

연구보고서(수시) 2019-14

재외동포 생활 실태에 대한 기초연구

- 연변 지역을 중심으로



노대명·박광준

김경학·김수성·김판준·김현경·고혜진·류정희·박 우

심만근·안명철·안화선·오세영·오영란·윤인진·이규용

이성춘·이인자·임영언·조성은·최문향·조보배

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

【공동연구진】

박광준 일본 붓교대학 사회복지학부 교수
김경학 전남대학교 사회과학대학 문화인류고고학과 교수
김수성 중국 연변대학교 인문사회과학학원 교수
김판준 한국이주·동포정책개발연구원 연구위원
김현경 한국보건사회연구원 연구위원
고혜진 한국보건사회연구원 부연구위원
류정희 한국보건사회연구원 연구위원
박우 한성대학교 교양교직학부 교수
심만근 중국 연변대학교 마르크스주의학원 교수
안명철 중국 연변대학교 인문사회과학학원 교수
안화선 중국 연변대학교 인문사회과학학원 교수
오세영 원광대학교 사회과학대학 복지보건학부 교수
오영란 경남과학기술대학교 사회복지학과 교수
윤인진 고려대학교 사회학과 교수
이규용 한국노동연구원 선임연구위원
이성춘 중국 연변대학교 인문사회과학학원 교수
이인자 중국 연변대학교 인문사회과학학원 교수
임영언 한남대학교 사회정책경제지원단 교수
조성은 한국보건사회연구원 연구위원
최문향 중국 연변대학교 간호학원 교수
조보배 한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서(수시) 2019-14

재외동포 생활 실태에 대한 기초연구

- 연변 지역을 중심으로

발 행 일 2019년 12월
저 자 노 대 명
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회

발간사 <<

우리는 한민족(韓民族) 역사의 정체성을 자주 강조하지만, 정작 재외동포들에 대한 관심과 지원은 여전히 체계화하지 못하고 있다. 필요에 따라 재외동포에 대해 상이한 정책을 시행해 왔던 각국 재외동포 지원 정책의 역사를 살펴보면 재외동포 지원 정책의 시기별 굴곡은 매우 두드러지게 나타나게 된다. 하지만 글로벌화된 세계에서 우리나라는 더 이상 노동인구의 이동, 특히 재외동포의 입국과 활동에 대해 소극적인 출입국 관리 방식에 머물러서는 곤란할 것이다. 보다 거시적이고 중장기적인 계획을 수립하여 정책을 추진할 필요가 있다.

하지만 정작 각국에 흩어져 있는 재외동포들의 생활 실태에 대해서는 알려져 있는 것이 많지 않다. 모두 잘 알고 있는 것처럼 보이지만, 특정 국가의 재외동포를 제외하고는 많은 국가의 재외동포 인구 분포나 생활 실태 그리고 이들이 조국에 원하는 것이 무엇인지에 대해 제대로 알려진 바가 없다. 더욱이 해당 국가에서의 생활 실태와 한국에서의 생활 실태의 상호관계 속에서 재외동포를 인식하는 연구는 거의 없었던 것으로 보인다.

따라서 이 연구는 향후 재외동포에 대한 연구 프레임을 구축하는 차원에서 연변 재외동포(중국동포)의 생활 실태를 예로 들어 사례 연구를 시도하고 있다. 한편으로는 중국동포가 생활하는 중국이라는 환경을 이해하는 차원에서 중국 정부의 부빈정책을 중심으로 실태와 성과를 살펴보고, 다른 한편으로는 연변 지역 동포들의 노동과 삶 그리고 가족 문제를 살펴보았다. 특히 한국에서 일하고 있는 많은 중국동포와 현지에 남아 있는 유수노동과 유수아동의 문제에 주목하였다.

이 연구는 보건사회연구원 노대명 선임연구위원의 연구책임으로 이루

어졌으며, 많은 공동연구진이 참여하여 완성할 수 있었다. 원내에서는 류정희 연구위원, 조성은 연구위원, 김현경 연구위원, 고혜진 부연구위원 그리고 조보배 연구원이 참여하였으며, 원외에서는 박광준 교수, 김경학 교수, 김수성 교수, 김판준 교수, 박우 교수, 심만근 교수, 안명철 교수, 안화선 교수, 오세영 교수, 오영란 교수, 윤인진 교수, 이규용 선임연구위원, 이성춘 교수, 이인자 교수, 임영언 교수, 최문향 교수 등 모두 22명의 연구자가 참여하였다. 특히 이 연구는 이후에 진행될 각국 재외동포에 대한 연구를 위한 파일럿 스터디로서 연변지역 재외동포들의 생활실태를 빈곤과 배제의 측면에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해서는 일본 붓교대 학교의 박광준 교수가 집필 방향과 주요 내용 그리고 집필자를 섭외하는 연구책임의 역할을 수행하였다. 이 점에 대해 깊이 감사드린다. 이 방대한 연구를 체계적으로 관리하여 결실을 맺을 수 있도록 힘써 준 그 밖의 많은 연구자들에게 감사드린다.

이 연구 결과가 향후 각국의 재외동포 생활 실태에 대한 다년간의 연구를 위해 중요한 기초 자료로 활용되고, 한국 재외동포 지원 정책 수립에 필요한 기초연구로 활용되기를 기대해 본다.

2019년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요약	7

제1장 서론	57
제1절 연구 목적	59
제2절 연구 방법	64
제3절 주요 연구 내용	66

제1부 재외동포 생활 실태에 대한 대안적 연구 방향의 모색

제2장 이론적 검토	69
제1절 재외동포 이주와 정착의 이론적 고찰	73
제2절 재외동포의 개념과 재외동포정책	88
제3절 재외동포 현황과 이슈	94
제4절 요약 및 결론	113

제3장 각국의 재외동포 지원 정책	117
제1절 일본의 재외동포 지원 정책	119
제2절 중국의 재외동포 지원 정책	158
제3절 인도의 재외동포 지원 정책	186
제4절 정책적 시사점	249

제4장 재외동포 생활 실태 연구의 방향과 과제	253
제1절 연구 대상과 내용	256
제2절 연구 방법	266
제3절 해외 거주 재외동포의 생활 실태와 정책 과제	271
제4절 국내 외국 국적 동포의 경제활동 실태와 정책 과제	304

제2부 중국동포에 대한 사례 연구 : 연변 지역을 중심으로

제5장 중국의 부빈정책	343
제1절 중국 부빈정책의 개념과 역사	345
제2절 중국 농촌 부빈정책의 발전과 성과	389
제3절 중국 농촌 부빈정책의 특징과 시사점	424
제6장 중국동포의 생활 실태: 연변 지역을 중심으로	459
제1절 연변 지역 중국동포의 인구사회학적 특성	461
제2절 연변자치주 최저생활보장제도의 실태	494
제3절 연변 지역 농촌 고령자 빈곤과 부빈사업	522
제4절 연변 지역 농촌 유수인구의 의료 문제	545
제5절 연변 지역 부빈사업 평가 지표와 성과 관리	572
제6절 연변 지역 G촌 정준부빈(精准扶贫) 사례 분석	605

제7장 국내 중국동포의 생활 실태	629
제1절 국내 중국동포 인구 구성의 변화와 고령화 현상	631
제2절 국내 중국동포의 경제적 분화와 빈곤 문제	635
제3절 국내 차세대 중국동포의 경제적 분화	641
제4절 구로공단 지역 중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태	645
제5절 중도입국 중국동포 청소년의 사회 적응 문제	655
제6절 요약 및 시사점	658
 제8장 결론	661
제1절 후속 연구를 위한 제안	663
제2절 재외동포정책 관련 제안	668
 참고문헌	673
 부록	699

표 목차

〈표 2-1〉 재외동포정책의 전개	93
〈표 2-2〉 재외동포 현황(2019년)	95
〈표 3-1〉 1945년 이전 일본인의 해외이주 정책	131
〈표 3-2〉 1945년 이후 일본인 해외이주 정책	135
〈표 3-3〉 일본 정부의 일계인 사회 지원 사업	141
〈표 3-4〉 해외 일계인 초청 연수 프로그램 및 내용	143
〈표 3-5〉 중남미 일계인과 귀국 일계인 지원 정책	145
〈표 3-6〉 일본 내 국적별 남미 일계인 체류자 수	151
〈표 3-7〉 귀환 일계인에 대한 일본 자치단체와 정부의 정책적 대응	153
〈표 3-8〉 화교·화인의 중국 투자와 경제활동 지원법	167
〈표 3-9〉 중국의 귀국 화교·화인 지원법	169
〈표 3-10〉 국무원 교무판공실의 결산 현황(2015~2017년)	172
〈표 3-11〉 중국의 세계 화교·화인 네트워크의 재구조화	176
〈표 3-12〉 중국의 직능 네트워크 구축과 재조직화	178
〈표 3-13〉 인도인 디아스포라의 주요 국가별 현황	188
〈표 4-1〉 2019 러시아 재외동포의 지역별·연도별 거주 현황	273
〈표 4-2〉 2019 러시아 재외동포의 거주 자격별 현황	274
〈표 4-3〉 중앙아시아 재외동포 규모	283
〈표 4-4〉 일본 재외동포 현황	292
〈표 4-5〉 2019 일본 재외동포의 거주 자격별 현황	293
〈표 4-6〉 해방 전의 재일한인 인구동태	294
〈표 4-7〉 종전 후 한국으로의 귀환 상황	296
〈표 4-8〉 일반고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제) 비교	310
〈표 4-9〉 외국인력 고용 허용 업종	311
〈표 4-10〉 연도별 비전문 외국인력 현황	312
〈표 4-11〉 외국 국적 동포의 체류자격별 현황	315

〈표 4-12〉 외국 국적 동포의 국적별 현황	316
〈표 4-13〉 동포의 연령별 분포(15세 이상 인구)	318
〈표 4-14〉 동포의 성별 분포(15세 이상 인구)	319
〈표 4-15〉 동포의 학력 수준별 분포(15세 이상 인구)	319
〈표 4-16〉 동포의 거주 지역별 분포(15세 이상 인구)	320
〈표 4-17〉 이민자 경제활동인구	322
〈표 4-18〉 연도별 동포의 고용률 및 실업률 추이	323
〈표 4-19〉 외국 국적 동포의 산업별 취업자 수 추이	325
〈표 4-20〉 외국 국적 동포의 산업별·성별 취업자 추이	326
〈표 4-21〉 동포의 산업별·연령별 취업자 분포(2018년)	327
〈표 4-22〉 동포의 학력별·산업별 취업자(2018년)	328
〈표 4-23〉 동포의 직업별 추이	329
〈표 4-24〉 동포의 직업별·연령별 분포(2018년)	330
〈표 4-25〉 동포의 학력별·직업별 취업자(2018년)	331
〈표 4-26〉 국적별 취업자 대비 관리자, 전문가 및 관련 종사자 비율	332
〈표 4-27〉 이민자의 월평균 임금 수준별 임금근로자	333
〈표 4-28〉 동포의 임금 분포 추이	334
〈표 4-29〉 동포의 직종별 임금 분포(2018년)	335
〈표 4-30〉 한국 내의 일자리 정보를 획득한 주된 경로	336
〈표 4-31〉 한국 내에서 일자리를 찾을 때 어려운 이유	337
〈표 4-32〉 체류자격을 재외동포(F-4)로 변경한 후 담당 업무 변동 여부	338
〈표 4-33〉 체류자격을 재외동포(F-4)로 변경한 후 임금 또는 보수 변동 여부	338
〈표 5-1〉 개발형 부빈정책과 최저생활보장제도의 비교	351
〈표 5-2〉 공건계획에 나타난 부빈정책 영역과 내용	352
〈표 5-3〉 중국 인구 및 구성 현황	362
〈표 5-4〉 추정 방식에 따른 고령자 빈곤의 도시 농촌 비교	364
〈표 5-5〉 도시 주민과 농촌 주민의 소득 격차 추이	365
〈표 5-6〉 중국의 빈곤선과 농촌 빈곤인구 및 빈곤율의 추이	375

〈표 5-7〉 빈곤 현 지정에 활용된 지표들	378
〈표 5-8〉 농촌 빈곤인구, 빈곤 현 빈곤인구 및 그 비율의 추이	379
〈표 5-9〉 2000년 이후 중국 농촌 빈곤인구의 지리적 분포와 변동	381
〈표 5-10〉 중국 지린(吉林)성, 연변조선족자치주의 국가 지정 빈곤 지역	383
〈표 5-11〉 지역별 빈곤인구 및 빈곤율 추이	383
〈표 5-12〉 중국 농촌 빈곤인구의 연령 구성과 지역 분포	384
〈표 5-13〉 도시 농촌 주민 연금 및 의료보험의 가입자 수와 급여 지출 추이	393
〈표 5-14〉 최저생활보장제도 평균 급여액의 도시 농촌 비교(2008년 12월)	398
〈표 5-15〉 이공대진 및 빈곤 부조 사업	410
〈표 5-16〉 중국 저소득층 복지 관련 일반 예산 지출의 내용과 변화(2012~2016년)	412
〈표 5-17〉 신빈곤선(2300위안 기준) 이후 중국 농촌 지역 빈곤인구와 빈곤율 추이	418
〈표 5-18〉 중국 1인당 GDP(명목) 추이	419
〈표 5-19〉 ‘십삼오탈빈공견규획’ 시기 빈곤 지역 발전 및 빈곤인구 탈빈곤 주요 지표	432
〈표 5-20〉 농촌 빈곤인구 현황(2013~2018년)	433
〈표 5-21〉 지역별 주민 1인당 연간 가처분소득 (단위: 위안)	436
〈표 5-22〉 지린성 농촌 지역 및 빈곤 지역 농민 1인당 가처분소득 추이	443
〈표 5-23〉 지린성 농촌 지역 및 빈곤 지역: 농민 1인당 소비 추이	444
〈표 5-24〉 전국 지역별 최저임금 기준(2019년 6월 기준)	449
〈표 5-25〉 전국 지역별 최저 시급 기준(2019년 6월 기준)	450
〈표 5-26〉 1인당 생계 급여 기준(2019년 6월 기준)	454
〈표 6-1〉 중국 조선족 인구의 성장 추세와 연평균 증가율(1953~2010년)	462
〈표 6-2〉 연변 조선족 연령별 인구(1990~2010년)	464
〈표 6-3〉 연변 조선족 부양 인구비와 고령화 지수(1990~2010년)	465
〈표 6-4〉 연변 조선족 인구의 연령별 성비(1990~2010년)	466
〈표 6-5〉 연변 조선족 부녀의 평균 정상 출산 자녀 수와 생존 자녀 수(1990, 2010년)	467
〈표 6-6〉 중국 조선족 출생아 차수에 따른 인구 비례(2000~2010년)	468
〈표 6-7〉 연변 조선족 인구의 사망률 변화(1990~2010년)	469
〈표 6-8〉 연변 조선족 인구의 도시, 진, 향촌 사망률(2010년)	469

〈표 6-9〉 연변 조선족 인구의 지역별 사망률(2000년)	470
〈표 6-10〉 연변 조선족 인구의 지역별 분포 변화(1990~2010년)	472
〈표 6-11〉 연변 지역별 조선족 인구가 전체 인구에서 점하는 비율 변화(1990~2010년) ..	474
〈표 6-12〉 연변 조선족 인구의 지역별 도시, 진, 향촌 거주 상황 변화(2000, 2010년) ..	476
〈표 6-13〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 혼인 상황 변화(2000~2010년)	477
〈표 6-14〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 혼인 상황(2000년)	478
〈표 6-15〉 연변 조선족 6세 이상 성별 교육 수준 변화(2000~2010년)	479
〈표 6-16〉 연변 조선족 6세 이상 인구의 지역별 교육 수준(2000년)	480
〈표 6-17〉 연변 조선족 15세 이상 인구가 종사하는 산업 변화(1990~2010년)	484
〈표 6-18〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 산업 구성(2000년)	485
〈표 6-19〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 직업 구성 변화(1990~2010년)	487
〈표 6-20〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 직업 구성(2000년)	488
〈표 6-21〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 미취업 구성 변화(1990~2010년)	490
〈표 6-22〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 미취업 구성(2000년)	491
〈표 6-23〉 연도별 1인당 최저생활보장 표준	509
〈표 6-24〉 연령별 수급자 분포	511
〈표 6-25〉 유수아동 자평 건강 상황 및 기준 집단과의 비교	552
〈표 6-26〉 유수아동 자평 건강 영향 요인	553
〈표 6-27〉 연변자치주 빈곤 가구 탈빈곤 평가 지표	579
〈표 6-28〉 연변자치주 빈곤 촌 탈빈곤 평가 지표	586
〈표 6-29〉 연변자치주 탈빈곤 평가 지표	592
〈표 6-30〉 연변자치주 빈곤 가구와 빈곤 촌	595
〈표 7-1〉 재한 중국동포의 중국 직업	636
〈표 7-2〉 재한 중국동포의 입국 시기별 평균연령, 중국 직업별 소득	637
〈표 7-3〉 재한 중국동포 교육 수준(사업가, 전문직, 근로자)	638
〈표 7-4〉 중국동포 사업가의 월평균 소득	639
〈표 7-5〉 중국동포의 집세 부담금(사업가, 근로자)	640
〈표 7-6〉 중국동포 차세대 교육 수준(사업가, 전문직, 근로자)	642

〈표 7-7〉 중국동포 차세대 소득 수준(사업가, 전문직, 근로자)	643
〈표 7-8〉 중국동포 차세대 소비 수준(사업가, 전문직, 근로자)	643
〈표 7-9〉 중국동포 차세대 평균 집세 부담금(사업가, 전문직, 근로자)	644
〈표 7-10〉 중국동포 차세대 일평균 근로시간(사업가, 전문직, 근로자)	644
〈표 7-11〉 중국동포 차세대 보험 가입 상황(사업가, 전문직, 근로자)	645
〈표 7-12〉 중국동포 여성 노동자의 업종 분포	646
〈표 7-13〉 중국동포 여성 노동자의 직종 분포	647
〈표 7-14〉 중국동포 여성 노동자의 고용 형태별 근속 연수와 직업 경력	650
〈표 7-15〉 중국동포 여성 노동자의 임금 분포	651
〈표 7-16〉 중국동포 여성 노동자의 일주일 평균 노동시간 분포	652
〈표 7-17〉 중국동포 여성 노동자의 시간당 임금	653
〈표 7-18〉 중국동포 여성 노동자 관련 근로기준법 위반 현황	654

그림 목차

[그림 2-1] 초국가주의의 영역별 제도화 수준	79
[그림 2-2] 디아스포라와 초국가주의의 구분	81
[그림 2-3] 재외동포의 사회문화 적응 모델	84
[그림 2-4] 재외한인의 주류화 모델	88
[그림 3-1] 독립행정법인 일본국제협력기구의 설립 과정	140
[그림 4-1] 재외동포 분포 및 변동 현황	257
[그림 4-2] 재외동포의 이주와 연구 대상의 범위	262
[그림 4-3] 재외동포 생활 실태 연구의 내용	264
[그림 4-4] 재외동포 생활 실태 연구의 추진 방법	267
[그림 4-5] 2019 러시아 재외동포 현황	273
[그림 4-6] 이르쿠츠크주와 부랴트 공화국의 위치	280
[그림 4-7] 중앙아시아 한인 강제 이주 경로	286
[그림 4-8] 중앙아시아 3개국 응답자 직업 분포	289
[그림 4-9] 국내 체류 외국 국적 동포 추이	315
[그림 5-1] 부민사업의 정책 과정	385
[그림 5-2] 중국의 현행 사회구조 시스템	395
[그림 6-1] 연변 조선족 인구의 성별 연령 구조(1990~2010년)	463
[그림 6-2] 심사 절차	502
[그림 6-3] 연변 최저생활보장 수급자 추이	508
[그림 6-4] 최저생활보장 수급자 성별 분포	510
[그림 6-5] 수급자 유형	511
[그림 6-6] 2019년 수급자 변화 추이	515
[그림 6-7] 유수아동 4주 환병률 분포	556
[그림 6-8] 유수아동 만성병 환병률 분포	556
[그림 6-9] 유수아동 상해 발생률 분포	557
[그림 6-10] 유수인구 자평 건강 상태	561

[그림 6-11] 유수인구 1개월 환병률	561
[그림 6-12] 만성병 유병률 분포	562
[그림 6-13] 유수인구의 1개월 진료율	563
[그림 6-14] 유수인구의 의료기관 선택 경향	564
[그림 6-15] 유수인구의 의료기관 선택 이유	564
[그림 6-16] 1개월 미진료 이유	565
[그림 6-17] 유수인구의 연 입원율	566
[그림 6-18] 입원 의료기관 선택 이유	568
[그림 6-19] 연변자치주 빈곤 가구 탈빈곤 절차	580
[그림 6-20] 연변자치주 빈곤 촌의 탈빈곤 절차	587
[그림 6-21] 연변자치주 빈곤 현 탈빈곤 절차	594
[그림 6-22] 부빈사업의 전략적 관리 과정	597
[그림 6-23] 공공 조직 성과 평가 특징	598
[그림 6-24] 논리 모형의 예	600
[그림 6-25] 혼합 모형의 예	601
[그림 6-26] 성과 모형 도출	603
[그림 7-1] 연도별 중국동포 입국자와 체류자	631
[그림 7-2] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(1995, 2000년)	632
[그림 7-3] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(2005, 2010년)	633
[그림 7-4] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(2013년)	634
[그림 7-5] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(2017년)	634
[그림 7-6] 중국동포 여성 노동자의 고용 형태	648
[그림 7-7] 중국동포 여성 노동자의 종사상 지위 분포	649
[그림 7-8] 중국동포 여성 노동자의 4대 보험 가입률	655
[그림 8-1] 재외동포의 이주와 연구 범위	664

Abstract <<

Study on the living conditions of Overseas Koreans – Focused on Yanbian, China

Project Head: No, Daemyung

We often emphasize the historical identity of the Korean people and express our interest in overseas Koreans scattered around the world. However, our such interest has not developed into comprehensive macro-perspective policies. The current policy on overseas Koreans is limited to labor supply and immigration-related affairs. To be sure, it is not that policies other countries have in place for their overseas residents have been always consistent and systematic. Historically, policies from other countries have also shown conflicting stances such as indifference, neglect and economic utilization. However, in a globalized world, it would be difficult to stay in a passive immigration policy regarding the entry and activities of overseas Koreans. It is necessary to support overseas Koreans to work and stay stably in our country, and to support them to live a more flourishing life in the country where they have settled and lived. It should be noted that overseas Koreans are closely con-

Co-Researchers: Park, Kwang Joon · An, Hua-Shan · An, Ming-Zhe · Cho, Sungeun · Cui, Wen-Xiang · Jin, Zhu-Cheng · Kim, Hyeon-kyeung · Kim, Kyunghak · Kim, Pan-Joon · Ko, Heyjin · Lee, Kyu-Yong · Li, Ren-Zi · Li, Sheng-Chun · Oh, Se-Young · Oh, Young-Ran · Park, Woo · Ryu, Jeong-hee · Shen, Wan-Gen · Yim, Young-Eon · Yoon, In-Jin · Jo, Bobae.

nected between the two spaces: Korea and the countries where they have settled.

This means that studies of overseas Koreans need to be carried out in such a way as to connect the two spaces of their country and Korea. It is necessary to study the “life-world” of overseas Koreans in terms of international population movement or circulation between two spaces. The use of the term life-world here means that this study focuses on the labor, consumption and family of overseas Koreans. For example, we should pay attention to the way that overseas Koreans work in Korea to financially support their families in their naturalized countries. Some of them live in Korea with their families. In addition, such population movement may undermine the settlement base of overseas Koreans in the local country. Therefore, this study aims to examine the problem of overseas Koreans from the dynamic point of view : movement between their country and Korea.

However, little is known about the living conditions of overseas Koreans scattered around the world. Except for overseas Koreans in a few countries, little is known about the life-world of overseas Koreans living in many other countries. Moreover, few studies have compared the size, characteristics, and living conditions of overseas Koreans according to common research framework. This is because previous studies have analyzed overseas Koreans, focusing on one or two countries. In the ab-

sence of common research framework, it would be difficult to establish a more comprehensive policy for overseas Koreans.

This study was conducted as a multi-year pilot project to prepare an analysis framework for the study of living conditions of overseas Koreans. It suggests that we focused on presenting a research frame to analyze their living world in accordance with the dynamic view of international population movement. For this purpose, our study will examine the living conditions of Korean Chinese, which are the most widely distributed in Korea. But rather than writing their living world in a general context, we tried to focus on the problems that are occurring in China while they work in Korea. Regarding Korean Chinese, our interest is in the problem of poverty and senior citizens and children left behind in China. It means that despite the economic activity in Korea, many Korean Chinese have a lot of difficulties in supporting the families left behind in China. Therefore, we would like to examine how China's social policy is affecting the lives of Korean Chinese.

Part I focuses on presenting the direction and analysis framework of "Research on Overseas Koreans Living." It defines key concepts such as overseas Koreans, summarizes the policy implications of other countries' policies, and suggests future research directions. Chapter 2 is a theoretical review where we examine the concept of "overseas Koreans," the theory of their migration and settlement, their policies and their support

4 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구: 연변 지역을 중심으로

policies. By examining the history of the policy for overseas Koreans, we would like to suggest the future direction of the policy. Chapter 3 focuses on the historical changes and recent trends of the policies in Japan, China, and India. Chapter 4, titled “Directions and Tasks of Research on Living Conditions of Overseas Koreans,” presents the research direction, key objectives, and survey methods. In addition, as part of the basic analysis of the countries to be covered in the next several years of research, an overview of overseas Koreans in Russia, Central Asia, and Japan is provided.

In Part II, as part of a pilot study prior to a multi-year study, we would like to analyze the living conditions of Korean Chinese, focusing on their poverty problem. In Chapter 5, we examine in what context “China’s poverty policy”, which affects the lives of Korean Chinese, developed in what context. In Chapter 6, we reviewed the living conditions of Korean Chinese in Yanbian region. We focused on their demographic characteristics, minimum living security systems, leading populations and their medical problems. Lastly, Chapter 7, Living Status of Korean Chinese living in Korea, examined the living conditions of Korean Chinese who work in Korea. We looked at their living conditions in terms of population composition, aging, stratification, poverty, economic status of women workers, and social adaptation of youth. This shows that the life-world of Korean Chinese is dealt with in the circular movement or inter-

relationship between the two spaces of China (Yanbian) and Korea.

Chapter 8 concludes by presenting the overall research contents, and suggests the direction of follow-up research on overseas Koreans, and makes some suggestions regarding the policy on overseas Koreans.

제1장 주요 연구 내용

- 이 연구는 재외동포의 생활 실태를 현지 국가와 한국을 잇는 순환 또는 이동의 관점에서 파악하여 정책 방향을 제안하기 위한 다년도 연구의 파일럿 스터디로 기획되었음.
- 제1부에서는 향후 다년간에 걸쳐 진행될 ‘재외동포 생활 실태 연구’의 방향과 분석틀을 제시하는 데 초점을 맞추고 있음.
- 이 연구는 재외동포 등 주요 개념을 명확히 정의하고, 다른 국가의 재외동포 지원 정책이 우리에게 주는 정책적 함의를 정리하고, 이를 통해 향후 연구 방향을 제시하고 있음.
- 제2장 이론적 검토에서는 재외동포의 이주와 정착에 관한 이론, 재외동포 개념 및 정책 등을 살펴보고 있음. 이는 재외동포 지원 정책의 방향성을 모색하는 데 목적이 있음.
- 제3장 각국의 재외동포 지원 정책에서는 일본, 중국, 인도 3개국을 중심으로 각국의 역사적 변화와 최근의 정책 동향을 정리하는 데 초점을 맞추고 있음. 물론 그것이 우리에게 주는 정책적 시사점에 주목하고 있음.
- 제4장 재외동포 생활 실태 연구의 방향과 과제는 다년도 재외동포 생활 실태 연구의 방향성과 핵심 목표 그리고 연구 방법을 제시하는 데 초점을 맞추고 있음. 우리 재외동포가 다수 생활하고

8 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

있는 연구 대상 국가로 러시아, 중앙아시아, 일본 등을 살펴보고 있음.

□ 제2부에서는 다년간의 연구를 위한 사례 연구로 중국동포의 생활 실태를 빈곤에 초점을 맞추어 살펴보고 있음.

○ 제5장에서는 연변 중국동포의 생활에 영향을 미치는 ‘중국의 부빈정책’이 어떠한 맥락에서 발전하였고, 그 성과는 무엇인지를 살펴보고자 했으며, 제6장에서는 본격적으로 연변 지역 중국동포의 생활 실태를 살펴보았음. 연변 동포의 인구사회적 특성, 최저생활 보장제도, 유수인구와 이들의 의료 문제 등을 살펴보았음.

○ 마지막으로 제7장 국내 중국동포의 생활 실태에서는 한국에 거주하고 있는 중국동포들의 생활 실태를 살펴보고자 함. 이는 재외동포 연구에서 현지(중국의 연변 지역)뿐만 아니라 국내에서 생활하고 있는 중국동포의 삶을 살펴봄으로써 이들의 생활 실태를 두 공간을 잇는 상호 관련성 또는 순환적 관점에서 다루고 있음. 주제는 국내 중국동포의 실태를 이들의 인구 구성, 고령화, 계층화, 빈곤, 여성 노동자 경제적 실태, 중도입국 청소년 사회 적응 등으로 구분하여 살펴보았음.

○ 제8장에서는 전체 연구 내용을 종합함으로써 재외동포에 대한 후속 연구의 방향을 제시하고, 재외동포정책에 관련된 몇 가지 제안을 하고 있음.

제1부 재외동포 생활 실태에 대한 대안적 연구 방향의 모색

제2장 이론적 검토

1. 재외동포 이주와 정착의 이론적 고찰

□ 전 세계에 분포하는 재외한인을 체계적으로 이해하고 분석하기 위해서는 일관된 개념, 이론, 분석틀이 필요함.

□ 이 장의 연구 내용

- 재외한인의 이주와 정착에 관한 핵심적인 개념, 이론, 분석틀을 설명하고 논의.
- 재외동포의 개념과 정부의 재외동포정책을 검토하고 재외동포와 모국의 관계에 대해 고찰.
- 재외동포 현황과 이슈를 조사하고 앞으로의 재외한인 연구와 재외동포정책 개발의 방향성과 중점 과제를 제시.

□ 연속적 이주

- 재외한인은 모국을 떠나 거주국에 영구히 정착하는 것이 아니라 더 좋은 기회를 찾아 다른 거주국으로 이주하여 정착을 시도하고, 여건이 좋지 않으면 다른 거주국으로 이주하는 연속적 이주와 정착 그리고 재정착의 형태를 보임.
- 연속적 이주로 인해 재외한인사회가 이주 시기, 국적, 이민자 배경과 정체성 등에 의해서 다원화되었고, 동족 간에도 불평등과 갈등이 발생함.

□ 다자적 동족집단 관계

- 과거에는 공통의 모국과 동일한 문화를 가진 하나의 이민자 집단이 거주국에서 사회문화적 적응 과정을 거쳐 해당 국가에 편입되는 것으로 이해함(단일동족집단모델, mono-ethnic group model).
- 현재는 동족이라고 하더라도 출신국과 국적에 따라 복수의 하위 집단이 존재하는 것을 고려한 다자적 동족집단모델(multilateral ethnic group model)을 적용. 다원화된 동포사회를 다차원적으로 분석하는 것이 필요.
- 하나의 종족집단 내에 복수의 하위 종족집단들이 존재하고, 이들은 거주국의 주류 집단뿐만 아니라 동족 내 하위 집단들과 다양한 관계를 맺고 있다는 점을 이해할 필요가 있음.

□ 디아스포라

- 초기의 디아스포라 연구는 강제 이주를 통해 원주민들로부터 새로운 거주지에서 핍박과 차별을 받은 이주민 집단을 대상으로 함.
- 현재는 이주 배경과 원인이 다양한 이주민 집단을 대상으로 연구를 진행함.
- 고전적 디아스포라 연구는 디아스포라의 구조적, 역사적 요인을 강조함.
- 현대적 디아스포라 연구에서는 모국으로의 귀환을 처음부터 생각하지 않거나 포기한 이주민 집단도 디아스포라로 간주함.

□ 초국가주의

- 초국가주의적 접근에서는 현대의 국제 이주는 모국과 거주국 간의 쌍방향적으로 나타나는 인구이동으로, 이주민이 거주국에서 정착하는 동시에 모국과도 긴밀한 관계를 유지하는 것에 주목함.
- 초국가적 공간을 빈번하게 이동하는 이주자들은 모국과 거주국, 중간 경유국을 연결하는 초국가적·사회적 장(transnational social field)에서 정치, 경제, 사회, 문화의 다층적 사회 연결망을 형성하고 그들의 초국가적 생활을 전개(윤인진, 2012).

□ 디아스포라와 초국가주의의 관계

- 디아스포라의 핵심적 특징으로는 ‘홈리스 상태(being homeless)’와 ‘연결되지 않은 상태(being disconnected)’이고 초국가주의는 ‘연결된 상태(being connected)’라는 특징을 가짐(윤인진, 2012).
- 디아스포라와 초국가주의가 반드시 대치되는 개념이고, 둘 중에서 하나의 개념으로만 현상을 설명해야 하는 것은 아님.
- 사할린 한인, 조선적 재일동포, 탈북민의 경우 디아스포라는 여전히 유효한 관점이지만, 중국동포, 유학생, 기러기 가족 등의 경우에는 초국가주의가 보다 현실적이며 설득력 있는 관점과 방법론을 제공함.
- 상황에 맞게 적절한 개념을 선택하여 사용할 필요가 있음.

□ 이민자 사회문화 적응 모델

- 재외한인의 거주국 내에서의 사회문화 적응은 이민자 사회문화적

응 모델에 의해 설명 가능.

- 접촉 이전 단계, 접촉 단계, 정착 단계의 요인들이 복합적으로 작용하여 통합(수용), 동화, 고립, 주변화의 사회문화 적응 유형을 보임.

□ 이민자 사회통합

- 이민자 사회문화 적응 모델은 물질적, 구조적 차원의 적응에 치중하여 심리사회적 차원의 통합을 고려하지 못함.
- 이민자의 소속감과 유대관계와 같은 심리사회적 차원과 문화 다양성의 인정, 거주국 문화의 수용을 포함한 포괄적인 개념이 필요함.
- 이민자 사회통합은 “이민자가 거주국 사회의 구성원이 되어 자신의 고유한 집단 문화와 정체성을 유지하면서 거주국의 문화와 제도를 수용하고 안정된 생활과 평등한 기회를 영위하며 소속감을 갖고 선주민과의 유대관계를 발전시키는 과정”으로 정의함.

2. 재외동포의 개념과 재외동포정책

□ 재외동포의 개념

- 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따르면 재외동포는 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민)와 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국 국적을 취득한 자 중 대통령령이 정하는 자(외국국적동포)”로 규정.

- 재외동포재단법에 따르면 재외동포는 “대한민국 국민으로서 외국에 장기 체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람과 국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람”으로 정의.

□ 재외동포정책

- 재외동포정책은 “모국과 재외동포 간의 관계를 정립하고 양자의 발전 관계를 증진하기 위한 정부의 목표, 결정, 활동”을 의미함.
- 재외동포정책은 “재외동포의 정의와 범위, 권리와 의무를 규정하고, 재외동포에 대한 국가 책임의 범위와 내용을 명시하며, 정책의 목표와 추진 방안을 수립하고, 정책을 추진하기 위한 법률을 제정하고 전담 조직을 설립”하는 것을 내용으로 함.
- 재외동포정책을 통해서 재외동포의 모국과 거주국에서의 권익을 보호하고 삶의 질을 개선.
- 재외동포정책은 재외동포의 삶의 질을 개선하고 국가 발전에 재외동포를 활용하고자 하는 정책 입안자들과 연구자들에게 중요하게 고려해야 하는 사안이라고 할 수 있음.

3. 재외동포의 현황과 이슈

- 19세기 중엽부터 시작된 재외한인의 이주와 정착은 160여 년을 거쳐 오는 동안 형태, 방향, 구성원에서 변화 또는 진화를 거듭함.
- 형태에서, 민족 이산에서 한민족 네트워크, 플랫폼, 글로벌의 개념으로 진화.

14 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

- 방향성에서 19세기 중엽부터 1980년대 말까지 유출형에서 1980년대 말부터는 유입형으로 전환.
- 구성원에서 한민족의 해외이주에서 이민족들이 국내로 유입하는 방식으로 전환.
- 재외동포의 이주와 정착의 과정은 처음에는 한민족이 해외로 이주하면서 발생했지만, 그다음에는 이민족 또는 귀환동포가 한국에서 경험하는 이주로 변화했고, 앞으로는 한민족과 이민족이 함께 상호작용하는 글로벌 코리안 디아스포라가 될 것임.
- 앞으로의 정책 과제는 전 세계에 형성된 네트워크를 자원으로 활용하여 재외동포와 모국이 호혜적으로 혜택을 주고받는 상생의 공영체를 구성하기 위해 플랫폼으로서의 한민족 디아스포라를 구축하는 것임.
- 재외동포의 정체성과 문화는 한민족의 문화와 정체성이 현지 거주국의 체제, 문화와 결합하여 형성된 제3의 성격을 갖기 때문에 현지국의 정치, 경제, 사회, 문화의 요인을 중시하는 연구와 정책 개발이 필요함.
- 재외동포사회의 공통점과 차이점을 판별하고 전체 재외동포사회에 적용되는 보편적인 접근과 개별 재외동포사회에 적합한 세부적인 접근을 함께 취할 필요가 있음.

제3장 각국의 재외동포 지원 정책

1. 일본의 재외동포 지원 정책

- 1945년 이전 일본인의 해외이주는 일본제국의 영토 확장과 중첩되어 한반도나 만주국 이동의 경우 ‘일본제국’을 확장하는 국가적 사업으로 수행됨. 이주자는 일본 공영권을 일상생활에서 실현하는 존재로 인식되었음. 또한 당시 일본인의 북미나 남미 이주와 정착은 일본 민족과 재외방인의 해외 발전이라는 사명감과 식민지주의적인 발상이 내재되어 발생한 측면이 있음.
- 1945년 패전에 따라 일본 정부의 재외동포정책은 일본제국, 이민 송출국의 부정, 비이민 국가라는 단일민족의 신화, 그리고 전후 평화와 국제 협력이라는 일본적 이주이데올로기에 의해 철저히 이주자의 자기부정을 강요한 정책으로 시행되었음.
- 일본 정부는 1952년 샌프란시스코 강화 조약에 따라 새롭게 설정된 국민과 비국민이라는 경계선을 재정의함. 국민적 논리와 제도적 정비에 의해 전쟁에서의 귀환, 재일 조선인과 대만인의 귀국, 재일 일계인 2세의 미국 귀환, 전쟁 신부나 혼혈 고아의 이주 등 전쟁 전부터 점령기에 걸쳐 이주한 사람의 이동, 그리고 북미나 남미로의 신규 농업 이민과 점령기 조선인 밀항 등과 같이 전쟁 직후 혼란이나 고난을 피해 이동하는 양면성을 지니고 있었음.
- 1990년 출입국관리법 개정에 의한 일계인의 국내 일본 귀환은 일본의 기술 습득보다는 3D산업의 단순노동 분야에 흡수되어 일본 노동

력 부족의 수급을 조정하는 역할을 담당하게 되었음.

□ 일본의 재외동포정책은 국내 외국인을 관리 대상으로 하는 출입국 관리 체제를 강하게 유지함으로써 국적과 국민이라는 배타적 논리에 따라 관철되어 왔음. 일제인에 대해서도 예외 없이 이러한 연장선상에서 재외동포 지원 정책을 시행해 왔음.

□ 1990년 입국관리법 개정에 따라 해외 일제인에 대해 ‘정주자’라는 체류자격으로 일본 정부의 정책 의도와 전혀 다른 취업 목적의 입국을 허용하였음. 단순노동자를 수용하지 않는다는 기본 방침을 정하고도 일제인과 연수생 및 기능 실습생이 현실적으로는 단순노동에 종사하는 정책적 모순이 발생하였음.

□ 그러나 일본 정부의 해외 일제인 지원 정책은 글로벌적 시대 상황 변화에 따라 일제인 사회의 성장과 세대교체가 진행되고 있는 가운데 이러한 일제인 사회의 사회적 문제에 대응하기 위해 일제인 고령자 복지와 차세대 인재 양성을 중심으로 한 이주자 및 일제인 지원 사업에 주력하고 있음.

○ 첫째, 재외일본인 이주자 및 일제인들이 거주국 이주 사회의 다양한 분야에서 활동할 수 있도록 이주 사회 발전 및 일본과의 가교 역할, 파트너로서 중요한 역할을 담당할 수 있도록 지원하고 있음.

○ 둘째, 일제인 차세대 인재 육성 사업은 재외일본인의 해외이주 역사에 관한 학습, 각종 연수를 통한 자신들의 역사, 일본 문화, 습관 등을 배우고 일본에 대한 이해를 심화함으로써 스스로 일제인으로서의 정체성을 강화하고 일본에서 습득한 지식, 연수 성과를

바탕으로 거주지 일계인 사회를 이끌어 가는 인재 육성을 목표로 하고 있음.

- 셋째, 해외 일계인에 대해서는 외무성을 중심으로 일본인 학교 지원, 건강 안전을 위한 순회 의사단 파견, 거주국의 행정 절차 지원, 재외일본인 선거 참여 지원, 안전 대책을 위한 등록 및 세미나 개최, 안전대책연락협의회 결성 등을 지원하고 있음.
- 넷째, 국내 귀환 일계인에 대해서는 일계인 노동자 대상 균등한 교육 기회 제공, 사회보장제도 가입, 외국인등록증 발급 절차 등 행정 절차의 지원 등에 대해 지방자치단체와 일본 정부 차원의 대응책을 모색하고 있음. 귀환 일계인 대상 동등한 교육 기회 제공을 위한 제도적 정비, 건강보험과 연금제도의 검토, 일계인 고용 상황신고제도와 고용안정, 외국인등록제도 개선과 체류자격상의 일본어 능력 고려 등 다각적으로 검토하고 있음.

□ 향후 일본 정부의 재외동포 지원 정책에서는 글로벌화와 저출산고령화 시대에 대비하고 사회적 비전에 근거한 출입국 관리 정책 제시, 이동이 다양화되고 있는 가운데 국적에 따른 출입국 관리 정책과 사회통합 정책의 괴리를 극복할 수 있는 통합 지원 정책 제시 등이 있을 것으로 예상됨. 이러한 일본의 재외동포 지원 정책은 한국이 당면하고 있는 740만 재외동포와 90만 귀환동포 지원 사업과 정책적 반영에도 시사하는 바가 클 것으로 보임.

2. 중국의 재외동포 지원 정책

- 중국의 재외동포는 화교(华侨)와 화인(华人)으로 구분되며, 중국 국적을 유지하고 있는 화교와 외국 국적을 취득한 화인으로 분류된다.
- 해외이주 시기에 따른 호칭 또한 사용되고 있음. 즉 중국의 1978년 개혁개방 이후 해외로 이주한 중국인을 신화교(新华侨)로, 근대 시기 해외로 이주하여 정착한 중국 혈통자를 노화교(老华侨)로 분류하고 있음.
- 중국으로 귀환하는 귀국 화교와 동반 가족이 증가하면서 귀국 화교를 귀교(归侨)로 호칭하고, 귀국 화교의 가족을 교眷(侨眷)으로 분류하고 있음.
- 중국의 화교·화인은 약 6000만 명으로 추산되며, 중국 남부와 인접한 동남아 국가에는 근대 시기부터 형성된 화교·화인 사회가 형성되어 있음. 중국의 개혁개방 이후에는 동남아 국가뿐만 아니라 북미와 유럽, 대양주 이주가 전개되는 등 전 세계에 화교·화인이 분포하게 되었고, 주요 도시에 화교·화인 사회가 구축됨.
- 화교·화인 사회는 중국 국가 수립 이전 해외로 이주하여 국가별로 정착한 노화교와 개혁개방 이후 이주한 신화교가 국가별로 구성되고 있음. 이 중 노화교는 거주국 동화가 많이 진행되어 있어 거주국 정체성이 강한 반면, 신화교는 중국에서 성장하여 이주하였기에 노화교에 비해 중국 사회의 구성원이라는 정체성이 매우 높음.
- 중국 국가 수립 이후 중국으로 귀환한 귀국 화교는 113만 명이며, 귀국 화교의 가족과 친척이 포함된 3400여만 명이 중국 내 지역 조직을 구성하고 있음.

□ 중국의 화교·화인 지원 정책은 후진타오 집권 시기 전과 후로 나눌 수 있음. 후진타오 집권 전에는 주로 중국 국내가 정책 대상이었음. 후진타오 집권 이후에는 중국 국내 정책 사업과 함께 해외 화교·화인 사회와의 교류 협력 사업이 크게 성장하게 됨.

○ 후진타오 집권 시기 전의 화교·화인 정책은 크게 3가지로 분류됨. 첫 번째는 화교·화인 자본의 중국 유치 및 경제 지원 정책, 두 번째는 중국으로 귀환한 귀국 화교에 대한 지원 정책, 세 번째는 해외 우수 인재 유치 정책으로 분류할 수 있음.

- 해외 화교·화인 자본의 중국 유치 및 경제 지원 정책은 1978년 개혁개방 이후 입법된 중외합자기업법(中外合资企业法)과 외자기업법(外资企业法) 등으로 중앙정부의 법률에서부터 지방정부의 조례에 이르기까지 해외 화교·화인 자본의 유치와 기업 경영을 지원함.

- 중국으로 귀환한 귀국 화교와 가족에 대한 지원 정책은 1990년 중국귀교교권권익보호법(中国归侨侨眷权益保护法)이 제정되면서 정비되었으며, 중앙의 업무 부서와 함께 지방정부의 지원 체계로 제도화됨.

- 중국의 고급 인재 수요, 즉 1990년대 들어 중국 지식 기반 산업의 급속한 발전은 해외 유학 후 귀국하지 않은 우수 화교·화인 인력을 주목하게 되었음. 중앙 차원에서는 해외고층차인재인진계획(海外高层次人才引进计划)이 추진되는 등 해외 우수 인재 유치는 2000년대 큰 정책 흐름으로 이어졌으며, 지방 정부 차원의 인재 유치로도 확대됨.

○ 후진타오 집권 시기인 2000년대 들어서면서 해외 화교·화인 사

회와의 네트워크 협력이 전면 실시됨. 이로 인해 중국 국내를 중심으로 전개된 화교·화인 지원 정책은 해외 화교·화인 사회와의 협력 사업으로 크게 확장되었음. 해외 화교·화인 사회는 이를 통해 중국 대외정책의 중요한 정책 파트너로 부상함.

□ 중국의 화교·화인 사업 체계는 국무원 교무판공실과 지방정부의 교무판공실로 업무체계가 갖추어져 있으며, 고등교육기관인 지남대학(暨南大学), 화차오대학(华侨大学), 베이징화문학원(北京华文学院)과 언론매체인 중국신문사, 화성보(华声报)를 직속 산하 기관으로 두고 있음.

○ 중앙 행정기관인 국무원 교무판공실의 예산 규모는 2017년 91억 2605만 위안, 한화 환산 약 1조 5000억 원으로 결산 보고되어 있음. 지방 교무판공실 또한 지방정부의 재정 교부금에 의해 독립 예산이 편성되어 있음.

- 지방 교무판공실 중 베이징시 교무판공실의 경우 2017년 3047만 위안(약 52억 원)이 결산 보고되는 등 지방 교무판공실은 성급, 시급, 현급 교무판공실별로 지방정부의 재정 교부금을 지원받아 예산을 편성하고 있음.

○ 중앙과 지방 교무판공실의 업무 지휘를 받는 사회단체가 사업 추진 체계로 구성되어 있음. 즉 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받는 전국 규모 사회단체로는 중국화문교육기금회(中国华文教育基金会), 중국해외교류협회(中国海外交流协会), 중국교상투자기업협회(中国侨商投资企业协会)가 있음.

- 지방 행정기관인 성급, 시급, 현급 교무판공실의 지휘를 받는 지역사회의 교육기관, 문화예술기관, 사회단체 등이 지방의

화교·화인 사업 체계를 구성하고 있음.

- 중국으로 귀국한 귀환 화교·화인의 사회단체인 중화전국귀국화교연합회(中华全国归国华侨联合会)가 전국 규모 사회단체로 조직되어 있으며, 지역별 지부와 직능단체 등을 구성하고 있음.

□ 후진타오 집권 시기에 본격화된 화교·화인 네트워크 구축은 사회단체 대회, 언론단체 대회, 교육단체 대회, 경제단체 대회를 통해 추진되었음. 이러한 전 세계 화교·화인 네트워크의 구성은 ‘중국 방문 사업(请进来·칭진라이)’과 ‘해외 현지 사업(走出去·쩌우추취)’의 협력틀로 구조화됨.

- ‘중국 방문 사업’은 크게 4가지 유형임., 첫 번째는 교육단체, 언론단체, 경제단체 인사의 중국 연수 유형, 두 번째는 해외 청소년의 중국 캠프 유형, 세 번째는 해외 화상과의 경제 교류 유형, 네 번째는 해외 화교·화인의 고향 방문 유형임.

- 화교·화인 거주국 기반 사업인 ‘해외 현지 사업’ 또한 크게 4가지 유형임. 첫 번째는 교사와 봉사단 등을 해외 화교·화인 사회에 파견하는 유형, 두 번째는 화문교육 거주국 청소년 캠프 지원 유형, 세 번째는 해외 화교·화인 사회와의 문화적 응집력을 강화하는 문화예술단 파견 사업, 네 번째는 최근 시진핑 정부의 일대일로(一帶一路) 실크로드 건설 전략과 맞물려 진행되고 있는 화교·화인 경제 협력 유형임.

□ 중국 내 귀국 화교·화인과 가족 3400만 명, 그리고 해외 6000만 명에 이르는 전 세계 화교·화인 네트워크는 중국의 화교·화인 사업 추진 체계와 결합함으로써 문화적 응집력과 중화문화 정체성을 크게

강화하고 있음. 해외 화교·화인 또한 중화문화의 거주국 확산에 기여하는 등 거주국 공공외교 행위자 역할이 점차 커지고 있음. 이는 중국의 화교·화인 정책기구와 사업 추진 체계, 그리고 예산의 뒷받침을 통해 더욱 강화될 것임.

3. 인도의 재외동포 지원 정책

□ 해외 인도인은 ‘재외인도인동포’와 ‘재외인도인’으로 구분됨.

- 재외인도인동포(PIO: Persons of Indian Origin)는 영국 제국 주의 시기에 계약노동자(indentured laborer)로 동남아, 카리브해, 아프리카, 남태평양 일대로 떠나 현지에 정착해 현지 시민권을 취득한 인도인으로 흔히 ‘구인도인 디아스포라(old Indian diaspora)’의 대부분을 차지함. 독립 이후 영국, 미국 등 소위 선진국으로 스스로 이주해 현지 시민권을 취득한 PIO에 해당함.
- 재외인도인(NRIs: Non-Resident Indians)은 인도 밖에 체류하고 있는 인도 시민으로, 독립 이후 소위 선진국과 걸프 지역 국가들에 학업, 취업, 사업 운영 등의 목적으로 장·단기 체류하는 인도 시민임.
- 걸프 지역 국가들에서 노동하는 인도인 대부분은 가족을 동반할 수 없는 단기 체류 NRIs임. 미국과 유럽 등에서 영주권만 소지하고 있거나 불법체류 중인 인도 시민이 NRIs에 해당함.
- 인도 외무부는 2018년 12월 말 현재 세계 208개 국가에 약 3100만 명의 인도인 디아스포라가 있다고 추정함. 100만 명 이상의 인도인 디아스포라가 거주하고 있는 나라에는 남아프리카공

화국, 미얀마, 스리랑카, 말레이시아, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 캐나다, 영국, 미국 등임.

□ 인도인 디아스포라 형성 배경과 주요 지역별 성격

- ‘구디아스포라’의 대부분은 PIO에 해당하는 해외 인도인을 지칭하는데, 이들의 형성은 영국 제국주의의 해외 식민지 확장을 위한 전략과 밀접하게 관련되었음. PIO는 인도 독립 이전인 1830년대~1930년대까지 유럽의 열강인 영국, 네덜란드 및 프랑스가 경영하는 열대 플랜테이션에 계약노동제(indentured labour system)와 캥가니체계(kangani system)로 이주해 계약 기간 만료 후 인도로 귀국한 일부를 제외하고 대부분 현지에 정착하여 인도인 공동체를 형성함.
- 카리브해 연안의 수리남, 가이아나, 트리니다드토바고, 자메이카와 동아프리카의 케냐, 탄자니아, 우간다 및 남아프리카공화국 그리고 동남아시아 말레이시아, 스리랑카, 미얀마의 인도인 대부분은 영국 제국주의 시기에 정착한 PIO에 해당함. 구자라트 상인 집단은 계약노동으로 이주한 해외 인도인들을 대상으로 상업에 종사하기 위해 노동자가 정착한 지역들로 진출했는데, 이들은 자신의 운임으로 이주한 자라는 의미로 흔히 ‘자유 승객(free passengers)’으로 불림. 이들은 계약노동자들과는 다르다는 강한 인식을 지녔음.
- PIO는 결코 동질적 집단이 아니라 언어, 종교, 출신 지역 면에서 매우 다양했음. 이들 대부분은 인도인 종족적 정체성을 유지해 왔고, 경제적으로 원주민보다 우월한 지위에 있었음.

- ‘신인도인 디아스포라(new Indian diaspora)’는 제2차 세계대전 종전 후 서구와 중동 등으로 자발적으로 이주한 인도인들로, 이들의 일부는 현지국의 시민권을 획득하여 PIO로 전환하였음. 인도 국적을 보유한 NRIs를 포함함.
- 1960년대 중반 이후 미국, 캐나다, 호주 등에서 아시아인의 이민을 규제하는 정책이 점차 완화됨으로써 신디아스포라는 이들 지역으로 대규모 자발적 국제 이주를 시작함. 1970년대부터 학력과 기술을 갖춘 도시 중산층 출신의 인도인 숙련 기술자, 과학자, 의사, 법조인, 회계사 등의 전문직 종사자들이 미국, 캐나다, 호주, 영국 등으로 이주하기 시작함.
- 서구 선진국에 주로 거주하는 ‘지식인 디아스포라(knowledge diaspora)’는 정보기술(IT)과 생명공학기술(BT), 경영학 분야의 현지 전문가로 성장해 최첨단 산업지구에서 막강한 기술력과 자본력, 글로벌 네트워크를 갖춘 인도인으로 성장함. 이들은 PIO로 전환했거나 여전히 NRIs로 남아 있음.
- 인도인의 중동 지역 이주는 이 지역의 석유개발사업 변창에 따라 이 분야에 필요한 노동자와 서비스업 종사자의 필요로 촉진되었음. 이들은 남성 인도인 위주의 이주자로 현지 정착이 허용되지 않았음. 본국 인도 가족, 공동체와의 연결을 주로 정기적 송금을 통해 유지하고 있음.

□ 인도 정부의 해외 인도인 정책의 흐름과 성격

- 인도 정부의 디아스포라 정책 변화 과정은 독립 이전(1947년 이전), ‘선의의 방관’ 시기(독립 시기~1980년대 중반), ‘수동적 개

입’ 시기(1980년대 후반~1990년대 말), ‘적극적 개입’ 시기(1990년대~현재)로 구분되는 경향이 있음.

- 이런 구분은 인도 정부의 외교정책에 따라 해외 인도인에 대한 정책 방향이 결정되었음을 의미함. 초대 총리 네루의 외교정책은 수동적 개입기인 독립 직후부터 1980년대 말까지 이어짐. 1990년대 이후의 적극적 개입기에는 네루 외교정책과의 확실한 결별에 따라 해외 인도인 정책이 적극적인 개입으로 변화됨.
- ‘독립 이전 시기’는 구디아스포라에 해당하는 PIO가 인도의 독립이라는 공통의 목표를 두고 상호 깊게 연결되었음. 인도 정치 지도자들은 해외 현지의 인도인 생활과 작업 환경의 개선을 주장하는 등 인도와 해외 인도인 간의 공생적 관계가 유지되도록 하였음.
 - ‘선의의 방관 시기’ 네루의 국가 건설을 위한 생각에는 해외 인도인은 포함되지 않았음. 이는 아프리카와 아시아의 협력과 ‘비동맹정책’ 및 ‘반제국주의’의 이념의 틀 안에서 해외 인도인을 바라보는 네루의 외교정책 기조에서 비롯됨. 인도 정부는 해외 인도인에게 거주하고 있는 국가에서 인종차별 반대와 반제국주의 운동에 원주민과 함께 참여하여 현지 국가의 발전을 도모하라고 권유함.
 - 인도 국민회의 소속 인디라 간디 정부(1966~1977년/1980~1984년), 라지브 간디 정부(1984~1989년)에 이르기까지 인도 정부의 해외 인도인 정책에는 네루의 외교 노선인 해외 인도인에 대한 소극적 개입의 태도를 유지하는 편임.
 - 1970년대 중반부터 인도 경제 위기 극복에 걸프 국가 NRIs 오일달러의 중요성을 인식하기 시작하면서 라지브 간디 정부

부터 해외 인도인에 대해 다소 적극적인 정책을 검토하기 시작함. 1987년부터 시작된 남태평양 피지 원주민 군부의 쿠데타로 피지 내 인도인이 핍박을 당하자 피지 사태에 대해 비판적 논평을 내는 인도 정부의 외교적 태도에서 발견됨. 그러나 피지의 인도인 보호를 위한 구체적 행동은 없었기 때문에 현지 인도인에게 직접적인 도움이 되지 못했음.

- 1980년대 말부터 구체화된 인도 경제 위기에 걸프 지역 노동자 송금의 중요성을 확실히 인식하고 인도 정부는 새로운 이민 법안 도입을 통해 걸프 지역 노동자를 보호하는 등 적극적인 정책을 펴. 또한 인도 정부는 걸프 전쟁 기간에 외무부 산하 ‘해외인도인담당국(Overseas Indians Divisions)’을 중심으로 쿠웨이트로부터 15만 명의 인도인을 철수시키는 데에 적극적 태도를 보임.
- 1980년대 말부터 불어닥친 경제 위기와 1990년 걸프 전쟁 발발로 걸프 지역에서 유입되던 오일달러가 멈추고 보유 외환이 바닥나자 인도 정부는 국제통화기금(IMF)으로부터 구제금융을 받게 됨. 외환위기 직후 인도 정부는 NRIs의 모국 투자가 국가 발전에 기여할 수 있다는 인식을 인도 국내외적으로 확산시키고, NRIs의 국내 투자를 뒷받침할 수 있는 유인 정책을 포함한 새로운 디아스포라 정책을 개발했음. ‘인도개발채권’, ‘인도회생채권’, ‘인도새천년예금’을 발행해 NRIs의 본국 투자를 유인하는 다양한 프로그램 도입이 여기에 해당함.
- 적극적인 해외 인도인 정책은 인도국민당(BJP) 정부 들어 본격화되었음. BJP 정권은 1999년 PIO를 대상으로 ‘PIO 카드(재외인도동포 카드)’를 발급했는데, 이를 통해 NRIs에 비해

PIO에 상대적으로 무관심했던 인도 정부의 태도에 변화를 보여 줌. PIO 카드 발급은 북미와 유럽, 호주 등 소위 선진국의 시민권을 취득해 경제력이 있는 PIO 해외 인도인을 투자 대상으로 삼겠다는 인도 정부의 의지 표명이었음. 그러나 재외동포를 체류 국가의 경제 수준에 따라 차별한다는 비판에 따라 2003년 PIO 카드를 모든 국가의 PIO에게 적용하기 시작함.

- 인도 정부는 2006년 ‘해외 인도인 시민권 카드(OCI 카드: Overseas Citizenship of India Card)’를 도입하여 PIO와 그 자녀들이 카드를 신청할 경우 이를 취득할 수 있도록 관련 법 조항도 개정하였음. OCI 카드는 체류 기간이 180일로 제한되고 유효 기간이 15년인 PIO 카드의 불편함을 없앴.
- BJP 정부의 적극적인 해외 인도인 정책에 따라 2000년 외무부 산하에 ‘디아스포라담당국(Diaspora Division in the Ministry of External Affairs)’이 설치되고, 2002년에는 디아스포라의 지위·요구·역할 등에 대한 종합 보고서를 작성하고 이에 따른 정책 제안을 하는 ‘인도인디아스포라고위급위원회(High Level Committee of the Indian Diaspora)’가 발족했음. 이 위원회는 2003년 ‘해외 인도인의 날(PBD: Pravasi Bharatiya Divas,)’의 제정을 촉구해 2004년부터 제1회 PBD 대회가 시작됨. 2004년에 장관급 독립 부처인 ‘해외인도인동포부(MOIA: the Ministry for Overseas Indian Affairs)’가 창설됨.
- 2014년 총리에 오른 BJP 소속의 모디는 모국을 방문하는 해외 인도인에게 출입국과 체류 편의를 제공하기 위해 기존의 PIO 카드를 OCI 카드 하나로 통합시킴. PIO에게 OCI 카드

소지를 전면 허용한 인도 정부는 PIO의 모국과의 연계를 강화해 모국 방문과 경제적 투자를 유인하기 위해 적극적으로 노력하고 있음.

- 모디 정부는 기존 정권들과 달리 해외 인도인을 대상으로 하는 대규모 집회를 통해 해외 인도인에게 모국에 경제적 투자를 하라고 역설하고 있음. 모디 총리는 인도인 디아스포라가 거주국에서는 인도인의 명예를 드높이고, 동시에 모국의 발전을 위해 이바지하는 ‘해외 인도대사’가 되어 줄 것을 대규모 대중 집회에서 역설함.

○ 인도 정부 디아스포라 정책의 가장 큰 특성은 영국 제국주의 시기에 노동자로 진출한 동남아, 카리브해, 남태평양 피지, 아프리카 일대의 재외인도인동포(PIO), 즉 ‘구디아스포라’와 소위 서구 선진국에 정착한 부유한 PIO, 다시 말해 ‘신디아스포라’를 구분하고, 구디아스포라를 차별하는 정책을 지속해 왔다는 점임. 오늘날까지도 소위 구디아스포라에 해당하는 PIO와의 정책적 연결은 신디아스포라 PIO에 비해 소원한데, 이는 이들의 경제력이 약하다는 이유에서임.

○ 인도 정부의 서구 선진국 디아스포라 투자를 유인하는 과정에서 북미와 영국의 힌두 디아스포라의 본국 정치에 대한 적극적 개입이 오히려 인도 통합에 부정적 영향으로 작용함. 특히 극우 힌두 디아스포라의 인도 국내 힌두 극우 집단에 대한 막대한 재정적 후원금은 소수 집단인 무슬림과 기독교인을 타자화하고 이들의 강제 개종에 사용되는 ‘증오 머니(hate money)’의 원천이 됨.

제4장 재외동포 생활 실태 연구의 방향과 과제

1. 연구 대상 및 내용

- 이 연구의 대상은 ‘재외동포’임. 이 연구에서는 해외 체류 재외동포와 순환 및 귀환 이주자들을 다룸.
- 단순히 모국을 ‘떠나’ 생활하는 차원을 넘어 모국과 거주국 간의 쌍방향적 인구이동이 활발해지고 있으며, 거주국에 살면서도 모국과 긴밀한 관계를 이어 가는 것이 일반화되고 있다는 점에 주목함.
- 자신의 모국을 떠나 거주국의 소수자로 살아가는 사람들의 경험과 생활을 이해하려는 접근이 필요.
 - 모국을 떠나 생활하면서 고향 상실감을 경험하는 한편 현지 사회로부터 국외자들로 취급되는 경향이 짙은 일부 올드타이머들의 생활 실태를 파악하는 데는 재외동포 거주국의 소수민족 정책을 검토.
 - 재외동포 3세, 4세로 넘어올수록 모국에 대한 기억은 간접적으로 경험한 것이 되고, 거주 국가에서의 가치관과 삶의 양식에 능동적으로 대응하거나 동화되는 경우가 늘어 감. 이는 재외동포 집단 내에서의 분화 요인으로 작용하기도 함.
 - 거주국에서 재외동포들을 대우하는 방식과 더불어 재외동포들이 어떤 방식으로 적응을 시도하고 있는지, 그리고 이들 내부의 생활 경험과 적응 및 동화 양상에서의 분화 양상은 어떠한지를 다차원적으로 검토할 필요가 있음.
- 거주국에서 다시 한국으로 돌아오거나 한국에 상당 기간 체류하

는 귀환 이주자들의 특수성을 반영한 접근이 필요함.

- 이동을 결정하게 된 배경은 무엇이며, 모국 재정착 이후 경험하게 된 생활상의 변화는 어떠한지, 그리고 귀환 이주 과정에서 새로운 차별과 부적응은 없는지 등에 대한 분석이 요구됨.

□ ‘이동’과 ‘연계’에 초점을 맞추어 이후의 재외동포 생활 실태 연구에서는 재외동포의 삶과 이동, 거주국과 모국의 관계 양상에 영향을 미치는 요인들이 포괄적으로 검토되어야 함.

○ 재외동포들의 정주나 이동에 영향을 미치는 체류자격에서부터 개인과 가족의 경제활동과 교육 수준 등과 같은 인구사회학적 요인 그리고 이들의 이동에 영향을 미치는 사회적 자본과 비공식적 네트워크를 망라하여 검토해야 함.

- 단, 모든 영역을 포괄하기보다는 각국의 주요 쟁점을 중심으로 유연하게 구성하는 방안이 현실적일 것.

○ 재외동포 개인 수준의 생활수준 파악과 더불어 거주국과 모국의 사회, 경제적 여건을 분석하는 것 역시 필요함.

- 개인이 가진 인구사회학적 속성을 비롯하여 재외동포로 성장하는 과정에서 구축한 독특한 신념과 가치 체계 역시 재외동포들의 이동, 거주국 및 모국과의 관계에 지대한 영향을 미치기 때문임.
- 거주국과 모국의 사회 계층구조나 상대적 박탈의 수준, 통합이나 동화의 정도, 그리고 고용기회나 소득분배의 양상 등 모국과 거주국의 사회경제적 요인들이 복합적으로 재외동포의 이동과 생활에 관여하기도 함.

○ 모국과 거주국의 정책적 개입 역시 검토될 필요 있음.

- 재외동포들이 거주하는 혹은 거주했던 국가에서의 소수민족에 대한 처우는 물론 거주국과 모국인 한국의 법, 관행, 제도, 나아가 양국 간의 관계, 각종 협정 등이 해당됨.
- 양국의 개입 방식에 따라 앞서 논한 재외동포의 이동, 모국 및 거주국과의 관계가 상당히 달라질 수 있음.

2. 연구 방법

□ 재외동포 생활 실태 연구는 재외동포가 주로 거주하는 주요 국가들을 중심으로 점진적으로 범위를 확장해 나가는 것이 필요하므로 재외동포 생활 실태 연구는 지역을 넓혀 가며 다년간 연구로 진행할 것을 제안함.

□ 향후 재외동포 생활 실태 연구는 연구 내용에 맞춰 크게 현지 조사 및 현지 네트워크를 활용하는 것과 국내 연구기관과의 협동 연구 두 축으로 구성.

○ 전자는 주로 해외에 거주하고 있는 재외동포의 생활 실태를 파악하기 위한 것임.

- 현지 전문가와의 네트워크 구축을 기초로, 거주국에서 재외동포의 생활 실태를 파악함. 이때 정확한 재외동포 규모 파악을 위한 자료 수집 및 실태조사를 위한 표본 구성 방안을 마련하는 것이 주요한 과제가 될 것임.

○ 후자는 순환 및 귀환 이주자들, 특히 단기 체류자보다는 장기적으

로 국내에 거주하고 있는 이주자들을 중심으로 이들의 거주국과의 관계와 모국에서의 생활, 원주민과의 관계를 분석하기 위한 것임.

- 순환 및 귀환 이주자들의 고용, 주거, 교육, 보건 등 다양한 영역에서의 욕구 파악을 위해 국내 연구기관, 학회와의 협업을 추진하며, 재외동포 자체 조직들과의 긴밀한 협조 체계를 구축함.

3. 해외 거주 재외동포의 생활 실태와 정책 과제

□ 러시아

○ 러시아에 거주하는 한인들은 ‘고려인’이라고 통칭되고 있음. 고려인이라는 용어는 구소련 시기 1923년 한민족을 위해 설립되어 발행된 ‘С е н б о н(선봉)’신문에서 처음으로 사용되었던 ‘고려말’에서 유래했으며, 1938년 ‘Л е н и н к и ч и(레닌기치)’에서 소련에 거주하는 한인을 ‘고려(Koryo) 사람(또는 고려인)’이라는 명칭으로 사용하기 시작함.

- 구소련 사회에서 중앙아시아 한인을 공식적으로 ‘고려인’으로 부르기 시작한 것은 1990년 5월 모스크바에서 개최되었던 재소동포연합회에서 한국과 조선이라는 명칭이 남북한 분단 상황에서 정치적 오해를 낳을 수 있다는 판단하에 ‘고려인’이라는 명칭에 합의한 결과임.

○ 러시아 재외동포 현황

- 러시아의 재외동포는 16만 9933명으로 대한민국 인구 대비 러시아 재외동포 비율은 0.33%를 차지함.
- 이들은 주러시아 대사관이 관할하는 지역(중앙관구(모스크

바등), 남부관구·북카프카즈, 불가관구, 우랄관구)에 가장 많이 거주하고 있으며, 블라디보스토크, 유즈노사할린스크, 이르쿠츠크, 상트페테르부르크의 순으로 거주 비율이 높은 것으로 나타났다.

- 러시아 재외동포의 거주 자격별 현황을 살펴보면 전체 러시아 재외동포 16만 9933명 중 96.2%가 외국 국적 동포이며 3.9%가 재외국민임.

○ 러시아 재외동포 이주의 역사

- 1863년 기근과 압제에 떠밀려 평안도, 함경도에서 다수의 한인이 러시아의 극동 지역인 연해주로 이주했음. 이후 연해주는 이주 한인들이 가장 많이 모여 살던 정착지였고, 항일 독립운동의 근거지가 되었음.
- 1937년 스탈린 정부의 강제 이주 정책이 실시되면서 연해주에 거주하던 약 20만 명의 고려인들이 중앙아시아로 강제 이주됨.
- 1953년 스탈린 사망 이후 거주지 제한이 풀리면서 당시 85%에 달하는 고려인들이 자녀 교육, 경제적 이유로 대도시로 이주함.
- 1991년 소연방 해체 이후 1993년 「고려인 명예회복법」 통과를 계기로 1993~1994년 다시 대규모의 고려인 이주.

○ 러시아 재외동포 생활 실태와 이슈

- 러시아 고려인의 정체성은 고국과 오랜 기간 격리된 환경에서 하나의 새로운 형태로 형성.
 - 러시아어를 모국어로 인식하고 있으며, 현지 고려인들의 한

국어 사용 능력은 전반적으로 낮은 수준임.

- 한국에 대한 관심은 여전히 강하며, 특히 한국어에 대한 젊은 층의 관심은 매우 높음.
- 구소련의 해체에 따라 아파트 구입 등은 경제력을 필요로 함. 주거 문제는 과거에 비해 중요한 이슈로 대두.
- 과거 구소련 시기 높은 교육열을 보였던 고려인들은 경제적 부담으로 인해 교육적 한계에 부딪히고 있음.
- 한국 정부 및 관련 기관에서 고려인에 대한 장학금 지원 및 장학생 선발 제도의 확대 필요.
- 결혼과 가족관계 관련해서 현재까지 러시아 고려인의 대부분은 순수한 한민족 혈통을 유지함과 동시에 타민족 또는 타국적 출신의 사람과의 결혼에도 개방적인 태도임.
- 한국인 및 한국에 대한 인식은 긍정적임. 다수의 고려인들에게 한국은 동족 국가이면서 경제성장을 이룬 나라로 인식되고 있음. 한국 문화에 대한 접근성도 높았음.

□ 중앙아시아

○ 중앙아시아 재외동포 현황

- 중앙아시아 재외동포는 2019년 현재 우즈베키스탄 17만 7270명, 카자흐스탄 10만 9923명, 키르기스스탄 1만 8515명, 투르크메니스탄 1482명, 타지키스탄 759명으로 전체 30만 7949명으로, 중앙아시아 인구의 0.43% 정도를 차지함.

○ 중앙아시아 재외동포 역사

- 조선 말기와 일본 식민지기 극동 러시아로 한인 이주, 1937년

중앙아시아 지역으로 고려인 강제 이주. 척박한 경작지, 거주 이동 제한 등 어려움 극복하고 경제적으로 안정 및 정착.

○ 중앙아시아 재외동포 생활 실태

- 도시(카자흐스탄의 알마티와 우즈베키스탄의 타슈켄트시) 거주 비율이 매우 높음.
- 강제 이주 후 소련 붕괴 전까지는 집단농장에서 농지를 임차해 경작하는 방식의 고본질로 여유 있는 경제생활을 누렸고, 1960년대부터는 소련 사회 각 분야에 고려인이 진출함.
- 하지만 소련 해체 후 사회경제적 환경 악화, 즉 고려인이 주로 사용하던 러시아어에서 각국 토착어로 공식어가 변경되면서 사회적으로 불이익을 당하게 됨. 상대적으로 카자흐스탄의 고려인 지위는 높은 편이지만, 우즈베키스탄에서는 여전히 120개 소수민족 중 하나로 열악함.
- 모국어는 주로 러시아어. 한국어 학습과 한국 이주 열망이 높음.

□ 일본

- 재일 재외동포는 2018년 12월 말 기준으로 총 82만 4977명으로 전체 재외동포의 11.01%를 차지하여 중국, 미국에 이어 세 번째로 큰 규모임.
- 재일 한인사회는 구성원들의 자의에 의해 출발된 사회가 아니라 주로 외적 강제에 의해 형성되었음. 즉 일본의 식민지 지배의 산물이라는 점에서 가장 많은 문제를 안고 있다는 특징을 지님.
- 다른 한편으로는 1980년대 이후 일본의 경제 호황 국면에서 새로운 세대들이 경제적 이유 등으로 일본으로 건너가 '뉴커머' 집

단을 형성하고 있으며, 최소 6만 명 이상으로 추정되는 불법체류 자들도 있음.

- 재일동포 2세 이후 일본 사회에 뿌리내리고자 하는 흐름이 강화되어 귀화자가 꾸준히 증가하고 있음. 4세까지 내려오면서 이전의 본국 지향적인 정체성보다는 일본 내 정착하고 차별받지 않고 자 하는 욕구가 강하게 나타나고 있음.
- 지방참정권 부여 문제에서 나타나듯이 여전히 일본 사회에서의 차별은 제도적으로 존재함. 앞으로 남북 이념 대립의 관점이 반영되어 왔던 그간의 재일동포 지원 정책은 정치적 이념의 틀이나 본국 지향적인 관점에서 벗어나 그들이 생활하는 터전으로 일본 사회 내에서 차별받지 않고 자신의 정체성을 찾을 수 있도록 지원하는 방향으로 변화하여야 할 것임.

4. 국내 외국 국적 동포의 경제활동 실태와 정책 과제

□ 재외동포정책의 변화

- 재외동포법 제정과 취업관리제
 - 외국 국적 동포에 대한 취업 활동 허용을 포함한 문호 개방은 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(1999. 12. 3.)의 시행에서 비롯함.
 - 헌법 불합치 판정에 따른 제도 개선 요구와 현실적으로 중국동포를 중심으로 국내 취업 수요가 증대함에 따라 정부는 2002년 12월 취업관리제를 도입하여 서비스업 분야 취업을 허용.
- 특례고용허가제와 방문취입제의 시행

- 산업연수생제도로 운영되어 오던 비전문외국인력제도는 2004년 8월 17일 외국인 고용허가제도로 바뀌게 됨. 이에 따라 동포를 대상으로 시행되어 오던 취업관리제는 고용허가제로 편입되면서 외국인력 정책의 틀에서 관리.
- 2007년 3월 4일에는 방문취업제를 도입하여 중국 및 CIS (러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 우크라이나, 키르기스스탄, 타지키스탄) 동포의 국내 취업을 허용.

○ 제외동포 체류자격과 영주자격제 부여

- 2008년 1월 1일에는 제한적으로 중국동포들에게 재외동포 체류자격(F-4)을 부여하고 일정한 자격을 갖춘 경우 방문취업 자격 이후 재외동포 체류자격 변경을 허용.

□ 외국 국적 동포의 경제활동 실태

○ 제외동포 생산가능인구의 특성

- 방문취업 동포와 재외동포의 연령별 분포를 보면 방문취업비자 소지자는 50대 계층이 많은 반면에 재외동포 자격자는 60대가 가장 많음. 추세적으로 보면 두 비자 모두 청년층 연령 비중이 감소하고 고령층 비중이 증가함.

○ 제외동포 경제활동 실태

- 방문취업 자격과 재외동포 체류자격자를 합하면 동포 취업자 수는 36만 9500명으로 전체 외국인 취업자 수의 41.8%를 차지.
- 동포들의 실업률을 보면 방문취업 자격자의 경우 4.0%이고 재외동포는 이보다 높은 5.9%로 두 집단 모두 우리나라 전체 실업률 4.0%보다 더 높음.

- 방문취업 자격자의 경우 2018년 기준으로 건설업과 광공업 취업자 비중이 각각 30.3%와 29.9%로 가장 많은 비중을 차지함. 재외동포 체류자격자는 광공업 종사자 비중이 38.3%로 많음. 그다음으로 사업개인공공서비스 25.5%, 도소매음식숙박업 21.2%의 순임.
- 재외동포 자격자의 직업별 분포를 보면 전문가 종사자 비중은 높지 않음. 여전히 단순기계조작 및 조립 종사자나 단순노무 종사자 비중이 높은데 2018년 기준으로 두 직종 종사자 비중이 62.9%를 차지.
- 방문취업이나 재외동포 모두 상대적으로 이민자 전체 임금보다는 높은 수준임.. 즉 200만~300만 원 수준을 보면 방문취업과 재외동포가 각각 55.0%와 50.0%이고 300만 원 이상은 각각 14.1%로 전체 외국인보다는 비중이 약간 더 많음.

□ 정책 과제

- 단기적으로 동포 인적자원의 활용 강화라는 관점에서 방문취업제도의 허용 분야를 확대할 필요가 있음.
 - 방문취업 허용 분야를 현재와 같은 포지티브 방식에서 벗어나 네거티브 방식으로 전환하고 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치는 분야를 중심으로 건설업 취업등록제와 같이 규제 방식으로 접근할 필요가 있음.
- 동포의 취업 알선 지원과 같은 노동시장 지원 정책 강화.
 - 동포 취업 알선 체계의 재구축, 직업능력개발 지원 강화.
- 중장기적으로 동포의 고령화 및 이들의 정주화에 대해 보다 적극

적인 대비가 필요.

- 동포 자녀 세대의 노동시장 통합 정책의 강화.

제2부 중국동포에 대한 사례 연구: 연변 지역을 중심으로

제5장 중국의 부빈정책

1. 중국 부빈정책의 개념과 역사

- 중국의 부빈정책은 기존 사회보장정책과 별도 체계를 가진 전 정부적 정책으로 주로 빈곤이 심화된 농촌 지역을 중심으로 경제개발과 인프라 정비, 필요 시 대규모 이주 등을 통하여 지역 전체의 빈곤 탈출을 도모하는 정책임.
- 부빈(poverty alleviation)의 의미는 빈곤자들의 합법적 권리 보장과 경제적 부담을 줄여 주고자 하는 것으로 빈곤 완화, 빈곤 삭감의 의미임.
- 특히 농촌 부빈정책의 의미에 대해서는 국가기관, 기업사업 단위, 사회단체 및 개인이 정책, 자금, 물자 지적 능력 등을 지원하는 방식을 통하여 부빈 개발 대상자가 생산, 생활 여건을 개선하고 자기개발 능력을 증진하여 빈곤에서 벗어나 부유한 삶을 위한 활동을 실현할 수 있도록 돕는 것을 말함(지린성 농촌부빈개발조례, 2016. 5. 27.).
- 부빈정책의 범위는 사회부조, 사회 조직, 빈곤 지역 개발능력 강화 산업 개발, 취업 기회, 이주, 교육 건강 환경보호 등 9개 영역

에 이룸. 이는 단순히 기존 빈곤정책을 확충한 것이 아니라 전통적 빈곤정책의 영역을 넘어 다양한 정부 부처에 관련된 빈곤정책이라 할 수 있음.

□ 부빈정책의 배경은 농촌 지역의 빈곤 심화가 주요 요소임. 특히 도시와 농촌 간 소득 격차 및 농촌의 절대 빈곤 만성화 현상을 해결하기 위해서는 새로운 빈곤정책이 필요했으며, 이에 대한 중국 정부의 인식이 부빈정책으로 나타난 것으로 볼 수 있음.

○ 농촌사회 보장에 관한 제도 범위는 농촌양로보험제도, 농촌합작의료제도, 농촌최저생활보장제도, 농촌사회복지제도, 농촌오보호제도, 농촌부빈제도, 실지농민사회보장으로 구분할 수 있음. 이때 농촌부빈제도는 기존의 사회보장제도와 독립된 제도로 볼 수 있음.

□ 중국의 부빈정책은 단기적으로는 농촌 지역의 만성적 빈곤을 해소한다는 목표로 나타나지만, 이는 ‘모두가 잘사는 사회주의 강국 건설’이라는 장기적 목표 달성을 위한 정책 수단으로 볼 수 있음.

○ 부빈정책은 범정부 차원의 다양한 주체에 의해 정책 실행이 이루어지는 가운데, 중앙정부 차원의 정책 과정은 민정부, 교육부 등 14개 부처가 국무원 부빈사무국과의 조정을 거쳐 사업을 확정함. 이에 대한 재정은 재정부를 통하여 중국농업은행 융자 자금으로 집행됨.

○ 부빈정책의 지방정부 차원의 정책 과정은 각 성급 정부가 실행 책임을 맡아 이루어짐. 성급 정부의 부빈개발사무국 이하 각 현시, 향진정부 및 촌정부가 부빈 계획을 수립하고 시행함.

2. 중국 부빈정책의 발전과 성과

- 기존의 농촌사회보장제도에는 농촌사회보험, 최저생활보장제도, 오
보호제도를 중심으로 이루어진 가운데 농촌 주민 빈곤 완화를 위한
농촌 부빈정책의 전개가 이루어짐.
- 1978년 개혁개방 이후 농촌의 빈곤정책은 먹고사는 온포 문제의
해결에 집중되어 경제발전을 통한 빈곤 구제, 일자리 창출을 위한
빈곤 구제의 방향, 즉 개발형 빈곤정책이 이루어지기 시작하였음.
본격적인 중국 정부의 조직적 전개는 1986년 이후부터 시작되며
빈곤현 지정을 통해 구체화됨. 전체 331개 현이 국가 지정 빈곤
현으로 지정되며 빈곤대책 자금의 집중 투입을 통해 자활 조성,
농촌 인프라 구축 등이 중점적으로 이루어짐.
- 2000년대 이후 중국농촌부빈개발계획의 책정으로 종합적 부빈
정책의 전개가 이루어짐. 이때 주요 특징은 부빈과 사회보장의 조
화, 빈곤 해소를 위한 산업 발전 및 사회 조직의 자원 동원, 정부
등의 재정 지원과 빈곤 지역의 자활 촉진 등을 강조하는 것으로
나타남.
- 2013년 이후의 부빈정책은 ‘정준부빈’으로 보다 치밀해지는 과
정을 보임. 정준부빈은 정책 실천에서의 사실 중시, 지역 실정에
맞는 구체적 대책 강구, 상황에 따른 지도력 및 치밀한 빈곤대책
을 통한 빈곤 해소의 맥락에서 등장한 것으로, 정확한 목표 대상
설정 및 자원 배분을 의미함. 원조 대상과 방법에 대한 정교화, 탈
빈곤의 평가, 부빈 인력 및 사업 감독의 정교화를 구체적인 내용
으로 함.

□ 부빈정책 전개 이후 농촌 빈곤 인구는 2010년 17.2%에서 2015년 5.7%로 급감하는 결과를 보였으며, 2017년 3.1%로 감소하는 빈곤 삭감이 이루어짐.

○ 농촌 빈곤 해소에는 광범위한 부빈정책의 영향이 큰 것으로 볼 수 있음. 특히 농촌 주민 재정 부담 경감, 농업보조정책 및 농산물 최저가격보장제도를 통한 소득 증가, 사회보장의 이전소득 증가, 의료비 등 생활비 지출 감소를 통한 빈곤 해소 정책이 구체적으로 영향을 주었다고 할 수 있음.

○ 농민재정 부담 경감 정책은 농지세 개혁, 각종 촌정부 차원에서의 징수세 폐지 등을 통한 농업세 및 관련 행정 비용의 해소를 통해 이루어짐. 농업보조정책에는 농업 생산 비용을 경감시킴으로써 농민 소득 증가를 유도하는 식량재배 농민 직접 보조, 우량 품종에 대한 보조, 농기계 구입 보조 등의 정책이 포함됨.

○ 농촌사회보장제도는 부빈정책과 함께 빈곤 구제에 영향을 미친 것으로 평가됨. 연금제도 및 의료보험의 농민에 대한 확대로 가계 의료비 지출 감소 등의 효과를 가져옴. 즉 사회보장의 적용 범위를 확대하고 급여 수준 증가 정책을 통해 농민 소득 증가에 영향을 준 것으로 평가됨.

3. 중국 농촌 부빈정책의 특징과 시사점

□ 중국의 부빈정책은 지속적인 시행을 통하여 빈곤율을 급속하게 낮추는 데에 성공하며 국제적 관심이 높은 정책임.

○ 1980년대 이후 강력하게 추진해 온 부빈정책의 가장 큰 특징은 지방의 기초 행정지역 단위로 '빈곤현'을 지정하여 그 지역 전체

의 탈빈곤을 시도했다는 것에서 찾을 수 있음.

- 중국의 부빈정책은 빈곤 지역 혹은 빈곤 인구를 정책의 계획과 실행에 적극적으로 참여시키는 농민 참가형 정책이라는 점에 큰 특징이 있음.
- 중국의 부빈정책은 중앙정부의 행정조직뿐만 아니라 빈곤 해소에 도움이 되는 모든 사회조직을 총동원하고 있다는 것에도 그 특징이 있음. 따라서 중국의 부빈정책은 농촌 빈곤 문제에 대한 정부 조직이나 정부 재원의 투입이라는 차원을 넘어서 자원 동원을 행하고 있음.
- 중국의 농촌 부빈정책의 결과 농촌 빈곤 인구는 매년 감소되어 왔으나, 최근 들어 빈곤 인구의 감소 속도가 줄어들고 있는 상황임. 주된 요인으로는 빈곤 인구의 분산화, 빈곤 인구의 고착화, 경제성장의 완만화 등이 지적되고 있음.
- 지린성은 중국의 성으로는 최초로 농촌부빈개발조례를 제정하여 부빈정책을 추진해 오고 있음. 지린성 조례는 농촌의 부빈 개발, 빈곤 지역의 생산생활 조건의 개선과 빈곤 지역 경제사회 발전 및 농촌 빈곤 인구의 탈빈곤을 추진하는 것을 목적으로 하고 있음. 전반적으로 보면 빈곤 지구 농민과 일반 농민의 소득 격차가 줄어들고 있으며, 소득증가율도 전국 평균보다 빠르게 증가하고 있음.
- 중국의 부빈정책은 30여 년에 걸친 장기적 정책으로 대상을 개인에서 지역 단위로 확대하고, 빈곤선의 설정 또한 시대적 환경에 따라 수정을 거듭해 온 진화적 정책이라고 할 수 있음.

- 부빈정책은 사회보장제도, 공공부조제도와 연계 강화하여 발전적 과정을 거쳐 왔음. 빈곤 현장 또는 현실에 기초한 실사구시의 이념을 반영한 정준부빈의 맥락에 기반하고 있음. 이는 빈곤 지원 과정의 명확한 대상 및 실행 과정에 대한 대책으로, 목표 효율성의 저하, 복지 사각지대 발생, 주민 복지 체감도의 저하 등의 문제점을 안고 있는 한국의 사회복지 전달체계에 시사하는 바가 있음.
- 빈곤선 수준의 변화 과정에서 OECD 평균 기준보다 낮으며 중국 내 최저임금보다 2~3배 낮게 설정된 점, 최저임금 설정에서 농촌과 도시 간 지역 격차가 확대된 점 등은 중국 빈곤정책의 한계로 나타나고 있음.
- 개발형 부빈정책의 전개에 따라 탈빈곤이 이루어지는 가운데 감소 규모는 한정적임. 이는 스스로 탈빈곤 능력을 가지지 못한 장애인 및 노인 등 빈곤 핵심층이 고착화되는 현실을 보여 주는 것임. 부빈정책과 최저생활보장 정책의 통합이 강조되는 것은 이러한 계층의 보장을 위한 부분이 있음.
- 각급 정부뿐만 아니라 공산당 조직이 깊숙이 관여하여 당과 정부에 의해 자원을 총동원하는 중국의 부빈정책은 정부의 탈빈곤에 대한 의지를 엿볼 수 있으나, 이는 부빈정책의 추진 과정에서 공급자의 전문성 부족과 수요자의 탈빈곤에 대한 의지의 약화라는 부작용을 낳았음. 아울러 정부 자원 투자 의존과 그에 따른 한계는 곧 지역 간 형평성 문제를 야기할 수 있음을 시사하고 있음.

제6장 중국동포의 생활 실태: 연변 지역을 중심으로

1. 연변 조선족 중국동포의 인구사회학적 특성

- 중국 조선족 인구는 1953년 이후 지속적 증가가 있었으나 1990년 이후 연평균 증가율이 0.03%에 그치면서 대체로 정체된 상태였음. 이후 2000년부터 2010년까지 감소되어 마이너스 성장을 기록하고 있음.
- 조선족 인구의 연령별 구조는 1990년 중위연령 27.45세에서 2000년 35.61세, 2010년에는 43.01세를 나타내어 조선족 인구의 고령화가 초래되고 있음을 볼 수 있음.
- 조선족 인구의 성별 구조는 2010년 성비 98.93으로 여성 인구가 남성 인구보다 많은 상황임. 연령별 성비의 최고점과 최저점의 변화, 즉 1990년 0~4세 105.32, 45~49세 93.97이며, 2000년 25~29세 107.56, 50~54세 99.85, 2010년 35~39세 110.75, 55~59세 96.76으로 나타나고 있는 점을 통해 최고점의 변화는 여성 인구의 유출과 관련되며 최저점의 변화는 여성의 유출과 남성 사망률의 하락으로 연관 지을 수 있음.
- 중국 조선족 인구는 특히 1990년을 기점으로 개혁개방과 한중 수교의 영향으로 인구학적, 사회경제적, 지역적 특성의 변화를 보이고 있음.
- 사회경제적 특성은 1차산업 인구의 감소와 3차산업 인구의 급격한 증가, 그리고 2차산업 인구의 유지라는 형태를 보이고 있음.
- 지역적 특성의 변화는 전통적 거주 지역이었던 동북 3성과 내몽골 동부에서 중국 개혁개방 지역과 한국 기업 진출 지역인 화남과

화동 지역으로 이동하는 양상을 보임. 이는 중국 56개 민족 가운데 국내 및 국외 이동의 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 이동 규모 또한 한족을 제외하고 가장 크게 나타남.

- 인구사회학적 변화에서는 초혼연령의 상승, 유배우 비율의 감소와 미혼, 이혼, 사별의 경우는 지속적으로 증가하고 있음. 또한 조선족 인구의 출산율은 한국보다 낮으며, 고령화 또한 가장 빠른 속도로 진행되고 있음.

2. 연변 지역 최저생활보장제도의 실태

□ 중국은 상하이를 시점으로 1993년 6월 1일 최저생활보장제도를 시행하였음. 1997년 9월 국무원에서는 ‘전국적으로 도시주민최저생활보장제도를 건립할 데 관한 통지(关于在全国建立城市军民最低生活保障制度的通知)’를 발표하고, 최저생활보장 수급자의 범위, 평가 기준, 자금 조달 등의 내용에 대하여 규정하였음. 이로부터 중국 정부는 최저생활보장제도를 통하여 도시 빈곤 문제를 해결하고자 하였음.

- 중국 최저생활보장제도의 발전은 탐색적 추진 단계(1993~1997. 9), 보급 및 확립 단계(1997. 9~1999. 10), 완선(完善)·규범화 단계(1999. 11~2008. 8), 전면적 법제화 단계(2008. 8~현재)를 거쳐 비교적 완성된 제도로 성장하였음.
- 연변자치주의 최저생활보장 정책은 지린성 민정청에서 규정한 ‘지린성최저생활보장공작규정(임시실행)》통지(吉林省民政厅关于印发吉林省最低生活保障工作规程(暂行)的通知)’의 규정에 따라 실행함.

- 2011년부터 2018년까지 도시 최저생활보장 인원수는 농촌에 비하여 하락폭이 큼. 특히 2012년 연변 도시 빈곤인 수는 급격히 하락하였음. 이는 연변의 도시 빈곤인 수가 전반적으로 감소되는 것으로 추정할 수 있음.
- 최저생활보장금의 기본 수준을 정해 놓고 실제 가정의 경제적 상황에 따라 맞춤형 구조 정책을 실시하기 때문에 자금을 합리적으로 이용할 수 있으며, 실제로 발급받을 수 있는 금액의 차이가 현저히 큼.
- 연변 최저생활보장 정책의 문제점으로 대상자 소득 파악의 곤란, 최저생활보장금 표준의 지역적 격차, 전문인력의 부족, 제한된 민정부의 권한, 중앙정부와 지방정부 역할 분담의 불명확성, 단일화된 빈곤 부축 방식, 통일된 법적 제도의 부재 등이 지적됨.
- 연변자치주의 최저생활보장 정책의 개선을 위해서는 빈곤구 체계를 최적화하고, 최저생활보장제도의 공정성을 강화해야 하며, 관리체제를 개선하고 법제 건설을 강화해야 함.
- 연변자치주 도시의 탈빈곤은 주로 최저생활보장과 맞춤형 구조 정책을 통하여 실행되고 있음. 이러한 구조 형태는 도시 빈곤층의 기본 생계 문제를 해결하는 데는 적극적인 역할을 하고 있으나 상대적 빈곤의 문제는 해결하지 못하고 있는 상황임.

3. 연변 지역 농촌 고령자 빈곤과 부민사업

- 1985년 2월 설립된 지린성 한족 Y촌은 지린성 쑹위안시(松原市) 첸안현(乾安县)에 위치하고 있으며, 2015년 빈곤촌으로 지정됨. 마

을 Y에는 1개의 자연 둔(屯)과 3개의 마을이 있음. 마을에는 245호의 가구가 있으며, 인구는 668명, 상주 인구는 350명, 이동 인구는 318명, 60세 이상의 노인은 130여 명임. 마을 전체에 76가구 135명의 빈곤인이 있고, 기록된 빈곤 노인은 90명으로, 전체 상주 인구의 22%를 차지하며, 전체 노인인구의 69.2 %를 차지하고 있음.

□ 한족 Y촌의 부빈사업은 현(縣)·진(鎮)정부에 의해 추진되고 있으며, 기업 및 사회단체의 적극적인 참여도 이루어짐으로써 빈곤층의 적극적인 참여 유도를 이끌어 냄. 또한 한족 Y촌은 지역의 산업에 초점을 두고 인프라 건설을 강화하고, 농업산업화 과정을 적극적으로 촉진하였으며, 농업협동조합을 적극적으로 지도 육성하였음.

□ 한족 Y촌은 2018년 말 농촌경제 총소득이 2730만 위안에 달했으며, 1인당 순소득은 1만 1000위안으로 모두 탈빈곤을 달성하였음.

□ 한족 Y촌의 노인부빈사업을 통해 조선족 마을의 노인부빈사업에 주는 시사점으로 빈곤 노인 선정의 공정성과 민속문화산업을 통한 부빈사업의 중요성, 문화적·정서적 부빈의 중요성이 강조되고 있음.

4. 연변 지역 농촌 유수인구와 의료 문제

□ 조선족 농촌 인구의 장기 외국 체류 등 인구 유실에 따른 농촌의 빈둥지 현상이 심화되고, 이로 인한 유수인구의 특정 현상이 증가하고 있음.

○ 유수인구(留守人口)란 유수아동, 유수노인, 유수남편과 아내를 일컫는 용어의 총칭임. 유수아동은 부모 중 모두 또는 어느 한쪽

이 생계 및 타 목적으로 외국 등 타 지역에 거주하고 있어 부모와의 별거 기간이 3개월을 초과하는 16세 이하 농촌 지역 아동과 청소년을 말함. 유수노인은 자녀 중 일부 혹은 모두가 3개월 이상 호적지를 이탈하여 타지에서 거주하는 이유로 농촌에 남아 있는 60세 이상 노인을 의미함. 유수남편과 아내는 어느 한쪽이 타지에서 3개월 이상 거주하여 농촌에 남아 노인 및 자녀를 부양하면서 생산 활동에 종사하는 사람을 말함.

- 유수인구의 건강상태는 보편적으로 좋지 않은 상황인 가운데 의료 서비스 이용률은 낮은 상태임. 특히 유수인구의 특징인 인구 유동으로 인한 감염성 질환 예방, 아동보건, 심리적·정서적 건강, 중노년 인구의 만성질환 관리 등에 대한 주의가 필요한 상태임.
- 연변 지역 유수인구의 건강자아평가에서 건강 상황을 ‘나쁨’, ‘매우 나쁨’으로 평가한 응답은 31.2%로 나타남. 이에 따라 의료서비스 수요가 높고, 실제 외래의료서비스 이용률과 입원서비스 이용률이 전국 수준보다 높은 것으로 나타남.
- 유수인구의 의료서비스 대책에서는 인구집단의 특징인 인구이동의 경향으로 인한 감염성 질환의 예방, 아동보건 문제, 심리 및 정서적 문제, 중노년 인구의 만성질환 관리 등의 문제에 대해 주의를 기울일 필요가 있음.
- 정부 공공의료서비스 체계의 구축이 요구되며, 이에 따른 관련 예산의 확보와 증가가 요구됨. 또한 기본공공의료서비스의 보상제도 확립의 필요와 단계별 진단 제도, 가정주치의 및 공중보건간호사의 적극적인 활용이 필요함.

5. 연변 지역 부빈사업 평가지표와 성과관리

- 국가의 구체적인 탈빈곤 평가지표는 설계되어 있지 않음. ‘먹을 걱정 입을 걱정 없고, 세 가지를 보장(兩不愁, 三保障)’하는 정책을 실현하기 위하여 각 성에서 구체적인 방안을 제시하고 부빈사업을 실행하여 궁극적인 목표를 달성함.
- 연변주 빈곤 가구의 탈빈곤 평가는 빈곤 가구의 연간 인당 평균 순수익, 의무교육을 받는지 여부, 기본 의료보장 혜택을 받는지 여부, 주택 안전이 보장되는지 여부, 생활 음수가 안전한지 여부, 최저생활보장에 가입됐는지 여부, 기본 양로보험 가입 여부 등 7개 평가지표로 측정함.
 - 탈빈곤 평가지표에 기준한 조건에 부합되면 빈곤 가구의 탈빈곤을 진행함. 빈곤 가구의 탈빈곤은 촌 내부에서 확정하고 상위 조직에 제안하는 형식으로 진행함.
 - 연변주 빈곤 가구 탈빈곤 절차는 8단계, 즉 ① 빈곤 가구 지명, ② 조사 확인, ③ 확정, ④ 촌급 공시, ⑤ 향진 심사, ⑥ 향진 공고, ⑦ 사인 확정, ⑧ 탈빈곤의 절차로 이루어짐.
- 연변주 빈곤촌의 탈빈곤 평가는 빈곤 가구의 발생률, 아스팔트길 및 행정촌 버스 개통 여부, 안전한 음수 조건, 생활 전기 사용 정도, 거주 주택 안전 여부, 의무교육을 받는지 여부, 촌 위생소 설치 여부, 텔레비전 시청과 통신시설 정황, 문화활동실 건설 여부, 합작의료보험 가입 여부, 촌에 산업발전이 경영되는지 여부, 촌에 집단 경제 수익이 있는지 여부, 촌 사무실 개설 조건, 최저생활보장을 받는지 여

부, 기본 양로보험 가입 여부, 빈곤촌 거주환경에 대한 요구 등 16개 평가지표로 측정함.

- 빈곤촌 탈빈곤은 촌에서 신청하고 향진과 현급에서 심사하며, 시 혹은 주의 부빈사업소조에 제출하여 탈빈곤함.
- 빈곤촌 탈빈곤 절차는 8단계, 즉 ① 빈곤촌 신청, ② 향촌에서 초심, ③ 퇴출 공시, ④ 현급에서 심사 비준, ⑤ 퇴출 확정 공고, ⑥ 사인 확정, ⑦ 탈빈곤촌 표시, ⑧ 성시 등록의 절차로 이루어짐.
- 연변주 빈곤현의 탈빈곤 평가는 종합 빈곤 발생률, 빈곤 가구 오차 탈빈율, 빈곤 가구 평가 누락률, 부빈사업에 대한 만족도를 빈곤 가구, 비빈곤 가구, 향촌의 영도 등에 대한 조사를 진행한 종합 지표, 아스팔트길 및 행정촌에 버스가 다니는지 여부, 빈곤 가구의 주택 안전, 빈곤촌에 안전한 음수가 제공되는지 여부, 생활 전기 사용 상황, 기본 의료보장을 받고 있는지 여부, 의무교육 실시 및 받고 있는지 여부, 공공문화가 있는지 여부, 최저생활보장 가입 여부, 농민의 인당 순수익, 기본 양로보험 가입 여부, 빈곤촌의 거주환경 요구 등 12개 평가지표로 측정함.
- 빈곤현은 자아평가를 통하여 조건에 부합되면 시급 혹은 주의 부빈사업소조에 탈빈곤을 신청함. 시 혹은 주에서 심사하고 성에 제출하면 성에서는 성부빈사업조직 구성원과 다른 시의 외부 평가자를 구성하여 빈곤현에 대한 최종 평가를 진행함.
- 빈곤촌 탈빈곤 절차는 5단계, 즉 ① 빈곤현 신청, ② 시급 초심, ③ 성급 평가 점수, ④ 공시, ⑤ 빈곤현 탈퇴 선포의 절차로 이루어짐.

- 연변주의 부빈사업 평가는 평가사업과 탈빈곤 평가로 진행되는 부분에서 성과관리 모형에 따라 도출한 연변주 부빈사업 성과관리 도출 모형에 따르면 투입에 대한 정량 지표가 부족하나 공공기관의 효율성 성과 요인의 기준에 따라 구체화하지 않음.
- 연변주 부빈소조의 각 기관이 진행하는 부빈 영역에 대한 부빈사업의 통일적인 평가지표는 없음. 각 단위에서 성과관리 부빈사업 참여도에 대한 비율을 높여 부빈사업의 적극성을 확보함. 연변 주 정부 성과관리 제도의 변화를 보면 부빈사업에 대한 성과 평가는 25.3%로 증가하여 부빈사업의 성과관리 체제를 개선하였음.

6. 연변 지역 G촌 정준부빈 사례 분석

- G촌은 비교적 조선족 전통과 풍속 문화를 보유하고 있는 마을이며, 전체 9개의 촌민소위원회와 해당 등록 인구 1846명, 농가 가구가 350호(총 790명)임. 그 가운데 조선족 인구는 758명으로 전체 인구의 96%를 점하고 있는 곳으로, 이곳의 부빈 사례를 살펴봄.
- G촌 빈곤 인구의 특성은 고령화율 70%로 대부분 자녀의 보살핌이 없고 노동 능력이 없음. 만성적 질병을 앓고 있는 독거노인으로 나타남. 또한 가령에 따른 의료비 지출 증가로 인한 의료 지출형 빈곤의 특성을 보이고 있음.
- G촌의 부빈사업은 산업부빈, 문화부빈 등 다양한 부빈사업을 통하여 이루어지고 있음.
- 산업부빈은 텃밭재배, 인터넷망을 통한 농산물 판매 지원 등으로 소득 향상을 모색하며, 노인의 정신생활 풍요를 지원하여 문화생

활 조직 및 농촌 분위기 활성화를 지원하는 문화부빈, 사회 기부와 자원봉사 등의 내용으로 실천되고 있음.

- 사회 기부와 자원봉사는 시정부, 대학 등 당정 기관과의 연계를 통하여 부빈 결연을 통하여 빈곤 가구 일대일 부빈 원조를 실시함. 그 내용은 무료 진료, 방문 위문 및 기부 등으로 이루어짐.

- G촌의 탈빈곤 경로는 자연 및 문화 특성을 강조하여 산업과의 융합을 촉진, 대상 가구에 대한 정확한 부빈의 실시와 노인에 대한 관심 증대, 부빈을 위한 사회 내 다양한 조직체의 협력체계 구축을 통해 이루어짐.

- G촌의 사례를 통해 본 탈빈곤을 위한 제안으로는 정준부빈 대상과 향촌 진흥의 유기적 연계를 통한 보충 및 지속성 유지, 질병으로 인한 지출 방지를 위해 사회보장 체계 구축, 농촌의 기존 인적자원을 활용한 농촌 종합관리 강화, 귀향자 지원 및 창업 지원, 농촌 주민의 주체적인 빈곤 퇴치 의식 강화 지원을 들 수 있음.

제7장 국내 중국동포의 생활 실태

1. 국내 중국동포 인구 구성의 변화와 고령화 현상

- 한국의 중국동포는 2018년 기준 70여만 명에 달하는 인구집단이 되었음. 중국동포를 인구학적(연령, 성별) 변수를 통해 관찰한 결과 다음과 같은 특징이 발견됨.

- 첫째, 성비 불균형에서 균형으로 수렴되고 있다는 것. 둘째, 중국동

포 인구는 빠른 고령화를 경험하고 있다는 것임. 고령화로 인한 중국동포 가족 구조의 변화, 자녀 역할(부양)의 변화, 노인 빈곤 문제, 지역 노인시설 부족 문제, 의료보험 가입 등의 다양한 사회적 이슈가 나올 것임. 하지만 아직 국내 중국동포 고령화로 인한 문제들이 체계적으로 연구된 바가 없음. 따라서 이 부분에 대한 조사와 연구가 필요하다고 봄.

2. 국내 중국동포의 경제적 분화

- 중국동포는 2000년대 후반부터 빠른 속도로 경제적 분화를 경험하고 있음. 중국동포 집거지에서 중국동포 사업가(자본가)와 중국동포 근로자(노동자)로 분절되는 현상이 발생함.
- 사업가들은 월소득, 주거비용, 노동 상황 등 모든 측면에서 근로자보다 월등한 것이 발견됨. 미숙련 저소득 중국동포 근로자와 고소득 사업가 사이의 경제적 격차가 큰 것으로 보임. 이 격차는 앞으로 계속 확대될 것으로 보임. 최근 상황을 파악하기 위해서는 체계적인 추가 조사와 연구가 필요하다고 봄.

3. 국내 차세대 중국동포의 경제적 분화

- 국내 중국동포의 경제적 분화와 함께 40대 초반 이하 차세대 중국동포 역시 확연한 직업적, 경제적 분화가 발생하였음. 중국동포 차세대는 산업노동자, 전문직, 사업가 등으로 분류할 수 있는데, 이들 사이의 경제적 격차가 더욱 커질 것으로 전망됨.

- 경제적 지위에 따라 한국에서 경험하는 것이 다름. 이런 경우 같은 연령대임에도 불구하고 한국에 대한 생각이 판이할 것으로 보임. 따라서 이 연령대가 재한 중국동포 인구의 중견 세대가 되었을 때 한국에서의 정착, 한국과의 관계 등에서 어떤 이슈가 파생될 것인지에 대해 지속적인 관찰과 연구가 필요할 것으로 보임. 특히 2차 노동시장에서도 경제적 하층에 있는 차세대 중국동포에 대해 관심을 가져야 한다고 봄.

4. 구로공단 지역 중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태

- 1970년대 말부터 공단의 역할이 변화하면서 노동자들은 인근 경기도 지역으로 옮겨 가게 됨. 1980년대 이후부터 이 지역의 산업 중 여성 노동자가 필요한 산업에는 이주 여성 노동자들이 자리를 채우기 시작함.
- 중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태는 네 가지 특징이 있었음. 첫째, 정규직 비율이 낮고, 직업 경력과 근속 연수의 분포가 유사함. 둘째, 저임금 장시간 노동에 종사하고 있음. 셋째, 근로기준법이 전혀 적용되지 않고 있음. 넷째, 4대보험 가입률이 매우 낮음. 중국동포 여성 노동자의 경제적 실태에 대한 추가 연구가 필요하다고 봄.

5. 중국동포 중도입국 청소년의 사회적 문제

- 중도입국 청소년 문제는 2010년대에 본격 출현함. 한국어가 서툴거나 전혀 몰라 수학 능력이 떨어지는 문제, 학교 내에서의 왕따 문제, 탈선 또는 비행 문제, 신규 유입되는 중도입국 청소년 포섭 문제 등

의 문제가 출현함. 중국동포 밀집 지역을 중심으로 시급하게 파악하고 해결해야 할 문제임. 중도입국 청소년의 사회 적응 및 한국 사회 통합 이슈는 현재 중국동포와 관련된 정책 중 가장 시급한 문제 중 하나라고 생각함.

*주요 용어: 재외동포, 재외한인, 생활 실태, 중국동포, 연변 지역.

제 1 장

서론

제1절 연구 목적

제2절 연구 방법

제3절 주요 연구 내용

제1절 연구 목적

1. 연구의 필요성

재외동포는 우리에게 어떤 존재인가. 일제강점기 조국을 떠날 수밖에 없었던 선조와 그 후손들인가. 우리 기업들이 해외시장을 개척하는 시점에 우리에게 힘이 되어 주는 한국어를 구사할 줄 아는 같은 민족인가. 지금 현재 서울 대림동이나 경기도 안산 등 우리 곁에서 함께 부대끼며 살아가고 있는 이방인들인가. 현실에서 재외동포는 한마디로 정의하기 쉽지 않으며, 각자 서 있는 위치에 따라 다양한 의미를 가진 존재로 이해될 수 있다. 따라서 우리 사회는 현실에서 재외동포의 다양성을 토대로 정책 전반의 방향을 정하고 무엇을 할 것인지 숙고할 필요가 있다. 그리고 이러한 논의는 재외동포와의 교류가 확대되는 최근 상황에 비추어 보면 뒤늦은 감이 있다. 국제 관계에서 재외동포 문제가 갖는 복잡성을 감안하더라도 마냥 뒤로 미룰 수 있는 문제가 아닐 것이다.

그렇다면 지금 우리에게 필요한 것은 재외동포들이 가진 다양한 모습을 있는 그대로 이해하는 노력이다. 그들은 기나긴 역사의 굴곡을 거쳐 많은 국가에 뿌리내리고 살아왔으며, 수세대를 거쳐 다시 분화된 가치관과 생활방식을 갖게 되었으며, 지금은 각자의 바람을 간직한 채 우리나라에서 일하며 생활하고 있다. 이 점에서 현재 많은 재외동포들은 두 개의 세계를 통해 연결되어 있는 존재라고 말할 수 있다. 다소 희극적으로 표현되었지만, 마치 Yuri Mamine의 영화 ‘파리로 가는 창문’(La fenêtre

vers Paris)에서 모스크바와 파리를 넘나드는 사람들을 연상시킨다. 여기서 강조하고자 하는 것은 재외동포들이 뿌리내린 국가와 그들의 한국에서의 삶이 긴밀하게 연결되어 있다는 점이다. 이 점에서 이 연구는 재외동포들의 생활세계를 그들이 뿌리내린 국가와 현재 살아가고 있는 한국이라는 두 개의 공간을 연결시켜 분석해 보고자 한다. 재외동포의 생활을 현지와 한국을 오가는 순환적 이동의 관점에서 살펴보는 것이다.

이들이 오랜 시간 살고 성장해 왔던 국가와 현재 체류하고 있는 한국은 분리된 세계가 아니라 서로 연결된 세계이다. 그리고 그것은 국제정치와 경제라는 큰 맥락에서 살펴보는 노력을 넘어 개인과 가족 그리고 공동체를 연결하는 생활세계(everyday life)의 관점에서 살펴보는 노력이 필요하다. 지금까지 우리의 관심은 재외동포가 어떤 역사적 경로를 거쳐 현재 거주하고 있는 국가에 정주하게 되었는지, 독립운동의 역사에서 이들은 어떠한 기여를 했는지, 같은 민족으로서의 정체성을 확인할 수 있는 풍속은 무엇인지를 이해하는 데 있었던 것처럼 보인다. 이는 재외동포에 대한 정책을 수립하는 중요한 초석임이 분명하다. 하지만 그에 못지않게 중요한 것은 재외동포들이 지금 그곳에서 어떻게 생활하고 있는지, 한국에서의 생활은 어떠한지, 그리고 한국과 재외동포는 서로에게 어떤 것을 기대하고 있는지 깊이 성찰하는 일이라고 생각된다.

이러한 의미에서 이 연구는 재외동포에 대한 정책이 어떠해야 한다는 의견을 제시하기에 앞서 재외동포들이 경험하고 있는 두 개의 생활세계에 대한 이해를 돕는 기초 연구를 시도하고자 한다. 보는 관점에 따라서 이러한 접근 방식은 재외동포를 이해하는 연성(軟性)의 접근 방식일 수 있다. 특히 사회보장제도를 연구하는 연구기관이 재외동포들이 일하고 생활하는 세계를 다룬다는 점에서 기존의 연구들과 차별화된 접근 방식일 것이다. 그리고 미리 내려진 답변이 있는 것도 아니다. 지금부터 이 연

구는 많은 국가 또는 지역에 분포하고 있는 재외동포들의 생활세계를 재구성하는 긴 연구를 시작하는 단계이기 때문이다. 앞으로 다년간에 걸쳐 추진하고자 하는 ‘각국 재외동포 생활 실태 연구’의 파일럿 스터디(pilot study)인 셈이다.

이처럼 재외동포를 그들이 뿌리내린 국가와 지금 머물고 있는 한국에서의 생활세계를 서로 분리된 공간이 아니라, 사람과 가치가 소통하는 쌍방향으로 연결된 공간 속의 존재로 인식하는 것은 이 연구가 갖는 특징 중의 하나가 될 것이다. 그리고 이러한 접근 방식을 재외동포를 있는 그대로 이해하는 분석의 출발점으로 삼고자 한다. 그리고 파일럿 스터디의 성격을 가진 이 연구의 분석틀은 후속 연구가 발전시킬 ‘분석틀’이 될 것이다. 예를 들어 설명하면 보다 이해가 용이할 것이다. 중국동포에게 현재 일부 가족이 머물고 있는 연변 등 중국 내에서의 생활세계와 한국에서의 생활세계는 서로 밀접한 관련이 있다. 근로연령층의 상당수가 한국에서 일하고 있는 상황에서 이들은 중국에 부모와 자녀를 두고 있는 경우가 많다. 그리고 이들은 가족이라는 고리를 매개로 부단히 두 공간을 이동하게 된다. 때로 중국에 남아 있는 유소년과 유소년이 문제가 되기도 하고, 대림동에 와 있는 청소년의 문제가 되기도 한다. 이것이 두 개의 생활세계가 서로 연결된 공간이라고 말하는 이유이다.

이 연구는 후속 연구를 위한 분석틀과 연구 방법 등을 구체화하는 차원에서 연변 지역에 대한 연구가 매우 중요한 의미를 갖는다고 판단했다. 매우 미묘한 정치 문제가 될 수 있는 주제에 대한 연성의 접근이 필요한 지역이라는 점에서, 재외동포들의 생활세계를 종합적으로 분석하기에 적절한 대상 지역이라는 점에서, 현지 전문가들의 지원을 받기 용이한 네트워크가 형성되어 있다는 점에서 그러하다. 그리고 이 연구를 통해 축적된 경험은 후속 연구를 위해서도 중요한 자산이 될 수 있을 것으로 판단했다.

2. 연구 목적

이 연구의 주된 목적은 향후 재외동포에 대한 다년간의 지속적 연구를 시작하기에 앞서 다년간의 재외동포 연구의 프레임을 구축하고 이후 후속 연구 수행에 필요한 조건을 타진하는 것이다.

1990년대 중반 이후 재외동포의 국내 유입은 지속적으로 증가해 왔으며, 재외동포 수가 증가하고 국내 체류 기간이 장기화되면서 그에 따라 다양한 정책이 생겨나게 되었다. 최근에는 지방정부를 중심으로 재외동포들의 정주를 지원하는 다양한 정책이 실시되고 있기도 하다. 그러나 재외동포가 증가하고 다양한 정책이 생겨나고 있는 것에 비해 정책 전반의 방향성이나 재외동포의 특성을 고려한 정책이 자리 잡고 있는 것처럼 보이지는 않는다. 출입국 및 체류 관련 정책부터 재외동포 밀집 지역에 대한 관리, 토지나 주택 매입 등 재산권에 대한 대책까지 다양한 정책이 얼마나 우리 시민들과 재외동포들의 바람을 이해하고 있으며, 얼마나 사회적 공감대를 이룬 것인지 분명하지 않다. 이는 다양한 정책들이 서로 조화를 이루지 못하는 상태를 연출하고 있음을 의미한다. 그 많은 문제들은 이후의 연구를 통해 조금씩 분명하게 드러날 것이다.

위에 언급한 재외동포 관련 정책의 한계를 넘어서기 위해서는 각국 재외동포의 생활세계에 대한 기초 연구가 필요하다. 특히 이들이 현재 머물고 있는 한국에서의 생활 실태에 대한 연구를 넘어 그들이 떠난 국가에서의 생활 실태에 대한 연구가 절실하다. 그리고 이들이 살고 있는 국가의 정치적, 제도적 환경이 어떻게 변화하고 있는지도 주목할 필요가 있다. 왜 이들이 오랜 기간 뿌리내리고 살아왔던 국가를 떠나 한국에 체류하고 있는지, 그리고 이들은 한국에서의 노동을 통해 무엇을 기대하고 있는지, 현지에 남아 있는 가족들의 생활은 어떠한지, 우리 사회는 이들이

기대하는 것을 줄 수 있는지, 이들은 가족이 남아 있는 국가로 귀환하기 용이한지, 이들의 생활 실태를 이해하기 위해 필요한 많은 질문이 있다. 더욱이 각종 연구가 특정 국가에 편중되어 있다는 점을 감안하면 재외동포가 살고 있는 더 많은 국가를 대상으로 연구 범위를 확장하는 것 또한 이 연구가 기대한 사항이다.

현실에서 재외동포에 대한 우리의 이해는 여전히 취약하다. 2017년 현재 재외동포의 규모는 약 740만 명에 이르는 것으로 추정된다. 그리고 주된 재외동포 거주 지역은 중국, 미국, 일본, 유럽, 남아시아 등이며, 중남미와 캐나다 등에도 대략 10만~30만 명가량이 거주하는 것으로 알려져 있다. 하지만 재외동포의 정확한 규모를 파악한 연구는 거의 없다. 하물며 이들이 어떻게 생활하고 있는지에 대한 연구는 더욱 드물다. 따라서 각국의 재외동포에 대한 다년간의 연구를 통해 규모를 보다 정확하게 추정하고, 이들의 생활세계를 연구하는 공통의 분석틀을 제시하는 것이 이 연구의 중요한 목적이다. 특히 740만 재외동포의 생활 실태 연구를 통해 사회정책적 그리고 비공식적 지원 방안을 강구하는 데 필요한 기초 자료를 제공하는 것 또한 이 연구의 중요한 목적이다.

그 밖에도 이 연구는 해외 각국에서 활동하고 있는 한국 연구자 및 동포 연구자와의 연구 네트워크를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 현실에서 재외동포에 대한 가장 효과적인 연구 방법은 현지 전문가와의 협동 연구 방법이라고 말할 수 있다. 하지만 일정 수준의 네트워크가 구축된 나라는 미국과 일본 정도이다. 최근 중국 및 아시아 각국에서도 다양한 전문가를 중심으로 연구 네트워크가 구축되고 있지만, 여전히 전문가 인력풀이 매우 제한적인 상황이다. 따라서 재외동포 연구를 위한 전문가 네트워크를 구축하는 것이다.

앞서 언급했던 것처럼 이 연구의 분석 대상 지역은 연변 지역이다. 그

렇다면 연변 지역에 대한 사례 연구는 어떠한 목적을 갖는가. 한국과의 재외동포 왕래가 가장 활발한 지역이며, 많은 근로연령 인구가 한국에서 일하고 있어 현지에서의 생활세계가 한국에서의 생활세계와 매우 밀접한 연관이 있는 지역이라는 점에 주목하였다. 특히 연변 지역의 유수노인과 유수아동의 생활 실태를 파악함으로써 그 특징을 보다 명확하게 이해할 수 있다는 점도 고려되었다. 이를 통해 이후의 재외동포 생활 실태 연구를 위한 프레임을 구축하고, 협동 연구를 수행할 각국 연구 집단과의 네트워크 구축에도 시사점을 얻을 수 있다는 점도 강점이라고 판단하였다.

제2절 연구 방법

1. 연구 대상

이 연구는 연변 지역을 중심으로 재외동포들의 현지 생활과 국내 생활을 분석하는 데 초점을 두고 있지만, 장기적 관점에서 많은 재외동포가 거주하는 다음 지역에 대한 다년간의 실태조사와 연구를 수행할 것이다.

- 중국, 연변 지역
- 러시아, 연해주 지역
- 중앙아시아
- 일본
- 기타 지역

그리고 연구 대상이 되는 구체적인 주제는 재외동포들의 노동과 소득, 가족과 소비 등 다양한 문제를 아우르고 있다. 구체적으로는 각국의 재외

동포들이 경험하고 있는 경제사회 문제에 초점을 맞추고자 한다. 이러한 관점에서 연변 지역 재외동포들의 빈곤 문제와 아동 문제는 중요한 연구 주제 중 하나이다. 이를 이해하기 위해서는 단순히 이들의 생활 실태만을 논의하기보다 지난 수년간 중국 정부가 역점을 두고 실시해 왔던 빈곤 대책, 즉 부빈정책에 대해 살펴보고자 한다. 전 세계의 절대 빈곤 감소에 큰 영향을 미칠 정도로 큰 성공을 거둔 중국의 빈곤정책은 경제성장과 그에 따른 일자리 창출에 따른 것으로 평가받고 있다. 그렇다면 재외동포가 밀집되어 있는 연변 지역에는 어떠한 영향을 미치고 있는지도 중요한 관심사이다.

2. 연구 방법

이 연구가 채택한 첫 번째 연구 방법은 문헌 연구이다. 먼저 국내 문헌 연구를 위해 국내의 이민정책연구원 등 재외동포를 연구하는 연구기관의 선행연구 자료를 검토함으로써 재외동포의 현황과 실태에 대한 기초 분석에 참조하였다. 그 밖에도 현지에서 발간된 다양한 관련 문건에 대해서도 검토하고자 하였다. 이어 외국 문헌에 대한 연구에도 주목하였다. 서구 각국뿐 아니라 일본 등 식민 역사의 경험을 통해 인구 송출 및 재외동포 지원 정책을 구축해 왔던 사례도 참고하고자 하였다. 하지만 여기서는 재외동포에 대한 다양한 정책을 추진하고 있는 일본, 인도 그리고 중국 사례에 대해 살펴보았다. 더불어 각국이 처한 상황에 따라 어떠한 재외동포 지원이 이루어지고 있는지 비교하고자 하였다.

두 번째 연구 방법은 생활 실태조사이다. 파일럿 스터디가 갖는 짧은 연구 기간과 연구 예산의 제약으로 본격적인 실태조사를 할 수 없었다. 하지만 이미 현지 전문가들이 실시한 실태조사 자료를 활용함으로써 분

석 내용에 생동감을 불어넣고자 하였다. 따라서 재외동포 생활 실태에 대한 조사는 포괄적 조사보다 현안에 초점을 맞춘 실태조사로 범위를 한정하였다. 이 연구에서는 ‘연변 지역 내 유수노인 및 유수아동’에 초점을 맞춘 실태조사 자료를 참조하였다. 이 주제는 연변대학 교수들이 다양한 채널을 통해 지속적으로 한국 연구자들의 관심과 협동 연구를 요청해 왔던 사항이라는 점에서 현지 전문가와의 협동 연구가 용이했다는 점을 밝혀둔다.

세 번째 연구 방법은 국제 협동 연구를 통해 각자의 축적된 연구 성과를 연계 발전시키는 방법이다. 이 연구 주제의 특수성을 감안하면 현지 전문가와 공동으로 연구를 수행하는 것은 기본이라 할 수 있다. 그에 따라 이 연구에서는 연변대학 연구진 등 현지 전문가의 참여를 이끌어 내는데 많은 노력을 기울였다. 그리고 연변 지역에 대한 다년간의 연구경험을 축적하고 있는 다른 지역 전문가의 참여와 많은 기여가 있었다. 실제로 연변 지역에 대한 연구 경험을 보유하고 있는 일본 소재 재외동포 관련 전문가와 협력하여 연구를 수행하였다. 이는 후속 연구로 일본에 거주하고 있는 재외동포에 대한 연구를 위한 협력 기반 조성 차원에서도 의미가 있는 협동 연구 방식이라고 판단된다. 이러한 국제 협동 연구 네트워크는 재외동포 생활 실태 연구의 분석틀을 구축하고 자료를 교환하는 목적을 가진 연구 포럼으로 발전시킬 계획이다.

제3절 주요 연구 내용

이 연구 보고서는 ‘재외동포 생활 실태에 대한 기초 연구’로 다음과 같은 내용을 다루고 있다. 첫째, 재외동포에 대한 개념과 정책의 역사 등을 다루는 이론적 검토 부분이다. 국내에서는 관련 법률에 재외동포라는 용

어가 사용되고 있지만, 그것은 다양한 집단을 포괄하고 있다는 점에서 중의적으로 해석될 개연성이 있다. 이 점에서 재외동포 개념이 갖는 함의와 제약에 대해 살펴보고자 한다.

둘째, 각국의 재외동포 지원 정책 사례를 분석하고, 그로부터 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 물론 외국 사례가 우리나라의 재외동포 지원 정책에 그대로 적용되기는 힘들다. 상이한 역사적 경로와 현재의 쟁점이 상이하기 때문이다. 하지만 그것이 가정하는 원칙과 정책 방향 등에 대해서는 많은 시사점을 구할 수 있다고 판단했다. 관련해서 최근 국내에서 발표된 중요한 연구 성과를 적극적으로 반영하고자 했다. 그것은 일본과 중국 그리고 인도의 정책 사례에 대한 연구를 지칭한다.

셋째, 재외동포 생활 실태 연구의 분석틀을 제시하고 있다. 앞서 언급했던 것처럼 이 연구는 재외동포가 경험하고 있는 두 개의 생활세계를 연계하는 방식이다. 그리고 향후 재외동포 생활 실태에 대한 연구를 어떠한 대상 지역을 중심으로 어떠한 연구 방법을 채택하여 어떠한 국제 네트워크를 매개로 수행할 것인지에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 이 분석틀은 해당국 재외동포의 생활세계(생산과 재생산의 체계)를 개념화하고, 인구와 가족, 교육과 노동 그리고 소득, 사회통합과 계층, 한국과의 교류협력, 한국에서의 생활 실태 등을 다루게 된다.

넷째, ‘사례 연구’로 ‘중국’을 중심으로 연변 지역 재외동포의 생활 실태와 빈곤 문제, 국내 중국동포의 생활 실태를 다루고 있다. 중국의 부빈 정책과 연변 지역의 생활 실태, 국내 중국동포의 생활 실태를 각각 독립된 장으로 구성하였다. 중국 정부의 부빈정책 및 쟁점을 설명하고, 중국 동북 지역(혹은 지린성 혹은 연변 지역)을 중심으로 노동과 빈곤 그리고 그 역사적 변천 과정에 대해 살펴본다. 그것은 도시 지역과 농촌 지역에서 빈곤 문제, 유수노인과 유수아동의 빈곤과 소외 문제 등을 포괄하고

있다. 더불어 국내에 거주하는 중국동포에 관하여 인구 구성, 고령화, 계층화, 빈곤, 여성 노동자, 청소년 사회적응 등 이들의 사회적 이슈를 살펴본다.

제 1 부

재외동포 생활 실태에 대한 대안적 연구 방향의 모색

제2장 이론적 검토

제3장 각국의 재외동포 지원 정책

제4장 재외동포 생활 실태 연구의 방향과 과제

제 2 장

이론적 검토

제1절 재외동포 이주와 정착의 이론적 고찰

제2절 재외동포의 개념과 재외동포정책

제3절 재외동포 현황과 이슈

제4절 요약과 결론

제1절 재외동포 이주와 정착의 이론적 고찰

19세기 중엽부터 시작된 한민족 이산의 역사가 160여 년에 달할 만큼 오랜 연륜을 갖게 되면서 재외동포는 750만 명의 중요한 인구집단으로 성장했다. 세계 여러 민족들 중에서 한인만큼 모국 인구 대비 10% 이상의 동포가 전 세계 195개의 국가들에 거주하는 사례는 소수에 불과하다. 이런 면에서 재외한인은 학술적으로 중요한 인구집단이면서 국가 발전을 위해서도 적극적으로 관심을 갖고 대응해야 하는 정책 대상 집단이다.

전 세계에 분포하는 재외한인은 이주 시기, 이민자 배경, 거주국의 정치경제 체제, 인종 및 민족 관계, 언어·문화·정체성, 모국과의 관계 등에서 상당히 다양하고 이질적인 특성을 보이기 때문에 이들을 체계적으로 이해하고 분석하기 위해서는 일관된 개념, 이론, 분석틀이 필요하다. 이런 이유로 이 장에서는 첫째, 재외한인의 이주와 정착에 관한 핵심적인 개념, 이론, 분석틀을 설명하고 논의하도록 하겠다. 둘째, 재외동포의 개념과 정부의 재외동포정책을 검토하고 재외동포와 모국의 관계에 대해 고찰하겠다. 셋째, 재외동포의 현황과 이슈를 조사하고 앞으로의 재외한인 연구와 재외동포정책 개발의 방향성과 중점 과제를 제시하겠다.

제2장은 보고서의 기반이 되는 개념과 이론을 소개하는 목적을 갖기 때문에 새롭게 연구한 결과를 보고하기보다는 재외동포와 관련된 선행연구들의 주요 내용을 인용하는 방식으로 작성되었음을 밝힌다.

1. 핵심 개념과 이론

가. 연속적 이주

재외동포의 이주를 논의할 때 주목해야 하는 점은 이것이 연속적인 인구이동이라는 것이다. 모국을 떠나 거주국에 영구히 정착하는 것이 아니라 더 좋은 생활 기회를 찾아 다른 거주국으로 이주해 정착을 시도하고 여건이 여의치 않으면 또 다른 거주국으로 이주하는 연속적 이주와 정착 그리고 재정착의 형태를 보였다(윤인진, 2016). 다음 절에서 재외한인 이주의 역사를 설명할 때 구체적으로 밝히겠지만 근대 한인의 초기라고 할 수 있는 1902년 하와이로의 사탕수수 농장 이주노동자들도 하와이에만 머물지 않고 미국 본토로 재이주하거나 멕시코를 거쳐 쿠바로까지 연속적 이주를 실행했다. 이런 연속적 이주의 성격은 21세기 현재도 중국동포, 탈북민 그리고 한국인의 이주에서도 동일하게 재현되고 있다.

연속적 이주의 중요성은 이로 인해 재외동포 사회가 이주 시기, 국적, 이민자 배경과 정체성 등에 의해서 다원화되었고, 동족 간에도 불평등과 갈등이 발생한다는 점이다. 예를 들어 일본의 올드커머와 뉴커머, 중국의 조선족과 한국인, 미국·영국·일본 동포사회 내에 한국인, 조선족, 탈북민이 혼재하면서 때로는 협력하기도 하고, 때로는 갈등하기도 하는 복잡한 상황이 전개되고 있다.

나. 다자적 동족집단 관계

연속적 이주로 인해 재외동포 사회에서는 같은 민족이면서도 여러 출신 국가 배경을 가진 한인들이 공존하게 되었다. 같은 한인일지라도 국적, 계층 배경, 이주 동기, 법적 신분 등이 다르기 때문에 동질적인 집단

으로 보기 어렵게 되었다. 이들은 한편으로는 협력하면서도, 또 다른 한편으로는 갈등하는 양가적인 관계를 맺고 있다.

따라서 재외동포 사회를 바라보는 관점은 단일동족집단모델에서 다자적 동족집단모델로 전환해야 한다(윤인진, 2013a). 과거의 연구에서는 동일한 모국과 문화를 가진 이민자 집단이 거주국에서 선주민 집단과의 상호작용을 거치면서 사회문화 적응 과정을 밟는 것으로 이해했다. 이런 관점을 필자는 단일동족집단모델(mono-ethnic group model)이라고 부르겠다. 그러나 현시점에서 우리는 동족일지라도 출신국가와 국적에 따라 하나의 이민자 집단 내에 복수의 하위 집단들이 존재한다는 사실에 주목해야 한다. 이런 이유로 필자는 다자적 동족집단모델(multilateral ethnic group model)을 제안하고, 이를 통해 다원화된 재외동포 사회를 다차원으로 분석하기를 권고한다. 이 모델에서는 하나의 민족 집단 내에 복수의 하위 집단이 존재하고, 이들이 주류 집단과의 상호작용뿐만 아니라 동족 내 하위 집단들 간에 협력과 갈등의 복잡한 상호작용을 하는 것으로 이해된다.

다. 디아스포라²⁾

디아스포라는 유대인의 강제 이주와 민족 분산이라는 비극적인 역사에서 유래했다(윤인진, 2012, p.11). 그래서 초기 디아스포라 연구에서는 비극적 디아스포라의 유형에 속한 이주민 집단, 예를 들어 모국에서 해외로 강제로 이주당하고 새로운 거주지에서도 선주민들로부터 차별과 억압을 당하는 집단에 초점을 맞추었다. 하지만 후속 연구에서는 비자발적이

2) 디아스포라에 대한 설명은 필자의 단행본(윤인진(2017), 디아스포라와 초국가주의의 이론과 실태, 파주: 북코리아)에서 인용했다.

고 비극적인 이주민 집단만이 아니라 다양한 이주 동기와 배경을 가진 집단들까지 포함했다. 디아스포라는 용어도 반드시 비극적인 의미가 아닌, 긍정적인 의미까지 포함하는 방향으로 대중화되었다(Cohen, 2008).

아울러 디아스포라는 과거 개별적으로 연구되었던 이주, 차별, 적응, 문화변용, 공동체, 민족문화, 민족정체성 등의 주제들을 통합적인 시각에서 이해할 수 있다는 이유로 학계에서 유용한 개념으로 받아들여졌다(윤인진, 2004).

초기의 디아스포라 연구자들은 디아스포라의 구조적, 역사적 요인을 강조하였다. 예를 들어 셰퍼(Sheffer, 1986)는 디아스포라의 세 가지 조건으로 (1) 집합적 정체성의 유지, (2) 모국의 자민족 집단과 거주국의 타민족 집단과의 구분, (3) 모국과의 지속적인 접촉을 들었다. 이 중에서도 셰퍼는 모국과 얼마나 연계되어 있는가와 거주국과 얼마나 분리되어 있는가에 주목하였다. 톨리안(Tölölian, 1991)은 디아스포라를 한때 유대인, 그리스인, 아르메니아인의 분산을 가리켰지만, 이제는 이주민, 국외로 추방된 난민, 초빙 노동자, 망명자 공동체, 소수민족 공동체와 같은 용어도 포함하는 보다 넓은 어원을 가진 의미라고 확대 해석했다. 사프란(Safran, 1991)은 디아스포라를 ‘국외로 추방된 소수 집단 공동체 (expatriate minority communities)’라고 하면서 그 요건으로 (1) 특정한 기원지로부터 외국의 주변적인 장소로의 이동, (2) 모국에 대한 집합적인 기억, (3) 거주국 사회에서 수용될 수 있다는 희망의 포기과 그로 인한 거주국 사회에서의 소외와 격리, (4) 조상의 모국을 후손들이 결국 회귀할 진정하고 이상적인 땅으로 보는 견해, (5) 모국에 대한 정치적, 경제적 헌신, (6) 모국과의 지속적인 관계 유지의 여섯 가지를 들었다. 종합하면 고전적 디아스포라 연구에서는 이주민이 모국으로부터 분리된 정도, 모국에 대한 애착의 정도, 모국과의 지속적 관계의 정도를 핵심적인

요소로 간주했다.

코언(Cohen, 2008)은 사프란이 제시한 디아스포라의 여섯 가지 조건들을 확장했다. 코언이 제시한 조건들은 (1) 기원지로부터 보통 비극적인 방식으로 2개 이상의 이방으로 분산, (2) 노동, 통상, 또는 식민지 개척을 위해 모국으로부터의 인구 확장, (3) 모국에 대한 집합적인 기억과 신화, (4) 상상의 고국에 대한 이상화와 그것의 유지, 복원, 안전 및 번영, 심지어 창조에 대한 집합적인 헌신, (5) 귀환 운동의 발생, (6) 공통의 역사와 공동운명체 의식에 기초한 강하고 지속적인 민족집단 의식의 형성, (7) 거주국 사회와의 힘들고 갈등적인 관계, (8) 타국 동족과의 감정이입과 연대감, (9) 다문화주의를 허용하는 거주국 사회에서 고유하고 창조적이며 풍성한 생활의 가능성이다.

코언의 재해석에 따르면 단지 디아스포라는 비극적인 사건으로 인해 비자발적으로 이주하는 것뿐만이 아니라 적극적이고 자발적인 동기를 갖고 이주하는 것까지 포함한다. 그리고 이주민들이 거주국에서 핍박받고 차별받는 수동적이고 비참한 존재만이 아니라 거주국에 새로운 경제행위와 문화예술을 전파하는 능동적이고 창의적인 존재로 이해된다.

고전적 디아스포라 연구는 과거와는 다르게 현재의 이민이 자발적이고도 다차원적으로 발생하며 2세와 그 이후 세대들이 구조적 및 문화적으로 현지 사회에 동화되고, 공통의 민족 구성원들 간에 피해자 의식이 거의 없는 현재의 상황에는 적용하기 힘든 한계점을 가진다(윤인진, 2012, p.15). 소냐 랑(Ryang, 2008)은 이런 문제들에 대한 해결 방안으로 민족 분산, 모국 문화 보존과 같은 객관적이고 집합적인 조건보다 디아스포라적인 의식과 같은 정신적인 조건에 근거하여 디아스포라를 새롭게 정의하고자 했다. 이런 정의에 따르면 ‘고향 상실감’을 경험하고 ‘국외자들’로 현지 사회에서 살아가는 한인들은 디아스포라적인 존재인 것이다. 그래

서 량은 고향 및 모국의 상실을 현대적 디아스포라의 특징으로 뽑는다. ‘홈리스(homeless)’, ‘유랑(displaced)’, ‘탈구(dislocated)’ 와 같은 자기의식이 디아스포라를 규정하는 기준이 된다(윤인진, 2012, p.15).

그래서 현대의 디아스포라 연구에서는 모국으로 귀환하려는 의도를 포기했거나 또는 처음부터 그럴 생각이 없는 이주민 집단도 넓은 의미의 디아스포라로 포함한다. 무딤베와 앵글(Mudimbe and Engle, 1999, p.6)의 표현에 따르면 디아스포라는 “정치적 이유로 거주국 사회에 동화될 수도 없고 동화하려고 하지 않으며, 그렇다고 그들 자신이 고안해 낸 이상화된 기원지로 귀환할 수 없는 사람들의 공동체”라는 것이다. “이런 시각에서 디아스포라는 동화할 수도 없고, 동화를 거부하는 사람들의 망명 상황과 같다”고 할 수 있다(윤인진, 2008).

라. 초국가주의³⁾

모국과 거주국 간의 왕래가 빈번한 현대 재외한인의 이주와 생활을 디아스포라 개념으로 설명하는 데는 한계가 있다. 새 술은 새 부대에 담으라는 말이 있듯이 현대적 이주를 설명하기 위해서는 새로운 개념이 필요하다. 1990년대 후반에 국제 이주를 연구하는 학자들은 ‘초국가적 전환(transnational turn)’⁴⁾이라고 불리는 현상에 주목했다(Castells, 1996; Beck, 1998; Sassen, 1998; Levitt, 1998; Portes, 1997; Vertovec and Cohen, 1999). 국경을 넘나드는 인구와 문화의 이동, 그로 인한 초국가적인 생활세계를 더 이상 국가 차원에서는 설명할 수 없다고 판단하고, 이들은 초국가주의를 새로운 분석의 관점과 도구로 도입하였다.

3) 초국가주의에 대한 설명은 필자의 단행본(윤인진(2017), 디아스포라와 초국가주의의 이론과 실태, 파주: 북코리아)에서 인용했다.

4) 국가의 경계를 넘나드는 사람, 장소 그리고 제도 사이의 연계를 의미한다.

이들은 모국과 경유국 그리고 거주국을 연결하는 초국가적·사회적 장(transnational social field)에서 사회, 경제, 문화, 정치 분야에서 다층적이고 동시적인 사회연결망을 구축한다. 그리고 이런 초국가적·사회적 장에서 초국가적 공동체와 소속감이 형성되어 모국, 경유국, 거주국에서 평행적인 생활이 가능해진다(Bruneau, 2010). 이런 점에서 초국가주의는 서구에서 오랫동안 이주자들이 거주국에 통합되는 모델로 설명되었던 동화(assimilation)와는 구별되는 양식을 보여 준다(김홍구, 2019). 즉 종족집단의 고유한 문화와 정체성을 포기하고 거주국의 문화에 일방적으로 동화되는 것이 아니라 모국과의 연계성을 유지하면서 이를 신분 상승을 위한 자원으로 활용하는 것이다(김홍구, 2019).

초국가주의는 학자들에 의해 다양한 방식으로 유형화되었는데, 여기서는 Portes와 그의 동료들(Portes, Guarnizo and Landolt, 1999)의 유형화를 소개하겠다. 이들은 초국가주의의 영역을 경제적 영역, 정치적 영역, 사회문화적 영역으로 나누고 각 영역 내에서의 활동을 제도화의 정도에 따라 높은 제도화, 낮은 제도화에 따라 세분화하여 6개로 나누었다.

[그림 2-1] 초국가주의의 영역별 제도화 수준

영역				
		경제적	정치적	사회-문화적
제도화 수준	낮음	비공식적 무역 소규모 사업 장거리 순환이주노동	모국 정치 결사체와 제휴 모국 선거 후보자의 기금 조성 모국 시민단체 조성	아마추어 스포츠 경기 민속음악가 모국의 성직자 방문
	높음	다국적기업의 투자 관광시장의 발달 모국 은행의 대행	정치적 정당의 대표 이중 시민권 부여 모국 정치인으로 선출	국제 전시회 주요 모국 예술인 대사관에 의한 정기적 문화 이벤트

자료: Portes, Guarnizo and Landolt, (1999). The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field. p.222.에서 인용함.

필자는 이전 연구(윤인진, 2017)에서 디아스포라와 초국가주의의 차이를 디아스포라는 ‘홈리스 상태(being homeless)’와 ‘연결되지 않은 상태(being disconnected)’이고, 초국가주의는 ‘연결된 상태(being connected)’라고 구분 지었다. 디아스포라의 고전적 개념에서는 모국으로부터 강제로 떨어진 상태, 현대적 개념에서는 모국과 거주국 어느 곳에도 속하지 않은 상태, 초국가주의 개념에서는 모국과 거주국 간의 연계성에 주목했다. 따라서 이동성과 모국·거주국 간의 연계성이 디아스포라와 초국가주의를 구별하게 하는 차원이라고 할 수 있다. 이 두 차원을 교차하면 [그림 2-2]와 같이 이론적으로 네 개의 칸이 생겨난다. 세 번째 칸에 속하는 이동성이 낮고 모국·거주국과의 연계성이 낮은 경우는 재일동포 올드커머와 같이 디아스포라적 생활을 하는 사람들이다(윤인진, 2012). 반면 두 번째 칸에 속하는 이동성이 높고 모국·거주국과의 연계성이 높은 경우는 현대 중국동포와 같이 초국가적 생활을 하는 사람들이다(윤인진, 2012). 2019년 11월 기준으로 80만 명의 중국동포가 한국에서 생활하고 있는 것으로 알려졌다. 한국 외에도 중국동포들은 미국, 캐나다, 일본 등으로 이주하여 초국가적 경제생활과 초국가적 가족생활을 영위하는 것으로 알려졌다. 이와 같은 중국동포의 이주 형태, 경제생활, 가족생활을 종합적으로 이해하기 위해서는 모국과 거주국의 이항적이고 국민국가 단위의 접근 방식에서 벗어날 필요가 있으며, 초국가적 관점으로 이들을 연구할 필요가 있다(윤인진, 2012).

[그림 2-2] 디아스포라와 초국가주의의 구분

		이동성	
		저	고
모국·거주국과의 연계성	고		초국가주의 (현대 중국동포)
	저	디아스포라 (재일동포 올드타이머)	

자료: 윤인진(2012). 디아스포라와 초국가주의의 고전 및 현대 연구 검토 p.36에서 재인용.

현대에 와서 디아스포라의 의미가 원래의 비자발적이고 비극적인 의미에서 벗어나 자발적이고 긍정적인 의미까지 포함하는 포괄적이고 대중적인 개념이 되면서 디아스포라와 초국가주의를 구분하는 것이 어려워졌고, 또한 굳이 그럴 필요가 있는가 하는 의문이 제기된다. 그러나 학술적인 차원에서 개념은 본래의 의미에 충실하게 정의하는 것이 필요하기 때문에 디아스포라는 모국과의 연계가 약한 상태에, 초국가주의는 모국과의 연계가 강한 상태에 적용하는 것이 바람직하다. 그런데 현재 재외동포의 이주와 정착, 생활과 의식을 살펴보면 디아스포라적인 동포와 초국가주의적인 동포가 혼재하고 있음을 알 수 있다.

앞에서 살펴보았듯이 재외동포 중에서 사할린 한인, 조선적 재일동포, 그리고 북한을 탈출하여 한국에 입국한 후 적응하지 못하고 다시 ‘탈남’하여 영국, 미국, 캐나다 등지에서 난민 지위를 부여받아 생활하는 북한 이탈 주민은 디아스포라의 관점에서 접근하는 것이 유효하다(윤인진, 2012). 반면 중국동포, 유학생, 기러기 가족, 워킹 홀리데이 청년 등은 초국가주의 관점에서 접근해야 이들의 초국가적인 이주와 생활세계, 정체성과 문화를 제대로 설명할 수 있다. 따라서 하나만의 관점을 가지고 다양한 유형의 재외동포를 일괄적으로 설명하기보다 내부적인 차이와 다양성에 주목하고 상황에 맞게 더욱 적합한 개념을 선택적으로 사용하는 것이 더 바람직할 수 있다.

또한 재외한인연구가 변화하는 환경을 포착하여 설득력 있는 설명을 하기 위해서는 기존 개념, 이론 및 방법론을 현실과 계속적으로 비교함으로써 이를 개선하기 위한 노력을 해야 한다(윤인진, 2012). 초국가주의에 관한 초기 연구는 초국가적인 연결망을 연구하면서 모국과 거주국 간의 이항적인 이주에 주목하여 방법론적 일국주의(methodological nationalism)의 오류를 범한 것으로 비판받고 있다(윤인진, 2012). 실제로 전 세계적으로 일어나는 국제 이주의 형태를 살펴보면 모국, 경유국, 거주국, 다시 모국으로 순환하는 복잡한 양상을 보이고 있다. 쓰지모토 도시코(2012)의 필리핀 이주노동자들의 초국가적 이주에 관한 연구는 현대 이주노동자들의 국제 이주가 연속적 이주의 모습을 취하고, 모국과 거주국뿐만 아니라 이 둘 사이에 경유국이 존재하며, 이 경유국에서 쌓은 경험과 연결망이 새로운 거주국에서의 정착과 정체성에 큰 영향을 미친다고 밝혔다(윤인진, 2012).

초국가주의의 초기 연구에서는 거주국 내의 하나의 소수종족집단을 내부적으로 동질적인 집단으로 간주하였다. 하지만 이주의 시기를 달리해서 정착한 올드커머와 뉴커머 간에는 이주의 동기와 배경, 정착 형태에서 크게 차이를 보이기 때문에 동질적인 종족집단으로 다루어서는 안 된다. 예를 들어 중국 베이징시 왕징 코리아타운에는 동북 3성에서 이주한 올드커머 중국동포와 1990년대 이후 중국으로 이주한 뉴커머 한국인 간에 때로는 협력하면서 때로는 갈등하는 복잡한 상호작용을 맺고 있다. 이렇게 한 지역에 원주민집단, 올드커머 종족집단, 뉴커머 종족집단이 공존하는 상황에서는 다중종족모델(multi-ethnic model)의 관점을 취할 필요가 있다. 이런 초국가주의의 다중종족모델은 베이징의 왕징 코리아타운, 뉴욕과 도쿄, 그 외 국제 도시의 코리아타운에서 한국인, 중국동포, 북한 이탈 주민 등 이주 시기, 국적, 법적 지위, 계층 간 배경에 차이가 있는 올

드커머와 뉴커머가 혼재하여 복잡한 관계를 맺는 상황을 보다 현실적으로 설명할 수 있다(윤인진, 2012). 이 모델은 필자가 제안한 것으로 몇 편의 논문에서 그 개념 정의와 유용성에 대해서 논의했지만(Yoon, 2012; 이윤경·윤인진, 2012), 앞으로의 후속 연구에서 보다 체계적인 경험 조사를 통해 확대 발전시킬 가치가 있다.

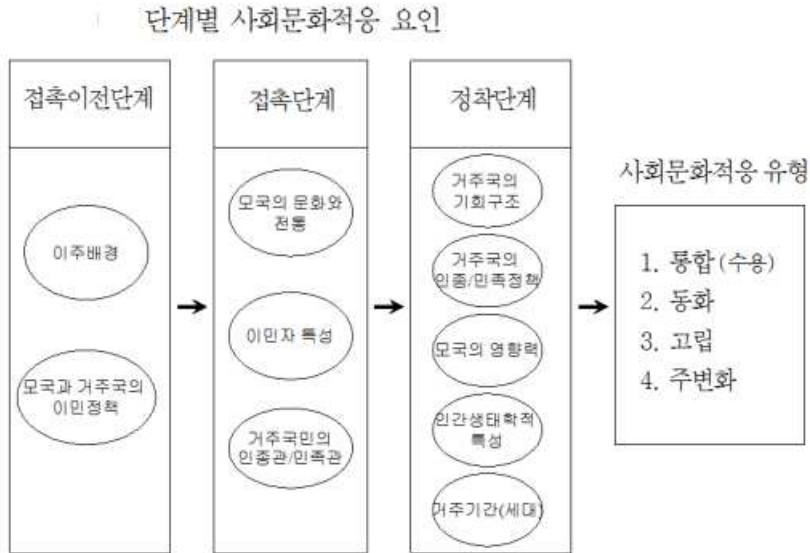
디아스포라와 초국가주의 개념을 정리하면서 끝으로 지적하고자 하는 것은 이 두 개념이 기본적으로 관점이고 분석틀이지 구체적인 방법론을 제시하지는 않는다는 점이다. 이러한 점에서 현재까지의 디아스포라 연구와 초국가주의 연구는 상당히 추상적이고 원론적인 수준에서 진행되었다. 그런데 현대 중국동포의 초국가적인 이주와 생활은 굳이 초국가주의라는 개념을 도입하지 않고도 충분히 이해될 수 있다. 앞으로 해야 할 과제는 초국가적 이주와 생활, 그리고 정체성과 문화가 구체적으로 어떻게 실현이 되는지를 경험적으로 조사하는 것이다. 즉 보다 미시적이고 중범위 수준의 연구를 활성화해서 현실세계에서의 설명력과 예측력을 높여야 한다.

마. 정책과 이민자 사회통합

1) 이민자 사회문화 적응 모델

필자는 2004년에 출간된 ‘코리안 디아스포라: 재외한인의 이주, 적응, 정체성’에서 재외동포의 거주국 내 사회문화 적응의 유형과 이것에 영향을 미치는 요인들을 [그림 2-3]에서처럼 개념화했다. 이 모델은 재외동포뿐만 아니라 다양한 형태의 이주자들이 거주국에서 적응하고 편입되는 단계와 그 단계에서 중요한 요인, 적응과 편입의 결과로서 나타나는 유형을 제시하고 있다.

[그림 2-3] 재외동포의 사회문화 적응 모델



자료: 코리안 디아스포라: 재외한인의 이주, 적응, 정체성, 2004, p.39에서 재인용.

재외동포가 모국을 떠나 거주국으로 이주해서 정착하는 과정은 접촉 이전 단계(precontact Phase), 접촉 단계(contact Phase), 정착 단계(settlement phase), 적응 단계(adaptation phase)를 밟는 것으로 이해할 수 있다. 접촉 이전 단계에서는 이주의 시기와 방식, 모국과 거주국의 이민정책이 중요하다. 접촉 단계에서는 이민자의 특성, 모국의 문화와 전통, 거주 국민의 인종관 및 민족관과 같은 요인들이 중요하다. 정착 단계에서는 거주국의 기회구조(산업 구조, 노동시장 구조, 경제발전 수준), 거주국의 인종 및 민족정책, 이민자집단의 인간생태학적 특성(인구 규모와 지역 분포), 모국의 영향력, 거주 기간(이민세대) 등이 중요하다(윤인진, 2004, p. 40). 재외동포의 적응 유형은 베리의 문화변용모델에 따라 수용(통합), 동화, 고립, 주변화로 구분하였다. 각 단계에서 개별 요인들

이 어떻게 재외동포의 거주국 사회 적응과 통합에 영향을 미치는가에 대해서는 지면 부족의 이유로 자세한 설명은 생략한다. 필자의 저서(윤인진, 2007)를 참고하기 바란다.

2) 이민자 사회통합⁵⁾

앞에서 설명한 재외동포의 사회문화 적응 유형은 거주국 내에서 재외동포가 물질적, 구조적 차원에서 정착하는 현상을 설명한다. 하지만 최근 이주 연구에서는 이민자의 정착만이 아니라 거주국 사회로의 통합에 대해 더욱 많은 관심을 갖고 있다. 선행연구에서 통합은 여러 가지 다양한 방식으로 정의되었는데, 여러 연구에서 공통적으로 제시되는 핵심적인 요인들을 뽑아서 정리하면 “사회적으로 또는 문화적으로 분리된 집단들이 하나의 단일한 체제에 참여해 소속감을 공유하고 상호 간의 유대 관계를 발전시키는 과정”으로 정의할 수 있다(Deutsch, 1978: 198; 윤인진, 2019a, p. 64에서 재인용). 따라서 통합은 거주국 사회의 기회 구조에 동등하게 참여하는 체제 통합과 거주국의 완전한 구성원으로서 소속감을 갖는 가치 통합으로 구성된다. 윤인진(2019a, p. 70)은 통합 개념을 이민자에게 적용하여 “이민자가 거주국 사회의 구성원이 되어 자신의 고유한 집단 문화와 정체성을 유지하면서 거주국의 문화와 제도를 수용하고 안정된 생활과 평등한 기회를 영위하고 소속감을 갖고 선주민과 유대관계를 발전시키는 과정”으로 이민자 통합을 정의하였다. 이 개념은 거주국 문화의 수용, 문화 다양성의 인정과 존중, 소속감, 유대관계, 기회평등으로 구성된다(윤인진, 2019a, p.70). 만일 주류화를 체제 통합으로 본다

5) 이민자 사회통합에 관한 설명은 필자의 논문(윤인진, (2019a). 탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태. 문화와 정치, pp. 61-92에서 인용했다.

면 위의 다섯 가지 요소 중에서 거주국 문화의 수용, 기회평등, 유대관계가 주류화의 주요 구성 요소라고 볼 수 있다. 즉 재외한인의 주류화는 “재외한인이 거주국의 기회 구조와 사회적 관계에 동등하게 참여하는 과정”이라고 정의할 수 있다. 구체적으로 재외한인이 거주국의 주류 민족 집단과 비교해 삶의 기회와 질에서 동등한 지위를 확보할 때 주류화가 이뤄졌다고 볼 수 있다.

이민자의 통합을 개인 수준에서 측정하는 모델로 여러 국가들에서 사용되는 것으로 에이거와 스트랭(Ager and Strang, 2008, p. 170)이 개발한 ‘이민자통합모델(migrant integration model)’을 소개할 필요가 있다. 에이거와 스트랭은 영국 난민을 대상으로 사회통합을 연구하면서 통합의 토대, 촉진 요소, 표지와 수단, 사회적 관계로 구성된 분석틀을 제안했다(윤인진, 2019a, pp.70-71). 통합의 토대는 이민자가 안정된 법적 지위를 가져서 통합할 수 있는 토대를 확보하는 것을 의미한다. 구체적으로 사회 구성원으로서의 권리와 시민권을 보장받는 것으로 볼 수 있다. 촉진 요소는 사회통합을 촉진할 수 있는 조건을 가리키는데, 거주국의 언어와 문화를 습득하는 것과 거주국의 기회 구조에 평등하게 참여하는 것, 인종차별과 차별 등으로부터 보호받는 것을 의미한다. 사회적 관계는 이민자가 선주민, 동료 이민자, 거주국의 지원 기관들과 맺는 관계를 의미한다. 이것은 다시 이민자가 선주민과 맺는 사회적 가교, 동료 이민자들과의 사회적 결속, 정부 지원 기관에 접근할 수 있는 사회적 연계로 구성된다. 끝으로 이러한 통합 조건들이 충족되면 그 결과로서 통합의 수준이 결정되는데, 구체적으로 고용, 주거, 교육, 보건의 영역에서 이민자의 통합 수준과 유형이 지표로 측정된다.

이 모델을 재외한인의 주류화에 적용하면 통합의 토대는 재외한인의 거주국 내 권리와 시민권에 해당한다. 재외한인이 시민권 또는 영주권과

같은 안정된 법적 지위와 권리를 확보하게 되면 정치, 경제, 사회, 문화 영역에서 통합을 하는 데 유리하지만, 불안정하거나 비합법적인 지위를 갖게 되면 이후의 통합은 어려움을 겪을 수 있다. 촉진 요소 중 언어문화적 지식은 재외한인이 거주국의 언어와 문화를 습득하는 것으로 거주국의 언어 구사력이 한 가지 측정 지표가 될 수 있다. 또한 안전과 안정감은 재외한인에 대한 제도적 차별과 밀접하게 관련되는데, 거주국 정부와 사회가 재외한인에 대해 법적, 제도적, 관습적으로 차별을 하게 되면 공평한 기회를 갖지 못하게 되고, 그로 인해 소외계층으로 전락하게 된다. 사회적 관계는 재외한인이 거주국의 지배민족집단과 맺는 관계망, 재외한인 간의 결속, 거주국 정부의 지원 서비스에 대한 접근으로 볼 수 있다. 이 중에서 지배민족집단과의 관계의 정도는 재외한인이 얼마만큼 주류 사회에서 수용되고 있는가를 측정하는 지표가 될 수 있다. 구체적으로 즉외혼 또는 통혼(inter-marriage)은 거주국 내 소수민족의 수용도를 측정하는 지표로 사용할 수 있다. 끝으로 표지와 수단에서 고용, 주거, 교육, 보건은 재외한인이 거주국 내에서의 사회경제적 지위와 건강 수준을 측정하는 지표로 이해할 수 있다. 하지만 고용은 취업 및 직업과 관련된 것이라 소득과 같은 경제적 지위를 포함하기에는 제한된 개념이라 필자는 고용을 경제로 변경했다. 그리고 정치참여를 새로운 표지와 수단으로 추가했다. 재외한인이 거주국의 정치에 참여하는 정도는 통합의 지표인 동시에 경제와 같은 다른 영역에서의 통합을 촉진하는 수단이 될 수 있기 때문이다.

[그림 2-4] 재외한인의 주류화 모델



주: 에이저, 스트랭(Ager and Strang, 2008. p.170)의 이민자통합모델에서 고용을 경제로 변경하고 정치참여를 추가함.

제2절 재외동포의 개념과 재외동포정책

1. 재외동포의 개념

가. 법률적 개념

재외동포와 관련한 기본법으로는 1999년에 제정된 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」을 들 수 있다. 이 법에 따르면 재외동포는 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민)와 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국 국적을 취득한 자 중 대통령이 정하는 자(외국 국적 동포)”로 규정된다.

재외동포의 정의와 범위와 관련된 또 하나의 근거는 1997년에 제정된

「재외동포 재단법」이다. 이 법에서는 민족적 정체성을 재외동포 범위에 반영하여 국적을 중심으로 한 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」보다 재외동포의 범위가 넓다. 재외동포 재단법에서 재외동포는 “대한민국 국민으로서 외국에 장기 체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람과 국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람”으로 정의하였다.

나. 학술적 정의

최근까지도 학술적으로 재외동포에 대한 개념이 명확히 정의되지 않고, 교포, 재외동포, 재외한인은 물론 재외동포들의 거주지에 따라서도 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있다. 전형권(2008)은 재외한인(overseas Koreans, Koreans abroad)이 “우리나라 밖에 거주하는 한민족 핏줄을 이어받은 전체”를 통칭하는 학문적 개념이기에 이를 사용해야 한다는 입장이지만, 정부의 정책 등을 지칭할 때는 공식 용어인 ‘재외동포’ 사용하는 것이 바람직하다고 하였다. 윤인진(2013b, p. 16)은 재외동포와 재외한인을 같은 개념으로 간주하여 그의 연구에서는 혼용하였다. 다만 동포라는 용어가 정서적 측면을 내포하고 있어 학술적으로 사용할 때는 가치 중립적인 재외한인을 사용하였다(윤인진, 2004, p. 21).

혈통을 중심으로 재외동포를 정의하는 것에 대해서 학계에서는 찬반 의견이 존재한다. 정인섭(2003, pp. 213-214)은 혈통에 기초한 재외동포 개념이 국제인권규범(내외국인 평등주의)에 반한다고 주장하였다. 이진영 외(2018, pp. 156-157)는 이제 한국이 다민족, 다문화사회로 빠르게 진행되는 상황에서 혈통에 근거한 재외동포 개념이 현재 상황과 맞지 않는다고 지적하였다. 따라서 변화하는 환경에 따라 재외동포 개념의 재

정립 및 확대가 필요하다고 보았다. 예를 들어 해외에서 출생한 자녀들, 한국으로 귀환하는 동포들, 다중적 정체성을 가진 동포들(예를 들면 일본 조선적 동포)을 포용할 수 있는 방향으로 나아가야 한다고 주장하였다. 하지만 재외동포의 개념의 외연을 확대하는 것은 국민 정서와 인식 수준에 달려 있는 것이기 때문에 신중할 필요가 있다고 지적하였다.

2. 재외동포정책⁶⁾

정부는 재외동포정책을 통해서 모국과 재외동포 간의 관계를 정립하고 상호 간의 발전을 증진하기 위한 사업을 추진한다. 재외동포정책은 구체적으로 재외동포의 정의와 범위, 권리와 의무를 규정한다. 이를 통해 재외동포에 대한 국가의 책임 범위와 내용을 명시한다. 그리고 정책의 목표와 추진 방안을 수립하고, 법률을 제정하고, 전담 조직을 설립한다. 재외동포 중에는 거주국의 국민인 경우도 많기 때문에 정부는 외교 마찰을 피하면서도 재외동포의 권익을 보호하고 삶의 질을 개선하며 모국의 문화와 정체성을 유지하여 모국과 협력적인 관계를 유지하기 위한 노력을 한다. 이렇게 모국과 재외동포를 연계할 수 있는 방법은 재외동포정책이기 때문에 현실적이면서 효율적인 재외동포정책을 개발하는 것은 연구자와 정책 입안자들에게 중요한 과제이다.

건국 이후에 재외동포를 대상으로 포용적이고 적극적인 재외동포정책을 시작한 것은 김영삼 정부였다(윤인진, 2013b). 김영삼 전 대통령은 1993년 취임 연설문에서 '신한국의 창조'를 주창하면서 재외동포정책을 본격적으로 공론화했다. 정책의 목표로는 재외동포의 거주국에서의 성공

6) 재외동포정책에 대한 설명은 필자의 논문인 윤인진, (2016). 재외동포와 재외동포정책, 이민정책론. 서울: 박영사, pp. 395-435에서 인용했다.

적인 경제적, 사회적 적응을 지원하고 재외동포와 모국의 정신적 유대를 강화하는 것을 삼았는데, 이 정책 목표는 다음 정부들에서도 계승되었다. 제도적으로는 재미동포들이 요구해 왔던 교민청을 설립하는 대신 1997년에 재외동포재단을 설립해서 재외동포 대상 사업을 전개하도록 했다.

1998년에 출범한 김대중 정부는 직전 연도인 1997년에 발생한 외환 위기를 극복해야 하는 시급한 과제를 떠맡았다. 경제 회생의 한 방안으로 재외동포의 모국 투자를 유치하고자 했고, 이를 위해 1999년에 「재외동포의 출입국 및 법적 지위에 관한 법률」(이하 재외동포법)을 제정하였다. 김대중 정부는 이전 김영삼 정부의 재외동포정책을 계승하는 측면이 강했다. 정책의 목표 역시 거주국 내의 안정적 생활 지원, 한민족 정체성 유지와 모국과의 유대 강화, 재외동포 역량의 활용이었다. 그러나 재외동포법을 제정하면서 중국동포들이 일거에 국내로 입국하면 노동시장이 교란될 수 있고 중국과 외교 마찰을 일으킬 수 있다는 우려 때문에 정부 수립 이전에 이주한 중국과 독립국가연합 동포를 재외동포법 적용 대상에서 배제하는 차별적인 조치를 취했다. 결국 중국동포가 헌법소원을 청구했고 헌법재판소는 재외동포법이 평등의 원칙에 위배된다고 판정하여(2001년 11월) 2003년 12월 31일까지 관련 법규를 개정하도록 하였다.

2003년에 출범한 노무현 정부는 김영삼 정부 시기 설정한 재외동포정책 목표를 계승하였다. 정책의 3대 기본 목표로 거주국 내 재외동포의 권익 신장과 역량 강화, 한민족 정체성과 자긍심 고양, 동포 간 화합과 모국과 동포사회 간 호혜적 발전을 설정하였다(윤인진, 2013b). 참여정부 시기 주요 성과로는 재외동포법을 개정하여 중국동포와 독립국가연합 동포들에게도 동일한 재외동포의 권리와 혜택을 제공한 것이다. 아울러 미국이나 일본과 같은 선진국 출신 재외동포들과 달리 자유롭게 국내로 입국하고 사회경제활동을 할 수 없었던 중국동포들에게 2007년부터 ‘방문취

업체'를 적용하여 국내 노동시장 진출을 용이하게 하였다.

이명박 정부는 실용주의를 표방했는데, 모국과 동포 사회 간 호혜적 발전을 재외동포정책의 비전으로 설정하였다. 이를 실현하기 위해 동포 사회의 전략적 기여 확대, 재외동포 네트워크 활성화, 모국과의 유대 증진을 위한 법적·제도적 기반 강화, 한민족 정체성 고양을 위한 교육문화 교류 확대를 기본 구상으로 설정하였다. 제도적으로는 방문취업제를 보완(2008)하고, 제한적 이중국적 허용을 추진(2009)하였으며, 국적법 개정안을 시행(2010)하고, 재외국민선거제도를 도입(2009)하여 실시(2012년)하였다(윤인진, 2013b).

박근혜 정부는 맞춤형 동포 서비스를 개발하고 동포 사회의 역할을 확대하는 것에 주목했다. 제도적으로 재외국민 주민등록제 실시, 한국학교 신설, 재외동포에 대한 교육 서비스 확대, 재외공관을 통한 무료 법률상담 서비스 확대 등의 성과를 거두었다. 그리고 재외선거제도를 개선하여 재외동포의 모국 정치참여를 제고하려 하였다(전용일 외, 2017).

문재인 정부 역시 모국과 재외동포 사회 간 연대 강화와 상생 발전을 기본 목표로 삼았다. 구체적으로 재외동포의 민족 정체성 함양과 역량 강화, 글로벌 한민족 네트워크 활성화, 소외 동포 지원 강화, 재외국민 보호 강화와 영사 서비스 혁신을 추진하였다. 특히 재외동포정책 추진 과정에서 소외되었던 고려인 동포, 해외 한인 입양인, 조선적 재일동포에 대한 지원을 강화하겠다고 밝혔다. 이를 실현하기 위해 고려인 동포의 체류자격을 완화하고, 조선적 재일동포의 자유로운 모국 방문을 위해 현행 여행증명서 발급 제도를 개선했다. 정부와 재외동포 사회 간의 원활한 소통을 촉진하기 위해 청와대에 재외동포담당관을 신설하였다.

역대 정부들의 재외동포정책 기본 목표 및 주요 성과를 <표 2-1>에 요약했다. 두드러진 점은 김영삼 정부 이후 재외동포정책의 기본 목표가

‘재외동포의 거주국 내 안정적인 정착’(현지화)과 ‘모국과의 유대 강화’로 동일하게 유지되었다는 점이다(윤인진, 2013b). 또한 재외동포재단이 여전히 재외동포정책의 전담 기구로 남아 있고, 교민청과 같은 보다 높은 수준의 기구는 여전히 실현되지 않고 있다.

정부가 바뀌어도 재외동포정책이 동일하게 유지되는 것은 한편으로는 정책의 연속성이라고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 환경 변화와 재외동포의 요구에 정부가 적극적으로 대응하지 않은 것으로도 볼 수 있다. 정부 입장에서는 재외동포정책이 우선순위가 아니기 때문에 앞선 정부의 정책을 그대로 따라 한다고 볼 수 있다. 하지만 재외동포 사회의 세대 교체, 재외동포의 귀환 이주와 같은 재외동포를 둘러싼 급속한 환경 변화에서 더 이상 경로 의존적인 재외동포정책을 답습해서는 안 될 것이다. 차세대 동포를 한민족의 성원으로 끌어안고, 초국가적 생활세계와 정체성을 가진 재외동포를 국가 발전의 새로운 동력으로 삼기 위해서는 미래지향적이고 창의적인 재외동포정책의 새판을 짜야 할 것이다.

〈표 2-1〉 재외동포정책의 전개

	김영삼 정부 (1993~1998)	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)
재외동포정책 기본 목표	현지화와 모국과의 유대 강화	현지화, 모국과의 유대 강화, 재외동포 활용 국내에서의 재외동포 경제 활동 및 인재 활용	현지화, 한민족 정체성과 자긍심 고양 모국과 동포 사회 간 호혜 발전(인재 육성)
재외동포정책 주요 성과	재외동포정책위원회 설치 재외동포재단 법 제정 재외동포재단 설립	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제정	재외동포법 개정 재외동포영사국 개편 방문취업제 실시 소외 지역 동포에 대한 지 원 대책 수립 분야별 한민족 네트워크 구축 재외동포정책위원회 역할 강화

	이명박 정부 (2008~2013)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~현재)
재외동포정책 기본 목표	모국과 재외동포 간 호혜 발전을 통한 성숙한 한인사회 구현	맞춤형 동포서비스를 통 한 국민 행복 실현 모국 발전을 위한 동포 사 회의 역할 확대 특화된 맞춤형 동포정책 추진을 위한 범부처 간 협 력 강화 통일 대비 재외동포 사회 역량 강화 및 기여 전략	재외동포 사회와 모국 간 연대 강화 및 상생 발전 실현 - 재외동포의 정체성 함 양 및 역량 강화를 위 한 지원 확대 - 글로벌 민족 네트워크 활성화 - 소외된 동포들에 대한 지원 강화 - 재외국민 보호 강화 및 영사서비스 혁신
재외동포정책 주요 성과	재외국민 선거제 도 도입 및 실시 제한적 복수 국적 허용 추진 국적법 개정 방문취업제 보완	재외국민용 주민등록증 발 급 추진 재외동포 대상 복수 국적 허용 확대 추진	재외동포담당관 신설 조선적 재외동포 모국 방 문 여행증명서 발급 제도 개선

자료: 임영상, 윤인진, 이진영, 2012, p. 5; 김용찬, 2018, pp. 12-14를 토대로 연구자가 정리.

제3절 재외동포 현황과 이슈

1. 재외동포 이주와 정착의 의의

외교통상부의 2019년 통계에 따르면 재외동포는 전 세계 195개국에 749만 3587명 규모로 성장했다. 이러한 재외동포 규모는 남북한 인구의 약 10%에 해당한다. 지역적으로 동북아시아(328만 6363명), 남아시아 태평양(59만 2441명), 북미(278만 8732명), 중남미(10만 3617명), 유럽(68만 7059명), 아프리카(1만 877명), 중동(2만 4498명)에 폭넓게 분포되어 있다. 주요 국가별로는 중국(246만 1386명), 미국(254만 6982명), 일본(82만 4977명), 캐나다(24만 1750명), 우즈베키스탄(17만

7270명), 호주(16만 7331명), 러시아(16만 9933명), 카자흐스탄(10만 9923명), 베트남(17만 2684명), 필리핀(8만 5125명) 등에 집중되어 있다.

〈표 2-2〉 재외동포 현황(2019년)

(단위: 명, %)

지역별	연도별					2019 년 백분율 (%)	2011 ~2019 년 증감률(%)
	2011년	2013년	2015년	2017년	2019년		
동북아시아							
일본	913,097	893,129	855,725	818,626	824,977	11.02	-9.7%
중국	2,704,994	2,573,928	2,585,993	2,548,030	2,461,386	32.85	-9.0%
소계	3,618,091	3,467,057	3,441,718	3,366,656	3,286,363	43.86	-9.2%
남아시아 태평양	453,420	485,836	510,633	557,791	592,441	7.91	30.7%
북미							
미국	2,075,590	2,091,432	2,238,989	2,492,252	2,546,982	33.99	22.7%
캐나다	231,492	205,993	224,054	240,942	241,750	3.23	4.4%
소계	2,307,082	2,297,425	2,463,043	2,733,194	2,788,732	37.21	20.9%
중남미	112,980	111,156	105,243	106,794	103,617	1.38	-8.3%
유럽	656,707	615,847	627,089	630,693	687,059	9.17	4.6%
아프리카	11,072	10,548	11,583	10,853	10,877	0.15	-1.8%
중동	16,302	25,048	25,563	24,707	24,498	0.33	50.3%
총계	7,175,654	7,012,917	7,184,872	7,430,688	7,493,587	100	4.4%

자료: 외교통상부 재외동포현황 2019.

2011년과 2019년의 재외동포 현황 통계를 비교하면 중동, 남아시아 태평양, 북미 한인들의 인구가 크게 성장한 반면 동북아시아, 중남미, 아프리카의 한인들의 인구는 감소한 것을 확인할 수 있다. 특히 남아시아태평양 지역에서 베트남, 필리핀, 인도네시아에서의 한인 인구 성장이 두드

러지는데, 이들 국가에 거주하는 한인들은 시민권자와 영주권자 수는 적지만 장기 체류자와 유학생 수가 많다는 특징을 갖는다. 이런 결과는 1990년대 초반 이후 동남아시아 지역으로 사업, 취업, 방문, 유학 목적으로 이주한 재외국민이 증가했기 때문이다. 이민을 허용하지 않는 동남아시아 국가들의 정책으로 인해 이들 국가의 한인들은 임시 체류 비자를 반복적으로 연장하며 생활의 터전을 마련하는 ‘정주형 장기 체류 공동체’라는 새로운 정착 모델을 보여 주고 있다. 또 한 가지 재외동포 사회의 동향으로 주목할 것은 재외동포의 고령화이다. 근대 한인 이민의 출발이 1960년대 초라고 할 경우 20대 또는 30대에 청운의 꿈을 안고 해외 이민을 개척했던 이민 1세대는 현재 70대 또는 80대의 고령자가 되었다. 고국인 한국 사회가 이미 고령사회를 넘어서 초고령사회로 진입하는 것과 마찬가지로 재외동포 사회도 고령화의 추세에서 벗어날 수 없다. 1970년대부터 본격화된 해외 이민의 결과로 남미, 북미, 유럽, 오세아니아의 한인사회는 성장기를 맞이했으나 1980년대 후반부터 해외 이민이 감소하고 1990년대 초부터 재외동포의 귀환 이민이 증가하면서 2000년대에 들어서에는 본격적으로 정체기로 접어드는 것으로 보인다. 재외동포의 성장기에 중요했던 개념들, 예를 들어 적응, 정착, 동화, 종족정체성의 유지 등은 이제 그 의미와 중요성이 퇴색된 것 같다. 현재의 재외동포 사회는 ‘성장 모델의 종언’이라고 표현할 수 있을 만큼 중요한 전환 시점에 놓여 있다. 신규 이민자의 유입이 중단되고 이민 2세대, 3세대의 주류 사회 진입이 본격화되면서 인종 또는 종족 간 통혼(inter-marriage), 다문화 가족, 다인종 정체성, 주류화 등과 같이 고국과 관련 없이 거주국 내의 이슈들이 더욱 중요한 과제가 되고 있다. 인구 성장이 멈추고 주류화의 길로 접어드는 재외동포 사회는 이전과는 다른 방향으로 나아가고 있다.

2. 재외동포 이주와 정착의 역사⁷⁾

재외동포의 이주의 역사는 유대인, 그리스인, 중국인, 이탈리아인 등 세계의 여러 민족들과 비교했을 때 짧다고 할 수 있지만, 전 세계 어느 곳에 한인이 없는 곳이 없다고 할 만큼 넓은 스펙트럼의 이주와 정착을 해왔다. 재외한인의 이주 역사는 크게 보면 19세기 중엽부터 1945년 해방 이전까지의 ‘구이민’, 해방 이후부터 1990년대 초 구소련과 중국과의 국교 수립 이전까지의 ‘신이민’, 그리고 1992년 한중수교 이후 재외동포들의 모국으로 귀환하는 ‘귀환이민’으로 구분할 수 있다(윤인진, 2016, p.398). 이주 역사를 보다 자세하게 구분하면 다섯 시기로 나눌 수 있다.

첫 번째 시기는 1860년대부터 1910년 한일병합까지로 조선의 배출요인(기근, 빈곤, 지배층의 압제 등)이 농민 및 노동자 등을 중국, 러시아, 하와이, 멕시코, 쿠바로 경제유민의 형태로 내보냈다. 또한 이 시기에는 해외에서의 독립운동을 위해 정치적 이주를 한 사람들이 있었다. 해외에서의 흡인요인 역시 조선인의 해외 이주를 촉발했는데, 대표적으로 하와이 사탕수수 농장 노동자로 101명의 한인들이 1902년 12월 22일 인천을 떠나 1903년 1월 13일 호놀룰루에 도착했다. 1903년 1월부터 1905년 8월까지 7291명의 이주자들이 하와이에 도착했다. 초기 이주자들의 대부분은 20대의 독신 남성이었고 이들은 이주노동으로 돈을 벌어 고향으로 돌아갈 계획을 가졌다. 하지만 1905년에 일본의 개입으로 조선으로부터의 이주가 중단되면서 이들과 결혼하기 위해 사절결혼의 형태로 1000여 명의 한인 여성들이 1924년까지 하와이로 이주하게 되었다(윤인진, 2003, p.206). 미국뿐만 아니라 멕시코와 쿠바에서도 에네켄 농장과

7) 재외동포 이주와 정착의 역사에 관한 설명은 필자의 단행본인 윤인진. (2013a), 세계의 한인이주사의 내용을 인용했다.

사탕수수 농장에서 노동력이 부족해서 한인들이 노동이주를 하게 되었다. 1905년 멕시코 유카탄반도로 1033명이 이주했고, 이들 중 300여 명이 1921년에 쿠바로 재이주하였다(이자경, 2007).

두 번째 시기는 1910년부터 1945년 해방 전인데, 이 시기에는 조선의 농민과 노동자들이 만주와 일본으로 이주했고, 독립운동가와 정치적 난민들이 중국, 러시아, 미국에서 독립운동을 전개했다. 일본은 중국 침략의 전진 기지로 만주를 개발하기 위해 조선에서 25만 명가량의 대규모 집단이주를 실행했는데 이로 인해 만주의 한인인구는 약 50만 명까지 증가했다(권태환, 1996). 일본으로의 이주는 처음에는 노동자의 신분으로 도 일했는데 중국과 미국의 전쟁이 본격화되면서 강제이주의 형태를 띠면서 많은 수의 한인들이 광산과 전쟁터로 동원되었다. 1945년 해방 이전까지 일본에서의 한인 인구는 약 230만 명까지 증가했다가 해방 후 조국으로 귀환하면서 1947년에는 약 60만 명 규모로 축소되었다(이문웅, 1996).

세 번째 시기는 1945년부터 한국 정부가 이민정책을 처음으로 수립한 1962년 전까지이다. 이 시기의 이주는 과거의 디아스포라적 이민에서 근대적 이민으로 넘어가기 전까지의 과도기적 성격을 띤다. 해방 직후 조국으로 한인들이 대거 귀국하면서 재외동포의 규모는 줄어들었으나 1950년 한국전쟁 이후 전쟁 고아, 미군과 결혼한 여성, 혼혈아, 유학생들이 미국으로 이주를 했다.

네 번째 시기는 1962년부터 1990년대 초까지인데, 이때부터 해외에서의 정착을 위한 근대적 이민이 본격적으로 시작되었다. 한국 정부는 1962년에 이민정책을 수립하면서 한편으로는 국내의 인구압력을 줄이고 해외 송금을 통해 경제발전을 도모하고자 했다. 이런 정책의 첫 번째 성과는 1963년에 브라질로 103명이 농업이민자로 집단 이주한 것이다. 이후 아르헨티나, 파라과이, 볼리비아 등으로도 이주했는데, 이들은 한국에

서 농업에 종사한 경험이 없던 사람들이었고 현지 농장 여건이 너무 열악해 곧바로 대도시로 이주해서 봉제업과 같은 직업에 종사했다(손정수, 2007). 그리고 1963년부터 남성들은 광산 노동자, 여성들은 간호인력으로 계약노동자 형태로 서독으로 이주했다. 1960년대 초반부터 1970년대 중반까지 총 5323명의 광산 노동자들과 1만 32명의 간호인력들이 서독으로 이주했다(한·유럽연구회, 2003).

이 시기에 중요한 이주 흐름은 1965년에 미국에서 이민법을 개정하면서 한국을 비롯한 아시아, 중남미, 아프리카에서 미국으로 이민이 급증하게 된 것이다. 미국에 이어 캐나다도 부족한 국내 인력을 충원하기 위해 직업이민뿐만 아니라 가족초청 이민을 허용하면서 정착을 목적으로 한 이민이 본격화되었다. 이 시기에 미국과 캐나다로 이주한 한국인들은 대학 교육을 받고 의료 전문직과 화이트칼라직에 종사했던 중산층 인구로 보다 높은 생활수준과 자녀교육 기회를 위해 북미로 이주했다. 그리고 1955년부터 시작해서 1975년에 종료된 베트남전쟁 시기에 한국의 건설 노동자들이 베트남으로 파견되었다. 이들은 종전 이후에 귀국하지 않고 중동, 동남아시아, 호주, 미국, 캐나다, 중남미로 재이주하면서 재외한인 사회를 확장하였다(윤인진, 2016, p.402).

다섯 번째 시기는 1990년대 초부터 현재까지인데, 한국이 1990년에 구소련과, 그리고 1992년에 중국과 수교하면서 과거 공산권 국가에 살던 재외동포들이 조국을 방문할 수 있게 되면서 본격적인 귀환이주가 시작되었다. 구소련 붕괴와 중앙아시아 국가들의 독립은 고려인 동포에게 오히려 불리한 여건을 형성하여 보다 나은 경제적 기회를 찾아 조국으로 이주하게 만들었다. 그리고 1970년대부터 시작된 중국의 개혁개방은 동북 지역에 집중되어 있던 중국동포에게는 경제적 혜택이 돌아가지 않아 중국 국내 도시들과 한국, 일본, 미국 등 해외로 이주하게 만드는 요인이 되

었다. 중국과 중앙아시아에 이주한 귀환동포들은 초기에는 노동자로 시작했으나 최근에 와서는 사업가와 유학생으로까지 계층이 다양화되고 한국 사회의 중요한 구성원으로 자리잡아 가고 있다(윤인진, 김희상, 2018).

3. 재외동포의 현황⁸⁾

앞서 살펴보았듯이 재외동포 이주는 시기별로 모국과 거주국의 상이한 요인에 의해서 일어났다. 시기별로 한인 이주자들이 이주를 결심한 동기, 배경 특성, 인적자원은 크게 차이를 보인다. 이에 이들은 세계 각 지역에서 상이한 방식으로 거주국 사회로 편입되었고, 이들이 당면한 사회문제의 양상도 차이를 보인다.

먼저 중국동포는 중국의 경제 개혁 과정에서 소외되어 실업과 빈곤 문제, 출산율 감소, 국내외 인구이동으로 인한 동북 3성 연변자치주의 인구 감소와 쇠퇴 문제를 경험하고 있다(한상복, 권태환, 1993; 정신철, 2000; 김강일, 허명철, 2001). 연변자치주의 인구 감소는 인재 유출, 민족 교육 수준의 저하, 한족 인구 증가로 인한 한족화의 위기를 초래하고 있다. 하지만 베이징(北京), 선양(沈阳), 상하이(上海), 칭다오(青岛) 등의 대도시로 이주한 조선족은 상업, 판매·서비스, 생산직 등 도시적 직업에 종사하면서 자본주의적 경제 환경에 적응하고 있고, 자발적 결사체와 종족 언론매체를 통해서 느슨한 형태의 도시공동체를 형성해 가고 있다(윤인진, 2003; 윤인진, 2010, p.53). 따라서 동북 3성의 농촌 동족공동체는 해체되거나 약화되지만 도시 동족공동체는 오히려 활성화되는 상반된 모습을

8) 재외동포 현황에 대한 설명은 필자의 단행본인 윤인진. (2013a). 세계의 한인이주사에서 인용했다.

보이고 있다(윤인진, 2010, p.53). 그리고 베이징의 왕징(望京), 선양의 서탑거리(西塔街), 칭다오의 청양구(城陽區)에서는 올드커머인 조선족과 뉴커머인 한국인이 새로운 재중 한인사회를 구성해 가고 있다. 한편 중국 동포 사회의 중요한 과제는 중국동포의 대규모 국내외 인구이동과 조선족 학교의 축소로 인해 민족문화 교육이 많이 위축되었고, 앞으로 주류화가 진행될수록 조선족 차세대가 민족문화와 정체성을 잃어버릴 가능성이 높는데 이것을 유지할 수 있는 방안을 모색하는 것이라고 할 수 있다(허명철, 2019).

중앙아시아를 포함한 독립국가연합의 고려인들은 구소련이 1989년 해체되면서 이로 인한 심각한 경제난을 경험하였다. 1991년 중앙아시아 국가들의 독립 이후 원주민 우대의 민족주의로 인해 차별, 민족어 상실, 민족 문화 소멸과 같은 어려움에 직면하고 있다. 연해주 또는 러시아 볼고그라드 지역으로 이주한 한인들은 직업, 주택, 소득, 교육 등에서 어려움을 겪고 있다(윤인진, 2003). 고려인이 현재 직면한 가장 큰 문제는 교육과 이주노동이다(성동기, 2018). 구소련 체제에서 고려인은 무상교육의 혜택을 받으며 고학력, 전문직으로 진출했지만, 중앙아시아 국가들의 독립 이후 무상교육이 사라지고 교육 부문에 대한 정부 투자가 급감하면서 공교육이 붕괴되었다. 현지 민족을 우대하는 교육 및 고용정책의 환경에서 고등교육을 받지 못한 고려인 차세대의 미래는 대학 진학 및 좋은 직장 취업이 더욱 어려워져 암울할 수밖에 없다(성동기, 2018, p. 160). 이러한 문제를 극복하고자 우즈베키스탄 고려인을 중심으로 한국으로 이주하는 사례가 증가하고 있다. 하지만 한국에 체류할 수 있는 법적 지위가 불안정하고 체류 기한도 제한적이며 의료 부문에 문제가 있어 정착하는데 어려움을 겪고 있다(성동기, 2018, p. 184). 또한 언어 문제, 자녀 교육 문제, 가족 이산 문제 등이 맞물려서 체제 전환의 후유증에서 벗어나

지 못하고 있다. 이 외의 문제점은 고려인 사회의 미래를 짊어져야 하는 고려인 후손들의 민족 정책성이 갈수록 퇴색해 가는 것과 이주노동 및 유학 등으로 인한 고려인 사회의 인구 감소이다(성동기, 2018, pp. 187-188).

재일한인은 경제적 문제로 당장 생존의 위협을 받고 있지는 않지만, 여전히 직장, 공직, 정치참여에서의 차별, 2~3세들의 증가하는 일본인과의 결혼으로 인한 귀화, 민족 교육의 약화로 인한 일본 사회와 문화로의 급속한 동화가 중요한 사회문제로 인식되고 있다(한경구, 2002). 1~2세는 그 수가 점점 줄어 가고, 4세가 태어나고 있으며, 3~4세는 일본 국적을 취득하고 일본인으로 동화하는 경우가 늘어 모국과의 연계가 약한 차세대가 재일 한인사회의 주류를 이루고 있다. 반면 1989년 한국 정부의 해외여행 자유화 조치로 도일한 한국인들은 ‘뉴커머(Newcomer)’라고 불리는데, 이들은 올드커머와 다른 직업, 생활양식, 정체성을 갖고 있어서 재일 한인사회에 새로운 활력을 불어넣고 있다.

이미 이민 4세대에 이른 재일한인은 2000년대 이후 일본 사회의 우경화 또는 배외주의(排外主義, chauvinism)로 인해 참정권과 같은 기본권을 보장받지 못하는 등 주류 사회 참여가 여전히 제한적이다. 정주 외국인의 지방참정권을 인정하지 않는 상황이 개선되지 않으면서 권익을 주장할 수 있는 정치력은 현저히 위축될 수밖에 없다. 그리고 일본의 대표적인 배외주의 단체인 ‘재일 특권을 인정하지 않는 시민모임(재특회)’에 의한 재일한인 배척 운동과 증오연설(hate speech)은 재일한인의 생명과 안전, 그리고 행복권을 심각하게 위협하고 있다.

재미한인은 다른 지역의 한인들에 비해 비교적 풍족하고 자유로운 환경에서 살고 있다. 이제는 재미한인의 생존 문제는 어느 정도 극복했다고 볼 수 있고 최소한 법과 제도적인 영역을 통해 만연화되었던 인종차별도

금지되고 배척되고 있다. 대신 재미 한인사회에서는 종족 정체성, 족외혼, 세대 갈등, 정치참여 등과 같은 정신적 문제와 사회참여의 문제가 현안으로 떠오르고 있다(Hurh, Won Moo, 1998). 1992년의 4·29 폭동 직후 흑인과의 관계는 개선되는 양상을 보였으나, 여전히 현시점에서 볼 때 한인과 흑인 간의 인식 차이는 여전히 좁혀지지 않는 것으로 판단된다. 이들은 서로가 필요할 때만 접촉하며 지속적으로 친밀한 관계를 맺지는 못하고 있다. 전문가들은 현재 상황을 '휴전'으로 판단하며, 제2의 폭동이 발생할 가능성이 있다고 경고한다. 더욱이 한인 업주들이 종업원으로 고용하고 있는 대부분의 라틴계 이민자들은 불법체류자 신분이며, 저임금, 과도한 노동시간, 인권침해 등의 문제를 앓고 있어서 이들 간의 새로운 인종 갈등이 발생할 가능성도 높다.

앞으로 재미 한인사회의 성격을 결정적으로 바꿀 수 있는 트렌드는 다인종 및 종족집단과의 결혼을 의미하는 족외혼의 증가이다. 2010년 미국 인구센서스에 기록된 170만 명의 재미한인 중에서 약 17%에 해당하는 28만 명이 다인종·다종족 배경을 갖고 있다. 미국에서 출생한 재미한인의 54%는 한인이 아닌 타 인종 또는 타 종족과 결혼하기 때문에 다인종·다종족 한인의 비율은 앞으로 계속 증가할 것이다(Min and Kim, 2009). 족외혼은 사회경제적인 측면에서 신분 상승의 기회를 확대했고 주류 문화로의 동화를 촉진했다. 그러나 이로 인해 차세대가 한민족의 문화와 정체성을 유지하기는 더욱 어려워질 전망이다(민병갑, 2019).

또 한 가지 주목할 트렌드는 고령화이다. 앞서 언급했듯이 1970년대 초에 청운의 꿈을 안고 해외 이민을 개척했던 이민 1세대는 현재 70대 또는 80대의 고령자가 되었다. 2010년 미국 인구센서스에 보고된 재미한인 노인 인구는 9%였는데, 이 수치는 1990년의 5%에 비해 급격히 증가한 것이다(Min and Kim, 2012). 2018년 현재 한국의 고령화 지수는

14%인데, 재미한인의 고령화 수준은 고국과 같은 방향으로 증가할 것으로 예측된다. 미국으로의 신규 이민자는 감소하는데, 기존의 한인들이 고령화되는 상황이 지속되면 재미 한인사회는 성장 엔진이 멈춘 채 주류화의 물결에 흘러갈 것이다. 이러한 전망은 비단 미국만이 아니라 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 유럽, 중남미 국가들의 재외동포 사회에 공통적으로 적용될 것이다.

재캐나다 한인은 미국과 비교할 때 이민과 정착의 역사가 짧기 때문에 아직까지는 초기 정착 단계로 볼 수 있다. 이에 이들은 실업과 노동시장에서의 차별과 같은 경제적 문제를 직접적으로 경험한다. 실제로 2016년 한인 캐나다 성인의 평균 수입은 캐나다인 수입의 약 70%에 불과하며 다른 대부분의 소수민족 그룹보다도 낮은 것으로 나타났다(박정위, 2018). 특히 최근 캐나다로 이주한 한인들은 30~40대의 고학력, 전문직, 화이트칼라라는 인적자원의 특성을 가지고 있으나, 캐나다 고용주가 현지에서의 노동 경력을 요구하기 때문에 자신의 전공 분야 일자리를 찾지 못하는 경우 자영업이나 기술직으로 전환하는 경우도 많은 것으로 나타난다. 또한 다수의 초·중·고등학교 학생들이 조기 유학을 위해 캐나다에 체류하고 있는데, 이들 중 일부는 부모와의 분리로 인한 정서 불안, 학업 부진, 가정교육 부실로 인해 사회 적응에 어려움을 겪고 있다.

중남미 한인은 이민 역사가 단절된 기간이 매우 길어 이민 세대 간에 간격이 크게 남아 있다. 20세기 초 멕시코로 이주한 초창기 이민자들의 후손은 현지의 사회문화에 동화되어 사실상 한인의 정체성을 찾기가 어렵다. 반면 1960년대 초에 농업 이민자로, 1980년대 가족 초청과 투자 이민으로 간 이민자들은 한인으로서의 정체성과 자부심이 크다. 이로 인해 초기 이민자 후손들과 후기 이민자들 간에는 실질적인 교류가 없다. 멕시코 한인사회는 후기 이민자 중심으로 운영되고 있다(이종득, 2007).

멕시코를 비롯한 중남미 한인들은 의류업에 종사하면서 경제적 기반을 다지고 자녀 교육에 많은 힘을 쏟았지만 중남미 국가에 오랫동안 정착하려는 의지가 약했다. 중남미 국가들이 정치적으로나 경제적으로 불안정하기 때문에 이들 국가에 정착하고자 하는 의지를 가지지는 않았다. 이러한 정착 의지의 결여는 중남미 한인사회의 문제로 지적되어 왔다. 또한 제한된 업종을 중심으로 많은 한인들이 집중되어 한인 상인들 간에 과도한 경쟁을 벌일 수밖에 없었다. 한인 상인들이 현지법을 준수하지 않아 현지에서 반한 감정이 발생하기도 했다.

브라질과 아르헨티나에 거주하는 한인들의 경제 기반이었던 의류업, 특히 여성 의류업은 2013년 이후 남미 국가들의 심각한 경제난으로 심각한 위기에 처해 있다. 더욱이 1990년대 후반 이후 불법체류자 신분에서 사면된 볼리비아인과 중국인이 여성의류 생산 분야에서 한인의 강력한 경쟁자로 부상해 상황을 악화시키고 있다. 2014년 중국이 일대일로 정책을 펼치면서 브라질을 라틴아메리카 진출의 교두보로 삼고 브라질 기업들을 인수합병하며 투자를 확대하였다. 이와 함께 중국인들의 라틴아메리카 진출이 증가하면서 한인과의 경쟁이 더욱 거세졌다. 한인 청년들의 실업 문제는 심각한 수준이고, 한인 전체의 경제 상황이 악화되면서 북미로 재이주하거나 한국으로 역 이민하는 사례가 증가하고 있다(최금좌, 2018).

아시아와 아메리카 이주와 비교할 때 한인들의 유럽 이주 역사는 짧으며, 이주 한인의 수도 많지 않다. 그리고 대부분 단기 체류자가 많기 때문에 사실상 이민으로 표현하는 것이 적절하지 않다. 한인의 유럽 이주는 한국전쟁 후 전쟁고아의 입양, 파독 광부와 간호 여성의 노동 이주, 유학생의 학업 이주, 상사 주재원의 취업 이주 등 시기별로 다양한 흐름으로 이뤄졌다. 이 중 가장 중요한 한인 집단은 파독 광부와 간호 여성, 유학

생, 상사 주재원들이라고 할 수 있다. 독일, 스위스, 오스트리아에는 파독 광부와 간호 여성 출신들이 많고, 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인에는 유학생과 상사 주재원들이 많다. 1980년대까지는 독일을 중심으로 한 한인의 수가 가장 많았다. 하지만 1990년대부터는 영국을 중심으로 한 유럽 한인사회가 형성된다. 미주 국가들과 다르게 유럽 국가들은 이민자를 적극적으로 받아들이지 않기 때문에 유럽에서 한인사회는 앞으로도 크게 성장하지는 않을 것으로 판단된다. 그러나 2011년 한국과 유럽연합(EU) 간에 자유무역협정(FTA)이 체결되었고, 양쪽 간의 교역이 활성화될 것이기 때문에 관광객, 유학생, 상사 주재원, 그들의 가족들을 중심으로 한인이주가 증가할 것이다. 처음에는 단기 체류 목적으로 이동하나 이들 중 일부는 정착하는 사람들도 있을 것이기 때문에 점진적인 한인의 수는 많아질 것으로 전망된다.

앞서 언급한 바와 같이 호주 이민자는 1960년대부터 1980년대 중반까지 단기 관광비자로 입국했다가 불법체류 노동자 신분으로 일하다가 사면을 받은 구이민자 집단과 1986년 이후 투자 이민 또는 사업 이민 형태로 입국한 신이민자 집단으로 양분되는데, 이들 간의 갈등이 심했다. 호주의 한인들도 미주 한인들처럼 자영업에 종사하는 비율이 높았는데, 한인 고객을 대상으로 제한된 업종에서 경쟁하기 때문에 사업 운영에서 수익률이 떨어지는 경우가 많았다. 관광여행업에서도 한국인 관광객에 대한 의존도가 높아서 한국의 경기 변동에 취약한 상태로 노출되어 있다. 반면 뉴질랜드의 한인사회는 호주 한인사회보다 역사도 짧고 한인의 수도 적다. 뉴질랜드의 내수시장이 작다 보니 장기간 경제 침체에서 돌파구를 찾기 어렵게 되자 한인들은 호주, 미국, 캐나다로 재이주하기도 했다. 특히 자녀의 고등교육을 위해 호주로 재이주하는 한인들이 많아서 뉴질랜드 한인사회는 어려움에 처했다고 할 수 있다.

19세기 후반부터 냉전체제가 유지되던 1980년대 후반까지 재외동포들은 서로 간의 특별한 교류 없이 독자적인 생활세계를 유지했다. 하지만 1989년부터 해외여행이 자유화되고 1990년대 초에는 중국, 독립국가연합과 국교를 수립하면서 한국인의 해외여행이 활발해졌으며 이들 간의 교류도 많아지기 시작했다. 재외동포 사회는 종족성은 동일하나 국적, 문화, 그리고 정체성이 다른 올드커머와 뉴커머가 혼재하기 시작했다. 대표적으로 일본 도쿄의 쇼쿠안도리(職安通り), 중국 베이징의 왕징(望京), 미국 뉴욕의 플러싱에서는 일본, 중국, 한국 출생의 재외동포들이 서로 혼재하며 공생 또는 갈등의 복잡한 관계를 만들어 가고 있다. 여기에 탈북하여 한국에 입국했다가 다시 ‘탈남’한 탈북자들이 재외동포 사회에서 새터를 마련하고 있다.

재외동포 사회 간의 연결 고리는 재외동포의 연속적 이주로 인해 강화되어 왔다. 1970년대 초 브라질, 아르헨티나 등지로 집단이주를 떠난 한인들의 상당수는 현지에 정착하지 않고 미국과 캐나다로 재이주했다. 이들이 남미에서 종사했던 의류봉제업은 이후 미국의 로스앤젤레스 시내에 위치한 의류상가인 ‘자바시장’을 만드는 데 밑거름이 됐다. 또한 1960년대 초반 서독으로 파견됐던 광부와 간호 여성들이 계약이 종료되자 미국, 캐나다, 호주, 영국 등지로 재이주해 이곳 한인사회의 경제적, 문화적 기반을 다지는 데 결정적인 역할을 했다. 이들은 강한 생활력과 연대감으로 초기의 어려움을 극복하고 기업가로, 학자로, 목회자로 성공하면서 재외동포 사회에 활력을 불어넣었다. 그리고 1965년부터 1973년까지 계속된 베트남전쟁에 파병됐던 군인과 기술자들은 전쟁이 끝나자 중동, 동남아시아, 호주로 재이주해 현지 국가에 재외동포 사회의 토대를 다졌다. 이민 1세들이 땀과 눈물로 다진 경제적 기반 위에서 성장한 이민 2세들은 이제 성인이 돼서 거주국의 주역으로 성장하기도 하고, 모국으로 유학,

취업, 사업 기회를 찾아 회귀하기도 한다. 19세기 중엽부터 시작해서 현대에 이르는 재외한인의 이주 역사는 디아스포라에서 시작해서 초국가주의로 전환되는 과정을 겪었다. 그리고 처음부터 조국, 경유국, 거주국, 그리고 다시 조국으로 이어지는 '연속적 이주'의 특성을 보였고, 이로 인해 의도하지 않았지만 모국과 거주국을 잇는 초국가적 연결망을 형성했다. 교통·정보·통신 기술의 획기적인 발전으로 재외한인은 더 이상 거주국에서 고립되어 동화의 길을 걷어가는 것이 아니라 실시간으로 조국과 연결되는 생활을 하고 있고 이들의 문화와 정체성도 초국가적인 면모를 보이고 있다. 그렇다고 해서 재외한인의 생활과 정체성이 한국적으로 남는 것이 아니라 조국과 거주국 사이에서 양쪽의 영향을 받아 혼성적인 성격을 띠는 제3의 문화와 정체성을 발전시키고 있다.

향후 재외동포 사회는 세대, 이민 시기, 사회계층 등으로 인해 내적으로 더욱 분화될 것으로 전망되며, 이민 1세대와 차세대, 올드타이머와 뉴커머, 노동자와 자본가, 코리아타운 거주자와 교외 거주자 등 상반되는 가치관과 생활양식을 가진 사회집단 내에서 차이와 갈등이 심화될 것으로 예측된다(윤인진, 2009, p.174). 이들 내부 집단 간 차이와 갈등을 잘 조율하고 통합해 이를 재외동포 사회 발전의 원동력으로 사용하는 것은 향후 재외동포 사회의 중요한 과업이라고 할 수 있다(윤인진, 2009, p.174). 또한 지금까지는 서로 고립·독립된 존재로 생활해 온 각국 재외동포들의 상호 교류를 활성화하여 공존공영의 협력체로서 한민족공동체로 발전시키는 것도 중요한 과제라고 할 수 있다(윤인진, 2009, p.174). 신규 이민이 멈추고, 인구는 고령화되고, 젊은 세대는 타 인종과 결혼하는 추세가 가속화되고 있다. 이런 상황에서 어떻게 한인의 정체성을 유지하면서 거주국의 모범적인 시민으로 살아갈 수 있을 것인가를 치열하게 고민하고 해법을 모색해야 한다.

4. 재외동포 이주의 진화⁹⁾

재외동포의 이주를 설명하는 개념은 시기적으로, 그리고 연구가 축적되면서 한 단계씩 높은 수준으로 진화한 것으로 볼 수 있다. 성경룡, 이재열(1998)은 한민족공동체 발전 방안으로 거주국의 정치경제적 제약을 피하면서 급속도로 발전하는 정보통신기술을 활용하여 전 세계에 있는 재외동포들을 연결하고 통합하는 방안으로 ‘한민족 네트워크 공동체’ 개념을 제시했다. 이 개념은 “한민족의 혈통과 문화적 공통성(언어, 전통, 역사, 관습 등)을 기초로 한반도와 세계 여러 지역에 거주하는 한민족 구성원들이 폭넓은 인적 네트워크와 정보 네트워크를 형성하여 다양한 상호작용을 통해 공동의 유대와 귀속감을 발전시키고, 문화적·경제적 교류를 증진하며, 이를 통해 민족 구성원들의 생존, 안녕, 발전, 복지를 함께 도모하는 문화·경제 공동체”를 의미한다. 임채완, 전형권(2006)도 코리안 디아스포라가 모국과 재외동포 간에 초국가적인 네트워크를 형성하여 서로에게 이익이 될 수 있는 사회적 자본을 형성케 하였고, 세계화 시대에 한민족공동체의 조건은 동일한 공간과 혈통적 동질성이 아니라 네트워크와 한민족으로서의 심리적 동일시라고 주장하였다. 윤인진(2009)은 초국가주의 관점에서 재외동포와 모국 간의 상생적인 관계를 ‘글로벌 코리안 네트워크’로 제시하면서 이를 “한민족의 혈통과 문화적 공통성, 그리고 한민족 정체성을 기초로 한반도와 전 세계 여러 지역에 거주하는 한민족 구성원들이 형성한 인적, 물적, 정보 네트워크”로 정의하였다.

필자는 네트워크 개념에서 한 걸음 나아가 플랫폼으로서 코리안 디아스포라의 비전을 제시했다. 일상적으로 플랫폼은 기차역과 같이 기차와

9) 재외동포 이주의 진화에 대한 내용은 필자의 발표 논문(윤인진, (2019b). 한민족 디아스포라와 아리랑의 진화와 세계화. 제44회 정선아리랑제 아이랑포럼 2019.10.6)에서 인용했다.

승객이 만나는 곳을 연상할 수 있다. 그런데 인터넷과 정보기술(IT)의 발달로 구글과 네이버 같은 검색엔진, 페이스북과 같은 소셜네트워크서비스, 위키피디아와 같은 인터넷 백과사전, 유튜브와 같은 동영상 공유 사이트와 같이 무한대로 확장되고 있다. 좀 더 체계적으로 정의하면 플랫폼은 “공급자와 수요자 등 복수 그룹이 참여하여 각 그룹이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축된 환경으로서 플랫폼 참여자들 간의 상호작용이 일어나면서 모두에게 새로운 가치와 혜택을 제공해 줄 수 있는 상생의 생태계”라고 할 수 있다(윤상진, 2015). 최근 들어 플랫폼 비즈니스가 성공하는 요인은 다수의 다양한 주체들이 상호 이익을 추구하면서 소비자들이 원하는 다양한 욕구를 충족할 만한 새롭고 다양한 콘텐츠와 서비스를 제공하기 때문이다. 유튜브, 넷플릭스와 같은 인터넷 기반 미디어가 공중파 방송을 제치고 급성장한 것은 인터넷 공간에서 수많은 공급자와 수요자들 간에 다양한 콘텐츠를 끊임없이 생산하고 소비하기 때문이다. 따라서 제4차 산업혁명이라고 불리는 정보·지식 기반 경제에서 플랫폼 비즈니스는 성공의 조건이라고 할 수 있다.

정보통신기술(ICT) 분야에서 플랫폼의 개념을 가장 명료하게 정의한 것으로 알려진 아이스만, 파커, 알슈타인(Eisenmann, Parker, and Alstyne, 2008)은 플랫폼을 “사용자 간 거래(transaction)에 필요한 컴포넌트와 규칙의 집합”이라고 규정하였다(최창현, 2017에서 재인용). 여기서 컴포넌트는 하드웨어, 소프트웨어, 서비스 모듈을 포함하고, 규칙은 네트워크 참여자를 조율하거나 조정하는 규칙을 의미한다. 플랫폼이 가능하기 위해서는 표준, 정보 교환의 약속된 장치(protocol), 사용자의 행위와 경험을 지원하는 정책, 네트워크에 참여하는 이해관계자의 권리와 책임을 포괄하는 유기적인 네트워크가 필요하다.

최창현(2017)은 맞선클럽의 예를 들면서 남성과 여성이 접촉하고 관계

를 형성할 수 있도록 ‘장’을 제공하고 이 장에서 서로 교류할 수 있게 돕는 것이 플랫폼이라고 설명한다. 이렇게 복수의 집단을 연결하여 부가가치를 창출하는 것이 플랫폼 전략의 핵심이라고 한다. 이런 전략이 가능하기 위해서는 ① 연결 기능(복수 그룹의 교류를 촉진하는 ‘장’을 제공하고 서로를 연결하는 기능), ② 비용 감소 기능(각 그룹이 개별적으로 처리하기보다 플랫폼이 대신 제공해서 시간과 비용을 절감하는 기능), ③ 검색 비용 절감 기능(플랫폼이 제공하는 브랜드가 사용자에게 일종의 안심과 신뢰를 부여함으로써 서비스에 대한 일정 수준의 질을 보장하는 기능), ④ 커뮤니티 형성에 의한 네트워크 효과(참가 그룹 간에 신뢰의 분위기가 형성되고 정보의 상호 교류가 일어나는 기능), ⑤ 삼각 프리즘 기능(언뜻 보면 직접적인 상호작용이 일어나지 않을 것 같은 두 개 이상의 그룹을 연결해 주는 기능)과 같은 다섯 가지 기능이 전제되어야 한다고 설명한다.

재외동포의 이주를 플랫폼의 관점에서 접근하는 것은 지금까지의 재외동포 연구와 정책으로부터 ‘퀀텀 리프(quantum leap)’와 같이 크게 도약하는 것으로 볼 수 있다. 이산의 개념에서 네트워크의 개념으로 전환한 것도 큰 변화이지만, 다시 네트워크에서 플랫폼으로 전환하는 것은 창의적인 상상력과 기획력을 요구한다. 따라서 플랫폼으로서의 코리안 디아스포라를 설계하기 전에 이것이 의미하는 바가 무엇인지에 대한 개념 정의와 방향성, 필요 조건들을 논의하는 것이 필요하다.

플랫폼으로서의 코리안 디아스포라는 ‘전 세계의 재외동포들이 초국가적인 네트워크를 형성하고 상호작용하여 서로에게 새로운 기회와 혜택을 주고받는 상생의 한민족 공영체’라고 정의할 수 있다. 코리안 디아스포라가 이런 기능을 수행하기 위해서는 일반적으로 플랫폼의 조건이라고 할 수 있는 복수의 참여자, 상호 이익, 공정한 거래, 개방성, 환경과 인프라, 조정자 등의 조건들이 선행되어야 한다. 구체적으로 설명하면 첫째, 거의

무한대로 확장할 수 있을 만큼의 다수 참여자가 있어야 한다. 집단지성이 이뤄질 수 있도록 다양한 배경과 능력, 취향을 가진 참여자들이 플랫폼에 참여해 시너지 효과를 낼 수 있어야 한다. 둘째, 상호 이익을 추구할 수 있고, 개인 참여자가 충분하며 정당한 이익의 배분을 보장받을 수 있어야 지속적으로 플랫폼에 참여하게 되는 동기를 부여받게 된다. 셋째, 참여와 이익의 배분이 공정한 규칙에 의해 운영되어야 한다. 넷째, 플랫폼이 작동할 수 있는 하드웨어, 소프트웨어, 서비스 모듈(앞에서 언급한 컴포넌트)가 정비되어야 한다. 다섯째, 플랫폼이 정상적으로 작동하도록 참여자들 간의 교류를 조정하고, 문제가 발생했을 때 개입해서 해결할 수 있는 조정자가 필요하다.

필자는 최근의 연구에서 글로컬로서의 재외동포 이주를 설명하였다(윤인진, 2019b). 글로컬(Glocal)은 글로컬라이제이션(glocalization, 세방화(世方化))의 약자인데, 세계를 뜻하는 글로벌(Global)과 지역을 말하는 로컬(Local)의 합성어로서 세계적으로 보편적인 표준을 지향하되 지역 특성을 고려하여 보편과 특수성을 결합한다는 뜻이다. 본래 글로컬라이제이션 전략은 기업 경영에서 유래되었는데, 세계 시장을 대상으로 경영활동을 하되 현지 문화와 환경을 반영하여 현지화 전략을 세우는 것을 의미한다. 최근 인문학에서는 로컬리티(locality)의 중요성을 인식하고 지역적 특수성을 개인과 집단의 사고와 행위 체계를 이해하고 설명하는 데 중요하게 고려하고 있다. 즉 특정한 지역이 갖는 지리적, 물리적 특성이 그곳에 거주하는 사람들의 경제활동에 어떻게 영향을 미치고, 그렇게 형성된 하부 구조가 정치, 문화, 예술, 사회관계와 같은 상부구조와 어떤 연관성을 갖는가에 대해 주목하고 있다. 경영학에서 말하는 글로컬라이제이션과 인문학에서 말하는 로컬리티는 공통적으로 지역적 특수성, 다양성, 다원성을 중요한 요인으로 삼고 있다.

재외동포에 대한 연구에서 글로컬 또는 로컬리티의 개념은 매우 유용하다고 생각한다. 이 개념을 재외동포에 적용하면 재외동포의 이주와 정착 과정에서의 세계적 보편성과 지역별 특수성을 동시에 고려하는 것을 의미한다. 즉 재외동포의 이주와 정착은 한민족 공통의 문화와 정체성이 현지 국가의 체제와 문화와 결합하여 독특한 한인 이민 문화와 정체성을 형성한 것으로 이해한다. 이와 관련해서 연변대학의 김강일(2001)은 ‘변연문화론(邊緣文化論)’이라는 개념을 제안했다. 이에 따르면 재중한인의 문화와 정체성은 중국과 조선의 문화와 정체성이 융합되어 만들어진 새로운 문화와 정체성이라는 것이다.

글로컬 관점에서 재외동포를 연구할 때 우리가 주목해야 할 것은 하나의 공통적인 주제가 서로 다른 사회에서 어떻게 다양한 방식으로 표출되는가, 그것의 원인은 무엇인가, 그로 인한 결과는 어떻게 나타나는가이다. 예를 들어 한인의 정체성이라는 공통의 주제가 일본과 같이 타민족에 대해 배타적인 사회와 미국과 같이 관용적인 사회에서 어떻게 표현이 되는지를 조사하고, 이렇게 상이한 방식으로 형성된 한인의 정체성이 개인과 동포사회에 미치는 결과를 분석하는 것이 중요한 과제가 된다.

제4절 요약 및 결론

앞에서 살펴본 대로 19세기 중엽부터 시작된 재외동포의 이주와 정착은 160여 년을 거쳐 오는 동안 형태, 방향, 구성원에서 변화 또는 진화를 거듭해 왔다.

첫째, 형태면에서 초기에는 모국에서의 비극적인 경험으로 비자발적으로 이주해 가는 ‘민족 이산’의 모습을 띠었다. 다음 단계에서는 이주로 인

해 형성된 세계 여러 나라에 거주하는 재외동포와 모국 간의 ‘네트워크’의 형태를 갖추었다. 이 단계에서 ‘한민족 네트워크 공동체’, ‘글로벌 코리안 네트워크’와 같은 개념들이 전 세계 재외동포와 모국 간의 네트워크를 상생의 공영체로 활용하자는 제안들이 나왔다. 그다음 단계로 윤인진(2019b)은 네트워크에서 한 걸음 나아가 ‘플랫폼’으로서의 한민족 디아스포라를 제안했다. 네트워크가 정태적이고 잠재력을 의미한다면 이것을 자원으로 활용해 실제로 새로운 가치를 창출하기 위해서는 네트워크 내에서 다수의 참여자들 간에 상호작용이 일어나야 한다는 생각에서 플랫폼 개념을 한민족 디아스포라에 적용한 것이다. 가장 최근에는 글로컬 개념을 도입하여 한민족의 문화와 정체성이 현지 거주국의 체제와 문화와 결합하여 독특한 한인 이민 문화와 정체성을 형성하는 것으로 설명하였다. 따라서 한민족 디아스포라는 시간의 흐름과 재외동포 사회의 발전에 따라서 민족 이산에서 네트워크로, 플랫폼으로, 글로컬로 진화한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 방향과 관련해 재외동포의 이주는 19세기 중엽부터 1980년대 말까지 한반도에서 해외로 나가는 ‘유출형’ 이주였다. 그러다가 1980년대 말부터는 재외동포의 귀환, 외국인 노동자, 결혼이주자, 유학생들의 국내 유입으로 ‘유입형’ 이주로 바뀌었다. 앞으로는 밖으로 나가고, 안으로 들어오는 쌍방향의 이주가 일상화될 것이다.

셋째, 구성원과 관련해 초기에는 한민족의 해외이주였다면 1990년대 초부터는 이민족들이 국내로 이주하면서 코리안 디아스포라의 주역이 한민족에서 이민족으로 변화했다. 앞으로는 코리안 디아스포라가 한민족이 해외에서 생활하면서 경험하는 것과 이민족이 한반도에서 생활하면서 경험하는 것을 함께 가리키는 개념이 될 것이다.

정리하면 코리안 디아스포라는 처음에는 한민족이 해외로 이주하면서

발생했지만, 그다음에는 이민족 또는 귀환 동포가 한국에서 경험하는 이주로 변화했고, 앞으로는 한민족과 이민족이 함께 상호작용하는 글로벌 코리안 디아스포라가 될 것이다. 앞으로의 정책 과제는 전 세계에 형성된 네트워크를 자원으로 활용하여 재외동포와 모국이 호혜적으로 혜택을 주고받는 상생의 공영체를 구성하기 위해 플랫폼으로서의 한민족 디아스포라를 구축하는 것이다.

제 3 장

각국의 재외동포 지원 정책

제1절 일본의 재외동포 지원 정책

제2절 중국의 재외동포 지원 정책

제3절 인도의 재외동포 지원 정책

제4절 정책적 시사점

3

각국의 재외동포 지원 정책 <<

이 장에서는 일본, 중국, 인도를 중심으로 각국의 재외동포정책이 어떠한 역사적 맥락에서 발전하였는지, 우리나라 재외동포정책에 주는 시사점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 재외동포정책이 발전하게 되는 계기는 자국민의 ‘이동’에서 비롯된다. 인구이동은 모국과 이주국의 경제적 상황뿐만 아니라 식민제국의 건설 과정, 글로벌화 등 다양한 시대적·환경적 맥락에서 발생하기 때문에 이를 각국의 역사적 관점에서 이해할 필요가 있다.

이후의 절에서 살펴보겠지만 일본, 중국, 인도 아시아 3개 국가의 재외동포정책은 국가 이익이나 시대적 필요에 따라 재외동포의 출입국을 엄격하게 관리하거나, 재외동포에게 국적이나 영주권을 제공함으로써 우호적인 정책을 취하는 등 양면성을 보이기도 한다. 이들 정책의 변화를 역사적 맥락에서 구체적으로 살펴보는 것은 재외동포정책을 체계화해야 하며, 특히 국내에 체류하는 동포들을 중심으로 어떻게 정주화 및 사회통합을 달성할 것인지 고민하는 우리나라 동포정책에 많은 시사점을 제공할 것이다.

제1절 일본의 재외동포 지원 정책

1. 연구 목적

먼저 일본에서 ‘재외방인’의 정의는 해외 거주 일본인을 대상으로 국적법에 의해 일본 국민이 되는 요건을 갖춘 일본 국적을 가진 자를 지칭하

며 ‘재외일본인’이라고도 칭한다. 이들은 일본 국외에 장기 거주하는 일본 국적자로 일본인 유학생, 국외 출장자 등이 포함된다. 이와 달리 일본 이외의 국가에 이주하여 현지의 국적이나 영주권을 취득하여 생활하고 있는 일본인이나 그의 자손은 ‘일계인’으로 부르고 있다. 해외 거주 재외방인 수는 2015년 기준 약 130만 명, 현지 국적의 일계인은 2017년 기준 380만 명에 달하고 있다.¹⁰⁾ 이들 해외 일계인은 절반가량이 브라질과 페루를 중심으로 한 남미에 거주하고 있다.

일본인의 해외이주는 1945년 전후로 크게 구별되는데, 이 연구에서는 주로 1945년 이후 일본 정부의 이민정책 특성과 지원 정책에 초점을 두었다. 특히 일본 정부의 재외동포 지원 정책 대상은 재외일본인 혹은 재외방인(일본 국적자)에 집중되었으나, 이 연구에서는 해외거주 재외일본인과 재외방인, 그리고 일본 국내외 재외동포(일계인=현지 국적자)에 중점을 두고자 한다.

1945년 전후 일본 정부 이민정책의 시발점은 1945년 일본의 패전과 더불어 미군점령군(GHQ)으로부터 주권국가로 회복된 1952년 샌프란시스코 강화조약에 의해 시작되었다. 이후 1950년대는 과거 일본제국의 세력권 내에 성립된 국가를 대상으로 해외이주에 대하여 국민과 비국민(외국인)이라는 경계선을 명확히 설정하고 재정의하여 새로운 이동의 조건을 정비한 시대라고 볼 수 있다. 이에 따라 새로운 이동의 시대 해외이주자들 가운데는 전쟁 귀환자, 재일 조선인과 대만인의 귀국, 재일 일계인 2

10) ‘재외방인’이란 국적법에 의해 일본 국민이 되는 요건을 갖춘 일본 국적을 가진 사람을 말한다. ‘재외일본인’이라고도 부르는데, 일본 국외에 장기 거주하는 일본 국적자로 일본인 유학생, 국외 출장자 등이 포함된다. 이와 달리 일본 이외의 국가에 이주하여 현지 국적이나 영주권을 취득하여 생활하고 있는 일본인과 그의 자손은 ‘일계인’으로 부르고 있다. 재외방인 수는 2015년 기준 131만 7078명, 전 세계 일계인은 2017년 기준 380만 명으로 추정된다. 일본 법무성 체류 외국인 통계에 따르면 2019년 6월 기준 일본 국내에 거주하는 남미 일계인은 27만 780명으로 이들 중 일계 브라질인이 20만 6886명으로 나타났다.

세의 미국 귀환, 전쟁신부나 혼혈 고아의 이주 등 전쟁 전부터 미군 점령기에 걸쳐 이주한 사람의 이동, 북미나 남미로의 신규 농업 이민과 미군 점령기 조선인 ‘밀항’ 등과 같이 전쟁 직후 혼란이나 박해를 피해 새로운 기회를 찾아 이동하는 양면성을 가지고 있었다.

이러한 가운데 일본 정부는 일본 내 단일민족 국가의 신화를 창조하기 위한 방편으로 일본 내 구식민지 출신자나 해외이주 정책으로 인한 이민 송출을 불가시적인 존재로 배제하였고, 고도 경제 성장기 때는 집단이동에 따른 농촌에서 도시로의 국내 이동만을 강조하였다. 결국 전후 이민 송출국 면모를 철저히 감춘 일본 이미지는 일본에서의 국민 논리의 재정 의와 제도적 뒷받침을 담당했던 출입국관리국의 1952년 체제를 바탕으로 구체화되었다. 즉 1952년 확립된 일본 정부의 출입국 관리 통제정책은 일본제국, 이민 송출국의 부정, 비이민국이라는 단일민족의 신화, 그리고 전후 평화와 국제 협력이라는 일본적 이주이데올로기에 의해 철저히 가려짐으로써 일본인 이주자들이 이민자로서의 자기부정을 강요당한 이민정책이라 할 수 있다. 전후 일본 정부의 이주이데올로기에 의한 일본인의 해외이민과 달리 1990년대 일제 브라질인들의 일본 귀환은 선진 기술 습득보다는 3D 분야의 단순노동에 흡수되어 실제로 일본 노동력 부족의 수급을 조정하는 역할을 담당하게 되었다.

이상과 같이 일본 정부의 1945년 전후 일본인 해외이주 정책은 빈곤 농촌의 인구를 감소시키고, 전쟁 이후에는 평화와 국제 협력이라는 이민 이데올로기의 홍보와 더불어 전쟁 귀환자 실업 대책의 하나로 추진되었다. 1990년대 이후에는 주로 브라질 거주 일제 브라질인들이 일본의 노동력 부족을 해소하기 위해 대거 일본으로 귀환하게 되었다. 일본 정부가 입국관리법 개정을 통해 일제인 3세와 배우자에게 ‘정주자’ 체류자격을 부여한 데카세기 이주노동자들이다.¹¹⁾

이 연구에서는 1868년 메이지 원년 이후 해외로 이동하기 시작한 일본인의 해외이주 요인과 일본의 재외동포정책, 그리고 1945년 전후 일본 정부 해외이주사업의 성격과 특징, 1990년대 이후 일본으로 귀환한 일제인 지원 정책 등을 살펴보고자 한다. 역사적 관점에서 일본 정부의 일본인 이주정책을 개괄하고, 일본 정부에 의한 1945년 전후 북남미 송출 이민정책과 외국인 수용 정책을 통한 귀환 이민정책, 그리고 이들에 대한 지원 정책을 살펴보고자 한다.

2. 일본의 재외동포정책에 대한 이론적 배경

먼저 포괄적인 의미에서 일본 내 이민정책에 대하여 논의하고, 상세한 분석 도구로서 남미 이주 일제인과 일본 귀환 일제인을 중심으로 이들에 대한 지원 정책에 대하여 살펴보고자 한다.¹²⁾ 일본인의 해외이주에 관한 논의의 자세한 내용은 발표논문(임영언, 최석신, 2016a; 임영언, Ajay K. Dubey, 2016b; 임영언, 2017)과 단행본(임채완, 임영언, 박구용, 2013; 임채완, 임영언, 박구용, 2014; 임채완, 임영언, 박구용, 2015; 임영언, 임채완, Ajay K. Dubey, 2017)을 참고하기 바란다. 일반적으로 일본 정부의 이민정책은 외국인 수용 정책이었다. 1990년대 일제인들이 대거 유입되기 전까지 구식민지 출신으로 일본에 유일하게 잔존했던 재

11) 이 연구에서는 이민과 외국인 노동자의 용어는 데카세기 일제인 노동자를 지칭하는 것으로 사용하고 있다. 원래 이민은 수용국의 국민이 되어 영주를 전제로 입국하는 외국인을 가리키며, 외국인 노동자는 수용국에서 노동하기 위하여 입국하여 언젠가는 수용국에서 출국하는 외국인을 지칭하지만, 외국인 노동자가 수용국에서 영주하는 사례는 극히 드문 것으로 나타났다.

12) 일본에서 외국인 정책은 정책의 내용적인 측면에서는 매우 다양하게 나타나고 있다. 외국인 정책을 크게 두 가지로 구분하면 외국인 출입국에 관한 정책과 입국한 외국인의 수용국 정착에 관한 정책으로 구분할 수 있다. 이 논문에서는 이들 정책에 대한 내용 분석보다는 일본 국내의 일제인 지원 정책, 특히 일본 내 일제인 지원 정책에 초점을 두고 있다.

일 한국조선인 정책에 가까웠다. 전술한 바와 같이 일본 정부의 일본 내 마이너리티 존재의 부정과 이민 송출국으로서 일본 이미지의 부정, 비이민 국가라는 단일민족의 신화, 그리고 전후 평화와 국제 협력이라는 일본적 ‘이주이데올로기’의 등장으로 이민정책 자체는 크게 주목받지 못했다.¹³⁾

그러나 1990년대 입국관리법 개정이 시행된 이후 도입된 ‘정주자’ 체류자격으로 도입하는 남미 일계인, 일본인 배우자 등으로 도입하는 데카 세기 노동자, 연수생과 기능실습생, 그리고 유학생이나 취학생 등으로 도입하는 외국인들이 급격히 증가하게 되었다. 이러한 외국인의 증가와 더불어 일계인, 연수생과 기능실습생들이 일본에 장기적인 노동자나 생활자로 거주하는 상황이 현실화되고 있는 가운데 저출산고령화시대 외국인 수용 정책이 일본의 미래를 좌우하는 요인으로 지적되면서 이민정책의 중요성이 부각되었다. 그러나 현실적으로 이러한 일본 정부의 외국인 수용 정책이 외국인 이주 과정, 출입국에서 체류, 정주, 영주, 귀화에 이르는 일관된 정책을 제시하지 못하고 있다는 비판에 직면하고 있다. 또한 외국인 수용을 규제하는 출입국 관리 정책은 존재하지만, 수용된 외국인이 일본 사회 구성원으로서 어떠한 사회를 구축해 나가도록 정책적 대안을 제시할 것인지에 대해서는 충분한 논의가 부족하다는 지적이 나온다(北脇保之, 2008, pp. 5-6).

이 논문에서는 이러한 기존 논쟁을 포함하여 일본 내 사회적 상황의 변화와 더불어 외국인 수용 정책과 이민정책을 둘러싼 논쟁에 대하여 살펴보고자 한다. 먼저 고마이 히로시(駒井洋, 2006)는 이민에 대하여 “주로 생애 혹은 장기간에 걸친 거주자나 3개월 이상 거주자로서 외국 출신자, 거주국 국적을 취득한 자와 원국적을 유지하고 있는 자 등 양자를 포함하

13) 1945년 이후 일본 정부가 전후 평화와 국제 협력이라는 구호 아래 전개한 해외 이민 장려 정책을 필자가 ‘이주이데올로기’로 지칭하였다.

는 개념”으로 정의하였다(駒井洋, 2006, p. 14). 따라서 그는 이민정책에 대하여 특정 외국인 이민을 일본 사회의 일원으로 수용할 것인지 말 것인지, 만약 수용한다면 어떻게 수용할 것인지에 대한 의사결정을 의미한다고 주장하였다. 이와 달리 요리미쓰(依光正哲, 2006)는 이민에 대하여 “처음부터 이주 국가의 국민이 될 것을 염두에 둔 외국인”으로 정의하고, 외국인 노동자를 기본적으로 모국에 돌아갈 것을 전제로 타국에서 일하는 자로 규정하였다(依光正哲編, 2006, p. 4). 그러면서 그는 일본 정부가 이민자 수용을 정책적으로 허용하지는 않았지만 외국인 체류자의 장기화에 따라 사실상 이민을 수용하고 있는 상황이 전개되고 있다는 것을 직시해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 미야지마(宮島喬, 2003)가 주장하는 이민 국가의 정의는 좀 더 복잡한 양상을 띠고 있다. 그는 이민 국가의 정의에 대하여 다음과 같은 요소, 즉 “정주 이민을 상정한 체류자격 준비, 재량에 의하지 않는 국적 취득 절차(권리귀화) 규정의 존재, 영토 내에 출생한 사실에 의한 권리의 제도화, 이중국적 등 복수국적에 대한 관용, 포괄적 종합 정책 추진, 문화적 개념보다 소속 의지에 의해 정의되는 국민의 개념 존재” 등을 제시하여 일본 정부 이민정책의 애매함을 비판하였다(宮島喬, 2003, p. 254). 그리고 이러한 사례로 일본 내 연수생이나 유학생, 일본인 배우자 등과 정주자라는 체류자격으로 20만 명이 넘는 남미 출신 데카세기 일계인 노동자의 존재를 제시하였다.

이상과 같은 논의들을 종합해 보면 이민에 대한 일본 내 새로운 정의가 필요한 시점이라 할 수 있다. 그것은 국경을 넘는 사람들의 이동 과정에 착목하여 이주자의 영주 의사, 체류자격, 거주 기간, 생활관계 구축 정도 등을 고려한 외국인 수용 정책에 따라 입국 시점부터 영주를 전제로 수용한 외국인 이민자의 존재를 인정한 것이어야 한다. 결국 이러한 일본 내 이민에 대한 이론적 논의는 그동안 외국인 정책으로 지속되어 온 일본 정

부의 이민정책 부재를 한 단계 발전시키는 계기가 될 것으로 생각된다.

일본 내 이민정책에 대한 이론적 논쟁이 지속되고 있는 가운데 현 단계에서 포괄적 외국인 정책의 수립을 주장하는 연구자들도 있다. 가지타와는 국가와 시장에 의해 결정되는 외국인 노동자의 이주 상황과 포용적 측면을 포괄하는 개념으로 국가에 의한 출입국 관리와 사회통합정책을 주장하였다(梶田孝道, 丹野清人, 樋口直人, 2005, pp. 18-42). 이러한 주장은 전술한 바와 같이 일본 정부가 외국인 관리 정책을 철저히 시행하고 있지만 현실에 부합하는 종합적인 이민정책이 부재하여 이와 관계없는 출입국 관리 정책이 실시되고 있다는 비판에 따른 것이다. 이들은 일본 정부가 출입국 관리 정책에다 사회적 비전에 기반한 다문화주의 사회통합정책으로부터 구성되는 포괄적 외국인 정책 수립의 필요성을 주장하였다.

이 절에서 다루고 있는 일본 내 일계인의 급증 요인과 관련해서는 기본적으로 1990년대 입국관리법 개정과 노동력의 수요에 기인하지만 일계인의 급증과 일계인 관련 법 개정의 상관관계는 명확하게 제시되어 있지 않았다. 다만 일반적으로 일본 내 외국 노동자에 대한 수요가 급증하여 일부분을 일계인 노동자 귀환에 기대한 해석이 존재하지만, 공식적으로 일본 법무성이나 노동성의 입국관리법 개정의 의도는 당시 일계인의 친족 방문을 위한 것이었다는 주장이 대세이다(梶田孝道 외, 2005, p. 111). 요컨대 전후 일본 내 존재했던 최대 마이너리티 집단이었던 재일한국인 3세 문제가 재일1~3세를 포함하여 ‘특별영주자’라는 범주의 설정으로 해결되었다는 사실에 기반하여 일계인에게도 ‘특별영주자’와 비교하여 상대적으로 불리하지 않은 법적 지위가 부여되어야 한다는 형평성에 맞추어 ‘정주자’의 체류자격을 부여하였다는 것이다. 이에 대해 미야지마(宮島喬, 2003)는 “신규로 재입국 허가 상태에서 연간 10만 명 이상

이 합법적으로 수용되고 있는 상황에서 일계인은 단순노동자인가? 혹은 이민자인가?”라고 반문하고 있다(宮島喬, 2003, p. 264). 남미 출신 일계인, 주로 브라질 출신 일계인 대부분은 일본 내 자동차산업과 전자기기 산업의 공장, 도시락 공장이나 산업폐기물처리장 등에서 노동자로 일하고 있다. 단순노동자는 수용하지 않는다는 일본 출입국 관리 정책이나 고용 대책의 기본계획과 어긋나고 있다. 또한 1990년 입국관리법 개정으로 시행된 ‘정주자’의 체류자격을 설정한 정책적 의도와도 상반된다. 처음부터 출입국 행정상 일계인들이 ‘정주’를 상정한 체류자격으로 수용되었다는 점, 체류의 장기화로 가족을 포함한 생활관계가 일본 내에 구축되었다는 점 등을 고려하면 외국인 노동자보다는 ‘이민자’로 보는 경향도 매우 강하다(依光正哲編, 2006, p. 30).

결국 일본 정부의 일본 내 외국인 수용 정책은 국내에 잔존한 외국인을 관리 대상으로 하는 출입국 관리 체제를 강조함으로써 국적과 국민이라는 배타적 논리에 의해 관철되어 온 측면이 강하다. 즉 일본 정부는 외부적으로 일본인의 송출 이민을 보이지 않게 불가시화한 후 일본인과 외국인을 각각의 출신국 귀속에 따라 정의하였고, 단일민족 국가의 신화를 강조하였다. 결국 전후 일본 정부의 이민정책은 상호 배타적인 국민을 구성 단위로 하는 일본 국민의 해외 이민 송출을 감추고 일본 내 마이너리티 집단을 상호 배제하여 불가시적 존재로 여기는 1952년 체제에 의해 구축되었다. 이러한 연장선상에서 지금까지 재외동포에 대한 지원 정책이 시행되어 온 것으로 생각된다.

가. 일본 정부의 해외이주 정책과 지원 정책

일본인의 해외이주 역사는 2019년 현재 150년을 경과하고 있다. 일본인들은 북미와 중남미를 중심으로 전 세계에 약 380만 명 정도가 분포되

어 있는 것으로 추정된다. 이들은 이주지에서 일본 국적의 해외이주자나 현지 국적의 일계인으로 정주하고 있는 것으로 알려져 있다. 일본인 해외이주자나 일계인들은 현지국의 정치, 경제, 교육, 문화를 포함한 각 분야에서 각국의 발전에 기여함과 동시에 일본과 각 거주국의 가교역할을 담당하거나 각국과의 긴밀한 관계를 구축하기 위해 노력하고 있다. 일본 외무성은 일본국제협력기구(JICA)와 함께 약 213만 명 정도의 일계인들이 거주하고 있는 것으로 추정되는 중남미 국가에 대하여 이주자의 고령화에 대응하기 위한 복지 지원, 일계인을 대상으로 한 일본 내 연수원 교육, 현지 일계인 사회로의 봉사활동 파견 등의 협력 업무를 수행해 오고 있다(日本外交青書, 2016, p. 236).

특히 일계인들이 많이 거주하는 북미와 중남미에 대해서는 각국 지역의 다양한 분야에서 지도자 입장에 있는 일계인들을 일본에 초청하는 프로그램을 실시하고 있다. 가령 일계인 지도자와 재외공관장의 양국 간 관계 강화 방법을 논의하는 국제회의를 개최한다거나 일본으로부터의 요인 방문 기회에 일계인과의 접촉을 적극 모색하는 노력을 통해 일계인과의 관계 강화를 도모하고 있다. 지난 2016년 10월 도쿄에서 개최된 제56회 해외일계인대회에서도 공익재단법인 해외일계인협회 주최로 17개국에서 180명의 해외이주자나 일계인 대표들이 참여한 환영 교류회가 열리기도 했다. 이 대회는 향후 계속해서 일본인 해외이주자나 일계인에 대한 지원을 강화하고, 청년세대와의 협력을 추진하기 위해 연대를 강화해 나갈 것으로 기대되고 있다.

1) 1945년 이전 일본인의 해외이주 정책

〈표 3-1〉은 1945년 이전 일본 정부의 이민정책과 일본인의 해외이주 특징에 대하여 제시하고 있다. 일본 정부의 전쟁 전 이민정책의 특징에

대한 자세한 내용은 조정남의 논문을 참조하도록 하고, 여기에서는 아래 표를 참고로 간략히 기술하고자 한다(조정남, 2015, pp. 30-34).

일본인의 해외이주는 1868년 메이지 원년부터 시작되었다. 세계 각지를 연계하는 국제경제, 노동시장, 교통망의 발달로 인한 근대화와 더불어 급속한 사회변화를 겪으면서 이뤄지기 시작하였다. 특히 농업 형태와 경제구조가 전환되는 가운데 농촌을 중심으로 잉여 노동력이 발생하자 국내와 해외로 이동하는 데카세기 노동자가 나타났다.¹⁴⁾ 최초의 일본인 이민은 1868년 요코하마 거주 미국 상인이었던 유진 반리드가 약 150명의 일본인 노동자를 모집하여 하와이 사탕수수 농장에 보내는 것으로부터 시작되었다. 당시 데카세기 일본인 노동자는 일반적으로 ‘원년자’라고 불렀는데, 정부의 허가나 여권 없이 출국하였다. 하지만 일본인 최초의 이민은 하와이 도항지에서 노예 취급을 받아 메이지 정부가 구출에 나서지 않으면 안 될 처지일 정도로 실패에 가까웠다. 때문에 메이지 정부는 이후 20년간 일본인의 해외이주를 금지하고 대신에 홋카이도 개척을 추진하였다.

하와이 관약이민으로 일본인의 해외이주가 본격적으로 재개된 것은 1885년이였다. 관약이민제도는 일본과 하와이왕국 간 조약에 의거하여 일본인 노동자를 3년 계약으로 사탕수수 농장에 송출하는 것이었다. 이 제도에 따라 1894년까지 9년간 약 2만 9000명의 일본인 노동자들이 하와이로 도항하였다. 이 시기 대부분의 일본인 도항자는 해외 영주를 위한 이민이 아니라 계약노동을 목적으로 한 데카세기 노동자였다. 1893년에는 일본 외무성 관계자, 지식인, 저널리스트 등을 중심으로 ‘식민협회’를 조직하였다. 협회의 설립 목적은 일본 정부가 서양 국가와 마찬가지로 해

14) 일본인의 해외이주 약사, 1868~1998년: http://www.janm.org/projects/inrp/japanese/overview_ja.htm(검색일자 2019. 12. 11.).

외시장을 개척하여 잉여 인구를 해외로 이주시킴으로써 국가를 발전시켜야 한다는 주장이었다. 식민협회는 1897년 에노모토 다케아끼(榎本武揚) 회장을 중심으로 멕시코 남부에 일본인 농업 정주지를 건설하는 사업에 착수하였으나 실패로 끝났다. 1899년에는 페루에 최초 계약노동자의 송출이 시작되어 이후 일본인의 남미 도항이 성행하였다.

20세기 초기에는 북미, 특히 샌프란시스코, 시애틀, 포틀랜드 등지로 일본인 학생들이 몰려들어 일본인 인구가 급격히 증가함에 따라 백인들이 인종적 공포심을 선동하여 이 지역에서 일본인 배척 운동이 일어났다. 이후 배일운동은 정치운동으로 발전하여 1923년에는 캐나다, 1924년에는 미국이 일본인 이민자의 입국을 금지하였다.

이에 일본 정부는 일본인 이민 노동자들의 이주지를 북미에서 브라질로 변경하였다. 1908년 일본 정부가 미국과 신사협정을 체결하여 일본 이민자에 대한 미국행 여권 발급을 자숙하게 되자 브라질이나 페루로 이주지를 변경하였다. 1914년 제1차 세계대전까지 일본은 미크로네시아를 포함한 주변 지역을 식민지화하였다. 1894년 청일전쟁 후 1895년에는 대만이 공식적으로 일본 영토로 편입되었고, 1910년에는 한국을 강제 병합하여 식민통치하였다. 이들 식민지는 일본제국의 신발전지로서 수만 명의 일본인 이식민자들이 유입되었다. 이들 일본인 이식민자들은 북미나 남미로 건너간 이민자들과 출신 지역이나 출신 계급 등에서 유사한 성격을 띠고 있었다. 하지만 일본인 이식민자들의 경우 일본의 군사력에 보호받는 식민지 지배계급의 일원이었지만, 해외 이민자들은 이주지에서 마이너리티로서 호된 차별과 배척의 대상이 되었다.

1931년에는 일본 만주국 건설 후 만주 지역 이주가 주요 정책의 하나였지만 통상 일본 이민회사가 수수료를 받고 이민 모집에서 도항까지 책임지는 형태였다. 1941년 태평양전쟁이 돌발하자 일본인의 북미나 남미

도항이 전면 금지되었다. 제2차 세계대전 후 수년간 구식민지나 전쟁 지역에서 약 600만 명 이상의 군인이나 이식민자들이 일본으로 귀환하였다. 1945년 이후 일본 정부는 다수의 귀환자를 포함한 국내 인구를 지탱할 만한 경제적 기반이 약하여 해외 이민을 장려하였다. 1952년 미국과의 샌프란시스코 강화 조약이 체결되자 남미브라질과의 조약 체결로 일본인 정주 농업 이민을 송출하기 시작했다. 그리고 1952년 브라질 농업 이민을 시작으로 파라과이, 아르헨티나, 도미니카공화국, 볼리비아 등지로 많은 일본인들이 이주하였다.

일본 정부는 수차례의 전쟁을 겪으면서 많은 일본인들을 해외로 송출하기 시작했다. 일본인의 해외이주 형태와 배경을 자세히 살펴보면 첫째, 1894년 청일전쟁 이후 흉작과 이민보호법에 의해 하와이 이주자들이 급증하였다. 둘째, 1904년 러일전쟁 이후 하와이를 중심으로 샌프란시스코까지 진출하기 시작했다. 셋째, 1914년 발발한 제1차 세계대전을 계기로 많은 일본인들이 북미로 이주하기 시작했지만, 1908년 체결된 미일 ‘신사협정’ 체결로 브라질로 이주로 선회하였다. 본격적인 브라질 이주는 1924년 ‘배일이민법’이 제정된 이후부터이다. 넷째, 일본인의 해외이주는 농촌 불황, 흉작, 전쟁 귀환자 등의 이주 요인도 작용했지만, 무엇보다도 일본 정부의 해외이주 장려책과 이를 지원하는 식민협회, 해외농업, 해외이주조합법제도, 아마존농업 등과 같은 법적·제도적 뒷받침이 있었기 때문에 가능했던 것으로 생각된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 1945년 이전 일본 정부의 해외이주는 일본 제국의 영토 확장과 중첩된다. 한반도나 만주 이동의 경우 일본제국을 확장하는 국가적 사업으로 수행되어 이주자는 일본 공영권을 일상생활에서 실현하는 존재로 인식되었다. 하지만 북미나 남미 이주 정착에는 일본 민족과 재외방인의 해외 진출과 발전이라는 사명감과 식민지주의적인 발상

이 내재되어 있었다.

〈표 3-1〉 1945년 이전 일본인의 해외이주 정책

연도	이주자 수	주요 이주정책
1875년	626명	메이지 원년 하와이 이민
1881년	363명	일본 농촌 불황 시작
1885년	2,390명	하와이 이주 재개
1887년	2,605명	무토산지(武藤山治) '미국이주론' 기타 인구 문제를 중심으로 이주 필요성 대두
1889년	5,107명	흉작
1890년	5,429명	미국 공황, 국내 불황
1893년	9,446명	호황, 에노모토 다케야끼(榎本武揚) '식민협회' 설립
1894년	8,093명	청일전쟁(1894~1895년)
1896년	19,353명	흉작, 이민보호법
1899년	31,354명	미국, 하와이 합병
1900년	16,758명	과잉생산 공황
1901년	6,490명	오스트레일리아 이민제한법
1902년	15,919명	불황 회복
1904년	14,683명	러일전쟁(1904~1905년)
1906년	36,124명	샌프란시스코 일본인의 학생 차별 문제 발생
1907년	25,060명	캐나다행 이주 제한 협정
1908년	10,447명	전후 반동, 공황(~1913년까지), 미국행 이주 제한에 관한 미일 신사협약, 브라질 이주 시작
1913년	20,966명	농촌 중심 불황
1914년	17,974명	제1차 세계대전(~1918년)
1917년	22,862명	이민 회사를 통합하여 해외흥업(주) 설립
1918년	23,574명	쌀 소동
1919년	18,244명	세계대전 경기 붐
1920년	13,541명	공황 발생, 쌀 가격 폭락, 농촌 불황 가중
1921년	12,943명	정부 해외흥업(주)에 보조금 교부, 이주 장려 착수
1923년	8,825명	관동대지진에 의한 불황 심각화, 브라질행 도항비 대부 개시
1924년	13,958명	정부 이주 장려 본격화, 미국 배일이민법 제정
1927년	16,184명	해외이주조합법제도
1928년	18,841명	고베 이민수용소 설치, 남미척식(주) 설립, 아마존흥업 설립, 세계 공황

연도	이주자 수	주요 이주정책
1929년	25,704명	척무성 설치
1931년	10,384명	만주사변
1932년	19,033명	농촌 불황 심각
1933년	27,317명	브라질 이주 25주년 기념제
1934년	28,087명	브라질 국가 이민 입국 제한(2분제한법)
1935년	10,813명	이시카와 다쓰조(石川達三) '창민' 발표, 아마조니아 농업 설립
1936년	11,040명	만주 이주 20개년 계획 발표(100만호, 500만 명)
1937년	10,744명	중일전쟁 개시
1940년	3,673명	제2차 세계대전(~1945년)

자료: 전쟁 전 일본인 해외이주자. <https://www.jica.go.jp/regions/america/ku57pq0000207h3n-att/transition.pdf>(검색일자 2019. 12. 4.).

2) 1945년 이후 일본인의 해외이주 정책

제2차 세계대전의 종전은 새로운 분야에서 일본인의 해외 이동을 촉진시키는 계기가 되었다. 이전까지만 해도 한반도와 만주 지역 등 동아시아로 확대되었던 일본의 세력권은 패전에 의해 일본 열도라는 좁은 영역으로 축소되었다. 1945년 이전부터 전쟁 중 한반도나 만주 등 일본 세력권으로 이주했던 300만 명이 넘는 일본인들이 '전쟁귀환자'로 일본으로 귀환하였다. 일본제국의 패망은 기존 '일본인'이라는 범주의 틀을 재편하는 계기가 되었다.

1945년 제2차 세계대전 후 일본 점령이 종결되고 일본이 주권국가로 전환되면서 출입국 관리 체제를 정비한 것은 1950년대이다. 일본은 1952년 4월 샌프란시스코 강화 조약에 따라 주권국가의 지위를 회복하였다. 일본의 주권국가 회복은 일본을 기점으로 하는 이민자들의 이동을 재설정하여 새로운 관리 통제 구조를 재편하는 계기가 되었다(南川文里, 2017, pp. 137-144).

1951년 10월에 제정된 출입국관리령, 1952년 4월 28일 샌프란시스코 강화 조약 발효로 공포 시행된 외국인등록법, 그리고 재일 조선인을 ‘외국인’으로 하고 잠정적인 체류자격을 부여한 법률 126호에 의해 성립된 ‘1952년 체제’는 재일 조선인을 외국인으로서 통제의 대상으로 취급하는 출입국 관리 체제로 전환하였다(大沼保昭, 1993, p. 92). 1952년 국제사회로 복귀한 일본 정부는 구식민지 출신의 재일 조선인 및 대만인의 외국인화를 통해 아시아태평양 지역의 이주자를 관리하는 주권국가로 재등장하였다.

이를 계기로 일본 정부는 먼저 제2차 세계대전으로 단절되었던 일본과 브라질의 국교를 회복시켜 1952년 곧바로 일본인의 브라질 이주를 재개하였다. 1945년 이후 남미 이민은 일본 정부의 과잉 인구 대책의 일환이었다. 외무성과 농림성이 각각 독자적인 이민 장려 정책을 실시하여 브라질, 아르헨티나, 볼리비아 등지로 일본인을 송출하였다. 다음 <표 3-2>에 나타난 바와 같이 당시 남미 이민자는 1955년 1만 명을 초과하여 1956년 이후인 1950년대 후반에는 최전성기를 맞이하였다.

1952년 일본의 지위 변화는 미국과의 사이에도 큰 변화를 야기했다. 미국에서 새로운 이민국적법(Immigration and Naturalization Act)이 성립되어 일본인의 신규 이민을 금지하는 규정이 폐지되었다. 1924년 이민법으로 제정되었던 국가별 할당 제도로 인해 일본인 이민자 수가 연간 185명으로 제한되었지만, 1952년 이후부터는 일본 이주자가 급증하여 영주자격 미국 입국자가 1957년 7000명에 달했다. 이들 이민자의 대다수는 점령기나 그 후 일본에 주둔했던 미국인 남성과 결혼한 ‘전쟁신부’라고 부르는 일본인 여성들이었다(岩槻泰雄, 鈴木讓二, 1975, p. 261). 여기에는 1953년 난민구제법의 적용을 받아 도미한 일본인 ‘난민’이 포함되었지만, 점령기 미군 병사와 일본인 여성 사이에 태어난 ‘혼혈고아’

의 양자이민과 서해안 농장에서 신규 노동력으로 기대되었던 ‘난민청년’ 들도 포함되었다. 또한 일본에 주재한 일계 미국인 병사의 이주, 전후 일본으로 기회를 찾아 이동한 일계인 2세 기업가, 전쟁 전부터 일본에 머물렀던 미국 출신 일계인 2세의 ‘미국 귀환’ 등이 포함되어 재미 일계인의 미국 이동이 활성화되었다.

이상과 같이 일본 정부의 1952년 출입국 관리 체제는 일본 내 외국인의 경계를 확정하고, 이를 배제하는 가운데 일본인의 북미나 남미 이동을 새로 촉진시켰다. 이들은 전쟁으로부터의 귀환, 재일 조선인과 대만인의 귀국, 재일 일계인 2세의 미국 귀환, 전쟁신부나 혼혈고아의 이주 등 전쟁 전부터 점령기에 걸쳐 발생한 일본인의 이동과 북미나 남미로의 신규 농업 이민, 점령기 조선인 ‘밀항’ 등과 같이 전쟁 직후 혼란이나 역경을 피해 새로운 기회를 찾아 이동하는 것 등 양면성을 지니고 있었다(文京洙, 2013, pp. 72-100). 결국 일본의 1952년 체제는 전쟁 후 냉전시대 아시아태평양 지역에서 국가 간 관계를 재조정하는 광범위한 체제 조정의 일부로 작용하였다. 새로운 이동 체제가 확립되는 가운데 외국인으로서 일본에 체류하게 된 재일 조선인과 대만인, 한국이나 사할린, 그리고 중국 잔류 일본인과 같이 현지에 남게 된 일본인 등은 권리박탈, 감시, 통제 대상으로서의 삶을 강요당했다(外村大, 2012, pp. 186-206).

1952년 체제를 계기로 전쟁 이전 일본에서의 해외 이민은 일본제국의 영토 확장과 중첩되었다. 한반도나 만주로의 이동은 ‘일본제국’을 확장하는 국가적 사업으로 수행되어 이주자는 일본 공영권을 일상생활에서 실현하는 존재로 인식되었다. 그러나 북미나 남미 이주와 정착에는 일본 민족과 재외방인의 해외 발전이라는 식민지주의적인 발상이 포함되어 있었다. 패전 후 일본 정부는 해외 이민을 이와는 다른 측면에서 설명하기 시작했다. 1952년 이후 해외이민사업에서는 ‘평화적 이민, 기술 이민’이

라는 측면이 강조되었다. 특히 남미 이민 사업에서는 영주 농업 이민에 의한 개척이나 기술 이전을 중시하여 전쟁 전 국가주의 사상의 반성에서 비롯된 수용국에 대한 공헌을 강조하는 수용국 중심주의로 전환하여 일본인 이민자의 역할을 신시대의 국제 협력과 국제 공헌을 강조하였다(蘭信三, 2013, pp. 42-70).

미국 이민의 재개 역시 미일 친선이 목적이었다. 1950년대 후반에 도입된 단기 농업 노동자 파견 제도를 둘러싼 논쟁에서는 이 사업이 일본 농촌에서의 대미 감정 개선과 미일 협력 관계를 촉진하기 위한 정책으로 인식되었다. 이상과 같이 1952년 체제에서 일본인의 출국을 관리하는 해외이주사업은 제국 일본의 식민지주의 확대뿐만 아니라 신생 국가로서 일본에 의한 국제 공헌 및 국제 협력의 일환으로 실시되고 있음을 널리 인식시켰다.

〈표 3-2〉 1945년 이후 일본인 해외이주 정책

연도	이주자 수	주요 이주정책
1952년	6,161명	강화 발효, 해외이주 재개, 아마존행 출발
1953년	6,275명	해외이주 간담회 설치
1954년	9,177명	일본해외협회연합회 설치
1955년	11,795명	외무성에 이주국 설치, 해외이주심의회 설치, 일본해외이주진흥주식회사 설치, 호황(神武경기)
1956년	15,274명	요코하마 이주 알선소 설치, 도미니카공화국 이주
1957년	16,620명	제1회 해외일계인친목대회 개최(제2회부터 해외일계인대회로 개칭)
1958년	16,440명	불황, 브라질 이주 50주년 축제
1959년	14,914명	호황(~1961 '岩戸경기')
1961년	12,472명	도미니카공화국으로부터 일부 이주자 595명 귀환, 남미 이주 개시
1962년	8,372명	캐나다 이민 수용 완화
1963년	7,181명	해외이주사업단(JEMIS) 설립

136 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

연도	이주자 수	주요 이주정책
1965년	4,867명	불황, 외무성에 중남미이주국 발족(이주국 폐지), 브라질 공업기술 이주 증가
1966년	5,590명	호황(いざなぎ 경기)
1967년	5,473명	미국 이민국적법 개정 발행(국가별 할당제도 폐지), 국내 노동력 부족 심각화, 브라질 기적적 경제성장 시동
1968년	4,397명	외무성 영사 이주부 발족(중남미이주국 폐지)
1969년	4,390명	각종 공해 문제 심각화
1970년	4,849명	국민총생산 세계 2위 달성, 남북 문제 제기
1971년	8,581명	과잉 쌀 대책, 벼농사 경작 면적 감소 조정 실시
1972년	7,326명	오키나와현 본토 복귀
1973년	6,406명	석유위기, 브레턴우즈체제 붕괴, 제4차 중동전쟁 개시
1974년	5,531명	일본국제협력기구(JICA) 발족
1976년	5,671명	석유 위기
1978년	3,648명	브라질 이주 70주년 축제, 오스트레일리아 이주 개시, 신국제통화제도 발족
1979년	3,564명	페루 이주 80주년 축제, 브라질 인플레이 격화, 베트남 대량 난민 발생, 베트남·캄보디아 전쟁 개시
1980년	3,653명	이란·이라크 전쟁 개시, 브라질 신외국인법 제정
1981년	3,517명	JICA 사업단 브라질 현지 두 법인 철수, 세계적 경기 불황
1982년	2,822명	포클랜드 전쟁 개시, 국제적 금융 불안 발생, 캐나다 이주자 수용 일시 정지(퀘벡주 및 가족 초청, 기업 이주 제외)
1983년	2,349명	오스트레일리아 이주자 수용 제한, 중미 니카라과 분쟁 격화
1984년	2,445명	해외이주사업 평가 조사
1985년	2,523명	해외개발청년제도 개시
1987년	2,953명	멕시코 이주 90주년
1988년	2,886명	브라질 이주 80주년
1989년	3,603명	페루 이주 90주년
1990년		페루 최초 일제인 대통령 탄생
1993년		일본 정부 이민 송출 종료

자료: 전후 일본인 해외이주연표. https://www.jica.go.jp/regions/america/ku57pq0000207h3n-att/pamphlet_201903.pdf(검색일자 2019. 12. 6.).

일본 정부의 1952년 체제는 국적상 경계 지역에 있는 사람들의 이동과 비이동을 국민과 비국민(외국인)이라는 틀로 재정의하여 통제하고 관리하는 시스템으로 작용하였다. 그리고 1952년 미국 이민국적법의 규정은 이중국적자에 대하여 일본 국적 이탈을 요구하고 일본 거주 이중국적자에 대해서는 엄격한 국적 유지의 조건을 강화하였다. 특히 1952년 체제에서 도입된 규정은 전쟁과 이주로 혼란스러웠던 국적과 귀속을 재확인하고, 국적 귀속에 부여된 조건에 따라 이동의 자유와 금지가 결정되었다.

미국의 1952년 이민국적법은 14세 이상의 외국인에 대하여 지문 날인과 등록을 의무화하고, 18세 이상에게는 등록증명서 휴대를 요구했다. 냉전 상황에서 성립된 이 법은 외국인 정보를 일원화하고 공산주의자로 의심되는 사람들에 대한 국외 퇴거를 포함한 규제를 강화하는 데 목적이 있었다. 이와 같은 당시 미국의 외국인 관리 기법은 일본의 출입국 관리 체제에도 그대로 적용되었는데, 지문날인제도가 그 전형이라 할 수 있다. 일본 정부는 1955년 외국인등록법에 따라 14세 이상의 외국인에게 지문날인을 의무화하였다. 지문에 의한 개인 식별 기술이 발달하고 출입국 관리 체제가 정비됨으로써 결과적으로 생체정보를 통해 외국인을 일원적으로 관리하는 제도가 1952년 이후에 강화되었다.

한편 일본 정부는 국민들에게 해외이주를 미일 친선이나 국제 협력으로 인식시키고, 새로운 송출 이민국의 지위를 갖추면서 이주자를 전후 평화 국가로 재출발한 일본의 미래를 담당하는 자로 재정의하였다. 이와 같은 일본인 이주자에 대한 재정의는 이주사업을 정체시키는 요인으로 작용하였다. 왜냐하면 일본 정부 주도로 이루어진 남미 이민 사업에서는 정부가 지시한 조건과 이주지 실제 환경 사이의 차이가 너무 크게 나타났으며, 이주지의 반발과 항의에 직면했기 때문이다. 일본의 고도경제성장에 따라 국내 노동력 수요가 증가하는 가운데 1960년대에는 남미 이민 규모

가 서서히 축소되기 시작하여 1970년대 초에는 거의 종결되었다. 일본 정부도 남미 이주 사업을 주관한 해외이주사업단을 국제협력단으로 재조직하여 친선과 평화협력을 위한 이주가 아니라 공적개발원조(ODA)나 기업 진출을 주제로 한 이주 사업으로 재편하였다. 일본 정부의 이주 사업이 정지된 1970년대에는 남미 이주자나 일계인을 현지 사회 구성원으로 인정하여 이들이 양국 간 가교역할을 하기를 기대하였다.

일본 정부의 이주 사업은 전후 송출 이민국으로서 평화와 친선이라는 이미지를 새롭게 정립하고, 국내에 잔존한 외국인을 관리 대상으로 하는 출입국 관리 체제를 유지함으로써 국민이라는 배타적 논리에 의해 진행되었다. 송출 이민의 최전성기를 맞이한 1950년대 후반에는 고도성장의 주인공으로 전환되었지만, 그 주인공이었던 해외 일계인으로부터 이러한 일본의 희망을 거절당하는 사태가 발생했다. 당시 일본 정부는 일본인 송출 이민을 불가시적인 존재로 감추고 일본인과 외국인을 각각 출신국에 귀속되는 것으로 정의하는 경향이 강했다. 이는 단일민족 국가의 신화를 강조하는 논리로 작용하였다. 이민 송출국으로서 역사적인 성공 스토리를 재현하는 데 실패한 일본 정부는 일본인 이민의 역사를 제대로 평가하지 못한 채 이민의 기억을 망각하였다. 또한 국내 구식민지 출신자를 배제하고 경제성장의 신화를 달성한 전후 일본 정부는 이민자를 포용함으로써 실현되는 이민 국가의 다양성 있는 모습을 드러내지는 못했다. 전후 일본 정부의 이민정책은 상호 배타적인 국민을 구성단위로 하여 해외 이민 송출을 숨기고 일본 내 이민자들을 배제하는 1952년 체제의 연장선상에서 유지되어 왔다고 볼 수 있다.

나. 일본 정부의 해외이주사업 전개 과정과 일제인 지원 정책

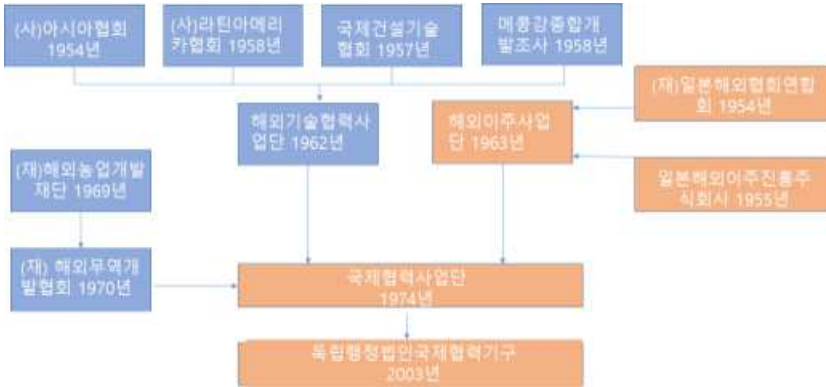
1) 해외이주사업에 대한 지식 보급과 차세대 인재 육성

일본 정부의 해외이주사업은 1945년 이전에는 정부와 각 지방자치단체의 도도부현에 의해 실시되었다. 1945년 이후에는 1954년에 설립된 '재단법인 일본해외협회연합회(해협련)'¹⁵⁾와 1955년에 설립된 '일본해외이주진흥주식회사(이주회사)'¹⁶⁾가 정부 정책의 일환으로 추진하였다. 일본 정부는 1963년 해외이주사업을 효율적으로 추진하기 위하여 이들 두 기관을 통합하여 '해외이주사업단'을 설립하였으며, 1964년에는 도도부현에 설치되었던 해외협회를 해외이주사업단의 각 현 사무소로 통합하였다. 이와 더불어 외무성 관할의 요코하마 이주알선소를 해외이주사업단으로 이관하여 해외이주사업단이 일원적으로 해외이주사업을 관리하는 시스템을 확립하였다.

이후 1974년 해외이주사업단과 개발도상국에 대한 기술 협력을 수행하는 해외기술협력사업단이 통합되어 '해외협력사업단'을 발족하였다. 이것이 2003년에는 독립행정법인 '일본국제협력기구(JICA)'로 변경되었으며 해외이주사업은 축소되었다. 현재 이 기구는 일제인 사회 지원을 위한 조성금 사업과 일제인 연수원 교육 사업, 이주 관련 대부금 회수와 해외이주자료관 운영 등의 업무를 맡고 있다.

-
- 15) 일본 도도부현 해외협회를 회원으로 국내에서는 개발선전, 이주자 모집 선정, 훈련 강습, 송출 운송 등을 담당하였다. 북미 및 중남미 지역에 지부를 설치하여 일본에서 오는 이주자를 수용하고 영농 지도 등을 수행하였다.
- 16) 일본 정부 및 민간이 출자하여 브라질에 현지 법인을 두었다. 이주 차관 계약에 따라 미국 은행에서 차입하여 입식지 구입, 이주자에 대한 도항비 대부, 기업 대부를 수행했다. 리우데자네이루에 본점, 상파울루, 베렝, 헤시피, 포르투알레그리, 파라과이 아순시온, 아르헨티나 부에노스아이레스에 지점, 도미니카공화국 산토도밍고, 볼리비아 산타크루스에 주재원 사무소를 두었다.

[그림 3-1] 독립행정법인 일본국제협력기구의 설립 과정



자료: 본문의 내용을 바탕으로 필자 작성.

JICA는 전신인 해외이주사업단에 이어 계속 전후 일본 정부의 이주정책에 따라 주로 중남미 이주자의 정착과 생활 안정을 도모하기 위한 지원 활동을 수행해 왔다. 현재는 시대적 상황 변화에 따라 일계인 사회의 성장과 세대교체가 진행되고 있는 가운데 다양한 사회적 문제에 대응하기 위해 일계인 고령자 복지와 인재 양성을 중심으로 한 이주자 및 일계인 지원 사업에 주력하고 있다. 전 세계 일계인 380만 명(이들 중 중남미 213만 명)과 일본 이주자들은 다양한 분야에서 활약하고 있다. 이주지 발전에 기여하고, 일본과의 가교역할 및 파트너로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 일계인 사회의 존재가 일본과의 강한 연대로 이어지도록 JICA는 일계인 사회와의 연계 및 협력을 위한 노력을 강화하고 있다. 일계인 사회 지원 사업에 대해 자세히 제시하면 다음 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-3〉 일본 정부의 일계인 사회 지원 사업

해외 일계인 사회 지원 사업		주요 지원 사업 내용
해외이주 관련 지식 보급 확대		해외이주자료관 2002년 개관 일본인의 해외이주 역사, 이주자와 그 자손인 일계인에 대하여 일반인, 특히 차세대를 담당하는 청년세대에게 지식을 전달하고 이해를 심화시키기 위함임. 연간 방문자 수: 약 5만 명
해외이주 조성금 지원		조성금 지원 이주자 정착을 위해 필요한 복지시설의 정비, 기타 원조를 수행하기 위하여 이주자 단체에 대한 조성금 교부 고령자 복지, 인재 육성 분야를 중심으로 교부
이주채권 관련 대책		이주채권 회수 등의 지원
해외 일계인 차세대 인재 육성	일계인 사회 차세대 인재 육성	일계인 자손에게 일계인의 정체성 향상 기회를 부여하고, 일계인 사회의 차세대를 담당하는 인재 육성 중학생 프로그램 - 대상자: 중학생 해당 일계인 자녀 - 대상자 수: 52명(인솔자 2명 포함) 고등학생 프로그램(2015년 신설) - 고등학생 대상 일계인 자녀 - 대상자 수: 32명(인솔자 1명) 대학생 프로그램(2015년도 신설) - 대학생 대상 일계인 자녀 - 대상자 수: 20명
	일계인 사회 리더 육성	장래 일계인 사회를 담당하는 리더 혹은 거주국 발전에 공헌하고 일본과 거주국의 가교를 담당하는 인재 육성 분야: 의학, 치학, 농학, 교육학, 경제학, 법학, 공학, 정보학 등 지원 내용: 학비(대학원), 체류비, 왕복 도항비 지원자 수: 연간 약 20명
	일계인 연수	연수원 수용을 통해 중남미 일계인 사회 발전에 협력하고, 이들 사업에 대한 광범위한 시민 참가 촉진 연수자 수: 연간 약 130명
	일계인 사회 봉사활동	일본에서 봉사활동에 파견하여 일계인, 일계인 사회의 사람들과 생활하고 협력하면서 중남미 지역 발전에 공헌 파견자 수: 연간 약 80명
일본과의 관계 강화나 이주지 사회의 발전에 공헌할 수 있는 차세대 일계인 사회를 담당하는 인재 육성		
- 일계인 사회의 리더 육성(일계인 사회 리더상, 전문성 제고, 지역과 일계인 사회 공헌) - 일계인 정체성 강화(일계인 사회와 역사 이해, 일계인 정체성 이해, 일본 이해 촉진)		
일계인 사회와의 연계 협력		
- 민간 연계 사업: 안전화 조사, 보급 및 실증사업(중남미 일계인 사회와 연계하여 조사단을 통해 촉진) - 풀뿌리 기술 협력, 제3국 전문가 등		

자료: 일계사회 관련 사업 개요. https://www.jica.go.jp/regions/america/ku57pq0000207h3n-att/nikkei_outline.pdf(검색일자 2019. 12. 4.).

일계인 지원 사업을 상세히 살펴보면 첫째, 해외이주에 관한 지식 보급에 대해서는 일반인들에게 특히 미래를 담당하는 일본의 청년세대들에게 해외이주의 역사나 이주자 및 일계인에 대한 이해를 심화시킬 목적으로 2002년 요코하마에 해외이주자료관을 개관하였다. 해외이주의 역사나 일계인 사회에 관한 자료의 상설 전시, 다양한 주제의 특별 기획전, 웹사이트 정보 제공, 조사 연구 등을 담당하고 있다.

둘째, 해외이주자 자녀에 대한 인재육성사업에서는 이주자의 자녀를 일본에 초청하여 학교 등의 체험입학이나 홈스테이 등을 통해 일본 문화와 사회에 대한 이해를 높이고 있다. 일계인의 정체성을 확립시켜 차세대 일계인 사회를 담당하는 인재를 육성하는 초청 프로그램을 운영하고 있다. 일계인 사회 차세대 육성 연수(중학생 초청 프로그램)는 해외 일계인 단체가 운영하는 일본어학교 재학생을 대상으로 한다. 장래 일계인 사회 발전에 공헌할 수 있도록 하기 위한 목적으로 일본으로 초청하여 시행하고 있다. 1987년 ‘일본어학교 학생 연수’로 시작하여 2012년부터 명칭을 ‘일계인 사회 차세대 육성 연수’로 변경하여 진행하고 있다.

이 연수에서는 일본인의 해외이주 역사, 기타 각종 연수를 통한 자신들의 뿌리, 일본 문화, 습관 등을 가르치며 일본에 대한 이해를 높인다. 그럼으로써 스스로 일계인의 정체성을 확립하도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 현지 일계인 사회의 계승과 교육의 진흥을 촉진하고, 일계인 사회의 차세대를 담당하는 인재 육성에 기여하는 것을 최고 목표로 삼고 있다. 2019년 연수에는 10개국에서 49명이 참가했는데, 캐나다 4명, 멕시코 3명, 도미니카공화국 4명, 콜롬비아 1명, 베네수엘라 1명, 브라질 20명, 페루 4명, 볼리비아 3명, 파라과이 3명, 아르헨티나 6명 등이었다.

일계인 사회 차세대 육성 연수의 고등학생 초청 프로그램은 사업 대상국에 생활 기반이 있는 학생들이 대상이다. 일본에 대한 이해를 제고하고

자 하는 의욕이 있고, 장래 일계인 사회 발전을 위해 공헌할 수 있는 학생들을 일본에 초청하여 수행하는 연수로 2015년부터 시행되었다.

이 연수에서도 일본인의 해외이주 역사, 기타 각종 연수를 통해 자신들의 뿌리, 일본 문화, 습관 등을 교육한다. 일본에 대한 이해를 심화시킴으로써 일계인의 정체성을 강화할 수 있도록 한다. 자신들의 생각을 키우는 기회를 갖게 하며, 일본에서 습득한 지식, 연수 성과를 바탕으로 일계인 사회를 이끌 수 있는 인재 육성을 목적으로 하고 있다. 2019년 1월에는 1개월간 요코하마 JICA에서 9개국 31명을 초청하여 연수를 실시했다. 멕시코 2명, 도미니카공화국 1명, 콜롬비아 1명, 베네수엘라 1명, 브라질 14명, 페루 3명, 볼리비아 3명, 파라과이 3명, 아르헨티나 3명 등이 참가하였다. 연수의 주요 프로그램 및 내용은 다음 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 해외 일계인 초청 연수 프로그램 및 내용

초청 프로그램	주요 프로그램 내용
일본인 해외이주 관련 학습	해외이주자료관 등 견학을 통한 지식 축적 이주에 관한 강의, 워크숍 진행 각 연수원의 출신국, 이주지의 일계인 이민에 대한 역사와 문화보고
일본 고등학교 및 대학 현장체험	일본 고등학교, 대학 수업, 동아리 활동 체험 일본 고등학생, 대학생과의 교류
일본 문화 체험 및 일본어 학습	일본 문화 체험 일본어 학습 홈스테이
일본 연수 여행	일계인 정체성 구축 일본 산업계와의 교류 일본 사회, 직업 문화의 이해

자료: 일계인 초청 연수 프로그램: <https://www.jica.go.jp/regions/america/college.html>(검색일자 2019. 12. 4.).

일계인 사회 차세대 육성 연수의 대학생 초청 프로그램은 사업 대상국에 생활 기반이 있는 학생들이 대상이다. 일본에 대한 이해를 심화하려는

의욕이 있고, 장래 일계인 사회 발전에 공헌할 수 있는 학생을 일본으로 초청하여 수행하는 연수로 2015년부터 시행되었다.

이 연수에서도 일본인의 해외이주 역사, 기타 각종 연수를 통한 자신들의 뿌리, 일본 문화, 습관 등을 가르친다. 일본에 대한 이해를 심화시킴으로써 일계인으로서 자신들의 정체성을 강화하고, 스스로의 생각을 키우는 기회를 갖게 한다. 일본에서 습득한 지식, 연수 성과를 기반으로 현지 일계인 사회를 리드하는 인재 육성을 목적으로 하고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 프로그램을 진행하고 있다. 첫째, 일계인 사회의 리더를 육성한다는 계획하에 일계인 리더상을 올바르게 이해시키고, 각자의 전문성을 제고하고 있다. 거주 지역 및 일계인 사회 공헌을 위한 프로그램을 실시하고 있다. 둘째, 일계인의 정체성을 강화하는 차원에서 일계인 사회와 역사에 대한 이해를 심화하고, 일본에 대한 이해를 촉진하는 프로그램을 운영하고 있다. 2019년 연수프로그램에는 6~7월 약 1개월간 9개국 20명의 대학생이 참여했다. 연수 참가국은 멕시코(1명) 도미니카공화국(1명), 콜롬비아(1명), 베네수엘라(1명), 브라질(9명), 페루(2명), 볼리비아(2명), 파라과이(2명), 아르헨티나(1명) 등이었다.

2) 중남미 일계인과 중남미 귀국 일계인 청년 지원 정책

중남미에는 약 210만 명에 달하는 일계인이 거주하고 있는 것으로 알려져 있다. 일계인 2~5세로 세대교체가 진행되고 있다. 일본 정부는 중남미 일계인뿐만 아니라 일본에 거주하는 약 20만 명에 달하는 일계인들에게도 주목하여 일본과 일계인의 연계를 증시하고 있다. 특히 일계인 청년을 대상으로 새로운 세대의 일본과 일계 인터넷워크에 대한 관심을 제고하

기 위한 시책으로 다음과 같은 정책을 제시하고 있다. 먼저 해외 일계인 청년에 대해서는 유학과 연수를 통해 실제로 일본을 이해할 수 있도록 하고 있다. 중남미 일계인 청년들의 네트워크를 구축하고 디지털 미디어나 홍보 활동을 통해 정부, 출신 지역과 연계하는 정책을 추진하고 있다. 2017년 10월에는 ‘차세대일계인지도자회의’가 외무성에서 개최되었고, 2018년 10월에는 ‘중남미넥스트리더스포럼’이 개최되었다. 이를 통해 일본인 청년과의 교류의 장을 마련하기도 했다. 이 회의와 포럼에 참여한 중남미 일계인 청년들은 각 일계인 사회의 청년 대표자들로 장래 일계인 사회를 책임지는 리더에 해당된다. 또한 중남미 일계인 사회와 연계하기 위한 시책으로 중남미 각 분야의 일계인 고도 인재나 오피니언리더, 지일파, 친일파를 전략적으로 발굴하여 육성하고 있다(浅香幸枝, 2018, pp. 21-22).

일본 내에 있는 중남미 일계인 청년들이 일본과의 가교역할을 담당할 수 있는 가능성에 대해서도 논의하고 있다. 일본에 거주하는 일계인 청년들은 정보를 아메리카대륙에 전달할 수 있다. 따라서 일본 거주 일계인 청년들을 고도인재 육성 대상으로 검토하고 있다. 특히 중남미로 귀국하는 일계인 청년들이 일본과 중남미 지역 중개자 역할을 담당하는 고도인재로 육성되도록 고등교육을 포함해 지원 가능한 정책을 모색하고 있다.

〈표 3-5〉 중남미 일계인과 귀국 일계인 지원 정책

중남미 일계인	일본의 중남미 귀국 일계인
일본 유학 기회, 연수초청사업 확충	재일 일계인 자녀(초중고대학생)에 대한 교육 지원, 장학금 지급
중남미 일계인 사회의 청년세대 간 네트워크 확대	일본 귀국 자녀 교육 지원
일본 및 재팬하우스 사업과의 연계, 일본 출신 지역과의 연계	일본 기업에서 일계인에 대한 인턴십 등 촉진

중남미 일계인	일본의 중남미 귀국 일계인
SNS나 인터넷 등 디지털 미디어를 사용한 정보 발신	글로벌 협력대제도(JICA 일계인사회 봉사활동단체가 도향 전과 귀국 후 재일 일계인 단체를 대상으로 사회지원활동을 하도록 함.)
	중남미 귀국 일계인에 대한 진학, 기술 지도, 기업 지원
	고도의 전문성을 가진 일계인 인재를 경제계나 JICA 전문가로 활용

자료: 본문의 내용을 바탕으로 필자 작성.

일본 거주 일계인 청년들에게도 귀국 시 계속해서 교육 지원을 해줄 필요성이 제기되었다. 이들 가운데 일본어가 유창하고 일본 사회를 잘 이해하는 이들이 많아 향후 일본과 중남미를 연결하는 역할을 담당할 가능성이 매우 높기 때문이다.

또한 지방자치단체 차원에서 이민자를 해외에 많이 송출한 야마구치현, 후쿠오카현, 오키나와현, 후쿠시마현 등은 현비 유학생 형태로 일계인 청년 지원을 자처하고 있다. 이 현들은 일본인의 해외 진출과 이민을 일체로 생각하기 때문에 현과 이주한 국가의 복수 교류를 유지하고 있는 경우도 있다. 가령 야마구치현에서는 공익재단법인 야마구치현 국제교류협회의 창구 역할을 대신하고 있다. 야마구치현은 1970년 재외 야마구치현 유학생제도, 1979년 해외기술연수원제도를 마련하고 2016년에는 페루에서 유학생 29명, 연수원 76명을 수용하기도 했다. 또한 야마구치대학과 야마구치현이 협력하여 페루 리마에 최신 방재 협력을 실시하는 등 일계인을 통해 현과 이주국의 교류를 계속 추진하고 있다(浅香幸枝, 2018, pp. 24-25).

3) 해외 거주 재외일본인 생활과 활동 지원

(1) 일본인 생활 지원

일본 외무성은 해외에서 생활하는 일본인들의 자녀(의무교육에 해당하는 연령대)가 일본과 동등한 정도의 교육을 받을 수 있도록 문부과학성과 연계하여 일본인학교에 지원(교실 임차료, 현지 채용 교원 사례금, 안전 대책비 등에 대한 일부 지원)하고 있다. 또한 일본인학교가 없는 지역에 설치되어 있는 보습수업교(국어 등 학력 유지를 위하여 설치되어 있는 교육시설)에 대해서도 지원(교실 임대료, 현지 채용 강사 사례금 등에 일부 지원)하고 있다. 최근에는 해외 거주 일본인 자녀의 수가 계속 증가할 것으로 예상하여 향후 지속적으로 이 사업을 확대해 나갈 방침이다(日本外交青書, 2016, p. 235).

의료 사정이 좋지 않은 국가에 체류하는 일본인에 대해서는 건강 상담을 할 수 있도록 국내 의료기관과 협력하여 순회의사단을 파견하고 있다. 2015년에는 1개국 7개 도시에 순회의사단을 파견한 바 있다. 또한 감염증이나 대기오염이 심각한 현지에 전문의를 파견하여 일제인 건강 안전을 강화하기 위하여 2015년에는 11개국 18개 도시에 파견하였다. 그 밖에 해외에서 유행하고 있는 감염증 등의 정보를 수집하여 해외 안전 홈페이지나 재외공관 홈페이지 등을 통해 재외일본인들에게 정보를 제공하고 있다.

기타 일본인 체류 국가에서 이뤄지는 각종 행정절차(운전면허증 교체, 체류노동 허가 등)의 번거로움을 해소하고 원활한 생활이 가능하도록 체류 국가 당국에 대한 협조도 계속 요청하고 있다. 외국의 운전면허증을 일본 운전면허증으로 교체할 때 일본 정부는 외국운전면허증을 가지고 있는 모든 사람들에 대하여 자동차 등의 운전이 지장이 없는 것을 확인하

고 일본 운전면허시험의 일부(학과기능)를 면제하고 있다. 북미나 중남미 등에서는 일본 운전면허증을 교체할 경우 취득시험을 부과하고 있는 국가나 주도 있다. 이러한 국가나 주에 대해서는 운전면허증 교체 시 일본과 같이 절차를 간소화하도록 요청하고 있다. 또한 일본 국외에 거주하는 원폭 피해자가 재외공관을 통하여 원폭증 인정 및 건강진단 수신자 등의 교부를 신청할 경우 절차를 지원하고 있다.

(2) 재외선거 참여 지원

일본 정부의 재외선거제도는 해외에 거주하는 재외일본인 유권자들이 국정 선거에 투표하는 제도이다. 2007년 6월 이후 선거부터 중의원과 참의원 각각의 비례선거, 중의원 소선거구 선거 및 참의원 선거구 선거(보궐선거 및 재선거 포함)에 참여할 수 있게 되었다. 2014년 12월부터는 제47회 중의원 의원 총선거가 실시되었고, 2016년 여름에는 제24회 참의원 의원 통상선거가 실시되었다(日本外交青書, 2016, pp. 234-235). 또한 헌법 개정에 관한 국민투표에 대해서도 재외일본인 선거와 마찬가지로 참여할 수 있게 되었다.

재외선거제도에 따라 투표하기 위해서는 사전에 해당 시구청촌 선거관리위원회가 관리하는 재외선거인명부에 등록을 신청하여 재외선거인증을 입수해야 한다. 유효한 재외선거인증을 가지고 있으면 재외공관투표, 우편투표 혹은 일본 국내 투표 중 한 곳을 선택하여 투표할 수 있다. 재외공관투표에서는 재외선거인명부에 등록되어 있는 유권자가 투표 기재 장소를 설치하고 있는 재외공관에서 재외선거인증과 여권 등을 제시하고 투표할 수 있다. 투표할 수 있는 기간이나 시간은 공관에 따라 다르다. 우편투표는 사전에 재외선거인증과 투표용지 등 청구서를 등록처의 시구청촌 선거관리위원회의 위원장에게 송부하여 투표용지를 청구하고, 일본

국내의 선거기일 투표 종료 시각까지 투표소에 도착하도록 투표용지를 등록처의 시구청촌 선거관리위원회의 위원장에게 송부해야 한다. 투표는 공시일 혹은 고지일의 다음날 이후부터 할 수 있다. 재외 선거인이 선거일에 일시 귀국하는 경우나 귀국 후 국내 선거인 명부에 등록되기까지의 기간에는 국내 선거인과 같은 투표 방법(기일 전 투표, 부재자투표, 선거기일투표)을 이용하여 투표할 수 있다. 일본 재외공관에서는 관할 지역 재외선거제도의 홍보, 원격지 영사 출장 서비스 등을 통한 재외선거제도의 보급과 등록자 수 확보에 노력하고 있다.

(3) 안전대책 지원

일본인들이 해외로 이동하는 경우가 많아지면서 일본의 재외공관 및 재단법인교류협회가 2014년 지원한 해외 거주 일본인 도움자 수는 2만 724명, 도움자 건수는 1만 8123건에 달하는 등 계속해서 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 이 때문에 외무성은 해외 거주 일본인의 안전대책을 위한 정보를 제공하는 해외 안전 홈페이지 내용에 충실을 기하고 있다. 또한 사용하기 쉬운 홈페이지를 만들기 위해 기능이나 디자인을 계속 개선하고 있다.

외무성의 영사서비스센터는 해외 안전에 관한 상담에 대응하고 있다. 또한 해외에서 일본인들이 적절하게 활용할 수 있도록 종합적인 안전대책을 정리한 팸플릿을 배포하고 있다. 팸플릿은 해외 안전 홈페이지에서 다운받을 수 있도록 되어 있다. 지금까지 안전하다고 생각했던 관광지를 포함해 세계 여러 나라에서 테러 위협이 증가하고 있다. 이런 상황에서 일본 단기 체류자들이 긴급 사태에 휘말릴 가능성이 확대되고 있다. 이에

17) 해외 거주 일본인 도움 통계는 일본의 재외공관 및 재단법인교류협회가 해외에서 사건, 사고, 범죄 피해, 범죄 피해, 재해 등 트러블을 만난 일본인에 대하여 수행한 도움 건수 및 도움자를 매년 정리한 것으로 1986년부터 집계를 시작했다.

일본외무성은 2014년 7월부터 운용을 개시한 ‘다비레지(여행등록)’ 인지도 향상을 위해 다양한 대중매체를 통해 홍보하고 있으며, 여행업자 등과 연계해 등록을 촉구하고 있다. 재외일본인들이 ‘다비레지’에 등록해 놓으면 긴급사태 발생 시 재외공관에서 안전에 관한 정보를 일본어로 보내 준다. 긴급사태 발생 시 안부를 확인하는 데도 활용할 수 있다.

또한 외무성은 재외방인이 많이 체류하는 10개국 1지역(한국, 태국, 말레이시아, 싱가포르, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 오스트레일리아, 중국(홍콩), 대만, 미국)을 대상으로 SNS를 통해 긴급일시를 통보하고 있다. 해외 거주 일본인의 안전을 위해 민관 연계 강화도 추진하고 있다. 일본 내에서도 해외 진출 기업 등을 대상으로 안전대책, 위기관리에 관한 지식과 능력 향상을 목적으로 ‘국내안전대책세미나’를 개최하고 있다. 그 밖에 긴급사태 시 민관 연계를 강화할 목적으로 테러와 유괴 등의 대응에 관한 실지 훈련을 민관 협동으로 진행하고 있다. 해외에서 활약하는 민간 기업, 단체와 해외안전민관협력회의를 정기적으로 개최하고 있다.

해외에서는 재외공관이 현지 일본인 조직이나 민간 대표자 등과의 ‘안전대책연락협의회’를 정기적으로 개최하여 안전대책에 관한 의견 교환과 정보 공유를 강화하고 있다. 유럽, 중동, 아프리카, 아시아 지역에서도 해외에 체류하는 일본인을 대상으로 안전대책과 위기관리에 관한 지식이나 능력 향상을 위하여 ‘재외안전대책세미나’를 총 27곳에서 개최하는 등 해외 일본인 안전대책 강화에 노력하고 있다.

4) 일본 내 생활자로서 귀환 일계인 지원 정책

〈표 3-6〉에 제시한 바와 같이 2019년 6월 기준 일본 내 거주하는 남미 일계인 약 27만 명 중 브라질과 페루가 총 94.3%를 차지하고 있다. 이들

중 일계 브라질인들이 약 76.4%(약 20만 명)로 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 가장 많은 체류자를 차지하고 있는 일계 브라질인을 중심으로 체류자격별 내역을 살펴보면 영주권자 11만 2934명, 일본인의 배우자 1944명, 일본인의 자녀 1만 6122명, 영주자의 배우자 3990명, 정주자 6만 9035명, 특별영주자 30명으로 나타났다. 일본 체류 일계 브라질인 절반 이상이 영주권자임을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 일본 내 국적별 남미 일계인 체류자 수

(단위: 명, %)

출신 국가별		일본 내 체류자 수(%)
남미	아르헨티나	2,975(1.1)
	볼리비아	5,991(2.2)
	브라질	206,886(76.4)
	칠레	902(0.3)
	콜롬비아	2,488(0.9)
	에콰도르	234(0.09)
	가이아나	15(0.005)
	파라과이	2,150(0.8)
	페루	48,517(17.9)
	수리남	6(0.002)
	우루과이	111(0.04)
	베네수엘라	505(0.2)
일계인 총수		270,780(100)

자료: 법무성 체류외국인통계(구 등록외국인통계) 통계표. http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html에서 2019. 12. 10. 인출.

이러한 일계 브라질인을 대상으로 다음 〈표 3-7〉은 일계인 노동자의 교육, 사회보장, 외국인등록증 절차 등의 문제에 대한 지방자치단체와 일본 정부의 대응방안에 대하여 제시하고 있다. 이를 바탕으로 현재 일본에서 생활하고 있는 귀환 일계인에 대한 교육 분야의 문제점 및 개선 사항

을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 일제인 학생 지원을 위한 교원 배치 등에 따른 인원 및 예산 부족, 필요한 인재 육성과 공급 구조 부재, 커리큘럼과 교재 등 전문지식 및 기술개발 제공의 불충분, 한자와 일본 역사 등 외국인 자녀에 대한 교육 목표 불명확, 다문화주의의 공적 영역 적용 범위 검토, 미취학과 관련한 부모 노동환경 개선 등 종합적 대책의 부족 등을 들 수 있다. 그리고 자녀의 교육 상황이 체류자격 심사의 고려 사항으로 검토되고 있는데, 교육 기회 제도의 개선 없이 체류 요건을 엄격히 제한하는 것은 체류 외국인들에게 부당한 측면이다. 이러한 사례 등 다양한 문제가 산재해 있다.

일제인 사회보장 분야에 대한 일본 정부의 대응에서는 건강보험과 연금의 동시 가입에 관한 근본적인 제도적 검토가 선행되지 않고 있다. 이 때문에 사회보험청의 지도 강화는 기대하기 어려운 상황이다. 일제인 고용상황신고제도의 시행은 진행되고 있지만, 외국인 노동자의 고용 상황 개선 효과는 명확하지 않다. 고용 정보에 대한 관계 기관 활용 대책도 미정비 상태이다. 고용안정에 대해서는 직업안정소의 체제 정비만으로는 변화를 기대하기 어려운 상황이다.

일제인 외국인 등록 절차와 관련해 외국인 거주지 등의 정확한 파악은 국가 및 지방자치단체에 필요한 것으로 인식되고 있지만, 법무성 및 총무성에서 진행 중인 외국인등록제도의 개선이 외국인 및 지방자치단체에 이익이 될 것인가 하는 문제는 제도 설계의 충실에 달려 있을 것으로 생각된다. 또한 일제인의 일본어 능력 등을 체류 기간 갱신에 고려하는 것은 외국인 생활환경 등의 정비가 전제되지 않으면 이미 생활관계 기반을 구축하고 있는 거주 외국인에게 부당하게 작용할 가능성이 있다.

〈표 3-7〉 귀환 일제인에 대한 일본 자치단체와 정부의 정책적 대응

	지방자치단체 제언	일본 정부 대응
교육 지원 정책	• 공립소중학교에 일본어 등 • 취학 지원 충실	• JSL 커리큘럼 개발 보급 • 일본어 지도 대응 교원의 배치 • 취학 지원 실천 연구, 취학 계발 자료의 작성, 포럼 개최 등 • 외국인 학교에 대한 각종 학교 인가 촉진
사회보장 지원 정책	• 의료보험제도 개정, 건강보험·연금 세트 가입 수정, 귀국 시 납부액 반환 제도 개선, 외국인 대상 의료보험제도 창설 • 외국인 노동환경 정비, 사회보험 가입 촉진을 위해 사업자에 대한 감독관청의 별책을 포함 지도체제 강화, 사업소가 외국인을 고용하는 청부업자 등과 계약 시 사회보험 가입을 조건으로 하는 등 기업 책임의 명확화, 청부업자 등 실태 파악·허가제 검토	• 사회보험 가입 촉진 등 사회보험청에 의한 중점적 사업소 지도, 공공직업 안정의 구인 수리나 도도부현 노동국의 노동자 파견사업·청부사업에 대한 지도감독과 연동한 사회보험사무소에 의한 가입 촉진, 보험료의 2중 부담 등 해소를 위한 양국 간 보장 협정의 적극적 체결, 시정촌에 의한 국민건강보험 외국인 상담장구의 설치에 대한 보조, 외국인에 대한 국민연금 가입 촉진 • 취업 적정화를 위한 사업주 지도 강화, 외국인고용상황신고제도(2007년 10월 1일 시행, 모든 사업주에게 외국인 노동자 고용 혹은 이직 시 이름, 체류자격 등을 확인하여 공공직업안정소 신고 의무화, 30만 엔 이하의 벌금 있음), 사업주에 대한 지도 강화 • 고용안정, 직업강좌, 가이턴스 등에 의한 미취업 일제인 청년 대책 강화, 공공직업안정소 체제 정비
출입국 관리 정책-외 국인등록 절차	• 외국인등록제도의 개정, 외국인 등록 시스템 전산화, 입국관리국과 자치단체 간의 네트워크화, 각종 행정정보 시스템과의 연계, 출입국 시나 전출 시 등 거주지 변경 절차의 주민기본대장과의 정합화, 복지·교육·세금 등 행정사무사업이나 지역공생사업에 대한 정보 개시의 확대 검토	• 체류관리제도의 개정, 외국인 거주지, 취업처 등의 정확한 정보 파악 및 활용에 의해 행정서비스 제공, 취학 촉진, 취업 적정화, 사회보험 가입 촉진 등 도모, 워킹팀에서 제도 검토 • 체류 기간 변경 등에서 인센티브, 일본어 능력, 사회보험 등의 가입, 자녀 취학 등에 대하여 입국 시 체류 기간 갱신·체류자격 갱신 시 확인 혹은 고려 사항 검토

자료: 北脇保之(2008), 「日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証—」『多言語多文化—実践と研究』1(3), pp. 20-22의 내용을 참고로 필자 작성.

3. 소결 및 시사점

일본의 재외동포 지원 정책에 대한 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 1945년 이전 일본에서의 해외이주는 일본제국의 영토 확장과 중첩되어 한반도나 만주국 이동의 경우 일본제국을 확장하는 국가적 사업으로 수행되었다. 이주자는 일본 공영권을 일상생활에서 실현하는 존재로 인식되었다. 또한 당시 북미나 남미 이주와 정착은 일본 민족과 재외방인의 해외 발전이라는 사명감과 식민지주의적인 발상이 내재되어 발생한 측면이 존재한다.

둘째, 1945년 패전에 따른 일본 정부의 재외동포정책은 일본제국, 이민송출국의 부정, 비이민 국가라는 단일민족의 신화, 그리고 전후 평화와 국제 협력이라는 일본적 이주이데올로기에 의해 철저히 가려짐으로써 일본인 이주자들이 이민자로서 자기 부정을 강요당한 이민정책으로 귀결된다. 이는 1952년 샌프란시스코 강화 조약에 의해 새롭게 설정된 국민과 비국민이라는 경계선의 재정의로, 국민적 논리와 제도적 정비에 의한 전쟁 귀환자, 재일 조선인과 대만인의 귀국, 재일 일계인 2세의 미국 귀환, 전쟁신부나 혼혈고아 등의 전쟁 전부터 점령기에 걸친 이주, 그리고 한편으로는 북미나 남미로의 신규 농업 이민, 점령기 조선인 밀항 등과 같이 전쟁 직후 혼란이나 박해를 피해 이동하는 양면성을 지니고 있었다.

셋째, 1990년 출입국관리법 개정에 따른 일계인의 일본 귀환은 일본의 선진 기술 습득보다는 3D산업 분야의 단순노동에 흡수되었다. 따라서 실제로는 일본 노동력 부족의 수급을 조정하는 역할을 담당하게 되었다. 일본 정부는 브라질 거주 일계 브라질인을 대상으로 일본의 노동력 부족을 해소하기 위해 일계인 3세와 배우자에게 '정주자'의 체류자격을 부여하는 출입국관리법을 개정함으로써 본격적으로 데카세기 이주노동자들이

대거 귀환하는 계기를 마련하였다.

넷째, 일본 정부는 국내 외국인을 관리 대상으로 하는 출입국 관리 체제를 강화함으로써 국적과 국민이라는 배타적 논리로 외국인 수용 정책을 시행해 왔다. 이러한 연장선상에서 일본의 재외동포에 대한 지원 정책이 시행되어 온 것으로 생각된다. 이에 따라 일제인에 대한 ‘정주자’라는 체류자격이 정책 의도와는 전혀 다른 취업 목적의 외국인 수용을 허용하게 되었다. 단순노동자를 수용하지 않는다는 기본 방침을 정했지만, 일제인과 연수생, 기능 실습생이 현실적으로 단순노동에 종사하는 정책적 모순이 발생하였다.

다섯째, 일본 정부의 해외 일제인 지원 사업은 저출산·고령화라는 시대적 상황의 변화에 따라 일제인 사회의 성장과 세대교체에 초점을 맞추고 있다. 일본 정부는 이러한 일제인 사회의 사회적 문제에 대응하기 위해 일제인 고령자 복지와 인재 양성을 중심으로 한 이주자 및 일제인 지원 사업에 주력하고 있는 것으로 나타났다. 또한 재외일본인 이주자 및 일제인들이 이주사회의 다양한 분야에서 활동하고, 사회 발전 및 일본과의 가교 역할, 파트너로서 중요한 역할을 담당할 수 있도록 지원하고 있다. 특히 차세대 인재 육성 사업은 재외일본인의 해외이주 역사, 각종 연수를 통한 자신들의 뿌리, 일본 문화, 습관 등을 배우고 일본에 대한 이해를 심화시킴으로써 스스로 일제인의 정체성을 강화하고, 일본에서 습득한 지식, 연수 성과를 바탕으로 일제인 사회를 리드할 수 있는 인재 육성을 목표로 하고 있다.

여섯째, 재외일본인 지원 정책에서는 외무성을 중심으로 일본인학교 지원, 건강 안전을 위한 순회지사단 파견, 거주국의 행정절차 지원, 재외일본인 선거 참여 지원, 안전대책을 위한 등록 및 세미나 개최, 안전대책 연락협의회 결성 등을 지원하고 있다.

일곱째, 2019년 6월 기준 일본 거주 남미 일계인은 약 27만 명이다. 이들 중 일계 브라질인들이 약 20만 명으로 절반 이상이 일본 영주권자로 나타났다. 현재 이들에 대해서는 일계인 노동자 교육, 사회보장, 외국인 등록 절차 등의 문제에 대해 지방자치단체와 일본 정부 차원의 대응 방안이 모색되고 있다. 귀환 일계인 대상의 동등한 교육 기회 제공을 위한 제도적 정비, 건강보험과 연금의 검토, 일계인 고용상황신고제도와 고용안정, 외국인등록제도 개선과 체류자격의 일본어 능력 고려 등 다양한 제도가 검토되고 있다.

이상과 같이 일본 정부 외국인 정책의 특징을 살펴보면 첫째, 글로벌화와 저출산·고령화시대를 대비한 사회적 비전에 근거한 출입국 관리 정책을 제대로 제시하지 못하고 있다. 둘째, 일본 정부의 출입국 정책과 사회통합 정책이 상호 연계되어 있지 않다. 일본 내 외국인을 위한 생활환경 정비 정책은 존재하지만, 일본 사회와의 통합 정책은 여전히 제시되지 못하고 있는 상태이다. 일본 정부는 1990년 입국관리법 개정 당시 사회통합 정책도 상정하여 외국인 노동자들의 교육, 노동, 사회보장 등의 문제가 해결되도록 고려했어야 했는데 전혀 예측하지 못했다. 셋째, 지금까지 일본 정부는 외국인 노동자에 대한 사회통합 정책보다는 외국인 출입국 및 체류 관리 정책에 역점을 두었다. 지방자치단체의 정책적 제안 중에서 외국인 등록 절차 개정이나 외국인고용상황신고제도 등은 현재 시행되고 있는 것으로 나타났다.

결국 일본 정부의 재외동포정책은 국민과 비국민이라는 경계선을 확정한으로써 해외 거주 재외일본인과 재외방인, 그리고 일본 국내외 재외동포(일계인=현지 국적자)에 초점을 두고 있다. 글로벌화와 더불어 일계인의 국내외 이동이 다양화되고 있는 가운데 국적에 따른 출입국 관리 정책과 사회통합 정책의 괴리를 극복할 수 있는 통합 지원 정책이 필요할 것

으로 생각된다. 일본 최대 마이너리티 이주민 집단인 오키나와 이주민의 경험과 정책에 대해서는 향후 연구 과제에서 다룰 필요가 있을 것이다. 전쟁 후 연합국의 지배하에 놓였던 오키나와는 1952년 샌프란시스코 강화 조약 이후에도 미국 통치하에 설립된 류큐 정부의 지배에 놓여 있었다. 1945년 이전부터 해외이주가 유행했던 오키나와는 남양군도 귀환자를 비롯한 인구 증가와 기지 건설, 농지 점수에 따른 산업구조의 변화에 따라 해외 이민을 장려하였다. 류큐 정부는 독자적인 해외이민지원사업을 도입하여 남미나 북미로 이민을 송출하였다. 그러나 1952년 이후부터 1972년 오키나와가 일본 본토로 반환될 때까지 일본 정부는 류큐 주민의 국적을 일본이 보유하고 있는 것으로 주장하여 해외 거주 오키나와 출신자에 대한 대응을 일본 재외공관에 담당시켰다. 이주민 지원 정책에 대해서도 본토와 일원화하였다. 하지만 오키나와 출신 이민자들 사이에서는 ‘우치난추’라는 고유의 독자적인 연대에 의한 초국적 네트워크를 구축하였다. 이러한 오키나와인의 독자적인 정체성 형성과 연대 활동에 대해서는 향후 연구를 통해 상세히 규명할 필요가 있다. 이 연구 결과는 일본과 유사한 귀환동포의 정책적 문제를 겪고 있는 한국이 당면하고 있는 740만 재외동포와 90만 귀환동포 지원 사업과 정책적 반영에도 시사하는 바가 클 것으로 생각된다.

제2절 중국의 재외동포 지원 정책

1. 중국의 재외동포 현황

가. 중국의 재외동포 개념

중국의 재외동포는 약 6000만 명으로 추산되며, 국적과 이주 시기에 따라 각기 다른 용어로 호칭된다.¹⁸⁾ 국적에 따른 호칭으로는 중국 국적을 유지하고 있는 화교(华侨)와 외국 국적을 취득한 화인(华人)으로 구분된다. 외국 국적자의 거주국 자녀와 이주 3세대, 4세대 등을 거치면서 현지 동화가 진행된 중국계 혈통은 화예(华裔)라고 호칭한다.

반면에 해외이주 시기에 따른 용어도 일반적으로 사용되고 있다. 이는 1978년 개혁개방 이후 해외로 이주한 중국계 화교가 급격히 늘어나면서 근대 시기에 해외로 이주한 중국 혈통과 구별할 필요성이 생겼기 때문이다. 즉 개혁개방과 함께 해외로 이주한 중국 이주자를 신화교(新华侨)로, 근대 시기 해외로 이주하여 정착한 중국계 이주자를 노화교(老华侨)로 호칭하게 된다. 개혁개방 이후 해외로 이주한 신화교는 부모와 가족이 중국에 거주하는 유형으로, 거주국의 영주권, 시민권 취득이 늘어나면서 노화교와 구별되는 새로운 이주 집단을 형성하고 있다. 이와 같은 신화교의 거주국 정부 증가는 새로운 거주국 가족의 형성과 2세대, 3세대 후손으로 이어지고 있다.

그리고 중국으로 귀환한 귀국 화교가 늘어나면서 귀국 화교를 귀교(归侨)라는 용어로, 귀국 화교의 가족을 교권(侨眷)이라는 용어로 설명하고 있다.

18) 중국의 재외동포인 화교·화인에 대한 통계는 정확하지 않다. 다만 2014년 세계화교화인 사회단체대회에서 국무원 교무판공실 주임 추옌핑(裘援平)이 6000만 명을 언급하였으며, 2014년 이후 개최된 화교·화인 관련 행사와 언론 보도에서는 이를 따르고 있다.

또한 화교·화인의 전 세계 분포와 네트워크 형성으로 인해 전 세계 화인(全球華人)이라는 용어가 광범위하게 사용되는 등 중국과 해외 화교·화인을 포괄하는 문화 정체성 개념이 일반화되고 있다.

나. 화교·화인 사회의 형성과 특징

중국의 재외동포는 근대 시기 중국 남부 지역과 인접한 동남아 국가를 중심으로 형성되었다. 즉 근대 노동 이주가 활발하였던 인도네시아, 말레이시아를 중심으로 화교사회가 크게 성장하였으며, 점차로 동남아 모든 국가에 화교사회를 형성하게 된다.

그러나 중국 공산당의 대륙 장악과 1949년 국가 수립과 함께 해외 화교사회는 중국 국적과 거주국 국적을 두고 국적을 선택해야 되는 상황을 맞이한다. 즉 2차 세계대전의 종전과 함께 사회주의 국가인 중국을 의식한 동남아 국가들은 화교와 중국의 관계에 민감하였다. 이는 중국의 사회주의 정부가 해외 거주 화교를 통해 공산주의의 세계 확산을 기획한다는 의심이다. 이러한 동남아 국가의 인식은 중국과 동남아 국가의 외교 문제로 부상하였고, 이로 인해 중국은 인도네시아와의 1995년 외교 조약을 기점으로 해외 거주 화교의 이중국적을 허용하지 않게 된다.¹⁹⁾ 즉 동남아 화교는 이러한 이중국적 불가라는 외교 조약에 의해 거주국 국적을 취득하게 되었고, 화교사회는 중국과는 단절된 상태에서 거주 국가별 커뮤니티를 중심으로 정체성 유지와 권익 보호에 힘쓰게 된다.

이와 같이 거주국 국적 취득, 즉 거주국 시민으로 성장하게 된 화교·화인 사회는 지연(地緣), 혈연(血緣), 업연(業緣)을 통해 거주국 화교·화인

19) 중국의 국적법은 1980년 중화인민공화국국적법이라는 명칭으로 제정되었으며, 이를 통해 이중국적 허용을 명문화한다.

사회를 유지하게 된다. 즉 지연(地緣)은 출신 지역을 기반으로 한 관계를, 혈연(血緣)은 가족과 친척 등 혈연관계를 기반으로 하는 관계를, 그리고 업연(業緣)은 사업별 업종과 경제 관계로 연결된 경제적 관계를 의미한다. 거주국 화교·화인 사회는 이러한 관계성을 기반으로 화문교육 기관을 세움으로써 화교·화인 사회를 근간을 세우게 된다. 또한 동남아 국가별로 형성된 화교·화인 사회는 1970년대 동남아 국가를 포괄하는 네트워크로 확장되었으며, 1980년대에는 북미와 유럽으로 동남아시아 화교의 재이주가 진행되는 등 동남아 화교가 기반이 된 글로벌 네트워크를 형성한다. 이는 1991년 시작되어 2년마다 열리는 세계화상대회를 통해 세계적으로 공식화된다.

한편 1978년 중국의 개혁개방은 해외이주 신화교를 크게 증가시킨다. 즉 개혁개방과 함께 열린 중국인의 해외이주는 기존 화교·화인 사회가 형성된 동남아 국가에서부터 북미와 유럽, 대양주 등으로 다양해진다. 이러한 중국인의 새로운 이주로 인해 새롭게 이주한 신화교와 이미 정착해 있는 노화교가 국가와 지역에서 결합하게 된다. 특히 정주하는 신화교의 증가는 기존 노화교와는 다른 새로운 중국과의 관계를 형성하게 된다. 즉 신화교는 중국에서 태어나 성장하였고, 또 가족과 친척이 중국에 거주하고 있다. 이로 인해 신화교는 노화교에 비해 중국 사회와의 인적 네트워크가 긴밀하며, 중국인이라는 정체성 또한 매우 강하다. 특히 신화교가 가파르게 증가하는 등 화교·화인 사회의 새로운 네트워크가 형성된 점, 그리고 최근 중국의 국제적 위상 강화로 인해 중국과 화교·화인 사회의 친밀도는 더욱 높아지고 있다.

이와 함께 중국에 귀국한 화교·화인과 가족 또한 크게 증가하였다. 즉 중국에 귀환한 귀국 화교는 113만명, 귀국 화교의 가족은 3400만 명에 이른다(钟大荣, 2011, p. 250). 중국 건국 이후의 고향 귀국 유형부터 최

근의 우수 인재 귀환 유형과 경제 정주 유형까지 다양하게 구성되고 있다. 이러한 귀국 화교와 화인, 그리고 가족에 대한 권익 보호법이 1990년 입법되었으며, 귀국 화교와 가족으로 구성된 중화전국귀국화교연합회가 사회단체를 구성하는 등 귀국 화교 네트워크가 형성되어 활동하고 있다.

중국 국내의 귀국 화교와 가족, 그리고 중국 밖의 화교·화인이라는 분포 상황은 중국의 독특한 화교·화인 정책 환경이다. 이는 중국 국내 화교·화인 정책과 해외 화교·화인에 대한 정책과 사업이 동시에 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

이와 같이 중국의 재외동포는 이주 시기에 따라 구화교와 신화교로 구분되며, 중국으로 귀환한 귀국 화교 네트워크가 구축되어 있다. 즉 근대 시기 형성된 동남아 화교사회는 대체로 거주국 국적을 취득하는 등 현지화 과정을 겪었다.²⁰⁾ 중국의 문화대혁명 등으로 인해 중국과 화교·화인 사회가 단절을 겪으면서 동남아 화교사회는 거주국의 정치 상황과 정책에 큰 영향을 받으면서 거주국 시민으로 정착하게 된다. 특히 1991년 동남아 화교가 중심이 된 세계화상대회를 계기로 전 세계 화교·화인 네트워크가 형성되었으며, 이를 통해 화교·화인의 경제적 역량을 세계에 각인시킨다.

또한 1978년 중국의 개혁개방 이후 새로운 해외이주는 전 세계에 중국 교민을 크게 증가시킨다. 이로 인해 중국의 재외동포 사회는 거주국에 정착하여 선주민이 된 노화교(老华侨)와 새롭게 해외로 이주한 신화교(新华侨)로 인구구조 변화를 겪게 된다. 특히 거주국 사회의 일원이 된 노화교 사회와는 다른 친중국 교민의 증가는 화교화인 사회와 중국과의 관계성을 크게 높였으며, 중국의 경제, 외교적 부상이 화교·화인 사회에도 투

20) 한국과 일본 거주 화교는 거주국 정치 상황으로 인해 대만 국적을 취득하는 등 동남아 국가와는 다른 상황이 전개된다. 이는 거주국 정치에 영향을 받기 때문이다.

영되게 된다. 이로 인해 후진타오 시기에 접어들면서 중국의 화교·화인 정책은 전 세계 화교·화인 사회로 넓어진다.

한편 중국으로 귀환한 화교와 화인, 가족이 크게 증가하면서 중국과 해외 화교·화인 사회의 지역 네트워크와 사업 네트워크가 굳건해진다. 특히 중국으로 귀환한 화교와 함께 중국 투자와 경제활동으로 정주하는 화교·화인이 크게 늘어나면서 화교·화인의 중국 출입국과 체류 지원이 법·제도적으로 개선된다. 이러한 중국의 귀국 화교·화인 지원과 귀환 환경의 조성은 1990년 중국귀교교권권익보호법의 제정을 통해 중앙과 지방에 걸쳐 지원체계를 구축하게 된다. 즉 귀국 화교와 화인 관련 법·제도의 시행은 중국과 해외 화교·화인 사회의 관계를 한층 발전시켰다. 중국 귀환 화교·화인의 증가는 중국과 해외 화교·화인 사회 간 네트워크를 더욱 활성화시키는 계기가 된다.

이에 중국의 화교·화인 정책과 화교·화인 네트워크를 세부적으로 살펴 보기 위해 화교·화인 관련 주요 법과 제도를 분석해 보겠다.

2. 화교·화인 정책과 법·제도

가. 화교·화인 정책의 시기별 전개

중화인민공화국이 수립된 1949년 이래 전개된 화교·화인 정책은 중국 건국 시기의 화교 우대, 1955년 이후 관계 단절, 1978년 개혁개방 이후의 화교 사업 복원, 그리고 후진타오 시기 본격화된 화교 업무의 대외 확장으로 특징화할 수 있다.

1949년 국가 수립 이후 중국의 화교정책은 신중국 건설에 대한 화교의 참여로 특징된다. 이는 사회 각 분야의 제도 정비와 함께 경제성장 동력

의 확보와 전문인력에 대한 수요로 나타났다. 이러한 신중국 사회의 수요는 해외 화교의 귀국 장려와 중국으로의 송금, 그리고 화교의 중국 투자 유치를 장려하는 방향으로 전개된다. 또한 중국 정부의 화교정책은 귀국 화교를 위해 전국인민대표대회와 전국정치협상회의를 통한 정치참여 권리를 부여하였다. 이러한 제도적 장치를 통해 귀국 화교는 중국 사회의 일원으로서 중국 내 정착이 진행된다.

그러나 1955년 이후 동남아 국가들과 화교 문제에 대한 외교 문제가 발생하였고, 이는 동남아 화교의 이중국적 불허용을 내용으로 하는 외교 조약 체결로 귀결된다. 즉 1955년 중국과 인도네시아의 외교 협력을 시작으로 동남아 화교들은 중국 국적을 포기하고 거주국 국적을 취득하게 된다. 아울러 1957년 이후 중국의 국내 정치 상황이 해외 화교 사회에도 영향을 미친다. 즉 1950년 말의 반우파 투쟁과 화교 배척, 그리고 1966년 시작하여 1976년에 끝난 문화대혁명은 중국의 화교정책을 사실상 중단시킨다. 즉 중국의 국내 정치 상황으로 인해 화교 자본의 중국 유입이 차단되었으며, 화교 업무 기구 또한 역할이 정지된다.

중국의 화교정책 복원은 1978년 개혁개방 정책의 추진과 함께한다. 중국은 화교사회와의 관계를 복원하는 정책을 추진하였고, 화교의 중국 투자를 유치하려는 법적, 제도적 조치들이 내려진다. 이와 함께 문화대혁명과 반우파 투쟁을 통해 격하되었던 화교의 지위가 회복된다. 이러한 중국의 정책 환경 변화로 인해 중국은 화교·화인 자본의 중국 투자를 이끌어냈으며, 과학 분야와 경제 분야 화교·화인의 중국 진출을 열어 놓게 된다. 이는 화교 자본과 함께 해외 화교·화인 사회의 지식과 기술을 중국의 성장 동력으로 삼은 것으로, 개혁개방 이후 1993년까지의 중국 직접 투자액 600억 달러 중 70%가 화교 자본이라는 큰 성과를 거둔다(庄国土, 2000, pp. 1-2). 즉 중국의 개혁개방 시기 경제성장이 화교와 화인의 중

국 투자에 힘입었다는 것을 의미한다. 화교·화인 기업은 경제적 성장 가능성이 높은 중국에 대거 진출하게 된다. 개혁개방 시기의 이러한 화교정책 추진으로 인해 화교와 화인의 중국 출입국과 체류 편의성은 크게 개선되었고, 중국 내 투자 관련법 또한 중앙과 지방 차원에서 제도화된다. 이러한 개혁개방 시기 화교정책의 전개는 화교와 화인의 중국 체류를 안정화시켰으며, 이는 1990년 제정된 귀국 화교와 가족을 위한 권익보호법인 ‘중국귀교교권권익보호법’에도 반영된다. 즉 중국 국적인 화교뿐만이 아니라 외국 국적인 화인 또한 중국 내 체류 지위가 크게 개선된다.

개혁개방 이후 진행된 이러한 중국 내 화교·화인 정책은 후진타오 시기에 큰 전환점을 맞이하게 된다. 즉 후진타오 집권 시기의 화교정책은 중국 내 화교·화인의 투자 유지와 함께 화교·화인 우수 인재 유치와 화교·화인 사회와의 교류협력 전개를 특징으로 한다. 즉 후진타오 시기에는 화교·화인 인재의 중국 내 창업 지원과 고급 전문인력의 유치를 크게 확장시킨다. 이는 중국이 단수 제조업 중심 산업에서 지식 기반 산업으로 전환기를 맞이한 당시의 고급 인력 수요가 배경으로 작용하였다. 이로 인해 외국 국적자인 화인 전문인력 유치와 함께 개혁개방 이후 해외로 유학하여 거주국에서 정착한 유학 인재의 중국 귀환을 추진하게 된다. 즉 화교·화인의 중국 투자 확대를 위해 중앙정부와 지방정부 차원에서 중국의 지역별로 화교·화인 창업 단지를 설치하고, 해외 우수 인재 유입을 장려하기 위해 ‘천인계획(千人计划)’을 중앙 차원과 지방 차원에서 실시하게 된다.

아울러 후진타오 시기의 화교·화인 정책은 해외 화교·화인 사회에 대한 전면적인 교류 관계 구축으로 나아가게 된다. 즉 중국의 글로벌 부상과 함께 중국의 위상을 확대하려는 대외정책이 화교·화인 정책과 맞물려 전개된다. 즉 후진타오 정부의 ‘조화사회(和谐社会)’가 해외 화교·화인 사회로 확장되면서 화교·화인은 중국의 소프트파워이자 공공외교의 행위

자로 부각되게 된다. 이는 중국의 부상과 함께 전 세계에 일어난 중국어 열풍과 결합되었으며, 중국 문화를 해외 침병으로서 화교·화인이 부상하게 된다. 이는 과거 중국 국내에 머물렀던 화교·화인에 대한 인식이 대외 정책, 해외 진출과 맞물려 변환점을 맞이한 것으로, 과거 거주국과의 관계에서 불편한 존재였던 화교·화인의 위상은 긍정적인 존재로 재인식되게 된다. 이러한 화교·화인 정책의 변화에 힘입어 해외 거주국 사회에 진입한 화교·화인과 새롭게 형성된 신화교 사회는 거주국의 공공외교 행위자로 전면에 서게 되었으며, 거주국 주류 사회의 중국에 대한 우호적 인식 형성을 돕는 역할자로 위상이 격상된다.

이는 후진타오를 잇는 시진핑 시기에 더 적극적으로 언급된다. 즉 시진핑 시기 화교·화인 정책은 중국 국내와 해외 화교·화인 사회 간 네트워크 응집력 강화에 초점이 맞춰져 있다. 이를 통해 중국과 화교·화인 사회가 동반 성장한다는 인식을 확산시킨다. 즉 시진핑 시기는 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 국가 비전을 화교·화인 정책에 결합시키고 있으며, 이러한 중국의 꿈(中國夢)을 화교·화인 사회로 확장하는 교포의 꿈(僑胞夢)이라고 강조하고 있다.

이와 같이 중국의 화교·화인 정책은 시기별로 화교 우대, 관계 단절, 관계 복원, 대외정책 결합의 과정을 거쳐 왔으며, 최근에는 중국의 소프트 파워이자 공공외교의 행위자로 부상하고 있다. 즉 중국 문화의 전파와 대외 경제 정책에서 적극적인 옹호자이자 협력자로 화교·화인이 동원되고 있다. 이에 다음 단락에서는 개혁개방 이후 실시된 화교·화인 관련 주요 법과 제도를 살펴봄으로써 중국 화교·화인 정책의 구체적 적용을 분석해보겠다.

나. 화교·화인 관련법과 제도

중국의 개혁개방 이후 전개된 화교·화인 정책은 법과 제도 정비를 통해 지원체계를 구축하게 된다. 이는 세 가지 범주에서 진행되었다. 구체적으로는 화교·화인 자본의 중국 유치와 관련된 경제활동 지원, 귀국 화교·화인에 대한 체류 지원과 권익 보호, 그리고 해외 화교·화인 우수 인재 유치가 그것이다.

먼저 화교·화인 자본의 중국 투자 관련법은 중앙정부 차원의 관련법과 지방정부 차원의 조례 등으로 분류된다. 중앙 차원의 중국 투자 관련법은 합자기업이나 외자기업 등 사실상 외국 국적자인 대다수 화인 기업인에 대한 경제활동 지원법이다. 이는 중앙 차원의 대표적인 5개 중국 투자 관련법과 13개 지방에서 제정된 지원 조례로 분류되며, 다음 표 <3-8>과 같다.

화교·화인의 중국 투자를 지원하는 기업 관련법의 시작은 개혁개방 직후인 1979년 ‘중외합자경영기업법’ 제정을 통해 시작된다. 즉 중국 정부는 개혁개방 직후 외국인의 중국 투자와 관련된 법 제정을 시행하였으며, 이에 개혁개방 이후부터 1993년까지 진행된 화교·화인의 중국 투자는 전체 외국 투자 자본의 약 70%를 차지한다. 즉 개혁개방과 함께 제정된 중국 투자 관련법이 사실상 화교·화인 자본의 중국 유입으로 이어진 것이다. 특히 1986년 ‘중국외자기업법’이 제정되고, 1988년 ‘중국중외합작경영기업법’이 제정되는 등 화교·화인의 중국 투자를 뒷받침하는 정책이 이어진다.

〈표 3-8〉 화교·화인의 중국 투자와 경제활동 지원법

구분	입법	중국 투자 관련 지원법 · 조례
중앙	1979년	중외합작경영기업법(中外合資经营企业法)
	1986년	중국외자기업법(中華人民共和國外資企業法)
	1988년	중국중외합작경영기업법(中國中外合作经营企业法)
	1991년	중국외상투자기업·외국기업소득세법(外商投資企業和外國企業所得稅法)
	1994년	중국대만동포투자보호법(中國台灣同胞投資保護法)
지방	1991년	장쑤성 화교, 홍콩, 마카오 동포 투자규정
	1991년	원난성 화교, 홍콩, 마카오 동포 투자규정
	1991년	하이난성 화교, 홍콩, 대만 동포 투자·기부 장려 방안
	1992년	광둥성 교속기업(僑屬企業) 조례
	1992년	저장성 화교, 홍콩, 마카오 동포 투자규정
	1995년	광시자치구 교속기업 우대정책
	1995년	내몽골자치구 국내외자금(外資金) 유치 장려 방안
	1996년	헤이룽장성 교속기업 조례
	1996년	쓰촨성 귀교교권(归侨侨眷)기업 사업권익 보호조례
	1996년	베이징시 교속기업 확인 방안
	1997년	후베이성 교속기업 조례
	1998년	푸젠성 보호화교 투자권익 규정
	2000년	랴오닝성 화교, 홍콩 동포, 귀교교권 투자 우대 방안

자료: 국무원 교무판공실 웹사이트의 법률법규를 참조하여 작성.

(http://www.gqb.gov.cn/gqb/flfg_tzl/, 검색: 2019. 12. 10.).

이는 지방의 조례 제정에서 더욱 두드러진다. 즉 중앙 차원의 중국 투자 관련법에 비해 지방의 지원법에는 구체적으로 화교와 교속(僑屬) 명칭이 들어가 있다. 화교와 함께 홍콩과 마카오, 대만 동포가 조례 명칭에 들어간 사례가 많다. 이는 중국에 투자하고 경제활동을 하는 외국 자본 중 상당수가 화교·화인과 홍콩, 마카오, 대만 기업인이기 때문이다. 이로 인해 지방 정부 차원에서도 화교·화인, 홍콩, 마카오, 대만 기업인의 지역

투자 장려를 위해 다양한 투자 관련 인센티브를 부여하고 있다. 중앙정부와 지방정부 차원에서 화교·화인의 중국 투자와 경제활동을 법과 제도로 보장하고 있다.

한편 중국에 귀환한 귀국 화교와 관련된 지원법이 경제활동 지원법과 마찬가지로 중앙과 지방 차원에서 1990년 제정되어 실시된다. 즉 화교·화인의 중국 귀환과 정주, 그리고 가족의 권익 보호 필요성은 ‘중국귀교교권권익보호법(中华人民共和国归侨侨眷权益保护法)’ 제정을 통해 법제화된다. 이는 앞에서 언급한 것처럼 110만여 명에 달하는 귀국 화교와 3400만 명에 이르는 귀국 화교를 지원 대상으로 삼고 있으며, 중앙과 지방 차원에서 권익보호법과 시행령이 제정된다. 중국의 귀국 화교·화인과 가족 지원법, 지방의 조례 제정 현황은 <표 3-9>와 같다.

‘중국귀교교권권익보호법’은 해외 화교·화인의 중국 귀환과 정주에 따른 체류, 가족에 대한 권익 보호의 필요성으로 인해 제정되었다. 여기에서 ‘귀교(归侨)’는 귀국 화교를 의미하며, ‘교권(侨眷)’은 귀국 화교의 가족을 의미한다.²¹⁾ 또한 2004년에는 중국귀교교권권익보호법 실시 방법이 마련되는 등 중앙과 지방에 걸쳐 법제화가 이루어진다. 또한 중국귀교교권권익보호법의 대상인 귀국 화교와 가족은 중화전국귀국화교연합회를 구성하여 중앙과 지방 차원의 커뮤니티 활동을 하는 등 중국 내 유력 사회단체로 활약하고 있다.

21) 귀국 화교의 가족(侨眷)은 귀국 화교의 외국인 배우자와 그 친속, 중국 내 형제자매, 자녀와 자녀의 배우자, 조부모, 외조부모, 손자와 손녀, 외손자와 손녀, 기타 생활적으로 긴밀한 관계인 친속을 포함한다. 또한 외국 국적 화인도 귀교로 전환될 수 있으며, 교권의 확대 해석을 통해 외국 국적 화인의 가족 또한 법 적용 대상으로 삼는다(최승현, 2003).

〈표 3-9〉 중국의 귀국 화교·화인 지원법

구분	입법	귀국 화교·화인 지원법·실시방안
중앙	1990년	중국귀교교권권익보호법 (中国归侨侨眷权益保护法)
	2004년	중국귀교교권권익보호법 실시방안 (中国归侨侨眷权益保护法实施办法)
지방	1991년	산둥성
	1992년	지린성, 헤이룽장성, 상하이시, 장쑤성, 푸젠성, 허난성, 후난성
	1993년	허베이성, 랴오닝성, 저장성, 장시성, 쓰촨성, 구이저우성, 윈난성, 산시(陝西)성
	1994년	베이징시, 톈진시, 내몽골, 안후이성, 후베이성, 광시성, 간쑤성, 신장
	1995년	산시(山西)성, 닝샤자치구, 선전경제특구
	1996년	칭하이성
	1998년	충칭시
	2002년	광둥성
	2003년	하이난성, 샤먼시

자료: 국무원 교무판공실 웹사이트 법률법규를 참조하여 작성.
(http://www.gqb.gov.cn/gqb/flfg_dfgql/, 검색: 2019. 12. 10.).

화교·화인의 중국 투자 지원, 그리고 귀국 화교와 가족의 정착 지원, 권익 보호 유형과 함께 화교·화인 정책에서 주요하게 추진된 것은 해외 화교·화인 사회의 우수 인재를 유치하는 정책이다. 즉 중국 정부는 해외 유학 후 거주국에 정착한 유학 인재 등 화교·화인 사회의 우수 인재를 중국으로 유치하는 정책을 광범위하게 추진하였다. 이 중 대표적인 해외 고급 인재 유치 프로그램은 2008년 실시된 천인계획(千人计划)이다.

천인계획은 해외고층차인재인진계획(海外高层次人才引进计划)의 간략 용어로 2008년 실시 이후 2012년 7월 2263명이 중국에 귀환하였다.²²⁾ 또한 40세 미만 해외 우수 인재를 대상으로 2011년 청년천인계획

22) 천인계획 및 청년천인계획의 사업 결과는 바이두(baidu) 백과의 '海外高层次人才引进计划' <https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%B7%E5%A4%96%E9%AB%98%E5%B1%82%E6%AC%A1%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%BC%95%E8%BF%9B%E8%AE%A1%E5>

(青年千人计划)이 추진되면서 2018년 해외 우수 인재 3946명이 귀환하였다. 즉 중국으로 귀환한 대부분의 우수 인재는 외국 국적 화인이거나 해외 유학 인재였다. 이러한 중앙정부의 인재 유치 정책은 지방정부로 확대된다.²³⁾

이와 같이 중국의 화교·화인 정책은 중국 국내 투자 관련법, 귀국 화교에 대한 권익보호법, 그리고 해외 우수 인재 유치 사업 등으로 크게 분류되며, 중앙과 지방에 걸쳐 법과 제도가 갖추어지게 된다. 즉 개혁개방 이후의 화교·화인 정책과 관련법의 제정이 중국 국내를 범주로 한 정책이었다는 것을 알 수 있다. 이는 중국 국내 사업체계와 업무체계를 통해 실행된다.

3. 화교·화인 업무와 사업체계

가. 화교·화인 업무 기구

중국의 화교·화인 사업체계는 중국 공산당 중앙통일전선공작부(中共中央统一战线工作部)의 지휘를 받는 국무원 교무판공실이 총괄하고 있다. 즉 중국 정치체제에서 화교·화인 사업체계는 공산당의 영도 아래 정부(政府)가 집행하고, 군중(群众) 조직이 협력하는 실행체계를 갖추고 있다.

이로 인해 중국의 화교·화인 사업체계는 정책 예산을 집행하는 국무원 교무판공실과 국무원 교무판공실의 지휘를 받는 사회단체가 사업체계상 결합되어 있는 형태이다. 즉 국무원 교무판공실의 지휘를 받는 사회단체로는 중국화문교육기금회(中国中国华文教育基金会)와 중국해외교류협

%88%92 (2019. 12. 10. 인출)

23) 중앙정부의 해외 인재 유치 정책과 지방정부 차원의 해외 화교·화인 인재 영입이 추진된다. 이를 통해 2000년대 해외 화교·화인의 중국 귀환이 큰 흐름을 형성하게 된다.

회(中国海外交流协会),²⁴⁾ 중국교상투자기업협회(中国侨商投资企业协会)가 있다. 국무원 교무판공실과는 독립적인 사회단체로 중국 공산당 통일전선공작부의 지휘를 받는 중화전국귀국화교연합회(中华全国归国华侨联合会), 중화해외연의회(中华海外联谊会), 중국평화통일촉진회(中国和平统一促进会), 구미동학회(欧美同学会), 치공당(致公党) 등이 화교·화인 네트워크 단체로서 역할을 수행하고 있다.

이와 같이 중국의 화교·화인 업무 기구는 공산당, 정부, 군중 조직으로 분류된다. 각각의 사업 기구는 공산당 통일전선공작부의 지휘 아래 유기적인 협력 관계를 갖추고 있다. 그러나 사업을 수행하는 행정 인력의 운영과 예산 집행 기구는 국무원 교무판공실과 지방의 교무판공실이다. 즉 중앙정부와 지방정부에 걸쳐 행정 업무체계를 갖추고 있으며, 이를 통해 중앙과 지방 차원의 사업을 총괄하는 역할을 수행하고 있다. 특히 지방행정 조직이 지방정부인 성(省), 시(市), 현·구(县区), 향(乡) 등에 설치되는 등 행정 인력이 배치되어 있다. 국무원 교무판공실은 또한 직속 기구를 산하에 두고 있다. 즉 직속 기관으로 ‘기남대학(暨南大学)’, ‘화교대학(华侨大学)’, ‘베이징화문학원(北京华文学院)’ 등 고등교육기관이 있다. 언론기관으로는 ‘중국신문사(中国新闻社)’와 ‘화성보사(华声报社)’를 산하에 두고 있다. 또한 사회단체인 ‘중국해외교류협회(中国海外交流协会)’와 ‘중국교상투자기업협회(中国侨商投资企业协会)’를 지휘하고 있다. 지방의 경우 지방 교무판공실과 지방 사회단체가 중앙과 마찬가지로 사업체제로 구성되어 있다.

24) 2019년 5월 중국해외교류협회는 중화해외연의회에 통합된다. 이는 국무원 교무판공실이 중국 공산당 통일전선사업부의 지휘를 받게 되면서 비슷한 성격의 두 단체를 합한 것이다.

나. 화교·화인 사업체계

중앙 행정기관인 국무원 교무판공실의 업무 부서를 보면 8개 부서가 설치되어 있다. 사업 부서 성격인 ‘국내사(国内司)’, ‘국외사(国外司)’, ‘경제과학기술사(经济科技司)’, ‘문화사(文化司)’가 있으며, ‘정책법규사(政策法规司)’가 화교·화인 정책 집행의 조율을, 그리고 ‘비서행정사(秘书行政司)’, ‘선전사(宣传司)’, ‘기관당위(机关党委)’가 단체의 일반 운영 업무를 담당하고 있다. 이 중 ‘국내사’는 귀국 화교와 가족 지원 업무를 맡고 있고, ‘경제과학기술사’는 화교·화인의 중국 투자와 기업 지원 업무를 맡고 있다. 아울러 ‘문화사’와 ‘국외사’는 화교·화인 사회와의 교류협력, 특히는 화문교육과 청소년 프로그램 관련 협력 사업을 담당하고 있다.

국무원 교무판공실의 사업 예산은 정부 예산을 교부받아 집행되고 있다. 2017년의 사업 예산의 경우 91만 2605만 위안, 한화로 약 1조 5000억 원을 결산 보고하고 있다. 국무원 교무판공실의 2015~2017년도 결산 내역과 대부분의 지출이 이루어지는 교육 지출의 증감 내역은 다음 표와 같다.

〈표 3-10〉 국무원 교무판공실의 결산 현황(2015~2017년)

결산 연도	결산 내역	교육 지출
2015년	60억 4064만 위안 (한화 약 1조 23억 원)	32억 6618만 위안 (한화 약 5419억 원)
2016년	82억 4628만 위안 (한화 약 1조 3683억 원)	37억 2360만 위안 (한화 약 6178억 원)
2017년	91억 2605만 위안 (한화 약 1조 5142억 원)	62억 8755만 위안 (한화 약 1조 432억 원)

자료: 国务院侨务办公室 2015, 2016, 2017年度部门决算.

국무원 교무판공실의 예산 집행에서 가장 큰 부분을 차지하는 항목은 교육 지출 분야이다. 2017년의 경우 결산 합계 91억 2605만 위안 중 교육 지출이 62억 8755만 위안으로 교육 지출이 차지하는 부분이 크다.

국무원 교무판공실 외에 예산 사업을 하는 기관은 중국화문교육기금회와 중화전국귀국화교연합회(中华全国归国华侨联合会)가 있다. 이 중 기부금 단체인 중국화문교육기금회는 2017년 4332만 위안(한화 약 74억 원)을 결산 보고하고 있는데, 대부분의 예산은 교육과 문화 관련 사업에 투입하고 있다. 정부 교부금 지원에 의해 운영되고 있는 중화전국귀국화교연합회는 2017년 1억 7761만 위안(한화 약 305억 원)을 결산 보고하고 있는데, 대부분의 예산을 조직 운영비로 집행하고 있다.

이와 같이 국무원 교무판공실과 중국화문교육기금회의 예산 지출을 살펴보면 교육 부문의 지출이 많다. 이는 해외 화교·화인 사회에 대한 교류 협력과 중국 초청 사업이 교육 분야에 집중되어 있기 때문이다. 반면에 중화전국귀국화교연합회의 지출은 행정 지출이 대부분을 차지하고 있으며, 주로 귀국 화교 기층 조직에 대한 관리 업무와 지원 업무로 지출된다. 이는 국무원 교무판공실과 중국화문교육기금회가 교육과 문화 관련 지출이 중심이고, 중화전국귀국화교연합회의 경우 귀국 화교 단체에 대한 조직 관리와 문화 사업이 주요 사업이기 때문이다.

예산 집행 단체가 아닌 사회단체는 국무원 교무판공실과의 공동 사업, 또는 대리 사업을 추진하고 있다. 이로 인해 사실상 국무원 교무판공실의 예산이 집행되고 있다. 이는 중국해외교류협회와 중국교상투자기업협회가 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받아 공동 사업을 추진하거나 대리 사업을 수행하고 있다는 것을 의미한다.

국무원 교무판공실과 사회단체의 업무 지휘 관계는 사회단체의 정관과 이사회 구성에서 명확히 보여 주고 있다. 즉 중국해외교류협회 이사회의 경우 주요 임원에 전·현직 국무원 교무판공실 임원이 이사로 참여하고 있

으며, 정기 회원대회와 연례 활동에 국무원 교무판공실의 임원들이 참여한다. 특히 독립 예산이 없는 중국해외교류협회는 사실상 국무원 교무판공실의 사업을 대리 수행하고 있다. 반면에 중국교상투자기업협회는 협회 집행부에 국무원 교무판공실 임원이 참여하지는 않는다. 중국해외교류협회와는 다르게 경제단체라는 직능단체 특징이 있기 때문이다.

중화전국귀국화교연합회 또한 국무원 교무판공실과는 독립적으로 운영된다. 이는 중화전국귀국화교연합회가 귀국 화교와 가족을 기반으로 하는 커뮤니티 사회단체이기 때문이며, 사업 또한 친목과 문화 활동이 주요 내용이기 때문이다. 이로 인해 중국화문교육기금회나 중국해외교류협회와는 다른 단체 성격을 보여 주고 있다.

이와 같이 화교·화인 중앙 조직은 정부 기관인 국무원 교무판공실과 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받는 중국해외교류협회, 중국화문교육기금회, 중국교상투자기업협회가 있으며, 별도의 독립 사회단체로 중화전국귀국화교연합회가 중앙과 지역에서 활동하고 있다.

중앙의 화교·화인 사업 조직과 함께 지방의 화교·화인 사업 조직이 행정 부서로 연결되어 있다. 중앙정부의 국무원 교무판공실과 마찬가지로 지방정부의 행정 부서인 지방 교무판공실이 설치되어 있고, 지방 교무판공실을 중심으로 지역사회 사회단체가 조직되어 있다. 즉 지방 교무판공실은 화교·화인 자본의 지역 투자 유치, 지역사회에 등록된 귀국 화교와 가족 지원, 해외 화교·화인 사회와의 네트워크 관계에 따라 사업 규모와 업무체제와 다르게 구성되어 있다. 중앙 차원과 지역 차원의 인적, 물적 자원을 화교·화인 사업 추진체제로 구성한 것이다.

이와 같이 중국의 화교화인 사업체제는 중앙의 화교·화인 사업체제와 함께 지방 차원의 화교·화인 사업체제를 갖추고 있다. 이러한 사업체제를 기반으로 화교·화인 사회와의 교류협력 사업을 다양하게 추진하고 있다.

4. 화교·화인 네트워크와 사업 유형

가. 화교·화인 네트워크의 구축

중국의 해외 화교·화인 사회와의 네트워크 구축은 후진타오 집권 시기에 본격화된다. 1978년 개혁개방 이후 전개되었던 중국의 화교·화인 정책이 화교·화인 자본의 중국 유치, 귀국 화교·화인 정주 지원, 해외 화교·화인 우수 인재 유치 등 중국 국내 상황과 수요에 맞춰져 있었다면, 후진타오 시기에 전개된 화교·화인 지원 정책은 중국 국내 지원과 더불어 해외 화교·화인 사회로까지 사업 영역과 범위가 확장된다.

해외 화교·화인 사회와의 네트워크 구축은 해외 화교·화인 사회단체를 조직하는 방식으로 진행된다. 해외 화교·화인 사회단체와 대표 인사들에 대한 조직화 사업은 국무원 교무판공실과 중국공산당 통일전선공작부의 지휘를 받는 사회단체가 동원된다. 특히 중국 공산당 통일전선공작부의 업무 지휘를 받는 사회단체인 ‘중화해외연의회(中华海外联谊会)’와 ‘중국평화통일촉진회(中国和平统一促进会)’, 그리고 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받는 ‘중국해외교류협회(中国海外交流协会)’가 화교·화인 단체와 주요 인사를 조직하는 단체로 동원된다.

해외 화교·화인 네트워크 구축을 위한 구체적인 실행은 2001년 국무원 교무판공실과 ‘중국해외교류협회(中国海外交流协会)’가 조직한 ‘세계화교화인사회단체대회’를 통해 시작된다. 거주 국가와 지역별로 자생해 온 화교·화인 사회단체는 세계화교화인사회단체대회를 통해 조직화되었다. 세계화교화인사회단체대회가 격년 주기로 열리면서 중국 중심의 화교·화인 네트워크가 공고히 구축된다. 마찬가지로 ‘중화해외연의회(中华海外联谊会)’와 ‘중국평화통일촉진회(中国和平统一促进会)’가 개최

하는 중국 초청 행사, 그리고 주제별·직능별 다양한 대회 개최를 통해 중국과 해외 화교·화인 단체의 네트워크 협력 관계가 다층적으로 구축된다.

해외 화교·화인 사회단체와 대표 인사들에 대한 조직화 방식은 ‘중화해외연의회’와 ‘중국평화통일촉진회’, 그리고 ‘중국해외교류협회’의 고문, 회장단, 이사 등 임원에 대한 위촉을 해외 화교·화인 사회단체 주요 인사에게 부여하는 것에서부터 시작된다. 즉 화교·화인 사회 주요 인사는 ‘중국해외교류협회’, ‘중국평화통일촉진회’의 세계 권역별, 국가별, 지역별 임원 역할을 부여받게 된다. 더 나아가 중국 공산당과 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받는 사회단체의 임원으로 위촉받은 해외 화교·화인 주요 인사는 국가별, 지역사회로 지부 조직을 확장하게 된다. 이는 중국 공산당과 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받는 사회단체의 인적 네트워크가 세계 화교·화인 사회 곳곳으로 확장되었다는 것을 의미한다. 중국의 세계 화교·화인 네트워크 구축과 재구조화를 도표로 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 3-11〉 중국의 세계 화교·화인 네트워크의 재구조화

구분	조직 방식
1차 관계 형성	• 세계화교화인사회단체대회(2001년 이후 격년 개최) • 중화해외연의회, 중국평화통일촉진회 중국 초청 행사 • 주제별, 직능별 행사, 중국 초청 방문 등
2차 재구조화	• 중국해외교류협회(2017년 6기 임원) · 고문 74인, 상무이사 212인, 이사 411인 • 중국평화통일촉진회(2015년 9기 임원) · 상무이사 92명, 이사 431명 • 중화해외연의회(2019년 5기 임원) · 상무이사 230인, 이사 868인
3차 지역화	• 중국해외교류협회 · 중국 지역 45개 지회(성급, 시급), 15개 단체 회원 · 해외 41개 단체 회원 • 중국평화통일촉진회 · 중국 지역 16개 지회 · 해외 166개 지부

자료: 세계화교화인사회단체대회 개최 기사를 참조하여 제작.

〈표 3-11〉에서와 같이 해외 화교·화인 사회는 중국해외교류협회, 중화해외연의회, 중국평화통일촉진회를 통해 조직화 과정을 겪는다. 즉 중국의 해외 화교·화인 주요 인사와 단체에 대한 네트워크 구축은 중국 국내 지회와 해외 지회를 통해 지역사회 기층으로 활동 영역이 넓어졌다. 결과적으로 중앙정부의 업무 지휘를 받는 사회단체가 해외 화교·화인 주요 인사를 임원으로 위촉하여 중국과 전 세계 화교·화인 네트워크를 구축하였다. 중국 지방정부의 업무지휘를 받는 지역 사회단체 또한 지역과 혈연, 지연, 학연으로 연결되어 있는 화교·화인 사회 주요 인사를 임원으로 위촉하여 지방 차원의 화교·화인 인적 네트워크를 가동하게 된다. 특히 중국 지역 차원의 해외 화교·화인 네트워크 구축은 동남아 화교·화인의 고향인 푸젠성, 광둥성, 광시성 등에서부터 한국 노화교의 고향인 산둥성 등 다양한 혈연, 지연, 학연을 통해 조직화되었다. 지방정부의 업무 지휘를 받는 사회단체를 통해 해외 화교·화인 사회와의 네트워크가 가동된다. 중국의 중앙정부 차원에서, 그리고 지방정부 차원에서 해외 화교·화인 사회와의 인적 네트워크가 구축된 것이다.

이러한 중국 국내 지역의 조직 기반 구축은 해외 국가별, 지역별 지회 구축으로 한층 확장된다. 중국해외교류협회, 중국평화통일촉진회 등은 해외 지부의 구축을 기존 거주국 화교·화인 사회단체와 주요 인사 위촉을 통해 조직화한다. 이로 인해 거주국 화교·화인 주요 인사는 거주국 화교·화인 사회의 신분과 중국에서 위촉한 신분을 함께 행사하는 것이 일반적이다. 거주국 화교·화인 사회단체장이면서 중국평화통일촉진회 거주국 지회 임원을 겸하는 유형으로 수렴되고 있다. 중국해외교류협회 또한 중국 국내 45개 지역과 해외 41개 사회단체를 회원으로 두는 등 인적 네트워크와 단체 네트워크가 확장되었다. 중국평화통일촉진회는 중국 국내 16개 지회와 해외 166개 지회를 둔 단체로 성장한다. 중국의 화교·화인

사회 조직화가 중국 공산당과 국무원 교무판공실의 업무 지휘를 받는 사회단체를 통해 화교·화인 사업 네트워크로 재구조화된 것이다.

한편 화교·화인 사회의 네트워크는 다양한 직능단체 네트워크로 성장한다. 2001년에 개최된 ‘세계화문매체포럼’은 화문언론을 대상으로 격년포럼을 지속적으로 개최하는 등 화문언론 네트워크를 공고히 하고 있고, 2009년 개최된 ‘세계화문교육대회’는 화문교육 기관을 대상으로 교육 네트워크 구축을 진행하고 있다. 또한 2015년에는 ‘세계화교화인공상대회’ 개최를 통해 화교·화인 경제인 네트워크가 구축되고 있다. 이러한 직능대회의 조직화를 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 3-12〉 중국의 직능 네트워크 구축과 재조직화

구분	조직화
세계화문매체포럼 (2001년, 격년)	• 2009년 세계화문매체합작연맹 설립 · 해외 언론인 초청 연수(중국) · 언론매체 기술 지원, 보도 지원
세계화문교육대회 (2009년, 격년)	• 중국 국내 ‘화문교육기지’ 지정(51개) • 해외 현지 ‘화문교육시범학교’ 지정(209개)
세계화교화인공상대회 (2015년, 격년)	• 2017년 일대일로 화상조직협력망 구축

자료: 각각의 대회 개최 기사를 참조하여 재구성.

1회신세기화교화인사회단체연의대회웹페이지

<http://www.chinaqw.com/node2/node2796/node3264/node3551/node3552/index.html>, 에서 2019.11.20.인출

1회 세계화문교육대회 웹페이지

<http://www.chinanews.com/special/2009/10-13/hwjy.shtml> 에서 2019.11.20.인출

1회 세계화문매체포럼 뉴스 기사

<http://www.people.com.cn/GB/paper39/4268/491635.html>에서 2019.11.20.인출

1회 세계화교화인공상대회 웹페이지

<http://www.chinaqw.com/z/2015/sjhqhrghsdh/index.html> 에서 2019.11.20.인출

언론, 교육, 경제 등 주제별 대회는 직능 네트워크로 강화된다. 즉 2001년 이후 격년 주기로 개최되는 '세계화문매체포럼'은 2009년 '세계화문매체합작연맹'으로 재조직화되며, 2009년 이후 역시 격년으로 개최되는 '세계화문교육대회'는 중국의 51개 '화문교육기지' 지정과 해외의 209개 '화문교육시범학교' 지정을 통해 사업 네트워크로 재조직화된다. 또한 2015년 이후 격년마다 개최되는 '세계화교화인공상대회'는 2017년 '일대일로 화상조직협력망'으로 재조직화되어 중국 대외정책의 선봉 역할을 담당하게 된다. 즉 화교·화인 직능단체들이 각각의 사업 네트워크로 재조직화됨으로써 중국의 화교·화인 정책은 중국 국내와 해외를 아우르는 사업 네트워크를 가동하게 된다. 이는 중국의 대외정책과 연동되고 있다.

국무원 교무판공실이 조직화한 화문언론 네트워크는 두 가지 방향성을 갖고 있다. 첫 번째는 화교·화인 사회에 대한 중국의 영향력 확산과 응집력 강화이고, 두 번째는 거주국 사회에서의 중국 위상 강화라는 대외 선전 역할의 부여이다. 즉 중국 문화의 확산, 대만 통일 문제, 외교와 군사, 경제 협력 등 다양한 영역에서 중국의 정책을 이해하고 중국의 정책 시각에 동조함으로써 화교·화인 사회가 중국을 지지하고 결집하도록 역할을 수행하는 것이다. 또한 화문언론이 거주국 주류 사회에 대한 언론 교류와 협력, 이를 통한 긍정적 중국 인식 형성에 대한 역할이 있다. 특히 2008년 베이징올림픽, 2010년 상하이세계박람회 등 중국에서 개최된 국제 행사, 그리고 다양한 국제무대에서의 활약 등 중국의 글로벌 부상을 홍보하는 역할이 주어지고 있다. 이는 중국 내 주관 기관인 중국신문사의 해외 화문언론에 대한 중국 초청 연수, 기술 지원, 보도 지원 등을 통해 거주국 화문언론으로 전파되고 있으며, 재조직화 단체인 '세계화문매체합작연맹'을 통해 권역별, 언어권별 협력이 추진되고 있다. 중국신문사를 매개

로 중국의 언론기관과 해외 화문언론 기관이 사업 네트워크로 협력하고 있는 것이다. 이는 화문언론의 역할이 이러한 중국의 지원을 통해 해외에서 확산되고 있음을 의미한다. 즉 중국의 정치와 외교, 경제정책, 문화 등 다양한 주제들이 해외 화문언론을 통해 화교·화인 사회와 거주국 주류 사회에 전파되고 있다. 중국과 해외 화문·언론의 관계가 중요한 협력자이자 공공외교의 행위자로 부상하고 있음을 의미한다.

이는 화문교육 네트워크를 통해 크게 확산된다. 국무원 교무판공실은 중국 국내에 지정된 51개 화문교육기지와 해외에 지정된 209개 화문교육시범학교를 통해 중국과 해외 화교·화인 사회의 교육 네트워크를 구축한다. 중국과 해외에 지정된 교육기관을 통해 중국 초청 사업과 해외 거주국 교육문화 프로그램이 전개된다. 중국 내 화문교육기지를 통해 개최되는 교사 연수, 청소년 캠프, 청소년 교육 관련 행사 등 다양한 교육문화 프로그램과 해외 화문교육시범학교를 통해 지원되는 교육 물자 지원, 교사 파견, 거주국 청소년 교육문화 프로그램은 교육 네트워크를 통해 상시 작동되게 된다. 이에 따라 중국 중앙과 지방의 사업 기관이 결합된 초청 사업과 교류 프로그램이 활성화되었으며, 청소년과 교사 등 대상별 인적 교류 프로그램이 크게 증가하였다. 최근에는 화교·화인 거주 국가의 지역, 언어, 문화 특성을 감안한 교재 개발까지 이어지는 등 화문교육 네트워크는 중국 정부의 지원과 막대한 재정 투입을 통해 크게 확장되었다. 이는 단지 화교·화인과 후손인 화예에 그치지 않고 거주국 주류 사회의 청소년에게까지 대상이 확대됨으로써 거주국 사회에 중국어와 중국 문화를 확산하는 모델로 발전하고 있다. 화문교육 네트워크가 공공외교의 토대로 작용하면서 화교·화인 사회의 위상 강화에도 기여하고 있다.

중국의 경제 네트워크 또한 화교·화인 사회를 통해 확장되고 있다. 특히 시진핑 시기 대외 경제정책의 결정체인 일대일로 실크로드 건설 사업

은 중국과 해외 화교·화인 경제인 네트워크의 작동과 함께하고 있다. 특히 일대일로 사업은 중국에 진출한 화교·화인 기업과 경제단체에 새로운 해외 진출 기회로 제시되었다. 중국 내 화교·화인 경제인들은 해외 국가별 화교·화인 경제 네트워크와 결합하여 중국의 일대일로 건설 사업에 참여하게 된다. 특히 중국에서 성장한 많은 화교·화인 기업인들은 중국 기업의 해외 진출의 안내자 역할까지 맡는 등 중국 경제계와 해외 화교·화인 사회 간의 경제적 매개체 역할을 수행하고 있다. 이로 인해 중국 정부는 중국 진출 화교·화인 경제단체를 사업 네트워크로 재조직하는 한편 일대일로 화상조직협력망 등 화교·화인 경제단체에 대한 재조직화 과정을 통해 세계 화교·화인 경제 네트워크를 재구축하고 있다. 이는 화교·화인 기업들이 일대일로 사업의 투자자로, 인프라 건설과 산업 단지의 사업자로, 그리고 거주국 사회의 시장 참여자로 협력하게 한다. 화교·화인 경제 네트워크가 중국의 대외 경제정책에서 적극적으로 결합하고 있으며, 중국의 대외정책에 화교·화인 사회가 연동되고 있다는 것을 말해 준다.

이와 같이 중국의 화교·화인 네트워크는 중국 공산당과 정부 기관의 지휘 아래 사회단체인 중국해외교류협회, 중국평화통일촉진회, 중화해외연의회를 통해 해외 인적 네트워크가 구축되었다는 점, 언론, 교육, 경제 등 화교·화인 직능단체의 사업 네트워크가 구축되어 가동되고 있다는 것이 특징이다. 이러한 사업 네트워크의 작동은 중국의 중앙과 지방, 그리고 해외 화교·화인 사회로 연결되어 작동되고 있다. 중국의 대외정책과도 결합되는 등 사업 네트워크의 작동과 협력이 제도적으로 구조화되고 있다.

나. 화교·화인 지원 정책과 사업 유형

1978년 개혁개방 이후부터 후진타오 집권 전까지의 화교·화인 지원 정책은 앞에서 언급한 것처럼 중국 국내의 상황과 수요에 맞춰져 있었다. 이는 화교·화인 자본의 중국 유치, 귀국 화교·화인 정주 지원, 해외 화교·화인 우수 인재 유치 등으로 크게 분류된다. 후진타오 집권 시기 들어서면서는 중국과 해외 화교·화인 사회가 네트워크로 구조화되고, 이러한 네트워크가 중국의 중앙과 지방 차원으로 연결되면서 중국 사회와 화교화인 사회 간의 사업 네트워크는 제도적으로 정착되기 시작한다. 특히 중국 정부가 막대한 재정을 투입함으로써 화교·화인 지원 정책의 해외 확산을 크게 뒷받침하였다. 이를 통해 화교·화인 네트워크 사업은 기존 국내를 대상으로 하는 사업과는 다른 형태, 즉 중국 국내와 해외 현지가 사업적으로 연동하는 형태로 특화하여 발전한다. 중국 국내 추진되는 네트워크 사업을 ‘중국 방문(请进来)’으로, 해외 화교·화인 사회에서 추진되는 네트워크 사업을 ‘해외 진출(走出去)’로 정책 구호화하는 등 화교·화인 사회와 중국은 사업 네트워크로 중국 국내와 해외 화교·화인 사회를 연동하기 시작한다.

중국과 해외 화교·화인 사업 네트워크를 통한 중국 국내 분야는 초청 사업이 대부분이다. 이를 유형별로 분류하면 해외 청소년 중국 캠프 유형, 화교·화인 전문 연수·행사 초청 유형, 교육·문화·예술 경연대회 유형 등으로 분류된다. 해외 분야는 청소년 캠프 유형, 교사 파견 유형, 교사 연수 유형, 교육문화 프로그램 유형으로 분류된다. 즉 중국의 중앙과 지역의 화교·화인 사업체계를 통해 다양한 대상과 주제 교류 프로그램이 제공되고 있다.

화교·화인 중국 국내 사업인 해외 청소년 중국 캠프 유형, 전문 연수·

행사 초청 유형, 언어·문화 연수 유형, 교육문화 경연대회 유형을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 해외 청소년 대상 중국 캠프는 중앙과 지역 교무판공실과 화문교육기지, 중화문화기지가 사업 네트워크를 구축하여 운영하고 있다. 대표적인 해외 청소년 중국 캠프 프로그램은 ‘중국뿌리찾기여행(中国寻根之旅)’으로, 2016년 중국 전 지역에서 170 차례나 개최되었을 정도로 대표적인 프로그램으로 부각된다. 즉 국무원 교무판공실 예산 사업인 ‘중국뿌리찾기여행’은 해외 화문교육기관과 중국 지방 화문교육기지가 연결된 대표적인 교육 네트워크 사업이다. 중국 캠프에 참가하는 해외 청소년들은 중국 캠프 기간 동안 숙박, 지역 고찰, 교육 연수를 지원받는다. 특히 ‘중국뿌리찾기여행’은 화문교육기관을 통한 단체 행사로 추진되는 것이 일반적이기에 신청 기관과 참가 대상에 대한 프로그램이 다양하게 개발되어 있다. 또한 중국 전 지역에 ‘중국뿌리찾기여행’ 캠프 주관 기관이 지정되어 있어 혈연, 지연, 학연 관계에 따라 지역을 선택할 수 있다는 장점이 있다. 이로 인해 푸젠성, 광둥성 등 구화교 고향 지역의 경우 해외 청소년 캠프를 전담하는 단체들이 다양하게 지정되어 있다. 푸젠성의 경우 2016년 개최 횟수만 해도 35회나 된다(贾益民主編, 2017, pp. 138-177). 특히 산둥성 출신이 대부분인 한국의 노화교 사회가 운영하는 화문교육 기관의 경우 산둥성 지역을 청소년 캠프지로 지정하는 등 중국의 지역 연고를 통해 교류협력을 유지하고 있다.

두 번째 유형인 전문 연수·행사 초청은 화문교육 교사, 화문언론인, 경제단체 관계자 등 직능단체 인사의 중국 연수 유형으로, 이 중 화문교육 관계자의 중국 연수가 대상별, 수요별로 활성화되어 있다. 교장 연수, 교사 자격 연수, 교사 학력 인증 연수, 교과 연수, 교수법 연수, 유아교육 연수 등 대상별, 목적별 연수가 중국의 51개 화문교육기지를 중심으로 운영되고 있다. 연수 비용은 국무원 교무판공실 예산에서 집행되고 있다.

세 번째 유형인 교육·문화·예술 경연대회는 해외 화교·화인 사회와 중국 사회를 연결하는 글로벌 행사다. 대표적인 프로그램으로 청소년 작문 대회, 노래대회, 중화문화 경연대회가 있다. 중국에서 열리는 결승전을 위해 화교·화인 사회 지역 대회와 국가 대회, 권역별 대회 등이 진행된다. 경연 우승자들은 중국에서 개최되는 최종전에 지역과 국가를 대표하여 나아가는 경연 유형이다. 이러한 경연 유형 역시 국무원 교무판공실에서 예산이 투입된다.

중국의 해외 화교·화인 사업 네트워크를 통한 해외 현지 사업은 ‘해외 진출(走出去)’로 표현되고 있다. 이는 해외 화교·화인 사회의 교육문화, 예술 토대를 기반으로 현지에서 개최되는 네트워크 사업 유형이다. 해외 현지 네트워크 사업은 거주국 교육문화 캠프 유형, 문화예술단 파견 유형, 일대일로 경제 협력 유형이 대표적이다.

첫 번째, 거주국 교육문화 캠프 유형은 해외 화문교육 기관과 공동 운영하는 교육 프로그램과 청소년 캠프 유형으로 ‘중화문화대낙원’과 ‘중국 문화해외행’이 대표 브랜드로 환영받고 있다. ‘중화문화대낙원’의 경우 2016년 27회 행사가 19개 국가에서 개최되었다. 중국의 화문교육기지가 해외 화문교육시범학교에 프로그램 교사를 파견하여 공동 운영하는 형태이다. 중국 초청 캠프에 비해 비교적 적은 비용으로 많은 청소년을 대상으로 프로그램을 운영할 수 있다는 장점이 있다. 거주국 화문교육 기관의 교육문화 역량을 보조한다는 긍정적 측면 또한 있다. 이 사업 또한 국무원 교무판공실의 교육 예산에서 집행된다.

두 번째, 문화예술단 파견 유형은 국무원 교무판공실이 주관하는 ‘문화중국·사해동춘(文化中国·四海同春)’ 프로그램과 중화전국국귀국화교연합회가 주관하는 ‘친정중화(亲情中华)’ 프로그램이 대표적이다. 특히 매년 1월과 2월에 추진되는 ‘문화중국·사해동춘’ 프로그램은 홍콩·마카오 권

역, 유럽 권역, 북미 권역, 아시아 권역, 대양주 권역 각각에 문화예술단을 파견하여 거주국 화교·화인 사회의 문화 응집력을 강화하는 데 일조하고 있다.

세 번째, ‘일대일로’ 경제 협력 유형은 2015년 개최된 세계화교화인공상대회의 대회 주제를 통해 선명히 보여 주고 있다. ‘전 세계 화상이 협력하여 중화의 꿈을 이루자’라는 대회 구호를 통해 ‘중국의 꿈’이 곧 ‘교포의 꿈’이라고 귀결 짓고 있다. 이는 육상과 해상 신실크로드 경제권 건설 사업인 ‘일대일로’ 건설 사업과 결합되고 있다. 기존 중국 국내 투자와 성장에 머물러 있던 화교·화인 경제 네트워크가 중국 대외 경제정책의 전개와 함께 해외로 동반 진출하고 있는 것이다.

이와 같이 화교·화인 사업 네트워크를 통한 ‘해외 진출(走出去)’은 해외 화교·화인 사회 기반을 통한 교육문화 협력에서부터 중국 기업의 해외 진출을 견인하는 유형까지 다양하게 전개되고 있다.

중국의 화교·화인 지원 정책은 후진타오 집권 시기를 전후하여 크게 변화한다. 개혁개방 이후 전개된 화교·화인 지원 정책은 크게 화교·화인 자본의 중국 유치, 귀국 화교에 대한 권익 보호, 우수 인재 유치 등으로 주로 중국 국내 상황이 중심이었다. 그러나 후진타오 집권 이후 구축된 해외 화교·화인 사회와의 사업 네트워크는 ‘중국 방문(请进来)’ 유형과 ‘해외 진출(走出去)’로 사업 영역이 확장된다. 화교·화인 사회와 중국의 사업 네트워크가 본격적으로 작동한 것이다. 이는 중국 국적자인 신화교의 증가에 따른 교민정책의 강화라는 측면, 그리고 화교·화인이 중화문화의 해외 확산자이며 공공외교의 행위자로 조명받는 최근의 대외정책 기조에 맞춰진 결과이다.

제3절 인도의 재외동포 지원 정책

1. 해외 인도인의 구성: ‘재외인도동포’와 ‘재외인도인’

인도인 디아스포라는 인도를 떠난 이주 시기와 배경에 따라 구분된다. 인도가 영국의 식민 지배를 받기 전후 시기는 인도인 디아스포라를 구분하는 데 핵심적일 뿐만 아니라 이들의 이주 배경과도 밀접하게 연결되어 있다. 인도 외무부는 2018년 12월 말 현재의 인도인 디아스포라를 약 3100만 명으로 추정하고 있다. 이들은 약 1300만 명의 ‘재외인도인’(NRIs: Non-Resident Indians)과 약 1700만 명의 ‘재외인도동포’(PIO: Persons of Indian Origin)로 구성된다(Ministry of External Affairs, 2018).

인도에서 ‘재외동포’라는 용어를 사용한다면 이는 ‘재외인도동포’(PIO)를 지칭한다고 볼 수 있다. 인도 이민국(Bureau of Immigration)의 규정에 따르면 ‘재외인도동포’(PIO)는 파키스탄, 아프가니스탄, 방글라데시, 중국, 이란, 부탄, 스리랑카, 네팔 국적자를 제외한 외국 시민으로, (1) 언젠가 인도 여권을 소지했던 사람이거나, (2) 부모와 조부모 및 증조부모의 어느 한쪽이라도 1935년의 ‘인도 정부법’(Government of India Act)에서 규정한 인도와 그 이후 인도로 편입된 영토에서 태어나 살았던 사람으로 앞서 언급한 국가의 시민이었던 적이 없는 사람이거나, (3) 인도 시민의 배우자인 외국 국적자가 포함된다. 이런 규정에 따르면 영국 제국주의 시기에 계약노동자로 동남아, 카리브해, 아프리카, 남태평양 등으로 떠났다가 현지에 정착한 인도인들과 독립 이후 영국, 미국 등 소위 선진국으로 자발적 이주를 한 후 현지 시민권을 취득한 인도인들이 재외인도동포(PIO)를 구성하고 있다.

한편 ‘재외인도인’(NRIs)은 문자 그대로 인도 시민권자이면서 인도 밖에 체류하고 있는 사람을 지칭한다. 그러나 인도 이민국은 회계연도 안에 인도에서 182일 미만을 거주하는 인도 시민이거나, 고용을 목적으로 인도 외부에 체류하고 있는 인도 시민, 또는 인도 밖에서 사업을 운영하기 위해 체류하는 인도 시민이거나, 특정 기간 인도 밖에 체류할 의도로 인도를 벗어난 인도 시민을 ‘재외인도인’으로 지칭한다. 이런 내용을 고려한다면 독립 이후 소위 선진국과 걸프 지역 국가들에 학업, 취업, 사업 운영 등의 목적으로 장·단기 체류하는 인도 시민이 NRIs에 해당한다(National Portal of India, 2019). 걸프 지역 국가들에서 노동하는 인도인 대부분은 가족을 동반할 수 없는 단기 체류자인 인도 시민들이고, 미국과 유럽 등에 체류하는 NRIs 가운데는 현지에서 영주권만 소지하고 있거나 불법체류 중인 인도 시민들이 이 범주에 해당하는 것으로 보인다.

인도 외무부 자료에 따르면 2018년 현재 208개의 국가에 인도인 디아스포라가 있다. 다음의 <표 3-13>은 이 가운데 재외인도동포(PIO)와 재외인도인(NRIs)을 구성하는 주요 국가별 인도인 디아스포라 현황을 보여주고 있다. 가이아나, 수리남, 피지, 남아프리카, 마다가스카르, 트리니다드토바고, 미얀마, 말레이시아, 스리랑카 등은 영국 제국주의 시기에 인도인이 노동자로 진출해 현지에 정착한 국가들로 인도인 거주자의 절대 다수가 재외동포(PIO)에 해당한다. 반면 1950년대 말부터 영국, 미국, 캐나다의 인도인 디아스포라의 약 3분의 2 인구가 PIO 지위에 있는 것은 이들이 현지 국가에 이주한 후 필요에 따라 현지국의 시민권을 획득하였기 때문이다. 한편 1970년대 걸프 국가의 ‘석유 자본’ 영향으로 비숙련 또는 반숙련 노동자로 사우디아라비아, 바레인, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 오만 등으로 진출한 인도인은 절대 다수가 단기 체류 후 귀국해야 하는 인도 시민들로서 이들은 NRIs의 지위에 해당한다.

〈표 3-13〉 인도인 디아스포라의 주요 국가별 현황

국가	재외인도인(NRIs)	재외인도동포(PIO)	거주자 총계
가이아나	300	297,493	297,739
수리남	150	154,321	154,471
레위니옹섬	250	280,000	280,250
남아프리카	60,000	1,500,000	1,560,000
피지	1,400	313,798	315,198
우간다	23,500	6,500	30,000
케냐	20,000	60,000	80,000
마다가스카르	2,500	15,000	17,500
미얀마	8,991	2,000,000	2,008,991
모리셔스	10,500	884,000	894,500
스리랑카	14,000	1,600,000	1,614,000
말레이시아	227,950	2,760,000	2,987,950
탄자니아	10,000	50,000	60,000
트리니다드토바고	1,800	555,000	556,800
싱가포르	350,000	300,000	650,000
우간다	23,500	6,500	30,000
바레인	312,918	3,257	316,175
사우디아라비아	2,812,408	2,160	2,814,568
캐나다	184,320	831,865	1,016,185
영국	325,000	1,500,000	1,825,000
호주	241,000	255,000	496,000
쿠웨이트	928,421	1,482	929,903
미국	1,280,000	3,180,000	4,460,000
뉴질랜드	75,000	125,000	200,000
아랍에미리트	3,100,000	4,586	3,104,586
오만	688,226	919	689,145

자료: 인도 외무부 자료, 2018년 12월.

인도 정부의 인도인 디아스포라에 대한 정책은 PIO와 NRIs에 대해 차별적인 성격을 보여 왔는데, 이러한 차별적 태도는 인도 정부의 외교·경제 정책 속에서 살펴볼 필요가 있다. 다음 절에서는 역사적 시기를 달리 하면서 다양한 이유로 세계 곳곳으로 이주한 인도인 디아스포라의 역사와 현황을 인도 독립 이전에 이주한 집단, 즉 ‘구디아스포라(old diaspora)’와 독립 이후 자발적 성격의 이주 집단인 ‘신디아스포라(New diaspora)’로 편의상 구분해 다소 상세하게 이들에 대해 살펴보겠다.

2. 인도인 디아스포라 형성 배경과 주요 지역별 성격²⁵⁾

가. 구디아스포라(old diasporas)

일반적으로 ‘인도인 구디아스포라’는 대부분 재외인도동포(PIO)로 구성된 지역의 해외 인도인을 지칭한다. 사실 구디아스포라의 형성은 영국 제국주의의 성장과 영국의 해외 식민지 확장을 위한 전략과 밀접하게 관련되었다. 당시 영국 정부는 전 세계에 흩어져 있는 식민 각국의 산업과 상업, 특히 플랜테이션 농업을 확장함에 따라 대규모의 노동력이 필요하였는데, 이들의 많은 부분을 인도에서 징발했다. 아프리카 노예제가 1833년에 폐지된 후 흑인 노예를 대체할 새로운 형태의 노예산업이 필요했기 때문이다. 당시 영국 제국주의의 인도 수탈과 착취는 인도인의 삶을 피폐하게 하였기 때문에, 특히 일자리 없는 농촌의 인도인에게 해외 노동 이주는 가능한 선택 중 한 가지였다.

구디아스포라 대부분은 재외인도동포(PIO)에 해당하는데, 이들은 인도

25) 이 절의 내용은 필자의 저서인 김경학, (2006), 국제이주와 인도인 디아스포라. 집문당. 제2장(인도인 디아스포라의 형성과 변화)의 일부 내용을 요약 정리하고, 여기에 최근 연구된 자료들을 추가해 수정·보완하여 작성한 것이다.

독립 이전인 1830~1930년대까지 유럽의 열강이던 영국, 네덜란드, 프랑스가 경영하는 열대 플랜테이션 노동력으로 지원해 계약 기간 종료 후에 현지에 정착하였다. 19세기 중반경부터 본격 시작되어 1938년에 종료된 ‘계약노동제(indentured labour system)’와 ‘캥가니체계(kangani system)’로 이주한 인도인들은 현지에서 계약 기간 만료 후 카리브해 지역 인도인의 약 25%와 그 밖 지역의 약 33%만이 본국으로 귀환하고 대부분은 현지에 정착하였다. 현지에 남은 이들은 지역에 따른 차이는 있지만, 현지에서 자유노동자 신분으로 소량의 농토를 불하받거나 소작농이나 임금노동자로 정착 생활을 시작했다. 당시 정착한 인도인은 카스트, 종교, 출신 지역에 따라 다양하였으나, 인도에서 경제적으로 열악한 환경에 처했던 노동자 출신이 가장 많았다. 당시 열악한 교통과 통신수단 때문에 이들은 인도와의 연락을 지속할 수 없었고 현지에서 인도인 공동체를 형성하였다. 이들은 다양한 맥락에서 원주민과 갈등하고 화합하며 삶을 영위했다.

당시 인도인은 ‘계약노동제’와 ‘캥가니체계’라는 새로운 노동 계약 방식을 통해 다양한 지역으로 송출되었다. 이들은 흔히 인도인 디아스포라 가운데 구디아스포라로 알려진 재외동포의 초기 세대를 형성하였다. 계약노동제에 따라 인도인은 1834년 모리셔스를 시작으로 1838년 가이아나, 1845년 트리니다드토바고, 1860년 남아프리카공화국, 1873년 수리남, 1978년 피지로 송출되었다. 계약노동제는 규정된 임금을 받으며 5년 동안 노동 계약을 하고, 그 이후 한 차례 재계약하거나 계약 종료 후 본인의 의사에 따라 본국으로 귀환할 수 있는 계약 조건에서 노동하는 제도였다. 이 제도는 임금 수준, 노동조건 등에서 너무 열악하여 인도인은 계약 기간에는 거의 노예와 같은 작업과 생활환경에서 일할 수밖에 없었다. 이러한 이유로 이 제도는 많은 비난 속에서 1917년부터 더는 시행되지 않

았다. 계약노동제로 이주한 인도인은 주로 사탕수수 플랜테이션에 종사하기 위해 동원된 노동자들이었다. 이들과 달리 목수와 대장장이 등 기술을 지닌 인도 편자브 출신의 인도인들은 계약노동제를 통해 1886~1902년 사이에 영국령 동부 아프리카 케냐의 몸바사와 우간다의 캄팔라를 잇는 철도공사 인력으로 송출되어 동부 아프리카에 발을 디딘 인도인이 되었다.

타밀어로 ‘관리자’를 뜻하는 단어인 ‘캅가니(kangani)’의 이름을 따른 ‘캅가니제도’로 실론(스리랑카), 말라야(말레이시아), 버마(미얀마) 등으로 이주한 대부분의 인도인은 현지에서 차 재배와 고무 플랜테이션 농장에서 노동했다. 특정 카스트나 친족에서 일정 수를 모집해 자신이 우두머리인 ‘캅가니’가 되어 하나의 노동 집단을 형성한 후 농장 주인과 임금 등의 계약을 맺어 정해진 일을 수행하는 것이 캅가니제도의 특징이었다. 캅가니제도로 이주한 인도인 대부분은 당시 인도의 마드라스 관구(Madras Presidency)에 속하는 농촌 출신 타밀인들이었다. 이 제도 역시 작업과 생활환경이 비인간적인 점이 문제가 되어 1938년에 폐지되었다. 캅가니제도로 이주한 인도인은 일부 귀국했지만, 당시 인도의 열악했던 경제 상황을 고려해 많은 수가 현지에 남았다. 특히 약 200만 명 이상의 인도인이 이주한 말레이시아에서는 현지에 집단으로 체류해 말레이 현지 사회에 동화되지 않은 채 자신들의 공고한 공동체를 형성할 수 있었다.

19세기 말부터 구자라트 상인 집단은 계약노동제와 캅가니제도로 이주한 해외 인도인들을 대상으로 상업에 종사하기 위해 그들이 정착한 지역들로 진출했다. 이들은 자신의 운임으로 이주한 자라는 의미로 흔히 ‘자유 승객(free passengers)’으로 불리는데, 이들은 계약노동자들과는 다르다는 강한 인식을 지녔다. 남아프리카 지역으로는 서부 구자라트 출신의 상인들이 대거 이주했는데, 사업 경영에 밝은 그들은 현지에서 경제

적으로 크게 성공하였다. 이후 교사, 변호사, 회계사 등의 전문직 인도인들이 대거 이주하였다. 카리브해 연안으로 이주한 자유 승객은 20세기 들어 해운, 물류, 교역 부문에 진출해 사업을 확장하며 이 지역에서 중요한 상인 세력으로 자리 잡았다. 카리브해의 트리니다드토바고, 가이아나, 수리남에는 자유 승객 인도인이 전체 인구의 35~50%까지 차지했는데, 이들은 주로 법률가, 의사, 무역업자 등과 같은 전문직에 종사하는 사람들이 많다. 이들 가운데에서 2002년 노벨 문학상 수상자 나이폴(V. S. Naipaul)과 같이 사회·문화적으로 성공한 인도인도 배출되었다.

1) 아프리카 인도인

19세기 중반에 유럽인 플랜테이션 농장주들이 가장 먼저 인도인 계약 노동자를 수입한 지역은 아프리카의 모리셔스(Mauritius)였다. 모리셔스의 대규모 사탕수수 플랜테이션에 부족한 노동력 충당을 위해 1834년에 아프리카에서 처음으로 인도인 계약노동자가 도착하였다. 남아프리카공화국도 사탕수수 플랜테이션에 부족한 노동력 보충을 위해 1860년부터 인도인 계약노동자를 대대적으로 불러들였다. 한편 영국령 동아프리카의 케냐, 우간다, 탄자니아로 인도인 계약노동자가 대거 유입된 것은 동부 해안가 몸바사에서 내륙의 캄팔라까지 장거리 철도 공사에 필요한 기술 인력 충당을 위해서였다. 아프리카 지역에 유입된 계약노동자 인도인들의 삶의 조건은 지역별로 다소 차이가 있으나 공통적인 부분이 더 많았다. 식민 당국에 의해 인도인 노동력의 모집과 송출 및 배당이 이루어졌으며, 인도인들은 농장 영역을 벗어날 수 있는 이동의 자유가 제한되었다. 이들의 활동 영역은 농장 내부에 한정되어 노예제와 마찬가지로의 생활 조건에 놓여 있었다. 이들 노동자는 초과노동, 저임금, 영양실조, 고질적

질병, 취약한 가옥, 구타와 벌금 부과 및 구금 등의 환경에서 생활하였다. 고된 노동과 열악한 환경 조건 등으로 노동자의 질병과 사망률이 매우 높았다(North-Coombes, 1990). ‘시르다르(sirdars)’로 불리는 인도인 매니저는 노동자와 농장주 사이를 매개하는 역할뿐만 아니라 인도인 여성에 대한 성 상납을 강요할 정도로 인도인 노동자를 박해하였다. 종교 활동은 노동자들이 새로운 환경에 적응하도록 하는 데 확실한 도움이 되었다. 인도인 종교 행사와 의례가 어려움을 극복하고 결속감 형성에 이바지한 바 있으나 희망을 잃은 인도인 노동자의 자살률은 매우 높았다(Brain and Brain, 1982).

플랜테이션에는 비록 간접적이고 수동적인 형식이지만 자신들의 착취에 대해 인도인 노동자들은 무단결근, 게으름, 가벼운 절도, 도망, 고용주 자산의 파괴, 술 취함 등의 방식으로 저항하였다. 그러나 이러한 유형의 저항은 농장주에게는 별 위협이 되지 않았다. 이것들은 오히려 자신들을 향한 더 강한 통제 방법의 도입을 초래하기도 하였다. 인도 노동자의 계약 기간 종료 후 모리셔스에서는 이들의 현지 정착이 적극적으로 장려되었다. 모든 인도 노동자들은 계약 기간 만료 후 인도로 귀환할 수 있었지만, 소수만이 본국으로 귀환하였다. 모리셔스에서는 약 31%, 남아프리카 공화국 식민지령 나탈(Natal)에서는 약 43%가 귀환하고 나머지는 현지에서 정착하였다.

프랑스어권의 모리셔스와 마다가스카르의 인도인, 남아프리카공화국의 인도인, 케냐와 우간다로 대표되는 동아프리카의 인도인들은 이주 시기와 배경, 인도에서의 신분 등의 차이에 따라 다양한 삶의 환경에 처해 있었으나, 이들이 공통으로 경험한 바도 적지 않았다. 아프리카에서 인도인의 지위는 모리셔스에서 가장 높았고, 우간다에서 가장 열악했던 것으로 알려졌다. 인종적으로 구조화된 남아프리카에서 인도인에 대한 차별대우는

간디의 정치적 활동, 즉 ‘나탈인도국민회의(Natal Indian National Congress)’라는 조직을 통해 개선을 요구하는 목소리를 내게 하였다. 동 아프리카에서는 ‘동아프리카인도국민회의(East African Indian National Congress)’가 인도국민회의의 모델에 기초해 만들어져 인도 정착민의 차별에 대한 목소리를 내기 시작했다. 대체로 아프리카에서 인도인은 유럽 백인, 아프리카 원주민과의 삼중적인 인종적 사회구조에서 중간에 자리 잡고 있었다. 최상의 백인과 최하의 흑인들 사이에 끼어 있어 소위 ‘샌드위치된’ 지위에 있으면서 대개 소매상이나 무역을 통해 아프리카인들과 직접적인 접촉을 하였다(장용규, 2005).

아프리카 인도인들은 언어, 출신지, 종교, 직업 등에서 다양하고 이질적인 집단이었지만, 대체로 인도인의 정체성을 유지해 왔다고 말할 수 있다. 또한 이들은 정착 국가에서 대체로 경제적으로 안정된 집단에 속해 있었다. 계약노동자로 현지에 정착해 새로운 경제적 지위를 획득하였거나, 자유 승객으로 간 상인 집단 대부분이 경제적으로 성공하였으며, 현지에서 전문직에 종사한 비율도 원주민에 비해 높았다. 그러나 인도인들의 경제적 우위에도 불구하고 모리셔스를 제외한 대부분 지역에서 인구학적으로 소수집단에 속했다. 다수인 원주민보다 경제적으로 우위에 있다는 점으로 인해 다수집단인 원주민으로부터 적대적 대상이 되었다. 특히 소수집단인 인도인이 정착 사회에서 토착 집단에 통합되지 않고 자신들만의 정체성을 유지하고자 할 때 원주민의 인도인에 대한 적대적 태도는 더욱 심각하게 드러났다. 인도인이 원주민과 식민 지배자인 백인 사이에 끼어 있는 위치에 있었기 때문에 식민 지배 기간에는 지배자인 백인으로부터 견제를 받고, 정착 국가의 독립 쟁취 이후에는 다수집단인 흑인 원주민으로부터 소외되는 처지에 있게 되었다.

2018년 12월 현재 케냐에 약 8만 명, 마다가스카르에 약 1만 7000명,

모리셔스에 약 89만 5000명, 남아공에 약 150만 명, 탄자니아에 6만 명의 인도인이 거주하고 있다.

2) 카리브해 연안의 인도인

1833년 노예제 폐지로 사탕수수 플랜테이션이 집중된 카리브해 지역의 유럽 농장주는 농업 노동에 익숙한 값싼 대규모 대체 인력을 인도에서 찾았다. 1838년 영국령 가이아나를 시작으로 트리니다드, 자메이카, 네덜란드령 수리남 등 카리브해 연안 지역으로 약 50만 명 이상의 인도인 계약노동자가 이주했다. 19세기 중반 인도 전반에 걸쳐 닥친 흉년으로 생계 기반을 상실한 많은 수의 농민들이 남부 마드라스항과 캘커타항을 통해 카리브해 지역으로 이주했다. 카리브해 식민 정부가 인도인을 선호한 이유는 이들이 가진 풍부한 농업 경험 때문이었다(Vertovec, 1995).

이 지역으로 이주한 인도인 노동자들은 인도인이라는 점 외에는 다양성이 많았다. 북인도와 남인도 출신이라는 이질적 요소 외에도 힌두 이주자들은 카스트 구성에서 극히 이질적이었다. 이 때문에 신앙과 의례 등이 카스트별로 다르고, 동일 카스트 내에서조차 지역적에 따라 신앙과 의례의 내용에 차이가 있으며 언어도 다양하였다. 시간이 지나면서 공용어 성격의 크레올화된 인도인 언어, 소위 ‘플랜테이션 힌두스타니(Plantation Hindustani)’가 등장했는데, 이 언어는 인도어에 현지 언어가 섞인 것이었다.

이 지역 플랜테이션에 정착한 인도인 계약노동자의 삶과 노동 조건은 거의 유사하였다. 이들의 가옥은 목재로 된 수용소 같은 형태의 집인 ‘바라크’였는데, 화장실도 없고 지붕은 새고, 환기시설과 하수도도 없었다. 이들은 말라리아에 시달리고 영양실조 상태에 놓였으며, 사망률이 약 7%를 상회하였다. 인도인의 노동환경은 거의 노예 생활이나 다름이 없을 정

도였는데, 인도인 반장을 우두머리로 하여 구성된 작업조로 일이 부과되었다(Vertovec, 1994).

새로운 노동력이 들어오고 다른 한편에서는 계약 기간이 종료된 인도인의 많은 수가 현지에 체류하고자 하였는데, 인도 노동자의 4분의 1 정도만이 인도 귀환을 선택하였다. 카리브해 일대 지역에서는 일감이 보장되고 기회가 닿으면 토지도 소유할 수 있었지만, 당시 인도의 경제 상황이 매우 좋지 않아 많은 사람이 체류를 희망하였다. 또한 바다 건너 다른 나라로 나간 인도인을 흔히 ‘칼라 파니(kala pani)’를 건너 지위가 오염된 사람으로 취급하여 카스트 지위의 하락을 경험하는 인도인의 사회·문화적 이유로 체류를 희망하는 하나의 이유가 되었다.

체류한 인도인 대부분은 사탕수수 농장에서 일하였다. 일부 인도인들은 점차 대규모 사탕수수 생산자가 되어 카리브 남부의 농업 지대에서 핵심적인 인물로 성장했다. 인도인은 19세기 말 많은 수의 힌두사원을 농장과 촌락에 세우는 등 종교를 통한 사회·문화적 성장을 지속할 수 있었다. 의례 시 사용되는 용기와 도구, 그리고 힌두 신상과 힌두 텍스트도 인도로부터 수입하였다. 카리브해 힌두 공동체에는 점차 카스트제도가 붕괴하는 사회적 변화가 나타났다. 이 지역으로 이주한 이후 남인도와 북인도의 인도인이 혼합되고, 카스트 지위에 상관없이 모든 사람에게 같은 노동이 수행되었다. 카스트에 따른 식사 규칙이 통용되지 않았기 때문에 카스트 체계는 지속되지 않았다.

카리브해 지역에 정통 힌두교인 사나타니(Sanatani)의 공식적 조직이 만들어져 ‘사나타나 다르마(Sanatana Dharma)’라는 ‘공식적’ 정통 힌두교가 장려되기 시작했다. ‘사나탄 다르마 협회(Sanatan Dharma Association)’와 같은 공식적 조직이 구성되어 이런 조직들은 1950년대 중반 약 31개의 힌두사원 부속학교를 건립하였다. 학교, 사원, 출판, 집합

적 의례 등이 가능해지면서 카리브해 힌두 조직이 고도로 중앙 집중화하였다. 이러한 ‘공식적’ 힌두 조직들은 주요 정당 세력들이 되는데, 예컨대 트리니다드에서는 ‘인민민주당(People’s Democratic Party)’이 조직되어 정당 지도자와 힌두 조직의 지도자가 구분되지 않을 정도였다(Narayanan and Shrivastava, 2001).

인도인 이주 이전부터 카리브해 사회구조의 한 축은 소수 백인 정착민인 지배계층, 다른 한 축은 노예로 온 아프리카 흑인들로 양분되어 있었다. 계약노동자로 온 인도인은 백인 사회에 대한 분노라는 심리적 공감대를 흑인들과 형성하였으나 사회·문화적 이질감으로 상호 적대적 관계에 놓이게 되었다. 이런 적대적 관계는 이 지역 국가들의 독립으로 분명히 드러났다. 독립 이후 인도인이 주축이 된 인도인민당이 흑인 주도 정당과의 정치적 경쟁에서 패배한 후 힌두 정치는 위축되었으나, 1980~1990년대 들어 더 풍족해진 인도인 자본, 힌두 청년단체, ‘힌두 세바 상(The Hindu Seva Sangh)’에 의한 힌두 부흥 운동 등에 힘입어 1995년 선거에 승리하고 인도인 첫 총리를 배출하였다. 가이아나에서도 트리니다드와 비슷한 경로를 거쳐 인도인이 정권을 잡았다. 2018년 12월 현재 가이아나에 약 30만 명, 모리셔스에 약 90만 명, 수리남에 약 15만 명, 트리니다드토바고에 약 56만 명의 인도인이 거주하고 있다.

3) 남태평양 피지 인도인

피지에서 인도인의 역사는 1879년으로 거슬러 올라간다. 1874년 영국에 자진 복속된 피지에서 영국 제국주의 세력은 피지의 원주민 사회를 근대 상업과 산업으로부터 보호한다는 이유로 사탕수수 플랜테이션에 필요한 노동력을 원주민을 대신하여 멀리 인도 등 남아시아로부터 데려왔

다(Lal, 1983, 1996). 1879년에 479명의 인도인 계약노동자가 피지에 첫발을 디디면서 시작된 피지에서의 계약노동제는 1916년 폐지되기까지 약 6만 640여 명의 인도인을 피지로 불러들였다(김경학, 2003, p. 49). 인도인 노동력 구인 사업자의 감언이설에 최초 5년을 계약 조건으로 온 인도인의 피지에서의 삶은 거의 노예의 삶에 가까운 생활이었다. 계약 기간 만료 후 현지 노동력을 확보하려는 유럽인 농장주의 강한 권유와 당시 열악했던 인도의 경제적 현실을 고려하여 약 60%의 인도인이 피지에 남아 정착하게 되면서 인도인은 자유인의 삶을 피지에서 시작했다(Gillion, 1962).

소위 이들 인도인 계약노동자 사회 조직의 중요한 특징은 인도에서 피지까지 오는 장시간의 항해에서 카스트에 따른 식사 관습과 주거의 구별이 어려워졌고, 피지 도착 후 카스트 지위에 상관없이 같은 노동행위를 하여 카스트의 지속이 불가능했다는 것이다(김경학, 2003, p. 49). 그러나 인도인들은 카스트를 대신해 출신지와 종교를 중심으로 북부 인도인, 남부 인도인, 힌두, 무슬림 등으로 서로를 구분하였다(Mayer, 1961). 자유 노동자가 된 인도인은 피지의 주 섬인 바누아레부(Vanua Levu)와 비티레부(Viti Levu)섬의 사탕수수과 코프라 생산이 가능한 지역, 예컨대 난디(Nadi), 라우토카(Lautoka) 등에 집단 정착하였다. 인도인과 원주민은 분리된 정착지에 거주하였다. 인도인은 생계 방식, 종교, 언어, 혼인 관계 등에서 자신들을 원주민과 구분하였다(김경학, 2003, p. 50). 인도인은 힌두스타니(Hindustani)라는 인도 언어를 사용하지만, 원주민과의 생활을 위해 영어도 사용하였다. 인도인들은 토지 소유 불가라는 한계를 극복하고 자녀들의 농업 외 분야로 진출하기 위해 자녀 교육에 매진하였다. 힌두사원과 모스크를 지은 후 이들은 교육기관을 세워 자녀들을 교육했으며, 이러한 교육열에 힘입어 일찍이 1950년대부터 일부 인도인들은

뉴질랜드, 호주, 영국 등으로 유학을 다녀와 공무원, 전문직에 종사하는 비율이 높아졌다(김경학, 2003, p. 52).

1970년 영국에서 독립한 이래 피지 원주민의 지지를 받은 ‘피지동맹당(Fiji Alliance Party)’이 17년 동안 집권하였다. 그러나 1987년 4월 총선에서 인종과 무관하게 노동자들의 전폭적 지지를 받은 ‘피지노동당(Fiji Labour Party)’과 인도계의 ‘국민연합당(National Federation Party)’의 연합 세력이 집권당인 동맹당을 누르고 평민 출신 피지 원주민 바반드라(Bavadra)에 의한 노동당 정권을 출범시켰다. 그러나 선거 결과에 따른 불안을 느낀 원주민의 반인도적 정서를 토대로 원주민 출신 군인 람부카(Rambuka)가 주도한 군사 쿠데타로 인해 노동당 정권은 1개월 만에 집권을 마감하였다. 이후 계속된 1987년 10월과 2000년 5월의 쿠데타는 피지의 모든 정책을 친원주민, 친기독교, 반인도인의 것으로 만들었다. 이에 따라 1987년의 첫 쿠데타 이래 호주를 비롯해 뉴질랜드, 미국, 캐나다 등으로 이민 자격과 능력을 갖춘 많은 수의 인도인 이민 행렬이 시작되었다(김경학, 2003, pp. 49-50).

인구 면에서 보면 1940년대 중반 이래 인도인은 피지 원주민을 수적으로 앞서기 시작했다. 그러나 1987년 첫 쿠데타 발발 후 인도인의 수는 급격히 감소하기 시작했다. 1986년 인구조사에 따르면 인도인은 전체 인구의 48.7%로 46.0%를 점하고 있는 원주민보다 많았다. 1996년에는 피지 원주민이 약 50%지만 인도인은 약 45%로 감소하였다. 2004년 말 추정치에 의하면 피지 전체 인구 84만 201명 가운데 피지 원주민 54.3%, 인도인 38.2%로 인도인이 심하게 감소하였음을 알 수 있다(김경학, 2003, p. 50). 이처럼 계속된 피지의 쿠데타와 이로 인한 정치, 경제적 불안은 인도인의 ‘피지 탈출’ 행렬을 지속시켰다(조정규, 2005). 2018년 12월 현재 피지에는 약 32만 명의 인도인이 거주하고 있다.

4) 동남아시아 인도인

19~20세기에 걸친 유럽 제국주의와 유럽 농장주들은 플랜테이션과 철도 부설 등 건설 현장에 대규모 인도인들을 캄가니제도와 이의 다른 형태인 마이스트리제도(*maistry system*)에 따라 동남아로 이주시켰다. 노예제 폐지로 플랜테이션과 노동 현장의 노동력이 부족해지자 중국인과 인도인이 대체 인력으로 주목을 받았다. 당시 이미 말레이반도에 많은 중국인이 노동자로 입국하여 인종 간 불균형을 초래할 수 있는 데다 중국인의 비밀결사체가 이 지역의 정치적 문제를 일으킬 수 있다는 불안감 때문에 인도인 노동자의 이주가 오히려 더 선호되었다. 또한 인도의 남부가 말레이반도와 근접해 있으며, 인도에 수많은 잉여 노동력이 있다는 점이 고려되어 영국 식민 정부 대부분의 인도인을 인도 남부 지역에서 공급했다. 19세기 중반에 시작된 캄가니제도와 마이스트리제도는 비인간적 처우라는 문제로 1938년에 공식적으로 폐지되었다. 1852~1937년 사이에 약 200만 명의 인도인이 말레이로, 약 250만 명의 노동자가 미얀마로 이주했다. 인도인 이주자들은 3년에서 5년 정도의 계약 기간을 마친 후 일부는 인도로 돌아갔지만, 이들 지역에서 노동자의 수요가 커지면서 현지에서 머무는 인도인의 수가 대폭 늘었다(Jain, 1993).

말레이시아 인도인의 경우 이주 당시 약 98% 이상이 타밀나두와 안드라프라데시, 케랄라 지역의 남부 인도 출신이었다. 출신 지역과 카스트에 따라 거주 지역과 활동 반경이 달라 말레이시아에 정착하는 과정에서 인도인들 내부에 상호 융합될 수 있는 계기가 없었다(이재숙, 2005). 이들 말레이시아 인도인은 종교적인 의미의 정(淨)과 부정(不淨)의 개념이 음식 관계 등 일상생활에서 적용되지 않았지만, 결혼 영역에서는 여전히 유지되었다. 현재 말레이시아의 인도인의 90% 이상은 계약노동 이주자

후손이다. 이들의 약 과반수는 여전히 플랜테이션 지역에 정착해 있다. 인도인은 도시든 농촌이든 일반적으로 사회적, 교육적 수준이 낮은 편이다. 경제적인 면에서도 말레이시아 평균 이하에 머물고 있다(이재숙, 2005).

미얀마로 이주한 계약노동자들은 농업 분야 외에 미얀마의 기반 시설 건설 사업에도 모집되어 미얀마 독립 무렵에는 미얀마 국내에 상당한 크기의 인도 이주민 공동체가 성립되었다. 미얀마 군부가 정권을 장악하여 국유화 정책과 개혁 프로그램을 추진한 1960년대 초에 모든 교육기관과 관공서에서 영어 대신 버마어를 사용하자 1962~1964년 사이에 약 30만 명에 이르는 인도인 전문직 종사자들이 미얀마를 떠났다. 미얀마에 거주하고 있는 인도 이주민들은 대부분 가난한 계층에 속하며, 도시 지역에서는 주로 허드렛일이나 단순 기술 분야, 공사장 등의 비공식 부문에서 소규모 장사를 하거나 이들 부문에 종사하고 있다. 단지 무역과 사업에 종사하는 소수만이 약간 부유한 계층에 속한다(Bhattacharya, 2003).

미얀마 인도인은 언어와 종교를 토대로 하여 집단적인 문화적 정체성을 유지하고 있지만, 젊은 세대들은 버마어 사용에 더욱 익숙해 있다. 힌두교 신자들이 종교적 정체성을 표현할 수 있지만, 종교와 정치적 영역을 엄격히 구분하여 종교를 통해 인도인의 집단 정체성을 강화하는 데는 한계가 있다. 현재 미얀마의 인도인 대부분은 현지 출생자로 오래전부터 인도와의 친족 관계가 단절된 상태이며, 인도인 이주민 후손들은 교육과 문화 영역에서 인도와의 교류를 원하고 있으나 국가적 차원에서 교류를 지원하는 인도의 체계가 부실한 형편이다.

1830년부터 남부 인도 타밀인들을 주축으로 하는 대규모 노동자들이 영국 정부에 의해 계약노동자로 싱가포르로 이주하였다. 이들은 주로 플랜테이션, 항만 공사, 하역장, 해군 기지와 같은 정부 기관을 건설하는 노

동일에 투입되었다. 이 기간에 인도의 신디(Sindhi) 상인, 남인도의 체티야르(Chettiyars) 상인이 싱가포르의 무역항으로 상업과 사채업을 하기 위해 이주하였다. 이들은 19세기 중반에 이르러 싱가포르에서 큰 규모의 이주민 공동체를 형성하게 되었다. 19세기 후반이 되면서는 북인도 출신의 기업인과 상인이 싱가포르에 들어왔다. 타밀인은 주로 건설노동자, 북인도인들은 상인이었다. 19세기 후반까지 경제적으로 지속적인 성장을 한 싱가포르에 화이트칼라 직종을 찾아 이주해 온 인도인들이 늘어났다. 2차 세계대전 후에는 말라야와 북인도 지역의 상인들과 시크교도가 지속해서 싱가포르에 입국해 영국군 기지에서 서기와 상점 점원으로 종사하였다(김주희, 2004).

싱가포르에서 인도인들은 유창한 영어 실력을 바탕으로 관공서와 전문직에 많이 진출하였다. 1960년대와 70년대에는 인도인들의 상당수가 고위 공무원, 법조인, 군대, 교육기관의 고위직에 진출하였으며, 경제와 사회 전 분야에 걸쳐 말레이인을 능가하고 있다. 오늘날 싱가포르의 인도인은 대부분 건설노동자, 정보산업, 생명공학, 의료 분야의 주요 전문인력으로서 경제적으로 중심 역할을 하고 있다. 싱가포르에는 ‘인도문화관계위원회’(ICCR)의 지원으로 여러 문화 프로그램이 운영되고 있으며, 문화 활동을 할 수 있는 회관이 있어 쉽게 인도 문화를 접할 수 있다. 인도 정부와 연계된 교육기관과 문화 프로그램도 늘어나 인도와 싱가포르 간의 국제적 관계는 확장 일로에 있다. 이러한 국제 교류 재단의 문화 프로그램은 싱가포르 인도인의 인도인 정체성 강화에 일조하고 있다. 2018년 현재 동남아시아 미얀마에 약 200만 명, 말레이시아에 약 300만 명, 싱가포르에 약 65만 명의 인도인이 있다. 대부분 영국 식민시대에 이주한 계약노동자 후손이다.

5) 재외인도동포(PIO)의 일반적 성격

아프리카, 카리브해 연안, 남태평양 피지, 동남아시아의 인도인 공동체에 해당하는 재외인도동포(PIO)의 일부 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫 번째, 세계적으로 산재해 있는 재외인도동포는 결코 동질적인 성격의 집단이 아니라는 점이다. 이들은 언어, 종교, 출신 지역 면에서도 다양하다. 이들은 계약노동제, 캅가니제도, 자유 승객 등으로 이주 방식과 경로 면에서도 다양성을 보인다. 노동자 신분으로 간 인도인들의 삶의 조건은 일반적으로 매우 열악했는데, 자유 승객으로 간 상인들은 행상을 시작으로 고군분투하여 일정 기간 후에 현지에서 자리를 잡을 수 있었다. 특히 계약노동제와 이와 유사한 제도로 이주한 인도인의 일상적 삶은 초과노동, 저임금, 영양실조, 고질적 질병, 취약한 거주와 의료시설, 구타와 벌금 부과, 구금 등의 육체적 고통이 따랐다. 현지에서 인도인 노동자들은 노동의 도구 이상으로 여겨지지 않았고, 이들에 대한 정신적, 정서적 고려는 전혀 없었다.

두 번째, 강도에는 차이가 있지만, 이들 인도 이주자 대부분은 인도인의 종족적 정체성을 유지해 왔다. 정체성 유지에 인도인 종교와 언어는 큰 역할을 하였으나, '인도인'이라는 대범주적 정체성이 초기부터 주어진 것이 아니었다. 정착 국가의 원주민과 유럽인들 간의 사회·문화적, 정치·경제적 상호작용 속에서 '인도인' 정체성이 구성된 것으로 보인다.

세 번째, 대부분의 재외인도동포들은 경제적으로 열악했던 일부를 제외하면 경제적으로는 원주민보다 우월한 지위에 있었다. 이는 낯선 현지에 정착한 인도인들이 우선적으로 힌두사원과 모스크를 중심으로 공동체를 재건하였으며, 이들 종교기관이 학교를 운영하면서 후손들이 교육 기회를 얻게 되었기 때문이다. 더 나아가 일부 지역의 재외인도동포는 자신

들이 처해 있는 정치, 경제적 기회의 한계를 일찍이 인식하고 교육을 통해 자녀의 미래를 개척하고자 했다. 이러한 결과 현지에서 인도인 전문가 집단이 활발히 활동하게 되었다.

네 번째, 재외인도동포들이 경제적으로 풍요롭고 종족적 정체성 또한 뚜렷한 편이지만, 아프리카 모리셔스 인도인을 제외한 대부분의 재외인도동포들은 소수자의 지위를 벗어나지 못했다. 특히 여러 면에서 인도인과 원주민 간의 관계를 조작하였던 영국 등 유럽 식민 세력의 힘이 사라진 각 지역에서 인도인들이 원주민보다 경제적으로 더 잘산다고 인지될 때, 원주민의 조직적 저항에 직면하게 된다. 이러한 상황은 가이아나, 피지, 우간다, 남아공에서 이미 전개된 바 있다. 특히 토지와 같은 중요 자산에 대한 접근성을 둘러싸고 인도인과 원주민 간의 갈등은 심화하고 있다.

나. 신디아스포라(new diasporas)

제2차 세계대전 종전 후 서구와 중동 등으로 자발적으로 이주한 인도인들은 흔히 신디아스포라(new diaspora)로 불린다. 이들은 현지국의 시민권을 획득하여 재외인도동포(PIO)로 전환된 인도인과 여전히 인도국적을 보유한 인도인인 재외인도인(NRIs)을 포함하고 있다. 1950년대부터 본격적으로 시작된 인도인의 해외이주는 과거 계약노동 이주와는 다른 성격을 보인다. 제2차 세계대전 종전 이후 비숙련 노동력 충원을 요구하는 영국으로 이주하여 그곳에서 노동계급을 구성하였다. 또한 1960년대 중반 이후 미국, 캐나다, 호주 등에서 아시아인의 이민을 규제하는 정책이 점차 완화됨으로써 이들 지역에 대한 대규모 인도인의 자발적 국제 이주가 시작되었다.

학력과 기술을 갖춘 도시 중산층 출신의 인도인 숙련 기술자, 과학자,

의사, 법조인, 회계사 등 전문직 종사자들은 1970년대부터 미국, 캐나다, 호주, 영국 등으로 이주하기 시작하였다. 인도는 독립 직후 국가경제 발전의 근간으로 삼을 전문가 육성을 위해 인도공과대학(IIT: Indian Institute of Technology)과 인도경영대학(IIM: Indian Institute of Management)을 설립했다. 그러나 이들 명문대학의 많은 졸업생이 1960년대부터 교육과 직업의 기회를 찾아 주로 미국과 영국으로 대규모 이주를 함으로써 인도는 인재 유출(brain drain)로 인해 막대한 국부를 손실하였다. 이들 지식인 디아스포라(knowledge diaspora)는 현재 정보통신기술(IT)과 생명공학기술(BT), 경영학 분야의 현지 전문가가 되었다. 주재국 내에서 실리콘 밸리(Silicon Valley)와 같은 최첨단 산업지구에서 막강한 기술력과 자본력, 글로벌 네트워크를 갖춘 전문직 재외인도인으로 성장하였다(김경학, 2017).

인도인의 중동 지역 이주는 이 지역의 석유개발사업 변창에 따라 이 분야에 필요한 노동자와 서비스업 종사자의 필요로 촉진되었다. 석유개발 외에도 중동 지역의 수출 자유와 면세 지역 설치에 따른 비즈니스의 활성화에 인도 상인들의 관심이 촉발하면서 이 지역 이주가 활발하게 진행되었다. 중동 지역 이주는 남성 인도인 위주였는데, 현지 정착이 허용되지 않았고 노동시장 환경에 따라 이주 규모에는 변화가 있었다. 자발적인 이주이며 인도 가족, 공동체와의 연결을 정기적인 송금을 통해 유지하고 있다는 특징이 있다.

1950년대 이후 급속히 발전한 교통통신 수단의 점진적 발전 상황에서 해외로 이주한 재외인도인은 과거 재외인도동포들이 모국과의 네트워크를 유지하기 어렵던 시대와 달랐다. 모국과의 초국가적 상호작용이 양과 질적인 면에서 대규모적이다. 재외인도인들은 자신들이 거주하고 있는 국가의 경계를 뛰어넘어 인도를 비롯한 해외 다른 지역에 거주하는 친인

척 간에 초국가적 공간을 형성하고 있다. 이들 인도 이민자들은 지리적, 정치적, 사회적으로 별도의 공간에 거주하고 있지만, 서로 이메일과 국제 전화로 의사소통하고, 현금과 선물 등을 보낸다. 또한 사업 계약을 하며, 아이디어를 교환하고 있다. 이들 해외 인도인들은 흩어져 있지만, 여전히 결속된 인도인 공동체적 성격도 유지하고 있다.

1) 미국의 인도인

초기 미국으로 이주한 인도인은 중국인, 일본인 노동력과 함께 북미의 철도 건설, 원목 사업, 다양한 공공 부문의 프로젝트에 투입되었다. 19세기 중반에는 일부 인도인들이 캘리포니아의 금광 열풍을 타고 미국으로 이주하였다. 1904년부터 1917년 사이에 약 1만 명의 인도인이 미국의 북미 지역으로 이주하였는데, 이들은 밴쿠버와 샌프란시스코에 정착한 후 남부로 진출하여 캘리포니아 남부와 샌프란시스코, 워싱턴, 오리건 등으로 이주해 노동하였다. 그러나 아시아인에 대한 입국 금지 법안이 실시되어 1914년 약 1만 명 수준의 인도인이 1940년에는 약 1500명 수준으로 낮아졌다. 새로운 이민정책으로 1947년과 1963년 사이에 약 6000명의 인도인이 미국에 입국하였다. 1965년 가족 결합 이민 프로그램 제정과 그 이후 이민법안의 개정으로 인도인을 비롯한 비유럽계 이민이 본격적으로 허용되었다(Sandhu, 1972).

인도 국내의 경기 침체로 1970년대부터 인도 고급 인재들의 미국 이민이 본격화되기 시작하였다. 1980년대와 1990년대 사이에는 이미 시민권자가 된 인도인의 가족 초청과 독자적 이민인 기술 이민 인구가 많았다. 미국의 인도인 가운데 31%는 2010년 이후에 입국한 것으로 보아 최근 이민자가 미국의 인도인 공동체에서 높은 비율을 차지하고 있다. 2015년

현재 인도 이민자들의 평균 연령은 39세로 전체 외국인 출생자의 44세보다 젊은 편이다. 2011~15년 사이 인도 이민자 중 절반 이상이 캘리포니아(20%), 뉴저지(11%), 텍사스(9%), 뉴욕, 일리노이(각각 7%)의 5개 주에 거주하고 있다. 2015년 퓨리서치(Pew Research)에 따르면 25세 이상 미국 내 인도인의 약 72%가 학사 학위를, 약 40%가 대학원 학위를 취득해 미국 평균인 학사 학위자 약 19%와 대학원 학위자 약 11%를 훨씬 상회하고 있다. 인도 이민자의 학력이 높은 것은 이들이 미국에 입국하는 채널과도 관계가 있다. 다시 말해 많은 인도인 유학생 또는 H-1B 비자로 입국하는 고급 기술인들은 입국 후 영주권을 받는 길을 선택한다. 인도인이 고학력을 배경으로 하여 전문가 집단의 비율이 높다는 점과 인도 이민자 가구의 연소득이 높은 것과도 어느 정도 연관된다. 인도인의 연평균 소득은 미화 10만 1591달러로 이민자 평균 가구의 5만 1000달러보다 매우 높다(Zong and Batalova, 2017).

미국 내에서 인도인들은 ‘모범적 소수집단(model minority)’의 하나로 간주된다. 흔히 인도인은 준법정신, 근면성, 적응력이 뛰어난 집단으로 알려져 있다. 이들이 미국에서 성공한 요인으로 높은 교육열, 경제적 성공, 영어 구사 능력, 그리고 인도에서의 민주사회의 경험 등이 언급된다. 미국의 인도인 공동체는 인도 문화의 다양성을 그대로 보여 주고 있다. 이민 1세대는 인도의 문화와 전통을 고수하고 인도와 깊은 연계를 맺고 있다. 실제로 인도의 대부분 공동체에는 인도의 강한 지역성과 종교적 전통이 반영되어 있다. 인도인 사회의 조직과 정치단체 역시 이러한 배경과 무관하지 않다. 북미 케랄라연맹, 북미 구자라트연맹, 북미 텔루구협회, 북미 벵갈협회 등 전국적 조직과 단체가 대표적인 사례들일 것이다. 이들 단체가 주관하는 문화행사, 세시행사 및 공예품 전시회 행사에는 전국에서 인도인 가족 단위로 수천 명이 군집할 때도 있다. 인도인들

은 직업, 언어, 종교를 토대로 다양하게 구성되어 있다. 미국 인도인들의 조직 대부분은 외형상 정치적 성격을 띠고 있지 않다.

그러나 인도인들은 정치 후원금을 마련하고 이의 재원을 늘려 자신들의 이익을 대변할 수 있는 후보자들을 후원하기 시작하였다. 인도인 이민 2세대들도 점차 미국의 정치권에 발을 들여놓고 있다. 이들은 미국 내 문제에 대해 인도인에게 유리한 분위기를 조성하기 위하여 노력하고 있다. 이들은 미국 상하원의 의원들에게 로비나 포럼 등을 통하여 미국 내 인도인에 대한 우호적 분위기를 이끌어 가고 있다. 미국 인구조사에서 인도인이 별도의 항목으로 분류될 수 있게 한 것은 이들의 노력에 따른 대표적 결실로 볼 수 있다.

그러나 안타깝게도 이들 조직은 매우 개인주의적이어서 긴밀한 협조가 되지 않는 것으로 알려져 있다. 이러한 문제의 근저에는 개인적인 갈등과 세대 간 갈등이 도사리고 있다고 알려져 있다. 특히 세대 간 갈등이 더욱 심각한 문제인데, 대체로 미국에서 어린 시절을 보내거나 태어난 세대와 이민 1세대 간의 갈등이 대표적이다. 이민 1세대의 경우 힌두와 무슬림 간의 종파적 갈등이나 인도와 파키스탄 간의 갈등을 넘지 못하는 경향이 강하다고 알려져 있다. 젊은 세대 정치인들은 대체로 범인도인의 단결을 장점으로 인도인 사회의 다양한 문제를 해결하기 위한 경향이 있지만, 나이 든 세대 정치인들은 인도와 파키스탄 갈등에 의해 크게 좌우되는 경향이 있다는 것이다. 2018년 현재 미국에는 약 440만 명의 인도인이 거주하고 있다. 이 가운데 약 60만 명의 인도인이 불법체류자로 알려져 있다 (Zong and Batalova, 2017).

2) 캐나다 인도인

인도인의 캐나다 이주의 역사는 시크교도의 이주사라고 말해도 지나치지 않다. 인도인의 캐나다 이민은 1897년 영국 빅토리아 여왕 즉위 60주년 기념 퍼레이드에 영국 시크 연대 소속 시크 군인들이 참여하고, 그 가운데 일부가 캐나다 밴쿠버에 잔류하면서 시작되었다. 20세기 초 밴쿠버는 목재산업 분야와 철도 건설 등에 필요한 노동력이 절대 부족하였다. 1904년 이전까지 브리티시컬럼비아에는 약 100명의 시크 노동자들이 제재소 노동자로 종사하였다. 1905년에서 1908년 사이에 이들 인구는 5185명으로 늘었으며 대부분 제재소 노동자로 있었다. 당시 대부분 시크는 현재의 밴쿠버시와 인접한 뉴웨스트민스터(New Westminster)와 버나비(Burnaby) 자치시(municipality) 등을 포함하고 있는 로어메인랜드(Lower Mainland) 소재 제재소에서 일하였다. 특히 제재소가 밀집되어 있었던 폴스크리크(False Creek: 현재의 밴쿠버 도심과 밴쿠버시의 다른 부분을 경계 짓는 작은 만(灣)으로 당시 제재소 산업의 중심이었음) 근방에 인도인 노동자들이 거주하였다(김경학, 2008).

당시 아시아인에 대한 반대 정서가 밴쿠버를 중심으로 캐나다 서부 지역에 팽배해 있었다. 특히 터번을 착용한 유색인 시크는 특이한 외모 때문에 인종차별의 주대상이 되었다. 캐나다 정부는 늘어 가는 인도인의 이민을 막기 위해 이민을 원하는 사람은 개인별 200달러를 소지할 것과 ‘직항 항해(continuous journey)’할 것을 제도화하였다. 이는 인도인의 캐나다 이민을 막는 주효한 역할을 하였다. 당시에는 인도에서 캐나다로 오는 직항 배편이 없었으므로 인도인의 캐나다 이민은 거의 불가능할 것으로 보였다. 그러나 1914년 5월 한 시크 사업가가 전세를 낸 일본 선박 고마가타 마루 편으로 376명이 입국을 시도하고자 각자 200달러를 소지

하고 홍콩에서 출발하여 캐나다 버라드항에 도착하였다. 캐나다 정부는 이 가운데 겨우 22명만을 하선할 수 있도록 하고 배를 돌려보냈다(Buchignani & Indra, 1985).

1960년대 초반 캐나다 정부는 유럽계 이민자에게만 부여했던 특권적 혜택을 철폐하는 등 인종과 종족을 근거로 하는 기존의 이민 규제를 대폭 완화함으로써 1960년대 중후반부터 대규모 인도인의 캐나다 이민이 가능하였다. 경제적 이익에 부합하는 이민자를 수용하고자 새롭게 도입된 점수제도(point system)의 도입으로 이전까지 편자브 지방 출신들로만 구성되었던 인도 이주민의 출신지가 구자라트 등으로 넓어지면서 인도인 이주자의 구성이 다양화되었다. 또한 캐나다 내 정착 지역도 초기 이주자와는 달리 서부의 브리티시컬럼비아주를 벗어난 동부지방의 토론토와 몬트리올과 같은 대도시로 확장되었다.

인도인이 캐나다로 대거 이주할 수 있게 된 것은 1970년대 트뤼도(Trudeau) 정권의 다문화주의 정책이 개시된 이후였다. 인도인 대부분은 노동자나 하급 기술자로 종사하였다. 1970년대의 다문화주의 정책이 시행된 이후에도 유색인종에 대한 적대감과 인종주의는 여전하였지만, 점차 유색 이민자에 대한 우호적인 분위기가 조성되자 밴쿠버에 입국한 이른바 ‘신이민자’ 인도인 가운데는 터번 착용과 같은 종교적 상징물을 유지하고자 했다. 특히 시크교의 교리에 따라 입문식을 거행한 이른바 ‘정통’ 시크라고 주장하는 사람들은 터번 착용은 물론이고 의례용 단도인 ‘키르판(kirpan)’ 착용을 자신들의 종교적 정체성 유지에 필요하다고 주장하였다. 더 나아가 캐나다 경찰에 임용 예정인 일부 시크들의 터번 착용을 불허하는 캐나다 정부의 정책에 저항하는 일련의 시크 정체성을 위협하는 사건들이 발생하였다. 브리티시컬럼비아, 온타리오, 퀘벡 등 영어 사용 주의 이러한 논쟁들은 1990년대까지 시크에게 유리한 방향으로

정리되어 이미 학교와 같은 공적 공간에서도 시크 상징물 착용이 허용되었다. 시크들은 캐나다 사회에서 터번과 키르판 착용을 둘러싼 논쟁을 통해 자신들의 종교적 정체성 유지를 요구해 왔다. 그러나 이러한 요구가 관철되기까지는 지역에 따라 차이가 있었다. 밴쿠버와 토론토같은 영어 사용 지역에서는 이러한 요구가 상대적으로 쉽게 수용되었다. 프랑스어 유지를 중요하게 생각하는 퀘벡주에서 이러한 요구가 가장 늦게 관철되었는데, 2006년 몬트리올 프랑스어 학교에서의 키르판 착용을 둘러싼 논쟁이 이를 가장 극명하게 보여 주었다. 몬트리올 교육위원회가 제기한 공교육기관에서의 키르판 착용 금지 사건은 5년에 걸친 퀘벡주 프랑스어교육청을 상대로 한 시크들의 법정 투쟁 끝에 공교육 현장에서 시크 학생의 키르판 착용 금지가 종교의 자유를 침해한다는 캐나다 대법원의 판결로 끝을 맺었다(김경학, 2010). 2016년 캐나다 통계청(Statistics Canada, 2016)에 따르면 2016년 현재 약 154만 명의 인도인이 캐나다에 거주하고 있다. 이들의 약 35%가 시크이며, 약 30%가 힌두이다. 시크가 힌두 인구보다 더 많은 점은 캐나다 이주의 역사와 현재까지 시크 이주민이 주류를 이루고 있음을 알 수 있게 한다. 2018년 12월 현재 캐나다에는 약 102만 명의 인도인이 거주하고 있다.

3) 영국 인도인

2018년 12월 현재 인도인은 영국에 약 180만 명으로 영국 내 가장 큰 소수민족 집단이다. 영국에 인도인 이주민 공동체가 형성되고, 현재까지 지속되는 인도인의 영국 이주는 영국의 인도에 대한 식민 지배라는 특수한 역사적 관계에 기반을 두고 있다.

1947년 이후 영국의 전후 복구 사업을 위한 값싼 노동 인력의 필요에

따라 인도인의 대규모 영국 이주가 시작되었다. 1950년대부터 1960년대 사이에 편자브 출신 인도인을 중심으로 대규모 영국 이주가 발생하였는데, 이들 대부분은 제2차 세계대전으로 폐허가 된 영국의 산업 현장을 복구하는 일에 고용되었다. 이들 가운데 많은 수의 인도인이 귀국하지 않고 현지에 체류하였다. 구자라트 출신 인도인은 주로 블랙번, 듀스베리, 랭커스터, 맨체스터 북서쪽 산업도시의 섬유 제조업 분야에서 일했다. 주로 편자브 출신 시크교도들은 섬유산업의 도·소매 및 제조업 관련한 일을 하였다. 또한 1960년대와 1970년대에는 영국 식민지였던 동아프리카 케냐, 우간다, 잔지바르에서 추방된 인도인들이 영국 시민권 소유자로서 모국이 아닌 영국으로 이주하였다. 이들 대부분은 아프리카에서 상점 주인이자 도·소매업자였는데, 영국에 도착해 주로 상점을 운영했다. 2001년 당시 동아프리카 인도인은 전체 영국 인도인 인구의 약 16%를 차지할 만큼 적지 않았다(Ballard, 2003).

1950~60년대에 영국으로 이주한 인도인은 빈민이 아니라 대개 중산층 출신으로 자신들이 이주 비용을 감당할 만한 능력이 있는 사람들이었다. 이주자들은 송금을 통해 모국에 새집을 건축하고 자녀의 신붓값(brid-price)에 활용하였다. 이들은 여전히 확대 가족의 성원으로서 가족으로 해야 할 역할을 다했다. 이들은 정착지에 자리를 잡은 후 친척과 고향 사람의 이주를 지원하여 영국으로 가족과 친족, 카스트에 따른 연쇄 이주를 가능하게 하여 카스트 등의 요인들이 영국 인도인 이민 공동체의 구조적 특성을 띠게 했다.

21세기 초에 인도인 공동체는 약 100만 명 이상의 규모로 성장했는데, 2001년 영국 센서스에 따르면 105만 3411명의 인도인이 거주하고 있었다. 이후 2011년에는 145만 1862명으로 규모가 크게 성장하였고, 2018년 현재는 약 180만 명에 달하고 있다. 1960년대 및 1970년대의 인도인

은 일반적으로 공장 노동자였으며, 동아프리카 출신 인도인은 중소 규모의 상점 운영자였으나, 이민 2세대와 20세기 이후에 이주한 인도인들은 의사, 엔지니어, 변호사, 회사, 학자, 정보통신 분야 전문가 등이었다. 2000년대 이후 영국 정부가 공식적으로 이주를 허가한 인도인의 약 50% 이상은 컴퓨터 관련 분야 종사자였다. 영국으로 이주하는 모든 소프트웨어 관련 분야 종사자 중 약 3분의 2 이상이 인도 출신으로 알려졌다.

영국 인도인 사회는 주로 종교, 지역, 언어, 카스트에 따라 또는 정치적 목적에 따라 조직과 단체를 결성하였다. 특히 카스트에 따른 조직이 활발히 활동하고 있는데, 이 가운데 불가촉천민인 ‘달리트’에 대한 차별에 대응한 조직들이 적극적인 활동을 하고 있다. 영국에 정착한 달리트는 자신들에 대한 카스트 차별이 심해지자 독자적인 종교 활동 기관을 운영하였다. 영국에서 활동하고 있는 달리트에 대한 인권 관련 단체의 보고서, 예컨대 ‘영국 달리트 연대 네트워크(Dalit Solidarity Network UK)’는 카스트 차별 보고서 등의 발간과 직장 및 교육기관, 보건기관 등에서 카스트 차별 현황을 조사하고 있다(김경학, 2010).

영국에서 인도 이주민 공동체는 자신들의 이익을 대변하기 위하여 현실 정치에 깊이 관여하고 있다. 인도인 이민자 수의 증가, 경제적 부의 증대, 높은 교육 수준 및 사회적 지위의 향상과 더불어 영국 내 정치권에서 팔목할 만큼 정치적 세력을 증가시켜 왔다. 전통적으로 인도 이주민들은 노동당을 지지해 왔는데, 2015년 총선에서 약 69%가 노동당을, 약 24%가 보수당을 지지했다. 대부분의 선거에서 대략 60% 이상의 이주민들이 노동당에 투표한 것으로 추정된다. 한편 보수당에서도 인도 이주민 공동체의 표를 의식하여 인도 이주민들의 지위 향상과 관련된 정책을 내놓고 관심을 끌려 하고 있다.

4) 오세아니아 인도인

1861년~1901년 사이에 호주에 이주한 인도인의 대부분은 인도 북서부 편자브주의 시크와 무슬림들이었다. 이들은 뉴사우스웨일스주(New South Wales), 빅토리아주(Victoria), 퀸즐랜드주(Queensland)에서 사탕수수 농사에 종사했다(Bilimoria & Ganguly-Scrase, 1988). 호주 정부는 1901년 ‘이민금지법안’을 실시함으로써 인도인 등 유색인의 호주 이주를 금지했다. 호주 정부는 1950년대에 백인 영국인과 아시아인의 혼혈아를 이민자로 수용하면서 일부 앵글로 인도인이나 네덜란드 인도인이 이주하였다. 1966년 이전에 호주에 이주한 대부분의 인도인은 인도 편자브 농촌 출신의 비숙련공들로 대부분 시크교도였다. 이들은 영어를 적절히 구사하지 못하고 호주 생활 방식에도 익숙하지 않았으며, 이들만이 거주하는 집거지도 없었다. 이들은 인도의 고향에서 국제 중매를 통해 혼인하는 등 모국과의 관계를 지속했다.

1966년부터 영어 구사 능력, 학력, 전문 자격 소지, 기술과 숙련공 자격을 지니는 등 일정 자격을 지닌 비유럽계 이주자에게 이주가 허용되면서 인도인의 이주도 허용되었다. 1981년에 인도 인구는 약 4만여 명으로 늘어났는데, 이 시기에 이주한 대부분의 인도인은 의사, 엔지니어 등 고급 전문직에 종사하였다. 이들은 공무원, 사기업체, 대학 등에서 일하면서 호주 사회의 중상류 계층에 속하게 되었다. 이들은 초기 이주자와는 달리 도시에서 거주하는 경향이 있었는데, 예컨대 1982년까지 인도인은 뉴사우스웨일스, 멜버른, 브리즈번(Brisbane), 애들레이드(Adelaide) 등 주로 대도시에 거주하였다.

최근에 이주한 인도인들은 언어와 출신 지역에 따라 자신들의 자발적 결사체를 조직하는 경향이 있다. 호주에서의 이러한 결사체는 같은 언

어 사용자가 정기적으로 만나 인도 내의 지역 정치와 같은 뉴스 등 공통의 관심사에 관한 문제를 공유하고 각자의 축제를 조직하여 즐기는 역할을 한다. 언어와 출신지를 토대로 구성된 대표적인 인도인 조직들에는 연합인도인협회(United Indian Association), 호주인도인협회연합(Federation of Australian Indian Association), 뉴사우스웨일스벵골협회(Bengali Association of New South Wales), 시드니말라티연합회(Marathi Association Sydney Inc), 시드니칸나다협회(Sydney Kannada Sangha), 시드니타밀만람(Sydney Tamil Manram Inc), 시드니텔루구협회(Telugu Association of Sydney) 등 매우 다양하다. 호주 통계청(ABS)에 따르면 2018년 6월 현재 호주에 59만 2000여 명의 인도인이 살고 있다. 이는 2016년 45만 5389명에 비해 30% 나 증가한 수치이다. 2017년 11월 7만 명에 가까운 학생들이 호주 대학에서 공부하고 있다(Acharya, 2019).

한편 1800년대 후반과 1900년대 초반에 인도인 다수는 뉴질랜드로 직접 갔지만, 일부는 피지 등 다른 영국 식민지를 통해 이주했다. 비유럽 이민자를 제한하는 뉴질랜드의 공식 이민정책으로 인해 인도인이 1920년대에 뉴질랜드로 이주하는 일은 어려웠다. 당시 인도인들은 거의 남성들이었다. 초기 인도 이민자들 대부분은 뉴질랜드에 머무르려고 하지 않고 돈을 벌어 귀국하기를 원했다. 이 시기에 인도인을 비롯한 아시아 이민자들에 대한 편견과 두려움이 컸는데, 뉴질랜드를 백인의 국가로 유지하고자 하는 강력한 기류가 있었다.

인도 이민자들은 당시 차별에 직면하였지만, 점차 정착에 대한 의지가 높아지면서 1926년에 ‘뉴질랜드 인도인 중앙협회’를 설립했다. 1920년에 ‘허가제’가 도입된 이후 인도인 이민자 수도 점차 줄었다. 뉴질랜드 이주 심사 당국이 기술과 자격 요건의 중요성을 강조하는 정책을 도입함에

따라 1971년에 인도인은 7807명, 1991년에 3만 609명, 1996년에 4만 2408명으로 점차 증가하는 추세가 발견된다. 1996년의 인도 전체 인구는 인도 출생자 1만 3000명, 피지 쿠데타로 온 약 1만 5000명, 기타 지역의 재이주자 약 2000명, 뉴질랜드 출생자 약 1만 2000명으로 구성된다. 이처럼 뉴질랜드 인도인 사회 내에도 다양성이 존재한다. 1970년대 이전에 온 인도인의 약 90%는 구자라티 힌두이고, 약 10%는 피지계 인도인과 인도 편자브 출신들이었다. 1990년대 중반 이후 매년 2000~3500여 명이 인도로부터 꾸준히 뉴질랜드에 이민 오고 있는데, 이들의 대부분은 전문가 집단이다(Statistics New Zealand, 1999).

뉴질랜드의 이민 흐름에 큰 변화를 가져온 것은 피지의 쿠데타를 피해 이주한 인도인들의 유입이었다. 1987년 피지 쿠데타 이전에도 1960~80년대 초 사이에 일부 피지계 인도인이 잠정적 체류자 신분으로 온 노동자들은 있었다. 이 기간에 중동에 수출할 ‘할랄 미트’ 양고기를 생산하는 뉴질랜드 육류산업에 종사하기 위해 주로 피지계 인도인 무슬림들이 입국하였다. 이러한 할랄 고기 도축 종사자들은 1985년에 143명 거주하였는데, 이들의 일부가 영주권을 획득한 후 가족들의 추가적인 이민을 가능하게 하였다. 1987년 피지의 군사 쿠데타 발발로 피지의 인도인들이 뉴질랜드를 포함한 소위 환태평양 국가 일대로 재이주를 시작하였다. 이로 인해 피지의 일부 인도인들은 가족들의 뉴질랜드와 호주 분산을 경험하였다. 뉴질랜드와 호주 양국 국민은자유로운 이주와 영주를 할 수 있었는데, 이 때문에 뉴질랜드에 사는 가장 많은 인도인은 피지 출신이다. 2018년 12월 현재 뉴질랜드에는 인도인이 약 20만 명이 거주하고 있다.

5) 걸프 국가의 인도인

걸프 지역의 국가로 인도인이 대규모로 이주한 것은 1973년 석유 붐이 일어나 중동 지역에 인력이 부족하게 되자 이 지역 국가들로 인도인 노동자들이 이주한 최근의 일이다. 인도인의 중동 이주는 1970년대 중반부터 시작하여 1980년대 초반에 최고조에 달했다. 이 시기의 노동자 이주는 원유 가격 폭등과 노동력이 부족한 석유수출국기구(OPEC) 국가의 경제 부흥과 밀접한 관련이 있다. 인도 이주노동자 대부분은 비숙련공, 반숙련공 혹은 숙련공 범주에 속하는 육체노동자였으며 단기 체류자였다. 2018년 현재 걸프 국가에만 약 850만 명 정도의 인도인이 거주하고 있는데, 아랍에미리트에 약 310만 명, 사우디아라비아에 약 280만 명, 쿠웨이트에 약 92만 명, 카타르에 약 70만 명, 오만에 약 68만 명, 바레인에 약 32만 명 등이 있는 것으로 알려져 있다(Ministry of External Affairs, 2018).

걸프 경제가 수십 년 동안 기하급수적으로 팽창함에 따라 인도인 이주자의 수도 꾸준히 증가했다. 이들 걸프 국가는 저숙련 일자리를 받아들일 수 있는 인도와 다른 남아시아 국가들에서 이런 노동자를 채용하는 데에 관심이 있었다. 이들 노동자는 정치적 권리를 요구하지 않았고, 걸프 국가의 정치적, 문화적 영역에 개입해 방해하지 않았다. 걸프 국가 정권들은 숙련 또는 비숙련 노동자들이 자국의 건설과 석유산업 및 기타 경제 영역의 필수 노동력이 되기를 바라 왔다.

걸프 국가에 있는 총 2800만 명의 외국인 노동자 중 약 60%에 해당하는 1690만 명이 남아시아 출신으로 구성되어 있는데, 이들 중 31.5 %가 인도 출신으로 가장 다수집단에 해당한다. 구체적으로 인도 노동자는 2011년 쿠웨이트에서 발급한 체류 비자의 가장 높은 부분을 차지하고 있

다. 오만의 민간 부문 외국인 인력의 거의 50%가 인도인이며, 아랍에미리트 이민자 가운데서도 인도인이 가장 다수집단이었다(UNe, 2018).

중동에 진출한 인도 노동자의 경우 1993년에는 전체 이주자의 40~50%가 무슬림 인구였고, 높은 교육 수준을 유지하면서 경제발전 의욕이 높은 케랄라(Kerala) 출신이었는데, 2010년대 초부터 이러한 경향에 변화가 있었다. 최근 우타르프라데시와 비하르가 주도적 지위로 부상했다. 2012년에 우타르프라데시가 26%를 차지하고, 다음으로 케랄라가 13.4%를 걸프 지역 전체 인도인 이주자에서 차지하고 있다. 이러한 추세는 2016년에 다른 모습을 보이는데, 우타르프라데시가 약 28%를, 다음으로 비하르가 약 14.8%를 차지하는 것으로 변화하였다. 인도에서 걸프 국가로의 노동 이동 추세는 케랄라, 텔랑가나 및 타밀나두와 같은 남부 주에서 우타르프라데시와 비하르와 같은 주들로 옮겨 가는 모습을 보이고 있다.

인도인이 걸프 국가로 이주하는 데에서는 공통적인 사회·문화적 양상이 발견된다. 우선 모든 인도인 이주노동자의 3분의 2는 남성들이다. 이들의 과반수가 생산 및 노동 직종 또는 서비스 부문의 저숙련 직종에 종사한다. 다음으로 인도인 여성 이주자 대다수는 서비스업에 집중되어 있으며, 그 밖에 간호사, 접수 및 접대 관련 직종에서 일한다. 대다수 인도인은 사설 인력 송출 회사를 통해 걸프 국가로 이주한다. 이들 회사는 대부분 이주를 원하는 인도인에게 불리한 경비 지출 조건을 부과해 인도인 노동자들은 중동 현지에서 약 2년간 일해 이주 비용을 갚아야 하는 경우도 드물지 않다(Singh and Arimbra, 2019).

걸프 지역에서 인도 노동자의 권리를 보호하기 위해 인도 정부와 걸프 국가 간에 여러 양해각서(MOU)가 체결되었음에도 이주노동자들의 인권 침해는 여전히 발생하고 있다. 인도인 이주노동자의 임금은 현지인보

다 매우 낮아 현지인의 4분의 1을 받고 근무하고, 사회 안전 보장을 받지도 못한 처지에서 낮은 임금으로 초과노동 등을 감수해야 한다. 노동자는 현지에서 가족을 동반할 수 없고, 작업 캠프라 불리는 집단 기숙사에 머무는 등 열악한 환경에서 현지 체류 기간에 사회·문화적 활동을 거의 할 수 없을 뿐 아니라 종교 활동 역시 매우 제한을 받을 수밖에 없다. 힌두사원, 시크 구르드와라 등이 있음에도 이슬람교가 아닌 종교 활동은 조용히 이루어져야 하며, 종교 서적이거나 신상 같은 것을 소지하는 것도 금지된다.

인도인 노동자 가운데 가장 열악한 처지에 놓여 있는 사람들은 개인 집가정부로 취업해 온 여성들이다. 이들은 흔히 초과노동, 낮은 임금, 성 착취, 강간, 고문 등에 노출되어 있으며, 많은 범죄와 끔찍한 사고의 피해자가 될 가능성이 있다. 인도 이주자의 열악한 근무 환경은 걸프 지역 국가들과 인도 간의 정치·경제적 관계가 불균등하기 때문에 인도 정부 측의 개선 요청이 쉽지 않기 때문에 지속되고 있다.

중동 지역은 인도와 지리적으로 가까워서 이주노동자와 인도 모국의 교류가 많고, 이에 따른 경제적 효과도 매우 크다. 특히 인도 이주민들이 모국에 보내는 송금과 투자는 인도 경제에 지대한 영향을 끼치고 있다. 중동에 이주한 인도인들은 자신의 수입을 정기적으로 본국으로 송금하는데, 최대 송금 수령 국가인 인도의 2018년 송금 총액 790억 달러 가운데, 사우디아라비아 112억 달러, 쿠웨이트 46억 달러, 카타르 41억 달러, 오만 33억 달러, 아랍에미리트 138억 달러이다. 걸프 국가의 송금이 전체 송금액에서 차지하는 비율이 매우 높음을 알 수 있게 한다. 이러한 송금은 외환 수입, 국가의 GDP 증가 및 이주자 가족의 생활수준을 개선하는 데에 크게 이바지하였다(Singh and Arimbra, 2019).

3. 인도 정부의 해외 인도인 정책의 흐름과 성격

가. 인도 정부의 디아스포라 정책의 변화 과정

1) 독립 이전(1947년 이전)

이 시기는 구디아스포라에 해당하는 재외인도동포(PIO)가 모국 인도와 인도의 독립운동에 깊게 관여되었다는 점이 특징적이다. 대부분 해외 지역으로 계약노동을 떠나거나 이들을 대상으로 하는 상업에 종사한 인도인이었지만, 당시 인도 독립을 열망하는 일부 독립지사들도 해외 인도인의 일부를 구성하였다. 당시 영국 식민 당국은 인도인의 계약노동제에 따른 해외 플랜테이션 노동 이주를 공식적으로 지지함으로써 이 제도가 1834~1920년까지 지속하게 하였다. 식민 당국은 인도 이주노동자의 보호자를 자처하여 그들의 복지에 관심이 있다고 선언하였으나 실제적 관심은 거의 없었다.

20세기 초에는 인도 독립을 주장하는 인도인 집회에서 체류 현지 인도인 계약노동자의 비참한 상황에 대해 영국과 여타 유럽 식민 당국을 비판하는 목소리가 높아졌다. 비판의 주요 요지는 인도인 노동자의 모집에서 강제성과 사기성이 있었으며, 인도인 이주노동자들이 배정된 식민지에서 거의 노예와 다름없는 비인간적 대우를 받고 있다는 것이었다. 영국 식민 당국의 시정 조치 요구로, 해당 식민 당국의 인도인 이주자에 대한 차별과 착취를 조사하기 위한 위원회를 구성했으나 실효성은 거의 없었다. 인도인 정착민의 차별 등을 조사할 공식 관리를 현지에 파견하겠다는 인도 당국의 요구에 영국 식민 당국은 거의 반응을 보이지 않았다(Ghai and Ghai, 1970). 기본적으로 영국 식민 당국은 인도인이 이미 정착지 식민

지역의 시민이 되었기 때문에 계약 종료 후에 현지에 정착할 것을 강하게 권장했다.

인도국민회의(Indian National Congress)의 연례회의는 인도가 독립하지 않는 한 해외 정착지의 인도인 이주자의 어려움은 해결될 수 없음을 주장하며 인도 독립의 열망을 표출했다. 마하트마 간디(Mahatma Gandhi)와 수바스 찬드라 보스(Subhas Chandra Bose)로 대표되는 독립운동 지도자들은 해외 인도인을 여전히 인도의 국민에 소속되는 구성원으로 간주했다. 계약노동제에 대한 해외 정착지에서의 반대 투쟁은 인도국민회의 연례회의 결의를 통해 독립운동의 일부분으로 간주되었다. 해외에 머물던 일부 지식인과 이주노동자들로 구성된 해외 인도인은 1913년 인도 독립을 지향하는 ‘가다르당(Ghadar Party)’을 샌프란시스코에서 조직해 해외 멀리서도 ‘인도국민군(Indian National Army)’에 적극적으로 참여함으로써 인도 독립운동에 참여했다. 이들은 인도가 독립되어야만 자신들의 거주 지역에서 자신들의 삶이 개선될 수 있을 것이라는 확신을 지니고 있었다(Tinker, 1993).

사실 인도 독립 이전의 해외 인도인은 대부분 인도 독립을 위해 중요한 임무를 수행하기를 희망했던 것 같다. 제2차 세계대전 직전에 인도 정부는 민족주의적 정책을 유지하면서 해외 인도인도 인도 독립을 위한 민족주의 독립운동의 일부분으로 포함하고자 했던 것 같다. 이러한 목적으로 인도 정부는 현지의 인도인 이민자의 열악한 생활조건을 조사하고, 차별에 대한 시정 요구를 목적으로 인도국민회의 대표들을 1923년에 말라야, 실론, 케냐에, 그리고 1934년에는 잔지바르에 파견한 바 있다(Lall, 2001). 독립 이전까지 간디와 네루(Jawaharlal Nehru) 등 정치적 지도자들은 영국 식민 시기 동안에는 인도 독립 투쟁을 위해 해외 인도인과 의기투합하였다. 이들이 인도인이 거주하던 말라야나 남아프리카 등을

직접 방문하여 인도 모국과 해외 인도인 간의 공생적 관계를 강조했기 때문이다.

독립과 함께 인도 정부는 인도인이 정착한 다양한 지역들에 대해 인도 정부의 태도를 결정할 필요가 있었다. 이는 인도와 식민 정부였던 영국과의 관계, 영연방 일원으로 남는 문제, 영연방 국가에 체류하는 해외 인도인 등에 관한 미래가 달린 문제였기 때문이었다. 인도가 해외 인도인이 머무는 곳의 인종적 차별에 대한 투쟁을 위해 영연방에 남아 있지 않아야 한다는 주장을 둘러싸고 인도 국내에서도 논박이 있었다. 그러나 마침내 인도가 영연방에 참여하기로 함에 따라 인도와 영국 간의 관계가 개선되고 인도는 암묵적으로 영국을 동맹으로 수용하였다(Rajan, 1976).

인도에서는 영국 제국주의가 종말을 맞이했으나, 해외 인도인이 머무는 아프리카의 케냐와 우간다, 남태평양 피지에는 영국의 제국주의가 지속되고 있었다. 사실 독립과 함께 세워진 인도 정부는 아프리카를 비롯한 다른 모든 국가의 독립을 소망하고, 독립을 위한 투쟁에 일종의 의무감을 느끼고 있었다. 독립 이후 네루 총리로 대표되는 인도 정부가 아프리카와 피지 등 해외 인도인에 대해 거리를 두고 무관심했다는 평가는 여전히 영국 제국주의 통치하에 있는 아프리카의 독립과 독립을 위한 투쟁을 지지했던 네루의 정치적 태도에서 비롯된 것으로 해석되었다.

2) ‘선의의 방관’ 시기(독립 시기~1980년대 중반)

독립 이후 초대 총리 네루의 국가 건설을 위한 생각에는 해외 인도인은 포함되지 않았다. 이는 아프리카와 아시아의 협력과 비동맹정책의 틀 안에서 해외 인도인을 바라보았기 때문이었다. 네루는 카리브해 연안, 피지, 동남아시아, 아프리카 등 해외에 거주하는 인도인들을 모국 인도로

귀환시키는 문제에 대해 특별한 노력을 하지 않았다. 오히려 그는 해외 인도인들이 현지에 정착해 해당 국가의 선량한 시민이 되기를 권유하였다. 네루는 해외 인도인의 정체성은 각자 체류하는 국가라는 영토 내에서 비로소 발현된다는 믿음을 지녔다. 그의 이러한 믿음은 해외 인도인의 정체성이 ‘아프리카와 아시아 간의 민족주의(Afro-Asian Nationalism)’라는 광범위한 범주에서 소멸할 것이라는 애매한 희망에 근거하고 있었다(Khilnani, 1997, p. 167).

네루의 인도 정부가 해외 인도인을 향해 거주하고 있는 국가 발전을 위해 노력하라는 권유의 배경에는 인도인 거주 국가의 국가적 주권을 존중하고, 우호적인 국제 관계를 유지함으로써 타 국가의 내정에 간섭지 않으려는 네루의 비동맹정책 추구라는 외교적 태도가 자리하고 있었다. 네루 총리는 해외로 자신의 운명을 개척하기 위해 나간 인도인들은 현지에 통합되어 그들의 독립 쟁취 투쟁에 협력해야 한다고 생각했다. 그는 인도인이 현지에서 대체로 경제적으로 성공한 집단에 속하니, 이제 현지민의 독립을 쟁취하는 정치적 행동에 협력하는 것이 도의라고 강조했다. 이러한 그의 주장은 버마와 실론 및 말레이시아처럼 독립한 국가들보다는 여전히 영국 제국주의하에 있는 아프리카 국가들의 인도인을 향한 메시지였다. 이러한 점은 네루가 당시 인도 하원에서 행한 다음의 연설문에서도 분명히 드러난다(Tinker, 1976, p. 93).

“해외로 나간 인도인이 과연 인도 국민인가? 이들이 인도 국민이 아니라면 문화적으로나 인도주의적으로 우리가 관심을 가질 수는 있어도 정치적으로는 관심을 가질 수 없다. 모리셔스와 피지 인도의 경우 그들이 인도 국적을 유지하길 원하겠는가, 아니면 피지나 모리셔스 국적 소지를 원하겠는가? 같은 질문은 실론이나 버

마의 인도인에게도 마찬가지이다. 해외 인도인은 자신들이 머문 곳에 적응하여 원주민의 일부가 되어 현지의 문제들을 해결하는데에 협력해야 한다.”

독립 이후 인도 정부의 해외 인도인에 대한 정책적 기조는 “해외 인도인은 현지의 시민권을 받아 모국의 동료들과는 별도의 더 나은 운명을 개척해야 한다. 인도를 조속히 잊고 주재국에 통합되도록 노력하여 주재국의 발전에 노력해야 한다.”라는 네루의 주장에 전적으로 영향을 받았다(Kudaisyu, 2007:84). 이러한 기조에 따라 네루는 당시 남아프리카의 인도인들에게 현지 원주민 흑인들과 함께 유색인종에 대해 차별하는 아파르트헤이트(Apartheid) 백인 정권을 타도하는 일에 노력할 것을 강조했다. 네루에게는 당시 제국주의 통치하에서 인종차별이 여전한 아프리카에서 인도인이 아프리카 원주민을 통제하는 일부분으로 비쳤기 때문이었다. 네루는 경제적으로 현지에서 성공한 인도인들이 아프리카인과 통합되지 않고 별개로 구분해 살면서 그들의 독립 투쟁에 관심을 보이지 않을뿐더러 오히려 백인 지배자와 친밀한 관계에 놓여 있었다고 생각했다.

해외 인도인에게 무관심하게 보인 당시 인도 정부의 해외 인도인 정책의 배경에는 인도 정부가 해외 인도인의 보호자로 자처하거나, 인도인의 귀환을 고무하는 주체로 비치지 않으려 했고, 또한 현지의 인도인이 주재국에 대한 충성심을 의심받는 일이 발생하지 않으려는 의도가 숨었다고 주장도 있다(Gangopadhyay, 2005, p. 97). 네루 정부의 해외 인도인에 대한 ‘선의의 방관적(benign neglect)’ 태도에도 불구하고 현지 정착 인도인의 모국 귀환 시도가 있었다. 예컨대 1947년에 자메이카의 인도인들이 인도 귀환 목적의 시위를 조직했으나 무산되었으며, 1948년에 트리니다드의 인도인이 인도 정부가 자신들의 귀환에 동의하지 않으면 집단

자살하겠다는 으름장을 놓고 일부가 귀환했으나 대부분 되돌아갔다 (Parekh, 1993, pp. 8-9).

독립 직후 네루가 이끈 인도 정부의 해외 인도인에 대한 정책은 당시 그의 외교정책 기조로부터 나온 것이었다. 제국주의와 인종차별 종식을 가장 중요한 외교정책의 목표로 삼은 네루는 해외 인도인이 주재국에 통합되어 주재국의 독립을 위한 투쟁에 참여해야 한다고 주장했다 (Dickinson and Bailey, 2007, pp. 757-774). 이는 당시 그가 주도적으로 이끌었던 ‘비동맹운동(Non-Aligned Movement)’에 아프리카와 아시아 국가들이 중요 지지기반이었기 때문이었다.

동아프리카 국가들이 영국으로부터 독립을 쟁취하기 시작한 1960년대 초에 아프리카 현지에서 발생한 아프리카인에 의한 인도인 추방과 핍박과 같은 인권 침해에 인도 정부가 직접적 개입을 자제하여 네루의 외교정책 노선은 지켜졌으나, 이에 따른 해외 인도인들의 인도 정부에 대한 원망은 매우 깊어졌다. 1963년 영국으로부터 독립한 케냐는 케냐타(J. Kenyatta) 대통령이 추진한 ‘경제의 케냐화(Kenyanisation of economy)’에 따라 케냐에 있는 인도 상인들은 외국인 등록을 해야 하였으며, 제한된 구역에서 제한된 물품만을 팔 수 있었다. 이것은 케냐가 독립운동을 하고 있던 당시 인도 상인들이 보여 줬던 모호한 태도에 대한 앙갚음으로 해석되었다. 케냐의 민족지도자이며 국부였던 초대 대통령 케냐타와 아프리카 정치지도자를 지지하기 위해 당시 인도 정부는 아프리카 현지의 인도인들이 외치는 구원의 목소리에 귀를 닫았다. 급격한 사회적 지위의 하락을 두려워하고 애매한 정체성을 지닌 채 현지 사회에서 격리되어 폐쇄된 공동체를 이루고 살던 인도인은 케냐의 민족주의 바람을 피해 결국 영국행을 선택했다. 이들은 빈곤과 실업이 만연한 인도로 귀환할 생각이 없었던 사람들이었다.

인도 정부의 관점이 아니라 당시 당사자였던 해외 인도인 관점에서 인도 정부의 정책을 바라본다면 다른 이야기가 전개될 수도 있을 것이다. 인도 독립운동 당시 모국이 독립되면 자신들이 거주하는 곳에서 당하는 다양한 차별과 불이익을 개선하는 일에 목소리를 높여 줄 것이라 기대한 해외 인도인은 네루 정부의 일련의 태도에 충격을 받았다. 당시 비록 인도인이 주재국에서 경제적으로 원주민보다 성공했다 치더라도 거주지의 인종차별 정책이나 국가 압제의 희생양에서 벗어날 수 있었던 것은 아니었다. 인도인들은 현지인과 통합하는 대신 자신들의 압제에 대항하기 위해 노력했다. 특히 종교, 카스트, 인도 내 출신 지역 등의 차이로 인해 내부적 결속력이 약했던 인도인 사회는 현지에서 자신들의 발전을 어느 정도 성취하는 것이 우선적인 목표였다. 이런 목표가 달성된 후에서야 아프리카인과 함께 백인 압제에 대항하는 대열에 합류하려 했지만, 이들은 결국 현지 국가의 독립 이후 현지인들의 차별과 압제의 주요 대상으로 전락하게 되었다(Twaddle, 1975).

남아프리카 아파르트헤이트 정권을 압박하기 위해 인도 정부가 정치와 경제를 포함한 모든 영역에서 남아프리카와의 교류를 단절하였지만, 이는 현지의 인도인들이 모국 인도뿐만 아니라 남아프리카 주변국의 인도인들로부터 고립되는 어려운 상황을 불러왔다(Landy and Mainet-Valleix, pp. 203-215). 네루 정부의 해외 인도인에 대한 정책이 그의 확고한 정치·외교적 믿음에서 관철되었으나, 해외 인도인에 대한 소극적인 태도는 해외 인도인과 모국 간의 관계를 소원하게 만들어 해외 인도인의 모국에 대한 기여의 기회를 놓쳤다는 평가가 일반적이다(Lall, 2001).

인도 정부의 해외 인도에 대한 정책 기초에는 약간의 변화가 있었지만, 인도 독립 이후부터 약 40년이 되는 1980년대 중반까지 일관되게 지속되었다. 네루 총리의 뒤를 이은 인도국민회의 출신 인디라 간디(Indira

Gandhi) 정부(1966~1977년/1980~1984년)와 라지브 간디(Rajiv Gandhi) 정부(1984~1989년)까지 해외 인도인에 대한 정책에 작은 변화가 있었지만, 네루의 외교 노선인 해외 인도인 사안들에 대한 소극적 개입의 태도에는 큰 변화가 없었다.

해외 인도인에 대한 소극적 개입의 태도는 인디라 간디 정부 시절인 1971년의 아프리카 우간다 사태에서 분명하게 드러났다. 쿠데타로 정권을 잡은 우간다의 이디 아민(Idi Amin)은 우간다 민족주의를 고취하기 위해 우간다 경제를 우간다인에게 돌려주는 정책을 펼쳤다. 이 과정에서 최대 희생자는 당시 우간다 시장경제를 장악하고 있던 인도 상인들이었다. 이디 아민은 국유화 정책을 전개하였으며, 그간 원주민의 원망을 받던 인도인의 경제권을 몰수할 계획에 착수했다. 아민은 당시 약 8만 명에 달하던 인도 상인들을 태업과 부패의 표상을 낙인찍고 이들을 추방하는 정책도 입법화시켰다. 우간다 국적을 갖지 않은 인도인들에게 90일의 시간을 주고 1972년 8월 11일까지 떠나라는 최후통첩을 하였다. 우간다 정부가 우간다 국적자 인도인까지도 추방 대상에 넣은 것은 인도인에 대한 철저한 적대감을 나타내고 있음을 알 수 있었다. 당시 인도 정부는 우간다 사태에 우려를 표명하는 정도의 소극적 대응을 함으로써 해외 인도인으로부터 커다란 원망을 샀다(Mamdani, 1975).

3) ‘수동적 개입’ 시기(1980년대 후반~1990년대 말)

인디라 간디 정부(1966~1977년)에서도 네루의 정책이 이어져 해외 인도인을 단순히 외국인으로 취급함으로써 모국 인도에서 자산을 구매하거나 투자를 할 수 있는 권리를 인정하지 않는 등 해외 인도인과 일정 거리를 두는 것은 여전했다. 그러나 인디라 간디의 뒤를 이은 자나타당

(Janata Party) 정부(1977~1979년)는 그간의 해외 인도인에 대한 정책에 대해 다시 논의해 봐야 한다는 생각을 하고 있었다. 자나타 정부는 해외 인도인이 외국 국적자(PIO)일 경우 모국 인도 귀환을 허가할 수 있게 해외 인도인 입국법에 변화를 가져왔다. 또한 인도 정부 차원에서 해외 인도인에 관한 학술 세미나도 지원하고, 인도문화관계위원회(ICCR)가 해외 인도인 문제에 관심을 두도록 하였다. 자나타 정부의 정책은 인도의 이해관계를 중시하면서도 해외 인도인에 관해 합당한 관심을 표현하고자 하는 방향으로 정부 정책을 변화시켰다(Dutt, 1984).

인도 정부가 1970년대 중반부터 걸프 국가에 나간 단순노동자 재외인도인(NRIs)의 오일달러의 중요성을 인식하기 시작하면서 해외 인도인에 대한 기존 정책에 일정 변화가 감지되기 시작한 것은 라지브 간디(Rajiv Gandhi) 정부(1984~1989년) 이후부터이다. 이러한 태도의 변화가 나타난 명백한 증거는 1987년부터 시작된 남태평양 피지의 원주민 군부의 쿠데타로 피지 내 인도인이 핍박을 당하자 피지 사태에 대해 다소 강한 비판적 논평을 내는 외교적 행동을 취한 인도 정부의 태도였다.

남태평양 피지의 인도인들은 인도와 구체적이고 실제적인 상호 교류를 하지 않고, 단지 자신들의 문화와 조상이 인도에서 왔다는 정도로만 인도와의 관련성을 지니고 있었다. 1970년 피지 독립 이래 ‘피지동맹당(Fiji Alliance Party)’을 중심으로 한 피지 원주민이 17년 동안 집권했다. 그러나 1987년의 선거에서 인종과 무관하게 노동자들로부터 전폭적으로 지지를 받았던 ‘피지노동당(Fiji Labour Party)’과 인도계 ‘국민연합당(National Federation Party)’의 연합전선이 집권당인 동맹당에 최초로 승리하였다. 피지 원주민 바반드라(Bavandra)가 총리가 되고, 인도계 피지인의 많은 수가 내각의 각료로 입각할 수 있었다. 그러나 1987년 5월 원주민 출신 대령 람부카가 새로 탄생한 정권을 전복하는 쿠데타를 전개

했다. 이 과정에서 피지 원주민의 인도인에 대한 폭력, 방화, 강간 등이 자행되었으며, 모든 면에서 인도인을 불리하게 하는 법령들이 1990년 헌법 개정을 통해 이루어졌다(김경학, 2003).

피지에서 전개된 원주민의 인도인에 대한 심각한 폭력에 대해 인도 정부는 피지의 바반드라 정부가 복귀될 수 있도록 영연방 국가들에 피지에 대한 경제 제재를 가하라는 요청을 하였다. 라지브 간디 정부는 유엔 총회에서 피지의 민주주의가 회복되어야 함을 간접적 표현 방식으로 강조했다. 이뿐 아니라 피지 인도인에 대한 직접적인 언급은 자제했다. 이러한 소극적 태도에 당시 야당이었던 ‘인도국민당(BJP: Bharatiya Janata Party)’의 바지파이(Vajpayee, A. B.) 당수는 인도 정부가 피지 인도인의 생명과 재산을 보호하고 이들이 피지에서 강제 추방되지 않게 즉각적인 조치를 할 것을 강하게 요구하였다. 이러한 야당의 강한 요구에 라지브 정부는 피지와 무역과 기술 협력 유보 등의 조치에 대한 발표를 1987년 10월에 했으나, 사실 두 나라 간 무역이나 외교 관계가 당시 거의 없었기 때문에 이러한 조치는 상징적인 몸짓에 지나지 않았다.

지난 인디라 간디 정부의 아프리카 우간다 사태와 비교해 라지브 정부는 피지의 인도 공사관을 철수시키고 피지에 영향력을 행사할 수 있는 남태평양 주요 국가, 즉 호주를 상대로 피지 군부 쿠데타의 부당성을 역설하여 피지를 영연방에서 제외하기 위한 외교적 노력을 하는 등 상당히 적극적인 정치적 행보를 보였다. 라지브 간디 정부의 말기인 1989년까지 인도 정부가 다양한 외교의 장에서 피지 인도인의 인권 침해 등에 대한 우려를 표명했지만, 피지 내에서 인도인을 보호하고 지원하기 위해 피지 내정간섭을 하는 등 실제적인 일은 수행된 바 없었다. 이러한 인도 정부의 정치적 행위는 피지 내 정치적 구도에 변화를 주지 못했고, 현지 인도인에게 직접적인 도움을 주지도 못했다(Lall, 2001). 피지 사태를 대하는

인도 정부의 태도에는 해외 인도인과의 정서적, 문화적 관계는 유지하나 정치적 사안에 대해서는 직접 개입하지 않는다는 네루 시기부터 유지했던 정책적 기조와 맥을 같이하였다. 다만 우간다 사례와 달리 라지브 간디 정부는 피지 사태에 대해 예전에 비해 다소 적극적인 태도를 보였다. 이러한 태도는 1970년대 이래 걸프 지역 국가들로 노동자가 대규모로 이주해 있는 상황이어서 해외 인도인에 대한 일반인의 관심이 높아졌고, 인도 정부도 해외 인도인이 모국의 경제 발전에 기여할 가능성을 인식한 점과도 무관하지 않았다.

1970년대 말~1980년대 말 인도 정부가 해외 인도인을 재발견하기 시작한 것은 서구로 이주하는 자발적 성격의 부유한 인도인이 늘고 있는 점과 걸프 국가에서 이주노동을 하는 대규모 인도인들로부터 유입되는 엄청난 송금 액수에 주목하면서부터였다. 당시에든 계약노동제로 동남아, 카리브해 연안, 아프리카 및 피지 등으로 이주한 재외인도동포(PIO)에 대해 인도 정부는 여전히 거리를 두었으나, 걸프 지역 국가의 이주노동자와 북미, 영국 등의 고급인력(brain) 인도인에 대해서는 여러 법안과 프로그램을 만들어 소극적으로나마 이들에게 관심을 두게 되었다. 이는 인도 정부가 걸프 지역에서 유입되는 오일달러와 북미와 유럽에서 성공한 전문가의 중요성을 경제적 관점에서 그제야 ‘눈을 뜨기’ 시작했기 때문이었다.

1970년대 중반부터 걸프 지역으로 대규모 이주노동자를 보내기 시작했는데, 1976년 4000명에서 1981년에는 22만 4000명을 보냈다(Weiner, 1982). 그러나 1970~80년대에 걸쳐 걸프 지역에서 유입된 이주노동자의 막대한 송금은 가족에게 전달되기 때문에 송금이 대부분 일상적인 소비로 그치고 국가적 투자와는 거의 무관했다. 한편 걸프 지역으로 대규모 이주노동자를 송출하는 일은 국가적 책임이 따르는 문제였다. 이 때문에

인도 정부는 걸프 지역으로 떠나는 자국민의 복지와 송금과 같은 경제 문제에 대해 걸프 지역의 해당 국가와 협상과 타협을 하고 문제를 제기할 수밖에 없었다.

인도 정부는 걸프 지역 국가들과 현지의 인도 국적자의 이해를 보호하려는 노동협약을 마련해 자국의 노동자가 관련된 문제에 대해서는 외교적으로 대응하기 시작했다. 예컨대 1980년 아랍에미리트와 쿠웨이트 정부가 체류 기간 만기를 넘긴 인도인 노동자를 강제 추방한다고 발표했을 때, 인도 정부는 협상 대표를 두 나라에 보내 자국 노동자에 대한 강제 추방의 속도를 조절해 달라고 요청하였다. 당시 걸프 지역으로 가장 많은 이주노동자를 송출한 인도 케랄라주가 갑작스럽게 경제적 상황이 악화하는 것을 방지하기 위해서였다. 또한 1983년에 인도 정부는 걸프 지역으로 노동을 하러 가는 인력에 대한 착취를 금하기 위해 인력 송출 업체에 반드시 등록하도록 하는 이민법안(emigration law)을 통과시켰다. 걸프 전쟁 기간에는 인도 정부가 외무부 산하 ‘해외인도인담당국(Overseas Indians Divisions)’의 지원으로 쿠웨이트로부터 15만 명의 인도인을 철수시킨 바 있으며, 걸프전쟁으로 손실을 보았던 상업지구와 인도 시민의 보상을 위해 노력하였다.

한편 전국에서 수재를 선발해 이들의 교육에 엄청난 재원을 투자했으나, 1970~80년대 대학 졸업 후 서구로 이주하여 현지에서 전문적인 고등교육을 받고 귀국하지 않음으로써 인재유출(brain drain)이란 엄청난 국부의 손실이 있었다. 1970~80년대 해외 인재를 본국으로 귀국시키기 위한 인도 정부 차원의 노력에는 ‘과학자 풀 제도(scheme of scientist pool)’에 따라 해외 과학·기술자를 국내에 단기 채용할 수 있는 규정, 귀환 과학자가 필요로 하는 장비 수입을 편리하게 할 수 있는 기관 설치, 귀환 과학자를 위해 신속한 해외 통관을 지원하는 산업부 내 특별청 설치,

신분야 과학 연구를 할 수 있는 프로그램 개시, 해외 저명한 인도 전문가를 초빙해 인도의 과학기술 유망 분야에 대한 개발 지원 등이 있었다. 이러한 일련의 조치는 과학자 등을 귀환시키는 데에 비효율적이었다. 인도 정부는 자국의 경제발전을 위해 해외 인도인의 모국에 관한 관심을 효율적으로 유인하는 데에 적극적이지 않았다. 다시 말해 1980년대 말부터 시작된 인도 경제 위기가 닥치기 이전까지 인도 정부의 해외 인도인에 대한 태도는 소극적으로 마지못해 개입하는 정도였다고 평가할 수 있다.

4) ‘적극적 개입’ 시기(1990년대~현재)

영국 식민제국 시기에 계약노동제로 해외에 이주한 인도인인 재외인도 동포(PIO)와 구분되는 새로운 범주의 인도인은 흔히 재외인도인(NRIs)이라는 공식 이름으로 호명되었다. NRIs는 주로 중동 지역 국가들에서 단기 체류로 이주노동을 하는 비숙련 인도인과 북미, 영국, 호주 등 서구로 나간 의사, 정보기술(IT) 전문가, 과학자, 법률가 등 영구 이주를 목적으로 나갔지만, 인도 시민권을 유지하고 있는 전문직 인도인으로 크게 나뉘었다. NRIs 대부분은 인도의 가족관계를 유지함으로써 인도 모국에 송금하는 인도인들이다.

1980년대 말부터 경제적 위기를 느끼던 인도는 1990년 걸프전쟁 발발로 걸프 지역에서 유입되던 오일달러가 멈추고, 주요 무역 상대국이었던 소련이 붕괴하면서 보유 외환이 급격히 낮아졌다. 보유 외환이 바닥나자 인도 정부는 국제 금융기관으로부터 구제금융을 받을 수밖에 없었다. 걸프 지역 국가들에서 노동하는 비숙련 이주자들이 보내는 송금의 영향력을 인지한 인도 정부는 북미와 유럽 등 서구 선진국에 거주하는 부유한 NRIs로부터 투자를 유치하기 위한 정책적 필요를 느꼈다.

외환위기를 경험한 직후 인도 정부는 NRIs의 모국 투자가 국가 발전에

기여할 수 있음을 국내외적으로 확산시키고, NRIs의 국내 투자를 뒷받침할 수 있는 정책을 포함하는 새로운 디아스포라 정책을 개발했다.

인도 정부와 인도인 디아스포라 간의 관계가 급진적으로 변화하기 시작한 것은 1990년대 들어 인도의 경제 개혁 도입이 계기가 되었다. 나라심하 라오(Narasimha Rao) 정부(1991~1996년)의 재정부 장관이던 만모한 싱(Manmohan Singh)은 외환위기와 구제금융 상황이라는 위기를 극복하고자 즉각적이고 광범위한 개혁을 단행했다. 국외 자본의 인도 국내 시장 진입을 허용했으며, 해외 투자자가 인도 회사의 일정 지분 구매를 가능하게 하였다. 다각적인 경제 회복 노력 가운데는 NRIs에 대한 정책도 포함되었는데, NRIs도 인도 산업 부문 투자가 허용되고 벤처기업을 설립하거나 인도 예금계좌에 외환을 저축할 수 있게 하였다. 또한 도로 건설 등의 인프라 건설을 포함해 주택건설사업과 주택개발사업 등 인도 국내 부동산 개발에 체류 국적과 관계없이 NRIs가 투자할 수 있게 개방하였다. 소규모 산업 등을 포함한 인도 국내 34개의 우선순위 산업에 NRIs가 100% 투자할 수 있게 했다.

‘인도개발채권(Indian Development Bond)’을 발행해 달러와 파운드 채권에 투자할 수 있게 했는데, 이 채권은 5년 만기 뒤에 ‘인도 내국인(resident Indians)’에게 양도 시에 이윤을 감면해 주어 NRIs에게 큰 인기를 끌었다. 또한 NRIs와 정부 부처 간의 상호 협력을 위해 재정부에 NRIs를 위한 수석 위원회를 설치했으며, 고용과 사업 운영을 위해 인도에 귀환하는 PIO 또는 NRIs 지위와는 상관없이 모든 해외 인도인에게 다양한 규정을 통해 면세 혜택을 제공하였다. 인도로 영구 귀환하는 NRIs에게는 계좌 잔액에 제한을 두지 않고 인도 내 은행에 외화 표시 계정을 유지할 수 있게 하였으며, 귀환 NRIs가 최소 6개월 해외에 체류했다는 것만 증명되면 5kg 금을 외환에 따르는 통상 관세만 지급하고 국내로 반

입할 수 있게 했다. 1998년 인도의 핵실험 후 인도에 대한 국제적 제재로 시장이 요동치자 ‘인도회생채권(Resurgent India Bond)’을 발행했으며, ‘인도새천년예금(India Millennium Deposit)’을 만드는 등 인도 정부는 시기별로 다양한 정책을 도입해 NRIs 외환을 유치하는 데 어느 정도 성공한 편이었다(Xavier, 2011, pp. 39-40).

그러나 NRIs의 본국 투자를 유인하는 다양한 프로그램 도입에도 불구하고 자본을 유입하여 산업에 투자하거나 부동산을 사고자 하는 NRIs에게는 자신의 투자에 대한 송금을 불허하는 것이 인도 투자를 주저하게 했다. NRIs 입장에서는 투자를 위해 더 좋은 조건을 인도 정부에서 제시하기를 원했고, 투자에 요구되는 각종 절차 등을 간소화시켜 주기를 바랐다. 특히 180일 이상 인도 국내에 체류하지 못하게 하는 규정으로 투자가 어렵다는 근거로 현지 국적을 취득한 PIO 재외동포는 모국에 투자를 편안하게 할 수 있게 이중시민권을 제공하라는 지속적인 요구를 인도 정부에 하였다.

인도가 경제 개방을 한 이후 NRIs의 투자를 유치하기 위한 여러 제도를 도입했음에도 NRIs의 인도에 대한 직접 투자는 매우 제한적이었다. 이러한 기조는 1990년대 내내 지속됐는데, NRIs의 인도에 대한 투자가 저조한 데는 우선 해외 인도인 중 산업계의 거부에 해당하는 사람이 많지 않으며, 이들 후손의 인도에 관한 관심이 전반적으로 낮았다는 점을 꼽을 수 있다. 또한 서구에 거주하는 인도인 전문직 종사자는 인도에 투자할 만큼의 재력이 없었으며, NRIs의 투자를 유치하기에는 여전히 행정적 절차가 복잡한 것도 한몫하였다. 특히 인도 국내 체류 기간이 매우 단기인데다 복잡한 서류 제출과 절차를 요구하는 관료적 태도와 공무원의 부정부패도 저조한 NRIs의 직접 투자의 원인으로 언급되었다. 정부 정책의 일관성 부족도 투자를 저해하는 요인으로 작용한 것 같다.

인도의 정치를 장악해 온 인도국민회의(INC)에서 힌두 극우 정당으로 알려진 인도국민당(BJP) 바지파이(A. B. Vajpayee) 정권(1998~2004)으로 바뀌면서 해외 인도인에 대한 인도 정부의 태도는 이전보다 훨씬 더 적극적인 태도를 보였다. 인도 정부는 수입 허가 절차, 투자 관련한 많은 부분에서 절차를 대폭 단순화시켰다. 또한 ‘해외투자실행청(Foreign Investment Implementation Authority)’을 산업부 산하에 설치하여 외국인 직접 투자 승인이 조속하게 처리되도록 하였다.

인도국민당(BJP) 정부는 1999년 인도인 디아스포라 가운데 현지국의 시민권을 취득한 PIO를 대상으로 ‘PIO 카드’(재외인도동포 카드) 제도를 도입하였다. PIO 카드 도입은 그간 재외인도인(NRIs)에 비해 상대적으로 PIO에 대해 무관심했던 인도 정부의 태도 변화를 바로 보여 주었다. BJP 정부는 재외인도인(NRIs)을 포함해 전 세계에 흩어져 있는 PIO를 인도라는 거대한 가족의 일부라고 선언한 뒤 NRIs와 PIO가 인도 모국과의 사회·문화적 관계와 경제적 관계를 더욱 공고히 할 수 있게 도입한 것이 PIO 카드 제도라고 설명했다.

인도 정부의 PIO에 대한 카드 발급은 독립 이후 약 45년 동안 정부 정책 기조로 이어져 온 네루 총리의 해외 인도인에 대한 ‘방관적’ 태도와 결별할 것이라는 선언이었다는 점에서 인도 정부 정책 변화의 변곡점으로 간주되었다. 사실 인도국민회의(NCI) 소속 인디라 간디와 라지브 간디 정부가 피지 사태 처리와 걸프 지역 이주노동자를 위한 일련의 조치 등을 통해 해외 인도인에게 관심을 보였지만, 이들 정부가 해외 인도인에 대해 적극적인 정책을 펼쳤다고는 평가되지 않았다.

1999년에 도입된 PIO 카드의 발급 대상은 부모와 조부모의 어느 한 사람이 인도에서 태어난 사람으로 아프가니스탄, 부탄, 중국, 네팔, 파키스탄, 스리랑카 시민이었던 적이 없는 사람, 그리고 이들 조건에 부합한

사람의 배우자였다. PIO 카드는 2002년까지 북미와 유럽, 오세아니아 등 16개국(미국, 캐나다, 영국, 아일랜드 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 핀란드, 그리스, 이스라엘, 호주, 뉴질랜드, 키프로스 공화국)에 거주하는 PIO에게만 발급되었다. 재외동포를 체류 국가의 경제 수준에 따라 차별한다는 비판에 직면한 인도 정부는 2003년에 PIO 카드를 모든 국가의 PIO에게 적용하는 것으로 변경했다. 사실 PIO 카드는 그간 NRIs에게 제공한 권리에 따르는 내용을 담고 있다. 여기에는 180일을 넘지 않는 범위에서 외국인 등록 불필요, 부동산의 매입·보유·양도에 관해 NRIs에 준해 동일한 적용, NRIs의 자녀처럼 PIO 자녀도 인도 국내 교육기관 입학 시 특혜 수혜, NRIs와 마찬가지로 정치적 권리의 배제 등의 내용이 담겨 있었다. PIO 카드는 NRIs에 비해 특혜는 없으며 카드 유효 기간은 만 15년으로 제한된다는 한계가 있었다.

PIO 카드 제정은 외화 유치를 위한 해외 인도인에 대한 인도 정책이 NRIs를 넘어 PIO에까지 확장되는 것으로 풀이될 수도 있었다. 다시 말해 PIO 카드 제정은 부유한 NRIs뿐만 아니라 인도 시민권을 포기하고 현지국, 특히 북미와 유럽 및 호주 등 소위 선진국의 시민권을 취득한 경제력이 있는 PIO 지위의 해외 인도인도 경제 투자의 대상으로 삼겠다는 의지의 표명이었다.

PIO가 PIO 카드 도입을 이해하는 방식은 그간 PIO를 대하는 인도 정부의 태도 사이 관계 파악에 도움이 될 것으로 보인다(Landy et al. 2003). 1970~80년대 우간다와 피지 사태를 통해 PIO는 자신들의 위기에 모국인 인도 정부가 자신들에게 실제적인 도움이 되지 못한다는 것을 직접 경험한 바 있다. 이들이 1989년 미국 뉴욕에서 ‘세계재외인도동포조직(GOPIO: Global Organization of People of Indian Origin)’을 결성했는데, 자신들이 사는 현지 국가 위기에 전 지구적 차원에서 합

게 대응하기 위한 것이었다. GOPIO 구성원은 모국 인도와의 관계 증진보다 해외 여러 국가에 흩어져 있는 PIO 간의 관계 강화에 중요한 의미를 두었다. 1999년 인도 정부가 자신들에게 ‘PIO 카드’라는 ‘당근’을 제시했을 때도 일부 국가의 PIO는 카드 발급을 주저했다. 특히 현지 국가에서 인도인이 소수집단에 해당하거나 민족 간 갈등이 잠재된 남아프리카공화국과 피지의 인도인은 인도 정부의 PIO에 대한 우호적 정책을 수용할 것 인지를 둘러싸고 고민할 수밖에 없었다. 아파르트헤이트 정권의 종식과 함께 남아프리카공화국과 인도의 관계는 복원되었지만, 인도와의 적극적 교류를 놓고 다수집단인 흑인들이 인도인의 국가적 충성심에 의문을 제기할 수도 있었기 때문이었다(김경학, 2017, p. 163).

BJP 정부는 해외 인도인 정책을 적극적으로 다루기 위해 2000년에 외무부 산하에 ‘디아스포라담당국(Diaspora Division in the Ministry of External Affairs)’을 설치했다. 2002년에는 디아스포라의 지위·요구·역할 등에 대한 종합 보고서를 작성하고, 이에 따른 정책 제안을 위해 ‘인도인 디아스포라 고위급 위원회(High Level Committee of the Indian Diaspora)’를 조직하였다. 이 위원회는 2003년에 ‘해외 인도인의 날(PBD: Pravasi Bharatiya Divas)’의 제정을 적극적으로 촉구했다. PBD는 마하트마 간디가 남아프리카에서의 생활을 정리하고, 1915년 인도 해방을 위한 투쟁을 위해 인도로 돌아온 날인 1월 9일을 기념하여 매년 1월 9일에 열렸다. 이 행사는 해외 인도인들의 모국 귀환이나 모국 방문을 상징적으로 의미하였다.

PBD는 해외 인도인 경영자뿐만 아니라 예술과 학문, 문화 등 세계적으로 두각을 나타낸 해외 인도인의 대규모 모임이다.²⁶⁾ PBD는 해외 인도

26) 2003년 뉴델리에서 열린 제1회 대회를 시작으로 2019년 제15회 대회가 ‘새로운 인도의 건설에서 인도인 디아스포라의 역할’이란 주제로 인도 바라나시(Varanasi)에서 개최되었다.

인, 특히 인도 모국에서 벗어난 지 오랜 역사가 되어 모국과의 관계가 소원해진 PIO를 대상으로 ‘근원 찾기(Rooting for the Roots)’와 같은 모국에 대한 향수를 자극하고 이들의 모국에 대한 역할을 강조하는 대회의 대주제를 잡음으로써 해외 인도인에게는 모국의 위대한 문화와 현대 인도의 경제성장을 보여 줄 수 있도록 하였다. 이렇게 함으로써 자신의 뿌리에 대한 자긍심을 갖게 하였다. 더 나아가 PBD에서 행해지는 인도 정치적 리더의 메시지는 모국의 발전을 위해 해외 인도인이 할 수 있는 일, 특히 경제적인 투자를 할 것을 강조하고 있다. PBD 행사에서는 인도인 디아스포라에 관한 학술대회, 해외 인도인 주재국 관련 문화 전시, 인도상공인연합회 주관 경제인 회의, 모국 발전을 위해 공헌한 해외 인도인에 대한 공로상 시상식 등 다채로운 내용의 프로그램이 구성된다.

해외 인도인의 경제적, 사회·문화적 중요성이 주목받으면서 해외 인도인 업무를 전담할 장관급 독립 부처인 ‘해외 인도인 동포부(MOIA: the Ministry for Overseas Indian Affairs, 이하 ‘해외동포부’)'가 2004년에 창설되었다. 해외동포부는 해외로 나가는 인도 이민자 현황과 흐름에 관한 전자 데이터베이스를 만들고, 이주 과정에 관련된 당사자들이 역할과 책임을 다하는지 효과적이고 투명하게 관리할 수 있도록 ‘전자 거버넌스(e-governance)’를 도입했다. 또한 해외동포부는 국제 이주에 대한 정책 등을 정부에 제안하는 ‘싱크 탱크’ 기능을 할 자문기관인 ‘인도해외고용위원회(Indian Council for Overseas Employment)’를 조직했다. 해외동포부는 세계에 흩어져 있는 인도인을 국가별로 조사하고 연구하는 업무를 수행하면서 인도문화관계위원회(ICCR)와 함께 해외 인도인의 사회·문화적 열망을 담아내는 프로그램을 고안해 실행에 옮기는 역할도 하였다. 다양한 인도 문화 콘텐츠를 제작해 해외 인도인 사회에 보급하고 있다. 특히 PIO 젊은 세대를 대상으로 모국 인도의 음악, 종교의식,

언어 등 문화 전반에 대한 지식을 넓히기 위한 목적의 ‘인도 알기 프로그램(Know India Program)’을 진행하고 있다.

2002년에는 장관급에 해당하는 ‘인도인 디아스포라 고위급 위원회’가 조직되어 인도국민당(BJP) 소속의 싱그비(L. M. Singhvi)가 의장을 맡았다. 그는 인도 시민법 테두리 내에서 일정 국가의 인도인 후손에게 이중 시민권을 부여할 것을 제안하였다. 이에 따라 2003년 제1회 ‘해외 인도인의 날’(PBD) 개막식 연설에서 당시 총리이던 바지파는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 유럽 국가들, 싱가포르 등 16개국 PIO에게 2005년부터 ‘해외 인도인 시민권 카드’(OCI 카드: Overseas Citizenship of India Card)를 도입한다고 천명하였다(Gangopadhyay, 2005, pp. 110-111).

2005년 OCI 카드가 도입되면서 인도 헌법 개시일인 1950년 1월 26일 이후에 인도 시민이었던 적이 있는 외국 국적자, 즉 PIO와 그 자녀들이 카드를 신청할 경우 이를 취득할 수 있도록 관련 법 조항도 개정되었다. 인도 정부의 OCI 카드는 평생 비자를 갱신하지 않아도 되는 ‘U-visa(unlimited visa)’라는 점에서 기존 PIO 카드와 다르지만, 소지자가 경제와 문화 및 교육 등의 사안에 관해서만 인도 시민과 동일한 권리를 행사할 수 있고 정치참여와 정치적 권리는 배제된다.

인도 정부의 OCI 카드 발급이 PIO 가운데 경제적으로 부유한 PIO가 많은 북미와 유럽 국가의 PIO를 대상으로 하고 있음은 ‘독립 이후 인도 헌법 개시일 이후 인도 시민권을 포기하고 다른 외국 국적으로 귀화한 사람과 그들 자녀’로 신청 자격을 한정한 것에서 잘 드러난다. 즉 계약노동자로 인도 대륙을 떠난 피지와 아프리카 등의 인도인 후손들은 처음부터 OCI 카드 신청 자격에서 배제됨으로써 해외 인도인을 모국 경제발전을 위한 투자의 대상으로 간주하는 인도 정부의 태도가 분명하게 드러났다.

인도 정부의 성장 전략에서 중요도가 떨어지는 국가의 PIO는 OCI 카드 신청 자격에서 배제하는 인도 정부의 차별적 디아스포라 정책은 2013년 OCI 카드 소지자의 약 83%가 OECD 국가나 EU에 속한 국가의 고소득 자라는 점에서 명확히 드러났다. 2013년 OCI 카드 소지자 전체 약 137만 2000명의 PIO 가운데 약 52만 명은 미국, 약 30만 명은 영국, 약 13만 3000명은 호주, 약 11만 4000명은 캐나다 시민권자였다(Singh, 2013).

2014년에 인도 총리에 당선되어 2019년에 재선에 성공한 나렌드라 모디(Narendra Modi)는 당선되자마자 2014년 9월에 국민 자격으로 백악관 방문과 유엔 연설을 위해 미국을 방문했다. 그는 9월 28일 뉴욕 매디슨 스퀘어 가든(Madison Square Garden)에서 열린 해외 인도인 주최 인도 총리 환영 행사에서 미국의 약 280만 명의 인도인 디아스포라가 모국 발전을 위한 ‘소중한 자산’이라며, 이제는 성공한 미국 인도인들이 모국 발전을 위해 다양한 방면으로 공헌할 때라고 강조했다. 뉴욕 환영 행사에서 모디 총리는 모국을 방문하는 해외 인도인에게 출입국과 체류의 편의를 제공하기 위해 기존의 PIO 카드(재외인도동포카드)를 OCI 카드(해외인도시민카드) 하나로 통합할 것임을 발표했다.²⁷⁾

모디 정부는 독립 이전 계약노동자로 떠나 현지에 정착한 동남아, 아프리카, 피지 등의 인도인에게도 PIO 카드를 2016년 12월 말까지 OCI 카드로 전환할 것을 권유했다. 이 시기를 놓친 PIO에게는 2017년 말까지 무료 전환하는 기회도 제공했다. 카드 통합 정책에 따라 인도 이민국은 PIO 카드 소지자가 2019년 9월 30일까지만 인도 입국이 허용되고 2020년 4월 1일부터 OCI 카드 소지자만이 인도에 입국할 수 있게 법안

27) PIO 카드의 유효 기간이 15년으로 한정되고 영구 비자에 해당하는 OCI 카드와 달리 PIO 카드 소지자가 인도 체류 기간이 180일이 초과하면 외국인 등록을 해야 하는 번거로움이 있었다.

을 확정한 바 있다. 이처럼 PIO에게 OCI 카드 소지를 전면 허용한 인도 정부의 정책 배경에는 PIO의 모국 연계를 강화하고, 특히 젊은 세대의 PIO의 모국 방문과 경제적 투자에 대한 기대가 있었다.

인도국민당(BJP) 소속 모디 총리는 네루로부터 이어져 온 인도국민회의(INC) 정권들의 해외 인도인에 대한 소극적 태도와는 분명한 선을 긋는다. 모디 총리는 해외 인도인을 소중한 자산으로 여긴다는 점을 2014년 선거 공약집에 포함했다. 그는 대규모 해외 인도인 집회 때마다 해외 인도인, 특히 전문가 디아스포라를 인도 국익과 인도의 중요한 사안을 전 지구적으로 알릴 수 있는 보고(寶庫)로 간주하고, 이들을 ‘인도 상품화(Brand India)’ 전략에 적극적으로 활용할 것임을 강조하였다.

한편 모디 총리는 미국을 2014~2019년까지 주기적으로 방문하면서 오바마와 트럼프 미국 대통령이 각각 참석한 미국 내 인도인 대중 집회에서 미국과의 돈독한 외교 관계 유지와 인도인의 미국 발전에 대한 기여를 강조하고, 미국 내 인도인이 모국 발전에도 관심을 가져야 할 것을 역설해 왔다. 모디 총리는 미국 외에도 캐나다, 유럽, 호주, 걸프 국가 등 소위 부유한 PIO가 많고 현금 송금이 높은 지역의 인도인뿐만 아니라, 기존 인도 정부의 관심 대상에서 멀어졌던 피지, 모리셔스, 스리랑카, 말레이시아 등의 PIO를 대상으로도 모국 발전에 관심을 둘 것을 촉구하기 위해 이들 국가를 방문하였다.

기존 정권들과는 확연히 구분되게 모디 정부는 해외 인도인을 대상으로 하는 대규모 집회를 통해 해외 인도인이 모국에 경제적 관심을 가져야 함을 강조하였다. 모디 총리는 모든 해외 인도인 집회에서 찬란하고 위대한 인도 문명을 기반으로 해외 인도인의 마음과 정신이 늘 모국과 연결되어 있음을 확신하고, 거주국에서는 인도인의 명예를 드높이며 동시에 모국 발전을 위해 이바지하는 ‘해외의 인도 대사’가 되어 줄 것을 역설한다.

모디 정부는 정책적인 면에서도 2014년 이래 해외 인도인에 대한 정책을 주도적으로 진행했다. 해외로 일을 찾아 떠나는 대규모 인도인의 여권을 편리하게 처리할 수 있는 중앙우편국(Head Post Offices)을 신설하였다. 또한 해외 진출 인력을 위한 훈련센터와 오리엔테이션 프로그램을 만들어 적절한 기술을 제공하고 정착지에서의 문화적 충격을 최소화하려 노력했다. 해외 인도 인력의 보호와 복지를 보장하기 위해 2014년에 최저추천임금(Minimum Referral Wages)을 걸프 지역 국가들에 적용하여 주로 해외 산업 현장에서 일하는 노동력과 가정부, 청소부 등으로 근무하는 인도인의 최저임금을 상승시키고자 하였다. 이와 연결하여 걸프 국가로 향하는 이주노동자가 위장 또는 사기 중개업자로부터 피해를 받지 않도록 지정된 6개의 주 정부 기관을 통해서만 해외 고용이 가능하게 하였다. 2015년에는 외무부가 모든 해외 고용 인력을 데이터베이스화할 수 있게 하는 전자 이주 시스템(e-migrate system)을 도입하였다. 2015년부터 OCI 카드 소지자의 인도 투자는 외국인직접투자(FDI)가 아닌 내국인 투자와 함께 취급함으로써 해외 인도인이 모국에 투자할 때 까다로운 절차로 인해 투자를 꺼리지 않게 조치하였다(Challagalla, 2018).

모디 총리는 2017년 벵갈루루(Bengaluru)에서 개최된 제14회 해외 인도인의 날(PBD)의 축사에서 기술 이전이나 기술 자문을 하는 전문가 집단의 귀환이 늘어 감에 따라 ‘인재유출(brain drain)’에서 ‘인재 획득(brain gain)’의 양상이 두드러지고 있음을 강조한 바 있다. 2000년대 중반부터 현재까지 정보통신 분야 전문가를 중심으로 미국 실리콘밸리 등 다국적기업에서 경력을 쌓고 기술력과 자본력, 글로벌 네트워크를 지닌 전문직 디아스포라의 인도 귀환의 흐름이 두드러지기 시작했다. ‘인도 실리콘밸리’로 성장한 벵갈루루와 하이데라바드(Hyderabad)와 같은 첨단 기술도시(high-tech cities)에 위치한 다국적기업들이 화려한 해외

경력을 지닌 전문직 인도인에게 일할 기회를 제공하고 있다. 대체로 전문직 귀환 이주자는 미국이나 선진국의 시민권을 취득한 PIO들이다.

PIO 카드 도입과 2005년 OCI 카드를 도입하기로 한 인도 정부의 정책은 서구 선진국의 전문 직종 인도인이 시민권 국가와 모국 인도 사이를 넘나들며 자신의 경제적 목적을 달성할 기회를 제공하고 있다. 외국의 시민권자인 전문직 인도인은 OCI 카드로 인도에 입국해 체류 기간을 신경 쓰지 않고 벤처기업을 창업하는 등 다양한 경제활동을 할 수 있다. 이러한 전문직 인도인은 모국 인도와 서구 국가를 넘나들며 다중적(multi) 지역에서 사회·경제적 네트워크를 유지하는 ‘초국적 이주자’의 지위를 누리고 있다. 이는 이들 고급 인재가 모국에 대한 기여를 기대하고 정책을 도입한 결과이다. 이들이 서구 선진국에서 쌓아 온 기술을 모국에 이전하고 글로벌 네트워크를 인도 관련 산업 발전에 동원한다면, 이들 전문직 인도인의 귀환은 인도의 관련 산업을 발전시키는 데에 획기적인 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 믿음 위에 인도 정부의 해외 인도인 정책이 수립됐다.

나. 인도 정부의 인도인 디아스포라 정책의 성격

인도 정부의 디아스포라에 대한 정책과 그 흐름은 인도 정부의 외교와 경제정책 기조와 맥을 같이하고 있다. 특히 독립 국가가 된 이후 초대 총리였던 네루(J. Nehru)의 외교 정책적 노선은 인디라 간디와 라지브 간디까지 이어지는 정부까지 시기에 따라 강도를 달리하며 재외인도동포(PIO)와 재외인도인(NRIs)으로 구성되는 해외 인도인에 대한 정부의 정책적 성격에 직접적인 영향을 주었다.

영국 제국주의 지배를 받는 기간에 아프리카, 카리브해, 남평양, 동남

아시아 일대에 형성된 인도인들과 모국의 인도인들은 독립 성취라는 공통의 목적으로 물리적으로 떨어져 있었지만, 상호 연관성을 놓치지 않으려 했다. 오히려 인도의 독립운동 지도자들은 해외 인도인이 경험하는 야만적이고 차별적인 생활과 작업 상황 개선을 위한 비판적 목소리를 외쳤으며, 해외 인도인도 모국의 해방을 위해 열악한 상황에서도 가능한 일을 다하고자 했다.

1947년 인도의 독립과 함께 초대 총리가 된 네루와 그의 정부의 기본적인 외교정책 기조는 반제국주의, 인종차별 반대, 국가 주권 보장, 비동맹 운동이라는 이념에 기반을 두고 있었다. 네루 정부의 경제 정책은 외부의 영향을 배제한 경제발전 전략으로 자력 경제를 추구해야 할 가치로 삼고, 이를 위해 국가 기간산업 등을 국영화하고 외부 세력의 영향을 차단하고자 하였다. 이러한 외교정책 기조에 따라 네루 정부는 영국 제국주의 기간에 해외로 이주해 현지에 정착한 인도인의 모국 귀환보다 이들이 체류하고 있는 현지 국가의 국민이 되어 해당 국가가 직면한 인종차별 철폐와 반제국주의 운동에 현지 원주민과 함께 적극적으로 참여할 것을 강하게 권유하였다. 이러한 해외 인도인에 대한 네루 정부의 태도를 흔히 인도인 디아스포라에 대한 '선의의 방관'적 태도라고 한다. 이러한 태도는 1980년대까지 인도 정권 내부에 면면히 지속되었다.

네루의 외교정책 노선을 이어받은 인디라 간디 정부의 외교와 경제정책의 기조도 앞선 정권들과 큰 차이가 없었다. 이러한 인디라 간디 정부의 외교와 디아스포라에 대한 정책은 1968~1972년 사이에 동아프리카 우간다와 케냐에서 일어난 원주민 민족주의로 추방 위기에 처한 현지 인도인들에 대해 인도 정부가 어떤 대응도 하지 않고 거의 방관적 태도로 일관한 점에서 분명하게 드러났다. 그러나 인디라 간디 정권(1971~1977/1980~1984) 기간인 1973년부터 시작되어 1980년대 초

까지 이어진 중동발 석유 파동과 외환위기가 감지되면서 인도 정부는 걸프 국가의 인도인 노동자들이 본국으로 보내는 돈의 중요성을 제대로 인식하기 시작했다.

인디라 간디 정부를 이은 라지브 간디 정부(1984~1989)는 1984년 외무부 산하에 ‘해외인도인담당국’을 별도로 두었다. 다소 적극적이고 유화적인 디아스포라에 대한 태도는 해외 인도인 가운데, 특별히 경제적으로 안정된 재외인도인(NRIs)의 본국에 대한 경제적 투자의 중요성을 인식한 조치이었다. 이에 따라 디아스포라를 대하는 태도에서 라지브 간디 정부와 기존 정부의 차이가 발견된다. 이는 1987년 남태평양 피지에서 피지 원주민 군부에 의한 쿠데타로 인도계 정치인의 구속과 인도인들에게 불리한 차별적 조치들이 공표될 때 이에 대응하는 인도 정부의 태도였다. 당시 인도 정부는 피지에 외교적 영향력 있는 영연방 국가들에 피지 군부가 정치적 정상화를 하도록 압력을 가한다거나, 항의의 표시로 피지 인도 영사관을 철수하는 등 상당히 적극적인 외교적 대응을 하였다. 그러나 이러한 대응에도 불구하고 당시 라지브 간디 정부가 차별받는 피지 내 인도인을 위한 어떠한 행동에도 들어가지 않고 피지 정치의 정상화만을 주장했기 때문에 사실상 인도인 디아스포라 관점에서 모국의 적극적 지원을 느낄 수 있을 만한 직접적인 대응은 아니었다.

미국과 소련을 중심으로 형성된 냉전체제가 종식되면서 국제 외교 양상이 다극화되기 시작할 무렵인 1990년대 초부터 인도 정부는 외환위기에 직면하면서 IMF 등 국외 세력의 압박으로 그간의 폐쇄적인 경제구조를 개방하고 구조조정 등을 통해 국가 경영 전반에 대한 변화를 단행할 수밖에 없었다. 특히 라오 정부(1991~1996)는 자율화와 민영화를 경제이념으로 삼아 급진적 경제개혁을 단행할 수밖에 없었다. 경제 개방화 이후 세계 곳곳에 거주하는 인도인 디아스포라는 자신들의 정착 국가와 인

도 간의 외교와 경제적 연결을 통해 모국 경제에 개입할 기회를 잡게 되었다. 인도 정부 역시 걸프 지역 인도인 노동자의 송금을 인식하고 걸프 지역에서 이들이 경험하는 차별 완화를 위한 정부 차원의 목소리를 내기 시작했다. 걸프전쟁(1990~1991) 기간에 철수하는 인도인 노동자의 안전과 전쟁으로 중단될 위기에 처한 송금액의 충격적 감축을 완화할 방법을 모색하였다. 인도 노동자의 본국 송환으로 인도 국내로 유입되는 송금액이 급감함에 따른 인도 해당 지역 경제의 위기를 완화할 수 있도록 해당 걸프 국가의 협조를 구하는 등 라오 정부는 디아스포라를 위한 적극적 대응을 보였다.

세속주의(secularism)를 기조로 하는 초대 네루 총리부터 라오 정부에 이르는 인도국민회의 정당과 달리 힌두 우익 정당인 인도국민당(BJP: Bharatiya Janata Party)이 집권하기 시작한 1999년 들어서야 해외 인도인과 인도 모국의 적극적 연결 양상들이 나타나기 시작했다. 급진적인 경제구조의 변화와 외환위기 속에서 인도인 디아스포라는 송금과 투자를 통해 모국의 위기 극복에 기여하였다. 따라서 인도 정부가 디아스포라의 잠재력을 최대한 끌어 모을 수 있는 정책들에 관심을 두는 것은 어쩌면 당연해 보였다. 미국과 영국 등 소위 서구 선진국에 거주하는 인도인들은 본국의 외교 무대에서 모국 인도에 유리한 외교적 결정을 끌어낼 수 있는 로비스트와 중재자 역할을 하면서 ‘원거리 민족주의’를 실천하고 있었다.

BJP 소속인 바지파이 정부(1988~2004) 동안은 재외동포를 향한 PIO 카드 도입, 해외 인도인의 날 제정 등 적극적인 디아스포라 정책 시행을 통해 그간의 인도 외교와 디아스포라 정책에 남아 있던 네루 외교정책 기조와의 선명한 결별이 이루어졌다. 인도국민회의 소속이던 만모한 싱 정부(2004~2014)도 디아스포라의 모국 투자를 유인할 수 있는 정책들, 대표적으로 OCI 카드(해외 인도인 시민권 카드) 시행 등을 통해 인도 정부

의 디아스포라를 향한 적극적인 정책적 기초를 이어 갔다.

2014년에 인도 총리가 된 후 2019년에 재선에 성공한 BJP의 모디 정부는 디아스포라들이 인도의 경제와 안보 증진을 위한 중재자나 지원 집단 역할을 하는 소위 ‘소프트파워’(soft power) 역할을 분명하게 인식하고 있다. 취임 직후부터 대규모 해외 인도인이 거주하는 아프리카와 피지, 동남아시아뿐만 아니라 경제적 투자의 근원으로 간주하는 미국과 유럽, 걸프 국가를 연속으로 방문하여 대규모 인도인 군중집회를 통해 모디 총리는 디아스포라가 모국의 경제발전에 적극적으로 개입할 것을 요청하고 있다. 경제성장에 성공하고 있는 인도 모국에 대한 자긍심과 위대한 힌두 문명을 공유한 인도인과 해외 인도인의 공통적 토대에 기대어 모디 총리는 인도인 디아스포라와 인도 사회가 연결된 동일체임을 강조한다. 특히 정보통신기술과 생명과학 분야 전문가 디아스포라가 가장 많은 미국의 인도인 디아스포라 군중집회에서는 디아스포라가 축적한 벤처 자본과 국제적 네트워크를 활용해 모국의 관련 산업 발전에 적극 기여해 줄 것을 호소한다.

인도 정부가 그간 해외 인도인에 대해 보인 정책들에서는 인도재외동포(PIO)를 소위 서구 선진국 동포와 제3세계 동포를 구분하고 이들에게 차별적 대우를 해 왔다는 것이 가장 두드러진 특성으로 보인다. PIO 카드와 OCI 카드와 같이 인도 방문과 체류의 자유를 비롯한 다양한 혜택을 제공함으로써 재외동포의 인도 투자를 유인하는 데에 경제적으로 부유한 서구 선진국 체류 재외동포를 우선시하는 정책을 펼쳐 온 것이 사실이다. 경제적으로 모국에 대한 투자 역량이 있는 북미와 유럽 등 선진국의 재외동포들만을 대상으로 정책을 입안했으나 재외동포에 대한 차별적 정책 시행에 대한 비판이 따르면 그 시행 대상을 전체로 넓혀 간 사례들이 매우 많았다. 다시 말해 영국 식민주의 기간에 계약노동자로 떠났던 후손들

이 거주하는 국가의 인도인에 대해 인도 정부의 디아스포라 정책은 매우 차별적 태도를 보여 왔다.

이러한 차별적 태도는 인도 정부의 외교정책에도 반영되어 결과적으로는 인도 관점에서 도움이 되지 않은 사례들도 적지 않았다. 예컨대 라오 정부는 ‘룩 이스트 정책(Look East Policy)’을 통해 1992년에 동남아시아 아세안과 파트너로서 대화를 시작하였다. 1996년에는 인도가 ‘아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum)’의 회원국이 되면서 동남아 10개국 이 포함된 다양한 회의에서 아세안 국가들과 다양한 교류를 하였다. 인도 정부는 아세안과의 다각적 관계를 강화하는 일에서 동남아시아 인도인의 잠재력 발견에 소홀했다. 계약노동자 후손으로 현지에서 경제력이 약할 것이라는 예단으로 사실상 인도 정부는 동남아시아 디아스포라와의 건설적인 관계 개선과 디아스포라의 열망을 함께하면서 아세안과의 외교 등에서 재외동포가 기여할 수 있는 기회를 놓쳤다.

인도 정부의 디아스포라에 대한 적극적 정책에 반해 모국에 대한 디아스포라의 적극적인 관심 표명이 오히려 인도 국가 통합에 부정적 요인으로 작용하는 것도 인도 사회가 안고 있는 현실적 문제이다. 초국적 시대에 북미와 영국에 거주하는 힌두 디아스포라의 인도에 대한 정치적 행위가 소수집단인 무슬림과 기독교인을 타자화하고 배격하게 하였다. 이 일에 극우 힌두 디아스포라 집단에서 유입된 막대한 재원이 이용되었다. 1998년부터 BJP 바지파이 힌두 우파 정권은 인도인 디아스포라, 특별히 힌두 디아스포라의 모국에 대한 경제적 투자와 외교적 입지를 강화하고, 이들을 모국의 경제와 안보 안정성을 지지하는 주요 대상으로 여기고 있다. 이러한 이유 외에 북미와 유럽 힌두 디아스포라의 경제적 후원도 인도 사회 힌두화 사업의 주요 자금줄이기 때문이었다. 이를 위해 모디 정부와 같은 BJP 정부는 모국 인도가 초국가적 시대에 문화와 경제 영역에

서 절대 강자로 급성장하고 있음을 해외 인도인, 특별히 힌두 디아스포라에게 인식시키고자 노력하였다. 힌두 우익 정부는 1990년대 이래 IT를 기반으로 하는 서비스산업 분야에서 세계적 경쟁력을 가진 ‘떠오르는 시장’으로 인도가 부상하고 있음을 힌두 문명의 우수성과 연결 지으려는 메시지를 힌두 디아스포라에게 강하게 전달하고자 한다.

제4절 정책적 시사점

각국의 재외동포 관련 정책은 역사적으로 진행된 이주 과정, 식민제국 건설의 과정, 글로벌화에 따른 인구이동 등의 맥락에서 이해할 필요가 있다. 그 정책은 국가 이익과 재외동포의 역할이라는 구체적인 맥락을 통해 결정되기 때문이다. 여기서는 일본과 중국 그리고 인도 세 나라의 재외동포정책을 중심으로 살펴보았다.

일본의 재외동포정책에 대해서는 재외방인과 해외 일계인을 대상으로 하는 정책으로 대별할 수 있다. 그것은 1945년 이전과 이후의 정책, 그리고 1990년 입국관리법 개정 이후의 정책을 중심으로 설명하였다. 1945년 이전의 정책에는 일본 민족과 재외방인의 해외 발전이라는 사명감과 식민지주의적인 발상이 전제되어 있었다. 이 시기에 중남미 등으로 가는 대규모의 인구이동이 있었는데, 이들이 이후 해외 일계인의 다수를 차지하고 있다. 1945년 패전 이후 일본 정부의 재외동포정책은 일본제국, 이민 송출국의 부정, 비이민국가라는 단일민족 신화, 그리고 전후 평화와 국제 협력이라는 일본적 이주이데올로기에 의해 철저히 가려짐으로써 일본인 이주자들이 이민자로서 자기부정을 강요당한 이민정책으로 평가된다. 그리고 1990년 입국관리법 개정 이후에는 일본 국내의 노동력 부족

문제를 해결하기 위한 수단으로 활용된 측면이 있다. 그에 따라 일제인의 일본 귀환은 기술 습득보다는 3D산업의 단순노동 분야에 흡수되어 노동력 부족을 해결하는 역할을 담당하게 되었다. 브라질 거주 일제 브라질인을 대상으로 일본 노동력 부족을 해소하기 위해 일제인 3세와 배우자에게 ‘정주자’의 체류자격을 부여하는 입국관리법 개정이 있었던 것이다. 최근 일본의 재외동포정책은 시대 상황의 변화에 따라 일제인 사회의 사회적 문제에 대응하기 위해 일제인 고령자 복지와 인재 양성에 주목하고 있다. 하지만 일본 정부의 재외동포정책은 국민과 비국민이라는 경계선을 획정함으로써 해외 거주 재외일본인과 재외방인, 그리고 일본 국내외 재외동포(일제인=현지 국적자)에 대한 정책을 차별화하는 방향으로 진행된다는 점을 지적할 수 있다. 이는 일본과 유사한 귀환 동포 문제를 겪고 있는 한국이 당면하고 있는 740만 재외동포와 90만 귀환 동포에 대한 정책에도 시사하는 바가 크다.

중국의 재외동포정책은 자국의 경제적 부상과 함께 재외동포의 적극적인 역할을 제고하고 그것을 통해 중국의 국가적 위상을 알리기 위한 전략 차원에서 이해할 필요가 있다. 하나는 화교·화인 사회에서 중국을 지지하고 중국이라는 단일 국가로 사회통합을 이루고자 하는 목적을 가지고 있으며, 다른 하나는 화문언론의 소재지인 국가별, 언어권별 주류 사회에 대해 대외적인 선전 역할을 하고자 하는 것이다. 실제로 최근 중국은 일대일로 실크로드 건설 전략에 화상과 세계 화교·화인 사회가 적극적으로 참여할 것을 요청하고 있다. 따라서 중국 정부는 중국 진출 화교·화인 경제단체를 조직하는 동시에 세계화교화인공상대회를 개최함으로써 화상 네트워크를 재구조하고 있다. 세계화교화인공상대회를 통해 2017년 재구축된 ‘일대일로 화상조직협력망’이 그것이다. 중국 대외정책의 전개와 화교·화인 사회가 연동되고 있음을 의미한다. 이 과정에서 중국의 재

외동포는 근대 시기 해외로 이주하여 정착한 노화교(老华侨)와 개혁개방 이후 새롭게 해외로 이주한 신화교(新华侨)로 대별된다. 그리고 상대적으로 친중국적인 신화교가 이러한 국가 전략의 지원세력으로 인식되고 있다. 중국의 재외동포 관련법과 제도는 크게 세 가지로 구분된다. 하나는 화교·화인의 자본을 유치하고 경제활동을 지원하는 투자 관련법이다. 두 번째는 화교·화인의 중국 귀환과 중국 정주에 따라 이들의 권익을 보호하는 법이다. 세 번째로는 해외 화교·화인 인재를 유치하는 정책과 제도가 있다. 이와 같이 중국의 대외정책 전략인 ‘해외 진출(走出去)’은 화교·화인을 매개로 중국 기업의 해외 진출과 문화산업 육성 정책이 맞물려 세계로 나아가고 있으며, 중국의 대외정책 구호로 강조되고 있다.

인도의 재외동포정책 또한 국가 발전 전략과 재외동포의 역할을 연계하는 방향으로 발전해 왔다. 2018년 12월 현재 인도인 디아스포라는 약 3100만 명으로 추정된다. 이들은 재외인도인(NRIs)과 재외인도동포(PIO)로 구성되며, 우리가 말하는 재외동포는 재외인도동포(PIO)를 지칭한다. 모디 정부는 재외동포를 인도의 경제와 안보 증진을 위한 중재자나 지원 집단 역할을 하는 소위 ‘소프트파워’(soft power)로 인식하고 있다. 그가 세계 각국을 방문하며 재외동포들이 모국의 경제 발전에 적극적으로 개입할 것을 요청해 왔다는 점이 이를 말해 준다. 특히 정보통신기술과 생명과학 분야 전문가 디아스포라가 가장 많은 미국의 인도인 디아스포라 군중집회에서 모디 총리는 디아스포라가 축적한 벤처 자본과 국제적 네트워크를 활용해 모국의 관련 산업 발전에 적극 기여해 줄 것을 호소한 바 있다. 달리 보면 인도의 재외동포정책이 서구 선진국 동포와 제3세계 동포를 구분하고 이들에게 차별적 대우를 해 왔다는 점에 그 특징이 있다. 선진국에 체류하는 재외동포에 대해서는 PIO 카드와 OCI 카드와 같이 인도 방문과 체류의 자유를 비롯한 다양한 혜택을 제공하였음이 이

를 말해 준다.

위의 세 아시아 국가의 재외동포정책은 국가 이익 또는 시대적 필요에 따라 재외동포에게 국적이나 영주권을 제공하는 우호적 정책을 취하기도 하고, 반면에 엄격한 출입국 관리에 초점을 둔 정책을 취하는 형태로 나타났음을 보여 준다. 그것은 재외동포와 관련된 정책을 체계화해야 하는 우리나라에도 많은 시사점을 주고 있다. 이는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 하나는 일종의 민족주의 이데올로기를 우산으로 삼은 재외동포 관리 정책이 갖는 허구성, 즉 국가 이익에 도움이 되는 집단을 중심으로 하는 차별화된 정책을 지양할 필요가 있다는 점이다. 다른 하나는 세계 각국에 흩어져 있는 재외동포들의 생활 실태와 특성에 주목하여 이들이 우리나라와 연계될 수 있는 다양한 고리를 발견하는 정책을 개발해야 한다는 점이다. 끝으로 재외동포정책의 패러다임을 이들이 국적을 취득한 국가에서의 생활 실태와 우리나라에 머무는 재외동포의 생활 실태를 서로 밀접한 관련이 있는 순환 고리로 인식하여 대책을 강구할 필요가 있다는 점이다. 그것은 그들이 뿌리내리고 살아왔던 각국에서의 노동과 생활을 공고히 하고, 국내에 체류하고 있는 재외동포의 노동과 생활 그리고 이들에 대한 사회보장을 강화하는 방향으로 정책을 전환해야 한다는 것이다. 이는 재외동포 3세대와 4세대로 이어지는 후속 세대에 대한 교육훈련과 사회통합 문제에 주목해야 한다는 점을 시사한다.

제 4 장

재외동포 생활 실태 연구의 방향과 과제

제1절 연구 대상과 내용

제2절 연구 방법

제3절 해외 거주 재외동포의 생활 실태와 정책 과제

제4절 국내 외국 국적 동포의 경제활동 실태와 정책 과제

4

재외동포 생활 실태연구의 << 방향과 과제

앞서 살펴본 제2장의 이론적 검토와 3장의 각국 재외동포 지원 정책에 대한 사례 연구는 재외동포 연구의 토대였다고 할 수 있다. 4장에서는 재외동포 생활 실태 연구의 분석틀을 다루고 있다. 앞으로 진행될 다년간의 재외동포 생활 실태 연구와 관련해 연구 방향과 연구 방법, 그리고 분석 대상이 되는 주요 재외동포 거주 국가의 최근 상황을 검토한다.

이 장의 제1절 연구 대상과 내용에서는 연구 대상인 ‘재외동포’의 특성을 고려하여 재외동포들의 이동과 흐름을 송출국과 모국을 함께 검토하는 ‘이주체계 및 이주 네트워크 이론’에 기초하여 재외동포의 현지 생활 실태, (모국과의) 순환 혹은 귀환 이주의 문제를 종합적으로 파악할 필요가 있다는 점을 언급하고 있다.

제2절의 연구 방법에서는 재외동포 연구의 한계로 지적되는 연구자료 및 연구 대상에 대한 접근성의 제약 문제를 극복하기 위한 방안의 하나로 현지 네트워크를 활용한 현지 실태조사 및 국내 관련 연구기관과의 공동 연구가 필요함을 강조하고 있다. 이는 올해 중국 연변 지역을 대상으로 한 파일럿 연구에서 실험적으로 시도된 방식이기도 하다.

이어 제3절 해외 거주 재외동포의 생활 실태와 정책 과제에서는 향후 재외동포 연구의 주요 대상 지역으로 검토하고 있는 ‘러시아’, ‘중앙아시아’, ‘일본’ 3개 지역을 중심으로 어떠한 역사적 맥락에서 이들 지역의 동포 이주가 이루어 졌는지, 재외동포의 규모는 얼마인지 살펴보고자 했다. 특히 ‘고려인’으로 불리는 ‘러시아’, ‘중앙아시아’ 재외동포의 실태를 기존 실태조사 결과를 살펴봄으로써 간략하게나마 이들의 사회경제적 현황

을 파악한다. 이를 통해 다년도 연구를 위한 기초를 마련하고자 하였다.

이어지는 4절의 국내 외국 국적 동포의 경제활동 실태와 정책 과제에서는 국내에 거주하는 동포의 경제활동 실태에 초점을 맞추어 이들의 생활 실태를 파악하고자 하였다. 사실상 국내에 체류하는 동포의 종합적인 생활 실태를 파악하기 위한 자료가 없어 접근 가능한 통계청의 ‘이민자 체류 실태 및 고용 조사’를 중심으로 국내 동포의 인구사회학적 특성, 경제활동 실태 등을 파악하고자 하였으며, 현재의 재외동포정책이 동포의 인적자원 활용과 정주화 측면에서 문제가 없는지 검토하고자 하였다. 그리고 맥락적 메커니즘(contextual mechanism)에서 보면 한국 사회에서 재외동포의 사회계층 구조나 통합, 동화, 고용기회, 소득분배 문제는 이들의 이동과 생활에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 점에서 ‘국내’ 재외동포의 제도적 환경과 실태를 분석하는 것이 향후 재외동포 연구의 중요한 축임을 강조하고 있다. 이러한 접근 방법은 재외동포 연구에서 현지와 모국을 연결하는 연결점에 주목하고 있음을 의미한다.

제1절 연구 대상과 내용

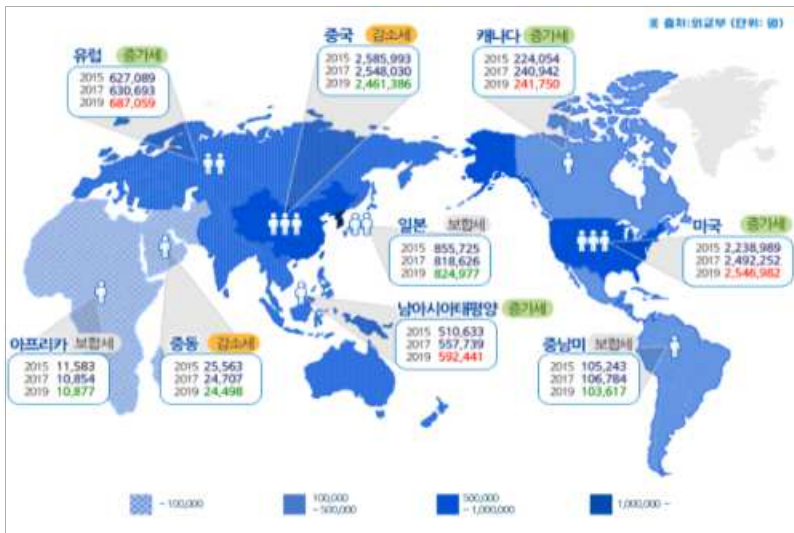
1. 연구 대상

이 연구의 연구 대상은 ‘재외동포’이다.²⁸⁾ 2019년 현재 외교부에서 파악한 재외동포는 총 749만 3587명으로 한국 총인구의 약 15%에 달한다. [그림 4-1]과 같이 지역별로는 일본, 중국 등 동북아시아에 328만

28) 2장에서 언급한 바와 같이 재외동포라는 용어에 내포된 혈통주의에 대한 비판으로 학계에서는 재외한인이라는 용어를 선호하는 경향이 있으나, 현재 법률상 공식 용어인 재외동포를 사용한다.

6363명, 미국·캐나다 등 북미에 278만 8732명으로 동북아시아와 북미 지역에 전체 해외동포의 81% 정도가 거주하고 있다. 그 이외의 지역은 유럽에 68만 7059명으로 9.17%, 남아시아태평양²⁹⁾에 59만 2441명으로 7.91%가 살고 있다. 그 밖에 중남미에 10만 3617명으로 1.38%, 중동에 2만 4498명으로 0.33%, 아프리카에 1만 877명으로 0.15%의 재외동포가 있다. 지역별 재외동포의 변동 현황을 보면 캐나다, 미국 등 북미 지역과 유럽, 남아시아태평양 지역이 증가세에 있고, 중국과 중동 지역은 감소세에 있다.

[그림 4-1] 재외동포 분포 및 변동 현황



주: 2019년 외교부 재외동포현황 발표 기준.

자료: Korean Net 홈페이지(http://korean.net/portal/info/pg_knt_01.do, 2019. 11. 24 인출).

29) 외교부의 재외동포 통계에서 남아시아 태평양 지역에 해당하는 국가는 나우루, 네팔, 뉴질랜드, 대만, 동티모르, 라오스, 마셜제도, 마이크로네시아, 말레이시아, 몰디브, 몽골, 미얀마, 바누아투, 방글라데시, 베트남, 부탄, 브루나이, 솔로몬제도, 스리랑카, 싱가포르, 아프가니스탄, 인도, 인도네시아, 캄보디아, 키리바시공화국, 태국, 통가, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 팔라우, 피지, 필리핀, 호주 등이다(외교부, 2019).

국가 간 인구이동이 일상화되고 보편화된 지금 재외동포들의 거주와 생활은 이전 세기와는 다른 양상을 보이고 있다. 초국가주의에 주목하는 견지에서 강조하듯 단순히 모국을 ‘떠나’ 생활하는 차원을 넘어 모국과 거주국 간의 쌍방향적 인구이동이 활발해지고 있으며, 거주국에 살면서도 모국과 긴밀한 관계를 이어 가는 것이 일반화되는 것이다.

2009년 기준으로 세계 전체 인구의 2.9%에 달하는 2억 명의 인구가 모국을 떠나 외국에서 1년 이상 거주하는 것으로 추정하고 있을 정도로 국가 간 인구이동은 대부분의 국가에서 일반적인 현상이 되었다(윤인진, 2011, p. 21). 인구이동이 보편화되면서 국가 간 상호작용이 활발해졌으며, 한 나라 안에서 다양한 문화적 배경의 사람들이 거주하는 것이 일상적인 현상이 되었다. 재외동포 생활 실태 파악의 목적에서 보면 이제는 재외동포들을 특정 국가 내에 머무는 사람으로서 간주하는 데 그치지 않고 초국가적으로 이동하는 사람으로 파악할 필요가 있다. 이러한 배경에서 재외동포를 총체적으로 파악하기 위해서는 다음의 두 가지 차원을 고려해 접근할 필요가 있다.

우선 자신의 모국을 떠나 거주국의 소수자로 살아가는 사람들의 경험과 생활을 이해하려는 접근이 필요하다. 기존에 재외동포 연구에서 사용되어 왔던 ‘디아스포라(diaspora)’ 개념은 모국을 떠나 생활하면서 고향 상실감을 경험하는 한편 현지 사회에서 국외자들로 취급되는 경향을 내포한다. 2장에서 논의한 것과 같이 이들은 올드타이머들이 다수를 형성한다. 따라서 이들의 생활 실태를 파악할 때는 재외동포 거주국의 소수민족 정책을 검토하는 것이 주요한 내용이 될 것이다.

올드타이머들의 경우 다른 한편으로는 초국가주의의 개념에서 강조하는 모국과의 연결성이 상대적으로 약해서 지리 공간적 연결은 적은 것이 특징이다. 그러나 모국에 대한 집합적인 기억과 애착을 가지고, ‘한국 민

족'이라는 민족성을 유지해 가는 특성이 있다. 이에 반해 재외동포 3세, 4세로 넘어올수록 모국에 대한 기억은 간접적으로 경험한 것이 되고 거주 국가에서의 가치관과 삶의 양식에 능동적으로 대응하거나 동화되는 경우가 늘어 간다. "이민자의 신분으로 거주국 사회에 편입되고 인구와 권력 면에서 소수집단 한인이 살아남기 위해서 동화는 불가피한 생존전략"으로 여겨지기도 한다(윤인진, 2017, p. 36). 이 때문에 재외동포 집단 내에서의 분화가 심화되고 있기도 하다. 따라서 거주국에서 재외동포들을 대우하는 방식과 더불어 재외동포들이 어떤 방식으로 적응을 시도하고 있는지, 그리고 이들 내부의 생활 경험과 적응, 동화 양상에서의 분화 양상은 어떠한지를 다차원적으로 검토할 필요가 있다.

다음으로 초국가주의의 관점에서 높아진 이동성과 함께 모국과의 긴밀한 관계를 고려한 접근이 필요하다. 먼저 거주국에서 모국인 한국으로 영구히 돌아오거나 거주국과 모국을 빈번하게 이동하는 이들의 특수성을 고려해야 한다. 이 범주는 다시 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 하나는 귀환 이주이며, 다른 하나는 2차적 이주이다. 먼저 거주국에서 다시 한국으로 돌아오거나 한국에 상당 기간 체류하는 귀환 이주자들의 특수성을 반영한 접근이 필요하다. 일반적으로 귀환 이주는 '다른 문화권으로 이주한 사람들이 재정착하기 위해 고향으로 돌아오는 이동'으로 정의된다. 여기에서는 문화적 경계, 재정착, 자발적 이동 등의 특징이 나타나는데, 이들의 귀환 과정에서의 '외부적 요인(가족 상황, 이주국의 경기 악화 등), 이주국에서의 부적응(언어적, 문화적 차이)' 등에 관심을 기울여야 한다(윤인진, 김희상, 2018, p. 25). 이러한 요인들이 한국에 귀환한 이후에 어떻게 해결되는지, 이동을 결정하게 된 배경은 무엇이며, 모국에 재정착한 이후에 경험하게 된 생활상의 변화는 어떠한지, 그리고 귀환 이주 과정에서 새로운 차별과 부적응은 없는지 등에 대한 분석이 필요하다. 이때

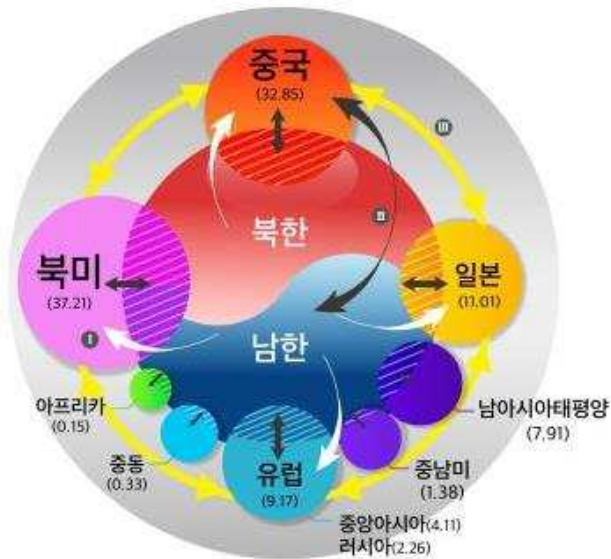
모국에서 귀환 이주자들이 형성하는 이주민 공동체가 주요 관심이 될 것이다. 이곳이 과거 거주지의 문화와 모국의 문화가 혼합된 고유의 특성을 지니고 있어 귀환 이주자들의 생활을 이해하는 데 유용한 정보를 제공할 수 있기 때문이다.

이 연구의 주된 관심은 아니지만 중장기적으로 다른 국가로 새롭게 이주하는 ‘2차 이주(second time emigration)’에 대한 관심도 필요하다. 과거 중앙아시아 내에서의 이주와 같이 또 다른 특정 지역에서의 정착을 목적으로 이루어지는 2차 이주자들의 고유한 경험과 특징이 있다. 한편 더 넓은 차원에서는 ‘모국 또는 거주국의 단일 국민 정체성에 얽매이지 않고 상황에 따라 정체성을 유연하고 다중적으로 선택’하는 새로운 경향에 따라 다양한 국가들을 이주하며 생활하는 사람들이 등장하고 있다(윤인진, 2013a, p. 23) 최근의 초국가주의 개념에서도 특정 국가의 경계가 약화되는 현상을 반영하고 있다. 초국가주의 접근은 ‘현대의 국제 이주가 과거에 비교해서 모국과 거주국 간의 쌍방향적인 인구이동이며, 이주민이 거주국에 정착하면서도 모국과 긴밀한 관계를 유지하는 데 주목’한다(윤인진, 2017, p. 41). 초국적 공간과 영토의 이동성에서는 모국과의 단절이 발생하지 않으며, 이러한 프레임에서 이주자 가족은 두 개 이상의 국가에서 평행적인 삶을 가질 뿐 아니라, 모국으로의 귀환도 순환과 초국가적 이동의 의미를 가지게 되었다(윤인진, 2012, p. 23). 이러한 관점에서는 앞의 두 가지 접근과 달리 모국이나 거주국에 대한 관심보다는 ‘이주자’의 특성에 주목하게 된다. 다양한 이동의 경험과 생활의 의미, 이들이 맺는 모국과의 소통과 영향의 구조 등이 주로 관심의 대상이 된다.

이러한 재외동포 연구 대상의 범위를 전체 조망에서 정리하면 다음의 [그림 4-2]와 같다. [그림 4-2]에서 ❶은 모국을 떠나 거주국의 소수자로 살아가는 사람들의 이동이다(흰색 화살표로 표시된 이동). 대표적으로 미

주 지역에 정착한 다수의 재외동포들이 여기에 속한다. 그 밖의 지역에서도 대부분의 1~2세대 재외동포 해외 거주자들이 이 유형이라고 할 수 있다. 이들의 현지 생활에 대한 연구는 국가별로 일부 진행되어 왔다. ㉑는 한국으로 생활 기반을 이전하고 전 거주국과 빈번한 인적·물적 교류를 하는 유형이다(검은색 양방향 화살표로 표시된 이동). 이 유형의 대표적인 경우가 중국동포들이다. 중국동포들은 한국에서 경제적 기반을 형성하고 중국 내 가족들과 빈번히 인적·물적 교류를 이어 가고 있다. 이들 가구 중에는 노년층은 중국에 거주하며 한국에서 경제활동을 하는 자녀들의 부양을 받고, 경제활동을 하는 연령층의 자녀들은 미국이나 유럽 등 제3국에서 교육을 받는 등 재외동포의 다양한 흐름을 한 가족 내에서 공유하고 있는 경우도 있다. ㉒은 제3국을 이동하는 유형이다(노란색 화살표로 표시된 이동). 과거에도 경제적 이유 등으로 거주국에서 다른 제3국으로 이동하는 경우가 있었지만, 이 경우는 국가 이동이 빈번하지는 않았다. 그러나 최근에는 여러 국가 간을 빈번하게 이동하는 경우가 늘어 가고 있다. 이들도 한국이나 거주국과의 교류를 이어 가지만 특정 국가의 경계에 크게 얽매이지 않는 경우도 나타나고 있다. 앞으로 글로벌화의 가속화에 따라 초국가주의의 경향을 내재화하고 국적이나 혈통에 대한 인식을 강하게 하지 않는 이주자들이 늘어날 것으로 예상된다.

[그림 4-2] 재외동포의 이주와 연구 대상의 범위



주: 지역별 원의 크기와 괄호 안의 숫자는 2018년 말 기준 전체 재외동포에서 차지하고 있는 비율을 뜻함.
자료: 저자 작성.

2. 연구 내용

연구는 해외에 거주하는 재외동포의 생활 실태와 순환 혹은 귀환 이주자들의 그것을 파악하는 두 부분으로 크게 구성된다. 연구 내용상으로는 두 부분이 구분되지만, 전술한 바와 같이 연구 진행 과정에서는 재외동포가 거주국과 모국 사이를 활발하게 이동하고 있으며, 양국 모두와 긴밀한 관계를 맺고 있음에 기초한다. 2장에서 논한 것처럼 재외동포들의 삶은 모국과의 관계 속에서 온전히 이해될 수 있는 것이기 때문이다. 게다가 재외동포들의 생활 안정을 도모하기 위한 구체적인 지원 방안과 정책적 시사점을 도출하기 위해서도 원활한 교류 협력이 전제될 필요가 있다.

따라서 큰 틀에서 연구의 세부 내용은 이주체계 및 이주 네트워크 이론에 근거한다. 이것이 재외동포들의 이동 흐름의 양쪽, 송출국과 모국을 공히 검토하는 접근이기 때문이다. 아울러 이주체계 및 이주 네트워크 이론에 근거하면 기존의 경제학적 접근에서 재외동포들의 귀환이나 정주가 단순히 임금을 극대화하기 위한 것과 달리, 이들의 이동과 모국과의 연결성에는 여러 체계가 복합적으로 영향을 미치게 된다.³⁰⁾ 이는 향후 재외동포 연구에서 다뤄져야 하는 내용들의 총체이다. 이하의 [그림 4-3]가 이를 요약적으로 보여 준다.

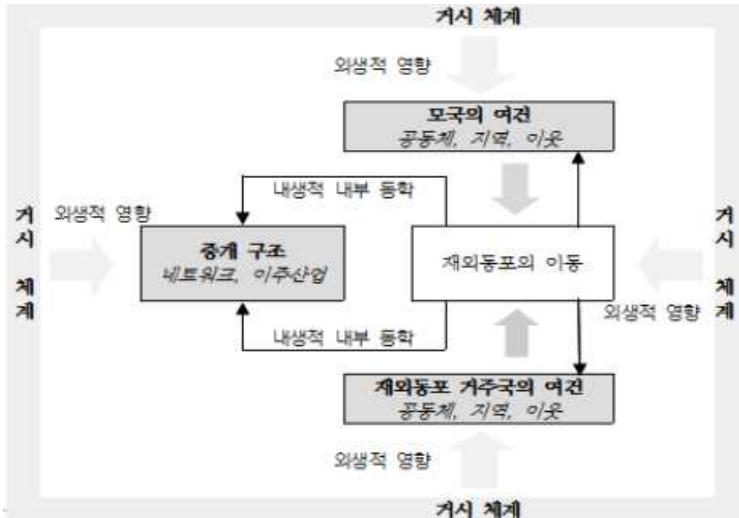
[그림 4-3] 재외동포의 이동은 거주국과 모국의 관계 속에 배태된다. 이는 거주국과 모국의 관계, 각국의 여건이 재외동포 생활 실태 파악에서 중요한 요인이 된다는 점이다.

이때 특히 주목할 점은 재외동포 이동의 내적 환류 메커니즘이다. de Hass(2010)는 이를 내생적 메커니즘과 맥락적 메커니즘로 구분하였다(de Hass, H, 2010). 우선 내생적 메커니즘(endogenous mechanism)은 가족에 대한 송금으로 대표되는 금전적 이전(transfer)이나, 재외동포들이 주고받는 각종 정보 등이 해당된다. 실제 재외동포들이 모국인 한국으로 이동하는 과정에서 이미 한국에 정착한 다른 가족이나 친지, 친구들의 도움이 지대한 영향을 미치고 한국에 정착한 이후에도 이들과 활발하게 교류한다는 점, 그리고 거주국의 가족들과도 밀접하게 연락을 주고받는다라는 점에서 재외동포의 생활을 이해하는 데 재외동포들이 가진 내부 네트워크를 검토하는 것은 중요한 부분을 차지할 것이다.³¹⁾

30) 이 절의 이주체계 및 이주네트워크론의 논의는 스티븐 카슬, 마크 밀러(한국이민학회 역) (2013). *이주의 시대*(2009년판)와 de Hass(2010)를 토대로 재외동포 연구의 맥락에 맞추어 연구자가 정리한 것이다.

31) 한편 재외동포들의 이동 과정에 영향을 미치는 중위 구조(meso structures)로는 이주 산업(migration industry) 역시 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 이동 과정에 도움을 제공하는 변호사, 브로커, 중개인 등이 해당한다. 향후 재외동포 연구에서는 부

[그림 4-3] 재외동포 생활 실태 연구의 내용



자료: de Haas(2010), p. 1592를 토대로 연구자 수정.

이는 재외동포의 체류자격에서부터 개인과 가족의 경제활동, 교육 수준 등과 같은 인구사회학적 요인, 그리고 이들의 이동에 영향을 미치는 사회적 자본과 비공식적 네트워크를 망라하는 광범위한 논의가 될 것이다. 향후 재외동포 생활 실태 연구에서는 재외동포들 간의 관계를 중심으로 하되 모든 영역을 포괄하기보다는 각국의 주요 쟁점을 중심으로 유연하게 구성하는 방안이 현실적일 것으로 보인다.

이어서 맥락적 메커니즘(contextual mechanism)은 재외동포들의 거주국과 모국 공동체의 여건이다. 개인이 가진 인구사회학적 속성을 비롯하여 재외동포로 성장하는 과정에서 구축한 독특한 신념과 가치체계 역시 재외동포들의 이동과 거주국 및 모국과의 관계에 지대한 영향을 미

분적으로 이 중간자들이 다뤄질 수는 있겠지만, 이 부분은 공적 영역이라기보다는 시장의 역할이 큰 부분이어서 핵심적으로 다뤄지지는 않을 것으로 예상된다.

친다. 특히 초국가적 정체성은 재외동포들이 가지는 독특성 중 하나일 것이다. 아울러 거주국과 모국의 사회 계층구조나 상대적 박탈의 수준, 통합이나 동화의 정도 그리고 고용기회나 소득분배의 양상 등 모국과 거주국의 사회경제적 요인들이 복합적으로 재외동포의 이동과 생활에 관여한다. 따라서 재외동포 개인 수준의 생활수준 파악과 더불어 거주국과 모국의 사회·경제적 여건을 분석하는 것 역시 필요하겠다. 이는 이 연구에서 연변 사례를 검토하는 과정에서도 연변조선족자치주의 사회정책뿐 아니라, 중국 부빈정책의 전반과 성과를 살펴본 이유이기도 하다.

재외동포의 이동과 양국과의 관계를 강화하는 내적 환류 메커니즘 이외에도 외생적(exogenous) 요인으로 모국과 거주국의 정책적 개입 역시 검토될 필요가 있다. 구체적으로는 재외동포들이 거주하는 혹은 거주했던 국가의 소수민족에 대한 처우는 물론 거주국과 모국인 한국의 법, 관행, 제도 나아가 양국 간의 관계, 각종 협정 등이 해당된다. 이는 앞서 각국의 재외동포 지원 정책을 살펴본 이유이기도 하다. 특히 양국의 개입 방식에 따라 앞서 논한 재외동포의 이동과 모국 및 거주국과의 관계가 상당히 달라질 수 있다(Lee, 2017, 2019).

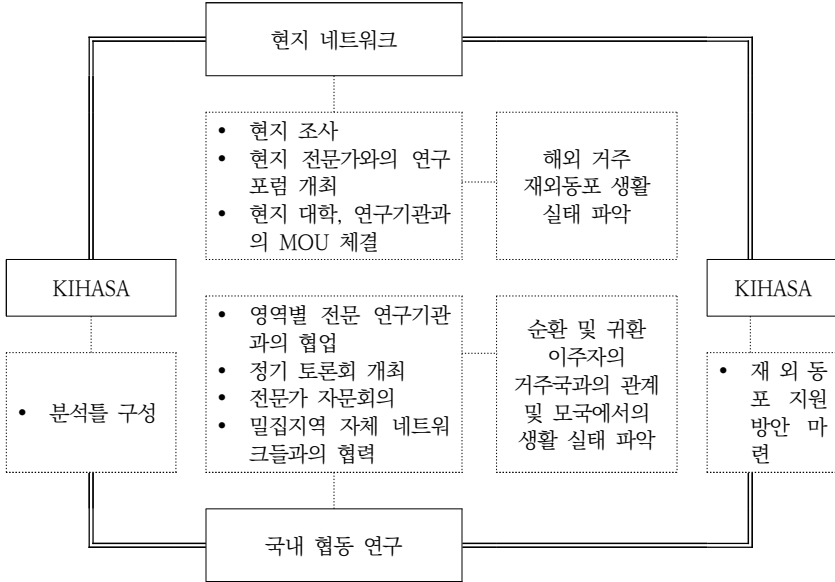
예컨대 모국인 한국이 재외동포들을 어떻게 대우하느냐에 따라 이들의 삶의 양상이 판이하다. 윤인진(2018, pp. 47-48)은 사할린 동포들의 거주 양상을 소개한다. 그에 따르면 한국에서 사할린 동포에게는 공공임대주택을 지원한다. 이 때문에 집결지에 주로 모여 사는 조선족들과 달리 전국 각지에 흩어져 거주하는 경향이 있다. 인천의 특정동에 이들이 다수 거주하는 특성이 있는데, 이것 역시 대규모 임대 아파트가 해당 지역에 분포하기 때문이다. 이처럼 재외동포의 정주와 귀환에 영향을 미치는 거시체계는 재외동포의 생활을 이해하는 데 중요한 배경 지식이 된다. 연구 내용에서도 충분히 검토되어야 한다.

제2절 연구 방법

이러한 조망에서 볼 때 재외동포 생활 실태 연구는 재외동포가 주로 거주하는 주요 국가들을 중심으로 점진적으로 범위를 확장해 나가는 것이 필요하겠다. 이번 파일럿 스터디에서 연변을 다룬 것은 재외동포 규모가 크고 한국과 가장 교류가 활발한 지역부터 시작하여 재외동포 생활 실태 연구의 가능성을 타진해 보고자 함이었다. 연변 이외의 중국 본토 지역, 일본, 중앙아시아 등 재외동포가 거주하는 주요 국가들을 중심으로 점진적으로 범위를 확장해 나갈 수 있을 것이다. 나아가 중장기적으로 다양한 국가로 이동하는 이주자들에게 대한 연구도 가능할 것이다. 따라서 재외동포 생활 실태 연구는 지역을 넓혀 가며 다양한 관점에서 다년간 연구로 진행할 것을 제안한다.

향후 재외동포 생활 실태 연구는 다음의 [그림 4-4]와 같이 연구 내용에 맞춰 크게 두 부분, 현지 조사 및 현지 네트워크를 활용하는 것과 국내 연구기관과의 협동 연구의 두 축으로 구성된다. 전자는 주로 해외에 거주하고 있는 재외동포의 생활 실태를 파악하기 위한 것이다. 후자는 귀환 이주자들, 특히 단기 체류자보다는 장기적으로 국내에 거주하고 있는 이주자들을 중심으로 이들의 집거지에서의 생활 및 원주민과의 관계를 분석하기 위한 것이다. 최종적으로 파악된 생활 실태를 바탕으로 재외동포의 안정적인 생활을 돕기 위한 지원 방안을 모색한다.

[그림 4-4] 재외동포 생활 실태 연구의 추진 방법



자료: 저자 작성

1. 문헌 연구

연구의 초기 단계에서는 국내외 문헌 연구와 공식 통계 자료를 검토한다. 주요 검토 자료는 이민정책연구원, 이주동포정책연구소, 재외동포재단 등 연구기관의 보고서가 우선적인 대상이다. 이와 더불어, ‘재외한인 연구’, ‘민족연구’, ‘한국이민학’, ‘한국이민정책학회보’, ‘Journal of Ethnic and Migration Studies’, ‘Asian and Pacific Migration Journal’, ‘International Migration’ 등 국내외 학술지 역시 주요하게 살펴볼 필요가 있겠다. 이 외에도 재외동포 및 귀환 이주자의 현황 파악을 위해 ‘재외동포 현황’, ‘외국인 고용 조사’ 및 ‘외국인 주민 현황 조사’ 등을 검토한다.

이상의 자료들에 대한 검토를 바탕으로, 기존의 재외동포 거주국별 특성과 거주 재외동포의 규모, 재외동포들의 생활 실태 및 재외동포 사회에서의 쟁점 등을 파악한다. 아울러 출신국별 국내 귀환 동포들의 법적, 제도적 처우 및 귀환 동포들의 생활상 및 원주민(한국 국민)과의 관계 등을 고찰하여 해외 거주 재외동포들과 구별되는 귀환 이주자들의 생활상 및 주요 쟁점을 확인한다. 이들 검토 내용을 바탕으로 재외동포 주요 거주국별 삶에서 파악되어야 할 주요 내용을 선정하고, 이를 중심으로 이들의 생활 실태를 분석할 연구 틀을 구성한다. 즉 주요 국가별 특수성을 감안하여 생활 실태에서 파악할 주요 내용을 유연하게 구성한다. 이번 파일럿 연구에서 연변 거주 조선족의 생활 중에서도 유수노인과 유수아동에 초점을 맞춘 것 역시 이 문제가 해당 지역의 현안이기 때문이다.

2. 현지 조사 및 현지 네트워크 구축

중국, 특히 연변조선족자치주에 거주하는 동포들과 같이 한국과 교류가 활발한 곳을 제외하고는 재외동포들의 생활 실태에 관한 연구가 충분히 축적되지는 못하였다. 재외동포의 규모도 정확히 파악되지 못하는 실정이다. 외교부 ‘재외동포현황’ 통계, 유엔과 OECD의 이주민 통계가 관련 정보를 제공한다. 그러나 통계마다 집계 값의 차이가 상당하며, 집계 방식 역시 상이하다(이창원, 2015, pp. 5-13). 재외동포 연구에서 가장 대표적으로 활용되는 외교부의 통계도 포함 범위와 자료 수집 방법이 명확하지 않다(이창원, 2015, pp. 8-9). 그렇다고 국내 연구진이 계량화된 정보를 수집하기도 어려운 일이다.

아울러 재외동포의 생활을 양적 통계 자료로만 이해하기란 쉽지 않다. 재외동포들의 삶은 상당히 복잡하고 다층적인 정체성으로 얹혀 있기 때

문이다. 이들은 거주국에서 국민으로서, 혹은 소수자로서 그리고 재외동포로서 우리가 일상적으로 경험하지 못하는 다양한 정체성을 가지고 있다. 뿐만 아니라 최근 재외동포 사회는 빠르게 변화하고 있다. 새로운 형태의 이민 증가와 재외동포 거주국 내에서의 이동, 이민 2, 3세대의 성장 등으로 재외동포 사회도 다변화하고 있는 것이다. 이 때문에 문헌 조사만으로는 이들의 생활을 적실히 파악하기는 어려울 것으로 예상된다.

따라서 해외 거주 재외동포 생활 실태 연구는 현지 전문가 집단과의 공동 연구 수행을 기본 원칙으로 한다. 기본적인 연구의 프레임워크와 분석 내용은 국내 연구진이 주도적으로 작업하되 현지 전문가와의 긴밀한 네트워크를 구축하여 각국 재외동포 생활을 가장 잘 이해할 수 있는 틀을 수정해서 발전시켜 나가고자 한다. 이는 현지 재외동포의 (소수자로서의) 삶과 필요 및 욕구는 당사자가 가장 잘 이해할 수 있다고 보기 때문이다. 재외동포의 생활 실태에 관한 현지 자료 역시 현지에 체류하는 재외동포 당사자가 더 잘 접근할 수 있기도 하다. 아울러, 재외동포 집단이 다원화되고 있는 만큼 다양한 재외동포 집단들과의 교류와 협업이 불가피하다.

또한 현지 네트워크를 충분히 활용하면 직접적인 설문조사와 인터뷰도 타진해 볼 수 있을 것이다.³²⁾ 이 과정에서 재외동포 규모를 더욱 정확히 파악하기 위한 각종 자료의 수집과 실태조사를 위한 표본 구성 방안 등이 실제 조사 수행에 앞서 주요한 협업의 과제가 될 것이다. 이에 현지 조사를 통한 자료 수집과 더불어 각국 전문가와의 포럼을 통한 학술 교류 및 현지 전문가 간담회 등을 지속해 가는 것이 필요하겠다. 연변대학교와 같

32) 재외동포 연구자인 권향숙(2015)은 재일 조선족 164명에 대한 설문조사를 실시한 바 있다. 2005년 10월부터 이듬해 2월까지 거주 형태, 생활비, 가족 및 교우 관계, 교육 여건 등을 확인하였다. 조사가 일본 내 조선족 단체와 쉼터 관계자를 통해 조사 대상자를 모집하여 조사 자체의 대표성 및 신뢰성이 낮을 수 있다. 다만 재일 조선족의 생활 실태에 대한 자료가 부족한 상황에서 일차 자료 수집이 갖는 의미를 평가 절하하기는 어렵다.

은 재외동포 전문가들의 거점 대학 혹은 연구소와의 MOU 체결 역시 고려해 볼 만하다.

3. 국내 연구기관 및 학회와의 협동 연구 추진

국내 순환 및 귀환 이주자의 생활 실태 및 이주 배경, 이주자가 재외동포 송출국 및 모국인 한국과 맺는 관계 등을 파악하는 것 역시 해외 거주 재외동포의 삶을 이해하는 것과 함께 이 연구의 중요한 한 축이다. 국내 체류 동포 연구는 국내 여러 기관 및 학회에서 전문 분야를 중심으로 진행되고 있다. 예컨대 재외동포들의 전반적인 영역을 연구하는 한국이민학회나 한국이민정책학회, 재외한인학회를 비롯하여 2장의 [그림 2-4]에 제시한 에이저와 스트랭(2008)의 모형에서 표식으로 정리된 각종 영역을 포괄하기 위해 전문 연구기관들과의 협업을 추진할 수 있다. 구체적으로 한국노동연구원에서는 국내 체류 동포들의 고용에 관해, 한국여성정책연구원에서는 재외동포 여성들의 생활 실태 등에 관해 몇몇 연구를 진행해 온 바 있다. 따라서 영역별 전문 기관과의 협업을 통해 국내 체류 동포들의 삶을 심층적으로 이해해 볼 수 있을 것으로 기대한다.

이와 함께 한국 내 재외동포 밀집 지역에 대한 조사와 이들 지역 내에 구축된 네트워크들과 긴밀한 협조 체계를 구축하는 것은 이들의 모국에서의 적응과 생활 실태 파악에 상당한 도움이 되리라 생각된다. 구체적으로 고려인마을협동조합이나 중국동포사회연구소, 중국동포한마음협회, 재한동포연합총회, 재한조선족연합회 등 다양한 조직이 순환 및 귀환 재외동포를 위한 각종 활동하고 있다. 이들 조직은 순환 및 귀환 재외동포들이 필요로 하는 지원책을 발굴해 시행하고 있기도 하다. 예를 들면 고려인마을협동조합은 모국에서 고려인들의 정착을 돕기 위해 의료나 주거

지원, 아동 돌봄 서비스 제공 등의 사업을 추진 중이다(고려인마을협동조합 홈페이지, 2019).³³⁾ 이 사업들의 추진 배경과 내역, 추가적인 욕구 등을 파악하면 보다 구체적인 정책 제언 도출에 도움이 될 수 있을 것이다.

제3절 해외 거주 재외동포의 생활 실태와 정책 과제

1. 러시아

러시아에 거주하는 한인들은 ‘고려인’이라고 통칭된다. 고려인이라는 용어는 구소련 시기 1923년 한민족을 위해 설립되어 발행된 ‘С е н б о н(선봉)’ 신문에서 처음으로 사용되었던 ‘고려말’에서 유래했다. 1938년에 ‘Л е н и н к и ч и(레닌기치)’에서 소련에 거주하는 한인을 ‘고려(Koryo) 사람 (또는 고려인)’이라는 명칭으로 사용하기 시작했다. 구소련 사회에서 중앙아시아 한인을 공식적으로 ‘고려인’으로 부르기 시작한 것은 1990년 5월 모스크바에서 개최된 재소동포연합회에서 한국과 조선이라는 명칭이 남북한 분단 상황에서 정치적 오해를 낳을 수 있다는 판단하에 ‘고려인’이라는 명칭에 합의한 데 따른 것이다. 이 회의에서는 전 소련 한인의 통합 조직인 ‘전소고려인협회’도 조직되었다.³⁴⁾ 소련 붕괴 이후 한인들의 민족 정체성 재정립 필요성이 제기됨에 따라 1990년대 중반 러시아에서는 ‘р о с с и я н и н(러시아닌--러시아인, 러시아 국민)’이라는 정치적 민족 개념이 도입되었다(텐 옥사나, 2010). 여기에서는 현재

33) <http://www.koreancoop.com/sub.php?PID=0101>에서 2019.12.2. 인출

34) 사할린 한인의 60~70%가 경상도 출신이며, 이들은 다른 이주 역사를 가지고 있다. 따라서 러시아 및 중앙아시아 한인들과 달리 이들은 사할린 ‘조선인’ 또는 ‘한인’으로 불릴 것이라 예상된다.

러시아 재외동포 현황과 생활 실태, 그리고 주요한 이슈와 정책 과제를 정리하기로 한다.

가. 러시아 재외동포 현황

2018년 말 기준 주재국 및 겸입국 공식 통계 자료 등을 활용하여 조사한 자료 집계치에 따르면 재외동포는 총 180개국에 749만 3587명이 거주하고 있다. 이는 대한민국 인구(5163만 명, 2018년 인구주택총조사 기준) 대비 14.5%에 달하는 수준이다. 국가별로는 미국(254만 6952명)이 가장 많았으며, 중국(246만 1386명), 일본(82만 4977명), 캐나다(24만 1750명), 우즈베키스탄(17만 7270명), 베트남(17만 2684명), 러시아(16만 9933명) 순으로 재외동포가 다수 거주 중인 것으로 나타난다(외교부, 2019년 재외동포현황). 대한민국 인구 대비 러시아 재외동포 비율은 0.33%를 차지한다. 이들은 러시아대사관이 관할하는 지역³⁵⁾에 가장 많이 거주하고 있으며, 블라디보스토크, 유즈노사할린스크, 이르쿠츠크, 상트페테르부르크 순으로 나타났다.

35) 주러시아 대사관이 관할하는 지역은 중앙관구(모스크바등), 남부관구·북카프카즈, 불가관구, 우랄관구를 포함함(외교부, 2019, 재외동포현황, p.199).

[그림 4-5] 2019 러시아 재외동포 현황



- 주: 1) 러시아 연방에 거주하는 재외동포는 주 러시아 대사관, 주 블라디보스토크 총영사관, 주 유즈노사할린스크 출장소, 주 이르쿠츠크 총영사관, 주 상트페테르부르크 총영사관에 등록되며 공관별 관할지역 및 등록된 재외동포수를 나타낸 것임.
- 2) 주러시아 대사관 관할지역은 중앙관구(모스크바 등), 남부관구/북카프카즈, 북카프카즈, 우랄관구임. 블라디보스토크 총영사관 관할지역은 연해주, 하바롭스크주, 아무르주, 캄차트카주, 마가단주, 유대인자치주, 추코트카주임. 상트페테르부르크 총영사관 관할지역은 상트페테르부르크시, 카렐리아 공화국, 코미 공화국, 레닌그라드주, 노보고로드주, 프스코프주, 칼리닌그라드주, 아르한겔스크주, 볼로그다주, 무르만스크주, 네네츠 자치주임. 유즈노사할린스크 출장소 관할지역은 사할린주임. 이르쿠츠크 총영사관 관할지역은 알타이 공화국, 부랴티야 공화국, 투바 공화국, 하카시아 공화국, 사하 공화국, 알타이 지방, 자바이칼 지방, 크라스노야르스크 지방, 이르쿠츠크 주, 케메로보 주, 노보시비르스크 주, 옴스크 주, 톰스크 주임.

자료: 2019 재외동포현황 외교부 자료.

〈표 4-1〉 2019 러시아 재외동포의 지역별·연도별 거주 현황

지역별 \ 연도별	2013년	2015년	2017년	2019년
러시아 대사관	78,883	79,818	81,220	81,337
블라디보스토크 총영사관	41,011	41,065	41,108	41,082
유즈노사할린스크 출장소	24,768	25,246	26,491	26,519
이르쿠츠크 총영사관	12,899	12,916	12,857	12,859
상트페테르부르크 총영사관	18,850	7,911	7,962	8,136
총계	176,411	166,956	169,638	169,933

자료: 2019 재외동포현황. p.22 외교부.

러시아 재외동포의 거주 자격별 현황을 살펴보면 전체 러시아 재외동포 16만 9933명 중 약 96%가 외국 국적 동포이며, 약 4%가 영주권자, 일반 체류자, 유학생 등으로 구성되는 재외국민이 차지하고 있다.

〈표 4-2〉 2019 러시아 재외동포의 거주 자격별 현황

지역별 거주 자격별	재외국민				외국 국적 동포 (시민권자)	총계
	영주권자	일반 체류자	유학생	계		
러시아 대사관	186	2,961	1,314	4,461	76,876	81,337
블라디보스토크 총영사관	102	315	143	560	40,522	41,082
유즈노사할린스크 출장소	45	51	3	99	26,420	26,519
이르쿠츠크 총영사관	19	906	105	1,030	7,106	8,136
상트페테르부르크 총영사관	21	122	102	245	12,614	12,859
총계	373	4,335	1,667	6,395	163,538	169,933
%	0.2	2.6	1.0	3.9	96.2	100

주: 거주자격 별 비중(%)은 소수점 둘째자리에서 반올림한 수치임.

자료: 2019 재외동포현황. 외교부.

러시아의 재외동포 단체는 한인회, 한글학교, 문화·예술단체를 포함하여 1997년 49개에서 2019년 11월 기준 130개로 증가했다. 이 중 한글학교가 80개로 대다수를 차지했으며, 한인회가 16개, 문화·예술단체가 14개에 이르는 것으로 나타났다.

나. 러시아 재외동포 이주의 역사

현재 러시아 재외동포의 생활 실태와 주요 이슈를 이해하기 위해 먼저 러시아 고려인의 이주와 정착의 역사에 대한 이해가 필요하다. 1863년 기근과 압제에 떠밀려 평안도, 함경도에서 다수의 한인이 러시아의 극동 지역인 연해주로 이주했다. 이후 연해주는 이주 한인들이 모여 살던 가장

밀집된 정착지이자 항일독립운동의 근거지가 되었다.

1937년 스탈린 정부의 강제 이주 정책이 실시되면서 연해주에 거주하던 약 20만 명의 고려인들이 카자흐스탄 및 중앙아시아로 강제로 이주되었다. 그 후 고려인 80% 이상이 농촌 지역 집단농장에 거주하게 되었다. 1953년 스탈린 사망 이후 거주지 제한이 풀리면서 당시 85%에 달하는 고려인들은 자녀 교육, 경제적 이유로 대도시로 이주했다. 1991년 소련 방 해체 이후 1993년 「고려인 명예회복법」 통과를 계기로 1993~1994년 사이 다시 대규모의 고려인 이주가 있었다.

다. 러시아 재외동포 생활 실태와 이슈

러시아는 지리적으로 매우 광대하기 때문에 러시아 재외동포의 생활 실태에 대한 전국적인 파악은 매우 어렵다. 따라서 지역별로 러시아 동포의 생활 실태를 조사하기 위해 ‘고려인의 목소리’, ‘러시아·CIS 동포 이주·정주 실태조사’, ‘동시베리아 재외동포사회 실태조사’ 등을 포함하는 다양한 실태조사가 이루어졌다.

1) 고려인의 목소리

고려인의 목소리는 러시아 내에서 고려인이 가장 많이 거주하는 연해주의 우수리스크 지역을 선정하여 2016년 2차례를 거쳐 이루어진 면접 조사이다. 이 실태조사는 세대별 민족 정체성의 차이를 그대로 보여 주었는데, 우수리스크 고려인의 생활상을 조사하였다.

주요한 조사 결과는 고려인 1~5세대에 이르는 세대별 민족 정체성의 차이가 뚜렷하게 존재하고 있음을 보여 주었다. 시베리아 강제 이주 열차

를 타고 중앙아시아로 끌려갔던 아픈 경험과 기억을 가지고 있는 1세대는 대부분 사망한 것으로 나타났다. 2세대 부모를 따라 조선에서 연해주로 이주한 70대 이상의 고려인들은 연해주를 자신의 고향이라고 생각하는 ‘소비에트 고려인’으로 분류된다. 3~4세대에 속하는 30~60대의 고려인들은 중앙아시아에서 태어난 후 생계와 자녀의 미래를 위해 연해주로 이사 온 사람들이다. 러시아어를 공용어로 쓰고 러시아 체제가 익숙한 이들의 다수는 독립국가연합(CIS)을 고향으로 생각하는 것으로 나타났다. 고려인 5세대인 10~20대는 연해주나 한국을 부모·조부모의 고향으로 알고는 있으나, 러시아인으로서 자신의 정체성을 가지고 있는 ‘러시아인’이다.

2) 러시아·CIS 동포 이주·정주 실태조사

재러시아 고려인 동포의 이주와 정주에 대한 기초적인 자료는 효율적인 동포정책과 동포 지원 사업을 구체화하는 데 필수적이다. 러시아 CIS 동포의 이주·정주 실태조사가 러시아 남부, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄에서 2016년 실시되었다. 여기에서는 러시아 남부 지역 조사를 중심으로 그 결과와 함의를 논의하기로 한다. 고려인들의 이주 및 정주 실태에 대한 조사는 민보디, 마이스키, 로스토프, 비타이스크, 볼고그라드 및 인근 지역에서 실시되었으며 응답자는 총 182명으로 여자가 73%(133명), 남자가 27%(49명)로 구성되었다. 연령별로는 60대 이상이 25%(47명)로 가장 많았고, 다음으로 10대(36명), 20대(30명), 30대(25명), 50대(23명), 40대(21명)의 순으로 나타났다.

실태조사 결과 현 거주지의 거주 기간은 11~20년(72명), 21년 이상(72명)으로 10년을 초과하여 살고 있는 장기 거주자가 전체의 80%에 달

했다. 5년 이하 거주자가 13%, 6~10년이 8%를 차지했다. 전체의 81%인 147명이 러시아를 모국어(제1언어)로 선택했으며, 19%는 한국어라고 응답했다. 실제로 한국어를 구사할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 55%, 전혀 구사할 수 없는 사람은 44%로 나타났다. 가정에서 한국어(고려말)를 자주 사용하는 경우는 8%(14명)로 매우 낮았다. 전체 고려인 중 85%는 가정에서 한국어를 사용하지 않는다는 것을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 한국어 학습이 매우 필요하다는 응답은 72%로 높게 나타났다.

또한 러시아, CIS 동포 이주·정주 실태조사는 러시아 남부에 거주하고 있는 한인의 주거, 교육, 취업 실태, 가족구조 및 환경에 대한 분석 결과를 다음과 같이 제시하였다. 주거 형태는 주택 거주자가 전체 응답자의 71%, 아파트 거주자가 28%로 나타났다. 주택의 점유 형태는 본인 소유가 40.6%로 가장 높았고, 다음으로 부모 소유가 35.7%로 높았다.

가족구조는 직계가족과 부모가 38%, 직계가족이 36%로 유사한 수준으로 나타났으며 단독 거주자, 친척 거주자, 기타가 나머지를 차지했다. 현재 거주지에 대한 만족도는 응답자의 57.7%가 만족하고 있다고 응답했다. 12.1%는 약간의 어려움은 있으나 별 문제는 없다고, 나머지 30%는 기회가 되면 이사하고 싶거나 불만족한 것으로 나타났다. 주거비 부담과 관련해서는 부담 정도가 많이 있다는 응답이 16%, 조금 있음이 44%, 없음이 36%로 나타났다. 여기서 주거비는 ‘전기, 수도, 가스, TV 수신료 등 일상생활에 관련된 준조세적 납부금’을 포함한다. 사회주의 무상 정책의 유산을 가진 러시아의 고려인이 느끼는 주거비 부담은 비교적 낮은 편으로 파악된다. 이주 계획과 관련해서는 63%가 현 거주지 영구 거주를 희망했으며, 17%가 기회가 되면 이주, 15%가 한국 이주를 희망했다. 과거의 이주 경험에 대한 질문에서는 응답자의 대부분(59%)이 조부모 때 또는 부모 때 이주했으며, 이주의 원인은 경제적 이유가 27%, 정치적 이

유가 24%를 차지했다.

남부 러시아 동포의 교육 수준은 중등학교에 해당하는 시콜라 졸업자가 전체의 47%로 가장 높았다. 다음으로 대학 중퇴(26%), 대학 졸업(22%)으로 최종 학력이 나타났다. 대학 중퇴자가 많은 것은 체제가 변화하고 학비 부담이 높아지면서 학업 중단 및 경제활동 참여를 하게 되는 경우가 많았던 것으로 분석되었다. 전통적으로 고려인의 교육열은 매우 높은 편이었으나, 최근 들어 학력 저하 현상이 현저히 나타나고 있다., 교육 지원책 등 정책적 개입의 필요성이 제기되고 있다. 실태조사에는 자녀를 유학 보낼 경우 희망하는 국가를 묻는 질문이 포함되어 있었는데, 전체 응답자의 44%가 한국이라고 응답했다. 자비 유학 의향에 대해서는 응답자의 절반(49%)이 없다고 응답했다. 이와 관련해 현지 전문가들은 고려인 학생들에 대한 한국 정부의 장학생 지원 제도의 확대 필요성을 제기하였다.

응답자의 종사 직업은 매우 다양하게 나타났다. 기타와 무응답(42%)을 제외하고는 농업(15%), 자영업(15%)이 가장 높은 편이었다. 그 밖에 회사원, 전문직, 교원, 공무원 등의 분포를 보였다. 직업 만족도는 전체 응답자의 26%가 만족, 14%가 약간 만족으로 응답했으며, 불만족은 17% 수준으로 나타났다.

연간 소득은 무응답이 31%, 5000달러 미만이 58%로 다수를 차지했으며, 다수의 고려인은 보다 높은 소득을 얻기 위해 한국으로의 이주노동을 희망하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러나 이들의 이주노동은 영구 거주가 아닌 3년 정도의 일시적 이주를 통한 소득 증대와 귀국 후 재인 사업을 위한 기반 마련을 목표로 하는 경우가 많았다.

마지막 실태조사에서는 남부 러시아 고려인의 혼인 특성 및 결혼에 대한 가치관과 한국에 대한 인식 수준을 조사했다. 첫째, 결혼과 관련해서

는 가족을 구성하는 민족별 현황에 대해 모두 한민족이 81%로 높았다. 부모 중 한 명이 이민족 10%, 배우자가 이민족 4%로 나타났다. 이를 통해 한민족의 순혈성이 높은 수준임을 알 수 있다. 배우자 결정 시 부모의 역할에 대해서는 전체 응답자의 42%가 본인이 전적으로 결정, 33%가 부모 의견을 참고한다고 응답해 주된 의사 결정자가 본인이라는 응답이 다수(75%)를 차지했다. 또한 자녀가 이민족 사람과 결혼하겠다면 찬성한다는 응답이 84%로 압도적으로 높게 나타났다. 이는 향후 남부 러시아 미래 세대 가족 구성의 변화 가능성에 대한 전망에서 고려할 만한 이슈이다. 본인의 초혼 경험에 대한 질문에서 51%가 10대 후반, 20대 전반에 했다고 응답했다. 러시아 남부 고려인 사회의 결혼 적령기가 20대로 비교적 빠르다는 사실을 확인할 수 있다. 자녀의 희망 결혼연령에 대해서는 20대 후반이 50%, 20대 전반이 23%로 결혼연령이 상대적으로 늦춰지고 있는 경향을 보인다. 이는 달라진 경제적 상황과 연관되기도 한다.

둘째, 한국에 관한 견해와 관련해서는 응답자의 77%가 경험 없음으로 답했다. 러시아 고려인들에게 아직까지 한국 방문이 수월하지 않은 상황이라는 것을 알 수 있다. 한국 방문 시 체류 기간은 2주 미만, 1~5개월이 각각 32%로 가장 높았다. 다음으로 2주~1개월이 24%로 나타났다. 비교적 장기화된 체류 기간은 한국에서 진행되는 다양한 초청 사업과 연수, 방문 비자 등의 확대로 러시아 남부 고려인들의 한국 방문이 점점 용이해지고 있음을 반영하고 있다. 한국인에 대한 인식에 대해서는 응답자 가운데 65%가 우호적인 동포로 간주했으며, 18%가 단순한 외국인, 7%가 친근하지 않은 동포로 인식했다.

3) 동시베리아 재외동포 사회 실태조사(2014)

동시베리아 재외동포 사회 실태조사는 2014년 이르쿠츠크주와 부랴트 공화국 고려인 사회를 중심으로 실시되었다. 동시베리아는 이르쿠츠크주, 부랴트 공화국, 자바이칼 크라이 지역을 포함하는데, 이 지역에는 상대적으로 소수의 고려인들이 거주하고 있다. 2018년 이르쿠츠크 주의 고려인 수는 1408명, 부랴트 공화국의 고려인은 529명이었다. 이르쿠츠크주와 부랴트 공화국의 고려인 사회는 다른 특징을 가진다. 이르쿠츠크주의 고려인 사회는 사할린과 중앙아시아 등 타지에서 유입된 고려인들에 의해 결성된 유입 사회적 성격이 강하고 이들 사이의 갈등이 크다. 부랴트 공화국의 경우 현지에서 2~3세대를 살아오면서 만들어진 고려인 사회의 자생적 특성이 강하다.

[그림 4-6] 이르쿠츠크주와 부랴트 공화국의 위치



자료: KOTRA 홈페이지. <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/781/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=150365&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCatIdx=&page=828&row=10>에서 2019.12.2. 인출.

동시베리아 재외동포 사회 실태조사에서는 현지 고려인 33명을 대상으로 고려인의 생활 실태를 파악하기 위해 출신지, 월수입, 한국어 수준, 동시베리아 고려인 조직체에 대한 인식 등을 조사했다. 고려인 33명 중 출신지는 러시아 이외의 구소련 지역 출신이 20명으로 가장 많았다. 동시베리아 이외의 러시아 지역 출신이 6명, 동시베리아 지역이 5명으로 나타났다. 월수입은 1001~2000달러가 12명으로 가장 많았다. 다음으로 501~1000달러 11명, 500달러 이하가 6명으로 나타났다. 2013년 이르쿠츠크주 노동자의 평균임금이 913.4달러로 현지 고려인의 월수입 수준은 2013년 말 당시 이르쿠츠크 근로자의 평균임금과 유사한 수준이라 할 수 있다. 동시베리아 고려인 조직체에 대한 인식은 현지의 고려인 다수가 고려인 모임을 원하지 않거나 관심이 없고, 모임이 결성된다고 참여하지 않겠다는 입장을 보였다. 모국어와 관련해서는 33명 모두가 러시아 국적이기 때문에 러시아어를 모국어로 인식했다. 전반적으로 한국어 능력이 낮은 수준이며, 특히 한국어 읽기 수준이 매우 낮은 것으로 조사 되었다. 현지 한국 교육기관 설립에 대한 인식을 묻는 질문에서 고려인 33명 중 다수(26명)가 현지 교육기관에 한국 관련 학과의 개설 필요성에 대해 긍정적으로 응답했다.

라. 러시아 고려인 사회의 특성과 이슈

이상의 지역별 실태조사 결과를 고려인의 정체성, 거주환경, 교육환경, 결혼 및 가족에 대한 인식, 한국에 대한 인식으로 나누어 주요한 이슈를 정리해 보기로 하겠다.

첫째, 러시아 고려인의 정체성은 고국과의 오랜 기간 격리된 환경에서 하나의 새로운 형태로 형성되고 있다. 특히 고려인 2~3세대로 넘어가면

서 러시아 현지 문화가 보다 지배적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 언어적으로 러시아어를 모국어로 인식하고 있으며, 한국인과 다른 사고방식을 보이고 있다. 현지 고려인들의 한국어 사용 능력은 전반적으로 낮은 수준이며, 한국어 독해 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 한국에 대한 관심은 여전히 강하며, 특히 한국어에 대한 젊은 층의 관심은 매우 높다.

둘째, 생활 및 거주환경과 관련해 도시의 고려인은 아파트에서, 농촌의 고려인은 단독주택에서 생활하고 있었다. 구소련의 해체에 따라 아파트 구입 등은 경제력을 필요로 하고, 주거 문제는 과거에 비해 중요한 이슈가 되고 있다.

셋째, 교육 환경의 경우 과거 구소련 시기 높은 교육열을 보였던 고려인들은 경제적 부담으로 인해 교육적 한계에 부딪히고 있는 실정이다. 학비 부담 때문에 대학 중퇴자가 많다. 이에 한국 정부 및 관련 기관에서 고려인에 대한 장학금 지원 및 장학생 선발 제도의 확대를 필요로 한다.

넷째, 결혼 및 가족관계에서 현재까지 러시아 고려인의 대부분은 순수한 한민족 혈통을 유지하고 있는 것으로 조사되었다. 동시에 조사에 참여한 대부분의 고려인들은 타민족 또는 타 국적 출신의 사람과의 결혼에도 개방적이다. 향후 고려인의 혼인, 가족관계의 변화 가능성을 예견할 수 있다.

다섯째, 한국인 및 한국에 대한 인식은 긍정적인 편이다. 다수의 고려인들에게 한국은 동족 국가이면서 경제성장을 이룬 나라로 인식된다. 한국 문화에 대한 접근성도 높았다. 부분적으로 한국인에게 비우호적이거나 무관심한 태도를 가지는 러시아인도 일부 존재했다.

2. 중앙아시아³⁶⁾

가. 중앙아시아 재외동포 규모

2019년 현재 재외동포는 총 180개국에 749만 3587명이 거주하는 것으로 조사되었다(외교부, 2019, p. 14). 고려인이 살고 있는 러시아를 비롯한 중앙아시아 지역에는 약 31만 명의 재외동포가 거주하고 있다.

〈표 4-3〉 중앙아시아 재외동포 규모

(단위: 명)

	2015년	2015년	2017년	2019년
중앙아시아	299,791	314,676	311,470	307,949
- 우즈베키스탄	173,832	186,186	181,077	177,270
- 카자흐스탄	105,483	107,613	109,133	109,923
- 키르기스스탄	18,403	18,709	19,035	18,515
- 타지키스탄	744	743	774	759
- 투르크메니스탄	1,329	1,425	1,451	1,482

주: 2019 재외동포 현황 분류 시 중앙아시아는 유럽으로 분류되어 유럽 재외동포 총계에 포함됨.
자료: 외교부(2019), pp. 22-24.

36) 중앙아시아는 아시아와 유럽을 연결하는 내륙 통로의 요충지이다. 북쪽으로는 러시아, 동쪽으로는 중국, 남쪽으로는 이란 및 아프가니스탄, 서쪽으로는 캅카스 및 터키와 접경해 있다. 중앙아시아 5개국은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄으로 구성되어 있으며, 전체 면적은 400만 3000㎢로 한반도의 약 18배에 달한다. 중앙아시아 전체 인구는 2018년 기준 7190만여 명이다. 이 중에서 우즈베키스탄 인구가 약 45%를 차지한다. 중앙아시아의 민족은 우즈베키스탄 및 카자흐스탄 민족이 다수를 차지하며, 러시아인도 다수 거주하고 있다. 중앙아시아 국가 전체가 이슬람교를 국교로 하고 있지만, 러시아 정교를 포함하여 다양한 종교를 인정하고 있다. (자료: 외교부-http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_21617/contents.do#none, 2019. 12. 4. 인출.)

나. 중앙아시아 재외동포 역사

중앙아시아 재외동포는 1937년 러시아에서 강제 이주된 한인으로부터 역사가 시작된다. 중앙아시아와 러시아 등 구소련권 지역에 거주하는 한인들을 총칭하여 ‘고려인’이라 한다.

1) 1937년 강제 이주 이전의 러시아 재외동포

한인들의 러시아 이주의 역사는 1863년 한인 13가구가 빈곤과 착취를 피해 연해주 남우수리스크 포시예트 지역에 농사를 짓고 있으므로 정착하여 살게 해줄 것을 요청한다는 내용의 보고서에 최초 기록되었다(이원용, 2011). 이후 1869년 조선 북부지방의 대흥수와 대기근으로 연해주 지역으로의 한인 이주는 계속 증가했으며, 1884년까지 20년간 1164가구 5447명이 이주한 것으로 집계된다(재림신문, 2014. 9. 25.).

연해주 지역 이주는 처음에는 경제적 문제로 시작되었지만 1910년 한일 강제합병 이후 일반인을 비롯한 독립운동가들의 이주와 망명이 빠른 속도로 증가하면서 1900년에는 러시아에 거주하는 한인이 2만 7880명, 1910년에는 5만 4076명에 이르렀다(재외한인의 역사, 2019).³⁷⁾ 1937년 이전 중앙아시아로 강제 이주되기 전 러시아 극동 지역에 거주하던 한인들의 수는 다양한 자료로 추정해 보면 최소한 20만 명이 넘는 것으로 추정된다(이원용, 2011).

37) <http://theme.archives.go.kr/next/immigration/deportation.do>에서 2019. 12. 4. 인출

2) 1937년 중앙아시아 강제 이주와 정착

1937년 8월 21일 소련 공산당 중앙위원회 비서 스탈린은 ‘일본 간첩 행위 침투 차단’을 목적으로 러시아 극동 지역에 거주하는 한인들을 중앙아시아 지역으로 이주시킬 것을 명령한다(이원용, 2011). 이에 따라 1937년 9월부터 17만 1781명의 한인을 카자흐스탄과 우즈베키스탄 지역으로 강제 이주시켰다(재외한인의 역사, 2019). 6000km, 한 달 반에 걸친 이주 과정에서 이주민들에게 음식물을 2~3일분만 준비하게 하여 이후 굶주리는 일이 많았고, 병들면 그대로 방치하여 사망자도 많았다(이상근, 2003). 이 과정에서 1만 1000여 명이 도중에 숨진 것으로 알려져 있다(재림신문, 2014. 9. 25.)

문서상으로 이주자는 ‘소유물, 농기구, 동물 등을 소지할 수 있고, 이주민이 두고 간 동산, 부동산, 파종 종자 등은 가격을 계산하여 보상한다고’ 되어 있고, 새로운 정착지에서 경제활동을 다시 시작할 수 있도록 보장하고 지원한다고 되어 있다. 하지만 실제로는 식량 등 간단한 소지품 외에는 가져갈 수 없었고, 두고 간 재산에 대한 보상은 결국 이뤄지지 못했다. 카자흐스탄 인민위원회는 1938년 3월에야 이주민 정주 구역을 정해 주었고, 경제활동 재개에 대한 지원은 물자 결핍으로 이뤄지지 못했다(재외한인의 역사, 2019).

정착 과정은 이주 과정만큼 힘든 것이었으며, 물자와 농기구, 의료시설 부족 문제와 주거·거주 및 취업 문제에 직면했다(재외한인의 역사, 2019. 12. 4. 접속). 고려 이주민들은 이주 초기 주택 건축을 위한 자재와 물품 보급이 없었기 때문에 땅을 파고 갈대를 놓아 토굴에서 생활하였다. 게다가 1937년부터 1945년까지 고려인들은 거주 지역을 공민증에 기록하고 이 지역을 이탈할 자유가 없어 거주지의 자유를 박탈당하기도 하였다(이상

근, 2003). 고려인 대다수는 미개척지나 국영 농장에 분산되거나 기존 콜호스에 병합되어 70여개의 독립적인 한인 집단농장(13개는 어업 집단농장, 나머지는 농업 집단농장)을 형성했고, 203개의 기존 집단농장에 합병되었다(이상근, 2003).

[그림 4-7] 중앙아시아 한인 강제 이주 경로



자료: 재림신문(2014. 9. 25.).

농업을 중심으로 하는 경제활동으로 점차 안정적인 삶을 꾸려 갔던 이주 한인들은 1991년 소련 붕괴로 다시 변화에 직면한다. 1991년 12월 소련이 붕괴되고 러시아 외에 15개 독립국가로 분리되면서 고려인들이 거주하는 국가에서는 배타적인 민족주의 운동이 확산되었다. 이로 인해 다시금 소수민족의 위치에 놓인 고려인들은 직장에서 추방당하고, 경제적으로도 어려운 처지에 놓였다. 다시 연해주 지방으로 이주하는 사람들이 생겨나기도 하였다(재림신문, 2014. 9. 25.).

다. 중앙아시아 재외동포 생활 실태

1) 거주·주거

1930년대 러시아 극동지방에서 80% 이상의 고려인들이 농업에 종사했다면, 1989년에는 고려인의 도시 거주 비율이 85%에 달했다. 고려인들은 농촌에서 도시로 빠른 속도로 거주지를 변경하면서 종사하는 업종이나 직업도 빠르게 변화했다(국사편찬위원회, 전러시아고려인협회, 2007).

2016년 기준으로 카자흐스탄의 알마티와 우즈베키스탄의 타슈켄트시에 거주하는 고려인 추정치는 각각 1만 5000명과 7만 5000명 수준이었다. 두 도시와 가까운 알마티주와 타슈켄트주까지 합하면 비공식적으로 각각 2만 5000명과 12만 명에 이른다. 타슈켄트와 알마티는 중앙아시아 및 전체 독립국가연합 지역에서 가장 많은 고려인이 집중적으로 거주하는 있는 대표적인 도시라 할 수 있다(손영훈 외, 2016, p. 22).

러시아와 중앙아시아에 이주해 거주하는 한인들에 대한 설문과 문헌 조사를 바탕으로 재외동포들의 정주 실태를 조사한 손영훈 외(2016) 보고서에 따르면 고려인들의 주거지 형태는 크게 아파트와 일반주택(일명 땅집)으로 분류되는데 과반이 아파트에 거주한다(손영훈 외, 2016, p. 35). 이는 도시에 거주하는 비율이 높은 중앙아시아 고려인의 분포상 아파트 거주자 비율이 높은 것으로 추측된다.

주거비 부담에 대해서는 대부분이 없거나 조금 있다고 응답해 주거비 부담은 낮은 것으로 나타났다. 이는 사회주의 정책의 유산으로 인해 전기, 가스, 수도 등 공공요금과 사유재산을 기반으로 하는 주거비 부담이 낮은 것으로 보인다(손영훈 외, 2016).

2) 경제·사회적 지위

중앙아시아 고려인 사회에서는 ‘고본질(‘사적인 이익을 추구하는 영농 행위’)이라 불리는 독특한 영농 방식이 성행했다. 고본질은 생산과 판매가 유리한 좋은 입지 조건을 가진 지역을 선정하여 토지 임차 계약을 체결하고 생산량의 50%를 임차료로 지불한 뒤 남은 수확물을 가지는 방식의 임차 농업이다. 생산 주체들은 거주지를 떠나 이 지역에서 1년 중 일정 기간(대체로 3~10월) 동안 임시 거처를 만들어 영농을 수행하며, 개인이 아닌 소공동체(브리гада, 통상 6~50가구) 중심으로 운용된다. 고본질은 집단농장 수입보다 훨씬 높은 수입을 올릴 수 있었는데, 당시 노동자 연평균 수입이 1800~3600루블 정도일 때 고본질로는 약 5000~2만 루블의 연수입을 얻을 수 있었다. 고본질은 강제 이주 후 고려인 사회의 물질 토대를 구축하고 고려인들의 사회경제적 지위를 확보하는 데 중요한 역할을 담당했으며, 1985년 고르바초프 집권 이후 합법화되었다(백태현, 이애리아, 2000). 하지만 15개 독립국가 출현 후 고본질 환경이 나빠져 국경 분할로 시장이 좁아지고 농산물 가격도 급락해 수익이 악화되었다.

1960년대부터는 구소련 사회의 각 분야에 고려인이 진출하였다. 강한 사무직 지향성을 보였는데, 당시 고려인의 직업을 보면 55%가 교사, 의사, 기술자 등의 전문직 종사자이며, 30%가 노동자, 12%가 농민, 나머지 3%가 학생이었다. 강한 교육열을 바탕으로 농촌에 주로 거주하던 하층 농업 민족이 도시에서 거주하는 중간 관리층으로 진출하기 시작했다(국사편찬위원회 외, 2007).

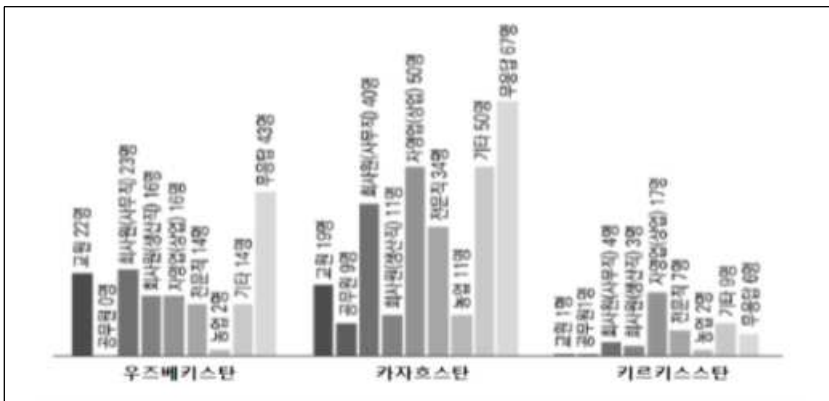
사회적으로는 민족 공화국들이 러시아어를 버리고 토착어를 공용어로 지정하면서 토착어를 구사하지 못하는 소수민족은 공직에서 물러나야 하는 등 강한 압력을 받았다. 더욱이 주로 러시아어밖에 몰랐던 고려인들이 중앙아시아 민족주의와 공식 언어의 변경으로 관공서에 종사하던 고려인

상당수가 쫓겨나는 등 사회적으로 불이익을 당하기도 했다(국사편찬위원회 외, 2007).

카자흐스탄 내 고려인들은 우즈베키스탄에 비하면 차별이 덜한 환경에 살고 있으며, 교수가 되거나 정관계 진출도 원활하며, 사업도 활발하게 하는 편이다. 카자흐스탄에서는 카자흐족이 토착 민족으로서 우월한 지위를 누리며 각 분야에서 주요 요직을 차지하고 있다. 그렇지만 1999년 인구조사에 의하면 카자흐스탄 전체로 볼 때, 고려인이 전체 인구의 1%도 안 되는데도, 전체 지도자 인구 중 고려인 지도자급 인구가 17.3%에 달했다(국사편찬위원회 외, 2007).

카자흐스탄과 달리 우즈베키스탄은 독립 이후 주류 사회에 다른 민족의 접근을 막는 민족주의가 팽배했다. 우즈베키스탄 내 고려인들은 우즈베키스탄 내 120개 민족 중 하나로 철저히 비주류 세력이 되었다. 2010년 현재 우즈베키스탄에서는 관공서나 정부 공식 서류에 우즈베키스탄어를 고집하며, 러시아어조차도 배제되어 있는 상태다(국사편찬위원회 외, 2007).

[그림 4-8] 중앙아시아 3개국 응답자 직업 분포



자료: 손영훈 외(2016), p. 52.

3) 언어와 정체성

2010년 우즈베키스탄 한국대사관이 고려인을 상대로 실시한 조사를 보면 응답자의 74%가 자신을 ‘한민족’이라고 응답했지만(국사편찬위원회 외, 2007), 사고하는 언어와 유창하게 구사하는 모국어는 절대 다수가 러시아어라고 답했다. 2016년 실태조사에서도 유사한 언어 사용 실태가 드러난다. 손영훈 외(2016)의 동포 이주·정주 실태조사에 따르면 중앙아시아 고려인들은 러시아어를 모국어로 하는 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 우즈베키스탄 응답자의 경우 100%가 러시아어를 모국어로 사용하고 카자흐스탄은 66%가 러시아어, 30%는 한국어를 모국어로 한다고 응답했다. 우즈베키스탄 고려인들은 우즈베크어를 구사할 줄 알아야만 승진과 출세에 불이익을 받지 않는다는 사실을 알고 있음에도 러시아어 선호 현상은 사라지지 않고 있다(손영훈 외, 2016, p. 28).

현재 중앙아시아의 고려인 중 젊은 층의 경우는 한국어를 전혀 구사하지 못하는 경우에도 자신이 고려인이라는 자각은 하고 있다. 우즈베키스탄이나 카자흐스탄의 경우 여권에 민족명을 표기하기 때문이다. 대부분 고려인들의 경우 러시아에 완전히 동화되었기 때문에 주로 러시아어를 모국어처럼 사용한다(국사편찬위원회 외, 2007). 고려인들의 이름 역시 거의 모두 러시아식 이름을 사용한다. 따라서 정체성 면에서는 러시아인에 상당히 가깝다고 할 수 있다. 다만 전체 고려인 젊은이들 중 상당수가 한국어를 배우려 하고, 한국 유학이나 이주를 희망하는 것으로 나타났다(손영훈 외, 2016).

3. 일본

재일 재외동포는 2018년 12월 말 기준으로 총 82만 4977명으로 전체 재외동포의 11.01%를 차지하여 중국, 미국에 이어 세 번째로 큰 규모이다. 재일 한인사회는 구성원들의 자의에 의해 출발된 사회가 아니라 주로 외적 강제에 의해 형성되었다. 즉 일본의 식민지 지배의 산물이라는 점에서 가장 많은 문제를 안고 있다는 특징을 지닌다(임채완, 전형권, 2006). ‘자이니치(在日)’³⁸⁾라고 불리기도 하는 이들은 일본의 식민지 지배와 관련된 역사적 아픔을 지니고 있으며, 일본 사회의 헤이트 스피치(hate speech)의 주 대상으로 여전히 차별과 편견의 고통을 겪고 있기도 하다. 다른 한편으로는 1980년대 이후 일본의 경제 호황 국면에서 새로운 세대들이 경제적 이유 등으로 일본으로 건너가 ‘뉴커머’ 집단을 형성하고 있으며, 최소 6만 명 이상으로 추정되는 불법체류자들도 있다. 이러한 다양한 집단들이 일본 전역에 퍼져 생활하면서 일본 재외동포 사회를 구성하고 있다.

가. 일본 재외동포 현황

2018년 12월 말 기준 총 82만 4977명 가운데 45.52%에 해당하는 약 37만여 명이 일본으로 귀화한 것으로 집계되었다.³⁹⁾ 지역별로는 주한국 대사관이 있는 도쿄 인근 지역과 오사카 지역에 13만여 명 이상의 재외동

38) 자이니치(재일)는 친남한 민단계와 친북한 총련계로 양분되는 기성 재일동포들의 이념 대립을 거부하는 젊은 세대를 중심으로 ‘일본에 산다’는 의미로 사용하는 개념이다.

39) 외교부의 귀화자 수는 1952~2018년간 일본 법무성이 귀화를 허가한 재일동포 숫자를 의미한다. 그런데 귀화자의 사망이나 국적 변동 등은 반영되지 않은 수치이기 때문에 현시점의 생존자 수를 의미하지 않아 전체 재일동포 수의 정확한 통계치는 아니다. 또 전체 재일동포 현황에 처음부터 일본 국적을 가진 재일동포 자녀는 포함되어 있지 않아 혈연 중심의 동포 개념을 반영하지 못하고 있다.

포가 거주하는 것으로 파악된다. 지역이 파악되지 않은 귀화자를 제외하고 지역별 분포를 보면 도쿄 인근에 30.2%가, 오사카 지역에 29.8%가 거주하고 있어 이 두 지역에만 60% 정도의 재일동포가 밀집해 있다.

〈표 4-4〉 일본 재외동포 현황

(단위: 명)

지역별		연도별	2013년	2015년	2017년	2019년	백분율(%)
총계(귀화자 포함)			893,129	855,725	818,626	824,977	100
귀화자			346,199	355,274	365,530	375,518	45.52
일본 지역별	도쿄(대사관)		152,238	139,990	130,946	135,526	16.43
	고베(총영사관)		59,343	54,752	48,337	46,325	5.62
	나고야(총영사관)		54,109	47,756	41,692	40,282	4.88
	니가타(총영사관)		9,816	8,740	7,586	7,483	0.91
	삿포로(총영사관)		5,226	4,848	4,213	4,507	0.55
	센다이(총영사관)		10,694	9,679	8,498	8,269	1.00
	오사카(총영사관)		167,728	154,136	139,013	134,036	16.25
	요코하마(총영사관)		41,031	37,459	34,452	34,937	4.23
	후쿠오카(총영사관)		26,167	24,510	22,735	23,130	2.80
	히로시마(총영사관)		20,578	18,581	15,624	14,964	1.81
소계			546,930	500,451	453,096	449,459	54.48

주: 1) 재외공관(대사관, 총영사관,)에서 작성, 보고한 공관별 재외동포현황(2018.12월 기준)을 취합한 자료임.

2) 귀화자 총수는 일본 법무성의 '1952~2018년간 귀화 허가자 수' 통계임(조선적 포함).

자료: 외교부, 2019, 재외동포현황 2019. p. 15.

2019년을 기준으로 일본 내 재외동포의 거주 자격별 현황을 살펴보면 영주권자가 36만 1351명으로 43.8%를 차지하고 있다. 일반 체류자가 7만 1058명(8.6%), 유학생이 1만 7050명(2.0%)이다. 시민권자를 포함한 외국 국적 동포가 37만 5518명(45.5%)으로 전체의 절반에 가까운 재일 동포들이 일본 국적이나 시민권을 취득한 것으로 파악되었다.

〈표 4-5〉 2019 일본 재외동포의 거주 자격별 현황

(단위: 명)

지역별 거주자격별	재외국민				외국국적동포 (시민권자)	총계
	영주권자	일반 체류자	유학생	계		
도쿄(대사관)	86,624	40,667	8,235	135,526	375,518	-
고베(총영사관)	43,566	2,142	617	46,325		
나고야(총영사관)	37,607	2,165	510	40,282		
니가타(총영사관)	6,039	1,211	233	7,483		
삿포로(총영사관)	3,230	931	346	4,507		
센다이(총영사관)	6,941	1,060	268	8,269		
오사카(총영사관)	119,995	10,622	3,419	134,036		
요코하마(총영사관)	26,535	7,102	1,300	34,937		
후쿠오카(총영사관)	16,868	4,572	1,690	23,130		
히로시마(총영사관)	13,946	586	432	14,964		
총계	361,351	71,058	17,050	449,459	375,518	824,977

자료: 2019 재외동포현황. 외교부, p. 29.

나. 재일한인 이주의 역사

1) 식민지 통치와 재일 조선인의 증가

1910년 한일합방이 있기 전에 일본에 거주하던 조선인의 수는 그리 많지 않았다. 일본 정부의 공식 통계에서는 1909년 790명의 조선인이 일본에 거주하는 것으로 나타났는데, 이들은 주로 유학생이었고 외교관, 정치적 망명자들이 소수 있었다(강재언, 김동훈, 2000). 소수였던 재일 조선인이 급증하게 되는 것은 1914년 1차 세계대전의 파급효과로 활황을 맞은 일본에서 저임금의 조선인들을 적극적으로 모집하면서 부터이다(윤인진, 2003, p. 153). 1919년 조선총독부가 경무총감령 제3호로 ‘조선인의 여행 제한에 관한 건’을 발표하여 일본 도항을 엄격히 금지했지만,

도일하는 조선인 수는 계속 증가하였다(임채완, 전형근, 2006). 이때부터 급증한 재일 조선인은 1920년에는 3만 189명이 되었다가 1925년에는 12만 9870명, 1930년에는 29만 8091명으로 늘어나게 된다. 1920년부터는 일본에서의 유인 요인도 있지만 토지조사사업 이후 생활이 어려워진 농민들이 일본으로 유출되는 요인도 있었다. 1923년 가토대지진과 1929년 세계대공황 이후 조선인의 일본 도항을 막으려는 노력도 있었지만, 지속적으로 재일 조선인의 수가 늘어나 1935년에는 62만 5678명, 1940년에는 119만 444명, 1944년에는 193만 6843명으로 정점에 이르게 된다(〈표 4-6〉 참조).

〈표 4-6〉 해방 전의 재일한인 인구동태

(단위: 명)

연도	재일한인	증가 인구 (전년 대비)	연도	재일한인	증가인구 (전년 대비)
1909년	790		1930	298,091	-22,885
1915년	3,917		1931	311,247	13,156
1916년	5,624	1,707	1932	390,543	79,296
1917년	14,502	8,878	1933	456,217	65,674
1918년	22,411	7,909	1934	537,695	81,478
1919년	26,605	4,194	1935	625,678	87,983
1920년	30,189	3,584	1936	690,501	64,823
1921년	38,651	8,462	1937	735,689	45,188
1922년	59,722	21,071	1938	799,878	161,713
1923년	80,415	20,693	1939	961,591	161,726
1924년	118,152	37,737	1940	1,190,444	228,853
1925년	129,870	11,718	1941	1,469,230	278,786
1926년	143,798	13,928	1942	1,625,054	155,824
1927년	165,286	21,488	1943	1,882,456	257,402
1928년	238,102	72,816	1944	1,936,843	54,387
1929년	275,206	37,104	1945	1,115,594(추정)	

자료: 1990년은 일본제국연감, 1915~1944년 통계는 내무성 경보국 통계의 '재일 조선인 인구'를 기준으로 작성함(윤인진, 2003, p. 154에서 재인용).

1930년대까지 일본으로 넘어간 사람들의 대부분은 농촌에서 유출된 자작농들이었고, 지역으로는 주로 경상도, 제주도, 전라도 등 남쪽 지역 사람들이었다. 1923년 일본 내무성 경보국의 조사에 따르면 이해 도향자의 출신 지역은 경상남도가 39%, 전라남도(제주 포함) 25%, 경상북도가 16%였다(강재언, 김동훈, 2000, p. 45). 이들은 주로 기술 수준을 필요로 하지 않는 단순노동자로 일했으며, 만주나 연해주로 이주한 사람들과 달리 단기 체류 후 돈을 벌어 한국으로 귀국할 예정인 사람들이 많았다. 따라서 매년 도일한 숫자와 비례하여 귀국하는 사람들도 증가하였다(임채완, 전형권, 2006, p. 199).

취업 등을 위해 자발적으로 도향하던 인구가 주였던 추세는 1938년 일본의 국가총동원이 시작되면서 바뀌게 된다. 1939년 9월부터 ‘조선인 노동자 모집 및 도향 취급 요강’에 따라 강제 연행이 시작되었다. 탄광, 광산 등에서의 노무 인력을 확보하기 위해 강제 동원이 시작되었고, 이후 철강, 토목산업 등으로까지 확대되었다. 군과 관련된 곳에 조선인 노동자 징발과 학도 징용이 이루어지고, 1941년 태평양 전쟁 이후 1944년에는 국민징용령이 공포되었다. 이러한 과정에서 강제 동원된 조선인은 노동자와 군인, 군속을 합하면 100만 명을 넘는다(윤인진, 2003, p. 157). 1939년부터 1945년까지 일본 본토, 사할린, 남양 지역 등으로 강제 연행된 징용노동자 수는 72만 4787명인데, 이들은 대부분 ‘노동력 부족이 심각하고 전쟁 수행을 위해 반드시 필요한 석탄 광산, 금속 광산, 토목공사 부분에 배치’되었다. 특히 절반이 넘는 40만 9970명(57%)이 석탄광산과 금속광산에 배치되었다(이문웅, 1996, p. 61).

2) 해방 후 재일동포의 귀환과 잔류

1945년 8월 일본이 전쟁에서 패하고 항복하자 재일동포들은 귀국을 서두르기 시작했다. 해방 당시 재일 조선인의 수는 일본 내무성의 통계보다 더 많은 230여만 명이었다고 알려져 있다(이문웅, 1996, p. 66).⁴⁰⁾ 해방 후 이들은 한국 귀환을 원했지만, 일본 정부는 이들을 송환할 준비가 되어 있지 않았고, 노력도 부족했다. 작은 어선을 빌려 귀국을 시도하는 등 가능한 방법을 동원하여 1946년 3월까지 남한으로 90여만 명이 귀환했다. 이후 1950년까지 104만 328명이 귀국한 것으로 파악되었다. 다만 종전시의 재일 조선인의 숫자와 잔류 인원을 보면 비공식적인 귀환자가 상당히 많았을 것으로 추정된다. 1947년 12월 말 일본 정부에 등록된 재일 조선인은 59만 8507명이었다(이문웅, 1996, p. 70).

〈표 4-7〉 종전 후 한국으로의 귀환 상황

(단위: 명)

연도	사세보 (佐世保)	하카타 (博多)	나가사키 (長崎)	마이즈루 (舞鶴)	하코다테 (函館)	그 외	계
1945년 8월~ 1946년 3월	55,306	425,713	320,517	25,676	86,271	26,955	940,438
1946년 4~12월	386	69,107	9,917	3,385	265	-	82,900
1947년	8,392	-	-	-	-	-	8,392
1948년	2,822	-	-	-	-	-	2,822
1949년	3,482	-	-	-	-	-	3,482
1950년	2,294	-	-	-	-	-	2,294
계	72,582	494,820	330,434	29,061	86,476	26,955	1,040,328

자료: 재일한국인청년동맹중앙본부. (1970). 재일한국인의 역사와 현실, p. 23, 이문웅, 1996, p. 67에서 재인용.

40) 桑田芳夫(1996)는 1944년 200만 명에 달했던 재일동포들이 1953년에는 약 55만 명으로 감소했다고 주장한다. 강제 동원, 징병 등으로 일본 본토와 사할린, 태평양 지역 등으로 인구가동이 있어서 자료에 따라 수치의 차이가 있다. 임재완, 전형권(2006)은 같은 책에서 1945년 일본 패망 당시 재일한인을 210만 명(p. 200)과 230만 명(p. 208)으로 다르게 제시하고 있다.

당시 일본에 남은 사람들은 본국의 정치적 혼란과 사회경제적 불안으로 재밀향한 사람들로부터 해방 후 한국 사회의 상황을 전해 듣고 귀국을 단념하기도 했고, 휴대품 제한으로 한국에서의 생활 기반을 마련하기 어려워 일본에 남기도 하였다. 이들은 일본 내에서 동포 사회를 구성하고 나름의 정착과 갈등의 삶을 시작하게 된다.

일본 정부는 샌프란시스코 강화 조약 발효일인 1952년 4월 28일 조선인은 일본 국적을 상실하였다고 공포하고, 재일동포들에게 출입국관리령에 따라 지문 날인 의무, 등록증 상시 휴대 의무 등을 요구하여 재일동포의 생활을 불편하게 하였다. 또 동포 사회 내에서도 1946년 결성된 ‘재일본조선인거류민단(민단, 이후 1948년 재일대한민국거류민단으로 개칭)’과 1955년 결성된 ‘조선인총연합회(조총련)’ 간의 이념적 갈등 등이 오래 지속되었다. 북한은 1954년 재일동포를 조선민주주의인민공화국의 공민이라고 선언하고, 1959년부터 1982년까지 재일동포 북송 사업을 벌여 약 10만 명의 재일동포가 북으로 귀환하기도 했다.⁴¹⁾

3) 일본 경제 호황기 이후 뉴커머의 등장

1980년대 말 이후 일본 경제가 호황기에 접어들자 경제적 활동을 위해 일본으로 건너간 새로운 재일동포 집단이 형성되었다. 이들을 ‘뉴커머(new-comer)’라고 부르는데 상당수의 불법체류자까지 포함하여 최대 20만~30만 명에 이를 것으로 추산된다(윤인진, 2003, p. 159).⁴²⁾ 뉴커

41) 북한은 적극적인 재일동포정책을 펴서 1957년 2억 2000만 엔의 교육 자금을 송금하기도 하였다. 재일동포의 북송은 제1차가 1959~1967년에, 제2차가 1971~1984년에 이뤄졌는데, 9만 3339명이 북송되었다(이문웅, 1996, p.173, 182).

42) 뉴커머에는 불법체류 신분의 사람들이 포함되어 정확한 수를 파악하기 어렵다. 임채완, 전형권(2006, p. 210)은 2006년 연구에서 뉴커머의 규모를 18만 명으로 제시한 바 있다.

머들은 오사가 코리아타운과 같이 올드타이머(oldtimer, 또는 올드커머 old-comer)들이 밀집한 지역이 아닌 새로운 지역, 대표적으로 도쿄의 신오쿠보나 쇼쿠안도리의 코리아타운 등에 밀집해서 생활하고 있으며, 문화와 생활양식, 직업 등에서 올드타이머들과 구별된다. 뉴커머 중에는 한일 여성들이 많이 포함되어 있는데, 일본에서 서비스산업에서 종사하다가 일본인 남성과 혼인하는 경우도 많이 나타난다. 뉴커머는 법적 지위에서도 올드타이머와 구별되는데, 올드타이머들이 한일 정부가 맺은 기본 조약에 따라 특별영주자격을 인정받은 사람들인 반면, 뉴커머는 영주권 등을 받아 비자 갱신 없이 체류할 수 있는 사람들과 그렇지 않은 사람들, 불법체류 신분의 사람들이 뒤섞여 있다(임채완, 전형권, 2006, p. 209~210). 특별영주권자들인 올드타이머의 경우 역사적으로 일본 사회에 뿌리를 내리고 살아 대체로 한반도 귀환은 생각하지 않는다. 이러한 차이를 배경으로 올드타이머와 뉴커머 간에 의사소통의 문제나 일본 적응 정도에 따른 영업 방식의 차이 등으로 갈등이 일어나기도 한다(임영언, 2019, pp. 412-413).

한편 기존의 재일동포들도 세대가 거듭됨에 따라 변화가 나타나는데, 재일동포 1세대들은 이제 거의 찾아볼 수 없고, 3세가 청장년층의 중심을 이루고 4세가 태어나 성장하고 있다. 따라서 이제는 일본에서 태어나고 자란 세대가 재일 한인사회의 중심을 이루면서 가치 지향성이 달라지고 있다. 1~2세대가 가졌던 일본에 대한 분노나 적개심은 거의 없다. 민족이나 혈통에 대한 집착도 약화되었고, 일본 사회와의 교류 정도가 높아졌다.

다. 재일한인의 특성과 정책적 과제

1) 재일한인 사회의 구성과 민족 정체성

집단 정체성은 내부에서 능동적으로 만들기도 하지만, 집단 외부에 의해 수동적으로 만들어지기도 한다. 재일 한인사회는 ‘일본 사회의 민족적 차별에 노출되어 있으며, 그로부터 탈피할 수 있는 주도권을 갖기 어려운 소수집단이기 때문’인 동시에 한반도로부터도 지속적으로 소외와 외면을 당하면서 고유의 정체성을 형성해 왔다(최영호, 2018, p. 130). 반면 최근 새로운 세대의 재일한인들에게서는 ‘탈민족화’가 가속되거나 초국적인 인식과 동시에 정치적 귀속 의식을 부정하는 ‘디아스포라 인식’도 존재하고 있고, 일본 사회와의 ‘적극적인 공생을 추구하는 움직임’ 등이 발견되기도 한다(임영언, 김인덕, 2011, pp. 212-214, 최영호, 2018, pp. 131-132).

재일동포들의 민족의식과 정체성은 전후 일본 정부가 이들에 대해 “외국인으로서의 권리도 부정하고 일본 국적을 가진 일본 국민으로서의 권리도 부정”하면서 이에 대한 저항과 반감을 바탕으로 형성되었다(이문웅, 1996, p. 101). “재일동포에게 외국인 대우가 유리할 때는 일본인으로, 일본인 대우가 유리할 경우에는 외국인으로 처우”(김명재 외, 2005, p. 83)하면서 소수민족의 지위를 인정하지 않고, “재일동포를 멸시하거나 차별함으로써 차별을 받기 싫으면 일본인처럼 행세”하거나 “일본으로 귀화할 것을 강요”해 온 것이다(이문웅, 1996, p. 153). 1세대들은 모국으로 돌아갈 것을 생각했고 “오히려 일본에 대한 반감으로 일본 국적 취득이나 일본 사회에 동화되는 것을 거부”했지만, 일본에서 출생하고 성장한 2~3세대들이 자신들에 대한 차별에 적극적으로 저항하기 시작했다(윤인

진, 2003, p. 162).

저항운동의 영향과 함께 일본이 국제인권규약, 난민조약 등에 가입하면서 주택, 사회보장, 금융, 교육, 공무원 및 공기업 취업 등의 분야에서 사기업 취업까지 광범위하게 존재해 온 차별은 꾸준히 완화되었지만, 여전히 일본 사회의 내적 차별 문제는 구조적으로 존재하고 있다. 예를 들어 1980년 일본 정부는 유엔에 제출한 보고서에서 소수민족의 존재를 부장하였고, 1986년 나카소네 총리도 일본에는 소수민족이 없다고 발언하는 등 한국계 귀화자 등 재일동포들을 소수민족으로 인정하지 않고 있다(김명재 외, 2005, p. 100).

이러한 상황에서 2세 이후부터는 일본 학교에 진학하고 일상생활에서 일본어를 사용하는 것이 일상화되고 있다. 또 일본인과의 혼인이 점점 늘어서 1975년에 한인끼리의 혼인이 49.9%였던 것이 1995년에는 전체 혼인 중 83.4%가 국제결혼이었다. 2001년에는 한인끼리의 혼인이 9.4%까지 줄었다(윤인진, 2003, pp. 166-167). 2013년에는 더 감소하여 동포간 혼인이 450건으로 9.0%에 그쳤다(최영호, 2018, p. 138). 이와 함께 2세 이하는 일본에 대한 정주 의식이 강하고 귀화에 대한 거부감이 적어서 귀화자 수가 증가하고 있다. 이에 따라 재일한인 중 한국적이나 조선적을 가진 사람들은 지속적으로 감소하고 있다.

여기에 일본의 저출산·고령화 현상이 재일동포 사회에도 나타나고 있어 전체 재일한인 사회의 인구 감소는 지속될 것으로 보인다. 일본 인구 센서스를 기준으로 재일한인 인구수는 1985년 57만 1234명에서 1990년 56만 7598명, 1995년 56만 414명, 2000년 52만 8904명으로 지속적으로 감소하고 있다(윤인진, 2003, p. 170). 특히 과거 역사적 존재로서 ‘재일동포 60만 명’을 이야기할 때의 대상이었던 특별영주자 수는 급속히 줄고 있어 2017년 기준 약 33만 명까지 줄어들었다(최영호, 2018,

p. 138). 앞으로 재일동포 사회는 과거와는 질적으로 다른 커뮤니티가 될 수밖에 없을 것이다. 계속되는 귀화자나 특별영주자의 감소는 역사적으로 형성되어 온 본국 지향의 정체성을 약화시키고, 새로운 세대의 정체성이 주류가 되어 국민 국가로부터 자유로운 초국가적인 인식, 정치적 귀속 의식을 부정하는 인식이 확대될 것으로 보인다.

2) 재일동포의 교육과 경제적 지위

재일동포 1세대들은 대체로 교육 수준이 낮았고, 대부분 노동이나 자영업에 종사하는 것이 일반적이었다. 그러나 2세 이후로는 주로 일본에서 태어나 일본식 교육을 받으면서 높은 교육열로 고학력자가 늘어나고 차별의 완화로 전문·기술·관리직 종사자가 늘어나는 추세에 있다. 1964년에는 전문·기술직, 관리직, 사무직 등 화이트칼라 직업을 가진 사람의 비율이 12.9%였으나 1995년에는 46.1%로 3.5배 정도 증가했다(윤인진, 2003, p. 177).

물론 여전히 자영업자 비율이 일본 평균의 두 배 정도로 높다. 재일한인의 직업 구조가 개선되었지만, 여전히 파친코, 음식점, 술집 등의 직종이 두드러지고 있다.

2000년 일본 센서스 자료를 보면 자영업자 비율은 20.6%로 일본 전국 평균 11.1%의 거의 두 배에 이르고 있다. 한인 중 31.2%가 도소매업·요식업에 종사하고 있고, 서비스업에 종사하는 사람들도 24.3%에 이르는 등 절반가량이 도소매업, 요식업, 서비스업에서 일하고 있다. 이러한 직종의 편중은 아직까지 재일동포들이 일본 내에서 자리 잡을 수 있는 직종이 제한적이라는 것을 보여 준다. 주로 일본인들의 기피 영역인 파친코와 같은 업종에서 성공했을 뿐 여전히 일본 사회의 차별 속에서 경제적으로

는 주류 사회에 진입하는 사람들이 적은 상태이다. 따라서 소득 면에서도 일본인과 비교했을 때 저소득층의 비율이 높고, 고소득층의 비율은 현저히 낮은 것으로 나타난다(윤인진, 2003, pp. 178-182).

3) 재일한인 사회의 주요 이슈

재일동포 사회의 최근 가장 큰 관심사는 지방참정권 부여 문제이다.

일본의 최고재판소는 일관되게 국정참정권(국회의원 선거권)은 일반적으로 외국인에게는 보장되는 않는 것으로 판단하고 있으며, 재일동포들도 국정참정권의 보장에 대해서는 소극적으로 생각한다. 따라서 “자연적으로 지방참정권의 보장 여부에 관심이 모아지게 되고, 현재 재일동포 사회에서 가장 큰 이슈로 되고 있다”(김명재 외, 2005, p. 93).

1990년 재일동포 김정규 등이 정주 외국인의 지방선거권 배제 문제를 둘러싸고 오사카시 선관위를 상대로 제소한 것을 계기로 하여 일본 내 외국인에 대한 지방참정권 부여 문제가 부각되었다(최영호, 2018; 2017; 2012; 한경구, 2009). 이후 기시와다시(岸和田市) 의회의 지방참정권 보장에 관한 요망 채택과 1995년 일본 최고재판소가 영주권자 등에게 “지방 공공단체의 장이나 의원에 대한 선거권을 부여하는 조치를 강구하는 것은 헌법상 금지되어 있는 것이 아니다”라는 판시를 내리면서 지방참정권 획득 운동이 전개되기 시작했다(최영호, 2017, p. 341). 여기에 한국 정부도 1991년 한일 외무장관 회의부터 재일한인에 대한 지방참정권 부여를 요구해 왔다. 2013년 6월에는 대한민국 국회가 해외 거주 대한민국 재외동포에 대한 거주국의 지방참정권 부여를 촉구하는 결의안을 채택하기도 하였다.

외국인 지방참정권 법안은 여전히 중앙에서 표류하는 가운데, 2014년

8월까지 정주 외국인에게 주민투표권을 부여하여 부분적 참정권을 허용한 지자체가 40개 있다가 2018년 3월 현재는 36개로 감소하였다(최영호, 2017, 2018). 이는 전체의 2% 정도에 불과하며, 이조차 실제 주민투표권을 행사한 경우는 거의 없다. 지방참정권 부여 법안 반대 움직임도 왕성해지고 있다. 전반적으로 외국인에 대한 배타적 분위기가 일본 내에서 증가하고, 이에 따라 일본 사회에서의 ‘공생’을 추구하려던 재일동포 사회의 한 흐름은 위축되고 있다.

또 하나의 오래된 과제는 민단과 조총련으로 대표되는 재일동포 사회 내의 이념적 갈등이다. 재일동포들은 오랫동안 개개인의 성향과는 별개로 형식적으로 민단이나 조총련 어느 한 곳에 소속되어 왔다. 한국과 북한은 모두 혈통주의에 따라 재일동포는 한국과 북한의 국민으로 인정해 왔다. 각각의 관점에 따라 민단과 조총련을 통해 재일동포 사회에서의 영향력을 확대하려고 노력해 왔다. 결국 재일동포들은 일본 내 그들의 삶보다 본국의 정치적 입장만을 강조하는 두 단체로부터 멀어졌고, 남북한의 경쟁은 동포사회의 분열을 가져왔다.

다행히 1994년부터 두 단체는 대립을 다소 해소하려는 움직임을 보이면서 정치적 활동보다는 생활권 옹호 활동에 함께 나서고 있다. 여기에 뉴커머들이 늘어 가면서 이들은 민단이나 조총련 어디에도 가입하지 않고, 대신 2001년 5월 재일본한국인연합회(한인회)를 만들어 독자적인 활동을 벌이고 있다(임채완, 전형권, 2006, p. 210).

앞으로 남북 이념 대립의 관점이 반영되어 왔던 그간의 재일동포 지원 정책은 정치적 이념의 틀이나 본국 지향적인 관점에서 벗어나 그들이 생활하는 터전으로 일본 사회 내에서 차별받지 않고 자신의 정체성을 찾을 수 있도록 지원하는 방향으로 변화하여야 할 것이다.

제4절 국내 외국 국적 동포의 경제활동 실태와 정책 과제

1. 서론

2019년 10월 기준으로 국내에 체류하고 있는 외국 국적 동포는 88만 6000명이다. 1999년 재외동포법 제정 이후 국내에 유입되는 외국 국적 동포 수는 빠른 증가세를 보여 왔다. 2009년에는 43만 명이었는데, 지난 10여 년 동안 두 배 이상 증가한 것이다. 양적인 증가뿐만 아니라 국적도 다양해지고 있다. 여전히 중국 국적이 가장 많은 수를 차지하고 있지만, 2009년 말 기준 외국 국적 동포의 국적을 보면 중국(87.8%), 미국(7.4%), 캐나다(1.9%), 호주(0.6%) 등의 구성을 보였다. 2019년 10월 말에도 여전히 중국이 87.85%로 가장 많으나 미국(5.1%), 우즈베키스탄(4.1%), 러시아(3.1%), 캐나다(1.8%), 카자흐스탄(1.7%) 등 CIS 국가 출신들의 유입이 증가하고 있다.⁴³⁾

외국 국적 동포의 유입이 증가하면서 이들의 한국 내 경제활동에 따른 영향도 증대하고 있다. 여전히 많은 수가 비교적 단순한 업무에 종사하고 있지만, 자영업자들도 증가하면서 경제활동의 범위도 점차 넓어지고 있다. 이에 따라 이들이 한국 사회에 미치는 사회경제적 영향뿐만 아니라 정치적 영향력도 커지고 있다. 또한 외국 국적 동포의 장기 체류에 따른 정주화의 진행으로 인구학적으로 볼 때 한국 내에서 이들의 고령화도 한국 사회의 고령화 이상으로 빠르게 진행되고 있다. 국내 체류하고 있는 외국 국적 동포의 대부분이 여전히 출신국의 국적을 소유하고 있고, 본국과의 왕래 또한 빈번해지고 있는 현실에 비추어 재외동포에 대한 연구는 외국에 거주하는 동포, 국내에 체류하고 있는 동포, 그리고 이들의 본국

43) 출입국외국인정책본부, 출입국외국인정책 통계월보, 2009년 12월 호와 2019년 10월 호.

과 한국의 교류를 통해 이루어지고 있는 실태를 종합적으로 포괄하는 접근이 필요하다.

이 절에서는 경제활동 실태에 초점을 맞추어 국내에 거주하는 재외동포의 생활 실태를 파악하고자 한다. 다른 분야 동포의 생활 실태에 관한 자료는 접근성의 제약도 있고, 기본적으로 동포에 대한 문호 개방의 출발점이 이들의 경제활동에 초점을 맞추고 진행되어 왔기 때문에 일차적으로 경제활동 실태를 통해 동포의 한국 사회 생활 실태를 파악하고자 한다.

이 절의 구성은 다음과 같다. 먼저 외국 국적 동포의 국내 취업제도 변화를 통해 이들에 대한 한국 정부의 정책 방향을 이해하고, 통계 자료에 나타난 동포의 경제활동 실태를 구체적으로 분석한다. 이를 통해 재외동포정책 과제를 제시하고자 한다.

2. 재외동포정책의 변화와 체류 실태

가. 외국 국적 동포 정책의 변화⁴⁴⁾

1) 재외동포법 제정과 취업관리제

여기서는 재외동포를 대상으로 하는 출입국 및 체류 관리 관점에서 진행되어 온 정책의 변화 과정에 대해 살펴보고자 한다. 외국 국적 동포에 대한 취업 활동 허용을 포함한 문호 개방은 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」(1999. 12. 3.)의 시행에서 비롯한다고 볼 수 있다. 이 법에 따라 재외동포는 5년 기한의 재외동포(F-4) 비자로 국내에 자유롭게

44) 이하의 내용은 기존의 동포 관련 정책 변화 과정을 정리한 이규용, 곽재선, 박성재, 주수인(2017). '동포 외국인력정책 발전방안 연구'의 제2장의 내용을 요약 정리한 것으로 발췌한 내용은 해당 부문에 각주로 표시하였다.

드나들 수 있으며 체류 기간도 연장할 수 있다. 또한 취업 및 경제활동도 사회질서 또는 경제 안정을 해하지 않는 범위에서 자유롭게 허용되었다(이규용 외, 2017, p. 4).⁴⁵⁾

그러나 이 법은 재외동포를 ‘대한민국 정부 수립 이후에 국외로 이주한 자’로 정의함으로써 대한민국 정부가 수립된 1948년 8월 15일 이전에 해외로 이주한 중국과 구소련 지역 등에 거주하는 동포와 그 후손 등은 ‘재외동포’ 자격 수혜 대상에서 배제하였다. 이로 인해 헌법소원을 불러 일으켰고, 이에 따라 헌법재판소는 헌법불합치 판정을 내리게 된다(이규용 외, 2017, p. 5).

헌법불합치 판정에 따른 제도 개선 요구와 중국동포를 중심으로 국내 취업 수요가 증대함에 따라 정부는 2002년 12월 취업관리제를 도입하여 서비스업의 단순노무 직종에 한해 취업이 가능하도록 하였다. 취업관리제는 동포 인력이 국내 노동시장에 본격적으로 진출하는 계기가 되었다. 취업관리제를 통하여 동포들은 입국일로부터 최장 2년까지 체류가 가능(이후 3년으로 연장)해졌으며, 취업 허용 업종도 처음에는 서비스업으로 한정하였으나 추후 건설업 등이 추가되었다(이규용 외, 2017, p. 7).

2) 특례고용허가제와 방문취업제의 시행

그동안 산업연수생제도로 운영되어 오던 비전문외국인력제도는 2004년 8월 17일 외국인 고용허가제도로 바뀌게 된다. 이에 따라 동포를 대상으로 시행되어 오던 취업관리제가 고용허가제로 편입되면서 외국인력 정

45) 한편 정부는 동포의 국내 노동시장 유입에 따른 문제를 감안하여 999년 11월 27일 출입국관리법 시행령을 개정(제23조 제3항 신설), 재외동포(F-4) 체류자격을 가진 사람은 ‘단순노무행위’ 등을 할 수 없도록 하였다(이규용 외(2017), 동포외국인력발달전략연구, p. 4).

책의 틀에서 관리가 이루어지게 되었다. 고용허가제법 제12조에 따라 외국인 근로자의 고용 특례에 해당하는 동포들은 방문동거(F-1-4) 자격으로 외국인 등록과 취업 교육을 이수 후 고용지원센터에 구직을 신청하고 근로계약을 체결, 비전문 취업 자격으로 변경하여 취업 활동을 할 수 있었다(이규용 외, 2017, p. 7).

2007년 3월 4일에는 선진국 동포에 비해 차별과 상대적 불이익을 받고 있는 중국 및 CIS(러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 우크라이나, 키르기스스탄, 타지키스탄) 동포를 대상으로 입국 문호를 대폭 확대하고 국내 취업 조건과 환경을 자유화하는 방문취업제를 도입했다(이규용 외 2017, p. 8).

3) 재외동포 체류자격과 영주자격제 부여

2008년 1월 1일에는 제한적으로 중국 등에 거주하는 중국동포들에게 재외동포 체류자격(F-4)을 부여하였다. 2009년 3월에는 제조업·농업 등 3D 업종 중 인력 부족이 심한 산업 분야에 방문취업 체류자격 동포들이 일정 기간 취업하는 경우 재외동포로 체류자격 변경이 가능하도록 하였다(이규용 외 2017, p. 10). 2010년 4월부터는 재외동포 자격 부여 지침을 정비⁴⁶⁾하여 기존의 1차 산업 및 제조업 등의 분야에 장기근속한 경우 이외에 기능사 자격을 획득한 경우 및 기타 고령자⁴⁷⁾ 등 국내 노동시장에

46) 대책 시행의 법적 근거는 「재외동포법」 제5조 제4항, 동법 시행령 제4조 제4항과 「출입국관리법 시행령」 제23조 제6항, 시행규칙 제27조의2 제1항·제3항임. 2010년 4월 14일 재외동포 자격의 취업 활동 제한 범위 조정안을 고시하고, 4월 26일부터 시행함.

47) 법무부 자료(2010년 4월 현재)에 따르면 청장년층 고용기회 침해 소지가 적은 60세 이상 고령 동포도 3만 5327명으로 전체 방문취업 체류자의 12%를 차지하고 있었다. 법무부는 이러한 비경제활동인구에 해당하는 고령 동포 등이 방문취업 자격으로 체류함에 따라 방문취업 총체류 규모를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다고 본다. 따라서 이들도 단순노무 종사자로 볼 수 없는 경우로 보고 재외동포(F-4) 자격으로 전환하여 주고 있다.

서 단순노무 종사자로 간주할 수 없는 경우 및 간병인, 가사도우미 등 내국인의 대체 가능성이 없는 경우 등의 방문취업 자격 동포에 대해서도 적극적으로 재외동포 자격으로 전환할 수 있도록 했다(이규용 외, 2017, p. 10).

한편 2009년 12월부터 기존에 한국에 정주하고, 가족 등을 한국으로 초청하기 위해 국적을 신청하고 심사 대기 중이던 중국동포에 대해 국적과 동일하게 친족 초청이 가능한 영주자격으로 전환하여 신청할 수 있도록 함으로써 한국 정주의 길을 터주면서 동시에 적체된 국적 신청 수요를 분산하는 정책도 시행하였다(이규용 외, 2017, p. 11). 이와 함께 고액투자자, 국내 기업과의 교역 실적이 우수한 사람 및 기타 1차 산업과 제조업 등의 국내 인력 고용난이 심각한 업종에서 4년 이상 장기 근무하는 동포들도 영주자격 신청 대상에 포함하였다(이규용 외, 2017, p. 11). 이러한 과정들은 중국동포들을 비롯한 외국 국적 동포들을 적극적으로 포용하는 정책으로 변화되어 왔음을 의미한다.

나. 재외동포정책의 현황

외국 국적 동포에 대한 국내 체류 및 취업 관련 정책은 크게 단기방문제(C-3), 방문취업(H-2)자격제도, 재외동포(F-4)자격제도, 외국국적동포영주(F-5)자격제도로 구분할 수 있다.⁴⁸⁾

48) 이하의 내용은 ‘알기 쉬운 외국국적동포 업무 매뉴얼, 「사증발급 안내 매뉴얼」 법무부 출입국·외국인정책본부, 2019. 12의 내용에서 정리하였으며, 취업 관련 제도는 고용노동부 고용허가제 업무 편람에서 해당 내용을 발췌하였다.

1) 단기방문제(C-3)

2014년 4월 1일 부터 60세 이하의 외국 국적 동포는 5년 기한의 동포 방문(C-3-8, 90일) 복수사증을 발급받아 국내 출입국이 가능하다. 단 자유로운 출입국은 가능하나 취업 활동은 안 된다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 1).

2) 방문취업제(H-2)

18세 이상 중국·구소련 지역 동포에 대해 3년간 유효한 복수사증 발급(H-2), 사증 유효기간의 범위에서 자유로운 출입국 및 최대 4년 10개월 까지 체류가 허용된다. 국내 취업을 원할 경우 취업 교육 및 구직 신청 등 절차를 거쳐 출입국관리법 시행령에서 정한 단순노무 분야 허용 업종에서 취업 활동이 가능하다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 1).⁴⁹⁾

방문취업제 동포의 취업 허용 업종은 단순노무 분야 39개 업종이다. 취업 희망자는 취업 교육 이수 및 구직 신청 후 구직 알선을 받거나 자을 구직으로 취업할 수 있다. 근무처 변경도 신고만으로 가능하다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 2).

49) 연고와 무연고 동포 등 대상별 사증 발급 절차를 다르게 적용하고 있다. 국내 친족 등이 있는 연고 동포와 유학생 부모 등 사증 발급 특례 대상은 초청 허용 인원의 범위에서 국민 등의 초청을 받아 입국하는 데 비해 무연고 동포는 국내 노동시장 상황을 고려하여 전산 추천 등을 통해 입국을 허용한다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 1).

〈표 4-8〉 일반고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제) 비교

구 분	일반고용허가제	특례고용허가제
① 체류 (취업 기간)	• 3년 ※ 비전문취업비자(E-9)로 입국 후 입국일로부터 3년간 취업 〈사업주 요청 시 재고용 가능〉	• 3년 ※ 방문취업비자(H-2)로 입국 후 입국일로부터 3년간 취업 〈사업주 요청 시 재고용 가능〉
② 대상 요건	• 한국어시험 및 건강진단 등 절차를 거쳐 구직 등록한 자	• 중국, 구소련 지역에 거주하는 외국 국적 동포
③ 취업 허용 업종	• 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업으로 외국인력 정책위원회에서 정하는 업종	• 일반고용허가제 허용 업종에 일부 서비스업종 추가
④ 취업 절차	• 한국어시험 → 근로계약 → 비전문취업비자(E-9)로 입국 → 취업 교육 → 사업장 배치 ※ 사업장 변경 제한	• 방문취업비자로 입국 → 취업 교육 → 구직 등록 → 고용센터 알선 혹은 자유 구직 → 근로계약 후 취업 ※ 사업장 변경 제한 없음
⑤ 사용자의 고용 절차	• 내국인 구인 노력 → 고용센터에 고용 허가 신청 → 고용허가서 발급 → 근로계약 → 입국 후 근무 시작 ※ 근로 개시 신고 불요	• 내국인 구인 노력 → 고용센터에 특례 고용 가능 확인서 발급 → 근로계약 → 근무 시작 및 근로 개시 신고 ※ 근로 개시 신고 필요
⑥ 사업장별 고용 허용 인원	• 사업장 규모별로 외국인 근로자 고용 허용 상한 설정	• 제조업, 농축산업, 어업의 경우 일반 외국인 근로자 고용 허용 인원만큼 외국 국적 동포 추가 고용 가능 • 건설업, 서비스업은 일반 외국인과 외국 국적 동포의 합이 고용 허용 인원을 넘을 수 없음

자료: 외국국적동포(H-2)취업교육 홈페이지, 일반고용허가제와의 비교, <https://eps.hrdkorea.or.kr/h2/h2empl/empPermComp.do>에서 2019.11.22. 인출.

방문취업제가 일반고용허가제와 뚜렷하게 구분되는 차이점은 허용된 업종 내에서 자유로운 노동 이동이 가능하다는 점이다. 한편 방문취업(H-2) 자격을 취득한 사람의 배우자 및 미성년 자녀의 경우 재외공관 사증 신청을 통해 방문취업 자격자의 체류 기간까지 방문동거 자격으로 체류가 가능하다. 미성년 자녀가 성년이 된 경우에도 방문취업 자격자의 체류 기간까지 체류 기간 연장이 가능하다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 11).

〈표 4-9〉 외국인력 고용 허용 업종

구 분	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	- 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하 ※ 상기 기준에 충족하지 않더라도 지방중소기업청에서 발급한 '중소기업확인서' 제출 시 인정	
건설업	- 모든 건설공사 ※ 발전소·제철소·석유화학 건설 현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우에는 적용 제외	
서비스업	- 건설폐기물처리업(3823)	- 하수·폐수 및 분뇨처리업(37) - 폐기물 수집, 운반, 처분 및 원료재생업(38) - 육지 동물 및 애완동물 도매업(46205) ※ 단, 열대어 및 관상어 도매업 제외 - 기타 산업용 농산물 도매업(46209) ※ 단, 미가공 커피 도매업 제외 - 생활용품 도매업(464) - 기계장비 및 관련 용품 도매업(465) - 기타 생활용품 소매업(475) - 기타 상품 전문 소매업(478) - 무점포 소매업(479) - 육상여객 운송업(492) - 호텔업(55101) ※ 관광진흥법 제3조의 호텔업은 제외되나, 같은 법 시행령 제2조 및 제22조에 의한 1·2·3급 관광호텔업은 포함 - 여관업(55102) - 한식 음식점업(5611) - 외국식 음식점업(5612) - 기타 간이 음식점업(5619) - 사업시설 유지관리 서비스업(7410) - 건물 및 산업설비 청소업(7421) - 여행사 및 기타 여행보조 서비스업(752) - 사회복지 서비스업(87) - 자동차 종합 수리업(95211) - 자동차 전문 수리업(95212) - 모터사이클 수리업(9522) - 욕탕업(96121) - 산업용 세탁업(96911) - 개인 간병(96993) - 가구 내 고용활동(97)

312 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

구 분	일반고용허가제	특례고용허가제
	- 재생용 재료수집 및 판매업 (46791) - 냉장·냉동 창고업(52102) (내륙에 위치한 업체) - 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업(581) - 음악 및 기타 오디오물 출판업 (59201)	좌동
어업	- 연근해어업(03112) - 양식어업(0321) - 천일염 생산 및 압염 채취업 (07220)	좌동
농축산업	- 작물재배업(011) - 축산업(012) - 작물재배 및 축산 관련 서비스업 (014)	좌동

자료: 고용노동부, 2019년 외국인력 도입운용계획, 제23차 외국인력정책실무위원회 자료(고용노동부 내부문건).

방문취업 동포의 연도별 현황을 보면 연도별로 다소 편차를 보이고는 있으나, 2016년 이후 23만~25만 명 수준에 머무르고 있다.

〈표 4-10〉 연도별 비전문 외국인력 현황

(단위: 명)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 10월
총 계	469,002	486,873	553,239	561,384	534,137	518,007	530,693	516,886
일반(E-9)	230,237	246,695	270,569	276,042	279,187	279,127	280,312	278,566
동포(H-2)	238,765	240,178	282,670	285,342	254,950	238,880	250,381	238,320

자료: 고용노동부, 2019년 외국인력 도입운용계획, 제23차 외국인력정책실무위원회 자료(고용노동부 내부문건).

3) 재외동포(F-4)자격제도

재외동포(F-4) 자격의 기본 대상은 출생에 의하여 대한민국 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함)으로 외국 국적을 취득한 사람과 그 직계비속으로서 외국 국적을 취득한 사람이다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 12).⁵⁰⁾

재외동포 자격을 부여받은 자의 배우자 및 미성년 자녀는 동포 여부와 관계없이 방문동거(F-1) 자격을 부여받을 수 있으며, 외국인 등록을 한 미성년 자녀는 부 또는 모가 국내에서 계속하여 3년 이상 체류하고 있는 경우 만 25세 미만까지 체류 기간 연장이 허용된다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 16).

재외동포 체류자격은 다음의 예외 분야를 제외하고는 국내 취업 활동이 가능하다. 재외동포 체류자격으로 취업 활동을 할 수 없는 분야는 단순노무 행위를 하는 경우, 사행행위 등 선량한 풍속, 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우, 기타 공공의 이익이나 국내 취업 질서 등의 유지를 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우이다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 18).

4) 영주 체류자격(F-5) 정책 현황

정부는 2009년 12월부터 제조업 등 특정 분야에서 장기 근속한 방문 취업 자격자 및 국적 취득 요건을 갖춘 외국 국적 동포들에게 대한민국 국적을 취득하지 않고도 국내에서 생활하는 데 불편이 없는 영주(F-5)자

50) 2018년 5월 1일 개정 재외동포법 시행으로 2018년 5월 1일 이후 최초로 대한민국 국적을 이탈하였거나 국적을 상실한 남성은 병역 이행 또는 면제 처분이 없으면 40세까지 재외동포(F-4) 체류자격 부여를 제한하고 있다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, p. 12).

격을 부여하면서 한국 체류 중국동포의 영주자격자와 이들의 친인척 초청 등이 확대되었다(이규용 외, 2017, p. 21).

외국 국적 동포의 영주자격 취득 요건을 정리하면 다음과 같다.⁵¹⁾ 첫째, 재외동포(F-4) 자격으로 영주자격 신청 시 연간 소득이 한국은행 고시 전년도 일인당 국민총소득 이상인 사람, 해외로부터 연금을 받는 60세 이상인 사람, 전년도 재산세 납부 실적이 50만 원 이상인 사람, 대한민국 기업과의 연간 교역 실적이 20억 원 이상인 사람 등이다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, pp. 19~20).

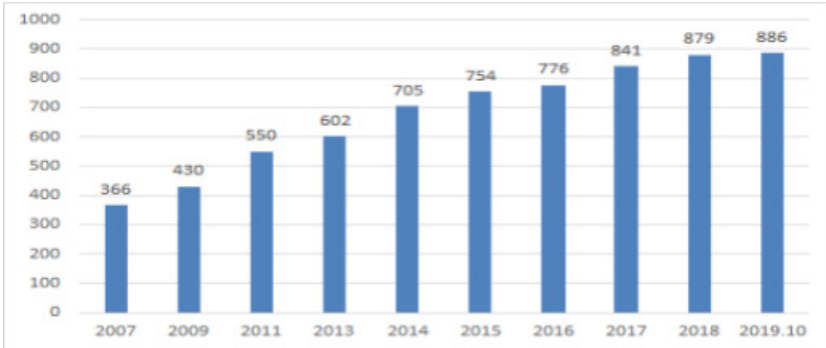
둘째, 방문취업(H-2) 자격으로 제조업, 농·축산업, 어업, 간병인, 가사 보조인으로 취업 활동을 하고 있는 사람으로 아래 모든 요건을 충족하는 사람이다. 즉 동일 업체에서 근무처를 변경하지 않고 4년 이상 계속 근무하고 있는 경우(재외동포(F-4) 자격 변경자 포함), 한국산업인력공단 등에서 실시하는 기술·기능 자격을 취득한 경우 또는 영주자격 신청 시 연간 소득이 한국은행 고시 전년도 일인당 국민총소득(GNI) 이상인 경우, 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 2000만 원 이상의 자산을 보유하는 등 생계유지 능력을 갖추고 있는 경우이다(법무부 출입국외국인정책본부, 2019, pp. 23-24).

다. 외국 국적 동포의 국내 체류 현황

[그림 4-9]는 2007년 이후부터 국내에 체류하고 있는 외국 국적 동포의 추이를 보여 준다. 그림에서 보듯이 외국 국적 동포는 매년 빠른 증가세를 보이고 있다. 2019년 10월 말 현재 88만 6000명이 국내에 체류하고 있다.

51) 법무부 출입국외국인정책본부, 2019, pp. 19-24.

[그림 4-9] 국내 체류 외국 국적 동포 추이



자료: 법무부·출입국외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보.

국내에 체류하고 있는 외국 국적 동포의 체류자격별 체류 실태를 보면 <표 4-11>과 같다. 표에서 보듯이 2013년 이후 재외동포(F-4) 체류자격 입국자가 빠르게 증가함에 따라 전체 외국 국적 동포 중 재외동포(F-4) 체류자격자는 절반을 상회하고 있다. 영주자격자(F-5)의 경우 2015년까지는 빠른 증가세를 보여 오다 최근 들어 증가세가 다소 주춤한 실정이다.

<표 4-11> 외국 국적 동포의 체류자격별 현황

(단위: 명, %)

	2009년	2011년	2013년	2015년	2017년	2018년	2019년 1월
전체	430,104	550,931	602,226	754,427	841,121	878,665	886,226
재외동포	50,664	136,702	235,953	328,187	415,121	444,880	458,963
방문취업	306,283	303,368	240,178	285,342	238,880	250,381	238,320
영주	1,007	36,162	65,699	82,360	89,426	92,245	98,141
기타	72,150	74,699	60,396	58,538	97,694	91,159	90,802
	2009	2011	2013	2015	2017	2018	2019.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재외동포	11.8	24.8	39.2	43.5	49.4	50.6	51.8
방문취업	71.2	55.1	39.9	37.8	28.4	28.5	26.9
영주	0.2	6.6	10.9	10.9	10.6	10.5	11.1
기타	16.8	13.6	10.0	7.8	11.6	10.4	10.2

주: 항목별 비율은 둘째 자리에서 반올림한 수치로 개별 항목 합산시 100으로 일치하지 않는 항목이 있음.

자료: 출입국·외국인정책 통계연보 및 통계월보.

외국 국적 동포를 국적 및 체류자격별로 보면 국적별로 다양한 동포들이 체류하고 있음을 알 수 있다. 중국 국적의 경우 재외동포(F-4) 자격이 절반에 약간 못 미치는 수준이다. 미국, 러시아, 캐나다, 호주 등은 재외동포 자격자들이 대부분을 차지하고 있다. 이에 비해 구러시아 연방국가들의 경우 국적은 상대적으로 재외동포(F-4) 자격보다는 방문취업비자(H-2) 자격자들이 더 많은데, 이는 이들 국가의 경우 재외동포비자 자격요건을 충족시키지 못하는 경우가 많기 때문이다.

〈표 4-12〉 외국 국적 동포의 국적별 현황

(단위: 명)

	전체	재외동포(F-4)	영주(F-5)	방문취업(H-2)
계	886,226	458,963	98,141	238,320
중국	777,967	342,056	96,854	206,947
미국	45,444	45,088	346	.
우즈베키스탄	36,644	11,779	200	20,250
러시아	27,806	26,198	366	.
캐나다	16,041	15,885	156	.
카자흐스탄	14,743	5,129	14	7,637
호주	4,740	4,689	50	.
키르기스스탄	2,894	1,008	5	1,515
우크라이나	2,650	325	2	1,710
타지키스탄	286	117	.	127
투르크메니스탄	267	132	.	116
기타	6,574	6,557	148	18

자료: 출입국·외국인정책 통계연보 및 통계월보.

3. 외국 국적 동포의 경제활동 실태 분석: 방문취업 체류자격과 재외동포 체류자격자를 중심으로⁵²⁾

가. 분석 자료

여기서는 통계청에서 생산하는 ‘이민자 체류 실태 및 고용조사’ 원자료를 이용하여 분석하였다. 이 조사에서는 만 15세 이상 외국인(1만 3500명)과 최근 5년 이내 귀화 허가자(5000명)를 대상으로 6개 부문(기본 항목, 고용, 보건 및 정보화, 한국 생활, 한국어 능력, 체류 사항)에 대한 조사가 이루어져 있다⁵³⁾. 이 조사는 2017년부터 시작했는데, 모집단은 2018년의 경우 5월 15일 현재 만 15세 이상인 이민자 중 한국에 91일 이상 계속 거주한 상주인구 기준이다. 여기서 이민자란 외국인과 귀화 허가자를 통칭하는 용어이다. 외국인의 경우 단기 체류 자격으로 입국하여 불법체류하고 있는 단기 불법체류자들은 조사 대상에서 제외되어 있다(통계청·법무부, 2018. 12. 19. 일러두기)

한편 이 조사 이전에 외국인 고용 조사가 2012년부터 실시되어 왔으며, 표본 기준 등이 이 조사와는 다소 상이하나 조사의 연속성이 담보되고 있기 때문에 여기서는 2017년 이전의 조사 내용을 포함하여 분석에 활용하였다. 2018년 조사에서는 한국계 외국인 중 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4) 체류자격 소지자를 대상으로 한 부가 조사 내용을 담고 있다.

52) 여기서의 분석 내용은 이규용 외(2017)의 분석틀을 토대로 하고 있다. 동포의 경제활동 실태에 대해 분석 가능한 행정조사 통계는 통계청의 이민자 체류 실태 및 고용조사 원자료가 유일한 자료이고, 전반적인 동포의 경제활동 실태를 개관하는 이 연구의 목적에 비추어 2017년 내용과 유사한 구조로 접근할 수밖에 없음을 밝혀 둔다.

53) 통계청·법무부, 2018년 이민자 체류 실태 및 고용조사 결과 보도자료, 2018. 12. 19.

나. 생산가능인구의 특성

방문취업동포(H-2)와 재외동포(F-4)의 연령별 분포를 보면 방문취업 비자 소지자는 50대가 많은 반면에 재외동포 자격자는 60대가 가장 많다. 추세적으로 보면 두 비자 모두 청년층 연령 비율이 감소하고 고령층 비중이 증가하고 있는 특징을 보여 주고 있다. 방문취업 자격자의 경우 50대 비율이 지속적으로 증가하여 2018년에는 43.6%를 차지하고 있다. 재외동포 자격자의 고령화는 이보다 더 빠르게 증가하고 있는데, 60세 이상자의 비율을 보면 15세 이상 인구의 35.6%를 차지하고 있다. 동포의 고령화는 이들의 정주 현상 결과이기도 하지만, 노인인구가 늘어나는 동포의 사회안전망이라는 이슈가 제기되고 있음을 시사하고 있다.

〈표 4-13〉 동포의 연령별 분포(15세 이상 인구)

(단위: %)

	방문취업(H-2)				재외동포(F-4)			
	2012년	2014년	2016년	2018년	2012년	2014년	2016년	2018년
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15~29세	4.9	8.5	8.2	5.2	16.0	17.1	17.4	13.1
30~39세	17.3	21.0	19.0	19.3	17.7	17.0	18.0	19.3
40~49세	38.2	35.6	30.5	28.7	20.5	18.4	16.2	15.6
50~59세	34.7	31.2	37.9	43.6	20.8	19.0	17.8	16.4
60세 이상	4.9	3.7	4.4	3.2	25.0	28.5	30.5	35.6

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

동포의 성별 구조를 보면 2018년을 기준으로 방문취업(H-2)의 경우 남성이 60.5%로 여성의 39.5%보다 20%포인트가량 더 많은 데 비해 재

외동포 자격자(F-4)의 경우는 남성과 여성의 비율이 절반 정도로 거의 비슷하다.

〈표 4-14〉 동포의 성별 분포(15세 이상 인구)

(단위: %)

	방문취업(H-2)				재외동포(F-4)			
	2012년	2014년	2016년	2018년	2012년	2014년	2016년	2018년
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
남성	55.2	57.9	58.8	60.5	52.0	51.1	49.9	49.4
여성	44.8	42.1	41.2	39.5	48.0	48.9	50.1	50.6

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

동포의 교육 정도별 분포를 보면 재외동포(F-4) 체류자격자들의 학력 수준이 높다. 이는 대졸 이상자의 경우 재외동포 체류자격을 취득하기가 쉽게 되어 있는 취득 요건과 무관하지 않다.

〈표 4-15〉 동포의 학력 수준별 분포(15세 이상 인구)

(단위: %)

	방문취업(H-2)	재외동포(F-4)
전체	100.0	100.0
초졸 이하	12.9	12.5
중졸	26.0	19.7
고졸	50.1	38.7
전문대졸 이상	11.0	29.1

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

〈표 4-16〉 동포의 거주 지역별 분포(15세 이상 인구)

(단위: %)

	방문취업(H-2)				재외동포(F-4)			
	2012년	2014년	2016년	2018년	2012년	2014년	2016년	2018년
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	41.9	35.0	32.5	33.1	39.4	39.5	35.3	31.3
경기, 인천	41.8	45.7	46.4	46.3	39.2	41.5	42.0	44.4
부산, 경남, 울산	5.3	5.0	6.6	5.1	5.8	6.1	7.1	6.9
대전, 충북, 충남, 세종	5.8	8.6	8.1	8.8	7.9	6.5	8.1	9.3
대구, 경북	2.1	2.8	3.0	2.9	3.2	2.8	3.2	3.6
광주, 전북, 전남	2.3	2.5	2.7	2.9	3.3	2.3	2.8	3.0
강원, 제주	0.7	0.5	0.7	1.0	1.3	1.3	1.5	1.6

주: 소수점 둘째 자리에서 반올림한 수치로 개별 항목 합산 시 100으로 일치하지 않는 항목이 있음.
 자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

동포들의 거주 지역별 분포를 보면 경기·인천 지역 거주자가 가장 많다. 방문취업 자격자(H-2)의 경기, 인천 거주자의 비율은 46.3%인데, 재외동포 자격자(F-4)도 44.4%로 가장 많다. 흥미로운 점은 두 자격자 모두 서울 거주자가 차지하는 비중이 점차 감소하고 있다는 점이다. 서울 거주자 비중을 보면 방문취업자(H-2)의 경우 2012년 41.9%에서 점차 감소하여 2018년에는 33.1%를 차지하고 있다. 재외동포 자격자(F-4)의 경우도 2012년 39.4%에서 2018년에는 31.3%로 감소하고 있다. 이에 대한 이유는 분명하지 않으나 전반적으로 집값이나 물가 등의 요인으로 인한 서울 인구의 감소 경향이 동포사회에서도 나타나고 있는 것으로 추론된다.

다. 동포의 경제활동 실태

1) 개관

〈표 4-17〉은 2018년 이민자 체류 실태조사 결과이다. 표에서 보듯이 우리나라 전체 외국인 취업자 수는 상주 외국인 기준으로 88만 4000명이며 고용률은 68.0%이다. 앞에서 언급하였듯이 이 조사는 상주 외국인 기준이기 때문에 단기 체류 입국자 수는 제외되어 있다. 전체 외국인 생산가능인구는 우리나라 전체 생산가능인구의 3.0%이다. 취업자 수는 3.3%를 차지하고 있다. 외국인 실업률은 4.8%로 우리나라 전체 실업률 4.0%에 비해 0.8%포인트 더 높다.

〈표 4-18〉에서 보듯이 방문취업 자격과 재외동포 체류 자격자를 합하면 동포 취업자 수는 369만 5000명으로 전체 외국인 취업자 수의 41.8%를 차지하고 있다. 동포의 고용률을 보면 2018년 기준으로 방문취업 자격(H-2)의 경우 81.3%로 매우 높다. 재외동포 체류자격자(F-4)는 64.9%로 우리나라 전체 고용률보다 낮은 수준이다. 동포들의 실업률을 보면 방문취업 자격자의 경우 4.0%이고 재외동포는 이보다 높은 5.9%로 두 집단 모두 우리나라 전체 실업률 4.0%보다 더 높게 나타나고 있다. 단순 비교하기에는 곤란하지만 동포들의 일자리 구하기가 내국인보다 더 여의치 않은 현실을 보여 주고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-17〉 이민자 경제활동인구

(단위: 명, %)

		15세 이상 인구	경제 활동인구			비경제 활동 인구	경제 활동 참가율	고용률	실업률
			취업자	실업자					
이민자		1,353.0	965.4	918.8	46.6	387.6	71.4	67.9	4.8
	외국인	1,300.8	929.1	884.3	44.8	371.7	71.4	68.0	4.8
	남자	742.6	616.9	590.3	26.6	125.7	83.1	79.5	4.3
		여자	558.2	312.2	293.9	18.2	246.0	55.9	52.7
	귀화 허가자	52.3	36.3	34.6	1.7	16.0	69.4	66.2	4.7
	외국인	2017년 5월(A)	1,225.3	868.7	834.2	34.5	356.6	70.9	68.1
2018년 5월(B)		1,300.8	929.1	884.3	44.8	371.7	71.4	68.0	4.8
증감 (B-A)		75.5	60.4	50.1	10.3	15.1	0.5	-0.1	0.8
		증감률	6.2	7.0	6.0	29.9	4.2	0.7	-0.1
경제활동 동인구 조사 ¹⁾		2017년 5월	43,902.0	27,987.0	26,992.0	995.0	15,916.0	63.7	61.5
	2018년 5월	44,141.0	28,184.0	27,064.0	1,121.0	15,956.0	63.9	61.3	4.0

주: 1) 2018년 5월 고용동향(2018. 6. 15. 공표, 통계청)에서 발췌.

자료: 통계청, 법무부, '이민자 체류 실태 및 고용조사' 2018년 보도자료, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019.11.20. 인출.

〈표 4-18〉 연도별 동포의 고용률 및 실업률 추이

(단위: 명, %)

			15세 이상 인구	취업자	실업자	비경제 활동 인구	고용률	실업률
방 문 취 업	2012년	전체	248,081	209,935	10,598	27,547	84.6	4.8
		남성	136,986	121,243	6,349	9,394	88.5	5.0
		여성	111,095	88,693	4,249	18,153	79.8	4.6
	2014년	전체	224,752	184,090	10,305	30,356	81.9	5.3
		남성	130,154	112,319	6,768	11,066	86.3	5.7
		여성	94,598	71,771	3,537	19,290	75.9	4.7
	2016년	전체	232,695	191,993	7,949	32,753	82.5	4.0
		남성	136,839	119,377	4,616	12,847	87.2	3.7
		여성	95,856	72,617	3,333	19,906	75.8	4.4
	2018년	전체	209,749	170,470	9,380	29,899	81.3	5.2
		남성	126,945	110,057	6,866	10,022	86.7	5.9
		여성	82,804	60,412	2,514	19,878	73.0	4.0
재 외 동 포	2012년	전체	114,840	73,424	2,883	38,533	63.9	3.8
		남성	59,705	45,659	1,494	12,553	76.5	3.2
		여성	55,135	27,765	1,390	25,980	50.4	4.8
	2014년	전체	186,411	108,957	11,552	65,902	58.4	9.6
		남성	95,301	66,602	7,142	21,557	69.9	9.7
		여성	91,110	42,355	4,411	44,345	46.5	9.4
	2016년	전체	242,482	149,853	10,536	82,093	61.8	6.6
		남성	120,936	88,159	5,350	27,427	72.9	5.7
		여성	121,546	61,694	5,186	54,666	50.8	7.8
	2018년	전체	306,659	199,082	12,530	95,047	64.9	5.9
		남성	151,541	115,937	7,046	28,558	76.5	5.7
		여성	155,118	83,144	5,485	66,489	53.6	6.2

2) 동포의 산업별 취업구조

동포의 산업별 취업 분포는 <표 4-19>에 나타나 있다. 표에서 보듯이 방문취업 자격자(H-2)의 경우 2018년 기준으로 건설업과 광공업 취업자 비율이 각각 30.3%와 29.9%로 가장 많은 비율을 차지한다. 그다음으로 도소매 음식숙박업 종사자가 24.3%이다. 방문취업 자격자의 경우 39개 업종에 취업이 허용되어 있으나, 전체 취업자의 절반 이상이 광공업과 건설업에 종사하고 있다. 재외동포 체류자격자(F-4)는 방문 체류자격과는 다소 차이가 있다. 2018년 기준 이들의 취업 분포를 보면 광공업 종사자 비율이 38.3%로 많다. 그다음으로 사업개인공공서비스 25.5%, 도소매 음식숙박업 21.2%의 순으로 나타나 있다. 재외동포 체류자격자의 경우 단순노무 종사를 금지하고 있기 때문에 상대적으로 건설업 종사자 비율이 낮은 것으로 추론된다.

외국 국적 동포의 산업별 취업 구조를 성별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. <표 4-20>은 방문취업 자격자와 재외동포 자격자의 산업별·성별 취업자 추이를 보여 주고 있다. 먼저 방문취업 자격자를 보면 남성의 경우 건설업 종사자 비율이 44.1%로 많다. 그다음으로 광공업에 종사하는 것으로 나타났다. 여성의 경우는 도소매 음식숙박업 종사자 비율이 50.9%로 절반 가까이를 차지하고 있으며, 그다음으로 광공업(27.6%) 순으로 나타났다. 다음으로 재외동포 자격자를 보면 남성의 경우 광공업 종사자 비율이 44.0%로 가장 많았다. 그 다음으로 사업, 개인, 공공서비스 종사자 비율이 22.2%로 방문취업자의 취업 분포와 대조를 이루고 있다. 여성의 경우도 상대적으로 사업개인공공서비스에 종사하는 비율이 도소매음식숙박업 종사자 비율과 유사한 것으로 나타나 방문취업 자격과는 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-19〉 외국 국적 동포의 산업별 취업자 수 추이

(단위: %)

	방문취업(H-2)			
	2012년	2014년	2016년	2018년
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0
농림어업	1.9	1.3	0.6	0.8
광공업	30.6	41.2	33.5	29.9
건설업	23.0	18.8	19.0	30.3
도소매, 음식, 숙박	28.6	25.6	29.3	24.3
전기, 운수, 통신, 금융	0.4	0.5	0.5	0.7
사업, 개인, 공공서비스	15.5	12.7	17.1	14.0
	재외동포(F-4)			
	2012년	2014년	2016년	2018년
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0
농림어업	3.0	1.9	1.3	0.9
광공업	47.1	36.8	37.5	38.3
건설업	4.8	10.9	8.3	11.1
도소매, 음식, 숙박	14.4	20.3	22.0	21.2
전기, 운수, 통신, 금융	4.1	2.9	2.4	3.0
사업, 개인, 공공서비스	26.6	27.3	28.5	25.5

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 각 연도 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

〈표 4-20〉 외국 국적 동포의 산업별·성별 취업자 추이

(단위: %)

	방문취업(H-2) 남				방문취업(H-2) 여			
	2012년	2014년	2016년	2018년	2012년	2014년	2016년	2018년
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농림어업	2.0	1.6	0.9	0.9	1.7	0.8	0.2	0.5
광공업	38.0	47.8	39.5	31.1	20.6	30.8	23.6	27.6
건설업	38.4	29.6	29.8	44.1	1.9	1.9	1.2	5.2
도소매, 음식, 숙박	9.2	9.5	11.0	9.7	55.0	50.7	59.4	50.9
전기, 운수, 통신, 금융	0.5	0.8	0.8	1.1	0.3	0.0	0.0	0.0
사업, 개인, 공공서비스	11.8	10.8	18.0	13.1	20.4	15.7	15.5	15.8
	재외동포(F-4) 남				재외동포(F-4) 여			
	2012년	2014년	2016년	2018년	2012년	2014년	2016년	2018년
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농림어업	4.0	2.6	1.4	1.1	1.3	0.8	1.1	0.7
광공업	57.0	46.3	46.2	44.0	30.8	21.8	25.0	30.4
건설업	7.4	17.0	13.0	18.5	0.6	1.4	1.6	0.8
도소매, 음식, 숙박	8.1	12.8	14.3	12.8	24.8	32.2	33.0	32.8
전기, 운수, 통신, 금융	5.2	4.0	2.9	3.3	2.1	1.1	1.6	2.6
사업, 개인, 공공서비스	18.3	17.4	22.2	20.3	40.4	42.7	37.6	32.7

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 각 연도 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_pat h=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

외국 국적 동포의 산업별·연령별 취업자 분포를 보면 방문취업의 경우 20대 이하를 제외하고는 모든 연령층에서 건설업 종사자 비율이 높다. 특히 60대 이상의 경우 건설업 종사자 비율이 38.2%로 가장 많은 것으로 나타났다. 이에 비해 재외동포 체류자격자는 60대를 제외하고는 광공업

종사자 비율이 많으며, 60대 이상에서는 사업개인공공서비스 종사자 비중이 높아 방문취업 체류자격자와는 차이를 보이고 있다.

〈표 4-21〉 동포의 산업별·연령별 취업자 분포(2018년)

(단위: %)

	방문취업						재외동포					
	전체	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
전산업	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
농림어업	0.8	0.0	0.0	0.7	1.1	2.7	0.9	0.0	0.0	0.6	1.4	2.4
광공업	29.9	60.1	47.3	33.5	16.1	21.0	38.3	43.9	44.9	46.8	39.9	15.9
건설업	30.3	15.5	26.4	33.3	30.9	38.2	11.1	3.3	9.2	10.8	10.3	19.7
도소매, 음식, 숙박	24.3	10.1	18.4	21.9	30.5	25.5	21.2	26.1	20.4	21.5	24.4	15.2
전기, 운수, 통신, 금융	0.7	0.0	0.2	0.9	1.0	0.0	3.0	6.1	5.2	2.3	1.1	1.0
사업, 개인, 공공서비스	14.0	14.3	7.8	9.7	20.4	12.6	25.5	20.7	20.4	18.0	22.8	45.8

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

마지막으로 산업별 취업자 분포를 학력별로 보면 방문취업 체류자격자는 학력에 관계없이 광공업 및 건설업 종사자 비율이 높다. 재외동포 체류자격자는 학력이 높을수록 건설업 종사자 비중이 낮으며, 상대적으로 사업개인공공서비스 종사자 비중이 높다.

〈표 4-22〉 동포의 학력별·산업별 취업자(2018년)

(단위: %)

	방문취업(H-2)				재외동포(F-4)			
	초졸 이하	중졸	고졸	전문대졸 이상	초졸 이하	중졸	고졸	전문대졸 이상
전산업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농림어업	3.4	0.8	0.2	0.0	3.7	0.7	1.0	0.3
광공업	20.3	30.6	30.3	37.6	27.6	32.6	44.5	35.4
건설업	30.2	34.5	29.4	25.2	16.4	16.6	12.0	5.4
도소매, 음식, 숙박	23.7	23.9	25.0	22.6	15.5	21.0	23.6	19.0
전기, 운수, 통신, 금융	0.0	0.2	1.2	0.3	0.0	1.9	2.1	5.6
사업, 개인 공공서비스	22.4	9.9	13.9	14.3	36.7	27.3	16.8	34.3

주: 소수점 둘째 자리에서 반올림한 수치로 개별 항목 합산 시 100으로 일치하지 않는 항목이 있음.
 자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

3) 동포의 직업별 고용구조

직업은 숙련도를 반영하는 핵심적인 지표이다. 방문취업 체류자격자(H-2)의 경우 단순 업무에 종사하도록 하고 있기 때문에 직업별 분석이 그다지 의미가 없지만 재외동포 자격자(F-4)의 경우에는 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 재외동포 자격자를 중심으로 살펴볼 것이다. 〈표 4-23〉은 동포 취업자의 직업별 분포를 보여 주고 있다. 재외동포 자격자의 직업별 분포를 보면 앞에서 언급한 바와 같이 2017년 이후 조사 표본이 바뀌었기 때문에 시계열적인 해석은 곤란하지만 특징적인 점은 전문가 종사자 비율이 높지 않으며, 여전히 단순 기계조작 및 조립 종사자나 단순노무 종사자 비율이 높다는 점이다. 2018년 기준으로

두 직종 종사자 비율이 62.9%를 차지하고 있다.

재외동포 체류자격자의 연령별 직업 분포를 보면 상대적으로 30대 이하 종사자의 경우 사무직 종사자 비율이 높으나 전반적으로 연령대와 관계없이 생산 관련 직종 종사자 비율이 높다.

〈표 4-23〉 동포의 직업별 추이

(단위: %)

	방문취업			
	2012년	2014년	2016년	2018년
전 직업	100.0	100.0	100.0	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	0.4	0.5	0.9	0.2
사무 종사자	0.9	0.9	0.5	0.2
서비스, 판매 종사자	14.4	15.3	16.6	16.2
농림어업 숙련 종사자	1.1	0.7	0.5	0.5
기능, 기계조작, 조립 종사자	37.8	43.6	41.2	36.5
단순노무 종사자	45.3	39.1	40.2	46.3
	재외동포			
	2012년	2014년	2016년	2018년
전 직업	100.0	100.0	100.0	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	18.8	13.5	13.3	9.6
사무 종사자	8.0	6.7	7.6	6.2
서비스, 판매 종사자	9.7	16.7	14.9	20.8
농림어업 숙련 종사자	1.9	2.0	0.8	0.6
기능, 기계조작, 조립 종사자	38.5	32.7	33.9	32.1
단순노무 종사자	23.1	28.4	29.4	30.8

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 각 연도 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_pat h=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

〈표 4-24〉 동포의 직업별·연령별 분포(2018년)

(단위: %)

	방문취업					
	전체	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
전 직업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	0.2	0.0	0.7	0.4	0.0	0.0
사무 종사자	0.2	0.0	0.6	0.4	0.0	0.0
서비스, 판매 종사자	16.2	8.4	13.9	16.0	18.8	11.8
농림어업 숙련 종사자	0.5	0.0	0.0	0.2	1.0	0.0
기능, 기계조작, 조립 종사자	36.5	38.5	47.5	39.5	29.4	30.6
단순노무 종사자	46.3	53.1	37.2	43.6	50.9	57.6
	재외동포					
	전체	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
전 직업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	9.6	13.0	11.0	12.3	7.4	4.6
사무 종사자	6.2	11.4	10.4	4.3	3.8	2.2
서비스, 판매 종사자	20.8	25.9	18.4	18.0	21.1	23.0
농림어업 숙련 종사자	0.6	0.0	0.2	0.6	0.7	1.2
기능, 기계조작, 조립 종사자	32.1	27.2	34.4	42.6	33.4	19.7
단순노무 종사자	30.8	22.5	25.5	22.1	33.7	49.3

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

동포의 학력별·직업별 취업자 분포를 보면 〈표 4-25〉에서 보듯이 방문취업의 경우는 학력이 직종 선택에 큰 차이를 보여 주지는 않고 있다. 이에 비해 재외동포 체류자격자의 경우 학력이 높을수록 관리자, 전문가 및 관련 종사자 비율이 높게 나타난다. 즉 전문대졸 이상자의 경우 이 직종 종사자 비율을 보면 방문취업자는 0.4%에 불과한 데 비해 재외동포

체류자격자는 28.3%에 이르고 있다. 방문취업자의 경우 단순업무 종사자 근무라는 원칙이 맞는지에 대해서는 검토가 필요한 지점이 여기에 있다고 볼 수 있다. 즉 많은 방문취업 자격자가 재외동포 자격으로 전환되고 있음을 볼 때 직종 선택은 경력 형성이라는 점에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 어차피 동포의 정주화가 진행되는 추세라고 한다면 다양한 기회를 부여하도록 하는 것이 동포의 통합에도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 4-25〉 동포의 학력별·직업별 취업자(2018년)

(단위: %)

	방문취업			
	초졸 이하	중졸	고졸	전문대졸 이상
전 직업	100.0	100.0	100.0	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	0.0	0.0	0.4	0.4
사무 종사자	0.0	0.2	0.2	0.8
서비스, 판매 종사자	16.4	13.2	17.5	17.6
농림어업 숙련 종사자	1.9	0.0	0.4	0.0
기능, 기계조작, 조립 종사자	35.0	31.0	38.3	42.6
단순노무 종사자	46.7	55.6	43.2	38.6
	재외동포			
	초졸 이하	중졸	고졸	전문대졸 이상
전 직업	100.0	100.0	100.0	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	0.0	0.0	1.8	28.3
사무 종사자	0.0	0.8	3.6	14.4
서비스, 판매 종사자	19.5	23.0	22.9	16.7
농림어업 숙련 종사자	0.3	1.0	0.7	0.1
기능, 기계조작, 조립 종사자	26.9	32.5	39.3	22.8
단순노무 종사자	53.2	42.7	31.6	17.7

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

한편 <표 4-26>, <표 4-27>, <표 4-28>은 국적에 따른 직종별 종사자 비율을 보여 주고 있다. 이들 각각의 숫자는 해당 국적별 취업자 대비 관련 직종 종사자 비율을 의미한다. <표 4-26>에서 보듯이 2018년 기준으로 재외동포 체류자격자의 경우 북미나 오세아니아 출신들은 취업자의 절반이 넘는 사람들이 전문직종에 종사하고 있는 데 비해 중국이나 기타 구러시아 계통의 국적 종사자들은 전문직종 종사 비율이 10%가 되지 않는다. 이러한 차이는 대졸자 비율의 차이에서도 기인하지만, 중국이나 구러시아 계통 동포들의 초기 입직구가 방문취업과 연계되어 있거나 혹은 이들의 노동시장 진입 장벽이 작용한 결과로 파악된다.

<표 4-26> 국적별 취업자 대비 관리자, 전문가 및 관련 종사자 비율

(단위: %)

	2014년		2016년		2018년	
	방문 취업	재외 동포	방문 취업	재외 동포	방문 취업	재외 동포
북미(미국, 캐나다)	0.0	66.5	0.0	76.4	0.0	57.3
유럽	15.1	27.1	0.0	20.4	0.0	7.5
오세아니아	0.0	66.7	0.0	72.5	0.0	61.6
중국인(한국계 제외)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
한국계 중국인	0.4	3.6	0.9	5.5	0.3	3.6
기타	1.7	9.8	1.7	8.5	0.0	9.3
계	0.5	13.5	0.9	13.3	0.3	9.6

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 각 연도 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

4) 동포의 임금구조

〈표 4-27〉은 2018년 조사에 나타난 외국인 근로자의 임금 분포를 보여 주고 있다. 월평균 임금이 200만~300만 원이 49.5%로 가장 많다. 그 다음으로 100만~200만 원 34.1%, 300만 원 이상 12.7%의 순이다. 이를 동포와 비교하면 방문취업(H-2)이나 재외동포(F-4) 모두 상대적으로 이민자 전체 임금보다는 높은 수준이다. 즉 200만~300만 원 수준을 보면 방문취업과 재외동포가 각각 55.0%와 50.0%이고 300만 원 이상은 각각 14.1%로 전체 외국인보다는 비율이 약간 더 많다.

〈표 4-27〉 이민자의 월평균 임금 수준별 임금근로자

(단위: 명, %)

		임금근로자 전체	100만 원 미만	100만~ 200만 원 미만	200만~ 300만 원 미만	300만 원 이상
이민자		875.7	36.3	303.6	426.1	109.7
	외국인	845.8	32.3	288.2	418.3	107.1
	(구성비)	(100.0)	(3.8)	(34.1)	(49.5)	(12.7)
	남자	569.6	8.4	149.9	315.3	95.9
	여자	276.3	23.9	138.2	102.9	11.2
	귀화 허가자	29.9	4.0	15.5	7.8	2.6
	(구성비)	(100.0)	(13.4)	(51.8)	(26.1)	(8.7)
외국인	2017년 5월(A)	799.0	32.0	309.2	375.1	82.8
	2018년 5월(B)	845.8	32.3	288.2	418.3	107.1
	증감(B-A)	46.8	0.3	-21.0	43.2	24.3
	증감률	5.9	0.9	-6.8	11.5	29.3

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 2018년 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019.11.20. 인출.

334 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

〈표 4-28〉 동포의 임금 분포 추이

(단위: %)

		2014년	2016년	2018년
방문취업	100만 원 미만	1.7	3.1	1.6
	100만~200만 원 미만	67.5	48.1	29.3
	200만~300만 원 미만	28.2	41.7	55.0
	300만 원 이상	2.6	7.1	14.1
	계	100.0	100.0	100.0
재외동포	100만 원 미만	4.4	3.1	2.8
	100만~200만 원 미만	60.0	48.9	33.2
	200만~300만 원 미만	27.0	38.3	50.0
	300만 원 이상	8.6	9.7	14.1
	계	100.0	100.0	100.0
비전문취업 (E-9)	100만 원 미만	0.1	0.0	0.0
	100만~200만 원 미만	67.7	52.3	34.8
	200만~300만 원 미만	31.7	45.2	58.7
	300만 원 이상	0.6	2.4	6.4
	계	100.0	100.0	100.0
영주자 (F-5)	100만 원 미만	6.3	6.9	3.7
	100만~200만 원 미만	63.8	43.8	31.1
	200만~300만 원 미만	24.0	35.6	43.9
	300만 원 이상	5.9	13.7	21.3
	계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 각 연도 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

직종별 임금 분포를 보면 전문가 및 사무 종사자에서 300만 원 이상 고임금자가 많다.

〈표 4-29〉 동포의 직종별 임금 분포(2018년)

방문취업	100만 원 미만	100만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만 원 이상	계
전 직업	1.6	29.3	55.0	14.1	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	0.0	0.0	66.1	33.9	100.0
사무 종사자	0.0	0.0	20.6	79.4	100.0
서비스, 판매 종사자	2.9	31.1	62.3	3.8	100.0
농림어업 숙련 종사자	0.0	22.9	71.4	5.7	100.0
기능, 기계조작, 조립 종사자	0.3	16.6	55.1	28.0	100.0
단순노무 종사자	2.3	39.1	52.3	6.3	100.0
재외동포	100만 원 미만	100만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만 원 이상	계
전 직업	2.8	33.2	50.0	14.1	100.0
관리자, 전문가 및 관련 종사자	4.3	21.8	25.2	48.7	100.0
사무 종사자	1.7	20.8	45.8	31.7	100.0
서비스, 판매 종사자	3.7	39.8	48.6	7.9	100.0
농림어업 숙련 종사자	0.0	68.2	31.8	0.0	100.0
기능, 기계조작, 조립 종사자	0.7	21.6	60.7	17.1	100.0
단순노무 종사자	4.3	46.2	46.5	3.2	100.0

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

5) 동포의 구직 경로

끝으로 동포의 구직 경로를 살펴보면 다음과 같다. 한국 내의 일자리를 획득한 주된 경로를 보면 가족이나 친척, 친구라고 응답한 비율이 가장 많이 나타나는 데 비해 공공서비스를 이용하는 비율이 낮아 사적 네트워크 중심으로 일자리 정보를 얻고 있다. 현행 제도가 공공서비스를 중심으로 취업 알선을 수행하도록 하고 있는 것에 비추어 제도의 실효성이 높지 않음을 알 수 있다.

〈표 4-30〉 한국 내의 일자리 정보를 획득한 주된 경로

(단위: %)

	합계	한국에 있는 가족 이나 친척	한국에 있는 친구나 아는 사람	한국 취업 경험이 있는 본국 내 가족 이나 친척	한국 취업 경험이 있는 본국 내 친구나 아는 사람	한국 정부의 외국 국적 동포 취업 관련 인터넷 사이트 등	기타 인터넷 사이트 나 신문 등	여행사 나 직업 소개소	기타	한국 내 일자리 에 대한 정보를 얻지 못함
전체	100.0	20.7	26.2	5.9	10.1	3.2	13.2	14.6	3.3	2.7
남자	100.0	20.7	31.8	6.3	11.7	3.3	10.1	12.6	1.6	1.9
여자	100.0	20.7	19.5	5.5	8.3	3.2	17.0	16.9	5.3	3.7
방문취업(H-2)	100.0	19.9	30.2	5.9	12.7	2.5	11.2	15.0	1.0*	1.6*
남자	100.0	20.4	36.6	5.7	13.6	2.5	6.9	12.7	0.3*	1.2*
여자	100.0	19.0	20.3	6.2	11.2	2.6*	17.8	18.6	1.9*	2.2*
재외동포(F-4)	100.0	21.3	23.3	5.9	8.3	3.8	14.7	14.3	5.0	3.5
남자	100.0	20.9	27.6	6.7	9.9	4.1	12.8	12.6	2.9	2.6
여자	100.0	21.7	18.9	5.1	6.6	3.5	16.6	16.0	7.2	4.5

주: 상대표준오차(RSE)가 25% 이상인 경우 '*' 표시를 하였음.

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류실태 및 고용조사 2018년 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019.11.20. 인출.

일자리를 찾을 때 어려운 이유에 대해 어려움이 없다는 응답이 절반가
까이 되고 있으나, 또 한편으로 어려움이 있다는 응답 중에서는 일자리
에 대한 정보 부족이 가장 많은 비율을 차지하고 있다.

〈표 4-31〉 한국 내에서 일자리를 찾을 때 어려운 이유

(단위: %)

	합계	일자리 에 대한 정보가 부족 해서	구직 방법을 몰라서	한국 어를 잘하지 못해서	가까운 지역 내에 찾는 일자 리가 없어서	직업 소개비 등 구직 비용이 많이 들어서	동포에 대한 차별 때문에	기타	어려 움이 없었음
전체	100.0	23.5	4.0	5.8	8.8	2.5	3.7	4.0	47.6
남자	100.0	23.9	4.4	6.0	8.6	2.2	3.8	4.0	47.1
여자	100.0	23.0	3.5	5.6	9.1	2.9	3.6	3.9	48.4
방문취업(H-2)	100.0	23.6	4.5	6.2	8.9	1.8	2.1	3.6	49.3
남자	100.0	24.8	4.7	6.7	8.6	1.2*	2.4	3.2	48.4
여자	100.0	21.5	4.1*	5.5	9.5	2.9*	1.6*	4.4	50.5
재외동포(F-4)	100.0	23.4	3.6	5.5	8.8	3.1	5.0	4.2	46.4
남자	100.0	23.0	4.1	5.3	8.6	3.2	5.2	4.8	45.9
여자	100.0	23.8	3.2	5.7	9.0	3.0	4.9	3.6	46.9

주: 상대표준오차(RSE)가 25% 이상인 경우 ‘*’ 표시를 하였음.

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 2018년 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019.11.20. 인출.

방문취업 자격과 재외동포 체류자격은 업무의 구분을 두고 있으며, 방문취업 자격소지자가 재외동포 자격소지자로 이동하고 있음을 고려하면 두 제도의 연계나 혹은 통합에 대한 논의가 필요하다. 이런 점에서 담당 업무 변동 여부를 질문한 〈표 4-32〉와 〈표 4-33〉은 시사하는 바가 크다. 〈표 4-32〉에 따르면 체류자격을 재외동포로 변경한 후 담당 업무가 숙련 되었다고 응답한 비중은 18.4%로 나타났으며, 임금 또는 보수가 상승하였다는 응답은 30.2%로 나타났다. 이러한 결과는 방문취업제도를 내국인 일자리 보호라는 취지로 단순 업무에 종사하도록 하고 있는 현실이 제도의 정합성을 갖고 있는지에 대해 문제제기를 하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-32〉 체류자격을 재외동포(F-4)로 변경한 후 담당 업무 변동 여부

(단위: %)

	합계	동일한 업무 담당	더 숙련된 업무 담당	더 단순한 업무 담당	기타
재외동포 (F-4)	100.0	74.1	18.4	5.5	2.0*
남자	100.0	72.9	19.6	6.0	1.6*
여자	100.0	75.9	16.7	4.5	2.9*

주: 상대표준오차(RSE)가 25% 이상인 경우 '*' 표시를 하였음.

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 2018년 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019.11.20. 인출.

〈표 4-33〉 체류자격을 재외동포(F-4)로 변경한 후 임금 또는 보수 변동 여부

(단위: %)

	합계	임금 또는 보수 동일	임금 또는 보수 상승	임금 또는 보수 하락	기타
재외동포 (F-4)	100.0	65.6	30.2	4.0	0.3*
남자	100.0	63.4	32.1	4.5	0.1*
여자	100.0	68.7	27.6	3.5*	0.4*

주: 상대표준오차(RSE)가 25% 이상인 경우 '*' 표시를 하였음.

자료: 통계청, 법무부, 이민자 체류 실태 및 고용조사 2018년 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019.11.20. 인출.

4. 정책 과제

이 절에서는 외국 국적 동포에 대한 국내의 정책 변화 과정 및 동포들의 경제활동 실태를 중심으로 이들의 생활 실태를 살펴보았다. 그동안의 동포정책은 동포 포용 정책이라는 틀을 유지하면서도 외국인력 정책의 틀에서 접근을 해 오면서 정작 동포 인적자원의 활용이라는 측면과 동포

의 정주화 문제에 대해서는 상대적으로 관심을 갖지 못하였다고 볼 수 있다. 이런 점에서 몇 가지 제도 개선 방안 및 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 단기적으로 동포 인적자원의 활용 강화라는 관점에서 방문취업 제도의 허용 분야를 확대할 필요가 있다. 현재와 같은 단순 업무로 제한하는 것은 동포 인적자원의 활용이라는 관점에서뿐만 아니라 이들이 재외동포비자로 옮겨 가고 있는 현실에 비추어 타당하지 않다. 따라서 방문취업 허용 분야를 현재와 같은 포지티브 방식에서 벗어나 네거티브 방식으로 전환하고 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치는 분야를 중심으로 건설업 취업등록제와 같이 규제 방식으로 접근할 필요가 있다. 아울러 중장기적으로 방문취업 자격과 재외동포 체류자격을 통합하는 방안을 추구하는 방향을 나아갈 필요가 있다.

둘째, 동포의 취업 알선 지원과 같은 노동시장 지원 정책을 강화할 필요가 있다. 다수의 동포들이 민간 취업 알선 기관을 이용하는 현실에 비추어 동포 취업 알선 체계의 재구축, 직업능력 개발 지원 등을 강화할 필요가 있다. 동포에 대한 노동시장 정책 지원은 궁극적으로 동포의 사회통합에 기여할 것이다.

셋째, 중장기적으로 동포의 고령화 및 이들의 정주화에 대해 보다 적극적인 대비가 필요하다. 이미 동포 인구의 고령화가 진행되고 있는 현실을 볼 때 동포 노인 문제를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다.

끝으로, 이 절에서는 논의가 이루어지지 못했지만, 동포 자녀 세대에 대한 노동시장 통합 정책의 필요성이다. 이는 국내 청년 정책의 틀하에서 대상을 동포로 특정화하여 접근을 시도할 필요가 있다.

제 2 부

중국동포에 대한 사례 연구: 연변 지역을 중심으로

제5장 중국의 부빈정책

제6장 중국동포의 생활실태: 연변 지역을 중심으로

제7장 국내 중국동포의 생활 실태

제 5 장

중국의 부빈정책

제1절 중국 부빈정책의 개념과 역사

제2절 중국 농촌 부빈정책의 발전과 성과

제3절 중국 농촌 부빈정책의 특징과 시사점

제1절 중국 부빈정책의 개념과 역사

중국은 1978년 개혁개방 정책을 채택한 이래 빈곤 문제 해결을 위하여 많은 정책적 노력을 거듭해 왔다. 초기에는 ‘먹고 입는 문제(溫飽)’ 해결을 당면 목표로 하였으나 나아가 ‘넉넉한 사회’, 즉 소강(小康) 사회의 실현을 목표로 삼고 빈곤 해소에 많은 자원을 투입해 왔다. 2018년 중국 정부는 모든 국민이 ‘먹을 것과 입을 것 두 가지를 걱정하지 않고, 의무교육, 기본 의료, 안전한 주거의 세 가지를 보장받는 삶(兩不愁三保障)’을 향유하는 사회의 실현이 눈앞에 다가와 있다고 밝혔다.

중국의 부빈(扶貧)정책은 단기적으로 보면 농촌 지역의 만성적인 빈곤을 해소하는 것이 목표지만, 그것은 ‘모두가 잘사는 사회주의 강국 건설’이라는 장기 목표 달성을 위한 정책 수단이다. 그 이념을 세 단계를 거쳐서 실현한다는 삼단계론은 개혁개방 이후 중국 지도부가 지속적으로 제시해 온 전략이다. 그 뿌리는 중국 고전에서 확인할 수 있다.

공자는 세상을 난세(亂世), 소강(小康), 대동(大同)으로 나눈 바 있는데, 이는 사회의 모습을 세 가지 단계로 표현한 것이다. 소강이란 난세가 수습되고 생활이 안정되어 예(禮)가 실현되는 사회이며 대동이란 개인과 가족, 국가가 일체가 되는 이상 사회이다. 소강이나 대동이라는 용어 그 자체의 출전은 예기(禮記)이다. 덩샤오핑은 제13차 전국대표대회(1987년)에서 이러한 전통적 사회발전단계를 세 가지 단계로 다시 해석했다. 즉, 기본적인 의식주가 해결되는 온포, 국민 생활이 다소 넉넉해지는 소

강, 이상적 사회주의 단계인 대동이 그것이다. 그리고 ‘삼보주(三步走)’라고 알려진 세 단계의 경제사회 발전 전략을 정식으로 채택한다. 1990년까지 국민총생산을 두 배로 끌어올려서 온포 문제를 해결하는 것이 그 첫 걸음이고, 1990년대의 10년간 다시 국민소득을 배증하여서 국민 생활을 소강 수준으로 끌어올리는 것이 두 번째 걸음이며, 21세기 중반까지 중진 발전 국가 수준으로 이끌어 넉넉한 생활과 현대화를 실현하는 것이 그 세 번째 걸음이다.

한편, 덩샤오핑을 이은 장쩌민은 2002년 중국이 이미 소강 사회에 접어들었다며 2020년까지 전면적 소강 사회를 건설하겠다는 목표를 제시했다. 그리고 시진핑은 2013년 이후 이상의 경제사회 발전 전략과 이념을 계승하여, ‘소강 사회의 전면적 달성’과 ‘사회주의 현대화의 신속한 추진’을 위한 청사진을 제시함과 동시에 소위 ‘두 개의 100년’이라는 노력 목표를 제시했다. 그러한 목표는 두 가지 단계를 통하여 달성하도록 되어 있다. 우선 첫 단계로 ‘중국공산당 성립 100주년’인 2021년에 소강 사회를 달성하여 도시 및 농촌 주민의 소득을 2010년 대비 두 배로 끌어올린다는 것이다. 시진핑은 ‘제19차 공산당대회 보고’(2017. 10. 18)⁵⁴⁾에서, 2020년부터 2035년까지, 전면적 소강 사회를 토대로 하여 사회주의 현대화를 실현하고, 두 번째 단계인 2035년부터는 다시 15년간의 노력으로 부강하고 민주 문명과 조화롭고 아름다운 사회주의 현대화 강국으로 만들어 국민이 더욱 행복하고 안락한 생활을 누릴 수 있도록 하겠다고 공언했다. 이것은 신중국 탄생 100주년인 2049년에는 ‘부강, 민주, 문명, 조화’를 갖춘 사회주의 현대국가를 달성하여 중간 수준의 선진국에 진입한다는 중국몽(中國夢)의 청사진이라고 할 수 있다.

54) 이 보고는 시진핑 정부 제2기의 정책 방향을 표명한 중요한 문건이며 전문을 權奎映, 李賢馥(2017)이 전문을 한글로 번역하였다.

중국은 개혁개방과 더불어 농촌 지역을 대상으로 한 개발형 빈곤정책을 계획하고 시행해 왔는데, 이는 대동 사회의 실현을 염두에 둔 장기 발전 전략의 일환이다. 그러한 빈곤정책은 부빈 정책으로 부르는데, 이 용어를 공식적으로 사용한 것은 1990년대인 것으로 보인다. 중국 정부는 2020년까지 중국의 모든 인민을 빈곤에서 탈출시키는 것을 부빈정책의 목표로 삼고 동원 가능한 모든 자원을 투입해 왔는데, 그 목표 기한은 이제 1년 남짓 남은 상태이다. 해결해야 할 과제가 남아 있기는 하지만, 당초의 목표는 실현 직전에 있는 듯이 보인다.

이 장에서는 중국에서 상대적으로 심각한 농촌 빈곤을 해소하기 위해 시행한 부빈정책의 배경을 살피고 부빈정책의 시행 과정을 중앙정부와 지방정부 차원에서 명확히 하며, 어떠한 평가 절차 내지 확인 절차를 통하여 탈빈곤을 인정하는가를 밝히고자 한다. 농촌 부빈정책의 배경을 살핀다는 것은 농촌 빈곤이 심각한 상태에 이르게 된 배경을 밝히는 것이라고 할 수 있다. 그 점을 명확하게 하기 위해 우선 농촌 빈곤의 배경을 이루는 중국 특유의 호적 제도, 도시화의 특성, 농촌과 도시로 이원화된 사회 보장제도를 고찰한다.

한 나라의 빈곤인구 및 탈빈곤 규모는 빈곤선을 어느 수준으로 설정하는가에 따라 달라진다. 중국 정부는 빈곤선의 수준을 계속 높여 왔기 때문에 공식적인 빈곤인구가 급속하게 느는 경우가 있었다. 예를 들어 중국 정부가 2008년 공식 발표한 빈곤인구는 4007만 명이다. 그러나 그 2년 후인 2010년에는 빈곤인구가 4배인 1억 6567만 명으로 급증했다. 그 이유는 2010년 빈곤선을 1274위안에서 2300위안으로 대폭 높였기 때문이다. 하지만 큰 폭으로 상향 조정된 빈곤선에도 불구하고 농촌 빈곤율은 급속하게 낮아져서 2018년의 빈곤인구는 1660만 명(國家統計局, 2018 國民經濟和社会發展統計公報)으로 빈곤율은 1.7%로 떨어졌다.

한편 부빈정책을 이해하기 위해서는 개인의 빈곤선 설정뿐만 아니라 ‘빈곤 지역’의 개념을 이해할 필요가 있다. 빈곤 지역의 지정은 중국 특유의 제도이다. 즉, 중국은 특정 지역 전체를 빈곤 지역으로 지정하여 집중 지원함으로써 빈곤 탈출을 도모하고 있다. 그러므로 국가의 공식 빈곤 지역이 어떤 방식으로 지정되는가는 빈곤선 설정만큼이나 중요한 문제이다. 이러한 이유로 이 글에서는 중국의 빈곤 규정에 관해서 개인 빈곤선과 빈곤 지역 지정이라는 두 가지로 나누어 살펴본다.

1. 부빈정책의 개념과 범위

가. 부빈정책의 개념

부빈정책은 많은 복지국가에서 빈곤 해소를 위하여 시행하는 사회보장 제도를 확충한 정책이 아니라 기존의 사회보장정책과는 별도의 체계로서 매우 광범위하고 전(全) 정부적인 정책이다. 빈곤이 심각한 ‘농촌 지역을 중심’으로 경제개발과 인프라 정비, 필요시에는 대규모 이주 등을 통하여 지역 전체의 빈곤 탈출을 도모한다.

부빈이란 빈곤자들이 합법적인 권리를 누릴 수 있도록 도와주는 것, 그들의 경제 부담을 줄여 주는 것을 뜻한다. 정부의 공식 영문 표기는 ‘Poverty Alleviation’로서 빈곤 완화를 뜻하는데 부빈에 관한 대표적 저술에서는 ‘Poverty Reduction’, 즉 빈곤 삭감(張磊編, 2007, 영어판)으로 표기하고 있다. 어느 경우나 빈곤의 박멸(Eradication)과는 다른 의미이며, 빈곤 탈출을 돕는다는 의미가 담겨 있다고 하겠다. 이 용어가 사회보장제도, 혹은 빈곤정책과 관련된 전문용어로 사용된 시점이 언제인지는 확인하지 못했다.

한편 2013년 이후에는 정준(精准) 부빈을 강조하고 있는데, 이는 후술 하듯이 부빈정책 대상자의 선정과 지원 방법, 탈빈곤 절차 등을 정교하게 시행하는 정책이라는 의미이므로 부빈정책과 별개가 아니라 부빈정책의 마지막 단계라고 할 수 있다.

부빈정책에 관한 성(省) 차원의 조례로서 가장 먼저 만들어진 ‘지린성 농촌부빈개발조례’(2016. 5. 27.)는 다음과 같이 정의한다. ‘농촌 부빈 개발이란 국가 기관, 기업·사업 단위, 사회단체 및 개인이 정책, 자금, 물 자, 지적 능력 등을 지원하는 방식을 통하여 부빈 개발 대상자가 생산 생활 여건을 개선하고, 자기 개발 능력을 증진하여 빈곤에서 벗어나 부유한 삶을 위한 활동을 실현할 수 있도록 돕는 것을 말한다.’(제2조)

중국은 1986년 정부 중앙 기구로서 국무원 빈곤 지구 경제개발지도소 조를 처음 설치함으로써 부빈정책을 시작하였으며 이 기구는 부빈정책의 사령탑 역할을 하고 있다. 이 기구는 1993년에 ‘부빈개발지도소조 (Leading Group of Poverty Alleviation and Development of the State Council)’로 개칭되는데, 위원장은 국무원 부총리, 위원은 중앙정부 관련 부처의 차관급 인사들이다. 1993년 이 조직에서 처음으로 ‘부빈’을 공식 용어로 채택한 것으로 보인다. 공식 문건이나 국가 계획, 공산당의 통지 등에서 부빈이라는 용어가 빈번히 등장하는 것은 그 이후이다.

한편 1986년 개발형 빈곤정책이 체계적으로 시행되기 전인 1984년에 국무원은 ‘빈곤 지구에 대한 원조(關於幫助貧困地區盡快改變面貌的通知)’라는 문건을 발표했는데, 이 문건에 후일 부빈정책이라고 불리게 된 정책의 골격이 거의 그대로 들어 있다. 따라서 적어도 1984년에 부빈정책의 골격이 갖추어졌고 1986년에는 공식화되었다고 할 수 있다. 그리고 1984~1993년의 어느 시점에 ‘농촌 빈곤을 해소하는 새로운 빈곤정책’에 어울리는 공식 용어로서 ‘부빈’이라는 말을 채택한 것으로 보인다.

부빈을 실현하기 위한 최초의 종합 계획은 ‘국가팔칠부빈공견계획’(国家八七扶贫攻坚计划, 1994: 팔칠계획)이다. 8000만 명의 빈민을 7년(1994~2000)에 걸쳐 빈곤에서 탈출시킨다는 뜻이다. 그 내용을 살펴보면 부빈이라는 용어가 그 접근 방식에서 기존의 농촌 공공부조 정책(농촌 최저생활보장제도, 오보호(五保户) 제도 등)과는 확연히 구별되는 독자적이고 포괄적인 성격임을 확인할 수 있다. 또 이 계획에서 규정한 부빈정책은 그 후 2001년 ‘중국 농촌부빈개발요강’(中国农村扶贫开发纲要 2001~2010: 1차 요강), ‘제2차 농촌부빈개발요강’(中国农村扶贫开发纲要 2011~2020: 2차 요강), ‘십삼오탈빈공견계획’(“十三五”脱贫攻坚规划, 2016: 공견계획) 등에서 일관되게 계승하고 있다. 그리고 그 사이에 국무원은 농촌 부빈에 관련된 두 개의 백서(中国的农村扶贫开发, 2001: 1차 백서; 中国农村扶贫开发的新进展, 2011: 2차 백서)를 발간하여 정부 방침을 밝히고 있다. 그러므로 위의 ‘팔칠계획’을 비롯한 여러 건의 부빈 계획과 2건의 백서에서 보이는 성격과 범위를 고찰함으로써 부빈 개념을 추론할 수 있다.

〈표 5-1〉은 농촌 최저생활보장제도와 비교하여 개발형 부빈정책의 특징을 요약한 것이다. 목표, 대상, 정책 수단, 사업 주체에 있어서 부빈정책은 기존의 공공부조와는 구별됨을 알 수 있다. 예를 들어 농촌 사회보장제도는 빈곤인구와 가구를 대상으로 하지만, 부빈정책은 빈곤 가정뿐만 아니라 빈곤 지역 전체를 대상으로 한다. 즉, 농촌 부빈사업은 삼농(三農: 농촌, 농업, 농민) 문제 전체와 깊이 관련되어 있다.

〈표 5-1〉 개발형 부빈정책과 최저생활보장제도의 비교

	개발형 부빈정책	농촌 최저생활보장제도
1. 목표	빈곤 지구와 빈곤인구의 자기 개발 능력 향상, 빈곤인구의 자립 자존 정신의 육성을 통한 탈빈곤을 촉진하여 존엄, 자신감, 지속 가능 능력을 갖추게 한다.	최저생활수준의 유지, 제도 대상자의 기본적 생활 권익을 보장하고 사회의 공평과 농촌 경제사회의 안정적 협조 발전을 촉진한다.
2. 대상	모든 빈곤인구와 저수입 인구를 대상으로 하고, 특히 빈곤 가정뿐만 아니라 빈곤 촌이나 부빈 지원 중점 현의 발전도 지원한다.	농촌의 가구 1인당 순수입이 그 지역의 최저생활보장 수준보다 낮은 모든 빈곤인구가 그 대상이며, 가구를 보조단위로 한다.
3. 수단	생산 지원을 통한 개발 방식이며 생산 조건의 창출과 생산 발전 기회 제공을 그 수단으로 한다. '조혈(造血)' 방식의 부빈이며, 인간의 발전권을 중시한다.	사회부조(社會救助)(공공부조)제도이며, 재정 이전을 통하여 빈곤인구에게 현금 혹은 현물로 생활 보조를 제공한다. 소위 '수혈(輸血)' 방식의 부빈이며 인간의 생존권을 중시한다.
4. 주체	부빈 부문을 사업의 주체로 하고 사업과 관련된 여러 부문의 관리와 사업을 시행한다.	민정(民政) 부문을 주체로 하고 최저보장 대상자의 선정과 자금과 물자를 각급 정부에 이송하고 전달한다.

자료: 小松出(2012); 『中国農村貧困監測 2008』에 근거하여 작성.

나. 부빈정책이 미치는 범위와 국가 정책에서 차지하는 위치

〈표 5-2〉는 최근의 부빈 계획의 하나인 공견계획(2016)의 주요 사업 내용이다. 부빈사업의 영역은 산업 개발, 취업 기회, 이주, 교육, 건강, 환경보호, 사회부조, 사회조직, 빈곤 지역 개발 능력 강화 등 9개 영역에 걸쳐 있다. 그중에 농촌 사회보장의 하나인 사회부조가 포함되어 있지만, 그 외의 사업들은 전통적인 빈곤정책의 범위를 넘어선 것들이다. 관광 발전이나 환경보호, 농업 부문의 과학기술 보급 등을 부빈정책의 일환으로 보는 것이다. 즉, 부빈이란 단순히 기존의 빈곤정책을 확충한 것이 아니라, 다양한 정부 부서와 관련된 가장 넓은 의미의 빈곤정책이라고 할 수 있다.

〈표 5-2〉 공건계획에 나타난 부빈정책 영역과 내용

9개 영역	사업 내용
산업 개발 부빈	· 농림업에 의한 빈곤 경감 · 관광 발전에 의한 빈곤 경감 · 전자 상거래를 통한 빈곤 경감 · 수익 확보를 통한 빈곤 경감 · 과학기술을 통한 빈곤 경감
취업 기회 부빈	· 직업훈련 · 고용 안정 및 고용 이전
이주 부빈	· 자연조건, 생활 조건 및 개발 조건이 좋은 지역으로 이주 · 제3지역 정주 · 새로운 정주 지역에 유리한 산업의 적극 개발
교육 부빈	· 기초 교육 수준의 향상 · 빈곤 가정 교육비 부담의 경감 · 직업교육의 강화 · 고등교육 능력의 향상
건강 부빈	· 보건의료서비스 강화 · 의료보장 수준의 확충 · 질병 예방 및 공중위생 강화
환경보호 부빈	· 환경보호 강화 · 생태보전 보상 제도의 확립과 개선
사회부조 부빈	· 농촌 최저생활보장 제도의 개선 · 빈곤 지역 노후 보장제도의 개선 · '3무인'에 대한 케어 서비스 확립
사회조직 부빈	· 동서 지역 간 탈빈곤 협력 · 지역에 기초를 둔 책임 강화 · 국유 기업의 책임 강화 · 군대 조직의 참여 · 사회조직 및 자원 봉사에 의한 지원 · 국제 교류와 협력
빈곤 지역 개발 능력 강화	· 지역 집중적 부빈사업의 조정 및 책임의 강화 · 빈곤 지역 지원 강화 · 빈곤 지역 인프라 정비의 강화 · 빈곤층의 생산 및 생활 여건의 개선

자료: 「“十三五”脱贫攻坚规划」에 기초하여 필자 작성.

중국 국가정책의 기본 계획으로 1953년 시작된 일련의 경제사회발전 5개년 계획이 있는데, 현재는 ‘국민경제 및 사회 발전 제13차 5개년 계획 강요(規畫綱要)’(2016~2020: 제13차 계획)가 진행 중이다. 제1차 계획

(1953~1957)을 시작한 후 1963~1965년의 3년간의 계획 부재 기간을 제외하고 지금까지 지속적으로 추진하였으며 모든 정부 부처는 이 기본 계획을 기초로 사업 추진 계획을 수립한다. 제13차 계획을 예로 들면 2016년 3월 전국인민대표회의에서 이 계획을 발표하자 민정부는 ‘민정 사업 발전 제13차 5개년 계획’을 발표했고(2016. 6. 24.), 인력자원사회 보장부는 ‘인력 자원 사회보장 발전 제13차 5개년 계획’을 발표했다(2016. 7. 6.). 그리고 국무원은 부빈사업과 관련하여 ‘건강 부빈사업 시행에 따른 지도 의견(健康扶貧工程的指導意見)’(2016. 6. 20.)을 발표했고, 국가발전개혁위원회도 부빈사업이나 인구 발전 등의 시행 문서를 발표했다(대외경제정책연구원, 2016).

제13차 계획에서는 제12차 계획과는 달리 ‘부빈사업’을 별도의 편(제 13편)으로 설정하고 그 세부 사업으로서 정준부빈, 빈곤 지역 지원 강화, 빈곤 구제 지원 체제 정비라는 세 가지를 설정했다. 이것은 13차 계획이 ‘공생(共享) 발전’⁵⁵⁾을 5대 발전 이념의 하나로 설정한 것과 연계되어 있다. 공생 이념은 부빈사업의 추진, 취업과 사회보장, 의료 등 공공서비스의 확충, 전반적인 생활수준 제고 등을 그 정책 수단으로 한다.

시진핑의 ‘제19차 당대회 업무 보고’(權奎映·李賢馥, 2017)는 ‘농촌 진흥 전략’을 독립된 과제로 설정하고, 삼농 문제를 공산당의 사업 중에서 국가 경제와 국민 생활의 근본 문제로서 반드시 해결해야 할 ‘가장 중요한(重中之重)’ 사업이라고 명시했다.

이러한 과정을 보면 부빈사업은 시작할 때부터 국가의 중요한 정책이기는 했지만 위상이 더욱 높아져 현재는 핵심 국정 과제 중 하나가 되었음을 알 수 있다.

55) 중국에서는 ‘共享’이라는 용어를 사용하며, 분향(分享) 역시 같은 의미로 사용한다. 영문 표기는 둘 다 ‘Sharing Economy’이다. 경제사회 발전의 성과를 사회계층이나 지역에 관계없이 모두 공유한다는 의미이다. 이 글에서는 ‘공생’으로 표기한다.

다. 부빈정책의 특징

‘팔칠계획’과 ‘공건계획’, 그리고 2018년에 공표된 3년간(2018~2020년)의 행동 계획을 검토해 볼 때, 부빈의 개념은 다음과 같은 특징이 있다고 할 수 있다.

첫째, 부빈의 개념에는 빈민의 지속 가능한 자립이라는 정책 목표가 있다. 빈민의 최저생활을 국가가 보장하는 것이 아니라 국가의 원조가 중단 되더라도 다시 빈민으로 전락(反貧)하지 않도록 자립을 지속하게 하는 사업이라는 의미가 포함되어 있다. 정부 계획에는 ‘수혈’과 ‘조혈’이라는 용어가 자주 등장하는데, 기존의 빈곤정책을 수혈에 비유한다면, 부빈정책은 빈민 스스로가 피를 만들어 내는 ‘조혈’이라는 것이다.

둘째, 탈빈곤의 접근 방식으로 볼 때 부빈에는 명백히 개발(경제개발 및 사회개발)을 통한 빈곤 해소라는 지향성이 있다. 개발형 부빈에는 다음 5가지 측면이 있다(제1차 백서 제3장). 첫째는 농민 스스로의 자립과 근면 장려, 둘째는 자연재해에 견딜 수 있는 인프라(농지, 수리, 도로 등) 정비, 셋째는 시장 지향의 농업이나 양식업, 가공업의 발전을 위하여 농민에게 유리한 우대 금융 지원, 넷째는 농민과 농업의 과학기술 도입 지원, 다섯째는 토양이나 자연, 생태 환경을 보호하는 개발을 통하여 지속 가능한 개발 지향 등이다. 개발형이라는 접근은 부빈정책의 대상이 빈민 개인뿐만 아니라 지구(地区)나 현, 촌 단위이며, 지역 전체의 경제발전이 곧 지역민의 빈곤 해소와 직결된다는 인식을 기초로 한 것이다.⁵⁶⁾

셋째, 부빈이라는 개념에는 빈곤 해소를 위한 사회경제 자원들이 사회

56) 이러한 생각은 개발형 부빈이 중국의 법가 전통이 반영된 정책임을 시사한다. 이공대진(以工代賑), 즉 일자리 제공을 통한 빈곤 해소라는 것은 송(宋)나라 시대부터 활성화된 구빈 방식이며, 법가 전통과 화폐경제의 보급이라는 사회 조건 속에서 이루어진 것이다 (박광준, 2018).

에 매우 광범위하게 존재한다는 인식이 포함되어 있으며, 그 자원을 총동원한다는 것이 부빈의 특징이다. 부빈 계획은 공산당의 조직, 그리고 다양한 중앙정부 부처와 위원회, 국영기업체와 단체 및 사업체, 군대, 민간 조직 등을 부빈 자원으로 파악한다.

넷째, 부빈이라는 개념에는 ‘기한을 명기한 사업 목표’가 포함되어 있다. 부빈에 관련된 다양한 계획에는 기간별 수치 목표를 명확하게 제시하고, 그 목표 달성을 위한 정책 개발과 시행, 사업 평가 과정이 포함되어 있다. 팔칠계획은 1994년부터 2000년까지의 사업 계획이었으며, 그 후 1차 요강, 2차 요강, 공건계획 등 모든 계획이 시간 범위와 기간 내의 목표치를 정하고 있다. 이 점은 예를 들어 농촌 최저생활보장제도가 그 성격상 제도 시행의 기한을 정할 수 없는 것과는 대조적이다.

그런데 노동을 통한 구빈, 즉 개발형 구빈을 추구하면 스티그마가 강해지기 마련이다. 최저생활보장제도를 관장하는 민정부 최저보장금 간부를 대상으로 한 인터뷰 조사에 의하면,⁵⁷⁾ 실제로 최저생활보장제도에는 ‘적용 제외 규정’이 있다. 실제 수입이 최저 수준 이하라고 하더라도 보호 대상에서 제외하는 부류를 설정해 두고 있다는 뜻이다. 이 부류에는 토지 수용 보상금을 받은 자, 정부(노동부 등)가 제공하는 일자리 취업을 거부한 자가 포함되어 있다. 이들에 대한 적용 제외는 복지국가에서도 흔히 보이는 것으로 중국 특유의 운영 방식도 아니며 문제시될 것도 없다. 다만 소득이 없어도 소비생활수준이 높은 자, 고가품을 소지한 자, 마약 사

57) 이 면담 조사는 중국 민정부의 최저생활보장제도 담당 부서인 사회구조국(社会救助司, 司는 국에 해당함) 저우핑(周萍) 부국장장과 왕지항(王继航) 과장을 대상으로 이루어졌다. 면담 일시는 2009년 8월 25일. 장소는 중국 민정부 회의실. 당시는 농촌 지역 최저생활보장제도가 시행되면서 그 적용 대상 인구가 급격하게 늘어나던 시기였는데, 전체 농촌 인구의 5% 정도가 그 대상자였다. ‘앞으로도 농촌 최저 보장제도 대상 인구를 계속 늘리는 것이 중국 정부의 방침인가?’라는 질문에 두 사람은 보호 수준을 더 높이지 않고 현재 수준으로 유지하는 것이 정부의 방침이라고 답했다. 그 답변대로 농촌 최저 보호 보호율은 최근까지 약간씩 낮아져 왔다.

용자 등도 적용 제외 대상인데 이 점은 이런 행위를 억제하기 위한 성격이 다소 있음을 감지하게 한다. 매우 특이한 것은 ‘계획 출산 정책을 지키지 않은 자’(한족 1명, 소수민족 2명으로 제한한 출산 정책을 지키지 않은 가정)와 ‘혼인법을 위반한 자’가 적용 제외 대상에 포함된다는 점이다. 이러한 조항은 최저 보장 관련 규정에는 명기되어 있지 않지만 제도 운용 지침으로서 관행적으로 시행되어 왔다. 중국 사회보장제도를 소개하는 서구의 문헌들이 지적하는 농촌 공공부조의 스티그마는 바로 이러한 제도 운용 관행이 일조하고 있다.

2. 중국 농촌 부빈정책 탐구를 위한 기초

가. 호적 제도와 도시-농촌의 구분

2018년 중국의 1인당 국내총생산(GDP)은 9608.42달러(IMF, 2019)로 6만 3569위안이다. 그런데 2017년 농촌 주민 1인당 연평균 가처분소득은 1만 3432위안에 불과하여(農村扶貧開發監測報告, 2018) 중국 전체 평균 소득의 4분의 1에도 미치지 못한다. 도시와 농촌 간의 소득 격차가 왜 이렇게까지 심각한가를 이해하기 위해서는 먼저 도시 주민과 농촌 주민으로 그 신분을 명확히 구별하고 자유로운 이주를 제한한 중국 특유의 호적 제도를 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 중국의 호적 제도는 1950년대에 시행된 이후, 특히 개혁개방 이후에는 도시와 농촌 간의 격차를 심화시킨 가장 중요한 요인으로 꼽히기 때문이다. 또 사회보장제도를 포함한 거의 모든 공공서비스 영역에서 ‘도시 농촌 2원 구조’가 고착된 배경에도 호적 제도가 있다.

중국의 호적 제도는 한국 혹은 대부분의 국가에서 시민 서비스로서 존

재하는 것과 달리, 각급 공안기관이 관리하는 제도라는 점이 특징이다. 공안기관이 호적을 관리한다는 것은 호적 제도가 주민의 출생과 사망, 이주 등에 관련된 기록을 보존 유지하기 위한 공공서비스라기보다는 인구 이동을 통제하려는 목적이 있으며, 도시와 농촌 간의 주민 이주 문제를 사회질서 문제로 파악하고 있음을 보여 주는 것이다.

중국의 호적 제도⁵⁸⁾는 반(反)사회주의자의 통제를 위해 제정한 것으로 알려져 있다. 호적등기조례(戶口登記管理条例)는 1958년 제정되었는데 제1조에서 ‘사회질서의 유지’를 공식 목표로 삼고 있다. 이 조례를 통하여 중국은 도시 주민의 식량을 확보하고 농촌 주민의 맹목적인 도시 유입을 방지했다.⁵⁹⁾ 그러나 농민 가구와 비농민 가구로 구분한 이 호적 제도로 인해 농촌 호적자의 도시 이주는 거의 불가능하게 되었고 농촌 주민은 도시 주민에 비해 여러 가지 공공서비스에서 차별받아 왔다. 지금도 학생 신분이거나 특별한 이유로 도시에 일시적으로 거주하는 사람(외국인 포함)에게는 잠정 거주를 허가하고 잠정 거주가 인정된 자에 한하여 공공서비스를 제공한다.

당초에는 농촌 거주에도 매력이 있었으나 농촌 실업 문제가 심화되고, 개혁개방 이후의 도시 발전으로 농촌이 소외됨에 따라 도시 농촌 간의 격차는 더욱 심해졌다. 농촌 호적자는 취업이나 주거, 사회보장, 징병, 혼인 등 각종 제도의 수혜에 상대적으로 불이익을 받았다. 호적 조례에 의하면 농민이 도시로 이주하기 위해서는 다양한 조건과 더불어 도시 노동 관련

58) 중국 戶口제도를 호적제도로 칭하였다. 이 제도는 고대의 인구등록제도와는 다른 제도로, 인구등록을 공안(경찰)에 등록하고 변동이 있을 때는 공안의 허가를 받아야 되는 것이 핵심이다.

59) 중국 사회보장 개혁 30년 연구에 따르면 1949~1957년의 도시 인구 증가 중 농촌 인구의 이주가 차지하는 비율은 70~80%였으나, 이 조례의 엄격한 집행으로 그 비율이 급격히 낮아졌다. 1950년대는 20.7%, 1960년대는 17.0%, 1970년대는 32.9%, 1980년대는 29.4%이다(陳佳貴編, 2008, p. 201).

기관의 고용 증명, 학교의 취학 등록과 증명, 도시 호적 등록 기관의 거주 허가, 그리고 거주 지역의 전출 허가라는 4가지 서류가 필요하다(全聖興, 2001, p. 344). 따라서 군 복무, 진학, 전출 등 극히 제한된 경우가 아니면 합법적인 도시 이주는 불가능하다. 더구나 사회주의 체제의 고용 제도와 식품 배급 및 구입 제도는 취업과 생계라고 하는 현실적 문제를 개인이 독자적으로 해결할 수 없게 하였고, 그에 의해 정부는 농민의 도시로의 불법 이주를 억제해 왔다.⁶⁰⁾

호적 제도가 만든 대표적 사회문제가 농민공 문제이다. 농민공은 도시에 거주하더라도 도시 호적자에 비하여 고용이나 교육, 사회보장의 측면에서 차별받아 왔다. 예를 들면 의무교육이라고 하더라도 학교 입학에는 호적 서류가 필요하므로 자신의 자녀들은 도시 지역 학교에 입학하지 못하는 경우가 많았다. 1990년대 이후 농촌 출신의 노동자를 도시 건설 부문(2008년 베이징 올림픽 경기장 공사 등)에 투입하기 위하여 일부 건설 회사에서 농민공에게 가족의 체제를 전제로 노동자를 모집하기도 했지만 그 경우에도 농민공의 자녀는 공교육이 아니라 비인가 학교에서 교육받기도 했다.

농민공은 도시에서 도시 주민과 동일한 일에 종사하더라도 도시 호적자와 노동조건과 권리 면에서 동등하게 대우받지 못한다. 고용 면에 있어서는 지방정부가 농촌 호적자가 일할 수 있는 직종에 제한을 두어 저임금의 단순 노동에 종사할 수밖에 없기 때문에 격차가 고착화되는 경향이 있다. 또 그들은 고향인 농촌, 거주하는 도시 그 어디에서도 일체감을 갖지 못하는 경향이 있는데, 그것은 흔히 ‘주변성’ 혹은 ‘양향성(兩向性)’으로

60) 그러나 호적 제도가 농촌 호적자의 도시 거주 자체를 금지한 것은 아니다. 다만 도시에 거주하더라도 교육이나 사회보장, 공공 행정 서비스 등을 받을 수 없을 뿐이다. 특히 개혁개방 이후 이주 제한이 점차 완화되어 임금 수준이 높은 도시 지역에서 일하기 위해 이주하는 농촌 호적자가 많아졌으며 그들은 흔히 ‘농민공’이라고 불린다. 농민공은 현재 2억 명이 훨씬 넘는다.

표현된다.

호적 문제를 해결하기 위해 2014년 공산당 중앙 도시화공작회의에서는 호적 제도 개혁 방침을 제시하였다. 종래의 호적을 폐지하고 주민 호적으로 통일하여 주민이 거주하는 각 도시가 주민에게 거주증을 발급하여 주민을 관리하는 것으로 방향이 정해졌다. 그에 따라 각 지방정부는 통일 호적의 도입을 추진하고 있다. 다만 통일 호적은 타 지역 주민을 받아들이는 도시의 능력이 구비되어 있지 않으면 안 되므로 그 판단은 각 지방정부에 맡겨져 있는 실정이다.

나. 도시화와 농촌 거주자의 감소

중국 도시규획법(城市規画法)(1990. 4. 1. 시행)에 의하면 도시란 ‘직할시, 지급(地級) 시, 성급(省級) 시 및 진(鎮)’(동법 제3조)을 말한다. 진이란 일반적으로 농촌 지역 내에서 상공업이 비교적 발달하여 비농업 인구가 집중된 행정구역으로 진 정부가 설치되어 있다. 도시화는 성진화(城鎮化)로 표현한다.

1984년 11월 국무원이 제시한 규정(关于設置鎮建制的決定)에 의하면 진(건제 진)은 다음과 같은 지역에 그 설치가 인정된다. 즉 ① 현(縣)급 정부의 소재지 ② 총인구 2만 명 이하의 향(鄉) 정부 소재지로서 비농업 인구가 2000명을 넘는 경우, 그리고 인구 2만 명 이상의 향 혹은 향 정부 소재지에서 비농업 인구가 10% 이상인 경우 ③ 소수민족 지역 혹은 변경 지역 등에서 비농업 인구가 2000명을 넘지 않아도 건제 진의 설치 필요성을 인정한 경우이다.⁶¹⁾

61) 진 정부의 행정구획 내에는 농촌 호적인 촌과 더불어 도시 행정구역인 ‘사구(社區)’가 혼재되어 있다. 예를 들어 연변자치주 룡징(龍井)시 동청(東盛)진은 9개의 촌과 하나의 사구로 구성되어 있다.(2019년 9월 19일 방문 조사)

한편 대도시는 비농업 인구 50만 명 이상의 도시, 중등 시는 비농업 인구 25만 명 이상 50만 명 이하인 도시, 소도시는 비농업 인구 25만 명 이하인 도시이다(城市規劃法 제4조).

1953년 중국 최초의 인구센서스에 의하면 도시 거주 비율은 13%였다. 이후 제2차(1964년), 제3차(1982년), 제4차(1990년), 제5차(2000년) 인구조사 결과를 보면, 도시화율은 각각 18.3%, 20.9%, 26.4%, 36.2%로 증가했다(國家統計局, 2001, p. 93; 朴光駿, 2004). 그 후 도시화는 더욱 진행되어 2010년에는 49.68%, 그리고 2011년에는 처음으로 50%가 넘는 51.27%를 기록하였고, 호적 제도 개혁이 발표되기 직전인 2013년에는 53.73%까지 상승했다(國家統計局, 2013). 그런데 중국의 급속한 도시화 현상에 대해서는 두 가지를 유의할 필요가 있다.

첫째, 도시화의 요인에 관한 것이다. 통상 도시화라고 하면 농촌 주민의 도시 이주, 즉 ‘이촌향도(離村向都)’ 현상을 떠올리기 쉽다. 그러나 중국의 도시화는 농촌 주민의 도시 이주에 의해서라기보다는 농촌 지역이 개발되어 행정구역상 도시 지역으로 전환됨으로써 도시 거주자 비율이 증가하는 경우가 많다는 것이 특징이다. 즉, 농촌이 대규모의 개발로 도시화되면서 농촌 주민이 도시 주민으로 탈바꿈하여 도시화율이 상승했다는 것이다. 대도시 안의 ‘현’으로 존재하던 지역이 ‘구’로 전환됨으로써 농촌 거주자가 도시 주민으로 바뀌는 경우가 그 예이다. 1978년 이후 2010년까지 도시(城市)는 193곳에서 658곳으로 증가했고, 진(鎭)도 2173곳에서 1만 9410곳으로 급증했다(國家新型都市化計畫, 2014~2020). 그러나 호적 제도가 농민이 도시 지역으로 영구 이주하는 것을 제약했기 때문에 비록 일시적인 이주에 의한 도시화율의 상승은 있으나 영구 이주에 의해 도시화가 촉진된 경우는 비교적 적었다.

두 번째로 유의해야 할 것은 인구조사의 결과나 중국통계연감의 도시

화에 관한 통계자료가 2014년 이전까지 ‘호적에 근거한 도시화율’이 아니라 ‘현재 거주지에 근거한 도시화율’을 발표해 왔다는 사실이다. 즉, 2013년 도시 거주자가 7억 3000만 명, 도시화율이 약 54%라는 정부의 발표는 ‘도시 호적자의 비율’을 의미하는 것이 아니라 현재 도시에 거주하는 사람의 비율을 나타낸 것이다.

중국 정부는 2014년 3월 ‘국가 신형 도시화 계획(国家新型都市化計画, 2014~2020)’을 발표하면서 처음으로 도시화율을 ‘상주인구 도시화율’과 ‘호적 인구 도시화율’로 구분하여 발표했다.⁶²⁾ 먼저 상주인구 도시화율은 2012년의 52.6%에서 2020년에는 약 60%가 될 것으로 추정했다. 다만 호적 인구 도시화율은 그보다 훨씬 낮아서 2012년에 35.2%였다. 양자의 격차가 17%포인트 이상 나는 것이다. 신형 도시화 계획은 도시 호적자 비율이 2020년 45%에 달할 것으로 추정했다. 그것은 2020년까지 도시에 거주하면서 농촌 호적을 가진 사람 약 1억 명에게 도시 호적을 부여하는 것으로 상정한 수치이다.

이 계획에 나타난 중국 정부의 방침은 도시 규모에 따른 호적 제도의 차별화를 유지하면서 점차로 호적 문제를 해소하려는 것으로 보인다. 즉, 인구 500만 명 이상 대도시는 예전처럼 농촌 호적 인구의 유입을 엄격하게 제한하지만 그 이하 규모의 도시에 대해서는 3등급 도시 규모(50만~100만 명, 100만~300만 명, 300만~500만 명)에 따라 점차 호적 제도를 자유화한다는 계획이다. 그러나 농촌 주민이 도시 호적을 얻는 것에 여전히 장애 요인이 있을 것으로 보인다.

〈표 5-3〉은 2018년 중국 인구 현황이다(2018 国民經濟和社会發展統計公報). 이에 의하면 도시화율은 59.58%이다. 농민공을 자신의 호적

62) 이에 대해서는 独立行政法人労働政策研究・研修機構의 기사(中国政府 新型都市化計画を発表)를 참고한다.(https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_4/china_03.html)

지 외에서 6개월 이상 비농업 노동에 종사하는 사람으로 정의할 때, 그 수는 2억 8836만 명이라고 밝히고 있다.

〈표 5-3〉 중국 인구 및 구성 현황

(단위: 명, %)

구분		연말 인구(만 명)	비율
총인구		139,538	100.0
거주지	성진(城鎮)	83,137	59.58
	향촌(鄉村)	56,401	40.42
성별	남	71,351	51.1
	여	68,187	48.9
연령별	0~15세	24,860	17.8
	16~59세	89,729	64.3
	60~64세	24,949	17.9
	65세 이상	16,658	11.9

자료: 國家統計局, 『2018 國民經濟和社会发展統計公報』

도시화의 진행, 그리고 거대한 규모의 농민공으로 인하여 중국의 농촌 사회는 공소화(空巢化, 빈 둥지)가 진행되어 심각한 문제를 불러일으키고 있다. 노인이나 아동이 농촌에 남겨진 문제, 즉 유수(留守) 아동 혹은 유수노인 문제는 그 심각성이 지적된 지 오래이다. 근래에는 거기에 장애인을 더해 ‘삼유수인’이라고 일컫는다. 대규모의 인구 전출은 농촌 빈곤의 결과이기도 하지만, 또 그것이 농촌 빈곤을 심화시키는 요인이 되기도 하는 것이 현실이다.

다. 농촌 빈곤의 배경과 농촌 사회보장

중국의 사회 안전망인 사회보장 시스템은 ‘하나의 국가에 다수의 시스템(one country, many systems)’으로 불린다(Wong & Flynn ed. 2001, p. 39). 이것은 특히 2000년 이전 중국 사회보장제도의 두드러진 특징이지만, 지금의 특징이기도 하다. 도시 노동자 및 퇴직자에게는 비교적 관대한 사회보장 시스템, 농민에 대해서는 자조(自助)를 강조하는 부조 시스템, 그리고 노동 능력을 상실하고 부양의무자가 없는 곤궁자에 대해서는 제한적인 원조 시스템, 이렇게 몇 개의 시스템으로 나누어져 있다는 뜻이다.

현재도 중국에는 두 개 이상의 복지제도가 있다. 특히 농촌에서는 기본적으로 가족 책임과 더불어 농촌공동체를 중심으로 하는 상호부조 네트워크에 크게 의존해 왔다. 이처럼 이분된 사회보장 시스템의 배경에 호적제도가 있는데, 농촌 주민은 사회보장이나 사회복지 서비스의 영역에 있어서도 국가 정책에서 소외되어 왔다.⁶³⁾

중국 사회보장제도는 특히 2000년대 이후에는 통합 사회보장, 사회보장의 보편주의를 지향하고 있지만, 농촌 주민은 소득보장(연금), 교육, 고용, 의료, 공공 주택 등 다양한 영역에서 여전히 상대적으로 소외되어 있다. 개혁개방 이후 경제발전은 주로 도시부에 집중되었기 때문에 도시 농촌 소득 격차는 경제발전 및 정책 우선순위의 격차에서 비롯되었다고 할 수 있다. 더구나 사회보장제도에 있어서도 농촌 지역이 상대적으로 열악

63) 예를 들어 1982년 중국 헌법의 44조는 다음과 같이 규정하였다(朴光駿, 2004). ‘국가 는 법률이 정하는 바에 따라 기업이나 사업체의 노동자와 직원, 국가기관 공무원의 정년제를 실시한다. 그리고 정년퇴직자의 생활은 국가와 사회에 의해 보장된다.’(中華人民共和國 憲法, 1982. 12. 4. 공포, 시행, 현행 헌법은 2028년 수정 헌법. 다만 44조 규정은 변화 없음) 이것은 헌법에 의해 연금 수급자의 범위에서 농민이 제외되어 있다고 해석할 수 있는 것이다.

했기 때문에 그 격차를 메우기는커녕 오히려 심화시켰다. 빈곤 문제가 농촌 지역에 집중된 배경을 살피려면 경제발전 요소와 사회보장 요소를 동시에 보아야 한다.

〈표 5-4〉는 2000년 인구센서스 결과에 근거하여 도시와 농촌의 고령자 빈곤 상황을 세 가지의 방법으로 비교한 것이다. 도시와 농촌의 빈곤율 사이에는 매우 현저한 격차가 있음을 잘 보여 준다. 특히 주관적 판단에 있어서는 농촌 주민의 빈곤율이 압도적으로 높다.

〈표 5-4〉 추정 방식에 따른 고령자 빈곤의 도시 농촌 비교

(단위: 만 명, %)

추정 방식	도시	농촌	합계	전체 고령자 대비
엔겔계수 60 이상	1327.5만 명	2337만 명	3664.5만 명	28.2%
평균 소득 50% 이하	1264만 명	3222만 명	4487만 명	34.5%
주관적 판단	931.5만 명	3353.8만 명	4285.3만 명	33.0%

주: 1) 2000년 인구센서스에 의한 60세 이상 1억 2998만 명에 대한 빈곤 추정자 비율.

2) 엔겔계수 60 이상 인구, 도시부 29.5%, 농촌부 28.5%(2000년 기준. 엔겔계수 전국 평균은 도시부 39.2, 농촌부 49.1). 세계식량농업기구(FAO)는 엔겔계수 60 이상을 절대 빈곤으로 규정하고 있음.

3) 2000년 도시부 평균 소득은 523.3위안, 농촌부 187.8위안. 그 각각의 50% 이하의 빈곤자는 도시부 28.1%, 농촌부 39.3%.

4) 2000년 고령자 조사에서 스스로 빈곤하다고 응답한 고령자 비율. 도시부 20.7%, 농촌부 40.9%에 근거하여 추계.

자료: 中国老龄科学研究中心編, 2003, pp. 448-449에 기초하여 필자 작성.

〈표 5-5〉는 개혁개방 이후 2002년까지 도시 주민과 농촌 주민의 소득 격차의 추이를 보여 주는데 소득 격차 및 그 속도는 줄어들지 않았다. 이러한 소득 격차와 절대 빈곤의 만성화 현상을 해결하기 위해서는 농촌의 사회보장제도를 확충하는 방식만으로는 부족하고 좀 더 근본적이고 대담한 새로운 빈곤정책이 필요했다. 이러한 중국 정부의 인식이 부빈정책의 배경이라고 생각된다.

〈표 5-5〉 도시 주민과 농촌 주민의 소득 격차 추이

(단위: 위안)

	1978	1986	1988	1990	1992
도시 주민 소득(위안)	343.4	899.6	1181.4	1510.2	2026.6
농촌 주민 소득(위안)	133.6	423.8	544.9	686.3	784
배율	2.57	2.12	2.17	2.20	2.58
	1994	1996	1998	2000	2002
도시 주민 소득(위안)	3496.2	4838.9	5425.1	6283	7675
농촌 주민 소득(위안)	1221	1926.1	2162	2253	2476
배율	2.86	2.51	2.51	2.79	3.1

자료: 張磊, 2007(英文版), p. 253

중국의 도시 농촌 간 격차 문제에 대해서는 선행 연구가 많으므로 상세한 검토는 생략한다. 다만 여기서는 농촌과 도시의 ‘상대소득’이라는 지표를 통하여 살펴보기로 한다. 상대소득이란 소득 비율(GDP에서 점하는 1차산업 GDP의 비율)을 취업자 비율(전체 취업자에서 점하는 1차산업 취업자 비율)로 나눈 것이다. 만약 1차산업 취업자의 1인 평균 소득이 다른 산업 종사자의 소득과 같은 수준이라고 한다면 상대 소득은 100%가 된다(21世紀政策研究所, 2019). 만약 100%를 밑돌면 그것은 1차산업이 다른 산업에 비하여 생산성이 뒤떨어진다는 것, 곧 경제 격차를 의미한다.

중국에서 1990년대부터 2000년대 전반까지는 농업 부문 상대 소득이 낮아졌다. 1990년 상대 소득은 44.2%였으나 그 후 농업 부문 GDP 비율 저하가 농업 취업자 비율보다 더 큰 폭으로 떨어졌기 때문에 농업 부문 상대 소득은 계속 하락하여 2000년에는 30.1%까지 낮아졌다. 이것은 생산성이 상대적으로 낮은 농업 부문의 노동자가 2, 3차산업으로 이동하는

구조 조정이 이루어지지 못했기 때문에 발생한 것이다.

그러나 2000년대가 되면, 농업 취업자 비율이 빠른 속도로 줄어들면서 상대 소득도 다소 개선된다. 1차산업 취업자는 1991년 3억 9098만 명으로 피크였다. 2000년에는 3억 6043만 명, 2010년에는 2억 7931만 명으로, 그리고 2017년에는 2억 944만 명으로 줄었다(國家統計局.2018). 그 결과 상대 소득은 2003년의 26.1%에서 2010년에는 27.5%, 그리고 2017년에는 29.3%로 다소 완만한 회복세를 보이고 있다.

한편, 도시 농촌의 상대 소득 격차는 다음과 같다.

도시 가구 소득에 대한 농촌 가구 소득의 비율은 1985년 53.8%에서 1990년에는 45.4%, 1995년 36.8%, 2000년 35.9%, 2005년 31.0%로 계속 낮아졌다. 그러나 2000년대 중반을 기점으로 농촌 가구 소득의 증가율이 도시 가구 소득 증가율을 웃돌면서 2010년에는 31.0%에서 2015년에는 33.9%로 높아졌다. 다소 완만하기는 하지만 격차 축소가 이루어지고 있다(21世紀政策研究所, 2019).

2000년대까지 농촌 가구 소득이 낮아진 것은 농업 소득의 동향과 깊은 관련이 있다. 농촌 인구 1인당 명목소득을 농업 소득(농업 경영 순수입)과 비농업 소득(농업 이외의 자영업 순수입, 임금 수입, 재산 수입, 이전 소득의 합계)으로 나누어 본다면 1990년대 중반까지 농업 소득이 전체 소득의 60% 이상을 점했다. 그러나 1990년 이후 2000년까지 곡물 가격 하락의 영향으로 농업 소득 비율이 감소하고 그로 인하여 비농업 소득 비율이 증가했다. 비농업 소득이 점하는 비율은 1995년 38.8%에서 2000년에는 51.6%로 증가하여 농업 소득 비율을 넘어섰다. 그리고 2010년에는 62.3%까지 상승했다. 농업 소득 증가율도 높아지고 있으므로 도시 농촌 간의 소득 격차는 2000년 이후 미세하나마 줄어들고 있는 추세라고 말할 수 있겠다.

한편 일반적으로 국가의 전국 통일 제도인 소득보장제도 역시 중국에서는 도시와 농촌에서 이원적으로 시행되고 있으며, 사회보장을 통한 소득재분배가 매우 한정적으로 이루어지고 있기 때문에 농촌 빈곤 해소에 제 역할을 하지 못했다. 사회보험인 연금보험과 공공부조인 최저생활보장제도 역시 2원 구조라는 데에 있어서는 예외가 아니며, 그 근거 법률부터 다르다.⁶⁴⁾ 따라서 농촌 부빈정책은 농촌 지역의 사회보험과 공공부조 및 사회서비스와 관련될 뿐 도시 주민의 사회보장제도와는 관련성이 거의 없다.

농촌 사회보장이라는 용어는 많은 학술서에서 사용되고, 그와 관련된 저술도 적지 않지만 농촌 사회보장이 구체적으로 무엇을 의미하는가를 규정하는 연구는 드물다. 예를 들어 한국에 소개되어 있는 중국 사회보장제도 관련 저술에는 ‘농촌사회보장’(양젠하이, 2018)이라는 장이 설정되어 있지만, 농촌 사회보장의 구성 요소에 대한 언급은 없이 ‘농촌 지역을 대상으로 한 경제사회 정책’이라는 뜻으로 이해하여 기술하고 있는 것으로 보인다.

필자가 조회한 범위 내에서 말하면 농촌 사회보장을 체계적으로 논한 연구로는 童星·林閔鋼主編(2011)의 『농촌 사회보장(中国農村社会保障)』이 있다. 이 책은 농촌 사회보장이 도시 사회보장과 분리되어 있는 현상에는 세 가지의 관점이 존재한다고 지적한다. 첫째, 중국의 생활 문제는 도시와 농촌에서 아주 다른 양상을 보이기 때문에 사회보장제도도

64) 예를 들어 도시 주민 최저생활보장조례(城市居民最低生活保障條例, 1999. 10. 1. 시행) 2조는 ‘비농촌 호적의 주민은 동거 가구의 평균 소득이 그 지역 최저생활 기준을 밑돌 경우 지역 인민정부로부터 최저생활보장을 수급할 권리가 있다’고 규정하여 그 권리를 명시하고 있다. 또 이 조례는 인민정부의 결정에 대한 불복 신청(제15조)의 권리도 규정하고 있다. 이 점은 농촌 최저생활보장제도가 2007년 국무원의 ‘통지(通知)’ 형식으로 시작되었다는 점, 그리고 그 내용에 ‘권리’ 규정이 없다는 사실과 대비되는 것이다. ‘통지’에 기술된 제도 목적은 ‘농촌의 온포 문제를 적절히, 그리고 영구히 해결하는 것’이다.

분리되어 있다는 설명이다. 두 번째는 두 제도가 국민의 사회보장 권리를 보장하기 위한 제도라는 점에서 사실상 하나의 제도라고 보는 관점이다. 그리고 세 번째는 이분화된 사회보장제도는 과도기적인 현상일 뿐이며 장차 통합으로 나아갈 것이라는 관점이다.

이 저술은 농촌 사회보장의 범위를 5가지로 구분하고 있다. 즉, ① 농촌 사회 양로 보장 ② 농촌 의료보장 ③ 농민공 사회보장 ④ 실지(失地) 농민 사회보장 ⑤ 농촌 사회구조(救助) 및 최저생활보장이 그것이다. 농민공 사회보장을 농촌 사회보장의 한 영역으로 삼았다는 점은 특징적이다. 나아가 이 책은 농촌 사회보장에 관한 제도를 다음과 같이 분류하고 있다. 즉 ① 농촌 양로보험제도 ② 농촌 합작 의료제도 ③ 농촌 최저생활 보장제도 ④ 농촌 사회복지제도, ⑤ 농촌 오보호제도 ⑥ 농촌 부빈제도 ⑦ 실지 농민 사회보장이다.

물론 이 책이 출간된 2011년 이후 연금제도와 의료보험제도는 직공의 경험에 없는 도시 및 농촌 주민을 대상으로 하는 통합 제도로 바뀌었기 때문에 위의 견해는 약간의 수정이 필요해 보이기는 하지만 이 책의 농촌 사회보장 대상 규정은 매우 적절해 보인다. 또 여기에서 눈여겨보아야 할 점은 ‘농촌 부빈제도’를 기존의 농촌 사회보장제도와 독립된 제도로 규정하고 있다는 것이다.

중국의 행정구는 중앙정부 아래, 성급(省級)-지급(地級)-현급(縣級)-향급(鄉級) 정부로 조직되어 있다. 성급은 성(省), 자치구(自治區), 특별행정구(홍콩, 마카오) 및 직할시(베이징, 상하이, 충칭, 톈진), 지급은 부(副)성급 시(하얼빈, 아모이, 다롄, 칭다오 등), 지급 시(우한, 자싱 등), 자치주 및 지구 등, 현급은 현, 자치현, 지급 시의 직할구 및 현급 시 등, 향급은 향, 진을 말한다.

그런데 농촌 지역에서는 향 정부 혹은 진 정부보다 하부의 행정조직으

로서 촌 정부가 있다. 이 촌은 행정촌을 말하는데, 하나의 행정촌은 여러 개의 자연촌(마을)을 관장한다. 그러므로 농촌 부빈정책에 있어서도 그 시행을 추진하는 정부조직은 위의 4개 정부의 하부 조직으로서 ‘촌 정부’가 있으므로 ‘5개 수준의 정부’가 각각 부빈정책에 관여하게 된다. 예를 들어 연변자치주 룡징시 동청진 룡산(龍山)촌의 경우라면 ‘중앙정부-길림성 정부-연변자치주 정부-룡징시 정부-동청진 정부-룡산촌 정부’라는 5단계의 위계적 행정 구조가 되며 부빈 계획 역시 각 정부가 수립하도록 되어 있다.

4. 중국 농촌의 빈곤과 그 변화

가. 빈곤선의 변화

개혁개방이 시작되던 1978년 중국의 농촌 빈곤 기준은 연간 소득 100 위안으로 정해졌다. 그 객관적 근거는 알려져 있지 않다.⁶⁵⁾ 그해 개최된 중국공산당 제13회 제3차 중앙전체회의에서는 중국에 대규모의 빈곤이 존재한다는 사실을 처음으로 확인했다. 이 빈곤 기준에 의하면 1978년 중국의 빈곤인구는 2억 5000만 명, 전체 인구의 26%, 농촌 인구의 30.7%를 차지했다. 이는 세계 빈곤인구의 25% 규모였다.

1981년 농업부는 1977~1979년 기준으로 전국 빈곤 현(縣)의 자료를 제시했는데, 1인당 평균 소득 40위안 이하를 빈곤 현, 50위안 이하를 ‘빈곤 생산대(生産隊)’로 규정했다(周彬彬, 高鴻賓, 2001). 40위안은 당시의 곡물 가격을 기준으로 밀 75kg이나 쌀 100kg의 가치에 해당한다.

65) 그런데 만약 후술하는 2010년의 상대적 빈곤선을 소급하여 설정하면 1978년의 빈곤선 수준은 366위안이 된다. 366위안의 빈곤선을 적용하면 1978년 당시 농촌 인구의 97.5%에 해당하는 7억 7000만 명이 빈곤인구다(2018農村貧困監測報告, p.2. 표1).

그 직후인 1984년 당시 국무원 농촌발전센터는 조사에 근거하여 1인당 자급 식량 200kg과 1인당 연간 소득 120위안을 빈곤 기준으로 제안한 적이 있다. 1985년에는 1인당 연간 가처분소득 206위안을 빈곤선으로 제시하였다. 그것은 정부의 관계 기관이 6만~7만 농촌 거주 가구의 소비지출 조사에 근거하여 산출한 것이므로, 이것이 중국 정부 최소의 객관적인 빈곤선이라고 할 수 있다. 이후 정부는 이 기준을 적용하여 농촌의 빈곤정책을 세운다. 이 시기에는 도시 농촌 간의 소득 격차 문제가 심각하여 농촌 빈곤정책의 개발이 중요한 과제로 대두되었다.

개혁개방의 시점에서 빈곤선이 연간 소득 100위안으로 낮게 책정되어 있었기 때문에 그 후 농민 소득이 증가하자 공식적인 빈곤인구는 급격하게 줄었다. 1978년부터 1985년까지 농민 1인당 순소득은 2.69배가 증가하여 온포 문제 미해결 인구도 절반인 1억 2500만 명으로 줄었다. 이 기간에 연평균 1786만 명씩 빈곤인구가 감소한 셈이다.

1985년 연소득 206위안이라는 빈곤선은 절대적 기준에 의해 설정된 것이다. 영양 전문가의 의견을 참조하여 생존에 필요한 칼로리를 정하고 그것을 섭취하기 위한 합리적 항목과 분량을 선택한 후 그에 상응하는 식품 가격을 조사하여 식품 지출 최저 비용을 산정하고, 생활비 지출에서 차지하는 식품비 비율을 계산하여 설정한 것이다. 영양 섭취 칼로리는 2100칼로리로 설정하였고 거기에 의복, 주거, 의료, 교통 등 비식품 항목을 고려하여 빈곤 기준을 산출하였다. 식품 지표와 비식품 지표 중에서 식품 지표를 85%의 비중으로 삼았기 때문에 영양 섭취가 더 중시되었다고 할 수 있다(農村扶貧監測報告, 2000).⁶⁶⁾ 이 기준은 매년 물가지수를 반영하여 상향 조정하여 농촌 빈곤선은 1988년 236위안, 1992년 317위

66) 이 부분은 정부 문서에 따라 다소 다르게 기술하고 있다. 예를 들어 제1차 요강에서는 식품 지표에 약 60%의 가중치, 비식품 지표에 약 40%의 가중치로 빈곤선을 설정했다고 소개하고 있다.

안이 되었다.

한편 세계은행은 1990년 구매력 평가(PPP)를 활용하여 1인당 하루 1달러의 빈곤선을 설정했는데, 그것이 최초의 국제 빈곤선이다. 이 국제 빈곤선 설정 방법은 중국 빈곤선 설정에도 영향을 미쳤다. 1994년부터 중국은 ‘부빈 공견(扶貧攻堅)’이라는 명칭의 빈곤정책을 시행하는데 그것은 ‘해소가 매우 어려운 빈곤’에 대한 대책이었다. 그에 따라 빈곤선도 새로운 방법으로 설정하였다. 1994년부터 중국은 농촌 주민 소비자 지수(CPI)를 활용하여 빈곤선을 조정하였는데 1997년부터는 세계은행이 추천하는 빈곤선 설정 방식을 도입했다(王萍萍, 方湖柳, 李興平, 2006). 1997년 빈곤선은 640위안으로 정해졌는데 그 근거는 다음과 같다(張磊編, 2007, p. 206).

- ① 최저 영양 기준을 정한다. 중국은 1인 매일 2100칼로리로 설정했다.
- ② 최저 영양을 섭취하기 위한 식품비를 계산한다.
- ③ 비(非)식품 빈곤 기준을 설정한다.
- ④ 빈곤 기준을 저빈곤 기준과 고빈곤 기준으로 나누어 산정한다.
- ⑤ 농촌 빈곤 기준을 확정한다(중국은 저빈곤 기준을 빈곤 기준으로 삼았다).

그 후 중국은 2001년부터 10년간의 농촌 빈곤 해소 계획(제1차 요강)을 책정하는데, 2000년에는 빈곤선 설정 방식에 매우 획기적인 변화가 있었다. 새로운 방식이란 종래의 절대적 방법의 빈곤선이 아니라 ‘상대적인 방법에 의한 빈곤선’ 설정이었다. 이 방법은 흔히 ‘저수입 수준’이라고 불린다. 농촌 소득 최하 5분위(최하 소득 20% 계층의 평균 소득)를 기준으로 삼는 빈곤선 설정 방식이다. 2000년의 빈곤선은 865위안으로 설정되어 큰 폭의 상승이 있었는데, 그 근거가 된 것은 세 가지다.⁶⁷⁾

- ① 농촌 가구 표본조사에서 소득 최하위 20% 계층의 1인당 연간 소비 지출이 865위안.
- ② 빈곤선 이하 계층의 연평균 1인당 실질 평균 소비지출액이 840위안.
- ③ 1998년 시점에서 1인당 1달러라는 빈곤선을 PPP 환산하면 885위안에 상당.

그러나 저수입 수준이라는 상대 빈곤선을 채용하였다고 해서 그것이 기존의 빈곤선을 완전히 대체한 것은 아니다. 기존의 절대적 빈곤선 또한 정부 문서에서도 활용되었다. 그러므로 2000년부터, 국가의 농촌 빈곤선이 저소득 수준 방식으로 통일되는 2010년까지 농촌 빈곤선은 절대 빈곤선과 상대 빈곤선이라는 2종의 빈곤선이 공존했다. 그러므로 중국의 빈곤인구통계는 공식 통계라고 하더라도 앞의 둘 중 어느 기준을 적용하느냐에 따라 빈곤인구 규모에 큰 차가 났다.

2007년 저소득 기준은 새로운 빈곤선으로 공식 채택되는데, 2008년 빈곤선은 1196위안으로 결정되었다. 빈곤선의 수준이 높아지자 당연히 공식적인 농촌 빈곤인구도 증가했다. <표 5-6>에서 보듯이 2007년의 빈곤선 785위안을 적용할 때 농촌 빈곤인구는 1479만 명이었으나 2008년 빈곤선이 1196위안으로 높아지자 빈곤인구는 4320만 명으로 급증했다. 2008년의 경우 전통적인 절대 농촌 빈곤선은 1인 연간 소득 895위안이었는데, 이 기준을 적용하면 농촌 빈곤인구는 1004만 명이 된다. 그러나 상대 빈곤선인 저소득 기준 1196위안을 적용하면 빈곤인구는 4007만 명으로 약 4배로 증가하게 된다.

67) 중국사회과학원의 빈곤 연구자 唐鈞 연구원에 대한 필자의 면담 조사에 의하면 1999년 중국은 최저생활보장제도 운용에서 일률적으로 빈곤선 수준을 '30% 상향 조정'했는데 그것은 그해가 '중국 건국 50주년'이라는 특별한 해였다는 사실과 관련이 있다(2009년 8월 25일 중국사회과학원 인구노동경제연구소에서 면담). 중국에서 사회보장에 관련된 중요한 변화는 이러한 기념일과 관련되는 경우가 그 이후에도 적지 않게 보인다.

한편 2005년에 세계은행은 당시 최빈국 15개국의 빈곤선 평균을 기초로 하여 국제 빈곤선을 1인 하루 1.25달러로 개정했고, 2015년에는 다시 1.90달러로 개정했다.

농촌 빈곤 해소를 위한 ‘제1차 요강’이 마감되는 2010년, 전통적인 농촌 빈곤선은 1274위안(2009년 가격)원이었다. 그런데 중앙부민개발공작회의에서 이 빈곤선을 2300위안으로 대폭 인상했고 그 후 정부의 공식 빈곤선은 이 기준으로 통합되었다. 정부는 이 기준에 물가지수 등을 반영하여 매년 조정하면서 현재에 이르고 있다. 참고로 2017년의 빈곤선은 2952위안이다.

2010년에 빈곤선을 연평균 소득 1274위안에서 2300위안으로 80% 이상 크게 상향 조정한 데에는 중국 국내 상황의 변화도 있었으나 국제적인 요인이 크게 작용했다. 중국 정부가 중국의 빈곤율이 매우 낮다고 하는 평판이 국제사회에 퍼지는 것을 우려하여 빈곤선을 올려 국가 빈곤율을 높였다는 의미이다. 즉, 낮은 빈곤율로 인하여 국제사회에서 중국은 빈곤 문제가 거의 해소된 국가라고 인식되는 것을 경계한 것이다. 빈곤율이 낮으면 국제사회의 개발도상국 지원 대상에서 중국이 제외될 개연성이 커지는 것을 우려했기 때문이다.

실제로 그러한 관점에서 빈곤 기준을 높여야 한다는 주장은 언론기관에서도 제기되었다(京華報, 2011년 11월 30일 자 등). 당시의 국제적 빈곤 기준은 하루 1.25달러였는데 실제로 2010년 시점에서 이 기준을 적용하는 국가는 매우 드물었고 대부분의 국가에서 하루 2달러를 빈곤선으로 설정하고 있었다. 만약 2달러 기준을 중국에 적용한다면 2010년의 농촌 빈곤인구는 2억 3500만 명으로 추산되었기 때문에 그보다는 낮은 2300위안 수준으로 빈곤선을 정했다고 생각된다. 물론 국제 빈곤선은 달러 환율에 따라 변동되는데 당시 중국의 위안화 환율이 비교적 낮게 평가

되어 있었기 때문에 2010년 시점에서 중국의 빈곤선은 이미 1.8달러 정도 수준이었다는 주장도 있다.

2010년의 경우 종래의 빈곤선을 적용한다면 연간 소득 1274위안이었는데 그것은 중국의 공공부조, 최저생활보장제도의 수준보다 더 낮은 수준이었고, 이 기준을 적용하면 농촌 빈곤인구는 2688만 명, 농촌 빈곤율은 2.8%에 불과하였다. 그러나 빈곤선을 연간 소득 2300위안으로 적용하자 농촌 빈곤율은 17.2%로 크게 높아졌고 빈곤인구도 1억 6500만 명으로 급증했다.

앞서 지적했듯이 세계은행이 설정한 빈곤 기준도 2015년 10월 1일 1.25달러(2005)에서 1.90달러(2005 PPP)로 개정되었다. 2010년의 2300위안이라는 새로운 빈곤선은 당시 하루 1.83달러 수준이었으므로 중국의 빈곤선은 국제 빈곤선과 비슷한 수준이 되었다고 할 수 있다.

1978년 이후 2015년까지 중국의 빈곤선과 빈곤인구의 변화를 요약한 것이 <표 5-6>이다. 이 기간에 빈곤선은 100위안에서 2015년의 농촌 빈곤선이 2855위안, 2017년의 2952위안으로 높아졌는데 그럼에도 불구하고 빈곤인구는 극적으로 줄어들었다.

〈표 5-6〉 중국의 빈곤선과 농촌 빈곤인구 및 빈곤율의 추이

(단위: 위안, %, 만 명)

	구 빈곤선			저수입 빈곤선			통합(신) 빈곤선		
	1인당 (위안)	빈곤율 (%)	빈곤인구 (만 명)	1인당 (위안)	빈곤율 (%)	빈곤인구 (만 명)	1인당 (위안)	빈곤율 (%)	빈곤인구 (만 명)
1978	100	30.7	25000						
1980	130	26.8	22000						
1984	200	15.1	12800						
1985	206	14.8	12500						
1986	213*	15.5	13100						
1992	317	8.8	8066						
1998	635	4.6	4210						
2000	625	3.5	3209	865	10.2	9422			
2002	627	3.0	2820	869	9.2	8645			
2004	668	2.8	2610	924	8.1	7587			
2006	693	2.3	2148	958	6.0	6432			
2007	785	1.6	1479	1067*	3.0	2841			
2008	895	1.0	1004	1196	4.2	4007			
2010				1274	2.8	2688	2300	17.2	16567
2012							2625	10.2	9899
2014							2800	7.2	7017
2015							2855	5.7	5575
2016							2952	4.5	4335
2017							2952	3.1	3046

주: 1) 사실상 객관적 근거가 있는 최초의 빈곤선이다. 1984년 국무원 농업발전센터의 조사 집계를 바탕으로 하여 자급 식량 200kg과 1인당 소득 120위안의 기준이 제안되었는데, 그에 따라 연 소득 213위안으로 정했다.

2) *1986년 이후 절대 빈곤선과, 2000년부터 적용되기 시작한 상대 빈곤선(저소득 빈곤선)은 중국공산당 제17회 당대회에서 제기된 빈곤선의 점진적 상향 조정 방침에 따라 2개의 기준이 통합되어 1067위안으로 빈곤선이 통일되었다. 음영 부분은 두 개의 빈곤선이 이중으로 적용되는 시기를 뜻한다.

자료: 国家统计局 農村社会經濟調查總隊編, 『中国農村住戶調查年鑑』(2004); 小松出(2018); 張建(2016); 中国農村貧困監測報告 2018 등에 기초하여 필자 작성.

나. 빈곤 지역, 빈곤 현의 빈곤

중국의 지역 빈곤 및 지역적 경제 격차 문제를 고찰하기 위해서는 세 가지의 사회 특성을 먼저 이해할 필요가 있다.

첫째, 자연환경을 주된 요인으로 하는 역사 유산으로서의 빈부 격차 문제이다. 중국의 서부 지역은 자연환경이 척박하여 전통적으로 빈곤한 지역이다. 또 연변 조선족자치주의 일부 지역도 자연환경이 척박하여 전통적으로 빈곤한 지역이 많다.

둘째, 국가 정책의 선택적 귀결로서의 빈부 격차 문제이다. 이것은 소위 선부론(先富論)에 근거한 선택적 정책 개발의 영향으로 인한 격차 문제이며, 도농 간 격차 문제와도 깊이 관련된다. 개혁개방 이후 중국은 동부 연안을 중심으로 경제발전을 추진해 왔기 때문에 상대적으로 서부 지역과 농촌 지역이 낙후됐다. 그것이 호적 문제와 결부되어 도시와 농촌의 격차를 더욱 심화시켰다.

셋째, 중국이 다민족국가라는 점이다. 중국은 56개 민족으로 구성되어 있는데 한족이 대부분을 차지하고 55개 소수민족은 비록 그 비율이 상대적으로 증가하고 있지만 전 인구의 9% 정도를 차지할 뿐이다. 중국 빈곤 정책에서는 민족적 요소를 중시하지 않을 수 없다. 그 이유는 소수민족이 집단으로 거주하는 경향이 있다는 것, 더구나 많은 소수민족 지역이 변방이어서 상대적으로 빈곤한 상태에 있으며 실제로 빈곤 지역으로 지정된 경우가 매우 많기 때문이다. 또 이 연구의 대상인 연변 조선족자치주도 그 예외가 아니다.

농업부가 1981년 빈곤 지역을 지정한 것이 중국의 빈곤 지역 지정의 시초인 것으로 보인다. 그 후 1986년에 특히 빈곤한 지역으로서 ‘빈곤 현’ 273곳을 지정한 바 있다. 현 단위로서 1985년 기준으로 농민 1인 평

균 순수입이 150위안 이하인 현을 국가 중점 대책 빈곤 현으로 지정한 것이다. 구체적인 기준은 다음과 같다(張磊編, 2007, p. 206). ① 1985년 기준 1인 평균 순수입이 150위안 이하인 현 ② 1인 평균 순수입이 200위안 이하인 소수민족 자치현 ③ 1인 평균 순수입이 300위안 이하인 노혁명(老革命) 지구의 현이다.

1986년에 빈곤 현을 지정하기 이전인 1982년 중앙정부는 간쑤(甘肅)성 덩시(定西) 지구, 허시(河西) 지구, 닝샤(寧夏)회족자치구 시하이구(西海固) 지구 등 3곳을 ‘산시(山西) 지구’로 총칭하여 10년간 매년 2억 위안을 투입하여 빈곤 해소를 도모한 적이 있다. 그리고 1985년에는 그 지역을 중심으로 18지역을 ‘빈곤 지구’로 지정했다. 그 대부분은 중국 중서부의 산악 지역, 노(老)혁명구, 소수민족 지구, 연변구(緣辺区)가 차지하는데 통상 ‘노(老)·소(少)·변(辺)·궁(窮)’으로 불린다. 이들 지역은 자연환경이나 지리환경이 열악하다. 중국의 1985년 빈곤선은 206위안이었으나 약 4000만 명이 거주하는 이 18지구 주민의 1인당 평균 연수입은 약 50위안에 불과했다.

2011년, 이들 빈곤 지구는 2007~2009년의 1인당 생산액, 1인당 재정 예산 수입, 1인당 순수입 등을 기초로 하여 11개 편구(片区)로 재편성하였다. 이 11개 지구에다 이미 특별 지원 정책을 시행하고 있던 3지구(西藏区, 四省藏区, 新疆南疆三地州)를 합하여 14지구를 ‘집중 연편(集中連片) 특수 곤란 지구’로 지정했다. 그리고 그 지구에 속한 680개 현을 ‘집중 연편 지구 빈곤 현’으로 지정하고 집중 지원 대상으로 정했다. 집중 연편성과 특수 곤란성이라는 두 개의 특징이 있는 이 지역은 빈곤인구가 집중되어 있다는 점, 지역적으로 연결되어 있다는 점, 빈곤 원인과 정도 및 원인이 복잡하다는 점에서 공통점이 있다.

1986년 이후에도 국무원은 빈곤 현을 추가로 지정하였고, 국가 지정

빈곤 현 외에 성급 정부가 지정하는 빈곤 현도 있어서 그 수는 늘어났다. 그러다가 1992년 빈곤 현 지정의 재검토가 이루어졌다. 1992년 기준으로 1인당 연간 순소득이 400위안 이하인 현을 모두 국가 중점 대책 빈곤 현으로 지정하는 한편 1인당 연간 순소득이 700위안을 웃도는 구(舊) 빈곤 현은 모든 국가 지원 대상에서 제외하였다. 당시 700위안 이상인 현에서는 90% 이상의 주민이 온포 문제를 해결한 것으로 판단했다. 이러한 기준 조정으로 1994년 팔칠계획을 책정할 때 빈곤 현은 592곳으로 조정하였다(張磊編, 2007). 592개 빈곤 현은 27개 성, 자치구, 직할시에 분포되어 있었는데 전국 농촌 빈곤인구의 72% 이상이 이 지역에 거주했고, 빈곤 현의 82%가 중국 중서부 지역에 있으며 384곳(65%)은 산악 지역이다.

빈곤 현 지정에는 처음 아시아개발은행의 빈곤 탈출 지수(PPI: Progress out of Poverty Index)에 의한 빈곤선을 적용하였다. 처음에는 <표 5-7>의 8개 지표를 사용하여 빈곤 촌을 지정하려 했으나 각 지표의 차별화가 어려웠기 때문에 결국 소득을 중시하여 빈곤 현을 지정하였다.

<표 5-7> 빈곤 현 지정에 활용된 지표들

- | |
|---|
| <p>(1) 생활 상황 지표</p> <p>① 1인당 평균 식량 생산 ② 1인당 연평균 현금 소득 ③ 농가의 기와 지붕 비율</p> <p>(2) 생산 생활 조건 지표</p> <p>④ 안전한 물의 확보가 어려운 농가 비율 ⑤ 농가의 전기 보급률</p> <p>⑥ 자동차가 다닐 수 있는 자연촌의 비율</p> <p>(3) 위생 및 교육 상황 지표</p> <p>⑦ 여성의 만성질환율 ⑧ 초중학생 통학률</p> |
|---|

주: 아시아개발은행의 빈곤 탈출 지수(PPI: Progress out of Poverty Index) 항목

1994년의 빈곤 현 지정에는 흔히 ‘6.3.1 지수법(指數法)’(張建, 2016, p. 60)으로 일컬어지는 방법을 활용하였다. 사용한 지표는 1993년 기준으로 ① 빈곤인구 비율 ② 농민 1인당 순수입(1300위안) ③ 1인당 GDP(2700위안) 및 재정 수입(120위안)이라는 3개의 지표였다. 거기에 각각 ‘6:3:1의 가중치’를 두어 빈곤 현을 지정한 것이다. 이렇게 빈곤 현을 지정한 이유는 빈곤 해소를 위한 공적 사적 자원을 집중 투입하기 위해서다.

2001년부터 중국 정부는 점차 빈곤 현이라는 용어 대신에 ‘국가급 부빈 중점 현’, 그리고 ‘부빈 개발 공작 중점 현’이라는 용어를 사용하는데 592곳은 그 후 내부 구성에 약간의 변동이 있었으나 기본적으로 현재까지 유지되고 있다. 592개 현은 전국 2858개 현시의 21%를 차지한다. 서부 11개 성, 시, 자치구에서는 모든 현시의 3분의 1 이상을 점하는 수이며 인구로 본다면 전국 농촌 빈곤인구의 55% 이상을 차지한다.

〈표 5-8〉 농촌 빈곤인구, 빈곤 현 빈곤인구 및 그 비율의 추이

(단위: 만 명, %)

년	전국 농촌 빈곤인구 (만 명)	빈곤 중점 현 빈곤인구(만 명)	전 농촌 빈곤인구에서 점하는 빈곤 현의 빈곤인구 비율(%)
2002	8,645	4,828	55.9
2003	8,517	4,709	55.3
2004	7,587	4,193	55.3
2005	6,432	3,611	56.1
2006	5,698	3,110	54.6
2007	4,320	2,620	60.7
2008	4,007	2,421	60.4

자료: 中国農村貧困監測報告(2008, 2009)

2014년 시점에서 보면 국가급 빈곤 현(592현)은 27개 성, 자치구, 직할시에 분포되어 있다. 전국의 현시는 2858개이므로 그 20.7%에 해당하며 전국 농촌 빈곤자의 72% 이상이 해당한다. 성(省)별 분포는 다음과 같다. 윈난(雲南)성 73곳, 허베이(河北)성 39곳, 산시(山西)성 35곳, 내이명구(內蒙古) 31곳, 지린(吉林)성 8곳, 헤이룽장(黑龍江)성 14곳, 안후이(安徽)성 19곳, 장시(江西)성 21곳, 허난(河南)성 31곳, 후베이(湖北)성 25곳, 후난(湖南)성 20곳, 광시(廣西)성 28곳, 하이난(海南)성 5곳, 충칭(重慶)시 14곳, 쓰촨(四川)성 36곳, 구이저우(貴州)성 50곳, 산시(陝西)성 50곳, 간쑤(甘肅)성 43곳, 칭하이(青海)성 15곳, 닝샤(寧夏)구 8곳, 신장(新疆)구 27곳이다.

2002년 기준으로 이 지역에 속한 빈곤 촌은 모두 14만 8051곳(2014년에는 14만 8131곳)이다. 연변자치주가 속해 있는 지린성은 전체 1만 366개 촌 중에서 3800곳이 빈곤 촌으로 지정되어 중국 전체 빈곤촌의 2.57%를 차지했다(張磊編, 2007).

그러므로 지역 수준에서 본다면 ‘연편 특곤 지역-부빈 중점 현(빈곤 현)-빈곤 촌’의 3개 차원의 지역이 부빈정책의 중점 대상이 된다.

국가 지정 빈곤 현의 지역 특성은 두 가지이다. 하나는 중국 중서부에 집중되어 있다는 것이다. 중서부 지역이 빈곤 현의 82%를 차지한다. 한편 개혁개방 이후 경제발전이 우선 추진되었던 베이징, 상하이, 톈진, 푸젠성, 저장성, 장쑤성, 광둥성, 산둥성, 랴오닝성 등에는 빈곤 현으로 지정된 시현이 한 곳도 없다. 같은 성 내의 빈곤 촌 비율 역시 서부 지역(서북 및 서남 지역)에서 높게 나타난다. 예를 들어 윈난성은 약 85%, 칭하이성은 60%, 간쑤성은 약 50%가 빈곤 현으로 지정되었다.

중국을 동부, 중부, 서부로 구분하면 농촌 빈곤의 분포와 추이는 <표 5-9>와 같다. 2010년 기준으로 농촌 빈곤인구는 서부 지역 65.1%, 중부

지역 30.3%, 동부 지역 4.6%이다. 그 후 부빈정책의 시행과 더불어 서부 지역의 빈곤 상황이 개선되어 2017년의 지역별 빈곤자 수의 비율(中国農村貧困監測報告 2018, p. 10)은 서부 12성의 비율이 53.7%로 낮아진 반면, 중부 8성(36.5%)과 동부 11성(9.8%)의 비율은 상대적으로 높아졌다.

〈표 5-9〉 2000년 이후 중국 농촌 빈곤인구의 지리적 분포와 변동

(단위: 만 명, %)

		2000년	2005년	2010년	2014년
빈곤인구 규모 (만 명)	전국	9422	6432	2688	7017
	동부	962	545	124	956
	중부	2729	2081	813	2461
	서부	5731	3805	1751	3600
빈곤율(%)	전국	10.2	6.8	2.8	7.2
	동부	2.9	1.6	0.4	-
	중부	8.8	6.6	2.5	-
	서부	20.6	13.3	6.1	-
전국 농촌 빈곤 인구에서 차지 하는 비율(%)	동부	10.2	8.5	4.6	13.6
	중부	29.0	32.3	30.3	35.1
	서부	60.8	59.2	65.1	51.3

주: 중국 국가통계국의 분류(3개 지역 분류)에 의하면, 동부는 베이징, 톈진, 허베이, 랴오닝, 상하이, 장쑤, 저장, 산둥, 광둥, 하이난 등 11성, 중부는 산시, 지린, 헤이룽장, 안후이, 장시, 허난, 후베이, 후난 등 8성, 서부는 네이멍구, 광시, 충칭, 쓰촨, 구이저우, 윈난, 시창, 산시, 간쑤, 칭하이, 닝샤, 신장 등 12성. 연변 조선족자치주가 속한 지린성은 중부 지역에 속함. (農村扶貧監測報告 2018, p. 10)

자료: 張建(2016, 표 2)

빈곤 현이 주체적으로 빈곤 탈출에 참가하여 구빈 자원을 집중적으로 관리하는 시스템을 만들기 위해서는 빈곤 현에 대한 우대 정책이 필요하다. 집중 관리 현에 대한 우대 정책은 다음의 두 가지다. 첫째, 최저생활 보장을 위한 직간접 원조이다. 농민의 경제 부담을 줄여 주면서 다른 한편으로는 용자의 제공(담보 보증 등의 우대), 농업에 관한 세금의 면제 등

을 행했다. 두 번째는 빈곤 지역의 경제개발을 지원하는 정책이다. 빈곤 지역에 신설된 기업, 부유 지역에서 빈곤 지역 기업을 신설한 경우 3년간 소득세를 면제하는 등의 우대 정책을 시행했다. 댐 건설 등으로 인하여 지역민의 이주가 필요하면 이주 주민의 생활 보장을 위하여 댐 관련 기금을 지출하는 조치를 취했다.

세 번째 특성은 빈곤 현이 소수민족 지역과 깊이 관련되어 있다는 점이다. 소수민족 집중 거주 지역은 상대적으로 빈곤하다. 1994년 빈곤 현을 지정할 때 소수민족 빈곤 지구는 서부 지역을 중심으로 5개 자치구, 20개 자치주, 49개 자치현에 산재해 있었다. 전국 348개 소수민족 자치주의 43.4%에 해당하는 257곳이 국가 중점 대책 빈곤 현으로 지정된 것이다. 또 소수민족 자치현 중에서 국가급 빈곤 현으로 지정된 비율은 약 73%에 달했다.

소수민족 지역의 부빈 활동은 난제가 많다고 알려져 있다. 특히 인구가 적은 민족 지역이 그러하다. 중국에는 10만 명 이하의 소수민족이 22개 있으며 그 총인구는 60만 명 정도이다. 이 지역의 탈빈곤은 민족 변영이라는 의미가 있다고 한다. 참고로 제6차 센서스(2010년)의 결과 55개 소수민족은 총인구의 8.87%, 약 1억 1900만 명이다(國家統計局, 2012).

빈곤 현 현황에서 보았듯이 연변조선족자치주가 속한 지린성의 빈곤 현은 60개 현시 중 8곳이다. 지린성 전체 시현의 13.3%에 해당한다. 그 빈곤 현은 <표 5-10>과 같다. 연변 지역의 6시 2현 중에서 4곳이 빈곤 현으로 지정되었고, 옌지시, 투먼시, 훈춘시, 둔화시가 지정에서 벗어나 있다. 다만 투먼시는 지린성이 지정한 빈곤 현이다. 지린성의 농촌 빈곤 상황을 전국과 비교한 것이 <표 5-11>이다.

〈표 5-10〉 중국 지린(吉林)성, 연변조선족자치주의 국가 지정 빈곤 지역

지역	중점 현(빈곤 현)
바이산(白山)시	징위(靖宇)현
바이청(白城)시	전라이(鎮賚)현
	통위(通榆)현
	다안(大安)시
연변조선족자치주	룽징(龍井)시
	허룽(和龍)시
	왕칭(汪清)현
	안투(安圖)현

자료: 中国農村貧困監測報告 2018, p. 10 및 p. 149의 표에 근거하여 필자 작성.

〈표 5-11〉 지역별 빈곤인구 및 빈곤율 추이

(단위: 만 명, %)

	동부		중부		서부		지린성 전체		지린성 빈곤 지구	
	빈곤 인구	비율	빈곤 인구	비율	빈곤 인구	비율	빈곤 인구	비율	빈곤 인구	비율
2012	1367	3.9	3446	10.6	5086	17.5	103	7.0	16	14.6
2013	1171	3.3	2869	8.8	4209	14.5	89	5.9	15	13.6
2014	956	2.7	2461	7.5	3600	12.4	81	5.4	14	12.9
2015	653	1.8	2007	6.2	2914	10.0	69	4.6	12	10.8
2016	490	1.4	1594	4.9	2251	7.8	57	3.8	10	9.0
2017	300	0.8	1112	3.4	1634	5.6	41	2.7	8	6.8

자료: 中国農村貧困監測報告 2018, p. 10 및 p. 149의 표에 근거하여 필자 작성.

〈표 5-12〉는 2015년 국가통계국이 8개 성(헨진, 장쑤, 장시, 후난, 네이멍구, 윈난, 산시, 랴오닝)의 표본조사에서 나타난 연령별 빈곤율을 보여 주고 있다(獨立行政法人 國際協力機構, 2018). 이 자료는 빈곤의 영향이 어떤 인구층에 집중적으로 나타나는가를 보여 준다. 아동이나 노인 등 특정 인구층에 빈곤 문제가 현저하게 나타난다. 그리고 지역적으로 상당한 성격 차이가 있다는 중국 농촌 빈곤의 특징이 잘 나타나 있다. 특

히 아동 빈곤 역시 현저하다는 특성도 확인된다. 15세 이하의 빈곤은 22.46%(2015년 중국 인구 중 15세 이하 인구 비율은 17.8%임)에 이른다.

한편 지역 차이 역시 발견되는데 동부(28.40%) 및 동북 지역(19.42%)은 고령자의 빈곤율이 높다. 동북 3성의 특성은 연변자치주에서도 마찬가지로 나타난다.

〈표 5-12〉 중국 농촌 빈곤인구의 연령 구성과 지역 분포

(단위: %)

지역	15세 이하	15~19세	30~40세	41~50세	51~60세	61세 이상
전국	22.46	15.33	13.56	17.26	15.99	15.41
동부 지역	11.48	6.06	8.66	17.94	27.46	28.40
중부 지역	25.44	16.36	7.67	16.17	16.08	18.28
서부 지역	23.82	17.75	16.95	17.23	13.12	11.13
동북 지역	15.19	7.95	16.31	19.48	21.65	19.42

자료: 國家統計局, 獨立行政法人國際協力機構(2018)

5. 부빈정책의 과정

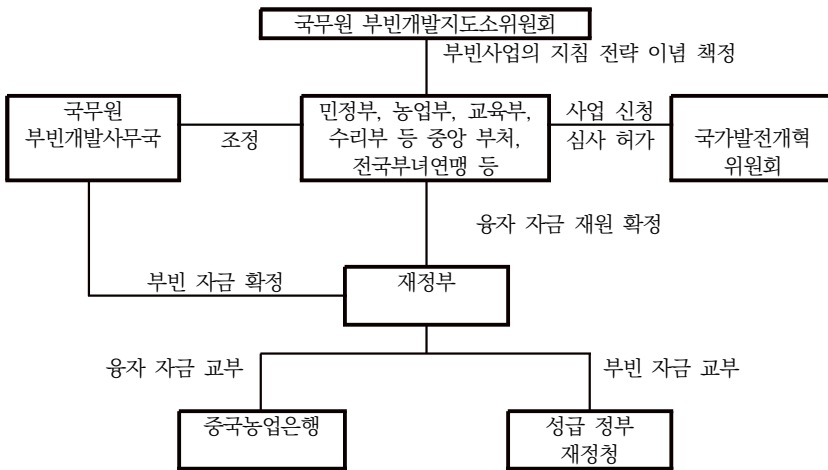
가. 중앙정부 수준의 정책 과정

부빈정책의 주체는 다양하다. 다양한 중앙정부 조직이 빈곤을 줄이기 위한 사업을 시행한다. ‘中国農村貧困監測報告 2018’에 의하면 현재 국무원 부빈협과 국가발전개혁위원회를 제외하고 부빈사업을 하는 중앙 부처는 민정부, 교육부, 자연자원부, 수리부, 국가민족사무위원회 등 14곳에 이른다.

각 부처는 국무원 부빈사무국과의 조정을 거쳐 국가발전개혁위원회에

사업을 신청한 후 허가를 받는다. 확정된 사업은 재정부를 통하여 용자 자금은 중국농업은행에서 집행하며, 부빈 자금은 성급 정부의 재정청을 통하여 집행한다([그림 5-1] 참조).

[그림 5-1] 부빈사업의 정책 과정



자료: 農林水産部(2010) 등에 기초하여 작성.

나. 지방 수준의 정책 과정

부빈사업의 실행 책임은 성급 정부가 진다. 성급 정부의 부빈개발사무국의 지도로 각 현시 정부, 향진 정부, 촌 정부가 부빈 계획을 수립하고 시행한다.

촌 정부 수준에서는 각 빈곤 가구의 카드를 작성하여 등록하고 탈빈곤 계획을 수립한다. 부빈사업은 각 빈곤 가구에 현금 급여를 지급하는 사업이 아니라 취로사업이나 농업 인프라 정비에 자금을 집중 투입한다.

부빈사업은 세 가지로 나눌 수 있다(2차 요강). 첫째는 전항(專項) 부빈이다. 이것은 중앙정부 기금에 근거한 부빈 특별 사업으로서 각 빈곤 현과 빈곤 촌이 부빈개발요강에 의거하여 시행하는 부빈사업이다. 여기에는 노동력 훈련, 교육 부빈, 산업화 부빈, 이공대진, 전지(轉地, 이주) 부빈, 금융 부조가 포함된다. 두 번째가 업종(業種) 부빈이다. 이것은 각 업종 부문이 빈곤 지역 관광 발전을 위하여 재정적으로 투자하고 시행하는 사업이다. 여기에는 농업기술의 보급과 전개, 빈곤 지역의 교통 개선, 수리 건설, 전력 문제의 해소, 농촌 위험 가옥 개조, 과학기술 보급 등이 있다.

세 번째는 사회 부빈이다. 이것은 중앙과 지방의 국가기관, 인민 단체, 군대와 무장 경찰대 등이 주체가 되어 행하는 부빈사업이다. 여기에는 다시 두 가지 사업이 있다. 하나는 빈곤 현과 빈곤 촌에 대한 지원 활동이다. 2차 백서에 의하면 2010년 실시 단위가 272단위, 지원 중점 현이 481곳, 2002년부터 2010년까지 파견된 간부가 연 3559명, 직접 자금 투입이 90억 9000만 위안이다. 다른 하나는 동서(東西) 부빈 협력 사업이다. 이 사업은 1996년부터 시행하여 15개의 동부 발달 도시 정부가 11개 서부 빈곤 도시 정부를 원조하고, 지역 간 기업 합작을 통하여 지원하는 것이다. 2003~2010년 동부에서 서부로 파견된 간부는 연 2592명, 정부 원조 자금 44억 4000만 위안, 협동기업 5684개 업체, 실제 투자액 2497억 6000만 위안, 사회 원조 자금 14억 2000만 위안, 훈련 양성 기술 노동자 22만 6000명, 조직적 노동력 이전 연 467만 2000명이다(2차 백서; 小松出, 2018).

필자가 2019년 1월 방문 조사한 연변자치주의 빈곤 촌 2곳은 부빈사업을 다음과 같이 진행하고 있었다. 주목할 만한 것은 우선 ‘이공대진(以工代賑)’이라고 불리는 취로사업이다. J촌은 부빈 자금을 융자하여 김치

공장을 설립하고 지역민들을 고용함으로써 농민의 소득을 증대하는 사업을 하고 있었다. 주민 중에 고령자가 많기 때문에 1일 단위 혹은 반나절 단위가 아니라 시간제로 고용하여 임금을 지급하였다.

부빈사업을 관장하는 공산당 서기가 시에서 파견되어 촌에 상주하면서 주도했다. 서기는 재료의 구입과 품질관리, 판로 개척, 융자금 상환 등 사업 전반에 걸쳐서 매우 중요한 역할을 수행하는 것으로 판단되었다. 또 지역 관광 개발을 지역민의 소득 향상으로 연결하기 위하여 관광자원의 개발이나 음식점의 개발 등 사업을 병행하고 있었다.

K촌은 논계 양식을 탈빈곤 사업으로 지정하여 고용을 창출하고 있었는데 기본적인 사업 집행 방식은 J촌과 거의 동일하다.

다. 탈빈곤 평가 절차

공건계획(2016)에 의하면 부빈정책의 마무리 단계라고 할 수 있는 2015년 현재 5630만 명에 달하는 빈곤인구는 2020년에 완전히 빈곤에서 벗어나며 12만 8000곳의 빈곤 촌, 그리고 832곳의 빈곤 현은 완전히 제로가 되는 것으로 되어 있다.

부빈정책은 단계마다 사업을 평가하고 탈빈곤을 평가한다. 2016년 12월 개최된 전국부빈개발공작회의에서 국무원 부빈협 주임 유영부는 2016년에 농촌 빈곤인구를 100만 명 이상 줄인다는 목표는 초과 달성했음을 표명했다(国务院扶贫开发领导小组办公室, 2016)⁶⁸⁾ 빈곤인구가 줄었다는 공식 인정, 즉 탈빈곤 평가 과정은 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현 등 각 수준에서 이루어진다(关于建立贫困退出机制的意见, 2016, p. 4).

68) 国务院扶贫开发领导小组办公室, 坚决打赢脱贫攻坚战. 国务院扶贫办党组书记、主任刘永富答学习时报记者问 http://www.cpad.gov.cn/art/2016/2/16/art_624_44983.html. 에서 2019.11.22.인출.

첫째, 빈곤 가구의 탈빈곤 과정이다. 빈곤인구의 단위는 가구이다. 빈곤 가구로 등록된 가구의 1인당 순수입이 국가의 빈곤선에 비하여 안정적인지, 식료와 의복에 어려움이 없는지, 그리고 의무교육과 기초 의료 및 주택 안전이 확보되었는지를 조사한다. 만약 그 수준에 도달했다고 판단하면 빈곤자가 소속된 촌의 2개 위원회(촌당위, 촌민위)가 민주적으로 평가하여 탈빈곤을 확인하고 탈빈곤을 공식화할 것을 제안한다. 그 내용을 촌내에 공시하고 그에 대한 이의가 없으면 정식으로 탈빈곤을 공고하고 빈곤인구 등록 카드를 말소함으로써 탈빈곤이 이루어진다.

둘째, 빈곤 촌의 탈빈곤 과정이다. 빈곤 촌은 빈곤 발생률을 주요 지표로 하여 빈곤 촌의 인프라 설비, 기본적인 공공서비스, 산업 발전, 집단 경제 수입 등을 종합적으로 고려하여 결정하는데, 원칙적으로는 촌민의 빈곤 발생률이 2% 이하인 경우(서부 지역은 3% 이하)를 기준으로 한다. 촌에서 공시하고 촌의 상위 정부인 향이나 진에서 그에 대한 이의가 없다면 탈빈곤이 공고된다.

셋째, 빈곤 현의 탈빈곤이다. 빈곤 현의 탈빈곤 기준은 빈곤 촌 기준과 마찬가지로 빈곤 발생률을 중요한 기준으로 삼는다. 현급 정부의 부빈개발지도소위원회가 탈빈곤의 공식화를 제기하면, 시급 정부의 지도소조가 심의한다. 그리고 성급 지도소조가 조사 확인한 후 탈빈곤을 확정한다. 그 결과를 공시하고 공개적으로 의견을 구하는데, 이의가 없으면 성급 지도소조가 심의 결정한 후 국무원 부빈개발지도소조에 보고함으로써 빈곤 현의 탈빈곤이 확정된다.

제2절 중국 농촌 부빈정책의 발전과 성과

1949년 중화인민공화국이 성립된 후 중국은 전형적인 사회주의 체제 확립을 목표로 하는 정책 기조를 유지했다. 노동자는 모두 국유 기업에서 일했고 생활 보장은 그들을 고용한 국유 기업 혹은 국유 조직, 즉 단위(單位)에 의해 이루어졌다. 한편 농촌 주민은 인민공사, 즉 집단 소유 체제로 조직화되었다. 개혁개방 정책이 시행되어 시장주의 원리가 도입된 것이 1978년이므로 중국은 30년간 비교적 철저한 사회주의 실험을 한 셈이다. 개혁개방 이후의 체제라도 사회주의 그 자체를 포기한 것은 아니라, 시장경제의 원리를 도입한 사회주의 체제라는 것에 중국의 특색이 있다고 주장한다. 이 체제는 사회주의 시장경제라고 불린다.

사회보장제도 역시 초기부터 소비에트의 사회보장 모델을 도입하여 ‘노동자의 경제 부담 없는 사회보험’을 시행했는데, 이러한 체제를 본격적으로 개혁하기 시작한 것은 1985년경이다. 그러므로 1978년부터 1985년까지는 사회체제 변혁으로 인한 사회문제가 분출되는 시기였으며, 개혁을 위한 준비 기간이었다고 할 수 있다.

또 개혁개방 정책이란 한마디로 시장화를 지향하는 정책이며, 시장화 정책은 특히 사회보장의 개혁에 적극적으로 반영되었다. 그 내용을 보면 ① 중앙정부에서 지방정부로의 운영 책임의 이양 ② 국가의 직접 개입을 지양하고 개인의 자조 노력 장려 ③ 사회서비스의 상품화 추진 ④ 모든 사회서비스의 정부 보조금 대신 이용자 부담 확대 등이다(Wong and Flynn ed, 2001, pp. 41-42).

1986년부터 사회보장은 제도의 효율성을 중시하고 사회보험 가입자에 제도 재정 부담을 요구하는 체제로 변화된다. 이 시기에는 국유 기업 개혁과 시장경제에 적응하기 위한 사회보장 구축을 도모하였다. 국민의 관

점에서는 무상의 사회보장이 없어지거나 줄어들었기 때문에 그로 인한 사회보장제도 불신의 문제가 심화되는 시기이기도 했다.

전면적으로 새로운 형태의 사회보장제도를 확립하는 시기는 1998년부터 약 10년간이라고 할 수 있다. 그리고 2009년 이후는 사회보장 적용이 제외된 인구층을 적용 대상으로 편입시켜 사회보장제도의 보편적 적용과 급여 수준의 현실화를 추진하여 비교적 단기간에 상당한 성과를 거두었다.

한편 공공부조는 매우 한정된 범위에서 시행하였다. 소위 ‘삼무인(三無人: 소득, 노동 능력, 부양의무자가 없는 사람)’에게 최저한의 급여를 제공하였고 농촌 지역에서는 ‘오보호(五保護)’라고 불리는 공공부조를 시행하였다.

이상이 개혁개방 이후 중국 사회보장의 흐름을 간단히 개관한 것이며, 이러한 사회보장의 역사적 흐름 속에서 중국 농촌 부빈정책의 발전 과정과 그 성과를 밝히는 것이 그 목적이다. 이에 먼저 농촌 지역의 공공부조를 중심으로 제도 발전을 개관하고, 부빈정책이 가시화되는 1980년대 중반 이후의 부빈정책이 어떻게 계획되고 전개되어 왔는가를 자세히 고찰하고자 한다. 그리고 빈곤인구의 극적인 감소를 이끈 부빈정책을 세 가지 영역으로 나누어 그 성과를 살펴본다.

1. 중국 농촌 사회보장제도의 발전

중국의 사회보장제도는 사회시스템이 호적 제도로 인하여 도시와 농촌으로 양분되어 있듯이, 도시 사회보장 시스템과 농촌 사회보장 시스템으로 이분되어 있다. 그리고 양자 간에는 제도 내용뿐만 아니라 법적 근거와 발달 과정도 매우 상이하다. 여기에서는 부빈정책과 관련된 농촌 사회보장제도를 개관한다.

농촌 사회보장의 범위는 ① 농촌 사회 양로 보장 ② 농촌 의료보장 ③ 농민공 사회보장 ④ 실지(失地) 농민 사회보장 ⑤ 촌 사회구조(救助) 및 최저생활보장으로 구분할 수 있다(童星, 林閔鋼 主編, 2011). 이 중 농민공 사회보장은 농촌에 국한된 문제가 아니라 도시와의 관련 속에서 발생하는 문제이기도 하다. 여기에서는 농촌 사회보험제도(농촌 양로 보험 및 농촌 의료보험), 농촌 최저생활보장제도, 그리고 오보호제도로 구분하여 제도 발전을 살펴보기로 한다.

가. 농촌 사회보험제도

농촌 주민과 관련된 사회보험제도는 도시 농촌 주민 양로보험제도와 도시 농촌 주민 의료보험제도가 있다. 개혁개방 이후의 중국에서는 연금보험은 완전 고용 상태인 도시 주민, 즉 직공을 위한 제도였으며 농촌 주민을 위한 연금제도는 없었다. 농촌의 노후 보장은 가족의 책임으로 상정되었다. 그러나 개혁개방 이후 도시 지역에서도 사기업 노동자나 자영업자가 출현하고 연금보험 가입에서 제외되는 주민이 발생했다. 그에 대처하여 도시 및 농촌 주민을 위한 연금보험제도를 도입하였다.

중국 사회보장제도의 생성과 발전 과정을 보면, 먼저 특정 지역에서 시범 사업을 하거나 각급 지방정부의 주도로 시작된 정책을 바탕으로 하여 전국적 제도로 만들어 가는 특징이 있다. 이러한 방식이 곧 중국에서 말하는 실사구시(實事求是)라고 할 수 있다. 말하자면 어떤 법률을 만들어서 그것을 전국적으로 일제히 시행하는 정책 패턴은 적다는 것이다. 농촌의 연금보험 역시 예외가 아니다.

농촌 주민을 대상으로 한 사회 양로 제도는 1980년대 말, 5개의 시현(市縣)을 대상으로 시범 실시하였다. 그러한 시범 사업을 바탕으로 ‘현급

사회 연금제도 기본 방안'이 발표된 것이 1992년이다. 당시까지 사회 양로 보험의 관할 부서는 빈곤 업무를 담당하는 민정부였는데, 이러한 사실은 제도 명칭은 사회 양로 보험이라고 해도 사실상 구빈 사업의 요소가 강했음을 의미한다.

중국은 1980년대 중반부터 시작된 연금 개혁에 칠레의 연금 개혁이나 세계은행의 삼층 구조 연금안, 혹은 싱가포르의 중앙기금(Central Provident Fund) 등을 그 모델로 삼았다(朴光駿, 2004). 흔히 중국에는 서양을 따라 하는 것에 대한 부정적 태도, 즉 'negative occidentalism'이 존재한다고 지적되어 왔다. 그러나 사회보장제도에서는 타국의 경험을 신중히 검토하고 그것을 선택적으로 도입하려고 노력했다(Wong and Flynn ed. 2001, p. 61). 연금보험의 개인 계좌 제도 도입이 그 예인데, 농촌 사회 양로 보험에도 개인 계좌 제도를 도입하였다. 그 후 1998년에 농촌 사회 연금 제도는 민정부 관할에서 노동사회보장부(현 人力資源和社會保障部)로 이관되었는데, 이는 사회보험적 성격이 강해졌음을 의미한다. 그 후 운영에 어려움이 있었으나 2009년 국무원이 새로운 농촌 사회연금 시범 사업을 전개하였다. 이것은 개인 계좌 제도와 사회 통합 기금을 결합한 형태로서 노후 생활 보장을 꾀하는 것이었다. 그 후 2011년에는 도시 주민의 사회연금 시범 사업이 시행되었는데, 그러한 과정을 거쳐 2014년부터 도시와 농촌 모두 직공의 경험이 없다면 통합적으로 가입하는 주민 양로 보험을 시행하였다.

농촌주민에 대한 의료보험제도 역시 그 발전은 최근에 이루어졌다. 2003년 국무원은 새로운 형태의 농촌 합작 의료보험제도의 시범 사업을 지시한다. 빈곤 지역인 중서부의 시범 사업에서는 중앙정부(10위안), 지방정부(10위안 이상), 주민 본인(10위안 이상)의 3자 부담에 의한 기금을 조성했다. 한편 2007년에는 도시 지역에서도 주민을 위한 의료보험을 시

범 사업으로 시행하였다. 그리고 2016년에는 주민 기본 의료보험과 농촌 신형 합작 의료보험을 통합하여 통일된 도시 농촌 주민 의료보험제도를 시행하게 된다.

〈표 5-13〉은 도시 농촌 주민 연금 및 의료보험의 가입자 수와 급여 지출 추이다(직장 가입자를 제외한 도시 주민도 포함되어 있음). 우선 기본 연금 제도를 보면 2006년 이후 가입자가 급격히 늘어나면서 1인당 연금 지출 역시 큰 폭으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 1인당 지출은 2006년의 4.75달러(연간)에서 2017년에는 83.97달러(연간)로 급증했다. 이것은 소득의 증가로 이어졌을 것으로 예측된다(中國統計年鑑, 각 연도). 한편 기본 의료보험제도 역시 가입자가 2000년대에 와서 급격히 늘어났다. 2006년에는 적용 대상 인구가 4억 명이었으나 2017년에는 10억 명을 넘어섰다. 1인당 지출 역시 계속 인상되어, 2009년에는 연간 6달러 정도에서 2017년에는 18.77달러로 늘어났다(〈표 5-13〉 참조). 이는 의료비 지출의 감소를 통해 소득 증가에 영향을 주었으며, 의료비 지출로 인하여 빈곤층에 편입되는 인구를 줄이고, 이미 빈곤에서 탈출한 사람이 다시 빈곤층이 되는 현상(反貧)을 줄이는 데에 공헌했다.

〈표 5-13〉 도시 농촌 주민 연금 및 의료보험의 가입자 수와 급여 지출 추이

	도시 농촌 주민 기본 연금보험		도시 농촌 주민 기본 의료보험*	
	가입자(만 명)	1인당 지출 (달러/년)	가입자(억 명)	비직공 1인당 지출(달러/년)
2006	5,374	4.75	4.10	
2007	5,172	6.24	7.26	
2008	5,595	11.28	9.33	
2009	7,277	15.76	10.15	5.96
2010	10,277	20.69	10.31	8.60
2011	33,183	31.21	10.53	8.82
2012	48,370	45.08	10.77	11.61

	도시 농촌 주민 기본 연금보험		도시 농촌 주민 기본 의료보험*	
	가입자(만 명)	1인당 지출 (달러/년)	가입자(억 명)	비직공 1인당 지출(달러/년)
2013	49,750	57.28	10.98	13.17
2014	50,106	66.90	10.51**	14.89
2015	50,472	73.66	10.47	19.14
2016	50,847	80.04	7.24	17.66
2017	51,255	83.97	10.07	18.77

주: 1) *도시 농촌(城鄉) 주민 기본 의료보험은 신형 농촌 합작 의료 통계 포함. 2016년까지의 신형 농촌 합작 의료 통계는 '2017 中國衛生与計畫生育統計年鑑'.

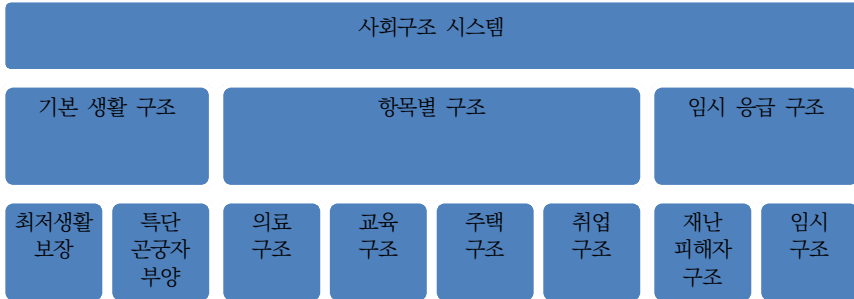
2) **도시 농촌 주민 기본 의료보험 가입자 수(음영 부분)는 2014년부터 점차 감소하고 있는데, 거기에는 2가지 요인이 있다. 하나는 가입자의 일부가 노동자 기본 의료보험의 가입자로 변경된 것이다. 다른 하나는 도시 농촌 주민 보험과 신형 합작 의료보험이 통합됨으로써 두 제도의 중복 가입자가 없어졌기 때문이다.

자료: 國家統計局, 統計年鑑 2018

나. 농촌 최저생활보장제도

중국의 공공부조 시스템은 한국의 국민기초생활보장법이 생계 급여, 의료 급여, 주택 급여 등을 포괄하고 있는 것과 달리, 항목별로 제도가 나누어져 있다는 데에 그 특징이 있다. 그것은 특히 농촌의 공공부조의 경우 법률 기반이 없고 정부의 지침이나 통지를 시행 근거로 하기 때문으로 보인다. [그림 5-2]는 중국의 공공부조(‘救助’를 ‘부조’로 번역) 시스템을 나타낸 것인데 크게 나누어 보면 첫째는 기본생활부조, 둘째는 항목별 부조, 셋째는 임시 응급부조로 구성된다. 최저생활부조는 최저생활보장제도와 특단 곤궁자 부양이 있고, 항목별 부조에는 의료부조, 교육부조, 주택부조, 취업부조가 있다. 그리고 임시 응급부조는 재난 피해자 부조와 임시 부조가 있다. 이하 공공부조에 관해서는 기본생활부조에 한하여 소개하기로 한다.

[그림 5-2] 중국의 현행 사회구조 시스템



자료: 王偉(2017)

최저생활보호제도(低保)는 한국의 용어로 말하면 공공부조 제도이다. 중국은 공공부조도 중국 사회보장제도 발전의 특성을 반영하여 도시 지역에 적용하는 제도와 농촌 지역에 적용하는 제도가 구분되어 있고 급여 수준 등도 차별화되어 있다. 또 도시 주민 최저생활보장제도 조례에는 최저생활보장제도 수급의 권리가 명시되어 있지만, 농촌 최저생활보장제도는 권리 인정이라는 법적 근거가 없고, 그 목적이 ‘온포(溫飽: 기초생계)’ 문제의 해결에 있다고 되어 있다.

도시 최저생활보장제도는 1997년 시행하였는데, 농촌 지역은 10년 뒤인 2007년에야 전면적으로 시행하였다. 중국의 제도는 먼저 지역 사업을 시행하고 그 경험을 기초로 전국적으로 시행하는 경우가 많음을 언급한 바 있는데, 농촌 공공부조 역시 그러하다. 농촌 최저생활보장제도는 1994년 산시(山西)성에서 시범 사업을 시작하였고 1996년부터 민정부가 전국 확대를 추진하여 2007년 국무원의 ‘농촌 최저생활보장제도의 확립에 관한 통지’(2007년 통지)⁶⁹⁾에 의하여 전국적으로 시행된 것이다.

2007년 최저생활보장제도가 전면 시행된 것은 농촌 부빈사업에 있어

69) ‘关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知’ 2007. 7. 11.

서도 중대한 정책 환경의 변화였다. 왜냐하면 이 시기부터 농촌 부빈은 최저보장제도와 더불어 빈곤 해소를 위한 중요한 한 쌍의 제도로써 기능하기 때문이다.

농촌 최저보장제도 수급자는 2003년 367만 1000명이었으나 2007년 전국적 시행으로 대상자가 3566만 3000명으로 급증했다. 그리고 2013년에는 5388만 명으로 증가하여 최고점에 달했는데, 그 10년간 수급자가 15배 정도나 늘었다. 2013년 이후는 약간 줄어들어 2016년에는 4586만 5000명인데, 이것은 부빈정책의 시행으로 빈곤율이 낮아졌음을 반영하는 것으로 보인다(中国民政部, 『民政事業發展統計公報』, 각 연도).

농촌 최저생활보장제도의 재원 마련은 주로 지방정부가 맡고 있는데 이는 2007년 통지(제5조)에도 규정되어 있다. 성에 따라 성 정부와 그 이하의 현, 시 정부의 부담률이 다르지만, 대개 성 정부 부담이 80%를 차지하는 것으로 알려져 있다. 2014년의 정부 공공 지출 중 ‘사회보장과 취업’ 예산은 1조 5968억 8500만 위안이며, 그 가운데 중앙정부 부담은 699억 9100만 위안인 것에 비해 지방 부담은 1조 5268억 9400만 위안(中國統計年鑑, 2015)이므로 지방 부담이 압도적으로 높다. 농촌 최저생활보장에 있어서 유의할 것은 그 급여 수준이 도시부와 농촌부 사이에 격차가 있을 뿐만 아니라 농촌 지역 내에서도 상당한 격차가 난다는 점이다. 최저 생계 기준액 자체가 전국적으로 통일되어 있지 않고 성 및 현별로 공시하며, 도시부에서는 구(區)별로 공시한다는 사실과 관련된다. 이는 국토가 광대한 중국에서는 물가나 지역 사정에 큰 격차가 있기 때문이라고 생각된다.

농촌 최저생활보장제도가 시행된 직후인 2008년 최저생활 기준의 전국 평균은 월 205위안이었다. 상하이시가 400위안, 베이징이 390위안으로 높은 수준이었으며, 구이저우성은 158.25위안으로 매우 낮으며 자치

구에 따라서는 150위안 이하의 지역도 있어(民生部, 「2008年 12月 民生事業統計月報」), 기준 금액이 2배 이상 격차를 보이기도 했다.

농촌 주민 최저생활보장제도를 전국적으로 시행할 당시 최저 기준 금액을 전국적으로 비교해 보면 다음과 같다(中国民政部, 2018). 우선, 농촌 지역 평균이 82.3위안인데 같은 해 도시 지역 평균의 40% 수준이므로 격차가 매우 크다. 그리고 농촌 지역이라도 소속된 성에 따라 큰 격차가 있다. 예를 들어 상하이시 농촌 지역 기준은 266위안인 데 반해서 시짱(西藏)자치구(티베트)는 26위안에 불과하다.

그런데 2016년을 기준으로 보면 최저생활 기준은 도시와 농촌에서 모두 상승하는 한편, 도시와 농촌의 격차 역시 줄어들고 있다. 즉, 2016년 도시는 494.6위안, 농촌은 312위안으로 농촌 기준은 도시의 63.1% 수준 까지 상승했다. 그리고 농촌 최저 보장의 재정지출도 2007년의 109억 위안에서 2011년에는 667억 7000만 위안으로, 처음으로 도시 최저생활 보장을 웃돌아 2016년에는 1014억 5000만 위안에 달하였다(中国民政部, 『社会服務發展統計公報』, 2016). 농촌부의 재정 지출이 도시부를 능가하는 것은 최저생활수준 이하에서 살아가는 인구가 농촌 지역에 더 많은 것도 관련되지만, 농촌의 대상자 수가 줄어들고 있다는 사실을 감안한다면 정부가 농촌 최저 보장을 더 중시하는 것(王偉, 2017)으로 해석할 수 있다.

최저생활보장제도에 대한 공공 지출의 추이를 보면 우선 최저생활보장의 1인당 급여는 상당히 빠른 속도로 인상되어 왔다. 2007년에는 도시부와 농촌부가 각각 182.4위안과 70위안이던 월 급여 수준은 2016년 각각 494.6위안과 312위안으로 올랐다. 그 결과 농촌 최저생활보장제도의 수급자는 2013년 이후 늘지 않았음에도 불구하고 총지출은 계속 늘어나 2016년에는 1014억 5000만 위안에 이르고 있다(中国民政部, 『民政部

業發展統計公報』; 『社会服務發展統計公報』, 각 연도).

한편 최저생활보장제도는 보충 급여 형식으로 지원한다. 최저생활 기준과 실제 소득 사이의 차액만을 보충하여 급여를 제공한다는 뜻이다. 농촌 지역은 소득 조사에서 농작물, 토지, 가축 등을 소득으로 환산하므로 지원 금액 결정 과정이 복잡하다. <표 5-14>는 농촌 최저생활보장제도의 전면 시행 당시의 농촌 지역과 도시 지역에서 실제로 대상자에게 지급한 수준을 비교한 것이다. 2008년 기준으로 보면 도시 지역은 141위안, 농촌 지역은 49위안이다.

2007년 통지에 나타난 제도상의 특징으로서 특기할 만한 것은 신청자의 조사에서 신청자 가족의 재산, 노동력 상황, 실제 생활수준의 조사는 물론, ‘근린 주민의 민주적 평가와 승인 의견’의 제출이 요구된다는 점이다. 그리고 촌민위원회나 촌 정부의 담당 부서(民事部)는 관련 정보를 신속히 공개하고 대중의 감독을 받도록 규정하고 있다. 공개해야 할 내용은 최저생활보장제도 신청 상황, 최저생활보장 대상자에 대한 민주적인 사정과 승인 의견, 실제의 보조금 수준 등이다.⁷⁰⁾ 이러한 공시에 이의가 없으면 최저 보장을 제공하지만, 만약 이의가 있으면 다시 조사하도록 되어 있다.

<표 5-14> 최저생활보장제도 평균 급여액의 도시 농촌 비교(2008년 12월)

	도시 지역	농촌 지역
최저생활보장 기준액	205.3위안	82.3위안
1인당 평균 급여액	141.0위안	49.0위안

자료: 社会服務發展統計公報(2008년 12월)의 자료를 바탕으로 저자 재구성.

70) 중국 도시부의 사구(社區)나 농촌 지역 촌(村) 정부의 사무실에는 최저생활보장제도의 신청 상황, 그리고 제도 수급자에 관한 정보가 게시판에 게시되어 있는 것을 흔히 볼 수 있다. 이것은 2007년 통지에도 명기되어 있는 시스템이지만 주민의 개인 정보 보호나 스티그마의 문제를 생각할 때 장차 해결해야 할 과제로 생각된다.

다. 오보호제도

중국의 공공부조에는 특단 곤궁자(特段困窮者) 부양 제도가 있다. 이 제도는 노동 능력이 없고 소득이 없으며 부양의무자가 없는 삼무(三無)의 특수한 어려움에 있는 고령자와 장애인 및 아동을 대상으로 기본 생활과 돌봄이나 질병 치료를 지원하는 제도이다. 이 제도는 이미 개혁개방 이전부터 시행하던 것인데 도시 지역에는 ‘삼무 곤궁자 부양 제도’가 있고 농촌에는 ‘오보(五保) 곤궁자 부양 제도’가 있다. 중국의 전통적인 농촌 생활 보호인 오보호는 노동 능력이 없고 부양의무자가 없는 노인, 장애인, 아동(16세 이하)에 대하여 5가지(식료, 의복, 거주, 의료, 장제)의 보장을 제공하는 제도이다.

오보호제도는 1950년대 농촌의 집체 단위가 주체가 되어 시행하던 것이었으나, 인민공사가 해체된 후 향촌 정부가 시행 주체가 되었다. ‘1956~1967년 전국 농업 발전 계획(農業發展綱要-草案)’에서 농업 합작사는 생활이 곤궁한 환과고독(鰥寡孤獨), 장애 군인 등에게 식료, 의복, 연료, 교육(아동에 해당함), 장제의 보장을 제공할 것을 규정했다(童星, 林閔鋼 主編, 2011, p. 244).

개혁개방 이후 오보호제도는 중앙정부가 그 재정을 부담하였으나 1994년부터 중앙정부와 지방정부의 공동 부담으로 운영하게 되었다. 2006년에는 농업세 폐지와 더불어 그것을 재원으로 하던 오보호제도에 대한 획기적인 발전이 있었는데, 바로 오보호 조례(农村五保供养工作条例, 2006. 3. 1.)의 시행이다. 이 조례는 책임 주체를 현으로 하고, 시행 책임은 향진(鄉鎮)으로 규정하고 있다. 童星·林閔鋼 主編(2011)은 이 조례 이전의 오보호제도를 상호부조 공제 성격의 제도로 간주하고 있으며, 이것이 공공부조의 성격을 띠게 된 것이 2006년이라고 설명하고 있다.

이 조례 제11조에서는 오보호의 재정과 관련한 책임이 지방정부에 있음을 규정하고 있다. 그에 따라 지방정부의 부담이 강화되자 지방정부는 오보호제도를 급여 억제 방식으로 시행하는 경향이 있다는 지적을 받고 있다.⁷¹⁾

그런데 오보호는 ‘촌민의 일반적인 생활보다 낮지 않은 생활 보장’을 행한다는 것이 조례에 정해져 있어서 그 급여 수준이 비교적 높다. 2009년을 기준으로 하면 오보호 대상자는 551만 명(2009년 6월 기준)이고, 복지시설에서 보호하는 인원(集中供養)이 157만 명, 나머지는 재가 보호(分散供養)였다. 여기서 시설 보호의 비용은 1인당 연간 2442위안, 재가 보호는 1730위안이다. 2008년의 농촌 빈곤선은 절대 빈곤선(구 빈곤선)이 895위안, 저소득 빈곤선이 1196위안이었다. 그리고 2008년 기준 농촌 최저생활보장제도 수급자의 월평균 보조금은 1인당 43위안이었다. 이렇게 본다면 오보호의 급여 수준이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 참고로 2016년 농촌부 오보호 대상자는 496만 9000명이며, 재정 보조금은 228억 9000만 위안이다(中国民政部., 2017).

2. 개발형 부빈정책의 전개

가. 체제 변동과 농촌 빈곤정책(1978~1985)

중국 정부의 빈곤 기준(구 기준)에 의하면 1978년 빈곤인구는 2억 5000만 명으로 농촌 인구의 30.7%를 차지했다. 그해 농촌 인구는 전체

71) 오보호제도의 부양 방법은 집중(集中) 부양과 분산(分散) 부양의 두 가지가 있다. 집중 부양이란 사회복지시설에서 보호하는 것이며, 분산 부양은 재가 보호이다. 이용자는 이 두 가지 방법 중 선택이 가능하도록 되어 있으나, 집중 부양에 더 많은 보호 비용이 들기 때문에, 지방정부는 분산 부양을 선택하도록 유도한다는 지적이 있다.

인구의 82.08%를 차지하였는데, 8억 명에 달하는 농민 인구의 1인당 평균 소득은 133.6위안, 평균 소비지출은 138위안이었다(童星·林閔鋼 主編, 2011, p. 268)

중국에서 빈곤 문제가 그렇게 광범위하게 퍼져 있었던 원인은 다양하겠으나, 신중국 성립 이래 집단소유제라는 사회주의 체제에서 농민의 생산 의욕이 저하된 것이 가장 근본적인 요인이었다고 지적된다. 그것은 개혁개방 정책 이후 농민 개인에게 생산성 향상에 대한 인센티브가 제공되는 시스템으로 바뀌자 단기간에 생산성이 높아지고 농민의 소득이 증가한 것으로도 증명된다.

1978년의 개혁개방 정책으로 우선 농민의 토지제도가 변형되어, 인민공사에 의한 집단 경영 제도가 폐지되고 가족 청부 경영 제도가 도입되었다. 또 농산물 가격도 자유화되면서 농촌 지역 향진(鄉鎮) 기업의 발전이 촉진되었다. 이러한 변화에 따라 농업 생산성은 급격히 향상되었다. 1978~1985년 농촌의 1인당 식료 생산량은 14% 증가했고, 면화는 73.9%, 착유 원료는 176.4%, 육류는 87.8% 증가했다. 농민 1인당 순수입은 7년 사이에 3.6배가 됐다(中國農村扶貧開發綱要, 2001~2010년, 2001. 6. 13. 1차 요강).

이 시기는 체제 변화의 시기로서 정부의 공식적인 빈곤선이 설정되지 않고 있었다. 그리고 당면의 목표는 ‘먹고 입는 문제’, 즉 온포의 해결이었다. 소득의 증가에 힘입어 이 기간 중 온포 문제를 해결하지 못하는 인구는 2억 5000만 명에서 1억 2500만 명으로 감소했고(연평균 1786만 명 감소), 농촌 인구의 빈곤율은 14.8%로 낮아졌다. 이렇게 빈곤율이 낮아진 것은 정부의 체계적인 빈곤정책의 성과라기보다는 개방 경제로의 체제 전환에 따른 경제성장의 결과였다. 하지만 이미 이 시기에 빈곤정책의 기본 방향성이 확정되었는데 그것은 경제발전, 일자리 창출을 통한 빈

곤 구제라는 방향이었다. 사실 법가적 풍토가 있는 중국에서는 전통적으로 ‘이공대진’ 정책을 시행하여 왔다. 현대 사회정책 용어로 말하면 자활 지원 사업을 통한 빈곤 구제인 것이다. 중국 정부는 1986년부터 시작된 ‘제7차 5개년 계획’에서 ‘빈곤 해소’를 국가의 중요한 사업으로 규정했다. 그리고 그를 위하여 재정 투입과 함께 빈곤자에 대한 조세 부담의 경감, 향진 기업의 육성 등 빈곤 지역 우대 정책을 제시하였다. 이렇게 본다면 1986년 이후의 부빈정책 기조는 이미 개혁개방과 동시에 결정되어 있었다고 해도 과언이 아니다.

나. 개발형 부빈정책의 시작(1986~2000)

중국 정부가 부빈정책을 체계적이고 조직적으로 시행한 시기는 1986년 이후라고 보아야 할 것 같다. 무엇보다 ‘부빈’이라는 용어를 공식적으로 사용하는 것도 이 시기 이후이다. 부빈정책에 있어서 이 시기를 전환점이라고 평가할 수 있는 몇 가지 중요한 변화가 있는데, 첫째는 새로운 빈곤선 설정 방법(빈곤 기준)의 시행, 둘째는 국가 수준의 부빈정책 추진을 위한 기구의 설립(국무원, 扶貧開發領導小組), 셋째는 종합적인 부빈계획의 책정과 대규모의 재정 투입이다.

빈곤정책의 기조에는 사회문화가 강하게 반영된다. 중국의 부빈정책에서도 소위 법가 전통이 그대로 반영되어 빈곤인구에 대한 직접 지원보다는 경제발전을 통한 빈곤 해결이라는 ‘개발형’ 빈곤정책을 적극적으로 전개한다. 빈곤정책의 획기적인 확대가 필요하게 된 배경에는 개혁개방 이후 급격하게 현저해진 도시 농촌 간 격차 문제가 있었다. 동부 연안의 경제발전 지역과 서부 지역 간의 격차가 확대되었고 농촌 발전의 불균형 문제도 심화된 것이다.

정부의 개발형 부빈사업은 국가 수준의 ‘빈곤 현 지정’에서 시작되었다. 331개 현이 처음으로 국가 지정 빈곤 현이 되었는데, 그 지역 농민 1인당 순수입을 보면 1986년 206위안에서 1993년에는 483.7위안으로 증가했다. 같은 기간 빈곤인구는 1억 2500만 명에서 8000만 명으로, 연평균 6.2% 감소했다. 또 농촌 빈곤율은 14.8%에서 8.7%로 감소했다(1차 요강).

또 개발형 부빈사업은 빈곤 현에 빈곤 대책 자금을 집중 투입하되 직접 원조가 아닌 자활을 강조하고 농촌의 인프라를 구축하는 데 중점을 두었다. 농지 정비와 향촌 도로 건설 등을 추진하면서 농민의 재배, 사육, 양식 사업에 대한 융자 지원, 농촌 지역 기업 활동에 대한 세금 우대 정책 등을 추진하였다.

특히 이 시기에 주목할 것은 언급한 바와 같이 1994년 ‘국가팔칠부빈 공견계획(国家八七扶贫攻坚计划 1994~2000)’을 수립하여 추진하기 시작했다는 것이다. 여기서 팔칠(87)의 의미는 8000만 명의 빈민을 7년간(1994~2000)에 걸쳐 빈곤에서 탈출시킨다는 의미이다. 이 계획은 향후 수차례에 걸친 중국 농촌 부빈 계획의 축소판이라고 할 수 있을 만큼 현실 인식, 목표, 방침, 분야별 과제, 사회동원과 국제 협력, 조직과 지도 등을 명확하게 제시했다. 기본 정책은 부빈사업 주체에 우대 금융을 시행하는 것, 빈곤 지역에 재정 우대 정책을 시행하는 것, 빈곤 지역 경제개발을 우선 시행하는 것 등 세 가지 방침을 제시하였다. 그리고 분야별 과제로서는 계획 부문, 무역 부문, 농림수산 부문, 과학기술교육 부문, 공업 및 교통 부문, 노동 부문, 민정 부문, 민족 공작 부문, 문화 위생 및 계획출산 부문 등으로 구분하여 제시하였다.

이 시기의 목표 역시 온포 문제 해결에 있었고 그를 위하여 인력, 재정, 조직을 총동원한다는 방침도 제시하였다. 그것은 견루공략(堅壘攻略: 견

고한 대상을 공략)으로 표현하였는데 2001년의 농촌부빈개발계획은 팔칠계획을 “중국 역사상 처음으로 명확한 목표, 대상, 조치와 기한을 설정한 빈곤 대책 행동 강령”이라고 평가했다.

2000년 말에 팔칠계획의 목표는 기본적으로 달성되었다(1차 백서 참고). 2000년 빈곤인구는 3000만 명으로, 그리고 농촌 빈곤 발생률은 약 3%로 떨어졌다. 빈곤 현의 빈곤인구에 한정하여 본다면 1994년 5858만 명에서 2000년에는 1710만 명으로 감소했다. 빈곤에서 벗어나지 못한 1700여만 명은 주로 자연조건이 열악한 지역에 거주하는 특별 빈곤인구, 소수의 사회보장 대상자 및 일부 장애인 등이었다.

빈곤 지역 중 전기, 도로, 우편, 전화가 들어가는 자연촌 비율도 급격히 늘어나 각기 95.5%, 89%, 69%, 67.7%에 달했다. 팔칠 기간 중 농민 1인당 순수입은(수입에서 필요경비를 제한 것) 648만 위안에서 1337만 위안으로 증가했다. 삶의 질 또한 개선되었다. 빈곤 지역에서 인구 증가는 억제되었으며, 교육에서의 2개 기본 목표(9년제 기본 의무교육의 시행, 청장년 문맹자 해소)에서도 큰 성과가 있었다. 중점 빈곤 현 592곳 중에서 318곳에서 목표를 달성하였다.

다. 종합(장기 계획) 부빈정책의 전개(2001~2013)

2001년에는 1차 요강을 수립하여 향후 10년간 부빈사업의 지침과 과제를 제시하였다. 이 계획은 온포 문제의 해결을 넘어 빈곤 지역 생활 조건의 개선, 주민의 삶의 질 향상, 농업 인프라 정비와 생태 보전 등을 달성 목표로 제시했다. 기본 방침으로서는 개발 지향, 포괄적인 개발, 지속 가능한 개발, 농민의 자립과 근면의 강조, 정부의 리더십과 사회 전체의 참가를 조화시키는 것이 제시되어 있는데(제2장), 그 부분은 팔칠계획의

기조와 다르지 않지만 농민의 참여를 강조하고 있다. 해당 기간인 2007년부터 농촌 주민을 대상으로 하는 농촌 최저생활보장제도를 전국적으로 시행하여 부빈정책에도 큰 영향을 미쳤다. 그 후 농촌 빈곤의 감소는 농촌 최저생활보장제도와 부빈사업이라는 두 바퀴에 의해 구축되었다. 그래서 이 시기는 흔히 ‘양륜 구동 부빈(兩輪驅動扶貧)’의 단계로 지칭한다.

한편 1차 요강이 성공적으로 시행되고 목표만큼의 성과를 이루면서 2011년부터는 2차 요강(中国农村扶贫开发纲要 2010~2020)을 발표하여 향후 10년간 부빈정책의 목표와 추진 방법을 제시하였다. 또 그해 11월에 국무원 신문판공실은 부빈사업에 관한 제2차 백서(中国農村扶貧開發的新進展)를 출간했는데, 거기에는 부빈정책의 성과와 특징 등이 잘 정리되어 있다. 이 백서는 중국 정부(중앙 및 지방)의 개발형 부빈정책의 특징이 세 가지 측면에서 ‘조화롭다’라고 주장하고 있다. 첫째, 부빈과 사회보장제도의 조화이다. 부빈은 사회보장제도의 틀을 넘어서는 광범위한 정책이지만 농촌 최저생활보장제도의 전면 실시, 그리고 농촌 주민에 대한 연금제도와 의료보험 등을 시행하면서 두 정책을 조화롭게 운용하는 것을 그 특징으로 들고 있는 것이다. 둘째, 빈곤 지역의 빈곤 해소를 위하여 산업 발전을 위한 경제적 자원뿐만 아니라 사회 및 사회 조직의 모든 자원을 동원한다는 점이다. 셋째, 외부의 원조와 빈민 내지 빈곤 지역의 자활 의지를 조화롭게 한다는 점이다. 외부의 원조란 정부의 기금, 재정 지출, 빈곤 프로그램의 시행, 기부금, 외자의 도입, 마이크로 파이낸스, 빈곤 촌 상호부조 기금 등이 포함된다. 그러한 원조를 실제의 빈곤 해소로 연결하기 위해 지역의 주도적 역할과 참여가 필요하여 농민 및 빈곤 지역이 부빈의 의사 결정 과정에 참여하는 것이 중요함을 강조하고 있다.

2차 요강에서 온포 문제는 어느 정도 해결되어 중국은 새로운 부빈 단계로 들어섰다고 천명하고, 향후 10년간은 의식주와 의료 문제, 의무교육

등을 확립하면서, 농민 1인당 순수입 증가율을 전국 평균 이상으로 달성하고 기본 공공서비스도 전국 평균치에 가까워지도록 하며 도시와 농촌의 격차를 줄이는 것 등을 목표로 삼았다. 그리고 12개 항목의 구체적인 부빈 대상 분야(농지 및 수리사업, 특색과 우위성을 갖춘 산업, 안전한 음용수, 생산 및 생활용 전기, 교통, 위험 가옥의 개조, 교육, 의료와 위생, 공공문화, 사회보장, 인구 및 계획 출산, 임업과 생태)의 도달 목표를 2015년부터 2020년까지 단계적으로 달성하는 것으로 되어 있다. 확실히 최저한의 삶의 질을 확보한다는 목표를 넘어서서 사회의 균형 발전을 지향하고 있음이 드러나고 있다.

라. 정준(精准)부빈과 부빈정책의 총괄(2013~)

2차 요강이 시행 중이던 2013년 중국 정부는 좀 더 치밀한 부빈정책, 즉 정준(精准: 정조준)부빈을 실시하였다. 2차 요강은 빈곤 해소의 기한을 2020년으로 잡고 그때까지 절대 빈곤 문제를 해소하는 것을 목표로 하였다. 그래서 이 기간은 1980년대 중반 이후 시행하여 온 부빈사업을 마무리하는 기간이기도 하였다.

2015년에는 그 이듬해부터 시작되는 제13차 5개년 계획의 지도 사상으로 소위 ‘4가지의 전면적 시행’이 제기되었다. 그것은 ‘전면적인 소강(小康) 사회 건설의 완성, 전면적인 개혁 심화, 전면적 법치국가 추진, 전면적인 당규 당칙의 엄격화’라는 4가지 과제인데 그중에서 최우선 과제가 전면적인 소강 사회의 실현이었다. 한편 2012년 공산당 제18회 전국 대회에서는 ‘공산당 창립 100주년이 되는 2021년까지 국내의 빈곤을 해소한다는 목표’를 제시하였다. 그를 위해 2020년까지 중국 농촌의 전면적 빈곤 해소를 달성하여 부빈정책을 마무리할 것을 요구하였다. 그 시기

가 다가옴으로써 중국의 부빈정책은 빈곤 탈출의 평가 방법을 포함하여 부빈사업의 총괄을 인식한 제도 운영을 추진하게 된다. 그러한 맥락에서 출현한 것이 소위 ‘정준 부빈’이다.

이 용어는 2013년 시진핑 주석이 후난성을 방문하였을 때 ‘정책 실천에서 나온 사실을 중시하고, 지역 실정에 맞는 구체적인 대책을 강구하며, 상황에 따라 지도력을 발휘하고, 치밀한 방식으로 빈곤을 해소할 것(实事求是, 因地制宜, 分类指导, 精准扶贫)’을 지시한 것에서 비롯하였다. 정준이란 정조준, 정확하고 치밀하게 목표를 설정하고 자원을 배분하는 것을 의미한다. 그러니 원조 대상자를 치밀하게 규정하고 빈곤 원인에 관해서도 정확하게 사정하여 개별 상황에 맞는 구체적인 정책을 시행한다는 의미이다.

정준부빈이 강조된 데는 거의 30년에 걸친 부빈정책에 많은 자원이 투입되었으나 정책 모니터링의 결과 여전히 자원의 낭비가 있고 부빈 자금 이 목적 외로 전용되는 사례가 발견됨에 따라 부빈정책의 대상이나 지원 방법 등에서 더욱 정교한 시행이 필요하다고 인식하였기 때문이다. 또 2012년까지는 빈곤인구가 급속하게 줄어들었지만 부빈정책이 개발에 주안점이 있었던 만큼 임금노동을 통한 경제 자립이 가능한 사람은 빠른 속도로 빈곤에서 벗어났기 때문에 빈곤인구 중에서 경제활동이 어려운 노인과 장애인 비율이 상대적으로 높아졌다. 그렇기 때문에 빈곤 감소의 속도 역시 완만해졌다. 그러므로 2020년까지 모든 빈곤 지역을 빈곤에서 벗어나게 하겠다는 목표를 달성하기 위해서는 대상자를 더욱 정확히 규정하고 원조 방법도 좀 더 정교하게 운영할 필요가 생긴 것이다.

2013년 이후 정부의 지침이나 회의를 통하여 확인된 정조준의 부빈정책의 구체적인 내용은 5개 부문의 재확인과 점점이다. 첫째, 원조 대상의 정조준이다. 원조 대상을 선정할 때는 빈곤 상황이나 빈곤에 이르게 된

원인을 지역과 가구마다 상세히 심사하고, 원조 대상자의 등록과 기록 카드 시스템을 확립한다는 것이다. 둘째, 원조 방법을 더욱 정교하게 한다는 것이다. 원조 방법은 ① 생산과 취업의 발전에 의한 시책 ② 이주에 의한 시책 ③ 환경보호 보상 제도에 의한 시책 ④ 교육의 발전에 의한 시책 ⑤ 사회보장으로서의 농촌 최저생활보장제도를 통한 시책이다. 이 중에서 2015년의 빈곤인구 5000만 명 중 ①~④를 통하여 4000만 명 이상을 줄이고 나머지 빈곤인구, 즉 자력으로 빈곤 탈출이 어려운 사람들을 ⑤의 수단(사회보장)을 통하여 탈빈곤을 달성한다는 것이다.

셋째, 빈곤에서 탈출했는지에 대한 판정을 더욱 정교하게 행한다는 것이다. 원조의 효과를 사정하여 빈민 자신이 스스로 탈빈곤했다고 납득할 때까지는 탈빈곤을 인정하지 않는다는 방침이다. 넷째, 부빈 인력의 정교화이다. 부빈 인력은 주로 각급 공산당 간부를 상정하여 빈곤 감소의 성과를 그들의 중요한 업무 평가 항목으로 설정함으로써 부빈을 독려한다는 것이다. 다섯째, 부빈사업 감독의 정교화이다. 부정과 위법 행위를 방지하기 위하여 원조 자금 관리의 투명성을 높이는 것이다.

이상의 내용에서 알 수 있듯이 정준부빈이란 기존의 부빈정책과는 구별되는 별도의 정책이 아니라 부빈정책의 기초를 유지하면서, 20여 년간 시행해 온 부빈정책의 마무리를 염두에 두면서, 빈곤 해소의 어려움이 많은 인구층의 탈빈곤을 위하여 더욱 정교하게 사업을 시행하겠다는 정부의 의지라고 할 수 있겠다.

3. 부빈정책의 내용, 재정 및 조직

가. 부빈정책의 내용

중국이 부빈사업의 정책 기초를 개발형 사업, 농촌 참가형 사업으로 하였다는 것은 빈민에 대한 직접 지원과 구제를 통한 빈곤 해소가 아니라 취로사업이나 금융 지원 사업을 통하여 스스로 소득을 얻도록 하는 것, 스스로 소득 향상의 기회를 갖도록 하는 것에 중점을 두었다는 것을 의미한다.

부빈사업의 정책 기초는 개발을 통한 탈빈곤이다. 개발형 빈곤정책은 5개의 방침을 따르고 있다. ① 자력갱생이다. 원조를 기다리고 의지한다는 생각에서 탈피하여 스스로 자립한다고 하는 사회 분위기를 조성하는 것이다. ② 빈곤 지역의 인프라 강화이다. 이공대진 자금을 빈곤 사업에 투입하여 농지, 수리, 도로, 생산 조건을 개선한다. ③ 빈곤 해소를 위한 금융 지원이다. 농업 생산자의 농산물 재배, 사육, 가공 등이 발전할 수 있도록 유기적인 금융 지원을 한다. ④ 선진 농업기술의 보급이다. 이를 통하여 과학기술, 문화 자질, 자기 발전 능력을 강화한다. ⑤ 빈곤 대책을 토양 보전, 환경보호, 생태계 정비 등과 연계하여 농가의 발전 지속력을 향상한다는 것이다.

특히 이 가운데에서 주목할 만한 것이 중앙관청이 빈곤 지역에서 행하는 ‘이공대진’, 즉 취로사업과 빈곤 부조 사업이다. 이공대진이란 중국의 전통 부빈사업의 하나로 현대 용어로 말하면 취로사업에 해당한다. 이미 송나라 시대에도 농촌의 기근 시에 이공대진을 행하고 있었음을 역사 기록으로 확인할 수 있을 만큼 역사가 길다. 빈곤 지역의 도로 건설 등 인프라 정비에 빈곤층을 고용하여 임금을 지급함으로써 빈곤 해소를 도모하

는 방식이다. 1996~2007년에 중국은 빈곤 지역의 소규모 농지 수리사업에 이공대진 형식으로 248억 위안을 지출했다. 수원의 개발과 용수로의 정비 등을 통하여 8000만 무(533헥타르)를 넘는 땅을 관개(灌溉) 농지로 개발하였다(中国農村貧困監測報告, 2008).

한편 빈곤 부조 사업이란 빈곤 지역 사람들의 삶의 질과 교육 수준 향상을 목표로 자원을 투입하는 사업이다. 빈곤 지역에 교사를 파견하거나 교과서를 지급하는 등의 사업을 통하여 교육 수준을 높이는 것, 빈곤 지역 농촌 병원에 의료 인력을 파견하거나 의약품을 지원함으로써 빈곤층의 보건의로 위생 환경을 개선하는 사업이 포함되어 있다. <표 5-15>는 사업의 구체적인 프로그램이다.

<표 5-15> 이공대진 및 빈곤 부조 사업

관련 업종	관련 사업
농림목어업	토지 정리 사업, 천연림 자원 보호, 그린하우스 등
농산물 가공업	농산물 가공 시설, 생산 라인의 정비와 확충
인프라 정비	전력 시설의 정비, 음용수(사람 및 가축) 설비, TV 수신 시설 등
교육 훈련	빈곤 아동 취학, 문맹 퇴치, 기술 훈련에 대한 경제원조 등
의료 위생	지역 의료 시설의 정비

자료: 中国農村貧困監測報告 2008, 2009.

나. 부빈사업의 재정

부빈정책에는 국영기업이나 국영사업체, 민간기업 등에 의한 자원의 투입이 있었지만, 역시 막대한 공적 예산이 들었다. 그 규모를 살펴보기 전에 우선 2017년 중국 정부의 일반 공공 지출의 내용을 보자.

2017년의 사회보장 관계비(사회보장 및 취업, 의료 위생과 계획 출산)는 전년 대비 12.4% 증가한 3조 9063억 위안이다. 이는 5년 동안 2배 증

가한 규모이며, 그 증가율은 국가 재정 지출 증가율을 웃돈다. 2017년 중국의 일반 공공 예산 지출은 20조 3085억 위안이다. 그 구성비를 보면 사회보장 및 취업 부문이 12.1%, 의료 위생 및 계획 출산 부문이 7.1%이다. 이 두 항목이 사회보장 관계비인데, 그 비율이 정부 지출의 19.2%에 달하고 있다(中国财政部, 「全国一般预算支出决算表」). 더구나 도시 농촌 커뮤니티 부문이 10.1%를 차지하는데 지역 주민을 대상으로 하는 복지 비용(의료 시설이나 장기 요양 시설 포함)이나 주택 보조금 등이 포함되어 있으므로 그러한 비용을 모두 합치면 사회보장 관계비는 공공 지출의 25% 정도 될 것으로 추정된다. 10년 전에 비하면 사회보장 관계비의 구성비도 5% 정도 증가하였다. 특히 급속한 고령화가 예정되어 있기 때문에 사회보장 관계비의 자연 증가분 역시 급격히 늘어날 것으로 생각된다. 부빈정책에 대한 공공 지출은 이러한 어려운 재정 상황 속에서 이루어져 왔다는 점을 인식할 필요가 있다.

1차 요강(2001~2010)에 기초한 부빈정책의 재정지출은 2001년 127억 5000만 위안이었으나, 1차 계획의 마지막 해인 2010년에는 349억 3000만 위안으로 증가하였다. 이 10년간 총지출은 2043억 8000만 위안에 달했다.

중앙정부에서 지출하는 부빈 자금은 세 가지이다(農林水産部, 2010). 첫째, 중앙 부빈 저이자 및 이자 보충 용자인데 이것은 재정부가 확정해서 농업은행과 농촌신용협작사를 경유하여 빈곤 지역의 농가와 향진 기업의 생산 경영 활동을 지원하는 자금이다. 둘째, 중앙 재정 부빈 자금이다. 이것은 각 중앙관청에 의한 공공투자나 농업 노동자 훈련 등 부빈사업(국가개혁발전위원회의 승인을 얻은 것), 그리고 국무원 부빈사무국이 빈곤 지역 주민에게 지급하는 직접 부빈 자금에 사용한다. 셋째, ‘이공대진’ 자금이다. 이것은 각 중앙관청이 책정한 농지 수리, 기본 농지 조성,

수로 정비, 음용수 사업 등 농업 인프라 정비 사업(국가개혁발전위원회의 승인을 얻은 것)에 사용하는 자금이다. 넷째, 중앙의 특정 '퇴경환림(退耕還林: 농지를 삼림으로 되돌리는 것)'이나 초지(草地)로의 전환에 대한 보조금이다. 이것은 국가임업국, 국가개혁발전위, 재정부가 공동으로 계획하고 확정한다.

이 중앙 지출(중앙 재정 부빈 특별 자금)은 2001년 100억 위안에서 2010년에는 222억 7000만 위안으로 증가하였으며, 연평균 9.3%의 증가율을 보였다. 전체 10년간 중앙정부 지출의 누계는 1440억 4000만 위안이다. 그리고 총지출 2043억 8000만 위안의 71.3%에 해당하는 1457억 2000만 위안은 중앙정부와 지방정부가 지정한 빈곤 구제 중점 지역(빈곤 촌)의 빈곤 해소를 위하여 투입하였다. 빈곤 현 1곳에 투입된 금액이 평균 1억 3600만 위안이다.

〈표 5-16〉은 2013년 이후 중국의 빈곤층 관련 일반 예산 지출 내용과 추이를 보여 주고 있다. 국가의 재정지출은 도시 지역 빈민보다는 농촌 빈곤의 해소에 집중되고 있음을 아래 지출 추이에서도 확인할 수 있다. 농촌 지역의 빈곤 해소 예산은 2013년 841억 위안이었으나 2016년에는 2286억 위안으로 급증했다.

〈표 5-16〉 중국 저소득층 복지 관련 일반 예산 지출의 내용과 변화(2012~2016년)

(단위: 억 위안)

지출 항목	2013년	2014년	2015년	2016년
도시 농촌 기본 연금(양로보험) 재정 보조	1,235	1,349	1,853	1,908
최저생활보장	1,441	1,558	1,665	1,658
도시 최저생활보장 지출	686	714	754	716
농촌 최저생활보장 지출	755	844	911	941
신형 농촌 합작 의료	2,429	2,732	3,096	3,025
퇴경환림(退耕還林)	285	290	335	276

지출 항목	2013년	2014년	2015년	2016년
빈곤 삭감	841	949	1,227	2,286
농촌 위험 가옥 개수	382	376	536	446
저소득층 지원 재정지출 합계	6,612	7,254	8,713	9,598
저소득층 지원 재정지출(%)	112	110	119	110
빈곤 삭감 부문 제외한 지출 (%)	111	109	119	98
빈곤 삭감 자금 (%)	122	113	129	186

자료: 中国财政部「全国一般公共预算支出决算表」(2012~2016)에 근거하여 작성. <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>에서 2019.11.22. 인출.

농촌 부빈사업의 재정 중 중앙정부와 지방정부의 부담은 어느 정도일까? 2001~2010년 농촌 부빈정책에 투입된 총예산은 2043억 8000만 위안이다. 그중 중앙정부 지출 누계가 1440억 4000만 위안이므로 약 70%를 중앙정부가 부담한 것이 된다. 전통적으로 빈곤이나 복지 부문의 지출은 지방정부가 압도적으로 무거운 책임을 지는 것으로 알려진 중국에서 중앙정부의 지출 비율이 이렇게 높다는 것은 농촌 빈곤의 해소가 중국 정부의 최우선 사업의 하나임을 보여 준다고 할 수 있다.

지방정부가 지출하는 부빈 자금은, 성급 정부 수준에서 마련하여 성급 정부 재정청이 확정하여 교부한다. 재정부와 국무원 부빈사무국, 그리고 국가개혁발전위원회가 발간한 ‘재정 부빈 자금 관리 방법’에 의하면 지방 정부 자금이 중앙 부빈 자금의 30% 이하가 되어서는 안 된다고 규정하고 있다(農林水産部, 2010).

2016년 12월 개최된 전국부빈개발공작회의에서 국무원 부빈협의 주임(유영부)은 2016년 중앙 및 지방정부 재정지출이 1000억 위안 이상인데, 그중에서 중앙정부 지출이 667억 위안(전년 대비 43.3% 증가), 성급 정부 지출이 400억 위안(전년 대비 50% 이상 증가)이라고 밝히고 있다. 2016년의 경우 공적 지출의 약 65%를 중앙정부가 부담하였다. 2021년 공산당 창립 100주년까지 농촌 빈곤을 해소하겠다는 의지를 반영하는 것

이라고 평가할 수 있겠다.

또 중앙정부와 지방정부 자금 외에 소위 사회적 자금이 부빈사업에 충당된다. 예를 들면 각종 기부금이나 빈곤 부조 기금 등인데, 기금의 제공자가 비교적 분산되어 있으므로 국무원 부빈사무국의 외자 프로젝트 관리센터 등이 관리하고 배분한다.

다. 부빈정책의 조직

중국 정부가 농촌 부빈정책을 추진할 조직 정비에 나선 것은 1986년이다. 정부는 국무원에 ‘빈곤 지구 경제개발지도소조(贫困地区經濟開發領導小組)’를 설치하여, 조직적 계획적으로 개발형 부빈사업을 추진하게 된다. 무엇보다 중앙에서 현 수준에 이르기까지 빈곤 개발의 지도와 감독 책임을 가진 부빈개발기구를 설치하였다. 이 소조는 1993년에 ‘부빈개발지도소조(扶貧開發領導小組)’로 개칭했다. 이 조직을 통하여 부빈사업을 조직적이고 계획적으로 시행하게 된다. 지도소조의 기본 책무는 다음과 같다. ① 빈곤 지역의 조사 연구 ② 빈곤 지역 경제개발 방침, 정책, 계획의 수립 ③ 빈곤 지역 개발 건설에서 발생하는 중요 문제의 조정과 해결 ④ 빈곤부조사무국과 각 중앙관청의 빈곤 부조 활동의 독촉과 검사 ⑤ 총괄, 의견 교환의 실시와 조정 등(國務院扶貧開發領導小組辦公室, 2016).

빈곤 지구와 빈곤 현이 있는 모든 성, 자치구, 직할시, 시현 수준의 정부에서는 부빈사업개발지도소조를 조직하여 지역의 구체적인 부빈사업 계획을 수립한다. 부빈사업에 관한 재정은 매년 초 각 지역에 배분하는데 그 자금은 성급 정부가 통일적으로 관리한다.

부빈정책의 추진 체계는 종단적 측면과 횡단적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 우선 종단적 측면은 국무원 부빈사무국이 있는데 여기에서 농업부

나 교육부 등 부빈사업과 관련된 중앙 부처들과 협력하면서 업무를 조정한다. 국무원 부빈사무국의 역할은 다음과 같다(国务院扶贫开发领导小组办公室 2016). ① 부빈사업 정책과 계획의 검토 및 수립, 조직화와 시행 ② 사회 각계의 부빈사업 조정, 중앙관청의 특정 빈곤 부조 사업이나 동부 발전 지역의 서부 지역 원조 등 부빈 협력 사업의 조정과 조직 ③ 농촌 빈곤 기준과 국가 지정 빈곤 현의 지원 기준 책정, 국가 지정 빈곤 현의 확정 및 취소안의 수립 ④ 부빈과 관련된 통계와 모니터링의 지도와 시행 ⑤ 중앙 부빈 자금 분배안의 조정과 책정, 부빈 자금의 사용 지도, 검사와 감독, 2곳 이상의 성(省)이 관련된 부빈사업의 지도 ⑥ 부빈 캠페인의 조직 ⑦ 부빈에 관한 국제 교류와 협력 ⑧ 전국 빈곤 지역 간부의 부빈사업 연수 등이다.

‘중앙정부-성 정부-시현 정부-향진 정부’의 차원에서 농촌 빈곤 부빈지도소조가 사업을 주도하고, 각급의 판공실이 조정한다. 그리고 위의 4단계의 정부에 ‘촌 정부’를 더하여 5단계의 정부가 실행을 추진하는 체제를 갖추고 있다. 2013년 이후 부빈정책의 성과를 관련자의 업무 평가와 연계하여 추진하였는데 간부의 빈곤 촌 상주, 사업의 감독 등을 독려하였다.

중앙의 국무원 부빈판공실을 정점으로 하여 각 성에 부빈판공실을 설치하고 각 시나 현에도 부빈판공실을 설치함으로써 전국 조직망을 형성하였다. 빈곤 현에 속한 빈곤 촌에는 부빈사업을 전담하는 서기를 파견하여 부빈사업을 조직적으로 추진한다. 해당 빈곤 촌은 ‘제1차 부빈 강요’에 기초하여 촌을 기본 단위로 하는 부빈 계획을 수립하도록 하였다. 1차 요강을 시행한 이듬해인 2002년에는 전국 14만 8000곳의 촌에서 촌 단위의 부빈 계획을 수립하여 그중 5만 3000곳의 촌이 실시하였다(2차 백서).

한편 정부는 2013년 이후 부빈정책의 성과 평가를 각 정부의 행정 관련자 및 공산당 조직 관련자의 업무 평가와 연계하여 추진하였다. 간부가 빈곤 촌에 상주하여 사업 감독 등을 적극적으로 행하도록 독려하는 것이다. 부빈사업의 시행 주체가 말단 촌에까지 조직되면서 부빈 예산의 지원 뿐만 아니라 예산의 전용이나 부정의 통제도 강화되었다. 2016년 국무원 부빈협 주임의 기자회견에 따르면(扶贫办主任刘永富答记者问, 2016)⁷²⁾ 부빈 대상을 정조준한다는 정준부빈의 일환으로서 200만 명의 조사원을 동원하여 등록된 빈곤인구가 정말 빈곤한지 상세하게 재조사하였다. 그 결과 929만 명이 등록 조건을 충족하지 못했음이 드러났고 807만 명이 위장 빈곤으로 판명되어 원조 대상에서 제외하였다.

한편 농촌 부빈정책의 조직상 특성 중 하나는 많은 사업을 다수의 중앙 부처나 국영기업 등이 공동으로 추진한다는 점이다. 즉, 관련 중앙 및 지방 부서들이 협력하는 횡단적 추진 체계라는 것이다. 이는 지도소조의 최고 책임자를 국무원 부총리급의 인사로 임명한 것과 관련된다. 많은 중앙 정부의 사업을 조정하고 필요시에는 연합하여 사업을 추진하기 위해서는 중앙 부처를 조정하고 통괄할 수 있는 지위의 인사, 즉 부총리급의 인물이 필요했다는 것이다.

부빈정책은 빈곤 지역 주민의 모든 생활 측면과 관련되어 있어서 '지도소조'의 구성 역시 중앙관청의 수장급으로 구성하는데, 그 구성원은 다음과 같다. 국무원 판공실, 국가발전개혁위원회, 재정부, 농업부, 인민은행, 교육부, 과학기술부, 국가민족사무위원회, 민정부, 인력자원사회보장부, 국토자원부, 환경보전부, 주택도시농촌건설부, 교통운송부, 수리부, 상무부, 문화부, 위생부, 국가인구계획생육위원회, 국가방송티브이영화총국,

72) 扶贫办主任刘永富答记者问 http://www.cpad.gov.cn/art/2016/2/16/art_624_44983.html에서 2019.11.22. 인출.

통계국, 임업국, 농업은행, 중화전국공급판매합작총사, 전국총공회, 중국 공청단중앙, 전국여성연합회, 중국장애인연합회 등이다.

국가발전개혁위원회는 부빈사업 수립에 매우 중요한 역할을 한다. 그것은 각 중앙 부처 부빈사업의 신청을 받아들이는 창구이면서 사업의 심사 및 승인을 담당한다. 예를 들어 ‘이공대진’ 사업의 경우 우선 각 중앙 부처는 시행할 이공대진 사업을 계획하여 그 안을 국가발전위원회에 신청한다. 국가발전개혁위원회는 그 사업안을 심사하고 사업 계획을 승인한다. 승인받은 사업안은 국무원 부빈사무국이 조정한다. 그렇게 사업이 결정되면 중앙 부처는 확정된 사업안에 대해서 용자와 재원을 확정한다. 부빈 자금이 확정되면 재정부가 재정을 집행한다. 해당 사업이 ① 농촌 빈곤 용자 자금이면 재정부는 중국 농업은행을 통하여 재정을 집행하고 ② 이공대진이나 부빈사업이면 성의 재정청에 자금을 제공한다.

그런데 빈곤 관련 재정지출을 조직상에서 볼 때 조직 운영이 폐쇄적이라는 지적도 있다. 즉, 국무원 부빈판공실—성급 부빈판공실—시현급 부빈판공실로 이어지는 수직적이고 상명하달 식의 조직 운영이 폐쇄적 관리 운영의 형태로 나타나는 측면이 있다는 것이다. 그에 따르는 문제는 다음과 같은 것들이다(大和総研, 2012, p. 6). 첫째, 빈곤 대책과 관련된 관료 기구의 행정 비용이 많이 소요된다는 점이다. 2011년부터 시작된 ‘3공 경비’(공용 차, 공용 출장, 공비 접대)의 공개 자료에 의하면 1인당 3공 경비는 행정기구 중에서 국무원 판공실이 가장 많았다. 둘째, 빈곤 대책 관련 예산의 배분 과정에 자금 횡령을 유발하는 문제가 있다. 2009년에는 예산을 횡령한 담당 직원이 금고 13년의 판결을 받은 사례가 있다. 셋째, 빈곤 대책 관련 제도의 입안과 집행 시에 성급 정부 등 지방정부의 재량권이 매우 큰데, 그로 인하여 파생되는 문제가 있다는 것이다. 지방정부가 부빈 자금을 빈곤구제에 사용하는 것이 아니라 전용하는 경우가

있다는 것이다. 빈곤 예산의 20% 정도를 지방정부에서 유용하는 것으로 추정되며 빈곤 예산을 지방정부 청사 건립에 쓴 사례도 있다.

4. 농촌 빈곤 해소를 위한 세 가지 접근

중국은 공식 빈곤선 수준을 몇 차례에 걸쳐 계속 높여 왔으나 빈곤인구는 급속히 줄었다. 현행 빈곤선이 시행된 2010년 농촌 빈곤인구는 농촌 인구의 17.3%에 해당하는 1억 6656만 명이었으나, 2015년에는 5.7%로 떨어져 빈곤인구는 5575만 명으로 줄었고(〈표 5-17〉 참조), 2017년에는 3046만 명(3.1%)으로 줄었다. 7년간 1억 3500만 명이 빈곤에서 탈출한 것이다. 이렇게 급속한 탈빈곤이 이루어진 것이 모두 부빈정책에 의한 것 이라고는 단정할 수 없다. 사회 전체의 경제성장이 탈빈곤의 중요한 기본 동력이었다는 점을 부정할 수 없기 때문이다.

〈표 5-17〉 신빈곤선(2300위안 기준) 이후 중국 농촌 지역 빈곤인구와 빈곤율 추이

	전국 농촌			1 인당 GDP (위안)	592 부빈 중점 현	
	빈곤인구	빈곤율	1년간 탈빈곤자 수		빈곤인구	빈곤율
2010	1억 6656만 명 (구 기준 2688만 명)	17.3%		30,701*		
2011	1억 2238만 명	12.7%	4328만 명	33,453	6112만 명	29.2%
2012	9899만 명	10.2%	2339만 명	35,870	5105만 명	24.4%
2013	8249만 명	8.5%	1650만 명	38,436	4279만 명	20.2%
2014	7017만 명	7.2%	1232만 명	41,022	3649만 명	17.5%
2015	5575만 명	5.7%	1442만 명	43,630	2893만 명	13.7%

주: *연소득 2300위안은 2010년 중국의 1인당 GDP의 7.5%에 해당한다.

자료: 国民經濟和社会發展統計公報, 각 연도

예를 들어 <표 5-18>을 보면 개혁개방 직후인 1980년 1인당 GDP는 463위안이었으나 2000년에는 7935위안으로 급증했고, 2010년에는 3만 위안을 넘어섰으며, 2018년에는 6만 3568 위안으로 증가했다. 2018년 1인당 GDP는 거의 1만 달러에 육박하고 있다. 이러한 고도의 경제성장은 다른 경로를 거쳐서 빈곤율의 감소에 크게 기여하였을 것으로 생각된다.

<표 5-18> 중국 1인당 GDP(명목) 추이

연도	1인당 GDP(위안)	GDP(달러)
1980	463.53	309.35
1985	867.30	295.34
1990	1,667.67	348.65
1995	5,080.79	608.39
2000	7,935.49	958.57
2005	14,468.96	1,765.73
2010	30,629.07	4,524.06
2015	50,858.38	8,166.76
2018	63,568.90*	9,608.42

주: *국가통계국 발표(2019. 9.)에 의하면 중국의 2018년 1인당 GDP는 6만 4600위안임.

자료: IMF, World Economic Outlook Database, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>에서 2019.11.22. 인출에 근거하여 필자 작성.

경제발전이라는 요소를 제외하고 빈곤율 감소에 결정적으로 중요한 영향을 미친 것은 기존 사회보장제도의 확충이 아니라 광범위한 빈곤정책이라고 할 수 있는 부빈정책이다. 다만 그 영향을 좀 더 명백하게 밝히기 위해서는 먼저 부빈정책을 유형화할 필요가 있다. 그 유형화에는 두 가지를 검토할 필요가 있다. 하나는 정부의 부빈 백서이고 다른 하나는 공산당의 정책 방침이다.

먼저 2차 백서(2011)는 첫머리에서 부빈정책의 성과를 논의하면서 부

빈정책의 영역을 농업 정책, 지역 정책, 사회보장제도라는 세 가지로 나누어서 논의하였다. 농업 정책의 내용은 농업, 농촌, 농민이라는 ‘삼농’에 대한 지원이다. 예를 들어 2600년 이상 농민에게 부과되어 온 농지세를 폐지한 것을 이 범주에 넣어서 논의하고 있다. 둘째, 지역 정책은 특히 빈곤한 중국 서부 지역의 경제발전과 사회발전을 통한 빈곤 해소 정책을 말한다. 그리고 사회보장제도는 농촌 지역의 양로 보험과 최저생활보장, 오보호 등이 확충된 것을 적시하고 있다.

부빈정책의 유형화에 참고할 만한 다른 하나는 공산당의 지도 방침인데 농민에게 ‘많이 제공하고, 적게 징수하며, 규제를 완화한다(多預, 小取, 放活)’라는 기본 방침이다. 이 방침은 이미 팔철계획(1994)에서도 공식화하였으며 공산당 창립 100주년인 2021년의 빈곤 해소 목표를 논의한 2012년 공산당 제18회 전국대회에서도 재확인하였다.

이런 방침에 따라 중국 정부는 각각의 영역에 해당하는 정책을 추진해 왔다. 첫째, 농민의 부담을 줄여 주기 위한 재정 개혁과 지방정부 개혁을 추진해 왔다. 둘째, 농민의 소득을 높이기 위하여 농업 보조 정책을 적극적으로 시행해 왔다. 셋째, 농촌의 생산 활동 활성화를 억제하는 다양한 규제를 철폐하기 위하여 노력해 왔다.⁷³⁾

이 두 가지 기본 방침은 부빈정책의 유형화에 참고할 수 있는데 이 글에서는 그것들을 종합하여 농촌 빈곤의 해소를 위한 중국 정부의 접근 방식을 세 가지로 유형화하여 그 성과를 기술하고자 한다. ① 농촌 주민의 재정 부담 경감 정책 ② 농업 보조 정책 및 농산물 최저 가격 보장제도를 통한 소득 증대 정책 ③ 이전소득 증대와 의료비 등 생활비 지출 감소를 통한 빈곤 해소이다.

73) 여기에서 규제 완화란 토지나 노동력, 농업 관련 제도에 관한 규제를 완화하고 규범화를 추진하여 농민에게 생산성 향상의 인센티브를 제공함으로써 경제 활성화를 도모하는 정책이다.

가. 농민의 재정 부담을 줄여 주기 위한 정책: 농촌의 세금, 비용, 재정 개혁

중국은 2600년 이상 존속했다고 하는 농지세를 2000년부터 개혁하여 2006년에 폐지하였다. 1999년 농지세, 농업특산세, 도살세 등의 명목으로 농민이 부담한 금액은 1250억 위안, 농민 1인당 140위안이다. 이는 농민 1인당 평균 가처분소득 2210위안의 6.3%에 해당하는 금액이다(中國農業年鑑, 2007).

이 외에 지방정부나 지방의 위원회가 농민에게 관행적으로 부과하는 비용이 있었다. 먼저, 촌제류(村提留)이다. 이는 촌민(村民)위원회가 매년 농민에게서 징수하며 농업 인프라 정비, 촌 간부에 대한 사례금, 사무비, 특별 빈곤 가정 지원 등에 사용하는 것이 관례였다. 또 농업 계획 안 배비(農業計劃案配費)도 있다. 이는 향진(鄉鎮) 정부가 매년 농민에게서 걷는 비용이다. 농촌 학교, 계획 출산, 농촌 도로 정비 등에 사용한다. 그 밖에 농촌 교육비도 있다. 이러한 비용이 1999년 939억 위안으로 농민 1인당 가처분소득의 4.9%에 해당한다.

이상의 농민 부담은 소위 합법적인 징수지만 농촌 지역에서는 그 밖에도 비공식 비용을 농민에게 부과하는 것이 관행이었다. 과금, 집금, 벌금, 할당 등으로 불리는 것으로 촌내의 공공시설 유지, 신문 구독료 등에 사용하는 것으로 알려져 있다. 이에 대한 비용 부담이 어느 정도인가는 파악하기 어려운데, 비교적 저소득 지역(산시성, 간쑤성, 허난성, 안후이성 등)에서는 농민 가처분소득의 50%를 넘는 경우도 있었던 것으로 알려져 있다.

2000년부터 중국 정부는 농민의 재정 부담을 줄여 주기 위한 개혁으로 4가지 조치를 시행했다. ① 농업세, 농업특산세 인하 ② 도살세 폐지 ③

농촌 계획 안배비, 농촌 교육 집금 등 폐지 ④ 촌제류 징수 방법 개혁 등이다. 그리고 2004년부터 지린성, 헤이룽장성에서 농업세 면제의 개혁 시범 사업을 시작했으며, 2006년에는 1958년에 제정한 ‘농업세 조례’를 폐지하기에 이른다. 그에 따라 농업세 및 관련 행정 비용이 폐지됐다.

이러한 일련의 조치는 농민의 비용 지출을 줄이고 가치분소득을 증대시켜 농촌 빈곤의 해소에 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 왜냐하면 비공식 비용 부담은 제외하더라도 소득의 약 10%를 차지하던 비용 부담이 없어졌기 때문이다.

한편 농민이 부담해 온 세금이나 집금 등은 지방정부의 재정수입이었기 때문에 이러한 일련의 비용 폐지로 인하여 지방정부 수입은 감소하였다. 2006년의 재정 개혁에 의해 지방의 재정수입은 1000억 위안 감소했는데, 이를 보충해 주기 위하여 중앙정부는 2006년 보조금 1032억 위안을 마련하여 그 중 782억 위안을 지방정부에 보조했다. 그리고 그 후 보조금은 계속 증가하거나 유지되고 있다.

나. 삼농(三農) 투자와 농업 보조 정책

중앙정부의 농업, 농민, 농촌에 대한 지출은 2003년 214억 4200만 위안에서 2010년의 859억 9700만 위안으로 증가하여 연평균 21.9% 증가하였다(2차 백서). 거기에는 곡물 농가 직접 보조금, 품종 개량 보조금, 농기구 구입 보조 등의 재정 지원과 농촌의 음용수나 전기 공급, 도로 건설, 위험 가옥 개수 등이 포함되어 있다.

농업 보조 정책은 농업 생산자의 생산 비용을 경감시켜 소득 증대를 유도하는 정책이다. 2004년 이후 중국 정부가 단계적으로 도입하고 있는데, 구체적으로는 4가지 정책으로 이루어져 있다. ① 식량 재배 농민 직접

보조 ② 우량 품종에 대한 보조 ③ 농기계 구입비 보조 ④ 농업 생산 자재 종합 보조 등이다.

이 보조금의 규모는 매우 크며, 특히 농업 생산 자재에 대한 보조는 2009년에 700억 위안을 넘었으며 이것은 모두 중앙정부 재정에서 지출한다. 화학비료나 농업용 디젤유에 대한 보조가 여기에 포함된다. 농업 보조에 투입하는 재정은 2004년 150억 위안에서 2009년 1231억 위안으로 증가했다. 2001년부터 2010년까지의 1차 계획 기간 중 부빈정책에 투입된 재정 누계가 1440억 위안이었으므로, 농업 보조금의 규모가 얼마나 큰지를 알 수 있다.

농업 보조 정책은 중앙정부의 횡단적 사업이다. 즉, 재정부, 국가발전개혁위원회, 농업부의 3개 중앙 부처가 연합하여 시행하는 정책이다. 한편 위의 4개 분야가 주된 농업 보조 사업이지만 그 외에 농업 보험료도 보조하고 있다.

농업 보조 정책과 더불어 농업 생산자의 소득보장을 지원하는 정책으로서 농산물 최저 가격 보장 정책과 임시 비축 정책이 있다. 먼저 농산물 최저 가격 보장 정책은 2004년 시행하였다. 국가발전개혁위, 재정부, 농업부, 국가식량국, 농업발전은행, 중비량회사(中備糧會社)의 연합 사업이다. 지린성의 경우 인디카(indica)쌀, 자포니카(japonica)쌀 등에 대하여 2004년 이후 수년간 이 사업의 지원을 받았다. 최저 보장 가격은 농민이 25~30%의 수익을 얻을 수 있도록 설정된 것으로 알려져 있다.

한편 국가 임시 비축 정책은 옥수수 등 농업 생산물을 비축함으로써 농민의 소득 증대를 촉진하는 사업이다. 국가발전개혁위원회, 국가식량국, 재정부, 농업발전은행, 중비량회사 등 5개 부문의 연합 사업이다.

다. 사회보장(사회보험) 확충을 통한 빈곤 해소

중국에서 농촌의 빈곤 해소에 공헌한 세 번째 유형이 사회보장제도이다. 농촌 부빈정책과 더불어 빈곤 구제의 두 바퀴(兩輪)로 불리는 최저생활보장제도가 대표적이다. 그리고 2000년을 전후하여 시작된 중국의 사회보험 적용 확대 정책 역시 빈곤 해소 혹은 빈곤으로의 역류(反貧) 방지에 크게 기여하였다. 연금제도를 농민에게까지 확대한 것은 농민의 사회보장 수입을 증가시켰고, 의료보험의 확대는 가계 지출 중 의료비 지출을 줄였다.

어느 국가나 사회보장제도의 변화는 국민 생활에 영향을 미치는데, 그 영향은 급여의 측면과 비용 부담의 측면으로 나누어 볼 수 있다. 사회보험 급여의 수준이 높아진다는 것은 사회보장 수입이 증가한다는 뜻이다. 반면 보험료율이 인상되면 가계 지출이 증가하여 생계를 압박한다. 중국은 2000년 이후 사회보장의 적용 범위를 넓히고 급여 수준을 높이는 정책을 추진해 왔으므로 사회보험 발전은 가계의 수입과 지출 양면에서 빈곤 해소 내지 소득 증대에 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

제3절 중국 농촌 부빈정책의 특징과 시사점

중국의 부빈정책은 국제적인 관심이 높은 정책이다. 그것은 중국이 부빈정책의 지속적 시행을 통하여 빈곤율을 급속하게 낮추는 데에 성공한 국가이기 때문이다. IMF(2011)는 부빈정책이 본격적으로 시행되기 시작 하던 시기에 세계적인 신흥 대국인 중국, 인도, 브라질 세 나라의 빈곤 상황의 변화를 비교한 바 있다. 1일 1.25달러 이하를 빈곤선으로 삼으면 중

국의 빈곤율은 1981년 84%에서 2005년 16%로 대폭 낮아졌다. 브라질은 같은 기간에 17%에서 8%로 낮아졌고, 인도는 60%에서 42%로 낮아지는 데 그쳤다. 인도와 브라질의 빈곤율에도 상당한 개선이 있었지만, 중국의 빈곤율 저하는 가히 극적이라고 할 만하다. 다만 소득 격차의 심각성은 중국이 인도와 브라질에 비하여 훨씬 두드러진다.

중국은 1990~2005년에만 빈곤인구가 4억 7500만 명 감소했는데, 같은 기간 중 전 세계의 빈곤 감소 인구는 중국의 감소 폭보다 적은 4억 4400만 명 정도다. 중국을 제외하면 같은 기간 중 세계의 빈곤인구가 3100만 명이 늘어났다는 의미다. 또 중국은 개발도상국 중에서는 유일하게 빈곤 해소의 MGDs(Millennium Development Goals, 밀레니엄 개발 목표)를 조기에 달성한 나라이다.

이렇게 급격한 빈곤 해소가 가능했던 것은 물론 중국 부빈정책의 특징과 깊이 관련되어 있다. 이 장에서는 중국 부빈정책의 특징을 정리하고, 그 성과를 개괄한 후 부빈정책이 현대의 빈곤정책에 주는 시사점이 무엇인지를 고찰한다. 부빈사업의 성과에 관하여 중국 전체의 빈곤율 감소에 대한 내용은 이미 앞에서 많이 언급하였으므로 이 장에서는 주로 지린성 지역에 한정하여 그 성과를 정리한다.

1. 중국 농촌 부빈정책의 특징

가. 빈곤 지역·현의 지정과 지역 단위의 탈빈곤 접근

중국의 빈곤정책을 국제사회의 컨텍스트에 놓고 생각할 때, 1980년대 이후 강력하게 추진해 온 부빈정책의 특징 가운데 가장 먼저 꼽을 수 있는 것은 무엇보다 지방의 기초 행정 지역 단위로 ‘빈곤 현’을 지정하여 그

지역 전체의 탈빈곤을 시도했다는 점이다.

일찍이 베버리지(W. Beveridge)는 건강하고 안정된 생활을 위협하는 다섯 개의 거대 악(Five Giant Evil)의 하나로 ‘비위생, 불결(squalor)’을 들었으나 그것은 열악한 거주를 의미했고 다양한 지역의 빈민들에게서 나타나는 생활 문제였으며, 도시 슬럼이라는 지역 전체의 문제를 의미하는 것은 아니었다. 그 후 1960년대에 들어 영국과 미국에서는 도시 재개발이 적극적으로 추진되었는데, 소위 ‘inner city’라고 불리는 도시 내부의 빈곤 지구를 재개발하여 빈곤의 해결을 도모하는 정책이었다. 또 현재의 영국에서도 북부 지역의 개발을 경제발전과 연계하는 사업(Northern Powerhouse 프로젝트)을 큰 규모로 진행하고 있다(Lee Sung-Hee, 2019). 이러한 유형의 개발 사업은 지역을 단위로 한 것이기는 하지만, 그 목적은 빈곤 해소에만 국한하지 않고 사회 안전이나 경제발전을 도모하는 데 있다. 그리고 현대 복지국가는 빈곤을 개인 혹은 가구 단위로 파악하여 지원하는 데 초점을 맞춘다.

그러나 중국의 부빈정책은 ‘빈곤 지구-부빈 중점 현-빈곤 촌’으로 이어지는 광범한 지역을 빈곤 지역으로 지정하여 지역 단위로 빈곤 해소를 시도했다는 데 그 특징이 있다. 원래 1960년대 영국과 미국의 도시 슬럼 재개발의 이념은 ‘긍정적 차별(positive discrimination)’(Higgins, 1978)이다. 긍정적 차별이란 상대적으로 불이익을 받아 온 지역이나 소외된 지역을 다른 지역보다 우선 지원한다는 것으로, 좋은(긍정적) 의미에서 차별적으로 취급하여 지원을 행하는 정책을 뜻한다. 예를 들어 의무교육의 적용을 취약 지역부터 시행하는 것 같은 유형의 우대 정책이다.

중국은 객관적 지표에 근거하여 전국의 시현 행정구의 20%를 넘는 592곳을 빈곤 현으로 지정하고 2020년까지 빈곤 현의 탈빈곤을 달성하기 위하여 자원을 집중적으로 투입하고 있다. 더구나 특곤구 등을 포함하

면 그 범위가 더욱 넓어진다. 그 배경에는 중국의 영토가 광대하고 역사적으로 열악한 자연조건으로 말미암은 빈곤이 존재해 왔으며 그 지역이 소수민족 거주 지역이라는 점도 깊은 관련이 있다.

서부 지역에 몰려 있기는 하지만, 빈곤 현은 전국적으로 산재해 있는데 현시라는 기초 행정단위를 빈곤 지역으로 지정하여 자원을 집중 투입하는 방식의 빈곤정책은 단기간에 탈빈곤을 달성하는 데에는 매우 효율적이다. 실제로 빈곤이 빠른 속도로 줄어드는 데에는 정부의 이러한 접근이 효과를 발휘하고 있다. 다만 빈곤 현으로 지정된 지역에 투입되는 자원의 양이 매우 큰 만큼, 빈곤 현으로 지정되지 못한 지역과의 형평성 문제가 남아 있다.

나. 정책의 이념: 개발형 빈곤정책

중국의 부빈정책은 빈곤 지역 혹은 빈곤인을 정책의 계획과 실행에 적극적으로 참여시키는 농민 참가형 부빈정책이라는 점이 큰 특징이다.

중국 정부의 부빈 관련 중요 문서에는 왜 ‘농민 참가형’ 정책이 필요한가에 대한 인식이 잘 나타나 있다. 무엇보다 1차 계획(2001)에서 그 정책 지향을 확인할 수 있는데, 거기에 나타난 부빈정책의 중점은 세 가지, 즉 정촌(整村)의 추진, 산업 개발, 노동력 이전 및 훈련이다. 농촌 인구의 자기 발전 능력 향상을 통하여 소득을 높여 탈빈곤을 지향한다는 것이다.

정촌이란 빈곤 해소의 중점을 촌락 그 자체에 두고 촌이 주체가 되어 빈곤 해소를 도모하고, 다양한 탈빈곤 사업을 촌 단위로 통합하여 효율적으로 행하는 정책이라고 정의할 수 있다. 촌을 주체로 하여 탈빈곤을 지향하는 정책 목표의 배경에는 부빈정책 이전 종래의 빈곤정책에 두 가지 심각한 문제가 있었다는 인식이 있다.

첫째는 종래의 빈곤정책이 정부 주도형으로서 정부가 일방적으로 빈민에게 급여를 제공하는 방식이라는 점이다. 그로 인하여 빈곤정책 대상자가 ‘원조를 기다리고, 원조에 의존하며, 원조를 요구하는 태도(等靠要)’라는 의존적인 상태에서 벗어나지 못하게 하였다는 것이 중국 지도부의 인식이었다. 흔히 ‘아요부빈(我要扶貧: 나는 빈곤 구제가 필요해)’라고 표현되는 수동적인 태도를 문제시한 것이다. 따라서 빈곤 해소를 위하여 필요한 것은 빈민이 자기 발전 능력을 스스로 높이려고 하는 동기부여를 촉진할 필요가 있다고 판단했다. 그러한 의미에서 본다면 1차 계획이 정부 주도형의 빈곤정책의 한계를 지적하고 비판했다는 것은 빈곤정책에 있어서 정부가 주도권을 행사하는 정책을 포기하겠다는 뜻이 아니다. 다만 빈곤 자원의 배분 정책을 정부 주도의 톱다운(top-down) 방식으로 시행하는 것이 아니라 빈곤인구나 빈곤 지역의 탈빈곤 의지를 전제로 하는 보텀업(bottom-up) 방식으로 한다는 의미이다.

1차 계획이 두 번째로 지적한 종래의 빈곤정책의 한계는 유한한 자원이 빈곤 해소에 효율적으로 활용되지 못했다는 것이다. 즉, 정부 예산이 빈곤 농민에게 효율적으로 투입되지 못하고 분산되어 있었다는 문제 인식이다. 정부가 빈곤 해소에 투입하는 모든 자원을 촌으로 통합하여 관리하는 시스템을 구축한 목적은 자원을 효율적으로 활용하기 위해서다.

국무원 부빈개발지도 소위원회회의 자료(인민일보, 2018. 11. 8)에는 시진핑 총서기의 부빈 철학이 담겨 있다. 먼저, 시 총서기는 빈곤의 박멸을 인민 생활의 개선, 공영(共榮)의 점진적 실현이라는 두 가지와 더불어 사회주의 실현의 필수 조건의 하나로 상정하였다. 또 빈곤 탈출을 위한 가장 일반적인 접근은 개발이라는 관점을 거듭 강조한다. 그리고 개발의 목적은 인민의 행복을 추구하는 것을 목적으로 한다는 점, 행복의 추구는 인간의 기본적 권리라는 점을 강조하고 있다.

다. 당과 정부의 자원 총동원, 지역을 초월한 정부 간 연대

일반적으로 빈곤정책은 중앙정부의 사회보장 관련 부처가 관장하고, 빈곤정책의 확대란 해당 부처의 재정 투입이 확대되는 것을 의미한다. 그러나 중국에서는 중앙정부의 다양한 부처가 부빈사업을 직접 시행한다. 전통적으로 빈곤정책을 관장해 온 민정부뿐만 아니라 교육부, 재정부, 자연자원부, 수리부 등의 많은 중앙정부 부처가 직접 부빈사업을 하며, 많은 부처에서 시행하는 다양한 부빈사업을 국무원 부빈사업 지도소위원회가 국가발전개혁위원회와 더불어 조정하는 시스템이다.

더구나 중국 부빈정책은 중앙정부의 행정조직뿐만 아니라 빈곤 해소에 도움이 되는 모든 사회조직을 총동원한다는 특징이 있다. 따라서 중국의 부빈정책은 농촌 빈곤 문제에 대한 정부 조직이나 정부 재원의 투입이라는 차원을 넘어선 자원 동원을 하고 있다.

중국 부빈정책의 자원 동원은 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 각급의 당, 정부 기관, 대기업, 사업체가 빈곤 지역에 일대일 원조를 하며, 무엇보다 공산당의 지도 간부가 출선하여 부빈사업에 관여하고 있다. 즉, 행정부로서의 각급 정부뿐만 아니라 공산당 조직이 탈빈곤 사업에 매우 깊숙이 관여하고 있다는 의미이다. 중앙정부뿐만 아니라 각성의 주요 지도 간부는 모두 빈곤 촌과 직접 관계를 맺고 있다. 간부들의 부빈사업 관여를 촉진하기 위해서 중국은 간부 활동의 평가에 부빈 활동을 중요한 지표로 삼고 있다. 부빈 활동의 실적을 임용 기준으로도 활용하고 있다.

둘째, 동부 지역과 서부 지역의 협력에 의한 부빈사업을 실시하고 있다는 점이다. 이미 지적하였듯이 중국의 빈곤 문제는 서부 지역에 집중되는 경향이 강하다. 열악한 자연조건이라는 역사 문화적 유산으로서 빈곤이

만연된 측면도 있지만, 개혁개방 정책과 더불어 중국 정부가 동부 지역부터 개발하는 정책을 도입한 영향도 있다. 일찍이 덩샤오핑은 개혁개방을 시작하면서 ‘선부론’을 제창한 바 있다. 영토가 광대하고 인구가 많은 중국에서 일부 지역이 먼저 발전하는 것을 용인한다는 생각이다. 그리고 먼저 발전한 지역이 후발 지역을 원조함으로써 중국 전체의 발전을 이룩할 수 있다는 것이며, 그것이 사회주의를 포기하는 것이 아니라는 것이다. 먼저 발전한 지역이 상대적으로 낙후된 지역의 빈곤 해소를 위하여 자원을 배분하는 사업은 적어도 1996년 공식화되었다. 경제가 발전한 동부 연안의 성 및 직할시가 서부의 가난한 성 혹은 자치구를 경제적으로 원조하는 시스템이 시작된 것이다. 이러한 접근은 선부론의 이념을 실현한다는 의미가 있다.

셋째, 사회조직의 동원이다. 먼저 국유기업의 자원을 부빈사업에 동원하는 것이다. 빈곤 지역에 산업 개발 기금을 활용한 기업의 설립, 공업단지의 조성을 추진하고 있다. 중앙정부는 국유기업의 부빈 투자를 촉구하고, 지방정부 역시 지역의 국유기업을 부빈사업에 동원하고 있다. 민간기업의 부빈사업 참여 역시 유도하고 있다. 민간기업에는 정부의 재정적 유인책을 활용한다. 즉, 빈곤 지역에서 고용을 창출하는 기업에 대해서는 직업훈련이나 보조금이나 고용 지원 정책의 대상으로 삼고 세제상의 우대 정책을 실시하는 것이다(135계획).

마지막으로 민간의 부빈 활동을 활성화해 사회의 각 부문을 동원하고 부빈사업을 위한 모금과 원조를 하고 있다. 모금 활동은 임시로 하기도 하지만 전국의 주요 중소도시에서 부빈 모금 스테이션을 설치하여 원조 활동을 일상적으로 지원하고 있다.

2. 중국 농촌 부빈정책의 성과

가. ‘십삼오 탈빈 공견 계획’의 목표

중국 정부는 개혁개방 이후 빈곤을 해소하고, 민생을 개선하며, 나아가 사회주의의 실현을 위해 많은 부빈정책을 추진해 왔다. 예컨대 1994년 ‘팔칠부빈공견계획’을 비롯하여 2001년 ‘중국농촌부빈개발요강’, 2011년 제2차 ‘중국농촌부빈개발요강’, 그리고 2016년 ‘십삼오탈빈공견계획’이 대표적이다. 특히 십삼오탈빈공견계획은 2020년까지 중국의 모든 인민이 먹을 것, 입을 것에 대한 걱정 없이 살도록 하고, 의무교육, 기본 의료 및 주거 안전을 보장(兩不愁, 三保障)한다는 목표로 추진하고 있다. 탈빈곤의 구체적인 목표는 세 가지다.

첫째, 현재의 수준에서 농촌 등록 빈곤인구의 탈빈곤을 실현한다. 1인당 가처분소득을 국가 부빈 표준에 초과시켜 ‘양불수, 삼보장’을 실현한다.

둘째, 등록된 빈곤 촌을 빈곤에서 점차적으로 탈출시킨다. 마을의 인프라 구축과 기본 공공서비스 능력 및 주거 환경을 분명하게 개선하며, 기본 농경지 및 농경지 수리 사업 등 시설의 수준을 분명하게 제고한다. 그리고 기본적으로 특색 산업이 형성되도록 하고, 단체 경제가 어느 정도의 규모가 되도록 하며 지역사회(혹은 단지) 관리 능력을 끊임없이 강화한다.

셋째, 모든 빈곤 현의 탈빈곤을 실현한다. 현 구역 내의 인프라 구축이 명확히 개선되고 기본 공공서비스 능력 및 수준이 한걸음 더 진전되고, ‘행로난, 등교난, 의료난’ 등의 문제를 전면적으로 해결하도록 한다. 그리고 사회보장의 전체적인 도달을 실현하고 현 구역의 경제발전이 강화되고 생태환경이 효과적으로 개선되며, 지속 가능한 발전을 끊임없이 강화한다. 십삼오탈빈공견계획의 탈빈곤 주요 지표는 <표 5-19>와 같다.

〈표 5-19〉 ‘십삼오탈빈공건규획’ 시기 빈곤 지역 발전 및 빈곤인구 탈빈곤 주요 지표

지표	2015년	2020년	속성	데이터 자료
등록된 빈곤인구(만 명)	5,630	탈빈곤 실현	약속성 (約束性) ⁷⁴⁾	국무원 부빈 관공서
등록된 빈곤 촌(만 개)	12.8	0	약속성	국무원 부빈 관공서
빈곤 현	832	0	약속성	국무원 부빈 관공서
이주 부빈을 실시한 빈 곤인구(만 명)	-	981	약속성	국가발전개혁위원회· 국무원 부빈 관공서
빈곤 지역 농민 1인당 가처분소득 증가율(%)	11.7	연평균 증가 속도가 전국 평균 수준보 다 높음	예기성 (預期性) ⁷⁵⁾	국가통계국
빈곤 지구 집중 수급률 (%)	75	≥83	예기성	수리부
등록된 빈곤 가정 기존 위험 주택 개조율(%)	-	100가까이	약속성	주거 성향 건설부·국 무원 부빈 관공서
빈곤 현 의무교육 다짐 비율(%)	90	93	예기성	교육부
등록된 빈곤 가정 중 에서 인병치(반)빈의 가정 (만 개)	838.5	기 본 적 으 로 해결	예기성	국가위생계획생육위 원회
등록된 빈곤 촌 촌 단체 경제 연 수입(만 위안)	2	≥5	예기성	국무원 부빈 관공서

자료: 国务院, 「“十三五”脱贫攻坚规划」에 근거하여 필자 작성.

74) 약속성(約束性) 지표는 정부가 공공서비스 및 공공 이익과 관련된 영역에서 관련 부처에 부과하는 업무 요구이다. 이는 정부가 공공 자원의 합리적 배치와 효과적 행정 역량을 통하여 관련 지표를 달성하도록 하는 것이다.

75) 예기성(預期性) 지표는 국가가 기대하는 발전 목표이며, 주로 시장 주체가 자주적인 행위로 실현한다.

나. 십삼오탈빈공견규획의 성과

십삼오탈빈공견규획의 목표 기한이 1년 남짓 남은 시점에서 당초의 목표를 어느 정도 달성했는가를 측정하는 것은 통계자료의 부재로 인해 상당히 어렵다. 따라서 십삼오탈빈공견규획의 탈빈곤 주요 지표에 따른 성과 측정은 매우 제한적이다.

먼저 빈곤인구의 현황을 살펴보면 <표 5-20>과 같이 농촌 빈곤인구는 2013년 8249만 명, 2014년 7017만 명, 2015년 5575만 명, 2016년 4335만 명, 2017년 3046만 명, 2018년 1660만 명으로 집계되었다.

<표 5-20> 농촌 빈곤인구 현황(2013~2018년)

	빈곤인구 (만 명)	전년 대비 감소 인구 (만 명)	빈곤 발생률 (%)	빈곤 지역 가처분소득 (위안)	전년 대비 증가율(%)
2013	8,249	1,650	-	-	-
2014	7,017	1,232	7.2	-	-
2015	5,575	1,442	5.7	-	-
2016	4,335	1,240	4.5	8,452	8.4
2017	3,046	1,289	3.1	9,377	9.1
2018	1,660	1,386	1.7	10,371	8.3

자료: 國家統計局, 2013년-2018년 國民經濟和社會發展公報를 토대로 필자 작성.

중국 농촌 빈곤 감소 인구는 2013년 1650만 명, 2014년 1232만 명, 2015년 1442만 명, 2016년 1240만 명, 2017년 1289만 명, 2018년 1386만 명으로 매년 1000만 명 이상이 감소하였다. 6년 동안 농촌 탈빈곤 누적 인구는 8239만 명이며, 평균 매년 1373만 명이 빈곤에서 벗어난 것으로 파악된다. 농촌 빈곤 발생률도 2012년 10.2%에서 2018년 1.7%로 줄었으며, 그중 10개 성의 농촌 빈곤 발생률이 1.0% 이하로 낮아졌다.

지역 분포 현황을 보면 2018년 현재 동부 지역 농촌 빈곤인구는 147만 명으로 집계되었으며, 빈곤 발생률은 0.4%로 이미 탈빈곤이 실현된 것으로 보인다. 한편 중부 지역 농촌 빈곤인구는 2012년 3446만 명에서 2018년 597만 명으로 감소하였으며, 빈곤 발생률이 10.5%에서 1.8%로 감소하였다. 서부 지역 농촌 빈곤인구는 2012년의 5086만 명에서 2018년의 916만 명으로 하락하였으며, 빈곤 발생률이 17.6%에서 3.2%로 감소하였다(國家統計局, 2019).

이와 같은 결과 뒤에는 중앙 및 지방 정부의 부빈사업에 대한 재정지출이 있다. 2016년 한 해만 하더라도 중앙 및 지방 정부의 부빈사업 재정지출은 1000억 위안이 넘는다. 중앙정부 재정지출은 667억 위안(전년 대비 43.3% 증가), 성급 정부는 400억 위안(전년 대비 50% 이상 증가)이다. 그러나 많은 자금의 투입에도 불구하고 전체적인 빈곤인구의 감소 속도는 줄어들고 있다. 2017년 빈곤인구는 1500만 명이었는데, 2018년의 빈곤인구는 1380만 명으로 120만 명이 줄었을 뿐이다. 이는 예를 들어 2010년에서 2011년 사이의 1년간 4000만 명 이상이 빈곤에서 탈출한 것이나, 2013년 이후 2015년까지 매년 1000만 명 이상이 빈곤에서 탈출한 것과는 대비된다.

이처럼 빈곤인구의 감소 속도가 줄어든 주요 요인으로서는 빈곤인구가 점점 분산되고, 빈곤이 고착화되었으며 경제성장세가 갈수록 둔화된다는 점과, 부빈 개발을 정부가 주도하고 사회의 참여를 경시하는 현상, 부빈 과정에서 속도를 중시하고 효과를 경시한 현상, 부빈 전략에서 개발을 중시하고 구제를 경시하는 현상 등 다양한 원인이 지적되고 있다(양젠하이, 2018).

둘째, 빈곤 촌과 빈곤 현의 현황을 살펴보면, 2015년 당시 등록된 빈곤 촌은 12만 8000개였고, 빈곤 현은 832개였는데 2018년 현재 빈곤 촌은

2만 6000개, 빈곤 현은 485개로 감소하였다(國家統計局, 2019). 하지만 2020년 달성 목표인 제로에는 한참 못 미치는 결과이다.

또 다른 통계에 의하면 2018년 9월 현재 '삼구삼주(三區三州)'⁷⁶⁾의 빈곤 발생률은 14.6%이다. 2017년까지 각 성사에서 확정된 334개의 중도(重度) 빈곤 현의 빈곤 발생률이 11.3%에 이르렀으며, 1만 6700개의 빈곤 촌 빈곤 발생률이 20%를 초과했다(董銘勝, 2018).

이러한 현황을 보면, 기간 내에 목표를 달성하는 것은 쉬운 일이 아닌 듯이 보인다. 그뿐만 아니라 2017년까지 질병으로 인한 빈곤인구는 전체 빈곤인구의 42.3%, 장애로 인한 빈곤인구는 전체 빈곤인구의 14.4%를 차지했는데(董銘勝, 2018), 이러한 결과는 남은 빈곤인구의 탈빈곤이 매우 어려움을 의미한다. 전체 빈곤인구의 감소에 따라 내생 동력이 부족한 빈곤인구만 남아서 탈빈곤이 어려워진다.

셋째, 소득 현황을 살펴보면 2018년 빈곤 지역 농촌 주민 1인당 연간 가처분소득은 1만 371위안으로 2012년 소득의 1.99배에 이르는 금액이다. 연평균 증가율은 10.0%다. 그중에서 집중된 특곤 지역의 2018년 농촌 주민 1인당 연간 가처분소득은 1만 260위안이다. 연평균 10.0% 증가하였으며 전국 농촌 평균 증가 속도보다 2.3%포인트가 더 높다. 또한 부빈 개발 업무 중점 현 농촌 주민의 2018년 가처분소득은 1만 284위안이었으며, 연평균 10.4%가 증가하여 전국 농촌 평균 증가 속도보다 2.7%포인트가 더 높다. 빈곤 지역 농촌 주민의 2018년 가처분소득이 전국 농촌 평균 수준의 71.0%가 되어 전국 농촌 평균 수준과의 격차가 점차 줄어든 것으로 보인다(國家統計局, 2019). <표 5-21>은 지역별 주민 1인당 연간 가처분소득의 현황을 나타낸 것이다.

76) 삼구삼주(三區三州)는 시짱(西藏), 사성장구(四省藏區), 난장 사지주(南疆四地州) 및 쓰촨 량산주(四川凉山州), 윈난 누장주(雲南怒江州), 간쑤 린사주(甘肅臨夏州)이다.

〈표 5-21〉 지역별 주민 1인당 연간 가처분소득 (단위: 위안)

지역	2018년	전년 대비 증가율	2010년	전년 대비 증가율
전국	28,228	8.7%	19,109	7.8%
			5,919	10.9%
상하이(上海)	64,183	8.3%	31,838	10.4%
			13,746	11.5%
베이징(北京)	62,361	8.3%	29,073	6.2%
			13,262	8.1%
저장(浙江)	45,840	9.2%	-	-
톈진(天津)	39,506	8.5%	24,293	13.5%
			11,801	10.5%
장쑤(江蘇)	38,096	7.1%	-	-
광둥(廣東)	35,810	8.6%	23,898	7.5%
			7,890	10.3%
푸젠(福建)	32,644	9.1%	21,781	8.0%
			7,427	7.5%
산둥(山東)	29,205	8.1%	19,946	12.0%
			6,990	14.2%
네이멍구(內蒙古)	28,376	7.2%	17,698	8.4%
			5,530	9.0%
충칭(重慶)	26,386	9.3%	18,991	11.8%
			5,277	17.8%
후난(湖南)	25,241	7.7%	16,566	6.5%
			5,622	10.8%
하이난(海南)	24,579	9.0%	15,581	13.3%
			5,275	11.2%
장시(江西)	24,080	9.5%	15,481	10.4%
			5,789	14.1%
허베이(河北)	23,446	10.1%	16,263	10.5%
			5,958	15.7%
산시(陝西)	22,528	8.8%	15,695	7.1%
			4,105	12%
쓰촨(四川)	22,461	7.2%	15,461	11.7%
			5,140	15.1%

지역	2018년		전년 대비 증가율	2010년	전년 대비 증가율
산시(山西)	21,990		9.5%	15,648 4,517	-
허난(河南)	21,964		7.1%	15,930 5,524	7.2% 11.0%
신장(新疆)	21,550		8.8%	-	-
광시(廣西)	21,485		8.9%	17,064 4,543	10.4% 14.1%
윈난(雲南)	20,084		9.4%	16,065 3,952	8.1% 13.2%
구이저우(貴州)	18,430		8.4%	16,495 4,145	16.6% 19.4%
랴오닝(遼寧)	37,342		8.6%	17,713	9.3%
	14,656		7.9%	6,908	11.5%
후베이(湖北)	34,455		9.1%	16,058	11.8%
	14,978		9.3%	5,832	15.8%
안후이(安徽)	34,393		9.5%	-	-
	13,996		10.6%	-	-
닝샤(寧夏)	21,895		9.4%	17,579	8.3%
	11,708		7.2%	5,410	7.6%
지린(吉林)	30,172		11.9%	15,411	10.0%
	13,748			6,237	18.4%
간쑤(甘肅)	29,957		7.9%	13,189	-
	8,804		9.0%	4,772	-
헤이룽장(黑龍江)	29,191		-	-	-
	13,804		-	-	-
칭하이(青海)	19,001	29,169	9.2%	13,855	9.2%
		9,462		3,863	15.4%
시짱(西藏)	17,286	33,797	11.8%	-	-
		11,450		-	-

주: 1) 한 지역에서 두 가지 데이터가 제시된 것은 도시 주민(위)과 농촌 주민(아래)으로 나누어진 것임.

2) 칭하이성은 2018년 데이터가 없어 2017년 데이터로 작성하였고, 닝샤자치구와 구이저우성은 2010년 데이터가 없어 2011년 데이터로 작성하였으며, 데이터가 제시되지 않은 지역은 데이터가 없거나 IP 제한으로 조회할 수 없었음.

자료: 전국 각 지방 통계국 통계연감과 통계 공보에 의거해 작성.

〈표 5-21〉에 따르면 2018년 전국 주민 1인당 연간 가처분소득이 2만 8228위안이며, 전년 대비 8.7% 증가하였다. 상하이(上海)는 6만 4183위안으로 전국 1위였으며, 그 다음이 베이징이다. 시짱(西藏)자치구는 1만 7286위안으로 가장 낮았으며, 1위인 상하이시 주민 가처분소득의 26.9%에 불과했다. 물론 시짱자치구의 가처분소득이 전년 대비 11.8% 증가하였으나 지역 격차를 줄이기 위해 향후 더 많은 재정투자가 필요한 것으로 보인다. 또 도시 주민과 농촌 주민으로 나누어진 지역의 2018년 가처분소득을 살펴보면 도시 주민의 가처분소득이 농촌 주민의 2배 이상인 것으로 보인다. 특히 간쑤(甘肅)성의 농촌 주민 가처분소득이 8804위안으로 가장 낮았다.

2010년 농촌 주민 1인당 가처분소득은 칭하이(青海)성이 3863위안으로 순위가 가장 낮았으나 2018년에는 9462위안으로 2010년보다 2.4배로 증가하였다. 이는 지역 특성상 어려움이 있음에도 불구하고 부빈정책 8년간의 성과가 분명하다. 또 랴오닝(遼寧), 후베이(湖北)성 등지의 농촌 주민 1인당 가처분소득도 2010년보다 2배 넘게 증가하였다. 그러나 지역 격차는 2010년이나 2018년이나 큰 변화가 없는 것으로 보인다.

넷째, 거주 및 인프라 구축과 관련하여 살펴보면 2015년 11월부터 2019년 11월 9일까지 중앙정부가 누적 2622억 5200만 위안의 보조금을 배정하였으며, 빈곤 가정을 위해 위험 주택 2817만 4900채의 개조를 지시하였다(劉月月, 2019). 2018년 빈곤 지역에서 철근 콘크리트나 벽돌을 사용한 집에서 거주하는 가정은 67.4%, 흙벽돌로 지은 집에서 거주하는 가정은 1.9%이며, 변기 화장실을 사용하는 가정은 46.1%, 식수에 어려움이 없는 가정은 93.6%이다(國家統計局, 2019).

2018년까지 거의 모든 빈곤 지역의 자연촌(自然村)⁷⁷⁾에 전기가 공급

77) 자연촌(自然村)이란 한 개 이상의 가족, 호족, 씨족 혹은 기타의 원인으로 인하여 자연

된다. 전화, TV 유선 및 인터넷이 연결되는 자연촌의 비중은 99.2%, 88.1%, 81.9%이다. 간선도로가 포장된 빈곤 지역 자연촌은 82.6%, 버스가 다니는 자연촌은 54.7%이다(國家統計局, 2019).

다섯째, 교육과 관련하여 살펴보면 중국공산당 18차 전국대표대회 이후부터 국가가 농촌 기숙 제도 학교의 건설, 교육 탈빈 공견 등 중대한 프로젝트를 실시함으로써 농촌 교육을 지지하였다. 교육부의 통계에 의하면 2019년 3월까지 전국 92.7%의 현에서 의무교육이 실현되어 더 많은 농촌 아동이 더 좋고 더 공평한 교육을 받게 되었다. 이는 기본 목표치를 거의 달성한 결과이다. 한편 농업 조사 결과에 따르면 농촌 주민의 학력은 초등학교 졸업이 전체의 42.5%, 고졸이 11.0%, 대졸 이상이 3.9%로 전체 농촌 주민의 문화 교육 수준이 제고되었다. 2018년 빈곤 지역 87.1%의 가정이 속한 자연촌에서 유치원을 편리하게 다닐 수 있게 되었으며, 89.8%의 가정은 초등학교를 편리하게 다닐 수 있게 되었다. 빈곤 지역 90.7%의 행정촌(行政村)⁷⁸⁾이 문화활동실을 설치하였으며, 92.4%의 행정촌에 의사 자격증이 있는 의사 혹은 위생원을 배치하였다(國家統計局, 2019).

스럽게 형성된 거주 지역이다. 주민들이 자발적으로 어떤 자연환경에서 장기간 거주함으로써 형성된다.

78) 행정촌은 규모가 좀 큰 한 개의 자연촌 혹은 규모가 좀 작은 몇 개의 자연촌으로 구성되고 향 정부가 관리하는 촌급 행정단위이다.

다. 지린성의 사례: 지린성의 농촌부빈개발조례와 탈빈곤

1) 지린성의 농촌부빈개발조례

한편 지린성은 중국의 성으로서 최초로 농촌부빈개발조례를 제정하여 부빈정책을 추진하고 있다. 지린성의 농촌부빈개발조례(지린성 조례)는 2016년 5월 27일 지린성 제12회 인민대표대회 상무위원회 제27차 회의에서 제정되었는데, 주요 골자는 다음과 같다.

지린성 조례는 농촌의 부빈 개발, 빈곤 지역의 생산 생활 조건의 개선과 빈곤 지역 경제사회 발전 및 농촌 빈곤인구의 탈빈곤 추진을 목적으로 하고 있다. 여기서 말하는 농촌 부빈 개발이란 국가기관, 기업·사업 단위, 사회단체 및 개인이 정책·자금·물자·지력의 지원 방식을 통하여 부빈 개발 대상자가 생산 생활 여건을 개선하고, 자기 개발 능력을 증진하여 빈곤에서 벗어날 수 있도록 돕는 것이다. 농촌 부빈 개발의 주된 내용은 농업 현대화, 생태 문명 건설, 신형 도시화 및 아름다운 향촌 건설 등과 관련이 있다. 또 농촌 부빈 개발은 농촌 최저생활보장, 의료보험 및 구제, 민정 구제 등 사회보장제도와 효과적으로 연계하도록 되어 있다.

농촌 부빈 개발의 대상자는 국가 및 성에 관한 규정에 따라 확정된 농촌 빈곤인구이며, 농촌 부빈 개발의 범위는 ① 국가 및 성의 농촌 부빈 표준에 부합한 빈곤 호(빈곤 가정) ② 국가 및 성이 확정된 빈곤 촌, ③ 국가가 확정된 부빈 개발 업무 중점 현(시) ④ 국가 및 성이 확정된 집중된 특수 빈곤 지역이다. 농촌 부빈 개발 범위를 확정 혹은 조정 시에 소수민족 지역, 국경 지역, 혁명 지역 및 생태 취약 지역을 우선 고려해야 한다.

부빈 개발 대상자 선정은 농민이 자발적으로 신청하면, 농민회의 혹은 농민 대표 회의에 상정하여 촌민위원회 심사, 향(진) 인민정부의 심사를

거쳐 부빈 개발 대상자가 속한 촌에서 공시하고, 현급 인민정부가 최종 심의한다. 심의 결과는 현급 인민정부가 부빈 개발 대상자의 마을에서 공고하고, 성 인민정부의 농촌 부빈 개발 행정 주관 부서에 등록하고 기록한다. 공시·공고 기간은 15일 이상이어야 한다.

현급 이상 인민정부 농촌 부빈 개발 행정 주관 부서는 농촌 부빈 개발 빈곤 등록·카드 발급 정보 관리 시스템을 수립·보완하고, 부빈 개발 대상자에게 동적 관리를 실시하며, 구제를 통해 탈빈곤 표준에 부합한 대상자는 부빈 관리에서 제외한다.

현급 이상 인민정부 관련 부서는 업종 특성을 결합하여 업계 부빈을 전개하여야 하며, 다음과 같은 분야에서 빈곤 지역의 자금, 프로젝트, 기술, 서비스 등의 수요를 우선 보장하고, 조건에 부합한 빈곤 지역에 중요한 공사와 프로젝트를 우선 배치하며, 빈곤 지역의 산업 항목을 우선 심의한다.

첫째, 발전 개혁, 교통 운수, 수리, 전력, 통신 등의 부문은 각자의 직책에 따라 빈곤 지역의 발전 환경 및 여건을 개선할 것을 관련 특별 계획에 포함시켜야 하며, 빈곤 지역의 도로, 농지 수리, 안전 식수, 전력, 전기 통신 등 인프라 건설을 우선 배치하여야 한다.

둘째, 발전 개혁, 주택 및 도농 건설, 농업, 재정 등의 부문은 국가 관련 규정에 따라 빈곤 가정 중 무주택자의 주택 건설, 빈곤 가정의 주택 개조 가속화, 무주택 및 위험 주택 개조에 대한 부조를 지급하여 빈곤 가정의 주거 환경을 개선해야 한다.

셋째, 농업, 임업, 관광 등의 부문은 빈곤 지역의 각종 전문 합자사(협동조합)이 발전하도록 지원해야 하며, 빈곤 지역의 우위 자원을 합리적으로 개발·활용하여 특색 있는 농업을 건설하며, 농업 부산물 가공업, 농촌 관광업을 건설할 수 있도록 지원해야 한다.

넷째, 비즈니스, 상공, 통신, 우편, 농업, 공급사 등 부문은 빈곤 지역의 인터넷 건설, 상업망 구축, 전자 상거래 플랫폼과 마케팅 경로를 지원하여 빈곤 지역의 물류 체계 구축을 가속화하고 농민들의 농업 부산품과 특산품의 판매를 지원해야 한다.

다섯째, 과학 기술 부문은 과학 기술 부빈 시범 촌을 조성하고 시범 가정을 지원하며 빈곤 지역에 과학 기술과 과학 연구 성과를 보급하여야 한다.

여섯째, 교육 부문은 교육 부빈 프로젝트를 실시하여 빈곤 지역의 기초 교육과 직업교육을 강화하고, 교육 지원 제도를 수립하며, 빈곤 지역 농촌 학생의 취학 전 교육, 의무교육, 고교 교육, 직업교육, 고등교육 등 교육 정책을 전면 실행하고, 교육 자원을 균형 배치하도록 추진하고, 빈곤 지역 의무교육이 취약한 학교의 기본 여건을 개선하고, 도시 교사가 빈곤 지역에서 교육을 지원할 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 위생계획생육 부문은 건강 부빈 활동을 실시하여 빈곤인구의 신형 농촌 합작 의료 및 중병 보험의 보장 수준을 제고하고, 빈곤인구의 중증 질병에 대해 현에서 ‘선 진료, 후 결제’의 결산 메커니즘을 실행하고, 빈곤 지역의 의료 위생 기구와 의료 팀 설치를 강화하며, 빈곤 지역 의료 위생 요원이 도시 병원에서 연수하는 것과 도시 의료 위생 요원이 빈곤 지역에서 순회 의료를 하는 제도를 수립하여 의료서비스 여건을 개선한다.

여덟째, 문화, 신문 출판, 체육 등의 부문은 빈곤 지역의 문화소 설치 및 인력의 교육을 강화해야 하며, 빈곤 지역의 가정마다 라디오 방송 수신기가 가능케 하고, 영화 상영·문화 정보 공유·문화 마당·책방·디지털 도서관 및 체육 시설 설립 등을 추진해야 한다.

아홉째, 인력 자원 및 사회보장, 위생계획생육, 민정 등의 부문은 성향 거민 사회 양로보험, 신형 농촌 합작 의료, 최저생활보장, 오보 급양 및

사회복지 등 사회보장제도를 개선하여 농촌 부빈 개발 제도와의 연계를 잘 완수해야 한다.

한편 농촌 부빈 개발 자금은 ① 재정 전문 부빈 자금 ② 지정 지원 자금 ③ 금융기관 부빈 대출 ④ 사회 기부 자금 ⑤ 기타 농촌 부빈 개발 자금 등을 포함한다. 현금 이상 인민정부는 농촌 부빈 개발의 수요 및 재정 상황에 따라 매년 특정한 재정 전용 부빈 자금을 예산에 편성하고 경제사회 발전에 상응한 재정 전용 부빈 자금 증가 메커니즘을 구축한다.

2) 지린성의 탈빈곤 현황

〈표 5-22〉는 지린성 농촌 지역 및 빈곤 지역 농민 1인당 가처분소득의 추이를 나타낸 것이다. 〈표 5-22〉와 같이 2017년의 지린성 빈곤 지구 농민의 평균 가처분소득은 8361위안으로 전년 대비 9.0% 증가하였으며, 이는 지린성 농민 평균 가처분소득 1만 2950위안(증가율 6.8%)과 비교했을 때 4589위안의 격차가 난다.

〈표 5-22〉 지린성 농촌 지역 및 빈곤 지역 농민 1인당 가처분소득 추이

	지린성 빈곤 지구 농민 평균 가처분소득(위안)			지린성 농민 평균 가처분소득(위안)		
	소득	증가율	연평균 증가율	소득	증가율	연평균 증가율
2012	4,732		12.1%	8,741		8.2%
2013	5,666	19.7%		9,781	11.9%	
2014	6,414	13.2%		10,780	10.2%	
2015	7,045	9.8%		11,326	5.1%	
2016	7,669	8.9%		12,123	7.0%	
2017	*8,361	9.0%		12,950	6.8%	

주: * 2017년 중국의 전국 빈곤 지구 농민 1인당 가처분소득은 9377위안임.

자료: 中国農村貧困監測報告 2018, p. 150에서 재구성.

〈표 5-23〉은 지린성 농촌 지역과 빈곤 지역의 농민 1인당 소비의 추이를 나타낸 것이다. 2017년 지린성 빈곤 지구 농민의 평균 소비는 7647위안으로 전년 대비 5.2% 증가하였으며, 이는 지린성 농민 평균 소비 1만 279위안(증가율 7.9%)과 비교했을 때 2632위안의 격차가 난다.

전반적으로 빈곤 지구 농민과 일반 농민의 소득 격차가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 소득도 전국 평균보다 빠르게 증가하고 있다(中国農村貧困監測報告, 2018).

〈표 5-23〉 지린성 농촌 지역 및 빈곤 지역: 농민 1인당 소비 추이

	지린성 빈곤 지구 농민 평균 소비(위안)			지린성 농민 평균 소비(위안)		
	소득	증가율	연평균 증가율	소득	증가율	연평균 증가율
2012	4,953		9.1%	6,327		10.2%
2013	5,344	7.9%		7,523	18.9%	
2014	5,948	11.3%		8,140	8.2%	
2015	6,607	11.1%		8,783	7.9%	
2016	7,272	10.1%		9,521	8.4%	
2017	7,647	5.2%		10,279	7.9%	

자료: 中国農村貧困監測報告 2018, p. 151에서 재구성.

3. 중국 농촌 부빈정책의 시사점

중국 농촌 주민의 1인당 가처분소득은 도시 주민 가처분소득의 30%에 미치지 못하고, 농촌의 빈곤선은 농촌 주민 평균 소득의 30%에도 미치지 못하는 수준에서 설정되어 있다. 중국 부빈정책에서 탈빈곤 대상으로 삼고 있는 빈곤선은 중국의 평균 국민소득은 물론 농촌 지역의 평균 소득에 비하여도 매우 낮게 설정되어 있다. 만약 평균 소득의 50%에 미치지 못하는 수준을 빈곤선으로 규정하는 OECD의 빈곤율을 중국에 적용한다면

빈곤율은 엄청난 수준으로 상승할 것이다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 부빈정책이 농촌 빈곤을 극적으로 감소시켰다는 것은 평가할 만한 일이다. 또 빈곤 해소 정책 개발이나 집행 과정, 자원의 동원 과정에는 중국의 특성이 반영되어 있고 그것은 인도 등 저발전 국가의 빈곤정책은 물론, 한국의 빈곤정책에도 상당한 시사점을 제공한다.

이 절에서는 중국 부빈정책을 통하여 정책의 진화, 빈곤선의 설정 문제, 개발형 빈곤정책의 성과와 한계, 탈빈곤 자원의 총동원이라는 네 가지 영역으로 나누어 그 시사점을 논의한다.

가. 부빈정책의 진화

중국은 부빈정책의 종합 계획을 1994년의 소위 ‘팔칠계획’으로 시작하였지만 1984년에 이미 그 골격을 갖추고 있었다. 그리고 1978년 개혁개방 정책을 채택할 때 빈곤 해소를 위하여 필요한 전략은 개발형 빈곤정책임을 이미 결정하고 있었다고 할 수 있다. 그리고 그 과정에서 두 가지의 서로 관련된 특성을 확인할 수 있다.

첫째는 약 30년에 걸쳐 시행되어 온 부빈정책을 통하여 매우 ‘진화적’인 성격이 확인된다는 것이다. 부빈정책의 대상을 개인으로부터 빈곤 현이라는 지역 단위로 지정했으며, 빈곤선의 설정 역시 시대적 환경에 맞추어서 계속 수정해 왔다. 예를 들어 부빈정책의 시행 과정에 가능한 한 빈민들을 참여시킨다는 전략은 처음부터 세운 전략이라기보다는 기본 교육의 보급을 통하여 일정 교육 수준이 확보된 단계에서 채택한 것이다. 빈곤 현의 지정도 여러 차례 수정하였다. 이렇게 진화를 거듭해 온 이유는 30년간 국민의 가장 중요한 생활 보장인 사회보험이나 공공부조 분야에

서 획기적인 발전이 있었기 때문인데, 부빈정책과 전통적 사회보장제도 간의 조정이 끊임없이 요구되었던 사정도 중요한 요인의 하나로 보인다. 2010년 이후 부빈정책을 사회보장제도 특히, 공공부조(최저생활보장제도)와의 연계를 강화하는 경향도 공공부조 시스템이 어느 정도 정비됨으로써 그 필요성을 느꼈기 때문으로 보인다.

또 하나의 특징은 정책의 진화, 혹은 방향 전환이 이루어지는 경우, 그 근거는 늘 ‘현실’, 혹은 ‘현장’에 있었다는 점이다. 그러한 의미에서 부빈정책 역시 덩샤오핑의 ‘실사구시’ 이념이 충실하게 반영된 것이라고 할 수 있다. 지역의 실정에 맞게 개선한다는 것, 반드시 실천하여 그 효과를 보인 정책을 확대 시행한다는 중국의 정책 실행 과정의 특징을 부빈정책에서도 예외 없이 보이고 있는 것이다.

이미 살펴본 바와 같이 현재 중국 부빈정책에서 강조하는 정준부빈은 2013년을 전후하여 전개된 것이다. 그것은 중국 정부가 모든 인민의 탈빈곤을 2020년까지 달성하겠다는 것을 누누이 강조해 왔기 때문에 ‘탈빈곤’을 의식한 정책이었다고 할 수 있다. 어쨌든 현 단계에서 ‘정준부빈(精準扶貧)’, ‘정준 탈빈(精準脫貧)’은 중국 농촌 부빈정책의 가장 중요한 특징이라고 해도 과언이 아니다.

정준부빈, 정준 탈빈은 ‘확실한 부빈 지원, 확실한 빈곤 삭감’을 의미한다. 정준은 6가지, 즉 ① 부빈 대상을 정확히 확정 ② 지원 프로젝트의 정확한 배치 ③ 부빈 자금의 정확한 이용 ④ 각 빈곤 가구에 대한 정확한 지원 시책 ⑤ 빈곤층에 대한 정확한 담당자(제1서기) 파견 ⑥ 탈빈곤의 확실한 성과를 의미한다(小松出, 2018). 다시 말해 부빈 지원 과정이 형식적이거나 무분별하지 않도록 정확성을 기하여야 한다는 방침이다. 예컨대 십삼오 탈빈 공전 계획에서는 지도 사상으로서 정준부빈, 정준 탈빈의 원칙을 반드시 준수해야 한다고 되어 있다. 즉, 정확히 초점을 맞추고, 지역

에 따라 적절한 대책을 세우고, 정책을 분류하여 실시함으로써 정준 탈빈 업무를 강력하게 실시하며 ‘대수 만관(大水漫灌)’을 ‘정준 적관(精準滴灌)’⁷⁹⁾으로 변환하여 진정한 부빈을 실시함으로써 탈빈곤을 도모한다는 것이다.

지린성 조례도 정준부빈을 강조하고 있음을 확인할 수 있다. 지린성 조례 제4조는 현금 이상의 인민정부는 정준부빈 및 정준 탈빈을 견지하여야 하며, 생산 발전, 타지 이사, 생태 보호, 교육 탈빈, 의료보험 및 구제, 사회보장 등의 탈빈곤 방법을 채택하여 부빈 대상, 프로젝트 재정, 자금의 사용, 조치의 실시, 파견 인원, 탈빈곤의 효과에 대한 정확성을 확보하며, 전문 부빈, 산업 부빈과 사회 부빈을 통합적으로 추진한다고 규정하였다.

이같이 정준부빈, 정준 탈빈을 특징으로 하는 중국의 농촌 부빈정책은 목표 효율성의 저하, 복지 사각지대의 발생, 주민 복지 체감도의 저하 등 많은 문제점을 안고 있는 한국의 사회복지 전달 체계에 시사하는 바가 크다.

나. 빈곤선의 수준 변화와 한계

중국의 빈곤선은 1978년 100위안에서 시작하여 1985년 206위안, 1988년 236위안, 1992년 317위안, 2000년 865위안, 2008년 1196위안, 2010년 1274위안, 2017년 2952위안으로 변화해 왔다. 개혁개방의 시점에서 빈곤선을 낮게 책정하였기 때문에 공식적인 빈곤인구는 급격히 감소했다. 그러다가 빈곤율이 낮다는 국제사회의 평판을 우려하여 빈곤

79) 대수 만관(大水漫灌)은 표면 월류 관개 방법을 말하며, 정준 적관(精準滴灌)은 정확한 점적 관개(물방울 주기)를 말한다.

선을 점차 올리기 시작했는데, 그 이유는 당시 국제사회의 개발도상국 지원 대상에서 중국이 제외될 개연성이 컸기 때문이다. 점차 빈곤선 수준이 높아지자 당연히 공식적인 빈곤인구도 증가했다. 예컨대 2010년의 빈곤선 1274위안은 중국 최저생활보장제도의 수준보다 낮았고, 이 기준을 적용하면 농촌 빈곤인구는 2688만 명, 농촌 빈곤율은 2.8%에 불과했다. 그러나 빈곤선을 2300위안으로 상향 조정하자 농촌 빈곤율은 17.2%로 크게 증가했고, 빈곤인구도 1억 6500만 명으로 급증하였다.

여기서 과연 이러한 빈곤선 설정이 적절한가 하는 문제를 제기할 수 있다. 십삼오탈빈공견계획의 목표가 빈곤의 완전 해소라고는 하나 연간 소득 약 3000위안을 기준으로 했을 경우이다. 이 기준은 국제 빈곤선인 1인당 하루 1.90달러 수준과 유사하다. 극단적으로 OECD 기준으로 빈곤선을 잡는다면 이야기는 완전히 달라진다. 2017년 현재 중국 농촌 주민의 평균 소득은 1인당 1만 3432위안이다(中国農村貧困監測報告, 2018). OECD 기준이라면 평균 소득의 50% 이하를 빈곤선으로 잡는데, 그렇게 된다면 6700위안 정도가 된다. 이렇게 된다면 빈곤율은 극도로 치솟을 수밖에 없다.

한편 중국 노동법(1994년 공포, 2009년 개정) 제48조는 ‘국가는 최저임금제도를 시행한다. 최저임금의 구체적인 기준은 성, 자치구, 직할시 인민정부가 규정하고 국무원에 보고한다. 고용 단위가 노동자에게 지불하는 임금은 그 지방의 최저임금 수준 이하여서는 안된다’라고 규정하고 있다.⁸⁰⁾ 최저임금에 포함되지 않는 보수는 ① 취업 기간 연장분의 임금 ② 중번, 지번, 고온, 저온, 지하, 유독 유해 등의 특수 노동 환경 수당 ③ 법률 및 국가 규정의 노동자 복지 혹은 대우 등 세 가지다.

80) 최저임금의 원칙은 ‘최저임금 규정’(중화인민공화국 노동사회보장부령 21호, 2004년 3월 1일 시행)을 참조함.

최저임금 기준은 월간 최저임금 기준과 시간당 최저임금 기준으로 구분하는데, 월간 최저임금 기준은 전일제로 취업한 노동자에게, 시간당 최저임금 기준은 비전일제로 취업한 노동자에게 적용된다. 최저임금 기준은 적어도 2년에 한 번 개정하며, 종류별로 단계를 나눈 것이 특징인데, 대도시는 1단계만 있다.

〈표 5-24〉 전국 지역별 최저임금 기준(2019년 6월 기준)

(단위: 위안)

지역	실행 일자	월간 최저임금 기준				
		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
베이징(北京)	2018. 9. 1.	2,120				
톈진(天津)	2017. 7. 1.	2,050				
허베이(河北)	2016. 7. 1.	1,650	1,590	1,480	1,380	
산시(山西)	2017.10. 1.	1,700	1,600	1,500	1,400	
네이멍구(內蒙古)	2017. 8. 1.	1,760	1,660	1,560	1,460	
랴오닝(遼寧)	2018. 8. 1.	1,620	1,420	1,300	1,120	
지린(吉林)	2017.10. 1.	1,780	1,680	1,580	1,480	
헤이룽장(黑龍江)	2017.10. 1.	1,680	1,450	1,270		
상하이(上海)	2019. 4. 1.	2,480				
장쑤(江蘇)	2018. 8. 1.	2,020	1,830	1,620		
저장(浙江)	2017.12. 1.	2,010	1,800	1,660	1,500	
안후이(安徽)	2018.11. 1.	1,550	1,380	1,280	1,180	
푸젠(福建)	2017. 7. 1.	1,700	1,650	1,500	1,380	1,280
장시(江西)	2018. 1. 1.	1,680	1,580	1,470		
산둥(山東)	2018. 6. 1.	1,910	1,730	1,550		
허난(河南)	2018.10. 1.	1,900	1,700	1,500		
후베이(湖北)	2017.11. 1.	1,750	1,500	1,380	1,250	
후난(湖南)	2017. 7. 1.	1,580	1,430	1,280	1,130	
광둥(廣東)	2018. 7. 1.	2,100	1,720	1,550	1,410	
선전(深圳)	2018. 7. 1.	2,200				
광시(廣西)	2018. 2. 1.	1,680	1,450	1,300		

450 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

지역	실행 일자	월간 최저임금 기준				
		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
하이난(海南)	2018.12. 1.	1,670	1,570	1,520		
충칭(重慶)	2019. 1. 1.	1,800	1,700			
쓰촨(四川)	2018. 7. 1.	1,780	1,650	1,550		
구이저우(貴州)	2017. 7. 1.	1,680	1,570	1,470		
윈난(雲南)	2018. 5. 1.	1,670	1,500	1,350		
시짱(西藏)	2018. 1. 1.	1,650				
산시(陝西)	2019. 5. 1.	1,800	1,700	1,600		
간쑤(甘肅)	2017. 6. 1.	1,620	1,570	1,520	1,470	
칭하이(青海)	2017. 5. 1.	1,500				
닝샤(寧夏)	2017.10. 1.	1,660	1,560	1,480		
신장(新疆)	2018. 1. 1.	1,820	1,620	1,540	1,460	

주: 성 내의 각 지역이 현지 경제 상황에 따라 각 단계를 채택하여 실행할 수 있다. 일반적으로 1단계는 주로 성도⁸¹⁾ 및 발달 도시가 채택하며, 2단계는 일반적인 지급(地級) 시가 채택하며, 3단계는 현 이하의 지역이 채택한다.

자료: 中華人民共和國人力資源和社會保障部. (2019). 全國各地區小時最低工資標準情況(截至2019年6月) http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/gongzishourufenpei/fwzd/201907/t20190724_326335.html에서 2019. 12. 3. 인출.

〈표 5-25〉 전국 지역별 최저 시급 기준(2019년 6월 기준)

(단위: 위안)

지역	실행 일자	최저 시급 기준				
		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
베이징(北京)	2018. 9. 1.	24				
톈진(天津)	2017. 7. 1.	20.8				
허베이(河北)	2016. 7. 1.	17	16	15	14	
산시(山西)	2017. 10. 1.	18.5	17.4	16.3	15.2	
네이멍구(內蒙古)	2017. 8. 1.	18.6	17.6	16.5	15.5	
랴오닝(遼寧)	2018. 8. 1.	16	14	11.8	10.6	
지린(吉林)	2017. 10. 1.	17	16	15	14	

81) 성도란 한 성의 행정 중심으로서 정치, 문화, 경제, 교통 등의 중심지이자 성 지방정부의 소재지 도시를 말한다. 한국의 도청 소재지와 비슷한 의미이다.

지역	실행 일자	최저 시급 기준				
		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
헤이룽장(黑龍江)	2017. 10. 1.	16	13	12		
상하이(上海)	2019. 4. 1.	22				
장쑤(江蘇)	2018. 8. 1.	18.5	16.5	14.5		
저장(浙江)	2017. 12. 1.	18.4	16.5	15	13.6	
안후이(安徽)	2018. 11. 1.	18	16	15	14	
푸젠(福建)	2017. 7. 1.	18	17.5	16	14.6	13.6
장시(江西)	2018. 1. 1.	16.8	15.8	14.7		
산둥(山東)	2018. 6. 1.	19.1	17.3	15.5		
허난(河南)	2018. 10. 1.	19	17	15		
후베이(湖北)	2017. 11. 1.	18	16	14.5	13	
후난(湖南)	2017. 7. 1.	15	13.4	12.4	11.6	
광둥(廣東)	2018. 7. 1.	20.3	16.4	15.3	14	
선전(深圳)	2018. 7. 1.	20.3				
광시(廣西)	2018. 2. 1.	16	14	12.5		
하이난(海南)	2018. 12. 1.	15.3	14.4	14		
충칭(重慶)	2019. 1. 1.	18	17			
쓰촨(四川)	2018. 7. 1.	18.7	17.4	16.3		
구이저우(貴州)	2017. 7. 1.	18	17	16		
완난(雲南)	2018. 5. 1.	15	14	13		
시짱(西藏)	2018. 1. 1.	16				
산시(陝西)	2019. 5. 1.	18	17	16		
간쑤(甘肅)	2017. 6. 1.	17	16.5	15.9	15.4	
칭하이(青海)	2017. 5. 1.	15.2				
닝샤(寧夏)	2017. 10. 1.	15.2	14.5	13.5		
신장(新疆)	2018. 1. 1.	18.2	16.2	15.4	14.6	

자료: 中華人民共和國人力資源和社會保障部. (2019). 全國各地區小時最低工資標準情況(截至 2019年6月) http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/gongzishourufenpei/fwyd/201907/t20190724_326335.html에서 2019. 12. 3. 인출.

위의 표에서 보는 바와 같이 2017년 지린성 최저임금은 월 1780위안이며, 최저 시급은 17위안이다. 상하이의 최저임금은 월 2480위안, 최저 시급은 22위안(2019년 기준)이며, 베이징의 최저임금은 월 2000위안, 최저 시급은 24위안(2018년 기준)인 데 비하면 지린성은 매우 적다. 이처럼 중국의 빈곤선은 최저임금의 약 2분의 1~3분의 1 정도로 낮게 책정되어 있는데, 만약 중국 정부가 최저임금액보다 빈곤선을 인상하여 현실화하면 빈곤인구는 다시 증가하게 될 것이다.

다. 개발형 빈곤정책의 성과와 한계

중국 정부는 근로 능력이 있는 빈곤인구가 빈곤에서 벗어나 부를 창출할 수 있도록 지원했고, 개발 조건이 빈약한 지역의 빈곤인구에 대해서는 지역에 적합한 사업을 통해 빈곤에서 벗어나도록 지원했으며, 근로 능력을 상실한 특별 빈곤인구에게는 공공부조와 최저생활보장제도를 개선하여 기본 생활을 보장했다(양젠하이, 2018, p. 213). 2016년 11월에 발표한 십삼오탈빈공견규획은 공공부조로서의 최저생활보장제도와 부빈제도의 통합을 강조한다. 부빈과 사회보장의 연계란 소위 삼유수(유수아동, 유수장애인, 유수노인) 등 특별한 곤궁자의 구제를 충실히 하고 기본 양로보험의 급여 수준 인상 등을 통하여 탈빈곤을 시도하는 것을 뜻한다. 즉, 빈민의 일부는 연금제도 등 사회보장제도로 대처하고, 농촌의 빈곤에는 부빈정책의 빈곤 기준과 최저생활보장의 빈곤 기준을 통합적으로 조정하는 방안이 강조된다. 예를 들어 최저생활보장제도를 보면 2015년 부빈정책 대상자로서 대상자 카드가 작성된 빈민 중 35.6%가 최저생활보장제도 대상자였는데 2018년에는 그 비율이 50%를 넘고 있다. 2015년 전국 592개 빈곤 현 중 86.8%에서 최저생활보장제도의 빈곤선이 부빈사

업의 빈곤선인 2855원보다 낮게 설정되었는데, 부빈정책과 최저생활보장 정책의 빈곤선 조정을 강조한 십삼오탈빈공견규획 이후 2017년 말에는 모든 빈곤 현의 최저생활보장 기준이 부빈정책의 빈곤선을 웃돌고 있다. 2018년 빈곤에서 탈출한 빈곤층 중에서 1인당 최저생활보장액은 600위안을 넘어서고 있으며 이전소득 중에서 가장 큰 규모이자 최저생활보장 대상 인구의 탈빈곤에 가장 중요한 소득원이 되었다.

앞서 살펴본 바와 같이 중국 정부는 많은 자금을 투입했는데도 불구하고 탈빈곤인구의 감소가 매우 한정적이며 탈빈곤인구의 규모가 점차 작아지고 있다. 그 이유는 개발형 빈곤정책이 제공하는 취업 등을 이용하여 스스로 빈곤에서 벗어날 수 있는 능력이 있는 빈민은 이미 대부분 빈곤에서 벗어났고, 현재 빈곤 상태로 남아 있는 사람은 대부분 장애인이나 노인 등 노동 능력을 상실한 사람이기 때문이다. 2018년 기준으로 1380만 명의 빈곤인구 중 소위 특별 빈곤 가구가 60%를 넘는다(左停, 2019). 이들에 대해서는 ‘최후의 거소’라고 불리는 공공부조(최저생활보장)를 통하여 대처하는 것이 불가피하다. 중국 정부가 2016년 부빈정책과 최저생활보장 정책의 통합을 강조한 배경이 여기에 있다.

454 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

〈표 5-26〉 1인당 생계 급여 기준(2019년 6월 기준)

지역	도시 기준 (위안/1개월)	농촌 기준 (위안/1년)
베이징(北京)	1,110.0	13,200.0
톈진(天津)	980.0	11,760.0
허베이(河北)	655.3	4,811.9
산시(山西)	538.5	4,618.5
네이멍구(內蒙古)	683.3	5,763.1
랴오닝(遼寧)	595.5	4,675.9
지린(吉林)	525.3	4,065.0
헤이룽장(黑龍江)	571.5	3,978.9
상하이(上海)	1,160.0	13,920.0
장쑤(江蘇)	689.1	7,935.6
저장(浙江)	772.0	9,156.3
안후이(安徽)	572.1	6,184.2
푸젠(福建)	612.5	7,317.1
장시(江西)	616.6	4,455.0
산둥(山東)	553.3	4,728.2
허난(河南)	530.7	4,003.0
후베이(湖北)	628.2	5,559.9
후난(湖南)	479.0	4,292.4
광둥(廣東)	770.6	7,305.5
광시(廣西)	614.5	4,026.8
하이난(海南)	533.6	4,675.2
충칭(重慶)	546.0	4,984.9
쓰촨(四川)	525.4	4,217.8
구이저우(貴州)	612.3	4,426.8
윈난(雲南)	576.5	3,812.1
시짱(西藏)	809.6	4,041.3
산시(陝西)	578.8	4,284.7
간쑤(甘肅)	523.7	4,210.2
칭하이(青海)	571.9	4,060.1
닝샤(寧夏)	570.0	3,994.6
신장(新疆)	443.6	3,975.0

자료: 中華人民共和國民政部(2019).

농촌 부빈 백서가 발간된 2004년 장애인은 인구의 5%에 해당하는 6000만여 명이고 그중 80%가 농촌에 거주했으며 대부분이 빈곤했다. 정부 조사에 의하면 1992년 전국의 빈곤 장애인(신체장애인)은 200만 명으로 추산되었다. 장애인 빈곤자의 약 30%가 592곳의 빈곤 현에 거주했다. 이러한 상황을 배경으로 정부는 부빈정책에 장애인 빈곤 대책을 포함시켰다. 장애인의 빈곤 문제 해결과 자립을 촉진하기 위한 계획(中国残疾人事业“八五”计划纲要(1991~1995) 등)도 수립한 바 있다. 또 2015년 장애인 전문 조사에 따르면 등록 장애인 2700만 명 중 농촌 최저생활 보장 기준에 못 미치는 장애인이 무려 1000만 명이다.

이상과 같이 노동 능력이 있는 근로자를 중심으로 한 취업 정책은 이른바 ‘빈곤 핵심층’을 고착화하는 한계가 있다. ‘빈곤 핵심층’이란 각종 요소의 제약 때문에 부빈 개발의 방식을 이용해 빈곤에서 벗어나거나 빈곤을 완화하기 어려워 핵심층이 되는 현상을 말한다(양젠하이, 2018). 문제는 빈곤 핵심층은 빈곤에서 벗어난다 하더라도 다시 빈곤에 빠질 위험이 매우 크다는 것이다. 이들 대부분은 자연조건이 극히 열악한 환경에서 생활하고 있다. 특곤 지역은 주로 중서부, 중남부에 집중되어 있는데, 특곤 지역 11곳 중 3곳(武陵山區, 烏蒙山區, 滇桂黔石漠化區)은 카르스트 지형이어서 물과 흙이 부족한 지역이다. 이 특곤 지역 3곳에 거주하는 소수민족은 10개 민족이 넘으며 기술, 생산력 및 교육 수준은 매우 뒤져 있다. 국가급 빈곤 현은 100개가 넘는다. 또 많은 특곤 지역은 고산협곡의 주거 환경 때문에 교통이 두절되어 있다. 이러한 환경 요인으로 인해 인프라 구축이 어렵고 구축하더라도 비용이 매우 높다. 탈빈곤에서 중요한 것은 다시 빈곤 상태로 돌아가지 않는 것인데, 현재의 탈빈곤 업무의 질이 높지 않은 상황에서 빈곤에서 벗어났다 하더라도 다시 빈곤 상태로 빠질 우려가 매우 크다는 것을 여실히 보여 주고 있다.

라. 탈빈곤 자원의 총동원

중국 부빈정책의 특징 중 하나가 당과 정부에서 자원을 총동원한다는 점임을 언급한 바 있다. 중국 부빈정책의 자원 동원의 큰 특징은 공산당의 지도 간부가 부빈사업에 관여하고 있다는 점이다. 이처럼 행정 부서로서의 각급 정부뿐만 아니라 공산당 조직이 깊숙이 관여하고 있기 때문에 중국 정부의 탈빈곤 의지를 엿볼 수 있다. 그러나 중국의 부빈정책이 간부를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 나타는 문제점도 있다. 예컨대 일부 지역의 빈곤인구는 부빈이라고 하는 것이 자신의 일이 아니라 간부들이 하는 일이라는 인식이 강하다는 것이다. 다시 말해 빈곤인구의 탈빈곤에 대한 인식이 부족할 뿐만 아니라 탈빈곤 의지가 약하다는 것이다.

빈곤인구의 탈빈곤 의지가 약한 또 다른 이유로는 정부 투자 자원에 대한 지나친 의존을 들 수 있다. 빈곤인구는 부빈 지역으로 지정되면 지원 받기 때문에 빈곤 탈출을 원하지 않는 경향이 강하다. 이러한 현상은 빈곤 현도 마찬가지다. 빈곤 현으로 지정되면 정부에서 많은 자원을 투입하므로 빈곤 현이라는 모자를 벗기 싫어하는 풍토가 만연해 있다는 것이다. 이처럼 정부 자원 투자 의존과 그에 따른 한계는 곧 지역 간 형평성 문제를 야기할 수 있다.

이러한 상황에서 간부들은 부빈사업을 추진함에 있어 빈곤인구의 탈빈곤에 대한 인식 개선 교육을 적극적으로 해야 하는데도 그렇지 못한 것이 현실이다. 실제로 간부들은 농촌에 대한 이해가 부족하며, 농촌 활동에 명목상으로만 참여하는 형식주의가 만연해 있어 빈곤인구와의 정서적인 의사소통을 제대로 하지 못하는 실정이다. 어떤 지역의 간부는 정준부빈과 정준 탈빈에 대한 이해가 부족하여 여전히 과거의 업무 방식으로 실행하는 경우가 많은 것으로 지적된다. 이는 부빈정책을 추진하는 데 공급자

의 전문성과 수요자의 탈빈곤 의지가 얼마만큼 중요한지를 보여 주는 것이다.

중국 부빈정책에서 자원 동원의 또 하나의 특징은 정부 주도의 직접적인 부빈 지원뿐만 아니라 지역 간 협력을 통해 빈곤 지역의 지원을 확대하고, 나아가 사회 각계각층의 참여를 유도하여 탈빈곤을 시도한다는 점이다. 지역 간 협력에 의한 부빈사업은 부유한 지역이 빈곤한 지역을 돕는 방식을 말한다.

실제로 중국 정부는 동부의 발달한 지역이 서부의 빈곤한 지역을 지원하도록 할당하였는데, 1996년부터 2000년까지 동부 13개 성시와 사회 각계각층에서 서부 빈곤 성시를 위해 모금하거나 지원한 금액은 총 21억 4000만 위안, 상호 합의한 프로젝트는 5745개, 합의 투자 금액은 280억 위안, 현실 투자는 40억 위안, 빈곤 지역 유출 노동력은 51만 5000명에 이른다(양젠하이, 2018).

사회 각계각층의 참여 유도를 통한 탈빈곤의 시도는 국유 기업은 물론 민간 기업까지 부빈사업의 자원으로 활용하고 있음을 의미한다. 기업과 사회단체로 하여금 다른 빈곤 지역을 책임지게 하는 것이다. 실제로 중국 공산당 기관과 대형 기업 및 사업 단위가 연계하여 빈곤 지역을 지원했으며, ‘희망 공정’, ‘행복 공정’, ‘광채 사업’, ‘문화 구빈’, ‘춘레이(학습 지원) 계획’ 등 여러 구빈 활동이 사회 각계각층의 지원으로 이루어졌다(양젠하이, 2018).

이러한 정책이 과연 정당한 것인가, 그리고 한국 사회에 적용 가능한지는 문제가 제기될 수 있다. 중국 정부 주도의 구빈 정책과 자원의 총동원 정책은 공산당 체제하에서나 가능한 것이며, 한국 사회에서는 받아들이기 어려운 방식이다.

제 6 장

중국동포의 생활 실태: 연변 지역을 중심으로

제1절 연변 지역 중국동포의 인구사회학적 특성

제2절 연변자치주 최저생활보장제도의 실태

제3절 연변 지역 농촌 고령자 빈곤과 부빈사업

제4절 연변 지역 농촌 유수인구의 의료 문제

제5절 연변 지역 부빈사업 평가 지표와 성과 관리

제6절 연변 지역 G촌 정준부빈(精准扶贫) 사례 분석

6

중국동포의 생활 실태: 연변 《 지역을 중심으로

제1절 연변 지역 중국동포의 인구사회학적 특성

연변 조선족 사회와 문화는 개혁개방 이후, 특히 한중 수교 이후 많은 변화를 겪었다. 이 절에서는 주로 연변의 1990년, 2000년, 2010년 인구센서스 자료를 이용하여 연변 조선족 인구의 인구학적 특성, 사회구조적 특성, 경제적 특성으로 나누어 그 변화 양상을 보려고 한다. 중국의 인구센서스는 호적에 따른 통계이므로 특히 인구 유동 상황에 의한 인구의 지역학적 특성을 파악하기에는 한계가 있다. 그렇지만 중국의 인구센서스는 국가 차원에서 이루어진 만큼 통계 수치가 비교적 완벽하며 비록 호적에 따른 통계이지만 반년 이상 인구 유동 상황도 일정 정도 포함하고 있어서 실질적인 인구 유동 상황을 추정해 볼 수 있다. 아쉬운 점은 연변 인구센서스 자료에서 제공한 인구 이동 수치는 거주지에 의한 통계이므로 타 지역에서 현재 거주지인 연변으로 이동한 수치는 포함되지만 연변 지역에서 타 지역으로 이동한 수치는 없어 파악하기 어렵다는 것이다. 또 연변의 1990년과 2010년 인구센서스 자료에서는 현시별 구체적인 수치를 제공하지 않았지만 2000년 인구센서스 자료에서는 현시별로 구체적인 수치를 제공하여 2000년 연변 조선족 인구의 지역별 차이를 구조적으로 살펴볼 수 있다.

1. 연변 조선족의 인구학적 특성

가. 조선족 인구의 성장 추세

연변 조선족은 1953년 55만 7292명, 1964년 62만 3136명, 1982년 75만 4567명, 1990년 82만 2801명, 2000년 80만 1210명, 2010년 73만 6991명으로 집계되었다. 1953년부터 1964년까지 연평균 증가율은 10.20%, 1964년부터 1982년까지 연평균 증가율은 10.69%, 1982년부터 1990년까지 연평균 증가율은 10.88%, 1990년부터 2000년까지 연평균 증가율은 -2.65%, 2000년부터 2010년까지 연평균 증가율은 -8.31%이다.

〈표 6-1〉 중국 조선족 인구의 성장 추세와 연평균 증가율(1953~2010년)

연도	1953년	1964년	1982년	1990년	2000년	2010년
인구	55,7292	62,3136	75,4567	82,2801	80,1210	73,6991
연평균 증가율(%)	-	10.20	10.69	10.88	-2.65	-8.31

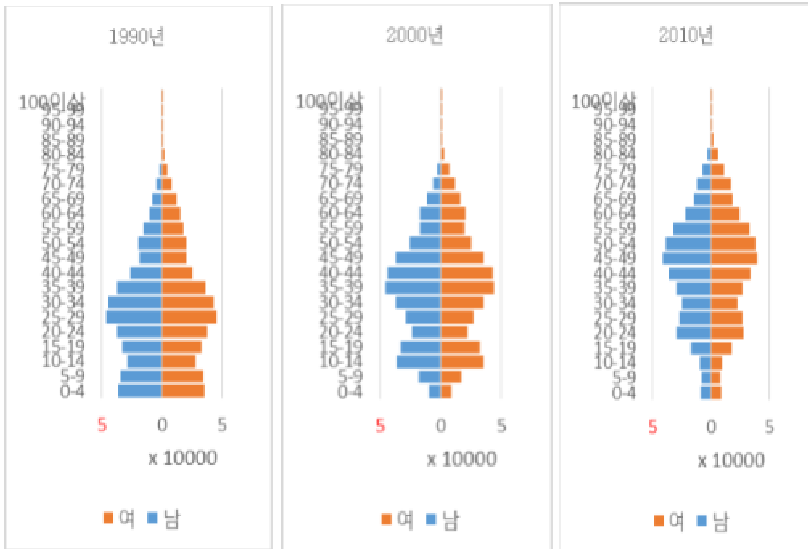
자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성

전반적으로 보면 1953년부터 1990년까지 연평균 증가율은 큰 변동 없이 지속적으로 상승하였지만 1990년부터 2010년까지는 총인구가 감소하여 마이너스 성장을 기록하였으며 그 감소 폭이 점점 커졌다. 이러한 조선족 인구의 성장 추세에는 다양한 요인이 작용하지만 조선족 인구의 연령 구조, 성별 구조, 출생률과 사망률에 근거하여 그 원인을 살펴볼 수 있다.

나. 조선족 인구의 연령 구조

연변 조선족의 인구피라미드 구조를 살펴보면 피라미드형이 아닌 방추형이며 1990년부터 2010년까지 점차 역피라미드 구조로 변화하고 있음을 알 수 있다. 통계 수치를 살펴보아도 1990년에는 25~29세 인구 비율이 11.15%로 가장 높고 중위 연령(총인구를 연령순으로 나열할 때 정중앙에 있는 사람의 해당 연령)은 28.18세이며, 2000년에는 35~39세 인구 비율이 11.15%로 가장 높고 중위 연령은 36.63세이며, 2010년에는 45~49세 인구 비율이 11.05%로 가장 높고 중위 연령은 44.77세이다. 이는 조선족 인구의 출산력이 저하되고 있음을 설명하는데, 결과적으로 조선족 인구의 고령화를 초래하였다.

[그림 6-1] 연변 조선족 인구의 성별 연령 구조(1990~2010년)



자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990, 2000, 2010을 바탕으로 저자 재구성.

〈표 6-2〉 연변 조선족 연령별 인구(1990~2010년)

(단위: 명, %)

	1990년		2000년		2010년	
연령	인구	비율	인구	비율	인구	비율
합계	822,801	100	801,210	100	736,991	100
0~4	71,429	8.68	18,409	2.3	17,935	2.43
5~9	69,523	8.45	35,186	4.39	15,163	2.06
10~14	56,907	6.92	71,925	8.98	18,639	2.53
15~19	65,903	8.01	64,613	8.06	34,701	4.71
20~24	74,678	9.08	46,041	5.75	57,891	7.86
25~29	91,737	11.15	55,426	6.92	54,551	7.4
30~34	87,913	10.68	72,627	9.06	47,358	6.43
35~39	73,467	8.93	89,337	11.15	56,713	7.7
40~44	51,015	6.2	86,762	10.83	70,325	9.54
45~49	39,199	4.76	72,777	9.08	81,412	11.05
50~54	40,339	4.9	51,021	6.37	77,201	10.48
55~59	33,537	4.08	37,079	4.63	65,625	8.9
60~64	25,261	3.07	37,714	4.71	46,307	6.28
65~69	19,730	2.4	27,847	3.48	32,847	4.46
70~74	12,030	1.46	18,447	2.3	29,407	3.99
75~79	6,654	0.81	10,443	1.3	18,217	2.47
80~84	2,642	0.32	3,907	0.49	8,827	1.2
85~89	720	0.09	1,346	0.17	3,018	0.41
90~94	93	0.01	249	0.03	654	0.09
95~99	22	0	50	0.01	196	0.03
100 이상	2	0	4	0	4	0

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990, 2000, 2010을 바탕으로 저자 재구성.

연변 조선족 인구의 부양 인구비를 살펴보면 1990년 41.12%, 2000년 30.62%, 2010년 24.47%로 지속적으로 하락하지만 노년 부양 인구비는 1990년 7.19%, 2000년 10.16%, 2010년 15.74%로 지속적으로 상승하며 소년 부양 인구비는 1990년 33.94%, 2000년 20.46%, 2010년 8.74%로 지속적으로 하락하고 있다. 또 연변 조선족 인구의 고령화 지수

는 1990년 21.17%, 2000년 49.63%, 2010년 180.08%로 지속적으로 상승하고 있다. 이는 연변 조선족 인구의 출산력 저하와 고령화 추세를 잘 보여 주고 있다.

〈표 6-3〉 연변 조선족 부양 인구비와 고령화 지수(1990~2010년)

(단위: 명, %)

연도	인구						
	합계	0~14세		15~64세	65세 이상		
1990	822,801	197,859		583,049	41,893		
2000	801,210	125,520		613,397	62,293		
2010	736,991	51,737		592,084	93,170		
연도	%						
	0~14세	15~64세	65세 이상	부양 인구비	소년 부양 인구비	노년 부양 인구비	고령화 지수
1990	24.05	70.86	5.09	41.12	33.94	7.19	21.17
2000	15.67	76.56	7.77	30.62	20.46	10.16	49.63
2010	7.02	80.34	12.64	24.47	8.74	15.74	180.08

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

다. 조선족 인구의 성별 구조

연변 조선족 인구의 성비를 살펴보면 1990년 98.44, 2000년 99.13, 2010년 98.95로 정상 범위이지만 100 이하로 여성 인구가 남성 인구에 비해 많다. 여기에는 실제로 외국, 특히 한국으로 시집을 간 여성들이 한국 국적을 취득하였지만 중국 호구를 그대로 남겼을 개연성을 배제할 수 없다. 연변 조선족의 출생 성비를 보면 1990년 105.25, 2000년 107.73, 2010년 111.75로 역시 정상 범위지만 같은 시기 중국 전체 인구의 성비에 비해 낮다.

〈표 6-4〉 연변 조선족 인구의 연령별 성비(1990~2010년)

(단위: %)

연령	1990년	2000년	2010년
합계	98.44	99.13	98.95
0세	105.25	107.73	111.75
0~4세	104.59	106.89	108.06
5~9세	102.83	104.19	106.89
10~14세	105.46	105.11	107.01
15~19세	102.92	105.11	100.42
20~24세	99.76	109.7	106.36
25~29세	103.54	109.08	103.81
30~34세	105.32	104.35	108.91
35~39세	105.87	105	108.86
40~44세	105.28	104.83	107.41
45~49세	96.31	105.42	106.05
50~54세	96.58	100.86	102.82
55~59세	86.08	89.25	99.14
60~64세	71.17	85.2	91.58
65~69세	67.52	73.66	80.31
70~74세	64.7	56.29	75.52
75~79세	50.65	48.95	62.16
80~84세	32.23	39.54	49
85~89세	21.01	29.3	38.95
90~94세	9.41	23.88	35.4
95~99세	22.22	61.29	37.06
100세 이상	0	0	100

주: (남자인구수/ 여자인구수)x100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990, 2000, 2010을 바탕으로 저자 재구성.

연변 조선족 인구의 연령별 성비를 보면 1990년에는 35~39세 구간이 105.87로 가장 높고 45~49세 구간이 96.31로 이 구간부터 100 이하로 떨어진다. 2000년에는 20~24세 구간이 109.7로 가장 높고 55~59세 구간이 89.25로 이 구간부터 100 이하로 떨어진다. 2010년에는 30~34세 구간이 108.91로 가장 높고 55~59세 구간이 99.14로 이 구간부터 100

이하로 떨어진다. 1990년에서 2010년까지 성비 최고점은 대체로 20~39세 구간이며 이는 이 구간의 여성 인구의 유출과도 연관 지을 수 있으며, 성비가 100 이하로 떨어지는 나이가 높아지는 것은 여성의 유출 및 남성 사망률 하락과 연관 지을 수 있다.

라. 조선족 인구의 출산율

연변의 1990년, 2000년, 2010년 인구센서스에는 민족별 출산율에 관한 자료가 누락되었지만 민족별 15~64세 부녀의 평균 정상 출산 자녀 수와 15~64세 부녀 평균 생존 자녀 수가 집계되었으며 2000년의 수치는 15~50세 부녀로 집계되어 본고에서는 2000년의 수치를 제외하였다. 1990년과 2010년의 수치를 살펴보면 정상 출산 자녀 수에서 생존 자녀 수가 점하는 비율은 1990년 93.5%에서 2010년 99.09%로 높아져 의료 수준과 사회경제가 전반적으로 발전하였음을 알 수 있다. 그러나 15~64세 연변 조선족 부녀의 평균 정상 출산 자녀 수를 살펴보면 1990년 1.84명에서 2010년 1.01명으로 감소하였으며 15~64세 연변 조선족 부녀의 평균 생존 자녀 수도 1.72명에서 1명으로 감소하여 출산율이 지속적으로 낮아졌음을 알 수 있다.

〈표 6-5〉 연변 조선족 부녀의 평균 정상 출산 자녀 수와 생존 자녀 수(1990, 2010년)

(단위: 명, %)

연도	15~64세 부녀의 평균 정상 출산 자녀 수	15~64세 부녀의 평균 생존 자녀 수	정상 출산 자녀 수에서 생존 자녀 수가 점하는 비율
1990년	1.84	1.72	93.5
2010년	1.01	1	99.09

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

또 출생아 차수에 따른 출생 인구 비례를 살펴보면 2000년과 2010년 모두 넷째와 다섯째 이상의 아이 출산이 없어졌으며 첫째 아이와 둘째 아이는 2000년에 각각 81.21%와 18.18%로 2010년의 83.17%와 15.87%에 비해 첫째 아이의 비율이 증가하고 둘째 아이의 비율이 감소되어 아이 하나만 출산하는 것을 선호하고 있음을 알 수 있다.

〈표 6-6〉 중국 조선족 출생아 차수에 따른 인구 비례(2000~2010년)

(단위 : %)

연도	출생 인구	첫째 아이	둘째 아이	셋째 아이	넷째 아이	다섯째 이상
2000	100	81.21	18.18	0.61	0	0
2010	100	83.17	15.87	0.96	0	0

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

마. 조선족 인구의 사망률

연변 조선족 인구의 사망률은 전체적으로 1990년부터 2000년까지는 7.7%에서 6.91%로 하락하다가 2000년부터 2010년까지는 6.91%에서 7.87%로 다시 상승하였다. 일반적으로 의료 환경이 개선되면서 사망률은 지속적으로 하락하지만 2000년부터 2010년까지의 변화는 사망자 증가와 총인구 감소에서 비롯된 것이다. 일반적으로 남성이 여성에 비해 사망률이 높으며 연변 조선족 역시 남성의 사망률이 여성의 사망률에 비해 높다. 특히 조선족 남성 사망률이 높은 것은 과도한 음주와 흡연, 그리고 김치 등 짠 전통 음식과 관련이 있다는 주장이 제기되고 있다(김두숨, 류정균, 2013).

〈표 6-7〉 연변 조선족 인구의 사망률 변화(1990~2010년)

(단위: 명, ‰)

	1990년	2000년	2010년
사망자(합계)	6,336	5,538	5,797
사망자(남)	3,616	3,234	3,395
사망자(여)	2,720	2,304	2,402
총인구(합계)	822,801	801,210	736,991
총인구(남)	408,158	398,858	366,549
총인구(여)	414,643	402,352	370,442
사망률(합계)	7.7	6.91	7.87
사망률(남)	8.86	8.11	9.26
사망률(여)	6.56	5.73	6.48

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

연변 조선족 인구의 2010년 도시, 진, 향촌별 사망률을 살펴보면 도시는 7.21%, 진은 7.51%, 향촌은 9.62%로 도시보다 진, 향촌의 사망률이 점차 높아진다. 이는 도시와 농촌의 의료 환경 차이에서 비롯된 것일 수도 있지만 농촌 지역의 고령화와도 깊은 관계가 있다. 남녀 역시 도시에서 향촌으로 가면서 사망률이 점차 높아지며 남성의 사망률이 도시, 진, 향촌 모두에서 여성보다 높다.

〈표 6-8〉 연변 조선족 인구의 도시, 진, 향촌 사망률(2010년)

(단위: ‰)

	합계	도시	진	향촌
합계	7.87	7.21	7.51	9.62
남	9.26	8.66	8.75	10.92
여	6.48	5.82	6.27	8.24

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

연변 조선족 인구의 2000년 도시 지역별 사망률을 살펴보면 대체로 엔지시, 왕칭현, 투먼시가 전체 평균보다 낮고 룡징시, 둔화시, 안투현, 허룽시가 평균보다 점차 높아지며, 특히 훈춘시의 사망률이 기타 도시에 비해 2~3배 높아 특별히 주목된다. 위에서 분석한 것처럼 도시, 진, 향촌 등 거주 지역이 사망률의 변화에 큰 영향을 준다면 엔지시, 왕칭현, 투먼시에서는 조선족이 대부분 도시에 거주하고 룡징시, 둔화시, 안투현, 허룽시에서는 점차 농촌 거주 지역이 많아지며, 특히 훈춘시에는 많은 조선족이 농촌에 거주하고 있다고 분석할 수 있다.

〈표 6-9〉 연변 조선족 인구의 지역별 사망률(2000년)

(단위: ‰)

	합계	엔지시	왕칭현	투먼시	룡징시	둔화시	안투현	허룽시	훈춘시
합계	6.91	5.61	6.27	6.86	7.47	7.64	7.87	7.88	16.52
남	8.11	6.59	7.13	8.77	8.78	8.28	8.72	9.25	19.26
여	5.73	4.68	5.4	4.97	6.17	6.98	7.01	6.48	13.74

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년 을 바탕으로 저자 재구성

전반적으로 연변 조선족 인구의 인구학적 특성을 살펴보면 조선족 인구의 성장 추세는 둔화되고 있으며 점차 마이너스를 기록하고 있다. 연변 조선족 인구의 연령 구조와 부양 인구비를 살펴보면 출산력이 저하되고 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 통계에 의하면 중국 전체 조선족 인구의 합계 출산율은 1990년 1.48%, 2000년 0.7%, 2010년 0.62%로 1990년부터 대체 출산율 이하로 떨어졌으며 1990년부터 2010년까지 지속적으로 하락하였다. 마찬가지로 특히 출산율의 저하는 연변 조선족 인구의 마이너스 성장을 기록한 가장 결정적인 원인이다.

연변 조선족 인구의 성별 구조에는 출생 성비와 여성의 유출, 남성의 사망이 주된 요인으로 작용하지만, 통계 수치로 보면 대체로 합리적이다.

특히 본고에서 고찰하는 것은 호적에 따른 통계이므로 외국, 특히 한국으로 이주한 여성들은 한국 국적을 취득하였지만 중국에서의 호구를 그대로 남기고 있을 개연성을 배제할 수 없다. 따라서 통계적으로 남녀 성비에는 영향을 주지 않지만 결과적으로 출산율에는 영향을 주게 된다.

연변 조선족 15~64세 부녀의 평균 정상 출산 자녀 수는 1990년 1.84명에서 2010년의 1.01명으로 지속적으로 하락하였으며 2000년부터 2010년까지 넷째 이상 아이의 출산이 없어졌으며 셋째 아이와 둘째 아이 출산도 지속적으로 하락하여 아이 한 명만 선호하는 추세이다. 연변 조선족 인구의 사망률도 사회가 발전함에 따라 지속적으로 하락하였다. 비록 조선족 남성의 사망률이 여성의 사망률에 비해 높은 편이지만 남성의 사망률 역시 지속적으로 하락하고 있다. 또 연변 조선족 인구의 사망률이 도시와 농촌 또는 지역에 따라 격차가 있지만 전반적으로 사망률의 하락이 연변 조선족 인구의 성장 추세에 미치는 영향은 미미하다고 할 수 있다.

2. 연변 조선족 인구의 사회구조적 특성

가. 조선족 인구의 행정구역 분포

연변 조선족은 1990년까지 연변의 정치와 행정 중심인 옌지시를 제외하고는 주로 룡정시, 허룽시, 훈춘시, 투먼시 등 한반도와 가까운 두만강 대안 지역에 거주하였다. 연변의 정치와 행정 중심인 옌지시의 조선족 인구는 1990년 17만 7547명에서 2000년 23만 1280명, 2010년 27만 5078명으로 급속히 증가하였으며 전체 연변 조선족 인구 가운데서 점하는 비중도 1990년 21.58%에서 2000년 28.87%, 2010년 37.32%로 급증하였다.

반면 한반도와 가까운 두만강 대안 지역인 룡징시, 허룽시, 훈춘시의 조선족 인구는 지속적으로 감소하였으며 전체 연변 조선족 인구 가운데서 점하는 비율도 지속적으로 감소하였다. 상대적으로 도시 규모가 작은 투먼시의 조선족 인구는 큰 변화가 없으며 전체 연변 조선족 인구 가운데서 점하는 비율도 비슷한 수준을 유지하였다.

두만강과 비교적 멀리 떨어져 있는 왕칭현은 그래도 1990년부터 2010년까지 전체 연변 조선족 인구 가운데서 점하는 비율이 대체적으로 10% 정도를 유지하지만 역시 전체 인구와 전체 조선족 인구 가운데서 점하는 비율이 지속적으로 감소하는 추세이다. 두만강 상류 지역이며 백두산과 비교적 가까운 안투현과 둔화시는 상대적으로 조선족 인구가 적은 편이며 특히 창춘(長春) 지역과 가까운 둔화시의 조선족 인구는 제일 적다. 전체적으로 엔지시를 제외한 기타 연변 지역의 조선족 인구는 지속적으로 감소하고 연변의 정치와 행정 중심인 엔지시에서만 조선족 인구가 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 6-10〉 연변 조선족 인구의 지역별 분포 변화(1990~2010년)

(단위: 명, %)

지역	1990년	비율	2000년	비율	2010년	비율
전체	822,801	100	801,210	100	736,991	100
룡징시	183,990	22.36	171,128	21.36	108,922	14.78
엔지시	177,547	21.58	231,280	28.87	275,078	37.32
허룽시	136,853	16.63	112,571	14.05	89,552	12.15
훈춘시	92,248	11.21	77,958	9.73	74,963	10.17
왕칭현	85,156	10.35	73,486	9.17	62,307	8.45
투먼시	70,278	8.54	69,426	8.67	71,124	9.65
안투현	51,984	6.32	45,335	5.66	37,296	5.06
둔화시	24,745	3.01	20,026	2.5	17,749	2.41

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로
저자 재구성.

나. 행정구역별 조선족 인구 비율

연변에서 지역별 조선족 인구가 전체 인구 가운데서 점하는 비중의 변화를 살펴보면 연변 조선족 인구가 전체 인구 가운데서 점하는 비중은 1990년 39.56%에서 2000년 36.26%, 2010년 32.45%로 지속적으로 감소하였다. 이는 연변 지역에서 조선족 인구가 상대적으로 감소한 반면, 조선족을 제외한 기타 민족의 인구는 상대적으로 증가하였다고 설명할 수 있다.

구체적으로 살펴보면 1990년까지 조선족 인구가 전체 인구 가운데서 점하는 비율이 50% 이상인 지역은 옌지시, 룡징시, 투먼시, 허룽시, 훈춘시 등 5곳이지만 2000년부터는 훈춘시가 50% 이하인 36.93%로 급속히 떨어져 4곳이 되었다. 특히 훈춘시는 1990년부터 이루어진 두만강 하류 지역 개발로 조선족 인구는 전반적으로 감소하는 반면 기타 민족은 급속히 증가하였다. 2010년에 이르러서는 조선족 인구가 비교적 많은 허룽시와 옌지시도 50% 이하로 떨어져 조선족 인구가 전체 인구 가운데서 점하는 비율이 50% 이상인 지역은 룡징시와 투먼시 2곳만 남게 되었다. 특히 허룽시는 전체 인구가 1990년부터 2010년까지 지속적으로 감소하였지만 조선족 인구의 감소 폭이 전체 인구의 감소 폭을 넘어섰다. 반면 옌지시의 조선족 전체 인구는 지속적으로 급증하였지만 옌지시 전체 인구의 증가율보다 낮아 전체 인구 가운데서 점하는 비율이 50% 이하로 낮아졌다. 전체적으로 조선족 인구의 비율이 1990년부터 낮았던 왕칭현, 안투현, 둔화시와 조선족 인구의 비율이 높았던 지역을 포함한 연변 모든 지역에서 조선족 인구가 전체 인구 가운데서 점하는 비율은 지속적으로 하락하였다.

〈표 6-11〉 연변 지역별 조선족 인구가 전체 인구에서 점하는 비율 변화(1990~2010년)

(단위: %)

지역	1990년	2000년	2010년
전체	39.56	36.26	32.45
옌지시	60.58	53.5	48.86
룽징시	65.8	65.43	61.46
투먼시	57.33	52.45	52.9
허룽시	57.33	52.29	47.25
훈춘시	50.2	36.93	31.01
왕칭현	31.7	28.72	24.39
안투현	24.02	20.58	16.5
둔화시	5.19	4.16	3.67

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

다. 조선족 인구의 도시화율

연변 조선족 인구의 2000년과 2010년 지역별 도시, 진, 향촌 거주 비율을 살펴보면 전체적으로 도시 거주 비율은 49%에서 57.57%로 증가하고, 진 거주 비율은 20.68%에서 17.46%로 하락하였으며, 마찬가지로 향촌 거주 비율도 30.32%에서 24.98%로 하락하였다. 전체적으로 볼 때 조선족 인구가 도시에서는 증가하고 진과 향촌에서는 감소하였다.

구체적으로 살펴보면 왕칭현과 안투현을 제외한 도시에서는 옌지시, 투먼시, 훈춘시, 둔화시에서 모두 거주 비율이 소폭 상승하고 룽징시의 도시 거주 비율은 2000년 36.51%에서 2010년의 54.23%로 가장 급격히 증가하였다. 이는 룽징시의 진과 향촌에서 대거 룽징시의 도시 구역으로 이동하였거나 룽징시 진과 향촌의 조선족 인구가 기타 지역으로 이주하였음을 의미한다. 반면 허룽시의 도시 거주 비중은 35.15%에서 33.5%로 감소하였으며 이는 허룽시 도시 거주 조선족이 진과 향촌이 아닌 기타

지역으로 이주하였음을 의미한다.

진에 거주하는 비율을 살펴보면 엔지시, 투먼시, 훈춘시의 진 인구 비율은 모두 상승하였으며 이는 이 지역의 향촌 지역에서 진으로의 인구 이동이 이루어지고 있음을 의미한다. 반면 둔화시, 룡징시, 허룽시의 진 인구 비율은 대폭 감소하여 이 지역의 향촌에서 진으로의 인구 이동이 이루어지지 않고 진 인구가 급속히 줄고 있음을 의미한다. 왕칭현과 안투현의 진 거주 비율을 살펴보면 왕칭현은 대체로 비슷한 수준을 유지하고 있으며 안투현의 비율은 66.18%에서 63.64%로 진 인구가 감소하고 있다.

향촌 인구의 거주 비율을 살펴보면 2000년과 2010년 모두 엔지시의 비율이 제일 낮고 그다음은 투먼시가 전체 평균보다 낮아 이 두 지역의 도시화율이 제일 높다. 기타 평균보다 높은 지역에서는 2000년 룡징시가 40.29%로 제일 높고 그다음은 허룽시, 훈춘시 순이며 둔화시가 33.37%로 제일 낮다. 그러나 2010년에는 허룽시가 47.99%로 제일 높고 그다음은 둔화시, 훈춘시, 룡징시 순이다.

룡징시와 허룽시를 비교해 보면 이러한 변화는 룡징시에서는 향촌 인구가 급속히 감소하였고 허룽시에서는 도시와 진의 인구가 모두 급속히 감소하였다. 또 훈춘시와 둔화시를 비교해 보면 둔화시는 조선족의 도시, 진, 향촌 거주 비율에 큰 변화가 없는 반면, 훈춘시에서는 향촌 거주 인구의 진과 도시로의 이동이 둔화시에 비해 많은 편이다. 왕칭현과 안투현의 향촌 거주 인구 비율은 대체로 비슷하지만 위에서 언급하였다시피 안투현의 진 인구 감소세가 왕칭현보다 큰 편이다.

〈표 6-12〉 연변 조선족 인구의 지역별 도시, 진, 향촌 거주 상황 변화(2000, 2010년)

(단위: %)

지역	2000년			2010년		
	도시	진	향촌	도시	진	향촌
전체	49	20.68	30.32	57.57	17.46	24.98
옌지시	85.18	0.88	13.93	85.98	4.85	9.17
투먼시	57.21	17.19	25.6	60.65	18.26	21.09
훈춘시	55.13	5.7	39.17	60.87	7.15	31.98
둔화시	54.22	12.41	33.37	55.91	11.14	32.95
룽징시	36.51	23.2	40.29	54.23	13.83	31.93
허룽시	35.15	25.1	39.75	33.5	18.51	47.99
왕칭현	0	63.73	36.27	0	63.58	36.42
안투현	0	66.18	33.82	0	63.64	36.36

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

라. 조선족 인구의 혼인 구조

연변 조선족 15세 이상 인구의 2000년과 2010년 혼인 상황을 미혼, 유배우, 이혼, 사별로 나누어 비교해 보면 유배우 비율이 2000년의 68.87%에서 2010년의 60.31%로 급격히 감소한 것 외에 미혼, 이혼, 사별은 2000년부터 2010년까지 전부 증가하였다.

미혼은 2000년의 20.89%에서 2010년의 23.76%로 증가하였으며 이는 결혼 연령이 높아진 것과도 연관되어 있다. 특히 미혼에서는 2000년 남성이 25.62%, 여성이 16.31%, 2010년 남성이 28%, 여성이 19.65%로 남녀 격차가 현저하며 남성의 비율이 훨씬 높다. 이는 특히 농촌 지역에서 조선족 여성의 통혼권이 확대됨으로써 조선족 남성이 배우자를 찾기 힘든 상황과도 부합된다.

이혼은 2000년 3.37%에서 2010년의 6.76%로 증가하였으며 이는 개

혁개방 이후, 특히 한중 수교 이후 조선족 가족 부부의 장기 별거의 증가와도 연관되어 있다. 통계적으로 보면 2000년과 2010년 남성의 이혼 비율이 여성의 이혼 비율보다 높지만 이는 통계가 백분율에 의한 통계이므로 조선족 여성의 사별 비중이 증가하면서 이혼 비율의 하락을 초래한 것일 수도 있고 실제로 조선족 이외의 기타 민족과 결혼한 조선족 남성의 이혼이 많은 것일 수도 있다.

사별은 2000년 6.87%에서 2010년 9.17%로 증가하였지만 남녀의 격차가 현저하며 여성의 비율이 훨씬 높다. 즉, 2000년 남성은 1.68%이지만 여성은 11.9%이며 2010년 남성은 3.54%이지만 여성은 14.65%이다. 이는 일반적으로 남성의 사망률이 여성보다 높고 배우자의 사별 이후 여성의 재혼 확률이 남성보다 낮은 것과 관계된다. 결론적으로 남녀를 비교해 보면 2000년과 2010년 유배우 비율에서 남녀는 큰 격차가 없지만 미혼과 이혼에서는 모두 남성 비율이 높고 사별에서는 여성의 비율이 높다.

〈표 6-13〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 혼인 상황 변화(2000~2010년)

(단위: %)

	2000년			2010년		
	합계	남	여	합계	남	여
15세 이상 인구	100	100	100	100	100	100
미혼	20.89	25.62	16.31	23.76	28	19.65
유배우	68.87	68.91	68.83	60.31	60.73	59.89
이혼	3.37	3.79	2.95	6.76	7.74	5.81
사별	6.87	1.68	11.9	9.17	3.54	14.65

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

연변 조선족 15세 이상 인구의 2000년 지역별 혼인 상황을 살펴보면 유배우 비율이 상대적으로 낮은 지역은 전체 인구 가운데서 조선족 비율

이 비교적 높은 지역이다. 즉, 옌지시, 룡징시, 허룽시, 투먼시 순으로 점차 유배우 비율이 높지만 모두 70% 이하이다. 반대로 유배우 비율이 70% 이상으로 상대적으로 높은 지역은 전체 인구 가운데서 조선족 비율이 비교적 낮은 지역, 즉 둔화시, 왕칭현, 훈춘시, 안투현 순으로 점차 높아진다.

이는 전체 인구 가운데서 조선족의 비율이 상대적으로 높고 상대적으로 집중되어 있는 지역에서 유배우를 제외한 미혼, 이혼, 사별의 비중이 상대적으로 높고 반대로 전체 인구 가운데서 조선족의 비율이 상대적으로 낮으며, 상대적으로 분산되어 있는 지역에서 유배우를 제외한 미혼, 이혼, 사별의 비율이 상대적으로 낮음을 의미한다.

특히 미혼, 이혼 비율은 옌지시, 룡징시, 허룽시, 투먼시 등이 둔화시, 왕칭현, 훈춘시, 안투현 등 지역보다 높은 편이다.

〈표 6-14〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 혼인 상황(2000년)

(단위: %)

	합계	옌지시	룡징시	허룽시	투먼시	둔화시	왕칭현	훈춘시	안투현
15세 이상 인구	100	100	100	100	100	100	100	100	100
미혼	20.89	23.78	20.09	20.1	19.05	18.53	18.94	19.6	18.67
유배우	68.87	66.6	68.49	68.86	69.76	70.66	71.41	71.83	71.94
이혼	3.37	3.87	3.64	2.92	4.05	3.8	2.44	2.32	2.62
사별	6.87	5.75	7.78	8.13	7.14	7.01	7.21	6.25	6.77

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년을 바탕으로 저자 재구성.

마. 조선족 인구의 교육 수준

연변 조선족 6세 이상 인구의 2000년과 2010년 교육 수준 상황을 미취학, 소학, 초중, 고중, 대학전문, 대학 본과, 연구생으로 나누어 비교해

보면, 6세 이상 인구 가운데 미취학은 2000년 3.08%에서 2010년 1.23%로 하락하였으며, 소학 역시 2000년 17.88%에서 2010년 11.15%로 하락하였다.

반면 초중은 2000년 41.95%에서 2010년 43.88%로 소폭 상승하였으며, 고중 역시 2000년 28.82%에서 2010년 30.36%로 소폭 상승하였다. 또 대학전문은 2000년 4.32%에서 2010년 6.49%로, 대학 본과는 2000년 3.83%에서 2010년 6.59%로 대폭 상승하였다. 연구생은 2000년 0.12%에서 2010년 0.29%로 소폭 상승하였다. 이는 중국 조선족의 교육 수준이 지속적으로 상승하고 있으며 특히 저학력 인구가 점차 감소하고 고학력 인구가 점차 증가하고 있음을 보여 준다.

연변 조선족의 교육 수준을 성별로 비교해 보면 2000년과 2010년 모두 남성이 여성보다 높다. 하지만 2010년에는 2000년보다 격차가 줄어들어 거의 비슷한 수준에 이르렀으며, 특히 미취학과 연구생에서 대폭 줄었다.

〈표 6-15〉 연변 조선족 6세 이상 성별 교육 수준 변화(2000~2010년)

(단위: %)

	2000년			2010년		
	합계	남	여	합계	남	여
6세 이상 인구	100	100	100	100	100	100
미취학	3.08	1.14	5	1.23	0.63	1.83
소학	17.88	15.92	19.81	11.15	9.01	13.26
초중	41.95	42.85	41.06	43.88	44.43	43.34
고중	28.82	29.66	28	30.36	31.05	29.69
대학전문	4.32	5.28	3.37	6.49	7.15	5.84
대학본과	3.83	5.01	2.67	6.59	7.43	5.76
연구생	0.12	0.14	0.09	0.29	0.3	0.28

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년, 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

2000년 연변 조선족 6세 이상 인구의 지역별 교육 수준을 살펴보면 고중 이상 교육 수준에서 옌지시와 투먼시, 특히 옌지시가 평균보다 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 기타 지역에서는 훈춘시, 룡징시, 둔화시가 조금 낮고 안투현, 왕칭현, 허룽시가 제일 낮다. 반대로 초중 이하 교육 수준에서는 허룽시, 왕칭현, 안투현이 제일 높고, 다음으로 둔화시, 룡징시, 훈춘시가 높고, 투먼시와 옌지시가 제일 낮다. 즉, 전반적으로 연변 지역의 지역별 교육 수준은 옌지시, 투먼시가 제일 높고 그다음은 훈춘시, 룡징시, 둔화시 순이며 낮은 지역은 안투현, 왕칭현, 허룽시 순이다.

〈표 6-16〉 연변 조선족 6세 이상 인구의 지역별 교육 수준(2000년)

(단위: %)

	합계	옌지시	투먼시	둔화시	훈춘시	룡징시	허룽시	왕칭현	안투현
6세 이상 인구	100	100	100	100	100	100	100	100	100
미취학	3.08	2.24	3.06	3.35	3.55	3.26	3.97	3.22	3.3
소학	17.88	12.83	18.04	22.39	20.09	18.03	21.23	21.48	22.73
초중	41.95	32.24	39.04	44.05	43.48	48.13	48.73	46.32	44.76
소계	62.91	47.31	60.14	69.79	67.12	69.42	73.93	71.02	70.79
고중	28.82	36.67	32.6	24.97	26.55	25.52	22.32	24.84	23.98
대학전문	4.32	6.8	4.43	3.36	4.47	3.1	2.3	2.97	3.53
대학본과	3.83	8.86	2.82	1.88	1.84	1.91	1.45	1.17	1.7
연구생	0.12	0.35	0.02	0.01	0.02	0.05	0.01	0.01	0.01
소계	37.09	52.68	39.87	30.22	32.88	30.58	26.08	28.99	29.22

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년을 바탕으로 저자 재구성.

전반적으로 연변 조선족은 주로 연변의 정치와 행정 중심인 옌지시와 두만강과 가까운 허룽시, 룡징시, 투먼시, 훈춘시에 거주하였지만 1990년부터 2010년까지의 변화를 살펴보면 옌지시를 제외하고 기타 지역에서는 조선족 인구가 지속적으로 감소하였다. 또 지역별 조선족 인구의 비

울을 살펴보아도 조선족 인구가 지속적으로 감소된 지역은 물론, 조선족 인구가 지속적으로 증가한 엔지시에서도 그 비율이 하락하여 조선족을 제외한 기타 민족 인구의 증가가 더 빠르게 진행되었음을 알 수 있다.

연변 조선족 인구의 도시화율을 살펴보면 전체적으로 도시 인구는 증가하였고 진과 향의 인구는 감소하였다. 구체적으로 1990년부터 2010년까지의 변화를 살펴보면 도시에서는 룡징시가 급증하였고 반면 허룽시가 급감하였다. 진에서는 엔지시, 투먼시, 훈춘시가 증가하였고 기타 지역은 감소하였으며 특히 허룽시와 룡징시가 급감하였다. 향촌에서는 엔지시와 투먼시가 제일 낮고 안투현, 왕칭현, 허룽시가 높다. 연변 지역별 도시화율은 엔지시와 투먼시가 제일 높고 그다음은 룡징시, 훈춘시, 둔화시 순이며 안투현, 왕칭현, 허룽시가 특히 낮다.

연변 조선족 인구의 2000년과 2010년 혼인 상황의 변화를 살펴보면 유배우 비율이 지속적으로 하락하고 미혼, 이혼, 사별이 지속적으로 증가하였으며 미혼과 이혼에서는 모두 남성 비율이 높고 사별에서는 여성의 비율이 높다. 특히 조선족 인구의 지역별 혼인 상황을 살펴보면 조선족 비율이 비교적 높은 엔지시, 룡징시, 허룽시, 투먼시 순으로 유배우 비율이 낮고 미혼, 이혼, 사별의 비중이 높으며, 조선족 비율이 비교적 낮은 둔화시, 왕칭현, 훈춘시, 안투현은 그 반대이다.

연변 조선족 인구의 2000년과 2010년 교육 수준 변화를 살펴보면 미취학, 소학 등 저학력 인구는 감소하고 초중 이상의 고학력 인구가 증가하였으며 남녀의 학력 격차가 지속적으로 줄어들었다. 연변 조선족 인구의 지역별 교육 수준을 살펴보면 고중 이상 교육 수준에서 엔지시와 투먼시가 제일 높고 그다음은 훈춘시, 룡징시, 둔화시 순이며 안투현, 왕칭현, 허룽시가 특히 낮다. 특별히 언급하고 싶은 것은 연변 지역의 지역별 도시화율과 교육 수준은 거의 비슷하다는 점이다.

3. 연변 조선족 인구의 경제적 특성

가. 산업구조

연변 조선족 15세 이상 인구가 종사하는 산업을 1차산업, 2차산업, 3차산업으로 나누어 살펴보면 농림목어업인 1차산업은 1990년에는 전체 인구 가운데 점하는 비율이 45.94%였으며, 2000년 45.52%로 소폭 하락한 뒤 2010년에는 26.85%로 급속히 하락하였다. 반면 제조생산업인 2차산업은 1990년 25.89%에서 2000년 14.73%로 급속히 하락하였으며 2010년에는 14.08%로 소폭 하락하였다. 서비스업인 3차산업은 1990년 28.17%, 2000년 39.75%, 2010년 59.08%로 지속적으로 상승하여 1차산업과 3차산업이 점하는 비중이 대체로 반대 방향으로 변화하였다.

연변 조선족이 종사하는 산업을 성별로 비교해 보면 1차산업에서는 1990년 여성의 비율이 남성보다 높고 2000년과 2010년에는 남성의 비율이 여성보다 높았지만 남녀의 비율은 큰 변화가 없다. 반면 2차산업에서는 여성의 비율이 남성에 비해 급격하게 감소하고 3차산업에서는 여성의 비율이 남성에 비해 급격하게 증가하였다.

3차산업에서 1990년 조선족의 비율이 높은 부문을 순서대로 보면 무역·상업·주숙·요식업, 교육·문화·방송·체육·위생·사회복지업, 국가기관·정당·사회단체, 교통운수·통신업, 부동산 임대·사회와 주민복무업, 금융·보험업, 과학 연구와 종합 기술 복무업, 수리·지질 조사·환경과 공공시설 관리업, 기타로 나타난다.

이 가운데서 무역·상업·주숙·요식업은 급격히 증가하여 2010년에도 역시 독보적으로 높다. 교육·문화·방송·체육·위생·사회복지업, 금융·보

협업, 수리·지질 조사·환경과 공공시설 관리업은 지속적으로 증가하지만 증가 폭이 크지 않다. 부동산 임대·사회와 주민복무업은 1990년부터 2000년까지 급속히 상승하였고 교통운수·통신업은 2000년부터 2010년까지 급격히 상승하였다. 반면 과학 연구와 종합 기술 복무업은 지속적으로 하락하는 추세이며 국가기관·정당·사회단체는 1990년부터 2000년까지 소폭 증가하였다가 2010년에는 소폭 하락하였다.

3차산업 가운데서 여성의 비중이 남성에 비해 높은 산업은 무역·상업·주숙·요식업, 부동산 임대·사회와 주민복무업, 금융·보험업, 교육·문화·방송·체육·위생·사회복지업이며, 남성의 비중이 여성에 비해 높은 산업은 교통운수·통신업, 과학 연구와 종합 기술 복무업, 수리·지질 조사·환경과 공공시설 관리업, 국가기관·정당·사회단체이다.

2000년 연변 조선족 15세 이상 인구가 종사하는 산업을 지역별로 살펴보면 농림목어업인 1차산업은 옌지시와 투먼시 특히 옌지시가 평균보다 낮고 기타 지역은 평균보다 높다. 기타 지역에서 평균보다 조금 높은 지역은 안투현, 둔화시, 훈춘시이고 왕칭현, 룡징시, 허룽시가 제일 높다. 제조생산업인 2차산업은 투먼시, 둔화시, 옌지시, 안투현 순으로 평균보다 높고 기타 지역은 훈춘시, 룡징시, 허룽시, 왕칭현 순으로 평균보다 낮다.

서비스업인 3차산업은 옌지시가 평균보다 훨씬 높고 다른 지역은 전부 평균보다 낮다. 투먼시, 안투현, 훈춘시는 평균보다 조금 낮고 둔화시, 왕칭현, 룡징시, 허룽시 순으로 낮다.

구체적으로 3차산업에서는 교통운수·통신업에서 투먼시가 철도업에서의 중심 역할로 독보적으로 높으며, 그 외 지역에서는 옌지시가 전부 높다. 옌지시와 투먼시를 제외하면 대체적으로 안투현, 훈춘시, 둔화시가 3차산업 비중이 높고 왕칭현, 룡징시, 허룽시가 3차산업 비중이 낮다.

〈표 6-17〉 연변 조선족 15세 이상 인구가 종사하는 산업 변화(1990~2010년)

(단위: %)

	1990년			2000년			2010년		
	합계	남	여	합계	남	여	합계	남	여
1차산업: 농림목어업	45.94	44.23	47.95	45.52	45.6	45.42	26.85	28.9	24.35
2차산업: 제조생산업	25.89	27.15	24.4	14.73	17.59	11.23	14.08	19.81	7.09
3차산업: 이하	28.17	28.61	27.64	39.75	36.81	43.34	59.08	51.29	68.56
교통운수·통신업	3.54	5.03	1.77	3.39	4.61	1.91	7.44	11.41	2.6
과학 연구와 종합 기술 복무업	0.34	0.43	0.24	0.32	0.39	0.23	0.25	0.37	0.1
수리·지질 조사· 환경과 공공시설 관리업	0.13	0.19	0.05	0.15	0.21	0.07	0.53	0.68	0.35
금융·보험업	1.23	1.18	1.28	1.81	1.54	2.14	2.03	1.93	2.14
무역·상업·주숙· 요식업	9.44	7.43	11.81	14.1	9.04	20.27	29.25	18.42	42.43
부동산 임대·사 회와 주민복무업	1.76	1.45	2.13	5.94	6.61	5.11	6.06	4.75	7.64
교육·문화·방송· 체육·위생·사회 복지업	7.43	6.71	8.28	8.56	7.09	10.36	8.6	7.24	10.26
국가기관·정당· 사회단체	4.31	6.19	2.07	5.22	6.98	3.06	4.93	6.49	3.03
기타	0.01	0.01	0	0.26	0.33	0.18	0	0	0
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로
저자 재구성.

〈표 6-18〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 산업 구성(2000년)

(단위: %)

	합계	연지시	투먼시	둔화시	훈춘시	룽징시	허룽시	왕칭현	안투현
1차산업: 농림목어업	45.52	11.79	37.73	50.16	53.48	64.34	67.71	62.34	46.63
2차산업: 제조 생산업	14.73	19.12	22.65	20.74	11.44	11.13	11.02	10.59	15.72
3차산업: 이하	39.75	69.09	39.61	29.1	35.08	24.53	21.26	27.07	37.65
교통운수·통신업	3.39	3.25	8.72	3.69	3.6	2.2	2.15	3.75	3.11
과학 연구와 종합 기술 복무업	0.32	0.82	0.31	0	0.02	0.14	0.07	0.24	0.12
수리·지질 조사·환경과 공공시설 관리업	0.15	0.23	0.14	0	0.05	0.06	0.14	0.31	0.18
금융·보험업	1.81	2.9	1.6	1.63	1.66	1.13	1.25	1.53	1.64
무역·상업·주숙·요식업	14.1	26.54	10.22	10.31	12.51	8.55	6.91	8.78	12.26
부동산 임대·사회와 주민복무업	5.94	12.98	4.13	2.93	5.23	3.55	1.98	1.6	2.93
교육·문화·방송·체육·위생·사회 복지업	8.56	14.53	6.74	6.3	7.35	5.75	5.32	6.03	8.86
국가기관·정당·사회단체	5.22	7.68	6.43	4.23	4.58	3.08	3.34	4.32	8.09
기타	0.26	0.17	1.32	0	0.07	0.08	0.11	0.51	0.47
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년을 바탕으로 저자 재구성.

나. 직업 구조

중국에서 산업 분류는 일반적으로 1차산업, 2차산업, 3차산업으로 하는데 직업은 산업과 유사하지만 다른 점도 있다. 예를 들어 서로 다른 산업에 종사하지만 단위 책임자일 수도 있고 전업 기술 인원일 수도 있다.

연변 조선족 15세 이상 인구의 직업 구조를 국가기관·당군중조직·기

업·사업 단위 책임자, 전업 기술 인원, 사무원 및 관계 인원, 상업·복무업 인원, 농림목어수리업 생산 인원, 생산·운수 설비 조종 인원 및 관계 인원, 기타 분류하기 어려운 노동자로 나누어 살펴보면 1990년 전체 조선족 인구 가운데서 접하는 비율이 높은 부문은 농림목어수리업 생산 인원, 생산·운수 설비 조종 인원 및 관계 인원, 전업 기술 인원, 상업·복무업 인원, 국가기관·당군중조직·기업·사업 단위 책임자, 사무원 및 관계 인원의 순이다.

산업과 마찬가지로 농림목어수리업 생산 인원의 비율은 지속적으로 하락하고 상업·복무업 인원의 비율은 급속히 상승하여 1990년의 4위에서 2010년에는 농림목어수리업 생산 인원까지 초월하여 1위가 되었다. 생산·운수 설비 조종 인원 및 관계 인원의 비율은 2000년에 하락하였다가 2010년에 소폭 상승하였지만 대체로 3위 수준을 유지하고 있다. 전업 기술 인원은 소폭 하락하였다가 다시 소폭 상승하였고 사무원 및 관계 인원은 급격히 상승하였다가 소폭 하락하였다. 국가기관·당군중조직·기업·사업 단위 책임자의 비율은 지속적으로 급격히 하락하였다.

연변 조선족 인구의 직업 구조에서 여성의 비율이 남성에 비해 높은 직업은 상업·복무업 인원과 전업 기술 인원이며 남성의 비율이 여성에 비해 높은 직업은 생산·운수 설비 조종 인원 및 관계 인원, 국가기관·당군중조직·기업·사업 단위 책임자, 사무원 및 관계 인원이다. 농림목어수리업 생산 인원은 1990년에는 여성의 비율이 남성에 비해 높았지만 2000년과 2010년에는 남성의 비율이 여성보다 높다.

〈표 6-19〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 직업 구성 변화(1990~2010년)

(단위: %)

	1990년			2000년			2010년		
	합계	남	여	합계	남	여	합계	남	여
국가기관·당군 중조직·기업·사 업 단위 책임자	4.63	7.51	1.24	3.29	4.78	1.47	1.77	2.42	0.98
전업 기술 인원	12.61	10.88	14.66	12.3	9.66	15.54	12.42	10.74	14.46
사무원 및 관계 인원	3.67	5.28	1.76	6.3	8.26	3.89	5.63	7.8	2.99
상업·복무업 인원	10.07	6.59	14.19	17.96	12.14	25.07	37.05	25.19	51.49
농림목어수리업 생산 인원	45.05	42.85	47.65	45.18	45.15	45.21	26.8	28.74	24.45
생산·운수 설비 조종 인원 및 관 계 인원	23.81	26.78	20.31	14.9	19.94	8.74	16.28	25.04	5.61
기타 분류하기 어려운 노동자	0.15	0.12	0.19	0.07	0.07	0.07	0.06	0.08	0.03
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로
저자 재구성.

2000년 연변 조선족 15세 이상 인구의 직업 구조를 지역별로 살펴보면 국가기관·당군중조직·기업·사업 단위 책임자는 엔지시, 안투현, 투먼시가 평균보다 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 기타 지역에서는 훈춘시, 둔화시, 룡징시가 상대적으로 높은 편이고 왕칭현과 허룽시가 제일 낮다. 전업 기술 인원은 역시 대체적으로 엔지시, 투먼시, 안투현이 평균보다 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 기타 지역에서는 훈춘시, 왕칭현, 둔화시가 상대적으로 높은 편이고 허룽시와 룡징시가 제일 낮다.

사무원 및 관계 인원은 엔지시와 안투현이 평균보다 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 기타 지역에서는 투먼시, 훈춘시, 허룽시, 둔화시가 상대적으로 높은 편이고 왕칭현, 룡징시가 낮은 편이다. 생산·운수 설비 조종

인원 및 관계 인원은 옌지시, 둔화시, 투먼시가 평균보다 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 기타 지역에서는 안투현, 훈춘시, 룡징시가 상대적으로 높고 왕칭현과 허룽시가 제일 낮다.

상업·복무업 인원은 옌지시와 투먼시가 평균 이상으로 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 그 외 지역에서는 훈춘시, 둔화시, 안투현이 상대적으로 높은 편이고 왕칭현, 룡징시, 허룽시가 상대적으로 낮은 편이며 특히 허룽시가 제일 낮다. 농림목어수리업 생산 인원은 옌지시와 투먼시가 평균보다 낮으며 특히 옌지시가 독보적으로 낮고 그 외 지역은 평균보다 높다. 그 외 지역에서는 안투현, 둔화시, 훈춘시가 상대적으로 높은 편이고 특히 왕칭현, 룡징시, 허룽시가 제일 높다.

〈표 6-20〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 직업 구성(2000년)

(단위: %)

	합계	옌지시	투먼시	둔화시	훈춘시	룡징시	허룽시	왕칭현	안투현
국가기관·당군중조직·기업·사업단위 책임자	3.29	5.99	3.41	1.95	2.87	1.92	1.4	1.8	4.11
전업 기술 인원	12.3	19.48	13.13	9.77	10.47	7.8	8.11	10.11	12.61
사무원 및 관계 인원	6.3	10.07	6.08	4.67	5.48	3.57	5.07	3.85	7.92
상업·복무업 인원	17.96	32.12	21.79	15.2	15.7	10.66	7.74	11.3	14.19
농림목어수리업 생산 인원	45.18	11.31	37.32	49.51	52.31	63.75	68.21	62.17	47.33
생산·운수 설비 조종 인원 및 관계 인원	14.9	20.97	18.14	18.46	13.17	12.29	9.45	10.76	13.49
기타 분류하기 어려운 노동자	0.07	0.07	0.14	0.43	0	0.01	0.04	0	0.35
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2010년을 바탕으로 저자 재구성.

다. 미취업 상황

연변 조선족 15세 이상 인구의 미취업 상황을 재학 중, 이직·퇴직, 노동 능력 상실, 가사, 취업 대기, 기타로 나누어 살펴보면 1990년 조선족 미취업 인구 가운데서 점하는 비율은 가사, 재학 중, 이직·퇴직, 노동 능력 상실, 취업 대기 순이다.

가사의 비중은 1990년부터 2010년까지 지속적으로 하락하여 특히 여성이 전통적인 주부에서 벗어나 취업을 많이 하는 것으로 변화하고 있음을 알 수 있다. 재학 중의 비율은 전반적으로 하락하는 추세이며 반면 이직·퇴직은 지속적으로 상승하여 1990년의 3위에서 2010년에는 재학 중, 가사 노동을 넘어서 1위가 되었다. 재학 중 비율이 하락하고 이직·퇴직 비율이 급격히 상승하는 미취업 상황은 연변 조선족 인구의 저출산과 고령화를 여실히 보여 준다. 노동 능력 상실은 2000년에는 하락하였다가 2010년에는 상승하였지만 대체로 원래 수준을 유지하고 있다. 취업 대기는 1990년 6.56%에서 2000년 19.07%로 급격히 상승하였다가 2010년에는 6.55%로 하락하여 대체로 1990년과 비슷한 수준이다.

연변 조선족 인구의 미취업 상황에서 여성이 점하는 비율이 남성에 비해 훨씬 높은 부문은 가사이지만, 여성의 비율은 지속적으로 하락하고 남성의 비율은 소폭 증가하는 추세이다. 노동 능력 상실은 1990년 남녀가 점하는 비율이 대체로 비슷하지만 2000년과 2010년은 여성의 비율이 남성보다 조금 높다. 재학 중과 이직·퇴직에서는 남성의 비율이 여성에 비해 훨씬 높지만 그 격차가 점차 줄어들고 있는 추세이다. 취업 대기에서도 남성의 비율이 여성의 비율에 비해 훨씬 높다.

〈표 6-21〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 미취업 구성 변화(1990~2010년)

(단위: %)

	1990년			2000년			2010년		
	합계	남	여	합계	남	여	합계	남	여
재학 중	23.47	33.67	17.82	16.06	18.9	14.03	18.68	21.51	16.6
이직·퇴직	19.57	31.7	12.85	22.44	28.27	18.26	36.29	38.26	34.84
노동 능력 상실	14.1	14.05	14.13	8.31	6.47	9.64	16.82	15.77	17.58
가사	31.61	1.43	48.34	19.62	1.3	32.76	13.05	2.06	21.11
취업 대기	6.56	9.97	4.68	19.07	27.18	13.25	6.55	10.1	3.95
기타	4.68	9.18	2.18	14.49	17.88	12.07	8.62	12.3	5.92
미취업 인구	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 1990년, 2000년, 2010년을 바탕으로
저자 재구성.

2000년 연변 조선족 15세 이상 인구의 미취업 상황을 지역별로 살펴 보면 재학 중인 경우는 엔지시만 평균보다 독보적으로 높고 기타 지역은 평균보다 낮아 엔지시에 재학 중의 비율이 집중되어 있음을 알 수 있다. 기타 지역에서는 둔화시, 훈춘시, 투먼시가 비교적 높은 편이고 그다음은 허룽시, 룡징시, 왕칭현 순이며 안투현이 제일 낮다. 이직·퇴직은 투먼시와 엔지시가 평균보다 높고 특히 투먼시의 비율이 독보적으로 높고 기타 지역은 평균보다 낮다. 기타 지역에서 안투현, 훈춘시, 룡징시, 둔화시가 상대적으로 높은 편이고 허룽시와 왕칭현이 제일 낮다.

노동 능력 상실은 안투현, 룡징시, 훈춘시, 둔화시, 왕칭현, 허룽시가 평균보다 높고 투먼시와 엔지시가 평균보다 낮다. 가사는 훈춘시, 둔화시, 왕칭현, 허룽시, 안투현이 평균보다 높고 투먼시와 엔지시가 평균보다 낮으며 룡징시가 제일 낮다. 취업 대기는 투먼시, 엔지시, 허룽시가 평균보다 높고 그다음은 안투현, 룡징시, 왕칭현 순이며 둔화시와 훈춘시가 제일 낮다.

〈표 6-22〉 연변 조선족 15세 이상 인구의 지역별 미취업 구성(2000년)

(단위: %)

	합계	옌지시	투먼시	둔화시	훈춘시	룡징시	허룽시	왕칭현	안투현
재학 중	16.06	22.03	13.24	14.69	14.56	12.51	12.64	12.41	10.79
이직·퇴직	22.44	26.46	28.29	19.14	19.69	19.21	17.72	17.43	20.84
노동 능력 상실	8.31	5.2	5.9	10.23	11.16	11.51	9.3	9.62	12.05
가사	19.62	16.44	18.02	25.91	29.56	15.45	23.86	25.77	23.06
취업 대기	19.07	20.99	23.06	15.51	14.78	17.08	19.48	16.63	17.37
기타	14.49	8.88	11.49	14.52	10.25	24.25	16.99	18.14	15.89
미취업인구	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 国务院人口普查办公室, 中国 第五次人口普查资料 2000년을 바탕으로 저자 재구성.

전반적으로 연변 조선족 인구의 산업 구조를 살펴보면 중국 경제의 발전과 함께 3차산업 종사 인원은 약 25%에서 약 60%로 상승한 반면 1차산업은 약 50%에서 25%로 하락했고 2차산업 역시 약 25%에서 15%로 하락하였다. 조선족 남녀의 산업 구조 특성은 1차산업에서는 남녀 비율이 큰 격차가 없지만 2차산업에서는 여성의 비율이 하락하고 3차산업에서는 여성의 비율이 급격히 상승하였다. 연변 조선족 인구의 지역별 산업 구조를 살펴보면 3차산업은 옌지시와 투먼시에서 비중이 높고 그다음은 안투현, 훈춘시, 둔화시, 왕칭현, 룡징시, 허룽시 순으로 비중이 낮은 것으로 나타난다.

연변 조선족 인구의 직업 구조는 산업 구조와 마찬가지로 농림목어수렵업 생산 인원 비율이 약 50%에서 25%로 하락한 반면 상업·복무업 인원, 사무원 및 관계 인원의 비율은 상승하였으며, 전업 기술 인원, 국가기관·당군중조직·기업·사업 단위 책임자, 생산·운수 설비 조종 인원 및 관계 인원의 비율은 하락하였다. 조선족 인구의 직업 구조에서 여성의 비율이 남성에 비해 높은 직업은 상업·복무업 인원과 전업 기술 인원이며 나머지는 남성의 비율이 여성보다 높다. 연변 조선족 인구의 지역별 직업

구조를 살펴보면 농림목어수리업 생산 인원의 비중은 옌지시와 투먼시가 평균보다 낮고 그다음은 안투현, 둔화시, 훈춘시, 왕칭현, 룡징시 순으로 높으며, 허룽시에서의 비중이 제일 높게 나타난다.

연변 조선족 인구의 미취업 부문에서는 1990년과 2010년 취업 대기는 대체로 6.5%를 유지하지만 재학 중은 급격히 하락하고 이직·퇴직은 급격히 상승하였다. 노동 능력 상실도 대체로 약 15%를 유지하지만 가사에서 여성의 비율이 급격히 하락하여 여성의 경제활동 참여가 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 연변 조선족 인구의 지역별 미취업 상황을 살펴보면 취업 대기는 투먼시와 옌지시 비율이 가장 높고 그다음은 허룽시, 안투현, 룡징시 순이며 왕칭현, 둔화시, 훈춘시가 가장 낮다.

이상에서 1990년, 2000년, 2010년의 인구센서스 자료를 중심으로 연변 조선족 인구의 특성과 변화 양상을 살펴보았다. 특히 연변 조선족은 1990년을 기점으로 개혁개방과 한중 수교의 영향으로 인구의 인구학적 특성, 사회구조적 특성, 경제적 특성에서 큰 변화가 나타났다. 우선 사회경제적 특성 면에서 1차산업 종사자가 급격히 줄고 3차산업 종사자가 급격히 늘었으며, 2차산업 종사자는 소폭 줄었다. 직업 면에서도 남성이 주요 비중을 점하는 국가기관 당군중조직 기업사업 단위 책임자 비율이 감소하고 여성이 주요 비중을 점하는 상업복무업 인원과 전업 기술 인원은 증가하였다. 사무원 및 관계 인원 증가는 한국 기업의 중국 진출로 기업의 사무직과 관리직에 조선족이 대거 취업하였기 때문이다.

중국 조선족의 이러한 변화는 인구의 지역구조적 특성 면에서도 나타나는데 전통적인 거주 지역인 동북 3성과 네이멍구 동부로부터 중국의 개혁개방 지역과 한국 기업이 많이 진출하여 있는 화난과 화둥 지역으로 많이 이동하였으며 새롭게 이동한 지역의 도시화율은 상당히 높다. 조선족의 호구 등기에 의한 이동 상황에서도 본지 현, 성보다도 성 외로의 이

동이 많으며 국내에서의 이동 면에서나 국외로의 이동 면에서도 중국 56개 민족 가운데서 비율이 가장 높고 규모 또한 한족을 제외하고 제일 크며 이동의 주된 원인은 취직과 상업 활동이다.

중국 조선족 사회의 사회경제적 발전으로 혼인 구조에서도 초혼 연령은 지속적으로 높아지고 유배우 비율이 감소되는 반면, 미혼, 이혼, 사별은 지속적으로 증가하였다. 중국 조선족의 활발한 이동으로 중국 내 기타 민족과의 통혼율도 10%를 넘어섰으며 한국인 등 외국인과의 결혼도 증가하였다. 교육 수준 면에서도 높은 수준을 자랑하던 중국 조선족의 교육은 저학력 인구가 감소하고 고학력 인구가 증가하였지만 재학생 수는 지속적으로 줄어 조선족 교육의 지속성에 대한 우려가 높다.

중국 조선족의 인구학적 특성 면에서 조선족 인구의 출산 수준은 한국보다 낮을 뿐만 아니라 세계적으로도 가장 낮은 편이며, 이미 인구의 마이너스 성장을 기록하고 있다. 고령화 또한 세계적으로 가장 빠르게 진행되어 인구학적 구조가 극히 비정상적이라고 할 수 있다.

총체적으로 볼 때 조선족의 활발한 경제 이동, 통혼권의 확대, 인구학적 구조의 변화, 민족 교육의 위축으로 문화 정체성과 위상에도 심각한 영향을 미쳐 공동체 해체의 우려도 높아지고 있다. 그러나 조선족은 새롭게 이동한 지역에서 지혜롭게 새로운 삶을 영위해 나가고 있으며 조선족이 떠난 지역에서는 집중 촌을 형성하여 새로운 탈바꿈을 꿈꾸고 있다. 조선족이 앞으로 나아갈 방향에 대해서는 면밀한 조사와 깊은 고민이 필요하다.

제2절 연변자치주 최저생활보장제도의 실태

이 절에서는 중국의 대표적인 공공부조제도인 최저생활보장제도의 발전을 개략적으로 살펴보고, 특히 연변 지역에서 이 제도가 어떻게 시행되고 있는가를 분석하고 고찰하고자 한다. 최저생활보장 제도의 현황, 문제점, 정책 과제를 각기 나누어 논의한다.

연구 방법은 문헌 연구와 면담 조사를 병행하였다. 문헌 연구는 선행 연구와 더불어 연변자치주 민정 부문의 관련 자료, 정부의 지침서 등을 대상으로 삼았다. 공공부조제도의 시행과 관련해서는 그 자료가 매우 제한적으로 공개되어 있기 때문에 분석에는 어려움이 적지 않다. 일부 자료는 주 정부의 홈페이지에 공개되어 있는데, 이 글에서는 그러한 자료들을 기초로 하면서 가능한 한 필자가 활용할 수 있는 자료들을 재구성하여 참고하였다.

면담 조사는 최저생활보장제도의 입안이나 실행에 관련되어 있는 직원 등을 대상으로 하였다. 민정국, 가도판사처, 거민위원회의 관련 직원 등이다. 필자는 최근 수년 동안 중국 공공부조와 연변자치주 공공부조의 현장 조사에 관여해 왔으므로 그러한 경험 역시 이 글에 반영되었다.

1. 최저생활보장제도의 발전 과정

중국은 1980년대 초 시장경제체제를 도입함에 따라 사회보장제도에 큰 변화가 생겼다. 계획경제 시기의 단웨이(單位)⁸²⁾ 위주의 사회보장 방식은 시장경제체제에 적합하지 않았다. 또 1993년 제14기 3중전회에서

82) '단웨이'란 '직장'을 의미한다. 계획경제 시기 단웨이는 국영기업과 집체기업 두 가지 유형이 주를 이루었으며 단웨이의 성격에 따라 사회보장 대우도 서로 달랐다. 이 시기 단웨이는 직원의 양로·의료·육아 등을 보장해 줄 뿐만 아니라 직계 가족의 의료보장까지도 책임져 주었다.

국영기업의 개혁안을 제기함에 따라 도시에서는 하강 인원들이 속출하였고, 경제 효익이 좋지 않은 일부 기업의 노동자들도 생활난에 봉착하게 되었다. 이러한 배경에서 중국의 빈민은 점차 늘어나게 되었으며, 전통적인 구조 제도로는 도시의 빈곤 문제를 해결할 수 없게 되었다. 따라서 중국은 상하이를 시작으로 1993년 6월 1일 최저생활보장제도를 시행하였으며, 1997년 9월 국무원에서는 ‘전국적으로 도시 주민 최저생활보장제도를 건립할 데 관한 통지(关于在全国建立城市军民最低生活保障制度的通知)’(국발, 1997, 29호)를 발표하고 최저생활보장 수급자의 신청 자격, 평가 기준, 자금 마련 등의 내용에 대하여서도 명확히 규정하였다. 이로부터 중국 도시부의 빈곤 해소 정책은 주로 최저생활보장제도를 통하여 이루어졌다고 볼 수 있다.

중국의 최저생활보장은 사회구조(救助) 정책의 가장 기본적인 형태로서 최저생활보장 표준은 지방정부, 즉 성·자치구·직할시의 시급 이상의 인민정부에서 주민들이 기본적인 생활을 영위할 수 있는 수준으로 규정한다. 지방정부의 재정 상태, 생활수준에 따라 최저생활보장금 표준이 달라 지역적인 격차를 나타내고 있으나 전반적으로 중화인민공화국국무원령(中华人民共和国国务院令) 제649호 문건에 따라 실행한다. 지금까지 실행되고 있는 정책은 2014년에 제정된 ‘사회구조 임시 시행 방법(社会救助暂行办法)’에 근거한 것이다.

1993년부터 시행된 중국의 최저생활보장제도는 보급에 이르기까지 몇 차례의 단계를 거쳐 비교적 성숙된 제도로 발전하였다.

가. 탐색적 추진 단계: 1993~1997년 9월

1993년 5월 상하이 민정국, 재정국, 노동국, 인사국, 사회보험국, 총공회에서는 연합하여 ‘도시 주민 최저생활보장선을 규정할 데 관한 통지(关

于本事城镇居民最低生活保障线的通知)’를 발표하였으며 그해 6월부터 최저생활보장제도를 정식으로 시행한다고 선포하였다. 1999년에 이르러서는 상하이를 중심으로 칭다오, 다롄, 선양을 포함한 12개 도시에서 최저생활보장제도를 실시하였고, 1997년 5월에는 전국 206개 도시로 확대하여 중국의 3분의 1가량의 도시에서 최저생활보장제도를 실시하였다(张佳, 1997). 그뿐만 아니라 국가 차원에서 최저생활보장에 관심을 갖고 여러 차례 관련 문건을 발표하였다. 예를 들어 1997년 3월 ‘중화인민공화국 국민경제와 사회발전 9·5계획과 2010년 원경 목표 요강(中华人民共和国国民经济和社会发展‘九五’计划和2010年远景目标纲要)’에서도 ‘점차 최저생활보장제도를 보급할 것’을 강조하였다.

나. 보급·확립 단계: 1997. 9.~1999. 10.

1997년 3월 최저생활보장제도는 처음으로 중앙급 문서에 기재하였고, 그해 9월 국무원에서 ‘전국에서 최저생활보장제도를 건립할 데 관한 통지(关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知)’를 공포하였으며 신청 대상, 최저생활보장금, 최저생활보장 기준에 관하여 처음으로 규범화하였다. 중국에서 최저생활보장제도의 전국적 보급과 확립은 중앙정부의 추진력과 분리하여 생각하기 어렵다. 1999년 9월 28일 국무원에서 ‘도시 주민 최저생활보장 조례(城市居民最低生活保障条例)’를 반포하였으며 10월 1일부터 정식으로 최저생활보장제도를 실시한다고 선포하였다.

다. 완성(完善)·규범화 단계 : 1999. 11.~2008. 8.

최저생활보장제도를 더욱 규범화하기 위하여 중국 정부에서는 최저생활보장을 상황에 맞게 분류하여 실시하고자 하였다. 앞의 두 단계에서 중

국은 최저생활보장제도의 보급에 따르는 자금 부족의 어려움을 겪었다. 이런 문제점을 해결하기 위하여 2000년 11월 민정부에서는 ‘도시 주민 최저생활보장 조례를 심도 깊게 관철하고 집행하며 나아가 도시 주민 최저생활보장제도를 완선하는 것에 관한 통지(关于深入贯彻〈城市居民最低生活保障条例〉进一步完善城市居民最低生活保障制度)’를 공포하였다. 이 문서에서는 빈곤하지만 최저생활보장 기준에 도달하지 않아 최저생활보장금을 받을 수 없는 빈곤선 주변 사람들의 문제를 중점적으로 해결해야 한다는 결의안을 제기하였고, 자금난 문제를 해결하기 위하여 중앙과 지방정부에서 더 많은 자금을 투입해야 한다는 결의안이 나왔으며, 특히 중앙 재정에서 최저생활보장금 예산을 늘렸다. 2004년 원자바오(温家宝) 총리는 정부 공작 보고에서 “도시 최저생활보장 사업을 한층 잘 진행하고, 최저생활보장의 표준과 범위를 규범화해야 한다(关于进一步加强和规范城市居民最低生活保障工作的通知)”라고 강조하였으며, 민정부에서는 중앙정부의 이런 호소에 따라 2004년 4월 ‘최저생활보장제도를 진일보 강조하고 규범화하는 것에 관한 공작 통지(关于进一步加强和规范城市居民最低生活保障工作的通知)’를 전달하였다. 이 통지에서 최저생활보장 대상자의 실제 상황에 맞게 유형별로 최저생활보장금을 지불할 것을 제기하였다. 이리하여 2006년 전국 31성, 자치구·직할시에서는 ‘분류시보(分类施保)’⁸³⁾ 제도를 실시하였으며, 정부에서는 최저생활보장제도를 기초로 의료, 교육, 주택, 사법 등 맞춤형 빈곤 구제 제도를 제기하였다. 그 대표적인 예로는 2003년 12월 31일에 반포한 ‘도시 최저수입 가정 임대 주택 관리 방법(城镇最低收入家庭廉租住房管理办法)’에 따른 주택 보조금이 있다.

83) 分类施保: 빈곤의 유형에 따라 등급을 나눠 보조금을 지급하는 것을 말한다. 주로 3개 등급으로 나누는데 A, B, C유형으로 표시한다.

라. 전면적 법제화 단계: 2008. 8.~현재

몇 년간의 노력을 거쳐 중국 국민의 최저생활보장제도에 대한 인식이 점차 강화되었으며 4단계에 이르러 정부에서는 제도의 집행·실행 과정에 중점을 두었다.

2008년 10월 민정부의 ‘도시 저소득 가정에 대한 평가 방법(城市低收入家庭认定办法)’, 2010년 8월 ‘도시 최저생활보장 대상 인정 공작을 진일보 강화하는 것에 관한 통지(关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知)’, 2011년 5월 ‘도시 주민의 최저생활보장 표준을 제정·조절하는 것에 관한 지도 의견(关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见)’, 2012년 9월 국무원의 ‘최저생활보장제도를 진일보 강화하는 것에 관한 공작 의견(关于进一步加强和改进最低生活保障制度的工作意见)’, 2012년 12월 말, 민정부의 ‘최저생활보장 자격에 대한 심사 기준 실행 방법(最低生活保障制度审核审批办法(试行))’ 등 여러 가지 방법·의견·통지를 발표하여 제도 실행 과정에서 각종 기준을 규범화하고 세분화하였다. 이 단계에서 저소득 가정에 대한 평가 기준, 신청 절차, 방법 등에 대하여 명확히 규정하였다.

이처럼 중국의 도시 빈곤 대책의 근간이 되는 최저생활보장제도는 20여 년간의 제도 개선을 통하여 비교적 완성된 제도로 성장하였을 뿐만 아니라 현재 기타 사회구조 정책의 혜택을 받을 수 있는 선별 조건으로도 작용한다. 그러나 이러한 최저생활보장 정책은 빈곤 가정의 기본적인 생활 보장을 책임져 주었지만 의료, 주거 등 영역의 빈곤 문제는 해결해 주지 못하였다. 특히 지출형(支出型) 저소득 가정에서는 정부에서 발급하는 최저 수준의 최저생활보장금으로는 빈곤을 해결할 수 없었다. 이런 문제를 해결하기 위한 제도가 바로 맞춤형(配套型) 구제 제도이다.

2. 연변 조선족 자치주 최저생활보장 정책

연변 조선족 자치주는 중국 지린성에 소속된 소수민족 집단 거주지로 자치주에 관련되는 일부의 규정·조례·제도 등은 자체로 제정할 권한이 있으나 최저생활보장 정책은 지린성 민정청⁸⁴⁾에서 규정한 ‘지린성 최저생활보장 공작 규정(임시 실행) 통지(吉林省民政厅关于印发吉林省最低生活保障工作规程(暂行)的通知)’의 규정에 따라 실행하며, 최저생활보장금 기준은 도시 주민들의 전체의 1인당 평균 순수입의 20% 수준보다 낮지 않게 정한다. 연변의 최저생활보장 정책에는 주로 신청 조건, 심사 비준 절차, 감독 관리에 대한 규정이 포함된다.

가. 신청 조건

연변 최저생활보장 수급자의 신청 조건은 크게 호적 소속 지역, 가정 수입 상황과 가정 재산 소유 상황에 따라 판정된다.

첫째, 호적 소속 지역에 대한 규정은 다음과 같다. 도시 호적을 가진 공민은 호적 소속 지역에서 최저생활보장을 신청하는 것을 원칙으로 한다. 도시에서 일정한 기간 거주하고 현금 이상 인민정부 규정에 의하여 농촌 토지를 징발당하여 도시에서 거주하는 농촌 호적자는 현 주거지 공안기관의 증명서를 발급받은 후 최저생활보장을 신청할 수 있다.

둘째, 가정 수입에 관한 규정은 다음과 같다. 공동 거주 평균 순수입이 그 지역의 최저생활보장금 기준보다 낮은 가정은 신청이 가능하다. 여기서 공동 거주 가족 성원에는 배우자·부모·미성년 자녀·성인 혹은 독립적

84) 민정청: 주로 국민의 사회구조, 사회복지, 자산 사업 등 업무를 맡는 기관으로 한국의 보건복지부의 성격을 띠고 있다.

으로 생활이 불가능한 자녀(대학 본과 및 그 이하 교육을 받는 성인 자녀), 법적으로 부양의무 관계가 있으며 장기간 함께 생활하는 사람이 포함된다. 그 밖에 호적상으로는 분리되어 있지만 장기간 동거하는 사람도 공동 거주 성원에 포함한다. 그러나 현재 병역을 수행하는 자, 가정을 이탈하여 종교 활동에 종사한 지 3년 이상인 종교인, 현재 교도소 혹은 마약 중독으로 복역 중인 사람 등 현급 이상 인민정부에서 규정한 특수 인원은 공동생활 성원으로 보지 않는다.

가정 수입에는 보통 재직, 생산 활동에 종사해서 얻은 월급, 기타 생산 경영 활동 및 유급 봉사 활동으로 얻은 소득, 재배, 양식, 가공 등 농림목어업으로 얻은 수입, 공업·건축업·수공업·교통운수업·무역·음식업·문교 위생업과 사회서비스업 및 유급 사회 봉사 활동으로 얻은 수입, 동산·부동산 수입도 포함한다. 그 밖에 이전소득, 즉 국가, 단위, 사회단체 등 조직이 주민에게 지불하는 이전소득, 부양금, 퇴직금, 실업 보험금, 사회 구제금, 상속 보조금, 일차성 안치금, 경제적 보상금, 정기적으로 받는 각종 생활비, 유산 수입 증여, 기부금도 가정 수입에 포함된다. 그러나 군인 및 가정을 대상으로 발급하는 군인 보조금, 간호비, 의료 보조금, 임시 구조금, 건국 이전에 입당하였으나 현재 퇴직 우대를 받지 못하는 노당원에게 발급하는 생활 보조금은 가정수입금에 포함시키지 않는다. 의무 병역 가정에서 받는 우대금, 수당, 퇴역 군인의 취업 보조금, 정부 및 기타 기관에서 발급한 장려금도 포함시키지 않으며, 산재로 인한 의료 비용, 간병, 장애인 보조기 비용, 장례비도 포함시키지 않는다. 재학 중인 학생이 있는 가정에서는 학생 명의로 받은 조학금, 장학금, 보조금은 가정 수입에 포함하지 않는다. 의료 보조금, 고령자 보조금 등도 가정 수입에 포함시키지 않는다.

개인 수입의 계산 방법은 6개월 전 수입부터 포함하여 평균치를 계산

하며, 직장인은 월수입 증명서와 은행에서 발급한 명세서 증명을 제출하여야 하며, 자영업 종사자는 개인의 실제 수입을 기준으로 한다. 노동계약이 없는 사람은 노동의 평가 수입을 기준으로 계측하는데 일반적으로 그 지역 같은 업종의 최저임금을 기준으로 한다. 재배업, 양식업, 어업에 종사하여 얻은 수입은 그 지역 물가에 따라 계산하며 필요 경비를 공제한 후 수입으로 계산한다. 정확히 평가할 수 없을 때는 해당 지역 동일 업종의 평가 기준에 따른다.

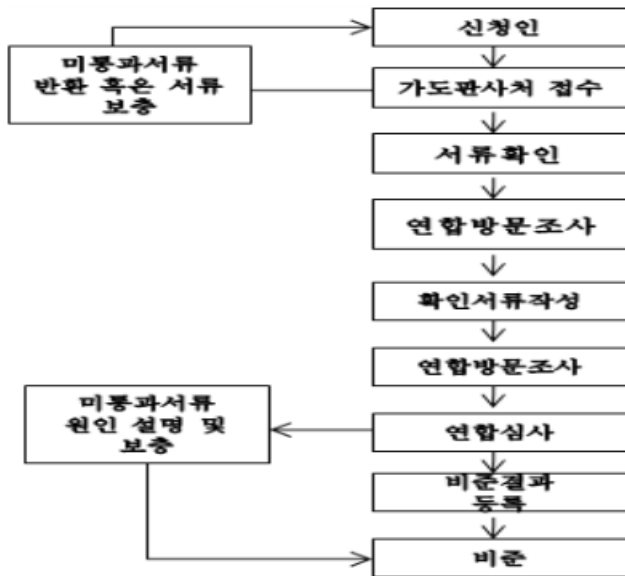
신청인이 가령 부양의무가 있는 가정 혹은 ‘지출형’ 빈곤 가정이라면 부양비 등을 가정 수입으로 계산하지 않는다. 법적으로 부양의무가 있는 가정의 평균 수입이 해당 지역 최저생활보장금 기준 금액의 200%이하인 경우⁸⁵⁾, 부양비를 제외하고 가정 수입을 계산한다. 의료비 지출이 비교적 많은 ‘지출형’ 빈곤 가정은 인구당 평균 수입을 최저생활보장금의 200%를 제한 후 계산하며, 노동 능력이 없고, 생활 자원이 없을 뿐만 아니라 법적으로 부양의무가 없거나 혹은 법적으로 부양의무는 있으나 부양 능력이 없는 독신 및 1, 2급 장애인 가정에 한해서는 1인당 평균 수입에서 해당 지역 최저생활보장금의 100%를 제한 후 계산한다. 또 배우자가 사망했거나 재학 중인 자녀를 둔 가정에 한해서는 1인당 수입에서 해당 지역 최저생활보장금의 50%를 제한 후 계산하지만, 유학 혹은 선택적인 교육 행위가 있을 경우 최저생활보장을 신청할 수 없게 규정하였다. 신청한 가정에서는 가족 성원의 명의로 된 자동차, 선박 등 교통수단, 대형 농기구 등을 소유하지 못하며, 두 채 이상의 주택을 보유해서는 안 된다. 더욱이 최저생활보장 신청 1년 전 혹은 최저생활보장금을 받는 기간 중 강제 철거가 아닌 비거주용 주택의 매매 활동이 있으면 신청 불가능하다. 주택

85) 예를 들어 최저생활보장 기준금액이 월 1000위엔 이라고 가정한다면 이의 2배 이하가 되는 금액, 즉 가정평균수입이 월 2000위엔 이하인 경우를 의미한다.

인테리어를 고가로 해서도 안 된다는 규정도 있다. 최저생활보장을 수급 하면서 고용주가 된 경우 최저생활보장에서 탈퇴하여야 하며, 노동 연령기에 있고 노동 능력이 있으나 3차례 이상 추천된 직업에 종사하지 않을 경우, 최저생활보장금 수급 기간 중 범죄, 성매매, 마약 복용 등 범죄 행위를 한 자는 자격을 박탈한다. 그 밖에 현금 이상 인민정부에서 규정한 기타 조건에 해당 사항이 있는 사람은 신청 불가능하다고 규정하였다.

나. 심사 비준 절차

[그림 6-2] 심사 절차



자료: 吉林省民政厅文件, 吉民发【2014】4号. 길림성 민정청 문건, 2014, 4호.

최저생활보장 신청 가정은 거주 지역 거민위원회에 심사에 필요한 서류를 제출하고 거민위원회에서 신청인의 대리 위탁을 받고 호구 소재지 가도판사처(街道办事处)⁸⁶⁾에 관련 서류를 제출한다. 가도판사처에서는 신청인의 가정 수입 등 생활 현황을 방문 조사뿐만 아니라 민주평의, 업무 평가, 주변 방문, 서신 조사 등 여러 가지 방식으로 서류의 진실 여부를 확인한다. 모든 서류가 준비되면 가도판사처에서 민정국에 서류를 제출하며 민정국에서는 가도판사처의 직원과 함께 최저생활보장 대상자들의 일대일 면접을 진행하며 서류 등 모든 심사 기준을 다시 확인한다. 이 과정에서 문제가 없다면 가도판사처, 거민위원회의 게시판에 공시를 진행하고 정부의 인터넷에 공시한다. 공시 내용에는 신청인 이름, 가족 구성, 보장금 등 정보가 제시되어야 하며, 공시 기간은 7일이다. 공시 기간 중 반대 의견이 없으면 3일 이내에 판정한다. 반대 의견이 있는 가정은 민정부, 가도판사처에서 다시 조사하며, 업무 수행일 20일 이내에 심사한 후 비준된 가정은 다시 공시한다. 공시 과정에서 신고를 접수하면 100% 방문 검토를 원칙으로 한다.

최저생활보장은 원칙상 가구 단위로 신청하되 가장 혹은 가정 대리인이 호주의 명의로 호적지 거민위원회에 서면으로 한다. 최저생활보장 신청은 접수일로부터 심사 결정까지 30 근무일 이내에 처리해야 하며, 특수 상황이 있을 때에는 일정 기간 연장 할 수 있으나 60 근무일을 초과하지 못한다. 신청 시 ‘지린성 도시·향 주민 최저생활보장 신청 심사 서류 목록(吉林省城乡居民最低生活保障申请审核审批套表)’을 작성하고 다음과 같은 서류를 제출하여야 한다(부록 1 참고).

- 호적, 신분증 원본 및 복사본, 혼인 관계 증명, 이혼의 경우 이혼증,

86) 가도판사처: 주로 지역 주민에게 서비스를 제공하는 공적 기관이자 정부의 행정 업무를 대행하는 기관으로 한국의 지역사회 주민센터와 비슷하다.

이혼 협의서, 이혼 판결서, 배우자 사망 시 사망 증명, 질병 증명 및 장애인 증명, 주택 증명 혹은 임차 계약서, 양로 보험금 지불 증명, 취업 증명, 수입 증명 혹은 실업 증명, 자녀 취학 증명, 현금 이상 인민정부에서 규정한 기타 해당 자료.

이 서류 목록에는 성신(誠信) 서명서, 가정 경제 상황 조사 권리 대행서, 도시 주민 최저생활 가정 신청서, 가정 경제 상황 등기표, 가정 경제 상황 방문 조사표, 이웃 방문 기록부, 민주평의 회의 기록, 민주평의 투표 결과, 도시 주민 최저생활보장 심사 비준표 등 9개 내용을 상세히 기재하여야 한다(부록 1 참고).

다. 최저생활보장 유형

더욱 효율적으로 최저생활보장금을 사용하도록 하기 위하여 연변의 최저생활보장은 등급을 나누어 지급한다. A, B, C 유형 등 총 3가지 등급으로 표시된다.

A유형은 노동 능력을 상실했거나, 수입원이 없고 부양 혹은 양육할 사람이 없는 가정, 어떠한 가정 수입도 없는 사람, 혹은 중병 환자, 말기 암 환자들을 포함한다. B유형은 장기 환자나 장애인, 부분적으로 노동 능력을 상실했거나 중기·초기 암 환자이며, C유형은 가정 성원이 노동 능력이 있으나 수입원이 고정적이 못하고 자녀의 교육비 지출 등 때문에 단기간 생활에 어려움을 겪는 가정이다. 이러한 세 유형의 최저생활보장 대상자는 최저생활보장금도 다르다. 구체적으로 최저생활보장 가정 중 중병, 중증 장애인, 70세 이상 고령자, 학생, 아동 등에 대해서는 해당 지역 최저생활보장의 50%를 기준으로 보조금을 가산한다. 한 사람이 여러 조건에

동시에 부합될 때는 그중 제일 높은 액수로 결정하며, 동시에 여러 가지 보조금을 받을 수는 없다. 구체적 규정은 현금 이상 인민정부에서 당지 실제 상황에 근거하여 정하며, 그 지역의 경제 상황에 맞게 비율을 조정한다.

라. 최저생활보장금 계산 방법

최저생활보장금의 기준은 기본 생활 비용에 지출한 액수와 해당 지역의 경제발전 수준, 전년도 도시 주민 1인당 월 소비지출, 전년도 1인당 평균 순수입, 전년도 도시 직장인의 최저 평균임금의 증가 폭 등을 고려하여 조정 금액(調整數)을 결정하는데 조정 금액은 현재 최저생활보장금 수준으로 가감한다. 여기서 기본 생활에 필요한 지출액은 중국의 영양학회에서 건의한 최저 에너지와 중등 수준의 에너지 유지에 필요한 칼로리 섭취량과 해당 지역의 물가 등을 고려하여 계산한다. 식품 구매 외에 옷, 전기료, 가스비, 교통비 등 일상생활에 필요한 비(非)식품류 생활 필수품 구매 지출액을 계산하고 두 항목을 합산한 것이 기본 생활 비용 지출액이다. 거기에 조정 금액을 합산하여 최저생활보장금 수준을 산출한다.

그 계산식은 다음과 같다. 도시 최저생활보장 표준=(도시 주민 최저 식품 구매 지출+도시 주민 비식품류 생활 필수품 구매 지출)+조정 금액

도시 최저생활보장금 기준은 전문 부문을 구성하여 결정하는데 보통 민정국, 재정국, 통계국, 물가국 등에서 사람을 파견하여 참여하며 산출한 최저생활보장금은 해당 지역 인민정부의 비준을 받은 후 성급 인민정부에 등록한다. 최저생활보장 기준은 원칙상 물가 변동 상황에 따라 1년에 한두 번 조정한다.

마. 감독 관리

감독 관리는 거민위원회, 가도판사처, 민정국이 연합하여 동태 관리를 한다. 최저생활보장 대상 가정에서 가정 수입과 재산 상황에 변화가 발생하면, 원칙상 1개월 이내에 가도판사처에 스스로 신고하고 가도판사처에서 최저생활보장 대상 가정의 인구 및 경제 상황의 변화를 조사하고 확인 결과를 민정국에 보고하여 최저생활보장금 지급을 정지하거나 삭감하여야 한다.

민정국에서는 정기적으로 주민 가정 정보 시스템을 통하여 최저생활보장 대상 가정의 인적 사항, 수입, 재산 상황의 변동을 검토하여야 하며, 의심이 가는 가정은 가도판사처의 직원들이 100% 방문 조사를 한다. 민정국은 가도판사처에서 제출한 검토 결과에 따라 최저생활보장금을 보충, 삭감, 정지하는 결정을 내리며 심사 결과를 가도판사처를 통해 당사자에게 알린다. 또 최저생활보장 대상자들에 한해 당안을 만들어 관리한다. 가도판사처에서는 최저생활보장 대상자 등록부를 작성하고 대상자의 변화 상황, 보장금의 증가와 삭감, 최저생활보장증, 카드, 통장 발급을 상세하게 기록한다.

연변의 최저생활보장 대상자들의 관리는 주로 1인 가구 당안 관리 형식을 취한다. 최저생활보장 대상자의 매개인의 당안에는 최저생활보장 신청서 원본, 호구 증명, 신분 증명, 혼인 상황 증명, 질병 증명, 주택 등 기본, 임차 협의서, 장애인 증명, 토지 도급 경영 증명 등 관련 서류들이 기록되어 있으며, 가정 경제 상황 확인서, 방문 조사표, 민주 평가 기록, 공시 기록, 최저생활보장 심사표, 정기 재심 기록표, 지불 정지, 추가 발급, 삭감 등 심사표, 최저생활보장 당사자가 사망 시 화장(火葬) 증명서 혹은 사망 증명 등의 자료를 보관한다. 이 외에 최저생활보장 증언 회의

기록, 청시, 회답, 각종 통계표, 최저생활보장 대상자가 봉사성 노동에 참가한 기록을 보관하며, 번마다 지급되는 보조금 지급 종합표, 자금 지급 증, 지급 명세 등 재무 관리 문서들도 보관한다. 이런 당안은 2부가 작성하여 1부는 민정국에서, 1부는 거민위원회에서 관리하며 최저생활보장 대상에서 제외된 후 5년까지 보관하도록 규정되어 있다(부록 2 참고).

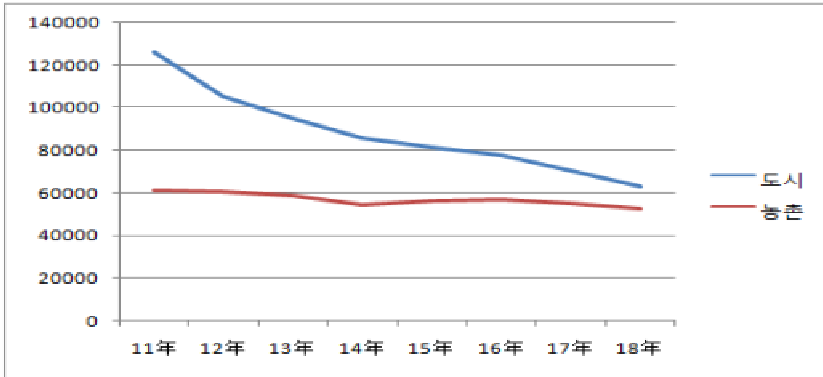
3. 연변의 최저생활보장 현황

연변의 최저생활보장 수급자 현황 및 문제점을 알아보기 위하여 2019년 10월과 11월에 민정국, 가도판사처, 거민위원회 직원을 대상으로 인터뷰 진행하였으며, 조사한 내용과 내부 자료, 연변자치주 정부 공식 홈페이지 자료에 근거하여 연변의 도시 최저생활보장 현황을 분석하고자 한다.

가. 최저생활보장 수급자

[그림 6-3]에서 표시한 바와 같이 2011년의 도시 빈곤인구는 농촌에 비하여 현저히 많지만 그 후 농촌에 비하여 큰 하락세를 보인다. 특히 2013년에 연변 도시 빈곤 9만 4589명으로 2011년보다 현저히 줄었다. 2018년 도시 빈곤인구는 6만 2900명, 농촌 빈곤인구는 5만 2900명으로 도시와 농촌의 빈곤인구에 큰 차가 없다.

[그림 6-3] 연변 최저생활보장 수급자 추이



자료: 延边州人民政府官网(2018). <http://www.yanbian.gov.cn/>(검색일: 2019. 10. 4.) 연변주 국민경제와 사회발전 통계 공보(2011~2018)에 근거하여 필자 작성.

나. 연변 지역 최저생활보장금

연변 지역의 최저생활보장금 기준은 1년에 한두 번씩 인상된다. 보통 상반기 혹은 연말을 기점으로 그 지역의 경제발전 수준에 따라 상향 조절한다. 하지만 1인당 기준의 전액이 발급되는 것이 아니라 민정국 최저생활보장 직원이 서류 조사와 방문 조사를 하여 그 결과에 따라 일정 부분을 삭감한 후 발급하기 때문에 실제 지원받을 수 있는 최저생활보장금은 <표 6-23>에 제시된 1인당 최저생활보장금 기준보다 적다. 하지만 최저생활보장금은 고정형 보장금과 맞춤형 보조금, 고령자 보조금을 합산하여 지원하기 때문에 기본 생활을 유지할 수 있는 수준에는 도달한 것으로 판단된다. 옌지시와 투먼시 대상자 1만 3779명 중 적게는 216위안, 많게는 3516위안을 지급받는 가정이 있다.⁸⁷⁾ 이처럼 중국은 최저생활보장금

87) 거민위원회 직원 인터뷰를 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용(면담자, 면담 일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

의 기본 수준을 정해 놓고 가정의 경제 상황에 따라 맞춤형 구조 정책을 실시하기 때문에 자금을 합리적으로 이용할 수 있으며 같은 최저생활보장 가정이지만 실제로 지원받는 금액의 격차가 현저하다.

〈표 6-23〉 연도별 1인당 최저생활보장 표준

(단위: 위안)

연도	금액	연도	금액
2014년	280위안	2016년	480위안
2015년 1월	380위안	2017년	550위안
2015년 8월	430위안	2018년	580위안
		2019년	620위안

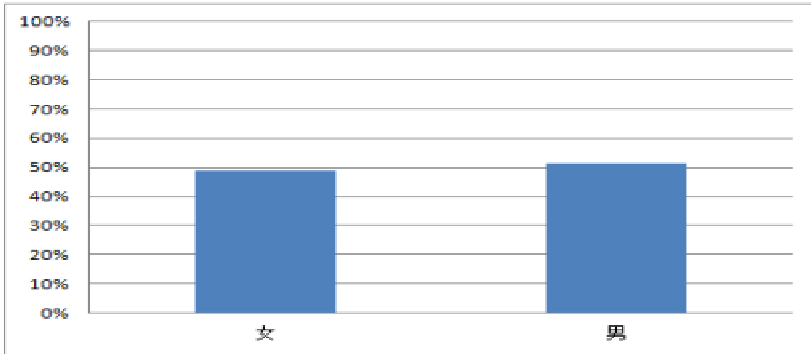
자료: 필자의 현지 인터뷰 자료에 근거하여 정리(2019년 10월).

다. 최저생활보장 수급자의 특징

최저생활보장 수급자의 특징을 알아보기 위하여 옌지, 투먼 두 지역에 서 1만 3779명의 최저생활보장 수급자를 대상으로 성별, 최저생활보장 유형, 연령 특징에 대하여 분석한 결과는 다음과 같다.

[그림 6-4] 최저생활보장 수급자 성별 분포

(단위: %)



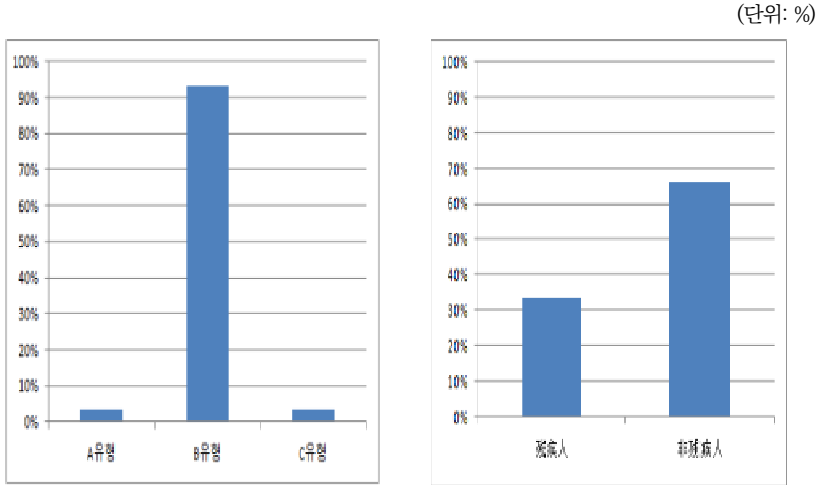
자료: 延边州人民政府官网(2018). <http://www.yanji.gov.cn>(검색일: 2019. 10. 20) ‘최저생활보장 수급자 공시 내용’에 근거하여 필자 작성.

[그림 6-4] 최저생활보장 수급자 성별 분포를 보면 남자가 51%, 여자가 49%로 대상자들이 남녀 골고루 분포된 것으로 설명할 수 있다.

총 1만 3779명의 수급자 중 B유형에 속하는 수급자가 93.27%로 가장 많으며 A유형, C유형에 속하는 최저생활보장 가정은 각각 3.26%, 3.24%였다. 즉, 연변의 최저생활보장 대상자들은 장기 환자, 장애인, 일부분 노동력을 상실한 일시적인 빈곤 가정이 많다는 것을 의미한다. 최저생활보장 대상자 중 장애인은 34%이다. 그중 56%는 중증 2급 이상 장애인이다.

최저생활보장 대상자의 연령대는 51~60세가 가장 많으며, 60세 이상 고령자도 33.4%로 50세 이상이 과반이다.

[그림 6-5] 수급자 유형



자료: 延边州人民政府官网(2018). <http://www.yanbian.gov.cn/>(검색일: 2019. 10. 4.) 연변주 국민경제와 사회발전 통계 공보(2011~2018)에 근거하여 필자 작성.

〈표 6-24〉 연령별 수급자 분포

(단위: 명, %)

연령대	인원	백분율(%)	연령대	인원	백분율(%)
20세 이하	1,127	8.2	51~60세	3,435	24.9
21~30세	703	5.1	61~70세	2,746	19.9
31~40세	888	6.4	71~80세	1,861	13.5
41~50세	2,230	16.2	81세 이상	789	5.7

자료: 延边州人民政府官网(2018). <http://www.yanji.gov.cn/>(검색일: 2019. 10. 20.) '최저생활 보장 수급자 공시 내용'에 근거하여 필자 작성.

라. 도시 빈곤의 특징

첫째, B유형의 최저생활보장 대상자가 많다. B유형의 최저생활보장 대상자 중에는 장애인 가정이 비교적 많다. 현재 연변의 장애인 최저생활 장금은 장애인 본인과 가족에게 지급되는 간병비 두 가지 유형이다. 2급

이상 장애인에게 매월 지급하는 기준은 80위안⁸⁸⁾이다. 하지만 보조금을 중복으로 받지는 못한다. 즉, 장애인인 동시에 고령자거나 고아인 경우, 고령자 보조금 혹은 고아 보조금 중 하나를 선택하여야 한다.

둘째, 50대 이상 연령층이 많다. 연변 지역에서는 60세 이상 최저생활 보장 대상자들에게도 고령자 보조금을 지불한다. 60세 이상은 1인당 매월 50위안 이상의 생활 보조금을 지급하는데 90세 이상이면 1인당 매월 300위안⁸⁹⁾을 지급한다. 구체적인 기준은 해당 지역 인민정부가 실제 경제 상황에 맞게 정한다. 최저생활보장 대상 고령자 보조금은 해당 지역 재정 예산에서 지급하며 고령자 최저생활보장 보조금도 분류하여 지급하는 것을 원칙으로 한다. 고령자 보조금은 정해진 기초 최저생활보장금에 합산하여 지급한다.

셋째, 기타 맞춤형 구조 형식이 다양하다. 최저생활보장 대상자들 중 ‘지출형’ 최저생활보장 대상 가정에는 의료, 교육, 주택, 자산 등의 우대 정책을 실시하며, 노동 능력이 있는 최저생활보장 대상자에게는 취업 훈련, 취업 대기 등의 기회를 제공한다.

최저생활보장 대상 가정 가운데 노인, 미성년자, 중증 장애인이 있으면 의료 보조금을 추가로 지급한다. 구체적인 지급액은 현금 이상 지방정부의 사회경제 발전 수준과 의료 보조금 공급 상황에 따라 결정한다. 최저생활보장 대상자들이 입원 치료를 받을 경우, 각종 보험료를 처리한 후 개인이 지불해야 하는 금액의 70% 이상을 보조받을 수 있으며, 병원에서는 최저생활보장 대상 가정에는 보증금을 받지 않고 치료해 주며, 보증금은 의료 구조 기구에서 최저생활보장 대상 가정을 대신하여 일부의 예약

88) 거민위원회 직원 인터뷰 내용(2019. 10.)을 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담 내용(면담자, 면담일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

89) 거민위원회 직원 인터뷰 내용(2019. 10.)을 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담 내용(면담자, 면담일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

금을 지불해 준다. 문진을 이용할 때에는, 반년 단위로 보조금을 지급하며 구체적 액수는 해당 지역 현금 이상 인민정부에서 결정한다. 문진 치료 중 중병 환자들의 본인 부담금이 400위안을 초과하면 초과분의 30% 이상의 보조금을 지원한다. 의료 보조금의 지불 방식은 최저생활보장증을 병원에 제시하고 치료를 마친 후 병원에서 먼저 정산 처리한 후 병원과 민정국 쌍방이 직접 계산하는 방식을 취한다. 문진 의료 보조는 1년에 두 번 집중 처리하는 방식을 취하는데 보통 3월과 9월로 정해져 있다.

맞춤형 보조의 또 다른 종류는 교육 보조이다. 교육 보조금은 교육 단계에 따라 그 보조 형식이 다르다. 교육 구조의 형식은 주로 교육과 관련 있는 비용을 면제해 준다든가, 조학금 지불, 생활 보조 등 여러 가지 형태로 이루어진다. 심사는 학교에서 진행한다.

주택이 없는 가정에는 공공임대주택을 분양해 주거나 임차료를 지원한다. 구체적 기준은 현금 이상 인민정부에서 해당 지역의 사회 발전 수준과 주택 가격에 따라 결정한다. 또 주거와 관련된 난방비, 전기료 등의 보조금을 지급하는데 현재 전기료는 매달 가구당 5.25위안⁹⁰⁾을 지원한다.

실업자에 대한 취업 지원 서비스는 노동 능력이 있으나 실업 상태인 사람을 대상으로 하며, 저금리 대출, 사회보험 보조, 직업교육 보조 등을 해준다.

마지막으로 물가 보조금도 지급한다. 생활 비용 지수가 3개월 연속 상승하거나 현재 기준보다 4.5% 이상 상승하였을 때, 가격 인상에 의한 임시 보조금을 지급한다. 기본 생활 비용 가격 지수가 다시 3개월 연속 하락하거나 물가가 4.5% 이상 하락하면 임시 보조금 지급을 취소한다. 임시 보조금은 3개월 단위로 지급하며 임시 보조금은 해당 지역 정부에서 책

90) 거민위원회 직원 인터뷰를 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용(면담자, 면담 일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

임지는 것을 원칙으로 한다. 현재 연변자치주의 물가 보조금은 매달 1인당 25위안이다.⁹¹⁾

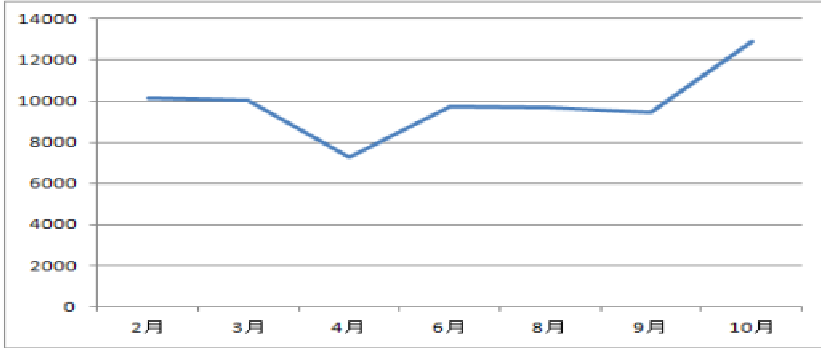
마. 최저생활보장 관리 현황

최저생활보장 대상 가정은 추적 관리를 한다. 생활내원이 없고 노동 능력을 상실하거나 부양, 양육 의무가 있는 가정은 1년에 한 번씩 심사하고 단기간 수입에 큰 변화가 없는 가정은 반년에 한 번씩 재심사를 하며 노동 능력이 있고 수입이 고정적인 가정은 매월 추적 조사를 한다. 고령의 최저생활보장 대상자가 사망하면 장례비 혜택이 있기 때문에 장례식장에서 최저생활보장 사망자 명단을 정기적으로 민정국에 신고하고 민정국에서 거민위원회에 하달하는 형식의 추적 관리도 이루어진다. 60세 이상 고령자도 양로보험회사에서 정기적으로 변동 상황을 민정국에 전달하고 민정국에서 다시 거민위원회에 하달하는 형식으로 동태 관리를 한다.

[그림 6-6]은 2019년 엔지시 최저생활보장 수급자 변화 추이이다. 2월 1만 160명에서 3월은 1만 17명으로 큰 격차를 보이지 않았으며, 4월에는 7251명으로 급격히 줄었고, 5월부터 9월까지의 큰 변화가 없다가 다시 10월 1만 2900명으로 급속히 늘었다.

91) 거민위원회 직원 인터뷰를 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용(면담자, 면담 일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

[그림 6-6] 2019년 수급자 변화 추이



자료: 延边州人民政府官网(2018). <http://www.yanji.gov.cn>(검색일: 2019. 11. 20) '최저생활 보장 수급자 공시 내용'에 근거하여 필자 작성.

4. 연변 최저생활보장의 문제점

가. 최저생활보장 대상자의 가정 수입 판정의 어려움

앞에서 설명했듯이 최저생활보장 대상자 가정의 수입과 재정 상황에 포함되는 내용이 여러 가지이고, 관할 부서도 서로 다르다. 예를 들어 은행 저축은 금융기관, 주택은 방산국, 증권은 증권회사 등에서 관할하기 때문에 정보를 공유할 수 있는 시스템이 갖추어지지 않는다면 정확한 수입과 가정 재산 상황을 파악하는 데 일정한 한계가 있다. 현재로서는 관련 기관의 개인 정보 비밀 유지 등의 문제가 거론되기 때문에 통합적인 정보 공유는 단시일 내에는 불가능할 것으로 보인다. 현재 가도판사처와 거민위원회, 민정국 직원들이 방문 조사, 이웃 탐방 등 전통적인 방식으로 가정 수입과 재정 상황을 조사하여 판정하기 때문에 모든 대상자의 정보 변화를 정확히 확인하기에는 인력 부족의 어려움이 있다.⁹²⁾ 이런 제도

92) 거민위원회, 가도판사처 인터뷰 내용을 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용

의 한계를 이용하여 일부 신청인은 단웨이의 월급 상황 증명서를 제출할 때 가짜 수입 증명을 제출하는가 하면, 이웃 방문을 진행할 때 해당 이웃이 최저생활 보장 대상자들과 서로 친숙한 사이이기 때문에 거짓 정보를 제공하기도 한다.

나. 낮은 수준의 최저생활보장금

중국의 최저생활보장금 기준은 아직까지 지역적인 격차를 보이고 있으며 연변의 최저생활보장금은 전국 평균보다 낮은 수준이다. 최저생활보장금의 기준을 정하는 데에는 기본 생활을 영위하기 위한 소비, 사회 평균 수입 등 여러 가지 요소를 고려하지만 결국은 지방 재정에서 지급하기 때문에 지방정부의 재정 상황에 맞춰 기준을 정한다. 지린성은 2015년 현재, 중국의 31개 성 가운데 GDP 순위에서 22위로(中国网 홈페이지, 2019).⁹³⁾ 경제발전 수준이 비교적 낮다. 2015년 베이징의 최저생활보장금은 710위안, 항저우는 660위안, 하얼빈은 510위안, 선양은 505~580위안인 데 비하여 연변은 상반기는 380위안, 하반기는 430위안⁹⁴⁾으로 여전히 낮은 편이다.

다. 최저생활보장 담당자의 전문성 문제

최저생활보장 대상자 선정 기준 평가는 보통 거민위원회에서 전문 담당자를 선정하여 서류를 접수하고, 초보적 심사를 거쳐 가도판사처에 제

(면담자, 면담일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

93) 중국왕(中国网) 홈페이지, <https://news.china.com/>에서 2019. 11. 22. 인출.

94) 가도판사처 직원 인터뷰 내용을 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용(면담자, 면담일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

출하면 가도판사처의 직원과 민정국의 담당자가 함께 판정 기준에 따라 방문 조사, 이웃 탐방 등 다양한 형식으로 심사한 후 최종 결정을 내린다. 그러나 기층에서 서류를 접수하는 거민위원회의 담당자들은 자기 관할 범위의 주민이기 때문에 그 가정에 대해서 사적인 감정(인정)으로 서류를 심사하는 경우가 있다. 조사에 의하면 담당자들의 법적 의식이 약하고 전문성이 떨어지기 때문에 최저생활보장 대상 가구의 판정 과정에서 거짓 정보가 제출되는 경우가 있는가 하면 민정국에서 최저생활보장 기준을 판정하는 최종 과정에서도 주관적인 판단이 이루어지는 경향이 있다고 지적된다.⁹⁵⁾

라. 민정국의 권한에 관한 문제

최저생활보장금과 관련하여 가정 수입과 재정 상황을 확인할 때에는 여러 관련 부서의 협력과 연계가 필요하지만 현재 민정국과 관련 부서들 간의 행정적 지위는 수평적 관계일 뿐 수직적인 직속 관계가 아니기 때문에 수시로 정황을 확인하기가 어렵다. 또 실제로 최저생활보장 대상자들이 서류를 조작하여 최저생활보장금을 지급받더라도, 문제 발견 후에 그에 상응한 법적 제재를 가할 수 없다. 취할 수 있는 조치라면 최저생활보장금 지급을 정지하고, 최저생활보장 자격을 없애는 정도이기 때문에 일부 최저생활보장 대상 가구는 이런 제도적 약점을 이용하여 가짜 서류를 제출하거나 수입 수준이 최저생활보장 기준을 초과하더라도 자발적으로 신고하지 않고 최저생활보장금을 계속 지급받는 경우가 있다.⁹⁶⁾

95) 거민위원회 직원 인터뷰를 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용(면담자, 면담 일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

96) 거민위원회 직원 인터뷰를 바탕으로 작성한 내용으로, 구체적인 면담내용(면담자, 면담 일시, 면담내용 등)은 비공개로 한다.

마. 제도 자체의 한계

최저생활보장 대상 가구 선정 기준을 호적, 수입, 재산 상황에 따라 판정하기 때문에 일부는 선정 기준에서 제외될 소지가 있다. 유동성 빈곤인구는 빈곤 구조 대상에서 제외되는 경우가 있으며, ‘지출형’ 빈곤 대상자는 최저생활보장 대상에서 제외될 수 있기 때문에 수입과 재산 상황으로만 판정하는 것은 그다지 합리적이지 않다. 또 사회보장제도에 따른 맞춤형 우대 정책은 일정 부분 부정적 효과를 초래한다. 최저생활보장제도에 따른 의료, 교육, 주택, 취업, 난방비, 물세 등 여러 가지 맞춤형 서비스 정책이 최저생활보장 수급자들의 의존성을 키운다는 것이다(许文凤, 2016). 이러한 우대 정책 때문에 최저생활보장 대상자들이 취업하지 않으려는 경향이 있다.

바. 정부 간 관계의 문제

최저생활보장 재원 마련 과정에서 중앙정부, 지방정부 사이의 역할 분담에 관한 정확한 규정이 제정되어 있지 않다. 최저생활보장 재원은 관할 구역 정부에서 주로 마련해야 하지만, 관할 지역 정부가 재정적 어려움을 겪을 경우, 지방정부에서 보조해 주고 지방정부에서 해결할 수 없을 때에는 중앙정부에서 자금을 공급하는 형식으로 최저생활보장금을 마련한다. 그러나 그 부담 비율에 관해서는 제도적으로 규정되어 있지 않기 때문에 중앙정부의 재정 부담이 날로 심화되고 있다.

사. 탈빈곤 구조 방식의 단순성

지금까지 진행되고 있는 탈빈곤 구조는 주로 금전적 지원으로 이루어지고 있으나 서방국가의 경험으로 볼 때 다양한 지원 방식이 있다. 예를 들어 노동 능력이 있는 사람은 사회적인 융합, 심리적 적응, 탈빈곤 의지 등 심리적 정신적 지원 방식도 고려할 필요가 있다.

아. 빈곤 관리 체계의 통일성 문제

현재 연변의 도시 탈빈곤 지원은 주로 최저생활보장, 의료 보조, 교육 보조, 주택 보조, 임시 구조 등의 형식으로 이루어지고 있지만, 정부 주관 부문이 각기 다르고 통일되어 있지 않다. 2014년 국무원에서 이런 문제를 해결하기 위하여 ‘사회구조 실행 방법(社会救助试行办法)’이라는 규정을 제정했지만 연변 지역에는 아직 통일된 관리 부서가 설치되어 있지 않다. 그렇기 때문에 업무가 분산되고, 제도의 일관성에 문제가 있을 수 있으며, 제도 발전이 늦어지고 있다.

5. 빈곤 구조의 발전 방향

가. 빈곤 구조 체계의 최적화

지금까지 중국의 탈빈곤 정책을 살펴보면 ‘최저 기준’을 기본으로 하여 절대 빈곤인구를 줄이는 데 그 목표를 두었다. 이러한 최저 수준의 빈곤을 해소하기 위해 여러 가지 대책을 세운다 하더라도 ‘생존형’ 빈곤 문제를 해결할 뿐 ‘발전형’ 빈곤 문제를 해결하기는 어렵다. 따라서 빈곤의 제

도적 개혁이 필요하며 빈곤선을 결정할 때에도 다양한 방법을 시도해 볼 필요가 있다. 현재 여러 가지 형태의 특징적인 빈곤 구조 제도도 함께 실행하고 있으나 구조 대상이 적고 구조 수준이 낮기 때문에 앞으로는 이런 특정 형태의 빈곤 구조를 강화하며 ‘발전형’ 빈곤 구조가 빈곤 해소 사업의 핵심이 되어야 한다.

나. 최저생활보장제도의 공정성 강화

현재의 빈곤 구조 제도를 보면 최저생활보장 대상자들을 대상으로 하는 맞춤형 구조 제도가 많다. 하지만 이런 제도로 인하여 최저생활보장 대상자들의 의존성 문제가 지적되고 있다. 특히 이러한 맞춤형 구조 제도는 노동 능력이 있는 사람들의 취업 의지를 떨어뜨릴 수도 있다. 따라서 일반적인 생계형 빈곤과 의료비 지출 등 특별한 이유로 발생한 빈곤을 구분하여 판정하고 빈곤을 특징에 맞게 구조할 필요가 있다. 또 대상자들의 동태적 관리를 진행하여 진정으로 구조가 필요한 사람들을 효율적으로 구조하고, 특히 노동 능력이 있는 사람은 최저생활보장금을 받을 수 있는 기한을 정하거나 최저생활보장 신청 조건을 일반인들보다 더 높게 정한 다든가 하는 등의 조치를 취하여 노동 능력이 있는 최저생활보장 대상자들이 자립 능력을 키워 사회 생산 노동에 참여하게끔 격려하는 정책을 도입하여야 한다.

다. 관리 체제의 개선과 법제의 강화

빈곤 구조는 복합적인 공공 행위로서 고효율의 관리 체계와 법적 보장이 필요하다. 그러나 현재 중국에서는 빈곤 구조 방식은 급여 수준에만

중점을 두었지 전체적인 관리 시스템 구축, 그에 상응한 법·제도 구축은 소홀히 하고 있다. 관리 측면에서는 중앙과 지방의 책임을 명확히 구분할 필요가 있으며, 관련 부문의 협력이 이루어지도록 제도적으로 규정하여야 한다. 최저생활보장 관리·운영 전문 부서를 설립하여 최저생활보장 대상자의 선정부터 최저생활보장금 지급의 효과 검증까지 과학적으로 관리할 필요가 있다.

그뿐만 아니라 빈곤 구조는 법적 보장이 필요하다. 효과적이고 실행 가능한 법도 필요하지만 현재의 문제점을 적극적으로 해결할 수 있는 법도 필요하다. 현행 구조 제도 실행 과정에 여러 부문의 협력이 필요한 만큼 관련 법규를 제정할 때 각 부문 관계자들의 동참이 필요할 뿐만 아니라 그 외 사회 전문가, 정책 수혜자 등의 의견을 광범위하게 청취하여 빈곤 구조를 정확하고 효율적으로 실시할 수 있는 법체제를 구축하는 것이 가장 시급하다.

연변자치주 도시의 탈빈곤은 주로 최저생활보장과 맞춤형 구조 정책을 통하여 실행되고 있다. 이러한 구조 형태는 도시 빈곤층의 기본 생계 문제를 해결하는 데는 효율적이지만 상대적 빈곤 문제는 해결하지 못하는 상황이다. 특히 빈부 격차를 줄이고 전면적인 소강 사회 건설을 강화한다는 중국의 목표와는 거리가 있다. 따라서 생계 문제를 기본적으로 해결한 연변의 최저생활보장 정책은 구제에 중점을 두기보다는 ‘발전형’ 구조 형식을 취하는 것이 바람직한 방향이라고 하겠다.

제3절 연변 지역 농촌 고령자 빈곤과 부빈사업

이 절에서는 촌 수준, 특히 빈곤 노인층을 대상으로 중국 농촌에서 부빈정책을 어떻게 시행하고 있으며 시행 과정에 어떤 과제가 있는지를 비교 고찰하였다. 비교 대상이 된 촌은 지린성 한족 마을인 Y촌과 연변 조선족 S촌이다. 민족 구성이 다른 두 곳의 부빈정책을 비교하여, 부빈사업의 실태를 파악할 수 있을 뿐만 아니라 조선족 S촌이 직면한 문제와 과제가 더욱 명확하게 나타날 수 있다.

이 연구는 주로 면담 조사와 현장 관찰을 통하여 이루어졌다. 필자는 한족 마을 Y촌과 조선족 마을 S촌을 대상으로 촌 부빈사업에서 중요한 역할을 하는 관련자들을 통하여 노인 빈곤과 부빈사업의 현실을 파악하였다.

1. 빈곤 정의와 노인 빈곤

빈곤의 개념을 어떻게 정의하느냐는 빈곤층을 정확하게 식별하고 빈곤의 차원을 측정하는 데 매우 중요하다. 2018년 개정된 중국 노인의 권리와 이익 보호에 관한 법률에 따르면 노인은 60세 이상의 시민을 가리키며⁹⁷⁾ 저령 노인(60~69세), 중년 노인(70~79세) 및 고령 노인(80세 이상)을 포함한다. 2016년 4월 중공중앙반공청의 빈곤 퇴치 메커니즘 구축에 대한 의견에 따르면⁹⁸⁾ 탈빈곤은 가구를 단위로 1인당 평균 연간 소득이 국가 빈곤 완화 기준을 안정적으로 초과하여 먹고 입을 것을 걱정하지

97) 노인의 권리와 이익 보호에 관한 중화인민공화국 법 제2조. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1996-08/29/content_1479994.htm.에서 2019.10.15.인출.

98) 중국 공산당 중앙위원회 사무국과 국무원 사무국 빈곤 퇴치 메커니즘 수립에 대한 의견 http://www.cpad.gov.cn/art/2016/4/29/art_46_48830.html.에서 2019.10.15.인출.

않으며, 의무교육, 기본 의료, 주택 안전이 보장되는 것이다. 따라서 중국에서는 소득 빈곤 기준보다는 더 높은 범위를 다루는 다각적인 측면, 사람들의 생활수준, 의료 및 건강, 정신 문화, 혹은 그 밖의 분야에도 관심을 기울인다.

따라서 이 논문에서는 빈곤을 주로 광의의 개념으로 인식하고 경제 빈곤 외에도 교육, 건강, 생활수준, 삶의 만족도 및 행복감 결핍을 포함한다. 중국의 경제적인 절대 빈곤은 1인당 연간 순소득이 국가 빈곤선보다 낮고, 개인 소유의 생활필수품이 생존에 필요한 최소 요구만 충족시킬 수 있는 경우를 가리킨다. 따라서 이 논문에서 사용하는 ‘탈빈곤’은 주로 국가 탈빈곤 기준에 따른 경제적인 탈빈곤뿐만 아니라, 더 넓은 의미의 빈곤 완화도 의미한다.

이를 바탕으로 이 논문에서는 한족 마을인 Y촌의 노인 빈곤 해결을 위한 여러 가지 조치를 살펴보았으며, 조선족 마을인 S촌의 노인 부빈사업에 대한 시사점을 제시하였다.

2. 지린성 한족 마을 Y촌의 노인 빈곤 상황과 영향 요인

가. 노인 빈곤 상태

지린성 Y촌은 1985년 2월에 설립되었으며 2015년 빈곤 촌으로 지정되었다. 그러나 2018년 말 1인당 순소득은 1만 1000위안으로 모두 빈곤에서 벗어났다. Y촌에는 1개의 자연 둔(屯)과 3개의 마을이 있으며 245가구가 산다. 인구는 668명인데 상주 인구는 350명, 이동 인구는 318명이며 이 중 60세 이상 노인은 130여 명이다. 마을 전체의 빈곤인구는 76가구의 135명이다. 기록된 빈곤 노인은 90명으로, 전체 상주 인구의

25.7%, 전체 노인 인구의 66.7 %를 차지하고 있다. Y촌 고령자의 주요 수입원은 노동 수입(재배), 토지 이체 비용, 자녀의 지원(사적 이전소득), 정부 보조금, 양로보험, 고령자 보조금 등이 있다. 90세 이상 노인에게는 매달 100위안의 고령자 보조금을 지급한다.

나. 영향 요인

1) 경제적 요인

Y촌 노인들의 소득원은 취약하다. 나이가 들에 따라 노동 소득보다는 자녀의 지원에 의존하는 비율이 증가하고 있다. 노인은 의료비 지출이 급증할 우려가 있기 때문에, 가족의 지원과 노동 소득이 주요한 소득원인 노인들은 매우 취약한 처지라고 할 수 있다. 따라서 일부 노인은 건강하지 않더라도 기본 생활을 유지하기 위해 계속 일을 하지 않을 수 없다. 반면, 지역적 이유 때문에 Y촌의 일반 경작지는 알칼리 성분이 포함된 면적이 넓어 매년 재배 면적이 불안정하기 때문에 토지를 대여할 때 그 가격이 낮아진다. 그중에서도 황무지는 가격이 더욱 낮다. 농작물 재배와 토지 양도금이 주요 수입원이 되어 있는 노인들에게 이러한 상황은 빈곤 퇴치의 효과를 감소시키는 요인이다. 따라서 빈곤 노인들은 주로 정부의 정책적 지원에 의존하지 않을 수 없기 때문에 사회보장과 의료보장 지원이 절실하다.

2) 건강 요인

Y촌의 노인 빈곤층 대부분의 빈곤 원인은 질병과 노동력 상실이다. 첫째, 일반 농촌 가정에서 중병에 걸린다는 것은 곧 상당한 의료비 지출을 의미한다. 둘째, 노인이 심각한 질병으로 고통 받을 때 비싼 의료비는 자녀들이 지불할 수밖에 없으며, 이로 인하여 노인과 더불어 그 가족도 빈곤에 빠지기 쉽다. 그 외에 노인은 심각한 질병으로 스스로를 돌볼 수 없는 경우가 많고 자녀들의 일상적인 돌봄이 필요하다. 이는 가족의 노동력을 환자 보호에 붙잡아 두게 만들어 가족 소득에 악영향을 미치게 된다. 예를 들어 Y촌에서는 3세대 5명의 식구 중 4명에게 병이 있어 며느리 한 사람이 빈약한 소득으로 가족을 돌보는 사례가 있다. 이러한 상황에서는 가계를 유지하기가 거의 불가능하다.

질병으로 가난해진 노인은 지속적인 병고에 시달리기 때문에 육체적으로나 심리적으로 취약하여 빈곤을 피할 능력이 부족하다. 따라서 정부 지원에 의지할 수밖에 없으므로 스스로 자원을 만들어 내는 조혈(造血) 식 부빈은 불가능하다. 그렇기 때문에 비록 빈곤에서 탈출하였다고 하더라도 다시 빈곤 상태로 돌아갈 개연성이 크다.

3) 교육적 요인

빈곤층의 교육 기간과 교육 수준은 빈곤 감소에 현저한 영향을 미친다. 조사에 따르면 Y촌의 빈곤층은 젊었을 때 교육 여건이 열악하고 교육 기회가 적고 교육비가 부족하여 일반적으로 교육 수준이 낮은 것으로 나타났다. 교육 수준은 대부분 초등학교 졸업 수준 혹은 그 이하 수준이며 중졸 및 그 이상의 교육 수준은 거의 없고, 문맹률이 높다.

이러한 사정 때문에 위로부터 아래로 이루어지는 정부 주도의 구제식 부빈 과정에서 정책 수립과 시범 운영, 정책 시행에 이르기까지 빈곤층 가구는 매우 수동적이 되지 않을 수 없다. 또 교육 수준이 낮기 때문에 노인들은 빈곤층을 위한 부빈정책을 깊이 이해하지 못하며, 정부의 지원을 받아도 국민으로서 지켜야 할 의무가 무엇인지를 이해하지 못하는 경우가 많다.

이러한 일방적 지원 형태는 빈곤층의 복지 의존성을 심어 주고 자기 개발 능력은 효과적으로 길러 주지 못한다. 오히려 정부 원조만을 기다리는 분위기가 만들어지는 측면이 있다. 이러한 풍토는 당연히 빈곤 퇴치에도 영향을 미치게 된다. Y촌의 일부 주민은 빈곤 가구를 개별적으로 지원하는 간부들의 지원 내용이 가구에 따라 서로 다르다는 점을 말하고, 지원 받는 내용을 주민들 간에 서로 비교하면서 불만의 목소리를 내기도 하며 자아 개선의 의지 또한 강하지 않은 것으로 나타났다.

다른 한편으로는 산업 부빈의 실천 과정에서 산업 부빈 프로젝트가 마을에 정착되더라도 Y촌 노인들은 현재의 문화 수준으로 프로젝트 개발에 직접 참여할 수 없어서 프로젝트 자원의 낭비를 초래할 소지가 있다. 빈곤을 근절하기 위해서는 빈곤층 노인뿐만 아니라 곧 노인층으로 진입할 사람들을 교육하여야 할 것이다.

3. 지린성 한족 마을 Y촌의 노인 부빈사업 체계

가. 현(縣)·진(鎮) 정부 주도의 부빈사업

조사에 따르면 Y촌의 부빈사업 중에서 산업 프로젝트, 자본 투자 및 관련 능력 훈련과 같은 사업은 현 정부와 현 위원회의 전반적인 계획과 지도로 이루어지며, 향(鄉)과 Y촌이 주도적으로 부빈사업을 집행한다. 지린성 ○○현 정부의 여러 부서에서는 협력적 부빈사업에 많은 인력과 자원을 투입하면서 빈곤 퇴치를 주도하고 있다. 부빈사업은 중앙정부의 부빈 정책 요구 사항을 근거로 신중하게 기획하여 시행하고 있다. 의료 부빈 분야에서는 정밀하게 조사하여 지원하며, 교육 부빈 역시 정밀하게 시행한다. 금융 부빈은 빈곤 가구에 정확하게 자금을 지원하고, 전자 상거래 역시 정밀하게 보급되도록 하는 여러 가지 활동을 진행하고 있다.

정책의 실효성을 담보하기 위하여 정부 부서는 ‘○○현 탈빈곤 시행 방안’, ‘○○현 탈빈곤 사업 뒤돌아보기 사업 방안’, ‘○○현 향진 당위원회 및 정부 부빈 개발 사업 성과 평가 방법’(시행), ‘현 직속 부분(단위) 빈곤 가구 담당제 원조 부빈(包保帮扶) 사업 성과 평가 방법’(시행), ‘○○현 메뉴식 산업 주문 형식 프로젝트(菜单式产业订单式项目) 산업 부빈 시행 방법’과 ‘○○현 산업 부빈 프로젝트 및 자금 관리 방법’ 등 일련의 정책 문서를 제시하여 모든 현의 빈곤 퇴치 사업을 위하여 강력한 정책 메커니즘을 제공하고 있다(Qian'an County People's Government Website, 2019)⁹⁹⁾.

조직 보장의 측면에서 현 정부에는 정준 빈곤 퇴치 작업 사무소를 설치하였으며, 향과 촌 수준의 정준 빈곤 퇴치 기관도 설치했다. 현의 당위원

99) <http://www.jlqa.gov.cn/>.에서 2019.12.8. 인출

회 및 상임위원회가 향을 도맡고 부현급 이상의 지도 간부가 빈곤 촌을 도맡아 책임지는 제도를 만들고, 100여 개 부서가 구체적으로 촌을 책임지고, 마을에 거주하면서 부빈사업을 지원하는 주촌(驻村) 공작대 및 주촌 제1서기를 파견하여 빈곤 퇴치의 구체적인 작업을 조정하고 있다. '321' 담당제(包保)도 만들었다. 이는 부현급 이상의 간부가 3가구를 책임지고, 부과장급 이상의 간부가 2가구를 책임지며, 일반 간부는 1가구를 책임지는 것이다. 각 촌의 '3개 위원회' 간부가 촌 빈곤 가구 10가구를 책임지게 하는 시스템이다. 현에는 지휘부가 있고 향에는 사업 거점(工作站)이 있으며, 촌에는 사업실(工作室)이 있다. 그 운영을 위하여 Y촌에는 현재 촌 간부 8명, 당원 27명, 주촌 간부 3명, 그리고 69가구 담당제 간부가 있으며, 이런 시스템으로 빈곤 퇴치를 위한 강력한 후원을 제공한다.

빈곤 퇴치 능력 훈련 측면에서 2019년 현재의 인적자원 및 사회보장국은 성 인사청에서 8명의 전문가를 초청하여 육종 및 재배를 위한 교육 세션을 조직하고, 전문 지식 지원 활동 교육을 하였으며, 작물의 질병 및 해충의 종합적인 통제, 퇴비, 제초제의 올바른 사용, 가축 및 가금류의 건강한 번식, 일반적인 질병의 예방 및 치료, 가축 및 가금류 폐기물 자원의 활용 등 여러 가지 측면의 관련 기술 지식과 주의 사항을 주민들에게 설명했다. 농업 및 축산에 대한 지적 지원을 한 것이다. 이러한 교육은 농민의 기술 수준, 산업 프로젝트의 개발 및 빈곤 퇴치에 중요한 역할을 담당했다.

의료 지원 측면에서는 현 위생보건국에서 현 인민병원과 현 한방병원 의료진과 연합하여 Y촌에서 건강 상담, 무료 혈압 측정, 심전도 검사 등을 실시하고, 촌민들에게 일상적인 건강관리, 일반적인 질병 예방, 그리고 자주 발생하는 질병에 대한 지침을 제공하는 등 마을 사람들이 기본적인 건강관리 지식을 습득하고, 자기 관리 인식을 향상할 수 있도록 건강 부진을 시행했다.

나. 주민들의 적극적인 참여

현 정부가 빈곤 퇴치의 중요성을 강조함에 따라 기업 및 사회단체, 빈곤층이 적극적으로 참여함으로써 빈곤 퇴치 정책이 지속적으로 개선되었다. 마을에서는 빈곤 완화의 원활한 이행을 위한 다양한 방법을 제공했다. 그중 ‘토지 지분 보유’는 빈곤층이 개발 및 식목을 위해 기업이나 협동 조합에 토지 사용권을 양도하고, 그 대가로 토지 양도 소득과 토지 생산 배당금을 받는 것이다. 예를 들어 연간 소득은 약 8000위안, 목초지 계약 소득은 약 1500위안이 된다. 또 빈곤층 가구는 빈곤 퇴치 기금을 기업이나 협동조합에 투자하고 그에 따른 배당을 받을 수 있다. 예를 들어 Y촌과 OO현 룬다(润达) 양식업 전문 협동조합에 참여한 촌민들은 매년 배당금을 받는다.

‘자주 발전’ 또한 강조된다. 빈곤층은 빈곤 완화 기금 자체를 할당받고, 정부에서 제공하는 기술 지원에 따라 독립적으로 산업을 개발할 수 있다. 또 빈곤 완화 정책에 따라 일자리를 얻어 최종적으로 빈곤에서 벗어날 수 있다. 예를 들어 텃밭 경제의 활용과 같은 빈곤 퇴치가 있다. Y촌의 왕(王) 모 씨는 자신의 안뜰에 유기농 채소를 심고 스스로 포장하여 부빈 일꾼들의 도움을 받으면서 그것을 현에 모두 판매한다. 리(李) 모 씨는 은행에서 2만 위안을 대출받아 병아리 1000 마리를 사서 자체로 육종 산업을 개발하여, 현의 슈퍼마켓과 협력하여 판매했다. 마리당 가격은 1위안으로 마을 사람들이 스스로 판매하는 것보다 0.3위안 높게 책정되었다. 그 덕분에 매월 약 1500위안의 순이익을 얻음으로써 자율적인 탈빈곤에 성공했다.

다. 사회 협력과 자원 봉사

최근에 Y촌은 이 지역의 산업에 초점을 맞춰 인프라 건설을 강화하고, 농업의 산업화를 적극적으로 촉진하며, 농업협동조합을 적극적으로 지도 육성했다. Y촌의 빈곤 해소에 참여하는 사회단체는 주로 협동조합이다. 협동조합은 판매, 가공, 운송, 구성원 간 상호 원조 및 혜택 공유를 실현하기 위한 저장, 생산, 운영과 관련한 기술과 정보를 제공한다. 그러한 서비스를 제공하는 협동조합은 ○○현의 룬다 양식전업협동조합과 왕양(汪洋) 의식협동조합 등이 있다.

빈곤 퇴치에 관한 중국공산당 중앙위원회의 결정과 빈곤 퇴치 계획, 제 15차 5개년 계획 및 배포에 관한 국무회의 통지 등과 같은 정책 문서는 빈곤 봉사 활동을 적극적으로 수행하기 위해 모든 유형의 자원 봉사 서비스팀과 사람을 동원할 필요가 있다는 점을 분명히 밝히고 있다. 2013년 이래 Y촌을 돕는 자원 봉사 활동이 매년 증가하고 있다. 예를 들어 현의 시장감독국 개체사영협회에서는 구부약국과 공동으로 기금을 모아 Y촌에서 ‘부빈의 날’ 기부 활동을 진행했다. 빈곤 학생 대표, 빈곤 시민 대표, 오보호 대표들에게 7만여 위안의 애심책가방, 쌀, 밀가루, 기름 등 생활 용품을 기부했다. 한 자원봉사협회의 모 지점은 빈곤 가정을 도와 세탁, 농사 작업, 마당 청소를 해 주고, 환자에게 식용유, 의복, 의약품을 제공했다.

4. 지린성 한족 Y촌 노인 부빈사업 성과 및 특징

가. 성과

1) 경제적 측면

지난 3년 동안 현 정부와 마을 간부의 도움을 받아 행한 Y촌의 주요 산업 프로젝트에는 태양광 발전 프로젝트, 농업 기계 파트너 프로젝트, 온실 건설 프로젝트, 육종 프로젝트가 있는데, 이를 통하여 27가구의 빈곤층을 지원했다. 2018년 빈곤퇴치사무소는 농업 기계 및 장비를 할당했으며, 임대 비용은 그해에 5만 위안이었고, 2018년 빈곤 가구에는 가구당 500위안을 할당하였다.

2018~2019년 건양목축업(乾羊牧业), 다베이 돼지(大北农生猪) 및 쥐타이 야채생산기지(聚太反季节蔬菜生产基地)와 같은 대규모 농업 프로젝트에 의존하여 온실 건설을 추진하기 위해 ‘주요 회사+기지+농산물+빈곤 가구’ 방식을 채택했다. 햇별장미포도를 재배하는 주택 3채, 그리고 과일 옥수수를 재배하는 온실 17동 건설에 투자했다. 그리고 빈곤 가구를 도와 텃밭 채소를 포장하고 판매함으로써 빈곤 가구에 하여금 정원 경제를 발전시키도록 함으로써 빈곤 가구의 소득을 높일 수 있도록 효과적으로 인도했다.

그 밖에 ‘협동조합+기지+농민’의 모델이 현지 조건에 따라 채택되었다. 협동조합은 단체 토지와 부빈 기금을 자본으로 사용하고 조직, 생산 및 관리를 통해 협동조합을 조직 형태로 만들기 위해 주식 협력에 사용한다. 룬다 육종 협력 계약은 2019년에 ‘주식 배당금’과 ‘직업에 따른 배분’의 유기적 결합을 달성함으로써 58가구에 배당금 1800위안을 지급했다. 왕양 양식협동조합은 16가구를 지원하여 가구당 1800위안의 배당금을

받게 했다. Y촌의 2018년 말 농촌 경제 총소득은 2730만 위안에 달했으며, 1인당 순소득은 1만 1000위안으로 모두 탈빈곤에 성공했다.

2) 생활수준 측면

수자원 측면에서 Y촌은 불충분한 공급, 불량한 수질과 같은 농촌 식수 안전 문제를 해결하기 위해 안전한 식수의 24시간 공급을 달성했다. 전기 및 통신 측면에서는 Y촌 전체에 전력 공급이 이뤄졌다. 토지 및 환경 개선 측면에서는 마을에 대한 네트워크 사용, 토질 개선 및 농촌의 환경 개선 프로젝트를 수행하여 경작지를 늘리고 경작지의 질을 높여서 농지 인프라를 개선하고, 공중화장실, 중앙 쓰레기 수거 지점을 별도로 구축했다. 8000m에 달하는 하수 처리장 울타리 프로젝트와 10만 위안이 투입된 가로수 녹화 및 식수 프로젝트가 완료되었다. 노후 주택의 개조 필요성에 직면한 Y촌은 노후 주택의 재건을 적극적으로 추진하고 농촌 주택의 내진 시공을 했다. 주택은 15채를 개조하고 10채를 안전 주택으로 재건축했으며 10채를 수리하였다. 또 2014년에 25만 위안의 투자와 완전한 사무 시설을 갖춘 207㎡짜리 사무실, 11만 위안 이상을 투자해 1367㎡의 문화광장, 22개의 스포츠 장비를 갖췄고, 그 결과 마을 사람들의 일상적인 여가 활동이 크게 바뀌었다.

3) 건강 의료 측면

의료 기금의 관점에서 Y촌은 정부 재정 투입을 통해 농촌 의료 및 건강 자원에 대한 적절한 기금을 보장했다(Qian'an County People's Government Website, 2019). 의료진은 농촌 지역 노인들을 진단하고

치료하기 위해 도시 의사들과 적극적으로 접촉하고 있으며, 인력 훈련 관리 시스템을 지속적으로 개선하고, 마을 보건 클리닉의 의료진을 보다 높은 수준의 교육기관으로 파견하여 보수교육을 받게 하고 자격을 갖춘 농촌 의료기관 종사자들을 교육한다. 의료 및 건강 서비스 측면에서 Y촌은 현의 담당 부서의 건강 자원에 의존하여 가능한 한 노인을 위한 의료서비스 프로그램을 개발하고 노인이 질병을 예방할 수 있도록 검진 및 의약품을 무료로 제공한다. 마을의 빈곤 가구에 대한 의료보험 적용이 완전히 보장되었으며, 농촌 협동 의료보험에 가입하였다(Qian'an County People's Government Website, 2019).¹⁰⁰⁾ 현재 Y촌의 기부금 보험은 연령에 따라 달라진다. 그 기준은 90세 이상 노인에게는 한 달에 100 위안이다. 또 마을 정부는 노인들에게 알기 쉬운 용어와 방법을 통하여 질병 예방과 만성질환의 상식을 이해하고 숙달할 수 있도록 정기 건강 교육을 한다. 간호에 대한 지식, 건강의 중요성에 대한 인식, 건강 교육을 통한 재활, 질병 예방 및 치료에 대한 인식을 높이고 있다.

4) 탈빈곤 인식과 역량 강화

많은 농촌 빈곤층 노인이 현재의 빈곤이 당연하다고 생각하거나 단순히 현재의 삶을 바꿀 능력이 없다고 생각하고 있음을 조사를 통하여 확인하였다. 마을 직원과 간부들의 지도로 도시의 의류 가공 공장과 협력하여, 바느질이 능숙한 여성 노인들은 반제품 코트를 완성품으로 만들고 있다. 마을의 여성 노인은 농산물을 생산하거나 농업 노동을 할 수는 없지만 바느질이라는 능력을 발휘함으로써 일정한 소득을 얻을 수 있게 된 것이다.

100) <http://www.jlqa.gov.cn/>에서 2019년 12월 8일 인출.

닭 사육 기술의 질을 높이고 닭 농장을 운영하여 빈곤 가구의 소득을 높이기 위하여 Y촌은 닭 사육 및 빈곤 퇴치 사업을 추진했다. 2018년 Y촌의 상위 마을에서 고품질 닭 사육 기술 교육과정을 개설하였으며 Y촌의 농부 대표는 무료로 훈련에 참여했다. 고품질의 닭 사육 기술 전문가들은 현재의 상태, 개발 동향, 주요 기술 및 닭의 질병 예방 및 통제에 대해 자세히 설명함으로써 빈곤 가구가 과학적인 닭 사육 기술을 습득하여 닭 사육을 소득 증대 산업으로 전환하고 빈곤을 해소할 수 있도록 도왔다.

2019년 현의 농민 과학기술교육센터가 후원하는 무료 교육과정(葫芦烙画)이 현에서 시작되었다. 도시의 무형문화유산 상속자인 왕 씨는 그 원리, 재료 및 기술 선택 방법을 배웠다. 패턴 디자인에 관한 집중적이고 자세한 설명도 진행하였다(Qian'an County People's Government Website, 2019). Y촌은 두 개 사업의 허가를 받아, 학습능력이 뛰어난 촌간부를 파견하여 기술을 학습하게 한 다음, 농촌에 돌아와 노인들을 대상으로 전통 기술을 가르쳐 노인들이 재취업을 할 수 있도록 도움을 주었다.

나. 부빈사업의 특징

1) 현 정부 주도의 부빈 체계 수립

현 정부가 주도적으로 감독 역할을 하고 정부, 사회단체와 빈곤 가구 등 여러 주체가 부빈 활동에 적극적으로 참여하도록 권장하자 정부가 일방적으로 지원하는 과거의 단선적인 빈곤 퇴치 모델이 변경되기 시작했다. 빈곤 퇴치의 거버넌스 활성화를 추진하기 위하여, 다원적인 주체들이 부빈사업에 적극적으로 참여하도록 이끌었고 정부는 관련 제도 및 정책 수립을 중요시하였다.

2) 부빈사업에서의 당(黨)의 지도

Y촌의 부빈 실천 출발점은 빈곤촌의 '제1서기'에 최적의 인물을 선별하여 위임하는 것이었다. 2015년 경제국에서 제1서기를 Y촌에 위임했다. 그의 임무는 마을의 빈곤 가정 27가구를 원조하는 것이었다. 제1서기는 촌의 '두 위원회(村两委)'와 긴밀히 협력하여 촌의 당원들에게 당의 교육을 진행하고 부빈정책 및 실시에 대한 논의와 관련 교육을 했다. 동시에 촌의 전반적인 발전 계획, 중점적으로 신청할 프로젝트, 농촌 미화하기, 생태 촌 만들기, 빈곤 가구에 기업 일자리 소개하기, 경제 수입 늘리기 등 교육 훈련을 진행하였다.

제1서기는 촌의 경제발전을 적극적으로 추진하는 동시에 빈곤 가구의 생활과 정신적 수요에 대한 관심도를 높였다. 예를 들어 진 모 씨 가족은 식구 5명 중, 4명이 질병을 앓고 있다. 진 씨는 폐결핵을 앓고 있으며, 동반자는 다리를 잘 쓸 수가 없는 등 모두 노동 능력을 상실한 상태였다. 아들은 요독증(尿毒症)으로 매주 3차례 투석을 해야 했으며, 손녀는 신장종합증을 앓아 며느리 한 사람이 노동으로 생계를 꾸리고 있었다. 제1서기는 인민을 위해 봉사하고 사람들의 관심사를 해결하려는 생각으로 빈곤 가구에 자신감을 갖도록 조언했고, 사회적 역량을 동원하여 많은 일상 용품, 의복 및 현금 2000위안을 제공하여 도움을 주었다. 현 교육청에서는 둘째 손녀의 교육 문제를 해결해 주고, 매년 아이의 학용품 등을 책임졌다.

이 가구에 대한 지원 담당자(包保)의 도움으로 곳곳에 위험이 도사리고 있던 주택도 재건했고, 며느리는 안정된 직업을 찾았으며, 빈곤선에서도 벗어나게 되었다. 당의 건설을 강화하고 당의 리더들이 빈곤 퇴치를 강력하게 추진하며 경제적, 정신적, 문화적 측면에서 부빈사업을 추진하고 있음을 보여 주는 사례이다.

3) 특색 있는 농업의 개발

Y촌의 농업 산업 발전 자금은 정부의 주요 정책 지원과 재정 지원을 통해 제공했다. 빈곤 퇴치 기업과 협동조합은 빈곤 퇴치 산업기금을 마련하는 동시에 빈곤 가구의 토지를 활용하거나 소액 대출 자금을 지원하는 방식으로 빈곤층을 산업 생산에 참여하도록 유도했다. 또 ‘주요기업+기지+농산물+빈곤 가구’ 및 ‘협동조합+기지+농민’의 결합 방식을 통하여 중점적으로 농업 생산과 축목양식업을 발전시켜 농민들의 소득 증대의 길로 인도했다. ‘협동조합+농촌 집단+농민’ 모델은 농민들이 토지를 이양하고 집단 경영을 통하여 배당금을 받는 시스템이다.

협동조합은 빈곤 가구와 비빈곤 가구를 연계하여 집단 경제를 발전시킴으로써 부빈 목표를 달성했을 뿐만 아니라 경영의 대형화도 추진할 수 있었다. 예를 들어 온실 프로젝트는 Y촌에서 추진하는 중요한 산업 프로젝트이다. 프로젝트 시행을 통해 Y촌의 식물 재배 및 조혈식 부빈을 추진하는 것이다. 2018년 초부터 지원 텃밭과 제1서기는 Y촌을 도와 47만 위안의 자금을 신청하여 온실 포도 재배 기지 3개, 과일 옥수수 온실 17개를 만들어 빈곤 가구들이 경영하도록 했다. 그리고 제2기 온실 경영 자금으로 다시 36만 위안을 신청하였다. 이 자금으로 Y촌에서는 소액 대출, 협동조합 설립, 산업기지 건설, 용두(龙头)기업과의 합작 사업 등을 통하여 다양하고 종합적인 부빈사업을 시도하였고, 각각의 부빈사업을 유기적으로 결합하여 1차, 2차, 3차산업을 융합함으로써 탈빈곤을 추진하였다.

다. 과제와 발전 방향

1) 지속적인 부빈 성과

지금까지 이루어진 부빈 성과를 앞으로도 공고하게 하는 사업을 중시하는 것이 중요하다. 첫째, 현, 향, 촌에서 각 항목의 부빈사업의 책임을 엄격히 시행하고, 정보 확인, 데이터 정리, 사업 지원, 검사 감독 등을 더욱 세심하게 함으로써 정준부빈사업에 중점을 두는 것이다. 둘째, 부빈 기금 관리를 더욱 철저히 하는 것이다. 셋째, 산업 프로젝트와 부빈 자금이 목적에 부합하게 진행되고 쓰일 수 있도록 할 필요가 있다. 노인들의 노동 조건이나 노동 실정에 알맞은 닭 사육과 양 사육, 야채와 과일 재배, 전통적 수공업 등과 관련된 프로젝트 신청 및 관련 건설 사업을 요구하고, 생산된 농산품이나 수공업품의 판로를 적극적으로 개척할 필요가 있다. 넷째, 토지를 통합하거나 기타 조치를 통해 토지의 질을 개선하여 토지 양도에 따르는 소득을 증대하는 것이다. 그리고 Y촌에 전력을 활용하여 우물을 설치할 예정이다.

2) 탈빈곤과 소득 증대 의식의 고양

노인들이 정부 부빈정책의 진정한 의미를 잘 이해하도록 하여야 한다. 부빈 활동에 참여하여 소득을 높이는 것과 ‘앉아서 기다리며 지원받는 것’을 비교하여 부빈사업의 가치를 분명히 인식하도록 하기 위한 정확한 방향 제시가 필요하다. 부빈 관련 프로젝트를 잘 이해할 수 있도록 선전 홍보도 강조할 사항이다. 말하자면 빈곤 가구에서 ‘정부가 나를 발전시켜 준다’라고 생각하는 것을 ‘스스로 발전하도록 한다’라고 생각하도록 할

필요가 있다는 것이다. 빈곤 노인 자체의 적극적인 삶의 추구하고 자립성을 강조하는 문화를 형성할 필요가 있으며 ‘효 문화’ 의식을 사회적으로 증진하여야 하는 것이다.

그 밖에 소득 증대 방법을 적극적으로 모색하는 노력이 필요하다. 따라서 향후 정부가 거시적인 차원에서 좀 더 중요한 역할을 수행하면서 시장 수요와 빈곤 노인들의 수요에 맞춰 기술 지도와 훈련 등을 제공해야 한다. 노인들이 부빈사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 물질적 정신적 차원의 인센티브에 대해서도 새로운 모색을 해야 할 것으로 보인다.

5. Y촌의 노인 부빈사업이 조선족 농촌에 주는 시사점

가. 조선족 마을의 노인 빈곤 및 부빈사업

여기에서는 조선족 빈곤 촌의 노인 빈곤 및 부빈사업을 Y촌의 부빈사업과 비교하면서 Y촌의 부빈사업에 어떤 시사점이 있는지를 논의한다.

우선 조사 대상인 조선족 빈곤 촌인 S촌의 상황을 보자.

S촌은 연변 조선족자치주 ○○시에 있다. 마을에는 732가구, 2130명이 거주하며, 상주 인구는 154가구, 259명으로 등록 인구의 12.2%를 차지한다. 그중에서 60세 이상 노인은 188명, 평균연령 64세, 60세 이상의 저소득층은 51가구 76명이다. 그중 빈곤 노인이 25명으로 전체 빈곤층의 33%를 차지한다. 주요 소득원은 주로 임대료와 연금이다(도시와 농촌의 연금액은 보험료는 매월 약 80위안). 거기에 자녀의 지원이 있다.

S촌에서 시행된 주요 부빈 활동과 성과는 다음과 같다.

1) 고령자의 소득 증대

우선 각 촌의 부빈 기금 건설 항목을 ‘진(鎮)’에서 종합적으로 조정한다. 진 정부가 S촌에 지원하는 자금은 다음과 같다. 우선, 식용 닭 사육(肉食鸡) 지원 사업으로 연간 10만 위안, 워터파크 조성 관련 사업으로 매년 10만 위안 등 총 20만 위안이다. 이 자금으로 빈곤 가구당 연간 1000위안을 부빈 산업 효익금(扶贫产业效益金)의 명목으로 받는다. 그리고 마을 미화, 행복 가족, 자원 봉사 등의 지원을 통하여 1인당 각 계절에 약 100위안을 받는다. 노인들이 마을 미화나 자원 봉사 활동에 참여하면, 그 실적에 따라 포인트를 부여하고 포인트가 일정 수준에 달하면 물품으로 교환할 수 있다.

둘째, 조건에 부합하는 빈곤 가구를 최저생활보장, 양로보험 등의 적용 대상으로 가입시켜 국가 정책의 수혜자가 되게 하는 것이다. 그리고 산림 보호원, 청결원 등 공익 일자리를 마련하여 노동 능력이 없는 빈곤 노인들이 집 가까이에서 일하면서 소득을 증대할 수 있도록 돕는다.

셋째, 자격을 갖춘 빈곤층은 소액 대출을 가능하게 하여, 1인당 5만 위안까지 대출해 준다. 2018년 이전에는 이 대출금을 기업 운영에 통합시켜서 3년 동안 매년 2500위안을 빈곤층에 지급하도록 하였다. 그리고 ‘동서 지역 부빈 협력 시스템(东西部扶贫协作)’에 의거하여 옷, 생활용품 등 원조 물품 및 자금을 촌의 빈곤 가구 혹은 상주 촌민에게 나누어 주고 있다.

일련의 지원 조치 후 마을의 24가구 36명의 빈곤 가구가 모두 빈곤에서 벗어나게 되었다. 최저 소득 가구는 1인당 연간 소득이 6500위안 이상이며 대부분의 가구는 1인당 연간 소득이 1만 위안 이상이다. 마을 전체가 부빈사업의 혜택을 받거나 최저생활보장이나 양로 보험을 적용받음으로써 빈곤 퇴치의 공고화 단계에 들어섰다고 할 수 있다.

2) 다양한 보장 방법

주택 안전 측면의 지원도 있다. 부동산 부문의 검사에서 C급의 위험 주택으로 판정된 주택은 주택을 수리해 주었으며 D급의 위험 주택으로 판별된 주택은 새로운 주택을 제공하였다. 기본 의료보장의 측면에서는 빈곤 가구에는 부빈 산업 할당금을 받을 수 있게 하였고, 모든 주민이 주민 의료보험과 사고 보험에 가입하게 되어 중병을 치료받을 수 있도록 하였다. 빈곤 가구마다 가정 의사 계약을 체결하게 하여 촌 의사가 정기적인 방문 및 검진 서비스를 제공하고 있다.

3) 사회적 지원

담당제(包保户)지원 정책에 따라 대상 가구의 탈빈 책임을 맡은 직원들은 ‘테마 파크 데이’와 같은 활동을 통해 파크를 공동으로 건설하고 마을 간부들은 생활환경 정책을 추진하고 가정 지원 같은 활동을 한다. 위생 청소, 안뜰 청소 및 실내 위생 관리 등의 측면에서 곤란을 겪고 있는 가난한 가정은 생활환경을 개선하도록 지원하고, 휴일에는 직접 방문하여 인력 지원과 더불어 일상생활 용품을 지원한다. 아울러 교육 지원을 통해 노동력 갖춘 빈곤 가구를 격려하여 빈곤인구 스스로의 힘으로 빈곤을 퇴치하도록 돕는다.

나. 직면하고 있는 난제

1) 빈곤 가구와 일반 가구 간의 불공평 문제

빈곤 퇴치 과정에서 빈곤층으로 지정되지 않은 일반인들은 부빈정책의 혜택을 누리지 못한다. 부빈정책으로 받는 지원이 크지 않다면 문제가 되지 않을 수 있으나 부빈사업은 상당히 후하게 지원하기 때문에 일반 가구에서는 불공평하다고 느끼게 된다. 부빈사업에 의하면 일반 가정에는 의류, 신발, 모자와 같은 보조 품목만 지원한다.

노동력을 갖추고 재배 사업을 하는 일부를 제외한 대부분의 노인은 재정적 어려움을 겪고 있으며, 큰 질병을 겪으면 곧바로 빈곤층으로 분류될 뿐만 아니라 부빈사업에 의한 중점 관찰 대상이 된다. 일부 나태한 빈곤 가구도 있음을 부정하기는 어렵다. ‘앉아서 지원을 요구하고, 가져다주기를 바라는’ 생활 태도는 빈곤층은 아니지만 부유하지 못한 가정이나 빈곤 경계선에 있는 일반 가정의 관점에서는 공적 지원이 불공평하다고 인식할 수 있다. 이러한 감정은 실제로 빈곤 가구 주변의 사람들에게서 인지되기도 한다. 그렇다고 일반 가구의 감정이 모두 그런 것은 아니며 생각은 다양하다. 어떤 사람들은 불공평하다고 느끼기도 하고, 어떤 사람들은 빈곤 보조금을 받는 것이 영광스러운 일이 아니라고 생각하기도 한다. 그러나 전체적으로 본다면 부빈사업의 수급자와 비수급자 사이에 모순된 감정, 혹은 불공평 의식이 존재한다.

2) 산업 부빈사업의 도모

빈곤 퇴치의 근간인 산업 부빈에 의한 탈빈곤 사업은 모두 현과 진 정부 수준에서 추진하는 사업이다. 부빈 산업 수익금은 빈곤 가구에만 지불

하기 때문에 빈곤 가구와 일반 가구의 대우(待遇) 모순을 해결하고 형평성을 유지하기 위해서는 무엇보다도 농촌의 곤란한 상황을 전반적으로 개선하는 것이 근본적인 방향이라고 할 수 있다. 그 해결 방법은 특색 있는 산업 발전을 통하여 농촌 전체의 소득을 높이는 것이라고 생각된다.

다. Y촌 노인 부빈사업의 시사점

Y촌과 S촌의 노인 빈곤 상황이 동일하지는 않지만 빈곤 퇴치의 관행에는 많은 유사점이 있다. 조선족 농촌의 특성을 가진 S촌의 빈곤 노인들이 직면한 어려움을 해소하려면 Y촌의 경험에서 어떤 시사점을 얻을 수 있는가? Y촌의 경험은 연변 지역의 특성에 맞는 S촌의 부빈사업을 탐색하는 데에 중요한 실천적 시사점을 주고 있다. 그 시사점은 다음과 같다.

1) 당의 지도력과 인력 제1서기의 역할

시진핑 국가주석은 빈곤 퇴치 및 개발에 관한 중앙 실무 회의에서 “빈곤 퇴치 촉진을 위해 당 건설을 강화하여 좋은 일을 하는 것이 빈곤 지역의 탈빈곤에 중요한 경험”이라고 밝혔다. 제1서기 또한 매우 중요하다. 제1서기는 빈곤 촌의 지도자와, 본인의 원래 소속이던 단위와의 조화로운 관계를 강화하고, 양측의 적극성을 잘 동원하는 역할을 수행한다. 빈곤 촌의 상황을 종합적으로 파악하고, 기업과의 협력을 강화하며, 농촌 집체 경제를 적극적으로 발전시키는 역할이 주어지고 있는 것이다.

조선족 마을은 주민 대부분이 노인이고 젊은 노동력은 외국이나 중국 내의 대도시로 빠져나갔다. 특히 젊은 간부의 인력난을 겪고 있는 조선족 마을에 젊고 유망한 간부가 제1서기로 위임되는 것은 부빈사업의 성패를

가름하는 매우 중요한 요소의 하나이다. 책임감과 개척 정신이 부족한 사람이거나, 원래 소속된 단위에서 적절한 자리가 없는 사람이 제1서기로 파견되어서 부빈사업 관련 직무를 잘 수행하지 못하면 그보다 고위 당국자가 그 책임을 지게 되고, 파견 부서는 공동 책임을 추궁당하기 때문에 제1서기와 촌의 2개 위원회 구성원은 적절하게 협력하지 않으면 안 된다. 또 촌의 지속 가능한 발전을 위해서는 마을의 2개 위원회 간부들이 적절한 인재로 채워져야 한다. 다양한 빈곤 퇴치 정책과 함께 공정성 원칙을 준수하고 빈곤층에 포함된 최저생활보장 수혜자, 오보호, 중병 환자, 장애자 가족 등 사회경제적으로 소외된 인구층에 세심하게 주의를 기울여 지원 대상에서 누락되는 사람이 없도록 해야 한다.

2) 민속 문화 산업을 통한 부빈사업의 중요성

S촌은 집단 경제와 산업 부빈 방식 등이 없으며, 주로 현과 진에서 경영하는 산업 부빈 완화 사업에 의존하는 실정이다. 산업 부빈사업의 효과적인 개발은 빈곤 가구와 일반 가구의 균형을 맞추는 열쇠라고 할 수 있다. 빈곤 가구에 대한 보조금 지급이나, 특정의 산업 지원을 통하는 것으로는 빈곤 가구와 일반 가구 사이의 모순을 해결하기가 어렵다. 빈곤층의 경제선상에 있는 일반 가정이 일단 병이나 다른 재난을 겪게 되면 쉽게 빈곤층이 될 수 있다. 일부의 빈곤가구는 일반 가정보다 생활환경이 더 좋다는 인식도 있으며, 동시에 빈곤 가구는 ‘앉아서 지원받기를 기다리는’ 의존형 인식이 없지 않기 때문에 그들에게 탈빈곤 의지가 없다는 식의 인식은 일반인들에게 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다. ‘선진 기업+기지+농산물+빈곤 가구’, ‘협동조합+기지+농민’의 방식을 추진하는 과정에서 조선족 마을에서는 민족 민속 문화의 특성을 결합하여 집단 경제 및

산업 발전을 촉진한다면 빈곤촌의 지속적인 발전을 위한 혈액 공급을 스스로 해결하고 농촌 경제 상황의 어려움을 근본적으로 해결하는 데 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

3) 문화적, 정서적 부빈의 중요성

S촌 주민의 거의 모두가 노인이며, 평균연령이 64세에 이르고 있다. 노인들은 일반적으로 만성질환으로 어려움을 겪고 있으며 노동력을 상당 부분 상실하였다. 또 대부분의 농촌 노동력은 외국이나 대도시로 나갔고 가까운 곳에 자녀들이 살고 있는 경우는 많지 않다. 자녀들이 노인들에게 정기적으로 생활비를 송금해 주는 경우라면 생활 여건이 그나마 괜찮지만, 그렇지 않은 경우 노인들의 생활은 상대적으로 열악하다. 일부 고령 노인은 정부나 자신을 책임진 지원자들이 주는 지원을 서로 비교하기도 한다. 앉아서 기다려 받으려는 생각보다는 적극적이고 주체적인 모습을 보이는 것이 중요하고, 그러한 인식과 행동도 필요하다. 동시에 산업 개발과 같은 농촌 지역의 내생적 추진력을 향상시키는 과정에서 노인들이 민족, 민속, 문화적 요소를 발굴하여 조선족 마을의 산업 발전 경쟁력을 강화함으로써 빈곤 농촌의 지속 가능한 개발 경로를 모색할 수 있다. 그러므로 그 점을 고려한 부빈 개발을 도모할 필요가 있다. 경제적 빈곤의 완화가 제한적인 경우 문화적 정서적 빈곤의 완화를 통하여 노인들의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 도와주는 것도 필요하다.

제4절 연변 지역 농촌 유수인구의 의료 문제

중국 역대 통치자의 변경(邊境) 정책과 소수민족 자체의 역사적 발전 및 동북 지역 이민들의 논발 개간 등 지리적 요소와 기후의 영향으로 중국의 조선족은 대부분 동북 지역에 거주하고 있다. 전국적 범위에서 보면 조선족 인구는 대부분 지린성, 랴오닝성, 헤이룽장성에 집단 거주하고 있으며 특히 지린성에 가장 많다. 제6차 전국 인구센서스에 의하면 중국의 조선족 인구는 183만 900명으로 제5차 인구센서스 조사 결과보다 9만 2900명이나 감소하였다. 지린성의 조선족 인구는 약 104만 명이며 중국 전체 조선족의 56.83%를 차지하고 있다. 2018년 연변 조선족자치주 국민경제 및 사회 발전 통계 공보¹⁰¹⁾에 의하면 현재 연변의 조선족 인구는 74만 9200명으로 연변 전체 인구(208만 6600명)의 35.90%이며 이는 제6차 인구센서스 조사 당시(79만 7900명)보다 4만 8700명이나 감소한 수치다.

1980년대 이래, 개혁개방의 영향으로 내륙에서 수많은 사람이 연해의 개방된 도시로 이동하였는바 그중에는 농촌의 조선족도 포함되어 있다. 조선족 인구 구조는 이때부터 큰 변화가 일어났다. 과경민족(跨境民族)으로서의 조선족은 한국 등 주변 국가와의 사회문화 및 경제 교류에서 대체할 수 없는 큰 역할을 수행하여 왔다. 특히 1990년대 초 중국과 한국이 수교한 이래 특수한 지리적 위치와 경제 인문 환경의 영향으로 연변의 조선족이 대량으로 한국에 유입되었으며 한국을 대상으로 한 노무 인력 수출이 큰 폭으로 늘었다.

일부 지역의 조선족 여성은 돈을 벌기 위해 한국, 러시아, 일본 등 주변

101) 延边朝鲜族自治州统计局, 延边朝鲜族自治州2018年国民经济和社会发展统计公报 (2019年6月14日) <http://www.yanbian.gov.cn/?authkey=gthyf2>에서 2019.12.8. 인출.

국가에서 장기간 체류하고 있는바, 이는 연변 지역의 조선족 농촌 인구의 대량 유출이라는 결과를 초래하였으며 농촌의 공소(空巢) 현상, 즉 빈 등지 현상은 날이 갈수록 심각한 상황이다. 이러한 현상은 조선족 가정의 건강한 발전에 부정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 중국 소수민족 사회의 안정성에도 영향을 미치고 있어 변경 지역의 불안정한 요소로 작용하고 있다. 더욱 주의 깊게 살펴봐야 할 것은 인구의 대량 유출과 함께 소수민족 집단 거주 지역에 유수(留守) 인구라는 특이한 현상이 나타났다는 것이다. 유수인구란 유수노인, 유수남편·아내, 유수아동을 일컫는 말이다. 유수인구 현상은 조선족 지역과 조선족 가정에 종래에 본 적 없는 곤경을 초래하였으며 이들의 삶의 질도 일정 정도의 저하되었다.

기존의 농촌 유수인구에 관한 연구들을 살펴보면 대부분 생존 실태에 관한 연구였으며 최근 들어 일부 학자는 농촌 유수인구의 건강 문제와 지역사회 의료서비스 문제에도 관심을 보이기 시작하였다. 洪冬美 등 학자들은 후베이성과 후난성 농촌의 유수인구를 대상으로 조사 연구를 수행한 결과 유수인구의 생활 만족도와 삶의 질 모두 비유수인구에 비하여 저하된 것으로 나타났다(洪冬美, 唐松林, 张谊 等, 2007, pp. 64-67). 陈正英의 연구에 의하면 민족 지역의 유수노인들의 건강 상황은 심각하며 건강검진, 만성질환 관리, 안전사고 예방 및 응급 처치, 건강 교육과 상담, 정신 간호와 심리 간호 등 의료서비스 수요도 매우 높은 것으로 나타났다(陈正英, 楚婷, 薛桂娥, 2010, pp. 84-86). 杨丽慧 등은 연변 지역 조선족 유수아동과 청소년의 건강 위험 행위에 대하여 조사한 결과 대상자들의 건강 위해 행위에는 상해 및 사고, 약물 남용, 인터넷 중독, 성 문제, 비과학적인 다이어트 등이 포함되며 정부, 학교, 지역사회, 사회단체, 언론매체 등 사회 각 부문의 관심이 필요하다고 하였다(杨丽慧, 金永灿, 徐大成 等, 2011, pp. 294-296). 邓长玲 등은 유수부녀와 비유수부녀

를 대상으로 영양 및 건강 상태를 비교하였는바, 유수부녀는 보편적으로 영양 문제가 나타났으며 만성 심혈관계 질병의 발병률도 비유수부녀보다 현저하게 높았고 갱년기 증상도 더 심각한 것으로 드러났다(邓长玲, 赵春芳, 2010, pp. 253-254). 仰和芝 등은 농촌의 유수 남편들에 대하여 지금까지 학계나 사회 전반에서 모두 충분한 관심을 보이지 않았다고 강조하였다(仰和芝, 张德乾, 2006, pp. 1482-1484). 그의 연구에 따르면 유수 남편들은 보편적으로 과중한 노동 부하와 함께 혼인 관계의 파탄, 성적 욕구 해소 불만, 자비심 등의 문제에 직면하고 있었다. 유수인구의 심신 건강 문제와 의료서비스 이용 문제는 사회 전반의 관심 및 해결책이 필요한 상황이다.

1. 유수인구의 개념 정의

가. 유수아동

이 절에서 유수아동은 부모 중 어느 한쪽이나 둘 다가 생계 및 다른 목적으로 외국이나 국내 다른 지역에서 거주하는 관계로 부모 중 한쪽이나 조부모, 친척 및 지인이 양육하는 아동으로 부모와 별거한 기간이 3개월을 초과하는 16세 이하의 농촌 지역 아동과 청소년을 가리킨다(刘伟, 2016).

나. 유수노인

자녀 중 일부, 혹은 모두가 3개월 이상 호적지를 이탈하여 타지 혹은 외국에서 거주하는 관계로 농촌에 홀로 남아 있는 60세 이상 노인을 가리킨다(尹亚, 2016).

다. 유수아내·남편

남편 혹은 아내가 타지 혹은 외국에서 3개월 이상 거주하는 관계로 농촌에 남아 홀로 노인을 부양하고 자식을 키우면서 생산 활동에 종사하는 아내 혹은 남편을 일컫는다(刘永萍, 2010, pp. 88-91).

2. 연구 배경 및 목적

농촌 유수인구가 직면한 문제는 주로 다음과 같다. 첫째, 자녀의 부재로 인하여 노인 부양의 주체와 대상이 분리되는 현상이 발생하면서 노인들은 남겨진 손자들의 보호자 역할까지 해야 하는 상황이 발생하였다. 둘째, 부모의 부재로 인하여 남아 있는 자녀들은 정상적인 가정이라면 받았을 생활, 정신, 심리적 돌봄과 교육 및 감독이 사라졌다. 셋째, 배우자의 부재로 인하여 남겨진 아내나 남편은 독자적으로 생산 및 경제활동에 종사해야 할 뿐만 아니라 자녀 교육과 부모 부양이라는 막중한 책임을 져야 할 상황에 놓이게 되었다. 또 배우자의 정서적 심리적 지지를 제때에 받을 수 없게 되어 육체, 정신, 심리적으로 심한 부담감을 느끼게 되었다(卞敬忠, 贺聪志, 吴慧芳 等, 2010).

최근 들어 학자들과 정부 부처, 비정부 조직 및 민간단체들에서 점차 유수인구 문제에 관심을 보이기 시작하였으며 유수아동, 유수노인, 유수아내·남편을 대상으로 한 여러 가지 프로그램도 활발히 전개하고 있다. 하지만 유수인구라는 특수한 집단의 건강 문제와 건강관리에 대한 연구는 아직 시작 단계에 머물고 있는 것이 현실이다. 더욱이 조선족 집단 거주 지역의 농촌 유수인구의 현황과 의료서비스 수요 및 이용에 관한 연구는 매우 미비한 상태이다. 조선족 지역 유수인구의 건강을 제고하고 이런

취약 계층의 삶의 질을 향상시키는 것은 사회주의 신농촌 건설의 중요한 일환이며 소수민족 집단 거주 지역의 사회질서와 변경의 안정을 도모하는 데도 자못 중요한 의의가 있다.

건강관리(健康管理, Health Management)란 개체 및 집단의 건강에 대한 전면적인 모니터링, 분석, 평가와 동시에 건강 상담과 건강 교육을 제공하고 건강 위해 요인에 대한 중재를 하는 전반적인 과정을 가리키며, 인간과 환경 사이의 상호작용을 기초로 하여 단지 건강의 유지에 그치지 않고 대중의 건강을 증진할 목적으로 질병의 예방은 물론 의료, 재활 훈련까지도 포함하는 종합적인 활동이다(王培玉, 2012). 건강관리는 선진 의료 보건 서비스와 현대 정보기술을 수단으로 각급 의료기관에서 개인과 집단에 제공하는 과학적이고 체계적이며 종합적인 건강 서비스이다. 건강관리는 중국 고대의 치미병(治未病), 즉 병이 발생하기 전에 미리 병을 막거나 더 진전되지 않도록 대책을 세운다는 사상을 고양하고 관리학의 이론과 방법론을 운용하여 개인과 집단의 건강 상태와 그 영향 요인을 전면적으로 모니터링하고 평가하고 중재하는 의료서비스로서 최고의 자원을 투입하여 최대한의 건강 이득을 얻는 과정이다(郭清, 2010, pp. 1-4). 일부 연구 결과에서 볼 수 있듯이 지역사회 위생 복무 기구라는 플랫폼은 지역 주민들에게 유익한 건강 정보를 제공하고 건강 증진 행위를 통하여 생활 방식을 개선하는 데 중요한 역할을 해 왔다(谢文媛, 巢健茜, 2010, pp. 2493-2495). 중국의 지역사회 의료서비스는 줄곧 ‘예방 위주, 방치 결합(预防为主, 防治结合)’, 즉 예방을 위주로 하고 예방과 치료를 병행하는 방침을 고수해 오면서 지역사회 주민들에게 생애 주기 전체를 포함하는 전방위적인 건강관리 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 건강관리 서비스에는 장기적, 연속적, 종합적, 경제적 특징이 있다. 건강관리 서비스는 일종의 미래 지향적인 의료서비스로서 개

인의 건강 상태와 장차 발생하게 될 질병 및 사망의 위험 요인을 미리 식별하고 통제함으로써 최소의 투자로 최상의 건강 효과를 얻을 수 있다(謝文媛, 巢健茜, 2010, pp. 2493-2495).

이 연구 보고서는 최초로 대규모 조사를 통하여 조선족 집단 거주 지역 농촌 유수인구의 건강 상태와 의료서비스 수요 및 이용 현황의 실태를 파악하여 농촌 유수인구의 건강관리 시스템 구축을 위한 기초 자료를 제공할 목적으로 작성하였다.

3. 유수인구 의료서비스 수요 및 이용 현황

건강은 의료서비스 수요를 생성하고 의료서비스를 이용하는 원동력이다(劉忠雪, 2014). 사람들은 건강 상태가 저하되면 곧바로 건강 수요 상태에 처하게 되며 의료서비스를 이용하여 건강 상태를 개선하기 마련이다. 지난 수십 년 동안, 중국의 의료서비스는 많은 과정을 경험하였다. 즉, 개인에 대한 관심에서 집단에 대한 관심으로의 변화, 의료기관 내 서비스로부터 의료기관 외 서비스로의 확장, 질병 치료 위주에서 질병 예방 위주로의 변화, 의료기관의 단독 서비스에서 사회 여러 부문의 협력 및 대중의 광범위한 참여 등을 그 예로 들 수 있다(楊冬燕, 2009). 의료서비스 이용 관련 연구는 건강 형평성 연구의 중요한 부분이다. 농촌 유수인구는 의료 자원이 부족한 지역에 거주하고 있으며 여러 가지 원인으로 의료 보건 자원 획득 능력 또한 낮은 집단이다. 이에 이 연구는 연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태를 체계적으로 조사하고자 한다.

가. 유수아동 의료서비스 수요 및 이용 현황

1) 연구 도구와 조사 방법

이 조사에 사용된 도구는 유수아동의 사회인구학적 특성 관련 사항, 아동 건강 자아 평가 도구 및 아동 의료서비스 평가 도구 등 3개 부문으로 구성되었다. 모든 도구는 중국어-한국어-중국어의 번역과 역번역 및 문항 수정 과정을 거쳐 중국어판과 한국어판으로 구성하였다. 아동 건강 자아 평가 도구는 신체 건강, 심리 건강, 사회적 기능, 주거 환경, 삶의 질 만족도 등 5개 영역 49개 항목으로 구성하였으며 점수가 높을수록 건강 상태가 양호함을 의미한다(王麗萍, 2005). 아동 의료서비스 평가 도구는 4주 환병률, 4주 외래 진료율, 만성병 유병률, 상해 발생률, 연 입원율 등을 포함한다(劉忠雪, 2014). 정식 조사에 앞서 조선족 학생과 한족 학생 각 40명을 대상으로 예비 조사를 하였다. 연변 지역의 2개 도시를 선정하여 각 시에서 조선족 학교와 한족 학교 한 곳씩 모두 4개교의 학생을 선정하였다. 초등학교에서는 4, 5, 6학년생을, 중학교에서는 1, 2, 3학년생을 선정하여 학교 당국과 담임교사의 협조를 받아 설문지를 배포하였다. 아동의 설문지는 조사 현장에서 완성하여 바로 회수하였으며 학부모 및 보호자 설문지는 가정에서 기입하여 이튿날 회수하였다. 모두 691명의 유수아동과 보호자의 자료를 분석에 사용하였는데 남학생이 43.6%로 여학생보다 적었으며, 조선족 학생이 91.2%였고 근 70%의 학생이 외동자식이었다.

2) 유수아동 의료서비스 수요 분석

(1) 자평(自評) 건강

유수아동이 스스로 평가한 건강 총점은 123.87 ± 15.42 였다. 각 영역의 점수를 살펴보면 삶의 질 만족도는 3.08 ± 0.71 , 신체 건강은 31.67 ± 4.48 , 심리 건강은 32.85 ± 5.36 , 사회적 기능은 36.06 ± 6.94 , 주거 환경은 13.65 ± 2.56 이다. 이 결과는 중국 상하이시의 기준 집단과 비교했을 때 신체 건강 영역을 제외한 모든 영역에서 유의미하게 낮은 것이다(〈표 6-25〉 참조).

〈표 6-25〉 유수아동 자평 건강 상황 및 기준 집단과의 비교

(단위: 점)

영역	유수아동	기준 집단	t
삶의 질 만족도	3.08 ± 0.75	3.19 ± 0.77	2.28**
신체 건강	31.67 ± 4.48	31.64 ± 5.82	1.32
심리 건강	32.85 ± 5.36	40.59 ± 6.51	15.85**
사회적 기능	36.06 ± 6.94	38.88 ± 6.63	8.96**
주거 환경	13.65 ± 2.56	15.95 ± 3.29	7.32**
건강 자아 평가	123.87 ± 15.42	133.44 ± 19.47	18.44**

주: $n=691$, $\bar{X} \pm SD$

注: * $P < 0.05$, ** $P < 0.01$

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」)결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

아동의 건강에 영향을 미치는 요인으로는 학교 유형, 부모의 학력, 가정의 경제 상황, 부모와 자녀의 연락 빈도, 학습 성적 등이 있었다(〈표 6-26〉 참조).

〈표 6-26〉 유수아동 자평 건강 영향 요인

(단위: 점)

항목	분류	평균	t/F
학교 유형	초등학교	125.56±16.34	5.96**
	중학교	117.39±16.77	
아버지 학력	중학교 이하	118.43±15.73	8.65**
	고등학교·기술학교	121.26±17.20	
	전문대 이상	126.85±16.38	
어머니 학력	중학교 이하	118.25±16.38	6.860**
	고등학교·기술학교	122.12±17.64	
	전문대 이상	125.13±19.74	
가정 수입	저수입	121.69±18.49	5.70**
	중등 수입	124.27±18.27	
	고수입	129.56±17.63	
친자 연락 빈도 与父母联系频率	1회/주	122.98±16.38	12.79**
	1회/2주	117.82±15.62	
	1회/월	114.38±17.22	
학업 성적	하	115.81±15.06	15.61**
	중	122.83±16.58	
	상	128.57±17.63	

주: $\bar{X} \pm SD$, n=691

注: *P<0.05, **P<0.01

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」)결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

중학생은 청소년기에 들어가면서 성장발달 단계에서 부딪치는 여러 가지 문제뿐만 아니라 학업 스트레스 역시 초등학생보다 훨씬 크다. 따라서 건강 자아 평가 점수도 낮게 나왔을 수 있다. 집을 떠난 부모와 자녀 간의 연락 빈도가 높을수록 부모들은 수시로 자녀들의 학교생활 적응도, 방과 후 생활 현황, 사회 적응 등 각 방면의 상황을 파악하고 제때에 정서적 심리적 지지를 보낼 수 있어서 유수아동의 성장에 긍정적인 요인으로 작용하는 것으로 판단되며 이는 국내 다른 학자의 연구 결과와도 일치한다(史沙沙, 2013).

개인의 사회경제적 지위는 건강과 밀접한 상관성이 있다. 연구에 따르면 아동기의 사회경제적 지위와 생활환경은 건강의 잠재된 가능성을 변화시킬 수 있으며 나아가서 성인기의 사회경제적 지위 및 생활 방식에도 영향을 미칠 수 있고 최종적으로 성년기의 건강에 영향을 미친다고 한다(仲亚琴, 2014). 따라서 개체 건강의 상위 요인에 관심을 가짐으로써 아동 건강 관련 정책 수립 시 아동기의 사회경제적 지위가 개체 건강에 미치는 영향을 충분히 반영하여 건강 형평성을 도모하도록 해야 할 것이다.

부모의 학력이 높을수록 아동의 자평 건강은 높은 것으로 나타났다. 부모는 아동의 계몽 스승이라 할 수 있는바, 학력이 높은 부모는 아동의 학업 지도에 더욱 자신 있게 임할 수 있으며 더욱 많은 수단과 자원을 동원하여 아동의 성장발달에 도움이 되는 방법을 고민할 것으로 판단된다. 학업 성적이 상위에 있는 아동이 자평 건강 점수도 높게 나타났다. 실제로 인터뷰 과정에서 성적이 좋은 아동은 자존감과 자신감이 넘치며 부모에게 감사하는 마음을 갖고 있으며 집을 떠난 부모를 대신하여 자신을 돌보는 조부모한테도 더욱 존경하는 태도를 보이는 것을 확인할 수 있었다.

(2) 우수아동 4주 환병률

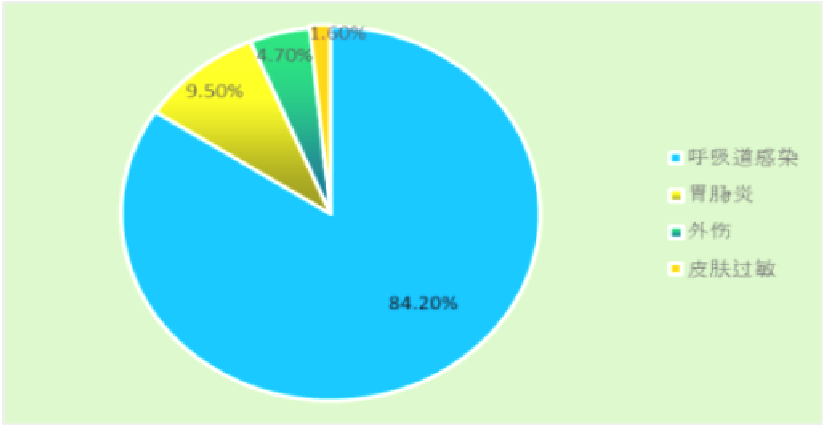
조사에 임한 691명의 우수아동 중 190명이 4주 내 발병한 것으로 나타났다으며 4주 환병률은 27.5%이었다. 이 결과는 닝샤회족자치구의 우수아동을 조사한 결과(4주 환병률 30.7%)보다는 높았으나(赵苗苗, 孟庆跃, 2012, pp. 45-47), 산시성 모현의 농촌 우수아동을 대상으로 한 조사 결과(4주 환병률 25.8%)보다는 낮은 것으로 나타났다(俞群俊, 郑丹萍, 燕武等, 2014, pp. 1-3). 발병 아동 중 94.7%는 4주 내에 새로 발병한 것으로 조사되었다. 질병 분포를 살펴보면 호흡기 감염이 84.2%로 가장 높았다([그림 6-7] 참조).

(3) 우수아동의 만성병 유병률

만성병 유병률은 개체의 건강 상태를 판단하는 지표일 뿐만 아니라 질병 부담과 보건의료서비스 수요를 파악하는 지표이기도 하다. 총 691명의 우수아동 중에서 지난 6개월 동안 만성병으로 인하여 일상생활 혹은 학교생활에 영향을 받은 적이 있는 아동이 모두 87명으로 전체 조사 대상자의 12.6%였으며, 질병 분포를 살펴보면 근시가 56.3%로 가장 많았고 그다음은 비만과 과민성 질환이었다([그림 6-8] 참조).

[그림 6-7] 유수아동 4주 환병률 분포

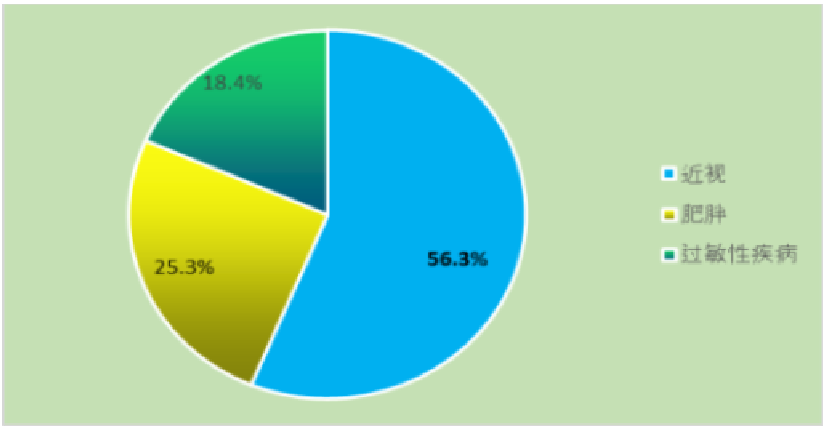
(단위: %)



주: 위의 항목은 순서대로 1)호흡기 감염 2)위장염 3)외상 4)피부과민임.
자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

[그림 6-8] 유수아동 만성병 환병률 분포

(단위: %)



주: 위의 항목은 순서대로 1)근시 2)비만 3)과민성 질병임.
자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

(4) 유수아동 상해 발생률

지난 1년 동안 의외의 사고 혹은 상해를 당한 아동은 58명으로 전체 조사 대상자의 8.4%였으며, 상해 유형 중에서 가장 높은 비율을 나타낸 것은 낙상 사고(60.4%)였으며 그다음은 찰과상과 동물 교상(동물에게 물림)으로 보고되었다([그림 6-9] 참조).

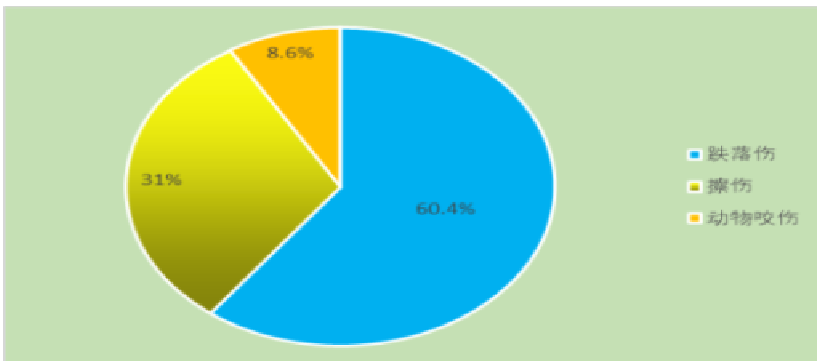
3) 유수아동 의료서비스 이용 현황 분석

(1) 환병 유수아동 4주 진료율

조사 결과 4주 내 발병한 어린이 중 118명이 병원 치료를 받았으며 진료율은 62.1%로 나타났다. 발병 후 진료를 받지 않은 원인을 살펴보면 ‘병이 엄중하지 않다고 스스로 판단’한 경우가 91.7%였고 그다음은 ‘경제적 곤란’이었으며 응답자의 2.7%는 ‘병원에 가서 진찰받을 시간이 없어서’라고 답하였다.

[그림 6-9] 유수아동 상해 발생률 분포

(단위: %)



주: 위의 항목은 순서대로 1)낙상 사고 2)찰과상 3)동물 교상임.

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

(2) 우수아동 6개월 진료율

87명의 만성병 환자 중 6개월 내에 병원에서 진료를 받은 아동은 56명으로 64.4%였다.

(3) 우수아동 상해 진료율

1년 내 상해로 병원에서 진료를 받은 아동은 28명으로 전체 상해 아동의 48.3%를 차지하였다. 상해 아동의 61.3%는 ‘경미한 상해로 일상생활과 학교생활에 지장이 없어서’ 병원 치료를 받지 않았으며 찰과상 등 경미한 상해 아동의 부모들은 ‘집에서 간단하게 처치하고 학교를 하루 이틀 쉰다’라고 응답하였다.

(4) 연 입원율

1년 동안 입원 치료를 받은 적이 있다고 응답한 아동은 모두 9명으로 전체 우수아동의 1.3%를 차지하였으며 입원 원인으로 폐렴, 맹장염, 당뇨병, 골절 등을 꼽았다.

결론적으로 연변 지역 우수아동의 건강 상태는 기준 집단보다 현저하게 낮았으며 아동의 연령, 부모의 학력, 경제적 수입, 부모와의 연락 빈도, 학습 성적 등의 요인과 관련된다고 볼 수 있다. 우수아동의 보건의료 서비스 수요는 높으나 서비스 이용 수준은 낮은 것으로 조사되었다.

나. 성인 유수인구의 의료서비스 수요 및 이용 현황

1) 연구 도구와 조사 방법

연구 도구는 대상자의 사회인구학적 특성을 묻는 항목, 자평 건강 상황 평가 도구, 의료서비스 상황 조사 도구를 포함한다. 보건의료서비스 상황 조사 도구는 국가 보건의료서비스 실태 조사표에 근거하여 총 13개 항목을 포함하였으며 주로 4주 환병률, 1개월 진료율, 1개월 미진료율, 연 입원율, 연 미입원율 등의 지표를 조사하였다. 모든 도구는 중국어-한국어-중국어의 번역과 역번역, 그리고 문항 수정을 통하여 최종적으로 2개 국어의 조사표를 완성하였다.

지방정부 민정 부문, 노령위원회, 부녀아동연합회 등의 협조를 받아 연변 지역 2개 시를 선정하여 총 1030명의 성인 유수인구를 조사하였다. 자료 수집 전에 연구의 목적을 상세히 알려 준 후 설문지를 나눠 주고 현장에서 회수하였다. 전체 응답자 중 남성은 448명, 여성은 582명이며 조선족이 949명으로 82.4%이고, 60세 이상 노인 인구는 43.8%다.

2) 성인 유수인구의 의료서비스 수요 분석

(1) 유수인구의 자평 건강

조사 대상자 중 19.3%가 자신의 건강 상태를 ‘매우 나쁨’이라고 응답하였으며 11.9%는 ‘비교적 나쁨’이라고 응답하였다([그림 6-10] 참조).

(2) 유수인구 1개월 환병률

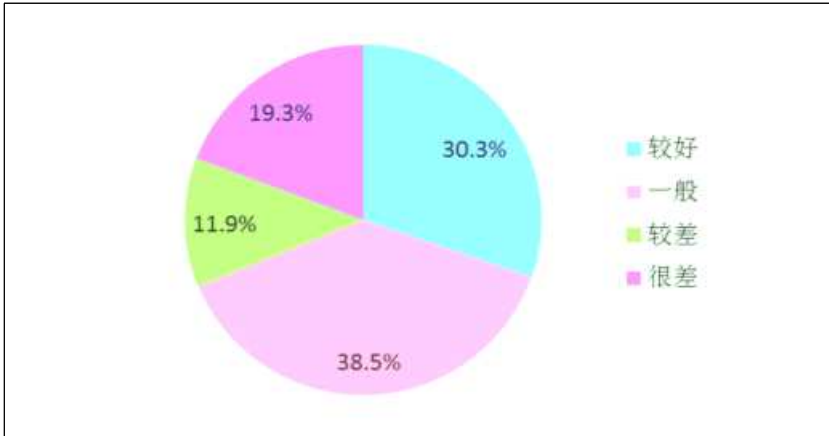
유수인구에 대한 월 환병률 조사 내용은 지난 1개월간 질병·상해·중독 등 원인으로 병원 등 의료기관에서 진료를 받은 경우, 혹은 자택에서 자가 치료를 하거나 약을 복용한 경우, 건강 상태가 안 좋아서 집에서 하루 이상 휴식을 취한 경우 등을 포함한다. 전체 조사 대상 중 60.5%가 지난 1개월간 질병을 경험했다고 응답하였다. 남성의 1개월 환병률은 61.2%, 조선족의 환병률은 61.7%로 한족 인구의 환병률 54.1%보다 현저하게 높았다. 또 유수인구의 환병률은 40세 이하가 54.5%, 40~60세가 57.3%, 60세 이상이 66.3%였으며 나이가 많을수록 환병률이 높아지는 추세를 보였다([그림 6-11] 참조).

(3) 유수인구 만성병 유병률

조사 대상자 중 만성병을 앓고 있는 사람은 전체 응답자의 45.3%인 467명으로 중국 제5차 의료서비스 조사 결과보다 높게 나타났다(徐玲, 孟群, 2014, pp. 193-193). 그중에서 호흡기 질환과 심혈관계 질환을 앓고 있는 비율이 각각 27.2%와 22.4%였으며 그다음은 근골격계 질환, 소화기 질환, 비뇨기 질환의 순으로 나타났다([그림 6-12] 참조).

[그림 6-10] 유수인구 자평 건강 상태

(단위: %)

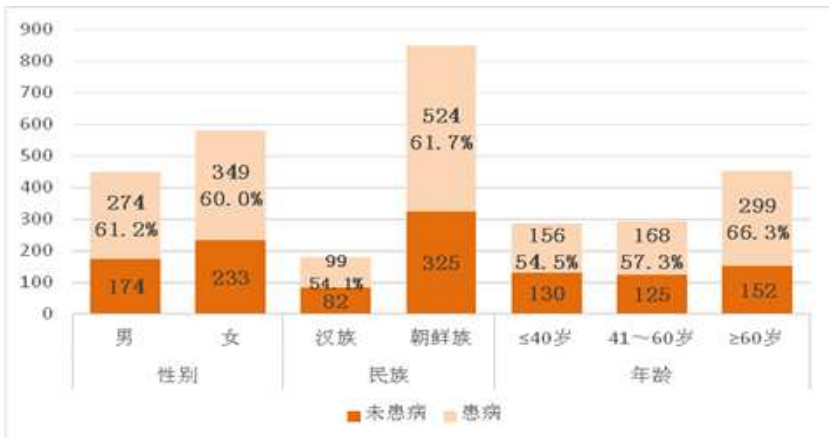


주: 위의 항목은 순서대로 1)비교적 좋음 2)보통 3)비교적 나쁨 4)매우 나쁨임.

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

[그림 6-11] 유수인구 1개월 환병률

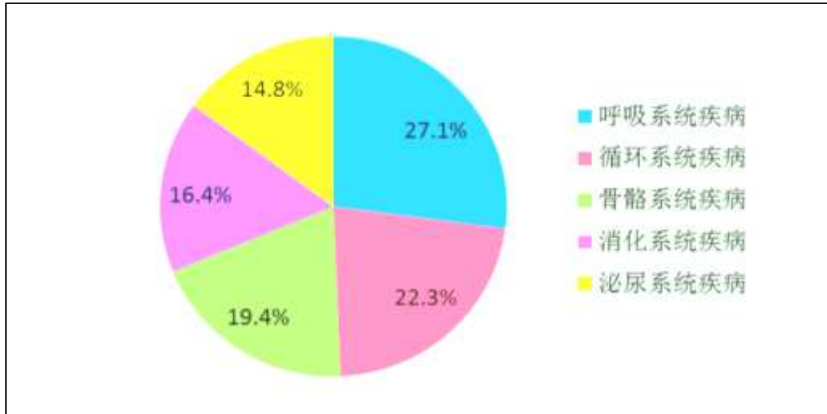
(단위: 명, %)



자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

[그림 6-12] 만성병 유병률 분포

(단위: %)



주: 항목은 순서대로 1)호흡기 질환 2)순환기 질환 3)골격 계통 질환 4)소화기 질환 5)비뇨기 질환.
자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

3) 성인 유수인구의 의료서비스 이용 현황 분석

(1) 1개월 진료율

지난 1개월간 질병으로 병원 진료를 받은 사람은 509명으로 전체 환병 인구(623명)의 81.7%를 차지하였으며 여성의 진료율이 91.4%로 남성보다 훨씬 높았다. 또 한족 유수인구의 진료율은 조선족보다 높았으며, 연령이 많을수록 진료율은 낮은 추세를 보이고 있다([그림 6-13] 참조).

(2) 의료기관 선택 경향

응답자들의 질병 발생 시 의료기관 선택 경향을 조사한 결과 33.45%가 현급 이상 의료기관을 선택한다고 응답하였다. 그다음으로 촌 위생소가 27.1%, 지역사회 위생 복무 중심 21.1%, 향 위생소 9.4%의 순이었다([그림 6-14] 참조).

[그림 6-13] 유수인구의 1개월 진료율

(단위: 명, %)



주: 항목은 1)성별(남녀) 2)민족(한족·조선족) 3)연령(40세 이하, 41세 이상, 60세 이하, 61세 이상)으로 구분되며, 이에 따른 미진료·진료 현황을 보여 줌.

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

(3) 의료기관 선택 이유

유수인구의 의료기관 선택 이유를 조사한 결과 34.2%의 응답자가 ‘거리가 가깝기 때문’이라고 답하였다. 그 외에 ‘서비스가 좋아서’가 19.4%, ‘신뢰할 수 있는 의사가 있어서’가 18.1%, ‘진료 비용이 저렴해서’가 16.1%, ‘의료보험 지정 기관이기에’가 12.2%였다([그림 6-15] 참조).

564 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

[그림 6-14] 유수인구의 의료기관 선택 경향

(단위: %)



주: 항목은 순서대로 1)현급 이상 의료기관 2)촌 위생소 및 진료소 3)사구센터 4)향 위생소 5)기타.
자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

[그림 6-15] 유수인구의 의료기관 선택 이유

(단위: %)



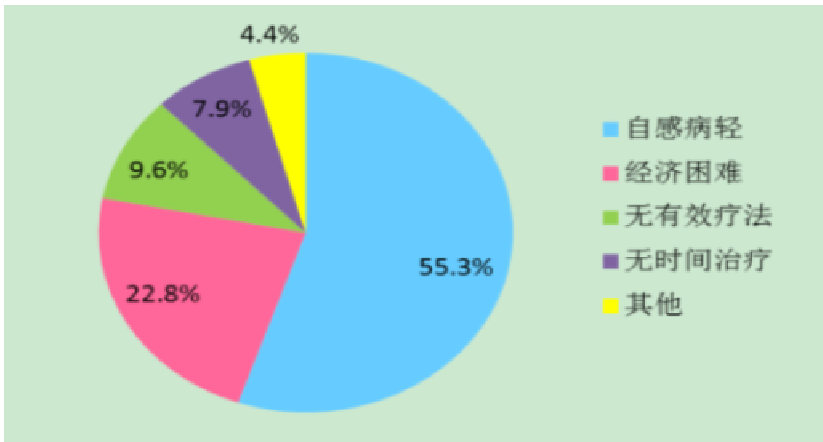
주: 위의 항목은 순서대로 1)거리 가까움 2)서비스가 좋음 3)신뢰할 수 있는 의사가 있음 3)낮은 진료비 4)보험 지정 기관임.
자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

(4) 1개월 미진료 상황

조사 결과, 전체 환병 인구 623명 중 지난 1개월간 아파도 병원 진료를 받지 않은 사람은 114명으로 전체 환병 인구의 18.29%였다. 미진료 이유는 ‘병이 엄중하지 않다고 생각되어서’가 55.3%, ‘경제적 어려움 때문에’가 22.8%, ‘효과적인 치료 수단이 없는 것 같아서’가 9.6%였다. 실제로 인터뷰 과정에서 유수노인들은 질병이 생기면 인근의 약방에 가서 약을 구입하는 경우가 아주 많은 것을 알 수 있었다. 그리고 대부분의 노인은 병원의 진료비와 약값이 비싸서 병원 진료를 포기할 수밖에 없다고 하소연하였다. 유수인구 특히 노인들이 병원 진료를 받지 않는 중요한 이유 중 하나가 경제 문제 때문임을 알 수 있다([그림 6-16] 참조).

[그림 6-16] 1개월 미진료 이유

(단위: %)



주: 항목은 순서대로 1)가벼운 병이라고 생각 2)경제적 어려움 3)유효한 치료법이 없음 4)시간이 없음 5)기타임.

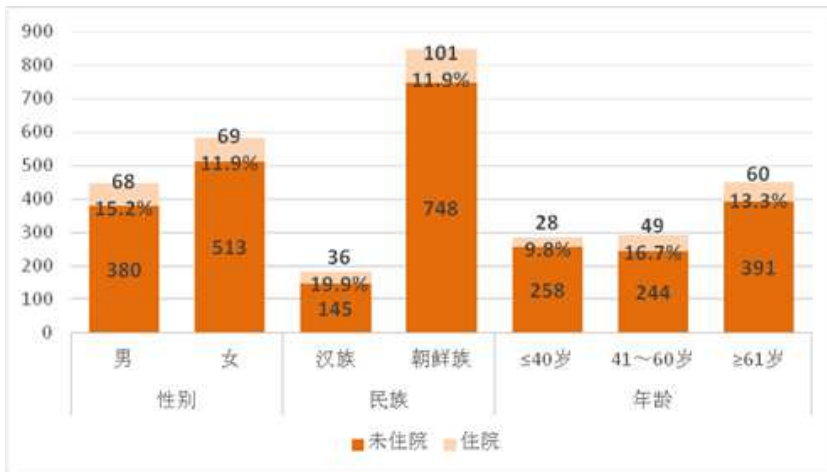
자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

(5) 연 입원율

이 연구에서 유수인구의 연 입원율은 지난 1년간 입원 치료를 받은 사람이 조사 대상자 중 차지하는 비율로 정하였다. 유수인구의 연 입원율은 13.3%로 제5차 전국 의료서비스 조사 결과(9.0%)보다 높았다. 입원 이유는 질병, 외상, 중독, 재검사 등이 95.6%였다. 그 외에 분만을 위하여 입원한 여성의 비율도 4.4%였다. 유수인구 중 남성의 입원율이 여성보다 높게 나왔으며, 한족의 입원율이 조선족보다 높았다. 연령대별 입원율은 40~60세 유수인구의 입원율이 가장 높고 그다음은 60세 이상 노인이었으며 40세 이하의 입원율이 제일 낮았다([그림 6-17] 참조).

[그림 6-17] 유수인구의 연 입원율

(단위: 명, %)



주: 위의 항목은 순서대로 성별(남녀), 민족(한족·조선족), 연령(40세 이하, 41~60세, 61세 이상)이며, 항목별 미입원 및 입원 현황을 보여 주고 있음.

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」) 결과이며, 원자료는 비공개를 원칙으로 함.

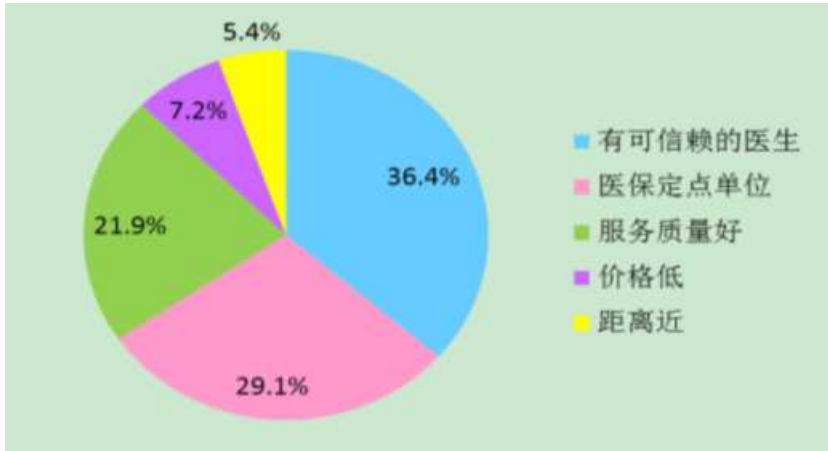
(6) 입원 의료기관 선택 경향 및 이유

조사 결과 입원한 유수인구의 62.5%는 현(縣)급 병원 혹은 시(市)급 병원을 선택하였으며 대학병원이나 지역 의료기관을 선택한 환자도 18.4%였다. 입원 의료기관을 선택한 이유는 ‘신뢰할 수 있는 의사가 있어서’가 36.4%로 가장 많았으며 그다음은 ‘의료보험 지정 기관이어서’(29.1%), ‘서비스가 좋아서’(21.9%), ‘치료 비용이 저렴해서’(7.2%), ‘거리가 가까워서’(5.4%)의 순이었다([그림 6-18] 참조).

결론적으로 연변 지역 유수인구의 건강 상태는 낙관적이지 못하다. 31.2%의 유수인구는 건강 자아 평가에서 건강 상태를 ‘나쁨’ 혹은 ‘매우 나쁨’이라고 응답하였다. 조사 대상자의 1개월 환병률, 만성병 유병률 등 보건의료서비스 수요가 높은 편이었으며 성별, 민족, 연령 등이 유수인구의 1개월 진료율 및 연 입원율의 주요 요인임을 확인할 수 있다. 또 유수인구의 외래 의료서비스 이용률과 입원 서비스 이용률은 모두 전국 수준보다 높았다. 경제적 요인은 의료서비스 이용의 주된 변수 중의 하나로 꼽을 수 있겠다. 외래 서비스 이용 기관의 선택 경향을 살펴보면 기층 의료기관을 찾는 경우가 대부분이며 거리가 가까운 것이 그 이유다. 입원할 때는 대부분 현급 혹은 시급 의료기관을 선택하였는데 그 이유는 신뢰할 수 있는 의사가 있기 때문인 것으로 나왔다.

[그림 6-18] 입원 의료기관 선택 이유

(단위: %)



주: 위의 항목은 순서대로 1)신뢰할 수 있는 의사가 있음 2)의료보험 지정 기관 3)서비스 좋음 4)저렴한 진료비 5)거리 가까움임.

자료: 연구자 개인이 자체적으로 실시한 조사(최문향, 2019, 「연변 지역 유수인구 의료서비스 수요와 이용 실태 조사」)결과이며, 원 자료는 비공개를 원칙으로 함.

4. 유수인구 의료서비스 개선 건의

가. 건강 신념 고양 및 의료서비스 이용 능력 제고

유수인구의 건강 문제는 민족 지역의 사회경제 발전과 가정의 안정과 밀접한 연관이 있는 중요한 문제로 대두되고 있다. 이 조사에서 확인할 수 있듯이 연변 지역의 유수인구는 보편적으로 건강 상태가 안 좋은 것으로 나타났다. 의료서비스 수요는 부단히 증가하고 있는데 의료서비스 이용률은 여전히 낮은 편이다. 유수인구 집단은 인구의 대규모 이동에서 비롯하였다. 따라서 인구 이동으로 인한 감염성 질환의 예방, 아동의 예방 접종과 부유 보건(妇幼保健) 문제, 유수아동, 유수노인, 유수아내·남편

등 각각의 집단의 심리 건강과 정서 문제, 중노년 인구 층의 만성질환 관리 등의 문제를 주의 깊게 다룰 필요가 있다. 선행연구에 따르면 건강 정보 이해 능력(health literacy)이 낮은 노인들은 의료서비스 이용 능력도 좋지 않은 것으로 나타났다(孟凯, 李春玉, 2016, pp. 43-45). 지역 주민의 건강 신념을 고양하고 건강 정보 이해 능력 등 건강 소질 제고를 목표로 한 다양한 프로그램을 개발하여 맞춤형 중재를 할 필요가 있다.

나. 기본 공공의료서비스 체계 구축

정부는 공공의료서비스 체계를 구축함에 있어서 정책 수립과 법규의 제정 및 집행, 자원 이용과 자금 마련, 건강 관련 업종의 관리와 감독 등 모든 면에서 주도적 역량을 발휘해야 한다.

우선, 정부는 기본 공공의료서비스 관련 예산을 증액해야 한다. 기본 공공 위생 서비스 관련 기관의 업무 범위는 건강 교육, 실태 조사, 기본 의료서비스 제공 등으로 경제 효익이 아주 낮은 실정이어서 정부 차원의 재력, 인력, 물력의 투입을 늘릴 필요가 있다.

다음으로 기본 공공의료서비스 보상 제도의 확립이 필요하다. 지역사회 위생 복무 기관(社区卫生服务机构)은 2급 혹은 3급 의료기관에 비하여 장비나 시설 면에서 열세(劣势)에 처해 있으며 홍보가 안 되어 있고 지역 주민들 사이에서 인지도가 낮고 인정받기 어려운 측면이 있으므로 상응한 역할을 하기 어렵다. 따라서 정부를 비롯한 민간 기업, 지역사회 등 각 분야의 참여가 절실한 상황이다.

셋째, 단계별 진단 제도(双向转诊)¹⁰²⁾를 적극 추진해야 한다. 즉, 경미

102) 단계별 진단: 경미한 병은 동네 의원, 큰 병은 대형·중형 병원이 진료 담당, 재활 치료는 다시 지역사회에서 이뤄지는 것을 말함.

한 질병은 동네 의원 등 지역사회에서, 큰 병 혹은 심각한 질병은 대학병원 등 중대형 병원에서 치료받고, 재활 및 간호는 다시 지역사회에서 하는 것이다. 도시와 성·향의 의료 자원을 합리적이고 과학적으로 이용할 수 있는 체계를 구축하여 지역사회-기초 의료기관-중대형 병원 사이에서 원활하고 질서 있는 진료가 가능하도록 추진해야 한다.

넷째, 가정 주치의와 공공보건 간호사를 적극 활용해야 한다. 가정 주치의와 공공보건 간호사는 지역사회 공공의료서비스 영역에서 중견 역할을 담당하고 있다. 지역사회 의료서비스의 '6위 1체(六位一体)'¹⁰³⁾의 기능을 원만하게 수행하기 위해서는 현대 가정의학 이론과 기술을 겸비한 가정 주치의와 공공보건 간호사의 양성에 힘을 기울여야 한다.

다. 유수인구 집단의 건강 수요 만족

유수노인, 유수아동, 유수남편·아내 등 다양한 유수인구 집단의 건강 수요를 파악하고 선별성 있는 서비스를 제공해야 한다.

첫째, 유수노인 및 공소 노인(空巢老人)을 대상으로 한 의료서비스 질 향상에 전력을 다해야 한다. 대부분의 유수노인은 향(진) 위생원에서 가정 방문 치료와 건강검진, 진료비 감면 등을 제공해 주기를 바랐다. 지역적으로 연변 조선족자치주는 경제가 낙후하고 도시와 농촌의 공공의료 자원이 부족하며, 특히 농촌 기초 의료기관의 서비스 수준과 질 등 여러 측면에서 한계가 있어 유수노인들의 건강 수요를 충족시키지 못하는 실정이다. 유수노인들의 건강 문제 해결을 위해서는 지역사회 공공의료서비스와 사회복지, 노인 요양 서비스 등의 연동제를 실시하여 각종 의료서

103) 6위1체(六位一体): 예방(预防), 보건(保健), 재활(康复), 계획 생육(计划生育) 지도, 건강 교육, 기본 의료 서비스 등을 포함한다.

비스, 재활 서비스, 노인 요양 서비스를 확대하여 유수노인들의 심신 건강을 증진해야 한다.

둘째, 유수남편·아내 집단의 건강관리를 체계화하여야 한다. 남겨진 배우자, 즉 유수남편·아내들을 대상으로 강력한 사회 지지 네트워크를 구축하는 것이 절실한 과제이다. 이러한 지지망을 통하여 유수 남편·아내들은 사회적 자원을 적극 활용하는 능력을 제고할 수 있을 것이다. 현재 유수 아들이나 유수노인, 유수부녀에 비하여 유수 남편에 대한 관심이 낮다. 여러 가지 원인으로 고향에 남겨진 유수남편 역시 유수아내와 마찬가지로 노인 부양과 자녀 양육이란 엄청난 중임을 떠맡고 있기에 보편적으로 건강 문제와 더불어 자존감 저하, 정서적 생리적 욕구 불만 등의 문제가 있지만 대책은 미비한 상황이다.

셋째, 유수아동을 대상으로 한 종합 의료서비스 제공이 절실하다.

유수아동 건강 카드 제도 도입은 유수아동의 기본 자료를 확보하고 그에 상응한 의료서비스를 제공하는 기초 작업이라고 할 수 있다. 지역사회-학교-가정-의료기관 연동 체제를 구축하여 정기적으로 아동의 건강과 영양 상태를 체크하고 유수아동이 이용할 수 있는 의료서비스 관련 정보를 공개하여 더 많은 유수아동과 보호자가 건강 문제 발생 시 적시에 진료받을 수 있도록 해야 한다.

라. ‘인터넷+의료 건강’ 관련 산업 발전 강화

‘건강 중국 2030 계획 요강(健康中国2030规划纲要)’은 중국 정부의 최대 정책 역점 과제이다. 건강 중국 전략의 일환으로 ‘인터넷+의료 건강’ 융합 발전을 추진함으로써 서비스 모델의 혁신, 서비스 효율 제고, 자원 배치 최적화를 도모하고 있으며, 이를 통해 원가를 절감하고 대중의

의료 건강 수요를 충족시키는 것이 목표다. 따라서 ‘인터넷+의료서비스 제공’, 인터넷을 활용한 공공 위생 관리와 의약품의 안정적 체계적 공급, 온라인 가정 주치의 서비스 제공, 의료보험 타지 결제 연동 확대, 스마트 의료를 활용한 의료 건강 분야 정보 공유 및 DB 구축, 원격 의료서비스 등을 포함한 대민 편의 의료서비스 개선 등을 통하여 유수인구도 ‘인터넷+의료 건강’의 혜택을 누리게 될 것이다.

제5절 연변 지역 부빈사업 평가 지표와 성과 관리

지린성 연변 조선족자치주는 ‘지린성 탈빈곤 지침서(吉林省贫困对象退出指南)’에 따라 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현의 탈빈곤을 진행한다. 전국적으로 통일된 탈빈곤 평가 지표는 설계되어 있지 않고 ‘먹을 걱정 입을 걱정이 없고 세 가지를 보장(两不愁, 三保障)’¹⁰⁴⁾하는 정책을 실현하기 위하여 각 성에서 구체적인 방안을 제시하고 그에 따라 부빈사업을 실행하여 궁극적인 목표를 달성한다. 국가에서 요구하는 가장 기본적인 지표는 빈곤 가구의 연간 1인당 평균 순수익이라는 지표이다. 부빈사업의 성과 평가는 국가에서 성 정부의 구체적인 부빈사업에 대한 평가와 성에서 진행하는 탈빈곤에 대한 평가로 나누어진다. 이 연구 보고서에서는 지린성 탈빈곤 지침서에 근거하여 연변의 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현의 탈빈곤 기준을 고찰한다.

지린성의 부빈사업은 ‘보조 부빈(帮扶)’과 ‘업종 부빈(行业扶贫)’으로 진행된다. 보조 부빈은 부빈을 보조하는 단위로서 국영기업, 민영기업,

104) ‘먹을 걱정 입을 걱정이 없고 세 가지를 보장(两不愁, 三保障)’이란 중국에서 타 지역으로의 부빈 이주 정책을 실시할 때 제기한 주요 목표이다. 여기에서 ‘세가지를 보장’은 의무교육, 기본 의료, 주택 안전에 대한 보장이다.

개인, 단체 등의 자발적 참여가 필요하다. 업종 부빈은 국가에서 요구하는 탈빈곤 기준에 맞게 건축, 도로, 의료, 음용수 등 항목에 대한 사업을 각 관련 부서에서 실행하는 것이다. 연변자치주 부빈사업은 연변자치주 당위서기와 부당위서기 겸 연변자치주 주장 두 사람이 팀장이 되어, 각 현급 지도자 11명과 함께 부빈사업 소조(扶贫领导小组)을 구성한다. 이 위원회는 50여 부문의 관련 기관을 동원하여 사업을 진행하는데, 지린성 정부의 부빈사업에 대한 평가는 국가와 지린성 이외의 다른 성에서 교차로 진행한다. 다른 성에서 진행되는 교차 평가는 연초 계획에 따른 연말 평가를 기준으로, 빈곤 현의 탈빈곤 종합 지표(삼률일도, 三率一度)¹⁰⁵⁾를 포함하여 50~60명의 전문가들이 20여 일 동안 연변자치주에 머물면서 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현의 현장 조사 등을 통하여 구체적인 부빈사업 상황을 평가한다.

연변자치주 부빈반공실(延边州扶贫办)은 중간 협조 역할을 하는데 주로 사업 현황에 대한 보고서를 작성하여 중앙에 반영하고, 연초 중앙 문건에 따라 임무 배치 등을 진행한다. 이 보고서에 반영된 통계자료는 연변자치주 부빈반공실의 책임자를 면담하는 과정에서 수집한 자료들이다. 또 이 보고서에서는 연변자치주의 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현의 탈빈곤 평가 지표와 평가 과정을 주로 소개하고, 그 시사점을 제시하고 논의한다.

105) '삼률일도(三率一度)'는 제3차 평가의 주요한 지표로서 빈곤인구 평가 누락률(贫困人口漏评率), 빈곤인구 오차 탈빈율(贫困人口错退率), 종합 빈곤 발생률(综合贫困发生率), 그리고 군중 인증도(群众认可度)를 말한다. 그 평가 기준으로는 빈곤인구 평가 누락률이 2% 이하여야 하고, 빈곤인구 오차 탈빈율이 2% 이하여야 하고, 빈곤 발생률이 3% 이하여야 하며, 군중 인지도는 90% 이상이어야 한다는 것이다.

1. 연변자치주 빈곤 가구의 탈빈곤 평가

가. 연변자치주 빈곤 가구의 탈빈곤 평가 지표

연변자치주 빈곤 가구의 탈빈곤 평가 지표는 빈곤 가구의 1인당 연평균 순소득, 의무교육 수혜 여부, 기본 의료보장 혜택 여부, 주택 안전 여부, 생활 음용수의 안전 여부, 최저생활보장의 가입 여부, 기본 양로보험 가입 여부 등 7개 평가 지표로 측정한다. 빈곤 가구의 탈빈곤은 촌 내부에서 평가 기준에 도달했는지를 확인하고 현금 정부에 탈빈곤을 신청한다. 각 탈빈곤 가구에 대한 평가 지표의 기준을 제시하고 설명하기로 한다.

1) 1인당 연평균 순소득

빈곤 가구는 안정된 수입원과 수익 원천으로 연간 1인당 순수익이 현 국가 빈곤 표준(2010년 기준 2300위안)보다 높아야 함.

- 연간 1인당 순수익=(월급 수익+생산 경영 수익+재산 수익+이동성 수익-생산 경영 지출)/가족 수
- 안정된 수익: 1개 혹은 그 이상의 산업(양식업, 농업 시설, 전통 수공업, 여가 농업, 향촌 관광 등 산업), 혹은 하나의 기술 항목(가정 복무, 요리, 목공, 현장 노동, 용접공, 원예업 등 기술)의 수익, 혹은 안정된 수익(경비, 산림 경비 등 안정된 직장 혹은 상대적으로 안정된 자산 수익)
- 1인당 순수익: 월급 수익(빈곤 가구 가족 구성원이 취업하여 받는 보수와 각종 복리, 단위 혹은 개인 사업 단위, 자유직업, 아르바이트 등을 포함한 모든 보수와 복리)

- 생산 경영 수익: 빈곤 가구 구성원이 생산 경영에 참여하여 받는 수익, 경영으로 받는 모든 수익을 포함하고, 자가 생산하여 먹는 농산물 등도 수익에 포함.
- 생산 경영 지출: 빈곤 가구가 생산을 위한 물품, 비료, 종자, 농약, 가축, 방역, 설비 수리, 생산성 고정 재산의 감가상각, 세금 등의 비용.
- 재산 수익: 자산 수익이라고도 하며 자본, 기술과 관리 등으로 만든 수익이다. 즉, 가정 재산(저축, 증권, 차량 등)과 부동산(집, 소장품 등)으로 획득한 수익. 재산의 사용권 임대로 얻는 수익, 임대료, 수수료 등 수익을 포함. 재산 운영에 따른 수익, 재산 가치 증가에 따른 수익, 토지 임대로 받는 수익 등을 포함.
- 이동성 수익: 국가, 단위, 사회단체가 주민 가정에 주는 각종 비용과 주민 가정 사이의 수익 이동으로서 계획 생육 보조금, 최저생활 보장금, 양로 보험금, 생애 보조금을 포함. 정부, 비행정 사업 단위, 사회단체가 농민 가구의 이동에 주는 사회 보조와 도움, 자연재해 지원금, 장기간의 기부, 배상금을 포함. 주민 가구 간의 부양 수익, 장기간의 기부와 배상 및 호구 소재지가 농촌인 비장기 거주자의 수익 등을 포함. 의료 비용 보상, 결혼 등과 관련한 소비, 위험 주택 수리 보조금 등은 이동성 수익에 포함시키지 않는다.
- 가족 수: 현 호적부에 기재된 가족 구성원을 기준. 특수 상황은 별도로 다시 분석.
- 두 가지 고민의 해결: 식량이 부족하거나, 사계절 옷가지가 부족하지 않게 함. ‘배고픔이 없다’는 농민 가구가 자체 생산, 자체 구매 혹은 자녀의 부양을 통하여 주식량과 부식품(하루 필요한 쌀이나 국수 500g, 채소 500g)이 만족스러워야 하며, 매일 100g 안팎의 단백질(고기, 달걀, 우유, 콩 제품 등)을 보충할 수 있고 안전한 음용수를 마

실 수 있는 보장을 기준으로 한다. ‘입을 걱정이 없다’는 농민 가구가 옷을 구매할 능력이 있거나 혹은 자녀의 부양으로 사계절 입을 옷과 일상생활에서 수시로 옷을 갈아입을 수 있는 조건을 기준으로 한다.

2) 의무교육

연령에 맞는 의무교육을 받으며 빈곤 때문에 학업을 중단하는 일이 없어야 한다.

- 9년 의무교육 중 빈곤으로 인하여 학교에 가지 못하는 학생이 없어야 한다(병가와 장애, 지적장애 때문에 학교에 못 가거나 퇴학, 휴학한 경우는 제외).

3) 기본 의료보장

‘도시 농촌 주민 기본 의료보험’에 가입하고 큰 병은 도움을 받을 수 있어야 한다.

- 빈곤 가구의 도시 농촌 주민 기본 의료보험과 중대 질병 보험 100% 참여.
- 빈곤 가구와 의료진의 복무 계약은 100% 달성, 1인 1정책 실시.
- 빈곤 가구의 가족이 현 지역 내 지정 병원에 입원하면 ‘우선 치료하고, 후 병원비 지불’, ‘원스톱 보험 혜택’ 등의 혜택을 받아야 한다. 빈곤 가구의 입원 비용 지원을 실제 90%까지 지원하고, 만성질환의 의료 비용은 실제 80%까지 지원한다.

4) 주택 안전보장: 주택의 안전이 보장되어야 한다.

- 빈곤 가구의 주택 안전 기준은 ‘농촌 위험 주택 점검 기술 가이드 룰 시행(试行)’의 등급에서 A, B 기준 이상인 건물에서 거주해야 함.
- 육안으로 C, D급 이하인 주택은 ‘가이드 룰’에 의하여 간략하게 평가하거나, 평가하기 어려운 소수 주택은 전문 기관이 인정하고, ‘위험 주택 개조 대상 인정표’를 작성하여 제출한다.
- C, D등급 주택은 위험 주택으로서 수리하거나 재건축해야 한다. 재건축 후 주택은 현급 주택 건설 부문 조직에서 검수하고 보고서를 작성해야 한다.
- 농촌의 비어 있는 건물을 사용하거나, 장기 임대하거나, 공동 주택을 건설하는 등의 방법으로 특수 빈곤 집단의 주택 문제를 해결한 경우, 주택의 안전이 보장되어 있다고 판단한다.
- 외지에서 이사한 빈곤 가구의 집단 안치 주택은 간단한 집안 장식과 물, 전기 등 기초 시설과 필요한 공공 서비스 시설을 기본적으로 갖추어야 하며, 검수 기준에 도달하면 현급 인민정부 조직의 연관 부문에서 검수하고 검수보고서를 제출하면 즉시 입주할 수 있다. 분산 안치의 경우 주택의 질은 지방 주택 건설 부문 조직에서 검수하고 주택 증명을 제출한다.

5) 음용수 안전

농민 가구들이 제때에 안전한 생활용수를 충족하게 사용할 수 있으며 장기적으로 사용해도 건강에 해로운 영향을 미치지 않는 것을 기준으로 하며, 4개 하위 지표를 전부 만족해야 음용수가 안전하다고 평가할 수 있다.

- 물의 양: 빈곤 가구에서 매일 사용할 수 있는 물의 양은 20~60L여야 한다. 여기에는 주민들이 일상생활에서 사용하는 양, 가축 농장에서 사용하는 양, 가족 소단위 생산(小作坊)에 사용하는 양 등이 포함되며, 규모가 큰 정규적인 농장과 2, 3차산업 및 목장 구역의 가축들이 사용하는 양은 포함하지 않는다. 연간 강수량이 800mm 이상이고 1인당 연간 물자원이 1000m³ 이상인 지역의 경우, 주민 1인당 평균 하루 물 사용량은 60L보다 많아야 하며, 최소 1인당 하루 물 사용량은 35L 이상이어야 한다는 기준이다.
- 수질: 국가 '생활 음수 위생 표준'(GB5749-2006)의 수준에 도달. 분산식 물 공급 공정(分散式供水工程)으로 공급받는 가구는 '눈으로 보고, 냄새를 맡으며, 질의를 하고, 직접 마셔 보는(望, 闻, 问, 尝)' 등 간편한 방법으로 수질을 평가할 수 있으며, 음용수에서 잡물질이 보이지 않고 냄새가 없으며 장기 사용 시 건강에 해롭지 않으면 기본 표준에 도달했다고 평가한다. 또는 수질 검사 방법으로 테스트하여 결과가 GB5749 중 농촌 공급 수질 규정의 합격 기준에 도달하는지를 확인하며, 집중식 물 공급을 진행하는 빈곤 촌에는 수질 안전 검사 보고서가 있어야 한다.
- 사용 편리 정도: 물 공급 시간 또는 인력으로 물을 길어서 사용할 경우 왕복 시간이 10분을 초과하지 않으면 안전한 음용수라고 판단한다. 물을 길어서 사용할 경우 왕복 시간이 20분을 초과하지 않으면 기본적으로 안전한 음용수라고 판단한다. 개인적인 염원, 풍속 습관이 있는 가구는 개인 의향에 따라 조건에 미달해도 기준에 도달한다고 평가한다.
- 보장률: 수원의 보장률이 95%보다 낮지 않으면 안전하다고 판단. 90%보다 낮지 않으면 기본적으로 안전하다고 판단한다.

6) 최저생활보장

농촌 최저생활보장 혜택 조건에 부합되면 가입해야 한다.

- 농촌 최저생활보장제도를 체계화하고, 최저생활보장 대상 선정 기준에 부합되는 빈곤가구는 농촌 최저생활보장에 가입하여야 한다. 노동력을 완전히 상실하였거나, 부분적으로 노동력을 상실하여, 근로 활동을 통해서 빈곤에서 벗어나기 어려운 가구는 농촌 최저생활보장에 가입하여야 한다. 연관 농촌 최저생활보장 조건은 민정 부문에서 제정한 최저생활보장 표준을 참조.
- 기본 양로보험: 조건에 부합되는 빈곤 가구는 도시 주민 기본 양로보험에 가입하여야 한다.
- 만 16세(재학생 제외)로서 국가기관이나 사업 단위에서 근무하지 않으며 직원 기본 양로보험제도 적용 대상이 아닌 농촌 주민은 호적지 도시 농촌 주민 양로보험에 가입하여야 한다.
- 조건에 부합하는 빈곤 가구는 지방정부에서 도시 농촌 주민 양로보험료를 대신 납부한다.

〈표 6-27〉 연변자치주 빈곤 가구 탈빈곤 평가 지표

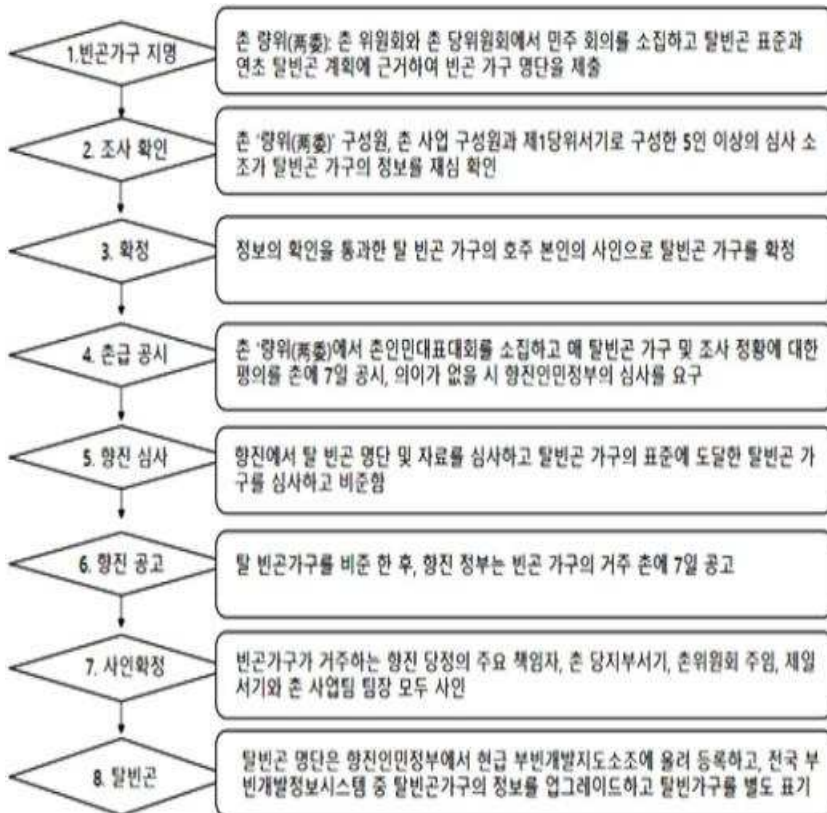
구분	평가 항목
탈빈곤 가구 평가 (7항목)	1인당 연평균 순수익
	의무교육
	기본 의료보장
	주택 안전 보장
	음용수 안전
	최저생활보장
	기본 양로 보험

자료: 吉扶办, 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件, 吉林省贫困对象退出指南, 2018, 103号의 내용을 참조하여 저자 작성.

나. 연변자치주 빈곤 가구의 탈빈곤 평가 과정

탈빈곤 평가 지표의 조건에 전부 부합하면 빈곤 가구의 탈빈곤 절차를 진행한다. 빈곤 가구의 탈빈곤은 촌 내부에서 확정하고 상위 조직에 제안하는 형식으로 진행한다. 구체적인 연변자치주 빈곤 가구 탈빈곤 절차는 다음과 같다.

[그림 6-19] 연변자치주 빈곤 가구 탈빈곤 절차



자료: 吉扶办, 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件, 吉林省贫困对象退出指南, 2018, 103号的 내용을 참조하여 저자 작성.

2. 연변자치주 빈곤 촌의 탈빈곤 평가

가. 연변자치주 빈곤 촌의 탈빈곤 평가 지표

연변자치주 빈곤촌의 탈빈곤 평가 지표는 빈곤 가구의 빈곤 발생률, 행정촌의 도로포장 및 버스 개통 여부, 안전한 음용수 조건, 생활 전기 사용 정도, 거주 주택 안전 여부, 의무교육 여부, 촌 위생소 설치 여부, 텔레비전 시청과 통신시설 상황, 문화활동실 설치 여부, 합작 의료보험 가입 여부, 촌에 산업 발전의 경영 활동이 있는지 여부, 촌의 집단경제 수익 유무, 촌 사무실 개설 조건, 최저생활보장 수급 여부, 기본 양로보험 가입 여부, 빈곤 촌 거주 환경에 대한 요구 등 16개 지표로 측정한다. 빈곤촌에 대한 탈빈곤은 촌에서 신청하고 향진(乡镇)과 현급(县级) 부빈사업 주요 책임자가 평가하여 탈빈곤을 인정한다. 탈빈곤 평가 지표에 대한 기준과 내용은 다음과 같다.

1) 빈곤 발생률

빈곤 발생률 2% 이하를 기준으로 한다.

2) 행정촌의 도로포장 및 버스 개통

빈곤 촌 및 주요 둔(屯)에는 도로포장을 하고 행정촌에는 버스가 개통되어야 한다.

- 도로포장을 전제로 빈곤 촌 또는 중점 자연촌(屯)에 적어도 1개 이상은 외부로 통하는 농촌도로, 포장도로(아스팔트, 시멘트, 아스팔트

침투식(沥青贯入式), 아스팔트 자갈돌길 면, 아스팔트길 면 처리, 사석길(砂石路), 석질(石质)길, 자갈길, 벽돌길, 콘크리트 길 등)가 있어야 한다.

- 행정촌으로 통하는 버스의 기준은 버스의 출발점에서 종점 혹은 중간 정거장 거리가 2km 이내이다.
- 중점 둔은 100가구 이상이 거주하는 둔으로 가까운 장래에 없어지지 않을 둔(오지나 산간 지역의 둔은 제외)을 말한다.

3) 음용수 안전: 음용수 안전 문제를 해결

- 빈곤 촌에 집중 물 공급 공정이나 분산 물 공급을 실시해야 하며 물은 안전 수질 기준을 충족해야 한다(촌에 안전 수질 검사 보고서가 있어야 한다). 음용수 안전 기준은 빈곤 가구의 '음용수 안전' 지표를 참조.

4) 전기 사용 보장: 생활 전기 사용을 보장해야 한다.

- 빈곤 촌에 동력 전기를 공급하여 모든 빈곤 가구가 생활 전기를 사용해야 한다(특수 상황 제외).

5) 주택 안전: 빈곤 가구의 주택 안전 비율은 100%에 도달.

- 빈곤 가구의 주택 안전 비율=(주택 안전 보장이 있는 빈곤 호/빈곤 촌 빈곤 호 총수)×100%

6) 의무 교육: 연령에 맞는 의무교육을 받으며 빈곤으로 인한 학업 중단이 없어야 한다.

- 빈곤 가구의 ‘의무교육’ 지표 설명 참조.

7) 촌 위생소: 표준화된 촌 위생소를 설치하고 자격이 있는 농촌 의사나 전공의(인턴)가 있어야 한다.

- 촌 위생소를 합리적으로 설치하여야 한다. 원칙적으로 행정촌마다 촌 위생소 1곳을 설치하여야 하고 타 지역에서 여러 촌이 이주하여 함께 집단 거주하는 신촌에도 위생소를 설치해야 한다. 인구가 비교적 적거나 면적이 작은 행정촌에는 인접한 촌과 함께 위생소를 설치해야 한다. 향진 위생병원이 설립된 행정촌에는 위생소 설치 불가.
- 촌 위생소는 면적이 60㎡ 이상이어야 하며 환자가 많은 촌은 면적을 확장할 수 있다. 촌 위생소에는 적어도 진료실, 치료실, 공공 위생소, 약방을 설치해야 한다. 현급 위생건강 부문의 심사 기준을 통하여 진맥 업무가 증가하면 관찰실을 추가로 설치한다. 촌 위생소의 설비는 촌 주민의 기본 의료 수요를 만족해야 하고 약품은 자주 발생하는 질병에 따라 필요량을 확보해야 한다. 약물은 정부에서 집중 구입하고 촌 주민들에게 실비로 판매하여야 한다. 촌 위생소에 의사의 사택을 지을 수 있다. 위생소는 반드시 필요 면적과, 별도의 방 네 칸을 확보해야 하며, 위생소와 의사의 주거용 방은 오염을 방지할 수 있도록 격리해야 한다.
- 자격을 갖춘 향촌 의사가 있어야 한다. 향촌 의사는 유효한 향촌 의사 자격증이나 전공의(인턴) 자격증이 있어야 한다. 농촌 주민 의료 위생 복무 현황과 수요 예측 및 지리적 조건 등의 요소에 근거하여 촌민

1000명당 의사 1명을 위생소에 배치한다. 촌 의사를 배치받지 못한 촌에는 향진 위생원에서 전문의를 파견한다.

8) TV와 통신: 집집마다 TV를 시청할 수 있고, 통신시설은 촌을 단위로 개통하며, 빈곤 촌에 인터넷을 설치한다.

9) 문화활동실: 문화활동실 설치 여부

- 도서관, 문화활동실을 설치(회의실, 당원 활동실 등으로 사용 가능).

10) 협작 의료(合作医疗): 빈곤 가구의 신형 농촌 협작 의료보험¹⁰⁶⁾ 가입률 100% 달성.

11) 산업 발전: 빈곤 가구는 부빈 산업을 통하여 수익을 얻어야 한다.

- 노동 능력이 있는 빈곤 가구는 직접 산업 발전에 참여하여 수익을 얻고, 노동 능력이 약하면 공익 등 형식으로 수익을 얻으며, 노동 능력을 상실하면 부빈 산업 수익을 배분받는다(노동력이 약한 자는 16~60세로 노동 능력이 있는 병자 혹은 60세 이상인 건강한 집단, 간단한 노동을 할 수 있는 사람을 뜻함).

106) 신형 농촌 협작 의료보험(新型农村合作医疗)는 농촌 주민들이 자발적으로 적은 돈으로 가입하고 주로 큰 병이 발생하여 입원 시 정부에서 병원비를 지원하는 제도이다.

12) 촌 집단 경제: 전체 촌에 집단적인 경제 수익이 있는지 여부.

- 촌 집단이 자신의 노력으로 취득한 경영 수익과 촌 집단 재산으로 취득한 임대, 토지 보상 등 자산성 수익.

13) 촌 사무실: 행정촌에는 사무실을 설치하여야 한다.

- 건축 면적 200㎡ 이상으로 하되 최소 면적이 150㎡를 넘어야 한다.

14) 최저생활보장: 조건에 부합되는 모든 빈곤 가구는 농촌 최저생활 보장에 가입하여야 한다.

- 빈곤 가구의 최저생활보장을 참조. 전 촌의 최저생활보장 조건에 부합되는 촌민들이 혜택을 받고 있는지 확인한다.

15) 기본 양로보험: 조건에 부합되는 빈곤 가구의 기본 양로보험 가입률이 100%여야 한다.

- 빈곤 가구 향촌 주민 기본 양로 보험 보험률=(빈곤 가구 실제 보험 가입 인구/반드시 가입하여야 할 빈곤 가구 인구)×100%. 빈곤 가구 기본 양로보험 참조. 보험 조건에 부합되는 촌민들의 가입 여부를 심사 확인한다.

16) 빈곤 촌의 거주 환경: 빈곤 촌의 거주 환경은 깨끗해야 한다.

- 쓰레기 처리, 땀감 처리, 용변 처리, 마당 청소, 하수구 청소, 모퉁이

청소 등 농촌 생활 쓰레기를 정돈하여 촌의 환경을 깨끗하고 질서정연하게 해야 한다. 농촌 청결의 장기 운영 관리 체계를 적극적으로 추진해야 한다.

- 성 위원회(省委), 성 정부가 발급한 ‘지린성 농촌 거주 환경 정돈 3년 행동 방안’에 의거하여 수시로 향촌 환경 정돈 사업을 진행한다.

〈표 6-28〉 연변자치주 빈곤 촌 탈빈곤 평가 지표

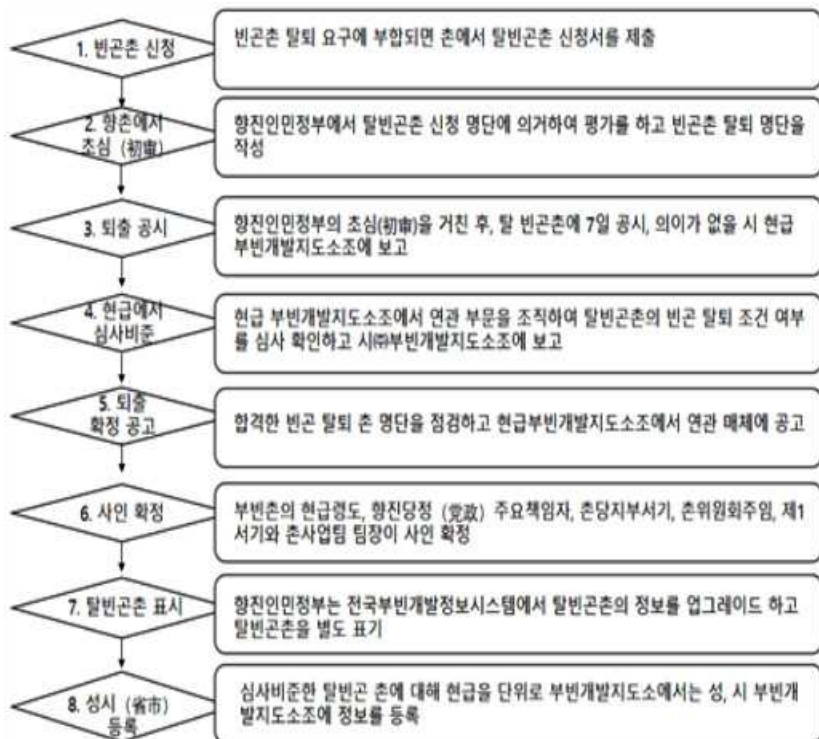
구분	평가 항목
탈빈곤 촌 평가 (16항목)	1. 빈곤 발생률
	2. 도로포장 및 행정촌 버스 개통
	3. 음용수 안전
	4. 전기 사용 보장
	5. 주택 안전
	6. 의무교육
	7. 촌 위생소
	8. TV와 통신
	9. 문화활동실
	10. 합작 의료
	11. 산업 발전
	12. 촌 집단 경제
	13. 촌 사무실
	14. 최저생활보장
	15. 기본 양로 보험
	16. 빈곤 촌의 거주 환경

자료: 吉扶办. 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件. 吉林省贫困对象退出指南. 2018. 103号的 내용을 참조하여 저자 작성.

나. 연변자치주 빈곤촌의 탈빈곤 평가 과정

탈빈곤촌 평가 지표의 기준 조건에 전부 부합되면 빈곤 촌의 탈빈곤 절차를 진행한다. 빈곤 촌의 탈빈곤은 촌에서 신청하고 향진과 현급에서 심사하여 시 혹은 주의 부빈사업소조에 제출한다. 다만 창바이산관리위원회, 메이허커우시, 궁주링시는 직접 성에 탈빈곤을 신청한다. 구체적인 연변자치주 빈곤 촌의 탈빈곤 절차는 다음과 같다.

[그림 6-20] 연변자치주 빈곤 촌의 탈빈곤 절차



자료: 吉扶办, 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件, 吉林省贫困对象退出指南, 2018. 103号的 내용을 참조하여 저자 작성.

3. 연변자치주 빈곤 현의 탈빈곤 평가

가. 연변자치주 빈곤 현의 탈빈곤 평가 지표

연변자치주 빈곤 현의 탈빈곤 평가 지표는 종합 빈곤 발생률, 빈곤 가구 오차 탈빈곤율, 빈곤 가구 평가 누락률, 빈곤 가구, 비빈곤 가구, 향촌 지도자 등을 대상으로 조사를 진행한 종합 지표, 도로포장 및 행정촌 버스 개통 여부, 빈곤 가구의 주택 안전, 안전한 음용수 제공 여부, 생활 전기 사용 상황, 기본 의료보장 여부, 의무교육 실시 여부, 공공 문화 수혜 여부, 최저생활보장 가입 여부, 농민 1인당 순수익, 기본 양로 보험 가입 여부, 빈곤 촌의 거주 환경 등 12개 평가 지표로 측정한다. 빈곤 현의 탈빈곤은 현에서 자체 평가하여 기준에 도달하면 시와 성에서 점검하고 인정한다. 탈빈곤 가구 평가 지표 기준과 설명은 다음과 같다.

1) 종합 지표(4항목)

□ 종합 빈곤 발생률: 2% 이하를 기준으로 한다.

- 종합 빈곤 발생률=(시스템에 포함된 미탈빈곤인구+오차 탈빈곤 인구+누락된 탈빈곤인구)/전체 현 농촌 호적 총인구×100%
- 시스템에 포함된 미탈빈곤인구: 전국 부빈 개발 정보 시스템 중 빈곤 현의 빈곤을 해소하지 못했거나 빈곤으로 돌아간 인구.
- 오차 탈빈곤인구: 탈빈곤인구의 오차 탈빈곤율×시스템의 설립부터 현재까지의 탈빈곤 총인구.
- 누락된 탈빈곤 인구: 빈곤인구 누락률×진현의 시스템에 기록되지 않은 향촌 호적 인구 총수.

□ 빈곤 가구 오차 탈빈율: 2% 이하를 기준으로 한다.

○ 빈곤 가구 오차 탈빈율=(임의 샘플에서 발견한 탈빈 인구/샘플 탈빈곤인구)×100%

○ 오차 탈빈곤: 전해의 탈빈곤 가구 중, 수익이 국가의 부빈 기준에 안정적으로 도달하지 못했거나 국가의 ‘두 가지를 걱정하지 않고 세 가지를 보장받는 삶’ 문제를 해결하지 못한 경우.

□ 빈곤 가구 평가 누락률: 2% 이하를 기준으로 한다.

○ 빈곤 가구 평가 누락률=(샘플에서 발견한 누락 인구/샘플의 비빈곤인구)×100%

○ 누락 인구: 시스템 범위에 들지 못한 농민 가구 중, 수익이 국가 부빈 표준에 안정적으로 도달하지 못했거나, 국가의 ‘두 가지를 걱정하지 않고 세 가지를 보장받는 삶’ 문제를 해결하지 못한 경우.

□ 부빈사업 만족도: 90% 이상 만족해야 한다.

○ 주민들의 부빈사업에 대한 만족도: (샘플 중 만족하는 주민 수/샘플 총인구)×100%

○ 만족도 조사는 빈곤 가구 방문과 향촌 간부, 인민대표대회 대표, 정지협상회의 위원들과의 좌담회를 통하여 진행.

○ 빈곤 가구에 대한 조사: 빈곤 가구는 제1서기, 촌 사업 수행 인원, 부빈 책임자, 부빈 실시의 정황, 부빈 효율 등에 대한 만족도를 평가한다.

○ 비빈곤 가구에 대한 조사: 비빈곤 가구는 촌의 기초 시설 건설과 기본 공공 복무 개선 정황에 대한 만족도를 평가한다.

- 향촌 간부, 인민대표대회 대표, 정지협상회의 위원 등에 대한 조사: 탈빈 사업의 전개, 정책을 실시한 정황, 부빈사업의 효과, 후속 부빈 계획 및 사업 배치의 업그레이드 등 정황에 대하여 평가한다.
- 탈빈 부서 정황: 빈곤 현 당위, 정부의 계층마다 책임 보고서를 작성하고 탈빈 계획과 연도별 계획을 세우고 조직하여 실시. 탈빈곤 현 당정(党政)은 빈곤 촌을 방문. 실제로 부합되는 탈빈곤정책 체계를 수립하고 시스템 내 정보를 동태적으로 정리하고, 프로그램 실시, 자금 사용, 자원 배분 등의 사업을 진행. 자금 투입, 인원 배치는 지역의 탈빈곤 전략에 적합해야 한다.
- 중대 정책 실시 정황: ‘세 가지 보장’ 등 정책의 실시 정황을 시스템에 기록. 건강 부빈, 교육 부빈, 위험 주택 개조, 타 지역 부빈 이주, 음용수 안전, 산업 부빈, 취업 부빈, 금융 부빈, 사회보험 최저 보장 등 정책 실시 정황.
- 기초 시설 건설과 공공 복무 개선: 빈곤 현, 빈곤 촌의 기초 시설 개선 정황, 공공 복무의 개선 정황, 촌 형상과 환경의 개선 정황, 빈곤 현의 도로, 물, 전기, 인터넷 등 기초 시설 및 교육, 위생, 주택 등 공공 복무 시설 건설 및 개선 정황.
- 후속 부빈 계획 및 사업 배치 업그레이드 정황: 빈곤 현에서 제정한 후속 사업 계획, 부빈 조치 등 정황.
- 도로포장 및 행정촌 버스 개통: 빈곤 촌 및 중요 둔에 포장도로가 통

하고 행정촌에는 버스가 다녀야 한다.

○ 빈곤 촌 포장도로 지표 내용 참조.

□ 주택 안전: 빈곤 가구의 주택 안전 비율이 100%에 도달해야 한다.

○ 빈곤 촌 주택 안전 지표 내용 참조.

□ 음용수 안전: 빈곤 촌의 음용수 안전 문제를 해결해야 한다.

○ 빈곤촌 음용수 안전 지표 내용 참조.

□ 전기 사용 보장: 전체 행정촌과 자연촌에 전기가 들어가고, 전체 빈곤 가구가 생활 전기를 이용해야 한다(특수 상황 제외).

○ 빈곤 촌 전기 사용 보장 지표 내용 참조.

□ 기본 의료보장: 위생소가 설치되어야 하고, 빈곤 촌에 의사 자격증을 소지한 촌 의사 혹은 전공의(인턴)가 있어야 한다. 빈곤인구는 농촌 신형 합작 의료 가입률이 100%에 도달해야 하고 큰 병은 지원을 받을 수 있어야 한다.

○ 빈곤 촌의 위생소 지표 내용 참조.

○ 빈곤 촌의 합작 의료 지표 내용 참조.

□ 의무교육: 연령에 맞는 의무교육을 받으며 빈곤으로 인한 학업 중단이 없어야 한다.

○ 빈곤촌의 '의무교육' 지표 내용을 참조.

□ 공공 문화: 집집마다 TV를 시청할 수 있고, 통신시설은 촌과 촌이

반드시 통할 것을 보장하고, 행정촌에는 문화활동실이 있어야 한다.

○ 빈곤 촌 TV방송과 통신 지표 내용 참조.

○ 빈곤 촌 문화활동실 지표 내용 참조.

□ 최저생활보장: 농촌 최저생활보장 조건에 부합되는 빈곤 가구는 최저생활보장에 가입하여야 한다.

□ 농민 1인당 순수익: 농민 1인당 순수익이 전국 평균 수준보다 높아야 한다.

□ 기본 양로보험: 양로보험 가입 조건이 되는 빈곤 가구의 도시 주민 기본 양로보험 가입 100%.

○ 빈곤촌 기본 양로보험 지표 내용 참조.

□ 빈곤 촌 거주 환경: 깨끗하고 정연한 것을 기본으로 요구한다.

○ 빈곤 촌 거주 환경 지표 내용 참조.

〈표 6-29〉 연변자치주 탈빈곤 평가 지표

구분	평가 항목	
빈곤 현 (12항목)	1. 종합 지표	종합 빈곤 발생률
		빈곤 가구 오차 탈빈율
		빈곤 가구 평가 누락률
		부빈사업 만족도
	2. 도로포장 및 행정촌 버스 운행	
	3. 주택 안전	
	4. 음용수 안전	
	5. 전기 사용 보장	

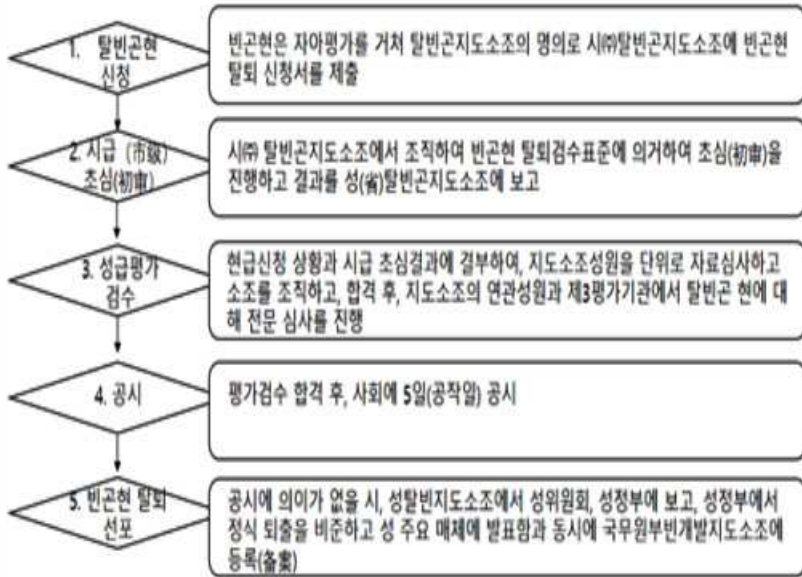
구분	평가 항목
	6. 기초 의료 보장
	7. 의무교육
	8. 공공 문화
	9. 최저생활보장
	10. 농민 1인당 순수익
	11. 기본 양로 보험
	12. 빈곤 촌 거주 환경

자료: 吉扶办. 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件. 吉林省贫困对象退出指南. 2018. 103号的 내용을 참조하여 저자 작성.

나. 연변자치주 빈곤 현의 탈빈곤 평가 과정

탈빈곤 현 평가 지표의 기준 조건에 전부 부합되면 빈곤 현의 탈빈곤 절차를 진행한다. 빈곤 현은 자기 평가를 통하여 조건에 부합되면 시급이나 주의 부빈사업소조에 탈빈곤을 신청한다. 시 혹은 주에서 심사하고 성에 제출한다. 성 부빈사업 조직 구성원과 다른 시의 외부 평가자가 빈곤 현에 대한 최종 평가를 진행한다. 구체적인 연변자치주 빈곤 현의 탈빈곤 절차는 다음과 같다.

[그림 6-21] 연변자치주 빈곤 현 탈빈곤 절차



자료: 吉扶办, 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件, 吉林省贫困对象退出指南, 2018, 103号的 내용을 참조하여 저자 작성.

4. 연변자치주 부빈사업 진행 현황

가. 연변자치주 빈곤 가구와 빈곤 촌

연변자치주는 지린성 8개 빈곤 현 중 5개 빈곤 현이 있는 중점 빈곤 지역이다. 연변자치주의 빈곤 가구는 66개 향진과 1개로(훈춘 진하이로, 珲春近海街道), 980개 촌에 분포되어 있다. 빈곤 가구 중 소수민족은 29.1%(조선족은 26.5%)를 차지하고, 최저생활보장을 받는 정도는 58.1%, 60세 이상은 62.5%, 중졸 학력자는 89.3%, 만성질환 및 중병을 앓는 인구는 53.7%, 장애인은 29.1%, 노동력 상실자는 65.5%이다.

빈곤의 원인을 분석해 보면 병환으로 인한 빈곤이 총빈곤 가구의 67.3%를 차지하고, 장애로 인한 빈곤은 19.3%, 학자금으로 인한 빈곤은 2.8%, 재난으로 인한 빈곤은 0.7%, 기술 부족으로 인한 빈곤은 2.5%, 노동력 상실로 인한 빈곤은 1.7%, 토지 부족으로 인한 빈곤은 1.8%, 자금 부족으로 인한 빈곤은 3.7%, 자아 동력 부족으로 인한 빈곤은 0.1%이다.

부빈사업을 통하여 연변자치주 탈빈곤 촌은 251곳(82.57%), 빈곤 가구는 4만 3930명(86.43%)이며, 빈곤 발생률은 0.99%로 감소했다.

〈표 6-30〉 연변자치주 빈곤 가구와 빈곤 촌

(단위: 개, 명)

	빈곤 촌(개)	빈곤 가구(명)
부빈사업 전 현황	304	50829
탈빈곤 현황	251	43930
탈빈곤 백분율(%)	82.57	86.43

자료: 연변자치주 부빈반공실, 연변주 탈빈 공작 정황 보고서(2019. 10. 16.)에 근거하여 필자 작성.

나. 연변자치주의 탈빈곤 문제

연변 조선족 자치주의 탈빈곤에는 4가지 측면에 걸친 문제가 여전히 존재한다.

첫째, 연변자치주의 유동 인구 및 인구 유출 문제가 극심하다. 연변은 중국 변경 지역인데 그중 변경의 109개 촌 인구 유출 문제가 극심하다. 이들 촌의 평균 인구 유출률은 50%에 달하고, 몇몇 촌은 90%에 달한다.

둘째, 현금 재정 능력이 부족하다. 연변자치주의 빈곤 현은 5곳인데 이들 빈곤 현의 경제력은 지린성에서 후순위에 있다. 현 정부의 재정 자원이 부족하여 부빈사업에 대한 재정 투입이 부족하다.

셋째, 빈곤 가구의 자체 내생 동력이 부족하다. 연변자치주의 농촌 빈

곤 가구 중, 고령화, 장애인, 장기 질환 환자의 비율이 큰데 그 비율은 전체 연변자치주 빈곤 가구의 86.6%에 달하고, 중졸 이하 학력자가 89.3%에 달하여 자체 생활력이 부족하다.

넷째, 탈빈곤을 위한 사업 체계가 단일하다. 대부분은 기업, 합작사 등에서 탈빈곤을 위하여 촌 혹은 현과 합작하여 사업을 실행한다. 촌에서는 대부분 경영권을 양도하고 주식 합작 등의 방식으로 진행하고 이익을 배분한다. 이 수익은 촌의 집단 경제 수익으로서 빈곤 가구들은 이익을 배분받는다. 이 때문에 빈곤 가구는 탈빈곤을 위해서 자체 노동력 생산이나 내재적 동력을 키우기 힘든 문제 등이 존재한다.

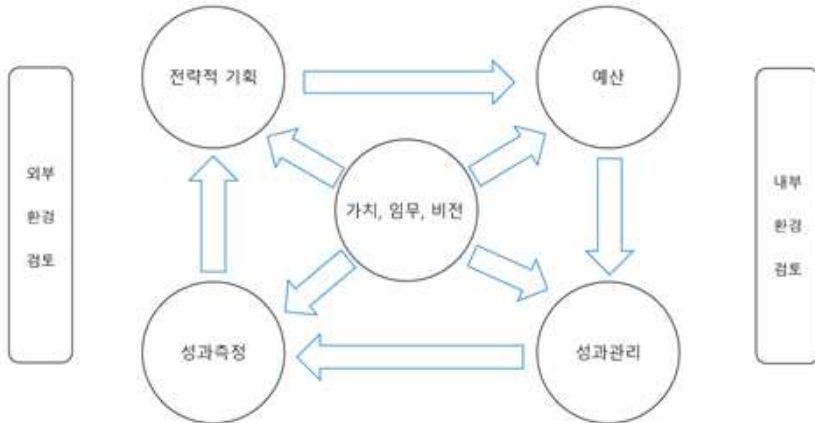
5. 성과 평가 모형

가. 성과 모형을 통한 기대 효과

여기에서는 부빈사업이 목적에 맞게 시행되고 있는지를 검토하고 본 사업의 목적과 성과 관리에서의 부족한 점을 진단하고 시사점을 제시한다. 또 공공 조직의 성과 관리 모형을 이용하여 중국 부빈사업의 성과 관리를 체계적으로 이해하는 데 도움을 주는 데 초점을 맞추기로 한다.

연변자치주 부빈사업은 국가의 정책의 실행으로서 전략적 관리 과정을 거친다. 전략적 관리 과정에서 성과 측정은 전략적 기획에 기초한 일정들을 수립하고, 실행하며 평가하기 위해 설계되었다고 볼 수 있기 때문에 전략적 관리의 중요 부분이라고 할 수 있다. 즉, 탈빈곤에 대한 평가는 궁극적으로 국가의 전략 방침을 실행하는 중요 부분이다.

[그림 6-22] 부빈사업의 전략적 관리 과정



자료: Poister(2003, p. 161)을 재구성하여 필자 작성.

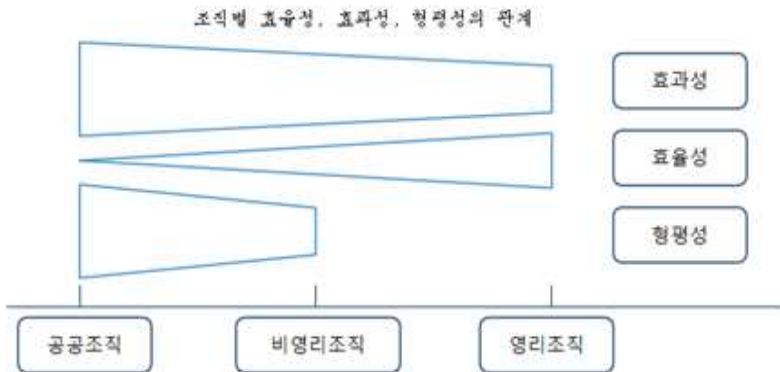
나. 성과 및 성과 평가 개념 정립

부빈사업의 성과(performance)란 부빈사업이 당초 계획한 결과를 달성하기 위해 수행한 업무 및 활동과 이를 통해 나타난 양적 질적 변화는 물론 성취된 결과를 통한 부빈사업의 중장기 발전 가능성, 즉 개발형으로 발전 가능성을 포함한다. 부빈사업의 성과 평가(performance evaluation)는 ‘투입-과정-산출-결과’의 전 과정이 책임자 등을 통해 설정한 ‘미션-비전-전략 목표’와 유기적인 연계가 있어야 하고, 부빈사업의 내외부 환경과의 상호작용 등을 고려해야 한다. 즉, 부빈사업의 성과 평가는 투입(인력·재정·시설 등 확보된 자원), 과정(주요 기능 수행), 산출(탈빈곤 상황), 결과(탈빈곤 유지) 흐름을 통해 이루어질 수 있으며 부빈사업의 상황과 전 과정의 요소들을 종합적으로 고려하여야 한다. 양적 측면은 물론 연변 지역의 지리적 위치와 생태계, 문화, 지역의 특성 등 다양한 질적 측면을 고려해야 한다.

다. 공공 조직의 성과 평가 및 특징

부빈사업은 공공 조직의 사업으로서 공공 조직의 성과 평가 모형을 준수할 것을 요구한다. 공공 조직은 영리 조직과 달리 형평성에 대한 성과 요인을 강조한다. 그뿐만 아니라 부빈사업에서의 형평성 문제도 국가적인 측면에서는 투입되는 재정, 물질, 사회적 지원 등이 지역, 정치, 관계 등의 조건이 없이 공정하게 이뤄지고 있는지에 대한 고찰이 필요하다. 부빈사업 측면에서는 업종 부빈에 참여하는 기관들이 진행하는 부빈사업에 대한 절차적 공정성, 빈곤 촌과 현에 대한 차별 없는 부빈사업이 진행되고 있는지에 대한 고찰이 필요하다.

[그림 6-23] 공공 조직 성과 평가 특징



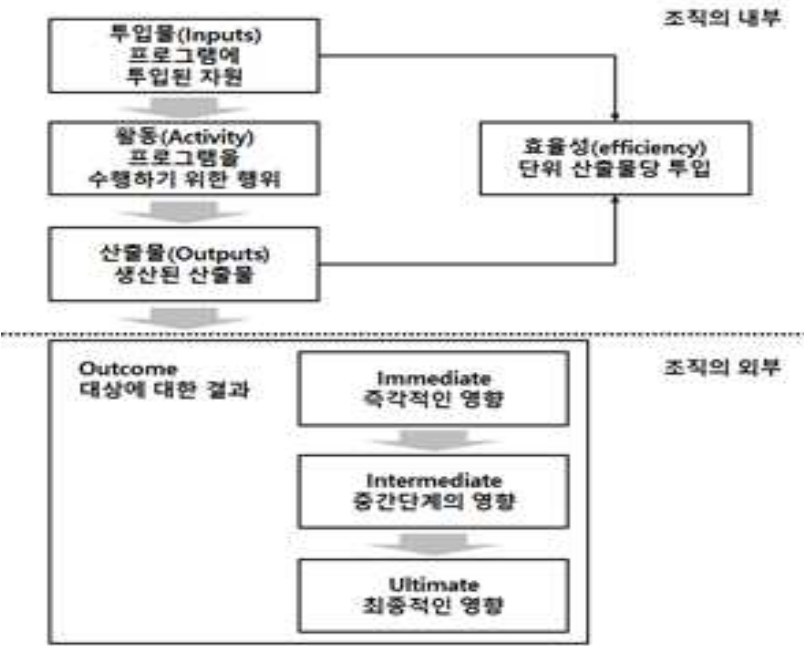
자료: Berman(2006).

- 공공 조직 성과 평가 특징: ‘효율성’은 사용된 자원(투입) 대비 산출의 개념임. 공공 조직의 경우 효율성은 이용자에게 돌아가는 혜택을 화폐가치로 환원하기 어려운 경우가 많아 ‘재정적 책임성 강화’ 측면에서 이용됨. ‘효과성’은 기대하여 설정한 목적이나 목표 대비 성취한 목적이나 목표를 나타내는 지표임. ‘형평성’은 지역적 차별과 배제가 없는 서비스를 제공하며, 그 서비스가 필요한 욕구가 해결될 수 있을 만큼 제공되었는지 확인.
- 공공 조직 성과 측정 요소: ‘내부 요소’는 투입 요소(인적, 물적, 사회적 자원) 처리 또는 행동 요소 서비스 요소(산출, 결과, 품질, 만족 요소). ‘외부 요소’는 이해 관련 집단, 정치적 변화, 경제 및 사회적 변화, 법적인 변화.

라. 이론적 성과 측정 모형의 적용

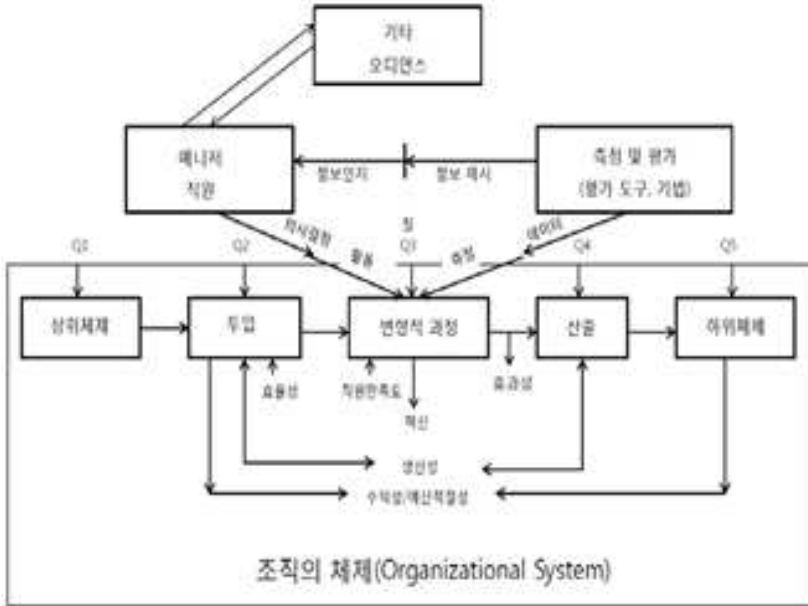
개념 정립 및 성과 측정 요인을 도출하기 위해 이론 모형을 적용하여 현 평가에 대해 체계적으로 분석한다. 부빈사업의 비영리성 평가를 위해 전략적 성과 관리를 반영하는 로직 모형과 혼합 모형을 이용하여 투입-과정-산출-결과의 모형에 따라 성과 관리를 분석한다.

[그림 6-24] 논리 모형의 예



자료: Sink & Tuttle(1989) p. 154.

[그림 6-25] 혼합 모형의 예



자료: Sink & Tuttle(1989) p. 154.

6. 연변자치주 부민사업 성과 모형

연변자치주의 부민사업 평가는 평가 사업과 탈빈곤 평가로 진행되는 부분에서 성과 관리 모형에 따라 도출한 연변자치주 부민사업 성과 관리 도출 모형은 아래 그림과 같다. 이 도출 모형에 따르면 투입에 대한 정량 지표가 부족하나 공공기관의 효율성 성과 요인의 기준에 따라 구체화되지 않는다. 연변자치주 부민소조의 각 기관이 진행하는 부민사업에 대한 통일된 평가 지표는 없으며 각 단위에서 성과 관리에 부민사업 참여도에 대한 비율을 높여 부민사업의 적극성을 확보하고 있다. 연변자치주 정부의 성과 관리 제도의 변화를 보면 부민사업에 대한 성과 평가는 25.3%로 증가하여 부민사업의 성과 관리 체제를 개선하였다. 빈곤 가구, 빈곤 촌,

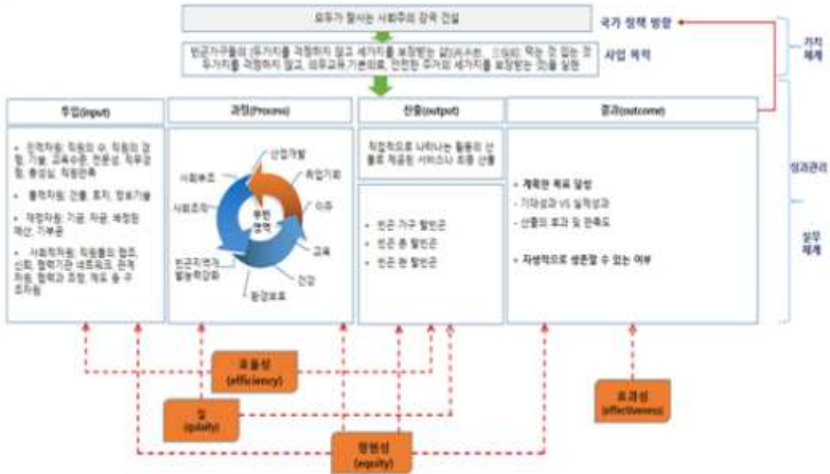
빈곤 현의 탈빈곤 평가에 부빈사업에 대한 만족도 및 ‘먹을 걱정 입을 걱정이 없고 세 가지를 보장하는’ 정부의 정책에 맞게 정량 지표를 구성하였다.

목표 달성 정도를 산출하여 평가를 진행하였다. 촌의 집단 경제 수익 분배에 관한 지표는 있으나 전면적이지 않다. 그 밖에 외부의 투자, 산업 발전에 대한 구체적인 평가도 필요하다고 본다. 산업경제의 지속적인 발전에 대한 중장기 평가를 통하여 산업경제가 지속적이지 못하거나 실패하는 원인을 분석할 수 있다. 그리고 개발형 부빈사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 하기 위해서는 부빈사업의 중장기적인 지표 개발이 필요하다고 판단된다.

즉, 연변자치주의 부빈사업 평가는 국가의 ‘먹을 걱정, 입을 걱정이 없고, 세 가지를 보장’을 실현하기 위하여 산출에 대한 정량 지표와 부빈사업을 진행하는데, 제한적인 부분이 있음을 알 수 있다.

전반적인 부빈사업의 성과 관리에서 공공 조직의 형평성, 질, 중장기방향에서의 효과성 등에 대한 평가가 미흡한 부분은 정량, 정성 지표로 보완해야 할 것이다. 또한 산출과 결과에 대한 성과 평가의 경계가 분명하지 않다는 점을 보완하여 이들의 경계를 분명히 해야 할 필요가 있으며, 개발형 부빈을 진행함에 있어서 산출보다 결과에 중점을 두고 발전해야 할 것이다.

[그림 6-26] 성과 모형 도출



자료: 필자가 분석 정리하여 작성.

가. 성과 분석 요인

이 연구 보고서에서 연변자치주의 부민사업 성과 요인을 효과성, 효율성, 질, 형평성 등 4가지로 도출하였다. 각 성과 요인은 공공 조직 성과 관리의 측정 기준에 의한 근거가 되어 현재의 개별 지표들이 성과 요인별로 재분류될 수 있으며, 현재까지 개발되지 않거나 측정되지 않는 부분에서는 추후 지표 개발을 위한 방향을 제시할 수 있다는 점에서, 이 4가지 성과요인에 대한 개념과 기준을 정확히 살펴볼 필요가 있다.

효과성은 부민사업의 전략적 목표 및 의도한 결과를 어느 정도 성취했는지를 의미한다. 예를 들면 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현의 연초 탈빈곤 계획과 연말 실제 성과가 어느 정도인지를 평가하는 것이다. 또 부민사업에 대한 군중의 만족도와 실제 생활 개선 정도가 포함된다. 부민사업은 지속적인 내생 능력을 키우는 부분에서 빈곤 가구의 취업 정도, 빈곤 촌

의 산업 개발, 빈곤 현의 경제 지속 발전 능력 등을 일시적이 아닌 중장기 방면에서 측정할 필요가 있다고 본다. 단, 이 과정에서 의도하지 않은 성과, 적시에 이룬 성과, 합리적이고 타당한 방법으로 성취한 성과, 조직의 요구, 비전과 연계된 성과를 구분하는 것이 중요하다(서영인, 2013).

효율성은 사업에 투입된 자원을 얼마나 적절하게 활용하는지를 의미하는데, 주로 투입 대비 산출의 경제적 또는 양적 비율을 의미한다. 또 예상된 자원, 혹은 견적으로 나타난 자원과 실제 소요된 자원을 비교함으로써 효율성을 분석할 수 있다. 공공 조직에서의 효율성은 화폐가치로 환원하지 못하는 경우가 대부분이며, 재정적 책임을 강화하는 의미에서 이 연구에서는 부빈사업에 투입된 자원으로 최대한의 산출을 나타내고 있는지에 초점을 둔 지표들을 효율성 요인으로 분류해야 한다고 본다(서영인, 2013).

형평성은 공공 조직에서 객관화할 수 있는 형평성 지표뿐만 아니라 질적 측정 방식을 통해서도 수집해야 한다. 정치적, 지역적, 계급적, 문화적, 경제적, 인종적 차별과 배제가 없이 국가 자원이 연변자치주 부빈사업의 기준에 맞게 공정하게 지원되고 있는지, 빈곤 가구, 빈곤 촌, 빈곤 현에 대한 탈빈곤 평가 과정과 절차는 공정하게 진행되고 있는지, 각 기관의 부빈사업은 공정하게 이뤄지는지, 지속 가능한 내생 경제를 위한 개발형 부빈 국가 지원 사업 항목은 공정하게 진행되는지 등 공공 조직 성과 관리의 형평성을 중요시해야 한다.

질은 수월성, 우수성이라는 개념으로 이야기할 수 있다. 부빈사업 성과 관리의 전 단계에 걸쳐 질적 수준을 평가하는 항목에서 탈빈곤 사업에 대한 만족도를 구체적인 평가 점수로 측정하여 부빈 사업의 질을 높여야 한다. 현 지표들의 군중 만족도에서 부빈사업의 질을 총괄적으로 측정하는 것보다 부빈사업 진행 과정에서 기관의 임무 수행에 대한 부빈반공실의

평가와 구체적인 지표에 대한 점수를 기준으로 하는 측정이 필요하다고 본다.

나. 시사점 및 한계, 향후 연구 방향

공공 조직의 전략적 관리 측면에서 성과 측정의 중요성을 제시하고 로직 모형과 혼합 모형을 도입했다. 또 로직 모형과 전략적 성과 평가 모형의 접목을 통해 이론 확장에 기여하고 부빈사업의 성과 평가의 체계적인 이해를 통하여 새로운 성과 평가 지표를 개발하기 위한 이론적 근거를 제시한다. 개발형 부빈사업의 중장기적인 내생 경제력을 강화하기 위하여 중장기적인 부빈사업의 성과 및 평가 방향을 설정한다.

연변자치주 부빈사업의 평가 대상은 제한적이다. 투입과 과정에 대한 평가, 산출과 결과 지표가 부족하고 구분이 명확하지 않다. 미래의 연구에서 다른 평가 모형의 적용 가능성을 제안할 수 있으며 연변의 특성을 반영한 성과 및 평가 연구에 필요한 특성화 이슈를 고려할 수 있다.

제6절 연변 지역 G촌 정준부빈(精准扶贫) 사례 분석

이 절에서는 연변 지역 G촌의 부빈사업을 사례 연구 대상으로 삼아 중국의 정준부빈이 농촌 수준에서 어떻게 시행되고 어떤 성과를 거두었는지, 그리고 어떤 과제를 남기고 있는지를 논의한다. 특히 부빈정책에 관련된 인력과 사회조직이 부빈사업에 어떻게 관여하였는가를 구체적으로 밝힌다.

먼저 G촌에 대한 연구 조사 및 관찰 방법 등은 다음과 같다. 필자가 빈

곤 연구 대상으로서 G촌을 처음 방문한 것은 2013년 11월이다. 그 후 필자는 매년 평균 3.4차례, 많은 경우에는 1년에 10회 이상 방문하여 빈곤 및 탈빈곤의 상황을 관찰하고 조사해 왔다. 빈곤 가구나 관련 부서를 직접 방문하여 면담 조사하는 방법, 구조화된 질문지에 근거하여 조사하는 방법 등을 활용하여 농촌 주민의 빈곤 및 생계비 지출 실태, 부빈정책의 내용 등을 조사하였다. 면담 조사 대상에는 G촌의 당서기와 하부 조직인 소조의 조장들, 그리고 부빈사업에 종사하는 관계자들이 포함되었다.

또 후술하는 빈곤 가구의 심층 조사(정준 식별)에도 참여하여, 주민 스스로 빈곤하다고 신고한 가구 중에서 실제로 빈곤 가구를 선정하는 작업에도 관여하였다. 나아가 탈빈곤을 위한 제언을 촌 정부 등에 제시하기도 하였다. G촌에 대한 빈곤 연구는 현재도 진행 중이다.

1. G촌 개황(概況)과 빈곤 현황

가. 경제, 문화 및 공공서비스의 현황

G촌의 면적은 1855헥타르(公頃)이고 지형은 산지와 구릉 위주다. 경작지 면적은 1215헥타르이고 주로 벼와 옥수수 등을 재배하고 있으며 동시에 소나 양 등의 목축도 하고 있다. 마을 내부에는 옥수수 재배 농장, 벼 농장과 가공 공장, 닭 사육 부화 기지 등 산업화 경영 주제가 있고 막걸리 가공 공장도 건설 중이다. 전체 마을에는 9개의 촌민소조(소위원회)가 있고 등록인원은 1846명이다. 기존 농가는 350호로 총 790명인데, 그중 조선족은 758명으로 전체 인구의 96%를 차지하고 있다. 조선족 마을인 G촌은 비교적 완벽하게 조선족 전통 문화와 풍속을 유지하고 있으며 촌민들은 주로 한국어를 사용하면서 교류하고 있다. 농촌 노인들은 주로

춤, 노래, 오락 활동과 문구 운동(门球运动, 게이트볼과 유사함) 등 다양한 문화 체육 활동을 즐기고 있다. 기본 의료, 양로 등 사회보장과 복지가 전체 마을에 보급되고 있고 동시에 마을 표준화 위생 계생실(村标准化卫生计生室, 위생과 가족계획 업무 담당), 농가 서점, 문화 활동 광장 등 공공위생 문화 시설을 건설하여 촌민 모두가 기본적인 공공서비스를 향유할 수 있다.

나. 빈곤인구 기본 현황

2015년 말까지 G촌에는 119호의 빈곤 가구와 202명의 빈곤인구가 있었다. 2016년에 빈곤인구에 대한 정준 식별(精准识别, 정확한 조사에 의한 식별)을 통하여 빈곤 가구는 82호, 빈곤인구는 132명으로 확정하였다. 2018년 말 G촌은 국가의 탈빈곤 심사(脱贫验收)를 통과하여 마을 전체의 탈빈곤이 실현되었다. G촌 빈곤인구의 특성은 다음과 같다.

첫째, 노인 빈곤이다. G촌을 대표로 하는 연변 지역 조선족 농촌 마을들은 보편적으로 심각한 노령화 현상을 겪고 있다. 조선족 청장년들이 외지로 대량 유출되면서 노인이 홀로 남겨졌고, 그로 인하여 조선족 농촌들에는 심각한 노령화 현상이 나타나고 있다. 부유하지 못한 상태에서 고령화를 맞이한 소위 미부선로(未富先老) 현상이 일어난 것이다. G촌에 대한 조사를 통하여 보면 많은 조선족 마을의 60세 이상 노인의 고령화율은 일반적으로 70% 이상으로 나타나고 있다. 노인들은 나이가 들수록 신체 기능이 점차 저하되고, 그런 가운데서도 과도한 노동을 하게 됨으로써 발생하는 피로, 갑작스러운 사고 등으로 만성적인 질병이나 장애가 생기게 되는 경우가 많다. 또 노동 능력이 매우 낮거나 없는 경우가 많고, 수입원이 줄면서 정부의 도움으로 기본 생활을 보장받을 수밖에 없는 상황이 되

어 있다. 이 조사가 진행되는 동안, 향진(鄉鎮)의 간부들은 “노동할 수만 있다면 빈곤 가구는 되지 않는다”라고 말하곤 했다. 지금 G촌에 등록된 빈곤 가구는 대부분 자녀의 보살핌이 없고 노동 능력이 없으며 만성질환을 앓고 있는 독거 노인들이다.

노인들의 빈곤 문제는 노년 빈곤 본래의 특성 때문이기도 하지만, 청장년층 인구의 유출이라는 새로운 특수성 때문에 발생한 것이기도 하다. 소득 수준은 노인 빈곤의 중요한 측면이고 동시에 노인과 자녀가 분리 거주함으로써 노인들의 심리 건강, 의료와 양로 사업에 대한 압력이 높아지고 있다. 이러한 문제들은 모두 G촌에서 정준 탈빈 과정 중에서 여전히 우려할 만한 문제가 되어 있다.

둘째, 의료비 지출로 인한 빈곤 현상이다. 의료 지출형 빈곤은 그 비용이 가족의 경제적 능력 범위를 넘어 빈곤 상태에 빠지게 되는 유형이다. 의료비 지출은 보편적으로 중대한 질병, 자녀 교육, 돌발 사건 등으로 초래된 경직성 지출(刚性支出, rigid expenditure)이다. 질병과 장애의 발생은 인적자원을 감소시키고 수입원을 단절시킬 뿐만 아니라 가정의 지출을 증가시킨다. 의료비 부담이 가정이 받아들일 수 있는 능력 범위를 초과하게 되면 의료 지출형 빈곤이 초래되는 것이다.

고령화는 보통 의료 수요의 증가를 수반하는데 각종 만성질환, 암, 장애 등은 G촌 농촌 빈곤 가구, 특히 노년 빈곤 가구의 중요한 빈곤 원인이다. 정부 통계에 따르면 등록부에 등재된 G촌의 빈곤인구 중 질병으로 인한 빈곤과 장애로 인한 빈곤인구가 차지하는 비율은 73.1%나 되었다. G촌에서 빈곤 가구 방문, 담화와 등록부 열람을 통하여 많은 빈곤 가구가 노동(농사) 능력이 없어서 생산 경영 지출이 없었고 먹고 입는 문제와 물값, 전기료 등 생활비 지출이 미미한 것을 발견할 수 있었는데 그중 의료비가 제일 큰 지출 항목이었다. 공적인 의료보험이 있는 상황에서 많은

가정의 의료비 지출은 한 해 2000~1만 위안 정도라고 한다. 하지만 빈곤 가정 대부분의 연간 수입은 1만여 위안에 지나지 않았고 심지어 연간 수입이 1만 위안이 되지 않는 가정도 있었다. 개별 가정의 의료비 지출은 총 수입보다 몇 천 위안이나 많은 경우도 있다.

많은 비빈곤 가구 역시 같은 상황에 직면하고 있다. 비록 가정 수입이 1만 위안이 되기는 하지만, 노인들은 보편적으로 각종 만성질환을 앓고 암 환자도 상대적으로 많다. 그 때문에 매년 질병 치료비와 약값이 연간 수입의 대부분을 차지하고 중병으로 입원 치료를 해야 하는 경우에는 저축한 돈을 털거나 자녀의 도움에 의존하지 않을 수 없다. 이상의 정황으로 볼 때 지속적인 고액 의료비 지출은 농촌 주민의 생활수준에 심각한 영향을 끼치게 된다.

2. G촌 정준부빈의 실천 사례

가. 산업 부빈

정준부빈에서는 산업 부빈이 관건이다. 산업 발전을 통하여 한편에서는 직접 빈곤 가구의 수입 증가를 실현할 수 있고 다른 한편에서는 농촌의 집체(集體) 수입을 증가시킬 수 있다. G촌은 공심화(空心化) 문제가 아주 심각하다. 조선족 청년 농민들이 대거 큰 도시로 떠나 농촌 노동력이 심각하게 부족하고 마을에 남은 노인들은 중노동을 부담하기에는 역부족이다. 마을의 농작물 재배와 양식 사업은 주로 개별 경영 대호(经营大户)에 의해 이루어지고 농촌 집체 경제의 기반도 매우 취약하다. 빈곤 가구는 모두 노인이고 노동 능력이 약하며 질병으로 인하여 노동 능력을 상실하여 수입원이 매우 한정되어 있다. 정준부빈은 부지(扶志, 의지)와

부지(扶智, 지력)를 결합시켜야 한다. G촌의 산업 발전을 도와서 빈곤 가구들이 생산에 참여하는 동시에 수입을 증가시키는 것이 정준부빈의 제일 중요한 임무인 것이다.

지방 정부와 지역의 대학교는 G촌의 산업 발전에 큰 도움을 주었다. 도움은 생산 부문과 매출 부문에 집중되어 있고 동시에 일정한 기술 지도도 제공하고 있다. 생산 부문에서는 첫째로 노인들의 제한되어 있는 노동 능력을 충분히 이용하여 빈곤 가구들이 농가 정원(农户庭院)에 의거하여 재배, 양식하는 것을 지원하고 무상으로 빈곤 가구에 생산 자료와 기술 지도를 제공하는 것이다. 둘째는 양식 산업을 키워 소, 양 등을 목축하는 대농가에 기술 지도를 제공하는 것이다. 셋째는 주식 투자 형식으로 막걸리 공장 건설에 참여하는 것을 부빈 산업 항목으로 삼는 것이다. 넷째는 조선족 전통 밭갈이 문화에 의거하여 ‘농부절’을 추진하여 농촌 관광을 발전시키는 것이다.

매출 부문에서는 빈곤 가구 담당제(包保, 책임지고 도와줌) 책임자가 빈곤 가구를 도와 가정 농산품을 수출하고 ‘인터넷+’ 산업 발전의 진일보를 추진하여 전자상거래를 통하여 G촌 ‘어곡전(御粮田)’ 쌀과 농가 자신의 농업 부산품의 수출 경로를 확대하고 있다.

사례 1: 빈곤 가구의 정원 경제

G촌의 모든 농민 가정에는 모두 일정한 정원(텃밭)이 있는데 농민들은 평상시 정원에서 옥수수나 가족이 먹을 채소 등을 재배한다. 정원의 규모가 크지 않아 대부분 노인이 정원 재배를 할 수 있다. 이 때문에 제1당지부서기(당서기 서열 중 첫째)는 ‘정원 경제’의 개념을 제기하여 산업 부빈 항목으로 삼았다. 모 대학에서 내려온 마을 제1당지부서기는 마을에서 3년 동안 체재하였다. 그는 우선 마을에서 노동 능력이 있고 정원 조건과

위치가 비교적 좋은 25호의 빈곤 가구를 시작으로 하여 대학 농학원에서 재배하는 포도와 부드러운 대추 키위를 무상으로 보급하여 재배하게 하였고 대학의 지원 인력도 정기적으로 땅 갈아엎기(翻土), 잡초 제거 등 작업을 도와주고 있다. 정원 경제에는 닭 키우기 항목도 포함되어 있다. 대학에서는 조건을 갖추고 사업을 행할 의지가 있는 빈곤 가구(약 30호)에 병아리를 제공하고, 그 대학의 원조 부문 책임자들은 사료를 제공함으로써 닭을 키워 수입으로 삼게 하였다. 2016년에 처음으로 100마리를, 그 후 매년 50마리씩 늘려 3년에 총 450마리를 제공하였다. 정원 경제는 G촌 부빈 산업 중 하나의 주요한 패(牌)이고 재배와 양계의 효과가 비교적 낙관적이므로 비빈곤 가구도 다수 참여할 의향을 보이고 있다.

사례 2: ‘회적농’ 인터넷 거래 플랫폼(‘会积农’ 电商平台)

모 대학의 주촌(驻村, 촌에 머물면서 부빈사업을 하는 것) 부빈사업에 관여하는 교수 한 사람이 학생들을 데리고 ‘회적농’(인터넷 회원으로 가입한 후 인터넷망을 통하여 농산품 등을 판매하는 농민) 인터넷 거래 플랫폼을 개발하였다. 이는 ‘친환경’ 전자상거래 농업 플랫폼의 일종으로 온라인 회원제+오프라인을 통하여 신선한 과일 판매와 농가 레저 사업 발전 모형을 채용한 것이다. 인터넷에서 농업 부산품을 판매할 뿐만 아니라 도시 주민들에게 토지를 활용한 레저 체험을 제공한다. 농민 가구들은 직접 생산한 농부산물과 토지 레저 제공 등의 사업을 통하여 플랫폼 사업의 이익 중에서 포인트를 얻고 그 포인트를 마을 내 애심슈퍼에서 생활용품으로 교환할 수 있다. 인터넷 거래 플랫폼은 마을의 정원 경제 항목, 막걸리 공장 항목과 어곡전 쌀 항목들과 결합되기도 한다. 플랫폼은 아직 홍보하는 단계에 있지만 전망이 비교적 좋다.

나. 당 건설 부빈

당의 영도는 빈곤 퇴치 공작을 보장하는 유리한 조건이다. 정준부빈은 위에서 아래로 실행하는 정치적 임무이기 때문에 항상 당의 영도를 견지해야 하고 기층 당 간부는 부빈 공작의 주요 실행자이며 동시에 기층 당 건설 공작은 정준부빈 검사의 중요한 항목이기도 하다. 그 때문에 당 건설 공작은 정준부빈 공작 속에 깊게 박혀 있으며 기층 부빈 관리의 효과와 수준에 영향을 주고 있다. 연변 지역은 농촌 공심화와 노령화가 심각하며, 동시에 촌 간부의 구조 역시 같은 상황에 처해 있다. 촌의 간부는 대부분 학력이 낮고 당과 나라의 정준부빈정책에 대한 이해가 부족하며 문장력이 높지 않고 보편적으로 농업 생산에 종사하기 때문에 당 건설 사업에 투입할 능력이 한정적이다. 정준부빈 공작은 하나의 정치 공작으로서 대량의 선전 공작을 통하여 대중이 이해할 수 있도록 하고, 대량의 사업 실적 기록 자료를 작성하여 상급의 각종 검사를 받아야 하는데 촌의 간부들은 이러한 업무를 부담하기에는 역부족이다.

그렇기 때문에 G촌의 주촌 제1당지부서기는 선두에 서서, 당원으로서 지도력을 발휘하고 촌민들을 위해 일하였으며, 특히 빈곤 가구의 어려움을 우선적으로 해결하였다. 동시에 제1당지부서기는 적극적으로 G촌의 당원 간부들을 동원하여 정기적인 교육 등 당원 교육 활동을 하였으며 한국어로 조선족 당원 간부, 촌민들에게 당과 국가의 새로운 방침, 정책과 회의 내용을 해석해 줌으로써 이들이 당과 나라의 새로운 방침을 학습하고 농촌 당원 간부들을 조직하여 정준부빈 공작에 뛰어들게 하였다. 이외에 제1당지부서기는 촌마을위원회의 관련 문건 자료들을 끊임없이 만 들고 선전 활동을 강화하여 촌의 당 건설과 정준부빈 공작이 촌민들 마음에 깊이 뿌리 내릴 수 있게 하였다.

사례 3: 제1당지부서기와 당 건설 부빈

제1당지부서기는 각급 기관의 우수한 젊은 간부, 후비 간부(후계자 간부), 국유기업, 기타 사업체의 우수 인력, 그리고 연령으로 인하여 지도자의 자리에서는 물러났지만, 퇴직하지 않은 간부 중에서 촌마을(주로 약하고 흩어진 마을 또는 빈곤 마을) 당 조직 책임자로 임명된 당원을 가리킨다. 제1당지부서기는 향진 당위원회의 지도하에 촌의 당 조직에 의거하여 촌의 ‘양 위원회’(당지부와 촌민위원회) 성원을 지도하여 사업을 추진한다. 주요 직무는 기층 조직 건설을 돕고 정준부빈을 추진하며 촌민을 위하여 일하고 관리 수준을 높이는 것이다. 제1당지부서기의 임기는 보통 2년 이상이고 마을 양 위원회에서 직위를 가지지 않으며 다음 선거에 나가지 않고 임기 중 다른 부서로 전출되지 않으며, 원래의 인사, 임금, 복리의 처우는 변하지 않는다. 당 조직 관계는 마을로 옮기고 현(시, 구, 기·旗) 당위 조직부, 향진 당위와 파출 단위에서 공동으로 관리한다.

G촌의 정준부빈을 추진하기 위하여 모 대학은 G촌에 한 명의 교사 당원을 주촌 제1서기로 보냈다. 주촌 기간에 제1서기는 매일 주민 집을 방문하여 조사 연구를 하였고 마을 인민들과 좋은 관계를 유지하였다. 방문 중 제1당지부서기는 한 빈곤 가구 노인의 팔에 심각한 감염 질환이 있었지만 돈이 없어 치료를 받지 못하고 있다는 것을 발견하고 자신이 주도하여 노인을 차로 모시고 연변병원 피부과에 가서 전문의의 검진을 받게 하였는데 몇 달 동안 500위안씩 지출해야 하는 수입 소염제로 치료해야 한다는 사실을 알게 되었다. 제1당지부서기는 주도적으로 빈곤 가구의 담당제(包保) 책임자에게 연락하여 노인에게 석 달 치 약물을 제공하게 해 치료를 도왔다. 주촌 기간에 촌민에게 돌발적인 중대 질병이 발생하면 제1당지부서기가 매번 제일 먼저 차를 몰고 시내의 병원에 데려가 치료받게 하였다. 또 제1당지부서기는 적극적으로 연변대학과 원조 자금을 협

의 조정하여 G촌에 인쇄기, 복사기, 스캐너, 탁구대, 헬스 장비, 집체 활동복, 도서 등을 후원하여 G촌에 기초 시설을 갖추게 하였다.

다. 문화 부빈

정신 부빈과 농촌 정신 문명 건설은 긴밀히 연결되어 ‘부지(扶志)’와 ‘부지(扶智)’를 해야 할 뿐만 아니라 농촌 문화 번영과 빈곤 가정에 대한 정신적 보살핌도 포함되어 있다. 특히 심각한 공심화와 노령화 현상이 있는 빈곤 마을에는 물질적인 도움보다 정신적 도움이 더 의미가 있을 수 있다. G촌은 노령화 문제가 특히 두드러지는데 빈곤인구는 대부분 노인이고 노인의 빈곤은 물질 측면에서만 비롯하는 것이 아니라 정신적인 측면에서도 비롯한다. 그렇기 때문에 G촌의 정준부빈 중 농촌 양로와 부빈 공작은 긴밀히 연계되어 있다. 노인 활동 장소 건립을 통하여 문화 오락 시설을 만들고 노인들이 문화생활을 할 수 있도록 농촌 분위기를 활성화 하여 빈곤 노인의 정신생활을 풍요롭게 하였다. 예를 들어 모 대학은 G촌 노년활동실에 텔레비전, 마이크, 노래방 기기 등 음향기기를 제공하였고 G촌과 대학 표장이 있는 옷을 디자인하여 집체 문화 활동 유니폼으로 제공하였고 G촌 농부절 공연 활동을 기획하고 주최하였다.

사례 4: 부빈 노인 문화 활동

G촌 주민 대부분은 유수(留守) 조선족 노인이기 때문에 문화 활동을 풍부하게 마련하여 노인들이 적극적으로 참여하게 하고 유수노인들에게 위안과 관심을 주는 것은 정준부빈의 중요한 사업 중 하나이다. 조선족 노인들은 노래와 춤을 즐기고 오락 활동을 좋아하기에 자발적으로 문화 활동을 기획할 수 있다. 그 때문에 이 또한 문화 부빈의 진입점이 될 수 있

다. G촌의 부빈 지원 단위는 G촌의 노년활동실에 새로운 텔레비전, 마이크, 노래방 기기 등 음향 설비를 제공하였고 G촌과 모 대학의 표장이 있는 복장을 디자인하여 집체 문화 활동 유니폼으로 삼았고 이는 G촌의 하나의 상징물이 되었다. 촌마을 노인들의 활동을 지지함으로써 노인들의 문화생활을 풍부하게 하였고 노인들의 행복감을 높였다. 노인들은 점차 노인활동실에서 건강한 오락 활동에 참여하는 것을 즐기고 카드와 마작을 하는 노인도 줄었으며 심지어 겨울에도 많은 노인이 춤과 노래를 즐기고 있다. 또 춤은 운동이 되므로 노인 건강에 도움이 된다. 문화 활동이 풍부해짐으로써 노인들의 약 복용도 줄고 병원 진료도 줄게 되었다.

사례 5: 농부절 활동

지방정부, 사회조직, 대학교, 미디어 매체 등의 공동의 지지를 통하여 G촌은 중국 룡징(龍井) 제7기 조선족 농부절 활동을 주최하였다. 활동 중 G촌 촌민들은 적극적으로 문예 공연에 참여하여 농촌 문화 분위기를 활성화했으며 촌민들의 참여도를 높였다. 동시에 농부절 활동으로 G촌에 많은 관광객이 모여들었고, 촌민들도 문화 활동, 민속 체험, 음식, 특산품 판매 등을 통하여 관광객과 소통하게 되었다. 이런 활동으로 조용하고 암울했던 G촌이 북적북적한 마을로 바뀌었다.

라. 사회 기부와 자원 봉사

정준부빈 과정에서 G촌과 모(某) 시 정부, 모 대학 등 당정 기관과 사업체가 부빈 결연을 하였고 부빈의 도움을 주는 사업체(帮扶单位)의 지도 간부와 빈곤 가구의 일대일 부빈 원조를 실현하였다. 이 과정에서 부빈 도움을 주는 사업체는 자주 마을을 방문하여 봉사 활동을 했다. 예를

들어 모 대학은 ‘삼하향(三下乡, 문화, 과학기술, 위생 등 세 부문의 농촌 보급) 사회 실천과 무료 진료 등 활동으로 빈곤 가구와 빈번하고 긴밀한 연계를 유지하고 물질적, 정신적 측면에서 빈곤 가구를 도와주었다. 이런 정기적인 방문과 지원 활동은 실제로 새로운 인간관계를 만들어 내었고 장기간 농촌에 갇혀 있던 촌민들의 사회 관계를 활성화시켰으며 이런 관계에서 행동하는 교류와 감성적 공유를 실현하였다. 특히 노인들의 정신 생활을 풍부하게 하였는데 이는 정신적인 측면의 개선을 이룸으로써 정신 부빈의 목표를 달성하게 하였다.

사례 6: 무료 진료 활동

G촌 빈곤인구는 주로 질병과 장애로 빈곤에 빠진 경우가 많다. 그리고 촌민들은 보편적으로 노화와 신체 기능 약화, 건강 의식 부족으로 인해 만성질환을 앓고 있다. 노인들의 의료 문제를 해결하는 것은 G촌 정준부빈의 관건이라고 할 수 있다. G촌의 담당제(包保) 단위로서 모 대학은 유리한 자원을 충분히 이용하여 의료 방면에서 자원 봉사를 하였다. 예를 들어 의과대학, 임상대학, 중의대학의 대학생 청년 봉사팀을 구성하여 여름방학에 G촌에서 한 주 동안 사회 실천 활동을 하였다. 그들은 마을에 머물면서 촌민들을 위해 의료 ‘삼하향’ 활동을 하였고 학교 부속병원의 사의 주도로 전체 촌민들에게 의료 봉사를 하였으며 양약과 중국 의약품 등 3000여 위안 상당의 의약품을 제공하였다.

사례7: 방문 위문과 기부

정준부빈 과정 중 G촌의 담당 단위는 각 빈곤 가정 책임자를 배정하였다. 담당 책임자는 정기적으로 자신의 담당 빈곤 가구를 방문하여 빈곤

가구의 집을 정리해 주고 밭일을 도와주며 장기적으로 관계를 유지하여 가족과 같은 긴밀한 사이가 됐다. 또 담당 책임자는 매년 빈곤 가구의 실제 수요에 따라 물질적 혹은 금전적 지원을 하고 있다. 동시에 담당 단위는 G촌을 위해 특수 건설 기금(对口帮扶专项建设资金)을 만들어 빈곤 가구가 각 계절에 맞는 농작물 생산에 사용하게 하였다. 동시에 봄 방화 사업의 방화 기계와 가로등 등의 기초 설비를 기부하였다. 생산 영역에서는 빈곤 가구의 산업 발전을 위해 무료로 생산 자료를 제공하였는데 예를 들면 포도, 대추 등의 경제 작물 1000여 그루를 제공하였다. 그리고 무상으로 대량의 유기 화학비료를 제공하였고 받침대로 쓰이는 시멘트 기둥도 만들어 주었다.

3. G촌 정준부빈의 성과와 문제

가. 주요 성과

정준부빈의 대대적 실시로 G촌은 전체 마을의 탈빈곤을 실현하였다. 이와 동시에 산업 건설을 통하여 마을의 집체 수익이 현저하게 늘었으며 장기간 수익성을 실현하였다. 사회보장의 실현과 개선책을 통하여 빈곤 가구의 의료보장과 구조 비율을 대폭 높여 빈곤 가구의 의료 부담을 기본적으로 해결하였다. 또 기초 시설의 설치와 농촌 면모의 개선을 통하여 G촌 전체가 초가집을 벽돌 기와집으로 개조하고 마을 도로를 포장하였다. 전기 수도 시스템도 모두 개통되었으며 가로등, 배수관 등의 설비도 모두 구비하였고 각종 문화, 체육, 오락 시설도 개선하였다. 이에 따라 빈곤 촌민들이 정준부빈 공작에 아주 만족스러워하고 있다.

나. 주요 문제

1) 농촌 노동력이 부족하고 내생 동력이 부족하다.

G촌의 심각한 인구 유출 현상은 직접적으로는 농촌의 공심화를 초래하였다. 청년 노동력의 부족은 빈곤 촌 발전을 저해하는 중요한 문제가 되었다. 많은 산업 항목의 실시 과정에서 농촌 노동력의 부족으로 규모를 확대하기 어렵고 심지어 수행 그 자체도 어려운 문제가 발생하는데 G촌에서 특별히 두드러진다. 첫째, 일반 농업 노동자가 부족하다. G촌 조손족은 대부분 토지를 나누어 외지에서 이주해 온 사람들에게 계약(承包)을 맺어 넘겨주고 있다. 그에 따라 개발 효율이 떨어지고 외판 곳에 있는 토지는 경작되지 않은 상태로 남아 있는 경우가 많다. 또 지방정부와 농촌 집체가 주도하는 산업 부진을 담당할 노동력을 해당 마을에서 찾기가 매우 어렵다. 둘째, 경영 관리자가 부족하고 G촌 촌민들은 대부분 교육 수준이 낮으며 경영 관리 지식과 경험이 부족하고 학습 능력이 비교적 낮기 때문에 농업 산업화 경영의 방만함을 초래하였다. 셋째, 창업 인재가 부족하고 현재의 이 지역 농촌 창업 환경도 전체적으로 볼 때 활발하지 못하며, 인재들이 촌으로 돌아와서 창업하도록 하는 유인책도 부족하다. 규모가 크고 효익이 좋은 창업 기업이 비교적 적으며 그로 인하여 탈빈 치부(脱贫致富)도 제한되어 있다.

2) 질병이나 장애가 있는 쇠약한 노인의 비율이 비교적 높고, 다시 빈곤으로 돌아갈 수 있는 잠재적인 위험이 존재한다.

중병과 장애는 이 지역 농촌의 빈곤을 초래하는 주요 원인이다. 많은 농촌 가정은 가족이 만성질환을 앓고 있어서 장기 치료를 받아야 해 의료

비 부담이 크다. 혹은 갑작스레 질병을 앓게 되거나 사고를 당하면 짧은 기간에 수만 위안 혹은 수십만 위안의 의료비 지출이 생겨 빈곤에 빠질 수 있다. 이 지역 농촌 주민 가정의 순수익은 대개 높지 못하므로 의료보장제도가 있어도 중병의 치료에 쓸 수 있는 돈은 여전히 부족하다. 특별히 이런 갑작스러운 질병이 초래하는 의료 부담은 현재도, 앞으로도 다시 빈곤으로 전락하게 만드는 중요한 위험 요소이다. 현재 G촌이 속해 있는 현은 보편적으로 의료비 상환의 ‘다섯 갈래 방어선(五道防线)’을 실시하고 있는데 그중 농민들이 자비로 지출하는 부분은 마지막 두 갈래 방어선, 즉 상업 의료보험과 ‘일사일의(一事一议, 빈곤으로 지정된 가구원들이 중대한 안전이 발생할 때마다 하나 하나 민주적인 협의를 통해 결정함)’ 체제이다. 이는 주로 빈곤 가구를 대상으로 한 것이므로 비빈곤 가구는 이용할 수 없다. 또 G촌 비빈곤 가구와 탈빈호의 생활수준은 원래 높지 않기 때문에 돌발적 중대 질병과 사고 등과 마주했을 때 여전히 취약하고 빈곤 상태에 빠지기 쉽다.

3) 빈곤 가구와 비빈곤 가구 사이에 공평성 문제가 제기되고 있다.

정준부빈은 정확하게 식별한다는 전제에서 각 항목의 부빈 혜택과 자금을 명부에 등록된 빈곤 가구에만 사용할 수 있다고 규정되어 있다. 하지만 G촌을 포함한 대부분의 조선족 마을에서는 빈곤 가구와 비빈곤 가구의 생활수준 격차가 크지 않다. 많은 빈곤 가구들의 빈곤을 초래하게 된 원인은 가족 구성원이 돌발적인 중대 질병을 앓게 된 것에 있다. 부빈 정책이 가져다 준 산업 배당(产业分红), 하단 보조금(兜底补贴), 의료 상환(医疗报销), 담당(包保) 단위 위문 등 일련의 복지제도는 빈곤 가구들의 생활수준을 대대적으로 높였고 심지어 열심히 노력하는 비빈곤 가구

들의 생활수준을 넘어서게 되어 빈곤 가구와 비빈곤 가구의 불공평 의식을 초래하였다. 특별히 빈곤 가구는 정기적으로 담당 책임자의 위문 방문이 있고 선물도 받기 때문에 많은 비빈곤 가구가 심리적으로 불공평하다고 느끼게 만들었다.

또 중앙에서 지방으로 내려오는, 빈곤 가구에 대한 정책상의 관심과 보조가 주는 실질적인 이익으로 말미암아 대부분의 촌민이 ‘빈곤을 부러워하는(慕貧)’ 심리마저 생기게 하여 원래 취지와는 달리 오히려 빈곤 가구가 되려고 신청하는 현상까지 생긴다. 이는 정준부빈 본래의 의의를 잃게 하는 요소이다.

공공부조 수급자와 비수급자 사이에서 제기되는 불공평 문제는 선진국, 발전도상국에 관계없이 모든 국가가 직면하고 있는 현실적인 난제이다. 그렇기 때문에 이 불공평 문제는 G촌 특유의 문제라고는 할 수 없다.

4) 촌민들의 자발적 발전 의식이 약하다.

2020년 이후 탈빈의 성과를 장기적으로 공고히 하고 농촌의 안정적인 탈빈곤을 보장하려면 주로 농민 자신의 노력과 창조에 의하여야 한다. 하지만 지금의 농촌에는 아직도 많은 농민이 노동 능력은 있지만 빈곤에서 벗어나고 부유를 창조하려는 의식이 약하여 농촌 공공사업 건설 참여에 소극적이며 자기 한 사람의 실질적인 이익만 중히 여기고 있다. 또 대부분의 농민은 발전 의식이 약하고 경제 사상이 보수적이며 시장 위험을 부담하기 싫어하고 수익이 상대적으로 높은 경제 작물 등 특용 작물의 재배는 기피하고 있다. 대부분의 농민은 여전히 수익이 적은 옥수수, 콩 등의 작물 재배를 고집하고 있다. 이들은 국가 보조금과 농작물 수확에 의지하여 안정적이기는 하지만 수입은 많지 않다. 일부 농민은 ‘기다리고 의지

하고 가지는' 생각을 하고 있기 때문에 부빈정책에 심하게 의지하고 일상에서 일어나는 크고 작은 일 모두를 부빈 간부에게 의지하여 해결하려고 하며, 생활수준을 개선하는 생계 계획을 주체적으로 세우지 않으려 한다.

4. G촌의 정준 탈빈(精准脱贫) 경험의 총화와 안정적인 탈빈곤(稳定脱贫) 경로

가. G촌 정준 탈빈의 경험

첫째, 자연 및 문화 특색을 강조하여 1차, 2차, 3차산업의 융합을 촉진하였다. 대대적으로 경제를 발전시키고 산업구조를 최적화하며 경제발전 수준을 제고하고 농민의 수입을 증가시키는 것은 정준 탈빈(精准脱贫)의 근본 정책이다. 구역 경제의 발전은 구역의 천부적인 요소를 동반하여야 하며 중점적으로 유리한 자원을 개발하고 이용하여야 한다. 민족 구역 농촌은 한편에서는 비교적 양호한 생태환경을 유지하고, 다른 한편에서는 가장 전통적이고 현실과 가까운 민족 전통문화 풍습을 유지하고 있는데 이는 가장 중점적으로 개발하여야 하는 자원이다. 또 농촌 경제 발전은 농업에만 한정하지 않고 산업의 연결 고리를 만들어 산업 부가가치를 증가시키고 농촌의 1, 2, 3차산업의 융합을 실현하여 경제 소득을 증대하지 않으면 안 된다. G촌은 두만강과 인접해 있어 풍부한 수전(水田)이 있고 동시에 조선족 마을로서 조선족 전통문화를 유지하고 있다. 이 때문에 G촌은 자연자원과 인문 특색의 수월성을 충분히 이용하여 벼농사와 가공을 중점적으로 발전시켰고 조선족 문화를 바탕으로 민족 관광을 발전시켰으며 명절 축제를 만들어 농촌의 1, 2, 3차산업의 융합을 실현하였고 마을 집체 수익을 증대했다.

둘째, 정준부빈 중 기층 당 조직의 역할을 강조하였다. 농촌의 기층 당 조직은 국가의 방침과 정책 시행의 기층 주체이고 농촌 관리의 주체이다. 농촌 기층 당 조직의 능력은 정책의 시행 수준과 직접 관련되어 있다. 정준부빈은 국가 방침의 하나이며 기층에서의 구체적인 시행 과정에는 과학적인 지도, 전반적인 계획, 지식과 행동의 통일이 필요하다. 또 당원 간부가 정준부빈의 지도자로서 촌민을 중심으로 하고 전심전의(全心全意)로 빈곤 균증을 위해 분투하는 제1선에 설 필요가 있다. G촌 정준부빈의 과정 중 주촌(驻村) 제1당지부서기는 중요한 역할을 하여 정기 조직 학습, 교육 활동 등을 통하여 농촌 기층 조직 건설에 박차를 가했고 농촌 당원 간부들이 촌민을 위해 일하는 능력과 수준을 제고하였으며 농촌 각 항목의 사업 건설을 위해 증견 역량을 배양하여 당원의 주체 의식과 빈곤 가구들의 탈빈곤 의식을 발휘하게 하였다.

셋째, 정책을 가구마다 정확하게 실시하고(精准因户施策) 빈곤한 노인 단체에 대해서도 관심을 기울였다. 정준부빈의 가장 큰 핵심은 정준에 있고 성공하느냐 실패하느냐도 정준에 달려 있다. 국가 정준부빈 방침의 ‘여섯 가지 정준’ 요구에 의거하여 가구마다 정확한 조사(户精准)를 해야만 부빈 자원의 배치를 가장 효율적으로 할 수 있다. 그 때문에 G촌 정준부빈은 정준 의식을 견지하고 각 가구에 맞는 정책을 실시하였다. 빈곤 가구가 대부분 노인이라는 상황을 고려하여, 부빈 공작 중에서 노인의 정신 부빈을 중시하고 노인들의 문화 체육 활동을 풍부하게 하였으며 생활 분위기를 활성화했다. 신체 운동 증가는 노인들의 기분을 개선하였고 신체도 건강하게 해 질병에 걸리는 확률도 낮아지게 되었다.

넷째, 사회적 힘을 동원하여 대부빈의 구도(大扶贫格局)를 구축하였다. 시진핑 총서기는 빈곤 퇴치는 각 분야에서 참여해 힘을 합쳐야 한다(脱贫攻坚, 各方参与是合力)는 점을 강조하였다. 전문 항목 부빈(专项

扶貧), 항업 부빈, 사회 부빈이 서로 보완하는 대부빈의 구도를 구축해야 한다. 정준부빈은 정부만 주도하는 것이 아니고 사회의 광범위한 참여가 필요하다. 정준부빈 과정 중 소속 지방정부의 도움 이외에 모 대학을 대표로 하는 지역의 대학교에서도 부빈 대상 지역을 지정하여 부빈(定点扶貧)하는 방식으로 부빈사업에 참여하였다. G촌으로서는 도움의 주체가 증가되었을 뿐만 아니라 범위도 확대된 것이다. 특별히 원조 과정 중 모 대학 교직원 및 학생들은 G촌 촌민들과 밀접한 관계를 형성하였고, 정기적인 사회 봉사 활동을 통하여 촌민들의 물질적, 정신적 생활에 큰 도움을 주었다.

나. G촌의 안정적인 빈곤 퇴치 경로 선택

첫째, 정준부빈과 향촌 진흥의 유기적 연결을 실현하여 부빈정책의 보편적 혜택과 지속성을 중시해야 한다. 빈곤 퇴치는 정부정책의 범위를 벗어나서는 안 되며, 정준부빈 실현 후에도 일정 기간 그 체제를 유지하고 제고하는 기간이 있어야 하므로, 부빈정책과 부빈 자원은 일정한 지속성이 없으면 안 된다. 2020년 이후 G촌의 안정적인 빈곤 퇴치는 향촌 진흥과 긴밀히 결합시킬 필요가 있다. 농촌 건설의 측면에서는 장기간 농촌의 전면적 발전에 힘써야 하고, 농촌의 단점을 극복하고 경제, 정치, 문화, 사회, 생태의 발전으로 연결하여야 하고, 나아가 아름다운 농촌, 부유한 농민, 강한 농업을 전면적으로 실현해야 한다. 동시에 농촌 발전의 기초가 취약한 현실에 유의하여, 농촌에 대한 전반적 원조를 하지 않으면 안 된다. 특히 각 분야에 상응하는 부빈정책과 자원의 수혜 범위를 비빈곤 가구로 늘려야 하고, 부빈정책의 보편적 혜택을 높여야 한다. 원조 대상 지역을 지정하여 도움을 주는 사업체는 향촌 진흥의 과정에서 지속적인

도움을 줌으로써, 전체 농민의 안정적인 빈곤 퇴치를 장기적으로 보장하는 것으로 융합하게 하여 빈곤으로 되돌아가는 것을 전방위로 방지하여야 한다.

둘째, 중병에 걸리는 의료 위험에 대한 장기 보장 체제를 구축하여야 한다. 중대한 질병과 장애는 G촌 빈곤 가구가 빈곤으로 되돌아가게 하는 중요한 위험 요소이기 때문이다. 2020년 이후 안정적인 빈곤 퇴치는 질병으로 인한 의료비 지출로 빈곤으로 다시 돌아가는 것을 중점적으로 방지해야 하고, 중병 위험에 대한 장기적인 보장 체제를 구축할 필요가 있다. 그렇기 때문에 지방정부 주도로 전체 농촌 주민 모두에게 혜택이 돌아가는 중대 질병 위험에 대한 장기 보장 체제를 구축하여 마을 전체가 그에 대처하는 기금을 만들 수 있도록 독려할 필요가 있다. 또 재정 투입, 사회 기부 등의 방식을 통하여 기금의 규모를 부단히 늘려서, 의료비로 인하여 빈곤으로 되돌아가지 않도록 통제력을 계속 제고해야 한다.

셋째, 농촌 기층 조직의 인재 지원을 더욱 강화하여 농촌의 종합 관리 능력을 강화할 필요가 있다. G촌의 안정적인 빈곤 퇴치는 농촌 전체의 능력에 의거해야 하기 때문에 예비 간부를 대대적으로 양성하고 농촌 기층 간부들을 좀 더 젊은 층으로 임명하고, 전문성 강화를 촉진해야 한다. 향진과 촌의 두 위원회에 젊은 공무원과 우수 간부를 파견하는 동시에 기층 직위의 처우를 높여야 하며, 승진의 통로를 개발하여 더 많은 젊고 우수한 간부들이 기층에서 농촌 사업을 지도할 수 있도록 해야 한다. 이 외에 대학 원조 자원 봉사 단체의 조직을 더욱 강화하여 학생, 당원, 학생 간부를 주체로 하는 대학생 동태 원조 자원 봉사 단체를 구성하여 정기적으로 농촌 기층 조직에서 당 건설 사업을 하고 행정 사무를 처리하는 등의 도움을 줄 수 있게 해야 한다.

넷째, 귀향 취업과 창업을 격려하여 농촌 인력 자본의 충실을 기해야

한다. 나날이 공심화되어 가는 조선족 농촌에서 볼 때, 떠난 사람들이 돌아오도록 격려하는 것이야말로 안정적인 빈곤 퇴치의 관건이다. 하지만 G촌을 대표로 하는 대부분의 조선족 마을은 상대적으로 벽지이기 때문에 외부의 동력에 대한 흡인력이 약하다. 그 때문에 고향 정서와 문화 뿌리 찾기 이념을 널리 선전할 필요가 있다. 한편, 외지로 나간 젊은 층을 되돌아오게 하여 고향의 현성(县城)에서 혁신적인 창업을 할 수 있도록 격려해야 한다. 한편에서는 외지로 나간 조선족들을 흡인하여 고향, 농촌, 농업으로 돌아가도록 격려하고 외지에서 일하는 동안 축적한 자금과 선진적인 경험, 기술, 경영 방식 등을 고향 농촌의 생산 경영에 응용하도록 격려해야 한다. 그리고 이들로 하여금 농업 생산 경영에 참여하도록 하고 농업 기업을 창업하여 농촌 노동력을 충실하게 할 수 있도록 해야 한다. 또 생산 공급망과 소비시장을 활성화하고 농촌의 유효 공급 및 유효 수요를 부단히 확대하여 농촌 경제의 전반적 성장을 이끌어 내야 한다.

다섯째, 농촌 집단 산업 경영 능력을 높여서 농촌 경제 기초를 강화해야 한다. 농촌은 농업 생산을 기초로 생성된 인류의 취락이다. 전통적 농업 생산의 자연성, 기초성 및 저수익으로 인하여 농촌 발전은 점차 현대화 과정에서 뒤졌고 빈곤 문제도 심각해지게 되었다. 개혁개방 후 중국 남방의 일부 농촌에서는 다양한 경영 방식을 발전시켰는데 특히 향진 기업의 번영과 발전은 농촌의 전통적 면모를 완전히 바꿔 놓았다. 이는 의심할 여지 없이 농촌 발전을 위한 발전 모델을 제공하였다. 농촌의 지속적이고 안정적인 빈곤 퇴치를 촉진하려면 산업 발전은 기본 조건이다. 농촌에 이득을 가져오든, 농촌 기초 시설 건설과 민생 보장을 개선하든 모두 산업 발전을 통한 사회적 부를 창조해야 한다. 산업 발전은 향촌 진흥의 관건이 되며, 농촌의 안정적인 빈곤 퇴치는 농촌 집체 경제의 성장을 그 기초로 한다. 인재의 모집, 귀향 창업 등의 정책에 의거하여 농촌 산업

의 지도자를 양성하고 농촌의 기존 경영인들과 합작사에 대한 금융 지원을 한층 강화하여 노동 능력이 있는 촌민들을 이끌고 적극적으로 집단 경제 건설에 참여하도록 해야 한다. 토지 순환을 통하여 농촌 토지를 통합하고 전업 농장과 합작사 등 신형 농업 경영 주체 및 가공, 서비스를 위주로 하는 향진 기업을 대대적으로 발전시켜 농촌의 1, 2, 3차산업 융합을 해야 한다. 대학, 성내의 과학연구원이 산학연 협력 체제를 구축하여 한편에서는 새로 건설한 농촌 집체 산업을 위해 과학기술, 정보 및 인재 지원을 하면서, 다른 한편에서는 현재 동부 지원 건설 산업의 장기적인 운영에 기술적 보장을 제공할 수 있다. 이 외에 농촌 토지로 등록되지 않은 토지의 수급 정책을 더한층 추진해야 한다. 농촌 토지에 등록되지 않은 토지를 효과적이고 과학적으로 활용함으로써 농촌의 집단 소득 증가를 실현하고 농촌의 집단 경제 발전에 중요한 토지 요소를 제공할 필요가 있다. 전체적으로 농촌의 집단 경제력을 부단히 증가시킴으로써 자체 자금(스스로 마련한 자금), 자기 건설, 자아 보장을 실현해야 한다.

여섯째, 의지의 지지(扶志)와 지혜의 지지(扶智)를 더욱 강화하여 촌민들의 발전 의식을 제고할 필요가 있다. 농촌의 안정적인 빈곤 퇴치를 위해서는 농촌, 농민의 충분한 주체성 발휘와 농민의 발전 의식을 부단히 강화해야 한다. 시진핑 총서기가 제기한 ‘의지의 지지와 지혜의 지지’의 결합을 중시해야 한다(注重扶贫同扶志, 扶智相结合)는 정신을 적극적으로 관철하여 농민의 사상 정치 선전 교육을 강화하고 농촌 인력을 배양해야 한다. 또 다른 한편에서는 농촌의 당 건설 사업을 강화해야 한다. 우선 농촌 당원 간부의 사상 의식과 정치적 의지를 제고해야 하고, 당원 간부를 통하여 농민들의 광대한 정신문화를 널리 알리는 일에 힘써야 하며, 적극적인 교육과 인도를 통하여 농민들이 적극적이고 진취적인 사상을 가지도록 하게끔 노력해야 한다. 정신문명의 평가 비교를 하게 하고, 이

러한 사상의 이점을 살리는 체제를 구축하며, 농민들의 상호 감독과 독촉을 격려함으로써 소위 ‘국가 원조를 기다리고, 그에 기대며, 그것을 요구하는(等靠要)’ 소극적이고 나태한 사상을 극복해야 한다. 다른 한편에서는 각종 연구소, 직업기술학교, 지역 대학, 유명 기업 등의 원조를 바탕으로 농촌의 지적 지원을 강화하고 농촌 간부, 전문가 집단, 노동 능력이 있는 농민들에게 배양 훈련과 지침성 지도를 제공함으로써 경영 능력과 기술 수준을 제고하여야 한다. 이 외에 농민 대표들을 조직하여 타 지역의 규범적 농촌을 참관하게 하고 직관적인 느낌을 통하여 농민들의 사상을 바꾸며, 사회경제 발전의 동력을 불러일으키게 하여 호전호(户传户, 이웃과 이웃 간의 상호 연락과 협력)를 통하여 농촌 전체의 사상 전환을 촉진해야 한다.

제 7 장

국내 중국동포의 생활 실태

제1절 국내 중국동포 인구 구성의 변화와 고령화 현상

제2절 국내 중국동포의 경제적 분화와 빈곤 문제

제3절 국내 차세대 중국동포의 경제적 분화

제4절 구로공단 지역 중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태

제5절 중도입국 중국동포 청소년의 사회 적응 문제

제6절 요약 및 시사점

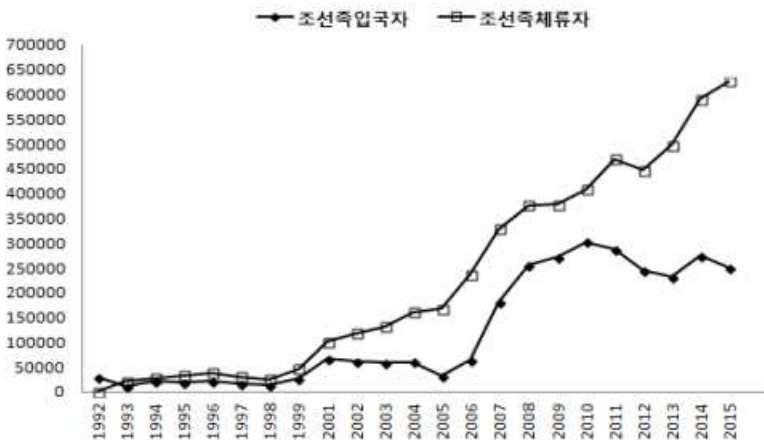
7

국내 중국동포의 생활 실태 <<

제1절 국내 중국동포 인구 구성의 변화와 고령화 현상

1980년대 말~1990년대 초 친척 방문, 국제결혼 등의 경로를 통해 한국 사회에 유입된 중국동포는 이어지는 산업 연수생 제도, 연수 취업 제도, 취업 관리 제도, 고용 허가 제도 등의 외국인 산업 노동력 정책과 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률'을 비롯한 재외동포정책의 복합적인 영향을 받으면서 2019년 현재 약 70만 명 규모의 인구 집단이 되었다.

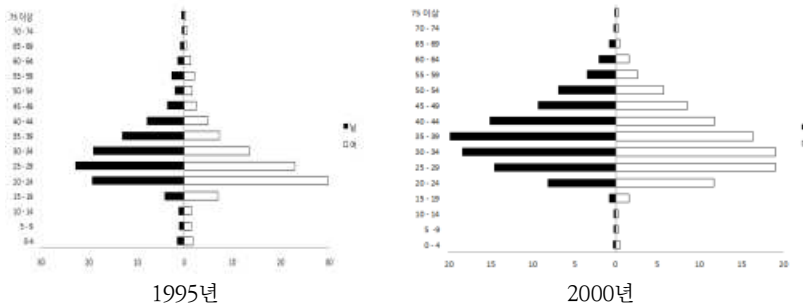
[그림 7-1] 연도별 중국동포 입국자와 체류자



자료: 박우(2015), p. 101에서 재인용.

국내 중국동포가 증가하는 과정에 인구구조가 어떻게 변화하였는지 살펴해보도록 하자.¹⁰⁷⁾

[그림 7-2] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(1995, 2000년)

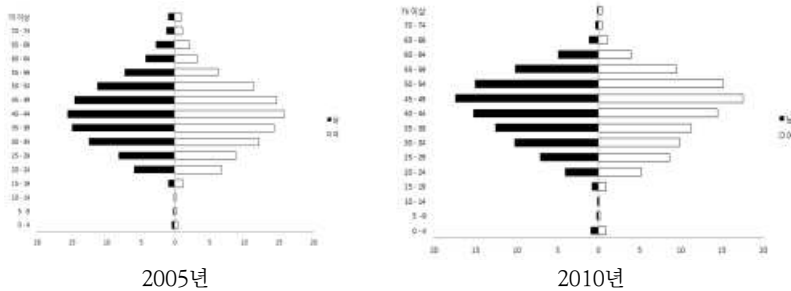


자료: 박우(2015), p. 106에서 재인용.

[그림 7-2]의 1995년 국내 중국동포 인구구성을 보면 젊은 층이 상대적으로 많다. 15~19세 남성은 4.1%, 여성은 7.1%, 20~24세 남성은 19.1%, 여성은 29.9%, 25~29세 남성은 22.6%, 여성은 23%이다. 30대 이상의 경우 30~34세 남성은 18.9%, 여성은 13.6%, 35~39세 남성은 12.8%, 여성은 7.3%이다. 초기에 유입된 중국동포는 20대 후반에서 40대 중반이 주축이었다. 2000년에는 인구구조가 변화한 것을 알 수 있다. 20대 중후반 이상의 연령대가 증가하였다. 구체적으로 연령별 구성을 보면 20~24세의 남성은 8.1%, 여성은 11.7%, 25~29세 남성은 14.5%, 여성은 19.1%, 30~34세의 남성은 18.3%, 여성은 19%이다. 35~39세 남성은 19.8%, 여성은 16.4%, 40~44세 남성은 15%, 여성은 11.8%, 45~49세 남성은 9.3%, 여성은 8.5%. 50~54세 남성은 6.9%, 여성은 5.7%이다(박우, 2015, p.106).

107) 이 절의 중국동포 인구의 고령화 추세는 저자의 2015년 논문에서 짧게 다룬 바 있다는 점을 밝힌다.

[그림 7-3] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(2005, 2010년)

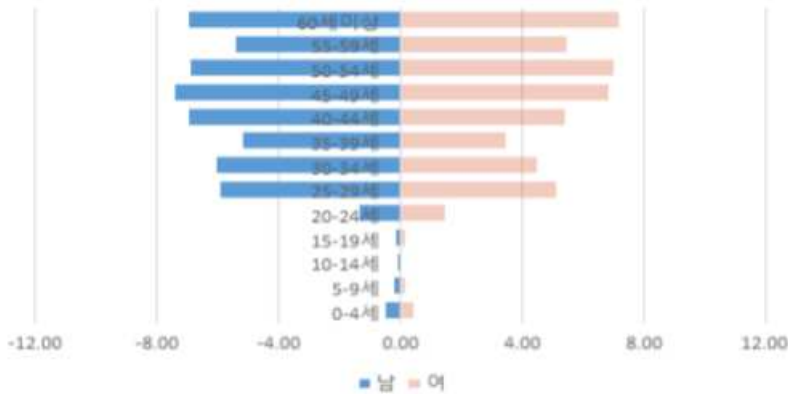


자료: 박우(2015), p. 108에서 재인용.

[그림 7-3]의 2005년 인구구성을 보면 한편으로 성비가 균형에 가까워지고, 2000년에 비해 중년층 이상 인구가 증가하였다. 25~29세 남성은 8.1%, 여성은 8.9%, 30~34세 남성은 12.4%, 여성은 12.1%, 35~39세 남성은 14.8%, 여성은 14.4%, 40~44세 남성은 15.5%, 여성은 15.8%, 45~49세 남성은 14.4%, 여성은 14.7%, 50~54세 남성은 11.1%, 여성은 11.4%, 55~59세 남성은 7.2%, 여성은 6.3%이다. 2010년의 경우 2005년에 비해 40세 이상 인구의 비율이 더 커진 것을 알 수 있다. 각 연령 구간을 보면 25~29세 남성은 7.1%, 여성은 8.6%, 30~34세 남성은 10.2%, 여성은 9.9%, 35~39세 남성이 12.5%, 여성이 11.3%, 40~44세 남성은 15.1%, 여성은 14.5%, 45~49세 남성은 17.3%, 여성은 17.6%, 50~54세 남성은 14.9%, 여성은 15.1%, 55~59세 남성은 10.1%, 여성은 9.5%이다(박우, 2015).

이 고령화 추세는 2010년대에 빠르게 이루어졌다. 최근 박경숙·이창원·강미선(2019)의 중국동포 인구조사에 의하면 이 추세를 확인할 수 있다.

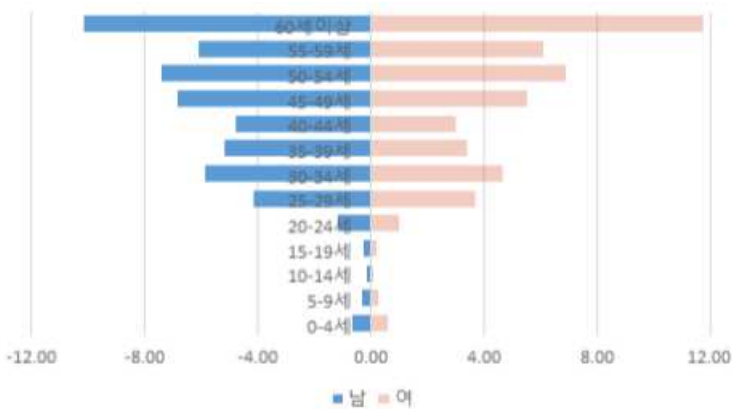
[그림 7-4] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(2013년)



자료: 박경숙, 이창원, 강미선(2019, p. 56)에서 재인용.

2013년의 중국동포 인구구조를 보면 40대 이상 인구가 전체 인구의 반을 훨씬 넘었다. 그중 60세 이상 인구는 다른 5세 구간에 비해 높은 비중을 차지하고 있다. 2017년의 경우 이런 추세는 더욱 커지는데 60세 이상 인구 비율이 기타 5세 구간 인구에 비해 훨씬 높았다.

[그림 7-5] 재한 중국동포 성별·연령별 인구 구성(2017년)



자료: 박경숙, 이창원, 강미선(2019, p. 56)에서 재인용.

지난 30년 동안 꾸준히 증가한 중국동포는 대부분 경제활동이 가장 활발한 노동력이었다. 이들이 주축이 되었기에 구로공단 인근에 새로운 상권이 형성될 수 있었다. 하지만 인구구조의 변화를 보면 중국동포 인구는 빠른 속도로 고령화를 경험하고 있다는 것을 알 수 있다. 한국에 장기 거주한 중국동포의 연령대가 높아지고 있다는 것이 하나의 요인이 될 수 있고, 동시에 최근 들어 신규 고령 중국동포의 ‘귀환(return)’도 중요한 요인이 됐다.

고령화는 중국동포 젊은 층의 부양 문제, 고령자의 건강 문제, 의료보험 및 지역보험 가입 문제, 고령자의 빈곤 문제 등 다양한 사회 이슈를 만드는 요인이 되었다. 중국동포 고령자에 대한 실태 조사가 부족한 상황기에 세밀한 추가 연구를 통해 이 인구 집단의 사회경제적 상황을 정리할 필요가 있다.

제2절 국내 중국동포의 경제적 분화와 빈곤 문제

국내 중국동포가 늘어나면서 출현한 두 번째 이슈는 바로 이 인구 집단 내부의 경제적 분화다. 중국동포들은 서울과 경기도의 도시 지역에 밀집하여 상권을 형성하고 빠르게 다양한 경제적 계층으로 분화하였다. 세밀한 분류가 어려워 일단 일반 근로자, 전문직, 사업가 등으로 나누어 살펴보았다.¹⁰⁸⁾

먼저 이들이 중국에 있을 때 어떤 직업에 종사했는지 살펴보도록 하자.

108) 일반 근로자는 주로 H-2 비자를 소지한 2차 노동시장에 고용된 사람들, 전문직은 주로 재외동포 비자, 영주권, 귀화 등의 법적 지위에 있으면서 1차 노동시장에 고용된 사람들, 사업가는 본인 명의의 사업체를 가지고 있으며 무급 및 유급 노동자를 고용한 사람들이 해당한다.

〈표 7-1〉 재한 중국동포의 중국 직업

(단위: %)

구분	일반 근로자		전문직		사업가	
	종사 직업 (N=430)	주요 직업 (N=399)	종사 직업 (N=118)	주요 직업 (N=108)	종사 직업 (N=124)	주요 직업 (N=117)
무직	4.9	4.0	16.5	15.7	1.7	3.4
농림목축업	18.0	10.0	2.6	0.0	3.3	0.0
서비스	12.5	13.7	3.4	2.8	13.1	7.7
사업	24.2	25.8	12.0	17.6	31.8	47.0
전문직	44.1	37.2	52.6	59.3	33.6	32.4
공인	1.9	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	8.3	7.0	29.3	4.6	17.3	9.4

자료: 박우(2015), 조선족 사회의 분화에 관한 연구, p. 114에서 재인용.

〈표 7-1〉에 따르면 중국동포의 다수가 중국에서 한 가지 이상의 직업에 종사한 경력이 있다. 계층 이동의 측면에서 흥미로운 부분이 발견되는데, 그것은 한국의 2차 노동시장에 있는 중국동포 일반 근로자의 44.1%가 중국에서는 전문직에 종사했고, 24.2%가 사업을 했다는 것이다. 물론 직업으로 단순 해석을 하기는 어렵지만 그럼에도 중국에서 1차 노동시장에 편입되었거나 사기업을 운영했던 사람들의 종사상 지위가 한국에서는 낮아졌다는 해석은 가능할 듯하다. 주요 직업을 보아도 37.2%가 중국에서 전문직, 25.8%가 사업을 했다. 사업가의 경우, 중국에서 1차산업에 종사했던 3.3%, 무직자였던 1.7%(3.4%), 서비스업 근로자였던 13.1%(7.7%)는 한국에서 사기업가가 되면서 이주를 통한 계층 상승을 경험했다(박우, 2015).

정리하자면 중국동포는 한국에 오면서 복잡한 계층 이동을 경험하였다. 일부는 종사상 지위(또는 계층)의 하락을, 일부는 상승을 경험한 것이다. 국내에 유입된 중국동포의 중국에서의 경제적 상황은 어떠할까?

재한 중국동포의 중국 직업과 함께 중국 직업별 경제 수준을 함께 살펴

보았다(이진영, 박우, 2009). <표 7-2>에서 알 수 있듯이 재한 중국동포는 특정 직업에 편중된 인구 집단이 아니라 다양한 직업 내에서 경제적 수준이 좋지 않은 사람들로 구성된 것을 알 수 있다. 중국동포들의 직업별 월평균 임금의 절대치를 고려한다면 중국의 평균보다 낮다고 볼 수 없다. 하지만 경력과 연령에 따라 월급이 오르는 상황에서 입국 시기별 연령과 결합하여 살펴보면 이 월급 수준은 상대적으로 낮은 것이다. 또 자녀 양육과 부모 부양을 위한 추가 지출까지 고려한다면 이 수준의 월급은 부족할 수 있다. 2000년대 중반 한국 이주를 희망했던 중국동포의 한국에서의 월 소득은 적게는 중국의 4.5배, 많게는 9.5배인 것으로 나타난다. 이를 볼 때 이주의 결정적 동기가 경제적 유인이었다고 보아도 무방할 것이다(이진영·박우, 2009, p.107).

<표 7-2> 재한 중국동포의 입국 시기별 평균연령, 중국 직업별 소득

(단위: 배, 위안, 세)

		무업	농업	개체호	공무원	전문직	공인	기타	전체
2008	소득 차	6.5	8.0	5.1	4.5	5.5	6.5	5.9	6.2
	중국 소득	1,300	1,048	1,744	1,706	1,757	1,359	1,475	1,414
	평균연령	50	51	47	49	46	43	46	47
2007	소득 차	7.4	7.4	5.1	5.3	5.3	6.4	5.3	6.3
	중국 소득	1,366	1,254	1,757	1,702	1,775	1,420	1,763	1,463
	평균연령	40	48	46	46	43	47	40	46
2005, 2006	소득 차	9.4	8.3	5.7	6.4	5.1	7.2	6.9	6.9
	중국 소득	1,000	1,110	1,594	1,810	2,033	1,244	1,280	1,344
	평균연령	42	46	43	48	35	48	47	45
2004 이전	소득 차	8.1	8.5	6.2	5.7	5.3	7.0	7.2	7.1
	중국 소득	1,208	1,062	1,476	1,808	1,835	1,289	1,262	1,298
	평균연령	37	47	43	48	39	43	41	44
전체	소득 차	7.7	8.0	5.5	5.5	5.3	6.7	6.3	6.6
	중국 소득	1,238	1,128	1,641	1,757	1,835	1,337	1,443	1,387

자료: 이진영·박우(2009, p. 107).

〈표 7-3〉 재한 중국동포 교육 수준(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: %)

	근로자		전문직 2013 (N=118)	사업가	
	2013 (N=430)	2008 (N=996)		2013 (N=124)	2008 (N=200)
무학	0.6	0.2	1.7	0.0	0.7
초등학교	5.9	3.0	2.6	3.2	1.4
중학교	18.6	36.4	0.9	12.9	17.7
고등학교	54.2	51.5	17.1	41.9	53.7
전문대	6.8	4.8	11.1	21.8	16.3
대학	11.1	3.4	29.1	16.9	9.5
대학 이상	2.8	0.6	37.6	3.2	0.0

자료: 박우(2017), 재한 '조선족' 집거지 사업가에 대한 사회학적 연구: 시민권적 지위와 계급적 지위의 상호작용을 중심으로, p. 123에서 재인용.

계층 분화를 유발하는 중요한 요인 중 하나로서 교육 수준을 살펴보았다. 2013년 기준으로, 일반 노동자는 무학 0.6%, 초등학교 졸업 5.9%, 중학교 졸업 18.6%로 나타났으며, 고등학교 졸업자의 비율이 54.2%로 가장 높은 것으로 나타났고, 전문대 졸업은 6.8%, 대학 졸업은 11.1%, 대학 이상의 졸업자는 2.8%인 것으로 확인되었다. 5년 전 자료인 2008년과 비교할 경우, 2008년에는 일반 노동자 중 중학교 졸업자가 전체의 36.4%로 2008년과 비교하여 2013년 일반 노동자의 교육 수준은 전반적으로 높은 것으로 확인된다. 그러나 전반적으로 일반 근로자의 교육 수준을 볼 때, 전문직에 비해 상대적 저학력자가 많다는 특징을 보이며, 앞에서 언급했듯이 종사상 지위나 계층 하락으로 인해 중국에서 전문대 이상 학력임에도 한국에서 2차 노동시장에 종사하는 사람이 있다는 것을 확인할 수 있다. 반면, 전문직에 종사하는 사람은 대부분 학력 수준이 높은 것으로 파악된다. 구체적으로 무학은 1.7%, 초등학교 졸업은 2.6%, 중학교 졸업은 0.9%, 고등학교 졸업은 17.1%이며, 전문대, 대학 및 그 이상의

비중은 각각 11.1%, 29.1%, 37.6%로 대학 이상의 교육 수준인 자가 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 사업가의 경우 고등학교 졸업자 비율이 41.9%이며, 그다음이 전문대와 4년제 대학 졸업으로 각각 21.8%와 16.9%인 것으로 나타났다(박우, 2017, p.123).

〈표 7-4〉 중국동포 사업가의 월평균 소득

(단위: 만 원, %)

구분	100 미만	100~200	200~300	300~400	400~500	500 이상	전체
사업가	0.0	28.8	17.1	17.1	13.5	23.4	100.0 (N=110)
근로자	4.3	69.6	19.0	5.5	1.5	0.1	100.0 (N=392)

자료: 박우(2017, p. 216)

중국동포 밀집 지역에서 함께 생활하고 있는 사업가와 일반 근로자의 소득은 어느 정도 격차가 발생할까? 두 집단의 월평균 소득을 살펴보았다. 사업가는 월 소득 100만 원 미만은 0%, 100만~200만 원은 28.1%, 200만~300만 원은 16.6%였다. 300만~400만 원은 16.7%, 400만~500만 원은 13.2%, 500만 원 이상은 25.4%였다. 500만 원 이상에는 월 소득이 1000만 원을 넘는 사업가들도 있다. 근로자는 100만~200만 원이 69.6%로 가장 많았고 그다음이 200만~300만 원이다. 월 300만 원 이상의 근로자도 있지만 그 비율은 매우 낮다(〈표 7-5〉 참조). 이렇게 단순히 사업가 개인의 월 소득 분포만 보더라도 일반 노동자에 비해 훨씬 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 7-5〉 중국동포의 집세 부담금(사업가, 근로자)

(단위: 만 원)

구분	전세 보증금	월세	
		보증금	월세
사업가	7581.4 (N=43, 3085.9)	1545.2 (N=73, 1104.7)	47.9 (N=73, 20.8)
근로자	5031.1 (N=58, 3889.7)	744.9 (N=175, 884.055)	33.4 (N=179, 21.015)

자료: 박우(2017, p. 218).

사업가와 근로자는 주거 비용에서도 격차가 크다. 일반 노동자의 평균 전세 보증금은 약 5031만 1000원으로 사업가의 평균 전세 보증금(7581만 4000원)보다 2500만 원 이상 적다. 월세의 경우 보증금이 사업가는 1545만 2000원으로 노동자의 744만 9000원의 2배 이상이며, 평균 월세는 47만 9000원으로 노동자의 33만 4000원보다 15만 원 정도 높았다(박우, 2017).

이상 중국동포 인구의 사회경제적 분화 상황을 살펴보았다. 상술한 분화 양상도 중요한 사회적 이유를 만들기에 충분하지만, 연령대를 통제한 상태에서 차세대(젊은) 연령층에서의 분화도 주목할 필요가 있다고 생각한다. 이 부분은 제3절에서 다루었다.

제3절 국내 차세대 중국동포의 경제적 분화¹⁰⁹⁾

저자가 2005년부터 서울 대림동, 가리봉동 지역의 에스노그래피를 하는 과정에서 유학생과¹¹⁰⁾ 비슷한 연령대의 2차 노동시장 중국동포 근로자를 접하게 되었다. 중장년층은 한국의 1차 노동시장 진입자가 거의 없어 큰 차이는 발견되지 않았는데 20, 30대의 중국동포 중에는 한국의 분절된 노동시장에 따른 직업 및 계층의 차이가 확연하게 보였다. 따라서 차세대 중국동포의 분화 양상도 중요한 사회현상이 될 것으로 보았다.

먼저 인구학적 측면에서 소위 ‘차세대’를 구분해야만 했는데, 논쟁의 여지는 있겠지만 국내 차세대 연구를 참조하여 43~18세로 설정했다. 2013년에 수집된 자료를 근거로 43세는 1970년에 태어난 세대가 속한다. 이는 다른 한편으로 중국 범주로 하면 70후 세대와 80후 세대에 해당하기도 한다. 이 연령 구간을 토대로 근로자, 전문직, 사업가의 평균연령을 산출하면 각각 31세, 31세, 33세다.

먼저 차세대의 학력을 보도록 하자. <표 7-6>과 같이 일반 근로자는 고등학교 학력이 가장 많고 전문직은 대학원 학력이 가장 많으며 사업가는 고등학교 학력이 가장 많다. 전문직과 사업가 두 집단에서 대학 졸업자의 비율은 각각 26.9%와 23.9%로 두 번째로 높으면서 비율도 비슷하다. 세 집단을 비교해 보면 동일 연령대에서 일반 근로자의 교육 수준이 가장 낮다는 것을 알 수 있다.

109) 이 부분의 내용은 제2절에서 활용한 『2013년 서울거주 중국동포 조사』 중 연령을 43세 이하로 통제된 응답자를 중심으로 구성했다. 강미선(서울대 사회학과 박사 수료)과 공동으로 정리한 글이라는 점을 밝힌다.

110) 국내 중국동포 커뮤니티 중 유학생으로 구성된 단체가 있는데, 이 단체는 대학원생이 주축이 되어 친목을 도모하고 한국이나 중국, 또는 제3국의 1차 노동시장 진입에 필요한 정보를 교환하는 플랫폼으로 역할하고 있다. 2003년에 설립된 재한중국동포유학생 네트워크, 한중법학회 등이 있다.

〈표 7-6〉 중국동포 차세대 교육 수준(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: %)

구분	근로자 (N=155)	전문직 (N=108)	사업가 (N=60)
무학	0.6	1.9	--
소학교	4.5	2.8	6.0
초중	12.3	0.9	3.0
고등학교(중전 포함)	48.4	15.7	35.8
2~3년제 전문대학	11.6	12.0	25.4
4년제 대학교	17.4	26.9	23.9
대학원 이상	5.2	39.8	6.0

주: 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). “서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: 『2013년 서울 거주 중국동포 조사』 설문 조사 자료.

세 그룹의 월수입을 비교해 보았다. 〈표 7-7〉과 같이 일반 근로자 중에서 가장 큰 구간은 100만~200만 원 사이로 60.5%를 차지하였다. 두 번째로 200만~300만 원인데 19.7%였다. 전문직은 역시 100만~200만 원에 43.1%가 분포하였고 200만~300만 원에 30.3%가 분포하여 두 번째로 많았다. 하지만 이 두 구간의 소득 격차는 약 13%로 근로자의 40%보다 작았다. 전문직은 이어 300만~400만 원이 11.9%, 400만~500만 원이 10.1%였다. 사업가 역시 100만~200만 원에 45%가 분포하여 가장 큰 비율을 차지한다. 하지만 300만~400만 원이 13.3%, 400만~500만 원이 15.0%, 500만 원 이상이 20%였다(사업가는 사업가 집단 내에서도 격차가 발생).

이어서 세 그룹의 한국 내 소비와 저축 양상을 살펴보았다. 〈표 7-8〉과 같이 일반 근로자의 월평균 소비는 90만 5300원, 전문직은 109만 7900원, 사업가는 106만 3900원으로 집계됐다. 저축은 각각 63만 1900원, 90만 3400원, 105만 5800원이었다. 소비와 저축 규모에서도 근로자층이 가장 낮았다.

〈표 7-7〉 중국동포 차세대 소득 수준(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: %)

구 분	근로자 (N=147)	전문직 (N=109)	사업가 (N=60)
100만 원 이하	3.4	1.8	--
100만~200만 원	60.5	43.1	45.0
200만~300만 원	19.7	30.3	1.7
300만~400만 원	6.8	11.9	13.3
400만~500만 원	.7	10.1	15.0
500만 원 이상	--	2.8	20.0
월수입 없음	8.8	--	5.0

주: 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). “서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: 『2013년 서울 거주 중국동포 조사』 설문 조사 자료.

〈표 7-8〉 중국동포 차세대 소비 수준(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: 만 원)

구 분	근로자	전문직	사업가
한국 소비 평균	90.53(N=133)	109.79(N=96)	106.39(N=57)
한국 저축 평균	63.19(N=113)	90.34(N=73)	105.58(N=52)

주: 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). “서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: 『2013년 서울 거주 중국동포 조사』 설문 조사 자료.

세 그룹의 집세 부담금을 살펴보면 더 큰 격차가 발생하는 것을 알 수 있다. 〈표 7-9〉와 같이 전세 보증금을 보면 일반 근로자는 5681만 8200원, 전문직은 1억 6076만 9200원, 사업가는 1억 333만 3300원으로 집계됐다. 월세 보증금은 각각 898만 8400원, 1541만 9300원, 1506만 2500원으로 집계됐다. 월세는 각각 32만 8300원, 34만 6200원, 42만 400원으로 집계됐다.

〈표 7-9〉 중국동포 차세대 평균 집세 부담금(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: 만 원)

구 분	근로자	전문직	사업가
전세 보증금	5681.82(N=33)	16076.92(N=26)	10333.33(N=12)
월세 보증금	898.84(N=86)	1541.93(N=57)	1506.25(N=48)
월세	32.83(N=87)	34.62(N=58)	42.04(N=48)

주: 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). “서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: 『2013년 서울 거주 중국동포 조사』 설문 조사 자료.

일평균 근로시간을 보면 일반 근로자는 10.28시간, 전문직은 8.98시간, 사업가는 10.04시간이었다. 일반 근로자의 평균 근로시간이 가장 길고 전문직이 가장 짧다(〈표 7-10〉 참조).

〈표 7-10〉 중국동포 차세대 일평균 근로시간(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: 시간)

구 분	근로자 (N=130)	전문직(N=101)	사업가(N=25)
평균 근로 시간	10.28	8.98	10.04

주: 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). “서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: 『2013년 서울 거주 중국동포 조사』 설문 조사 자료.

보험에 가입한 상황을 보면 4대 보험의 경우 일반 근로자는 30.8%, 전문직은 64.1%, 사업가는 44.8%가 가입했고 기타 보험에는 각각 31.6%, 19.3%, 50.7%가 가입했다고 응답했다. 가입하지 않은 응답자는 각각 43.4%, 23.9%, 13.4%였다. 사회보장이 가장 취약한 그룹은 일반 근로자라는 것을 알 수 있다(〈표 7-11〉 참조).

한국의 중국동포 차세대 집단의 분화 양상을 구체적인 자료를 통해 살펴해보았다. 사업가 집단, 전문직 집단과 일반 근로자 집단 사이에는 상당한 격차가 벌어졌다. 사업가와 전문직 차세대는 꾸준히 경제적 상층을 향

하고 있었지만 근로자는 여전히 2차 노동시장에 머물러 있었다. 판이한 경험을 한 동일 연령대가 나중에 중견 세대가 되면 어떤 사회적 이슈가 만들어질까? 이들의 한국 사회에 대한 인식은 어떻게 차이 날까? 면밀하고 체계적인 후속 연구가 필요한 시점이다.

〈표 7-11〉 중국동포 차세대 보험 가입 상황(사업가, 전문직, 근로자)

(단위: %)

구 분	일반 근로자	전문직	사업가
4대 보험	30.8(N=143)	64.1(N=92)	44.8(N=67)
기타 보험	31.6(N=155)	19.3(N=109)	50.7(N=67)
가입하지 않음	43.4(N=145)	23.9(N=92)	13.4(N=67)

주: 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). “서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: 『2013년 서울 거주 중국동포 조사』 설문 조사 자료.

제4절 구로공단 지역 중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태¹¹¹⁾

국내 중국동포들 중에서 경제적, 사회적 사각지대에는 여성 노동자도 있다. 기존 중국동포 여성에 대한 연구는 주로 결혼 이주 여성, 서비스업 종사 여성에 주목했는데, 중국동포의 밀집 거주 지역에는 공단의 중소 제조업에 편입된 여성 노동자들도 있다. 저자는 이들에 대해 2015년 실태 조사를 추진한 바 있는데, 그중 중국동포 여성 노동자의 실태와 경제적 지위를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

111) 이 절은 2015년 저자가 서울 구로구 근로자복지센터의 『중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구』의 일환으로 수집한 자료를 토대로 했다. 이 절에서 사용한 일부 표는 당시 연구 보고서에 제시되었고, 일부는 원자료를 바탕으로 제작한 것이다. 이 절의 내용은 함께 연구에 참여했던 박준도와 공동 작업하였음을 밝힌다. 공단 지역 여성 노동자의 실태에 관한 추가 연구 결과는 박우, 박준도, 정영섭(2015)을 참조.

〈표 7-12〉 중국동포 여성 노동자의 업종 분포

(단위: %)

업종	중국동포		한국 출신	
	제조	비제조	제조	비제조
전기·전자	34.4	0.0	36.8	0.0
섬유·의복	32.2	0.0	39.6	0.0
출판·종이	20.2	0.0	4.7	0.0
기계·운송·장비	3.8	0.0	7.6	0.0
식품·제조	4.4	0.0	5.7	0.0
기타 제조	4.9	0.0	5.7	0.0
개인 서비스업	0.0	62.4	0.0	28.4
생산자 서비스업	0.0	16.1	0.0	29.6
사회 서비스업	0.0	7.5	0.0	20.5
유통 서비스업	0.0	7.5	0.0	14.8
기타	0.0	6.5	0.0	6.8

주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

먼저 여성 노동자들이 어떤 업종에 분포하는지를 살펴보도록 하자. 전기전자, 섬유·의복, 출판·종이 등의 제조업에 종사하는 중국동포 응답자들은 주로 단순직(59.6%)과 숙련직(28.4%)이 많았다. 개인 서비스업과 생산자 서비스업에 종사하는 비제조업 중국동포는 서비스직(44.0%)과 단순직(24.2%)이 많았다. 동일한 장소에서 취합한 한국 출신은 제조업의 경우 중국동포와 비슷하게 단순직(42.5%)과 숙련직(28.3%) 비율이 높았지만, 사무직군(12.3%)도 일부 포함하고 있다.

〈표 7-13〉 중국동포 여성 노동자의 직종 분포

(단위: %)

업종	중국동포		한국 출신	
	제조	비제조	제조	비제조
단순직	59.6	24.2	42.5	19.5
반숙련직	6.0	2.2	6.6	0.0
숙련직	28.4	3.3	28.3	0.0
판매직	3.8	12.1	2.8	14.9
서비스직	0.0	44.0	1.9	26.4
사무직	2.2	8.8	12.3	25.3
전문직	0.0	5.5	5.7	13.8

주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

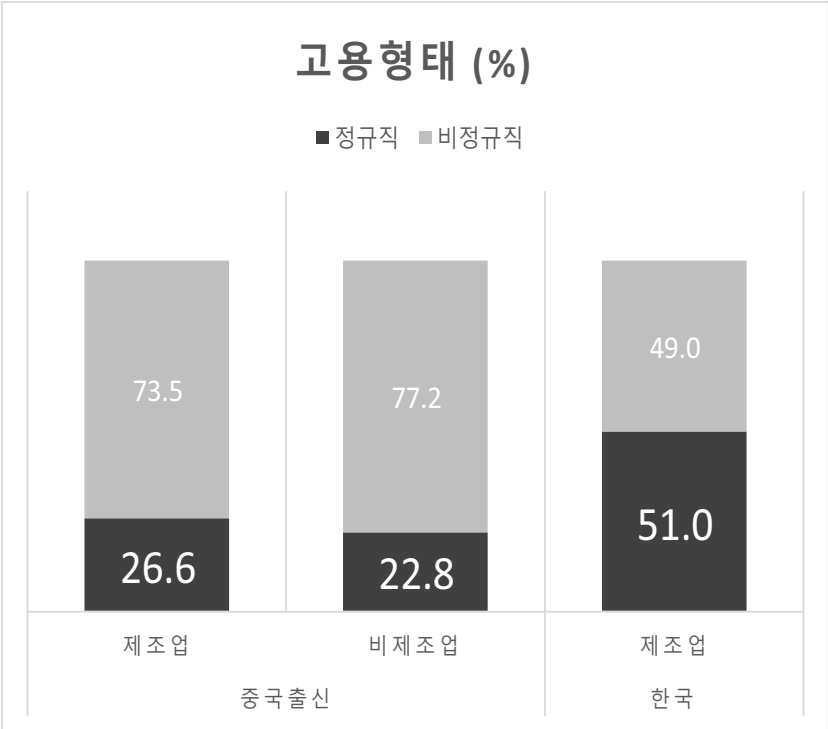
서비스의 사용자와 경제적 기능에 따라 생산자 서비스업, 유통 서비스업, 개인 서비스업, 사회 서비스업으로 구분해서 살펴보면 비제조업에서 일하는 중국동포는 상당수가 서비스직(44.0%)이고, 청소 등 단순직(24.2%), 일부 판매직(12.1%)에서 일하고 있는 것으로 나타났다. 반대로 한국 출신 비제조업 노동자들은 직군이 상당히 이질적인데 서비스직(26.4%) 못지않게 사무직(25.3%)도 많았고, 단순직(19.5%)뿐만 아니라 일부 전문직군도(13.8%) 포함하고 있다.

중국동포 여성 노동자들의 경제적 실태의 첫 번째 특징은 정규직 비율이 낮고, 직업 경력과 근속 연수의 분포가 유사했다.

중국동포의 고용 형태를 보면 임시 일용직과 비정규직 비율이 높다. 제조업의 경우 상용직은 50.3%에 불과했고, 비제조업도 37.0%에 불과했다. 국내 제조업 노동시장에서 상용직 비중이 상대적으로 높는데(동일한 지역의 한국 출신 제조업 노동자의 상용직 비중은 75.0%다), 한국 출신 노동자들과 달리 매우 낮은 것이다([그림 7-6], [그림 7-7] 참조).

[그림 7-6] 중국동포 여성 노동자의 고용 형태

(단위: %)



주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

[그림 7-7] 중국동포 여성 노동자의 종사상 지위 분포

(단위: %)



주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

비정규직의 비율을 추정해 보면 장기 임시직은 제조업 30.1%, 비제조업 33.7%, 한시 근로직은 제조업 42.0%, 비제조업 42.2%, 기간제는 제조업 13.7%, 비제조업 10.9%, 시간제는 제조업 1.1%, 비제조업 1.1%, 파견 근로는 제조업 21.6%, 비제조업 8.9%로 나타났다. 제조업이나 비제조업 모두 기간제로서 근로계약 기간이 정해져 있거나 정해져 있지 않아도 고용 지속을 기대할 수 없는 고용 형태인 한시 근로의 비율이 높았다. 근로계약 기간을 살펴보면 제조업에서 일하는 중국동포의 경우 61.5%, 비제조업의 68.1%가 근로계약 기간이 정해져 있지 않았다.

중국동포의 임시·일용직, 비정규직 비율이 높지만, 근속 기간은 한국

출신 노동자보다 긴 것으로 나타났다. 초단기 근속자(근속 연수 1년 미만) 비율이 비정규직의 경우 19.8%로 한국의 비정규직(34.8%)보다 훨씬 낮게 나타났기 때문이다. 중국동포의 경우 특히 제조업 노동자는 정규직이든, 비정규직이든 거의 이직을 하지 않는 것으로 보인다. 직업 경력 분포와 근속 분포가 거의 같기 때문이다(〈표 7-14〉 참조, 한국 출신은 직업 경력과 관계없이 근속 기간이 짧다).

〈표 7-14〉 중국동포 여성 노동자의 고용 형태별 근속 연수와 직업 경력

(단위: %)

		중국동포 제조		중국동포 비제조		한국 출신 제조	
		정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
근속	~1년 미만	15.2	19.8	35.0	38.1	15.7	34.8
	1~2년 미만	23.9	20.6	10.0	15.9	11.8	13.0
	2~5년 미만	45.7	45.2	40.0	22.2	31.4	34.8
	5~10년 미만	13.0	12.7	15.0	20.6	23.5	10.9
	10년 이상	2.2	1.6	0.0	3.2	17.7	6.5
직업 경력	~1년 미만	15.6	17.7	36.8	23.4	6.3	18.8
	1~2년 미만	24.4	20.2	10.5	17.2	10.4	6.3
	2~5년 미만	46.7	46.8	42.1	34.4	20.8	18.8
	5~10년 미만	13.3	10.5	10.5	20.3	22.9	12.5
	10년 이상	0.0	4.8	0.0	4.7	39.6	43.8

주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

이러한 특징을 취합하면 다음과 같은 해석을 가능하다. 구로·금천 지역 제조업 공단에서 필요한 중국동포 여성 노동력은 노동시장에서의 고용 유연성보다는 저임금·장시간 노동을 안정적으로 제공해야 한다는 의미다. 구로·금천 지역 저임금·장시간 노동시장을 중국동포 여성 노동자들이 대체하고 있는 것이다.

중국동포 여성 노동자의 경제적 실태의 두 번째 특징은 저임금·장시간 노동에 종사하고 있다는 것이다.

이번에 조사된 중국동포 제조업 노동자의 월평균 임금은 165만 4000 원으로 같은 지역 한국 출신 제조업 노동자 한 달 평균 임금인 145만 4000원보다 높은 것으로 나타났다. 임금 구간을 나눠서 살펴보면 중국동포 노동자의 65.9%가 월평균 151만~200만 원의 임금을 받는 것으로 나타났다. 23.6%는 그보다 낮은 121만~150만 원의 임금을 받는다. 하지만 같은 지역에서 일하는 한국 출신 제조업 노동자들은 29.1%만이 151만~200만 원의 임금을 받고, 26.2%는 121만~150만 원을, 20.4%는 101만~120만 원 받는다.

〈표 7-15〉 중국동포 여성 노동자의 임금 분포

(단위: %)

임금 분포	중국동포		한국
	제조업	비제조업	제조업
0~100만 원	2.2	12.1	16.5
101만~120만 원	3.3	3.3	20.4
121만~150만 원	23.6	15.4	26.2
151만~200만 원	65.9	57.1	29.1
201만~250만 원	3.3	8.8	3.9
251만~300만 원	1.7	2.2	3.9
301만 원 이상	0.0	1.1	0.0

주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

중국동포 제조업 노동자의 임금 소득이 더 높게 나타난 것은 더 오래 일하기 때문이다. 이들의 일주일 평균 근로시간은 56.1시간이었다. 한국 출신 제조업 노동자는 46.5시간 일하는 것으로 나타났다. 노동시간을 구

간별로 나누면 60시간 이상 일한다고 응답한 비율이 중국동포 제조업 노동자들은 46.2%나 됐다. 비제조업은 더 많다. 52.7%가 60시간 이상 일한다고 응답했다. 같이 조사한 한국 출신 제조업 노동자들은 주 40시간 일한다는 응답이 23.8%, 41~47시간 일한다는 응답이 26.7%였다. 중국동포 여성 노동자들이 초장시간 일하기 때문에 월평균 임금 소득이 상대적으로 더 많은 것이다(〈표 7-15〉 참조).

〈표 7-16〉 중국동포 여성 노동자의 일주일 평균 노동시간 분포

(단위: %)

주당 노동시간	중국동포		한국 출신
	제조업	비제조업	제조업
0~39시간	5.0	7.5	6.7
40시간	8.2	8.6	23.8
41~47시간	3.3	6.5	26.7
48~52시간	18.1	17.2	19.1
53~59시간	19.2	7.5	12.4
60시간 이상	46.2	52.7	11.4

주: 박우, 박준도, 정영섭(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

시급으로 환산해 보면 중국동포 제조업 노동자는 평균 5549원을 받고 한국 출신 제조업 노동자는 5850원을 받는다. 중국동포 비제조업 노동자는 더 낮은 5433원을 받는다. 참고로 2015년 법정 최저임금은 5580원 이어서 중국동포는 최저임금보다 더 낮은 시급을 받고 있었다(〈표 7-17〉 참조).

〈표 7-17〉 중국동포 여성 노동자의 시간당 임금

(단위: %)

시간당 임금	중국동포		한국 출신
	제조업	비제조업	제조업
최저임금 미만	72.9	65.9	48.5
저임금	0.6	1.1	2.9
중하위	19.3	23.1	37.9
평균	6.1	7.7	10.7
중상위	1.1	2.2	0.0
10분위	0.0	0.0	0.0

주: 박우, 박준도 외(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

최저임금에 못 미치는 임금을 받는 중국동포 제조업 노동자는 무려 72.9%에 이르렀다. 비제조업은 65.9%다. 제조업에서 최저임금 미만을 받는 비율이 이렇게 높은 것은 근로계약상의 허위 계약보다는 근로기준법에 규정된 유급 휴일 수당이나 연장 근로 수당을 제대로 지급하지 않기 때문이다(박준도, 2016).

중국동포 여성 노동자 경제 실태의 세 번째 특징은 이들에게 근로기준법이 전혀 적용되지 않는다는 것이다.

불안정한 고용과 저임금·장시간 노동에 종사하는 중국동포 여성 노동자들은 노동 관계법 및 사회보장 관련 법·제도의 보호를 받지 못하는 것으로 나타났다. 근로기준법 위반율이 98.2%에 이르렀다. 임금 미지급, 연차 휴가 미보장, 근로계약서 미교부 등 근로기준법의 가장 기초적인 사항조차 안 지켜지고 있다. 표본만 놓고 따지면 공장에서 일하는 183명의 중국동포 여성 노동자 중 단 한 명만 근로기준법의 보호를 받는 셈이다. 미지급 임금(체불임금)이 있을 것으로 추정되는 노동자도 79.1%에 달한다. 최저임금 미만을 받는 노동자 말고도, 무급 노동(약정 근로시간보다 일찍 출근하고 늦게 퇴근하지만 수당을 못 받는 경우)을 하는 노동자 비

율이 15.9%, 회사 측 사유로 휴업했지만 휴업수당을 못 받은 노동자가 25.0%, 임금 체불을 겪고 있는 노동자가 5.9%다. 중국동포 여성 노동자들 중 연차휴가를 보장받은 노동자는 17.5%에 불과했다. 근로계약의 기본인 근로계약서를 교부하지 않을 경우 사업주가 사법 처리되지만, 근로계약서도 교부받지 못하고 일하고 있다고 응답한 비율은 83.9%에 이르렀다(〈표 7-18〉 참조).

〈표 7-18〉 중국동포 여성 노동자 관련 근로기준법 위반 현황

(단위: %)

	중국동포			한국 출신	중국동포	
	전체	제조업	비제조업	제조업	정규직	비정규직
근기법 위반	98.2	99.5	95.7	94.3	97.1	98.5
미지급 임금	79.1	81.4	75.3	70.8	82.4	77.3
-최저임금 미만	70.4	72.9	65.9	48.5	66.2	70.9
-무급 노동	15.9	17.1	13.8	23.8	19.7	14.4
-불법 휴업	25.0	26.8	22.0	38.0	30.3	23.1
-임금 체불	5.9	7.2	3.3	6.8	9.1	4.5
연차휴가 제약	82.5	82.4	82.2	74.5	73.4	85.8
근로계약서 미교부	83.9	84.9	81.5	69.4	73.5	86.9

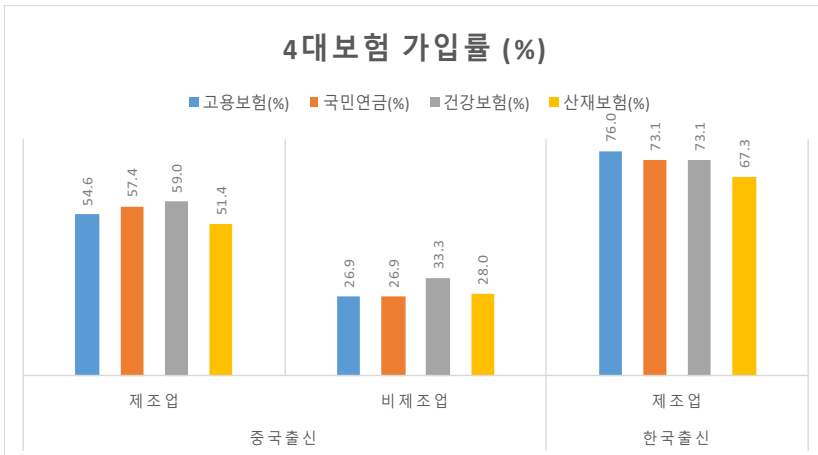
주: 박우, 박준도 외(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

중국동포 여성 노동자의 경제 실태의 네 번째 특징은 4대 보험 가입률이 낮다는 것이다. 비제조업이 특히 더 낮았는데, 비제조업의 4대 보험 가입률은 20~30% 수준으로 제조업의 50% 수준보다 훨씬 낮았다. 고용 형태별로 보면 정규직은 그나마 상대적으로 좀 나았다. 중국동포 노동자 중 정규직은 4대 보험 가입률이 70~80%대로 비정규직보다 훨씬 높았다. 중국동포지만 한국 국적을 취득한 여성 노동자의 보험 가입률은 70~80%대로 한국 국적을 취득하지 못한 노동자보다 훨씬 높게 나타났다. 요컨대

한국 국적을 취득하지 못하고, 비정규직으로 일하는 대다수 중국동포는 4대 보험의 사각지대에서 일하고 있는 것이다([그림 7-8] 참조).

[그림 7-8] 중국동포 여성 노동자의 4대 보험 가입률



주: 박우, 박준도 외(2015) “중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구”에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 저자 재구성.

자료: “2015 중국동포 여성노동자의 노동시장과 생활실태 연구” 설문 조사 자료.

제5절 중도입국 중국동포 청소년의 사회 적응 문제¹¹²⁾

국내 중국동포 사회에는 중도입국 청소년도 있다. 중도입국 청소년은 중국에서 태어나 조부모와 함께 지내다가 한국의 부모한테 온 초·중·고등학생 나이의 청소년이다. 중도입국 청소년은 대체로 학교생활에 적응하

112) 제5절의 내용은 필자(박우)가 지역사회에 대한 참여관찰과 지역 활동가, 교사, 학부모 등으로부터 수집한 내용을 토대로 한다. 내용의 상당 부분은 정형화된 면접(대상, 장소, 시간 등을 정한)으로 이루어진 것은 아니며, 일부 면접을 통해 수집된 내용이 있으나, 조사참여자(비공개)를 원칙으로 조사에 응함에 따라 구체적인 면접자 명단은 공개할 수 없다.

기 위해 노력하지만 중국동포 밀집 지역을 중심으로 여러 가지 새로운 현상을 만들었다.

2010년대 중반 이후 서울 대림동 지역에는 대형 PC방이 급증한다. 주 고객은 중도입국 청소년이었다. 학교에 있어야 할 시간에 중도입국 청소년은 학교가 아닌 집 근처의 PC방을 찾았고, 이 수요가 급증하면서 PC방도 성업 중이었다. 중도입국 청소년의 사회 적응 문제가 대두된 게 바로 2010년대 중반부터다. 학령기 청소년이 학교에 가지 않음으로써 비행, 일탈 등의 사회적 문제를 유발할 수 있다는 문제의식이 생겼던 것이다.

중도입국 청소년의 사회 적응 문제는 크게 다음과 같은 이슈가 있었다.

첫째, 언어적 이질감으로 인해 학교 적응이 어려운 문제. 중도입국 청소년들이 중국에서 취학하였을 때, 중국어 중심의 수업을 받고, 한국어 교육도 한국식이 아닌 ‘중국 조선어’를 접하다 보니 한국의 교육기관에 입학한 후 수학 과정에서 의사소통이 어렵다고 한다. 한국에서 언어적, 문화적 과도기가 거의 없는 상태에서 바로 학교에 취학하다 보니 이런 부작용이 발생한 것이다.

둘째, 부모가 중도입국 청소년의 교육 문제를 해결하기 어려운 상황. 중도입국 청소년의 부모는 대부분 2차 노동시장에 종사한다. 전술했듯이 이들 역시 상대적으로 낮은 학력이고, 한국에서 교육받아 본 경험도 없어 자녀가 학교에 적응하지 못하는 문제를 적극적으로 해결하기 어렵다. 그뿐만 아니라 사교육 시장에 대한 정보도 많이 부족하여 청소년들이 학교 밖에 있는 시간에 학원에 보내기도 어려운 상황이다.

셋째, 중도입국 청소년의 언어, 문화적 차이로 인하여 학내에서 왕따 당하는 일들도 발생한다. 학내 왕따는 중도입국 청소년의 반항심을 유발하여 비행이나 일탈의 중요한 원인이 되거나, 우울증을 비롯한 정신적 스트레스를 유발하기도 했다.

넷째, 초등학교까지는 괜찮은데 중학교 이상에서의 중도입국 청소년이 탈선하는 경우 상당히 부정적인 문제들이 발생하고 있다. 이미 한국에 유입된 중학생 이상의 중도입국 청소년 중 탈선하여 자기들끼리 지역에서 무리지어 다니는 청소년들이 출현하였다. 이들은 여기에 그치는 것이 아니라 새로 유입된 중도입국 청소년 중 자신들과 비슷한 상황에 처한 청소년을 무리에 끌어들이고 있다. 한국 학교에 적응하지 못하거나 왕따 당하는 중도입국 청소년을 ‘도와주고’ 동시에 자신들의 세를 불리는 현상이 발생하는 것이다. 또 학교에 적응하지 못하는 중도입국 청소년을 학교도 별로 관리하지 않고, 부모 역시 상황이 어렵다 보니 동네에서 자신들에게 관심을 보여 주는 탈선 중도입국 청소년이 가장 ‘고마운’ 사람이 되고 있다.

다섯째, 중도입국 청소년의 체류 자격이 가족 동반을 비롯한 한국에서의 경제적 자율성이 없는 비자이기에 학교를 제외하면 ‘불법 체류’가 될 우려도 크다. 따라서 이들은 한국에서의 활동 자체가 출입국관리법상 상당한 제한을 받고 있다.

여섯째, 중도입국 청소년에 대한 기존의 정책은 이들이 어떻게 학교에 잘 적응할 것인가에 대한 것인데, 이 학생들의 다른 재능을 발굴할 수 있는 방면으로 유도하는 노력이 필요하다는 제안도 있다. 예를 들어 체육이나 예술과 같은 분야에 진출할 수 있는 기회를 확대해 주자는 것이다.

일곱째, 최근 서울시교육청에서 서울 서남부의 3구에서 중국어 교육을 의무화한다고 해서 지역사회가 들썩인 적 있다. 저자를 비롯해서 지역에서 오랫동안 활동해 온 사람들 대다수가 이런 정책이 너무 맥락이 없고 뜬금없다고 생각한다. 다문화 정책은 사회 통합이라는 큰 방향을 설정하고 그 하위 정책으로 시행하여야 한다. 중도입국 청소년이 한국 사회에 적응하기 어려운 것은 중국어 교육을 받지 못해서가 아니라 한국어와 한

국 문화 교육이 부족해서 발생하는 것이므로 이 아이들에 대한 특단의 대책을 통해 한국어, 한국 문화 교육을 강화할 필요가 있다.

제6절 요약 및 시사점

1. 국내 중국동포 인구구성의 변화와 고령화 현상

1980년대 후반부터 한국 사회에 유입된 중국동포는 2018년 기준으로 70여만 명에 달하는 인구 집단이 되었다. 중국동포를 인구학적(연령, 성별) 변수를 통해 관찰한 결과 다음과 같은 특징이 발견되었다. 첫째, 초기 유입된 중국동포는 상대적으로 낮은 연령대에서는 여성이 많고, 중년층에서는 남성이 많았다. 중국동포가 증가하면서 연령별 성비는 균형을 맞춰 가고 있으며 현재는 큰 성비 불균형이 발견되지 않았다. 둘째, 중국동포들은 빠른 고령화를 경험하고 있다. 이 고령화로 인한 중국동포 가족구조의 변화, 자녀 역할(부양)의 변화, 노인 빈곤 문제, 지역 노인 시설 부족 문제, 의료보험 가입 등의 다양한 사회적 이슈가 나올 것이다. 하지만 아직 국내 중국동포 고령화로 인한 문제들이 체계적으로 연구된 바가 없어 이 부분에 대한 조사와 연구가 필요하다.

2. 국내 중국동포의 경제적 분화

중국동포는 2000년대 후반부터 빠른 속도로 경제적 분화를 경험하고 있다. 2007년 이후 방문 취업 제도의 시행으로 중국동포가 대규모로 한국에 유입되면서 이들은 도시 지역에 밀집 타운을 형성하기 시작했다. 이

들을 대상으로 하는 사업체들이 등장하면서 사업체 주인을 중심으로 일명 중국동포 사업가 집단을 형성하게 되었다. 중국동포 집단 거주지에서 중국동포 사업가(자본가)와 근로자(노동자)로 분절되는 현상이 발생했다.

사업가들은 월소득, 주거 비용, 노동 상황 등 모든 면에서 근로자보다 우위에 있다는 것이 드러났다. 최근 상황을 파악하기 위해서는 체계적인 추가 조사와 연구가 필요하다.

3. 국내 차세대 중국동포의 경제적 분화

국내 중국동포의 경제적 분화와 함께 40대 초반 이하의 차세대 중국동포 역시 직업적, 경제적 분화가 발생하였다. 1990년대 말 한국에 유학한 고학력자들 중 한국에 정착한 사람들은 전문직으로 진출하였지만, 같은 시기 단순 노무 또는 산업인력으로 유입된 동일 연령대 중국동포는 여전히 2차 노동시장에 머물러 있다. 고학력 전문직 중 개인 사업을 통해 경제적 부를 쌓은 사람들도 출현하면서 중국동포 차세대는 그 내부의 경제적 격차가 더욱 커질 것으로 전망된다.

중국에서 1970년 이후에 태어난 동일 연령대의 중국동포가 한국에서 경험하는 것이 달라 같은 연령대인데도 불구하고 한국에 대한 생각이 판이할 것으로 보인다. 따라서 이 연령대가 만약 재한 중국동포 인구의 중견 세대가 되었을 때 한국에서의 정착, 한국인과의 관계 등에서 어떤 이슈가 파생될 것인지를 지속적으로 관찰하고 연구할 필요가 있다. 특히 2차 노동시장에서도 경제적 하층에 있는 차세대 중국동포에게 관심을 가져야 한다.

4. 구로공단 지역 중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태

구로공단 관련 이야기에 ‘여공’이 빠지면 설명이 안 된다. 중소 제조업(특히 봉제, 부품 등)에 대규모로 여성 노동자가 고용된 구로공단은 1970년대 말부터 도심형 공단으로 역할이 바뀌면서 노동자들은 인근 경기도 지역으로 옮겨 가게 되었다. 1980년대 이후부터 이 지역의 산업 중 여성 노동자가 필요한 산업에는 이주 여성 노동자들이 자리를 채우기 시작했다.

중국동포 여성 노동자의 사회경제적 실태에는 네 가지 특징이 있다. 첫째, 정규직 비율이 낮고, 직업 경력과 근속 연수의 분포가 유사하다. 둘째, 저임금·장시간 노동에 종사하고 있다. 셋째, 근로기준법이 전혀 적용되지 않고 있다. 넷째, 4대 보험 가입률이 매우 낮다.

5. 중도입국 중국동포 청소년의 사회 적응 문제

중도입국 청소년 문제는 2010년대에 본격 발생했다. 중국에서 조부모와 생활하던 청소년들이 부모와 함께 지내기 위해 한국으로 오면서 학교 생활에 적응하기 어려운 문제가 발생한 것이다. 한국어를 서툴게 구사하거나 전혀 몰라 수학 능력이 떨어지는 문제, 학교 내에서의 왕따 문제, 탈선 또는 비행 문제, 새로 유입되는 중도입국 청소년의 포섭 문제 등 중국동포 밀집 지역을 중심으로 시급하게 파악하고 해결해야 할 문제가 발생했다. 중도입국 청소년의 사회 적응 및 한국 사회 통합 이슈는 현재 중국동포와 관련된 정책 중 가장 시급히 해결해야 할 문제 중 하나라고 생각한다.

제 8 장

결론

제1절 후속 연구를 위한 제안

제2절 재외동포정책 관련 제안

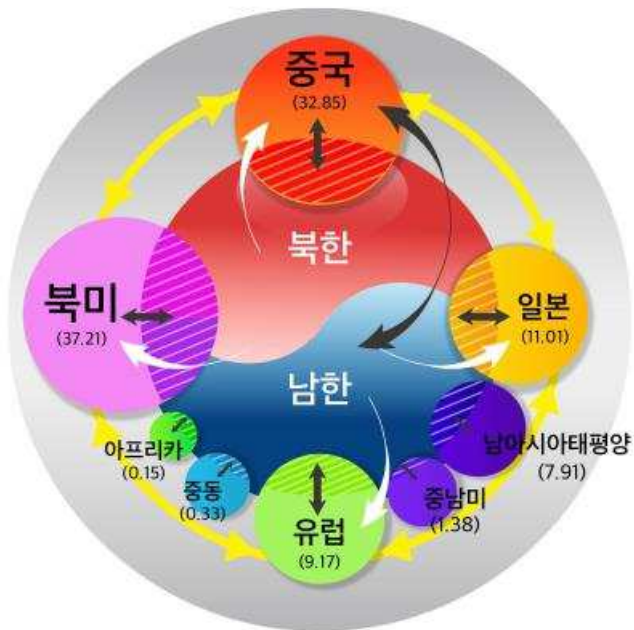
제1절 후속 연구를 위한 제안

이 연구의 목적은 1990년대 이후 한국 또는 한반도를 중심으로 활발하게 전개된 디아스포라의 거대한 이동의 흐름을 파악하고, 우리 사회가 향후 이 문제에 어떻게 대응해야 할지를 살펴보는 것이다. 이 거대한 인구 이동의 저변에는 19세기 후반부터 시작된 민족 이산의 비극적 경험이 자리하고 있으며, 그것이 야기한 제반 문제는 여전히 현재 진행형이다. 물론 1960~1990년대에 한국 정부는 경제성장을 위해 또는 인구과잉을 해소하기 위해 많은 인구를 해외로 이동시키는 정책을 추진하였다. 그 결과 미국과 독일, 호주 등 많은 나라에 한국인들이 정착하였다. 하지만 1990년대 이후 중국과 러시아를 중심으로 재외동포들이 한국으로 이동하는 새로운 민족 교류가 시작되었다. 민족 이산과 글로벌 인구 이동이 중첩되며 1세대와 2, 3세대, 초기 재외동포와 후기 재외동포 등, 한국과의 교류가 활발한 재외동포와 고립된 재외동포 등으로 그 성격이 복잡해지고 있다.

이러한 변화는 현재 한국을 중심으로 재외동포와의 교류가 증가하는 한민족 글로벌 네트워크가 형성되고 있는 것으로 이해해야 할지 모른다. 따라서 이 연구는 재외동포의 거대한 인구 이동 문제를 과거와 현재를 관통한 시간의 흐름 속에서, 그리고 현재 재외동포 인구 이동의 흐름 속에서 파악하는 접근 방식을 제안하고자 한다. 이와 같은 문제의식은 제4장의 [그림 4-2]에서 자세하게 표현하였다. 현재 재외동포는 세계 각국에

분포하고 있으며, 이들은 현지에서 처한 제반 상황에 따라 한국과의 교류 및 관계를 새롭게 설정하고 있다. 그것은 과거 민족 이산이라는 비극적 경험이 ‘한민족 네트워크 공동체’나 ‘한민족 플랫폼’과 같은 미래 지향적인 실험으로 발전하고 있음을 말해 준다. 이는 우리나라의 재외동포 관련 연구와 정책이 ‘현지와 한국 간의 순환적 이동’ 또는 ‘국제 인구 이동’을 전제로 해야 한다는 점을 말해 준다.

[그림 8-1] 재외동포의 이주와 연구 범위



주: 괄호안의 숫자는 2019년 기준 전체 재외동포에서 차지하는 비율임.
자료: 저자 작성. 제4장의 [그림 4-2] 재외동포의 이주와 연구 범위.

과거 민족 이산의 저변에는 식민 제국의 영토 관리 전략이나 국가권력의 경제적 이해관계가 주요하게 자리 잡고 있었다. 그것은 이러한 거대한 민족 이동이 정작 시민들의 욕구나 의지와는 무관했던 측면이 강하다. 물론 각 개인도 새로운 땅에서 희망을 찾고자 했을 것이다. 하지만 대부분의 경우 개인의 의지도 강하지 않았고 이주자에 대한 사후 관리도 거의 없었다. 많은 시민을 타지로 이동시키는 것으로 종료되는 정책이었던 셈이다. 한국 재외동포의 역사 속에는 각 개인이 스스로의 삶을 챙기지 않으면 끝없는 불이익을 받게 되는 아픔이 자리하고 있다. 어쩌면 이러한 재외동포정책은 다른 아시아 국가들도 공통적인지 모른다. 이 연구에서 살펴보았던 일본, 중국, 인도의 재외동포정책이 이를 잘 말해 주고 있다. 하지만 미래의 재외동포정책도 이러한 과거를 그대로 답습하기는 힘들 것이고, 그래서 안 될 것이다.

이러한 맥락에서 이 연구는 재외동포 문제를 한국을 중심으로 진행되는 글로벌 인구 이동 네트워크의 관점에서 살펴보았다. 한 가지 분명한 것은 재외동포는 그들이 뿌리내려 살고 있는 국가를 중심으로 형성된 역사적 경험과 그들이 한국과 맺고 있는 관계의 차원에서 다양한 특성을 보인다는 점이다. 이는 재외동포를 하나의 집단으로 간주하여 정책을 수립하는 일이 불가능하다는 점을 말해 준다. 그만큼 재외동포 연구를 그 특성에 따라 재구성하는 작업이 절실하다. 따라서 여기서는 각국의 재외동포에 대한 다년간에 걸친 협동 연구를 제안하고자 한다. 그것은 재외동포 형성의 역사적 경로 외에도 현지에서의 생활 실태를 노동과 소득, 가족과 사회적 자본의 차원에서 분석하고, 이들이 한국에서 살아가는 모습을 노동과 소득, 가족과 후속 세대 등의 관점에서 살펴보는 것이다. 이를 위해서는 재외동포 연구 또한 학제적 접근이 필요하다. 아래에 다시 제시한 제4장의 [그림 4-2]는 위에서 언급한 이러한 연구의 프레임을 잘 보여 준다.

이 연구 보고서는 각국에 흩어져 있는 재외동포에 대한 다년간 실태 조사를 위한 파일럿 스터디의 의미가 있으며, 이번에는 중국동포 중 연변 지역 재외동포의 생활 실태를 심층 조명하였다. 연변 지역의 전문가들과 함께 연변 지역 재외동포들이 직면하고 있는 경제사회 문제를 살펴보았다. 그것은 현지 전문가들의 연구 결과와 제안을 토대로, 많은 중국 재외동포가 한국의 노동시장에 유입되면서 중국 현지에서 발생하기 시작한 문제, 즉 현지에 남겨진 유수노인과 유수아동의 빈곤과 배제 문제에 초점을 맞추는 것이다.

이 연구를 통해 향후 각국 재외동포 연구가 어떻게 설계되고 수행되어야 하는지 가늠할 수 있었다. 이 연구가 후속 연구에 주는 몇 가지 시사점은 다음과 같다.

첫째, 생활 세계 중심의 접근이다. 향후 재외동포 연구는 그들의 생활 세계를 연구하는 데 강조점을 둘 필요가 있다. 물론 재외동포와 한 민족이라는 정체성을 찾는 역사적 연구도 중요한 의미가 있다. 하지만 현재 재외동포들이 어떻게 일하며 소비하며 자녀를 키우는지, 그리고 이들이 꿈꾸는 세상은 어떠한 것인지를 이해하는 데 주력할 필요가 있다. 그들의 노동과 소득, 소비와 가족, 문화와 여가 등 다양한 영역에 대한 이해가 필요한 것이다. 이들의 생활 세계와 그 욕망을 이해하지 못하고서는 제대로 된 정책을 수립하거나 집행해서 성과를 거두기 힘들 것이기 때문이다.

둘째, 국제 인구 이동의 관점이다. 재외동포 연구를 그들이 뿌리내린 국가와 한국이라는 두 공간을 연결하는 동적인 관점에서 살펴보는 방식을 취해야 한다는 점이다. 예를 들어 이 연구에서 시도한 것처럼 연변 지역에서의 삶과 한국 대림동에서의 노동과 소비를 연결시키는 방식이다. 이를 통해 현지에 남겨진 가족과 한국에서 일하는 사람의 관계를 이해할 수 있고, 한국에서 일하는 재외동포들이 바라는 것과 우리 정부가 정책적

으로 선택할 수 있는 것이 무엇인지 가늠할 수 있을 것이다.

셋째, 시민권과 사회권 중심의 접근이다. 21세기에도 세계는 아직 국경을 넘어선 시민권을 인정하지 않고 있다. 물론 유엔의 인권과 사회권에 관한 국제협약은 국경을 넘어선 시민권과 사회권을 공고히 할 것을 제안하고 있다. 우리나라 또한 재외동포의 시민권과 사회권 문제를 좀 더 미래 지향적으로 검토할 필요가 있는 시점이다. 특히 사회권과 관련해서는 재외동포들의 사회보험 등에 대한 기여를 전제로 주요한 사회보장 혜택을 누릴 수 있게 해야 한다. 이는 재외동포들을 우리와 같은 시민으로 인정하는 첫걸음이 될 것이다.

넷째, 재외동포들이 직면한 현안 중심의 연구이다. 각국의 재외동포를 연구할 때 현지 국가에서 그들이 직면하고 있는 현안에 주목해서 사례연구를 진행할 필요가 있다. 그중에서도 사회정책을 연구하는 전문 연구기관이 제안하고자 하는 다양한 주제 중 하나는 가난한 재외동포들이다. 이를 위해서는 일차적으로 재외동포들의 생활 실태에 대한 조사와 분석이 필요할 뿐 아니라 현지 국가의 정책 환경 및 정책 동향에 대한 연구 또한 필요하다

끝으로 현지 재외동포 전문가와의 네트워크 구축이다. 각국 재외동포에 대한 연구 중 이들의 생활 실태에 대해서는 미국 등 일부 국가를 제외하고는 기초 연구조차 잘 이루어져 있지 않은 상황이다. 따라서 해당 국가의 재외동포 생활 실태를 연구하기 위해서는 현지 전문가와의 학술 네트워크를 구축할 필요가 있다. 그것은 현지 전문가와의 공동 연구와 실태조사 등 다양한 협동 연구를 함으로써 연구 결과의 신뢰성을 높이고, 그 연구 결과를 토대로 국내외의 합의를 도출하는 데 활용할 수 있을 것이다.

이러한 시사점을 논거로, 각국 재외동포 생활 실태 등에 대한 다년간의

국제 협동 연구를 제안하고자 한다. 그것은 지금까지 한국과의 교류가 활발했던 미국 재외동포에 대한 관심을 넘어서, 중국과 러시아, 그리고 중앙아시아와 일본의 재외동포, 더 나아가 중남미 등에 거주하는 재외동포의 분포와 최근 생활상을 살펴보는 연구이다. 이는 재외동포정책을 특성이 다양한 재외동포들의 생활 실태를 파악함으로써 밑으로부터 그 정책을 재구성할 수 있는 토대를 구축한다는 의미가 있다. 그리고 분산되어 있는 재외동포 연구를 하나의 네트워크로 재구성한다는 의미도 있다.

제2절 재외동포정책 관련 제안

이 연구에서 재외동포에 대한 정부 차원의 기본 대책에 대해서는 구체적으로 언급하지 않을 것이다. 그것은 거시적 차원에서 다루어야 하는 문제이고 국가 간의 외교 관계를 포함하는 복합적인 대책이기 때문이다. 하지만 그것이 어떤 방향에서 진행되어야 하는지는 역사적 맥락에 대한 깊은 이해와 미래에 대한 명확한 비전을 바탕으로 설계하여야 한다는 점을 언급하고자 한다. 당면한 난관과 어려움으로 인해 문제를 회피하는 방식으로 대응하는 것은 국가의 미래를 위해서도 바람직하지 못한 일일 것이다.

재외동포의 생활 실태에 초점을 맞추고 있는 이 연구에서는 재외동포들의 현지와 국내에서의 노동과 생활 실태를 체계적으로 파악하는 데 주력하였으며 파일럿 스터디라는 점에서 아직 정책 제안을 하기는 이르다. 그럼에도 지금까지 재외동포들의 노동과 생활 실태에 대한 연구 성과를 토대로 몇 가지 정책 방향에 대한 제안을 하고자 한다.

첫째, 국제 인구 이동의 맥락에서 본다면 재외동포들이 새로운 기회를

찾아 한국에 입국하고 노동하며 생활하는 것에 좀 더 체계적인 대응이 필요하다는 점이다. 단기적으로 노동력 부족 문제를 해결하는 차원에서 대응하기보다 한국에서의 경제활동과 생활 보장에 대한 명확한 정책적 가이드라인을 수립할 필요가 있다. 현재 재외동포를 포함한 외국인의 경제활동은 사실상 그 실태조차 제대로 파악되지 않는 상황이며, 그것은 정책 설계와 관리, 그리고 그에 따른 경제사회적 영향 등에 대해서도 제대로 인식하지 못하고 있음을 의미한다. 이 점에서 좀 더 본격적인 실태 파악과 정책 마련을 위한 연구와 사회적 합의가 필요하다고 하겠다. 이 점에 대해서는 서구의 이민 정책에서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 국제 인구 이동 문제와 관련해서 노동력 부족을 해결하는 데 초점을 맞춘 접근 방식이 현재 이들 국가에서 야기하고 있는 다양한 경제사회적 갈등을 예방하는 사고의 전환이 필요하다는 점을 말해 준다.

둘째, 재외동포-더 나아가 외국인 이민 문제를 포함해서-의 경제활동이나 생활과 관련해 사회정책 차원에서 좀 더 명확한 원칙 수립이 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 국내에 입국한 재외동포들의 규모가 증가하고 이들의 체류 기간이 장기화되면서 이들의 노동과 사회보장 측면에서 다양한 문제가 발생하고 있다. 그것은 우리나라의 경우, 국제적으로 합의된 경제사회적 권리를 보장하는 조치가 취약함을 입증하는 것이기도 하다. 경제활동에 참여하는 과정에서 경험하게 되는 실업과 질병, 그리고 산재 등의 다양한 위험에 대해 우리 사회가 대책을 마련할 필요가 있음을 의미한다. 그리고 그것은 사회권 보장이라는 원칙 위에서 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 일차적으로 재외동포와 외국인 노동자들이 사회보험에 대한 기여와 급여가 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 물론 이는 재외동포가 국내에서 공식적인 경제활동을 하게 해야 용이한 일이다. 재외동포를 포함한 많은 외국인의 경제활동이 비경제활동에 집중되

어 있는 상황에서는 이들에 대한 사회권 보장이 용이하지 않기 때문이다. 마찬가지로 재외동포 자녀들에 대한 교육과 주거 보장 등에 대해서도 정책을 강화할 필요가 있다. 끝으로 점진적으로 합법적 체류 자격을 보유하고 노동하는 재외동포나 외국인에 대해 기초 생활 보장제도나 긴급 복지 지원 제도의 수급 자격을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 빈곤정책은 그 사회의 최후의 사회 안전망이라 불리고 있다는 점에서, 국내에서 생활하며 기여하는 외국인들에게도 수급 자격을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 재외동포들의 현지에서의 경제활동과 생활 실태를 안정성과 재생산의 측면에서 면밀하게 검토하여 지원 방안을 모색할 필요가 있다. 물론 재외동포들은 현재 뿌리내려 살고 있는 국가의 시민권자가 대부분이라는 점에서 섬세한 접근이 필요하다. 하지만 이러한 제약을 감안하더라도 이들의 경제활동과 생활 안정을 지원하기 위한 많은 노력이 필요하다. 재외동포들이 한국에 입국하는 것은 현지 생활에서의 다양한 어려움을 함축하고 있다. 그리고 한국으로의 인구 이동이 현지에서의 생활 기반에 미치는 영향 또한 적지 않다. 여기에는 최근 각국에서 확산되고 있는 민족주의 정당 세력의 부상과 집권이 큰 영향을 미치고 있음도 사실이다. 재외동포들의 노동과 후속 세대의 교육 등 다양한 사안에 관심을 기울여야 하는 것이다. 다만 이러한 문제의식을 정부의 직접적인 지원을 통해 표현하기보다 시민사회단체나 국제기구 등을 활용한 연성의 접근 방식(soft approach)을 취하는 것이 바람직해 보인다. 그리고 사회정책 차원에서의 다양한 지원 모델을 발굴할 필요가 있다. 다만 이러한 정책을 확대하기에 앞서 이 과정을 통합적으로 관리할 수 있는 민간단체가 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

끝으로 재외동포와 관련된 제반 정책, 특히 사회정책을 강화하기 위해

서는 재외동포들의 현지 생활과 국내 생활을 ‘순환 관계의 맥락에서’ 연구하는 장기 계획 수립이 필요하다. 지금까지의 연구는 국내에서 일하고 생활하는 재외동포들의 생활 실태에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 재외동포 연구는 크게 두 가지 측면에서 보완이 필요하다. 먼저 현지에서의 노동과 생활에 대한 연구를 강화할 필요가 있으며, 이어 현지 정부의 소수민족 정책 등 재외동포와 관련된 정책에 대해서도 본격적으로 관심을 보일 필요가 있다. 이는 현지 정부의 외국인 또는 소수민족 정책, 재외동포들의 현지에서의 생활, 그리고 국내에서의 생활을 종합적이고 순환적 관점에서 연구해야 한다는 점을 말해 준다. 이 점에서 국내의 연구진과 재외동포 연구진, 그리고 기타 전문 인력이 함께 노동과 생활 실태를 진단하고 정책 개선 방안을 모색하는 협동 연구 방식이 바람직하다. 그리고 각국 재외동포들의 생활 실태를 다년간의 연구 프로젝트로 기획하여 추진하는 방안을 제안하고자 한다. 이는 국내에서 재외동포와 관련된 정책을 연구해 온 많은 전문가가 공통적으로 요구하는 사안이기도 한다. 이 점에서 국책 연구기관과 대학이나 기타 연구기관의 전문가들이 협력하여 이 문제의 연구를 본격화할 것을 제안하고자 한다.

참고문헌 <<

<국문문헌>

- 김두숨, 류정균. (2013). **연변 조선족인구의 최근 변화: 1990년, 2000년 및 2010년 중국 인구센서스 자료의 분석**. 중소연구, 36(4), 121-150.
- 김홍구. (2019). 초국가주의적 현상 속 재태한인. **동남아 연구**, 29(1), 205-245
- 강재언, 김동훈 저, 하우봉, 홍성덕 역. (2000). **재일한국·조선인 역사와 전망**. 서울: 소화.
- 고용노동부. (2019). 2019년 외국인력 도입운용계획. **제23차 외국인력정책실무 위원회 자료**. 고용노동부 내부문건.
- 국사편찬위원회, 전러시아고려인협회. (2007). **극동한인 중앙아시아 강제이주 70주년 국제학술회의 자료집(2007.10.12.)**
- 권태환. (1996). **세계의 한민족: 중국**. 통일원.
- 권향숙. (2015). **이동하는 조선족**. 성남: 한국학중앙연구원출판부.
- 김강일. (2001). **중국조선족사회 지위론. 중국조선족: 사회의 문화우세와 발전전략**. 연길: 연변인민출판사, 3-44.
- 김강일·허명철. (2001). **중국조선족:사회의 문화우세와 발전전략**. 연변인민출판사.
- 김경학. (2003). 호주 피지계 인도인의 종족 정체성 구성. **국제·지역 연구**, 12(2), 47-65.
- 김경학. (2006). **국제이주와 인도인 디아스포라**. 서울: 집문당.
- 김경학. (2008). **터번의 문화정치: 시크 초국가적 민족주의**. 광주, 전남대학교
- 김경학. (2010). 전지구화와 인권: 편집 달리프 운동의 초국가적 성격. **민주주의와 인권**, 10(1), 349-384.
- 김경학. (2017). 초국가적 시대의 인도 정부의 디아스포라 정책과 전문직 디아스포라의 성격. **디아스포라와 초국가주의의 이론과 실태**(pp. 155-182). 서울: 북코리아.

- 김명재, 임채완, 홍기문, 장신, 송오식, 이승우, 조상균, 이준. (2005). **재외한인의 법적 지위와 기본권 현황**. 파주: 집문당.
- 김주희. (2004). 싱가포르 거주 타밀계 체띠아르 공동체: 혼인과 여성을 중심으로. **인도연구**, 10(1), 81-111.
- 김용찬. (2018). 재외동포정책의 역사적 평가와 과제. **민족연구**, 72(0), 4-28.
- 대외경제정책연구원. (2016). **13.6규획기간 중국의 공향(共享)발전 전략 방향 및 평가**.
- 민병갑. (2019). **재미동포 차세대 현황: 인구학적·사회경제적 및 언어사용에 관한 통계. 재외동포차세대와 주류화**. 파주: 북코리아, 제2장.
- 박경숙, 이창원, 강미선. (2019). **중국동포 인구구조 변화와 정책과제**. 이민정책연구원.
- 박우. (2015). 조선족 사회의 분화에 관한 연구. **재외한인연구**, 37, 89-120.
- 박우. (2017). **재한 '조선족' 집거지 사업가에 대한 사회학적 연구: 시민(권)적 지위와 계급적 지위의 상호작용을 중심으로** (박사학위논문, 서울대학교 대학원, 서울).
- 박우, 박준도, 정영섭. (2015). **중국출신 여성노동자의 노동시장과 생활세계연구**. 구로구근로자복지센터.
- 박정위. (2018). 캐나다 한인의 사회인구학적 특성: 2016년 센서스 결과를 중심으로. **재외동포사회의 현황과 정책과제**. 파주: 북코리아, 제6장.
- 박준도. (2016). **2016년 서울단지 임금실태조사 분석 결과**, 민주노총.
- 백태현, 이애리아. (2000). 중앙아시아 고려인의 고본질. **비교문화연구** 6(1), 63~131.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. (2019). **알기 쉬운 외국국적동포 업무 매뉴얼 「사증발급 안내 매뉴얼」**, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 법무부·출입국외국인정책본부. **출입국·외국인정책 통계연보 및 통계월보**, 각 년도, 각호
- 서영인. (2013). 한국 대학의 성과분석 모형 및 지표개발 연구. **KEDI 연구보고서**.

- 성경룡·이재열. (1998). 민족통합에 대한 네트워크 접근. **민족통합과 민족통일** (한림대 민족통합연구소 편). 한림대 출판부.
- 성동기. (2018). 우즈베키스탄 고려인의 주요 현황 문제점: 교육과 이주노동을 중심으로. **재외동포사회의 현황과 정책과제**. 북코리아, 제4장.
- 손영훈, 김상철, 성동기, 이애리, 황영심, 오상호(2016). **러시아·CIS 동포 이주·정주 실태조사**. 재외동포재단.
- 손정수. (2007). 1960년대 남미 농업 이민: 브라질, 아르헨티나, 파라과이. **중남미 한인의 역사**. 국사편찬위원회, 138-155.
- 스티븐 카슬, 마크 밀러 (2013). **이주의 시대(2009년판)**. 서울: 일조각. 한국이민학회 역.
- 양젠하이. (2018). 농촌사회보장제도. **중국의 사회보장**(pp.203-227). 경기: 나남.
- 양한순, 박우, 예동근, 강주원. (2013). 서울 거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구. **서울특별시**.
- 오일환. (2010). 재일 조선인 복송 문제. **일본 한인의 역사(하)**. 국사편찬위원회, 42-81.
- 외교부. (2019). **2019년 재외동포현황**.
- 윤상진. (2015). 플랫폼이란 무엇인가?. 서울시 NPO 지원센터 세미나 도서. 한빛비즈.
- 윤인진. (2003). **코리안 디아스포라**. 서울: 고려대학교출판부.
- 윤인진. (2004). **코리안 디아스포라: 재외한인의 이주 적응 정체성**. 서울: 고려대학교출판부.
- 윤인진. (2008). 한민족 이산(Diaspora)과 한민족공동체 형성방안, **동방학지**, 142, 179-229.
- 윤인진. (2009). 재외동포사회의 변화와 미래 한국어교육의 방향. **2009년 남북언어 학술대회 논문집**. 서울: 국립국어원.
- 윤인진. (2010). 재외동포의 현황과 동포 청소년을 위한 한국어교육의 방향. **국어교육**, 131(131).

- 윤인진. (2012). 디아스포라와 초국가주의의 고전 및 현대 연구 검토. **재외한인 연구**, 28, 7-47.
- 윤인진. (2013a). **세계의 한인이주사**. 서울: 나남.
- 윤인진. (2013b). 재외동포정책의 목표와 추진체계의 재정립, **민족연구**, 54, 4-21
- 윤인진. (2016). 재외동포와 재외동포정책, **이민정책론**. 서울: 박영사, 395-435.
- 윤인진 (역). (2017). **디아스포라와 초국가주의의 이론과 실태**. 파주: 북코리아.
- 윤인진 (역). (2018). **재외동포 사회의 현황과 정책과제**. 파주: 북코리아.
- 윤인진·김희상. (2018). 재외동포의 귀환 이주와 이주민 공동체의 형성. **재외동포사회의 현황과 정책과제**. 파주: 북코리아, 제1장.
- 윤인진. (2019a). 탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태. **문화와 정치**, 6, 61-92.
- 윤인진. (2019b). 한민족 디아스포라와 아리랑의 진화와 세계화. 제44회 정선아리랑제 아리랑포럼 발표자료. 2019.10.6.
- 이규용, 광재선, 박성재, 주수인. (2017). **동포 외국인력정책 발전방안 연구**, 고용노동부.
- 이문웅. (1996). **세계의 한민족-일본**. 서울: 통일원.
- 이상근. (2003). 고려인 중앙아시아 강제 이주과정 및 정착과정. **국사관논총 제 103호**.
- 이윤경·윤인진. (2012). 멀티 에스닉(multi-ethnic)모델로 본 초국가적 사회공간내의 재중한인 -북경 왕징 코리안타운의 사례를 중심으로-. **디아스포라와 트랜스내셔널리즘의 이슈, 이론, 방법론**, 국제학술대회 발표논문. 고려대학교 MK기념관, 9월 21일.
- 이원용. (2011). 1937년 고려인 강제이주의 원인 및 과정. **유럽사회문화 제7호**. 149~199.
- 이자경. (2007). 멕시코 초기 한인 이민과 한인 사회. **중남미 한인의 역사**. 국사편찬위원회, 27-29.
- 이재숙. (2005). 말레이시아 힌두교의 종교적 쇄신: 샤이바 싯단타와 신 힌두교. **귀환의 신화: 해외 인도인의 이주와 정착(pp. 81-128)**. 서울: 경인문화사.

- 이종득. (2007). **멕시코 한인 후기 이민사와 현황. 중남미 한인의 역사**. 국사편찬위원회, 175-213.
- 이진영, 김인덕, 심현용, 장안리, 정호원, 박미화. (2018). **재외동포정책 개발 및 외연확대를 위한 재외동포 개념 재정립**. 재외동포재단 조사연구용역 보고서.
- 이진영, 박우. (2009). 재한 중국조선족 노동자집단의 형성과정에 관한 연구. **동북아논총**, 51, 99-119.
- 이주동포정책연구소. (2011). **재외동포의 이주현황 및 향후 정책방향**.
- 이창원. (2015). **나가는 이민 통계 현황 및 개선 방안**. IOM 이민정책연구원 정책보고서.
- 임영상, 윤인진, 이진영. (2012). **미래지향적 재외동포정책 방향 - 초국가적 환경에서의 재외동포정책과 민족공동체**. 외교통상부 용역과제.
- 임영언. (2017). 일제인디아스포라의 LA리틀도쿄형성과 재미한인관계 고찰. **일본근대학연구**, 58(0), 201-222.
- 임영언. (2019). 오사카 한인 커뮤니티의 형성과 변용. **세계의 코리아타운과 한인 커뮤니티**. 성남: 북코리아.
- 윤인진, 최우길, 성동기, 심현용, 임영언, 김인덕, 민병갑, 장서현, 송다은, 임영상, 라경수. (2011). 재일코리안 연구. **재외한인 연구의 동향과 과제**(pp. 209-274), 성남: 북코리아.
- 임영언, 최석신. (2016a). 일제인의 모국연계와 민족정체성 지향에 관한 조사 연구. **동아시아일본학회**, 58(0), 283-306.
- 임영언, Ajay K. Dubey. (2016b). 일제인디아스포라의 학교설립 유형과 운영에 관한 고찰. **일본문화학보**, 68(0), 383-403.
- 임영언, 임채완, Ajay K. Dubey. (2017). **일제인디아스포라의 문화적응과 정착 기제**. 서울: 북코리아.
- 임채완, 임영언, 박구용. (2013). **일제인디아스포라: 이주루트와 초국적 네트워크**. 서울: 북코리아.
- 임채완, 임영언, 박구용. (2014). **일제인디아스포라의 초국적 공간 이동과 재영토화**. 서울: 북코리아.

- 임채완, 임영언, 박구용. (2015). **일제인디아스포라의 혼종성과 문화영토**. 서울: 북코리아.
- 임채완, 전형권. (2006). **재외한인과 글로벌 네트워크**. 파주: 한울.
- 장용규. (2005). 샌드위치 민족: 구조적 폭력과 남아공 인도인 정체성의 변화. **귀환의 신화: 해외 인도인의 이주와 정착**. 서울: 경인문화사.
- 전용일, 고선윤, 이민영, 손동희, 강규애, 정해철,...서효진. (2017), 재외동포의 장기적 활용 및 통합제고 방안 연구, **법무부 출입국·외국인정책본부 2017년도 연구보고서**
- 정인섭. (2003). 유럽의 海外同胞 支援立法의 검토: 한국의 재외동포법 개정논의와 관련하여. **대한국제법학회국제법학회논총**, 48, 189 - 217.
- 재일한국인청년동맹중앙본부. (1970). **재일한국인의 역사와 현실**.
- 전형권. (2008). 한국의 재외동포 인식과 정책수단에 대한 비판적 검토: 네트워크 사업을 중심으로, **전남대학교 세계한상문화연구단 국제학술회의**, 141-171.
- 정신철. (2000). 중국조선족: 그들의 미래는 . . . 신인간사.
- 조재순. (2009). 사할린 영주귀국 동포의 주거생활사: 안산시 고향마을 거주 강제 이주 동포를 중심으로. **Journal of the Korean Housing Association** 20(4): 103-112.
- 조정남. (2015). 일본의 재외동포 정책. **민족연구**, 61(0), 26-53.
- 조정규. (2005). 피지에서 인도인의 정착과 이주. **귀환의 신화: 해외 인도인의 이주와 정착**(pp. 175-204). 서울: 경인문화사.
- 쓰지모토 도시코. (2012). 연속적 이주의 경유지 한국과 이동성 확보를 위한 트랜스내셔널리즘: 한국에서 캐나다로 이주한 필리핀 이주노동자의 경험과 방법론적 일국주의의 극복. **고려대학교 아세아문제연구소 제1회 크로스로드 세미나 발표논문**.
- 최금좌. (2018). 브라질 한인사회의 문제점과 향후 전망: 이민 50주년을 기념하며. **재외동포사회의 현황과 정책과제**. 파주: 북코리아, 제7장.

- 최승현. (2003). 현대 중국 교민정책에 대한 小考: 外籍華人에 대한 정책을 중심으로, **中國學論叢**, 189-213.
- 최영호. (2012). 초국가주의의 시각에서 본 재일한인의 투표권. **재일한인학회**, 159-185.
- 최영호. (2017). 초국가주의의 시각에서 본 재일한인의 투표권, 윤인진 편, **디아스포라와 초국가주의의 이론과 실태**. 성남: 북코리아.
- 최영호. (2018). 재일한인 사회의 현황과 정책적 과제. 윤인진 편, **재외동포 사회의 현황과 정책과제**, 성남: 북코리아.
- 통계청·법무부. (2018). **2018년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과 보도자료**, 2018.12.19. 일자. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372125에서 2019. 11.20. 인출
- 텐 옥사나. (2010). 러시아 사할린 한인의 민족정체성-우즈베키스탄 고려인과의 비교를 중심으로(석사학위논문, 연세대학교 대학원 한국학협동과정, 서울).
- 최창현. (2017). **CPND 생태계와 콘텐츠 융복합**. 서울: 박영사.
- 한경구. (2002). 민족분산과 이주의 역사와 현황: 일본. **민족통합의 새로운 개념과 전략(하)-세계화와 정보화 시대의 민족통합**. 한림대학교 민족통합연구소, 91-149.
- 한상복, 권태환. (1993). **중국 연변의 조선족: 사회의 구조와 변화**. 서울대학교출판부.
- 한·유럽 연구회 편. (2003). **유럽한인사: 프랑스와 독일을 중심으로**. 재외동포재단 연구보고서. 도서출판 다해.
- 허명철. (2019). 조선족의 주류사회 진출 및 그 한계성. **재외동포차세대와 주류화**. 북코리아, 제8장.

〈영문문헌〉

- Ager, A., and A. Strang. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Ballard, R. (2003). The South Asian presence in Britain and its transnational connections. *Cultural and Economy in the Indian Diaspora*. London: Routledge.
- Beck, U. (1998). The Cosmopolitan Manifesto. *New Stateman*, 20, 28-30.
- Berman, M. (2006). *Productivity in public and nonprofit organizations*.
- Bhattacharya, S. (2003). *Indian Diaspora in Myanmar. Indians Abroad*. Delhi :Hope India.
- Bilimoria, P, & Ganguly-Scrase, R. (1988). *Indians in Victoria: A Historical, Social and Demographical Profile of Indian Immigrants*. Geelong and Melbourne.
- Brain, J. B. & Brain, P. (1982). the health of Indentured Indian migrants in Natal, 1860-1911. *South African Medial Journal*, 62, 739-742.
- Bruneau, M. (2010). Diasporas, Transnational Spaces and Communities. *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods* (Rainer Bauböck and Thomas Faist(eds.). Amsterdam University Press, Ch. 2.
- Buchignani, N. & D. M. Indra. (1985). *Continuous Journey: A Social History of South Asians in Canada*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell. 373, 307-341.

- Challagalla, S. (2018). The Diaspora and India's Growth Story. *ORF Issue Brief*, 232, 1-13. doi: <https://www.orfonline.org/research/the-diaspora-and-indias-growth-story/>
- Cohen, R. (2008). (Second edition). *Global Diasporas: An Introduction*. London and New York: Routledge.
- de Haas, H. (2010). The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry. *Journal of ethnic and migration studies*, 36(10), 1587-1617.
- Deutsch, Karl W. (1978). *The Analysis of International Relations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dickinson, J. & Bailey, A.J. (2007). (Re)membering diaspora: uneven geographies of Indian dual citizenship. *Political Geography*, 26(7), 757-774. doi: https://www.academia.edu/2268088/_Re_membering_diaspora_Uneven_geographies_of_Indian_dual_citizenship
- Dutt. V.P. (1984). *India's Foreign Policy*. New Delhi: Vikas Publishing House.
- Eisenmann, Thomas R., Geoffrey Parker, and Marshall W. Van Alstyne. (2008). Opening Platforms: How, When and Why?, *Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper* No. 09-030.
- Gangopadhyay, A. (2005). India's Policy towards its Diaspora: Continuity and Change. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 61(4), doi:
- Ghai, Y. & Ghai, D. (1970). *Portrait of a Minority: Asian in East Africa*. Nairobi: Oxford University Press.
- Gillion, K. L. (1962). *Fiji's Indian Immigrant*. Melbourne: Oxford University Press.

- Higgins, Joan. (1978). *The Poverty Business: Britain and America*, Blackwell Publishers
- Hurh, Won Moo. (1998). *The Korean Americans*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- IMF. (2011). *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*.
- International Organization for Migration. (2019). *Glossary on Migration*.
- Jain, R. K. (1993). *Indian Communities Abroad: Themes and Literature*. New Delhi: Manohar.
- Khilnani, N.M. (1997). *The Idea of India*. London: Hamish Hamilton.
- Kudaisyu, G. (2007). Indian Leadership and the Diaspora. *The Encyclopedia of the Indian Diaspora*(pp. 82-89). New Delhi: Oxford Univ. Press.
- Lal, B. V. (1983). *Girmitiyas : The origins of the Fiji Indians*. Canberra: The Journal of Pacific History.
- Lal, B. V. (1996). The odyssey of Indenture: Fragmentation and Reconstitution in the Indian Diaspora. *Disaspora*. 5(2), 167-188.
- Lall, M. C. (2001). *India's Missed Opportunity: India's relationship with the Non Resident Indians*, Sydney: Ashgate.
- Landy, F., Maharaj, B. & Mainet-Valleix, H. (2003). Are people of Indian Origin(PIO) 'Indian'? A case study of South Africa. *Geoforum*, 35(2), 203-215, doi: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718503000605>
- Lee, S. K. (2017). The three worlds of emigration policy: towards a theory of sending state regimes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(9), 1453-1471.
- Lee, S. (2019). Migrating beyond networks: the mechanisms of sending state intervention. *Migration and Development*, 1-17.

- Lee Sung-Hee. (2019). Beyond the Policy Rhetoric of Gender Mainstreaming and toward Inclusive States: focused on Women and Childcare in South Korea, *The 15th International Conference on Social Security*, Wonju, Korea
- Levitt, P. (1998). Local-level Global Religion: The Case of U.S. Dominican Migration. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 37(1), 74-89.
- Mayer, A. C. (1961). *Peasants in the Pacific*, Berkeley: University of California Press.
- Mamdani, M. (1975). Class Struggles in Uganda. *Review of African Political Economy*, 4, 26-61. doi: <https://www.jstor.org/stable/3997883?seq=1>
- Min, Pyong Gap, and Chigon Kim. (2009). Patterns of Intermarriages and In-marriages among Native-Born Asian Americans. *International Migration Review* 43: 447-470.
- Min, Pyong Gap, and Chigon Kim. (2012). "The Korean American Family." In *Ethnic Families in America: Patterns and Variations*. Edited by Roosevelt Wright, Jr., Charles Mindel, Thanh Van Tran, and Robert Habenstein. Boston: Pearson, 194-198.
- Mudimbe, V.Y., and S. Engle. (1999). Introduction. Diaspora and Immigration, *The South Atlantic Quarterly special issue*, 98(1/2), 1-8.
- Narayanan R. and Shrivastava, A. (2001). Diasporic hindus of the Caribbean with special reference to Trinidad. *Hindu Diaspora*. New Delhi: Munshiram Manoharlal Publishers Pvt. Ltd.
- North-Coombes, M. (1990). Indentured labor in the sugar industries of Natal and Mauritius, *Essays on Indentured Indians in Natal*. Leeds: Peepal Tree Press.

- Parekh, B. (1993). *Global Indian Diaspora*. Delhi: GOPIO.
- Poister, T. (2003). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass.
- Portes, A. (1997). *Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities*. Oxford: ESRC Transnational Communities Program Working Paper WPTC.
- Portes A., L. Guarnizo, and P. Landolt. (1999). The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 217-237.
- Rajan, M.S. (1976). *India's Foreign Relations during the Nehru Era. Bombay*: Asia Publish House.
- Ryang, S. (2008). Introduction: The Sacred Text in the Making. *Writing Selves in Diaspora: Ethnography of Autobiographies of Korean Women in Japan and the United States*. Lexington Books, pp. xiii-liv.
- Safran, W. (1991). Diaspora in Modern Societies: Myth of Homeland and Return. *Diaspora*, 1, 1.
- Sandhu, K. S. (1972). Indian Immigration and Racial Prejudice in British Columbia. *Peples of the Living Land: Geography of Cultural Diversity in British Columbia*. Vancouver: Tantalus Research limited.
- Sassen, S. (1998). The de facto Transnationalizing of Immigration Policy. *Challenge to the Nation-State* (C. Joppke (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Sheffer, G. (1986). A New Field of Study: Modern Diasporas in International Politics. *Modern Diasporas in International Politics* (G. Sheffer (ed.)). London: Croom Helm.
- Sink, D., & Tuttle, T. (1989). *Planning and measurement in your*

- organization of the future*. London: Institute of Industrial Engineers.
- Statistics New Zealand. (1999). *Printout of New Zealand Official Yearbook*. Wellington: Statistics New Zealand
- Tölölian, K. (1991). The Nation State and Its Others: In Lieu of a Preface. *Diasporas*, 1, 3-7.
- Tinker, H. (1976). *Separate and Unequal: Indian and Indians in the British Commonwealth 1920-1950*. London: C. Hurst & Co.
- Tinker, H. (1993). *A New System of Slavery: The Export of Indian Labour Overseas, 1830-1920*. London: Hansib Publishing Limited.
- Twaddle, M. (1975). *Expulsion of a Minority: Essays on Ugandan Asians*. London: Athone Press.
- Vertovec, S. (1994). Caught in an ethnic quandary. *Desh Pardesh: the south Asian presence in Britain*. Delhi: B.R. Publishing Corporation.
- Vertovec, S. (1995). Indian Indentured migration to the Caribbean. *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge: Cambridge University press.
- Vertovec, S., and R. Cohen. (1999). Migration, Diasporas, and Transnationalism. Edward Elgar.
- Weiner, M. (1982). International Migration and Development: Indians in the Persian Gulf. *Population and Development Review*, 8, 1-36.
- Wong, Linda and Flynn, Norman ed., 2001, *The Market in Chinese Social Policy*, PALGRAVE.
- Xavier, C. (2011). Experimenting with diasporic Incorporation: The Overseas Citizenship of India. *Nationalism and Ethnic Politics*, 17, 34-53.

Yoon, I. J. (2012). Migration and the Korean Diaspora: A Comparative Description of Five Cases. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(3), 413-435.

〈일문문헌 및 중문문헌〉

贾益民主编. (2017). 世界华文教育年鉴 2017. 社会科学文献出版社, 138-177.

浅香幸枝. (2018). 日系人の受け入れ支援—中南米日系社会との連携の視点から—. 留学交流, 12(93), 21-22.

岩槻泰雄・鈴木譲二. (1975). 海外移住政策史論. 東京：福村出版, 261.

大沼保昭. (1993). 新版・単一民族社会の神話を超えて—在日韓国・朝鮮人と出入国管理体制. 東京：東信堂, 92.

梶田孝道・丹野清人・樋口直人. (2005). 顔の见えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク. 名古屋：名古屋大学出版会.

北脇保之. (2008). 日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証—. 多言語多文化—実践と研究, 1(3), 5-6.

駒井洋. (2006). グローバル化時代の日本型多文化共生社会. 東京：明石書店, 14.

外村大. (2012). ポスト植民地主義と在日朝鮮人—帝国崩壊後の民族関係の変遷に注目して. 移民研究と多文化共生(pp.186-206). 東京：お茶の水書房.

日本外交青書. (2016). 海外における日本人への支援. 東京：外務省, 234-236.

梶田孝道・丹野清人・樋口直人. (2005). 顔の见えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク. 名古屋：名古屋大学出版会, 111.

南川文理. (2017). 戦後期における出入国管理体制の成立と「非移民国」日本. 立命館言語文化研究, 29(1), 137-144.

宮島喬. (2003). 共に生きられる日本へ—外国人施策とその問題. 東京：有斐閣, 254.

文京洙. (2013). 戦後在日朝鮮人の生活と日本社会. 社会の境界を生きる人々—戦後日本の緑. (pp.72-100). 東京：岩波書店.

- 蘭信三. (2013). 戦後日本をめぐる人の移動の特質—沖縄と本土の比較から(pp.42-70). 社会の境界を生きる人びと—戦後日本の緑. 東京: 岩波書店.
- 依光正哲. (2006). 日本の移民政策を考える—人口減少社会の問題. 東京: 明石書店, 4.
- 中共中央国务院. (2016). “十三五”脱贫攻坚规划. 2016.11.23.
- 中共中央国务院. (2018). 关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见. 2018.6.15.
- 国务院新闻办公室. (2001). 中国的农村扶贫开发. 2001.10.15. (人民日报 2001. 10.16)
- 左停. (2019). 中国农村反对贫困进程中社会救助政策的發展与挑戰. The 15th International Conference on Social Security, Wonju, Korea
- 張磊編. (2007). 中国扶贫开发政策演变 1953-2005 (英文版). 中国财政经济出版社.
- 童星, 林閔鋼主編. (2011). 中国农村社会保障. 人民出版社.
- 王萍萍, 方湖柳, 李興平. (2006). 中国贫困标准与國際贫困标准的比較. 中国农村经济, 2006年12号.
- 周彬彬, 高鴻宾. (2001). 对贫困的研究和反贫困实践的總括. 中国经济出版社
- 中国老龄科学研究中心編. (2003). 中国老龄人口状况一次性抽詳調查数据分析. 中国标准出版社.
- 權奎映, 李賢馥. (2017). 시진핑 제19차 당대회 보고. 中國學論叢]第58輯.
- 全聖興. (2001). 이원적 사회구조하의 중국농촌진실. 『中国学研文』第19輯.
- 小松出. (2018). 全面的小康社会への扶贫政策, 桜美林論考・桜美林エコノミックス9.
- 小松出. (2012). 中国扶贫政策の轉換と少額信貸の動向. 桜美林論考・桜美林エコノミックス. 3.
- 独立行政法人國際協力機構. (2018). 中国の贫困対策動向に係る情報収集・確認調査最終報告書.
- 農林水産部. (2010). 主要国の農業情報調査分析報告書 2010年度

- 独立行政法人労働政策研究, 研修機構の記事. (2019). 中国政府, 新型都市化計画(2014~2020年)を发表
- 21世紀政策研究所. (2019). 現代中国理解の要所.
- 朴光駿. (2004). 中国における高齢者年金改革の動向と課題, 社会学部論集 第38号.
- 中共中央 国务院. (2014). 国家八七扶貧攻堅計画 1994.3.
- 中共中央 国务院. (2001)中国农村扶贫开发纲要(2001 - 2010年). 2001.6.13.
- 中共中央 国务院. (2011). 中国农村扶贫开发纲要(2011 - 2020年). 第二次綱要 2011.12.
- 中共中央 国务院. (2015). 关于打赢脱贫攻坚战的决定. 2015.12.7.
- 中共中央 国务院. (2016). “十三五”脱贫攻坚规划. 2016.11.23.
- 中国農村貧困監測報告. 2008年度, 2009年度, 2018年度
- 中国民政部. (2007-2016). 社会服務發展統計公報.
- 中国民政部. (2017). 2017中国民政統計年鑑.
- 中国民政部. (2018). 2008年12月民生事業統計月報.
- 中国財政部. (2012-2016). 全国一般予算支出決算表.
<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>
- 童星, 林閻鋼主編. (2011). 中国農村社会保障, 人民出版社.
- 王偉. (2017). 中国における貧困層ケア・システム構築の實踐と反省—社会救助システムを中心に, 第2回「東アジアにおけるケアと共生」に関する国際會議in濟州島, 佛教大学総合研究所.
- 農林水産部. (2010). 主要国の農業情報調査分析報告書. 2010年度.
- 朴光駿. (2004). 中国における高齢者年金改革の動向と課題, 社会学部論集 第38号.
- 叶敬忠, 贺聰志, 吴慧芳等. (2010). 留守中国-中国农村留守人口研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 王培玉. (2012). 健康管理学[M]. 北京: 北京大学医学出版社.

- 延边朝鲜族自治州统计局. (2019). 延边朝鲜族自治州2018年国民经济和社会保障发展统计公报(2019年6月14日)
<http://www.yanbian.gov.cn/?authkey=gthyf2>
- 叶敬忠, 贺聪志, 吴慧芳等. (2010). 留守中国-中国农村留守人口研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 洪冬美, 唐松林, 张谊等. (2007). 农村留守人口生活满意度与生活质量调查分析[J]. 湖南社会科学, 2007年第1期, 64-67.
- 陈正英, 楚婷, 薛桂娥. (2010). 民族地区农村留守老人生存质量调查分析[J]. 中国老年学杂志, 2010, 1 (3), 84-86.
- 杨丽慧, 金永灿, 徐大成等. (2011). 延边地区朝鲜族留守青少年健康危险行为现状[J]. 延边大学医学学报, 34 (4), 294-296.
- 邓长玲, 赵春芳. (2010). 梅河口市农村留守妇女健康现状调查[J]. 中国社区医师, 2010, 12 (19), 253-254.
- 仰和芝, 张德乾. (2006). 农村“留守丈夫”留守原因及生存状态的调查分析--以安徽农村为例[J]. 安徽农业科学, 34 (7), 1482-1484.
- 刘伟. (2016). 个案社会工作介入农村留守儿童的心理问题研究[D]. 辽宁大学.
- 尹亚. (2016). 多元共治模式下农村留守老人养老公共服务供给研究—基于重庆311名留守老人的调查[D]. 重庆大学.
- 刘永萍. (2010). 农村留守妇女的地位分析[J]. 济宁学院学报, 31(1), 88-91.
- 郭清. (2010). 健康管理是实现公众健康的战略选择[J]. 健康研究, 30 (2), 1-4
- 谢文媛, 巢健茜. (2010). 从新医改看社区卫生服务机构提高健康管理的潜能[J]. 中国全科医学, 13 (8A), 2493-2495.
- 刘忠雪. (2014). 延边地区留守儿童社会资本与卫生服务利用的关系研究[D]. 延边大学, 硕士学位论文.
- 杨冬燕. (2009). 重庆市云阳县卫生服务需要与利用现状分析及影响因素研究[D]. 重庆医科大学.
- 王丽萍. (2005). 上海市儿童少年生活质量调查及量表常模的建立[D]. 复旦大学, 硕士学位论文.

- 史沙沙. (2013). 延边地区留守儿童社会资本对健康相关生命质量的影响研究[D].延边大学, 硕士学位论文.
- 仲亚琴. (2014). 儿童期社会经济地位与中老年健康状况的关系研究[D].山东大学, 博士学位论文.
- 赵苗苗, 孟庆跃, 李慧等. (2012). 贫困地区留守儿童卫生服务利用及影响因素分析[J].中国卫生经济, 31 (3), 45-47
- 俞群俊, 郑丹萍, 燕武等. (2014). 农村留守儿童卫生服务利用现状的研究[J]. 辽宁医学院学报(社会科学版), 3 (12), 1-3
- 徐玲, 孟群. (2014). 第五次国家卫生服务调查结果之二-卫生服务需要,需求 和利用[J].中国卫生信息管理杂志, 11 (3), 193-193
- 孟凯, 李春玉. (2016). 中老年患者慢性病健康素养现状及其影响因素研究[J]. 延边大学医学学报, 39(1):43-45
- 延边州扶贫办. (2019). 延边州脱贫攻坚工作情况汇报 2019.10.16
- 吉扶办. (2018). 吉林省扶贫开发领导小组办公室文件《吉林省贫困对象退出 指南》. 103号
- 朴光駿. (2004). 国における高齢者年金改革の動向と課題, 社会学部論集. 第 38 号.
- 張建. (2016). 国の貧困削減(扶貧)政策に関する一考察. AIBSジャーナル, 9 号.
- 左停. (2019). 中国農村反对貧困進程中社会救助政策的發展与挑戰, The 15th International Conference on Social Security, Wonju, Korea
- 桑田芳夫. (1996). 數字か語る在日韓國・朝鮮人の歴史. 東京: 明石書店.
- 国务院侨务办公室 2015年度部门决算
- 国务院侨务办公室 2016年度部门决算
- 国务院侨务办公室 2017年度部门决算
- 梶田孝道, 丹野清人, 樋口直人. (2005). 顔の見えない定住化ー日系ブラジル 人と国家・市場・移民ネットワーク. 名古屋: 名古屋大学出版会, 111.
- 钟大荣. (2011). 华侨华人的特殊群体: 归侨侨眷. 2011 华侨华人研究报告.

庄国土. (2000). 1978年以来中国对华侨华人态度和政策的变化. 南洋问题研究, 1-13.

國家統計局. (2001). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2012). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2013). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2014). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2015). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2016). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2017). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

國家統計局. (2018). 中國統計年鑑, 國民經濟和社會發展公報.

国家統計局. (2004). 中国農村住戶調查年鑑. 農村社会經濟調查總隊編.

中國農村扶貧開發綱要. (2001-2010). 2001. 6. 13. 1차 요강.

中国農業年鑑. (2007). 2차 백서.

国务院人口普查办公室. (1990). 中国 第五次人口普查資料

国务院人口普查办公室. (2000). 中国 第五次人口普查資料

国务院人口普查办公室. (2010). 中国 第五次人口普查資料

吉林省民政厅文件, 吉民发. (2014). 길림성 민정청 문건, 2014, 4호

许文凤. (2016). 楚雄市城市居民最低生活保障制度研究. 交流研究, 2016年第3期.

〈방송기사 및 웹 자료〉

고려인마을협동조합홈페이지

<http://www.koreancoop.com/sub.php?PID=0101> 에서 2019. 12.

2. 인출

국무원 교무관공실. http://www.gqb.gov.cn/gqb/flfg_tzl/, 에서 2019.12.10.

인출

노인의 권리와 이익 보호에 관한 중화인민공화국 법 제2조.

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1996-08/29/content_1479994.htm. 에서 2019.10.15. 인출.

독립행정법민국제협력기구. (2019). **일본인의 해외이주약사**, 1868년-1998년.

http://www.janm.org/projects/inrp/japanese/overview_ja.htm에서 2019. 12. 11. 인출.

독립행정법민국제협력기구. (2019). **일제사회 관련 사업 개요**.

https://www.jica.go.jp/regions/america/ku57pq0000207h3n-att/nikkei_outline.pdf에서 2019. 12. 04. 인출.

독립행정법민국제협력기구. (2019). **일제인 초청연수프로그램**.

<https://www.jica.go.jp/regions/america/college.html>에서 2019. 12. 04. 인출.

독립행정법민국제협력기구. (2019). **전쟁 전 일본인 해외이주자**.

<https://www.jica.go.jp/regions/america/ku57pq0000207h3n-att/transition.pdf>에서 2019. 12. 04. 인출.

독립행정법민국제협력기구. (2019). **전후 일본인 해외이주연표**.

https://www.jica.go.jp/regions/america/ku57pq0000207h3n-att/pamphlet_201903.pdf에서 2019. 12. 06. 인출.

법무성. (2019). **체류외국인통계(구 등록외국인통계)통계표**.

http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html에서 2019. 12. 10. 인출.

외교부 홈페이지,

http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_21617/contents.do#none에서 2019. 12. 4. 인출.

외국국적동포(H-2)취업교육 홈페이지, 일반고용허가제와의 비교,

<https://eps.hrdkorea.or.kr/h2/h2empl/empPermComp.do>에서 2019.11.22. 인출.

인민일보. (2018). 국무원 부빈개발지도 소위원회 의 자료. 2018. 11. 8일자. 16판

http://www.cpad.gov.cn/art/2018/11/8/art_624_90961.html에서 2019.11.22. 인출.

재림신문(2014.9.25.). **고려인 디아스포라 150주년-역경 이겨낸 고려인들 기다**

린 건 강제이주

http://no10.nayana.kr/~jlme0515/bbs/board.php?bo_table=B29&wr_id=104에서 2019.11.20. 인출.

국가기록원. (2019). 재외 한인의 역사.

<http://theme.archives.go.kr/next/immigration/deportation.do>에서 2019.12.4. 인출

중국 공산당 중앙위원회 사무국과 국무원 사무국 빈곤 퇴치 메커니즘 수립에 대한 의견. 2016년 4월

http://www.cpad.gov.cn/art/2016/4/29/art_46_48830.html.에서 2019.10.15.인출.

통계청, 법무부. 각 년도. 이민자 체류실태 및 고용조사.

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B1_z02_101_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2019.11.20. 인출.

한경구. (2009). 일본사회의 국제화와 공존을 지향하는 재일한인의 운동. 국사편찬위원회 편, 일본 한인의 역사 (상).

http://db.history.go.kr/id/oksr_010_0050_0010_0010에서 2019.12.1. 인출.

1회신세기화교화인사회단체연의대회웹페이지

<http://www.chinaqw.com/node2/node2796/node3264/node3551/node3552/index.html> 에서 2019.11.20. 인출

1회 세계화문교육대회 웹페이지

<http://www.chinanews.com/special/2009/10-13/hwjy.shtml>에서 2019.11.20. 인출

1회 세계화문매체포럼 뉴스 기사

<http://www.people.com.cn/GB/paper39/4268/491635.html>에서

2019.11.20. 인출

1회 세계화교화인공상대회 웹페이지

<http://www.chinaqw.com/z/2015/sjhqhrghsdh/index.html>에서

2019.11.20. 인출

Acharya, M. (2019. 2. 5.). Indian population in Australia increases 30 per cent in less than two years; now the third largest migrant group in Australia, SBS Hindi. Retrieved from

<https://www.sbs.com.au/language/english/indian-population-in-australia-increases-30-per-cent-in-less-than-two-years-now-the-third-largest>

baidu 백과. (2019). 海外高层次人才引进计划.

<https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%B7%E5%A4%96%E9%AB%98%E5%B1%82%E6%AC%A1%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%BC%95%E8%BF%9B%E8%AE%A1%E5%88%92>에서 2019. 12. 10. 인출.

Bureau of Immigration(Ministry of Home Affairs, Government of India). **Person Of Indian Origin (PIO)**.

<https://boi.gov.in/content/person-indian-origin-pio>에서 2019. 11. 30. 인출.

IMF. (2019). **World Economic Outlook Database**,

<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>에서 2019.11.22. 인출

Korean Net 홈페이지.

http://korean.net/portal/info/pg_knt_01.do에서 2019.11.24. 인출.

KOTRA 홈페이지.

<http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/781/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=150365&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStar>

- tDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCategoryIdx=&page=828&row=10에서 2019.12.2. 인출
- Ministry of External Affairs(Government of India). **Population of Overseas Indians**(Compiled in December, 2018).
https://mea.gov.in/images/attach/NRIs-and-PIOs_1.pdf에서 2019. 11. 16. 인출.
- National Portal of India. **Non-Resident Indians**.
<https://www.india.gov.in/topics/foreign-affairs/nris>에서 2019. 12. 3. 인출.
- Statistics Canada 2016 Census
<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/index-eng.cfm> 에서 2017년 2월 4일 인출.
- Singh, S. (2013). **Modi Cheers Overseas Indians**.
<http://www.theindiandiaspora.com>.에서 2019. 12. 2. 인출.
- Singh, P. and Arimbra, M. A. (2019), **Indians in the Gulf: The Other Side of the Story**.
<https://medium.com/@indiamigration/indians-in-the-gulf-the-other-side-of-the-story-2870995eb748>에서 2019. 11. 30. 인출.
- Qian'an County People's Government Website. (2019).
<http://www.jlqa.gov.cn/>에서 2019. 12. 8. 인출.
- UN International Migration Report. (2018). **UNDESA Migration Report 2017**. Retrieved from
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf 에서 2019. 12. 2. 인출.
- Zong, J. and Batalova, J. (2017), **Indian Immigrants in the United States**. Migration Policy Report. Retrieved from
<https://www.migrationpolicy.org/article/indian-immigrants>

-united-states 2019. 11. 27. 인출.

國家統計局. (2014). **2013年國民經濟和社會發展統計公報**.

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html
에서 2019. 11. 25. 인출.

國家統計局. (2015). **2014年國民經濟和社會發展統計公報**.

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html
에서 2019. 11. 25. 인출.

國家統計局. (2016). **2015年國民經濟和社會發展統計公報**.

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html
에서 2019. 11. 25. 인출.

國家統計局. (2017). **2016年國民經濟和社會發展統計公報**.

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html
에서 2019. 11. 25. 인출.

國家統計局. (2018). **2017年國民經濟和社會發展統計公報**.

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html
에서 2019. 11. 25. 인출.

國家統計局. (2019). **2018年國民經濟和社會發展統計公報**.

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html
에서 2019. 11. 25. 인출.

董銘勝. (2018). **有效應對脫貧攻堅面臨的困難和挑戰(人民觀察)**,

http://www.cpad.gov.cn/art/2018/10/23/art_56_90541.html에서
2019. 11. 20 인출.

劉月月. (2019. 9. 1). **農村危房改造: 安居圓夢暖心房**. 中國建設報.

http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201909/t20190903_241649.html
에서 2019.10.10. 인출.

中華人民共和國民政部. (2019). **2019年2季度低保標準**.

<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/201908/201908050825.html>에서 2019. 11. 30. 인출.

中華人民共和國人力資源和社會保障部. (2019). **全國各地區小時最低工資標準情況(截至2019年6月)**.

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/gongzishourufenpei/fwyd/201907/t20190724_326335.html에서 2019. 12. 3. 인출.

扶贫办主任刘永富答记者问. (2016).

http://www.cpad.gov.cn/art/2016/2/16/art_624_44983.html에서 2019.11.22. 인출.

延边州人民政府官网. (2018). **연변주 국민경제와 사회발전 통계 공보** (2011~2018). <http://www.yanbian.gov.cn/>에서 2019. 10. 4. 인출.

延边州人民政府官网. (2018). 최저생활보장 수급자 공시 내용,

<http://www.yanji.gov.cn> 에서 2019. 10.20일 인출.

中国网 홈페이지. (2019). <https://news.china.com/>에서 2019. 11. 22. 인출.

延边朝鲜族自治州统计局. (2019). **延边朝鲜族自治州2018年国民经济和社会保障发展统计公报** (2019年6月14日)

<http://www.yanbian.gov.cn/?authkey=gthyf2>에서 2019.12.8.인출

独立行政法人労働政策研究・研修機構, (2014). **中国政府 新型都市化計画を发表.**

https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_4/china_03.html에서 2019.11.22. 인출.

国务院扶贫开发领导小组办公室. (2016). **坚决打赢脱贫攻坚战, 国务院扶贫办党组书记、主任刘永富答学习时报记者问**

http://www.cpad.gov.cn/art/2016/2/16/art_624_44983.html.에서 2019.11.22.인출.

中国财政部. (2012~2016). **全国一般预算支出決算表.**

<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>에서 2019.11.22. 인출.

中共中央国务院. “健康中国2030”规划纲要[EB/OL].(2016-10-25)[2016-10-26]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1026/c1001-28807357-5.html>.에서 2019.11.22. 인출.

부 록 <<

부록1: 지린성 도시·향주민최저생활보장 신청심사서류목록(吉林省城
乡居民最低生活保障申请审核审批套表)

표지

保障编号: _____
申请类型: ☐ 城市低保 ☐ 农村低保
建档立卡贫困户: ☐ 是 ☐ 否

吉林省城乡居民
最低生活保障申请审核审批套表

户籍地址: _____ 县(市、区) _____ 街(镇) _____ 社区(村)
居住地址: _____ 县(市、区) _____ 街(镇) _____ 社区(村)

申请人姓名: _____
联系电话: _____

申请时间: _____ 年 _____ 月

가정경제상황조사 권리대행서

성신 서명서

诚信承诺书

本人申请()城市()农村最低生活保障, 现特作如下声明:

一、保证申请人姓名、家庭成分等基本情况真实;

二、保证所填的家庭人均收入及各项证明材料真实可靠;

三、保证向乡(镇)民政办(街道办事处)申报符合家庭人口、收入和财产状况的变化情况。家庭人均月()年收入超过当地()城市()农村最低生活保障标准时, 及时到民政部门申请退保。

四、如虚报、隐瞒、伪造申请材料, 骗取最低生活保障金, 本家庭自愿()接受处罚: 开除公职或开除一至三年公职。

我保证上述声明完全真实; 如有虚报、瞒报, 愿承担法律责任。

申请人(签字): _____

日期: _____ 年 _____ 月 _____ 日

注: 1. 需经村(居)民小组长和邻居签字(盖章); 2. 本承诺书为农村最低生活保障及城市低收入家庭认定基本程序。

도시주민최저생활보장가정신서서

700 재외동포 생활 실태에 대한 기초연구-연변 지역을 중심으로

平壤市教科 3)

家庭经济状况调查申请书

本人授权民政部门及所属检测机构、向相关部门(机构)查询本人收入、支出和财产等家庭经济状况信息,本人亦同意相关部门(机构)和家属能经济状况信息提供民政部门及所属检测机构,授权期限自即日起截止申请或停止调查期限起算之日起止。

姓名	性别	出生日期	身份证号	职业	工作单位
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

授权人(或监护人)签字: _____ 日期: _____

授权人(或监护人)姓名: _____ 身份证号: _____

授权人(或监护人)职业: _____ 工作单位: _____

授权人(或监护人)联系电话: _____ 电子邮箱: _____

授权人(或监护人)联系地址: _____ 邮编: _____

授权人(或监护人)其他信息: _____

가정경제상황등기표

城乡居民最低生活保障家庭申请表

姓名	性别	出生日期	身份证号	职业	工作单位
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

授权人(或监护人)签字: _____ 日期: _____

授权人(或监护人)姓名: _____ 身份证号: _____

授权人(或监护人)职业: _____ 工作单位: _____

授权人(或监护人)联系电话: _____ 电子邮箱: _____

授权人(或监护人)联系地址: _____ 邮编: _____

授权人(或监护人)其他信息: _____

가정경제상황방문조사표

家庭经济状况登记表

姓名	性别	出生日期	身份证号	职业	工作单位
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

授权人(或监护人)签字: _____ 日期: _____

授权人(或监护人)姓名: _____ 身份证号: _____

授权人(或监护人)职业: _____ 工作单位: _____

授权人(或监护人)联系电话: _____ 电子邮箱: _____

授权人(或监护人)联系地址: _____ 邮编: _____

授权人(或监护人)其他信息: _____

이웃방문기록

家庭经济状况入户调查表

姓名	性别	出生日期	身份证号	职业	工作单位
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

授权人(或监护人)签字: _____ 日期: _____

授权人(或监护人)姓名: _____ 身份证号: _____

授权人(或监护人)职业: _____ 工作单位: _____

授权人(或监护人)联系电话: _____ 电子邮箱: _____

授权人(或监护人)联系地址: _____ 邮编: _____

授权人(或监护人)其他信息: _____

민주평의기록

부록 2: 도시주민최저생활보장 당안(2006, 2015)

도시주민최저생활보장 당안(2006년)

延吉市民政局
城镇(农村)居民最低生活保障档案

市(县、镇): 延吉
社区(村)居委会: 延吉
户主姓名: [redacted]
联系电话: 12345678
申请日期: 2006年1月1日

도시주민최저생활보장 당안(2015)

吉林省城市居民最低生活保障待遇
申请审批表

延边朝鲜族自治州
延吉市(县、镇) 延吉(市、镇) 社区(村)

户主姓名: [redacted]
联系电话: 12345678
申请日期: 2015年1月1日

吉林省民政厅制

자료: 거민위원회내부자료(2019.11)

간행물 회원제 안내

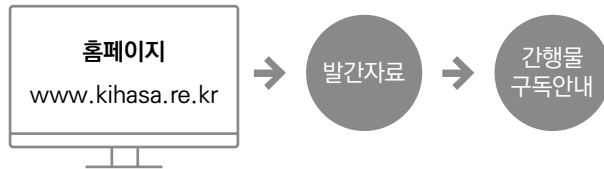
회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 판매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	정기 간행물 회원
75,000원	35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>