

## 전북지역 이주노동자 지원활동의 전개 양상과 그 변화: 시민사회단체를 중심으로

김주영\*

**요약** 이 연구는 그동안 수도권 중심으로 이주노동자 지원활동을 연구해온 경향에서 벗어나 전북지역을 사례로 시민사회단체의 이주노동자 지원활동의 전개 양상과 그 변화를 분석한다. 본문에서는 1998-2004년, 2005-2010년, 2011-현재의 세 시기로 나누어 시기별 이주노동자 지원활동의 특징을 보여주었다. 전주에서는 1998년 처음으로 단체가 설립되었고, 2000년대 초반 처음으로 종교 외 배경의 시민사회단체가 활동을 시작했다. 2000년대 중후반 전주 이외에 익산에서 이주노동자 노동인권 상담활동이 활발하게 이루어졌다. 2011년 이후에 군산에 많은 단체가 설립되었고, 특정 단체를 중심으로 활동의 다각화가 이루어졌다. 초기에 전주에서 종교계 네트워크를 활용해 지방정부로부터 축제 예산 일부를 지원받았을 뿐, 이주노동자에 대한 이해가 높지 않았던 지방정부와의 협력은 거의 없었다. 활동가들은 시민사회 차원의 활동이 관의 지원으로 체계화될 수 있다고 생각하며 적극적으로 지방정부와의 협력방안을 모색해왔다. 최근에는 정부가 강조하는 사회적 경제와 같은 새로운 영역으로 이주노동자 지원활동이 확장되려는 조짐도 보이고 있다.

**주요어** 이주노동자 지원활동, 이주노동자, 시민사회단체, 지원단체, 전북지역

이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A 01080989). 유익한 조언으로 논문의 발전에 도움을 준 익명의 심사위원 세 분께 감사드린다.

\* 전북대 동남아연구소, 인류학, 전임연구원, wish316@jbnu.ac.kr

## 1. 들어가며

1980년대 후반 한국사회는 중소기업 3D업종의 노동력 부족 현상, 세계화 물결에 따른 국가 간 이동 증대, 88올림픽 개최로 격상된 국가적 위상, 자국에서 일 자리를 찾기 어려운 사람들의 이주 확대 등의 흐름이 상호작용하는 풍경 속에서 이주노동자를 본격적으로 맞이하기 시작하였다. 이들은 이주노동자 정책이 부재한 한국사회에서 미등록 상태로 노동하면서 다양한 인권 및 노동권 침해 문제에 직면하게 되었다.

정부는 해외투자업체연수제도(1991), 외국인산업연수제도(1994)를 도입하면서 합법적으로 외국인 노동력을 수용할 수 있는 환경을 조성하려 했지만 실질적인 해결책이 될 수 없었다. 이러한 제도 하에서 낯선 타국의 사람들은 ‘연수생’이었을 뿐, ‘노동자’로 인정받지 못했다. 산업재해가 발생해도 제대로 보상받을 수 없었다. 미등록 신분인 이주노동자에 비해 더 많은 월급을 받지도 못했다. 자연스럽게 불안정한 미등록 상태를 선택하는 이주노동자가 생겨났고, 이들의 인권과 노동권은 점점 더 보장받기 어려운 문제로 간주 되었다.

1987년 민주화 이후 인권에 대한 감수성이 높았던 시민사회단체와 활동가들이 이주노동자 문제에 주목하기 시작하면서 ‘운동’의 흐름이 나타나기 시작하였다. 1994년 경제정의실천시민연합 농성과 1995년 명동성당 농성은 연수생 혹은 미등록 신분이었던 이주노동자가 사람으로서의 권리를 외치며 본격적인 이주노동자운동의 시작을 알렸다. 이후 외국인노동자대책협의회(현 외국인이주·노동운동협의회, 이하 외노협)의 설립, 민주노총 노동운동 계열의 이주노동자운동 참여 등의 흐름은 2004년의 고용허가제 도입까지 중요한 영향을 미쳤다.

이상의 배경은 이주노동자 지원활동에 대한 여러 선행연구에서 살펴볼 수 있는 하나의 공통된 서사이다. 이 연구는 이러한 공통된 서사 속에서 다음과 같은 문제를 제기하고자 한다. 첫째, 이 이야기들은 도시화와 산업화가 증점적으로 이루어졌던 서울을 포함한 수도권이나 기타 대도시를 주요 배경으로 전개되고 있다. 그렇지만 이들의 서사가 다른 지역에도 유사하게 적용되지는 않을 것이다. 둘째, 이주노동자가 이주민의 범주 안에서 결혼이주여성 및 그 가족과 함께 주

요한 정책적 대상으로 부상하였다. 2000년대 후반 증가하는 결혼이주여성을 중심으로 한 다문화정책이 대두되면서 이주노동자 역시 그 흐름을 함께 탔다. 물론 정부 정책이 ‘한국인’으로서 장기적으로 머물게 될 결혼이주여성에 맞춰져 있다는 비판도 있지만, 이주노동자에 대한 관심과 지원 역시 유입 초기에 비하면 늘었다고 볼 수 있다. 따라서 이주노동자 지원활동의 전개 양상과 그 변화를 중앙 및 지방정부와의 관계 속에서 이해하는 것도 필요하다.

이러한 배경에서 이 연구는 이주노동자 지원활동의 시작과 현재까지의 흐름, 달라진 활동과 민관협력을 중심으로 전북지역 이주노동자 지원활동의 전개 양상과 변화를 분석하고자 한다. 이 연구가 전북지역을 사례로 선택한 이유는 다음과 같다. 우선, 전북지역의 산업화가 다른 지역에 비해 비교적 늦어 이주노동자가 본격적으로 유입되던 1990년대만 해도 외국인 노동력을 유인할 매력적 요소가 떨어졌다. 여기에, 심각했던 영세 중소기업의 인력난에도 당시 유입되기 시작했던 외국인 노동력보다는 병역특례제도 활용, 직업교육 증진, 공업계 고등학교 확충 등이 대안으로 제시되었던 연구(黃鎬煥 1994) 보면, 전북지역에서 이주노동자는 여전히 낮은 존재였던 것으로 보인다. 1994-1995년 사이 서울에서 당시 불법체류자 혹은 산업연수생 신분으로 노동하던 이주노동자들이 사람으로서의 권리를 외쳤던 것과는 다른 상황이 전북지역에서는 펼쳐지고 있었던 것이다.

이 연구는 전북지역 안에서도 전주, 군산, 익산 세 지역의 활동을 중심으로 살펴보고자 한다. 전국 이주노동자 지원단체의 현황과 특징을 분석한 최근의 한 연구를 통해 전북지역에서는 전주와 익산에서 단체의 활동이 이루어져왔다는 점을 알 수 있었다(김주영 2021: 49).<sup>1</sup> 이 자료를 바탕으로 전북지역 중에서도 전주와 익산의 활동이 가시적이라는 점을 파악하였고, 이후 군산에서도 여러 단체가 활동하고 있다는 점을 알게 되었다. 따라서 이 연구에서는 전주, 군산, 익산 세 지역에 보다 주목하고자 한다.

지원단체의 기준은 다음과 같이 한정하였다. 지원단체는 1) 이주노동자 지원

1 이 연구에서 지원단체는 ‘이주노동자 지원활동을 하는 시민사회단체’를 의미한다. 필요에 따라서 지원단체와 단체를 병행해 사용하였다. 또한, 이 연구에서 시민사회단체는 종교적 배경과 무관하게 공적인 목적을 위해서 자발적으로 모인 결사체로 비영리단체를 의미한다.

활동을 위한 목적으로 설립되어 지금까지 관련 활동을 지속하고, 2) 이주노동자를 포함한 이주민 지원활동을 수행하는 주체로 기준을 설정하였다. 단체명에 외국인노동자, 이주노동자, 이주민이 포함될 경우 자료검색과 인터뷰를 통해 관련 활동을 지속적으로 수행해오고 있다는 점이 확인되면 이주노동자 지원단체로 보았다. 종교기관이 이러한 명칭을 전면에 내세우지 않고 이주노동자를 지원하는 경우에는 제외하였다. 이와 같은 종교기관이 무수히 많아 그 수를 파악하기 쉽지 않을 뿐만 아니라, 본격적으로 이주노동자 지원활동을 수행한다고 보기 어렵기 때문이다. 물론, 어느 정도의 활동을 본격적인 것으로 해석할 수 있을지 논란의 여지가 있을 수 있다. 이 연구에서는 종교기관이 별도의 단체로서 법적인 형태를 갖추고 활동한다면 분석의 대상에 포함하였지만, 그렇지 않다면 제외하여 연구대상을 좁혔다. 또한, 시민사회단체의 자생적인 움직임을 중점적으로 분석하고자 하므로, 중앙 및 지방정부에서 설립하고 위탁해 운영하는 기관은 분석의 대상으로 하지 않는다.

연구를 위해 단체의 내부 자료와 언론보도 등의 문헌자료를 분석하였고, 전북 지역에서 활동하는 관계자 7명을 인터뷰하였다. 자료를 문헌으로 구할 수 있는 경우에는 무리하게 인터뷰를 시도하지 않았다. 인터뷰는 2021년 9월 중에 집중적으로 진행되었다. 당시 코로나19 확산세로 인해 자료를 구할 수 없는 경우에만 한해서만 인터뷰를 진행하고자 하였다. 전북이주사목센터, 전주외국인노동자선교상담센터, 전주시다문화가족지원센터, 군산새만금이주민센터, 군산외국인근로자쉼터, 군산오식도외국인지원센터의 현재 활동가들 6명과 전주외국인노동자선교센터 설립자이지만 지금은 활동 하지 않는 1명 포함 총 7명을 대상으로 인터뷰를 진행하였다.<sup>2</sup> 전주시다문화가족지원센터는 이 연구의 분석대상이 아니지만, 활동가가 전주외국인노동자선교상담센터의 전 실무자였기 때문에 이전의 상황을 파악하고자 인터뷰 대상에 포함하였다. 인터뷰 대상이 된 단체는 1인 활동가 체계로 운영되는 곳들이 많아서 주로 대표 활동가들을 인터뷰 대상으로 하

2 이 중에서 전북이주사목센터는 군산과 익산의 이주노동자지원단체를 총괄하고 있어서 만남을 시도했다. 따라서 활동가의 인터뷰는 천주교구를 중심으로 한 이주민 지원활동의 지형을 이해하는 데 활용되었을 뿐, 본문의 주요 분석 대상이 되지는 않았음을 밝힌다.

였다. 자원봉사자나 이주노동자 당사자라는 또 다른 활동 주체들도 있지만, 이들은 대표 활동가에 비하면 참여의 지속성이 낮아 활동의 변화를 살펴보기에 적합하지 않다고 보았다.

과거의 기록이 거의 남아 있지 않기 때문에 이전의 역사를 더듬어가는 작업은 활동가들의 기억을 중심으로 이루어졌다. 인터뷰는 활동 전반의 역사적 흐름과 변화에 초점을 맞추어 2시간 내외로 진행하였다. 연구의 신뢰성을 확보하기 위해 인터뷰를 진행하기 전 확인 가능한 문헌자료를 찾아서 질문을 준비하였고, 답변을 자료들과 교차해 확인했다. 또한, 인터뷰를 진행하면서 단체의 내부 자료를 확보해 본문에 활용함으로써 객관적인 자료와 인터뷰 내용을 결합해 분석하고자 하였다. 인터뷰 내용은 동의를 구하고 녹음하여 녹취록으로 기록해 분석 자료로 삼았다.

## 2. 이주노동자 지원활동 연구 검토

한국에서 이주노동자 지원활동은 1990년대에 본격적으로 태동하기 시작했다. 1990년대 초반 이주노동자 지원단체가 수도권 중심으로 설립되기 시작해 1997년 외환위기 이후 감소세를 보였지만 1990년대 말부터는 주요 도시에서 활동이 나타나는 흐름을 보인다(설동훈 2003a: 22-23). 수도권과 지방 주요 도시 이외의 지역에서 활동이 두드러지게 진행된 시기는 2000년대로 꼽을 수 있다. 2000년대에는 광역시나 대규모 공업단지가 입지한 도시가 아닌 아산, 진주, 제주, 음성, 원주 등의 지역에서도 이주노동자 지원단체가 설립됨에 따라 단체의 수가 급증하였다(김주영 2021: 56). 이주노동자들의 전국적인 이동이 1990년대 중반 이후 가속화되면서 동반된 현상으로 보인다.

이주노동자 지원활동 현황에 대한 연구는 양적으로 많지는 않지만, 간헐적으로 이어졌다(김주영 2021; 설동훈 2002; 설동훈·이란주 2006). 이 연구들은 시기별, 지역별 단체의 활동 변화에 주목하기보다는 연구 시점의 활동에 주로 초점을 맞추었기에 시기별 결과물을 비교하는 방법으로 변화를 유추할 수 있다. 하지

만 시기별로 조사 기준이나 방법이 달라 비교가 어렵다는 한계가 있다. 단체 수가 증가하고, 종교단체가 줄어들며, 지역별로 많은 단체가 설립되었다는 정도를 확인할 수 있다. 여러 시기에 거친 단체설립의 흐름과 활동의 변화를 다룬 연구는 더욱 적다(설동훈 2002; 설동훈 2003b; 이주노동희망센터 2021).

뿐만 아니라, 시기별로 이주노동자 지원단체가 생겨나고 전국적으로 확산되었지만, 기존 연구들의 관심은 주로 수도권의 활동에 맞춰져 있었다(김원 2011; 박경태 2005; 설동훈 2003b; 신유경 2013; 오경석 2011; 이란주·노대명 2000; 이병하 2013; 이선옥 2005; 이정환 2003; 이주노동희망센터 2021; 장원봉 2010; 채수홍 2010; 한도현 2010; 한준성 2014; Gray 2006; Lim 2003; 2006; Jun 2016; Kim 2003; Yamanaka 2010). 이러한 연구들에서 그 외 지역은 서울을 중심으로 한 간헐적인 연대 속에서만 언급되었다. 사실, 이러한 연구경향은 이주노동자 지원활동의 초기 움직임이 수도권에서 시작되었다는 현실적인 이유에서 기인하기도 한다. 수도권에 이주노동자가 밀집할 수밖에 없는 환경이 다른 지역에 비해 먼저 갖추어지면서 이들의 문제가 가시적으로 드러난 것도 또 다른 배경이다. 그렇다고 해도 여전히 대부분의 연구가 수도권을 주요 배경으로 하고 있다는 점은 아쉬움으로 남는다. 전국적으로 이주노동자 지원단체가 확산되기 시작하면서 지역별로 나타나는 다양한 양상의 활동과 변화하는 환경을 살펴보는 데 있어 기존의 관점은 제한적일 수밖에 없기 때문이다.

적은 수이지만 수도권 외 지역의 이주노동자 지원활동에 대한 연구가 진행되기는 했다. 이 연구들은 대전, 광주, 대구·경산, 전북을 배경으로 하고 있다. 하지만 대체적으로 활동의 현황, 한계, 활성화 방안을 살펴보는 데 집중되어 있는 경향을 보인다. 대구·경산지역의 활동에서는 이주노동자보다는 다문화가족 중심의 활동 현황과 과제를(이혜정 2015), 광주광역시 이주노동자 지원단체에 대한 연구는 그 활동과 한계를 분석한다(김나경 2012). 대전에 소재한 지원단체 연구(최지연 2004)도 이러한 흐름에서 벗어나지 않는다. 전북지역에 대한 연구(정세진 2006)는 “전라북도 지역을 중심으로”라는 부제가 무색하게도 본문에서는 단체 현황과 구체적인 활동을 보여주지 못하고 있다.

연구대상이 비교적 단일하게 고정되어 온 흐름과는 달리, 이주노동자 지원활

동에 대한 연구는 수도권을 중심 배경으로 하여 다양한 주제에 관심을 가지고 변주되어 왔다. 2000년대 들어서면서 이주노동자 지원활동이 여러 방향으로 분화된 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 이주노동자 지원단체의 역사와 활동(이주노동희망센터 2021), 명동성당 농성단 사례로 본 이주노동자운동의 형성과 변화(이선옥 2005)와 같이 역사적인 관점에서 이주노동자 지원활동을 살펴본 것이 하나의 축이다. 특정 단체를 세밀하게 들여다본 연구들은 지원활동의 작동방식을 보여주었다(이란주·노대명 2000; 채수홍 2010; 한도현 2010).

종교 NGO와 그리스도교계 지원단체의 활동을 다루는 연구도 초반의 활동에 종교계가 있었기 때문에 종종 찾아볼 수 있다(김영권 2005; 이상지 2014). 노동운동에 참여하는 이주노동자의 정체성을 다룬 연구도 진행되었으며(이태정 2011; 이춘호 2017), 그 이후 이어졌던 미디어 활동에 주목하여 주체화되는 이주노동자를 드러내고(정성신 2012), 스스로 미디어 활동가가 된 이주노동자들이 한국사회의 지배적 담론에 저항하고 협상하는 과정을 구체적으로 보여주기도 했다(김영찬 2006). 이러한 국면에서 이주노동자 지원활동은 ‘지원’을 떼고 주체적인 당사자 활동으로 나아가는 모습을 보여준다.

주체의 문제는 그동안 한국 시민사회의 운동적인 성격을 갈음하는 기준으로 작동하기도 했다. 지원단체의 ‘활동’은 이주노동자 당사자를 수동적인 주체로 만들고, 노동조합의 ‘운동’은 이들을 적극적인 활동가로 변화시켜 당사자 주체로 거듭나게 한다는 것이다. 1995년 설립되어 당시의 활동을 대표하는 단체로 자리매김했던 외국인노동자대책협의회(현 외국인이주·노동운동대책협의회)가 노동허가제 주장에서 고용허가제로 선회한 이후 가속화된 여러 단체로의 분화는 그 논쟁이 활취고 간 흔적이다. 이주노동자 ‘운동’인지 ‘지원활동’인지에 대한 갈라진 견해들은 그 움직임의 성격에 주목하게 했다. 이주노동자 활동이 지원단체의 복지나 노동조합의 운동으로 이분화된 경향을 비판적으로 분석한 연구는 양자의 성격을 모두 가진 이주노동자 ‘사회복지운동’으로 확장될 수 있다고 본다(박경태 2005).

사회복지학계 일각에서도 이러한 논의를 이어가고 있다. 스스로를 운동가로 정체화하는 활동가들이 가진 복지화를 둘러싼 긴장에도 불구하고 사회복지운동

의 관점에서 이주노동자 활동을 복지 영역으로 포함해야 한다는 주장이 그것이다(정혜숙 2010). 이러한 상황은 정부 지원이 증가하면서 시민사회가 조금씩 제도권과 협력하는 형태로 활동하기 시작한 변화와 더불어 주목할 필요가 있다. 사회복지지는 대체적으로 정부의 역할로 기대하는 부문이다. 동시에, 2003년 제정된 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제4장 제24조에 따라 “외국인근로자 관련 단체 등에 대한 지원”이 명시되면서 이주노동자 지원활동이 이전과 비교해 정부가 제공하는 복지차원의 지향과 더욱 밀접한 관계를 맺기 시작했다. 한국 이주민 운동이 국가라는 경계를 중심에 두면서 초국적 자본에 대한 비판보다 민족국가를 중시하고 있다는 비판은(오경석 2011: 43) 타당하지만, 현실에서는 국가와 시민사회의 연결이 지속적으로 강화되고 있는 실정이다.

물론, 이전에도 시민사회와 정부의 연계는 있었다. 한국의 이주노동자 정책 도입 과정에서 정부 부처 사이의 경쟁구도와 그에 따른 시민사회의 연합이 중요한 요인이 되었다는 분석은(이병하 2013) 이들의 관계를 탐구할 필요성을 제기한다. 시민사회단체의 역할을 강조하면서 이들이 정부와 당시 외국인산업연수제도를 통해 이득을 보고 있던 관계 부처나 중소기업중앙협회의 날을 세운 관계였다고 해석하기(Kim 2011)보다는, 그 복잡한 역동을 파악하는 관점이 요구되는 것이다. 이주노동자 지원단체가 정부와의 관계 속에서 온정주의와 관용의 차원으로 이주노동자들을 대하고 있다는 비판도(김원 2011; 심보선 2007) 일정부분은 타당하지만, 깔끔하게 떨어지지 않는 측면도 분명 있다. 정책적으로도 인권의 문제가 중요하게 다루어지면서 두 주체 사이의 협력이 이루어질 수 있었고, 이것이 국격을 높히려는 차원에서 진행되기는 했지만 실제 인권인식 증진에 기여한 부분도 존재한다(Kim 2011).

이러한 문제는 이주노동자 지원단체뿐만 아니라 한국시민사회 전반이 정부와 관계 맺어온 방식의 변화와 관련된다. 1990년대 초반 김영삼의 문민정부부터 주창형 NGO가 본격적으로 생겨나 권력을 감시하고 정책을 제안하는 활동이 활발해짐과 동시에 활동가가 정부인사가 되는 상황도 발생했다(박상필 2012: 171-172). 외환위기 대응 과정에서 고안된 김대중 정부의 생산적 복지 담론은 시민사회를 적극적인 협력자로 끌어들이면서 실현 가능했다(Jun 2016: 759). 이 시기에

는 민간단체 보조사업이 시행되면서 시민사회단체가 공모를 통한 경쟁으로 보조금을 지원받아야 하는 변화도 있었다(주성수 2017: 8). 민간협력은 이주노동자 지원단체만의 문제는 아니었던 것이다. 이러한 경향에 조응하여 지원단체와 중앙 및 지방정부 파트너십에 영향을 미치는 변인 연구(김경화 2016), 지방정부의 이주노동자 지원 현황을 파악하고 문제점을 분석하는 연구(송석원 외 2011), 서로 다른 특징을 가진 정부주도와 시민사회주도의 이주민 사업 사이의 협력을 주장하는 연구(김선미 2009)가 이루어졌다.

이 연구는 이상의 선행연구검토를 통해 첫째, 이주노동자 지원활동에 대한 수도권 중심주의의 연구경향을 벗어나고자 전북지역을 사례로 한다. 전북지역 이주노동자 지원활동에 대한 기존의 연구가 단체 현황과 구체적인 활동을 살펴보는 데 제한적이었기 때문에 이 연구에서 그 지점을 보완할 것이다. 또한, 그동안 다양한 주제로 이루어진 이주노동자 지원활동에 대한 연구 중에서 역사적인 관점을 채택해 전북지역 단체의 전개 양상과 그 변화를 살펴보는 것을 주요 연구목적으로 한다.

둘째, 전북지역에서 전개된 단체의 활동을 우선적으로 이해하고 변화상을 파악한 뒤에 분석범위의 확장을 시도한다. 이 연구에서는 그 확장의 작은 시도로써 지원단체와 중앙 및 지방정부 사이의 민간협력의 변화도 함께 분석하고자 한다. 큰 줄기에서는 변화와 전개양상을 다루지만, 그 속에서 하위주제로 지원단체가 경험하고 있는 중앙 및 지방정부 사이의 관계를 고려해 내용을 전개하고자 한다. 민간협력에 가장 중요한 영향을 미치는 요인이 민관기관 종사자의 전문성이라는 연구결과(김경화 2016)는 단체 활동가들의 인식을 살펴볼 필요성을 제기한다. 이주노동자 지원활동이 활발한 수도권을 배경으로 한 기존 연구들은 이미 두 주체 사이의 꺾끄럽지만 협력할 수밖에 없는 관계를 종종 언급해왔다. 전북지역에서는 그 양상이 어떻게 드러나고 있는지 살펴보는 것은 지방정부의 이주노동자를 포함한 다문화 정책이 본격적으로 전개되고 있는 오늘날 의미가 있을 것이다. 지방정부 차원의 다문화정책이 여전히 중앙정부에 종속되어 있다는 비판이 있지만(김영재 2020), 지방정부의 행정에 따라서 변수는 존재할 수 있다고 본다.

### 3. 전북지역 이주노동자와 지원단체 현황

행정안전부의 <2019 지방자치단체 외국인주민 현황> 자료에 따르면, 2019년 11월 1일 기준으로 전북지역의 이주노동자는 11,096명으로 전체의 2.2%를 차지하고 있다. 이는 경기도의 39%, 서울의 15%에 비하면 낮은 수치로, 전북보다 이주노동자가 적은 지역은 제주도, 대구, 울산, 대전, 세종의 순으로 나타났다. 전북지역에 거주하는 외국인 주민의 국적은 2019년 기준으로 베트남 30.3%, 중국 18.4%로 높은 비율을 보이며, 그다음으로 한국계 중국과 캄보디아가 6%를 차지하고 있다(전라북도 2020). 베트남과 중국의 높은 비율에는 노동이주보다는 결혼이주의 영향이 커 보인다. 베트남 출신의 이주노동자는 1,413명이지만, 베트남 국적을 가진 외국인인 10,023명으로 나타나 대부분이 노동이주가 아님을 유추할 수 있다. 중국 이주노동자가 307명으로 집계되는 데 반해, 중국 국적을 가진 외국인인 6,074명으로 나타나는 것도 노동 외 목적의 이주가 두 국적에서 두드러진 특징이라는 점을 보여준다. 하지만 전체 결혼이주는 6,000명으로 11,096명인 이주노동자에 비해서는 수가 적다. 2015년 이후의 통계자료를 확인하면 전북지역의 이주노동자는 대체적으로 만 명 선에서 꾸준히 머무르는 것으로 보인다.

이주노동자 지원단체는 전주에 외국인노동자선교상담센터, (사)착한벗들, 군산에 새만금이주민센터, 외국인근로자지원센터·쉼터, 오식도외국인지원센터, 익산에 성요셉노동자의집이 있다. 성요셉노동자의집은 전주에 위치한 전북이주사목센터와 함께 천주교 전주교구에 소속되어 있다. 전북이주노동사목은 결혼이주민과 그 자녀를 주요 대상으로 하고, 성요셉노동자의집이 이주노동자를 중심으로 활동한다. 각 단체가 비영리민간단체로 등록된 상태지만 회계는 전북이주노동사목에서 일괄 처리하는 등 전반적으로 통합된 목소리를 낸다.

최근에는 다문화가족지원센터에서도 이주민의 큰 범주에서 이주노동자 대상의 활동을 이어가고 있다. 전주시다문화가족지원센터는 2018년 행정안전부의 다문화이주민플러스센터에 선정되었고, 2019년에는 외국인노동자지원센터로 지정되었다. 외국인노동자지원센터는 고용노동부에서 지원하는 E-9, H-2 비

자를 소지한 이주노동자 상담 등의 체류지원 프로그램으로 합법적 체류자를 우선시한다.<sup>3</sup> 전주시다문화가족지원센터뿐만 아니라, 익산시다문화가족지원센터도 다문화이주민플러스센터를 운영해 결혼이주여성뿐만 아니라 이주노동자를 포함한 이주민을 위한 원스톱 서비스행정을 구현하고자 하였다. 다문화가족지원센터는 이 연구의 주요 분석대상은 아니지만, 전북지역의 이주노동자 지원활동의 지형을 살펴보는 데 참고하기 위해서 언급한다.

표 1. 전북지역 이주노동자 지원단체 현황

지역	단체명	설립년도	운영주체	주요활동
전주	전주근로자 선교상담소 (외국인노동자 선교센터)	1998 (2002)	개신교 (대한예수교 장로회 전북· 전주노회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1996년 6월부터 중국인 노동자 대상으로 활동</li> <li>• 노동, 인권 상담</li> <li>• 의료서비스 지원</li> </ul>
	(사)착한벗들	2012	불교 (참좋은우리절)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼이주민 사회정착 지원</li> <li>• 다문화이해 사업</li> <li>• 한국어교육</li> <li>• 2021년 9월부터 전북전주외국인노동자쉼터 위탁운영</li> </ul>
군산	새만금이주민센터	2011	개신교 (새만금 명성교회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국어 교육</li> <li>• 새만금이주민센터 해외지부 운영</li> <li>• 이주노동자 방법대원 활동</li> <li>• 쉼터 운영</li> </ul>
	군산외국인근로자 지원센터·쉼터	2012	종교 외 *대표: 기독교인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상담 및 의료지원</li> <li>• 한국어 교육</li> <li>• 운전면허 취득 지원</li> <li>• 문화활동 지원</li> </ul>
	오식도외국인 지원센터	2012	종교 (기쁨나눔교회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국어 교육</li> <li>• 인도네시아에 한국어 교육센터 운영</li> <li>• 상담, 의료지원, 쉼터 운영</li> </ul>
익산	성요셉 노동자의집	1983 (2008년 이주 노동자 지원 활동 본격화)	종교 (천주교 전주교구 이주사목국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체 지원</li> <li>• 노동자 인권 상담 및 행정 소송</li> <li>• 영성 활동(미사, 전례)</li> <li>• 이주민 쉼터 운영</li> </ul>

3 E-9 비자는 외국인고용허가제에 따른 비전문취업비자로 중소 제조업, 농·축산업, 어업, 건설업, 서비스업(건설폐기물 처리업 등) 종사 외국인 노동자에 한해 발급된다. 송출국은 태국, 필리핀, 스리랑카.

〈표 1〉은 전북지역의 이주노동자 지원단체 현황으로, 설립년도, 운영주체, 주요활동을 정리한 것이다. 전주에서는 대한예수교장로회 전북·전주노회(이하 노회)가 1996년 6월부터 중국인 노동자들 대상의 한국어 교육을 진행한 것이 이주노동자 지원활동의 초기 흐름으로 보인다. 공식적인 기록은 1998년 노회에서 설립한 전주근로자선교상담소에서 노동 상담 실무자 교육 이후 외국인 노동자 대상의 상담활동을 시작했다고 밝힌다. 이러한 활동을 이어받아 2002년 전주근로자선교상담소 부설로 외국인노동자선교센터가 공식 설립되어 활동을 지속하고 있다. 군산에는 국가산업단지가 자리 잡은 오식도동과 그 인근에서 다수의 지원단체가 활동하는 중이다. 비교적 최근에 설립된 단체가 많은 군산에서 전주나 익산에 비해 그 수적인 확장이 이루어진 것으로 보인다. 가장 오래 전인 1983년 설립된 성요셉노동자의집은 초기에는 한국인 노동자 중심으로 활동하다가 2002년부터 필리핀 이주민을 대상으로 하기 시작했고, 현재는 국적과 무관하게 이주노동자 대상으로 노동 상담과 인권교육을 하고 있다(양영란 2020: 111-112).

노동 상담은 모든 단체에서 기본적으로 진행하며, 한국어 교육, 의료지원, 문화활동 지원, 종교 활동 등이 각 단체를 찾는 이주노동자의 필요에 따라서 이루어진다. 오식도외국인지원센터와 새만금이주민센터는 해외 지역에 지부나 한국어 교육센터를 설립해 귀환한 이주노동자들과 초국적 협력관계를 유지하려고 노력하는 모습도 보인다. 군산외국인근로자지원센터·쉼터는 바리스타 교육과 운전면허 취득을 위한 교육을 진행하며 이주노동자들의 다양한 욕구를 충족시키고자 한다.

시기적으로 보면 1990년대 후반 시작된 이주노동자 지원활동이 전주에서만 이루어지다가, 2000년대 후반에 접어들어서야 익산과 군산에서도 진행된 것으로 보인다. 성요셉노동자의집은 2002년 필리핀 이주민 대상으로 활동을 시작했지만, 이주노동자 노동 상담에 집중한 시기는 2008년으로 비교적 최근이다. 군

---

베트남, 인도네시아, 몽골, 파키스탄, 우즈베키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 네팔, 미얀마, 키르기스스탄, 동티모르, 라오스이다. 최초 발급시 체류기간은 3년이며, 이후에 최대 1년 10개월 연장 가능하다. H-2 비자는 동포 대상으로 하는 방문취업 비자로, 서비스업(음식, 숙박 등), 중소 제조업, 농·축산업, 어업, 건설업 종사자에 한해 발급된다. 근로계약기간은 E-9 비자와 동일하다.

산에서는 2010년대 초에 새만금이주민센터를 시작으로 연달아 지원단체가 생겨났다. 전주에서도 비슷한 시기에 이주민 지원단체가 설립되었다. 운영주체를 보면 전체적으로 종교적 배경을 가진 단체가 51%인데 반해(김주영 2021), 전북지역은 1개 단체를 제외하면 모두 종교를 기반으로 하는 높은 비율을 보인다. 유일한 비종교 단체도 대표는 기독교인이라는 점을 고려하면, 실제 활동에서 종교적인 면을 부각하는 방식과 무관하게 종교는 주요한 활동의 계기로 나타난다.

다음 <표 2>는 인터뷰 대상자를 개관한 것으로, 이후의 내용 전개 과정에서 등장하는 활동가들에 대한 기본정보를 제공하고자 한다. 인터뷰 대상자들은 대부분 이 분야에서 오랜 기간 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 과거에 활동을 중단했던 활동가는 1명뿐이다. 천주교구에서 조직적으로 운영되는 전북이주사목센터를 제외하면 모두 대표 활동가 1인 체계이다. 따라서 이들의 담당 업무도 단체의 업무 전반을 관장하는 것이다. 전북이주사목센터의 H사무국장은 센터의 사무 전반과 교구에 속한 이주민 관련 단체의 회계라는 고유의 업무를 담당하고 있는 것이 다른 단체와 구별된다.

표 2. 인터뷰 대상자의 지원활동 기간

지역	단체명	인터뷰 대상자	활동기간
전주	전주근로자선교상담소 (외국인노동자선교센터)	A목사	1998-2004
		C목사	1997-현재
	전북이주사목센터	H사무국장	2014-현재
	전주시다문화가족지원센터	B활동가	1998-현재
군산	새만금이주민센터	E목사	1990년 중반-현재
	군산외국인근로자지원센터·쉼터	G센터장	2015-현재
	오식도외국인지원센터	F목사	2012-현재

#### 4. 이주노동자 지원활동의 전개와 그 변화

이 장에서 지원활동의 전개와 변화를 살펴보기 위해서 세 시기로 나누어 내용

을 구성해보고자 한다. 이러한 시기 구분에는 연구대상인 단체의 활동과 정부의 이주노동자 정책 변화가 반영되어 있다. 우선 1998-2004년의 시기는 전북지역에서 개신교계 단체가 이주노동자 지원활동을 시작한 1998년과 그 활동이 비종교계 단체로 이어진 2004년까지를 의미한다. 2004년을 기점으로 기존의 개신교계 단체가 방향을 전환하기 시작했고, 동시에 고용허가제가 시행되었다. 따라서 그 이후를 살펴보기 위해 2005-2010년의 시기를 설정하였다. 이 시기에는 전주 이외에 익산에 활동단체가 생겨나 단체들 사이의 관계와 역할이 변화하는 조짐이 보였다. 2011년부터는 군산에 많은 단체가 설립되었고, 활동이 다각화되는 흐름이 나타나 현재까지의 시기로 구분하였다.

## 1) 1998-2004: 전주의 산업선교와 시민사회단체의 등장

1998년 설립된 전주근로자선교상담소(이하 상담소)는 전북지역 이주노동자 지원활동의 시작점으로 볼 수 있다. 초대 상담소장이었던 A목사에 따르면 당시에 이미 전주의 몇몇 교회에서 “중국 노동자를 돌보는” 형태의 지원활동이 있었다고 한다.<sup>4</sup> 이 시기, 전주에서 시작된 이주노동자 지원활동은 한국의 산업선교 역사와 무관하지는 않다. 1958년 한국에서 노동자 대상의 산업선교가 시작된 이래로 개신교에서는 민주노조운동을 활발하게 지원해왔으며, 특히 1970-80년대의 노동운동에 중요한 영향을 미쳤다(신철영 2003).

산업선교에 뜻이 있었던 A목사는 1992년 신학대학원을 졸업하고, 1993년 한국에서 산업선교의 선두에 있었던 대한예수교장로회에서 노동목회 훈련을 받았다. 훈련의 일환으로 6개월 동안 도자기공장에 위장 취업해 노동자들의 삶을 직

4 태동기에는 A목사의 이야기가 다수 포함되어 있다. A목사는 2004년 소장직에서 퇴임한 뒤로 외국으로 떠나면서 이주노동자 관련 활동을 접었다. 관련 내용은 2021년 9월 13일에 이루어진 인터뷰에 기초하여 연구자가 재정리한 것이다. 직접인용(“ ”)은 A목사의 실제 발언임을 밝힌다. 이시기의 활동은 본격적인 이주노동자 지원단체의 출범보다는 종교단체에서 이들에게 관심을 가지기 시작한 것이라고 볼 수 있겠다. 군산에서 새만금이주민센터를 운영하는 E목사가 군산 수성동의 교회에서 일반목회를 하다가 1995-1996년 사이에 몽골 출신의 미등록 이주노동자를 만나면서 도움을 주기 시작한 것도 이와 유사하다. E목사의 이야기는 2021년 9월 17일에 진행된 인터뷰에 기반하며, 뒤에서 더 구체적으로 다룰 것이다.

접 경험해보기도 하였다. 1993-1994년을 거치면서 산업선교의 맥을 잇고 있던 대전 빈들교회와 군산 돌베개교회에서 약 5개월 동안 이주노동자 사역에 참여하면서 전주에서의 산업선교를 준비했다. 1994년 10월 나실교회를 개척한 이희운 목사는 1996년 즈음부터 전주에서 이주노동자를 찾아다니기 시작하면서 이들을 위한 활동을 이어갔다.

[팔복동 백양메리아스에] 베트남 여성 노동자도 있었다는 걸 그때 알게 됐어요. 저는 그들의 신앙뿐만 아니라 언어와 기타 생활상에 필요한 법률 같은 것들을 찾다 보니까 파키스탄 사람도 만나게 됐어요. 태국 사람도 만나고, 김제 공장에 있는 사람들도 만나게 되고 ... (중략) ... 중국인이나 베트남 사람들 기숙사도 가서 같이 한 번 밥도 먹게 되고, 데리고 여행도 다니고, 우리 교회 와서 함께 예배드리기도 하고, 그러면서 대천 해수욕장도 가고 ... (중략) ... 명절 때마다 체육대회 같은 것도 하고 그랬어요. (사례1, A목사, 2021.09.13.).<sup>5</sup>

당시 A목사는 팔복동공단에서 베트남, 중국, 필리핀에서 온 여성 이주노동자들을 만났다고 한다. 팔복동공단에 의류봉제업이 많아서 여성 이주노동자들도 꽤 많았다는 것이다. 이주노동자들은 합법적인 체류자격을 가졌지만 기숙사에 살면서 자유로운 이동이 어려웠기 때문에, A목사가 공단에서 이들을 찾아다니는 수밖에 없었다.<sup>6</sup> 지원활동은 자연스럽게 함께 밥을 먹거나 시간을 내어 근교로 나들이를 가는 등의 소소한 일상 공유로 시작되었다. 시간이 지나면서 이들이 회

5 인터뷰 인용글에서 [ ]는 인터뷰 대상자가 말하지는 않았지만, 정확한 지칭과 문맥 파악을 위해서 연구자가 추가한 부분을 의미한다.

6 A목사는 이주노동자들을 산업연수생이라고 했지만, 2004년부터 상담소 소장으로 부임한 C목사는 전주의 이주노동자 다수가 해외투자기업 기술연수생이었다고 말했다. 안산에서 7-8년 동안 이주노동자 지원활동을 하고 전주로 오게 된 C목사에 따르면, 미등록 이주노동자가 많았던 서울·경기와 달리 전주는 해외투자기업 기술연수생이 많았다고 한다. 1991년 도입된 해외투자기업 기술연수생 제도는 주로 해외투자법인을 가진 대기업과 중견기업이 외국인을 한국에 연수생으로 초청하는 것으로, 중소기업 인력난 해소를 위해 시행된 외국인산업연수제도(1994)와는 약간 차이가 있다. 2007년 외국인산업연수제도가 폐지되고 고용허가제로 통합된 것과 달리 해외투자기업 기술연수생은 여전히 남아있다. 전주에는 미등록 이주노동자보다는 두 제도에 따라 합법적인 자격을 갖춘 이주노동자가 다수였던 것으로 보인다.

사에서 경험하는 문제들을 고용주와 함께 상의하여 협의하는 일까지 하게 되었고, 지역의 변호사나 병원과 협력해 제도적 차원의 상담과 의료지원도 이어갈 수 있었다.

1998년부터 전주시에서 예산지원을 받아 “추석맞이 외국인근로자 문화한마당”을 주관해 개최하기도 하였다. 활동 초창기부터 상담소는 지금처럼 활발하지는 않지만 전주시와 관계를 맺고 있었던 것으로 보인다. 시의 지원은 A목사가 20대부터 참여했던 대한예수교장로회 청년연합회(이하 장청) 활동에서 만났던 사람들과의 관계로 가능했다. 당시 전주시의회에 장청 출신이 있었고, 장청이 아니더라도 기독교인이 많았기 때문에 “민에서 관으로 같이 확장 되어 가는” 협력이 가능했다는 것이다.

A목사는 장청 활동에 참여하면서 신앙에 대한 관점을 “보수적인 개인구원”에서 “진보적인 사회구원”으로 확장했다. 1980년대 장청은 민족, 통일, 민중, 교회라는 키워드로 기독교 청년 지도자 훈련을 본격화하였고, 1987년에는 전북에도 지구협의회를 구성하기에 이르렀다(박민수 2004: 106-107). 82학번인 A목사가 신학대학원에 진학하고 신앙의 개인적 차원이 아닌 사회적 차원을 고민하는 노동목회 훈련을 받은 것에는 장청의 영향도 있었을 것이다. 그렇지만 이주노동자 지원활동에서 A목사의 지향은 제도개선을 요구하는 옹호활동보다는 “영적인 부분”을 우선하는 데 있었다. 사람을 먼저 변화시켜 법률적으로 문제를 해결하기 전에 양심적으로 “많이 돌이키게”한 것이다. 영적인 부분이 제대로 갖춰져 있지 않으면 악한 마음이 생겨나기 때문에 선하게 사람들을 먼저 이끌어야한다는 관점이다. 산업선교 안에서도 영적인 측면을 강조하는 A목사와 달리, 1998년 상담소에서 사무국장을 했던 B활동가는 조금 다른 지향을 가졌다.<sup>7</sup>

A목사의 부탁으로 1998년 즈음에 상담소에서 이주노동자 지원활동을 시작했던 B활동가 역시 장청에서 A목사를 만났다. 전국-전북 단위의 장청에 참여하면서 통일과 민주화 운동과 관련된 활동을 했던 B활동가는 A목사의 부탁으로 상담소에서 이주노동자들의 오락 및 친교활동 프로그램을 진행하게 되었다. B활동가

7 B활동가와 관련된 내용은 2021년 9월 2일의 인터뷰를 통해 확인하고 연구자가 재정리한 것이다. 직접 인용(“ )한 부분은 B활동가의 실제 발언이다.

는 A목사가 퇴임하던 2004년까지 일했다. 공공근로를 통해 행정을 담당하는 인력을 지원받았지만, 이주노동자 상담 등의 기타 제반 업무는 사무국장이 모두 처리해야하는 1인 체제와 다름없었다. 초기에 이주노동자 지원활동을 시작했던 A목사가 상담소에서 운영했던 노숙인 쉼터 업무, 생명농업운동, 새만금개발사업 반대 등의 생태운동과 같은 다양한 사회운동에 관심을 가지면서 B활동가가 이주노동자 지원활동을 전담하게 된 것이다. B활동가는 2000년대 접어들어서 전북지역의 여러 단체 및 기관과의 협력을 통해 지원활동을 전개하였다.

B활동가는 상담소가 주축이 되어 당시의 현안에 대응하고자 2003년 “외국인노동자 강제추방반대 연수제도 철폐 및 인권보장을 위한 전북지역 공동대책위원회”(이하 위원회)를 꾸렸다. 전북지역에 이주노동자 관련 단체가 많지 않아서 활동을 비교적 일찍 시작했던 상담소가 전북민중연대, 전북민주노총 등의 단체가 참여하는 위원회를 구성한 것이다. 2004년에는 예수병원과 협의해 외국인노동자진료센터를 설립하기도 했다.<sup>8</sup> 상담소는 외노협이 1999년 의료공제조합을 창립해 이주노동자들의 의료지원을 해결하려고 했던 활동에 결합하는 것보다는, 지역의 병원과 협력하는 방법을 선택하였다.

전라도는 운동이 약했어요. 사람 수가 많이 차야 의료공제조합도 운영될 수가 있어요. 서울과 경기권에는 이주노동자가 많잖아요. 그런데 여기[전북] 같은 경우는 조직력이 약해요. 조직력이 약하기 때문에 그런 것들을 만들 수가 없었어요. 우리는 우리 지역에 맞는 시스템으로 해서 예수병원이 의지를 가지고 있었기 때문에, 예수병원을 통해서 우리가 도움을 조금 받는 형태가 당시에는 가장 적합했어요. (사례2. B활동가, 2021.09.02.).

8 B활동가에 따르면 민주노총 평등노조가 이주노동자 지원활동에 참여한 적이 있다. 2001년 평등노조 이주노동자지부가 창립되었고, 이후 2005년 즈음 전북지역에서도 민주노총을 중심으로 해서 전주 시 인후동에 평등노조 사무실을 만들었다고 한다. B활동가를 통해 전북민주노총 평등노조 활동을 했던 활동가들을 만나보고자 하였으나, 당사자들이 실질적인 활동을 거의 이어가지 못했이라며 인터뷰를 고사하였다. 전북지역에서 전북민주노총은 상담소의 활동에 간헐적으로 협력하기는 했지만, 이주노동자 지원활동의 전면에 나섰던 것 같지는 않다. 이는 전국 단위의 흐름과도 무관하지 않다.

당시 전북지역의 이주노동자 지원활동은 시민사회 차원에서 외노협과의 연계 보다는, 종교네트워크를 적극적으로 활용하는 경향을 보였다. 전주예수병원도 개신교 기반의 의료기관으로 상담소와 마찬가지로 대한예수교장로회에 소속되어 있다. 서울·경기 중심의 외노협 보다는 지역 병원과의 협력을 통한 의료지원 확보가 보다 용이했던 것이다. 이 과정에서 종교네트워크가 작동하기는 했지만, B활동가의 이야기에 따르면 상담소 활동에는 종교적 색채가 그리 짙지 않았다. B활동가도 기독교인이지만, 이주노동자들과 종교 활동을 하기에는 그들이 필요로 하는 도움이 훨씬 다급했다는 것이다. A목사가 이주노동자들과 함께 교회를 방문해 밥을 먹고 선물을 받아온 일을 두고, B활동가는 “이주노동자들이 말도 알아듣지 못하는데 (교회에) 앉아 있는 게 무슨 의미가 있나”고 생각한 적도 있었다. B활동가는 A목사와 달리 종교가 지원활동에 있어 중요하다고 생각하지 않았고, 1인 체계나 마찬가지로 상담소에서 이주노동자들이 처한 노동문제 상담과 그 해결을 위한 활동에 전념하는 것도 힘에 벅찼다고 한다.

B활동가는 상담소 퇴직 후 ‘외국인 이주노동자 인권과 문화 사랑 모임’을 만들어 활동을 이어가다 2004년 아시아노동인권센터를 설립하였다. 교회가 아닌 다른 주체가 이주노동자 지원활동을 위해 단체를 설립한 것은 전북지역에서는 처음인 것으로 보인다. 이 시기 B활동가는 어묵과 붕어빵 노점상 일로 활동비를 조달할 정도로 열심히였지만, 동시에 이주노동자에 대한 “굉장히 많은 실망감”으로 서서히 이주노동자 지원활동에서 멀어졌다.

사무실을 하나 저렴하게 얻어서 아시아노동인권센터 활동을 시작했어요. 그렇게 [열악하게] 시작을 했는데, 이주노동자들이 국제전화를 막 10만원씩 쓰는 거예요. 그 돈을 내지도 못하는데 너무 힘들더라고요. 거기서 숙식도 할 수 있도록 하니 전화 많이 쓰더라고요...(중략)... 어떤 사람들은 핸드폰 가입을 해달래요. 제 명의로 핸드폰을 개통해줬어요. 그런데 전화를 엄청 쓰고, 돈도 안내고 그냥 출국을 해버린 거예요. 어떤 사람은 엄마가 돌아가셔서 필리핀에 돌아가야한다고 항공권을 사달라고 하더라고요. 그래서 카드로 끊어줬는데, 이분들이 자국의 노동자를 또 불법체류자라고 신고해버리는 일이 일어난 거예요. 그

러면서 이게 뭐지? 내가 이분들을 도와준다고 하는데, 이분들은 왜 자기네 나라 사람들을 이렇게 신고하지? 도덕적으로 내가 정말 혼신을 다해서 여러 문제들을 해결해줬는데, 왜 돈을 떼어먹고 그냥 도망가지? 라는 생각이 들면서, 사람들을 도와준다는 게 과연 무엇일까라는 회의감이 들었어요... (중략)... 아마 그 당시에 그래서 이주노동자에 관련된 부분들을 서서히 손을 놓기 시작했던 것 같아요. (사례3. B활동가, 2021.09.02.).

이후 B활동가는 2006년부터는 전북지역 결혼이주여성 지원활동을 본격화하였다. 태동기에 전북지역의 이주노동자 지원활동은 산업선교가 중심이 되어 개신교 차원에서 시작되었다. 그 흐름 속에서 새롭게 합류한 B활동가는 종교네트워크와 전북지역 시민사회단체의 네트워크를 적절히 활용하면서 필요한 활동을 이어갔다. 또한, 교회기반의 단체에서 벗어나 시민사회단체를 설립하기도 하였다. 설립 이후 이주노동자 지원활동에 대한 B활동가의 의지가 서서히 약화되면서 2000년대 중반 전북지역에는 종교기반의 상담소가 유일한 지원단체로 남게 되었다. 이시기에 민관협력이라고 부를만한 활동은 없었고, 상담소가 종교네트워크를 활용해 전주시의 관계자들로부터 소규모 예산을 지원받아 명절맞이 축제를 개최하는 데 그쳤다.

## 2) 2005-2010: 익산의 활동과 단체 간의 역할분담

2004년에 상담소에 안산에서 8년 동안 이주노동자 지원활동을 했던 C목사가 부임했다.<sup>9</sup> C목사는 당시 전북지역에는 전주의 상담소와 익산 성요셉노동자의 집(이하 노동자의집)에서만 이주노동자 지원활동이 있었다고 회상했다. 노동자의집은 2008년 현재의 사무국장이 부임하면서 본격적으로 이주노동자 지원활동을 전개했다. C목사가 이주노동자 지원활동의 주체로 노동자의집을 언급한 것은 2002년부터 전개된 필리핀 이주민 지원을 가리키는 것으로 보인다.

<sup>9</sup> C목사와 관련된 내용은 2021년 9월 8일의 인터뷰를 통해 확인하고 연구자가 재정리한 것이다. 직접 인용(“”) 부분은 C목사의 실제 발언이다.

고용허가제가 시행되면서 지원활동에도 변화가 예상되던 2004년의 상황과 달리, 전주에서 활동을 이어가던 상담소에서도 지원활동의 미래가 어떤 것이어야 하는지 고민이 이루어졌다. 그 이유는 상담소의 또 다른 활동영역인 노숙인 쉼터와 관련되어 있었다. 2001년부터 A목사가 상담소 내에서 운영해온 노숙인 쉼터가 정부가 지원하는 자활후견기관으로 선정된 것이다. 당시 정부는 생산적 복지 담론을 펼치며 외환위기 이후 급증한 노숙인의 자활을 중요한 복지정책으로 수립하였다. 상담소의 자활후견기관 운영은 2004년 C목사가 부임할 때까지 지속되었다. 오자마자 십억 대의 예산을 운용하는 지역자활센터에 주력해야했던 C목사가 그 일을 자연스럽게 이주노동자 지원활동과 연계해 고민하기 시작한 것이다.

C목사는 산업선교 훈련의 일환으로 1995-1996년 사이 서울 가리봉동의 인쇄소에 위장 취업해 8개월 동안 일했을 정도로 노동자에 관심이 많았다. 이후 안산에서 8년 동안 이주노동자 지원활동을 하면서 노동인권 상담, 의료지원, 제도개선 등을 위한 다양한 활동을 경험한 C목사는 상담소 부임과 동시에 자활지원센터 업무를 맡게 되면서 이주노동자 지원활동이 이전과는 달라져야 한다고 보았다. C목사는 “전주라고 똑같지 않겠어요”라며 안산과 전주 상담소의 활동이 대동소이한 것을 보면서 다른 방향을 생각해보게 되었다고 말했다.

전주에 와서 제가 한 번도 경험해보지 못한 지역자활센터를 운영하게 됐어요. 국민기초생활보장법에 의거해서 해당되는 분들을 모아서 일자리를 제공해주고, 국가로부터 급여를 받게 해주는 그런 운영기관이에요. 그걸 제가 15년 동안 운영하게 된 거예요. 제가 거기에 빠져버렸어요... (중략) ...이주민들과 아주 무관한 사업을 한 건 아닌데요, 그 사업에 참여하면서 집중을 거기에 다 했어요. 그러면서 이주여성들을 위한 사업단도 만들어내고 자발적 기업도 만들어냈죠 ... (중략) ... 이제 굳이 내가 아니더라도 많은 분들이 해오고 있고, 네트워크가 형성되고 있죠. ... (중략) ... 저는 [다른 활동기들에게] 협조해 달라고 얘기해요. 제가 다른 영역으로 일하기 시작하면서 바뀐 것은, 그들이(이주민) 지속 가능하게 살아갈 수 있는 방법이 무엇일까를 고민하기 시작한 부분 같아요. ... (중

략) … 제도는 거기에 맞춰서 가고 있으니깐 다른 영역에서 빨리 찾아야겠다. … (중략) … 전주에 와서 당분간은 인권상담에 주력했어요. [특히] 고용허가제 이후에 [이주노동자들의 사업장] 이동 문제가 커졌어요. … (중략) … 점점 고용허가제에도 문제가 생기니까 노동허가제를 만지작 거리고 있어요. 제가 말했던 지점이 바로 그거예요. 노동허가제가 되면 모든 게 열리는 거예요. [이주노동자들이] 선택권이 있는 거예요. (사례4, C목사, 2021.09.08.).

고용허가제 이후에 노동허가제가 도래할 가능성이 높아졌다고 판단한 C목사는 이주노동자들의 일자리와 관련된 근본적인 고민을 시작했다. 지역사회활동센터 일을 하면서 취약계층의 일자리를 만들어온 이력이 이주노동자와 맞닿은 것이다.<sup>10</sup> 이 과정에서 C목사는 2008년부터 본격적으로 이주노동자 지원활동을 전개하기 시작한 노동자의집을 언급하며 분업과 협업을 강조하였다. 중요한 이주노동자 노동상담을 노동자의집으로 이관하는 분업체계를 구축함으로써 지원활동의 새로운 방향성 모색을 위한 협업이 이루어질 수 있다는 것이다. 결혼이주여성 지원활동을 중점적으로 하는 B활동가도 이주노동자 노동상담은 노동자의집으로 연결시켜주고 있었다.

노동자의집은 2008년 D사무국장이 새롭게 부임하면서 노동인권 문제에 주력해왔다. 1983년에 설립된 이후 전북지역의 노동운동에서 중요한 역할을 수행해온 노동자의집이 이제는 내국인 노동자가 아닌 이주노동자에 주목하기 시작한 것이다. 2008년 이전에 노동자의집은 이주노동자 대상의 한국어교실과 무료진료를 했지만, 한국어교실은 공급이 많고 무료진료는 병원과의 연계가 더 효율적이라고 판단한 D사무국장이 상담에 집중하기 시작했다(이주노동희망센터 2021: 128).

2000년대 중반 이후의 시기에 단체 간의 역할분담을 논하기에는 다소 일렀던

10 2004년 상담소는 자활지원센터의 업무로 영농사업(유정란 생산, 유기농 퇴비생산, 친환경 업체류 생산, 하우스 정비보수 등), 유통사업(생명생협유통), 폐품 처리 사업을 통해 일자리 마련을 통한 취약계층의 자활을 기획한 바 있다. 상담소블로그, <https://url.kr/w7ci1j>(검색일: 2022.02.10.), 이러한 지향이 C목사의 이주노동자 미래 모색에 영향을 준 것으로 보인다.

것으로 보인다. 이주노동자가 자신이 일하고 거주하는 지역의 단체만을 찾지 않으며, 스마트폰으로 지인과 밀접히 연결되면서 상담소를 서로 소개해주어 다른 지역으로 이동하기도 하지만 물리적 거리는 중요하다. 이 시기 전주와 익산에서 주로 활동이 이루어졌기 때문에 지원단체의 활동이 감지되지 않는 정읍, 김제, 무주, 진안, 장수, 완주, 고창 등지에서 이주노동자가 도움이 필요할 때 지역별로 단체가 분포해 있다면 가까운 곳을 선택할 수 있다.<sup>11</sup>

결혼이주여성 지원에 비해서 이주노동자 지원이 상대적으로 적기 때문에 지원단체 각각이 고유의 역할을 유지하는 것은 중요하다. 2012-2013년 전라북도의 외국인 정책을 보면, 다문화가족 관련 사업이 주를 이루고 이주노동자를 대상으로 하는 사업이 거의 없었다(전북발전연구원 2014: 45-47). 2021년 전라북도 외국인정책 시행계획에도 48개 과제 중 이주노동자가 언급된 것은 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’과 ‘외국인근로자 초청 위안의 밤’ 두 가지 뿐이다(법무부 2021). 법무부의 제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012)에 대해서는 전라북도의 시행계획을 찾을 수 없어 확인이 어렵지만, 최근의 계획을 통해 유추해보면 이전 시기에도 지방정부 차원에서 이주노동자 사업에 관심을 기울였을 것 같기는 않다. 익산에서는 2008년 거주외국인 지원에 관한 조례가, 군산에서는 2008년 외국인주민 지원 조례가 제정되는 법적인 정비가 있었지만 이후에 이주노동자에 대한 사업이 눈에 띄지는 않는다.

물론, C목사의 말처럼 비슷한 사업을 수행하는 단체가 여러 개 생기는 것보다 지역별로 거점 역할을 하는 전문영역을 나누는 방안은 나름 효율적이다. 상담소가 단기간에 처리할 수 있는 노동상담 건을 여전히 진행하는 동시에, 보다 미래

11 전북이주사목국의 군산외국인근로자문화센터는 2009년 설립되었지만, 당시 군산시로부터 근로자종합복지관을 수탁 받아 운영했기 때문에 이 연구의 분석 대상에서 제외된다. 또한, 군산외국인근로자문화센터는 현재 그 명칭과 달리 결혼이주여성과 이주배경 청소년 대상의 가정사목을 담당하고 있어 이주노동자 지원활동 단계로 보지 않았다. 현재 천주교 전주교구에 소속된 노동자의집(익산), 외국인근로자문화센터(군산), 전북이주사목센터(전주)는 나름의 역할분담을 하고 있다. 천주교 전주교구 이주사목국의 H사무국장에 따르면, 전북이주사목센터와 군산외국인근로자문화센터는 결혼이주여성과 이주배경 청소년에 관심을 가지고 활동하기 시작했다. 이전에는 이주노동자에 집중하던 시기도 있었지만, 새로운 신부가 부임하면서 활동에 변화가 생긴 것이다. 이에 따라 이주사목국에서는 2-3년 전부터 익산을 중심으로 이주노동자 지원활동을 전개하고 있다(2021.09.01, 인터뷰).

지향적인 업무에 몰두할 수 있다면 중장기적으로 봤을 때는 유의미하다. 이러한 역할분담이 비교적 앞당겨 이루어진 데에는 상담소의 지역자활센터라는 정부지원 사업의 영향이 컸다. 대규모 정부지원 사업에 집중할 수밖에 없게 되면서 불가피하게 이주노동자 지원활동을 줄였던 것으로 보인다. 그러면서도 활동을 이어가기 위해 다른 지역의 단체와 연계 협력하는 방안을 선택한 것이다. 역할분담은 네트워킹의 한 형태로 전주와 익산 사이의 업무를 조정하는 효과를 낳았다. 이러한 과정은 공식적인 협의를 통해 이루어지기보다는 다른 활동에 집중할 수밖에 없었던 C목사와 B활동가가 찾은 나름의 자구책이었다.

### 3) 2011년-현재: 활동의 다각화, 민관협력, 그리고 사회적 경제

2011년 군산에는 새만금이주민센터(이하 이주민센터)가 설립되었다. 처음에는 외국인근로자지원선교센터로 시작한 E목사는 활동을 본격화하면서 명칭을 변경하였다. 2012년에는 오식도외국인근로자지원센터(이하 지원센터)와 군산외국인근로자지원센터·쉼터(이하 쉼터)가 설립되면서, 이 시기 군산에는 새로운 3개의 단체가 동시다발적으로 활동을 시작하였다. 지원센터의 F목사는 E목사에게 조언을 구하기도 하였고, 쉼터의 G센터장은 이주민센터에서 자원봉사자로 활동하다가 독립해 별도의 단체를 꾸렸다.<sup>12</sup>

E목사는 설립 초기부터 지원단체로서의 전문성을 강조해왔다. 1990년대 중반부터 교회에서 “신앙으로 했던” 단계에서 벗어나 “전문적인” 지원활동을 하고 싶었던 E목사는 종교단체로서의 정체성을 강조하지 않으려 했다. 이주노동자들의 필요를 채워주는 일에 집중했던 초기 활동에서 선회해 이들을 활동의 적극적인 참여자로 만들고자 한 시도는 이렇게 시작되었다. 이주민센터에서 활동하는 자원봉사자의 40%는 한국인이고, 60%는 이주노동자를 포함한 이주민이다. 자원봉사자들은 한국어 교육에 강사로 참여하고, 동네 자율방범대원으로 순찰을 돌기도 한다.

12 관련 내용은 모두 2021년 9월 17일에 이루어진 E목사, F목사, G센터장과의 인터뷰를 기반으로 재구성하였다. 직접인용(“”)한 부분은 이들의 실제 발언이다.

종교가 정으로, 신앙으로 한다 이런 것뿐이지 구체성이 없어요. 당시에 지자체 들만 봐도 일은 많이 하는 것 같은데 성과 위주고, 깊은 내용의 프로그램도 없었어요. … (중략) … 우리가 [한국어 교육을] 하려면 체계적인 교육을 제대로 해줘야 한다. 그래서 그때부터 우리가 사이버로 외국어로서 한국어학을 공부했죠. 2년씩 … (중략) … 자원봉사자 중에서 상담사를 받을 때도 선별을 했어요. 무조건 다 자원을 받지 않았어요. 왜냐하면 일을 할 때 전문성이 결여되면 문제가 많다는 걸 느끼니까…(중략)…[외국인 자유행방범대 운영과 관련해서] 좋은 거예요. 인식이 바뀌는 거예요. 경찰서에서도 외국인들이 이렇게 나서서 활동해 주는 것에 대해서 긍정적으로 받아들이고요. … (중략) … 옛날에 경관들이 입었던 의복들이 있어요. 거기에 방범대 정복이 있어요. 모자까지 다 있어요. [경찰에서] 그런 것들을 지원해줘요. 그렇게 하면 자기가[이주노동자] 한국의 폴리스맨이 된 것처럼 그런 효과가 굉장히 있어요. [본국으로 혹은 지역을 떠나] 갈 때는 정복을 다 선물로 줘요. 제가 일부러 기념품 같이 사진도 찍어주고, 가족들에게 [사진을] 그날 막 보내기도 하고, 자기[이주노동자]가 스스로가 정화되는 거죠. 내가 범죄를 하지 않을 사람이고, 안해야 한다는 것도 있고, 그런 예방효과가 있어요. 다른 사람들을 중재하는 역할도 하고, 이 지역이 굉장히 좋아진 거죠. 우리 국가[이주노동자 출신국]의 이미지 자체가 달라지는 거고, 경관들에 대해서도 겁이 나는 것보다 친구다라는 개념도 생기고, 서로 도와준다. 나도 너희들을 도와주고, 너희들도 나를 도와준다. (사례5. E목사, 2021.09.17.).

E목사는 이주민센터 활동에 열심히 참여했던 말레이시아 출신의 무슬림 이주노동자도 있었다며, 종교를 강요하는 어떤 행위도 하지 않는다고 강조했다. E목사 스스로는 “작은 자에게 한 것이 곧 하나님께 한 것이다”라는 성경에 따라 지원 활동을 이어가고 있지만, 이주민센터를 찾는 이주노동자들에게는 중요하지 않다는 것이다. 그에게 활동의 전문성은 종교적인 측면에 치우쳐져 있지 않고, 이주노동자 스스로 이주민센터의 다양한 활동에 적극적으로 참여함으로써 낯선 한국사회에서 존재의 이유를 찾는 과정에서 달성 가능했다. 이주민센터가 경찰에서 지정한 외국인도움센터가 되면서 협력사업의 일환으로 진행된 자유행방범대

운영은 그 전문성을 실험하는 하나의 방법이었다.<sup>13</sup> 동시에 한국인에게는 낯설고 두렵게 느껴질 수 있는, 그래서 종종 범죄의 주체로 오해받기도 하는 이주노동자 스스로가 범죄를 막는 자율방법대원이 된다는 데서 오는 효과가 있다.

이주노동자는 의도하든, 그렇지 않든 자율방법대를 통해 한국인이 가진 자신에 대한 낙인을 상쇄할 수 있는 것이다. 나아가, 경찰과의 협력으로 일시적 공권력을 부여받은 지역사회의 적극적인 협력자가 됨으로써 정당한 구성원으로 자리매김할 수 있게 된다. 자율방법대 활동은 지역을 순찰하는 것 그 이상의 의미로 확장되는 것이다. 지역행사가 있을 때 자율방법대가 참여하면서 외국인을 위한 통역과 안내를 담당하고, 이주노동자 코로나19 전수검사와 백신접종을 홍보하는 역할도 수행한다. 지역사회에서 떳떳하고 싶은 이주노동자들은 코로나19 검사를 적극적으로 수용하였고, 여기에서 중요한 것은 인권침해가 아니라 공중보건 준수였다.<sup>14</sup> E목사는 자율방법대가 가진 순기능을 강조했다. 그렇지만, 한국사회에서 이주노동자가 인정받기 위해서는 이들이 마땅한 권리를 가진 한 사람이라는 생각보다는, 이곳에 노동 이외에 기여하는 부분이 있어야 한다는 것으로 여겨지기도 한다.

이주민센터의 활동은 이전의 전북지역 활동과 비교했을 때 다양한 방향으로 진행되었다. 이주노동자가 본국으로 귀환한 후에도 이주민센터와 협력을 유지할 수 있도록 몽골, 필리핀, 말레이시아, 캄보디아, 스리랑카, 파키스탄, 우즈베

13 외국인인 경찰서에 방문하지 않고, 경찰이 지정한 이주민센터와 같은 외국인도움센터에 바로 범죄 신고를 할 수 있도록 전국 곳곳의 단체들을 외국인도움센터로 지정해 운영하고 있다. 재정지원은 없다. 대신, 복사용지, 불펜, 홍보물, 정복 등과 같은 물품지원을 받는다.

14 이주노동자에 대한 코로나19 전수검사 행정명령이 내려졌던 시기, 여러 시민사회단체가 이를 인권침해로 규탄했던 것과는 사뭇 다른 현실이다. E목사의 말처럼 ‘현장’에서는 코로나에 대한 공포가 인권에 대한 문제의식보다 더 유효하게 작동하고 있는 것인지, 이주노동자 스스로 코로나19 검사를 수용하면서 의심스러운 시선으로부터 벗어나려 한 것인지 분별하기는 어려울 것 같다. F목사는 “저희도 무서운 줄 알죠. 인도 친구들 같은 경우는 자기 가족들이 누가 죽었네, 그러고 와이오, 코로나 무섭다고 말하면서”라고 말하며 이주노동자들이 두려움으로 검사를 선택할 수밖에 없었다는 E목사의 주장을 뒷받침하는 듯 보이지만, 이것이 전부는 아니라고 생각된다. G센터장은 경찰이 이주노동자들을 감시한다면 서로 이들 사이에 생긴 다툼을 사례로 들었고, F목사는 이주노동자의 범죄 사례를 언급하였다. 이주노동자에 대한 의심의 시선이 여전히 강하게 작동하고 있는 가운데, 코로나19 전수검사 행정명령을 스스로 홍보했던 이주노동자는 그 시선으로부터 벗어나고 싶었을 수도 있다.

키스탄 등의 7개 국가에 지부를 운영하고 있는 것도 그 중 하나이다. 귀환한 이주 노동자가 현지에서 사업하는 한국기업에서 일할 수 있도록 도와주기도 하며, 한국의 이주노동자가 필요한 물건을 이들이 보내주기도 한다.

다각화된 활동을 이시기에 설립된 단체가 가진 일반적인 특징이라고 보기는 어렵다. 지원센터와 쉼터의 활동은 한국어 교육, 상담, 의료지원, 취미활동 지원 등은 다른 단체와 유사하게 나타난다. E목사와 달리 지원센터의 F목사는 활동의 목적이 복음 전파라는 점을 분명히 했다. 처음 군산에 와서 교회를 개척했을 때는 오식도동이 국가산업단지인 것도 알지 못했고, 일반목회만을 생각하고 왔다가 예기치 못하게 외국인이 많이 오면서 관련 활동을 시작했다는 것이다. 교회를 처음 찾은 네팔 이주노동자들에게 F목사는 “이제 이것만[종교] 잘 믿으면 처음에 너희 부모님 역할을 해주겠다”고 이야기하면서 이들을 위해서 고용노동부와 출입국사무소 관련 일들을 도와주기 시작하였다. 하지만 F목사는 이주노동자 지원 활동을 본격적으로 진행하게 되면, 목회에 신경 쓰지 않고 사회사업이나 몰두하는 목사로 보일 수 있다며 현재의 활동만을 유지하려고 한다. 종교가 이주노동자 지원활동을 시작하고 유지하는 동기로 작동한 동시에 활동을 제약하는 요인이 되기도 하는 것이다.

이 시기의 활동가들은 지방정부에 협력을 요청하는 데도 상당히 적극적인 모습을 보인다. 쉼터의 G센터장은 2022년 설립 예정인 복지센터에 입주하기 위해 노력하고 있다. 3층으로 지어지는 이 건물에는 주민센터, 노인정, 체육센터, 목욕탕이 들어설 예정인데, G센터장은 시와 협의해 이곳에 사무공간을 하나 가져 보려고 한다. 최소한의 인건비와 경비를 지원받아 인근 공장에 위치한 불법 기숙사 철거와 한국어 교육 체계화를 위해 활동할 계획이다. E목사도 군산지역에 외국인근로자지원센터 설립을 위해 관련 조례를 시 관계자와 살펴보고 필요한 사항을 협의하는 등 준비를 하고 있다. 이주민센터 이름으로 외국인근로자지원센터를 위탁운영하고 싶은 마음도 있다. E목사가 지방정부의 성과 위주의 프로그램을 비판하기도 하지만, 이 비판은 지방정부가 성과만 따질 것이 아니라 이주민 관련 정책에 깊은 관심을 보여야 한다는 차원에서 제기되는 것이다.

단체에서는 지방정부의 관심과 활동을 기대하며, 때로는 정부지원으로 이주노

동자 지원활동을 시작하기도 한다. 전주에서 2012년 설립된 이주민 지원단체 착한벗들은 2021년 전주시의 이주노동자 쉼터 위탁으로 이주노동자 관련 활동을 시작했다. 최근에는 이주노동자에게 마스크를 나누어주거나, 노동인권 교육을 진행하며, 인권·상담을 위한 직원 직무교육을 시행하는 등 활동을 본격화하고 있다. 이주노동자 지원활동을 하다 결혼이주여성으로 대상을 바꾸었던 B활동가 역시 행정안전부의 다문화이주민플러스센터 사업 지원으로 2005년대 중반 이후 오랜만에 이주노동자들을 만나게 되었다.

정부와 대립하는 운동성이 강했던 시기에 지원활동을 했던 C목사는 초기에는 활동의 제도화에 대한 반발이 컸다. 시민사회에서 중요한 역할을 했던 활동가가 정부 기관에 장으로 부임하는 것도 부정적으로 인식했다. 정부 기관으로 가려는 활동가 선배에게 “하려면 내 얼굴 볼 생각하지 말아라. 그게 제도화냐. 그걸 어떻게 감당하려고 거기로 가려고 하느냐 ... 형 정체성 다 잃어버린다, 형 역사 끝난다”라고 말할 정도였다. 하지만 C목사는 제도화를 주장했었던 입장에서 정부차원의 체계적인 사업 운영과 관리에 대해서는 긍정적인 의견을 가지고 있다. 지원을 받는 단체와 그렇지 못한 단체 사이의 양극화가 생기는 문제가 있지만, 이주노동자 정책을 요구했고 그것이 관철된 결과이기 때문이다.

최근 C목사가 집중하고 있는 사회적 경제 프로젝트 역시 정부 지원이 없다면 수행하기 어려웠을 것이다. 2019년부터 한국사회적기업진흥원에게 기독교사회적경제지원센터를 위탁받아 운영에 관여하고 있는 C목사는 사회적 경제에 의한 일자리가 앞으로 이주노동자들에게는 하나의 선택지가 될 수 있다고 믿는다. 특히 미등록 이주노동자들이 5인 이상으로 구성된 협동조합에서 근무하는 경우는 일반 회사에서 일하는 것보다 낫다고 C목사는 생각한다. “다문화 사회적경제의 이해(2018),” “주체적 이주여성으로 살기와 다문화 선교(2015)” 등의 주제로 글을 쓰고 발표를 해온 C목사는 상담소에서 진행해온 이주여성 사회적협동조합을 통한 이들의 자립을 이주노동자에게도 적용할 수 있을 것으로 본다. 자본주의와 신자유주의에 대한 대안이라고 여겨져 온, 이윤과 사회적 가치의 균형을 강조하는 사회적 경제가 그 효과와는 무관하게 이주노동자 지원활동에서도 다시 대안의 서사로 반복되고 있는 것이다.

## 5. 나가며

1998년 전주에 상담소가 설립되면서 산업선교의 일환으로 이주노동자 지원 활동이 시작되었고, 그 영향으로 2000년대 초반부터 종교 외 배경의 시민사회단체가 전주에서 활동하기 시작했다. 이 단체를 설립한 활동가가 오랜 활동에 지쳐 이주노동자가 아닌 결혼이주여성에 관심을 가지게 되면서 상담소가 이 시기 유일한 이주노동자 지원단체로 남았다. 당시 상담소는 종교계 네트워크를 활용해 지방정부로부터 명절맞이 축제 개최 예산을 지원받는 정도의 협력을 이끌어냈을 뿐, 이주노동자에 대한 이해가 높지 않았던 지방정부와의 협력은 거의 없었다. 2004-2010년에 이르러서 익산에서도 이주노동자 지원활동이 본격화되면서 전주의 상담소는 노동인권 상담을 익산에 요청하고 이주노동자를 포함한 이주민의 일자리 창출 프로젝트를 기획하기 시작했다. 이 과정에서 상담소가 그동안 받아왔던 정부의 지역자활센터 사업은 중요한 영향을 미쳤다. 2010년 이후로는 군산에 많은 단체가 설립되었고, 특정 단체를 중심으로 활동의 다각화가 이루어졌다. 활동가들은 시민사회 차원의 활동이 관의 지원으로 체계화될 수 있다고 생각하며 적극적으로 지방정부와의 협력방안을 모색해왔다. 최근에는 정부가 주력 지원하는 사회적 경제와 같은 새로운 영역으로 이주노동자 지원활동이 확장되는 양상도 보인다.

전북지역에서 이주노동자 지원활동은 수도권에 비하면 그 세가 크지 않았다. 관심을 가진 사람도 많지 않았고, 단체가 설립되어 활동을 활발히 전개하던 시기도 저마다 달랐다. 이 때문에 전주에서 시작된 초기 활동을 함께 할 협력자가 거의 없었다. A목사는 노동운동을 생각하며 민주노총과의 연계를 고민했지만, 관련된 세미나에 사무국장이었던 B활동가를 몇 차례 참석하게 한 것을 제외하면 특별히 협력할 수 없었다. 민주노총이 이주노동자 문제에 도움을 줄 여건도 되지 않았고, 활동이 활발했던 수도권과의 물리적 거리와 부족한 재정은 연대의 지속성을 저해하였다. 그렇다고 전북지역 안에서도 이주노동자 지원활동을 주로 하는 단체가 바로 생겨나지도 않았다. 익산에서는 2008년에야 활동이 본격화되었고, 군산도 2011년에 접어들어서야 활동이 궤도에 올랐다. 대부분 종교단체였던

이들은 종교계 네트워크를 활용하여 다른 지역의 활동과 연결을 시도하였지만, 지역 내에서의 협력은 많지 않았다. 계획한 사업을 해내는 것만으로도 벽찰 정도로 약속했을 뿐만 아니라, 종교적인 이유로 활동의 확장을 꺼리지 않는 사례도 있었다.

전주에서 몇몇 활동가는 다른 분야로의 선회, 이주노동자에 대한 실망, 새로운 방향 설정 등의 이유로 지원활동에서 서서히 멀어지게 되었다. 시스템보다는 사람에 의존해 운영되는 대부분의 상황은 활동의 불안정성을 낳으며 활동가들이 다른 방향으로 시선을 돌리게 하는 요인이 되기도 했다. 물론, 2008년 이후 익산의 이주노동자 지원활동이 노동인권 옹호를 중심으로 이루어지기 시작해 지금까지 영향력을 가지고 있고, 2010년대에 들어서 군산에서 활동의 전문화가 시도된 바와 같이 이주노동자 지원활동에 뜻을 가진 활동가가 소수지만 분명히 존재한다. 이주노동자 지원활동이 그동안 해왔던 전형적인 영역-상담, 한국어교육, 의료지원 등-을 넘어서 사회적 경제라는 새로운 분야를 통해 이주노동자의 일 자리를 창출하려는 색다른 시도도 있다. 아직은 이주노동자보다는 결혼이주여성에 보다 초점이 맞추어져 있고 사회적 경제의 일자리가 대안이 될 수 있는지도 보다 논의가 필요하지만, 노동허가제 이후를 고민한다는 점에서 미래지향적인 대비의 의미를 지닌다.

한편, 지원단체와 정부-특히 지방정부-의 협력은 근래에 들어서면서 서서히 나타나고 있지만, 아직은 본격화되었다고 볼 수 없다. 이주노동자 지원단체 활동가들에게 지방정부와의 관계는 협력보다는 사업을 신청하고 지원받는 관계에 머물러 있다. 때문에 활동가들은 제한적이면서도 행정적으로는 요구받는 사항이 많은 지원사업을 꺼려하면서 차라리 받지 않겠다고 선언하고는 한다. 대신, 보다 구체적이고 본질적인 활동과 관련된 협력을 추구하면서 지방정부와 접촉을 시도하려는 경향이 있다. 지방정부와의 협력이 단체 활동을 체계화할 수 있는 계기로 인식되면서 앞으로 달성해야 하는 목표로 여겨지는 것이다. 동시에, 단체는 지방정부가 하지 못하는 영역을 세심하게 다루는 주체로서 정부와 상보적인 관계를 형성할 수 있다고 본다.

아직 본격화되지는 않았지만, 전북지역에서 지원단체와 정부의 협력은 중앙정

부보다는 지방정부와의 관계에서 두드러진다. 중앙정부 차원에서는 고용노동부의 외국인노동자지원센터(소지역) 지원이 주를 이루지만, 지역 안에서는 전라북도, 전라북도국제교류센터, 전주시, 군산시 등 지방정부와 그 관계기관과의 교류가 비교적 빈번하게 있었다. 일회적인 이벤트성 행사지원에 예산규모도 적은 경우가 대부분이기는 하지만, 제도적 개선을 위해서 지방정부와 접촉하는 사례도 있다. 뿐만 아니라, 최근 전주시가 나서서 이주노동자 쉼터를 만들고 시민사회단체에 위탁해 운영하게 하면서 지원활동을 수행하는 단체가 오히려 새롭게 늘어났다. 몇몇 민간단체 활동가들의 적극적인 태도와 지방정부의 이주노동자에 대한 관심은 특정 지역에서 이주노동자 지원활동이 활발하게 이루어질 수 있는 배경이 된다.

전북지역 이주노동자 지원단체는 나름의 지구책들을 모색하면서 어려운 여건 속에서 활동해왔다. 생업을 병행하며 근근이 활동을 이어온 활동가들이 향후 어떠한 방향으로 나아갈지는 지켜볼 일이다. 그렇지만 현재 전문성 확보를 위해 노력하고, 지방정부와의 협력을 만들어 가려는 과정에 있는 것으로 보인다.

이 연구는 전북지역에서 그동안 조명받지 못했던 이주노동자 지원활동의 흐름과 변화를 개관하였다는 점에서 의의가 있다. 전북지역의 시민사회단체 활동 중에서 이주노동자 지원활동은 큰 비중을 차지하지 못했다. 그렇지만 이주노동자의 유입이 지속될 것으로 예상되는 현 상황에서 지역적 차원의 대응은 중요하게 다루어져야 할 필요가 있다. 이후 이루어질 이주노동자 지원활동의 전개양상과 변화는 현재를 어떻게 그리는가에 따라 달라질 것이며, 그 상황을 관찰하고 분석하는 것은 미래의 또 다른 연구과제로 남는다.

교신: 김주영(전북대학교 동남아연구소 전임연구원)(wish316@jbnu.ac.kr)

Correspondence: Joo Young Kim(Research Fellow, Jeonbuk National University for Southeast Asian Studies)(wish316@jbnu.ac.kr)

2021.10.19 접수, 2021.11.05 심사, 2021.11.22 게재확정

## 참고문헌

- 김경화, 2016, 이주민 지원사업의 민관 파트너십에 영향을 미치는 변인에 관한 연구: 지자체와 민간비영리기관의 역량을 중심으로, *지역사회학*, 17(3), 191-218.
- 김나경, 2012, 초국가시대 이주노동자 지원 단체의 인권 활동과 한계: 광주광역시 ‘외국인 근로자문화센터’를 중심으로, 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의 자료집, 325-344.
- 김선미, 2009, 이주·다문화 실태와 지원 사업 분석: 정부주도와 시민사회주도, 시민사회와 NGO, 7(2), 189-228.
- 김영권, 2005, 외국인노동자에 대한 그리스도교계 지원단체의 활동 분석, 전남대학교 석사학위논문.
- 김영재, 2020, 한국 지방자치단체의 다문화 정책에 대한 비판적 검토: 이주노동자 정책을 중심으로, *평화학연구*, 21(4), 325-348.
- 김영찬, 2006, 이주노동자 미디어의 문화정치적 함의, *방송문화연구*, 18(1), 37-59.
- 김원, 2011, 한국 이주민 지원 단체는 ‘다문화적’인가: 담론과 실천을 중심으로, *지역과 세계*, 35(1), 71-100.
- 김주영, 2021, 이주노동 분야 한국 시민사회의 동남아연대운동, 한국 시민사회의 동남아시아 연대운동: 노동 및 보건 분야를 중심으로, 전북대학교 동남아연구소.
- 박경태, 2005, 이주노동자를 보는 시각과 이주노동자 운동의 성격, *경제와 사회*, 67, 88-112.
- 박민수, 2004, ‘하나님의 선교’에 응답하는 신앙의 청년들: 대한예수교장로회청년회전국연합회를 중심으로, 한일장신대학교 석사학위논문.
- 박상필, 2012, 1990년대 이후 한국 시민사회의 발전: 정부와 시민사회와의 관계를 중심으로, *기억과 전망*, 27, 162-191.
- 법무부, 2021, 2021년 외국인정책 시행계획(지자체2).
- 설동훈, 2002, 외국인노동자 지원 시민단체의 발전, 1990~2002년: 쟁점과 과제, 제11차 시민사회포럼 발표문.
- 설동훈, 2003a, 외국인노동자 실태 및 지원서비스 수요 조사, 한국국제노동재단.
- 설동훈, 2003b, 한국의 외국인 노동운동, 1993-2003년: 이주노동자의 저항의 기록, *진보평론*, 17, 246-269.
- 설동훈·이란주, 2006, 외국인근로자지원사업(기관) 제도개선 및 중장기계획 수립을 위한 연구, 근로복지공단.
- 송석원 외, 2011, 지방자치단체의 외국인근로자 지원 현황과 문제점에 관한 연구: 안산시의 사례를 중심으로, *디아스포라연구*, 5(2), 29-62.
- 신유경, 2013, 다문화지원단체의 형성과정과 역할변화: 안산시 원곡동을 사례로, 서울대학교 석사학위논문.

- 신철영, 2003, 그때 그 자리: 영등포산업선교회-70~80년대 노동자들의 보금자리, 기억과 전망, 겨울, 184-192.
- 심보선, 2007, 온정주의 이주노동자 정책의 형성과 변화-한국의 다문화 정책을 위한 시론적 분석-, 담론 201, 10(2), 41-76.
- 양영란, 2020, <익산 노동자의 집>과 이주노동자 노동·복지 지원 활동, 한국동남아학회 연례 학술대회 자료집, 111-116.
- 오경석, 2011, 한국사회의 이주민 운동: 몇 가지 쟁점-안산에서의 경험을 중심으로, 2011년 민주주의 학술토론회 <다문화시대의 한국사회와 시민>, 29-50.
- 이란주·노대명, 2000, 세계화, 외국인 노동자 그리고 인권: 부천 외국인 노동자의 집을 찾아서, 황해문화, 29, 295-321.
- 이병하, 2013, 한국과 일본의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자 운동: 이중적 시민사회와 정치적 기회구조, 기억과 전망, 29, 264-304.
- 이상지, 2014, 이주민관련 종교NGO들의 지역사회 내 역할관계 연구: 천주교, 개신교, 불교단체를 중심으로, 서강대학교 석사학위논문.
- 이선옥, 2005, 한국 이주노동자운동의 형성과 성격변화: 고용허가제 도입시기 명동성당 농성단 사례를 중심으로, 성공회대학교 석사학위논문.
- 이정환, 2003, 외국인 노동자 공동체와 관련 NGO, 외국인 노동자의 일터와 삶, 지식마당.
- 이주노동희망센터, 2021, 이주노동 NGO의 역할과 방향에 대한 조사연구, 이주노동희망센터.
- 이춘호, 2017, 한국 이주노동자의 노동 운동에서 나타나는 위치인식 변화, 전남대학교 세계한상문화연구원, 국내학술회의 자료집, 61-80.
- 이태정, 2011, 이주노동자의 정체성과 노동조합 활동, 이주사학회, 4, 31-58.
- 이혜정, 2015, 대구·경산지역의 이주민지원사업의 현황과 과제, 다문화와 인간, 4(1), 87-105.
- 장원봉, 2010, 지역화된 세계화 프로젝트로서 '국경없는 마을'의 형성과 과제, 이주노동자들의 권익과 시민공동체, 한국학중앙연구원.
- 전라북도, 2020, 주민등록 인구통계(2020.12.31.).
- 전북발전연구원, 2014, 전라북도 외국인 근로자 실태조사 및 지원방안 연구.
- 정성신, 2012, 미등록 이주노동자에서 이주민 미디어 활동가로: MWTV 미디어 활동가 사례를 중심으로, 비교문화연구, 18(1), 35-78.
- 정세진, 2006, 외국인 이주노동자 지원단체의 활성화 방안에 관한 연구, 광주기톨릭대학교 석사학위논문.
- 정혜숙, 2010, 한국의 이주노동자를 돕는 실천현장의 이해와 사회복지교육의 과제: 현장활동가의 경험에 대한 현상학 조사를 근거로, 한국사회복지교육, 11, 97-128.
- 주성수, 2017, 정부와 시민사회의 재정적 관계: 지원에서 공조로 패러다임 전환, 시민사회와

- NGO, 15(2), 3-33.
- 채수홍, 2010, 교회활동을 통해 본 베트남 이주노동자의 배제와 통합: 안양 A교회와 분당 B교회의 사례, 이주노동자들의 권익과 시민공동체, 한국학중앙연구원.
- 최지연, 2004, 외국인노동자 지원단체의 실태와 활성화 방안에 관한 연구-대전 지역의 지원단체를 중심으로, 목원대학교 석사학위논문.
- 한도현, 2010, 성남외국인노동자의집의 이주노동자 지원활동, 이주노동자들의 권익과 시민공동체, 한국학중앙연구원.
- 한준성, 2014, 민주화 이후의 이주노동정치사: 초기(1987~1993), 한국정치연구, 23(2), 53-76.
- 黃鎬煥, 1994, 全北地域 中小企業의 特性和 産業構造調整에 관한 考察, 전북대학교 산업경제연구소 전대논문집, 24·25, 93-105.
- Gray, K., 2006, Migrant Labor and Civil Society Relations in South Korea. *Asian and Pacific Migration Journal*, 15(3), 381-390.
- Jun, E. R., 2016, Migrant Workers Amidst the Waves of Volunteers: Participation and Empowerment in South Korean Migrant Advocacy. *Anthropological Quarterly*, 89(3), 753-779.
- Kim, D., 2011, Promoting Migrants' Rights in South Korea: NGOs and the Enactment of the Employment Permit System. *Asian and Pacific Migration Journal*, 20(1), 55-78.
- Kim, J., 2003, Insurgency and Advocacy: Unauthorized Foreign Workers and Civil Society in South Korea. *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(3), 237-269.
- Lim, T. C., 2003, Racing from the Bottom in South Korea?: The Nexus between Civil Society and Transnational Migrants. *Asian Survey*, 43(3), 423-442.
- Lim, T. C., 2006, Democracy, Political Activism and the Expansion of Rights for International Migrant Workers in South Korea and Japan: A Comparative Perspective. *Journal of International Politics*, 11(1), 155-206.
- Yamankak, K., 2010, Civil Society and Social Movements for Immigrant Rights in Japan and South Korea: Convergence and Divergence in Unskilled Immigration Policy. *Korea Observer*, 41(4), 615-647.

## The Development Patterns and Changes of Support Activities for Migrant Workers in Jeollabuk-do: With a Focus on Civil Society Organizations

Joo Young Kim\*

**Abstract** This study analyzes the development patterns and changes of civil society organization's support activities for migrant workers based on cases from Jeollabuk-do, diverging from the trend of mainly focusing on metropolitan migrant workers seen in previous studies. This study revealed the characteristics of support activities for migrant workers conducted in three time periods: 1998-2004, 2005-2010, and 2011 to the present. Initially, organizations in Jeonju received some of the festival budget from local governments using religious networks, but there was little cooperation with local governments as they did not have a high level of understanding on migrant workers. Even in this situation, activists actively sought ways to cooperate with local governments. Recently, there have been signs of expanding migrant worker support activities to new areas such as the social economy.

**Keywords** Migrant Worker Support Activities, Migrant Workers, Civil Society Organizations, Support Organizations, Jeollabuk-do

---

\* Jeonbuk National University for Southeast Asian Studies, Anthropology, Research Fellow, wish316@jbnu.ac.kr