

글로벌사우스 이주노동자의 정주와 웰빙 -역량 접근법과 불리함 개념의 융합을 중심으로-

진윤주 · 홍문숙*
(부산외국어대학교)

1. 들어가며
2. 이주노동자의 정주와 웰빙에 관한 논의
 - 2.1. 국제적 논의의 전개와 변화
 - 2.2. 정주의 개념적 전환: 체류 연장에서 역량의 확장으로
 - 2.3. 국내 논의의 현황과 과제
3. Amartya Sen의 역량접근법과 웰빙
 - 3.1. 규범적 접근 방식으로서의 역량접근법
 - 3.2. 역량접근법에서의 웰빙 개념
 - 3.3. 자원에서 기능(성취)으로의 과정
4. Wolff & de-Shalit(2007)의 불리함(Disadvantage)의 개념
5. 역량접근법과 불리함 개념의 융합
 - 5.1. 글로벌사우스 이주노동자의 불리함
 - 5.2. 다차원적 분석의 확장과 평가 체계의 변화
6. 글로벌사우스 이주노동자 연구 및 실천에의 시사점

* 본 논문은 진윤주(2026.02)의 부산외대 다문화교육학과 박사학위 논문 “숙련기능인력 외국인 근로자의 일과 삶의 경험에 대한 현상학적 연구 - 아마티아 센의 역량접근법을 중심으로”의 일부를 활용하여 발전시킨 연구이다.

** 제1저자: 진윤주, 교신저자: 홍문숙

■ 국문초록

글로벌사우스 이주노동자에 대한 국내 이주·다문화 담론은 체류자격, 노동력 관리 및 훈련 관점에 편중되어 이주노동자의 정주 및 웰빙에 대한 논의를 포함하지 못했다. 하지만 최근 국내인력정책이 단기 순환형에서 정주 지향으로 전환하면서 이주노동자를 지역사회의 구성원으로 고려해야 한다는 논의가 등장하고 있다. 이러한 변화 속에서 본 연구는 Amartya Sen의 역량접근법과 Wolff & de-Shalit의 불리함 개념의 융합을 통해 새로운 이론적 틀을 제안하고자 한다. 한국 사회의 글로벌사우스 이주노동자는 체류 기간의 제약 속에서 사업장 변경의 불허와 산업재해와 같은 비자발적인 위험에 노출되어 있으므로 많은 경우 안정된 기능(functions)을 상실하게 되어, 일상생활 속에서 연쇄적으로 누적되는 불리함에 노출될 가능성이 높다. 따라서 기존의 물질 지원 중심의 단선적 정책 관점은 이주노동자가 처한 다층적 제약을 식별하거나 구조적 불리함을 해체하여 중장기 정주와 웰빙에 대해 논의하는 데는 한계가 있다. 이에 본 연구는 Sen이 제시한 실질적 자유의 확장과 Wolff & de-Shalit가 제안한 불리함 근집 해체의 관점에서 이주노동자의 정주와 웰빙을 체류의 연장이 아닌 역량의 확장으로 재정의하고 이들을 위한 연구 및 정책 분석 틀의 근본적인 변화의 필요성을 제시하였다.

[주제어] 이주, 이주노동자, 역량접근법, 불리함, 정주, 웰빙

1. 들어가며

이주노동자는 다수 국가의 노동 시장에서 저숙련과 고숙련 부문 전반의 인력 공백을 보완하는 중요한 역할을 감당하고 있다(OECD, 2020). 이것은 한국 역시 예외가 아닌데 내국인 인력 부족으로 인력난에 허덕이는 국내 중소기업의 고용 시장에서도 이주노동자는 없어서는 안 될 존재가 되었다. 현재 한국 사회는 급격한 인구 감소로 인해 지역경제의 위축과 사회서비스의 약화로 이어질 수 있는 매우 불안한 인구 구조의 전환기를 맞이하고 있으며 다가올 미래에도 인구 감소는 더 가속화될 전망이다.

이러한 인구 변화 속에서 저출산과 고령화는 생산가능인구의 지속적인 감소를 일으키고, 청년층의 고학력화는 제조업과 건설업, 농업 등 노

동집약적 산업에서의 심각한 노동 공급 불균형을 만들었다. 이러한 맥락에서 이주노동자의 유입은 단기적인 인력 충원의 의미를 넘어 지역사회가 유지되고 산업 생태계가 지속될 수 있도록 하는데 필요한 핵심적인 정책 대응이 되었다. 이에 정부는 이주노동자의 장기 체류를 허가하는 숙련기능인력(E-7-4)으로의 전환 경로를 확대해 오고 있다. 특히 지역 특화형 숙련기능인력(E-7-4R) 전환 제도는 지역의 인력난 해소와 지역 인구 유지라는 목표 아래에 이주노동자의 정주 가능성을 제도적으로 뒷받침할 뿐만 아니라 이들이 지역사회 내의 일원으로서 위치할 수 있도록 하는 기제로 평가될 수 있다.

그러나 제도가 바뀌었다고 해서 이주노동자를 바라보는 우리 사회의 시선까지 변한 것은 아니다. 한국 사회는 이주노동자를 여전히 타자로 인식하는 경향이 강하며 이들이 제공하는 필수적인 노동력의 가치는 인정하면서도 동시에 이들을 경제적 위협과 사회적 결속 저하의 주체로 인식하는 이중적인 시각 또한 공존하고 있다(이미숙, 2018). 더욱이 이주노동자가 사업장 이동을 원칙적으로 할 수 없도록 하고, 가족을 데려올 수 없게 하는 등의 제도적 제약은 이주노동자를 언제든지 교체 가능한 일시적 노동력으로만 간주하도록 만들었다.

그동안 국내 연구는 주로 제도 및 정책이 얼마나 효과적이며 이주노동자가 작업 현장에 얼마나 잘 적응하는지에 집중되었기 때문에 이들의 삶의 질이나 주관적 경험을 심층적으로 다룬 연구는 상대적으로 부족했다. 이러한 연구의 경향은 이주노동자의 삶을 평가할 때 소득이나 고용과 같은 수치적 지표에 치우치게 만들었고 이주노동자가 원하는 삶과 그 삶을 선택할 수 있는지에 대한 고민은 간과되었다.

이에 본 연구는 Amartya Sen의 역량접근법(Sen, 1985; 1999)과 Wolff & de-Shalit(2007)의 불리함 개념을 융합해서 이주노동자의 정주와 웰빙을 역량의 확장과 불리함의 균집이라는 이중적인 좌표 위에서 새롭게 해석하는 융합적 관점을 제안하고자 한다. 역량접근법은 단순히 자원을 얼마나 가지고 있느냐가 아닌 개인이 진정으로 가치를 두는 삶을 선택하고 그 삶을 실현할 수 있는 실질적인 자유와 자원이 실제 삶의 기능으로 전환되는 과정에 주목한다.

불리함의 개념은 하나의 제약이 다른 제약들에 연쇄적으로 영향을 미치고 이것이 누적되면서 개인이 선택할 수 있는 폭이 어떻게 좁아지는지를 보여준다. 이러한 두 이론의 융합적 관점은 삶의 질의 분석 초점을 자원의 소유로부터 '실제로 무엇을 할 수 있는가', 또한 '무엇이 그것을 가로막는가'로 이동할 수 있다. 이를 통해 이주노동자의 삶을 훨씬 더 입체적이고 포괄적으로 이해할 수 있게 한다.

특히 현재 한국 사회에서 숙련기능인력(E-7-4) 체류 자격 전환의 확대는 이주노동자의 장기 체류를 제도적으로 가능하게 할 뿐만 아니라 단기 순환형 인력정책에서 정주 지향 정책으로 전환 가능성을 내포한다. 또한 이주노동자가 가족과 함께 국내에서 거주할 수 있게 되므로 정책의 대상 또한 개인에서 가구 단위로 변하고 지역사회의 일원으로 살아가게 될 것이다. 따라서 이러한 제도의 확대는 이주노동자가 잠시 노동하다가 본국으로 떠나는 임시 노동력이 아닌 진정한 우리 사회의 구성원으로 위치할 수 있는지를 가늠하는 시험대가 될 것이다.

본 연구는 이주노동자가 노동력을 제공하는 체류 관리의 대상이 아닌 우리 사회의 일원으로 바라보는 관점에서 이주노동자의 정주와 웰빙을 역량의 확장과 불리함의 근집 해체로 보는 새로운 이론적 관점을 제시하고자 한다.

2. 이주노동자의 정주와 웰빙에 관한 논의

2.1. 국제적 논의의 전개와 변화

국제 이주에 관한 주류 담론은 오랜 시간 동안 임금 격차나 노동 수요 불균형 등 경제적 지표를 중심으로 노동 시장과 국경 관리의 틀에서 이해됐다. Castles et al.(2014)은 국제 이주를 경제적 목적의 틀에서만 보는 일차원적 시각을 비판하며, 이주민은 노동력만을 제공하는 주변인이 아니라 세계 경제의 핵심적인 행위자라고 강조했다. 또한 최근에는 국제 이주가 노동 시장의 수요에 대한 개인의 수동적인 반응이 아닌 개

인의 열망과 역량이 여러 제도와 공간의 제약이 복잡하게 맞물려서 전개되는 과정으로 재개념화되어야 한다는 여러 연구가 진행되고 있다.

그 가운데 Bonfanti(2014)는 역량접근법을 바탕으로 이주를 ‘떠날 자유’뿐만 아니라 ‘머물 자유’까지 포괄하는 역량으로 재정의한다. 각 개인이 동일한 자원을 보유하더라도 그것이 현실적인 선택지로 전환되는 것은 각 개인이 가진 전환 요인의 영향을 받게 된다는 것을 함께 제시한다. Bonfanti는 자원, 전환요인, 역량이라는 구분을 통해 이주를 역량의 확장 혹은 역량의 수축으로 개념화할 수 있는 틀을 제공한다. Eichsteller(2021) 또한 이주를 경제적 목적을 위한 선택에만 한정시키지 않고, 개인이 가치 있다고 여기는 삶을 선택하고 실현할 수 있는 역량의 문제로 본다. Eichsteller는 이주가 법적 지위, 사회적 인식, 젠더의 권력관계 등 다양한 전환 요인이 갖추어졌을 때만 실제적인 기능으로 실현되어 웰빙의 요소가 될 수 있다고 본다.

de Haas(2021) 역시 이주를 단순한 이동이 아닌, ‘어디에서 살 것인가를 스스로 결정하고 실현할 수 있는 역량’으로 정의하며, 이는 삶의 질과 사회 참여의 실현과도 깊은 관련이 있다고 보았다. de Haas는 더 나아가 이주를 ‘열망과 역량의 함수’로 보며 이주 자체를 인간의 근본적인 자유로 재개념화할 것을 제안한다. 또한 임금 격차나 정책, 노동 수요 같은 구조적 조건만을 지나치게 중시했던 기존의 연구는 개인이 원하는 삶과 그것을 실현할 실질적 능력 및 기회의 보유에 대한 통찰을 놓쳤다고 지적하며 이주를 개인의 열망·역량과 지리적 기회 구조와의 상호작용으로 이루어지는 매우 주체적인 선택 과정으로 해석한다.

국제 이주에 관한 최근의 연구는 이주를 ‘역량 확장’과 ‘웰빙 실현’ 중심으로 논의하고 있으며 이주와 정주를 바라보는 시각 역시 경제적 필요라는 단일 차원만을 고려하는 것이 아니라 개인과 거시적 구조의 상호작용이라는 총체적인 흐름을 포착하려는 노력이 더해지고 있음을 알 수 있다.

2.2. 정주의 개념적 전환: 체류 연장에서 역량의 확장으로

국가가 주도하는 이주 관리 체계 안에서 정주는 주로 체류 기간이나 체류 자격 같은 행정적 범주로 한정하여 정의되거나 법적 지위의 확보라는 협소한 관점에서 논의되어왔다. 하지만 최근의 국제 담론은 정주를 웰빙과 역량이라는 포괄적인 관점에서 이해해야 한다는 방향을 제시한다.

정주는 본래 체류 시간이 늘어나면서 사회적 관계가 쌓여가는 과정이기 때문에 자연스럽게 사회통합의 차원과 연결될 수 밖에 없다. Ager & Strang(2008)은 주거, 고용, 교육, 건강, 사회적 관계 등의 다차원을 포괄하는 지표로 정주와 사회통합을 평가해야 한다고 제안하며 특정 영역의 성과가 아닌 여러 영역들이 복합적으로 상호작용하는 특성을 고려해야 한다고 했다. Ryan & Mulholland(2014)의 연구는 정주를 단순히 체류 연장이 아닌 삶의 질, 사회적 관계, 그리고 소속감과 밀접하게 연결된 개념으로 분석하면서 이주민들이 그저 특정 장소에 머무르는 것은 진정한 정주의 의미가 아니라고 하였다. 언어의 습득, 사회적 자본 형성, 가족과 공동체 네트워크 등을 통해서 생활의 안정적인 기반을 마련하는 것이 정주를 결정짓는 핵심 요소임을 강조하였다. 다시 말해, 정주는 행정적 체류 자격을 얻는 것에 그치는 것이 아니라 사회적 참여와 사회적 자본을 통해 경험되는 웰빙 상태와 깊이 맞물려 있으며 이러한 관점은 웰빙으로서의 정주 관점을 이해하는 중요한 전환점이 된다.

더 나아가 Phillimore(2021)는 난민의 사회통합 논의를 개인의 책임에서 수용 사회의 구조적 책임으로 전환한다. Phillimore는 난민의 법적 지위의 부여만으로는 정주가 완성되지 않으며 임시 체류의 자격이나 심사 지연과 같은 제도가 이들의 거주 불확실성을 높이고 고용 제약을 견고히 하여 결과적으로는 정주 역량을 약화시킨다고 주장한다. 반면 가족 재결합 규정, 통합 지원 프로그램의 유무 등과 같은 기회의 구조는 난민들의 실질적인 제도 접근성을 확보할 수 있도록 하여 정주 역량을 강화할 수 있음을 주장하였다. 따라서 Phillimore는 구조적 기회와 실

질적 접근성이 부족할 때 난민의 웰빙 불평등이 발생할 수 있음을 설명하며 삶을 구조적으로 제약하는 수용 사회의 맥락을 변화시켜서 난민의 역량 발현 가능성을 실질적으로 높여야 한다고 강조한다.

이러한 관점은 난민에게만 한정되지 않고 이주노동자의 정주에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 정주는 체류 자격 부여나 체류 자격 연장만으로는 충분치 않으며 언어 학습, 차별 완화, 사회적 자본 형성을 가능하게 하는 구조에 대한 실질적인 접근성을 확보해야만 정주가 역량의 확장과 웰빙으로 이어질 수 있기 때문이다.

Spencer & Charsley(2021)의 연구에서도 이러한 관점이 드러난다. Spencer & Charsley는 이주민이 경제적으로 자립하거나 제도적으로 수용되는 것을 정주의 최종 지점으로 보지 않고 오히려 하나의 과정으로 재정의하면서 ‘삶의 기회를 확보하는 것’을 정주의 핵심 목표로 삼는다. 이를 통해 이주를 이주민과 수용 사회의 모든 구성원이 함께 참여하는 다방향적이고 복잡한 과정으로 다시 개념화하였다. 또한 웰빙은 삶의 기회를 동등하게 확보한 상태를 의미하며 이는 사회적 인정, 관계적 통합, 그리고 주체적으로 자신의 삶을 설계할 수 있는 가능성이 함께 작동할 때 이루어진다고 한다. Spencer & Charsley는 웰빙을 가능하게 하는 정주 과정이 이주민 개인의 특성만이 아니라 사회 구조, 정책, 초국가적 연결망 등 복합적인 요인들의 영향을 받는다고 본다. 그래서 이주민의 선택과 참여를 가로막는 환경적 요소를 분석하고 기회 획득을 방해하는 구조적 불평등 같은 사회적 장벽을 없애는 것이 중요하다고 강조한다. 그리고 이주민 개인의 특성이 사회 구조 안에서 어떻게 발현되고 또 제약되는지를 다차원적으로 분석해야 한다고 제안하며 개인적 특성이 사회적 환경과의 상호작용을 거쳐 실질적인 결과로 전환되는 과정을 탐색하는 데 중점을 두었다.

여러 연구에서도 확인할 수 있듯이 안정적인 정주는 수용 사회가 이주민에게 제공하는 기회의 구조와 그 구조에 대한 이주민의 실질적 접근성에 달렸다. 따라서 앞으로의 연구는 ‘누가 어떤 기회를 가질 수 있으며, 그 기회를 실제로 선택하고 활용할 수 있는가?’라는 질문에 집중해야 할 필요가 있다.

2.3. 국내 논의의 현황과 과제

정주를 역량 확장과 웰빙의 관점에서 재개념화하려는 국제 담론의 전환은 한국의 이주 체계에 시사하는 바가 크다. 한국은 지금까지 전형적인 임시 순환형 이주 체계를 채택해왔는데 이는 이주노동자의 장기 정주를 원칙적으로 제한하는 구조적 특징을 지닌다. 고용허가제로 대표되는 한국의 이주노동정책은 사업장 변경 제한, 가족 동반 불가, 단기 체류 기간 설정 등의 제도적 장치를 이용하여 이주노동자를 ‘정주하는 주체’가 아닌 ‘순환하는 노동력’으로 위치시켰다.

이러한 제도는 국내 이주노동자 연구에도 영향을 미쳤다. 국내 연구는 주로 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)제도를 중심으로 노동력 수급의 효율성 제고와 정책적 효과 개선에 주안점을 두었다(최현정 · 오영섭, 2024). 정부가 제도적으로 제대로 상정되지 못한 구조적 맥락 속에서 국내 연구 또한 정주를 독립적인 분석 축으로 발전시키기는 어려웠을 것이다. 일부 연구는 고용허가제의 사업장 변경 제한과 가족 동반 불가를 강제 노동적 요소를 내포한 것으로 판단하여 비판하기도 했으나(김지혜, 2016; 최윤철, 2018; 홍성민 · 최윤철 · 박효민 · 이보연, 2021), 이주노동자의 정주를 학문적으로 탐구할 공간은 제한적일 수밖에 없었다. 따라서 이주노동자를 대상으로 하는 정주 연구의 공백은 제도적 환경의 한계에서 비롯된 구조적 공백이라고 해석할 수 있다.

한편, 최근 숙련기능 인력(E-7-4) 전환의 확대는 이러한 상황을 근본적으로 변화시키는 계기가 되었다. 2023년 이후 법무부가 전환 쿼터를 대폭 확대하고 점수제를 간소화하면서 이주노동자가 숙련된 기술을 가지고 한국 사회에 정착할 수 있는 제도적 가능성이 열렸다. 이로 인해 이주노동자의 정주는 연구의 중요한 대상이 되었다.

그러나 제도적 변화가 실제 이주노동자의 삶의 안정과 기회 확장에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 근거는 매우 제한적이다. 기존 연구들은 주로 제도 분석에 머물렀을 뿐 이주노동자가 실제로 경험하는 다층적 제약과 그것이 삶 전반에 미치는 영향을 총체적으로 포착할 수 있는 개념 틀은 충분하지 않았다. 숙련기능인력으로서의 낮은 전환율, 경

직된 진입 요건, 숙련 인정의 비공식성 등은 여전히 제도의 실효성을 약화시키고 있으며(정현경·김옥녀, 2024; 정명주·김소윤, 2020), 현장 경험이 어떻게 제도적 인정으로 전환되고 그것이 실질적 자유와 삶의 선택 범위 확대로 이어지는지에 대한 연구는 제대로 이루어지지 않았다. 이주노동자의 체류는 ‘어떤 제약 속에서, 어떤 삶을 선택하는가?’라는 본질적 질문은 배제되고 ‘얼마나 오래 머무는가?’의 문제로만 축소되었다. 일부 연구는 고용허가제가 비정주적 구조로 기능한다고 비판하였으나(박지윤·박은민, 2023; 임안나, 2023), 이 역시 제도 분석에 머물러 이주노동자의 주체적 역량이나 다층적 제약 간의 상호작용을 충분히 포착하지는 못했다.

이러한 한계는 특히 한국의 이주 체계의 구조적 특징이 고려할 때 더욱 분명해진다. 고용허가제(E-9)는 주로 글로벌사우스 국가 출신을 대상으로 한다는 점에서 뚜렷한 구조적 특징을 있다. 2025년 기준 고용허가제의 17개 송출국 모두가 여기에 포함되며, 이들 국가의 1인당 GDP는 한국의 1/3이하 수준이다. 이들 국가 출신 이주노동자는 주로 이른바 3D 업종에 종사하면서 한국 사회에서 가장 제한적인 체류 조건 아래에 있다.

이는 아시아 임시 순환 체계의 전형적인 특징이다. Yeoh(2021)가 지적하듯 아시아의 이주 체계는 탈식민 국가건설 과정에서 형성되었으며 이주노동자를 일시적 체류자로 규정하여 노동력은 제공하지만 국가에 대한 권리 주장은 하지 못하게 하는 구조로 설계되었다. 대부분의 아시아 수용국은 이주노동자의 정주, 가족재결합, 시민권 획득을 차단하고 영구적인 일시성(permanent temporariness)을 제도화했다(Yeoh, 2021). 비전문취업(E-9) 체류자격의 이주노동자가 자격 요건을 충족하여 숙련 기능인력(E-7-4)으로 전환하면 가족은 동반할 수 있지만, 영주권 획득을 위한 높은 소득 기준에는 근본적으로 도달하지 못 하기 때문에 실질적으로 제도는 막혀있다고 볼 수 있다.

이와 같은 구조적 차이는 글로벌사우스 이주노동자가 경험하는 불리함의 성격을 규정한다. 비전문취업(E-9) 체류자격 이주노동자는 최대 약 10년까지 체류가 가능하지만 사업장 변경의 제약으로 노동 협상력이 구조적으로 제한되며, 가족 동반이 불가능하여 정주 가능성이 원천적으로

차단된다. 이들이 숙련기능인력(E-7-4) 체류자격으로 전환하면 가족 동반이 가능해지지만 사업장 변경의 제약은 여전히 유지되고, 2년마다 체류자격을 갱신해야 하는 구조는 장기 체류에도 불구하고 영구적 일시성의 상태에 놓이게 한다. 여기에 사회적 편견이라는 추가적 어려움까지 더해진다.

결국 한국의 이주 체계는 글로벌사우스 이주노동자를 임시적이고 순환적인 노동력으로 위치시키는 구조를 갖고 있다. 그러나 분명한 것은 이들이 제도적으로 거장 제한적인 조건에 놓이면서도 한국 사회의 노동 집약적 산업을 실질적으로 지탱하는 핵심인력이라는 점이다.

따라서 숙련기능인력(E-7-4) 체류자격으로의 전환 확대가 실질적인 정주형 인력정책으로 기능하려면 법적 체류자격을 부여하는 것만으로는 부족하다. 이주노동자가 실제로 한국 사회에 정착하고 안정적인 삶을 구축할 수 있는지를 살펴봐야 한다. 기존 연구들은 제도 자체를 분석하는데 집중했을 뿐 제도가 이주노동자의 실제 삶으로 어떻게 전환되는지 혹은 전환되지 못하는지를 충분히 탐구하지 못했다. 이는 장기 체류만 허용되고 영주권 획득이 사실상 불가능한 구조 속에 놓인 글로벌사우스 이주노동자에게 특히 중요한 문제이다. 또한 정주가 실질적 의미를 가지려면 이주노동자가 가치 있게 여기는 삶을 선택하고 실현할 수 있는 역량이 확장되어야 한다. 동시에 이러한 역량 확장을 가로막는 제약이 무엇인지도 밝혀져야 한다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발했다. 정주를 단순히 체류 기간의 연장으로 보는 것이 아니라 ‘역량이 확장되는 과정’으로 재정의하고, 이주노동자를 사회적 구조 속에서 수동적으로 반응하는 존재가 아닌 ‘역량을 가진 주체’로 바라보고자 한다.

기존의 자원과 효용 중심의 접근은 개인이 실제로 무엇을 할 수 있는지, 그 가능성을 가로막는 구조적 요인은 무엇인지를 포착하는 데 한계가 있다. 역량접근법과 불리함 개념을 융합한 분석틀은 ‘무엇을 가졌는가?’보다는 ‘무엇을 할 수 있는가?’에 주목하게 하며 동시에 그것을 가로막는 요인을 분석할 수 있는 통합적 관점을 제공한다. 이는 구조적으로 불리한 위치에 놓인 글로벌사우스 이주노동자가 직면하는 다층적 제

약의 구조를 이해하는데 필요한 이론적 도구가 될 것이다.

3. Amartya Sen의 역량접근법과 웰빙

3.1. 규범적 접근 방식으로서의 역량접근법

역량접근법(Capability Approach)은 Amartya Sen에 의해 체계화된 규범적 접근 방식이다. 여기에서 규범적이란 ‘무엇이 바람직하고 올바른가?’라는 가치 판단에 기반하여 현상이나 정책을 평가하는 방식을 뜻한다. Sen의 역량접근은 사회 정의, 개인의 이점, 웰빙 등을 평가할 때 자원이나 효용 대신 삶의 실질적 자유와 선택 가능성을 중심으로 평가 공간을 재구성한다는 점에서 기존의 복지경제학적 접근과는 근본적으로 다르다(Sen, 1999).

Sen(1985)은 인간을 자신이 가치 있다고 여기는 삶을 살아가려는 존재로 이해하며, 정책 및 제도 설계 또한 이러한 도덕적 기준을 바탕으로 이루어져야 한다고 보았다. 그는 기존의 경제학이 소득이나 효용을 중심으로 인간의 삶을 평가하는 한계를 비판하였다. Sen은 공리주의를 예로 들며, 효용 정보만을 유일한 평가 기준으로 삼음으로써 효용과 무관한 중요한 정보들이 배제되는 문제를 지적하였다(Sen, 1985: 176). Sen은 이러한 제한된 정보로는 온전한 평가가 불가능할 뿐만 아니라 인간 활동의 모든 목표 또한 효용의 극대화에만 있는 것은 아님을 지적했다. 이에 대한 대안으로 개인이 단순히 무엇을 소유했는지가 아니라, 가진 자원을 통해 실제로 어떤 삶을 실현할 수 있는지가 평가의 핵심임을 강조하며 삶의 가능성과 선택지의 질에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

역량접근법은 도덕적 평가 및 사회적 평가에서 다원적 관점을 다루기 위한 개념적 틀이다. 이는 기능과 역량의 관점에서 평가 공간을 구성하기 때문에 다른 접근법과는 달리 삶의 수단인 소득, 부, 기본재 등에 우선성을 부여하지 않는다. Sen은 우리가 소중히 여길 만한 삶을 영위하는데 더 많은 자유를 보장하는 수단으로써 경제적 부는 유용하다고 보

지만(Sen, 1999: 56), 그것은 도구일 뿐 목적이 아니라고 본다. 따라서 소득이나 자원의 보유를 기준으로 인간의 삶의 질을 평가할 수 없다. 대신 다양한 인간의 행위와 상태를 그 자체로 중요하게 여긴다. Sen은 삶의 질은 개인이 가치 있다고 여기는 삶을 실현할 수 있는 실질적 자유에 기반하여 평가해야 한다고 본다. 이 관점은 자원 또는 효용 중심 접근이 가진 한계를 넘어서서 개인이 실질적으로 무엇을 할 수 있고 또 어떤 삶을 선택할 수 있는가를 중심으로 하는 분석 틀을 제공한다.

3.2. 역량접근법에서의 웰빙 개념

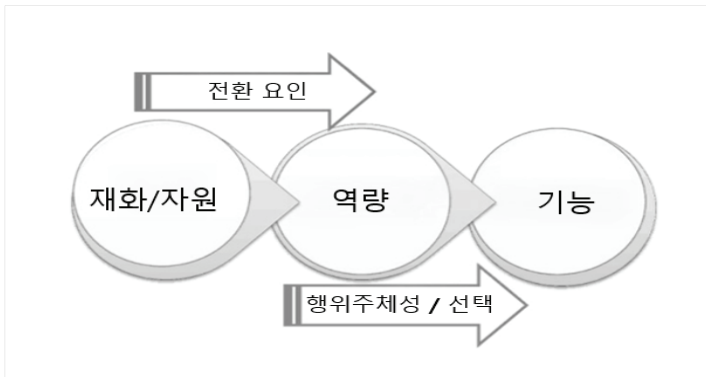
Sen(1985)은 웰빙(well-being)의 개념을 ‘잘 사는 것(well off)’과 ‘웰빙을 누리는 상태(being well or having well-being)’로 나누었다. ‘잘 사는 것’은 한 개인이 얼마나 부유한지, 어떤 제품과 서비스를 구매할 수 있는지에 관련된 기본재에 대한 통제력을 의미한다. 이에 반해 ‘웰빙을 누리는 상태’는 그 사람이 어떤 종류의 삶을 실제로 살고 있는지, 무엇을 하고 또 무엇이 될 수 있는지에 관한 질문이다. ‘잘 사는 것’은 ‘웰빙을 누리는 상태’에 도움을 줄 수 있지만, 후자에는 전자에는 없는 개인적 특성이 작용한다.

Sen은 소득 수준이 같은 일반인과 장애인을 비교하며 이 점을 지적한다. 장애인은 일반인과 동일한 수준의 기능을 달성하기 위해 더 많은 지출이 필요하며, 이러한 존재에서의 불이익은 단순히 효용 측면에서는 파악되지 않는다(Sen, 1992: 20). Sen의 관점에서 보면 기존의 효용과 자원을 초점 변수로 하는 이론들이 ‘잘 사는 것’의 의미를 웰빙의 전체 의미로 잘못 포괄했다고 볼 수 있다.

Sen은 한 사람이 실제로 달성하는 기능들의 집합을 ‘기능 벡터’라고 불렀고, 이를 개인 웰빙의 주요 특징이라고 보았다(Sen, 1985: 198). 그는 웰빙의 핵심이 단순히 행복감이나 ‘잘 사는 것’에 머무는 것이 아니라, 개인이 가치 있다고 여기는 다양한 기능들을 실제로 성취할 수 있는 능력, 즉 ‘역량(capability)’에 있음을 주장한다. 이는 개인이 스스로 가치 있는 삶을 실질적으로 영위할 수 있는 상태를 의미한다.

3.3. 자원에서 기능(성취)으로의 과정

역량접근법은 <그림 1>과 같이 자원에서 기능으로 이어지는 과정을 통해 개인이 가치 있다고 여기는 ‘기능(functionings)’을 실제로 성취할 수 있는 ‘역량(capabilities)’의 관점에서 삶의 질을 평가한다. 개인이 보유한 재화나 자원은 다양한 전환요인을 거쳐 역량으로 변환되며 개인의 선택을 통해 기능으로 실현된다. 여기서 기능은 ‘할 수 있거나 될 수 있는(doings and beings)’ 상태를 의미한다. 이는 식사나 독서와 같은 행위뿐만 아니라 양호한 영양 상태, 혹은 빈곤으로 인한 수치심을 느끼지 않는 상태와 같은 존재까지도 포괄한다(Sen, 1985; Alkire, 2015; Clark et al., 2021). 역량은 이러한 기능들의 가능한 조합으로써 ‘실질적 자유(substantive freedom)’를 뜻하는데 이는 단순한 자원의 보유량이 아닌 개인이 누릴 수 있는 삶의 질과 선택지의 폭을 가리킨다.



출처: A.Ruswa (2015: 10) 재인용

<그림 1> 역량접근법의 이론적 틀

<그림 2>는 역량접근법에서 자원이 기능으로 변환되는 과정을 나타낸 것이다. 그 구성 요소는 다음과 같다(Robeyns, 2005: 98-99).

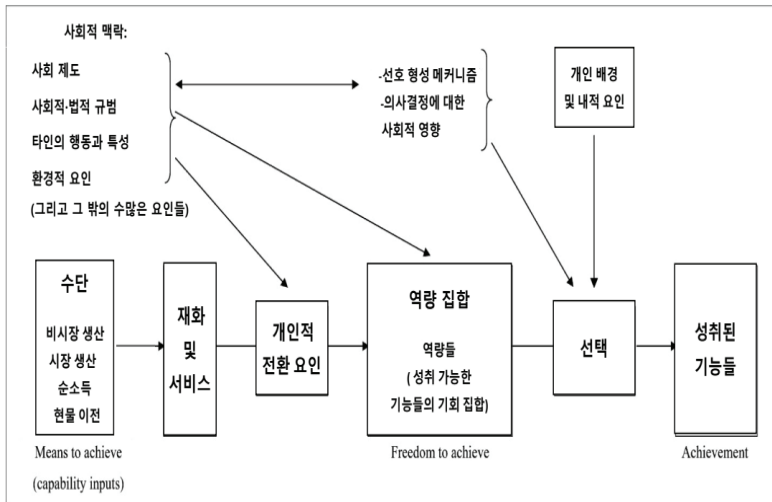
첫째, 수단(means)은 개인이 활용할 수 있는 자원, 재화 그리고 다양한 서비스의 전반을 가리킨다. 이는 물질뿐만 아니라 공공 서비스, 지역

사회 네트워크, 사회적 지원시스템 등과 같이 개인이 활용할 수 있는 모든 요소를 포함한다.

둘째, 전환요인(conversion factors)은 같은 수단을 가지고도 사람마다 다른 결과가 나타나는 이유를 설명하는 매개 조건이며 개인이 실제로 선택할 수 있는 역량의 폭을 좌우한다. 전환요인은 세 가지 유형으로 분류될 수 있다. 먼저 개인적 전환요인이다. 개인적 전환요인은 성별, 나이, 건강, 장애 유무, 교육 수준, 자기 효능감 등 개인의 특성을 의미한다. 다음은 사회적 전환요인이다. 사회적 전환요인은 법·제도, 사회규범 및 차별, 타인의 행위 등 개인을 둘러싼 사회적 환경을 뜻한다. 마지막은 환경적 전환요인이다. 환경적 전환요인은 지리적 조건, 기후, 주거 및 교통 인프라 같은 물리적 환경을 포함한다. 이러한 전환요인들은 동일한 자원도 다른 역량 집합을 구성하게 되는 기제를 설명해 준다.

셋째, 여러 전환요인들의 영향을 거친 뒤 개인에게 실제로 펼쳐져 있는 선택 가능한 묶음을 ‘역량 집합(capability set)’이라고 한다. 역량 집합은 하나의 자유나 권리를 가리키는 것이 아니라 개인이 어떤 방식으로 살아갈 수 있는지에 대한 가능성 전체를 의미한다. 다시 말해, 개인이 선택할 수 있는 여러 삶의 방식들 가운데 실제로 접근할 수 있고 실현할 수 있는 삶의 경로들을 한데 모은 것이다. 역량 집합이 특정한 기능 그 자체보다 개인이 선택할 수 있는 폭을 더 중요하게 본다는 것은 역량접근법이 자유를 얼마나 중시하는지를 보여준다. Sen은 자유를 단지 원하는 것을 갖거나 특정한 행동을 할 기회로만 보지 않았다. Sen이 말한 자유는 자신이 가치 있다고 여기는 다양한 삶의 방식 자체를 선택하고 실현할 수 있는 진정한 능력과 기회, 그리고 외부의 간섭 없이 주체적으로 자신의 삶을 이끌어갈 수 있는 총체적인 자유를 뜻한다. 즉, 그저 형식적으로만 존재하는 자유가 아니라 실제로 그것을 실행할 수 있는 실질적인 자유이다.

넷째, 성취된 기능(achieved functionings)은 개인이 자신의 역량집합 안에서 선택을 통해 도달한 실제의 삶의 상태를 말한다. 여기서 역량에 대한 평가는 무엇을 성취했는가(결과)만이 아니라, 그 성취가 자신의 선택에서 비롯되었는가(주체성)까지 함께 고려한다.



출처: Robeyns(2005: 98), 저자 번역 및 재구성

〈그림 2〉 자원이 기능의 성취로 전환되는 과정

4. Wolff & de-Shalit(2007)의 불리함(Disadvantage)의 개념

Wolff & de-Shalit(2007)는 Sen의 역량 접근법을 확장하여 ‘불리함(disadvantage)’ 개념을 제시했다. 불리함은 역량이 결핍된 상태를 넘어서 다차원적인 역량 결핍이 삶 전체에 누적되어 개인의 기회와 선택의 자유가 구조적으로 제약되는 상태를 의미한다(Wolff & de-Shalit, 2007: 182). Wolff & de-Shalit는 Sen의 역량접근법이 개인의 자유와 선택 기회를 강조하며 사회 정의를 평가하는 기준으로 기능한다고 평가하면서도 실제 정책 적용을 위해서는 ‘불리함’의 상태에 대한 더욱 구체적인 규명이 필요하다고 보았다. 이에 기존의 불평등 논의를 넘어 사회적 약자가 겪는 다층적인 고통의 구조를 체계적으로 해석하고자 불리함의 개념을 제시하였다.

불리함은 단순히 현재 기능 수준이 낮은 것뿐만 아니라, 해당 기능을

유지하기 위해서 불안정하거나 위험에 노출되는 것을 포괄하는 다차원적 개념이다. 만약 개인이 원치 않는 큰 위험을 감수해야만 특정 기능을 달성하거나 유지할 수 있다면, 그 자체로 불리함이다. Wolff & de-Shalit는 생계를 위해 위험한 일을 하거나, 환경 오염을 피하고자 위험한 길로 통학해야 하는 상황 등을 개인이 비자발적으로 위험에 노출됨으로써 불리함을 겪는 구체적인 사례로 제시하였다(Wolff & de-Shalit, 2007: 116).

이러한 형태의 불리함은 주거의 지속적인 안전성과 같은 특정 기능을 위협하거나 건강, 안전, 교육 등 다른 기능들에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 불리함 역시 소득 부족이나 만족도 저하처럼 단일한 척도로 측정되거나 해소될 수 없다. Wolff & de-Shalit는 불리함 개념을 심층적으로 분석하며 개인들이 놓여질 수 있는 불평등의 구조를 파악할 수 있는 핵심 개념을 세 가지로 제시하였다.

첫째, 불리함의 군집화(Clustering of Disadvantage)이다. 이는 한 기능 영역에서 불리한 위치에 처한 개인이 다른 기능 영역들에서도 불리한 경우가 많다는 현상을 가리킨다. 이를 군집화로 규정한 이유는 불리함이 단독으로 작용하지 않고 마치 군집을 이루듯 중첩되어 나타나며, 특히 특정 불리함이 다른 기능 영역의 문제를 일으키는 원인이 되기도 하기 때문이다. 예를 들어, 주거가 불안정하다는 것은 단지 살 집이 없다는 물리적 문제에 그치지 않는다. 주거 불안정은 건강 문제를 악화시키고, 일자리와 교육 기회를 잃게 만드는 등 다른 불리함과 악순환을 형성하며 광범위한 영향을 끼친다(Wolff & de-Shalit, 2007: 3). 따라서 주거 불안정은 다차원적 불리함이 군집을 형성하고 유지되는 핵심 원인이며 이 불리함을 해소하는 것은 다른 모든 기능의 안전성을 확보하는 데 필수적인 정책 개입 지점이 된다. Wolff & de-Shalit는 이러한 군집화 현상을 상호 강화적 불평등 메커니즘이라고 규정하면서 단일 차원에만 집중하는 정책적 개입으로는 근본적인 불리함을 해결하기 어렵다고 지적하였다(Wolff & de-Shalit, 2007: 148).

두 번째는 연쇄적 불리함(Corrosive Disadvantage)과 생산적 기능(fertile functioning)이다. 연쇄적 불리함은 특정 불리함이 다른 기능

의 문제를 촉발하거나 기존 문제를 더 악화시키는 원인적 고리를 가리킨다(Wolff & de-Shalit, 2007: 121). 반대로 ‘생산적 기능’은 어떤 기능의 존재나 안정적인 확보가 다른 기능들에게도 긍정적인 영향을 주고 그것을 확산시키는 기능을 의미한다. Wolff & de-Shalit는 교육이 고용 기회를 확보하는 데 필수적이기 때문에 교육 부족은 연쇄적 불리함이지만, 또 한편으로 교육은 건강에 유익한 정보를 얻는 기술을 제공하는 등 다른 기능에 긍정적인 영향을 미치는 생산적 기능으로 논의될 수 있다고 하였다(Wolff & de-Shalit, 2007: 143).

세 번째는 안정적인 기능 수행을 위한 진정한 기회(genuine opportunities for secure functionings)라는 개념이다. 여기에서 안정성은 이미 성취된 기능을 유지하거나 미래에 기능을 성취할 자유를 포괄하는 개념이다. 기능의 불안정성은 여러 방식으로 나타날 수 있는데 예를 들어, 실직 위협을 받는 일용직 노동자는 고용 안정성이 부족하며 퇴거 위협에 시달리는 사람은 주거의 안정성이 부족한 것으로 볼 수 있다(Wolff & de-Shalit, 2007: 116). 또한 생계를 위해 목숨을 거는 위험한 일을 하거나 기본적인 생활을 유지하기 위해 법을 어겨야 하는 상황처럼 특정 기능을 확보하려는 시도가 오히려 다른 기능들을 위협에 빠뜨린다면 이 또한 기능이 불안정하다고 볼 수 있다.

불리함 개념에서 ‘진정한 기회’는 어떤 기회를 행사하는 데 있어 다른 중요한 기능들에 부당한 비용이나 위협이 수반되지 않는 기회를 의미한다. 즉, 어떤 기능을 달성하거나 유지하기 위해 불합리한 높은 비용이나 위협을 감수하며 다른 기능을 희생해야 한다면 이는 ‘진정한 기회’가 없다고 평가할 수 있다. 예를 들어, 한부모 가정의 어머니가 정부의 지원 없이 일자리를 구할 경우, 자녀 돌봄 기능에 높은 비용을 감당해야 한다면 일자리를 구할 형식적인 기회는 존재하더라도 이는 진정한 기회가 아니라고 판단할 수 있다(Wolff & de-Shalit, 2007: 90). 따라서 개인이 다양한 삶의 영역에서 안정적인 기능을 유지할 때 불합리한 비용이나 위협을 수반하지 않는 진정한 기회는 현재의 기능 수준뿐 아니라 미래의 위협과 불안정성까지 포괄하는 개념으로 볼 수 있다.

5. 역량접근법과 불리함 개념의 융합

5.1. 글로벌사우스 이주노동자의 불리함

역량접근법과 불리함 개념의 융합적 관점으로 국내의 글로벌사우스 이주노동자가 처한 현실을 보게 되면 기존 연구들이 지적해온 문제들은 하나의 구조로 연결되어 있음을 발견할 수 있다. 제도적 제약, 열악한 노동 조건, 전환의 높은 장벽 같은 문제들은 각각의 독립된 현상이 아니라 불리함이 균집하고 연쇄하면서 진정한 기회를 가로막는 메커니즘으로 작동한다.

김지혜(2016)가 지적했듯이 사업장 변경 제한은 이주노동자를 사업장에 사실상 가두어 강제근로를 유발한다. 비전문취업(E-9) 체류자격의 이주노동자가 사업장 변경을 신청한 후 3개월 안에 새 일자리를 구해야 하고, 그렇지 못하면 출국해야 한다. 이것은 형식적 선택권이 아니라 비자발적 출국의 위협으로 볼 수 있다(최윤철, 2018).

이러한 양상은 불리함의 균집화로 해석할 수 있다. 원칙적으로 사업장을 변경할 수 없도록 제도가 제한하기 때문에 고용주가 제공하는 기숙사가 아무리 열악해도 이주노동자들은 이를 감수할 수밖에 없다. 또한 장시간 노동과 과로로 건강이 나빠지거나 산업재해를 당해도 권리를 제대로 주장하기 어렵다. 노지현·강선경(2016)의 연구에 따르면, 산재를 겪은 이주노동자들이 사고 이후 일자리를 유지하는 데 있어 극도로 불리한 처지에 놓인다. 이런 균집화는 여러 층위에서 동시에 일어난다. 제도 차원에서 만들어진 사업장 변경 제한은 작업장에서 고용주와 이주노동자 사이의 권력 불균형을 더 심하게 만든다. 가구 차원에서는 본국 가족이 송금에 의존하는 정도가 클수록 이주노동자는 직장을 그만두는 것이 더 어려워진다. 또한 지역 차원에서 보면, 농촌이나 중소도시에서는 병원이나 교육기관 접근이 제한되어 있어서 불리함이 더 심화된다.

한편, 균집화된 불리함은 장시간 노동을 만나면서 연쇄적으로 확산된다. 정현경·김옥녀(2024)의 연구에서 숙련기능인력(E-7-4)전환을 준비하는 노동자들은 장시간 노동 속에서 시험 준비를 해야 했다. 정명주·

김소윤(2020)이 지적한 ‘숙련 인정의 비공식성’ 문제가 여기서 더 명확해진다. 현장에서 10년을 일해도 공식 교육이나 자격증이 없으면 숙련노동자로 인정받지 못하지만 장시간의 노동으로 학습의 시간을 확보할 수 없다.

이 연쇄는 건강 영역으로도 변진다. 장시간 노동으로 산재를 당하면, 치료받는 동안 임금이 줄고, 본국 가족에게 보내는 송금이 줄어들는다. 게다가 산재 경험이 있으면 고용주로부터 추천을 받기도 어려워지는데, 숙련기능인력(E-7-4) 전환에는 고용주 추천이 필수적이다. 이는 한 영역의 문제가 다른 영역으로 전이되며 삶 전체에 영향을 미치는 연쇄적 불리함의 전형적인 양상이다.

숙련기능인력(E-7-4) 전환 제도는 표면적으로는 체류 자격의 상향 이동 기회처럼 보이지만 정현경·김옥녀(2024)가 만난 이주노동자들은 안 전망이 사라진 것 같은 불안감을 느끼고 있었다. 숙련기능인력(E-7-4) 체류자격의 이주노동자는 2년마다 체류자격을 갱신해야 하고, 여전히 고용주 추천에 의존해야 하며 현장에서 쌓은 경력도 제대로 인정받지 못한다.

Wolff & de-Shalit는 어떤 기능을 유지하기 위해 다른 중요한 기능을 희생해야 한다면 그것은 진정한 기회가 아니라고 했다. 숙련기능인력(E-7-4) 체류자격을 유지하려면 장시간 노동을 감내하고 고용주 추천을 받기 위해 부당한 대우도 참아야 하는 등 핵심적인 기능들을 계속 희생해야 하기 때문에 체류자격의 유지 또한 하나의 통제 장치로 작동하는 것을 확인할 수 있다.

이러한 불리함은 한국의 이주 정책과 노동 시장 구조가 체계적으로 만들어내고 계속 재생산하는 불평등이라고 볼 수 있다. 사업장 제약, 불안정성이 재생산되는 구조, 체류자격 전환의 높은 장벽, 안전망의 상실은 사실 하나로 연결된 불리함의 군집화와 연쇄 메커니즘으로 볼 수 있다.

숙련기능인력(E-7-4)로의 전환율이나 임금 상승률과 같은 지표는 전환 과정에서 이주노동자가 얼마나 많은 것을 포기해야 하는지, 또는 불리함의 군집이 어떠한 양상으로 존재하는지는 전혀 드러나지 않는다. 따라서 역량접근법과 불리함 개념을 융합한 관점이 필요하다. 이 관점은

‘무엇을 가졌는가’가 아니라 ‘무엇이 그것을 가로막고 있는가’를 구조적으로 분석하고, 기회의 확대와 불리함의 해체를 함께 볼 수 있게 해주기 때문이다.

5.2. 다차원적 분석의 확장과 평가 체계의 변화

역량접근법과 불리함 개념의 융합은 이주 및 이주노동자에 대한 관점의 변화를 제시하고 있으며 연구와 평가의 범위를 다섯 가지 차원에서 확장한다.

첫째, 관점의 전환이다. 이 융합 관점은 결과 중심의 평가에서 머무르지 않고, 기능 상실의 위험과 불리함이 어떻게 결합하고 누적되는지에 대한 전체 과정을 평가 대상으로 삼는다.

둘째, 분석 단위가 확장된다. 기존의 역량접근법이 주로 개인의 자원 활용과 역량 변환 과정에 초점을 맞췄다면 융합 관점은 분석 단위를 개인에 한정하지 않는다. 융합 관점은 다층적 구조 속에서 제약이 어느 수준 간의 연결에서 증폭되는지를 확인하여 제약의 생성과 재생산을 체계적으로 조명한다.

셋째, 적용 수준이 다층화된다. 융합 관점은 평가의 적용 수준을 개인 지표에 한정하지 않고, 개인-가구 단위-작업장-지역-제도와 같이 서로 다른 층위를 동시에 분석할 수 있게 한다. 이를 통해 특정 층위에서 불리함의 연쇄를 중단시킬 수 있는 정책 개입 지점을 구체적으로 포착할 수 있다.

넷째, 인과 관계에 대한 이해가 정교화된다. 역량 접근법의 자원-전환 요인-역량-기능이라는 기본 경로에 불리함의 결합과 누적이라는 과정을 명시적으로 추가하여 불리함이 생산되고 확산되는 인과적 관계에 대한 이해를 심화시킨다.

다섯째, 평가 체계가 이중화된다. 융합 관점에서 ‘기회 지표’로는 선택 폭의 확대와 구조적 장벽의 하향과 같은 가능성의 변화를 측정하고, ‘구조 변화 지표’로는 불리함 군집의 약화와 중단을 함께 측정한다. 이러한 이중 체계는 결과와 과정을 함께 포착함으로써 동일한 현상을 기

능의 성취와 구조적 변화라는 두 관점에서 평가할 수 있게 한다.

〈표 1〉 역량접근법과 불리함 개념의 융합

구분	역량접근법	불리함 개념의 융합 시 효과
관점	개인의 선택 가능한 역량 집합과 확대 중심	기능 상실의 위험과 구조적 불리함의 군집·연쇄·누적을 동시에 평가
분석 단위	개인을 기본 단위로 자원-전환요인-역량-기능의 흐름 분석	개인-가구 단위-작업장-지역-제도의 다층 구조 흐름 분석
적용 수준	개인의 역량, 기능 지표	다층 지표
인과 관계	자원-전환요인-역량-기능의 핵심 경로로 설명	자원-전환요인-역량-기능 경로에 불리함의 군집·연쇄·누적 과정 추가, 제약 형성 메커니즘까지 해석
평가 체계	기회 지표 중심	기회 지표와 구조 변화 지표의 이중 지표 사용

출처: 저자 작성

Sen의 역량 접근법은 인간의 삶의 질을 실질적인 자유의 관점에서 탐색하는 규범적인 분석 틀을 제공하며 개인이 가치 있게 여기는 다양한 기능들을 실현할 실질적인 기회, 즉 역량의 확대를 목표로 한다. 그러나 역량접근법은 특정 개인이나 집단이 왜 이러한 자유로부터 지속적으로 배제되는지에 대한 답을 하지 못한다는 한계가 있다. Wolff & de-Shalit가 제시한 불리함 개념은 역량접근법의 한계를 보완한다. 불리함의 개념은 ‘어떤 사람들은 왜 특정 기능에 대한 안전성을 지속적으로 상실하는가?’라는 질문에 답하며 단순히 개인이 성취한 낮은 기능의 수준으로 파악하는 것이 아닌, 개인이 기능 상실의 위험에 비자발적으로 노출되는 것을 기능의 안전성 부족으로 정의한다. 따라서 역량접근법과 불리함 개념의 융합은 ‘자유 확장’과 ‘불리함 해체’라는 두 가지 목표를 설정하여 역량의 결핍이 우연한 현상이 아닌 구조적이고 체계적인 현상임을 확인할 수 있게 한다.

6. 글로벌사우스 이주노동자 연구 및 실천에의 시사점

본 연구는 Sen의 역량 접근법의 이론적 기반 위에 Wolff & de-Shalit의 불리함 개념을 융합함으로써 글로벌사우스 이주노동자의 웰빙과 정주 과정을 위한 새로운 이론적, 개념적 틀을 아래와 같이 제시하고자 하였다.

우선 이주노동자의 웰빙에 대한 개념을 현시점의 결핍 상태로만 이해하는 것을 넘어, 동태적인 취약성이라는 다면적, 다층적 관점에서 접근해야 한다는 점에서 향후 연구에 대한 관점 자체의 변화를 제시하였다. 한국 사회의 글로벌사우스 이주노동자들은 고용 불안정, 체류 자격에 대한 종속성, 그리고 산업재해 위험 등과 같이 자신의 의지와는 무관하게 다양한 비자발적인 위험에 상시로 노출되어 있는 것이 현실이다. 역량접근법으로 이들이 현재 달성한 소득과 같은 기능 수준을 연구하고 분석할 수 있지만, 본 연구에서 제시한 불리함의 개념을 통해서 기능 상실의 잠재적 위험 자체를 불리함의 핵심 요소로 추가하여 분석할 때, 글로벌사우스 노동자들이 한국 사회 내에서 처한 잠재적 위험까지 연구의 분석 틀 내로 포함할 수 있다는 점을 강조하였다.

둘째, 불리함의 군집화 개념을 기존의 역량 접근법에 추가함으로써 이주노동자가 겪는 다차원적인 불리함이 연쇄적으로 발생하는 메커니즘의 양상과 과정을 구체적으로 분석할 수 있는 연구 분석 틀과 분석 영역의 변화를 제시하였다. 최근 발표된 선행연구 중 미얀마 청년노동자들의 증도탈락의 경험의 다층적인 맥락에 대한 Hong(2018)의 연구 및 한국의 결혼이주여성들의 정주권 실천에서 나타나는 자원-전환요인-역량-기능의 흐름을 분석한 Kim(2025)의 연구와 같이 역량접근법에 영향을 받은 연구에서 글로벌사우스에서 글로벌노스 사회로 이동한 이주노동자에게는 한 가지 기능의 결핍이 다른 기능의 손상으로 이어지는 불리함이 연쇄적으로 나타나는 결과를 확인할 수 있다. 본 연구에서는 기존의 역량접근법에 '구조적 불리함'에 대한 분석을 보완함으로써 글로벌사우스 이주노동자들이 겪을 수 있는 불리함의 군집·연쇄·누적에 대한 논의를 포함해야 한다고 주장하였다. 나아가 역량 접근법과 불리함

개념을 융합함으로써 이주노동자의 자원이 경로를 거쳐 역량으로 전환되고 그 역량이 다시 기능으로 실현되는 연쇄적 과정을 고려하는 총체적인 관점에서의 연구가 가능한 새로운 분석틀에 대한 가능성을 제시하였다. 다만, 본 연구에서 제시한 이론적 틀이 실제로 어떻게 작동하는지 보여주기 위해서는 글로벌사우스 이주노동자의 구체적 경험에 대한 실증 연구가 필요하다.

마지막으로 Wolff & de-Shalit의 불리함 개념을 보완한 Sen의 역량 접근법 기반을 둔 이주노동자 연구는 실제 정책 및 현장의 실천에도 시사점을 제시할 수 있다. 먼저 글로벌사우스 이주노동자 정책을 설계할 때 정책 목표를 물질적 지원을 제공하는 데서 그치지 않고, 기능의 안전성 확보를 고려할 수 있는 방향으로의 전환을 제시할 수 있다. 그리하여 이주노동자들이 겪는 비자발적 위험에 대한 노출 자체를 불리함으로 파악하여 이주노동자가 마주치는 연쇄적 불리함의 원인의 다면성과 증층성을 분석하도록 유도하여 가능한 안전하고 예측할 수 있는 환경에서 안정적으로 살아갈 수 있도록 종합적인 지원을 하는 것으로 정책의 목표를 확대할 수 있다.

구체적인 분야별 정책과 실천에서는 이주노동자에 대한 노동, 교육, 복지와 관련된 정책적 개입의 범위와 영역의 확대에 기여할 수 있다. 역량접근법에 기반을 둔 정책은 이주자를 수혜자로 간주하는 것이 아닌, 이주자의 자유확장과 성취(기능)를 강화하는데 집중함으로써 이주자 스스로 더 나은 삶과 성장을 촉진할 수 있게 하는 내용으로 구성할 수 있다. 나아가 불리함의 개념을 통해 보완된 역량접근법의 적용은 특히 글로벌사우스에서 국내로 이주한 이주노동자들의 처한 불리함의 다면성에 대한 구체적 분석으로 향후 확장될 수 있다.

본 연구에서는 이주노동자의 웰빙을 포괄적으로 다루었지만, 향후 이주노동자의 노동-학습 병행, 평생교육 정책 및 실천을 위한 기획과 평가 측면에서 공공, 시민사회, 기업이 고려해야 할 방향성에 대한 시사점도 제공할 필요가 있다. 자원이 한정적인 현실 속에서 이주노동자가 우리 사회의 중장기적인 정주민으로서 좀 더 긍정적이고 변혁적인 전이를 할 수 있는 기능의 영역을 찾아 해당 기능에 대한 교육적 강화를 통해 이

주노동자의 삶의 질 향상과 지역사회 참여 방안을 모색하는데 본 연구에서 제시한 분석의 영역들이 새로운 아이디어를 제공할 수 있을 것이다.

결론적으로 이주노동자의 불리함을 자선이나 시혜의 대상으로 간주하지 않고, ‘기회의 확대’와 ‘불리함의 해체’라는 두 축으로 분석하여 정책입안자들은 다양한 형태의 불리함 중 무엇을 우선적으로 다뤄야 할지보다 명확하게 판단할 수 있으며, 한정된 자원을 가장 효과적인 개입지점에 배치할 수 있게 할 수 있을 것이다. 향후이주-다문화를 둘러싼 다양한 분야와 현장에서 역량접근법과 불리함의 융합이 어떻게 재개념화되고 적용될 수 있을지 다양한 이론적, 실천적 후속연구가 활발히 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김지혜(2016). 외국인근로자의 사업장 변경제한과 강제노동금지의 원칙, <공법연구>, 44(3), 189-210쪽.
- 노지현 · 강선경(2016). 산업재해를 겪은 이주노동자들의 한국생활 경험과정에 관한 연구: 근거이론 접근, <사회복지정책>, 43(1), 135-164쪽.
- 박지윤 · 박은민(2023). 장기체류 외국인 근로자의 한국 내 삶의 경험에 관한 현상학적 연구, <학습자중심교과교육연구>, 23(7), 285-307쪽.
- 이미숙(2018). 외국인 근로자에 대한 태도와 영향요인 분석, <한국산학기술학회논문지>, 19(12), 150-160쪽.
- 임안나(2023). 필리핀 이주노동자의 한국 이주와 연결망: 고용허가제 비전문취업(E-9) 이주 과정을 중심으로, <현대사회와 다문화> 13(4), 39-66쪽.
- 정명주 · 김소운(2020). 외국인근로자 고용정책변동에 따른 사회통합정책대상으로의 포용 가능성 탐색: 단기순환원칙의 고용정책을 중심으로, <한국거버넌스학회보> 27(1), 57-92쪽.
- 정현경 · 김옥녀(2024). 외국인력정책에서 숙련기능인력 제도가 갖는 함의와 쟁점, <한국과 세계> 6(3), 295-323쪽.
- 최현정 · 오영섭(2024). 비전문취업(E-9) 외국인근로자 연구에 관한 동향 분석, <문화교류와 다문화교육> 13(1), 377-407쪽.

- 최윤철(2018). 고용허가제에 대한 비판적 연구. <공법학연구> 19(1), 253-275쪽.
- 홍성민 · 최윤철 · 박효민 · 이보연(2021). 데이터에 기반한 입법평가: 포용적 성장을 위한 입법(IV)-외국인근로자고용법, 한국법제연구원 연구 보고서.
- Ager, A., & Strang, A.(2008). Understanding integration: A conceptual framework, *Journal of Refugee Studies* 21(2), 166-191.
- Alkire, S.(2015). The capability approach and well-being measurement for public policy. OPHI Working Paper No.94, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford.
- Bonfanti, S.(2014). Towards a migrant-centred perspective on international migration: The contribution of Amartya Sen's capability approach, *Social Work & Society*, 12(2)
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J.(2009). 이주의 시대. 한국이민학회 (공역). 일조각
- Clark, D. A., Biggeri, M., & Frediani, A. A.(2019). Participation, empowerment and capabilities: Key lessons and future challenges. In *The capability approach, empowerment and participation: Concepts, methods and applications* (pp. 385-402). London: Palgrave Macmillan UK.
- de Haas, H.(2021). A theory of migration: The aspirations-capabilities framework, *Comparative Migration Studies* 9(1), 1-35.
- Eichsteller, M.(2021). Migration as a capability: Discussing Sen's capability approach in the context of international migration, *Social Inclusion* 9(1), 174-181.
- Hong, M. S.(2018). Being and becoming 'dropouts': contextualizing dropout experiences of youth migrant workers in transitional Myanmar, *International Journal of Qualitative Studies in Education* 34(1), 1-19.
- Kimhur, B., & Oh, M.(2025). What undermines migrants' right to adequate housing?: Inequality, capabilities, and barriers to information and belonging [Preprint Version 1.0]. Institute for Inclusive Urban Development, University of Seoul.
- OECD(2020). *International migration outlook 2020*. OECD Publishing.
- Phillimore, J.(2021). Refugee-integration-opportunity structures: shifting the focus from refugees to context. *Journal of Refugee Studies* 34(2), 1946-1966.
- Robeyns, I.(2005). The capability approach: A theoretical survey, *Journal*

- of Human Development 6(1), 93-117.
- Ruswa, A.(2015). The capability approach and measurement: Operationalizing capability indicators in higher education (Master's thesis). University of the Free State Institutional Repository.
- Ryan, L., & Mulholland, J.(2014). Trading Places: French Highly Skilled Migrants Negotiating Mobility and Emplacement In London. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(4), 584-600.
- Sen, A.(1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures, *The Journal of Philosophy* 82(4), 169-221.
- Sen, A.(1992). *Inequality reexamined*, Harvard University Press.
- Sen, A.(1999). *Development as Freedom*, Oxford University Press. 김원기 역. 자유로서의 발전, 갈라파고스
- Spencer, S., & Charsley, K.(2021). Reframing 'integration': Acknowledging and addressing five core critiques. *Comparative Migration Studies* 9, Article 18.
- Wolff, J., & de-Shalit, A.(2007). *Disadvantage*, Oxford University Press.
- Yeoh, B. S. A.(2021). Conceptual contours of migration studies in and from Asia. *International Migration*, 59(6), 225-233.

필자 소개

성 명 진윤주
소 속 부산외국어대학교
주 소 부산광역시 금정구 남산동 857-1
전자우편 nihaorunzhu@gmail.com

성 명 홍문숙
소 속 부산외국어대학교
주 소 부산광역시 금정구 남산동 857-1
전자우편 moonshiely@gmail.com

| Abstract

Examining Conceptual Frameworks for Well-being of Global South Migrant Workers in Korea - from the perspectives of capability approach and clusters of disadvantages -

Jin, Yoon-joo · Hong, Moon-suk
(Busan University of Foreign Studies)

This study examines the potentials of applying the concept of Sen's capability approach to examining well-beings of migrant workers in Korea. Conventionally, well-beings of migrant workers have not received much academic and policy attention, until the recent policy shifts towards ensuring migrant workers' permanent stay in selected regions where the population is dramatically decreasing. Well-being and inequality of migrant workers in Korea have been often researched and evaluated by measures of economic and material means for human resource development/training or satisfaction. In theory, these units of research analysis and evaluation approaches overlook some important normative concerns, and applying the capability approach – analyzing the capabilities to live and thrive in ways a person values – can compensate for such weakness.

This study reviews the sources of such contesting views, and clarifies them by comparing the Sen's capability-oriented and capability approach mixing with Wolff & de-Shalit's 'clusters of disadvantages'. The results showed that given their restricted mobility, exposure to involuntary risks, and loss of stable functioning, conventional material assistance alone cannot address these issues. This research redefines permanency as capability expansion and aims to contribute to more comprehensive research and policy design and further suggests future researches and evaluation.

www.kci.go.kr

[Key words] migration, migrant workers, Capability Approach, Disadvantage, settlement, well-being

투고일 2025. 10. 26 / 심사일 2025. 11. 13 / 게재확정일 2025. 11. 13