

## 동남아시아의 이주노동과 지역 거버넌스\*

최 호 립\*\*

### I. 서론: 글로벌리제이션, 이주노동, 지역 거버넌스

아시아의 해외이주노동자는 1980년대에 비해 3배로 증가하여 2000년대 이후 매년 평균 300만 명에 이르고 있다(ILO 2006). 국가 간의 경제수준의 격차, 연령별 인구구성의 차이, 이주비용의 현저한 감소, 고소득과 개선된 교육기회에 대한 열망 등이 이주노동의 증가를 자극하고 있다. 아시아의 이주노동이 당사국의 경제에 미치는 영향은 엄청나다. 아시아 각국의 이주노동자들의 송금액은 매년 약 760억 달러에 달한다(ILO/UNIFEM/EEC 2007). 동남아시아에 국한하여도 매년 120만 명 이상의 이주노동자가 발생하여 이중에 약 40%가 역내 국가로 향하고 있다(Abella 2003). 많은 나라들에서 이주노동자들의 송금이 ODA 규모를 초과하고, 심지어 외국인직접투자(FDI) 규모를 능가하기도 한다. 해외이주노동자의 송금액은 필리핀의 경우 GDP의 14%에 달하고 베트남은 7%에 이른다(ILO/UNIFEM/EEC 2007: 3).<sup>1)</sup> 동남아 각국에서 국제이주는 정부

\* 이 연구는 2007년 한국학술진흥재단의 지원에 의해 수행되었음(KRF-2007-B00027).

\*\* 서강대 동아연구소 HK조교수

1) 중국, 인도, 동남아 등 해외이주노동자에 의한 아시아 각국으로의 송금액은 1990년에 100억 달러에 미치지 못하던 것이 1995년에는 200억 달러, 2000년 350억 달러를 넘어섰고, 2005년 760억 달러에 달하게 되었다. 2005년 송금액 중 인도로 보내지는 금액은 220억 달러, 중국은 210억 달러이고 동남아시아에서 가장 많은 송금을 받고

정책의 중요한 이슈가 되어 왔을 뿐만 아니라 일상적인 대중적 관심사가 되고 있다.

국경을 넘나드는 이주노동의 증가는 이 지역의 성장과 역동성의 징표이자 경제적 통합이 강화되고 있음을 보여주는 것이기도 하지만, 동시에 여러 가지 복합적인 이슈들을 제기하고 있다. 이주노동자에 대한 부당한 대우와 착취가 만연해 있다. 사실 알선 업체가 부과하는 비용이 급증하고 많은 경우 이주노동자가 1년 급여의 3분의 1에 해당하는 알선료를 지불해야 할 정도이다. 최근 인도네시아와 필리핀 출신의 이주노동자 5명 중 4명이 여성일 정도로 이주의 여성화가 심화되고 있는 반면에, 여성 이주자에 대한 사회적 보호는 여전히 부실하다. 이주노동자에 대한 확대를 방지하는 규칙이 결여되어, 이로 인한 국가 간 갈등도 지속되고 있는 실정이다. 동남아에서만 매년 22.5만 명의 여성과 아동이 인신매매되고 있으며 그 수는 사실상 증가하고 있다(ILO/UNIFEM/EEC 2007: 3). 다른 한편 송출국의 고급 두뇌가 유출되는 등의 부정적인 영향에 대한 우려도 증폭되고 있다.

경제적 부와 기술 및 권력의 국제적 네트워크가 확대되면서 글로벌리제이션과 정보화가 강화되어 왔다. 냉전체제의 종식 이후 이러한 변화가 세계의 모든 사회를 급속하게 변화시키고 있다. 경제적 통합이 강화되면서 결과적으로 개별 국민국가의 정부가 자기 영토 내의 일부 사안들에 대한 통제력을 상실하게 되었다. 노동력의 국제적 이동 또한 세계화와 정보화의 흐름에서 확대되어 온 것으로서 한 국가의 노동시장 정책은 여타 국가의 관심사가 되고 있다. 이주로부터 얻는 이익이 모든 사람들에게 균등하게 주어지지 않기 때문에 정치적 문제가 야기된다. 세계의 도처에서 동시에 벌어지고 있는 초국가적인 현상과 관련된 힘들이 어떤 사회에는 엄청난 이익을 가

---

있는 필리핀은 130억 달러였다(ILO/UNIFEM/EEC 2007: 3-4).

저도 주고, 또 다른 사회에서는 사람들의 권리를 박탈하기도 한다.<sup>2)</sup>

초국가적 노동이주는 일반적으로 교통과 통신의 발달에 따라 송출국과 수용국의 사회적 거리가 줄어들어 온 곳에서 빈번하게 발생하게 되면서 사람들의 정치적, 문화적, 경제적 지도에 대한 생각 방식을 변화시켜왔다(Gundry-Warr 2004). 오늘날 이주는 훨씬 용이해졌고, 많은 지역에서 점차 국경이 없는 상황이 되어 왔다. 이주민들은 원래의 거처를 잃어버리지 않으면서 서로 다른 문화, 사회, 경제, 정치적 체계를 자유롭게 넘나들며 오갈 수 있다. 이주민들은 경제적인 송금뿐만 아니라 사회적, 문화적, 나아가 아마도 정치적인 송금도 할 수 있게 된다(Ananta & Arifin 2004: 2). 이주를 관리하는 노력에는 관련 국가 혹은 지역 간에 근본적인 긴장과 갈등이 내재되어 있다. 경제활동의 많은 부분이 초국가적이며 국제비즈니스가 사람들의 무제한적인 국제적 이동을 필요로 한다. 반면에 이에 대한 정치와 거버넌스는 여전히 일국적(national)이다. 초국가적 제도와 국제적 조직의 존재가, 국가 안보와 시민 보호를 우선시하여 국제적 인구이동을 제한할 필요가 있는 국내정치의 중요성을 압도하기는 쉽지 않다. 내란과 전쟁, 테러, 소수민의 추방과 학대 등이 반복되고 있는 것에서 알 수 있듯이 이러한 딜레마가 점차 명백해지고 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 당사국 양자 간 협력뿐만 아니라 지역적 차원의 협치가 시급하다. 동남아시아에서 노동이주와 관련된 이슈의 중요성을 반영하여, 2007년 1월 아세안 정상들은 필리핀 세부(Cebu)에서 “이주노동자의 권리보호와 증진에 관한 아세안선언”(The ASEAN Declaration on the Protection and Promotion

2) 국제 노동이주와 수용국의 경제발전 간의 관계에 관해 한편으로는 이주자가 수용국의 경제발전에 긍정적인 기여를 한다는 견해가 있다. 이러한 관점에서는 노동시장의 본성을 따라 이주노동이 허용되거나 강화되어야 한다고 본다. 반면에, 반대 입장에서는 이주민들의 비경제적, 부정적 영향에 주목하여 이주의 유입보다 무역, 자본 이전, 노동력의 구조조정 및 경제협력을 강화해야 한다고 제안한다(Ananta & Arifin 2004: 2).

of the Rights of Migrant Workers, 이하 “췁부선언”)을 발표하였다. 이것은 곧 이주노동의 문제가 동남아에서 중요한 초국가적 문제로 부상했을 뿐만 아니라 이에 대한 효과적인 ‘지역 거버넌스’(regional governance)가 필요하다는 인식이 확대되어 왔음을 증명하고 있다.

이 연구의 목적은 동남아시아 이주노동 및 관련된 지역협력의 현황과 문제점을 검토하고 이에 관련된 이슈들을 초국가적으로 관리하기 위한 모범적인 거버넌스(good governance)의 대안을 모색하는 것이다. 국제이주는 기본적으로 두 개 이상의 국가 사이에 일어나는 일이며 상당한 수의 이주노동이 특정 역내에서 일어나고 있는 현실에서 지역 거버넌스는 매우 중요한 주제이다. 해외이주노동과 관련된 이슈를 지역 거버넌스의 차원에서 검토하기 위해서는 이에 관한 이론적인 검토가 전제되어야 한다. 최근 일부의 연구가 지역 거버넌스 개념을 활용하였으나(가령, Jayasuriya ed. 2004), 이론적 차원에서 지역 거버넌스는 그 분석의 층위나 주제의 면에서 자신만의 특수하고 고유한 이슈와 영역을 확보하지 못하고 있으며, 글로벌 거버넌스와 국가 거버넌스의 사이의 모호한 위치에 있다고 판단된다(윤진표 2009: 3-5; Krahmman 2003: 324-325). 유럽연합 및 (동)아시아와 관련하여 지역 거버넌스 개념을 도입한 연구들이 일부 진행되었으나(김의영 2006; Evans 2003; Jayasuriya ed. 2004; Kirkham & Cardwell 2006), 여전히 미미한 수준이다. 더구나 동남아의 이주노동과 관련하여 지역 거버넌스 개념을 도입한 연구는 찾기 힘들다.<sup>3)</sup>

이와 같은 문제의식을 바탕으로 이 연구에서는 우선, 동남아 이주

3) 이런 상황에서 “동남아시아의 국제이주”(International Migration in Southeast Asia)라는 제목으로 출판된 편저(Ananta & Arifin 2004)에 실린 일부의 논문들은 ‘지역 거버넌스’를 직접적인 표제로 삼지는 않았으나, 관련된 핵심적인 논의와 사례연구를 포함하고 있어서 주목할 만하다. 한편, 동남아의 이주노동에 관한 연구는 무수히 많아 주요 이슈별로 분류하더라도 간략하게 열거하기 어려운 정도이다. 이 논문에서는 동남아이주노동에 관한 기존연구에 대한 별도의 리뷰는 생략하고 본문에서의 인용을 통해 해당 연구를 소개하고자 한다.

노동의 현황 및 주요 추세를 살펴보고, 이와 관련된 주요한 초국가적 혹은 지역적 이슈가 무엇인지 검토할 것이다. 다음으로, 관련된 이슈에 대한 거버넌스의 현황과 문제점을 점검하고, 지역 거버넌스의 대안을 모색해보고자 한다. 이 연구의 주요 방법은 문헌연구 및 관계자 인터뷰를 통한 현지조사이다. 연구자는 특히 방콕에 소재한 ILO 아시아태평양지부와 베트남 노동부 및 해외이주노동자센터(OWC), 인력송출 관련 기관 등과 만나 면담하였다. 또한 ILO, IOM, World Bank, ASEAN 사무국, 각국 노동부 및 법무부의 주요 웹사이트에서 관련 통계, 보고서 및 회의 자료를 참고하여 분석하고 재정리하였다.<sup>4)</sup>

## II. 동남아 이주노동의 현황과 추세

### 1. 역사적 배경

동남아 사람들은 대항해의 시대부터 이미 국경을 넘나드는 일이 빈번하였다. 특히 말레이세계(Dunia Melayu)의 부분이었던 현재의 인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르는 이주와 교역을 통해 서로 매우 빈번하게 접촉하였다(Tirtosudarmo 2004). 대륙부 동남아의 경우 오랜 이주와 재이주를 통해 정착한 사람들에 의해 정치 영역에서 뿐만 아니라 문화적, 사회적 유대가 형성되어 왔다(Grundy-Warr 2004; 최병욱 2006: 119-21). 중국인의 이주는 동남아 사회에 가장 장기적이고 지속적으로 영향을 미쳐왔다(Hugo 2004;

4) 이주노동에 관한 거버넌스 이슈의 다면적인 차원들을 분석하기 위해서는 정부기관 및 국제기구뿐 아니라 시민사회에 대한 조사도 필요할 것으로 판단되지만 이 연구에서는 직접 다루지 못하였고 후속연구가 있을 것으로 기대한다.

Suryadinata 2004). 그러나 유럽의 식민정부가 들어서면서 자발적인 인구이동의 흐름이 제한되기 시작하였다. 이후 식민지배로부터 독립한 근대국가의 국경이 확정되면서 외부로부터의 인구이동은 더욱 제한되기 시작하였다(Ananta & Arifin 2004: 4).

근대국가 성립 이전 약 200년 동안 동남아 지역으로의 이주민은 주로 유럽에서 온 사람들이었다. 이후에 일본의 점령으로 이주하던 많은 유럽인들이 나갔다. 독립 후 초기에는 국제 이주가 여전히 제한적이었고, 그것도 주로 유럽인들이 식민지배 국가들이나 호주로 이주하는 것이 대부분이었다. 당시 유럽의 식민주의자들과 강하게 결속되어 있던 피지배국가 출신 사람들이 귀국하는 현상도 포함되어 있었다. 1950년 1월 “남아시아 및 동남아시아에 대한 협동적 경제개발을 위한 국제협약” 즉, “콜롬보플랜”(The Colombo Plan)에 따라 동남아 학생들이 미국과 유럽으로 가는 흐름이 발생하여, 비록 그 수가 많지는 않았지만 두뇌 유출(brain-drain) 문제에 대한 관심이 생겨났다. 같은 배경에서 이 지역에 국제노동이주도 제한적이지만 발생하기 시작하였다. 1960년대에 들어 태국과 한국으로부터 대규모의 노동자들이 미국과의 군사적 계약을 통해 남베트남에서 고용되었고, 그 이후에는 재건 프로젝트에도 고용되었다(Hugo 2004: 30-35).

1970년대 이후, 특히 1980년대 들어서 동남아 내에서, 그리고 동남아 안팎으로의 이주가 급증하게 되었다. 국제 교통 및 통신의 혁명, 라디오, TV와 대중매체의 발달로 이 지역에서 국제이주 증가에 영향을 미치게 되었다. 1970년대 이후 아시아에서 인구이동이 증가하는 과정에서 중국을 제외한 대부분 동아시아 국가가 수용국의 위치에 있고 남아시아 국가의 대부분은 송출국이었다. 동남아에 국한하면 필리핀, 인도네시아, 미얀마, 베트남, 라오스, 캄보디아는 송출국이고 싱가포르와 브루나이는 수용국이다. 그리고 말레이시아와

태국은 송출국이자 수용국에 해당한다.

해외계약노동자 및 난민뿐 아니라 유학생과 투자자도 포함되는 국제이주는 남에서 북으로 뿐만 아니라, 북에서 남으로의 방향으로 도 점차 증가해왔다. 국제 교육시장이 보다 발전된 국가들이 개발도상국의 학생들에게 교육과 훈련의 기회를 제공하게 되었다. 아시아는 많은 난민들을 수용하여, 2000년 현재 세계 난민의 절반이 아시아에 있다. 동남아 대부분 국가에서 1970-80년대에 많은 난민이 발생하였고, 특히 인도차이나에서 많이 발생하였다. 동남아에서 이주민 정책은 주로 인종문제에 기초한 정책에서 기술의 격차와 가족의 연계에 기초하여 이주의 기회를 증대시키는 정책으로 바뀌어 왔다 (Ananta & Arifin 2004: 5).<sup>5)</sup> 이와 같이 동남아에서 초국가적 이주노동은 역사적으로 매우 복합적인 성격을 지니면서 지속되어 왔으며, 관련된 이슈에 대한 국제적 협력 또는 지역 거버넌스의 필요성도 지속적으로 내재되어 왔다.

## 2. 동남아시아 노동이주의 현황 및 추세

ASEAN 각국에서 이주한 노동자는 2005년 현재 1,350만 명으로 추산된다. 이 중 530만 명(39%)이 아세안 회원국으로 갔고, 나머지는 미국(26%), 유럽(9%), 중동 및 기타 지역(26%)으로 갔다. 2005년 현재 송출국별 이주노동자는 캄보디아 50만, 인도네시아 230만, 라오스 55만, 말레이시아 150만, 미얀마 160만, 필리핀 360만, 싱가포르 23만, 태국 70만, 베트남 230만 명 등이다. 필리핀해외고용위원회

5) 그러나 이 지역이 문화, 종족구성, 종교, 정치구조와 경제체제 등 여러 면에서 그 구성이 매우 복잡할 뿐만 아니라 대부분의 나라에서 국제이주와 관련된 자료가 불충분하거나 심지어 자료가 전혀 없는 경우도 있어서 이에 대한 일반화는 용이하지 않다.

(POEA)는 자국 출신 이주노동자가 약 800만 명이라고 추정하였다 (ILO-ROAP 2007: 49). 2006년에는 11월까지만 76.8만 명이 계약노동자로 필리핀을 떠났다.<sup>6)</sup> 2005년에 인도네시아에서 합법적으로 출국한 노동자는 47.4만 명이고 태국에서 12.9만 명이 떠났다. 최근 수년간 베트남 출신 이주노동자는 매년 평균 7.5만 명으로 추정된다 (ILO-ROAP 2007: 55). 전체 노동력 중 이주노동자가 차지하고 있는 비율을 보면, 싱가포르가 25.8%, 말레이시아가 17.1%, 그리고 태국이 5.5%에 달한다(ILO 2006).<sup>7)</sup>

<표 1> 아세안 각국 간 이주노동자 현황(2006년, 천명)

송출국	수용국										
	부르 나이	캄보 디아	인도네 시아	라오스	말레이 시아	미얀마	필리핀	싱가 포르	태국	베트남	아세안 전체
부르나이	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
캄보디아	0	0	0	2	7	0	0	0	232	0	240
인도네시아	6	0	0	0	1,215	0	5	96	1	0	1,323
라오스	0	1	0	0	0	0	0	0	257	0	258
말레이시아	68	1	0	0	0	0	0	994	3	0	1,066
미얀마	0	0	0	0	92	0	0	0	1382	0	1,475
필리핀	23	1	0	0	353	0	0	136	3	0	516
싱가포르	3	1	0	0	87	0	0	0	2	0	92
태국	11	129	0	3	86	0	0	0	0	0	229
베트남	0	157	0	15	86	0	1	0	20	0	279
아세안 전체	111	290	0	20	1,925	0	8	1,226	1,900	0	5,480

(자료: World Bank, <http://www.worldbank.org/migrationandremittances>.; 말레이시아 통계청; 필리핀 POEA; 태국노동부; 이상, ILO-ROAP 2007: 51 재인용)

소득 격차, 남녀 성비 및 노령인구 비율 등의 인구구조상의 특성, 지리적 근접성 및 기타 요소들에 따라 국가별로 상대적인 비율은

6) 이 수치에는 선원으로 나간 노동자(seafares)의 수는 포함되지 않았다. 참고로, POEA는 일시 귀국 후 재출국자를 포함한 모든 출국 노동자를 등록한다.

7) 참고로 해당 비율이 타이완은 5.9%, 홍콩은 6.6%, 일본은 1.4%, 한국은 1.3%이고, 브루나이의 경우 60%에 달한다(ILO/UNIFEM/EEC 2007: 4).

다양하지만, 아세안 회원국들 대부분은 역내 국가 출신의 이주노동자의 상당수를 수용하고 있다. 예를 들어 미얀마 출신 이주노동자의 90%가 아세안 회원국에 수용되었는데, 그 대부분이 1인당 GNP가 미얀마의 8배가 되는 인접한 태국에 있다. 캄보디아와 라오스 출신 이주노동자도 대부분 태국에 입국하였다. 인도네시아의 이주노동자 중 59%가 아세안 회원국으로 갔는데, 그 대부분이 1인당 GNP가 인도네시아의 3배에 달하는 말레이시아에 있다. 말레이시아와 싱가포르 양국 사이에는 상호적인 이주(reciprocal migration)가 뚜렷하다. 말레이시아 출신 이주노동자의 73%가 싱가포르에서 취업하였고, 싱가포르의 23만 이주노동자 중 40%가 말레이시아의 고급기술직에 고용되어 있다(ILO-ROAP 2007: 50).

반면에, 필리핀과 베트남 노동자들이 이주해가는 국가는 대부분 아세안 외부 국가로서 특히 미국에 많다. 필리핀의 경우 아세안에서 가장 많은 360만 명의 해외 이주노동자가 있는데, 미국에 44%, 중동 각국에 39%가 있다. 아세안 회원국에는 14%만이 나가 있는데, 주로 말레이시아와 싱가포르에서 일하고 있다. 베트남의 해외이주노동자 중 48%가 미국에 있고, 아세안 국가에는 12%가 있다.

아세안 역내 이주노동력의 주요 수용국은 태국과 말레이시아인데, 각각 전체의 35%씩을 수용하고 있다. 그리고 싱가포르가 21%, 캄보디아가 6%를 수용하고 있다. 역내 국가로 향하는 이주 노동력의 최대 송출국은 미얀마와 인도네시아인데 각각 전체의 27%와 23%를 차지하고 있다. 이주노동자들은 주로 건설업, 농업, 제조업, 가사노동 등에 흡수되지만, 각 국가별로 산업부문별 이주노동자의 고용현황에 관한 공식적인 통계는 드문 실정이다. 필리핀은 자국출신 노동자들의 수용국가별로 취업분야별 통계를 만들고 있다. 2006년의 경우 필리핀 출신 이주노동자 중 12%가 전문기술직 노동자였고, 서비스직이 48%에 해당하였다. 태국은 2001년 현재 이주노동자

의 3.4%만이 전문기술직에 취업한 것으로 알려지고 있다(ILO-ROAP 2007: 51-52).

동남아 각국이 WTO에 가입하고 무역자유화가 시도되면서 지난 20여 년 동안 GATT의 틀을 통한 투자자유화 시도가 확대되어 왔으나 국제이주의 자유화는 가까운 장래에도 가능하지 않을 것으로 전망되고 있다(Ananta & Arifin 2004: 10). 그럼에도 불구하고 동남아 지역에는 지난 몇 십 년 동안 일종의 이주노동체계가 출현하게 되었다(Hugo 2004: 29). 불균등 성장, 소득 격차의 심화, 비공식 경제부문에서 노동력 수요의 증대, 이웃 국가와의 강한 종족적 유대, 상대적인 발전국가에서의 인구 고령화 등 몇 가지 요인들이 지역 노동시장의 통합을 진척시키는 데 기여해왔다. 향후 이러한 조건이 지속되면 초국경 이주를 계속 자극할 것이고, 소득차이가 충분히 수렴되어 그 압력을 줄이게 될 때까지 노동이주는 지속될 것이다. 2008년 말 미국발 세계금융위기의 영향으로 인해 주춤하기도 하였으나, 향후 동남아 경제의 전반적인 성장은 역내 노동이주의 증가 추세에 영향을 미칠 것이다. ILO는 최근의 이주자 통계에 비추어 아세안의 주요 노동력 송출국에서 이주의 증가세가 유지될 것으로 전망하였고, 이 지역의 수용국에서 외국노동자 수요 또한 여전히 많은 것으로 예상하였다(ILO-ROAP 2007: 55-57).<sup>8)</sup>

8) ILO에 따르면, 필리핀은 노동력 송출은 2001-2004년에 매년 66-70만 명, 2005년 약 75만 명에서, 2011년에는 85만 명 이상이 될 것으로 예상된다. 인도네시아는 2001년 35만, 2002년 47만, 2003년 30만, 2004년 25만, 2005년 47만 여명 등으로 오르내렸으나, 2011년에는 70만 명을 넘어설 것으로 예상하였다. 반면에 태국에서 송출되는 노동자는 2001년 16만 명에서 2005년 12.9만 명으로 완만히 감소해왔는데, 2011년에 10만 명 수준에 머물 것으로 보인다(ILO-ROAP 2007: 56의 그림 6.4 참조). 한편, 수용국의 수요의 측면에서 보면, 태국은 노동력이 연간 1%씩 증가하고, GDP는 평균 4.5%씩 성장하면 외국 노동자 수요가 2007년 24.3만 명에서 2011년 47.4만 명으로 증가할 것이다. 말레이시아는 노동력이 연간 2.3%씩 급증하지만 GDP가 평균 5.5%씩 성장한다면 외국노동자 수요가 2007년 1만 명에서 2011년 14.7만 명으로 늘어날 것으로 보인다. 싱가포르도 2007년 1.7만 명에서 2011년 4.1만 명으로 수요가 증가할 것으로 예상된다(ILO-ROAP 2007: 57의 그림 6.5 참조).

### Ⅲ. 동남아시아 이주노동의 주요 이슈

국경을 넘나드는 노동자의 이동이 증가함에 따라 복잡한 문제들을 야기하고 있다. 동남아의 이주노동은 지역의 경제적 역동성에 기여해왔으며, 빈곤 해소에도 큰 역할을 했다. 그러나 동시에 노동정책 및 사회정책과 관련된 이슈를 제기하고 있다. 노령인구의 증가 및 급격한 기술변화의 영향으로 노동인구가 풍부한 나라에서도 숙련노동자가 부족하게 되었다. 이러한 변화에 대응하는 정책이 실패함으로써 불법이주, 강제노동 혹은 인신매매가 증가하고 있다. 내국인과 외국 노동자 간의 임금 격차가 심해지면서 이주노동자에 대한 의존도가 높아지고 왜곡된 노동시장 구조의 개혁이 지연되고 있다. 많은 이주노동자들이 불법적인 지위로 고통 받고 착취에 취약한 상황이다. 초청노동자 혹은 산업연수생 프로그램에도 노동자의 권리를 부당하게 제한하는 요소가 내재되어 왔다. 많은 나라들에서 국경이 넘나들기가 용이하고 비공식 경제부문의 비중이 커서 이주노동자 관리문제, 특히 이주노동자의 권리보호 과제가 큰 이슈가 되고 있다. 이 지역에서 초국경 노동이주를 관리하기 위한 국제적 협력체계는 여전히 미비하다. 이 장에서는 우선 동남아 이주노동과 관련된 대표적인 이슈들을 검토해 보자.

#### 1. 이주의 경제적 효과의 명암: 송금 및 경제적 복지

이주노동자는 송출국과 수용국 모두의 사회와 경제에 지대하게 공헌하고 있다. 수용국에게는 노동력 부족문제 해소 및 경제성장이라는 이점을 가져다주었고, 송출국의 빈곤 감소에 기여해왔다. 이들이 고국으로 보내는 송금은 가구의 생계의 수단이자 국가발전에 필요한 자본의 중요한 부분이 된다.<sup>9)</sup> 이주의 경제적 효과에 관한 논의

에서 송금이 핵심적인 이슈가 되고 있다. 노동이주를 통한 송금은 세계 자본흐름의 큰 부분을 차지하고 있으며, 심지어 글로벌 해외개발을 위한 금액보다 크다. 아세안 전체의 2005년 송금액은 216억 달러로 추정되는데, 이것은 1990년의 30억 달러에 비해 7배, 2000년의 103억 달러의 두 배 이상 증가한 것이다. 이 중 필리핀이 62%(133.8억 달러), 베트남 15%(32억 달러), 태국 9%(20.3억 달러), 인도네시아가 8%(18.3억 달러)를 차지하였다(ILO-ROAP 2007: 52-53).<sup>10)</sup> 나머지 아세안 국가로의 송금액은 12억 달러(약 6%) 정도이다. 그러나 많은 이주노동자들이 비공식적인 채널을 통해 송금하고 있어서 실재는 추정치보다 훨씬 많을 것이다.<sup>11)</sup>

한편, 이러한 송금이 국가와 지방공동체 및 이주노동자 가족의 경제에 어떠한 효과를 가져다주는지에 대한 심층적인 평가가 필요하다. 이주노동자는 이 돈을 어떻게 사용할까? 이 송금으로 자신과 가족의 복지가 개선되었을까? 이러한 송금액을 얼마나 효과적으로 재

9) 인도네시아, 필리핀, 태국, 말레이시아 등 동남아 4개 국가의 이주노동에 관한 한 연구를 통해 외국인직접투자(FDI), 노동이주 및 경제발전 간에는 밀접한 상관관계가 있다는 점이 밝혀졌다(Tsai and Tsay 2004: 98-119).

10) ILO의 자료에는 2005년 아세안 전체의 송금액은 260억 달러라고 기재되어 있다. 그러나 국가별 송금액 내역을 더해 보면 이 금액은 216억 달러의 오기라고 추측된다(같은 자료에서 World Bank 2007을 참조한 아세안의 이주자 송금액 <표> 참조). 한편, 인도와 중국 다음으로 세계에서 세 번째로 많은 송금을 받고 있는 필리핀은 1999년에 이미 해외로부터의 송금이 GNP의 21%를 차지하였고, 이것은 외국에서의 수입에서 가장 큰 부분을 차지하였다. 필리핀 정부는 해외이주노동자를 국가경제를 위한 “현대의 영웅”(modern-day heroes)으로 간주한다(Ogena 2004: 299).

11) 인도네시아의 사례에서 보이듯이 송금액 통계는 지나칠 정도로 과소하게 계산되고 있다. 비공식적 송금이 공식적인 송금보다 훨씬 많다. 인도네시아의 공식 통계만 보아도 이주노동자 1인당 송금액이 증가해왔으며, 인도네시아의 평균 임금보다 높다. 서부누사틍가라(West Nusa Tenggara), 동부자바(East Java) 등 일부 지역의 경우 전체 소득과 비교하여 송금액이 훨씬 많으며, 대개의 경우 지방의 경제에 상당한 기여를 하고 있다. 그러나 인도네시아 국내총생산(GDP)의 비중에서는 송금액이 1.5% 정도에 머물러 크게 기여하지 않는 것으로 나타났다. 수출과 수입의 비중에서도 2.7% 이하로 크게 기여하지 않은 것으로 나타났다(Sukamdi et al. 2004). 같은 연구에서 1997년 경제위기가 루피아 절하를 가속화하여 외환을 벌어들인 이주노동자들에게 “축복”이 되었다고 지적하기도 하였다.

투자하고 있으며, 숙련 혹은 반숙련 노동자가 유출됨으로써 발생되는 잠재적인 부정적 결과를 보상하고 있는가? 이러한 질문이 실제적으로 중요하다. 가령, 필리핀의 경우 송금이 상대적으로 유익하게 사용되고 있다고 평가되었다. 이주노동자가 있는 가구는 송금수입이 없는 가구에 비해 교육에 2배의 지출을 하고 있다. 송금을 받는 가구의 자녀들은 상대적으로 고등교육을 받을 가능성이 높으며, 이를 통해 숙련노동자의 대규모 외부유출을 어느 정도까지 보상해줄 수 있다. 송금수입은 빈곤 탈출과 계층 간 격차 감소뿐만 아니라 지방 경제의 활성화에도 다면적으로 기여하고 있다(ILO-ROAP 2007: 53). 인도네시아와 베트남의 사례를 보면, 이주노동자들의 송금은 우선 부채를 갚고 생계의 필요를 충족하는 데 사용된다. 그 이후에는 주로 새집을 짓거나 사치품 소비에 사용되어 송금액 수입 가구의 지위 향상과 경제적 성공의 상징이 된다. 이와 같이 송금은 이주노동자 가족의 복지를 증진시키고 공동체의 소비패턴을 상당히 변화시키며, 지방경제를 촉진시키는 데 기여한다(Choi 2009; Sukamdi et al. 2004).

그러나 정부가 송금이 재투자될 수 있는 적절한 환경을 만들지 못하면, 송금액이 많은 것이 오히려 인플레이션 압력으로 작용하여 결과적으로 이익을 감소시키게 된다는 경고도 있다. 해외송금은 투자를 위한 신뢰할만한 자금원이 아닐 수 있다. 더구나 이주노동은 두뇌유출 및 의존의 위험(risk of dependency)과 같은 비용을 유발한다(Sukamdi et al. 2004). 또한 미숙련노동자들이 귀국한 이후 반드시 사회적 지위의 상승을 경험하지는 않는다. 그들은 일반적으로 송금액을 투자보다 과시적 소비에 사용한다. 귀환 노동자의 소비가 가격상승을 초래하여 이주할 수 없는 극빈층은 고통을 받게 된다. 더구나 외국에서 익힌 기술은 고국에서 거의 적용되기 어렵다. 따라서 이주는 지방의 발전에 기여하지 않을 수도 있으며, 오히려 이주에

너무 의존적인 공동체를 만들기도 한다(Asis 1995; Castles 2002). 필리핀, 인도네시아뿐만 아니라 최근에 베트남의 경우에도 귀국한 이주노동자들이 재이주하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 귀국노동자들은 희망하는 직업을 찾는데 상당히 오랜 시간이 소요되어 취업을 기다리는 동안 해외에서 벌어들인 저축을 소진하고 결국 다시 이주노동을 해야 하는 상황이 된다(Ogena 2004). 송금이 보다 생산적인 일에 투자되기 위해서는 보다 적절한 정책을 강구해야 한다. 노동력의 해외송출에서 정부는 그것이 국가의 경제성장보다 노동자 자신과 가족의 복지 개선에 기여할 것인지를 우선 고민해야 한다는 지적도 있다(Ananta & Arifin 2004: 13).

## 2. 불법 이주

동남아의 지리적 특성상 국경을 넘나드는 것이 빈번하고 용이한 상황이다. 도서부 동남아는 특히 월경이 용이한 지역이다. 미숙련노동자의 송출국이자 수용국인 태국은 미얀마, 라오스, 캄보디아와 긴 국경으로 접해있어서 수백 개의 이주 통로가 있다. 많은 통로가 미개발 밀림지역에 있어서 감시와 통제가 거의 불가능한 실정이다. 가능하더라도 그 비용을 감당하기 어려울 것이다. 더구나 이 지역을 감시하는 경찰들이 부패하여 뇌물을 받는 경우가 허다하다(Chalamwong 2004). 역사적으로 정치가, 군부, 그리고 소수민족집단 등이 관련된 전쟁과 종족 박해 등의 문제와 결부되면서 불법 이주자는 국제정치적으로 민감한 사안이 되어 왔다. 불법 이주자가 국가안보를 위협하는 요소가 되어 당사국들 간의 외교관계를 경색시키기도 한다. 가령, 미얀마-태국 국경 지역은 수십 년간 지속된 국지적 전쟁, 군벌정치, 대규모 인권침해 등으로 고통 받아 왔다. 이러한 지역에서 빈번하게 일어나고 있는 불법 이주의 상황에는 복잡한 지

정확적 요소가 개입되어 있어서 대규모 국제이주를 필요로 하는 기저의 메커니즘을 찾아야 안보와 인간 존엄성의 요소를 동시에 고려한 해결점을 모색할 수 있다(Grundy-Warr 2004).

각국 정부는 불법이주자가 국가 권위에 대한 주요한 도전이자 위협요소라고 인식하고 있다. 2005년 태국은 110만 명의 불법 이주노동자를 수용하였는데, 대부분이 캄보디아, 라오스, 미얀마 출신이었다. 2006년 현재 말레이시아에는 70만 명의 불법 이주자가 있는 것으로 추정되는데, 이 중 70%가 인도네시아 출신이고 나머지 대부분은 관광객으로 입국한 후 합법 체류 기간을 넘긴 중국인과 인도인이다. 태국과 말레이시아 모두 간헐적 혹은 정기적으로 불법이주자에 대한 사면 및 등록을 실시해 왔으나 이 문제를 해결하지 못하고 있다. 말레이시아는 2004년 말부터 4개월의 기간을 주고 불법이주자를 사면하는 조치를 취했으나, 80만에서 120만 명으로 추정되는 불법이주자 중에 겨우 38만 명만이 신고하였다. 태국은 2004년 7-8월 기간에 불법 이주자의 등록과 사면 캠페인을 벌여 실제 130만 명이 등록하였다. 이후 계속하여 2005년 6월까지 등록을 받았으나 오히려 등록한 불법이주자의 수는 34.4만 명으로 줄었다(ILO-ROAP 2007: 54).

불법 이주노동의 핵심적인 문제점 중 하나는 이주가 수익을 목표로 하는 중개업자의 개입을 통해 이루어지고 있다는 점이다. 아시아의 이주노동자들이 브로커, 계약자, 운송업자 등을 연결하는 ‘음지의 네트워크’(shadowy network)에 의존하는 경우가 점차 빈번해지게 되었다(Martin et al. 1996). 송출국과 수용국 모두에서 브로커의 사회적 네트워크가 국제 이주를 더욱 촉진하고 대량화하고 있다. 동남아의 송출국은 대부분 경제 상황이나 제도적인 장치가 자국의 대규모 노동자를 해외로 체계적으로 공급하기에 불충분한 상황이다. 수용국의 경제상황도 외국인 노동자에 대한 큰 수요를 창출하기에

는 불충분할 경우가 많다. 고용주들은 외국인노동자 고용에 관한 충분한 정보를 갖고 있지 않으며, 따라서 중개업체가 효과적으로 채용 서비스를 제공한다. 미숙련노동자의 국제이주 중개업은 매우 수익이 많은 사업이다. 양국의 부패한 관료들과 함께 중개업이 이주과정에 결정적으로 기여하고 있으며, 단골관계(patron-client)의 유착이 없다면 국제이주노동이 현재와 같은 규모로 이루어질 수 없을 정도이다(Rudnyckyj 2005). 중개업체를 통해 이주노동자를 거래하는 네트워크는 특히 여성 이주노동자들을 고용주와 연결하는 다리로서 기능해왔다(Wee and Sim 2004).

미숙련 노동자의 미등록 이주가 증가하면서 국경 관리도 강화되어 왔다. 이주의 통제를 통한 노동시장의 관리 규칙이 만들어져 이주에 관한 법률 위반의 사례도 증가해왔다. 미등록 이주는 블랙마켓과 함께 이루어지면서 부당한 대우와 학대도 증가하게 된다. 그러나 블랙마켓의 존재가 해외 노동력 조달 사업을 보다 매력적인 것으로 만들어준다. 특히 중동과 일본, 싱가포르, 대만, 한국 등 상대적인 번영을 구가하는 아시아 각국에서 이주노동자 취업과 관련된 조직과 업체들이 우후죽순으로 번성하고 있다. 이주노동 중개업은 하나의 사업으로 자리 잡아 왔으며, “수출”, “수입”과 같은 용어가 널리 사용되어 왔다(Ananta & Arifin 2004: 14).

취업준비, 고용, 이주이후 등 중개업체를 통한 이주의 세 단계 모두에서 동남아 이주자들은 착취에 취약한 상황에 놓여있다. 이러한 취약성은 고용과정이 합법적이건 불법적이건 상관없이 나타나고 있다. 합법적인 고용은 허가받은 중개업체나 정부기관에 의해 이루어지지만 불법고용은 광범위한 사회적 네트워크가 활용된다. 이주자들은 특히 불법 업체를 통해 이주하면서 보다 많은 비용과 큰 위험을 감수해야 한다. 중개업체가 수수료를 챙기고 갑자기 사라지는 사건도 적지 않다. 인도네시아에서는 미숙련 이주노동자들은 정치적 권

력도 없고 경제적 기회도 제한되어 있어서 이러한 업체의 먹잇감이 되기 쉽다(Tirtosudamo 2004). 베트남에서도 2000년대 들어 이주취업 사기가 흔해졌다. 각국 정부는 사기가 없는 투명한 고용과정을 위한 정책마련에 고심해왔다.

한편, 이주노동의 과정에는 불법과 합법의 경계가 모호한 경우가 많다. 인도네시아와 베트남의 지방 촌락에서는 같은 중개업자가 합법과 불법의 경로를 모두 활용하고 있다. 부패한 경찰과 지방정부 및 관련 기관이 미등록 노동자를 해외로 송출하는 데 중요한 역할을 해왔다. 이주노동자들은 뇌물을 주면 체포되거나 강제 송환되지 않는다는 것을 잘 알고 있다. 이주노동자의 관점에서 보면 비자를 발급받고 노동허가서를 받는 것보다 합법적인 서류 없이 좋은 고용주를 만나 해외에서 일하는 것이 훨씬 비용이 적게 들거나 지속적인 취업에 용이한 것이 되어 왔다.<sup>12)</sup>

‘연쇄이주’(chain-migration) 즉, 기존의 이주노동자 네트워크를 활용한 이주방식 또한 불법이주의 중요한 통로가 되고 있다. 가령, 홍콩에서 일하는 필리핀 및 인도네시아 이주노동자에 관한 비교연구에서 연쇄이주의 경우 이주와 정착에 이점이 많다는 점이 밝혀졌다(Wee and Sim 2004). 홍콩에는 이미 필리핀 여성노동자가 많이 정착하고 있어서 인도네시아 노동자가 진입하였을 때는 노동시장이 이미 필리핀 이주노동자에 의해 지배되고 있는 상황이었다. 필리핀 노동자는 학력이 상대적으로 높고 영어를 구사하여 인도네시아 노

12) 인도네시아에서 합법적 이주노동은 인도네시아노동자송출공사(PJTKI, Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia)라는 기관을 통하는 것이다. 베트남은 해외이주노동센터(OWC)가 관할한다. 이 기관을 통해 신청서 양식을 기재하고 필요한 절차를 밟는 것은 시간이 많이 소요되고 복잡하다. 따라서 보다 단순한 불법적인 과정을 선택한다. 베트남에서는 지방사회의 "인맥관계"(quan he xa hoi)가 활용된다(Choi 2009). 말레이시아행 인도네시아 이주노동의 경우, 양국의 보안요원들에 의해, 인도네시아어로 갈로(calo)라고 하고 말레이시아에서는 떼콩(tekong)이라고 불리는 공모의 과정을 통해 불법이주가 이루어진다(Ananta & Arifin 2004: 14-15).

동자에 비해 임금도 많고 보다 좋은 대우를 받고 있을 뿐만 아니라 취업의 선택과 의사결정에서 자율성도 높았다. 예를 들어 2001년 대부분의 필리핀 가사노동자는 최소임금 이상을 받았으나, 인도네시아 가사노동자는 절반 정도만 최소임금을 받았다. 인도네시아 이주노동자 대부분은 최소임금제에 대해 알지 못했고, 계약을 체결한 이후에 비로소 알게 되는 경우가 많았다. 필리핀 노동자는 중개업체가 송출 절차를 시작하기 전에 해외 이주와 관련된 전체 수수료를 지불하는 반면에 인도네시아 노동자는 수용국에서 일을 시작한 이후 비로소 모든 비용을 지불하게 된다. 그 비용은 보통 24개월의 표준 노동계약 기간 중 7개월 치의 임금에 상당한다.

동남아의 모든 해외이주에 연쇄이주가 적용되지 않으며, 사회문화적 배경에 따라 그 정도도 다르게 나타난다. 가령, 연쇄이주는 미얀마에서 태국으로 이주하는 경우보다 인도네시아에서 말레이시아로 이주하는 경우에서 훨씬 많이 나타난다. 한국이나 대만으로 이주하는 베트남 노동자도 연쇄이주의 방식을 선호하고 있다(Choi 2009). 이주노동자들이 목적지에 일단 도착하면, 자신을 지원하는 NGO나 제도적 장치에 대해 거의 알지 못하기 때문에 기존의 사회적 네트워크에 크게 의존하게 된다. 특히 가족과 친구 또는 이웃이 가장 응집력이 강한 요소로 활용된다.

아시스(Asis)는 인도네시아와 필리핀 이주노동자에 관한 서베이를 통해, 필리핀 노동자 중 약 40%의 응답자가 불법적인 브로커에게 착복당하고 있다는 점을 밝혔다(Asis 2000). 만일 자신 이외에 주변에서 부당하게 당한 해외 이주노동자의 사례에 대해 알거나 들어본 적이 있는 응답자 수를 포함하면 그 비율은 훨씬 늘어날 것이다. 이와 대조적으로 인도네시아의 경우 13% 가량만이 부당한 대우를 받았다고 응답했다. 인도네시아인의 비율이 낮은 이유는 아마도 중개업자가 이주노동자이 사회적 네트워크의 일원이기 때문일 것으로

보인다. 베트남도 유사한 상황에 있다. 불법적인 중개업자가 이주희망자와 친밀한 사회적 관계에 묶여 있는 사람들이어서 이들의 부당한 처우에 대해 당장에 불만을 표현하기 보다는 향후 관계를 지속하며 보다 나은 기회를 제공받을 가능성에 대해 기대를 하기 때문이라고 생각된다.

한편, 중개업체의 특징 및 브로커와 이주노동자와의 관계는 송출국에 따라 서로 상이한 점이 있다. 가령, 필리핀의 중개업체는 서로 고객을 확보하기 위해 경쟁해야 하는 상황에 있어서 서로 투명하게 좋은 서비스를 제공하고자 노력해야 한다. 홍콩의 노동시장의 경우 필리핀 노동자들이 인도네시아 노동자보다 일자리를 찾기 위해 서로 도와주는 시스템이 훨씬 강하게 짜여 있다(Wee and Sim 2004). 인도네시아의 여성노동자들은 고향마을을 출발하는 시점에서 수카르노-하따 국제공항에 도착하는 시점까지도 부당한 대우를 받는다는 보고도 있었다(Sukamdi et al. 2004). 인도네시아 이주노동자의 경우 채용과정에서 마을로 되돌아올 때까지 네트워킹이 미숙련 노동자 공급을 강하게 촉진하는 것에 집중되어 이주의 거의 모든 단계에서 노동자들이 비용을 과도하게 부담하게 된다.

### 3. 인권과 사회보장

이주노동자들은 고용된 나라에서 여러 가지 불이익을 경험하고 있다. 많은 이주노동자들이 사회안전망 및 사회보장제도에 대한 접근성이 결여되어 있기 때문이다. 최근의 아세안 회원국들의 사회보호체계에 대한 평가는 초국경 이주자들이 내국인들에 비해 일반적으로 기본적인 사회 서비스와 공적으로 제공되는 사회보호의 혜택에 접근하지 못하고 있다는 것이다(Piper 2004: 72-73). 많은 국가들에서 법률상의 장벽이 사회보장의 혜택에 대한 이주노동자의 접근

을 제한하고 있다. 더구나 많은 이주노동자들이 사회보장법이 적용되지 않거나 부실하게 적용되는 부문에 고용되어 왔다. 이주노동자들이 사회보장장치와 법이 적용되는 부문에 고용되더라도 불법 이주노동자들은 미등록 신분이라는 사실로 인해 그 혜택을 누릴 자격이 없는 것으로 간주되고 있다. 가령, 이주노동자와 그 가족이 최소 연한의 보험 납부와 같은 요건을 충족시킬 수 있는 위치에 있지 않기 때문에, 법률이 오히려 특히 노령연금 수령과 같은 권리를 제한할 수도 있다.

이러한 이유로 이주노동자들을 위한 보다 확대된 사회보장제도를 희망하는 국가들에서는 일반적으로 사회보장협약(social security agreements)과 같은 방식을 통한 호혜적인 접근을 선호하는 경향이 있다. 이러한 협약은 이주노동자들을 사회안전 및 사회보장의 이점으로부터 배제시키는 장벽을 줄이거나 가능하다면 제거하는 것을 목표로 한다. 현재까지 아세안 회원국 사이에는 어떠한 사회보장협약도 최종적으로 체결된 것이 없다. 유일하게 필리핀이 아세안 외부의 국가들과 적극적으로 협약을 추진해왔다. 지역통합이 심화되면서 사회보장협약 또한 모든 아세안 노동자들에게 동등한 대우를 약속하기 위해 더욱 중요해질 것이다(Tamagno 2008: vi-vii).

이주노동자의 인권 이슈와 관련하여 이주의 여성화와 함께 인신매매(trafficking) 문제도 심각하다. 동남아 이주노동력 중 여성의 비중이 크고 더욱 증가하고 있다. 송출국별 여성노동자의 비율은, 인도네시아(2004년)는 81%, 필리핀(2006년)은 72%, 스리랑카(2006년)는 62%, 캄보디아(2006년)는 33%, 그리고 태국(2000년)은 17%에 달한다(Wee and Sim 2004: 167-68). 2006년에 새로 이주한 필리핀 이주노동자 중 72%가 여성인데, 가사노동뿐만 아니라 간호사 또는 소위 “돌봄 노동자”로 취업하였다. 주요 수용국에서 인구 고령화로 인해 특히 의료 및 서비스부문의 노동자 수요가 급증하고 있어서,

향후 이주의 여성화 흐름이 더욱 강화될 것으로 보인다. 여성 이주 노동자는 전통적인 젠더 역할의 차이에 따라 여전히 제한적인 종류의 직업에 집중되는 경향이 강한데, 주로 가정부나 '유홍산업' 분야에 취업하고 있다. 이러한 직업들이 반드시 착취적이어야 할 이유가 없음에도 불구하고, 유홍산업에 종사하고 있는 동남아의 이주여성 이 처한 환경은 학대와 착취에 취약한 상황이다.

여성 이주노동 송출업과 밀접히 관련된 이슈가 인신매매 문제이다. 국제이주기구(IOM)는 이미 1999년에 동남아, 특히 캄보디아, 베트남, 중국, 미얀마와 라오스에서 이 문제가 심각하다고 보고하였다 (Ananta & Arifin 2004: 17). ILO는 거의 매년 트래피킹 현황자료를 발간하고 있으며, IOM 하노이 지부를 비롯한 많은 기관에서 트래피킹 방지를 위한 홍보와 교육프로그램을 전개하고 있는 실정이다. 가령, 인도차이나 지역 국경의 소수민족 여성과 아동들이 강제혼인, 노동 및 성매매를 위해 트래피킹되고 있다. 인신매매범들은 수익을 목적으로 불법적으로 사람들을 모아서 착취하고 고통을 강요하고 있다. 트래피킹은 HIV의 확산을 비롯하여 많은 사회문제를 야기하고 있지만 엄청난 이윤을 창출하고 있어 근절되지 않고 있다.

이와 같이 동남아의 초국가적 이주노동의 주요 이슈는 당사국의 이해에 따라 문제에 대한 인식과 해결의 방안이 상호 모순적인 본성을 지니고 있다. 송출국은 자국의 노동자가 설사 불법적으로 이주하였더라도 기본적 인권과 노동권을 보장받으면서 생활하고 귀국 후에도 자국의 경제에 기여할 수 있도록 하는 것에 관심의 초점이 있다. 반면에 수용국은 외국인 노동자에게도 기본적 인권을 보장하면서 동시에 국가의 안보와 정체성을 유지해야 하는 딜레마를 겪고 있다. 값싼 이주노동력을 통해 국내 3D업종의 인력난을 해소하고 새로운 노동집약적 산업을 촉진하면서 자국 노동자에게 보다 임금이 높은 직업을 갖도록 격려할 수 있다. 그러나 한편으로는 외국의

미숙련노동자에 대해 지나치게 의존하게 되어 기존의 가족 및 공동체 네트워크가 그러한 흐름을 멈추게 하기가 매우 힘들어진다. 불법 노동자들은 또한 범죄와 질병을 증가시키고 국적이 없는 아이 출산 등의 문제를 만들고 공중의료 및 교육 등 사회적 인프라를 둘러싸고 내국인과 경쟁관계를 유발하고 있다(Ananta and Arifin 2004: 18-19). 이러한 상황에서 수용국은 외국노동자의 인권보호를 정책의 우선에 두기가 어려워진다. 초국가적 이주노동의 현상에 내재되어 있는 이러한 모순적인 이해관계는 관련국 간뿐만 아니라 지역적 협력의 필요성을 현실화하는 것을 더디게 해왔다.

#### IV. 동남아의 초국가적 이주노동 이슈에 관한 지역 거버넌스의 필요성

##### 1. 이주노동에 관한 국가 거버넌스 및 양자협력의 한계

동남아에서 초국가적 이슈인 이주노동에 관한 관리는 그동안 국가별 거버넌스나 사안별 양자협력에 주로 의존해왔다. 먼저 동남아시아 주요 당사국의 상황에 대해 살펴보자.

말레이시아는 제조업, 플랜테이션 및 가사노동 분야에서 외국인 노동자 의존도가 높아서 유입노동자가 송출노동자보다 훨씬 많다. 70% 이상의 이주노동자가 인도네시아로부터 오지만, 그 대부분이 동말레이시아의 사바(Sabah)와 라부안(Labuan) 지역에 집중되어 있다(Kurus 2004). 특히 사바는 동아시아에서 외국인 미숙련노동자가 가장 많이 집중되는 지역이다. 이곳은 필리핀 노동자 문제가 발생할 때마다 주목을 받는 지역이기도 하다. 이 지역은 칼리만탄(Kalimantan)

과 국경을 접하고 있어서 인도네시아로부터의 이주민 흐름에 가장 직접적으로 영향을 받아 왔다. 특히 '9·11' 이후 과격단체 활동의 위협이 증가하면서, 말레이시아도 이주를 통제하고자 시도해왔다. 말레이시아의 이주민정책은 미등록 이주자들을 추방하는 것에서 이들을 보다 양호하게 관리하고자 하는 방향으로 강화되어 왔다(Ramasamy 2004). 그러나 말레이시아의 외국인노동자 정책은 필리핀이나 인도네시아와 같은 송출국과의 양자 관계를 고려하여 마련되어야 하는 상황이다.

인도네시아와 말레이시아 양국이 지리적으로 뿐만 아니라 문화적으로 매우 근접하여 대규모 이주가 지속되어 왔다. 이것은 동시에 이주자들이 추방당할 위험도 높다는 것을 의미하지만, 인도네시아 노동자들은 이주를 단념하지 않고 있다. 따라서 양국 간 외교적 긴장의 가능성도 지속되어 왔다. 말레이시아로부터 대거 추방된 인도네시아 노동자들이 깔리만판의 누누칸(Nunukan)에 임시 거처를 정하고 체류하면서 높은 죽음의 대가를 치러 온 사례가 이러한 현실을 잘 보여주었다(Tirtosudamo 2004).<sup>13)</sup> 한편, 말레이시아에서 대량 추방 사태는 필리핀 정부와 사회에 더 큰 영향을 미쳤고, 필리핀에서 폭동에 불을 붙였다. 추방이 결과적으로 필리핀에서 반(反)말레이시아 감정을 유발하여 결과적으로 양국의 외교관계를 경색시켜 왔고, 필리핀의 아로요 대통령은 말레이시아의 마하티르 모하메드 수상에게 전화를 걸어 문제해결을 논의하게 되었다(Ogena 2004).

13) 누누칸의 비극은 인도네시아 정부가 오랫동안 무시해 온 과제인 해외이주노동자에 대한 보호책을 강구하도록 하는 계기가 되기도 하였다(Tirtosudamo 2004). 한편, 말레이시아행 인도네시아 이주노동자의 흐름은 그 심각성에 비해 인도네시아에서는 상대적으로 크게 주목받지 않고 있다는 지적도 있다. 수하르토 정권의 몰락 이후 해외이주노동의 이슈가 크게 주목받기도 하였으나, 노동정치학은 여전히 인도네시아 정치의 주요 흐름과 담론에서 주변적인 이슈에 머물고 있다. 메가와띠 정부는 경제개발과 정치적 안정을 보다 강조하면서 해외이주노동자 문제를 더욱 사소하게 취급되어 왔다(Ananta and Arifin 2004: 21)

태국의 경우 이주민의 송출과 수용 모두에서 보다 철저한 정책이 필요한 상황이다. 태국이 만일 통제를 강화하는 정책을 시행하면 사회적 갈등에 직면하게 될 것이고, 반면에 인권을 중요시 하는 정책을 동시에 적용한다면 태국의 문화와 정체성의 상당한 변화를 받아들여야 하는 상황이다. 태국에서 민주주의가 성장하면서 불법이주 노동자들의 인권을 존중하는 타협적인 접근을 시도해왔고, 이를 통해 자국에서 송출되는 이주노동자들도 유사한 대우를 받을 수 있다고 기대하고 있다(Chalamwong 2004). 필리핀이 양자 및 다자 협약을 통해 자국민 이주자를 보호하는 정책을 펼 수 있었던 것과 싱가포르가 아시아에서 최초로 향후의 산업 전망에 따라 외국 노동자의 수급을 관리해온 경험에서 배울 필요가 있다. 부르나이도 이주를 노동력 공급의 필수적 요소로 간주하고 실용적인 정책을 따르는 국가이다. 이주민의 인권을 보장하면서 불법 이주자의 과잉문제를 관리하는 정책을 실시하기 위해서는 국내적으로 폐쇄적 국민정체성과 단일문화의 통합을 강조하는 기존의 태도를 변화시켜야 한다. 최근 한국의 ‘다문화주의’ 또한 이러한 대안과 일맥상통하는 면이 있다.

이주노동자 권리를 위한 활동의 주체는 나라마다 상이하다. 필리핀은 정부가 주도하는 반면에 인도네시아는 NGO의 역할에 의존하고 있다. 베트남의 경우 공식적으로 정부기관이 주도하는 제도가 있지만, 실제의 해외 이주가 사회적 연망에 의해 수행되면서 정부는 원활한 송출과 국내의 불만을 억제하기 위한 정책 시행에 우선하고 있다. 세계에서 멕시코 다음으로 많은 이주노동자를 송출하는 필리핀은 국가경제를 위해 해외이주를 촉진할 뿐 아니라 노동자와 가족들의 이해와 복지에 많은 관심을 기울여 왔다. 정부는 고용주로부터 기여금을 받아 해외노동자복지국(OWWA)을 설치하고 이주노동자와 가족들을 위한 프로그램을 시행하고 있다(Ogena 2004: 300). 필리핀 정부는 또한 귀국 노동자들이 재적응하고 국내에서 취업할 수

있도록 하는 재통합 프로그램도 제공하고 있다.<sup>14)</sup> 인도네시아에서는 비정부 조직이 이주노동자의 정치의식을 강화하고 정부, 중개업체나 고용주들에 대항하여 노동자들의 이익을 대변하는 목소리를 내는 등 이주노동자들의 힘을 실어주는 훈련프로그램을 제공하고 있다(Tirtosudamo 2004).

불법이주를 줄이기 위해 태국과 말레이시아는 송출국과의 양자 협상을 추진해왔다. 이러한 접근방식은 겉으로는 원활하게 조율되고 있는 것으로 보이나, 그 효과는 아직 불명확하다. 말레이시아는 고용이 필요한 분야에 따라서 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 태국, 베트남, 인도, 네팔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 오직 12개의 지정된 국가 출신 외국노동자의 입국만 허용한다는 규정을 만들었다. 태국은 캄보디아, 라오스, 미얀마 등 3개의 주요 송출국과 상호양해각서를 체결해왔다. 결과적으로 이러한 국적의 이주자들은 각자 출신국에서 규정된 고용절차를 밟고 태국의 담당기관으로부터 등록증을 발급받아 합법적으로 취업할 수 있게 되었다(이상, ILO 면접자료).

양자협약이 성사되어도 복잡한 국내 정치의 이해관계를 거쳐야 하는 난점이 있다. 게다가 국가 거버넌스의 차원에서 보면 이주노동력의 유입에 대한 국내의 반감도 무시할 수 없다. 외국자본이 유입되어 국내자본과 경쟁하면서 이전의 국내자본 투자부문을 잠식할 것을 우려하는 것과 유사한 이유로 이주노동자에 대해서 적대적인 여론이 생성된다(Ananta & Arifin 2004: 10). 양자협약만으로 불법 이주노동자 문제를 해결하기 어렵다. 대개의 경우 송출국이 불법 이

14) 아로요 정부는 필리핀 경제가 귀환 노동자를 흡수할 능력이 되지 않으며, 이들이 재송출되지 않으면 국내 문제를 심각하게 할 것이라고 인식하고, 해외이주를 촉진하는 정책을 지속하였다(Ogena 2004). 이러한 정책이 필리핀에서 논쟁을 자극하였고, 특히 정부가 귀환 노동자에 대한 보호정책을 없애려고 한다는 시민사회의 우려를 촉발시키기도 했다.

주자의 흐름을 감소시키고자 우선적인 조치를 할 것이지만, 그 영향은 크지 않을 것으로 예상된다. 인도네시아와 필리핀 및 말레이시아 사이의 국경은 광활하게 열려 있어서 불법 이주를 통제하는 것은 거의 불가능할 뿐만 아니라, 노동력수출이 매우 수지맞는 사업이기 때문에 양자협약은 거의 효과가 없었다. 노동력 수입국이 경제적인 측면에서 국제노동이주를 보다 실용적인 관점에서 접근해야 할 필요가 있다(Tsai & Tsay 2004).

법적인 접근만으로는 외국노동자 문제, 특히 불법 이주노동자의 증가 문제를 해결할 수 없다. 말레이시아와 태국이 1990년대 말 경제위기 기간에 국내노동자들에게 고용기회를 확대하는 법적인 조치를 하면서 외국인들, 특히 미등록 입국자들을 차별하고 추방하는 정책을 시행하였다(Asis 2004). 그러나 이러한 차별과 추방정책이 국내 노동시장의 문제를 해결하지 못했다. 말레이시아의 경우 경제구조의 본성으로 인해 특히 가내 서비스노동, 플랜테이션, 제조업, 건설업 등의 분야에서 외국인노동자를 제거하는 것이 불가능한 상황이다(Ramasamy 2004). 외국인 노동자가 없으면 경제는 정체되거나 악화될 수밖에 없다. 태국의 경우 불법이주자를 고용하면 한 기업당 1년에 3억 달러의 비용을 절약할 수 있게 된다는 주장도 제시되었다(Chalamwong 2004).

불법이주자의 인권 이슈도 국제적 협약의 실효성을 제한한다. 수용국이 이주노동자를 사회갈등, 범죄 및 국가안보에 대한 위협의 근원으로 간주하는 경우에 특히 미등록 이주노동자의 인권문제가 더욱 부각된다(Piper 2004). 1990년에 영토에 입국하여 체류하는 모든 사람들은 법적 지위를 불문하고 인권보호를 보장받게 된다는 “이주노동자협약”(the Migration Workers Convention)이 채택되었다. 그러나 이 협약이 채택되고 12여년이 지난 2002년까지 세계적으로 19개 국민이 그 협약을 인준하였다. 미국, 캐나다 등 많은 수용국들은 이

러한 협약에 참여하는 것을 꺼리고 있다. 말레이시아로부터 대량 추방의 비극은 이 협약을 글로벌 사회가 인준하고 채택해야 하는 필요성을 보여주고 있다(Ogena 2004). 흥미로운 것은 인도네시아도 이 협약을 받아들이는 것에 주저하였다는 점이다. 중개업으로부터 이익을 얻는 관료들의 기득권으로 인해 해외이주노동 이슈를 정치적 아젠다의 우선순위에서 뒤쳐지도록 하고 있는 것이다.

이와 같이 국제이주노동은 이주의 관리에서의 정의(justice)가 무엇인지에 관한 매우 복잡하고 어려운 문제를 제기해 왔다. 각국 정부는 각각의 사회정치적 조건을 고려하면서 어떻게 이주노동 문제를 적절하게(optimally) 다룰 것인지 고민해 왔다(Kurus 2004). 아세안 국가들에서 국제이주는 개별 국가들이 각각 국내적으로 다룰 수 있는 범위를 넘어서는 초국가적인 이슈가 되어왔으며, 일국체제의 제도에 대한 중요한 도전이 되었다. 그러나 동남아 각국은 여전히 이주노동자 문제를 기본적으로 주권과 안보라는 관점에서 바라보는 관점이 강하다. 이 지역의 정치적 지형은 현실주의자, 실용주의자 및 국가중심의 지정학이 지배하고 있기 때문이다(Grundy-Warr 2004).

동남아시아에서 합의가능하고 서로 이익이 되도록 이주노동을 촉진하고 관리하는 방향으로 지역 협력을 확대할 필요가 있다. 아시아의 발전 국가 중에는 고령화의 문제로 인해 이주를 자국의 사회, 문화, 정치적 변화에 부응하기 위해 필요한 해결책으로 간주하고 있는 경우도 적지 않은 상황이어서 이러한 지역협력은 동아시아로 혹은 아시아 전체로 확대될 필요가 있다. 다음 절에서는 지역 거버넌스의 관점에서 주목할 만한 주요 대안적인 노력의 사례에 대해 검토하고자 한다.

## 2. 아세안노동장관회의(ALMM), 세부선언 및 ILO의 지역 프로그램

2020년 지역공동체의 비전에 합의한 아세안은 동남아의 초국가적 이슈에 관한 지역 거버넌스의 중심적인 주체가 될 것으로 기대되고 있다. 그러나 그 동안 국제이주의 문제는 핵심의제에 자주 등장하지 못했고, 각국의 공통적인 노동이슈에 관한 협력방안 마련이 중심이 되어 왔다. 아세안의 노동에 관한 사업과 이슈는 1975년 4월 자카르타에서 역사적인 첫 회의가 개최된 후 2년 마다 개최되어 온 아세안노동장관회의(ALMM)가 주도해왔다.<sup>15)</sup> 2001년 이후 “ASEAN+3” 협력의 일환으로 만들어진 “아세안+3 노동장관회의”(ALMM+3)도 지속하고 있다. ILO와 ASEAN의 관계 또한 2003년 이후 지속되고 있으며, 몇 가지 공동 프로젝트를 추진해왔다. 2007년 3월에 아세안 사무국과 ILO 간에 협력협약이 체결되었다.

2000년 이후 아세안의 노동 및 인력 자원에 관한 사업은 “아세안 노동장관 워크프로그램”(ALM-WP)이 주도해 왔다. 이 프로그램은 이 지역의 노동자들이 글로벌리제이션과 무역 자유화의 도전에 대처할 수 있는 틀을 제공하기 위한 것이다. 고용창출, 노동시장 모니터링, 노동이주, 사회적 보호, 노사정 3자 협력(tripartite cooperation) 등 5개 우선사업을 위한 위원회로 구성되어 있다. 2006년 5월 아세안 노동장관들은 “2006 공동선언문”을 채택하고 ALM-WP에 “직업

15) 1998-2004년 기간에는 ALMM이 매년 개최되었다. ALMM 프로그램의 시행과정을 모니터링하기 위한 고위노동관료회의(SLOM)도 개최되어 왔다. ALMM은 “아세안의 경쟁력을 강화하기 위해 인적 자본이 이 지역의 경제와 사회진보에 핵심역할을 해 왔다. 아세안에 2억8,500만 명의 노동력이 있어 고용창출, 노동력의 질 향상, 노동자에게 사회보장의 제공 등의 문제가 중요하다”는 기초를 유지해 왔다 (<http://www.aseansec.org/22909.htm>, 2010년4월 6일 검색). 아세안의 노동관련 협력이 지속적으로 확대되면서, SLOM은 현재, 노동관행의 진보와 아세안의 경쟁력 강화를 위한 고위노동관료-워킹그룹회의(SLOM-WG), 세부선언 시행을 위한 아세안위원회, 아세안 직업 안전 및 보건네트워크(OSHNET), 노동현장에서의 HIV예방과 통제를 위한 워킹그룹 등 네 개의 하위 회의기구로 구성된다.

안전과 건강(OSH)”을 여섯 번째 우선 사업으로 포함하였다.

현재까지 ALMM+3 두 차례를 포함하여 ALMM은 모두 22번 개최되었다. ALMM의 공동보고서 내용을 분석해보면, 고용안정 및 확대, 사회보장, 3자협력, ASEAN-ILO 협력, 노동조건 개선, 노동자 권리, 기술개발 및 훈련, 정보교류 등은 매번의 회의에서 주요 의제에 포함되어 있었다.<sup>16)</sup> 1997년 아시아금융위기 이후에는 글로벌리제이션과 지역의 경제적 통합의 필요성과 관련된 의제들이 빈번하게 다루어져 왔다. 2000년 이후에는 한국, 중국, 일본 등 아세안 외부 국가와의 협력방안이 본격적으로 논의되기 시작하였다. 즉 ASEAN과 외부 지역 국가와 동남아 노동관련 이슈에 대해 협력방안에 관한 논의가 지속되고 있다.

주목할 만한 것은 세부선언 이전에 개최된 20 차례의 회의에서 해외이주노동 이슈를 직접 언급한 것은 마닐라에서 개최된 제5차(1984년)와 제14차(2000년) 회의 두 차례에 불과하였다는 점이다. 이것은 필리핀이 그동안 아세안에서 유일하게 국제적 이주노동의 흐름을 공식적으로 장려하는 정책을 유지해 왔다는 점을 반영하고 있는 것이라고 분석할 수 있다. 다른 한편으로는 ALMM이 노동이슈에 관한 지역 거버넌스를 위한 중요한 지역적 기구로서 활동해왔음에도 불구하고, 초국가적 이주노동 문제를 국제정치의 전면에 내세우기가 용이하지 않았다는 것을 보여주고 있다.

이러한 점은 2000년 5월 11일 마닐라에서 채택된 “아세안노동장관의 비전과 미션에 관한 선언문”(Vision and Mission Statement of the ALMs)에도 내포되어 있다. 이 선언문은 1997년 쿠알라룸푸르에서 채택된 아세안통합을 위한 “ASEAN Vision 2020”의 추진을 재확인하고, 이를 실현하기 위해 문화적 다양성의 가치를 인식하고 특히

16) 아세안사무국홈페이지(<http://www.aseansec.org/22909.htm>)에 매 차례 회의의 공동보고서 참조

노동과 인력자원개발 분야의 협력과 조화를 추구하기 위한 것이라고 밝히고 있다. 그러나 이 선언문에는 글로벌리제이션의 영향, 지역통합과 협력 등 이주노동의 증가와 관련된 내용이 포함되어 있음에도 불구하고 국제 이주노동의 이슈를 다루기 위한 직접적인 내용은 전혀 포함되어 있지 않다.<sup>17)</sup> 아세안의 거버넌스에서 이주노동의 이슈는 “썬부선언”에서 비로소 명시적으로 공표되게 된다.

2007년 1월 13일 제12차 아세안정상회담에서 이 지역의 경제에서 이주노동자의 역할의 점차 중요해지고 있다는 인식과 함께 모든 회원국들이 이주노동자의 권리를 보호하기 위한 책임을 공유해야 한다는 인식의 결과 “썬부선언”이 채택되었다. 이 선언에 따라 아세안 국가들은 이주노동자들에게 공정하고 적절한 고용보호, 임금지급, 올바른 노동 및 생활조건에 대한 적절한 접근을 촉진하는 노력에 합의했다. 썬부선언은 아세안의 송출국과 수입국 양측 모두의 사회와 경제에 대해 이주노동자들이 중요한 기여를 한다는 점을 확인하였다. 무엇보다 아세안의 모든 회원 국가들이 보내거나 받아들이는 이주노동자 모두를 위한 보호책을 강화해야한다고 결의하였다는 점이 중요하다. 이와 관련하여, ILO는 사회보장협약이 썬부선언을 실현하는 데에 분명하게 기여하게 될 것이라고 기대하고 있다.

17) 비전에 포함된 주요 내용은 아세안자유무역지역(AFTA), 아세안투자지역(AIA), 아세안의 서비스분야 협력의 기본틀(AFAS) 등 아세안의 조속한 통합, 노동시장의 통합 활성화, 노동자의 복지 향상, 지역화와 글로벌리제이션을 통해 기술혁신과 기회창출, 경제성장과 고용창출에 유리한 환경 조성을 위해 노동자, 고용주, 시민사회의 긴밀한 협력, 훈련과 인적자원 개발을 위해 강력한 네트워크 구축, 지식기반 경제 분야의 노동력 확충, 문화적으로 타당하고 적합한 프로그램 개발, 고용확대 및 사회보장제도 마련, 시민사회의 참여, 3자 협력 및 사회적 대화 강화 등이다.

<표 2> “썬부선언”(2007.1.13)의 주요 내용

공동 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주노동자는 송출국과 수용국 모두의 사회와 경제에 기여</li> <li>- 각국은 나뉠의 이주노동자 관련 정책을 결정할 자주권을 가짐.</li> </ul>
합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비자발적으로 미등록자가 된 이주노동자의 문제를 해결하는데 협력</li> </ul>
수용국의 의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주노동자들이 법체계와 사법제도의 적절한 보호 조치</li> <li>- 이주노동자가 체포되거나 투옥, 구금 또는 어떤 형태로든 억류되었을 때 출신국의 영사 또는 외교기관의 영사 기능의 집행할 수 있도록 장려</li> </ul>
송출국의 의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출신국가로의 귀환 및 재통합과 여타 측면에서 뿐만 아니라 고용을 촉진하고, 해외송출과 이주노동자의 보호를 위한 준비 등의 정책과 절차 마련</li> <li>- 이주노동자의 고용을 규정한 법적인 제도를 만들고 촉진하며 고용상의 악습을 철폐하기 위한 기제 도입</li> </ul>
ASEAN의 코멘트	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주노동자의 출신국에서 인적자원 개발과 재통합 프로그램 구축 및 실행</li> <li>- 인신매매 및 납치 밀매를 방지하고 억제하기 위해 벌칙을 강화하는 등의 구체적인 수단 마련</li> <li>- 송출국과 수용국 모두에서 이주노동 정책과 프로그램을 강화하기 위한 이주노동 관련 정보자료 공유를 촉진</li> <li>- 아세안 외부 지역에서 갈등이나 위기의 상황에 놓인 아세안 회원국 출신 이주노동자에 대한 지원 확대</li> <li>- 아세안공동체 형성을 위한 비전에 맞추어 이주노동자의 권리 보호 및 증진을 위한 장치를 개발하기 위해 적절한 아세안 내 기구를 통해 과제 수행</li> </ul>

썬부선언에서 합의된 것을 실천하기 위한 지역 거버넌스의 일환으로 “이주노동자 인권 보호 및 증진을 위한 아세안 선언의 실행을 위한 아세안위원회”(ACMW)가 조직되었다. ACMW는 2007년 7월 30일 마닐라에서 개최된 제40차 아세안장관회의 기간에 그 설립을 제안하여 SLOM에 보고하였고, 그것의 첫 공식 회의가 2008년 9월 15-16일 싱가포르에서 개최되어 위원회의 공식적인 창립이 선언되었다. ACMW는 최근 이주노동자 보호 및 증진을 위한 아세안의 제

도(안)을 준비하고 있으며, 2009년 4월 방콕에서 그 안을 놓고 첫 토론회의를 가졌다. ACMW가 초점을 두는 네 개 주요 과제(thrusts)는 착취와 부당한 대우에 맞서 이주노동자 권리의 보호 및 증진 확대(Thrust 1), 아세안 회원 국가들의 노동이주 거버넌스 강화를 통한 이주노동자 권리보호 및 증진 강화(Thrust 2), “초국가적 범죄에 관한 고위급회의”(SOMTC)와의 협력을 통해 인신매매와의 투쟁을 위한 지역협력 추진(Thrust 3), 이주노동자 권리 보호 및 증진을 위한 아세안의 제도 개발(Thrust 4) 등이다.

한편, ILO아시아태평양지역지부에서는 ‘지역 거버넌스’의 용어를 사용하며 노동이주와 관련된 이슈에 대응하여 회원국 상호간의 협력을 촉진하기 위한 프로그램을 추진해왔다. 이 지역의 노동이주 관련 이슈들에 대한 ‘모범적 거버넌스’ 모델 창출을 위해 현재 ILO가 추진하고 있는 프로그램은 먼저, 수용국에서는 노동력부족의 관리와 외국노동자의 입국허가를 위한 지식의 공유, 이주노동자에 대한 바람직한 일자리와 평등한 대우를 위한 ‘최선의’ 관행 촉진, 미등록 이주노동자 문제에 접근하기 위한 최선의 관행 공유, 노동법과 사회보장제도가 이주노동자 문제를 보다 광범위하게 포괄할 수 있도록 촉진, 이주 및 통합 이슈들에 관한 사회적 대화의 촉진 등의 내용으로 구성된다. 송출국의 프로그램으로는 점차 증대되고 있는 노동자의 이동성에 대처할 수 있도록 해외 취업에 관한 지속가능한 정책과 프로그램의 개발, 이주노동자를 보호하고 이주로부터의 이익을 극대화하기 위한 효과적인 정책수단과 전략에 관한 정보교환 및 자료의 축적, 최선의 고용관행에 관한 코드 공유, 이주 이슈에 관한 대화를 위한 사회적 파트너의 역량 강화 등이 있다.<sup>18)</sup> ILO 아

18) ILO에서는 이러한 프로그램의 대상으로 아세안뿐 아니라, 동아시아에서 중국, 몽골 등 주요 송출국과 한국, 일본 등 주요 수용국이 포함되어야 한다는 입장이다. 아세안 회원국가 모두에서 이주노동과 관련된 협력 사업을 수행해야 한다고 본다. 남아시아에서는 공히 송출국으로서 이주노동에 관한 문제들에 직면해있는 방글라

시아태평양 지부가 이주노동 지역 거버넌스를 위해 추진하고 있는 주요 활동은 <표 3>과 같다(이상, ILO/UNIFEM/EEC 2007: 5-8 참조).

<표 3> ILO의 이주노동 거버넌스 관련 프로그램

<p>효과적·유기적 글로벌 네트워킹</p>	<p>전지구적 “지식기반”(knowledge-bases)과 연계 구축을 위해 세계의 다양한 지역 센터와 협력하여 다음과 같은 경험들에 대한 정보 축적: 외국 노동자 수용을 위한 계획, 채용과 고용 규칙 제도화, 인신매매와의 전쟁, 고급 두뇌 유출 방지, 노동조건 표준화와 동등한 처우 원칙의 강화, 불법(미등록) 노동자 지위의 합법화 또는 정규화, 송금 격려, 귀환의 촉진 및 지원, 기타 경험들</p>
<p>아시아 지역 대화 (Asian regional dialogues)</p>	<p>이주노동 문제를 담당하는 각국 국가기관들이 이주와 그 결과에 영향을 미치는 다양한 수단과 전략들을 사용하여 그들의 경험에 관한 정보를 교환할 수 있도록 하나의 아시아 전체 지역과 세 개의 하위지역(동아시아, 동남아시아, 남아시아) 대화 조직 예정. 예를 들면, 현재 계획된 하나의 하위 지역 대화체계는 노동시장의 환경이 열악한 해당 국가의 기관들이 어떻게 기업들이 외국노동자 수용을 통해 인력부족을 해결할 수 있도록 도울 것인지에 관한 견해들을 공유할 계획</p>
<p>교육훈련</p>	<p>고위급 관료들이 이주정책의 계획과 집행에서의 ‘최선의’ 관행에 익숙해지도록 훈련 세미나를 조직. ILO가 이주노동자 관리에 관한 교육훈련을 담당할 대학간 컨소시엄을 촉진하여 이주노동에 관한 협력을 주요 대학의 공공정책 및 행정관련 교육의 정규 과목으로 채택하도록 추진</p>
<p>자문 서비스 및 정책연구</p>	<p>(ILO와 같이 이주노동 문제와 관련한 전세계적인 정보가 수렴되고 소통될 수 있는 기구에서) 각국의 관련 관료, 활동가들에 대한 자문 서비스와 함께 지속적이고 체계적인 정책연구가 지속 추진</p>

데시, 인도, 네팔, 스리랑카에서 기술적인 협력 활동이 필요하다. ILO는 파키스탄이 이 지역의 협의에 참여하도록 초대할 것이라고 하였다.

한편, 2006년 3월 ILO 집행부는 이주노동에 관한 다자협력의 틀(MFLM)을 위한 노사정 3자 전문가회의의 권유를 채택한 바 있다. 그 틀은 노동자들의 초국경 이동으로 제기된 복합적인 정책 이슈를 위한 “최선의 관행”에 관한 포괄적인 연구에 근거한 정책 가이드라인과 원칙을 제시하고자 하였다. MFLM의 가이드라인에 포함된 문제들에는 출신국과 해외에서 적절하고 생산적인 일자리의 기회 창출, 합법적 이주노동이 노동시장의 수요를 고려할 수 있는 접근수단의 확대, 이주에 관한 사회적 대화 촉진, 국가별 법률이 ILO와 국제협약에 근거하도록 수립, 학대·불법이주·밀수·인신매매의 방지, 질서있고 균등한 프로세스 촉진, 이주노동자 및 가족의 통합과 적응을 위한 보다 포괄적 정책의 채택, 이주로부터의 개발 이익의 극대화, 글로벌 지식 기반의 개선 등이다.<sup>19)</sup>

종합하면, 쉐부선언은 이 지역에서 국제적 노동이주와 관련하여 직면해 온 도전에 대처하고자 하는 정치적인 의지가 성장하고 있음을 보여준다. 또한 ILO의 이주노동에 관한 다자협력의 틀은 비구속적인 원칙, 가이드라인, 이주노동에 대한 인권에 기초한 접근의 좋은 사례들을 보여주고 있다고 판단된다. 이러한 아세안 지도자들의 새로운 의지와 국제기구의 노력은 동남아의 초국가적 이주노동에 대한 모범적인 거버넌스의 필요성을 보다 분명하게 부각하였고, 향후 이 지역의 이주노동 거버넌스의 발전에 일조할 것으로 기대되고 있다. 그러나 아직까지 그 효과에 대한 판단은 설부르다고 생각된다.

19) <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/tmmflm-en.pdf>, 참조.

## V. 결어

지난 30년 동안 동남아시아에서 자본, 기술의 이전뿐 아니라 노동 이주도 점차 빠른 속도로 증가해오면서 아세안 국가들의 통합이 증대되고 있음을 보여주고 있다. 동남아의 이주노동에 관한 거버넌스의 현황을 검토하면서 다음의 몇 가지 주장이 가능해졌다. 첫째, 동남아의 이주노동은 비교적 오래된 초국가적 문제이지만, 지역 거버넌스 차원에서 이를 다룬 역사는 매우 짧고 아직 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 동남아의 이주노동 문제는 그 규모로 볼 때 효과적인 지역 거버넌스를 요구하고 있지만 수용국-송출국간의 이익의 충돌, 노동시장의 논리와 국가의 대립 등으로 돌파구를 찾지 못하고 있다. 셋째, 노동이주와 관련된 이슈는 아세안이 향후 추진하고자 하는 경제공동체 및 사회문화공동체 구축의 중요한 요소이다. 이동의 자유가 유럽공동체의 창설에 중요한 영감이 되었던 것처럼, 동남아에서도 아세안 회원국들이 효과적인 이주노동 정책을 집행할 수 있는 능력이 곧 지역통합의 성패를 결정하는 중요한 요소가 될 것이다. 넷째, 따라서 동남아 이주노동자 이슈를 해결하는 열쇠로서 모범적이고 효과적인 지역 거버넌스를 위한 대안이 시급하다.

결론적으로 이주노동에 관한 “모범적인 거버넌스”를 위해 필요한 요소들에 대해 제안하고자 한다.

첫째, 국가 거버넌스와 지역 거버넌스가 연계되어야 하며, 양자 및 다자 접근이 병행되어야 한다. 아울러 지역협력은 동남아시아를 넘어 동아시아로 확대되어야 한다. 이주노동은 송출국과 수용국 각각의 고유한 이슈이면서 동시에 지역적, 국제적 이슈이다. 글로벌리제이션의 맥락 안에서 문제가 되는 것은 국경을 열 것인가 아니면 닫을 것인가가 아니라, 국제이주민의 흐름에 상응하여 어떻게 열고

혹은 어떻게 제한할 것인가의 문제이다. 이 문제는 경제적, 문화적, 정치적 조건을 상호 연관시켜 종합적으로 세심하게 다루어야 할 문제이다. 무엇보다도 각국의 정부는 모든 이주의 단계가 투명하고 공정하도록 노력해야 한다. 채용과정, 고용기간 및 귀환에 이르기까지 부패와 부당한 착취가 없도록 해야 한다. 송출국과 수입국에서 질서 있는 이주과정과 이주노동자의 사회적 보호 강화를 위한 협력을 증진해야 한다. 아세안 각국 출신 이주노동자가 아세안 외부에 수용된 경우가 많다. 따라서 아세안 국가 외부 지역 및 국가와의 협력도 모색되어야 한다. 특히 ASEAN+3를 기축으로 하는 동아시아공동체의 구상과 발을 맞출 필요가 있다.

둘째, 지역, 국가, 시민사회의 파트너십 형성이 필수적이다. 이주노동 및 관련된 이슈에 관한 활동을 전개하고 있는 세계적 혹은 지역적 조직 및 기관들과 활동적인 파트너십이 모색되어야 한다.<sup>20)</sup> 관련하여, 노사정 대화를 비롯한 다양한 차원의 사회적 대화 확대도 필요하다. 국제기구와 함께 시민사회의 역할에도 주목해야 한다. 동남아에는 비교적 오랜 역사와 역량을 가진 이주노동 관련 단체들이 국경을 넘어 존재하고 있는 한편 국가적으로는 개발독재에 의한 강력한 노동탄압이라는 전통도 함께 가지고 있다. 그 결과 이주노동의 지역 거버넌스에서 시민사회는 적절한 자리매김을 하지 못해왔다. 그러나 국가들 간 이해관계가 첨예할수록 국가이익에서 자유롭고 중립적이며 동시에 풍부한 지식과 활동경험을 가진 시민사회의 역할이 오히려 국가들을 중재하고 지역 거버넌스를 성공적으로 이끄

20) ILO가 파악하고 있는 파트너십의 가능한 대상에는 먼저, UNIFEM, IOM, ADB, ASEAN, APEC, SAARC, LAWASIA 등의 국제기구 혹은 지역협력 기구가 있다. 그리고 일본의 노동정책및 훈련연구원(JILPT), 한국노동연구원(KLI), 말레이시아의 전략및국제연구소(ISIS), 싱가포르경영대학교(SMU) 등과 같은 연구기관과 다카(Dhaka)의 남아시아이주자원네트워크(SAMReN), 마닐라의 스칼라브리니(Scalabrini)이주센터(SMC), 방콕의 아시아이주연구센터를 비롯한 국가별 또는 국제 NGO도 중요한 협력 대상이 되어야 한다.

는데 크게 이바지할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 이주노동자의 인권 및 고용개선을 위한 지역협력과 공조가 시급하다. 불법 브로커를 비롯한 사적인 활동의 개입이 이 지역에서 이주를 급증시키는데 절대적으로 기여해 왔으나 수입의 분배나 노동계약조건 등에 있어서 공정성의 문제를 야기해 왔다. 노동시장에서 이주노동자의 기능과 역할에 대해 심층적인 이해를 바탕으로 관련 산업분야의 고용 당사자들 사이에서 최선의 관행을 채택할 수 있는 제도적 인프라 개선이 시급하다. 입국허가 및 절차의 법규화, 동등 대우의 보장, 미등록 노동자의 등록 및 합법적 지위의 확대, 미등록 이주노동자를 고용한 고용주에 대한 제재 및 관리 등을 위한 효과적인 수단이 마련되어야 한다. 특히, 이주의 여성화에 관한 특별 이슈를 제기하고 이를 위한 협력이 필요하다. 아시아 여성 이주노동자의 증가에 부응하도록, 특히 젠더이슈에 민감한 서비스, 그리고 여성 이주노동자의 귀환 후 재통합 지원 등을 위한 정책과 프로그램이 필요하다.

넷째, 사회보장 적용의 확대를 위한 지역 협력방안이 강구되어야 한다. 아세안 국가들이 이주노동자들에 대한 사회적 보호를 강화할 수 있도록 하는 구체적인 행동이 필요하다. 이러한 실천을 위한 장치는 이주노동자와 그 가족이 일하고 있는 나라들의 프로그램에 균등하게 접근할 수 있도록 보장해주기 위한 서로의 규정을 조정할 수 있는 국가들 간의 협약으로 구성되어야 한다. 아세안 사회보장협약의 포괄적인 네트워크는 다자 협력의 모양을 갖추는 것이 이상적으로 보이지만 시간이 필요한 일이라고 판단된다. 대부분 아세안 국가들의 인권상황으로 보아 최초의 사회보장협약조차도 쉽지 않을 것으로 예상된다(Tamagno 2008). 그러나 그 프로세스가 시작되지 않는다면 마무리할 수도 없을 것이며 따라서 대부분의 아세안 이주노동자들은 계속해서 사회보호가 없는 상태에 놓이게 될 것이다. 사

회보장협약이 없으면 모든 회원국들의 보다 개선된 미래의 경제를 위한 거대한 희망을 제시해주고 있는 아세안 지역의 통합을 모색하는 데 심각한 장애가 될 것이다. 사회보장협약은 보다 통합되고, 응집되고, 번영된 아세안 지역을 위한 또 다른 형태의 블록을 만들어 줄 수 있다. 아세안의 미래의 근본적인 청사진의 한 부분이 될 것이다.

**주제어:** 동남아시아, 이주노동, 지역 거버넌스, 국제이주, 아세안, 지역협력

#### 〈참고문헌〉

- 김의영. 2006. “동아시아 거버넌스에 대한 문헌 연구”, 『한국과국제정치』 . 23(3): 137-174.
- 윤진표. 2009. “동남아시아의 초국가적 이슈와 지역 거버넌스: 현황, 평가, 과제”, 성신여자대학교 동아시아연구소 『국가와 정치』 15: 1-53.
- 최병욱. 2006. 『동남아시아사: 전통시대』 서울: 대한교과서주식회사.
- Abella, M. 2003. “Driving forces of labour migration in Asia.” *World Migration 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*. IOM. Geneva.
- Ananta, Aris and Evi Nurvidya Arifin. 2004, "Should Southeast Asian Borders be Opened?" in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp. 1-27.
- Ananta, Aris and Evi Nurvidya Arifin. eds. 2004. *International Migration*

*in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.

- Asis, Maruja M. B. 1995. "Overseas Employment and Social Transformation in Source Communities: Findings from the Philippines," *Asian and Pacific Migration Journal* 4. nos. 2-3.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Imagining the Future of Migration and Families in Asia," *Asian and Pacific Migration Journal* 9. no. 3.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Borders, Globalization and Irregular Migration in Southeast Asia," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.199-227.
- Castles, S. 2002. "Migration and Community Formation under Conditions of Globalization" *The International Migration Review*. 36(4): 1143-1168.
- Chalamwong, Yongyuth. 2004. "Government Policies on International Migration: Illegal Workers in Thailand," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.352-373.
- Choi Horim. 2009. "Social Capital, Locality of Networks, and Culture of Migration: Sustaining Background of Contemporary Vietnamese Labor Migration to South Korea" Paper presented for the Vietnam Update 2009 Conference "Migration Nation", RSPAS, Australian National University, Canberra, November 19-20, 2009.
- Evans, Andrew. 2003. "Regional Dimensions to European Governance." *The International and Comparative Law quarterly*. 52(1): 21-51.
- Grundy-Warr, Carl. 2004. "The Silence and Violence of Forced Migration: The Myanmar-Thailand Border," in Aris Ananta &

- Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.228-272.
- Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.28-70.
- ILO. 2006. "Labour and Social Trends in Asia and the Pacific 2006"  
ILO/UNIFEM/EEC (Asian Regional Programme on Governance of Migration). 2007. "Improving Governance of Labour Migration in Asia"
- ILO-ROAP (ILO Regional Office for Asia and the Pacific). 2007. *Labour and Social Trends in ASEAN 2007: Integration, Challenges and Opportunities*. Bangkok.
- Jayasuriya, Kanishka. ed. 2004. *Asian Regional Governance: Crisis and Change*. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Kirkham, Richard and Paul James Cardwell. 2006. "The European Union: A Role Model for Regional Governance?" *European Public Law*. 12(3).
- Krahmann, Elke. 2003. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*. 9(3). pp. 323-346.
- Kurus, Bilson. 2004. "Regional Migrant Workers Flows: Outlook for Malaysia," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.331-51..
- Martin, Philip, Andrew Mason and Toshikazu Nagayama. 1996. "Introduction," *Asian and Pacific Migration Journal* 5, nos. 2-3.

- Ogena, Nimfa B. 2004. "Politics on International Migration: Philippine Issues and Challenges," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.296-309.
- Piper, Nicola. 2004, "Rights of Foreign Workers and the Politics of Migration in South-East and East Asia," *International Migration* 42(5): 71-97.
- Ramasamy, P. 2004. "International Migration and Conflict: Foreign Labour in Malaysia," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.273-295.
- Rudnyckyj, Daromir. 2005. "Technologies of Servitude: Governmentality and Indonesian Transnational labor Migration" *Anthropological Quarterly* :407-34.
- Sukamdi, Elan Satriawan, and Abdul Haris. 2004. "Impact of Remittances on the Indonesian Economy," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.137-165.
- Suryadinata, Leo. 2004. "Chinese Migration and Adaptation in Southeast Asia: The Last Half-Century," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.71-93.
- Tamagno, Edward. 2008. "Strengthening Social Protection for ASEAN Migrant Workers through Social Security Agreements" ILO Asian Regional Programme on Governance of Migration Working Paper No.10
- Tirtosudamo, Riwanto. 2004. "Cross-Border Migration in Indonesia and

The Nunukan Tragedy," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.310-330.

Tsai, Pang-Long and Ching-Lung Tsay. 2004. "Foreign Direct Investment and International Labour Migration in Economic Development: Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.94-136.

Wee, Vienne and Amy Sim. 2004. "Transnational Networks in Female Labour Migration," in Aris Ananta & Evi Nurvidya Arifin eds. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. pp.166-198.

World Bank. 2007. *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization*. Washington D.C.

World Bank, <http://www.worldbank.org/migrationandremittances>

ASEAN Secretary, <http://www.aseansec.org/22909.htm>

<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/tmmflm-en.pdf>

(2010. 5. 10 투고; 2010. 5. 25 심사; 2010. 6. 22 게재확정)

<Abstract>

## Transnational Labor Migration in Southeast Asia and Regional Governance: In Search of Good Governance

Choi Horim

(Assistant Professor, Institute for East Asian Studies, Sogang University)

This study is to seek alternatives for regional governance related to transnational labor migration issues in Southeast Asia. This study examined the present situation and trends of labor migration in the region, reviewed involved transnational issues, and identified the current issues of governance to seek alternatives for regional governance. The increase in cross-border labor migration is no doubt a sign of growth and dynamism of the region and greater integration of their economies. But it also poses complex policy and management issues as well as transnational issues over such as unequal economic profits, illegal migration, human rights, and social security issues. In this reality, regional governance is a very important theme and the efforts to manage their migration inherently involve fundamental conflict and tension between related countries and regions. However, politics and governance of transnational migrant workers in Southeast Asia are still pursued at the national level. To resolve these issues, it is urgently required to secure not only collaboration between the parties concerned but also governance at

the regional level.

Findings of this study are: First, although labor migration has been a relatively long-time transnational issue, the history of addressing the issue at the regional governance is very short and still inceptive. Second, given its size, labor migration in Southeast Asia requires effective regional governance but no breakthrough was possible due to the conflict of interests between origin and destination countries and the conflict of logic between the labor market and the state. Third, the issue of labor migration is an important element for the formation of economic and socio-cultural communities the ASEAN countries have pursued. Fourth, it is urgently needed to seek alternatives for good and effective regional governance as a key to resolving these issues over migrant workers in Southeast Asia.

**Key words:** Southeast Asia, Labor migration, Regional governance, ASEAN, Transnational issue, Migrant worker, Regional cooperation