

■ 서평 ■

국제 이주 노동과 이민 정책의 이중성: 장하준의 『그들이 말하지 않는 23가지』에 대한 서평

이충훈(서강대학교)

지구화 시대에 국제 이민의 규모 및 범위가 점차적으로 증대되어 온 만큼이나 그것에 대한 관심 역시 각 분야에서 증가해왔다. 장하준 교수의 최근 베스트셀러인 『그들이 말하지 않는 23가지』 역시 그런 관심을 뚜렷하게 반영하고 있다. 이 책에서 그는 그의 이전 저서들 속에서 크게 주목하지 않았던 국제 (노동) 이주와 이민 정책 등의 문제를, 각 국가의 임금 격차를 설명하고, 서비스 교역과 그것에 근거한 성장의 허구성을 논박하며, 나아가서는 세계 경제를 어떻게 재건할 것인가에 관한 질문을 다루는 데 있어 핵심적인 요인 중의 하나로서 다루고 있다. 특히, 국제 이민과 이민 정책에 대한 문제가 상대적으로 크게 다루어지지 않았던 경제학 분야에서 그런 문제들이 임금이나 고용 및 교역과 어떤 관계를 맺고 있는가를 알기 쉽게 제시함으로써 국제이주 및 이민 정책과 관련된 현상들을 좀더 폭넓고 포괄적으로 이해하는데 일조하고 있다.

특히 장하준 교수의 책은 자유시장론자들에 대한 비판과 자본주의에 대한 대안을 재구성하려는 시도라는 점에서 큰 의의가 있다. 기실 국제 이주 노동 분야 역시 신고전학파를 중심으로 한 자유시장론자들의 주장이 중심적인 패러다임의 지위를 차지해왔고, 이 점에서 장하준 교수의 국제 이민과 이민 정책에 대한 주장은 한편으로는 자유시장론자들의 국제 이주 노동에 대한 주장의 이론적 반론으로, 다른 한편으로는 이주 정책에 대한 검토를 통하여 자유시장론자들의 현실적 한계를 살펴 볼 수 있는 기회를 제공하고 있다.

신고전학과 경제학에 기반한 자유시장론자들의 국제 이주 노동에 대한 주장은 익히 잘 알려져 있다. 국제 이주와 관련되어 가장 많이 사용되고 있는 용어들 중의 하나인 ‘당김 요인’(pull factors)-예를 들어, 노동력에 대한 수요, 토지의 이용가능성, 경제적 기회와 정치적 자유-이나 ‘내미는 요인’(push factors)-예를 들어, 인구의 성장, 낮은 생활 조건, 경제적 기회의 부재와 정치적 억압- 등과 같은 요인들은 인구이동이 인구가 많은 곳에서 적은 곳으로, 소득이 낮은 곳에서 많은 곳으로, 경제적 상황이 좋지 않은 곳에서 좋은 곳으로 발생한다는 간단한 가설에 기반해 있다.

개인들은 이런 요인들에 대한 충분한 정보를 바탕으로 남아 있는 것과 떠나는 것의 비용과 이익을 합리적으로 비교하고 계산하여 다른 국가로 이민할 것인가를 결정한다. 각각의 이주 노동 수요자들은 비용과 이익을 중심으로 한 이주 조건들을 제시하고 개별적인 이주 노동자들은 그런 조건들을 판단하고 선택함으로써 국제적인 ‘이민 시장’(immigration market)이 형성된다. 장기적으로 이런 ‘이주 시장’은 발전된 지역과 저발전된 지역에서의 임금과 조건들을 균등화함으로써 일종의 ‘시장 균형’을 향해 움직인다. 발전된 지역은 노동력을 받아들임으로써 임금이 낮아지고, 저발전된 지역은 노동력의 과잉을 해소함으로써 임금이 높아지면서 장기적으로 시장 균형을 창출할 수 있다는 것이다(Castles and Miller 2009, 21-3). 이런 입장에 따르면, 국가의 이민 정책은 ‘이민 시장’이 원활하게 작동하는데 기능하는 것으로 충분할 것이고, 그 이상의 국가 개입은 개인의 비용과 이익의 계산과 판단에 기반하여 작동하는 ‘이민 시장’에 대한 제약으로 이해할 수 있을 것이다.

그러나 실제 세계에서 이런 가설은 좀처럼 ‘실현’되지 않는다. 장하준 교수에 따르면 그 주된 이유는 바로 잘사는 나라들의 엄격한 이민 정책 때문이다. “잘사는 나라와 못사는 나라의 임금 격차는 개인의 생산성이 달라서가 아니라 각 정부의 이민 정책 때문에 생기는 것이다. 나라 간의 이주가 자유롭다면 잘사는 나라의 일자리는 대부분 못사는 나라에서 온 노동자들이 차지하게 된다”(장하준, 47-8). 이를 좀더 구체적으로 살펴보기 위하여 장하준 교수는 인도 뉴델리에서 길로 뛰어드는 소와 달구지, 인력거 등을 피해 곡예 운전을 하면서 시간당 18루피를 받는 버스 기사인 람과 그런 곡예 운전을 할 필요조차 없이 람보다 50배의

임금을 받고 있는 스웨덴의 버스 기사인 스벤을 비교한다. 그리고 이런 임금의 차이는 바로,

“보호주의 덕택이다. 자국 정부의 이민 통제 정책 덕에 스웨덴의 노동자들은 인도를 비롯한 가난한 나라의 노동자들과 직접 경쟁하지 않아도 되는 것이다. 생각해 보면 스웨덴의 버스 운전기사들을 비롯해서 직업을 가진 대부분의 사람들, 나아가서는 부자 나라의 노동 인력 대다수를 인도나 중국, 또는 가나 출신의 노동 인력으로 대체하지 못할 이유는 없다.....그러나 이들은 스웨덴 노동 시장에 진입하지 못한다. 이민 통제 정책으로 인해 자유롭게 스웨덴으로 이민 올 수 없기 때문이다. 그 결과 스웨덴의 노동 인력은 같은 일을 하는 인도 사람에 비해 생산성이 높지 않은데도 50배나 높은 임금을 받게 되는 것이다”(장하준, 51).

부자 나라의 엄격한 이민 통제는 또한 서비스 교역의 어려움을 설명하기 위한 주요 변수로 등장한다. 서비스의 경우 그 공급과 수요가 동일한 장소에서 이루어져야 하지만-예를 들어, 청소와 이발-, 대부분의 국가에서 엄격하게 제한된 이민 정책에 덕택에 이런 방식의 서비스 교역은 대단히 어렵다는 것이다(장하준, 136-7).

그러나, 장하준 교수에게 있어서 이민 정책을 통해서 살펴볼 수 있는 가장 중요한 점은 “이민 제한 정책이야말로 우리가 소위 ‘자유 시장 경제’라 알고 있는 시스템 속에 시장 규제가 얼마나 속속들이 퍼져 있고, 어느 정도로 그 사실을 보지 못하는지 알려 주는 좋은 예”라는 것이다(장하준, 52). 국제 노동 시장에 대한 국가의 규제로 파악할 수 있는 이민 정책은 선진국에서 임금을 결정하는 데 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 (장하준, 24), 부자 나라와 가난한 나라의 임금 격차를 설명하는데 핵심적이다. 더불어, 장하준 교수는 이민자가 이주국의 수용 능력을 벗어나서 발생하는 일자리를 둘러싼 지나친 경쟁과 주택, 의료와 같은 사회적 서비스의 과도한 부담, 문화적 차이에 의해 발생할 수도 있을 국가, 혹은 민족 정체성의 문제를 이민 제한 정책이 필요할 주된 이유로 꼽는다(장하준, 53). 이런 의미에서 장하준 교수의 국제 이주 노동에 대한 주장은 자유시장론자들의 국제 이주 노동에 대한 반대제(antithesis)로 이해할 수 있으며, 여기서 선진국의 이민 (제한)

정책은 핵심적인 역할을 수행한다.

국제 이민을 한 개인이 "한 국가로부터 다른 국가로의 법적 관할권의 이전과 궁극적인 멤버십의 변화"로 정의한다면(Zolberg 2006, 11), 그리고 국제 이민의 또 다른 범주들인 가족 이민과 인본주의적 이민(난민이나 피난처를 찾는 사람들)을 제외한다면, 람과 같은 '노동 계층'은 확실히 선진국의 이민 정책에 의해서 이민이 대단히 제한되어 있다. 실제로 미국의 경우, 고용 범주로 이민을 할 수 있는 외국인은 고학력 전문직 종사자, 다국적 기업의 간부, 그리고 고도의 기술을 가지고 있는 노동자 등에 국한되어 있다. 이민과 관련하여 이런 전문적인 고도 기술의 노동자에 대한 선호는 캐나다와 호주와 같은 전통적인 이민국의 이민 정책에 있어서도 정도의 차이는 있지만 동일하게 시행되고 있으며, 대부분의 서유럽 국가들 역시 사정은 이와 크게 다르지 않다.

그러나 좀더 중요한 사실은 장하준 교수가 강조하는 이민 (제한) 정책과는 달리 람과 같은 '노동계층'의 국제적인 이동은 바로 이주 노동 정책에 의하여 꾸준히 증가해 왔다는 점이다. 이런 국제 노동의 이동 방식은 구래의 노동자초빙 프로그램(guestworker program)-대표적으로 독일과 미국-으로부터, 일본이나 한국의 산업연수생 제도, 그리고 비이민 (노동) 비자에 이르기까지 다양한 제도들을 포함한다. 장하준 교수가 주장하듯이 이민 (제한) 정책에 의하여 이들은 '이민'할 수 없지만, 그럼에도 불구하고 이주 노동 정책에 의하여 선진국으로 유입되고 있다.

그렇다면, 국제 이주 노동과 이민 정책과 이주 노동 정책간의 이런 이중성은 어떻게 이해할 수 있을까? 한편으로 람과 같은 '노동계층'에게 '이민'은 대단히 제한되어 있다. 다른 한편으로 고학력 전문직 종사자, 다국적 기업의 간부, 그리고 고도의 기술을 가지고 있는 노동자들의 '이민'은 마치 자유시장론자들이 주장하는 '이민 시장'을 촉진하는 것처럼 보인다. 국제 이주 노동에 대한 이민 정책은 람과 같은 '노동계층'에게는 '이민'을 좀처럼 허용하지 않는다는 점에서 자유시장론자들의 국제 이주 노동에 대한 반테제(antithesis)로 이해할 수 있지만, 다른 한편으로 고학력 전문직 종사자나 고도의 기술을

가지고 있는 노동자들에게는 이민의 문호를 넓게 개방하고 있다는 점에서 ‘이민 시장’이 원활하게 작동하는 것을 돕는 것처럼 보인다. 이런 의미에서 국제 이주 노동과 관련된 선진국의 이민 정책은 특정한 ‘노동 계층’을 선호하고 그 이외의 ‘노동 계층’은 배제하는 선택적 구성으로 이해할 수 있다. 이민 정책의 이런 ‘선택성’은 국제 이주 노동의 계층 분화를 구성하면서, 이민과 이주 그리고 불법 이주의 제도적 분화를 촉진하는데 기여하고 있다.

국제 이주 노동과 이민 정책의 이중성에 관한 서로 다른 측면에 대한 강조와 차이에도 불구하고, 자유시장론자들과 장하준 교수는 국제 이주 노동이 이주의 비용과 이익을 합리적으로 비교하고 계산하여 다른 국가로 떠날 것인가를 결정하는 이주 노동자 개인의 선택에 달려 있다는 자유시장론자들의 국제 이주에 관한 근본 가정을 공유하고 있는 것처럼 보인다. 장하준 교수의 주장은 이 근본 가정에 대한 도전이라기보다는 람이 아무리 합리적인 판단에 의하여 스웨덴으로의 이주 혹은 이민을 결정한다 하더라도 스웨덴의 이민 정책 덕택에 스웨덴으로 떠나는 것이 불가능하다는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 마이클 피오레(Michael Piore)가 탁월하게 분석한 바와 같이 선진 산업 사회로의 국제 노동의 이주는 이주자 개인의 합리적 선택이라기보다는 선진 산업 사회 내에서의 일자리와 임금 체계의 구조적 변화와 좀더 밀접하게 관련되어 있다(Piore 1979). 즉, 선진 산업 사회에서 사람들이 기피하는 일자리나 동일한 작업내에서 임금 격차 및 산업 간 임금 격차가 증대할 때 국제 노동의 이주가 시작된다는 것이다. 이는 앞에서 살펴보았듯이 국제 이주 노동을 유입하기 위한 국가의 이주 노동 정책으로 나타나고, 이런 일자리와 임금간의 격차가 계속해서 유지, 확대되는 한 국제 이주 노동의 유입은 지속될 수밖에 없다. 즉, 람과 같은 개인들의 합리적 선택 때문이 아니라, 선진 산업 사회에서 사람들이 특정한 일자리를 기피하고 일자리와 산업간의 임금 격차가 국제 이주 노동의 발생과 연속성에 핵심이라는 점이다. 따라서 람과 같은 ‘노동계층’을 위한 이주 노동 정책은 부자 나라의 노동자들을 대부분 직장에서 쫓겨나게 하기 보다는 부자 나라의 사람들이 기피하는 일자리와 저임금 일자리 및 산업을 대체하는 것으로 이해할 수 있다.

이런 피오레의 주장을 엄두에 둔다면, 람과 같은 ‘노동 계층’의 스웨덴으로의 노동 이주는 그들의 개인적인 합리적 선택에 의해서라기보다는 스웨덴내에서의 기피 일자리의 창출과 국민들간의 임금 격차에 달려있다. 이런 측면에서 만일 스웨덴내에서 기피 일자리가 적고 스웨덴 국민들간의 임금 격차가 크지 않다면, 장하준 교수의 람과 스벤간의 비교는 ‘공상적’일 것이다. 그러나 만일 그렇지 않다면, 스웨덴으로의 국제 이주 노동을 줄이기 위해 스벤이 해야 할 일은 제한적인 이민 정책을 요구하거나 반이민 캠페인에 참여하는데 있는 것이 아니라 자신의 일자리의 노동 조건을 개선하고, 임금간의 격차를 줄이려는 정치적 노력에 관심을 기울이는 것일 것이다. 반대로 만일 뉴델리에서 람의 노동조건이 개선되고 다른 인도인들과의 임금 격차가 완화된다면, 혹은 람이 그것을 위한 정치적 노력에 참여하고 있고, 인도의 민주주의가 람의 요구를 진지하게 고려할 수 있는 수준에 있다면, 람이 인도를 떠나 스웨덴으로 이주할 이유가 있겠는가?