

세계화와 '잊어버림'의 정치: 안산시 원곡동의 외국인 노동자 거주지역에 대한 연구

박 배 균

싱가포르 국립대학 지리학과 조교수

1. 서론

지난 10여년간 한국 사회는 급격한 속도로 세계화라는 변화를 경험하고 있다. 이 변화 중의 하나가 '외국인 노동자의 급증'이라는 현상이다. 지난 90년대 초부터 등장하기 시작한 외국인 노동자들은, 그 수가 급속도로 증가하면서, 외국인 노동자들의 집단거주지 까지 생기기 시작하였다. 하지만, 외국인 노동자의 유입과 관련된 사회적 변화들은 한국 사회의 세계화를 언급할 때, 흔히 '잊혀지는'(forgotten) 부분이다. 지난 90년대 이래로 정부에 의해 적극적으로 추진되는 세계화는 외국 자본 및 고급 인력의 유치라는 부분에 주로 초점을 두어 온 반면, 한국에서 일하고 살아가는 수 많은 저숙련의 외국인 노동자들은 세계화에 대한 한국 정부의 담론 속에서 거의 관심이 기울여지지 않았다. 게다가, 70% 이상의 외국인 노동자들이 '불법' 취업자라는 사실은, 이들이 세계화된 한국 경제의 성장에 실질적 기여를 하여왔음에도 불구하고, 법적 제도적으로 인정받지 못하는 '잊혀진' 존재라는 사실을 극명히 보여주는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 이 글은 외국인 노동자들이 세계화 추진과 관련한 조절의 과정 속에서 어떻게 주변화되고 '잊혀져' 왔는지, 그리고 이러한 '잊어버림'(forgetting)의 정치가 어떻게 이들 외국인 노동자들의 집단 거주지에 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로, 안산의 외국인 집단 거주지인 원곡동에 초점을 두어서, 첫째 안산으로의 외국인 노동자들의 급격한 유입과 원곡동에 외국인 노동자 거주지의 성장을 초래한 정치경제적 과정을 살펴보고, 둘째로 어떻게 원곡동 외국인 커뮤니티의 성장이 세계화의 추진과 외국인 노동자의 도입과 관련하여 다양한 공간적 규모에서 나타난 '배제'(exclusion)와 '포섭'(inclusion)의 정치적 과정 속에서 이루어지는지 알아보고자 한다.

2. 이론적 논의: '세계화'에 대한 조절과 '잊어버림'의 정치

세계화와 '잊어버림' 사이의 관계는 어떤 것인가? 이 문제에 대한 전통적 입장은, 바깥의 거대한 힘에 의해 국가나 지역에 주어진 세계화의 물결 속에서 국가와 지역의 성장과 쇠퇴는 세계화의 힘에 의해 결정되고, 따라서, '잊혀짐'도 세계화의 결과라고 이해하는 것이다. Sassen (1991)과 Friedmann (1986)의 세계도시론은 이러한 입장에서 외국인 노동자들의 소외와 '잊혀짐'을 이해하는 전형적인 예이다. 이들에 따르면, 세계화의 결과물인 세계도시는 국제 자본과 엘리트들의 집중지 이면서, 동시에 국내외적인 이주 노동자들의 집합처이기도 하다. 왜냐하면, 금융과 기업활동의 중심지에 집중된 전문직종의 엘리트 집단들은 매우 고차의 서비스 기능을 수행하지만, 동시에 자신들의 소비와 생활에 필요한 여러 가지 저차의 서비스 기능에 대한 수요를 창출하여 이러한 일들에 종사할 많은 수의 이주 노동자들을 국내, 국제적으로 끌어들이기 때문이다. 한 마디로 이 입장은 세계도시에 집중하는 이주 노동자들을 세계 자본주의의 기능적 필요라는 논리로 설명하는 것이다.

하지만, 본 논문은 이러한 다소 기능주의적이고 구조주의적인 입장에서 세계화를 '위' 또는 '바깥'의 강력한 힘에 의해 주어졌던 어떤 거부할 수 없는 힘이라고 바라보는 견해를 거부하고, 대신 세계화는 다양한 공간적 범위에서 일어나는 여러 가지 정치, 경제, 문화적 과정들이 서로 상호작용, 결합하면서 물질적 또는 담론적으로 만들어진다는 '다규모적' 견해를 받아들인다 (Smith 2001; Yeung 2002). 동시에, '잇혀짐'의 과정도 세계화의 의해 강요되는 과정으로 파악하지 않고, 자본주의 조절의 과정에 내재되어 있는 '잊어버림'의 정치적 과정을 통해 나타나는 것으로 이해한다.

자본주의 조절의 과정에서 배제와 잊어버림은 필수적 요소인데, 이는 상이한 이해관계로 인해 조절의 방향과 전략을 둘러싸고 사회집단들 사이에 항상 갈등과 경쟁이 존재하기 때문이다. 행위자들은 자신에게 유리한 조절의 규칙을 세우기 위해, 다른 행위자들과 정치적 연대를 형성하고, 이 과정에서 계급, 인종, 성, 지역 등에 기반한 사회적 차이를 정치적 연대를 형성하고 공고히 하는데 이용한다. 특정한 조절의 규칙과 제도로 인해 혜택을 받는 집단은 혜택을 받지 못하고 따돌림 당하는 다른 집단들을 뭔가 모자라고 문제가 있는 집단으로 규정함을 통해, 자신들이 받는 불공정한 이득을 정당화 하려고 한다. 이러한 과정을 통해 특정의 (계급, 인종, 종교, 성, 지역에 기반한) 사회적 집단이 조절의 정치적 과정을 통해 배제되거나 '잊혀짐'을 당할 수 있는 것이다.

노사관계나 노동시장 조건의 변화로 인해 국내 차원에서 값싼 노동력의 동원이 더 이상 쉽지 않아 축적에 장애가 있을 경우, 자본과 국가는 외국인 노동력의 수입을 통해 축적의 위기를 돌파하려는 시도를 한다. 외국인 노동력의 수입은 이러한 노동조절의 과정 속에서 이루어지는데, 하지만, 구체적으로 어떠한 방식으로 이민 노동력의 도입과 고용, 정주를 조절할 것인지는 각 사회의 상이한 정치, 경제, 문화적 조건에 따라, 매우 상이한 방식으로 결정된다. 다양한 공간적 규모에서 나타나는 문화적, 담론적, 사회적 실천들과 사회 행위자들의 집합적 행동의 결과에 의해 국가의 이민 노동력에 대한 정책과 지역 사회에서의 배제와 포섭의 과정들이 나타나며, 이러한 '다규모적'인 과정이 서로 상호작용 하면서, 이민 노동자들이 특정의 사회에서 특정한 방식으로 '잊혀짐'과 소외를 경험하게 되는 것이다.

3. 안산지역에서 외국인 노동자의 유입과 집단거주지 형성의 정치경제학

안산 지역으로의 외국인 노동자 유입은 80년대 후반 이후 노동운동의 성장과 노동력 부족 현상으로 인한 축적의 위기에 대응하여, 안산의 기업들이 임시직과 외국인 노동자의 고용확대를 통해 노동조절의 위기를 돌파하려는 시도에서 비롯되었다. 그런데, 안산으로 유입된 외국인 노동자들 중 70% 이상이 원곡동에 거주하는데, 이는 원곡동이 지리적으로 반월 및 시화공단과 가까이 위치하면서, 동시에 노동자 주거지로 발달해 온 탓에 상대적으로 주거비가 저렴하였기 때문이었다. 또한, 원곡동 지역에 지리적으로 집중된 이주 노동자들을 대상으로 하는 각종 서비스업의 발달은 외국인 노동자들을 원곡동으로 더욱 끌어들이는 요인이 되었다. 원룸, 고시원 등과 같이 외국인 노동자들이 선호하는 형태의 주거가 대량으로 공급되었고, '직업소개소'와 '근로자 판견업체'가 원곡동 지역에 급격히 증가하였다. 또한, 외국인 노동자들의 각종 소비 및 오락수요를 충족시키는 식당, 잡화점, 비디오 숲, 노래방 등도 발달하였다. 이러한 서비스업의 증가를 바탕으로, 원곡동은 이제 단순히 외국인 노동자의 거주지로서만 기능하는 것이 아니라, 외국인 노동자들의 소비활동의 중심지로 기능하고 있다.

4. '잊어버림'의 정치와 원곡동의 외국인 노동자

원곡동이 외국인의 집단적 거주지로서 그리고 소비의 중심지로 기능하고 있지만, 원곡동이 외국인 노동자와 내국인들이 함께하는 지속가능한 지역공동체로 성장하기에는 많은 제약과 문제가 있다. 특히, 원곡동에 거주하고 있는 대부분의 외국인 노동자들이 불법체류자여서 법적 권리와 사회적 보호로부터 소외되어 있다는 사실은 원곡동 지역 커뮤니티의 안정적 성장을 제약하는 가장 큰 문제이다.

1) '산업연수생'제도를 둘러싼 '잊어버림'의 정치

원곡동의 대부분 외국인 노동자들이 불법으로 취업하는 현실은 '산업연수생 제도'가 지니는 문제와 관련된다. 현재 산업연수생 제도 하에서 외국인 노동자들은 '연수생'으로만 국내의 기업에 합법적인 취업이 가능하다. 하지만, 이들 외국인 '연수생'들은 실질적인 노동행위를 하고 있음에도 불구하고, 연수생이라는 신분 때문에 내국인 노동자 보다 훨씬 낮은 임금을 받고, 또 노동자로서의 법적인 보호도 받지 못하고 있는 실정이다.

보다 심각한 문제는 이 연수생 제도가 불법취업 외국인들을 양산하는 원인이 된다는데 있다. 산업연수생 제도가 지니는 문제점은 먼저 연수생의 임금수준이 매우 낮다는 것이고, 다음으로 도입되는 연수생의 수가 국내 기업들이 필요로 하는 노동력의 수에 훨씬 미치지 못한다는 것이다. 따라서, 많은 중소기업들이 노동력 확보를 위해, 연수생이 받는 연수료 보다 훨씬 많은 돈을 지불하면서 불법으로라도 외국인 노동자들을 고용하고 싶어하고, 연수생들 입장에서는 더 많은 돈을 벌기 위하여 불법 신분이 되기를 각오하고 연수업체를 이탈하여 다른 업체로 옮기게 된다.

이 처럼 대다수의 외국인 노동자가 불법 취업자라는 사실은 안산의 세계화에서 외국인 노동자를 '잊혀진' 존재로 만드는 핵심적 요소이다. 이 불법 취업자들은 그 법적 신분의 불안정성 때문에, 착취, 산업재해, 장시간 노동, 임금체불 등의 문제에 쉽사리 노출된다. 즉, 이들 외국인 노동자들은 한국, 특히 안산 지역의 노동집약적 산업의 지속적 성장에 핵심적 기여를 하는 생산요소 이지만, 법적, 사회적 보호로부터 방치된 '잊혀진' 노동자인 것이다.

그러면, 왜 이렇게 문제가 되는 '산업연수생'제도가 도입되고 아직까지 지속되고 있는가? 이 문제에 대한 대답은 외국인 노동력 도입과 관련하여 나타난 정치적 과정에서 찾아 볼 수 있다. 먼저, 90년대 초반, 정부가 외국인 노동자의 도입을 시도할 때, 외국인 노동자를 어떻게 도입할 것인가에 대한 사회적 합의가 부족한채로 정책이 수립되면서, 외국인 노동자의 도입에 대해 정부는 매우 애매모호한 입장을 택하였다. 산업계의 요구에 따라 외국인 노동력의 도입은 허락하되, 노동자로서의 합법적 신분은 허락하지 않으려고 하는 태도를 취하였던 것이다 (Lee 1997, 355). 그 결과가 '산업연수생' 제도의 도입이었다. 하지만, 산업연수생 제도가 지니는 여러가지 문제를 때문에, 90년대 중반 이후부터 산업연수생 제도를 '고용허가제'로 바꾸어야 한다는 요구들이 인권 및 시민단체 등에서 제기되어 왔다. 하지만, 중소기업협동조합 중앙회를 중심으로한 산업계와 산업자원부, 법무부 등의 반발로 '고용허가제'의 도입은 계속 지연되는 상황이다.

2) 지역 차원에서 일어나는 '배제'와 '포섭'의 과정

산업연수생 제도를 둘러싸고 국가수준에서 벌어지는 '잊어버림'의 정치와 더불어, 안산과 원곡동을 중심으로 한 지역차원에서도 외국인 노동자들에 대한 다양한 형태의 '배제' 혹은 '포섭'의 행위가 이루어져 왔다.

문화적 차이와 인종주의적 편견은 원곡동 지역 내에서 내국인과 외국인 노동자 사이의 갈등과 더 나아가 외국인 노동자에 대한 다양한 소외와 '배제'의 행태를 야기하는 중요한 원인이다. 또한, 경제적 이유에 의해서도 외국인 노동자를 '배제'하기도 한다. 특히, 원곡동의 지역상권에서 내국인

들을 상대로 장사를 해 오던 사람들의 경우, 내국인 소비자들의 수가 줄고, 대신 외국인 소비자들의 중요성이 커지면서, 상대적인 박탈감을 느끼면서, 외국인 노동자들에 대한 반감을 표시하는 경우가 있다. 이러한 원곡동 지역 내에서 나타나는 '배제'의 행위와 더불어, 원곡동 지역 바깥에서 원곡동에 대한 편견을 형성하기도 한다. 안산시 주민들의 일반적 의식 중의 하나가, 외국인의 집단거주지인 원곡동이 위험하며 밤늦게 방문해서는 안되는 지역이라는 것이다.

하지만, 지역 차원에서 '배제'의 과정 만 있는 것은 아니다. 경제적 이해에 의해 동기부여 되기도 하고, 또는 인권보호적 차원에서 이루어지기도 하는, 다양한 형태의 외국인 노동자들에 대한 '포용'의 시도들도 존재한다. 경제적 이해의 측면에서, 원곡동의 외국인 노동자들이 안산지역 산업생산에 필수적인 노동력이고, 또한 원곡동 지역상권에서는 매우 중요한 소비사이기 때문에, 지역 산업계와 원곡동의 지역 상인들은 외국인 노동자들을 불법 체류 단속으로부터 보호하고, '고용허가제'의 도입을 지지하는 태도를 보인다. 또한, 인권보호라는 의식적인 목적을 가지고, 원곡동 지역에서 외국인 노동자들을 도와주고 포용하려는 노력을 하는 행위자들도 있다. '안산 외국인 노동자 센터'가 한 예인데, 이 단체는 원곡동 지역의 주민들이 외국인 노동자들을 지역구성원의 중요한 일원으로 받아들이도록 하기 위해 원곡동 동사무소, 지역상조회, 외국인 노동자들과 공동으로 원곡동을 다민족, 다문화가 공존하는 '국경없는 마을'로 발전시키자는 운동을 전개하고 있다.

외국인 노동자들에 대한 이러한 '배제'와 '포섭'의 행위들이 서로 복잡하게 얽히고 상호작용하면서, 원곡동의 지역공동체는 독특한 형태로 발전을 이루고 있는 것이다.

6. 결론

본 연구는 안산시 원곡동의 외국인 노동자 거주지역에 대한 연구를 통해, 한국의 세계화 과정 속에서 나타나는 '잊어버림'의 정치의 한 단면을 분석하였다. 개념적으로 본 연구는 세계화와 함께 나타나는 '배제'와 '잊혀짐'이 세계화 과정의 필연적 결과물이라고 보기 보다는, 세계화를 만들어내는 다양한 공간적 규모에서의 '조절' 과정 속 내재되어 있는 '잊어버림'의 정치를 통해 특정의 집단과 지역이 '잊혀짐'을 경험한다고 이해하는 것이 보다 타당함을 주장한다. 사례 연구와 관련하여, (1) 외국인 노동자들의 유입과 집단거주지의 등장으로 특징지워지는 안산시 원곡동의 세계화 과정은 억압적 노동조절 체계가 붕괴함에 따른 축적위기에 대응하기 위해 자본과 국가가 외국인 노동자들을 수입함에 따라 나타난 결과이고, (2) 안산시 원곡동의 외국인 노동자 집단거주지는 '산업연수생'제도를 둘러싸고 국가차원에서 정부부처, 자본, 노동, 시민단체 사이에서 벌어지는 '조절'의 정치, 그리고 지역차원에서 다양한 형태로 나타나는 '배제'와 '포용'의 행위를 통한 '잊혀짐'의 과정을 경험하면서, 독특한 특성을 지닌 지역공동체로 구성되고 있음을 주장한다.

참고문헌

- Friedmann, J. 1986. The World City Hypothesis. *Development and Change*, 17(1): 69-84.
- Lee, H-K. 1997. The Employment of Foreign Workers in Korea. *International Sociology*, 12(3): 353-371.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, M. P. 2001. *Transnational Urbanism: Locating Globalization*. Malden: Blackwell.
- Yeung, H. 2002. The Limits to Globalization Theory: A Geographical Perspective on Global Economic Change. *Economic Geography*, 78(3).
- 설동훈 1999. *외국인 노동자와 한국사회*. 서울: 서울대학교 출판부
- 외국인노동자대책협의회 2001. *외국인 이주노동자 인권백서*. 서울: 다산글방