

# 동북아 중심국가의 노동력구조와 협력의 방향



설 동 훈  
전북대 교수, 사회학  
dhseol@chonbuk.ac.kr

노무현 정부의 국정운영의 비전과 목표는 '동북아 중심국가'에 있다. 이는 한국이 동북아시아의 중심에 서서 국제 질서를 주도하는 역할을 하는 것을 뜻한다. 19세기 서세동점(西勢東漸) 이후, 한국은 일본과 중국의 대립 구조 속 틈바구니에 끼였던 약소국이었고, 한반도는 미국·일본의 해양세력과 러시아·중국의 대륙세력간 각축장이었다. 동북아 중심국가 구상은 대립과 갈등으로 얼룩졌던 과거를 극복하고 화해와 협력의 국제 질서를 만드는 데, 한국이 주도하자는 것이다.

동북아 지역은 나라별로 산업구조와 노동력구조가 상당히 달라 비교우위에 입각해 효율적인 국제분업체계를 형성할 수 있다. 상호 보완적 관계에 있는 나라들의 경제협력은 각국의 이익 증진에 크게 기여할 수 있다. 이러한 상황은 역내 자유무역지대 건설의 중요성을 역설한다. 즉, 동북아에 북미자유무역지대와 유럽연합에 견줄만한 경제공동체를 건설하여야만, 중국·한국·일본·대만이 세계경제 속에서 장기적 발전 전망을 찾을 수 있을 것이다.

이미 일본·한국·중국·대만은 동북아 경제중심국이 되고자 강력한 경제중심화 전략을 추진하며, 기회를 선점하기 위해 서로 치열하게 경쟁하고 있다. 한국은 지정학적인 측면에서 동북아 경제중심국의 여건을 갖추고 있을 뿐 아니라, 항만과 공항 등 사회기반시설도 비교적 잘 갖추고 있다. 이러한 점을 근거로 노무현 정부는 한국의 발전 전망을 동북아 경제중심국가에서 찾고 있는 것이다.

## 1. 노무현 정부의 동북아 중심국가 구상

노무현 정부의 동북아 중심국가 구상은 크게 세 축으로 구성된다. 물류중심지화, 비즈니스거점화, 첨단기술산업 클러스터(cluster) 조성이 그것이다.

첫째, '물류중심지화 계획'이란 공항과 항만 등 사회기반시설을 갖추고 있는 인천·부산·광양을 동북아 물류 거점지역으로 육성한다는 것이다. 이 지역 및 시설들을 동북아 중추(hub) 공항과 항만으로 개발한다는 것으로, 중장기적으로는 남북철도 연결을 통한 유라시아대륙과의 연계를 추진한다는 이른바 '철의 실크로드' 구상이 부가된다. 경쟁력 있는 국내외 물류 네트워크의 구축과 관세자유지역 지정 및 국제 물류지원센터 설립 등이 추진과제이다.

둘째, '비즈니스 거점화 계획'은 각종 기업서비스와 국제금융 관련 서비스를 갖춘 기업·금융 서비스 센터를 건설하여, 초국적기업과 세계적인 금융기관을 유치한다는 것이 그 요체이다. 기업의 최적생산활동을 보장해주는 기업환경 뿐 아니라 외국인들이 쾌적한 생활을 할 수 있도록 생활·주거환경은 물론 교육·의료·문화환경까지 조성되어야 기업서비스와 국제 금융의 중심지가 될 수 있다. 한국이 국제비즈니스센터나 동북아 금융중심지로 도약하기 위해서는 헤쳐나 가야 할 법적·제도적 장벽이 매우 많은데, 노무현 정부는 그 타개책의 하나로 '경제특구' 구상을 제시하고 있다. 경제특구 안에서는 법과 제도를 국제기준에 맞추어 초국적자본의 활동에 지장이 없도록 경영·생활환경을 갖춘다는 것이다.

셋째, '첨산기술산업 클러스터 조성' 계획은 정보통신기술 기반시설(infrastructure) 확충을 통해 각종 첨단산업과 부품·소재, 기술개발 및 사업화 중심지지로 육성하고 국내외 기업 유치를 통해 산업 혁신을 주도하는 중심지를 조성하겠다는 것이다.

## 2. 세계도시 전략

동북아 중심국가 계획이 구상하고 있는 한국경제의

성공적인 미래상을 이론적으로 표현하면 세계도시(global city) 네트워크의 안정적 편입이라 할 수 있다. 세계도시는 금융·재정·행정·전문서비스 및 고도 기술을 이용한 생산이 집중되는 중심지로서, 초국적 기업의 본사가 자리잡고 있으며, 세계경제의 주요 의사결정이 이루어지는 곳이다.

프리드만(John Friedman)은 세계도시를 전지구적인 생산과 시장체계가 공간적으로 접합된 곳으로 정의하면서, 그것을 파악하기 위한 준거로 국제금융 중심지, 초국적 기업의 본사 소재지, 국제기구의 사무국 소재지, 사업서비스 부문이 급격히 성장하는 곳, 핵심 제조업의 중심지, 주요 교통의 결절, 대규모 인구 등을 꼽고 있다.

사센(Saskia Sassen)은 "공간적 분산과 세계적 통합이 결합됨으로써 세계의 주요 도시들은 새로운 전략적 역할을 담당하게 되는데, 세계경제를 통제하는 기능이 집중된 지역, 금융 및 전문 서비스 기업의 핵심적 입지, 첨단산업의 혁신을 주도하는 생산의 장소, 이러한 생산 제품이나 혁신의 소비시장 등 네 가지 측면의 중심지로서 새로운 기능을 수행하게 된다"고 주장하였다. 몇몇 대도시에 전지구적 자원에 대한 통제력이 집중되었고, 금융과 전문서비스업은 그 도시의 사회·경제적 질서를 재편하였다. 그 결과 새로운 유형의 도시가 출현하게 되었다. 그것이 '금융·재정·행정·전문서비스 및 첨단신기술 산업의 중심지'로서의 세계도시다. 국제자본이 동과 국제노동력이동이 세계 여러 국가의 중심도시에서 발현된 현상이 세계도시인 것이다.

사센은 세계경제를 대략 40개 '세계도시'의 네트워크로 개념화한다. 세계도시에는 세계시장을 지향하는 초국적 기업의 본사나 전문기업서비스, 그리고 금융기관 및 은행 등 자산관리기관들이 집중되어 있다. 그러나 여러 세계도시들이 모두 똑같은 역할을 수행하는 것은

아니다. 세계도시들의 네트워크는 계층구조를 이루고 있다. 뉴욕·런던·도쿄·프랑크푸르트 등은 최고의 전문가들과 정보인프라가 구비되어 있기 때문에 최상층을 점하고 있다. 서울·홍콩·방콕·쿠알라룸푸르·마닐라 등 그 아래 층위에 있는 나머지 대부분의 세계도시들은 각 국가 내의 외국자본을 관리하고, 자국의 자본을 세계경제로 끌어내는 역할을 수행한다.

한편, 세계도시에 살고 있는 외국인의 직종은 전문가와 단순노동자로 양극화되어 있다. 먼저, 전기·전자·컴퓨터·정보통신 등 신기술을 활용한 제조업과 금융·재정·행정·의료·보건·교육 등 전문 서비스 부문이 확대됨에 따라 고학력 노동자와 외국인 고급기술 인력이 세계도시로 집중되고 있다. 선진국 국민들이 취업을 기피함에 따라 인력부족을 겪게된 일자리에 저개발국 출신의 단순노동자들이 충원되었다. 간호·보육·청소·원예·접대·매춘 등 기계화·자동화가 본질상 어려운 서비스업, 건설업·광업·농업과 같이 지리적으로 고정되어 있어 해외 이전이 불가능한 산업, 혹은 인쇄업·낙농업 등 제품의 숙성상 시간을 다투는 노동집약적 산업은 어쩔 수 없이 노동력 부족에 시달리게 되었다. 선진국의 내국인노동자는 이러한 최하층 직업에 취업하는 것을 기피하였다. 그 결과 단순 기능직 외국인노동자가 거의 모든 세계도시에서 청소부·가정부·건설노동자 등의 직종을 담당하고 있고, '노동조건이 열악한 영세 제조업체'(sweatshop)의 생산직노동자로도 일하고 있다.

결국 세계도시의 주민은 부유한 소수와 가난한 다수로 나뉜다. 세계도시에는 '고등교육을 받고 초국적기업에서 일하는 부유한 전문가 집단'과 '가난하고 교육을 제대로 못 받아 부유한 집단에 서비스를 제공해야 하는 집단'의 두 부류의 외국인노동자가 모여든다. 사센은 후자

를 일컬어 '중심부 내 주변부의 생성'(peripheralization at the core)으로 개념화하였고, 슈레커(Ted Schrecker)는 주민 내부의 경제적 불평등의 증가에 주목하여 세계도시(world city)가 '하나의 도시에 두 개의 국민이 성벽을 쌓고 사는 성곽도시'(walled city)의 형태를 취한다고 주장한다.

도시 자체의 관점에서 보면, 그것은 풍요로운 지역과 빈곤한 지역으로 이중구조화가 진행됨을 의미한다. 이중도시(dual city)는 전통적으로 시카고학과 도시사회학의 고전적 주제였다. 카스텔(Manuel Castells)은 도시 내부에서 정보 부문의 성장과 공업 부문의 쇠퇴가 발생하고, 고급 노동력을 필요로 하는 부문과 단순 노동력을 수요로 원하는 부문으로 직종의 양극화가 이루어져, 결국에는 시민의 주거지역도 빈부에 따라 분화된다고 주장한다. 특히 외국인 단순노동자들은 내국인 노동자들이 더 이상 하지 않으려 하는 곳은 일들을 기꺼이 담당함으로써 노동계급의 하층을 점하게 된다. 한편, 사회의 저변층을 형성하는 외국인노동자들은 일자리를 구하고, 자녀를 돌보는 등 서로의 필요성 때문에, 대체로 출신국별로 모여 산다. 결국 외국인노동자가 유입된 후 일정기간이 흐르면 외국인 밀집주거지역(ethnic enclave) 내지 게토(ghetto)가 자연스럽게 만들어지는 것이다.

### 3. 한국도시의 세계도시화 메커니즘

세계도시의 성장은 경제적 전지구화와 밀접한 관련이 있다. 기업이 생산망을 분산하면 할수록 의사결정기능은 더욱 집중되기 때문에, 초국적기업의 본사가 집중된 곳이 세계도시로 발전한다. 동북아 중심국가 한국의 주요 도시는 세계도시의 특성을 점점 강하게 띠고 있다.

국내 세계도시의 등장은 한국기업의 해외진출과 밀접

초국적기업의 본사 혹은 지사가 한국의 주요 도시에 집중됨에 따라 그곳에서 일하는 사람들이 모여 살게 되었다.

초국적기업은 그 직원을 뽑을 때 국적보다는 능력을 우선시하므로, 국내 주요 도시에는 한국인뿐 아니라 외국인들도 다수 거주할 수밖에 없는 상황이 조성되었다.

한 관련이 있다. 1980년대 중엽 이후 국내 기업은 동남아시아와 중국을 비롯한 전세계로 진출하였다. 한국 기업의 해외 진출 유형은 해외의 저렴한 노동력을 활용하기 위한 '노임절감형 투자', 천연자원을 활용하기 위한 '자원확보형 투자', 무역 규제를 피하기 위하여 해외에 생산기지를 마련하는 '시장진출형 투자', 유럽과 북미 시장을 겨냥하고 그 인근 지역인 동유럽·중남미 저개발국에 생산기지를 건설하는 '우회수출형 투자'로 구분할 수 있다. 투자건수와 규모 면에서 이 네 가지 중 가장 다수를 차지하는 것은 노임절감형 투자다. 즉, 수많은 국내 기업들이 한국보다 인건비가 훨씬 싼 중국·인도네시아·베트남·필리핀·태국·방글라데시·스리랑카 등으로 공장을 이전하였다. 한국기업의 해외직접투자 규모는 1997년 경제위기 이후 잠시 위축된 것을 제외하고는 꾸준히 증가해 왔다. 그러면서 해외 진출 한국기업들의 본사가 위치해 있는 국내 몇몇 대도시는 명실상부한 세계도시로 등장하였다.

한편, 한국의 주요 도시에는 한국에 진출한 외국계 초국적기업의 지역 본부가 자리잡고 있다. 세계적인 기업의 지사들도 많다. 한국에 진출한 외국기업의 투자 패턴은 1997년 경제 위기 전후가 대비된다. 과거에는 한국 시장 진출을 목적으로 한 기업 진출이 많았으나, 1998년 이후에는 국내 기업의 구조조정에 따른 인수·합병의 형태로 진출하는 사례가 급증하였다. 한국정부는 자

본자유화를 가속화하여 외국자본이 국내 기업을 인수하기 쉽도록 하였다. 그러면서 외국자본의 국내 진출이 더욱 활발해졌다.

이처럼 초국적기업의 본사 혹은 지사가 한국의 주요 도시에 집중됨에 따라 그곳에서 일하는 사람들이 모여 살게 되었다. 초국적기업은 그 직원을 뽑을 때 국적보다는 능력을 우선시하므로, 국내 주요 도시에는 한국인뿐 아니라 외국인들도 다수 거주할 수밖에 없는 상황이 조성되었다.

꽤 많은 국내 기업들이 해외로 생산기지를 옮겼으나, 여러 가지 이유로 그렇게 하지 못한 기업들도 적지 않다. 노동집약적 조립 공장의 경우에도 이러한 사정은 마찬가지다. 해외로 이전한 기업은 중규모 이상이었고, 중소기업은 국내에 잔존하였다. 그들은 자본금 규모가 작았을 뿐 아니라, 해외에 진출할 수 있는 정보도 거의 갖지 못했다. 중소기업들은 국내에서 제품을 생산하며 국제경쟁력을 유지하여야 했다. 중소기업이 연구설계 투자를 강화하여 고급제품을 생산하는 것은 사실상 불가능했으므로, 그들에게 남은 유일한 선택은 '저개발국 수준에 준하는 낮은 임금을 감수하는 노동자'를 고용하는 길뿐이었다. 결국 한국의 중소기업은 외국인노동자를 고용함으로써 인력난에 대처할 수 있었다.

한편 인력난은 심각하지만 해외 이전 자체가 불가능

한 산업도 있다. 그것은 건설업·광업·농업·수산업 등 지역적으로 고착되어 있는 산업, 청소·가사보조·운전·간호 등 각종 서비스업, 인쇄업·낙농업과 같이 시간적 요소가 중시되는 산업, 철강·금속·기계 제조업 등 다른 산업과의 연관효과 때문에 이전할 수 없는 산업 등이다. 이러한 업종도 인력난이 극심하였다. 이 부문의 기업들 역시 외국인노동자를 고용하였다. 결국 한국에서 단순기능직 외국인노동자는 생산비를 낮추어 기업의 국제경쟁력을 유지하게 하는 역할을 수행하고 있다.

세계도시가 필요로 하는 외국인인 전문기술자와 단순노동자라는 대조되는 두 부류의 사람들이다. 중산층은 거의 없고, 최상층과 최하층만 있다. 외국인의 계층 양극화(polarization)로 인해, 그들이 모여 사는 지역도 양극화되고 있다. 외국인의 경우 직업의 양극화는 주거의 양극화와 민족적 격리현상(ethnic segregation)을 수반하고 있다. 예컨대, 서울의 경우 강남구·서초구의 고급아파트와 단독주택, 구로공단·성수공단 주변의 쪽방이 그것을 상징하고 있다.

#### 4. 동북아 중심국가 한국의 외국인 통합 정책

세계도시의 국제노동력이동의 목적지가 되고 있다. 외국인 전문기술자뿐만 아니라 단순기능직에 종사하는 저임금노동자도 세계도시로 몰려들고 있다. 이미

한국의 주요 도시에는 아시아 각국의 노동자를 비롯한 전 세계 출신의 외국인노동자와 그 가족들이 생활하고 있다. 아직 문화적 계도가 만들어지지 않았지만 조만간 만들어질 조짐을 보이고 있다.

이 시점에서 세계도시의 인종적·민족적 다양성을 문화적 다양성으로 승화시키고, 그것을 조화롭게 만들려는 노력이 필요하다. 외국인노동자가 이 땅에서 살면서 차별대우와 인권침해로 삶이 망가지도록 방치해서는 안 된다. 그리고 제도와 문화 면에서 세계적 표준(global standard)을 준수하려는 노력이 절실하다. 전문기술자는 제도적이든 문화적이든 국내에서 생활하는 데 어려움이 별로 없지만, 단순기능직 노동자는 여전히 많은 문제를 안고 있다. 국회에서 계류 중인 '외국인근로자의 고용허가 및 인권보호에 관한 법률안'을 조속히 통과시키는 게 필요하다.

또한 한국인과 외국인들이 서로 이해하고 사랑할 수 있는 문화적 토양을 만들어야 하고, 같이 참여하여 어우러지는 화합의 장과, 신나게 흥을 돋울 수 있는 신명의 장이 마련되어야 한다. 그것은 한국인과 외국인이 동일한 시민으로서 '더불어 함께 사는' 시민의식을 고양하는 길이기도 하다. 이러한 노력이 충분히 경주되어야만 '다양성 속의 조화'가 이루어지는 격조 높은 나라 한국을 건설할 수 있을 것이고, 또 그래야만 한국이 진정한 의미에서 동북아 중심국가로 도약할 수 있을 것이다.

