

러시아로의 노동이주 현상과 이주문제 해결방안 모색

전재훈

(한양대 국제학대학원 러시아학과 석사과정)

- I. 서론
- II. 러시아로의 노동이주 현황
 - 1. 러시아내 이주노동자 유입 및 고용 현황
 - 2. 해외송금의 경제적 효과
- III. 러시아내 노동이주문제
- IV. 이주문제해결의 한계점
 - 1. 러시아의 이주정책과 주변국과의 다자협력의 한계
 - 2. 국제기구의 노동이주 거버넌스의 한계
- V. 결론

초 록

중앙아시아 지역의 최대 노동력 유입국인 러시아로 들어오는 해외이주 유입량은 공식통계로는 잘 잡히지 않지만, 급속한 경제성장으로 인해 이주노동자 수가 2002년 36만 명에서 2008년 200만 명으로 대략 5배 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 지난 몇 년간 고속성장을 이룬 특정분야를 보면, 해외 노동자에 대한 의존도가 높다는 것을 알 수 있는데, 현재 해외노동자들의 유입량을 고려해 보았을 때 많은 노동인구가 몰리는 산업업종은 중기적으로도 성장이 지속될 것으로 전망되고 있다. 러시아로의 해외노동자 이주는 2000년대 들어서 꾸준히 증가하고 있는 한편, 세수면에서 불법노동자들로 인한 경제적 손실이 지속적으로 발생하고 매년 100억 달러 상당의 자국 통화가 해외송금으로 유출되는 까닭에 러시아정부는 여전히 해외노동자들을 자국 경제에 해를 끼치는 위협요인으로 간주하고 있다. 심각한 것은 러시아의 인구부족현상에 대한 우려가 외국인에 대한 기피나 혐오, 공포증 등과 같은 심리적인 요인들과 맞물려 인종차별로까지 확대되고 있다는 점이다.

이주노동문제 해결을 위한 역내 국가 간의 협력 부재와 저조한 관심은 이주노동자들의 인권침해문제로까지 확대되었다. 노동이주의 경우 쿼터조정과 노동허가 발급 및 시민권 획득절차의 강화, 불법이주 방지를 위한 송출국과의 협력강화와 불법이주자들의 경제활동 제한, 불법이주자 고용업체에 대한 단속과 처벌의 강화 등의 정책을 추진하고 있다. 이는 2000년 이후 불법이주 노동자의 증가에 따른 각종 사회문제들이 발생하고, 불법송금 및 탈세로 인한 경제적 손실이 가중되면서 정부가 정책적으로 통제기능을 강화시킨 것으로, 그밖에 외국인노동자들의 인권문제를 둘러싼 송출국과의 외교적 마찰, 급진세력 유입으로 인한 테러 발생 등의 우려가 더해진 것으로 보인다. 최근 키르기스스탄과 타지키스탄 등과 같은 노동력 송출국을 중심으로

CIS나 CSTO, SCO, EurAsEc과 같은 국제기구들 회의에서 대책마련이 촉구되고 있으며, 카자흐스탄은 최근 키르기스스탄과 이주노동에 대한 쌍무협약을 발전시키고 합의시행을 위한 특별 위원회를 설립하고 그 후 바로 이와 비슷한 협동대책이 타지키스탄과 체결되었다. 그러나 러시아, 우즈베키스탄 등과는 아직까지 별다른 대화나 합의가 이루어지지 않은 상태이다. 러시아를 비롯한 중앙아시아 국가들은 이주노동문제를 유출국과 유입국 양자에게 이득을 줄 수 있는 경제적인 현안으로 바라보아야 하며, 이주노동에 관한 국제적 법률화는 불법이주 과정에서 자행된 부정부패행위를 줄이고 인권문제와 실업문제를 해결하는 기반이 될 것이다.

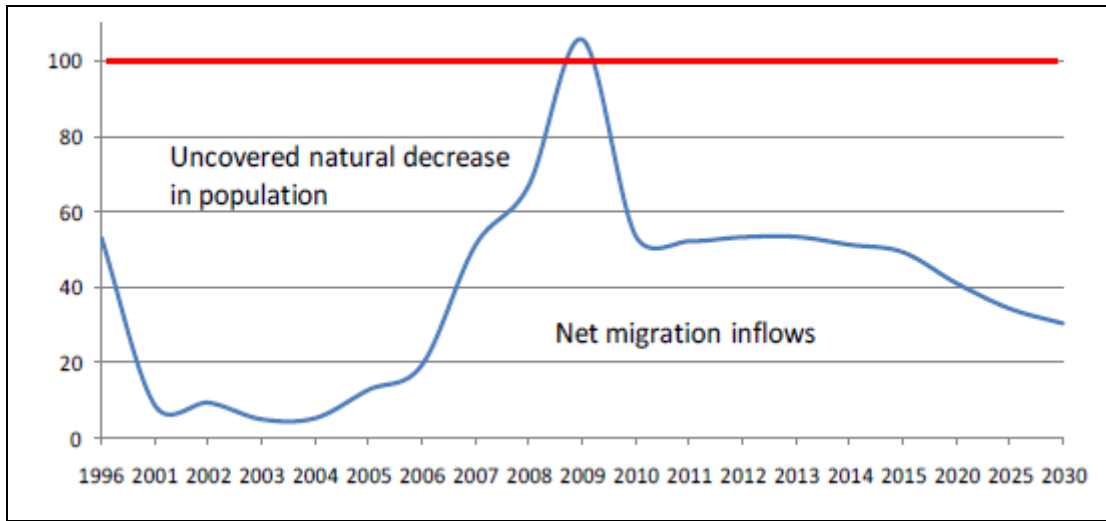
지난 10년 간 중앙아시아에서는 이주민 관리시스템 구축과 이주노동문제 해결을 위한 방안들이 끊임없이 모색되어 왔으나 추진력이 부족했던 것이 사실이다. 따라서 앞으로 중앙아시아 지역 미래에서 이주민 노동이 중요하다는 사실에 대한 새로운 시각을 수용하고 올바르게 정립하여 지역적 협력 수준에서 상호 합의된 장기적인 관점이 요구되고 있다. 동시에 이주민 문제에 대한 문제인식과 지속적인 관심뿐만 아니라, 지금의 이주민 노동 환경을 보완하고 수백만 외국인 노동자들의 생활을 개선하는 것 또한 이주민 노동에 의존하는 각국의 경제발전에 있어서도 중요하다.

I. 서론

러시아의 인구는 2차 세계대전 이후 점차적으로 증가해 1993년 1억 5천만 명으로 정점에 이르다가 다시 감소추세로 접어들면서 현재 1억 4천 200만 명에 달한다. 러시아는 평균적으로 매년 사망률이 출생률보다 대략 7.7%정도 앞서있으며, 인구감소 원인으로는 높은 사망률, 낮은 출생률, 노령인구, 노동인구 층의 급감 등을 들 수 있다. UN은 러시아 인구가 2020년에는 1억 3천 5백만 명으로, 2050년에는 1억 2천만 명으로 줄어들 것으로 예상하고 있다.

하지만 1990년대 초부터 러시아로 이민을 오는 인구 수가 증가하기 시작하고 급속한 경제성장과정에서 이주 노동자 수가 2002년 36만 명에서 2008년 200만 명으로 5배가 증가하면서, 이러한 러시아의 인구감소가 어느 정도 해소되는 추세이다. 특히 이주노동인구는 2006년 이후 인구자연감소분을 상쇄해 오고 있으며, 해외로부터 들어오는 이주민 유입량이 현재 추이대로 진행된다면 [그림 1]처럼 내년에는 인구자연감소분의 50% 정도를 충당할 것으로 전망된다.

[그림 1] 해외이주인구의 인구자연감소 대체비율



출처: 러시아 통계청

이러한 인구학적 요인은 배출-흡인이론¹에서 중요하게 다루어지는 양적 요소로서 노동력수급문제가 근본적으로 인구문제에서 기인하고 있다는 점이다. 러시아와 같은 노동력 유입국은 그 간 지속적인 경제성장으로 인해 노동력 수요가 꾸준히 증가하였지만 공급물이 이에 따르지 못해 이것이 실업률 감소를 넘어 특정 산업부문의 노동력 부족현상으로까지 이어지게 되었다.

하지만 해마다 3백6십만 명 가량의 해외노동자들이 러시아로 들어온다 하더라도, 이 역시 러시아 인구감소를 충당하기에는 역부족이다. 더욱이 러시아의 이주정책은 노동시장에서의 수요공급 조절과 국내외노동이주 출입관리 측면에서 통제 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 세계은행 보고서에 따르면, 러시아는 앞으로 20년 이내에 노동력 감소를 보충할 이민 노동력이 120만 이상 필요하게 될 것이며², 이에 따라 러시아는 이주와 이민을 촉진할 수 있는 정책 수립이 시급한 것으로 내다보고 있다.

¹ 국가 간 노동이동에 대한 연구는 이동의 원인, 이주자의 적응, 노동이동이 송출국 및 유입국에 미치는 영향 등에 따라 다양한 이론들이 제기되고 있는데, 어떤 이론이 가장 적실성을 지니는가는 어떤 주제에 따라 충분히 달라질 수 있다. 배출-흡인(push-pull)이론은 노동자가 자기 나라에 남아 있는 것보다 다른 나라에서 취업하는 것을 선택한 결과를 국제노동력이동으로 정의하며, 노동력 송출국의 높은 실업률, 저임금, 정치적 탄압 등의 배출요인과 노동력 유입국의 폭넓은 취업기회, 상대적으로 높은 임금과 삶의 질 등의 흡인요인을 강조한다.

² *Russian Economic Report*, The World Bank, No. 21, March 2010

II. 러시아로의 이주노동 현황

1. 러시아내 이주노동자 유입 및 고용 현황

중앙아시아로부터 온 해외이주인이 러시아에서 합법적으로 일을 하려면 도착 후 3일 이내에 거주등록을 해야 하지만, 실질적으로 이러한 절차를 거치는 데는 적어도 30일 이상이 걸린다. 또한 그 전에 출입국심사나 세관통과 시 뇌물을 주는 것이 관행으로 되어 있으며, 국경을 넘은 이후에도 도심지역으로 들어갈 때 다시금 부정부패가 이루어진다. 심지어 고국으로 돌아갈 때도 똑같은 일이 되풀이된다고 하니 합법적인 대책마련이 시급한 실정이다.

중앙아시아 지역의 최대 노동력 유입국인 러시아로 들어오는 해외이주 유입량은 공식통계로는 잘 잡히지 않지만, 급속한 경제성장으로 인해 이주노동자 수가 2002년 36만 명에서 2008년 200만 명으로 대략 5배 증가한 것으로 나타나고 있다. 그 중 우즈베키스탄에서 들어오는 노동자 유입량(합법/비정규)만 추산해도 100만 명(합법 이주노동자 한 명당 9명의 비정규 이주노동자³로 추정)이 넘는 것으로 계산된다. 또한 중앙아시아 지역의 최대 노동력 유출국인 타지키스탄 정부는 공식적으로 40만에서 50만 명 정도가 해외노동자로 거주하고 있다고 발표하지만, 세계은행 자료에 의하면 실질적으로 80만 명 가량이 러시아와 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄 등에서 일을 하고 있다고 한다. 이는 타지키스탄 인구의 약 12퍼센트에 해당되는 수치이며, 이들 중 90퍼센트는 러시아에 거주하고 있다.⁴

[표 1] 러시아로 유입되는 이주노동자 수 (단위: 천 명)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총인구수	213.3	283.7	359.5	377.9	460.4	702.5	1,014.0	1,717.1	2,157.0
CIS	106.4	148.6	204.6	186.5	221.2	343.7	537.7	1,152.8	1,596.0
비CIS	106.9	135.1	154.96	197.4	238.5	353.8	476.3	563.8	560.4

출처: 러시아 통계청

³ 비정규 노동자들은 CIS국가 간 비자면세제도 등을 통해 들어온 이주노동자들로서 정식적인 노동허가나 거주등록 없이 체류하는 사람들을 말한다.

⁴ *Migration and Remittances Factbook*, The World Bank

지난 몇 년간 고속성장을 이룬 특정분야를 보면, 해외 노동자에 대한 의존도가 높다는 것을 알 수 있는데, 현재 해외노동자들의 유입량을 고려해 보았을 때 많은 노동인구가 몰리는 산업업종은 중기적으로도 성장이 지속될 것으로 전망되고 있다. [표 2]에서 알 수 있듯이, 러시아로 들어오는 해외이주노동자들은 주로 건설업과 소매업과 같은 비교역부문에서 고용증대에 기여하고 있다. 그 중에서도 건설업부문은 현재 많은 러시아 건설기업들이 노동력 부족으로 기업활동을 하는 데 어려움을 겪고 있으며, 노동력 공백을 외국인 노동자로 충당해야 하는 상황이다. 또한 점원, 관리인, 웨이터, 청소부, 요리사 등과 같은 직종을 구하러 다니는 외국인 노동자들의 수가 점차 늘어나고 있는 반면, 러시아인들은 취직에 대한 어려움과 실업문제에 대해 불만을 호소하면서도 이러한 소위 '3D'업종을 기피하는 현상이 나타나고 있다. 실제로 타지키스탄과 키르기스스탄 해외근로자의 절반 가까이가 건설부문에서 일을 하고 있으며, 3분의 1은 무역상, 나머지는 자원탐사현장이나 농업부문, 교육 및 의료 등과 같은 전문직에서 일하고 있다.

[표 2] 러시아의 직종별 고용변화 추이 (단위: 천 명, 2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
교역부문	-538	-342	-387	-211	-426
제조업	-145	-281	-147	9	-177
비교역부문	966	727	769	1,056	881
건설업	188	173	157	201	200
소매업	381	245	229	396	307
순차이	428	385	382	845	455

출처: 러시아 통계청

러시아인들의 3D업종 기피현상을 분석해보면, 경제성장 이후 고학력화에 따른 노동공급의 질적 변화가 주요한 원인으로 나타난다. 이는 고도의 경제성장으로 인한 삶의 질 향상, 교육기회 확대, 학습기간 연장 등에 비례하여 신규로 노동시장에 투입되는 기간이 과거보다 늦어지고 업무환경이나 임금수준에 대한 기대치가 높아지는 것을 의미하며, 이에 따라 농업과 건설부문에서 노동력 부족문제가 가장 먼저 심각하게 나타났고 결국엔 3D 기피현상으로까지 심화되었다. 동시에 중앙아시아 해외노동자들은 러시아나 카자흐스탄 현지인들에게 인기가 없는 틈새시장을 공략하고, 이를 선점해 자신들의 이익을 극대화하는 데 주력하고 있다. 이것이 바로 점차 쇠약해져 가는 노동시장에서 고향에 돌아가지 않고 살아남을 수 있는 그들만의 생존

전략이라고 할 수 있다. 즉 해외노동자들은 3D업종과 같은 비인기 업종으로 몰리고 있으며, 이들은 앞으로의 취업경쟁자가 현지인들이 아닌 자신들과 처지가 비슷한 다른 해외노동자가 될 것임을 감지하고 있다.

2. 해외송금의 경제적 효과

러시아로의 해외노동자 이주는 2000년대 들어서 꾸준히 증가하고 있는 한편, 세수면에서 불법노동자들로 인한 경제적 손실이 지속적으로 발생하고 매년 100억 달러 상당의 자국 통화가 해외송금으로 유출되는 까닭에 러시아정부는 여전히 해외노동자들을 자국 경제에 해를 끼치는 위협요인으로 간주하고 있다.

중앙아시아지역의 대표적인 노동력 송출국으로는 타지키스탄, 몰도바, 키르기스스탄⁵ 등이 있으며, 특히 타지키스탄과 키르기스스탄의 경우 해외송금은 자국의 은행 서비스망 확대 및 시스템 발전에 유익하며, 동시에 농촌지역 주민들의 생계를 보조하는 정부의 역할을 대신하기도 한다. 또한 귀국한 노동자들은 시장조사와 투자전략에 있어서 더 혁신적인 성향을 갖는다.

타지키스탄은 1990년대 전체 노동인구의 67퍼센트가 농업부문에만 한정되어 있었으며, 30퍼센트의 실업률과 8-11달러 수준의 평균월급을 기록했던 최빈국이었다.⁶ 그러다 점차 해외로 나가는 근로자 수가 늘어나면서 2008년에는 네 가구 중 한 가구가 해외이주노동을 하고 있는 구성원이 있게 되었고, 2009년에는 해외송금액이 국가 GDP의 35%를 차지할 만큼 해외송금에 대한 의존도가 세계에서 가장 높은 국가가 되었다.⁷ 2008년 통계자료에 따르면 러시아에서만 대략 23억 달러 정도의 해외송금이 들어왔으며, 이는 그 해 평균 연봉인 4억 달러를 훨씬 웃도는 상당한 금액이다.⁸ 이러한 임금 차이는 해외이주노동을 유인하는 주요한 요인으로서 앞으로도 해외송금은 타지키스탄 경제에서 큰 역할을 할 것으로 보인다.

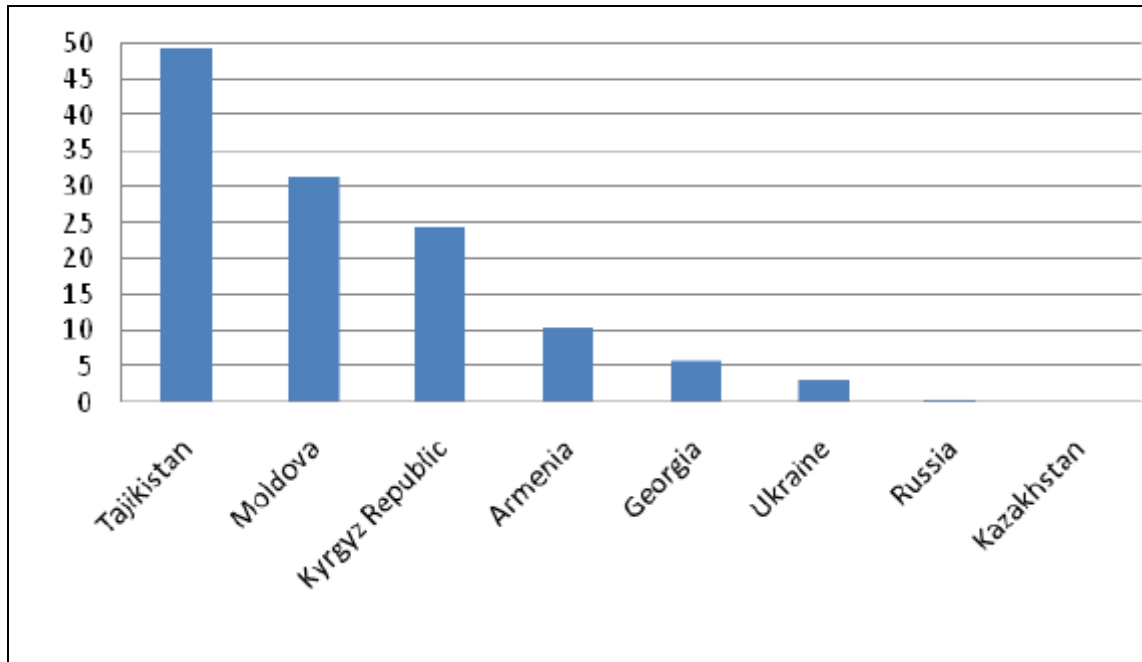
⁵ 노동력 송출국들의 열악한 교육환경은 해외이주의 주 원인이 되고 있으며, 특히 1980년대와 90년대에 태어난 사람들은 제대로 된 정규교육을 받지 못한 탓에 읽고 쓰는 것이 서투르다. 현재는 많은 수의 사립대학들이 들어서면서 교육수준을 어느 정도 향상시키고는 있지만, 대부분이 도심지역에 집중되어 있고 가르치는 과목이 편중되어 있어 해마다 수천 명의 졸업생이 나오는데도 현지에서 일자리를 구하기가 쉽지 않다.

⁶ Natalya A. Zotova, "Labor Migration from Tajikistan. From Field Research Data in Samara and Moscow", *Fergana.ru*, May 30, 2006

⁷ According to IOM data, <<http://www.iom.int/jahia/pid/2022>>, 2010년 11월 30일 검색

⁸ Konstantin Parshin, "Tajikistan: Dushanbe Braces for Shock, as Remittances Set to Fall off Cliff", *Eurasia Insight*, December 16, 2008

[그림 2] CIS국가별 GDP대비 해외송금 비율비교 (GDP대비 송금액%, 2008)



출처: 세계은행

키르기스스탄은 2009년 GDP의 15%가 해외이주자들의 송금인 만큼 해외송금에 대한 의존도가 높은 국가이며, 키르기스스탄의 해외노동자는 대략 5십만에서 백만 사이로 추정된다.⁹ 정부의 공식자료에 의하면 러시아, 카자흐스탄, 터키, 미국, 발틱 3국 등에 일하는 근로자는 60만 정도이고, 이는 키르기스스탄 전체 인구의 11.7%에 해당된다.¹⁰

타지키스탄과 마찬가지로 키르기스스탄¹¹ 또한 국가경제가 이주노동자들의 해외송금에 많이 의존하는 국가로서 GDP의 50-60%가 지하경제와 해외송금에서 나오고 있는 반면, 외국인직접투자는 2008년 GDP의 3.7% 수준밖에 못 미치는 실정이다. 비슈케크 국제이주기구 보고에 의하면 매년 60만에서 100만 가량의 해외노동자들이 일자리를 찾아 러시아와 카자흐스탄으로 떠나며, 현재 대략 30만 명의 키르기스 해외노동자가 러시아에 거주하고 있는

⁹ *Migration and Remittances, Top 10*, The World Bank, <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Top10.pdf>>, 2010년 11월 30일 검색

¹⁰ *Migration and Remittances Factbook*, The World Bank

¹¹ 한편, 오슈(Osh)는 키르기스스탄에서 두 번째로 가장 큰 도시로 전체 해외노동자 중 35%가 이곳 출신이며, 바트겐(Batken)에서 11.7%, 잘라라바드(Jalalabad)에서 12.9% 정도가 해외노동자로 배출 된다. 이들 지역의 해외이주가 많은 이유는 1980년대와 90년대의 높은 출생률로 다른 지역에 비해 인구가 포화상태에 이르러 일자리를 구하기가 힘들기 때문이다.

것으로 추정된다.¹²

아시아개발은행(ADB)에 따르면, 2006년 키르기스스탄 전체 가구 중 16%가 해외송금을 받고 있으며, 매년 지급되는 해외송금은 가구당 월평균 1,331달러인 반면에 국내 근로자의 평균월급이 400달러 수준에도 못 미치는 것을 보면 송출국과 유입국간의 임금 차이가 주요한 노동력 배출요인¹³으로써 작용한다는 것을 알 수 있다. 대부분의 해외송금은 소비재에 주로 사용되며, 10% 정도는 의료 및 교육부문에 지출되고 나머지는 생활비로 쓰인다.¹⁴

이들 해외노동자의 대부분은 20대의 건장한 미혼 청년들로서 내전으로 인해 교육을 제대로 받지 못한 탓에 러시아어 구사 능력이 40대 세대에 비해 떨어지고 러시아문화에 대한 친밀감과 적응력이 부족하며, 이 때문에 대다수가 돈을 어느 정도 벌고 나면 다시 고국으로 돌아올 생각을 갖고 있다.¹⁵ 하지만 해외송금에 의존하는 국가 경제구조 상 이들이 다시 해외로 나가게 될 가능성은 상당히 높다.

III. 러시아내 노동이주문제

중앙아시아에서의 이주노동문제가 더 이상 간과할 수 없는 주요 현안으로 부각되기 시작한 것은 2003년에서 2004년 무렵이었다. 그 때까지 수 십만 명의 이주노동자들은 러시아나 카자흐스탄을 돌아다니며 벌어들인 막대한 양의 금액을 고향으로 송금하였다. 이에 대해 러시아는 이주노동자 송금을 자국투자로 유인하고 자국통화의 유출을 억제할 수 있었던 가능성을 외면한 채 이주문제를 기회 요인으로 간주하기 보다는 사회적 문제로 치부했다. 심각한 것은 러시아의 인구부족현상에 대한 우려가 외국인에 대한 기피나 혐오, 공포증 등과 같은 심리적인 요인들과 맞물려 인종차별로까지 확대되고 있다는 점이다. 러시아인들은 현재의 인구감소로 외국인들이 더 유입되게 되면 러시아의 정체성 위기가 심화될 것이라고 생각하고 있으며,

¹² IOM, *Trudovaya migratsiya iz Kyrgyzstana*, p. 41

¹³ 국제노동력이동은 국가 간에 임금격차와 노동력수급문제가 지속적으로 존재할 경우 발생하며, 배출-흡인이론은 이러한 현상을 시장이 균형을 맞춰가는 하나의 과정으로 간주한다. 다시 말해 국가 간의 자본이동이나 무역과 마찬가지로 과잉인구와 높은 실업률을 보이는 저소득국가에서 상대적으로 고임금을 보장하는 고소득국가로의 노동력 수요와 공급이 시장의 원칙에 따라 자연스럽게 발생한다는 것이다.

¹⁴ *Asian Development Outlook 2008*, Asian Development Bank, <<http://www.abd.org/Documents/Books/ADO/2008/KGZ.asp>>, 2010년 11월 30일 검색

¹⁵ Erica Marat, "Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economics Crisis", Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2009

2050년에는 인구 대다수가 비러시아인들로 채워질 것이라는 게 이미 신문기사로 보도된 바 있다.¹⁶ 따라서 해외노동자들로 인해 야기되는 각종 범죄와 부정 행위들이 러시아 시민들의 안전을 위협하고 사회적 불안정을 조성하고 있으나, 한편으로 이들이 저지른 범죄 기사보도를 외국인에 대한 잘못된 선입견을 조장하기 위한 정부 및 현지 언론들의 의도적인 탄압으로 보는 전문가들도 있다.¹⁷ 결국 이에 대한 근본적인 해결책은 이들이 실업이나 추방에 대한 두려움을 덜어낼 수 있게끔 법적 제도를 마련해서 범죄율을 줄이는 것이다.

한편, 이주노동문제 해결을 위한 역내 국가 간의 협력 부재와 저조한 관심은 이주노동자들의 인권침해문제로까지 확대되었다. 타지키스탄 이주노동자의 고용계약 중 65%이상이 서면계약 없이 체결되었으며, 이들 중 3분의 1가량만이 법률적 허가를 받는다. 고용자들은 강제추방에 처한 불법이주노동자들을 다시 합법적으로 고용하기 위해 정부에게 위탁금을 주거나 더 많은 세금을 낸다. 동시에 한편에서는 인신매매와 강제노동이 성행하였는데, 당시 이주노동자들은 부당한 차별을 받고 법률적인 보호를 전혀 받지 못한 상황이었다. 러시아의 경우, 정부가 전문직 해외노동자에게만 합법적인 쿼터를 두고 노동허가를 발급해 주는 바람에 실질적으로 노동력 수요가 가장 많은 비전문직 노동자들은 불법적으로 일을 할 수밖에 없는 실정이다. 이로 인해 비전문직 해외노동자들에 대한 추방과 노동착취, 인권침해 등과 같은 피해가 속출하고 있다.

러시아에 거주하는 이주노동자의 하루 평균 근로시간은 9시간으로, 이 중 10%는 12시간을 넘게 일한다. 모스크바와 상트페테르부르크에서의 월급이 가장 많으며, 대략 3000루블에서 9000루블 사이(100-300달러)수준이다. 동시에 월급이 높은 지역일수록 사기행각과 부정부패 정도도 더 심하며, 이들 도시에 거주하는 이주노동자 가운데 35-50%가 월급을 못 받는다. 월급이 가장 낮은 지역은 아스트라한(월 3000루블이하)이며, 이들 중 80%가 의료혜택을 받지 못할 정도로 근로환경이 열악하다. 또한 매년 400-1000명 가량의 이주민이 열악한 노동환경과 위생관리 부실, 폭력 자행 등으로 러시아와 카자흐스탄에서 죽음을 잃고 있으며, 비슈케크 국제이주기구에 따르면 고향으로 귀국하는 이주노동자의 반 이상이 건강상태에 문제가 있거나 장애가 있다고 한다. 특히 시베리아에서 돌아온 해외이주민의 경우, 영하60도가 넘는 추위 속에서 일을 하다 보니 몸 상태가 현저하게 나빠져서 귀국 후에는 대부분 장애인 판정을 받게 된다고 한다. 또한 20대의 미혼 해외노동자들은 무분별한 성매매 행위로 인해 성병에 걸려서 오거나, 열악한 숙식환경으로 인해 결핵과 같은 호흡기 장애가 생겨서 돌아오는 사례가 끊이지 않고 있다. 의료서비스를 쉽게 받을 수 없는 탓에 이주민 대부분이 자신이 어떠한 병에

¹⁶ Andrey Vaganov, "Migrants Revenge", *Nezavisimaya gazeta*, October 25, 2006

¹⁷ Boris Alekseyev, "Illegal Migrants Undermine the Country's Economy", *Utro.ru*, September 15, 2006

걸려있는지를 모르는 경우가 많으며, 인지하게 못하는 사이에 주변 사람들을 감염시킬 위험이 높다.¹⁸ 따라서 귀국 시 진료를 받게 하는 것이 의무화되어야 한다.

IV. 이주문제해결의 한계점

1. 러시아의 이주정책과 주변국과의 다자협력의 한계

경제성장 이후 2000년대 초반부터 러시아 이주정책은 불법 노동이주 증대에 대한 통제기능을 강화하였다. 노동이주의 경우 쿼터조정과 노동허가 발급 및 시민권 획득절차의 강화, 불법이주 방지를 위한 송출국과의 협력강화와 불법이주자들의 경제활동 제한, 불법이주자 고용업체에 대한 단속과 처벌의 강화 등의 정책을 추진하고 있다. 이는 2000년 이후 불법이주 노동자의 증가에 따른 각종 사회문제들이 발생하고, 불법송금 및 탈세로 인한 경제적 손실이 가중되면서 정부가 정책적으로 통제기능을 강화시킨 것으로, 그밖에 외국인노동자들의 인권문제를 둘러싼 송출국과의 외교적 마찰, 급진세력 유입으로 인한 테러 발생 등의 우려가 더해진 것으로 보인다.

이에 따라 2000년부터 FMS의 업무가 내무부로 이관되었으며, 2002년 5월 FMS의 기능이 내무부의 한 과로 분리되었다. 이후 2004년부터 외국인 등록과 비자통제업무가 FMS로 이관되어 FMS는 1990년대 초반 재외동포 등의 이주를 지원하던 업무에서 서구식 이주통제기관으로서의 기능이 강화되었다. 즉, 현재 노동이주와 관련하여 러시아 이주정책의 주요 관심은 경제이주, 특히 불법이주의 규제에 대한 부분으로서 2007년 1월에 발효된 ‘러시아내 외국인의 법적 지위에 관한 법령’(Law On Legal Position of Foreign Citizens in the Russian Federation)에 따르면, 러시아와 비자면제협정이 체결된 CIS국가에서 유입된 불법이주자에 대해 사면과 함께 취업허가를 부여하기로 하였으며, 외국인의 소매업을 금지하였다.

2008년 러시아정부는 앞으로 해외이주민들에 대한 쿼터를 50%로 제한할 것이며, 이는 세계금융위기에 대한 불가피한 대책이라고 언급했다. 그럼에도 불구하고 해외이주민 비율은 크게 떨어지지 않았는데, 그 이유는 언급된 해외이주민 수는 3백9십만 명으로 이는 정부공식자료로서 미등록된 인원 수까지 포함하면 러시아에 거주하는 해외이주민은 실질적으로 천2백만 명 가량 된다. 이처럼 러시아가 해외노동자들에 대한 쿼터를 줄이려는 이유는 바로 자국민들의

¹⁸ IOM, *Trudovaya migratsiya iz Kyrgyzstana*, p. 150

고용문제와 연관이 있다, 즉 러시아로 유입된 불법노동자들은 업무환경이나 의료 등에 관한 법적 혜택을 받지 못하는 동시에, 그러한 법적 제재에 구애 받지 않은 채 돈만 벌 수 있다면 짝 값에 초과근무를 할 의향이 있기 때문에 고용주 입장에서 선호할 수밖에 없게 된다. 그래서 모스크바와 상트페테르부르크와 같은 대도시에서는 고등교육을 받은 불법노동자들이 많기 때문에 고용주가 의도적으로 자국민을 해고하고 불법노동자를 고용하는 경향이 생겼다고 한다.¹⁹ 이에 따라 러시아로의 노동이주를 위해서는 러시아내 법적 지위를 확인할 수 있는 서류, 고용주의 고용확인서, 선지불된 여행경비나 목적지까지의 항공권 등을 갖추어야 하게 되었다. 이러한 변화는 러시아가 노동력 부족 현상을 정착형이 아닌 수요주도형 순환이주 방식으로 해결하고자 하는 것임을 보여주는 것이다.

문제는 노동이주의 출발지인 대부분의 CIS 국가들이 러시아와 비자면제협정을 체결하고 있어 외국인 노동자들의 유입에 대한 통제가 용이하지 않을 뿐만 아니라, 이들의 권익보호 및 사회복지 문제가 러시아-CIS 국가들 간 외교관계에도 영향을 미칠 만큼 민감한 사항이라는 것이다. 실제로 노동력 송출국인 중앙아시아 국가들은 이러한 노동이주에 대한 러시아의 통제강화에 대해 우려를 표하고 있으며, 이에 따라 주변국가와의 관계개선이 절실한 러시아 또한 독자적으로 이주정책을 고수할 수만은 없는 실정이다.

중앙아시아에서 초국가적 이슈인 이주노동에 관한 관리는 그 동안 국가별 거버넌스나 사안별 양자협력에 주로 의존해왔다. 정치외교적 측면에서 이주노동문제는 통상 러시아나 카자흐스탄 등과 같은 유입국이 타지키스탄이나 키르기스스탄 등의 유출국에 대해 정치적 압력을 행사하고 주도권을 행사하기 위한 기회 요인으로 작용한다. 그러나 사실상 이주노동문제는 정치적 헤게모니를 조장하는 구실이 되기 보다는 역내 국가들 공동의 문제로서 신속한 대책 마련이 시급한 주요 현안 과제이다.

최근 키르기스스탄과 타지키스탄 등과 같은 노동력 송출국을 중심으로 CIS나 CSTO, SCO, EurAsEc과 같은 국제기구들 회의에서 대책마련이 촉구되고 있으며, 카자흐스탄은 최근 키르기스스탄과 이주노동에 대한 쌍무협약을 발전시키고 합의시행을 위한 특별 위원회를 설립하고 그 후 바로 이와 비슷한 협동대책이 타지키스탄과 체결되었다. 그러나 러시아, 우즈베키스탄 등과는 아직까지 별다른 대화나 합의가 이루어지지 않은 상태이다. 러시아를 비롯한 중앙아시아 국가들은 이주노동문제를 유출국과 유입국 양자에게 이득을 줄 수 있는 경제적인 현안으로 바라봐야 하며, 이주노동에 관한 국제적 법률화는 불법이주 과정에서 자행된 부정부패행위를 줄이고 인권문제와 실업문제를 해결하는 기반이 될 것이다.

¹⁹ "Gastarbaiters Will not have Jobs in 2009?", *Pervouralska.net*, January 5, 2009

2. 국제기구의 노동이주 거버넌스의 한계

1992년에서 1997년까지 타지키스탄은 내전으로 인한 피난과 망명으로 수십만 명이 대거 해외이주를 감행해야 했다. 당시 피난민들 대다수가 러시아나 우즈베키스탄으로 이동하였고, 6만 명 이상이 아프가니스탄, 만3천에서 2만 명 가량이 내전을 피해 키르기스스탄으로 넘어갔다.²⁰ 이에 따라 2005년까지는 타지키스탄에 주재한 국제기구들의 활동이 인도적이고 평화적인 차원에서 이루어 졌다면, 2005년 이후부터는 경제발전에 중점을 두어 해외이주노동을 장려하기 위한 방안들이 적극 추진되었다. 즉 국제이주기구(IOM)를 비롯한 유럽연합(EU), 유럽안보협력기구(OSCE), 유엔개발계획(UNDP) 등과 같은 국제기구들은 타지키스탄 정부와의 공조 속에 해외이주민들의 권익보호를 위한 이주제도를 개선하고, 이주에 관한 정보(여행 및 취업 요구서류, 노동허가 절차, 고용관련기관, 고용 위험 등)들을 제공하는 데 주력했다. 또한 2000년대 초반 러시아의 해외이주민 사망률과 추방률이 크게 오르자, 2003년부터 몇몇 국제기구들이 NGO와 힘을 합쳐 해외이주민에 대한 권익보호와 합법적인 등록절차를 위한 특별메뉴얼을 개발했다. 이처럼 국제이주기구와 같은 국제단체들이 이주문제와 관련해서 활동적으로 움직이고 있지만 어디까지나 정책적인 한계가 있으며, 각국 정부들은 여전히 이를 일시적인 현상으로 치부하는 경향이 있다.

중앙아시아 해외노동자들은 오늘날에도 여전히 성매매와 노동착취의 희생양이 되어 가고 있으며, NGO 단체들이 지속적으로 관련 정보를 제공함에도 불구하고 정부와 경찰들은 협조를 거부하거나 사건을 묵인하는 모습을 보이고 있다. 특히 해외이주민 증가만큼이나 인신매매 발생률이 역내에서 가장 높은 우즈베키스탄 정부는 해외이주문제와 관련해서 자국에 대한 부정적인 시각이 생길 것을 우려한 나머지 역내 국가간의 대화를 꺼려하고 있으며, 이에 따라 국제이주기구와 같은 범국가적 단체들의 국내 주재를 허용하지 않은 채 정부주도의 몇몇 기구들을 통해서만 이주문제를 해결할 뿐 전반적으로 자국민의 해외이주문제들을 그대로 인정하지는 않는다. 현재 러시아와 카자흐스탄과 같은 노동력 유입국들은 해외이주문제를 자국 내에서만 해결하려고 하며 역내 국가간의 대화나 협력에는 미온한 반응을 보이고 있다. 한편 키르기스스탄이나, 타지키스탄과 같은 노동력 송출국들은 귀환하는 이주민들의 유입에만 초점을

²⁰ 타지키스탄은 1991년 구소련으로부터 독립하자마자 5년간의 내전으로 비교적 늦게 체제이행을 시작하였다. 1994년에는 국제이주기구(IOM)가 타지키스탄 정부와의 긴밀한 협력 아래 이주민들을 위한 의료활동과 정착금지원 업무를 수행했으며, 내전 종결 후 UN 및 국제 NGO, 구호 단체 등이 현재까지 사회 전반(지역사회개발, 교육, 인권 등)에 걸쳐 지원활동을 펼치고 있다.

맞춰 이들을 정치적 불안요소로 규정하고, 이주문제를 국내적인 문제로만 국한시켜 바라보고 있다.

V. 결론

노동력을 송출하는 대부분의 중앙아시아 국가들의 경우 해외이주문제를 둘러싼 내부적인 의견대립이 심화되고 있으며, 노동이주를 반대하는 측에서는 이주노동문제를 인적 자원 손실로 보고 이에 따라 해외노동자들을 하루 빨리 귀국시켜야 한다는 입장이다. 하지만 아무리 해외이주를 억제한다 해도 국내 고용기회 창출을 위한 대책 마련이나 정책적 시도 역시 미비한 단계이다. 체제전환기부터 시장개방화를 추진해 왔던 키르기스스탄의 경우 의류사업과 같은 소규모 사업들이 활성화됨에 따라 취업률이 다른 국가들에 비해 상대적으로 양호한 편이었으나, 2008년 말 바키예프 정권이 조세관련 법률을 전면적으로 수정함에 따라 중소기업들의 법인세가 10배 가량 올랐고, 새로운 법률규정은 다시금 실업문제를 가속화시켜 결국 해외노동인구 수를 늘리는 결과를 초래했다.²¹ 이에 반해 정부는 해외이주민들이 다시 본국으로 재유입하게 될 경우 발생될 사회·정치·경제적 불안정을 우려하여 이들의 귀국을 적극 반대하고 있다. 결국 이러한 두 정치 세력 간의 논쟁은 이주노동을 어떻게 볼 것인가에 대한 관점 차이에서 비롯된다.

이처럼 그 동안 중앙아시아 정부들은 해외이주노동으로부터 얻을 수 있는 잠재적 효용가치를 극대화하는 데 실패했고, 결국 이러한 정책적 무관심은 해외송금 활용 및 증진방안에 대한 다양한 가능성들을 배제한 채 사회복지 향상이나 중소기업 육성과 같은 주요 국가현안들을 등한시하는 결과를 초래했다. 한편, 유입국인 러시아와 카자흐스탄 정부는 이주노동에 대한 CIS 국가간 공동의 합의를 자국의 노동 관련 및 사회보장 법률에 모순되는 행위로 보고 있다. 이처럼 다자간의 합의가 결여된 현 상황은 장기적으로 봤을 때 노동시장의 구조적 변화와 경제 침체와 같은 특수한 환경에 대한 대응에 취약할 수밖에 없게 된다.

중앙아시아의 이주노동에 관한 거버넌스의 현황을 검토하면서 다음의 몇 가지 주장이 가능해졌다. 첫째, 중앙아의 이주노동은 비교적 오래된 초국가적 문제이지만, 지역 거버넌스 차원에서 이를 다룬 역사는 매우 짧고 아직 초보적인 단계에서 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 중앙아의 이주노동 문제는 그 규모로 볼 때 효과적인 지역 거버넌스를 요구하고 있지만, 유입국-

²¹ IOM, *Trudovaya migratsiya iz Kyrgyzstana*, p. 85

송출국간의 이익 충돌, 노동시장의 논리와 국가의 대립 등으로 돌파구를 찾지 못하고 있다. 셋째, CIS회원국들의 효과적인 이주노동 정책을 집행할 수 있는 능력이 곧 지역통합의 성패를 결정하는 중요한 요소가 될 것이다. 넷째, 따라서 중앙아 이주노동자 이슈를 해결하는 열쇠로서 모범적이고 효과적인 지역 거버넌스를 위한 대안이 시급하다.

결론적으로 CIS국가들이 이러한 이주노동 현안들을 정책적 범주에서 고려함으로써 경제적 측면에서 보다 효율적인 고용 창출이 이루어지고 이주민들의 생계를 통합하고 개선하는 데 보탬이 될만한 세가지 정책방안들을 제시하고자 한다.

첫번째는 바로 CIS국가간 노동시장 통합이다. 즉 공공단체 및 NGO와 관련해 CIS국가들 간 조정된 이민정책을 통해 거주지 선택과 일자리 쿼터 및 시간제한, 기타 행정적 장벽의 부담을 해소하는 단일화된 이주-노동시장을 형성하는 것이 필요하다. 바로 그 초기단계가 2009년 7월, CIS국가들간의 이민 정책에 대한 협약 체결로 이루어졌는데, 이는 CIS 이민 전문가들에 의해 제정된 국가 간 협력 조치로서 국제법 기준을 비롯한 CIS국가들간 법률 조항과 파트너쉽 원칙, 상호간 자주권 존중 등에 기초하고 있다. 동시에 이러한 단일노동시장을 지속시키기 위해선 투명하고 합법적인 고용시스템을 개발하는 것 또한 선행되어야 할 것이다.

둘째, 러시아는 이민자들의 권리와 일자리, 생활환경을 보호해야 한다. 러시아에서의 노동수요와 합법적 이민채널 수용력간의 간극이 심화될수록 이는 불법이주와 기타 범죄증가요인이 될 수 있으며, 국제적 경험으로 볼 때 경직된 이민정책은 미숙련-저소득 외국노동자들을 끌어 모으는 결과만 초래하게 된다. 따라서 러시아는 이민법 개선 및 간소화를 통해 불법이주자들과 관련된 재정적·사회적 비용을 감소시키고 이들이 러시아 사회에 융합될 수 있도록 정책적인 방안을 모색해야 한다. 현재는 간소화된 고용절차를 통해 기술직 노동자들의 고용을 관리하고 노동허가에 대한 쿼터와 기간을 늘리는 등 법률적으로도 혁신적인 개혁들이 추진되고 있으며, 이러한 프로그램들이 실용적인 효과를 발휘한다면 이를 적극 활용하여 이주민 정책 전반에 적용해 볼 수 있을 것이다.

셋째, CIS국가들은 보다 효율적인 이주민 지원 시스템을 개발해야 한다. 이주자들을 위한 지원서비스는 원칙적으로 그들을 보내는 국가들에서 시작할 수 있으며, 이는 정부·시민사회·민간부문에 의해서 문화적·언어적 적응과 합법적 노동자 지위취득을 돕는 방안으로 검토될 수 있다. 이러한 지원에는 전문적인 직업 훈련 및 교육이 포함되며, 그 밖에 목적지 국가에 대한 일자리, 주택 등과 관련된 국가정보 제공도 해당된다. 예를 들어 대중들이 접근 가능한 ‘이주자 정보교환 시스템’ 구축은 추가적인 이주문제 관련조사와 데이터베이스 증가를 통해 불법이주자들의 문제를 완화해 줄 수 있다. 이러한 계획은 노동시장에서 이주동향과 그

영향을 평가하는 데 도움을 줄 수 있을 것이며, 특히 정보의 투명성 증대는 이주노동자들에 대한 부정적 편견을 크게 불식시킬 수 있을 것으로 보고 있다. 이러한 조치들을 실행하는 데는 이민자진신고가 크게 일조할 수 있을 것이다.

지난 10년 간 중앙아시아에서는 이주민 관리시스템 구축과 이주노동문제 해결을 위한 방안들이 끊임없이 모색되어 왔으나 추진력이 부족했던 것이 사실이다. 따라서 앞으로 중앙아시아 지역 미래에서 이주민 노동이 중요하다는 사실에 대한 새로운 시각을 수용하고 올바르게 정립하여 지역적 협력 수준에서 상호 합의된 장기적인 관점이 요구되고 있다. 동시에 이주민 문제에 대한 문제인식과 지속적인 관심뿐만 아니라, 지금의 이주민 노동 환경을 보완하고 수백만 외국인 노동자들의 생활을 개선하는 것 또한 이주민 노동에 의존하는 각국의 경제발전에 있어서도 중요하다.

<참고 문헌>

- 김성진, “러시아 이주정책의 성격과 발전 전망”, 『한국정치학회보』, 제42집 제4호, 2008
- 정재원, “세계화 맥락에서의 러시아 노동 이주”, 『중소연구』, 제33권 제4호, 2009/2010
- 최우익, “러시아내 국제이주민 유입양상의 변화와 전망에 대한 고찰”, 『슬라브학보』, 제 24권 4호, 2009
- Andrey Vaganov, “Migrants Revenge”, *Nezavisimaya gazeta*, October 25, 2006
- Boris Alekseyev, “Illegal Migrants Undermine the Country’s Economy”, *Utro.ru*, September 15, 2006
- Erica Marat, “Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economics Crisis”, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2009
- Konstantin Parshin, “Tajikistan: Dushanbe Braces for Shock, as Remittances Set to Fall off Cliff”, *Eurasia Insight*, December 16, 2008
- Natalya A. Zotova, “Labor Migration from Tajikistan. From Field Research Data in Samara and Moscow”, *Fergana.ru*, May 30, 2006
- IOM, *Trudovaya migratsiya iz Kyrgyzstana*, 2008
- Pervouralska.net, “Gastarbaiters Will not have Jobs in 2009?”, January 5, 2009

The World Bank, 『Migration and Remittances Factbook』, 2008

The World Bank, 『Russian Economic Report』, No. 21, March 2010

Asian Development Bank, Asian Development Outlook 2008,

<<http://www.abd.org/Documents/Books/ADO/2008/KGZ.asp>>, 2010년 11월 30일 검색

IOM data, <<http://www.iom.int/jahia/pid/2022>>, 2010년 11월 30일 검색