

말레이시아 외국인 노동자 문제의 특성과 파급영향*

이 경 찬**

I. 서론

무차별적으로 전개되는 세계화와 지구촌화의 영향으로 말미암아 전통적인 국가 간 경계가 모호해지고 있는 오늘날 국경을 초월하는 국제노동력이동은 중요한 사회·경제 현상으로 주목받고 있다. 산업혁명을 계기로 일자리를 찾아 도시 지역으로 몰려드는 농민들의 빈자리가 외국인 노동자들로 채워지기 시작한 이래 2차 대전 이후까지 국제노동력이동은 주로 남부 유럽, 아프리카, 아시아의 저개발국가들로부터 서유럽의 부유한 선진공업국들로 향하는 일방적인 양상으로 이루어졌다. 외국인 노동자들이 빈곤과 실업, 저개발로 고통받는 본국을 떠나 고용기회 등 보다 나은 경제적 기회를 찾아 서유럽으로 향하였다면, 노동력을 수입하는 국가들 역시 지속적인 산업발전을 위해 열악한 환경에서도 기꺼이 생산활동에 임하는 외국인 노동자들은 필요한 존재였다.¹⁾ 이

* 본 논문은 성심외국어대학의 학술연구비 지원에 의한 것임

** 성심외국어대학 외국어통상학부

1) 유럽과 비슷한 상황에 놓여있던 미국은 사회간접자본 확충을 위한 인력조달 방법으로 1619-1776년 사이 아프리카로부터 1천만 명이 넘는 노예 노동력을 수입하였다. 이들 흑인 노예 노동력은 20세기 중반 이후 멕시코를 중심으로 한 중남미인들로 대체된 데 이어

렇듯 서구 자본주의 국가들은 자국의 사회, 경제적 수요에 따라 인력이 필요 하지만 자국민들만으로는 충당할 수 없는 부분을 외부로부터의 정책적 유입으로 해결하는 방법을 취하였다.

그러나 오늘날 외국인 노동력의 유입은 비단 서구 선진국에만 국한되는 문제가 아니다. 오히려 미국과 서유럽 국가들은 1990년대 초반부터 자국으로의 외국인 노동력 유입을 법으로 억제하는 경향을 보이고 있다.²⁾ 이에 반하여 1980년대 중반 이후 아시아·태평양 지역 각국이 일자리를 찾는 외국인 노동자들의 새로운 목적지로 부상하기 시작하였다. 이는 과거 미국과 유럽을 중심으로 한 세계경제체제가 1980년대 이후 일본을 포함하는 삼국 체제로 전환되었으며 특히 아시아 신흥공업국 내에서도 본격적인 노동력 부족 현상이 빚어짐에 따라 이 지역에서의 국가간 노동 이동 추세가 가속화하고 있기 때문이다. UNCRD(United Nations Centre for Regional Development)가 일본, 홍콩, 말레이시아, 싱가포르 등 최근 외국인 노동자 유입이 늘고있는 아시아 4개국을 대상으로 조사한 결과 제조업을 비롯한 제반 산업분야의 발전에 힘입어 이들 국가에서의 노동력 수요는 앞으로도 지속적으로 늘어날 것으로 전망되고 있다.³⁾

아시아 국가군 가운데서도 말레이시아는 노동력의 송출국인 동시에 수입국이며, 국내에서 경제활동을 영위하는 외국인 노동자의 상대적 비중이 여타 국가들에 비해 월등히 높다는 특징을 지니고 있다. 나아가 이러한 현상은 복합 종족국가로서의 말레이시아의 사회적 특성과 맞물려 더욱 복잡한 양상과 의

1970년대와 80년대를 거치면서 아시아인들의 유입이 급격히 늘어났다. (Thomas 1968).

2) 이와 관련, 1991년 개최된 EEC(European Economic Community) 회의에서 존 메이저(John Major) 당시 영국 총리는 유럽 각국이 기하급수적으로 늘어나는 외국인들의 유입에 대해 대책을 마련할 필요가 있음을 역설하였다. 또한 미국은 이민자 유입에 따른 각종 문제점 발생을 최소화하기 위한 방안으로 1986년 강화된 이민규제 및 조정법을 통과시킨 바 있다 (Zehadul et.al. 1999, 7).

3) Karim et.al. 1999, 8. 물론 이 같은 전망은 아시아 금융위기로 인해 상당 부분 수정이 불가피하게 되었다.

미를 띤다. 국경을 넘는 노동력 이동이 단순히 경제적 과급효과의 범주를 넘어 말레이시아의 정치와 사회안정에까지 영향을 미치고 있기 때문이다. 여기에 외국인 노동자 유입의 원인에 대한 분석과 아울러 이동의 규모와 그에 따른 다양한 파급영향을 조명할 필요가 있는 것이다. 이 글은 모두 5장으로 이루어지는 바, 2장에서는 노동력의 국가간 이동에 관한 다양한 이론들에 근거하여 말레이시아에서의 국제노동력이동의 원인을 조명해 본다. 이어 3장에서는 외국인 노동자의 현황과 특성을 유입 규모와 출신국별 분포, 종사 업종을 중심으로 살펴보고 4장에서는 과도한 외국인 노동력에의 의존에 따른 제반 정치, 경제, 사회적 문제점들을 지적한다. 마지막으로 5장에서는 정부의 정책적 과제들을 중심으로 결론을 제시하고자 한다.

II. 국제노동력이동의 요인과 배경

1. 노동력의 국제이동에 관한 이론

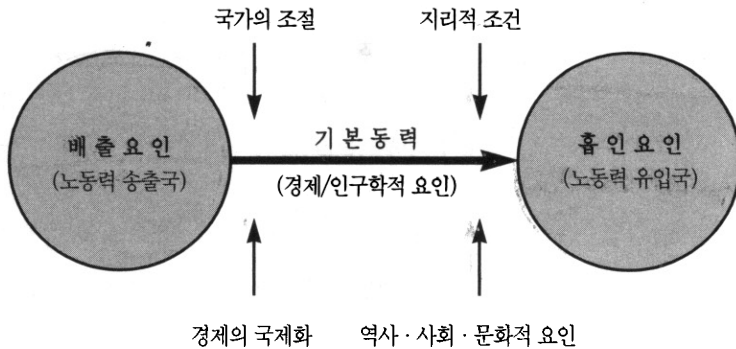
국가간 노동이동에 대한 연구는 이동의 원인, 이주자의 적응, 노동이동이 송출국 및 유입국에 미치는 영향 등 여러 분야로 나뉘어지며 이들 각 분야에서 다양한 이론들이 제시되고 있다(설동훈 1996, 5; 이혜경 외 1998, 17). 국제 노동력 이동의 원인에 대한 연구는 유입국을 중심으로 먼저 시작되어 배출-흡인(push-pull) 이론이 발달되고, 그 후 제3세계를 중심으로 종속이론이 나오다가 그 약점을 보완하여 세계체제이론으로 흡수·발전되었고, 최근 사회적 연결망 등을 강조하는 관계이론으로 발전되고 있다.⁴⁾ 그러나 어떤 이론이 가장 적

4) 배출-흡인이론은 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

실성을 지니는가는 국가간 노동이동과 관계된 어떤 주제를 언제 어디에서 어떤 집단에 초점을 맞추어 연구하느냐에 달려있는 문제이지 반드시 특정 이론이 다른 이론에 비하여 우월한가 그렇지 않은가의 문제라고 볼 수는 없다. 오히려 국제노동력이동의 원인과 관련해서는 이러한 세 가지 이론 틀이 상호보완적으로 사용되는 경우가 많다.

동일한 맥락에서 이 글에서는 ‘동아시아에서의 국제노동력이동’ 연구에서 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등 제 차원의 요소를 모두 포괄하는 종합적 접근법을 채택한 김준의 분석 틀을 적용하여 소득수준 및 임금격차 등 경제적 요인과 실업률, 출산력, 과잉인구, 노동력 부족현상 등의 인구학적 요인을 국제노동력이동의 기본동력으로 설정하고 국가의 정책, 경제의 국제화현상, 지리적 조건 및 역사·사회·문화적 요인들을 환경변수로 규정하여 말레이시아의 사례를 분석한다(김준 1998). 이를 도식화하면 <그림1>과 같다.

<그림1> 국제적 노동력 이동의 규정요인



질 등의 흡인요인을 강조한다(Jansen 1969; Lucas 1981). 또한 세계체제이론에서는 국가간 노동이동을 자본주의의 확대로 어느 국가가 세계경제체제 속으로 편입된 후 일어나는 현상으로 이때 주변부 국가의 저임금 노동력이 핵심국가로 이동하는 것으로 설명한다(Petras

2. 국제노동력이동을 규정하는 요인들

1) 배출-흡인요인

임금수준이 낮고 잉여노동력이 많은 지역에서 임금이 높고 노동력이 부족한 지역으로 이동이 발생하는 것은 자연스런 현상이다. 노동력의 국제이동은 노동력 유입국에 유리한 임금격차가 지속적으로 존재하며 노동력의 수요가 존재할 때 발생하는데 이때 이주자들은 경제적 지위의 향상을 열망하며 이동하는 것이다. 따라서 배출-흡인이론은 국제노동력이동을 시장이 자율적으로 균형을 찾아가는 과정으로 파악한다(설동훈 1996. 6). 즉, 노동력의 국제적 이동을 무역이나 자본이동과 마찬가지로 노동력의 수요와 공급에 따라 상대적·과잉인구와 높은 실업률에 고통받는 저개발국 출신의 외국인 노동자가 노동력이 부족한 국가로 자연스럽게 이동한 결과로 해석한다.

〈표 1〉은 말레이시아로의 주요 노동력 송출국들과 말레이시아의 1인당 국민소득을 비교한 수치로서 1인당 국민소득(GNP)을 임금수준의 대리지표로 살펴본 이러한 특징점은 출발지와 목표지의 사회경제적 차이가 국제노동력 이동의 방향을 결정하는 주요 요인이 됨을 보여준다. 예컨대 말레이시아에서 취업한 인도네시아와 방글라데시 근로자는 본국에서 받는 임금보다 훨씬 높은 급여를 기대할 수 있다는 것으로 이는 이들 국가로부터 말레이시아로의 노동력 이동에 커다란 유인으로 작용하고 있는 것이다.

배출-흡인이론에서 중요하게 다루어지는 또 하나의 양적 요소는 인구학적 요인이다. 국가간 노동력 이동의 근본 원인을 노동력 수급의 불균형에서 찾는 것이 바로 이러한 시각이다. 일반적으로 지속적인 경제성장은 노동력을 흡수

1980, 1981; Portes and Walton 1981; Bonacich and Cheng 1984). 한편, 관계이론에서는 가족, 친구, 공동체 등 회원자격(membership)의 형태와 인력 송출업자, 해외이주 상담자, 여행사 직원, 밀항자 등 다양한 매개자(intermediaries)의 형태로 존재하는 국제노동력이동의 사회적 연결망의 역할을 강조한다(Gillispie and Browning 1979).

하고 출산력을 저하시킴으로써 상대적 과잉인구를 해소하게 된다. 말레이시아의 경우도 1980년대 말 이후 8% 내외의 고도경제성장을 이루며 노동력 수요가 꾸준히 증가해 온 데 반해 공급률이 이에 따르지 못해 왔는데 이것이 실업률 감소를 넘어 특정 산업부문의 노동력 부족현상으로까지 이어지게 된 것이다.⁵⁾ <표 2>에서 보는 바와 같이 1985년 600만 명에 불과하던 전체 노동자 수는 10년 후인 1995년 810만 명 수준으로 팽창하였으며 동일 기간 중 실업률은 6.9%에서 2.8%로 줄어들었다. 또한 외환위기 직전까지 극심한 노동력 부족현상을 겪던 1990-1995년 사이 고용은 연평균 3.2%의 높은 비율로 늘어난 반면 신규 노동력 공급은 2.9%에 그쳐 노동력 수급 불균형의 직접적 원인으로 작용하였다. 경제활동 인구의 신규 노동시장 참여율이 늘어나는 노동력 수요를 충당 못함으로써 수급의 불균형이 초래된 것이다.

〈표 1〉 1인당 국민소득 비교, 1996

국가	인구(백만)	1인당 국민소득(US\$)
말레이시아	19.7	3,480
태국	58.7	2,410
필리핀	67.0	950
인도네시아	190.4	880
스리랑카	17.9	640
파키스탄	126.3	430
인도	913.6	320
방글라데시	117.9	220

자료: The World Bank, *World Development Report 1997*.

5) 말레이시아 인력자원부의 통계에 따르면 1993년 77,031개의 구인 수요가 있었는데 비하여 일자리가 채워진 것은 25,901개로 인력수요의 36.6%만이 충당된 것으로 나타났다 (Malaysia, *Social Statistics Bulletin 1993*, 210).

〈표 2〉 말레이시아의 노동력 규모 및 실업률, 1985-2000

연도	노동력 규모(000)	취업자 수(000)	실업률(%)
1985	6,039	5,625	6.9
1986	6,222	5,707	8.8
1987	6,457	5,984	7.3
1988	6,658	6,176	6.3
1989	6,850	6,390	5.1
1990	7,042	6,686	5.1
1991	7,204	6,891	4.3
1992	7,370	7,096	3.7
1993	7,627	7,396	3.0
1994	7,834	7,618	2.9
1995	8,140	7,915	2.8
1996	8,641	8,427	2.5
1997	9,038	8817	2.4
1998	8,881	8,597	3.2
1999	9,010	8,741	3.0
2000*	9,194	8,928	2.9

주 : * 2000년 1-6월.

자료 : Ministry of Finance, Economic Report, 1989/90, 1996/97 & 2000/01, Kuala Lumpur.

노동력의 수급불균형이라는 양적 측면에서의 문제점에 더하여 신규로 고용 시장에 진입하는 노동자들의 고령화와 교육수준의 향상, 즉 고학력화에 따른 노동공급 규모 및 구성의 변화 또한 노동시장에 적지 않은 영향을 미쳤다. 경제발전에 힘입어 삶의 질이 향상되고 교육기회가 확대되며 학습연령이 늘어남에 따라 신규로 노동시장에 투입되는 기간이 과거보다 늦추어진 것에 비례하여 노동자들의 임금수준 및 작업환경에 대한 기대 욕구도 커지게 된 것이다. 이는 소위 어렵고, 위험하며, 더러운(difficult, dangerous, and dirty) 것으로 인식되는 3D업종에 대한 기피현상으로 나타났다. 말레이시아의 경우 플랜테이션과 건설부문에서 노동력 부족문제가 가장 먼저, 그리고 심각하게 나타난 이유는 바로 이러한 3D업종에 대한 기피경향에서 비롯되는 것이다.⁶⁾ 1985-86

년의 극심한 단기불황 국면에서도 이들 산업 부문에서의 노동력 부족현상은 별다른 변화가 없었는데 이는 대다수 말레이시아 노동자들이 실업을 감수하면서도 저임금과 열악한 근로조건에 3D업종을 외면한 결과였다.

2) 경제발전과 산업구조의 변화

말레이시아는 풍부한 천연자원과 정치적 안정을 기반으로 1970년부터 20년의 목표 시한으로 실시된 신경제정책(NEP: New Economic Policy)의 성공적 추진에 힘입어 경제발전의 토대를 구축하였다. 고용기회 확대와 임금수준 향상 등을 통한 빈곤의 퇴치, 고용 및 자본소유구조의 개선을 통한 중족간 경제적 불평등 문제 해소라는 NEP의 두 가지 목표를 달성하기 위해 정부는 수출지향적산업화(EOI: Export-Oriented Industrialization), 특히 제조업 위주의 공업화전략을 발전정책의 근간으로 설정하였다.⁷⁾ 보다 많은 부미뿌트라(Bumiputra)들을 근대적 산업부문으로 편입시키기 위해서는 침체에 빠진 농업 등 1차 산업 부문보다 더 많은 고용을 창출할 수 있고 더 나은 임금과 노동조건을 제공할 수 있는 노동집약적 제조업 부문의 육성이 바람직한 것으로 판단하였기 때문이다. 이 같은 전략하에 정부는 제조업 부문에 대한 외국기업의 직접투자를 유도하기 위한 방법으로 1972년 최초의 자유무역지대(FTZ: Free-Trade Zone)를 신설한 것을 시작으로 충분한 기반시설과 면세특혜, 수출촉진을 위한 원·부자재의 자유로운 수입 등 다양한 혜택을 FTZ에 입주하는 외국

6) 이런 맥락에서 말레이시아의 외국인 노동자 문제를 심층적으로 연구한 대표적 학자인 말라야 대학의 아지자(Azizah Kassim) 교수와 ISIS 연구원인 필라이(Patrick Pillai)는 제조업 부문의 발전을 자영농과 플랜테이션 부문으로부터의 노동력 유출을 유발시킨 가장 중요한 요인으로 지적하였다(Azizah 1997, 52-53; Pillai 1992, 2-5).

7) 말레이시아는 영국으로부터의 독립 이후 1960년대 중반까지는 수입대체산업화(ISI: Import-Substitution Industrialization) 정책을 시행하였으나 적은 인구나 작은 시장규모, 낮은 구매력, 심각한 빈부격차 등으로 인해 ISI에는 한계가 있었다. 반면 저렴한 생산비용, 특히 저렴한 노동단가의 활용을 기반으로 하는 EOI는 고용창출 효과가 컸다(박재봉 1998: 123-145).

8) 사센(Sassen)은 외국인 노동자에 대한 수요를 각 국가의 국제분업에서의 위치 및 산업화단

기업들에게 제공하였다.

NEP 이전 시기의 수입대체산업화전략을 제조업 위주의 수출지향산업화 전략으로 적절히 변환함으로써 외국인투자유치에 성공한 말레이시아는 1980년대 후반 이후 연평균 실질 GDP 성장률이 9.0%에 달하는 최대의 호황을 누렸으며 많은 선진국들이 불황으로 고전을 면치 못하던 1990년대 초반에도 연평균 8.5% 이상의 고도 성장률을 기록함으로써 태국과 더불어 동남아시아의 새로운 신흥공업국가로 부상하였다. 대만, 싱가포르, 홍콩 등 선발 신흥공업국들의 사례에서 보듯 대개 이들 나라에서는 산업화가 본격화되기 이전에는 취업난을 겪다가 고도성장기에는 인력난을 겪기 시작했다(강수돌 1998, 170). 이에 비추어 1980년대와 90년대 고도성장시기에 집중적으로 인도네시아 등 지로부터 말레이시아로의 노동력 이동이 이루어진 것은 여타 동아시아 신흥공업국들과 마찬가지로 말레이시아의 국제 분업상 위치가 상승하여 자본의 확대단계에 이르렀음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.⁸⁾

수출지향산업화의 정책 기조는 NEP의 뒤를 이어 시행된 NDP(National Development Policy) 체제하에서도 그대로 유지되었는데 이 기간 중 급속한 경제발전의 원동력이 된 제조업 부문의 성장은 실로 눈부신 것이었다. 1970년대와 80년대의 20년 간 제조업은 연평균 10.3%의 고도성장으로 말레이시아의 경제발전을 이끌었으며 제조업이 GDP에서 차지하는 비율도 1974년 16%에서 1995년 32.4%로 두 배 이상 크게 높아졌다. 또한 제조업이 전체 고용에서 차지하는 비중도 1970년 8.7%에서 1990년에는 19.5%, 1995년에는 25.5%로 지속적으로 늘어났다(OPP 1991, 41; Azizah 1997, 52-53).

한편, 제조업 부문의 성장에 힘입어 신규로 창출된 일자리의 대부분은 보다 나은 임금과 근로조건에 매료된 농촌지역으로부터의 말레이계 이주자들에 의해 충원되었는데 이는 곧바로 플랜테이션 등 농업부문의 인력부족현상으로

계에 따라 자본주의적 생산양식의 도입단계, 자본의 확대단계, 자본의 노동통제단계, 자본의 국제화단계 등 네 가지 단계로 나누어 설명하고 있다(Sassen 1988, 1991).

이어졌다. 또한 농촌인구의 이동으로 인해 발생된 플랜테이션 부문의 부족 노동력은 주로 인도네시아 등지로부터 유입되는 미숙련 노동인력에 의해 충당되는 연쇄이동의 고리로 이어졌다. 인력부족 현상은 1980년대 말 이후 경제발전의 가속화에 따라 건설, 수송, 음식료, 일반 소매업 서비스 등 거의 모든 산업분야로 점차 확산되었다. 이렇듯 경제성장이 빠를수록 노동력에 대한 수요가 늘어나며 거꾸로 경기침체는 실업률 증가와 함께 외국인 노동력 수입에도 직접적인 영향을 미치는 밀접한 인과관계를 형성하게 된다.

3) 국가의 정책적 조절

노동력의 국제적 이동은 자본이나 상품의 이동과는 달리 “정치적·사회적·문화적 요소를 함께 담지하고 있는 ‘사람’의 이동”이라는 측면에서 비단 경제적인 의미뿐 아니라 복합적 성격을 띠게 되며, 이질적 요소의 국내 유입을 우려하는 국민국가의 주요한 규제대상이 된다(김준 1998, 111). 따라서 국가는 외국인 노동력 수입에 대해 매우 신중하며 국경관리, 즉 출입국관리를 통해 외국인의 출입을 엄격히 통제하고 있다. 이런 이유로 특정 국가에서의 노동력 이동의 양상은 출입국 관리체제와 정부의 노동정책에 크게 영향을 받을 수밖에 없으며 특정 정부의 전략적 선택(strategic choice)이 하나의 중요한 변수로서 노동력 이동의 규모나 방향을 결정하는 데 중요하게 작용하게 된다(Sassen 1988).

일반적으로 외국인 노동력 수입에 대한 국가의 정책은 폐쇄전략, 제한적 개방전략, 그리고 전면적인 개방전략으로 구분할 수 있는데 오늘날 외국인 인력의 유입을 전면적으로 허용하는 나라는 거의 없는 형편이다. 한편, 폐쇄전략은 1980년대 일본, 그리고 1990년대 초 이전까지의 한국의 경우와 같이 외국인 노동력의 수입을 허용하라는 민간부문의 요구와 압력을 거부하고 국가가 노동력 의존도를 낮추기 위한 방법으로 공장자동화를 통한 산업구조조정이나 생산설비의 해외이전 등을 통해 대안을 모색하는 전략이 그것이다. 그러나 이 두 나라도 외국인력 유입에 대한 시기상조론과 불가피론의 논쟁 끝에 결국은

폐쇄전략의 한계를 실감하고 1990년대 초와 중반에 각각 제한적 개방전략으로 케도를 수정했다⁹⁾(김준 1998, 118). 말레이시아의 경우 대부분 제한적 개방전략을 취하고 있는 여타 동아시아 각 국들과 마찬가지로 외국인 노동력의 필요성을 인정하면서도 이들의 존재가 자국의 경제 및 제반 정치, 사회, 문화에 미칠지도 모를 부정적 영향을 우려하여 외국인 노동력의 유입과 정주에 상당한 정책적 관심을 기울이고 있다.

노동력 부족에 대한 대응방법은 외국인 노동력의 도입 이외에도 여성과 노인 등 유휴노동력의 활용, 자동화를 통한 인력수요 절감, 생산시설의 해외이전 등 다양한 정책적 대안이 있다. 그러나 말레이시아의 산업구조가 기술·자본집약적이기보다는 저렴한 노동력 활용을 강점으로 하는 노동집약적 특성을 지니기 때문에 대외경쟁력 확보를 위해서는 해외로부터의 저임 노동력 유입이 어느 정도 불가피한 현실이다. 따라서, 말레이시아는 제한적 개방전략을 택하고 있는 나라들 가운데서도 여전히 규제가 심한 한국이나 일본보다는 외국인 인력도입의 규모와 범위에 있어 훨씬 개방적인 자세를 견지하고 있는데 이는 그만큼 저임금 외국인 노동력의 수요가 크다는 사실을 역으로 반증하는 것이다.

노동력 수출의 측면에서도 송출국 정부의 이주 정책은 국가간 노동력 이동의 주요한 변수로서 작용한다. 일반적으로 노동력 송출국들은 노동력 수출을 통한 외화획득에 많은 관심을 보이며 이를 경제개발전략의 일환으로 삼는 경향이 있다(Skeldon 1996). 잉여 노동력의 해외 수출을 통해 국내 실업률을 줄일 수 있을 뿐 아니라 송출 노동자들이 국내로 송금하는 외화는 국내경제발전에 투입할 수 있는 주요 외화 소득원이 되기 때문이다. 인도네시아 정부는 자국 노동력의 말레이시아로의 불법이주를 단속하기 어려운 현실적 이유로서 군도 국가의 특성상 긴 해안선과, 단속인력 및 장비의 부족 등을 꼽고 있다. 그러나

9) 산업화가 진전되어 인력난 문제가 본격적으로 대두되면 어느 나라이건 거의 예외없이 외국인 노동자 유입에 대한 찬반논쟁이 일게된다는 것이 일반적인 시각이다(박래영 1993).

통제 능력의 한계와 관련한 인도네시아 정부의 설명에도 불구하고 인도네시아인들의 대량 유입이 끊이지 않는 것은 말레이시아로의 노동력 송출이 상대적으로 과잉인구와 높은 실업률 해소에 적지 않게 기여한다는 측면에서 인도네시아 정부의 미온적 단속, 나아가 의도적 방관에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

4) 경제의 국제화와 역내 경제통합의 가속화

노동력 이동이 활성화되기 위해서는 교통과 통신의 발달, 정보 취득의 용이성 등 매개 요인이 필요하며 이러한 매개적인 요인을 형성시키는 것이 경제의 국제화와 지역경제의 통합화 경향이다(김준 1998, 115). 주지하는 바와 같이, 아세안(ASEAN)은 유럽연합(EU)와 더불어 가장 성공적인 지역협력 모델로 평가되고 있을 뿐만 아니라 아시아·태평양 지역 국제정치 및 경제관계의 중심적 조직으로 주목받고 있다. 특히 다자주의와 지역주의로 대변되는 급격한 국제 경제환경의 변화에 대처하고 동남아시아의 경제적 통합을 가속화하기 위해 아세안 국가들은 아세안자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Area)의 창설을 추진하고 있는 바, AFTA는 개방적 지역주의(open regionalism)의 이념에 기초하여 역내 경제협력 확대와 기술적·인적 자원의 자유이동을 촉진하는 데 그 주요 목적을 두고 있다(변창구 1999, 228).

1980년대 이후 동아시아와 동남아시아 지역 내 및 지역간 노동력 이동을 촉발시킨 원인으로 이 지역 경제권의 급속한 통합경향이 지적된 것과 같이 아세안 회원국들은 역내 무역과 투자의 확대를 지속적으로 추진해 왔으며 이 과정에서 역내 국가 간 다양한 차원에서의 인적교류가 활발히 이루어져 왔다. 특히 아세안의 중추적 역할을 담당해 온 말레이시아와 인도네시아 양국은 전통적인 역사, 사회, 문화, 종족적 유대를 기반으로 양국간 상호의존을 심화시켜 왔다. 이에 더하여 역내 경제통합 노력으로 대표되어지는 양국 경제의 국제화 경향은 지리적 근접성 요인과 복합적인 상승작용을 통하여 양국간 노동력 이동을 확대시키는 중요한 요인으로서 기능하여 왔다.¹⁰⁾

5) 지리적 조건 및 역사·사회·문화적 요인

말레이시아의 이주 노동자 문제를 이해하기 위해서는 근래의 역동적인 고도경제성장이나 이 나라를 둘러싼 역내 국가들간의 상이한 노동시장 상황뿐만 아니라 지리적으로 대륙부와 도서부를 연결하는 동남아시아의 중심에 위치하여 많은 나라들과 국경을 접하고 있다는 지리적 조건, 인도네시아 및 태국, 필리핀 등 인근 국가들과의 역사·사회문화적 경험 공유, 외부로부터 노동 이민자들을 유입시킴으로써 다종족사회를 형성토록 만든 영국의 식민정책 등 제반 요인을 종합적으로 검토하여야 한다.

특히 지리적 인접성은 북한-중국, 중국-러시아, 태국-미얀마 등의 경우에서도 확인되듯이 저렴한 이동 비용과 이동의 용이성으로 인해 인접 국가간의 대규모 노동력 이동을 야기시키는 중요한 매개요인이 된다. 말레이시아는 오랜 인구이동의 역사를 지니고 있으며 태평양과 인도양을 연결하는 해상 무역로의 중심에 위치한 지리적 특성 탓에 일찍부터 외부로부터의 인구이동을 경험하여 왔다. 그 가운데서도 인도네시아인들의 말레이 반도로의 이주는 상당히 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 이루어져 왔는데 이들의 이동은 토착인종인 말레이인들과의 종족적, 문화적 유대로 인해 별다른 마찰 없이 비교적 순조롭게 진행되었다.¹⁰⁾ 이들 초기 이주민들은 원주민들과 함께 오늘날 말레이시아의 지배종족집단인 부미뿌뜨라를 형성하고 있다.

한편, 19세기 후반부터 본격화된 영국 식민정부의 외국인 노동력 유입정책

10) 양국은 AFTA 성공 여부의 시금석으로 주목받고 있는 3개의 성장삼각지대에 모두 참여하여 상호 경제협력의 폭을 확대하는 데 적극적인 노력을 기울이고 있다. 세 개의 삼각지대는 첫째, 싱가포르-말레이시아의 조호르(Johor)주-인도네시아의 리아우(Riau)주를 연결하는 성장삼각지대; 둘째, 인도네시아의 메단(Medan)-말레이시아의 페낭(Penang)-태국의 푸켓(Phuket) 성장삼각지대; 셋째, 인도네시아 칼리만탄(Kalimantan)-말레이시아 사바(Sabah)-브루나이를 연결하는 성장삼각지대로 이루어져 있다.

11) 초기 말레이 반도로 유입되는 인구의 대부분은 수마트라(Sumatra), 자바(Java), 술라웨시(Sulawesi) 등 인도네시아 제도지역으로부터 부정기적으로 이동해 오는 소규모의 미낭카바우(Minangkabau), 자바(Java), 부기스(Bugis)인들이었다.

은 이전의 인구이동 패턴과는 전혀 다른 규모와 형태로 이루어졌다. 기업형의 대규모 농장인 플랜테이션과 중요한 전략 상품인 주석광산의 개발, 사회간접 자본 확충 계획 등으로 대규모의 노동력 수요가 발생하자 식민정부는 중국, 인도 등지로부터 노동력을 본격적으로 수입하기 시작하였다. 이들 정책적 이주자들은 초기의 자발적 이주자들과는 달리 문화적 배경이 토착민들과 비교하여 판이하게 다를 뿐만 아니라 소규모로 장기간에 걸쳐 점진적으로 진행된 초기 이주와는 달리 단기간 동안 수백만의 인력이 대규모로 이주하는 형태로 이루어졌다.¹²⁾ 따라서 스스로가 이민의 후예임을 잘 인식하고 있는 다수의 말레이시아인들은 종종 외국인 노동자들에 대해 동정심과 연민을 드러내며 이러한 이민사회로서의 특성은 말레이시아인들로 하여금 외부로부터의 이민에 대해 비교적 관대한 경향으로 나타난다(Azizah 1997, 67).

민족적 동질성은 그 자체로 언어와 종교, 문화적 동질성을 포함하고 있다. 이들 요인은 사용자 입장에서는 노동자들의 지휘·통솔을 용이하게 하며 노동자 자신들의 빠른 현지적응을 가능케 한다. 또한 사회적 연결망 이론의 관점에서 동일한 민족, 인종 집단의 존재는 다양한 형태로 존재하는 알선업체, 인력중개·모집업체 등과 함께 노동자들의 국제 이동을 촉진시키는 중요한 요인으로 지적될 수 있다. 즉, 먼저 정착하고 있는 상당한 규모의 동일한 민족 집단이 존재할 경우 정보교환이나 상호지원 등의 이점 때문에 뒤에 이주해 오는 외국인 노동자들의 정착과 사회적 적응이 훨씬 용이해지며 결과적으로 이 동비용의 감소와 이동에 수반되는 위험을 감소시킴으로써 이주의 규모를 확대시키는 경향이 있다는 것이다(설동훈 1998, 220-224). 이는 인도네시아인들의 경우뿐 아니라 이들보다 훨씬 앞선 영국식민 통치 기간 중 플랜테이션 노동자로 말라야에 이주해 온 인도인들의 상당수가 따밀 나두(Tamil Nadu) 지역 출신

12) 당초 이들 중국인과 인도인 노동자들은 영구이주보다는 단기취업 목적으로 입국하였으며, 따라서 1930년대의 불황기에 적지 않은 수가 본국으로 돌아갔으나 1957년 독립 이후 말라야에 정착하여 시민권을 획득한 이들의 규모도 상당하였다.

으로 새로운 노동자의 선발, 유입, 관리·감독에 캉가니(kangany: 什長)가 중요한 역할을 수행했다는 역사적 경험에서도 확인할 수 있다.¹³⁾

III. 외국인 노동자 문제의 특성과 양상

1. 외국인 노동자의 유형

외국인 노동자들은 체류자격에 따라 합법노동자와 불법노동자로 구분된다. 정부나 민간부문에서 운영하는 공적인 노동력 송출경로를 통하여 정상적으로 고용허가를 득한 합법노동자와 달리 불법노동자가 생성되는 경로는 첫째, 친지방문이나 관광 등의 명목으로 입국한 다음 체류목적은 어기고 허용된 체류기간을 초과하여 취업하는 경우; 둘째, 애초부터 불법취업을 목적으로 밀입국하는 경우; 셋째, 합법적인 절차를 거쳐 고용허가(work permit)를 받고 입국하였으나 지정된 사업장을 이탈·잠적하여 취업하는 경우 등으로 다양하다.

불법취업자의 특성상 정확한 통계를 산출하는 데에는 문제가 있으나 말레이시아의 경우 전체 외국인 노동력 가운데 불법취업자의 비중이 상당히 높다는 특성을 지니고 있다. 이는 지리적, 기술적 문제 등으로 인해 불법입국 노동력의 효율적 통계가 사실상 불가능하다는 사실 이외에도 고용주들이 정규 허가를 받은 합법 취업자보다 불법취업 노동자들을 더 선호하는 경향과도 관련이 깊다. 저임금과 과잉노동 등의 불리한 근로조건에도 불구하고 자신들의 불리한 지위를 인식한 불법취업 외국인 노동자들은 이를 수동적으로 수용하는 경향이 강하기 때문이다.

당국의 거듭되는 경고와, 적발될 경우 감수해야 할 불이익에도 불구하고 고용주들이 불법취업 노동자들을 더 선호하는 또 다른 이유는 비효율적 행정절

13) 인도인들의 말레이시아 이주에 관하여는 이경찬 2001, 265-303 참조.

차로 인해 합법적 경로를 통하여 노동인력을 수입할 경우 소요되는 과도한 시간과 경비, 노력 등에 기인한다.¹⁴⁾ 저임금 노동력의 상당한 수요가 있음에도 불구하고 당국의 고용허가 절차가 지나치게 까다롭고 노동력의 공급이 매우 제한적이기 때문이다. 상대적으로 용이하게 그리고 저렴한 비용으로 고용 가능한 대용인력 확보가 가능한 상황에서 고용주들은 자연스럽게 불법취업 외국인 고용이라는 손쉬운 방법을 택하게 되는 것이다. 악덕기업가들의 임금착취, 당국에 의한 체포와 강제추방의 위험에도 불구하고 지속적인 시장의 수요와 함께 노동력 송출국인 인도네시아와 유입국인 말레이시아 사이에 상당한 임금격차가 존재하는 한 인도네시아로부터의 불법입국·취업 노동자 규모는 줄어들지 않을 것으로 전망된다.

2. 유입규모 및 국별 현황

불법취업 외국인 노동자들의 규모 파악이 어려운 상황에서 전체 외국인 노동력의 정확한 유입규모를 추정하는 것은 어려운 일이다. 각각의 조사기관이나 연구자에 따라 말레이시아에 체류하고 있는 외국인 노동력 규모는 상당한 편차를 나타낸다.¹⁵⁾ 외국인 출입국 관리업무의 주관 부서인 말레이시아 이민국 자료에 따르면 1995년 말까지 외국인 노동자 수는 150만 명으로 추산되는데 이는 말레이시아 전체 국민의 8%에 달하는 수치로 외국인 노동자의 절대 규모 및 총인구 대비 비중이 있어 싱가포르와 더불어 아시아권에서는 가장 높은 수준이다. 이는 저임금 노동력에 대한 수요의 증가에 비례하여 외국인 노동력 유입 규모가 지속적으로 확대되어 왔기 때문으로 말레이시아의 외국인 노동자 규모는 1984년 50만 명에서 1992년 1백만 명으로 10년도 안 되는 사이 2배 이상 증가하였다(Gonzalez III 1999, 144). 1992년 6월-1995년 6월 사이 3년 간 615,720명의 외국인 노동자들이 새롭게 고용허가를 취득하였고 이에 더하여 기존 취업자들 가운데 300,072명이 고용허가를 연장하였는데 이후 신규 고용허가 취득자 숫자는 1997년 2월까지의 1년 8개월 사이에 721,345명으

로 10만 명 이상이 더 증가하였다.

중앙은행(Bank Negara) 보고서는 외환위기의 영향이 본격화되기 직전인 1997년 말까지 말레이시아 국내에 체류중인 외국인 노동자 수를 114만 명의 등록 노동자들을 포함, 170만 명으로 추산하고 있다(Bank Negara Malaysia 1997, 63). 이 같은 수치는 전체 노동활동인구의 거의 1/5 수준인 19.7%에 달하는 것으로 대만의 1.6%(1996), 일본 0.9%(1995), 한국 1.0%(1997)과 비교가 안될 정도로 월등히 높은 수준이다(Pillai 1999, 181; 이혜경 1998, 13). 이같이 빠른 증가추세를 감안하여 일부 사회학자들은 20세기 말까지 전체 외국인 노동력 규모가 250만 명 수준에 달할 것으로 전망하였으나 외환위기의 영향으로 전체 외국인 노동력 규모는 1997년을 정점으로 다소 줄어든 것으로 추산된다¹⁶⁾ (Karim et. al. 1999, 44).

한편, 외국인 노동력을 출신지역별, 국가별로 살펴보면 말레이시아에 유입되고 있는 외국인 노동력은 인접지역인 동남아시아와 서남아시아 지역으로 집중되어 있으며, 그 가운데서도 절대 다수를 인도네시아인들이 차지하고 있음을 확인할 수 있다. <표 3>은 1992년 7월부터 1995년 12월까지 3년 5개월 간 공식적으로 고용허가를 취득한 외국인 노동자들을 국가별, 산업부문별로 구분한 것으로 인도네시아인들이 65%의 절대 다수를 차지하는 것을 보여준다. 이어 방글라데시, 필리핀, 태국 순으로 많은 수의 외국인 노동자가 유입되고 있으며 인도, 파키스탄, 미얀마, 스리랑카 등지로부터도 노동력 유입이 이루어지고 있다. 한편, 말레이시아로의 불법입국이 상대적으로 용이한 인도네

14) 불법적으로 외국인 노동자들을 고용하는 고용주들에 대해서는 US\$4,098에 달하는 벌금과 5년 이하의 징역형에 처할 수 있도록 법제화되어 있다. Business Times 1995/06/02.

15) 일레로쎄, 이민국 자료를 인용한 일단의 연구자들은 1997년 말 현재 외국인 노동자 규모를 150만 명으로 추산한 반면 말레이시아 중앙은행인 Bank Negara는 170만 명으로 기록하고 있다(Karim et. al. 1999, 44; Bank Negara Malaysia 1997, 63).

16) <http://is7.pacific.net.hk/~amc/papers/crisisbllabor.htm> (검색일: 2002/03/10). 1997년 외환위기의 영향과 관련하여 Asian Migration Center는 1998년 한해동안 50만 명이 일자리를 잃고 20만 명의 외국인 노동자가 말레이시아로부터 추방될 것으로 추산하였다.

시아의 지리적 특성을 고려할 때 불법취업자들 가운데 인도네시아인들의 비중은 더욱 높을 것으로 추정된다.

〈표 3〉 국가별, 산업부문별 단기고용허가 발급현황

(기간: 1992. 7-1995. 12)

국적	가정부	농업	건설	서비스	제조업	기타	합계	비율(%)
인도네시아	62,347	101,521	92,805	2,063	16,188	1,125	276,049	64.96
태국	3,818	10,845	6,342	1,126	166	519	22,816	5.37
필리핀	26,876	49	1,160	191	1,298	554	30,128	7.09
방글라데시	56	16,416	26,484	4,743	40,996	416	89,111	20.96
파키스탄	2	183	1,121	67	672	3	2,048	0.48
인도	54	306	1,346	438	193	27	2,364	0.56
스리랑카	5	4	43	39	28	-	119	0.03
미얀마	17	125	675	282	123	16	1,238	0.29
네팔	-	25	17	97	262	-	401	0.09
나이지리아	-	-	-	-	-	5	5	0.00
기타	7	-	137	11	54	526	735	0.17
합계	93,182	129,474	130,130	9,057	59,980	3,191	425,014 ¹⁾	100
비율(%)	21.9	30.5	30.6	2.1	14.1	0.8		

주 : 본 통계는 국적구분이 이루어지지 않은 1992, 1993년의 일부 자료를 제외한 말레이반도 지역의 통계수치로 이들까지 모두 포함할 경우 말레이시아 전체 합계는 649,679명에 달한다.

자료 : Azizah 1997, 55에서 재인용.

3. 고용분야

산업구조의 고도화에 따라 말레이시아가 필요로 하는 노동력 수요는 비단 미 숙련·반 숙련 노동자뿐만 아니라 반도체, 전기, 전자, 컴퓨터 등 전문분야의 숙련노동력에 대한 증가로도 나타나고 있다. 기존의 숙련노동력 수요는 대개 말레이시아에 투자하고 있는 외국기업들의 필요에 의해 발생하였으며 인력공급도 투자의 방향에 비례하여 이루어졌다. 그러나 지속적으로 늘어나는 숙련노동력에 대한 수요에도 불구하고 공급은 그 절대수가 부족한 상황으로

이에 대해 말레이시아 정부는 우수한 외국인력 유치에 위해 문호를 개방하고 다양한 인센티브를 제공하는 한편 관련분야의 국내 고등교육을 강화하는 등 숙련인력 유치와 양성을 위한 다각적인 노력을 경주하고 있다.¹⁷⁾

그러나 말레이시아의 산업구조상 인력확충이 가장 시급한 분야는 대규모의 미숙련 노동력을 필요로 하는 플랜테이션 등 농업과 건설업 부문이며 이 같은 인력부족 현상은 제조업과 서비스업 등 점차 전 산업부문으로 확대되어 가는 양상을 보이고 있다. 앞서 언급된 바와 같이 1970년대와 80년대 인도네시아 인 노동자들의 농업부문 유입을 촉발시킨 계기는 노동집약적 제조업의 발전과 그에 따른 농촌인구의 제조업으로의 이탈 현상이었다. 1960-81년 기간 중 고무농장 노동자들의 1인당 생산성이 2.25배 늘어났음에도 불구하고 실질 임금은 동일 기간 중 3.40 링깃(Ringgit)에서 3.37 링깃 수준으로 줄어들었다. 더욱이 1967-81년 사이 제조업 부문 노동자와 고무농장 노동자의 임금격차가 1.90배에서 2.92배로 더욱 벌어졌음을 감안할 때 제조업 부문으로의 노동력 이탈 현상은 지극히 당연한 결과였다(Mehmet 1988, 22-24).

이어 1970년대 말과 80년대 초 불어닥친 건설붐으로 인력난이 가중되자 건설 부문에 대한 인도네시아인들의 진출이 급증하였다. 정부의 노동관련 보고서에 따르면 1984년 말레이시아 국내에는 50만 명의 외국인 노동자가 있었는데 이들 대부분은 플랜테이션과 건설 부문에 종사하는 것으로 나타났다(Malaysia, Labour Report 1987-88 1991, 15). 이렇듯 초기의 외국인 인력은 노동력 부족 현상이 심각하며 상대적으로 고용안정성과 임금수준, 노동환경이 열악하여 말레이시아 노동자들이 꺼리는 플랜테이션과 건설 부문 등 소위 3D업종에 집중되었다.

3D업종 부문에서의 노동력 부족현상은 비단 경제적 팽창기뿐만 아니라

17) 말레이시아가 1997년 멀티미디어대학(Multimedia University)을 설립한 것을 비롯, 최근 첨단산업 관련 분야 대학을 2개 더 신설키로 한 것은 기술인력 양성을 위한 정부의 적극적인 의지의 표현으로 해석된다. 말레이시아의 고등교육분야 육성 의지와 관련해서는 NST 2002/01/11 참조.

1985-86년의 경제침체기에도 그대로 이어졌다. 이 기간 중 말레이시아는 국제적인 경기하락과 무역침체, 정부재정정책 운용실패로 인해 독립 이후 최초로 마이너스 성장을 기록하였으며 1980년 5.6%였던 실업률은 1986년 8.3%로 크게 높아졌다.¹⁸⁾ 그러나 경기침체와 높은 실업률에도 불구하고 플랜테이션과 건설 부문의 노동력 부족현상은 계속되었는데, 이는 말레이시아 노동자들이 낮은 임금과 열악한 작업조건의 3D업종 취업보다는 자발적 실업을 선택한 결과로 해석할 수 있다.

IV. 외국인 노동자 문제의 파급영향

1. 경제적 영향

일반적으로 외국인 노동자 문제를 바라보는 시각은 두 개의 상반되는 견해로 구분된다. 보수적인 비판론자들은 외국인 노동자의 존재가 경제구조 고도화를 지연시킬 뿐만 아니라 정치, 사회적 안정에 잠재적 위해 요소가 된다고 지적하는 반면, 외국인 노동력 유입을 옹호하는 측은 지속적 경제발전을 위해 외국인 노동력이 꼭 필요하다고 주장한다. 말레이시아에 있어서 외국인 노동자 문제는 '양날의 칼'인 셈이다(NSI 1996/04/05).

말레이시아 정부는 불법취업 중인 외국인 노동자들에 대해 수 차례에 걸쳐 자진신고를 통한 양성화 조치를 취한 바 있다. 말레이시아 정부가 이렇듯 유연한 정책을 취하는 배경에는 외국인 노동력을 값싸게 활용할 수 있을 뿐만 아니라 노동시장의 상황변화에 따라 단속을 강화하거나 완화함으로써 외국인 노동력을 노동시장의 수급조절을 위한 완충기제로 활용하려는 의도도 담겨 있는 것이다. 그러나 외국인 노동자 수입이 당장의 인력난 해결에는 도움이

18) 1985-86년의 경제위기에 관해서는 Okposin & Cheng 2000, 103-111 참조.

될 수 있으나 독일의 경우에서 보듯 무분별한 외국인 노동력 수입은 노동시장의 인력수급구조를 왜곡시키고 산업구조조정 과정을 지연시킬 뿐만 아니라 장기적으로는 더 부작용이 크다는 것이 일반적인 견해이다.¹⁹⁾ 나아가 저임금 외국인 노동력의 활용을 통한 인력난 해소는 임금과 노동조건 개선에 걸림돌이 되어 내국인 노동자의 임금상승과 노동조건 개선 기회를 박탈하는 결과로 이어질 수도 있다.

외국인 노동력의 필요성을 주장하는 측은 이들의 유입이 열악한 근로조건과 저임금 때문에 내국인들이 경원시하는 3D업종의 경쟁력을 유지하는 데 도움이 된다는 점을 강조한다. 그러나 외국인 노동자들은 내국인들이 꺼리는 직종뿐만 아니라 식당 종업원, 주유소의 주유원, 나아가 소규모 자영업 등에까지 진출하여 내국인들과 직접적인 경쟁관계에 놓이는 사례가 늘고 있다. 전통적으로 길거리 포장마차 등의 소규모 자영업을 주도해 온 말레이인들은 인도네시아인을 중심으로 한 외국인 유입자들의 고유영역 침범에 대해 강력히 반발하고 있다. 특히 수도 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)와 인근 삐탈링자야(Petaling Jaya)의 도심지역에서는 상권을 둘러싼 내국인과 외국인의 갈등이 심각한 수준에 이르고 있으며 말레이 상인들은 이미 1980년대 초반부터 정부에 대해 이와 관련한 강력한 조치를 촉구하기에 이르렀다(Karim 1999, 75).

아울러 외국인 노동자들에 의한 과도한 본국으로의 송금은 말레이시아 경제의 누수 요인으로 작용한다. 불법취업자들의 존재로 인해 정확한 해외 송금 규모 추산은 어려우나 200만 명을 상회하는 외국인 노동력의 규모를 감안할 때 해외 송금 규모는 상당할 것으로 추정된다.²⁰⁾ 더욱이 말레이시아의 경우 외

19) 독일은 2차대전 후 경제부흥이 가속화하면서 1960년대 초부터 심각한 인력난을 겪게 되자 터키, 유고, 이탈리아 등으로부터 외국인 노동자들을 대거 유입시킨 이후 1973년 오일 쇼크 여파로 외국인 노동자 모집중단 조치를 취할 때까지 약 1,400만 명의 외국인 노동력을 받아들였다. 그러나 이들의 상당수는 계약기간이 끝나고도 귀국하지 않고 사실상 이민자로 남았는데 1980년대 이후 독일 경제가 침체에 접어들면서 이들의 처리가 큰 사회적 문제로 대두된 바 있다.

국인 노동력의 상당수가 불법취업 노동자들로 이들은 정식 계약노동자들과는 달리 가족을 동반하지 않은 채 단신으로 입국하는 사례가 많기 때문에 불법취업자들의 송금액은 정식취업자들보다 더 높을 것으로 추산된다. 불법취업자라는 이유 때문에 이들은 은행 등 공식적인 경로를 통한 송금이 불가능하다. 따라서 불법취업 외국인들은 본국으로 돌아가는 친지들을 통하거나 또는 일정한 수수료를 받고 송금을 대행해 주는 음성적 채널을 이용하는 경우가 대부분으로 이렇게 유출되는 외화는 말레이시아의 서비스 부문 국제수지에 미치는 부정적 영향이 대단히 크다.²¹⁾ 이밖에 당국에 의해 적발, 체포된 불법입국자 수용시설의 운영비와 이들을 본국으로 추방하는 데 소요되는 경제적 부담도 적지 않은 것으로 보고되고 있다.

2. 정치 및 안보에의 영향

통제 한계를 벗어나는 정도의 과도한 외국인 노동자 규모는 정치, 안보적 측면에서 심각한 문제로 대두되고 있다. 특히 정치적 측면에서 외국인 노동력의 절대 다수를 차지하는 인도네시아인들의 존재는 자칫 말레이시아의 민감한 종족균형을 깨뜨릴 수 있는 요소가 될 수 있기 때문이다. 말레이시아의 정당체제는 각각의 종족적 지지를 기반으로 하는 종족정당체제로 이루어져 있

20) 필라이(Patrick Pillai)는 외국인 노동자의 숫자를 100만 명으로, 그리고 이들이 매달 100 링깃을 본국으로 송금한다고 가정할 때 매년 말레이시아로부터 유출되는 자금의 규모를 12억 링깃으로 추산한 바 있다. 이는 필라이가 계산의 기준 년도로 삼은 1992년도 당시 102억 링깃에 달한 말레이시아 서비스 부문 적자의 10%에 달하는 엄청난 규모이다(Pillai 1992, 18).

21) 이와 관련하여 말레이시아(May Bank), 인도네시아(Lippobank), 필리핀(Philippine National Bank)을 대표하는 3개 은행은 말레이시아 내 외국인 노동자들의 본국 송금을 원활히 하기 위한 업무협력 체계를 마련하였다. 이는 불법취업자라는 신분상의 제약 때문에 위험과 불편을 감수하며 음성적 송금 채널에 의존하고 있는 인도네시아와 필리핀 출신 노동자들을 돕기위한 조치이다(Business Times 1995/06/02).

다. 종족의 규모는 곧 그 정당에 대한 지지도로 직결되며, 각 정당은 그 같은 지지를 기반으로 정당과 의회활동을 통해 각 종족의 이익을 대변하는 피드백(feedback) 구조를 이룬다. 따라서 1980년대 이후 지속적으로 이루어지고 있는 외국인 노동자 유입에 대해 각 정당들이 민감한 반응을 보이는 것은 경제적 부담의 증가보다는 그로 인한 정치적 균형의 변화를 우려한 때문으로 해석된다.

가장 문제시되는 인도네시아인들의 경우 말레이시아의 지배적 종족인 말레이인들과 종족적 유대, 사회·문화적 유사성을 공유한다. 외형적 특성으로 인도네시아인과 말레이인을 구분하는 것은 거의 불가능할 정도이다. 따라서 인도네시아인들은 다른 지역 출신의 외국인 노동자들보다 훨씬 빨리, 그리고 용이하게 말레이시아 사회에 적응하여 말레이인 및 기타 원주민들과 함께 부미뿌뜨라의 범주를 확대시킬 개연성이 높다. 이는 곧 부미뿌뜨라의 정치적 영향력 확대를 의미하기 때문에 비부미뿌뜨라 정당, 특히 DAP(Democratic Action Party)와 같은 중국계 야당의 비난의 표적이 되고 있다(NST 1990/03/19). 인도네시아인들의 유입이 급증하는 것은 당국의 단속능력이 부족해서가 아니라 애당초 단속의지가 없기 때문이며 그 내면에는 정치적 목적이 개입되어 있다는 지적이다.

인도네시아인 노동자의 대규모 유입에 정치적 목적이 개입되어 있다는 주장은 설득력을 결여한 것이라는 지적도 있다. 왜냐하면 인도네시아인 노동자의 최대 수요처는 부미뿌뜨라보다는 중국계를 중심으로 하는 비부미뿌뜨라 자본이 주도하는 건설업과 플랜테이션이 대부분이기 때문이다(Azizah 1995). 또한, 비록 인도네시아인들의 상대적 비중이 높기는 하지만 유입규모 면에서 적지 않은 부분을 차지하는 방글라데시인들은 비부미뿌뜨라계의 인도인들과 유사하며, 필리핀인들은 까다잔(Kadazan)이나 중국인들과도 사회·문화적으로 가깝다는 것이다. 그럼에도 불구하고 각각의 종족정당들이 외국인 노동자 문제를 정략적 목적의 도구로 사용하고자 할 때 외국인 노동자 문제는 정치화할 가능성이 높은 것이다. 따라서 인도네시아인 노동자 문제에 대한 정치적

우려가 끊이지 않는 것은 말레이계 정부가 비록 그들의 유입을 의도하지는 않았을지라도 이들을 정치적 목적으로 이용할 것을 우려한 때문으로 볼 수 있다.

외국인 노동자 문제가 국내안보에 미치는 영향은 범죄율과 범죄관련 단체의 증가로 인한 사회적 불안, 각종 무기 밀수입, 신분증이나 고용허가 등 중요한 공적서류의 위조, 내국인들과의 폭력적 갈등 가능성으로부터 태업이나 스파이 활동의 우려, 관련국과의 외교관계 악화 등에 이르기까지 광범위하다. 안보관련 문제는 그 다양함만큼이나 직접적인 위협의 정도에 대한 인식도 문제를 바라보는 시각에 따라 다양하게 나타난다. 예컨대, 불법취업 외국인 노동자들이 말레이시아의 안보와 발전에 미치는 영향에 관한 말레이시아 참모대학 연구보고서는 이를 심각하게 받아들이고 있는 반면, 위에서 언급된 바와 같이 대부분의 민간연구에서는 안보에 대한 직접적 위협보다는 종족정치의 연장선상에서 문제를 바라보는 시각이 지배적이다.²²⁾

3) 사회·문화적 문제

외국인 노동자와 관련된 사회·문화적 문제는 외래문화의 침투와 문화적 오염에 대한 우려로 요약된다(Weiner 1990). 과도한 외국인 노동자의 존재가 유입국 고유의 문화적 전통에 기초한 사회질서에 변화와 불안을 초래할 가능성이 있다는 것이다. 이슬람이 말레이 사회를 하나로 묶는 구심점 역할을 해왔으며 말레이인들의 윤리의식과 도덕을 규정하고 그들의 단결과 유대를 강화하는 핵심적 가치와 이념을 제공해 왔음을 감안할 때, 자신들이 전통적으로 고수해 온 이슬람의 규범과 가치가 이질적인 외래문화의 유입으로 훼손될 것을 우려하는 말레이인들의 목소리가 높아지는 현상은 그 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 이슬람에 대한 지식과 실천이 모든 무슬림들에게 동일한 방식으

22) 외국인 노동자문제의 안보에 대한 영향과 관련해서는 Malaysia, "The Presence of Illegal Immigrants and Its Implications on the Security and Development of Malaysia," October 1992 참조.

로 공유되는 것이 아니라 그것이 수용되는 문화적 상황이나 역사적 경험의 특성에 따라 상이하게 해석된다(홍석준 2001, 3)는 사실을 감안할 경우 인도네시아 무슬림들의 이슬람은 말레이인들의 그것과는 다를 수밖에 없으며 그러한 이질적인 요소가 자칫 말레이 무슬림의 통합을 해칠지도 모른다는 우려가 높아지는 것은 당연한 현상이라 할 것이다.

더 나아가 말레이시아의 종교적 민감성을 해칠 가능성이 높은 사례도 보고되고 있다. 예컨대 인도네시아 노동자들이 말레이인들에게 기독교를 전파하며 기독교도로 개종할 것을 권유했다는 보도는 이슬람관련 단체뿐만 아니라 사회 각계로부터 커다란 반향을 불러왔다. 이와 관련, 집권당 청년조직인 UMNO Youth는 일부 인도네시아 노동자들이 말레이 무슬림들에게 기독교를 전파하여 국교로서의 이슬람의 절대성과 불가침성을 위협하고 있다는 이유를 들어 모든 불법취업 노동자들을 강제 추방할 것을 정부에 공개적으로 요구하였다(*The Star* 1987/08/09). 이슬람 신비주의와 종말론 등 극단적 교리를 전파하며 세력을 넓혀나가다가 이단으로 규정되어 강제해체된 사피나(Safina) 코코아농장 사건의 추종자 대부분이 인도네시아의 티모르 출신 불법 이민자들이었다는 사실은 종교적 오염우려를 실증적으로 보여주는 사건이라 할 수 있다(*NST* 1995/09/29).

외국인 노동자들과 관련한 사회적 우려는 종교적 이탈뿐만 아니라 범죄율 증가, 보건위생 및 삶의 질 저하, 노동력 대체에 따른 내국인 실업률 증가 등으로 다양하다. 그 가운데서도 외국인들에 의한 절도, 폭력, 강도, 강간, 살인 등 각종 범죄의 증가는 통계로써 입증되고 있기도 하다.²³⁾ 이들 통계는 대부분 정식으로 고용허가를 취득한 노동자들을 대상으로 한 것으로 불법취업자들까

23) 싱가포르에서는 정식 고용허가를 받은 외국인들 가운데 각종 범죄행위로 치안당국에 체포된 사례가 1994년 48명/월에서 61명/월 수준으로 늘어난 것으로 보고되었다. 반면, 말레이시아의 경우 인도네시아인 노동자들에 의한 범죄통계가 일부 집계된 적은 있으나 전체 외국인 노동자들을 대상으로 한 본격적인 조사·연구는 아직 이루어진 바가 없다(Karim et al., 1999, 68-69).

지 포함할 경우 범죄율은 훨씬 높을 것으로 추정되며 외국인들에 의한 범죄율 증가는 사회불안과 일반인들의 외국인 노동자에 대한 거부감을 높이는 주요한 원인이 되고 있다.

나아가 태국의 사례에서도 지적되듯이 외국인 노동자들로 인해 야기되는 보건·위생문제는 말레이시아 보건당국의 골칫거리가 되고 있다.²⁴⁾ 특히 여성 이민노동자들 가운데에는 매춘에 관계되어 치명적인 에이즈(AIDS)에 감염된 사례가 늘고 있는 것으로 보고되었다. 불법입국 노동자들은 말레이시아에서 이미 오래 전 사라진 것으로 알려진 말라리아, 결핵, 백일해 등 각종 질병의 새로운 발병원이 되고 있다는 의심을 받고 있을 뿐만 아니라 구결과 매춘의 증가, 영·유아 유기, 슬럼가 형성, 종교적 가치관의 변질 등 다양한 사회문제의 근원으로 지적되고 있다(Karim et al., 1999, 69-70; Pillai 1992, 17; Azizah 1997, 72-73). 그러나 전통적으로 말레이시아 사회에 내재하여 온, 또는 급속한 발전 과정에서 새롭게 배태된 문제점들까지 명확한 근거 없이 모두 외국인 노동자 탓으로 돌리는 것은 지극히 위험한 발상이 아닐 수 없다.

V. 결론

특정국으로의 외국인 노동력 유입은 그 나라의 국내 노동력 부족현상과 밀접한 관련을 맺고 있으며 실제로 말레이시아의 외국인 노동자 문제는 급속한 경제성장의 결과 실업률이 크게 감소한 1980년대 말부터 본격화되기 시작하였다. 1970년대 이후 약 30여 년 간 8% 내외의 고도성장을 지속해 온 말레이

24) 태국의 외국인 불법노동자 문제를 다루면서 김홍구 교수는 사회·문화적 측면에서 외국인의 이질적인 생활방식과 관습, 종교 등이 태국 사회에 부정적 영향을 미쳐 사회적 갈등이 느는 현상과, 정치·안보적 측면에서의 불안요소 증대 우려, 그리고 보건위생 측면에서 무분별한 외국인 노동자 유입에 따른 질병의 전염 위험성 등을 지적하였다(김홍구 2000, 45).

시아가 완전고용 수준을 넘어 노동력 부족과 외국인 노동력의 유입을 경험하고 있는 것은 급속한 세계화의 추세 속에 세계체제 내에서의 말레이시아의 상대적 위치가 상승한 때문으로 해석할 수 있다. 한편, 외국인 노동력의 구성에 있어 인도네시아인들이 절대 다수를 차지하는 것은 사회적 연결망, 지리적 근접성, 사회·문화적 유사성, 종족적 유대, 양국의 상이한 인구학적 특성 및 산업발전 단계의 차이에서 기인하는 종합적 결과로 볼 수 있다.

고도경제발전의 지속에 따른 노동시장의 구조적 변화와 산업구조의 재조정기를 맞아 본격화되기 시작한 인력난은 출산을 저하, 고령화, 고학력화에 따른 노동공급 규모 및 구성의 변화, 서비스산업 부문의 팽창과 같은 수요측면의 변화, 그리고 노사관계의 변화 등으로 인해 날로 더 심각해지고 있다. 이러한 인력난은 산업부문에서는 농업과 건설업, 제조업에서 그리고 직종 면에서는 비숙련 생산직에서 가장 심각하여 부문간 노동력 수급의 불균형이 뚜렷하게 나타나고 있다.

국제노동력이동은 유입국과 유출국 모두에게 적지 않은 경제적 이득을 가져다주는 반면 유입국 입장에서는 다양한 문제의 원인이 되기도 한다. 먼저 경제적 측면에서 외국인 노동력에 대한 과도한 의존은 산업구조 조정을 지연시킬 뿐만 아니라 1997년 외환위기 사태에서 나타났듯 경제침체기에는 국내 노동자들과 일자리를 놓고 직접적인 경쟁관계에 놓이게 되는 위험을 내포하고 있는 것이다. 이에 더하여 외국인 노동자들의 본국 송금으로 인한 외화 유출은 말레이시아의 국제수지에 주름살을 더해 준다. 외국인 노동력이 미치는 영향은 비단 경제부문에만 국한되는 것이 아니라 정치, 안보, 사회안정 및 보건·위생에 이르기까지 다양한 파장을 불러오고 있다. 효율적이며 종합적인 외국인 노동자 고용 및 관리정책이 하루빨리 시행되어야 하는 당위성이 바로 여기에 있는 것이다.

전략적 선택으로서의 외국인 노동력에 대한 정부 정책이 노동시장이나 특정분야의 노동과정, 그리고 노동자의 일상 생활에 미치는 영향력은 거의 절대적이라 할 수 있다. 말레이시아의 경우 1980년대 이전까지는 외국인 노동력에

대해 별다른 정책적 관심을 기울이지 않다가 노동력 부족과 불법취업 외국인 문제가 본격화된 80년대 이후부터는 일정요건을 갖춘 고용주들에게 제한적으로 합법적인 고용허가를 내주는 한편, 국내 노동시장 상황에 따라 불법체류노동자의 강제 추방 및 묵인정책을 되풀이하는 이중적 경향을 보이고 있다. 말레이시아 정부가 초기에 외국인 노동자 문제를 등한시했던 이유는 무엇보다 정책 결정자들의 인식부족이 가장 큰 원인으로 지적될 수 있다. 대다수의 외국인 노동자들은 도시지역에서 멀리 떨어진 플랜테이션 농장에서 일했기 때문에 그들의 정확한 규모를 파악하는 것부터 어려움이 있었다. 당국이 외국인 노동자 문제의 심각성을 깨닫게 된 것은 그들이 건설업과 제조업 부문으로까지 진출하면서 도시지역으로 활동영역을 확대하기 시작하면서부터였다. 이때부터 일반 시민들과의 접촉이 잦아지고 말레이시아 노동자들과 동일한 직종에서 직접적으로 경쟁하는 사례까지 나타나면서 비로소 외국인 노동자 문제가 정책적 관심사로 주목받게 된 것이다. 초기대응이 늦었던 또 다른 이유는 불법취업자들의 체류를 단기적이며 한시적인 문제로 오판한 데 있다. 즉, 이들이 단기간 말레이시아 내에 체류하며 돈을 번 후 궁극적으로는 본국으로 돌아갈 것으로 판단하여 대책마련을 등한시한 것이 문제를 악화시킨 요인으로 지적될 수 있다.

뒤늦게 외국인 노동자 관리정책의 필요를 인식한 말레이시아 정부는 1981년 외국인 노동자 고용중개소 허가에 관한 법 규정을 제정한 데 이어 이듬해인 1982년 외국인 노동자 고용대책위원회를 발족시켰다. 말레이시아로의 최대 노동력 송출국인 인도네시아 정부와의 양자간 협의 필요성이 제기됨에 따라 1984년에는 불법취업자들이 가장 많이 몰리는 플랜테이션 및 가정부 업종에의 노동력 유입 조건을 규정한 메단조약이 체결되었다. 늘어나는 저임금 외국인 노동력의 필요를 인정한 말레이시아 정부는 1985년과 1986년 필리핀, 태국, 방글라데시 등과도 제한적 인력수입에 관한 협약을 체결하였으나 말레이시아 측 고용주들의 비 협조로 말미암아 불법취업 외국인 노동자 규제라는 당초의 목적을 달성할 수 없었음은 물론 노동력부족 문제에 대한 경제계의 불

만은 더욱 고조되었다.

말레이시아 당국은 80년대 말 이후부터는 기존의 규제 일변도였던 정책방향을 선회하여 오히려 폭발적으로 늘어나는 저임금 노동력 수요를 충당하기 위해 1989년과 91년 두 차례에 걸쳐 불법취업자 등록을 통한 양성화조치를 시행하였다. 그러나, 고용주들에게 6개월의 시한을 주고 기한 내에 등록을 필한 불법취업 외국인들에 대해 소정의 절차를 거쳐 노동허가를 내어주는 것을 내용으로 하는 양성화조치는 등록에 따르는 시간적, 경제적 노력에 비해 실익이 거의 없다는 이유로 사용자와 외국인 노동자 모두로부터 외면당하였다. 이후 말레이시아 정부는 내각과 이민국 내에 외국인 노동자 문제를 다루기 위한 별도의 전담조직을 발족시키는 등 불법 입국자 관리와 통제를 위한 정책적 노력을 기울이고 있다.

그럼에도 불구하고 불법취업의 혜택이 존재하고 나아가 고용주들이 이들을 계속 선호하는 한 불법고용을 근절하기는 사실상 불가능하다. 또한 향후 말레이시아의 외국인 노동력 유입과 관련하여 주요 노동력 수출국과 말레이시아와의 인구학적·노동시장적 차이, 경제수준의 차이 등이 존재하는 한 미숙련·반숙련 노동자의 이동은 상당기간 계속될 것으로 전망된다. 저임 외국인 노동력의 대규모 유입에 대해서는 고용주와 노동단체, 정부 등 각각의 입장에 따라 상이한 시각을 가지고 있는 것도 사실이다. 이 같은 복잡한 역학구도를 반영하듯 정부의 대 외국인 노동자 대책은 문제해결을 위한 분명한 철학 없이 경제상황의 변화에 따라 강경책과 의도적 방임 사이에서 시소타기를 거듭하여 왔다. 상충하는 이해관계 속에서 말레이시아 정부의 외국인 노동자 관련 정책은 장기적인 노동시장정책 및 산업구조 개편과의 연장선상에서 일관성 있게 추진되는 것이 아니라 상황의 변화에 따라 임기응변으로 대처하는 편의적 대응에 그치고 있는 것이다.

외국인 노동자 문제의 근본적인 해결을 위해서는 단기적 대증요법보다 중·장기적인 관점에서 합리적이고 종합적인 대책을 수립하기 위한 노력이 필요하다. 외국인 노동자 수입이 당장의 인력난 문제 해결에는 도움이 될 수

있으나 결국은 노동시장의 인력수급구조를 왜곡시키며 사회·정치적 불안요소가 증가하고 경제적 부담이 늘어나는 등 장기적으로는 부작용이 더 크다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 상대적인 저 비용과 단시일 내에 효과를 볼 수 있다는 이점으로 인해 외국인 노동자 활용을 지속적으로 확대하기보다는 공장자동화, 임금 및 근로조건 개선, 교육훈련을 통한 노동자의 기술수준 향상, 생산설비의 해외이전, 잠재노동자의 활용 등을 통하여 궁극적인 인력난 해결책을 강구하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

주제어: 말레이시아, 외국인 노동자, 불법취업자, 국제노동력이동

참고문헌

- 김 준. 1998. "동아시아에서의 국제노동력이동." 『정신문화연구』, 21(1):93-126.
- 김홍구. 2000. "태국의 노동시장 변화와 외국인 불법 노동자 문제." 『동남아시아연구』, 9:27-60.
- 박래영. 1993. "외국인 노동력의 유입에 관한 조사연구." 『노동경제논집』, 16:173-206.
- 박재봉. 1998. "말레이시아의 경제." 양승윤 외. 『동남아학 총서 4: 말레이시아』. 한국외국어대학교 출판부: 123-146.
- 변창구. 1999. 『아세안과 동남아국제정치』. 서울: 대왕사.
- 설동훈. 1996. "한국사회의 외국인노동자에 대한 사회학적 연구: 외국인노동자의 유입과 적응을 중심으로." 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- . 1998. "외국인 노동자와 사회적 자본." 이혜경 외. 『한국사회와 외국인 노동자-그 종합적 이해를 위하여』. 미래인력연구센터: 210-294.
- 성규택·한동우·김재엽. 1997. 『국내외국인 노동자의 문제와 대책』. 서울: 집문당.

- 이경찬. 2001. "말레이시아의 인도인 사회." 양승윤 외. 『동남아학 총서 11: 동남아 인도문화와 인도인 사회』. 한국외국어대학교 출판부: 265-303.
- 이혜경. 1994. "외국인 노동자 고용에 관한 연구: 국내 노동시장에 미치는 영향." 『한국사회학』, 28: 89-113.
- . 1998. "외국인 노동자의 사회경제적 상황." 이혜경 외. 『한국사회와 외국인 노동자-그 종합적 이해를 위하여』. 서울: 미래인력연구센터.
- 홍석준. 2001. "현대 말레이시아 이슬람부흥운동의 문화적 의미." 『동남아시아연구』, 11:1-28.

Ahm Zehadul Karim et. al. 1999. *Foreign Workers in Malaysia: Issues and Implications*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.

Azizah Kassim. 1995. "From neglect to legalization: The changing state response to illegal inflow of foreign labour in Malaysia," International Conference on Globalization: Local Challenges and Responses. January 19-21. Universiti Sains Malaysia. Penang.

———. 1997. "Illegal Alien Labour in Malaysia: Its Influx, Utilization, and Ramifications." *Indonesia and the Malay World*. No.71: 50-82.

Bank Negara Malaysia. 1998. *Annual Report 1997*. Kuala Lumpur: Bank Negara.

Gilliespie, Francis, and Harley Browning. 1979. "The Effect of Emigration upon Socioeconomic Structure: The Case of Paraguay." *International Migration Review* 13(3): 502-518.

Gonzalez, Joaquin L. III. 1999. "Miracle Turned Crisis in East Asia: Policies Affecting Transnational Migrants." *SOJOURN* 14(1): 140-158.

Jones, Sydney. 2000. *Making Money Off Migrants: The Indonesian Exodus to Malaysia*. Hong Kong: Asia 2000 Ltd.

Kritz, M. M. and Zlotnik, H. 1992. *Global interactions: Migration systems,*

- processes, and policies. In M. M. Kritz, L. L. Lim and H. Zlotnik. eds. *International Migration Systems: A Global Approach*. pp.1-18. New York: Oxford University Press.
- Malaysia. 1992. "The Presence of Illegal Immigrants and Its Implications on the Security and Development of Malaysia." A research paper submitted to meet the academic requirement of the Malaysian Armed Forces Staff College.
- Ministry of Finance, Malaysia. *Economic Report*, 1989/90, 1996/97 & 2000/01, Kuala Lumpur. Various issues.
- . 1991. *Labour Report 1987-88*.
- . 1991. *Outline Perspective Plan(OPP) 1991-2000*. Kuala Lumpur: National Printing Department.
- . 1993. *Social Statistics Bulletin*.
- Mehmet, Ozay. 1988. *Development in Malaysia: Poverty, Wealth, and Trusteeship*. Kuala Lumpur: Insan.
- Okposin, Samuel Bassey and Cheng Ming Yu. 2000. *Economic Crisis in Malaysia: Causes, Implications & Policy Prescriptions*. Selangor: Pelanduk Publications.
- Pertas, E. McLean. 1980. "The Role of National Boundaries in a Cross-National Market." *International Journal of Urban and Regional Research* 4(2): 157-195.
- Pillai, Patrick. 1999. "The Malaysian State's Response to Migration." *SOJOURN*. 14(1): 178-197.
- . 1992. *People On the Move: An overview of recent immigration and emigration in Malaysia*. Kuala Lumpur: ISIS.
- Skeldon, Ronald. 1996. "Trade and Migration: The Efforts of Economic Transformation in China" in Lloyd P. J. & Lynne S. Williams., eds.

- . 1992. "International Migration Within and From the East and Southeast Asian Region: A Review Essay." *Asian Pacific Migration Journal*. 1(1).
- Thomas, Brinley. 1968. "Migration: Economic Aspects." David L. Sills. ed. *International Encyclopedia of Social Sciences Voice*. Vol. 10. pp. 292-300. New York: Voice, New York, Macmicler.
- Weiner, Myron. 1990. "Immigration: Perspective from receiving countries." *Third World Quarterly* 12(1): 140-165.
- Zolberg, Aristide R. 1991. "Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations." pp. 301-325. in *Social Theory for a Changing Society*. Edited by Perre Bourdieu, and James S. Coleman. Boulder, CO: Westview Press.

Business Times

New Straits Times

The Star

Abstract

Foreign Workers in Malaysia: Issues and Implications

Kyung-Chan Lee

This paper attempts to provide a broad overview of foreign workers in Malaysia by examining the nature, contributory factors and consequences of cross-country labor mobility and its economic, social and political consequences.

The importation of foreign workers in Malaysia has been a necessity when the country was facing an acute shortage of labor force in its multi-sectoral development activities. Malaysia's status in international labor migration is somewhat unique because of the presence of a large number of aliens, in particular illegal aliens. Among the factors which facilitated labor migration from major labor exporting countries to Malaysia are unequal development, employment opportunities, and wage rates between countries; increased investment and trade ties; geographical proximity; demographic and cultural factors; and the state's policy.

Coupled with its multi-ethnic social structure the rapid influx of foreign workers has created a number of major issues and implications on the local scenes; economic, social as well as political. Though undeniably the contribution of these workers to rapid economic growth and development of the country is significant, the continued arrivals of foreign labor pose some negative impacts and implications on the local society.

In an attempt to minimize the negative ramifications of uncontrolled influx

of foreign workers Malaysian government has taken various measures to regulate the inflow of alien labor and weed out the illegals. But the measures have achieved only limited success and the problems of illegal aliens continue to plague the country. In this context, the paper argues that the illegal inflow of aliens will persist unless the government changes its short-sighted opportunistic policies and looks for more profound ways of combating unskilled and semi-skilled labor shortages.

Key words: Malaysia, Foreign Workers, Illegal Labor, International Labor Migration