

Korean Journal of International Migration

한국이민학

일반논문

유럽연합(EU) 이민협력 전개과정에 관한 일고(一考):
이민협력에 있어서의 시기구분 및 시기별 특징을 중심으로

이진영 · 정호원

아시아 지역 이민협력 현황과 방향 모색

조영희

국내 외국인 유학생의 사회적응 결정요인에 관한 질적 연구:
전북대학교 유학생을 중심으로

박순영

Transnational Partnership from Hometown Associations to Hometown Development: The Making of
Constituting Remittances and Regional Development in Mexico

Jeung-Hyun Kim



한국이민학회

Korea International Migration Studies Association

한국이민학은 사단법인 한국이민학회의 기관지로서 매년 4월과 10월에 연 2회 발간한다. 논문기고자격은 원칙적으로 한국이민학회의 회원으로 제한한다. 단, 비회원이 투고를 원하는 경우에는 회원가입을 전제로 한다. 논문은 수시로 접수하며, 원고제출 및 집필요강은 본지의 뒷부분에 수록되어 있다.

한국이민학의 정기구독을 원하는 개인 및 단체는 다음 주소로 연락하면 된다.

(우) 151-746 서울특별시 관악구 관악로 599
 서울대학교 사회과학대학(16동) 538호 김석호 교수 연구실
 전화: (02) 880-4103
 전자우편: seokhokim@snu.ac.kr
 인터넷 홈페이지: <http://kimanet.org>

회원연회비

일반회원 : 3만원

대학원생 : 2만원

계좌번호: 기업은행 221-253841-04-011(예금주: 사단법인 한국이민학회)

2014년 한국이민학회 임원진

회장단

회 장	이철우(연세대학교)		
차기회장	정기선(IOM이민정책연구원)		
부 회 장	이규용(한국노동연구원)	이진영(인하대학교)	
감 사	이주연(아주대학교)	이충훈(서강대학교)	

이사단

총무이사	송영훈(통일연구원)	편집이사	김석호(서울대학교)
연구이사	이병하(서울시립대학교)	국제이사	Hans Shattle (연세대학교)
섭외이사	한건수(강원대학교)		이정혜(국제이주기구)

한국이민학

2014년 제5권 제2호

한국이민학

2014년 제5권 제2호

연구논문

유럽연합(EU) 이민협력 전개과정에 관한 일고(一考):
이민협력에 있어서의 시기구분 및 시기별 특징을 중심으로 | 이진영·정호원5

아시아 지역 이민협력 현황과 방향 모색 | 조영희 41

국내 외국인 유학생의 사회적응 결정요인에 관한 질적 연구:
전북대학교 유학생을 중심으로 | 박순영79

Transnational Partnership from Hometown Associations to Hometown
Development: The Making of Constituting Remittances and Regional
Development Mexico | Jeung-Hyun Kim 100

유럽연합(EU) 이민협력 전개과정에 관한 일고(一考)

이민협력에 있어서의 시기구분 및 시기별 특징을 중심으로*

이진영**·정호원***

본 연구는 유럽연합의 이민협력 역사를 조망하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 ‘사람의 이동’과 관련된 유럽연합이라는 초국적 공동체가 축적해 온 자산 내지 유산을 지칭하는 ‘Community acquis’의 주요 부분을 포함하여, 주요 협약, 협정 및 프로그램에 대한 고찰을 시도한다. 1951년 이래 현재에 이르기까지의 기간을 총 네 시기로 구분하고, 각 시기의 이민협력이 보이는 특징 및 한계를 살펴본다.

이런 맥락 하에 본 연구는 우선 제2장을 통해 유럽연합 이민협력 전개상의 시기별 구분과 관련된 선행연구들을 검토한다. 기존연구들에서 발견되는 시기구분 관련 논의가 단지 이민·망명정책에만 초점을 맞추고 있음에 주목하고, 유럽연합 이민협력의 양태나 특징 등 관련한 논의는 어떻게 전개하고 있는지 살펴본다. 제3장에서는 이민협력 전개상의 주요 분수령으로서의 세 가지 국제레짐 - 1992년의 마스트리히트조약, 1997년의 암스테르담조약, 2007년의 리스본조약 - 을 분기점으로 삼아 총 네 개의 시기를 구분한 후, 각 시기별로 그간 만들어진 조약이나 협정 및 프로그램들의 내용을 사람의 이동과 관련한 이민협력의 관점에서 살펴본

* ‘이민과 국제협력’을 주제로 한 한국이민학회 춘계학술대회(서울지방 고용노동청 5층 컨벤션룸, 2014년 5월 29일)에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다.

** 인하대학교 정치외교학과 교수. leejeanyoung@naver.com.

*** 연세대학교 국가관리연구원 전문연구원. howonjoung@empal.com.

다. 다음 제4장에서는 앞장에서의 논의 내용을 도표화시키면서 각 시기가 나타내는 이민협력 상의 특징을 그 한계와 더불어 조망해 본다.

결과적으로 이민협력이라는 측면에서 놓고 보면, 유럽연합의 이민협력은 ‘공동체 밖에서의 정부 간 협력’에서 시작해 ‘공동체 내부에서의 정부 간 협력’ 단계를 거쳐 ‘공동정책의 초국가적 결정’ 단계로 발전하였음을 발견할 수 있다. 다시 말해 사람의 이동과 관련해 공동정책의 탄생이 보다 수월해지는 방향으로 이민 협력이 전개되어 온 것이다.

주제어: 사람의 이동, 이민협력, 국제레짐, 이민레짐, 이민·망명정책의 초국가화

I. 서론

지난 2013년 람페두사의 비극¹⁾은 아프리카 난민들의 참상을 전 세계에 다시 한번 알렸다. 사실 유럽연합 국가들 내 언론과 방송의 주요 기사거리로 이러한 ‘난민 문제’가 등장한 지는 이미 오래이다. 그러나 역설적이게도 ‘이동의 자유’²⁾ 특

- 1) BBC 등에 따르면 지난 2013년 10월 3일 이탈리아 남부 시칠리아 부근의 섬 람페두사 인근에서 500여명의 아프리카 난민을 실은 20여m 길이의 작은 고기잡이배가 전복됐다. 람페두사 해안 800m 부근에 이르러 엔진 고장이 나자 도움을 요청하기 위해 갑판 위에 불을 지핀 것이 잘못돼 배 전체로 불이 붙었고, 결국 배가 뒤집히면서 전원이 바다에 빠지는 사고가 발생했던 것이다. 194명이 사망했고 150여명이 실종됐다고 한다. 그와 유사한 사고는 지난 5월에도 발생한 바 있다. 5월 13일자 언론매체에 따르면 아프리카 난민들을 태우고 리비아를 출발해 이탈리아로 향하기 위해 지중해를 건너던 배가 이탈리아 람페두사 섬 남쪽 185km 지점에서 좌초하면서 최소 17명이 물에 빠져 숨졌다고 한다. 정원의 몇 배에 해당하는 약 400여명이 타고 있던 것으로 알려진 이 배에서 탑승객 200여명은 구조됐지만 여전히 100명 이상이 실종상태라고 언론은 전하고 있다.
- 2) 유럽연합의 원조 격인 유럽석탄철강공동체(ECSC) 6개국(프랑스, 독일, 이탈리아, 베네룩스 3국)이 역내 단일시장 구축이라는 궁극적인 목표 하에 석탄과 철강이라는 두 분야에 국한된 기존의 회원국 간 협력을 전 산업으로 확대하는 유럽경제공동체(EEC)의 창설에 합의한 1957년의 로마조약 이래, ‘사람, 상품, 서비스, 자본’의 자유로운 이동은 유럽시민의 4가지 기본권으로 자리 잡았다. 다만 당시에는 역내 단일시장 구축을 통한 경제통합이라는 목표에 이르기 위한 이동의 자유였는 바, 네 가지 기본권의 내용 또한 기본적으로 경제적 측면에 초점이 맞춰져 있었다. 그에 따라 ‘사람’의 이동 또한 구체적으로는 노동자 혹은 그 가족의 이동을 의미하는 것이었으며, 이것이 1991

히 그 중에서도 ‘사람의 자유로운 이동’이 유럽연합의 본질을 구성하는 핵심 요소의 하나로 자리 잡은 지는 그보다 훨씬 더 오래된 일이다.³⁾ 사람의 자유로운 이동이 본질을 구성함에도 불구하고, 난민 문제의 참상이 발생하는 이유는 무엇일까? 대체 어디에서부터 이러한 괴리가 발생한 것이며, 또한 그와 같은 괴리는 앞으로 도 변함없이 지속될 수밖에 없는 것일까? 유럽연합의 이민문제를 생각하면 이런 의문을 품지 않을 수 없다.

한편 ‘사람의 이동’을 관장하는 국가의 공적부문이 이민정책(비자 및 망명정책 포함) 부문이라고 한다면, 이른바 ‘느슨한 형태의 국가연합’으로서의 유럽연합의 (공동)이민정책은 회원국 간 협력 - 다름 아닌 ‘이민협력’ - 의 산물일 수밖에 없다.⁴⁾ 이에 본 연구는 유럽연합 이민협력의 역사를 ‘변화와 지속성’이라는 관점에서 접근해 봄으로써 상기 ‘괴리’의 근원을 밝혀보고자 한다. 유럽연합 이민협력의 역사를 ‘변화와 지속성’의 관점에서 이해할 수 있기 위해서는 때로는 이민협력의 과정에서 통상 만들어지기 마련이었던, 그리고 때로는 향후 이민협력의 방향을 제시하기 마련이었던 ‘사람의 이동’과 관련된 그간의 유럽차원의 조약과 협정 및 프로그램들, 다시 말해 ‘사람의 이동’과 관련된 그간의 유럽차원의 국제레짐⁵⁾들에 대한 체계적이고 면밀한 고찰이 필수적이다. 그런데 이들 ‘사람의 이동’과 관련된 유럽차원의 국제레짐들 - 다시 말해 유럽연합이라는 초국적 공동체가 축적해 온 자산 내지 유산의 총합을 지칭하는 ‘acquis communautaire’ 혹은 ‘Community acquis’⁶⁾의 주요 부분 - 은 유럽연합의 원조 격인 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 발

년의 마스트리히트조약을 거치면서 ‘유럽시민권(european citizenship)’ 개념에 힘입어 명실상부한 ‘사람’의 자유로운 이동으로 자리 잡는다.

- 3) 유럽연합 회원국들에서 실시한 설문조사에 따르면 유럽통합이 이른 최고의 성취로서 유럽시민들은 ‘사람의 자유로운 이동’을 지목한다고 한다(Stratenschulte, 2014a).
- 4) 유럽연합에서 이주 내지 이민이 갖는 중요성은 다음의 사실에서 단적으로 드러난다. 2011년 기준으로 유럽연합 회원국에 약 3,330만 가량의 외국인이 체류하고 있는바, 그 중 2,050만이 제3국민들이며 나머지 1,280만 가량이 다른 회원국 국민들이다. 또한 2011년 기준으로 유럽연합 내 망명신청자의 수는 한 해 30만 명에 육박한다.
- 5) 사전적 정의(이종수, 2009)에 따르면 ‘레짐’이란 가치나 규범 및 규칙들의 총합으로서 보통 인간의 행태나 인간 간 상호관계를 일정한 방향으로 결정하는 틀을 제공한다. 같은 맥락에서 ‘국제레짐’은 특정한 쟁점영역에서 국가들의 기대와 이익이 수렴될 때 형성되는바, 레짐과 관련된 국가들의 행위기준을 제시하거나 행위 자체를 규제하는 특징이 있다.

죽시킨 1951년⁷⁾의 파리조약 이후 60여년이 흐르는 동안 무수히 만들어져 오늘에 이르고 있다.

본 연구의 목적은 ‘사람의 이동’과 관련된 그간의 유럽차원의 주요 조약과 협정 및 프로그램들 - ‘사람의 이동’과 관련된 그간의 유럽차원의 국제레짐들 - 에 대한 고찰을 시도하여 유럽연합 내의 이민협력이 보이는 특징 및 한계를 살펴보고자 하는 것이다. 다만 본 연구는 보다 체계적인 고찰이 이루어질 수 있도록 1951년 이래 현재에 이르기까지의 기간을 총 네 시기로 구분하고, 각각의 시기에 형성된 레짐들이 ‘사람의 이동’과 관련해 지니는 주요 내용을 토대로 유럽연합 이민협력의 시기별 특징에 대한 체계적이고 종합적인 조망을 하고자 한다.

따라서 본 연구의 핵심키워드는 ‘사람의 이동’인 것이며, 주된 연구대상은 ‘공동체로서의 유럽연합의 자산 내지 유산’ 중 ‘사람의 이동’과 관련된 일체의 규정을 담고 있는 그간의 조약이나 협정 및 각종 프로그램, 다시 말해 ‘사람의 이동’과 관련된 그간의 유럽차원의 레짐이 될 것이다. 주요 조약 내지 협정, 프로그램 등을 고찰하되 오로지 ‘사람의 이동’과 연계하여 살펴본다는 의미이다. 네 시기를 구분 짓는 분기점이자 이민협력에 있어서의 주요 분수령으로서의 (유럽차원의)레짐 또한 오로지 ‘사람의 이동’과 관련하여 의미 있는 연관성을 가지는 한에 있어서만 거론될 것임은 물론이다.⁸⁾

이러한 맥락 하에 본 연구는 우선 제2장을 통해 유럽연합 이민협력 전개상의

6) EU 입법 관련 웹사이트에 올라 있는 용어사전(http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_en.htm)에 따르면 ‘Community acquis’는 EU의 모든 회원국을 구속하는 공통의 권리와 의무의 본체(body)이다. 그것은 다음의 사항들로 구성되기에 고정되어 있지 않고 항구적으로 진화한다: ㉠조약의 내용과 원칙 및 정치적 목표 ㉡조약 및 사법재판소 판례법의 적용에 있어서 채택된 법률 ㉢EU가 채택한 선언 및 결의안 ㉣공동 외교·안보정책과 관련된 조치들 ㉤내무·사법문제와 관련된 조치들 ㉥공동체가 체결한 국제협정 및 EU 활동분야에서 회원국들 사이에 체결된 국제협약. EU 가입 후보국이라면 누구나 가입 이전에 Community acquis를 받아들여야 하며, 자신들의 국내법으로 전환시켜 가입과 동시에 실행할 수 있어야 한다.

7) 이하 (유럽차원의)국제레짐에 대한 년도표기는 모두가 발효시점이 아닌 체결시점을 기준으로 삼는다. 본 연구에서의 방점이 ‘사람의 이동’과 관련된 유럽차원에서의 이민협력이 이루어지는 과정에 놓여있는 까닭이다.

8) 후술하듯이 1986년의 ‘단일유럽의정서(Single European Act, SEA, 흔히 단일의정서)’가 대표적인 예로서, 그 외에 앞서 언급한 1951년의 파리조약과 2001년의 니스조약 또한 같은 경우에 해당한다.

시기별 구분과 관련된 선행연구들을 검토한다. 기존연구들에서 발견되는 시기구분 관련 논의가 이민정책이나 망명정책 혹은 이민 및 망명정책에만 초점을 맞추고 있음에 주목하고, 본 연구에서 시도하는 이민협력에 대해 어떤 논의를 전개하고 있는지 살펴본다. 이어 제3장에서는 이민협력 전개상의 주요 분수령으로서의 세 가지 국제레짐 - 1992년의 마스트리히트조약, 1997년의 암스테르담조약, 2007년의 리스본조약 - 을 분기점으로 삼아 총 네 개의 시기를 구분한 후, 각 시기별로 그간 만들어진 조약이나 협정 및 프로그램들의 내용을 오로지 사람의 이동과 관련해 그리고 이민협력의 관점에서 면밀히 살펴본다. 다음 제4장에서는 시기별로 나누어 전개한 앞장에서의 논의 내용을 도표화시켜, 각 시기가 나타내는 이민협력상의 특징과 한계를 조망해 본다. 마지막으로 결론에서는 이상의 내용을 종합 정리하고, 앞으로의 연구방향과 관련된 내용을 제시해본다.

II. 선행연구와 새로운 시기구분: 이민협력 관점의 도입

유럽연합 차원에서 이민정책을 전 시기에 걸쳐 조망한 연구는 많지 않다. 전 시기에 걸쳐다보니 시기 구분이 매우 중요한 연구의 테마가 되는데, 기존의 연구는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. ‘유럽연합의 제3국 이민정책 전개과정’ 관련한 연구(김현숙·최송식·김희재, 2012), ‘유럽 차원의 이민정책 발전과정’ 관련한 연구(이옥연, 2011) 혹은 ‘유럽연합의 이민 및 망명정책의 발전과정’ 관련한 연구(박채복, 2008)가 그것이다. 이들 연구에 나타난 시기구분은 ‘사람의 이동’을 내용으로 하는 유럽연합의 (공동)이민정책 - 제3국인만을 대상으로 해서이든 아니든 - 전개과정에 근거해 시도되고 있다는 데에는 공통점이 있으나, 본 연구가 주목하고자 있는 이민협력에 있어서의 시기별 특징과의 연계는 체계적으로 논의되고 있지 않다.

먼저 가장 최근의 연구에 해당하는 2012년의 김현숙 외 2인의 “유럽연합의 제3국 이민 정책 변화에 대한 과정적 접근”에서는 1999년의 탐페레 유럽정상회의(Tampere European Council)⁹⁾를 기점으로 총 두 시기로 구분하고, 1999년 탐페레

9) 주지하다시피 ‘유럽 이사회(European Council)’는 ‘유럽연합 (각료)이사회(Council of the European Union)’와 ‘유럽정상회의’로 구성되는바, 본문에서 언급되는 ‘1999년의 탐페레 유럽

유럽정상회의까지의 시기를 제1기에 해당하는 ‘구분 짓기’의 시기로, 그리고 1999년 탐페레 유럽정상회의 이후의 시기를 제2기에 해당하는 ‘선택과 배제’의 시기로 특징짓고 있다.

이옥연은 2011년 “연방주의와 이민 문제: 유럽연합에 주는 시사점 일고”라는 연구에서 “유럽 차원의 이민정책 발전과정”을 총 여섯 개의 시기로 나누어 고찰하고 있음을 볼 수 있다. 시기구분상의 기점으로는 1957년의 로마조약과 1986년의 단일의정서¹⁰⁾, 1992년의 마스트리히트조약, 1997년의 암스테르담조약 그리고 2010년¹¹⁾의 리스본조약이 적용되었다.

박채복은 2008년 “유럽연합의 이민 및 망명정책: 평가 및 전망”이라는 연구를 통해 ‘EU 이민 및 망명정책의 역사적 발전과정’을 총 네 단계로 나누어 고찰하고 있다. 시기구분상의 기점으로는 1957년의 로마조약과 1986년의 단일의정서, 1992년의 마스트리히트조약 그리고 마지막으로 1997년의 암스테르담조약이 적용되었음을 알 수 있다.

이사회(Tampere European Council)’는 후자를 지칭한다.

- 10) EU의 형성과정에서 있어서 매우 중요한 위치를 점하는 동시에 공동의 이민 및 망명정책 전개과정 관련하여서도 시기구분상의 중요한 기점을 제공하곤 하는 단일유럽의정서(SEA)는 1986년 2월 당시 12개 유럽공동체 회원국들이 역내 (단일)시장의 완성을 위해 유럽경제공동체(EEC) 조약을 보강한 국제법상의 조약이다. 흔히 단일의정서로도 불리는 이 의정서는 1987년 7월부터 발효되었다. 단일유럽의정서에 따라 유럽공동체는 인적, 물적, 자본, 서비스의 자유로운 이동을 제한하는 각종 규제를 철폐하였고 1993년 1월 지역 내의 단일시장을 구축했다. 지역 내의 단일시장이 완성됨에 따라 유럽 경제통합이 심화되고 경제통합의 성과가 축적되기에 이르렀다. 이에 따라 정치통합 실현과 궁극적인 단일 경제 통화를 건설하기 위한 유럽통합 움직임이 더욱 가속화되었다. 이러한 측면에서 단일의정서가 유럽연합 형성과정에서 중요한 분기점이라는 데에 이의를 제기할 사람은 없겠으나, 사람의 이동과 관련하여서는 사정이 다를 수밖에 없다. 상기 연구들에서 단일의정서가 분기점이 된 주된 이유는 단일의정서에서 비로소 공동정책결정에 있어서의 조국가화의 필요성에 따라 가중다수결 방식이 도입되었기 때문이다(가중다수결 관련해서는 각주-22 참조). 그러나 분명한 사실 한 가지는 - 후술하듯이 - 다른 분야에서처럼 이민 및 망명정책 분야에 있어서도 가중다수결 방식이 적용되기 시작한 시점은 20년이 지난 2007년(체결)의 리스본조약부터라는 점이다. 따라서 본 연구에서는 단일의정서를 분기점으로 삼아 이민협력 전개상의 시기를 구분하는 것에 동의하지 않고자 한다.
- 11) 편집상의 오류 내지는 오타일 수도 있겠으나 여하튼 이옥연의 글에서와는 달리 리스본조약은 후술하듯이 2007년 체결되어 2009년 효력이 발생하였다.

기존연구의 시기구분 및 시기별 특징에 대한 논의는 공통적으로 해당연구의 일부분을 차지하고 있고, 사람의 이동 및 그를 내용으로 하는 이민·망명정책과 관련된 논의가 시기별로 전개되어 있는 것은 사실이다. 그러나 가장 크게는 이민협력의 특징이 시기별로 규정되어 있지 못하다는 점과, 작게는 유럽차원의 국제레짐이 사람의 이동과 관련해 가지는 제반 특징이 충분히 부각되어 묘사되지도 또한 체계적으로 연관되어 서술되지도 못하는 한계를 노정시키고 있다. 이민협력 전개에 있어서의 추이 내지 변화 양상에 대한 논의가 포함되지 않았다는 점이 가장 아쉬운 부분으로 남는다.

시기구분 관련하여서도 여전히 쟁점은 남는다. 즉, 1957년 로마조약 체결 이전의 기간을 유럽연합 이민협력 전개에 있어서 하나의 독립된 구간으로 간주해야 하는가의 문제가 남는다. 엄격히 말하자면 유럽연합의 원조 격인 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 발족시킨 1951년의 파리조약 이래 로마조약 체결 이전까지의 시기를 - 상기 연구들에서와 같이 - 별도의 구간, 즉, 제1기로 구분할 수도 있겠으나, 본 연구에서는 그와 같은 작업을 다분히 이론적인 시도로서 이해하고 회피하고자 한다. 왜냐하면 이 시기는 공동의 이민정책은 물론이고 그를 위한 이민협력에 대해서도 회원국들 사이에 일체의 필요성이 제기되지 않은 ‘독특하고 유일무이한’ 시기이다. 즉, ‘사람의 이동’과 관련된 유럽차원의 국제레짐이 전혀 발생하지 않은 ‘독특하고 유일무이한’ 시기이다. ‘사람의 자유로운 이동’을 처음으로 명문화한 로마조약을 거쳐 (사람의 자유로운 이동과 관련해) 공동정책의 필요성이 대두되고, 그를 위한 이민협력이 이루어짐으로써 급기야 쉥겐협정과 더블린(망명)협정이라는 유럽연합을 떠받쳐 오고 있는 두 가지 핵심기둥이 마련되었다. 그러므로 로마조약 이전은 준비기간으로 간주된다.

또한 선행연구에서는, 시기를 몇 시기로 구분하는가와 무관하게 마지막 시기에 관한 논의도 불충분하다. 특히 세 연구 모두 암스테르담조약이래 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 지속적으로 구현하기 위해 향후 5년에 걸쳐 수행되어야 할 내무·사법 분야 협력 프로젝트 세 가지, 즉, 탐페레 프로그램과 헤이그 프로그램 및 스톡홀름 프로그램에 대한 체계적이면서도 심도 있는 논의가 결여되어 있다는 점은 매우 중요하게 살펴보아야 할 대목이다. 세 연구 모두 ‘자유, 안전 및 사법지대로서의 EU 창설’을 향후 새로운 협력의 틀로 제시하고, 회원국 간의 협

력 제고를 위한 제반 조치들을 마련하게 된 계기가 암스테르담조약이라는 중요한 사실을 놓치고 있다. 왜냐하면 암스테르담 조약으로 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’이 향후 EU에서의 모든 협력이 지향해야 할 궁극적 목표이자 지향점으로서 자리 잡기 때문이다. 더욱이 세 연구 공통적으로 ‘자유, 안전 및 사법지대로서의 EU 창설’을 암스테르담조약이 아닌 헤이그 프로그램과 직결된 것으로 이해하는 우를 범하고 있음을 볼 수 있다.¹²⁾ 그러나 암스테르담조약을 전후로 두 개의 시기가 구분될 수 있는 분명한 이유는 암스테르담조약에 와서 비로소 이민·망명 정책 분야가 제3주에서 분리돼 제1주(유럽공동체, EC)로 진입하였다는 사실이다. 이에 더해 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 향후 새로운 협력의 틀로 제시하고 회원국 간의 협력 제고를 위한 제반 조치들을 마련함으로써 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’로 하여금 향후 EU에서의 모든 협력이 지향해야 할 궁극적 목표이자 지향점으로서 자리 잡게 된 계기가 다름 아닌 암스테르담조약이기 때문이다. 더군다나 탐페레 프로그램과 헤이그 프로그램 및 스톡홀름 프로그램이란 것이 암스테르담조약 이래 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 지속적으로 구현하기 위해 향후 5년에 걸쳐 수행되어야 할 내부·사법 분야 협력 프로젝트 세 가지를 구성하여 암스테르담조약에서 제시된 ‘자유·안전·사법지대’ 창설이라는 궁극의 지향점에 한 발 다가서기 위한 구체적인 행보이기 때문이다. 그 결과 첫 번째는 당연히 탐페레 프로그램일 수밖에 없고, 스톡홀름 프로그램을 이을 후속 프로그램은 이르면 올해 말경에야 비로소 윤곽이 보일 것으로 추측되므로 암스테르담 조약의 중요성이 더욱 커지는 것이다.

12) 박채복의 경우: “유럽연합은 2004년 11월 헤이그 프로그램을 채택하여 이 분야에서의 지속적인 발전을 통해 ‘자유·안전·법적 공간으로서(area of freedom, security and justice) 유럽연합’을 강화시키려는 의지를 분명히 하였다”; 이연옥의 경우: “이어 2004년 헤이그 프로그램에서 향후 5년 간 유럽연합을 ‘자유, 안전, 정의의 공간(area of freedom, security and justice)으로 구현하기 위한 공동 이민 및 망명정책 수립을 목표로 제시했다”; 김현숙 외 2인의 경우: “유럽연합의 자유, 보안 및 정의를 강화하기 위해 헤이그 프로그램을”

III. 새로운 시기구분으로 본 유럽연합의 이민협력

선행연구에 나타난 문제점을 파악하고, 이민협력 전개라는 시각에서 시기 구분을 시도하면 크게 네 시기로 나누어볼 수 있다. 이민협력 상의 주요 분수령으로서의 세 가지 국제레짐의 형성을 들 수 있는데, 그것은 1992년의 마스트리히트조약, 1997년의 암스테르담조약, 2007년의 리스본조약이다. 이 세 조약을 분기점으로 삼아 총 네 개의 시기를 구분하면 다음과 같다.

제 1기: 파리조약부터 마스트리히트조약까지 (1951-1992)

제 2기: 마스트리히트조약부터 암스테르담 조약까지 (1992-1997)

제 3기: 암스테르담조약부터 리스본조약까지 (1997-2007)

제 4기: 리스본조약 이후 (2007-)

그러나 본 연구에서는 유럽연합의 원조 격인 ECSC를 발족시킨 1951년의 파리조약 이래 EEC 창설에 합의한 1957년의 로마조약 체결 이전의 기간을 하나의 독립된 구간으로 구분하는 대신 쉥겐협정과 더블린협정이라는 ‘사람의 이동’과 관련된 두 기동이 세워지기까지의 준비기간으로 간주한 바 있다. 1957년의 로마조약의 경우 상품과 자본 및 서비스와 더불어 ‘사람’의 자유로운 이동을 처음으로 명문화했다는 점에서 특별한 의미를 부여받을 수 있겠으나, 당시에는 단일시장 구축에 따른 경제통합이라는 경제적 측면에 초점이 맞춰져 있었고 따라서 ‘사람’ 또한 구체적으로 노동자 및 가족에 국한하였다는 한계를 안고 있었다. 노동자를 포함하는 사람 일반의 자유로운 이동은 1985년의 쉥겐협정을 전후한 회원국 간 협력을 기다려야 했다. 그러므로 제 1기가 파리조약에서 마스트리히트조약까지의 기간을 포함하지만 실제적 측면에서는 쉥겐협정부터가 중요한 의미를 가진다.

1. 제1기: 파리조약부터 마스트리히트조약까지(1951-1992)

1) 1985년의 쉥겐협정(Schengen Agreement: Schengen I)

1985년 체결되어 1995년 발효된 쉥겐협정 - 국제법상의 조약에 해당하기에 쉥

겐조약으로 부르기도 함 - 은 유럽연합(당시 유럽공동체, EC) 10개국 중 독일, 프랑스, 베네룩스 3국(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크) 등 5개국이 상호 간 국경개방 및 공통의 국경관리정책에 합의함으로써 1957년 로마조약 이래 유럽시민의 네 가지 기본권, 즉, ‘사람, 상품, 서비스, 자본’의 이동에 있어서의 자유를 실질적으로 구현할 수 있는 터전을 최초로 마련하였다. ‘사람’의 이동에 관한 한 (이주)노동자와 가족 중심에서 벗어나 비로소 명실상부한 ‘사람의 이동’에 관해 논의되기 시작한 것이다.

그런데 1985년 쉥겐협정(Schengen I)이 체결되는 과정, 그리고 체결 후 곧바로 효력을 발휘하지 못하고 1990년의 쉥겐이행협정(Schengen II)을 거쳐 1995년에야 비로소 효력을 발휘하게 되는 일련의 과정은 이 시기 유럽연합 이민협력의 핵심 내지 본질을 여실히 드러내고 있다. 우선 쉥겐협정(Schengen I)이 체결되게 되는 배경에는 1980년대에 들어와 유럽통합에 대한 유럽인들의 암묵적 동의가 점차 사그라지게 됨에 따라 통합이 담보상태에 처하게 되는 등 통합도정에서의 위기가 나타나게 되었고, 이것이 곧바로 - 당시 집행위원회 소속이던 체치니(Paolo Cecchini)의 계산대로 - 회원국들 간의 경제적인 손실로 이어지고 있었다는 사실이 자리하고 있다.

그에 관한 대표적인 사례로서 1986년에 출간된 “미완의 유럽에 드는 비용”이라는 보고서에서 체치니는 통합되지 않은 유럽 각국이 저마다 자신만의 경제시스템에 천착함으로써 전체적으로 유럽연합(당시 유럽공동체, EC) 차원에서 발생하고 있는 경제적 손실의 사례들에 대해 열거하고 있다. 그에 따르면 유럽통합이 이루어졌더라면 절약할 수 있었던 - 다시 말해 통합이 제자리걸음함으로써 각국이 추가로 지불해오고 있는 - 비용이 유럽공동체 회원국(당시 12개국) 국내순생산(NDP)의 4.3~6.4%에 달한다는 것으로서 가령 유럽 차원에서의 국제상거래 시 국경에서의 검문 내지 여권심사 및 그와 연관된 국내행정 등에서 발생하는 비용만도 대략 80억 Ecu(유로화 이전의 유럽 화폐 단위: 연구자 주)로서 해당 상품 가치의 2%에 육박했다고 한다.

이러한 상황에서 유럽통합을 재차 궤도에 올리하고자 당시 프랑스와 독일의 수반인 콜과 미테랑은 정치적인 구성요소의 가미를 통해 기존의 경제통합을 보완하고 ‘시민의 유럽’에 착수할 것을 결의하였다. 당시 앞서 언급한 네 가지 기본권, 즉,

역내시장에서의 사람, 상품, 자본 및 서비스의 자유로운 이동 중 뒤의 세 가지는 이미 이행 중에 있었는데, 중요한 기본권인 ‘사람의 자유로운 이동’은 아직 말뿐인 신앙고백에 불과했다. 이에 콜과 미테랑은 1984년 독일의 자르브뤼켄에서 만나 독-불 국경에서의 검문을 폐지하고 양국 간 사람의 이동의 자유를 보장하기로 결의한 것이다.

한편 그와 같은 양국 간 결의가 지니는 상징적 효과에 확신한 벨기에와 네덜란드 및 룩셈부르크 등 베네룩스 3국 - 이들은 이미 1980년 이래로 자기들끼리는 국경에서의 검문을 폐지해 오고 있었다 - 은 독일과 프랑스 간의 합의에 동참하겠다는 의사를 피력하였다. 이에 1년 후인 1985년 이들 5개국 정상은 룩셈부르크의 작은 마을인 쉥겐에 모여 그 유명한 쉥겐협정에 서명하기에 이른다. 이를 통해 5개국 - 반면 당시 유럽공동체는 총 10개국 - 은 공동의 국경에서의 검문 내지 여권심사를 폐지하게 되었는바, 당시 협정의 서명에 참여한 국가들을 가리켜 ‘쉥겐국가’로 칭해오고 있다.

그런데 여기서 우리는 한 가지 매우 중요한 사실에 유의해야 한다. 그것은 ‘국경의 완전한 개방’을 골자로 하는 쉥겐협정에 관한 논의에 유럽연합(당시 유럽공동체, EC)의 모든 회원국이 처음부터 함께 참여한 것이 아니었다는 사실로서, 이는 다시 말해 오늘날에 이르기까지 역내 이동의 자유의 본질을 형성해 오고 있는 쉥겐협정이란 유럽차원에서의 국제레짐이 유럽연합(당시 유럽공동체, EC)이라는 ‘공동체 안’에서의 전 회원국 간 협의 내지 협력의 산물이 아니라 ‘공동체 밖’에서의 일부 회원국 간 협의 내지 협력의 산물이었다는 사실을 의미하는 것이기도 하다.

결과적으로 이와 같은 사실은 이민협력의 산물로서의 쉥겐협정이 갖는 한계로서 인식될 수 있는바, 후술하듯이 쉥겐협정은 유럽연합이라는 공동체의 틀 내에서 회원국 정부 간(intergovernmental) 이루어진 ‘협력’의 산물이 아니었으며, 나아가 유럽연합이라는 단일 공동체를 대표하는 초국가적 기구에 의한 초국적 결정의 산물은 더더욱 아니었다. 비록 협정서명국 모두가 EC 회원국이었음에도 불구하고, EC라는 공동체의 틀 ‘안에서’ 회원국 정부 간 협력에 의해 도출된 결과는 아니었던 것이다. 이러한 측면은 당시 10개 회원국 중 상기 5개국만이 논의 및 협정체결에 참여 - 실제로는 프랑스와 독일 양국이 먼저 논의하고 양자 간 체결까지 마친 협정에 베네룩스 3국이 뒤늦게 합류 - 한 사실에서 가장 잘 드러난다.

개별 회원국 정부들 간 협력에 의해 도출되었으되 EC라는 공동체의 틀에서 벗어나 도출된 결과이니 만큼 이후 모든 협정체결국 의회가 일일이 비준에 동의하지 않는 한 결코 공동정책으로 탄생될 수 없는 성질의 협정이었던 것이다. 그러나 유감스럽게도 1985년의 쉥겐협정(Schengen I)에 대한 각국 의회의 비준은 아래에서 기술하듯이 보완적인 성격의 추가협정, 곧 1990년의 쉥겐이행협정(Schengen II)의 탄생을 기다려야 했다.

2) 1990년의 쉥겐이행협정(Schengen Agreement Application Convention, SAAC 혹은 줄여서 Schengen Convention: Schengen II)

상기 쉥겐협정은 논의에서 체결에 이르기까지 공동체의 틀을 벗어나 (주무장관들조차 배제된 상태에서)독일과 프랑스 양국의 수반인 콜과 미테랑 두 사람에 의해 주도된 개별 회원국 정부 간 협의의 산물이었다. 그런즉 협정체결 사실이 발표되자 양국의 내무부 장관과 내무부 산하 관련기관은 즉각 안전과 관련된 우려를 표명하고 나섰다. 양국 간 국경에서 이루어지는 경찰검문의 폐지는 필시 범죄의 확산으로 인한 안전상의 공백을 초래하고 말 것이라는 우려였다. 이와 같은 우려는 “유럽공동체 회원국 내무장관들 그리고 나를 비롯한 독일연방주 내무장관들 모두는 유럽연합 시민들의 안전을 위해 국경통제의 완화 내지 폐지 시도 시에 결코 본말이 전도되지 않아야 한다는 것(즉 안전이 우선시되어야 한다는 것: 연구자주)에 의견을 모았다. 안전에 대한 현재 시점에서의 위협의 정도를 고려할 때, 국경통제는 오히려 더 강화되어야 한다”는 독일 내무장관 쾰머만(Friedrich Zimmermann)의 주장에서 정점을 이루고 있다. 결국 내무장관들의 반란은 국경개방에 따르는 안전상의 공백에 대한 충분한 대응책이 마련된 이후에야 비로소 1985년의 쉥겐협정의 본질인 (협정서명국 간 역내)국경의 개방을 시행한다는 절충안으로 귀결되었다. 이러한 사실은 향후 유럽연합의 통합 이민 및 망명정책의 전개와 관련하여 첫 번째로 중요한 함의를 지닌다. 왜냐하면 초기 쉥겐협정의 주창자들은 - 1957년의 로마조약의 주창자들과 마찬가지로 - ‘역내에서의 자유로운 이동을 위한 협력’에 주안점을 두었던 반면, 그것을 받아들이는 입장에서는 이미 시작단계에서부터 ‘외부로부터의 유입에 대한 공동의 통제’에 더 관심을 갖기 시작했다는 것을 의미하기 때문이다. 모두에서 언급한 ‘괴리’의 출발점 내지 원(遠)

인에 대한 실마리가 엿보이는 지점이다.

한편 5년이 경과한 1990년 6월 상기 5개국(비록 당시는 EC가 12개국으로 확대된 상황이었지만) 정부는 과거 문제시됐던 국경개방 뒤의 안전공백에 대응하기 위한 후속조치들의 마련에 힘쓰으로써 쉥겐협정(Schengen I)의 이행을 진행시키기 위한 별도의 쉥겐이행협정(Schengen II)을 체결하고 의회의 동의를 이끌어내는 데 성공한다. 그런데 이 별도의 이행협정에 포함돼야 했던 후속조치 중에는 향후 유럽연합의 이민·망명정책의 전개와 관련하여 두 번째 특별한 의미를 갖는 항목이 자리하고 있다. 즉 국경개방에 뒤따르는 안전공백에 대비하려는 대응책에는 쉥겐 국가들의 외부국경선을 외부로부터 안전하게 지키는 것에서 시작해 제3국인들에 대한 입국규정, 그리고 국경을 초월한 범죄와의 전쟁 등의 요소가 포함되기 시작한 것이다. 다시 말해 1985년의 쉥겐협정이 국경개방을 통한 ‘역내에서의 이동의 자유’를 확보하려는 데에 주안점을 둔 것이었다면, 그로부터 5년이 지난 시점에서의 쉥겐이행협정의 경우 제3국, 즉, ‘역외로부터의 이동에 대한 통제’에도 그에 못 지않은 주안점이 실리기 시작했다는 점이다.

3) 1990년의 더블린(망명)협정(Dublin Convention: Dublin I)

더블린망명협정으로도 불리는 1990년의 더블린협정은 유럽연합 공동 ‘망명’정책의 첫 단추인 동시에 중추이기도 한 바, 2003년의 개정에 따른 더블린II(Dublin II Regulation) 및 현재의 더블린III(Dublin III Regulation)로 이어져오고 있다.¹³⁾ 구체적인 명칭은 ‘유럽공동체 회원국에 제출된 망명신청서의 심사를 담당할 관할국가를 지정하는 것에 관한 협정’으로서, 유럽연합 내에 제출된 망명신청에 대해 ‘오직 한 국가(one-state-only)’ - 대부분의 경우 망명신청자가 처음 도착한 회원국가 - 가 망명신청에 대한 심사를 책임지고 진행한다는 오늘날까지도 여전히 유효한 유럽연합 공동망명정책의 기본원칙이 비로소 수립되었다. 즉, 이후 더블린-II

13) 2013년 7월 19일자로 발효(2014년 1월 1일자로 적용)된 더블린-III 규정은 ①임시보호를 포함해 국제사회의 보호를 필요로 하는 모든 난민들에게 적용된다는 점에서, 그리고 ②유럽연합의 지문 데이터베이스인 EURODAC을 보강하여 향후 경찰 및 안보당국도 저장된 자료에 접근할 수 있도록 만들었다는 점에서 지난 2003년 3월 이래의 더블린-II 규정과 차별성을 갖는다. 더블린-I 대비 더블린-II의 가장 큰 특색은 2003년 1월 이래의 EURODAC 포함된 데에 있다.

및 III로 이어져 오면서도 망명신청자가 처음 도착한 회원국에서 망명신청에 대한 심사를 진행한다는 기본 원칙은 불변이다.

이 ‘오직 한 국가 원칙’은 한편으로는 동시에 혹은 번갈아 가며 복수의 유럽연합 회원국에 망명신청을 하거나 혹은 전적으로 신청자의 선호에 입각한 선택적 신청을 하는 것을 가리키는 ‘망명쇼핑’ 현상을 미연에 방지하기 위한 조치이기도 하였지만, 다른 한편으로는 그 어느 회원국도 책임 있는 심사를 맡으려 하지 않으므로써 망명신청자가 국제법상의 정당한 권리를 누리지 못하고 결국 불법이주자로 떠돌게 되는 것을 가리키는 ‘망명로또’ 현상 또한 발생하지 않도록 하기 위한 조치이기도 하였다. 그러나 현실에 있어서는 후자보다는 전자에 방점이 찍히게 되므로 이 또한 모두에서 언급한 ‘괴리’의 원인제공자가 되어 왔다고 판단된다.

그에 더해 또 한 가지 중요한 사실은 더블린협정 또한 앞 절에서 언급한 쉐젠협정과 마찬가지로 구조적 한계를 가질 수밖에 없는 이민협력 방식의 산물, 즉, 공동체라는 틀 안에서의 정부 간 협력 내지 초국적 결정의 산물이 아니라 유럽연합이라는 공동체의 틀을 벗어나 개별적으로 이루어진 협력 방식 - 협정이 체결되었다 할지라도 모든 협정서명국 의회의 비준을 별도로 받아야만 비로소 공동의 정책으로 자리 잡을 수 있기 때문에, 공동 내지 통합 이민·망명정책의 ‘용이한’ 창출에 적합하지 않은 협력방식 - 의 산물이라는 한계이자 특징을 지니고 있기는 마찬가지라는 점이다. 비록 그와 같은 한계이자 특징으로 인해 공동의 이민·망명정책이란 초국적으로 결정될 수 있어야 한다는 공감대가 형성될 수 있었던 것도 부인할 수 없는 사실이지만 말이다.

2. 제2기: 마스트리트조약 이래 암스테르담조약 이전까지(1992-1997)

1) 1992년의 마스트리트조약

1992년 체결(1993년 발효)된 마스트리트조약이 ‘사람의 이동’과 관련해 지니는 가장 큰 특징은 그를 통해 이민·망명정책 부문이 처음으로 EU라는 초국적 공동체의 틀 안으로 - 구체적으로 이른바 ‘3주 체제(three pillar system)’ 하에서 ‘제3주’를 구성하는 ‘내무·사법’ 부문으로 - 진입하였다는 사실에서 찾을 수 있다. 왜

나하면 이민·망명정책 분야가 유럽연합 회원국 ‘공동의 관심사’이며 따라서 유럽 연합이라는 공동체의 틀 내에서 회원국들 간 협력의 대상이 되어야 한다는 원칙이 그와 같은 마스트리히트조약을 통해 비로소 수립될 수 있었기 때문이다. 그에 더해 마스트리히트조약은 ‘이주 및 거주’의 자유’를 제1권리로 삼는 유럽연합 시민권 개념을 처음으로 법제화함으로써 적어도 ‘역내에서의 사람의 이동’에 관한 한 간접적으로나마 자유의 증진에 기여하였다.

반면에 그와 같은 의미만큼이나 ‘사람의 이동’과 관련해 마스트리히트조약이 지니는 한계도 분명하다. 왜냐하면 이민·망명정책 부문이 자리 잡은 곳이 세 가지 기둥 중 ‘제1주(유럽공동체, EC)’가 아닌 ‘제3주’였기 때문이다. 다시 말해 제1주가 아닌 제3주로 진입함으로써, 이민·망명정책 부문은 제1주에 자리 잡은 부문들에 비해 정치적 우선순위(political priority)에 있어서 늘 밀릴 수밖에 없는 처지에 있게 된 것이기 때문이다. 그에 더해 마스트리히트조약은 이주 및 거주’의 자유를 제1권리로 삼는 유럽시민권 개념을 처음으로 법제화하였음에도 불구하고, 제3국인을 배제한 유럽시민‘만’의 권리에 국한함으로써 결과적으로 - 제3국인에 의한 ‘역외에서 역내로의 이동’은 배제한 채 - ‘(유럽연합 회원국 시민들 사이의)역내이동’의 자유 증진에 기여하였을 뿐이라는 뚜렷한 한계를 노정하였다.

그러나 그와 같은 뚜렷한 한계에도 불구하고 앞서 언급한 ‘사람의 이동’과 관련해 마스트리히트조약이 지니는 가장 큰 특징, 즉, 이민·망명정책 부문이 다른 아닌 EU 차원에서 회원국 공동의 관심사 중 하나로 논의되기 시작함으로써 개별국가 간 협의의 대상에서 비로소 초국적 협의 및 결정의 대상으로 승격하였다는 사실만큼은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

3. 제3기: 암스테르담조약 이래 리스본조약 이전까지(1997-2007)

1) 1997년의 암스테르담조약

상기 마스트리히트조약의 내용 중 내무·사법 분야에서의 이행이 더디다는 평가에 따라 보다 강화된 협력의 틀이 필요하다는 주장이 제기되었는바, 유럽연합 회원국들은 1997년 체결(1999년 발효)된 암스테르담조약을 통해 ‘자유, 안전 및 사법지대로서의 EU’ 창설을 향후 새로운 협력의 틀로 제시하고 회원국 간의 협력

제고를 위한 제반 조치들을 마련하게 되었다. 이로써 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU’ 창설이 향후 EU에서의 모든 협력이 지향해야 할 궁극적 목표이자 지향점으로서 자리 잡았다.

먼저 ‘자유지대로서의 EU’ 창설이 이루어지기 위해서는 역내 국경개방을 통한 사람의 자유로운 이동(역내 이동 및 거주자의 자유), 역내 시장에서의 재화와 서비스 및 자본의 자유로운 이동, 정치·경제·사회·문화적으로 박해받는 사람(제3국인)들에 대한 망명의 승인, 공동 이민·망명 체계의 창출 등을 위해 긴밀히 협력함으로써 EU가 ‘이동의 자유’가 보장되는 공간으로 거듭날 수 있어야 하는 것이었다. 이어 ‘안전지대로서의 EU’ 창설이 가능하기 위해서는 회원국들 간 경찰협력(Europol)¹⁴⁾, 공동의 기준에 근거한 국경통제(Frontex)¹⁵⁾, 조직화된 국제범죄 및 테러리즘에 대한 공동대처, 유럽연합 차원에서의 영장발부 등에 힘입어 EU가 안전이 확보되는 공간으로 자리매김 할 수 있어야 하는 것이었다. 그에 더해 ‘사법지대로서의 EU’ 창설이 이루어지기 위해서는 유럽연합의 기본권헌장과 유럽연합 시민권의 존중 및 준수, 형사사건에서의 사법협력(Eurojust)¹⁶⁾, 민사사건에서의 사법협력 등을 통해 EU가 포괄적인 가치가 실현되고 사법적 정의가 지배하는 공간으로 거듭날 수 있어야 하는 것이었다.

한편 암스테르담조약에 와서는 이민·망명정책 분야가 속했던 ‘내무·사법 영역’의 분화가 이루어져 ‘범죄 문제에서의 경찰 및 사법협력’만이 계속해서 제3주에 남고, 여타 분야와 함께 이민·망명정책 분야는 제3주에서 분리돼 제1주(유럽공동체, EC)로 진입하였다. 이는 ‘사람의 이동’을 내용으로 하는 이민·망명정책 분야가 암스테르담조약을 통해 비로소 정치적으로 우선시되는 의제 중 하나가 되었다는 사실을 의미하는 것인 동시에, 최소한 외형상으로나마 EU라는 공동체 차원에서의 초국가적 결정의 대상으로 자리 잡았음을 의미하는 것이기도 했다. 다시 말해 이른바 이민·망명정책 결정의 초국가화 내지 공동체화를 위한 초석이 마련된 것

14) 헤이그에 본부를 둔 유럽경찰사무국(European Police Office)을 지칭한다. 1998년에 설립되었다.

15) 유럽연합 국경관리청(불어인 Frontières extérieures에서 유래, 법적으로는 European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)을 지칭한다. 바르샤바에 본부를 두고 2004년에 설립되었다.

16) 흔히 유럽검찰기구로 불린다. 헤이그에 본부를 두고 2002년에 설립되었다.

이다.

‘사람의 이동’과 관련하여 암스테르담조약이 지니는 또 다른 특별한 의미는 제1기에서 언급된 쉥겐협정과 관련 있다. 그에 따르면 과거 쉥겐협정과 쉥겐이행협정 및 쉥겐정보체계(SIS)¹⁷⁾ 등을 아우르는 이른바 ‘쉥겐의 자산’이 암스테르담조약 안으로 편입되었는바, 이는 곧 국경의 온전한 개방을 통한 역내 사람의 자유로운 이동을 보장하려는 과거 쉥겐협정의 유산이 암스테르담조약을 통해 비로소 EU라는 공동체의 자산, 즉, Community acquis 혹은 acquis communautaire의 하나로 자리 잡게 되었음을 의미하는 것이다. 이에 따라 과거 이래 쉥겐협정에 서명하기를 줄곧 거부해오던 영국과 아일랜드를 제외한 여타 비참여 회원국으로 쉥겐협정이 확대·적용되게 되었음은 물론이고, 신규 가입국 발생 시 쉥겐협정 참여 절차가 자동적으로 진행되게 되었다(단, 신규 EU 가입국의 쉥겐협정 참여 여부는 쉥겐협정 기존 참여국 만장일치 사항에 해당).

이와 같이 하여 암스테르담조약을 거치면서 ‘사람의 이동’을 내용으로 하는 이민·망명정책 분야가 제1주로 진입, 정치적으로 우선시되는 의제 중 하나가 됨과 동시에 적어도 외형상으로는 EU라는 공동체 차원에서의 초국가적 결정의 대상이 될 수 있는 구조가 마련되었음에도 불구하고, 그와 같은 외형이 내용에 의해 미처 뒷받침되지 못한다는 한계 또한 드러나게 되었다. 왜냐하면 이민·망명정책 분야의 경우 ‘제1주’에 속해 있는 여타 분야들과는 달리 두 가지 큰 한계를 지니고 있었기 때문이다. 그 첫 번째는 이민·망명정책 분야의 경우 유럽의회가 공동정책 결정과정에 직접 참여하지 못한 채 단지 자문 역할만을 수행할 뿐이라는 사실과, 그리고 두 번째 한계는 이민·망명정책 관련 이사회에서의 의사결정이 여전히 가중

17) 쉥겐정보체계(Schengen Information System, SIS)는 1985년의 쉥겐협정의 산물이 아니라 1990년의 쉥겐이행협정의 산물로서, 모든 협정 참여국들이 공유하게 되는 데이터베이스를 근간으로 한다. 쉥겐지역을 여행하거나 체류하기 위해 쉥겐국가 - 그것이 어디이든 - 에 비자를 신청하는 제3국인이라면 누구나 제공하게 되어 있는 모든 인적 사항을 비롯해 비자발급 여부와 (거절 시) 거절 사유 등의 모든 자료가 축적되어 쉥겐정보체계를 구성하게 되고, 이와 같이 축적된 정보는 어느 쉥겐국가에서든 접근이 가능하게 된다. 2013년 4월 9일자로 실행에 들어간 2세대 쉥겐정보체계(SIS-II)는 관련당국 간 정보교환 절차를 간소화함과 동시에 사진이나 지문 같은 생체계측 자료의 축적 및 (국경을 초월한)공유를 - 인권침해 논란에도 불구하고 - 가능하게 했다는 점에서 1990년 쉥겐이행협정(발효시기를 기준으로 1995년) 이래의 SIS-I와 차별성을 갖는다.

다수결이 아닌 만장일치 방식을 따르고 있었다는 사실과 직결된다. 이러한 한계로 인한 결과로서 한편으로 공동정책 결정 시 쉽사리 합의에 이르지 못하는 구조가 형성됨은 물론이고, 다른 한편으로 설사 만장일치에 이른다고 할지라도 회원국 시민들의 선택을 받은 의원들로 구성된 유럽의회가 의사결정에서 전적으로 배제됨으로써 민주성 내지 정당성이 확보되지 못하는 문제점을 노정시켰다.

2) 암스테르담조약 이래 ‘자유·안전·사법지대 창설’을 구현하기 위한 5년 단위 실행계획과 이민협력

암스테르담조약에서 처음 명문화된 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU’ 창설은 향후 회원국 간 협력이 지향해야 할 궁극적 목표이자 지향점을 의미했다. 이는 큰 틀에서의 방향제시인 셴인바, 내부·사법 분야에서의 협력 - 대표적으로 공동의 이민·망명정책 창출, 민사문제에 있어서의 사법협력, 형사문제에 있어서의 경찰 및 사법협력 등 - 을 구체화시키기 위한 청사진, 즉, 세부 협력과제 수립의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 EU는 유럽정상회의를 통해 향후 매 5년에 걸쳐 시행되어야 하는 일련의 세부 협력과제를 5년 단위의 프로그램 - 지난 탐페레 프로그램과 헤이그 프로그램에 이어 현재의 스톡홀름 프로그램에 이르기까지 - 형태로 제시하기에 이르렀다. 다시 말해 자유와 안전 및 사법적 정의의 공간으로서의 EU가 창설되기 위해서는 공동의 이민·망명정책 창출을 위한 협력, 민사문제에 있어서의 사법협력, 형사문제에 있어서의 경찰 및 사법협력 등이 필수적인 바, 구체적으로 어떤 부문에서 어떤 단계를 거쳐 어떻게 협력이 진행되어야 하는가의 문제가 이들 5년 단위의 프로그램 수립에 의해 구체적으로 제시되었던 것이다. 현재에 이르기까지 총 세 개의 프로그램이 진행되었거나 진행 중인 바, 1999년에서 2004년까지 진행된 탐페레 프로그램(Tampere Program)과 2005년에서 2009년까지 진행된 헤이그 프로그램(Hague Program) 그리고 2010년 이래 올해까지 진행되는 스톡홀름 프로그램(Stockholm Program) 등이 그들이다. 이들 각각의 주요 내용을 ‘사람의 이동’과 관련해 간추려보자면 아래와 같다.

(1) 탐페레 프로그램(1999~2004)과 이민협력

암스테르담조약에서 제시된 ‘자유·안전·사법지대’ 창설이라는 궁극의 지향점에

한 발 다가서기 위한 구체적인 행보로서 1999년 핀란드 탐페레에서 개최된 유럽 정상회의는 향후 5년에 걸쳐 수행되어야 할 첫 번째 내부·사법 분야 협력 프로젝트, 이른바 탐페레 프로그램의 수립에 합의하였다.

‘자유·안전·사법지대로서의 EU’ 창설을 위한 디딤돌로서의 탐페레 프로그램에 담겨 있는 세부 협력과제 내용을 간략히 도표화하면 아래와 같다.

<표 1> 탐페레 프로그램의 세부협력과제

자유(사람의 자유로운 이동)의 공간으로서의 EU ← <공동의 이민·망명정책>	안전의 공간으로서의 EU	보편적 법질서 내지 사법적 정의의 공간으로서의 EU
1. 출신국과의 파트너십 구축	1. 유럽연합의 기본권/유럽시민권 보장에 있어서의 보편성 및 접근성 확보	1. 유럽연합 차원에서의 범죄 예방책 강구
2. 공동유럽망명체계 (common european asylum system, CEAS)의 수립 ¹⁸⁾	2. 법원 판결의 상호 간 인정 및 공유	2. 범죄척결에 있어서의 협력 강화
3. 제3국 출신 정착민 및 시민들에 대한 공정한 대우	3. 민사문제에 있어서의 사법협력의 심화	3. 자금세탁 근절을 위한 특별방안의 강구
4. 이주흐름에 대한 효율적 통제		

한편 위의 표에서 본 연구의 취지와 관련하여 중요한 부분은 첫 번째 부문인 자유(사람의 자유로운 이동)의 공간으로서의 EU 창설을 지향하는 ‘공동 이민·망명정책 창출을 위한 회원국 간 협력’으로서, 그에 필요한 네 개의 세부 협력과제 중 첫 번째에 해당하는 ‘출신국과의 파트너십 구축’의 내용에 특별히 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 그 내용인즉 “유럽연합은 출신국 및 경유국의 정치와 인권 및 발전(내지 개발)과 관련하여 제기되는 제반 문제들을 다룰 수 있는 포괄적인 이주 개념을 필요로 하는데, 특히 빈곤퇴치, 삶의 조건 및 고용환경의 개선, 갈등예방, 민주주의의 정착, 여성과 아동을 비롯한 소수자 권리의 보장 및 인권존중 등의 문제가 다루어질 수 있어야 한다. 왜냐하면 관련 제3국들과의 동반자적 관계 구축은 유럽연합이 국내 및 국제정치에 있어서 일관성을 유지하는 데에 있어서는 물론이고 나아가 유럽연합과 제3국이 함께 발전하는 데에 있어서 결정적으로 중요하기

18) 실제 ‘공동유럽망명체계(CEAS)’가 의결되는 시점은 14년이 더 경과한 2013년에 들어와서이다.

때문”이라는 것이다.

여기서 중요한 사실인즉, 그러한 내용으로부터 우리는 크게 두 가지 측면에서 지금까지의 이민협력 흐름에서는 볼 수 없었던 새로운 흐름 - 이와 관련하여서는 별도의 연구를 통한 구체화 작업이 뒤따라야 할 것으로 사료된다 - 의 단초를 엿볼 수 있다는 점이다. 첫 번째 변화는 협력대상의 확대에서 발견된다. 즉, 공동 이민·망명정책을 위한 유럽연합 회원국들 간의 이민협력이 이제 기존의 ‘역내협력’의 틀을 넘어 ‘역외국과의 협력’으로, 다시 말해 지금까지는 ‘역내로의 이동’을 저지 내지 제한하기 위한 통제의 대상으로서 존재해 오던 불법적 내지 비정규적 이주자들의 출신국 내지 경유국에 해당했던 제3국들과의 협력으로 협력의 대상이 확대되었다는 사실이다.

그에 더해 두 번째 변화 - 보다 본질적인 변화 - 의 조짐은 협력의 목적에 있어서 나타나는 질적인 변화이다. 즉 협력의 목적이 EU의 공동기준에 부합하는 국경선의 공동관리 내지 통제에 국한되지 않고 “(제3국에서의) 빈곤퇴치, 삶의 조건 및 고용환경의 개선, 갈등예방, 민주주의의 정착, 여성과 아동을 비롯한 소수자 권리의 보장 및 인권존중 등”을 포괄할 수 있어야 한다는 점이다. 이제는 이민협력이 ODA를 비롯한 ‘개발협력’과도 연계하여 이루어질 수밖에 없을 것이라는 추론을 가능케 하는 지점이다.¹⁹⁾ 이러한 흐름은 동 프로그램을 잇는 헤이그 프로그램에서 보다 구체화된다.

(2) 헤이그 프로그램(2005~2009)과 이민협력

암스테르담조약에서 제시된 ‘자유·안전·사법지대’ 창설이라는 궁극의 지향점에 한 발 다가서기 위한 구체적인 행보로서 2004년 11월 헤이그에서 열린 유럽정상회의는 그 동안의 성과를 축적하는 한편 유럽연합 확대 등의 새로운 환경에 부합하고자 기존의 과제를 재정리하여 2005년~2009년 기간 동안의 정책 지침으로 ‘유

19) 슈트라텐슐테(Stratenschulte, 2014b)에 따르면 특히 기아나 빈곤과 같이 경제적인 동기에서 발생하는 이민(이른바 ‘경제이민’ 내지 ‘빈곤이민’)의 경우, 단지 경찰력이나 국경통제에 기대서만으로는 효과적인 제한이나 억지를 기대하기 어려우며, 오로지 EU가 개발정책의 연장선상에서 출신국의 삶의 조건을 개선하고 또 회원국들로 하여금 이들 국가에 국내시장을 개방하도록 설득할 수 있을 때에 한해 성공할 수 있다고 한다.

유럽연합 내 자유·안전·사법 강화를 위한 헤이그 프로그램’을 채택하였다. 즉, 향후 5년에 걸쳐 수행되어야 할 두 번째 내무·사법 분야 협력 프로젝트로서 이른바 헤이그 프로그램의 수립에 합의하였던 것이다.

‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 위한 헤이그 프로그램 - 구체적으로 ‘유럽연합 내 자유·안전·사법 강화를 위한 헤이그 프로그램’ - 의 세부 협력과제 내용을 간략히 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 2> 헤이그 프로그램의 세부협력과제

자유 의 강화	안전의 강화	사법의 강화
유럽연합 시민권	정보교환의 개선/강화	유럽사법재판소
이주·망명·국경정책		상호신뢰 및 신뢰형성
공동의 유럽망명규정	테러리즘	형사문제에서의 사법협력 ㉠법원판결의 상호 인정 ㉡사법규정의 통일 ㉢유럽검찰기구(EUROJUST)
합법적 이주와 불법종사자 처리	경찰협력	
제3국인의 사회통합		
이주·망명 문제의 외적(글로벌) 차원	역내 초국적 위기의 관리	민사문제에서의 사법협력 ㉠초국적 민사소송에서의 협조 ㉡재판판결의 상호인정 ㉢협력관계 구축 ㉣유럽연합 법규정의 일관성 확보 및 질적 수준 개선 ㉤EU 법규정과 국제 법규정 간의 일관성 확보
㉠제3국과의 파트너십 ㉡출신국/지역과의 파트너십 ㉢경유국/지역과의 파트너십 ㉣귀환 및 송환정책	형사소추상의 협력	
	범죄예방	
이주흐름의 조절	조직범죄 및 부패	
㉠국경통제와 불법이주 처리 ㉡지문감식 및 정보체계(SIS-II, VIS, EURODAC) ²⁰⁾ ㉢비자정책	유럽의 마약거래 대응전략	

20) 쉥겐정보체계(Schengen Information System)인 SIS-II 및 유럽연합의 지문 데이터베이스인 EURODAC 관련해서는 앞서 각주 9)와 8)을 통해 언급한 바와 같다. 여기서 VIS라 함은 유럽연합의 비자정보체계(Visa Information System)를 지칭한다. 마치 쉥겐국가(들)에 신청된 비자 관련 모든 정보가 쉥겐정보체계에 축적되어 공유되듯이, 유럽연합 회원국(들)에 신청된 비자 관련 일체의 정보들은 이 VIS에 축적됨으로써 회원국들에 의해 공유된다.

과거 탐페레 프로그램에서와 마찬가지로 본 연구의 취지와 관련하여 중요한 부분은 사람의 이동과 관련된 첫 번째 부문, 즉, ‘자유의 강화’ 부문이며, 그에 따른 일곱 개의 세부 협력과제 중 여섯 번째인 ‘이주 망명 문제의 외적(글로벌) 차원’의 내용에 특별히 주목할 필요가 있다. 과거 탐페레 프로그램에서는 본문 안에 삽입되어 있던 내용 - ㉠제3국과의 파트너십 ㉡출신국/지역과의 파트너십 ㉢경유국/지역과의 파트너십 - 들이 헤이그 프로그램에 와서는 각각의 번호가 부여된 별도의 소제목으로 다루어지고 있다. 그 만큼 출신국 내지 경유국으로서의 제3국들과의 협력이 보다 중요시되고 있음을 엿볼 수 있는 지점이다.

이중서(2010)는 헤이그 프로그램의 구체적 내용으로 다음의 항목들을 열거하고 있다. 그에 따르면 동 프로그램은 ‘불법이민에 대한 규제방안의 마련 및 불법체류자 송환에 있어서의 공동기준의 제시’ 등에 더해 ‘합법적 이민자들을 유럽사회로 동화시키기 위한 초국적 차원의 대응방안’을 마련해 놓았다고 한다. 보다 구체적으로 동 프로그램은 한편으로 “파트너십 차원에서 역외국 개발협력을 위해 유럽연합이 추진해야 할 정책을 제시”하고 있는바, ㉠제3국 이민자가 유럽연합으로부터 습득한 지식을 본국의 개발에 기여할 수 있도록 지원을 강화, ㉡제3국으로부터 유럽연합으로의 고급인력 유출이 과도하게 일어나지 않도록 개도국과 협력, ㉢유럽연합으로의 난민(특히 고급인력)유입을 미연에 방지하기 위해 제3국에 대한 유럽연합 차원의 지원 강화 등이 좋은 예이다. 그리고 다른 한편으로 동 프로그램은 ㉠유럽 직업안내소를 설치하여 아프리카 등 이민 희망국가에게 유럽의 일자리 정보를 제공, ㉡이민 희망국가에서 직업교육, 기술, 재교육, 언어교육 등을 실시하여 노동수요에 맞는 이민자를 양성, ㉢이민 희망국가에 이민센터를 설치하여 계절노동자 관리 및 학생·연구원 교환 등의 업무를 담당케 함 등의 내용 또한 포함하고 있다.

결과적으로 상기 내용은 과거 탐페레 프로그램에서 가시화되기 시작했다고 판단되는 이민협력에 있어서의 새로운 흐름의 연장 내지 심화로 이해될 수 있다. 따라서 이는 다음과 같은 추론으로 이어질 수 있을 것이다. 즉, 지금까지는 국경통제에 관한 한 제3국에서 역내로 들어오는 이른바 ‘내부로의 이입’을 통제하는 데 - 다시 말해 EU 공동의 기준에 맞지 않는 ‘불법적인 유입’을 저지 내지 ‘배제’하는 데 - 에 초점이 맞춰져 왔다고 한다면, 새로운 흐름에 따르면 유입국에 들어오기

이전단계인 ‘출신국으로부터의 이출’ 단계에 대해서도 ‘유입국으로의 이입’ 단계에 대해서 못지않게 적극적으로 개입 내지 관여하기 시작했다는 것을 의미한다. 다시 말해 EU 공동기준에 부합하지 않는 이출이 유입국으로의 이입으로 직결되지 않도록 일찍이 이출 단계에서 저지되거나 혹은 최소화되도록, 그리고 그에 더해 EU 공동의 기준에 부합할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 그때그때의 유입국의 필요에 부응하는 이른바 ‘맞춤형 이출’이 이루어질 수 또한 있도록 장기적 안목에서의 투자와 지원을 병행해 오고 있는 것으로 풀이된다.

(3) 스톡홀름 프로그램(2010~2014)²¹⁾과 이민협력

암스테르담조약에서 제시된바 ‘자유·안전·사법지대’의 창설이라는 궁극의 지향점에 한 발 더 다가서기 위한 구체적인 행보로서 2009년 12월 스톡홀름에서 열린 유럽정상회의는 세 번째 내무·사법 분야 협력 프로젝트인 스톡홀름 프로그램 - 원명인즉, ‘스톡홀름 프로그램 - 시민에 봉사하고 시민을 보호하는 안전한 유럽, 열린 유럽’ - 의 수립에 합의하고, ‘자유·안전·사법지대로서의 유럽연합’ 창설을 지속적으로 지원하기 위해 향후 5년간 달성해야 할 중점 협력 목표를 제시하였다.

동 프로그램의 경우 앞선 두 프로그램에서와는 달리 정치적 우선순위를 갖는 6개 부문을 제시하면서 종래의 세 부문(자유·안전·사법)과 관련된 세부협력과제들을 이들 여섯 개의 부문 안으로 분산·편입시키고 있다(단, 내용 면에서는 대동소이). 정치적 우선순위를 갖는 6개 부문이란 첫째, 유럽연합 시민권 및 기본권의 강화, 둘째, 권리 및 사법 공간으로서의 유럽, 셋째, 보호받을 수 있는 곳, 유럽, 넷째, 글로벌 국제사회에서 유럽에 들어서기, 다섯째, 이민·망명 문제에 있어서 책임을 다하는 유럽, 연대하는 유럽 그리고 협력하는 유럽, 마지막으로 여섯째, 글로벌 사회에서의 유럽의 역할 - 자유·안전·사법의 외적 차원 - 등을 일컫는다.

한편 스톡홀름 프로그램에서의 방점은 그것의 원래 제목, 즉, ‘시민에 봉사하고

21) 시기적으로만 보면 제4기(2007년~현재) 내에서 논의하는 것이 맞을 수 있겠으나, 탐페레 프로그램에 뒤이은 헤이그 프로그램을 계승했다는 차원에서, 혹은 달리 표현해 탐페레 프로그램 및 헤이그 프로그램과 함께 암스테르담조약 이래의 궁극적 지향점인 ‘자유·안전·사법지대로서의 유럽연합 창설’을 점진적으로 구현하기 위한 세부적인 정책지침을 제시하고 있다는 차원에서 본 절에서 논의하고자 한다.

시민을 보호하는 안전한 유럽, 열린 유럽'에서 잘 나타나 있듯이 크게 보아 '시민' (시민으로서의 권리/기본권, 시민의 이해와 욕구, 시민의 보호)와 '안전한 유럽' 두 가지에 놓여 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 이민협력에서의 새로운 흐름 관련해 논의해 온 '출신국 내지 경유국으로서의 제3국들과의 협력'의 문제는 이제는 어느덧 기정사실화 된 듯 프로그램의 조문 곳곳에 자리하고 있음을 발견할 수 있다. 제3국과의 협력의 불가피성 및 중요성을 다시 한 번 확인할 수 있는 지점이라 하겠다.

4. 제4기: 리스본조약 이래 현재까지(2007-)

1) 2007년의 리스본조약

암스테르담조약 이래로 이민·망명정책 분야가 속해 온 제1주, 즉, '유럽공동체(EC)'를 비롯해 제2주인 '공동외교안보정책' 그리고 제3주인 '범죄 문제에서의 경찰 및 사법협력' 등 기존의 3주 체제가 폐지되고 드디어 유럽연합(EU)로 온전히 통합되었다. 이로써 더 이상 삼분되어 있지 않은 단일체로서의 유럽연합이 리스본조약을 통해 대외관계에 있어 독자적인 법인격을 갖추게 되었다. 그러나 다른 무엇보다도 '사람의 이동'을 내용으로 삼는 이민·망명정책의 경우 더 이상 만장일치 방식이 아닌 가중다수결 방식(단, 2014년 11월부터 이중다수결 방식으로 변경) 및 공동결정절차(co-decision procedure)가 적용되기 시작했다는 데에 가장 큰 의미가 있다. 왜냐하면 이는 이민·망명정책이 외형 및 내실 모두에 있어서 EU라는 공동체 차원에서의 초국가적 결정의 대상으로 자리 잡았음을 의미하기 때문이다. 다시 말해 이민·망명정책 결정의 초국가화 내지 공동체화가 정착되기에 이른 것이다. 가중다수결과 공동결정절차에 대한 이해를 통해 그와 같은 내용에 보다 가까이 접근해 보자.

먼저 가중다수결(Qualified Majority Voting, QMV) 방식이란 유럽연합 이사회 공식 사이트²²⁾에 따르면, 기본적으로 1국 1표에 기반한 단순다수결 방식과는 달리 회원국의 인구나 경제력, 영향력 등을 감안 - 실제로는 인구 비례인 셈 - 하여 각각 다르게 배정된 표를 합산함으로써 가결여부를 결정짓는 의사결정 방식이다.

22) <http://www.consilium.europa.eu/council/voting-system-at-the-council?lang=en>(2014.7.20 검색).

모든 국가가 거부권을 행사할 수 있음으로 해서 의사결정이 지체되기 십상이고 따라서 공동정책이 탄생되기 어려울 수밖에 없는 기존의 만장일치제를 의식해 의사결정 절차를 간소화하기 위한 목적으로 1986년 단일유럽의정서(Single European Act, SEA)에서 처음 명문화된 이래 (2000년의 니스 EU정상회담을 비롯해) 두 차례의 투표권 분배 조정을 거친 바 있다. 이 방식에 따르면 다음의 두 가지 요건이 충족될 때에 비로소 가결되는 것으로 간주된다. 첫째로 28개 회원국 중 과반수인 15개국 이상이 찬성해야 하며, 둘째로 2013년 7월 이후 기준²³⁾으로 전체 투표수 352표²⁴⁾ 중 260표 - 2001년의 니스조약²⁵⁾ 하에서는 총 345표 중 255표 - 이상을 얻어야 한다. 참고로 가중다수결 하에서 기권은 반대 의사 표명으로 간주된다. 그에 더해 2014년 11월 1일 - 아래의 이중다수결 방식이 적용되는 시점 - 이전까지는 회원국이라면 누구나 찬성 국가의 인구 합계가 유럽연합 전체 인구의 62% 이상에 해당하는지, 다시 말해 62% 이상을 대표하는지 여부에 대해 확인을 요청할 수 있으며, 만일 그에 못 미치는 것으로 드러날 경우 해당 안건은 부결되게 되고 따라서 공동정책은 탄생하지 못한다.

이에 반해 이중다수결(Double Majority Voting, DMV) 방식이란 두 가지 요건을 충족시키는 한 가결된 것으로 인정하는 방식으로서 가중다수결 방식 대비 보다 간소화된 의결방식이라고 할 수 있다. 두 가지 요건인즉, 회원국 55% 이상 - 28개국 기준 16개국(과거 27개국 기준 15개국) - 이상이 찬성해야 하고, 동시에 찬성한 국가들의 인구 합계가 유럽연합 전체 인구의 65% 이상이어야 한다.²⁶⁾ 이 때 유럽

23) 28번째 회원국인 크로아티아의 가입승인이 이루어진 시점이 2013년 7월이다.

24) 유럽연합 28개국 회원국의 투표권(전체 352표)은 독일·프랑스·영국·이탈리아 각 29표, 스페인·폴란드 각 27표, 루마니아 14표, 네덜란드 13표, 그리스·체코공화국·벨기에·헝가리·포르투갈 각 12표, 스웨덴·오스트리아·불가리아 각 10표, 슬로바키아·덴마크·핀란드·아일랜드·리투아니아·크로아티아 각 7표, 라트비아·슬로베니아·에스토니아·키프로스·룩셈부르크 각 4표, 몰타 3표로 할당되어 있다.

25) 유럽 차원의 국제레짐 - 곧 유럽연합이라는 공동체의 자산(Community acquis) 중 대표적 자산 - 중 본 연구에서 별도로 다루지 않는 것으로서 1986년의 단일의정서 외에 2001년(체결, 2003년 발효)의 니스조약이 있다. 단일의정서 관련해서는 앞서 언급한 바와 같으며, 니스조약의 경우 유럽연합의 확대에 대한 대비 및 유럽연합의 내부기구 개혁, 유럽의회 의석 재할당 등에 관해 규정한 조약이기에 - 다시 말해 ‘사람의 이동’ 및 그를 위한 이민협력의 문제와는 별다른 연관성을 지니지 않은 유럽차원의 국제레짐이기에 - 본 연구에서는 주목하지 않는다.

연합 전체 인구의 35% 이상을 대표하는 최소 4개국이 의기투합하면 이른바 ‘의결 저지권(blocking minority)’을 행사할 수 있게 된다. 과거 방식에 비해 인구가 많은 회원국에게 보다 유리해진 의결방식이라는 해석이 가능한 지점이다. 그럼에도 불구하고 과거 어느 때에 비해 보다 간소화된 의사결정 방식에 해당한다는 사실에는 변함이 없다. 공동정책이 창출될 수 있는 보다 유리한 여건이 조성된 것이다.

한편 공동결정절차의 적용은 어떤 함의를 지니게 되었는가? 2007년의 리스본조약을 계기로 비로소 이민·망명정책 부문에도 적용되기 시작한 가중다수결 방식이 처음 명문화된 시점은 일찍이 단일의정서가 채택된 1986년이듯, 공동결정절차 역시 비록 2007년의 리스본조약을 계기로 비로소 이민·망명정책 부문에도 적용되기 시작하였지만 일찍이 1992년의 마스트리히트조약에서 처음 도입되었다. 핵심내용인즉, 이사회와 유럽의회가 협력하여 공동체의 결정을 채택한다는 것으로서, 그동안 공동체 입법권의 유일한 보유자였던 이사회와 더불어 (이민·망명정책에 관한 한 줄곧 자문역할에 만족해야 했던)유럽의회가 공동체 입법권의 공동보유자가 되었음을 의미하는 것이다. 한편 그 동안 자문역할의 수행에 그쳐 오던 유럽의회가 비록 이사회와 공동으로이긴 하지만 공동체 입법권의 보유자가 되었다는 사실은 큰 의미를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 회원국 시민들이 직접 선출한 의원들로 구성된 유럽의회가 승인을 통과한 결정이 또 다시 회원국 의회의 동의 내지 비준을 받아야 하는 일체의 이유로부터 자유로워졌기 때문이다. 다시 말해 유럽시민들의 선택을 받은 유럽의회가 결정에 직접 참여하는 공동결정절차를 통해 승인·도출된 결정은 그 즉시 공동체의 결정이 되어야 하는 것이다. 이른바 공동정책의 초국적 결정인 것이요, 달리 표현해 공동정책결정의 ‘초국가화(supranationalization)’ 내지 ‘공동체화(communitization)’ 혹은 ‘유럽화(europeanization)’인 것이다.

한편 그럼에도 불구하고 노동이주(labor migration)로 대표되는 ‘합법적 이주’에 관한 한 여전히 만장일치 방식이 고수되고 있다는 한계에는 변함이 없다. 노동 및

26) 이는 해당 안전을 제한한 주체가 집행위원회 이거나 혹은 (2007년 리스본조약을 계기로 신설된) 외교안보정책 고위대표일 경우이며, 그 외의 안전일 경우는 보다 엄격해져서 찬성국가 수 72% (즉, 21개국)와 인구합계 최소 65%가 각각 적용된다.

고용시장과 복지 등에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 민감한 부문에 있어서는 공동체 내지 초국적 결정방식이 아니라 전통적인 주권개념에 입각한 개별국가의 자율성이 변함없이 작동하고 있음을 알 수 있다.

IV. 유럽연합 이민협력의 시기별 특징과 한계

본 연구는 제3장을 통해 유럽차원의 국제레짐이 ‘사람의 이동’과 관련하여 갖는 주요 특징을 총 네 시기로 나누어 살펴보면서 동시에 각 시기별로 이민협력 과정에 있어서 나타난 주요 특징을 그 한계와 더불어 고찰해 보았다.

먼저 시간적으로 가장 긴 구간에 해당하는 제1기(1951~1992)의 경우 사람의 자유로운 이동을 최초로 명문화한 1957년의 로마조약 및 쉥겐협정과 더블린협정이 라는 사람의 이동과 관련해 현재에 이르기까지 유럽연합 이민협력의 역사를 관통하는 두 기둥이 그 중심에 놓여 있는바, ‘EU라는 초국적 공동체의 틀을 벗어나 개별회원국 정부 간에 이루어지는 이민협력’이라는 특징에 더해 ‘협정 서명국의 의회 모두가 예외 없이 동의 내지 비준하지 않고서는 결코 공동정책으로 탄생할 수 없다’는 한계에 노출되어 있음을 알 수 있었다.

이어 1기와는 반대로 시간적으로 가장 짧은 구간에 해당하는 제2기(1992~1997)의 경우 처음으로 이민·망명정책 분야를 EU라는 ‘공동체’의 틀 안(3주체제 하에서 제3주를 구성하는 내무·사법영역)으로 진입시키고 역시 처음으로 (역내 이동 및 거주자의 자유를 제1권리로 두는)유럽연합 시민권 개념을 법제화한 마스트리히트조약이 그 중심에 놓여 있었다. 또한 짧은 구간임에도 불구하고 ①이민·망명정책이 회원국 공통의 관심사이며 따라서 공동체 내에서 회원국 간 협력의 대상이어야 한다는 원칙이 수립되었고 ②EU라는 공동체의 틀을 벗어나서가 아니라 유럽연합 이사회 - 정확히는 내무·사법이사회 - 라는 초국적 기구를 통해 회원국 간 협력이 이루어지기 시작했음에도 불구하고, 이민·망명정책에 관한 한 가중다수결 대신 만장일치방식을 유지함으로써 누구든 거부권 행사를 통해 공동정책의 탄생을 저지할 수 있는 한계에 노출되어 있음을 알 수 있었다.

다음 제3기(1997~2007)의 경우 이민·망명정책을 비로소 제1주로 편입시킴으로써 이민·망명정책 결정의 초국가화 내지 유럽화 혹은 공동체화를 위한 법적 토대를 마련함에 더해 처음으로 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 명문화한 암스테르담조약이 그 중심에 놓여 있었다. 또한 두 개의 연이은 프로그램, 즉, 탐페레 프로그램(1999~2004)과 헤이그 프로그램(2005~2009)을 통해 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 지속적으로 구현하고자 향후 5년에 걸쳐 실행돼야 할 세부협력과제를 미리 제시하고 있다는 특징에 더해, 이민·망명정책의 경우 제1주에 속해 있던 여타 분야와 달리 ㉠유럽의회가 단지 자문역할만을 수행할 뿐이며 ㉡이사회에서의 의사결정이 가중다수결이 아닌 만장일치 방식을 고수함으로써 공동정책 창출에 이르기 어려운 구조가 지속되었다는 한계 또한 노정하였음을 알 수 있었다.

마지막으로 오늘로 이어지고 있는 제4기(2007~현재)의 경우 한편으로 3주체제의 종식과 함께 법인격을 갖춘 단일체로서의 EU를 출범시키고 다른 한편으로 비로소 이민·망명정책 분야에도 가중다수결(2014년 11월부로 이중다수결)방식을 적용시킴과 더불어 (이사회와 유럽의회의)공동결정절차를 명문화함으로써 이민·망명정책 결정의 초국가화 내지 유럽화 혹은 공동체화를 정착시키게 됨은 물론이고 공동정책의 결정이 용이하게 이루어지도록 만든 리스본조약이 그 중심에 놓여 있었다. 또한 3기에 이어 두 개의 연이은 프로그램, 즉, 헤이그 프로그램(2005~2009)과 스톡홀름 프로그램(2010~2014)을 통해 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 지속적으로 구현하고자 향후 5년에 걸쳐 실행돼야 할 세부협력과제를 미리 제시하고 있다는 특징에 더해, 노동이주로 대표되는 합법적 이주의 영역에 있어서만 큼은 가중다수결 방식을 적용시키는 데에 실패하였다는 한계를 노정하였음을 알 수 있었다.

이상에서의 내용을 이민협력상의 특징에 초점을 맞추어 재구성해 보면 아래의 표와 같다.

<표 3> 이민협력 측면에서 본 유럽연합의 주요 레짐들

	1기			2기	3기	4기
구분	-1951년의 파리조약 이래 1992년의 마스트리히트조약 이전까지			-1992년의 마스트리히트조약 이래 1997년의 암스테르담조약 이전까지	-1997년의 암스테르담조약 이래 2007년의 리스본조약 이전까지	-2007년의 리스본조약 이래 오늘에 이르기까지
중심	-‘사람의 자유로운 이동’을 처음명문화한 1957년의 로마조약 및 ‘사람의 자유로운 이동’ 구현을 위한 이민 협력의 시작을 알린 세 개의 협정			-처음으로 이민·망명정책 분야를 EU 라는 초국적 공동체의 틀 안(이른바 3주체제 하에서 제3주를 구성하는 내부·사범영역)으로 진입시킨 마스트리히트조약	-이민·망명정책을 제3주에서 제1주로 편입시킨 암스테르담조약 → 이민·망명정책 결정의 초국가화/유럽화/공동체화를 위한 법적인 토대를 마련	-3주체제의 종언과 함께 법인격을 갖춘 단일체로서의 EU를 탄생시키는 한편 이민·망명정책 분야에도 비로소 가중다수결방식을 적용시키고 유럽의회와의 공동결정절차를 처음 명문화한 리스본조약 → 이민·망명정책 결정의 -초국가화/유럽화/공동체화가 비로소 정착
셥겐 협정	1985	1990	1990	-유럽연합 시민권 개념을 처음으로 법제화한 마스트리히트조약 (제1권리로서의 역내 이동 및 거주 자유)	-‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 명문화하여 향후 회원국 간 협력의 기본방향을 제시한 암스테르담조약 및 구체적인 실현을 위해 향후 5년에 걸쳐 실행해야 할 세부협력과제를 제시하는 5년 단위 프로그램: ①탐페레 프로그램 (1999~2004) ②헤이그 프로그램 (2005~2009)	-계속해서 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’ 구현을 위해 향후 5년에 걸쳐 실행해야 할 세부협력과제를 제시하는 5년 단위 프로그램: ②헤이그 프로그램 (2005~2009) ③스톡홀름 프로그램 (2010~2014)

	1기	2기	3기	4기
특징	<ul style="list-style-type: none"> -EU라는 초국적 공동체의 틀을 벗어나 개별·주권국 정부 간에 이루어지는 이민협력 	<ul style="list-style-type: none"> -이민·망명정책이 회원국 공통의 관심사이며 따라서 공동체 내에서 회원국 간 협력의 대상이어야 한다는 원칙을 수립 -EU라는 공동체의 틀을 벗어나서가 아니라 유럽연합 이사회, 곧 내부·사법 이사회(JHA Council)를 통해 이루어지는 협력 	<ul style="list-style-type: none"> -공동체 차원에서 정치적 우선순위를 갖게 된 이민·망명정책 분야 -EU라는 초국적 공동체의 공식기구인 유럽연합이사회, 구체적으로 내부·사법 이사회를 통해 이루어지는 회원국 간 이민협력 -탐페레 프로그램을 통해 공식화되는 새로운 흐름 중 하나로서의 제3국과의 이민협력 	<ul style="list-style-type: none"> -가중다수결 및 공동결정절차를 통해 명실상부해진 통합 이민·망명정책의 초국적 결정 -EU라는 초국적 공동체 내 초국적 기구인 유럽연합 이사회, 구체적으로는 내부·사법 이사회를 통해 이루어지는 회원국 간 이민협력 -헤이그 프로그램을 거치면서 정착되는 새로운 흐름 중 하나로서의 제3국과의 이민협력
한계	<ul style="list-style-type: none"> -협정 서명국의 의회가 일일이 동의 내지 비준한 연후에야 비로소 공동정책 탄생 	<ul style="list-style-type: none"> -이민·망명정책에 관한 한 만장일치 방식 고수. 어느 한 국가라도 거부권 행사 시 공동정책 도출 불가능 → 공동정책 탄생 여부가 이사회에서의 합의도출을 위한 정부 간 협력에 전적으로 의존 	<ul style="list-style-type: none"> -이민·망명정책에 관한 한제1주에 속한 여타 분야와 달리 ④유럽의회가 자문역할만을 수행 ⑤이사회에서의 의사결정이 가중다수결이 아닌 만장일치 유지 → 계속해서 공동정책이 창출되기 어려운 구조 	<ul style="list-style-type: none"> -노동이주로 대표되는 합법적 이주에 관한 한 여전히 만장일치방식 고수 → 노동 및 고용시장과 복지 등에 직접 영향을 미치는 영역에 있어서는 전통적인 주권개념에 입각한 개별국가의 자율성이 변함없이 작동

V. 결론

이상에서 본 연구는 유럽연합의 이민협력 역사를 조망해 보고자 시도하였다. 이를 위해 본 연구는 ‘사람의 이동’과 관련된 그간의 유럽차원의 주요 조약과 협정 및 프로그램 - ‘사람의 이동’이라는 쟁점영역에서 회원국들의 기대와 이익이 수렴되는 유럽차원의 국제레짐인 동시에 유럽연합이라는 초국적 공동체가 축적해 온 자산이라는 의미인 ‘Community acquis’의 주요 부분 - 에 관해 고찰하였다. 방법론적인 측면에서 본 연구는 기본적으로 유럽연합의 맹아 격인 유럽석탄철강 공동체를 발족시킨 1951년의 파리조약 이래 오늘에 이르기까지 총 60여년 기간을 네 개의 시기로 구분한 후, 각각의 시기에 만들어진 유럽차원의 국제레짐들이 ‘사람의 이동’을 둘러싼 EU 회원국 간 협력과 관련해 축적해 온 다양한 내용을 토대로 각 시기의 이민협력이 나타내는 특징을 한계와 더불어 살펴보았다.

제2장을 통해 유럽연합 이민협력 전개상의 시기별 구분과 관련된 선행연구들을 검토하였다. 기존 시기구분 관련 논의는 이민·망명정책에 초점을 맞추는 데에서 벗어나지 못하였으며, 따라서 이민협력에도 주목함으로써 시기 간 상관관계를 비롯해 유럽연합 이민협력의 양태나 특징 등으로 논의를 확대하고 있지 못하다는 한계가 드러났다. 이에 본 연구는 1951년의 파리조약 이래 로마조약 체결 이전까지의 시기를 마치 공동의 이민정책은 물론이고 그를 위한 이민협력 관련해서도 회원국들 사이에 일체의 필요성이 제기되지 않은 ‘독특한’ 시기, 따라서 ‘사람의 이동’과 관련한 유럽차원의 국제레짐이 전혀 발생하지 않은 ‘독특한’ 시기로 간주하는 것에 동의하지 않았다. 왜냐하면 연구자가 판단하기에 이 시기는 ‘사람의 자유로운 이동’을 처음으로 명문화한 로마조약을 거쳐 (사람의 자유로운 이동과 관련해)공동정책의 필요성이 대두됨과 동시에 그를 위한 이민협력이 전개됨으로써 급기야 쉥겐협정과 더블린(망명)협정이라는 ‘사람의 이동’ 관련 유럽연합을 떠받쳐 온 두 기둥이 자리 잡기까지의 예비기간 내지 준비기간이기 때문이다. 또한 기존연구의 경우 암스테르담조약이래 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’을 지속적으로 구현하기 위해 향후 5년에 걸쳐 수행되어야 할 내무·사법 분야 협력 프로젝트 세 가지, 즉, 탐페레 프로그램과 헤이그 프로그램 및 스톡홀름 프로그램에

대한 체계적이면서도 심도 있는 논의를 결여하고 있다는 점을 지적하였다. 뿐만 아니라 ‘자유·안전·사법지대로서의 EU 창설’이 향후 EU에서의 모든 협력이 지향해야 할 궁극적 목표이자 지향점으로서 자리 잡게 되는 계기가 바로 암스테르담 조약이라는 중요한 사실을 지적하였다.

이어 제3장에서 이민협력 전개상의 주요 분수령 내지 전환점으로서의 세 가지 (유럽차원의)국제체집 - 1992년의 마스트리히트조약, 1997년의 암스테르담조약, 2007년의 리스본조약 - 을 분기점으로 삼아 총 네 개의 시기를 구분한 후, 각 시기별로 그간 만들어진 조약이나 협정 및 프로그램들의 내용을 오로지 사람의 이동과 관련해 그리고 이민협력의 관점에서 살펴보았다. 다음 제4장에서는 시기별로 나누어 전개한 앞장에서의 논의 내용을 일목요연하게 도표화시키면서 각 시기가 나타내는 이민협력에 있어서의 특징을 그 한계와 더불어 조망해 보았다. 즉, 앞서 기존연구에서 미처 다루고 있지 못한 부분, 이민·망명정책 관련하여서는 물론이고 그를 위한 회원국 간 이민협력으로도 논의를 확장하여 각 시기별로 드러나는 이민협력의 양태나 특징 및 상관관계 등을 살펴보았다.

결과적으로 이민협력이라는 측면에서 놓고 보면 ‘EU라는 초국적 공동체 외부에서의 정부 간 협력’ 단계에서 시작해 ‘EU라는 초국적 공동체 내부에서의 회원국 정부 간 상호협력’ 단계를 거쳐 ‘공동정책의 초국가적 결정’ 단계 혹은 달리 표현해 ‘공동정책 결정절차의 초국가화 내지 공동체화 혹은 유럽화’ 단계로 발전하였음을 발견할 수 있다. 다시 말해 사람의 이동과 관련해 공동정책의 탄생이 보다 수월해지는 방향으로 이민협력이 전개되어 왔다는 것이다.

한편 그럼에도 불구하고 글의 모두에서 언급한 ‘괴리’의 근원이 구체화된 것은 아니며, 그와 같은 ‘괴리’가 앞으로도 아무런 변화 없이 줄곧 지속될 것인지의 여부가 구체화된 것은 더더욱 아니다. 따라서 ‘유럽연합 이민협력에 있어서의 지속성과 변화 내지 새로운 흐름’을 별도의 새로운 연구를 통해 도출해냄으로써 상기 ‘괴리’의 근원 및 향후 전망에 대한 구명(究明)에 다시 한 걸음 다가설 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 고기복. 2007. “EU 국가의 난민인정제도.” 《한독사회과학논총》 17: 37-69.
- 김용찬. 2008. “서유럽국가 이주민통합정책의 수렴경향에 관한 연구: 영국, 프랑스, 독일 사례 분석.” 《대한정치학회보》 16(1): 89-108.
- 김현숙·최송식·김희재. 2012. “유럽연합의 제3국 이민 정책 변화에 대한 과정적 접근.” 《국제지역연구》 16: 3-36.
- 박인수·김세환. 2013. “EU 시민의 이주 및 거주 권리에 관한 고찰.” 《공법학연구》 14: 319-350.
- 박채복. 2008. “유럽연합의 이민 및 망명정책 : 평가 및 전망.” 《한국정치외교사논총》 30: 107-134.
- 송병준. 2013. “유럽연합의 망명정책: 보편적 인권보호 혹은 규제강화를 위한 유럽적 문제해결.” 《EU 연구》 34: 103-133.
- 송태수. 2009. “유럽연합 이민정책의 현황과 전망.” 《민족연구》 39: 43-69.
- 우기봉. 2010. “유럽연합 이민법제의 발전과 시사점. EU Directive를 중심으로.” 《법조》 59: 336-373.
- 이규영. 2003. “셴겐조약과 유럽시민권.” 《유럽연구》 17: 49-66.
- 이선필. 2008. “유럽연합 공동이민망명정책의 발전과 배타성 연구.” 《EU 연구》 23: 3-27.
- 이옥연. 2011. “연방주의와 이민 문제: 유럽연합에 주는 시사점 일고.” 《세계지역연구논총》 29: 241-267.
- 이종서. 2010. “EU의 공동이민·망명정책: 초국적 대응 프로그램의 배경과 한계.” 《유럽연구》 28: 169-201.
- 이종수. 2009. 『행정학사전』. 대영문화사.
- 이철우. 2008. “탈국가적 시민권은 존재하는가.” 《경제와 사회》 79: 62-87.
- 이혜진·김희재·최송식. 2012. “EU의 이민 관리와 귀환정책.” 《국제지역연구》 16: 93-122.
- 정재각. 2010. 『이주정책론』. 인간사랑.
- 조재현. 2012. “유럽연합 시민권 개념의 발전과 전망.” 《유럽헌법연구》 11: 61-90.
- 조홍식. 2005. “유럽 통합과 유럽 시민권의 형성.” 《국제지역연구》 9(3): 355-380.
- 채형복. 2002. “EU의 '자유, 안전 및 사법지대'에 관한 법적 고찰.” 《국제법학회논총》 47: 91-110.
- 홍익표. 2005. “배제로의 수렴? 유럽의 인권정책과 이주민문제.” 《국제지역연구》 9(2): 317-343.
- Angenendt, Steffen. 2002. “Die Europäische Union als Einwanderungsgebiet.” Pp. 543-554 in *Europa-Handbuch*, edited by W. Weidenfeld. Bonn: Bertelsmann Stiftung.
- Bade, Klaus J. 2000. *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München: C.H. Beck.

- Bendel, Petra. 2006. "Die EU-Migrationspolitik nach der Osterweiterung." Pp. 145-164 in *Die neue Europäische Union. Die Osterweiterung und ihre Folgen*, edited by Roland Sturm and Heinrich Pehle. Opladen: Budrich, Barbara.
- Bendel, Petra. 2007. "Everything under control? The European Union's policies and politics of immigration." Pp. 32-48 in *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*, edited by Andreas Ette and Thomas Faist. London: Palgrave Macmillan.
- Bosswell, Christina. 2003. *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. London: Wiley-Blackwell.
- Faist, Thomas, and Andreas Ette. 2007. *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Fellmer, Simon. 2013. *Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union*. Münster: Lit Verlag.
- Geddes, Andrew. 2000. *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- Geier, Wolfgang. 2013. *Handbuch Europäischer Migrationspolitiken: Die EU-Länder*. Münster: LIT.
- Heckmann, Friedrich. 1999. *Integration Policies in Europe: National Differences or Convergence?* Maastricht, Stuttgart: Europäisches Forum für Migrationsstudien (EFMS).
- Holzberger, Mark. 2003. "Die Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik." Pp. 111-122. in *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung*, edited by Christoph Butterwegge and Gudrun Hentges. Opladen: Springer.
- Jahn, Daniela, Andreas Maurer, Verena Oetzmann, and Andrea Riesch. 2006. "Asyl- und Migrationspolitik in der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit." *Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration*. Berlin: SWP Berlin.
- Lavenex, Sandra. 2001. *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.
- Schneider, Hildegard. 2005. "Towards a European Migration Policy: From Maastricht to Amsterdam, from Tampere to The Hague." Pp. 35-70 in *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future, Vol. II*, edited by Hildegard Schneider. Maastricht, Stuttgart: Forum Maastricht, Maastricht University.
- Stratenschulte, Eckart D. 2014a. "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts." (Available from <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/43023/raum-der-freiheit-der-sicherheit-und-des-rechts> Internet; accessed May 25, 2014).

- _____. 2014b. "Migration." (Available from <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/43026/migration>. Internet; accessed May 22, 2014).
- Tomei, Verónica. 2001. "Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa" *Forum Migration 6* (europäisches forum für migrationsstudien, efms). Maastricht, Stuttgart: Forum Maastricht, Maastricht University.

(2014. 8. 4. 접수; 2014. 8. 30. 수정; 2014. 9. 23. 채택)

A History of International Cooperation on Migration: Focusing on EU's Common Migration Policies

Jean-young Lee (Inha University)

Ho-Won Joung (Yonsei University)

[Abstract]

This study aims at looking into the history of international cooperation on migration among EU member states. For common policy making in the fields of migration and asylum, EU countries have developed various treaties, agreements and programs regarding on free movement of humans within EU. These are core parts of the EU and are also constituted on major parts of 'Community acquis.'

In order to take a good look at the history, a new division of periods in terms of international cooperation on migration are suggested. The Treaty of Maastricht 1992, the Treaty of Amsterdam 1997 and the Treaty of Lisbon 2007 can be three important periodical division. Therefore in chapter two, limits of previous studies are illustrated. In chapter 3, historical review of international cooperation on migration within EU countries are newly discussed. In chapter 4, characteristics and limitation of European experience are discussed.

In conclusion, international cooperation on migration in EU started from a government-level cooperation outside the community, via a government-level cooperation within the community, and finally reaches at supra-state cooperation on common migration policies. International cooperation has developed towards a birth of common policy on human migration.

Key Words: human migration, international cooperation on migration, common migration policy, EU(European Union), Lisbon Treaty

아시아 지역 이민협력 현황과 방향 모색*

조영희**

2000년대 들어서면서 이민협력에 관한 국제사회의 논의가 매우 활발해졌으나 아직까지 글로벌 수준에서 이민문제를 포괄적으로 조율할 수 있는 공식적인 제도나 레짐이 형성되어 있지 않다. 반면 이민협력은 특정한 가치와 목표를 공유하는 지역차원에서 보다 구체적으로 발전할 가능성이 높다. 본 연구는 전 세계적으로 주요한 송출지역이자 유입지역인 아시아 지역 이민협력의 현황을 검토하고 향후 방향을 제안한다. 아시아 지역의 이민협력은 대부분 상호호혜 원칙에 근거하여 이루어진다. 이에 주로 비숙련 단기계약 노동이주에 대해서는 양자협력이 선호되고, 기업인이나 전문기술인의 자유로운 이동에 관한 문제는 다자협력의 틀 내에서 발전되어 왔다. 그러나 아직까지 이민협력을 위한 지역거버넌스가 형성되어 있지는 않다. 앞으로 지역주의와 경제통합의 맥락에서 다자적 이민협력의 틀을 만들어내기 위해서 ‘이주를 통한 개발’은 중요한 인식기반이 될 것으로 보인다.

주제어: 이민협력, 양자적, 다자적, 상호주의, 지역주의, 지역거버넌스, 경제통합, 이주를 통한 개발

* ‘이민과 국제협력’을 주제로 한 한국이민학회 춘계학술대회(서울지방 고용노동청 5층 컨벤션룸, 2014년 5월 29일)에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다. 또한 본 원고는 2014년 IOM이민정책 연구원의 위킹페이퍼로 작성된 것이다.

** IOM 이민정책연구원. yh.cho@iom-mrtc.org

I. 들어가며

전 세계적인 국제이주의 규모와 흐름을 고려해 볼 때, 아시아가 차지하는 비중은 점점 더 커지고 있다. 이는 아시아 지역이 전 세계 최대 송출국인 중국, 인도, 필리핀 등을 포함하는 주요 송출지역으로서 1980년대 이래로 지금까지도 취업과 유학 등을 목적으로 유럽이나 미주지역으로 이주하는 사람들의 규모가 대단히 크다는 점과 밀접하게 관련된다. 또한 아시아 지역은 수많은 이주자를 수용하는 유입지역이기도 하다. 전 세계 이주인구를 지역별로 집계한 2013년 유엔의 통계에 따르면, 아시아 지역에서 살고 있는 국제이주자 수가 7,100만 명인데, 이는 최대 유입지역인 유럽의 7,200만 명과도 매우 근접한 규모이다(UN Population Fact, 2013).

이렇듯 아시아 지역이 주요 송출지역이자 유입지역이라는 점은 아시아 지역의 송출인구 중 상당수가 아시아 지역 내에서 이주하고 있다는 것과 밀접하게 관련된다. 한국의 경우를 보더라도 160만이 넘는 국내 거주 외국인 이주자 가운데 아시아 출신이 약 80%를 차지한다(출입국·외국인 통계, 2013). 동남아시아의 대표적인 이주 수용국인 싱가포르, 말레이시아 내 외국 인력 중 대부분은 인근 국가들인 인도네시아, 필리핀, 베트남 출신 이주자이다(조영희·최지현, 2013). 또한 아시아 지역 내에서 이주의 방향은 이주의 목적에 따라 복합적으로 전개되고 있는데, 최근 아시아의 지역의 선진국에서 개도국으로의 이주, 이른바 ‘북에서 남으로’의 이주도 새로운 현상으로 부상하고 있다.

아시아 지역 내에서 국제이주가 활발해지면서 이주로 인한 경제적, 사회문화적, 그리고 정치적 파급효과가 송출국, 경유국, 수용국, 그리고 지역(region) 차원에서 그 어느 때보다 뚜렷하게 나타나고 있다. 이에 이민에 관한 문제를 다루는 이민정책의 범위는 기존의 출입국 및 체류정책에 국한되지 않고 보다 광범위한 차원에서 이민문제를 조망하는 새로운 관점 - 인구변동, 미래 경제성장, 다문화 사회와 사회통합, 송출국과의 외교적 관계 등 - 을 필요로 한다. 이렇듯 확장된 시각 하에서 각국은 이민정책을 수립하고 개발함에 있어서 국제이주의 전 과정 - 이주의 고려 및 결정단계, 수용국에서 이주의 경험단계, 귀환과 재통합의 단계 등 - 을 고려하는 국제협력력이 더욱 중요해지게 되었다. 예를 들어 아시아 국제이주 규모 내에

서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 노동이주를 보더라도 이주의 주요 흐름이 ‘남아시아 및 동남아시아에서 걸프아랍국협의회 국가로의 국제이주’, ‘동남아시아에서 동북아시아로의 국제이주’, ‘동남아시아 내 국제이주’이어서 앞으로 아시아 지역 차원에서 이민에 관한 국제협력, 즉, ‘이민협력’은 더욱 절실해 질 것으로 보인다.

그러나 아시아 지역에서 이민협력에 대한 인식과 실천은 아직 초보적인 수준에 머물러 있다. 물론 이러한 상황은 아시아에만 해당되는 것은 아니고, 전 세계적으로도 마찬가지이다. 이민으로 인한 다양한 파급효과를 경험하는 개별국가들이 협력의 필요성을 인식한다고 하더라도, 그것이 곧바로 구체적인 제도를 구축하거나 이행메커니즘으로 나아가는 것은 아니기 때문이다.

개별 주권국가가 존재하는 한 국익추구는 가장 궁극적이고 주된 목표이므로 이민협력이 이루어진다고 해도 결국은 개별국가 간 상호 이해관계가 서로 충족되는 경우에만 가능할 것이다. 실제로 이민문제에 관한 대부분의 국제협력이 양자 간 협력으로 이루어지는 것은 이 때문이다. 하지만 양자 간 협력은 이민협력이 시작되는 기본단계임에도 불구하고 그러한 방식만으로는 현재 아시아 지역에서 제기되고 있는 다양한 유형의 이민문제들 - 국경관리 및 체류, 이주인권, 사회통합, 초국적 범죄, 난민 등 - 을 종합적으로 포괄하고 조율할 수 없다.

이와 같은 문제의식 하에 본 연구는 아시아 지역 이민협력의 현 단계를 살펴보고 미래적 관점을 모색하기 위해 쓰여 졌다. 서론과 결론을 제외하고 크게 세 부분으로 구성된다. 우선 2장에서는 전체적인 논의의 수월성과 명확성을 위해서 이민협력의 개념을 정리한 뒤, 이민협력이 지역차원에서 이루어져야 할 필요성과 그 실현 가능성에 대해서 논의한다. 상호 호혜주의에 근간한 양자 간 협력의 성과와 한계를 넘어 개별국가와 글로벌의 중간 수준인 지역(region) 차원에서 다자 간 이민협력의 방향을 탐색해보기 위한 기본 논의에 해당된다. 3장에서는 현재 아시아 지역에서 작동하고 있는 다자 간 이민협력의 실체와 그 현황을 분석한다. 그러나 아시아 전 지역을 대상으로 하기보다는 아시아-태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)지역, 동남아시아국가연합(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)지역, 그리고 아시아 지역에서 운영되는 지역이주 협의체(Regional Consultative Process, RCPs)를 중심으로 하여 다자간 이민협력의 내용, 성과, 그리고 한계를 살펴본다. 4장에서는 3장의 현황 분석을 바탕으로 향후

아시아 지역 이민협력의 방향성에 대해서 논의한다. 여기서는 현실적으로 개별국가들이 양자 간 이민협력을 넘어 다자 간 이민협력 틀로 발전해나갈 수 있도록 하려면 인식과 실천의 양 측면에서 어떠한 계기가 필요한가에 대한 필자의 관점을 제시한다.

아직까지 국내에서 아시아 지역 이민협력에 관한 연구가 본격적으로 수행되지 않았기 때문에 본 연구가 후속 연구들에 유용한 출발점이 될 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고 제한된 연구범위와 방법으로 인해 몇 가지의 한계점이 있다. 우선 본 연구에서는 아시아 지역에 존재하는 수많은 양자 간 이민협력의 실제 사례를 분석적으로 검토하지 못하였다. 또한 APEC, ASEAN, RCPs는 모두 정부가 주도적인 다자 간 이민협력의 사례에 국한되고 있어서 초국적 시민사회 조직이나 NGOs 활동을 기반으로 하는 ‘아래로부터의(bottom-up)’ 이민협력 사례를 포함하지는 않는다. 추후에는 이러한 한계점을 보완하기 위해서 자료와 문헌분석 방법에 기초한 연구를 넘어서 현장연구를 통해 확보한 실증적인 자료를 바탕으로 보다 구체적인 정책을 제언할 수 있는 후속연구가 반드시 필요할 것이다.

II. 기본논의

1. 이민협력의 개념화

1990년대 이래로 국제이주 규모가 급증하고 이주의 흐름이 복합적으로 전개됨에 따라 이주자의 출신국과 수용국 양쪽 모두에 경제적, 사회적, 그리고 정치적인 파급효과가 초래되고 있다. 이에 이민에 관한 문제가 더 이상 일국적 차원에 국한될 수 없게 되었다. 개별국가의 이민정책이 보다 효과적으로 작동하기 위해서 양자 간 혹은 다자 간 차원의 국제협력, 즉, 이민협력이 더욱 필요해지게 된 것이다. 그러나 실제로 이민협력이란 무엇이고 어떻게 이루어지고 있는지를 명확히 파악하는 것은 쉽지 않다. 이에 필자는 다음 <표 1>에서 이민협력의 원칙, 목표, 내용, 방식에 따른 유형을 정리함으로써 이민협력의 개념화를 시도한다.

<표 1> 이민협력의 유형

협력 원칙	협력 목표	협력 (주요)내용	협력 방식
상호주의	개별 국익	이주관리	양자적/다자적
지역주의	지역 이익	이주관리, 안보 및 인권	다자적
보편주의	인류 공익	안보 및 인권	다자적

실제로 국제사회에서 이루어지는 이민협력은 크게 상호주의, 지역주의, 그리고 보편주의 원칙에 입각하여 목표, 내용, 그리고 방식을 구체화하게 된다. <표 1>에 따르면 이민협력은 크게는 ‘상호주의적 양자협력’, ‘상호주의적 다자협력’, ‘지역주의적 다자협력’, ‘보편주의적 다자협력’으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 무엇보다도 개별 주권국가가 이민협력을 통해 자국의 이익을 취하는 데 궁극적인 목표를 두는 상호주의는 이민협력을 실제로 추동하는 가장 기본적인 원칙이다. 각국 정부가 효율적인 이주관리를 위해서 이주규모, 절차, 방식 등에 관한 제도와 이행 메커니즘을 구축하는 것은 상호주의에 입각한 이민협력에서 가장 중요한 부분을 차지한다. 이러한 이민협력은 주로 양자협력으로 이루어지며 수용국 간의 양자협력, 수용국과 송출국 간의 양자협력, 그리고 송출국 간의 양자협력 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. 한편 상호주의에 입각한 이민협력은 다자 간 협력 형태로도 나타날 수 있다. 상호 호혜적인 이해관계를 갖는 다수의 개별국가들이 양자 간 협력보다 다자 간 협력을 통해서 보다 많은 이익을 얻을 수 있다고 볼 경우에 가능하다. 이에 상호주의에 입각한 다자 간 이민협력에서는 비전문이주노동에 관한 문제는 다루기 어렵고 기업가나 투자자, 그리고 유학생과 같은 전문인력의 이주나 관광객의 자유로운 이동을 촉진하기 위한 협력이 상대적으로 용이할 것이다.

하지만 실제 이민협력이 반드시 개별국가의 국익추구를 궁극적 목표로 삼는 것은 아니다. 물론 이 경우에도 개별국가의 주권이 완전히 고려되지 않는 것은 아니지만 표면적으로 추구되는 가치는 상호주의를 넘어서는 것이다. 이를 보면 인권과 같은 인류보편 ‘가치’나 안보와 같은 ‘글로벌공공재’를 보호하기 위한 이민협력도 존재한다는 것이다(Betts, 2011). 이 때 이민협력은 어느 특정 국가의 국익이나 이해관

계만을 강조하지 않기 때문에 양자보다는 다자 간 협력으로 이루어지는 경우가 많다. 이렇듯 보편주의에 입각한 다자 간 이민협력은 상호주의에 입각한 양자 간 혹은 다자 간 이민협력에 비해 이행에 대한 구속력이 약하다는 점이 한계다. 개별 주권국가가 직접적인 국익과 맞닿지 않은 국제사회의 논의를 국내정책 내에서 다루려면 광범위한 정치적 합의를 도출하고 관련 법제도를 구축하기 위한 논의가 전제되어야 하므로 이러한 유형의 이민협력을 실제로 이행하기란 쉬운 일이 아닐 것이다. 난민이나 초국적 범죄(밀입국, 인신매매, 테러 등)에 관한 이민협력은 여기에 해당된다.

마지막으로 살펴볼 것은 지역주의 원칙에 입각한 이민협력 유형이다. 개별국가의 국익추구를 궁극 목표로 하는 상호주의를 초월하지만 그것이 곧바로 글로벌 차원에서 보편주의로 확장되는 것은 아닌 경우의 이민협력이 여기에 해당될 것이다. 이와 관련하여 1985년에 유럽의 5개국(독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)을 중심으로 시작된 쉥겐(Shengen)협정이 처음에는 상호주의에 입각한 다수 국가 간 협력이었지만, 1997년 암스테르담 조약에서 유럽연합의 법적 요소로 통합된 예는 지역주의에 입각한 이민협력의 실제로 주목할 만하다(이규영, 2003). 쉥겐조약은 당시 협정체결 국가들 간의 자유로운 국경이동을 주요 목적으로 했지만 이후 쉥겐조약이 유럽연합의 법으로 구체화되는 과정 속에서 유럽지역의 공동이민정책으로 발전했기 때문이다.¹⁾ 지역통합의 수준이 매우 높은 유럽지역과 달리 타 지역에서는 지역주의에 입각한 이민협력이 뚜렷이 존재한다고 보기 어렵다. 더욱이 지역주의의 특성과 전개과정, 이민정책의 발전과정이 유럽과 상이한 아시아 지역에 유럽의 경험을 곧바로 대입하기는 어려울 것이다. 그렇다고 하더라도 아시아 지역의 이주현상이 갖는 독특성과 의미가 중요하므로 앞으로 지역 차원의 이민협력이 필요성은 더욱 높아질 것이다. 다음 절에서는 지역 수준에서 이민협

1) 1985년 당시 5개국만 쉥겐협약에 가입하였던 이유는 많은 유럽공동체 회원국들이 사람들의 역내 자유로운 이동, 특히 국경에서 사람들에 대한 검색을 철폐하는 데 동의하지 않았기 때문이다. 쉥겐협정이 유럽연합의 법적요소로 통합된 이후에도 그것이이 유럽연합의 모든 회원국에 효과적으로 적용되는 것은 아니라는 점에서 자유로운 국경이동을 실현하는 것은 매우 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 쉥겐협약은 유럽이 ‘하나의 유럽’을 형성하기 위한 중요한 단초를 제공하였고, 현재 유럽의 공동이민정책이라는 점에서 지역차원의 이민협력 레짐으로 매우 중요한 사례다.

력이 중요한 이유를 간략히 논의한 뒤, 실제로 아시아 지역 내에서 이루어지는 이민협력은 어떠한 유형으로 타나나는지를 살펴보고자 한다.

2. 지역(Region)에서의 이민협력

지난 10여 년 간 이민협력에 관한 논의가 국제사회에서 매우 활발하게 이루어졌다. 2002년 UN에 제출된 ‘국제이주에 관한 Doyle 보고서’를 계기로 2003년 ‘글로벌이민위원회(Global Commission on International Migration, GCIM)’가 창설되어 2005년까지 운영되었다. 글로벌이민위원회의 제언을 바탕으로 유엔은 2006년 제 1차 ‘이민과 개발에 관한 고위급 회담’을 개최하였으며, 2013년 제 2차 회담을 열었다. 특히 1차 회담 이후 유엔은 ‘이민과 개발에 관한 글로벌포럼(Global Forum on Migration and Development, GFMD)’이라는 정부 간 회의체를 발족하고 매년 1회 국제회의를 개최해오고 있다. 그러나 아직까지 국제사회에서 이민에 관한 문제를 포괄적으로 조율할 수 있는 공식적인 제도나 레짐이 형성되었다고 보기 어렵다. 유엔체제 내에 유엔난민기구(UNHCR)가 있지만, 난민 외 다양한 유형의 이민문제를 포괄하는 것은 아니기 때문에 글로벌 수준에서 이민협력 제도 혹은 레짐이 구축되어 있다고 보기 어렵다. 물론 유엔체제 외부에서 국제이주에 관한 전문 국제기구로 국제이주기구(IOM)와 국제노동기구(ILO)가 있지만, IOM과 ILO는 국제적 수준에서 개별국가들의 이민협력을 규범적으로 강제할 수 없으며 단지 국가들의 이민협력을 촉진하는 역할을 수행할 수 있다(Betts, 2011).

이렇듯 최근에 글로벌 수준에서 이민협력에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있지만 아직은 추상적 수준에 그칠 수밖에 없는 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 최소한 몇 십 년간은 전 세계적으로 외국인 노동력의 공급이 풍부할 것이므로 외국인 노동력이 필요한 국가들은 송출국과의 양자적 협약에 의해 인력을 확보할 수 있어서 굳이 다자적 협력의 틀을 필요로 하는 국제체제를 형성하려고 하지 않는다는 것이다. 둘째, 사회경제적으로 발전한 국가들과 저개발국가들 간에는 본질적으로 호혜적인 이해관계가 존재하지 않으므로 발전한 국가들이 그들의 주권적 특권을 양도하면서까지 국제이주를 규제하는 국제체제를 설립하려 하지는 않는다는 것이다. 특히 국제이주에서 가장 큰 비중을 차지하는 비숙련노동력의

이동은 주로 저개발지역에서 보다 발전된 지역으로 이동하게 되어 있어서 비숙련 노동이주에 관한 국제협력 체제가 글로벌 수준에서 성립되기란 현실적으로 매우 어렵다. 셋째, 역사적으로 볼 때, 국제체제를 형성하는 데 있어 지도력은 매우 중요한 요소이나 국제이주에 관해서는 어떠한 강대국도 국제협력 체제를 형성하기 위한 패권적 지도력을 발휘하고 있지 않다는 것이다. 오히려 국제이주에 관한 강대국의 역할은 매우 미미하거나 회의적이다. 넷째, 이민 수용국의 정치지도자들과 여론의 담론은 저발전과 이주의 관계를 인과론적으로 본다는 것이다. 여기에는 송출국의 저발전이 그 국민들의 해외이주를 촉진하므로 이주는 근본적으로 비정상적이라는 인식이 깔려 있다. 이러한 인식은 이민 수용국이 국제이주에 관한 국제체제를 형성하는 데 있어서 적극적이지 않게끔 하는 요인으로 작동하게 된다 (Castles, 2013: 504-505).

이러한 구조적 요인들 외에도 오늘날의 이주가 지역별로 서로 이질적이고 뚜렷하게 구분되는 지역화 형태를 띠기 시작했다는 점은 글로벌 수준에서 이민협력이 이루어지기 어려운 이유다. 실제로 대부분의 이민협력은 이민문제와 관련하여 직접적인 상호관계를 갖고 있는 개별국가 간에 혹은 지역 내 다수의 국가들 간에 이루어진다. 그러나 상호주의에 근간한 양자 혹은 다자 간 이민협력만으로는 특정 지역 내에서 나타나는 이주의 지역화 현상을 포괄하기에 부족하다. 유럽의 경험에서 볼 수 있듯이 지역 내 공통의 이민정책, 즉, 이민협력 레짐을 어떻게 구축해 나갈 수 있는지를 탐색해보아야 할 것이다. 이에 특정 지역에서 지역주의의 궁극적 목표 및 공동이익이 무엇이며, 그것을 달성하기 위한 수단과 방법으로서 이민협력이 갖는 의미가 무엇인지에 대한 보다 심층적인 논의가 필요하다. 글로벌 차원에서는 추상적 담론에 그치는 이민협력에 관한 논의들이 공통의 지향점을 갖는 특정 지역 차원에서는 구체적인 제도와 이행메커니즘으로 실현될 가능성이 보다 높기 때문이다.

<표 2> 이민협력의 실제

이민 협력 방식	협력 내용	행위자	실천 방법
다자적/ 양자적	-이주와 개발	-정부/국제기구/ -다자조직/시민사회	-기본 협정 -정보 공유 -선언, 이행메커니즘, 네트워킹 -컨퍼런스, 세미나, 정책대화 -옹호활동 -연구 및 조사, 교육과 훈련 -제도고안 -협상과 이행메커니즘
	-이주관리		
	-이주역량강화		
	-이주인권		
	-인도적 지원		
	-초국적 범죄 방지		

<표2>에서 볼 수 있듯이 이민협력의 내용, 행위자, 그리고 실천방법은 다양하다. 공식적인 제도나 협상과 이행메커니즘이 가시적으로 드러나지 않는다고 하더라도 그러한 목표를 추구하기 위한 과정으로서 관련 공무원을 대상으로 한 교육과 훈련, 네트워킹, 연구와 조사, 각종 국제회의 등은 이민협력의 구체적인 실천수단이 될 수 있다. 다양한 실천방법을 통해서 각국의 이민정책 관련자들은 상호 정보를 공유할 뿐만 아니라, 긴밀한 네트워크를 구축함으로써 향후 이민협력을 위한 토대를 만들어 갈 수 있기 때문이다.

한편 정부가 주도하는 이민협력 외에도 국제기구, 다자조직, 시민사회를 통한 ‘아래로부터의’ 이민협력도 있을 수 있다. 이민이슈에 대한 전문성을 갖고 있는 초국가적 NGOs나 국제기구는 국익에 얽매이지 않기 때문에 개별국가 차원에서 다루기 어려운 문제에 대해서 보다 소통적인 촉진자 역할을 할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 비국가행위자들의 활동이 각국 이민관련정책과 제도를 고안하는 과정에 혹은 지역 차원의 이민협력으로서 다자 간 협력제도 및 레짐을 구축하는 데 결정적인 영향을 끼치기 매우 어렵다. 이런 점 때문에 본 연구에서는 우선 정부가 주도적으로 관여하고 있는 다자 간 이민협력의 사례만을 우선 대상으로 한다.

Ⅲ. 아시아에서 다자간 이민협력의 실제

1. APEC과 이민협력

1) APEC 지역주의와 기업이동성그룹(Business Mobility Group, BMG)

APEC은 아시아태평양 경제의 지속적 성장과 공동체를 형성하기 위해 1989년에 형성된 경제협력체로서, 2020년까지 APEC 지역에서 자유무역과 투자지대를 구축하는 것을 지역주의의 목표로 삼고 있다. 21개 회원 국가는 한국, 중국, 미국, 일본, 호주, 캐나다, 칠레, 홍콩, 멕시코, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 페루, 러시아, 대만, 태국, 베트남, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르이다. ASEAN 10개국 중 후발국인 캄보디아, 미얀마, 라오스는 제외되어 있다. 1988년 10월 일본 통산성이 제안한 이후 환태평양 지역의 역내 경제협력 논의가 구체화되어 1989년 11월 호주 캔버라에서 첫 각료회의 개최되었고 1993년 시애틀에서 첫 번째 APEC 정상회의가 개최됐다. 1994년 보고르 정상회의에서는 APEC 활동의 주요 목표로 ①무역 및 투자 자유화(Trade and Investment Liberalization), ②무역 및 투자 원활화(Trade and Investment Facilitation), ③경제기술협력(Economic and Technical Cooperation)을 채택하였는데, 편의상 전자 2개를 TILF로, 후자를 ECOTECH으로 약칭하면서 APEC의 양대 목표로 지칭한다. 이렇듯 경제공동체를 지향하는 APEC은 무역과 투자를 목적으로 APEC 지역 내에서 국경을 넘나드는 기업인이 보다 편리하고 안전하게 출입국 할 수 있도록 다양한 제도를 고안하고 이행하는 데 초점을 두고 있다.

APEC에서 지역 차원의 이민협력에 관한 논의가 본격화 된 것은 1997년에 APEC 무역투자위원회 소속 12개 워킹그룹 중 하나로 기업 이동성 그룹(Business Mobility Group, BMG)이 신설되면서부터다. BMG는 APEC 21개 회원국의 이민당국 고위공무원들로 구성되어 있으며 APEC 고위급관료회의 수준에서 연 3회 회의를 개최하고 있다. APEC에서 한 국가가 지속적으로 의장국을 맡는 경우는 없지만, BMG는 이민 분야에서의 전문성과 경험을 고려하여 호주의 이민다문화부(Australian Department of Immigration and Multi-cultural and Indigenous Affairs)가 상설의장국을 맡고 있다.

<표 3>은 APEC 지역에서 BMG를 중심으로 하여 추진되는 이민협력의 주요 프로그램들이다.

<표 3> APEC 지역에서의 이민협력

주요 이슈	주요 사례
이주역량강화	APEC 이민당국 공무원의 전문성 및 역량강화를 위한 교육·훈련
이주관리 (출입국, 체류)	APEC Business travel card (ABTC)
초국적 범죄 방지 (테러, 인신매매, 밀입국)	Advanced Passenger Information System(APIS)/ Regional Movement Alert System(RMAS)

2) BMG 주요 프로그램

(1) APEC 기업인 카드(Business Travel Card, ABTC)

BMG를 중심으로 추진되고 있는 APEC 지역의 이민협력은 <APEC Business Travel Card Scheme>를 기본 틀로 한다. 주요 내용은 APEC 지역 내에서 무역이나 투자 등의 목적으로 자주 국경이동을 하는 기업인(대표, 관리자, 전문가)에게 기업 인카드(Business Travel Card)를 발급해 줌으로써 보다 편리하고 신속하게 출입국 절차를 완료할 수 있도록 하는 것이다. 이 카드 소지자는 APEC 회원국가의 주요 공항에 마련된 APEC 특별통로에서 신속하게 출입국 심사를 받을 수 있고, 매회 체류기간이 59일을 넘지 않으면 복수단기비자로 입국할 수 있다. 동 카드는 비자 기능도 갖고 있기 때문에 카드소지자가 ABTC 프로그램에 참여하는 APEC 모든 국가에 입국 시 비자를 따로 신청할 필요가 없다.

BMG는 1997년에 한국, 필리핀, 그리고 의장국인 호주에서의 시범운영 과정을 거쳐 ABTC의 이행 타당성을 입증하였고, 이후 APEC 전체 회원국으로 이 제도를 확산시켰다. 1998년 칠레와 홍콩이 참여한 뒤, 2년간의 평가기간을 거쳐 1999년 3월부터는 APEC 이행 프로그램으로 확정되었으며 같은 해에 뉴질랜드, 말레이시아가 추가로 참여하였다. 2010년 5월 러시아가 참여하게 됨으로써 현재 APEC 21개 전체 회원국이 모두 ABTC에 참여하고 있다. ABTC가 시작된 1999년 이래 동 카드의 소지자들의 수가 2006년에는 12,000명에서 2012년에는 120,000명으로 급

증하였다.²⁾ ABTC는 APEC 지역에서 무역과 투자를 촉진하기 위한 지역차원의 다자 간 이민협력의 대표적인 예라고 볼 수 있다. 이러한 ABTC의 성공을 바탕으로 BMG는 APEC의 12개 워킹그룹 가운데 상당히 안정적인 워킹그룹이 되었을 뿐만 아니라, 다른 지역에서도 다자 간 이민협력이 실제로 어떻게 구체화될 수 있는지에 대한 좋은 모델이 되었다(Hugo, 2005).

(2) 사전승객정보시스템(Advanced Passenger Information System, APIS)

APIS는 항공기로 국경이동을 하는 사람들 - 승객, 승무원, 환승객 - 이 목적국에 도착하기 전에 그들의 기본 정보가 목적국 이민당국에 보내지도록 하는 일종의 정보공유시스템이다. APIS는 2001년 9·11테러 이후 불법적 국제이주자들에 의한 테러위험을 방지하기 위해 APEC 지역 차원에서 공동의 대응과 협력이 필요하다는 점을 인식하면서 착안된 제도이다. 당시 APEC은 합법적인 이주자들의 이주를 편안하게 하면서도 국경관리를 통한 안보효과도 확대시킬 수 있도록 이주에 관한 전자정보 기록을 어떻게 공유할 것인가에 관한 논의를 시작하였고, 그 결과 안보협력 차원에서 2002년에 APIS를 시범적인 제도로 도입하였다. BMG는 APEC의 재원을 회원국에 지원하였고 각국에서 APIS 도입과 이행의 타당성 조사를 실시하였다. 조사결과를 바탕으로 2006년 APEC 장관회의에서는 회원국들이 모두 APIS에 동참할 것을 권고하고 있다.³⁾

APIS가 실제로 이행되는 방식은 크게 일괄 모델과 온라인 모델로 구분된다. 일괄모델은 항공기가 이륙한 후 승객의 정보리스트가 일괄적으로 목적국에 보내지면 목적국 당국이 항공기 도착 이전에 탑승 승객의 정보를 확인하는 방식이다. 반면 온라인 모델은 메시지 전송 방식에 기반을 두고 승객의 정보가 미리 도착국에 보내지는 방식이다. 이 모델은 크게 일방전송과 양방향 전송으로 나뉜다. 일방향 APIS는 승객이 수속을 마치고 탑승을 완료하였으나 아직 목적국에 도착치 않았을

2) 보다 자세한 자료는 APEC 홈페이지(<http://www.apec.org>)에서 얻을 수 있다.

3) 한국의 경우, 2005년 5월에 APIS가 도입·운영된 이래 출입국심사 업무가 획기적인 발전을 이루었다. 국민의 출입국신고서 및 외국인 출국신고서가 폐지되었고 사전분석된 승객의 정보가 심사관에게 제공됨으로써 입국대기시간을 단축시키고, 위변조여권을 이용한 환승범죄 및 불법입국자를 적발하는 등의 성과를 거두었다(인천공항출입국관리사무소, 2009).

때, 항공사가 승객의 정보를 전송하면 목적국은 승객이 도착하였을 때, 수신한 정보를 확인하는 방식이다. 이 경우, 목적국 당국에서는 입국이 부적절한 승객을 확인하게 되면 2차적인 조사를 착수하도록 되어 있다. 그러나 이러한 전송방식은 고 위험 승객의 보안구역 진입 및 항공기 탑승을 통제하지 못하는 점에서 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서 양방향 APIS가 도입 되었다. 항공사가 승객이 탑승 수속을 밟고 있을 때, 도착국의 출입국 당국으로 승객의 자료를 목적국의 이민당국으로 전송하게 되는데, 이민당국에서는 전송받은 승객정보를 바탕으로 불법입국 여부, 비자나 여권의 정보를 확인하게 되며, 최종적으로 승객이 탑승할 수 있는지의 여부를 항공사로 다시 전송해주는 방식이다. Advance Passenger Processing(APP), Bord/No Board, Red Light/Green Light System, Authority to Carry와 같이 다양한 표현으로 쓰이고 있다.

이렇듯 APIS의 구체적인 이행방식을 보면, APIS가 기본적으로는 국경 이동자들의 출입국을 보다 신속하고 편리하게 하려는 목적 외에도 범죄 가능성이 있는 사람들의 입국을 도착국에 미리 알려줌으로써 불법적 이주나 범죄 발생의 가능성을 최소화하는 데 보다 중점을 두고 있음을 명확히 알 수 있다. 특히 APIS의 다양한 모델 중에서도 양방향 온라인 전송모델은 불법이주와 초국적 범죄에 관한 APEC의 이민협력 조치이다. 하지만 현실적으로 APIS 이행의 관건은 APEC 각 회원국들이 자국의 국경관리 시스템에 APIS를 결합할 수 있는가 하는 데 달려 있다.⁴⁾ 아직 11개의 회원국에서만 APIS를 이행하고 있고 10개 회원국은 아직 타당성 연구만을 완료해 놓은 상태다. 그럼에도 불구하고 APIS가 안보차원에서 의미 있는 이민협력 제도라는 점에서 향후 APIS 이행을 위한 APEC 회원국 간의 기술 지원과 협력이 잘 이루어진다면, ABTC와 같이 APEC 지역 차원의 대표적인 이민협력 사례로 발전될 가능성이 높다.

4) 한국의 경우, 출입국·외국인정책본부 공무원 400여명으로 구성된 학습동아리(‘APIS’)를 2005년부터 운영하면서 APIS의 정보분석 기법향상을 위한 노력을 해오고 있다. 여기서는 APIS 정보분석 향상방안, 환승구역 혼잡성 해소방안, 입항 iAPP 도입방안, iAPP 운영의 장애요인 및 개선방안 등 실무적 문제들을 해결하기 위한 다양한 논의들이 이루어졌다. 이는 APIS를 한국의 국경관리시스템 및 사증관리시스템과 어떻게 연계할 것인가에 대한 이민당국의 적극적인 노력의 일환이라고 평가된다(인천공항출입국사무소 정보분석과 관계 공무원 면담, 2014년 6월 3일).

(3) 지역이동알림시스템(Regional Movement Alert System, RMAS)

APIS가 APEC 역내에서 이주자들의 정보를 상호 교신·공유하여 편리하고 안전한 출입국을 목적으로 하는 것이라면, RMAS는 지역안보 유지 차원에서 고안된 이민협력 조치로서 지역차원에서 초국적 범죄에 대해 보다 적극적으로 공동 대응할 수 있도록 고안된 제도다. 2004년 11월부터 2005년 9월까지 미국과 호주가 파일럿 연구를 통해 RMAS의 타당성과 가능성을 확인하였다. 2006년 APEC 회원국 장관회의에서는 RMAS 파일럿 연구의 성과를 인정하고 전 회원국으로 확대할 것을 권고하고 있지만, 같은 해 3월에 뉴질랜드가 동참함으로써 현재 3개국만이 참여하고 있다.

RMSA의 주요 내용은 항공기를 이용하는 승객들이 분실, 도난, 위조 여권을 사용할 시에 즉각적으로 RMAS 참여국들이 관련 정보를 공유하고 해당문서의 법적 유효성을 조사할 수 있도록 하는 것이다. RAMS 참여국인 미국, 호주, 뉴질랜드 이민당국은 항공기 승객의 탑승수속 시 의심되는 승객 여권의 법적 유효성을 실시간으로 조사하고 문제가 발견되면 해당 여권 소지자가 항공기에 탑승하지 못하도록 조치할 수도 있다.

RMSA 운영 체계에서 특이한 점은 참여 국가들이 특정 데이터베이스에 정보를 축적하는 과정을 거치지 않고 실시간으로 분실, 도난, 불법 여권의 사용에 관한 정보에 접근할 수 있는 일종의 연결망 시스템을 활용한다는 것이다. 이는 참여국의 국경관리시스템과 여권데이터베이스를 오가며 즉각적으로 필요한 질문과 답을 주고받으며 최신의 정보를 교환하는 ‘RMAS 브로커’라는 매개수단을 통해서 가능하다. ‘RMAS 브로커’는 참여국의 당국과 가장 최신의 정보를 실시간으로 주고받되 축적하지 않는 체제다. 이는 RMAS가 지역안보 차원에서의 이민협력으로 강력하게 작동하게 되면 개별국가의 주권이나 국가법과 같등하게 되는 민감한 상황이 발생할 수도 있기 때문인데, 현재까지 APEC 21개 회원국 가운데 대부분의 국가들이 참여하지 않는 배경도 이러한 한계와 관련되어 있을 것으로 생각된다.

2. ASEAN과 이민협력

1) ASEAN 지역주의와 이민협력 기본방향

ASEAN은 1967년에 출범한 동남아시아 지역의 자유민주주의 진영 국가들을 중심으로 구성된 정치적 연합체이다. 이후 1990년대 탈냉전 시기를 겪으면서 외연이 확장되어 현재는 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이, 필리핀, 태국 등 4개국과 1990년대 탈냉전 시기에 가입한 미얀마, 라오스, 베트남, 그리고 캄보디아 등 6개국을 포함하여 ‘ASEAN 10’이 되었다. ASEAN의 지역주의는 APEC과 달리, 경제적 측면의 ‘지역통합’에 국한되지 않고 정치안보 측면의 ‘지역협력’과 사회문화적 측면의 ‘지역연대’를 지향한다. 하지만 현 단계에서는 2015년까지 단일 시장을 형성하는 것이 ASEAN 지역주의의 가장 우선적인 목표이다(배궁찬 2012; 이재현 2013에서 재인용).

APEC과 비교해볼 때, ASEAN의 역내 이주는 보다 활발하다. 실제로 싱가포르, 말레이시아, 태국 내 외국인력의 대부분은 필리핀, 인도네시아, 미얀마, 캄보디아, 베트남 국민이다. 이렇듯 역내 이주규모가 상당히 크기 때문에 이주로 인한 파급 효과는 송출국과 수용국에 뿐만 아니라 ASEAN 차원에도 미치고 있다. 이에 최근 ASEAN 회원국들의 정책입안자 및 공무원들의 공식적인 회의가 잦아지면서 이민 협력에 관한 몇몇 정치적 선언이 발표되거나 협력 프레임이 만들어지고 있는 것은 ASEAN 차원에서 이민에 관한 문제가 지역 내 이슈로서 조명되고 있다는 것을 보여준다. 대표적인 예로 ‘ASEAN Plan of Action on Immigration Matters’, ‘ASEAN Declaration Against Trafficking in persons Particularly Women and Children’, ‘ASEAN Practitioner Guidelines on Effective Criminal Justice Responses to Trafficking in Persons’, ‘ASEAN Convention on Trafficking in Persons(ACTIP)’, ‘ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Right of Migrant Workers(2007)’ 등을 들 수 있다.

<표 4> ASEAN 지역에서의 이민협력

주요 이슈	주요 사례
이주역량강화	ASEAN 각국 이민당국 공무원의 전문성 및 역량강화를 위한 교육·훈련
이주관리 (출입국, 체류)	ASEAN Plan of Action on Immigration Matters / MRAs / ASEAN Senior Labour Official Meeting /
이주인권(노동이주)	ASEAN Framework Agreement on the Protection of Migrant workers / Repository Matrix of Legislations and Policies on Migrant Workers
초국적 범죄 방지 (테러, 인신매매, 밀입국 등)	ASEAN Convention on Trafficking in Persons(ACTIP)ASEAN Declaration Against Trafficking in persons Particularly Women and Children / ASEAN Practitioner Guidelines on Effective Criminal Justice Responses to Trafficking in Persons/

2) 주요 선언과 협력 프레임⁵⁾

(1) 쉼부선언

<표 4>에서 보듯이 ASEAN 지역 차원에서 이민협력에 관한 논의가 활발해지고 있다. 그러나 대부분의 정치적 선언들은 실제로 이민협력을 구체화하기 위한 이행조치로 발전되지는 못하였다. 단, ASEAN 창립 40주년인 2007년에 필리핀 쉼부에서 발표된 ‘ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Right of Migrant Workers(이하, 쉼부선언)’은 이후 이민협력의 프레임을 만들어내는 데 결정적인 영향을 끼쳤다.

2007년 1월 13일 쉼부에서 열린 아세안정상회의에서는 ASEAN 지역주의의 새로운 변화를 추구하는 차원에서 ASEAN 헌장을 채택하였는데, 이는 유럽연합과 달리 ‘느슨한 정치연합체’ 성격이 강했던 ASEAN이 지역협력을 추동할 수 있는 구속력있는 제도를 창출하였다는 점에서 의미 있다. 이러한 분위기 속에서 발표된 쉼부선언은 이주노동에 관한 이민협력이 양자적 차원의 문제로 국한될 것이

5) 이 부분의 주요 내용은 조영희·최지현(2013)을 참고함.

아니라, 지역차원에서의 다자적 협력과 이행이 필요하다는 점을 보다 강조하였다. 2007년 쉼부선언은 아세안공동체를 실현하기 위한 세 가지의 축 - 정치안보, 경제, 사회문화공동체 - 의 구축을 위해 ‘수용국과 송출국이 노동이주의 중요성을 인식하고 함께 관련된 문제들을 해결해나가야 한다’는 것을 기본원칙으로 명확히 한다. 다시 말해서, ASEAN 지역에서 노동이주에 관한 이민협력이 필요하다는 분명한 인식이 쉼부선언에서 비로서 명시적으로 공표되었던 것이다.

<표 5> 쉼부선언의 주요 내용

공동인식	-이주노동자는 송출국과 수용국 모두의 사회와 경제에 기여 -각국은 나름의 이주노동자 관련 정책을 결정할 자주권을 가짐
합의	-비차별적으로 미등록된자가 된 이주노동자의 문제를 해결하는 데 협력
수용국의 의무	-이주노동자들이 법체계와 사법제도의 적절한 보호조치 -이주노동자가 체포되거나 투옥, 구금, 또는 어떤 형태로든 억류되었을 때 출신국의 영사 또는 외교기관의 영사 기능이 집행할 수 있도록 장려
송출국의 의무	-출신국가로의 귀환 및 재통합과 여타 측면에서 뿐만 아니라 고용을 촉진하고, 해외 송출과 이주노동자의 보호를 위한 준비 등의 정책과 절차 마련 -이주노동자의 고용을 규정한 법적인 제도를 만들고 촉진하며 고용상의 악습을 철폐하기 위한 기제 도입
아세안의 코멘트	-이주노동자의 출신국에서 인적자원 개발과 재통합 프로그램 구축 및 실행 -인신매매 및 납치 밀매를 방지하고 억제하기 위해 벌칙을 강화하는 등의 구체적인 수단 마련 -송출국과 수용국 모두에서 노동이주 정책과 프로그램을 강화하기 위한 노동이주 관련 정보자료 공유를 촉진 -아세안 외부 지역에서 갈등이나 위기의 상황에 높은 아세안 회원국 출신 이주노동자에 대한 지원 확대 -아세안공동체 형성을 위한 비전에 맞추어 이주노동자의 권리 보호 및 증진을 위한 장치를 개발하기 위해 적절한 아세안 내 기구를 통해 과제 수행

자료: 최호림(2012: 262)의 <표 7-3> 재인용함.

이와 같이 이주노동에 관한 송출국과 수용국 간 협력을 강조하는 쉼부선언은 ASEAN 지역 내에서 노동이주에 관한 이민협력이 각국 정부, 특히 노동부처를 중심으로 하여 다자적 수준에서 본격적으로 논의되게 되는 결정적인 계기가 되었다. 아래에서 설명하겠지만 ASEAN 지역의 노동이주에 관한 협력의 주축인 ‘아세안

노동장관회의(ALMM)’가 쉐부선언 이후 이주노동에 관한 이슈를 회의의 주요하게 다루기 시작하였기 때문이다. 또한 쉐부선언에서 합의된 것을 실천하기 위한 지역거버넌스의 일환으로 쉐부선언 실행을 위한 ‘아세안위원회(ACMW)’가 조직되었다. 이주노동자 보호 및 촉진을 위한 ASEAN 차원의 제도(안)을 마련하고 있다는 점에서 쉐부선언은 지역차원의 이민협력 발전이라는 점에서 의미는 매우 중요하다고 볼 수 있을 것이다. 쉐부선언 이후 ASEAN 지역 내 이민협력의 주요 이슈는 노동이주를 중심으로 가장 활발히 전개되고 있는데, 아래에서는 ASEAN 회원국이 다자적 수준에서 협력해오고 있는 ‘아세안노동장관회의(ASEAN Labour Ministers’ Meeting, ALMM)’과 지역기구로서 ASEAN 차원에서 추진되고 있는 ‘상호인증제도(Mutual Recognition Arrangements, MRAs)’를 중심으로 살펴볼 것이다.

(2) 아세안노동장관회의(ASEAN Labour Ministers’ Meeting, ALMM)

1975년 4월 자카르타에서 열린 후 2년마다 개최되어 온 아세안노동장관회의(ASEAN Labour Ministers’ Meeting, ALMM)와 ALMM의 하부구조인 고위노동관료회의(Senior Labour Officials Meetings, SLOM)는 현재 아세안 내에서 이루어지는 노동이주에 관한 협력의 주축이다. ALMM은 아세안 회원국가 간의 협력을 구체화하기 위한 실행프로그램(ALMs WP 2001~2010/ 2010~2015, 이하 ALMs-WP)을 만들고 그것을 기반으로 하여 아세안 내 노동문제에 관한 광범위한 협력프로그램을 주도해오고 있다. 하지만 ALMs-WP 1·2차 계획이 수립되기 이전에는 1984년 마닐라에서 열렸던 제 5차 회의에서 ‘자유로운 노동이주, 국제적 노동표준’에 관해서 처음 논의되었고, 2000년 5월 마닐라에서 열린 제 14차 회의에서 “노동장관회의의 비전과 미션에 관한 선언문(Vision and Mission Statement of the ALMs)”이 채택되었을 뿐이다. 이러한 점에서 ALMs-WP는 아세안 지역의 노동이주에 관한 협력이 보다 가시화되기 시작한 계기라는 점에서 중요하다.

ALMs WP(2001-2010)는 크게 5가지의 이슈를 중심으로 구성되어 있다. 첫째, 전 지구화의 맥락 속에서의 고용창출과 인적자원개발 문제, 둘째, 인적자원개발 계획과 노동시장 모니터링, 셋째, 노동이동성의 향상, 넷째, 사회 안전과 보호 강화 다섯째, 노-사-정 삼자 협력의 강화에 관한 것이다. 2004년부터는 ALMM에서 제기한 주요 다섯 가지 이슈를 중심으로 한 실행프로그램이 아세안 내 노동협력을 위

한 주요축이 되었다. 2006년 ALMM에서는 노동자의 직업안전과 건강문제가 주요 의제가 되면서 아세안 노동협력을 위한 여섯 번째 주요 이슈가 되었고 그에 따라 이주노동자의 권리 증진과 보호에 관한 내용도 실행프로그램에 포함되었다.

한편 ALMs-WP(2010-2015)에서는 위에서 언급한 6개 주요 노동협력 이슈를 중심으로 하여 네 가지 전략적 우선순위 - 법적토대마련, 제도적 역량강화, 사회적 파트너십 구축, 노동시장 및 노동력 개발 - 를 설정하고 그에 따른 구체적인 목표들을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 6> ALMs-WP(2010-2015)에서 노동이주에 관한 목표들

전략적 우선 순위	구체적 계획들	담당기구	시기	협력 기관
1. 법적 토대	-이주노동에 관한 아세안포럼 개최	ACMW	(2010-2015)	ILO/IOM
	-아세안 이주노동자를 위한 출국 전 프로그램 계획	ACMW	(2010-2015)	ILO
	-안전한 노동이주 및 이주자 출국 전 교육	ACMW	(2010-2015)	IOM
2. 제도적 역량	-아세안 노동 감독관 교육훈련프로그램을 수행	SLOM-WG	2011-2015	ILO
	-아세안 국가들의 직업안전과 보건 정보를 구축하고 공유	ASEAN-OSHNET	2010-2012	ILO
3. 사회적 파트너십	-아세안 내에서 공동의 사회적 책임의 개념화	SLOM-WG	2010-2011	ILO
	-아세안 노동분야 공동의 사회적 책임을 이슈화하는 아젠다 개발	SLOM-WG	2011-2015	ILO
4. 노동 시장 및 노동력 개발	-해외취업행정 향상을 위한 지역차원의 워크샵 개최	ACMW	2010-2015	IOM
	-아세안 내 숙련노동의 자유로운 이동을 위한	SLOM-WG	2011-2015	ILO
	-제조업으로서 국가별 기술프레임워크 개발			
	-아세안 노동장관 웹포탈 개발	SLOM-WG	2011-2015	ILO
	-아세안 국가 간 노동시장 정보교류 및 상호논의를 위한 공간으로서 정보공유 네트워크 및 플랫폼 구축	SLOM-WG	2011-2015	ILO

자료: ALMs Work Programme 2010-2015, pp.21-25의 <표 3>을 재구성함.

ALMs-WP에서 노동이주와 관련된 지역협력의 구체적인 프로그램 논의는 앞서 설명한 쉼부선언 채택 이후 더욱 활발해졌다. 쉼부선언 이후 ALMs-WP는 고위노동관료회의(SLOM) 산하 기구 중 하나로서 ‘쉼부선언 시행을 위한 아세안위원회(The ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the

Protection and Promotion of the Right of Migrant Workers, 이하 ACMV)’가 설립하였다.⁶⁾ ACMV는 2007년 7월 마닐라에서 개최된 제 40차 아세안장관회의 기간에 설립을 제안하여 SLOM에 보고하였고, 첫 번째 공식회의는 2008년 9월에 싱가포르에서 개최되어 공식적으로 창립하게 되었다. ACMW의 네 개 주요 과제는 ‘착취와 부당한 대우에 맞서 이주노동자 권리의 보호 및 증진확대’, ‘아세안 회원국가들의 노동이주 거버넌스 강화를 통한 이주노동자 권리보호 및 증진 강화’, ‘초국가적 범죄에 관한 고위급회의와의 협력을 통해 인신매매와의 투쟁을 위한 지역협력 추진’, ‘이주노동자 권리 보호 및 증진을 위한 아세안의 제도개발’ 등이다(최호림, 2010: 261-262).

또한 ALMM에서는 위와 같이 계획된 프로그램들을 보다 효율적으로 실행하기 위해서 아세안 외부로부터의 협력이 필요하다는 점을 인식하고 2002년부터 ‘ALMM+3(한국, 중국, 일본)’ 협력체제를 발전시켜오고 있다. 아세안은 한국, 중국, 일본의 협력을 활용하여 특히 ‘사회보장과 기술개발’ 부문과 ‘노동시장의 정보시스템’을 향상시키고자 한다. 한국은 1993년부터 한-아세안 협력기금을 활용하여 통상 2년마다 ‘아세안 국가공무원 인적자원개발프로그램’을 실시해 오고 있고, 2012년까지 국제기능센터를 설립하여 아세안 내 개도국 직업훈련을 지원하기로 했다. 중국은 정기적으로 ‘사회보장에 관한 중국-아세안 고위급 세미나 및 컨퍼런스’를 개최하여 아세안 국가들과 정보공유를 위한 노력을 해오고 있다. 일본은 ‘산업관계에 관한 아세안/ILO/일본 프로그램’, ‘고용안전망 강화를 위한 아세안/ILO/일본 프로그램’, ‘산업안전과 보건에 관한 아세안/일본 협력 프로그램’, ‘사회적 안전망 구축을 위한 아세안-일본 기금’, ‘인적자원개발에 관한 아세안-일본 협력 프로그램’, ‘CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)국가의 인적자원개발 강화를 위한 아세안/일본 협력프로그램’ 등을 수행 중이다(2012 ALMM+3). 결국 ALMs-WP(2001-2010) 수립 이후 ASEAN 지역 내에서 노동이주에 관한 의제가 지속적으로 다루어지게 된 것은 매우 중요한 변화라고 평가된다.

6) SLOM 하위기구로는 ACMW 외에도 ‘노동관행의 진보와 아세안 경쟁력 강화를 위한 고위노동관료 워킹그룹(SLOM-WG)’, ‘아세안 직업안전 및 보건네트워크(ASEAN-OSHNET)’, ‘노동현장에서의 HIV 예방과 통제를 위한 고위노동관료 워킹그룹(SLOM-WG- HIV)’가 있다.

(3) 상호인증제도(Mutual Recognition Arrangements, MRAs)

전술하였듯이 ASEAN 지역 차원의 이민협력에 관한 논의는 이주노동에 관한 것이 대부분이다. 이는 현실적으로 ASEAN 역내 이주 규모 내에서 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문이기도 하다. 대표적인 송출국인 필리핀, 베트남, 인도네시아의 이주노동자들이 싱가포르, 말레이시아에서 차지하는 비중이 매우 높고, 라오스, 캄보디아, 미얀마의 노동자들은 주로 인접국인 태국으로 이주하고 있다. 태국과 인력송출을 위해 양자간 MOU를 체결한 라오스와 캄보디아 중 라오스 이주노동자들의 비중은 태국 내 이주노동자의 절반을 차지할 정도다(USAID, 2010: 10). ASEAN 지역 내에서는 어떠한 국가도 노동이주로 인한 경제적, 사회적, 나아가 정치적 파급효과에서 자유로울 수 없는 상황이다.

그러나 ASEAN 내에서 노동이주의 다양한 이슈들 - 이주인권, 사회(재)통합, 불법이주 및 불법체류, 이주비용 등 - 에 관한 적극적이고 실질적인 협력이 다자적 수준에서 도출되기 어렵고, 실제로는 APEC 지역의 이민협력과 마찬가지로 주로 고급인력(기업인, 투자자, 전문가, 유학생 등)의 자유로운 역내 이동 등에 대해서 초점을 두고 노동이주에 관한 이민협력이 이루어지고 있을 뿐이다.

ASEAN 지역 내 전문기술(skilled)인력의 이동에 관한 이민협력 논의는 아세안에서 통용되는 ‘상호인증제도(Mutual Recognition Arrangements, 이하 MRAs)’가 가장 가시적인 성과라고 볼 수 있다. ASEAN은 지역주의의 궁극적 목표인 ‘아세안 공동체 실현’을 위해 아세안 내 제도적 연계를 계획하고 있으며, 그 계획 내에서 전문기술인력의 자유로운 역내 이동은 노동이주에 관한 이민협력의 내용으로 가장 비중있게 다루어지고 있다. <표 7>에서 볼 수 있듯이 현재 아세안에서 통용되는 ‘상호인증제도(Mutual Recognition Arrangements, 이하 MRAs)’는 8개의 전문기술 분야에서 협약을 완료한 상태다.

<표 7> 아세안연계전략 내 MRAs분야

MRAs 분야	아세안 협약완료 시기
엔지니어링 서비스	2005. 12
간호사	2006. 12
건축사	2007. 11
조사 자격	2007. 11
관광 전문가	2009. 1
의과 개업자	2009. 2
치과 개업자	2009. 2
회계 서비스	2009. 2

그러나 8개 분야에 대한 MRAs가 완료되었지만, 실제로 회원국들이 MRAs를 실제로 이행하는 데는 여전히 현실적인 어려움이 있다. 아세안 회원국들은 동일한 분야에서 인증된 자격을 갖고 있는 외국인 전문기술인력을 내국인 전문기술인력보다 선호하지 않고 상호인증자격증을 발급할 때도 자격증 소지자의 출신국가를 반드시 기재하도록 하는 것도 본 제도가 갖고 있는 한계다. 동일한 분야의 전문자격증을 가진 외국인과 내국인 간에 차별 가능성이 존재한다는 것이다. 이러한 인식의 문제보다 근본적인 것은 아세안 회원국 가운데 국가 차원에서 전문기술자격을 검증하는 기본제도조차 마련되지 않는 국가가 있다는 점이다. 국가 차원의 자격제도가 있다고 하더라도 동일한 분야에 대한 국가별 평가 기준이 다르다는 점도 문제가 된다. 예를 들어 8개의 MRAs 분야 가운데 회계 전문가의 국가별 수준 차이는 가장 큰데, 아세안 회원국 중 필리핀에서만 외국인 전문가가 자격증을 얻기 위해 갖춘 조건이 필리핀 회계사와 동등하여 필리핀 내에서 활동할 수 있도록 허가하는 상호자격제도가 있다. 현재 아세안을 연계하는 계획 내에서 MRAs 관련하여 이행되고 있는 프로젝트로는 IT산업의 MRAs 개발을 위한 프로젝트가 있을 뿐이다(ASEAN, 2010b: 65).

3. RCPs와 이민협력

1) 아시아 RCPs 개관

아시아 지역에서 RCPs가 시작된 것은 이주에 관한 문제를 더 이상 수용국과 송출국의 양자적 관계에서 해결할 수 없다는 인식이 제기되기 시작했던 1990년대 중반부터다. 현재 아시아의 주요 RCPs의 모체가 되는 최초 지역협의회 - Manila Process와 Asia-Pacific Consultation on Refugees, Displaced Person and Migrants - 도 이 시기에 출범하였다. 1999년 마닐라에 상설사무국을 두고 시작된 Manila Process는 “비정규/미등록 이주에 관한 지역협력”을 주제로 아시아 지역 이주에 관한 국제심포지엄을 태국의 방콕에서 개최하고 그 결과로 “비정규이주에 관한 방콕선언”을 도출했다. 하지만 그 이후 뚜렷한 활동은 찾아보기 어렵다. 아시아 지역 32개 국가가 참여하고 있는 Asia-Pacific Consultation on Refugees, Displaced Person and Migrants는 1999년에 설립된 이후 매년 참여국 전체 와 아시아의 하위지역(sub-region) 수준에서 구성되어 있는 전문가 회의를 개최한다. Manila Process와 마찬가지로 2009년 이후 RCPs로서 APC의 활동은 매우 저조하다.

2000년대 이래로 아시아 지역에서 RCPs는 수적·질적으로 한 단계 발전하였다. 현재 아시아 지역의 주요 RCPs인 콜롬보프로세스, 아부다비프로세스, 발리프로세스도 모두 2000년대에 발족되었다. 여기서는 정부 간 조직으로 만들어진 지역기구나 개별국가들이 주도하는 이민협력 논의에서는 쉽게 합의에 도달하기 어렵거나 국가 간 민감한 사안이 될 수 있는 이민이슈들을 다자 수준에서 협의할 수 있는 장이라는 점에서 중요하다.

2) 주요 RCPs⁷⁾

(1) 콜롬보프로세스(Colombo Process)

콜롬보 프로세스(Colombo Process)는 아시아 노동 송출국의 해외취업 및 계약노동의 관리에 관한 지역이주협의체이다. 현재 11개 회원국(아프가니스탄, 방글라데시, 중국, 인도, 인도네시아, 필리핀, 스리랑카, 태국, 베트남, 네팔, 파키스탄)을 중심으로 운영되고 있으며, 그 외 몇몇 국가들과 지역공동체, 그리고 국제기구가 회

7) 이 부분의 주요 내용은 조영희·최지현(2013)을 참고함

의에 참관해오고 있다.⁸⁾ 콜롬보 프로세스는 주로 노동이주자들의 출신국으로 이루어진 회원국들의 장관급 및 실무자들이 모여 노동이주와 관련된 공통된 관심사를 주제로 협의를 가진 후 권고 및 활동계획(action plan)을 제시하고 협의 결과를 수용하여 국내 정책에 적용하는 형태로 운영된다.

이러한 방식으로 2003년 스리랑카의 콜롬보에서 IOM이 주최한 첫 장관급협의(1차)가 이루어 졌는데, 주로 아시아 노동송출국인 참가국은 효율적인 해외취업프로그램 관리에 대한 권고와 정기적인 점검회의 개최에의 협의를 도출하였다. 이후 콜롬보 프로세스의 회원국은 2004년 필리핀 마닐라 협의(2차), 2005년 발리협의(3차), 그리고 2011년 다카협의(4차)를 통해 각 협의의 권고사항의 실행 현황을 평가하고 향후 계획에 대한 청사진을 그려왔다. 3차 발리협의와 4차 다카협이는 일부 노동수용국도 참여했다는 점에 그 의의가 있다. 호주, 유럽연합 등 다수의 노동수용국⁹⁾이 참여한 3·4차 협의 이후 콜롬보 프로세스는 아시아 지역의 송출국과 유입국 모두의 이주관리를 강화하는데 기여하면서 발전했다.

콜롬보 프로세스는 다음의 세 가지 주제를 바탕으로 협의가 이루어진다. 첫째, 이주노동자에 대한 보호 및 서비스제공에 대한 논의로, 특히 단기계약 이주노동자들이 고용되는 과정에서 부당한 대우를 받는 것으로부터 그들을 보호하고 복지 서비스와 출국 전 사전정보프로그램을 통한 적절한 서비스를 제공하는 데 목적을 둔다. 둘째, 조직화된 노동이주의 이득을 최대화하는 것에 관한 논의로, 이는 공식적인 경로를 통해 송금을 증대시키고 송금의 개발영향을 강화하기 위해 해외고용 시장을 확대하는 것을 포함한다. 셋째, 역량강화, 데이터 수집 그리고 국가 간 협력에 대한 논의로, 노동이주에 관한 제도적 역량을 구축하고 노동유동성 과제와 연관된 정보를 교환하는 것을 포함한다. 특히 단기계약 이주노동자를 보호하기 위해 노동유입국과 협력하여 노동시장 접근을 증대시키고 송출국 간의 협력을 강

8) 참관국: 호주, 한국, 이태리, 스위스, 미국

참관지역공동체: 아세안(ASEAN), 걸프아랍국협력회의(GCC)

참관국제기구: 아시아개발은행(ADB), 영국국제개발부(DFID), 국제노동기구(ILO), 유엔여성개발기금(UNIFEM), 세계은행(World Bank)

9) 협의 참가 수용국(countries of destination): 호주, 바레인, 유럽연합, 이탈리아, 쿠웨이트, 말레이시아, 카타르, 한국, 사우디 아라비아, 스위스, 아랍에미레이트, 미국

화하는 데에 의미를 부여한다.

(2) 아부다비프로세스(Abu Dhabi Process)

아랍에미리트 노동부와 IOM이 사무국을 맡고 있는 Abu Dhabi Process는 2008년에 출범하였다. Colombo Process 11개 회원국(송출국)과 9개의 아시아 지역 수용국(바레인, 쿠웨이트, 말레이시아, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 싱가포르, 아랍에미리트, 예멘)으로 구성된다. 정식 명칭이 ‘해외취업 및 계약이주노동에 관한 아시아 지역 송출국과 수용국 장관협의회’라는 데서 볼 수 있듯이, 아시아 지역의 노동송출국과 주요 수용국 - 걸프만 산유국가들과 ASEAN 내 이주 수용국 - 이 함께 회원국으로 참여하고 있어서 송출국만의 협의체로 구성된 콜롬보프로세스보다 진전된 협력을 도출할 수 있을 것으로 기대되었다. 노동이주에 관한 이민협력에서 송출국의 요구만 있고 수용국의 적극적인 참여가 부족한 것이 가장 큰 한계이기 때문이다.

아부다비프로세스는 4가지 목표 하에 회원국들과 파트너십을 구축하는 데 초점을 둔다. 첫째, 노동시장, 기술수준, 해외노동자와 송금에 관한 지식향상 둘째, 인력수급일치를 위한 역량강화 셋째, 비합법 채용을 방지하고 복지와 보호를 증진 넷째, 포괄적인 이주의 관리를 위한 프레임개발에 관한 것이다. 하지만 아부다비프로세스는 2008년 설립 이후, 현재까지 2차례 장관회의를 가졌을 뿐이다. 이는 현실적으로 노동이주문제에 관한 송출국과 수용국 간 이민협력이 쉽지 않음을 잘 보여준다.

(3) 발리프로세스(Bali Process)

아시아 지역 44개 회원국으로 구성된 Bali Process는 밀입국, 인신매매로 인한 초국적 범죄에 관한 아시아 지역협력을 촉진하는 가장 대표적인 RCPs로서 호주와 인도네시아가 공동의장국을 맡고 있다. 발리프로세스에서 논의된 사항들이 실제 이행되는지 여부를 파악하는 역할은 호주, 인도네시아, 뉴질랜드, 태국, IOM, 그리고 UNHCR로 구성된 조정그룹이 주도적으로 맡고 있다.

발리프로세스는 2002년에 출범한 이래 현재까지 4차례 장관회의가 열렸는데, 가장 주목할 만한 성과는 2011년 회의에서는 인신매매나 밀입국을 줄이기 위해서

양자적 혹은 하위지역(sub-region) 수준에서 다자 간 협정을 맺을 수 있도록 ‘지역 차원의 협력 틀’을 만들었다는 점이다. ‘지역 차원에서 협력이 효과적으로 이루어 지도록 하기 위해서 태국 방콕에 위치하는 IOM 아시아-태평양지역 대표부 내에 발리프로세스 비상설 지역사무소(regional support office)를 두고 사무국 기능을 제공한다. 발리프로세스 외에도 밀입국, 인신매매 등 초국적 범죄에 관한 지역협의 체로는 1996년에 설립된 APC가 있지만 최근 가시적인 활동이 거의 없어서 사실상 발리프로세스가 아시아 지역에서 급증하고 있는 불법 혹은 강제 이주 문제에 관한 다자간 지역협력 틀로서 가장 대표적인 RCPs이다.

IV. 새로운 이민협력 구조의 방향

1. ‘상호주의’에서 ‘지역주의’로

3장에서 살펴본 아시아 지역 이민협력 사례에서 볼 수 있듯이, 현 단계 아시아의 다자 간 이민협력은 개별 주권국가들이 이민협력을 통해 상호국익을 확보할 수 있는 경우에 가장 가시적인 성과를 나타냈다. 하지만 그러한 상호주의적 다자 이민협력에서는 전문인력 혹은 고급인력의 이주에 관한 문제를 다루고 있을 뿐 수용국과 송출국 간에 근본적으로 호혜관계가 성립되지 않는 이주에 관한 이민협력은 구체적인 제도나 프로그램으로 발전해오고 있지 못하다. 물론 아시아 지역에서 몇몇 주요 RCPs를 중심으로 하여 비숙련노동이주나 초국적 범죄(인신매매, 밀입국 등)에 관한 논의가 이루어지고 있지만 그러한 논의가 지속적이지 않다. 수용국보다 송출국들의 입장과 역할이 주도적이어서 수용국과 송출국간 구체적인 이민협력 제도나 프로그램을 도출하기 어렵다는 점도 문제다. 더욱이 RCPs는 느슨한 회의체(포럼)의 형태로 구성되어 있어서 RCPs에서 협의된 내용을 개별 회원국들이 자국 국내 정책에 반영해야 하는 구속력이 매우 약하다. 다자 간 이민협력이라는 점에서 RCPs가 중요한 의미와 가능성이 있지만 지역공동의 이익 추구라는 ‘지역주의’에 입각한 이민협력의 목표를 구현하지는 못한다. 아시아 지역이 전세계적으로 국제이주에서 차지하는 비중이 매우 높고 역내 이주가 역동적이고 북

합적으로 전개되고 있기 때문에 아시아 지역의 이민협력은 보다 다양한 이민문제들을 포괄할 수 있어야 할 것이다. 그러기 위해서는 다자 간 이민협력이 상호주의를 넘어서 지역의 공동이익을 추구하기 위한 수단으로서 고려되는 ‘지역주의에 기반 한 이민협력’으로 확장되어야 할 필요가 있다.

지역주의에 입각한 이민협력이라는 점에서 ASEAN은 APEC보다 관련 논의를 좀 더 진전시켰다고 볼 수 있다. ASEAN은 2000년대 중반 이후 이민문제를 역내의 초국가적 문제로 인식하기 시작했기 때문이다. 하지만 ASEAN 지역에서 이민협력이 지역주의를 추동하는 적극적인 과정 혹은 수단으로 간주되지 않기 때문에 ASEAN 차원에서 발표되는 공동선언이나 협력의 프레임이 구체적인 제도나 이행 프로그램으로 발전해나가는 데 한계가 있다. 이에 상호주의를 넘어 지역주의에 기반 한 다자 간 이민협력으로 나아가기 위해서는 목표를 실현하기 위한 핵심적 수단으로서 이민협력을 이해하는 인식의 전환이 필요하다. 현 단계 ASEAN의 지역경제통합을 가로막고 있는 회원국 간의 개발격차를 해소하는 지역협력의 전략적 수단으로서 이민협력을 고려해야 할 것이다. 아시아 지역 국가 간 개발격차가 아시아 지역 차원의 이민협력을 가로막는 구조적 한계가 아니라, 반대로 이민협력이 개발격차를 해소하는 수단이라고 본다면 국제이주의 전 과정 - 이주의 결정 단계, 이주경험 단계, 귀환과 재통합 단계 - 에 대한 국제협력의 필요성이 제기되고 구체적인 실천 가능성이 논의될 수 있을 것이기 때문이다.

하지만 지역주의 맥락 속에서 이민협력의 중요성을 새롭게 인식한다고 하더라도 실제로 지역차원의 다자 이민협력을 현실화해내는 것은 쉬운 일이 아니다. 이민협력이 장기적으로 역내 국가들이 공유하는 이민문제를 함께 조율하고 공동 대응한다는 점에서 모두에게 이익이 될 수 있지만, 단기적으로 이민협력이 모든 국가에게 이익이 되는 결과를 가져오는 것은 아닐 수 있기 때문이다. 그러므로 개별 국가들이 그들의 이해관계에 따른 상호주의적 다자이민협력을 넘어 지역차원에서 작동하는 다자 이민협력에 참여하도록 하기 위해서 어떤 논리나 유인책을 활용할 것인가에 대한 논의가 보다 구체적이고 심층적으로 이루어져야 한다.

이와 관련하여 유럽연합의 경험은 상호주의적 다자 간 이민협력이 지역수준의 이민협력으로 발전했던 사례로 주목할 만하다. 유럽지역에서 ‘사람의 자유로운 이동’을 처음으로 가능하게 했던 쉥겐협정은 처음에는 유럽연합 차원에서 이루어

진 이민협력이 아니라 유럽의 5개 국가(프랑스, 독일, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드)만이 참여하여 국경없는 역내지역을 우선 설정하기로 합의하는 데서 출발했다. 이후 가입국가가 증가하면서 쉥겐협정은 확대과정을 거치게 되었고, 1997년에 암스테르담 조약에 통합된 후 유럽연합 공동체법의 일부가 되었다. 현재 쉥겐조약의 이행은 역내 국경에서 모든 사람들에 대한 검색을 철폐하는 것과 역외국경을 더욱 강화하는 조치들을 포함하고 있다. 예를 들어, 공동비자정책, 난민신청 과정의 공동 조정, 경찰 및 사법공조, 그리고 정보의 교환 등이다. 입국비자를 필요로 하는 비회원국 시민들은 전체 쉥겐지역에 통용되는 단일비자를 받는다. 또한 각국 경찰은 상호 범죄 색출과 예방 차원에서 협조하며, 탈주범인과 마약거래업자들을 인접한 쉥겐지역국가 영토 안에서 추적할 수 있는 권한을 갖는다(이규영, 2003: 63). 쉥겐협정의 이러한 발전과정을 볼 때, 유럽이 하나의 유럽을 실현하기 위해서 ‘사람의 이동’에 관한 지역협력, 즉 이민협력을 지역주의의 핵심적인 수단이자 목표로 두었다는 것을 명확히 알 수 있다.

2. ‘양자주의’에서 ‘다자주의’로

이민협력의 주요 내용인 이주관리에 관한 문제들 - 이주거래비용의 절감, 불법요소의 배제, 그리고 이주당사자의 수용국 내 안전한 생활 등 - 은 다자보다는 양자 간 관계 내에서 보다 용이하게 다루어질 수 있다. 실제로 단기계약 이주노동자의 효과적인 관리를 위해서 송출국과 수용국 정부 간 양 측에서 책임당국을 설정하고 권리와 의무를 명확히 하는 양자협약(MOU)을 체결하는 것은 세계적인 추세이다. 단기이주노동자의 비중이 매우 높은 ASEAN 지역에서도 양자 이민협력은 점차 확대되고 있다. 인도네시아와 베트남은 자국민 해외노동이주의 주요 목적국인 말레이시아와 MOU를 체결하고 노동이주의 문제에 대한 양국 간 협력을 시도하고 있고, 노동 송출국이자 동시에 수용국이기도 한 태국은 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 대륙부 동남아시아 국가들과 노동이주 관련 MOU를 체결하였다.

한편 양자 이민협력은 송출국과 수용국 간에만 이루어지는 것이 아니고, 송출국 간에도 가능하다. 송출국들이 자국민의 노동이주와 관련하여 공통으로 직면하

고 있는 문제들을 보다 효과적으로 해결하기 위해 협력하려 하기 때문이다. 일례로 ASEAN 지역에서 송출국인 필리핀과 인도네시아는 노동이주에 관한 MOU를 체결하고 그것을 바탕으로 자국민 이주노동자의 권리 보호와 증진을 위해 두 국가가 협력하기로 하였다(USAID, 2010).

이렇듯 양자적 수준에서 이루어진 이민협력은 송출국과 수용국 간 국제협력의 과정과 그 내용, 성과와 한계 등을 가장 구체적으로 보여준다는 점에서 이민협력이 실제로 어떻게 이루어지는가를 이해하는 데 도움이 된다. 또한 양자 간 이민협력의 사례가 많아질수록 각국 이민정책 입안가와 전문가들은 이민정책에서 국제협력의 필요성, 방향과 전략 등을 제고할 수 있는 현실적 근거를 얻을 수 있을 것이다. 하지만 양자 간 이민협력이 국가 간 협력의 출발점임에도 불구하고 양적으로 많은 사례가 축적된다고 해서 그것이 곧 다자 간 이민협력으로 발전될 수 있는 것은 아니다. 현실적으로 양자관계를 넘어 다자관계로 갈 경우, 개별국가들이 얻는 이익이 명확해야 할 뿐만 아니라, 초국가적 성격을 갖는 이민문제에 대응하기 위해서 개별 국가들이 양자 간 협력보다는 지역차원의 다자 간 협력이 더 효과적이라는 데 대한 합의와 논리가 명확해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 아시아 지역에서 이루어지고 있는 수많은 양자 이민협력 가운데 성공적인 사례들을 발굴하여 지역 차원의 이민협력 제도로 고안하는 노력이 필요하다. 그러한 이민협력 제도는 아시아 지역 내 송출국과 수용국이 모두 적극적으로 관여할 수 있는 다자적 협력의 틀이어야 할 것이다.

양자 간 협력의 한 사례로서 한국이 아시아 지역 15개 국가와 양자 협약으로 체결하고 있는 ‘고용허가제(EPS)에 관한 MOU’를 생각해볼 수 있다. 고용허가제는 한국정부가 비숙련분야의 노동인력 부족문제를 해결하기 위해 2004년에 도입한 외국인력 정책이다. 국무총리실 산하 외국인력정책위원회가 매년 적정한 이주인력의 도입규모와 업종을 결정하고 난 뒤, 한국정부는 양자협약을 맺고 있는 송출국 정부와 협력하여 적절한 외국인력을 선발하여 도입한다. 이 제도는 크게 3가지 단계로 이주근로자를 지원한다. 처음 입국한 근로자에 대한 ‘취업교육’, 한국에 체류하는 기간 동안 안정된 취업생활이 될 수 있도록 돕는 ‘고용·체류 지원’, 그리고 허가된 고용기간 만료 시 귀환 예정인 이주근로자가 본국에서 안정적으로 재 정착할 수 있도록 역량을 향상시키는 ‘귀환지원’으로 구성된다(조영희 외, 2013).

고용허가제가 비숙련이주노동자의 ‘입국-취업활동-귀국’의 전 과정을 안전하고 효과적으로 관리할 수 있도록 고안되었다는 점에서 ‘제도적 안정성’이 높다고 평가할 수 있다¹⁰⁾. 이러한 점에서 한국정부가 15개 아시아 국가들과 맺고 있는 양자 협약은 아시아 지역 내 비전문노동의 안전한 이주체제 구축을 위한 성공적 사례로서 주목할 만하다. 물론 아시아 지역 내 국가 별로 주요 송출국과 유입국이 상이하고 그에 따라 이주의 이슈와 쟁점도 다르기 때문에 고용허가제를 다자 이민 협력 제도로 곧바로 적용하기는 어렵다. 우선은 고용허가제가 운영되는 시스템 - 선발 방식이나 협력 절차 등 - 의 기술적인 장점을 아시아 지역 차원에서 활용할 수 있는 제도인지를 검증해보는 것이 필요할 것이다.

한편 고용허가제를 아시아 지역 차원에서 비숙련노동이주를 위한 이민협력 제도로 확장하기 위해서는 고용허가제가 갖고 있는 한계를 정확히 인식하고 그것을 해결하기 위한 방안에 대한 심층적인 논의가 전제되어야 한다. 이러한 점에서 최근 국내에서 제기되고 있는 고용허가제에 관한 여러 가지 한계점들을 주의 깊게 볼 필요가 있다. 전술하였듯이 고용허가제가 비숙련이주노동자에 관한 이주관리를 투명하고 효율적으로 한 점은 높이 평가될 수 있지만, 비숙련외국인노동자에 대한 의존도가 높아지면서 장기적으로는 국내 산업구조 조정이 어려워지거나 생산력이 저하되는 문제가 제기되고 있다. 또한 단기계약이주노동자의 불법체류 등 제도의 부작용이 나타난다는 점은 고용허가제가 기본적인 원칙으로 삼고 있는 ‘단기순환’ 이민의 구조를 유지하기 어렵게 한다. 이러한 상황은 한국 정부의 노력만으로 해소되기 어렵다.¹¹⁾ 특히 이주노동자가 취업활동 기간이 만료된 이후 귀국하지 않고 불법체류자로 전락하게 되는 경우 한국 정부와 송출국 정부 간의 긴밀한 협력이 더욱 필요하다. 고용허가제 내에서 제공되고 있는 귀환지원 프로그램은 송출국과의 협력을 통해 보다 현실적이고 구체적인 프로그램으로 만들어져야 할 것이다. 불법체류는 수용국 정부에 정책적 부담을 안겨줄 뿐만 아니라,

10) 2010년에 ILO가 EPS를 “아시아의 선도적인 이주관리 시스템”으로, 2011년에 UN가 EPS를 공행정상 대상으로 선정한 것은 이러한 제도적 안정성에 대한 높은 평가라고 본다.

11) 최근 베트남 정부가 자국민의 해외 불법체류 행위에 대해서 벌금을 부과하기로 결정하고, 시행 전 자진 귀국자에 대한 한시적 벌금면제 조치를 취한 결과 불법체류자의 자진귀국율이 급증하였는데, 이는 송출국 측의 노력이라는 점에서 주목할 만하다.

한국으로의 노동이주 기회가 이주를 희망하는 자국민들에게 균등하게 주어지지 못한다는 점에서 송출국 입장에서도 해결해야 할 과제이기 때문이다.

이러한 점에서 한국과 송출국은 단기계약 이주근로자의 귀환 및 재통합을 이주 근로자 개인만의 문제로 국한하지 않고 현지에 남겨진 가족과 그들이 거주하는 지역사회의 문제로 확장하고 다양한 해결방안을 함께 모색해야 할 것이다. 고용 허가제가 갖는 제도적 안정성을 장점으로 활용하되 새롭게 제기되는 정책적 문제들을 한국과 송출국들이 함께 해결해나가려는 적극적인 의지가 전제된다면, 양자주의에 기반 한 이민협력이 아시아 지역 전반에 점차 확대되는 이민협력 제도로 발전될 가능성도 높아질 것이다.

V. 맺음말

글로벌 수준에서 볼 수 있는 국제이주의 규모, 유형, 흐름의 변화는 특정 지역(region) 수준에서 보다 역동적이고 압축적으로 나타난다. 무엇보다도 1980년대 중반 이래, 일본을 중심으로 발전하였던 아시아의 신흥공업국들과 동남아시아의 개도국간 개발격차는 아시아 개도국으로부터 신흥 공업 국가들로의 노동이주를 급격히 증가시켰다. 또한 전 지구화와 지역주의가 본격적으로 시작되었던 1990년대 후반 이래 노동이주 뿐만 아니라 다양한 목적의 이주 - 유학, 결혼, 투자 등 - 도 매우 활발해지고 있다. 더욱이 전 세계적으로 최대 송출국인 중국과 인도가 정치경제적으로 빠르게 성장함에 따라서 과거 외국 인력을 송출하던 국가에서 유입하는 국가로 전환될 가능성도 높아지고 있다. 이러한 점에서 전 세계적인 주요 송출 지역이자 유입지역인 아시아는 ‘이주의 지역화’라는 맥락에서 매우 중요한 지역임에 틀림없다. 앞으로 국제이주 문제가 아시아의 송출국, 유입국, 그리고 지역 차원에 미칠 수 있는 다양한 파급효과들을 고려해 볼 때, 이민에 관한 협력, 즉 이민협력이 매우 중요해 질 것이다.

하지만 지금까지 살펴본 바에 따르면, 아직까지 아시아에는 이주와 관련된 다양한 문제들에 종합적으로 대응할 수 있는 효과적인 이민협력 제도나 레짐은 형

성되지 못하고 있다. 대규모 유출과 유입 이주를 경험하는 아시아 각국이 이민협력의 필요성에 대해 인식하고 있지만 인식과 이행의 격차는 매우 크다는 것이다.

3장의 논의를 요약하면 현 단계 APEC 지역의 이민협력은 크게 두 방향으로 전개되고 있다. 첫째, APEC Business Travel Card를 확대하는 등 일시적 입국에 관한 절차를 향상시킴으로써 APEC 내에서 무역과 투자를 촉진한다. 둘째, APEC 내에서 불법적 이주를 방지하여 ‘무역 안보’를 향상시킨다. 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로서 APEC 지역에서는 ‘정보 및 기술협력’을 바탕으로 하여 ‘비자 및 체류에 관한 협력’과 ‘안보 및 국경관리협력’을 증진하기 위한 지역 프로그램을 이행해오고 있다. 하지만 아시아-태평양 지역에서 경제공동체를 구축하기 위해 설립된 APEC에서는 이민협력이 지역경제통합을 저해하거나 지연시키는 요소를 사전에 최소화하기 위한 방안으로 인식될 뿐이다. APEC은 역내에서 무역과 투자가 보다 자유롭고 원활하게 이루어지도록 촉진하기 위해 다양한 협력조치들을 만들어오고 있는데, 이민협력 또한 이러한 지역주의 목표 하에 추진되는 국제협력의 일부인 것이다.

1960년대 냉전 시기에 동남아시아 자유민주주의 진영 국가들 간의 정치적 연합체로 시작된 ASEAN의 경우, 2015년까지 단일시장을 형성하려는 목표 하에 ‘노동의 자유로운 이동’을 실현해야 하는 상황이다. ‘지역경제통합’이 ASEAN 지역주의의 핵심이며, 단일시장을 형성하기 위해서는 상품, 서비스, 자본의 자유로운 이동뿐만 아니라, ‘노동의 자유로운 이동’이 필수적이기 때문이다. 따라서 이민협력은 지역주의 전개과정에서 부수적인 것이 아니고, 반드시 실천되어야 하는 과정이다. 하지만 노동의 이동에 관한 국가 간 협력, 특히 ASEAN 역내 이주에서 가장 큰 비중을 차지하는 비숙련노동에 관한 지역 차원의 이민협력은 거의 이루어지지 않고 있다. 전문기술인력의 자유로운 이동에 관한 논의와 일부 성과(MARs)가 있을 뿐, 노동이주와 관련한 산적한 문제들 - 인권문제, 불법체류, 불법적 이주비용 등 - 에 대한 ASEAN 차원의 구체적인 이민협력 성과는 거의 없다. 이는 ASEAN이 1990년대 후반기에 회원국의 외연을 확대한 이래로, 역내 개발격차 문제가 지역통합의 관건으로 지적되어 온 것과 밀접하게 관련된다.¹²⁾ 개발격차가 근본적으로

12) 탈냉전 이후 사회주의권 동남아 국가들 - 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 - 을 회원국으로 받아

해소되지 않는 한 비숙련노동에 관한 송출국과 수용국 간 상호 대립하는 관점 때문에 이민협력은 구조적으로 어렵다고 보기 때문이다. 따라서 ‘이민을 통한 개발’이라는 인식을 심화시킬 필요가 있다. 이는 국제이주를 송출국 저개발의 부산물이 아니라, 송출국과 수용국 양측의 개발에 기여할 수 있는 수단으로서 보는 것을 의미한다. 이러한 관점은 이민과 개발을 연계하여 긍정적인 시너지 효과를 창출하기 위한 구체적인 방법을 모색할 수 있는 기반이 될 것이다.

한편 본 연구에서는 아시아 지역의 RCPs가 다자 협력의 방식을 취하고 있기 때문에 지역차원으로 확대된 이민협력이라는 점에서 중요한 사례라고 보았다. 콜롬버스 프로세스, 아부다비프로세스, 그리고 발리프로세스 등 주요 RCPs의 회원국들은 공통의 관심사를 바탕으로 의제나 과제를 설정하여 정기적인 대화를 통해 유익한 관습·자료·정보를 공유한다. RCPs 회원국의 이주관련 공무원은 정기적인 워크숍이나 세미나에 참석함으로써 자신이 맡고 있는 해당 업무에 대한 역량을 높일 수 있는 교육과 훈련 기회를 제공받을 수 있다. 각 회원국 정부 부처의 실무자 간 네트워크를 통해 컨센서스를 구축하고 지역 내 국가 정책 간에 실질적인 조화를 도모하려는 계기로 삼을 수 있다.¹³⁾ 이러한 과정을 통해 국가 간 상호이해를 증진함으로써 장기적으로는 지역 차원에서의 이민협력을 위한 상호 신뢰의 토대를 구축할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 회원국이 RCPs에서 협의된 내용을 자국 정부 정책에 반드시 적용, 이행해야 할 의무는 없다. 이와 같은 비구속성은 RCPs가 갖고 있는 가장 큰 한계점에 분명하다.

마지막으로 본 연구에서 필자는 아시아 지역의 이민협력이 지역주의 관점에서 새롭게 해석되어야 한다고 지적한 바 있다. 즉, 이민협력은 경제공동체 구축을 위한 부수적 과정이나 보조적 요소가 아닌, 아시아 지역통합을 추동하는 핵심 전략으로 간주해야 한다는 것이다. 그렇다면 남은 문제는 지역주의 관점에서 새롭게 해석된 이민협력의 구체적인 의제 혹은 이슈는 무엇이어야 하는가이다. 아시아

들이면서 ASEAN의 외연을 확대했지만 ASEAN 내 선발국과 후발국 간의 개발격차가 이민협력의 구조적 장애이자 한계로 인식되고 있기 때문이다.

13) 노무관과 해외고용행정관 등 실무자를 대상으로 집중 훈련 커리큘럼이 개발되고 세미나가 실시되었다. 예를 들어 훈련 코스는 쿠웨이트(2004), 방콕(2005), 중국(2006), 이슬라마드(2006), 방글라데시(2008, 2009)에서 실시된 바 있다.

이민협력의 내용은 이주가 개발에 기여할 수 있다는 관점에서 이민협력의 새로운 쟁점은 추상성을 높이고 좀 더 다양한 이슈를 포괄해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 향후 아시아 이민협력의 쟁점은 단순히 이주관리에 관한 문제에 국한되기 보다는 ‘순환이주’, ‘귀환이주’, ‘초국가적 이주’에 관한 논의로 확장되어야 한다. 이주 전 과정에서의 경험이 이주당사자, 가족, 사회, 송출국, 수용국과 지역 차원에서 개발에 파급효과를 미칠 수 있기 때문이다. 앞으로 이에 대한 논의는 이론적 논의를 넘어 정책 분야에서의 실천 가능성을 놓고 보다 심층적이고 구체적으로 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 문남철. 2006. “동아시아 자본 및 노동이동의 구조적 변화.” 《한국지역지리학회지》 12(2): 215-228.
- 배궁찬. 2012. “2012년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로.” 《주요국제문제분석》 No. 2012-38.
- 윤인진. 2010. “동아시아 국제이주의 현황과 특성.” 윤인진, 박상수, 최원오 편 『동북아의 이주와 초국가적 공간』 고려대학교 아세아문제연구소. pp. 47-91.
- 이규영. 2003. “셴젠조약과 유럽시민권.” 《유럽연구》 17(여름): 49-66.
- 이재현. 2013. “기로에 놓인 동아시아 지역협력: 아세안+3와 EAS를 중심으로.” 아산정책연구원 ISSUE Brief No. 52.
- 장준오·손동권·이진국. 2007. 『초국가적 범죄에 대한 동북아 국가 간 협력체계에 관한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 조영희. 2013. 『이민정책과 PCD: 개발친화적 이민정책의 모색』. IOM이민정책연구원.
- 조영희·최지현. 2013. 『동아시아 국제이주 지역협력체제 구축을 위한 해외동향분석: 동남아시아 내 노동이주를 중심으로』. IOM이민정책연구원 위킹페이퍼시리즈 2013-12.
- 최호립. 2010. “동남아시아의 이주노동과 지역 거버넌스.” 『동남아의 초국가적 이슈와 지역거버넌스』. 명인문화사. pp. 227-272.
- 최영진. 2010. “동아시아에서의 노동이주의 동학: 경향, 유형 및 개발과의 연계.” 《신아세아》 17(4): 191-221.
- Abella, M., and G. Ducans. 2009. *The Effect of Global Economic Crisis on Asia Migrant Workers and Governments' Response*. Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Amjad, Rashid. 1996. “International Labour Migration and Its Implications in the APEC Region.” *Journal of Philippine Development* 23(41): 45-78.
- ASEAN. 2008a. *ASEAN Economic Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- _____. 2008b. *ASEAN Political-Security Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- _____. 2008c. *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2010a. *ASEAN Labour Ministers' Work Programme 2010-2015*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- _____. 2010b. *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2012. *ASEAN Connectivity: Project Information Sheets*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2013. *ASEAN Brief 2012: Progress Toward the ASEAN Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Baruah, N. 2013. “Trends and Outlook for Labour Migration in Asia.” Paper Presented at a Presentation for the third ADBI-OECD-ILO Roundtable on Labour Migration in

- Asia: Assessing Labour Market Requirements for Foreign Workers and Developing Policies for Regional Skills Mobility, Thailand, January 2013. (Unpublished).
- Betts, Alexander (eds.). 2012. *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Capones, E. M. 2013. "Labor Migration in the Philippines." A Presentation prepared for the *ADB-ILO-OECD Roundtable on Labour Migration: Assessing Labour Market Requirements for Foreign Workers and Policies for Regional Skills Mobility*. Bangkok: ILO.
- Castles, Stephen, and Mark Miller. 2009. *The Age of Migration: International Population movements in the Modern World*. New York: Guilford Publications. (한국이민학회 역. 2013. 『이주의 시대』. 일조각).
- Castles, Stephen. 2009. *Migration in the Asia-Pacific Region*. (Available from www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=733. Internet; accessed 22, April, 2014).
- Chantavanich, S. 2012. "Myanmar Migrants to Thailand and Implications to Myanmar Development." In *Policy Review on Myanmar Economy*. (Available from www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/PolicyReview/pdf/07.pdf. Internet; accessed 29, April, 2014).
- Chia, S.Y. 2011. "Free Flow of Skilled Labour in the AEC." Pp. 205-267 in *Toward a Competitive ASEAN Single Market: Sectoral Analysis*, edited by S. Urata and M. Okabe. Jakarta: ERIA.
- Chuop, N. 2011. "Migration and Development of Cambodia." A Paper prepared for ADB I-OECD Roundtable on Labor Migration in Asia: Recent Trends and Prospects in the Post-crisis Context. Tokyo: ADBI.
- Hugo, Graeme. 1998. "The Demographic Underpinnings of Current and Future International Migration in Asia." *Asian and Pacific Migration Journal* 7(1): 1-25.
- Hugo, Graeme. 2005. *Migration in the Asia-Pacific Region: A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*. Geneva: Global Commission on International Migration (GCIM).
- Huguet, J.W., and A. Chamrathirong 2011. *Thailand Migration Report 2011: Migration for Development in Thailand: Overview and Tools for Policymakers*. Bangkok: IOM.
- ILO. 2010. *Labour and Social Trends in ASEAN 2010: Sustaining Recovery and Development through Decent Work*. Bangkok: ILO.
- IOM. 2012. *Labour Migration From Colombo Process Countries: Good Practices, Challenges and Way Forward*. Bangkok: IOM.
- Plummer, M.G., and S.Y. Chia (eds.). 2009. *Realizing the ASEAN Economic Community: A Comprehensive Assessment*. Singapore: ISEAS.

USAID. 2010. *Deriving Benefit From International Migration: Best Practices for the ASEAN Region*. Washington DC: United States Agency for International Development (USAID).

(2014. 7. 22. 접수; 2014. 8. 18. 수정; 2014. 8. 29. 채택)

International Cooperation on Migration in Asia and Search for the New Framework

Younghee Cho (IOM-MRTC)

[Abstract]

Many discourses on international cooperation on migration have increased at the global level since 2000, still there is no formal or coherent multilateral institutional framework regulating states' responses to international migration. However, at the region level, there are relatively more potentiality that can develop specific programs and mechanisms for international cooperation practices or policies. The purpose of the present study is to review the status of international cooperation on migration in Asia, and to provide a rather new framework that captures migration challenges and issues more widely. According to the result of this study, many cases of international cooperation on migration in Asia are based on the reciprocal relation among states. Bilateral cooperation for unskilled and temporary labour based on contract and multilateral cooperation for skilled labour and business are the trends of cooperation in Asia. However, there is no regional governance for cooperating on migration in Asia. To establish multilateral cooperation on migration in the context of regionalism and economic integration, 'development through migration' can be a critical framework of perspective.

Key words: International cooperation on migration, Bilateral, Multilateral, Reciprocity, Regionalism, Regional governance, Economic integration, Development through migration

국내 외국인 유학생의 사회적응 결정요인에 관한 질적 연구

전북대학교 유학생을 중심으로

박순영*

본 연구는 국내 외국인 유학생의 사회적응에 영향을 미치는 요인에 관한 연구로 국내 외국인 유학생의 인적자본, 사회적 연결망, 초국적 장의 형성 등 무엇이 결정요인으로 작용하는지 살펴보았다. 연구결과 유학 초기에는 한국어 능력 때문에 적응에 어려움이 있었으나 체류기간이 길어지며 자연스럽게 한국어 능력이 향상되어 적응하는데 도움을 주었다. 이는 치스윅(Chiswick, 2000)의 동화효과와 동일한 결과이다. 한국인과 사회적 연결망은 도구적 목적에 의해서만 형성하며 정서적 안정과 정보습득을 위해서는 본국의 가족 및 친구와 한국에 유학 중인 같은 출신국 친구들과 관계를 맺고 있었다. SNS를 통해 초국적 장을 형성하여 정서적 욕구를 충족하고 사회적 정체감을 형성하는데 기여하고 있다. 다만 폐쇄적 커뮤니티로 인해 한국 사회에 동화나 통합 유형으로의 적응하는 것이 아닌 한국이라는 영토 내에서 그들만의 영역을 만듦을 통해 사회적응을 하고 있다.

이상의 분석을 통해 국내 외국인 유학생의 사회적응을 위해 도구적 목적으로 한국어 능력은 중요한 요인이다. 그러나 정서적이고 합리적 목적으로는 SNS라는 초국적 장을 통해 본국의 가족과 친구들 및 국내 같은 출신국 유학생들과의 사회적 관계가 중요한 요인임을 알 수 있다.

주제어: 외국인 유학생, 사회적응, 인적자본, 사회적 연결망, 초국적 장

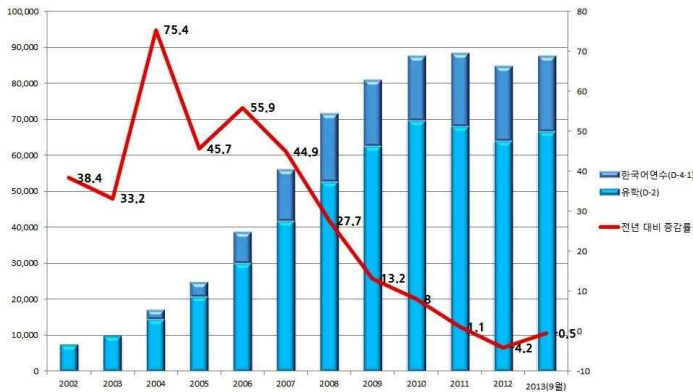
*전북대학교 사회학과 강사. uterus1@hanmail.net.

I. 서론

최근 전 세계적으로 고등교육 단계에 외국에서 수학하는 유학생의 수가 증가하고 있다. 1950년에 세계의 유학생 총수는 10만여 명에 지나지 않았으나, 2005년에는 약 273만 명에 육박하는 것으로 파악되고 있다(OECD, 2007).

우리나라 역시 2000년 이후 유학생의 수가 크게 증가하고 있다. 정부에서는 1996년 ‘고등교육 대외개방 기본 계획’, 2004년 ‘유학생 유치확대 종합 방안’(Study Korea Project), 2008년 ‘Study Korea Project 발전방안’을 추진하였으며 각 대학들은 대학의 국제화의 일환으로 유학생 유치에 적극적으로 나섰다. 그 결과 1990년 2,237명, 2004년 17,023명, 2008년 71,531명, 2013년 9월 현재 87,660명으로 증가하였다. 2008년 이후 증가율은 감소하고 있으나 2002년부터 2012년까지 평균 30.8%라는 높은 증가율을 보이고 있다.

<그림 1> 국내 외국인 유학생 추이



자료: 출입국외국인정책본부 2007년 통계월보 12월호, 2009년 12월호, 2013년 9월호

유학생은 난민, 불법이주, 저숙련 이주노동자와는 달리 긍정적 파급효과가 크다고 인식되고 있다. 우선, 유학생은 출신국의 미래 엘리트로 성장할 가능성이 높기 때문에 향후 국가 간 경제적·정치적·학술적 교류협력에 가교역할을 담당할 수 있으며, 유학생의 유치는 유치국의 대외적 위상을 강화시킬 수 있다. 또한 해외 체류 기간 동안 유학생은 ‘문화사절단’으로서의 기능을 수행하며, 본국으로 귀환 후에도 유학 국가의 문화를 모국에 전파시킴으로서 ‘문화의 가교자’로서의 기능을 수행할 수 있다(안영진·최병두, 2008). 유학생이 졸업 후 귀국하지 않고 유학국가에 체류하여 우수인재로 활동할 경우 유학국가의 입장에서는 두뇌유입이라는 이점이 있으며 우리나라가 현재 직면하고 있는 저출산·고령화로 인한 인구감소 현상과 이로 인한 생산인구의 부족, 산업구조의 고도화로 인한 산업인력 부족, 인구유출수지의 불균형과 인재유출 등의 문제의 해결책으로 유학생 유치 및 활용의 필요성이 높아지고 있다(강동관·이규용·설동훈·임경택·오정은·김혜진, 2010).

이렇듯 외국인 유학생의 급증과 사회적 필요성으로 인해 외국인 유학생 유치 확대를 위한 정책방안 강구, 국내 외국인 유학생 현황 파악, 적응 문제에 학술적인 초점이 맞춰져 있다. 그러나 외국인 유학생과 관련된 연구의 대부분이 유학생 현황이나 정책에 관한 것이며, 연구방식도 유학생 설문조사, 국내 대학 사례조사, 해외사례 벤치마킹 등을 통해 유학생 정책의 문제점과 개선방안을 도출하는 방식으로 이루어졌다. 외국인 유학생의 적응과 지원에 관한 연구로 한국어 교육을 위한 프로그램 개발, 예비교육 연구, 문화적응과 스트레스 연구, 외국인 유학생 전담기구 등을 통해 유학생의 관리와 적응을 돕기 위한 내용이 주를 이룬다.

따라서 본 연구는 국내 외국인 유학생의 사회적응을 개인의 심리적인 측면이나 교육학, 또는 정책적인 측면에서 분석하는 것에서 벗어나 사회학적인 측면에서 사회적응의 결정요인을 찾고자 한다.

기존의 국제이주이론에서는 이주자의 적응은 중심부-주변부 관계의 영향, 편입 양태, 중개인 집단, 인종군락, 비공식 경제 등을 어떻게 포용하는 따라, 즉 인적자본뿐만 아니라 이주자가 속한 집단의 성격에 의해 영향을 받는다고 보고 있다. 이를 그라노벤테(Granovetter, 1985)는 정치와 사회에 의한 제한과 수용 가능성은 구조적 내재성, 사회연결망을 통해 중개되는 종족공동체의 도움과 제약은 “관계적 내재성”으로 구분한다. 그러나 외국인 유학생의 경우 정부나 대학에서 유치를 위

해 경쟁적으로 정책을 구상하고 각종 혜택을 제공하며 어떻게든지 수용하려고 노력한다. 따라서 외국인 유학생의 사회적응은 인적자본이 중요하게 작용하는 것으로 보인다. 실제로 많은 외국인 유학생의 적응과 관련된 연구에서 언어의 문제와 개인의 성향, 심리적 문제, 문화적 이질성 등등이 중요한 요인으로 작용한다고 결론짓는다. 과연 국내 외국인 유학생의 경우 한국어에 능숙하고 긍정적이며 적극적인 성격에 유출국이 우리와 문화적으로 동질성을 가진 경우 한국사회에 잘 적응할 수 있을까? 물론 좀 더 용이할 수는 있을 것이다. 그러나 이러한 요인들은 사회적응에 결정요인이 될 수는 없다. 따라서 본 연구에서는 인적자본, 사회적 연결망, 초국적 장의 형성 등 무엇이 사회적응의 결정요인으로 작용하는지 살펴보고자 한다.

II. 연구 배경

1. 이주의 적응론

이주의 적응론은 경제학적 접근과 사회학적 접근으로 구분된다. 우선 경제학적 접근을 살펴보면, 치스윅(Chiswick, 2000)은 이주자의 적응이 이주 전에 축적한 인적자본에 의해서가 아니라 이주 후에 획득한 자본에 의해 결정된다는 동화효과를 주장했다. 이민 초기에는 그들이 고국에서 획득한 인적자본의 기술전환도가 낮아서 소득이 낮으나 차츰 새로운 인적자본을 축적하여 점차 소득이 높아지게 되어 이주 후 시간의 효과는 매우 강하여 일정 기간이 지나면 내국인 노동자들의 소득을 능가하게 될 것이라고 본다. 그러나 보하스(Brijas, 1990)는 이주자의 적응은 이주 전에 축적한 인적자본에 의해 결정된다고 주장한다. 미국은 1960-70년대에 기술 이민을 허용했고, 1980년대에는 이민의 가족 재결합을 확대 허용하였기 때문에 이주자들의 인적자본이 후기에 올수록 떨어졌다는 것을 치스윅은 간과하고 있으며, 체류기간이 길어질수록 경제적 적응력이 높아지는 것처럼 보였던 것은 그 시기에 이주한 사람들은 귀환이동이 많았을 가능성을 무시한 결과일 수도 있다는 것이다. 노동시장분절론에서는 국제이주노동자들은 선진국의 이차부문으로 유입되기 때문에 경제적 적응은 인적자원과는 무관하다는 입장과 노동시장이 인종집

단별로 구조화되어 있기 때문에 인종집단별로 노동시장이 형성되는데, 이러한 인종집단시장의 형성은 계급적 자원과 사회적 자원의 동원량에 의해 결정된다는 입장이다.

사회학적 접근으로는 사회적으로 지향된 경제적 행위, 자본주의사회에 자리매겨진 거래(embedded transactions), 사회연결망, 사회자본, 누적적 및 의도되지 않은 효과 등 경제사회학 개념들이 최근 이주연구에 제안된 주요 개념들인 중심부-주변부 관계의 영향(core-periphery influence), 편입양태(modes of incorporation), 중개인 집단(middleman groups), 종족 집거지(ethnic enclaves), 비공식 경제(informal economy)를 어떻게 포용하고 있는가를 보여준다(Portes, 1995). 이주자들의 장기적 경제적 적응은 개인과 교육, 언어 능력, 일의 경험 등 인적자본뿐만 아니라 그가 속한 집단의 성격에 의해서도 영향을 받는다. 이주자들은 인종집단별로 정부, 사회 및 공동체 등 세 가지 차원에서 서로 다른 양태로 이주사회에 편입되는데, 수용국 정부의 정책, 시민사회와 여론, 인종공동체의 강도 등에 따라 달라진다. 그라노베터(Granovetter, 1985)는 이를 “내재성(embeddedness)” 개념으로 해석하는데, 정치와 사회에 의한 제한과 수용 가능성은 이주자들의 정착과정의 “구조적 내재성”으로, 사회연결망을 통해 중개되는 인종공동체의 도움과 제약은 “관계적 내재성”으로 구분한다. 또한 중개인 집단, 인종군락, 인종집단 직업적소 등의 출현과 성공은 모두 사회연결망에 달려있다. 이러한 접근은 이민사회학과 경제사회학의 결합으로 여전히 이주자의 적응 문제를 경제적 문제로 한정하는 한계를 가지고 있다. 이주자가 일정한 수에 이르게 되면 비교적 안정된 공동체를 이루고 이들의 경제적 내지 사회문화적 적응 문제를 해결해 주는 조직체들이 발전한다는데 보다 더 큰 관심을 가져야 할 것이다(석현호, 2000).

2. 유학생 적응에 관한 연구

유학생은 다른 이주와는 달리 유입국에 긍정적 파급효과를 미치는 것으로 인식되며 체류목적이 교육이나 훈련을 전제로 한다. 또한 체류기간은 중·단기적 특성이 뚜렷하여 대개 귀환이동을 전제로 한다. 국제적 유학생 이주의 흐름은 남에서 북으로 또는 개발도상국에서 선진공업국으로 이루어진 전통적 ‘의존형’ 유학이

여전히 지속되면서 선진국 간에 행해지는 ‘부가가치형’ 유학이 뚜렷하게 나타나고 있다. 기존 엘리트 위주 또는 국가가 지원하는 유학에서 다양한 사회계층에 걸쳐 하나의 선택사항이 되고 있는 ‘대중형’ 유학으로 변화하고 있으며 교육단계 및 그 종류, 체류기간, 수학 형태, 유학의 목적 등이 다양화되고 있다. 또한 학위취득을 목적으로 한 이동(diploma mobility), 학점취득을 목적으로 한 이동(credit mobility), 개인적 동기와 자발적 이동(voluntary moves)이 확대되고 유학생의 개인적 속성이 다양화되면서 목적지 국가에서의 유학생의 적응양상도 유학의 다양한 구성요소의 조합에 따라 대단히 차별적이며 이에 대한 대학과 국가의 정책적·제도적 대응도 복잡다단해 지고 있다.

전통적으로 대학생의 국제적 이동 및 이주흐름에 관한 연구는 이동패턴과 관련한 다양한 문제보다는 주로 목적지의 유치국가와 이들 국가의 새로운 교육체제 등에 대한 적응의 문제에 천착해 왔다. 즉, 이주자로서 학생들의 유학에 대한 미시적 차원의 경험과 적응 및 정착과정 초점이 맞춰졌다. 이러한 기존의 유학생에 관한 연구들은 교육학이나 심리학 등의 관점에서 유학생의 적응을 좌우하는 조건 또는 요인들과 함께 유학생의 적응을 위한 지원체계에 집중해 왔다. 또한 유학생의 급격한 확대와 대량 유입이 목적지 국가에 미치는 다양한 영향 혹은 폭넓은 파급효과를 분석한 논저들도 유학생 관련 연구에 중요한 부분을 차지하고 있다.

모리(Mori, 2000)는 외국인 유학생들의 정신적 건강 문제에 관한 연구를 통해 유학생들은 외국에서 생활하고 수학하면서 얻어지는 스트레스로 인한 정신적 질환을 가질 위험이 높다는 것을 제시했다. 학생의 언어능력, 문화적 차이, 그리고 학생들이 유학을 오기 이전에 갖고 있던 유학생화에 관한 여러 가지 기대 등이 상이하게 나타난다고 보았다. 딜런과 스완(Dillon and Swan, 1997)은 6명의 아시아 국가의 학생들과 면담을 통해 그들이 갖는 문제점에 대한 연구를 수행하였는데, 유학생의 자신감 부족은 외국어 실력이 부족함에서 초래되는 것을 분석하였다. 헤긴스와 잭슨(Heggns and Jackson, 2003)은 미국의 한 대학에서 수학하고 있는 28명의 아시아 지역 출신의 학생을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰를 통해 조사한 결과 학과 혹은 전공과목 등과 같은 선택의 문제, 적응, 커뮤니케이션, 학습, 참여, 가족으로부터의 부담, 그리고 유학 오기 전에 형성되어 내재된 전통적인 가치관 등이 유학생화에 영향을 미치는 7가지 주요 요인으로 분석하였다.

국내 유학생의 적응 문제에 관한 기존연구는 문화적응 스트레스와 인구사회학적 특성, 한국어 능력, 사회적 지지의 영향관계에 대한 분석(유정원, 2013; 이홍직, 2011; 조발그니, 2011; 조창환·성윤희, 2010), 문화적응 스트레스, 자아탄력성 및 낙관성이 유학생의 우울에 미치는 영향 분석(김후조·손은정, 2011), 대학적응, 문화적응 스트레스, 대인관계가 학문적 적응, 사회적 적응, 정서적 적응에 미치는 영향 분석(김옥련·왕설, 2013; 박은미·황병의·정태연, 2010; 이규은·염영희·장혜경, 2011; 이채식, 2012; 홍효정·현승환·정순여·정창원, 2013) 등 대체로 사회관계(나동석·강석화, 2010; 유정원, 2013), 커뮤니케이션(김선남, 2007a, 2007b; 박경우·여은호, 2010; 이수범·김동우, 2008, 2009; 이수범·장성준, 2011; 임지혜·최정화, 2009;), 심리적 문제가 유학생의 적응에 영향을 미친다고 보았다.

III. 연구방법

국내 외국인 유학생의 사회적응에 어떤 요인이 작용하는지 분석하기 위해 질적 연구방법을 선택하였다. 2014년 3월부터 5월까지 전북대학교에 재학 중인 유학생 9명을 대상으로 심층면접을 진행하였다. 심층면접은 조사대상자들이 선택한 가장 편한 시간에 전북대학교 주변 커피숍에서 진행하였다.

심층면접 질문지는 유학 결정 과정과 유학생들의 어려운 점, 본국의 가족 및 친구들과 네트워크, 한국에서 사회적 교류 등등으로 구성되었고 유학생들이 자유롭게 얘기할 수 있도록 최대한 개방적인 형태로 진행하였다.

조사 대상자로 선정된 유학생들은 남자 3명, 여자 6명이며, 사회대학 3명, 상과대학 5명, 인문대학 1명, 학사과정 5명 석사과정 4명이다. 체류기간은 1년 반 이상부터 5년 반까지로 대부분 어학연수로 1년을 보내고 대학에 진학하기 때문에 체류기간이 긴 편이었다.

<표 1> 연구대상자 특성

이름	성별	나이	단과대학	과정	학년	출신국	체류기간
사례 1	여	26	상과대학	석사	2학년	중국	3년
사례 2	여	25	사회과학대학	석사	2학년	중국	4·5년
사례 3	여	29	사회과학대학	석사	2학년	중국	5년
사례 4	남	23	상과대학	학사	2학년	중국	2년 반
사례 5	남	26	상과대학	석사	2학년	중국	5년 반
사례 6	남	27	상과대학	학사	4학년	중국	5년 반
사례 7	여	25	상과대학	학사	4학년	몽골	3년
사례 8	여	20	인문대학	학사	4학년	몽골	4년
사례 9	여	20	사회과학대학	학사	1학년	중국	1년 반

IV. 연구결과

1. 인적자본과 유학생의 사회적응

치스윅(Chiswick, 2000)은 이주자의 적응이 이주 전에 축적한 인적자본에 의해서가 아니라 이주 후에 획득한 자본에 의해 결정된다는 동화효과를 주장했고, 브하스(Brjas, 1990)는 이주자의 적응은 이주 전에 축적한 인적자본에 의해 결정된다고 주장한다.

유학생의 경우 한국어 능력이 사회적응에 중요한 요인이다(권양이, 2008; 김선남, 2007a; 김선남, 2007b; 림금란·김희경, 2011; 박은경, 2011; 이수범·김동우, 2008, 2009; 조창환·성윤희, 2010; Dillon and Swan, 1997). 본국에서부터 한국어를 배우고 한국으로 유학을 오는 경우도 있지만 대부분 유학생들은 한국에 유학을 와서 어학연수와 과정을 통해 한국어를 습득한다. 유학 초기에는 의사소통의 문제를 겪지만 체류기간이 길어지며 점차 한국어를 습득하여 유학생회에 적응하게 된다. 이것은

치스워의 동화효과를 입증하는 것이다.

사례 9의 경우 한국에 체류기간이 1년 반으로 조사 대상자 중 유학생 생활 기간이 가장 짧았다. 그렇기 때문에 현재까지 유학생 생활의 가장 어려운 점으로 한국어 능력을 꼽았다. 본국에서 한국어를 전공했던 사례 1의 경우 역시 처음 한국에 왔을 때 한국어 능력이 어려웠다고 증언한다. 체류기간이 상대적으로 긴 사례의 경우 대부분 유학생 생활의 어려움을 물었을 때 한국어 능력이 향상되었기 때문에 큰 어려움은 없다고 얘기했다.

한국 와서 힘든 점이 하나 있어요. 음..... 그 저는 그 한국어는 이해할 수 있어요. 다른 사람의 의견이나 교수님 수업 이해할 수 있어요. 그런데 말하는 거 조금 힘들어요. 한국 친구와 편하게 교류하면, 소통 어려워요. 저는 지금도 열심히 공부하고 있어요. “한국 사람과 같애.” 이런 거 하는 말 들었으면 좋겠어요(사례 9).

저는 원래 중국대학교 교수님한테 도움 많이 받았어요. 원래는 전공이 한국어이었어요. 교수님 저한테 한국에 한 번 가보고 한국어 많이 연습하고 다시 중국에 돌아오라고 했는데 제가 그냥 한국에 계속 있고 싶어서 퇴학했어요. [.....] 편하게 말 할 수 있는 거. 왜냐하면 처음에 한국에 왔을 때 한국어 능력이 좀 어려웠어요(사례 1).

지금도 한국어가 잘하는 편은 아니지만 지금 말하기 이런 거 괜찮으니까 정말 어려운거는 없는 것 같아요(사례 3).

2. 사회적 연결망과 유학생의 사회 적응

유정원(2013)은 재한 중국유학생의 한국생활 적응에 관한 연구에서 한국인과 직접적인 교류가 활발할수록 중국유학생의 경계인식이 낮아지고 한국 문화에 더욱 잘 적응할 것이라고 분석한다. 이흥직(2011)의 연구에 의하면, 만남의 빈도, 교수의 지지, 동료 중국친구의 지지, 가족의 지지, 경제 및 도구적 지지, 정서 및 평가적 지지 등이 재한 중국인 유학생의 문화적응 스트레스를 완화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구에서 유학생들 대부분이 한국인 친구, 교수

등과 교류하지 않은 것으로 나타났다. 유학 초기에는 한국인 친구와 교류를 시도 하였으나 문화적 차이와 차별감을 느껴 원활하게 교류가 이루어지지 않자 포기하고 본국 친구들과의 교류를 통해 한국생활에 적응해 가는 모습을 보인다. 전북대학교는 평생지도학생 제도를 통해 온라인 교류를 포함하여 한 학기에 3번 학생들과 면담을 실시하고 있다. 그러나 형식적으로만 진행하고 실제 외국인 유학생들의 상담은 이루어지지 않고 있었다. 때문에 외국인 유학생들은 전공 교수와의 교류보다는 도구적 목적으로 국제교류부 행정 직원들과 더 잦은 교류를 하고 있었다.

우리는 우리 그냥 외국인학생 한국 사람은 한국학생 이렇게 분명하게. 아니면 만약에 저희 중국에서 대학교 다닐 때는 교환학생 왔어요. 그러면 우리 집에도 같이 가고 그럼 같이 밥 먹고 부모님도 이 구한테 잘 초대하는데요, 근데 우리가 여기 오면 이런 거 없어요. [.....] 우리가 어차피 잘 생활할 수 있으니까 그냥.....(사례 3).

저는 동갑친구는 친해질 수 없을 것 같아서. 저도 원래 노력하는데 나중에는 포기했어요. 우리 중국인끼리도 잘 놀고 [.....] 저는 한 번 학과 모임 참석했는데, ○○ 우리학과 남자애(중국인 유학생) 있잖아요. 우리 둘만 얘기하다가 먹고 하다가 그냥 갔어요. 그리고 어떤 한국인 보면 그 사람은 저 보면 웃으면서도 저는 그런 거예요. 저는 남는 시간에 데이트 많이 하고 외국인 친구랑 방에서 술 먹고 이런 거. 그냥 외국인 친구가 많아서 기숙사 사는 동안은 외국인 친구가 많잖아요. 그래서 그 친구들이 소통도 잘 하고 아니면 같이 방에서 놀고 아니면 그냥 ○○언니 찾아가고. 집에서 밥 먹고 드라마 보고.....(사례 2).

그런 사람은 아니지만 외국인 친구들..... 친절한 친구는 다 한국사람 아니에요. 한국 사람들이 조금 통하기 너무 어려워요. 친한 (한국)친구 없어요. 다 그냥 아는 사이예요(사례 6).

경영학과는 유학생들 되게 많아요. 몽골사람들이 되게 많아요. 같은 과 친구들 이랑 잘 지내요. 이제는 그렇게 됐어요. 한국인 친구는 여기 경영 수업하다보면 발표수업 많이 있어요. 그러니까 팀들이 조원들 이렇게 많이 알고 있는데 그렇게 많지는 않은 것 같아요. 수업 끝나면 연락 안 해요. 그러니까 너무 그래요. [.....] 내일 만날게요. 한 한기동안 두 번만 만나요요. 교수님이 인터뷰하고 학교 다니는 거 어떻게 물어보고 밥 사주고 그거 다예요. 저는 별로 도움

이 안될 거 같아요. [.....] 저 지도교수가 우리한테 관심이 없나봐요. 오히려 국제교류부직원들이 더 많이 도와줘요(사례 7).

저는 인문대에서 혼자예요. 몽골, 중국학생 몇 명. 그냥 아 영어영문학과는 몇 명 있는데 국어국문학과는 없어요. 한국친구는 한 명도 없어요. 그래서 그냥 혼자 다녀요. 전공수업은 원래 기전대에서 많이 들어가지고 이번학기 많이 안 듣는데 교양 수업은 그냥 다른 학과들이 모여 있잖아요. 그래서 그냥 혼자 다녀요. 괜찮아요. 그냥. 몽골친구들이 있잖아요. 그래서 가끔 만나고 그래요. [.....] (지도교수님과) 1학기 두 번. 한번은 만나서 작성하고 한 번은 이메일로 계획이나 그런 거 보내주고..... 도움은 안 돼요(사례 8).

저는 지도교수 있으면.. 음..... 근데 지도 안보세요. 그분이 어떻게 생기셨는지 도 몰라요. 사진만 있어요. [.....] 근데 비자 바꾸는 건 국제교류부 선생님이 도와줬어요. 근데 비자 바꾸는 수수료 지금 비싸졌어요. 원래는 5만 원 정도, 지금 135천원. 오~ 너무 비싸요(사례 9).

지난번 상담 한 번 해야 돼요. 오늘은 너무 바쁘니까 내일 만나. 세 번째 마지막으로 만났어요. 15촌가 물어본 뒤에 끝났어요(사례 4).

본국의 가족과 본국에 있는 친구, 한국에서 유학중인 같은 출신국 친구들과는 교류가 활발했다. 지리적인 거리를 극복할 수 있는 스마트폰과 인터넷의 발달이 크게 작용한 것으로 보인다. 또한 한국에서 자주 교류하는 같은 출신국 친구들은 대부분 본국에서 알던 사이가 아니라 한국으로 유학을 와서 종교나 취미 활동, SNS를 통해 교류하고 있었다.

(본국 가족과는) 한 일 주일에 세 두 번씩. 친구들은 매일매일 연락해요(사례 1).

저는요 부모님하고 자주 연락해요. 일주일 동안 세 번 네 번씩 쿼텨통해서 얼굴도 보고 얘기도 하고. 한 번은 한 시간 정도 얘기하고 그렇게 해요. [.....] 그냥 우리 그 방금 중국 학생들이 자주 가는 한 작은 교회가 있어요. 그 교회에서 만났어요. 교회 아니면 저는 기숙사니까 기숙사에서 그냥 지내다가 친구 됐어요. [.....] 저는 여기 처음 왔을 때는 재밌게 보냈어요. 같이 온 교환학생 많이 있어서 같이 놀고 같이 그렇게 하고. 한국친구 없어도 그렇게 힘들지 않았어

요. 그런데 대학원 왔을 때는 저는 그냥 여기 왔을 때 남자친구 계속 옆에 있고 아니면 그냥 중국 친구 옆에 있고, 수업 없을 때는 기숙사에서 드라마 보고 영화도 보고 하는데 자세히 생각하면 한국어 말하는 사람도 별로 없는 거 같아요(사례 2).

저도 친구들이랑 쿠키 이런 거 많이 써요. 그런데 부모님들은 이런 거 안 쓰니까 그냥 전화로 전화 거의 하루 한번. [.....] 스마트폰 쓰면 카카오톡처럼 항상 연락할 수 있어요. 만약에 지금 치킨 먹고 싶다고 쓰면 이 친구들도 아 우리도 먹고 싶어요...... 원래는 스마트폰 없을 때는 조금 귀찮아요. 컴퓨터만 쓸 수 있는데 지금 스마트폰 있으니까(사례 3).

제가 한국에 온지 딱 며칠 뒤에 제가 만나는 선배가 저 데리고 교회 갔어요. 제가 계속해서 교회 다니는 이유는 딱 하나예요. 제가 혼자서 있는 동안에는 가끔씩 머릿속에 나쁜 생각 있어요. 하지만 교회에 매주 한 시간 빼서 혹은 두 시간 빼서 목사님 교훈을 받고 아마 저에 대해서 조절할 수 있어요. 제 생각. [.....] 20명. 원래도 여기서 있고, 제가 여기 와서 더 친구 많이 서로 연결하고 여기에 여학생 농구대회도 참석하고 전라북도 아마추어리그도 하고 전국에서도 그 대회도 가고.....(사례 5).

페이스북. 자주해요. 바이버로도 연락하고요. 매일매일 집에 연락해요 [.....] 남자친구가 있으니까 도움이 너무 되요. 여기 와서 알게 됐어요. 남자친구 없으면 너무 힘들어요(사례 7).

베리(Berry, 1997)는 이문화 교류에 따른 문화적응 유형을 4가지로 구분하였다. 자문화를 고수하지 않으며 일상에서 만나는 타문화를 적극적으로 수용하는 동화(Assimilation)유형, 자문화에 집착하며 타문화와의 교류를 회피하는 분리(Separation)유형, 자문화를 유지하면서도 타문화와 활발하게 교류하는 통합(Integration)유형, 자문화 고수와 타문화 수용 모두에 소극적인 주변화(Marginalisation)유형이다. 본 연구의 조사 대상자들은 한국인 친구나 교수와의 교류가 아닌 본국의 가족 및 친구, 같은 출신국 외국인 유학생들과의 교류를 통해 심리적 안정과 한국 생활에 적응하고 있는 것으로 베리의 문화적응 유형 중 분리 유형에 더 가깝다.

최근 전북대학교 주변 음식점에는 외국인 유학생이 아르바이트를 하는 것을 쉽

게 접할 수 있다. 아르바이트를 구하는 경로에 대해 인터뷰를 한 결과, 그라노베터(Granovetter, 1985)의 “관계적 내재성”으로 설명할 수 있다. 외국인 유학생들은 각각 출신 국가에 따라 선호하는 SNS를 통해 본국에서부터 알고 지내는 사이는 아니었지만 서로 다양한 정보를 제공한다.

친구 추천하는 거. 우리는 중국학생은 우선 쿠키큐 있잖아요. 쿠키큐가면 아 이런 거 있어요. 그럼 우리 다 알아요. 어디가 알바 필요한지. 하고 싶으면 그냥 사장님한테 연락해 주세요. 전화번호 붙이고. 하고 싶으면 우리가 막 하고 싶어요. 어떻게 하는지 그냥 가요. 보통 다 친구가 추천하는 거예요. 만약에 이 친구가 여기서 이 가게에서 계속 일하고 그러면 갑자기 일이 생기면 아 우리가 여기서 일 해봤어요. 괜찮은 알바예요. 그럼 하고 싶으면 이쪽 가요(사례 3).

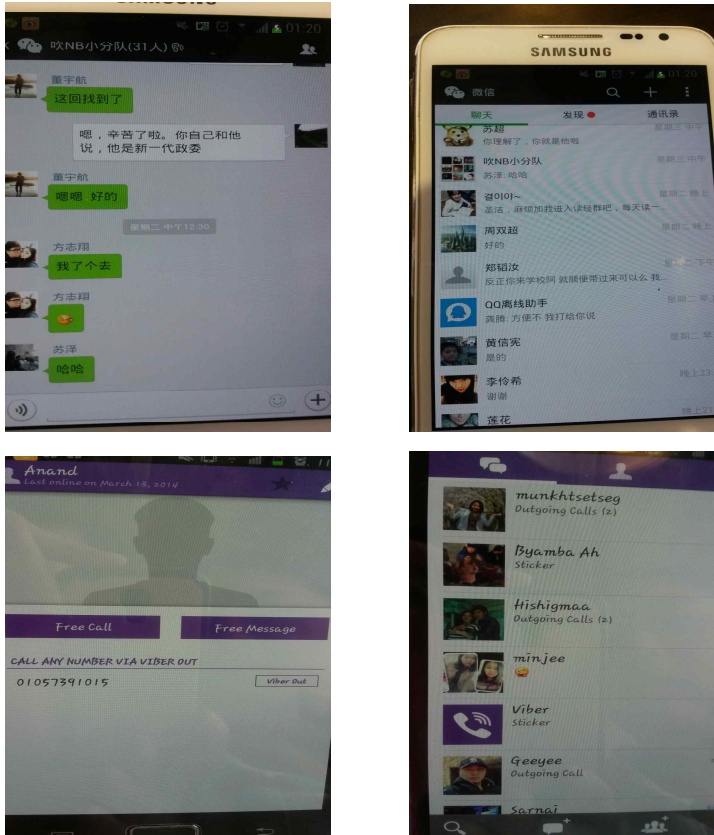
오늘은 어디서 알바 있으면 거기서 붙여요. 하고 싶으면 하고 그 사람 연락하고 그 사람 통해서 그 사람 집에 식당 아니면 아무데나 갈 수 있어요. 맨날 맨날 그거 있어요. 알바……(사례 2).

3. 초국적 장의 형성과 유학생의 사회적응

정보통신의 발달로 이주자들은 국경을 가로지르면서 사회적 장을 형성하며 출신국과 정착국 사이의 다양한 사회적 관계를 형성하고, 초국가적 활동을 통해 정착 사회로의 적응, 동화, 착근과 함께 동시에 일어난다(이용균, 2013). 또한 정착 사회에 적응을 잘하는 이주자일수록 초국가적 활동도 왕성하다(Portes, 2003). 유학생 연구에 의하면 SNS를 통해 향수병, 두려움, 차별감 같은 문화적응 스트레스를 해소하고 정서적 욕구 충족 및 사회적 정체감을 형성하는 기능을 하며(임지혜·최정화, 2009; 김옥련·왕설, 2013에서 재인용), 인터넷을 교육의 장, 일상적 오락 및 쇼핑의 공간, 기능적인 사회적 연결망, 폐쇄적인 커뮤니티 공간으로 분석하고 있다(정경희·황지영, 2012).

조사 대상자들이 주로 사용하는 SNS는 한국인들과 연결을 위해 사용하는 카카오톡과 중국 유학생들의 ‘쿠키큐’, ‘위챗’, 몽골 유학생들의 ‘바이버’, ‘야하닷컴’ 등이었다. 이들은 모두 문자, 음성, 영상 채팅, 커뮤니티 카페, 통화 기능 등등이 내재되어 있다.

<그림 2> 위챗과 바이버



일상적으로 SNS를 통해 본국과 연락은 물론 한국에 있는 같은 출신국 유학생들과 교류하며 한국 유학 생활에 적응하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 중국 유학생들에게 인기가 있는 ‘큐큐’와 ‘위챗’은 사이트에 가입한 사람은 누구나 확인할 수 있고 그 사람의 위치까지 확인이 가능하여 기존의 연락처를 알고 있는 사람 외에도 새로운 인맥을 형성하는데 용이하다. 몽골 유학생들에게 인기 있는 ‘바이버’는 본인 휴대폰에 연락처가 저장되어 있는 사람들만 확인이 가능하여 주로 본국에 있는 가족과 친구들, 한국에 유학 와서 관계가 형성된 같은 출신국 친구들과 교류하는데 이용한다.

스마트폰 있기 때문에 카카오톡 아니면 우리는 위챗, 위챗 이용하고 그 클럽 만들고 항상 누가 시간되고 그러면 같이 삼삼오오 농구하고. 항상 우리 알고 있는 한국인도 지원하고 있어요. 그 만남 통해서 다른 도시 가서 리그해요. 전국적인 대회에서 3번 갔어요. 전라북도 리그도 한 번 가고 사회인 농구대회예요. 우리가 학생 농구대회는 여학생 농구팀이 1등하고 2등 다 받았어요. 전국 2등 전라북도 1등이에요(사례 5).

저도 해봤어요. 중국인들이 진짜 많아요. 그거 위치를 찾아가지고 친구를 찾아요. 위치를 찾아가지고 서로서로..... 몽골에서는 야하닷컴. 부모님이나 친구한테 전화할 때 써요(사례 8).

바이버도 있고 야하닷컴 있잖아요. 메신저. 그거 많이 사용하고..... 바이버 많이 사용하는 거 같아요(사례 7).

사회적 연결망과 사회적응 부분에서 이미 언급했듯이 외국인 유학생들은 한국에서 아르바이트를 구하는 등 유학생들끼리 정보를 소통하는데 SNS를 사용하고 있다. 그러나 정경화·황지영(2012)의 연구에서 분석한 것처럼 폐쇄적인 커뮤니티 공간으로 한국인과의 새로운 사회적 관계를 형성하는 것이 아닌 같은 출신국 유학생과 본국의 가족 및 친구들과의 관계를 형성 및 강화하는 것에 한정된다. 초국적 장으로서 SNS의 활용을 통해 본국과의 지속적인 연결함으로써 본국의 정치·문화 등 다각적인 상호작용이 가능하며, 정서적 안정감에 기여할 수 있으며 다양한 정보의 소통으로 한국에서 유학생생활에 적응하는데 기여할 수 있다. 다만 폐쇄적인 커뮤니티이기 때문에 베리의 문화적응 유형 중 동화나 통합 유형이 아닌 분리 유형으로 적응할 수 있다.

VI. 나가며

본 연구는 인적자본, 사회적 연결망, 초국적 장이 국내 외국인 유학생의 사회적응에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다.

첫째, 외국인 유학생에게 가장 중요한 인적자본은 한국어 능력이다. 유학 초기에는 한국어 능력 때문에 적응에 어려움이 있었으나 체류기간이 길어지며 자연스

롭게 한국어 능력이 향상되어 적응하는데 도움을 주었다. 이는 치스윅(Chiswick, 2000)의 동화효과와 동일한 결과이다.

둘째, 조사 대상 유학생들의 경우 한국인 친구나 교수와의 연결망은 거의 없거나 있다고 하더라도 형식적이었으며, 도구적인 목적에 의해 행정 직원들과는 관계를 형성하고 있었다. 반면, 본국의 가족과 친구, 한국에서 유학 중인 같은 출신국 친구들과 잦은 교류를 통해 정서적 안정과 한국생활에 유용한 정보를 습득하고 있다. 굳이 한국 친구들을 사귀지 않아도 같은 출신국 유학생들과의 연결망을 통해 한국생활에 적응하고 있는 것을 발견할 수 있었다.

셋째, 한국에서 유학하며 본국의 가족과 친구들과의 연결 및 한국에서 유학 중인 같은 출신국 유학생들과의 새로운 관계 형성을 가능하게 하는 역할은 SNS를 통해 초국적 장을 형성하고 있었다. 초국적 장을 통한 적극적인 활동으로 정서적 욕구를 충족하고 사회적 정체감을 형성하는데 기여하고 있다. 다만 폐쇄적 커뮤니티로 인해 한국 사회에 동화나 통합 유형으로 적응하는 것이 아닌 한국이라는 영토 내에서 그들만의 영역을 만듦을 통해 사회적응을 하고 있다.

이상의 분석을 통해 국내 외국인 유학생의 사회적응을 위해 도구적 목적으로 한국어 능력은 중요한 요인이다. 그러나 정서적이고 합리적 목적으로는 SNS라는 초국적 장을 통해 본국의 가족과 친구들 및 국내 같은 출신국 유학생들과의 사회적 관계가 중요한 요인임을 알 수 있다.

그러나 본 연구는 전북대학교에 재학 중인 유학생 9명만을 대상으로 심층면접을 실시한 결과이므로 일반화할 수 없으며, 유학생의 적응에 영향을 미칠 수 있는 국가적 차원의 정책적 지원과 지역적 차원의 시민사회와 여론 등을 보완할 필요가 있다. 이후 연구에서는 유학생의 이주배경에 따른 사회적응의 차이와 유학생의 사회적응 척도로 학업 성취도와 주관적인 한국생활 만족도를 측정하여 어떤 요인이 유의미한 영향이 있는지 분석할 것이다.

참고문헌

- 강동관·이규용·설동훈·임경택·오정은·김혜진. 2010. 『글로벌 인재유치를 위한 유학생 활용방안 연구』. IOM 이민정책연구원.
- 권양이. 2008. “외국인 유학생의 국내 대학 초기 적응에 관한 질적 탐색.” 《한국교육학연구》 14(1): 301-333.
- 김선남. 2007a. “외국인 유학생의 대학 적응 결정요인에 관한 연구.” 『한국언론학회 2007 봄철 정기학술대회 자료집』. 한국언론학회. pp. 29-46.
- _____. 2007b. “중국 유학생의 국내 대학 적응을 위한 커뮤니케이션 전략 연구.” 《정치정보연구》 10(1): 185-206.
- 김옥련·왕설. 2013. “문화 적응 스트레스와 SNS 이용에 관한 연구: 재한 중국인 유학생을 중심으로.” 《사회과학연구》 24(4): 377-401.
- 김용찬. 2006. “국제이주분석과 이주체계접근법의 적용에 관한 연구.” 《국제지역연구》 10(3): 81-106.
- 김후조·손은정. 2011. “중국 유학생의 문화 적응 스트레스, 자아탄력성 및 낙관성이 우울에 미치는 영향.” 《청소년시설환경》 9(3): 3-12.
- 나동석·강석화. 2010. “중국 유학생의 문화 적응 스트레스가 문화 적응 능력에 미치는 영향: 사회적 지지의 매개효과 및 조절효과 중심으로.” 《청소년학연구》 17(7): 24-46.
- 림금란·김희경. 2011. “중국 유학생의 한국 대학 생활 적응 예측 모형.” 《한국간호교육학회지》 17(3): 501-513.
- 박경우·여은호. 2010. “재한 중국 유학생들의 한국 사회에서의 소통 인식에 관한 연구.” 《스피치와 커뮤니케이션》 14: 64-94.
- 박배균. 2009. “초국가적 이주와 정착을 바라보는 공간적 관점에 대한 연구: 장소, 영역, 네트워크, 스케일의 4가지 공간적 차원을 중심으로.” 《한국지역지리학회지》 15(5): 616-634.
- 박윤숙·윤인진. “탈북 청소년의 사회적 지지 특성과 남한 사회 적응과의 관계.” 《한국사회학》 41(1): 124-155.
- 박은경. 2011. “외국인 유학생의 국제이주와 지역 사회 적응에 관한 연구: 대구·경북 지역 대학을 중심으로.” 《현대사회와 다문화》 1(2): 113-139.
- 박은미·황병의·정태연. 2010. “재한 중국인 유학생의 대학 생활 스트레스와 대학 생활 적응의 관계: 관련 변인들의 중재효과 검증.” 《스트레스연구》 18(2): 145-152.
- 서영인·김미란·김은영·채재은·윤나경. 2011. 『대학의 외국인 유학생 관리 및 지원 체제 강화 방안 연구』. 한국교육개발원.
- 석현호. 2000. “국제이주이론: 기존이론의 평가와 행위체계론적 접근의 제안.” 《한국인구학》 23(2): 5-37.
- 송주연. 2011. “외국인 이주자의 이주 과정에 관한 연구.” 《현대사회와 다문화》 1(2): 79-112.
- 안영진. 2008. “세계의 유학생 동향과 국제적 이동 특성.” 《지리학연구》 42(2): 223-236.

- 안영진. 2009. “외국인 유학생의 이주과정과 배경에 관한 연구.” 《한국경제지리학회지》 12(4): 344-363.
- 안영진·최병두. 2008. “우리나라 외국인 유학생의 이주 현황과 특성: 이론적 논의와 실태 분석.” 《한국경제지리학회지》 11(3): 476-491.
- 유정원. 2013. “재한 중국유학생의 한국생활 적응에 관한 연구: 개인적·사회적 교류, 경제인식, 주관적 평가를 중심으로.” 《동북아문화연구》 34: 245-260.
- 이규은·염영희·장혜경. “중국 유학생의 문화적응스트레스와 사회적 지지가 주관적 삶의 질에 미치는 영향.” 《한국간호교육학회지》 17(3): 514-523.
- 이수범·김동우. 2008. “재한 중국인의 문화적응에 관한 문화간 커뮤니케이션 연구.” 《사회과학 담론과 정책》 1: 65-90.
- 이수범·김동우. 2009. “중국 유학생의 문화적응에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 《스피치와 커뮤니케이션》 11: 47-79.
- 이수범·장성준. 2011. “중국유학생들의 문화 간 커뮤니케이션 능력에 영향을 미치는 요인에 대한 연구.” 《언론과학연구》 11(1): 258-289.
- 이영민·윤희연. 2008. “조기유학을 통해 본 교육이민의 초국가적 네트워크와 상징자본화 연구.” 《한국도시지리학회지》 11(2): 75-89.
- 이용균. 2013. “초국가적 이주 연구의 발전과 한계: 발생학적 이해와 미래 연구 방향.” 《한국도시지리학회지》 16(1): 37-55.
- 이채식. 2012. “중국인유학생의 대학생활적응 결정요인 분석.” 《미래청소년학회지》 9(2): 121-140.
- 이현욱. 2013. “20~30대 조선족의 초국가적 이주의 특성: 화이트칼라를 중심으로.” 《디아스포라연구》 7(1): 103-129.
- 이흥직. 2011. “재한 중국인 유학생의 문화적응 스트레스 결정요인: 인구사회학적 특성, 한국어 능력, 사회적지지 요인을 중심으로.” 《스트레스연구》 19(2): 183-194.
- 임지혜·최정화. 2009. “미디어 이용 실태와 문화적응에 관한 연구: 국내 중국인유학생을 중심으로.” 《교육문화연구》 15(2): 183-206.
- 정경희·황지영. 2012. “재한 중국인 유학생의 인터넷 문화: 유학 그리고 중국인 되기.” 《사회과학연구》 25(1): 217-250.
- 정진경·김재우. 2005. “차별지각, 차별에 대한 대처전략과 문화적응유형의 관계: 재한 중국인 유학생 연구.” 《사회과학연구》 22(2): 295-321.
- 정현주. 2010. “대학로 ‘리틀마닐라’ 읽기: 초국가적 공간의 성격 규명을 위한 탐색.” 《한국지역지리학회지》 16(3): 295-314.
- 조발그니. 2011. “종교공동체의 사회적지지 역할과 영국, 프랑스, 독일 유학생의 적응: 한인 성당을 중심으로.” 《종교연구》 64: 247-280.
- 조창환·성윤희. 2010. “국내 체류 외국인의 한국문화적응과 모국문화 친화도에 영향을 미치는 요인: 영어권 외국인과 유학생을 중심으로.” 《한국언론학보》 54(4): 374-436.

- 최금해. 2008. “제한 중국 유학생의 학교생활과 사회생활적응에 관한 연구.” 《청소년복지연구》 10(1): 115-138.
- 최병두. 2011. “초국적 이주와 다문화사회에 관한 학제적·통합적 연구를 위하여.” 《현대사회와 다문화》 1(1): 1-33.
- 홍효정·현승환·정순여·정창원. 2013. “외국인 유학생의 대학생활 적응을 위한 학습전략 프로그램 개발 및 적용 사례 연구.” 《교양교육연구》 7(6): 561-587.
- Berry, John W. 1997. “Immigration, Acculturation, and Adaptation.” *Applied Psychology: An International Review* 46(1): 5-34.
- Borhas, George J. 1990. “Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants Revisited.” *Journal of Labor Economics* 13(2): 201-245.
- Castles, Stephen, and Mark Miller. 2009. *The Age of Migration: International Population movements in the Modern World*. New York: Guilford Publications. (한국이민학회 역. 2013. 『이주의 시대』. 일조각).
- Chiswick, Barry R. 2000. “Are immigrants favorably self-selected? An economic analysis.” Pp. 61-76 in *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, edited by Caroline B. Brettell and James F. Hollifield. New York: Routledge.
- Dillon, Randy K., and Janet S. Swann. 1997. *Studying in America: Assessing How Uncertainty Reduction and Communication Satisfaction Influence International Students' Adjustment to U.S. Campus Life*. Paper presented at the Annual Meeting of the National Communication Association. Chicago, IL, November 19-23, 1997.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91(1985): 481-510.
- Higgins, Wille J., III, and Jerlando F.L. Jackson. 2003. “Understanding the collegiate experience for Asian international students at a Midwestern research university.” *College Student Journal* 37(3): 379-391.
- Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaoui, Adela Pellegrino, and J. Edward Taylor. 1993. “Theories of International Migration: A Review and Appraisal.” *Population and Development Review*. 19(3): 431-466.
- Massey, Douglas S., Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaoui, and Adela Pellegrino. 1998. *World in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Oxford: Clarendon Press.
- Mori, Sakurako Chako. 2000. “Addressing the mental health concerns of international students.” *Journal of Counseling and Development* 78(2): 137-144.
- OECD. 2007. *Education at a glance 2007*. Paris: OECD.

- Piore, Michael J. 1979. *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portes, Alejandro. 1995. "Economic Sociology and the Sociology of Immigration." Pp. 1-41 in *Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*, edited by Alejandro Portes. New York: Russell Sage Foundation.
- Portes, Alejandro. 2003. "Conclusion: theoretical convergencies and empirical evidence in the study of immigrant transnationalism." *International Migration Review* 37(3): 874-892.
- Samers, Michael. 2009. *Migration*. London: Routledge. (이영민·박경환·이용균·이현욱·이종희 역. 2013. 『이주』. 푸른길)
- Seol, Dong-Hoon, and Seokho Kim. 2013. "Foreign Students in South Korea." Paper presented at the XXVII IUSSP International Population Conference, organized by the International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP). Glass Hall, BEXCO, Busan, Korea. August 28, 2013.

(2014. 6. 28. 접수; 2014. 7. 15. 수정; 2014. 7. 30. 채택)

Determinants of Social Adaptation of Foreign Students in Korea: Focusing on Foreign Students in Chonbuk National University

Soon-Young Park (Chonbuk National University)

{Abstract}

This study examines determinants of social adjustment between human capital, social network, and the formation of transnational field among foreign students in Korea. The results showed that the initial study were difficulties because of proficiency in Korean but, the longer stay duration have to help adjustment because naturally improved proficiency in Korean. This is the same result as Assimilation Effects of Chiswick. Korean and networks are formed only the instrumental purpose and family and friends in the home country, friends from the same country in Korea networks are formed order to gain emotional stability and information. Transnational field forms through SNS contributes to formation of emotional needs sufficiency, and social identity. However, due to the closed community social adjustment of assimilated or integrated type in Korea, rather than through to make their own area in Korea adapted to society. Through above analysis, proficiency in Korean is important for instrumental purpose for social adjustment of foreign students in Korea. However, the emotional and the rational purpose can be seen that social networks of family and friends in the home country, friends from the same country in Korea.

key words: foreign students, social adjustment, human capital, social network, transnational field

Transnational Partnership from Hometown Associations to Hometown Development

The Making of Constituting Remittances and Regional Development in Mexico

Jeung-Hyun Kim*

This paper examines the relationship between transnational partnership and remittances, which stand out as the major contribution of migrants and diasporas to home development. Current debates on remittances focus on increasing the transferability of remittances through technical policy interventions, such as reduction in banking fees in remittance transfers. However, such technical interventions do not automatically lead to enhancing both quantity and quality of remittance conducive to development. Shifting the focus, the paper introduces an alternative theory of 'constituting remittances' combined with social capital theories, which magnify the developmental impact through transnational public-private collaboration. To assess the theory's validity, a Mexican case study will be presented showing cooperative remitting patterns and relationships between migrants' HTAs (Hometown Associations) and the Mexican governments as well as the locals at many levels, leading to successful development outcomes. This approach will give pointers for creating successful transnational development partnerships which has important implications for emigration states.

Keywords: Transnational Partnership, Social Capital, Partnership Constituting Remittances, Mexican HTAs, Regional Development

* Korean Women's Development Institute. kjhjacky@gmail.com.

I. Introduction

The ascendancy of migration in the field of development has led to much debate in the public arena, the media, and academia. Decades ago migration was considered as a problem to economic development. The conventional argument was that migration was caused by the global imbalances in development between sending and receiving countries. Failed economic development accompanied by poor governance, population growth, unemployment and unequal wealth distribution in developing countries were said to engender migratory movement towards developed countries. This had negative impacts on sending countries, such as slimming down their domestic labor market and provoking ‘brain drain’, the loss of professional workforce, which was particularly problematic.

However, the latest discussions linking migration and development suggest otherwise. Migration has recently emerged a solution to development. There is now a huge debate on migrants’ potentially positive contributions to local and national development via their remittances, which are private flows sent home to support migrants’ family and friends (Collyer, 2011). These remittances are an indispensable source of local households’ income, providing funds for daily living expenses and debt repayment, as well as supplementing foreign currency reserves in developing countries (Athukorala 1993; Sorenson et al. 2002). Aside from economic remittances, social remittances have gained increasing attention. Social remittances include knowledge and practices gained by migrants in the host countries and delivered to their home country populations which can change their patterns of lives and behaviors. Democratic reforms and women’s empowerment advance in countries that have sent students or labor migrants to developed democratic countries (UNDP, 2009). Further social benefits accrue when migrants return home. To overcome the problem of brain drain, brain circulation programs have been launched since 1970s, encouraging successful emigrants to return

home to spread knowledge. These attempts range from global level programs, like TOKTEN by UNDP and MIDA by IOM, to local level village associations, such as one in Morocco where returning migrant doctors provide consultations during annual village festivals (Charfi, 2009).

Global partnership for development has come to the fore and this has impinged on policies towards migration and diasporas, which have contributed to homeland development at the transnational level. Diasporas which are organized groups of migrants geared to broader community-level development and assistance in the home country, include migrants' professional groups, business networks and associations which help their home communities with a wide range of needs. These include ad-hoc emergency responses, such as delivering aid products in wars or environmental disasters, as well as long-term infrastructure projects like building roads, health clinics and schools (Liamzon, 2010). A well-known example is the 'diaspora bond' generated by migrants from Israel by helping the homeland reconstruction (Collyer, 2011). Many policies in developing countries strive to cultivate diasporas' loyalty through visa free entry rights, property ownership, tax and investment privileges at home (Collyer and Vathi, 2007).

However, on the negative side, migration creates problems to development in the areas of health and environment (Usher, 2005). The spread of infectious diseases like HIV/AIDS from human mobility have become an acute problem in developing countries. In addition, environmental degradation arising from rapid industrialization has provoked massive migration. Soil erosion, desertification, acid rain and water depletion have been the catalysts of migration where agriculture is the dominant means of living.

Amongst the many issues surrounding migration, this paper examines the relationship between global partnership and remittances, which stand out as the major contribution of migrants and diasporas to home development. Current debates on remittances focus on increasing the transferability of remittances through technical policy interventions, such as reduction in banking fees in remittances transfers to maximize volumes. However, such technical interventions do not automatically lead to enhancing both

quantity and quality of remittance conducive to development. Shifting the focus, the paper introduces an alternative theory of 'constituting remittances' that magnify the developmental impact through transnational public-private collaboration (Iskander, 2008). Constituting remittances are comprised of three resources: knowledge, money, and organizational restructuring know-how. These remittances involve collaboration between the state, diasporas and hometown local people to effectively conduct hometown development projects by sharing local knowledge, raising funds and democratically restructuring organizations. By facilitating diasporas' contributions through the state institutions, constituting remittances help identify the features underlying of successful transnational public-private partnerships for development, which has important implications for emigration states.

From this perspective, the paper emphasizes the importance of human organizational efforts and social processes to bring forth development potentials. It seeks to explain the problems embedded in the current understanding of remittances transfers in development literature and suggests an alternative theory focusing on constituting remittances. The analysis covers both the creation and maintenance of constituting remittances and draws on the theories on social capital by Narayan (1999) and constituting remittances by Iskander (2008). To assess the theory's validity, a Mexican case study will be presented showing cooperative remitting patterns and relationships between migrants and governments, leading to successful development outcomes. This approach will give pointers for creating successful transnational development partnerships.

The application of transnational lens in the Mexican case is worthwhile to reinterpret the US-Mexican migratory processes and outcomes as a grassroots-based progress rather than entire failures. The regional integration of North America, after the adoption of the NAFTA treaty, brought the collapse of the Mexican middle-class and adversely affected the Mexican economy to destroy its people's socioeconomic opportunities and further consolidate poverty. Many studies assess that the steeply increased number of Mexican migrants, both legal and illegal, to the U.S. labor market perpetuates Mexico's

underdevelopment at the national level under the NAFTA social order spreading neoliberal norms and thereby deepening inequality (Hufbauer et al. 2005; Castles and Miller 2009). Shifting the view, this study, instead, focuses on the effect of Mexican migrants' transnational engagements which created an enabling mechanism at many levels to inducing visible regional development outcomes in Mexico. The enhanced socioeconomic situations in migrants' hometowns in Mexico vindicate how new transnational practices have been scaled-up and become an alternative development resource to rural areas, though the national economy is evaluated to have lost the development potential. Such successes negate explanatory methodologies adopted at the national level, which has been criticized to dominate the migration scholarship (Schiller, 2010). Therefore, by shifting the unit of analysis from the nation-state to peoples, groups and institutions across borders, this study attempts to escape from the long-standing practices of the methodological nationalism to study bottom-up processes and entailed successes.

The paper aspires to make a theoretical contribution by providing an alternative development partnership model to the mainstream state-led development model in the development literature. In adopting constituting remittances, the role of civil society actors, diasporas, can be redefined as "parallel structures that are forcing the state to engage them in new ways either in kind or degree" (Smith, 1998: 227-8), which reveals the association between transnationalism and democratic governance. Lastly, the alternative approach is critical to reconfiguring rural development strategies that are undermined in the urban-biased state-led models.

II. Critical Approach to Remittances: Beyond Collective Remittances

Remittances from migrants to their homeland have significantly increased in recent

decades, reaching over US\$400 billion in 2012, which exceeded the aggregate of the official development assistance, US\$133.5 billion in 2011 (World Bank, 2012; OECD 2012). This trend reflects that migrants in their destinations maintain their homeland connection and help alleviate poverty with multiple forms of remittances such as money, skills and practices (Faist, 2010). These have raised the expectations of the potential of remittances to promote economic and social development in the receiving societies and have led to public policy discussions of how to foster positive links with diasporas and harness their potential for homeland development (Chikezie, 2007).

However, despite such expectations, current studies on remittances practices and policies show substantial limits to producing sustainable social and economic development. This is because “Both the canonic studies and the latter revisionist batch share two defining assumptions: first, migrant resources are always generated elsewhere, and are merely transferred back” (Hart 2002; quoted in Iskander 2008; 166). Much public debate has focused on the remittances transfers because the use of the official transfer mechanisms, banking systems, help count the volume of remittances and this is expected to bring positive macro-economic impacts on the receiving countries. This creates huge incentives for those states to reduce banking fees in remittance transfers, currently averaging five to ten percent, because the higher transaction fees the more migrants depend on informal channels, such as personal, friends’ or broker deliveries (Collyer, 2011). The focus therefore remains on the transfer process where neither states nor migrant senders fully attempt to socially engage in raising more and making better use of remittances for wider developmental impacts.

1. Limits of Individual Remittances

Such a static understanding on remittances is obvious in individual remittances. The majority of remittances are being sent by individuals mainly going to migrant’s family to make up income for basic living expenses such as foods and clothes. Other important usages of individual remittances center on education and health of family members,

thereby accumulating human capital and enhancing wellbeing (Noel, 2008). However, such individual benefits do not translate into sustainable macro socio-economic development of the receiving societies. Critics points out that 80-90% of individual remittances are spent on immediate consumptions instead of savings (IFAD, 2007). Specifically, less than 20% are spent on capitalization for credits or businesses accesses (Goldring, 2004).

In addition, individual remittances are too private in nature to officially monitor and influence and, therefore, hard to incorporate under formal development schemes (Aparicio and Meseguer, 2012). This is because, for individual migrants, family norms and personal obligations are highly important to secure their social positioning and networks. For example, Filipina migrants consider the practice of remitting as fulfilling their responsibility for the family (Barbar, 2000). This hinders policy interventions to induce migrants to invest remittances in more productive development agendas. Consequently, governments instead focus on policies that leave more money at the disposal of migrants. This has caused further problems because regionally individual remittances lead to widening income polarization and inequality for those who cannot afford sending migrants (Goldring, 2004). Therefore, because of their private nature, individual remittances bypass the state-migrants' connection for generating macro-level development.

2. HTAs and Limits of Collective Remittances

The limits of individual remittances restricting macro-level development could be compensated to some extent by collective remittances. Unlike individual remittances, collective remittances, in principle, improve the public provisions of social infrastructures at migrants' origins (Aparicio and Meseguer, 2012). Collective remittances are sent by diasporas such as Hometown Associations (HTAs), which contribute to the development of their members' shared local towns of origin (Liamzon 2010, 4). In the host society, HTAs help migrants with job opportunities, legal

consultancy and rights protection against discrimination. Not only do they provide practical help, but also organize cultural activities like trips and parties where donations to hometown development are generally raised (Bada, 2007; Ramakrishnan and Viramontes 2010). Through their social encounters and channeling the raised money and resources to support public projects, most notably infrastructure building, HTAs' members have retained their sense of belonging to home communities. In this scene, the emergence of the 'transnational social field'—"complex of networks that connects people across the borders of nation-states and to specific localities" becomes visible (Schiller, 2003; 2006; 2010, 38). The total number of HTAs worldwide is undocumented, but it is estimated that there are about 3,000 Mexican HTAs, 1,000 Filipino HTAs and 500 Ghanaians exist (Orozco and Garcia, 2009, 1). When sent, collective remittances are mediated by NGOs, local and state governments and other social networks. World Bank has assessed the collective remittances have significant development potential as the high quality resources because they function as public savings that are not spent on immediate consumptions (Torres, 2001: 22).

Despite this potential, in reality collective remittances display significant weaknesses to bring sustainable development unless these transactions involve effective HTAs-homeland cooperation. Collective remittances are also considered mainly to need technical assistance to maximize their volumes (Silva, 2006). In this way, the logics of transferring has become ingrained in collective remittances with little reference to the fact that they are raised, channeled and received by different social organizations, from HTAs to banks to home governments and people. Failures to establishing trust-building, transparent and communicative networks and institutions through cooperation among different organizations hinder remitting transactions, which inevitably undermine their sustainable developmental impacts (Goldring, 2004).

Currently, the underestimation to the importance of social construction of remittances faces challenges. Above all, based on the transferring logics, collective remittances programs continue upon the governments' top-down pushes that lower HTAs' wills to remittances contribution. The Salvadorian government's collective remittances-based

development program, Unidos, did not grant Salvadorian HTAs a role in selecting the projects, which were left to local governments to implement. Moreover, few Unidos projects involved HTAs financing. This severely curtailed the HTAs' sense of program ownership, which discouraged HTAs from sending remittances (Burgess, 2012). Furthermore, collective remittances are vulnerable to political considerations. For instance, the leader of diasporas can strategically use collective remittances for personal gains or engage with homeland politicians in influencing local voters, all of which can lead to the groups' dissolution and termination of collective remitting (Goldring, 2004).

Moreover, indiscriminately assuming remittances as end products does not sufficiently explain the differential remitting patterns and institutional dynamics. The actual practices of HTAs demonstrate significant variations in social engagements in the remitting processes, which may be associated for instance with their nationalities. Salvadoran HTAs focus on one-town specific development projects via maintaining a singular community history, whereas Guyanese HTAs donate money for particular issues or organizations they are interested in (Orozco and Garcia, 2009). Furthermore, suspicions of corruption in official systems increase migrants' dependency on informal channels in developing countries (Collyer, 2011). Therefore, it can be inferred that migrants' perceptions, identities, cultural assets have a deep impact on HTAs' performances. Consequently, an in-depth understanding on remittances requires close attention to the human activities and social settings creating dynamic patterns of remitting.

3. Beyond Collective Remittances

So far, in the transnational social field, two different levels of transnational approaches are explored in the migration-development association: 'transnationalism from above (top-down)' and 'transnationalism from below (bottom-up)' (Wise and Covarrubias, 2010). Generally, the former flows from the government while the latter refers to civil society. The top-down approaches underscore the government's efforts to harness HTAs outreach policies in attracting more resources (Chikezie, 2007; Galmen

2011; Leblang, 2011); while the bottom-up approach investigates the grassroots' remittance contributions to development (Wise et al. 2004). However, such compartmentalized approaches do not explain the evolving patterns and institutional dynamics of collective remittances arrangements and their varied development outcomes, which indicate that remittances are not simply transferred to hometown development. For example, successful HTAs have been interacting not only with governments, but also banks, to step into more productive development projects that can generate income opportunities in their hometowns (World Bank, 2001). As current approaches to collective remittances tell us little about transnational-level partnering efforts, an analysis of interactive efforts to create remittances-based transnational development projects will contribute to the deeper understanding of migration and development nexus. Therefore, this paper proposes an alternative theory based on the notion of 'constituting remittances' in order to unveil the powerful potential of forging symbiotic partnerships between HTAs with the homeland for hometown development.

III. Constituting Remittances: Theorizing the Transnational Public–Private Partnerships (TPPs)

1. Constituting Remittances: Social Capital and Social Processes in TPPs

An alternative theory is needed to understand remittances as dynamic products rather than in terms of mere transferring mechanisms. Natasha Iskander (2008) introduced the term 'Constituting remittances' to conceptualize the remittances transaction as a transformative participatory process for economic change rather than a simple resource transferring event. Iskander analyzed an electricity infrastructure development project in rural Morocco and criticized the prevailing technical policy interventions capitalizing migrants' remittances for strategic transfers. Instead, constituting remittances are made

through transnational public-private partnerships (TPPs). TPPs refer to development projects that are co-financed and co-managed by migrant organizations and the state agencies (Burgess, 2012: 121). For example, in the Moroccan electrification project, the migrants, local people, local government, and national government were all together engaged to elevate both quantity and quality of remittances through communication, negotiation and cooperation to invent the best hometown development model. The process entailed social transformations with improved local governance and socio-economic development by learning knowledge, raising funds and restructuring social organizations. Iskander witnessed that the value of remittances can be magnified by engendering collaborative remitting practices as opposed to the currently unilateral state-prescribed usages of the transferred remittances.

While Iskander focused on the social processes involved in producing constituting remittances, the aim in this paper is to critically reevaluate such processes through the lens of social capital to understand the formation of constituting remittances. To this end we will analyze the initial socio-political and cultural conditions that give rise to TPPs. The role of social capital is significant in sustaining migrant networks, as well as forming collaboration between migrant associations and their hometowns (Macias, 2012). Applying Narayan (1999)'s framework interfacing social networks with state institutions, the paper explains the creation of TPPs. By inserting social capital to transnational social processes, the analysis will help to identify a formula for creating synergy among diverse stakeholders around a new remittance regime. This chapter builds a more holistic theory including social capital to create more successful social processes underlying constituting remittances.

2. Social Capital, Partnership and Development

Social capital earned attention in the development discourse as shortcomings from the top-down development strategies became apparent. Social capital relates to 'civil society', 'decentralization' and 'participation'. This is designed to hold the government

more accountable, responsive and transparent (Harriss, 2002), which have been the 'missing link' to successful development (Gooaetart, 1998). As Iskander observed, the Moroccan diaspora-initiated, bottom-up, development efforts that empower civil society networks can improve democratic governance. By facilitating bottom-up efforts, the government's institutions help generate synergy toward development cooperation. Based on this assumption, the paper will highlight the importance of social capital in the form of public-private partnerships as a powerful resource to development.

1) Social capital as Networks: a civil society view

In the creation of partnership between social actors, social relations are important and social capital helps to achieve cooperative relations. Social capital is defined as "trust, norms and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action" (Putnam, 1993: 167). This means that norms and networks help people collaborate to reach their common goals like family welfare or development of a community. Communities with a diverse social networks and civic organizations can better combat poverty and vulnerability and take advantage of new opportunities (Moser, 1996, Narayan ,1995, Isham, 1999; quoted in Woolcock and Narayan, 2000). These social networks include family ties, soccer and cultural clubs and political organizations, in which relations become assets not only for acquiring material gains, but also a means to further development of the community. The wider the spread of civic networks and norms of mutual help, the better the development outcomes. For instance, Putnam (1993)'s empirical studies proved the importance of social capital in regional development in Italy, based on the civic community participation. In the North, where civic community activities were visible through high newspaper readership, active participation in voting and sports clubs, horizontal networks became vehicles for empowering civil society, which entailed democratic governance and economic development. On the other hand, in the South where such horizontal networks are absent to counterbalance the government, patron-client relationship and corruption have become prevalent.

The actual functioning of social capital follows two different routes: intra- and

inter-community networks, which hold different implications for the emergence of development partnership. Strong intra-community ties can generate group identity and goals. Weaker inter-community ties create a bridge, “a network which provides the only path between two points.” between groups across diverse social divisions in religion, class, ethnicity, social/economic status and gender (Granovetter, 1973: 1365). In terms of pursuing cooperation, the enhancement of inter-community ties is important because “the more local bridges within a community, the more cohesive the community and the more capable of acting in concert” (1376).

The recent literatures on social capital refer to the strong intra-community ties as ‘bonding social capital’ and the weak inter-community ties as ‘bridging social capital’ (Gittell and Vidal 1998; quoted in Woolcock and Narayan, 2000: 230). The literature emphasizes the expansion of bridging capital over bonding capital as necessarily to practice democratic governance in a society with the engagement of diverse groups of people (Varda, 2011, Bebbington and Perreault, 1999; Dahal and Adhikari, 2008). This is because bonding capital, if overused, can lead to social exclusion and disintegration of inter-community relations. For instance, Portes and Sensenbrenner (1993) showed that strong individual obligations to engage in kinship or co-ethnic business undermine potential capital acquisitions from external enterprises. Such narrowly defined solidarity restricts individual opportunities and minimizes the motivation toward participating in the wider public arena (Francis, 2002). Therefore, in the creation of partnership in community development, the role of bridging social capital is essential.

Putnam’s Italian study remains powerful because it shows both the existence of bridging capital and its contribution to regional development. It helps distinguishing the type of network which boosts or hinders the creation of partnership toward good governance and development (Woolcock and Narayan, 2000). However, Putnam’s understanding of social capital is limited to treating it as an endowment which is inherited in a particular region of a society and which he traces back historically to civic engagement patterns originating in the early Middle Ages. In this picture, the building of bridging social capital is nearly impossible. Nevertheless, Putnam left a

marginal space for a society to move toward a virtuous circle of cooperation through initiating what he calls “brave reciprocity” from benign external sources (1993: 169, 178), whereby the community’s social capital could improve and development move forward. Nonetheless, he did not elaborate by whom and how such kinds of help are given. Therefore, it is important to find how to create social capital and look for the external source of the ‘brave reciprocity’ to complement the described limits of the network perspective.

2) Social capital by Institutions: a state view

In contrast to the network perspective, the institutional schools of thought assert that institutions generate social capital. Institutions are two kinds: formal rules promulgated by the state and its agencies, such as the constitution and laws, as well as informal conventions or the code of behaviors that structure human interactions in a society (North, 1990: 3-4). To North, by reducing uncertainty and transactions costs, institutions promote stable social interaction and further cooperation. Farrell and Knight (2003) articulated that trust is the product of institutions because they generalize social expectations to guide human behavior and induce cooperation. For instance, institutions monitor and sanction untrustworthy behaviors and thereby create order and trust within a society (542-5). This holds true for the process of economic development because the state enacts laws conducive to its developmental goals (Fennell, 2010: 18).

In this perspective, the vitality of civil society and their community networks depend on the state institutions under which they perform, and the prosperity of civil society reflects the governmental actions (Woolcock and Narayan 2000; Skocpol 1996). Such institutional determinism has been empirically researched by Knack and Keefer (1995, 1997; quoted in Woolcock and Narayan 2000, 234-5). Their quantitative cross-national studies on the impact of government performance and social division upon economic performance show that “generalized trusts,” “rule of law,” “civil liberties” and “bureaucratic quality” are positively related to economic growth. The institutional approach has the strength of incorporating the government’s macro policy in creating social capital toward development. Nonetheless, it inadequately reveals deficits in

micro-level social capital formation and losses (Woolcock and Narayan, 2000), such as the increase or decrease in the number of community clubs. Moreover, because states generally favor or are captured by the interests of socially dominant groups like big firms, the voice of the weak, including small communities or the poor, are lost in state institutions. The top-down state-led development schemes do not necessarily entail the trickle-down effects. Thus bottom-up initiatives are required to expand social capital through civic participation and decentralization (Harriss, 2002).

3) Social capital through Synergy: the power of combining networks and institutions

To overcome the weaknesses found in the previous two schools of thought, Peter Evans (1996) suggested the constructability of social capital through cooperation between the state and civil society. Evans acknowledged the need of civic networks in the micro-level civil society, yet, deliberately incorporated them under the macro-level developmental schemes designed by the state. He sees a mutually supportive public-private relationship as a necessary condition for development because their synergy engenders multi-level interactions that help forge partnerships between and across societal actors. Conceptualizing synergy, Evans used the term complementarity and embeddedness. Complementarity indicates the mutually supportive relationship between both public and private bodies. The laws protecting the rights of association are examples. Embeddedness means the closeness of ties between citizens and public officials, which is measured by how responsive the latter is to the former's demands. For instance, in a community irrigation system, the lowest level public officials would be of local origin so that they are under pressure to act on behalf of their community members (Woolcock and Narayan, 2000).

Woolcock (1998: 164) adopted the multi-level approach to social capital in order to develop a more interactive analysis by using concepts of embeddedness and autonomy in both micro and macro levels. According to Woolcock, embeddedness means intra-community ties at the micro-level whereas refers to the state-society relations at

the macro-level. Autonomy refers to the extra-community ties at the micro-level and institutional capacity/credibility at the macro level. Woolcock (2001)'s attempts to create multi-dimensional approaches further introduced the third category of social capital, 'linking capital', vertically connecting the poor to those in higher positions of influence in formal organizations. Woolcock's understanding is well-explained in Bebbington and Perreault (1999)'s analysis on the formation of social capital, engaging bottom-up and top-down approaches to development, in the highland Ecuador. The analysis uses the catholic-based community, the Jatun Aullu, as the example of the linking capital, linking communities with external brokers who hold links to powerful external resources. Jatun Aullu helped converting the vicious cycle of poverty and resource depletion into a virtuous circle of economic growth and resource restoration. Such explanation is notable to solve Putnam's dilemma of the brave reciprocity.

Despite this complexity, Woolcock's picture showed how social capital can be combined and interacts in various ways (Francis: 2002). Woolcock believed that interaction between macro and micro realms solves bottom-up and top-down dilemmas without conflict. Woolcock referred to Uphoff's (1992: 273) suggestion: "paradoxical it may seem, 'top-down' efforts are usually needed to introduce, sustain, and institutionalize 'bottom-up' development to find a positive-sum way through convergence of the two approaches."

3. Transnational Public-Private Partnerships (TPPs) Research Framework: 3-Level analysis

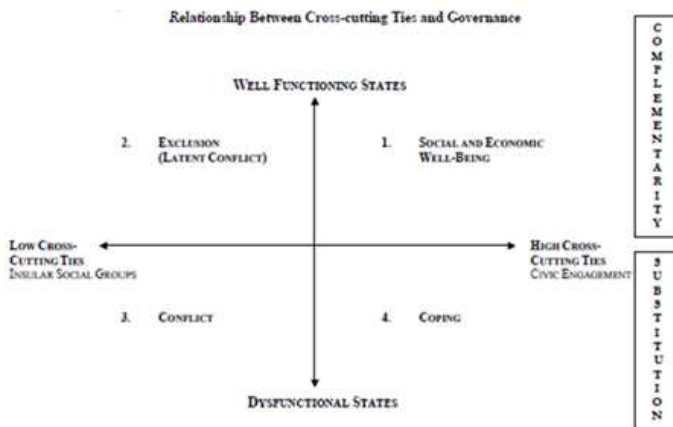
Using the theory of synergy, the paper develops a 3-level research framework. The first and second levels deal with social conditions conducive to TPPs creation. The conditions are assessed in terms of the type of social capital networks, bonding/bridging, and functioning of state institutions under political economic changes. We will first look at the dynamics of the homeland civil society and the state institutions and then the interactions will be explored between transnational civil

society, HTAs, and homeland governments. It is important to understand domestic conditions in the home countries because these influence transnational state-HTAs interactions. Thirdly, we will comprehend the social processes informing the management of constituting remittances through TPPs in building resources of knowledge, funds and social organizations.

1) Level1: Home Domestic Conditions

In refining Woolcock's complex concepts, Narayan (1999) has developed an analytical framework by selectively incorporating the core concepts analyzed within the synergy perspective: cross-cutting ties (weak/bridging social capital) and state functioning (governance/state-society relations). Narayan found that the interface of cross-cutting ties and state-functioning creates different outcomes in socio-economic performances within countries or communities. Narayan's framework provides a useful analytical tool for finding the initial conditions that create public-private partnerships, which becomes the basis of constituting remittances.

<Chart 1> Domestic conditions



Source: Narayan (1999: 14)

The horizontal axis in chart1 measures the density of cross-cutting ties. These “voluntary cross-cutting networks, associations and related norms based in every social interactions lead to the collective good of citizens” (Narayan, 1999: 13). According to Narayan, the more dense and voluntary the ties that connect people, the better their access to information, resources and opportunities. The ties may be loose enough and people make acquaintances with others from diverse backgrounds, which in turn lessen social cleavages such as class, religion and gender. Thereby, cross-cutting ties play a role in bridging social capital as well as linking social capital which was developed later than Narayan’s framework. Cross-cutting ties can be assessed by the increase in the number of civic associations, the heterogeneity in their memberships, and the spread of social networks along with norms of mutual help.

The vertical axis measures state-functioning which is examined in a number of studies synthesized by Narayan. Narayan thought that state functions through government institutions whose performance is determined by two aspects. The first is the overall governance environment securing the rule of law, citizen rights and freedom of association, which together provide both social norms and institutions (Isham et al. 1997, Rodrick 1997, Evans 1996; quoted in Narayan 1999). The second aspect assesses competence, authority, resources and accountability of government organizations within the governance environment (Stern and Stiglitz 1997, Manor 1991; quoted in Narayan 1999). The level of functioning is stratified since “a well-functioning state maintains order, collect taxes while dysfunctioning state institutions are ineffective and fragile to collapse” (Narayan, 1999: 15). Mutually supportive state-society relations must exist as a prerequisite for development. Therefore in order to evaluate state functioning, it is necessary to investigate state-society relations in their historical and political-cultural context. The paper attempts to uncover how policy interventions or laws were introduced and amended in Mexico and find their effects on state-society relations.

Narayan’s model (Chart1) successfully captures the dynamic interaction at the interface of social capital on the horizontal axis and governance on the vertical axis. In a society with dense cross-cutting ties and good governance systems, such as rule

of law and electoral competitions, state institutions ‘complement’ the functions of the informal social groups. This promotes the development of civil society and democratic governance. Evans (1996) advised states to remain distant from society, allowing communities to build capacity to improve their social capital. Varda (2011: 900) also found that “the most successful government intervention is to embody a facilitative, participatory structure and involves participants as partners, not clients, in program designs.” This type of interaction generates economic prosperity and social order through public-private partnerships, which in turn creates ‘wellbeing’ (quadrant1). Scandinavian countries are useful examples.

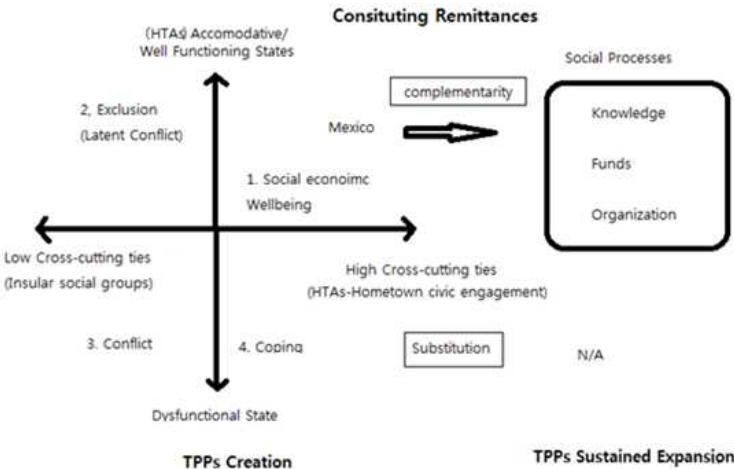
Conversely, if cross-cutting ties hardly exist and the state is captured by certain powerful groups, the society encounters ‘latent conflicts’ (quadrant2) where powerful groups dominate over others. This induces people to form coalitions to claim entitlements for resources and services. South Africa under apartheid illustrates such latent conflicts.

On the other, the worst case scenario occurs when, in the absence of cross-cutting ties, the state malfunctions. ‘Conflict’ (quadrant3) occurs in situations of widespread corruption, violence, economic stagnation, which compels people to resort to the closest informal social networks, family and kinsmen, to ‘substitute’ the state’s formal social security net.

Lastly, a ‘coping’ (quadrant4) strategy emerges when a wide range of informal networks replace the failed state system, such as informal credit and contracts, self-employment and black markets. Such cases include Kenya with its many self-employees and Russia after the neoliberal ‘shock therapy.’ Understanding different development outcomes, the next chapter will examine the case study of Mexico, locating the country in quadrant 1 of the model respectively.

2) Level2: Transnational Conditions

<Chart2> Transnational Conditions and Social Processes



Source: Modified Narayan (1999) and Iskander (2008) combined

In the transnational social field, cross-cutting ties represent HTAs' networks whose aims and functions have been outlined previously. This part discovers the association between HTAs and social capital to explain the horizontal axis in the Chart2. The more active HTAs' networks tie individuals, the less dependency on the primary kinship networks, which makes more dense civic networks bridge migrants. Moreover, when HTAs strive to contribute to their hometowns, the transnational community interaction arises and the cross-cutting ties are widened to attain bi-national characters. Migrants adopt 'bi-focality' in which migrants perform two different modes of living by residing in the host country while still maintaining contacts with their families left-behind (Vertovec 2007). HTAs promote social, cultural and political exchanges between people in both host and home societies, which spread bridging social capital across borders. Moreover, when HTAs donate money they can be politically influential in their home

and become linking social capital between the poor and the government. On the other hand, when bonding social capital confine HTAs' members within the family network; schism develops within the HTAs to falter the arrival of transnational civic networks. In the next chapter, the role of social capital will be identified in the case study of Mexican HTAs.

Perceiving the strength of HTAs, the state governance system has been renewed at the transnational-level. New institutional arrangements emerge to transform political measures, which measures the vertical axis in Chart2. Dual citizenship, dual nationality laws, voting rights to expatriates, electing immigrant representatives, setting legal advisory committees for migrants loom out in recent decades. Furthermore, home governments devise economic schemes including investment funds or savings account to channel more remittances (Zamora, 2008). Both India and China allowed dual nationality laws in order to attract more foreign investment from their migrants. Establishing consulates and cultural centers in the host countries also reshape the governance horizon (Vertovec, 2007). In this picture, national institutions are transforming into transnational ones to witness “the extensive re-institutionalization of transnational ties” (Orozco 2001; quoted in Vertovec 2007, 166). In the case study, it will be shown the level of state's contributions after the establishment of effective institutions in Mexico in the next chapters.

3) Level3: Transnational Social Processes— The Making of Constituting Remittances

In order to create sustainable cooperation between civil society and the state, Iskander (2008) elaborated process of social engagement in relation to constituting remittances composed of three resources: Knowledge, Funds and Organization. Her analysis looks at organizational behavior of the resources flows between branches of large multi-locatioinal firms. This reveals the ways in which values are ascribed to remittances through interaction between civil society and governments as well as how such interactive processes generate socio-economic development (167). This is

especially helpful to disaggregate the actual partnership building process and their impacts occurring in the Mexican transnational social field as will be seen in the next chapter.

Primarily, sustained partnership requires constant knowledge exchanges and transformation processes among partners. Iskander drew on scholarship on knowledge exchanges to explain the social construction of knowledge and its transformative powers. Lave and Wenger (1991) and Orlikowski (2002) investigate social exchanges that are embedded in knowledge. The actions and contexts in which knowledge is used determine its usefulness. Knowledge is also innovative as people from different backgrounds may change their previous understanding/knowledge once they communicate with others (Carlie, 2004; Hippel, 1994). Orlikowski (2002) specifically described five stages in the processes of cooperative knowledge exchanges: sharing identity, interacting face to face, aligning efforts, learning by doing and supporting participation. In the Moroccan electricity project mentioned earlier, migrant diasporas brought their knowledge acquired during working for a French electricity company and adjusted it according to their hometown context and local needs to promote technical progress. Such social construction of knowledge enables multiple entities including HTAs, locals, governments to communicate and cooperate to bring about hometown development. Similarly, the enhanced knowledge of local needs and communicative capacity building efforts are the main drives of successful hometown development in Mexico discussed below.

Secondly, fund raising among multiple participants, rather than private transfers, to financing development projects is a key to sustaining the partnership building program. Cooperative projects define the meaning and value of money by prioritizing social values over economic calculation. Zelizer (1997; quoted in Iskander 2008, 168) argues that money's usefulness is determined through social interaction, which continuously adjusts the money's objective material and symbolic value. For instance, the flow of funds between different places changes its usage as well as meanings (Somers and Block, 2005). Then, collaborative process of fund raising helps people to continue

reconstructing money's beneficial social values. In the Moroccan case, due to the insufficient funds, migrants raised funds through donation from various local parties in Morocco and the French government. Such a multi-level approach to co-financing donations shares much similarity with the Mexican programs.

Thirdly, establishing democratic organizations where members can participate on an equal foot is integral to developmental partnership. Lindsay and Patrick (1996; quoted in Wilson, 1997: 749) found team- and community-building within and among networks is facilitated by successful organizational governance. Wilson (1997) believed that organizational development is related to social learning to establish democratic participatory tools and values within a community. Therefore, building organizations that enable citizens to solve problems support unity and solidarity. In the case of Morocco, Iskander underscored the importance of democratic practices in organizing forums for social change through transnational engagements. Returning migrants reinvented the jema'a, a traditional council to govern local practices in the management of communal resources, transforming a strong hierarchial system with closed membership into a democratic association. Regardless of income, landholdings, age or gender, anyone can now participate in the association with equal rights under the consensus-based decision making process. This inclusive organizational development continued promoting transnational outreach. The democratic and participatory governance through organizational renovation has been similar to what's happening in Mexico in the introduction as well as the modification of social organizations.

IV. Case study: The Making of Constituting Remittances— Mexico

Mexico is the third largest recipient of remittances which compose 2.5% of its GDP (World Bank, 2006). In 2012, Mexico received US\$20billion from its migrants (Bank of Mexico, 2012). Though undocumented, of the total, remittances from collective

bodies are estimated to represent 1% (Trans, 2009: 71), amounting to US\$210billion up until 2009. The formal Mexican remittances program, known as 3X1, is acknowledged as a successful TPPs model. The program matches one dollar donated by HTAs with another dollar contribution from each municipal, state and federal government. The program's success is evident in statistics: the number of HTAs in Los Angeles and Chicago grew from 263 in 1995 to more than 800 in 2011. In 2008, 957 HTAs in the U.S. donated more than US\$30million to 2,457 projects in 574 municipalities in Mexico (IME, 2011, Lanly and Hamann 2004: 13; Burgess 2012). Numerous studies of the 3X1 program not only analyze the program's evolution and development outcomes, but also interactions between the related actors, including HTAs, the locals, multi-level governments. The launching of the program benefitted from Mexico's political economic restructuration as will now be discussed.

1. Level1: Domestic Conditions—Wellbeing (Chart1, Quadrant1)

Mexico's neoliberal economic restructuring triggered a democratic transition terminating the corporatist control held by Partido Revolucionario Institucional (PRI). For about a century, PRI, the major political party, was the dominant political force through successful co-optation of labor and industrial unions. Under ISI (Import Substitute Industrialization) development model, PRI redistributed economic resources at will to pre-empt social movements (Fox and Hernandez, 1992). However, the transformation of the industrialization model from ISI to EOI (Export Orientation Industrialization) in 1980s facilitated Mexico's incorporation into the global economy. In 1990s market privatization and deregulation progressed under the NAFTA treaty. The transition meant that new neoliberal technocrats, led by the President Carlos Salinas, dissolved internal PRI leadership (Park B, 2002). However, the new direction brought about the U.S. market dependency which increased internal economic vulnerability as represented by the foreign currency crisis in 1994 and further stagnation. This volatile economic context overturned the long-standing political monopoly. More voters

withdrew PRI support and voted for the rightist Partido Accion Nacional (PAN) and the Partido Revolucionario Democratico (PRD). The intensified electoral competition among political parties in 1994 and 1997 parliamentary elections and the defeat of PRI in 2000 presidential election are highly significant indicators of erosion of PRI's power. As electoral competition has intensified, politicians and government officials have become more responsive to people's demands, which strengthened democracy and respect toward the citizens (Park B, 2002).

Under these structural changes, democratization movements geared to promoting rural wellbeing. The ZAPATISTA movement in 1990s exemplified the mass discontents toward the PRI rules and the growing public awareness of rights and economic needs. The old bosses in municipal governments were faced with campaigns for 'good government' from civil society led by professionals or businessmen under the PAN leadership. For instance, the Coalition of Workers, Peasants and Students of Isthmus (COCEI) of Oaxaca was established for members' participation in democratic practices. Grassroots NGOs promoted a diversity of political interests ranging from housing, women's development, sustainable development and human rights (Fox and Hernandez, 1992).

The development of a civic culture enhanced wellbeing through private-public partnerships. Fox (1992: 15) found new 'synergy' through inclusionary land reform, created by decentralized governance in west-central Mexico. 'Ejidos,' Mexican agrarian reform communities, established themselves into Lazaro Cardenas Union of Ejidos (UELC) to advance the union members' interests. UELC employed state-level lobbying and mass protest to take over the regional fertilizer distribution from the government. In the process, members fought for their rights and voluntarily contributed their labor to building new fertilizer warehouse, which nurtured civic participatory culture. The state government gave its resources to UELC as it realized that without grassroots participation the project design and implementation would have failed. Furthermore, the fertilizer program was scaled-up to create a new federal food distribution program enabling "participation from above that were effectively appropriated from below" (15).

Structural changes have been increasing the nation's social capital. In 1963, Almond and Verba (quoted in Norris 2002) discovered contradictory aspirations among Mexicans. They wanted to participate and were confident in having an influence in politics, which was inconsistent with low levels in political activity, voluntary association membership and political information. Forty years later, in 2002, Mexico displayed increasing levels of electoral participation and more active performance in voluntary associations as well as community organizations, compared to other Latin American countries. Norris (2002: 14) concluded that civic engagement and capacity were renewed as a result of "genuine adversarial party competition, the rotation of government and opposition in electoral accountability, a more limited presidency and closer electoral races as well as long-term trends in human development." Upon the opening of the civic social spaces, HTAs could better reach people in their hometowns.

2. Level2: Transnational Conditions— Wellbeing (Chart2, Quadrant1)

A major extraterritorial push toward Mexican rural development emerged in the U.S. where Mexican HTAs have developed internal organizations to spread social networks within and across the borders. In this picture, Mexican HTAs have penetrated into the decentralizing Mexican federal system. HTAs' multi-dimensional/level outreaches have enriched social capital and bridged relationships between diverse groups and governments at different levels. Analyzing the multi-level approaches, Bebbington and Perreault's (1999) study provides an insightful framework for approaching the Mexican case. In highland Ecuador, the steady accumulation of social capital attributed to the renewal of civil society organizations which have generated rural development. This has been achieved through a three-layered organizational system incorporating community organizations, federations and confederations. In this process, communities, localities, state and federal governments have been linked up into a complex network.

At the micro level, by nurturing internal bridging capital, Mexican HTAs in the U.S. have contacted locals at home, developing bi-focality discussed above. Mexican HTAs

are mostly composed of the first generation male migrants who wish to maintain their original identity by participating in social activities, like dancing festivals or fund raising for donation (Goldring, 2002). Though leaders of HTAs are largely middle-class business experts, their membership is diverse, open not only to legal, but also to undocumented migrants so that they secure safe ‘civic spaces’ for the vulnerable (Ramakrishnan and Viramontes, 2010). Historically, Mexican HTAs granted membership to even Spanish and Polish people to widen their networks in the U.S., which helped Mexican HTAs increase their numbers vigorously across the U.S. (Bada, 2007). Not only within the U.S., HTAs’ members extended networks to Mexicans at home. Beginning in 1960s, one HTAs, the Zacatecan club in Southern California, sought to assist hometown public infrastructure development, which became the origin of the 3X1 program as we shall see. In the 1970s, what can be called a 1X1 program came into being, as clubs asked local governments for financing of their projects. Each dollar donated by clubs corresponded with one dollar contribution from the government (Zamora, 2008), which institutionalized transnational-level bridging social capital.

Much growth of HTAs’ bridging capital unfolded at the middle-layer. The formation of federations, aggregating clubs of many HTAs, represented the onset accumulation of social capital among Mexicans in the U.S. Federations could “link communities among themselves as well as with other actors: a formation of the second, third and fourth” (Harriss and de Renzio 1997; quoted in Bebbington and Perreault 1999: 408). In their perspective, federations differ from community organizations through their empowered position in that they can negotiate for governmental resources and investments and co-manage development project.

Zacatecan HTAs pioneered the creation of a federation, FCZSC (Federation of Clubs Zacatecan in California), including 35~45 clubs, which had elected three representatives, established statutes and held regular meetings for hometown development. Zacatecan HTAs formed federation to influence the state government. In their hometowns, a federation president confessed “We established a federation because it gives us the opportunity to have a more official relationship and work directly with

our state government to have more impact...we travel back to Mexico to secure funds through a meeting with the [state] government” (Iskander, 2012: 14). Not only Zacatecans but also migrants from Jalisco and Michoacan enlarged their clubs to federations whose broad umbrellas have helped to maintaining a consistent relationship with their states of origin. FCZSC have successfully lobbied and negotiated with Mexican politicians, which brought about 2X1 matching grants for locals and health insurances for migrants (Goldring, 2002).

In 2002, the 3X1 program emerged by replicating the Zacatecan state’s matching grant practices that were generated by the migrants’ organized involvement (Iskander, 2010: 248-56). Mexican HTAs naturally held an influential position in designing the 3X1 program and displayed a strong sense of ownership compared to other HTAs (Burgess, 2012). Moreover, the empowered federations resulted in enhanced transparency of the program under Mexican federal system. State-based federations strategically utilized their bargaining power to sanction irresponsible municipal officials while remained partners of the government in the program (Burgess, 2012). FCZSC came to play a role in linking social capital among governments at multi-levels in conducting the 3X1 program.

At the third layer, confederations, aggregating many federations, increased social capital to such an extent that they began to influence national decision-making processes. Bebbington and Perreault (1999) suggest that it was the capacity of the confederation with its collective voice to push national agenda towards rural development. Mexican confederations paved the road to better capacity building and the expansion of networks beyond the traditional relational webs (Bada, 2007). CONFEMEX is an example. In 2006 presidential elections in Mexico, CONFEMEX, with its registered 14,000 voters casting absentee ballots, became an important political voice. Since there was fierce electoral competition in Mexico, absentee votes counted enormously. This enabled migrants to be in contact with dominant parties, including PRI and PAN, to demand their rights for political participation (Bada, 2007). As overseas Mexicans are deeply concerned with the living conditions of their families in

Mexico, it served the national-level politicians' interests, including former presidents Salinas and Fox, to enhance the wellbeing of migrants' families in rural areas. Moreover, with the resources that HTAs brought to hometowns, rural elites found more incentives and opportunities to enhance development schemes responsive to the locals' needs. This created a link between the poor and authority figures (Goldring, 2002, Meseguer and Aparicio, 2012, Iskander, 2012).

Recognizing this, the Mexican state developed transnational-level institutions. President Carlos Salinas (1988-94), supported migrants in the face of electoral competition threatening PRI domination. Salinas, pushing a neoliberal agenda, decided to build a support base in the U.S. in the 1990, and created PCME (Program for Mexican Communities Abroad) under Foreign Ministry networking 42 consulates and 23 institutes and cultural centers. PCME recommended state governments to form OFAMs (State Offices for Mexicans Abroad) to meet migrants' needs. In 1992, the 2X1, Program of International Solidarity, was formalized in liaison with the federal and the state government (Burgess, 2012). The program reflected the Zacatecan clubs' experiences in forging transnational social networks to support development at home (Goldring, 2002). In 1993, the first project was launched with US\$575,000 (Zamora, 2008).

Following Salinas, Vincent Fox (2000-06) established new institutions to mobilize migrants' resources. As the first PAN President defeating PRI, Fox had to expand political platforms. He replaced Salinas' PCME with the Institute of Mexicans Abroad (IME) by forming a consultative committee with elected representatives from the HTAs, which facilitated migrants' direct participation. Fox renovated the matching grant into the 3X1 (Citizens' Participation) program by incorporating the municipal government in 2002 (Burgess, 2012). It was only possible due to the decentralization of federal funding which increased resources at the local level. Fox established SEDESOL (Mexican Ministry of Social Development) to implement the 3X1 program. In 2002, US\$8.5million subsidized 149 projects formally (Zamora, 2008).

Among other institutions, IME has been the most helpful to migrants. IME coordinates government policy for emigrants and provides administrative support and

assistance with paperwork. The Mexican government, under the capacity building schemes, has primarily contributed to formal registration of HTAs and federations through a license, 'Toma de Nota.' The license requirement served to distinguish a formal participant of HTAs and made migrants' organizational location and movements legitimate and visible. HTAs' presidents found it useful for cooperating with each other. Moreover, the formalization connects migrants directly with Mexico, boosting a transnational socio-political participation (Iskander, 2012: 10-11). In addition, the consulates run the leadership training programs for HTAs leaders in the U.S., which provides opportunities for learning and network-building. IME instructed HTAs leaders through seminars in local universities in Houston, New York, San Francisco and Washington D.C. to educate them for a "better understanding of the Mexican communities in the U.S. and the image of Mexico" (Iskander, 2012: 12).

3. Level3: Constructing Constituting Remittances

The 3X1 program is coproduced by HTAs, home local people and multi-level governments to share knowledge, raise funds, and establish organizations.

1) Knowledge Sharing: Project Identification via a Social Learning Process

To initiate a development project, local needs have to be identified through migrant and home people's "knowledge sharing" (Iskander, 2005). This characterizes the 3X1 program launching a wholly new transnational social process where migrants become part of their communities of origin. Generally, HTAs' members visit their hometown community to make a list of the locals' needs before deciding on a project's feasibility (Orozco, 2003a). About 80% of HTAs have contacted municipal leaders "to discuss their projects, coordinate efforts and distribute resources" (Orozco and Rouse, 2007: 2). After this initial contact, the project identification requires face to face meetings between local community leaders and HTAs leaders to confirm mutual understanding

about the regional-specific needs targeted by each project. Together they seek to combine knowledge based on the local needs and HTAs' organizational capacity as well as shared preferences to whether to deliver goods, support church, beautify towns, enhance educational services and build infrastructure (Orozco, 2003a).

Local variations in implementing the 3X1 project reflect efforts to generate knowledge according to regional-specific context. Orozco and Garcia's (2009: 7-10) field research demonstrates these efforts. For instance, in Jomulauillo, the project identified the need to empower women to build microenterprise, a sewing cooperative, to support women's livelihoods. In Suaz de los Garcia, a project to establish a portable water system had been critical to local development. The project generated regional environment-specific knowledge through geological testing to find sustainable maintenance mechanisms. In San Juan del Centro, a project focused on the need of primary and secondary school rehabilitation, incorporating knowledge on infrastructure building for installing windows and bathrooms, electricity extension and roof replacements. The local project committee was represented by students' parents whose demands were accommodated via government programs which incorporated HTAs' experiences in school building projects (Orozco and Garcia, 2009).

2) Funds: from Transferring Remittances to Coordinated Fund Raising and Allocating

To implement projects, funding is crucial. Instead of transferring remittances from the U.S., the 3X1 program raises funds via negotiation between multi-level governments and HTAs. Raising funding can be highly contentious until agreements are reached as to decide who will subsidize how much for each project among municipal, state governments, club and federation leaders. Goldring's (2002: 85-7) action research on such negotiation witnessed heated bargaining among participants in outlining cost-sharing distribution as each party sought to keep their costs low. This illustrates how HTAs-multi-level governments' partnership operates as a democratic measure to reach effective compromises.

Municipal leaders depend on the 3X1 program to conduct local development project which would not otherwise be possible with their small public budgets. Local politicians perceive hometown development projects as an important political opportunity for gaining constituents' support. Municipal staffs are eager to know the state-level representatives' budget ceiling for successful negotiation. In contrast, state-level representatives are less interested in the public budgeting through 3X1 matching funds as they have more independent sources of revenues. HTAs, for their part, focus on acquiring permission for projects to ensure members' donations will be put to good use. HTAs utilize their interlocutor position in this federal system and act as linking capital in project coordination. Differing stances on budget shares complicate the negotiation process until reaching an agreement. SEDESOL provides a regulatory framework at the federal-level for negotiations to keep boundaries so that disagreements are avoided. Budget negotiations help enhance transparency and democratic participation (Goldring, 2002).

After raising funds, HTAs return to locals for fund allocation. Though it is HTAs that decides physical distribution, disbursement quantity and structure of funding allocation, the decisions are significantly influenced by hometown locals. The project lump-sum budget is estimated by HTAs members' hometown relatives who calculate the incurring costs from labor to monitoring to demand and coordinate budgets with HTAs (Orozco, 2003a). In budget allocation, social networks play an important role as participants become deeply engaged in social relations.

3) Organizations: Towards Democratic Governance

The intensified multi-party electoral competition combined with decentralizing federal system has led to the emergence of democratic organizations and autonomy for HTAs. Amongst these organizations, the recent establishment of COVAMs (Committees of Validation and Attention to Migrants) creates a democratic culture between different levels of government and HTAs. COVAMs, which is the committee in charge of project prioritization, allocation and validation, is comprised of four bodies of HTAs, municipal

government, state government, SEDESOL-federal government. Generally, competition for 3X1 program funds is intensive as only 40% of submitted projects are authorized (Iskander, 2012). Therefore, COVAMs carefully examine the technical file drafted by each municipality assessing the feasibility of every project, and if it is considered to be technically valid, it is put to the vote. In project decisions, each of the four entity shares equal voting power (25%) and final decision is based on the majority vote. In addition to equal voting power, the fact that SEDESOL does not tack authorized projects under its discretion means that COVAMs decision is impartial. Considering the state's historic coporatist control, organizational mechanisms such as COVAMs are proof of Mexico's enhanced democratic practices. This mechanism helps HTAs to maintain their non-partisanship which is contributive factor to the continuation of the 3X1 program (Burgess, 2012, Goldring, 2002).

Secondly, civic committees engage in democratic governance, in the process of project implementation and evaluation, which is facilitated via 'local works committees' (Burgess, 2012). HTAs frequently coordinate all practical requirements of a project, scheduling activities and disbursing resources to meet the project aims, whilst the committee for its part furnishes information on costs, work and budgets. There are also parallel activities involving student and teacher exchanges (Goldring, 2002). When a project is not authorized under the 3X1 program, HTAs-local networks are strengthened as HTAs subsidize the full cost of the hometown development when requested by municipal government (Iskander, 2012: 16). The improvement of such civic networks has given the 3X1 program the formal name of "Citizenship Participation" (Orozco, 2003a).

Moreover, the "new culture of accountability and transparency" (Iskander, 2005) developed since the 2X1 program, as the FCZSC requested the local work committees to be in charge of project supervision. Federations supervise the projects' progress with photographic and video evidence, fostering accountability on the part of the local people (Zamora, 2008). In this way, local people and migrants exchange feedbacks across borders and project implementation connects HTAs in the U.S. closely with people in

the hometown (Ramakrishnan and Virmontes, 2010).

Furthermore, open forums deepen democracy and transparency in the evaluation of projects help sustain the 3X1 program. In the evaluation, the drawbacks and strengths of program operation are closely scrutinized. This improves the whole process of project implementation whereby institutional weakness in current programs can be rectified (Zamora, 2008).

4. Successful Development Outcomes

The 3X1 program is accredited as having durable and effective rural development impacts which have been secured through HTAs initiation and steady support. Most HTAs sustain a wide arrange of projects for ten consecutive years in their hometowns and renew them (Orozco, 2003a). Nevertheless, it is the synergy generated through the multi-level partnership which has maximized the development prospects.

Firstly, through the multi-level fund raising efforts, the volume of remittances has continuously expanded and thereby increased the program's budgets (Burgess, 2012). Secondly, the financial impacts on localities are direct in complementing municipalities' public budgets. Numerous poor municipalities with populations under 1,000 supplement their budget with HTAs' donations, which average US\$7 per person. The ratio of HTAs donations to these municipalities' budget share is 7:1. In municipalities with populations under 3,000, HTAs' public budget share is as high as 59%, while, across regions, amounting to 22% (Orozco, 2003b). Moreover, spending on infrastructure helps isolated and vulnerable communities by expanding services available to them. Furthermore, public works, including electricity, sewage treatment and health care provision, all require labor for implementation, which creates job opportunities for local residents and reduces unemployment. Studies have found that each project creates at least twenty jobs. Lastly, local civic participation enhances to implement projects under the 3X1 program. The works of local committees make citizens participate in public affairs, which transform the trans/local political culture (Zamora 2008; Orozco 2003b).

The 3X1 partnership is evolving and seeking deeper social interaction and more sophisticated development programs. The program's merit lies with its ability to create regional-specific projects which sustains the expansion of the program. In Zacatecas, 13 federations have been developing more productive projects since 2001. FZCSC proposed to the then President Fox to support a new financing project FOMIN-NAFIN. Inter-American Development Bank's Multilateral Investment Fund (FOMIN) and Mexico's State Development Bank (NAFIN) together promote project investments for 36 months. The cooperative financing initiatives also combine migrants' direct savings and remittances with supplementary funds from local investors or state/local governments. It focuses on job creation through building bakeries, machinery or tortilla-making shops. FCZSC acquired the Rockefeller Foundation's financial aid in 2003 to develop the projects' relevant institutional settings (Zamora, 2008).

In another example, the Jalisco state government established a foreign affairs office to attract migrants with cultural outreaches, including celebrations of state festivals and a memorial day of migration, the Jaliscienses ausentes. Because of the state's heavy dependency on agricultural economy, employment opportunities were lacking in industrial sector. Under the 3X1 program, the local mayor and municipal authorities utilized their agricultural know-how to produce manufactured goods with agricultural products like mangos, prunes and onyx (Orozco, 2003a).

In Michoacan, many wealth-generating projects are launched through the establishment of new economic infrastructures. In a town called, Tendeparaqua, under the 3X1 program, HTAs and the government built a garment shop for women who were provided with sewing machines with training opportunities for pants production. The state's chamber of commerce supported the project by helping the shop to signing contracts with schools to supply uniforms (Orozco, 2003a).

V. Conclusion

At this point in time, the development outcomes in rural Mexico show visible success. In Mexico, successful partnership between HTAs and homeland governments provides a strong foundation for effective rural development. The politico-economic structural changes entailed democratic movements that strengthen Mexican civil society. HTAs penetrated into the civic spaces to engage with Mexican citizens and multi-level governments. The spread of bi-national networks and the development of transnational institutions accommodated HTAs-homeland partnership. This has created a regime of constituting remittances through knowledge sharing, fund raising and democratic organizational restructuring. Therefore, it is the social making of partnership, not technical transfers, that makes remittances a valuable development resource. Constituting remittances in the 3X1 program has been “everyone’s project” (Iskander, 2012: 24) that has had the deepest impact on hometown development.

To understand fruitful outcomes of rural development, this paper has conducted an analysis on politico-cultural history and social structures of Mexico. The interfaces of the state institutions and civil society networks at two levels-domestic and transnational-furnish the framework for examining transnational public-private partnerships (TPPs) creation. The analysis further identified successful development outcomes in rural Mexico which were produced through TPPs in the management of constituting remittances.

The framework employed in this research may be helpful in analyzing remitting patterns in a wider socio-cultural and political development context. Moreover, in locating transnational civil society actors, HTAs, at the center of the observed diverging development outcomes, the analysis uncovers rural development strategies from a bottom-up perspective. Nevertheless, the historical focus on remittance behavior in this study cannot account for short-term changes in remitting patterns and volumes, which may be affected by sudden economic crises. In addition, this study does not take

account of the initial socio-economic disparities among diverse Mexican regions. For instance, some poorest regions which cannot afford to send migrants to elsewhere may not be able to help themselves to eradicate poverty, yet need salvation mechanisms orchestrated by the Mexican federal government.

Finally, the analysis holds policy implications. At the moment, policies are geared to increasing remittance ‘transfers’, which underestimates the potential benefits from constituting remittances. It is, however, crucial for governments to cooperate with HTAs. For instance, the Mexican government’s policies supporting HTAs’ capacity-building, such as providing the legal documentation, Toma de Nota, or educating HTAs leaders, have helped to the growth of HTAs and increased their contribution to Mexico. Moreover, the formulation of policies to give HTAs and local people a sense of ownership in remittances-based development programs has been critical to sustain those programs and long-term developmental impacts.

References

- Almond, G., and S. Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Aparicio, F., and C. Meseguer. 2012. "Collective Remittances and the State: The 3X1 Program in Mexican Municipalities." *World Development* 40(1): 206-222.
- Athukorala, P. 1993. *Enhancing Developmental Impact of Migrant Remittances: A Review of Asian Experiences*. New Delhi: ILO.
- Bada, X. 2007. "The Binational Civic and Political Engagement of Mexican Migrant Hometown Associations and Federations in the United States." *Iberoamericana* 7(25): 129-142.
- Bank of Mexico. 2012. *Family (Individual household) Remittances*. (Available from <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/comercio-exterior-y-balanza-de-pagos/remesas-familiares.html>. Internet; accessed April 30, 2013).
- Barbar, P. 2000. "Agency in Philippine Women's labor migration and provisional diaspora." *Women's Studies International Forum* 23(4): 399-411.
- Bebbington, A., and T. Perreault. 1999. "Social Capital, Development, and Access to Resources in Highland Ecuador." *Economic Geography* 75(4): 395-418.
- Burgess, K. 2012. "Collective Remittances and Migrant-State Collaboration in Mexico and El Salvador." *Latin American Politics and Society* 54(4): 119-146.
- Carlie, P. 2004. "Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge Across Boundaries." *Organizational Science* 15(5): 555-569.
- Castles, S., and M. Miller. 2009. *The Age of Migration-International Population Movements in the Modern World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Charfi, A. 2009. "The role of emigrants in rural development associations in Morocco." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35(10): 1643-1664.
- Chikezie, C. 2007. *Strategies for building diaspora/migrant organization capacity for development*. Brussels, Belgium: Global Forum on Migration and Development (GFMD).
- Collyer, M., and Z. Vathi. 2007. "Patterns of Extra-territorial Voting." Migration, Globalization and Poverty Working Paper T22. Sussex Centre for Migration Research, October 2007. (Unpublished).
- Collyer, M. 2011. *The Development Challenges and the European Union*. Washington DC: Migration Policy Institute.

- Dahal, G., and K. Adhikari. 2008. "Bridging, Linking and Bonding Social Capital in Collective Action-The Case of Kalahan Forest Reserve in the Philippines." *CAPRI Working Paper* No. 79. (Available from <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44352/2/capriwp79.pdf>. Internet; accessed May 10, 2013).
- Evans, P. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1119-1132.
- Faist, T. 2010. "Transnationalization and Development: Toward an Alternative Agenda." *Social Analysis* 53(3): 38-59.
- Farrell, H., and J. Knight. 2003. "Trust, Institutions and Institutional Change: Industrial District and the Social Capital Hypothesis." *Politics & Society* 31(4): 537-566.
- Fennell, S. 2010. *Rules, Rubrics and Riches-the interrelations between legal reform and international development*. New York: Routledge-Cavendish.
- Fox, J. 1992. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship-Lessons from Mexico." *World Politics* 46(2): 151-184.
- Fox, J., and L. Hernandez. 1992. "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government." *Alternatives* 17: 165-208.
- Francis, Paul. 2002. "Social Capital, Civil Society and Social Exclusion." Pp. 71-91 in *Development Theory and Practice: Critical Perspective*, edited by Uma Kothari and Martin Minogue. New York: Palgrave Macmillan.
- Galmen, A. 2011. "Creating and destroying diaspora strategies." IMI Working Papers Series No. 31. Oxford Diasporas Programme.
- Gittell, R., and A. Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Newbury Park, CA: Sage.
- Goldring, L. 2002. "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation." *Latin American Research Review* 37(3): 55-99.
- Goldring, L. 2004. "Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-dimensional Typology." *Development and Change* 35(4):799-840.
- Gooaetart, C. 1998."Social Capital: The Missing Link?"*Social Capital Initiative Working Paper* No. 3. Washington, DC: World Bank.
- Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380.
- Harriss J., and P. de Renzio. 1997. "'Missing link' or analytically missing? The concept of social capital: An introductory bibliographie essay." *Journal of International Development* 9: 919-937.
- Harriss, John. 2002. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*.

London: Anthem Press.

- Hart, G. 2002. *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hippel, E. 1994. "Sticky Information and the Locus of Problem Solving: Implications for Innovation." *Management Science* 40(4): 439-439.
- Hufbauer, Gary Clyde, and Jeffrey J. Schott. 2005. *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*. Washington DC: Institute for International Economics.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2007. *Sending Money Home: World wide Remittances Flows to Developing Countries*. Rome, Italy: IFAD. (Available from <http://www.ifad.org/events/remittances/maps/index.htm>. Internet; accessed May 10, 2013).
- IME (Instituto de Mexicanos en el Exterior). 2011. *Directorio de organizaciones y clubes de oriundos*. Mexico City: IME. (Available from www.ime.gob.mx/directorioorganizaciones/busqueda.aspx. Internet; accessed April 20, 2013).
- Isham, J., D. Kaufman, and L. Pritchett. 1997. "Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects." *The World Economic Review* 11(2): 219-242.
- Isham, J. 1999. "The Effect of Social Capital on Technology Adoption: Evidence from Rural Tanzania." Paper presented at the annual meeting of the American Economic Association. New York City. (Unpublished).
- Iskander, N. 2005. "Social Learning as a Productive Project-Zacatecas and Guanajuato's Cautionary Tales." Pp. 249-263 in *Migration, Remittances and Development*, edited by OECD. Paris: OECD.
- Iskander, N. 2008. "Diaspora Networks for Creating National Infrastructure: Rural Morocco, 1985-2005." Pp. 163-184 in *Diasporas and Development-Exploring the Potential*, edited by J. Brinkerhoff. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Iskander, N. 2010. *Creative State: Forty Years of Migration and Development Policy in Morocco and Mexico*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Iskander, N. 2012. "Partners in Organizing: Engagement between Migrants and the State in the Production of Mexican Hometown Associations." Pp. 1-31 in *NYU Wagner Research Paper No. 2102679*. New York: New York University-Wagner School of Public Service.
- Knack, S., and P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3): 207-227.
- Knack, S., and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112: 1251-1288.
- Lave, J., and E. Wenger. 1991. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lanly, G., and V. Hamann. 2004. "Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participacion de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de Mexico." Pp. 127-174 in *Clubos de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la politica transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, edited by G. Lanly and V. Valenzuela. Guadalajara, Mexico: Universidad Autonoma de Guadalajara.
- Leblang, D. 2011. "Harnessing the Diaspora: Dual Citizenship, Migrant Remittances and Return." Work, Department of Politics, University of Virginia, September 2011. (Available from https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Leblang_10.07.11.pdf. Internet; accessed April 30, 2013)
- Liamzon, C. 2010. *Enhancing the Giving Practices of Filipino Diaspora Groups Through Social Accountability Mechanisms-A Scoping Study*. Quezon City, Philippines: Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (ANSA-EAP).
- Lindsay, W., and J. Patrick. 1996. *Total Quality of Organization Development*. Delray Beach, FL: CRC Press.
- Macias, G. 2012. "Making Migrant-Government Partnership Work: Insights from the Logic of Collective Action." *Political Science Quarterly* 127(3): 417-443.
- Manor, J. 1991. *Rethinking Third World Politics*. London: Longman.
- Meseguer, C., and F. Aparicio. 2012. "Supply or Demand? Migration and Political Manipulation in Mexico." *St. Comp International Development* 47: 411-440.
- Moser, C. 1996. "Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities." *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series* 8. Washington D.C.
- Narayan, Deepa. 1995. "Designing Community-Based Development." Pp. 1-55 in *Social Development Paper 7. Environmentally and Socially Sustainable Development Network*. Washington DC: World Bank.
- Narayan, Deepa. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group. Washington DC: World Bank.
- Noel, L. 2008. "Making a Difference: Bansalenos Give Back." Pp. 227-236 in *Moving Out, Back and Up: International Migration and Development Prospect in the Philippines*, edited by Maruja M. B. Asis and Fabio Baggio. Quezon City, Philippines: Scalabrini Migration Center.
- Norris, P. 2002. "Civic Engagement: Mexico in Comparative Perspective." Harvard University. (Available from www.pippanorris.com. Internet; accessed April 30, 2013).
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York:

Cambridge University Press.

- Nyberg-Sørensen, Ninna, Nicholas Van Hear, and Poul Engberg-Pedersen. 2002. "The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options." *International Migration* 40(5): 49-73.
- OECD. 2012. "Development: aid to developing countries falls because of global recession." (Available from <http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>. Internet; accessed May 05, 2013).
- Orlikowski, J. 2002. "Knowing in Practice: Enacting a Collective Capability in Distributed Organizing." *Organization Science* 13(3): 249-273.
- Orozco, M. 2001. "Globalization and Migration: The Impact of Family Remittances in Latin America." Paper presented at Inter-American Foundation/Un ECLAC/World Bank conference on Approaches to Increasing the Productive Value of Remittances. Washington DC: World Bank.
- Orozco, M. 2003a. "Inter-American Dialogue: Mexican Hometown Associations and Their Development Opportunities." *Remittances Project*. Washington DC: World Bank.
- _____. 2003b. "Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?" Inter-American Dialogue. Report commissioned by the U.S. Agency for International Development. Washington DC. September 2003. (Available from <http://w.thedialogue.org/PublicationFiles/final%20USAID%20HTA%20Report.pdf>. Internet; accessed April 20, 2013).
- Orozco, M., and E. Garcia. 2009. "Hometown Associations: Transnationalism, Philanthropy, and Development." *The Brown Journal of World Affairs* 15(2): 1-17.
- Orozco, M., and R. Rouse. 2007. *Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development: A Global Perspective*. Washington DC: Migration Information Source.
- Park, B. 2002. "Las implicaciones políticas de cambio de régimen en México." *Korean Journal of Latin American Studies* 15(1): 251-277.
- Portes, A., and J. Sensenbrenner. 1993. "Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action." *The American Journal of Sociology* 98(6): 1320-1350.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ramakrishnan, S., and C. Viramontes. 2010. "Civic Spaces: Mexican Hometown Associations and Immigrant Participation." *Journal of Social Issues* 66(1): 155-173.
- Rodrick, D. 1997. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Coaspses." *Working Paper* No. 6350. Cambridge, MA: NBER.
- Schiller, N. 2003. "The Centrality of Ethnography in the Study of Transnational Migration:

- Seeing the Wetland Instead of Swamp.” Pp. 99-128 in *American Arrivals: Anthropology Engages the New Immigration*, edited by N. Foner. Santa Fe, New Mexico: School of American Research Press.
- Silva, J. 2006. “Engaging Diaspora Communities in Development: An Investigation of Filipino Hometown Associations in Canada.” Unpublished Masterial thesis. Department of Public Policy Program, Graduate School, Simon Fraser University.
- Skocpol, T. 1996. “Unraveling from Above.” *The American Prospect* 25: 20-25.
- Smith, R. 1998. “Transnational Localities: Community, Technology and the Politics of Membership within the Context of Mexico and the U.S. Migration.” Pp. 196-238 in *Transnationalism from Below*, edited by M. Smith and L. Guarnizo. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Somers, M., and F. Block. 2005. “From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate.” *American Sociological Review* 70(2): 260-287.
- Stern, N., and J. Stiglitz. 1997. “A framework for a development strategy in a market economy: Objectives, Scope, Institutions and Instruments.” *Working Paper* (International) No.20. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Torres, F. 2001. “Migrants’ Capital for Small-Scale Infrastructure and Small Enterprise Development in Mexico.” Presented as a draft at World Bank. October 9, 2001. Washington DC: World Bank.
- Trans, L. 2009. “Mexican Hometown Associations in the U.S.: Motives of Transnational Engagement.” *Dialogos Latinoamericanos* 16: 70-89.
- UNDP. 2009. *Overcoming barriers: Human mobility and development: UNDP Human Development Report 2009*. New York: Palgrave Macmillan.
- Uphoff, N. 1992. *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Usher, E. 2005. *The Millennium Development Goals and Migration*. Geneva: IOM.
- Varda, D. 2011. “A Network Perspective on State-Society Synergy to Increase Community-Level Social Capital.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40(5): 896-923.
- Vertovec, S. 2007. “Migrant Transnationalism and Modes of Transformation.” Pp. 149-180 in *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspective*, edited by Alejandro Portes and Josh DeWind. New York: Berghahn Books.
- Wilson, P. 1997. “Building Social Capital: A Learning Agenda for the Twenty-first Century.” *Urban Studies* 34(5/6): 745-760.
- Wise, D., R. Covarrubias, and H. Ramirez. 2004. “Organizaciones transnacionales de

- migrantes y desarrollo regional en Zacatecas.” *Migraciones Internacionales* 2(4): 159-181.
- Wise, D., and R. Covarrubias. 2010. “Understanding the Relationship between Migration and Development: Toward a New Theoretical Approach.” Pp. 142-175 in *Migration, Development and Transnationalization: A Critical Stance*, edited by Nina Glick Schiller and Thomas Faist. New York: Berghahn Books.
- Woolcock, M. 1998. “Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework.” *Theory and Society* 27: 151-208.
- Woolcock, M., and D. Narayan. 2000. “Social Capital: Implication for Development Theory, Research, and Policy.” *The World Bank Observer* 15(2): 225-249.
- Woolcock, M. 2001. “The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes.” *ISUMA Canadian Journal of Policy Research* 2(1):11-17.
- World Bank. 2001. *Migrants Capital for Small-Scale Infrastructure and Small Enterprise Development in Mexico*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2006. *Global economic prospects: economic implications of remittances and migration*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2012. Developing Countries to Receive Over \$400billion in Remittances in 2012, says World Bank Report. Nov 20, 2012. (Available from <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/11/20/developing-countries-to-receive-over-400-billion-remittances-2012-world-bank-report>. Internet; accessed April 30, 2013).
- Zamora, R. 2008. “The 3X1 Program of Collective Remittances in Mexico: Lessons for Other Countries of Origin.” Pp. 269-292 in *Moving Out, Back and Up: International Migration and Development Prospect in the Philippines*, edited by Asis, M., and Baggio, F. Quezon City, Philippines: Scalabrini Migration Center.
- Zelizer, V. 1997. *The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief, and Other Currencies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

멕시코 HTAs와의 초국적 협력을 통한 멕시코의 지역 개발: 구성 송금의 형성과 확대 과정에 대한 연구

김정현(한국여성정책연구원)

[국문초록]

이 글의 목적은 멕시코의 송금 시스템이 제도화되는 과정을 통해 지역개발에 효과적인 송금 모델을 제시하는 데 있다. 송금은 현재 이주와 개발 담론의 중요한 주제로 부각되고 있다. 그러나 개도국에서 송금과 발전을 연관 짓는 논의는 송금료 인하 등의 기술적인 정책 도입 수준에 머물러 있다. 이러한 한계를 짚기 위해 본 연구는 멕시코의 사례를 통해 어떻게 초국가적 연결망을 통해 형성된 미국 내 멕시코인의 디아스포라인 HTAs(Hometown Associations)와 멕시코 본국 정부와 주민간의 다단계의 협력이 안정적인 송금 시스템을 제도화하여 송금량을 증가시키고 지방의 사회경제 발전에 성공적으로 기여해왔는지 살펴보고자 한다. 이 글은 이러한 현상을 설명하기 위해 사회자본과 구성송금(Constituting Remittances) 이론을 도입하여 멕시코에서의 구성송금의 형성과 확대 과정을 설명하고자 한다.

주제어: 초국가주의, 사회자본, 파트너십, 구성송금, 멕시코 HTAs, 지역 개발

부록

한국이민학회 정관

제 정: 2007년 2월 2일

제1차 개정: 2009년 7월 1일

제2차 개정: 2010년 6월 14일

제3차 개정: 2013년 4월 1일

【 제1장 총칙 】

제1조 (명칭) 본 학회의 명칭은 사단법인 한국이민학회(이하 “본 학회”라 한다)라 칭하고, 영문 명칭은 Korea International Migration Studies Association (약칭: KIMSA)이라 한다.

제2조 (목적) 본 학회는 국경을 넘는 인간의 이동에 따른 제반현상에 대한 학문적 연구와 학술활동을 활성화하고 국제학술교류를 촉진하여 인류발전에 기여함을 목적으로 한다.

제3조 (주소) 본 학회의 사무소는 서울특별시 내에 둔다.

제4조 (사업) 본 학회는 제2조에 규정된 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 이민에 관한 연구
2. 국내 및 국제 학술발표회와 토론회 개최
3. 학회지 및 연구결과물의 간행
4. 국내외 관련 기관 및 단체와의 교류
5. 기타 학회의 목적에 적합한 사업

【 제2장 회원 】

제5조 (회원 구분 및 자격)

- ① 본 학회의 회원은 개인회원, 기관회원 및 도서관회원으로 구분한다.
- ② 제1항에 의한 개인회원은 정회원, 준회원 및 특별회원으로 구분하며, 다음 각 호의 자격을 갖추고 본 학회에 가입한 자로 한다.
 1. 정회원은 대학, 연구기관 등에서 이민과 관련된 분야를 강의하거나 연구에 종사하는 자로서 박사학위 소지자 또는 박사과정 중의 대학원생, 이민분야에 관심이 있는 법조인, 기타 이와 동등한 자격이 있다고 이사회에서 인정하는 자로 한다.
 2. 준회원은 이민분야에 관심을 가진 석사과정의 대학원생으로 한다.
 3. 특별회원은 일반회원 또는 준회원이 아닌 자연인으로서 이민과 관련된 업무를 담당하는 정부부처, 공공기관, 국제기구 또는 민간기관에 종사하는 자 또는 학회발전에 크게 기여한 자로서 이사회에 승인을 받은 자로 한다. 다만 특별회원의 자격을 갖춘 자가 박사학위를 취득하였거나 박사과정의 대학원생인 경우에는 정회원으로 본다.
- ③ 기관회원은 본 학회의 목적과 사업에 동의하는 기관 또는 단체로 한다.
- ④ 도서관회원은 본 학회가 발간하는 학회지와 연구결과물을 구독하고자 하는 도서관으로 한다.

제6조 (회원의 권리와 의무)

- ① 정회원은 임원의 선거권, 피선거권 및 총회에서 의결권을 갖는다.
- ② 회원은 학회지를 무상으로 배부 받는다.
- ③ 회원은 소정의 회비를 납부하고 학회가 주관하는 활동에 적극적으로 참여하여야 하며, 학회의 목적과 명예에 저촉되는 행위를 하여서는 아니된다.
- ④ 회원의 의무를 다하지 아니한 자에게는 회원의 권리를 제한할 수 있다.

제7조 (회원의 탈퇴) 회원은 임의로 탈퇴할 수 있다.

제8조 (회원의 제명 및 자격정지)

- ① 회원으로서 본 학회의 목적에 배치되는 일을 하였거나 명예와 위신에 손상을 가져오는 행위를 하였을 때에는 이사회에 의결을 거쳐 제명할 수 있다.
- ② 정당한 사유 없이 3년 이상 회비를 납부하지 아니한 경우에는 회원자격이 정지된다.

【 제3장 임원 】

제9조 (임원의 구분 및 임기)

- ① 본 학회의 임원은 다음 각 호와 같다.
 1. 회장 1인
 2. 부회장 4인 이내
 3. 총무이사 1인
 4. 편집이사 3인 이내
 5. 연구이사 3인 이내
 6. 감사 2인
 7. 기타 필요에 의해 이사로 선임되는 자.
- ② 임원의 임기는 2년으로 한다. 다만 회장이 전임회장의 유고로 승계한 경우 잔여임기가 1년 미만이면 승계한 잔여임기는 회장의 임기에 포함되지 아니한다.

제10조 (회장의 선출과 명예회장의 추대)

- ① 총회에서 출석 정회원 과반수의 찬성을 얻은 후보자가 차기 회장이 된다. 단, 제1차 투표에서 출석 정회원 과반수의 찬성을 얻은 후보가 없을 경우에는 제1차 투표의 최고득점자와 차점자에 대해 결선투표를 행하여 다수표를 얻은 자로 정한다.
- ② 단일후보의 경우에는 가부투표를 실시하며, 총회 출석 정회원 과반수의 찬성을 얻으면 선출된다.

제11조(기타 임원의 선출)

- ① 감사는 총회에서 출석 정회원 과반수의 찬성으로 선출한다.
- ② 회장과 감사를 제외한 임원은 회장이 임명한다.

제12조(임원의 권한과 의무)

- ① 회장은 학회를 대표하고 학회의 사무를 총괄하며, 법인의 이사장 및 총회, 이사회의 의장이 된다.
- ② 부회장은 회장의 업무를 보좌하고, 회장 유고시 연장자 순으로 회장의 직무를 대행하며, 1개월 이내에 차기 회장이 회장의 직을 승계할 수 있도록 지원하여야 한다.
- ③ 총무이사는 학회의 일반운영, 사업계획의 수립 및 집행, 예산 및 결산, 법인 등록 및

- 변경, 기타 다른 상임이사의 업무에 속하지 아니한 업무를 담당한다.
- ④ 편집이사는 학회지 및 기타 연구간행물 발간을 담당한다.
 - ⑤ 연구이사는 정기학술대회의 기획 및 개최, 기타 학술활동을 담당한다.
 - ⑥ 감사는 학회의 예산·결산과 사업을 감독한다.

【 제4장 조직 】

제13조 (총회)

- ① 본 학회의 최고결기기구로서 총회를 두며, 의장은 회장이 맡는다.
- ② 총회는 정회원으로 구성하며, 정기총회와 임시총회로 구분한다.
- ③ 정기총회는 매년 정기학술대회일에 개최하며, 임시총회는 회장, 정회원 20인 이상 또는 이사 3분의 1 이상의 요구로 개최한다.
- ④ 총회는 다음 각 호의 사항에 대해 의결한다.
 - 1. 정관의 제정 및 개정
 - 2. 회장과 감사의 선출
 - 3. 사업계획의 승인
 - 4. 결산의 승인
 - 5. 본 학회의 해산
 - 6. 기타 본 학회의 운영과 관련하여 중요한 사항
- ⑤ 총회의 의결은 출석한 정회원 과반수의 찬성을 원칙으로 한다. 다만 정관의 개정은 출석한 정회원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하며, 본 학회의 해산은 정회원 과반수의 출석과 출석한 정회원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

제14조 (이사회)

- ① 이사회는 감사를 제외한 제19조 제1항의 임원으로 구성하며, 의장은 회장이 맡는다.
- ② 이사회는 의장 또는 이사 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 개최한다.
- ③ 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 - 1. 사업계획 및 예산·결산안
 - 2. 총회에 제출하기 위한 정관의 개정안
 - 3. 제5조 제2항 제1호에 의한 정회원의 가입자격 인정
 - 4. 제8조에 의한 회원의 제명 및 자격정지
 - 5. 회원에 대한 포상
 - 6. 기타 총회에 제출하기 위한 안건의 심의 및 총회에서 위임된 사항

- ④ 이사회 의결은 출석한 임원 과반수의 찬성을 원칙으로 한다.

제15조 (실무이사회)

- ① 총회와 이사회 의결을 집행하고 학회의 운영에 관한 사항을 협의하기 위하여 실무이사회를 둘 수 있다.
- ② 실무이사회는 회장, 부회장 및 회장이 선임하는 실무이사로 구성하며, 의장은 회장이 맡는다.
- ③ 실무이사는 등기를 요하지 아니한다.
- ④ 실무이사회는 학회 운영을 위한 협의사항이 발생하거나 총회 또는 이사회 의결을 집행해야 하는 경우 수시로 개최한다.
- ⑤ 실무이사회는 다음 각 호의 사항을 협의, 기획한다.
 - 1. 이사회 및 총회에 제출하기 위한 사업계획 및 예산·결산안
 - 2. 이사회 및 총회에 제출하기 위한 정관의 개정안
 - 3. 회원의 회비
 - 4. 본 학회의 명의로 수행하는 연구수탁사업 등의 전체 사업금액 중 학회귀속분의 비율
 - 5. 기타 본 학회의 운영에 관한 사항
- ⑥ 실무이사회에서의 의결은 출석한 실무이사회원 과반수의 찬성으로 한다.

제16조(편집위원회)

- ① 본 학회의 학회지 및 연구결과물의 간행사업을 원활히 추진하기 위하여 편집위원회를 둔다.
- ② 편집이사는 편집위원회의 당연직 위원이 되며, 편집위원회의 위원장은 편집이사 중 회장이 임명한다.
- ③ 편집위원회의 구성과 학회지 및 연구결과물의 간행에 관한 세부사항은 별도로 정한다.

제17조(연구회 및 연구자문위원회)

- ① 본 학회의 연구사업을 활성화하기 위해 전공 또는 연구주제별 연구회를 둘 수 있다.
- ② 연구회의 운영은 연구이사가 담당한다.
- ③ 연구이사 및 연구회의 연구기획을 지원하기 위해 연구자문위원회를 둘 수 있다.
- ④ 연구회와 연구자문위원회의 구성과 활동에 관한 세부사항은 별도로 정한다.

【 제5장 재정 】

제18조 (재산)

- ① 본 학회의 재산은 다음 각 호의 재원으로 한다.
 - 1. 회원이 납부한 회비
 - 2. 국가 기타 공공단체의 보조금
 - 3. 기부금 및 찬조금
 - 4. 사업에 따른 수입금
 - 5. 재산으로부터 발생한 과실
 - 6. 본 학회의 기금
 - 7. 기타 수입
- ② 제5조의 회원 구분에 따른 회비의 금액은 실무이사회가 결정한다.

제19조 (재산의 관리)

- ① 본 학회 재산의 보존 및 관리는 회장이 관장한다.
- ② 회장이 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 할 경우에는 이사회와 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 얻어야 한다.
 - 1. 재산의 처분, 임대, 담보제공 또는 용도변경
 - 2. 제4조 이외의 사업과 관련하여 본 학회가 의무를 부담하는 행위 또는 본 학회의 권리 포기하는 행위(총회의 승인을 받은 경우는 제외한다)
 - 3. 기채(起債) 또는 금전차입(상임이사회가 정하는 금액의 범위 내에서 당해 회계연도의 수입으로 상환하는 일시차입의 경우는 제외한다)

제20조(회계연도) 본 학회의 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제21조(재정보고) 회장은 결산 등 본 학회의 재정내역을 이사회와 총회에 보고하고 승인을 얻어야 한다.

【 제6장 해산 】

제22조 (해산) 본 학회를 해산하고자 할 때에는 총회에서 정회원 과반수의 출석과 출석한 정회원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

제23조 (재산귀속) 본 학회를 해산하고자 할 때에는 잔여 재산을 국가 또는 본 학회와 유사한 단체에 기증한다.

【 부칙 】

제1조 (시행일) 이 정관은 2013년 4월 1일부터 시행한다.

편집위원회 운영에 관한 내규

제 정: 2008년 8월 1일

제1차 개정: 2010년 6월 14일

제1조 (목적) 이 내규는 한국이민학회(이하 학회라 칭함) 정관 제16조에 규정된 편집위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (구성) 본 위원회는 편집위원장과 편집부위원장 및 10인 내외의 편집위원으로 구성한다.

제3조 (편집위원의 임기 및 선임)

- ① 편집위원장은 회장단의 협의에 의하여 회장이 위촉하되, 이사회의 인준을 받아야 한다.
- ② 편집위원은 편집위원장이 추천하여 회장이 위촉하되, 전체 편집위원의 과반수가 동시에 바뀌지 않도록 한다.
- ③ 편집위원장과 편집부위원장 및 편집위원의 임기는 각각 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

제4조 (업무) 본 위원회의 주요 업무는 다음과 같다.

1. 학회의 공식 학술지 《한국이민학》 원고의 접수 및 게재여부 심사
2. 《한국이민학》의 편집 및 출간
3. 기타 학술서적의 편집 및 출판

제5조 (운영)

- ① 본 위원회는 《한국이민학》에 투고된 논문들의 게재여부를 심사하기 위하여 각 논문의 평가자를 선임·위촉하고 평가자의 논평을 근거로 논문의 게재여부를 결정한다.
- ② 《한국이민학》에 게재할 연구논문 등의 투고접수, 심사, 편집 및 발간 등에 관한 구체적인 사항은 별도규정에 따른다.
- ③ 편집위원회는 위원장이 필요하다고 판단할 때, 또는 편집위원 과반수의 요구가 있을 때 위원장이 소집한다.

- ④ 편집위원회의 회의는 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원장은 표결권을 가지며, 가부동수일 경우에는 결정권을 가진다.
- ⑤ 편집위원회의 활동에 필요한 예산은 본 위원회가 편성하여 한국이민학회 회장에게 청구한다.
- ⑥ 편집부위원장은 편집위원장을 보좌하며, 부득이한 경우 편집위원장의 업무를 대신할 수 있다.
- ⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 편집간사를 둘 수 있으며, 편집간사에게는 소정의 수당을 지급한다.

【부칙】

제1조 이 내규의 개정은 편집위원회의 심의를 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

제2조 이 내규는 총회의 승인과 동시에 효력을 발생한다.

《한국이민학》 발간지침

제 정: 2008년 8월 1일

제1차 개정: 2010년 6월 14일

제1조 (목적) 이 규정은 한국이민학회의 공식 학술지 《한국이민학》(Korean Journal of International Migration)에 게재할 연구논문 등의 투고접수, 심사, 편집 및 발간 등에 관한 주요 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (《한국이민학》의 발간주기)

- ① 《한국이민학》은 연간 2회(4월 30일, 10월 31일) 발간함을 원칙으로 하되 특별호를 발행할 수 있다.
- ② 《한국이민학》의 발간번호는 제○권 제○호로 한다. 《한국이민학》의 발간연도에 따라 “제○권”의 숫자가 순서대로 부여되며, 같은 연도에 발행한 《한국이민학》의 순서에 따라 “제○호”가 부여된다.

제3조 (편집위원회)

- ① 한국이민학회 회칙 제16조에 규정된 편집위원회가 《한국이민학》에 게재할 연구논문 등의 투고접수, 심사, 편집 및 발간 등에 관한 제반 사항을 맡는다.
- ② 편집위원회는 편집위원장, 편집부위원장 및 20명 이하의 편집위원으로 구성한다. 편집위원장은 정관 제16조 제2항에 의거 편집이사 중 회장이 임명하며, 편집부위원장과 편집위원은 편집위원장의 추천을 받아 회장이 임명한다.

제4조 (논문투고)

- ① 《한국이민학》에 게재할 논문의 주제는 한국 및 세계의 이민 관련 이론적·경험적 연구여야 하며, 논문투고자의 자격은 회원으로 제한한다.
- ② 논문의 원고는 수시로 접수하며, 제출된 논문은 국내외 다른 학술지에 게재되었거나, 현재 게재를 심의 중이어서는 안 된다. 단, 외국어로 작성 되어 저명 국제 학술지에 게재된 논문은 편집위원회의 심의를 거쳐 한국어로 번역하여 실을 수 있다.

- ③ 논문 제출 시 원고는 워드프로세서(한글 또는 MS Word)로 작성하여 kjim2014@gmail.com로 투고신청서와 함께 전자메일로 송부한다. 투고신청서는 본 학회 홈페이지(kimanet.org)에서 내려 받아 작성한 후 원고와 함께 송부한다.
- ④ 제출된 논문은 오·탈자의 수정을 제외한 내용상의 편집과 수정을 하지 않고 게재함을 원칙으로 하며, 논문의 내용에 대한 책임은 논문투고자가 진다.
- ⑤ 논문은 국문으로 작성하여야 하고, 국문초록과 영문초록을 반드시 첨부하여야 한다.
- ⑥ 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문작성에 대한 기여도를 고려하여 순서대로 기재한다. 두 사람 이상의 복수 저자일 경우 교신저자(corresponding author)를 표기한다.
- ⑦ 기타 논문의 투고에 관하여 필요한 사항은 따로 정한다.

제5조 (심사위원의 선정 및 심사의뢰)

- ① 논문이 접수되면 편집위원장은 편집부위원장 및 해당 전공의 편집위원과 협의하여, 논문의 원고를 해당분야의 편집위원에게 할당하고, 심사위원을 추천하도록 한다.
- ② 해당분야 편집위원은 할당된 논문과 관련하여 연구실적과 실무경험 등을 고려하여 3인 이상의 심사위원을 추천한다.
- ③ 편집위원장은 해당분야 편집위원이 추천한 심사위원 중 3인을 선정하여 논문의 심사를 의뢰한다. 단, 편집위원회가 소집되는 경우에는 편집위원회 전체회의에서 심사위원을 선정할 수 있다.
- ④ 심사위원은 투고자의 출신학교, 소속기관 등을 고려하여 공정하게 선정하여야 한다.

제6조 (논문의 심사)

- ① 논문의 심사를 의뢰 받은 심사위원은 “게재가.” “부분수정.” “근본수정.” “게재불가” 중 하나의 심사결과와 관련 의견을 작성하여, 의뢰 받은 기간(통상 2주일) 내에 제출하여야 한다. 부분수정이라 함은 수정 후 게재가 타당하다는 판단을 의미하고, 근본수정이라 함은 수정 후 재심사가 타당하다는 판단을 의미한다.
- ② 위촉받은 심사위원이 특별한 사유 없이 3주일 이내에 심사결과를 제출하지 않는 경우 편집위원장은 해당분야 편집위원과 협의하여 다른 심사위원을 선정하고, 심사를 의뢰할 수 있다.
- ③ 논문투고자와 심사위원은 각자에 대해 익명으로 처리하여야 한다.

제7조 (논문심사의 기준) 심사위원은 다음 각 호의 심사기준에 따라 객관적이고 공정하게 논문을 심사하여야 한다.

1. 논문의 체계와 완성도
2. 연구내용의 독창성과 창의성
3. 연구내용의 학술적·정책적 기여도
4. 연구방법의 적합성
5. 기타 편집위원회가 정한 사항

제8조 (논문게재의 판정)

① 논문게재의 판정은 다음 기준에 따른다.

게재가	수정후게재	수정후재심사	게재불가
가, 가, 가 가, 가, 부분 가, 가, 근본 가, 가, 부	가, 부분, 부분 가, 부분, 근본 부분, 부분, 부분 부분, 부분, 근본	가, 부분, 부 가, 근본, 근본 가, 근본, 부 부분, 부분, 부 부분, 근본, 근본 부분, 근본, 부 근본, 근본, 근본 근본, 근본, 부	가, 부, 부 부분, 부, 부 근본, 부, 부 부, 부, 부

※ 가: 게재가, 부분: 부분수정, 근본: 근본수정, 부: 게재불가

② 해당분야 편집위원은 심사결과를 종합하여 제1항의 기준에 따라 논문 게재 여부를 판정하고 이를 편집위원회에 보고한다.

제9조 (수정후게재 판정 투고논문의 게재)

- ① 제8조의 규정에 의해 “수정후게재”의 판정을 통보받은 논문투고자는 기한 내에 수정·보완된 논문과 수정 요지를 제출하여야 한다. 논문투고자가 정당한 사유 없이 기한 내에 제출하지 않은 경우에는 논문투고를 철회한 것으로 본다.
- ② 수정·보완된 논문의 최종 게재 여부는 해당 편집위원의 판단을 기초로 하여 편집위원회에서 결정한다. 단, 편집위원회의 소집이 곤란한 불가피한 경우에는 해당 편집위원의 판단을 기초로 하여 편집위원장이 결정할 수 있다.

제10조 (재심 판정 투고논문의 게재)

- ① 제8조의 규정에 의해 “재심”의 판정을 통보받은 논문투고자는 기한 내에 수정·보완된

논문과 수정 요지를 제출하여야 한다. 논문투고자가 정당한 사유 없이 기한 내에 제출하지 않은 경우에는 논문투고를 철회한 것으로 본다. (동 규정은 여러분의 지적에 따라 삭제)

- ② 수정·보완된 논문의 재심은 초심에서 부분수정, 근본수정 또는 부의 판정을 내린 심사위원들에게 맡긴다.
- ③ 재심을 의뢰 받은 심사위원은 의뢰 받은 기간(통상 1주일) 이내에 “게재가” 또는 “게재불가”의 재심 결과를 작성·제출하여야 한다.
- ④ 수정·보완된 논문의 재심 결과, 초심에서 “게재가” 판정을 내린 심사위원을 포함하여 심사위원의 2인 이상이 “게재가”로 평가한 경우에는 논문 게재를 확정한다.

제11조 (게재불가 판정 논문의 심사 재신청) “게재불가” 판정을 받은 원고는 논문의 내용을 근본적으로 수정하고 “재신청”임을 명기하여 다시 기고할 수 있으며, 이때 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 “게재불가” 판정을 한 위원으로 한다.

제12조 (이의신청 및 재심사)

- ① 논문투고자는 심사 과정이나 결과에 불복하는 경우 상세한 사유를 첨부하여 이의를 제기하고 재심사를 요구할 수 있다.
- ② 편집위원회는 이의 제기 사유를 검토한 후 재심사 여부를 결정한다.
- ③ 재심사의 필요성이 없다고 판단하는 경우, 편집위원회는 그 사유를 이의 제기자에게 통보한다.
- ④ 재심사의 필요성이 있다고 판단하는 경우, 편집위원회는 제5조 이하에 의거, 새로운 투고논문과 동일한 심사과정을 거치게 한다. 이때 심사위원은 원래 심사위원과 중복되지 않도록 선정한다.

제13조 (표절 지적의 처리)

- ① 편집위원회는 표절이란 의견이 제시되고 표절에 대해서 다툼의 여지가 있다고 판단하는 경우에 심사를 중단한다.
- ② 이때 편집위원회는 표절 지적 내용과 관련 자료를 논문투고자에게 통보한다.
- ③ 논문투고자는 다툼이 해결되었음을 증빙하는 내용의 자료를 첨부하여 재투고할 수 있다.

제14조 (비밀유지) 편집위원장 및 편집위원, 심사위원은 투고논문의 심사 및 게재와 논문투고자에 관한 사항을 정당한 이유 없이 누설하여서는 안 된다.

제15조 (판권 등)

- ① 《한국이민학》에 게재된 논문의 판권은 한국이민학회에 귀속한다.
- ② 논문투고자는 게재된 논문을 다른 학술지 또는 발간물 등에 게재하거나 활용하고자 할 경우에는 반드시 《한국이민학》에 게재된 논문임을 밝혀야 한다.

제16조 (논문게재예정증명 등) 논문게재예정증명 또는 논문게재증명은 각각 논문의 게재가 확정된 후 또는 《한국이민학》이 발간된 후 논문투고자의 요청에 의해 발급한다.

제17조 (보칙) 《한국이민학》의 발간과 관련하여 이 지침에서 정하지 아니한 사항은 편집위원회의 심의를 거쳐 따로 정한다.

【부칙】

제1조 이 규정의 개정은 편집위원회의 심의를 거쳐 이사회의 인준을 받아야 한다.

제2조 이 규정은 2010년 6월 14일부터 시행한다.

원고 제출 및 집필 요강

원고 제출 및 게재

1. 《한국이민학》은 한국 및 세계 이민문제와 관련된 이론적·경험적 연구들을 심고 있다.
2. 《한국이민학》에 게재되는 논문은 독창성을 가진 것으로서 미발표된 것이어야 한다. 단, 국제 저명 학술지에 외국어로 발표된 논문은 한국어로 번역하여 게재할 수 있다.
3. 《한국이민학》은 수시로 논문을 접수한다. 《한국이민학》에 투고를 원하는 사람은 원고를 워드프로세서(흔글 또는 MS Word)로 작성하여 ‘한국이민학회 사무국’(kjim2014@gmail.com)으로 투고신청서와 함께 전자메일로 송부하여야 한다. 투고신청서는 본 학회 홈페이지(<http://www.kimnet.org>)에서 내려받아 작성한 후 원고와 함께 송부한다.
4. 제출원고는 한국어로 씌어진 것으로, 다음 원고 작성지침에 따라야 한다.
5. 접수된 논문은 심사위원 3인 이상의 엄격한 심사를 거친다.
6. 게재 결정 이후 투고자는 원고를 수정한 후, 최종원고를 담은 파일을 전자우편으로 제출한다.

원고 작성지침

1. 원고 논문은 워드프로세서를 사용하여 A4 용지에 단면으로 제출해야 한다.
2. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 25매를 초과하지 않도록 한다.
3. 연구단편(research notes)은 10매를 초과하지 않도록 한다.
4. 원고는 국문으로 제목표지(논문제목·저자이름·요약문·핵심단어), 본문, 각주, 참고문헌, 표, 그림, 부록, 저자소개의 순으로 작성한다. 아울러, 영문으로 논문제목, 저자이름, 요약문(English Abstract), 핵심단어(Key Words)를 작성하여 첨부한다.
5. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 불가피하다고 인정될 때만 한자를 괄호 속에 함께 쓰도록 하고, 기타의 외래어는 첫 번에 한하여 한글 원문 뒤에 괄호 속에 함께 쓴다.
6. 원고의 제목표지에는 논문의 제목, 저자의 이름, 소속, 연락처를 기재하여야 한다. 저자가 두 사람 이상인 공동연구의 경우 중간점(.)을 사용하여 옆으로 나란히 기재한다. 감사의 글, 연구비 지원기관, 교신저자 등은 *표를 하여 같은 면에 각주로 기재한다.

7. 논문의 국문 핵심단어와 영문 핵심단어는 3-5개 제시한다.
8. 국문과 영문 요약문(연구단편 포함)은 200자 원고지 5장 또는 A4 용지 단면 1/2장 이내로 작성한다.
9. 본문에서는 논문의 제목을 본문의 첫 장에 기재한다. 논문의 공정한 심사를 위하여 논문 심사위원이 저자를 알아볼 수 있는 서술은 삼가야 한다. 세부적인 본문 서술 요령은 다음과 같다.
 - 1) 본문은 내용의 구성을 명료하게 나타낼 수 있도록 3단계 정도의 소제목을 추천한다. 소제목은 I., 1., 1), (1), ① 형식으로 단계적으로 구성한다.
 - 2) 저술 인용방식은 저자의 이름과 저서의 출판 연도를 기재하는 것을 원칙으로 하되 필요한 경우 인용 페이지를 기재하도록 한다. 같은 저술을 되풀이 인용할 때에도 이와 같은 방식으로 한다. 구체적인 방식은 다음과 같다.
 - (1) 저자의 이름이 본문에 언급된 경우에는 그 다음에 출판 연도를 괄호 안에 제시하고 본문에 언급되지 않은 경우에는 이름과 출판 연도를 모두 괄호 안에 제시한다.
예 1, “…… 설동훈(1999: 10)”; 예 2, “…… (설동훈, 1999: 10)”
 - (2) 저자의 이름이 외래어인 경우, 한글로 쓰고 원명은 괄호 속에 담는다.
예, “…… 그라노베터(Granovetter, 1985)”
 - (3) 2인 공동저술일 경우, 두 사람의 이름을 모두 제시한다.
예, “…… (유길상·이규용, 2001)”
 - (4) 3인 이상의 공동저술일 경우 첫 번째 인용에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 이후부터는 “외”를 사용한다.
예, “…… (이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재, 2007)”과 그 이후 “…… (이규용 외, 2007)”
 - (5) 출판 예정인 저술을 인용할 때는 “출판예정”(또는 “forthcoming”)을 부기하고, 미간행물일 경우에는 “미간행”(또는 “unpublished”)이라고 기재하여야 한다.
예, “…… (Gereffi, Spener and Bair, 2002 forthcoming)” 또는 “…… (외국인노동자대책협의회, 2000 미간행)”
10. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것으로 제한한다. 한국어 문헌은 저자 이름의 가나다순으로 먼저 제시하고 그 다음에 외래어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다. 다음은 참고문헌 작성 원칙에 따른 예다.
 - (1) 도서
설동훈. 1999. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부.
유길상·이규용. 2001. 『외국인 근로자의 고용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재. 2007. 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선 방향 연구』. 한국노동연구원.

- Lin, Nan. 2002. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.
- Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield (eds.). 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gereffi, Gary, David Spener, and Jennifer Bair (eds.). 2002 (forthcoming). *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry After NAFTA*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- (2) 학술지 게재 논문
- 박경태. 2001. “사회적 자본으로서 NGO의 역할과 아시아 이주노동자 문제: 필리핀과 홍콩의 NGO를 중심으로.” 《경제와 사회》 52(겨울): 184-205.
- 설동훈·김윤태. 2004. “대만의 외국인노동자 고용관리체계.” 《중소연구》 28(3): 69-117.
- 김석호·신인철·하상웅·정기선. 2023. “지식공간이론을 이용한 사회적 거리감 척도의 한국사회에서의 적용가능성” 《한국인구학》 36(1): 1-20.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.
- Brown, Jacqueline Johnson, and Peter H. Reingen. 1987. “Social Ties and Word-of-Mouth Referral Behavior.” *Journal of Consumer Research* 14: 350-362.
- (3) 단행본 수록 논문
- 이철우. 2004. “피로써 구별되는 국민들: 혼혈인과 한국사회.” 정인섭 편, 『사회적 차별과 법의 지배』. 박영사. pp. 233-261.
- 町村敬志(마치무라 타카시). 1992. “グローバリゼーションと世界都市形成.” 梶田孝道編, 『国際社会学: 国家を超える現象をどうとらえるか』. 名古屋: 名古屋大学出版会. pp. 114-133.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. “資本主義の世界的展開と国際労働力移動.” 森田桐郎 編, 『国際労働力移動』. 東京: 東京大学出版会. pp. 1-54.
- Bourdieu, Pierre. 1986. “The Forms of Capital.” Pp. 241-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, edited by John G. Richardson. Westport, CT: Greenwood Press.
- (4) 번역도서
- 伊東順子(Ito, Junko). 2001. 『病としての韓国ナショナリズム』. 東京: 洋泉社. (김혜숙 역. 2002. 『한국인은 좋아도 한국민족은 싫다』. 개마고원).

- Castells, Manuel. 1989. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Cambridge, MA: Basil Blackwell. (최병두 역. 2001. 『정보도시: 정보기술의 정치경제학』. 한울).
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated and edited by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- (5) 번역논문
- Weber, Max. 1893. “Die landliche Arbeitsverfassung.” *Schriften des Sozialpolitik* 58:62-86. (임영일·차명수·이상률 역. 1991. “농업노동제도.” 『막스 베버 선집』. 까치. pp. 289-314).
- Weber, Max. 1946[1919]. “Politics as a Vocation.” Pp. 77-128 in *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated and edited by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- (6) 미간행 학위논문
- 최홍엽, 1997. “외국인 근로자의 노동법상 지위에 관한 연구.” 서울대학교 법학박사학위논문(미간행).
- Lee, Young Hwan. 1991. “The Effects of Individual and Structural Characteristics on Labor Market Outcomes: A Case Study of Korea.” Unpublished Ph. D. Dissertation. Department of Sociology, Graduate School, Stanford University.
- (7) 학술회의 발표논문과 미간행 자료
- 설동훈. 2006. “이주노동자 자녀의 권리와 생활실태.” 『한국아동권리학회 2006년 춘계학술대회: 아동 소외의 현장 — 권리보호를 위한 대책』. 한국아동권리학회. pp. 54-81. (숙명여자대학교 제2창학관 켄마홀, 2006·5·19)
- 외국인노동자대책협의회. 2000. 『외국인 산업기술연수생 인권백서: 인권침해의 현장보고』. 외국인노동자대책협의회(미간행).
- Schrecker, Ted. 1996. “The Borderless World and the Walled City: Metaphors for North American Social and Economic Life in the Twenty-First Century.” Paper Presented at a workshop at the Sustainable Development Research Institute, Vancouver, BC, Canada, March 1996. (Unpublished).
- (8) 인터넷 자료
- 서울특별시. 2001. 『서울 거주 외국인에 대한 여론조사』. (<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/research/total/down/11/11-12.pdf>에서 가용. 인터넷; 2002년 7월 31일 접속).
- U.S. Department of State. 2001. *Trafficking in Persons Report 2001*. (Available from

<http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>. Internet; accessed February 7, 2002).

ABCNEWS. 1998. "Women Forced to Work: Forced Abortions Are Conducted on U.S. Territory." *ABC News World Headlines*, April 1, 1998. (Available from <http://www.abcnews.com/sections/world/DailyNews/saipan0331.html>. Internet; accessed March 25, 1998).

(9) 동일 저자의 같은 해 저술

설동훈. 2002a. "국내 재중동포 노동자: 재외동포인가, 외국인인가?" 《동향과 전망》 52 (봄): 200-223.

_____. 2002b. "한국의 외국인노동자: 현대판 노예인가, 외국인 용병인가?" 《당대비평》 6(1): 53-68.

Petras, Elizabeth McLean. 1980a. "The Role of National Boundaries in a Cross-National Labour Market." *International Journal of Urban and Regional Research* 4(2): 157-195.

_____. 1980b. "Towards a Theory of International Migration: The New Division of Labor." Pp. 439-449 in *Sourcebook on the New Immigration: Implications for the United States and the International Community*, edited by Roy Simon Bryce-Laporte. New Burnswick, NJ: Transaction Books.

11. 표와 그림은 별지에 작성하고, 제목은 표와 그림의 위에 적는다. 주는 "주:"라고 시작하고, 출처는 "자료:"로 시작하여 표와 그림의 아래에 적는다.

12. 이 요강에 미비된 기타 사항은 본 학회 편집위원회에서 발행하는 한국이민학 제5권 제1호의 관례에 따른다.

13. 원고 작성에 대한 문의처

(우) 151-746 서울특별시 관악구 관악로 599 서울대학교 사회학과 김석호 교수 연구실 내
한국이민학 편집위원회

전자우편: kjim2014@gmail.com

전화: (02) 880-4103

한국이민학회 연구윤리규정

제 정: 2010년 6월 14일

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 한국이민학회(이하 ‘학회’)가 발간하는 학술지 《한국이민학》(이하 ‘학술지’)에 논문을 투고, 발표하고자 하는 사람들과 학술지의 편집위원 및 심사위원들에게 연구윤리규정을 준수하는 데 필요한 역할과 책임에 관하여 기본적인 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 이 규정은 학회에 논문을 투고, 발표하는 모든 사람과 그 저작물, 그리고 학술지의 편집위원과 논문 심사위원들을 대상으로 한다.

제3조 (적용범위) 우리 학회를 통해 투고, 발표되는 모든 논문은 이와 관련하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규정을 준수하여야 한다.

제2장 윤리규정

제4조 본 학회에 논문을 투고하고 발표하는 모든 저자는 학회 정관에 천명된 목적의 달성과 관련 분야의 학문적 발전을 위해 본인의 학자적 양심을 따라 독창적인 논문을 작성·투고하며 본 윤리규정을 준수해야 한다.

제5조 (위반행위) 다음과 같은 행위는 학회의 윤리규정을 위반하는 행위로 간주한다.

- ① 논문의 위조, 변조, 표절, 부당한 논문저자 표시행위 등 관계법령의 규정과 사회상규에 반하여 논문 출판의 윤리를 저버리는 행위 (여기서 “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위, “변조”는 연구 재료나 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를

왜곡하는 행위, “표절”은 타인의 아이디어나 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위, “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 일정한 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 또는 아무 기여도 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말함).

- ② 전호에 규정된 위반행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
- ③ 학계에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위 등

제6조 (편집위원의 윤리적 의무) 본 학회의 편집위원들은 다음과 같은 윤리적 의무를 준수해야 한다.

- ① 편집위원은 투고된 논문을 저자의 성별이나 나이, 소속 기관 또는 저자와의 개인적인 친분과 관계없이 오직 논문의 질적 수준과 투고규정만을 근거로 공평하게 취급하여야 한다.
- ② 편집위원은 투고된 논문에 대하여 지체 없이 적절한 조치를 취해야 한다.
- ③ 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 진다.
- ④ 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 심사위원 이외의 사람에게 투고된 논문의 내용을 공개해서는 안 된다.
- ⑤ 편집위원은 저자의 인격과 학자적 독립성을 존중해야 한다.
- ⑥ 저자는 편집위원장에게 투고한 논문에 대해 특정한 인사를 심사위원으로부터 제외시켜줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 편집위원장은 논문의 내용을 본 후 결정해야 한다.

제7조 (논문 심사위원의 윤리적 의무) 본 학회의 편집위원장으로부터 논문 심사를 위촉 받은 모든 심사위원은 다음과 같은 윤리적 의무를 준수해야 한다.

- ① 모든 심사위원은 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 심사하여 심사 의견서를 편집위원회에 보내주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 심사하기에 적합하지 않다고 판단되는 경우에는 편집위원장에게 곧바로 그 사실을 알려야 한다.
- ② 심사위원은 높은 수준의 학술적 기준을 적절하게 유지하면서 논문의 내용과 결과의 해석, 설명의 질을 객관적으로 평가하여야 한다. 심사위원은 자신의 학술적 신념이나 가정, 저자와의 개인적 친분 관계를 떠나 공정하게 심사하도록 최선의 노력을 기울여야 한다.
- ③ 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 편집위원회에 보내는 심사 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단과 보완이 필요하다고 생각되는 부분을 그 이유와 함께 상세하게 설명하여야 한다.

- ④ 심사위원은 논문에 대해 비밀을 유지해야 한다. 객관적이고 정확한 심사를 위해 요구되는 특별한 조언을 받기 위해서가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주어서는 안 되며 그 내용에 대하여 다른 사람과 논의하는 것도 삼가야 한다. 다른 사람의 조언을 받아서 심사 의견서를 작성할 경우에는 그 사실을 편집위원장에게 알려야 한다. 논문이 학술지를 통해 발표되기 전에는 저자의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서도 안 된다.
- ⑤ 심사위원은 논문의 내용과 관련하여 중요하다고 판단되는 기존의 연구가 정확하게 인용되어 있는가에 세심한 주의를 기울여야 한다. 논문의 내용이 다른 논문과 같거나 매우 유사할 경우에는 편집위원장에게 그 사실을 상세하게 알려주어야 한다.

제8조 (논문 저자의 윤리규정 위반에 대한 제재) 전조의 윤리규정을 위반한 사실이 확인된 논문 저자에 대해서는 위반 내용의 경중에 따라 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 5년 이하의 투고 금지
- ② 논문이 학술지에 이미 발표되었을 경우 인터넷에서 논문 삭제
- ③ 학회 홈페이지 및 위반 사실이 확인된 이후 발간되는 첫 학술지에 위반 사실 공시
- ④ 윤리규정을 위반한 논문 저자의 소속기관에 위반 사실 통보

제9조 (편집위원이나 심사위원의 윤리규정 위반에 대한 제재) 전조의 윤리규정을 위반한 사실이 확인된 편집위원이나 심사위원에 대해서는 위반 내용의 경중에 따라 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 재발 방지를 위한 경고
- ② 편집위원이나 심사위원으로부터 해촉 및 재위촉 영구 금지
- ③ 학회 홈페이지 및 위반 사실이 확인된 이후 발간되는 첫 학술지에 위반 사실 공시
- ④ 윤리규정을 위반한 편집위원이나 심사위원의 소속기관에 위반 사실 통보

제10조 (이의 신청) 당해자의 이의신청이 있으면 학회는 이를 판단할 연구윤리위원회를 구성, 심의하여야 한다.

제11조 (연구윤리위원회) 연구윤리위원회는 학회 회원 중에서 5명으로 구성한다.

제12조 기타 본 조에 규정되지 않은 사항은 관계 법령과 사회상규에 따라 판단한다.

제13조 본 규정은 2010년 6월 14일자로 제정하여 시행한다.

편집위원장	김석호(서울대학교, 사회학)	
편집위원	김현미(연세대학교, 인류학)	서정민(연세대학교, 정치학)
	설동훈(전북대학교, 사회학)	송영훈(통일연구원, 정치학)
	송유진(동아대학교, 사회학)	신지원(전남대학교, 사회학)
	이규용(한국노동연구원, 경제학)	이병하(서울시립대학교, 정치학)
	이정환(청주대학교, 사회학)	이창원(IOM이민정책연구원, 사회학)
	이혜경(배재대학교, 사회학)	한건수(강원대학교, 인류학)
편집간사	권시정(성균관대학교, 사회학)	박순영(전북대학교, 사회학)

한국이민학 제5권 제2호
인쇄일: 2014년 10월 31일
발행일: 2014년 10월 31일
발행처: 사단법인 한국이민학회
(우) 1120-749 서울특별시 서대문구 연세로 50 연세대학교 법학전문대학원 이철우 교수 연구실
인터넷 홈페이지: http://kimanet.org
인 쇄 처: 굿뉴스 커뮤니케이션
전화: (042) 625-1882, 이메일: 6251882@hanmail.net
사단법인 한국이민학회 값 10,000원

ISSN 2093-6044



Korean Journal of International Migration

Vol. 5 No. 2 • 2014

Articles

A History of International Cooperation on Migration:
Focusing on EU's Common Migration Policies

Jean-young Lee , and Ho-Won Joung

International Cooperation on Migration in Asia and Search for the New Framework

Younghee Cho

Determinants of Social Adaptation of Foreign Students in Korea:
Focusing on Foreign Students in Chonbuk National University

Soon-Young Park

Transnational Partnership from Hometown Associations to Hometown Development:
the Making of Constituting Remittances and Regional Development in Mexico

Jeung-Hyun Kim

Korea International Migration Studies Association