

이주노동자 문제와 그 대안 : 내재화된 자유주의를 중심으로*

김 성 수**

최근 국제적인 노동이동은 노동자를 수출하고 수입하는 국가 모두에서 새로운 변화들을 야기하고 있다. 서구선진국에서 경제적 이주의 기원은 고도 경제 성장을 달성하고 복지를 제공할 여력이 있었던 1950년대부터 70년대까지 전성기를 누렸다. 그러나 70년대 장기에 걸친 경제위기와 복지의 축소 그로인한 실업은 이주 노동자들에 대해 비난과 우려 나아가 광범위한 사회적 배제를 안겨 주면서 여러 가지 사회문제를 발생시키고 있다.

본 논문은 시민사회, 그리고 시장 등으로 구성된 다차원적인 네트워크(multisectoral network)의 순기능을 촉진하는 데 있어, 통합된 시민사회의 힘을 강조하는 자유주의적 입장에 기반하면서, 국민국가기능의 선택적인 역할을 강조하는 내재화된 자유주의(embedded liberalism)의 관점에서 이주노동자 문제의 해결책을 모색한다.

주제어: 이주노동, 다차원적 네트워크, 내재화된 자유주의, 시민사회, 이주

* 본 논문은 2007년도 한양대학교 교내일반연구비 지원에 의하여 작성되었음 (HY-2007-G).

** 한양대학교 정치외교학과

1. 서론

급격한 세계화의 물결 속에서 이제 노동의 이동은 자본이나 상품의 이동만큼이나 일상적인 일이 되어가고 있다. 이러한 현상은 국가 간 산업발전의 차이에서 오는 임금 불균형과 노동력 수요의 차이에서 기인한 것이다. 한국 역시 고도의 경제성장과 고학력·고령화 현상 등으로 인해, 1980년대 후반부터 급격하게 나타나기 시작한 노동력 부족 문제를 중국의 조선족이나 동남아 외국인 노동자들에 의지해 해결해 나가고 있다.¹⁾

국제적인 노동이동은 노동자를 수출하고 수입하는 국가 모두에서 새로운 변화들을 야기하였다. 먼저 이주노동자들을 수입하는 국가들은 고임금과 단순근로 및 3D 기피현상 등으로 인해 발생한 노동력의 공백을 이주노동자들을 통해 채워나감으로써, 경제성장을 위한 새로운 동력원을 확보할 수 있게 되었다. 그러나 다른 한편에서는, 저임금의 이주노동자들이 급격하게 유입되면서 자국의 노동자들이 지나치게 많은 일자리를 잃어버리지 않을까 하는 우려감이 확산되기 시작했다. 또한 보수적인 성향의 단체들을 중심으로 국가 정체성의 문제 역시 거론되기 시작했다. 나아가 이주노동자들이 점차 사회적으로 하부계층 및 불만계층으로 자리잡아감에 따라, 이것이 잠재적인 사회 불안요소로 작용하여 국가 운영에 큰 부담을 줄 것이라는 비판도 제기되었다. 다음으로 이주노동자를 수출하는 송출국에서는 이주노동자들로부터의 송금과 기술의 습득이 국가경제의 큰 수입원이 되었다. 그러나 다른 한편에서는 고급인력의 대량유출로 인한 발전 동력의 부재 현상

¹⁾ 국내에 체류 중인 외국인인 1994년에 28,000여 명에 불과하던 것이 2002년에는 25만여 명으로 8년 동안 10배가 증가하였고, 2007년 8월 24일에 100만 명을 돌파한 후, 2008년 12월 현재 115만 명에 달하고 있다(윤영환 2009, 141).

이 나타나기 시작했다. 또한 송출국들은 자국민들의 인권이 노동 수입국에서 유린당하는 것을 그저 지켜보아야만 하는 문제가 발생하기도 하였다(Glasius, Kaldor, and Anheier 2006).

노동이동을 둘러싼 이 같은 일련의 현상들에 대해, 킨(Keane)은 중심부(inner core)와 주변부(periphery) 간의 간극이라는 개념을 중심으로 접근하고 있다. 그에 의하면, 현재 세계는 주권국가 중심의 국제질서와 하나의 세계정부에 의한 질서 사이에 중간적인 형태로 존재하고 있는 코스모크라시(Cosmocracy) 상태이다. 이러한 코스모크라시에서는 중심부와 주변부 간의 간극이 발생하게 된다. 그리고 이 때 구조의 중심에 위치한 국가들 간에는 상호의존성(interdependence)이 존재하는 반면, 중심부와 주변부에 속한 국가들 사이에는 일방적인 의존성(dependence)만이 존재하게 된다(Keane 2003). 그런 점에서 현재 나타나고 있는 노동의 이동은 중심부와 주변부 간의 일방적인 의존성에 근거한 현상이라고 할 수 있다.

월러스틴(Wallerstein) 역시 현대 노동이동의 흐름을 구조론적인 시각에서 조명하고 있다. 그에 의하면, 현재의 노동이동은 대부분 주변부의 저발전 국가로부터 중심부의 선진국으로 이동하는 형태가 주류를 이루고 있다. 따라서 노동 송출국과 수입국 간의 경제적인 이해관계에 의해 발생한 이주노동자 문제는 동등한 수준의 정치·경제력을 갖춘 국가들 간의 문제가 아니라, 세계자본주의체제에 있어 중심국과 주변국이라는 불평등한 관계에 위치한 국가들 간의 문제라고 볼 수 있다. 즉, 키첼트(Kitchelt)와 젠킨스(Jenkins) 등이 지적한 것처럼, 상호의존성 구축과 상대국에 대한 유연한 개방체제 확립, 그리고 보조성의 원리 실현 등과 같이 국가 간 경제교류의 원활한 흐름을 위해 필수적인 원리들이 노동 송출국과 수입국 간의 관계에서 충분히 담보되지 못하고 있는 것이다(Kitchelt 1986; Koopmans 1999; Jenkins and Schock

1992; Joppke 1992; Della Porta and Kriesi 1999). 더욱이 이러한 문제에 있어, 중심부와 주변부, 또는 남북 간의 경제적인 불평등을 해소하려는 국제기구의 노력 역시 대표성의 결여에서 오는 민주적 정당성의 부족으로 인해 현실적인 한계들에 직면하고 있다.

이러한 상황 속에서, 이주노동자 문제 해결을 위한 대안으로 최근 제기되고 있는 것이 세계시민사회의 역할이다. 특히 노동 송출국과 수입국의 일국의 시민사회의 역할을 뛰어넘는 시민사회 행위자들 간의 연대와 초국가적 시민사회 행위자들의 역할이 이러한 이주노동자 문제의 해결에 있어 매우 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다. 중심부와 주변부 국가 간의 정상적인 경제적 교류를 가로막는 일련의 간극들을 좁혀나가는 데 있어, 시민사회라는 제 3섹터가 교량적 역할을 할 수 있음을 가정하는(Salaman et al. 2004) 살러먼 등의 학자들에 의하여 이러한 의견은 매우 큰 영향력을 가지고 받아들여지고 있다. 즉, 이주노동자 문제를 해결하는 데 있어, 국가와 시장, 그리고 국제기구 등이 지니고 있는 태생적 한계를 보완할 수 있는 하나의 대안으로서, 세계시민사회를 중심축으로 하여 이주노동자 문제를 가지고 있는 당사국들에 외부적 영향력을 행사하여 새로운 대안을 조직하도록 강제한다는 것이다.

그러나 최근 사회과학 일각에서 불고 있는 이러한 시민사회 만능주의는 또 다른 역기능을 불러올 수 있다. 특히 이주노동자문제는 단순히 이주노동자들의 인권이나 사회적 지위의 문제를 뛰어넘어, 한 국가에 있어 그 국가의 시민들의 경제사회적인 문제와 직접적인 연계를 가지고 있기 때문이다. 최근 시민사회와 초국가적 행위주체들이 앞장서서 새롭게 이주노동자들에 대한 정책을 통과시킨 독일의 경우를 보더라도, 그것이 일국의 내부적인 사회경제적 문제를 간과했을 때, 결코 바람직하지 못한 대안으로 남을 수 있다는 것을 보여주었다. 즉, 독

일의 사례연구는 글로벌 거버넌스 제도의 형성과 활성화를 통한 논의가 글로벌 거버넌스 제도 자체의 민주적 형성에 지나치게 집착함으로써, 그것이 국민국가 차원의 민주주의에 가져오는 비민주적 효과에 대해서는 자칫 소홀할 수 있다는 것을 잘 보여주고 있다고 하겠다.

따라서 본 논문은 이러한 기본적으로, 국가와 시민사회, 그리고 시장 등으로 구성된 다차원적인 네트워크(multisectoral network)의 순기능을 촉진하는 데 있어, 통합된 시민사회의 힘을 강조하는 자유주의적 입장에 기반하면서도, 국민국가기능의 선택적인 역할을 강조하는 내재화된 자유주의(embedded liberalism)의 관점에서 이주노동자문제의 해결책을 제시하려고 한다.

2. 이주노동자 문제의 현 실태와 대안적 한계

1) 이주노동자 문제의 현 실태

국제적으로 이주 노동자(migrant worker)에 대한 일반적인 분류 기준은 다음의 두 가지 기준에 의한 것이었다. 즉 자발적(voluntary)이주이냐, 비자발적(involuntary)이주이냐 이다. 비자발적 이주란 과거 식민지 시대의 노예의 이동을 이야기 하는 것이며 오늘날의 노동 이동은 모두 자발적 이동으로 간주한다. 두 번째 기준은 이주 노동자의 신분이 합법적(legal)이냐, 비합법적(illegal)이냐의 문제로, 오늘날 이주 노동자 문제에 있어 세계적으로 문제가 되고 있는 부분이다.

현재 국내에서는 ‘이주 노동자’라는 말을 쓰기도 하고 ‘외국인 노동자’라는 말을 쓰기도 하는데 일반적으로 이주 노동자는 노동에 초점을

맞추어 노동의 이주를 강조한 것이고, 외국인 노동자는 국적에 초점을 맞추어 내국인과 다른 외국인임을 강조한 것이다. 우리나라에서는 일반적으로 ‘외국인 노동자’라는 용어가 사용되어 왔다. 그러나 국제적으로는 이주노동자 또는 이주근로자라고 표현하기를 권하고 있으며 국제적 용어로서의 이주노동자는 국적에 관계없이 고용과 노동을 목적으로 하는 외국인노동자를 의미한다. 그러므로 본 연구에서도 ‘이주노동자’라는 용어로 통일하여 사용하도록 할 것이다.

현재 국내의 이주 노동자는「출입국관리법」과「출입국관리법시행령」에 의하여 세 가지 법적 신분으로 구분된다. 첫째는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문 직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정 직업(E-7) 자격으로 사증을 발급받아 거류하는 등록(documented) 외국인으로 ‘합법취업자’가 있다. 둘째는 산업연수(D-3)사증을 발급받거나 연수취업(E-8)자격으로 거류하는 등록외국인으로 ‘산업기술연수생’신분이 있다. 이들의 걸음으로 들어난 목적은 기업체에서 산업상의 기술·기능을 연수받는 것이지만, 사실상으로는 연수내용과는 전혀 상관이 없는 분야에서 부족한 일손을 메우기 위해 일하고 있는 합법적 이주노동자의 대부분이 이 분류에 속한다. 셋째는「출입국관리법」상 91일 이상 체류가 인정되는 ‘등록외국인 거류자’가 아닌 외국인 취업자로서 흔히 ‘불법취업자’라 일컬어지는 미등록노동자(undocumented workers)가 있다. 한편 이주 노동자는 민족에 따라서 또한 두 가지로 구분될 수 있다. 법무부는 『출입국관리통계연보』에서는 외국국적을 가진 재외동포를 ‘한국계 이주노동자’와 ‘비한국계 이주노동자’로 구분하고 있다.

이와 같이 다양한 이주 노동자의 신분 중 본 연구에서 연구 대상으로 하는 이주 노동자는 아시아권 제3국을 국적으로 가지고 현재 우리나라에 체류하고 있는 산업기술연수생 또는 불법체류자(미등록노동자)

들로 제한한다. 왜냐하면 현재 국내에 거류 중인 전체 이주 노동자들 중 대다수가 이 범주에 포함되기 때문이며, 엄밀히 말해 현재 사회에서 문제가 되고 이주 노동자들의 범주가 이들에 한정되기 때문이다.

우리나라에 이주 노동자가 유입되기 시작한 것은 1987년 이후 부터이다. 1987년 이후 이주 노동자들이 한국에 유입되기 시작한 원인은 크게 세 가지로 이야기 해 볼 수 있다. 첫째는 민주화 이 후의 강력한 노동운동 세력의 입지 강화와 이를 통한 급격한 임금 상승이다. 둘째는 이러한 임금 상승과 동시에 국내에서 3D업종 기피 현상이 일어나면서 생긴 생산직 근로자에 대한 인력난이다. 셋째는 정부의 북방정책에 의한 재중동포의 입국절차 완화와, 동남아시아국가들에 대한 출입국절차 규제 완화이다. 이러한 세 가지 요소에 더 하여 정부는 중소기업들이 처한 인력난 해소에 대처한다는 명목으로 미등록노동자를 사실상 방치하였고, 1991년부터는 산업기술연수생을 수입하였다.

현재 국내의 이주노동자의 수는 총 80만 명에 이르며, 이 중 중국 이주노동자 및 중국 동포를 제외하면 필리핀, 태국, 베트남, 방글라데시 등 동남아시아 이주노동자들이 상당수를 차지하고 있다. 이 가운데, 영어권 국가로서 가장 많은 이주노동자 수치를 나타내고 있는 필리핀의 경우 2006년 말 현재 42,325명이 체류하고 있고, 이 중 13,661명이 불법 체류 중에 있는 것으로 조사되고 있다. 그런데 문제가 되는 것은 이 중 불법 취업자 수가 18만 여명에 이른다는 것이다. 더욱 문제가 되는 것은 정부에 신고 된 합법적이라 말할 수 있는 이주 노동자 16만 여 명 중 실제로 정식으로 국내에서의 취업이 허락된 사증을 가진 외국인인 2만 2천 여 명에 불과하다는 것이며, 나머지 14만 명은 산업기술연수생 신분으로 국내에서 법적으로 근로자로서의 신분보장이 되지 않는 근로자라는 것이다. 결국 단순기능 외국 인력의 합법적 고용제도 미비와 불법취업자의 과다한 비율이 이들을 법적인 테두리

하에서 보호 받을 수밖에 없게 만들고, 이러한 법의 사각지대 안에서 이주 노동자들에 대한 인권유린 사태가 벌어지고 있다.

〈표1〉 2006년 3월말 현재 이주노동자 현황

| 구분 | 계 (203개국) | 단기체류자 (198개국) | 등록외국인 (173개국) | 외국동포거소신고 (48개국) |
|-------|--------------|------------------|------------------|--------------------|
| 총 체류 | 804,547 | 247,940 | 530,555 | 26,052 |
| 합법 체류 | 593,501 | 148,404 | 420,233 | 24,864 |
| 불법 체류 | 185,550 | 80,280 | 104,470 | 800 |

출처 : www.migrant.or.kr

〈표2〉 2006년 3월말 현재 이주노동자 국적별 현황

| 국적 구분 | 계 | 중국 (동포) | 태국 | 필리핀 | 방글라 데시 | 인도네 시아 | 베트남 | 몽골 | 우즈베 키스탄 | 기타 |
|----------|---------|----------------------|--------|--------|-----------|-----------|--------|--------|------------|---------|
| 총 체류 | 804,547 | 321,406 (193,637) | 33,972 | 42,325 | 14,831 | 23,751 | 43,320 | 24,926 | 13,965 | 286,051 |
| 불법 체류 | 185,500 | 80,394 (36,562) | 11,259 | 13,661 | 13,224 | 5,884 | 11,893 | 10,374 | 6,355 | 32,506 |

출처 : www.migrant.or.kr

국내에 이주노동자들이 대거 유입되면서 발생할 수 있는 문제점은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다(Issac 1998). 첫째, 이주노동자들이 국내 노동자들과 시민사회에 부정적인 영향을 미치는 경우이다. 이주 노동자의 유입은 국내 노동자들의 일자리를 빼앗아 버림으로써, 국내 실업률을 증대시킬 수 있는 위험성을 지닌다. 그리고 이러한 국내 실업률의 증가는 국가적인 경제 부담으로 작용하여, 이주노동자의 유입이 전체적인 국내 경제에 플러스 요인으로 작용하기보다는 마이너스 요인으로 작용하게 되는 결과를 낳는다. 또한 이주노동자의 유입은 이

들이 서로 다른 역사적·문화적 배경을 갖는 우리나라 사회에 제대로 적응하지 못한 채, 점차 주류 사회와 이질적이고 배타적 소외계층을 형성함으로써, 시민사회의 새로운 균열구조를 야기할 수도 있다. 둘째, 이주노동자 자신들과 관련된 인권의 문제이다. 사실 불법적인 이주노동자들은 물론이고, 형식상으로는 합법적이어도 노동법상의 법적 보호망 안에 있지 못한 연수생신분의 이주노동자들 대부분은 노동착취와 인권유린 등과 같은 문제들로부터 직접적으로 노출되어 있다. 그리고 이처럼 법적 테두리 밖으로 밀려난 이주노동자들에게 지속적으로 자행되는 인권유린사태는 국내적 불안요소를 증대시킬 뿐만 아니라, 국제적으로도 인권 낙후 지역이라는 불명예를 덮어쓸 위험성을 고조시킨다.

다음으로 국내에 이주노동자들이 유입되면서 발생할 수 있는 긍정적인 효과에는 다음과 같은 것들이 있다. 대표적으로 경험적인 연구결과에 근거한 보야스(Borjas 1987; 1990; 1993)의 통계에 의하면, 이주노동자의 유입은 실제 노동 수입국의 실업률을 상승시키지 않는다. 오히려 이주노동자의 유입은 노동 수입국의 기존 노동자들의 소득 수준을 높이고, 중소기업의 활동을 증가시키는 등의 바람직한 결과를 가져온다. 라이트(Light 1986) 역시 새로운 기술과 서비스업을 제공할 수 있게 해주는 이주노동자들의 유입은 노동 수입국의 특정 부족 분야에 대한 적절한 보충력을 제공해준다는 통계적인 연구결과를 발표하였다. 즉, 이주노동자 유입의 긍정적인 효과들로부터 창출되는 이익은 위에서 지적된 두 가지의 부정적 효과들로부터 발생하는 손실을 제하고도 충분히 남는 것이다.

2) 이주노동자문제 해결을 위한 기존 방안의 한계

이주노동자 문제에 대한 우리나라 정부의 정책은 1993년에 도입된 산업연수제도와 2000년 4월에 도입된 연수취업제도, 그리고 2004년 8월에 도입된 고용허가제 등 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 하지만 정부 정책들은 주로 노동수입을 위한 절차에만 집중되어 있을 뿐만 아니라, 이주노동자 유입으로 인해 발생 가능한 국내의 실업률 상승 문제나 시민사회의 균열 문제 등에 대비해 정부는 그 어떤 대책도 마련하고 있지 않은 것이다. 또한 정부 정책에는 이주노동자의 인권보장과 복지제고를 위한 방안들 역시 전무한 실정이다. 나아가 최근 사회적으로 심각하게 제기되고 있는 불법 이주노동자 문제를 근본적으로 해결하기 위한 노동 송출국 정부와의 공동 대응책 마련 역시 매우 미진하기 짝이 없는 것이 현실이다.

〈표3〉 외국인력 변천에 대한 비교

| 산업기술연수생제도 | 연수취업제도 | 고용허가제도 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 1991년 법무부 훈령 제 255호 「외국인산업기술연수사증발급에대한업무지침」을 도입 • 명목만 연수이고 실제로는 편법적인 외국인력 도입 수단 • 연수생이 노동자로 인정되지 못함으로써 여러 가지 법적 문제발생 • 중소기업협동조합중앙회 산업기술연수협력단에서 외국인력 도입 사업체 배치 | <ul style="list-style-type: none"> • 일정 기간 연수 후 평가를 거쳐 취업을 허용하는 제도 • 초기 연수2년, 취업1년의 과정에서 연수1년, 취업2년의 과정으로 취업기간의 확대 운용 • 연수 훈련비용은 기업이 부담하고 연수는 공공훈련기관이 담당 • 연수분담금 제도를 도입하여 훈련비용 등 사회적 비용을 분담 | <ul style="list-style-type: none"> • 외국인의 고용 취업을 제한하되, 법무부가 체류허가를 맡고, 노동부가 노동허가를 맡아서 일정 규모의 인력을 합법적으로 관리 • 고용주는 고용보험금을 예치하고 고용기간 중 고용분담금 납부 |

정부의 이주 노동자 정책이 단지 노동 수입의 절차상의 문제에만 국한 되어 있다면, 이주 노동자의 유입에 대한 실질적인 이해 당사자

인 사용자 단체들과 노동단체의 움직임은 어떠했는가를 살펴보자. 우선 사용자 측은 적극적으로 이주 노동자의 도입을 환영하였는데 대기업 보다는 인력난이 심한 중소기업이 더욱 적극적이었다. 특히 중기협(중소기업협동조합중앙회)의 경우는 1994년부터 이주 노동자 관련 업무를 사실 상 주관하였다. 그러나 중기협은 하나의 이익단체화 되어 고용주의 입장에서 이주 노동자들의 인권이나 근로 복지 형태에 관심을 갖기 보다는, 저렴한 고용비용과 인력난 해소에만 주력하는 로비 활동을 벌였다. 그 결과 외국인에게도 합법적 절차를 통해 동일한 근로권을 주자는 고용허가제에 반대하고 계속해서 산업연수생제도를 지지하는 등 자신들의 이익에만 주력한 나머지 이주 노동자들의 권익에는 전혀 관심을 두고 있지 않다.

노동단체 역시 이주 노동자의 문제에는 거의 관심을 두지 않았다. 특히 이주 노동자가 유입되던 초기에는 이주 노동자 도입 자체를 반대하는 등의 입장을 보였다. 그러나 1994년 이후 노조는 시민단체와의 연합 속에 조금씩 이주 노동자 문제에 관심을 갖게 되었고, 2001년 민주노총 산하에 외국인 노조를 산하에 두는 등 이주 노동자 문제에 예전과 비교하여 점차 관심을 두고 있다. 그러나 여전히 노동 단체에 있어 이주 노동자의 문제는 주된 관심사가 아닌 소외된 마이너리티의 문제로 취급받고 있다.

이주노동자 문제를 해결하는 데 있어, 정부 정책이 가지는 제한적 역할로 인해 국내에서는 주로 시민사회를 중심으로 이 문제에 대한 해결이 시도되어 왔다. 특히 초창기에는 종교단체들의 관심과 노력과 매우 두드러졌다. 그러나 1995년 1월 9일 13명의 네팔인 산업연수생들에 의한 명동성당 농성을 계기로 이주노동자들의 현실이 보다 확연하게 드러나면서 다양한 시민단체들의 본격적인 활동이 전개되기 시작했다. 이때부터 시민단체들은 이주노동자 문제와 관련된 정부의 정

책결정과정을 지속적으로 감시함으로써 투명성을 확보하는 한편, 이주노동자들에 대한 사회·문화적인 이질감을 해소하고 인권의식을 제고하기 위하여 우리나라 사람들과 이주노동자들 간의 사회적 유대감을 제고시키는 노력을 꾸준히 전개해왔다(석현호·정기선·이정환·이혜경·강수돌 2003).

초창기 이주 노동자 문제에 관심을 갖고 있던 시민단체들은 주로 종교단체들이었다. 그러나 1995년 1월 9일 13명의 네팔인 산업연수생들의 명동성당에서의 농성 이 후, 이주 노동자들의 현실이 드러나고, 이를 계기로 그 해 7월 민주노총, 외국인 노동자 피난처, 시화일꾼의 집, 한국교회여성연합, 경블련 외국인노동자 마을, 성남외국인노동자 피난처, 부천 외국인노동자의 집 등의 대표들이 모여 외노협(외국인노동자대책협의회)을 결성한 후 본격적인 시민단체들의 활동이 이루어졌다. 시민단체들은 이주 노동자들에 대한 정부의 정책 결정과정에 대한 감시를 통한 투명성 확보와 이주 노동자들의 사회·문화적 이질감을 해소와 인권문제 해결을 위한 노력을 계속하여 실시하여 왔다. 결국 이주 노동자 문제 해결을 위한 한국 사회의 가장 큰 구심점은 시민단체들이었으며, 이들이 이주 노동자 문제해결에 있어 중심이 되어 왔던 것은 모두가 인정하는 사실이다.

〈표4〉 2007년 3월말 현재 이주노동자 관련 단체

| 단체구분 | 종교단체 | 지역단체 | 의료단체 | 인권단체 |
|------|------|------|------|------|
| 37 | 1 | 12 | 4 | 20 |

출처 : www.migrant.or.kr

그러나 이처럼 시민단체들을 중심으로 한 시민사회의 역할에도 분명한 한계가 있었다. 첫째, 중소기업협동조합과 같이 이주노동자 문제

와 직접적으로 연관된 이익단체들의 강력한 로비 앞에 이주노동자들의 인권보장을 위한 시민단체들의 외로운 외침은 힘없이 묻혀갈 수밖에 없었다. 둘째, 이주노동자 문제에 대한 일반 국민들과 노동계, 그리고 매스미디어 등의 종합적인 무관심은 시민사회의 힘과 영향력을 근본적으로 제한하였다. 셋째, 이주노동자 문제와 관련된 대다수의 시민단체들은 특정 종교단체들로 구성되어 있는데, 이는 다양한 종교적 배경을 가진 이주노동자들과의 자유롭고 원활한 접촉을 저해하는 방해요인으로 작용하였다. 실제로 한 연구조사결과에 의하면, 이주노동자 문제와 관련해 현재 국내에서 활동 중인 시민단체들 중 약 88%가 기독교 관련 종교단체들이므로 나타났다.

결국 이러한 시민사회의 한계점들은 맥카시와 젤드의 지적처럼, 시민사회의 활성화를 위해 필수적으로 요구되는 사회적·경제적 자원이 부족함을 의미하는 것인 동시에, 시민사회에 대한 광범위하고 폭넓은 참여가 아닌 제한되고 협소한 참여만이 존재했음을 의미하는 것이라고 할 수 있겠다(McCarthy and Zeld 1996). 이로 인해 시민사회는 정부 정책에 대한 철저한 감시와 평가를 통한 투명성 제고 및 정당성 부여의 기능은 물론이고, 일반 시민들의 관심과 참여의 유발이라는 본래의 기능마저 제대로 수행하지 못하는 한계를 드러내고 말았다.

3. 이주노동자 문제 해결을 위한 세계시민사회의 역할과 한계

현재 이주 노동자 문제는 단순히 단일 국가내부의 문제가 아닌 국제적인 관심사이다. 따라서 국제노동기구(ILO)와 같은 국제기구뿐만 아니라 1990년 설립된 ‘모든 이주 노동자와 그 가족들의 인권 보호를 위한 국제 협의회(ICMW)’같은 시민단체들이 이주 노동자와 그 가족

들의 인권을 위해서 노력하고 있다.

다양한 시민사회 주체들의 참여는 국내에서의 이주 노동자 문제 해결을 위해 참여하는 시민단체들의 다양화뿐만이 아니라, 국제적인 수준에서의 다양한 시민사회 주체들의 참여를 말한다. 이러한 세계시민사회의 역할을 통한 이주노동자문제의 해결은 기본적으로 세계시민사회 속에서 다양하고 다원적인 시민주체들의 참여와 관심은 이러한 주체들 간의 협력과 신뢰의 증진으로 이어지고, 이러한 협력과 신뢰의 증진을 통해서 문제를 해결할 수 있다는 자유주의적 가정 하에서 이루어진다. 따라서 세계시민사회의 역할을 통한 이주노동자문제의 해결을 이해하기 위해서는 자유주의적 접근법에 대해서 알아볼 필요가 있다.

1) 자유주의적 접근법

자유주의란 무엇인가? 자유주의는 자연 상태에서 정부의 존재에 앞서 개인의 존재를 먼저 기술하면서 모든 개인은 생명, 자유, 재산 등의 영역에 있어 국가로부터 분명하게 구분되는 자연권을 가진다고 주장한 로크(Locke)와 문명적 시민성(Civility)을 인공적인 사회와 만인에 대한 만인의 투쟁을 바탕으로 이해한 홉스(Hobbes), 그리고 시민사회는 필연적으로 긍정적인 것이 아니며 실제로도 역사 속의 시민사회는 부정적인 모습들을 보였다고 주장한 루소(Rousseau) 등의 사회계약론을 바탕으로 시작되었다. 그리고 이러한 고전적 자유주의는 ‘보이지 않는 손’을 통한 자유주의적 시장 경제를 논한 스미스(Smith)와 미국의 발전을 시민사회의 역할을 중심으로 인식한 토크빌(Tocqueville) 등을 거치면서 보다 발전해왔다.

그러나 이러한 자유주의적 흐름은 베스트팔렌조약 이후, 제2차 세

계대전과 브래튼 우즈체제 등을 거치면서 형성된 강력한 주권국가들을 중심으로 한 국제질서 속에서 점차 그 빛을 잃어갔다. 시민사회의 협력과 신뢰를 바탕으로 하는 자유주의적 관점과 달리, 국가의 주도적인 역할과 국가 간의 엄격한 구분선을 강조하는 대립구도가 세계를 지배하기 시작한 것이다. 그러나 브래튼 우즈체제의 붕괴 이후 급속하게 진행된 경제적 통합과 정보통신의 발달, 그리고 공산권 및 제3세계 권위주의 정권들의 붕괴와 민주화 등으로 인해, 다시 국가보다 시민사회가 중요한 비중을 차지하게 되었다. 주권국가 간의 대립보다는 시민사회 간의 통합을 중요시하는 자유주의 이론이 부활한 것이다(Salamon et al. 2004).

이렇게 다시 활력을 찾은 자유주의는 최근 숄트(Scholte)와 코헨(Keohane), 쥘(Zürn), 그리고 오마에(Ohmae) 등을 통해 세계화 속에서 세계시민사회가 차지하는 역할과 그 협력관계 등에 대한 논의로 계승되어 내려오고 있다. 실제로 자유주의에 공고하게 기반을 둔 이들은 세계시민사회를 연구함에 있어, 비정부행위자와 문명적 시민성 등에 대한 깊은 관심을 바탕으로 국가나 정부보다는 개인과 가정, 법인, 비영리기구, 연합, 그리고 사회운동 등과 같은 특정 단체를 분석의 기초로 삼아 세계시민사회를 조명하는 모습을 보여주고 있다.

이러한 자유주의적 흐름에서 볼 때, 시민사회는 분명 국가와 대비되는 개념으로서, 비국가적인 제도들을 의미한다. 그리고 이러한 시민사회는 문명적 시민성의 구성요소인 시민적 덕성에 근거한 행동양식(Civil Behavior)을 갖기 때문에, 자유주의적인 태도를 지향하며 비폭력성에 근거한다. 따라서 자유주의적 관점에서 볼 때, 시민사회는 보다 큰 협력(Cooperation)을 창출하기 위한 힘으로서 신뢰를 핵심적 정치철학으로 삼고, 자발성에 근거해 세계평화를 추구하는데 기여한다고 할 수 있다. 특히 이러한 자유주의적 관점에서는 신자유주의를 바탕으로

하여 글로벌 거버넌스의 중요성을 강조하고 있다. 이들은 글로벌 거버넌스가 합법적인 메커니즘 창출을 지향한다는 것과 그 과정에 공적 행위자뿐 아니라 사적 행위자들을 포함시키려 한다는 것, 나아가 이를 주도하고 관리하는 규범 및 초국가적 행정체계의 출현을 가정한다. 일부 비판에 따르면 글로벌 거버넌스라는 것이 결국 신자유주의자들의 ‘전지구적 관리’를 의미하는 것 이상도 이하도 되지 않는다고 주장한다. 그러나 민주적 글로벌 거버넌스를 지향하는 사람들은 UNDP의 거버넌스에 대한 정의인 “시민과 사회집단이 그들의 이해와 갈등을 관리할 수 있도록 하는 제도, 과정, 메커니즘의 총체(UNDP 1996)를 강조하고 있으며, UNESCO와 같은 관리보다는 상대적으로 시민사회의 활성화에 더 큰 강조점을 두는 개념으로 이해하고 있다.

2) 이주노동자 문제 해결을 위한 세계시민사회의 자유주의 모델

와프너(Wapner 1996)와 클락(Clark 1998), 그리고 앤하이어(Anheier 2001) 등은 현재 세계가 세계시민사회라는 하나의 통일된 시민사회로 진입했다고 주장한다. 급격한 세계화의 진행 속에서 세계시민사회가 하나의 가시적인 현상으로서 분명하게 부상하기 시작한 것이다. 그렇다면 자유주의적 관점에서는 이러한 세계시민사회를 어떻게 인식하는가?

세계자본주의를 협력을 증진하고 신뢰를 강화하기 위한 주된 동력으로서 가정하는 자유주의는 세계시민사회 역시 정치적 목소리를 다원화함으로써 국가에 집중된 권력을 분산시키는 한편 민주적인 과정의 실현을 촉진시키는 긍정적인 매체로서 가정한다. 즉, 자유주의는 문명적 시민성과 공론장의 역할을 세계시민사회의 주된 메커니즘으로

서 인식하고 있는 것이다. 한편 자유주의는 시민사회가 점차적으로 주권국가의 힘을 약화시키면서, 자신의 힘과 영역을 지속적으로 확장해 나갈 것이라고 본다. 그리고 이러한 시민사회의 강화는 자연스레 세계 시민사회의 강화로 이어질 것이라고 본다. 나아가 이렇게 강화된 세계 시민사회는 협력과 신뢰의 증진을 지속적으로 추구하기 때문에, 결과적으로 세계시민사회 간의 경쟁은 불가능해지는 반면, 민주주의의 확산과 증진은 폭넓게 실현될 것이라고 자유주의는 예측한다.

그렇다면 세계시민사회에 대한 이 같은 자유주의적 관점을 어떻게 이주노동자 문제를 해결하는 데 적용할 수 있을까? 현재 국제적인 노동이동은 세계화의 물결 속에서 거스를 수 없는 하나의 대세이다. 자유주의적 관점에서 볼 때, 세계자본주의체제에서 이루어지는 이 같은 노동의 자유로운 이동은 자본과 상품의 이동과 함께 노동 수입국과 송출국 모두에게 경제적인 이득을 제공한다. 물론 앞서 살펴본 바와 같은 노동이동의 부정적 효과들을 자유주의적 관점이 간과하거나 무시하는 것은 아니다. 자유주의적 관점은 노동이동으로 인해 유발되는 문제점들이 적시에 해결되지 못할 경우, 그것의 긍정적인 효과들이 감퇴할 수 있는 것은 물론, 그 손실이 이익보다 커질 수 있음을 분명하게 인식하고 있다. 특히 현재와 같이 이주노동자 문제가 점차 심화되고 있음에도 불구하고, 정부와 시장, 그리고 국제기구 등의 문제해결 능력이 여전히 미비한 수준에 그치고 있다는 점을 고려해볼 때, 그러한 위험성은 충분히 현실적이라고 하겠다.

이처럼 각각의 행위주체들이 이주노동자 문제를 해결하는 데 있어 충분히 주도적인 문제해결능력을 발휘하지 못하고 있는 것은 그 행위주체들이 지닌 본질적 한계점들 때문이다. 실제로 개별 주권국가는 기본적으로 자국민의 보호를 최우선으로 하고, 시장은 자본주의의 경쟁 논리를 철저히 종속된다는 한계점을 지닌다. 또한 국제기구는 대표

성의 부재에서 오는 민주적 정당성의 위기에 직면하고 있다(Held 1999). 따라서 이 같은 정부와 시장, 그리고 국제기구의 본질적인 한계들을 극복하고, 이주노동자 문제를 해결하는 데 있어서는 NGO와 INGO 등의 시민사회 행위자들의 대안적 역할이 매우 중요하다고 하겠다. 즉, 자유주의적 관점에서 주지하고 있다시피, 이주노동자의 문제는 시민사회를 중심으로 그 해결책을 모색할 수밖에 없는 것이다. 그러나 이 같은 시민사회의 역할이 개별 주권국가의 범주 안으로 한정될 경우, 시민사회는 커다란 한계에 마주칠 수 있다. 개별 주권국가의 시민사회가 아무리 포괄적인 역할 범위를 가지고 있다하더라도, 이주노동자 문제와 같이 국제적인 문제를 해결하는 데 있어서는 현실적으로 역부족이기 때문이다. 따라서 이주노동자 문제의 해결을 도모함에 있어서는 각각의 독립된 주권국가 하에서 단절된 형태로 존재하는 시민사회의 역할을 기대하기보다는, 세계를 하나로 통합된 공동체로 보고 각국의 시민사회들이 협력과 공조를 이끌어 나가는 세계시민사회의 역할에 초점을 맞추어야만 한다.

하지만 이주노동자 문제에 있어, 이처럼 세계시민사회의 협력적 역할을 강조하며, 상대적으로 주권국가의 자율성의 약화를 예측한 기존의 자유주의적 모델이 완벽한 것은 아니다. 맥퍼슨(Macpherson)에 의하면, 사회계약론에 입각한 고전적 자유주의는 경제적 자유주의에 치중되어 있다. 이로 인해 고전적 자유주의 하에서는 경제적 착취와 불평등의 문제가 발생한다. 코넨리(Connolly) 역시 고전적 자유주의에 있어, 사회계약론자들이 가지고 있는 근대적 이성에 대한 절대적 믿음은 전 근대적인 신에 대한 믿음만큼이나 어리석은 가정이라고 비판하고 있다(김성수 2006). 이러한 비판들을 이주 노동자 문제와 연관 지어 보면, 노동이동은 세계자본주의체제 안에서 이루어지는 시장의 경제적 흐름이기 때문에, 맥퍼슨의 견해처럼 자유주의적 관점에서 시민사회

의 역할만을 강조해서는 결코 해결할 수 없는 시장의 소외된 계층들에 대한 복지문제가 부각된다. 따라서 이주노동자 문제는 정부의 선택적 개입을 통한 보조정책이 수반되지 않을 경우, 그것의 근본적인 해결은 요원하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 세계시민사회의 협력을 강조하는 자유주의적 관점에서 한 발 더 나아가, 정부의 선택적 개입을 용인하는 내재화된 자유주의 모델을 이주노동자 문제의 궁극적인 해결모델로서 제시하고자 한다.

4. 이주노동자 문제 해결의 새로운 대안 : 내재화된 자유주의

러기(Ruggie)의 내재화된 자유주의 개념은 본래 20세기 중후반 브레튼 우즈체제 중심의 국제사회를 설명하기 위한 개념으로서 제시되었다. 이 개념은 기본적으로는 자유주의의 핵심은 받아들여지되, 이를 국가라는 틀 안에 유지함으로써, 자유주의에서 야기되는 부정적인 측면을 관리하자는 것이었다. 즉, 국가가 시장의 활동을 적절히 보호하는 동시에 적절히 통제함으로써, 위기관리능력을 향상시키자는 것이었다 (Ruggie 1982).

이러한 내재화된 자유주의 모델은 충분한 현재성을 지닌다. 현대의 국제사회는 케인이 제시한 코스모크라시(Cosmocracy) 개념처럼 이전에 비해 상대적으로 주권국가의 힘이 약해졌음에도 불구하고, 주권국가의 개념이 완전히 사라진 상태는 분명 아니다. 때문에 구성주의자의 대표자인 타로우(Tarrow)는 시민사회가 여전히 주권국가의 범주 안에서 그 존재기반을 두고 있음을 강조한다. 나아가 그는 이러한 국제질서를 반영하여, 자유주의적 전통을 유지하는 동시에 국가의 선택적 개

입을 중요시하는 내재화된 자유주의의 중요성을 역설한다(Tarrow 2001).

전지구화 과정 속에서도 개별 민족국가는 그 재구성을 통해 여전히 중요한 역할을 하고 있다. 실제로 전지구화 과정 속에서도 법적 관할권을 가진 국가의 경계는 여전히 존재하고 있다. 이러한 비판적 인식에서 출발하여, 혹자는 국제체계에서 NGO들의 국제적 활동을 위한 중재자로서의 국가의 역할을 강조하기도 한다. 이들 비판적 논자들은 ‘지역-전지구화 연계(local-global linkage)’의 강조 위에서, 전지구적 시민사회의 역할 뿐 아니라 국민국가 차원의 거버넌스 구조를 보다 강화시킴으로서 ‘통합된 네트워크(integrated network)’를 구축하는 것이야말로 민주적인 글로벌 거버넌스의 핵심이 되어야 한다고 주장한다. 여기서 중요한 것은 단순히 글로벌 차원에 등장하는 행위자만이 아니라, 다양한 차원 즉 로컬, 국가, 글로벌 차원에서의 의사결정들 간의 조정이다. 나아가 서로 다른 차원들의 조정과 자율성 간의 균형을 이루는 것이다.

특히 이주노동자 문제의 해결을 위한 세계시민사회의 신뢰와 협력의 문제는 이러한 맥락에 더하여 그 이슈적 특수성에 의하여 더욱 국가의 역할이 강조된다고 하겠다. 국제이주를 통한 사람의 직접적인 국가경계 이동은 일반 상품과는 다른 성격을 가지기 때문이다. 노동력은 상품이기도 하지만, 한 주권국가의 “시민”이기도 하다. 이주민의 사회통합은 정착국의 국내법에서 규정된 시민권 권리에 대한 요구를 포함하는 정치제도적, 문화적 변화를 전제하고 있다. 따라서 국가별로 국제이주에 대한 제도적 대응은 매우 다양할 수밖에 없으며, 인도주의적 가치 한편과 ‘주권과 결합된 배타성’이라는 다른 한편 간의 긴장이 보다 명백하게 드러나게 된다. 이러한 맥락에서 이주노동자문제 해결을 위한 거버넌스는 다층적, 다면적으로 진행되는 과정이다. 다층적이라

는 것은 글로벌 차원에서의 합의과정 뿐 아니라, 각 국가별, 사회통합이 실제로 진행되고 있는 지역사회별 합의과정, 즉 수준들 간의 상호작용이 일어나고 있음을 의미하는 것이며, 다면적이라 함은 거버넌스 과정에 포함되는 행위자뿐 아니라 거버넌스 제도 및 합의과정에 동원되는 분야와 가치가 매우 다양하다는 것을 의미한다.

이러한 논의의 연장선상에서 이주노동자 문제의 해결을 위한 이론적 모델로서, 정부의 개입을 완전히 배제하는 고전적 자유주의 모델은 분명 한계를 지니고 있다. 또한 무엇보다도 글로벌 차원에서의 참여의 확대를 강조하면서, 국가 간 차이를 무시하고 참여만을 일방적으로 강조한 것에 따른 문제점을 지적할 수 있다. 근대 국민국가 내에서 형성된 시민사회는 국가별로 그 유형이 매우 다양할 뿐 아니라, 그것의 성숙 및 민주성의 정도 역시 매우 다양하기 때문에(Cohen and Arato 1992), 글로벌 경제, 정치 행위자에 준하는 단일한 글로벌 시민사회 행위자가 존재한다고 보기도 어렵다. 따라서 이러한 취약한 시민사회 행위자들의 활동영역에 대한 보충과 이들 제3섹터 행위자들 간의 유기적 결합은 결국 국민국가 내의 정부의 선택적 개입을 통해서 이루어질 수밖에 없는 것이다.

특히 국가 간 노동이동에 있어 오랜 전통을 가지고 있는 유럽의 경우를 살펴볼 때, 이러한 내재화된 자유주의적 접근법에서는 노동 송출국과 수입국 정부 간의 공식적이고 긴밀한 협조를 통한 구체적이고 체계화된 노동 이주 프로그램을 도입할 필요성이 있다. 유럽의 이주노동자 정책은 최근 독일의 전통적인 이주노동자 프로그램을 따라가고 있는 것처럼 보인다. 독일의 경우 외국인 노동자의 고용에 관한 국가 간 협정을 기초로 외국 수도에 개설되어 있던 고용 사무소를 통해 외국인 노동자를 채용했다. 이러한 외국인 노동자 프로그램(guestworker program)은 외국인 노동력의 순환을 주요한 특징으로 하고 있었다

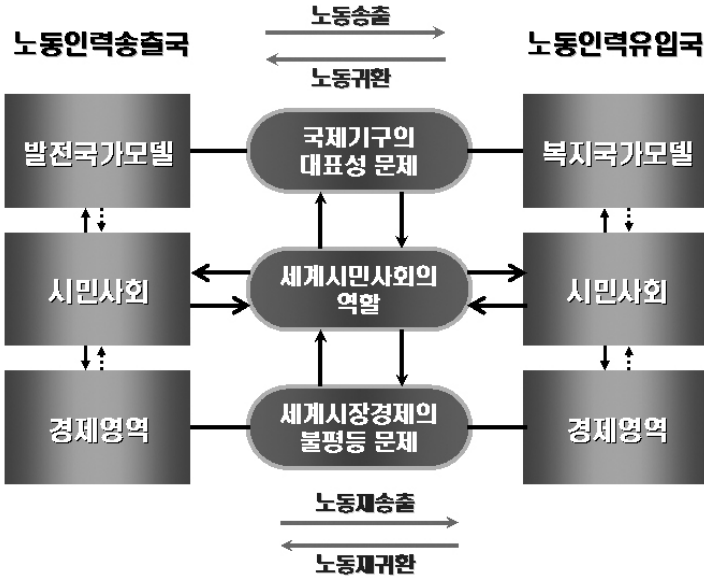
(Hollified 1997, 36). 이러한 국가 간 협정을 기초로 한 독일의 이주노동자 정책은 매우 안정적인 노동인력 공급을 담보하였을 뿐 만 아니라, 한편으로 이주노동자의 고용과 귀환의 순환을 노동 송출국과 함께 프로그램화함으로써, 불법 체류자들의 거류를 최소화 할 수 있었다. 과거 이러한 특화된 이주노동자 정책을 형성하기 보다는 기존의 이주제한 정책을 통해 이주를 통제하는 입장을 견지해 왔던 영국의 경우도 최근 이러한 독일식 관리 프로그램을 채택하였고 많은 실효를 거두고 있다. 독일식의 이러한 임시이주노동자 프로그램은 기존 이주노동자 프로그램을 시행했던 독일과 네덜란드, 스웨덴 등의 국가들 이외에 이탈리아와 스페인 등의 남유럽 국가들에게도 제한적이기는 하지만 확산되어 진행되고 있다(Castles and Miller 2003, 101-102).

그러나 이러한 정부의 선택적 개입이 과거의 일방적인 국가정책의 실패를 답습하지 않으려면, 반드시 시민사회 간의 신뢰를 바탕으로 한 협력과 상호의존성에 기반을 두어야 하며, 이러한 경우에만 비로소 그 본래 기능이 활발하게 촉진될 수 있다는 것을 전제해야 할 것이다. 더욱이 이러한 국가 간 공식적 프로그램은 안정적인 노동이동의 큰 틀은 확보해 줄 수 있을지 몰라도 이주노동자들이 새로운 사회에 진입하면서 생기게 되는 사회문화적 갈등의 양태를 해결해 주지는 못하기 때문이다. 그리고 이러한 사회문화적 차이와 적응 상의 갈등에서 도래하는 문제들의 해결에 기존의 시민사회를 주축으로 하는 세계시민사회의 역할이 매우 중요하게 대두된다고 하겠다.

이주 노동자 문제로 인하여 발생하는 정치경제적 문제의 큰 틀을 국가의 선택적 개입을 통한 국가 간의 공식적인 상호 협정 프로그램으로 해결한다면, 시민사회의 역할은 이제 자신의 본래의 역할인 사회문화적 갈등에서 오는 상처의 치유로 돌아가야 하는 것이 옳을 것이다. 그리고 이러한 내재화된 자유주의적 접근법은 결국 세계 자본주의

체제에 있어 노동 송출국과 수입국 사이의 간극을 해결해 주고, 이주 노동자들의 인권 향상을 도모하는데 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

〈그림1〉 이주노동자 문제 해결을 위한 내재화된 자유주의적 접근법



5. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 국제적인 노동이동은 노동자를 수출하고 수입하는 국가 모두에서 새로운 변화들을 야기하고 있다. 서구선진국에서 경제적 이주의 기원은 고도 경제성장을 달성하고 복지를 제공할 여력이 있었던 1950년대부터 70년대까지 전성기를 누렸다. 그러나 70년대 장기에 걸친 경제위기와 복지의 축소 그로인한 실업은 이주

노동자들에 대해 비난과 우려 나아가 광범위한 사회적 배제를 안겨주면서 여러 가지 사회문제를 발생시키고 있다. 이주노동자들의 문제는 경제적 빈곤과 사회적 통합의 문제라고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 국가와 시장, 국제기구의 한계를 보완하는 것으로서 시민사회의 역할을 중시하는 담론이 양산되고 있지만, 시민사회 만능주의는 또 다른 역기능을 불러올 수 있다. 이주노동자문제는 단순히 인권이나 거주환경에 대한 문제를 뛰어넘어, 한 국가에 있어 그 국가의 시민들의 경제사회적인 문제와 문화적 통합이라는 구조적인 틀 안에 위치하고 있기 때문이다. 따라서 이주노동의 문제는 다시 복지와 사회통합에 있어서 국가의 역할에 주목하게 한다.

국가는 자유라는 이름하에 혹은 시민사회의 능동적 역할이라는 구호 하에 자신의 사회조정자로서 자신의 책임을 방기하고 있는 것은 아닌가? 시민사회는 사회통합과 복지를 위해 윤희유 같은 역할을 할 수 있지만 전체적인 사회구조를 유지하고 갈등을 중재할 책임은 여전히 국가에게 있다. 또한 이민 송출국의 경제적인 빈곤과 정치적 불안이 상존하는 한 이주자들을 수용할 능력이 고갈된 선진국을 향한 불법이민은 계속 증가할 것이며 이것은 취약한 이주노동계층에 대한 착취와 각양각색의 차별과 배제로 이어질 수 있다. 따라서 범세계적인 차원에서 빈곤퇴치와 이주문제를 연계시킬 조절 메커니즘의 마련이 필수적이다.

이처럼 이주노동자의 문제는 여전히 공공기관과 제도를 중심으로 그 해결책을 모색할 수밖에 없는 것이다. 그러나 본 연구는 시민사회의 역할을 과소평가하거나 부정하는 것은 결코 아니다. 시민사회는 갈수록 현실화되고 있는 국민국가의 공동화 현상, 즉 공공부문에서 인력의 감소나 재정의 고갈 등으로 인해 발생하는 문

제들을 채워주는 역할을 담당하고 있다. 이주자들에게 한국의 언어와 문화를 알려주고 인권침해 사례들을 감시하며 국제협력의 파트너로서 현장의 목소리를 들려줄 수 있는 주체로서 시민사회의 역할은 갈수록 중요하기 때문이다.

이 같은 시민사회의 역할이 개별 주권국가의 범주 안으로 한정될 경우, 시민사회는 커다란 한계에 직면할 수 있다. 개별 주권국가의 시민사회가 아무리 포괄적인 역할 범위를 가지고 있다하더라도, 이주노동자 문제와 같이 국제적인 문제를 해결하는 데 있어서는 현실적으로 역부족이기 때문이다. 따라서 이주노동자 문제의 해결은 세계를 하나로 통합된 공동체로 보고 각국의 시민사회들이 협력과 공조를 이끌어 나가는 다차원적인 거버넌스의 구성과 역할에 초점을 맞추어야 할 것이다.

(2009년 10월 22일 접수, 2009년 11월 13일 채택)

참고문헌

- 김성수. 2006. “사회계약론에 있어 이성과 정의의 관계에 대한 비판적 시각: 맥 퍼슨과 코널리를 중심으로.” 『한·독 사회과학논총』. 16(1). 1-20.
- 김성수. 2007. “세계시민사회이론의 비교분석: 자유주의적, 맑스적, 구성주의적, 사회학적관점을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』. 29(1). 41-74.
- 석현호·정기선·이정환·이혜경·강수돌. 2003. 『외국인 노동자의 일터와 삶』. 지식마당.
- 윤영환. 2009. “외국인 커뮤니티에 대한 치안확보 방향.” 『한국공안행정학회보』. 35.

- Anheier, H., Glasius, M. and Kaldor, M. 2006. "Introducing Global Civil Society." In Anheier, H. et al. (eds.). *Global Civil Society 2006*, Oxford: Oxford University Press.
- Borjas, 1993. *Immigration and the Welfare State: Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs*. National Bureau of Economic Research.
- Castle, Stephen and Mark J. Miller. 1998. *The Age of Migration*. London: Macmillan Press.
- Clark, Ann Marie. 1998. *The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights Norms*. Princeton University Press.
- Cohen, J. and Arato, A. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Della Porta and Hanspeter Kriesi 1999. "Social Movements in a Globalizing World: An Introduction." in D. della Porta, H. Kriesi and D. Rucht (eds.). *Social Movements in a Globalizing World*. St. Martin's Press. 3-23.
- Held David and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Hollifield, James F., 1997. "Immigration and Integration in Western Europe: a Comparative Analysis." in Emek M. Ucarer/Donald J. Puchala (eds.). *Immigration into Western Societies: Problems and Policies*. London: Printer.
- Issac, Julius 1998. *Economics of Migration*. London: Routledge.
- Jenkins, Craig J. and Kurt Schock 1992. "Global Structures and Political Processes in the Study of Domestic Political Conflict." *Annual Review of Sociology*. 18. 161-85.
- Joppke, C. 1992. "Explaining Cross-National Variations of Two Anti-Nuclear Movements: A Political Process Perspective." *Sociology*. 26. 311-331.
- Keane, J. 2003. *Global Civil Society?* New York: Cambridge University Press.
- Kitchelt Herbert. 1986. "Political Opportunity Structures and Political Protest:

- Anti-Nuclear Movements in Four Democracies." *British Journal of Political Science*. 16. 57-85.
- Koopmans. Ruud. 1999. "A Comparison of Protests Against the Gulf War in Germany, France and the Netherlands." in D. della Porta, H. Kriesi and D. Rucht (eds.). *Social Movements in a Globalizing World*. St. Martin's Press. 57-70.
- Light and Groom, 1986. *International Relations: A Handbook of Current Theory*. St. Martins Press.
- McCarthy and Zeld. 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge University Press.
- Ruggie, John G. 1982. "International Responses to Technology: Concepts and Trends." *International Organization*. 29(3).
- Salamon, Lester. M. et al. 2004. *Global civil society : Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield, CT: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Tarrow, Sidney. 2001. "Transnational Politics: Contention and institutions in International Politics." *Annual Review of Political Science*. 4. 1-20.
- Wapner, Paul. 1996. *Environmental Activism and World Civic Politics*. City University of New York Press.

<웹사이트>

<http://www.migrant.or.kr>

The Immigrated Workers' Problem and Its Solution
: Embedded Liberalist Approach

Sung-Soo Kim

Recently, the international immigration workers provoke new changes both in the exporting and the importing nations. The origin of economic immigration is traced to the period between 1950s and 1970s, when the developed nations could realize rapid economic development and offer commonwealth to their peoples. Nevertheless, the economic crisis of 1970s and the unemployment caused many social problems in stigmatizing immigrated workers and in excluding them from the society.

Based on the liberalist position emphasizing the role of integrated civil society for the positive functioning of multi-sectoral networks, this paper will search, on the embedded liberalist position, for the solutions to the immigrated workers' problems.

Key words: immigrated workers, multi-sectoral network, embedded liberalism, civil society, immigration