

## 글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장: GCM 사례를 중심으로\*

이병하 ■ 서울시립대학교\*\*

### 〈국문요약〉

본 연구의 목적은 2018년 12월 유엔 총회에서 채택된 '이주에 관한 글로벌 콤팩트'의 등장을 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화로 이해하고, 그 성격을 역사적 제도주의의 이론적 틀을 활용하여 분석하는 것이다. 국제이주 문제가 다른 국제관계적 이슈와 연계되면서 그 복잡성이 증대되어 글로벌 거버넌스적인 해결방식이 중요해졌음에도 불구하고, 글로벌 이주 거버넌스는 저발전된 상태였다. 본 연구는 '이주에 관한 글로벌 콤팩트'의 등장에 주목하여 글로벌 이주 거버넌스의 역사적 발전과정을 분석함으로써 '이주에 관한 글로벌 콤팩트'의 성격과 전망을 도출하고자 한다. 또한 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화의 유형을 '중첩'으로 파악하고, 기존 제도의 중심성이 지속되는 가운데 유엔 내 제도적 변화와 같은 새로운 요소가 추가된 것에 주목하고자 한다. 마지막으로 본 연구는 '이주를 위한 글로벌 콤팩트'는 향후 국제이주와 관련된 다양한 행위자들에게 공통의 규범을 제시하고, 제도화된 토론의 장을 제공할 것으로 전망한다.

\*주제어: 국제이주, 글로벌 이주 거버넌스, 이주를 위한 글로벌 콤팩트, 역사적 제도주의

## I. 서 론

본 연구는 글로벌 이주 거버넌스의 역사적 발전과정을 분석하고, 역사적 제도주의의 이론적 틀을 활용하여 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화와 그 성격을 이해하는 것을 목적으로 한다. 무역과 같은 여타 다른 국제관계적 영역과 달리,

\* 이 논문은 2018년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

\*\* 서울시립대학교 국제관계학과 부교수 (E-mail: byoungaha@uos.ac.kr)

국제이주 분야의 국제협력과 거버넌스 구축은 저발전되어 온 것이 현실이다. 그러나 글로벌 이주 거버넌스 체제는 점진적으로 발전되어 왔으며 2018년 12월 유엔 총회에서 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’가 채택되면서 전환기를 맞고 있다. 국제협력이 잘 일어나기 어려운 조건 속에서 글로벌 이주 거버넌스가 점진적인 제도적 변화를 추구하고 있다는 점은 국제이주의 국제적인 측면은 물론 국제협력을 이해하는데 흥미로운 사례라고 할 수 있다.

흔히 우리는 세계화의 시대에 살고 있다고 말한다. 상품, 자본, 그리고 사람의 이동은 세계화 현상을 촉진시키는 세 가지 축이라고 할 수 있다. 상품과 자본의 흐름이 글로벌 세계 경제를 지탱하는 양대 축으로 간주되어 온 반면, 이에 비해 사람의 이동을 의미하는 국제이주는 상대적으로 덜 주목받아 왔다. 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)에 의하면 전 세계 이주민의 수는 약 2억 4,400만 명으로 전 세계인구의 약 3.3%를 차지한다(IOM 2017, 2). 이러한 이주민의 수는 기존의 추계를 넘어 빠르게 증가하고 있으며, 국제이주의 영향을 받는 지역도 과거 북미, 오세아니아, 서유럽 지역을 넘어 아시아, 아프리카 등으로 확산되고 있다.

세계화는 국제사회의 상호의존성이 증가하여 주권국가 단독으로 해결할 수 없는 문제가 많아짐을 의미한다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 국제사회는 국가들 물론 다양한 비국가 행위자들이 수평적으로 참여하는 네트워크형 문제 해결 방식인 글로벌 거버넌스를 발전시켜 왔다. 그러나 세계화의 중요한 요소인 국제이주가 다른 국제적인 이슈들과 결합되면서 복잡한 문제로 진화하고 있음에도 불구하고, 국제이주 분야에서의 글로벌 거버넌스 체제는 상대적으로 저발전되어 왔다.

보호가 필요한 난민과 경제적인 이유로 국경을 넘나드는 자발적 이주민 간의 경계가 흐려지는 ‘이주와 비호의 연계성’으로 인해 국가들이 난민에 대한 인도적 보호로부터 후퇴하거나(신지원 2015), 국제이주와 테러리즘이 결합되면서 이민정책이 안보화하기도 하는 현상이 발생하고(송영훈 2014), 이주와 개발 문제가 연계되면서 이주가 개발에 미치는 긍정적 혹은 부정적 영향에 대한 논의가 확산되는 등(조영희 2018) 국제이주의 복잡성은 증대되고 있다. 이처럼 국제이주가 복잡해질수록 국가들 간 그리고 비국가 행위자들과의 국제협력이 중요해짐에도 불구하고 국제이주 분야에서는 글로벌 거버넌스 체제가 본격적으로 확립되지 않았었고, 산발적이고 파편화된 형태의 제도들이 공존하는 현상이 오랫동안 지속되었다.

그러나 2000년대 접어들면서 이주 분야의 국제협력과 글로벌 거버넌스 수립

을 위한 노력이 점차 본격화되고 있다. ‘국제이주에 관한 글로벌 위원회(Global Commission on International Migration; GCIM),’ ‘이주와 발전에 관한 글로벌 포럼(Global Forum on Migration and Development; GFMD)’과 같이 ‘이주와 발전(migration and development)’ 분야에서 글로벌한 수준의 대화체들이 생겨났다. 또한 2016년 유엔 전 회원국은 만장일치로 ‘난민과 이주민에 관한 뉴욕 선언’을 채택하였다(<http://www.unhcr.org/584689257.pdf>, 2018/12/19 검색). 이어서 유엔은 2018년 7월 13일 ‘안전하고 질서 있고 정상적인 이민에 관한 글로벌 콤팩트(이하 이주에 관한 글로벌 콤팩트)(Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration; GCM)’의 초안을 마련하였고, 2018년 12월 10-11일 모로코 마라케시에서 이를 채택하였다([https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195), 2019/10/18 검색). 미국 등 몇몇 국가들의 반대에도 불구하고 GCM은 글로벌 이주 거버넌스 수립에 있어 중요한 첫 걸음이라는 평가를 받고 있다(Guild 2018; Newland 2019).

그동안 국제이주 분야의 글로벌 거버넌스 체제는 저발전되었고, 과편화되었다는 비판적 평가를 받아왔다(Aleinikoff 2007; Betts 2010). 하지만 글로벌 이주 거버넌스 체제는 점진적인 발전경로를 통해 서서히 제도적 변화를 추구해왔으며, 2018년 많은 유엔 회원국이 동참한 가운데 GCM이라는 국제이주에 관한 통합적인 규범을 도출해내었다. 글로벌 이주 거버넌스 체제가 새로운 단계로 접어들면서 ‘글로벌 이주 거버넌스 2.0’이라는 평가를 받고 있음에도 불구하고(Newland 2019), 이에 대한 학술적 논의는 부족한 것이 현실이다. GCM에 대한 연구들은 대부분 그 내용을 요약하고, 법적 성격을 논하고 있으며(Guild & Grant 2017; Guild 2018; Newland 2019; Wouters & Wauters 2019), GCM의 이행에 있어 관련 행위자들의 역할에 대해 논의하는데 그치고 있다(Micinski 2018). 따라서 본 연구는 GCM의 등장을 글로벌 이주 거버넌스 체제의 제도적 변화로 이해하고, 제도적 변화의 성격을 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 이론적 틀을 활용하여 분석하고자 한다.

이 글은 글로벌 이주 거버넌스 체제의 새로운 시작인 GCM의 등장을 역사적 발전과정을 통해 이해하고, 기존의 글로벌 이주 거버넌스 체제가 유엔 차원의 합의인 GCM으로 변화하는 것을 분석하기 위해 쓰여졌다. 이를 위해 2장에서는 글로벌 이주 거버넌스가 왜 저발전되었는지 논의해보고, 글로벌 이주 거버넌스가 저발전될 수밖에 없는 상황에서 어떻게 점진적으로 변화하였는지를 분석하기 위해 역사적 제도주의에 기반 한 이론적 틀을 제시하고자 한다. 3장에서는 글로벌 이주 거버넌스의 역사적 발전과정을 분석함으로써 어떠한 맥락에서 GCM이

등장하였는지 살펴보고자 한다. 4장에서는 GCM의 내용과 이주와 관련된 유엔의 제도적 변화를 중심으로 글로벌 이주 거버넌스 2.0이 어떻게 운영될 것인지를 예상해보고자 한다. 결론에서는 GCM이 가지는 의의에 대해서 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

### 1. 글로벌 이주 거버넌스의 저발전

국제이주 분야에서 글로벌 거버넌스적인 문제해결방식이 중요한 이유는 국제이주가 이민 송출국과 수용국 간의 양자 관계를 넘어서 다른 국제관계 이슈와 연계되면서 국제이주에 내재된 복잡성이 증대되고 있기 때문이다. 국제이주는 더 이상 국경을 넘나드는 단순한 인구의 이동이 아니라 테러리즘, 밀입국 및 인신매매와 관련된 조직적 범죄, 송금의 효과를 위시로 한 개발협력의 문제, 이주와 난민의 연계 등으로 인해 점차 복잡해지고 있다. 국제이주를 규율하고 관리하는 데 있어 국민국가가 가장 중요한 행위자임에는 의의가 없지만, 국제이주의 복잡성 증대로 인해 다국적 기업, 비정부 기구, 인도주의적 원조기관 등 국민국가가 다양한 비정부 행위자들과 상호작용할 수밖에 없는 영역이 되었다(Martin 2015). 즉 국제이주의 복잡성 증대와 이해당사자의 다각화는 그 어느 때보다 이주에 관한 국제협력의 필요성을 일깨우고 있으며, 다양한 행위자들 간의 수평적 네트워크에 기반 한 글로벌 거버넌스 방식의 중요성을 절감하게 만들고 있다.

이주에 관한 국제협력을 다루는 대부분의 연구들은 무역과 같은 다른 국제관계 분야와 달리 국제이주 영역에서는 글로벌한 수준의 거버넌스 체제가 존재하지 않거나, 저발전되었는가 하는 문제의식을 공유해왔다(Newland 2010; Koser 2010). 홀리필드(James Hollifield)는 국제레짐을 다자주의와 제도의 수준에 따라 크게 네 가지로 구분하면서 무역과 금융 분야에 비해, 국제노동이주 분야와 난민 분야를 제도화 수준이 낮은 것으로 분류하였다. 국제난민레짐은 난민협약과 유엔난민기구(UNHCR)을 위시로 하여 높은 수준의 다자주의를 보여주고 있지만, 국제이주레짐은 핵심적인 규범과 행위자가 취약하다는 점에서 낮은 다자주의 수준과 제도화 수준을 보여준다고 평가하고 있다(Hollifield 2018).

[그림 1] 국제레짐의 유형



출처: Hollifield (2018, 150)

다른 선행연구들도 국제이주 분야에서 국제협력은 부재하거나 저발전되었다는 인식을 공유하고 있다. 베티(Alexander Betts)는 글로벌 이주 거버넌스 체제를 “중복, 병렬, 그리고 중첩된 제도들의 직물(a tapestry of overlapping, parallel, and nested institutions)”로 정의하면서 통합적이고 체계적인 거버넌스의 부재를 지적하고 있다(Betts 2011b, 2). 알라이니코프(Alexander Aleinikoff)도 이주 분야의 글로벌 거버넌스를 “건축이 없는 실체(substance without architecture)”로 정의하면서 관련 규범은 존재하나 규범을 적용하기 위한 통합적인 제도적 프레임워크가 없음을 지적한 바 있다(Aleinikoff 2007). 도일(Michael Doyle)과 보르그나스(Emma Borgnäs)는 난민과 국내실향민을 비롯한 국제이주 인구의 증가에도 불구하고 이를 규율하기 위한 법적 제도와 국제협력의 부재를 문제점으로 거론하고 있다(Doyle & Borgnäs 2018). 그러나 위와 같은 선행 연구들은 이주 분야에서 국제협력이 부재하거나 혹은 저발전된 이유를 직접적으로 분석하기 보다는 이주 분야 국제협력이 저발전된 상태를 정리하는데 그치고 있다(Gamlen & Marsh 2011). 따라서 본 장에서는 왜 이주 분야에서 국제협력의 필요성이 대두되고 있음에도 불구하고 국제협력이 잘 발생하지 않는가를 먼저 논하고, 이를 통해 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화를 평가하는데 필요한 제도적 성격과 정치적 맥락을 도출하고자 한다.

첫 번째로 국제이주 분야는 해당 국가가 국제협력에 참여하고자 하는 동기의 측면에서 볼 때, 그 동기의 수준이 낮다고 볼 수 있다. 홀리필드는 이민 정책

을 추동하는 네 가지 측면으로 안보, 문화, 경제적 이익, 그리고 권리를 들고 있다(Hollifield 2018). 이 중에서 특히 인구의 출입을 통제하여 국가의 안보를 유지해야 하는 측면과 유인된 이주민을 수용국 사회에 성공적으로 통합시켜 사회적, 문화적 집단정체성을 유지해야 하는 측면은 국민국가의 주권 영역에 직접적으로 관련되어 있다. 국경관리에 실패하여 미등록 이주민이 증가하면 선주민들 사이에서 국가 안보에 대한 우려가 제기될 수 있고, 이주민의 사회통합이 실패한다면, 선주민들 사이에서 '누가 우리인가와 같은 집단정체성의 문제가 제기될 수 있다. 이처럼 국제이주는 국내정치적 측면에서 민감한 이슈이다. 프리만(Gary Freeman)은 자유민주주의 국가들의 이민정책 동학을 분석하기 위한 틀로 이익정치 이론을 제시한 바 있는데, 그에 따르면 이민의 확대로 인해 파생된 이익을 극대화하기 위해 이주민을 고용하는 고용주 집단, 이민자 집단 등 이익집단들은 정책결정자에 대한 로비를 통해 이민자 확대를 추진하는 반면, 이에 반대하는 세력들은 국제이주로부터 파생되는 비용을 우려하여 이민정책의 축소를 주장한다(Freeman 1995). 따라서 선거를 통해 주기적으로 정치적 심판을 받는 정책결정자들의 입장에서 볼 때, 국제이주는 가급적이면 이슈화하고 싶지 않은 영역으로 이주를 위한 국제협력에 소극적일 수밖에 없다(Martin 2015).

둘째로 국제정치적인 측면에서 볼 때, 국제이주는 국가 간 힘의 불균형이 심한 영역이다. 이주 분야에서 국제협력이 촉진되어 글로벌 거버넌스 체제가 효율적으로 작동하기 위해서는 국가들 사이의 이익이 조정될 필요가 있다. 그러나 대부분의 이민 수용국이 힘과 자원의 측면에서 이민 수용국에 비해 압도적 우위에 있는 조건 하에서는 국가 간 이익의 조정이 발생할 가능성이 낮다. 베츠에 의하면, 국제이주와 난민 문제를 해결하기 위한 국제협력은 일종의 '설득게임(suasion game)'으로 협력에 참여하는 두 행위자는 힘의 불균형 상태에 놓여있다. 힘이 약한 행위자는 협력할 수밖에 없는 반면, 힘이 강한 행위자는 협력할 동기가 부족한 상황이라고 할 수 있다(Betts 2011). 즉, 북반구의 이민 수용국들은 현 상태의 유지를 선호하면서 국제이주의 질서있는 통제를 선호하는 반면, 남반구의 이민 송출국들은 선진국들이 보다 많은 이민자들을 수용해, 이들이 본국으로 보내는 송금의 확대를 통해 송출국들의 경제발전을 추구하길 원한다. 그러나 군사적 힘과 경제적 자원의 차원에서 볼 때, 이민 수용국과 송출국 간의 불균형은 심하고, 협력을 도출하기 위한 견해차도 크다고 볼 수 있다. 무역 분야처럼 국가 간 상호호혜성이 발견된다면 협력의 가능성은 높아지겠지만, 국제이주 분야는 이 점에서 무역 분야와 다르다. 남반구로부터 온 이주 노동자들은 선진국에서 일하면서 보다 높은 임금을 받을 수 있지만, 선진국의 노동자들이 남

반구에서 일할 가능성은 낮다.

그럼에도 불구하고 지넷 모니(Jeanette Money)와 사라 록하트(Sarah P. Lockhart)는 이주 분야의 국제협력이 만들어질 수 있는 몇 가지 구조적 조건을 제시하고 있다. 첫째는 외생적 충격(exogenous shocks)에 의해 선진국들이 현상 유지에 드는 비용이 증가하여 이들의 선호가 변화하는 경우이다. 외생적 충격은 국내외적으로 발생할 수 있는데, 반 이민 세력의 정치적 힘이 증가하는 경우 집권세력이 정권을 유지하는 비용이 늘어날 수 있으며, 국제적으로 유럽 난민 위기처럼 대규모 인구이동이 발생하여 이민 수용국들이 협상에 나서게 되는 경우도 존재한다. 둘째로 저개발 국가인 이민 송출국들이 자신들의 수적 우위를 이용하여 이민 수용국들을 압박하는 경우이다. 모니와 록하트는 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약'을 예로 들면서, 이민 송출국들이 국제제도 하에서 수적 우위를 점하고 이를 활용하여 자신들에게 유리한 규범에 합의하고, 협상을 지속시켜 국제적 합의를 도출하는 경우 협력이 일어날 수 있다고 주장한다. 그러나 주요 선진국들 중 어느 국가도 위의 협약을 비준하지 않은 것처럼, 반쪽에 불과한 국제제도가 창출될 가능성이 높다. 셋째로 국가 간에 상호적인 이주의 흐름이 발생할 경우이다. 비슷한 경제수준과 문화적 유사성을 가진 국가들 사이에 인구이동이 발생한다면, 이들 국가들 사이에는 이주를 위한 국제협력이 이루어질 가능성이 높고, 모니와 록하트는 오세아니아 지역 간의 협력, 걸프국가들 간의 협력을 그 예로 들고 있다(Money & Lockhart 2017). 그러나 모니와 록하트가 제시하는 이주 분야 국제협력을 위한 구조적 조건은 일반적이라고 간주하기 어려우며 예외적인 상황에서 도출된다고 보아야 한다. 실제로 모니와 록하트는 위와 같은 이론적 틀에서 GCM의 지속가능성을 부정적으로 예측하고 있다(Money & Lockhart 2017).

많은 선행 연구들은 국제이주 분야의 국제협력 가능성을 낮게 보고 있으며, 글로벌 이주 거버넌스의 등장을 기대함에 있어 국제사회는 여전히 국가 주권의 논리가 강하게 지배하고 있으며, 선진국에 유리한 국제법과 국제규범 하에서 국제이주의 당사국들이 국가 주권의 논리를 양보하고 협력에 나서도록 유인하는 국제제도와 국제법 체제는 여전히 미약한 상황이라는 평가가 지배적이다. 그럼에도 불구하고 2000년대 들어 글로벌 이주 거버넌스 체제는 파편화된 체제를 넘어 점진적으로 체계화되고 있으며 GCM은 글로벌 이주 거버넌스의 새로운 시작을 알리는 이정표가 되고 있다. 그렇다면 이와 같은 제도적 변화는 어떻게 평가될 수 있으며, 글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장은 어떻게 이해할 수 있는가? 다음 장에서는 역사적 제도주의 이론을 활용하여 글로벌 이주 거버넌스 2.0으로의

변화를 이해하는 이론적 틀을 제시하고자 한다.

## 2. 글로벌 이주 거버넌스 변화의 맥락적, 제도적 요인

본 연구에서는 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화를 분석, 평가하기 위해 역사적 제도주의의 이론을 활용하고자 한다. 역사적 제도주의는 정치학의 하위 분과 중 비교정치와 미국정치 분야에서 주된 패러다임으로 자리 잡아왔다. 하지만 국제정치 분과에서도 국내정치와 국제정치 간의 연계성을 고려할 필요성이 늘어나고 있으며, 국제제도의 지속성과 변화를 설명하기 위해 역사적 제도주의 이론을 활용할 필요가 있다는 주장이 있어왔다(Fioretos 2011). 실제로 비제(Marjanneke J. Vijge)는 신제도주의 이론을 활용하여 왜 유엔 차원의 독립적인 환경기구가 만들어지지 않는가를 분석하였으며(Vijge 2013), 한리더(Tine Hanrieder)는 세계보건기구의 연방주의적인 제도설계를 경로의존성 개념에 의거, 연구한 바 있다(Hanrieder 2015).

역사적 제도주의는 제도의 등장, 지속, 변화를 설명하기에 유용한 이론으로 평가받는다(Vijge 2013). 그러나 역사적 제도주의는 전통적으로 변화에 비해 지속성에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 이 점에서 역사적 제도주의의 핵심 개념 중 하나인 경로의존성은 제도의 지속성을 설명하기에 유용하다. 경로의존성은 과거로부터 도출된 제도적 맥락이 행위자의 선택에 제약을 가하면서 일종의 '경로'를 만들고, 제도가 가진 고착(lock-in) 효과와 자기강화(self-reinforcing) 효과로 인해 나중에 발생하는 일련의 사건에 영향을 미친다는 개념이다(이종찬 2014). 또한 제도가 가진 제도적 배태성(institutional embeddedness)은 행위자들로 하여금 기존 제도에 순응할 경우 이익이 증가하는 긍정적인 반응(positive feedback)을 이끌어내어 제도의 지속성을 더하게 된다.

그러나 역사적 제도주의가 제도의 지속성을 설명하는데 중점을 둔 데 비해, 제도의 변화를 설명하는데 취약하다는 비판에 따라 후기 역사적 제도주의자들은 제도의 변화를 분석하는 논의들을 발전시켰다(김윤권 2005; 김태은 2015). 제도변화의 과정은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 급진적이고 단절적으로 제도가 변화하는 경우이고, 다른 하나는 점진적으로 제도가 변화하는 경우이다(이종찬 2014). 특히 후기 역사적 제도주의자들은 후자의 경우에 있어 내부적 요인에 초점을 맞추어 제도적 변화를 유형화하고 있다. 대표적인 학자가 마호니(James Mahoney)와 쉴렌(Katheleen Thelen)이다. 마호니와 쉴렌은 기존의 역사



적 제도주의가 결정적 분기점(critical juncture)과 같은 외부적 요인에 의한 비연속적 변화에 치중하고 있다고 비판하면서, 정치적 맥락과 제도적 성격이 제도 내 행위자들의 관계에 영향을 미치는, 내부적 요인에 주목하고 있다(Mahoney & Thelen 2010).

마호니와 쉴렌은 제도적 변화를 유형화함으로써 제도적 변화의 성격을 평가하고자 한다(Mahoney & Thelen 2010). 이들은 정치적 맥락과 제도적 성격에 따라 제도적 변화를 중첩(layering), 표류(drift), 대체(displacement), 전환(conversion)의 네 가지로 구분한다.

〈표 1〉 제도적 변화의 맥락적, 제도적 원인

		제도적 성격	
		낮은 제량권	높은 제량권
정치적 맥락	강한 거부 가능성	중첩(layering)	표류(drift)
	약한 거부 가능성	대체(displacement)	전환(conversion)

출처: Mahoney & Thelen (2010, 19)

중첩은 기존 제도의 핵심적 성격은 유지되는 가운데, 기존의 제도에 새로운 내용이 덧붙여질 때 나타난다. 중첩은 완전히 새로운 제도나 규칙을 도입하는 것이 아니라, 수정, 부분개정 등이 이루어지는 것이다. 기존 제도를 바꾸고자 하는 도전자들이 원래의 규칙을 바꿀 능력이 없고, 기존 제도를 수호하려는 행위자들이 수정, 부분개정을 막을 수 없을 때 일어난다. 표류는 외부 환경의 변화 때문에 기존의 제도에 변화가 일어나는 것을 의미하나, 변화된 환경에 대응하지 못한 채 일방적인 외부의 변화에 따라가는 것을 말한다(강수환 2010). 즉, 표류는 행위자들이 외부 환경의 변화에 대응하지 않기로 선택했을 때, 아무 대응도 하지 않는 것이 변화를 가져오는 상황을 의미한다. 전환은 권력관계에 있어 우위에 있는 행위자들이 기존의 제도를 유지한 채, 기존 제도에 대한 새로운 해석을 바탕으로 제도를 운영하는 것을 말한다. 전환은 행위자들이 기존 제도의 모호성을 적극적으로 활용하여 제도의 목표, 기능 등을 새롭게 설정하는 것을 의미한다. 대체는 기존의 공식적 제도와 맞지 않는 비공식적 행태가 누적되어, 결과적으로 기존의 제도를 대체하는 공식적 제도가 만들어지는 것을 의미한다(Mahoney & Thelen 2010, 16-18).

위와 같은 네 가지 유형의 제도적 변화는 변화에 저항하는 정치적 맥락과 제

도적 성격 즉 제도의 해석·집행에 있어 재량권의 수준에 따라 각기 다르게 나타난다. 정치적 맥락은 현상유지를 원하는 행위자가 강한 거부 가능성을 가지고 있는가 아니면 약한 거부 가능성을 가지고 있는가를 의미한다. 변화에 대한 저항 수준이 높아 거부의 가능성이 높다면, 중첩이나 표류가 발생할 것이고, 변화에 대한 저항 수준이 낮아 거부의 가능성이 낮다면 대체나 전환이 발생할 것이다. 이는 강한 비토 행위자가 존재할 경우, 새로운 제도를 창출하거나 새로운 해석을 통해 기존의 제도를 운영하는 것이 어렵기 때문에 중첩이나 표류가 더 유망한(promising) 전략이 된다는 것을 의미한다. 제도적 성격은 제도를 집행하거나 해석하는 재량권의 수준이 높은가 아니면 낮은가를 의미한다. 제도를 집행하거나 해석하는 재량권의 수준이 낮다면 중첩과 대체가 발생할 것이고, 재량권의 수준이 높다면 표류나 전환이 발생할 것이다.

그렇다면 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화는 어느 유형에 속할 것인가? 마호니와 쉘렌의 네 가지 유형 중에서 글로벌 이주 거버넌스는 중첩이라는 제도적 변화의 성격을 가질 것으로 예측할 수 있다. 3장에서 보다 상세히 서술하겠지만, 글로벌 이주 거버넌스는 비공식성과 비구속성이라는 원칙을 중심으로 서서히 발전되어 왔기 때문에 행위자들이 현행 제도 하에서 높은 재량권을 가지기 힘들다. 그러나 정치적 맥락의 차원에서 볼 때, 후진국인 이민 송출국들은 이민 수용국들이 보다 많은 이민을 수용하여, 송금과 같은 이민 송출국들의 경제적 이익을 극대화하길 원한다. 이에 대해 이민 수용국들은 이민자 수의 확대는 물론 이민자들의 노동권과 인권에 대한 논의가 국제사회에서 다루어지는 것을 꺼려하면서 현상 유지를 강하게 선호한다. 즉 제도적 변화에 대한 강한 거부 가능성이 존재하는 것이다. 따라서 본 연구는 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화가 중첩이라는 성격을 나타낼 것으로 보고, 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정을 살펴봄으로써 새로운 글로벌 이주 거버넌스 체제가 어떤 맥락에서 등장하였는지, 그리고 어떤 성격을 나타내고 있는지 살펴보고자 한다.

### III. 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정

글로벌 이주 거버넌스는 이주에 관한 국가 및 관련 행위자들의 대응을 규율하고 촉진시키기 위한 규범과 조직적 구조와 제도들로 정의할 수 있다(Betts 2011). 21세기에 접어들면서 국제사회는 글로벌 차원의 이주 거버넌스 체계를 확

립하기 위해 다양한 형태의 대화체들을 모색하고 있다. 이러한 글로벌 수준의 대화체들은 이주 분야에 한정된 이주 거버넌스를 구축하기 위한 첫 걸음이라는 평가를 받고 있으며, 비합법 이주, 인신매매 등 국제이주의 부정적인 측면을 최소화하고, 이주와 개발 같은 이민 송출국과 수용국이 상호이익을 얻을 수 있는 긍정적인 면을 강조하며, 이주민들의 권리 향상에 노력하는데 초점을 맞추고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 노력들은 앞서 서론에서 서술한 바와 같이 '이주에 관한 글로벌 컴팩트(GCM)'라는 결실로 이어졌다. 본 장에서는 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정을 크게 다섯 시기로 구분하여 살펴보자 한다.

## 1. 난민과 이주 분야로의 이원화된 구조와 불균형 발전(1919-1989)

이주 거버넌스에 관한 논의와 시도는 전간기로 거슬러 올라간다. 소위 '국제여행레짐'이 1920년대에 구체화되면서 여행 서류와 비자에 관한 협정들이 표준화되기 시작했다(Koslowski 2011). 국제노동기구(ILO)는 1919년 이래 노동권을 이주노동자에게 적용하는 시도를 계속 진행해오고 있었다. 이러한 노력들은 후에 유엔에 책임감 있게 추진될 필요가 있었으나 미국을 위시로 한 강대국들이 이주 문제에 있어 국가 주권의 침해를 이유로 반대하면서 무산되었다(Betts & Kainz 2017).

2차 대전 이후 글로벌 이주 거버넌스는 이원화된 구조를 갖게 된다. 우선 1950년 유엔의 난민 업무를 관장하는 유엔난민기구가 설립되었고 1951년 난민협약이 발효되었다. 2차 대전 이후 유럽에서 발생한 난민 문제를 해결하기 위한 국제난민레짐은 유엔난민기구와 난민협약을 두 축으로 빠르게 제도화된 반면, 국제이주레짐의 경우 국제이주기구(IOM)의 전신인 '유럽으로부터의 이주민 이동을 위한 임시 정부간 위원회(The Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe: PICMME)'가 설립되었지만, 더디게 발전되었다. 유엔난민기구가 난민 보호를 위한 지위와 권한을 확보한 반면, PICMME는 이러한 지위와 권한을 확보하지 못한 채 유엔 시스템 밖에서 활동하게 되었다. 강제적 이주와 자발적 이주로 이원화된 구조는 지금까지도 지속되고 있으며, 상이한 지위와 권한으로 인해 국제난민레짐과 국제이주레짐은 법적 토대, 자금, 참여 행위자 등에 있어 큰 차이를 보이게 된다.

유엔난민기구가 인도주의적인 규범적 정체성을 바탕으로 난민보호를 위한 다

1) 이와 관련해서는 (International Organization for Migration 2017, 137-138) 참조.

자주의적 틀을 발전시켜 온 반면, 국제이주레짐은 다자주의적 틀 대신 주로 양자주의적 노력으로 국제이주로부터 파생된 문제를 해결하게 된다. 또한 국제이주기구(IOM)도 규범적 정체성을 결여한 채, 회원국의 이민정책 수립에 기술적 조언을 해주는 서비스 제공 기관으로 주로 활동하게 된다(Betts & Kainz 2017).

국제이주를 규율하는 규범의 형성과 이주민의 권리 향상은 주로 냉전 시기 체결된 국제인권조약들이 대신 그 역할을 맡게 된다. 국제이주 분야는 이주노동자, 유학생, 여행자 등 다양한 형태의 이주민들을 포괄적으로 규율할 수 있는 국제레짐이 취약하다. 따라서 국제이주 분야는 이주민들의 인권 보장을 위해 국제인권규범에 많은 부분 의존해왔다. 예를 들어 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약(사회권 규약) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 이주민들에게 보건, 교육과 같은 사회적 권리를 보장해주었으며, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약) (International Covenant on Civil and Political Rights)은 이주민들에게 고문, 강제노동, 아동노동, 사생활 침해 등으로부터 자유로울 수 있음을 천명해왔다. 또한 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination)은 인종차별 시정에 있어 이와 같은 규정은 시민과 비시민 모두에게 적용되어야 함을 요구하였다.

글로벌 이주 거버넌스에 관한 초기 발전과정을 살펴보면, 국경을 넘나드는 인구의 이동을 규율하기 위한 레짐이 크게 난민과 이주로 이원화되어 발전되었으며, 제도화와 다자주의 수준에 있어 난민 분야에 비해 이주 분야가 저발전된 것을 볼 수 있다. 이러한 이원화된 구조는 현재 이민과 난민의 경로와 흐름이 뒤섞이고 있는 ‘이주와 비호의 연계성,’ ‘혼합 이주’를 대응하는데 걸림돌로 작용하고 있다(신지원 2015). 또한 국제이주레짐이 저발전된 상황에서 이주민의 권리 향상을 각종 국제인권조약이 대신하다보니 국제이주레짐 자체가 복잡해지고 파편화되는 단초를 제공하게 된다.

## 2. 이민 송출국과 수용국 간 대립과 다양한 제도의 등장(1994-2006)

냉전 종식 이후 2000년대 초반까지 글로벌 거버넌스 체제에서 두드러지는 특징은 이민 송출국과 수용국 간의 대립이 심화되었다는 것이고, 국제이주의 영향력이 증대되면서 파생된 문제들을 해결하기 위한 다양한 노력들이 등장, 발전하게 되었다는 점이다. 즉, 글로벌 이주 거버넌스 발전과정에 있어 이민 수용국과

송출국, 선진국과 후진국 등 행위자들의 선호가 형성되고, 선호 간의 대립이 발생한 시기라고 볼 수 있다. 유엔이주노동자권리협약의 사례에서도 발견되듯이, 이민 송출국들은 새로운 제도 형성을 통한 제도적 변화를 피함으로써 국제이주로부터 파생되는 이익을 증대시키려고 한 반면, 이민 수용국들은 이와 같은 제도적 변화에 참여하기를 거부함으로써 새로운 제도의 효율적 실행을 저지하였다.

1994년 카이로 국제인구개발회의는 이주와 관련된 현안과 쟁점을 본격적으로 제기한 국제회의라고 볼 수 있다. 이러한 의의에도 불구하고 카이로 국제인구개발회의 이후 유엔 회원국들이 국제이주에 관한 협의의 필요성을 제기할 때마다 이민 수용국과 송출국 간의 견해차가 분명하게 드러났다. 이민 수용국들은 이주 문제를 유엔 내의 의제로 삼는데 거부감을 나타낸 반면, 이민 송출국들은 인간 중심의 개발 논의에 편승하여 국제이주 문제를 다자주의적 틀에서 해결하고자 하였다(Betts & Kainz 2017).

이 시기 글로벌 이주 거버넌스 형성과 관련된 대표적인 성과는 1990년 유엔 이주노동자권리협약이라고 할 수 있다. 1990년 12월 18일 ‘모든 이주 노동자와 그 가족에 관한 권리 협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)’가 유엔 총회에서 통과되었다. 모든 이주노동자와 가족의 인권, 관련된 권리를 규정하고 협약의 적용을 담고 있는 이 협약은 글로벌 이주 거버넌스 체제 진전에 있어 중요한 성과였으나 여기에도 이민 수용국과 송출국 간의 견해차가 극명하게 나뉘었다. 많은 수의 이민 송출국들이 유엔이주노동자협약을 비준하여 2003년 결국 발효되었지만, 주요 이민 수용국들은 하나도 비준하지 않음으로써 글로벌 이주 거버넌스 체제 형성을 둘러싼 부정적 전망을 낳았다.

글로벌 수준의 대화체는 2003년 국제이주에 관한 글로벌 위원회(GCIM)로부터 본격화되었다. 국제이주에 관한 글로벌 위원회는 국제정치학자인 마이클 도일(Michael Doyle) 교수가 국제이주에 관한 거버넌스 체제를 구축하는 여러 옵션 중 하나로 제시한 ‘글로벌 위원회’의 출범을 당시 유엔사무총장 코피 아난(Kofi Annan)이 수용하여 만들어졌다(Betts & Kainz 2017). 19명의 위원으로 구성된 GCIM은 2005년 10월 ‘상호연결된 세계에서의 이민’이라는 보고서를 통해 글로벌 수준에서 국제이주 현상의 중요성을 환기시키고, 개별 국가 차원을 넘어선 이민정책의 실행을 강조하였다(이진영 2016, 477-478). 소위 ‘도일 보고서’는 노동이주, 순환이주, 교육이주, 송금, 디아스포라 개입, 밀입국 및 인신매매, 이주민의 권리, 국제협력 등 국제이주의 다양한 측면을 다룸으로써 글로벌 이주 거버넌스

의 핵심 의제를 제시하는데 기여하였다.

GCIM의 활동은 유엔 사무총장 코피 아난에 의해 여러 가지 조직이 만들어지는 계기를 제공하였다. 그 중의 하나가 유엔 시스템 내에서 이주와 관련된 기구들 간의 조정 업무를 위한 '글로벌 이주 그룹(Global Migration Group: GMG)'이 2006년 설립된 것이다. GCIM이 이주 관련 정책의 효율성 및 정책 일관성 제고를 위해 제안해서 만들어진 GMG는 훗날 이주 문제가 지속가능한 개발목표에 편입되는데 큰 기여를 하게 된다.

GCIM의 활동은 2006년 '이주와 개발에 관한 유엔 고위급 회담(UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2006): HLD)로 이어졌다. GCIM이 제기한 글로벌 이주 거버넌스의 필요성이 이주와 개발의 문제에 초점을 맞추어 진행된 것이다. HLD에서는 국제이주와 개발의 연계성과 그 함의는 물론 이민 송출국의 개발에 있어 긍정적 측면을 극대화하고, 부작용을 최소화하는 방안을 논의하였다(이진영 2016, 478). HLD는 개발에 있어 이주의 영향, 모든 이주민의 인권 보호와 인신매매 근절, 그리고 지역적 수준에서 파트너십과 역량 강화 구축에 초점을 맞추어 논의를 진전시켜 나갔다(Betts & Kainz 2017, 5).

글로벌 수준의 이주 거버넌스가 더디게 가시화되고 있던 상황에서 국가들은 국제이주로부터 파생된 문제를 해결하기 위해 대안으로 지역 수준의 협력을 추진해왔다. 지역 수준의 이주 거버넌스 형태로 대표적인 것이 지역협의체(Regional Consultative Process; RCPs)이다. 지역협의체는 국제이주 분야에서 중요한 다자주의적 협의체로 국가 간에 정보를 공유하고 지역 내 이주 문제를 공동으로 해결하려는 협력 기제로 정의할 수 있다. 지역협의체는 1980년대 유럽에서 시작되어 1990년대 이후 전 세계적으로 많은 지역협의체들이 형성, 활동하기 시작했다(Köhler 2011, 67).

국제이주기구에 따르면 지역협의체는 다음과 같은 특성을 나타낸다. 우선 지역협의체는 국제이주의 포괄적 이슈보다는 특정 사안에 초점을 맞추어 반복적으로 논의를 진행한다. 둘째, 지역협의체는 비공식적 회의로 참가국들이 국익의 증진을 위해 협상을 하는 장소가 아니라는 사실을 강조한다. 셋째로 지역협의체는 비구속적 회의체로 참가국들은 빠르게 변화하는 이민 환경에 대응하기 위해 정형화된 방식이 아닌, 의견 교환에 초점을 맞추어 논의를 진행하며, 여기서 합의된 사항을 반드시 이행할 의무가 없음을 강조한다(이진영 2016, 476). 넷째 지역협의체는 국제이주 이슈에만 초점을 맞추어 개최되며, '지역'의 협의임을 강조한다(IOM 2013).

지역협의체는 지역 내 국가들 사이에 공통의 의제를 발굴하고, 신뢰에 기반한 합의를 구축하는 데까지는 성공적이었다. 글로벌 이주 거버넌스가 저발전된 상황에서 지역협의체는 지역 수준에서라도 국제이주로부터 파생된 문제들을 국가 간의 협력으로 해결하려는 의미 있는 시도였다. 하지만 지역협의체는 일종의 지역적 요새(fortress)를 구축한다는 비판을 받기도 한다. 역내 자유로운 이동을 활성화시키기 위해 지역 내에서는 이주의 자유화를 추구하지만, 지역 외로는 이주의 규제를 시행한다는 것이다(Köler 2011, 68-69). 또한 다양한 지역협의체의 등장은 글로벌 이주 거버넌스 체제의 파편화를 초래하였고, 이주 문제 해결을 위한 다자주의적 노력이 유엔 체제 밖에서 진행되도록 만들었다는 비판을 받기도 한다(Betts & Kainz 2017).

냉전 이후 2000년대 초반까지 글로벌 이주 거버넌스 체제는 GCIM, GMG, HLD 등 다양한 글로벌 대화체가 형성되었고, 지역 수준에서 지역협의체 방식의 확산으로 인해 국제이주 문제를 논의할 수 있는 다양한 제도와 통로가 갖추어지게 된다. 그러나 선진국과 후진국 간 대립(North-South Divide)으로 치환될 수 있는 이민 수용국과 송출국 간의 의견 차이를 확인할 수 있었으며, 다양한 제도의 등장은 글로벌 이주 거버넌스 체제의 파편화로 이어지게 된다. 즉, 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 성격은 낮은 수준의 제도적 해석·집행권과, 선진국과 후진국 간, 힘의 불균형과 의견 차이로 인한 선진국의 강한 거부 가능성으로 나타나게 되어 제도적 변화에 있어 중첩이 나타날 가능성이 높아지게 된다.

### 3. 이주와 개발 간 연계의 본격화(2007-2015)

HLD가 이주와 개발 간의 연계를 제시하면서, 글로벌 이주 거버넌스는 이주와 개발이라는 의제를 중심으로 발전해나간다. 이주와 개발 간의 연계를 중심으로 한 논의는 우선 이민 송출국과 수용국 간의 대립으로 인해 더디게 진행되던 글로벌 이주 거버넌스 형성에 기폭제 역할을 하게 된다. 선진국과 후진국 사이에 일종의 공통의 이슈를 제공하면서 다자적 수준에서 신뢰와 합의를 도출할 수 있는 계기를 제공한 것이다. 베츠는 이주와 개발 간의 연계를 일종의 '사안 연계(issue-linkage)'로 파악하고 있다(Betts 2011a).

2006년 HLD에서 이주 문제는 매우 정치적인 주제라는 의견이 많았지만, 많은 회원국들은 개발의 맥락에서는 이주를 논의할 수 있다는 의견이 제기되었다. 이주와 개발 문제가 대두되면서 이주민의 권리와 같은 이슈들이 묻혀버렸다는 비

판도 있지만, 이주의 경제적 이익에 초점을 맞춘 이주와 개발 논의는 글로벌 거버넌스 형성 논의에 중요한 기여를 하였다(Newland 2017). 또한 이주와 개발의 연계성은 국제이주의 논의가 유엔 내에서 본격화되는 계기를 마련하였다. 국제이주 문제는 유엔이 역점을 두고 추진하던 새천년개발목표와 연관 지어 논의되기 시작했고, 후에 지속가능한 개발목표의 논의 과정에서 이주 문제가 중점적으로 거론되었기 때문이다.

이주와 개발 간의 연계는 2000년대 들어 본격화된 것 같지만, 사실 1950년대부터 후진국으로부터 선진국으로서의 이주가 후진국의 개발에 미치는 영향에 관한 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 오일쇼크가 발생한 1973년 전까지만 하더라도 이주와 개발에 관한 논의는 긍정적인 견해가 우세했다. 특히 신고전파 경제학은 국제이주를 일종의 선진국과 후진국 간의 노동력 재배치로 설명하면서, 후진국의 잉여 노동력이 선진국으로 이동하여 노동력 부족을 해소시키는 현상으로 간주하였다. 그러나 1973년 이후 선진국의 경기침체로 인한 노동이주의 중단, 그리고 중속이론에 의한, 후진국의 선진국에 대한 구조적 의존이라는 문제제기는 과연 국제이주가 국가 간의 수준 차이를 좁힐 수 있는가에 대한 회의적인 견해로 이어지게 된다. 또한 국제이주에 의한 후진국의 두뇌유출(brain drain) 현상이 부각되면서 국제이주는 이민송출국의 개발에 부정적인 영향을 미친다는 견해가 우세하게 된다. 그러나 1980년대 들어서 이주와 개발의 논의는 긍정 혹은 부정이라는 한 방향으로 결론지을 수 없다는 견해가 대두되고, 최근에는 초국가주의(transnationalism)의 발달과 이민자들의 송금(remittance)이 개발도상국의 경제발전 전에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 연구결과에 힘입어 다시 긍정적인 견해로 선회하고 있다(김영완·이병하 2013, 182).

HLD가 제기한 이주와 개발 이슈는 ‘이주와 발전에 관한 글로벌 포럼(GFMD)’으로 연결된다. HLD를 통해 이주와 개발에 관한 공개적인 대화체가 필요하며, 비공식적이고 비구속적인 방식의 협의체를 모색한다는 합의가 GFMD로 이어진 것이다(이진영 2016, 479). 그러나 선진국과 후진국 간 이주와 개발에 관한 공감대에도 불구하고 이주와 개발에 관한 논의가 유엔 시스템 내에서 진행된 것은 아니었고, 서덜랜드(Peter Sutherland) 유엔 사무총장 특별대표를 임명함으로써 유엔과의 연결고리를 구축하는 형태를 갖추게 되었다. 유엔 사무총장 특별대표는 이주와 개발 이슈를 정치적으로 활용하여, 선진국과 후진국 간의 ‘원-원’ 협상이 가능하다는 점을 강조하였다. 선진국은 보다 개선된 이주 관리로부터 이익을 얻을 수 있고, 후진국은 선진국 노동시장으로의 접근을 확보함으로써 이익을 얻을 수 있다는 점을 부각시켰다(Betts 2011a).



GFMD는 국가 주도의 프로세스임을 강조하였으며, 법적 구속력을 갖는 결과물의 도출을 추구하지 않았다. GFMD는 이주와 개발에 관한 국제규범을 만들고 국가가 이를 이행하도록 하기 보다는 이주와 개발에 관한 정보를 자유롭게 교환하고 논의하는 ‘안전한 공간’임을 강조하였다. 국제사회는 GCIM으로부터 GFMD로 이어지는 일련의 논의를 통해 비공식적이고 비구속적인 대화체가 보다 많은 국가들의 참여를 이끌어내고, 이주 분야의 글로벌 거버넌스 구축으로 이어진다는 합의를 한 셈이다.

〈표 1〉 GFMD 주제(2007-2017)

개최시기/개최도시	주제
2007/브뤼셀	이민정책과 개발정책 간 정책일관성
2008/마닐라	개발을 위한 이주자의 역량강화와 보호
2009/아테네	모두의 이익을 위한 개발전략과 통합적 이민정책
2010/푸에토발라타	이주와 인간개발을 위한 파트너십-공통의 이익과 책임
2011/제네바	이주와 개발의 일관성, 역량과 협력에 대한 실천
2012/모리셔스	이주자의 인간개발 강화와 공동체와 국가의 개발에 대한 이주자의 기여
2014/스톡홀름	포괄적인 개발을 위한 이주의 잠재력을 드러내기
2015/이스탄불	파트너십 강화: 지속가능한 개발을 위한 인간의 이동
2016/다카	지속가능한 개발을 위한 이주: 변화하는 이주 의제 모색
2017/베를린	이주와 개발에 대한 국제적 협약의 모색

출처: 조영희(2018)

GFMD는 이주 분야의 국제협력을 촉진하기 위한 국가 주도의 프로세스를 추구하고 있지만, 주목할 점은 비정부기구, 노조, 디아스포라 단체 등 시민사회의 참여를 또 다른 축으로 삼고 있다는 점이다. 이로써 국제사회는 국가, 국제기구, 비정부기구, 시민사회 등 다양한 행위자를 포함하는 글로벌 거버넌스 체제를 시작했다고 볼 수 있다. GFMD와 더불어 이 시기 주목할 만한 조직은 2006년 설치된 GMG이다. GMG는 GCIM의 제안에 따라 유엔 산하 기구 및 이주 관련 국제기구들 18개로 구성되었으며, 이주 관련 유엔 프로그램의 조정 업무를 담당하였다. GMG의 초기 업무는 정책 형성의 향상을 위한 이주 관련 데이터 수집의 표준화 작업과 연구였으나 점차 GFMD와의 협업을 통해 이주와 개발 문제에 있어 선진국과 후진국 간의 의견차를 좁히는데 기여하였다(Micinski & Weiss 2017).

GMG의 또 다른 기여는 이주 문제를 지속가능한개발목표에 포함시켰다는 것이다. 새천년개발목표(2000-2015)에는 이주 문제가 빠져있었지만, 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다에는 직간접적으로 10개 이상 이주와 관련된 세부 목표들이 설정되었다. 예를 들어 세부목표 8.8은 이주 노동자 특히 여성이주자 및 불안정한 고용상태에 있는 노동자를 포함하여 모든 노동자를 위해 노동권을 보호하고 안전하며 안정적인 노동환경을 증진하도록 명시하고 있다. 또한 세부목표 10.7은 계획되고 잘 관리된 이민정책을 통해 질서 있고, 안전하며, 정규적이고 책임 있는 인구의 이주와 이동이 가능하도록 하는 이민정책을 수립, 이행할 것을 명시하고 있다. 이처럼 이주 의제가 지속가능한개발목표에 포함됨으로써 국제사회는 포용적인 성장과 지속가능한 개발에 있어 이주민이 긍정적으로 기여할 수 있다는 점을 인식하게 되었고, 이주와 개발을 중심으로 진행되던 글로벌 이주 거버넌스 체제가 한층 더 발전할 수 있는 계기를 마련해주었다고 볼 수 있다.

지속가능한개발목표로 인한 이주와 개발 논의의 진전 외에 글로벌 이주 거버넌스의 의제가 이주민의 인권, 안보 등으로 확대된 것도 이 시기 중요한 성과라고 할 수 있다. 브뤼셀에서 열린 GFMD의 첫 회의 때만 하더라도 참가국들은 이주민 인권에 관한 의제를 기피했었지만, 제 2차 마닐라 회의에서 이주민 인권이 거론되기 시작했고, 제 6차 모리셔스 회의에서는 이주민 보호가 주요 의제로 채택될 정도로 인권에 관한 논의가 발전되었다. 이러한 의제의 확대는 2013년 ‘제 2차 이주와 개발에 관한 유엔 고위급 회담’(UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2013): HLD)에서 본격화되었다. 제 2차 HLD는 여덟 가지 핵심 의제를 기반으로 진행되었는데 그 중 하나가 ‘모든 이주민의 인권 보호’였다. 제 2차 HLD 결과 채택된 선언도 역시 인권 존중과 국제 노동 기준 준수를 채택하여 글로벌 이주 거버넌스 논의에서 인권 의제가 핵심적인 위치를 차지하게 되었다.

이 시기 GFMD와 GMG 그리고 그 가교 역할을 하는 유엔 사무총장 특별대표(SRSG)는 트로이카 체제를 구성하면서 글로벌 이주 거버넌스를 주도하게 된다. 유엔 시스템 밖에 있는 GFMD와 유엔 시스템 내에 있는 GMG를 SRSG가 연결하면서 유엔 주도로 글로벌 이주 거버넌스를 구성하려던 초기 구상은 예상과는 달리 효율적으로 운영되지 못했다. 실무 수준에서 GMG 내에 있는 산하기구들 간 상호작용은 많지 않았으며, GFMD와의 불분명한 관계로 인해 아젠다 설정이 잘 진행되지 않는 등 여러 문제를 낳았다(Betts & Kainz 2017). 특히 GFMD를 유엔 시스템 밖에서 진행시키려고 하는 국가들의 압력이 계속 되었고,

유엔 이주민 인권 특별보고관인 크레포(Francois Crepeau)가 2013년 보고서에서 GMG와 시민사회단체가 배제된 채, 유엔 시스템 밖의 국가 주도의 비구속적 포럼에 의해 이주 거버넌스가 운영되고 있다고 비판하는 등 GFMD-GMG-SRSG의 삼각구도는 순조롭게 운영되지 못했다(Betts & Kainz 2017).

2007년 이후 국제사회는 이주와 개발 이슈를 중심으로 글로벌 이주 거버넌스를 발전시켜왔다. GFMD는 국제이주 문제에 관한 다자간 협의와 정부간 합의라는 규범을 진전시켜왔으며, GMG는 유엔 산하기구 내 업무 조정과 이주에 관한 유엔 내 전문성 향상에 기여하였다. 이처럼 글로벌 이주 거버넌스는 파편화된 체제에서 점차 체계화된 체제로 진화하였다. 그러나 GFMD-GMG-SRSG의 삼각구도가 잘 운영되지 못한 사례에서 나타나듯이, 글로벌 이주 거버넌스는 중심적인 역할을 하는 규범과 조직의 부재라는 한계를 극복하지 못하고 있었다. 이 시기 글로벌 이주 거버넌스는 이주와 개발이라는 이슈 연계를 통해 국제협력을 발전시켰지만 제도의 운영에 있어 기존의 유엔 밖의 제도에 SRSG가 새롭게 추가되는 선에서 운영되는 등 대체나 전환이 아닌 중첩의 양상을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

#### 4. '이주를 위한 글로벌 컴팩트(GCM)'의 등장(2016-2018)

2015년 시리아 내전으로 인해 촉발된 난민의 대규모 이동은 전 세계에 충격을 안겨주었다. 이들 중 일부가 유럽으로 향하면서 유럽의 이민 수용국에게 위기의식을 심어주었다. 시리아 난민 사태는 대규모 난민들이 유럽 외에서 유럽 내부로 유입된 사례로 위기의 본질이 난민들의 생존에 관한 위기임에도 불구하고, 난민 수용국의 위기로 비화하여 수용국 국내의 논란을 낳은 것은 물론, 난민 수용의 책임 분담을 둘러싸고 유럽연합 회원국 간 갈등을 촉발시켰다.

시리아 난민 사태와 같은 외부 충격(external shock)은 이민 수용국과 송출국 간 힘의 불균형으로 인해 지체되고 있던 글로벌 거버넌스의 논의를 빠르게 진전시켰다. 유럽과 북미 국가들은 물론 이민 송출국들이 난민과 이주민의 대규모 이동을 논의하는 유엔 차원의 회의를 요구한 것이다. 그 결과 2016년 9월 19일 '난민과 이주민의 대규모 이동에 관한 유엔 정상회의(UN Summit on Addressing Large Scale Movements of Refugees and Migrants)'가 개최되었다. 이 회의는 국제이주에 초점을 맞춘 최초의 국가 정상들 간 회의로 193개 모든 유엔 회원국이 참여한 가운데 '뉴욕 선언(New York Declaration)'을 채택하였다.

뉴욕 선언은 지위와 관계없는 모든 이주민과 난민의 인권 보장, 모든 난민과 이주민의 자녀들에 대한 교육 지원, 대규모 난민과 이주민을 수용하고 있는 국가들에 대한 지원, 난민과 이주민에 대한 인종차별주의 근절 등 보편적 인권에 근거한 난민과 이주민 보호를 천명하고 국제사회의 국가들은 국제이주의 관리에 있어 공동의 책임을 진다고 선언하였다.

또한 2016년 9월 19일 ‘난민과 이주민의 대규모 이동에 관한 유엔 정상회의’는 제도적 측면에서 글로벌 이주 거버넌스의 중요한 변화를 가져왔다. 국제이주기구(IOM)에 유엔 관련 기구라는 지위를 부여함으로써 국제이주기구를 유엔 시스템 내로 편입시킨 것이다. 이로써 유엔은 국제이주 분야에서 오랜 기간 전문성을 축적해온 국제이주기구를 유엔 주도의 거버넌스 체제 내에서 활용할 수 있게 되었고, 국제이주기구도 회원국에게 기술적 조언과 데이터를 제공해주던 서비스 제공자라는 애매한 정체성을 넘어 글로벌 이주 거버넌스의 핵심적 역할을 수행하는 역할을 부여받게 되었다.

뉴욕 선언을 통해 유엔 회원국들은 2018년 말까지 ‘안전하고 질서정연하고 정기적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트’와 ‘난민에 관한 글로벌 컴팩트’를 채택하기로 합의하였다. 2016년 뉴욕 선언 이후, 각국은 2년 동안 주제 컨설팅(2017.4-11), 각국별 의견 취합(2017.12-2018.1), 정부간 협상(2018.2-7) 등 세 단계를 거쳐 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’ 최종안 작성을 진행하였다. ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’ 협상은 정부간 논의 외에도 지역 차원의 협의와 NGO, 디아스포라, 학계, 시민사회 등 다양한 이해당사자들과의 협의도 함께 진행하였다. 마침내 2018년 12월 10-11일 모로코 마라케시에서 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’가 채택되었는데 이에 찬성한 국가는 152개국이고, 미국, 체코, 헝가리, 이스라엘, 폴란드가 반대표를 던졌으며, 알제리, 오스트레일리아, 오스트리아, 불가리아, 칠레, 이탈리아, 라트비아, 리비아, 리히텐슈타인, 루마니아, 싱가포르, 스위스가 기권하였다.

뉴욕 선언을 통해 테드라인을 설정한 2018년 ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 GCIM으로 시작된, 비구속적인 원칙을 기반으로 한, 국제이주의 모든 부분을 포괄하는 포괄적인 합의로 평가할 수 있다(설동훈·김철효 2018, 32). ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 ‘국제이주의 모든 측면에 관한 협력 강화’를 목표로 기존의 국제이주에 관련된 국제인권규범을 토대로 만들어졌으며, 국가주권의 원칙을 존중하면서도 ‘모든 이주 관련 행위자들 간의 국제협력을 증진’시키기 위한 협력 체제를 표방하고 있다(설동훈·김철효 2018, 33). ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’은 비구속성을 원칙으로 하고 있지만, 국제이주의 모든 분야를 포괄하는 가이드라인을 제시했다는 점에서 또한 글로벌 수준의 이주 거버넌스 구축에 한 걸음 더 나

아갔다는 점에서 큰 의미를 가진다고 평가할 수 있다.

#### IV. '이주를 위한 글로벌 컴팩트'의 내용과 유엔의 제도적 변화

앞서 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정에서 살펴보았듯이, 이주 분야의 국제 협력은 양자 혹은 지역 간 협의가 중심이었고 글로벌 수준의 협력은 더디게 진전되어왔다. 그리고 글로벌 이주 거버넌스 체제도 중심적인 규범과 기구의 부재 속에 파편화된 '건축 없는 실제'로 평가받아왔다. 이 점에서 유엔 전체 회원국이 협상에 참여하여 합의를 도출한 GCM은 파편화된 글로벌 이주 거버넌스 1.0의 문제점을 극복하면서 포괄적인 규범과 프레임워크로 발전할 수 있는 첫 걸음이라고 볼 수 있다.

GCM이 채택된 이래 많은 국가에서 GCM의 법적 성격을 둘러싼 논쟁들이 있었다. 이민 정책에 있어 국가의 주권을 침해한다는 논란이 대표적이다. 그러나 GCM은 전문에서 "법적으로 구속력이 없는 협력적 프레임워크(a non-legally binding, cooperative framework)"라고 그 법적 성격을 분명히 명시하고 있다. 어떤 국가도 홀로 국제이주 문제를 해결할 수 없기 때문에 국제협력을 강화하여야 하고, 이 과정에서 국가주권을 존중한다고 밝히고 있다. 이 점에서 GCM은 조약이 아니며, 연성법적 협력 기제라고 정의할 수 있다. GCM이 후반부에 이행 부분을 담고 있기는 하지만, GCM의 이행 부분은 각국의 역량 구축 메카니즘(capacity-building mechanism)에 초점을 맞추고 있지, 유엔에 의한 이행에 중점을 두고 있지 않다. 오히려 GCM은 이행 메카니즘보다 '공통의 이해, 공유된 책임, 그리고 목적의 통일'과 같은 비전 제시와 '사람 중심, 국제협력, 국가주권, 법의 지배, 지속가능한 개발 등'과 같은 원칙들을 제시하는데 더 많은 분량을 할애하고 있다.

GCM은 23개 목표와 관련된 187개 실천과제로 구성되어 있다. 23개 주요 목표는 다음과 같다.

〈표 2〉 GCM의 23개 목표

목표	개요
목표01	실증적 근거에 기반한 정책을 위해 정확하고 세분화된 데이터를 수집하고 활용한다.
목표02	출신국을 떠날 수밖에 없게 만드는 이주의 부정적 원인과 구조적 요인을 최소화한다.
목표03	이주의 모든 단계에서 시기적절하고 정확한 정보를 제공한다.
목표04	모든 이주자가 법적 신분증과 적절한 관련 서류를 가지고 있도록 보장한다.
목표05	정규적 이주로 이르는 경로의 이용가능성과 유연성을 강화한다.
목표06	공정하고 윤리적인 채용을 촉진하고 양호한 근로를 보장하는 여건을 보호한다.
목표07	이주와 관련된 취약성을 대응하고 이를 감소시킨다.
목표08	이주자의 생명을 살리고 실종된 이주자에 대해 국제사회가 공동으로 노력한다.
목표09	이주자 밀입국 알선에 관한 초국가적 대응을 강화한다.
목표10	국제이주의 맥락에서 휴먼 트래피킹을 방지하고 이에 맞서고, 근절한다.
목표11	통합적이며 안전하고 잘 조정된 방식으로 국경을 관리한다.
목표12	스크리닝, 평가 및 연계가 적절하게 이루어지도록 이주 관련 절차의 확실성과 예상가능성을 강화한다.
목표13	이주자 구급은 최후의 수단으로만 사용하며 구급의 대안을 마련하기 위해 노력한다.
목표14	이주 과정 전반에 걸쳐 영사보호, 지원, 협력을 강화한다.
목표15	이주자에게 기본적 서비스에 대한 접근을 제공한다.
목표16	완전한 포용과 사회통합을 실현하기 위하여 이주자와 사회의 역량을 강화한다.
목표17	모든 종류의 차별을 철폐하고 이주에 대한 인식 형성을 위해 실증적 근거를 기반으로 하는 공공담론을 장려한다.
목표18	직업숙련도 향상에 투자하고, 기술, 자격, 역량의 상호인정을 촉진한다.
목표19	이주자와 디아스포라가 모든 국가에서 지속가능한 개발에 온전하게 기여할 수 있는 환경을 형성한다.
목표20	더욱 신속하고 안전하고 저렴한 이주자 해외송금을 촉진하고 이주자의 금융 포용성을 증진한다.
목표21	안전하고 존엄성을 존중하는 귀환 및 재입국, 그리고 지속가능한 재통합을 촉진하기 위해 협력한다.
목표22	사회보장자격과 취득한 혜택의 이동성을 위한 메커니즘을 수립한다.
목표23	안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 국제협력과 글로벌 파트너십을 강화한다.

뉴랜드(Kathleen Newland)는 23개 목표를 크게 세 가지 목적을 지닌 유형으로 나누고 있다(Newland 2019). 1) 이주자가 출신국을 떠나게 만드는 부정적 요인의 감소와 이주 과정에 있어 이주민의 보호(목표 2, 7, 8, 9, 10, 13, 17), 2) 이주민이 개인, 해당 공동체, 국가에 가져올 수 있는 긍정적 요인의 증대(목표 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22), 3) 이민정책의 질서 및 효율성 강화와 국제협력의 강화(목표 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23) 등으로 23개 목표를 구분하고 있다.

또한 23개 목표는 국가들 간에 쉽게 합의에 이를 수 있는 목표들과 쉽게 합의에 이르기 어려운 목표들로 나눌 수도 있다. 예를 들어 목표 1, 14, 20 등은 이민 수용국과 송출국 모두가 쉽게 공감할 수 있는 목표로 적절한 예산 투입이 이루어진다면 국가들의 이행이 쉽게 진행될 것으로 예상된다. 반면, 목표 5와 15는 한 국가의 이민정책의 변화가 수반되어야 하고, 사회정책을 둘러싼 선주민과 이주민 간의 갈등을 촉발시킬 여지가 있어 쉽게 이행되기 어렵다고 볼 수 있다. 이런 경우 GCM은 정책 수립과 실행에 있어 참고적인 가이드라인에 그칠 가능성이 높다.

GCM은 후반부에 이행 관련 사항들을 담고 있다. 우선 GCM은 일관성 있는 유엔 시스템을 포함하여 전 지구적, 지역적(regional), 국가적, 국가 하위(local) 수준의 다차원적인 협력을 통한 이행을 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 GCM은 국가 주도의 프로세스이며 이행에 있어 국가가 주된 실행 주체임을 강조한다. GCM 이행에 있어 중요한 요소는 역량 구축 메카니즘(capacity-building mechanism)이다. 역량 구축 메카니즘은 크게 세 가지로 구성되는데 첫째는 수요자 기반의 맞춤형 해결책을 제공하는 연결 허브(connection hub)의 구축, 초기 프로젝트를 위한 스타트업 펀드 조성, 그리고 온라인 데이터 소스인 글로벌 지식 플랫폼 구축이 그것이다. 이를 통해 GCM은 국제이주에 관한 다차원적이고 다자적인 거버넌스 체제를 구축하여 실증에 기반 한 해결책 제시와 의견 교환 그리고 협력 사업을 진행해나갈 계획이다.

글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장에 있어 GCM의 채택 외에 주목해야 할 점은 몇 가지 제도적인 변화이다. 앞서 서술했듯이 국제이주기구(IOM)가 유엔 시스템 내로 편입된 점을 들 수 있다. 국제난민레짐에서 유엔난민기구가 핵심적인 역할을 수행하고 있는 것에 반해, 국제이주레짐에서는 이와 같은 기구를 찾아보기 어려웠다. 국제이주기구가 전문성을 축적해왔지만, 유엔 시스템 밖에 존재하고 있었기 때문에 유엔난민기구와 같은 역할을 기대하기는 어려웠다. 하지만 2016년 국제이주기구가 '유엔 관련 기구'로 유엔 시스템 내로 편입되면서 이주 관련 유엔 산하기구들 간의 업무 조정도 보다 책임성 있게 진행될 가능성이 높

아졌다. 둘째로 GMG가 UN Migration Network으로 대체되면서 보다 체계적인 조정 업무가 이루어질 것으로 보인다. GMG가 글로벌 이주 거버넌스 진전에 중요한 역할을 수행하였지만, 앞서 서술했듯이 실질적인 업무 조정에 있어서는 좋은 평가를 받지 못했다. 하지만 GCM 이행을 위해 새롭게 설치된 UN Migration Network은 사무총장의 역할을 국제이주기구가 맡고, 실무위원회를 설치하는 등 유엔 산하기구 간 업무 조정을 위한 제도적 기반이 확충되었다. 이로써 유엔 내 이주 시스템은 보다 제도화되었다고 볼 수 있으며 회원국이 GCM을 이행하도록 돕는 역할을 수행할 전망이다. 마지막으로 HLD의 정례화이다. 과거 HLD는 2006년과 2013년에 개최되는 등 부정기적인 회의였다. 하지만 HLD는 매 4년마다 정기적으로 개최될 예정이며, GCM의 이행을 점검하고 이주 관련 지속가능한개발목표 달성을 논의하는 포럼으로 기능할 것으로 기대한다(Thouez 2019).

## V. 결 론

세계화의 시대에 국경을 넘나드는 인구의 이동이 증가하고 그 패턴과 유형이 다양화하고 있음에도 불구하고 이를 규율하는 글로벌 이주 거버넌스 체제는 저발전되어 왔다. 1990년대부터 서서히 발전되어 온 글로벌 이주 거버넌스 1.0 체제는 “중복, 병렬, 그리고 중첩된 제도들의 직물,” “건축이 없는 실체”로 평가받아 왔다(Aleinikoff 2007; Betts 2010, 2). 통합적이고 체계적인 규범이 부재한 채 다양한 형식의 제도들이 난립하였으며, 복잡한 이주의 다양한 현실을 반영하지 못한 채 현실과 정책 간의 격차는 확대되어 온 것이 사실이다. 그러나 2018년 ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’의 채택은 글로벌 이주 거버넌스 2.0의 시대를 열었다. 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 총체적 접근법을 통해 파편화된 이주 관련 국제규범의 한계를 극복하고자 한 것이다. 또한 정부 간 논의 과정을 통해 이주와 개발의 문제는 물론 이주민의 기본적 인권, 질서 있는 국경통제 등 국제이주에 대한 다양한 정책적 의제들이 도출된 것도 큰 성과이다.

이와 같은 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화는 마호니와 쉘렌의 유형 중에서 중첩의 양상을 보이고 있다. 이주 분야의 국제협력의 저발전 요인으로 지적되어 온, 국가주권의 중요성과 선진국과 후진국 간 힘의 불균형을 고려할 때, 글로벌 이주 거버넌스는 비구속성과 비공식성이라는 기존의 규범을 양대 축으로



발전될 수밖에 없었다. 이주와 개발이라는 일종의 이슈연계를 통해 선진국과 후진국 간의 논의가 진전되었지만, 기존의 제도적 틀과 단절되기 보다는 이주 논의를 유엔 차원으로 흡수하고, 유엔 내의 조직적 변화와 이주 관련 포럼의 제도화라는 새로운 제도를 추가하는 선에서 글로벌 이주 거버넌스 2.0이 출범하게 되었다.

글로벌 이주 거버넌스 2.0 체제가 새로운 제도적 틀을 갖추지 못한 한계에도 불구하고 GCM은 이주 분야 국제협력에 있어 중요한 시금석이 될 것이다. 국제협력에 있어서 국제규범의 역할은 보다 나은 결과물을 도출하기 위해 국가들로 하여금 주권을 일정 부분 양보하게 하는 것이라는 점에서 GCM은 보다 진전된 글로벌 이주 거버넌스 체제로 나아가는 출발점이 될 것으로 기대한다. 점진적인 발전과정을 통해 도출된 GCM은 이주민 보호 및 질서 있는 국경통제와 관련된 국가, 비정부기구, 국제기구 등의 행위자들에게 이주와 난민 분야를 규율하는 공통의 기반을 제공하고 정책을 실현하는 가이드라인을 제시해 줄 수 있다. 또한 정기화되고 제도화된 이주 관련 국제회의는 이주 분야의 국제협력을 지속적으로 추진될 수 있는 토론의 장을 제공하게 될 것이다. 국가들이 보다 많이 접촉하고 교류함으로써 국가들은 이주와 난민 분야에서 자신들의 이익이 무엇인지를 재정의할 수 있고, 단기적인 이익을 넘어선 장기적인 이익을 추구할 유인이 많아질 수 있다. 이 점에서 GCM은 이주분야의 국제협력을 제도화하고 국가들이 제도화된 협상 과정 속에서 국가의 평판을 고려할 동기가 늘어나게 하여 국제협력의 네트워크에 보다 연관되도록 만들 것으로 전망한다.

## 참고문헌

### 국문 자료

- 강수환. 2010. “역사적 제도주의의 제도변화 분석: 세계화 속 기업지배구조 변화를 중심으로.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 1333-1346.
- 김영완, 이병하. 2013. “공적개발원조가 외국인 노동자 수에 미치는 영향에 관한 연구.” 『동서연구』 25(4), 181-208.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 『한국정책학회보』 13(3), 299-327.
- 김태은. 2015. “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의.” 『한국행정학보』 49(4), 57-96.
- 미우라 히로키. 2011. “이주노동자문제와 동아시아 다층 거버넌스: 연성법 관점에 기반한 분석과 함의.” 『국제정치논총』 51(3), 153-185.
- 설동훈, 김철호. 2018. 『이민자 사회통합정책 집행 전담기관 설립방안』. 과천: 법무부.
- 송영훈. 2014. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 54(1), 195-230.
- 신지원. 2015. “‘이주-비호의 연계성’ 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰.” 『민주주의와 인권』 15(3), 417-457.
- 이병하. 2019. “이주에 관한 국제협력과 동아시아 이주 거버넌스 구축의 가능성.” 『담론201』 22(1), 7-43.
- 이선미. 2008. “국제이주의 글로벌 거버넌스: 민주화를 위한 차원 간 균형의 함의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 6(1), 35-76.
- 이종찬. 2014. “제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계.” 『한국정치학회보』 48(1), 163-184.
- 이진영. 2016. “국제이민협력.” 이해경 외. 『이민정책론』. 서울: 박영사.
- 조영희. 2018. 『글로벌이주거버넌스를 통해 본 한국 이민정책의 방향: 지속가능개발목표(SDGs) 논의를 중심으로』. 고양: IOM 이민정책연구원.

### 영문 자료

- Aleinikoff, A. 2007. “International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture.” In Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud, and Euan MacDonald, eds. *International Migration Law: Developing*

- Paradigms and Key Challenges*. The Hague: TMC Asser Press.
- Betts, Alexander. 2009. *Forced Migration and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Betts, Alexander. 2011a. "Substantive Issue-linkage and the Politics of Migration." In Cornelius Bjola and Markus Kornprobst, eds. *Arguing Global Governance: Agency, lifeworld, and shared reasoning*. London and New York: Routledge.
- Betts, Alexander ed. 2011b. *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, Alexander and Lena Kainz. 2017. "The History of Global Migration Governance." Working Paper Series No. 122. Oxford: Refugee Studies Centre, Oxford University.
- Doyle, Michael and Emma Borgnäs. 2018. "The Model International Mobility Convention: Finding a Path to a Better International Mobility Regime." *Global Summitry* 4(1), 18-29.
- Fioretos, Orfeo. 2011. "Historical Institutionalism in International Relations." *International Organization* 65(2), 367-399.
- Freeman, Gary P. 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." *International Migration Review* 29(4), 881-902.
- Gamlen, Alan and Katharine Marsh, eds. 2011. *Migration and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Global Policy Initiative in Columbia University. 2017. *Model International Mobility Convention*. New York: Columbia University.
- Guild, Elspeth. 2018. "The Global Compact as A Milestone in Global Governance of Migration." *Global Social Policy* 18(3), 325-327.
- Guild, Elspeth, and Stefanie Grant. 2017. "Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean?" Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No.252, London: Queen Mary University of London.
- Hanrieder, Tine. 2015. "The Path-dependent Design of International Organizations: Federalism in the World Health Organization." *European Journal of International Relations* 21(1), 215-239.
- Hollifield, James F. 2018. "The Challenge of Migration Governance." In

- Christian Echle, Patrick Rueppel, Megha Sarmah, and Yeo Lay Hwee, eds. *Multilateralism in a Changing World Order*. Singapore: Konrad-Adenauer Stiftung.
- International Organization for Migration. 2017. *World Migration Report 2018*. Geneva: International Organization for Migration.
- \_\_\_\_\_. 2016. *IOM in Asia and the Pacific 2017-2020*. Bangkok: IOM.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- \_\_\_\_\_. 2010. *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- Koser, Khalid. 2010. "Introduction: International Migration and Global Governance." *Global Governance* 16, 301-315.
- Koslowski, Rey. 2011. *Global Mobility Regimes*. New York: Palgrave Macmillan.
- Köler, Jobst. 2011. "What Government Networks Do in the Field of Migration: An Analysis of Selected Regional Consultative Processes." In Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon, eds. *Multilayered Migration Governance: The promise of partnership*. London and New York: Routledge.
- Mahoney, James and Katheleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In James Mahoney and Katheleen Thelen, eds. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Sarah F. 2015. "International Migration and Global Governance." *Global Summitry* 1(1), 64-83.
- Micinski, Nicholas R. 2018. *Implementing the Global Compact for Migration: The Role of States, UN Agencies, and Civil Society*. Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Micinski, Nicholas R. and Thomas G. Weiss. 2017. "Global Migration Governance: Beyond Coordination and Crises." in G. Ziccardi Capaldo

- ed. *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2017*. Oxford: Oxford University Press.
- Money, Jeannette, and Sarah P. Lockhart. 2017. "The Paucity of International Protections: Global Migration Governance in the Contemporary Era." *Global Summitry* 3(1), 45-67.
- Nita, Sonja. 2013. *Regional Migration Governance: A Comparative View*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Newland, Katheleen. 2019. "Global Governance of International Migration 2.0: What Lies Ahead?" Policy Brief, Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Newland, Katheleen. 2017. "The Global Compact for Migration: How Does Development Fit In?" Policy Brief, Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Newland, Katheleen. 2010. "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions." *Global Governance* 16, 331-343.
- Thouez, Colleen. 2019. "Strengthening migration governance: the UN as 'wingman'." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(8), 1242-1257.
- Wouters, Jan and Evelien Wauters. 2019. "The UN Global Impact for Safe, Orderly and Regular Migration: Some Reflections." Working Paper Series No. 210. Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Vijge, Marjanneke J. 2013. "The Promise of New Institutionalism: Explaining the Absence of a World or United Nations Environment Organisation." *International Environment Agreements* 13, 153-176.

Abstract

## The Emergence of Global Migration Governance 2.0: The Case of GCM

Byoungha Lee ■ University of Seoul

This paper aims to examine ‘Global Compact for Migration,’ which was adopted by the UN Assembly in December, 2018. It also focuses on institutional change of global migration governance, and its characteristics by utilizing theoretical framework drawn from historical institutionalism. Although the issues of international migration have become more complex due to its linkage with other IR issues, global migration governance is quite underdeveloped. This research pays attention to the emergence of GCM, and analyzes the historical development of global migration governance. From those analyses, this paper tries to assess the characteristics of GCM, and to prospect its future. This paper regards the characteristics of institutional change shown in the case of GCM as ‘layering,’ and it pays attention to what the new elements were added to the previous institutional settings such as the institutional changes within the UN. Finally, this research expects that GCM will provide a variety of actors in the area of international migration with the common norms and an institutionalized space for discussion.

Key Words: International Migration, Global Migration Governance, Global Compact for Migration, Historical Institutionalism