

## 국제이주와 개발의 연계성 담론에 대한 재고찰\*

신지원 | 국제이주기구(IOM) 이민정책연구원 부연구위원

‘이주개발의 연계성(the migration-development nexus)’은 전혀 새로운 논의가 아니다. 1960년대부터 국제이주가 개발에 미치는 긍정적·부정적 효과와 개발/재개발이 이주의 배출요인(push-factor)으로 어떻게 작용하는가에 대한 논의는 이주분야 연구자 및 관련 국제기구를 중심으로 이어져왔다. 2000년대 들어서면서 이러한 이주와 개발의 상호 연관성을 둘러싼 오래 묵은 논의가 정책입안자와 국제기구를 통해 다시 주목받기 시작하며 새로운 정점을 맞고 있다. 이주개발의 연계성 논의는 1970년대부터 1990년대까지 이어져왔던 ‘두뇌 유출’, ‘자기개발’에 초점을 둔 이주의 부정적 효과를 강조한 기존의 비관론적 관점에서 2000년대 들어서면서 ‘두뇌 유입/순환’, ‘경제적·사회적 송금’, ‘국가 개발의 주요 행위자로서의 이주자’, ‘디아스포라의 초국적 역할’ 같은 긍정적인 효과가 강조되면서 관점의 전환기를 맞이한다. 즉 ‘이주’와 ‘송금’이 ‘개발의 주문(the development mantra)’처럼 다시 여겨지고 있다. 이 연구는 충분한 경험적 사례가 뒷받침되지 못함에도 불구하고 오늘날 국제이주와 개발에 대한 담론을 지배하고 있는 신자유주의적 낙관론에 대해 문제를 제기하며 기존 이주와 개발에 대한 논의를 지역적 맥락에서 다시 풀어가고자 한다. 이 글은 다음 세 가지 질문에 대한 답을 탐색한다. 첫째, 이주와 개발에 대한 담론이 어떠한 내용으로 이어져 왔으며, 최근 재조명을 받고 있는 ‘이주개발의 연계성’이 과연 기존의 논의에서 벗어나 새로운 시각을 제시하고 있는지 살펴본다. 둘째, 이주와 공동발전이란 기치 하에 수용국·송출국·이주당자사 모두에게 유리한 ‘삼중이득(triple win)’ 해결책으로 제시되고 있는 순환이주와 개발의 연계성 논의를 조명한다. 특히 한국을 비롯한 아시아 지역 내 이주의 흐름을 특징짓는 단기순환적 노동이주가 이와 같은 지극히 낙관적인 이주와 개발의 논의에 포함될 수 있는지를 논의한다. 마지막으로 이주와 개발의 상호연관성에 관하여 비관론과 낙관론으로 대치되는 기존의 이분법적 논의에서 벗어나기 위한 대안적 접근방식으로 인간개발 및 사회개발적 접근, 지역적·맥락적 접근 그리고 초국가적 접근을 제시한다.

주제어: 국제이주개발의 연계성, 순환노동이주, 인간개발, 사회개발, 고용허가제

\* 이 논문은 2013년 6월 21일 강원대학교에서 열린 전기사회학대회에서 발표된 초고를 수정·보완한 것이다. 유익한 제언을 해주신 전북대 설동훈 교수님과 서울대 장경섭 교수님께 감사드린다. 그리고 좋은 제안과 비평으로 본 논문의 발전에 도움을 주신 익명의 심사자들에게도 감사드린다.

## 1. 들어가며

‘이주 개발의 연계성(the migration-development nexus)’은 전혀 새로운 논의가 아니다. 1960년대부터 국제이주가 개발에 미치는 긍정적·부정적 효과와 개발/저개발이 이주의 배출요인(push-factor)으로 어떻게 작용하는가에 대한 논의는 이주분야 연구자 및 관련 국제기구를 중심으로 이어져왔다. 2000년대 들어서면서 이러한 이주와 개발의 상호 연관성을 둘러싼 오래 묵은 논의가 정책입안자와 국제기구를 통해 다시 주목받기 시작하며 새로운 정점을 맞고 있다. 이러한 변화의 시발점은 UN이 주관한 ‘국제이주에 관한 글로벌 위원회(Global Commission on International Migration, 2003-2005)’이다. 동 위원회는 이주정책에 관하여 다양한 층위에서의 협력을 모색하기 위한 장을 마련할 것을 제안하였고, 2006년 162개 회원국과 10개 정부 간 기구 대표가 참석한 가운데 이주와 개발에 관한 UN 고위급 회담(the United Nations High-Level Dialogue on International Migration and Development)이 개최되었다. 이를 통해 이주와 개발의 상호연관성이 재조명되었고, 참여국들은 이 문제에 대하여 정부 간 대화가 지속되어야 한다는 의사를 표명하였다. 당시 UN 사무총장이었던 코피 아난(Kofi Annan)은 이주와 개발을 논의하기 위한 글로벌 차원의 정기적 심의포럼(consultative forum) 개최를 제안하였으며, 2007년 제1차 ‘이주와 개발에 관한 국제포럼(Global Forum on Migration and Development, 이하 GFMD)’이 벨기에 브뤼셀에서 개최되었다. 2014년 제7차 GFMD는 “포괄적 개발을 위한 이주의 가능성을 밝혀내다(Unlocking the potential of migration for inclusive development)”라는 주제로 스웨덴 스톡홀름에서 개최될 예정이다.

이주 개발의 연계성 논의는 1970년대부터 1990년대까지 이어져왔던 ‘두뇌 유출’, ‘저개발’에 초점을 둔 이주의 부정적 효과를 강조한 기존의 비관론적 관점에서 2000년대 들어서면서 ‘두뇌 유입/순환’, ‘경제적·사회적 송금’, ‘국가 개발의 주요 행위자로서의 이주자’, ‘디아스포라의 초국적 역할’ 같은 긍

정적인 효과가 강조되면서 관점의 전환기를 맞이한다. 즉 ‘이주’와 ‘송금’이 ‘개발의 주문(the development mantra)’처럼 다시 여겨지고 있다(Castles, 2008; de Haas, 2012; Faist, 2009; Kapur, 2003).

아시아 지역 내 주요 이주 유입국인 한국도 이러한 글로벌 차원의 논의에 최근 관심을 가지기 시작했다. 한국 정부는 2013년부터 시행된 <제2차 외국 인정책 기본계획(2013~2017)>에서 5대 정책 목표 중 하나로 ‘국제사회와의 공동발전’을 수립하고 이를 위한 첫 번째 추진과제로 ‘이주자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화’를 명시하고 있다. 이에 따라 ‘국제사회와의 공동발전’이란 정책목표를 달성하기 위해 법무부와 외교부는 세부 추진과제로 이주와 개발 관련 범정부적 연구를 실시하고 연구결과를 바탕으로 개발협력을 고려한 이민정책을 발굴하는 것을 제시하고 있다. 그러나 국제사회에서 국제이주와 개발의 연계성에 대한 논의가 활발히 진행되어왔던 것과 달리, 국내에서는 국제이주와 국제개발협력 분야에서 동 주제에 관한 이론적 논의나 경험적 연구가 심도 있게 이루어지지 않고 있다. 과연 오늘날 국제사회에서 논의되고 있는 ‘개발친화적 이주정책(development-friendly migration policy)’ 혹은 ‘개발계획에 있어 이주주류화(mainstreaming migration into development plan)’가 동아시아와 한국 간의 국제이주와 개발협력 맥락에서 어떻게 해석되고 적용될 수 있는가에 대한 학술적, 정책적 고민이 필요한 시기이다. 따라서 이 연구는 충분한 경험적 사례가 뒷받침되지 못함에도 불구하고 오늘날 국제이주와 개발에 대한 담론을 지배하고 있는 신자유주의적 낙관론에 대해 문제를 제기하며 기존 이주와 개발에 대한 논의를 지역적 맥락에서 다시 풀어가고자 한다.

이에 이 글은 다음 세 가지 질문에 대한 답을 탐색한다. 첫째, 이주와 개발에 대한 담론이 어떠한 내용으로 이어져 왔으며, 최근 재조명을 받고 있는 ‘이주개발의 연계성’이 과연 기존의 논의에서 벗어나 새로운 시각을 제시하고 있는지 살펴본다. 둘째, 이주와 공동발전이란 기치 하에 송출국-유입국-이주당자사 모두에게 유리한 ‘삼중이득(triple win)’ 해결책으로 제시되고 있는 순환이주와 개발의 연계성 논의를 조명한다. 특히 한국을 비롯한 아시아 지역 내 이주의 흐름을 특징짓는 단기순환적 노동이주가 이와 같은 지극히 낙

관적인 이주와 개발의 논의에 부합될 수 있는가를 논의한다. 마지막으로 이주와 개발의 상호연관성에 관하여 비관론과 낙관론으로 대치되는 기존의 이분법적 논의에서 벗어나기 위한 대안적 접근방식으로 인간개발 및 사회개발적 접근, 지역적·맥락적 접근 그리고 초국가적 접근을 제시한다.

## II. 이주개발의 연계성 담론의 변화

서두에서 언급한 바와 같이 오늘날 재조명되고 있는 이주개발의 연계성(the migration-development nexus)은 전혀 새로운 논의가 아니다. 1960년대부터 본격적으로 시작된 이주개발의 연계성에 대한 개념화는 동시대 지배적인 개발 패러다임 및 경제 담론과 그 맥을 같이 해왔다. 이 절에서는 이주개발의 연계성 담론의 변화를 시대별로 크게 세단계로 나누어 개괄하여 살펴본다(Castles, 2008; Faist, 2009 참조).

### 1. 1960년대: 이주와 개발 - 노동력의 이동과 송금

1960년대 이주와 개발에 대한 논의는 당시 개발경제학자들에 의해 주장된 경제적 근대화(economic modernization) 개념이 반영되어 이주와 저개발국가의 경제개발이 선순환적으로 작용한다는 관점이 지배적이었다(예: Lewis, 1954). 즉 저개발국의 잉여 노동력의 국제이동은 장기적으로 국가 간 노동력 수급과 임금의 평준화 및 소득수준의 균형을 가져오며 결과적으로 국제이주는 감소한다는 주장이다(Alder, 1981; Kindleberger, 1965; Penninx, 1092). 이러한 이주와 개발의 상호연관성에 관한 낙관적 관점은 당시 노동력의 송출국과 유입국의 정책에서도 나타난다. 노동력 부족을 경험했던 유럽과 미국은 이주근로자 유입정책을 적극적으로 시행했고,<sup>1</sup> 한국, 터키, 인도 등의 저개발

1. 예: 독일의 Gastarbeiter 정책(1950~1960년대), 미국의 Bracero program(1942~1964년)

국들은 국가주도 개발정책의 일환으로 자국민의 해외취업을 국가차원에서 장려했다.

## 2. 1970년대~1980년대: 저개발과 이주 - 빈곤과 두뇌유출

1970년~1980년대는 개발경제학의 근대화 이론을 비판하는 종속이론과 세계체계이론의 영향을 받아 이주와 개발에 관한 비판적 관점이 지배적이었다. 이주와 개발의 논의에서 ‘개발(development)’이란 용어는 중심부에 의해 지배된 주변부의 구조적 상황을 의미하는 ‘종속(dependency)’이란 용어로 대체되었고 주변부 국가의 ‘저개발(underdevelopment)’은 불평등한 세계체계의 불가피한 결과로 해석되었다(Castells, 1989; Portes and Walton, 1981; Sassen, 1988; 1991; Wallerstein, 1974). 다시 말하면, 선진국은 이주근로자의 유입으로 노동력을 공급받고 지속적 경제 성장을 이루는 반면 저개발 송출국은 젊고 생산성 높은 노동력의 유출로 저개발 상태를 벗어나기 어렵다는 것이다. 이러한 국제이주의 흐름이 지속되면서 국제노동분업이 고착화되고 중심부인 유입국과 주변부인 송출국 간의 개발 격차와 경제적 불평등은 심화된다는 주장이다. 이러한 관점에서 볼 때, 결국 이주는 저개발국의 경제에 해로울 뿐 아니라 저개발의 직접 원인 중 하나로 작동한다. 이주로 인해 저개발국의 안정적인 소작농 사회가 파괴되고 농업 경제기반이 약화되어 이주가 더욱 심화되는 악순환이 발생한다는 것이다.

남아프리카, 가나, 필리핀 등 개발도상국의 교육기관에서 양성된 보건의료 인력의 유럽이나 북미로의 해외취업을 통한 ‘두뇌유출(brain drain)’ 문제는 이주와 저개발의 주요 현안으로 부상했다(Cheng and Yang, 1998; Koser and Salt, 1997; Mahroum, 2001; Raghuram, 2000; Zhao et al., 2000). 더불어 이주와 개발에 대한 낙관론자들이 주장한 송금의 긍정적 효과에 대해서도 의문이 제기되었다. 저개발 국가 내에서 국제이주가 가능한 사회적 계층은 대개 극빈층이 아닌 경제적, 사회적 자본을 이미 보유한 계층이므로 이들이 해외취업을 통해 본국의 가족에게 보내는 송금은 저개발 국가 내 소득 불평

등을 심화시킬 수 있다. 송금은 또한 일시적이고 불확실한 소득으로 생산적인 투자보다는 (주로 수입된) 소비재의 소비에 사용되며, 이는 결국 가계의 송금 의존성을 높인다.

### 3. 2000년대: 이주와 공동발전 - 송금, 디아스포라, 순환이주

2000년대에 들어서면서 이주와 개발에 관한 논의는 기존 회의적이고 비판적인 관점에서 다시 낙관적인 관점으로 회귀하며 재조명을 받기 시작했다. 이제는 경제적 송금이나 인적자원뿐만 아니라 지식의 이동과 사회적 송금을 통하여 국제이주가 개도국의 발전을 촉진시킬 수 있다는 관점이 주를 이룬다 (Maimbo and Ratha, 2005). 개도국의 경제적, 사회적, 정치적 개발을 위한 새로운 ‘초국적 행위자(transnational agents)’로서 과거 국제이주를 통해 선진국에 정주한 이민자, 즉 디아스포라의 역할도 이주 개발의 연계성 논의에서 강조되기 시작했다(Aguinas and Newland, 2012; Faist, 2009). 특히 과거 저개발의 원인으로 지목되었던 ‘두뇌유출’은 기존 해외로 유출된 인적자원의 기술 및 경험 향상과 이들의 귀환을 통한 개도국의 이득에 초점을 둔 ‘두뇌순환(brain circulation)’으로 대체되어 개도국과 선진국 간 인적자원의 국제이동이 다시 긍정적 관점으로 논의되고 있다(Kuznetsov, 2006; Saxenian, 2002; 2005). 다음 절에서 좀 더 자세히 살펴보겠지만 국제이주에 관한 글로벌 위원회나 GFMD를 중심으로 개도국과 선진국의 정책입안자 사이에서 순환이주가 개발에 미치는 긍정적 효과에 대한 논의 또한 확산되고 있다(GCIM, 2005; GFMD, 2007).

이주와 개발에 대한 이러한 낙관적 담론을 반영하듯 유럽의 주요 이주유입국인 프랑스, 네덜란드, 영국 등과 UN, IOM(국제이주기구), EU(유럽연합)은 이주를 통한 개발 정책(혹은 개발을 위한 이주정책)에 관심을 갖기 시작한다. 프랑스의 경우 이주와 ‘공동발전(co-développement)’이란 정책목표 하에 이주자의 주요 출신국인 말리, 세네갈, 모로코를 비롯한 북·서아프리카 지역의 개발을 공공정책에서 고려하기 시작하였고, 영국은 국제개발부(Department for

International Development, DFID)를 중심으로 이주와 국제개발협력에 관한 연구와 정책 개발을 국가 차원에서 다루기 시작했다. 네덜란드는 법무부를 주무부서로 관리와 통제 중심의 이민정책을 시행하고 있는 반면 이주와 개발 정책은 외교부가 주무부서가 되어 IOM 및 EU와의 협력을 통해 아프리카 출신 전문직 디아스포라를 매개로 개도국으로의 지식전수사업을 시행해왔다.<sup>2</sup>

캐슬즈(Castles, 2008)와 드 하스(de Hass, 2012)가 역설하듯, 송금, 디아스포라 그리고 순환이주에 초점을 둔 오늘날 이주와 개발의 선순환적 상호연관성에 대한 논의는 앞서 살펴본 1960년대 근대화 이론에 근거한 개발의 낙수이론(trickle-down theory)과 별반 다르지 않다. 개도국의 개발에 있어 고질적인 문제로 제기되는 구조적 제약들, 이를테면 사회-경제적·정치적 불평등이나 국가의 역할에 대한 논의가 빠진 채 이주자 개인과 가계의 경제적 이득을 국가 개발과 연관 지어 낙관적으로만 바라보는 것은 무리가 있다. 드 하스(de Hass, 2012)는 이주와 개발에 대한 이러한 ‘신 낙관론(neo-optimism)’이 개발 혹은 저개발에 대한 책임을 국가가 아닌 개인과 시장으로만 돌리는 신 자유주의적 관점을 반영하고 있다고 비판하며 균형 있는 시각으로 이주-개발의 연계성을 해석할 필요가 있음을 주장한다.

다음 절에서는 한국을 비롯한 아시아 지역 내 이주의 흐름을 특징짓는 단기순환적 노동이주가 오늘날 이주와 개발 담론을 주도하고 있는 지극히 낙관적인 순환이주와 개발의 논의에 부합될 수 있는가를 살펴본다.

### III. 단기순환이주와 개발<sup>3</sup>

순환이주(circular migration)는 단기 혹은 장기적으로 이루어지는 자발적

- 
2. 예: 가나-네덜란드 이주와 개발 프로그램, MIDA(Migration for Development in Africa) Ghana Health Project
  3. 이 절의 일부 내용은 신지원 외(2012: 6~7)를 참고함.

인 국가 간 인구이동으로 유입국 내 일정기간 체류 후 본국으로 귀환하거나 다시 이주와 귀환을 반복하는 이주의 형태이다. 기존 국제이주 흐름을 지배했던 이주자의 귀환으로 이주주기가 완료되는 ‘일회성 단기이주’에 비해 순환이주는 좀 더 광범위하고 유동적인 개념으로 해석된다(GFMD, 2007; Agunias and Newland, 2007; Newland, 2009; O’Neil, 2003). 뉴랜드(Newland, 2009: 9)는 오늘날 순환이주의 개념을 다음과 같이 공간적, 시간적, 반복적, 개발적 차원을 포괄하여 제시한다.

- 공간적 차원(spatial dimension): 지리적으로 유입국과 송출국이 두 공간이 지속적으로 공존함
- 시간적 차원(temporal dimension): 이주기간은 단기(예: 계절근로자의 경우 몇 개월에서 계약근로자의 경우 몇 년)부터 생애주기(예: 영주 이민자의 은퇴 귀환)까지 다양함
- 반복적 차원(iterative dimension): 보통 한 주기 이상 이주-귀환이 반복됨
- 개발적 차원(developmental dimension): 유입국과 송출국 모두 순환이주를 통해 이익을 도모함. 이주당사자의 경우 순환이주를 통한 인간개발(human development)과 연관됨

아귀나스와 뉴랜드(Agunias and Newland, 2007)는 순환이주를 네 가지 유형으로 분류하여 설명한다. 가) 영주 이주자의 영구적 귀환, 나) 단기 이주자의 영구적 귀환, 다) 영주 이주자의 일시적 귀환, 라) 단기 이주자의 일시적 귀환(〈표 1〉 예시 참조). 이 중 ‘가’와 ‘다’에 해당하는 유입국에서 시민권이나 영주권을 취득한 영주 이주자의 경우, 유입국에서의 체류신분이 법적으로 보장되므로 순환이주에 있어 자유로운 이동이 가능하다. 한편 ‘나’와 ‘라’에 해당하는 단기 이주자의 순환이주의 경우, 유입국 내 직업선택이나 가족동반 및 재입국 등에 있어 법적 제약이 따를 수 있다. 이 연구에서 조명하고자 하는 순환이주 유형은 ‘라. 필리핀 계약 근로자’와 같이 일시적 귀환이 이루어지는 단기 이주자로 현재 한국에서 시행하고 있는 고용허가제를 통해



〈표 1〉 순환이주 유형의 예

	영주 이주자	단기 이주자
영구적 귀환	가. 1990년대 아일랜드 재외동포의 귀환	나. 중동의 한국인 턴키(turn-key) 관리자
일시적 귀환	다. 캐나다, 캘리포니아 실리콘 밸리 거주 대만 ‘우주비행사’ <sup>4</sup>	라. 필리핀 계약 근로자

자료: Agunias and Newland(2007: 4).

유입된 단기이주근로자의 이주형태도 여기에 속한다고 할 수 있다.

‘정주’가 아닌 본국으로의 ‘귀환’을 원칙으로 하는 단기순환이주는 유입국과 송출국 모두의 입장에서 유리한 이주정책으로 여겨지며 오늘날 국제노동이주의 흐름을 대표한다. 유입국 입장에서는 ‘귀환’을 전제로 필요한 이주 인력을 적절한 기간 동안 꾸준히 공급받음으로써 이주자의 정주로 인해 수반되는 사회적 비용 및 복지비용 등을 절감할 수 있는 이점을 가지며, 송출국 입장에서는 해외근로자 송금의 유입으로 인한 소비 활성화 및 인력자본의 영구적 유출 없이 실업난 해소가 가능하고 귀환근로자의 기술과 경험이 국가발전의 잠재적인 원동력으로 작용할 수 있다는 이점을 가진다(Agunias and Newland, 2007). 또한 이주당사자 입장에서도 순환이주의 확대는 곧 합법적인 노동이주의 기회 증가가 될 수 있는 이점이 있다. 이와 같이 순환이주는 송출국-유입국-이주당사자 모두에게 유리한 ‘삼중이득(triple win)’ 해결책으로서 그려지며 오늘날 ‘국제이주와 개발’ 담론에서 매우 중요한 논제로 다루어지고 있다(GCIM, 2005; GFMD, 2007).

단기순환이주는 한국을 비롯한 아시아 지역 내 이주의 흐름을 특징짓는 대표적인 이주 유형이다. 2013년 5월 기준 한국 내 체류외국인은 약 148만 명(총인구대비 약 2.9%)이며, 이 중 90일 이상 장기체류자로 분류되는 거주등록외국인은 94만 명을 상회하고 있다(법무부, 2013). 전체 취업자격 체류외국인, 즉 이주근로자 약 53만 명 중 전문 인력은 약 5만 명인 반면, 단순

4. 여기서 ‘우주비행사(astronauts)’는 가족들이 거주하는 미국, 캐나다, 호주와 사업이나 직장이 있는 대만, 홍콩, 중국을 수시로 오고가는 초국가적 이주자를 은유적으로 묘사한다. 관련된 용어로 ‘우주비행사 가족(astronaut families)’, ‘우주비행사 아내(astronaut wife)’가 있다.

가능 인력은 그보다 약 10배가량 많은 약 48만 명이다. 다시 말하면, 전체 등록외국인의 절반이 넘는 인구가 단순기능 외국인력 유입정책인 고용허가제를 통해 한국에서 단기취업활동을 하고 있다. 1990년대 초부터 지금까지 20여 년간 지속된 이주근로자의 유입으로 한국은 아시아 지역 내 이주의 흐름에 있어 단기순환이주의 주요 유입국으로 자리매김하게 되었다.

고용허가제는 정부가 국내인력을 구하지 못한 기업에 적정규모의 외국인력을 합법적으로 고용할 수 있도록 허가하고 이들의 도입과 관리를 관장하는 제도이다. 고용허가제로 입국한 이주근로자는 단순기능 업무에 종사할 수 있는 비전문취업(E-9) 사증을 부여 받으며 상시근로자(고용보험 기준) 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하의 제조업, 건설업, 농·축산업, 냉장·냉동, 연근해어업에 한하여 취업이 가능하다. 한국에 입국한 이주근로자는 3년 기본 계약 후 재계약을 통해 최장 4년 10개월간 한국에서 일할 수 있으며, 재입국 취업제도가 시행됨에 따라 체류기간이 만료되는 근로자 중 사업주가 재계약을 원하는 경우 본국으로 출국 후 재입국하여 다시 4년 10개월간 한국에서 취업활동을 할 수 있다.

고용허가제를 통해 취업활동을 하는 이주근로자는 한국 내 영주가 제한되어 있으며 가족 동반은 허용되지 않는다. 사업체의 휴·폐업, 사업자의 정당한 근로계약 해지 등 불가피한 사유가 있는 경우에 한하여 다른 사업장으로의 변경이 허용된다. 사업장 이동의 경우 고용노동부 산하 고용센터에 등록된 외국인 구인 업체를 대상으로 구직신청을 해야 하며 3년간 최대 3회의 사업장 이동이 허용된다. 특별한 사정이 없는 한 2개월 안에 구직을 해야 하고 2개월을 경과했거나 3회 이동을 초과한 경우 비자가 종료된다.

인권침해의 문제로 논란이 많았던 산업연수생제도의 폐지 이후 도입된 고용허가제는 이주근로자의 권익개선, 인력도입과정의 공공성과 투명성 강화 등의 성과를 보이며, 한국의 단기이주인력정책이 진일보한 계기를 마련했다. 그러나 이러한 외형적인 제도적 개선에도 불구하고 과연 고용허가제가 의도하고 있는 단기순환 원칙에 따른 이주인력의 활용이 효과적으로 이루어지고 있는지에 대해서는 회의적인 시각도 적지 않다. 고용허가제가 지나치게 사용자 측의 입장만을 고려하여 이주근로자의 직장이동 조건과 횟수를 엄격하게

제한하고 있으며, 구직 절차상 제약이 많다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 이주근로자의 재고용에 따른 귀환-재입국 제도가 시행되면서 재고용에 대한 사용자의 결정권한 독점의 문제 등도 지적되고 있다.

아울러 이주근로자들은 여전히 한국 내 직장 및 일상생활에 있어 상당한 어려움을 경험하고 있다. 특히 의사소통문제와 직장 내·외 외국인 차별, 편견 및 임금체불 등은 이주근로자의 한국생활 적응을 가로막는 주요 원인으로 지목되고 있다(정기선 외, 2011). 이주근로자들이 중소기업 인력의 상당부분을 차지하고 있다는 점에서 국내 노동시장에서의 역할은 점점 더 커지고 있으나 이들은 대부분 여전히 3D 업종의 저임금과 열악한 노동환경 속에서 장시간 노동을 하고 있는 것이 사실이다. 제도상으로 계약 만료 후 귀환이 예정된 이주근로자는 정착으로 연결되는 사회통합의 대상이라기보다는 노동자로서의 권리 침해가 있을 경우 그 구제를 지원하는 정도에 그치고 있다(설동훈, 2007).

특히 고용만료 시점의 이주근로자가 귀환하지 않고 장기체류자로 남아있을 가능성은 여전히 중요한 문제로 남아있어 이들이 불법체류를 하지 않고 자발적으로 귀국할 수 있는 여건조성은 오랜 정책과제로 남아있다. 이주근로자 입장에서는 본국보다 10배 이상 높은 한국의 임금수준, 귀환 후 재입국에 대한 위협부담, 본국에서의 재정착에 대한 두려움 등으로 귀환을 포기하는 경우가 많다. 그러나 불법체류는 이주근로자 본인의 취약한 체류신분으로 인한 권리 침해 가능성뿐만 아니라 한국 사회경제 전반에 있어 부정적 영향을 가져올 수 있다. 먼저, 이들의 불안정한 신분은 고용주와의 협상에서 불리한 위치를 강권하기 마련이어서 정규이주자에 비하여 근로시간이 더 길고 임금수준은 더 낮을 가능성이 높다. 불법체류 문제는 비단 국내 정치사회 문제에만 국한되지 않으며 국제적으로 유입국 내 불법체류자에 대한 인권침해사례의 발생으로 인해 송출국과 유입국 간의 외교적 갈등을 야기할 소지가 있다. 여기서는 단기순환노동이주가 지닌 대표적인 특성들이 이주를 통한 개발의 긍정적인 효과를 현실화하는 데에 어떻게 제약으로 작용할 수 있는지 짚어본다.

## 1. 이주 순환성의 제약

예상대로 이주분야 연구자들 사이에서 순환이주에 대한 긍정적 기대가 현실적으로 실현되고 있는가에 대해 비판적인 시각은 적지 않다(Agunias and Newland, 2007; Skeldon, 2010). 먼저 순환이주정책의 성공여부는 ‘자발적 귀환’을 전제로 하는데, 현실적으로 ‘자발적 귀환’이 얼마나 효과적으로 이루어지는가에 대한 문제가 있다. 단기 이주자의 경우 높은 귀환 비용이나 현재 일자리를 잃어버릴 위험이 있는 경우 혹은 본국에서의 취업이나 사업 여건이 좋지 않은 경우 귀환을 미루거나 포기하기 쉽다. 이주자가 본국으로 귀환할 의사가 있다하더라도 개인 혹은 구조적 여건상 귀환이 실현되지 않는다면 결국 ‘순환’은 이루어지지 않는다.

이주의 순환성의 문제는 정책적으로 “실패했다”고 평가되는 과거 독일의 손님노동자(Gastarbeiter) 정책이나 미국의 브라세로(Bracer) 정책<sup>5</sup>과 같은 선례에서 나타난다. 단기순환이주정책의 만성적인 문제, 예를 들면 귀환하지 않은 계약단기 근로자들이 증가하면서 순환이 이루어지지 않은 점이나 이주 근로자의 권리에 대한 제약 등을 극복하는 것은 여전히 중요한 숙제로 남아 있다. 아울러 다수 국가의 정책입안자들이 생각하는 것처럼 ‘순환이주’가 이주관리정책, 특히 국제이주인력수급과 ‘개발의 특효약(silver bullet)’이라고 보기에는 무리가 있다는 주장은 어느 정도 설득력을 갖는다(Skeldon, 2010). 이상적으로 순환이주를 통해 귀환한 이주자의 기술과 경험이 송출국의 발전에 기여할 수 있으며, 이주자의 송금 또한 가계의 빈곤을 해결하고 소비를 촉진시켜 경제를 활성화하는 데에 긍정적으로 영향을 줄 수 있다. 그런데 이주의 긍정적 개발 효과는 순환이 원활히 이루어지는 여건에서 가능한 것이며

5. 브라세로(Bracer) 정책은 1942~1964년 미국에서 시행된 멕시코인 계절 농장 인력 유입정책으로 약 4백만 명의 멕시코 단기계약근로자가 미국으로 유입되었고 이 중 대다수의 귀국근로자가 재계약을 통해 미국으로 돌아왔다. 그러나 1980년대와 90년대 미국 정부가 멕시코 계약근로자와 계절노동자의 입국을 엄격히 제한하고 미국-멕시코 국경지대의 관리를 강화하면서 비합법적으로 국경을 넘어 미국으로 들어오는 멕시코 이주근로자가 증가하였다. 이들 중 다수가 귀환을 선택하지 않고 미국에 영주하게 되었고 가족을 초청했다(Newland, 2009).

앞서 언급하였듯이 송출국의 구조적 제약은 이주자의 이주 및 귀환에 대한 결정에 상당한 영향을 미친다.

현재 한국의 고용허가제의 경우 이주의 순환성은 매우 제약되어 있다. 체류기간이 만료된 이주근로자의 경우, 이주노동 기회를 더 연장하기를 원하더라도 본국으로 입국 후 한국으로의 재입국에 제약을 받을 수 있다. 먼저 신규 입국 대기자가 다수일 경우 귀국 후 단기간 내 한국으로의 재취업이 제약을 받으며, 한국어 시험 및 고용허가제의 취업 절차를 다시 밟아야 한다. 재고용을 통한 기존 고용허가제 취업자의 재입국 쿼터제도는 불과 2011년부터 도입되어 시행중이어서 아직 제도의 실효성과 성과에 대한 평가 및 논의가 부재하다.<sup>6</sup>

## 2. 해외취업 중 인적자원 개발 기회 제한

이주와 개발의 논의에서 해외취업을 통해 습득한 이주근로자의 경험과 기술이 개도국의 발전과 개인의 미래에 대한 투자라는 관점에서 기술교육, 직업교육 및 귀환교육의 기회를 제공하는 것이 중요함은 지속적으로 강조되는 부분이다. 그러나 한국의 경우를 빗대어 볼 때 현실에서는 고용허가제 이주근로자가 한국 내 취업활동을 하면서 직업교육을 통해 언어나 기술을 습득하는 데에는 많은 제약이 있다. 대부분 단순기능 업종에 종사하는 이주근로자는 새로운 기술습득을 요하지 않는 매우 단순하고 육체적인 노동을 반복하면서 3년 이상의 취업기간을 보낸다. 또한 이들이 근무 외의 시간을 할애하여 새로운 기술습득을 위한 직업교육이나 언어교육 과정을 이수하는 것은 장시간 근무환경을 고려할 때 쉬운 선택이 아니다.

고용허가제 이주근로자 대상 현행 교육의 한계를 살펴보면, 먼저 한국에 입국한 이주근로자에게 주어지는 16시간의 취업교육이라는 것이 실생활에서 필요한 정보를 습득하기에는 턱없이 부족한 실정이다(신지원 외, 2012). 이

6. 2013년 고용허가제 재입국 취업자 쿼터는 11,000명이다.

주근로자들은 교육과정 중 일상생활에 필요한 언어교육시간 확대의 필요성을 호소하고 있으나, 한국어 능력향상을 위하여 취업교육기간을 늘리는 것은 하루빨리 이들을 현장에 투입하기 원하는 사용자의 요구와 상치되고 있다.

최근까지 한국정부는 기능·창업교육과 본국 내 취업알선을 내용으로 하는 고용허가제 이주근로자 귀국지원을 실시해왔으나 2013년부터 예산의 축소로 귀국지원 사업은 잠정적으로 중단되었다. 기존 귀국지원 사업은 그 실효성에 대하여 많은 지적이 있어왔다. 귀환예정 이주근로자를 대상으로 지역별 유관 기관에서 실시하는 창업교육의 경우, 수강생 인원은 한정되어 있고, 창업교육을 원하는 이주근로자들이 모두 교육의 혜택을 누리기가 어렵다는 문제점이 있었다. 일부 사업체의 사용자들은 이주근로자의 교육 프로그램 참가가 작업에 방해가 될 것으로 판단하여 이들의 교육 프로그램 참가를 부정적으로 바라보는 시각이 지배적이었다. 또한 송출국의 현지 수요에 부응하는 교육 내용이 귀환프로그램에 반영되어 있지 못한 이유에서 이주자의 참여 의지 또한 높지 않았다. 귀국지원 사업은 이주근로자의 원활한 귀국을 지원하는 목적 외에도 이주자가 자신의 이주와 귀국 후의 계획을 세우고 준비하는 기회를 가질 수 있다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 사업 내용의 개선과 참여율의 확대를 통해 귀국지원 사업의 재시행을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

### 3. 유입사회 내 이주근로자의 사회적 배제

가족동반이 허용되지 않고 체류기간이 엄격하게 제한된 단기순환이주의 경우 특히 문화적, 사회적 통합에 제약이 가진다(Hennebry, 2012; IOM, 2011). 본국과의 밀접한 관계를 유지하는 단기이주자는 유입국 내 문화적, 사회적 통합을 거부하고 고립될 수 있으며, 수용사회 또한 이들을 위한 통합정책의 필요성을 인식하지 못할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 단기이주자의 사회적 배제와 소외는 이들의 사회통합을 저해하고 이는 곧 생산성 감소 및 사회 갈등 등의 문제를 초래하여 더 큰 사회적 비용을 유발할 수 있다.

국제이주의 형태가 다양해지면서 다양한 이주자의 수요와 수용사회의 특성에 맞춘 좀 더 유연한 통합에의 접근이 요구된다. IOM와 ILO(국제노동기구)는 단기이주자 통합의 필요성을 강조하며 회원국들에게 단기이주자를 통합정책의 대상에 포함하도록 권고하고 있다(Böhning and de Beijl, 1995; IOM, 2008; 2011; ILO, 2004). 오늘날 단기이주가 국제이주흐름의 주된 형태임을 감안하여 단기이주자를 그 대상으로 포함하는 통합정책이 필요하며, 전통적으로 영주이민자를 유입해왔던 이민국가들도 기존의 통합정책 내용을 재검토하여 이러한 이주흐름의 변화를 반영할 필요가 있다는 것이다(IOM, 2008).

단기순환이주의 역사적 경험에 비추어 볼 때, 단기이주자의 일시적 체류가 정착으로 이어질 수 있는 경우를 완전히 배제할 수 없으며 이를 고려할 때 단기이주자의 통합, 특히 노동시장에서의 통합은 매우 중요한 문제라는 지적이 있다(Böhning and de Beijl, 1995). 서유럽 국가들은 1970년대 석유파동 이후 단기순환이주인력으로 유입된 이주근로자들이 본국으로의 귀환대신 정착을 시작하자 통합의 필요성에 대한 질문을 하기 시작했다. 그러나 단기체류가 영구이주의 형태로 예상치 못하게 궤도가 수정된 상황에서, 이미 정착하기 시작한 이주근로자와 초청된 그 가족들의 통합 문제는 단기에 해결될 수 있는 일이 아니었고 몇 세대가 지난 오늘날에도 이들의 통합문제는 서유럽 내에서 중요한 정책과제로 남아 있다.

고용허가제 하에 엄격하게 정해진 체류기간을 부여받고 사업장의 이동이 자유롭지 못한 단기이주근로자는 사회적 배제(social exclusion)에 있어 대표적인 취약집단이다. 사회적 배제는 점진적인 사회적 단절의 다차원적 과정으로 개인이나 집단이 다른 개인이나 사회 집단과의 사회적 관계 및 제도와 분리되어 평범한 사회활동에 온전히 참여하지 못하게 되는 현상이다(Sen, 2000, Sanchez, 2010: 37에서 재인용).<sup>7</sup> 유입사회의 실질적인 구성원으로 인정되지 않는 단기이주자는 다양한 권리행사에 제약을 받고 이로 인해 자신들이 현재 살고 있는 사회의 경제, 사회, 문화적 삶에 온전히 참여하지 못한 채

7. 사회적 배제에 대한 논의는 다음 논문 참조: Bhalla and Lapeyre, 1997; Bowring, 2000; Byrne, 1999; Madanipour et al., 1998

사회로부터 단절되고 소외되기 쉽다. 2010년 체류외국인실태조사에 의하면 한국 내 장기간 체류한 이주근로자라 하더라도 직장 내 한국인 동료와 한국인 사회/종교단체와의 교류가 미비하다(정기선 외, 2010). 이주근로자의 사회적 연결망이 모국인 친구로 한정되고 한국사회와의 상호작용이 매우 제한적으로 이루어지면서 사회적 배제 현상이 일어나고 있는 것이다. 동 조사대상의 약 절반(46%)의 응답자는 외국인으로서 차별을 받은 경험이 있다고 응답했다. 이주자의 이러한 사회적 배제는 이들의 기본권 침해는 물론 사회갈등으로 귀결될 수 있다.

#### 4. 송출국 내 이주에 따른 사회적 비용 및 송금의 버팀목화

이주의 부정적인 영향 중 하나로 자주 지적되는 문제는 가족 구성원의 지속적인 이주로 인해 남겨진 가족과 지역공동체가 겪을 수 있는 사회적 비용이다. 장기간 이주로 인한 가족 해체, 해외이주 부모를 둔 어린이와 청소년의 문제, 젊은 세대의 국외이주로 인한 인구 고령화 등의 사회 문제는 순환이주가 개발의 직접적인 해결책이 되는 데에 한계가 있음을 말해준다(Piper, 2008; 2009).

송금의 경우 이주자 가족의 주거, 영양상태, 교육, 건강 등의 측면에 있어 삶의 질을 향상시키고 잠재적으로 빈곤을 감소시킬 수도 있겠으나, 이주자의 송금이 거시경제적인 문제를 해결하거나 국가가 제공하는 공공서비스에 대한 투자를 대체할 수는 없다(ILO, 2004; Skeldon, 2010). 더불어 송금이 남겨진 이주자 가족의 생계유지와 소비를 위한 버팀목으로 작용할 경우, 가족들은 해외에 있는 이주자가 보내는 송금에 의지하게 되고 이주당사자는 미래를 위한 저축대신 남겨진 가족들에게 지속적으로 송금을 보내야 하는 부담을 떠안을 수밖에 없다. 이러한 상황은 이주자가 본국 귀환을 포기하고 취업활동을 연장하거나, 귀환 후 재이주를 결정하게 되는 요소로 작용한다. 이는 곧 귀환 및 재통합의 문제가 이주근로자 개인만의 문제로 국한되는 시안이 아니라, 현지에 남겨진 가족과 나아가 이들이 거주하는 지역 사회의 문제이기도



하다는 것을 의미한다.

## 5. 이주와 개발 문제에 대한 국제적 협력의 결여

이주와 개발에 관한 국제협력의 필요성과 중요성에 대해서는 오랜 논의가 있어 왔다(IOM, 2008; 2011; ILO, 2004; 2006). 이주와 개발 문제에 있어 국제협력은 이주의 모든 단계(이주 전 준비 단계부터 귀환 후 본국에로의 재통합까지)에서 이주와 개발의 연관성을 고려한 국가 간의 협력 도모를 요한다. 이주와 개발 정책에 있어 국제협력은 송출국-유입국의 양자 간 협력뿐 아니라 다자간 협력, 유입국 내 지역정부-송출국, 송출국-유입국 내 지역정부, 민간부문-송출국, 민간부문-비정부/비영리 단체 등 다양한 차원에서 이루어질 수 있다.

아시아 내 국제이주와 관련된 대표적인 지역협력의 시도로는 2002년부터 시작된 밀입국, 인신매매 및 초국적 범죄에 관한 자발적 국가 간 회담인 발리프로세스(Bali Process)가 있다. 발리프로세스는 UNHCR(유엔난민기구)과 IOM이 국제기구로서 회담을 주도하고 있으며 호주와 인도네시아가 공동 의장국이다. 한국도 아시아 태평양의 46개의 참여국<sup>8</sup> 중 하나이다. 한국은 또한 아시아 지역 인력 송출국 간 장관급 회담인 콜롬보 프로세스(Colombo Process)의 옵저버(observer)로 참여하고 있다.<sup>9</sup> 그러나 발리프로세스와 콜롬보 프로세스는 모두 구속력이 없는 자발적 국가 간 회담이며, 이주 유입국인 한국의 경우 참여에 소극적인 태도를 취하고 있다는 비판이 있다. 이주와 개

---

8. Afghanistan, Australia, Bangladesh, Bhutan, Brunei Darussalam, Cambodia, China, DPR Korea, Fiji, France(new caledonia), Hong Kong SAR, India, Indonesia, Iran, Iraq, Japan, Jordan, Kiribati, Lao PDR, Macau SAR, Malaysia, Maldives, Mongolia, Myanmar, Nauru, Nepal, New Zealand, Pakistan, Palau, Png, Philippines, Republic of Korea, Samoa, Singapore, Solomon Islands, Sri Lanka, Syria, Thailand, Timor-leste, Tonga, Turkey, United States of America, Vanuatu, Viet nam, IOM, and UNHCR

9. 콜롬보 프로세스의 참여국은 다음과 같다: Bangladesh, China, India, Indonesia, Nepal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thailand, Viet Nam

발 문제를 고려한 국제 협력이 미비한 상황에서 한국이 이주근로자의 주요 유입국으로서 노동이주의 흐름이 집중되어 있는 동아시아 지역 내 지역레짐 형성에 있어 주도적인 역할을 수행할 의지를 가져야 하는지 고민이 필요할 때이다.

#### IV. 이주개발의 연계성에 대한 대안적 접근

순환이주라는 큰 틀에서 볼 때 디아스포라의 역할과 전문인력의 두뇌순환은 개도국의 발전에 긍정적 상호연관성을 가질 수 있고 일련의 경험적 증거를 통해 이러한 주장은 설득력을 갖는다.<sup>10</sup> 그러나 앞서 살펴보았듯이 저숙련 계약노동이 주를 이루는 순환이주 형태를 고려해 볼 때 순환이주개발의 연계성은 그리 낙관적이지만은 않다. 개발에 대한 순환이주의 제한적 효과는 이주와 개발에 대한 맹목적 낙관론에서 벗어나 좀 더 균형 있는 접근의 필요성을 제기하며 이는 곧 이주와 개발의 상호연관성을 과연 비관론과 낙관론으로 대치되는 기존의 이분법적 논의로만 바라봐야 하는 것인가라는 질문으로 이어진다. 이주를 통한 개발 효과는 지역적 특수성에 따라 부정적이거나 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다. 송출국의 구조적 상황이 열악한 경우, 즉 사회보장, 공공서비스 및 시장의 불안정성이 심하고 사회경제적, 권력의 불평등 수준이 높을수록 지속가능하고 거시적인 개발에 대한 이주의 효과는 분명 한계를 가질 것이고 더 나아가 비관론자들의 주장처럼 개도국 사회 내 소득 불평등을 더욱 심화시킬 수 있으며 이는 또 다른 이주를 재생산해내며 이주와 저개발의 악순환 구조를 지속시킬 수 있다. 그러나 동시에 미시적 차원

10. 그 대표적인 사례로 미국 실리콘 벨리 등지에서 활동하고 있는 인도 출신 전문기술인력의 기술전수 및 귀환이 인도의 IT 교육과 산업 발전의 중요한 원동력으로 거론된다. 실리콘 벨리를 중심으로 활동하는 인도의 전문인력은 모국 내 교육투자(예: 인도 공과대학 IIT)를 통해 기술인력 양성과 인도인의 성공적인 미국 진출로 이어지는 선순환을 가능하게 했다. 현재 실리콘 벨리 기술인력의 30~40%가 인도 기술자이고, 인도 소프트웨어 산업이 지난 10년간 매년 50% 이상의 급성장을 거듭한 데는 미국에서 활동하는 인도 IT 기술인력의 기여도가 크다(이순철·송영철, 2009).

에서 소득 수준의 향상 및 가계 수입 보전의 안정장치 그리고 이주당사자의 인적자원 개발 및 사회적 자원 증가 등 이주가 가져오는 긍정적 효과를 저평가 하기는 어렵다. 이는 곧 경제적 개발에 초점을 둔 기존의 이주-개발 담론의 한계에 대한 재고와 이주-개발의 연계성을 좀 더 맥락적이고 다차원적으로 접근할 필요성을 제기한다. 이 절에서는 이주-개발의 연계성에 대한 대안적 접근에 대하여 논의한다.

## 1. 인간개발 및 사회개발적 접근

‘개발’의 개념을 둘러싼 이론적 논의는 이 논문에서 다루고자 하는 주제의 범위를 넘어서므로 여기서 자세히 다루지는 않는다. 여기서 강조하고자 하는 점은 기존 이주-개발의 연계성 논의가 경제적 개발을 중심으로 이루어짐으로써 이주와 연관된 다양한 측면의 개발을 간과하고 있다는 것이다(de Haas, 2012; Piper, 2008; 2009). 특히 인간개발과 사회개발은 개인의 자발적 국제이주에서 중요한 상호연관성을 갖는다.

인간개발은 기존에 경제 성장이나 소득지표로 측정되는 경제적 발전에 중점을 두는 관점에서 벗어나 전반적인 삶의 질의 향상 과정과 기회의 확대를 포함한 개념이다. 인간개발을 추구한다는 것은 경제적 소득 뿐 아니라 개인의 기회와 역량을 확대할 수 있는 모든 과정을 추구한다는 의미로 예를 들면 사회적 서비스의 접근성 확대, 위험에 대한 취약성 감소 및 정치적 참여의 증대 등 삶의 질을 향상하는 과정들을 모두 포함한다. 이러한 차원에서 개인의 자발적 이주는 인간개발의 한 과정으로 이는 이주를 통한 인간개발적 효과 또한 중요하게 고려되어야 함을 의미한다.

‘인간개발’이란 개념을 처음 확립한 마뎀 올 하크(Haq, 1995: 14)는 인간개발을 다음과 같이 정의한다:

개발의 기본 목적은 선택의 범위를 확장하는 것이다. 원칙적으로 이러한 선택의 범위는 무한하고 시간이 흐르면서 변할 수 있다. 사람들은 보통 소득이

나 성장지표와는 상관없는 비가시적이거나 즉각적이지 않은 성과를 중요하게 여긴다. 지식습득의 기회, 더 나은 영양섭취 및 의료 서비스, 더 안정된 생활, 범죄와 물리적 폭력으로부터의 안전, 만족스런 여가시간, 정치적·문화적 자유 및 공동체 활동에의 참여의식. 개발의 목표는 사람들이 오랫동안 건강하고 창의적인 삶을 누릴 수 있는 환경을 만드는 것이다.

즉, 소득과 경제성장에 중점을 둔 전통적인 개발의 개념이 국가적 차원의 개발을 강조한 것이라면 인간개발은 개인이 역량을 발휘하고 생산적이고 창의적인 삶을 주도해 나갈 수 있는 환경 조성에 중점을 둔다.

마뵘 올 하크와 함께 인간개발의 중요성을 강조한 경제학자인 아마르티아 센(Amartya Sen)은 개발을 인간의 삶을 더욱 풍요롭게 하는 것으로 정의하면서 경제적인 풍요로움은 단지 그 일부일 뿐이며 양적인 성장만큼 질적인 성장 또한 중요함을 역설한다. 센(Sen)은 경제성장을 촉진하고 지속하기 위한 인적자원의 역할만을 강조하게 된다면 ‘왜 애초부터 경제성장을 추구하는 것인지’에 대한 답을 구할 수 없을 것이라고 주장한다. 대신 개발의 의미를 개인이 가치를 두는 삶을 살아 갈 수 있는 인간적 자유의 확대에 초점을 두고 경제성장이 이러한 기회를 확대하는 역할을 하는 것으로 접근한다면, 개발의 과정을 인간의 역량확대를 통해 더 자유롭고 가치 있는 삶을 영위하는 것으로 볼 수 있을 것이다(Sen, 1997). 경제적 번영이 자유롭고 충족된 삶을 살아가는 데에 도움이 되듯이, 교육, 의료 서비스, 질병의 치료 등 사회적 개발과 관련된 요소들 또한 사람들이 실제로 누리는 자유에 긍정적인 영향을 미치며 궁극적으로 생산성 증대 및 경제 성장, 개인의 소득 증대를 가져오는 역할을 할 수 있다.

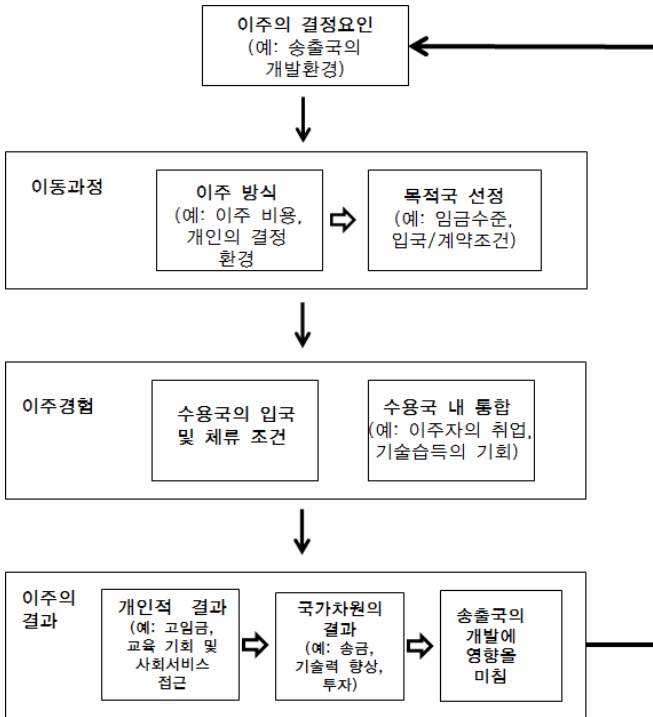
개발에 대한 사회적 관점의 중요성은 젠더와 이주분야 연구자들에 의해 강조되어왔다(Dannecker, 2009; Piper, 2008; 2009; Rahman, 2009; Scalabrini Migration Center et al., 1999; Toyota et al., 2007). ‘사회적’이라 함은 경제적, 정치적, 사회문화적 측면을 포괄하는 차원으로 해석할 수 있다. 이주의 사회개발적 측면은 이주자의 사회적, 인적 자본의 확대, 이주와 사회복지 및 사회정책과의 연관성, 사회적 송금, 정치적 참여와 민주화 등과 연관되어 있다(Piper, 2009). 이주는 송출국 사회의 젠더 역할 및 관계 혹은 남겨진 가족

의 유형 및 가족 간 관계의 변화에 영향을 미치며, 이러한 변화는 다시 이주에 대한 결정과 유형에 다시 영향을 미친다. 또한 이주를 통한 가족해체 등을 비롯한 사회적 비용의 문제는 공동체 내 사회적 관계 뿐 아니라 국가의 사회정책과도 밀접한 연관을 갖는다. 예를 들어 총인구의 약10%가 해외에서 취업중인 필리핀의 경우 장기해외취업 후 귀환한 이주자의 고령화로 인한 사회복지, 보건 및 연금 등의 문제가 중요한 사회정책적 쟁점으로 논의되고 있다.

국제이주에 대한 인간개발 및 사회개발적 접근은 단기순환이주를 단순히 유입국의 노동시장 내 인력난 해소나 송금을 통한 송출국의 외화수입원이 아닌 이주당사자의 역량강화의 기회 및 개발도상국 내 지역공동체와 사회 전반의 문제와도 연관 지어 바라볼 수 있는 관점의 전환을 가져올 수 있다. 이는 곧 유입국의 개발친화적 이민정책이나 국제개발협력정책 그리고 송출국의 국가발전정책 등 이주와 개발 관련 정책의 방향성 전환에도 영향을 미칠 수 있다.

## 2. 지역적·맥락적 접근

이주는 전 과정에 걸쳐 개발과 직·간접적 연관을 가진다. 아래 <그림 1>은 이주의 결정단계에서부터 이주의 경험 및 귀환 후에 걸쳐 이주와 개발의 연관성을 살펴볼 수 있는 접근방식을 도식화한 것이다. 더 나은 삶을 위한 자발적 선택으로 이루어지는 이주는 개별이주자의 이주비용 및 사회적 연결망 등의 미시적인 요인과 더불어 송출국의 개발 환경(예: 실업, 저임금, 빈곤, 환경 재난, 정치적 불안정)과 같은 거시적인 요인에 따라 결정된다. 아래 그림은 또한 이주의 결과로 이루어지는 직간접적 개발이 또 다른 이주의 흐름에 영향을 미치는 이주-개발-이주의 순환적 연관성을 보여준다. 또한 이주와 개발의 과정은 이주의 단계에 따라 시간을 두고 서로 연관성을 가지게 된다. 이러한 접근방식을 통해 이주의 각 단계에서 이주와 개발의 과정에 영향을 미치는 요소들을 이해하고, 이주의 개발 효과를 증대하기 위해 이주의 각 단



자료: Chappell and Glennie(2009: 6)

〈그림 1〉 이주와 개발의 순환적 연관성

계에서 어떠한 정책적 개입이 필요한지 파악할 수 있다.

이주와 개발의 연관성은 또한 다양한 차원에서 접근할 필요가 있다. 이주와 개발이 이주의 과정에 따라 순환적으로 연관되어 있듯이, 이주는 다양한 차원에서 개발에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이주는 아래와 같이 개인, 국가 및 지역 차원을 아우르며 다양한 측면의 개발 효과를 가져올 수 있으나 그 결과는 이주형태, 구조적 제약, 시간에 따라 상이함을 유념해야 한다.

- 개인: 경제적 이익, 복지혜택, 지식 및 기술 습득
- 가정: 송금을 통한 가계 소득 증대, 보건 및 교육 서비스로의 접근성 확대
- 지역사회(local community): 지역 내 기간시설 개선, 투자 활성화, 디아

스포라(diaspora) 네트워크의 형성 및 교류(예: 재외 향우회)

- 송출국: 중요한 외화 수입원으로서의 송금, 지식 및 기술 전수, 빈곤감소, 인간개발
- 유입국: 노동력 부족 완화, 소비증대
- 지역: 지역(regional) 거버넌스(governance) 형성, 국가 간 문화·정치적 교류 확대

이주의 지역적·맥락적 접근은 국제이주를 통해 개발도상국의 인력을 활용하는 유입국의 고용허가제와 같은 정책에서 필히 요구된다. 유입국은 이주근로자가 유입국 내에서 원활하게 적응할 수 있도록 관련법, 근로자의 권리, 적용되는 사회지원, 수용국의 문화 등에 대한 정보를 제공하고, 취업 업종별 안전교육과 보건교육 및 언어교육을 필수적으로 제공해야 한다. 또한 이주근로자가 체류기간 중 습득한 경험과 기술이 본국의 발전과 개인의 미래에 대한 투자라는 관점에서 기술교육, 직업교육 및 귀환준비교육의 기회를 제공하는 것이 중요하다. 여기서 유념해야 할 점은 이주근로자의 교육이 송출국의 발전에 긍정적인 영향을 가져오기 위해서는 지역적 접근 및 분석을 바탕으로 다음 세 가지 조건이 모두 맞물려야 한다는 것이다.

- 이주자가 본국에서 습득할 수 있는 것보다 더 많은 종류의 기술 혹은 숙련된 기술을 습득하고,
- 본국의 산업구조 및 노동시장에서 요구되는 기술을 습득해야하며,
- 이주과정에서 습득한 기술을 이주자가 귀환 후 사용하기를 원하거나 본국에서 활용이 가능해야 한다.

전술한 바와 같이, 고용허가제의 운영에 있어 이주근로자 출신국가의 현지 수요에 부응하는 교육 내용으로 귀환지원프로그램을 개발하고 귀국지원 사업의 재시행 방안이 필요하다. 귀환지원교육의 내용을 보다 체계화시켜 단계적인 프로그램을 통해 이주근로자들이 이주의 초기 단계에서부터 귀환 후의 삶을 계획할 수 있도록 지원을 하는 것이 중요하다. 예를 들어, 이주근로자

대상의 교육내용에 한국에서의 취업활동을 통해서 얻는 소득을 어떻게 장기적 자산으로 잘 활용할 수 있는가를 포함하는 일종의 ‘재정관리능력향상교육(financial literacy training)’을 포함시키는 것도 좋은 방법이다. 이러한 교육은 이주근로자가 한국 내 취업활동을 하는 동안 미래에 대한 목표와 계획을 세우고 자신의 경험을 쌓아갈 수 있는 기회를 제공한다는 차원에서 단순히 금전적 소득의 지출 및 관리교육 이상의 의미를 갖는다.

아울러 2012년부터 현재까지 한국산업인력공단에서 고용허가제 송출국을 대상으로<sup>11)</sup> 실시해오고 있는 ‘귀환외국인근로자 해외진출 한국기업 맞춤형 훈련’의 경우, 해당 훈련을 이수한 귀환근로자의 취업대상을 송출국 현지의 한국기업으로만 국한하지 않고 현지 산업구조 및 노동시장의 수요에 적합한 기술훈련을 포함시킴으로써 귀환근로자의 재통합 기회를 확장하는 것을 고려해 볼 수 있다.

### 3. 초국가적 접근

앞서 살펴본 이주와 개발의 연관성을 다양한 차원에서 분석하는 접근 방식은 기존에 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자의 사회통합 정책 등 국내적 관점에서만 다루었던 이민정책을 이주 당사자, 이주 가정, 지역 사회 및 송출국 차원에서의 이주정책과 개발의 연관성을 모색하며 논의의 지평을 초국가적으로 확대한다는 의미를 가진다. 이러한 초국가적이고 포괄적인 접근을 통해 이주라는 특정 현상을 송출국-유입국의 전반적 역학관계의 맥락에서 바라보고, 국가 간 인구의 이동이 단순한 개별 현상이 아닌 송출국 내 복합적인 개발 환경과의 상호작용을 통해 이루어짐을 이해할 수 있다. 이는 곧 이주와 개발과 관련된 영역에서 요구되는 정책 과제를 파악하는 데에 유용한 접근방식이 될 수 있다.

송출국-유입국-이주당사자의 입장에서 모두 고려할 때 순환노동이주의 성

11. 2013년 현재 고용허가제 송출국 15개국 중 7개국(베트남, 필리핀, 몽골, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 우즈베키스탄)을 대상으로 실시되고 있다.



〈표 2〉 이주과정의 단계별 이주-개발을 위한 과제 예시

이주과정의 단계	관련 정책	이주-개발을 위한 과제
이동 과정 (출발 전)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 송출국의 노동이주 정책(예: 필리핀의 경우, 노동이주 등록 및 출발 전 세미나 참여)</li> <li>· 한국의 고용허가제(인력모집, 한국어 능력시험, 출발 전 교육)</li> <li>· 재고용 시 재입국 절차 간소화 → 이주의 순환성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인력모집 시, 이주자의 기술 및 경험과 한국 내 일자리의 매칭</li> <li>· 한국 내 취업활동과 생활에 대한 정보 제공</li> <li>· 이주당사자와 가족을 위한 재정관리 능력향상교육</li> </ul>
이주 경험 (유입국 내 취업활동 및 생활)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이주근로자 보호를 위한 정책</li> <li>· 이주근로자를 위한 통합 정책</li> <li>· 송금 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이주근로자의 통합 지원</li> <li>· 작업장 내 이주근로자의 인권보호를 위한 사용자의 역할 강화</li> <li>· 이주근로자의 역량강화</li> <li>· 기술향상과 재정관리능력향상을 위한 교육 및 훈련 기회 증대</li> </ul>
이주 결과 (귀환 및 재통합)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 귀국지원 프로그램(예: 고용허가제 해피리턴 프로그램)</li> <li>· 재통합지원(예: 필리핀의 재통합지원 센터-NARCO)</li> <li>· 디아스포라 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 귀환 후 활용이 가능한 기술 습득 교육</li> <li>· 귀국지원 프로그램 참여기회 확대</li> <li>· 이주당사자와 가족을 모두 대상으로 포함한 귀환 및 재통합 교육</li> <li>· 재통합지원을 위한 국제협력 강화</li> </ul>

공여부는 ‘자발적 귀환’과 원활한 ‘재입국·재취업’을 전제로 하는데, 이는 이주의 전 과정에 걸쳐 각 단계마다 적절한 정책적 개입이 요구되며 이러한 정책은 다양한 이해관계자의 초국적 협력 없이는 실행되기 어렵다. 〈표 2〉는 오늘날 노동이주 과정에 걸쳐 단계별로 시행되는 정책과 이주와 개발을 위해 요구되는 과제의 예시를 제시한 것이다.

한국에서 최근까지 시행해왔던 귀국지원 프로그램의 경우 귀환 및 재통합을 이주근로자 개인만의 문제로 국한하는 경향이 있다. 그러나 이들의 귀환과 본국 재통합은 개인의 문제만이 아니라, 현지에 남겨진 가족과 나아가 이들이 거주하는 지역 사회의 문제이기도 하다. 즉 귀환자의 재통합이 이들 개인의 문제만이 아니라, 귀환자의 가족과 더 나아가 이들을 둘러싼 사회구조와 연결되어 있고, 따라서 이들의 본국 재통합은 다각적으로 검토되어야 한다는 것이다. 예를 들어, 앞서 살펴본 재정관리능력향상교육에 있어서도 초국가적 접근이 요구된다. 현재 이주근로자의 역량을 강화하기 위한 교육과 훈련이 유입국에서 실시됨과 동시에 본국에 남겨진 가족의 역량을 강화할 수 있는 현지 교육이 동시에 필요하다. 즉 유입국에서 취업활동을 하는 이주근

로자가 수입을 어떠한 방식으로 송금하고 저축할 것인지 교육을 받고, 본국에 남겨진 가족들은 이주근로자가 보내온 송금을 어떻게 현명하게 지출하고 투자할 것인지 계획하는 교육을 동시에 받음으로써 초국가적 가족 단위에서 송금을 통한 소득을 관리하고 귀환 후 미래를 장기적으로 설계할 수 있는 역량을 기르는 방안이 현실화될 필요가 있다.

이러한 교육을 송출국 현지에 남은 이주자의 가족을 대상으로 실현하기 위해서는 중앙정부, 지방정부뿐만 아니라 NGO나 국제기구를 포함한 다양한 행위자의 협력이 요구된다. NGO는 지역기반 네트워크를 통해 송출국 내 지방정부 및 지역 사회에 남겨진 이주자 가족에게 좀 더 용이하게 접근할 수 있는 강점을 가지고 있으나, 프로젝트 기획 능력이나 정보 조직화 기술, 인적·물적 자원 등은 취약할 수 있다. 예를 들어, 아시아 지역의 주요 송출국으로서 국민의 10%가 해외취업 중인 필리핀에서는 정부의 행정서비스가 미치지 못하는 분야에서 다수의 NGO들이 활동하고 있다. 1996년 설립된 ‘운라드 카바얀(Unlad Kabayan)’은 이주근로자를 대상으로 ‘대안투자운동(Migrant Savings for Alternative Investment: MSAI)’을 전개하고 있는 필리핀의 대표적인 이주근로자 지원 NGO이다.<sup>12</sup> ‘대안투자운동’은 귀환 이주근로자가 본국에서의 성공적인 재정착을 실현하고, 동시에 지역경제를 활성화시키기 위한 방안으로 시작되었다. 구체적으로 이주근로자가 현지 수입을 지속적으로 저축함으로써 미래자산을 확보하고, 이 자본을 본국에 투자하여 ‘경제적으로 자립’하여, 성공적으로 지역사회에 재통합할 수 있도록 장려하는 초국적 운동이다. 귀환 이주근로자의 ‘지역’ 재정착에 초점을 두고 있는 운라드 카바얀은 필리핀 국내의 다양한 행위자와 파트너십을 구축하고 있으며, 특히 지방정부기관(Local Government Units: LGU)과 협력관계를 형성하고 있다(신지원 외, 2012).

이러한 지역사회를 기반으로 활동하고 있는 송출국 현지 NGO는 정부의 행정서비스가 미치지 못하는 곳까지 접근이 가능하다는 장점을 가지고 있음에도 재정적 한계로 활동에 어려움을 경험하고 있는 경우가 많다.<sup>13</sup> 이러한

12. Unlad Kabayan 이외에 ATIKHA 등 필리핀 국내 여러 NGO가 귀환이주자의 재정착을 위해 대안투자운동을 실시하고 있다.

취약점은 현지 진출한 국제기구와의 협업이나 유입국의 대송출국 공적원조(ODA)를 통해 보완되고 강화될 수 있을 것이다. 특히 유입국의 입장에서 국제개발협력정책의 일환으로서 송출국 현지 NGO 지원을 통해 귀환 이주자의 재통합을 촉진하며 나아가 지역경제의 활성화를 유도하는 방안을 고려해 볼 수 있다.<sup>14</sup>

## V. 나가며

이 연구는 2000년대 들어서면서 재조명받고 있는 ‘이주 개발의 연계성’을 둘러싼 담론을 비판적으로 고찰하였다. 1960년대부터 본격적으로 시작된 이주 개발의 연계성에 대한 개념화는 동시대 지배적인 개발 패러다임 및 경제 담론과 그 맥을 같이 해오며, ‘두뇌 유출’, ‘저개발’에 초점을 둔 이주의 부정적 효과를 강조한 1970~1980년대의 비관론적 관점에서 2000년대에 들어서면서 ‘두뇌 유입/순환’, ‘diaspora의 초국적 역할’을 강조한 관점의 전환기를 맞이한다. 드 하스(de Haas, 2012)가 비유하듯 이러한 이주 개발의 연계성에 대한 담론은 시계의 추(pendulum)처럼 비관적-낙관적 관점을 오고가며 시대별로 되풀이되어왔다. 그러나 저숙련 계약노동이 주를 이루는 순환이주 형태를 고려해 볼 때 순환이주와 개발의 연계성은 오늘날 지배적인 신낙관론적 담론에 그리 부합되지 않음을 알 수 있다. 특히 이주의 순환성이 제약되는 제도적, 구조적 문제와 더불어 이주자의 노동권, 가족결합권 및 사회권 등의 제약은 순환노동이주의 만성적인 문제로 지적된다. 이러한 개발에 대한 순환이주의 제한적 효과는 이주와 개발에 대한 맹목적 낙관론에서 벗어나 좀

- 
13. 운라드 카바얀의 경우 유엔개발계획(United Nations Development Program: UNDP), 유엔여성개발기금(United Nations Development Fund for Women: UNIFEM), 국제노동기구(International Labor Organization: ILO) 등 UN 산하기구들의 지원을 통해 교육 프로그램을 개발하고 운영하고 있으나 귀환이주자들의 창업을 위한 상품개발이나 사업운영에 대한 기술 및 재정적 지원의 한계를 겪고 있다.
  14. 여기서 지원은 재정적 지원뿐 아니라 기술전수 및 창업교육 프로그램 개발 등 다양한 방식을 통해 NGO의 역량을 강화하는 것이라고 볼 수 있다.

더 균형 있는 접근의 필요성을 제기하며 이는 곧 이주와 개발의 상호연관성을 과연 비관론과 낙관론으로 대치되는 기존의 이분법적 논의로만 바라보아야 하는 것인가라는 질문으로 이어진다.

본문에서 기존 이주 개발의 연계성 담론이 강조해왔던 경제적 발전을 넘어 서서 삶의 질과 기회에 중점을 둔 ‘인간개발’과 ‘사회개발’적 관점으로 ‘개발’의 개념을 확장할 필요성을 강조하였다. 인간개발을 추구한다는 것은 경제적 소득뿐 아니라 개인의 기회와 역량을 확대할 수 있는 모든 과정을 의미하므로 이에 더 나은 삶을 위해 선택한 이주는 개인과 가계의 소득증대뿐 아니라 ‘개인이 선택의 범위를 확장’할 수 있는 잠재적인 개발의 과정이 될 수 있다. 또한 이주근로자의 해외취업, 귀환 및 재통합을 이주근로자 개인만의 문제로 국한시키지 않고 본국에 남겨진 가족과 이들이 거주하는 지역사회 및 더 나아가 송출국의 사회정책 문제로 바라보는 사회개발적 접근이 고려되어야 한다.

아울러 한국을 비롯한 아시아 지역 내 이주의 흐름을 주도하고 있는 단기 순환적 노동이주를 통하여 이주의 잠재적 개발 효과를 확대하기 위해서는 노동이주를 단순히 인력수급정책으로만 보지 않고 송출국-유입국-이주당사자 모두의 상호이익을 고려하는 초국적 접근이 무엇보다도 중요하다. 즉 기존 송출국이나 유입국의 입장에서 이주정책을 보는 관점에서 벗어나 국가의 경계를 넘어서 인간개발을 지향하는 정책으로의 방향성 전환이 필요할 때이다.

그러나 구조적인 문제가 해결되지 않은 채, 개발이나 저개발은 이주자 개인의 책임 소지가 될 수 없으며, 이주는 개발의 특효약이 될 수 없다. 결국 이주와 개발의 논의는 글로벌 권력과 경제적 불평등의 구조적인 문제가 존재하는 한 지속될 것이다. 결국 이주 개발의 연계성에 얽매인 논의에서 벗어나, 이주자의 권리에 바탕을 둔 이민정책과 이주가 필요가 아닌 선택으로 작용할 수 있는 개발정책이 각각의 영역에서 실현됨으로서 개발 과정에 있어 이주의 긍정적 역할을 최대화시키는 것이 가장 효율적인 방법일 수 있다.

마지막으로 이러한 이주와 개발에 대한 담론적 고찰을 현실에 투영하여 정책으로 실현하는 것은 또 다른 문제이다. 현실적으로 어떠한 이주정책이 개발의 효과를 극대화시키고 수반비용을 최소화시키는가에 대한 명확하고

객관적인 경험적 증거를 찾는 것은 쉽지 않으며 이로 인하여 국제사회에서도 ‘이주와 개발의 연계성’ 담론의 현실에의 적용은 여전히 복잡한 문제로 남아 있다. 유입국의 입장에서 고용허가제와 같은 단기순환이주정책은 자국의 내국인 노동시장 보호가 우선시되는 고용·인력정책으로 간주된다. 국가의 이익과 필요에 의해 일정한 규모와 대상에 한해서 체류와 취업 등을 허용하는 이러한 기존 이주정책의 영역을 벗어나 이주자의 출신국의 개발을 고려한 초국적 이주정책으로의 방향성 전환은 범정부적 차원의 문제이며 정책입안자 및 국민의 공감대 형성과 인식확산을 전제로 한다. 따라서 유입국인 한국의 입장에서 이주를 통한 개발의 실현을 모색하며 구체적인 정책과제를 발굴하는 일은 중요한 도전과제이다. 이에 한국을 비롯한 동아시아 지역 차원에서 ‘개발계획에 있어 이주주류화(Mainstreaming Migration into Development Plan)’에 관한 인식을 제고함과 동시에 고용허가제와 송출국의 개발과의 상호연관성에 관하여 지역적 맥락을 고려한 경험적 분석 및 방법론에 대한 추가적인 연구가 요구된다.

투고일자: 2013-07-02    심사일자: 2013-07-27    게재확정: 2013-09-23

## 참고문헌

- 법무부. 2013. 『출입국·외국인정책 통계월보』. 2013년 5월호. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 설동훈. 2007. 「국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구 - 한국·독일·일본의 사례를 중심으로」. 『민주주의와 인권』 7권 2호. pp. 369~419.
- 신지원 외. 2012. 『이주근로자의 적응과 효과적 귀환을 위한 통합정책: 인력개발교육과 국제협력을 중심으로』. 고양: IOM이민정책연구원.
- 이순철·송영철. 2009. 『인도 전문인력과 서비스 산업 성장』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 정기선 외. 2010. 『2010 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활』. 법무부 용역보고서.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『2011 외국인정책 기본계획 수립방향 및 주요 정책의제 연구』. 법무부 용역보고서.
- Adler, Stephen. 1981. *A Turkish Conundrum: Emigration, Politics and Development, 1961~1980*. Geneva: International Labour Organization.

- Agunias, Dovelyn Rannveig and Kathleen Newland. 2007. "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward." *MPI Policy Brief*. April 2007. [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_041807.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf) (accessed on 1 June, 2013).
- \_\_\_\_\_. 2012. *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development*. IOM & MPI: Geneva.
- Bhalla, Ajit and Frederic Lapeyre. 1997. "Social exclusion: Towards an analytical and operational framework." *Development and Change*, 28: 413-433.
- Bowring, Finn. 2000. "Social Exclusion: Limitations of the Debate." *Critical Social Policy*, 20(3): 307-330.
- Böhning, W. R. and Roger Zegers de Beijl. 1995. "The Integration of Migrant Workers in the Labour Market: Policies and Their Impact." *International Migration Papers*, No. 8. ILO: Geneva.
- Brønden, Birgitte Mossin. 2012. "Migration and Development: The Flavour of the 2000s." *International Migration*, 50(3): 2-7.
- Byrne, David. 1999. *Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Castells, Manuel. 1989. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. New York: Basil Blackwell.
- Castles, Stephen. 2008. "Development and Migration - Migration and Development: What comes first?" *SSRC Migration & Development Conference Paper No. 2*.
- Cheng, Lucie and Philip. Q. Yang. 1998. "Global Interaction, Global Inequality, and Migration of the Highly Trained to the United States." *International Migration Review*, 32: 626-94.
- Chappell, Laura and Alex Glennie. 2009. *Maximising the Development Outcomes of Migration: A Policy Perspective*. London: Global Development Network and Institute for Public Policy Research.
- Dannecker, Petra. 2009. "Migrant Visions of Development: a Gendered Approach." *Population, Space and Place*, 15: 119-132.
- de Haas, Hein. 2012. "The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy." *International Migration*, 50(3): 8-25.
- Faist, Thomas. 2009. "Transnationalization and Development: Toward an Alternative Agenda." *Social Analysis*, 53(3): 38-59.
- GCIM (Global Commission on International Migration). 2005. *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Geneva: Global Commission on International Migration.
- GFMD. 2007. "Roundtable Themes Concept Paper." <http://www.gfmd.org/en/docs/brussels-2007> (accessed on 25 May, 2013).
- Haq, Mahbub ul 1995. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.

- ILO. 2004. "Report of the Committee on Migrant workers." <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf> (accessed on 25 May, 2013).
- \_\_\_\_\_. 2006. *ILO Multilateral Framework on Labour Migration-Non-Binding Principles and Guidelines for a Right-based Approach to Labour Migration*. Geneva: ILO.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Rays of Hope: Emerging Good Practices in the Provision of Economic and social Reintegration Programs for Victims/Survivors of Trafficking*. Geneva: ILO.
- IOM. 2008. *International Dialogue on Migration No. 11-Migrants and the Host Society: Partnerships for Success*. Geneva: IOM.
- \_\_\_\_\_. 2011. "Policy Change." <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/integration-of-migrants/policy-challenges> (accessed on 25 May, 2013).
- Kapur, Devesh. 2003. "Remittances: the New Development Mantra." *paper prepared for the G-24 Technical Group Meeting, 15-16 September*, Geneva: Palais des Nations.
- Kindleberger, Charles. P. 1965. *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*. New York: Oxford University Press.
- Koser, Khalid and John Salt. 1997. "The Geography of Highly Skilled International Migration." *International Journal of Population Geography*, 3: 283-303.
- Kuznetsov, Yevgeny (ed). 2006. *Diaspora Networks and International Migration of Skills: How Countries Can Draw on their Talent Abroad*. Washington, DC: WBI Development Studies.
- Lewis, Arthur. W. 1954. *Theory of Economic Growth*. London: Unwin.
- Madanipour, Ali et al. 1998. *Social exclusion in European cities: Processes, Experiences and Responses*. London: Stationery Office, Regional Studies Association.
- Mahroum, Sami. 2001. "Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour." *International Migration*, 39(5): 27-43.
- Maimbo, Samuel Munzele and Dilip Ratha (Eds.). 2005. *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington, DC: World Bank.
- Newland, Kathleen. 2009 *Circular Migration and Human Development, Human Development Research Paper 2009/42*. New York: UNDP.
- O'Neil, Kevin. 2003. *Using Remittances and Circular Migration to Drive Development*. Washington. DC: MPI. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=133> (accessed on 25 May, 2013).
- Penninx, Rinus. 1982. "A Critical Review of Theory and Practice: The Case of Turkey." *International Migration Review*, 16(4): 781-818.
- Piper, Nicola. 2008. "Feminisation of Migration and the Social Dimensions of Development: the Asian case." *Third World Quarterly*, 29(7): 1287-1303.
- \_\_\_\_\_. 2009. "The Complex Interconnections of the Migration-Development Nexus:

- a Social Perspective.” *Population, Space and Place*, 15: 93-101.
- Portes, Alejandro and John Walton. 1981. *Labor, Class, and the International System*. New York: Academic Press.
- Raghuram, Parvati. 2000. “Gendering Skilled Migratory Streams: Implications for Conceptualisations of Migration.” *Asian and Pacific Migration Journal*, 9(4): 429-57.
- Rahman, Md Mizanur. 2009. “Temporary Migration and Changing Family Dynamics: Implications for Social Development.” *Population, Space and Place*, 15: 159-172.
- Sanchez, Pablo. 2010. *Migration and Integration at the EU Level: A Right-based Perspective*. [http://www.socialwatch.eu/wcm/migration\\_a\\_rights\\_based\\_perspective.html](http://www.socialwatch.eu/wcm/migration_a_rights_based_perspective.html) (accessed on 1 June, 2013).
- Sassen, Saskia. 1988. *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *The Global City: New York, London, and Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Saxenian, AnnaLee. 2002. “Brain Circulation: How High Skilled Immigration Makes Everyone Better off.” *The Brookings Review*, 20(1): 28-31.
- \_\_\_\_\_. 2005. “From Brain Drain to Brain Circulation: Transnational Communities and Regional Upgrading in India and China.” *Comparative International Development*, Fall: 35-61.
- Scalabrini Migration Center, et al. 2004. *Hearts Apart*. Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Sen, Amartya. 1997. “Editorial: Human Capital and Human Capability.” *World Development*, 25(12): 1959-1961.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Manila: Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Skeldon, Ronald. 2010. *Managing Migration for Development: Is Circular Migration the Answer?* (<http://www.migration4development.org/content/managing-migration-development-circular-migration-answer>) (accessed on 1 June, 2013).
- Smith, Michael Peter and Luis Eduardo Guarnizo (Eds.). 1998. *Transnationalism from Below*. London: Transaction Press.
- Toyota, Mika et al. 2007. “Editorial Introduction: Bringing the ‘Left-behind’ back into View in Asia: a Framework for Understanding the ‘Migration-left behind’ Nexus.” *Population, Space and Place*, 13: 157-161.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Zhao, John, Doug Drew, and Scott Murray. 2000. “Brain Drain and Brain Gain: the Migration of Knowledge Workers.” *Education Quarterly Review*, 6(3): 8-35.



## Rethinking the Discourse on the Migration-Development Nexus

Julia Jiwon Shin

IOM Migration Research and Training Centre  
Research Fellow

‘The migration and development nexus’ is anything but a new issue. Since the 1960s, the interrelationship between migration and development has been the subject of continuous debate among migration researchers and international organizations. This long-standing topic has experienced another climax in the 2000s as the issue of migration and development surged to the top of the international development agenda and gained the attention of both policy makers and academics. Shifting from pessimist ‘brain drain’ and ‘migration-underdevelopment’ views during the 1970s and 1980s, the contemporary discourse on the migration-development nexus is largely driven by neo-optimistic views celebrating the positive developmental impact of international migration such as ‘brain gain/circulation’, ‘economic and social remittances’, ‘migrants as key agents of national development,’ and ‘the transnational role of migrant diasporas.’ In other words, migration and remittances are yet again regarded as the new “development mantra.”

This study aims to critically examine the discourse on the migration-development nexus by exploring the following three questions. First, in what ways has the discourse on migration and development shifted over time? It discusses to what extent the resurged discourse on the migration-development nexus entails new insights, moving away from the old debate on migration and development. Second, to what extent could circular migration, which is promoted under the banner of co-development, be the triple-win solution for both origin and destination countries as well as for the migrants themselves? In particular, it examines whether this exceedingly optimistic view on migration and development reflects the context of temporary labour migration which is the prevailing migration flow in Asia. Last but not least, what are the alternative approaches to the migration-development nexus that could break away the hitherto dichotomous debate swinging back and forth between pessimism and optimism? The study suggests three alternative approaches as follows: a human and social development approach, a contextual approach, and a transnational approach.

Keywords: migration-development nexus, circular labour migration, human development, social development, Employment Permit System