



연방주의와 이민 문제: 유럽연합에 주는 시사점 일고*

이옥연 / 서울대학교

한글 초록

유럽연합은 근대국가나 국제기구도 아닌 정체(政體)이다. 그러나 독자적 유럽 차원의 권위를 제대로 정립할 수 있을지에 대한 의혹이 크다. 왜냐하면 국가주권과 지역통합은 통상적으로 상쇄하는 영합적(zero-sum) 관계로 인지되기 때문이다. 통합과정은 이를 정합적(positive-sum) 관계로 전환하는 제도화 작업을 수반하지만, 종종 제동이 걸린다. 국경통제와 사회통합을 포괄하는 이민 문제는 진전과 정체를 반복하는 유럽의 행보를 잘 보여주는 정책 영역이다. 근본적으로 일관된 또는 “세련되게 포장된” 공공 정책 자체를 추구하는 경우 이민 정책은 난관에 봉착할 가능성이 높다. 본 논문은 연방주의와 이민 문제를 유럽연합과 연계해 유럽연합에 주는 시사점을 논하고자 한다. 우선 유럽 이민 문제의 법제도화를 설명하는 기존 연구를 검토한 후 이 선행연구를 기초로 연방주의, 즉 수직적 권력분립을 이민과 결부해 6개국 연방국가의 법제도와 이주 추이를 비교한다. 이러한 법제도와 이주 추이를 비교한 결과와 대조하면서 이민 문제의 유럽화가 어떻게 진전되었고 이러한 발전 과정이 연방주의 원칙에 의한 이민 문제와 어떠한 상관성을 보여주는지 논하고자 한다. 그리고 이민 문제에 관한 여론과 이민 정책, 그리고 궁극적으로 이민 법제도 간 상관관계를 근거로 유럽연합을 전망하면서 결론을 맺고자 한다.

주제어: 유럽연합, 이민 문제, 이민 정책, 연방주의, 공유 영역, 이민 문제의 유럽화

I. 들어가는 말

통상적으로 이민 문제는 국경관리 차원의 출입국 심사, 거주/체류 또는 취업에 관한

* 본 논문은 2011년도 서울대학교 교수해외연수지원금을 받아 작성되었음.



외국인의 법적 지위 규제, 이민법 위반자에 대한 강제 퇴거 조치와 관련한 법의 집행, 그리고 난민을 포함한 인권보호 차원의 국제법 분야로 분류된다.¹⁾ 특히 최근 국제화에 따른 귀화 증가로 국적을 취득한 경우도 점차 이민 문제의 주요 대상으로 부상했다. 더불어 각 주권국가의 이민에 관한 법제도와 그 집행 과정은 역사와 지정학적 맥락에 따라 큰 차이를 보이나, 이를 대체로 이민국가형과 비이민국가형 또는 대륙국가형으로 분류한다. 전자의 경우 이민을 통해 건국과정이 진행된 사례로 흔히 미국, 캐나다, 오스트레일리아 및 뉴질랜드를 포함하고, 후자의 경우 공식적으로 영구적 정착을 전제한 이민을 허용하지 않는 입장을 표명하는 사례로 모든 유럽 국가에 이에 해당한다. 그러나 이는 분류를 위한 유형 차별화에 그칠 뿐 실제로 지난 이민 추세를 보면 이민국가형과 비이민국가형 간 간극은 현저하게 감소했다.²⁾ 특히 1992년 마스트리히트조약이 체결되기까지 유럽행 이주자는 꾸준히 증가했을 뿐 아니라 이들 중 다수가 실질적으로 영구적 정착을 전제한 이주라는 점에서 유럽을 더 이상 비이민국가군으로 간주하기 어려운 실정이다.³⁾

그러나 로위(Lowi)가 강조했듯이 이민국가형이든 비이민국가형이든 이민 정책의 목적은 궁극적으로 일관된 공공 정책의 집행 방향을 제시하는 데 있다.⁴⁾ 이는 일관된 또는 “세련되게 포장된” 공공 정책 자체를 추구하는 경우 이민 정책은 난관에 봉착할 가능성이 높다는 점을 시사한다. 또한 이민 문제는 경제 상황과 밀접하게 연관되어 있다는 인식으로 인해 민감한 정치 의제이다. 따라서 이민 문제에 관한 여론 조사는 일반적으로 부정적 추세로 일관되지만, 개방적 이민을 허용하는 이민법제도는 이민국가형이든 아니든 공통적으로 목격된다. 그렇다면 대의민주주의 체제에서 어떻게 이런 간극이 발생할 수 있을까? 앞서 지적했듯이 비교적 명확한 행정적 분류에도 불구하고 이민을 가리켜 “법과 정치의 중간지대”로 명명하는 이유는 무엇일까? 특히 이민국가형이 아닌 비이민국가인 유럽국가로 구성된 초국가 정치체인 유럽연합은 1997년 암스테르담 조약

1) 우기봉, “유럽연합 이민법제의 발전과 시사점: EU Directive를 중심으로,” 『법조』, 640호 (2010), pp.336-363.

2) 김현정, “EU공동이민정책이 노동이주에 미치는 영향,” 『EU연구』, 28호 (2011), pp.59-92. 특히 <표 11>은 2001년 이후 영국, 독일, 네덜란드, 벨기에 내 거주하는 비유럽연합 출신 이주자의 구성변화를 보여준다.

3) 물론 유럽 역내 이주의 증가와 비유럽 국가로부터 유럽 역내국가로의 이주를 차별할 필요가 있지만, 일단 유럽 역내로 이주한 비유럽 국가출신의 장기체류가 늘어난다는 점을 감안한다면 이민은 개별국가 문제가 아니라 유럽 차원의 문제로 비화된다는 점을 시사한다.

4) 로위 (Lowi 1969)는 이민 정책을 가리켜 “세련되게 포장된 공공 정책”보다 공공 정책의 집행 방향을 제시하는 방침 내지 공공 철학 (public philosophy)에 가깝다는 정의를 내린다.

에서 유럽연합의 국경단일화를 발효시킨 이후 유럽 차원의 이민 법제도를 구축했다. 그러나 이민 문제가 국가 주권과 밀접하게 연관된 점을 감안한다면 유럽 차원의 이민 법제도 구축은 어떤 정치적 함의를 지닐까?

전후 유럽은 국가 간 협력증대를 통해 공동의 평화와 번영을 모색하는 새로운 지역 질서로서 지역 통합을 추진했다. 이후 반세기가 넘어 마침내 초국가기구를 기반으로 유럽은 국경 없는 쉥겐 지역(Schengen Area)과 단일화폐가 통용되는 유로 존(Euro zone)을 성공적으로 출범시켰다. 더구나 2011년에 이르러서 27개국의 회원국이 속한 유럽연합은 이제 공동체의 실체로서 역사에 남을 쾌거를 이루었다. 그럼에도 불구하고 주권과 통합 간 긴장 자체가 완전하게 해소되지는 않았다.⁵⁾ 왜냐하면 국민국가는 영토를 전제한 국민국가에 법제도적 기반을 두는 반면, 초국가기구는 근대국가 간 위계질서를 초월하는 권위를 창출해야 하며 동시에 각 국가의 권력 일부를 이 새로운 초국가기구에 이양해야 생명력을 지니기 때문이다. 따라서 유럽연합이 과연 근대국가나 국제기구도 아닌 정체(政體)로서 독자적 유럽 차원의 권위를 제대로 정립할 수 있을지에 대한 의혹을 자아냈다.

유럽통합의 과정은 바로 이러한 난관을 보여주는 증거이다. 지난 반세기 간 유럽의 국가주권과 지역통합 간 긴장은 자연스러운 현상으로 받아들일 정도로 반복되었다. 다만 발전을 위한 논의로서 국가주권과 지역통합 간 관계에 관한 새로운 발상이 지속적으로 제기되었다.⁶⁾ 무엇보다 긴장 속의 국가주권과 지역통합 간 관계를 설득력 있게 재설정하려면, 통합 과정에서 이러한 부분적 권위 이양이 명분상으로나 내용상으로나 국가주권의 잠식이나 위축보다 더 큰 결실을 가져온다는 인식이 전파되어야 한다. 나아가 이러한 새로운 형태와 방식으로 국가주권을 발현할 수 있는 기회를 유럽 차원에서 제공하는 명문화된 헌법에 준하는 근거를 구축해야 한다. 즉 국가주권과 지역통합은 상쇄하는 영합적(zero-sum) 관계에 제한되지 않으며, 오히려 보완하거나 필요에 따라서 대체하는 정합적(positive-sum) 관계를 지향한다는 공감대를 제도로서 내재화해야 한다. 지난 반세기 동안 진정한 공동체를 지향하는 유럽의 행보는 이 새로운 관계를 재설정하기 위한 제도화 단계에서 제동에 걸리곤 했다. 유럽 차원의 이민 문제는 바로 이 유럽의 행보를 가장 잘 보여주는 영역 중 하나다.

5) 이상균, “현대유럽정치에 있어 주권과 통합,” 『한국정치학회보』, 33집 3호 (1999), pp.267-284.

6) 상세한 내용은 지역통합연구를 비교정치학적 관점과 국제정치학적 관점으로 대조한 최진우, “지역통합의 국제정치이론,” 『현대국제관계이론과 한국』 (서울: 박영사, 2005)를 참조하기 바란다.



본 논문은 이와 같은 질문을 염두에 두고 연방주의와 이민 문제를 유럽연합과 연계해 조명하고자 한다. 따라서 유럽연합 개별 회원국의 이민 정책 자체가 아니라 리스본 조약체제 이후 유럽연합 차원에서 추진하는 이민 문제의 법제도화에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 본 논문은 우선 유럽 이민 문제의 법제도화를 설명하는 기존 연구를 검토한 후 이 선행연구를 기초로 연방주의, 즉 수직적 주권분립을 이민과 결부해 6개국 연방국가의 법제도와 이주 추이를 비교한다. 이러한 법제도와 이주 추이를 비교한 결과와 대조하면서 이민의 유럽화가 어떻게 진전되었고 이러한 발전 과정이 연방주의에 기초한 이민 문제와 어떠한 상관성을 보여주는지 논의하고자 한다. 그리고 이민 문제에 관한 여론과 이민 정책, 그리고 궁극적으로 이민 법제도 간 상관관계를 근거로 유럽연합을 전망하면서 결론을 맺고자 한다.

II. 유럽 차원의 이민 문제: 기본 틀 또는 규제?

유럽행 이민의 증가 추세 속에서 유럽의 이민 문제는 크게 두 범주로 그 정치적 중요성을 나눌 수 있다. 첫째, 사회 및 경제 의제로서 이민의 증가는 한편으로 유럽 각 국가의 노동시장 보호 및 복지국가의 정책 유지, 다른 한편으로 저출산 및 고령화로 인한 지속적 노동력 수요 충족 및 전문 고급인력 확보라는 상호 모순된 과제를 제시한다. 더불어 이러한 사회 및 경제 의제로서 이민 문제는 궁극적으로 반이민 정서로 표출된다. 특히 이민자의 사회통합이 불충분하다고 인식하는 경우 각 국가의 정체성 및 나아가 유럽의 정체성과 연계해 정치 의제로서 부상한다. 둘째, 유럽통합의 핵심으로 공동시장이 구축되어 노동의 자유로운 이동이 증대했을 뿐 아니라, 이민 정책이 속한 내무 및 사법 분야의 유럽 차원의 협력이 정립되면서 이민 문제는 유럽 차원의 공동 대응을 필요로 한다는 공감대가 형성되었다. 이는 유럽연합이라는 초국가기구가 온전한 정체(政體)로서 운용되기 위해서 요구되는 국가 권리의 일부 이양을 의미한다.⁷⁾ 그렇다면 근대 국민국가가 구축한 또 다른 상상의 공동체인 국가주권을 포기하는 중대한 상실로 다가올 수 있다. 비록 일부에 제한되지만, 바로 국가 정체성의 상징으로 인식되는 주권의 상실이 헌법 또는 그에 준하는 기본법에 명시된다는 사실이 이민 문제를 정치 시장으로 내몬다. 따라서 유럽통합을 원칙적으로 지지하면서도 유럽통합의 세부사항 중 하나인 공동이민정책에 반발하는 이중성을 보인다.

7) 이러한 일부 권위 이양을 유럽의 연방화 (federalization of Europe)에 비유하기도 한다.

유럽의 이민 문제를 설명하는 선행연구의 한 부류는 이주자의 증가에 따른 사회, 경제, 정치 및 안보 상황에 대한 대응책에 초점을 맞추고 유럽행 이민 증가의 원인과 현황을 분석한 후 그에 대한 해결책을 제시한다. 예컨대 종전 직후 유럽행 이민은 전후 유럽의 경제 재건이라는 목표에 합치하는 제한된 이민 정책이 주를 이루었고 결과적으로 이민은 유럽 경제에 순기능적 역할을 했다고 평가한다.⁸⁾ 이와 대조적으로 최근에는 1차적 이민 대상자의 체류 기간이 길어짐에 따라 귀국하는 대신에 영구적 정착을 모색하면서 이민자의 가족 재결합이라는 2차적 이민이 현저하게 증가했다. 특히 냉전체제의 붕괴 이후에는 국제환경의 격변으로 인한 망명자와 난민의 유입이 증가하면서 초국가적 이민 정책의 필요성이 대두하였고 결과적으로 이민의 역기능적 역할이 점차 화두로 등장했다고 평한다.⁹⁾ 더욱이 이민자 집단 중 비숙련 노동자가 경제에 기여하기보다 국가 재정과 복지국가 체계에 부담이 된다는 반이민 정서가 확대되었다. 그 결과 이민 정책은 대상에 따라 양극화되는 조짐을 보인다. 따라서 이민의 유럽화에 대한 논의를 유입국인 유럽과 송출국인 비유럽 국가 간 국제관계 문제로 조명하는 연구도 있다.¹⁰⁾

선행연구의 또 다른 부류는 유럽공동체의 문제로서 이민에 초점을 맞추고 유럽연합 회원국의 이민 법제도의 유럽화 정도를 비교하거나 유럽연합 회원국 시민의 반이민 정서 배경을 분석한다.¹¹⁾ 특히 이민 문제에 관한 여론 추이를 분석한 선행 연구 중 라하

-
- 8) 보다 상세한 내용은 Michèle Lamont, *The Dignity of Working Men: Morality and the Boundaries of Race, Class, and Immigration* (Cambridge: Harvard University Press, 2000)를 참조하기 바란다.
- 9) 보다 상세한 내용은 Martin Schain, *The Politics of Immigration in France, Britain, and the United States: A Comparative Study* (New York: Palgrave Macmillan, 2008)를 참조하기 바란다.
- 10) Sandra Lavenex and Emek Ucarer, "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies," *Cooperation and Conflict*. vol. 39, no. 4 (2004), pp.417-443.
- 11) 유럽의 공동이민정책 또는 법제도 비교연구의 일례로 박채복 (2008), 우기봉 (2010), International Organization for Migration, *Comparative Study on the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities imposed by Each Member State for Newcomers* (Brussels: European Parliament, 2008)이 있다. 반면 유럽 회원국의 반이민 정서 또는 여론분석연구로 Gallya Lahav, "Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does It Matter?" *Comparative Political Studies*. vol. 37, no. 10 (2004), pp.1151-1183, Eva Green, "Who Can Enter? A Multilevel Analysis on Public Support for Immigration Criteria across 20 European Countries." *Group Processes & Intergroup Relations*. vol. 12, no. 1 (2009), pp.41-60이 있다.



브(Lahav 2004)는 유럽에 전반적으로 팽배한 반이민 정서에도 불구하고 공동이민정책이 추진되는 이유를 추적한다. 여론과 이민 정책의 절단(disjuncture)을 강조하는 기존 설명에 반박하며, 공동이민정책을 지지하면서도 이민 문제의 유럽 법제도화가 궁극적으로 유럽연합 회원국의 이민 주권의 이양을 명문화한다는 중압에 반발한다는 이중성을 강조한다. 뤼트케(Luedtke 2005)도 유럽통합의 진전과 동반된 이민의 증가가 국가 정체성을 침식한다는 인식의 상관관계를 체계적으로 규명할 필요성을 강조한다.¹²⁾ 더불어 이를 선별된 사례국가에 한정해 적용한 선행연구도 풍부하다.¹³⁾ 나아가 유럽 차원의 이민 문제는 단지 사회, 경제 및 법제도적 항목에 그치지 않고, 규범으로서 국가의 정체성 및 그 구성원의 자질과 연관해 그 논리적 합당성과 별개로 복합적 양상으로 논쟁의 대상이 된다. 이는 이민 문제가 세계화와 지역통합이라는 보편적 현상의 파생물로서 최근에 그 정치적 함의를 배가했지만, 유럽 차원의 이민 문제를 설명하기에는 국가 단위를 상정한 이론의 한계를 시사한다.

또한 어느 부류에 속하든 선행연구는 공통적으로 유럽의 이민 문제를 유럽의 보편성과 특수성 간 차별화를 전제로 한다. 즉 이민의 증가는 한편으로 세계화로 인한 보편적 현상으로 이주대상지역으로서 유럽의 이민 문제도 이러한 보편적 현상의 일례이다. 왜냐하면 이민의 정치경제를 검토해보면, 이민의 유입요인에 해당하는 안정된 경제 여건, 양질의 사회보장제도, 고임금, 풍부한 교육 및 직업훈련 기회의 보장, 정치적 안정성, 법치주의에 입각한 통치, 다원주의를 존중하는 의사결정방식, 인권 보장 등 탁월한 조건을 제시하는 유럽은 분명 이민을 고려하는 이주자에게 매력국가 중 하나이기 때문이다. 게다가 유럽통합의 심화와 확대는 물리적으로 자유로운 이동을 법제도적으로 보장한다.¹⁴⁾ 그러나 선행연구의 대다수는 유럽의 특수성을 강조한다. 즉 유럽의 이민 문제는 근본적으로 노동인구의 국제적 이동으로 인한 과장효과에 해당하지만, 이에 더해

12) Adam Luedtke, "European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity." *European Union Politics*. vol. 6, no. 1 (2005), pp.83-112.

13) Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* (Oxford/New York: Oxford University Press, 1999/2008), Joel Fetzer, *Public Attitudes toward Immigration in the United States, France, and Germany* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), Peter Geschiere, *The Perils of Belonging: Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe* (Kindle edition: University of Chicago Press, 2009) 등 들 수 있다.

14) 보다 상세한 내용은 Klaus Bade, *Migration in European History* (Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2003)를 참조하기 바란다.

그로 인한 유럽연합과 그 회원국의 사회 및 경제정책에 영향을 미치기 때문에 이민의 유럽 차원 거버넌스(EU governance)를 요구한다.

본 논문은 바로 이 연유로 다층 거버넌스를 통치기제로 하는 연방주의 관점에 의해 유럽 차원의 이민 문제를 보다 체계적으로 설명할 수 있음을 강조하고자 한다. 왜냐하면 연방주의는 수직적 주권분립을 헌정질서로 헌법에 명기했을 뿐 아니라, 각 단계에 속하는 정치체의 혁신적 정책방안을 권장함으로써 정책의 전이와 확산을 통한 민주주의와 효율성 증대라는 두 마리의 토끼를 잡을 수 있는 대안을 제시하기 때문이다. 예컨대 통합(integration)에 의해 새로운 정치적 상위정부를 정립하거나 통합과 더불어 분화(devolution)가 혼재하며 정치적 상위정부를 정립한 사례를 들 수 있다. 만약 먼저 존립한 하위정부가 일부 주권을 상위정부에 이양한다면, 정치체의 대표정부로서 상위정부의 우위성을 확립하면서도 하위정부의 보조성도 인정하는 전략이 필요하다. 그러나 경우에 따라 정치체의 존위를 위협할 가능성을 배제하기 위해 상위정부에게 책임을 전적으로 부여할 필요도 있다.

본 논문은 이에 다음 장에서 연방주의를 통치체제의 기반으로 건국한 6개 사례국가의 법제도를 비교하여 국제관계와 국내정책 영역을 포괄하는 이민 문제가 실제로 연방정부의 고유권한이 아닌 연방정부와 주 정부 간 공유권한 영역인 점을 지적하면서 연방주의에 대한 불충분한 이해를 제고하고자 한다. 더불어 연방국가 내에서도 발견되는 이민 문제의 현황 간 격차를 검토하여 앞서 로위가 지적했듯이 이민 정책을 공공 정책의 집행 방향을 제시하는 방침 내지 공공 철학(public philosophy)으로 접근하라는 권고가 “권력분산을 통한 권력공유의 묘(妙)”를 강조하는 연방주의의 원칙에 준한다는 사실을 강조하고자 한다.¹⁵⁾ 특히 이어지는 그 다음 장에서 이민 문제의 유럽화를 검토하며 유럽의 특수한 입법 여건, 즉 주요 법안이 유럽에 특수한 지침(Directive)이라는 형식으로 법제도화된다는 사실에 주목하여 이민 문제와 관련해 그 중요성을 논하고자 한다.

Ⅲ. 연방국가의 수직적 주권분립과 이민 문제

왓츠(Watts 1999)는 수직적 주권분립을 명기한 연방헌법 또는 기본법을 연방국가 간 기본 틀, 국제관계, 그리고 구체적인 국내 정책 분야를 교육, 의료, 사회복지, 사법, 그리고 기타로 분류할 수 있는 항목별로 비교한다. <표 1>은 이러한 비교를 이민 레짐을

15) 이옥연, “권력분산을 통한 권력공유의 묘(妙),” 『미국학』, 20호 (2007b), pp.89-122.



중심으로 미국, 캐나다, 호주와 독일, 오스트리아, 벨기에의 두 개 국가군별로 재정리한 결과다. 우선 기본 틀에서 보면 두 개 국가군에 공통적으로 잔여권한(residual power)의 소재지와 열거권한(enumerated power) 간에는 대체로 반비례관계가 성립한다.¹⁶⁾ 만약 캐나다나 벨기에처럼 연방정부에게 잔여권한이 주어지면, 주 정부의 권한을 열거한다. 반대로 미국, 호주, 독일처럼 주 정부에게 잔여권한을 부여한 경우에는 연방 정부의 권한이 열거된다. 오스트리아는 예외적으로 주 정부의 권한을 열거한 동시에 잔여권한도 주 정부에게 부여한다. 더불어 복합사회인 벨기에의 경우 주 정부의 권한을 열거한 경우 주 간 비대칭을 내재함으로써 집합단위 상 소수의 권한을 보호하는 장치를 헌법에 명기한다. 대체로 어느 정부 단계에 잔여 권한이 주어지거나 또는 특정 정부 단계의 권한을 열거하는 배경에는 연방제 정립 역사가 작용한다. 즉, “통합을 통한 연방체제의 정립과정은 중앙집중화에 대한 이념상 정당화를, 분화를 통한 연방체제의 정립과정은 탈중앙화에 대한 이념상 정당화를 수반한다.”¹⁷⁾ 따라서 헌법이 한 정부 단계의 권한을 열거함으로써 그 해당 권한의 소재지를 명확하게 하는 반면에, 헌법이 명기하지 않은 잔여 권한을 다른 정부 단계에게 유보하여 주권분립의 우선순위를 정하는 규칙이 정해진다.¹⁸⁾

16) 열거권한은 헌법에 명시한 권한을 가리킨 반면에 잔여권한은 헌법에서 명시되지 않은 권한 전반을 가리킨다. 따라서 헌법이 침묵하는 권한이 잔여권한에 속하는지 아니면 연방과 주 정부 간 공유권한인지 대해서는 대체로 헌법에 대한 유권 해석 또는 사법심사를 필요로 한다.

17) 이옥연, “다층구조 거버넌스로서의 연방체제,” 『한국정치학회보』, 37집 5호 (2003), p.406.

18) 오스트리아의 경우 군주제 폐지 이후 분화 (devolution)을 통해 연방제가 정립된 역사를 가지는데, 그 결과 탈중앙화에 대한 정당화의 일환으로 주 정부의 권한을 열거하지만 연방주의보다 조합주의 (corporatism)을 중시하는 전통으로 인해 수직적 정과정쟁을 지양하기 위해 잔여 권한도 주 정부에게 부여함으로써 탈정치화를 추구했다. 그 결과 실질적 결정권이 연방정부에 집중되기 때문에 준연방국가 또는 상징적 연방국가라는 평가를 받는다. 이옥연, “오스트리아, 호주, 캐나다, 독일의 연방주의 비교,” 『한국과 국제정치』, 18집 4호 (2002), p.75; 이옥연, “연방제도 정립과정 비교: 안정된 연방국가 7개국의 다층구조 거버넌스 구축을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 23집 4호 (2007a), p.111.

<표 1> 연방국가의 헌법상 수직적 권력 분립 비교

	권한	미국	캐나다	호주	독일	오스트리아	벨기에
기본틀	잔여 권한 소재지	S	F	S	S	S	F
	주 권한 열거	아니오	예	아니오	아니오	예	예a
국제관계	국방	FS	F	FS	F	F	F
	조약 이행	F	F1	F	FS	F1	ScrF
	시민권	F	F	F	F	F	F
	이민 (국가 간)	C	C	C	F	FS+	F
교육	초-중 (고)등 교육	S	S	S	S	FS	Sc
	대학 교육	FS	S	FS	C+	F	Sc
의료	병원	SF	SF	FS	C+	C+	Sc
	공공의료 & 보건	S	S	S	C+	F	Sc
사회복지	실업 보험	S	F	C	C	F	F
	임금 보장	없음	FS	C	C	F	F
	공공 서비스	SF	SF	C	C+S	S	Sc
	연금	C	Ca	C	C	F	없음
사법	민법/형법	S/S	S/F	FS/S	C+/C+	FS/FS	F/F
	경찰	FS	FS	S	C+S	FS	F
기타	언어	없음	FS	없음	없음	없음	FSc
	문화	없음	FS	없음	없음	없음	Sc

출처: Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, 2nd ed. (Kingston: McGill-Queen's UP, 1999), pp. 126-129 중 이민 또는 이민자 정책에 연계되는 항목을 발췌해 재정리함.

1. 주권분립에 의한 책임소재지 표기는 F(연방), S(주), C(연방 우위 공유), Cs(주 우위 공유), c(공동체), r(영토/지역), a(비대칭 적용), + (연방입법-주집행), 1 (법 이행 시 주 정부의 동의 전제), 이탤릭체 (실질적)를 가리킨다.

2. 헌법에 명기되지 않거나 헌법의 유권해석이 존재하지 않는 경우 '없음'으로 표기했다.

다음으로 두 개 국가군은 공통적으로 국가 간 관계를 정책으로 구상하고 집행하는 국제관계 영역의 책임을 대체로 연방정부에게 부여하거나 우위를 부여한다. 다만 국방과 달리 조약 이행은 국제관계 분야이면서도 실행에서 국내정책에 밀접한 영향력을 끼치는 성격(intermeistic)이 강하다. 따라서 벨기에와 같은 복합사회에서는 그 특수성을 감안한 책임소재지의 분화를 헌법에 명기한다. 또한 캐나다 또는 오스트리아처럼 연방에 권한을 부여하면서도 주 정부의 동의를 전제로 하는 형태나 독일처럼 연방과 주 간 주권분립을 명기하지만 실질적으로 협의를 통해 분담을 결정하는 형태로 구현된다. 특



이한 점은 이민과 시민권에 있어서 나타나는 차이점이다. 두 개 국가군에 공통적으로 시민권에 관한 한 연방정부에 책임소재지를 명기한 반면에, 이민에 관한 한 개방적 이민 레짐, 즉 공식적으로 이민 국가를 표명한 미국, 캐나다, 호주의 경우에는 연방정부의 우위를 전제한 연방과 주정부의 공동권한이다. 이와 대조적으로 독일, 오스트리아, 그리고 심지어 복합사회인 벨기에의 경우에는 이민에 관한 정책방향을 설정하는 책임이 전적으로 연방정부에 주어진다. 특히 오스트리아의 경우는 입법과 집행을 수직적으로 분화함으로써 일반지침을 법률로 제정하는 업무와 이를 구체적으로 실행하는 업무로 정부단계 간 분담하는 형태를 취한다.

이러한 두 개 국가군 간 차이점도 역시 연방제의 정립과정에서 나타난 차이점과 밀접하게 연관된다. 즉, 통합(integration)에 의해 연방정부를 국가를 대표하는 상위정부로 정립한 미국과 호주, 또는 통합과 더불어 분화(devolution)가 혼재하며 정치적 상위정부로서 연방정부를 정립한 캐나다의 경우에는 연방정부보다 먼저 존립한 주 정부로부터 연방정부에게 주권을 이양하는 수순을 밟았다. 따라서 국가의 대표정부로서 연방정부의 우위를 수용하는 동시에 주 정부의 보조성도 인정하는 전략적 동거의 형태를 취했다. 이에 반해 복합사회인 벨기에는 분화를 통해 연방제를 헌정질서로 정립한지 불과 15년이 경과한 현재진행형 연방국가이다. 따라서 각 집단의 기능적 분화와 영토적 분화를 감안한 이민정책은 시민권 나아가 국가 정체성과 직결되는 사안인 만큼 국가의 존위를 위협할 가능성을 배제하기 위해 연방정부에게 책임을 전적으로 부여한다. 아이러니는 이러한 법-제도적 책임소재지 명기에도 불구하고 실질적 정책 구상과 집행에 있어서 연방과 주정부 간 책임소재지에 관한 정치적 공방은 이민과 심지어 시민권마저 법과 정치의 중간지대로 몰아넣을 수 있는 여지를 남긴다는 점이다.

특히 국내정책 분야로 분류되는 교육, 의료, 사회복지, 사법 및 각종 문화-언어와 관련된 항목에 대한 헌법상 책임 소재지는 “이민통제에 관한 표준화된 국가체계”를 성립하려는 취지와 별도로 권한분산의 정치쟁점화를 가져올 여지가 크다.¹⁹⁾ 왜냐하면 이민과 그에 대한 통제 문제는 엄밀하게 분류해서, 첫째, 국가 간 이주민을 대상으로 한 출입국관리, 즉 국경통제와 밀접하게 연관된 이민 규제, 그리고 둘째, 합법적 입국절차를 밟은 이주민이 국경 내에서 정착하기까지 사회의 구성원으로서 융화되기 위한 이민자 통합으로 나눌 수 있기 때문이다. 무엇보다 전자가 국가주권에 근거한 국가 간 관계에 준하기 때문에 법적 권역에 그친다면, 후자는 주권국가 내부의 정책과 연계되어

19) Joppke (1999/2008), p.30. 나아가 표준화된 이민통제 정책에 대한 발상 자체가 불법 이민을 심각하게 조장한다는 주장마저 제기되고 있다.

선거 기제를 활용한 대중 영합적(populist) 압력에 노출되는 정치적 권역으로 넘어오기 때문이다.

더불어 법적 권역을 넘어서 또는 별도로 정치적 권역으로 이민과 이민자 정책이 설정되는 순간 법적 논리보다 정치적 논리가 지배하면서 법-제도적 사안이 아닌 정치과정, 즉 개인, 또는 집단 또는 양자를 모두 포괄하는 국가 구성원 단위로서 이민자의 지위와 자격 또는 자질 여부를 설정하는 이민의 정치가 시작된다. 그 결과 이민과 이민자 정책으로 인한 영향을 받게 되는 특정 집단이 정치 세력화되면서 불투명한 “고객정치(client politics)”로 전락하는 문제점을 필연적으로 내포한다.²⁰⁾ 나아가 사회 구성원으로서 이민자를 통합하는 근본적 해결책을 모색하기 위한 논의에 대한 접근 자체를 차단하는 부정적 파급효과를 야기한다. 흥미로운 점은 이러한 한계가 이민 국가를 공식적으로 표방하든 아니든 공통적으로 발견된다는 사실이다.

무엇보다 이민자의 지위에 관한 한 법적 권역마저 정치적 권역이나 정치 시장 논리에서 완전하게 자유로울 수 없다는 사실에 주목해야 한다. 이는 법적 논리가 정치 시장 논리에 의해 영향을 받는다는 의미가 아니다, 이민자를 사회 구성원으로 융화시키는 과정에서 이민자의 권리를 어떻게 법치국가의 원칙에 준해 규정하는지에 따라 국가 구성원으로서 이민자의 권리에 대한 사회적 수용 여부와 정도가 결정된다는 의미이다. 예컨대 연방국가 독일은 미국과 대조적으로 헌법에 준하는 기본법(Grundgesetz)에서 국적이나 귀화 여부와 무관하게 모든 인간에게 보편적으로 적용되는 권한(Menschenrechte 또는 Jedermanrechte)과 독일 국민에 배타적으로 적용되는 권한, 즉 국민의 권리인 시민권을 차별해서 명기한다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 임시 고용직 이민자 대다수가 영구적 거주 의사를 표명하면서 사회 구성에 급격한 변화가 일어났고, 결국 사회 구성원의 자격에 관한 논의가 불가피해지자 법적 권역을 넘어서 또는 이와 병행해서 정치쟁점으로 부상하였다.

그렇다면 이민 문제를 다층 거버넌스를 통해 풀어나가는 연방국가의 인구 구성의 현황은 어떠한가. <표 2>는 앞서 6개 연방국가의 총 인구 대비 외국출생, 즉 귀화한 인

20) Gary Freeman, “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States,” *International Migration Review*, vol. 29, no. 4 (1995), pp.881-902. 또한 그 이익정치의 결과물이 대개 상호 관련성이 그다지 크지 않거나 아니면 규제를 목표로 하기보다 모든 집단에 골고루 일정 수준의 성취를 약속하는 형태로 복수의 정책을 끼워 포장한 공공정책의 종합선물세트 (일명 “package deal”)에 그치는 악순환이 반복된다고 지적한다.

21) Ruth Rubio-Marín, *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States* (Kindle edition: Cambridge University Press, 2000), pp.186-87.



구의 비율 또는 외국인, 즉 귀화 여부와 관계없이 인구조사에 집계된 거주민 중 외국인으로 분류되는 인구의 비율을 비교한다. 우선 인구조사 통계에서 사용한 분류 준거에서 드러나듯이, 이민 국가를 표명하는 미국, 캐나다, 호주는 외국출생을 채택한 반면 공식적으로는 이민 국가를 표명하지 않는 독일, 오스트리아, 벨기에에는 외국인을 채택한다. 또는 1950년대부터 최근에 이르기까지 이민 국가군의 비율이 비이민 국가군의 비율보다 일관적으로 높다.

<표 2> 연방국가의 총 인구 대비 외국출생 또는 외국인 비율

	미국	캐나다	호주3	독일4	오스트리아5	벨기에6
1950	6.9	14.7	-	-	4.7	4.3
1960	5.4	15.6	17.7	-	1.4	4.9
1970	4.7	15.3	19.1	4.5	2.8	7.2
1980	6.2	16	21.8	7.4	3.9	9.0
1990	7.9	16.1	22.8	7.0	6.6	8.9
2000	11.1	17.8	23.0	8.8	8.9	8.8
최근	12.5	19.8	23.9	8.7	10.3	8.3

출처: Migration Policy Institute, <http://www.migrationinformation.org/datahub> (검색일: 2011. 6. 30)

1. 각 국가별로 최근 자료를 포함해서 10년 단위로 가장 근접한 연도의 자료를 인용했다. 해당 항목 내 “-”는 모든 인용된 연대 자료의 일관성을 확보할 수 있는 범위 내에서 자료가 부재함을 뜻한다.

2. 미국, 캐나다, 호주의 경우는 거주 인구 중 외국출생(foreign born) 인구 비율을 산정한 수치인 반면에 독일, 오스트리아, 벨기에에는 거주 인구 중 외국인(foreign) 비율을 산정한 수치이다.

3. 호주 1960년대 자료는 [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/8DDCB6CEBE3A9606CA257791001BC978/\\$File/13005%20-WA%20YrBook%201970.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/8DDCB6CEBE3A9606CA257791001BC978/$File/13005%20-WA%20YrBook%201970.pdf)에서, 1970년대와 1980년대 자료는 [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/6DB3D211B739EB5FCA2575830012DFDD/\\$File/24430_1981_SC_PD_Australia.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/6DB3D211B739EB5FCA2575830012DFDD/$File/24430_1981_SC_PD_Australia.pdf)에서 각기 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

4. 독일의 1950년대(548,000)와 1960년대(6,862,000) 자료는 각기 분류 준거가 다른 외국인 수로 표기되어 표에서 생략했다.

5. 오스트리아 최근 자료는 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS

-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF 에서 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

6. 벨기에 1950년대 자료는 http://statbel.fgov.be/fr/binaries/03_fr%5B1%5D_tcm326-37306.pdf 에서 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

그러나 증가율을 비교하면 비이민국가군의 외국인 비율이 지난 60년 간 두 배로 증가했고 무엇보다 이 외국인 다수가 영구적 거주 의사를 표명하기 때문에 사회적 인구 구성에 변혁을 가져올 가능성이 크다. 더불어 합법적 거주권을 확보한 이민자 집단의 정치세력화는 결국 시민권 획득과 밀접하게 연관되기 때문에 이민자의 권한과 자격에 관한 논의는 필연적으로 법과 정치의 중간지대를 만들어낸다. <표 3>은 연방국가 간 유입 인구와 시민권 획득 수치를 보여준다. 유입 인구가 국제 정세, 경제주기, 출입국 관리 규제 등 여러 여건에 의해 변동한다. 반면 시민권 획득 인구는 이민과 귀화에 관련된 법제도 개정에 따라 결정되며 무엇보다 이는 이민의 정치가 구체적 결과로 나타나는 징표이기도 하다. 절대적 수치 자체보다 변동의 폭에 주목하면, 미국은 이민국가군에서도 지난 40년간 8배에 가까운 증가율을 보였으니 독보적 사례라 볼 수 있다.²²⁾

앞서 <표 1>에서 보았듯이 배타적 권리인 시민권을 규정하는 권한은 6개 연방국가에 공통적으로 연방정부에 속한다. 그러나 원칙으로서 시민권을 규정하는 권한보다 실질적으로 시민권을 구현하는 권한, 즉 일정 기간 거주한 경우 시민권을 자동적으로 부여할지 아니면 영구적으로 시민권 수혜를 거부할지에 대한 결정권이 연방정부보다 주정부 이하 정부단계에 소재한다. 따라서 이러한 폭발적 증가추세, 그 중에서도 특정 집단의 폭증에 따른 파급효과가 연방-주정부 관계 설정 또는 재설정 에 영향을 끼칠 가능성도 증가함을 내포한다. 나아가 국가 정체성 논의로 비화하는 양상을 띠고 있기 때문에 결과적으로 연방최고법원이 이민자의 권한과 지위에 관한 포괄적 유권해석을 더 이상 기피할 수 있는 시점에 이르렀다고 판단 할 수 있다.²³⁾ 정체(政體)로서 맹아(萌芽)에 준하는 유럽연합에게 이러한 미국 연방주의는 이민 문제에 관한 한 시사하는 바가 크다.

22) 비이민국가군에서 독일은 더 심한 변동폭을 보였지만 통일과 혈통에 의존한 귀화를 그 배경으로 꼽을 수 있는 반면에 복합사회인 벨기에는 4배 가까운 증가율을 보이면서 국가정체성에 관한 집합적 고민이 심화되는 양상을 보인다. 구체적으로 최근 (2004년)에 시민권 획득 수가 절반으로 감소한 사실은 이를 단적으로 입증하는 징표이기도 하다. 이에 관한 상세한 연구는 별도로 후속연구에서 추진하고자 한다.

23) Rubio-Martin (2000), pp.132-34.



<표 3> 연방국가의 유입 인구와 시민권 획득 인구 수 (1000명 단위)

	미국 ³	캐나다	호주 ⁴	독일	오스트리아 ⁵	벨기에 ⁶
1970	373.0	148.0	214.9	976.2	7.3	56.0
	110.4	-	-	18.6	5.6	-
1980	601.7	143.0	125.5	631.4	-	46.9
	156.6	-	-	37.0	8.6	8.5
1990	1536.5	216.4	121.7	835.7	-	50.5
	267.6	104.3	122.5	101.4	9.2	8.7
1995	720.5	212.9	87.4	792.7	57.1	53.1
	485.7	227.7	114.8	313.6	15.3	26.0
2000	841.0	227.5	92.3	649.3	66.0	57.3
	886.0	214.6	70.8	186.7	24.6	62.0
최근	1130.8	235.8	131.6	558.5	74.8	68.8
	743.7	156.2	103.4	113.0	36.4	33.8

출처: Migration Policy Institute, <http://www.migrationinformation.org/datahub/> (검색일: 2011. 6. 30)

1. 각 국가별로 최근 자료를 포함해서 10년 단위로 가장 근접한 연도의 자료를 인용했다. 해당 항목 내 “-”는 모든 인용된 연대 자료의 일관성을 확보할 수 있는 범위 내에서 자료가 부재함을 의미한다.

2. 각 해당 연도의 위쪽 수치는 유입인구 수를, 아래쪽 수치는 시민권 획득 인구수를 1000명 단위로 표기했다.

3. 미국 1970년대와 1980년대 시민권 자료는 <http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/historic.2.shtml> 에서 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

4. 호주 1970년대와 1980년대 유입인구 자료는 [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/6DB3D211B739EB5FCA2575830012DFDD/\\$File/24430_1981_SC_PD_Australia.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/6DB3D211B739EB5FCA2575830012DFDD/$File/24430_1981_SC_PD_Australia.pdf) 에서 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

5. 오스트리아 1970년대 유입인구 자료는 오스트리아 유입인구 1970: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybssets/1989%20DYB.pdf> 에서 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

6. 벨기에 1990년대 시민권 자료는 http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/etrangers_obtenu_nationalite_belge_commune_residence_jsp 에서, 1970년대부터 1990년대까지 유입인구 자료는 http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/immigrations_et_emigrations_internationales.jsp 에서 각기 참조했다(검색일: 2011. 6. 30).

유럽의 이민 정책은 일반 국가와 마찬가지로 “출입국과 귀화를 다루는 국가 간의 국제 문제에 더해 이주민의 통합과 수용에 관한 국가 내부의 문제”이다. 그러나 유럽 차원의 특수성을 고려한다면 기독교라는 공통성을 벗어난 무슬림 집단의 증가에 대한 대응책의 일부이기도 하다.²⁴⁾ 본 논문에서는 유럽연합 내 무슬림 집단의 증가로 인한 유럽사회의 논쟁 자체보다 이민 증가에 따른 유럽 차원의 해결책 모색에 초점을 맞추고자 한다. 따라서 유럽의 정체성과 관련해 그 구성원 자격에 관한 규정, 즉 자격의 부여와 제외 조건을 열거하고 그에 관한 합법화를 요구하는 논의는 본 논문에서 중점적으로 다루는 이민의 법제도 측면을 넘는 논제이므로 제외된다. 다만 이민의 유럽 차원 거버넌스도 연방국가의 다층 거버넌스와 유사한 작동기제를 통해 운용된다는 점을 강조하고자 한다. 더불어 이러한 논의의 전개는 필연적으로 본 논문에서 제외한 구성원의 자격에 관한 논의와 나아가 그 제도화의 필요성에 관한 논의로 이어진다는 점을 덧붙인다. 이에 따라 다음 장에서는 유럽이 이민 문제를 어떻게 유럽 차원에서 풀어내는지 검토하고자 한다.

IV. 이민 문제의 유럽화

현재 27개국으로 구성된 유럽연합은 이민 문제를 유럽 차원에서 공동으로 대처하는데 원칙적으로 합의한다. 왜냐하면 탈냉전 체제가 도래한 이후 세계화 시대에 단일 시장을 제고하기 위한 자유로운 이동이 보장된 유럽에서 이민 문제를 더 이상 국가 차원에서 독자적으로 대응하는데 역부족이라는 사실을 통감했기 때문이다. 더불어 유럽은 저출산과 고령화로 인한 경제활동인구의 부족과 특히 고숙련 노동자의 확보라는 공통적 과제를 풀어나가야 한다. 따라서 1999년 암스테르담 조약을 체결하여 이민 문제를 공식적으로 정부 간 협상 대상에서 유럽 차원의 공동의사결정 대상으로 전환하였다.²⁵⁾ 그리고 이를 실질적으로 5년 후 구현하기 위해 템페레 이사회 회의(1999)를 통해 구체적인 실현 방안을 제안했다. 템페레 이사회 결의안의 효력이 종료되자 헤이그 프로그램(2004)을 통해 향후 5년 간 실행프로그램을 재편성했다. 이에 따라 템페레 이사회 결의안보다 구체적이고 실현가능한 목표를 제시하여 포괄적 공동 이민 정책, 즉 이민의

24) 이옥연, “이민자 국가 미국과 연방-주 정부 관계,” 『국제정치논총』, 51집 4호 (2011b), pp.7-31.

25) 그러나 영국, 아일랜드 및 덴마크는 유럽공동체 조약의 4장 61조부터 69조가 규정하는 공동의사결정 영역에 참여를 유보했다. 이중 61조부터 63조가 비유럽연합 출신 이주자의 대우를 명시한다.



모든 단계에 걸친 공동 정책의 필요성을 강조했다. 이러한 소기의 목표 달성은 1957년 로마조약이 체결될 당시와 비교해서 이민의 유럽화가 궤도를 찾았다는 증거이다.

나아가 2007년 이사회가 제안한 지침에서 고숙련 노동자의 유입을 회원국 간 조율하고 유럽 노동 시장 내 배정 또는 재배정을 효율적으로 수행할 것을 주장했다. 그러나 고숙련 노동자의 입국 및 재입국 심사 권한을 각 이주국가에 위임하였다. 그 결과 현재까지도 단일한 입국절차나 단일한 체류허가증의 발부 및 단일한 비유럽연합 회원국출신 이주자의 사회적 권리 보장이 이뤄지지 않았다. 일례로 체류허가증을 발부하는 기관도 중앙 정부 소관, 주 정부 소관, 또는 허가증 유형에 따라 주 정부 소관이거나 지방 경찰 소관이거나 심지어 지방 정부 소관으로 일임하는 등 다양하다.²⁶⁾ 이는 한편으로 이민 문제가 국가주권에 고유한 영역으로 잔류한다는 증거일 수 있다. 그러나 다른 한편으로 이민 문제를 일괄적으로 규제할 수 없는 또는 일괄적 규제가 바람직하지 않은 영역으로 규정할 수 있다. 특히 단기 체류가 아닌 영구적 정착을 전제한 장기 체류가 증가하는 추세 속에서 이민 문제는 사회통합 문제를 필연적으로 수반한다. 이는 유럽연합 회원국 시민과 비유럽연합 출신 이주자 간 차별을 전제한 사회적 권리 보장을 보편적으로 적용시키는 데 국가주권의 우위를 유지하려는 노력으로 표출된다. 따라서 공동 이민정책의 필요성을 공유한다는 전제 하에 일괄적으로 이민 문제의 절차를 규제하기보다 균등한 결과를 창출하기 위한 각 국가별 해결 방식을 독려하는 방향으로 이민 문제를 접근할 수 있다.

26) 27개국 대다수의 경우 중앙 정부의 관장 부처에서 일괄적으로 체류허가증을 발부한다. 오스트리아, 독일, 프랑스, 그리스, 폴란드, 슬로베니아 등의 경우 주 정부 또는 그에 준하는 지역 정부에서 관장한다. 이탈리아의 경우 지방 경찰에 위임하기도 하는 반면 스페인은 지방 정부가 일임한다. International Organization for Migration (2008), Appendix Table B, pp.473-481.

<표 4> 유럽 차원의 이민 정책 발전 과정

시기	주요 조약, 협정, 결의안	주요 내용
~1956		-이민은 사회정책의 일부이므로 국가 고유권한 영역
1957~1986	-로마 조약 (1957) -사회실행 프로그램 (1974)	-유럽 역내 공산품, 노동, 자본, 서비스의 자유로운 이동을 보장 -이민 문제는 국가주권 영역, 즉 국제관계 -비유럽연합 출신 이주자는 유럽 공동시장 내 자유로운 이동에서 제외 -비유럽연합 출신 이주자와 유럽연합 회원국 시민 간 평등한 노동조건, 임금 및 경제적 권리 (1974년 이사회 결의안)
1987~1991	-단일의정서 (1987) -더블린 협정 (1990) -셴겐 협정 II (1990)	-국가 간 정책상 협력을 통해 이민정책을 수행 -가중다수결의 채택에 따른 이민정책의 초국가화의 필요성 제기 -이주자의 최초 체류국가가 망명 적부심사를 일임 (1990년 더블린 협정) -국경 업무의 간편화와 차후 국경 철폐 합의 (1985년 및 1990년 셴겐 협정)
1992~1996	마스트리히트 조약 (1992)	-경제연합에 정치 및 사회연합을 더해 공동체 영역으로 설정 -이민은 내무-사법 분야 (제3축)에 속하므로 정부 간 공식적 협상 대상 -자동적 유럽시민권에서 비유럽연합 출신 이주자를 제외
1997~2009	-암스테르담 조약 (1997) -템페레 이사회 회의 (1999) -헤이그 프로그램 (2004)	-이민을 유럽공동체 체제 (제1축)로 편입 -이민을 가중다수결방식에 의한 공동의사결정대상으로 설정하는데 합의 -이민자의 사회적 권리 보호를 명문화할 필요성 제기 -송출국과 협력 증진, 유럽 공동 망명체계 구비, 비유럽연합 출신 이주자에 대한 공정한 대우, 이주자의 유입 조정 (1999 템페레 회의) -포괄적 이민-망명정책 수립의 필요성 강조 (2004년 헤이그 프로그램)
2011~	리스본 조약 (2010)	-이민은 실질적으로 공유 영역에 해당

그렇다면 유럽 차원의 이민 정책은 구체적으로 어떠한 발전 과정을 거쳤을까? <표 4>는 유럽 차원의 이민 정책이 실재로서 구축되기까지 대략 여섯 시기로 분류한다. 첫 시기는 1957년 로마조약이 체결되기 이전으로 이민 정책은 사회 정책의 일환이기 때문



에 국가주권의 소관이었다. 따라서 유럽 차원의 이민 정책, 즉 공동 이민 정책에 대한 발상이 아직 그 형태를 갖추기 이전 시기로서 공동 시장을 구축하는 경제통합에 주력해 유럽 역내 노동자에 한해 자유로운 이동의 필요성이 비로소 제기되었다. 또한 이 시기의 비유럽 출신 이주자는 단기 체류 이후 귀국하는 것을 전제했기 때문에 합법적 이민을 통제하는 데 이민 정책의 초점을 맞추었다. 그 결과 이민 정책은 오로지 이주국과 송출국 간 국제관계에 예속되는 국가주권의 독자 영역이었다. 더불어 행정적으로 이민 정책은 국경 통제 자체보다 입국 후 거주지를 중심으로 관리하는 데 주력했다. 이후 1987년 단일의정서가 채택되기까지 두 번째 시기는 무려 30년간 지속되었다. 비로소 유럽 역내 자유로운 이동이 보장되었지만 이는 유럽국가 시민에 제한되었고 비유럽 출신 이주자는 여전히 단기간 체류하는 노동력의 공급원으로 유럽국가 시민과 동등한 사회적 권리를 누릴 수 없었다. 이는 이민 문제는 국가주권의 소관으로 합법적 이민의 통제 및 관리를 목표로 하는 이민 정책이 추진되었다.

그러나 1974년 이사회 결의안으로서 사회실행 프로그램에서 최초로 비유럽 출신 이주자와 유럽국가 시민 간 평등한 경제적 권리를 보장해야 한다는 주장이 제기되었다. 이는 1987년 단일의정서를 채택하면서 비로소 이민 정책을 국가 간 협력을 통해 수행할 필요성이 제기되는 전환점이 되었다.²⁷⁾ 동시에 단일의정서에서 명시한 가중다수결 방식이 이민 정책에도 적용되어야 한다는 논의가 시작하면서 이민 정책의 초국가화 필요성이 논제로 부각되었다. 이 세 번째 시기에는 망명자의 적부 심사 권한을 최초 체류 국가에 일임하는 1990년 더블린 협정과 앞서 1985년에 프랑스, 독일, 베네룩스가 주축이 되어 국경 업무의 간소화와 궁극적으로 국경을 철폐하는데 합의한 쉥겐협정의 두 번째 조치가 구비되었다. 그러나 국가 간 협력을 통한 이민 정책은 비공식적 경로에 의존했기 때문에 유럽공동체 외부에서 정책 수행의 편의 도모를 목적으로 추진되었다. 특히 냉전 체제가 해체되면서 동구권으로부터 대량 이주가 시작하자, 비공식적 경로를 통한 국가 간 협력은 역외 국경통제와 망명정책의 단일화에 주력하였다. 따라서 비유럽 출신 이주자는 여전히 유럽국가 시민과 차별되어 동등한 사회적 권리 보장에서 제외되었다.

유럽시민권을 창설한 1992년 마스트리히트 조약이 체결되면서 유럽국가 시민에게는

27) 특히 자유로운 이동이 보장된 유럽에서 육로를 통한 국경 간 이동을 단일 국가가 효율적으로 통제하는 일은 현실적으로 어렵다. 따라서 이민 정책의 중점이 이주민의 거주지 등록과 체류허가증 발부를 통한 관리에 있다. 반면에 입국사증은 단순하며 귀국을 전제한 단기 체류가 이주의 주요 형태라는 전제 하에 이민 정책에서도 영주권이란 개념 자체가 결여되어 있다.

자동적으로 유럽시민권이 부여되었지만 여전히 비유럽 출신 이주자는 수혜 대상에서 제외되었다. 그러나 이 네 번째 시기는 유럽이라는 공적 영역을 설정하여 이전까지 주력하던 경제연합에 정치연합과 나아가 사회연합을 공식적으로 유럽공동체의 영역으로 규정했다. 특히 이민 문제를 유럽 차원의 논제로서 내무-사법 분야, 즉 제3축(third pillar)로 공식화하여 공동체 외부에서 사안의 필요성에 따라 한정되어 추진되던 국가 간 협력이 공식적 절차를 통한 국가 간 협력으로 정착했다. 또한 이 네 번째 시기에는 역내 이주와 더불어 역외 이주가 폭증한 동시에 단기 체류와 귀국을 전제한 이민보다 영구적 정착을 전제한 이민 및 가족의 결합이 주를 이루면서 이민 정책은 합법적 이민의 통제와 관리보다 이주자의 사회적 통합을 목표로 하는 이민 정책의 전환을 요구했다. 이는 이주국의 노동 시장 보호 뿐 아니라 국가 정체성 및 시민권과 밀접하게 연관된 사안으로서 이민 정책의 초국가화에 대한 저항을 촉발시키는 원인이 되었다.

국가주권과 지역통합의 긴장 관계를 타협하는 마스트리히트 조약보다 진일보한 암스테르담 조약이 1997년에 체결되면서 다섯 번째 시기에는 이민이 드디어 유럽공동체 체제, 즉 제1축(first pillar)로 편입되고 이민 문제도 가중다수결 방식에 의한 공동의사결정대상으로 설정되었다. 이에 따라 이민자의 사회적 권리를 명문화하여 유럽국가 시민과 동등한 권리를 누릴 수 있게 해야 한다는 주장이 제기되었다. 암스테르담 조약에서 합의한 공동 이민정책을 수행하기 위해 1999년 템페레 이사회 회의에서는 구체적 실행안을 결의안으로 채택했고 이어 2004년 헤이그 프로그램에서 향후 5년 간 유럽연합을 “자유, 안전, 정의의 공간(area of freedom, security, and justice)”으로 구현하기 위한 공동 이민 및 망명정책 수립을 목표로 제시했다. 그리고 유럽헌법에 준하는 기본수칙을 근간으로 한 리스본조약이 2010년에 체결되면서 이민을 실질적으로 공유 영역(shared competence), 즉 유럽연합의 선점 권한을 인정하되 회원국의 우위 권한을 명시했다.

이러한 유럽화 과정은 한편 이민 문제의 연방주의화와 일맥상통한다. 앞서 지적했듯이 수직적 주권분립에 기반을 두는 연방국가의 이민 정책도 연방정부와 주 정부 간 공유 영역이다. 다만 통합과정의 경로에 따라 연방정부와 주 정부 간 균형점(balance) 설정이 국가마다 독특한 형태로 정해진다. 무엇보다 연방국가의 이민 정책도 상황에 따라 연방정부와 주 정부 간 균형점을 재설정하자는 요구에 반응하는 열린 공간이다. 특히 대의민주주의 체제에서는 정책입안을 주도하는 정당에 의해 이민 정책이 각종 이익단체의 압력 수용에 그치지 않고 국정운영 질서를 재편성하는 일환으로 재포장되어 정치쟁점으로 부상하기도 한다.²⁸⁾ 그러나 유럽 차원의 공간은 연방국가의 연방정부 차원보

28) Ted Perlmutter, “Bringing Parties Back In,” *International Migration Review*. vol. 30,



다 복잡한 형태의 질서에 의해 구성된다. 물론 연방주의도 위계질서에만 의존한 통치 질서가 아니라 권력공유를 통해 권한분산을 구현하는 평형점(equilibrium)을 모색하는 현재진행형 구조이다. 유럽에서는 이에 더해 유럽이라는 정체(政體)의 건국과 재건국이 반복되면서 제도화의 초기 단계에서 벗어나지 못했다. 공동 이민 정책은 이 유럽이라는 정체(政體)의 맹아(萌芽)를 일면으로 입증한다.

<표 5> 유럽연합 회원국의 영주 허가증 종류

개별 국가+EC 장기 체류 허가증 병존		개별국가 관장		EC 장기체류 허가증
발부 조건 동일	발부 조건 상이	정착/영주와 장기 체류 간 분리	정착/영주 또는 장기 체류로 통일	
에스토니아, 독일, 라트비아, 포르투갈, 스웨덴	오스트리아, 헝가리, 폴란드	벨기에, 키프로스, 체코, 그리스, 아일랜드	불가리아 (영주), 덴마크 (영주), 몰타 (장기 체류), 네덜란드 (영주), 루마니아 (영주), 슬로바키아 (영주), 슬로베니아 (영주), 스페인 (영주), 영국 (무기한 체류)	프랑스, 이탈리아, 리투아니아

출처: International Organization for Migration (2008), Appendix Table C., pp. 483-493.

1. 룩셈부르크에서는 영주권을 규정한 입법안이 상정 중이다.

일례로 <표 5>는 27개 회원국 간 다양한 영주 허가증의 종류가 혼재하는 현황을 보여준다. 흥미롭게도 영주와 장기 체류를 차별화해서 개별국가 차원에서 관장해 허가증을 발부하는 벨기에, 키프로스, 체코, 그리스, 아일랜드 등과 같은 국가에서도 정착 영주와 장기 체류를 구별하는 정확한 준거가 미흡하다. 이는 피상적으로 이민 문제의 유럽화가 아직 갈 길이 멀다는 사실을 각인시킨다. 대외적으로도 현재로서는 리스본조약에 의거해 실질적 공유 영역으로 분류된 이민 정책은 이민 문제의 유럽화를 제도화하는 기제, 즉 유럽의 단일 대변인으로서 비유럽연합 국가와 이민에 관한 논의와 협정을 주도할 권한의 책임소재지를 정치적 논의의 대상으로 잔류시켰다. 그러나 유럽화를 “유럽 통합이 회원국의 국내에 미치는 영향”에만 국한하지 않고 “유럽연합과 밀접한 정책 공조를 취하는 비유럽연합 회원국의 국내에 미치는 영향”으로 넓게 해석할 수 있다.

no. 1 (1996), pp.375-388.

그렇다면 비록 맹아(萌芽)의 단계이지만 유럽의 공동 이민정책 레짐은 이민자 송출국 내 정책기조의 변동을 유도한다는 점에서 이민의 유럽화는 다양한 궤도를 통해 전이되고 확산되는 현상도 목격된다.²⁹⁾

이러한 정책의 전이와 확산은 바로 다층 거버넌스를 주축으로 한 연방주의의 핵심 구호인 ‘정책 실험실(laboratory of policy experimentation)’에 해당한다. 즉, 일괄적 이민 규제를 지향하기보다 효율적 국경통제와 이주자의 사회통합이라는 공통된 공공정책의 방향을 전제로 각 회원국이 다양한 경로로 정책 공조를 취하는 학습 과정을 통해 가장 적절한 정책이 궁극적으로 전파되는 이민의 유럽화는 이미 시작되었다. 그리고 위계질서에 의존하지 않는 새로운 거버넌스를 창출하려는 유럽은 강압이 아닌 자발적 학습과정을 통해 이민 정책을 전이하고 확산한다. 즉 이민 문제의 유럽화는 현재 진행 중인 열린 공간이며 이는 유럽연합의 잠재적 가능성을 입증한다. 특히 이민 문제를 정책으로 전환하는 유럽 차원에 독특한 지침을 기조로 한 입법 및 집행 과정은 이러한 잠재성을 제고한다.

유럽 차원의 이민 정책은 일관된 정책 집행에 주력한 규제(Regulation)보다 일관된 이민 정책의 방향을 제시하는 지침(Directive)을 통해 수립된다. 구속력이 결여된 권고나 의견과 달리 지침은 근본적으로 성취하고자 하는 결과에 대한 구속력을 지니지만 그 결과를 달성하는 방식과 형태(forms and methods)는 유럽연합의 회원국이 결정하는 권한을 지닌다. 동시에 지침은 입법 지표(guideline)를 제시할 뿐 아니라 종결조항과 더불어 이행조항(transposition)을 통해 유럽연합 회원국의 국내 법령 개정 시한을 명시한다.³⁰⁾ 따라서 각 회원국은 유럽입법에 합치하는 국내 입법을 구비하고, 정기적으로 위원회에 지침을 이행한 결과를 보고하고, 국내 법률을 개정할 경우 지침에 합치시켜야 한다. 궁극적으로 회원국의 국내법은 그 합법성의 토대를 유럽연합의 입법안에 두고 이를 표기하도록 한다.

V. 맺는 말

유럽 차원의 법제도화는 사실상 공용어(lingua franca)인 영어 이외 22개의 언어로 번역해야 하는 구조적 제약을 내포한다. 복수 언어 간 균등한 번역은 그 자체가 어려

29) Lavenex and Ucarer (2004), p.419.

30) Jan. Grinc, “National Parliaments and the EU Directives,” manuscript (2011), pp.3-4.



을 뿐 아니라 특정 용어의 선택이 지니는 법적 구속력의 간극을 의미한다. 그러나 유럽 차원에 독특한 지침(directive)에 의한 입법과 집행 과정은 각 회원국에 적합한 이민 정책을 수행할 수 있는 여지를 남김으로써 절차상 및 실질적 어려움을 해소할 수 있게 한다. 즉 이민 문제에 관한 한, 회원국에게 입법 재량권을 허용하는 지침(directive)은 근본적으로 유럽연합이 다층 거버넌스 체제로서 끊임없이 각 책임소재지에 권한을 배정 또는 재배정하는 역동적(dynamic) 체제에 부합하는 입법안이다.

더욱이 유럽 차원의 이민 문제는 복합적으로, 다층 거버넌스를 충분히 활용해 풀어나가길 기대하는 여론을 반영해 이민 정책을 상황에 따라 유럽 차원이나 회원국 국가 차원에서, 그리고 경우에 따라 공식 또는 비공식 경로를 통해 추진할 수 있는 유연성을 내포한다.³¹⁾ 이 과정에서 정책의 전이와 확산이 이루어지면 초국가적 형태의 공동 이민 정책이 실질적 정책 레짐으로 정착할 수 있다. 무엇보다 이민 문제는 정책 단일화로 모든 측면이 해결되지 않는 속성을 지니기 때문에 보다 중요한 이민 정책 집행의 방향을 일관되게 하는 데 주력해야한다. 그러한 연유로 앞서 연방국가의 법제도 비교에서 검토했듯이 수직적 주권분립을 헌법에 명시한 연방국가도 대체로 이민을 연방 정부와 주 정부 간 공유 영역으로 설정해 각자 또는 함께 적절하다고 판단하는 대처방안을 지속적으로 모색한다.

최근 불거진 유럽의 재정위기는 공동의 평화와 번영을 제고하기 위해 결성된 의지의 공동체에 균열이 생겼다는 평가를 받는다. 특히 유럽통합의 상징이자 주요 토대인 유로존의 존재 가치에 대한 도전에 직면하자 유럽연합 회원국은 각개격파(各個擊破)로 응전하는 양상을 보인다. 이러한 국가차원의 환원을 두고 유럽통합의 최대 위기라는 불안감이 고조된다. 더구나 유럽 차원의 포괄적 공동 재정정책을 수립하는 일이 현실적으로 불가능한 시점에서 공동체의 감독 능력을 증진시켜야 한다는 정치권의 외침(“More Europe!”)은 자칫 빈 메아리로 그칠 가능성마저 농후하다.

국가주권의 이양 정도가 광범위한 재정 정책과 대조적으로 이민 정책은 그 본질부터 일관된 포괄적 이민 정책을 모색하기보다 일관된 공공 정책으로서 이민 정책의 방향을 제시하는 데 초점을 맞춘다. 무엇보다 유럽연합 회원국은 재정 정책과 달리 이민 정책에 관한 한 공동 이민 레짐의 필요성에 대한 공감대를 성공적으로 형성했다. 따라서

31) Lahav (2004), Figure 3, p.1164. 1998년도 유로바로미터의 설문 조항 중 “유럽 의회가 시민 개인의 이익 증진을 위해 노력해야할 정책 분야가 무엇인가”에 대해 고용 (49%), 약물통제-범죄 (39%), 환경-소비자보호 (29%), 암-AIDS (25%), 경제정책 (22%), 인권 (22%), 외교-안보정책 (20%), 통화 (18%), 사회정책 (17%)로 선택한 반면 제3세계 (6%), 과학-기술 (8%), 이민 (10%), 교육-문화 (12%)에 대해 의회의 역할에 회의적이었다.

공유 영역으로서 이민 정책에서는 유럽 차원과 회원국 차원의 대응 능력을 동시에 제고할 수 있는 가능성이 크다. 그렇다면 이민 문제는 온전한 정체(政體)로서 유럽연합이 기능할 수 있는 가장 적절한 공유 영역 중 하나다. 단 이민 문제가 유럽 차원에서 통합적(positive-sum) 여지를 제고하는 영역이라는 발상의 대전환이 전제되어야 한다.

유럽은 분쟁의 과거를 뒤로 하고 공동의 평화와 번영을 지향하는 미래를 위해 지역 통합이라는 정치적 용단을 내려 마침내 국경 없는 자유로운 이동과 단일화폐의 통용을 달성했다. 그러나 새로운 형태의 온전한 정체(政體)를 유럽시민에게 선사했음에도 불구하고 아직까지 비유럽 출신 이주자의 사회-정치적 권리에 대해서 함구하는 구조적 모순을 드러낸다. 즉 유럽이라는 공간에서 일할 권리는 부여하지만 유럽시민과 동등한 목소리를 낼 권리는 적극적 또는 소극적으로 부인하거나 침묵하는 이중성을 보인다. 특히 최근의 재정위기와 같은 극한 상황에서는 가장 취약한 계층을 향한 통합이라는 명분 아래 제외와 은닉이 병행되는 모순으로 이어질 수 있다. 바로 이민 문제가 정치적 민감성을 띠는 점을 악용한 이민의 정치가 극우파 정당의 입을 빌어 정치 무대의 중앙으로 진출하는 배경이다.

앞서 이민자 증가율 비교에서 살펴듯이, 비이민국가군의 외국인 비율은 지난 60년간 배가했을 뿐 아니라 다수가 영구적 거주 의사를 표명하였다. 이는 사회적 인구구성에 변혁을 가져올 가능성이 크다는 조짐을 암시한다. 또한 합법적 거주권을 확보한 이민자 집단의 정치세력화는 시민권 획득과 밀접하게 연관된다. 그렇기 때문에 이민자의 권한과 자격에 관한 논의를 포함한 이민 문제가 필연적으로 법과 정치의 중간지대를 만들어내는 현상을 목격할 수 있다. 결국 유럽에서는 재정 위기 자체보다 그러한 위기를 극복하는 과정에서 유럽의 정체(晶體)를 규정하는 이민 정책을 얼마나 생산적으로 구축하는지 여부에 따라 유의미한 실재로서 기능할 수 있는 정체(政體)로 정착할 수 있는지 여부가 결정된다.

본 논문은 한편으로 이민 문제를 제도화하는 연방국가의 실상을 검토하고 다른 한편으로 유럽의 이민 문제가 획일적 정책에만 오로지 의존하지 않는 사실을 통해 유럽이 제도에 제대로 진입했음을 확인했다. 그러나 동시에 이민 문제가 상대적으로 제도화된 연방국가도 처한 상황과 맥락에 따라 이민 레짐을 유동적으로 구축한다는 사실도 주목했다. 바로 연방주의는 수직적 주권분립을 통해 정책의 실험실을 법제도적으로 장려하기 때문이다. 유럽은 바로 이 점에서 연방주의의 핵심인 다층 거버넌스를 통해 이민 문제에 관해 효율적으로 대처할 수 있는 비옥한 토양을 제공하는 온전한 공적 분야(public sphere)다. 이제 관건은 그 토양을 가꾸는 유럽 시민과 유럽 시민이 되려는 구성원 모두에게 달려 있다. 연방국가와 마찬가지로 유럽은 복합적 구조를 활용하는 운용



의 묘(妙)를 찾아야 하는데 거부권을 행사할 수 있는 참여자의 수가 많을 뿐 아니라 전례를 찾을 수 없을 정도로 다양하다. 결과적으로 유럽이라는 정치체를 수호할 강력한 권한을 유럽 차원에서 구비하는 동시에 그 회원국이나 구성원 개개인의 자유로운 선택을 최대한 보장하는 이민의 유럽 거버넌스를 창출해야 한다.



참고 문헌

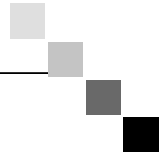
- 김현정. “EU공동이민정책이 노동이주에 미치는 영향.” 『EU연구』. 28호 (2011).
- 박채복. “유럽연합의 이민 및 망명정책: 평가 및 전망.” 『한국정치외교사논총』. 30집 1호 (2008).
- 우기봉. “유럽연합 이민법제의 발전과 시사점: EU Directive를 중심으로.” 『법조』. 64호 (2010).
- 이상균. “현대유럽정치에 있어 주권과 통합.” 『한국정치학회보』. 33집 3호 (1999).
- 이옥연. “오스트리아, 호주, 캐나다, 독일의 연방주의 비교.” 『한국과 국제정치』. 18집 4호 (2002).
- _____. “다층구조 거버넌스로서의 연방체제.” 『한국정치학회보』. 37집 5호 (2003).
- _____. “연방제도 정립과정 비교: 안정된 연방국가 7개국의 다층구조 거버넌스 구축을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 23집 4호 (2007a).
- _____. “권력분산을 통한 권력공유의 묘 (妙).” 『미국학』. 20호 (2007b).
- _____. “종교적 정체성, 정치적 정체성, 유럽의 정체성.” 『한국정치연구』. 20집 1호 (2011a).
- _____. “이민자 국가 미국과 연방-주 정부 관계.” 『국제정치논총』. 51집 4호 (2011b).
- 최진우. “지역통합의 국제정치이론.” 『현대 국제관계이론과 한국』. (서울: 박영사, 2008).
- Bade, Klaus. *Migration in European History* (Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2003).
- Fetzer, Joel. *Public Attitudes toward Immigration in the United States, France, and Germany* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- Freeman, Gary. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.” *International Migration Review*. vol. 29, no. 4 (1995).
- Geschiere, Peter. *The Perils of Belonging: Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe* (Kindle edition: University of Chicago Press, 2009).
- Green, Eva. “Who Can Enter? A Multilevel Analysis on Public Support for Immigration Criteria across 20 European Countries.” *Group Processes & Intergroup Relations*. vol. 12, no. 1 (2009).
- Grinc, Jan. “National Parliaments and the EU Directives.” manuscript (2011).
- International Organization for Migration. *Comparative Study on the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities imposed by Each Member State for Newcomers* (Brussels: European Parliament, 2008).
- Joppke, Christian. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* (Oxford/New York: Oxford University Press, 1999/2008).
- Karolewski, Ireneusz Pawel. *Citizenship and Collective Identity in Europe* (Kindle edition: Routledge, 2010).
- Lahav, Gallya. “Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does It Matter?”



- Comparative Political Studies. vol. 37, no. 10 (2004).
- Lavenex, Sandra and Emek Ucarer. "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies." *Cooperation and Conflict*. vol. 39, no. 4 (2004).
- Lamont, Michèle. *The Dignity of Working Men: Morality and the Boundaries of Race, Class, and Immigration* (Cambridge: Harvard University Press, 2000).
- Luedtke, Adam. "European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity." *European Union Politics*. vol. 6, no. 1 (2005).
- Lowi, Theodore. *The End of Liberalism* (New York: W.W. Norton, 1969).
- Perlmutter, Ted. "Bringing Parties Back In." *International Migration Review*. vol. 30, no. 1 (1996).
- Rubio-Marín, Ruth. *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States* (Kindle edition: Cambridge University Press, 2000).
- Schain, Martin. *The Politics of Immigration in France, Britain, and the United States: A Comparative Study* (New York: Palgrave Macmillan, 2008).
- Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems*, 2nd ed. (Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999).

웹사이트 자료

- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF (검색일: 2011. 10. 30)
- http://statbel.fgov.be/fr/binaries/03_fr%5B1%5D_tcm326-37306.pdf (검색일: 2011. 10. 30)
- http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/etrangers_obtenu_nationalite_belge_commune_residence_.jsp (검색일: 2011. 10. 30)
- http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/immigrations_et_emigrations_internationales.jsp (검색일: 2011. 10. 30)
- <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dysets/1989%20DYB.pdf> (검색일: 2011. 10. 30)
- [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/8DDCB6CEBE3A9606CA257791001BC978/\\$File/13005%20-WA%20YrBook%201970.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/8DDCB6CEBE3A9606CA257791001BC978/$File/13005%20-WA%20YrBook%201970.pdf) (검색일: 2011. 10. 30)
- [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/6DB3D211B739EB5FCA2575830012DFDD/\\$File/24430_1981_SC_PD_Australia.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/6DB3D211B739EB5FCA2575830012DFDD/$File/24430_1981_SC_PD_Australia.pdf) (검색일: 2011. 10. 30)
- http://www.census.gov/compendia/statab/hist_stats.html (검색일: 2011. 10. 30)
- <http://www.migrationinformation.org/datahub/> (검색일: 2011. 10. 30)
- <http://www.nilc.org/> (검색일: 2011. 10. 30)
- <http://www.tradingeconomics.com/Economics/Unemployment-Rate.aspx?Symbol=USD> (검색일: 2011. 10. 30)



ABSTRACT

Immigration, Federalism and the European Union

Yi, Ok-Yeon(Seoul National University)

European Union is neither a modern nation-state nor an international organization, but a unique polity on its own term. Nevertheless, it remains to be seen whether it can sustain itself on the basis of its own authority. National sovereignty is often perceived to be at odds with regional integration. Consequently, it is imperative to transform this zero-sum relationship into a positive-sum relationship. Yet EU member states and their citizens put on a brake on the institutionalization of such transformation at times. Immigration definitively shows this intermittent progress as it encompasses border control and social integration. If pursued as a uniform public policy, immigration is also likely to encounter deadlocks in various stages. In this paper, I explore to illuminate immigration in EU from the perspective of federalism. After surveying previous works on immigration in EU, I compare immigration across 6 federal states. Then I examine how immigration has been institutionalized at the European level and elaborate on its pertinence to federalism. By looking into public opinion on immigration and the corresponding immigration regime at the European level, I conclude that immigration may even make or break the path Europe has taken as a unique polity.

key words: European Union, immigration, immigration policy, federalism, shared competence, Europeanization of immigration

