

# ‘민족’을 위해 ‘민족’을 말하지 말라

일사불란하고 획일적인 통일과 통합만이 강조되는 상황에서는 더 이상 다양한 민족양식간의 평화로운 공존이나 공생의 구현이라는 현대 사회의 가장 중요한 질서가 자리할 수 있는 공간은 없다. 거기에는 이미 자유롭고 공존적인 ‘문화적 민족’이 배제된 경직되고 허구화된 ‘정치화된 민족’ 만의 세상인 것이며, 그것은 또한 또 하나의 ‘탈민족’과 ‘초민족’을 중심내용으로 하는 파행적인 횡포를 내용으로 하는 민족주의 말살의 장이기도 하다.

## 조 정 남

한국민족연구원장

“민족”이라는 구호가 나라 안팎에서 요동치면서 어느 한 곳 조용한 데가 없다. “민족의식을 제고하자”느니, “민족의식을 지양하자”느니 하는 외침이 들려오는가 하면, “민족도 하나, 핏줄도 하나, 둘이 되면 못사는 하나”라는 구호를 소리 높여 외쳐되는 U대회 북한응원단의 외침에 이르기까지 세상은 한시도 조용할 틈이 없다. 민족의 이름으로 서로를 훨뜯고, 민족의 이름으로 투쟁하고, 민족의 이름으로 분열하고, 민족의 이름으로 선동하고, 민족의 이름으로 민족국가를 매도하기까지 하는 가히 ‘民族至上’의 시대가 우리 앞에 펼쳐지고 있다. 탈이데올로기를 중심 내용으로 하는 새로운 세계에서도 유독 우리 한반도에서 더 더욱 민족과 민족주의 담론이 갖는 힘이 더욱 가열돼 가는 듯하다.

민족은 이제 긍정적으로나 부정적으로나 우리의 일상에서, 우리의 정치에서, 우리의 사고에서 피해 갈 수 없는 가장 중심적인 화두의 하나로 자리잡았다. 무엇 하나 민족의 이름으로 대변되지 않는 것이 없고, 무엇 하나 민족의 이름으로 합리화되지 않는 것이 없는가 하면, 또 다른 한편에서는 민족과 민족의식에 대한 부정이나 매도에만 매달리는 ‘탈민족’(주의)적 담론 또한 거세게 매스컴을 타고 있다. 이렇듯 한쪽에서는 민족지상주의의 외형으로, 또 한쪽에서는 민족부정론의 탈을 쓴 경쟁적인 두 가지 담론이 보다 구체적으로 통일문제와 세계화의 열기를 더욱 가속화시키고 있다.

그러나 민족과 민족주의의 원래의 모습은 우리의 현세에서 치장된 모습과는 커다란 거리를 갖는다. 그것은 외형적이기보다는 내면적이며, 드러내 놓고 소리치기보다는 조용조용한 속삭임을 좋아한다. 그들은 뚜렷한 모습으로 자리잡기보다는 보일 듯 말 듯, 있는 듯 없는 듯한 모습에 익숙하고, 분명한 내용과 색깔의 그 어떤 당당함과는 항상 거리를 두면서 희미한 내용과 색깔을 자기의 것으로 하여 왔다. 그리고 그들은 무엇보다도 자기 나름의 뚜렷한 몸체를 갖기를 거부하며, 다른 것과의 공존환경 속에서 태어나 자라고 있으며 강압적인 통합에는 강하게 저항하는 속성을 키워왔다. 그러나 이 같은 민족과 민족주의가 가지는 고유한 속성이 바로 그것을 둘러싼 갖가지 오해와 오용의 빌미를 제공하면서 우리의 주변에는 이에 대한 왜곡이 범람하고 있다.

민족과 민족주의에 대한 우리의 왜곡은 그것의 존재를 둘러싼 극단적인 광신에서부터 출발한다. 한편에서는 민족과 민족주의를 만고불변의 고정된 실체처럼 믿는 '보수'적 광신이 맹렬한 힘으로 천하를 호령하는가 하면, 그들과는 정반대로 그것은 전혀 허구적이며 조작적인 것 이상의 아무것도 아니라는 '진보'의 탈을 쓴 또 다른 광신이 기염을 토하고 있다.

민족과 민족주의만이 만고불변의 실체이며, 이것만이 유일무이한 가치여야 한다는 민족지상론적인 '보수'적 광신에는 처음부터 '민족을 빙자한 민족의 왜곡'이 강하게 그 밑바닥에 깔려 있는 것이 일반적이다. 모든 것에 우선하여 민족적 가치, 민족적 이익만을 강조하는 이른바 민족지상주의에는 이미 '다문화주의'를 내용으로 한 바람직한 민족공존의 원칙은 존재할 수 없다. 어떻게 해서라도 '통합'과 '단결'만을 강조하면서 그것을 통하여 보다 강력하고 견고한 통일체나 통합체를 만들어내려는 정치적 논리만이 득세하고 있기 때문이다.

일사불란하고 획일적인 통일과 통합만이 강조되는 상황에서는 더 이상 다양한 민족간의 평화로운 공존이나 참다운 민족주의의 성장과 발전이라는 현대 사회의 가장 중요한 질서가 자리할 수 있는 공간은 없다. 그것이 비단 남북한간에 만들어져 있는 한민족 분단의 경우에도 예외는 아니다. 분단이래 싸여온 남북 간의 이질성, 개별적으로 축적시켜온 서로 다른 민족과 민족논리에 대한 냉철한 대응 없이 일방적으로 강조되는 민족통합과 통일의 논리의 저변에는 민족을 빙자한 엉뚱한 의도가 깔려있기 십상이다. 때문에 자칫 잘못하면 민족통일지상론에서는 자유롭고 '공존적인 민족'은 배제되고, 경직되고 허구화된 '정치적 민족'만이 판을 치게 될 것이며, 거기서는 또 하나의 '탈 민족'과 '초 민족'을 중심내용으로 하는 과행적인 민족 말살의 장이 펼쳐질 수 있는 개연성이 높다.

한편, 민족과 민족주의를 하나의 허구적 신화로만 치부하는 민족무시, 민족배제주의자들의 주장이 담고 있는 민족과 민족주의의 왜곡 또한 전자에 비해 조금도 뒤지지 않는다. 이들은 극단적으로 민족신화를 전제로 형성된 국민국가의 실체를 부정하고 그 국가 논리인 '국사'의 전면적인 무의미성과 이의 정치적 의도성을 강하게 비판하고 나선다. 이들은 애당초 민족이란 허구와 상상에 기초하여 의도적으로 축조된 것으로 이는 그 어떤 집단적 신화 이상의 그 아무것도 아니기 때문에 이러한 신화와 허구에 기초한 현대 국민국가체제의 전반적인 명분과 존재성은 가식적인 것이라며, 이런 구조를 정당화하고 있는 공식적인 논리나 이른바 '국사'에 대한 전면적인 비판과 해체를 내용으로 한 이른바 '국사해체' 작업의 필요성을 제기한다.

민족과 민족주의 생성 자체가 뚜렷한 객관적 실체를 전제로 이루어지지 않았음은 두말할 여지가 없다. 그러나 그렇다고 해서 공동체적 상상에 기반 하여 생성된 민족과 민족의식, 그것의 현실적인 존재성과 그에 근거해 성립된 제반 가치체계나 그러한 기반으로 성립하여 운영되고 있는 국가체제를 비롯한 제반 제도에 대한 전반적인 무의미성을 주장하는 것은 분명한 논리적 오류다. 이는 한마디로 일반적인 사회 현상과 제도의 생성에 대한 왜곡은 물론 나아가 인류사회의 역사 형성과 전개에 대한 철저한 몫이해를 스스로 노정 시키는 폭거다. 그것의 생성과정이 '과학적'이지 못하기 때문에 그것의 생성이나 그것의 영향으로 형성된 후속적 현상이나 제도의 존재성을 부인한다는 것은 존재의 역사성과 경험성을 부정하는 것 이상의 아무것도 아니다.

존재하는 현상에 대한 지나친 강조와, 이와는 달리 존재하는 현상에 대한 전면적인 부정은

민족과 민족주의의 현상에 대한 설명방식으로도 커다란 문제를 불러일으킬 뿐 아니라, 그에 대한 전전한 해석이나 발전을 위한 장애물일 수밖에 없다. 인류사에 등장했던 극단적이고 광신적인 정치 행태나 리더십이 곧잘 광신적인 민족지상주의나 일방적인 민족멸시의 국가주의와 연계되면서 반민족적 결과물을 만들어 왔음은 바로 그러한 왜곡이 민족과 민족주의가 가지는 본질적인 내용을 본질적으로 파괴하고 있기 때문이다.

타자와의 공존 속에서만 그 생성의 조건이 만들어졌으며, 또 타자와의 공존의 전제 밑에서 성장하고 연명해 온 민족과 민족주의가 그것에 대한 미화이든, 아니면 그것에 대한 부정이든 간에 그 어떤 명분으로도 그것이 태어나 생장해 온 바탕이 왜곡되고 부정될 때는 그것이 갖는 생태적인 모습에서 크게 벗어나기 마련이다. 다른 모든 가치에 우선하여 민족과 민족주의의 가치가 크게 강조되는 사회나, 그러한 가치에 대한 일방적인 무시는 자주 극단적이고 광신적인 권력을 만들어 내거나, 카오스적인 무질서와 벌거벗은 투쟁의장을 만들어 왔다.

정전 50년, 한반도 분단의 비극은 민족분단의 비극이기도 했다. 그러기에 더더욱 한반도의 비극 청산은 민족분단의 청산과도 직접적으로 맞물려 있는 문제일 수밖에 없다. 그러나 민족분단의 해소와 이의 극복을 위한 논리로 우리의 주변에서 강세를 이어가고 있는 것이 다름 아닌 민족지상론과 민족부정론이라는 두 가지 극단적인 광신이라는 사실은 민족분단 극복이 가장 중요한 시대적인 과제일 수밖에 없는 우리들 한민족 동포 모두에게는 결코 바람직하지 않다.

오늘날 남북한 민족사회에서 횡행하고 있는 민족지상적이거나, 민족부정의 그 어느 극단적인 담론도 그것은 진정한 민족분단의 극복이나 민족통일의 바람직한 민족문제 해결을 위해 도움을 줄 수 있는 수단이기보다는 오히려 민족문제 해결을 방해하기 쉽다. 왜냐하면 민족과 민족주의는 그것의 일방적인 강조나 아니면 그것의 부정을 통해서 그것이 가진 해악이 극복될 수는 없기 때문이다.

입만 열면 ‘민족통일’만을 부르짖는 민족통일지상론이 과연 한민족의 분단 해결방법으로서의 적실성을 가질 수 있는 것인가. 여기에는 너무 많은 정치적 의도가 들어 있다. 여기서의 민족은 ‘왜곡된 민족’ 이상이 아니며, 따라서 이 같은 민족통일론에는 진정한 민족통일이 아닌 민족파괴적인 물리적 통합의 의도가 강하게 자리잡을 개연성이 높다. 극단적이며 왜곡된 민족통일론에서는 그 어느 부분에도 진정한 의미의 민족과 민족주의가 자리잡을 수 있는 공간은 없기 때문이다.

민족과 민족주의의 신화성을 이유로 이미 구축되어 있는 ‘국사’ 해체를 주장하고 있는 극단적인 논거 또한 전형적인 민족왜곡의 현장이다. 그들이 금과옥조로 떠받들고 있는 글로벌리즘의 가장 분명한 구성단위로서 민족과 민족주의적 연계가 갖는 의미를 어떻게 설명할 수 있을 것이며, 민족과 민족주의적 사고와 그 반영의 부정이 결과시키는 궁극적인 사태에 대해 잠시 나마 생각해 본 적이 있는지도 의심스럽다.

한반도 분단의 가장 중심적인 내용으로 자리잡고 있는 민족분단의 치유와 그의 극복을 위해 동원할 수 있는 수단은 민족과 민족주의를 극단으로 내보는 것이어서는 안 된다. 그것은 어디까지나 극단적인 입장과는 거리를 두는 정상적인 ‘민족’과 ‘민족주의’의 내면적인 성찰이며, 그러한 성찰의 표현으로서 분단이래 이미 실질적으로 상당한 변모를 일으킨 남북간의 서

로 다른 민족논리와 민족양식의 차이를 확인하고 이러한 차이를 현실적으로 인정하는데서 부터 해법을 찾아내야 할 것이다. 민족과 민족주의에 대한 지나친 단순화를 내용으로 하는 낙관론이나, 이의 무차별적인 배격이 아닌, 이들의 현실적 양태에 대한 정확한 인식과 이들 간의 평화적인 공존권을 확보시켜 나가는 작업은 상처받고 서로 갈라져 반목해 온 한민족의 민족적 과제를 발전적으로 해결해 나가는 중요한 하나의 과정일 수밖에 없다.

남은 북에서의 삶의 양식을 인정하고, 북은 남에서의 삶의 양식을 인정하는 작업으로부터 민족

분단의 극복 작업은 시작되어야 할 것이며, 그러한 개별성과 차별성의 부정으로는 그 어떤 민족공존의 분위기도 만들어질 수 없다.

민족분단 극복을 위한 구체적인 내용이 될 남북통일, 민족통일의 과제는 거센 구호가 아니라 조용하고 내면적인 타자와 타방에 대한 실질적인 인정을 전제로 하여 키워 나가야 할 과업이다. 분단상황에서 만들어 낸 독특한 개별적 생존양식과 가치를 상대방이 인정하는 과도기적인 노력이 전재되지 않고는 그 어떤 분단의 해결도 통일의 달성을 또한 기대하기 어렵다.

민족분단의 극복과 남북통일을 통하여 한민족이 궁극적으로 되찾아야 할 가치가 한민족의 민족적 독립과 민족적 자존의 회복이라고 할 때, 그러한 가치를 추구함에 있어 우리가 가장 중히 여겨야 할 것은 한민족과 민족의식의 온전한 유지이자, 그의 발전적인 계승이지 결코 이의 파괴나 지양이어서는 안 된다. 마찬가지로 이 같은 민족과 민족의식의 발전적 계승을 위해서는 민족지상주의적 광신은 물론, 민족과 민족의식의 전면적인 부정으로 이어지는 진보적 광신에서도 벗어나야 한다. 민족과 민족주의 왜곡으로부터 이들이 가진 고유의 모습을 지켜내고 이를 평화롭게 발전시켜 나가기 위해서는 공존적 민족주의, 상대적 민족주의의 발현이 무엇보다 중요하며, 이는 한반도 민족분단의 극복이라는 시대적 과업의 해결과정에서도 여전히 유효하다.



남은 북을 인정하고, 북은 남을 인정하는 데서 출발하는 두 체제의 개별성과 차별성을 인정하는 작업으로부터 민족분단의 극복 작업은 시작되어야 할 것이며, 그러한 개별성과 차별성의 부정으로는 그 어떤 공존의 분위기가 만들어질 수 없음을 자명하다.

# CANADA

---

## 다문화주의 제도화의 산실

캐나다의 다문화주의는 시대적 변화와 사회적 요구에 의한 것이었다. 다문화주주의라는 특유의 제도가 발전하기까지 그리고 제도로서 사회에 뿌리를 내리고 있는 현시점에서도 프랑스계 에스닉 집단과 영국계 에스닉 집단간의 강력한 작용과 반작용이 지속되고 있다.

유정석

한국민족연구원 연구원

### 1. 들어가며

세계화의 귀결로 나타난 현재의 세계상은 네 가지 정도로 압축된다. 우선, 냉전시대보다 남북간 경제격차가 심화를 들 수 있다. 세계화의 혜택은 선진 산업국으로 집중되고, 기술 저발전국인 저개발국과 제3세계는 오히려 신자유주의적 세계화의 피해자가 되고 있다. 다음으로, 제3세계에 대한 다국적 기업의 침투로 인한, 또 그 반대로 선진국으로 유입되는 불법체류자의 증가와 범죄율 증가에 따른 배타적 민족주의 확산이다. 두 번째 이유와 인과관계에 있는 세 번째 모습은 소수민족의 독립운동이 격화된다는 점이다. 테러리즘은 소수민족의 독립운동과 거리가 있지만, 소수의 반란이라는 점에서는 맥락을 같이한다. 끝으로, 원거리민족주의가 강화된 모습을 들 수 있다. 아프간전쟁에서처럼 아프간 반탈레반 지도부는 영국에 거점을 두고 본국의 반탈레반 세력을 지도할 수 있는 시대가 된 것이다. 이런 세계화 시대, 민족간 갈등의 심화에 대한 대안으로 떠오르고 있는 것이 다문화주의 정책이다. 냉전시기가 끝나면 이념대립의 시대가 종식되기에 평화가 상존하는 시대가 지속될 것으로 기대했지만, 아프간전쟁이나 이라크전쟁은 이에 찬물을 끼얹는 사건이었고, 갈등이 줄어들지 않는 상황이란 생각이 자연스레 자리잡게 되었다. 따라서 다시금 갈등의 해결기제에 대한 연구가 활발히 진행될 수밖에 없었고, 이러한 연구는 특히 갈등의 소지가 많은 다민족국가에서 활발히 진행되었다. 다민족국가들은 개별국가의 특성을 살리는 나름대로의 소수민족 정책을 펼치고 있다.

다민족국가의 소수민족 정책은 이제 더 이상 다민족 국가의 문제만이 아닌 상황이 되었다. 세계화가 시작된 이래 지구촌 어느 국가도 민족구성상의 단일성을 주장하기

어려운 상황으로 변모하고 있기 때문이다. 정보통신과 운송 등 일련의 과학기술 혁명은 국가간 자본과 물질, 사상의 이동 속도를 단축시키고 있는 동시에 인구의 이동 또한 급속도로 진행되고 있다. 이런 인구의 이동이란 다른 언어, 다른 문화, 다른 피부색을 지닌 인종과 민족의 혼재를 의미한다. 하지만, 이런 민족 혼재라는 세계적 추세 속에서도 혼재가 정치적 사회적 혼돈으로만 귀결되지 않는 대표적인 다민족 국가가 있다. 캐나다, 호주, 스웨덴 등 다문화주의를 표방하는 국가가 여기에 속하는 국가다. 이중 민족간 공존과 번영의 기치하에 국민생활의 미시적 차원까지 다문화주의적 정책을 표방하는 캐나다는 세 국가 중 가장 먼저 민족의 차이에서 기인하는 편견과 차별을 제거하려 노력해 온 국가이다. 40여 년간의 정책적 시행착오 과정을 거쳐, 남녀 인간계발지수 최고의 국가라는 칭송을 듣게 된 캐나다 다문화주의 정책을 살펴보는 것은 혼돈의 시대를 살고 있는 오늘의 현대인들에게 시사하는 바가 크다 할 수 있다.

## 2. 다문화주의란?

다문화주의(multiculturalism)는 그 개념조차 생소한 것이 사실이다. 말 그대로 다문화란 여러 가지 문화를 의미하는데, 국가마다, 학자마다 그 개념의 정의에 있어 약간의 차이를 보이고 있다. 다문화주의에 입각한 사회정책을 바탕으로 민족갈등을 사회통합으로 유도해 낸 대표적인 국가에는 캐나다, 호주, 스웨덴 등이 있다. 이중 캐나다의 경우, 다문화주의 조례(Canada Multiculturalism Act, 1985)는 이렇게 설명하고 있다.

다문화주의 조례는 문화적 인종적 다양성을 수용하고 캐나다의 모든 구성원의 자유를 존중하며 그들의 문화적 유산을 증진시켜야 한다는 인식의 확산을 목적으로 한다. 다문화주의는 캐나다의 정체성과 캐나다의 문화 유산의 핵심적인 특징이며 또한 캐나다의 미래를 형성하는 데 매우 중요한 요소다. 법 앞의 모든 사회구성원은 평등하며, 다문화주의 조례는 캐나다의 사회 구성원 모두의 평등한 참여를 증진시키고 참여의 장벽을 제거를 목적으로 한다. 또한, 캐나다의 다문화적 요소를 보호하고 포괄하기 위한 사회, 경제, 정치 제도적 모든 도움을 제공하며, 캐나다 공식언어를 강화하는 한편 영어와 불어 사용을 증진하고 보존시킨다.<sup>1)</sup>

캐나다보다 더 다민족으로 구성된 미국 사회에서도 1980년대 대학가를 중심으로 다문화주의에 관한 열띤 논쟁을 벌였다. 미국 메릴랜드 대학의 “다양성에 대한 연구”(University of Maryland Diversity Database)에 의하면, 다문화주의는 한 사회 내의 다양한 문화, 인종, 에스닉, 관습, 의견을 존중하고, 인정하려는 사회적 실천으로 보고 있다.<sup>2)</sup> 데이빗 배(David Bai)는 다문화주의를 평등, 다양성, 공동체의 기본원칙

1) <http://laws.justice.gc.ca/en/C-18.7/30207.html#rid-30216>, 접색일: 2003년 4월 18일.

에서 정의 내리고 있다. 평등이란 사회 내의 모든 개인과 문화적 집단의 상호인정과 수용, 그리고 기회의 균등을 의미한다. 다양성이란, 이런 개인과 집단이 향유하는 문화적 자유를 뜻한다. 문화적 자유란 개인이 스스로의 선택에 의해 문화적 관심을 추구할 수 있으나 그것이 다른 사람들의 희생 위에서 행해져서는 안 된다는 것이다. 마지막으로 이러한 정의의 공동체적 측면은 개인의 수준을 넘어서 존재하는 문화적 집단과 지역사회의 권리를 인정하는 것이다.<sup>3)</sup>

사전적 의미의 다문화주의는 “민족마다 다른 다양한 문화나 언어를 단일의 문화나 언어로 동화시키지 않고 공존시켜 서로 승인 내지 존중하는 것을 목적으로 하는 사상·운동·정책”을 말한다. 이런 의미에서 다문화주의는 강화된 보편주의로서 제창되었다고 볼 수 있다. 종래의 보편주의가 사적인 다의성을 허용하면서 공적 영역에서는 단일의 공통문화가 있을 수 있다는 것을 전제로 한 것에 대해 다문화주의는 공적 영역 내에 문화의 다양성과 복수성이 내포되어야 한다고 보고, 극단적인 경우에는 단일의 공통문화의 가능성을 부정하는 경우도 있다고 보는 것이다.<sup>4)</sup>

정치철학적으로 다문화주의는 포스트모더니즘의 근대성 비판에서 영향을 받아, 기존의 백인 중심 단일문화에서 다양성과 상대성을 중시하는 경향을 이어받았다. 하지만 다문화주의는 근대의 이성과 합리성을 신뢰한다는 데 그 차이가 있다. 정치철학적으로 다문화주의에 관한 논의의 핵심은 자유주의자(liberal)와 공동체주의자(communitarian)의 논쟁, 즉 개인의 권리를 우선시할 것인가 공동체적 선을 우선시할 것인가의 문제에 관한 것이다. 공동체주의자들의 논의는 사회나 공공적인 삶은 자율적인 선택자가 개인의 욕망이나 순전히 사적인 목적을 달성하기 위한 도구로서가 아니라 그 개인을 형성하는 것으로서, 선함 삶의 필수적인 한 부분이며, 그 자체로 가치있는 것으로 간주된다. 따라서 공동체주의자들에게는 공동체는 권리를 보호하고 이윤을 극대화하고자 하는 개인의 집합체가 아니라, 공동선으로 정향된 공공적 정신을 지닌 시민 공동체이며, 공동체와 개인의 관계는 제로섬의 관계가 아니라 공동선에의 공동참여의 관계다.<sup>5)</sup> 대표적인 자유주의 정치철학자 캠리카(W. Kymlicka)는 선한 삶의 영위를 위해 의미 있는 선택의 다양한 옵션을 제공하는 문화적 다원주의를 주장하며, 문화적 다원주의가 유지되기 위해서는 사람들이 그들 문화에의 멤버십을 보장 받음으로써 자율, 평등, 그리고 자존감을 획득해야 한다는 것이다.<sup>6)</sup> 즉, 자유주의자와

2) The practice of acknowledging and respecting the various cultures, religions, races, ethnicities, attitudes and opinions within an environment. "http://www.inform.umd.edu/EdRes/Topic/Diversity/Reference/divdic.html#M, 검색일: 2003년 4월 19일.

3) 데이비드 배, “지역주의, 문화적 다원주의 및 공공정책의 발전: 캐나다의 경험”, 캐나다연구 제1집, 1989, p. 55.

4) “21세기 정치학 대사전”, p. 545.

5) 설한, ‘자유주의, 공동체, 그리고 문화 : 캠리카(Kymlicka)의 정치적 자유주의 비판’, “한국과 국세정치” 제16권 2호, 2000, 경남대 국립문화재연구소, pp. 402-403.

6) 설한, ‘자유주의, 공동체주의, 그리고 문화: 캠리카(Kymlicka)의 자유주의적 문화주의이론을 중심으

공동체주의자들의 정치철학적 논의는 개인과 공동체중 선한 삶을 살기 위해 무엇에 중심을 두어야 하는가의 문제로 요약될 수 있다.

다문화주의는 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 보수주의적 다문화주의이고, 둘째는 자유주의적 다문화주의, 셋째는 좌파 자유주의적 다문화주의, 넷째는 비판적 다문화주의다. 보수주의적 다문화주의는 문화의 다양성을 인정하되, 문화에 서열을 매겨 소수 문화를 결국은 탄압하는 유형이다. 예를 들어, 미국에서 공동문화 구축을 위해 외국어와 지방 방언을 억압

하고 표준 영어만을 유일한 공식어로 고집하는 것을 들 수 있다. 자유주의적 다문화주의는 기존 자유주의 사상에서 비롯된 것으로 인간이성의 합리성 및 인간의 평등을 기본적으로 인정하면서 민족간 평등이 보장되기 위해서는 사회경제적 조건의 개선이 선행되어야 한다고 한다. 하지만, 보수주의적 다문화주의와 마찬가지로 백인 중심의 지배문화를 기준으로 삼는다는 한계를 가지고 있다. 좌파 자유주의적 다문화주의는 다른 다문화주의가 차별보다는 평등을 강조하는 데 비해 차별성을 더욱 강조한다. 하지만, 차별성이 유일한 기준이 되어 그 차별성이 기인한 역사적 상황이나 문화적 상황을 무시하려는 경향이 있다. 좌파 자유주의적 다문화주의는 보수주의적 다문화주의와 마찬가지로 한쪽 극단을 향해 나아가고 있다. 네 가지 모델 중 최선의 모델인 비판적 다문화주의는 차별성을 중시하되 차별성에만 매달리지 않는다. 진정한 차별성은 관계를 중시한다. 백인문화라 하여 배척의 대상이 되는 것은 아니다. 소수문화를 지나치게 높이 여기는 반면 백인문화를 깎아내리는 태도도 바람직하지 않기 때문이다.<sup>7)</sup>

이상 다문화주의의 여러 정의들을 살펴본 결과 이들의 공통점을 관통하는 정의는, 다문화주의(multiculturalism)란, 일반적으로 모든 에스닉 집단이 그들이 가진 문화적 차이에도 불구하고 전체사회에 평등하게 참가할 것을 적극적으로 인정하고 이를 위해 노력하는 다문화·다민족 공존을 위한 운동이나 정책을 말한다.<sup>8)</sup>

여기서 한가지 분명히 짚고 넘어가야 할 부분이 있다. 그것은 다문화주의란 말이

로', '한국정치학회보' 1998, p. 43.

7) 김옥동, '다문화주의의 도전과 응전', '미국학논집' 제30집 1호, 1998, pp. 32-34.

8) 조정남, 앞의 책, p. 342.



캐나다의 다문화주의가 모자이크 혹은 셀러드 볼처럼 여러 에스닉이 섞인 가운데 저마다의 특징 보존을 인정하고 지원하는 반면, 미국식 문화적 다원주의는 용광로처럼 미국의 지배 문화인 백인 에스닉 문화 속으로 다양한 소수문화를 녹여서 하나로 만든다는 개념의 위계질서가 기본에 깔려 있다.

문화적 다원주의(cultural pluralism)와는 다르다는 것이다. 캐나다의 예에서 볼 수 있듯이, 다문화주의가 한 국가 내의 다양한 에스닉 및 에스닉 집단의 존재를 인정하며 그들의 평등한 참여를 보장하기 위한 즉, 자유와 평등의 원칙을 지향한다면, 문화적 다원주의는 미국처럼 국가 내 다양한 에스닉 및 에스닉 집단의 존재를 인정하면서도 에스닉간의 위계질서가 있으며, 백인 중심으로 다양한 에스닉 집단을 통합시키려고 한다. 원래 다원주의라는 용어는 한 사회 내 다양한 사회세력의 존재를 인정하는 것으로 사용되었지만,<sup>9)</sup> 문화다원주의라는 용어는 다문화주의와 대비되는 동화주의적 의미로 사용되고 있다.<sup>10)</sup>

캐나다의 다문화주의가 모자이크 혹은 샐러드 볼처럼 여러 에스닉이 섞인 가운데 저마다의 특징 보존을 인정하고 지원하는 반면,<sup>11)</sup> 미국식의 문화적 다원주의는 용광로처럼 미국의 지배 문화인 백인 에스닉 문화 속으로 다양한 소수문화를 녹여서 하나로 만든다는 개념(Anglo-conformity)의 위계질서가 기본에 깔려 있다.<sup>12)</sup> 프랑스는 극단적인 하나의 예로 소수민족에 대한 동화주의를 채택한다. 프랑스에서 모든 시민은 법 앞에 평등하며 동일한 권리와 의무를 갖는다. 경우에 따라서 개인이 가질 수 있는 개별적 특수성이나 공동체적 정체성은 전적으로 사적인 영역이 된다. 공적인 무대에서 국민으로서 국가에 속한다는 사실만 중요한 것이다.<sup>13)</sup> 이에 비해 미국식 다원주의란 문화적 민족적 공동체는 국가 내에서 그들의 존재가 중요하다는 것을 인정하며, 각각의 경쟁과 대립이 인정된다. 하지만, 결국 WASP 중심의 문화적 우월성은 기정 사실화된 상태에서의 경쟁과 대립이기 때문에 다원주의라는 용어 자체의 본래적 의미보다는 완화된 동화주의 혹은 문화적 다원주의 등의 용어로 불린다.

### 3. 캐나다 다문화주의의 역사적 경로와 정책적 실험

캐나다의 다문화주의는 어떤 역사적 경로를 거쳐 형성되었는가? 2차대전 전까지는 해도 백인 중심의 인종차별 정책에서 왜 민족간 평등과 화합을 주장하는 다문화주의 정책으로 선회하게 되었는가? 현재의 정책적 실험은 어떤 모습으로 나타나고 있는가?

캐나다는 미국이나 호주와 마찬가지로 이민으로 구성된 국가다. 따라서 자연스럽게

9) “21세기 정치학대사전”, 앞의 책, p. 547.

10) “정치학대사전”에 의하면, 문화적 다원성은 대륙유럽의 국가에서 언어·종교 등이 하위 문화를 구성하거나 다양성을 놓는 사회에서 농질적인 정치문화가 결여되어 있기 때문에 안정적인 민주주의가 성립되기 어렵다고 생각하였던 데서 비롯된다.

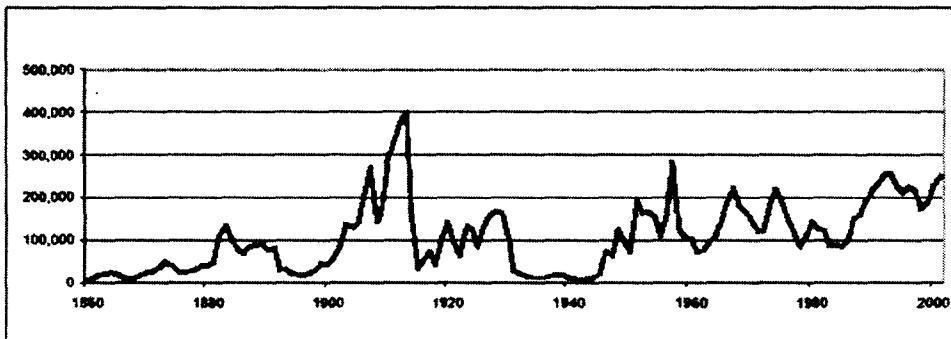
11) 그 예로 Indian과 Inuit(에스키모)를 위한 학교의 설립, 소수민족에 대한 자국 언어 장려 정책의 시행 등을 들 수 있다.

12) Werner Sollor, “Theories of American Ethnicity”, in Werner Sollor ed., *Theories of Ethnicity* (New York Univ. Press), p. 28.

13) Marco Martiniello 저, 윤진 역, “현대사회와 다문화주의”, 한울, 2002, pp. 68-69.

이민자는 국가형성 이후 지속적으로 유럽, 아시아, 남미 등지에서 유입되었다. 다문화주의 정책은 이런 이민자와 주류 민족과의 상호작용 속에서 탄생하게 된 것이다.

<그림 1> 역사적 관점에서의 이민사 그래프



출처 : *Facts and Figures*, Minister of Public Works and Government Services Canada, 2002. p. 8.

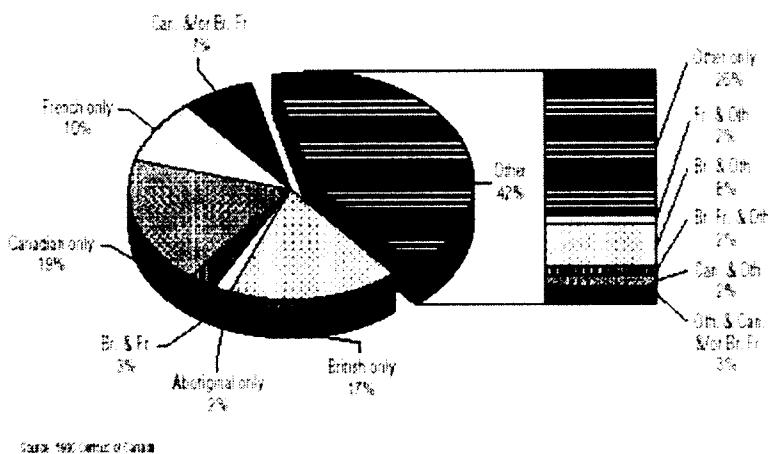
위의 그림에서 나타나듯 캐나다 이민사는 국제정치적 맥락을 무시할 수 없다. 산업혁명이 진행되고 산업혁명의 후발 주자였던 캐나다에 이민자 수는 19세기 말에서부터 제국주의가 기승을 부리던 20세기 초, 즉 제1차 세계대전 이전에 최고점에 달하였다. 1차 세계대전이 끝나자 이민 수는 증가추세를 보이다가 2차 세계대전 시기에 들어서며 이민자가 최소 수준으로 줄게 된다. 이후 두 차례 세계대전이 끝난 후 전쟁의 피해를 거의 입지 않은 캐나다는 전쟁으로 피폐해진 유럽에 비해 번영의 시기를 맞으며 이 시기 이민 수가 급증하게 된다. 즉 위의 그래프를 통해 세계대전 혹은 대공황이나 오일쇼크 같은 국제 경제의 경기침체 시기에는 이민자가 감소하였다. 이로써 캐나다 이민은 국제 정치경제의 맥락에 영향을 크게 받는다는 사실을 알 수 있다. 지역별로 보자면, 19세기에는 서부 개발 계획으로 전통적 이민 유입국인 독일, 우크라이나, 이탈리아 등 유럽 이민이 많았고, 1950년대 말에는 이민자의 80~90%가 미국에서 왔다. 이런 추세는 1960년대부터 바뀌기 시작하여 유럽과 미국 이민자보다 아시아에서의 이민자가 증가하기 시작하였다. 1994년 무렵에는 유럽 이민은 전체의 17%에 그쳤으며 57%가 아시아 이민이었다.

1996년 캐나다의 민족구성은 영국계, 혹은 프랑스계로 대표된다고 할 수 없을 만큼 복잡해지고 있다. 출신성분이 캐나다 토착원주민 인구가 전체의 17%, 피가 섞이지 않은 순수한 프랑스계 출신 즉 부모 양쪽 모두 프랑스계가 10%, 영국계 17%, 이외의 가능한 세 가지 조합에 의해 태어난 사람들은 12%이다. 순수 프랑스계와 순수 영국계 혹은 프랑스인의 피와 영국인의 피가 섞인 사람들은 전체의 30~37%밖에 되지 않는 상황이다. 이러한 현상은 다시 말해 전체 인구 중 30%를 넘는 민족 집단이 없음

을 의미하며, 캐나다 내 인구구성비로 볼 때, 지배적 다수를 점할 만한 민족집단이 없음을 의미한다. 20세기 중반까지의 상황, 즉 2차대전 종결시점까지 국민의 대다수가 영국계, 프랑스계였던 반면 1996년 현재까지 변화의 원인은 우선 캐나다가 이민으로 구성된 국가이며, 이민자를 받아들이지 않으면 안 되는 국가적 특징에 한 원인이 있다. 매년 인구구성에서 이민이 차지하는 비중은 변하더라도 이민이 인구구성에 있어서 큰 비중을 차지한다.

<그림 2> 캐나다인의 민족적 기원<sup>14)</sup>

Ethnic Origin, Canada, 1996



출처 : *Multicultural Canada: A Demographic Overview, 1996*.

### 정책변화

모든 개별 국가의 역사는 어느 정도의 특수성과 어느 정도의 보편성을 공유한다. 캐나다도 역사의 특수성으로 다양한 민족이 하나의 제한된 공간에 모여 있게 되었고, 대립과 반목, 타협과 협동의 과정을 거치며 다문화주의라는 독특한 민족갈등 해결기제를 발전시켰다. 캐나다의 모든 사회 구성원은 다양성의 인정과 평등의 실현이라는 모토 하에 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 사회분야에서 평등한 참여권을 보장 받고 있다. 이런 변화는 캐나다 역사의 특수성과 보편성에서 기인한다고 할 수 있다. 특수성이라 함은 하나의 개별국가만의 독특한 역사 및 민족구성이라는 의미에서의

14) 도표는 촘서스의 결과로, 주민의 개인적 응답의 결과이다. Can.은 캐나다인임을 나타내며, Br.은 영국민족 Fr.는 캐나다 민족을 나타낸다. Aboriginal은 원주민.

특수성이고, 보편성이라 함은 국제질서의 변화와 흥망성쇠를 같이하며 변화에 적응하려 하는 국제사회의 한 행위자라는 의미에서의 보편성이다. 국민 대다수를 점하는 영국계와 프랑스계 중심의 의사결정이 이 두 다수 민족집단에 의해 결정되는 시기가 있었는가 하면, 더욱 다양한 민족을 포괄하기 위한 노력을 전개하기도 하며 현재에 이르고 있다. 19세기 후반 연방이 성립 이후 지속적으로 차별과 배제의 이민 정책, 인종차별적 사회에서, 1970년대부터 다문화주의적 민족 정책, 개방적 이민정책으로의 전환에까지의 과정은 캐나다만의 선택이 아니었으며 국제사회와 국내 정세의 변화와 맞물려 진행된 과정이다.

### 배제정책 시기(1971년 다문화주의 정책 도입 이전)

1990년대 세계적 베스트셀러였던 폴 케네디의 “강대국의 흥망”은 세계의 리더십에 관한 책이다. 케네디는 이 책에서 “역사적으로 세계의 패자라 여겨졌던 로마와 페르시아, 몽고, 영국, 미국 등의 국가가 특이한 패턴을 보이고 있다”면서 그 패턴은 패권의 흐름이 서에서 동으로 향하고 있는 것이라고 하였다. 그렇다면 “차세대 패자는 중국이 될 것인가”라는 질문을 낳았다. 2000년대를 살고 있는 현재 상황에서 중국이 세계의 패권국가가 되었는가는 다분히 의문의 여지가 있지만, 어찌되었건 한·중·일 및 아시아권의 성장, 국제무대에서의 부각은 이제 자명한 것이 되었다. 하지만, 19세기와 20세기 내내 국제사회를 풍미하던 것은 중국의 혜개모니화가 아닌, 제국주의와 인종주의, 성장과 약육강식의 질서였다.

캐나다도 이와 크게 다르지 않았다. 캐나다에 영국인과 프랑스인이 들어선 이후 미국의 인디언과 유사한 캐나다 원주민은 박해와 탄압, 동화의 대상이었고, 중국인이라는 유색인종은 대륙횡단 철도부설을 위해 유입된 노예형 노동자였으며, 이들은 청조 말 아메리카 대륙으로 팔려 간 노예형 노동자들과 다름 아니었다.<sup>15)</sup> 중국 노동자들은 캐나다의 필요성에 의해 유입된 노동력이다. 즉 미국의 골드러시가 서부로의 팽창을 낳았고, 그 결과 캐나다 서부의 국경이 위협받을 수 있으므로, 그리고 캐나다 역시 서부 개발의 목적으로 대륙횡단 철도를 부설할 필요성이 생겼고 그에 따른 노동력이 필요했던 것이다. 여기에 중국의 문호가 개방되어 중국 노동자들의 해외유출이 활발 하던 청조 말의 시점과 일치하였던 것이다. 중국 노동자들은 투표권도 없었고 거주 이전의 제한도 받았다.<sup>16)</sup>

15) 1880년부터 1885년까지 광동지방에서 온 1만 7천 명이 CP 철도(Canadian Pacific)에 고용되어 로키 산을 통과하는 철도 부설에 투입됐으며, 공사 중 4천 명의 사망자가 발생했다. 철로공사 완공 후에 이상 이들의 노동력이 필요없게 되자 중국인은 온갖 천대와 멸시의 대상이 되었고, 이들 중 상당 수는 고국에 돌아가지 않고 로키를 넘어 캐나다 전역으로 흩어졌다.

16) 대륙횡단철도 부설 이후 중국인 이민은 증가하지 않았다. 오히려 중국은 일본과의 전쟁에서 패하면서 내전상태에 끌어들어가 되었고, 1차대전 이후인 1923년에는 중국 이민을 금지하는 배제법(Exclusion Act)이 제정되었다. 배제법은 25년 뒤인 1948년 폐지되었다.

2차대전 직후 일본인 거주지역에 제한을 가한 것도 동일한 맥락이다<sup>17)</sup>. 캐나다에서 1896년 이민법의 적용을 받는 사람들은 유럽과 미국의 백인이었고, 19세기 유럽을 풍미한 인종주의의 영향을 받아 유색인종은 고려 대상이 아니었던 것이다. 두 차례 세계대전을 겪으며 세계가 변하자 그에 발맞추어 캐나다 역시 변하였다. 세계대전은 여권을 신장시켰고, 2차대전 후 제3세계 식민지 국가가 해방되었으며, 1960년대에는 인권운동이 촉발되었다. 또한 이 무렵부터 소수(minority) 문제가 대두되었으며, 동성애자, 흑인, 장애인, 외국인 등에 관한 문제가 활발히 제기되었다.

이창언은 “캐나다 다문화주의와 소수민족 이민사”에서 1970년 이전 시기 캐나다 이민정책이 배제적인 성향을 띠는 이유를 크게 네 가지를 들고 있다.<sup>18)</sup>

첫째, 북미 대륙 동북부 지역은 유럽 열강의 이해관계가 상충하는 곳이었고, 미국 혁명 당시 미국 동북부 지역으로 밀려난 프랑스와 영국계가 서로 경쟁관계에 있지만, 미국 혁명이념에 반한다는 가치<sup>19)</sup> 아래 단결하였다. 이는 결론적으로 영어와 프랑스어 두 가지 언어의 사용을 가능케 하는 이중문화주의 성립의 근간이었다.

둘째, 캐나다 정치의 특수성이다. 미국과 캐나다 모두가 연방제를 택하고 있으나 캐나다에서 미국보다 강한 지방분권적 성격이 나타난다는 점이다. 캐나다의 민족분포는 지역마다 다르다. 이는 시기적으로 다른 종류의 민족집단이 시대적 요구에 의해 다른 곳에서부터 유입되었기 때문이다. 서북쪽에는 아직도 원주민이 많이 거주하고 있으며 동쪽으로 갈수록 영국계와 프랑스계가 많고, 케벡 주민의 70%는 프랑스계다. 각 주에서는 특별히 많은 민족이 있고 이들이 이민정책 및 이민자를 받아들일 때 같은 민족을 받아들이려 하기 때문에 캐나다 이민정책이 배제적이었다.

셋째, 이민수용에 대해서 영국계와 프랑스계의 이해관계가 상충한다는 점이다. 이들 두 민족집단은 국가 설립 당시 협력하여 미국의 혁명이념에 대항하였지만 캐나다의 정치 경제 등 국내 사안에 있어서는 주도권을 놓고 경쟁적 관계를 지속하여 왔다. 따라서 영어권 이민자가 늘어날 때마다 불어권 이민자는 민감한 반응을 보였고, 이민정책은 점진적으로 변화, 진행될 수밖에 없었다.

넷째, 캐나다의 경기변화와 노동력 수요변화에 따라 이민수용의 수위가 변할 수밖에 없었다. 캐나다 국내 경기 및 국제 경제 질서의 변동의 폭에 따라 이민자의 수입이 변화해 왔다.

끝으로, 캐나다의 기후적 조건과 1차산업 중심의 산업 구조로 인하여 더욱 적극적

17) 1941년 일본의 진주만(Pearl Harbour) 폭격 후에 캐나다 정부는 정치적 압력으로 일본계에게 태평양 연안으로부터 160km(100마일) 이내 지역에 이주할 것을 명령했다. 이들은 대부분 브리티시 컬럼비아(BC) 주 내륙의 수용소 혹은 앨버타와 매니토바의 사탕무우 농장에서 일하는 신세가 됐다.

18) 이창언, ‘캐나다의 사회정책과 소수민족 이민사’, “사회과학연구” 제18집 2권(1999), pp. 3-8.

19) 영국은 미국에 군주제가 들어서길 바라고 있었고, 프랑스는 미국에 가톨릭이 우세하기를 바랐으나 미국은 결국 대통령제와 신교도 중심의 국가가 되었다.

인 이민정책을 실현시키지 못한 점을 들고 있다. 현재의 개방적 이민정책은 불과 수십 년 전까지만 해도 가능하지 않았다. 호주에서도 백호주의의 포기는 1980년대에 들어서서야 가능했다. 이는 1980년대부터 불어닥친 세계화의 물결 속에서의 변화라고 할 수 있다. 즉, 정보통신혁명 및 운송혁명, 인터넷의 활성화, 고도 산업국가로 진행되며 산업다각화가 진행되고 1~2차 산업에 비해 따른 3차 산업의 비율이 증가되어, 고급인력의 필요성을 놓았고 국적보다는 능력위주의 노동력이 필요하게 되었던 것이다.

이런 배제정책 시기의 민족관계는 갈등과 억압이라 요약될 수 있다. 인종주의에 입각한 그리고 지배 집단문화 우월주의에 입각하여 원주민과 흑인, 황인종에겐 투표권이 주어지지 않은 20세기 초까지 영국계와 프랑스계 및 기타 백인 지배문화 집단 이외의 민족집단은 캐나다를 구성하는 국민으로서의 자격도 주어지지 않은 상황이었고, 백인 내부에서도 민족관계는 서열화 내지 위계화되어 있었다. 영국계와 프랑스계가 인구구성비에서나, 정치적 경제적 권력에 있어서나 1등 시민으로, 독일계와 이탈리아, 우크라이나계 민족집단이 같은 조건에서의 2등 시민으로, 그리고 원주민, 흑인, 황인 종은 열등 인종집단으로 간주되었던 것이다.

### 융합정책으로의 전환

1967년 캐나다는 이민의 점수제를 도입하며 이민정책의 획기적 변화를 일으킨다. 하지만, 이민의 점수제 도입은 캐나다 이민정책 변화의 원인이 아닌 결과이다. 영토는 광활하며, 농업, 광업, 임업, 산업 등 1차 산업의 원자재는 풍부하다. 산업구조는 1차 산업 중심에서 제조업, 첨단산업 중심의 선진국형으로 변화하고 있지만 고급인력은 수요를 맞추지 못하였다. 새로운 경제구조는 전문직 노동자, 숙련 노동자를 요구했다. 즉 점수제 도입의 중요한 하나의 이유는 경제구조가 변화였던 것이다. 또한, 이 차대전의 종결과 더불어 전쟁의 피해를 입지 않은 캐나다는 미국과 마찬가지로 유례 없는 경제발전과 호황을 누리며 대중소비, 대중오락의 시대가 도래했다.



1967년 캐나다는 이민의 점수제를 도입하며 이민정책의 획기적 변화를 일으킨다. 하지만, 이민의 점수제 도입은 캐나다 이민정책 변화의 원인이 아닌 결과이다. 영토는 광활하며, 농업, 광업, 임업, 산업 등 1차 산업의 원자재는 풍부하다. 산업구조는 1차 산업 중심에서 제조업, 첨단산업 중심의 선진국형으로 변화하고 있지만 고급인력은 수요를 맞추지 못하였다. 새로운 경제구조는 전문직 노동자, 숙련 노동자를 요구했다.

북미대륙의 이런 변화와는 달리 제3세계 및 강대국의 식민지에선 변화의 바람이 불고 있었다. 탈식민지가 유행처럼 번지고 민족적 자존심과 민족평등의 목소리가 커지며 소수의 권리에 관한 요구가 등장했다. 퀘벡에서도 그들의 문화적 민족적 뿌리에 대해 찾아 나서게 되었다. 이에 새로운 자유당 정권은 퀘벡의 요구를 무마시키기 위해 다문화주의의 초석이 되는 법안을 제시하게 되었고, 이민법 또한 개정하게 된다. 즉 시대환경의 변화가 정책의 변화를 야기한 것이다. 새로 도입된 이민법은 이민신청자에게 점수를 부여하여 일정 점수 이상의 이민신청자를 받아들이는 점수제였다. 절 높은 이민자의 수용은 직업능력, 교육수준, 연령, 공용어 능력, 재산 등 10여 가지 기준에 의해 선별되었다.

이민자들은 고급인력 중심으로 바뀌게 되었고, 이들은 주로 전문직 종사자로 대도시에 거주하게 되었다. 새로운 이민자는 유럽보다는 아시아에서 유입되었다. 유럽에서 전후 복구가 진척되며, 유럽 이민자는 크게 줄어들게 되었던 것이다. 기존의 이민자와 마찬가지로 새로운 이민자는 같은 민족이 많은 지역에 자연스레 모이게 되었다. 이들은 집단화 내지 조직화되어 본국의 향수를 나누기도 하고, 소수민족으로서의 권리와 의무에 관한 정보도 교류하며 공동체를 형성해 나가고 있었다. 캐나다 국민으로서의 정체성을 거부한다거나, 기존 국민으로서의 정체성이 더욱 강하였기 때문이라기보다는 인간이면 비슷한 경험과 비슷한 문화를 가진 사람들과의 자연스러운 동화였기 때문이다. 이런 자발적 문화 공동체의 번성은 다문화주의 정책으로 귀결되었다. 1960년대 퀘벡의 조용한 혁명을 무마시키기 위해 설립되었던 “이중언어 및 이중문화주의에 관한 왕립위원회”는 1971년 트뤼도 수상 시기에 들어서며 “이중언어주의에 기초한 다문화주의“를 공식적으로 인정하는 방향으로 선회하였다.

캐나다에는 이미 프랑스계뿐만 아닌 다양한 소수민족이 성장하여 있었기 때문이다. 이후 10여년 동안 다문화주의 정책 실현을 위한 다양한 논의를 통해 모든 캐나다인은 다문화주의의 혜택을 헌법으로 보장받게 되었다. 캐나다 헌법은 모든 캐나다인의 법적 평등과, 양심, 종교, 사상, 신념, 의사표현 및 평화로운 집회의 자유 그리고 성, 인종, 민족, 피부색에 상관없이 동등한 권리와 자유를 보장하고 있다. 캐나다 다문화주의 정책은 캐나다의 다양성을 사회의 근본적인 특성으로 인정한다. 즉, 문화적 다양성에 기초한 각 민족집단의 정체성 보존 및 상호 이해와 인정이 보다 수준 높은 사회통합과 사회발전을 이루어 간다는 믿음을 나타내는 것이다.

### 다문화주의 정책 전환 이후

1963년 캐나다 정부가 “이중 언어 및 이중문화주의에 관한 왕립위원회”(the Royal Commission on Bilingual and Biculturalism)를 설립할 당시 정부의 의도는 증가하는 퀘벡의 불만을 해소하기 위한 것이었다. 하지만, 프랑스계의 불만을 무마시키기 위해

정부 차원에서 설치한 왕립위원회는 결국 여타 소수민족이 어떠한 반응을 나타낼 것인가에 대한 고민이 없었음을 보여준 것으로 나타났다. 캐나다는 이민자로 구성된 국가이고, 대다수가 영국계와 프랑스계이더라도 서부개척 시대나 두 차례 세계대전 이후의 대량이민으로 이미 민족구성에 있어 다양성이 두드러지게 진전되었고, 독일계, 이탈리아계, 및 원주민, 기타 서부유럽계 국민의 평등에 대한 요구는 퀘벡의 요구 못지 않게 커지게 되었다.

프랑스계 국민의 상대적 열등화를 막기 위해 취한 조치였던 왕립위원회는 결국 1971년 캐나다에 공식언어와 공식문화가 존재하지 않는다는 다문화주의 정책을 공표하게 되었다. 즉, 국가 차원에서 한 거대 이익집단의 요구에 대한 동족방뇨(凍足放尿)식 임시처방이 본원적 처방까지 확대된 것이다. 하지만 일단 다문화주의 정책이 국시로 표방된 이후 캐나다 정부는 다양한 차원에서 정책실현을 위해 노력하였고, 다양성과 평등, 통합을 위한 공동체 의식 확립의 이념은 견고성을 더해가고, 2001년 세계 인종차별 철폐회의(WCAR : World Conference Against Racism)를 통해 다문화주의 정책의 보완 차원에서 45가지 차별 제거를 위한 정책적 실천으로 나가게 되었다. 대표적인 것으로는 중국계 캐나다인의 차별철폐 및 참여증진을 위한 ‘범아시아계 캐나다인 참여증진계획’(Promoting pan-Asian Canadian Participation in WCAR)과 아프리카계 캐나다인의 공교육에서 인종차별과 성차별 문제에 관한 교육내용 개정을 위한 ‘공교육 계획’(Public Education)과 ‘인종차별과 난민통합문제해소 계획’(Combating Racism on the Road to Integration for New Immigrants) 등을 들 수 있다.

1982년 수정헌법에 다문화주의 정책은 법으로 명시되었다. 기본권과 자유에 관한 헌장(The Charter of Rights and Freedom)인 27조에는 법 앞에서 모든 개인의 평등, 차이에 따른 차별금지 조항 등을 두어 다문화주의의 법제화뿐 아님, 헌법 사상 처음으로 인종차별이 위헌으로 규정하였다. 1985년에는 다문화주의 프로그램 전담을 위한 ‘다문화주의에 관한 상임위원회’가 발족되어 다문화주의 정책 전반을 조정하게 되었고, 1991년에는 ‘다문화주의와 시민권부’가 설립되고, 이는 다시 캐나다 문화유산부 내에서 ‘시민권과 이민부’로 나누어졌다. 또한 소수의 차별문제 중 작업장에서의 차별을 가장 심각한 차별로 간주하고 작업장내에서의 차별 근절을 위한 고용평등법령(Employment Equity Act)을 1986년 마련하여 국영기업체에 적용하기도 하였다. 이러한, 연방정부 차원의 정책변화와 더불어 개별 주에서의 변화 또한 다양하다. 서스캐처원과 온타리오 주의 경우 이중언어와 캐나다 다민족의 역사와 문화를 배우는 교육 프로그램 등을 만들어 매주 교육시키는 등 적극적 참여 입장이었으나, 오히려 퀘벡에서는 다문화주의에 반하는 포즈를 취했다. 프랑스어 능력이 없으면 주 정부의 관료가 될 수 없도록 한다든지, 프랑스어의 사용여부에 따라 계약에서의 우선권을 주는 등 폐쇄적 입장을 나타내기도 했다.<sup>20)</sup>

이 시기 캐나다 민족관계는 이전 시기의 갈등과 역압관계에서 다문화주의 정책의 기본이념인 다양성과 평등의 관계라 요약할 수 있다. 평등을 기초로 한 법적 기반을 시작으로 해서, 평등을 가로막는 제반 사항들을 하나씩 해결해 나가는 정책적 변화는 다문화주의 정책 도입 이전시기와 비교해서 커다란 변화라 할 수 있다. 우선 명시된 법적 근거로 인종적, 민족적 편견을 금지하도록 한 것은 변화의 가장 중요하고, 큰 부분이라 할 수 있다. 다문화주의의 이념이 다양성과 평등, 개별 인간성 및 문화에 대한 신뢰, 또한 다양한 민족의 다양한 문화가 서로 어울리며 시너지 효과를 발휘할 수 있다는 신뢰에서 출발하였기 때문에 특정 민족집단의 독주나, 특정 민족집단의 열등 국민화를 막으며, 그러한 독주나 패배라는 장벽을 제거할 후속 정책들을 지속적으로 생산해 낼 수 있었던 것이다. 다문화주의 정책의 법제화 이후, 정부 산하 기관으로 공식화하고 장관을 임명하고 지속적 관리를 통해, 인권이나, 작업장내에서의 보이지 않는 차별문제 등의 해결 수준에까지 이르게 된 점은 다문화주의 정책 도입으로 인한 변화를 보여주는 부분이다. 지배문화나 지배 민족이 존재하지 않는다는 평등관계를 기본으로 하는 거시적 관점에서의 정책 수립과 해당 부서를 통한 지속적 관리는 그 동안 우등민족과 열등민족의 이분법을 제거하고, 또 우등 민족 내의 갈등의 소지를 효과적으로 제어할 수 있는 척방이 된 것이다. 캐나다 민족문제 중 여전히 지속되고 있는 퀘벡의 분리독립 문제가 캐나다의 가장 큰 민족갈등으로 자리 메김하고 있지만, 퀘벡 민족구성 역시 캐나다 전체 민족의 다양화 추세와 발맞추어 프랑스계 중심에서 민족관계가 다양화되고 있다. 또한 신세대 층의 정체성이 퀘벡인 만큼이나 캐나다인임을 강조하고 있는 점, 결정적으로 1995년 분리독립 투표의 결과가 보여주듯 퀘벡인은 다문화주의적 정책의 결과, 그리고 그 이외의 다양한 이유로 캐나다의 민족 분열보다 캐나다인으로서의 정체성 확립에 더 치중하고 있다.<sup>21)</sup>

#### 4. 나오며

캐나다의 다문화주의는 시대적 변화와 사회적 요구에 의한 것이었다. 다문화주의라는 특유의 제도가 발전하기까지 그리고 제도로서 사회에 뿌리를 내리고 있는 현시점에서도 프랑스계 에스닉 집단과 영국계 에스닉 집단 간의 강력한 작용과 반작용이 지속되고 있다. 캐나다 보수당은 아직도 연방정부의 권한향상을 위해 노력중이며, 얼핏 보면 다문화주의에 적극적일 것 같은 퀘벡 주도 캐나다의 인구구성상 다수파로서 그들의 역사적 기억에 대한 대가는 고사하고 북미를 휩쓰는 다문화주의 물결 속에서

20) 1974년 프랑스어를 퀘벡 주의 유일한 공용어로 하는 '퀘벡 프랑스어 협정'의 채택이 그것이다.

21) 1996년 2월의 여론조사에서 퀘벡 주민의 21%가 그들을 퀘벡인으로 규정한 반면, 79%가 퀘벡인인 동시에 캐나다인으로 그들의 정체성을 규정하는 것으로 나타났다.

프랑스 에스닉 집단의 회생이란 의미로 인식하고 다문화주의에 반하는 분리주의 운동을 전개하기도 하였다.

캐나다에 유럽인이 들어서고 잠시 동안을 제외하고는 프랑스는 캐나다 속에서 주류이면서도 비주류로 지냈으며 민족구성이 복잡해진 현대에 와서는 이들의 역사적 기여를 인정받기보다는 오히려 다양한 민족의 인정, 그리고 모든 민족의 평등이라는 구호 속에서 그들의 어두운 과거에 대한 보상을 받지 못하고 있다. 따라서, 다문화주의라는 것이 캐나다에서의 현실을 반영하여 민족간의 다양성 유지 및 사회통합을 유지시키고 민주주의를 안정화시키는 데 기여하지만, 프랑스계 민족 혹은 영국 전통을 고수하는 보수당의 일부 세력에 있어서는 차악의 선택일 수밖에 없는 것이다. 다문화주의가 최선으로 인정받지 못하는 데는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 케벡의 프랑스계가 주장하는 정치적 음모에 관한 것이다. 다문화주의는 소수 민족을 투표에 끌어들여 유리한 위치를 점하기 위한 당근정책이라는 비난이 그것이다. 둘째, 다문화주의 정책이 허구라 비난하는 이유는 정책이 잘 집행되고 정치문화로서 고착화된다 하여도 미시적 차원에서의 차별은 제거할 수 없다는 것이다. 국가 고위직이나, 사회경제적 지위의 배분 혹은 지역 사회 내 작업장에서, 인간이면 누구나 팔이 안으로 굽듯 미시적인 차원에서의 은근한 차별은 상존한다는 것이다. 비록 작업장에서의 차별 철폐를 위한 입법을 하였더라도 이는 형식상의 문제이지 실질적인 문제는 아니라는 것이다. 끝으로, 캐나다뿐만 아니라 여타 국가에 공히 적용되는 다문화주의 비판의 이유로는 민족문제만큼이나 경제문제가 중요하다는 점이다. 다문화주의 정책은 스웨덴이나 호주, 캐나다 등 일부 경제 선진국에서 취할 수 있는 정책일 뿐, 제3세계 국가에서 우선적인 빈곤이 해결되지 않는 상황하에서는 정치적 혼란 까지 가중되고, 신자유주의적 세계화시대에 민족분쟁까지 겹쳐 3중고에 시달리며 빈곤의 악순환이 지속되고 있다. 이 국가들에게 있어서 민족 갈등 해결은 매우 시급한 문제임에도 불구하고 부차적일 수밖에 없다.

하지만, 이런 비판에도 불구하고 민족 다양화라는 현실을 직면한 캐나다에 또 다른 대안은 무엇인가라는 질문은 의미심장하다. 민족 다양화라는 현실은 주류 민족인 영국계 에스닉 집단과 프랑스계 에스닉 집단이 인구 구성에서 차지하는 비중이 낮아짐을 의미한다. 이미 캐나다는 이민 없이 국가를 존속할 수 없는 상황으로 나아가고 있다. 현재 캐나다의 이민법의 첫째 목표는 인구증가이며 인구의 무차별적 증가가 아닌 양질의 인구증가이다. 이를 통해 사회, 경제적 발전을 도모하려는 것이다. 국민의 전반적 교육수준은 높아지고 있는 상황에서 다문화주의라는 정치적 문화적 실체가 사회에 뿌리내리고 있다. 다문화주의에 반하는 세력에게나 지지하는 세력에게나 아직까지 다문화주의 이외의 대안은 없는 것이다. 이미 다문화주의가 더 많은 사람들에게 더욱 큰 만족을 제공해 줄 수 있는, 즉 최대다수의 최대행복을 이끌어낼 수 있는 가

장 바람직한 형태로 암묵적으로 혹은 공식적으로 인정되고 있기 때문이다. 또한 캐나다의 현실이 주류 지배민족이 없는 상황이고 이런 상황이 민족간 대립과 갈등으로 나아가지 않게 할 수 있는 유일한 대안이기 때문이다.

## 포 커 스

### Affirmative Action

부시 행정부가 집권한 후 대외정책은 물론 대내정책에서도 '보수화'가 차츰 강화되는 시점에서 이에 제동을 거는 사건이 연방대법원에서 발생했다. 지난 1997년 미시간 대학 법학대학원에 응시한 백인 여학생 2명이 낙방한 뒤 대학 측의 소수민족우대정책(Affirmative Action)이 위헌이라고 소송을 제기한 사건에 최종판결이 나온 것이다.

연방대법원의 대법관 9명 가운데 5:4로 'Affirmative Action'은 합헌이라는 판결을 내렸다. 판결문은 "다양성으로 가득 찬 세계에서 일하게 될 모든 법대 생들이 다양한 배경·경험·관점과 직면할 수 있도록 각 학급이 일정한 자격 있는 소수민족을 갖는 것은 확실한(국가)이익"이라고 밝혔다. 이로써 갈수록 강화되는 이민규제 정책, 소수민족 정책 등에서 대법원은 사회적 약자들에 대한 최종 보루 역할 수행했다고 볼 수 있다.

한편 부시 대통령은 이번 판결에 대한 성명에서 "다양성이 갖는 가치를 인정한 데 대해 칭찬을 보낸다"고 하면서도 "미국이 피부색을 구분하지 않는 색맹사회(color-blind society)가 되는 날을 고대한다"고 하여 미시간 대학 사건에서 소수민족 우대정책에 대해 반대한다는 내용의 의견서 마련했던 지난날의 입장에 비추어 여전히 보수화 경향을 나타냈다.

또한 이번 판결 이후 부시 대통령을 포함한 보수진영에서는 대법관을 보수 색깔로 재구성하려는 움직임을 보이고 있다고 한다. 9명의 대법관 중에서 7명이 공화당 소속 대통령에 의해 지명되었지만 대법관 임명 이후에는 소신껏 판결 할 수 있기 때문에 그간 미국에서는 낙태, 인종문제 등에서 진보적인 판결들이 나올 수 있었다.

현 대법관의 성향을 보면 대법원장인 윌리엄 랜퀴스트를 비롯 클라렌스 토마스, 안토니 스칼리아 등 3명은 확실한 보수로, 루스 바더 긴스버그, 데이비드 수터, 존폴 스티븐스, 스티븐 브레이어 등 4명은 확실한 진보로 분류된다. 나머지 샌드라 데이 오코너, 앤서니 캐네디 대법관 등 2명은 보수 내지 중도로 분류된다. 하지만 현재 랜퀴스트 대법원장(79)과 오코너(73), 스티븐스(83) 대법관이 나이와 건강상의 이유를 들어 곧 은퇴의사를 밝힐 것이라고 한다. 따라서 보수진영에서는 후임 인선을 통하여 대법원의 성향을 5:4로 보수 쪽으로 돌려놓는 구상을 하고 있는 것으로 알려졌다. 만일 보수진영의 구상대로 대법원이 구성된다면 소수민족 정책 등 사회적 약자들에 대한 마지막 보루는 위태로워지는 셈이다.

전반적으로 볼 때 미국 정치의 보수화 경향은 워터게이트 사건 이후, 특히 미디어가 본격적인 선거전략으로 등장하면서 선거동원으로부터 유권자들의 지지를 얻기보다는 제도적 투쟁(institutional combat)을 통한 지지획득으로 변질되었다고 볼 수 있다. 제도적 투쟁은 행정부와 의회간에 정치적 대결의 수준을 높이지만 유권자 동원의 불확실성을 피할 수 있는 방법이다. 대통령의 권한 강화에 대한 의회의 반발, 역으로 의회의 행정부와 대통령에 대한 통제권 강화 등을 놓고 벌이는 제도적 투쟁에서 언론과 사법부 또한 그러한 투쟁의 도구가 되었다. 이러한 가운데 유권자들은 배제 당하기 쉽다. 또한 막대한 선거비용이 주로 중산층 유권자에 초점을 맞추는 TV정치광고에 사용됨으로써 하층계급이나 소수민족 등에 이해가 대변되는 기회를 상실하게 만들었기 때문이다. 정치에서 선거동원이 이루어지지 않는다면 소외당하는 것은 사회적 약자일 가능성이 높다. 그들은 선거동원을 통해서야 비로소 자신들의 문제를 개선하고 이해를 대변 받을 수 있기 때문이다. 앞으로도 미국에서 선거동원이 이루어지지 않는다면 소수민족의 권리는 항상 불안한 위치에 있을 것이다.(이재정)

# A USTRALIA

---

## 백호주의를 넘어서

호주는 인구의 43%가 외국태생이거나 혹은 적어도 부모 중 한 명이 외국에서 태어난 사람으로 구성되어 있으며, 약 2백여 개 언어가 공존하는 사회이다. 따라서 호주의 미래상은 호주 정부가 야심차게 추진하고 있는 다문화 정책의 성공 여부에 달려 있음은 두말할 나위가 없다.

이 용 승

한국민족연구원 연구원

## 白濠主義와 샐러드 정책

강통원

남태평양 망망대해  
눈시리도록 질푸른 파도 밀려드는  
애버리지니즈의 땅  
영국의 流刑식민지  
오스트레일리아.  
한 때는 유색인종을 배척하고 경계하여  
백인 우월주의를 표방하며  
'용광로 정책'을 밀고 나가기도 했지만  
지금은 소수민족도 끌어안아  
'샐러드 정책'을 구사하며  
한 그릇 속에 비빔밥처럼  
동서양 유색·무색이 뒤섞여 사는 땅이 되었다.  
초기의 白濠主義와 용광로 정책은 이미 열기가 식어버렸다.  
울타리는 허물어지고 민족주의도 빛이 바래어 버렸다.  
역시 세계화 시대  
샐러드와 민주주의  
민주주의와 인권의 문제는  
어쩔 수 없는 선택인가 보다.

— “문학춘추” 2000년 봄호, 문학춘추사

## 1. 들어가며

호주는 널리 알려진 바와 같이 이민의 나라이다. 대다수 국민이 이민으로 구성된 나라가 그렇듯 호주 또한 이민국(Department of Immigration & Multicultural & Indigenous Affairs, DIMIA)이 정부부처로서 중요한 기능을 담당하고 있다. 그러나 정부부처의 이름에 공식적으로 ‘다문화’라는 단어를 포함하고 있는 나라는 그 예를 흔히 찾기 어렵다.<sup>1)</sup> 호주가 백호주의를 버리고 아시아·태평양의 일원으로서 자신의 역할을 재정립하기 위해 다문화 정책에 매우 심혈을 기울이고 있음을 엿볼 수 있는 대목이다. 실제로 최근 John Howard 현 수상은 호주적 가치에 대하여 fair-go(공평한 사회), give-it-a-go(무엇이든 할 수 있다는 정신), pulling together(협력하는 사회), multiculturalism(다문화주의)으로 정식화한 바 있다.<sup>2)</sup> 나머지가 매우 일반적인 것으로서 모든 국가에 적용이 가능한 것이라고 한다면 다문화주의는 다문화 사회인 호주인 현실을 반영한 독특한 가치정향이라고 할 수 있다.

호주는 회박한 인구밀도와 넓은 영토, 풍부한 자원으로도 유명하지만 최근까지도 백호주의(white Australia)<sup>3)</sup>로 잘 알려져 있는 나라이기도 하다. 백호주의가 1970년대 공론장에서 사라지기까지 법에 명시되어 있었다는 점에서 백호주의의 뿌리가 매우 깊게 호주 사회에 자리잡고 있다고 보는 것이 진실에 가까운 분석일 것이다. 불과 몇 년 전(1998)에 백호주의의 부활과 인종적 적대감을 공공연히 주장하는 일국당(One Nation Party)이 전국적인 득표를 올렸다는 사실을 상기해 볼 때 이러한 분석은 더욱 설득력이 있다.<sup>4)</sup>

이런 사실을 인정한다 할지라도 호주를 백호주의의 어두운 그늘을 벗어버리지 못 한 나라로만 보는 것은 일면의 진실만을 말해 줄 뿐이다. 1973년 Whitlam 노동당 정권의 백호주의 폐지이래 호주는 여러 나라에 이민의 문호를 개방하였고, 그 결과 현재는 <표 1>에서 보이는 것처럼 인구의 약 4분의 1이 외국 태생이며, 같은 비율의 사람들이 비영어계 주민으로 구성<sup>5)</sup>된 다인종, 다민족, 다문화 사회이다. 그 외에도 경제적·정치적인 이유로 아시아와의 거리를 점점 좁혀 가려는 노력을 하고 있는 호주

1) 호주가 다문화 정책을 도입할 당시 모방의 대상으로 삼았던 나라인 캐나다조차도 정부 부처의 공식 명칭에 ‘다문화’가 들어가 있지 않다.

2) 곽기성, “호주의 미디어: 다문화주의와 미디어”(Communication Books, 2001), p. 22.

3) 백호주의는 본래 끌드러시 시기에 중국인의 이민을 억제하기 위한 각 주의 법이 1901년 호주 연방의 성립과 동시에 이민제한법(Immigration Restrict Act)으로 수렴된 것을 말한다. Jock Collins, “Migration Hands in a Distant Land,” in Gillian Whitlock and David Carter(ed.) *Images of Australia*(Queensland: University of Queensland Press, 1992), p. 103.

4) 일국당의 선거 당시 모토는 “아시아인은 아시아로”였으며, 이런 모토를 내세운 주요 근거이자 호주 국민에게 어필할 수 있었던 캐치프레이즈가 “아시아인 때문에 호주인이 일자리를 잃고 있다”는 것이었다. 그러나 한변의 센세이션 이후 주변국의 격렬한 비판에 직면하여 호주 사회의 단합된 노력으로 일국당은 그 영향력이 현격히 줄어들었다.

5) 關根政美, “オーストラリアの多文化主義とマイノリティ”, p. 209.

&lt;표 1&gt; 호주 내 해외 출생자의 규모와 비율

단위: 천 명

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
인구 수	3965.3	4028.4	4053.9	4093.6	4164.1	4258.7	4311.7	4366.3	4419.0
인구 비율	22.9	23.0	22.9	22.9	23.0	23.3	23.3	23.3	23.3

출처: OECD, *International Migration Data*,[http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en\\_2825\\_494553\\_2515108\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2825_494553_2515108_1_1_1,00.html) 검색일: 03. 7. 29.

로서는 다양한 인종과 민족의 평화로운 공존을 지향하는 ‘다문화 정책’은 선택의 문제가 아니라는 점은 분명하다. 본고에서는 호주가 다문화 정책을 추진하게 된 배경과 그 구성내용, 정책적 함의를 살펴보고자 한다. 본격적인 논의에 앞서 다문화주의에 대한 근래의 정의를 살펴보는 것은 호주의 다문화 정책을 이해하는 데 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 2. 다문화주의의 정의

포스트 모던에 대한 관심이 고조되던 시기와 때를 같이하여 학문적·정책적 논란의 핵심으로 부상한 개념이 ‘다문화주의’(multiculturalism)이다. 현재의 시점에서 다문화주의를 말할 때는 국가나 인종, 민족 등의 거시적인 차원에 국한된 것이 아니라 사회내의 소외 계층이나 마이너리티 혹은 세대간 갈등이나 성 역할의 차이 등의 미시적인 문제를 포함하는 매우 광범위한 주제를 일컫는다. 따라서 ‘주의’로 표현되어 있지만 사회적으로 광범위한 주제를 다루는 ‘다문화주의’를 하나의 정의로 묶어내는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 왜냐하면 다문화주의가 다루는 주제와 접근방식의 다양성이 다문화주의에 창조성과 끊임없는 생명력을 불어넣고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 다문화주의는 문화의 다양성을 강조한다는 측면에서 큰 틀의 일관성을 발견할 수 있다.<sup>6)</sup>

그러나 여기서 관심을 가지고 있는 주제는 인종이나 민족과 관련된 것으로서 이에 대한 다문화주의의 관점은 캐나다가 1970년대 도입한 다문화주의에 대한 Forbes의 다음과 같은 해석에 잘 나타나 있다.<sup>7)</sup>

다문화주의 정책의 입안자들은 개인이 ‘문화적’으로 어떤 것을 원하든지 자유롭게 그것을 선택 할 수 있는 사회를 만들고자 하였다. 또한 이 정책은 개인은 자신의 종족집단이 지닌 풍습과 가

6) 김육동, ‘다문화주의의 도전과 응전,’ ‘미국학논집’ 제30집 1호(한국아메리카학회, 1998), p. 30. 김육동은 같은 논문에서 다문화주의 내의 다양한 경향성에 대한 정리와 비판도 병행하고 있다.

7) Hugh D. Frobes, ‘Canada: From Bilingualism to multiculturalism,’ in Larry Diamond & Marc F. Plattner eds., *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 94-95. 김성근, ‘캐나다의 정치 성과 다문화주의’, “캐나다 논총”(한국캐나다학회, 2001), p. 92에서 재인용.

치에 고착되거나 혹은 캐나다 다수집단의 풍습과 가치에 동조하도록 아무런 압력도 받지 않는 그런 사회를 지향하였다. 동시에 이 정책은 개인이 언어와 교육면에서는 어찌할 수 없다손 치더라도 그 외의 문화적 특질 때문에 지배집단으로부터 차별받지 않는 사회를 목표로 하였다. 또한 다문화주의는 어떤 사람이 그 자신의 조상으로부터 내려오는 전통을 준수하는데 실패한 것 때문에 동족집단으로부터 반감을 사는 일이 없는 사회를 만들고자 하였다. 따라서 이 같은 정책 하에서 개인은 그 자신의 종족집단의 문화를 실천하는 데 자유로울 뿐 아니라 또한 동시에 개인적 선호라는 차원에서 자신의 종족집단의 문화를 거부하고 다른 집단의 문화를 따르는 것 역시 자유롭게 된다. 한마디로, 캐나다의 다문화주의는 전통적으로 거의 운명적인 것으로 치부된 ‘종족성(ethnicity)과 문화’를 ‘선택의 문제’가 되도록 길을 열어 준 것이다.

이와 같은 포브스의 해석은 비록 캐나다의 다문화 정책의 의의를 추적한 것이지만 캐나다가 호주와 같이 이민국가라는 측면에서, 또한 호주가 캐나다의 다문화 정책의 영향을 강하게 받았다는 점에서 호주에도 그대로 적용되는 데 있어 무리가 없다. 더 나아가 호주뿐만 아니라 좀 더 일반적으로 다문화 정책을 이해하는데 있어서도 상기의 서술은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

### 3. 호주의 다문화 정책

#### 3-1. 다문화 정책의 추진 배경

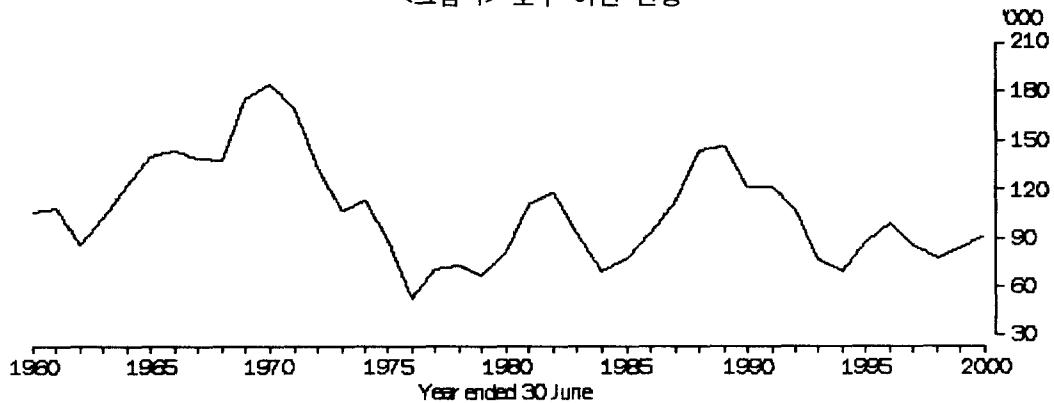
##### 비영국계 이민자의 수적 증가

호주의 역사는 이민의 역사와 궤를 같이한다고 보아도 무리가 없을 정도로 이민과 밀접한 관련을 맺어 왔다. 따라서 호주의 이민정책은 현재 호주 정부가 추진하고 있는 다문화주의를 이해하는 핵심 키워드라고 할 수 있다. 그러나 호주의 이민정책은 이미 “민족연구 6호”에서 다룬 바가 있기 때문에 여기에서는 다문화 정책의 추진 배경이 되었던 호주의 이민자 증가 추이에 초점을 맞추어 간단하게 서술하고자 한다.

호주 이민의 역사는 1800년대까지 거슬러 올라갈 수도 있으나 본격적인 이민의 시대는 2차대전 종전과 함께 시작되었으므로 이 시기를 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 2차 대전 이후 호주로 이민을 온 이민자의 수치는 570만 명을 헤아린다. 이때 호주가 받아들인 매년 7만 명에 달하는 이민은 연평균 1%에 해당하는 인구성장과 동일한 비율이다.<sup>8)</sup> 1901년 연방성립 이후 호주의 인구 증가율이 전후 베이비붐과 대량 이민의 영향을 받아 1950년대 2.3%로 최고치를 경신한 이후로 거의 1%대에 머물고 있다는 점<sup>9)</sup>을 상기해 볼 때 당시 이민자의 숫자는 실로 엄청난 것이었다.

8) 김형식, “호주의 사회와 문화”(지구문화사, 1997), p. 360.

<그림 1> 호주 이민 현황



출처: 호주통계국(Australian Bureau of Statistics, ABS)

<그림 1>은 1960년대 이후의 이민 추이를 보여준다. 여기서 보이는 것처럼 이민자 수는 1969~1970년의 185,100명과 1975~1976년의 52,700명 사이의 범위에서 증감을 계속하고 있다. 이민자의 숫자는 증가나 감소의 일반적인 경향성을 보여주기보다는 호주 경제의 호황과 침체기에 따라 변화하는 특징적인 양상을 보인다.

<표 2>와 <표 3>은 90년대만을 따로 통계를 낸 수치이다.<sup>10)</sup>

이민자 중 비영국계 이민의 성장은 괄목할 만한 것이었다. 일례로 1970~1971년 아

<표 2> 호주 유입 인구

단위: 천 명

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
영구유입	121.7	107.4	76.3	69.8	87.4	99.1	85.8	77.3	84.1
일시유입	•	•	93.2	115.2	124.4	130.2	147.1	173.2	194.1

출처: OECD, *International Migration Data*

<표 3> 호주 국적 취득 현황

단위: 천 명

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
국적취득자수	111.8	125.2	122.1	112.2	114.8	111.6	108.3	112.3	76.5

출처: OECD, *International Migration Data*

9) ABS, *Population size and growth*, 1301.0.

10) 유입자 수와 국적취득자의 숫자가 다른 이유는 국적을 취득하지 못한 난민이나 불법 이민자의 숫자가 빠졌기 때문이다. 참고로 다음은 호주로 유입된 난민의 수치이다.

호주에 유입된 난민 통계

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
난민수	13.4	4.9	8.1	7.8	8.1	11.1	8.1	8.4	11.9	12.4

출처 : OECD, *International Migration Data*

시아인의 비중이 5.4%에 불과하던 것이 1982~1983년에는 27.6%로, 1983~1984년은 33.2%로 증가한 반면 영국 및 아일랜드계 이민은 같은 기간 각각 45.1%, 20.5%, 23.5%선에 머물고 있다가 1991~1995년 간에는 13.2%로 급격히 떨어졌다.<sup>11)</sup> 이렇듯 호주와 문화를 달리하는 인구의 급속한 유입은 호주의 이민자에 대한 일률적인 동화 정책에 대한 심각한 도전이었음을 달리 말할 필요가 없다. 특히 노동당을 중심으로 하는 진보적인 정치인들과 일부 학계, 언론계에서는 인종 차별적인 의식을 밑바탕에 깔고 있는 동화정책을 강력히 비판하고, 호주가 지향하는 기본가치인 평등사상에 기반하여 동화정책의 수정을 공공연히 주장하였다. 이러한 사회 각층의 노력은 1981년 호주의 보수당 정부(Fraser 수상)가 다문화 정책을 추진하는 원동력이 되었음은 물론이다.

### 원주민의 권리의식 향상과 *whitefellas*의 요구

호주는 1970년대 원주민 운동이 일어나기 전까지는 원주민을 자신의 국민으로 받아들이지 않았다. 설사 시민권을 준다고 할 지라도 백인화된 원주민에 국한되었고, 만약 시민권을 획득한 원주민이 그렇지 못한 원주민과 어울려 살면 그 즉시 시민권이 박탈되었기 때문에 원주민에게 있어 시민권의 획득은 곧 자신의 뿌리와의 단절을 의미했다.<sup>12)</sup>

1960년대 후반까지 호주 정부는 원주민을 자국민으로 간주하지 않았거니와 가혹한 차별정책을 실시하였다. 당시 가장 지독한 원주민 억압정책은 원주민의 자녀를 강제로 수용하여 백인화 교육을 행한 것이라고 할 수 있다. 원주민 어린이들은 강제로 부모와 떨어져 집단 수용시설에 수용되었으며 백인의 문화와 종교, 관습을 교육받았다. 이렇게 성장한 아이들은 극히 일부분을 제외하고는 자신들의 문화를 영영 잊어버렸으며, 좀더 극단적으로는 자신의 뿌리인 원주민의 문화를 혐오하는 경우도 흔히 있었다.<sup>13)</sup>

그러나 한편으로는 호주가 시민운동 차원에서 원주민의 권익보호와 지위향상을 위한 움직임이 가장 활발하게 전개되고 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 이러한 움직

11) 김형식, 앞의 책, pp. 360-362.

12) 원주민 작가로서 세계적으로 유명한 Sally Morgan은 그들이 '캥거루 취급'을 받았다고 회고한다. 윤정모, '호주 원주민 작가 샐리 모건과 그리니스 워드', "월간말" 통권85호(1993), p. 212.

13) 호주 정부 차원에서 '격리된 아이들'(separated children)에 대한 조사를 시작한 것이 1995년이며, 당시 격리되었던 원주민 가족을 재결합시키기 위한 예산을 책정한 것은 조사가 끝난 시점인 1997년이다. 또한 호주 의회가 과거 세대의 부정의한 정책으로 인해 상처입은 원주민에 대한 깊은 유감을 표시하는 역사적인 발의안을 채택한 것은 1999년 8월 26일이었다. The Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Fact sheet*, Commonwealth of Australia, <http://www.minister.immi.gov.au/atsia/> 따라서 '격리된 아이들'의 문제는 결코 과거형이 아니며, 여전히 호주 사회가 고통스럽게 풀어야 할 현재 진행형의 과제이다. 한 가지 특기한 사항은 정부 예산의 지출 항목 중에 이들에 상담할 전문 상담 요원 양성을 위한 것이 포함되어 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이들에 대한 위자료 차원의 금전적 보상 등이 누락되어 있다는 등의 한계는 있다.



캔버라 국회의사당 앞 'Tent Embassy'(1972). Tent Embassy의 설립과 파괴의 과정을 통해 Aborigine의 문제는 국내적·국제적 관심의 초점이 되었다. 출처 : [www.frogandtoad.com.au/aborigines/embassy.html](http://www.frogandtoad.com.au/aborigines/embassy.html)

임은 토지에 대한 권리를 포함하여 원주민의 예술, 음악, 관습, 문화 등 전반에 걸쳐 있다. 원주민 권리옹호 단체들은 시민운동에 국한되지 않고 대학 내에서 같은 성격의 단체가 조직되어 더욱 힘을 얻고 있다.<sup>14)</sup> 호주의 지식인들은 원주민이 호주의 모체라고 생각하고 있기 때문에 이들에게 가해졌던 과거의 일들에 대해 현 정부가 반성해야 하며 수상은 원주민에 대해 사과해야 한다고 믿고 있다.<sup>15)</sup> 그렇기 때문에 지식사회를 중심으로 원주민에 대한 화해와 보상을 요구하는 운동이 활발하게 진행되고 있는 것

이며, 끊임없는 이슈의 중심을 점할 수 있는 것이기도 하다.

비영국계 이민의 증가, 원주민의 권리의식 향상과 함께 다문화 정책의 추진에 가속도를 더한 것은 경제적 요인을 들 수 있다. 공식적으로 영연방이라는 위치가 말해 주듯이 호주는 전통적으로 유럽 지향적인 정서를 가지고 있다. 그러나 70년대 들어 아시아 국가와의 교역량 증가는 호주가 백호주의를 포기하고 아시아의 일원으로서 스스로를 재정립하는 데 결정적인 영향을 미쳤음은 주지의 사실이다.<sup>16)</sup>

### 3-2. 호주의 다문화 정책<sup>17)</sup>

호주의 1970년대가 백호주의 폐지의 전환기적 시기로 기록되어 있다면 1980년대는 다인종·다문화 사회라는 호주의 구체적인 현실을 반영한 좀더 발전적 형태의 다문화 정책을 추진한 시기로 규정할 수 있다. 다문화주의의 본격적인 시작이 1980년대라

14) 호주국립대학(ANU)의 '원주민 권리보장과 화해를 위한 학생과 학자 모임'(Students and Academics for Native Title and Reconciliation), 캔버라 대학의 '학내 화해 연합'(Reconciliation On Campus) 등을 들 수 있다.

15) 곽기성, 앞의 책, p. 15.

16) 2003년 현재 호주의 주요 12대 교역국은 일본, 미국, 중국, 한국, 뉴질랜드, 영국, 타이완, 싱가포르, 독일, 홍콩, 말레이시아, 인도네시아(ABS, 2003). 이 중 미국, 영국, 뉴질랜드, 독일만이 비아시아 국가이며 나머지는 모두 아시아 국가다. 이와 같이 호주의 경제적 성장과 번영은 이제 아시아를 떠나서는 생각할 수 없는 정도에 이르렀다.

17) 호주가 추진하고 있는 다문화 정책을 구체적으로 서술하고 평가하기 위해서는 일련의 계획된 정책이 어떤 경로와 과정을 통해 수행되고 있으며, 이의 효과와 결과, 사회 각계의 반응 등을 먼저 살펴보아야 할 것이다. 그러나 이는 현지에서만 접근성을 갖는 방대한 자료에 대한 검토를 필요로 하는 것이기 때문에, 본 장에서는 호주 정부가 공식적으로 표명하고 있는 다문화 정책에 대한 지향과 정책을 중심으로 서술하고자 한다. 호주 정부의 다문화 정책에 대한 서술은 DIMIA, *Multicultural Australia: United in Diversity(May 2003)*, Commonwealth of Australia, [http://www.immi.gov.au/level2/05\\_multic.htm](http://www.immi.gov.au/level2/05_multic.htm)(검색일: 2003. 7. 30)를 주로 참조했다.

고는 하지만 이미 1970년대 중반부터 동화와 통합의 이데올로기는 다문화주의로 대체되기 시작했다.<sup>18)</sup> 현재 호주는 자신의 문화적 다양성을 빠르게 변화하는 세계의 도전에 직면하여 가장 중요한 속성 중의 하나로 간주하고 있으며, 경쟁력 제고와 문화적 풍부함, 사회적 안정을 위한 원천으로서의 다양성을 중시한다.<sup>19)</sup>

호주의 다문화주의(Australian Multiculturalism)는, 첫째 호주의 행정적 사회적 경제적 인프라를 문화적으로 다양한 국민의 권리와 의무, 필요에 좀더 반응적으로 만들고, 둘째 서로 다른 문화를 공유하는 사회 내 집단간의 사회적 조화를 증진시키며, 마지막으로 모든 호주국민을 위해 문화적 다양성에 기인하는 이익을 최적화시키는 것을 목표로 디자인되었다.

호주 정부는 문화적 다양성을 인식하고 존중하며, 이를 당연한 것으로 받아들이는 다문화주의를 정부 정책과 프로그램에 내재되어 있는 철학이라고 정의 내린다. 그것은 토착 호주인(indigenous Australians)과 유럽의 초기 정착민, 호주 고유의 관습과 이민의 다양한 전통과 유산을 끌어안는 것이기도 하다. 그들의 문화적 가치를 공유하고 표현하는데 있어 모든 호주국민들은 시민적 의무를 준수해야 하는데, 여기서 말하는 의무는 호주와 그 국민에 대한 최우선적 충성, 헌법, 의회 민주주의, 언론과 종교의 자유, 국어로서의 영어,<sup>20)</sup> 법치주의, 평등 등의 민주적 가치에 대한 존중을 말한다. 호주 정부는 다문화 정책의 추진을 통해 문화적인 다양성, 관용과 열린 사회, 공유된 미래를 통한 통합, 국가와 민주적 제도, 가치, 법치주의에 대한 헌신을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 이루기 위한 구체적인 다문화 정책의 원칙은 다음의 네 가지로 정리할 수 있다.

▲ 시민적 의무(civic duty) : 모든 호주인은 자유와 평등을 보장하고, 다양성이 사회에 만연하도록 하는 호주 사회의 근본적인 구조와 원칙을 지원하는 시민적 의무를 부여받는다.

▲ 문화적 존중(cultural respect) : 모든 호주인은 자신의 문화와 신념을 표현할 권리가 있으며, 타인의 동일한 권리를 존중해야 하는 상호의무가 있다.

▲ 사회적 평등(social equity) : 모든 호주인은 대우와 기회에 있어 평등할 권리가 있다. 사회적 평등은 모든 이에게 호주의 사회적, 정치적, 경제적 삶에 공헌하도록 허

18) Jock Collins, *op. cit.*, p. 108.

19) John Howard, DIMIA, *A New Agenda for Multicultural Australia*.

20) 언어는 한 집단의 동질적인 정체성을 형성하고 유지하는 데 핵심적인 역할을 하는 것으로서 '국어로서의 영어'(English as the national language)가 삽입되어 있는 것이 다양한 문화의 공존을 허용하는 다문화주의 지향과는 일면 동떨어진 것으로 보이는 것이 사실이다. 하지만 국어로서의 영어에 대한 강조는 다양한 집단 정체성의 인정이 구심력을 발휘하기 위한 최소한의 안전장치라고 본다면 이해가 가는 측면이 없는 것도 아니다. 실제 *The Australian*지의 자체 분석에 따르면 호주 연방 정부는 다문화 정책의 수행과 관련된 정부 예산 5억 천 4백 달러 중 4억 8천 4백만 달리를 이민을 위한 영어 교육에 사용하였다. 김형식, 앞의 책, p. 379.

용하며, 인종적, 문화적, 언어적, 지역적, 성적, 출생지에 기반한 차별로부터의 자유를 보장한다.

▲ 생산적 다양성(productive diversity) : 모든 호주인은 생산적 다양성으로부터 이익-인구의 다양성으로부터 기인하는 주요한 문화적 사회적 경제적 이익-을 얻는다. 다양성은 모든 호주인을 위해 작동한다.

이런 목표와 원칙 하에서 호주 정부는 공식적으로 몇 가지 행동 계획(plan of action)을 천명하였다.

▲ 전반적인 취지에 대한 조정뿐만 아니라 국제적 네트워크를 담당할 'Diversity Australia' 웹사이트를 통해 정부 내 다양한 부문의 파트너십을 촉진한다.

▲ 문화적 다양성이 가져다주는 이익에 대한 인식과 이해를 높이고, 조화로운 공동체를 건설하기 위한 행동 양식을 증진시키기 위해 정보를 제공하고 공적 교육을 수행한다.

▲ 사적영역과의 파트너십 형성이 포함된 다양성 관리 전략(diversity management strategies)을 통해 성취할 수 있는 생산성과 성과 향상을 지속적으로 증진시킨다.

▲ 다른 문화적 배경을 가진 개인이나 집단간의 조화로운 관계를 북돋울 수 있는 광범위한 프로그램을 개발한다.

상기의 행동계획은 어떤 구체적인 정책이라기보다는 실천계획에 가까운 것이라고 평가할 수 있다. 그러나 호주 정부는 이런 행동계획을 현실적으로 뒷받침하기 위해 웹사이트를 구성했음은 물론이고, Council for Multicultural Australia, Diversity management, Community liaison 등 다양한 정부 부서의 강화와 신설, 국가적으로 조화로운 사회건설을 촉진하기 위한 Living in Harmony나 Harmony Day의 선포 등을 실천하고 있다. 특히 Living in Harmony나 Harmony Day 등의 국가적 행사는 사회에 존재하는 인종주의나 적대, 편견을 일소하고 조화로운 삶을 지향하는 것을 자기 목표로 가지는 것으로서 교육적 의미가 강하다. 생산적이고 활기 있는 다문화 사회를 건설하기 위한 첫걸음이자 가장 긴요한 정책은 시민교육이라는 측면에서 이는 매우 중요한 의미를 가지는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 다문화 정책에 대한 이러한 거창한 프로그램과 수사를 동원한다손 치더라도 이를 구체적으로 실천할 의지를 결여하고 있다면 이 모든 계획은 아무런 의미도 없는 것이다. 원주민과 관련한 정책적 일단을 보여주는 것으로 이런 위험성은 충분히 드러난다. 즉 아직까지 호주 정부는 원주민에 대한 어떤 형태의 사과도 개진한 바가 없으며, 양자간의 관계를 명확히 하기 위한 협약(treaty)<sup>21)</sup>도 정부의 미온적인 태도로

인해 지연되고 있는 현실이다. 원주민에 대한 평등원칙이 적용된 것은 비교적 최근의 일이기 때문에 과거로부터 쌓여 온 편견의 벽이 쉽게 무너지기를 기대하기는 어려운 일이다. 또한 그들의 입장을 대변해 줄 정치가나 유명인사가 많지 않음도 사실이다.<sup>22)</sup> 그렇다고 해서 형식적인 평등과 화려한 수사 속에 가려진 혼존하고 있는 실제적인 불평등을 외면할 수는 없는 일이다.

2001년 현재<sup>23)</sup> 호주에는 자신의 정체성을 원주민이라고 규정하는 사람들은 전체 인구의 2.2%에 불과한 41만 3명(Aborigine : 89.4% / Torres strait islander : 6.4% / 양자 모두 포함 : 2.9%)이다. 비록 호주 전체 인구에서 원주민이 차지하는 비율은 극히 미미할지라도 호주가 다양한 문화의 공존과 비차별(non-discrimination)을 핵심 내용으로 하는 다문화주의를 호주 사회에 정착시키기 위해서는 다른 무엇보다도 원주민과의 화해정책을 지속적으로 수행할 필요가 있음을 두말할 필요가 없다.<sup>24)</sup> 여기서 특별히 원주민 정책을 강조하는 이유는 그것이 호주의 다문화정책을 평가하는 바로 미터이자 그것의 성공 여부를 가늠할 수 있는 매우 유효한 잣대이기 때문이다.

이민과 그의 주요한 결과인 다문화 정책의 추진과 관련해서도 여전히 호주 사회에는 그에 대한 반대 그룹이 존재한다는 사실을 지적할 필요가 있겠다. 호주 정부가 공

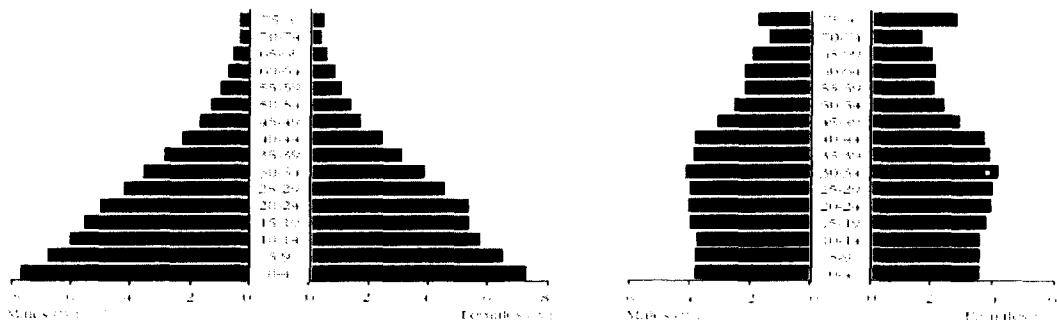
21) 국가화합 차원에서 1990년 초 당시 노동당 정부의 제안으로 설립된 원주민보상평의회(Council for Aboriginal Reconciliation)는 호주정부와 원주민간의 결속을 위해서 양자간의 협약이 있어야 한다고 결론짓고, 2001년 전까지 정부는 이 협약 내용을 마련해야 한다고 촉구한 바 있다. 광기성, 앞의 책, p. 15.

22) 김형식, 앞의 책, p. 67.

23) 1971년 이전에는 원주민은 호주 인구 센서스에 포함되지 않았으며, 최근에는 원주민의 출산율과 사망률이 불완전하기 때문에 정확한 통계가 어렵다고 한다. Australian Bureau of Statistics(ABS), *Population Distribution, Indigenous Australians*, 4705.0. 참고로 다음은 원주민과 비원주민의 연령별·성별 인구 구성을 나타낸 도표(ABS, 1991)이다. 아래에서 보이는 것처럼 호주는 전반적으로 고령화 사회의 특질이 나타나고 있는 반면, 원주민은 출생률과 사망률이 높아 젊은 전형적인 피라미드 구조를 이루고 있다. 실제 원주민과 백인의 평균수명은 약 20년의 차이를 보이고 있으며, 이는 원주민의 사회적 경제적 상황이 매우 열악함을 읽변적으로 보여준다.

Indigenous population Non-Indigenous population

Age group (years) Age group (years)



24) 그 외 원주민에 대한 토지정책은 강권찬, '오스트레일리아의 민족정책,' "민족연구 6호"(민족연구원, 2001), pp. 130-136 참조.

식적으로 다문화 정책을 추진한 지가 20년 남짓이나 지났지만 아직도 ‘호주적 삶의 방식’(the Australian way of life)이 위험에 처해 있다는 주장하에 이민을 규제할 것을 요구하는 우파적 시각과 사회적 소수자의 구조적 불평등에 천착하지 않는 다문화 정책에 대한 부정적인 입장을 개진하는 좌파적 입장이 존재하며 이들과의 공적 논쟁이 끝난 것만도 아니다.<sup>25)</sup> 이것이 호주 정부의 다문화 정책을 역전시킬 정도의 것은 아닐지라도 갈등의 불씨를 잠재적으로 가지고 있다는 점만은 부인하기 어렵다고 할 것이다.

#### 4. 전망

호주가 다문화 정책을 추진하는 데 있어, 또한 외부자의 입장에서 학문적 탐구를 통해 일련의 교훈적인 시사점을 찾아내는 데 있어 염두에 두어야 할 점을 몇 가지 밝히는 것으로서 결론에 대신하고자 한다.

먼저 다문화 정책을 말할 수 있기 위해서는 정체성(identity) 문제를 반드시 짚고 넘어가야 한다. 다문화주의라는 개념은 주체의 정체성 확립을 전제로 하는 것이다. 그것은 미국으로 대표되는 ‘melting pot’나 캐나다의 ‘the mosaic’을 지향하는 것이 아니라 ‘salad bowl’을 목표로 하기 때문에 주체의 정체성 확립과 정체성간의 차이의 인정과 상호작용의 확대가 기본 전제라고 할 수 있다.

이런 전제를 호주에 적용하여 보았을 때 백호주의가 구체화된 백인의 정체성에 근거한 것이 아니라 백인이 아닌 인종이나 소수 민족에 대한 ‘anti(反)’ 정서라고 한다면 다문화주의는 서유럽의 전통이나 관습에 가까운 백인의 정체성과 이에 포함되지 않는 나머지 주체의 정체성간의 평화스런 공존을 추구하는 것이라고 할 수 있다. 무엇인가에 대한 ‘anti’로 자신의 정체성을 구성하는 것은 어떠한 경우에도 사회에 긍정적인 역할을 할 수 없을 뿐만 아니라 anti의 대상이 된 집단이나 정체성의 감정적 대응을 불러와 악순환만을 양산할 뿐이다. 따라서 인구 통계상 마이너리티가 자신의 정체성을 확립할 수 있는 정책적인 뒷받침이 반드시 뒤따라야 할 것이다. 또한 백호주의와 같은 정서적인 편견을 억제하고 관용과 합의의 문화를 정착시키기 위한 사회적 노력이 있을 때라야 진실로 사회적 역량을 극대화할 수 있는 소통과 다원주의의 공동체를 이룰 수 있을 것이다.

또한 사회적인 요구의 폭발을 미연에 방지하려는 일시적인 유화 제스처로서의 다

25) Jock Collins, *op. cit.*, pp. 121-126. 關根政美는 다문화주의에 대한 반대 원인을, 첫째 경제적·문화적 세계화(globalization)에 따른 주류 국민의 불안감 증대, 둘째 현재 호주 정부가 추진하고 다문화주의의 문화본질주의(cultural essentialism)에 기인하는 것으로 보고 있다. 특히 두 번째 요인과 관련하여 현재와 같은 문화본질주의에 따른 다문화 정책은 자문화 중심주의가 단지 모여 있는 다문화주의, 다문화(多分化)주의, 다문화강 세주의를 결과하기 싶다고 지적한다. 關根政美, 앞의 책, pp. 215-220.

문화주의 도입이나 구체적인 역사적 과정이나 권력관계를 고려에 넣지 않은 채 문화의 공존을 주장하는 것은 실제적인 불평등은 숨긴 채 형식적인 평등만을 사회적 아젠다로 삼는 한계를 가질 수밖에 없다.<sup>26)</sup> 호주가 백호주의를 포기했다고는 하지만 아직도 그 잔재가 사회 곳곳에 뿐리깊게 남아 있다는 점과 원주민에 대한 유화정책도 자발적인 인식과 의지에 의한 것이라기보다는 상당부분 원주민과 백인동료(whitefellas)의 운동 결과라는 측면에서 보자면 전자의 비판을 피해가기 어려울 것이며, 원주민을 포함한 사회적 마이너리티의 실질적인 사회적 정치적 접근성을 제고하기 위한 노력이 병행되지 않는 다문화주의는 절름발이 다문화주의를 결과할 뿐이다. 따라서 역사적 특수성과 권력구조를 고려할 뿐만 아니라 사회적 주류가치와 척도의 전도(顛倒)와 교정을 목표로 하는 다문화주의 정책만이 올곧은 의미의 ‘차이의 평화로운 공존’을 가져다 줄 수 있을 것이다.

위에서 제시한 몇 가지 전제조건이나 경계해야 할 점을 근거로 호주의 구체적인 다문화 정책을 평가하는 것은 유의미할 뿐만 아니라 필수적이다. 이는 본고에서 논락된 과정이기도 하지만 좀 다른 측면에서 이는 향후의 과제가 될 수밖에 없기 때문이다. 왜냐하면 호주가 1981년부터 본격적으로 추진한 다문화 정책은 이제 막 실험대에 올랐다고 해도 과언이 아니며, 과거의 실적을 평가하는 단계라기보다 현재와 미래의 바람직한 상 내지는 이루어야 할 목표로서 남아 있기 때문이다. 다만 호주가 진정한 의미의 다문화사회로 진입할 수 있을지 혹은 하나의 문화로 동화되지도 않을 뿐더러 각 각의 고유한 문화가 제각기 자신의 목소리를 내며 분절적인 모습을 보일지를 이러한 관점에서 평가하고 지켜보는 것이 필요함을 지적하고 싶다.

호주는 인구의 43%가 외국태생이거나 혹은 적어도 부모 중 한 명이 외국에서 태어난 사람으로 구성되어 있으며, 약 2백여 개 언어가 공존하는 사회이다.<sup>27)</sup> 따라서 호주의 미래상은 호주 정부가 야심차게 추진하고 있는 다문화 정책의 성공 여부에 달려 있음은 두말 할 나위가 없다. 이는 비단 호주에만 해당되는 가정이 아닐 것이며, 시간과 공간을 넘나들며 갈수록 좁아지는 세계화 시대를 사는 세계 거의 모든 국가의 생존전략이 될 수밖에 없을 것이다.

26) 김육농은 전자를 ‘보수적 다문화주의’ 후자를 ‘자유주의적 다문화주의’로 구분하고 이를 같은 맥락에서 비판하고 있다. 김육농, 앞의 글, pp. 31-32.

27) DIMIA, *Multicultural Australia: United in Diversity*(May 2003).

# S WEDEN

## **이상적 공존제도화의 실천**

스웨덴은 1975년이래 외국인정책과 관련하여 3가지 원칙을 표방하고 있다. 사회민주당이 중심이 된 스웨덴 의회는 외국인 정책의 3가지 주요 원칙을 의결하였으며, 이 원칙은 1986년의 거주 외국인정책에 관한 결정에 의하여 재확인되었다. 그것은 '평등'과 '선택의 자유' 그리고 '협력'이다.

강 권 찬

한국민족연구원 책임연구원

## **스웨덴의 민족 및 외국인 현황**

스웨덴에 거주한 인종은 북부 게르만의 여러 민족이었으나, 대부분은 유동적이었다. 그 후 5백 년경 그 일파인 고트인이 남부 쇼펜 지방에 정착하고, 6백 년경 같은 스비아인이 중부의 움살라 부근에 정착하였는데, 이 두 민족이 후일 융합함으로써 스웨덴인이 형성되었다. 10세기경부터 부족국가 대립이 부족연합으로 바뀌고 통일국왕이 출현하였으며, 1060년에는 스탠킬 왕가가 일어났다. 13세기 중엽에는 폴쿵 왕가가 일어나 왕권 중심의 국가통일이 크게 진행되었다. 이 시대는 동시에 덴마크와 노르웨이 국가통일의 시대이기도 했으며 3개국이 한 군주의 지배에 복종하는 칼마르 동맹을 형성하였다.

<표 1> 스웨덴의 민족구성

민족구성	북 게르만족	라프족(사마족)	핀족	이민자
비율	85%	0.1~0.2%	0.3~4%	14.6%

출처 : Trends in International Migration, OECD, 2002, (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>), 스웨덴의 국가개황(<http://country.korcharm.net/europe/sweden>) 등을 참조, 종합 구성.

1521년 구스타브 에릭손 바사(Gustav Eriksson Vasa)가 덴마크왕가에 대한 반란에 성공, 스웨덴은 완전히 독립된 왕국을 건설하게 되었다. 곧이어 귀족, 성직자, 상공인, 농민 등 4개 계급의 대표자가 모인 스웨덴 역사상 최초의 의회가 구성되었다. 1523년

왕위에 오른 구스타브 바사는 근대 주권 국가로서의 기틀을 확립하였다. 그는 1527년 기독교 개혁을 단행하여 가톨릭 교회와 절연하고 개신교(프로테스탄트)를 받아들였다. 스웨덴은 16세기 중반 이미 단일 민족과 언어 그리고 그를 뒷받침하는 단일종교를 형성하였기 때문에 근대 시기 국민국가를 성립하기가 용이했다.

스웨덴의 인구는 888만 여명(2000년 기준)으로, 위에서 살펴본 역사적 연원을 통해 확인했듯이 민족구성은 다른 유럽국가에 비해 단순한 편이다. 인구 대부분이 바이킹의 후예라고 할 수 있는 북게르만족 계통이고 민족국가도 중세후기에 강력한 왕권과 루터교라는 신교를 바탕으로 동질성을 형성할 수 있었다. 따라서 북게르만족의 한 갈래인 스웨덴인은 민족형성기는 물론 국민국가 형성기에 이르기까지 다른 인종과의 혼혈 정도가 적었으며 언어 또한 북부지방의 소수 토착민인 라프족 등을 제외하면 북게르만어파의 일종인 스웨덴어를 사용한다. 소수민족은 북부 라플란드에 사는 라프족 약 1만 명과, 핀란드와의 국경 부근에 있는 핀란드인 약 3만 명뿐이다. 라프족은 노르웨이·스웨덴·핀란드의 국경을 마음대로 왕래하지만, 근년에는 점차 정착하는 경향이 있다. 라프족과 핀족은 아시아계 인종이고 언어도 뚜렷하게 구별되기는 하지만 상당 부분 게르만족 등 유럽인에 동화되었다.<sup>1)</sup>

스웨덴의 민족구성이 복잡성을 띠기 시작한 것은 근대 이후 경제적 발전과 융성이 최고조에 달하면서 다양한 형태의 이민을 받아들였기 때문이다. 2000년 현재 1,821,100명이 외국계 인구로 전 인구의 20%를 차지하고 있다. 609,200명은 스웨덴 국적을 취득하고 있으며 817,300은 스웨덴에서 태어났다. 스웨덴에서 태어난 경우 자신이 원하면 스웨덴의 국적을 취득할 수 있기 때문에 외국계 스웨덴 인구는 지속적으로 늘어날 전망이다. 현재에도 스웨덴 국적을 취득한 외국계 이민 또는 스웨덴 출생자(부모 중 한 명 이상이 외국계)는 대략 15% 정도에 이른다. 그 중 1,003,800명 이상(전체 인구의 11.3%)이 외국 태생이다. 스웨덴 국적을 취득하지 않은 순수 외국인 거주자는 880만 인구의 5.4%인 477,300명 정도이다.<sup>2)</sup>

<표 2> 출생별 외국인 및 스웨덴 국적 취득자

출생별 외국인수	1,683.7	1,746.9	1,777.8	1821.1
외국에서 출생	954.2	968.7	981.6	1,003.8
스웨덴 시민	579.2	558.2	581.5	609.2
외국인	375.0	410.5	400.1	394.6
스웨덴에서 출생	729.0	778.6	796.2	817.3
스웨덴 시민	646.0	695.5	716.9	741.0
외국인	83.0	83.0	79.3	76.5

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002, (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>)

1) 외교통상부와 스웨덴의 국가개황을 참조. (<http://www.mofat.go.kr>, <http://country.korcharm.net/europe/sweden>, 검색일: 2003년 8월 20일).

2) *Trends in International Migration*, OECD, 2002, (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>(검색일: 2003년 8월 22일) 이하 주요 통계 자료에 근거한 서술은 대부분 위의 자료를 근거로 하고 있음.

따라서 스웨덴의 다양한 민족구성과 민족정책은 스웨덴에 상당 부분 동화된 극소수의 소수민족 보다는 이민자, 외국인 노동자, 장기 체류 외국인 등에 맞추어져 있다. 외국계 이민 및 노동자의 고유한 문화를 인정하고 보호할 뿐만 아니라 국가적인 지원과 보호도 활발하다.

90년대 이후 이민은 1994년경 절정에 달한다. 한해에 7만 5천 명 정도 이민을 받아들이던 추세는 1998년에 이르면 절반 정도로 감소한다. 현재까지 이민의 대부분은 스칸디나비아(26%) 출신이 차지하고 있다. 1차 걸프전쟁 이후에는 이라크(19%)에서의 망명과 이민이 활발한 편이다. 과거 유고내전 시기에는 보스니아 등지의 이민도 활발했다. 독일이나 영국 등의 이민도 상당 부분을 차지하고 있다. 유럽은 1만 8백 명으로 전체 32%를 차지하고 있다.

이외에도 이란과 터키는 물론, 기타 인도 및 인도네시아 등 아시아에서의 노동이민도 많았다. 1960~1970년대 노동이민은 절정기를 맞이하였다.

<표 3> 스웨덴의 국적별 순이민자 추이

	1997	1998	1999	2000
전체	18.1	21.8	21.0	21.7
스칸디나비아 국가	-1.1	-0.3	1.4	3.1
핀란드	-0.2	0.1	0.7	0.9
노르웨이	-0.6	-0.1	0.5	1.3
덴마크	-0.4	-0.1	0.3	0.9
그 이외의 국가	19.3	22.1	19.6	18.6
전유고슬라비아	4.4	1.7	0.9	2.7

출처 : Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>  
(검색일: 2003년 8월 24일).

이민 이외의 순수 외국인의 추이는 지난 10년 간 꾸준한 감소추세이다. 특히, 스칸디나비아 인의 경우 뚜렷한 하향세를 보인다.

<표 3>에서 알 수 있듯이, 스웨덴에 거주하는 외국인 상당수는 같은 스칸디나비아 출신이다. 2000년 기준으로 볼 때 전체 외국인 47만여 명 중 16만여 명이 핀란드, 노르웨이, 덴마크 출신이다. 그 외의 국가로는 주로 전쟁을 겪었던 보스니아, 이라크, 소말리아 등이 있다.

외국인 노동자의 경우에도 2000년 기준 22만여 명 중 스칸디나비아 출신이 9만여 명을 차지하고 있다. 국제결혼도 스웨덴의 외국인 가운데 상당 부분을 차지한다. 전체 결혼 중 18% 정도가 국제결혼일 정도로 국제결혼이 일상화되어 있다. <표 4>를 보면, 외국인의 체류자격을 보면 가장 큰 비율이 가족이다. 이는 국제결혼을 한 친지를 방문하거나 스웨덴에 이민을 온 가족을 찾아와 외국인 노동자로 분류되는 경우이다. 난민은 대부분 보스니아와 이라크 등 전쟁과 내전 발발지역에서 망명신청을 통해

체류자격을 획득한 경우이다.

<표 4> 외국인의 구성

	1997	1998	1999	2000
전체인구	8,847.6	8,854.3	8,861.4	8,882.8
외국인인구 비율(%)	5.9	5.6	5.5	5.4
외국인 전체 인구	552.0	499.9	487.2	477.3
스칸디나비아 국가	162.2	159.7	159.0	160.2
핀란드	101.3	99.9	99.0	98.6
노르웨이	31.0	30.6	30.9	32.0
덴마크	25.4	25.0	25.0	25.6
그 이외의 국가	359.8	340.2	332.0	317.1
이라크	24.8	26.6	30.2	33.1
보스니아헤르체고비나	33.6	26.0	22.7	20.2
폴란드	26.2	19.8	16.1	14.3
국적취득자 외국인	28.9	46.5	37.8	43.5
보스니아헤르체고비나	2.6	10.9	11.3	12.6
이라크	2.3	3.7	2.3	4.2
소마리아	0.5	0.7	0.7	2.8
그 이외의 국가	19.5	31.2	23.4	23.9
국제결혼	6.3	6.3	7.0	7.8
전체 결혼중 비율(%)	18.0	18.2	18.1	18.0
일시체류 (계절 노동자 포함)			15.0	19.4
외국인노동자	220	219	222	222
스칸디나비아인	87	85	86	90
다른 시민	133	134	136	132

출처 : Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>  
(검색일: 2003년 8월 24일).

<표 5> 스웨덴의 체류자격별 외국인 추이

	1997	1998	1999	2000
전체	36.6	39.4	37.4	45.2
가족	18.9	21.7	21.7	22.8
난민	9.6	8.2	5.6	10.5
EEA 협정	4.6	5.7	6.1	7.4
학생	2.4	2.7	2.8	3.1
양자	0.7	0.8	0.9	0.9
고용자	0.4	0.4	0.3	0.4

출처 : Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>  
(검색일: 2003년 8월 24일).

외국인 중 40% 가까이가 인종적 문화적 역사적으로 가까운 스칸디나비아 출신이지만 그 외의 국가는 난민의 경우와 같은 특수한 경우를 제외하고는 매우 다양하다. 독일과 영국 등 서유럽은 물론 동유럽으로부터의 외국인 노동자도 상당수이고 아시아계 체류자도 많다. 그에 따라 스웨덴의 스톡홀름은 사실상 국제 도시적인 면모를 갖추고 있다.

## 이상적 다문화주의 모델의 확립

— 평등, 선택의 자유, 협력의 3원칙을 중심으로

다문화, 다인종 사회에서 주류 민족에 동화되지 않고 외국인이 자신의 문화와 가치관을 유지하는 일은 쉽지 않다. 다문화주의는 서로의 차이를 인정한 가운데 공존하고 평등한 대우를 법제도적으로 보장하는 것을 핵심으로 하며 이를 주류 사회가 내면화하는 것이다. 호주와 캐나다 같은 다인종, 다문화 국가는 이에 대한 법률적 기초를 갖고 있기도 하지만 다문화주의를 내면화하는 데 있어 주류민족과 문화의 반발이 뒤따르는 진통을 겪기도 했던 것이 사실이다. 그렇게 볼 때 이민자는 물론 외국인에 대한 포용과 관용은 물론 실질적인 평등대우의 원칙을 현실화하는 경우는 매우 드물다. 유럽의 선진국 가운데 외국인이 자신의 문화와 가치관을 유지하는 가운데 실질적 평등대우를 현실화한 가장 대표적인 모범 국가가 스웨덴이다.

민족정책과 다문화주의의 법제도적 이상적 형태를 실현하고 있다고 평가되는 곳이 곧 스웨덴이라 할 수 있다.

스웨덴은 1975년이래 외국인정책과 관련하여 3가지 원칙을 표방하고 있다. 사회민주당이 중심이 된 스웨덴 의회는 외국인 정책의 3가지 주요 원칙을 의결하였으며, 이 원칙은 1986년의 거주 외국인정책에 관한 결정에 의하여 재확인되었다. 그것은 ‘평등’, ‘선택의 자유’, ‘협력’이다.<sup>3)</sup>

평등의 원칙은 거주 외국인이 그 밖의 시민 즉 스웨덴인과 동일한 가능성, 권리, 의무를 갖는다는 원칙이다. 이는 적어도 외국인이 스웨덴인과 차별을 받지 않음을 원칙적으로는 물론, 법적 제도적으로 보장하였을 뿐만 아니라, 아울러 사회의 다양한 구성원리와 작동원리에까지 영향을 미치고 있다.<sup>4)</sup> 유동적이긴 하나 전체 인구의 약 5%를 상회하는 외국인은 체류자격별 차이에 의한 제약이 있지만 생활해 나가는 데 있어 내국인과 다른 법적 제도적 차별을 받는 경우가 거의 없으며 만약 이러한 문제가 발생할 경우, 커다란 사회문제로 부각될 만큼 스웨덴인의 평등원칙은 이미 내면화되어 있으며 이러한 가치관은 다른 북유럽 국가와 함께 잘 공유되고 있다.

평등의 원칙에 의하여 스웨덴에 장기 거주하는 외국인의 권리는 철저하게 보장되고 있다. 고용, 실업보험, 주택, 교육 등은 거주하는 외국인에게 스웨덴 국민과 동등한 조건으로 열려 있다. 외국인 근로자들에게도 노조 활동상 아무런 제약이 없기 때문에 많은 수가 노조에 가입하여 활발하게 활동하고 있다.<sup>5)</sup> 스웨덴 정부는 노동시장의 안정화를 위해 노동이민을 장려할 뿐 아니라 작업장에서의 인종주의적 갈등에 단

3) 노동정책연구소, ‘바람직한 외국인력 정책의 모색’(<http://www.inkwon.or.kr>, 검색일:2003년 8월 21일).

4) 이병천, ‘자유민주주의와 민주사회주의의 비교 고찰’(<http://home.hanmir.com/~gil486/phil/>)

5) 노동정책연구소, ‘바람직한 외국인력 정책의 모색’ <http://www.inkwon.or.kr/>

호하게 대처한다. 외국인 노동자의 노동실업 상태에 대한 장기적인 관리는 물론 적극적 노동시장 정책에 따라 직업교육 훈련도 실시하고 있다. 외국인이 법적으로 차이를 보이는 경우는 전국적인 선거에 대한 투표권(지방선거 투표권은 지역 주민으로서 주어져 있다)과 병역 정도 등 단지 몇몇에 불과하다. 이 같은 예외를 제외하고는 스웨덴 국민과 동등한 권리, 의무를 갖는다.

이민자를 위한 교육도 성인교육의 한 분야로서 정치적 망명, 현지인과의 결혼 등으로 들어온 외국인에게 성인교육 기회를 부여하고 있다. 교육협회는 무상으로 이민에게 스웨덴어와 스웨덴의 사회문화에 관한 학습과정을 제공한다.

두 번째는 선택의 자유 원칙이다. 이는 거주 외국인이 모국의 언어와 문화를 어느 정도까지 보유하며, 스웨덴의 언어·문화에 어느 정도 통화할 것인가를 스스로 결정할 수 있는 원칙이다. 스웨덴은 전체 인구의 20%가 외국계 스웨덴인(이민자)과 순수 외국인으로 구성되어 있을 정도로 활발한 이민사회이다. 이민의 경우, 스칸디나비아, 유럽, 중동, 동유럽, 아시아에 이르기까지 다양한 경로를 갖고 있으며 스칸디나비아 출신이 많긴 하지만 주류가 되는 이민사회가 독자적으로 구성되어 있지는 않을 정도로 복잡하고 다양하다. 이들 중 상당 부분은 부모 또는 부모 중 한 명이 외국계지만 스웨덴 국적을 취득하지 않은 경우가 있을 정도로 자유 선택의 원칙에 따른 불편함이란 거의 없다고 볼 수 있다.

세 번째는 협력의 원칙이다. 거주 외국인·소수민족 집단과 다른 다수민족 집단과의 사이에 쌍방향적 포괄적 협력을 촉진한다는 원칙인데 이를 통해 다수민족 집단인 북게르만족, 즉 순수 스웨덴인과 이민 스웨덴인, 그리고 거주 외국인 및 소수민족 등은 자신의 고유 문화와 정체성을 지키면서도 상대방을 포용하고 서로 이해하는 다양한 프로그램이 발전하게 되었다. 외국계통의 이민자와 외국인, 그리고 소수민족은 그들의 단체를 만들고 2세를 교육시킬 수 있다. 스웨덴 정부는 이러한 외국인의 활동을 허용할 뿐만 아니라 적극적으로 지원하고 있으며 이에 필요한 재원을 기금을 조성해 지원하기도 한다. 외국인에게는 복수언어에 의한 정보제공과 외국인신문의 발행을 정부가 지원하고 있으며, 스웨덴어 학습 기회와 모국어 학습 기회가 동등하게 보장된다. 또 각종 민족단체에 보조금이 제공되며, 거주 외국인과 소수민족의 문화활동에 대한 보조금(예를 들면, 외국어 서적 구입을 위한 도서관 보조)도 있다.

최근에도 이런 3가지 원칙은 거듭 확인되고 있다. 1999년 의회결의와 더불어 이러한 원칙을 법적 제도적으로 더욱 강화하였고, 최근 유럽에서 일정한 영향력을 확보하고 있는 극우주의와 관련해서도 의회는 2001년 반인종주의에 대한 액션 플랜을 수립한 바 있다.

밖으로부터 유입된 이질적인 요소를 배제하지 않고, 적극적으로 포섭하여 보다 견고하고 다채로운 문화를 창조하려고 하는 의욕이 이러한 다문화주의 정책의 제도화

와 현실화로 나타나고 있다. 스웨덴은 각 국의 법이나 제도가 지향해야 할 이상적인 모델을 제시하고 있다.

## 스웨덴 다문화주의의 역사적 정치적 기반

### 다문화주의의 정치적 보루, 스웨덴 사회민주주의

다문화주의를 하나의 이상적 모델의 형태로까지 발전시킨 데에는 스웨덴 사회민주주의의 발전과 확립이 가장 큰 영향을 미쳤다. 의회를 장악한 스웨덴 사회민주당은 오랫동안 정권을 장악하면서 자신의 이념적 사상적 견지에 따른 평등주의의 원칙을 법제도화하기 시작하였다.

1차대전 이후 스웨덴은 근대적인 의회 민주주의 체제를 발전시켜 나갔으며, 1920년에 이미 사회민주노동당(Socialdemokratiska arbetarpartiet) 내각이 발족하기도 한다. 1932년 실시된 총선거에서 국민 다수의 새로운 지지를 얻은 사회민주당이 농민당(Bondef bundet)과 연립 정부를 구성했다. 이후, 스웨덴은 복지국가로 발전하게 되는데 이시기에 이미 사회보장제도의 기초를 확립하게 된다. 사회민주당은 1976년까지 무려 44년 동안 집권하면서 스웨덴 사회에 사회민주주의의 이념과 정치적 태도를 내면화하는데 성공하였다. 1982년 정권을 회복하고 공산당과의 연합정권을 출범시키는 등 스웨덴의 사회주의 연정은 강력한 정치적 기반을 확립하였다고 볼 수 있다.

사회민주주의의 정치, 경제, 사회, 국제 등 인간생활의 각 영역에 민주주의를 확대 발전시키는 방법으로 민주주의를 완성한다는 이념적 지향을 갖는다고 볼 수 있다. 인간의 능력을 최고로 발휘하는 데 장애가 되는 사회적 조건과 차별을 제거하고 사회보장제도를 확충하여 생활의 불안정 제거는 물론, 개인의 자유와 평등을 신봉하고 모두를 위한 더 큰 평등과 자유를 지향한다. 이런 사회민주주의의 이상을 가장 충실히 현실화한 것이 스웨덴식 또는 스칸디나비아식 사회민주주의로 명명된다.

스웨덴은 가장 선진적인 복지국가로 평가되고 있는데 이런 사회복지국가의 구조를 결정한 것은 스웨덴의 사회민주주의 전통이다. 자유, 평등, 단결, 민주주의, 경제적 효율 그리고 개인의 안정 등의 사회주의적 이상을 견지하는 가운데 이를 공동체와 이웃을 위한 도덕적 의무를 강조하는 루터교의 전통이 혼합되면서 사회민주주의의 가치와 전통은 성립하였고 스웨덴인의 내면적 가치로 공인되다시피 하였다.<sup>6)</sup> 스웨덴 사회민주주의는 일반 시민의 정신적 기초로 작용하게 되었고 다문화주의의 이념적 기초였다. 그리고 사회민주당은 이에 대한 가장 강력한 정치적 기반이라 할 수 있다.

스웨덴 사회민주주의는 민주주의를 강력히 긍정적으로 옹호하고 있을 뿐만 아니라 이 사상의 목표를 “최고 형태로서의 민주주의”라고까지 강조하고 있다.<sup>7)</sup> 유럽의 소국

6) 조기제, '스웨덴 사회민주주의 연구 : 그 성취와 한계', 서울대학교 정치학과 박사학위 논문, 1994.

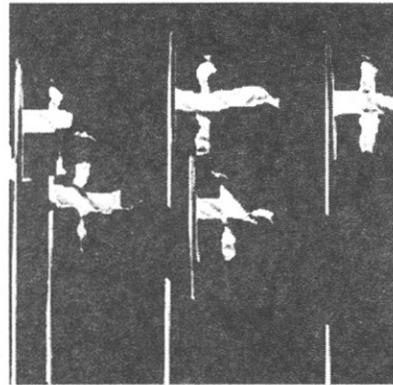
이기는 하지만 일찍이 근대국가의 틀을 갖춘 스웨덴은 이후 프랑스혁명의 전파에 따른 자유주의를 소화하였고 루터교를 받아들이면서 종교개혁도 단행하였다. 이와 더불어 유럽 전쟁의 시기에 소국으로서 중립주의와 평화주의 노선을 견지한 결과, 전쟁의 와중에도 착실한 경제발전을 이룰 수 있었고 이를 바탕으로 사회민주주의의 원칙과 이념은 더욱 발전할 수 있었다. 이미 스웨덴에 깊숙이 뿌리 내린 스웨덴 사회민주주의와 사회민주당은 가장 선진적인 다문화주의와 외국인정책을 확립하는 가장 중요한 메커니즘으로 작동할 수 있었던 것이다.

### 국제주의노선의 확립과 시민권의 확장

가장 선진적인 외국인 정책과 다문화주의의 확립에는 청빈한 삶과 공동체를 강조하는 루터교의 역할은 물론, 근대 이후 격동하는 유럽질서 속에서 비교적 소국인 스웨덴이 견지한 중립주의, 평화주의 노선의 역사적 연원이 크게 작용하였다고 볼 수 있다.

난민에 대한 적극적인 보호와 평등한 대우도 이런 역사적 연원에서 유래하기도 한다. 20세기 초 스웨덴의 최대 과제는 노르웨이의 분리문제였다. 노르웨이는 국민감정이 덴마크에 가까워 스웨덴과 완전 분리하기를 강력히 요구하였으며, 1905년에는 일방적으로 독립을 선언하였다. 스웨덴 국내에서는 무력 저지론도 있었으나 결국은 분리를 승인하였으며 평화주의적 해결방법을 정착시켜 나갔다. 이후, 스웨덴의 민주정치는 안정되어 발전하게 되었다. 제1차 세계대전에서 스웨덴은 중립을 지켰으며, 제2차 세계대전 때에도 이웃 국가들이 모두 독일과 소련의 침공을 받은 속에서도 엄중한 중립을 관철하였다.<sup>8)</sup>

유럽 소국의 입장에서 국가의 안전과 번영을 위해 선택한 중립주의와 평화주의 노선은 전후 다양한 국제기구가 출범하면서 다양한 형태로 보장받게 된다. 더군다나 국제 정세적인 측면을 살펴보면, EC에 이어 유럽공동체 EU로의 발전은内外국인간의 구별과 차별을 제거하는 방향으로 발전하였고 탈냉전이 진행되면서 이른바 진영간 대립문제도 해소되었기 때문에 스웨덴의 국제주의는 보다 완숙된 형태를 떨 수 있었다. 결국 중립주의와 평화주의 노선은 국제주의 노선으로 발전하였고 스웨덴의 국제주의는 국제기구에의 적극적인 참여는 물론, 국제기구의 결정과 권고에 대한 가장 총



가장 선진적인 외국인 정책과 다문화주의의 확립에는 청빈한 삶과 공동체를 강조하는 루터교의 역할은 물론, 근대 이후 격동하는 유럽질서 속에서 스웨덴이 견지한 중립주의, 평화주의 노선의 역사적 연원이 크게 작용하였다고 볼 수 있다.

7) 이병천, '자유민주주의와 민주사회주의의 비교 고찰'(http://home.hanmir.com/~gil486/phil/)

8) 외교통상부(http://www.mofat.go.kr)

실한 이행으로 드러났다. 특히 전쟁 또는 봉쇄에 대한 국제주의적 적대정책에 대한 이행보다는 비정치적인 사안에 대해서 적극적으로 받아들이게 되고 이런 국제주의적 전통이 다문화주의와 가장 선진적이 외국인 정책의 확립에 큰 영향을 주었다.

스웨덴은 사회민주주의의 전통확립을 통해 시민의 권리개념을 민주주의 체제 속에서 극대화하여 왔다. 내국인과 외국인의 이분법에 기초하여 자국민에게 부여하는 시민권의 권리와 특권을 국제주의의 확립으로 외국인에게까지 확대하게 된 것이다. 이 주자들의 권리에 관한 중요한 결정요인은 혈통이 아닌 거주에 있다는 것이다. 이런 시민권의 확장은 유럽사회의 발전과 맞물려 있다.

스웨덴의 국제주의가 확장시킨 시민권은 국제 규약 및 법에 위해 형식화되는 개인의 권리에 관한 보편적 규칙과 개념에 대한 이행을 담고 있다. 인권 선언 등 국제 협약에 있어서는 국민국가의 소속원임에도 불구하고 보편적 권리를 개인에 돌린다. 특히 노동 이민자에 관한 권리가 국제조약 등을 통해 조직화되었다. 각 조약마다 범위의 차이가 있긴 하지만 이민자에 대한 ‘공평한’ 대우, 그리고 국민과 이민자간의 불평등의 제거를 지향하는 점에서는 같다. 1949년에 ILO협약에 위하면 계약국은 이주노동자를 국적, 인종, 종교, 성에 관한 차별 없이 고용이나 노동 상태에 관해 대우한다는 데에 동의한다. 1975년 유럽평의회 협약에서는 더 나아가 노동자와 그 가족의 사회적 및 문화적 권리까지 촉진시킨다.

정치적 난민의 법적 지위에 관한 제네바협정에 따르면 ‘근거가 충분한 박해의 우려’가 있는 경우 본국에 강제 송환되지 않는다. 또한, 보호국에 있어서 국민과 평등하게 종교의 자유, 자산의 획득 등의 관해서 보증한다. 이 권리들은 이주민 개개인의 경제적 및 사회적 권리뿐 아니라 민족 정체성, 문화, 모국어 상용 등 이주민 집단의 문화적 권리까지 국제적인 보장을 한다는 것이다. 유럽공동체법은 이주민의 초국가적인 지위에 관한 법규를 지니고 있다.

스웨덴은 이러한 초국가적 협정을 준수뿐만 아니라 국제적 협정이 국내법과 충돌할 경우 국내법을 수정하면서 국제적 규약을 지키려 노력해 온 국제사회의 모범국가 발전하였다. 예를 들어, 1954년 외국인에 대한 정치활동 제한이 인권과 기본적 자유에 관한 유럽 협정에 의해 폐지된 바 있다. 국제인권 규약의 핵심에 있어 인권담론은 문화적 권리도 요구하는데 스웨덴은 이를 바탕으로 다문화주의를 개인의 기본적 권리로 적용하게 된다.

## 결 론

스웨덴은 비교적 단일한 민족구성에도 불구하고 외국계 이민과 거주 외국인이 전 인구의 20%를 차지하고 있을 정도로 다양한 사회이다. 이러한 다양성은 특히 주류민

족의 질서에의 동화보다는 다문화주의를 발전시키고 확립시켰기 때문에 더욱 두드러져 보인다. 평등, 선택의 자유, 협력의 외국인정책 3원칙에서 확인할 수 있듯이, 스웨덴은 유럽 선진국 가운데서도 외국인이 자신의 문화와 가치관을 유지하는 가운데 평등한 대우를 받는 가장 대표적인 모범국가이자 다문화주의의 가장 선진적인 모델로 국제적인 주목을 받고 있으며, 여러 이민국가는 물론, 국제화시대 다양한 국가들로부터 중요한 모델로 받아들여지고 있기도 하다.

가장 선진적인 외국인 정책과 다문화주의 확립에는 청빈한 삶과 공동체에의 도덕적 의무를 강조하는 루터교의 전통이 크게 자리잡고 있는 것은 주지의 사실이다. 하지만 이러한 종교적 전통이 문화적 측면에서 작용하였다면 다문화주의를 하나의 이상적 모델의 형태로까지 발전시킨 데에는 스웨덴 사회민주주의의 발전과 확립이라는 이념적 정치적 측면의 영향이 컸다. 의회를 장악한 스웨덴 사회민주당은 오랫동안 안정적으로 정권을 유지하면서 자신의 이념적 사상적 견지에 따른 평등주의의 원칙을 법제화하였고 경제적 성장기에 스웨덴의 노동시장이 필요로 했던 노동이민에 대한 스웨덴의 적극적인 보호정책이 맞물리면서 지속된 제도적 성과는 극대화되었다. 사회민주주의의 가치와 전통이 루터교 전통과 혼합되어 스웨덴인의 내면적 가치로 확장되면서 다문화주의의 법제도화는 물론, 내면화를 통한 공고화로의 발전도 담보될 수 있었다.

스웨덴은 사회민주주의를 시민의 권리를 최고로 발전된 민주주의 형태 속에서 극대화시켰다. 정치적 권리는 물론, 사회경제적 권리에 따른 대표적인 복지국가로 자리매김할 수 있었던 것이다. 이렇게 발전시킨 시민의 권리인 인권에 대한 국제규약과 선언 등 국제주의적 노선의 견지에 따라 협통에 따른 자국민에서 이민, 그리고 외국인에 이르기까지 적용대상을 확대시킬 수 있었다. 요컨대, 루터교 전통과 사회민주주의, 그리고 국제주의 노선이라는 세 가지 요소가 만나 스웨덴의 안정적 발전은 물론 가장 모범적인 다문화주의 모델을 확립하였다고 볼 수 있다.

# TURKEY

터키의 건국자인 Ataturk에 의해 선언된 터키민족 개념은 다양한 내부적인 인종이나 종교적인 다원성을 의미하는 것이었다. 이러한 터키 공화국의 건국 이념에 따라 터키 내의 소수민족인 아르메니아인, 유대인, 룸인이 비교적 평화적인 다문화 공존의 터전을 유지시켜 가고 있다.

율케르 쉐브넴(Ulker Sebnem)

터키인/고려대학교 대학원

## 1. 들어가며

지리적인 요충지이자 역사적으로 수많은 정체의 부침과 이에 따른 인적교류와 공존의 장이었던 터키는 일찍부터 다양한 민족집단간의 비교적 조화로운 민족공존의 공간으로서 긴 역사를 이어오고 있는 유럽의 대표적인 민족공존 국가이기도 하다. 터키의 이런 다민족 공존적 환경은 긴 기간의 오스만제국 시기에 이미 그 발판을 구축하였다. 오스만제국 시기 그곳에 살고 있던 다양한 민족은 그들의 민족성과 종교적인 신앙으로 인하여 차별이나 고통을 받는 경우는 아주 드물었으며, 그들은 주민족이라고 할 수 있는 터키인과 상당기간 비교적 조화로운 공존관계를 형성했다.

그러나 제국 말기 주변 유럽국가가 오스만제국의 붕괴를 피하기 위해 그곳에 살고 있던 소수민족 세력을 이용하기 시작하면서 오스만제국 시대에 상당기간 지속되었던 소수민족과 터키인과의 공존관계에 분열이 나타나기도 하였다. 주변국은 제국 내의 소수민족 지도자들을 부추겨 그들을 통해 제국의 붕괴를 가속화시키려 하였던 것이다. 이러한 주변 국가의 개입으로 인해 실제로 소수민족이 많이 거주하고 있던 지방에서는 그리스인과 아르메니아인 등 소수민족이 오스만제국과 터키인에 대한 반란을 일으키기도 했다.

현재 터키에 살고 있는 전체 인구의 98% 정도가 공식적으로 이슬람교를 믿고 있는 무슬림이다. 긴 세월 동안 터키인과 같은 땅에서 살고 있는 소수민족인 룸인과 유대인, 아르메니아인의 인구는 그다지 많지는 않다. 소수민족은 그들의 종교과 언어, 교육 등에서 자치권을 보장받고 있으며, 경제적으로도 높은 수준의 삶을 유지하고 있다. 터키인과 소수민족간, 소수민족 상호간의 갈등도 두드러지지 않다고 볼 수 있다.

이 글에서는 오스만제국의 독특한 민족개념과 아타튀르크의 건국 당시 민족주의 등을 살펴보고 현재 터키에 살고 있는 소수민족들의 상황을 개괄적으로 살펴봄으로서 터키의 다민족, 다문화적 특질의 일단을 보여주고자 한다.

## 2. 오스만제국의 민족 개념

오스만제국 시대에 ‘Zimmi’(비이슬람교도)는 종교나 종파에 의해 다시 세분되었다. 그리고 이 세분화된 집단을 ‘millet’(민족)이라고 불렀다.<sup>1)</sup> 따라서 오스만제국 시기에 민족이라는 것은 분리된 종교 집단이라는 의미를 갖는 것이었으며, 바로 이런 범주에 드는 민족집단이 룸인(터키에 있는 그리스인), 아르메니아인, 유대인이었다. 그리스인과 불가리아인은 동방정교회를 신봉하는 경우에는 둘 다 동일한 그리스인으로 간주되었고, 이에 반해 아르메니아인은 신교나 가톨릭을 신봉하는 데 따라 같은 민족이라도 서로 다른 민족집단으로 분리되어 인식되었다. 오스만제국을 지배하는 계급은 이슬람교를 신봉하는 터키인, 아랍인, 세르비아인이었고 그들을 오스만인이라고 했다. 한편 이슬람교를 신봉하지 않는 소수민족도 법률에 의해 기본적으로 그들의 민족적 권리를 인정받았다.

18세기에 이르면 각 민족 집단은 적극적으로 그들 집단과 정부간의 문제를 해결하는 역할을 맡았을 뿐만 아니라 종교 지도자들은 중요한 영향력과 책임을 함께 지니고 있었다. 그러나 점차 오스만제국은 쇠약해지고 이에 반해 주변 유럽 강대국이 자국의 이익을 신장하고 방위하기 위해 오스만제국 내 소수민족의 권리를 적극적으로 옹호하면서 이들 민족집단을 적극적으로 이용하려 하였다. 특히 1774년 7월 21일의 케추크 카이나르<sup>2)</sup> 조약(Kucuk Kaynarca Antlaşması) 이후 러시아는 룸인을 러시아 정교를 신봉하고 있다는 종교적인 이유로 보호하려 하였다. 프랑스 역시 오스만제국 내의 아르메니아인 등 가톨릭교도를 보호하는 역할을 맡아야 한다고 주장했다. 19세기말 유대인을 제외한 모든 비무슬림 민족은 적극적으로 그들의 권리를 보호해 줄 수 있는 유럽 국가가 존재했던 것이다.

## 3. Mustafa Kemal Ataturk와 터키

오스만제국은 대외적으로는 유럽의 민족주의 운동의 영향과 대내적으로는 경제와

1) M. Akif Aydn, *Gayrimsilimler, Osmanlı Devleti Tarihi*, C.2, stanbul, 1999, pp. 419-422.

2) 16세기 이후 유럽 열강이 강성해지고 있는 데 반하여 오스만제국은 쇠퇴의 길을 걷게 되었다. 유럽 열강은 오스만제국을 향한 팽창을 계속하여 보스포러스-다다넬스(Bosphorus- Dardanelles) 해협의 진출과 터키 내정에 간여할 수 있는 기반을 마련하게 되었다. 이것이 곧 케추크 카이나르 조약(Kucuk Kaynarca Antlaşması)이다.

사회적 구조를 적절히 변화시키지 못했을 뿐만 아니라 군사적으로도 주변 유럽제국에 비해 열세를 면치 못함으로 인해 붕괴하기 시작하였다. 그 결과 오스만제국은 유럽과 발칸반도에서 그 영향력을 급격히 상실했으며 영토 또한 서서히 주변국에 내주게 되었다.

오스만제국은 1912~1913년 발칸전쟁에서 패배한 후 한편으로 군비를 확충하면서, 다른 한편으로는 유럽에서의 고립을 탈피하기 위해 유럽국가와 교섭을 진행하고 있었다. 이 무렵 오스만제국은 특히 이탈리아의 트리폴리(Tripoli) 침공과 오스트리아의 보스니아-헤르체고비나(Bosnia-Herzegovina) 합병에 큰 불만을 가지고 있었다.<sup>3)</sup>

제1차 세계대전에서 승리한 연합국측은 1920년 세브르(Sevres) 조약에 의해 오스만제국을 분할했다. 이에 반대하여 터키의 국부 Ataturk가 지휘하는 터키독립군은 아나톨리아 전역을 강점한 영국과 러시아, 그리스, 프랑스 등에 맞서 격렬한 독립전쟁을 펼쳤다. 그 결과 1923년 10월 29일, 터키국민의회의 결정에 의해 통일 터키공화국이 탄생하였다. 공화국으로서의 터키의 국제적 지위가 처음으로 인정된 것이다.

로잔조약(1923. 7.)은 국제적으로 터키를 새로운 독립국가로 선언한 조약이다. 이 조약은 소수민족에 대한 구체적인 공존조항도 포함하고 있었다. 조약에는 (1) 소수민족에게 언어와 종교 등 권리를 부여하고, 그 권리에 대해서는 국제연맹이 감독하며, (2) 이슬람교를 신봉하지 않는 소수민족 남성에게 병역은 의무가 아닌 대신 세금 등으로 이를 대체할 수 있으며, (3) 각 종파에 대한 권리 인정, (4) 일반적인 사면, (5) 국적 변경의 자유, (6) 대규모로 주거지를 옮긴 아르메니아인에게 다시 정주할 기회를 주고, (7) 아르메니아인에게 동부지역 등지에 거주할 수 있는 장소를 제공하는 등 갖가지 소수민족 집단에 대한 배려가 구체화되어 있었다.

영국은 당시 무슬 지방의 석유 지배권 때문에 그 지방의 쿠르드인에게 영향력을 행사하고 있었다. 이를 기반으로 영국은 터키에 있는 이슬람교를 신봉하는 사람들간에도 언어와 인종 차별을 부추겨 쿠르드인과 터키인을 분리시키려 하였다. 이는 터키인과 동질성이 매우 높은 쿠르드인을 소수민족으로 분리 정립시켜 쿠르드인에 대한 영향력을 공고히 하려 했기 때문이다. 그러나 로잔조약에서 터키는 오스만의 전통에 따라 이슬람교도를 신봉하는 집단을(쿠르드인 포함) 소수민족으로 보지 않겠다는 의지를 강하게 표명했다. 이에 영국은 조약에서 “모든 소수민족”라는 용어를 쓰려 했지만 이마저도 성공하지 못했다. 당시 터키 대표 Ismet Inonu은 그 자신이 쿠르드족 출신임에도 “쿠르드인은 비록 일부가 터키어와 다른 언어를 사용하고 있을 지라도 역사적으로나 종교적으로 터키인과 단일 문화권을 형성하고 있기 때문에 쿠르드의 자치나 독립은 용인할 수 없다”는 입장을 분명히 했다.<sup>4)</sup> 터키는 오늘날까지 유효성을

3) 서재만, ‘제1차 세계대전과 중동’, “중동연구” 제14호, 1995, p. 6.

4) Gunter, Michael, *The Kurds in Turkey. A Political Dilemma*, Oxford, 1990, p. 12.

유지하고 있는 로잔조약에 의해 터키에서 이슬람교를 신봉하지 않는 집단에 대해서만 정치적·법적으로 소수민족이라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 아르메니아인과 룸인, 유대인 등 그 밖의 터키 영토 내의 모든 집단은 터키 내부 단위의 하나로 간주된다. 이러한 기준에 의거하여 1923년, Mustafa Kemal Ataturk가 터키공화국을 설립한 이후 유대인과 룸인, 아르메니아인은 소수민족이라고 헌법에도 명시되어 있다.

1923년 2월 17일 Medeni Kanun이라는 현대적인 법체계가 공포되어 종래의 이슬람법을 대신하게 되었다. Medeni Kanun하에서 터키인은 종교나 교파의 구별없이 법 앞에 서로 동등한 입장을 보장받았다. 이러한 일련의 조치에 따라 다른 국가들은 터키에 있는 소수민족에 대한 보호를 단념하였다. 이때부터 터키 공화국은 'Kemalism'을 새로운 국가 이름으로 정하고 세속주의와 터키민족주의에 근거한 서구식 근대화를 추진했다.

케말주의자는 터키를 민주공화국으로 이끌기 위한 과도정권 설립자들이다. 이 정권은 국민에게 법 앞에 만민이 평등함을 주장하고, 의사표현의 자유를 비롯한 기본권을 보장했다. 사유재산을 보장하고 자유 노동시장을 형성했다. 이는 모두 서구 선진국의 법을 모델로 한 것이었다. 또 이들은 실증주의를 받아들이고, 세속주의를 무기로 과거로 돌아가자고 하는 반자본주의 세력을 무마했다. 케말 아타튀르크의 지도 아래 케말주의자들이 이룩한 개혁으로 터키는 과거 오스만제국 시대의 모습을 완전히 탈피했으며, 그와 함께 오스만제국 당시 잔재해 있던 구시대의 모순도 사라졌다.

#### 4. 터키의 소수민족

1906년 인구 센서스에 따르면 당시 터키 영토에 살고 있던 인구는 1천 5백만 명이



1923년부터 Mustafa Kemal Ataturk가 지금의 터키를 설립한 이후 유대인과 룸인, 아르메니아인은 소수민족이라고 헌법에도 명시되었다. 1923년 2월 17일 Medeni Kanun이라는 법이 공포되었다. 이후 이슬람법 대신 현대적인 법체계가 시행되었다. Medeni Kanun하에서 터키인은 종교나 교파 구별없이 법 앞에 서로 동등한 입장이 되었다. 그래서 다른 국가들은 터키에 있는 소수민족에 대한 보호를 단념하였다. 사진은 터키 독립의 지도자 Ataturk.

었다. 이 인구의 10% 정도가 룸인, 7%가 아르메니아인, 1%가 유대인이었다. 종교적으로는 이슬람교를 신봉하는 사람이 전체 인구의 80% 이상이었다. 그 후 1914~1924년 사이에는 다소 인구가 줄었는데, 1927년 인구 센서스에 의하면 터키의 인구는 1360만 명이었다. 그 중 비무슬림은 2.6%에 불과했다. 언어적으로 보자면 12만 명이 품어를 사용하는 사람이었고, 6만 5천 명이 아르메니아어를 사용하는 사람이었다.

제2차 세계대전 기간 터키정부는 경제적인 이유 등으로 소수민족에 대한 태도가 다소 경직되어 있었다. 특히 'Varlik Vergisi'라는 '사유재산 세금'은 전쟁 기간 정부가 경제적 어려움을 극복하기 위해 재산이 많은 시민을 가려내 그들에게 세금을 징수한 것이었다. 그러나 세금을 낸 시민 가운데는 소수민족이 많았을 뿐만 아니라 공정하지 않은 세금 징수방법이 사회적으로 비판을 받았다. 결국 사유재산 세금은 소수민족의 터키 정부에 대한 부정적인 입장을 확산시키는데 적지 않은 역할을 하였다. 그러나 현재의 터키는 이민족들간 비교적 평화로운 공존을 유지하고 있다고 할 수 있다.

현재 터키에 살고 있는 소수민족은 아르메니아인, 룸인, 유대인, 쿠르드인 등이다.

### 아르메니아인

이스탄불을 중심으로 전체 터키에 살고 있는 아르메니아인이 신봉하고 있는 기독교는 다시 이를 그레고리안 동방정교회, 로마카톨릭 정교회, 프로테스탄 정교회 등 3교파로 나눌 수 있다. 오스만제국의 millet 체계하에서 아르메니아인은 제국 내에서 큰 갈등없이 공존하는 민족집단이었다. 19세기 독자적인 민족주의 운동을 전개하기 전까지 아르메니아인은 오스만제국 내의 '믿음직한 소수민족'(milleti sadika)으로서의 위치를 유지해 왔다. 그러나 오스만제국 말기 1차대전 시기에 지배민족인 터키인과 소수민족인 아르메니아인간의 관계가 급속히 악화되었다. 이러한 불화는 급기야 터키 동북부 지방의 아르메니아인이 러시아와 제휴하여 터키인과 아르메니인간에 살육전을 치르기도 했다. 그러나 전쟁시기에 터키인과 아르메니아인이 경험했던 재앙을 과거지사로 돌리려는 움직임도 활발해, 1978년 어느 종교지도자는 아르메니아인에게 과거를 청산하고 새로운 공존관계를 발전시키자고 제의하기도 했다.

현재 총 인구 7천 5백 여 만 명의 터키에서 아르메니아인은 약 4만 내지 5만 명 정도로 추산된다. 아르메니아인은 사유재산 보장, 민족언어 사용, 민족학교 설립, 민족어 방송 자유 등을 보장받고 있다. 과거 터키 중부 아나톨리아와 동부지방에서 농사를 짓던 아르메니아인이 이제는 대도시에서 중류 계급으로 생활하고 있다.

터키의 아르메니아인은 그들의 전통적인 문화나 생활을 추구하는 것을 제한받지 않고 있다. 그러나 엄밀하게 보면 이들은 그들이 누리고 있는 민족적인 특권 때문에 오히려 이슬람교를 신봉하고 있는 터키인 입장에서는 이들을 자기들과는 다소 거리

가 있는 ‘외국인’으로 간주하고 있는 것이 사실이다.

### 룸인/룸이어스(터키의 그리스인)

룸인은 경제적 측면에서 터키사회에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 과거 그들은 이스탄불의 주요 무역산업을 독차지하고 있었기 때문에 당시 주로 농업에 종사하고 있던 터키인에 비해서 상대적으로 경제적인 우위를 차지하고 있었다.

オス만제국 시대의 millet 체제하에서 이들 룸인도 다른 소수민족과 같이 자치권을 부여받았다. 1923년 7월 24일 로잔조약 후 이들은 유대인이나 아르메니아인과 같은 소수민족의 입장이었으나 터키 사회에서는 다른 소수 민족과는 달리 중요한 의미를 가지고 있었다. 즉 로잔조약으로 독립을 획득한 이후에도 터키는 그곳에 살고 있던 그리스인(룸인)과, 이들과는 반대로 그리스에 살고 있던 터키인을 각자의 모국으로 이주시키는 문제가 제대로 해결되지 않자 이 두 국가 사이에 이 문제를 둘러싼 긴장이 있었던 것이다.

터키와 그리스는 소수민족에 대한 문제를 해결하기 위해 두 나라는 1930년 6월 10일 협정을 체결했다. 협정은 그리스에 있는 터키인과 터키-이스탄불에 있는 룸인 등 소수민족의 권리를 상호 보장하는 중요한 결정을 했다. 그 후 양국간에는 1950년대까지 소수민족의 문제로 인한 큰 갈등은 일어나지 않았다. 그러나 수면아래에 있던 소수민족 문제가 1964-5년 사이프러스 영유문제를 둘러싸고 터키-그리스간 현안문제로 다시 쟁점화되었다. 터키정부는 1930년 협정에 따라 터키에서 일하는 그리스인을 귀국시키기도 했다. 터키측으로서는 서부 지방에 있는 터키인 소수민족을 목표로 하는 압력이나 폭력에 대한 문제의 시정이 주요한 현안의 하나이다.

룸인 다수는 대도시 특히 이스탄불 등지에 살고 있다. 1955년 터키 정부와 그리스 정부간의 긴장 상태가 있었고, 또 사이프러스 문제 같은 요인들 때문에 룸인, 특히 젊은이들이 소수민족으로서 불안을 느껴 그리스나 다른 유럽 국가로 이민하기 시작하였고 이때를 전후하여 룸인 인구는 9%나 줄어들기도 했다.

### 유대인

터키에 있는 유대인은 이스탄불, 앙카라, 이지미트 같은 대도시에 살고 있다. 동부 지방에 있는 유대인은 그들이 살고 있는 동부지방 고유의 문화에 순응되어 갔다. 1933년 히틀러 치하의 독일에서 망명한 1백 명 이상의 유대인 학자와 지식인이 터키에 있는 대학교와 정부기관에서 근무했으며 제2차 세계대전 시기에는 동유럽 유대인이 전쟁을 피해 터키로 대거 이민했기 때문에 당시 터키내 유대인 인구는 급속히 증가했다. 그러나 이스라엘로의 이민의 증가로 1965년에는 터키에 있는 유대인 인구가 줄기도 했다.

터키 독립 이후 유대인의 위치는 전보다 상대적으로 약화되었다. 과거 이들이 담당했던 사업영역도 터키인의 수중으로 넘어갔다. 터키내 유대인의 역할 축소는 역으로 유대인들의 이스라엘이나 다른 국가로의 이민을 촉진했다. 현재는 줄어든 인구 때문에 이들의 결혼 상대자는 유대인이 아닌 터키인인 경우가 많아졌을 정도이다.

## 쿠르드인

쿠르드인을 좋아하지 않는 터키인이 있으면 그는 터키인이 아니다. 터키인들을 좋아하지 않는 쿠르드인이 있으면 그들 또한 쿠르드인이 아니다.

— Ziya Gokalp(청년 투르크당 대표)

수백 년 동안 터키인과 쿠르드인은 같은 영토에서 살아왔기 때문에 문화와 전통, 종교습관 등에서 거의 차이가 없고, 오직 언어만이 서로를 구별시켜 주는 두드러진 차이다. 오스만 시기 쿠르드인은 중앙 정부나 지방에서도 지배적 위치를 자치하고 있었다. 6백여 년간 유럽을 호령했던 오스만제국에 대한 유럽국가의 두려움과 의구심은 제1차 세계대전 이후 오스만제국 붕괴 과정에서 적나라하게 노정되었고, 강대국으로서의 터키를 원하지 않는 유럽국가들로서는 터키 내부의 가장 심각한 걱정거리인 쿠르드 문제는 더 없는 좋은 재료였다. 그러나 1919~1923년 사이에 있었던 독립전쟁 때는 유럽국가에 대항해 터키인과 쿠르드인이 함께 싸웠다.

정치적·사회적으로 쿠르드인과 터키인 사이에는 차별이 없다. 터키의 입장에서는 쿠르드인은 단지 ‘터키 체제’ 내에 공존하는 시민으로 인정해 왔기 때문에, 이들은 터키에서 ‘터키인으로서의’ 권리와 의무를 차별없이 행사할 수 있었다. 쿠르드인은 터키 독립 시기부터 지금에 이르기까지 적극적으로 터키 국회에도 진출하고 있다. 대부분의 역사, 습관, 종교와 같은 요소가 공통적이기 때문에 실제로 이에 대해 분석할 때 쿠르드 문화는 터키문화와 커다란 차이점들을 찾을 수 없다. 터키 내에서 현재 쿠르드인은 사회적 자원의 다수를 점하고 있다. 터키에 있는 쿠르드인은 1천만 명 이상이지만 절대 다수는 쿠르드인이라는 자의식이 거의 회박하며, 쿠르드어를 사용하지도 않고 있는 ‘동화된 터키인’이라고 볼 수 있다.

이른바 ‘터키-쿠르드 동일체 원칙’은 70년 간 계속되어 온 터키 당국의 기본 정책이다. 이는 터키 내의 룸인과 아르메니아인, 유대인에게 보여주는 제한적인 자치나 종교적 문화적 정체성의 인정과는 뚜렷하게 구분된다.<sup>5)</sup>

오늘날 터키에는 ‘쿠르드 문제’도, 또 쿠르도인을 포함한 소수민족에 대한 차별도 없다. 그러나 지하 테러단체인 ‘쿠르드노동당’(PKK : Partia Karkaren Kurdistan)의

5) 이희수, ‘터키 쿠르드족의 분리주의 운동’, “충북연구” 제14호, p. 193, 1995, 서울.

등장과 그들의 조직적인 무장 독립투쟁, 무자비한 대도시 테러 문제는 터키가 해결해야 할 심각한 문제이다. 1978년 설립된 쿠르드 노동당이 전개한 유혈적인 쿠르드 독립 운동 때문에 지금까지 다수의 쿠르드인을 포함한 3만 7천여 명의 터키 시민이 희생을 당했다. 또한 이라크 전쟁의 발발로 5십만 명 정도의 이라크인이 터키로 이주하면서 이민 문제가 발생하기도 했다. 전후 이민자 외에도 분리적인 테러 집단 때문에 수많은 터키 국민이 희생되었다. 아직까지도 북이라크에는 7천 명에 이르는 무장 테러 집단이 준동하고 있다. 만약 이라크 전쟁 후 북이라크나 그 주변 지역에 어떤 형태로든지 ‘쿠르드 국가’가 성립하게 되면 중동의 안정은 위협받을 가능성이 매우 높다. 따라서 터키와 아랍, 이란은 어떠한 경우에도 그들의 땅에 쿠르드 국가가 설립되는 것을 찬성할 수 없는 입장이다.

테러에 반대하는 터키인의 의지와 압둘라 오잘란 등 테러 집단 지도자의 검거(1999. 2.)로 이 지역에서의 쿠르드족 독립국가 건설을 둘러싼 테러 문제는 새로운 국면을 맞고 있다.

## 5. 결론

수백 년 동안 터키 영토에서는 다양한 인종집단이 섞여 살아왔다. 오스만제국 시대에도 이민족이 터키인 지배하에서 살고 있었다. 당시의 민족개념은 종교적인 의미를 강하게 띠고 있었다. 터키는 이웃국가들과 역사적으로 불편한 관계를 가져왔다. 서방 국가나 러시아, 그리스, 이란, 이라크, 시리아 같은 터키와 이웃하면서 갖가지 이해관계로 갈등을 야기하고 있는 국가들은 쿠르드족을 지원하면서 터키를 약화시키는 전략을 추구하고 있다.

유럽연합 국가들은 터키에 대해 인종차별을 문제삼아 분리적 행동을 견지하여 왔다. 특히 인권과 민주주의 이름으로 행해진 이런 행동은 터키 내 테러집단을 형성하기까지 이르렀다. 로잔조약에서 룸인과 아르메니아인 그리고 유대인은 소수민족이라는 점이 강조되었다. 그러나 유럽연합 국가는 이를 외에 터키 내 다른 민족에 대해서도 소수민족이라고 하여 분리주의자들을 자극하였다. 이런 태도는 터키의 동남부 지방에 있는 ‘쿠르디스탄’의 독립운동을 불러일으킬 만큼 심각한 결과를 초래하였다.

Ataturk의 터키민족 개념은 다양한 내부적인 인종이나 종교적인 다원성을 의미하는 것이었다. 1920년 1월 28일 케말 아타튀르크를 비롯한 독립의 지도자들은 아나톨리아 반도 곳곳에서 독립선언서를 낭독하였는데, 그들은 그 독립선언서에서 민족과 영토는 분리될 수 없다고 선언했고, 이런 선언은 독립 후 터키공화국 헌법에도 그대로 반영됐다. 결국 터키인과 쿠르드인이 동등하게 함께 살 수 있는 통일된 터키가 터키국민의회의 결정에 의해 탄생되었으며 그러한 정책의 영향으로 오늘날까지 터키

영토에서 쿠르드인과 터키인 사이에 심각한 차별이 없는 것이다. 이러한 터키 공화국의 건국 이념에 따라 터키 내의 소수민족인 아르메니아인, 유대인, 룸인이 비교적 평화적인 다문화 공존의 터전을 유지시켜 가고 있다.

## 포커스

### SARS와 인종주의

이제 여름을 맞아 그 여파가 잠잠해지기는 했지만 얼마전 세계는 그야말로 중증 급성 호흡기 증후군(severe acute respiratory syndrome, SARS)의 신드롬에 시달렸다. 사스가 한참 기승을 부리던 올해 4월에는 세계적인 신용평가 기관인 JP모건과 모건 스탠리 등은 사스를 이유로 아시아 경제성장 전망을 잇따라 낮추었으며, 사스 감염자가 한 명도 보고되지 않았던 한국도 외국 바이어들의 연이은 입국취소와 국제 행사의 취소로 직접적인 피해를 보았다고 하니 가히 사스의 위력을 짐작할 만 하다. 현재는 사스가 가장 심각하게 만연했던 중국조차도 '결정적인 국면'을 벗어났다고 선언한 상황이기는 하지만 아직까지 안심하기는 이른 듯 하다.

치사율이 3%에 불과한 사스에 대한 말 그대로의 전세계적 '난리법석'에 대하여 지난 4월 28일자 한겨레신문에는 매우 흥미로운 분석기사가 실린 적이 있다. '사스와 인종주의'라는 제하의 기사는 전 세계적으로 훨씬 감염자도 많고 치사율도 높은 말라리아는 놔두고 유독 에이즈에 집착하는 이유와 마찬가지로 사스에 이렇게 관심을 쏟는 이유는 (약품을 구입할 수 있는) '백인'들이 감염되었기 때문이라고 분석한다. 백인이 감염되지 않았더라면 사스는 단지 아시아 일부 국가의 지역 문제로 치부되어 버리고 말았을 것이라는 이야기다. 여기에서 사스는 인종주의와 자연스럽게 연결된다. 약간의 비약은 있지만 기사는 나름대로 인과관계를 논리적으로 설정하고 있는 셈이다.

그러나 더 중요한 문제는 '사스공포'에 도사리고 있는 아시아인에 대한 적대적 감정이라고 할 수 있다. 사스 감염자와 사망자가 제일 많았던 곳이 중국(홍콩 포함), 싱가포르, 말레이시아 등의 아시아 국가들이었고, 중국이 사스의 전원지로 의심받고 있었기 때문에 몇몇 나라에서는 아시아인에 대한 '부정적 반응'(negative reaction)이 만연했던 모양이다. 이는 서구 나라 중에는 유일하게 다수의 사스 환자가 발생했던 캐나다의 보건 관계자가 자국의 국민들에게 '상식'(common sense)을 호소했던 것에서 잘 나타난다. 그는 '사스는 특정 민족(ethnicity)의 질병이 아니며, 모든 사회에 대한 도전이다. 사스는 아시아에서 발생했을 수도 있으나 모든 인종이나 색깔의 사람에게도 찾아올 수 있다'(Canadian Medical Association Journal, 2003, 4, 4.)라고 하여 사스로 인한 인종적 편견이 강화되고 있었다는 점을 간접적으로 보여준다. 우리에는 잘 알려지지는 않았지만 키프로스(Cyprus) 같은 나라에서는 자국민 보호조치의 일환으로 중국 출신 학생의 등록을 금지시키기도 했다. 여기에서 던져질 수 있는 심각한 질문이 '왜 같은 사스 발병국인 미국, 캐나다 출신 학생이 아니라 중국학생과 아시아인인가?'하는 것이다.

캐나다와 카르로스의 예에서 보여지는 바와 같이 사스의 발병과 각국의 일련의 조치에는 인종적 편견이라는 사스보다 훨씬 무섭고 고질적인 질병이 도사리고 있는 것은 분명해 보인다. 질병은 의학적으로(medical) 다루어야지 숨겨진 편견을 정당화하기 위해 정치적으로 악용하려고 하는 것은 곤란하다. 미국의 버클리대에서도 중국학생에 대한 등록 금지를 시사했다가 반인종주의 운동의 반발로 이 정책을 수정할 수밖에 없었다. 질병의 정치화는 비단 사스에 대한 대응에서만 나타났던 특수한 문제가 아니라 전 세계적인 '의료적 비상사태'(medical emergency)가 있을 때마다 늘 있어왔던 문제이다. 위에서 언급한 대로 사스의 공포가 아직 모두 사라진 것이 아니라고 할 때 앞으로 각국이 이를 어떻게 다룰지 유심히 지켜볼 일이다.(이용승)

# J APAN

## 일본의 정주외국인 정책과 재일코리안

—참정권, 국적조항철폐, 교육권 문제를 중심으로

일본국적 취득이 손쉬워진 것은 환영할 만한 조치다. 그러나 과거 일제시대의 동화정책을 다른 형태로 재현시킨 듯한 귀화법안에 대해 재일코리안이 느끼는 것은 일제의 민족말살정책의 부활이라는 악몽이다. 그러므로 이 법안에 대한 재일코리안의 저항이 악화되기는커녕 더욱 강화되어 갈 것이다.

호사카 유지

세종대 교수

### 머리말

현재 일본에는 한 해에 약 470만 명에 달하는 외국인이 입국하고 있고, 148만 명에 달하는 외국인이 외국인 등록을 마쳐 장기 체류(3개월 이상)하고 있다.<sup>1)</sup> 그들 중 ‘재일(在日)코리안’(재일한국인과 재일조선인의 합칭)은 약 65만 명이다.<sup>2)</sup>

일본에서는 현재까지 재일코리안이 중심이 되어 일본정부의 배타적인 定住外國人 정책에 투쟁하여 왔다. 일본정부의 정주외국인 정책이란 한마디로 제도적으로 일본국민과 외국인 사이에 차별을 두는 정책이다. 일본국민과 외국인을 구별하면서 일본국민에게 더욱 많은 혜택을 주도록 만들어 놓은 것이 일본의 정주외국인 정책이다. 그뿐만이 아니라 외국인을 치안문제에 있어서 항상 위험한 존재로 취급하고 있다.

여기서는 재일코리안을 중심으로 정주외국인에 대한 참정권, 국적조항철폐, 교육권 문제가 얼마나 개선되었는가를 중심으로 살펴보고 앞으로의 방향을 전망하는 데 목적을 둔다.

### 정주외국인의 참정권 문제

#### 경과

일본이 1945년 8월 태평양전쟁에서 패한 후 ‘재일본조선인연맹’(在日本朝鮮人聯盟)

1) <http://www.root.or.jp/kyojukon>

2) 위와 같은 사이트.

(1945. 10~1949. 9)이 참정권과 시민권을 요구하는 운동을 전개한 것이 전후의 정주 외국인의 참정권 요구의 효시였다. 그러나 일본정부가 ‘재일본조선인연맹’을 강제적으로 해산시킴으로써 참정권 요구 운동이 한때 중단되었다. 그 후 재일코리안 2~3세대가 ‘민족차별 철폐운동’을 전개하기에 이르렀고, 이 운동의 전개과정에서 정주외국인의 참정권 문제가 다시 대두되었다. 재일코리안의 ‘민족차별 철폐운동’은 한 마디로 ‘행정차별 철폐운동’이라고 할 수 있다. 그 운동의 핵심은 아래서 논하고 있는 소위 ‘국적조항 철폐운동’이다. 그 일환으로 전개되고 있는 참정권문제는 현재 지방참정권 획득을 최종목표로 삼고 있다. ‘행정차별 철폐운동’은 취업, 생활권, 교육에 있어서의 차별 등을 철폐하는 운동으로 전개되고 있고 지방참정권 획득문제는 이 ‘행정차별 철폐운동’에 있어서의 가장 차원이 높은 단계의 운동이라 할 수 있다.

‘재일본조선인연맹’의 참정권 요구 운동 이후, 구체적으로 참정권 문제를 제기한 사람은 최창화(崔昌華) 목사였다. 1975년 9월 최창화 목사는 기타큐슈(北九州) 시장(市長)에게 공개 질의문을 보내, 시의회 의원선거의 선거권과 피선거권이 정주외국인에게도 인정되는지 여부를 물었다. 이것이 지방참정권에 관한 문제 제기의 효시로 일컬어진다.<sup>3)</sup>

그리고 ‘대한민국거류민단’(大韓民國居留民団, 이하 ‘민단’)은 1984년 6월 30일 출판한 차별백서 제7집 “협정 개정을 요구한다”에서 처음으로 이 문제를 거론하였다. 그리고 이 참정권 문제가 더욱 표면화된 것은 1991년 ‘협정3세 이후의 영주권에 관한 재협의’였다. 이 1991년 재협의 과정에서 민단은 요망사항 중의 하나로 재일코리안에 대한 ‘지방참정권’ 부여를 요구하고 나섰다.<sup>4)</sup>

한편 1989년 11월에는 학스 앤런이 국정 참정권을 요구하면서 오사카(大阪) 지방법원에 제소하였고, 1990년 11월에는 김정규(金正圭) 등이 오사카 지방법원에 지방참정권을 요구하여 제소하였으며, 1991년 5월에는 이진철(李鎮哲) 등이 후쿠이(福井) 지방법원에 각각 지방참정권을 요구하여 제소하였다.<sup>5)</sup> 그리고 각 지방에서는 정주외국인들이 독자적으로 지방 의회에 대해 지방참정권을 인정해 달라는 의견서를 제출하여 지방의회가 그것을 채택하도록 활동을 전개하였다. 그 운동의 결과, 1993년 9월 오사카부 기시와다(岸和田) 시에서 처음으로 의견서가 채택되었다.<sup>6)</sup> 지방자치체가 공식적으로 정주외국인의 지방참정권을 인정함으로 이 문제는 급진전하였다.

결정적인 것은 1998년 2월, 최고재판소에서 “지방자치체 선거에서 정주외국인에게 선거권을 부여하는 것은 현행 헌법상 금지되지 않았다”는 판단이 내려진 일이었다.<sup>7)</sup>

3) 정주외국인의 시정참여에 관한 비교고찰. <http://inazo.hmt.toyama-u.ac.jp/students/97/hiroshi/study/civil.html>

4) 호사카 유지, ‘재일코리안의 법적 지위’, ‘평화연구’ 제8호(고대평화연구소, 1999), p. 64.

5) 3)에 상세한 사이트.

6) 상세 사이트.

7) 박일, “재일이라는 삶의 방식”(講談社, 1999), p. 98.

최고재판소가 이렇게 정주외국인의 지방참정권을 허용하는 판단을 내림으로써 지방참정권 문제는 이론상의 문제에서 그것을 실현하는 법개정을 위한 환경 정비의 단계로 접어들었다. 정주외국인의 참정권을 인정케 하는 환경정비, 즉 찬성여론 형성의 핵심인 각 지방 자치체의 의견서 채택은 2001년 9월 13일 현재 1494건에 달했다. 이것은 자치체 총수 3302 개중 약45%에 달하여 157 자치체가 추가로 의견서를 채택하면 과반수를 넘어서게 된다. 그리고 ‘재일한국청년상공인연합회’가 1995년 9월 실시한 국회의원 조사에서도 회수율 약 46% 중 약 90%가 정주외국인의 지방참정권을 인정해도 된다고 대답하였고 아울러 피선거권도 허용해도 된다는 의견이 약 56%였다.<sup>8)</sup>

### 지방참정권 운동의 과제

2000년에 접어들어 지방참정권 문제는 크게 진전된 듯 보였다. 2000년 1월 공명당과 자유당이 여당의 법안으로 ‘영주외국인의 지방선거권 부여법안’을 국회에 상정하였기 때문이다. 그러나 이 법안은 중대한 결함을 내포하고 있었다. 이 법안은 무엇보다도 피선거권을 인정하지 않았고 ‘선거권’만을 허용하고 있다.<sup>9)</sup> 그리고 이 법안은 일본에 정주하면서도 ‘조선국적자’<sup>10)</sup>와 ‘무국적자’<sup>11)</sup>를 배제하고 있다. 그리고 정주외국인은 각 지방의 공안위원회, 교육위원회의 위원취임 자격 등에서 제외되고 있다는 등의 문제점이 있다.<sup>12)</sup> 이런 문제점을 내포하는 여당의 ‘영주외국인의 지방선거권 부여법안’에 대해 정주외국인의 각 단체는 다음과 같은 반론을 제기하였다.

첫째, 조선국적자 제외는 재일한국인과 재일조선인의 분열을 초래하는 원인이 될 것이고 조선국적자 중에도 지방참정권을 요구하는 사람들이 다수 있다는 사실을 무시하는 것이다. 둘째, 피선거권을 제외하여 선거권만을 인정한다는 것은 원래 하나인 것을 분리함으로 대표 민주제의 기본이념으로부터 일탈하는 것이다. 셋째, 공안위원이나 교육위원의 취임권 배제는 지방자치의 본지를 이해하지 못하고, 참정권은 국민 고유의 권리라는 망상에 사로 잡혀 외국인을 2류 시민으로 자리매김 하려는 것이다.<sup>13)</sup>

이 반론은 큰 반향을 불러일으켜, 법안의 개정을 요구하면서 ‘재일한국인·조선인을 비롯한 외국적 주민의 지방참정권을 요구하는 연락회’가 결성되었고 적극적인 개정안 요구활동이 전개되기 시작하였다.

한편, 정주외국인의 지방참정권 중 지방선거권이 실현될 가능성에 높아짐에 따라

8) [http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu\\_07.html](http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_07.html)

9) 상계 사이트.

10) 조선국적자=북한국적자가 아니라, 여기서 ‘조선’이란 식민지 조선을 뜻한다.

11) 무국적자=일본에는 무국적자가 약 2천 명 있다. 이들은 난민, 불법체류 외국인의 자녀, 기타 여러 가지 이유로 무국적자가 된 사람들이다.

12) 호사카 유지, ‘재일코리안의 법적 지위’, “평화연구” 제8호(고대평화연구소, 1999), p. 69.

13) [http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu\\_07.html](http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_07.html)

보수적인 일부 국회의원이나 일부 보수적인 문화 지식인이 위기감을 부추기기 시작하였다. 그들은 정주외국인의 지방참정권 운동을 억제할 목적으로 '(일본)국적취득 완화'안 작성을 검토하기에 이르렀다.<sup>14)</sup> 그러나 여당법안은 국회가 종료함과 동시에 폐안이 되었다. 그러므로 공명당과 보수당은 임시 국회에서 2000년 7월 5일 여당 2차 법안을 상정하였다. 이 2차 법안에는 조선국적 제외조항이 삭제되었지만 피선거권과 공안위원, 교육위원의 취임권에서는 1차 법안과 변함없이 외국인이 제외되고 있다. 그 후 보수적인 일부 정치인과 문화 지식인의 정주외국인에 대한 지방참정권 부여 반대활동이 한층 활발해짐에 따라 2000년 12월 1일 임시국회는 폐회되었고 법안은 심의를 계속하는 것으로 처리되었다.<sup>15)</sup>

### 외국에서의 정주외국인 참정권

여기서는 외국에서 정주외국인에 대해 지방참정권(선거권과 피선거권)을 부여한 사례에 대해 살펴보기로 한다.<sup>16)</sup>

먼저 지방참정권(선거권과 피선거권 모두)을 정주외국인에게 인정하는 나라는 스웨덴과 아일랜드, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드 등이다. 이를 나라는 3~5년 이상 합법적으로 정주한 모든 외국인에게 지방참정권을 부여하고 있다.

한편 상호주의 원칙에 따라 지방참정권을 부여하거나 구식민지 주민에 한정하여 지방참정권을 부여하고 있는 나라는 영국과 스페인, 포르투갈 등이 있다. 영국에서는 영연방 시민과 아일랜드 시민에게만 국정참정권과 지방참정권이 똑같이 부여된다. 뉴질랜드에서는 정주외국인에게 선거권을 부여하여, 피선거권은 상호주의 원칙에 따라 부여하고 있다. 그리고 국정 차원의 참정권까지 정주외국인에게 부여하는 나라가 뉴질랜드다. 뉴질랜드에서 국정선거권이 정주외국인에게도 부여된다. 국정 피선거권은 상호주의에 입각하여 부여된다. 즉 뉴질랜드에서는 국정참정권과 지방참정권은 같은 조건으로 정주외국인에게 부여되고 있는 셈이다. 남아프리카 공화국에서는 정주외국인에게 지방 선거권과 국정 선거권을 부여한다. 그러나 피선거권은 인정하지 않는다.

이렇듯 정주외국인에 대한 세계 주요 국가의 참정권 부여상황을 살펴보면 일본이 특히 채일코리안에게 적어도 지방참정권을 부여하지 못할 이유는 없다고 할 수 있다.

### 최근의 지방참정권 관련 움직임

아래에서는 최근의 지방참정권 관련의 움직임을 살펴보면서 정주외국인의 참정권 문제를 검토하기로 한다.

14) “아사히(朝日)신문”, 2002. 3. 21.

15) <http://www.seinenkai.org/rights/rights.htm>

16) <http://www.seinenkai.org/rights/rights.htm>

## 주민 투표에 영주외국인 참여

아키타(秋田) 현 이와키초(岩城町)는 2002년 9월 29일 두 마을의 합병에 관한 의사 를 묻는 주민투표를 실시했다. 조례에서는 ‘마을에 3개월 이상 계속 거주하는 만 18 세 이상의 영주외국인’을 투표 자격자 속에 포함하였다. 이번에 재일동포의 해당자는 없었지만 투표 자격자 6451명 중, 영주외국인이 2명 포함되었다. 조례로 투표자격자를 만 18세 이상으로 하여 영주외국인을 포함시킨 것은 아이치(愛知) 현 타카하마(高浜) 시에 이어 두 번째지만 실제로 조례가 적용된 것은 이것이 처음이다.<sup>17)</sup>

### 주민투표에서 영주외국인을 제외한 자치체, 민단의 요청으로 영주외국인을 포함시킴

오사카 부 다카이시(高石) 시가 시읍면 합병의 찬방을 묻는 주민투표 조례 내용이 2002년 9월 12일 밝혀졌는데, 여기서는 영주외국인이 배제되고 있었다. 그러므로 민 단 오사카는 타카이시 시청을 방문하여 항의했다. 그 결과 최종적으로 영주외국인에게도 주민 투표자격이 인정되어 투표할 수 있게 되었다.

시의회 총무문교위원회가 2002년 9월 20일 다시 투표조례를 심의하여 영주외국인의 투표 자격을 인정하는 수정안을 제출했고 수정안이 위원회에서 만장일치로 채택되어 9월 25일에 본회의에서 가결되었다. 타카이시 시에는 재일코리안을 비롯한 영주 외국인이 519명 거주하고 있다. 그들 중 만 20세 이상인 투표 자격자는 약 3백 명이 다. 타카이시 시가 민단의 신청을 받아들여 외국적 주민이 투표할 수 있게 된 것은 오사카 부(大阪府)에서 처음이고 이는 재일코리안이 많은 오사카 전역에 큰 영향을 줄 것으로 보인다.<sup>18)</sup>

## 사이타마(埼玉) 현 이와츠키(岩槻) 시, 주민 투표 자격 변경

사이타마 현 이와츠키 시에서는 ‘만 18세 이상의 일본국민’을 투표 자격자로 한 주 민 투표 조례를 공포 시행하고 있었으나, 조례를 개정하여 영주외국인에게 주민 투표 권을 인정했다. 공포, 시행되고 있는 조례를 개정한 것은 이와츠키 시가 처음이다.

조례 개정안은 2002년 12월 2일 시의회에서 가결되었다. 수도권에서 처음으로 영주 외국인의 주민투표 참여에 길이 열린 셈이다. 그 결과, 이와츠키 시에서 2003년 1월 26일 시읍면(읍면은 일본에서는 町村) 합병의 찬방과 합병의 상대편을 묻는 주민투표 가 실시되었다. 투표 자격자 9만 1141명 중, 영주외국인자격자는 313명이었다.<sup>19)</sup>

## 미에(三重) 현 나바리(名張) 시, 영주외국인에게 주민 투표의 자격 부여

나바리 시의회 임시 예산 위원회에서 2002년 10월 30일 만장일치로 영주외국인의

17) “민단신문(民團新聞)”, 2002. 10. 1.

18) “민단신문”, 2003. 1. 1.

19) “민단신문”, 2003. 1. 29.

주민 투표 자격 부여가 가결되었다.<sup>20)</sup>

### 도쿄 도(東京都)에서 처음 시행되는 ‘자치기본조례’

영주외국인의 주민 투표권과 주민투표 청구 자격 등을 포함한 ‘스기나미(杉並) 구 자치 기본조례’가 2003년 5월 1일부터 시행되었다. 이는 스기나미 구 주민 등의 구정(區政) 참여 기회 확충을 기하는 것이 목적이고 도쿄 도에서는 처음 있는 시도이다. 주민 투표는 구청장이 구정의 중요 사항에 대해 구의회의 의결을 거쳐 발의할 수 있을 뿐만이 아니라 만 18세 이상의 영주외국인이 3개월 이상 구에 거주하는 구의 주민이면 청구할 수 있다. 구의 자치 기본 조례안은 2002년 11월 29일 구 의회에서 가결되었다.<sup>21)</sup>

### 주민투표에 영주외국인을 포함시킨 자치체는 52곳

영주외국인이 시정에 직접 참여할 수 있는 주민 투표 조례를 제정한 자치체가 2003년 7월 25일 조례를 가결한 오카야마(岡山) 현 마니와(眞庭) 군 카와카미무라(川上村)를 포함하여 일본 전국에서 52 시, 구, 읍, 면이 되었다. 이런 조례를 제정한 자치체는 오카야마(岡山) 현의 10자치체를 선두로 25도부현(都府縣)에 걸치고 있다. 마을 등의 합병에 수반하여 조례를 제정한 곳이 47자치체, ‘상설형 주민 투표 조례’를 제정한 곳이 4자치체, ‘기본조례’ 제정이 1자치체가 되었다.<sup>22)</sup>

위에서 “민단신문”에 실린 최근의 지방참정권 관련의 움직임을 살펴보았다. 민단을 비롯한 정주외국인들의 적극적인 활동으로 지방자치체에서의 주민투표권(선거권)이 정주외국인에게도 부여되고 있다. 그러나 위와 같은 움직임은 지방참정권 중 선거권에 한정된 움직임이고 피선거권에 관한 움직임은 아직 없다는 것이 앞으로의 과제라 할 수 있다. 지방에서 풀뿌리 운동처럼 지방자치체의 선거권이 정주외국인에게 부여되기 시작하고 있지만 민단 등의 활동이 없다면 자치체의 무관심은 계속될 것이다. 앞으로는 피선거권까지 포함한 정주외국인의 참정권 요구운동이 더 활발해져야 할 것이다.

### 국적조항 문제

전후 1947년 10월 21일 공포된 국가공무원법, 1950년 12월 13일 공포된 지방공무원법 등에서는 국적조항이 없었다. 그러나 1953년 3월 25일 일본내각 법제국이 ‘당연한 법리’<sup>23)</sup>를 언급하면서 공무원 취업시 일본국적이 필요하다는 견해를 내놓았다. 그 후

20) “민단신문”, 2003. 1. 1.

21) “민단신문”, 2003. 4. 16.

22) “민단신문”, 2003. 7. 30.

1979년 4월 13일 당시의 오히라(大平) 수상이 ‘공공의 의사형성’, ‘당연한 법리’에 대한 운용은 각 자치체에 있어서 “구체적으로 판단해야 한다”고 국회에서 말해 공무원 채용시 국적문제에 대해서는 각 자치체가 판단할 문제라는 정부 입장을 표명했다.

1991년 3월 22일에는 문부성(당시)이 외국인을 고등학교 이하의 교원채용에서 ‘상근강사’로 채용 가능하다는 견해를 발표했다. 이 견해는 ‘당연한 법리’를 전제로 하여 외국인을 관리적으로 승진할 수 있는 교유(敎諭)직에서 제외한 조치였다. 최근에는 1996년 11월 22일 당시의 시라카와(白川) 자치성 장관이 “일정한 제약 아래서 외국인을 채용하는 것은 자치체의 재량에 맡긴다”는 담화를 발표하여 현재까지 각 자치체는 그의 견해를 따르고 있다.<sup>24)</sup>

### 국적조항 철폐의 현황

현재(2003. 8. 15) 국적조항을 철폐한 곳은 12부현(府縣)과 9정령(政令)시다.<sup>25)</sup> 그러나 국적조항을 철폐했다고 해도 대부분의 부현과 시는 ‘임용제한규정’을 설치해 놓고 있다. 최근의 교토시의 ‘외국적직원의 임용에 관한 요강’을 보면, 공권력 행사에 해당하는 업무로서 외국인이 취업할 수 있는 일은 ‘예술대 도서관의 자료의 열람·대출, 문화과의 음악당, 훌, 예술 센터에 관한 일’로 되어 있듯이 채용시험은 치를 수 있지만 실질적으로는 임용 부서가 별로 없는 형식적인 문호 개방에 그치고 있다.

그리고 고치현, 오키나와현에서는 임용 제한 규정은 마련하지 않았지만 ‘임명권자의 재량 사항’이라는 문구를 삽입하였다. 그러나 ‘그때마다 판단한다’는 문구는 완전한 국적조항철폐와는 거리가 먼 내용이라 하지 않을 수 없다.<sup>26)</sup>

### 다케오(武生) 시의 국적조항 철폐사례

1999년 6월 29일 후쿠이 현 다케오 시는 일반직 공무원 임용에 관한 국적조항을 완전히 철폐했다. 제한규정을 만들지 않고 외국인을 영주권자로 한정하지 않고 있는 등 향후의 일반직 공무원 임용에 대한 국적조항 완전 철폐의 방향을 가리키고 있다. 1999년 4월 28일에 다케오 시의 ‘직원채용 요건 재검토 연구회’의 보고서는 다음과 같은 내용이 핵심이 되어 있다.

23) 당연한 법리 : 국가 공무원에 관해서 ‘공무원에 관한 ‘당연한 법리’로서 공권력의 행사, 또는 공공 의사의 형성 참여에 종사하는 공무원이 되려면 일본 국적이 필요하다’는 법무성 견해를 뜻한다. 지방 공무원법 자체에는 외국인이 공무원이 될 수 없다는 명문 규정이 없다.

24) <http://www2.interbroad.or.jp/shimada/shyuuninnkenn.html>

25) 12부현 : 고치(高知 : 1997년 철폐), 가나가와(神奈川 : 1997), 오키나와(沖繩 : 1998), 오사카(大阪 : 1998), 미에(三重 : 1999), 도토리(鳥取 : 1999), 시가(滋賀 : 1999), 오이타(大分 : 2000), 아이치(愛知 : 2000), 이와테(岩手 : 2001), 나가노(長野 : 겸토중), 9정령(政令)시 : 가와사키(川崎 : 1996), 요코하마(横浜 : 1997), 오사카(大阪 : 1997), 고베(神戸 : 1997), 삿포로(札幌 : 1998), 나고야(名古屋 : 1998), 센다이(仙台 : 1998), 히로시마(廣島 : 2000), 교토(京都 : 2001), 미 철폐 정령시 : 치바(千葉), 후쿠오카(福岡), 기타큐슈(北九州) 등 3시다.

26) [http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu\\_06.html](http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_06.html)

- ① ‘당연한 법리’는 지나치게 추상적이어서 타당성이 없다.
- ② 공권력을 갖는 기관은 행정청이며 행정 주체의 의사를 결정하여 표시하는 권한을 갖는 기관이다. 예를 들면, 수상, 장관, 의원, 재판관, 지사, 시읍면장 등의 기관 책임자를 말한다. 그러므로 ‘당연한 법리’의 기본을 이러한 기관책임자에 두는 것이 타당하다.
- ③ 일반직 지방공무원은 시민 전체에 대한 봉사자로서, 법령, 조례, 규칙, 및 직무상의 명령에 따라(지방공무원법 32조), 성실하고 공정하게 직무를 수행해야 하지만 어디까지나 지방공공단체의 책임자를 보좌, 보조하는(지방자치법 167조) 것이다.
- ④ 따라서 일반 지방공무원에 관한 외국인채용에 대해서는 문제점이 발견되지 않는다.<sup>27)</sup>

2000년 4월 10일에는 효고(兵庫) 현 가와니시(川西) 시에서 외국적(재일한국인) 직원이 부주간(副主幹 : 관리직)으로 승진했다. 그러므로 일반직 공무원의 임용문제 뿐만이 아니라 승진문제에 있어서도 각 지방자치체간에 차이가 생기기 시작했다고 볼 수 있다.<sup>28)</sup>

### ‘당연한 법리’의 논리적 패턴

소위 ‘당연한 법리’가 말하는 ‘공권력 행사’ 또는 ‘공공 의사’ 형성에 대한 참여<sup>29)</sup>란 무엇을 가리키는 것인가. 이것은 통치권, 통치행위의 내용과 성격을 나타내는 것이고 공무원의 직무의 특성을 나타낸 것이다. 즉 통치 행위의 담당자(공무원)는 국가로부터 충분히 신뢰받을 수 있는 자국민을 임용하는 것은 당연한 일이라는 견해다. 그것은 국민은 신뢰할 수 있지만 외국인은 신뢰할 수 없다고 처음부터 결정해 놓은 견해이며 논리성을 갖고 있지 않다. 이것은 논리가 아니라 자국민은 선, 외국인은 악이라는 유치한 배타적 내셔널리즘과 상통하는 견해라 하지 않을 수 없다.

공무원 취임권은 직업선택의 자유와 참정권이라는 2개의 권리로부터 고찰할 수 있다. 직업선택의 자유는 ‘공공의 복지에 위배되지 않는 한’이라는 제한이 있다. 결국 당연한 법리는 외국인이 공무원이 되면 공공의 복지에 위배된다는 결코 입증되지 않는 견해를 전제로 하고 있는 것이다. 이것은 외국인에 대한 차별의식을 용어로 만든

27) [http://www.denizenship.net/kadabetu/kadibetu\\_06.html](http://www.denizenship.net/kadabetu/kadibetu_06.html)

28) 효고 현 가와니시 시는 2000년 3월 24일, 재일한국인 2세로 가와니시 시 건축과 계장인 손민남(孫敏男) 씨(44)를 4월 1일부터 부주간(과장 보좌급)으로 승진시킨다고 발표했다. 가와니시 시에 의하면 일반 행정직으로 외국적의 관리직 직원은 일본 최초라고 한다. 가와니시시는 1973년 직원채용에서의 국적조항을 철폐했다. 손민남 씨는 외국인 채용 제1호로 1974년 직원이 되었다. 손민남 씨는 최고급 건축사의 자격을 취득하여 1992년에 계장으로 승진했다. 현재는 시영주택 등의 설계, 관리를 담당. 시는 “일이 견실하다”는 등으로 평가하고 있다. 외국적의 공무원 채용에 대해서 자치성은 “공권력의 행사에 종사하는 공무원이 되기 위해서는 일본국적이 필요하다”는 견해를 갖고 있지만 지방자치체에서는 서서히 외국적자가 관리직으로 채용되기 시작하고 있다. 오사카 시에서는 행정직은 아니지만 시립병원에 외국적인 부장(의사)이 1명 있다(민권협 홈페이지; www2u.biglobe.ne.jp).

29) 호사카 유지, 전계 논문, p. 71.

것에 지나지 않는 것을 증명해 주는 대목이다.

## 정주외국인의 교육권

### 민족교육의 경위와 앞으로의 과제

4.24 한신(阪神) 교육투쟁<sup>30)</sup>의 결과로서 생긴 ‘민족학급’은 한때 쇠퇴의 시기를 거치면서도 현재까지 재일코리안의 민족교육의 일익을 담당하고 있다. 4.24 투쟁 후인 1948년 6월의 ‘각서’에 의해 설치된 민족학급은 타협의 산물이었다는 비판이 있지만, 공립학교에서 재일코리안 어린이의 민족교육 보장에 가능성을 남겼다.

민족교육의 과제는 매우 간단하다. 이 민족학급의 제도적 근거가 없다는 것이다. 일본에서 가장 많이 민족학급을 개설하고 있는 오사카시의 경우, 1992년부터 ‘민족클럽기술지도자 초빙사업’(이하 초빙사업)을 실시하여 현재, 초빙사업에 입각한 민족학급 개설학교는 81개교이고 촉탁 신분의 전임 민족 강사 17명을 고용하고 있다. 그러나 초빙사업의 예산 총액은 약 3300만 엔으로 머물고 있고 2년 전부터 거의 바뀌지 않았다. 전임 민족 강사의 급여액은 주24시간 근무의 경우 12만 8100엔이며 이 액수로부터 소득세, 사회보험, 고용 보험, 후생연금이 공제된 약 11만 엔을 실제로 받고 있다.<sup>31)</sup>

30) 4.24 한신교육투쟁 : 1946년 10월 시점에서 일본 전국에는 한국, 조선의 민족 초등학교가 525교 4만 2천 명, 중학교가 4교 1,800명, 1948년에는 초등학교 566교 5만 3천 명, 중학교는 7교 3,300명, 오늘날의 고등학교에 해당되는 청년학교가 33교 1,800명에 이르는 상황이었다. 당시 일본의 요시다(吉田茂) 정권은 이러한 민족학교에 대한 공포감, 그리고 일본을 반공의 요새로 하는 전략으로 이를 탄압한다는 방침을 굳혔다. 그러므로 1948년 1월 24일 문부성의 ‘교육국장통지’가 발표되었다. 이것은 “조선인 설립 학교 취급에 임하여”라는 이름이 붙은 통지였다. 그 통지에 의하면 조선인 자녀는 일본의 학교에 일본인과 구별없이 취학시킨다, 즉 조선인으로서의 민족성을 인정하지 않는다는 저의가 깊린, 일본의 아이와 동일하게 취급한다는 것이었다. 둘째, 조선인 학교로서 남겠다면 사립학교 인가를 신청하라고 요구했다. 세째, 일본의 학교 건물을 빌어쓰는 민족학교, 조선학교, 국어강습소가 많이 있었는데 그곳에서 나가라는 통지가 왔다. 그러므로 각지에서 교섭이 시작되었지만 그 통지내용에 저항, 항의하는 조선인의 단체와 학교에 대한 일본당국의 탄압이 시작되었다. 이것이 한신 교육 투쟁의 제 1차 탄압이었다. 4월 23일, 고베에서 경찰대에 의한 실력 행사로 일본의 학교건물을 빌려 스고 있던 민족학교는 쓰러졌다. 그리고 4월 24일에는 이에 항의하는 조선인 단체와 많은 개인이 효고 현청을 방문하여 기시타(岸田) 지사와 교섭했다. 기시타 지사는 문부성의 명령을 철회할 것을 일단 약속했지만 심야가 되어 GHQ(미국 총지령부)의 명령에 의해 비상사태 선언이 나와 그 철회를 다시 번복해 버렸다. 그리고 그 근처 일대의 조선인을 무차별하게 2천 명이나 체포하는 사태가 일어났다. 그리고 오사카에서는 4월 26일 같은 문제로 부청을 찾아간 재일코리안과 부청 앞에서 집회를 갖고 있던 많은 재일코리안과 일본인에 대해 잡자기 “5분 이내에 해산해라”는 명령과 함께 무장 경찰관이 들어와 수백 명을 체포했다. 그 사태 속에서 김태일(金太一)이라는 만 16세 소년이 권총에 머리를 저격당해 숨지는 사건이 발생했다. 이 오사카와 고베 사건에 의해 기소된 사람이 213명, 재판에 회부된 사람이 참가자 전체의 약 3분의 2가 되었다. 1949년에는 제2차 탄압이 있었다. 이때 당시 재일코리안의 유일한 단체였던 ‘재일본조선인연맹’을 해산시키라는 명령이 나온다. 그리고 연맹 간부들이 공직에서 추방되었다. 그리고 조선학교의 폐쇄를 전국적인 규모로 강행했다. 그리고 인가는 오사카 민족학교 3교만이 되어 버렸다. 이 탄압에 대해 전국 각지에서 끈질긴 교섭과 투쟁이 일어났고 그 결과 몇 가지 잠정조치가 취하여졌다. 특히 오사카 등 재일코리안이 다수 거주하는 지역에서는 공립의 조선학교, 즉 오사카시립, 도쿄도립이라는 형태로 조선학교를 일본학교의 분교로 남겨 두는 것이 잠정적으로 결정되었다. 그리고 재일코리안이 집중되어 있는 지역에서는 민족학급을 설치하기로 했다. 과외학급 설치도 잠정적으로 결정되었다(민족교육 홈페이지, [www5d.biglobe.ne.jp/](http://www5d.biglobe.ne.jp/)).

이런 제도의 현상은 전적으로 정부 수준의 근거법이 전무한 데서 기인한다. 이 초빙사업은 교육위원회 지도부가 주관하고 있지만 제도 그 자체가 지도부의 재량 범위 내에서 이루어지고 있기 때문에 더 이상의 규모 확대는 바랄 수 없다는 것이 현황이다. 민족학급에 관한 정부 수준의 공문서는 1991년 일본정부와 한국정부가 교환한 ‘한일외상 각서’가 유일한 것이다. 이 각서에 입각하여 문부성(당시)은 각 도도부현(都道府縣)에 통지하여 “일본 정부는 지장 없이 실시되도록 배려한다”는 견해를 발표했다. 그러나 이 각서는 미리 민족학급을 개설하고 있던 도시에 그 현상을 추인한 것에 지나지 않았고 근본적인 과제 해결에 전혀 아무런 역할도 하지 못하고 있다.<sup>32)</sup> ‘인권 계발 및 인권 교육 추진법’에 명기된 것처럼 재일코리안을 비롯한 재일 외국인의 인권 보장으로서의 민족 교육의 의의를 명백히 주장하여 자치체와 정부와의 재정 부담 분담 등을 법으로 명기하는 것이 현재 가장 시급한 일이다.

### 현재의 상황

최근의 민족교육 관련 움직임은 민족학교를 비롯한 외국인학교 졸업생들에게 일본의 국립대학 수험 자격을 인정시키려는 운동이다. 여기서는 민족 교육에 관한 최근의 동향을 이러한 점을 중심으로 살펴보기로 한다(“민단신문”).

### 외국인학교 졸업생의 국립대학 입학자격

일본 문부과학성은 외국인학교 졸업생의 국립대학 입학 자격에 관해서, 아시아계 민족학교에 대한 취급을 포함하여 재검토하겠다는 뜻을 도야마 아츠코(遠山敦子) 문부과학상이 2003년 3월 28일 국회에서 정식으로 표명했다. 문과성은 일본 내 외국인 학교 40교 가운데 영국과 미국에 본부를 두는 민간의 ‘교육인정 기관’이 인정한 인터내셔널 스쿨 16교에 대해서 국립대학의 수험자격을 인정한다고 하여 2003년 4월부터의 시행을 결정했다. 그런데 민단뿐만 아니라 전국의 국립대학 70교에 재적하는 950 명의 대학교원 등이 “이번 조치는 합리적 근거가 부족하다”고 지적을 하여 인터내셔널 스쿨만 대학수험자격을 인정한다는 것은 정당성을 갖기 어렵다고 주장했다. ‘일본 변호사연합회’(회장=혼바야시 도루<本林徹>)에서도 2003년 3월 17일 재일외국인이 교육을 받을 권리를 널리 보장하도록 요구하는 회장 성명을 발표했다.<sup>33)</sup>

### ‘변호사 유지의 모임’ 각 대학에 ‘인정서’ 교부 신청키로

‘외국인학교·민족학교 문제를 생각하는 변호사 유지의 모임’(공동대표=니이미 타카시<新美隆>·니와 마사오<丹羽雅雄>)이 전국의 주요 국립대학에 대해 개별적으로 민

31) [http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu\\_04.html](http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_04.html)

32) 상계 사이트.

33) “민단신문”, 2003. 4. 2.

족학교 졸업생의 ‘수험자격 인정’을 요구해 나가기로 결정했다. 문부과학성이 민족학교 졸업생에 대한 대학 수험자격 부여에 대해 계속 ‘검토중’이라는 자세를 바꾸지 않기 때문에 2004년도 입시를 위해 대학 측의 자주적인 문호 개방을 재촉하는 것이 그 운동의 목적이다.

‘변호사 유지의 모임’은 재일외국인의 인권문제해결에 종사하는 전국 165명의 변호사로 구성되어 있다. 국립대학의 수험을 희망하고 있는 민족학교 학생 및 졸업생에 대한 상담을 통해 모임을 결성한 것이다. 각지에서 수험생의 대리인을 맡아 도쿄대, 교토대, 히토초바시(一之橋)대, 오사카 대, 규슈 대 등에 ‘입학자격 인정서 교부 신청’을 하고 있다. 변호사가 국립대에 직접 교섭하는 것은 이번이 처음이다.

‘학교교육법시행규칙 제56조’ 및 지금까지의 문과성의 견해에 따르면 민족학교학생 및 졸업생은 국립대학으로의 입학자격을 갖지 못한다. 그러므로 현시점에서는 대학입학검정에 합격할 수밖에 방법이 없다. 다만 같은 조항은 별 항에서 ‘대학의 독자적인 판단에 의한 입학자격 인정’을 허용하고 있다. 따라서 문과성의 견해에 따르지 않고 대학 측의 판단으로 입학자격 인정서를 교부할 수 있는 것이다. 인정서 교부를 받으면 ‘대학입시 센터 시험’을 경유하여 해당 대학 수험이 가능해진다.

2003년 6월 5일 문부과학성에서 기자회견을 가진 ‘변호사 유지의 모임’ 공동대표 니이미 타카시 변호사는 “현행법에서도 대학 입학 자격의 길을 여는 것이 가능함에도 불구하고 문과성의 통지행정이 그 일에 큰 장애가 되어 있다. 대학측이 여전히 문과성의 통지에 따른다면 다음은 대학 자신의 책임도 거론해야 할 것이다”고 했다.<sup>34)</sup>

### 시민단체가 수험 자격 완화와 재정 조치 호소

‘고등학교’에 준하는 모든 외국인학교에 대한 국립대학 입학 자격과, 인가된 고등학교와 같은 재정 조치를 요구하는 ‘공동성명’에 2003년 6월 17일까지 4412명이 서명했다. 호소 단체인 ‘모든 외국인학교에 대한 대학 입학 자격 부여를 요구하는 실행 위원회’에서는 6월 18일 문부과학성을 방문하여 도야마 문과상 앞으로 이와 같은 취지의 ‘요청서’를 제출했다.<sup>35)</sup>

### 국립대학 수험 자격, 칸사이(關西) 3부현 지사가 요망

교토, 오사카, 효고(兵庫) 등 3부현은 2003년 6월 20일 민족학교생의 국립대학 수험 자격을 인정하도록 요구하는 3지사 연명의 요망서를 문부과학성에 제출했다.

요망서에서 세 지사는 “칸사이에는 많은 외국인학교가 존재하고 있고 공생 사회의 실현을 진행시키는데 큰 기반이 되고 있다”고 진술한 다음, “외국인학교 졸업생에게

34) “민단신문”, 2003. 6. 11.

35) “민단신문”, 2003. 6. 25.

내국인 학교졸업생과 동일한 대학 입학 자격이 주어지도록 각별한 배려를 바란다”고 요청했다. 이 세부현에는 전국의 재일코리안 40%가 거주하고 있다.<sup>36)</sup>

### 국립대 최초로 교토대학이 외국인학교 졸업생에게 수험자격 인정

교토대학은 대학원에 이어, 학부에 대해서도 2004년도 입시부터 민족학교를 비롯한 외국인학교 졸업생에게 수험자격을 인정하기로 결정하였다. 전국의 국립대학으로 처음으로 이루어진 조치이다. 교토대에서는 재적 학생들로 구성하는 ‘민족학교 출신자의 교토대에 대한 수험자격을 요구하는 연락 협의회’로부터 1997년이래 거듭되는 질문서와 요망서를 받아 검토를 학교 내의 ‘동화·인권문제위원회’에 맡겼다.

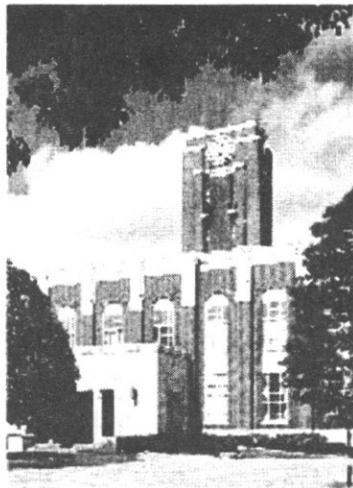
이 위원회는 검토를 거듭하여 2002년 9월 13일 ‘역사책임’, ‘인권’, ‘교육의 국제화’라는 관점에서 “가급적 신속하게 외국인학교 출신자의 본 대학 수험을 가능하게 하기 위한 체제의 정비를 진행시켜야 할 것”이라는 최종보고를 나가오(長尾眞) 총장에게 제출했다. 전국의 국립대학을 국가기관으로부터 분리한 법인으로서 운영케 하는 국립대학 법인법과 관련법이 국회에서 성립되어도 교토대학의 결정은 다른 국립대학에 영향을 줄 것으로 보인다.<sup>37)</sup>

### 도쿄외대 교수회 ‘독자적인 자격 인정’ 결의

도쿄외대 외국어학부 교수회는 민족학교 졸업생의 국립대학 수험 자격을 인정하지 않은 문부과학성을 ‘교육의 기회 균등에 위해되어 차별적’이라고 비판, 문부과학성에 대해 자격 인정을 요구함과 동시에 ‘(문부과학성이 인정하지 않으면)본 대학에서 독자적으로 자격 인정을 해야 한다’는 결의안을 2003년 7월 28일 채택했다.<sup>38)</sup>

## 결 어

앞에서 정주외국인의 참정권, 국적조항, 교육권문제를 중심으로 일본의 정책과 현



교토대학은 대학원에 이어, 학부에 대해서도 2004년도 입시부터 민족학교를 비롯한 외국인학교 졸업생에게 수험자격을 인정하기로 결정하였다. 전국의 국립대학으로 처음으로 이루어진 조치이다. 이 같은 결정은 다른 국립대학에도 영향을 주는 것으로 보인다. 사진은 교토대.

36) “민단신문”, 2003. 6. 25.

37) “민단신문”, 2003. 7. 16.

38) “민단신문”, 2003. 7. 30.

황을 살펴보았다. 여기서 살핀 바와 같이 민단을 비롯한 정주외국인단체와 기타 개인, 단체의 다양한 권리 확충 요구에 대한 일괄해결책으로 일본 여당 3당(자민당, 공명당, 보수당)은 2001년 국회에 ‘특별 영주자 등의 국적 취득 특례에 관한 법안’을 제출하였다. 이 법안은 재일코리안 등 특별 정주외국인이 일본국적을 취득할 때 지금까지의 복잡한 수속을 간소화하기 위해 ‘허가제’를 ‘신고제’로 고치는 것이 그 골자가 되어 있다. 이 법안이 성립되면 일본에 체류하는 특별 영주자가 신고만 하면 무조건 일본국적을 취득할 수 있게 된다. 이 법안은 정주외국인 속의 특히 재일코리안을 겨냥한 법안이라는 것은 말할 나위도 없다.

이 법안은 한국의 대표적인 성인 ‘최(崔) 정(鄭) 강(姜) 조(趙) 윤(尹)’을 포함하여 일본의 상용(常用) 한자표·인명용 한자 별표에 없는 한자사용을 모두 인정하기로 했다. 한편 공명당과 보수당이 2001년 국회 기간 내의 성립을 강하게 주장한 ‘영주외국인 참정권 부여 법안’에 대해서는 계속 심의가 되었지만 자민당 내에서 불필요론이 우세하다. 자민당의 모리야마 마유미(森山眞弓) 법무부 장관(당시)은 “일본국적을 취하여 참정권을 행사해 주시는 것이 도리”라고 말했다.

이런 여당 내의 움직임을 보면, 현재 일본의 정주외국인 정책은 “일본인으로의 귀화를 신고제로 바꾸고 간소화한다”는 정책임을 알 수 있다. 그러나 이 법안은 재일코리안의 강력한 저항에 부딪치고 있다. 전후 재일코리안으로부터 국적과 참정권을 빼앗아 법적 지위를 저하시켜, 민족 교육의 기반인 민족학교를 강제 폐쇄시킴으로 교육권을 빼앗고 재일코리안의 차별을 조장해 온 일본정부의 행위에 대해 현 일본정부가 깊이 반성을 표명하지 않는 한 귀화법안이 통과되더라도 일본정부와 재일코리안의 화해의 길은 더욱 멀어질 수가 있다.

물론 일본국적 취득이 용이해진다면 그것은 환영해야 할 일이다. 폐쇄적이고 복잡한 귀화제도의 개선은 일본이 다양한 민족을 일본국민으로 받아들이고 다양한 문화, 민족, 인종의 공생 사회로 발전하는 조건이 될 것이다. 그러나 과거 일제시대의 동화정책을 다른 형태로 재연시킨 듯한 귀화법안에 대해 재일코리안이 느끼는 것은 일제의 민족말살정책의 부활이라는 악몽이다. 그러므로 이 법안에 대한 재일코리안의 저항은 없어지기는커녕 더욱 강화되어 갈 것이다.

# SINGAPORE

---

## 상호주의 공존질서의 선택

여러 나라의 이민으로 구성된 싱가포르는 다민족주의가 필수적이다. 여러 민족이 혼재하여 살고 있는 싱가포르에서 '민족'은, 사회문화적으로 힘을 발휘하는 '다민족주의'를 통하여, 사회의 통합에 장애물이 아닌 사회통합의 '자원'으로서 여겨지고 있다.

박지원

한국민족연구원 연구원

### 1. 들어가며

얼마 전까지만 해도 모든 나라들의 부러움을 사던 싱가포르가 요즘 꽤나 심각한 경제적 위기에 봉착해 있다. 표면적인 이유는 세계적인 경기침체로 인한 수요 부진과 미국의 대테러 전쟁의 여파라고 한다. 하지만, 그 이면에는 싱가포르라는 국가가 이제까지 이루어 온 성공이 자신들의 발목을 잡고 있다는 것을 싱가포르 정부도 잘 알고 있다.

중국계와 말레이계, 인도계 주민으로 구성된 싱가포르는 (협소해 보이는 국토만을 봐서는 짐짓 어울리지 않을 수도 있는) '이민'에 의해 만들어진 나라이다. 말레이연방에서 사실상 축출된 1965년부터 싱가포르는 국민의 충성심 경쟁과정에서 성장했다. 이민이 돈을 벌어 모국으로 돌아갈 궁리만 하는 곳이 아닌, 이들이 그들의 진정한 모국으로 느끼도록 해줄 수 있는 나라를 만들기 위해 노력해 온 것이다. 미국을 인종의 용광로라고 하지만 어떤 의미에서 본다면 싱가포르야말로 진정한 민족의 용광로라고 할 수 있다. 국민에게 아무 것도 해줄 수 없었던 가난한 도시국가에서 단기간에 세계 제일 수준의 부국으로 성장한 것은 국가생존에 필수인 민족의 공존을 위한 어쩔 수 없는 선택이고 노력이었던 것이다.

또한, 싱가포르가 처한 지정학적 조건 역시 특정 민족의 국가가 아닌 다민족 공존의 국가를 건설할 것을 요구했다. 싱가포르의 다수민족인 중국계가 순수이민자라는 점은 주변 말레이국가인 말레이시아와 인도네시아의 눈치를 보지 않으면 안되도록 만들었다. 말레이인의 바다 위에 뜬 중국인의 섬이 된다면 주변 말레이국가에 의해 싱가포르는 소멸될 위험을 가지고 있기 때문이다.

이런 조건 속에서 민족관계의 안정을 위해 실력주의에 의거한 엘리트 양성과 그 엘리트에 의한 영도를 제도화한 인민행동당 정부는 민족이나 종교에 구애되지 않고 세속적이고 중립적인 정책활동을 통해 싱가포르의 구성원들이 만족하면서 공존할 수 있도록 경제발전을 추구해 왔다. 민족에 상관없이 실력만 있다면 싱가포르 국가제도 속으로 들어와 모든 사회적 성공을 향유할 수 있는 체제를 만들었고 이것이 구성 민족들의 합의를 이끌어 낼 수 있었다.

그러나, 최근 불어닥친 마이너스 성장의 지속이라는 경제위기는 인민행동당 정부의 당위성에 상당한 흠풍을 가져다 줄 수밖에 없다. 이에 대해 고촉동(吳作棟) 싱가포르 총리는 ‘新국가비전’을 선포하면서 경제 살리기에 나섰고, 악명 높은 각종 규제를 완화하면서 국민의 숨통을 트여 주어 이번 위기 상황이 잠재적으로나마 체제에 대한 도전이나 위협으로 발전하지 않도록 노력하고 있다.

한편 인접국인 말레이시아와 지속되는 물 가격 협상 등과 같은 문제뿐만 아니라 점증되고 있는 이슬람 근본주의가 자국 내로 유입되는 것을 막기 위한 노력이 계속되고 있다. 이는 미국의 대테러 전쟁의 지지를 시작으로 미국의 새로운 세계전략에 편승하는 방향으로 나타나고 있다. 이는 싱가포르의 심각한 경제문제 해결이라는 목적도 숨어 있다. 그러나, 이런 것이 도리어 체제 순응적인 싱가포르 무슬림을 자극하는 것이 될 수 있다는 위험도 간과할 수 없는 상황이다.

이런 위기 상황에 직면하여 싱가포르는 늘상 하는 방법인 새로운 선언을 선포하면서 경기부양책을 내놓고 있으며, 다른 국가들과 자유무역협정을 맺으면서 활로를 찾고 있다. 그러나 상투적인 처방이 싱가포르의 현 상황에서 얼마나 큰 효과를 보게 될지는 미지수이다. 선진국가들과 자유무역협정을 맺으면서 경제를 활성화시키려는 시도는 새롭기는 하지만, 싱가포르가 성장 동력의 한계를 인정한 것이란 것 외에는 달리 볼 수 없다. 즉, 싱가포르는 ‘다른 의미의 성공의 실패’에 봉착한 것은 아닐지 생각해 봐야 할 것 같다. 어찌되었건 간에, 싱가포르가 기존의 정치·경제 구도에서 벗어나 새로운 시도를 할 수 있을 것인가와 새로운 시도를 했을 때 그것이 성공할 수 있을 것인가는 고려해 봐야 할 문제이다.

## 싱가포르의 조건

리콴유는 1959년 식민지 자치령 수상으로 집권하면서부터 싱가포르의 생존에 대해 역설했다. 왜냐하면, 싱가포르라는 섬으로 된 작은 도시국가가 근대국가 개념상 필요 한 모든 것이 결여된 상태로 살아남는다는 것 자체가 넌센스일지도 모르기 때문이다. 국민경제를 이루기에는 작은 인구지만 너무나도 좁은 국토를 생각한다면 너무도 많은 인구를 가진 상황인데다 그 인구도 여러 민족이 혼재되어 있는 상황은 암담함이

라는 말 이외에는 생각하기 힘들기 때문이다.

민족문제는 싱가포르라는 국가를 붕괴시킬 수 있는 위험 요인을 내포하고 있다. 중국계, 말레이계, 인도계와 기타 민족으로 구성된 싱가포르는 주변의 말레이계 국가 때문에 압도적 다수인 중국계를 중심으로 사회를 재편할 수 있는 조건을 가지고 있지 않다. 싱가포르가 주변국이나 내부의 말레이 계와 공존하면서 생존하기 위해서는 '말레이인의 바다 위에 떠 있는 중국인의 섬'이 되지 않아야 한다. 왜냐하면, 중국계 이민이 말레이인의 땅을 빼앗고 말레이인을 핍박하여 번영을 누린다면 주변 말레이계 국가인 말레이시아와 인도네시아는 그들의 권리를 행사하려 할 것이기 때문이다. 이런 주변국가에 의한 직접적인 안보 위협 외에도 생존에 필수적인 물과 식량의 해외의존 문제가 상존하여 경제와 안보 모두에 취약점을 가지고 있다.

게다가 싱가포르는 독립 당시 국민경제 구축을 위한 조건을 제대로 갖추고 있지 못했고, 기존의 경제구조로는 미래의 경제발전은 기대할 수 없는 상황이었다. 부존자원이 전무하고 모든 물자를 해외에서 전적으로 의존해야 하는 싱가포르는 아직도 모국을 잊지 못하고 있는 이민으로 구성된 국민을 통합하여 국민경제를 이룩해야 하는 중대하지만 어려운 일을 해내야 했다.

이런 이민경제 구조는 국가의 정치적 경제적 해체를 가져올 수 있는 위험을 가지고 있었다. 돈을 벌어 고향을 돌아갈 생각을 하고 있는 이민으로 싱가포르 사회가 구성되어 있다는 것은 사회구조의 취약성과 더불어 국민경제를 이루지 못하여 장기적으로 싱가포르라는 국가의 성장에 한계를 가져다 줄 수밖에 없음을 의미한다. 그러므로 싱가포르의 국민통합은 사회안정과 경제발전 문제에서 나아가 싱가포르의 생존 그 자체를 결정짓는 중대한 사안이다.

그래서 다민족 구성과 이민경제 구조는 초창기 싱가포르 정부와 리콴유로 하여금 각 민족의 모국과 그들의 충성심 경쟁에 뛰어들지 않으면 안되도록 강요했다. 싱가포르는 다양한 민족이 그들의 삶을 살 수 있도록 만들어야 했으며, 이는 경제발전 추진 과정에서 가장 중요한 동기가 되었다.

이렇게 여러 나라의 이민으로 구성된 싱가포르에 다민족주의는 필수적이다. 여러 민족이 혼재하여 살고 있는 싱가포르에서 사회문화적으로 힘을 발휘하는 '다민족주의'로 인해서 '민족'은 전 사회의 통합에 장애물이 아닌 사회통합의 '자원'으로 여겨지고 있다.<sup>1)</sup> 초창기에 리콴유와 인민행동당 정부는 다민족주의의 내용을 철저히 지키면서 민족문제에 대해 현명하게 대처하였다. 싱가포르는 여기서 더 나아가 각 민족의 이질적 성격을 덜 강조하는 반면에 중국인, 말레이인, 인도인 및 기타 즉 CMIO로 한 층 단순화된 '사분(四分)의 다민족 체제'를 지원했다.<sup>2)</sup> 이는 싱가포르적 정체성인 다

1) 김성건, "싱가포르의 인종과 민족문제", "지역연구", 5호 4권(1996. 12), p. 182.

2) 김성건, 같은 책, p. 183.

인종적 CMIO 카테고리의 ‘싱가포르화’로서 이해될 수 있고, 그로부터 ‘싱가포르 중국인’, ‘싱가포르 말레이인’, ‘싱가포르 인도인’ 등의 수많은 정체성을 만들어냈고, 이는 ‘민족의 제도화’의 대표적인 예라고 할 수 있다. 결국 싱가포르의 다민족주의는 통합주의나 동화주의라기보다는 ‘상호작용주의’로 볼 수 있을 것이다. 그러므로 싱가포르에서는 근대화의 결과로서 국민의 국가에 대한 정치적 충성은 어느 정도 자리잡게 되었지만, 다른 한편으로 다민족주의의 사회문화정책 속에 어느 정도의 패러독스가 존재하게 되어 결국 민족적 경계의 중요성은 쇠퇴하기커녕 오히려 증대하고 있다.<sup>3)</sup> 싱가포르의 다민족주의는 무리한 융합보다는 공존을 선택하고 있는 것이다.

사실 싱가포르와 말레이시아는 하나의 나라였지만, 영국 식민지 시기 개발정책으로 인해 다른 발전 경로를 보였다. 영국의 동남아 중심거점으로 발전한 싱가포르는 영국 식민통치에 협조적이라고 생각된 중국계 이민을 대량으로 유입시켰다. 이런 영국 식민정책의 결과 각 민족간에 분업체제를 만들었고, 새롭게 독립한 싱가포르는 그대로 이 체제를 받아들였다. 물론 싱가포르는 말레이반도와의 통합에 열심이었지만, 말레이인의 정치적 우위가 확립된 말레이연방 즉 말레이시아는 너무 많은 중국계 주민을 받아들일 준비가 되어 있지 않았고 중국계가 다수인 싱가포르도 말레이시아의 말레이인 우위의 정치구도를 그대로 받아들일 수는 없었다. 싱가포르가 말레이연방에서 사실상 축출된 1965년부터 싱가포르는 민족관리 체제를 체계적으로 만들어 왔다. 이에 따라 싱가포르에서는 민족 공존의 사회질서 건설이 민족적 다양성을 지키면서 중립적이고 세속적인 형태로 이루어지게 된다. 그리고, 20세기 이후 민족간 구성비율이 아래의 표와 같이 일정한 것은 싱가포르 사회의 다민족 공존의 조화와 균형을 유지하려는 리콴유의 인구정책으로 인해 인위적으로 고정된 것이다. 어느 민족의 인구가 늘어나면 다른 민족의 이민을 허용해서라도 그 비율을 유지하고 있다.

싱가포르는 단순히 민족의 수를 고정시켜 관리하는데 그치지 않고 민족공동체들의 발전적 해체를 모색하였다. 이를 위해 민족들이 모여서 살 수 있는 공공주택정책을 시행하였고, 각 민족의 언어와 영어를 모두 공용어로 하면서 영어를 사실상 제1공용어로 만들어 공통의 의사소통수단을 확보하고자 하였다. 또한, 각 민족의 종교를 존중해 주면서 이들 종교가 서로 공존하고 이해할 수 있도록 유도하였고 여의치 않을 경우에는 이를 강제하였다. 이런 민족공동체에 대한 관리는 싱가포르의 통합과 조화를 우선시하는 리콴유의 기본 신념이 나타난 것으로 민족공동체들이 어떤 식으로든 사회적·정치적 실체로 나타나는 것을 막고자 하는 의도가 담겨져 있다.

싱가포르에서 민족문제와 민족간의 조화를 이끌어낼 수 있는 국가자율성에 있어서 가장 큰 관건은 다수민족인 중국계다. 중국계에 대한 대처가 명확하지 않거나 이들의 동의를 얻지 못할 때 싱가포르의 민족문제와 국가자율성은 도전을 받게 된다. 민족문

3) 김성건, 같은 책, pp. 186-187.

<표 1> 싱가포르 인구의 증가 및 민족별 구성 1824~2000

연도	인구(1,000명)					구성 비율(%)				
	전체	중국계	말레이계	인도계	기타	전체	중국계	말레이계	인도계	기타
1824	11	3	6	1	0	100	31	60	7	2
1836	30	14	13	3	1	100	46	42	10	3
1849	53	28	17	6	2	100	53	32	12	3
1871	95	55	26	10	4	100	58	28	11	4
1891	182	122	36	16	8	100	67	20	9	4
1901	227	164	36	17	10	100	72	16	8	4
1911	303	220	42	28	14	100	72	14	9	5
1931	558	419	65	53	22	100	75	12	9	4
1947	938	730	114	72	23	100	78	12	8	2
1957	1,446	1,091	197	130	29	100	75	14	9	2
1970	2,075	1,580	311	145	38	100	76	15	7	2
1980	2,282	1,788	329	143	22	100	78	14	6	1
1990	2,705	2,103	383	191	29	100	78	14	7	1
2000	3,263	2,505	454	258	46	100	77	14	8	1

출처 : "Dept. of Statistics", *Yearbook of Statistics, Singapore 1994*, p. 29 & *Singapore Census of Population 2000-A Quick Count*, p. 3(<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2001.5.10)

제의 안정에 대한 공통된 동의가 바로 국가지도력의 강화로 이어지기 때문이다. 국가 생존에 관한 고민은 싱가포르로 하여금 무리한 융합보다 다민족 공존을 선택하도록 만들었고, 이런 관계 하에서 리콴유는 민감한 문제인 민족문제 더 나아가 정치·경제·사회 전반에 대해 자율성을 가지고 대처할 수 있었다.

## 싱가포르의 위기

### 물

인간이 살아가려면 꼭 필요한 요소인 물을 자급할 수 없는 나라인 싱가포르로서는 주요한 물 공급자인 말레이시아의 눈치를 볼 수밖에 없는 입장이다. 싱가포르가 그동안 수자원 자급을 위해 들인 노력은 대단한 것이어서 지금은 물 소비량의 절반 가량만을 말레이시아로부터 수입하고 있다. 현재의 입장에서 본다면 싱가포르는 더 이상 말레이시아로부터 굳이 물을 수입하지 않아도 될 날이 멀지 않았다.

싱가포르가 대체 수자원 확충에 상당한 진전을 이루고 있다고는 하지만, 지리적으로 근접하여 물 수입이 용이한 말레이시아로부터 저렴한 수자원을 안정적으로 확보하는 것은 싱가포르에게 중대한 국가적 과제이다. 또한, 싱가포르는 수자원 확보라는 근본 목적 때문만이 아니라 양국간 호혜관계 유지를 위해서도 말레이시아로부터 물을 수입하여 왔다.<sup>4)</sup> 그러나, 싱가포르가 남는 물을 정수 처리하여 말레이시아에 비싼

4) 이승건, '對 말레이시아 물(水)가격 협상 난항', "수운해외경제", 제21권 제11호 통권241호(2002. 11), p. 35.

가격으로 되파는 가격이 수출대금의 17배나 되는 데다가 말레이시아의 물 공급가격이 40년째 제자리이기 때문에 엄청난 공급량에 비해 말레이시아가 싱가포르로부터 받는 물 대금은 겨우 미화 100만 달러도 채 되지 않는다. 이런 가격의 고정은 양국이 1961년 맺은 장기 수자원 공급계약에 의거한 것으로 현재까지 이 가격이 유지되고 있다. 그렇기 때문에 말레이시아는 물 공급 가격의 불합리성을 근거로 계속해서 이의를 제기해 왔고, 2002년에는 강경한 협상태도로 임해서 헤이그의 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration)에 이의를 신청하겠다는 입장을 보이고 있다.

이에 대해 싱가포르 정부는 물 가격의 현실성을 검토하여 적정가격으로 수입을 계속하겠지만, 수입량은 점차 줄여 나갈 계획이라고 밝혀, 수자원을 빌미로 하는 말레이시아의 자원 민족주의 외교 공세에 더 이상 수동적으로 끌려가지 않겠다는 입장을 분명히 하고 있다.<sup>5)</sup> 그러나, 싱가포르 매립지 확대, 말레이시아 영공 이용, 말레이시아 소유 철도시설 등 다른 외교적 현안이 많이 산적해 있어 싱가포르가 언제까지 시간 끌기식의 대응만 고집할 수는 없을 것이다.

### 이슬람과 종교

싱가포르의 이웃나라인 말레이시아는 아마도 세계에서 이슬람 율법에 가장 충실했고자 노력하는 국가일 것이다. 이는 전 국민의 과반수를 조금 넘는 말레이계의 민족성을 강화하여 말레이계 주도의 정국을 유지시키기 위한 정치적 의도가 강하다. 어떻게 보면 동남아의 무슬림은 비교적 온건한 성향을 보인다. 그들 국가의 경제가 지속적인 성장을 하고 있기 때문에 불만을 표출할 기회가 많지 않기 때문이다.

그러나 9.11 테러 이후 미국이 기독교 근본주의 성향을 보이고 이에 맞춰 세계 전략을 수정하면서 이슬람 근본주의는 동남아에서도 점차 주목받기 시작하고 있다. 이슬람이 주류인 말레이시아와 인도네시아에 둘러싸인 싱가포르로서는 자국민의 14%가 넘는 말레이계가 무슬림인 점에 민감한 반응을 보이고 있다.

이슬람 근본주의 성향이 싱가포르에서 가시적이지는 않지만, 만일의 가능성에 대비하면서 미국의 테러와의 전쟁에 대한 지지를 표명하고 있다. 이는 이슬람 근본주의가 싱가포르나 인접 국가에서 발생할 것에 대비하는 한편 국내적으로도 이슬람의 발호를 막기 위한 명분을 확보하려는 것이다.

또, 자국의 취약한 안보 조건 개선을 위해 과거 영국에 협력하였듯이 지금은 미국에 협력할 것임을 나타내는 것이기도 하다. 도시국가인 싱가포르로서는 외교안보전략상 협력상대가 필수적이기 때문이다. 현재 싱가포르가 몇 년째 지속되고 있는 마이너스 성장에 대한 활로를 미국시장에서 찾고자 하는 점도 테러와의 전쟁에 대한 지자로 나타나는 이유로 보인다. 즉, 점증되는 이슬람 근본주의가 자국내 무슬림에게 확

5) 이승건, 같은 책, p. 36.

산되는 것을 극도로 경계하는 싱가포르로서는 미국의 테러와의 전쟁에 대한 지지는 국익과 이슬람 근본주의에 대한 대처 두 가지 사안에 있어서 모두 이익이 되는 일석 이조를 노리고 있는 것이다.

<표 2> 15세 이상 거주 인구의 종교분포 변화

	인구수			Per Cent		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
전체	1,640,078	2,078,842	2,494,630	100.0	100.0	100.0
기독교	165,586	264,881	364,087	10.1	12.7	14.6
불교	443,517	647,859	1,060,662	27.0	31.2	42.5
도교	492,044	465,150	212,344	30.0	22.4	8.5
이슬람교	258,122	317,937	371,660	15.7	15.3	14.9
힌두교	58,917	77,789	99,904	3.6	3.7	4.0
기타 종교	8,971	11,604	15,879	0.5	0.6	0.6
무교	212,921	293,622	370,094	13.0	14.1	14.8

출처 : Singapore census of population, 2000 advance data release No.2, p. 1(<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2001. 5. 10)

한편, <표>에서와 같이 중국계를 중심으로 기독교가 증가함에 따라 싱가포르에서 종교간 갈등이 나타날 수 있는 여지도 점차 늘어나고 있다. 물론, 싱가포르가 과거의 레바논과 같이 종교간 인구 비례에 의한 권력 분점을 취하고 있지 않지만, 기독교와 이슬람교의 배타성이 충돌할 가능성은 점증하고 있다. 전체 국민의 55%가 다른 종교에 대해 관용적인 도교, 불교, 힌두교를 믿고는 있지만, 이들 종교 신자는 지속적으로 감소하고 있다. 이들 종교의 존재가 그 동안 세속적이고 중립적인 정부를 유지할 수 있는 중요한 요인의 한가지였는데 안정된 민족 구도에 문제의 여지가 생길 수 있게 된 것이다. 만일 이런 추세가 지속되어 종교에 의해 민족성이 배타적으로 강화된다면, 언젠가는 싱가포르도 종교간 갈등까지는 아니더라도 종교간 또는 민족간 권력분점을 수용해야 하는 상황에 이를 수도 있을 것이다.

## 경 제

민족관계의 안정에 가장 필요한 것은 역시 경제성장의 열매이다.

<표 3> 각 민족별 15세 이상 인구의 종교변화 추이

민족/종교	1980	1990	2000
중국인	100.0	100.0	100.0
기독교	10.9	14.3	16.5
불교	34.3	39.4	53.6
도교	38.2	28.4	10.8
기타종교	0.2	0.3	0.5
무교	16.4	17.7	18.6
말레이인	100.0	100.0	100.0
이슬람교	99.6	99.6	99.6
기타종교	0.3	0.3	0.3
무교	0.1	0.2	0.1
인도인	100.0	100.0	100.0
기독교	12.5	12.2	12.1
이슬람교	22.1	26.5	25.6
힌두교	56.3	53.1	55.4
기타종교	8.0	7.1	6.3
무교	1.2	1.2	0.6

출처 : Singapore census of population, 2000 advance data release No.2, p. 4(<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2001. 5. 10)

경제가 정체되면 이익구조에 균열이 갈 수밖에 없고, 공존이익이 설자리는 없어지게 되어 이기적인 민족이익만이 득세하게 된다. 그래서 싱가포르는 지속적인 성장을 위해서 외자유치 산업화와 더불어 개방경제를 일관되게 고수하고 있다.

1990년대 경제 발전의 성공은 리콴유로 하여금 중국문화의 우위를 공식화하도록 유혹했지만, 21세기를 앞둔 아시아 각 국에 경제 위기가 발생하고 그 여파가 싱가포르로 미칠 수 있다는 우려가 이런 유혹에서 싱가포르를 벗어나게 했다. 실제로 2001년부터 시작된 싱가포르의 마이너스 성장은 중국문화 우위의 공식화는 물론이고 기존 민족관계의 틀을 위협할 수 있는 것이다. 그래서 어쩔 수 없이 ‘아시아적 가치’에 대한 담론의 의미는 대폭 축소될 수밖에 없게 되었다. 민족관계 안정의 기본조건인 경제성장이 위태로워졌기 때문이다.

싱가포르의 경제성장은 아시아 경제위기 중에도 지속되었기 때문에 아시아 각국이 위기를 극복하고 성장에 다시 들어갈 무렵인 2001년부터 싱가포르가 마이너스 성장을 시작하였기 때문에 많은 의문을 낳았다. 현재 싱가포르 위기는 기본적으로 과도한 전자산업에 대한 투자 때문이라고 한다. 시장성을 무시하고 추진된 전자산업 위주의 산업정책은 전자산업시장 성장에 적절한 속도로 대응하지 않고 진행되어 과도한 투자집중이 이루어졌다. 그 결과 현재의 심각한 경기후퇴사태를 야기했다. 전통 산업이나 다른 산업에 대한 홀대도 경기변동에 대한 완충장치를 스스로 포기한 격이 되었다.

<표 4> 싱가포르의 경제동향

	2000	1Q 01	2Q 01	3Q 01	4Q 01	2001	1Q 02	2Q 02	3Q 02	4Q 02	2002	1Q 03	2Q 03*
GDP	9.9	5.0	-0.5	-5.4	-6.6	-2.0	-1.5	3.8	3.9	2.6	2.2	1.6	-4.3
제조업	10.1	2.9	-8.7	-18.9	-18.6	-11.5	-4.6	13.3	15.0	6.7	7.5	6.0	-7.5
건설업	-4.6	2.0	0.3	-3.9	-6.5	-2.1	-8.6	-10.2	-11.0	-10.0	-10.0	-12.9	-10.9
서비스	4.5	5.7	2.6	-0.2	-1.3	1.6	0.2	1.7	1.9	2.2	1.5	0.8	-3.0

출처 : Press Release Advance GDP Estimates for Fourth Quarter 2002 & Press Release Advance GDP Estimates for Second Quarter 2003 (<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2003.7.20)

외부적인 요인이 아니더라도 민족관계의 안정을 위해 싱가포르식으로 경제이익을 분배한 리콴유의 경제정책은 고저축·저소비의 한계상황을 만들었다. 즉, 기존의 성공한 경제정책이 싱가포르의 위기를 가져오고 있는 것이다.

많은 경제학자들은 싱가포르의 성공이 그만큼 노력의 성과이지 노력 이상의 것은 아니라고 지적하고 있다. 이는 싱가포르의 경제가 효율적이지만은 않음을 보여준다. 왜냐하면 정부가 모든 것을 통제하는 계획경제이기 때문이다. 이제까지는 정부가 계획한대로 하기만 하면 성과가 보장됐었지만 이제는 그런 방식이 한계에 봉착했음을 의미한다.

임금의 40% 이상을 의무적으로 적립하게 한 중앙예비기금은 국내총생산(GDP)의 3분의 2 이상을 차지하는 어마어마한 규모다. 싱가포르는 중앙예비기금(CPF)이라는 강제저축을 효과적으로 운용·투자하여 경제성장을 이루었지만, 이는 국민이 힘들게 노력한 대가일 뿐 그 이상의 효율성은 찾기 힘들다는 것이다. 싱가포르 정부는 최대의 금융자본이며 가장 많은 기업을 소유한 기업집단이면서, 최대의 부동산 개발업자로서 전체 노동인구의 20% 이상을 직접 고용하고 있다. 이렇게 방대한 국가의 역할은 시장의 실패를 상쇄하기 위한 것으로 국가는 토지, 노동 및 자본 시장에 개입하여 이들 자원의 관리와 배분문제를 통제하고 규제하고 있다.<sup>6)</sup> 중앙예비기금을 바탕으로 싱가포르 정부는 싱가포르 제일의 자본가 집단이 되었지만, 방만한 자본 운용은 싱가포르 경제의 활로를 만들어주기 힘들게 되었다.

현재 싱가포르는 도시국가의 한계로 인해서 발전의 한계에 도달한 것은 아닌지 의구심이 들 정도로 경제상황이 좋지 않다. 이런 상황을 타개하기 위해서 싱가포르 정부는 현재 ASEAN 각 국은 물론이고 미국, 일본, 유럽, 한국 등 여러 선진시장들과의 자유무역협정(FTA)를 맺고자 노력하고 있다. 무엇보다도 자유무역을 지향해 온 싱가포르의 경제정책의 기본방향과도 부합되면서 중계무역거점으로써의 가치를 증대할 수 있는 중요한 계기라는 점이다. 여러 지역 및 국가들과 자유무역협정을 맺어 세계 물류와 무역에서 중심 위치를 강화하고자 하는 것이다. 1차 산업이 사실상 존재하지 않다고 보아야 할 싱가포르로서는 다른 국가들과의 자유무역협정 체결에 큰 걸림돌이 없기 때문에 전 세계 해상물류의 중심지라는 위치에 더하여 다국간 무역 중심이 되고자 하는 것이다. 이를 통해 사회안정을 위한 지속적인 경제성장을 확보하고자 하는 의도가 담겨져 있다.

농업과 같이 정치적인 이유로 고수해야 할 특정 산업이 없다는 것은 싱가포르의 장점이다. 많은 산업국가들이 다른 국가들과 자유무역협정을 맺고 싶어도 농민의 저항으로 그 뜻을 이루지 못하고 있는 상황에서 볼 때 싱가포르는 이 부분에서 ‘축복’을 받은 나라이다. 이는 선진국과의 자유무역협정에 자유롭게 참여할 수 있는 조건을 만들어 주었고, 다국간 자유무역협정의 중심거점이 될 수 있는 여지를 만들었다. 그러나 이는 싱가포르가 자체성장 동력의 한계를 인정한 것이나 다름없다.

## 인민행동당 정부와 新국가비전

인민행동당 정부는 아마도 이 지구상에서 가장 빨빠른 의사수렴과 소통 능력을 가진 일당독재체제일 것이다. 그들이 다민족 공존의 국가체제 생존에 대해서 깊은 사명

6) 김두진, ‘싱가포르 발전의 政治經濟-국가, 다국적기업, 그리고 노동’, “亞細亞研究”, 第90號(1993. 7), p. 65.

감을 가지고 있기 때문에 가능한 것이고, 그것이 그들의 정통성을 보장해 주고 있다. 그런데, 이번에 불어닥친 경제위기로 인민행동당 정부의 무적신화에 직접적이고 즉각적인 타격은 없다 하더라도 장기적으로 서서히 인민행동당 정부의 영향력과 신뢰에 악영향을 줄 것임에는 이론의 여지가 없다.

싱가포르는 최근의 문제들을 해결하기 위해 많은 새로운 캠페인을 시작하고 있다. 그 중 공공부문 개혁을 위한 'PS21' 운동은 기존 관료의 지도성을 재정립하여 시대에 맞게 적용하려는 시도이다. 현재 싱가포르의 상황은 '다른 의미의 성공의 실패'를 맛 볼 수 있는 상황이다. 성공한 정책은 정책의 유연성을 떨어뜨릴 개연성을 가지고 있다. 이는 급변하는 국제 정세 및 국제 경제에 대한 대처능력을 낮게 만들 수 있다. 그렇기 때문에 지속적인 관료개혁운동인 'PS21' 운동을 시작하게 된 것이다.

사실 싱가포르의 인민행동당 정부는 아시아 각국이 경제 위기에 처했을 때 자만하지는 않았다. 그러나, 그들의 성공한 정책에 대해서 의심하지 않았다. 결과적으로 기존 정책에 대한 답습이 이루어졌던 것이다. 싱가포르 정부와 집권 인민행동당의 엘리트들은 능력과 청렴함이라는 측면에서 의심의 여지없이 세계제일일 것이다. 그래서 대부분의 싱가포르인은 정부와 마찬가지로 현실에 안주하는 경향이 강하다. 관료주의의 어쩔 수 없는 위험회피성향 때문에 새로운 일에 대한 도전에 매우 인색하다. 그들도 실수를 할 수밖에 없는 상황이 만들어진 것이다.

기존 경제정책의 성공은 전자산업의 과도한 투자집중을 가져왔고, 이는 세계 경제흐름에서 자유로이 체질을 개선할 수 있는 능력을 가지려 했던 싱가포르의 발목을 잡는 결과를 가져왔다. 이런 위기 상황은 2003년 2월의 '新국가비전'의 선포로 이어졌다. 참고적으로 싱가포르에서 캠페인과 선언이 많은 이유는 국민통합에 균열이 생기는 것을 조기에 차단하기 위한 것이다. 싱가포르라는 나라가 오래 되지도 않았지만 모든 민족을 하나로 묶어 줄 만한 공통의 기억은 더더욱 없기 때문이다.

지난 1980년대 중반 이후 연평균 8% 이상의 높은 성장세를 유지해 온 싱가포르는 정부 주도 하에 발전전략과 국가비전을 설정하면서 경쟁력 강화와 경제효율화를 위해 다각적인 노력을 기울여 왔다. 이번에 발표된 국가전략도 세계경제의 동반침체와 미국의 경기하락으로 2001년 마이너스 성장을 기록하면서 극심한 경기침체를 겪게 됨에 따라 그 해결 방안을 다양하게 모색한 결과이다.<sup>7)</sup> 사실 싱가포르의 경제는 그들의 성공한 외자유치전략을 다른 동남아 국가와 중국 등이 받아들이게 되자 수출상품의 가격경쟁력에 비상이 걸린 상태였다.

新국가비전은 이미 1999년에 선포했던 'Industry 21' 계획의 재탕으로 말만 바꾼 것 이기 때문에 싱가포르 정부의 다급한 상황을 잘 반영하고 있다. 대외 의존적 경제구

7) 권율, '싱가포르의 新국가비전에 대한 평가와 시사점', '세계경제', 제6권 제4호 통권 제55호(2003. 4), p. 73.

조 하에서 제조업의 수출촉진에 역점을 둔 싱가포르는 80년대 중반 이후 전자·통신 부문에 대한 과도한 투자 집중으로 싱가포르 경제의 구조적 불안정성을 증폭시킨 결과를 초래하고 말았다. 더욱이 지식기반경제로의 이행을 목표로 'Industry21'에서는 세계적인 전자산업의 허브로서 생산규모를 2010년까지 현재의 두 배 수준인 1500억 달러수준으로 확대한다는 목표를 설정하고, 그 동안 지속적인 투자확대를 추진해 왔던 것이다. 전자산업에 대한 투자는 전체 제조업 투자의 40% 이상을 유지해 왔다. 이와 같은 전자산업에 대한 투자는 정부 지원 하에 다국적기업에 의해 약 80%가 투자되어 2000년에는 제조업 투자비중에서 47.8%까지 늘어났다. 결국 전자산업에 대한 과도한 투자집중을 통해 싱가포르는 세계 전자산업시장의 확대에 대비해 왔기 때문에 세계 전자산업 시장의 둔화에 치명적인 타격을 받을 수밖에 없게 된 것이다.<sup>8)</sup>

新국가비전은 이런 문제에 대한 중장기적인 대안을 모색하는 과정에서 나온 것으로 싱가포르를 세계경제에서 주도적인 역할을 하는 글로벌 도시(a leading global city)로 육성한다는 기본목표를 설정하고, 모든 경제권을 연결하는 중심도시로서 창조적이고 기업가정신을 바탕으로 다양화된 경제를 이루하겠다는 것이 기본골자이다. 이를 위해 ① 미국, 일본, EU 등 선진경제와 연계성을 강화하고 자유무역협정을 체결하여 개방화를 확대 ② 글로벌 네트워크 경제의 허브로서 국가경쟁력을 높이기 위해 효율적이고 유연한 기업환경과 투자여건을 조성 ③ 지식기반 경제 하에서 정부차원에서 기업가정신을 고무 ④ 제조업 비중을 GDP의 20% 수준 유지 및 고부가가치 분야의 다국적기업 유치, 서비스부문의 발전 도모 ⑤ 이를 위한 인적자본 육성과 관리 등을 골자로 하고 있다.<sup>9)</sup>

이런 신국가비전에서 기존 국가정책들과 차별성을 찾기란 쉽지 않다. 앞서 언급한 대로 기존의 정책과 선언들을 답습한 형태이기 때문이다. 新국가비전이 추구하는 바는 인민행동당 정부가 늘 추구해 온 싱가포르 사회안정 그 중에서도 민족관계를 안정시키기 위해 경제 발전과 국가경쟁력 유지를 꾀하는 것이다. 그래도 과거의 방식에



싱가포르는, 여러 민족으로 구성된 국민을 행복하게 살게 하려면 어느 민족을 위주로 하는 사회가 아닌 공존의 사회가 만들어져야 하고 특정민족을 위한 것이 아닌 모두를 위한 정치를 해야 하기 때문에 실력주의를 내세웠다. 그리고 이는 청렴하고 유능한 싱가포르 정부를 만들어냈다.

8) 권율, 같은 책, p. 76.

9) 권율, 같은 책, pp. 77-78.

서 차이를 보이는 것은 주요 국가와의 자유무역협정의 추진이다.

이와 같이 싱가포르의 新국가비전은 9.11 테러사건 이후 세계경제 여건의 악화를 배경으로 싱가포르 경제의 유연성과 경쟁력을 대응하고자 마련한 것이지만, 대외의존성이 높은 싱가포르 경제에 있어서 현재로선 특별한 대안을 찾을 수 없는 실정이다. 게다가, 중장기적 대응을 위주로 한 것이라고는 하지만 지식기반경제 하에서 개인의 창의력과 민간부문의 역할이 중시될 수 있도록 기업가 정신을 고무시키고자 하는 민간부문의 기업환경 개선조치도 아직 미흡하여 정부의 역할 재조정과 민간부문의 위상에는 큰 변화가 없을 것으로 보인다.<sup>10)</sup>

이번 위기 상황에서도 싱가포르 정부는 많은 양보를 했다고는 하지만, 궁극적인 주도권을 위한 국가자율성은 손상시키지 않았다. 국민을 억압해 온 사회규제들을 완화하고 투자조건을 전작시키고자 했으나, 국가 영역 축소는 들어 있지 않다. 민간부문의 활성화를 강조하고는 있지만, 이것도 어디까지나 국가의 지도영역 안에서의 이야기이다. 물론, 국가의 영역 밖이라는 것이 있을 수 없다 할지라도 싱가포르와 같은 강력한 국가능력과 지도력을 고려한다면 침체된 민간부문의 활성화가 자연히 이루어 진다는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 다양한 민족들의 발호를 막고 이들의 통합을 유지하기 위해 존재하는 강력한 인민행동당 정부에게 있어서 이번 위기도 단순히 넘어야 할 산일 뿐이기 때문이다. 리콴유식 표현대로 민간부문의 ‘무분별한’ 활성화는 곧 민족관계의 불안정으로 이어질 소지가 있기 때문에 그들은 지도력을 잃어선 안 된다는 것이다.

## 마치며

싱가포르는 출산율 저하에 직면하고 있다. 실제로 급격한 감소를 보이는 곳은 고학력 중국계로서 싱가포르 정부의 가장 큰 고민이 되고 있다. 우생론에 입각해 우수유전자를 싱가포르 사회의 다수로 만들려는 계획뿐만 아니라 중국계의 출산저하로 민족구성비율에 변동이 생길지 모른다는 우려가 강하기 때문이다. 그러나, 거듭된 정부의 출산장려 의지에도 불구하고 짊은 계층은 일과 경제적 성공, 좋은 경력 확보에 더 매진하고 있다. 싱가포르 정부의 실력주의 정책은 이런 부작용을 낳고 말았다.

그러나, 여러 민족으로 구성된 국민을 행복하게 살게 하려면 어느 민족을 위주로 하는 사회가 아닌 공존의 사회가 만들어져야 하고 특정민족을 위한 것이 아닌 모두를 위한 정치를 해야 하기 때문에 실력주의를 내세웠다. 이는 청렴하고 유능한 싱가포르 정부를 만들어냈다. 실력만 있다면 어느 민족 출신이든지 관료로 충원되어 국가 발전을 위해 일할 수 있는 위치에 올라 사회적 위신과 경제적 성공을 이룰 수 있다

10) 권율, 같은 책, pp. 79-80.

는 점은 싱가포르 인민행동당 정부의 정책활동들의 정당성을 부여할 뿐만 아니라 싱가포르라는 국가의 정통성을 확립할 수 있게 만들어 주었다.

1990년대 고도성장이 지속되고 있을 때 리콴유는 중국계를 중심으로 융합을 생각했을지도 모른다. 그러나, 대내외적인 조건이 여전히 싱가포르에게 유리한 것만은 아니었고, 이후 불어닥친 아시아 경제위기와 세계적인 경기하락은 그러한 기대를 지속하기 힘들게 만들었다. 싱가포르의 경제가 사상 유례 없는 퇴보를 거듭하고 있는 현재에 있어서는 ‘아시아적 가치’나 ‘아시아적 민주주의’에 대한 논의도 상당 부분 후퇴한 또는 담보한 모습을 보이고 있다.

이런 싱가포르에서 아직까지 가장 중요한 명제는 생존일 것이다. 생존의 정치야말로 인민행동당 정부가 존재하는 이유일 것이다. 생존의 조건이 덜 가혹했다면 유례 없는 통제 체제인 인민행동당 정부는 존속하지 못했을지도 모른다. 현재의 경제 위기는 물이나 이슬람 근본주의라는 문제보다 중요도가 더 높다. 경제 성장의 열매야말로 싱가포르의 모든 모순과 문제를 덮어 줄 수 있는 열쇠이기 때문이다. 다양한 민족인 공존하는 사회를 만들기 위한 노력의 핵심은 결국 돈일 수밖에 없다.

2001년 이후 지속되고 있는 마이너스 성장의一面에는 인민행동당 정부의 잘못된 독선이 있다는 점은 부인할 수 없다. 잘못된 투자의 집중이 가져온 실수이지만, 그들은 그것에 대해서는 항구하고 있고 대외여건에 대해서만 말하고 있다. 싱가포르의 가혹한 생존조건에서 주력산업에 대한 과도한 투자는 도박이 될 수밖에 없다. 그들이 몰랐던 것은 아니겠지만, 싱가포르 경제구조를 고도화하려는 욕심에서 이런 결과를 초래했다.

사실 서두르지 않아도 될 시점이었을지도 모른다. 하지만, 그들은 싱가포르 경제의 우위를 확립하고 싶어했다. 주변국이나 다른 선진국보다 나은 수준임을 과시하고 싶어한 것 같다. 이것이 그들의 과도한 산업집중을 가져왔고 세계경제 변동에 대한 대응력을 떨어뜨린 것이다. 즉, 인민행동당 정부가 그토록 원하던 경제발전과 그로 인한 민족관계의 안정을 스스로의 실수로 인해서 위협받게 만들었다.

新국가비전은 이런 실수를 만회하면서 자신들의 책임을 회피하려는 것이다. 과도한 산업집중을 완화하면서 새로운 성장동력에 대한 모색이 담겨져 있다. 무엇보다도 새로운 것이 자유무역협정의 추진이다. 모든 것을 해외에서 의존해야 하는 싱가포르로서는 자유무역주의를 일관해 왔지만, 자유무역협정은 그보다 한발 더 나아간 것을 의미하면서 싱가포르 자체 성장 동력의 한계를 인정한 것이다. 그래도 싱가포르는 제조업의 중요성을 잊고 있지는 않지만, 도시국가의 한계는 앞으로 어떻게 넘어설 것인지 그 결과가 주목된다.

## 특집 다문화주의의 현장

# V IETNAM ‘도이모이’와 문화의 변화

도이모이 아래서 베트남의 소수민족 정책이나 소수민족 사회에 새로운 변화가 생기고 있다. 이 변화가 아직은 베트남 사회에 심각한 균열을 만들어 내는 수준에까지 이르지는 않았으나 현재의 추세가 방치되면 장차 심각한 문제가 될 소지가 충분하다.

吉田元夫

東京大 교수

베트남은 국가가 공인하고 있는 것만으로도 54개 민족집단이 존재하는 다민족국이다. 킨족이라고 불리는 다수민족(협의의 베트남인)이 인구의 87%를 점하고 있으며, 나머지 13%는 소수민족이다.

이 베트남에서는 1986년이래 “도이모이”라는 개혁이 실시되고 있다. 도이모이 가운데, 베트남 정부의 소수민족 정책에는 어떤 변화가 일어나고 있는가. 또 이 변화는 베트남의 민족문제에 어떤 영향을 주고 있는 것인가. 여기서는 소수민족이라는 관점에서 베트남의 도이모이를 검증해 본다.

### 도이모이란

도이모이는 베트남 사회에 커다란 변화를 가져오고 있는데, 그 기본적인 내용은 다음 세 가지 점으로 요약될 수 있다.

첫째, ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’로부터의 결별이다. ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’란 꿈 같은 사회로서의 사회주의가 내일이라도 실현될 것이므로, 오늘은 모두 빈곤향을 나눠 가지면서 노력하자는 원리로 사회를 성립시키려는 시도이다. 1930년대 스탈린 체제 아래 성립되어 20세기에 현실적으로 존재한 사회주의 국가는 많은 적든 이런 발상을 공유하고 있었다. 베트남의 경우 이런 형의 사회주의 체제가 베트남전쟁이 격렬하던 1960년대 당시 베트남 북부에서 정착되어 종전 후에는 일시적으로 남부에도 도입되었다.

이 ‘빈곤향을 나눠 갖는 사회주의’는 베트남 전쟁에서 북베트남의 승리에는 공헌했으나, 전후에는 기능 부전에 빠지고 말았다. 그 기본적인 이유는 그것이 그들의 생활

을 좋게 한다는 사람들의 바램을 실현하지 못했기 때문이다. 그 때문에 베트남 경제는 1970년대 말 이후 심각한 위기에 직면했다.

이 위기로부터 탈출을 겨냥한 도이모이는 베트남과 같은 후진 사회가 사회주의에 도달하기에는 매우 긴 시간이 걸리기 때문에, 당장은 자본주의적인 방법을 활용하여 생산력을 발전시켜, 국민의 생활을 개선하는 것이 중요하다고 하는 발상의 전환이 이루어지고 있다는 데 최대의 특징이 있다.

‘빈곤함을 나눠 갖는 사회주의’로부터의 결별은 경제면에서는 (1) 국경경제와 집단 경제라는 사회주의적 섹터로 구성되는 일원적 경제로부터, 자본주의를 포함한 다 섹터 혼합경제로의 이행 (2) 국가주도의 계획경제로부터 시장 메커니즘에 의해 운영되는 경제로의 이행 (3) 중공업 우선의 경제발전에서 농업 및 수출지향의 경공업을 중시한 경제발전으로의 이행 (4) 일국 규모의 폐쇄적인 경제에서 외자를 도입하는 개방적인 경제로의 이행이라는 형태로 실천에 옮겨졌다.

이런 경제정책의 전환은 필연적으로 정치개혁을 수반치 않을 수 없다. 베트남에서 도이모이는 ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’로부터의 결별이라도, 사회주의라는 이상을 포기한 것은 아니라는 논리에서 사회주의 건설을 지도할 공산당의 일당 지배는 계속 유지되고 있으나 이것이 정치개혁을 하지 않는다는 의미는 아니다. 당시 국가에서 범치 국가로의 전환, 공산당의 계급정당에서 국민정당으로의 변화, 공산당과 국가기관 일체화의 시정, 입법기관의 기능 강화, 시장경제에 대응할 수 있는 행정개혁 등 공산당 지배 범위 내에서의 민주화라고도 총괄할 수 있는 중요한 정치개혁이 일어나고 있다.

둘째, 베트남의 개성 탐구라는 측면을 들 수 있다. ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’는 과거 소련이나 중국에서 보이는 것처럼 인류에 보편적인 것으로 보이는 모델이었다. 그러나 그것이 잘 행해지지 않았다는 반성에 입각한 도이모이는 베트남에 적합한 사회주의 탐구를 강조하고 있다. 적어도 사회주의라는 인류 보편의 이념을 구현한 ‘사회주의 베트남’에서 베트남적인 개성을 가진 ‘베트남 사회주의’로 국가목표가 전환되었다고 볼 수 있다. 이 전환 과정에서 공산당 정부가 민간신앙의 제례 등 ‘전통의 부활’을 장려하는 움직임이 시작된 것이며, 내셔널리즘과 사회주의의 일체화가 급속히 진전되고 있는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 21세기로 향한 인류사적 과제에 대한 도전으로서의 도이모이다. 도이모이에서는 고도의 경제성장을 달성함과 동시에 계층과 지역, 민족 등 빈부의 격차 확대를 억제하여 사회적 공정성 확보, 경제성장과 환경보전의 양립, 도시에의 과도한 인구집중 억제, 도시와 농촌의 균형 확보 등 20세기의 인류사에서 모순된 목표의 양립이 시도되고 있다.

## 베트남의 민족구성의 다원성

도이모이 시기 베트남 민족정책의 특징은 베트남 전쟁이 격렬했던 1960년대 중반부터 통일이 달성된 이후인 1980년대 중반까지 계속되어온 제 민족의 ‘베트남 국민’으로서의 일원적인 통합을 중시하는 정책에서, 베트남을 구성하고 있는 민족의 다양성과 다원성을 용인하는 정책으로 전환했다는 점에 있다고 생각된다.

먼저, 도이모이를 제창한 1986년 12월 베트남공산당 제6차 대회의 정치보고는 소수민족에 대하여 다음과 같이 말하고 있다.

모든 면에 있어서 각 민족의 발전은 우리 국토의 공동체 전체의 강화발전과 병행하여 진행될 일이 다. 전체적인 공동성과 통일성의 강화는 합법칙적인 과정이나, 그것이 각각의 민족의 아이덴티티에서의 다양성과 독자성을 배척하거나 그것에 모순하는 것은 아니다. 민족적인 감정이나 민족적인 심리는 장기간에 걸쳐 존재할 미묘한 정감의 문제다. 민족간의 관계를 처리함에 있어서는 각각의 민족의 이익이나 각각의 개인의 민족감정에 관련하는 모든 문제에 대해서 신중한 태도를 취하지 않으면 안 된다.

특히 1991년 6월 개최된 공산당 제7차 대회의 정치보고는 다음과 같이 주장하고 있다.

각 민족이 단결하고 평등하며 상부상조하여 풍부하고 행복한 생활을 건설하는 동시에 각 민족의 빛나는 아이덴티티를 지키고 발전시키는 것이 우리 당과 국가의 일관된 정책이다. 소수민족 지역에서는 각 지역, 각 민족의 조건과 특징에 맞춘 상품 경제발전의 정책을 가지고, 각 민족동포가 스스로 부유하게 되고 국토의 건설과 방위에 공헌해야 하며 지방의 잠재력 개발을 보장한다. 각 민족의 언어를 존중하며 문자에 관한 올바른 정책을 편다. 일부의 소수민족 사이에서는 그 인구의 감소상황을 극복할 정책을 특별히 강구한다.

이상 두 차례의 공산당대회에서 발표된 문서에서는 다같이 ‘민족의 아이덴티티’에 대한 응호, ‘민족의 아이덴티티’ 발휘가 강조되고 있다. 이것은 ‘베트남국민’으로서의 여러 민족의 ‘단결’이라든지 ‘통일’이라는 면이 강조되어 왔던 도이모이 이전의 정책과 커다란 차이가 있다. 그러면 이런 정책변화는 왜 생겨난 것일까.

첫째, 이론적으로 ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’와의 결별로부터 귀결되는 측면이 있다. ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’ 시대에는 다음과 같은 생각이 소수민족 정책의 이론적인 기초를 이루고 있었다. 즉, 베트남에서도 사회주의가 조기에 실현되기 때문에 ‘사회주의적 국민’으로서의 ‘베트남국민’이라는 새로운 공동체도 조기에 형성되고, 베트남을 구성하고 있는 여러 민족의 ‘베트남국민’이라는 공동성에의 ‘융합과 접근’이 급속하게 진전된다는 생각이었다. 그러나 도이모이 시기, 사회주의가 베트남에서 그렇게 간단하게 실현될 수 없는 먼 미래의 꿈으로 파악됨으로써, 필연적으로 ‘사회주

의국민'으로서의 '베트남국민'이라는 공동체도 그렇게 간단하게는 형성되지 않는다는 것이다. 즉 현재 54개 민족이 각각 독자의 존재를 유지하는 상태가 장기간에 걸쳐 지속된다는 것으로, 그렇다면 무리한 통합이 아니라 개별 민족의 아이덴티티를 존중하는 것이 '합법칙적'인 민족정책이 될 수밖에 없다는 것이다.

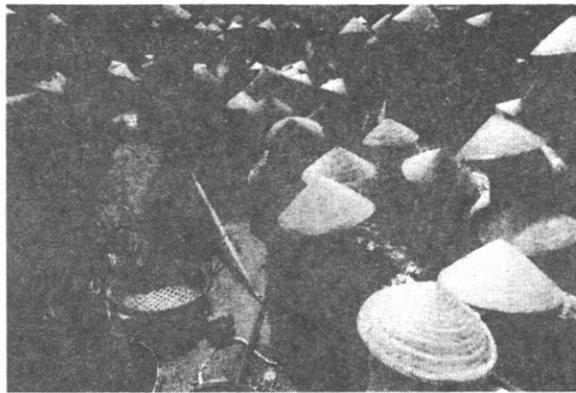
둘째, 구소련과 동유럽 사회주의 체제의 동요 내지 붕괴에 수반한 민족문제의 격화에 따른 충격이다. 세계 사회주의 국가에서는 오랫동안 민족문제를 둘러싼 문제의 근

간에는 계급의 문제가 있으며, 계급의 문제가 해결되면, 민족의 문제는 용이하게 해결될 것이라는 생각이 이어져 왔다. 계급 문제가 해결됨에 따라 민족 문제가 없어졌어야 할 국가에서 민족대립이 분출했음은 이런 생각을 공유해 왔던 베트남에서도 심각한 위기의식을 만들어 냈다. 베트남의 어떤 민족학자는 다음과 같이 고백하고 있다.

우리는 오랫동안 사람이 사람을 착취하는 제도가 없어지면 민족의 압박은 없어질 것이라고 생각해 왔다. 소련은 70년 전에 계급과 착취를 없앴으나 민족 모순은 남아 있었다. 민족관계에 무슨 문제가 있었던 것인가, 그것을 우리는 아직 완전히는 파악하지 못한다. — 베트남국립민족학연구소 "민족학연구" 1993년 3월호.

베트남보다도 사회주의 건설이라는 면에서 '앞서' 있었을 소련이나 동유럽 여러 나라에서 민족적 대립이 격화했기 때문에, 베트남에서 심각한 민족적 문제가 발생하더라도 이상한 일이 아니라는 데 베트남의 정책 입안자나 전문가들은 이해를 같이했다. 이 점에서 민족적 아이덴티티의 중시를 주창한 신정책은 소위 위기예방책으로서 제기되었다는 측면이 있다.

셋째, 종래의 일원적 통합정책이 가져다준 문제의 표면화다. 그 하나로, 통일 달성 후 급속히 진행된 중부고원으로의 평지민 입식 문제가 있다. 캄보디아, 라오스와 국경을 접하는 중부고원은 프랑스 식민지시대 처음으로 안정적인 베트남의 판도에 편입된 지역으로, 몬쿠멜계나 말레이계 소수민족의 거주공간이었다. 베트남전쟁 종결



베트남보다도 사회주의 건설이라는 면에서 '앞서' 있었을 소련이나 동유럽 여러 나라에서 민족적 대립이 격화했기 때문에, 베트남에서 심각한 민족적 문제가 발생하더라도 이상한 일이 아니라는 데 베트남의 정책 입안자나 전문가들은 이해를 같이했다. 이 점에서 민족적 아이덴티티 중시를 주창한 신정책은 소위 위기예방책으로서 제기되었다는 측면이 있다.

후 베트남 정부는 전국 규모의 인구 재배치 계획의 일환으로 인구과잉상태의 북부 홍하 델타 지대로부터 많은 수의 친족 농민을 이 중부고원의 신경제구로 불리는 신규개간지로 입식시켰다. 그 결과 1989년의 국세조사에서는 중부고원 3성의 총인구 249만 명 가운데 약 65%에 해당하는 161만 명이 친족인 것으로 나타났으며, 중부고원은 마침내 소수민족 거주공간이라는 성격을 잊기까지에 이른 것이다. 입식한 친족 농민은 국영 임업장이나 집단농장에 편성되었다. 이런 임업장이나 농장의 경영을 성립시키기 위해 광대한 삼림이 국유림으로 지정되었다. 이런 움직임은 화전경작이나 삼림자원의 채집으로 생활해온 소수민족의 생활공간을 크게 제한하게 되었다.

이 베트남전 이후의 중부고원 개발이 가져온 문제점은 베트남의 민족학자는 “평야 지역에서 오랫동안 수전 경작이나 어업을 해온 사람들에게는 식량의 일을 하게 하고, 오랫동안 임업으로 생활해온 사람들에게는 삼림에서 떠나도록 요구했다”고 지적하고 있다. 이런 개발방식이 채택된 배경에는 친족을 중심으로 한 ‘베트남국민’으로의 일원적 통합을 촉진하고, 이전은 소수민족의 거주공간이었던 산지나 고원지대의 개발에서도 친족 이민의 역할을 중시하는 발상이 존재하고 있었다. 그 때문에 이 개발방식에 대한 반성이 생긴 것은 종래의 일원적 통합정책의 재검토와 연결된 것이다.

넷째, 베트남의 ASEAN 가맹으로 표상되는 ‘동남아시아 속의 베트남’을 강조하는 도이모이 사기의 베트남의 대외정책과의 관련성이다.

베트남전쟁 시기, 중부고원에는 FULRO(파암박민족투쟁통일전선)라고 불리는 소수민족 반정부 조직이 존재했다. FULRO는 남베트남 정부에 대해서도 해방전선에 대해서도 적대적인 자세를 취하고 “베트남의 말레이계 원주민”的 권리옹호를 주장하면서 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등 말레이계 제국의 지지획득을 위해 애썼다. 베트남 전쟁 종결 이후에도, 앞서 말한 친족 농민의 대량입식에 대한 소수민족의 반감을 이용하여 FULRO는 소규모적이기는 하나 베트남정부에 대한 무장저항을 계속했다. 그려던 FULRO는 1992년 캄보디아의 UN 잠정통치기구에 투항하여, 그 활동에 종지부를 찍었다.

이 FULRO 활동이 활발했던 시기에 베트남 민족 구성의 ‘말레이’적 성격을 강조하는 것을 베트남 정부는 달가워하지 않았다. 그러나 도이모이를 시작한 베트남이 ASEAN에 접근하게 되자 이야기가 달라졌다. 베트남 소수민족에게는 말레이계도, 타이계도, 쿠멜계도 존재하는 즉 베트남의 민족구성이 아주 ‘동남아시아 적’인 것은, 베트남이 동남아시아 지역의 구성원 즉 ‘동남아시아 속의 베트남’을 강조하기 위한 좋은 재료가 된 것이다. 1990년 11월 인도네시아의 수하르토 대통령이 ASEAN 제국의 원수로는 처음으로 베트남을 공식 방문했을 때, 베트남 신문은 중부고원의 말레이계 소수민족을 소개하는 사진을 크게 게재하여 베트남의 민족구성의 ‘말레이’ 성격=인도네시아와의 친근성을 어필하려 했다.

## 도이모이 시기의 소수민족 사회

이런 베트남 민족구성의 다원성을 용인하는 방향으로의 정책 변화는 몇 가지 면에서 소수민족의 생활을 개선하는 성과를 만들어내고 있다.

첫째, 소수민족 지역에도 식량의 자급을 강요해온 종래의 정책이 전환되어 산악지대라는 생활공간의 특색에 맞는 상품작물의 재배가 장려되었고, 생태환경에 적합한 생산활동이 가능하게 되었다. 상품작물의 경우, 아편의 원료 이상으로 수익성이 있는 작물이 없다. 게다가 아편의 생산이 증가하고 있다는 문제도 제기기고 있으나 전체적으로 이 전환은 소수민족이 환경에 적합한 생산활동을 영위하는 길을 열고 있다고 말할 수 있다.

둘째, 소수민족에 대해서도 국영농장이나 농업생산합작사에의 가입을 강제하고 있던 종래의 집단화 정책에서 벗어나 경제관리 방식의 자주적 선택의 길이 열렸다. 이것은 종래 평야입식 중심 개발에 대한 반성에 따른, '산간지역 동포의 토지, 삼림, 자원을 주체적으로 활용할 권리'의 강조로서 국영의 농장이나 임업장 우선 정책이 바뀌어 산간지역 개발에 관한 소수민족의 힘이 중시되는 것과 밀접히 연결된 변화였다.

당초, 여기서 '산간지역 동포'라는 말이 사용되고 있거나와 '소수 원주민'이라는 표현이 사용되고 있지 않은 점에 주의하지 않으면 안 된다. '산간지역 동포'라고 할 경우에는 산간지역에 입식하고 있는 친족도 포함되기 때문이다. 베트남정부는 산지 개발에 있어서 '원주민'의 지혜와 권리의 발휘를 강조하는 것으로 사실상 소수민족의 역할을 고려하고 있으나, 정책전환이 소수민족의 권리를 '원주민'의 권리라는 형태로 우선적으로 인정하기까지는 아직 진전되지 않았다. 게다가 '산악지대 동포'의 권리우선이라는 정책은 예기치 못한 결과를 야기하고 있다. 그것은 중국과의 국경지대에 소수민족이 대량 이주한다는 문제다. 가혹한 생활조건 아래 있는 사람들이 아직 개간의 여지가 많은 중부고원에서 하나의 깃발을 드는 것은 물론, 정부의 허가 없이 이주하는 움직임이 나타나고 있다. 1990년대 그 규모가 수십만 명에 달하고 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, 각 민족의 문화적 아이덴티티 발휘는 대폭적으로 용인 내지 장려되었다. 이 가운데는 오랫동안 '소수민족 사회의 후진성의 상징'으로서 배척의 대상이 되어온 장로제도(집단의 연장자가 지도적인 역할을 하는 제도)도, 사회주의적 질서로 변화된 마을의 경제와 사회의 관리, 치안 유지와 관련하여 적극적인 역할이 기대되기에 이른 변화도 포함하고 있다. 또 소수민족의 독자적인 제례나 민예품의 생산이 관광자원이라는 새로운 위치를 부여받으면서 '부활'하고 있는 것도 도이모이 시기 소수민족 사회의 특징이다.

이 소수민족의 문화 가운데 중요한 문제는 언어다. 베트남에서는 소수민족이 스스

로의 언어를 사용할 권리가 법적으로 인정되고 있으며, 한때는 학교교육에서도 소수민족 언어에 의한 교육이 중요시되던 시기도 있었다. 그러나 소수민족 언어교육은 그것을 실시할 수 있는 교사와 소수민족어 교재가 부족하였고, 그것을 마스터하더라도 사회적 유용성이 낮았기 때문에 점차 쇠퇴해져 일원적 통합이 강조되고 있던 시기의 학교교육은 사실상 다수민족인 친족의 베트남어 보급의 장이 되어 있었다.

이에 비해, 최근에는 일부에서 소수민족어에 의한 초등 교육 실시가 재개되는 등 새로운 변화가 나타나고 있다. 그러나 쿠멜인에 의한 캄보디아어라든가 화인에 의한 중국어 등, 베트남의 국경을 넘어 넓은 통용성을 가지고 있는 언어의 경우는 별도로 하고, 그 밖의 소수민족어의 경우에는 민족문화의 보존이라는 고도의 목적의식이 없는 한 그 습득에 대한 사회적인 인센티브가 낮은 문제를 어떻게 해결할 것인가가 여전히 과제로 남아 있다.

이상은 도이모이 시기의 소수민족 사회를 적극적으로 평가할 수 있는 변화지만, 동시에 도이모이는 소수민족 사회에 새로운 문제도 야기하고 있다. 다음에 그 점을 검토해 보자.

베트남 소수민족이 총인구에서 점하는 13%라는 비율은 동남아시아의 표준으로 보면 그다지 높은 편은 아니다. 그러나 분명히 1945년 이후의 베트남 현대사에서 소수민족은 그 인구비율보다도 확실히 높은 의미를 지녀 왔다고 볼 수 있다. 그 기본적인 원인은 베트남 현대사가 전쟁의 연속이었으며, 전쟁이라는 상황 아래서는 소수민족이 거주하고 있는 산악지방이 전략적으로 매우 중요한 위치를 점하고 있었다는 데 있다. 1945년 베트남민주공화국의 독립선언 당시 독립을 추진한 베트민(베트남독립동맹)의 최대 근거지는 북부지방이었다. 1954년 프랑스와의 전쟁(제1차 인도지나 전쟁)에 종지부를 찍은 전장인 디엔벤프는 라오스와의 국경에 인접한 서북 산악지방이었다. 그 후의 베트남전쟁에서도, 북베트남에서 남베트남으로의 보급로였던 호치민 루트는 라오스나 캄보디아와의 국경 산악지대에 위치해 있었으며, 1975년 이 전쟁에 종지부를 찍은 싸움이 시작된 것은 중부고원의 반메토토였다. 즉 베트남 현대사의 중요한 전기는 모두 소수민족 거주지대에서 일어났던 것이다.

도이모이는 어떤 의미에서는 연속적인 전쟁의 역사에 종지부를 찍고 경제건설에 전력을 기울여 평화를 확립하려는 시도이기도 하다. 그러나 평화가 찾아오면 소수민족의 가치는 저하되지 않을 수 없다. “전쟁 중에는 친족 간부가 자주 찾아왔음에도, 전쟁이 끝난 뒤에는 누구도 찾아오지 않는다”는 이야기는 주변 산악지대에 있는 소수민족 사이에 자주 들리는 불만의 하나다.

‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’ 시대, 소수민족은 전략적 가치가 높아 국가의 우선적인 보조금 공여의 대상이 되었다. 그러나 도이모이는 국가의 보조금을 가능한 삭감하는 대신, 모두가 다같이 빈곤하다는 생각에서 탈피하여 부를 장려하는 정책이다. 이

렇게 되면 부유하게 될 수 있는 조건이 평야지역에 비해 낮은 소수민족 지역은 보조금이 끊기는 대상이 될 뿐이다. 도이모이 개시 초기에는 국가의 보조금 삭감으로 소수민족 지역의 의료시설이나 학교가 유지불능이 되는 사태가 벤발했다. 1990년대 들어서면, 보조금 일률삭감이 수정되어 소수민족 지역에 대해서는 일부 보조제도가 부활하고 있으나 문제가 본질적으로 해결되고 있지는 않고 있다.

학교교육의 경우, 소수민족 출신 교원의 수가 그다지 많지 않기 때문에 주변 산악지방의 학교를 지탱하고 있는 것은 평지에서 보내지는 교원들이었다. 대학이나 고등사범학교를 졸업한 사람들의 취직을 국가가 관리하고 있던 시기에는 국가가 일정수의 교사에게 특별수당을 지급하면서 산악지방의 학교에 부임시키는 것이 가능했으나 도이모이가 개시되면서 학생에게 졸업 후 직업선택의 자유가 주어지자, 이런 산악지방의 학교교육을 지탱하고 있던 제도도 기능하지 못하게 됐다.

교사의 부족에 더하여, 보조금이 삭감되고 의무교육에도 수익자 부담 원칙이 일부 도입되어 가족의 교육부담이 증대됨에 따라, 소수민족 지역의 교육사정은 도이모이 이전보다도 악화되었다. 한때는 문자 교육이 보급되어 있던 곳에서도 문맹 인구가 급속하게 증대하는 현상이 나타났다. 소수민족의 경우, 문맹률이 그들의 모국어가 아닌 베트남어를 기준으로 계산된다는 불리한 조건이 당초부터 있었으나, 친족 사이에는 문맹 인구가 적은 반면, 서북지방의 고산지역에서는 88% 이상, 중부고원의 주요 민족인 에디족은 52%, 세단족 61%, 자라이족과 반나족은 72%에 달하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이 교육면에서의 민족적 격차의 확대는 앞으로 장기간에 걸쳐 영향을 줄 수 있는 문제이다.

부를 축적해도 좋다는 도이모이는 ‘빈곤을 나눠 갖는 사회주의’ 시대에 비해 빈부격차의 확대라는 문제를 불러일으켰다. 베트남의 경우, 빈부의 격차는 4가지 차원의 문제를 포함하고 있다. 하나는, 동일지역에서의 부유층과 빈곤층의 격차 문제다. 둘째는, 도시와 농촌의 문제이다. 셋째는, 지역간의 격차의 문제다. 넷째는 민족간의 격차 문제다.

이상에서 살펴본 것처럼 도이모이 아래서 베트남의 소수민족 정책이나 소수민족 사회에 새로운 변화가 생기고 있다. 이 변화가 아직은 베트남 사회에 심각한 균열을 만들어 내는 수준에까지 이르지는 않았으나 현재의 추세가 방치되면 장차 심각한 문제가 될 소지가 충분하다. 이런 문제를 어떻게 해결할 것인가는 성장과 사회적 공정의 양립을 둘러싼 베트남 도이모이의 커다란 과제라고 볼 수 있을 것이다.

# JORDAN

---

## 다원성을 전제로 한 민주화 제창

다문화주의를 취하지 않는 국민국가에서는 지배적 에스닉 집단이 그들의 문화기준을 국민의 표준으로 삼아 그것을 다른 에스닉 집단에 강요하는 일이 일어날 수 있다. 그러나 요르단에서 최종적 권한을 갖고 있는 국왕은 과도하게 강력한 동화정책을 실시하는 것이 곤란한 상황 아래 있다.

北澤義之

京都產業大學 교수

대다수의 중동국가는 주로 제국주의 세력에 의한 에스닉 관계가 거의 무시된 외재적인 구조 설정으로 인해, 후에 에스닉 관계에 의한 정치문제화를 경험하게 된다. 요르단도 타의에 의해 영토가 설정돼 국가의 구조가 결정된 점에서는 같은 조건을 가지고 있다. 오히려 어떤 의미에서 정통성이 약한(국가로서의 규합력이 약한) 전형적인 중동국가의 하나라고 말해도 좋을 것이다. 이런 배경을 가진 중동국가의 에스닉적 상황은 종파적 언어적 다수파와 소수파의 관점에서 보면, 다수파는 순니파 아랍인이며, 소수파는 비순니파 아랍(기독교도 아랍 등), 순니파 비아랍인(순니파 터키인 등), 비순니파 비아랍인(시아파 이란인 등) 등으로 나눠질 수 있다. 예컨대 해바논의 종파적 대립, 동지중해 제국에서의 쿠르드인과 각국 정부의 대립이나 긴장관계(항상 적인 것은 아니나), 이집트의 코프트교도와 다수파 주민들 간의 긴장관계 등은, 다수파/소수파의 관계가 정치문제와 어떤 형태로 연동하는지를 보여준다. 현재의 요르단에서는, 적어도 표면적으로는 에스닉 분쟁이 그 정도 눈에 띄지 않고 있다는 점이 주목할 만하다.

그러나 1946년 독립에서 비롯하는 요르단의 현대사를 되돌아 볼 때 에스닉 관계가 늘 안정해 있었던 것은 아니며, 특히 1950년대부터 1970년대에 걸쳐 정치적 변동과 함께 에스닉 상황도 유동화했다. 또한 국내적 유동성의 혼란은 에스닉 관계가 원인이 라기보다는 정치분쟁에 의한 것으로 볼 수 있는 측면이 있다. 아랍 내셔널리즘이나 팔레스타인 해방운동에 대한 지지나 비판이 반드시 에스닉적 라인에 따라 전개된 것은 아니다. 예컨대 ‘팔레스타인계’ 주민과 대립관계에 있다고 볼 수 있는 ‘동쪽연안’ 주민에게도 이데올로기나 운동에 대한 지지자는 존재하며, 반체제적이라고 여겨지는

‘팔레스타인계’ 주민 중에서도 요르단 체제 지지자는 존재했다. 당초부터 에스닉적 다양성을 분쟁의 전제로 보는 것은 ‘모자이크사회’론을 둘러싼 논의 가운데 비판의 대상이 되고 있는 것으로도 알 수 있는 바와 같이, 결정론적 논의의 함정에 주의하지 않으면 안 된다. 그러나 적어도 정치문제에 대응하여 요르단의 에스닉 상황이 긴장을 하게 되고, 후에 요르단의 정치구조를 규정했던 것을 생각하면 에스닉 문제를 요르단의 국가통합을 둘러싼 정치문제의 복판에 위치시킬 필요도 있다. 여기서는 1950년대부터 1970년대에 걸친 에스닉 관계의 변동기로부터 비교적 평온한 시기로의 이행에 주목하여 요르단의 에스닉 관계의 실태와 그것을 둘러싼 정치 사회 상황을 검토해본다.

## 요르단의 민족상황

### 중동과 요르단의 민족구성

요르단의 민족, 에스닉 상황을 중동 전체의 구도 속에 위치시켜 보자. 먼저, 1970년대 중동 13개국의 민족집단 구조가 언어와 종파, 법적 위치 부여(국적)에 근거하여 분류될 수 있다. 그에 의하면, 다수의 민족집단 사이에 인구와 정치권력이 분산하여 지배되고 있는 ‘다극형’(레바논), 인구와 정치권력이 두 민족집단간에 배분되어 있는 ‘2극형’(이라크 시리아), ‘분산형 1극형’(요르단 쿠웨이트 모로코 수단), ‘집중형 1극형’(이란 사우디아라비아 알제리 이스라엘 터키 이집트) 국가가 존재한다. ‘2극형’인 이라크와 이란의 경우는 약간의 설명이 필요하다. 즉 형태로서는 대통령이 소수파 출신이며, 소수파에 의한 다수파 지배인 ‘1극형’과 같이 보이나, 두 나라 다같이 에스니시티 상황에 대해서 중립적인 통합 이데올로기에 근거하여 권력의 분배가 행해지고 있기 때문에 ‘2극형’으로 분류되고 있다. 또 ‘분산형 1극형’과 ‘집중적 1극형’의 차이는 지배적 민족집단이 60%보다 많은 경우를 ‘집중형’이라고 하는 데 대해, 그것이 60% 이하인 경우에는 ‘분산형’이라고 한다.

요르단에서는 다수파 집단의 비율이 높으며 지배적 집단으로 여겨지는 ‘동쪽연안계’ 주민(또는 ‘트랜스’ 요르단계)과 ‘팔레스타인’ 주민의 비율이 거의 같은 것으로 여겨지고 있기 때문에 ‘분산형 1극형’으로 분류된다. 쿠웨이트도 같은 ‘분산형 1극형’으로 분류되는데 지배집단(쿠웨이트인)과 피지배집단(외국인)은 국적에 근거하여 분류되고 있다. 모로코나 수단도 같은 ‘분산형 1극형’으로 분류되는데 지배집단과 피지배집단 구분의 기준을 언어에 두고 있으며, 그 점에서 요르단은 쿠웨이트에 유사하다. 쿠웨이트의 ‘외국인’ 집단에 팔레스타인이 포함되어 있는 점도 유사점이다. 그러나 요르단의 경우는 피지배집단으로 여겨지는 ‘팔레스타인계’ 주민에도 요르단 국적이 부여되고 있기 때문에 정확히는 정치적 사회적 수준에서의 지배/피지배라고 하는 것이

될 것이다.

여기서 요르단에서의 다른 에스닉 집단의 상황에도 눈을 돌려보자. 요르단에서의 최대의 에스닉 집단은 순니파 아랍이다. 소수파로서는 첼게스인이 있다. 첼게스인과 다른 민족집단(동쪽연안계 주민이나 팔레스타인계 무슬림 등) 사이의 혼인관계가 생기는 경우도 있는데, 이들에 대한 정확한 통계는 없지만 약 1% 정도로 여겨지고 있다. 첼게스인의 기원은 19세기 중반 러시아정부의 압력과 이슬람교도에 대한 탄압을 피해 카프카스 지방을 떠나온 사람들이다. 그 가운데 약 60만 명 정도가 오스만제국 치하의 중동으로 흘러들었고, 다시 일부가 후의 트랜스 요르단(1921년 성립)으로 유입된 것이다. 요르단의 전신인 트랜스 요르단이 영국 주도아래 창설됐을 때 수도로 지정된 암만에 주로 거주하고 있었던 것은 이 첼게스인이었다. 한편 다수파를 형성하는 소위 ‘동쪽연안’ 주민은 사막에 거주하고 있었다. 이 소수파 집단은 독자적인 문화를 유지하면서 왕실과 강한 협력관계에 있는 것으로 알려지고 있다. 종교나 종파적 소수파로서 기독교도는 8%를 점하고 있다. 그러나 역시 정치적 사회적인 관점에서는 전체의 약 4할을 점하고 있는 ‘팔레스타인계’가 중요한 의미를 가진다. ‘팔레스타인계’ 주민은 1948년 이스라엘 국가 설립과 그 이후의 혼란에 의해 팔레스타인 지역에서 요르단으로 유입한 난민이 주를 이룬다. 현재 전체의 4할을 점하는 ‘동쪽연안계’ 주민은 영국에 의해 만들어진 트랜스 요르단 이전부터 현지에 거주했다. 일반적으로 이들은 요르단 호스트 집단으로 여겨져 정치적 사회적으로도 지배적인 위치에 있다고 여겨진다.

## 제도상의 에스닉 관계

요르단 헌법은 “요르단인은 법 앞에 평등하며 인종과 언어, 종교에 의해 권리나 의무에 관한 차별이 있어서는 안 된다”고 명확히 규정하고 있다. 또 1954년의 개정 국적법을 통해 “유대인을 제외하고 1949년 12월 10일부터 1954년 2월 16일까지 정상적으로 요르단 하심 왕국에 살고 있고, 1948년 5월 15일 이전 팔레스타인적을 갖고 있던 사람(즉 영국 위임통치하의 팔레스타인 주민)”에게 요르단 국적이 부여되어 ‘팔레스타인인’은 법적으로는 ‘동쪽연안’ 주민과 대등한 지위를 점하게 되었다. 그러나 현 행 선거제도 하에서 기독교도나 첼게스인은 특정 선거구에서 일정의 의석을 분배받고 있다. 선거에서 80석 중 68석이 아랍무슬림, 9석이 아랍기독교도, 3석이 첼게스인에 할당되고 있다. 기독교도가 전체의 약 8%라고 한다면, 의석 비율에서는 약 11%로 대우되고 있다. 또 첼게스인은 전체의 1%에 지나지 않음에도 불구하고 의석 비율은 약 4%로 상당히 대우되고 있다. 최대의 문제점은 같은 순니파 아랍에 속하는 ‘동쪽연안계’ 주민과 ‘팔레스타인계’ 주민의 관계다. 난민 캠프를 제외하고는 이 양자가 분리

생활하고 있는 것이 아니기 때문에 엄밀한 비교는 곤란하지만 대체적으로 팔레스타인계 주민이 요르단 북부 도시를 중심으로 거주하고 있고, 동쪽연안 주민이(거의 팔레스타인계가 거주하고 있지 않은) 요르단 남부지역에 집중되어 있기 때문에 양자의 선거제도상의 상황을 알 수 있다. 예컨대 도시지역인 암만 제2선거구의 의석비율에서는 유권자 15만 7523명에 대해 3석, 한편 중부 베둔 지구는 2만 7340명에 대해 2석, 북부 베둔 지구는 3만 1198명에 대해 2석이다. 도시지역에서는 유권자 5만 2507명에 대해 의원 1인으로, 다른 지역과 약 4배의 차이가 있다. 특히 암만 제2구에는 팔레스타인계 주민이 많고, 베둔 선거구에는 동쪽연안 주민이 집중되어 있음을 고려할 때 동쪽연안 주민에게는 유리하고 팔레스타인계 주민에게는 불리한 상황이다.

또 요르단이 서안에 대한 영토권을 주장하던 시기(1950~1988. 단 1967년 이후 총 선거는 정지)에는 하원의원 정수의 반수가 서안 대표로 구성되어 있었으나, 이 시기 요르단 국왕은 비판적인 후보에 대해서는 노골적인 간섭을 행한 것으로 알려지고 있다. 1989년 이후 정부는 '민주화'를 표방, 같은해 23년만의 총선거(성인 남녀에 의한 보통선거)를 실시했다. 선거과정에서 부정은 나타나지는 않았으나 상기한 바와 같은 제도상의 불공정이 있었기 때문에 적어도 선거가 팔레스타인계 주민의 정치참여에 유리하였다고는 말할 수 없음이 확실하다. 만약 요르단 당국이 현재 내걸고 있는 민주화가 진실한 것이라면, 이런 문제의 개정이 논의되었을 것이다. 만약 정부가 적극적으로 대응하고자 한다면, 위와 같은 불공정은 민주화 도상의 과도적 기술적 과제라고 보는 것도 가능하다. 이 점에 대해 판단하기에는 아직 이르다.

## 에스닉 관계를 둘러싼 인식

제도상의 에스닉 관계 이상으로 중요한 것은 이른바 비공식적 에스닉 관계다. 팔레스타인계 주민과 동쪽연안계 주민간의 상호관계에서 중요한 문제는 쌍방 커뮤니티 사이의 총체적인 불신감이다. 이 양자의 관계는 시대상황에 따라 변화해 왔고 또 변화를 계속하고 있으나 불신감은 해소되지 않고 있다. 동쪽연안계 주민은 국왕에 대한 충성심이 강한 반면 팔레스타인계 주민은 왕실에 대해 적의를 가지고 있다. 또 팔레스타인계가 국내의 불안정 요인이라는 인식이 있거나 혹은 그러한 인식이 있다고 믿고 있다. 한편 팔레스타인계 주민은 요르단의 내정에 관심이 없고, 국왕에 대한 충성심이 약하며, 동쪽연안 중심 사회인 요르단에서는 팔레스타인계에 대한 일반적 차별이 있다는 인식을 가지고 있다. 이것은 1970년대 전후의 국내혼란기에 국내적 국제적으로 형성된 '요르단인과 팔레스타인인의 대립'에 관한 담론의 영향력에 의한 것이다.

그러나 (특히 요르단강 동쪽연안에 사는) 팔레스타인계 주민 사회가 요르단 사회에의 통합에 소극적 내지 냉소적이기는 했으나 진정한 의미에서 분리주의적인 것은 아

니었다. 이 집단의 궁극적 희망은 팔레스타인의 해방이며 팔레스타인으로의 귀환이다. 때문에 서안의 요르단 귀속을 적극 지지하는 일부의 친요르단 팔레스타인인을 제외하면 요르단의 서안병합에 대해 팔레스타인인 대부분이 강하게 반발한 것이다. 특히 팔레스타인 일부에 살고 그것을 요르단에 빼앗기고 있다는 의식이 강한 서쪽연안의 반발은 팔레스타인계 주민보다 강하고, 팔레스타인계 주민 중에는 팔레스타인 난민 캠프 거주자의 반발이 강했다. 이런 반발에 계속되어도 팔레스타인인과 요르단의 거리감에는 주어진 입장보다 보다 미묘한 차이가 있었다.

한편, 다른 에스닉 집단과 정부, 동쪽연안 주민 혹은 팔레스타인계 주민과의 관계는 지금까지 특별히 정치문제화하는 일 없이 그런 상태가 장기적으로 계속돼 왔다. 철게스인이 왕실과의 관계가 깊은 것은 잘 알려지고 있다. 1998년에는 아리 황태자가 철게스인의 루트를 찾는 캠페인을 실시했다. 그 의도는 명확하지 않으나 적어도 소수파의 역사와 문화에 대한 경의를 표하고, 다원성을 유지할 ‘온혜적’인 왕실의 이미지를 강조하기 위한 것으로 생각된다. 적어도 이 일은 현시점에서 철게스인과 왕실이 좋은 관계를 유지하고 있음을 보여주고 있는 것이다. 한편 전체의 8%를 점하며 철게스인보다 인구가 많은 기독교도 커뮤니티의 취급이 정치문제화된 경우는 아예 없다. 요르단 최대의 에스닉 집단인 동쪽연안계 주민 속에도 팔레스타인인 내에도 기독교도는 존재하고 있으나 이 커뮤니티가 일체가 되어 위의 에스닉 관계에 횡단적으로 그 권리를 주장하기에는 규합력이 약하다고 볼 수 있다. 이런 사실로 미루어 요르단의 기독교도는 에스닉 카테고리이기는 하지만 에스닉 그룹은 아니라는 견해가 적당 할 것이다. 그리고 미국 국무성의 최근보고는 기독교도에 관한 몇몇 인권문제를 지적하고 있으나 무슬림과 기독교도의 사회적 관계는 대체로 양호한 것으로 평가되고 있다.

## 국가통합 과정에서의 에스닉 관계

### 분단상황(국가통합 초기)

당시 요르단 왕정의 목표는 암만을 중심으로 하는 근대국가의 기초를 만드는 것이었으며, 이를 위해 적극적으로 팔레스타인인을 인적 자원으로서 이용했다. 그러나 당시의 압둘라 국왕은 팔레스타인인의 고향이 있는 서안 특히 예루살렘에 강한 관심을 갖고 있었다. 그 때문에 1950년 요르단 정부는 친요르단 팔레스타인인을 동원, 서안의 요르단 통합에 대한 ‘합의’를 얻어냈다. 그리고 서안과 동안으로부터 각각 20명의 요르단 하원의원이 선출됨으로써 형식적으로는 평등한 에스닉 관계가 담보되었다. 또 이 시점에서 요르단 정부는 반드시 동쪽연안계 주민만을 지주로 하여 권력을 얻었다고는 말할 수 없으나 국가통합의 단서에 접할 뿐인 불안정성을 안고 있었다. 그러나

아랍 내셔널리즘의 영향 아래 사회가 유동화 하는 가운데 팔레스타인인의 정치활동은 요르단에서의 분리운동 내지 독립운동으로 나가지 않고 주로 아랍 내셔널리즘을 매개로 한 아랍 연대를 지향했다. 정치에 관심이 많은 도시 거주 동쪽연안계 주민 대부분도 아랍 내셔널리즘에 경도되어 갔기 때문에 팔레스타인계 주민과의 사이에 정치적 방향성의 차이는 없었다. 오히려 팔레스타인인 엘리트층은 아랍 내셔널리즘이나 리버럴리즘에 근거하여, 영국과의 동맹조약 철폐나 의회제 민주주의 달성을 등 요구를 통해 그들보다 규모가 작은 도시에 사는 동쪽연안계 엘리트의 개혁지향과 공통성을 가지고 있었다. 이 조류는 아랍 내셔널리즘과 리버럴리즘 세력을 중심으로 전개되어, 국왕과 첨예하게 대립한 슬레이만 나블시 정권의 기반이 되기도 했다.

도시지역 이외의 동쪽연안계 주민 대다수는 팔레스타인 난민의 유입에 대해 생활권을 위협한다는 막연한 불안감에서 환영하지 않는 경향이 있었으나 요르단 북부나 도시지역 등 역사적으로 팔레스타인과 교류가 있던 지역의 동쪽연안계 주민은 배타적인 대응은 하지 않았다. 즉 이 시기에는 일부 엘리트 사이의 정치적 방향성 일치가 있었던 것 이외에 동쪽연안계 주민의 대응은 비교적 호의적인 것에서 배타적인 것에 이르기까지 그 폭이 넓었으며, 생활권도 중복되지 않고 사회적으로 이 두 집단이 대립하는 상황은 발생하지 않았다. 즉, 이 시기에 에스닉적 상황은 존재했으나 활성화되지는 않았다고 볼 수 있다. 다시 말하면, 현상변경을 위한 사회적 압력은 수평적인 에스닉간의 대립이 아니라 수직적인 왕제에의 압력으로 존재했던 것이다.

### 정치적 긴장관계와 사회적 '분업'(국가통합기)

동안계 주민과 팔레스타인계 주민의 관계는 1967년 제3차 중동전쟁에서 요르단강 서안이 이스라엘에 점령되면서 전기를 맞는다. PLO와 많은 팔레스타인 무장조직이 서안에서 요르단으로 거점을 옮겨 활동을 개시했다. 요르단은 팔레스타인 게릴라 조



요르단 당국은 정치적 사회적 긴장관계를 고착화하여 근대적 국가 기구의 정비를 행하는 한편 개발전략을 꾀했으나 위로부터의 '국민' 아이덴티티 구축에는 실패했다. 정치적 사회적 긴장관계에 의한 에스닉적인 '분업'에 의해 균형을 취하려 했던 것으로 여겨진다. 그러나 국가형성 초기에 보이는 에스닉 횡단적 '시민' 차원의 협력의 기회는 감소함으로써 밑으로부터의 사회적 통합 가능성을 좁혔다고도 볼 수 있다.

직에 대한 이스라엘의 공격에 시달렸다. 요르단에 있어 보다 심각한 문제는 팔레스타인 여러 조직이 난민 캠프와 그 주변지역에서 요르단의 주권을 무시한 채 독자적인 활동을 전개하고, 한 걸음 더 나아가 일부 급진파는 아랍 내셔널리즘의 입장에서 ‘반동적’ 요르단 왕제의 타도를 목표로 삼았다는 것이었다. 사태가 여기에 이르자 팔레스타인계 주민은 직접 정치적 행동에 관여하지 않았다고 하더라도 잠재적 협력자 내지 지지자로 인식되어 엄중한 감시의 대상이 됐다. 이 팔레스타인 해방세력과 요르단 정부간의 최대 대립국면은 1970년 9월의 ‘검은 9월 사건’을 야기했다. 요르단군은 팔레스타인 무장세력을 국외로 추방할 목적으로 그 거점에 대한 공격을 가했다. 이에 의해 팔레스타인 정치세력은 요르단에서 추방되었지만 이 사건은 요르단 정부에게 또 다른 불안의 요인이 되었다.

이를 계기로 팔레스타인계 주민과 동쪽연안계 주민의 거리가 멀어져, 이후 정부당국에 의한 팔레스타인계 주민 감시뿐 아니라 동쪽연안계 주민에 의한 사회적 감시가 강화됐다. 이 시기, 앞에서 살핀 것과 같이 동쪽연안계와 팔레스타인계 사이의 대립이 정착된 것으로 생각할 수 있다. 하지만 이런 공통의 위기감이 왕제에 대한 동쪽연안계 주민의 지지를 가져온 것은 아니었다. 1970년대 요르단은 다른 중동제국처럼 석유 봄에 따라 개발주의의 시대에 들어갔다. 정부는 자금을 개발뿐 아니라 동쪽연안계 주민에 대한 경제적인 지원에 사용하면서 양자의 협력관계 강화에 역점을 두었다. 특히 치안과 군사 쪽에는 동쪽연안계 주민이 기용되어 동쪽연안계 커뮤니티에는 보조금이나 연금 혜택이 주어졌다.

한편 요르단 정부는 개발주의 시대에 정치적으로 억압받고 있던 팔레스타인계 커뮤니티에게도 경제분야에서 기회를 부여했다. 정부는 정치적 감시를 계속하는 한편 팔레스타인계 주민에 대한 경제활동의 자유는 인정했다. 동쪽연안계와는 달리 정부의 직접적인 개입은 없었으나 팔레스타인계는 지금까지 요르단의 근대화의 중심이 되어온 경험이나 교육을 무기로 경제적 도약을 겨냥했다. 그 결과 요르단 국가 차원에서 본다면 공적영역에서는 동쪽연안계가 주도권을 잡고, 사적영역에서는 팔레스타인계가 활약한다는 사회적 분업이 진전되었다. 팔레스타인계의 정치적 불만은 경제활동의 자유에 의해 어느 정도 완화되었다고 볼 수 있다.

요르단에서는 이 시기에 소위 ‘에스닉 상황’이 가장 격앙되었다. 이 시기에는 에스닉 관계가 의식적으로 정치에 이용되었다. 요르단 정부가 두 커뮤니티의 대립을 선동하지는 않았으나, 양자간 긴장관계를 유지시키면서 위로부터의 국가통합을 이루려고 했다. 혹은 이 시기는 요르단 설립 초기에 나타났던 변혁을 요구하는 수직적 사회의 압력에 의해 수평적 대항축이 강화된 시기였다고 볼 수도 있다. 시민적 권리 확대를 목적으로 한 도시 엘리트의 활동은 계속되었으나, 더러는 팔레스티나 문제를 둘러싼 정치행동의 방향성을 둘러싸고 대립하기도 했다.

이렇듯 요르단 당국은 정치적 사회적 긴장관계를 고착화하여 근대적 국가 기구의 정비를 행하는 한편 개발전략을 꾀했으나 위로부터의 ‘국민’ 아이덴티티 구축에는 실패했다. 정치적 사회적 긴장관계에 의한 에스닉적인 ‘분업’에 의해 균형을 취하려 했던 것으로 여겨진다. 그러나 국가형성 초기에 보이는 에스닉 횡단적 ‘시민’ 차원의 협력의 기회를 감소시킴으로써 밑으로부터의 사회적 통합 가능성을 좁혔다고도 볼 수 있다.

### 통합, 공존, 대립(새로운 국가통합의 과도기)

1980년대 말에는 위와 같은 에스닉 상황에 변화가 나타나 과도적 상태에 들어가고 있었다. 변화의 배경에는 (1) 요르단의 서쪽연안 영유권 포기(1988) (2) 경제적 환경의 변화 (3) 민주화의 요청 등이 있다. 요르단은 서쪽연안을 포기함으로써 팔레스타인이나 국내의 팔레스타인계 주민의 반발을 경감시키게 되었으며 그에 따라 양자의 긴장관계는 완화되었다. 또 오일 봄의 종언에 의해 요르단 경제가 심각한 위기에 빠짐으로써 동쪽연안계 주민에 대한 경제적 우대책을 지속시키는 것이 불가능하게 되었다. 아울러 하심 왕정의 지지기반으로 여겼던 동족연안계 주민 가운데서도 민주화를 요구하는 소리가 일기 시작했다. 이런 상황에서 요르단 국왕은 민주화 방침을 내걸어 동쪽연안계 주민의 정치적 불만에 대응함과 동시에, 정치적으로 억압을 받고 있던 팔레스타인계 주민에게도 새로운 정치참여 기회를 제공하는 것으로 질서유지를 도모했다. 여기에는 법률상으로는 같은 국민이면서 사회적으로는 사실상 원수 같은 존재였던 양자를 실질적인 국민으로 통합하려는 의도가 나타나고 있는 것으로 해석된다. 이런 요르단 당국의 방침은 적어도 지금까지의 에스닉 긴장관계를 전제로 한 통치의 한계를 극복하려는 것이었다.

이런 위로부터의 민주화와 국민통합을 구현하려는 요르단 정부에 의해 에스닉 상황이 격앙되는 것은 바람직하지는 않으나, 민주화가 에스닉 집단간의 대립을 야기할 가능성도 있다. 본래 같은 순니파 아랍이며, 지리적 문화적으로도 그다지 거리가 멀지 않은 집단인 팔레스타인계 주민과 동안계 주민의 관계는 정치적 사정에 의해 긴장의 극에 달하기도 했으나 가까스로 균형이 유지되어 왔다. 그러나 지금까지 억압되어온 집단적 아이덴티티 주장이 민주화에 수반한 자유화로 분출되어 집단간의 분쟁을 야기할 가능성도 있다. 팔레스타인계 주민은 지금까지의 경험을 바탕으로 ‘에스닉 상황’화에 연관되는 정치행동을 자제하는 경향이 있다. 그러나 요르단강 서쪽 상황이나 중동평화 프로세스에 대한 불만 등 외적 조건에 자극되어, 어느 정도 정치적인 자유가 보장되는 가운데 특히 팔레스타인에 대한 고려가 강하다고 볼 수 있는 난민캠프 주민을 중심으로 ‘에스닉 상황’화할 가능성도 있다. 요르단 왕세는 새로운 정통성 유지라는 측면에서 민주화의 간판을 내리는 것이 곤란한 한편, 어떻게 ‘에스닉 상황’

화를 피할 것인가라는 딜레마에 직면하고 있다.

## 요르단 왕제와 에스닉 정책

공식적으로는 입헌군주제 국가인 요르단의 정치체제에서 에스닉 문제를 고찰할 때 국왕에의 권력집중을 무시하는 것은 불가능하다. 예컨대 요르단의 입법권은 국왕과 이원제 국회에 있으나, 국왕은 수상을 지명하거나 해임하고, 상원의원을 임명하는 등의 권한을 갖고 있다. 따라서 에스닉 문제에 관한 국왕의 정치적 지향을 무시하는 것은 불가능하다. 핸더슨에 의하면, 중동의 경우 위정자의 ‘정통성’이 안정적 통합을 위한 중요한 전제가 되고 있다. 요르단 왕제(하심가)는 그 근거로 (1) 이슬람 예언자의 가계(이슬람적 정통성) (2) 아랍 내셔널리즘 운동 지도자의 가계(아랍적 정통성)임을 주장한다. 그러나 (1)은 나름대로 지도자로서의 정통성의 근거가 된다고 하더라도 절대적인 것은 아니다. 예컨대 메카의 샤리프였던 후세인은 과거 이슬람 예언자의 후계자(칼리프) 지위를 주장했음에도, 아랍세계로부터 인정을 받지 못하고 1924년 사우드가(사우디아라비아 왕가)에 의해 추방되었다. 또 그 이슬람적 권위를 인정했다 하더라도 칼리프 지위를 정치적 정통성의 근거로 주장하는 것은 당시로서도 시대에 뒤쳐진 것으로 취급되었던 것이다. (2)에 관해서는 확실히 오스만제국으로부터 아랍 분리 독립 운동을 지휘했으나 그것은 영국의 제국주의적 ‘협력’ 아래 행해진 것이다. 그 결과 아랍세계는 독립이 아니라 제국주의에 의한 분단을 맞게 된다. 또 이 두 가지 정통성의 근거는 아랍 이슬람 세계에서 일정 부분 가치를 인정하더라도 요르단 지배의 정통성의 근거는 되지 못한다. 후세인 국왕의 통치시대(1953~1999)에 하심 왕제의 기둥으로 위치된 ‘베둔국가’ 요르단 이미지가 생겨났으나, 당초 요르단 부족은 반드시 왕제의 절대적인 기반은 아니었고, 베둔 중심에 형성되었다고 말해지는 ‘아랍군단’(요르단군의 전신)은 왕제의 지지기반이 아니라, 오히려 영국의 중동정책의 주구라고 말해지는 존재였다.

소수파가 최고권력의 자리에 있는 시리아나 이라크의 경우는 바아스주의라는 에스닉적 기준을 초월한 이데올로기를 정통성의 기반으로 하고 있다. 그러나 하심왕제가 근거한 동쪽연안계 주민과 그 수장으로서의 국왕이라는 에스닉적 정통성 이미지는 과도하게 강조하면, 반대로 정통성에 대한 의심이 생겨나게 한다. 이렇듯 과도하게 에스닉 상황을 이용하는 것은 요르단 왕제에게는 모험을 수반하는 게임이다. 그 때문에 적어도 권력의 중심부에서 에스닉적 다양성을 가진 것이 중요하다고 생각된다.

그러한 권력의 성질은 내셔널 엘리트 출신에게도 반영되고 있지 않을까. 트랜스 요르단 시대(1921~1946)의 수상 8명의 출신은 팔레스타인 3명, 시리아 3명, 히쟈스 1명, 레바논 1명이었다. 같은 기간 장관(연 48명)은 요르단 출신 19명, 팔레스타인 출신 13

명, 시리아 출신 8명, 히쟈스 출신 4명, 그밖에 영국, 레바논, 이라크, 터키 출신이 각각 1명씩이었다. 트랜스 요르단 시대부터 1989년까지 각료 경험자(연 322명)를 보면, 요르단 출신이 165명, 팔레스타인 출신이 140명이었다. 요르단(동쪽연안) 인구 중 팔레스타인계의 비율은 뒤에 해외유출 등에 의해 감소했지만, 1948년 당시 그들이 요르단 인구의 7할 정도를 점하고 있었음을 생각하면 동쪽연안계 엘리트가 대우를 받아왔음을 알 수 있다. 그러나 여기서 반대로 내셔널 엘리트에서의 ‘잡종성’을 읽어낼 수도 있다.

요르단 왕제의 지향점은 후세인 국왕과 압둘라 국왕의 치세기에도 근대국민국가의 틀에 따라 요르단을 통합하고 왕제의 생존을 도모함에 있었다. 그를 위해서는 과도한 에스닉 상황의 가열을 피하고 요르단 주민이 국민으로 통합되는 것이 이상적일 것이다. 여기서 주목되는 것은 탄압의 대상이 되어 정치적으로 엄격한 감시 아래에 있었던 팔레스타인계 활동가에 대해서도 은사와 사면이 행해졌다는 점이다. 이것은 후세인 국왕의 생존책이었다라는 평가가 많다. 그러나 이것을 에스닉의 관점에서 보면 요르단 왕제의 취약한 정통성, 왕실의 ‘부랑자’성에 대한 대응책으로서 권력중심부에서의 다문화성 유지라고도 생각할 수 있다. 소수파 첼케스인의 특수한 역할은 그 일단을 나타내고 있다. 다른 아랍 왕국과는 다른, 국왕을 비롯한 왕족의 ‘국제적’ 혼인관계도 요르단 왕제가 갖는 에스닉적 다양성 중심의 성격을 상징하고 있는 듯하다.

권력중심에서는 어느 정도 민족적 다양성이 나타나지만, 그것이 요르단 사회에서 어떻게 전개되는가는 더욱 중요하다. 어쨌든 요르단 왕제에 이상적인 것은 민족성을 의식하지 않은 형태의 근대적 입헌군주국으로 귀속하는 것이다. 그러나 특히 팔레스타인계 주민과 동쪽연안계 주민이라는 요르단 사회의 대립하는 양대 커뮤니티가 존재한다는 의식이 국민 사이에 있으며, 또 중동평화의 다이나믹한 전개라는 팔레스타인계나 동쪽연안계를 의식하는 상황이 존재하는 이상, 요르단 왕제가 취해야 할 정책은 지금까지와 같은 동쪽연안계 주민만을 중심으로 하는 부족국가라는 이미지 전략에서 탈피하여 국민적 통합의 이미지로 전환을 도모하는 것이다.

## 결 어

요르단 현대사를 되돌아볼 때 소극적인 의미에서의 ‘공존’은 있었다고 볼 수 있다. 그것은 에스닉 집단간의 관계가, 한 시기를 제외하고 그 귀속을 둘러싼 집단간의 분쟁으로 발전하지 않고, 또 일부 집단의 분리 움직임을 갖지 않았다는 것을 이유로 한다. 그러나 소극적인 의미에서 ‘공존’으로부터 몇 가지 문제점을 찾아볼 수 있다. 소극적 공존의 조건은 주로 팔레스타인계 주민과 동쪽연안계 주민 커뮤니티간의 긴장 관계에 근거하고 있다. 즉 소극적 공존이 만들어진 것은 팔레스타인계 주민에 의한

자발적인 정치활동의 봉인과 동쪽연안계 주민에 의한 사회적 감시의 확대였다. 이 긴 장관계는 동쪽연안계 주민은 공적 영역, 팔레스타인계 주민은 사적영역이라는 일종의 ‘분업’에 의해 부분적으로 해소됐다. 그러나 그것은 경제발전을 가능하게 한 오일 봄이라는 우연에 의존한 바가 컸다. 그런 조건이 변화된 현재 요르단은 에스닉 정책의 전환점에 있다고 볼 수 있다.

다문화주의를 취하지 않는 국민국가에서는 지배적 에스닉 집단이 그 문화기준을 국민의 표준으로, 실질적으로 다른 에스닉 집단에 강요하는 일이 일어날 수 있다. 그러나 요르단에서 최종적 권한을 갖고 있는 국왕은 과도하게 강력한 동화정책을 실시하는 것이 곤란한 상황 아래 있다.

요르단 왕제는 현재의 중동평화 노선을 지지하면서 국내적으로는 ‘다원성’을 중시한 ‘민주화’를 제창하고 있다. 왕제가 ‘다원성’을 강조하는 것은 민주화 추진파의 급진화를 억제하기 위한 예방의 의미를 내포하고 있다고 생각된다. 그러나 위로부터의 ‘민주화’는 역시 위로부터의 국민통합을 지향하게 된다. 한편, 서쪽연안 영유권 포기 이래, PLO와의 협력과 분할이 시작되고 있다. 예컨대 요르단은 팔레스타인의 일부인 서쪽연안을 국민의 일부로 받아들이려고 PLO와 치열한 국민 쟁탈의 싸움을 하는 한편, PLO는 동쪽연안 팔레스타인계 주민을 통제하려 하고 요르단은 그를 저지하려 하고 있다. 서쪽연안 영유권 포기 이래, 요르단 정부는 서쪽연안 주민을 PLO의 주권 아래 있는 존재로 취급하는 대응을 나타내고 있다.

그것만으로도 요르단이 위로부터의 국민통합을 추진할 환경은 정비되었다고 생각된다. 그러나 여기서 강력하게 그것을 추진하는 것은 역효과가 나타날 것이며 ‘에스닉 상황’의 격앙을 야기할 수 있다. 표면적으로는 위로부터의 국민통합이 평온하게 진전되는 것으로 보이지만, 그것은 지금까지의 소극적 ‘공존’ 영역을 벗어나는 것이 아니다. 먼 길이기는 하지만, 초기 일부 계층간에 있었던 개혁을 겨냥한 공통의 방향성 모색을 가능케 하는 듯한 ‘시민’적 합의 형성의 환경을 정비하는 것이 소극적 ‘공존’을 탈피하는 길은 아닐까. (출처 : 日本比較政治學會編, “民族共存の條件”(早稻田大學出版部, 2001).

# KOREA

---

## 한국에서의 다문화주의 모색

—재한외국인 정책을 중심으로

고용허가제의 도입은 외국인노동자 문제를 양지에서 해결할 수 있는 바람직한 조치이다. 더불어 정주외국인에게 지방선거에 관한 참정권이 부여되는 것이 필요하다. 이미 우리와 더불어 살고 있는 정주외국인에 대한 정책은 한 사회 내의 동등한 시민적 인식으로 다루어져야 한다. 이러한 개선된 제도와 확대된 시민의식은 세계화 시대에 '내부의 국제화'와 더불어 '내면의 국제화'를 가능하게 하는 일이기 때문이다.

이 재정

한국민족연구원 연구원

## 서

한국의 출입국자 수는 2001년 기준으로 2천 2백만여 명에 이르고 있다. 이 가운데 외국인이 약 1천만 명으로, 한해에 우리는 전체 인구의 2분의 1이 이동하는 세계화 시대에 살고 있으며, 이런 가운데 우리 사회도 다양한 외국인의 존재가 가시화되면서 그들과의 다문화적 공존이 크게 요청되고 있다. 그러나 이런 민족환경의 변화에 따른 다문화공존의 필요성에도 불구하고 아직도 우리의 현실은 취약성을 줄여 가지 못하고 있다. 일찍부터 다문화 공존 질서를 발전시켜 나가고 있는 국가들과는 달리, 외국인 노동자에 대한 갖가지 인권침해를 비롯, 귀국 동포에게까지 비인간적인 차별을 떨어내지 못하면서 그들과의 마찰을 증폭시키고 있는 것이 우리의 실정이다.

여기서는 한국사회의 다문화 공존의 정도와 그 과제에 대한 분석이 목적이다. 그러기 위해 먼저 재한외국인 현황을 개괄하고, 이어 외국인노동자 유입배경과 그에 대한 정부 정책의 변화를 검토한다. 뿐만 아니라 정주 소수민족인 華僑에 대한 정책과 그 문제점을 살펴본 후 한국의 정주외국인을 포함한 외국인에 대한 정책평가를 통해 향후 한국사회의 다문화적 공존을 위해 발전시켜야 할 정책대안을 모색해 보려 한다.

## 재한외국인 현황

재한외국인<sup>1)</sup>이라고 하면 일시적으로든 장기적으로든 한국에 체류하거나 거주하는

모든 외국인을 일컫는다. 국적법에 따르면, 이는 대한민국 국적을 가지고 있지 않는 자로 규정할 수 있다. 따라서 이 범주에는 단기간 체류를 목적으로 하는 외국인은 물론 장기간 정주하고 있으면서도 한국으로 귀화를 하지 않고 있는 사람들도 이에 해당한다. 1997년 국적법 개정 이전까지의 국적법에서는 ‘부계혈통주의’ 원칙에 따라 한국여성과 외국인 사이에서 출생한 자녀의 경우도 한국 국적을 취득할 수 없었다. 그러나 그후 ‘양계혈통주의’<sup>2)</sup>로 국적법이 개정됨으로 인해 이런 불합리한 제도는 개선되었다.

출입국관리법은 외국인을 크게 ‘등록외국인’과 ‘미등록외국인’으로 구분한다. 등록외국인에는 ‘거주(F-2)’ 체류자격으로 국내에서 생활하는 외국인과, 한국에서 1년 이상 취업할 수 있는 체류자격을 가진 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술홍행, 특정직업 등 전문 기술분야의 ‘합법취업자’와 ‘산업기술연수생’을 포함한다. 미등록외국인은 대개 불법체류 노동자를 일컫는다. 비자기간을 초과하여 국내에 취업하고 있는 외국인과, 한국에서 체류자체는 합법적이나 산업기술연수사업장을 이탈하여 취업한 경우, 그리고 밀입국 노동자들이 여기에 해당된다.<sup>3)</sup>

<표 1> 출입국관리법에 따른 외국인 분류

등록외국인	미등록외국인
1. 합법 취업자	1. 체류기관 초과 취업자
2. 산업기술 연수생	2. 자격 외 취업자
3. 중소기업 연수생	3. 밀입국자

국내 취업을 목적으로 90일 이상 한국에 체류하는 외국인은 출입국관리법에 따라 ‘외국인등록’을 해야 한다. 특히, 중국과 동남아시아의 산업연수생이 1990년대 이후 급격히 증가하면서 1992년 5만 5832명이었던 등록외국인이 2001년에 와서는 23만 여명에 이르고 있다.

이들은 주로 관광이 목적인 단기체류자와는 달리 한국에서 장기간에 걸쳐 생계를 유지하기 위한 활동을 하고 있는 사람들이다. 하지만 이들을 위해 한국정부는 ‘외국인등록증’에 변경사항이 있을 경우 14일 이내에 신고하도록 하고 있으며 근무처의 명칭과 직위, 해당업무의 변화도 신고사항으로 규정해 놓았을 뿐, 절차적 간소화나 거주편의를 위한 조치는 이루어지지 않고 있다. 이것은 한국사회가 외국인에 대해서 공

1) 헌법 제2조는 우리나라 국민이 되는 요건을 국적법에 위임하고 있다. 국적법 제3조 1항에는 “외국인은 대한민국국민이 아닌 자”를 의미한다. 또한 출입국관리법 제2조 2항에 의하면 “외국인이라고 함은 대한민국 국적을 갖지 아니한 자”를 말한다고 되어 있어 국적에 의해 외국인과 대한민국 국민이 분류된다. 공진성, “외국인에 대한 지방선거권 부여의 헌법 합치성”, 고려대 석사학위 논문, 1992, p. 12.

2) 양계혈통주의로 개정되었지만, 화교와 같이 장기간에 걸쳐 우리나라에 거주하는 외국인 2~3세 문제는 상존한다고 볼 수 있다.

3) 한국민족연구원, ‘재한외국인’, “민족연구”, 교양사회, pp. 32-33.

존을 위한 대상이 아닌 규제와 감시의 대상으로 여기고 있음을 나타낸다.<sup>4)</sup>

<표 2> 등록외국인 현황(2001. 1. 1 ~ 2001. 12. 31)

	거주	동거	상용투자	취업	종교	유학연수	산업연수	기타	
중국	73,567	64	20,076	2,705	4,335	2	3,486	41,758	1,141
대만	22,791	21,818	782	36	25	7	102	-	21
미국	22,018	74	14,812	809	3,547	706	558	-	1,512
일본	14,670	722	8,521	1,531	1,056	108	1,258	-	1,447
인도네시아	15,617	3	172	22	1,916	6	40	13,398	60
필리핀	16,316	3	3,696	62	3,128	177	101	9,062	132
러시아	3,381	-	395	132	2,358	6	194	-	296
기타	61,243	118	4,021	3,575	11,830	449	1,631	36,126	3,493
계	229,648	22,802	52,475	8,872	28,195	1,461	7,397	100,344	8,102

출처 : 법무부, 법무연감, 2001, p. 239.

해마다 외국인의 입국은 꾸준히 증가하는 추세에 있으며 단기체류는 물론 장기체류를 목적으로 하는 등록외국인도 늘어나고 있다. 그러나 이 글에서는 단기체류 외국인은 논의의 대상에서 제외하고, 국내에서 함께 거주해야 할 대상으로서 장기체류하고 있는 외국인노동자와 한 세기 이상을 우리사회에 함께 살아온 정주외국인인 화교에 대해 우리 정부가 어떠한 정책을 수행하고 있는지 살펴보기로 한다.

## 외국인노동자의 현황과 정책

「출입국관리법」에는 외국인노동자가 세 가지로 구분되어 있다. 첫째는 합법취업 노동자로써 외국인에게 합법적인 취업자격을 주는 자격으로, 1998년 개정된 출입국관리법에서는 그 범주를 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술행사, 특정직업, 연수취업 등으로 명시하고 있다. 두 번째는 산업기술연수생이다. 이들은 근로자의 신분이 아니라 연수 사증을 소지하고 있는 연수생이다. 세 번째는 미등록 노동자다. 이들은 ‘자격 외 취업자’와 ‘체류기간 초과 취업자’, ‘밀입국 취업자’와 아울러 구직활동을 하고 있는 실업자를 포함한다. ‘자격 외 취업자’는 한국에 체류하는 것은 합법이지만, 취업하는 것은 불법으로 간주되는 외국인을 말한다.<sup>5)</sup>

4) 외국인 유학생의 경우도 한국의 고등교육기관에 진학하기 위해서는 신원보증서를 제출해야만 했으나 2000년에는 이런 제도가 폐지되고 입국심사도 간소화되는 등 조치가 취해졌다. 하지만 그간 우리 정부의 외국인에 대한 규제와 감시측면을 보여주는 제도라고 할 수 있다. 단, 외국인이 만 17세 미만인 경우는 풍법 제5장 31조에 의거 외국인등록을 하지 않아도 된다.

5) 설동훈, “외국인 노동자와 한국사회”, 서울대출판부, 1999, pp. 113-139. 자격외 취업자란 예를 들어 유효기간 3개월 이내의 단기사증을 발급받고, 한국에 입국한 외국인이 그 기간 내에 취업하는 것, 외국인 유학생이 취업하는 것, 산업기술연수생들이 지정된 사업장을 이탈하여 취업하는 행위 등을 모두 자격 외 취업에 해당한다.

<표 3> 외국인노동자의 연도별 현황, 1997~2000

(단위 : 명)

연도	전체	합법취업자	산업기술연수생	미등록노동자
1997	233,000	15,900	69,052	148,048
1998	157,6897	11,143	47,009	99,537
1999	217,384	12,592	69,454	135,338
2000. 4. 30.	236,285	14,126	86,721	149,564

출처 : 이현주, “외국인 노동자 정책 결정 및 전개과정에 관한 비교 연구”, 서울대 석사학위논문, 2000, p. 83.

한국에 체류중인 외국인 노동자들 중 합법취업 노동자들은 법적인 신분이 보장되어 있고 전문적 분야에서 취업이 이루어지므로 차별이나 억압이 문제가 되는 외국인 노동자의 범주에 포함시키기 힘들다. 하지만 산업기술 연수생들이나 미등록 노동자들의 경우는 정식 노동자로 대우받지 못하기 때문에 인권의 사각지대에서 착취와 학대를 받고 있는 것이 현실이다. 산업기술 연수생제도부터 살펴본다.

### 산업기술연수제의 도입과 경과

1991년 당시까지 외국인노동력 관리정책은 전적으로 법무부의 「출입국관리법」에 의해 이루어졌다. 외국인의 합법취업은 내국인으로 대체할 수 없는 전문기술 직종에 한하여 허용하고 있었으며 단순 기능인력의 국내취업은 원천적으로 금지되고 있었다.<sup>6)</sup> 그러나 1990년대 이후 해외에 진출한 한국 기업들은 현지에서 고용된 노동자의 기능 향상을 위해 이들을 국내 기업에 연수하게 하여 고용인력의 기능을 향상시키고자 하였다. 그 결과 1991년 10월 26일 ‘외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침’ 제정을 계기로 11월 1일부터 해외투자기업의 외국인 연수생이 국내에 도입될 수 있는 합법적 통로가 만들어지게 되었다.<sup>7)</sup> 하지만 이는 결과적으로 대기업들에 인력난을 해소하는데 기여했을 뿐, 정작 일손이 필요한 중소기업들에게 혜택이 돌아가지는 않는 조치였다.

이 같은 상황에서 정부는 중소기업의 인력난을 해소하고 불법체류 노동자를 엄정하게 단속하기 위해서 1993년 11월 24일 법무부차관을 위원장으로 하는 ‘산업기술연수생 조정협의회’를 개최하여 국내 중소업체의 인력난 해소를 위한 차원에서 외국인 산업기술연수생을 1994년부터 2만 명을 도입한다고 발표하였다.<sup>8)</sup>

이때부터 기존 산업기술연수제의 미비점을 보완하고 외국인 산업기술연수생의 도입 업종과 규모를 확대하게 되었고, 산업기술연수생의 도입, 연수, 사회관리를 중소

6) 당시의 출입국관리법시행령 제9조 제1항 제13호에 의하면 산업기술연수를 받기 위하여 입국하고자 하는 외국인이 재외공관의 장으로부터 산업기술연수사증을 받을 경우 국내체류가 가능했다.

7) 박강로, 앞의 논문, p. 44.

8) 도입 대상국은 중국, 필리핀, 베트남, 방글라데시, 미얀마, 스리랑카, 파키스탄, 인도네시아, 네팔, 이란, 태국 등 11개국이었으며, 최대 체류기간도 2년으로 정하였다.

기업협동조합중앙회 산하 산업기술협력단에 맡겼으며<sup>9)</sup> 연수생의 도입이 대기업 중심에서 중소기업 중심으로 확대되게 된다.<sup>10)</sup> 그러나 사용자단체인 중소기업협동조합중앙회가 연수생의 도입규모와 배정을 맡게 됨에 따라 더욱 많은 문제가 노정 되었다. 연수업체의 이탈률이 더욱 증가하면서 불법체류외국인의 규모가 더욱 확대되어 갔으며, 여기에 외국인노동자에 대한 체불임금, 비인격적 대우, 기본권 침해 등의 문제가 사회문제화 되면서 정부의 정책부재와 혼돈에 대한 비판여론이 높아졌다.

시민단체 등에서는 외국인노동자 특별법 제정을 주장하며 정책에 있어 근본적인 개혁을 요구하였고, 정부는 이런 비판에 직면해서 산업기술연수제에 대한 보완의 노력을 하게 되었다. 이에 따라 1998년 확정된 '연수취업제도'는 2년간의 연수 후 일정 자격을 갖춘 외국인노동자에게 1년간 내국인노동자에 준하는 근로자 신분을 부여한다는 데 있어서 이전의 산업기술연수제도와는 다른 진일보한 정책이었다.

그러나 이 제도는 일본의 '기능실습제'<sup>11)</sup>와 유사한 것으로 이를 시행중인 일본에서도 갖가지 부작용으로 문제가 되고 있는 제도이다. 또 이 제도는 근본적으로 산업기술연수제도의 연장선상에 있는 것으로 시민단체는 근본적인 제도개선을 요구하고 있는 현실이다.<sup>12)</sup>

<표 4> 외국인노동자 정책의 변화과정

시기	명칭	주요내용	법적·제도적 근거
1991. 9	산업기술연수생제도 실시(설시)	해외현지법인을 통한 외국인력 유입	법무부훈령 제255호
1992. 9	산업기술연수생 제도(보완)	상공부장관의 추천에 따른 외국인력도입	외국인연수자 관리지침
1994. 1	산업기술연수생제도(보완)	중소기업협동조합회를 통한 연수제도 확대	외국인 산업기술연수사증발급증에 관한 업무처리지침
1998. 4	산업기술연수생제도(보완, 수정)	연수취업제(2년 연수 후 1년 취업)	출입국관리법 제 19조, 출입국관리법 시행령 제 24조
2003. 7. 31.	산업기술연수생제도, 고용허가제 종 택 1	취업 3년 동안 내국인과 동등하게 근로 기준법 등 노동관계법을 적용	-

9) 단, 산업기술연수생 도입 업종과 규모 및 연수기간 등 핵심적 내용은 재정경제원 경제기획국장, 외무부 재외국민영사국장, 법무부 출입국관리국장, 상공부, 산업정책국장, 노동부 직업안전국장, 과학기술처 인력정책관이 '위워'으로 국가 안전기획부 제4국 1단장, 경찰청 외사관리관, 중소기업협동조합중앙회 산하 산업기술연수협력단장이 '참여위원'으로 구성된 '외국인산업기술연수조정협의회'에서 결정하였다.

10) 박강로, 앞의 논문, p. 46.

11) 외국인노동자들에 대한 권익보호 측면에서 산업기술연수제와 기능실습제의 차이를 비판하는 측에서는 "일본에서는 일정기간 기능연수를 시킨 다음 현장에서 일하도록 하는 데 비해, 우리나라는 단 3일간에 걸쳐 연수회사를 이탈하여 불법체류하면 절대 안 된다는 협박으로 일관된 교육을 시킨 다음 바로 현장에 투입한다는 점"에서 차이가 있다고 한다. 노동사회연구소, 홈페이지 [http://www.klsi.org/webzine/article\\_view.asp?no=720&hosu=65](http://www.klsi.org/webzine/article_view.asp?no=720&hosu=65)

12) 김태영, "한국의 외국인 노동자 정책 연구", 고려대 석사학위 논문, 2000, p. 47.

## 외국인노동자 정책

### 출입국관리법

'출입국관리법'은 내·외국인의 출입국과 외국인의 체류를 적절하게 통제·조정하는 법으로서 내·외국인의 출입국을 공정하게 규제하고 외국인의 체류를 연장하거나 입국 또는 체류를 불허하여 국외로 퇴거시키는 기능을 주로 수행하는 것으로 규제정책의 성격을 갖는다. 그러나 최근 세계화가 진행되면서 1990년에 들어서만 여섯 번의 발전적인 부분개정이 있었다. 그러나 이 같은 법 정비는 오히려 정부의 출입국관리정책이 원칙이 결여된 채 단기적인 문제해결과 여론의 동향을 따라 변화해 왔음을 반증하는 것이다.

외국인의 국내취업과 관련된 법령은 출입국관리법과 동 시행령에 의해서 규제되고 있는데, 국내취업이 허용되는 직업은 교수나, 일시통행, 광고, 패션모델, 강의·강연 등 수입을 목적으로 단기간 취업활동을 하려는 자에 한하고 있으며, 국내 노동력으로 대체 가능한 부문에 대한 외국인력의 수입은 철저히 규제하고 있다.

<표 5> 외국인의 체류자격과 체류기간의 상한

체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한	체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
1.외교	재임기간	17.기업투자	2년
2.공무	공무수행기간	18.무역협정	2년
3.협정	신분존속기간 또는 협정상의 체류기간	19.교수	2년
4.사증면제	협정상의 체류기간	20.회화지도	1년
5.관광통과	법무부 장관이 따로 정하는 기간	21.연구	2년
6.일시취재	90일	22.기술지도	2년
7.단기상용		23.전문직업	2년
8.단기종합		24.예술통행	6월
9.단기취업		25.특정활동	2년
10.문화예술	2년	25의2.연수취업	1년
11.유학	2년	26.방문농가	2년
12.산업연수	2년	27.거주	5년
13.일반연수	2년	28동반	동반하는 본인에 정하여진 기간
14.취재	2년	28의2.재외동포	2년
15.종교	2년	기타	1년
16.주재	2년	관광취업	협정상의 체류기간

출처 : 출입국관리법시행규칙 별표 1, 김태영, 앞의 논문, p. 40.

<표 5>를 보면 외국인의 체류자격은 크게 8가지(A~H)로 나누어지고 세분하여 다시 30가지의 체류자격으로 나누어진다. 합법취업자의 경우에는 대부분 최초 2년간의 체류기간이 주어지고 체류기간을 초과하여 계속 체류하고자 할 때에는 법무부장관의 체류기간 연장허가를 받아야 한다. 체류자격 중 거주(F-2)의 자격에 해당하는 정주외

국인과 새로 신설된 재외동포(F-4)는 체류자격에 의한 활동의 규정에 제한을 받지 않는다. 그러나 재외동포의 경우 단순노무 등의 활동을 할 수 없도록 규제하고 있다.

외국인 입국 자는 위에서 언급했듯이 90일을 기준으로, 그 이상을 체류하는 외국인에 대해서는 90일 이내에 체류를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 '외국인 등록'을 하도록 명시하고 있다. 국내에서 외국인은 여권이나 외국인등록증을 내국인의 주민등록증과 같이 항시 지참하고 다녀야 하며 필요시에 이를 제시하여야 한다.<sup>13)</sup> 한국의 출입국관리법은 여러 번의 개정을 통하여<sup>14)</sup> 점차적으로 행정규제의 완화와 행정상의 간소화를 추구하면서 외국인노동자들에게 편의를 제공하는 방향으로 변화하고 있지만 정책이라는 큰 틀에 있어서는 일관된 방향을 보여주지 못하고 있다.

### 산업기술연수 정책

산업기술연수제는 해외현지법인을 가진 기업에게만 허용되었기 때문에 결국 대기업에게만 유리한 정책이었다. 이에 산업기술연수제를 확대해 달라는 중소기업들의 요구는 점점 증가하였다. 중소제조업체들과 이들의 이익기구인 중소기업협동조합중앙회, 이들을 주요 정책대상으로 하는 통상산업부(상공부)등은 외국인력수입은 시대적 흐름이라고 주장하면서 개방화시대에 맞추어 외국인력수입을 적극 요구하였다.<sup>15)</sup>

이에 따라 인력난을 겪고 있는 중소기업에 외국인력활용기회를 제공하기로 하고 기존의 '외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침'을 개정, 주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체의 장에게도 연수업체를 추천할 수 있도록 하였다. 이어 법무부에서는 통상산업부 장관이 지정 추천한 중소기업협동조합중앙회를 연수 추천단체로 지정하고(1994. 1. 4) 중소기업협동조합중앙회가 추천하는 중소제조업체에 배정된 외국인에 연수자격을 부여하여 내국인 상시종업원수의 10%내에서 외국인 미숙련 노동인력을 최장 2년 간 활용할 수 있도록 국내체류자격을 부여하였다.<sup>16)</sup>

하지만 확대된 연수제도로 도입된 연수생들은 노동관계법상의 근로자로 인정되지 못하고 있었으며; 일반 상해보험을 가입하게 하여 산재 시 적용하게 하였다. 또한 중소기업협동조합중앙회에 의해 연수업무가 대리수행 되는 양상을 보이면서 부정, 부패 및 인권침해<sup>17)</sup> 문제가 시민단체 등에 의해 제기되었다. 이에 정부는 1995년 3월 외국

13) 김태영, 앞의 논문, pp. 40-41.

14) 현행 출입국관리법은 1999년 2월 5일 공포하여 시행되고 있다.

15) 당시 이들의 주장은 3D업종의 경우 임금수준을 올려도 국내인력으로 총원하기가 어렵고, 노동집약 산업의 가격경쟁력을 유지시켜 줄 수 있으며 특정부문에 대한 선별적 수입은 국내 노동시장에도 부정적인 과급효과를 최소화 할 수 있다고 주장했다. 송종화, 앞의 논문, pp. 40-41 참조.

16) 송종화, 앞의 논문, p. 55.

17) 1995년 1월 산업기술연수생인 네팔인 13명이 그들의 심각한 인권침해 실태를 고발하기 위해 명동 성당에서 성명을 벌였다. 이후 38개 시민·노동단체들이 모여 '외국인산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회'를 결성하여 이들의 입장문을 지지하였다. 이 사건으로 인해 외국인노동자 문제가 본격적으로 사회문제화 되었다. 당시 이들의 주장은 요약하면 (1) 실질적으로 노동을 하면서도 연수라는 형식으로 계약하는 현행제도를 철폐하고 한국 노동법상 노동자로서 인정해 줄 것 (2) 사용자

인산업기술연수생의 권익보호를 위한 ‘외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’을 노동부 예규로 제정하여 연수생들에게 기본적인 근로조건을 보장해 주기로 하였다.

또 노동부는 같은 해 2월 3일 외국인노동자의 수입을 공식허가는 ‘고용허가제’ 도입을 적극적으로 추진하겠다고 발표하였다. 이런 상황에서 1996년 정기국회에 상정된 외국인노동자 관련법안은 외국인노동자 고용에 관한 법 제정 자체에 반대하는 중소기업협동조합중앙회와 그들의 이해를 대변하는 통상산업부 및 중소기업청의 강력한 반대에 부딪쳐 1996년 정기국회에서 처리되지 못하였다. 이에 정부는 시민단체와 여야의원들의 입장을 수렴하면서 절충안으로 1997년 9월 경제장관 간담회의에서 ‘연수취업제’를 결정하게 된다.<sup>18)</sup>

산업기술연수제로 인한 외국인노동자에 대한 인권침해 및 임금체불과 착취 등의 제반 문제의 발생은 그 과정에서부터 정부가 사용자단체들의 요구 쪽으로 치우치면서 나타난 예정된 문제라고 할 수 있다. 저임금, 고효율의 노동력을 원하는 사용자단체에게 산업연수원들을 선발하고 그에 관한 업무를 위임한 것은 분명히 불균등한 조치였다. 만일 정부가 시민사회단체들의 인권관련 주장을 좀더 고려했더라면 네팔노동자들의 명동성당 집회에서와 같이 문제가 심화되기 전에 원만한 해결을 유도할 수 있었을 것이다. 하지만 이후 취해진 1995년의 ‘외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’과 1998년의 ‘연수취업제’ 실시는 외국인노동자들에게 법적 보호를 보장하는 분명히 진일보한 조치였다고 할 수 있다. 이는 늦게나마 시민단체와 외국인노동자들의 인권을 고려하기 시작하였음을 나타낸다.

또 연수취업제 실시 이후 6년만에 외국인노동자를 위한 전향적인 정책이 얼마 전 취해졌다. 지난 2003년 7월 31일 국회는 본회의를 열어 참가 국회의원 245명 중 찬성 148표, 반대 88표, 기권 9표로 ‘고용허가제’를 통과시켰다. 이는 앞으로 외국인노동자들에게 한국 노동자와 마찬가지로 노동3권(단결권·단체교섭권·단체행동권)을 부여하고 산재보험과 최저임금을 적용 받을 수 있게 한 정책이다. 외국인노동자들에 계약기간은 1년으로 매년 갱신할 수 있으며 최장 3년간 일할 수 있다.<sup>19)</sup> 이로써 노동인권 침해문제와 불법고용의 감소, 외국인노동자들의 이탈방지 등 긍정적 효과가 예상되지만 더불어 중소기업들은 인건비 추가부담과 노사분규 발생 등 우려의 목소리를 내고 있다. 시행까지는 앞으로 1년의 기간이 남아 있으므로 예상되는 문제들에 대한 후속 조치들이 속히 정비되어야 할 것이다.

단체인 중소기업협동조합중앙회의 인력관리 금지와 노동부에 의한 인력관리 (3) 법에 규정된 1일 8시간 이외의 임업, 특근, 야근 등에 대한 자유로운 선택권 부여 (4) 압류된 여권을 돌려주고 임금을 직접 지급할 것 (5) 노동자로서 산재보상보험법에 따라 치료 및 보상이 적절히 이루어져야 한다. 송종화, 앞의 논문, p. 61.

18) 김태영, 앞의 논문, pp. 67-68.

19) “중앙일보”, 2003. 8. 1.

## 한국계 외국인노동자 정책 : 조선족

### 조선족 현황

외국인노동자 중에는 재외동포 출신이 다수 포함되어 있다. 이들을 한국계 외국인 노동자로 구별할 수 있는데 여기서 별도로 다루는 이유는 입국한 외국인노동자들을 국적별로 볼 때 중국 출신자가 가장 많고 이중 순수한 조선족 동포가 80% 이상을 차지하고 있기 때문이다. 또한 막연한 기대감을 가지고 입국한 이들에게 사기와 임금체불 등 언론매체에서도 '조선족에 대한 사기 문제'를 별도로 다룬 정도로 사회문제화<sup>20)</sup>되었기 때문이다.

<표 6> 출신 국에 따른 한국계 외국인노동자, 1997~2000

(단위 : 명)

구 분	합법 취업자		산업기술 연수생		미등록 노동자	
	중 국	구소련	중 국	구소련	중 국	구소련
1997년	132	13	10,334	0	22,308	58
1998년	156	18	8,956	0	20,576	41
1999년	178	13	15,160	0	32,439	30
2000년	268	7	36,964	0	45,461	30

출처 : 법무부 출입국관리 통계연보, 각연도.

현재 조선족 동포가 한국에 들어올 수 있는 길은 국내 기업의 산업기술연수, 친척 초청방문, 유학, 한국인과의 국제결혼과 같은 방법 밖에 없다. 이 가운데 한국에서 정상적으로 취업하여 돈을 벌 수 있는 길은 산업기술연수 뿐인데 그 기회는 매우 제한되어 있다. 따라서 위의 어떠한 방법으로도 한국에 입국하기가 곤란한 조선족은 위장 결혼이나 밀항을 선택하여 입국하는 경우도 있고 취업 알선업자에게 높은 수수료를 지불하여 한국에 입국하기 위해 노력하기도 한다. 힘들게 한국에 입국하여 체류하는 조선족은 다른 여느 국가의 외국인노동자들과 똑같은 처우를 받고 있다. 단, 이들이 한국어를 할 수 있다는 이유 때문에 실제 작업장에서는 다른 국가의 외국인노동자들 보다 임금을 조금 더 받고 있는 것으로 조사되었다.<sup>21)</sup>

하지만 이들은 한국에 대한 동포로서의 친근감을 가지고 입국하였기 때문에 실제 생활에서 다른 노동자와 똑같은 처우를 받을 경우 그 불만의 정도는 더 크게 나타난다.<sup>22)</sup> 중국동포의 경우에 가장 큰 애로사항으로 체불임금과 한국인과의 차별을 들고 있다. 다른 외국인노동자의 경우에는 장시간 노동과 저임금에 불만을 갖고 있으나 중국동포가 다른 외국인노동자보다 오히려 한국인과의 차별을 주요한 문제로 지적한 것은 이들이 같은 피를 나눈 민족이면서도 그와 같은 사실을 인정해 주지 않는 한국

20) '재중국동포문제 시민대책위원회'에서 밝힌 1996년 한 해 동안 발생한 중국 조선족의 사기 피해 규모는 피해건수가 1274에 달하고 피해금액은 558억 원에 이른다. 설동훈, 앞의 책, p. 365.

21) 김태영, 앞의 논문, p. 36.

22) "민족연구", 앞의 책, p. 25 표 참조.

인에 대한 섭섭함과 한국사회에서의 소외감을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

### 조선족 정책

한국계 외국인노동자 특히 재중 조선족 동포에 대한 한국정부의 정책을 살펴보면 현재 다른 국가 출신의 외국인노동자와 차이가 거의 없음을 알 수 있다. 1980년대 말 한국정부는 중국 조선족에 대해서 ‘같은 민족’이라는 이유로 출입국상의 각종 혜택을 제공하였다. 1987년부터 외무부를 주관부처로 선정하여 재중동포의 한국방문을 추진하였는데 간단한 ‘여행증명서’만 있으면 최장 3개월간의 체류허가를 부여하였다. 그런데 이 ‘여행증명서’의 발급이 대한민국 국민에게만 해당되는 것이어서 당시 정부는 ‘중국 조선족’을 중국 국적의 소유자보다는 같은 동포로서 인식하였다는 것을 알 수 있다.

그러나 중국정부의 견제와 조선족 입국의 규모가 확대되자 ‘여행증명서’ 제도를 폐지하고 여느 외국인과 마찬가지로 사증(visa)을 발급 받도록 하는 등 중국과의 관계와 시기에 따라 부침을 보였다. 최근 들어 중국동포들에 대한 정책은 다시 완화되고 있는 추세인데 2000년에는 단기사증의 발급에 대해 ‘사증발급인정서제’를 폐지하여 절차를 간소화하였고 2002년에는 단기사증발급 권한을 재외공관장에게 위임하는 등 차츰 완화되고 있는 추세이다.

<표 7> 한국정부의 재중동포 출입국관리 정책, 1987~2000

시 기	내 용
1987~1989	재외국민 ‘여행증명서’
1990~1992	중국국적을 가진 외국인으로서 ‘사증’ 발급 의무화
1992~1994	법무부의 ‘사증발급허가서’ 추가. 60세 이상 방문허용
1994~1995	단기사증에는 ‘사증발급허가서’ 폐지. 55세 이상 방문허용
1995~1998	단기사증에 ‘사증반급허가서’ 부활. 55세 이상 방문허용
1998~2000	단기사증에 ‘사증발급허가서’ 폐지.

출처 : 법무부, 법무연감, 각년도.

현재 재한조선족에게 가장 큰 문제가 되는 것은 불법체류라는 신분상의 문제다. 그리고 이로 인한 임금체불과 비인격적 대우는 중국 조선족 사회에서도 한국에 대한 적대감을 불러일으키고 있는 실정이다. 정부의 정책이 외국인노동자에 대해 진보적으로 전환하고 있는 가운데 조선족에게만 특별한 대우를 한다는 것도 다른 외국인과의 형평성의 문제를 고려해 볼 때 바람직한 것은 아니겠으나, 다른 외국인노동자보다 불만의 정도가 더 크다는 지표를 신중히 고려해야 할 것이다. 상황에 따라 달라지는 출입국관리정책을 벗어나서 ‘동포’라는 귀속의식을 고양시켜 줄 수 있는 정책이 필요하다.

## 정주외국인의 현황과 정책

정주외국인이란 생활기반을 한국에 두고 한국에서 함께 살고 있는 외국인을 말한다. 구체적으로 그들은 '거주(F-2)'라는 체류자격을 부여받은 외국인이지만 생활기반을 한국에 두고 있으며, 그들 중에는 한국에서 태어나 한국에서 자란 이들이 적지 않다. 하지만 신분상 외국인이기 때문에 다시 고향으로 돌아갈 확률이 희박해도 국내에서 외국인으로 차별을 받게 된다.

'출입국관리통계연보'에 의하면 2000년 현재 등록이 되어 한국에 거주하고 있는 정주외국인은 2만 2800명 정도인 것으로 나타났다. 이중 절대다수에 이르는 2만 2000여 명은 대만국적의 화교이고 그 다음으로 많은 수를 차지하는 것은 일본인으로 630여 명 정도 된다. 정주외국인은 최근에 연구되고 있는 외국인노동자에 대한 관심과는 다르게 아직도 사회의 관심이나 학제의 연구가 거의 이루어지지 않은 상황이다. 여기서는 정주외국인의 대다수를 차지하고 있는 화교에 대해서 살펴보기로 한다.

<표 8> 정주외국인 국적별 분포

(단위: 명)

연도	대만	일본	미국	중국	필리핀	기타	합계
1998	21,987	431	73	11	3	95	22,600
1999	22,043	481	75	17	3	100	24,718
2000	22,083	608	78	38	3	111	24,921

출처 : 법무부, 출입국관리통계연보, 각연도.

### 화교의 형성과 현황

1882년 9월 조선왕조와 중국간에 체결된 '조선중국상민수륙무역장정' 조약체결로 중국인에게 개항장에서 토지와 가옥을 소유, 임차할 수 있는 권리가 부여되자 중국 연해일대(주로 산동성) 상인들이 들어와서 서울, 인천, 부산, 원산, 평양 등지에서 상업에 종사함으로써 화교가 정착·팽창하기 시작하였다. 하지만 일제 강점기 화교에 대한 규제를 강화하기 시작하였는데, 한국인과 화교는 피압박민족이라는 공통성 때문에 큰 마찰 없이 한국사회에서 공존할 수 있었다.

그러나 한국전쟁은 화교의 위상과 거주를 원천적으로 봉쇄하는 결정적 계기가 되었다. 한국전쟁으로 화교의 본거지인 서울과 인천이 파괴되고 휴전 이후에 한국정부가 의도적으로 화교의 경제력을 견제하는 정책을 시행함으로써 화교는 그 입지가 상당부분 상실되었고, 꾸준한 감소추세로 돌아서게 된다. 1970년대 후반에 이르자 한국의 발전에 따른 전국의 차이나타운, 화교촌이 재개발과 근대화와 더불어 해체되었다. 그리고 한국정부의 제반규제, 영세자금, 청년층의 취업곤란 등으로 한국에서 전망이 어두워지자 국내화교들은 한국인과의 결혼으로 인한 귀화 등으로 한국에서 차별과

생활고에 대응하는 모습을 보였다.

<표 9> 국내화교의 거주 분포

지 역	1998년	2000년	지 역	1998년	2000년
서 울	8,321	8,456	강 원	603	621
부 산	2,005	1,989	충 북	716	719
대 구	1,032	1,022	충 남	840	800
인 천	2,748	2,877	전 북	742	736
광 주	381	359	전 남	322	303
대 전	571	550	경 북	543	536
경 기	2,133	2,109	경 남	745	401
			제 주	301	284

출처 : 법무부, 출입국관리통계연보, 1998, 2000년.

화교는 한때 서울 소공동 일대와 인천 선린동 일대에 차이나타운을 형성하고 있었지만 정부의 화교 자본에 대한 탄압으로 모두 소멸되고 현재는 <표 9>에서 보듯 화교는 대도시에 집중하여 거주하고 있는 것으로 나타난다. 서울, 부산, 인천, 대구 등 의 4개 도시에 전체 화교인구의 64%가 거주한다는 것을 알 수 있다. 그리고 수도권 역의 확대로 인하여 경기도에도 비교적 많은 수가 거주하고 있는 것으로 나타난다. IMF 이후 현실적인 필요에 의해서 지방자치단체들은 화교자본을 유치하기 위해 차이나타운 건설을 계획하고 있지만 아직 현실화되고 있지는 않다.

### 화교정책

한국인과 화교의 관계가 근본적으로 바뀌게 된 것은 해방이후 일제강점으로부터 벗어나면서부터이다. 같은 피압박민족의 위치에서 주권국민과 외국인으로의 신분상의 변화는 화교에 대한 차별정책에 시발점이 되었다. 이어서 발발한 6.25와 재건과정은 외국인에 대한 어떠한 원조도 우선 순위에서 제외시킴으로 거의 반세기 이상을 같이 살아오던 화교에게 삶의 존립마저도 위태롭게 만드는 계기가 되었다.

화교 경제에 대한 탄압으로 1960년대 상업위주에서 농업으로 전환한 화교들에게, 다시 차별적인 조치가 이루어졌는데 1961년 9월 제정된 '외국인 토지 소유 금지법'이 그것이었다. 이런 조치는 상업에서 농업으로 전환한 상당수 화교들에게 하루아침에 생계수단을 박탈하는 결과가 되었다. 화교들은 이런 법적 변화에 적응하기 위하여 요식업과 한의업 등으로 직업을 바꾸면서 오늘에 이르고 있다.

화교는 한 세기 넘도록 한국 땅에서 살아왔지만 국적을 취득하지 않는 이상 외국인으로 분류된다. '거주(F-2)' 외국인이므로 주민등록증 대신 외국인등록증을 소지해야 하며 정기적으로 거주지 등록을 해야 하는 장기체류 외국인의 범주에 포함된다. 하지만 이 같은 규정은 2002년 화교에 대해 '영주권'이 부여됨으로 해서 사라졌다고

할 수 있다.<sup>23)</sup> 1가구·1주택·1점포에 한하던 불합리한 토지소유제한 조치도 1998년 들어 철폐되었다. 또한 1999년 2월에 공포된 「출입국관리법」을 통하여 정주외국인에 대한 지문채취 대상을 17세에서 20세로 상향조정하였다.<sup>24)</sup> 이처럼 발전적인 조치들이 1990년대 들어서 취해지고 있으나 한 세기 이상을 함께 살아온 화교들을 대상으로 한 것이라기보다는 장기체류외국인에 대한 정책 변화의 일부로서 화교가 포함되어 있을 뿐이라고 보아야 한다.

해방이후 1990년대 이전까지는 화교 등 정주외국인등은 법과 제도의 사각지대에 그 존재 자체가 억압되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 살펴본 것처럼 화교에 대한 정책은 시간이 흐르면서 차츰 규제를 완화하는 방향으로 변해 가고 있는 것이 사실이다. 특히 1990년대 들어서 정부는 진일보한 조치들을 취해 왔다. 하지만 아직도 영주권을 획득하지 못한 화교들은 은행에서 대출도 받을 수 없고, 휴대전화도 자신의 이름으로 가질 수 없다. 또 혼한 이메일 주소도 받을 수 없다. 현 시대에 휴대폰이나 이메일 없이 생활하는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 교육세를 포함한 모든 세금을 꼬박 내면서도 화교 학교는 1998년까지 한국 내에서 학력을 인정받지 못하는 ‘임의단체’로 취급받았다. 이런 조치는 화교자본의 유지를 근본적으로 제한하는 조치이기도 했다. 앞으로 화교를 비롯한 정주외국인에 관해 영주권 취득 등에 대해서 절차를 간소화하고 함께 살아갈 ‘이웃’의 시각에서 정책을 고려할 필요가 있다고 하겠다.

## 공존을 위하여

한국 정부의 외국인노동자 정책은 1990년대 들어서 전향적인 조치가 취해지고 있는 것이 사실이지만 오히려 이것은 이미 이루어졌어야 할 정책이 단기간에 취해짐으로써 더욱 두드러지는 현상이라고 하겠다. 외국인에 대한 ‘연수 취업제’ 실시는 사용자 단체인 중소기업협동조합중앙회가 정부에 지속적인 문제를 제기하면서 연수생 자격을 유지시키려 하였고, 다른 이익집단인 노동단체도 자신들에게 직접적인 피해를 가져올 수 있는 외국인 노동자들에 연수생 신분을 지지하였다. 거기에 시민단체의 요구가 일부 받아들여지면서 정부의 정책은 외국인노동자들의 신분을 ‘향상된 연수생’으로 고착화시키는 결과를 나타냈다. 조선족 동포에게도 이 같은 기준은 똑같이 적용되었으며 일부 출입국관리상의 완화조치도 국내상황과 중국정부와의 관계를 고려해 부침을 보였다. 정주외국인인 화교에 대해서는 해방 이후 지속적인 차별 정책을 취해 왔다고 볼 수 있다. 화교들은 의도적으로 배제되었으며 그러한 가운데 그 수가 꾸준히 줄어들었다.

23) 하지만 영주권 취득의 복잡함 등으로 인해 약 2만 명 가량의 화교 중에서 현재 취득한 화교는 8천 명 정도이다.

24) 김태영, 앞의 논문, pp. 41-42.

하지만 1990년대 들어서면서 세계화의 심화와 인권의식의 성장은 정부정책에도 변화를 가져오게 만들었다. 오랫동안 단일민족의식에 젖어 있던 우리 민족에게도 이제 국경을 약화시키는 세계화의 국경 없는 노동시장의 파고는 막을 수 없는 시대의 물결이 되었기 때문일 것이다. 이런 가운데 마침내 2003년 7월 31일 문제가 되던 '연수취업제'가 '고용허가제'와 병행실시 되기로 국회에서 확정되었고 내년 8월부터 시행되기로 하였다. 이제 비로소 외국인에 대한 임금차별과 장시간 노동에 따른 노동력 착취, 불법체류자 문제가 양지에서 해결될 수 있는 조치가 취해진 것이다. 정부의 이 같은 조치는 외국인노동자 박해국가라는 국제적인 오명을 씻을 수 있는 조치이기도 하다. 비록 연수취업제와 병행 실시한다는 점에서 미흡하기는 하나 이제 외국인노동자는 음지에서 인간이 기본적으로 누려야 할 대우를 받지 못하고, 구타를 당해도 하소연하지 못하는 위치에서 벗어날 수 있는 통로가 열리게 되었다.

이와 더불어 앞으로 공존을 위해 정주외국인에게 지방선거에 관한 참정권이 부여<sup>25)</sup>되는 것이 바람직하다고 하겠다. 이미 우리와 더불어 살고 있는 정주외국인에 대한 정책은 한 사회 내의 동등한 시민적 인식으로 다루어져야 한다. 지방선거권은 사회구성원으로서 정주외국인을 인정하는 것일 뿐만 아니라 560만 우리 해외동포의 시민적 권리를 보호하기 위한 초석이 될 수 있기 때문이다.

외국인노동자나 정주외국인에 대한 조치는 그들을 특별히 우대해 주자는 주장이 아니다. 그들에게도 인간으로서 또 이웃으로서 수평적인 관계를 맺을 수 있도록 동등한 관계를 부여하자는 것이다.

한편 법적 제도적 개선과 아울러 우리의 확대된 시민의식이 필요하다. 같은 동포인 조선족을 더욱 차별하는 현실에서 앞으로 심화될 세계화의 영향을 어떻게 수용할 것인가? 우리는 동포를 포함한 모든 외국인노동자와 '더불어' 사는 연습을 해야 한다. 그러한 인식과 행동은 '내부의 국제화'와 더불어 '내면의 국제화'를 이룰 수 있는 방법이기 때문이다.

25) 정부는 「정주외국인 특례법」을 제정하여 2002년 6월 13일 제3기 지방선거 때부터 국내에 5년 이상 거주한 정주외국인에게 지방자치단체장과 지방의회 선거에 투표할 수 있는 선거권을 부여하기로 했다. 하지만 아직 국회에 법안 상정이 되지 않은 상태이다. 중앙선거관리위원회(<http://home.nec.go.kr/>) 질의 회신, 2003. 8. 2.

영토에서 쿠르드인과 터키인 사이에 심각한 차별이 없는 것이다. 이러한 터키 공화국의 건국 이념에 따라 터키 내의 소수민족인 아르메니아인, 유대인, 룸인이 비교적 평화적인 다문화 공존의 터전을 유지시켜 가고 있다.

## 포커스

### SARS와 인종주의

이제 여름을 맞아 그 여파가 잠잠해지기는 했지만 얼마전 세계는 그야말로 중증 급성 호흡기 증후군(severe acute respiratory syndrome, SARS)의 신드롬에 시달렸다. 사스가 한참 기승을 부리던 올해 4월에는 세계적인 신용평가 기관인 JP모건과 모건 스탠리 등은 사스를 이유로 아시아 경제성장 전망을 잇따라 낮추었으며, 사스 감염자가 한 명도 보고되지 않았던 한국도 외국 바이어들의 연이은 입국취소와 국제 행사의 취소로 직접적인 피해를 보았다고 하니 가히 사스의 위력을 짐작할 만 하다. 현재는 사스가 가장 심각하게 만연했던 중국조차도 '결정적인 국면'을 벗어났다고 선언한 상황이기는 하지만 아직까지 안심하기는 이른 듯 하다.

치사율이 3%에 불과한 사스에 대한 말 그대로의 전세계적 '난리법석'에 대하여 지난 4월 28일자 한겨레신문에는 매우 흥미로운 분석기사가 실린 적이 있다. '사스와 인종주의'라는 제하의 기사는 전 세계적으로 훨씬 감염자도 많고 치사율도 높은 말라리아는 놔두고 유독 에이즈에 집착하는 이유와 마찬가지로 사스에 이렇게 관심을 쏟는 이유는 (약품을 구입할 수 있는) '백인'들이 감염되었기 때문이라고 분석한다. 백인이 감염되지 않았더라면 사스는 단지 아시아 일부 국가의 지역 문제로 치부되어 버리고 말았을 것이라는 이야기다. 여기에서 사스는 인종주의와 자연스럽게 연결된다. 약간의 비약은 있지만 기사는 나름대로 인과관계를 논리적으로 설정하고 있는 셈이다.

그러나 더 중요한 문제는 '사스공포'에 도사리고 있는 아시아인에 대한 적대적 감정이라고 할 수 있다. 사스 감염자와 사망자가 제일 많았던 곳이 중국(홍콩 포함), 싱가포르, 말레이시아 등의 아시아 국가들이었고, 중국이 사스의 전원지로 의심받고 있었기 때문에 몇몇 나라에서는 아시아인에 대한 '부정적 반응'(negative reaction)이 만연했던 모양이다. 이는 서구 나라 중에는 유일하게 다수의 사스 환자가 발생했던 캐나다의 보건 관계자가 자국의 국민들에게 '상식'(common sense)을 호소했던 것에서 잘 나타난다. 그는 '사스는 특정 민족(ethnicity)의 질병이 아니며, 모든 사회에 대한 도전이다. 사스는 아시아에서 발생했을 수도 있으나 모든 인종이나 색깔의 사람에게도 찾아올 수 있다'(Canadian Medical Association Journal, 2003, 4, 4.)라고 하여 사스로 인한 인종적 편견이 강화되고 있었다는 점을 간접적으로 보여준다. 우리에는 잘 알려지지는 않았지만 키프로스(Cyprus) 같은 나라에서는 자국민 보호조치의 일환으로 중국 출신 학생의 등록을 금지시키기도 했다. 여기에서 던져질 수 있는 심각한 질문이 '왜 같은 사스 발병국인 미국, 캐나다 출신 학생이 아니라 중국학생과 아시아인인가?'하는 것이다.

캐나다와 카르로스의 예에서 보여지는 바와 같이 사스의 발병과 각국의 일련의 조치에는 인종적 편견이라는 사스보다 훨씬 무섭고 고질적인 질병이 도사리고 있는 것은 분명해 보인다. 질병은 의학적으로(medical) 다루어야지 숨겨진 편견을 정당화하기 위해 정치적으로 악용하려고 하는 것은 곤란하다. 미국의 버클리대에서도 중국학생에 대한 등록 금지를 시사했다가 반인종주의 운동의 반발로 이 정책을 수정할 수밖에 없었다. 질병의 정치화는 비단 사스에 대한 대응에서만 나타났던 특수한 문제가 아니라 전 세계적인 '의료적 비상사태'(medical emergency)가 있을 때마다 늘 있어왔던 문제이다. 위에서 언급한 대로 사스의 공포가 아직 모두 사라진 것이 아니라고 할 때 앞으로 각국이 이를 어떻게 다룰지 유심히 지켜볼 일이다.(이용승)

## 논 단

# 국적의 재검토

—소련 붕괴 후 에스토니아를 중심으로

2002년 12월 코펜하겐 이사회에서 에스토니아는 EU(유럽연합)의 가맹 초청을 받았다. 가맹조약 체결이나 국민투표 실시를 거쳐, 2004년 5월 1일에는 가맹 실현이 이루어질 것으로 보인다. 이로써 에스토니아는 명실공히 유럽 복귀를 이루게 된다. EU가맹은 시장경제화나 EU법의 채용 등 행해야 할 많은 기준이 설정되어 있다. 가맹교섭 과정에서는, 국적법도 논의의 대상이 되었다. 50년 간의 점령시대를 거쳐 재 독립한 에스토니아로서는 국민국가 형성의 근간을 이루는 국적법에 대해 국내에서도 많은 논의가 있다. 그러면 EU가맹국의 국적법은 에스토니아를 포함한 가맹국 후보에 어떤 모델을 제공하고 있는 것일까.

小森宏美  
일본 民族博物館 조수

## 서

유럽 여러 나라의 국적정책에는 각각의 국가성이나 역사적 경위에 의한 차이가 나타난다. 예컨대, 국가의 에스닉 아이덴티티를 중시한 혈통주의를 채용한 독일은 구 소련 등지로부터의 독일계 이민에 대한 느슨한 기준을 적용함으로써 귀환할 수 있는 길을 여는 한편, 장기간 거주하는 터키인 등에 대해서는 엄격한 기준을 적용해 왔다.<sup>1)</sup> 한편 과거의 식민지에서 이민을 받은 영국이나 프랑스는 영주자의 자녀에게 속지주의를 인정하기도(영국), 2세대 속지주의를 인정하기도 하는(프랑스), 즉 식민지 유제를 반영한 국적정책을 채택하고 있다.

그러나 최근 EU통합의 심화와 함께 역내이동이 더욱 활발해질 것으로 보이는 가운데, 국적정책에 가맹국간의 정합성을 중시한 변화가 나타나고 있다. 그 변화는 성원자격으로서의 국적과 실질적 권리를 의미하는 시민권이 동전의 양면과 같았던 시대가 적어도 유럽에서는 지금은 과거의 일이 되었음을 보여주고 있다. 시민적 권리 및 사회적 권리는 국적의 유무가 아니라 거주기간에 따라 인정되고 있다. 즉 국적보유자와 비보유자가 아니라, 영주자와 단기 체류자의 차이가 위의 두 가지 권리에 큰 비중을 차지하고 있다. 또 정치적 권리에 대해서도, EU 시민권 도입에 의해 상당 부분 호혜적으로 인정되고 있다. 유럽에서는 지역적 호혜적 혹은 보편적 권리로서 시민권이 여겨지게 되었다고 할 수 있다. 국가와 국민의 계약으로서의 국적이라는 제도에 변화가 생겨, 국민이라면 권리를 취득할 수 있고, 국민이 아니면 취득할 수 없다는 전부 아니면 전무 식의 사고는 여기에 적용되지 않게 되었다.

이런 변화의 배경에는 EU조약이나 구주심의회의 법적 구속력도 있어, 외국인의 권리에 관한 인권 레짐을 무시한 채 각 국들이 독자적인 외국인 정책을 시행하는 것이 곤란해졌다라는 사정이 있다. 그러나 결과적으로는 국제인권 레짐의 수용을 한다고 하더라도 그 과정에서 트

1) 1999년 개정으로 이민 제2세대의 귀화수속이 간소화됐다.

랜스 내셔널 한 기준의 내셔널 한 수용이 존재하고 있음을 강조하고 있다.

한편, EU 역내 통합이나 그에 수반한 국적제도의 변화에 저항하는 움직임이 없는 것은 아니다. '9.11' 이후 그런 움직임은 한층 눈에 띄고 있거니와 지금까지 비교적 리버럴한 이민정책을 실시해 온 북유럽 국가에서도 변화가 일어나고 있다. 스웨덴은 국적취득 때 국어인 스웨덴어 능력을 묻지 않는 유별난 국가이나, 2002년9월 총선거에서는 국적법에 언어요건의 추가를 요구한 국민당(Folkpartiet)이 많은 지지를 받았다. 2001년 총선거에서 이민정책이 쟁점의 하나가 되어 여야당이 역전한 덴마크와는 달리 스웨덴에서는 이민문제나 국적문제가 그 정도의 힘을 갖고 있지는 못했다고 하더라도, 국민들의 관심이 없지 않다는 것을 나타내는 증거였다.

이런 움직임을 이해하는 데는 국적이 가진 통합과 배제의 장치로서의 측면에 주목할 필요가 있다. 국민국가라는 폐쇄된 체계를 안으로부터 봉괴시킨 시민권에 대해, 국적은 폐쇄된 공동체를 지키는 역할을 담당하고 있다. EU 내에서 '포스트 내셔널'한 멤버십이라는 측면이 등장한 한편, '네이션후드'(nationhood)에 근거한 국적관은 여전히 뿌리깊이 존재한다. 그 근저에는 누구를 네이션 공동체의 구성원으로 인정할 것인가는 내셔널 한 논리에 의해 결정한다는 생각이 자리잡고 있다.

이 점에서 1991년의 독립회복 때 러시아계 주민에 국적선택권을 인정하지 않았던 에스토니아의 사례는 주목할 만하다. 구 소련 구성공화국 가운데 定住民에게 귀화를 요구하는 국적정책을 채택한 것은 에스토니아와 라트비아뿐이었다. 이것은, 재일코리안의 법적 지위를 둘러싼 문제와 함께 드문 일이다. 제2차 대전 후 서유럽에서는 이민의 유입에 의해 국적과 거주지와의 틈이 생긴 데 비해, 에스토니아에서는 이렇게 하여 틈이 생긴 것이다.

여기서는 에스토니아의 '네이션후드'가 이 틈을 해소해 가는 가운데 어떻게 변화했는가, 그 변화를 만들어낸 요인은 무엇이었는가에 대해 검토해 보기로 한다. 이어 국적이 가진 통합과 배제의 장치로서의 측면에 대해서 러시아계 주민 측이 어떻게 적응, 혹은 그 측면에서 어떻게 영향을 받고 있는가를 보기 위해서, 러시아계 주민의 국적취득 상황과 그에 수반하는 여러 가지 문제에 대해서도 알아보자.

## 국적제도의 변천

여기서는 제도적인 측면을 검토한다. 먼저 독립회복 후의 국적박탈 과정과 국적법의 변천을 살핀 뒤, 국적정책을 변화시킨 내외적 요인에 대해 살핀다. 본론에 들어가기 전에, 국적과 시민권이라는 용어에 대해 설명을 하고 넘어가자. 유럽에서는 성원자격으로서의 국적과 실질적 권리를 의미하는 시민권을 구분하고 있는 국가가 있다. 에스토니아 헌법에서는 성원자격으로서의 국적이란 말은 명시되고 있지만 시민권이라는 말은 특별히 사용되지 않는다. 시민권을 굳이 번역하자면 'kodanikuigus=right of citizen'이다. 시민과 그 이외의 권리를 구별할 경우에는 "에스토니아 시민(Eestikodanik)에는 이런저런 권리가 있다"는 식으로 규정하고 있다. 여기서는 이 가운데 국적의 의미를 사용한다.

### **'제로 옵션'을 거부한 두 개의 공화국**

에스토니아는 소연방에서 독립하면서 국내 거주자 전원에게 국적을 부여하는 소위 '제로 옵션'을 채택하지 않고 소련군의 본격적인 진주가 시작되었던 1940년6월17일 시점에서의 국민과

그 직계자손에게만 국적을 부여하려고 했다. 구 소련 제국 가운데 이 같은 정책을 채택한 나라는 라트비아뿐이었다. 이 두 나라가 이 같은 정책을 취한 배경에는 소련 시대에 당한 민족 구성의 격변이 있다. 두 나라는 비교적 높은 생활수준에 있었던 까닭에 소연방 각지에서 많은 노동자들이 유입되었다. 여기에는 에스토니아인과 라트비아인의 낮은 출생률도 작용하였다. 1934년 인구조사에서 전 인구의 90% 정도를 점하던 에스토니아인은 1989년의 조사에서는 61.5%까지 줄어들었다. 이런 민족구성의 변화는 러시아화 정책의 추진과 더불어 민족 소멸에 대한 위기감을 조성했다.

한편, 국적법의 채택과 운용의 배경에 정치적 동기가 없었다고는 말할 수 없다. 당초 독립 회복 이전부터 국적문제에 관해서는 두 가지 입장이 있었다. 인민전선이 주장하는 ‘제로 옵션’과 민족파가 요구하는 ‘병합 전으로의 원상복귀’다.<sup>2)</sup> 1990년3월 선거에서 정권을 장악한 전자는 1991년1월 러시아연방과 ‘제로 옵션’ 채택 협정을 체결했다. 그러나 1991년 8월의 독립회복 이후, 인민전선 일부가 민족파와의 협력에 뛰어들었기 때문에 이 ‘제로 옵션’은 없던 일이 되었으며, 민족파의 주장이 우세하게 되었다. 이때의 결단에 대해, 인민전선을 이탈해 민족파와 타협한 라우리스틴은 뒤에 “러시아계 주민을 희생양으로 삼아 에스토니아인 유권자의 단결을 기했다”고 말하고 있다. 그러나 오히려 이 경우 에스토니아 유권자의 단결이란 민족파와 라우리스틴을 필두로 하는 인민전선 이탈파와의 단결이었던 것이 아닐까. 여기서는 정치엘리트간의 권력투쟁이라는 요소가 있었다고 생각된다. ‘제로 옵션’을 채택할 경우, 러시아계 주민으로부터 지지를 받고 있던 인민전선이 정권을 잡을 확률이 높았다. 결국 1992년 선거에서 민족파가 정권을 잡음으로써 ‘제로 옵션’은 사라지고 말았다.

### 네이션후드(nationhood)의 변화와 그 배경

독립 회복 전후부터 1997년경까지 에스토니아의 국민국가 형성은 이상과 같이 제2차 세계 대전 전의 ‘네이션’ 계승을 목적으로 하고 있었다. 이 때문에 전후 유입해 들어온 러시아계 주민들에 대해서는 국외퇴거를 부추겼다. 1993년 외국인법은 러시아계 주민의 국외퇴거 촉진을 목적으로 한 것이었다. 에스토니아 정부는 1940년 이전의 에스토니아에는 러시아인이나 독일인, 유대인 등도 거주하고 있었기 때문에 에스토니아의 국적정책이 민족차별을 의도하고 있지 않았다고 말한다. 그러나 2차대전 전에는 앞서 말한 바와 같이 인구의 약 90%가 에스토니아인이었다. 실제로 이 같은 전전의 민족구성을 겨냥한 것이라고 보아도 좋을 것이다. 이 시기 에스토니아 정부의 ‘네이션후드’ 전략은 린스와 스테판이 제시한 국가건설 전략의 배타적 모델로 분류된다.

1998년 이전에는 커다란 변화가 없었으나 미미한 조정은 이루어지고 있었다. 1995년의 국적 법 개정으로 거주 요건이 2년에서 5년으로 연장되었다. 대부분의 러시아계 주민이 이 요건을 충족하고 있는 것으로, 러시아 연방정부나 러시아계 정치가는 이 점을 비판했다. 그러나 이 개정의 주안점은 다른 곳에 있었다고 볼 수 있다. 에스토니아 정부에 의하면, 거주요건의 연장은 다른 유럽 국가와의 형평을 고려한 조치였다는 것이다. 한편 이 개정으로 민족적 에스토니아인(19세기 시베리아 등지로 이주한 사람의 자손 등)에게도 그때까지 면제되었던 에스토니

2) 인민전선은 1988년 페레스토로이카 추진을 목적으로 공산당 개혁파에 의해 결성되어 소연방 중앙정부 와의 교섭을 통해 점진적인 독립노선을 채택했다. 이 온건노선에 불만을 가진 민족파는 두 차례의 세계대전 기간 중 존재했던 국가의 정통성만을 인정하면서 그의 완전한 회복을 요구하는 등 인민전선과 대립했다.

아어 능력시험에 과해지게 되었다. 이 민족적 에스토니아인 중에는 소수이기는 하지만 이미 러시아어로 일상생활을 영위하는 사람들이 있었다. 여기서 민족에 근거한 네이션후드에서 언어에 근거한 네이션후드로 비중이 옮겨가고 있는 징조를 확인할 수 있다.

1997년의 외국인법 개정에 대해서는 여기서 상세하게 설명하지 않겠으나 에스토니아 정부는 1995년 7월까지 거주등록을 한 러시아계 주민에게 영주자격을 인정했다. 이 역시 정책변환의 징조였다. 당초의 기대에 반해 많은 러시아계 주민이 에스토니아에 거주하기를 희망했던 것이다. 국적법이나 외국인법에 의해 러시아계 주민의 국외퇴거를 겨냥해야 했으나, 실제로는 불법체류자를 양산하는 결과를 빚고 말았다. 1990년대 중반 에스토니아에는 5만에서 7만 5천 명에 이르는 불법체류자가 있었던 것으로 추정된다. 그들은 국외로 추방되는 것을 두려워한 나머지 외국인법이 규정한 기한까지 거주허가를 신청하지 않았거나 서류 미비 등으로 신청이 인가되지 못한 사람들이다.

### ‘언어적 네이션후드’

커다란 전환점이 된 것은 1998년의 국적법 개정과 사회통합 프로그램 채택이다. 이것들은 적어도 국가전략상 에스토니아의 네이션후드에 변화가 나타났음을 보여주는 것이다.

국적법은 1998년 12월에 개정됐다. 이 개정으로 1992년 2월 26일 이후 에스토니아에서 태어난 15세 이하의 어린이(부모가 에스토니아에 5년 이상 거주한 무국적자 포함)에게 국적이 부여되었다. 이것은 1940년 6월 시점에서의 네이션을 계승한 네이션후드의 변화를 의미한다. 이로써 에스토니아는 러시아계 주민과의 통합에 첫걸음을 내딛게 되었다.

이런 변화는 왜 가능했는가. 이는 의심의 여지없이 러시아계 주민의 잔류 희망이 가장 큰 이유일 것이다. ‘모국’ 귀환을 선택한 러시아계 주민은 예상과 달리 소수에 불과했기 때문에 무국적자 및 러시아국적자가 사회에서 커다란 비중을 점하고 있는 상황이 국내의 NGO나 연구자, OSEC(구주안전보장협력기구) 등으로부터 사회문제로 지적되기에 이르렀다.

다음으로, EU와의 관계에 대해 살펴보자. 에스토니아는 1995년 11월 EU에 가맹신청을 했다. 에스토니아가 EU가맹에 본격적으로 뛰어들기 시작한 것은 1997년경이다. 그때까지는 NATO 가맹이 우선 급했다. 그러나 1996년 말부터 1998년 초에 걸쳐 미국정부 고위관리들의 발언 등에 의해 NATO 가맹이 어렵다는 것이 분명해졌다. 이 때문에 에스토니아는 EU로 관심을 옮기게 된 것이다.

구주위원회는 1997년 7월, EU 확대에 관한 ‘의견’을 발표했다. 이것은 같은 해 12월 룩셈부르크 이사회에서 가맹교섭 개시를 결정하는 후보국을 제안하는 것이었다. 에스토니아는 제안된 6개국 가운데 들어갔다. 여기서 ‘러시아계 무국적자의 사회통합 촉진을 목적으로 한 국적취득 가속화를 위한 방책의 필요성’이 지적되었다. 에스토니아 정부는 이에 같은 해 12월 9일 국적법 개정안 승인으로 대응했다. 룩셈부르크 이사회(12. 12~13) 직전의 일이었다. 이사회가 열리기까지 지적된 문제에 대한 해소가 필요하다고 생각한 것이다. 이사회에서 가맹교섭 개시가 결정되고 개정안의 국회채택까지는 1년을 필요로 했다. 일이 이렇게 늦어지게 된 것은 국내 여론의 반대 때문이었다. 그에 더해 라트비아와 러시아의 관계가 1998년 3월 경부터 악화되어 OSCE나 EU의 관심이 라트비아에 쏠린 것도 한 원인으로 생각할 수 있다. 러시아와의 관계개선과 국제적인 고립 회피를 위해, 라트비아에서도 국적법 개정안이 준비되었다. 그러나 에스토니아보다도 국내 민족주의 세력이 강한 라트비아는 그것이 국민투표로까지 발전하더니 결국 1998년 10월 근소한 차로 승인됐다. 이에 이어 에스토니아의 국적법 개정안은 같은 해 11

월18일 제2득회를 통과, 12월 8일 가결되었다.<sup>3)</sup>

이 1998년의 국적법 개정은 15세 이하 어린이를 대상으로 한 것이었다. 그보다 연장자에 대해서도 적용될 수 있는 정책으로, 같은 해 2월 정부는 ‘비 에스토니아인의 에스토니아 사회에로의 통합-에스토니아 국가통합 정책의 기본’을 승인했다. 여기서는 무국적자를 대상으로 한 국적취득 대책의 필요성과 함께, 사회통합이 러시아계 주민의 일방적인 노력에 의한 것이 아니라 에스토니아인과 러시아계 주민의 상호이해에 의해 달성된다는 점이 강조되고 있다. 국적취득 추진 방책으로는 에스토니아어 교육(성인교육을 포함)의 확충이 전면 부상되었다.

2000년3월에는 이 ‘기본’에 따라 책정된 국가 프로그램 ‘에스토니아의 사회통합 2000-2007’(이하 통합프로그램)이 국회에서 승인되어 다양한 프로그램 실시를 위한 자금조달과 분배를 행하는 통합기금이 설치되었다. 이 프로그램에서 주목할 점은 에스토니아 다문화주의의 정의다. 여기서 다문화주의는 공적장면에서는 에스토니아어를 사용, 사회통합의 핵으로서 에스토니아어 교육에 힘을 쓴다는 에스토니아어 중심주의를 기본으로 하고 있다. 언어적 소수자의 모국어나 문화를 유지할 권리를 보장하고는 있으나 구체적인 조치에 대해서는 각종 소수민족 단체 등 민간에 맡겨지고 있다. 다만 교육에 대해서는 2007~2008년부터 국공립 중등학교(10~12년생)의 수업용어를 전면 에스토니아어로 한다고 정해져 있던 초-중등 교육법이 개정되어, 과목의 60%만을 에스토니아어로 수업하게 되었다.

이 ‘통합 프로그램’에 의해 에스토니아의 네이션후드가 민족에서 언어로 그 기반을 옮겨가고 있음을 알 수 있다. 그것은 공적분야에 국한되지 않고 사적분야에서도 노동환경이나 소비자 보호를 이유로 에스토니아어 사용을 규정한 1999년2월의 언어법 개정에도 나타나고 있다. 이 언어법 개정의 계기도 1998년의 국적법 개정이었다. 즉 이 국적법 개정에 의해 에스토니아어 능력시험에 면제된 국민이 증가할 가능성이 생겨났기 때문에 언어법에 의한 규제를 통해 사회적 에스토니아어 환경을 정비하는 것이 필요하다고 생각했던 것이다. 그렇지만 1995년의 언어법의 비미점은 이전부터 지적되고 있었으며 국적법 개정만이 이유였던 것은 아니다. 이 언어법 개정은 EU 및 OECD의 비판에 의해, 2000년 초부터 개정과정에 들어가게 되었다. 그 과정에 대해서는 다른 데서 상론했기 때문에 여기서는 생략하겠지만 어쨌든 국적법의 개정과 같이 EU가맹이 커다란 압력으로 작용했다는 점만은 말해 둘다. 이것은 언어법 개정이 외무성의 주도 아래 행해진 것임을 단적으로 나타내고 있다.

한편, 앞서 말한 불법체류자 문제도 이 시기에 해결이 기도되었다. 정부는 1999년 외국인 법을 개정, 1990년7월 이전의 정주민에게 거주허가를 위한 등록을 요청했다. 그 결과 불법체류자는 5천~1만 명 정도 감소된 것으로 추정되었다. 이 불법체류자를 제외한 ‘외국인’은 주민 전체의 약 20%를 점하고 있다. ‘외국인’은 에스토니아어를 습득하지 않은 한 네이션에서 배제되었다. 그런 한편, 다음에 언급하는 것처럼 ‘외국인’의 권리는 EU와의 교섭으로 서서히 확대되어 가고 있다.

## **러시아계 주민의 법적 지위와 언어상황**

앞서와 같은 제도의 변천 가운데 러시아계 주민의 국적상황은 어떻게 변했는가.

먼저 귀화에 의한 국적취득 요건에 대해 정리해 보자. 주된 요건은 다음의 다섯 가지다. (1) 거주(국적신청 전 5년 + 신청 후 1년) (2) 에스토니아어 능력 (3) 헌법과 국적법에 관한 지식

3) *The Baltic Times*, 1999/10/14-20/

(4) 항상적이며 합법적인 수입(연금 장학금 생활보호 등을 포함) (5) 에스토니아 국가에 대한 충성심.

### **국적취득 상황**

1996년이 국적취득의 피크였으며, 그 이후 커다란 증가는 보이지 않는다. 즉 1990년대 후반부터 적극적으로 전환된 정부의 대응과 실제의 취득 동향에는 거리가 있다.

2002년 현재, 독립회복 후에 무국적이 된 42만 명 가운데 약 11만 5천 명이 에스토니아 국적을 취득하는 한편 약 8만 명이 러시아국적을 취득했다. 무국적자는 약 17만 명이다. 지역별로는 수도 탈린과 북동부의 날바시나 쇠라마에시에 러시아계 주민의 집중현상인 나타나고 있다. 다린시(약36.5%가 비에스토니아 인)에서는 에스토니아국적은 전체의 약70%, 러시아 국적은 약 9%, 무국적자는 약18%이며, 나라 전체의 비율에 거의 대등하다. 이에 대해 날바 시에서는 36%가 에스토니아국적, 35%가 무국적, 29%가 러시아국적이며, 에스토니아 국적취득이 아주 적다.

### **언어와 국적**

앞의 다섯 가지 국적취득 요건 가운데 언어요건은 언어적 네이션 형성의 관점에서 매우 중요한 것이다. 1992년 당시의 정부 설명으로는 에스토니아어를 국적취득의 요건으로 하는 목적은 에스토니아어를 배우는 인센티브였다는 것이었다. 소련시대 러시아계 주민은 현지어인 에스토니아어를 습득할 필요가 없었다. 이와는 반대로 에스토니아인에게는 러시아어가 소학교에서부터 필수과목이 되어 있었다. 이 때문에 독립시 에스토니아어 능력이 있던 러시아계 주민은 20% 이하에 불과했다. 국외에서는 별 가치가 없다고 할 수 있는 에스토니아어를 러시아계 주민에게 교육시키기 위해서는 일종의 강제력이 필요하다고 생각했던 것이다.

특히 1990년대 후반의 '언어적 네이션후드'에 근거한 국적정책에서는 언어야말로 국가건설 전략의 성패를 판단할 기준이 되었다. 에스토니아 국적 보유자의 에스토니아어 능력은 무국적자나 러시아 국적자에 비해 압도적으로 높다. 이는 에스토니아어 능력이 국적취득의 요건이므로 당연한 결과다. 그러나 그에 더해 에스토니아 국적 보유자는 1997년부터 2000년 사이에 능력의 향상이 엿보인다. 한편 러시아국적자의 에스토니아어 능력은 저하되고 있다. 이는 러시아국적 보유자의 60%가 연금생활자 즉 고령자라는 사실과 밀접한 관련이 있다. 또 러시아국적 보유자의 대부분이 에스토니아 북동부에 거주하고 있다는 사실도 그 원인의 하나로 생각된다. 북동부에서는 에스토니아인 비율이 극단적으로 적기 때문에 에스토니아어의 사용 기회가 한정되어 있다. 탈린에 거주하는 무국적자 내지 러시아국적자 가운데 48%는 에스토니아어로 의사전달이 가능한 데 비해 불가능한 사람은 16%다. 북동부에서는 이런 상황이 완전히 역전되어 66%가 의사전달이 불가능하며 13%만이 가능한 것으로 조사되고 있다.

에스토니아 국적자의 에스토니아어 능력이 '외국인'에 비해 압도적으로 높고, 특히 어학능력이 향상되고 있음을 언어적 네이션후드가 형성되고 있는 증거라고 할 수 있다.

### **국적과 경제상태**

외국인과 무국적자에게는 공직 취임권이 없으나 민간기업에서는 국적의 유무는 법적으로는 의미를 갖지 않는다. 따라서 법적 권리의 차이는 적다고 말할 수 있다. 그러나 에스토니아인

에 비해 러시아계 주민의 경제상황은 좋지 않은 것으로 나타나고 있다.

## 소 득

한 조사에 의하면 러시아인과 다른 에스닉 그룹을 비교할 경우 러시아인의 소득이 15% 적은 것으로 나타났다. 또 국적 유무에서는 에스토니아 국적 비보유자의 소득은 국적보유자의 소득보다 19% 적다. 이런 소득 차이는 국적의 유무에 있는가 아니면 민족적 차별에 있는 것인가에 대해 검토해 보자.

1997년부터 2000년 사이 에스토니아국적 보유자와 비보유자 간의 소득 차이가 확대되고 있다. 이에 대해 에스토니아인과 비에스토니아인 국적보유자의 격차는 적다. 주목해야 할 것은 러시아국적자와 무국적자의 2000년 소득이 감소하고 있다는 점이다. 1997년의 소비자 물가를 100으로 하면 2000년에는 119.14이다. 평균임금의 상승을 고려하면 실질적인 감소폭은 더욱 클 것이다. 1997년부터 2000년 사이는 무국적자와 러시아국적자의 소득이 저하하고 있으며, 에스토니아국적 보유자와 비보유자 사이의 경제적 격차 확대가 나타나고 있다. 특히 고소득자를 보면, 무국적자와 러시아국적자의 비율은 에스토니아국적 보유자의 절반에도 미치지 못 한다. 이것을 정치 경제엘리트의 '에스토니아인'화로 보는 시각이 있다.

러시아계 주민의 소득저하 원인은 소련시대에서부터 이어지고 있는 직업선택 경향에도 원인이 있다. 소련시대 러시아계 이민의 태반은 단순노동자였다. 그리고 소련시대 러시아계 주민과 에스토니아인 사이에는 직업에서 차이가 존재했다. 우편, 통신, 철도, 항만 등의 산업은 러시아계 주민이 독점하고 있었던 데 대해, 에스토니아인은 교육과 연구직, 농업에 종사하는 비율이 많았다. 이런 '분업체제'도 현재의 소득경향에 영향을 주고 있다고 볼 수 있다.

## 실업률

에스토니아의 실업률은 13.6% 정도다. 이를 국적별 살펴보면 1999년도 제2분기의 경우 에스토니아국적 비보유자가 20.2%로 비에스토니아인의 16.4%보다 다소 높게 나타나고 있다.

거주지역과 함께 에스토니아어 능력 유무가 실업에 미치는 영향은 크다. 에스토니아어 능력이 없는 사람의 실업률은 21.4%인데, 이 가운데 16~23세는 42.3%로 거의 배에 달한다. 여기서 알 수 있는 것은 언어능력의 결여가 특히 젊은이의 취업에 있어 커다란 장애가 되고 있다는 사실이다. '외국인'은 법적으로는 평등하게 취급되고 있으나 실제로는 언어능력에 의한 노동시장에서 배제되는 경우가 많다. 여기에 국가의 '언어적 네이션후드' 전략의 간접적 영향이 보인다.

## 러시아계 주민의 계층화

러시아계 주민 사이에도 경제적인 격차가 있음은 앞서 살핀 대로다. 러시아계 주민 가운데 평균소득을 밀돌고 있는 것은 '외국인'임이 분명하다. 국적이 고용 시 보증이 되고 있음은 확실하지만 오히려 국적취득을 보장하고 있는 자본이 여기서는 중요하다고 생각된다.

노동시장에서 필요한 것은 구직자의 사회자본 및 문화자본으로서의 교육이라는 지적이 있다. 사회자본이란 이 경우 전적으로 인적 네트워크를 의미하고 있다. 2000년에 보이는 에스토니아국적 보유자와 비보유자 사이의 소득격차에는 보유하는 사회자본 및 어학능력을 포함한 문화자본의 차가 나타나고 있다고 볼 수 있다. 국적취득이 퍼크를 이루고 있던 1996년까지 국적을 획득한 것은 모두 일정 정도 사회 및 문화자본을 보유한 계층, 특히 국적취득 이후 그

자본을 증대시키고 있는 계층이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 자본의 차이에 의해 러시아계 주민의 양극화가 진행중이다.

## **정당의 네이션후드 전략과 유권의 지지동향**

여기서는 현 국회(2003. 3. 2. 선출)에 의석을 가지고 있는 주요 6개 정당과 러시아계 정당을 대상으로, 각 당의 국적정책에 대한 입장을 소개하면서 정당에 대한 유권자의 지지동향을 살펴본다. 1990년대를 통해 변화해 온 에스토니아의 네이션후드에 대해 러시아계 주민은 그들 나름대로의 논리가 있을 수밖에 없다.

### **각 당의 국적정책**

#### **조국(Isamaaliit, 101석 중 7석)**

소련시대 반체제파 대부분이 소속된 정당으로, 제2차 대전 이전의 국가회복을 주장하고 있다. 1992년부터 1994년까지 정권을 잡았으며, 1993년의 외국인법 등 러시아계 주민을 배제하는 정책을 취했다. 1998년 국적법 개정 때도 이에 강력 반대했다. 현행 국적법과 언어법의 개정에 반대하고 있다.

#### **온건당(Rahvapartei Moodukad, 6석)**

1992년부터 1995년까지 정권을 잡았으며 '조국'과 같은 정책을 지지하지만 전략적인 의미가 강하다. 국적법과 언어법의 개정을 주도한 일베스 외무장관도 여기 소속이다. '조국'처럼 강경하지는 않지만 현행법의 개정에는 반대하고 있다.

#### **중앙당(Keskerakond, 28석)**

인민전선 지도자 사비살을 당수로, 소련시대 주민을 기반으로 한 국가건설과 국적정책인 소위 '제로 옵션'을 지지하고 있다. 현재는 국적취득 기준의 완화와 함께 2007년 이후에도 국공립 중등학교에서의 러시아어 수업을 제안하고 있다. 러시아계 주민의 언어와 문화적 특성 유지를 주장한다.

#### **에스토니아통일국민당(Eesti Uhendatud Rahva Partei, 의석 없음)**

러시아계 주민을 지지기반으로 하는 정당으로, 러시아계 주민의 권리와 평등을 요구한다. 이 경우 평등에는 언어적 권리도 포함되지만 국어로서의 에스토니아어 지위는 인정한다. 수업 용어의 에스토니아화에 반대하는 입장을 취하며 '언어적 네이션후드'는 인정하지 않는다. 국적 정책에 대해서는 시민사회의 형성을 현재의 국적정책이 저해하고 있다고 보면서, 소련시대 이민에 대한 귀화수속이 없는 국적부여 혹은 언어요건의 완화를 내걸고 있다.

#### **에스토니아국민동맹(Eesti Rahvaliit, 13석)**

'에스토니아성'의 강화와 '에스토니아 네이션'의 발전을 주장하고 있으며 네이션후드에 관해서는 '조국'에 가까운 입장을 취하고 있다. 여기서 말하는 '에스토니아성'이란 에스토니아어와 에스토니아 문화다.

#### **개혁당(Reformerakond, 19석)**

현행법의 개정에는 반대하고 있으나, 이는 다분히 선거전략이라고 볼 수 있다.

#### **공화국당(Res Publica, 28석)**

국적문제를 직접언급하고 있지는 않으나 초대 당수였던 다케페라는 국적법 개정 가능성에 대해 언급한 바 있다. 그러나 이것은 지방선거(2002. 10) 전략이었을 가능성이 있다.

1992~1995년의 국적법과 외국인법 채택 시기에 정권을 잡고 있던 것은 조국과 온건당이었으며, 1995~1999년의 법개정 시기에는, 여기서는 소개하지 않고 있는 연합당이 정권을 잡고 있었다. 1999년부터 다시 조국과 온건당이 정권을 잡고, 개혁당도 연립정권에 참가했다. 1990년대 중반에는 네이션후드에 관한 국가전략에 변화가 나타났던 배경에는 이러한 정권교체가 있었다. 그러나 정권교체는 국민 사이에서 민족문제에 대한 관심이 상대적으로 저하했음을 나타내는 것이며, 국민도 ‘언어적 네이션후드’에의 이행을 받아들이는 상태였다고 할 수 있다. 그러나 2003년 선거에서는 국적법이 다시 쟁점의 하나가 됐다. 중앙당 소속의 러시아계 의원이 국적취득의 완화를 제안하고 있으며, 다른 정당은 이에 대한 태도표명을 강요당했다. 국적법 개정을 거론한 것은 특히 ‘외국인’이 투표권을 가진 지방선거에서는 표를 모으는 전략으로 여겨지기도 했다. 그러나 선거전략이라고 하더라도 각 당이 국적과 언어 정책에 대해 언급하지 않을 수 없었던 것은 ‘언어적 네이션후드’는 영속적인 것이 아니라 앞으로 변화할 가능성 을 내포하고 있음을 시사하는 것이라고 볼 수 있다.

### 유권자의 지지동향

독립 이후, 무국적이 된 러시아계 주민의 정치참여 문제에 관한 의회의 의견은 여러 갈래였다. 그 때문에 1992년6월5일 현재의 국적신청자에 같은해 9월 국회선거에서의 투표권을 특례로 인정할 것인지 여부에 대한 결정은 1992년6월의 국민투표에 맡겨졌다. 결과는 찬성이 46.1%, 반대 53%, 근소하긴 하였으나 소련시대 이민에게 투표권을 인정하지 않았다. 이것이 사실상 이 시기의 네이션후드에 관한 에스토니아 국민의 생각의 표현이라고 볼 수 있다. 이렇게 하여 1992년의 국회선거에서는 러시아계 주민은 한 사람도 선출되지 않았다.

정치적으로 배제된 상황은 러시아계 주민 가운데 유권자가 증가하기 시작한 1990년대 중반부터 변화하기 시작했다.

1995년 선거에서 러시아계 주민의 이익을 대표하는 선거연합 ‘우리집에스토니아’(이하 MKOE)는 약 3만 표를 획득, 6의석을 얻었다. 이어 1999년 국회선거에서도 3만 표 정도를 획득한 에스토니아통일국민당(이하 EURP)이 6의석을 획득하고 있다. 이 당은 MKOE의 중심 정당이었기 때문에 EURP에 대한 러시아계 유권자의 지지는 안정되고 있는 것처럼 보였다. 그러나 1999년까지 에스토니아 시민이 5만 명 증가하고 있는 사실을 감안하면, 러시아계 주민 가운데는 EURP 이외의 지지자도 상당수 존재한다고 볼 수 있다.

이상은 국적취득자의 정치 성향이다. 하지만 국적 비보유자의 경향을 알기 위해서는 지방선거에 대해 살펴봐야만 한다. 왜냐하면 에스토니아에서는 당해 지역에 5년 이상 거주하는 외국인에게 투표권이 인정됨으로써, 러시아계 주민 대다수는 지방선거에서의 의사표명이 원칙적으로 가능하기 때문이다. 여기서는 탈린을 예로 들어 살펴본다.

1993년 선거에서는 ‘러시아민주연합’과 ‘러시아선거리스트 레베리’가 64의석 중 모두 27석을 획득했다. 러시아계 주민의 이익을 대표하는 정당의 집합이라고 보아도 좋을 것이다. 양자의 차이는 전자가 현상을 받아들여 에스토니아인 사회에 대한 통합에 긍정적인 데 대해, 후자는 러시아어의 공용어화 등 1991년 이전의 권리회복을 주장하고 있다는 점이다.

1996년에는 두 정당이 단독 후보를 냈다. 그 결과 EURP가 5석, ‘에스토니아러시아당’(이하 VEE)이 11석을 획득했다. 여기서 알 수 있듯 탈린의 러시아계 주민 특히 에스토니아국적 비보유자에게는 러시아계 주민과 에스토니아인을 평등한 시민으로서, 두 가지의 에스닉 집단이 대등한 지위에 있는 네이션후드를 요구하는 경향이 상대적으로 강했다고 볼 수 있다.

1999년의 선거에서는 새로운 세력이 나타났다. EURP와 VEE로 결성한 선거연합 '국민의 선택'이 9석을 획득한 데 대해 '국민의 신뢰'가 4석을 획득한 것이다. 후자의 주장은 다음과 같은 것이었다. "정당은 기본적으로는 민족별 편제가 아니라 정책별로 형성되어야 할 것이다. 다만 러시아계 주민 과반수가 에스토니아 국적을 갖지 않은 상황에서는 상당기간 민족정당에 게도 행해야 할 역할이 있다."

그러나 2002년 10월의 지방선거에서는 EURP는 득표율이 크게 떨어져 겨우 3석밖에 획득하지 못했다. 또 국민의 신뢰에서 분리한 '발트 러시아당'은 의석을 얻지 못했다. 다른 정당의 득표수로 추산하면 1999년 러시아계 정당에 투표한 유권자 대다수가 중앙당에 투표한 것이다. 중앙당은 탈린에서 1996년 이후 늘 제1당의 지위를 점하고 있으며, 국회에서도 1999년 선거에서 제1당이 되었다. 1999년 국회선거에서 EURP 이외 러시아계 주민에게 많은 지지를 얻은 것은 중앙당이었다. 이 당은 2002년 1월부터 개혁당과 함께 정권을 담당했다. 중앙당의 약진은 다음에서 보는 것 같은 러시아계 주민의 경향과 무관하게 하지는 않다.

하나는, 1999년경부터 보이는 러시아계 정치엘리트의 민족주의로부터의 탈피이며, 다른 하나는 사회의 양극화다. 양극화는 에스토니아인 사이에서도 시장경제화나 자유화의 결과로 나타나고 있고, 러시아계 주민 사이에서는 앞서 말한 것과 같이 국적이나 언어능력의 차이에 의해 진행되고 있다. 당초부터 균질적인 집단이 아니었던 러시아계 주민 중에서 경제개혁의 진전이나 국적제도의 확립에 의해 점점 다양화가 진전되고 있다고 할 수 있을 것이다. 이런 상황에서 개혁에서 배제된 사회의 중하층 사람 대부분이 민족에 관계없이 중앙당을 지지하고 있다고 볼 수 있다. 한편 소위 개혁의 승자에 대해서는 지지정당이 고정되어 있지 않다.

언어적 네이션후드는 여러 정치세력간의 합의에 의해 형성되는 것이 아니라, 정당간의 억압 관계 및 EU와의 교섭과정에서 생겨난다고 볼 수 있다. 현재의 에스토니아에서는 언어적 네이션후드를 핵으로, 그 주변을 확대된 권리를 가진 외국인이 둘러싼 사회가 형성되어 있다. 그러나 중앙당이 사회, 경제 상황을 배경으로 세력을 신장해 가는 현재, 중앙당의 과거의 주장에서 보이는 것처럼 1990년 이전부터의 정주자를 포함한 네이션후드로 이행할 가능성이 있다. 물론, 에스토니아처럼 작은 정당이 분립해 있는 상태에서는 중앙당이 국회에서 과반수를 획득하여 단독 정권을 형성할 가능성은 낮다. 그러나 지방선거에서 러시아계 주민의 표가 그 중요성을 더해 가고 있는 것은 주목할 만하다. 또 러시아계 정치가가 중앙당이나 개혁당과 같은 유력 정당 가운데 언어적 네이션후드에 대해 이의를 제창하는 것으로 변화가 일어날 가능성도 배제할 수 없다.

### **'외국인' 및 소수민족의 권리**

마지막으로 외국인과 에스토니아어를 모국어로 하지 않는 소수민족의 권리에 대해 알아보자. 네이션 형성과정에서 배제되면서도 국내에 그치는 외국인의 권리라는 서유럽의 정주외국인 권리와 비교 가능하다고 생각된다. 또 소수민족의 권리는 에스토니아의 언어적 네이션후드가 다문화주의를 어느 정도 실현하고 있는지에 대한 지표가 될 것이다.

#### **외국인의 권리**

국적의 유무가 실제 생활에 미치는 영향에 대해서는 시민적 거주권, 사회권, 경제적 권리, 참정권 등 네 가지 요소를 분석하는 것이 옳을 것이다. 정치적 경제적 권리에 대해서는 이미

실펴기 때문에 이 두 가지에 대해서는 법률의 규정을 소개하는 데 그친다.

### 거주권

1990년 7월 1일 이전에 에스토니아에 입국하여 이후 줄곧 에스토니아에 거주하는 외국인에 대해서는 외국인법에 의해 거주가 보장되고 있다. 다시 말해 소련시대의 이민에 대해서는 거주권이 보장되고 있다고 보아도 좋다. 거주허가에 대한 정기적인 간신은 행정적 채무에 좌우되나 1997년 외국인법 개정에 의해 러시아어계 주민 대부분은 영주자격을 얻었다. 다만, 영주허가 보유자라도 183일 이상 나라를 떠날 경우에는 사전에 등록을 하지 않으면 거주허가가 무효화된다.

배우자 및 근친자의 초청에 관한 권리은 2002년 6월 외국인법 개정에서 확대됐다. 개정 전에는 영주자의 가족일지라도 이민 비율을 초과할 경우에는 거주허가의 발급을 받을 수 없었다. 이 때문에 별거를 하고 있는 가족이나 위법 체류자를 거느리고 있는 가족이 존재했다. 그러나 이 개정으로 5년 이상 계속 에스토니아에 거주하는 사람과 영주자의 배우자와 친척에게는 할당에 관계없이 거주허가가 부여되었다. 2000년 단계의 할당은 거주허가의 발급거부의 이유가 되지 않는다고 최고재판 판결이 나왔으며, 또 같은 해 4월의 외국인법 개정에 의한 임신부(임신 12주 이상)나 어린이(18세 이하)의 경우는 할당 초과분에 대해서도 거주허가가 발급되게 되었기 때문에, 이러한 권리확대는 그 연장으로 파악되었다.

### 사회, 문화권

교육, 사회보장에 대해서는 법률로 특별히 정하고 있지 않았을 경우, 외국인에게도 에스토니아 시민과 동등한 권리가 보장되고 있으며 문화활동의 자유도 인정되고 있다.

### 경제적 권리

헌법 제29조는 외국인과 무국적자에게도 직업선택의 자유를 보장하고 있다. 그러나 공직이 외에도 변호사, 공증인, 대학의 장 등 국적에 의해 제한되는 직업이 있다. 동산과 부동산의 소유에 대해서는 1993년까지 외국인에게는 토지의 구입권이 없었다. 현재도 국경부근에 대해서는 외국인에 의한 소유는 인정되지 않고 있다.

### 참정권

지방선거에서의 투표권을 제외한 참정권은 에스토니아 시민의 배타적인 권리다. 또 국적비보유자는 정당을 결성하거나 정당에 가입할 수 없다. 국적의 유무와는 문제가 조금 다르지만 귀화에 의한 국적을 취득한 사람은 대통령이 될 수 없다.

### 소수민족의 권리

1993년, 두 차례의 세계대전 시기에 기능하고 있던 소수민족문화자치법이 부활했다. 이 법은 국내에 3천 명 이상의 인구를 가진 소수민족집단에 문화나 교육 등의 자치체로서의 권리 를 인정하는 것이다. 다만 이 법은 에스토니아 시민에게만 적용되고 것으로 2003년 1월 현재 이 법률의 적용을 받고 있는 소수민족집단은 존재하지 않는다.

에스토니아어 이외의 언어를 모국어로 하는 사람에 대해서는 헌법과 언어법에 의해, 다음의 권리가 인정되고 있다. 어떤 지방자치체 내에서 소수언어를 모국어로 하는 계속 거주자가 자치체 주민의 과반수 이상을 점할 경우에는, 정부 승인을 얻어 자치체 내의 행정기관이나 의회에서 당해 소수 언어를 사용할 수 있다.

이렇게 소수민족은 법적으로는 언어와 문화적 권리를 향유하고 있으나, 실제로는 많은 제약이 존재하고 있거나와 현실적으로는 기능하지 않고 있다.

## 결 어

유럽에서는 국적의 힘이 쇠퇴해 가고 있다. 국적이 복지국가의 성원으로서의 지위를 보장하고 배타적인 정치적 권리와 사회적 권리, 시민적 권리를 인정하던 시대는 유럽에서는 과거의 일이 되어 가고 있는 것이다. 그렇다면 이민에 의해 이주선의 국적을 취하는 메리트는 작다. 입국과 체제의 자유라는 점에서는 차이가 남아 있으나 영주자에게도 이것은 커다란 메리트는 아닐 것이다.

한편, 이민을 받아들이는 나라에서는 여전히 네이션후드에 근거하여 국적을 중시하는 논의가 있는 것은 앞서 말한 바와 같다. 외국인에 의한 국적취득은 국가에의 충성의 증거라고 보는 한편, 국적을 부여하지 않은 것으로 배제도 가능하다. 국적 부여의 조건으로 중시되는 국어 능력은 그것이 공공 공간의 창출이나 시민사회에의 참여수단이라는 점에 있어 불가결한 것이다. 다시 말하면, 국가와 사회에 대한 자발적인 통합과 참여가 국적의 댓가로서 요청되고 있다.

에스토니아의 상황은 기본적으로 유럽의 그것에 근접하고 있다. 국적의 유무는 정치적 측면을 제외한다면 법률상으로는 차이를 만들어내는 주된 요인이 되지 않는다. 이런 외국인의 권리 확대는 EU와의 교섭에서 그 규범을 받아들인 결과다. 한편 국적정책은 한꺼번에 포스트 내셔널한 논리만에 의해 규정된 것은 아니고, 내적 외적 요인에 의해 민족에 근거 네이션후드에서 언어에 근거한 네이션후드에로의 변화가 보인다. 그러나 이 네이션후드에 대한 이의신청이 단속적으로 일어나고 있어 변화할 가능성은 크다.

그 하나의 계기가 될 수 있는 것이 러시아계 주민이 갖고 있는 불만이다. 에스토니아에서 외국인의 권리가 확대되었다고는 하지만 국적보유자와 비보유자 사이의 경제적 격차는 확대 경향에 있다. 이것은 권리의 차이가 아니라, 사회와 문화자본의 차이에 의해 발생하고 있다는 것은 앞서 살핀 대로다. 외국인은 국적의 유무와 민족 차이와의 사이의 인과관계를 찾아내, 국가로부터 무시되고 있다는 불만을 가지고 있다.

외국인의 권리가 국적 비보유자에 의해 충분하지 않다는 것은 조사결과에서도 나타나고 있다. 국적취득을 희망하지 않는다고 한 무국적자 12%에 대해 외국인의 80% 가까이가 국적취득을 희망하고 있다. 이 사람들은 지리적 경제적 혹은 언어능력이나 교육 등의 이유에 의해 에스토니아인과의 인적 네트워크에서 떨어져 있기 때문에 사회 통합이 용이지 않다. 그리고 국적의 의미가 쇠퇴해 가고 있다고 하여도, 사회 문화 경제 자본을 갖고 있지 못한 사람에게는 국가와 개인의 관계를 보증하는 유일한 수단으로서의 국적이 갖는 의미는 크다.

현재의 국민국가 체제에서 에스토니아의 외국인은 변칙적인 존재다. 이 변칙적인 존재를, EU 내의 노동이민이나 에스토니아에 거주하는 EU 시민과 같이 취급하면 러시아계 주민의 소외감은 점점 높아질 가능성이 있다. 한편, 여기서는 언급되지 않은 사회의 양극화와 일부의 정치적 우경화는 유럽에 공통적인 현상이다. 에스토니아적 문제와 유럽에 공통하는 과제는 에스토니아의 네이션후드의 변화를 고찰하는 데 있어 앞으로도 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.<출처 : 「地域研究論集」, Vol. 5, No. 2 (일본민족박물관 편, 2003)>

# 이슬람, 서양 그리고 세계

이 글은 영국 옥스퍼드 대학 이슬람연구센터에서 행하고 있는 연속강의 '이슬람과 세계 시스템'에서 1998년 10월 21일 월러스테인이 행한 강연 '이슬람, 서양 그리고 세계'를 번역한 것이다. 여기서는 근대국가 건설을 목적으로 한 북아프리카와 중동의 민족주의 운동과, 세속주의에 반대하면서 그것을 진척시켜 온 '근대국가'(그리고, 특히 그 배후에 있는 미국 패권의 세계 체제)를 부정하는 이슬람주의의 대비로 명백하게 나타나고 있다. 이 구별과 역사적 변천을 무시하여, 이데올로기나 정치적 레토릭으로서의 이슬람을 이야기하는 것은 이슬람에 대한 솔직한 본질주의적 언설이나 그 반대의 부가지주의적 언설로 쉽게 전화한다.

5년여 전에 쓰여진 월러스테인의 이 글에 내포된 메시지는 "현재 우리가 가장 필요로 하고 있는 것은 특히 명석함으로 (이슬람 세계에 투영된) 악마들은 아니다"는 최후의 말에 스며 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 재작년 9월 11일 이후, 이 메시지의 배후에 어떤 위험이 전면적으로 현실화되어 온 현재에 있어서도 여전히 '반파시즘 운동' 개념을 가지고 보더라도, 그 개념의 오용이 오히려 우리 시야의 명석함을 빼앗아 가고 있다고 하지 않을 수 없다. 월러스테인은 여기서 "투쟁의 심각함이 낫을수록 대립 축은 선명해진다"고 말하고 있다. 이는 다시 말하면 투쟁이 심각하고 격렬해질수록 대립 축은 착잡하고 명석함을 잃고 말 것이라는 얘기다. 우리는 쉽게 '명석'한 대립축을 끽고 마는 것에 대해 진정으로 신경을 쓰지 않으면 안 된다. 그럼에도 불구하고 명석함을 포기하면 이 곤란한 시대에서는 '반파시즘 운동' 개념을 정확하게 사용하는 것은 필요한 지적 노력의 최초의 전제에 지나지 않을 것이다.

임마누엘 월러스테인(Immanuel Wallerstein)

Binghamton대학 브라우얼 센터 소장

## 세 가지 '세계종교'

'이슬람, 서양 그리고 세계'라는 제목에는 지역을 표시하는 용어가 두 개 포함되어 있다. 먼저, 지리적인 관점에서 이야기를 시작하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 소위 '세계종교' 가운데 아시아 대륙의 남서쪽 일각 상당히 좁은 한 지역에 그 역사적 기원을 갖는 것이 세 가지가 있다. 유대교, 기독교, 이슬람교가 그것이다. 세 가지 '세계종교'는 그 모두가 그 좁은 지역과 특별한 관계를 갖고 있다고 주장하고 있으며, 그곳을 각 종교의 정신적인 고향으로 여기고 있다. 그리고 세 종교는 다같이 그 지역에 한정된 종교로서의 틀을 뛰어넘고 있다.

유대인은 정복과 국가 파괴의 귀결로 이집트로 이주(강제든 자발적이든)하게 되고, 다음에 바빌로니아로, 그리고 특히 로마시대에는 지중해 각지로, 더욱 시대가 흐르면서는 유럽 대부분 지역으로 분산되어, 현대에는 세계 각 지역으로 이주하여 살게 되었다. 이런 과정이 이른바 '이산민족'을 만들어냈다. 그래서, 알려진 것처럼 20세기가 되자 많은 유대인이 그들의 옛 고향을 되돌아가 거기서 새로운 정치체를 만들었다. 그것은 이스라엘이라는 국가였다. 유대민족 국가의 재건이라는 것이 이스라엘의 주장이다.

기독교는 이 유대인들의 옛 땅에 하나의 종교운동으로서 시작된 것이다. 그러면서 기독교도는 비교적 일찍부터 유대인 공동체와의 연결을 단절, 주로 당시 확대해 있었던 로마제국 내에서 비유대인에 대한 (기독교에의) 개종을 진척시켜 나갔다. 3세기 뒤 기독교는 제국의 국교가 되었고, 그 후 5백 년에서 7백 년에 걸쳐 기독교도는 주로 유럽대륙 전체에 개종정책을 추진했다. 근대 세계체제의 형성은 이른바 ‘유럽의 확산’을 수반했다. 그것은 군사적 정치적 경제적 확장인 동시에 종교적 확장이기도 했다. 이 문맥 속에서 기독교 선교단은 지구의 구석구석 파고들었으나, 주의해야 할 것은 그 성공은 ‘세계종교’가 지배하지 않고 있던 지역에서 상대적으로 컸다는 점이다. 대체적으로 이슬람교, 힌두교, 유/도교권에서의 (기독교에의) 개종자 수는 상대적으로 적었는데, 특히 이슬람교권이 그랬다.

이슬람교는 기독교가 탄생한 이후 약 6세기 뒤 같은 지역에서 출현했다. 이슬람교는 중동지역에서 북아프리카와 이베리아 반도에 걸쳐 급속히 확산됐다. 이슬람교는 이베리아 반도에서는 퇴각하기도 했으나 그 대신 발칸지역으로 침투해 갔다. 그 사이 이슬람교는 지리적 확대를 이루어 동으로는 동남아시아, 남으로는 아프리카 대륙 남부로까지 영역을 넓혀갔다. 20세기에도 그 확대 과정은 계속되어 서반구와 서유럽 지역으로까지 진출했다.

이상은 고등학교 교과서 내용의 요약 정도에 지나지 않는다. 그러나 이렇듯 지리적으로 살펴본 것은 다음 사항을 지적하고 싶었기 때문이다. 즉 세 가지 종교(특히 기독교와 이슬람교)는 모두 그 (지리적) 범위와 주장에서 세계적인 규모임에도 불구하고 우리는 기독교를 ‘서양’, 이슬람교를 ‘동양’이라고 생각하거나 말하고 있다는 사실이다. 다분히 그러한 단순화된 표현에도 어느 정도 지리적인 근거가 없는 것은 아니나, 그것은 우리가 생각하고 있는 것보다도 희박한 것일 뿐 아니라, 또 그 근거 자체가 더욱 없어져 가고 있는 것이기도 하다. 따라서 우리의 의문은 무엇 때문에 우리는 이렇듯 단순화된 지리적 용어의 사용에서 벗어나지 못하고 있는가에 모아지고 있다. 따라서 분명히 이것은 지리적 용어의 의미의 문제라고 하기보다는, 정치적 문제인 것이다.

(이 문제에 대해서는) 근래 상당한 해답이 내려지고 있다. 사무엘 헌팅턴은 서양과 이슬람을 장기적인 지정학적 분쟁에 휘말린 두 가지 상반하는 ‘문명’으로 보고 있다. 에드워드 사이드는 오리엔탈리즘을 서양 세계가 이데올로기적인 이유로 만들어낸 잘못된 구축물로 생각하고 있다. 두 사람의 견해는 널리 알려져 있으나, 그와 동시에 유해한 영향도 나타내고 있다. 나로서는 이 문제에 대해 다른 입장을 취하면서 이런 의문을 제기하고 싶다. 즉 무엇보다도 기독교 세계는 특히 이슬람교 세계를 악마로 보고 있다. 마찬가지로 이슬람교는 특히 기독교를 악마로 보아왔다고 말해도 될 것이리라. 그러나 왜 그렇게 된 것일까? 그 정도가 얼마인지에 대한 문제를 논할 능력이 나에게는 없다.

여기서 나의 논점은 근대세계에 대해서 행해지는 것이지만 유럽 중세를 언급하지 않고 설명할 수는 없다. 이런 (기독교와 이슬람교) 관계에 대한 신화의 기원이 그 시기에 있기 때문이다. 주지하는 것처럼 중세에 기독교와 이슬람교는 크든 적든 서로 경계를 접하면서 광대한 지역으로 확대되었다. 각각의 종교권은 다양한 내적 항쟁으로 균열하기는 했으나, 각각 스스로를 하나의 문화적 단위로 인식하면서 다른 쪽과 분쟁관계에 있다고 생각하고 있었다. 이러한 이유의 하나를 들면 당시 지배적이었던 신학 및 각각의 종교가 전적으로 그리고 있어야 할 유일의 진리를 체현하고 있다는 감각, 특히 적어도 두 종교가 다 함께 결코 넓지 않은 동일지역에 유래한다는 사실 때문일 것이다. 기독교도는 기독교가 유대의 율법을 완성시켜 새로운 궁극의 계시를 가져오는 것이라고 주장했다. 이에 대해 이슬람교도는 그들의 종교가 유대

교도와 기독교도로부터 계승한 예지에 더해 알라에 대한 귀의라는 새롭고 진정한 궁극의 형태로 만들어진 것이라고 주장했다. 따라서 투쟁의 일단은 계승관계와 진리에 관한 가계 내의 쟁론이 되는 것이다. 이것은 가끔 매우 적대적이며 결렬한 투쟁이 되는 형태의 논쟁이다. 왜냐하면 어떤 의미에서 이것은 애정과 경쟁의 양쪽에 이뤄지는 투쟁이기 때문이다.

이 투쟁에는 다른 측면도 있다. 관념보다도 경제력이나 정치력에 관계되는 일이다. 일진일퇴하는 정복활동의 파도 가운데 8세기 우마니야 왕조에 의한 이베리아 반도와 프랑스 전출, 기독교도에 의한 성지에의 십자군, 기독교도의 정복에 대한 ‘사라센’인의 반격, 스페인 국토회복운동, 오스만제국의 확장, 오스만제국에 대한 반격, 기독교 세계와 이슬람교 세계가 (단순히 종교적인 정열이라는 것만이 아니라) 광대한 지역과 그 자원 및 인구의 지배를 둘러싸고 싸운 것은 상당했으며, 또 각각에 있어 상대가 주된 군사적 위협으로 보여진 것도 다소 있다. 그 가운데서도 몇몇 특정 시점에서 양자가 북아시아로부터의 다른 정복자 집단에 직면한 것이 있다는 것은 그대로이나, 그들의 다른 정복자는 최종적으로는 물리쳐졌으며 나아가 그 정복자 집단 다수는 종교적으로는 개종하고 말아 문화적 위협으로서는 순치 되고 말았다.

### **‘반식민지화’의 현실**

이상을 종합하면, 근대세계 체제의 등장장면이 된다. 즉, 서구에서는 자본주의 세계경제가 출현, 그 경제적 영역을 확대하기 시작하여 점차 세계의 많은 지역을 내포시켜 나가고 있었다. 이 시스템의 중심은 (서)유럽과 기독교였다. 그러나 여기서 우리는 유럽의 지리적인 초점이 변화했다는 사실에 유의하지 않으면 안 된다. 16~17세기 유럽 최초의 확장은 이슬람 세계를 (혹은 적어도 이슬람 세계의 중심지대인 중동지역을) 뛰어넘어 행해지는 경향이 있었다. 유럽의 여러 세력은 서쪽을 목표로 하였다. 그들은 인도를 겨냥하고 있었을 것이나, 실제로는 미국대륙에 도착했다. 이어, 역시 아시아를 목표로 유럽인은 아프리카를 맴돌았다. 이것은 그들이 아시아에 있을 것으로 믿었던 부를 찾아 나섰기 때문이지만, 그 쪽이 용이했기 때문이기도 했다. 이슬람 세계를 상대로 하는 것은 무척이나 힘들 뿐 아니라 특히 오스만제국 최전성기였던 당시로서는 이는 도저히 불가능하게 보였던 것이다. 어쨌든 이 시기는 마치 휴식기 같았다. 언제나 시대의 중심을 점해 온 중세 기독교/이슬람교 항쟁에 중단이 이루어졌다. 항쟁 자체가 없어진 것은 아니다. 상당 기간 서유럽의 지오-에코노미적/지오-폴리틱적 기도로부터 나타나는 제일의 관심에서부터 일단 벗어난 것처럼 생각되었던 것이다.

장기적으로 16세기 초에서 20세기 초까지의 근대 세계 시스템의 역사를 보면 유럽의 지배가 직접 통치 형태를 취하고 있는 경우와, 그보다도 간접적인 형태를 취하고 있는 경우가 있음을 알 수 있을 것이다. 여기서도 또 세계지리에 대한 개관이 필요하다. 식민지화된 지역은 남북미, 아프리카 대부분, 남아시아와 동남아시아 대부분, 그리고 호주 등지다. 식민지화되지 않았던 주요 지역은 동구와 극동, 그리고 중동이다. 이것은 물론 아주 조잡한 요약이며, 많은 점에서 구체적으로 살필 필요가 있다.

그러나 어떤 경우에 있어서도, 무엇보다도 완전한 식민지화가 그들 여러 지역에서 추구되지 않고 또 가능하지도 않았던가, 그리고 다른 지역에서는 완전한 식민지화가 추구되어 가능하기도 했던가에 대해서는 알기 쉬운 설명이 이루어지고 있다. 나로서는, 유럽에 의한 다른 지역 지배에 차이가 생긴 원인에 대해 재검토하지 않고, 그보다는 오히려 어떤 지역이든 근대세계에서 유럽과의 관계가 완전한 식민지화였다고 볼 수 있는 지역 사람들에 대해서 그 귀결이,

반 식민지화된 지역 사람과의 대비에서 어떤 차이를 가져왔는지 묻고 싶다.

우선 나의 관찰에 의하면, 20세기에 가장 결렬한 유럽과의 충돌이 특히 ‘반 식민지화’되는 것에 그친 세 지역에서 생겨났다는 것만을 말해 두고 싶다. 그것은 소련과 중화인민공화국(및 북조선) 그리고 이슬람이다. 물론 ‘이슬람’은 국가가 아니라 이란, 이라크, 리비아 등의 국가가 범 유럽 세계와의 결렬한 충돌관계에 있는 국가 리스트 위에 있다는 것이다. 이 세 지역은 유럽과 더욱 첨예하게 대립하고 있는 지역이기 때문에 (반대로) 유럽에서는 이 세 지역이 악마의 장소로 여겨졌다. 공산주의, 황화, 이슬람 테러리즘이라는 것은 알기 쉬운 말이다. 물론 오늘날 서양에서 공산주의 악마는 역사의 기억 속으로 사라졌다고 생각된다. 중국은, 곤란하기는 하지만 충분 교화된 친구이다. 따라서 보다 주요한 것으로 아직 악마로 계속되고 있는 것은 이슬람 테러리즘이다. 그 악마는 서양에 있어 커다란 논의와 공포의 적이면서, 본질적으로 현실에 대해서 불선험한 비전을 반영한 부정확한 구성을 이상이 아니다.

## 원리주의

그러면 현대세계 특히 1989/91년의 공산주의 붕괴 이후 이른바 이슬람 테러리즘은 어떻게 하여 중심적인 이미지가 되었을까. 주지하는 것처럼 이슬람 제국에서 흔히 ‘이슬람 원리주의’라고 불리는 (그것보다는 희소하지만 ‘이슬람보수+전주의자’라고 불리는) 중요한 사회적/종교적 운동이 수십 년 전부터 생겨 왔다. 내가 알고 있는 한 ‘원리주의’라든가 ‘보수+전주의’ 등과 같은 호칭은 그들의 자칭이 아니라 서양세계와 그 미디어에서 사용하고 있는 용어다. 이슬람 국가에서는 ‘이슬람주의자’라고 하는 것이 가장 혼란한 호칭일 것이다.

이 서양 측의 호칭은 무엇에 유래하는 것인가. 그리고 그에 의해 무엇을 지시하고 있는 것인가. 주의해야 할 것은, 앞의 두 가지 호칭이 이슬람권 기원의 말이 아니라 기독교 세계에 기원을 두는 말이라는 점이다. 원리주의는, 미국 프로테스탄티즘의 역사에서 20세기 초에 나타난 말이다. (프로테스탄티즘의) 몇몇 그룹, 특히 팔레스타인 백인스트파 교회 내 제 파가 ‘원리’에의 회귀를 호소한 것이다. 이 말로 그들이 의미하고 있는 것은 다양한 근대주의적 관념(거기에는 세속화의 요소도 포함되었다)이 기독교 교의와 실천을 침해하여 미신으로 유도한다는 신념이다. 그리고 그들은 이전의 시대의 신앙과 실천과를 회귀하는 것을 호소한 것이다. (한편) 용어로서의 보수+전주의는 서유럽 특히 프랑스의 가톨릭시즘의 역사에서 나타난 것이며, 역시 근대주의 및 혹은 내셔널리즘의 관념이나 실천에 의해 회석되지 않은 ‘+전한’ 신앙을 구하는 동일한 호소를 지칭하고 있다.

따라서, 비유적으로 말하면 이슬람원리주의(내지는 보수+전주의)는 이슬람 세계에서 근대주의적인 것의 견해나 실천이 신앙을 미혹하고 있다고 느껴 더욱 낚고, 순수하고, 올바른 것의 견해나 실천에의 회귀를 부르는 여러 집단에 부여된 호칭이 된다. 소위 원리주의자들이 호소를 행하는 주된 대상은 늘 같은 종교를 빙자하면서 그 실천에서는 완전히 세속화되고 있든가 아니면 역시 같은 종교를 지칭하면서 ‘원리주의’적으로는 ‘회석’ 내지는 ‘왜곡’된 교리로밖에 보여지지 않은 것을 믿든가 하는 사람들이다. 종교사상을 연구하고 있는 역사가들은 ‘원리주의자’ 집단은 있어야 할 수밖에 없는 더욱 낚고, 순수하고, 올바른 신앙과 실천이라는 것이 어떤 것인가에 대해서는 결코 정확히 표현하지 않음을 지적하고 있다.

물론 이들 제 운동은 ‘그것이 그랬던가 그대로’의 종교적 진리를 추구하는 듯한 랑케주의 역사가 집단은 아니다. 그들은 만인이 어떤 특정한 것을 믿고, 어떤 특정의 실천을 행해야 한

다는 주장을 강요하고 있는 현재의 운동이다. 그들의 역사적 주장의 엄격성에 대한 학자들의 끝없는 논의는 역시 현재에 속하고 있는 운동의 외부에 있는 사람들에게도 그다지 도움이 되지 않는다. 그러면 누가 그리고 무엇 때문에 운동의 행동과 주장을 이해하고 싶다고 바랄 것인가.

(원리주의/보수+전주의라는) 여기서 사용되고 있는 용어가 기독교의 역사에서 만들어졌다는 사실이 사태를 이해하는 키가 된다. 그것이 어떤 것이든 이슬람 고유의 것이 아니라는 것이다. 20세기에 있어 ‘원리주의’는 기독교와 이슬람교만의 것이 아니다. 유대교에도, 힌두교에도, 불교에도 ‘원리주의’는 있으며, 그들은 모두 같은 특징을 공유하고 있는 것처럼 생각된다. 즉 ‘근대주의’(종파 내의 세속주의적 경향)의 거부, 엄격한 종교적 실천의 강조, 종교적 전통의 충분성 및 그 영원불변의 가치에 대한 찬미인 것이다. 그러나 이 제1의 특징 이외에 또 하나 제2의 공통적 (기독교의 원리주의에도 공통된) 특징이 있다. 즉 근대세계 체제에서의 지배적 강국에 대한 반대다. 이 두 가지 특징의 조합(종파 내에서 ‘원리’에의 회귀를 구하는 개혁의 요구와 단순한 종교적 문제를 뛰어넘은 곳에서 발생 반파시즘적 수사)가 원리주의 운동을 정의하는 특징인 동시에 근대 세계 시스템의 역사적 전개 속에서 원리주의 운동이 갖고 있는 의미를 분석할 때 관계되는 것이다.

### **세 가지 반시스템 운동**

여기서 잠깐 종교문제에서 떠나 세계 시스템의 정치경제로 눈을 돌려보자. 무엇이 보이는가. 자본주의 세계경제는 사적 시스템이며, 그 시스템은 당연히 주권을 가지게 되어 있는 국가로 구성되고 있는 국가 간 시스템과 세계시장(그 자율성은 완전하지는 않다)을 통해서 통합된 기축적 분업 조합에, 경제적 전환과 이윤획득의 기초로서의 과학적 에토스 및 자본주의적 발전이 만들어내는 지속적인 사회경제적 2극 분해의 진행에 대한 대중의 불만을 봉합하는 양식으로서의 자유주의적 개량주의를 정당화하는 지오컬처 등이 복합하여 형성되어 있다. 이 시스템은 서구에서 발원하여 수세기에 걸쳐 확대된 결과 지구를 포섭하게 되었다.

19세기에 이 시스템 내부에서 시스템 내의 피 억압 집단의 이해에 입각한 반시스템 운동이 생겨났다. 그 운동은 기존 시스템을 다른 어떤 (더욱 민주적이고 평등주의적인) 시스템으로 전환시키는 것을 목적으로 했다. 반시스템 운동이 취한 두 가지 주요 형태는 사회운동과 민족운동이었다. 포스트 1945년까지의 단계에서 그러한 제 운동은 세계 여기저기서 탄탄한 조직을 갖게 되었고, 그 제 운동의 지리적인 분포는 사실상 세 가지로 분할되는 듯했다. 사회운동이 제1차 대전에 의해 두 진영으로 분열되었다. 그것은 사회민주주의와 공산주의의 두 가지로, 각각 제2인터내셔널, 제3인터내셔널로 조직됐다. 양자는 서로 노동자 계급의 이해를 대표하고 있다고 주장했다. 또 양자는 함께 ‘제국’ 내 민족운동과는 별개의 것이었다. 민족운동은 민족으로서의 아이덴티티가 인지되지 않은 ‘인민’으로 말하고, 국민국가의 창출을 목적으로 했다.

이상의 세 가지 운동은 모두, 1850~1945년의 시기에 나타난 것이며, 당초 정치적으로는 전혀 약체였다. 그러나 세 운동은 모두 역사의 추세가 그들 쪽으로 향하고 있으며 그들의 태도가 최종적으로는 완전히 실현될 것이라고 믿게 되었다. 내부논쟁을 거듭한 후, 세 운동은 모두 2단계의 역사적 전략을 취하게 되었다. 먼저 국가구조의 지배권을 획득한 다음 세계를 변혁한다는 전략이었다. 1945년 이후 25년 간 세 가지 운동은 모두 이 전략의 제1단계를 달성했다고 말해도 좋을 것이다. 20세기 초 그것은 역사의 추세가 이쪽으로 향하고 있다는 그들의

확신을 확인시켜 주는 것처럼 보였다.

지리적으로 보면, 세계는 그 세 운동에 의해 분할되고 있었다고도 할 수 있다. 공산주의 운동은 중부 유럽에서 북태평양에 이르는 지역에서 정권을 장악하였는데 그 영역은 세계의 3분의 1까지 확대됐다. 사회민주주의운동은 ‘서방세계’(서구, 북미, 호주)에서 정권을 잡았다(적어도 정권교체에 참가하고 있었다). 그리고 민족주의 운동(오늘날 민족해방 운동이라고 부르는 경우가 많으나)는 아시아와 아프리카에서 정권을 잡았다. 라틴아메리카에서 정권을 잡은 것도, 어떤 의미에서는 이와 동종의 포퓰리즘 운동이었다.

### **자유주의적 개량주의와 1968년의 세계혁명**

이런 반시스템 운동의 눈부신 정치적 약진에 대해 두 가지 주의해야 할 일이 있다. 그것이 특히 세계 시스템에서의 미국의 힘이 최고조에 달했을 때, 따라서 (총체로서의) 세계 시스템을 지지하는 힘이 가장 협조적이고 일관성을 가지고 있으며, 그리고 적어도 가장 강력했던 순간에 일어났다는 점이다. 둘째는 그들 다양한 반시스템 운동 거의 모두가 전략의 제1단계(국가권력의 탈취)를 실현함에 따라 그 모든 운동은 그들이 공약한 전략의 제2단계로의 변화 즉 세계의 변혁이 어느 정도 실현되었는가에 의해 심판을 내릴 수 있게 된 것이다.

1968년의 세계혁명은 이 이중의 현실(한편에서는 미국의 세계적 해제모니와 질서의 확립 그리고 반시스템 운동에 의한 전략 제1단계의 세계적 실현 즉 가끔 ‘구 좌익’이라고 불리는 다양한 운동에 의한 정권장악)에 대한 반응을 구성하는 것이었다. 1968년의 혁명의 담당자들은 제1의 액터인 미국에 대해서는 그 역압성을 비난하고, 제2액터인 구 좌익에 대해서는 해제모니 측의 음모에 대한 반대운동으로 적절하지 않다고 비난했다. 급진적인 세계 운동의 입장에서 보면, 제1의 비난 즉 전통적 반시스템 운동에 대한 비난은 특히 대단한 것이었다.

이 제2의 비난은 기만에 대한 규탄이었다. 무엇이 기만이었나를 이해하기 위해서는 어떤 기대가 있었는지를 확인할 필요가 있다. 1968년 세계의 입장은, 반시스템 운동의 투쟁의 긴 역사과정의 위에 서 있다. 대중적인 상상력에서 그 역사는 적어도 프랑스혁명까지 소급하는 것이었다. 각 지역에서의 반시스템 운동의 시작은 보다 늦은 시대 예컨대 20세기 초 정도의 것이었다고 하더라도 역시 그러했다. 어쨌든 거기에는 긴 역사적 기록이라는 것이 존재했던 것이다.

그러면 이 역사적 기억의 주된 요소는 무엇이었던가. 첫째로, 거기에 있었던 것은 곤란한 투쟁이었다. 미약한 세력으로 일어난 실제의 제반 운동은 그것이 입각한 지역의 대중적인 지지를 통해 서서히 힘을 가질 수 있었다. 특히 거기에는 투쟁의 기억만이 아니라 탄압의 기억이 있었다. 그것은 가끔 그 지역의 강대한 권력에 의한 철저한 탄압이었으며, 또 세계적 규모에서 강력한 힘에 의한 적극적인 선동 및 지원을 받은 탄압이었다.

제2의 기억은, 운동을 억압하는 힘이 갖는 반대의 전술 즉 ‘개입’ 전술이다. 역사적으로 이 전술은 운동에의 ‘개입’ 유혹을 주는 것으로 그 이익을 받는 사람들과 그렇지 않는 사람들을 분열시켰다. ‘개입’의 이익을 분배받지 못한 사람들이 진압 당하지 않았을 경우 그들의 분노는 대단한 것이어서 특히 래디컬한 이익의 대변자를 찾아 나서게 되었다. 그러나 개입의 과정 즉 전원은 아니나 상당한 수에 대해서 상황의 개선을 가져올 양보를 행하는 과정은 지속적 반복적으로 진행되기 때문에 그 과정은 운동을 혼란시켰다. 이런 교훈은 이후 계속되는 각각의 세대가 그 내용을 학습하지 않았기 때문이며 또 다양한 피억압자 집단이 서로 공통의 호소를

하는 것으로 근본적인 변화를 달성할 능력을 약화시켰기 때문이다.

그리고 제3의 기억이 있다. 이것은 앞의 두 가지 기억, 억압과 개입의 기억을 중화하는 기억이다(그것은 달성의 기억이다). 동원할 수 있는 인간의 수부터 정치무대에서의 분명한 액터로서의 여론 인지라는 점에서 본 운동, 그 힘의 증대 그리고 양보의 축적이 그 달성의 크기를 측정하는 기준이 되었다.

이 제3의 기억은 정치적 역사적인 희망, ‘역사는 그들 측으로 향하고 있다’는 견고한 기대의 원천이 되었다. 지금 살고 있는 자기 자식 내지는 손자들은 보다 좋은 생을 맞고 있다는 것이다. 이 제3의 기억은 운동조직 사람의 수가 증가하여 생활의 태도도 개선되었다는 최근의 역사에 대한 계량적 해석에 입각한 것이다. 장래에 대한 이런 강력한 희망, 평등과 민주주의의 증진을 확신하는 감각은 그러한 장래를 위해 피억압자가 곤란한 투쟁의 노력을 계속하고 있으며, 실제로 그 투쟁의 노력 자체가 여기까지의 달성을 가져왔다고 하는 사실에 근거하고 있기 때문에 더욱 극단적으로 탈 정치화된 세계관을 역설적으로 가능하게 하고 만다. 그러한 세계관은 장래에 기대되는 귀결의 중요성에 조응하는 것으로, 현재에 손에 넣고 있는 귀결은 대단치 않은 것으로 파소 평가하는 것을 허락하는 것이다.

실제로 이런 비전 자체가, 자유주의적 개방주의의 본질적인 메시지였다. 이상하게도 효과적으로 반시스템 운동 자체가 이 메시지를 전하게 되었다. 그런 운동은 그들이 래디컬하다고 주장하면 할수록 그 운동에 의해 동원되는 사람들에 대해 그 운동이 행해지고 있는 의사표시의 절박성이나 활력에도 관계없이 당장 결과되는 귀결이 그 정도의 것은 아니라고 하는 것에 인내를 구하기에 좋다. 특히 이렇게 하여, 역설적으로도 다양한 구좌익적 반시스템 운동은 (이 따금 정치적 유동화를 추구했음에도 불구하고) 장기적으로 볼 때 오히려 세계 시스템의 정치적 안정성을 보증할 가장 중요한 역할을 행하고 있는 것이다.

겉으로 드러난 능동성의 배후에 잠재적인 수동성을 내포한 (즉 ‘달성의 계량화’에 의해 정당화된) 이런 요구에는 한가지 마이너스적인 점이 있다. 즉 최종적으로는 실현된 변화의 중요성과 그 변화의 실제의 속도를 계량, 평가하는 것이 가능하다는 점이다. 그리고 특히 반시스템 운동의 눈에 보이는 성과가 가장 크게 된 그때 이 최종적인 결산의 순간이 찾아왔다고 생각되었다. 1968년의 세계혁명은 이러한 세기단위의 장기에 걸친 전략의 유효성을 평가한 결과다. 평가의 결과는 그 유효성을 부정하는 것이었다. 성공의 환상 이후에 찾아온 것은 환멸이었다. 그 성공은 현실적으로는 도달할 수 없는 운명이었다. 변화의 은혜를 받은 것은, 아주 소수의 집단(구소련 시스템의 노멘클라투라 같은)에 지나지 않고 특권층과 그 아래 층 사이에 현실의 간격은 (구좌익이 가져왔을 개혁과 성공에도 불구하고) 지금까지 이상으로 넓은 것이었다.

## **근대주의로서의 아랍민족주의**

이상의 일반적인 세계규모의 진단에서 이슬람 세계로 이야기를 옮겨 보자. 위에서 말한 과정은 중핵지역의 외부에 있는 세계의 다른 여러 지역에도 동일하게 (그 이상도 이하도 않다) 적합하다는 것은 말할 필요도 없다. 그러나 각 지역에는 나름의 역사적 특수성이 있으며 ‘일반적 경향에 대한’ 반작용은 지역민에 특수한 현상을 수반하는 사실도 말할 필요가 없다. 그러면 이슬람 세계 특히 역사상의 아랍 중핵지역의 사적 특수성이란 무엇인가.

1900년 이후, 다양한 아랍 제국에서의 계기적으로 인 제 운동에 주목한다면 ‘각성’(아랍주의

적 반란, 민족의식의 각성)을 호소하는 소리는 모두 근대주의의 개념을 빌리고 있는 경향이 있었다. 그들은 그들이 느끼고 있었던 억압을 외부로부터의 지배(제국주의) 내지는 내적인 '전통주의'의 귀결로 분석하고 있다. 따라서 그들은 외부 지배의 거부와 내적인 문화적 변혁을 동시에 요구하게 됐다. 두 가지 요구는 함께 추구되어 서로 강화되었다. 특히 양자는 서로가 서로의 조건을 가능하게 하는 조건이기도 했다고 할 수 있다. 이런 감정에서 만들어져 온 운동이 그 사회적 기반에서 일관성을 결여하고 있으며, 사회의 장래에 대해서 비전도 다양한 것이었음은 분명하다. 보다 좋은 사회라고 하는 것은 무엇인가에 대한 견해에 따른다고 하더라도 상대적으로 보수적인 것이 있으면, 상대적으로 래디컬한 것도 있다.

그러나 이 제 운동 모두에 대해 일반적으로 말하면 종교로서의 이슬람은 작은 역할밖에 행하지 못하였다. 특히 대부분의 경우 오히려 마이너스가 되었다. 그들이 무슬림이라는 사실에 부합한 경우도 있었음은 분명하지만, 그것은 일종의 문화적 귀속이라고 생각되었으며 운동의 잠재적 지지자 가운데 계몽이 진전되지 않은 층에 대한 의무로 필요한 주장으로 생각되었다고도 볼 수 있다. 그들이 생각하고 있었던 장래는 근대사회이며 그들에 있어 근대사회는 세속 사회를 의미했다. 다양한 아랍주의 운동은 터키의 캐말주의적인 제 천제의 많은 것을 공유하고 있었다. 석민지기의 인도에서의 무슬림 연맹도 그렇게 다른 것은 아니었다.

개괄적으로 말하면, 그 제 운동은 특히 더욱 래디컬한 것일수록 포스트 1945년기에는 성공을 거두고 있었다. 이집트의 나세르주의, 시리아와 이라크의 바스당, 튀니지의 네오두수틀당, 알제리의 FLN(민족해방전선) 등이 그것이다. 이들 체제는 모두 이후 제3세계라고 불리게 된 다른 지역에서 병행하여 전회하고 있던 많은 운동과 함께 반동회의에 뿌리를 둔 비동맹제국 운동에 참여하고 있는 경우가 많았다. 실제, 잘 알려져 있는 것처럼 나세르는 이 세계적인 네트워크의 탄생에 중요한 역할을 하고 있었으며, 알제리의 FLN는 네트워크를 횡단하는 모델의 이미지를 환기하는 것이었다.

그러나 그런 이미지는 이스라엘 국가의 건설로 근본적으로 변하고 말았다. 이스라엘에 대한 아랍제국의 군사적 저항은 주적이 아랍세계가 되었음을 의미했다. 그리고 그것은 대체적으로 이슬람 세계이기도 했다. 이런 태도는 1967년 전쟁에서의 이스라엘 승리에 의해 한층 강화되기에 이르렀다. 근대적인 팔레스타인 민족운동(즉 PLO)가 조직된 것도 바로 이때였다. PLO는 앞에서 말한 근대주의적 민족주의 운동과 같은 것이었으며 같은 용어를 사용하고 있었다. PLO는 종교적으로 이슬람에 대해서는 양의적이었다. 그 이유는 팔레스타인에 아랍인 기독교도가 상당 정도 존재하고 있는데 그들이 PLO를 지지하고 있기 때문이었다.

1948년부터 현재에 이르는 이스라엘과 아랍, 이스라엘과 팔레스타인의 관계를 되돌아보면 이스라엘 측이 군사적 정치적으로 우세에 있었다.

이스라엘(국가)의 존재는 아랍민족주의에 문제를 제기하고 있다. 그것은 멀리 떨어진 서양 세계 밖에 기초를 둔 다른 적이 가담하는 것이기도 하다. 20세기 비 유럽 세계에서 현실적으로 유일하게 이 상황과 비슷한 사례는 남아프리카공화국이다. 이 문제는 헌법개정과 ANC(아프리카민족회의) 정권의 성립에 의해 해결을 보고 있다.

대체적으로 아랍 세계에는 이스라엘의 존재에 필적할 만큼 크고 또 그와 중복되는 제2의 특수한 문제가 있다. 그것은 그 지역이 세계적인 원유 공급지라는 사실이다. 미국은 특히 이런 이유로 이 지역 정치에 결코 무관심하지 않게 되었다. 러시아나 서유럽도 마찬가지다. 원유공급 루트와 유가의 상한액 유지가 여러 대국의 커다란 관심이 되었다. 이런 이유 등이 더 해서 이스라엘에 대한 지원과 (아랍제국에서의) 상대적으로 보수적인 정권체제에 대한 원조와

안정화 노력에 대한 투자가 행해졌다.

## **이슬람주의 운동의 반국가성**

그러면 소위(근대주의적 민족주의운동과는 개념상 구별되는) 이슬람주의 운동을 주목했을 때 거기에는 무엇이 보이는가. 그것은 두 가지를 주장하는 집단이다. 첫째, 그들은 다양한 나라에서 정권을 잡은 그들 모두의 제 운동이 법 해석상 독립국가라고 하더라도, 그 국내사항에 대한 외부 세력을 제거하거나 일소하는 데에는 성공하지 못하고 있다고 주장한다. 그들이 지적하고 있는 것은, 아랍지역에서 미국의 역할이 여전히 계속되고 있으며, 이스라엘은 서양 세계의 전초로 여겨지고 있다. 중세 십자군 국가에 유사한 식민지 국가의 강력한 프로세스의 존재다. 둘째로 그들은 이 상황이 특히 그에 반대하고 있다고 주장하는 아랍세계의 세속주의적 체제에 의해 지지되고 있다고 주장한다.

요약하면, 이슬람주의 운동은 다음과 같이 주장한다. 외부의 억압에서 벗어나 내적 쇄신을 키우려고 한다면, 근대주의적인 아랍 체제를 배제하지 않으면 안 된다. 말할 것도 없이, 이것은 아야톨라 호메이니가 이란의 팔레비 체제에 대해 말한 것과 같은 것이다. 아랍세계에서는 현재까지 정권을 잡은 이슬람주의 운동체제는 수단을 제외하고는 하나도 없다.

특히 그들 이슬람주의 집단의 정치적인 동원의 수법을 관찰하면, 그것은 단순히 그들이 반대하고 있는 근대주의적인 제 운동과는 다른 말을 전면에 내세우고 있다. 따라서 근대 세계 시스템 구조의 태도에 대해서 근대주의적인 제 운동과는 다른 분석을 하고 있는 것은 아니다. 그들은 그들 근대주의적인 제 운동이 근대국가로서의 기본적 책무(시민에 대한 최저한의 복지와 안전 제공)을 행하지 않고 있다고 주장하고 있다. 이슬람주의 제 조직이 빈곤층에 대해서 폭넓은 사회적 서비스를 제공하고 있으며, 국가기능의 심각한 공백을 메우는 것은 잘 알려지고 있다. 이슬람주의 운동에 대해 또 하나 유의해야 할 특징은 대학의 이공계 학생들로부터 광범위한 다수 인원을 확보하고 그들의 기술을 이용하여 운동을 추진하고 있다는 것이다.

앞의 두 가지 특징이 함께 나타내고 있는 것은 이슬람주의가 지나온 농업사회에의 로맨티시즘이 아니라 오히려 얼터너티브한 근대의 형태를 용인하려는 것이다. 즉 기술의 발달에는 열려 있으면서도 세속주의와 그것에 부수적인 제 가치를 거부한다는 형태다. 국가정체에 대한 태도에 대해서는 이슬람주의는 양가적이다. 권력의 외부에 있어서 이슬람주의 운동은 정치적 이데올로기적으로 강력한 반국가주의 세력이다. 세속적 근대주의의 중심에 있는 요소, 즉 도덕적 정치적 지주로서의 종립적으로 존재해야 할 국가의 중요성을 부정하고 있다. 그들은 권위있는 해석자 집단에 의해 해석된 정신적 제 가치의 우선성을 강조한다. 그러나 오늘날의 이란이 그런 것처럼 그런 가치를 우선하는 것은 이슬람주의 운동이 실제로 정권을 획득한 경우 문제가 발생하여 국가와 종교적 권위 사이에 긴장의 고양을 가져 올 가능성이 있다. 이것은 특히 근대의 세속주의적 국가가 해석하려 한 문제에 지나지 않는다. 국가주의의 외부에 선 언어를 우선시키기를 계속하고 있다.

## **낡은 반시스템 운동에의 환멸**

그러면 최근 20여 년 사이 이슬람 제국에서 일어난 일들을 어떻게 해석할 수 있을 것인가. 나는 가장 중요한 요소는 교육받은 교양 층과 대다수 대중 층 양쪽에 걸쳐 20세기에 있어서 대중투쟁의 주요 형상이었던 과거의 반파시즘 운동(민중혁신 내지 민족해방 운동)의 공적에

대한 환멸이 일어난 것이라고 생각하고 있다. 그들의 과거 반파시즘 운동은 그 모든 변종에 결합이 있음이 분명해진 것이다. 그 제 운동에는 비난이 향해지고 있다. 즉 그들이 추구하는 전략은 불모였다. 그리고 소수 집단이 투쟁에서 얻는 부정한 금전적 이득을 허용하고 말았다. 또 세계의 지배적 지역과의 비교에서 이슬람 지역 사람들이 실질적인 정치적 자율 내지는 실적인 경제적 전진을 획득할 수 있다는 운동의 제1 목적에 실패했다. 이러한 비난이 이들 제 운동이 행해 온 것에 대하여 균형을 취한 판단을 대표하는 것인가 아닌가는 문제가 아니다, 문제가 되는 것은 사실로서의 이러한 환멸이 거대하다는 것이다.

이 환멸의 결과로 반 시스템 운동의 배후에 있는 장기적인 개량주의의 전략은 특히 아래에 드는 두 가지의 중심적 전술에 있어서 무익한 것으로 생각되었다. 즉 하나는 세속화를 통한 사회적 관행의 전환, 다른 하나는 강력한 국가기구의 형성이다. 즉 운동의 태도는 지금은 무익화된 이들의 전술이 채택하고 있는 것과 다른 새로운 비전에 열려 있게 되었다. 이슬람 세계에서는 이러한 새로운 비전은 이슬람주의이며, 세계의 다른 제 지역에서는 같은 환멸이 다른 비전을 키운다. 그러면서 그 어느 것도, 지금은 무익화 된 구래의 운동의 전술을 거부한다고 하는 특징을 공유하고 있다.

세계 시스템에 있어서 권력의 담당자의 관점에서 보면 그러한 새로운 비전은 지금은 시대에 뒤떨어진 민족해방 운동의 제 전술과 비교하여 좋은 것임과 동시에 나쁜 것이기도 하다. 그것이 좋은 것이라는 것은 구 좌익이 늘 지적하고 있던 의미 즉 새로운 비전은 근대세계 시스템의 실체의 구조를 밝혀 낸다는 분석에서 사람들을 멀리하여, 그에 의해 세계 시스템의 특권층에 있어서 일상적이 페이스로 그 구조를 유지하는 것이 용이하게 되기 때문이다. 이것이 고발하고 있는 것은 이러한 것이다. 즉 이슬람주의와 같은 구 좌익과는 다른 비전을 가진 사람들이 국가권력을 수중에 넣은 경우, 실질적으로 대외정책을 갖지 못하며, 혹은 있다고 하더라도 유효성을 결하는 것일 수밖에 없으며, 혹은 용이하게 뒤섞여 사실상 시스템 구조의 내부에서 적당히 기능하게 되고 말았다는 것이다. 어느 정도 이것은 그대로다.

한편, 새로운 비전을 가진 세력의 발홍은 하나의 단순한 이유에 의해 세계 시스템에서의 권력의 보유자에 의해 절망적으로 나쁜 것이다. 근대세계 시스템을 안정시킨 대 더해 관건이 되는 특징의 하나로, 대중이 그들의 일상생활을 침해하는 외적인 힘에 대해서 효과적인 정치적 방호를 행하는 것으로 국가를 신용하고 있다는 것이다. 이 의미에서, 그러한 국가(특히 세속주의적 반시스템 운동이 정권을 잡은 이후)는 본질적으로 대중을 정치적인 동원에서 멀리하는 존재다. 그러한 국가는 지도자를 신용하라고 설파, 따라서 인내를 설파한다. 새로운 운동이 국가에 대한 신용을 파괴하면, 대중의 정치적 동원을 억압해 온 제약을 제거하게 된다.

이런 세계 시스템에서 권력층의 관점에서 새로운 운동의 발홍의 득실을 계산하면 현재 일어나고 있는 서양에서의 이슬람의 악마화가 상당 부분 설명된다. 서양은 계속적으로 이슬람주의 제 세력을 협조적으로 포용한다는 자세를 취하고 있으나, 한편으로는 일반적으로 자국의 국가에 대한 대중의 신인의 파괴의 위험성을 강조하고 있다. 이것은 이슬람세계의 경우는 두 가지의 특수요소를 위해 강화되고 있다. 즉 하나는 이스라엘의 존재며, 또 하나는 원유공급지로서의 역할이다. 이 두 가지 요소만으로는 거의 아무것도 설명할 수 없으나, 이슬람주의에 대한 전술적 대응의 선택을 강화하는 것으로 볼 경우, 이들 요소는 결정적으로 중요한 것이다.

석유자원의 존재가 아랍세계에는 축복임과 동시에 저주일지라도 그것은 어쩔 수 없는 현실이다. 한편, 이스라엘의 존재는 역사적인 문맥의 어떤 현실이며, 석유자원의 존재보다는 변화

할 수 있는 가능성 있는 현실이며, 따라서 격렬한 투쟁의 초점이 되어 온 현실이다. 서양 세계가 이스라엘 국가에 대해 부여해 온 아주 강력한 지원의 원천에 대해 간단히 살필 필요가 있다. 그것은 결코 불가피하다고 말할 수는 없는 것이다. 그리고 상기해 두고 싶은 것은 1945년의 단계에서는 아주 불확실했다. 실제로 미국이든 유럽이든 1967년 이전에 이 (이스라엘 지지) 정책의 우선이 고정되어 있었다고는 생각할 수 없다.

이 정책에는 세 가지 요소가 있다. 하나는 기독교 세계에 역사적으로 존재하는 반 유대다. 이것은 거의 기독교의 최초부터 침투하고 있으며, 나치와 홀로코스트에서 그 도덕적 추악함은 절정에 달했는데 그것이 원인이 되어 매우 심한 죄악감이 반작용으로 생겼다. 이 기독교도의 죄악감이 현재 상황에서 행하고 있는 역할을 과소 평가하는 것은 잘못이다. 그 죄악감은 서양에서의 주요한 사회집단에까지 관련되어 (세속적 지식인, 가톨릭교회, 원리주의적 프로테스탄트제 교파) 그 말에 극적인 변화를 가지고 있다.

이 죄악감의 컴플렉스는 만약 가정으로 1967년의 (제3차 중동) 전쟁에서의 이스라엘의 승리가 없었다면, 그 밖의 지오폴리틱스상의 고려에 묻혀 버렸을지도 모른다. 이 이스라엘의 승리는 두 가지 효과가 있었다. 한편에서 과거에 없었던 수준에서 세계 유대인 사회로부터 이스라엘에 압도적인 지지가 몰린 것이다. 아랍에 대한 승리는 동시에 홀로코스트에 대한 보상과 아랍세계가 제2 홀로코스트을 행할 위협이 된다는 신념이라는 심리적 효과를 가져왔다. 여기서 나는 이런 견해가 어느 정도 정당한 것인가에 대해서는 논의하지 않겠다. 그러나 그런 심리적 효과가 있었다는 점만은 강조해 두고 싶을 다름이다.

두 번째 귀결은, 말할 것도 없이 이스라엘을 불안정한 아랍 제국에 대한 군사적 제어로서 기능시킨다는 것을 서양 세계가 처음으로 확신하기에 이르렀다는 것이다. 이스라엘은 서양의 지오폴리틱스 전략에 통합되기에 이르렀다. 이 제2의 결정의 대가는 인디파다가 시작되자 급속하게 높아져, 결과로서, 서방 제국이 소위 화평 프로세스에 관심을 향하기 시작, 이스라엘 정부에 대한 불만이 높아지게 되었다. 그러나 이스라엘에 대한 기본적인 지지는 여전히 없어지는 않았다.

어쨌든 반유대주의에 대한 기독교도의 죄악감, 이스라엘에 대한 세계중의 유대인의 지원, 그리고 세계의 주요 산유지의 정치적 안정화에 이스라엘이 하나의 요소로 역할 한다는 서양 측의 견해가 조합되어, 소위 이슬람 테러리즘이 1990년대의 대 악마로 미디어에 유통되었다. 이 이미지는 소비에트 공산주의나 횡화의 악마가 없어지고 만 것처럼 보였기 때문에, 여전히 더욱 유통하게 되었다. 그리고 불교나 힌두교와는 달리 이슬람교가 기독교와 문화적으로 緣戚關係에 있음에 따라, 이슬람주의를 악마화의 불합리성과 지속성을 조장했다. 악마화의 대상으로서의 이슬람이 선발되는 데 일조를 한 또 하나의 요소는 이슬람 세계 중심부의 태반은 완전히 식민지화된 적이 없다는 사실이다. 어떤 중요한 의미에서, 서양은 구 식민지에 대한 대처에 있어서 얼마간의 자신감을 가지고 있다. 결국 그들은 한번은 그 땅을 군사적으로 정복, 통치했으며, 그 땅의 사람들도 그들의 취약함을 인정하고 있다고 생각하고 있었던 것이다. 그러나 식민지화되지 않은, 혹은 반 식민지화밖에 되지 않은 지역에서는 어디엔가 숨은 귀신이 있으며, 따라서 위협이 느껴진다는 것이다.

### **투쟁의 심각화와 교차하는 대립축**

이제, 내가 여기까지 논해 온 것을 정리해 보고 싶다. 한편에서는, 이슬람 세계에서 일어난

것 특히 사회적 정치적 세력으로서의 이슬람주의의 발흥은 단적으로 세계 시스템 주변지역 여러 곳에 생긴 것의 하나의 변종이다. 기본적인 해석으로서는, 역사적 시스템 운동의 발흥에서, 그의 성공과 실질적인 정치적 실패, 그 결과로서의 환멸, 그리고 얼터너티브한 새로운 전략의 탐구라는 전개를 거친다. 그것은 모두 사적 사회 시스템으로서의 근대세계 시스템 발전의 주요한 일부를 이루고 있다.

한편, 서양과 이슬람의 관계에는 몇 가지 특수한 요소가 있으며, 그 귀결로 서양에서의 아주 이상한 이슬람의 악마화가 일어났다. 나는 그 제 요소의 복합을 나타내려 한다.

천년 단위의 기독교와 이슬람교의 관계, 기독교와 유대교의 관계, 이 세 종교가 어떤 종류의 확대가정과 같은 유대로 연결되어 있다는 사실, 특히 산유지라는 움직일 수 없는 사실이 있기는 하지만 이론적으로는 지오파리티스적 현실, 그리고 최후로 식민지화를 경험하지 않은 세계의 제 지역으로부터의 다른 악마를 만들어낼 가능성이 없어지고 말았다는 것도 부가했다.

이제 마지막 문제에 도달했다. 서양은 악마 없이는 살아남을 수 없는 것인가. 지금 나에게는 무리라고 생각된다. 서양은 거대한 위기에 직면하고 있다. 그것은 단순히 경제적인 것이 아니라 근원적으로 정치적 사회적인 것이다. 자본주의 세계경제는 사적 사회 시스템으로서의 위기에 처해 있다. 여기서 강조하고 싶은 것은 그 위기의 귀결이 서양에서 커다란 혼란과 자기 회의되고 있다는 것이다. 그래서 그런 상황은 늘 악마를 필요로 했다. 이 같은 혼란과 자기회의가 이슬람 세계에도 확대되고 있다. 그것은 주요한 액터가 다같이 그 전술을 변화시키고 있는 것에서도 분명한 것이다. 세속주의의 제 세력의 주변에는 혼란이 나타나고 있다. 이슬람주의의 제 세력도, 그들이 실질적으로 추구해야 할 정치적 프로그램이 어떤 것이어야 하는지에 대해서, 그다지 명확하게 하지는 않으면서 내부 일치라는 것을 전혀 결여하고 있다.

여기서 다시 총체로서의 세계 시스템 맥락에 이 문제를 대치해야 할 것이다. 위기에 처한 시스템은 카오스기에 들어간다. 최종적으로 거기서 탈출할 때 새로운 질서가 나타난다. 그 궤도는 분기를 경험하는 것으로 어느 쪽 가지가 살아남을 것인가를 예측하는 것은 본질적으로 불가능하다. 이것은 실제로 두 가지를 의미한다. 하나는, 시스템이 균형에서 벗어나 있는 이상 어떤 방향으로의 압력이 가해지면 그것이 결정적이 될 수 있다는 것이고, 다른 하나는 사회투쟁이 결렬해진다는 것이다. 구체적으로 거기서 야기되는 문제는 후계가 되는 사회 시스템의 형성을 둘러싼 투쟁에서 그 투쟁의 대립 축이 어떻게 분리될 것인가 하는 것이다.

투쟁이 결렬성이 낮을수록 제 진영을 나누는 경계는 확실해 진다. 때문에 더욱, 근대세계 시스템 내부의 반시스템 운동에 대해 말하는 것이 가능하다. 그들 운동은 그들이 무엇에 대해 운동하고 있으며, 주적이 누군가 하는 것을 알고 있다고 생각해 왔다. 기존의 시스템을 옹호하는 제 세력도 마찬가지다. 최근 25년 간 우리에게 가르쳐 준 것은 투쟁에 대해서 우리의 비존이 심각한 결함을 가지고 있다는 것이며, 어느 쪽에 있든지 적대하고 있는 상대가 실은 진정한 적이 아니라는 것이다. 이런 의미에서 이슬람주의자들은 기존의 사적 시스템을 분할하는 논점이 무엇인가, 그리고 있을 수밖에 없는 재구축 후의 세계 시스템의 역사적 가능성의 대안이 무엇인가에 대해 우리의 이해의 척도를 재정립할 필요가 있다고 주장하고 있는 것은 정확한 것이다.

그러나 해결책은 무엇인가. 이미 말한 것처럼 나는 그들이 진정으로 의도하고 있는 해결책이 무엇인가에 대해 확신을 갖고 있지 않다고 생각하고 있다. 우리 속에 그들의 전제 몇 가지 혹은 대부분을 공유하지 않고 있는 사람 내지는 보다 세속주의적인 전통을 승계하고 있는 사람들에 있어서는 더 좋은 장래를 위해 최초의 일보로서 그들이 제기하는 대부분에 대해서 그

것을 수입하는 것은 곤란할 것이다. 내가 느끼고 있는 것은 기존 세계 시스템의 본질적 한계와 역사적으로 본 우리의 선택 범위에 대해서 진정한 대화가 필요하다는 것이다. 나는 개인적으로는 기본적인 대립은 특권층과 그렇지 않은 대다수가 존재하는 세계질서를 확립/재확립하려는 사람과, 최대한으로 민주주의적 평등주의적인 질서를 구축하려는 사람들 사이에 있다고 생각하고 있다. 각각에 대해서, 각각에 다른 형태로 그 지탱이 되는 가치체계가 필요하며, 역사적인 세계 종교는 그러한 다양한 가치체계에서의 무엇이 중요한 것인가에 대해 많은 것을 가르쳐 줄 가능성이 있다고 생각된다.

진정한 문제는, 세계의 모든 지역의 세속주의자의 진영에서도 원리주의자의 진영에서도 거기에 속한 사람들은, 내가 예상하기로는 향후 50년 내에 일어날 것 같은 커다란 정치적 = 사회적 투쟁에서 적대시할 수밖에 없는 두 진영으로 존재하고 있다는 것이다. 문제를 세속주의 대 원리주의로 제기하는 것은 우리의 시계를 명석한 비전에서 멀리하고 마는 것이 된다. 그리고 현재 우리가 가장 필요로 하고 있는 것은 명석함이지 악마 등은 아닌 것이다.

## ‘1자녀’ 세대가 맞는 결혼적령기, 흔들리는 전통관

맥도널드를 먹고 자라 현대의식이 강하고 “작은 황제”라고까지 불리던 중국의 첫 ‘1자녀’ 세대가 결혼 적령기를 맞고 있다. 그들은 중국의 전통적인 결혼과 연애관념, 가정 모델에 변화를 일으키고 있다. 1970년대 말, 중국은 인구 증가 압력을 줄이기 위해 중대한 의미를 갖는 인구정책을 채택했다. 부부 한 쌍에 대해 아이는 하나만 가지라는 이른바 ‘1자녀’ 정책이 그것이다. 1979년에는 610만 부부가 ‘1인 1자녀증’을 받았다. 이런 ‘1자녀’는 제멋대로인데다 즐기기 만을 좋아할 뿐 고통을 싫어하기 때문에 ‘작은 황제’라고도 불리게 됐다.

### ‘1자녀’ 결혼의 즐거움과 걱정

현재 중국의 많은 젊은이들이 ‘1자녀’끼리 결혼하고 있다. 형제자매가 있는 경우와 비교해 볼 때 1자녀의 결혼은 어떤 장점과 단점이 있을까.

#### 단점

(1) 부부간에 마찰이 생기기 쉽다. 1자녀는 일반적으로 어릴 때 집안에서 대접을 받으면서 자라났기 때문에 자제력이 약할 수밖에 없다. 이 때문에 다른 사람을 배려하거나 존중하는 자세가 결여되어 있다. 모든 것이 자기중심적이다. 이런 과거의 ‘황제’들이 결혼하면, 그때까지의 습관이 결혼생활에도 이어질 것임은 분명하다. 특히 1자녀간의 결혼은 부부간의 융화보다는 마찰이 생기기 쉽다.

(2) 자녀교육에 대한 관심이 저하될 것이다. 1자녀 부부는 동생이 없기 때문에 일반적으로 자녀교육의 방법을 알지 못한다. 그에 더해, 그들 대부분은 일과 사업 등에 바쁜 나머지 자녀양육을 사회기구에 맡긴다. 그에 따라 아이들은 심적인 고독감을 느끼지 않을 수 없다.

(3) 고령자를 돌보지 못한다. 1자녀는 그들의 양친 즉 4명의 고령자의 부양을 하지 않으면 안 된다. 그러나 경제적인 면에서의 부모 부양은 가능하다고 하더라도, 생활의 파트너로서 정신적인 위로나 유대감을 갖기는 쉽지 않다.

(4) 부부 쌍방의 부모가 그들의 결혼생활에 대해 지나칠 정도로 간섭을 한다. 1자녀 부모는 복수의 자녀를 가진 부모에 비해 자식의 결혼상대를 찾는 데 까다롭다. 자식의 행복한 결혼에 대한 욕구가 지나치면, 자식의 배우자를 부모가 결정하려고도 한다. 결혼 전 부모의 간섭은 1자녀 혼인에서의 자주권을 빼앗아, 결혼 후의 간섭은 혼인생활을 방해하게 된다.

#### 장점

(1) 1자녀끼리의 결혼은 상호보완성이 높다. 여기서 말하는 상호보완성은 자식 부부에 국한되지 않고 쌍방의 부모에게도 해당된다. 1자녀는 어려서부터 성인이 될 때까지 형제자매 없이 외롭게 성장한다. 결혼은 이런 고독감을 심리적으로 충족시켜

준다. 부모는 정부 시책에 대한 호응으로 자녀를 하나밖에 두지 않았지만 내심으로는 결국 자식과 며느리 둘을 갖는다는 바램을 가져왔다. 자녀들의 결혼으로 그것이 간접적으로 충족되어 1자녀끼리의 결혼이 증대되기에 이르렀다.

(2) 1자녀는 결혼하기 위한 자금력이 풍부하다. 이들의 경제력은 1자녀가 아닌 경우에 비해 높은 데 더해 안정적인 측면을 가지고 있다. 따라서 1자녀끼리 결혼한 가정의 생활방식이나 생활수준도 상대적으로 안정되어 있다. 1자녀 가정에서는 아이들이 태어나서 결혼하기까지 가족의 수가 변하지 않는다. 3인 가족에서 가정의 총수입 가운데 1자녀에 분배되는 금액은 상대적으로 안정되어 있어 가정의 경제적 사정에도 커다란 변화를 가져오지 않는다.

(3) 가정의 구조나 생활이 간소화되어 있다. 여기에는 단순한 가족구성뿐 아니라 가정 내 트러블이 단순화한다는 의미도 내포하고 있다. 1자녀 세대는 규모가 적은데다 가족이나 친족 관계도 비교적 단순하다. 그에 따라 사회발전의 방향에의 순응은 물론 현대사회의 요구에 적응하기 쉽다. 가정발전사 측면에서 보면 사회생산력 수준이 높을수록 현대화 수준도 높고, 세대규모가 적을수록 구조는 단순화되어 가정 구성원과 친족간의 경제적 관계와 책임관계도 희박하게 된다. 그것은 개인이 보다 직접적으로 국가공민, 사회조직의 멤버로서 국가와 사회조직에 대한 책임을 행하고, 국가와 사회조직에 의한 제한과 통제를 받는 동시에 자유스러운 발전의 기회와 조건이 부여되는 것을 의미한다. 1자녀 가정의 트러블이 단순한 것은 종적인 친자관계밖에 존재하지 않고 형제자매와의 횡적인 연계가 없는 것이 원인이다. 이런 단순한 친족 관계에서는 자식끼리 재산의 상속을 둘러싸고 신경을 쓰거나 며느리들끼리의 사이가 나쁘게 될 수가 없기 때문에 가정이 원만해지기 쉽다.

(4) 1자녀는 완전한 교육을 받을 수 있다. 심리학에서는 유아기에 지능적 자극을 받을 수 없는 아이들은 가능한 지적 수준에 이를 수 없다고 본다. 1자녀 부모는 복수의 자식을 가진 부모에 비해 자식들 지능개발이나 교육에 대한 관심이 높다. 때문에 유아기의 지능발달에 좋은 조건을 구비하고 있다고 볼 수 있다.

## 결혼식은 게임감각

Q는 ‘황제’의 일원이다. 올해 대학을 졸업한 그는 외국계 보험회사에 취직했다. 여자친구와는 3년째 데이트를 즐기고 있지만 결혼은 서둘지 않고 있다.

Q는 “경제적 능력이 없는 결혼은 깨지기 쉽다”는 그는 스물여덟 살에 결혼할 것이라고 말하고 있다. 통신회사에 3년째 근무하고 있는 K도 Q와 같은 생각을 하고 있다. 직장도 안정되어 있는데다 얼마간의 저축도 있지만 그는 결혼까지는 아직 시간이 필요하다는 생각을 갖고 있다. K는 “30만 원이 모이는 때가 곧 결혼 시기”라고 말하고 있다. 그러나 결혼 자체에 대해서는 두 사람 모두 깊이 생각하고 있지는 않은 것 같다.

이에 대해 한 전문가는 “자유스러움과 만훈이 중국의 1자녀 세대의 새로운 결혼관”이라고 말한다.

과거에는 늦어도 스물네 살까지는 결혼을 하여 자식을 낳는 것이 당연한 일이었으나, 이제는 상황이 역전된 것. 1979년 태생의 C는 작년에 결혼했다. 친구들은 그녀의

결혼을 “믿기지 않는 행동”이라거나 “일시적인 충동” 받아들이고 있다. 사실, 중국의 새로운 젊은 세대는 결혼을 생활방식의 선택으로 인식하는 측면이 있다. 그들은 그들의 경제력 등에 의해 자신의 결혼 시기와 배우자를 선택함으로써 중국인의 결혼관에 커다란 변화를 일으키고 있다.

앞의 C는 여행 형식의 결혼식을 생각하고 있다. 그녀는 “경제적으로 여유가 있으면 해외에 나가 로맨틱한 분위기에 젖어보고 싶다”고 말한다. 중국의 전통적인 혼례식을 시대착오적인 것으로 느끼고 있는 것이다. 그녀가 생각하고 있는 결혼식은 새로운 것임에 틀림없다. 요즘에는 수중 결혼식이나 낙하산 결혼식 등 다양한 스타일이 등장하고 있다. 외국계 기업에 근무하는 여성 S는 “결혼은 게임일 수는 없으나 결혼식은 게임 같다”고 말한다.

한 전문가는 “중국에서는 향후 1자녀가 결혼의 주체가 된다. 구조나 트러블 관계가 단순화한 가정 모델이 전통적인 대가정에 대신할 것”이라고 말한다. 한편 南開大學의 袁辛 교수는 “가정이 여전히 城으로서의 성격에는 변함이 없으나, 중국의 1자녀 세대는 속박이나 압력이 적고 자유도가 크기 때문에 그 성에서 무리하게 탈출할 필요가 없어졌다”고도 말한다.

### 가정은 느슨한 연합체로

결혼한 지 1년 반이 된 1자녀 부부 C와 그녀의 남편은 지금도 밥하는 것이 번거로워 자우 외식을 하는 편이다. 그들에게 밥해 먹는 것이 귀찮은 일로, 마치 ‘소꿉장난’과 같은 것이다.

과거의 ‘황제’가 결혼식을 마치고 마침내 발견한 것은 가정은 결코 낙원이 아니라 온갖 귀찮은 일이 산적해 있는 존재라는 사실이다. C는 “결혼을 부모의 속박에서 벗어나는 것으로 생각했으나, 동시에 그것은 새로운 많은 것을 떠맡는 것이기도 했다”고 말한다. 두 사람 모두 웬만한 가사도 어떻게 해야 할지 몰라 부모에게 도움을 청하기 일쑤였다. 때문에 가사문제로 부부싸움도 벌이곤 했다.

袁교수는 “가사를 제대로 처리할 수 없다는 것이 1자녀 부부에게는 가정불화의 중대한 요소가 되고 있다”고 지적한다.

1자녀 신혼부부 1백 쌍을 대상으로 행한 조사에 의하면, 20%가 파트타임 가정부를 고용하고 있으며 80%가 친정에서 식사를 하고, 30%가 친정에서 세탁을 해 오고, 50%가 가사 문제로 부부싸움을 벌인 적이 있다고 대답했다. 부부싸움 중에 이들은 서로 상대방의 입장에서 생각을 하는 자세를 취하지 못한다.

袁 교수는 “1자녀는 성격이 분명한 철부지로 다른 사람에 대한 배려나 관용이 불가능하다. 너무나도 자기중심적이기 때문에 가정에 필요한 구심력과는 반대방향으로 향하고 있다”고 지적한다.

그런가 하면 천진사회과학원 潘允康 소장은 “가정이 느슨한 연합체로 변화하고 있으며, 이 연합체는 대가족에서 보이는 예의나 도덕의 속박을 받지 않고, 복잡한 혈연관계와도 무관하며, 조직과 외해 또한 자유”라라는 견해를 내놓고 있다.

중국에서는 전통적인 가정일수록 가장 단순하면서도 가장 중요한 존재 형식으로서, 그것서의 이탈은 허용되지 않는다. 따라서 사회나 직장이 개인에 대해 도덕적 행

정적 압력을 가해 불행한 결혼이 이루어졌다고 하더라도 그 가정을 계속 지켜나가는 것이 상식이었다. 이처럼 가정은 일종의 속박이기도 했던 것이다.

현재의 젊은 부부는 결혼의 본질을 중시하고는 있다. 그러나 동시에, 행복하지 않은 부부는 자유롭게 가정이라는 굴레를 벗어날 수 있다. 최근, 중국에서는 이혼율이 상승하고 있다. 북방의 연해도시 천진에서는 작년 6천여 건의 이혼안건을 처리했다. 이 가운데 혼인 기간이 1년이 되지 않은 경우가 10%를 넘었는데 그들 대부분은 1자녀 신혼부부였다. 천진시 민정국에 의하면, 어떤 부부는 결혼 1개월만에 이혼했다고 한다.

이상적인 것은 따뜻하고 자유로운 가정이다. 그러나 불안정한 것일 수는 없다. 적지 않은 1자녀 세대는 결혼이나 가정이라는 것에 곤혹과 모순을 느끼고 있다. 느슨한 연합체로서의 자유스러운 가정과, 전통적인 가정에서의 안온이나 혈연간의 정은 아마도 함께 얻을 수 없는 것이리라.(출처：“人民日報”，2003. 7. 21.)

## 체첸의 이중 세계

러시아 푸틴 대통령은 2003년 5월 16일 일 반교서 연설에서, 지난 며칠간 연속적인 자폭 테러에 의한 사망자가 났음에도 불구하고 “지금까지의 체첸정책을 견지할 것”이라고 언명했다. 체첸의 치안유지를 현지 민병대 조직에 이관하는 동시에 체첸 대통령과 의회 선거를 실시하고, 카프카스 지역 공화국들과 러시아 연방의 권한을 확정하는 조약을 체결한다는 것이다. 푸틴은 그러나 체첸 사람들에게 새로운 세대에 복수심을 자극하고 있는 러시아군의 잔인함과 포악함에 대해서는 한마디도 언급하지 않고 있어 체첸정책의 한계를 그대로 노정시키는 것이기도 하다.

그웬 로체(Gwenn Roche, 프랑스 저널리스트)

체첸의 수도 그로즈니에 도착해 처음으로 목격한 것은 검문소도, 장갑차를 탄 복면의 병사도, 폭격으로 벌거벗은 산, 폐허가 된 도로, 포탄에 상처를 입은 나무, 파괴된 가옥, 탄흔으로 뒤범벅이 된 건물 등이 아니었다. 이런 것들은 우리가 흔히 생각할 수 있는 전쟁의 흔적으로, 체첸에 도착하기 전 예상되던 광경이다. 그러나 나를 크게 놀라게 했던 것은 그곳에서 살아가고 있는 사람들의 생활이었다. 가옥의 앞에 가득 널린 빨래, 깨져 버린 창을 대신하고 있는 판자조각, 식품을 파는 간이매점, 도로에 줄지어 들어선 진열대 등, 이런 평범한 삶의 모습이 내 앞에 전개되었던 것이다.

그로즈니는 3년 전인 1999년 9월부터 2000년 3월에 걸쳐 대규모 폭격의 피해를 입었다. 주민 대부분은 피신을 했지만 여전히 그곳에 머물고 있던 사람도 있으며, 더러는 되돌아온 사람도 있다. 폐허의 한 가운데서도 삶은 계속되고 있었던 것이다. 폐허 속에서도 그들은 갈기갈기 찢겨진 생활을 영위하고 있었다.

지난 10년간 두 번에 걸친 전쟁의 참화가 이 작은 지역을 휩쓸고 지나갔다. 최초의 분쟁은 1994년부터 1996년 사이의 것으로 이로써 대부분의 민간시설이 파괴됐고, 10만여 명의 사망자를 낸 엄청난 참사였다. 체첸은 전환기를 맞고 있는지 모른다. 마을에 대한 대량폭격은 2000년 봄 이후 중지되고 있으나, 산악지방에서는 지금도 계속되고 있다. 지금까지 이 나라는 비참한 ‘소탕작전’의 대상이 되어 왔다. “테러리스트를 색출한다”는 명분 아래 약탈과 학대, 체포, 고문, 즉결 처형 등이 빈번하게 행해져 1999년 이후 희생된 민간인의 수는 약 7만여 명으로 추산되고 있다.

그럼에도 불구하고 러시아당국은 사태의 ‘정상화’를 떠들며, 계속중인 ‘대테러작전’의 정당성을 적극 홍보하고 있다. 2003년 2월 11일 푸틴 대통령은 프랑스 텔레비전 TFI의 뉴스 프로에 출연하여 “무장조직의 기반은 괴멸되었다. 지금은 테러행위에 매달리고 있는 몇몇 고립된 집단이 남아 있을 뿐이다. 나의 역할은 그들을 소탕하는 일”이라고 주장했다.

그러나 일반 시민에 대한 가혹행위는 현재도 계속되고 있다. 이 수개월 동안 특히 2002년 10월 모스크바에서 발생한 극장 인질사건 이후 러시아연방군은 ‘저격작전’을 강화했다. 이 작전에 의해 단속된 사람들은 재판없이 처형되었다. 이런 작전은 복면

집단에 의해 자행된다. 그들의 정체는 거의 알려지지 않고 있으나, 다양한 군사조직으로 구성된 ‘죽음의 부대’에 의한 범죄로 보인다. 그로즈니의 주민 K는 이렇게 말한다.

“나에게는 자식이 다섯 명 있다. 2002년 10월 20일 야밤에 장갑차를 탄 군인들이 집으로 들이닥쳤다. 그들은 복면에 무장하고 있었는데 스스로를 ‘GRU(군정보국)의 요원’이라고 했다. 22세부터 28세까지의 자식 넷이 옷 입을 겨를도 없이 끌려갔다. 이후 자식들은 행방불명이 되고 말았다. FSB(KGB의 후신)나 경찰, 검찰, 군 등의 기관에 여러 차례 알아봤으나 어디에 구금되어 있는지조차 알아내지 못하고 있다.”

현재 수천 명의 사람들(대부분 남자들)이 행방불명이다. 더러는 시체가 되어 산중에서 발견되기도 한다. 그런 산이 존재하고 있다는 것 자체가 연방군이 책임져야 할 일이다. 사실, 그들은 군 조직이나 경찰, FSB에 의해 체포된 사람들�이기 때문이다.

러시아군은 체첸에서 저지른 범죄에 대한 벌을 받지 않고 있다. 전쟁이 시작된 이래 지금까지 민간인에 대한 위법행위 등으로 재판 받은 군인은 50명 정도에 불과하다.

## 이슬람주의적 상징의 이용

체첸에는 두 개의 정부가 병립하고 있다. 유럽안전보장협력기구(OSCE)의 지원 아래, 1997년 1월 선출된 체첸대통령 아스란 마스하도프는 ‘러시아인 침략자’에 대한 저항운동의 선봉에 서 왔다. 그런 한편 2000년 6월에는 크레믈린에 의해 친러시아적인 체첸 행정부의 장으로서 무프티(이슬람법학의 최고권위자)였던 아프라드 카디로프가 임명되었다. 몇 개월 전부터 이 카디로프 직속의 민병대 조직도 야간에 자의적인 체포를 시작하면서 주민을 공포 속으로 몰아넣고 있다.

한편, 체첸인의 저항운동은 어려운 상황에 처해 있다. 2001년 9월 11일 이래 강화된 러시아군의 활동으로 저항운동의 일부는 괴멸되고 말았다. 독자적인 물자조달망도 약화되었을 뿐더러 자금이나 병참을 지탱하고 있던 터키와 사우디아라비아의 원조가 끊긴 것이다. 특히 3년 반이 넘는 전쟁에 지친 사람들은 러시아당국의 형식적인 평화를 받아들이려 하고 있다. 그 결과 저항운동 참가자는 점점 줄어들어 가고 있는 것이다. 활력을 잃은 저항운동은 작은 규모로 분산되어 더러는 급진화하기도하면서 계릴라식 저항을 계속하고 있다.

이렇듯 저항운동이 고립화하는 가운데, 지금까지 이슬람주의 세력과의 연결과 단절을 반복하고 있던 마스하도프는 그들에게 접근하는 길을 선택했다. 그는 2002년 여름 체첸의 사령탑으로서 이슬람평의회 ‘마주리스 알 주라’를 설치하여 그 의장에 자미리 바사에프를 임명했다. 그에 따라 보프라지 우드고프 등 급진적 이슬람주의지도자도 복권이 되었다. 정교분리를 주장해 왔던 마스하도프 대통령은 그 몇 개월 전부터 특히 매스미디어를 통해 이슬람주의적인 상징을 띠워 나갔다.

이 같은 경향은 체첸 전투원들 사이에도 상당히 확대되어 가는 듯하다. 실제로 급진화하고 있다기보다는 일부러 그렇게 보이게 하려는 듯하다. 그들은 이미 유럽에서 아무것도 얻을 것이 없다고 보고 이슬람적 상징을 이용하려 하고 있는 것이다. 그것은 또한 스스로에 대한 생각인 동시에 세계를 향한 메시지이기도 하다.

2002년 10월의 모스크바 극장 인질사건은, 2001년 9월 11일 테러 이후 ‘테러리스트의 위협’에 시달리고 있던 러시아당국으로서는 생각지 못했던 호기가 되었다. 이 사건을 계기로 러시아 당국이 마스하도프를 알 카에다 일파로 취급하게 되자 정치적 교섭 전망은 사라지고 말았다. 이런 상황을 두고, 인질사건의 범인과 러시아 첩보부가 내용하고 있은 것은 아닌가 의심하는 사람들도 있었다. 러시아인 저널리스트 안나 포리토코프스카야는 주간 “노바야 가제트”에서 충격적인 정보를 폭로하고 있다. “인질사건의 범인 중 한 사람이 지금도 생존하고 있다. 그는 과거 요르단에서 마스하도프의 대리인이었는데, 지금은 어찌된 영문인지 러시아 대통령실의 보도관으로 있다”는 것이다.

푸틴 대통령은, 1999년 9월 모스크바 등지에서 발생한 테러사건을 체첸인 레지스탕스 소행으로 규정하고 군사작전을 재개할 근거로 삼았다. 그러나 여기에는 몇 가지 의문이 존재한다. 지금까지 범인으로 여겨졌던 체첸인은 한 사람도 없는 한편, 많은 증언에 의해 FSB가 관계되어 있는 것으로 시사되고 있는 것이다. 지금은 런던에 망명중이나 1999년 당시 옐친 일가와 가까이 지내던 러시아의 유력자 보리스 베레조프스키가 체첸의 군벌 바사예프나 이슬람주의자 우드고프에게 자금 원조를 하고 있었음을 주지의 사실이다. 그러나 진실은 모든 사람들에 있어 유리한 것만은 아니다. 이 테러사건에 대한 조사위원의 한 사람이었던 세르게이 유셴코프는 2003년 4월 17일 누군가에 의해 암살됐다.

### 주민투표의 실태

모든 타협안을 거부한 러시아정부에 남아 있던 ‘대안’은 한 가지, 그것은 적과의 교섭을 배제한 ‘정치적 절차’를 생각해 내는 일이었다. 2003년 3월 23일, 신헌법(제1조에 체첸공화국의 영토는 러시아연방의 일부로 한다고 명기)의 채택 여부 및 2003년 말의 의회의원과 대통령 선거 실시의 여부를 묻는 체첸의 주민투표를 실시한 것은 특히 이것을 의도한 것이다.

이 주민투표가 반민주적인 형태로 실시되었음을 명확하다. 3월 23일 그로누이 거리는 한적하기 그지없었다. 폐허 속에 걸려 있던 색 바랜 현수막이 눈에 뛸 뿐이었다. “주민투표, 생존을 위한 기회”, “운명을 스스로 결정하고 싶으면 주민투표를”, “형편없는 무법상태보다는 최소한의 합법성을” 등과 같은, 더러는 아주 위협적이기 까지 한 문구로 주민투표에의 참여를 호소하고 있었다. 그러나 투표장으로 향하는 사람들은 극소수를 벗어나지 못했다.

“승리”라는, 어울리지 않은 이름을 붙인 횡령한 거리를 따라 수십 명의 용기 있는 사람들은 사망 혹은 행방불명이 된 가족의 사진을 흔들면서 주민투표 반대 데모를 하고 있었다. 기묘한 분위기였다. 한편에서는 긴장과 불안과 위협이 고조되고 있는 다른 한편에서는 치안부대가 긴장을 풀고 있었다. 러시아 미디어가 전하는 축하부도와 자동소총의 폭음이 여기저기에서 울려퍼지는 횡령한 마을과는 사뭇 다른 실로 어처구니없는 광경이었다.

주민투표 직전 몇몇 시민의 자퇴나 포탄의 폭발로 희생되었다. 3월 22일, 그로누이에 개설되어 있는 ‘세계 의료단’ 진료소의 의사들은, 마당에 떨어진 포탄의 파편에

부상을 당한 소녀를 돌보고 있었다. 같은 날 제9병동에는 지뢰에 의해 장갑차가 폭파되는 바람에 중경상을 입은 4명을 받아들였으나, 이 가운데 한 사람은 병원에 도착한 직후 사망했다. 또 투표일 며칠 전에는 몇몇 투표소가 체첸인 레지스탕트에 의한 테러의 표적이 되었다.

체첸은 NGO와 언론인밖에 들어갈 수 없게 되었다. 크고 작은 길 여기저기 설치된 검문소 때문에 이동도 위험했다. 3년간의 전쟁에 시달린 사람들은 외부 출입에 조차 겁을 먹고 있었다. 3월 23일 “군의 검문을 완화하라”는 지령이 내려진 것으로 보였으나, 이날도 사람들은 집안에 머물기만을 고집하여 거리를 달리는 버스는 텅 비어 있었다.

이 주민투표에 조작이 있었다는 증거가 있다. 유권자를 투표소로 유인하기 위해 가해진 압력은 투표율이 낮으면 집단단위로 보복을 하겠다는 협박, 개인에 대한 위협, 그리고 갖가지 선심공약 등이다. 이런 위험 속에 외부와 격리된 압력과 위협 아래서 도대체 표현의 자유가 있다고 할 것인가.

그럼에도 러시아당국은 투표당일 아침 일찍 많은 사람들이 투표소로 모여들었다는 환영 성명을 발표하고 있다. 그들은 투표율 85%를 기록한 가운데 압도적 다수가 신헌법에 찬성표를 던졌다고 발표했다.

그러나 현실과 이 숫자는 큰 차이가 있다. 그로즈니 시민은 겁에 질려 있었고, 거리나 투표소는 한산했다. 분명한 부정이 행해지고 있었음은 선거관리위원의 증언으로도 알 수 있다. 한 선거관리위원은 “누구도 투표에 대해 입을 열지 말하고 강요당했다. 나는 투표하러 오는 사람들의 숫자를 세고 있었는데, 오후 3시 이후에 투표 한 사람은 20명에 불과했더, 그런데도 위원회는 이 투표소에서의 투표자 수를 2185명이라고 발표했다. 몇 번씩 투표한 사람도 있었고, 여러 장의 신분증명서를 가지고 와서 15 내지 20번 투표를 하는 사람도 있었다. ‘찬성’ 투표용지는 미리 준비되어 있었다”고 증언하고 있는 것이다.

체첸의 NGO와 국제 NGO는 실제 투표율을 30% 정도로 보고 있다. 많은 체첸인은 선거의 부정행위보다도 주민의 의사가 무시된 것 자체를 굴욕, 나아가 전쟁행위로 받아들이고 있었다. 그 목적이 무엇이든 그것은 주민을 철저하게 박살내는 행위다.

## 침묵하는 국제사회

러시아의 공식 발표는 여전히 사실을 왜곡하고 있었다. 투표 이튿날 러시아의 푸틴 대통령은 “투표 결과 대다수 찬성한 것으로 나타났다. 이로써 체첸이 러시아연방에 친류하기를 희망하는 의사가 확실하게 표명되었다”고 말하면서 러시아 영토보전에 관한 문제는 완전히 해결되었다고 호언했다. 크레믈린 지배자의 눈으로 보면, 이 주민투표의 결과 마스하도프는 더 이상 공식적인 체첸의 대통령이 아니다. “무기를 아직 버리지 않고 사람들은, 잘못된 이상 때문에 스스로의 인민에 반역하여 싸우고 있는 것이다.”

현실적으로는 푸틴이 말하는 ‘해결’은 일체의 인민주권에 대한 부정을 의미하고 있다. 그는 민주적인 의견표명과 선출된 대표와의 대화도 거부하고 있다. 일고의 가치

도 없다는 것이다. 중요한 것은, 그가 카프카스 지방에 대한 러시아의 권익을 옹호하면서 ‘정치적 해결’을 추진하는 대통령이라는 이미지를 각인시키려 한다는 것이다. 그는 ‘테러리스트’과 교섭을 하지 않는다. 사실, 지금까지 마스하도프 정권의 각료가 망명자로부터 제안해 온 평화 플랜은 모두 기각되고 말았다. 그 가운데는 국제적인 위임 아래 체첸에 잠정행정기구를 설치하자는 제안도 들어 있다.

이렇게 보면, 3월 23일의 주민투표는 이미 수개월 전부터 전개되고 있었다고 전해진다. 친러시아 체첸 ‘정부’의 옹립이나 정상화가 진전되고 있다는 수많은 성명을 거쳐 체첸에는 두 가지 세계가 병립하게 되었다. 그 하나는 현실적인 전쟁상태이다. 체첸인은 러시아군을 겨냥한 게릴라 활동을 벌이고 있고, 점령군은 일반시민에 대해 대규모 보복을 가하고 있다. 다른 하나는, 러시아의 공식발표에 의한 것이다. 그러나 그것은 현실과는 거리가 있다고 볼 수밖에 없는 것이다. 하지만 그것은 이제 체첸에 정착되려 하고 있다.

여기서 말하는 ‘정상화’는 과연 현실화될 것인가. 단언하기는 어렵다. 어쨌든 주민 투표가 러시아당국에게는 현지정세를 변화시키기 위한 제일보로 파악하고 있다. 4월 21일 치호미로프 내무차관이 발표하고 있는 것처럼 2001년 1월 FSB에 위탁된 체첸 작전의 책임은 내무부로 이관된다. 이 결정은 적어도 분쟁을 ‘체첸화’하려는 의도에 의한 것이다. 그에 따라 연방군은 현지 작전에서 손을 빼고, 현지 경찰이 그것을 대신하려 하고 있다.

여기서 걱정이 되는 것은 사태의 초토화다. 체첸 정권을 대변하는 무장그룹이 있는 다른 한편에서는 아직도 산발적인 저항운동이 이어지고 있다. 그리고 이런 상황의 배경이 된 것은 껍데기뿐인 이른바 ‘정상화’라는 것이다.

이런 ‘정상화’ 전략을 조장하고 있는 것은, 지금까지 체첸에 대한 회합이나 조정, 교섭에 등한시했던 국제사회다. 확실히 국제사회는 다양한 사절단을 통해 체첸의 현상을 감시하고는 있으나, 정치적으로나 외교적으로 행동을 취하려 하고 있지 않다. OSCE는 러시아당국의 요청에 의해, 2003년 3월 체첸에서 철수했다. UN은 아무런 강제력도 행사하지 않고, 현지의 사무소(난민고등판무관사무소, 세계식량계획, 세계보건기관)에 대한 인도적인 지원만을 하고 있다. UN인권위원회는 2003년 4월 제59차 회기 중 전년에 이어 체첸에서의 러시아의 범죄행위를 비난하는 결의안을 부결시켰다.

유럽평의회도 최근 2년간 계속 침묵을 지키고 있다. 가장 최근에는 체첸에서의 범죄행위에 관한 국제형사법정의 설치를 요구하는 결의가 채택되었지만 실질적인 내용은 없다. 왜냐하면 이런 법정은 UN안보리의 승인없이는 설치할 수 없게 되어 있는데, 러시아는 안보리에서 거부권을 가지고 있기 때문이다.

유럽의회의 일부 의원들이 요구하는 국제조사위원회는 도대체 언제쯤 설치될 수 있을 것인가. 국제사회는 체첸 분쟁의 제1 피해자인 일반시민에 대한 러시아당국의 범죄행위가 불문에 불여지고 있는 사태에 대해 진지한 자세로 뛰어들어야만 할 것이다.(출처 : *Le Monde diplomatique*, 2003. 6.)

## 출추는 러시아 이민카드 제도

작년 러시아의 한 일간지에 의하면, 모스크바 범죄의 40%가 주로 CIS 지역에서 유입된 불법체류자에 의한 것으로 집계됐다고 한다. 이에 러시아는 외국인 및 불법체류자 관리를 위해, 모스크바 범죄를 방지를 위해, 지난해 11월 1일부로 '러시아 연방 내 외국인의 법적 지위에 관한 법률'이라는 이민 카드 제도를 시행했다. 이는 러시아에 체류하는 한국인을 포함한 모든 비러시아인에 대한 출입국 관리제도로써, 주재국 출입국 및 체류 관련 법률 정도로 해석된다.

법률제정이란 변화하는 현실상을 반영하여, 효율적이어야 하며, 형평성에 어긋나지 않아야 하는 것이 동서고금을 막론하고 상례이다. 하지만, 새로운 러시아 이민카드제도는 시행된 지 채 몇 달이 지나지 않아 효율성과 형평성의 양 차원에서 문제점을 드러내고 있다. 우선 외국인의 종류를 세 가지로 구분하여 똑같은 규칙을 적용하는데서 오는 오류이다. 즉, 외국인을 90일 이하 체류의 일시 방문자, 1년 미만 체류의 일시 거주자, 영주자의 세 개의 카테고리로 구분하고 있는데, 러시아에 1년 이상 거주하게 되며 수시로 본국과 러시아를 오가는 외국 기업관계자 혹은 연구자들은 외국인 신고를 일정한 시기마다 주기적으로 해주어야 하도록 되어있다. 하지만, "주기적으로"란 의미가 매번 출입국시마다인지, 아니면 한번으로 족한지에 대한 명확한 해답을 주는 관계부처가 없는 것이 현실이고 오히려 부처마다 출입국시 확인도장을 몇 번을 받아야 하는지 다르게 알려주기도 한다. 그렇다고 외국인이 임의적으로 한번만 하면 되겠다든지, 아니면 매번 신고를 하고 10회면 10회, 10장의 출입국 허가증을 가지고 있어야 하는지를 결정할 수 있는 것도 아니다. 정책입안시의 효율성과 형평성 문제의 고민이 무색해지는 부분인 것이다.

또 외국인의 입국시 2매로 된 이민카드를 작성하여 공항 및 국경 등에서 입국심사시 제출하면 입국심사관이 1면은 보관하고 나머지 1면은 입국스탬프를 날인하여 본인에게 돌려 준다. 그리고 돌려 받은 이민카드 1면을 거주 등록시 호텔 또는 OVIR(거주등록사무소)에 제출하고, 거주등록스탬프를 놓 카드에 날인 받아 여권에 보관하였다가 출국시 이를 반드시 출국심사관에게 제출해야한다. 주재국은 이민카드 미소지 외국인에 대하여 2250 루블에서 5천 루블의 벌금 부과 및 강제 퇴거 등의 처벌을 가하고 있다. 따라서, 분실시에는 반드시 OVIR에 신고해야 한다. 세상의 모든 국가는 외국인의 관리를 위한 개별 국가마다 고유의 조치를 취하고 있다. 한국 또한 외국인 및 한국인의 출입국 시기마다, 두 장의 카드를 받아 한 장의 카드를 낸다. 하지만, 나머지 한 장에 대한 의무감은 없다. 즉, 국내로의 유입 여부만 가릴 뿐 그것이 어떠한 신분증 역할을 하지 못한다는 것이며, 나머지 한장을 반드시 보유하고 있어야 할 의무가 없다는 것이다. 왜냐하면, 출국시 다시 출입국 카드를 한 장 작성해서 출국을 증명하면 되기 때문이다. 이에 비해, 러시아의 이민카드제도는 다른 의미 또한 내포하고 있다. 외국인일 경우에 이민카드는, 외국인의 러시아 체류를 증명하는 중요한 서류이기에, 자신의 체류지에 반드시 신고하도록 되어 있다. 이러한 조치는 마치 푸코의 원형감옥을 연상케 한다.

새 이민카드 제도의 주된 목적은 이미 설명하였듯이, 러시아 국내 유입 외국인의 관리 및 입국목적 등에 따른 법률 위반자의 사진, 지문 등을 Data Base화하여 범법 외국인에 대한 집중관리 체계 구축을 위한 것이다. 이민카드제도는 러시아 체제의 민주주의로의 전환, 세계화시대의 도래에 따른 인구의 국제적 이동 가속화 등이 고려된 러시아 현실에 맞게 만들었을 정책이지만, 시행된 지 채 몇 달 지나지도 않은 상황에서 문제가 속출하는 상황이라면 보다 현실을 잘 반영하고, 러시아 정부와 외국인 모두에게 득이 될 수 있는 외국인 관리제도가 무엇인지 고려해 볼 일이다.(유정석)

# 추악한 전쟁 Ache를 가다

강권찬(한국민족연구원 책임연구원)

## 1. 전쟁개시

“자유아체운동(GAM) 무장 분리주의자를 전면적으로 공격하라.”

2003년 5월 19일, 인도네시아 정부와 ‘자유아체운동’이 마주 앉은 도쿄회담이 결렬되기 무섭게 메가와티 대통령은 대통령령 제28조에 서명한다. 마침내 수마트라 북단 아체 지역에 계엄령이 선포되고야 만 것이다.

인도네시아 수도 자카르타, 메가와티 인도네시아 대통령은 이번 결정이 국가의 안전을 보위하고 인권 및 법률을 유지, 존중하기 위해 취해진 것이라며 군사공격 개시 결정을 지지해줄 것을 호소하고 있다. 의회는 전폭적인 지지의사를 밝히고 자카르타여론도 긍정적이다.

그 시각 아체 주의 주도, 반다아체에선 군 지휘관 회의가 열리고 있다. 수타르토 인도네시아 통합군사령관이 항복을 거부하는 아체 분리주의 반군들을 완전 소탕하라고 명령하게 된다.

불과 몇 시간의 차이를 두고, 미사일 공습이 개전의 요란한 서장을 장식하고 있다. 반군 진지에 OV-10 브롱코 전투기의 공습이 시작되었다. 반다아체에 6대의 C-130 수송기로 500여명의 병력이 공중투입 되고, 해병대 7백여 명이 군함 15척을 타고 해안에서 상륙작전을 벌이고 있다. 반군 소탕을 위한 대규모 작전은 신속하고 민첩하다. 이미 2만 명의 군대를 아체에 주둔시켜 온 인도네시아 정부군은 반군거점 2곳 이상을 이틀만에 점령해 버렸다..

해외언론은 수타르토 인도네시아 통합군사령관의 말을 인용, “이번 작전의 목표는 3천 내지 5천 명의 반군을 완전 소탕하는 것”이라는 속보를 전한다. 사령관은 6개월 이내에

자유아체운동(GAM) 세력을 완전 소탕할 것을 자신하고 있다.

### 지금 아체는

계엄령이 선포되고 몇 일이 지나지 않아 정부군의 잔학 행위와 민간인 학살이 자유아체운동 진영의 주장 외에도 해외 언론을 통해 조금씩 보도되기 시작하였다. 계엄군은 여전히 "우리는 한 명의 민간인도 살해하지 않았다. 총살 및 체포 명단을 갖고 있다. 작전 과정에서 목표물을 빗나가는 어떠한 실수도 없었다"며 통상적인 부인을 하고 있지만 군의 공식발표를 믿을 수 없게 된지 이미 오래이다. 앰네스티는 주례보고서를 통해 정부군이 계엄령 선포에 이어 대대적인 군사작전에 돌입한 이후 어린이를 포함한 민간인들이 초법적인 방식으로 처형되었으며 수 천 명의 난민이 발생하고 있다고 경고한 바 있다.

전쟁이 민간인 피해를 피해갈 수는 없다지만 잔인한 학살이 수십 년 간 뒤따라온 아체의 주민에게 되돌려질 피해는 토벌작전의 규모만큼이나 심각하다.

계엄령 선포 후 한달, 이제, 전쟁은 본격적인 교전국면으로 치닫고 있다. 인도네시아 외무부는 국제구호단체와 비정부기구들에게 안전상의 이유를 들어 아체에서 즉시 떠날 것을 촉구했다. 미국 국무성도 테러위협이 높다며 자국민들에게 인도네시아로 여행하지 말 것을 권고했으며 국방성은 아체에 머물고 있는 미국 시민에게 아체를 떠나라고 경고했다.

계엄사령부는 취재 중인 외신기자의 아체 취재를 원천봉쇄해 버렸다. 중화기로 무장한 해병대, 특전사(코파수스), 전략예비사령부(코스트라다), 경찰기동타격대(브리봄) 등 특수부대원 4만5천명과 각종 전투기와 전함이 동원되었다. 이제 완전소탕을 위한 최후의 작전이 시작되고 있다. 작전에 동원된 전력은 1976년 아체에서 독립 운동이 시작된 후 최대 규모다. 지난 한달, 정부군의 폭격과 기습전은 성공적으로 평가받고 있지만 조직 정비를 마친 자유아체운동의 게릴라전도 산발적이긴 하지만 격렬하게 전개되고 있다.

"인도네시아는 동티모르 독립과 같은 일이 재발하지 않도록 하는 데 국가적 자존심을 걸고 있다"고 한다. 과연 인도네시아는 국가의 자존심을 지킬 수 있을 것인가, 아니면 아체주가 기나긴 투쟁 끝에 제2의 동티모르로 독립을 생취할 것인가?

분명한 건, 아무도 감시하는 이 없는 가운데 아체 계엄 군사작전이 수많은 민간인 희생자를 발생시키고 있다는 점이다. 지난 26년간 1만 명에 이르는 아체 반군과 민간인이 목숨을 잃었고 수십만의 난민이 발생했다.

인도네시아의 정치적 역학, 석유와 자원확보, 이슬람 근본주의, 그리고 대 테러전쟁. 아체를 장식하는 연술이 가득한 가운데, 전쟁의 추악한 이면이 드러나고 있다.

## 2. 불온한 평화와 예고된 전쟁

### 평화시도는 무력했다.

3년 전 2000년 5월, 인도네시아 정부와 '자유아체운동'은 휴전협정을 약속하며 역사적인

첫 번째 평화시도를 시작했다. 아체 주가 인도네시아로 강제 합병된 이후, 76년 자유아체운동이 결성되면서 본격화된 25여 년 동안의 분리독립운동, 수천 명의 인명과 수십만의 난민을 발생시켰던 잊혀진 전쟁이 드디어 국제사회의 주목을 받는 순간이었다.

분리독립은 물론 자치도 허용하지 않았던 자카르타 정부의 정책변화가 궁정적으로 작용하고 있었다. 물론 자유아체운동의 투쟁의 결과보다는 인도네시아 내부적 사정이 큰 영향을 주었다. 수하르토 독재체제의 붕괴 이후 중앙권력의 통제력이 약화되고 있었던 인도네시아 정부는 동티모르에 이어 아체까지 독립한다면 술라웨시, 이리얀자야, 암본 등으로 분리독립이 확산되어 통제불능에 상태로까지 치닫는 것은 용납할 수 없었다.

수하르토 독재체제의 붕괴 이후 중앙권력의 통제력이 약화되고 있었던 인도네시아 정부는 동티모르에 이어 아체까지 독립한다면 술라웨시, 이리얀자야, 암본 등으로 분리독립이 확산되어 통제불능에 상태로까지 치닫는 것은 용납할 수 없었다.

대신에 와히드 당시 인도네시아 대통령은 아체 주민들의 불만을 누그러뜨리는 방안으로 사법, 외교, 국방, 통화를 제외한 여러 분야에서 폭넓은 자치권을 부여하고 아체에서 나오는 자원 수익의 75%를 아체에 돌려주겠다고 제안하고 있었다. 더군다나 와히드는 그동안 자행되었던 인도네시아군의 인권 유린 행위를 인정하여 아체인의 증오를 누그러뜨릴 수 있었다. 아체인에겐 완전자치 또는 분리독립 이외의 대안을 생각할 수 없을 만큼 인도네시아 정부군의 잔학 행위에 대한 공포와 증오가 자리잡고 있었다. 와히드는 자치아체주 치안 책임자였던 유수프 무하람 대령을 해임하였고 아체 민간인 학살 사건과 관련해 24명의 군인을 재판에 회부했다.

인도네시아 정부와 아체 반군은 3개월 간 ‘인도주의적 휴전’을 하기로 합의했고 인도네시아 통합군 사령부도 불법테러단체인 자유아체운동과의 평화협상을 연기해야 한다는 군고위간부 일부의 반대에도 불구하고 휴전협정을 적극 지지하고 군부의 반발을 사전에 효과적으로 차단하고 있었다.

하지만 최초의 평화노력과 국내외의 기대감은 곧 수십 년간 무장투쟁과 진압을 반복해 왔던 ‘현장의 양측 무장세력’(인도네시아 군부와 자유아체운동)의 국지적인 유혈충돌로 서서히 균열되기 시작하였다. 휴전협정에도 불구하고 60여명이 사망하고 난민이 계속해서 증가하고 있었다는 것은 휴전협정의 무력함에 대한 현실적인 반증이었다.

자유아체운동 지도자들은 인도네시아 경찰과 군에 적대행위에 항의하고 평화협상에 참여할 수 없다고 통보하기도 하였다. 아체를 방문하면서까지 적극적인 평화노력을 지속시키겠다는 와히드 대통령의 약속은 탄핵위기로 치닫는 그의 정치적 입지만큼이나 호소력을 가질 수 없었다.

지속되는 유혈충돌이 ‘양측 무장세력’을 자극하는 가운데 2000년 11월 아체 주 주민 50

분리독립은 물론 자치도 허용하지 않았던 자카르타 정부의 정책변화가 궁정적으로 작용하고 있었다. 물론 자유아체운동의 투쟁의 결과보다는 인도네시아 내부적 사정이 큰 영향을 주었다. 수하르토 독재체제의 붕괴 이후 중앙권력의 통제력이 약화되고 있었던 인도네시아 정부는 동티모르에 이어 아체까지 독립한다면 술라웨시, 이리얀자야, 암본 등으로 분리독립이 확산되어 통제불능에 상태로까지 치닫는 것은 용납할 수 없었다.



여만 명의 대규모 독립시위는 자카르타 정부와 정치인을 격앙시키기에 충분했다. 경찰의 도로봉쇄와 유혈충돌에도 불구하고 UN 기를 흔들며 아체 분리독립을 외치고 국민투표를 주장하는 대규모 군중의 물결을 막을 수는 없었다. 아체인에 의한 대규모 민중봉기로 사태가 발전해 가는 것을 자카르타정권은 용납할 수 없었다. 와히드의 약속이 사태를 진정시키기는커녕 사태를 더욱 촉발시키면서 그의 입지는 더욱 악화되었고 군부의 불만은 격앙되었다. 한차례 기한을 연기했던 휴전협정의 종료시한이 다가오면서 반군은 내전 발발 가능성을 경고하고 나섰다.

11개월간의 평화시도는 휴전협정에서 평화협정으로 나아가지 못한 체 무력분쟁이 사실상 재개되는 초라한 결과만을 낳았다. 유혈충돌이 통제불능의 상태로까지 악화되었고 마침내, 2001년 4월, 와히드 대통령은 아체 반군에 대한 소탕명령을 내리게 된다. 와히드 대통령의 결단은 반군으로 추정되는 세력들이 12일 새벽 미국석유회사 엑슨 모빌의 창고에 방화한 직후 전격적으로 취해졌다. 하야압력을 받고 있었던 대통령의 결단은 모처럼 신속하게 집행되었다.

### 역사는 두 번 반복된다

와히드 대통령 사임이후 메가와티 정부가 들어서면서 다시 한번 외신은 인도네시아 정부와 아체 반군이 휴전에 합의했음을 전한다. 인도네시아 정부와 반군 아체자유운동 대표는 '인도적 대화를 위한 헨리 두난트 센터'의 중재로 스위스 제네바에서 만나 유혈사태 종식을 위해 모든 조치를 신속히 취하기로 합의하게 된다. 물론 2개월이 안 돼 대규모 유혈충돌과 사실상의 전투상태는 더욱 심화되게 되는 것도 2년 전과 같았다.

와히드 이후 새로운 대통령의 지위에 오른 '민주인사' 메가와티는 계속되는 충돌을 명분으로 치안유지와 분리주의 세력에 대한 응징을 천명하고 비상사태 선포설의 확산을 주도하기에 이른다. 수타르토 통합군사령관은 GAM이 폭력 중단과 특별자치주수용을 거부한다면 더 이상 대화는 없으며 조만간 4개 대대 병력이 기존 병력 2만 1천 명에 합류할 것이라며 무력 소탕전이 임박했음을 드러냈다.

비상사태 설로 아체 주민은 다시 한번 피난행렬을 이루고 긴장과 갈등이 다시 한번 최고조에 오르면서 민간인 학살이 계속해서 외신을 통해 전달된다. 대통령이 바뀌었을 뿐 역사는 2년만에 그대로 반복되는 듯했다. 극적이고 갑작스러운 휴전합의, 그러나 끊이지 않는 유혈분쟁, 다시 한번 폭력의 암울성이 극대화된 민간인 학살… 연이어 대규모의 난민이 발생하고… 양측의 증오는 대화와 협상의 실패를 상대측에 떠넘기면서 응징만을 되풀이하였다.

### 국제사회가 움직이다.

국제사회의 관심은 더 이상 인도네시아의 혼란을 방관만 하지 않겠다는 의지를 밝혔고 미국이 마침내 무력에 의한 문제해결을 반대하며 유혈분쟁에 대한 중재의지를 밝히게 된

다.

미국의 특사가 파견되고, 반다아체를 방문하면서 평화협정 이행의 압력은 부드럽게 물결을 타기 시작한다. 중동평화협상 중재 경험이 있는 지니 특사의 아체 파견은 미국의 석유업체엑슨 모빌 등이 진출한 현지의 유혈사태를 조기에 종식시키려는 워싱턴 당국의 의지를 강력히 반영한 것이었고 특사 일행이 ‘반국가단체’ 자유아체 운동 진영의 대표들을 만나 평화협정이 실패하는 이유에 대한 설명을 듣는 것 만큼 인도네시아 정부를 곤혹스럽게 하는 사건은 없었다.

더군다나 자카르타를 방문중인 토마스 파고 미국 태평양함대사령관은 위라유다 외무장관과 만나 군의 무력 동원보다는 평화적, 정치적 해결을 주장, 미국의 반대의사를 강하게 전하기에 이른다. 일단 무력해결 국면은 진정되었고 내키지는 않겠지만 양측은 다시 한번 평화협상의 테이블로 나오게 된다.

여기에는 미국과 일본을 비롯한 23개국이 아체의 재건을 지원할 방침을 밝힘으로써 평화협상의 타결을 위한 낭그루 아체 두라살람 특별자치법’의 수용으로 여건을 조성하고 있었다. 국제사회는 인도네시아의 혼란을 더 이상 원하지 않았다.

마침내 2002년 12월 9일 양측은 평화협정에 서명하기에 이른다. 양측 대표는 스위스 제네바에서 만나 ▲적대관계 청산 ▲GAM 무장해제▲정부군 철수 ▲자치선거 실시 ▲유엔 감독관 파견 등을 규정한 평화협정문에 사인했다. 협정에 따르면 낭그루 아체 두라살람 특별자치법에 의해 아체는 2004년 자유롭고 공정한 지방선거를 실시해 중앙정부로부터 광범위한 자치권을 넘겨받고 정부군과 GAM은 폭력과 협박, 재산 파괴, 불법 체포, 습격을 중단키로 했다. 양측은 또 공동안보위원회를 설립해 치안상황을 감시하고 협정 위반행위를 조사하는 한편 평화협정 체결 즉시 모든 적대행위를 중단토록 자파 무장세력에 지시도록 했다. 이 밖에 GAM은 모든 무기를 국제 감시인 단이 관할하는 병영에 넘기고 그동안 아체 주민들에게 악명을 떨쳤던 공수부대(코파수수) 및 전략예비사령부(코스트랏), 경찰기동여단을 포함한 대다수 정부군을 아체에서 철수시키기로 했다.

협정이 체결된데는 지난 2000년부터 중재역할을 해온 스위스 인권단체 앙리 뒤낭 센터의 끈질긴 설득과 조지 W. 부시 미국 대통령의 중동특사를 역임한 바 있었던 지니 특사, 그리고 아세안의 태국 외무장관, 그리고 국제적인 아체지원 모임의 역할이 무엇보다 중요하게 작용한 것은 주지의 사실이다.

## 불온한 평화

인도네시아 정부군은 아체 평화협정 체결하루만에 반군 소탕작전을 중지함은 물론 무장 반군 자유아체운동(GAM) 주둔지에 대한 포위망을 풀고 철수를 시작했다. 수타르토 통합 군사령관은 아체를 방문, 현지인과 함께 평화협정 체결 감사 예배에 참석해 “GAM은 더 이상 우리의 적이 아니라 형제이며 협정은 수십 년간 고통받은 아체인에 대한 축복”이라고 평화협정을 축복했고 다우드 GAM 대변인도 무장을 해제할 준비가 돼있다고 화답했

다. 국제사회가 평화협정 지지의사를 속속 밝히는 가운데 메가와티가 아체서 하룻밤 체류하는 계획을 밝히면서 평화적 해결에의 기대감은 절정을 이룬다.

물론 평화협정이 제대로 준수될 수 있는지에 대한 우려도 공존하고 있었다. 무엇보다 자치의 범위를 둘러싼 동상이몽은 여전한 숙제였다. 아체는 완전한 분리독립에 가까웠고 정부는 제한적 자치수준만을 허용하겠다는 팽팽한 신경전이 지속되었다. 2004년 자치선거의 실시도 구체적 이행 일정이 정해지지 않아서 양측의 신경전을 제어할 로드맵도 불완전하다고 볼 수 있었다. 더군다나 아체 평화감시단이 무장해제를 감독할 강제력과 관련 실질적인 권한을 가질 수 있는지에 대한 회의도 불안한 요소 중의 하나였다.

그러나 무엇보다 중요한 평화정책의 최대 변수는 인도네시아 군부였다. 협정 이행에 대한 군부의 반발 조짐이 일부 포착돼 평화 정착 과정이 순탄치 않을 것임을 예고하고 있었기 때문이다. 자유아체운동은 여전히 분리독립을 포기하지 않았음을 시사하는 자극적인 발언을 쏟아냈고 군은 분리독립운동이 강행될 경우 강경 대응한다는 입장을 공개적으로 천명하고 있었다.

국가 전반에 걸쳐 막강한 영향력을 행사하고 있는 군부는 GAM이 독립 목표를 결코 포기하지 않을 것이기 때문에 대화를 통한 문제 해결 방식보다는 무력 소탕 재개가 불가피하다는 대체적인 시각을 가지고 있었다.

특히 군부와 직접적인 관련이 있는 인권유린 재판의 경우 예민한 반응을 보이고 있었다. 아체 정치 지도자 가즈할리 아바스는 “인권유린 재판이 없다면 평화는 가짜”라고 주장할 정도로 민간인 학살과 관련된 쟁점은 그 잔학성만큼이나 폭발성을 갖는 사안이었다. 더군다나 평화협정 체결 후에도 인도네시아 군 또는 군의 지원을 받는 아체 민병대에 의한 민간인 학살이 계속되고 있다는 주장도 제기되어 평화협정 이행을 더욱 불투명하게 하고 있었다. 아체 지역에 드리워진 어두운 그림자는 서서히 조금씩 펴지고 있었다.

리아추두 육군참모총장이 평화협정이후 24차례에 걸쳐 GAM이 군 초소를 습격했다하고 자유아체운동 측은 정부군이 후방철수와 방어태세로의 병력재배치 주장에도 불구하고 소탕작전이 전개되고 있다고 상호 비난하는 가운데 군 수뇌부가 아체에서의 철군 가능성을 부인하기 시작하면서 평화협정에의 미래는 결정적으로 위협받기 시작했다. 이는 결정적으로 이전의 상호비방이라던가 회담에서 우위에 서고자 하는 신경전의 수위를 훨씬 넘어서는 것이었다.

정부와 GAM, 국제참관단체 등으로 이뤄진 공동안보위원회(JSC)는 계속되는 유혈사태 중단을 목적으로 지금까지 발생한 모든 협정 위반 사례를 철저히 조사해 관련자들을 처벌하겠다고 다짐하고 있었으나 실효성에 대한 의문은 여전한 숙제였다.

### 예고된 전쟁

지속되는 유혈충돌은 26간에 걸친 무력분쟁의 증오를 확산시키고 2년 전 휴전협정파기라는 불신의 기억을 확인시켜 주면서 평화협정은 4개월만에 무산위기로 치닫고 있었다.

전투당사자인 양측의 무력조직은 불신과 증오의 기억재생을 통해 자신의 향후 행동을 결정하기 시작했다. 철군약속도 지켜지지 않았고 이에 따라 아체의 무장해제도 소극적일 수밖에 없었다.

파국으로 치닫는 평화정착을 정상화시키기 위한 마지막 국제사회의 노력은 2003년 5월 도쿄 평화협상 주선으로 이어졌다. 하지만 인도네시아 정부는 도쿄에 도착하기도 전 평화협상에의 의지를 잃은 지 오래였다. 국제사회의 압력이 무력해결에의 유혹을 잠시 멈추게 하고 있었는지도 모른다.

심지어 인도네시아 정부는 일본으로 출국하려던 협상의 상대편인 GAM측 대표 5명을 체포하기도 하였다. 미국의 강력한 개입에 의해 연행 자들이 풀려난 뒤 회의가 성사되기는 하였지만 인도네시아 정부가 평화협상을 진행시킬 의지가 없다는 것을 노골적으로 드러내고 있었다. 국제사회의 중재노력에도 불구하고 이틀간의 평화협상은 예상대로 결렬되었다. 미국 국무부는 대표단 체포 직후 강력 항의해 연행 자들이 풀려날 수 있도록 했으나 협상을 바라보는 메가와티 정부의 태도를 근본적으로 바꾸는 데는 아무런 영향력을 행사하지 못했다.

인도네시아 정부는 평화협상이 결렬된 5월 18일 밤, 기다린 듯 신속하게 계엄령을 선포하였고 메가와티 대통령은 반군완전소탕을 명령하는 포고령에 서명하였다. 그리고 19일 반군을 상대로 한 대규모 공세가 시작됐다. 수타르토 통합사령관이 밝혔듯 1975년 동티모르 침공이래 최대 규모의 군사작전은 그렇게 시작되었다.

### 3. 인도네시아 민족주의의 위기

#### 민족정책의 위기

2억 2천 만 명으로 세계4위의 인구를 가진 인도네시아는 한반도의 9배에 달하는 면적에 1만 7천여 개의 섬과 5만 5천km의 해안선으로 구성되어 있으며 240여 개 종족, 500여 개의 언어와 다양한 종교 및 문화적 전통을 갖는 전형적인 다민족 도서국가이다.

이러한 지리적 환경과 문화는 역사적으로 국가 통합 및 발전에 큰 장애를 주는 요인이 되어왔다. 더군다나 지역별로 서로 다른 피식민 전통을 갖고 있기 때문에 국민국가의 성립이라는 근대의 여명이래, 국가분열의 씨앗은 내재되어 있었다고 보아도 과언이 아니다. 다양한 피식민 전통은 기실 석유와 천연가스의 주요 생산지이자 세계적인 해상 수송로라

파국으로 치닫는 평화정착을 정상화시키기 위한 마지막 국제사회의 노력은 2003년 5월 도쿄 평화협상 주선으로 이어졌다. 하지만 인도네시아 정부는 도쿄에 도착하기도 전 평화협상에의 의지를 잃은 지 오래였다. 국제사회의 압력이 무력해결에의 유혹을 잠시 멈추게 하고 있었는지도 모른다. 심지어 인도네시아 정부는 일본으로 출국하려던 협상의 상대편인 GAM측 대표를 체포하기도 하였다. 미국의 강력한 개입에 의해 연행 자들이 풀려난 뒤 회의가 성사되기는 하였지만 인도네시아 정부가 평화협상을 진행시킬 의지가 없다는 것을 노골적으로 드러내고 있었다.



는 자원적, 전략적 위치로부터 기인한다.

1945년 네덜란드로부터 독립한 인도네시아는 초대 대통령 수카르노가 제창한 ‘판차실라’(Pancasila, 유일신, 인도주의, 인민주권, 사회정의 등 5개 원칙을 기조로 하는 관용의 통치 철학)를 국가이념으로 삼아 국가통합을 지상과제로 추구해 왔다. 당시 네덜란드는 종족 및 지역별로 독립을 약속하면서 조금씩 식민지를 포기했는데, 그 협상과정에서 부풀었던 소수민족의 독립 기대는 결국 자바 족(전체 인구의 50~60%)을 중심으로 한 ‘자카르타 인도네시아’에 편입됨으로써 무산되었다.

중앙정부의 대부분이 자바섬주민에 의해 장악되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그 중에서도 동부지역인 수라바야 출신의 자바인이 군부 고위층의 상당 부분을 차지한다. 과거 독립운동을 하던 계층이 수라바야 출신들이다 보니 독립 후에도 무장이 비교적 잘 되어있던 이들은 곧 군부를 장악할 수 있었고 강력한 무력을 바탕으로 중앙권력을 접수했다.

1966년 수하르토의 군사쿠데타는 자바족 중심의 자카르타 군사독재를 완성하였다고 평가할 수 있다. 대자바 민족주의는 국가주의의 표피를 쓰고 전면적으로 관철되었다. 판차실라의 이념을 계승한다는 명분 아래 “신질서”를 표방하면서 “강압에 의한 통합”을 추진하였다. 소수민족의 고유문화는 인정되지 않았다. 예를 들어, 경제적인 지배층에 속해있던 중국계의 경우에도 자체의 학교가 강제 폐쇄되고 학생에 대학 중국어교육이 금지되었으며 이름도 인도네시아식 이름만을 인정하는 정책을 취했다.

수하르토의 강압정책으로 숨죽이고 있던 소수민족의 정치, 경제적 불만은 1997년을 경과하면서 민주화운동과 맞물리고 곧이어 수하르토 대통령이 하야하는 것을 계기로 한꺼번에 폭발하게 된다. 소수민족의 독립 열망과 가치 요구가 중앙권력의 공백과 경제 불황의 틈을 비집고 분출하게 된 것이다.

### 국가분열과 자바패권의 위기

인도네시아의 분리독립운동은 수마트라섬의 아체(Aceh)지역, 동티모르, 이리안 자야(서 뉴기니 혹은 서 이리안으로도 불림)의 3개 지역에서 전개되었다. 이밖에 분리독립운동은 아니지만, 여러 지방에서 집단간 유혈투쟁이 벌어졌다. 말루쿠주의 암본을 중심으로 한 회교도와 기독교도간의 충돌, 서칼리만탄주(마두르족 이주자들과 원주민 다야크족간 유혈충돌), 리아우 주의 바탐섬(플로레스와 바타크, 북수마트라에서 이주해온 소수민족들과 무력 충돌) 등이 있다.

수마트라 섬의 북단에 위치한 아체 지역은 포르투갈과 영국, 네덜란드의 지배를 번갈아 받았던 곳인데, 1951년 인니가 아체 지역을 합병시키고 경제적 수탈을 강화하자, 1976년 지유아체독립운동(GAM) 단체를 중심으로 본격적인 무장투쟁이 일어났다. 인니 정부는 자바계 주민을 대거 이주시키면서 분리독립운동을 철저히 탄압하였고, 1989년 이후 인니 군이 상주하게 된다.

파푸아 섬의 서쪽 이리안 자야 지역은 1954년까지 네덜란드의 식민통치 아래 있었으나,

1962년부터 인도네시아가 유엔의 위임을 받아 통치하게 되었고 1969년 무력 합병한 곳이다. 인종적으로나 문화적으로 멜라네시안 계에 해당하는 이리안 자야 주민은 1967년이래 '자유파푸아운동(OPM)'을 전개하였다. 무력합병 이후 분리독립운동의 열기는 수하르토 정권의 강압통치에 눌려 소강상태를 유지해 왔으나, 1975년 파푸아 섬의 동쪽에 위치한 파푸아뉴기니가 독립하면서 무장투쟁이 본격화하였다. 1999년 인도네시아 국민협의회(MPR)가 아체와 이리안 자야 주에 대해 특별 자치를 부여하는 법안을 통과시킴으로써 양주는 특별 관리되고 있다.

1999년, 국제사회의 지원을 받고 동티모르가 독립하면서 인도네시아 내부의 다른 분리 독립운동은 더욱 가열되었다. 독재자 수하르토의 하야는 역설적으로 중앙권력을 약화시킴으로 인해, 자바족 주도의 민족질서와 국가통합 전반에 대한 균열을 촉발시켰다. 이제, 종도 하차한 와히드 대통령은 물론 메가와티 현 대통령에게도 동티모르 독립 이후 민주화와 동시에 국가통합을 유지해야 하는 어려운 과제를 남겨두게 되었다.

동티모르 독립 이후 인도네시아의 '국가 분열(national disintegration)' 가능성은 본격적으로 국제적인 관심을 불러일으켰다. 무력 탄압으로 일관했던 수하르토 정권과는 달리 민주화 이후 와히드 전 대통령과 메가와티 현 대통령은 정치적 타협과 대화를 강조하면서 특별 자치권 부여 방식으로 대응해 왔다. 대부분의 인도네시아 국민들은 어떤 방법이던간에 더 이상 '제2의 동티모르'를 만들어서는 안 된다는 국민적 자존심으로 재무장되어 있는 상황이다. 국가분열은 곧 자바족 중심의 인도네시아의 붕괴를 의미하기 때문이다.

### **자카르타는 아체를 포기할 수 없다.**

인도네시아 국가재정의 상당부분은 칼리만탄에서 채벌되는 원목, 이리안자야(서부 파푸아)에서의 구리와 금, 아체와 기타 지역의 석유와 천연가스 등의 판매수익금에 의존하고 있다. 그 중 아체의 가스와 원유수익금이 국가재정의 13%를 차지하고 있다.

아체 지역은 천연가스와 석유, 목재 등 풍부한 자원을 보유하고 있으며 인도네시아 총 수출(2001년 565억 달러)에서 이 지역 자원이 차지하는 비중은 15%에 이른다. 미국의 정유업체 엑슨 모빌은 이 지역에서 하루에 14억 입방피트로 인도네시아 하루 평균 천연가스 생산량의 약 6분의 1에 해당한다.

아체를 잃는다면 인도네시아는 당장에 국가경제에 심각한 타격을 받게 된다. 경제위기로 탄생한 신생 민주주의 정부에게도, 경제회복과 빈곤층을 위한 국가재정을 위해서도 아체는 특별한 존재일 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 아체는 자카르타와 말레이지아 태국을 연결하는 해상항로인 말라카 해협의 요충지이므로 이곳을 잃을 경우 해상로의 심각한 위협이 될 수 있다.

국가분열의 위기가 경제적 위기와 맞물려 인도네시아 전체의 파국으로까지 치달을 수 밖에 없는 상황에서 인도네시아는 아체를 결코 포기할 수 없다.

## 4. 자바 민족주의 VS 이슬람 근본주의

### 식민지 아체

수마트라 북부에 위치한 아체는 5만 5천km 면적, 인구 4백만 명의 수마트라 서북쪽에 위치한 자치주(州)다. 말라카 해협이 지나는 길목이어서 서구문명이 동양으로 가기 위해서는 반드시 거쳐야 할 지역적 특성을 지니고 있다. 더구나, 중국대륙의 신문화도 말레이 반도를 통해 접할 수 있어 정치적, 경제적, 문화적 어느 면에서나 중요한 위치의 전략적 기지였다.

아체 지역은 인도네시아에서 14세기 말부터 이슬람왕국인 말라카(Malaka) 왕국이 응성하면서 세계무대에 등장하기 시작한다. 또한, 말라카왕국은 아프리카동부와 지중해에 이르는 거대한 국제무역망의 중심인 도시국가로 빠르게 발전 1470년대에는 식량, 주석, 금, 후추 등을 생산하는 말라카 해안세력을 확장 말레이남부 전지역과 수마트라 동부지역을 장악한 거대한 국가였다. 그 중심도시가 아체다. 빛나는 이슬람제국을 건설했던 아체는 1537~1571년 포르투갈의 공격을 받으면서부터 고단한 외침과 항쟁의 역사를 되풀이하기 시작했다. 후발주자인 네덜란드가 자바섬을 공략하면서 약 400년에 가까운 네덜란드의 식민통치시대(힌디아 블란다시대)가 시작된다. 아체 민족은 말레이인과 인도인의 혼혈 족으로 자카르타에 사는 자바인과는 민족부터가 다르다. 인도네시아를 손아귀에 넣은 네덜란드가 식민지 확대를 위해 1873년 대아체전쟁을 선포하자 아체는 35년 동안 기록적 항쟁을 하는데 1873년부터 1942년까지 계속된 아체 독립전쟁에서 네덜란드 군 1만 명이 사망 할 정도로 아체지역의 저항은 격렬했다. 그들은 인도네시아 다른 지역종족에 비해 일찍 외부문명과 접하면서 쌓은 신앙심, 애국심으로 그들의 영토를 지켰고 다시 1942년 네덜란드 이후 아체에 진출한 일본에 맞서면서 지난한 투쟁사를 이어갔다.

아체는 1947년 네덜란드로부터 독립하던 인도네시아공화국의 특별자치주라는 이름을 달고 한배를 타게 된다. 인도네시아 독립에 공헌한 아체에게 완전한 자치주 지위를 약속했던 인도네시아의 국부 수카르노 대통령의 약속은 지켜지지 않았고 인도네시아 정부는 1950년 아체의 특별한 지위를 무시한 채 수마트라의 한 부분으로 편입시키면서 아체 독립전쟁은 시작되었다. 아체는 1953년 이슬람공화국으로 독립을 선포하고 인도네시아 정부는 곧 대규모 병력을 투입해 수천 명의 아체인들을 탄압하면서 무력통치 시대를 열었다. 수카르노에 이은 수하르토 군부독재정권은 아체에 대한 무장통치와 경제착취를 더욱 강화하면서 억눌린 아체인들의 분노는 보다 조직화된 형태로 발전되어 갔다.

사실 아체 주민들의 독립요구는 그 동안 석유, 천연가스등의 천연자원 개발 수익을 독점한 자카르타 중앙정부에 대한 반감에서 많은 부분이 비롯되었다. 반다아체 보다 남쪽에 위치한 록스마웨에는 세계최대의 천연액화가스(LNG) 생산지로 미국기업 모빌과 인도네시아 정부의 합작기업 아룬이 있다. 이 지역의 막대한 수익금은 인도네시아 연간예산의 13%를 충당할 만큼의 큰 소득 원이지만 아체 지역에 되돌아오는 것은 고작 그것의 1%정

도에 지나지 않는다. 또한 아룬은 철저히 중앙정부의 통제하에 운영되는 기업으로 아룬의 직원 대부분은 자바 인으로 채워져 있고, 현지 아체 인은 단순노무직의 임시고용원자리만을 겨우 얻을 수 있을 뿐이다.

아체의 경제적 비중은 인도네시아 정부에게 가히 절대적이었다. 이런 과정 속에서 아체의 경제적 이윤은 고스란히 자카르타로 실려갔고 현지에는 5% 남짓 한 지방세만 주어져 아체 인구의 40%가 절대빈곤에 허덕여야 했다. 아체 주민들의 의 독립 요구는 정치적 이유에서보다 오히려 경제적 불평등과 박탈감에서 비롯됐다는 분석은 이러한 현실을 반영한다. 자카르타는 계릴라를 양성했던 것이다.

자유아체운동은 아체인의 직간접적인 지원을 받으며 대안세력으로 자리를 잡아갔다. 이미 일부 지역에서는 자유아체운동이 행정기능을 접수해 나갔다. 특히 자유아체운동의 지도자들은 이슬람율법을 강조함으로써 치안유지는 물론 일반 아체인의 생활 깊숙이 까지 영향을 미쳤고 영향력을 확보할 수 있었다. 이런 현실은 신변안전 문제로 외지 출신의 법관이나 의사, 또는 행정가가 떠나버린 다른 아체지역과 대조를 이루며 아체 시민들 사이에 자유아체운동이 강하게 각인되는 계기를 마련했다.

### 자유아체운동(GAM) 그들은 누구인가?

아체의 분리독립 기운은 1976년 12월4일 하산 디 티로(Hasan di Tiro)가 자유아체운동(GAM)을 외치면서부터 조직적인 대 인도네시아 무장투쟁의 발판을 마련했다.

결성 당시만 해도 아체 피디 지역 일부에 제한된 조직이었고, 그나마 1980년부터 89년 까지는 거의 유명무실한 존재였다. 그러나 89년 인도네시아 정부군이 무력을 강화하고 90년 5월 아체를 군사작전지역(DOM)으로 선포하면서부터(98년 8월 해제) 자유아체운동의 무장투쟁은 상대적으로 부각되기 시작했다.

그러나 아직 조직 기반과 대중성은 여전히 취약한 상태였다. 자유아체운동이 실질적으로 시민 층에 뿌리를 내리기 시작한 것은 1999년 들어서였다. 말하자면 자유아체운동의 폭발적인 대중성 확대는 수하르토의 몰락과 동티모르의 분리독립이 심리적 자신감으로 작용해 수백 명의 해외 망명자들이 되돌아와 계릴라전선에 참여하면서부터 시작됐다. 여기에 인도네시아 정부군의 난폭성과 아체 시민들의 분노는 자유아체운동의 정당성 확보에 골간을 이루었다.

자유아체운동은 아체인의 직간접적인 지원을 받으며 대안세력으로 자리를 잡아갔다. 이미 일부 지역에서는 자유아체운동이 행정기능을 접수해 나갔다. 특히 자유아체운동의 지도자들은 이슬람 율법을 강조함으로써 치안유지는 물론 아체인의 생활 깊숙이 까지 영향을 미쳤고 영향력을 확보할 수 있었다. 이런 현실은 신변안전 문제로 외지 출신의 법관이나 의사, 또는 행정가가 떠나버린 다른 아체지역과 대조를 이루며 아체 시민들 사이에 자유아체운동이 강하게 각인되는 계기를 마련했다.

현재 자유아체운동은 스웨덴에 망명한 정치조직과 아체 현지에 구축한 무장투쟁조직으

로 나뉘어 있다. 정치조직은 1981년 스웨덴으로 망명한 하산 티로가 노환으로 거동이 불편해지면서 말리 마흐무드가 총리직을 이었고 아체 쪽에는 2002년 1월 압둘라 샤피에 최고사령관이 전사한 뒤 무자킬 마나프가 후임 최고사령관으로 4천여명에 이르는 무장투쟁 조직을 이끈다.

자유아체운동은 스웨덴의 망명 정치조직보다 아체 현지의 무장조직이 투쟁을 주도하고 있다. 하산 티로가 자유아체운동의 정신적 지주임은 분명하지만 현실적으로 그가 아체 현지의 무장투쟁조직을 지도해 왔는지에 대해서는 매우 회의적이다.

1986~89년에 리비아에서 군사훈련을 받았던 무자킬은 한때 말레이시아와 타이를 오가며 정치 선전활동을 했던 탓에 게릴라 지도자로서는 드물게 국제적 감각을 지닌 인물로 알려져 왔다. 아직 남부 아체를 비롯한 일부 지역은 무자킬의 명령체계에서 벗어나 있는 것으로 알려졌지만, 그동안 17개 지역단위별로 고립분산 투쟁을 해온 자유아체운동이 비교적 통일된 지휘체계를 갖춘 것도 무자킬 이후의 일이다.

자유아체운동의 무기체계와 보급로는 정확히 밝혀진 적이 없지만, 무기들은 주로 타이와 말레이시아, 필리핀의 무슬림을 통해 반입하는 것으로 알려져 왔으며 심지어 인도네시아 정부군으로부터 밀매하기도 한다.

자유아체운동의 재원을 놓고 벌이는 인도네시아 정부군과 자유아체운동의 선전전은 실제 전투 못지 않게 심각하다. 정부군은 자유아체운동이 주민에게서 강제로 세금을 뜯어낸다고 주장해온 반면, 자유아체운동은 주민들의 자발적 기부라고 맞받아쳐 왔다.

자유아체운동(GAM)은 하나의 독립된 지도체제에 의해 주도되는 세력이 아니다. 그들은 여러 군벌세력의 연합체적 성격을 띠는데 이 무장군벌세력들은 독립운동을 평계로 무기와 생필품의 밀무역을 통해 그들의 이익을 챙겨오기도 하였다.

사실, 현지의 인권단체로부터 제기되고 있는 정부군뿐만 아니라 자유아체운동의 반인권적 행위가 아직 많은 시민 사이에 독립투쟁보다는 공포의 대상으로 여겨지고 있기도 하다.

### 식민지 아체, 이슬람 근본주의로 무장하다

인도네시아의 국민 중 무슬림이 차지하는 비중이 약 90% 정도지만, 인도네시아는 종교에 따른 관습법이 아닌 실정법을 따른다. 다른 많은 다수 이슬람의 나라와는 달리 신정 일치를 인정치 않는다. 인도네시아에서 종교지도자는 정치권에 진입하는 데 상당한 제약을 받는다.

하지만 아체의 무장독립세력이 요구하는 협상조건 중 하나가 실정법이 아닌 종교성전에 따른 관습법을 인정해 달라는 것이었을 만큼 아체는 이슬람주의로 단단히 무장해 나갔다.

인도네시아 군부독재가 자바 족의 패권을 관철하는 방식의 민족주의와 국가주의를 바탕으로 위압적인 국가통합을 유지해 왔다면 아체의 분리독립주의는 자바 족에 대항하는 아체의 무기로 이슬람을 선택한 것으로 보인다. 자바 족에 대항하는 민족분쟁이 세속정권에

대항하는 신정으로 확대됨으로써 자유아체운동은 이슬람 전사로 거듭날 수 있었다.

따라서 자유아체운동이 추구하는 질서는 많은 면에서, 아프간의 무장독립세력이던 탈레반의 그것과 유사하다.

2000년 아체 자치주(州) 정부는 ‘코란’대로의 삶을 추구하는 이슬람근본법인 샤리아를 채택하기로 방침을 정하기도 하였다. 아체 주 의회도 이미 교육과 세금 등에서 이슬람식으로 변화를 용인하는 법령을 통과시킨 것으로 알려졌다. 역설적이지만 자카르타 세속정권이 아체의 자치에 있어 독자적인 교육 및 종교제도를 허용하면서 전면적인 이슬람화는 더욱 촉진되었다. 아체 주민은 거의 모두 무슬림이다. 이슬람 학교 기숙학교엔 신입생들이 넘친다.

하지만 자유아체운동이 율법을 강요하면서 내부적인 갈등이 빚어지기도 한다. 이슬람 급진파 학생과 지식인들은 자유아체운동과 율법에 의한 통치가 동일시되고 있는 형편이다. 탈리반으로 알려진 그들 학생은 아프가니스탄 탈리반 만큼은 아니지만 종종 풍기단속에 나선 경찰처럼 행동하며 절도범과 윤락녀는 물론 질바브를 쓰지 않은 여성까지 색출한다. 학생들은 범법자를 꾸짖고 그들의 머리를 깎든가 “나는 윤락녀입니다”라고 적힌 표지를 달고 시내를 걷게 한다. 중범자들은 GAM의 비밀법정으로 넘겨져 처형되는 일도 있다고 한다.

### 인도네시아 민족주의의 반격

자유아체운동이 표방하는 이슬람근본주의는 인도네시아의 진압에 종종 빌미가 되어왔다. 이슬람주의는 아체 내의 단결을 유도할 수 있을지 모르나 국제사회는 물론 인도네시아 내부의 여론의 동정을 얻기는 더욱 힘들었다. 더군다나 인도네시아 내부에서 인종과 종교가 얹히면서 전쟁의 형태는 더욱 극악해질 수밖에 없었다. 그리고 인도네시아는 분리 독립운동과 이슬람 근본주의를 제압할 수 있는 강력한 물리력으로서 인도네시아 민족주의의 보루, 군부가 있었다.

독립전쟁의 수행과 승리, 공산쿠데타의 완전진압, 그리고 미국의 지원. 인도네시아 국가의 근간은 군부에 의해 주도되어 왔다. 수하르토 군사정권은 정치적으로 의원의 4분의 1은 선거가 아닌 군부의 추천에 의해 임명하였다. 퇴역하는 장교는 지역 경찰책임자, 지방 정부의 고위직 등을 보장해 주었다. 대통령 선거는 직선제가 아닌 의회를 통한 간선제를 선택했다. 자카르타경찰 총책임자는 현역 육군4성 장군이다. 그는 경찰복이 아닌 군복을 입고 업무를 보았다고 한다. 군부를 통해 정치적 질서가 형성되었기 때문에 수하르토의 퇴장이후에도 쉽게 ‘국가적 군복’을 벗겨내기란 쉽지 않다.

군부와 군부의 영향력 아래에 있는 정치인들은 끊임없이 화려한 과거로의 복귀를 은연중에 시도하여 왔다. 끊이지 않는 쿠데타 설은 신생 민주정부를 압박하여 왔고 민주화 과정에서의 통합의 위기는 군부의 반발을 항상 의식하도록 강제하였다.

정치적 성향의 군 수뇌부는 쉽게 길들여지지 않았다. 군 내부의 자의적 판단에 의한 계

엄 권의 발동이 가능한 법개정이 추진될 때 그것을 저지한 것은 민주정부가 아니라 민주화를 이룬 시민들의 반발이었다.

인도네시아 군부는 인도네시아의 독립은 물론 국가건설의 직접적인 담당자였다. 자바족을 중심으로 하는 인도네시아 민족과 국가를 물리력을 통해 뒷받침하였고 국가통합과 민족주의의 보루 역할을 해왔다.

결국 군부의 정치적 의지와 성향은 아체반군 토벌이라는 형태를 통해 극대화되고 있다. 군부는 지금 아체에서의 군사작전을 통해 자신들의 정치적 의지, 즉 그동안 아체 분리독립단체와는 어떠한 협상도 할 수 없다는 주장을 관철시켜 내고야 만 것이다. 아체의 분리독립도 인도네시아 일부의 이슬람 국가화도 용인할 수 없다. 지금의 인도네시아를 건설하고 유지하는 것은 군부이기 때문이다.

아체를 효과적으로 진압하는 것은 건국이래 동티모르의 독립을 가장 치혹적인 사건으로 기억하는 군부의 자존심을 회복하는 계기가 될 것임은 자명하다. 회복된 자존심은 곧 거침없는 정치적 행보로 이어질 것이다. 아체전쟁은 군부에겐 패권탈환의 호기인 것이다.

군부의 복귀가 달가우리 없는 메가와티지만 총선과 대선을 앞두고 인기 회복에 절치부심인 그녀에겐 자바 민족주의의 동원은 거부할 수 없는 유혹이다. 최근 급속한 인기하락과 시위대로부터 사임요구를 받기 시작한 메가와티 정부에게는 아체전쟁을 통해 활용할 수 있는 민족적 자부심과 표가 민주정부의 도덕성 위기보다 더욱 현실적이었다.

자유아체운동이 이슬람주의의 무기를 들었다면 인도네시아 군과 정부는 민족주의로 재무장하였다. 인도네시아 민족주의의 반격이 시작된 것이다.

아체 전쟁, 그 이면에는 패권을 회복하려는 군부, 그리고 정권을 유지하려는 민주투쟁당과 메가와티 정부의 정치적 도박이 자리잡고 있다. 하지만 전쟁의 압도적인 승리이후 각자에게 돌아갈 전리품이 만족스러울지는 아직 미지수다.

### 아체에서 산다는 것은

공포와 증오가 아체를 사로잡고 있다. 유일한 해답은 무장투쟁밖에 없다는 분노와 절망감이 더욱 비극적일 수밖에 없다. 자카르타의 자바인들은 한편으로는 자치를 약속(정치인)하기도 하였고 한편으로는 무자비한 학살(군부)을 일삼았다. 아체 주민 대부분은 새로운 독립 이슬람 국가 아체의 건설을 위해 자유아체운동에 지지를 보냈다. 하지만 GAM의 무장군벌은 석유와 천연가스를 자신의 통제아래 두고 막대한 이익을 누리고자 하였다는 의심을 사게 한다. 더군다나 주민 대부분이 무슬림이자 이슬람국가건설을 원하기는 하지만 주민에게 엄격한 회교율법을 강요하는 자유아체운동은 고통을 더욱 가중시켜 왔다.

공포와 증오의 한편에 좌절감이 자리잡고 있는 것은 그런 이유다. 자유아체운동을 중심으로 독립을 획득하더라도 아체에서의 삶이 나아지리라는 희망이 의심받고 있는 것이다. 두려움 없이 산다는 것, 희망을 품고 산다는 것, 이제 아체에서 살아가는 것은 이 모두를 포기하는 것이다.

2003년 2월 3일

### **한국 정부 난민인정에 전향적**

법무부는 작년 12월 콩고인 K씨를 난민으로 인정한 데 이어 1월 29일 미얀마민족민주동맹 회원 M(38)씨 등 미얀마인 3명과 카메룬 정당인 A(29)씨 등 모두 4명에 대해 무더기로 난민 지위를 부여키로 결정. 한 달여 사이에 5명에 대해 난민지위를 인정한 것은 이례적인 일.

2003년 2월 6일

### **미국민 55% ‘소수인종 입학우대’ 반대**

로스앤젤레스 타임스가 전국 1천385명을 대상으로 한 무작위 전화여론 조사 결과, 응답자의 55%가 입학사정에서 소수인종을 우대하는 미시간 대학의 성책에 반대하는 부시 대통령의 입장 을 지지.

2003년 2월 10일

### **북, 총련 탄압 중지 촉구**

북한 노동신문은 ‘용납할 수 없는 반공화국 행위’란 제목의 논평에서 일본의 일부 국회의원들이 ‘총련탄압’을 노골적으로 거론하고 있다며 재일본 조선인총연합회에 대한 탄압행위를 즉각 중지 할 것을 일본에 촉구.

### **태국 마약과의 전쟁서 140여명 피살**

1일부터 시작된 태국 정부의 마약과의 전쟁에서 이미 144명이나 피살돼 무차별 인명피해에 대한 우려의 목소리. 태국에서는 미얀마 및 라오스와의 접경지역인 세계 최대 마약생산지 황금 삼각지에서 미얀마 소수민족인 통일와족군(UWSA)이 생산하는 마약이 유입돼 큰 사회문제.

2003년 2월 12일

### **比軍-반군 교전으로 70여명 사망**

필리핀 남부에서 정부군과 이슬람 분리주의 반군이 충돌, 70여명이 사망하고 주민 수만명이 바을을 떠나 대피. 줄리에토 안도 필리핀군 대변인은 11일부터 이를 동안 벌어진 반군과의 교전에서 정부군 3명이 숨지고 15명이 부상당했으며 반군 60여명을 사살했다고 발표.

2003년 2월 15일

### **미이민 100주년 기념 심포지엄 15일 개최**

미주 한인 이민 100주년 기념 뉴욕사업회는 15일 뉴욕 서울플라자에서 이민 100주년을 기념하는 심포지엄을 개최.

### **英, 백인 소수지역 첫 등장**

2001년 인구센서스 결과 영국에서는 처음으로 런던의 2개 지역에서 소수민족이 주민의 과반수를 차지. 소수민족 인구가 과반수를 넘어선 지역은 런던 동부의 뉴엄구로 비백인 인구가 60% 이상, 런던 북서부의 브렌트구는 주민의 54.7%가 소수민족.

2003년 2월 17일

### **대만인 야스쿠니 참배 배상 요구 집단소송**

대만인 124명 등 236명은 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리의 야스쿠니(靖國)신사 참배에 항의하여 총리와 야스쿠니 신사, 국가 등을 상대로 손해배상 청구소송을 오사카(大阪) 지방법원에 제기. 원고에는 일본인 111명, 재일 한인 1명 포함.

2003년 2월 18일

### **닛산, 美서 소수민족 차별 소송 합의**

일본의 닛산자동차는 백인보다 비싼 금리를 적용받아 피해를 봤다며 흑인과 히스페닉계 고객들이 닛산의 미국내 금융 자회사를 상대로 제기한 소송에서 총 760만달러를 보상하는 조건으로 합의.

2003년 2월 19일

### **北, 일제 만행 대가 반드시 받아낼 것**

조선중앙방송은 과거 일제가 우리 민족에게 저지른 죄행에 대해 '특대형의 반인륜적 죄악'이라며 이의 대가를 반드시 받아낼 것이라고 강조.

2003년 2월 20일

### **일본 오사카지역 재일동포 생활문화보고서 발간**

국립민속박물관은 일본 간사이(關西)지역 한인동포의 이주역사와 생활상을 정리한 보고서 「일본 관서지역 한인동포의 생활문화」를 발간.

### **인도 중부 종교분쟁 재연 조집-통금령**

인도에서 힌두교와 이슬람교의 해묵은 종교분쟁의 씨앗인 '바브리 사원'에서의 종교행사를 놓고 또 다시 힌두교들이 소요사태를 일으켜 통행금지 실시.

2003년 2월 24일

### **中 엔지시에 조선족 민속문화원 건립**

연변일보는 중국 엔볜(延邊)조선족자치주 엔지(延吉)시에 조선족의 역사와 민속, 문화를 소개하는 조선족 민속문화원이 건립된다고 보도.

2003년 3월 7일

### **日, 조선학교 대입자격 부여 불가**

일본 문부과학성은 조총련계 조선학교와 민단계한국학교 졸업생 등에 대해서는 현행처럼 대학 입학 자격을 부여하지 않기로 방침을 정했다고 일본 언론들이 보도.

2003년 3월 10일

### **러, 체첸 주민투표 참여 확대 약속**

블라디미르 조린 러시아 민족정책부 장관은 10일 제62차 유엔 민족차별·박해위원회 회의에 참석한 자리에서 체첸 주민투표 참여 확대를 약속. 러시아는 체첸 유혈 사태 해소, 체첸에 대한 지원권 강화 차원에서 새 체첸 헌법채택을 위한 주민 투표를 추진 중.

2003년 3월 17일

### **제59차 유엔인권총 제네바서 개막**

제59차 유엔인권위원회 회의가 인종차별, 소수민족의 권리, 이주노동자, 원주민, 여성권리와 여성에 대한 폭력예방, 아동권리, 고문·실종 및 즉결 처형, 종교적 불관용종식노력, 경제·사회·문화적 권리 증진, 개발권 신장 등을 주요 의제로 스위스 제네바 소재 유럽 유엔본부 회의장에서 개최.

### **콜롬비아 내전 민간인 680명 사망**

40년 가까이 내전 사태가 이어지는 콜롬비아에서 지난해 집단학살 등으로 발생한 민간인 사망자수는 모두 680명으로 2001년 수준에 비해 35% 줄어든 것으로 정부 공식집계.

2003년 3월 25일

### **북한, '평양선언' 과거 사죄·청산 이행 촉구**

북한은 지난해 9월 북·일 정상회담에서 채택한 '평양선언'에 명시된 식민지배에 대한 사죄 및 과거 청산 약속을 조속히 이행할 것을 일본에 촉구.

2003년 3월 29일

### **日, 아시아계 민족학교도 대입자격 부여**

일본 문부과학성은 외국인 학교 졸업자의 대학입학 자격을 조총련계 조선학교 등 아시아계 민족학교 졸업생에게도 부여키로 했다고 요미우리(讀賣)신문이 29일 보도. 이같은 방침 전환은 대입 자격 부여를 미국과 영국계 외국인 학교에만 한정하려던 문부성의 당초 방침에 항의와 반대 의견이 쇄도했기 때문.

2003년 4월 4일

### **佛, 코르시카 자치 확대 추진**

장-피에르 라파랭 총리는 코르시카 의회와 주민들에게 새로운 지방자치확대방안을 제시하기 위해 코르시카를 방문할 계획이라고 발표. 프랑스는 분리독립 운동이 벌어지고 있는 코르시카섬에 자치권을 확대하는 방안을 추진 중.

2003년 4월 13일

### **샤론, 평화위해 정착촌 양보 용의**

아리엘 샤론 이스라엘 총리는 팔레스타인과 평화를 유지하기 위해 요르단강 서안 유대인 정착촌을 포기할 수도 있다고 밝힘.

2003년 4월 17일

### **민단·총련 화합, 공동사업 개최**

재일본대한민국민단(민단)과 재일본조선인총연합회(총련) 교토(京都)본부가 서로 힘을 합쳐 시민들의 한국 이해를 돋는 사업을 펼치기로 합의.

### **泰 '마약과의 전쟁' 2개월반 5만명 검거**

2월1일부터 시작된 태국 정부의 '마약과의 전쟁'에서 2개월 반 동안 5만명 가까이 체포, 1천400만여정의 마약 압수, 10억바트(300억원)이상의 재산 몰수. 황금삼각지에서 미얀마 소수민족 통일 와족군(UWSA)이 생산하는 마약이 대량 밀반입돼 태국 마약 흡입 인구는 전체인구의 4%에 육박.

2003년 4월 23일

### **이라크 시아파 순례자들, 대규모 반미 시위**

1백만이 넘는 시아파 이슬람 성지순례자들이 시아파 성지 카르발라에서 제이 가너 미국 이라크 행정관의 북부지역 순회 방문에 때맞춰 미국의 이라크 점령에 반대하는 대규모 시위.

2003년 5월 1일

### **부룬디 평화적 권리 이양**

아프리카 중부 부룬디에서 투치족 피에르 부요야 대통령이 후투족 도미티엥 은다이제예 부통령에게 권력을 이양함으로써 지난 10년간 30만 명의 희생자를 낸 종족간 내전 종결.

2003년 5월 2일

### **18세 이하 미국 아동·청소년, 16%는 극빈생활**

극빈상태에서 살고 있는 미국 내 흑인아동·청소년들의 숫자가 통계조사가 실시된 최근 23년 이래 최고치를 기록.

2003년 5월 6일

### **남아공 저명 인권운동가 월터 시슬루 타계**

넬슨 만델라 전 남아공 대통령의 오랜 친구이자 인종차별정책(아파르트헤이트)에 대항했던 반체제 지도자 월터 시슬루 사망. 향년 90세.

### **이라크 반정부 정파, 의회구성 협력 합의**

이라크 주요 반체제 정파들이 이달내로 이라크를 통치할 총리 또는 과도적 집행위원회를 선정하기 위해 350명 이상의 대표들로 이뤄지는 의회를 구성하는 데 협력키로 합의.

2003년 5월 9일

### **브라질에 첫 흑인 대법원 판사**

브라질에서 첫 좌파 대통령이 취임한 이후 사회 곳곳에서 특징적인 변화가 속속 감지되는 가운데, 가장 보수적인 권력기관으로 남아있던 사법부에도 첫 흑인 대법원 판사가 임명.

2003년 5월 10일

### **라오스, 베트남 병사 유해 230구 반환**

베트남전 당시 라오스 일대의 전투에서 사망한 베트남 병사 유해 230구가 본국에 송환, 안장.

2003년 5월 23일

### **콩고서 집단매장터 발견**

콩고민주공화국(DRC) 북동부 이투리주(州) 수도 부니아에서 새로운 집단매장지가 발견되어 이 지역 종족분쟁에 따른 총 사망자 수가 300명을 넘어섰다고 유엔 관리 밝힘.

2003년 5월 24일

### **샤론, 중동평화 로드맵 수용 발표**

중동평화 로드맵(국제 사회의 단계적 중동평화 구상) 수용을 유보해온 아리엘 샤론 이스라엘 총리가 로드맵 수용 의사를 공식 표명.

2003년 5월 26일

### **미얀마, 반체제인사 10명 실형선고**

미얀마 군사법원은 반체제 활동가 10명에 대해 실형을 선고했으며, 이 가운데 2명에 대해서는

종신형을 선고.

2003년 5월 28일

### **한국, 외국인 노동자 차별 등 인권문제 잔존**

한국은 지난해 인권 촉진 및 보호에 있어서 전일보 했으나 여전히 정치적 신념에 의한 죄수들을 구금하고 있다고 국제엠네스티(AI) 지적.

2003년 5월 30일

### **일제 강제연행 피해자 명부 공개**

일제가 징병과 징용, 위안부 등으로 강제 연행됐던 피해자 90만 명의 명부를 공개하는 전시회가 충북 청주시 시민회관에서 6월초 개최.

2003년 5월 31일

### **미얀마 수지여사 임시 구금**

미얀마 야당지도자 아웅산 수지 여사가 지방 정부에 의해 임시 구금.

2003년 6월 2일

### **콩고민주공 북부서 종족분쟁으로 100명 학살**

콩고민주공화국(DRC) 최북단에 위치한 앤버트호 남쪽지역 인근에서 종족간 분쟁으로 최소 100명이 학살됐다고 우간다 군 관계자가 밝힘.

2003년 6월 5일

### **바스크 정치조직, EU 테러단체 명단 포함**

유럽연합(EU)은 바스크 분리주의 무장단체 ETA의 정치조직으로 간주되고 있는 급진성향의 바스크 민족주의 정당 바타수나를 EU의 테러단체 명단에 올리기로 결정했다고 브뤼셀 주재 외교관들이 전함.

### **러시아, 체첸 무장세력 사면안 2차승인**

러시아 국가두마(하원)는 블라디미르 푸틴대통령이 체첸 유혈 사태의 정치적 해결을 위해 제안한 '체첸 무장 세력 사면안'을 통과.

2003년 6월 10일

### **라이베리아 사태 혼미, 외국인 대피**

아프리카 서부 라이베리아에서 수도 몬로비아를 포위한 반군이 총공세에 돌입, 전면 교전이 촉발돼 현지 서방외교관과 국제기구 직원들이 헬기로 공중 탈출하는 등 사태 혼미.

2003년 6월 14일

### **스리랑카 타밀지도자 암살**

'엘람 인민혁명해방전선(EPRLF)' 지도자 수바트란(44)이 스리랑카 북부 자프나에 있는 자신의 사무실에서 괴한의 총격을 받고 사망했다고 현지 군 관리들이 밝힘.

### **동해선 철도 연결식 열려**

동해선 남북 철도 연결행사가 오전 11시부터 강원도 고성군 현내면 초구리 비무장지대(DMZ)내 군사분계선(MDL) 지점에서 거행.

2003년 6월 16일

### **콩고 렌두족 민병대 70여명 학살**

아프리카 콩고 민주공화국(DRC)의 북동부 마하기 인근 마을인 은요카에서 렌두 부족 민병대에 의한 학살로 최대 100명이상이 숨졌다고 콩고 국경지대의 우간다 군 관계자가 밝힘.

### **이집트, 이-팔 휴전 중재 재개**

중동평화 로드맵(단계적 이행안)을 무산위기로 몰아넣은 이스라엘-팔레스타인 폭력의 악순환을 끊기 위해 이집트가 다시 본격 중재. 오마르 술레이만 이집트 정보부장의 보좌관 무스타파 부ه리 주도.

2003년 6월 19일

### **미국서 히스페닉계가 흑인계 추월**

미국에서 중남미 출신의 히스페닉 계 인구가 공식적으로 흑인 인구를 추월해 소수계 인종 가운데 최대 그룹으로 부상한 것으로 집계. 흑인과 히스페닉 양쪽에 걸친 인구는 170만명으로 이 그룹까지 합칠 경우 미국 내 히스페닉 인구는 3천870만명.

### **마하티르 총리, 유럽민족 통렬히 비판**

마하티르 모하마드 말레이시아 총리는 19일 유럽 민족에 대해 전쟁광이자 이슬람교도들에 대해 마구잡이식 공격을 하고 있으며 탐욕과 성적 일탈을 일삼고 있다고 맹렬히 비난.

2003년 6월 20일

### **그리스 EU 정상회담 '이민정책 반대' 시위**

그리스 정부의 전례 없는 보안조치 속에 그리스 휴양지 포르토 카라스에서 유럽연합(EU) 정상 회담이 열리고 있는 가운데 수천명의 시위대가 인근 살로니카항에서 EU정상들의 이민정책 등에 항의 시위.

### **스위스, 이번엔 아파르트헤이트 과거청산 몸살**

홀로코스트 희생자 휴면계좌 파문으로 12억5천만 달러를 보상한 스위스가 또 다시 남아프리카 공화국의 아파르트헤이트(흑백인종차별) 정권과의 '유착관계'를 둘러싼 과거청산 문제에 직면.

2003년 6월 24일

### **미국대법, 소수민족 대입우대 합헌 판결**

미국 대법원은 미국내 보수와 진보파 사이에 논란을 빚어온 대학의 소수민족 입학우대 정책, 이를바 '어퍼머티브 액션(Affirmative Action)'에 대해 제한적 합헌 판결.

2003년 7월 3일

### **베를루스코니 유럽의회서 나치 발언 파문**

부패와 독재정치로 논란의 대상이 된 실비오 베를루스코니 이탈리아 총리가 유럽연합 순번 의장 취임식에서 자신에 비판적인 독일 출신 유럽의회 의원을 나치에 비유.

2003년 7월 6일

### **프랑스, 코르시카 자치 확대 투표 실시**

프랑스는 코르시카 자치 확대를 위한 주민투표를 실시. 이는 지난 70년대부터 분리독립을 주장하며 폭력, 테러 행위를 벌여온 코르시카 민족주의 운동을 잠재우고 이 지방의 자치를 확대하기 위한 것.

2003년 7월 11일

### **부룬디 내전 격화-전국 통금령**

아프리카 중부 부룬디 정부는 투치족 정부군과 후투족 반군의 유혈 분쟁이 나흘째 계속됨에 따라 전국에 야간 통금.

2003년 7월 16일

### **독일 슬츠의원, '이탈리아 인종주의 정부' 비난**

독일과 이탈리아 간 분쟁의 도화선이 됐던 독일의 마르틴 슬츠 유럽의회 의원이 이탈리아 정부를 '인종차별주의적 정부'라며 강력히 비난.

2003년 7월 19일

### **이라크 수니파, 과도통치위 반대 시위**

이라크의 수니파 이슬람교도 수천명이 바그다드에서 최근 출범한 이라크 과도통치위원회를 반대하는 시위.

2003년 7월 20일

### **아라파트, 폭력유발 금지 포고령 발표**

야세르 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반은 폭력을 유발하거나 팔레스타인해방기구(PLO)가 맺은 협정을 위반하도록 선동하는 행위를 금지하는 포고령을 발표.

2003년 7월 27일

### **캄. 총선 수도에서 폭발사고**

캄보디아 총선일인 27일 오전 11시20분쯤 수도 프놈펜의 푼신펙(FUNCINPEC, 민족연합전선)당 본부 부근에서 수류탄 한발이 폭발하는 사고가 발생. 인명피해는 없음.