

제 23 호 / 2005 · 9 · 1



교 양 사 회

社 告

〈**시대와 문화** 민족연구〉로 저널 통합 안내

〈교양사회〉에서 발간해 오던 현대의 민족문제 전문지 〈민족연구〉와 국제사
사문제 전문지 〈시대의 논리〉를 이번호부터 〈**시대와 문화** 민족연구〉로 통합 발
행키로 하였음을 알려드리면서 이에 대한 독자여러분의 양해있으시길 바랍
니다.

그 동안 저의 출판사에서 정성스럽게 가꾸어온 두 저널은 관심 있게 이를
지켜봐주시고 격려해 주신 여러분들의 덕택으로 나름대로의 전문영역을 개
척, 많은 독자들의 사랑을 받아오면서 성장을 거듭해 왔습니다. 그러나 이
들 저널들이 창간 이래 지금에 이르기까지 만들어 낸 조금만 성취에 만족치
않고 보다 한 단계 더 높은 비상을 위해서는 아무래도 두 가지 저널을 발행
하는데 따르는 여러 가지의 노력들을 한군데로 집중시키는 편이 효과적일
수 있을 것이라는 판단을 하게 되었습니다.

그래서 본사에서는 기존의 두 가지 저널을 〈**시대와 문화** 민족연구〉라고 하는 하
나의 잡지로 통합하기로 하고 이번에 통합 첫 호는 지금까지 발행된 〈민족
연구〉(통권14호까지 발행)와 〈시대의 논리〉(통권 8권까지 발행)의 발행호
수를 합산한 발행호수 즉 〈**시대와 문화** 민족연구〉(통권 23호)로 발행키로 했습
니다.

본사 발행의 저널을 하나로 통합하면서도 본사에서는 그 동안 두 저널이 각
각 고유하게 말아왔던 개별성과 전문성을 상당부분 그대로 유지하려 하고
있습니다. 즉 국제적인 중요 시사현안에 대한 지속적인 관심과 자료추적은
물론이고, 세계적인 차원에서 중심적인 아젠다로 부상하고 있는 '민족문
제'에 대한 분석작업이라는 종전 개별적으로 발행되던 저널에서 담아왔던
핵심인 내용은 이번의 통합발행에서도 결코 빠트리지 않고 더욱 발전적으
로 보완시켜 갈 것입니다.

본사에서는 이번의 저널 통합작업을 통하여 그동안 미진하였던 분석의 정
확성과 다양성을 내용으로 한 전반적인 내용의 정비를 도모함은 물론, 보다
향상된 제작지원을 통하여 지면의 대대적인 쇄신, 그리고 유통과정에서의
정확성과 기민성 향상을 위한 노력 또한 게을리 하지 않을 것을 약속 드리
면서 독자여러분의 배전의 지도와 편답을 바랍니다.

교 양 사 회

23 2005 Autumn

시대의 소리



특 집

현대의 난민문제와 한국

〈제1부〉 난민 현황 - 송중호

- 6 난민인정과 보호제도 분석
- 32 세계의 난민실태

〈제2부〉 한국의 난민문제

- 48 한국의 난민실태 - 이호택
- 69 한국의 난민보호정책 분석 - 박찬운
- 81 난민보호의식의 재검토 - 송중호

〈제3부〉 난민르포

- 105 〈인터뷰〉 ‘버마’ 민주화운동가 마웅저
- 113 〈영화평〉 ‘In this world’에서의 삶과 죽음- 이상혁
- 119 〈체험기〉 “난민은 남이 아니다” - 형수진

〈제4부〉 선진국의 난민정책

- 124 호주의 난민정책 - 이용승
- 142 캐나다의 이민정책, 난민정책 - 유정석
- 159 난민보호의 부정적인 EU의 움직임 - 알란 모리스

논단

- 170 북동아시아의 파이프라인 건설 경쟁 - 라파엘 칸디요티
- 174 유럽의 꿈, 미국의 꿈 - 제러미 리프킨

포커스

- 180 검증 - 북조선 귀환사업 - 川島高峰
- 190 존 볼턴의 세계 - 존 볼턴

민족학

- 199 중국의 무슬림 - 高明潔

Archive

- 207 ‘反國家分裂法’과 해설 - 朱建榮

민족일지

- 214 (2005. 2 ~ 2005. 7)

특집 **현대의 난민문제와 한국**

〈제1부〉 현대의 난민문제 - 송중호

인정과 보호제도 분석
세계의 난민실태

〈제2부〉 한국의 난민문제

한국의 난민실태 - 이호택
한국의 난민보호정책 분석 - 박찬운
난민보호의식의 재검토 - 송중호

〈제3부〉 난민르포

〈인터뷰〉 ‘버마’ 민주화운동가 마웅저
〈영화평〉 ‘In this world’에서의 삶과 죽음 - 이상혁
〈체험기〉 “난민은 남이 아니다” - 형수진

〈제4부〉 선진국의 난민정책

호주의 난민정책 - 이용승
캐나다의 이민정책, 난민정책 - 유정석
난민보호의 부정적인 EU의 움직임 - 알란 모리스





난민인정과 보호제도 분석

송 중 호 (한국민족연구원 연구원)



서론

황필규, 정정훈 변호사(법무법인 공감 소속)와 장석윤 변호사(민변 국제연대위원회 소속)는 지난 7월 11일 미얀마 민족민주동맹 한국 지부 전·현 활동가 9명을 대신 해 난민인정 불허 처분을 취소하라는 소송을 서울행정법원에 냈다. 이들은 소장에서 “최근에도 미얀마에서는 민족민주동맹 당원이 불법적으로 체포·고문 당하고 사망하는 경우가 발생하고 있다”며 “1999년 이후 주한 미얀마 대사관 앞에서 반정부 시위 등을 진행한 민족민주동맹 전·현 활동가들은 본국으로 귀국할 경우 정부로부터 박해를 받을 가능성이 크다”고 밝혔다. 또 “이는 한국정부가 가입한 유엔 난민조약 2조에 규정된 ‘정치적 의견으로 인한 박해의 공포’의 경우에 해당한다”며 “정부는 이들 모두에게 난민 지위를 부여해야 한다”고 주장했다.¹⁾ 미얀마의 현실은 30년 전의 한국의

1) 『한겨레신문』 2005/7/12, “강제출국땀 박해”...법무부 “출국연장 신중판단”.



◀ 난민인정불허 통보를 받은 마웅저, 마웅마웅저, 찌찌르위, 모아, 튼튼잉(왼쪽부터)이 르원 민족민주동맹 한국지부 부회장 (맨 오른쪽)과 함께 지난 4월, 경기 부천시 심곡2동 민족민주동맹 한국지부 사무실에서 대책을 논의하고 있다. 뒤에 보이는 것은 아웅산 수치가 이끄는 민족민주동맹을 상징하는 깃발이다.

현실과 크게 다르지 않다. 그런데 한국 정부는 미얀마 민주화운동가 9명의 난민인정을 최종적으로 불허하고 출국권고서를 발부했다. 미얀마 민주화운동가들은 “한국은 민주화를 이룬 나라로서 군부독재에 신음하는 아시아 국가들에게 본보기가 되고 있다. 이제 한국이 민주화의 토양을 그들에게 나눠줘야 하는 것 아니냐?”고 외쳤다. 70년대 대표적인 반유신 민주화운동인 ‘전국민주청년학생총연맹’ (민청학련) 구속자를 비롯한 양심수들을 지원했던 앰네스티 일본지부 회원들은 지난 4월 20일 방한해 “감옥에 갇혔던 사람들이 장관과 국회의원이 됐지만 이들이 고통 받고 있는 다른 나라의 민주화 인사들을 위해 어떤 일을 하고 있는지 모르겠다”고 꼬집었다.

이와같이 한국이 난민문제에 대한 무지함을 드러내는 일화는 또 있다. 지난 2000년 유엔난민고등판무관인 오가타 사다코가 제5회 서울평화상 수상자로 선정됐다. 당시 한국은 난민 신청자에 대한 허가가 0명이었음에도 불구하고 유엔난민고등판무관에게 난민보호의 업적을 기리며 서울 평화상을 수여한 것이다. 당시 평화상 수여가 한국의 난민인권 상황에 대한 성찰의 결과라면 좋겠지만 어느 면으로 보나 가식적인 생색 내기임이 5년여의 시간이 지난 지금에도 명백하다. 이와 같은 상황 속에서 현대 난민문제의 실태를 보다 정확히 파악하고 이러한 기반위에서 한국에서의 난민정책을 전반적으로 재검토할 수 있는 문제제기를 하는 것은 대단히 시급한 문제가 아닐 수 없다.

난민과 국제난민조약의 생성과정

인류역사상 난민(refugee)의 뿌리를 더듬어 보면 “에덴동산에서 하느님의 계율을 어기고 쫓겨난 아담과 이브를 인류난민의 원조”라고 보는 입장이 있다.²⁾ 그런가 하

면, 혹자는 마리아와 요셉이 아기예수를 데리고 이집트에 피난처를 구했던 것을 최초의 난민으로 보기도 한다.³⁾ 또한 영국 스튜어트 왕조의 박해를 받아 신대륙으로 이주해 간 청교도와 같이 종교적 이유에 의한 난민도 있었으나 최근에는 정치적 이유에 의한 것이 태반이며 인종적·사상적 이유에 의한 난민도 정치적 이유와 결부되는 경우가 많아 이들을 정치난민이라고 한다.

전쟁이나 내란이 일어나면 수많은 난민이 발생한다. 프랑스 혁명 때의 왕후 귀족들의 대량 해외망명은 유명하며, 제1차 세계대전 후에 발생한 대량의 러시아인 난민을 구제하기 위해 국제연맹은 1921년 노르웨이의 북극 탐험가 F.난센을 난민구제 고등판무관으로 임명했고, 이후 그에게 아르메니아 난민구제의 임무를 맡겼다. 국제노동사무국의 원조에 의해 약 150만 명의 러시아 난민이 약 20개국에 정착했으나, 체제국에서의 자의적 취급으로부터 보호를 주자는 난센의 제안에 따라 1922년 이후의 난민에 대해서는 여권을 대신하는 증명서인 이른바 ‘난센 여권’이 발급됐다. 난센 사망한 후로는 1938년 독일 난민고등판무관이 설치됐는데, 1939년 기관을 통합해 국제연맹 난민고등판무관이 설치됐다. 이들 기관의 활동에 의해 약 225만 명으로 추정되는 난민이 보호를 받았다.

이후 난민보호에 대한 보다 구체적인 조약이 체결되고 국제법적으로 보호하기 위한 제도가 마련된 것은 제2차 세계대전이 끝나고 나서다. 1946년 12월 15일, ‘국제난민기구 헌장’⁴⁾(Constitution of International Refugee Organization : IRO)을 만들어 그 부속서 제1부 제1항에서 비교적 상세하게 난민을 정의하고 있다. 이 기구는 등록, 난민 지위 인정, 본국 귀환, 재정착, 법적·정치적 보호 등 난민 문제의 모든 양상을 종합적으로 다루는 첫 번째 국제기구였다.⁵⁾ 이러한 IRO가 존속하는 동안 1951년 난민의 지위에 관한 협약과 UNHCR⁶⁾ 규정의 채택에 관한 논의가 있었다.⁷⁾

또한 동서 긴장이 고조되면서, 난민의 유입이 계속되자, 국제사회는 난민 문제의 해결을 위해 보다 일반적인 국제 협정을 성립시키고자 노력했다. 그 결과로써 1951년 ‘난민지위에 관한 협약’ (The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees)이

2) A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol. I (Sijthoff : Leyden, 1966), p. 9.

3) *Ibid.*, p.9.

4) 이 헌장은 국제난민법 발전에 중요한 단계였다. 그 보호 대상으로 특정한 범주가 정해져 있었지만 더 이상 특정 민족 집단만을 의미하지는 않았다. 자세히 살펴보면 다음과 같다. “그 국적국 또는 이전의 상거소국을 떠났던가 또는 그 국가의 밖에 있는 자로, 그 국적을 소지하고 있는가 아닌가와 상관없이 이하의 범주중 하나에 해당하는 자”로서 ①나치스 또는 파시스트 등 제2차 대전 중 연합국에 적대했던 정권(Quisling)의 희생자 ②스페인 공화당 또는 스페인의 팔랑헤당 정권 희생자 및 ③인종, 종교, 국적, 또는 정치적 의견 때문에 제2차 세계대전 전 난민이라고 간주되었던 자를 난민의 정의에 포함시키고 있다. 이것은 지금까지의 정의와 다른 중요한 요소를 포함하고 있다. 즉, 본국에 의한 보호의 준부를 난민의 주관적 판단에 맡길 여지를 인정했다는 점이다(UNHCR, 난민의 국제적 보호, 훈련서 1, 1998, 7면).

5) UNHCR, 『난민의 국제적 보호, 훈련서』, 1, 5면.

탄생한다.

한편 제2차 세계대전 후에 이스라엘 건설로 인한 아랍난민, 한국 전쟁을 전후한 난민, 중국인들의 홍콩으로의 피난 등이 계속됐고, 동



난민은 인종, 종교, 국적, 정치적 견해, 특정사회단체 참여 등의 이유로 박해의 공포에서 벗어나기 위해 조국을 떠난 후 귀환 할 수 없거나 귀환하지 않으려는 사람들이다.

시에 개인적인 망명도 끊임없이 계속되고 있다. 난민문제가 크게 대두된 것은 1973년 베트남이 공산화된 후에 베트남 난민들에 대한 아세안(ASEAN) 회원국들의 수용거부에서 비롯됐다. 1979년 말레이시아, 인도네시아, 타이 등에 약 26만 명의 피난민이 몰려들자 이들 국가들은 난민 수용을 거부하고 난민을 몰아냄으로써 인도적인 면에서 문제의 심각성을 드러냈다. 그러나 이보다 앞서 세계대전 전후 처리과정에서의 구체화된 난민협약은 50년대와 60년대 말 특히 아프리카에서는 새로이 출현한 난민 집단에 따라 새로운 변화를 요구받게 되고 이에 따라 1967년 ‘난민의 지위에 관한 의정서’(Protocol Relating to the Status of Refugees)로 발전하게 된다. 난민지위에 관한 1951년 협약과 1967년 의정서상의 난민의 개념을 종합 하면 ‘난민은 인종, 종교, 국적, 정치적 견해, 특정 사회단체 참여 등의 이유로 인한 박해의 공포에서 벗어나기 위해 조국을 떠난 후, 귀환할 수 없거나 귀환하지 않으려 하는 사람들’로 정의하고 있다. 현재 동 협약과 의정서는 140개 국가가 서명했다.

한국은 1992년에 난민협약과 의정서에 가입⁶⁾했지만, 가입 초기에는 난민 인정에 소극적이었으며, 최근 들어서 국제흐름 속에서의 한국정부의 역할에 대한 재인식과 인권을 중심으로 한 민간단체의 관심증가로 인해 난민신청자수는 점차 늘어나는 추세에 있다. 한국은 난민협약 이전에도 난민 보호에 관한 경험⁷⁾을 가지고 있었으나, 이는 난민에 관한 법제가 마련되지 않은 상태에서의 경험으로 엄격한 의미에서 볼 때 실질적인 난민 인정절차를 경험했다고 보기에는 어렵다. 또 하나 여기서 주목할 수 있는 점은 한국의 남북분단 상황에 따라 탈북자들의 난민 인정 여부가 사회적으로 그

6) UNHCR은 99,7,31 현재, 120개국에 274의 지역 사무소를 두고 있으며, 시간제 근무 직원을 포함하여 5,155 명의 직원중 4,265명이 필드에서 뛰고 있다. 예산은 98년 9억 8천만 달러에서 99년 10억 1천만 달러로 증가하였다. (<http://www.unhcr.or.kr>)

7) UNHCR, *Ibid.*, p.8.

8) 한국 정부는 1992년 5월에 난민 가입을 본격적으로 추진하면서(1995.5.28 국무회의 의안 번호 제212호, 외무부, 난민의 지위에 관한 협약 및 난민의 지위에 관한 의정서 가입동의안, 1992.7.2) 1992년 12월 3일에 1951년 난민 지위에 관한 협약 및 의정서에 가입하였으며, 의정서는 그 날 즉시 발효했고, 협약은 협약 규정 제43조에 따라 비준서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 90일 이후인 1993년 3월 3일에 발효했다. 이에 따른 출입국관리법에 난민 관련 규정이 1993년 12월 10일에 신설됐고, 동법은 1994년 7월 1일에 발효됐다.

리고 학문적으로 세계적인 관심의 대상이 돼 가고 있다는 점이다. 이렇듯 난민들을 보호하기 위한 국제기구와 각 국가들은 많은 노력을 기울이고 있다 한편, 대규모 ‘경제이주자’ (Economic Migrants)들 중에 보호를 필요로 하는 사람과 제도를 남용하는 사람을 적절히 찾기 위해 국제사회는 새로운 개념¹⁰⁾의 난민인정 절차를 마련하기 위해 노력 중이다.

난민의 개념

오늘날 국제난민법상 난민의 개념은 실로 다양하게 정의되고 있다. 1951년 제네바 난민협약 채택 이래 ‘협약난민’, ‘사실상 난민’, ‘실향난민’, ‘현장난민’ 등 다양한 용어가 사용돼 왔으며, 더욱이 1969년 ‘아프리카기구 난민협약’에 의해 난민의 개념이 일부지역에서는 법적으로 확대돼 왔다.

이렇게 다양한 난민 개념이 등장한 배경은 1951년 ‘난민협약’ 및 1967년 ‘난민의 정서’가 이후의 국제상황의 변화를 수용하지 못했기 때문이다. UNHCR의 경우 난민협약 상 규정된 난민만을 그 보호대상으로 하는 것이 아니다. 즉, 난민으로 인정받지는 못했지만 사실상의 난민에 대해서도 ‘UN총회 결의’ 및 ‘UN경제사회이사회’의 결의에 의하여 보호활동을 전개하고 있다.

또한 난민의 지위를 인정하는데 있어서도 난민협약체결 당사국이나 비체결 당사국들의 이해관계에 따라 상이한 입장을 나타내고 있다. 특히 1990년대 이후 EU 국가

9)이를 둘로 나누면 보며, 하나는 베트남 난민에 관한 것이고, 또 하나는 중국인들의 망명 사건 처리에 관한 것이다. 이를 간단히 살펴보자.

i)1975년 4월 30일 베트남이 공산화되면서 1979년 3월 이전까지, 우리나라 선박 또는 제3국의 선박에 의해 구조되어 상륙한 월남인은 모두 2,978명이라고 한다. 당시는 난민 법제가 정비되어 있지 않았기 때문에 이들을 무국적자로 간주하여 이들에게 재난 상륙을 허가했다. 이들은 부산 난민 수용소(부산시 재송동 소재)에 수용돼 보호를 받았으며, 이들 중 제3국 정착을 위한 지원으로 체류를 허가하고, 국내 정착을 원하는 자에게는 거주 자격을 부여해 사실상의 난민으로 인정해 보호했다. 그러나 이러한 보호는 난민 관계 법령의 미비로 별도로 만든 1979년 10월 6일 ‘월남 난민에 관한 처리 지침’에 따른 조치였다.

이를 살펴보면 국내에 신원보증인이나 재정보증인이 없는 경우에도 체류 기간 연장을 허가 할 것과 설사 체류기간을 초과해 불법 체류를 하고 있더라도 월남 난민임이 인정되면 통고처분 등 처벌을 면제할 수 있도록 했다.

이러한 결과 우리나라에서 보호를 받은 2,978명 중 국내에 정착한 사람은 584명, UNHCR의 알선을 통해 국외 정착을 희망해 출국한 사람은 2,393명, 국내 보호 중 사망한 사람이 1명이었다. 그리고 이러한 국내정착자중 대한민국 국적을 취득하지 못한 34명에게는 거주 자격을 부여해 영주할 수 있도록 했다. 거주 자격을 부여받은 사람은 일시적으로 150명에 달했으나 대부분 우리 국민과 혼인한 사람이거나 국민의 자녀, 혹은 입양아로 후에 대한민국 국적을 취득했다. 이것은 당시 법무부가 이들 월남인들의 국내 정착을 용이하게 하도록 하기 위해 이들에 대해 국적법에 의한 국적 취득 요건을 완화해 주는 등 획기적인 조치를 취함으로써 가능했다.(법무부 자료, 월남 난민 처리 현황)

ii)중국인들의 망명 사건은 80년대에 종종 있었다. 예를 들면, 중국 조종사 진보충 망명 사건(86.2.21), 중공 군용기 이리 불시착 사건(85.5.24), 중공 민항기 불시착 사건(83.5.5), 중공 조종사 오영근 망명 사건(82.10.16) 등이 그 것이다. 이들은 대부분 국내법 위반에 대하여 기소유예 처분하고, 대만으로 출국하는 것을 허용하는 것으로 처리된 바 있다(법무부, 난민의 법적 지위 및 보호, 1990, 351~354면).

10)UNHCR은 최근 들어 혼합이주(Mixed Flows)속에서의 난민인정체계 구축을 개발 중에 있다.

들조차 난민의 개념을 난민협약에 규정하고 있는 내용보다 축소하려는 경향이 나타나고 있다.¹¹⁾

‘협약난민’ (Convention Refugees)

‘협약난민’이란 1951년 난민협약 및 1967년 난민의정서에 의하여 난민의 요건을 갖춘 경우를 말한다. 즉 난민협약 제1조에 규정된 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받아 충분한 공포를 받은 자로서 국적국 혹은 거주국을 탈출하거나 거주하기를 원치 않는 경우에 해당하는 자를 지칭한다.

- 난민협약 당사국에 의하여 난민으로 인정된 자
 - 난민협약에 규정된 난민의 권리를 가짐.

※ 난민지위인정의 4요소 - ①충분한 근거가 있는 공포 ②박해 ③인종 종교 국적 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 ④출신국 밖.

‘위임난민’ (Mandate Refugees)

‘위임난민’은 난민협약상 보호받지 못하는 경우이지만 UNHCR Mandate에 의해 보호받는 자를 말한다. 다음에서 언급될 ‘사실상 난민’과 유사하나 UNHCR의 주요 관심대상으로 대량인권침해가 초래된 지역을 탈출한 사람들을 보호대상으로 한다. Mandate 난민을 달리 ‘UNHCR 관심대상자’라고 하기도 한다.



▲ 한국 제이티에스가 지원한 핸드펌프로 인도 동게스와리에서 목욕을 하고 있는 아이들. <사진 : 한국제이티에스 제공>

‘지역적 난민’

1969년 아프리카통합기구 OAU 난민협약상난민 : OAU (Organ- ization of Africa Unity) 에서 1969년 채택한 ‘아프리카에서의 난민문제의 특수측면에 관한 협약’은 난민의 개념을 1951년 난민협약의 정의보다 더 확대하여 규정하고 있다. 이는 아

11) 이호택, “세계와 한국의 난민실태 및 제도 개관”, 『피난처 국제난민학교 강의집』, (피난처, 2005)

프리카의 현실을 반영한 난민의 개념규정으로서는 오늘날 발생하는 대부분의 난민이 OAU 난민협약상 난민 개념에 해당한다고 해도 과언이 아니다. 동 협약상 난민은 1951년 난민협약에 더해, 외부로부터의 침략, 점령, 외국의 지배, 혹은 공공질서를 현저히 교란하는 사태로 인해 자신의 나라를 떠나야만 했던 사람들을 범주에 추가했다.

1966 아시아 아프리카 법률자문위원회의 권고 : 박해의 원인으로 피부색 추가.

1984 중남미 카르타지나선언 : 대규모 인권침해 추가.

‘사실상 난민’(de facto refugees)

사실상 난민은 난민협약상 난민으로 인정하지 않았지만, 그와 유사한 상황 하에 있는 자, 즉 국적국(거주국)에 돌아가길 원치 않거나 돌아갈 수 없는 자로서 정당한 이유가 있는 아래와 같은 경우다.

(a) 개별적 사실상의 난민

개인의 합리적인 신념이 중대하게 침해받는 경우로서, ① 1967년 국제인권규약상의 기본적 제 권리를 침해받는 경우 ② 자신의 양심과 양립할 수 없는 행위(작위 또는 부작위)를 강요하는 경우.

(b) 집단적 사실상의 난민

전쟁 또는 전쟁에 준하는 상황, 외국 또는 식민국의 점령, 국내의 중대한 공공질서의 위협에 의하여 자국을 떠나는 경우 - 전쟁, 내전, 전쟁에 따른 경제적 몰락으로 이주하는 국제적 난민은 사실상의 난민으로 인정되나, 게릴라전을 포함하는 내전에서 단지 침략군을 피하기 위하여 온 사람이나 폭력을 피하여 내전중 양진영으로부터 단순히 도망 온 사람들은 박해받는 난민의 기준에 속하지 않는다는 견해가 있다.

‘국내실향민’(IDP, Internal displaced persons)

출신국(국적국 혹은 거주국)의 국경을 넘어 탈출한 ‘국외난민’(externally displaced persons)과 유사한 상황에 있지만 아직 출신국의 영역 내에 체류하는 자 등을 말한다. ‘국내실향민’에 대해서는 국가주권과의 충돌 문제가 발생해 국제적 보호가 효율적으로 이뤄지지 못하고 구체적인 인원(숫자)도 파악하기 어렵지만 수적인 면에서 난민으로 공인된 이들보다 훨씬 많고 대량인권침해의 사태가 발생하기 쉽다. 국내실향민은 협약상 난민으로 인정되지 않으며 UNHCR의 경우 국내 실향민에게 보호 및 지원을 제공하는 규정은 마련돼 있지 않다. 그러나 UNHCR은 지금까지 특정 국내

실향민 집단을 보호하기 위해 어느 정도의 임무를 수행해 왔으며 인도주의적 활동이나 항구적인 난민 해결책 마련이라는 포괄적인 차원에서 이주 예방책의 모색이나 귀환민 정착과 같은 특수 업무를 수행해 왔다. 이러한 임무는 유엔 사무총장 또는 유엔 총회의 요청으로 관련국의 동의를 얻어 이뤄진다.

기타 난민

▶ 경제난민 ; 경제적 박해도 박해로 인정될 수 있는가. 대부분의 국가에서는 경제적 궁핍이나 박탈은 박해의 일종으로 보지 않는다.

▶ 환경난민 ; 인위적 자연재해. 즉, 전쟁이나 정치적 요소에 따른 기근 등의 환경 재난으로 말미암아 조국을 떠날 수 밖에 없었던 사람들은 환경난민으로서 난민으로 봐야 한다는 주장이 제기되고 있으며 UNHCR도 환경난민문제에 관심을 보이고 있다.

▶ 현장난민-체류 중 난민이 된 사람(Refugees sur place) ; 국적국 또는 거주국을 떠날 당시에는 난민의 요건을 갖추지 못 했으나(외교관, 공무원, 학생, 이민노동자, 포로 등으로서 공포없이 자국을 떠남) ① 그 이후 쿠데타 등 본국 사정의 변화에 의해 ② 자신의 정치적 행위로 ③ 혹은 난민지위를 획득한 자와 연루됨으로써, 제3국 현지 체류 중에 자국에 귀환하지 못할 박해의 공포를 갖게 되어 난민이된 자.

▶ 궤도난민 (Refugees in orbit) ; 궤도난민이라 함은 박해받는 국가로 돌아갈 수 없음에도 불구하고, 접수국에 의해 비호신청이 거부돼 접수국과 인접국 사이를 왕래 하면서 계속 비호신청을 하는 자.

▶ 잠정난민(Refugees in transit) ; 잠정난민은 제3국에 정착하고자 하는 난민이 일정한 조건하에 특정국에 일시 체류가 허용된 자. 예컨대 1970년대 및 1980년대 인도차이나 난민들이 홍콩을 비롯한 아시아 주변국가들에 일시 체류하다가 구미 각 국으로 정착한 경우.

난민지위의 기준과 인정절차

난민지위의 기준

(1) 국제법상 난민 인정기준의 4요소

국제법상 난민 인정기준으로 첫째, 공포가 충분한 근거가 있어야 한다. 둘째 박해가 있어야 한다. 셋째, 인종 종교 국적 특정 사회집단의 구성원 또는 정치적 의견의

이유에 근거하여야 한다. 넷째, 자신의 출신국 밖에 있어야 한다.

(2) 난민인정이 문제가 되는 사례들

가) 전쟁 범죄자

전쟁 범죄에 관련된 사람들과 대학살을 비롯한 국제적인 반인도주의적, 반인권적 행위를 일삼은 사람들은 난민 보호 및 원조 대상에서 특별히 제외된다. 혐의를 인정할 충분한 근거가 있는 경우 난민으로서 보호 받을 수 없다.

나) 범죄자

관습법 위반죄로 재판을 받았거나 징역 기피로 국외로 달아난 범죄자는 난민으로 분류되지 않는다. 그러나 그러한 범죄나 정치적 관련이 없는 범죄를 저지른 사람도 무죄든지 유죄든지 간에 정치적인 이유 혹은 그 밖의 이유로 박해를 받을 수도 있으므로 난민 지위에서 반드시 제외시키지는 않는다. 더군다나 적극적인 정치적 행동으로 유죄가 인정된 사람의 경우, 난민으로 분류되는 것은 당연한 것이다.

다) 군 인

난민은 민간인을 말한다. 비호국을 기점으로 본국에 대항하여 군사적 행동을 하는 사람은 난민으로 간주될 수 없다.

라) 병역 기피자

모든 국가는 국가적 긴급 상황에서 민간인을 소집하여 병력을 동원할 권리가 있다. 그러나 민간인에게도 이와 동등한 양심적 병역 기피 권한이 있다. 양심적 병역 기피권이 받아들여지지 않거나 현 대립상황이 국제적인 기준에 명백히 위배될 경우, 박해의 위험이 있는 병역기피자 - ‘가령, 당국이 비난하는 이들의 정치적인 견해를 근거로 하여’ - 에게는 난민지위가 부여될 수 있다.

마) 국내 실향민

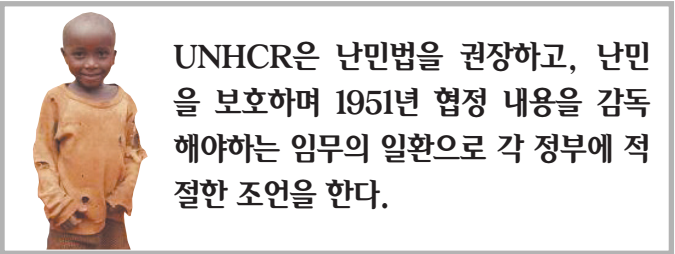
국내 실향민(IDP)은 난민의 경우와 같은 이유로써 본향에서 강제 이주하지만 국제적으로 인정된 국경은 넘지 않는다. 세계적으로 난민보다 국내 실향민 수가 더 클 것이다. UNHCR의 경우 국내 실향민에게 보호 및 지원을 제공하는 규정은 마련되어 있지 않다.

난민 지위 인정절차

(1) 난민지위 결정자

1951년 협약과 1967년 의정서의 당사국인 국가에서 난민지위 심사는 특별히 마련

된 절차에 따라 정부기관이 담당한다 그러나 국가기관이 개인을 난민으로 인정하지 않는 경우에도 신청인은 여전히 UNHCR의 보호대상이 될 수 있다.



(2) 정부에 의한 인정

어떤 사람이 난민이라는 것은 난민 지위 결정 절차와 무관하게 이미 결정된 것이다. 난민에게 부여되는 법적 지위, 권리, 특전 등을 결정하기 위해 각 정부는 고유의 법체계에 따른 지위 결정 심사 절차를 마련하고 있다. UNHCR은 난민법을 권장하고, 난민을 보호하며 1951년 협정 내용을 감독해야하는 임무의 일환으로 각 정부에 적절한 조언을 한다. 또한, UNHCR은 박해 사실을 각 정부가 신속하고 융통성 있게 그리고 개방적인 심사 절차를 채택하도록 촉구한다.

(3) UNHCR의 참여

UNHCR 집행위원회(현재 50개 회원국으로 구성됨)는 제한 없는 정책 결정 지침들을 제시한다. 또한 UNHCR의 “난민지위 인정기준 및 절차 편람”은 1951년 협약을 해석한 정식 문서로 간주된다. 어떠한 난민 관련 협약에도 가입하지 않은 나라에서 당국이 UNHCR의 도움을 요청하는 경우나 난민의 보호 및 지원을 위해 UNHCR의 참여가 불가피하다고 판단되는 경우 때로는 UNHCR이 한 개인의 난민 지위 결정을 직접 담당하기도 한다.



▲ 국제난민문제의 개요를 소개하고 있는 UNHCR의 홈페이지.

난민에 대한 제원칙과 난민의 권리

난민의 국제적 보호

(1) 비호권의 문제

난민에 대한 비호가 국가의 권한이나 의무를 넘어 난민개인이

비호국에 비호를 요구할 권리가 있는지에 관하여, ‘세계인권선언’ 14조1항, ‘영토적 비호에 관한 선언’ 2조1항, ‘OAU난민협약’ 2조, ‘미주인권협약’ 22조7항8항, 일부 국가의 헌법은 개인의 비호권을 천명하고 있다. 비호권은 난민보호에 필수불가결한 것이므로 비호국에 머무르기 원하는 경우 인도주의적으로 비호권이 인정돼야지만, 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서는 비호권에 침묵하고 있다. 현재 국가관행은 영구적 비호의 인정은 법적 의무가 아닌 국가의 배려로 인식되고 있다. 그리고 비호를 거부하여도 박해받는 국가로는 돌려보낼 수 없으며 제3국에의 정착을 전제로 최소한 일시적 비호는 인정하여야 한다는 제한적 형태로 인정되고 있다.¹²⁾

(2) 강제송환금지의 원칙

1951년 난민협약 제33조, “어느 누구도 박해의 위험이 있는 국가로 난민의 의지에 반하여 그를 강제로 송환할 수 없다”라는 강제송환금지의 원칙은 난민 보호의 핵심 원칙. 여전히 난민의 비호권인정규정은 아니며 비호국의 특권과 의무규정.

UNHCR은 강제송환금지의 원칙을 향유하는 자의 범위를 상기 협약의 규정보다 확대하여 적용 - 첫째 1951년 협약상 인정된 난민, 둘째 난민으로 아직 간주되지 않은 비호신청자(asylum-seekers), 셋째 국적국 내지 거주국을 탈출하여 OAU난민협약 내지 Cartagena선언에 의하여 보호대상이 되는 자 또는 국제적 보호의 필요성이 있는 자로 규정한다.

한편 난민협약은 강제송환금지의 원칙에 대한 예외를 규정하고 있는 바, 체약 당사국의 안전을 위협한다고 인정할 만한 이유가 있는 자 혹은 중대한 범죄를 범하고 유죄의 판결이 확정되어 당해 체약 당사국의 사회에 위협을 주는 자에 대해서는 강제송환 내지 추방을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 경우에도, 해석을 엄격히 하여 체약 당사국의 안전 내지 사회의 위험이 절대적으로 침해되는 경우에만 강제송환을 인정해야 할 것이다. 오늘날 강제송환금지의 원칙은 국제관습법의 일부로 인정되고 있으며, 동 원칙은 1951년 난민협약 비체약국에 의해서도 존중되어야 하는 강행규범이라 할 수 있다. 또한 동 규정은 난민협약의 본질적인 조항으로서 어떠한 경우에도 유보가 금지된다.

(3) 추방 및 인도에 관한 원칙

추방은 난민이 적법하게 또는 불법적으로 자국 내에 체류하는 경우에 체류국이 무

12) 이호택, “세계와 한국의 난민실태 및 제도 개관” 『피난처 국제난민학교 강의』.

력에 호소하여 난민을 강제로 자국의 영역을 떠나게 하는 것을 말한다. 인도는 난민의 의사에 반하여 난민 체류당사국의 요청국에 의해 인도하는 것을 말한다. 국경으로의 강제 송환은 특별 절차 없이 입국한 난민을 국경 밖으로 강제 축출시키는 것이다. 이는 주로 경찰 혹은 국경수비대에 의하여 행해진다. 난민에 대한 상기의 추방 내지 인도 혹은 국경으로의 송환은 난민의 인권에 대한 중대한 문제로 UNHCR집행위원회는 이 문제에 대하여 특별한 관심을 표명하여 왔으며, 아래의 사항에 해당하는 경우에 국가안전 혹은 공공질서를 위하여 극히 예외적으로 적용할 것을 권고하고 있다.

(a) 난민이 불법적으로 자국에 체류하는 경우에 난민을 받아줄 제3국을 찾는 충분한 시간을 제공하여야 하고, 제3국에 비호를 신청하는 데 필요한 편의를 제공할 것.

(b) 난민이 체류국에 적법하게 체류하는 경우에는 아래의 사항에 따라서 추방하여야 한다:

* 비호신청이 거부된 경우, 국내법에 의하여 적법절차에 따라서 결정되었을 것.

* 난민에게 비호신청을 뒷받침할 만한 증거를 제출하도록 하였을 것.

* 난민의 제1차 비호신청이 기각된 경우 재심이 부여되었을 것.

인도와 추방은 강제송환금지의 원칙에 부수적인 원칙이라 할 수 있다. 인도 내지 추방은 강제송환과 결합되어 나타난다. 국가는 난민을 억류할 수 있으나, UNHCR은 국가안전 및 공공질서를 위하여 절대적으로 필요한 경우에만 추방조치를 행할 것을 제약 당사국에 권고하고 있다.

(4) 난민지위의 증명에 관한 원칙

일반 법 원칙에 따르면 청구인이 입증 책임을 지는 반면, 난민의 경우는 비호신청인이 당해 출신국을 떠날 때 상황 및 신청의 성격상 문서나 다른 증거를 제시할 수 없는 경우가 태반이다. 따라서 신청인의 진술이 일관되고 신뢰성이 있다고 판단되면 의심스러운 경우에도 신청인에게 유리한 해석을 부여하여야 한다

(5) 난민의 신체적 안전과 권리의 보호

난민은 ①해상에서의 위험 ②수용소와 정착지에 대한 군사적 또는 무력공격 ③강제징집 ④난민과 비호신청인에 대한 부당한 대우 ⑤여성난민에 대한 폭력행위 등으로부터 안전하게 보호받을 권리가 있다. 국제적 보호란 신체적 안전 이상의 의미를 포함한다.

난민에게는 개인적 기본권을 포함해 합법적인 외국인 체류자에게 주어지는 것과 똑같은 권리와 지원이 제공되어야 한다. 따라서 난민에게도 언론의 자유, 거주 이전의

자유 및 고통과 부당한 차별을 받지 않을 권리를 포함한 시민권을 부여해야한다. 뿐만 아니라 일반인과 동등한 경제적, 사회적인 권리 및 의료 혜택을 받을 권리가 부여돼야 한다.

성인에게는 일 할 권리가, 아동에게는 교육의 기회가 주어져야 한다. 대량 난민이 유입되는 경우와 같은 특수 상황의 경우, 비호국이 난민에 대해 거주 이전의 자유, 노동의 자유, 적절한 학교 교육을 받을 자유 등을 제한해야만 하는 상황에 처할 수도 있다.

이러한 부족한 부분에 대해서는 가능한 한 국제사회가 지원해 주어야 한다. 그러므로 비호국 정부나 다른 기관들로부터 전혀 지원을 받지 못할 경우에, UNHCR은 인간의 기본적 욕구도 채우지 못하는 난민들(그리고 기타관련자들)을 지원해야 한다. 지원 내용은 보조금이나 식량의 형태가 될 수도 있고 주방용품, 기구, 위생 및 주거 설비와 같은 형태가 될 수 있으며, 야영 및 기타 집단 생활을 하는 난민들을 위한 학교, 진료소 설립 계획 등이 포함 된다.

UNHCR은 모든 노력을 통해 난민들이 가능한 한 빨리 자급자족할 수 있도록 지원하는데, 난민의 자급자족을 위해서는 규칙적인 소득원이 될 수 있는 활동 및 기술 훈련 계획 등을 마련해야 한다.

난민협약에 의하여 난민에게 인정된 주요권리로는 동산 및 부동산을 보유할 권리(제13조), 저작권 및 공업소유권의 향유(제14조), 결사의 권리(제15조), 재판을 받을 권리(제16조), 임금을 받는 직업을 가질 권리(제17조),자유업(제18조), 거주지 자유(제21조), 공교육을 받을 권리(제22조), 공적 부조를 받을 권리(제23조), 노동법의 보호 및 사회보장을 받을 권리(제24조), 이동의 자유 및 여행증명서를 발급 받을 자유(제26조 및 제27조) 등이 있다.

난민문제의 해결 및 대응의 접근방식

(1) 자발적 본국귀환 (voluntary repatriation)

가장 이상적이며 국제사회에서 가장 선호하는 해결책이다 더 이상 국제적 보호가 필요하지 않은 경우 ‘정지조항(cessation clause)’에 따라 난민보호를 정지하고 자발적 본국귀환을 돕는다. 하지만, 자발적이지도 안전하지도 않은 본국송환을 방지하기 위하여, 관련당사국과 직접대화, 난민에 대한 충분한 본국상황정보제공, 자발적 귀환 의사 확인, 이동상황을 감시해야 한다.

이를 위해 접경지역에 배치된 감독관을 통한 난민대표자와의 연락, 수송수단, 여

행증명서 제공, 귀환이후의 난민의 권리와 이익 보호를 위한 법적 장치의 확보, 세계은행(IBRD) 유엔개발계획(UNDP) 등을 통한 난민의 재동화지원 등의 안전조치를 취한다.

(2) 제1차 비호국에의 정착 (local settlement)

난민의 자발적 선택, 난민의 현지 동화에 대한 비호국정부는 완전한 동의와 적극적 추진 노력, 장기체류가 가능한 곳(난민과 현지주민간의 인종적, 문화적, 언어적 유사성이 있는 경우 보다 성공적). 경제생활이 가능한 취업 기회와 토지 등의 생산수단 제공, 초기 현지동화를 위한 충분한 외부지원기금, 시민권과 사회적동화 등이 성공의 조건임.

(3) 제3국에의 재정착 (resettlement)

강제송환의 위협을 받는 자, 성폭행의 위협에 놓인 여성난민, 인종적 종교적 혹은 사회적 배경 때문에 고문, 폭력 혹은 자의적 구금의 위협을 받고 있는자와 같이 1차 비호국에서 안전이 보장되지 않는 난민에 대한 긴급하고 인도적인 보호방법이다.

생명의 위협을 느끼고 긴급치료를 요하는 난민, 심한 부상자, 정신장애인 또는 신체장애인, 고문과 성폭행 피해자와 중대한 외상을 입은자, 그리고 가족과 재결합하기를 원하는 난민 등에게 1차 비호국에서 제공될 수 없는 특별한 인도적 보호를 제공하는 효과적 조치가 될 수 있다. 이미 1차 비호국에 살고 있으나 조국으로 돌아갈 수도 없고 비호국에서도 체류하거나 동화될 수 없는 난민에게 필요한 조치. 세계난민문제에 대한 연대책임의 컨센서스를 표현한 것이다.

(4) 난민발생의 예방과 긴급상황대응

난민발생이 우려되는 국가에서 기관육성과 훈련을 통해 난민이동을 예방하고, 무정부상태의 위험성을 알려 난민사태예방과 경제적 이주자의 거짓 난민신청을 방지하기 위해 광범위한 정보망을 통한 진위분별 및 비상 대기팀과 긴급 구호물품.

(5) 포괄적 접근법

난민출신국을 포함한 난민문제에 영향을 받는 모든 국가와 지역연합체, 유엔 정치문제전담기구, NGO, UNHCR, 구호기구 등이 참여하여, 인권침해, 정치적 사회적 갈등, 경제파탄과 같은 난민문제를 야기하는 모든 가능한 근본원인을 분석함으로써 해결책과 예방책을 찾는 포괄적 접근법.

난민의 발생원인과 실태

난민의 발생원인

대부분의 난민들은 민족, 부족, 종교적 충돌 등의 전쟁 또는 내전과 독재의 상황에서 주로 발생하고 있다. 전쟁은 두말할 필요 없고, 내전과 독재의 상황도 주로 국제적 관계 속에서 발생한다. 제3세계의 많은 내전들은 서구의 식민통치 시대의 잘못된 정책이나 주변국의 이익을 위한 개입 속에서 발생한다. 독재 역시 주변국 정치, 이념 논리에 따른 지원 속에서만 성장할 수 있다. 주변국이나 동맹국의 군사적 경제적 외교적 지원이 없이는 독재가 자신을 유지할 물질적 기반을 갖추기 못하기 때문이다. 이렇게 볼 때, 난민문제가 발생하는 대부분은 단순히 국내문제가 아니라 국제적 상황 속에서 발생하는 것이다.

결국 국제적인 남북격차가 난민문제의 중대한 원인이라고 볼 수 있다. 난민문제는 대부분 후진국에서 발생하는 데, 이는 그들의 경제적 어려움이 정치적 어려움으로 확장되고, 나아가 반인권적 억압상황을 만들어 낼 가능성이 높기 때문이다. 나아가 경제적 빈곤으로 생존이 힘든 상황에서 벌어지는 반인권적 억압과 분쟁은 많은 이들의 탈출을 더욱 가속화시킨다. 이러한 남북격차가 국제적인 역학관계 속에서 발생한다는 점을 생각할 때, 난민문제는 국제사회의 힘의 논리와 경제적 격차에도 그 원인이 있다.¹³⁾

(1) 전 쟁

현대전의 양상을 보면 2003년도의 미국과 이라크의 전쟁을 제외하고는 대규모 정규군이 정면에서 충돌하는 재래식 전쟁보다 비정규전 혹은 게릴라전을 전개하고 있고, 국가나 비국가 행위자들이 여러가지 정치목적을 가지고 다양한 무력행사의 방법을 사용하고 있다. 또한 전쟁의 유형을 살펴보면 ‘패권전쟁’, ‘전면전쟁’, ‘제한전쟁’, ‘내전’, ‘게릴라전쟁’ 등으로 크게 분류할 수 있다.

먼저 패권전쟁(hegemonic war)은 세계질서에 대한 통제권, 세계대전, 지구적 전쟁, 총 전쟁, 체계전쟁 등의 명칭으로 불리는 것을 말한다. 전면전쟁(total war)은 한 국가가 다른 국가를 정복, 점령하고자 하는 목적에서 일으키는 전쟁으로 이라크가 쿠웨이트에 시도한 승전국과 패전국의 합병 시도, 2차대전(강대국 간에 전쟁) 이후 독일과 일본이 서방 동맹에 의해 점령당했던 케이스 등이다. 그리고 제한전쟁(limited

war)은 적국을 항복 시키거나 점령하는 것보다 낮은 단계의 목적을 달성하기 위해 수행하는 군사적 행동으로 1991년 미

국과 이라크전에서 다국적군은 쿠웨이트 영토를 재점령하지만, 사담후세인 정부를 전복시키기 위해 바그다드로 진격하지는 않았다. 원하는 땅을 점령한 다음 더 이상 진격하지 않고 이미 얻은 것을 지키고자 하는 논리이다.

한 국가 내의 분파들이 국가 전체 혹은 일부를 관할하는 새로운 정부 수립을 위해 또는 그것을 막기 위해 벌이는 전쟁(대량학살, 고문, 잔혹행위)으로 내전(civil war)을 들 수 있는 데, 분리를 위한 내전으로 1860년 미국 내전과 1980년 에티오피아 내전이 있고 전체 국가 장악을 위한 내전으로 1980년 엘살바도르 내전을 들 수 있다. 게릴라 전쟁(guerilla war)은 내전의 한 형태일 수도 있는 것으로, 전선이 없는 전쟁이며, 비정규군이 민간인들 속에서 적군과 직접적인 교전을 하지 않고 적군을 괴롭히고 처벌함으로 적군의 활동을 점진적으로 축소시키며 적군 통제 하에 있는 영토를 효과적으로 해방시킬 목적을 갖고 벌이는 것으로 1960~70년대의 미군과 남베트남의 베트남 게릴라와 싸움(counterinsurgency, 대비정규전)이 대표적이다.

대부분의 난민들은 민족, 부족, 종교적 충돌 등의 전쟁 또는 내전과 독재의 상황에서 주로 발생하고 있다. 또한 전쟁, 내전 및 독재는 주로 국제적 관계 속에서 발생한다.



(2) 국제분쟁

국제분쟁은 특정한 문제로 인해 나라와 나라 사이에 분쟁이 발생, 국가 간의 이해



◀ 급식소에서 배급을 기다리고 있는 난민들. 그나마 이들은 선택받은 사람들이다. 계속 늘어나는 난민들을 수용할 수 있는 시설은 바닥난지 오래이다. <사진 : 한국국제기아대책기구제공>

13) 우기봉, “한국의 난민인정 제도에 관한 연구” 『연세대학교 행정대학원 석사논문』(2004).

〈표-1〉 2003년 지역별 전쟁 현황

지 역	국 가
아프리카	에디오피아-에리트리아, 르완다, 부룬디, 우간다, 민주콩고, 시에라리온, 기니-비소, 수단, 소말리아, 앙골라, 아이보리 코스트, 라이베리아, 나이지리아
남아시아	아프가니스탄, 스리랑카, 인도, 버마, 네팔, 인도네시아, 필리핀, 카시미르
중동	알제리아, 터키, 이라크, 레바논, 이스라엘-팔레스타인
러시아 / 동유럽	타지크스탄 / 키르기스스탄, 러시아(체첸)
남아메리카	콜롬비아, 페루
북아메리카, 서유럽	미국
일본 / 태평양, 중국	한국 / 북한

* 정보출처: 2003년 1월 CDI.

의 충돌이 표면화된 것을 말한다. 넓은 뜻에서는 국가 간의 무력적 충돌인 전쟁을 포함하나, 좁은 뜻에서는 전쟁상태에까지는 이르지 않은 국가 간의 분쟁을 가리킨다.

국제분쟁은 국가들의 국제체계에서 힘·지위·동맹 등으로 놓고 싸우는 힘의 논리 싸움이다. 현실주의적 접근은 국가들이 영토, 종교, 기타 구체적인 명분을 놓고서 벌이는 분쟁과 관계없이 단순히 힘 경쟁을 벌이는 경우가 많이 있다. 예를 들면 1979년 중국의 베트남 침공이 있는데, 이 침공의 원인은 베트남이 캄보디아를 침공해 중국과 동맹관계에 있는 크메르 루즈 정권을 전복시킨 데 대한 교훈을 주기 위해서 일어난 사건이다. 중국이 원한 것은 베트남의 영토가 아니라 자신이 승인하지 않은 행동에 대한 응징, 즉 힘을 위한 투쟁의 논리가 성립하는 것이다.

가) 영토분쟁

국가 간 영토분쟁의 원인은 다양하다. 국가의 영토적 독립과 인근 국가 영토의 흡수가 고전적 영토분쟁의 대표적 원인이라 하겠다. 특정한 지역에 대한 영토권을 2개 이상의 국가가 주장하는 경우, 전략적 가치와 대륙붕의 배타적 개발권 또는 공해상의 어업권을 둘러싼 대립 등은 현대 국제사회에서 흔히 볼 수 있는 영토분쟁의 원인들이다. 영토에 대한 거의 광적인 집착 때문에 발생한 기존 국가 간의 대표적인 영토분쟁은 국경선 긋기 문제와 국가의 통일성과 직결된 중동분쟁이다. 이스라엘의 국경선은, 이스라엘 독립전쟁 결과로 1948년에 그어진 휴전선이 1967년 중동전을 치르면서 확산됐다가 1978년 이집트와의 평화협정(캠프 데이비드 협정) 체결 후 이스라엘의 이집트방면의 국경선이 축소됐지만 이는 분명하지도, 주변 국가들로부터 승인을 받은

적도 없다.

따라서, 1967년 전쟁의 결과로 남아있는 점령지(요르단 근처의 웨스트 뱅크, 이집트 근처의 가자지구, 시리아의 골란 고원)는 아랍-이스라엘간 분쟁의 핵으로 남아 있고 1993~95년 이스라엘-팔레스타인의 협정 타결로 가자, 웨스트 뱅크 일부 지역에 대한 팔레스타인들의 자치를 허용했으나, 확정된 경계선이 없어 항상 분쟁의 소지지가 내재돼 있다.

그리고 전략적 가치와 천연자원(해저 석유) 및 어업권 분쟁의 대표적인 섬으로 아시아의 스프레들리 군도를 들 수 있다. 남중국해상에 있는 조그마한 섬들은 인근 해역에 석유가 매장돼 있을 가능성 때문에 중국보다 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이에 더 근접해 있음에도 불구하고 중국이 영유권을 주장하고 있다. 또한 이들 5개국과 대만은 이 섬들 전부 혹은 일부에 대해 각기 영유권을 주장함으로써 분쟁이 상존하는 지역이다.

중동지역의 페르시아만 입구의 섬들에 대해서도 이란과 아랍 에미레이트연합(UAE)이 각기 영유권을 주장함에 따라 분쟁이 야기되고 있다. 이란의 의도가 대공 방어의 전진 배치를 위한 전략적 목적과 해저 석유의 소유권 주장을 위한 경제적인 것일 수 있지만 이 지역은 유럽과 일본으로의 유수송을 봉쇄할 수 있는 위치이기 때문에 분쟁의 가능성이 상존해 있는 지역이다.

나) 분 리

기존의 어떤 국가 내에서 한 지방이나 지역이 분리 독립을 시도함에 따라 발생하는 분쟁으로 특수한 형태의 국경분쟁이다. 즉 신생국으로 자신의 주위에 국경선을 긋기 원하는 분쟁이다. 분리를 위한 전쟁은 대규모 전쟁으로 발전 가능하며, 국경선 너머 다른 국가로 번져나가 대량의 난민을 유발하게 된다. 보스니아-세르비아 분쟁, 몰도바-러시아 분쟁, 이란-이라크 분쟁, 인도-파키스탄 분쟁이 대표적이며 러시아공화국(러시아연방)에서 분리를 시도하는 체첸공화국(석유부국, 국민 대부분 회교도)과 이라크-이란-시리아-터키의 쿠르드족 등을 들 수 있다.

그리고 1991~92년에 유고가 해체되어 몇몇 공화국들이 독립을 선포했다. 이에 세르비아 공화국이 크로아티아와 보스니아 내 세르비아계 거주지역과 그 인접지역들에 대한 통제권을 장악하게 되자 이들 지역에서 비 세르비아계 주민들이 추방되거나 집단학살(인종청소)당하게 되었다. 그런데, 크로아티아가 자국 내의 세르비아계 지배지역을 탈환하자 이제는 현지 세르비아계 사람들이 크로아티아로부터 탈주하는 상황이 전개되고 있다.

(3) 사상분쟁

가) 민족·종족 분쟁

민족·종족분쟁은 ‘피’가 다른 민족들이 한 국가라는 정치적 단위로 묶여진 상황에서 수적·정치적 열위에 놓인 소수민족이 분리 독립을 시도하는 데서 파생된다. 같이 살면서도 피가 다르다는 이유만으로 비롯되는 민족분쟁은 다른 국가끼리의 영토 전쟁이나 같은 민족끼리의 정권다툼 분쟁보다 더 잔인하며, 해결방법을 찾기가 쉽지 않다는 점에서 세계사에 큰 짐을 지우고 있다. 조상, 언어, 문화가 같고 종교적 유대감, 정체감 등이 큰 집단이지만 모국을 갖지 못한 민족 집단인 쿠르드족은 자신들의 국가를 세우고자 열망하며 현재 터키, 이라크, 이란, 시리아에 흩어져 살고 있고, 루마니아계가 대부분인 가운데 러시아계가 극소수 포함돼 있는 몰도바가 1991년 독립해 루마니아계의 일체감을 강조하게 되자 동쪽 지역에 거주하는 러시아계는 몰도바로부터 분리 독립해 강을 새로운 국경으로 삼고자 했다. 이에 러시아와 루마니아 모두가 개입해 위협을 가하고 몰도바 내부에서는 무장충돌이 빈번히 발생하고 있다.

그리고, 타 경쟁 민족집단의 통제를 받으며 소수집단으로 거주하거나 추방당하고 있는 유고슬라비아의 해체 이후, 세르비아 사람들의 인종청소문제가 있다. 외부 국가들이 인접국가에서 소수집단으로 살고 있는 자기민족과 세르비아 공화국의 코소보 지방에 사는 동족 그리고 코소보, 알바니아와 합병하면 세르비아인의 거주지가 불확정되므로 아르메니아와 아제르바이잔의 분쟁이 가열되고 있다. 또한 민족주의 세력 집권 지역인 르완다는 후투족이 다수지만, 민족주의 세력의 집권과 소수 투치족과의 분쟁으로 난민이 많이 발생하고 있는 지역으로 1994년 투치족과 반정부적인 후투족 약 50만명이 학살된 바 있다. 따라서 수십만의 난민이 발생하여 자이레(현재의 콩고 민주공화국) 영토에 거주하며 망명정부를 수립했으나 1997년 투치족이 이끄는 군대가 르완다 및 기타 인접국의 지원 하에 자이레 지역으로 진공, 망명정부를 무너뜨리고 다수의 난민을 죽인 뒤 해산했다. 인접 6개국에 직접적인 영향을 미치고 수백만 명의 사상자가 발생된 곳이다.

구 식민지 국가들에게 자의적으로 국경이 그어져서 전통적으로 경쟁적이거나 적대적인 관계를 유지해온 다른 종족집단들과 한 국가 안에서 살아가는 예로 나이지리아가 대표적이다. 250개의 종족집단, 두개의 큰 회교집단이 북부에, 또 다른 두개의 큰 기독교 집단이 남부에 거주하고 있는 나이지리아는 민족적 일체감과 정치의 걸림돌로서 분쟁이 상존하고 있다.

그리고, 동족간의 분열에 의한 소말리아지역에서는 아프리카 국가 중 유일하게 단일 민족집단으로 구성돼 언어도 동일하지만, 1991~92년 부족간 내전이 발생하여 대규모의 외국 군대가 개입하는 사태가 발생했다. 민족분쟁의 원인으로서는 특정의 영토나 천연자원, 한 집단의 타 집단에 대한 경제적 착취나 정치적 지배 문제 등의 요인으로 나타난 역사적 분쟁에서 유래되고 분쟁은 구체적인 불만 때문에 지속되는 것이 아니라 상대방에 의한 폭력 경험을 가진 인간의 사회심리학적 요인 때문이라고 추측된다. 자기민족 중심주의(ethnocentrism) 혹은 내부집단 편견(in-group bias)으로 자기 집단은 우월하고 외부집단은 멸시하는 경향으로 외모, 언어, 종교적 의식 방법이 다를 때 크게 강화되며 외부집단 구성원은 비인간화되고 모든 인간의 권리가 박탈되는 현상이 일어나고 있다.

나) 이념분쟁

집단이나 국가간의 분쟁을 야기하기 보다는 그것을 강화하고 상징화한다는 점에서 종교와 비슷하다. 그러나 핵심적 가치와 절대적 진리를 강조하지 않는다. 냉전시기에 공산주의와 자본주의의 이념투쟁이 절정에 달했다. 그러나 강한 이념에 기반한 혁명을 치른 국가들도 시간이 흐르면서 이념적 정열이 저하되어 이념적 목표보다 국익을 추구하는 추세로 이전하게 된 것이다.

1979년 호메이니가 이란의 정권을 잡은 이후 외교정책을 서방의 비이슬람적 영향을 거부하는 분명한 입장을 표하였지만 20년 후 자유주의적 개혁가 정치인이 대통령으로 선출되면서 서방과의 관계를 확대하고 있는 추세이다 그리고 1949년 중국의 모택동이 제3세계 전역에 미제국주의로 부터의 해방혁명을 확산시켰지만 몇 십년 뒤 국익을 위해 미제국의 화신인 닉슨미국대통령을 영접함으로써 자유시장개방으로 변모하게 된 경우를 예로 들 수 있다.

난민에 관한 국제조약

초기 법문서 (1921~1946)

20세기 초기에 난민문제는 국제사회의 관심사가 되기 시작했고, 따라서 인도적 이유로 난민을 보호하고 원조하는 것을 생각하기 시작했다. 난민을 위한 국제적 행동양식은 국제연맹에 의하여 확립됐고, 난민을 돕기 위한 국제협정이 채택됐다. 이들 법문서의 정의는 난민의 각 범주를 그들의 출신국 그들이 떠났던 영역 및 종전의 본

국에 의해 외교적 보호를 받을 수 없는 것과 관련시키고 있다. 초기 법문서상으로 대상이 되는 자들의 일부도 여전히 난민지위의 공식적 인정을 요구할 수 있으나, 그러한 경우는 많지 않다. 1951년 협약이전의 국제문서의 정의에 해당하는 자는 통상 ‘법정난민’(statutory refugees)이라 한다.

‘난민지위에 관한 협약’(1951년)

제2차 세계대전 이후 곧바로 난민문제가 해결되지 않음에 따라, 난민의 법적 지위를 규정하는 새로운 국제법문서의 필요성이 대두됐다. 난민상황에 관련된 임시협정을 채택하는 대신, 난민으로 간주될 수 있는 자의 일반적인 정의를 포함하는 법 문서에 대한 요청이 있었다. 난민지위에 관한 협약은 1951년 7월 28일 국제연합 전권대사 회의에서 채택됐고, 1954년 4월 21일에 발효했다. 이하에서는 이를 “1951년 협약”라 한다. 1951년 협약상 난민의 정의에 의하면 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과와 함께, 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 및 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있는 공포로 인해, 자신의 국적국 밖에 있는 자이다. 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인해 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자. 더불어 해당 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인해 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자로 돼 있다.

‘난민지위에 관한 의정서’(1967년)

시간이 흐름에 따라 새로운 난민이 출현했고, 1951년 협약규정을 새로운 난민에게 적용해야 할 필요가 점차 늘었다. 그 결과 난민지위에 관한 의정서가 준비됐다. 국제연합 총회의 심의를 거친 후, 이 의정서는 1967년 1월 31일 가입을 위해 개방됐고, 1967년 10월 4일에 발효했다.

1951년 협약 및 1967년 의정서의 주요 규정에는 3가지 형태의 규정을 포함하고 있다.

- ① 난민인(또한 난민이 아닌) 자 및 난민신분으로 있었다가 그 지위를 상실한 자의 기본 정의에 관한 조항.
- ② 난민의 법적 지위 및 피난국에서의 난민의 권리와 의무를 규정하는 조항.

③ 행정상 및 외교상
견지에서 이들 법문서의
이행에 관한 기타 조항.

UNHCR 규정

국제연합 총회의 결
정에 따라, 유엔 난민고등판무관실(UNHCR)이 1951년 1월 1일자로 설립됐다. 국제연
합의 후원 아래 고등판무관은 UNHCR 규정에 따라 난민에게 국제적 보호를 제공할
것을 요청받는다. UNHCR 규정은 1951년 협약에 포함된 정의와 동일하지는 않지만
거의 유사한 내용으로 돼 있다.

이러한 규정으로 인해, 고등판무관은 시간적 제한 또는 지리적 제한을 받지 않고
난민에 대하여 권한을 갖는다. UNHCR 규정의 기준에 부합되는 자는 1951년 협약 또
는 1967년 의정서의 당사국 내에 체재하는지 여부에 관계없이, 또는 양 문서 중 어느
것에 의하여 그가 체재하고 있는 국가에서 난민으로 인정됐는지 여부에 관계없이, 고
등판무관이 제공하는 국제연합의 보호를 받을 자격이 있다. 이러한 난민은 고등판무
관이 위임받은 범위 내에 속하는 자로서, 통상 ‘위임난민’ (mandate refugees)” 이라
한다.

이에 따라, 어떤 사람은 위임난민과 1951년 협약 또는 1967년 의정서상의 난민의
자격을 동시에 취득할 수 있다. 그러나 이러한 사람은 양 문서 어느 것에 의하여도 구
속을 받지 않은 국가에 체재하고 있을 수 있고, 또는 시간적 제한 혹은 지리적 제한의
적용을 받아 ‘협약난민’ (Convention- refugee)으로서 인정되지 않을 수 있다. 그러나
해당자는 여전히 UNHCR 규정에 따라 고등판무관의 보호를 받을 자격이 있다.

이상의 국제연합 총회 결의문 428 (V) 및 고등판무관 사무소 규정은, 난민문제를
다루는데 있어서 각 국 정부와 고등판무관 사무소간의 협력을 요청하고 있다. 고등판
무관은 난민에게 국제적 보호를 제공하는 책무를 맡고 있는 기관으로 지명됐고, 그
중에서도 특히 난민보호를 위한 국제협약의 체결과 비준을 촉진, 이들 협약을 감독할
의무를 수행한다.

이러한 협력은, 고등판무관의 감독임무와 결부되어, 1951년 협약 및 1967년 의정
서에 따라 난민지위를 인정하는 과정에서 고등판무관의 기본적인 관심사의 기초가
되고 있다. 고등판무관이 수행하는 역할은 각국 정부가 설정하는 난민지위 인정 절차
중에 다양하게 반영된다

강제송환금지의 원칙은 오늘날 국
제관습법의 일부로 인정되고 있을
뿐 아니라, 난민협약 비체약국에 의
해서도 존중되어야 하는 강행 규범
이다.



맺는말

흔히들 “왜 남의 나라의 사람들까지 도움을 주어야 하는가?” 라고 생각할 수 있다. 그러나 난민문제에 대한 지원은 단순히 외국의 빈곤계층에 대한 지원이라는 의미에 국한되지 않는다. 난민들은 박해와 탄압을 피해 외국으로 도피한 사람들이다.

이들을 도와줄 수 있는 것은 바로 국제사회의 지원 말고는 없다. 전 세계의 3000만 난민들은 국제기구, 국제 NGO, 주변국들의 도움이 없이는 기본적인 생계와 생존을 보장받을 수 없는 상황인 것이다. 그렇기 때문에 난민에 대한 지원은 남의 나라 국민들에 대한 시혜라기 보다는 국제사회의 일원으로서의 당연한 의무라고 보는 것이 타당하다.

더욱이 난민발생원인은 대부분 국제적인 차원과 깊이 연계되어 있다. 대부분의 난민들은 전쟁, 내전, 독재의 상황에서 주로 발생하게 된다. 전쟁은 두말할 필요도 없이 내전과 독재의 상황도 주로 국제적 관계 속에서 발생한다. 제3세계의 많은 내전들은 서구의 식민통치 시대의 잘못된 정책의 영향이나 주변국들의 이익을 위한 개입 속에서 발생한다. 우리나라의 군사독재 시절을 통해 알 수 있듯이, 독재 역시 주변국들이 정치, 이념 논리에 따른 비호 속에서만 성장할 수 있다. 주변국이나 동맹국의 군사적 경제적 외교적 지원이 없이는 독재는 자신을 유지할 물질적 기반을 갖추기 못하기 때문이다.

이렇게 볼 때, 난민문제가 발생하는 대부분은 단순히 국내문제가 아니라 국제적 상황 속에서 발생한다. 보다 구체적으로는 국제적인 남북격차가 난민문제의 중대한 원인이라고 볼 수 있다. 난민문제는 대부분 후진국에서 발생하는 데, 이는 그들의 경제적 어려움이 정치적 어려움으로 확장되고, 반인권적 억압상황을 만들어 낼 가능성이 높기 때문이다. 나아가 경제적 빈곤으로 생존이 힘든 상황에서 벌어지는 반인권적 억압과 분쟁은 많은 이들의 탈출을 더욱 가속화 시킨다. 이렇듯 남북격차가 국제적인 역학관계 속에서 발생한다는 점을 생각할 때, 난민문제는 국제사회의 힘의 논리와 경제적 격차에도 그 근본 원인이 있다.

난민문제는 생존이 어려운 사람들을 도와야 하는 인도주의적 문제만이 아니다. 난민문제는 극도의 인권침해라는 상황과 이러한 반인권적 억압에 대항하는 과정에서 발생하게 된다. 난민지위 인정은 바로 반인권적 상황을 타개하기 위한 국제적인 저항권을 보장하기 위한 노력이다. 과거 일제강점기 한국의 독립운동가들이 중국과 해외에서 활동을 보장받지 못했던 경우를 생각한다면, 난민문제가 얼마나 중대한 문제인

가를 인식할 수 있을 것이다. 결국 난민조약은 인권과 민주주의의 수호를 위한 최후의 보루라고 할 수 있다. 일국 내에서 불가능한 저항권의 보호를 국제사회마저 외면할 경우, 국제적인 인권과 민주주의의 확대는 어렵기 때문이다. 까닭에 프랑스에서 23년동안 망명생활을 했던 홍세화의 말은 시사하는 바가 크다. “제가 프랑스의 외무부 산하 난민국에 난민신청을 한 것이 1982년 3월의 일이었습니다. 그후 1년만에 난민인정을 받고 프랑스 국민과 거의 같은 사회적 혜택을 누리면서, 즉 투표권을 제외하고 일반적으로 프랑스 국민이 갖는 모든 사회보장의 혜택을 누리면서, 프랑스 사회의 구성원으로 생활할 수 있었습니다. 한국에서는 난민들을 단지 경제적 피난민 정도로 보는 경향이 있습니다. 하지만, 저는 난민들이 한국 땅에 찾아온 것을 축복으로 생각합니다. 문화를 가진 사람들이 이 땅에서 문화를 서로 교환하고 나누면서 다양한 문화를 우리가 가질 수 있지 않을까. 바로 그러한 기회를 그들이 가져오는 것이라고 생각합니다.”

참고자료

〈저널 및 신문기사〉

『뉴스플러스』, “한국 정착은 헛된 꿈인가”, 1999. 5. 13.

『뉴스메이커』, “외국인 난민 지옥-한국”, 2000. 3.

『참여사회』2000.12

『경향신문』 “월요 포커스”2003. 5. 26.

『문화일보』 “난민발생 늘었지만 ‘유엔판정’은 줄어” 2005.6. 20.

『한겨레신문』 “강제출국땀 박해” 2005. 7. 12.

『UNHCR』, 난민보호 :국제난민법 이해 (<http://www.unchr.or.kr>)

『UNHCR』, “난민의 국제적 보호, 훈련서 1. 1998.

〈국내 문헌〉

이호택, “세계와 한국의 난민실태 및 제도 개관”, 『피난처 국제난민학교 강의집』,2005.6

우기봉, “한국의 난민인정 제도에 관한 연구”, 『연세대학교 행정학과석사 논문』, 2004.6

김미림, “난민 문제와 UNHCR의 역할 : 베트남과 캄보디아 사례 연구”, 『숙명여대 대학원

국제 정치학 전공 석사 논문』, 1995. 6.

원종택, “출입국관리법상 난민 인정에 관한 고찰”, 『법조 515』, 1999. 8.

_____, “출입국관리법상 난민 인정에 관한 고찰”, 『법조 516』, 1999. 9.

장복희, “국제법상 난민 보호와 그 문제 해결”, 『국제법 학회 논총 82』1997. 12.

_____, “난민의 국제인도법상 지위 : 주요 국가의 난민 관련 관행을 중심으로”, 『인도법논총』 12, 1992. 11.

_____, “난민의 지위에 관한 협약”, 『국제인권법 1』, 1996. 12.

박찬운, 『대한변호사협회 인권보고서』(2003년도 제18집) 제3부 특집 ‘2003년도 한국의

난민정책의 문제점과 대안 제시', 2004. 4.
법무부 자료, 『월남 난민 처리 현황』
법무부 자료, 『난민의 법적 지위 및 보호』 1990

〈인터넷 사이트〉

www.freeburma.or.kr
www.nawauri.or.kr
www.kinds.co.kr
http// www.pnan.org
http//www.unhchr.ch
유엔 인권 사이트 : http//www. un.org/rights

〈외국 문헌〉

Alona E. Evance, Reflection Upon the Political Offence in International Practice, American Journal of International Law vol. 57, 1963.
A. Grahl-Madsen, TheStatus of Refugees in International Law, vol. I (Sijthoff : Leyden, 1966),
UNHCR, The State of the World's Refugees, 1995.
Guy, S. Goodwin-Gill, International Law and The Movement of Persons between States, Oxford University Press, 1978.
Guy, S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, Oxford University Press, 1996. 10.
Grahl-madsen. A., The Status of Refugees in International Law, Vol.1 and 2, 1966, 1967.
Grahl-madsen. A., Territorial Asylum, Stockholm, 1980.
Loescher, Gil & Monahan, Laila ed., Refugees and International Relations, New york : Oxford University Press, 1990.



세계의 난민실태

송 중 호 (한국민족연구원 연구원)



머리말

2004년 한 해 동안 전 세계의 난민 숫자는 감소하고 있지만 전쟁과 내란, 자연재해 등으로 집과 조국을 잃고 떠돌아다니는 인구는 오히려 크게 증가한 것으로 나타났다. 유엔난민고등판무관실(UNHCR)은 2005년 6월 20일 '세계 난민의 날'을 맞아 발표한 『2004년 세계 난민경향 보고서』에서 2004년 말 유엔이 인정한 난민 숫자가 전년보다 약 4% 감소한 920만 명인 반면, 삶의 뿌리가 뽑힌 채 준 난민 상태로 살아가는 사람들은 지난해에 비해 오히려 13%가 늘어난 1920만 명에 이른다고 밝혔다. 이와 같은 통계는 사실상 북한의 탈북자와 같은 준 난민을 제외한 수치라서 파악되지 않은 숫자를 감안하면 수치는 기하급수적으로 늘어날 것이다.

특히 보고서는 준 난민 인구의 증가 원인으로 수단 다르푸르사태로 인해 지난 2003년 한 해 동안에만 66만 명이 고향땅을 떠나 자국 내에서 유랑민 신세로 전락한 것을 첫 번째로 꼽았다. 콜롬비아에서도 정부군과 좌익반군 간의 무력충돌이 악화돼 국내 피난민 숫자가 크게 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 탈냉전 이후의 전 세계



는 전쟁과 테러, 정치적 탄압 등으로 인해 난민 발생률이 높아가고 있다. 특히 아시아에서 민주주의 리더로서의 자리를 차지하고 있는 한국은 갈수록 아시아 주변국 난민을 수용할 것을 촉구하는 요구가 국내외적으로 높아지고 있는 상황이다.

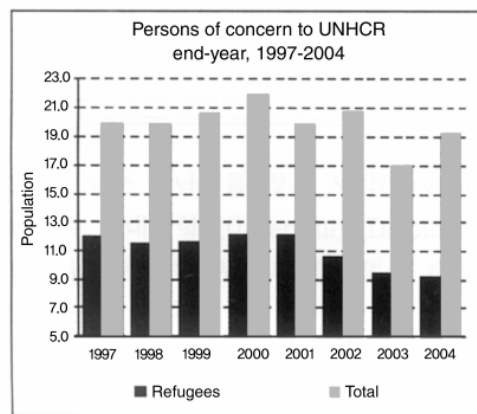
이런 까닭에 전 세계의 난민실태를 파악하는 것은 비단 아시아 난민문제만을 국지적으로 보는 것이 아니라 세계 난민의 인구, 사회학적 동태를 살펴보고 종합적인 정책을 마련하는 단추를 끼우는 작업이라고 할 수 있다. 현재 한국은 난민 문제에 대한 연구가 척박한 것과 더불어 격년으로 발표되는 UNHCR의 난민보고서마저 우리말로 번역 되어 있지 않는 상황이다. 이런 형편이기 때문에 요즘 부각되는 동남아시아 몇 개국에서 발생한 정치난민을 수용할 수 있는 제도와 역량, 의지가 부족한 것은 어쩌면 필연적인 귀결일 수도 있을 것이다. 이 글에서는 체계적인 난민 수용 정책을 위한 조사 자료의 이해를 도모하고, 향후 한국에서의 보다 활발한 난민 정책의 개발 필요성을 제기코자 하는 기대의 목적으로 쓰여졌다.

세계난민의 실태

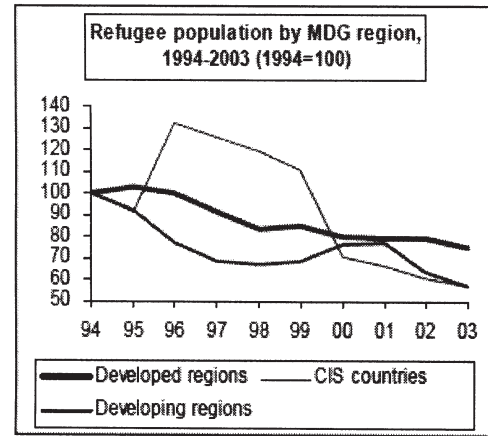
2004년 세계난민의 변화 추이

1994년부터 2004년까지의 난민 통계 지표의 변화를 살펴보면 40%의 난민이 감소추세를 보인 것으로 드러났다. 북아메리카와 유럽은 5%의 감소를 보였고, 오세아니아는 1%의 감소만을 보였다. 또한 아프리카와 라틴 아메리카 카리브해는 6% 감소, 아시아는 13%의 감소로 10년 동안 난민의 수는 지속적으로 감소했다. <표1-1> <표1-2> 이와 같이 난민의 수치가 줄어든 까닭은 91

<표 1-1> 1997-2004 UNHCR 관심대상 현황



〈표1-2〉 국가군별 난민발생 변화추이



2004년 한 해 동안 전 세계에서 난민 숫자는 감소하고 있지만 전쟁과 내란, 자연재해 등으로 집과 조국을 잃고 떠돌아다니는 인구는 오히려 크게 증가한 것으로 나타났다. 즉 2004년 말 유엔이 인정한 난민 숫자는 전년보다 약 4%가 감소한 920만 명인 반면, 삶의 뿌리가 뽑힌 채 준난민 상태로 살아가는 사람들은 오히려 13%가 늘어난 것이다.〈표1-2〉 그러나 난민 중 국제법의 보호 하에 제3국으로 망명하는 사람은 여전히 1% 대인 극소수에 불과 하다.¹⁾

이에 반해 전쟁 등으로 인한 난민 숫자가 줄어든 것은 난민수용소에서 생활하다가

〈표1-3〉 2004년 난민발생국가

Main origin of refugees, 2004			
Origin	Begin 2004	End 2004	Annual change
Afghanistan	2,136,000	2,084,800	-2.4%
Sudan	808,200	730,600	-20.5%
Burundi	531,700	485,800	-8.6%
DR Congo	451,500	462,200	2.4%
Somalia	402,300	389,300	-3.2%
Palestinians *	350,600	350,600	0.0%
Viet Nam	383,200	349,800	-3.7%
Liberia	353,100	335,500	-5.0%
Iraq	388,600	311,800	-15.4%
Serbia and Montenegro	206,600	250,600	-15.5%

* Under UNHCR mandate, only.

〈표1-4〉 2004년 난민 수용국가

Main countries of asylum, 2004			
Country of asylum	Begin 2004	End 2004	Annual change
Islamic Rep. of Iran	984,900	1,046,000	6.2%
Pakistan ¹	1,124,300	960,600	-14.6%
Germany	960,400	878,622	-8.7%
Tanzania	649,800	602,100	-7.3%
United States ²	452,500	420,900	-7.0%
China	299,400	299,400	0.0%
United Kingdom ²	276,500	289,100	4.6%
Serbia and Montenegro	291,400	276,700	-5.0%
Chad	148,400	259,900	77.5%
Uganda	230,900	250,500	8.5%

¹ UNHCR estimate.

² UNHCR estimate based on recent arrivals.

1) UNHCR 연례보고서, 2005. 6. 20. UNHCR이 발표한 세계난민의 날 메시지.
〈문화일보〉 2005/06/20 “난민발생 늘었지만 ‘유엔 판정’은 줄어”.

년 걸프전쟁과 99년 코소보 내전 이후 대량난민 발생 빈도가 줄어들었기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 경제난민과 환경난민 등 난민으로 인정받지 못하는 준 난민이 수치에서 빠졌기 때문에 그 수치는 UNHCR의 인정여부에 불과하다. 실제 준난민을 포함한 수치는 2000년부터 2004년까지 4년 동안 전체적으로 큰 변동이 없다. 오히려 2004년 전체 난민의 수는 1997년과 1998년의 수치와 비슷해 전체적으로 세계 난민은 줄어들지 않고 있다.

세계 최다 난민국가는 아프가니스탄이다. 수단, 브룬디, 콩고, 소말리아, 팔레스타인, 베트남이 그 뒤를 잇고 있다.

전쟁이 끝난 후 고향으로 돌아간 사람들이 늘어났기 때문이다. 자발적 귀향인구는 지난 2001년 이래 약 500만

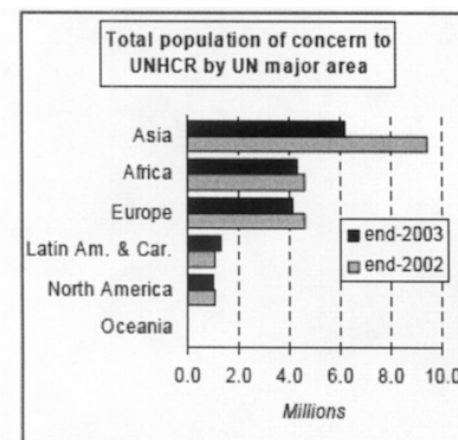
명. 이중 아프가니스탄 인이 350만 명으로 단일 국가로는 가장 큰 숫자를 차지했다. 즉 2001년 아프가니스탄 전쟁 때 인근 이란과 파키스탄 국경지대의 난민수용소에 머물렀던 아프가니스탄 피난민들 중 상당수가 종전 이후 정치적으로 비교적 안정세를 나타내고 있는 조국으로 돌아간 것이다.

이밖에 이라크, 앙골라, 시에라리온, 소말리아 등에서도 고향으로 돌아간 난민의 숫자가 증가추세를 기록했다. 보고서에 따르면, 세계 최다 난민국가는 아프가니스탄이다.(<표1-3>) 아프가니스탄 난민 숫자는 2004년 말 현재 210만 명에 이르러 전체 난민의 23%를 차지했다. 2위는 수단(약 73만 명)이며, 그 다음으로는 브룬디(49만 명), 콩고(46만 명), 소말리아(39만 명), 팔레스타인(35만 명), 베트남(35만 명) 순이다. 난민 증가율로는 수단이 지난 한 해 동안 12만 5000만 명의 난민을 발생시켜 전년 대비 21% 증가로 최고를 기록했다. 한 편 보고서는 북한 난민을 올 연말까지 약 340 명으로 추산했다.

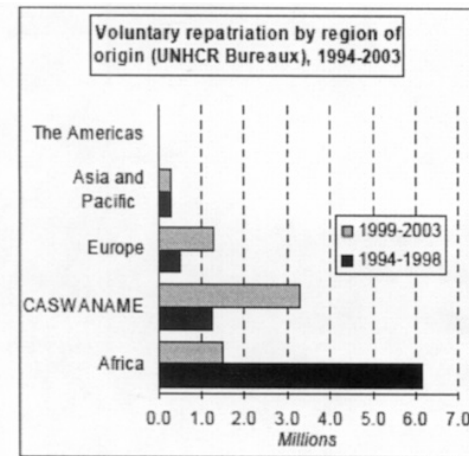
난민을 가장 많이 수용하고 있는 국가는 올 연말까지 추산규모를 기준으로 아프가니스탄과 국경을 맞대고 있는 이란(약 105만 명)·파키스탄(96만 명)이며, 이어 독일(88만 명)·탄자니아(60만 명)·미국(42만 명) 등으로 나타났다. 전체 난민 인구 중 여성은 49%, 18세 이하 미성년자가 47%를 차지하고 있다.(<표1-4>)

현재 UNHCR은 난민뿐만 아니라 실향민과 빈곤자, 난민지원단체에까지 지원을 제공하고 있다. 구체적으로는 피난처를 찾는 사람(Asylum seekers)과 귀국 후 재건에 아직 도움이 필요한 사람, 난민과 국내 실향민(Internally Displaced Persons, IDPs)들에게 직접 도움을 주는 지역민간단체들을 포함한다. 난민과 실향민의 개념적 차이는, 실향민들은 국제법상 보호나 도움을 받지 못한다는 데 있다.

<표1-5> 대륙별 난민 현황



〈표1-6〉 자발적 송환자 현황



다. 한편, 아프리카와 라틴 아메리카 · 카리브해는 6% 감소, 아시아는 13%의 감소로 10년 동안 UNHCR이 인정한 난민의 수는 지속적으로 감소했다는 것을 보이고 있다.

또한 2003년 통계에 의하면 9개 국가의 자발적인 송환자가 1만 명을 넘었다. 이는 파키스탄의 (376,000), 이란(320,000), 콩고(104,000), 탄자니아(85,000), 잠비아(44,000)로 집계됐고, 2003년 동안 1만 명이상의 송환자가 나타난 것은 아프가니스탄(646,000), 앙골라(133,000), 부룬디(82,000), 이라크(55,000), 시에라리온(33,000), 르완다(23,000), Liberia(21,000)이다. 이 가운데 아프가니스탄 인들은 59%가 자발적인 송환이었다. 이는 2003년 이후 지속적인 현상으로 2001년 아프가니스탄 전쟁 때 인근 이란과 파키스탄 국경지대의 난민수용소에 머물렀던 아프가니스탄 피난민들 중 상당수가 종전 이후 정치적으로 비교적 안정세를 나타내고 있는 조국으로 돌아간 것으로 볼 수 있다.

난민의 재정착(Resettlement) 비율

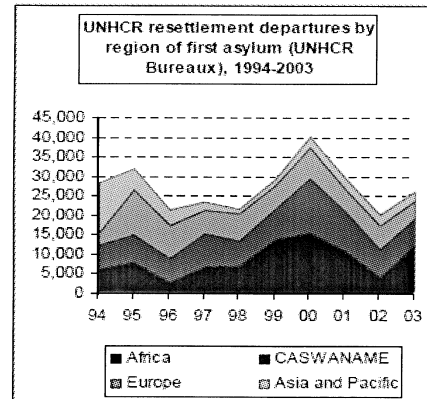
UNHCR은 박해가 계속될 것이라는 우려 때문에 조국으로 돌아가지 않으려는 난민들에게 제3국이나 망명을 신청했던 나라에 정착하도록 도움을 준다. 많은 국가가 분쟁초기에는 일시적으로 난민을 받아들이지만 실제로 정규적인 재정착 프로그램을 가지고 매년 일정한 난민쿼터를 받아들이는 나라는 약 10여 개국²⁾ 밖에 되지 않는다.

2)주요 재정착 국가(2000년기준) : 미국 72,500명, 캐나다 13,500명, 호주 6,600명, 스웨덴 1,500명, 핀란드 760명, 뉴질랜드 700명, 덴마크 460명, 일본 140명

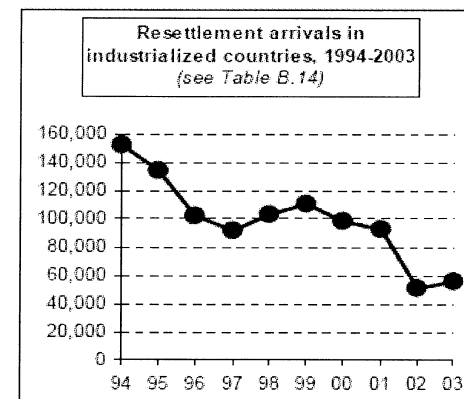
또한 2003년 난민 통계에 의하면 각 대륙별 난민의 수치는 아래와 같다. 〈표 1-5〉 아시아의 경우 620만 명, 아프리카 430만 명, 라틴 아메리카와 카리브해 130만 명, 북아메리카 97만8천명, 오세아니아 7만4천명 등으로 나타나고 있다.

지난 93년부터 2003년까지의 난민 통계 변화를 살펴보면 40%의 난민이 감소추세를 보인 것으로 드러났다. 북아메리카와 유럽은 5%의 감소를 보였고, 오세아니아는 1%의 감소만을 보였

〈표1-7〉 대륙별 재정착 비율



〈표1-8〉 선진국의 재정착 변화추이



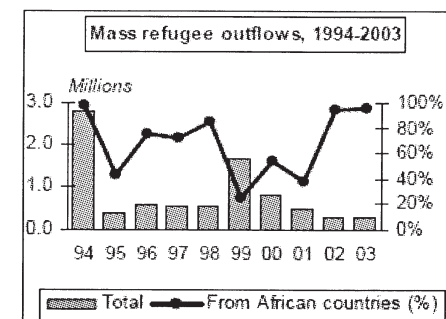
2003년의 난민에 대한 재정착 비율은 2002년(19,600)에 비해 32%증가한 25,900명에 이르렀지만 1994년부터 2003년에 이르는 기간 동안의 재정착 평균(26,700)에는 못 미치는 수치였다. 〈표1-7〉

2003년 주요 11개 국가의 보고에 따르면 2002년 51,000명이던 난민의 재정착 수는 10%의 증가해 56,000이었다. 특히 미국에 정착하는 난민은 가족단위의 재정착민을 포함해 28,000으로 집계, 2002년(27,000)보다 8% 증가했다. 호주의 경우 같은 기간 동안 29% 증가해 12,000명이었고, 캐나다는 2003년 11,000명이 재정착하게 됐다. 비록 수치로는 낮지만 Ireland(135%), 노르웨이(34%), 네덜란드(12%), 덴마크(4%)가 증가하는 경향을 보여줬다. 핀란드(-2%), 뉴질랜드(-3%)는 감소를 보였다. 〈표 I-8〉

대량난민 발생을 변화

2003년 난민 가운데 대량 난민의 수는 약 290,000명이다. 이는 2002년(293,000)과 거의 비슷한 수치이다. 이는 1994년 이래 2003년이 대량 난민의 발생이 가장 낮은 수치를 기록한 한 해이기도 하다. 2002년과 2003년의 거의 대부분의 대량 난민은 아프리카에서 발생했다. 두 해 동안 아프리카는 거의 280,000명의 최고 수치를 기록하는 난민이 발생했다.

〈표1-9〉 대량난민 발생 현황



〈표1-10〉2003년 UNHCR관심대상자 현황

Persons of concern to UNHCR, end-2003: demographic characteristics (see Table IV.1)									
UN major area	Female	Age group					Coverage		
		<5	5-17	<18	18-59	>60	age	sex	
Africa	48%	19%	36%	54%	42%	4%	63%	68%	
Asia	49%	12%	34%	46%	48%	6%	68%	82%	
Europe	49%	3%	23%	25%	57%	18%	47%	58%	
Latin America and Caribbean	41%	3%	17%	20%	75%	5%	3%	3%	
North America	..	..	..	..	..	..	0%	0%	
Oceania	48%	12%	36%	48%	48%	4%	38%	100%	
Total	48%	13%	33%	46%	47%	7%	57%	66%	

2002~2003년의 아시아는 27,000명의 난민이 발생했고, 유럽의 경우 대량 난민은 발생하지 않았다. 수단은 112,000의 난민이 발생해 난민발생 주요국가가 됐다. 다른 국가들의 경우 대량난민은 리비아(87,000), 콩고(30,000), 소말리아(15,000), Central African Republic (13,000)의 순으로 발생했다. 〈표 I -9〉

난민의 인구학적 특징

〈표1-11〉 도시지역 UNHCR관심대상자 현황

Urban populations of concern to UNHCR, end-2003: demographic characteristics									
UN major area	Female	Age group					Coverage		
		<5	5-17	<18	18-59	>60	age	sex	
Africa	36%	12%	32%	44%	55%	1%	65%	67%	
Asia	51%	7%	26%	33%	58%	9%	63%	64%	
Europe	49%	3%	25%	28%	55%	18%	77%	85%	
Latin America and the Caribbean	41%	3%	17%	21%	78%	4%	98%	98%	
North America	..	..	..	..	..	..	0%	0%	
Oceania	100%	..	..	..	..	..	0%	100%	
Total	46%	7%	27%	34%	57%	10%	68%	71%	

UNHCR의 ‘관심대상자’ 870만 명 가운데 2003년 현재 420만 명이 여성이다. 모든 세대에서 여성의 비율은 50%를 차지하고 5세 이하의 아동의 경우 49%, 5세~17세 사이에서는 48%를 차지하고 있다. 18세~59세에서는 UNHCR 관심대상자 가운데 47%를 여성이 차지하고 있으며 60세

이상에서는 53%의 높은 비율을 보이고 있다. 또한 750만 명이 젊은층을 이루며 18세 이하의 연령이 차지하는 비율은 46%에 이른다. 5세 이하의 연령 역시 13%로 60세 이상의 노년층은 7%에 지나지 않는다.

UNHCR의 관심대상자들은 대부분 지역에서 여성의 비율이 45% ~ 55%에 이르렀다. 여성의 비율이 가장 낮은 수치를 보인 곳은 라틴아메리카 지역과 카리브해 지역(41%)이었다. 높은 출생률을 보인 곳은 개발 도상 국가들로서 UNHCR의 보고서에 따르면 18세 이하 아동이 높은 비율을 차지한 곳은 아프리카(54%), 그밖에 오세아니아(48%), 아시아(46%)의 순이었다. 반대로 아동의 비율이 낮은 곳은 유럽(25%), 라틴아메리카(20%)로서 이들 지역은 다른 지역에 비해 출생률 역시 낮은 비율을 나타냈다. 〈표 I -10〉또한 아동의 비율은 선진국과 도시지역을 중심으로 낮게 나타났음을 알 수 있다. 5세 이하의 아동의 경우 아프리카 19%, 아시아와 오세아니아가 12%, 유럽, 라틴아메리카, 카리브해가 3%를 보였다. 낮은 출생률은 노년층의 비율과 상관관계를

UNHCR의 관심대상자 870만 명 가운데 여성은 모든 세대에서 50%를 차지 한다. 이는 난민문제가 여성과 아동의 문제이기도한 것을 나타낸다.

찾는다. 이와 같은 인구학적 특징은 60세 이상의 난민 비율이 높은 유럽은(18%), 아프리카와 오세아니아(4%)를

비교할 때 더욱 분명해진다.

주요국의 난민 인정률

2000년 6월, 미국난민위원회는 현재 전 세계의 난민 수를 3500만 명이라고 예측 통계 수치를 밝혔다. 이중 자국 밖에 있는 난민은 1400만 명이며, 내국난민은 2100만 명이었다. 지난해 2004년 말 현재의 국제난민 수를 출신국가별로 보면 팔레스타인인이 393만1천명으로 가장 많았고 아프가니스탄인 256만 명, 이라크인 58만 6천 명의 순으로 나타났다. 내국난민은 수단이 400만 명, 앙골라가 150만~200만 명, 콜롬비아 180만 명, 미얀마와 터키 각각 50만~100만 명 등으로 집계됐다.³⁾ 현재 주요국가의 난민인정사례를 보면 98년 한해에만, 중국이 난민신청 33건 가운데 17명에 대해서 기타 지위를, 일본이 신청 349건에서 15명의 난민지위를, 덴마크가 7939건에서 난민지위 1094명, 기타지위 3234명, 영국이 31570건에서 난민지위 5345명, 기타지위 3910명, 독일이 147,391건에서 난민지위 11,320명, 기타지위 2,537명을 인정하였다. 난민인정 숫자와 함께 주목해야하는 것은 난민인정률이다. 왜냐하면 난민신청자의 수는 국가의 지리적 위치와 난민

〈표2-1〉 2004년 UNHCR이 지정한 관심대상 수(유형별)

Refugee population by UNHCR Bureau, 2004			
UNHCR Bureau	Begin 2004	End 2004	Annual change
- Central Africa and Great Lakes	1,257,900	1,267,700	0.8%
- East and Horn of Africa	768,100	770,500	0.3%
- Southern Africa	306,200	245,100	-20.0%
- West Africa	531,200	465,100	-12.4%
Total Africa*	2,863,400	2,748,400	-4.0%
CASWANAME**	2,827,300	2,735,200	-3.3%
Americas	823,900	598,400	-4.1%
Asia and Pacific	823,600	836,700	1.6%
Europe	2,454,800	2,317,800	-5.6%
Total	9,593,000	9,236,500	-3.7%
* Excluding North Africa.			
** Central Asia, South West Asia, North Africa and Middle East.			

▲ 난민(Refugees) : 9,236,500명.
난민지위에 관한 1951년 협약과 1967년 의정서는 '난민은 인종, 종교, 국적, 정치적 견해, 특정 사회단체 참여 등의 이유로 인한 박해의 공포에서 벗어나기 위해 조국을 떠난 후, 귀환할 수 없거나 귀환하지 않으려 하는 사람들'로 정의하고 있다. 현재 동 협약과 의정서는 140개 국가가 서명하였다.

3)UNHCR 연례보고서, 2005. 6. 20. UNHCR이 발표한 세계난민의 날 메시지.

〈표2-2〉 2004년 주요 국가별 난민 신청. 허가 현황

Table 1. Asylum-seekers, refugees and others of concern to UNHCR, end-2004							
Source: 2004 ASR. Data are provisional and subject to change. Date of query: 6 June 2005							
Note:							
For detailed description of "Various" please consult Table 14 or Table 14a for stateless persons.							
Region/Country ¹	Refugees ²	Asylum-seekers ³	Returned refugees ⁴	Others of concern			Total
				IDPs ⁵	Returned IDPs ⁶	Various ⁷	
Sudan	141,588	4,271	290	662,302	-	37,416	845,867
Uganda	250,482	1,809	91	-	-	-	252,382
Chad	259,880	-	184	-	-	-	260,064
Congo	68,536	3,232	1,035	-	-	-	72,803
Egypt	90,343	8,752	-	-	-	113	99,208
Iraq	46,053	1,353	193,997	-	-	-	241,403
Islamic Rep. of Iran	1,045,976	48	698	-	-	-	1,046,722
France	139,852	11,600	-	-	-	708	152,160
Spain	5,635	-	-	-	-	14	5,649
Germany	876,622	86,151	-	-	-	10,619	973,392
Canada	141,398	27,290	-	-	-	-	168,688
Armenia	235,235	68	-	-	-	125	235,428
Australia	63,476	5,022	-	-	-	-	68,498
Japan	1,967	496	-	-	-	-	2,463
Rep. of Korea	44	247	-	-	-	-	291

(中略)

RBE Total	2,317,817	285,030	18,971	1,715,344	51,855	1,152,899	5,541,916
Various Total	-	-	103	-	-	-	103
Grand Total	9,236,521	839,107	1,494,610	5,426,174	147,996	2,053,029	19,197,437

Notes							
The data are generally provided by Governments, based on their own definitions and methods of data collection.							
A dash (-) indicates that the value is zero, not available or not applicable.							
¹ UNHCR region and country or territory of asylum or residence. In the absence of Government figures, UNHCR has estimated the refugee population in many industrialized countries, based on recent refugee arrivals and recognition of asylum-seekers. For Canada, USA, Australia and New Zealand, estimates are based on arrivals/recognition during the past five years, whereas for most European countries a 10-year period has been applied. These periods reflect the different naturalization rates for refugees.							
² Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a humanitarian status and those granted temporary protection.							
³ Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the procedure or who are otherwise registered as asylum-seekers.							
⁴ Refugees who have returned to their place of origin during the year. Source: Country of origin and asylum.							
⁵ Persons who are displaced within their country and to whom UNHCR extends protection and/or assistance, generally pursuant to a special request by a competent organ of the United Nations.							
⁶ IDPs of concern to UNHCR who have returned to their place of origin during the year.							
⁷ Persons of concern to UNHCR not included in the previous columns. See Table 14 and 14a for further details.							
[*] Refugee population estimated by UNHCR. The figure only includes Afghans in urban areas. The figure is currently being reviewed by UNHCR af the 2005 census.							
^{**} 2003 data for Lithuania (refugees) and Tajikistan (2004 data not yet available).							

▲ 망명신청자(Asylum Seekers) : 839,107명.

자신의 조국에서 피난하여 다른 나라에서 피신할 장소를 찾는 사람들은 '망명(asylum)' -혹은 진정한 난민으로서 인정받을 권리와 법적 보호, 그 자격에 상응하는 물질적 원조를 신청한다. 2004년까지 세계 각국에 망명신청을 한 자는 약 839,107명으로 교통의 발달은 망명신청을 빙자한 경제적 이주자의 급증을 초래해 선진국가의 출입국정책 최대 현안으로 부상하고 있다.

에 대한 태도에 따라 많은 차이가 있기 때문에 단순비교만으로는 정확히 해당 국가의 난민에 대한 인권보호 수준을 측정하기 힘들기 때문이다. 따라서 난민 인정률과 종합적으로 판단해야 만이 각국의 난민에 대한 인권보호 수준을 알 수 있다. 위의 통계에 따른 난민 인정률은 중국이 63%, 일본인 4.3%, 덴마크 54.5%, 영국이 29.3%, 독일이 9.4%, 미국이 20.8%이다. 또한 지역별로 살펴보면 아프리카가 48,300건에 난민지위 17,075명, 기타지위 840명을 인정해 37.1%의 난민 인정율을 보이고 있으며, 아시아의 경우도 31,737건에 난민지위 10,314명, 기타지위 17명으로 난민 인정율 32.6%를 보이고 있다. 세계 전체적으로는 650,971건에 대해서 난민지위 130,779명, 기타 지위 40,344명으로 26.3%를 보이고 있다.

2005년 상반기 주요 선진국가 난민실태

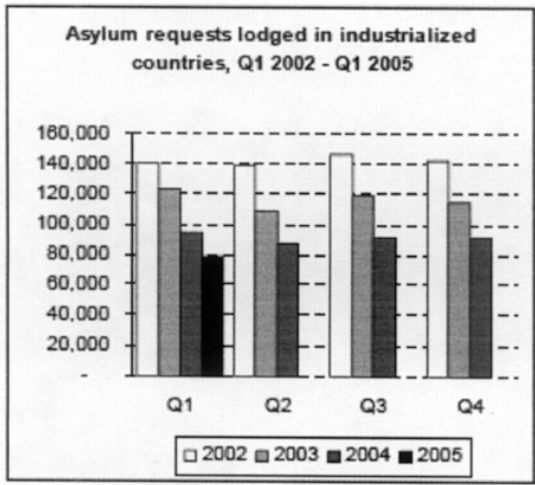
난민수용국가의 변화추이(Q1: 1/4분기, Q4: 4/4분기)

2005년 Q1까지 36개의 선진국에서 81,900 보호시설이 제공됐다. 이것은 2004년의 Q4 94,200보호시설의 13%가 감소한 것이며 2004년의 1/4분기 동안 98,600에 비해 17%가 감소한 것으로 나타났다. 그리고 2003년의 Q1기 동안의 36%(127,600)가 감소한 것이다.

31개의 유럽 국가들은 2004년 4사분기 Q4 대비 2005년 1/4분기 보호시설이 15%(Q1) 감소했다. 2004년 1/4분기에 비해서는 18%(Q1)가 감소했고, 2003년 1/4분기(Q1)에 대비 34%가 감소했다.⁴⁾

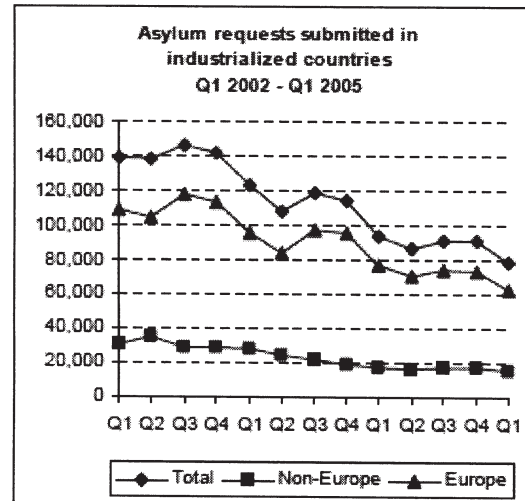
24개의 European Union(EU) 국가들은 2005년 1/4사분기 동안 2004년 4/4사분기에 비해 난민 보호시설의 비율이 14%가 떨어졌다. 2004년 1/4분기와 비교해 불

〈표3-1〉 난민수용국가의 변화현황



4) UNHCR 『Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries First Quarter 2005.』, (2005. 5.)

〈표3-2〉 난민수용국가의 변화추이



때 EU국가들은 15%, 2003년 4/4 분기에 비해 31%가 감소한 것으로 나타났다.

10개의 새로운 EU국가들은 2005년 Q1 동안 6,000개의 보호 시설이 감소해, 2004년 Q4기에 비해 46%의 큰 폭의 감소가 나타났다. 북유럽국가들은 2005년 Q1기와 2004년 Q4기를 비교할 때 23%의 감소를 보였고 2003년의 Q1기 대비 50%의 감소비율을 보였다.

북아메리카의 경우 2004년 Q4기와 2005년 Q1기의 비율은 (-

7%), 그러나 2003년 Q1기와 비교해 볼 때 40%의 감소를 보였다. 비슷한 예로 호주와 뉴질랜드의 2005년 Q1기와 2004년 Q4기의 비율은 변화가 없었지만 2003년 Q1기와 비교해 볼 때 44%의 감소를 보여 주요 감소 국가로 여겨질 수 있다.

주요 난민 수용 국가

2003년 Q4까지 36개의 산업국가 중에서 프랑스가 난민 수용국가 중 첫 번째를 차지하고 있었다. 프랑스는 2004년 Q4(15,00)에 비해 2005년 Q1에는 난민 수용이 4% 증가한 15,700명이다. 프랑스는 2005년 Q1 까지 36개의 주요 선진국들 가운데서 난민을 보호하는 국가로서 19%를 차지하고 있다.

2005년 Q1동안 미국은 프랑스에 이어 두 번째 난민 수용국가이다. 36개 국가 가운데 17%를 차지하며 13,600명을 받아들였다. 영국은 2004년 Q4까지 18%를 차지했지만 2005년 Q1에는 10%로 줄어들었다. 2004년 Q4에서 2005년 Q1까지의 22개 난민 수용경험국가의 경우는 난민 수용의 비율이 떨어진 반면 13개국가의 난민 수용은 증가하는 경향을 보였다. 호주(-29%), 캐나다(-36%), 키프로스(-46%), 노르웨이(-33%), 폴란드(-58%), 슬로바키아(-75%)가 대표적이다. 그리스의 경우 2005년 Q1시기 동안 177%의 증가세를 보였다.

호주(-29%), 캐나다(-36%), 키프로스(-46%), 노르웨이(-33%), 폴란드(-58%), 슬로바키아(-75%)가 대표적이다. 그리스의 경우 2005년 Q1시기 동안 177%의 증가세를 보였다.

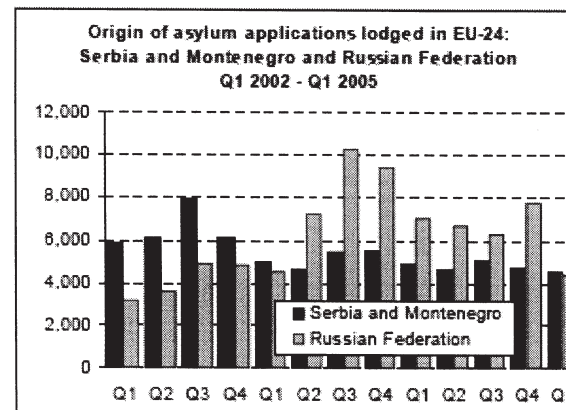
난민 발생 국가의 변화

36개의 국가에서 세르비아와 몬테네그로가 2005년 Q1시기에

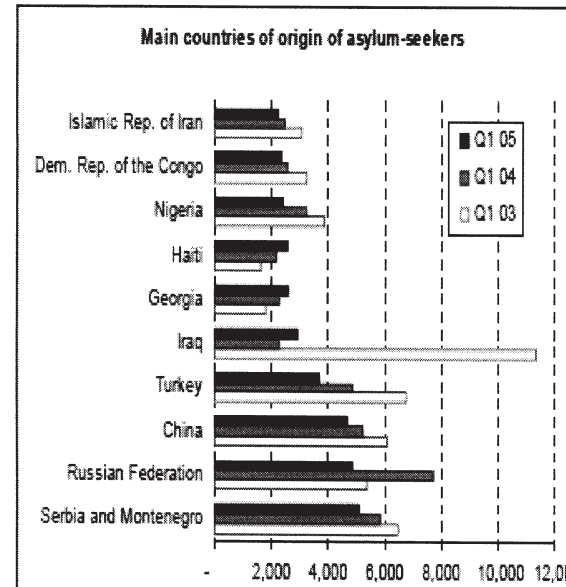
(5,100) 난민을 발생시켰고, 그 뒤를 이어 러시아(4,900), 중국(4,700), 터키(3,700), 이라크(2,900), 그루지아(2,600), 하이티(2,600), 나이지리아(2,400), 이란(2,200)가 차지하고 있다. 2004년 Q4시기보다 2005년 Q1기에 난민이 줄어든 국가는 러시아(-42%), 이란(-29%), 인도(-24%), 아프가니스탄(-23%), 파키스탄(-29%), 콜롬비아(-40%), 방글라데시(-37%), 수단(-26%), 에리트레아(-26%)로 꼽혔다.

2004년 Q4기에서 2005년 Q1기에서 뚜렷하게 난민이 증가하는 국가는 없었다. 엘살바도르의 난민이 87%의 난민신청이 나타났다. 2005년 Q1기와 2004년 Q4기에는 난민발생 국가의 순위가 바뀌었다. 세르비아와 몬테네그로 2위에서 1위로, 이라크가 6위로부터 5위로, 그루지아가 10위에서 6위로, 하이티가 14위에서 7위로 순위의 변경이 따랐다.

〈표3-3〉 2002 ~ 2005 주요 Q1 난민 발생 국가의 변화 추이



〈표3-4〉 2003 ~ 2005 Q1 난민발생 주요국가



순위가 떨어진 국가는 러시아(1→2), 콩고(7→9), 이란(5→10)이 변화를 보였다. 순위의 변동이 없었던 국가는 중국(3), 터키(4), 나이지리아(8)였다. 2003년 Q1기와 2005년의 Q1를 비교할 때 그루지아(46%), 하이티(58%), 몰도바(30%), 기니아(28%), 터키(95%)의 증가를 보인 국가들이다.

2003년 Q1기와 2005년의 Q1기 사이에 난민이 감소한 국가는 터키(-46%), 이라크(-74%), 나이지리아(-38%), 콩고(-27%), 이란(-29%), 소말리아(-51%), 아프카니스탄(-52%), 파키스탄(-65%), 알제리아(-30%), 콜롬비아(-42%)국가들이 감소를 보인 국가들이다. 러시아가 눈에 띄는 난민의 감소는 주변 24개의 EU국가들에 영향을 미쳤다. 이것은 2005년 Q1기에 세르비아와 몬테네그로에 발생한 4,520명의 난민은 2003년 Q1기 러시아에서 발생한 4,410명과 비슷한 수치이다.

최근 난민발생 원인

20세기에 전쟁·테러·학살 등으로 사망자는 1억 7백만 명, 그 전까지 전쟁으로 사망한 사람을 모두 합친 것보다 훨씬 많은 숫자다. 21세기로 들어선 요즈음에도 지구상 곳곳에는 유혈분쟁이 갈수록 번지고 있다.

2002년도에 전세계에서 벌어진 유혈분쟁은 34건에 이른다. 살상을 주고받는 직접 전쟁 외에 대치상태에 있거나 분쟁의 위험성이 잠재해 있는 곳을 합치면 84건이나 된다. 2003년 만해도 미국과 이라크가 국가 간 전쟁을 했고 체첸, 카슈미르, 아체, 네팔 등지에서 분쟁이 격화되고 있다. 1980년대 말 냉전종식과 함께 미국과 소련의 양극체제가 다극화되면서 세계는 분쟁이 더욱 빈번해지고 있다.⁵⁾

이른바 ‘저강도 전쟁’ (low intensity war)의 급격한 증가로 94년에는 냉전 이후 최



다인 46건의 유혈분쟁이 벌어졌다. 탈냉전의 후유증이 가라앉으면서 세계분쟁은 감소세를 보이고 있지만 냉전과 무관하게 50년대부터 이어져오던 지역분쟁은 더욱 격렬해지고 있다. 또한 최근 들어 미국의 패권적 리더십이 강화되면서 단극 체제가 두드러지

5) <경향신문> 2003/05/26 (국제/외신) <월요 포커스> 기획·연재 10면 45판.

자 반미 테러라는 새로운 형태의 분쟁이 등장해 전 세계를 불안하게 만들고 있다.

세계의 분쟁은 국가 간의 충돌과 내전으로 대별된다. 분쟁의 원인은 앞서 살펴본 것과 같이 종교와 민족의 갈등, 그리고 영토 분쟁이 대부분이다. 종교 갈등으로 인한 대표적인 분쟁은 인도와 파키스탄이 50년 이상 벌이고 있는 카슈미르 분쟁이다. 힌두교와 범 이슬람교의 대결이지만 47년 파키스탄이 인도로부터 독립한 이후 이 지역에 대한 귀속문제가 해결되지 않아 시작된 충돌이어서 영토분쟁의 성격도 있다. 89년 이슬람 반군의 봉기 이후에만 3만8천여 명의 희생자를 냈으나 해결의 기미는 보이지 않고 있다.

특히 인도와 파키스탄은 모두 핵 보유국가라는 점에서 카슈미르 분쟁은 전 세계에 심각한 우려를 낳고 있다. 이 외에도 세계를 긴장시키고 있는 팔레스타인과 이스라엘의 분쟁, 북아일랜드 분리운동으로 인한 분쟁 등 종교 갈등에서 빚어지고 있는 지역 분쟁은 30건이 넘는다. 인도네시아 정부의 본격적인 반군 소탕작전 개시와 함께 긴장감이 고조되고 있는 아체 지역의 분리 독립운동은 민족·종교·영토 등의 요소가 모두 혼재된 복잡한 양상을 띠고 있다. 분쟁은 1949년 인도네시아가 네덜란드로부터 독립할 때 이 지역이 인도네시아로 편입되면서 시작됐다. 연간 20억달러에 달하는 이 지역의 석유·천연가스 자원이 근원적인 분쟁 배경으로 분쟁이 본격화된 지난 26년간 1만여 명의 아체 반군이 목숨을 잃었다.

또한 잇따라 자살 폭탄테러를 감행하며 주목받은 바 있는 체첸 사태는 탈냉전 이후 발생한 전형적인 분리 독립 운동이다. 소비에트 연방이 해체된 후 1991년 독립을 선포한 체첸과 이를 막으려는 러시아의 분쟁은 지금까지 10만명 이상의 희생자와 30만명 이상의 난민을 만들었다. 아프리카에서는 절반 이상의 국가들이 수십 년 간 참혹한 분쟁에 휘말려 통계 수치도 잡히지 않을 만큼 많은 인명 피해와 난민이 발생하고 있다. 아프리카의 지역 분쟁은 치절하기 짝이 없지만 세계 어느 나라에서도 관심을 보이지 않아 잊혀진 전쟁이 되고 있다.

아프리카 각국의 분쟁 원인은 종교와 민족 갈등 외에도 이념과 정쟁 등 매우 다양하고 복잡하다. 이중 가장 참혹한 전쟁 가운데 하나가 냉전시대 미국과 소련의 대리전이 발발한 앙골라 내전이다. 75년 앙골라 독립과 함께 소련과 쿠바의 지원을 받은 현 앙골라 정부(MPLA)가 집권하자 공산주의 확산을 우려한 미국이 남아프리카 공화국과 함께 앙골라민족동맹(UNITA)을 지원하면서 분쟁이 시작됐다. 그후 냉전종식과 함께 미·소 양 세력이 사후 대책마련을 하지 않고 일방적으로 철수하는 바람에 두 집단 간 정쟁이 계속돼 지금까지 40여만 명이 목숨을 잃었다.

이 같은 분쟁의 가장 큰 문제는 해결 방법이 없다는 것이다. 분쟁 당사국이 스스로

질서회복하기를 기대할 수 없어 3자 개입이 불가피하지만 강대국들은 냉전 이후 자국의 이익과 무관한 분쟁에는 개입하지 않고 있기 때문이다. 세계 곳곳에 신음 소리가 울려 퍼지고 있지만 이를 멈추게 할 희망적 조짐은 보이지 않는다.

인도네시아의 아체사태와 필리핀의 민다나오섬 이슬람 반군 소탕작전이 그 같은 예다. 블라디미르 푸틴 러시아 대통령도 최근 체첸 사태와 관련, “알 카에다 같은 테러세력과의 타협은 있을 수 없다”고 강조했다. 월튼 벨로 필리핀대 교수는 미국은 경쟁자들을 완전히 압도하기를 원하지만 이런 시도는 필연적으로 저항을 부를 것이라고 경고한 바 있다. 아랍 내 친미국가인 사우디아라비아, 요르단 정권은 대중의 반감을 사고 있고 미국이 주창하는 아랍민주화는 역설적으로 이들 대중을 반미 정치세력으로 만들 것이라는 주장이다.

아시아 문제와 미국 외교정책에 정통한 찰머스 존스 전 버클리대 교수는 저서 『블로우 백』에서 미국 외교정책이 미국을 겨냥할 테러뿐 아니라 세계경제 왜곡, 세계적 불안정 심화로 이어질 것이라고 진단했다. 이에 반해 위기의 유엔이라는 현실은 현재의 유엔은 미국의 불참과 국제사회에 대한 강제력 부재로 해체된 국제연맹(유엔의 전신)과 비슷한 상황이다. 무엇보다 유일 초강대국으로 남은 미국이 유엔의 권위를 부정하면서 유엔을 낡은 시스템을 가진 청산 대상기구로 보고 있다. 조지프 나이 하버드대 케네디 스쿨 학장 등은 “유엔이 미국보다 잘 할 수 있는 분야가 많다”고 말하지만 힘을 얻지 못하고 있다. 본질적으로 사상누각인 유엔의 실체가 이라크 전을 계기로 확인됐을 뿐이라는 지적도 있다.

군대와 재정, 국민, 영토를 보유하지 못한 유엔은 가맹국의 의사에 따라 쉽게 허물어질 수 있는 구조이기 때문이다.⁶⁾ 특히 유엔을 압박하고 있는 미국은 유엔 전체 예산의 20% 이상을 지원한 최대 지원국이어서 유엔이 미국을 거스르기 어려운 배경이 되고 있다. 이와 같은 상황에서 유엔을 중심으로 한 난민 구호 활동 역시 위기를 맞는 것은 아닌지 주목된다.

맺는말

2002년도에 전 세계에서 벌어진 유혈 분쟁은 34건. 살상을 주고받는 직접 전쟁 외에 대치상태에 있거나 분쟁의 위험성이 잠재해 있는 곳 84건. 2003년 미국의 이라크 침공, 체첸, 카슈미르, 아체, 네팔 등지에서의 분쟁의 격화.

6) 『경향신문』, 2003/05/26. 이상연 기자 lsy77@kyunghyang.com



◀ 유엔을 중심으로 한 난민 구호 활동이 주목되며 아시아에서 발생하는 난민의 실태와 발생 배경을 파악하기 위한 인구, 사회학적 조사는 그만큼 의미가 크다고 본다.

이와 같은 전쟁과 분쟁을 제외하고서라도 자국 내 정치의 불안정으로 인해 정치적 망명을 떠나야 하는 사람들까지 포함하면 현대의 세계는 이른바 저강도 전쟁(low intensity war)의 시대다. 탈냉전의 후유증이 가라앉으면서 세계분쟁은 감소세를 보이고 있지만 냉전과 무관하게 50년대부터 이어져오던 지역분쟁은 더욱 격렬해지고 있다. 난민의 변화 추이는 단순히 세계의 분쟁과 이에 따르는 경제, 정치, 환경 난민을 일컫는 것이 아니다. 위에서 살펴본 세계 난민의 실태는 사실상 인간이지만 인간으로서 최소한 갖춰야 할 기본적인 권리를 박탈당한 수치이다.

특히 한국의 경우 북한의 탈북자라는 존재가 있는 까닭에 결코 인간이 갖춰야 할 권리를 잃고 살아가는 난민에 인식할 처지도 아니다. 탈북자를 포함해 동남아시아에서 발생하는 난민을 시작으로 한국도 점차 난민 수용국으로 나아가게 될 것이다. 그만큼 민주주의의 정착과 성숙이 앞서 나가기 시작했다는 증거일 수도 있다. 하지만 한국은 난민에 대한 무지와 물이해가 심각한 수준에 이르고 있다. 난민에 대한 물이해는 인간이 갖춰야 하는 최소한의 권리인 인권에 대한 물이해로 연결된다고 할 때 난민문제는 한국이 민주주의를 완성 짓는 또 하나의 변수가 될 것이다.

이런 까닭에 세계 난민의 실태와 특히 아시아에서 발생하는 난민의 실태, 발생 배경을 파악하기 위한 인구, 사회학적 조사는 그만큼 의미가 크다고 본다. 그리고 앞으로 이를 바탕으로 정치학 부분에서 난민문제의 해결을 민주주의 성숙도와 관련하여 연구하고 정책결정자들은 실질적인 난민 정책을 입안하는데 보다 심혈을 기울일 필요가 있을 것이다.

한국의 국적별 난민인정 신청 현황 (2004년 10월 31일 현재)
〈법무부 체류심사과〉

	신 청	허 가	불 허	신청철회 및 기타	심사중
계	362	14	57	51	240
아시아(9개국, 205명 / 전체 신청인 중 56.6%)					
네팔	1				1
미얀마	79	3		5	71
방글라데시	18	1		1	17
베트남	2				2
스리랑카	1		1		
아프가니스탄	9		6	1	2
우즈베키스탄	1				1
중국	73		2	4	67
파키스탄	20		5	7	8
아프리카(16개국, 127명 / 전체 신청인 중 35.1%)					
나이지리아	2			2	
라이베리아	19		3	4	12
르완다	2	2			
부룬디	1				1
소말리아	4		3	1	
수단	3			1	2
알제리	18		14	4	
에리트레아	1				
우간다	10		1		9
이디오피아	22	2	4	1	15
이집트	1				1
카메룬	5	3		1	1
케냐	1			1	
코트디브와르	4			1	3
콩고	34	1	5	10	18
토고	2			1	1
중동(3개국, 27명 / 전체 신청인 중 7.5%)					
시리아	1			1	
이라크	4		3	1	
이란	21	2	9	2	8
유럽(2개국, 3명 / 전체 신청인 중 0.8%)					
벨라루스	2			2	1
스위스	1		1		



한국의 난민실태

이 호 택

(국제난민인권단체 『피난처』 대표)



한국의 난민신청 및 인정 현황

한국은 1992년 12월 3일에 ‘난민지위에 관한 1951년 협약’ (Convention relating to the Status of Refugees, 1951)과 ‘난민지위에 관한 1967년 의정서’ (Protocol relating to the Status of Refugees, 1967)에 가입하였고, 1993년 12월 10일에 출입국관리법을, 1994년 6월 30일에 출입국관리법시행령을 각각 개정하여 난민인정조항을 신설함으로써 난민인정제도를 도입하였다. 그러나 난민제도의 도입으로부터 8년이 지나고 난민신청자가 100명이 넘는 2000년에 이르기까지 한국은 단 한명의 난민도 인정하지 아니함으로써 국제사회로부터 난민인정에 인색한 나라라는 비판을 받기 시작하였다. 더욱이 2000년 2월 4일 한국은 국제연합난민고등판무관실(UNHCR)의 57개 집행이사국 가운데 하나로 선출됨으로써 그 비판은 더욱 가중되었다. 국제사회의 비판을 의식한 듯 정부는 2001년과 2002년에 각각 1명의 난민을 서둘러 인정한 것을 시작으로, 2003년 12명, 2004년 18명, 2005년 (6월까지) 6명의 난민을 인정하였다.

2005년 6월 30일 현재, 한국정부에 난민지위를 신청한 외국인인 666명이고, 그 중

〈표-1〉 연도별 난민인정 신청 현황 (2005년 6월 30일 현재)

	계	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05년 6월
신청	666	5	2	4	12	26	4	48	32	33	83	145	272
허가	38	-	-	-	-	-	-	-	1	1	12	18	6
불허 (인도적지위)	92 (23)	4	1	1	8	23	4	5	9	(14)	1	1	35 (9)
철회 및 기타	62	1	1	3	4		1	15	9	1	5	11	11
심사중	474												

철회자 62명을 제외하고 심사를 마친 130명 가운데 난민지위가 인정된 사람은 38명이다. 난민지위가 불허된 사람은 92명이며 그 중 23명에 대하여는 다시 인도적 일시 체류가 허가되었다. 난민신청자를 국적별로 보면¹⁾, 미얀마(79), 중국(73), 콩고(34), 이디오피아(22), 이란(21), 파키스탄(20), 라이베리아(19), 방글라데시(18), 알제리(18), 아프가니스탄(9), 카메룬(5), 이라크, 소말리아, 코트디브와르, 나이지리아, 우간다, 르완다, 토고, 케냐, 수단, 스리랑카, 에리트리아, 시리아, 브룬디, 스위스, 네팔, 베트남, 벨라루시,우즈베키스탄,이집트 등 총 30여개국 출신으로서, 아시아(56.6%), 아프리카(35.1%), 중동(7.5%), 유럽 등 세계 각지에서 난민들이 들어오고 있다.

한국정부가 난민심사를 완료한 사람 중 난민으로 인정한 사람의 비율은 29.2%로서, 한국의 난민인정율은 2003년 이후 상당한 정도로 개선되고 있다²⁾ 그러나 이러한 난민인정율의 제고에도 불구하고 한국은 그 경제적 규모나 국제적 위상에 맞는 난민 수용에 인색한 나라라는 비판이 여전히 계속되고 있다. 이는 2004년 말 현재 전세계에는 920만의 난민이 있고, 난민신청자를 비롯한 UNHCR의 관심대상난민은 1920만에 달하는데³⁾, 이 중 한국은 유럽의 소국인 몰도바나 리히텐슈타인과 비교될 수 있는 정도의 극소수 난민만을 수용하고 있기 때문이다.⁴⁾ 한국에 난민인정자가 적을 뿐 아니라 난민신청자 역시 국제적 규모에 비교하여 적은 것은 주로 한국의 주변국에서 집단적인 난민이 발생하지 아니하고 한국에 들어오는 난민신청자들은 모두 개별적인 비호신청자이기 때문이기도 하겠지만, 난민에 대한 한국정부와 국민의 비수용적 태

1) 이 숫자는 2004.10.31. 현재.
2) 세계주요국가 난민인정율 (출처:2004년 UNHCR 인터넷자료, 2005.6.16 국회인권포럼, 이민회 출입국관리국장 발표문에서 재인용).

인정 국적	말레이시아	미국	한국	영국	뉴질랜드	덴마크	호주	독일	일본
인정율	42.3	32.3	28.6	16.0	15.5	12.1	9.5	4.7	2.0

3) UNHCR, 2004 Global Refugee Trends, p2. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/events/opedoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b283744>
4) ibid, pp.8-11.

2005년 6월 현재, 한국정부에 난민지위를 신청한 외국인은 666명이고, 그중 철회자 62명을 제외하고 심사를 마친 130명 가운데 난민지위가 인정될 사람은 38명이다.

도도 적지않은 억제적 작용을 하고 있었던 것으로 보인다.

그런데 최근 난민신청자들이 크게 증가하고 있다. 2005년 상반

기 6개월동안의 난민신청자는 272명으로서 2004년 한 해 동안 난민신청자 숫자의 2배에 이르고, 최근 1년 동안의 난민신청자가 지난 10년간의 난민신청자와 같은 수치에 이르고 있다. 이는 외국인노동자 고용허가제의 시행과 함께 2005년 8월 말까지 외국인노동자에 대한 대대적인 출국조치와 단속이 이루어짐으로써 그간 외국인노동자의 신분으로 체류하면서 난민신청을 보류하여 왔던 외국인들의 난민신청이 쇄도하고 있기 때문에 일어나는 일시적 현상으로 짐작되지만, 한국을 피난처로 삼는 난민들이 꾸준히 증가할 것으로 예상되고, 취약한 한국 난민인정제도의 허점을 틈타 난민제도를 체류연장의 수단으로 악용하려는 신청자들도 증가할 우려가 있으므로 한국난민제도의 조속한 정비가 요구되고 있다.

난민신청의 급격한 증가와 현행 난민제도에 대한 지속적 비판여론에 따라 정부, 국회, 국가인권위원회, 언론, 학계, 시민사회에서 한국의 난민실태와 난민제도의 문제점 및 개선방안에 관한 다양한 관심과 논의가 진행되고 있다. 난민제도 개선에 있어서 정확한 난민실태의 파악이 요청되고 있다. 그러나 박해로부터의 도피와 공포가 난민의 속성이므로 난민에 관한 공공기관의 정보는 쉽사리 공개될 수 없고, 난민들 스스로도 노출과 정보 공개를 극도로 꺼리는 경향이 있으므로 난민의 실태파악에는 일정한 어려움이 있다. 미흡하나마 최근 피난처 등 민간단체 활동가들에 의하여 재한 외국인난민실태조사가 수행된 바 있으며 그 내용은 다음과 같다.

한국의 난민 인권 및 생활 실태

난민 실태조사

실태조사의 경위

국내에 체류하고 있는 난민신청인과 난민들에 대한 지원활동을 전개하고 있는 『민주사회를 위한 변호사모임』과 『피난처』, 『좋은 벗들』 등 민간단체들은 여러차례에 걸쳐 한국의 난민정책 개선을 위한 의견과 대안들을 관련 정부당국에 제시해 온

바 있다. 그 결과 법무부의 난민인정협의회에 민간인 전문가가 위촉되는 등 몇 가지 진전된 사항도 있었으나, 난민인정심사기간의 장기화와 사회적 지원체계의 미비, 독립적이고 전문적인 난민담당부서의 부재 등 한국난민정책의 고질적인 문제점들은 개선되지 않고 있었다. 『민변』과 『피난처』 및 『좋은벗』들은 실태조사를 통하여 난민의 국내 체류과정에서 발생하는 다양한 인권의 양상들을 조사, 분석함으로써 정책제언의 실질적 토대를 마련하는 한편, 난민신청인과 난민들의 목소리를 직접 전달, 알려 내어 한국정부의 난민보호정책 개선을 다시 한번 촉구하기 위하여 2004년 10월 25일~11월 21일, 4주간 실태조사를 실시하였는데 총70명의 난민신청자와 난민인정자에 대한 설문조사 결과를 얻게 되었다.

실태조사의 내용 및 방법

실태조사는 난민신청인과 난민들에 대한 설문 및 면담조사를 중심으로 수행되었다. 설문 및 면담조사를 위한 질문지는 △기본 신상정보 △입국 및 난민인정절차 △사회적 처우 실태 등 크게 세부분으로 구성되었다. 질문지 개발을 위해 국내 거주 외국인노동자 인권실태조사, 국내 거주 외국인노동자 아동의 인권실태조사, 외국여성 성매매 실태조사, 기지촌 혼혈인 인권실태조사 등 기존에 수행되었던 인권실태 조사에서 사용됐던 질문지들을 참조했으며, 특히 2003년 일본난민지원협회(JAR)가 일본에 체류하고 있는 난민들에 대해 수행한 바 있는 ‘생활환경조사’의 질문지가 큰 도움이 되었다.

〈표 2-1〉 난민지위 인정여부

난민신청인		협약난민	UNHCR보호요청		계
1차 심사 중	이의 신청 중		위임 난민	인도적 지위	70명
53명	6명	8명	2명	1명	

〈표 2-2〉 성별 및 연령

						계
	50대	40대	30대	20대	10대 이하	62명 (88.6%)
남성	4명	12명	34명	12명	—	8명 (11.4%)
여성	—	1명	4명	3명	—	70명 (100%)
계	4명(5.7%)	13명(18.6%)	38명(54.3%)	15명(21.4%)	—	

〈표 2-3〉 출신 대륙

아시아	아프리카	중동	유럽	아메리카	오세아니아	무국적	계
43명 (61.4%)	22명 (31.4%)	5명 (7.2%)	—	—	—	—	70명 (100%)

〈표 2-4〉종 교

불교	천주교	개신교	이슬람	힌두교	무교	계
27명 (38.6%)	6명 (8.6%)	24명 (34.3%)	10명 (14.3%)	1명 (1.4%)	2명 (2.8%)	70명 (100%)

〈표 2-5〉최종 학력

초등학교	중·고등학교	직업전문학교	대학·대학원	정규 교육을 받지 않았음	계
2명 (2.8%)	22명 (31.5%)	2명 (2.8%)	43명 (61.5%)	1명 (1.4%)	70명 (100%)

실태조사 표본선정이나 면담조사 대상자들과 연락을 취하는데 있어서는 어려움이 있었다. 우선 난민의 특성상 신분 노출을 매우 꺼리는 한편 난민인정신청 사유나 본인의 생활 등에 대해 이미 출입국관리사무소, 유엔난민기구(UNHCR) 등과 수차례 인터뷰한 경험이 있기 때문에 실태조사에서 같은 내용을 반복해서 말하는 것에 대해 부정적인 반응을 보이는 사람들이 많았다. 난민에 관한 신상정보는 난민의 안전을 위하여 비밀로 되어 있기 때문에 출입국관리사무소나 UNHCR로부터 연락처 등에 관한 협조를 받을 수 없었고, 또한 기존에 민간단체에서 확보하고 있던 연락처들 중 변경된 것이 많아 우선 연락이 가능하고 면담조사에 응할 의사가 있는 사람들을 통계적 분석이 유의미한 규모로 찾아 내는 것은 쉬운 일이 아니었다.

조사대상 난민신청인 및 난민의 기본 신상정보

실태조사에 응한 난민신청인과 난민은 총 70명으로, 이들을 난민지위 인정여부, 성별, 연령, 출신대륙, 종교, 최종학력 등을 기준으로 분류하면 다음과 같다. 난민신청인들은 대부분 독재정권, 종족 간의 갈등, 내전, 폭력사태 등으로 그 인권상황의 심각성이 이미 국제사회에도 잘 알려져 있는 국가의 출신인 것으로 드러났다.

난민지위 인정절차와 관련한 난민 인권 실태

난민의 입국

실태조사 결과에 따르면 난민신청인들이 한국을 비호국으로 선택한 이유는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 브로커를 통해 한국입국을 알선받았거나 한국의 입국비자를 얻기가 쉬웠기 때문이라고 응답한 경우가 총 51.4%(〈표 3-2〉의 ①+④)로 가장 많았다. 즉 박해의 두려움을 피해 급박하게 자국을 떠나야하는 경우 브로커를 통해 위조여권을 만들거나 본인 이름의 여권이라 하더라도 정식 여권발급절차를 이용하는 것이 불가능하여 여권발급 담당직원에게 뇌물을 주거나 대행사를 통하는 방법 등으로 자국을 탈출하는 경우가 많은 것으로 보인다. 또한 브로커들이 한국입국을 알선하는 이유도 결국은 한국으로의 입국이 비교적 용이하기 때문인 것으로 추측된다.

둘째는, 한국의 민주화와 인권발전 수준에 대한 기대, 한국에 대한 친밀감 등을 이유로 한국을 택한 경우이다. (총 25.7%. 〈표 3-2〉의 ②+③+⑧). 특히 아시아 국가 출신의 난민신청인들은 5·18 광주항쟁을 비롯한 한국의 민주화 운동사를 잘 알고 있었으며 자국의 민주화와 인권상황 개선을 위해 한국의 경험을 배우고 싶다고 말하기도 했다. 김대중 전 대통령의 노벨평화상 수상을 보고 한국에 대해 좋은 이미지를 가지고 있었다고 대답한 경우도 있었다.

셋째, 국제대회나 종교행사 등의 참가를 위해 한국인으로부터 초청을 받거나 본국에서 알던 한국인이 한국행을 소개한 경우이다. (12.9%, 표 〈3-2〉의 ⑤+⑦)

난민인정신청 접수

〈표 3-1〉 한국 입국시 비자 종류

사증면제(B1) 또한 관광통과(B2)	단기상용(C-2)또한 단기종합(C-3)	산업연수(C-2)또한 일반연수(C-3)	기타 (선박을 통해 밀입국)	계
23명 (32.9%)	38명 (54.3%)	8명 (11.4%)	1명 (1.4%)	70명 (100%)

〈표 3-2〉 비호국으로 한국을 택한 이유

① 내가 선택한 것이 아니다 (브로커를 통해 한국입국을 알선 받았다).	29명(41.4%)
② 한국의 민주화 운동 경험을 배우고 싶었고 정치활동을 계속하고 싶었다.	9명(12.9%)
③ 한국은 인권을 존중하며 난민에 대해 우호적인 나라일 것이라고 생각했다.	7명(10.0%)
④ 한국 입국비자를 얻기가 쉬워서 한국으로 왔다.	7명(10.0%)
⑤ 한국에 지인이 있었고 국제대회 또는 종교행사 참석 등을 위해 초청비자를 받을 수 있었다.	6명(8.6%)
⑥ 한국이 아닌 다른나라에 난민신청을 할 계획이었고 한국은 경유국이었다.	3명(4.3%)
⑦ 본국에서 알던 한국사람(종교인 또는 선교사)이 한국으로가라고 했고 도와 주었다.	3명(4.3%)
⑧ 평소 한국의 사회나 문화에 대해 많이 들어서 한국을 친밀하게 느끼고 있었다.	2명(2.8%)
⑨ 처음에는 다른 목적으로 한국에 왔었다. (예: 이주노동, 학업 등)	1명(1.4%)
무응답	3명(4.3%)
계	70명(100%)

〈표 3-3〉 난민인정 신청사유 (박해 우려의 사유)

인종(종족)	종교	국적	특정사회집단의 구성원 신분	정치적의견 (정치활동)	전쟁(내전) 등 폭력사태	기타 (강제노동)	계
10명 (14.3%)	8명 (11.5%)	-	2명 (2.8%)	35명 (50.0%)	14명 (20.0%)	1명 (1.4%)	70명 (100%)

〈표 3-4〉 한국 입국 전 마지막 체류국(일시 거주지 제외) 및 체류기간

국 적	자국의 인접국	인접국을 제외한 제3국	계
50명	15명	5명	70명
	1주일 이상 - 1개월 미만 (2명) 1주일 이상 - 3개월 미만 (3명) 3개월 이상 - 6개월 미만 (1명) 6개월 이상 - 1년 미만 (2명) 1년 이상 (7명)	1주일 이상 - 1개월 미만 (3명) 3개월 이상 - 6개월 미만 (1명) 6개월 이상 - 1년 미만 (1명)	

1) 난민인정신청 기한 : 2001년 12월 29일 개정된 출입국관리법 제76조 2항에 따르면 난민인정신청을 하려는 외국인은 대한민국에 상륙 또는 입국한 날(대한민국에 있는 동안에 난민의 사유가 발생한 때에는 그 사실을 안 날)부터 1년 이내에 하도록 규정되어 있다. 다만 질병 및 기타 부득이한 사유가 있는 때에는 1년의 기간을 넘긴 뒤에도 신청이 가능하다. 2001년 개정 이전까지 본 조항은 ‘60일 규정’이라 하여 대한민국에 상륙 또는 입국한 날로부터 60일 이내에 난민인정신청을 하도록 규정되어 있었는데, 우선 60일이라는 기간은 난민신청의사가 있는 외국인이 한국의 법제를 모르는 상황에서 해당기관에 난민인정신청을 하기에는 너무 짧은 기간이라는 비판이 있었고 또한 단순히 그 기간을 도과하였다고 하여 출입국관리사무소에서 난민신청자체를 받아들이지 않는 사례들이 많이 발생하여 결국 행정법원의 소송⁵⁾으로까지 이어진 바 있다. 신청기한이 1년으로 개정된 후에도 이제 1년 기한을 이유로 난민인정신청서를 반려하려는 시도가 있다는 우려가 있었으나, 실태조사 결과 입국 후 1년 이상이 지나서 난민인정신청을 한 경우가 전체 응답자의 51.4%를 차지하고 있었지만 1년 기한을 이유로 신청서 자체가 반려된 사례는 없는 것으로 보인다.

2) 본국귀환 또는 제3국행 중용 : 난민인정신청서 접수 자체를 거부하는 사례가 거의 사라진 반면, 신청 이후 면담조사과정에서 본국귀환, 제3국행 등을 중용하는 사례

5) 2001년 6월 21일, 서울행정법원 제11부, 사건 2000구3893, 난민인정신청접수거부처분취소 결정요지: (난민 인정)신청기간을 도과한 사건이라 할지라도 그 절차적 요건을 충족시키지 못한 사유에 관하여 난민인정의 주체인 법무부장관의 실질적 심사가 필요하므로, 출입국관리공무원이 위와 같은 사항에 관해 스스로 판단하여 난민 인정자체를 받아들이지 않는 것은 부당하다.

〈표 4-1〉입국 이후 난민신청 접수까지의 기간

1년 이내 (48.6%)	3개월 이내	21명 (30.0%)
	3개월 초과 - 6개월 이내	7명 (10.0%)
	6개월 초과 - 1년 이내	6명 (8.6%)
1년 초과 (51.4%)	1년 초과 - 1년 6개월 이내	8명 (11.4%)
	1년 6개월 초과 - 2년 이내	2명 (2.8%)
	2년 초과 - 3년 이내	3명 (4.3%)
	3년 초과 - 4년 이내	3명 (4.3%)
	4년 초과 - 5년 이내	3명 (4.3%)
	5년 초과	17명 (24.3%)
계 70명 (100%)		

가 종종 발생하는 것으로 나타났다. 출입국관리사무소 측에서 난민신청을 만류하거나 다른 나라로 갈 것을 권유받은 적이 있느냐는 질문에 전체 응답자 70명 중 25.7%인 18명이 그렇다고 대답했다. 과거에도 이러한 사례가 보고된 적이 있었는데 출입국관리사무소 담당자 측은 난민으로 인정될 만한 사람이 아니기 때문에 미리 조언을 한 것일 뿐이라는 반응이었다. 그러나 출입국관리사무소측의 주장대로 만약 난민으로 인정될 만한 사람이 아니라면 난민지위 인정절차를 통해 인정여부를 결정하고 후속 조치를 취하면 될 것이지, 심사과정에 있는 난민신청인에게 본국귀환이나 제3국행을 권유할 일이 아니다. 위에서 언급한 서울행정법원의 난민인정신청접수거부취소 사건에 대한 판결에서 지적된 바와 같이, 난민인정여부 심사주체는 법무부장관이므로 출

〈표 4-2〉출입국관리소 측에서 난민신청을 만류, 본국 또는 다른 나라로 갈 것을 권유받았던 경험

예		아니오	계
18명 (25.7%)		52명 (74.3%)	70명 (100%)

‘예’라고 응답한 경우의 내용	1. 본국으로 돌아가라는 말을 자주 했다 / 항상 권유했다.	9명
	2. 한국정부는 난민을 잘 인정하지 않으며 나도 난민으로 인정될 가능성이 별로 없다고 했다.	5명
	3. 다른 나라(제3국)로 갈 수 있으면 가라고 설득 했다. (꼭 본국으로 돌아가야 되는 것은 아니니 제3국으로 갈 수 있는 방법을 알아보라고 했다.)	1명
	4. 외국인등록증을 내게 내던지면서 빨리 당신 나라로 돌아가라 (go home)고 소리 질렀다.	1명
	5. 얼굴을 보더니 내가 밝힌 국적이 아니라 다른 나라 사람같다며 거짓말 하지 말고 그냥 가라고 했다. 다시 또 오면 강제추방 시키겠다고 욕설을 하고 소리를 질렀다.	1명
	6. 다른 나라로 가라며 내용을 모르는 한국어로 된 문서에 서명하고 했다.	1명
	계	18명

일선 출입국관리사무소에서 현재 난민 업무만을 전담하고 있는 담당자는 실질적으로 서울출입국관리사무소 3명 뿐이다.

입국관리공무원이 ‘난민으로 인정될 것 같지 않다’는 자의적 판단에 따라 난민신청인에게 본국귀환이나 제3국행을

을 종용하는 것은 권한을 벗어나는 일이라고 밖에 볼 수 없다.

3) 난민인정절차 정보에 대한 접근성 : 난민신청 희망자들은 입국 당시 공항에서 난민지위신청 방법에 대한 정보를 구할 수가 없었으며, 입국한 이후에도 난민지위신청에 관한 정보를 얻는 데 있어 어려움을 겪고 있었다. 특히 생계를 유지하기 위해 아르바이트 등 일자리를 구하러 다니거나 장시간의 노동에 시달리다 보면 난민신청에 관한 정보를 구할 새도 없이 시간이 흘러 미등록 체류상태가 되거나 1년이라는 기한이 경과하는 경우도 많았다고 한다. 다국어로 발간된 법무부의 난민인정절차 안내자료가 있기는 하지만, 그 안내자료를 본 적이 있는 난민신청인들은 거의 없었다. 대다수의 난민신청인들은 이미 난민신청을 한 동료나 친구를 통해 유엔난민기구(UNHCR) 서울사무소 또는 민변 등의 민간단체를 소개받아 난민인정절차에 관한 정보를 얻을 수 있었다.

4) 난민인정신청 접수의 지연 : 난민인정신청을 접수하는 일선 출입국관리사무소에서 현재 난민 업무만을 전담하고 있는 담당자는 실질적으로 서울출입국관리사무소 3명 뿐인 것으로 알려져 있다. 즉 인천, 의정부, 수원 등 기타 지역의 출입국관리소는 담당자가 난민업무 뿐만 아니라 불법체류자 단속이나 조사 등 다른 출입국관리 업무와 난민신청 접수업무를 병행하고 있다고 한다. <표 4-4>과 <표 4-5>에서 볼 수 있듯이, 실태조사 응답자 중 서울출입국관리소의 관할지역인 서울 및 경기 남동부 지역에 거주하는 사람이 단지 18명인데 반하여 서울출입국관리사무소에 난민신청을 접수한 사람은 61명으로 현재 난민인정신청 접수 및 면담조사 업무가 서울 출입국관리소에 상당히 편중되어 있음을 보여준다. 난민신청을 위해 자신의 거주지역을 담당하고 있

<표 4-3> 난민지위신청에 관한 정보를 처음으로 얻은 경로

법무부, 출입국관리사무소	유엔난민기구 (UNHCR) 서울사무소	민간단체 (NGOs)	종교단체 (교회 등)	친구, 지인	기타	계
2명 (2.8%)	32명 (45.7%)	9명 (12.8%)	5명 (7.2%)	19명 (27.2%)	3명(4.3%) 브로커(1), 언론(1), 주한외국대사관(2)	70명

〈표 4-4〉 난민인정 신청서를 접수한 곳

서울 출입국 관리사무소	인천 출입국 관리사무소	의정부 출입국출장소	수원 출입국 관리사무소	인천공항 출입국관리 사무소	화성 외국인 보호소	계
61명	5명	1명	3명	-	-	70명

〈표 4-5〉 실태조사 응답자의 국내 거주지역

서울 및 경기 남동부 (성남, 안양 등)	인천 및 경기 서부 (안산, 부천, 김포 등)	의정부 및 경기북부 (고양, 포천, 가평 등)	수원 및 경기남부 (군포, 화성, 광주 등)	주거부정	계
18명	37명	5명	8명	2명	70명

는 인천, 의정부, 수원 등의 출입국관리소를 찾아갔으나 담당자의 이런저런 핑계로 (교육 중이다, 불법체류자 단속업무를 해야한다 등) 신청접수가 길게는 3개월까지 지연되다가 결국 서울 출입국관리사무소로 신청접수 건이 이송되는 경우도 발생하고 있다.

현재 난민신청인들에게 신청접수의 지연이 문제가 되는 큰 이유 중의 하나는 합법 체류기간 내에 난민신청을 하는 경우 체류자격을 명시한 외국인등록증이 발급되지만 미등록 체류기간 중에 난민신청을 하게 되면 아무런 체류자격이 주어지지 않기 때문이다. 즉 합법체류기간 내에 난민신청을 하려 했음에도 불구하고 담당공무원의 부주위로 인하여 난민신청인은 미등록체류자가 되고 일상생활에서도 더 많은 어려움에 봉착하게 된다.

〈참조: 주요 출입국관리사무소 관할지역〉

- 서울출입국관리사무소: 서울 전역, 경기도 안양, 과천, 성남, 하남, 광명
- 의정부출장소: 의정부, 동두천, 구리, 고양, 남양주, 파주, 양주, 연천, 포천, 가평
- 수원출입국관리사무소: 수원, 군포, 의왕, 용인, 오산, 이천, 안성, 화성, 광주, 양평, 여주
- 인천출입국관리사무소: 인천, 안산, 부천, 시흥, 김포

난민지위 심사과정

1) 난민인정 심사기간의 장기화 : 난민지위 인정절차는 무엇보다 효율적이고 공정해야 한다. 특히 난민지위 결정이 신속히 이루어져야만, 난민들의 안전이 보장되며 하루라도 빨리 새로운 삶을 시작할 수 있기 때문에 심사기간은 난민들에게 중요한 의미를 지닌다. 더군다나 한국의 경우 심사기간의 장기화가 문제가 되는 것은 난민신청인들에게 제공되는 사회적 지원책이 거의 전무하고 체류자격도 분명치 않아 심사기

간 동안 난민신청인들이 겪어야 하는 경제·사회적 고통이 매우 심각하다는 점이다. 한편 정부의 입장에서라도 체류연장의 일환으로 난민인정절차를 악용할 가능성을 최대한 줄이기 위해서라도 신속한 절차와 공정한 판단을 통해 난민으로 보호받을 자격이 없는 자에 대해서는 신속히 본국으로 송환하여 난민인정절차에 전반에 대한 신뢰성을 확보할 필요가 있다.

난민인정 심사기간이 장기화되는 요인으로는 무엇보다 담당 전문인력의 부족이 가장 큰 문제로 지적되고 있다. <표 1-1>에서 보듯이 한 해 난민인정처리 건수(허가+불허)는 불과 10건 내외이다. 불허결정 이후 이의신청 중인 사건들의 숫자를 감안하더라도 한 해 20건 정도로 추측된다. 위에서 언급했듯이 현재 법무부 체류심사과에서 난민업무를 총괄하고 있는 담당자는 한 명뿐이며 대부분의 난민신청 접수와 면담조사를 담당하고 있는 서울출입국관리사무소의 담당자는 세 명뿐이다. 난민신청사건은 (대부분 외국어로 진행되는) 수 차례의 면담조사와 각 국 상황에 대한 자료조사 등 전문성 뿐만아니라 많은 시간을 요하는 업무이다. 따라서 현재의 담당 인력으로는 난민 업무에 대한 전문성 축적은 커녕 쌓여만 가는 신청건 수를 감당하기에도 힘든 실정이다.

2) 통역서비스, 난민면담 담당자와의 전반적인 의사소통 : 난민인정절차에 있어 신청인들의 구두진술만큼 중요한 증거는 없다. 즉 난민신청인들과의 원활한 의사소통은 난민인정절차에 있어 가장 기본적인 것이기 때문에 전문 통역인의 확보는 필수적인 것이라 할 수 있다. 난민신청인들 대부분은 비영어권 출신이고 출신국도 다양한 만큼 면담조사에 있어 통역인의 역할은 매우 중요하다. 과거 통역이 제공되지 않거나 법무부의 통역관 선정에 합리적 기준이 없어 많은 문제점이 있어 왔으나, <표 6-2>의 결과와 같이 통역에 대한 난민신청인들의 만족도는 최근 상당히 높아진 것으로 보인다.

〈표 5-1〉 난민신청제출 후 현재까지의 기간 (난민신청인의 경우)					
1년 미만	1년 이상~2년 미만	2년 이상~3년 미만	3년 이상~4년 미만	4년 이상~5년 미만	계
17명 (28.8%)	21명 (35.6%)	9명 (15.3%)	-	12명 (20.3%)	59명 (100%)

〈표 5-2〉 난민신청제출 후 난민인정까지의 기간 (협약난민의 경우)			
1년 미만	1년 이상~2년 미만	2년 이상~3년 미만	계
1명 (12.5%)	3명 (37.5%)	4명 (50.0%)	8명 (100%)

〈표 6-1〉 면담조사시 사용언어

한국어	영어	불어	아랍어	중국어	기타언어	계
15명 (21.5%)	26명 (37.1%)	5명 (7.1%)	1명 (1.4%)	1명 (1.4%)	22명 (31.5%)	70명 (100%)

〈표 6-2〉 (한국어와 영어를 제외한 다른 언어를 사용한 경우) 통역을 주선했던 곳

법무부, 출입국관리소	UNHCR	민간단체 (NGOs)	친구, 지인	계
9명 (31.0%)	—	3명 (10.3%)	17명 (58.6%)	29명 (100%)

〈표 6-3〉 통역에 대한 만족도

매우 좋았다	좋았다	그럭저럭 괜찮았다	나빴다	매우 나빴다	계
3명 (10.3%)	16명 (55.2%)	8명 (27.6%)	2명 (3.4%)	—	29명 (100%)

통역이 불만족 스러웠던 이유	— 통역이 잘되었는지 확인할 수 없었다.(출입국관리소에서 주선했던 경우)	2명
--------------------	--	----

다. 그러나 여전히 난민신청인이 친구나 지인을 직접 데려와 통역을 하는 경우가 전체 응답자 중 58.6%인 것을 볼 때, 전문 통역인을 통한 객관적이고 공정한 의사소통이 이루어졌다고 보기는 힘들다. 특이할 만한 점은 민간단체나 친구, 지인 등을 통해서 통역이 이루어졌을 경우, 통역 만족도에 대한 응답이 ‘좋았다’, ‘매우 좋았다’가 대부분인 반면, 법무부에서 통역을 주선했을 경우에는 ‘나빴다(2명)’, ‘그럭저럭 괜찮았다(7명)’로 ‘좋았다’고 대답한 경우는 없었다. 통역을 사용하지 않고 한국어나 영어로 면담조사를 했을 경우에도 난민신청인의 한국어나 영어 능력이 그다지 유창하지 않은 경우가 대부분이어서 난민면담 담당자와의 정확한 의사소통, 전문 통역인 확보문제 등은 여전히 해결과제로 남아있다.

3) 난민면담 담당자의 전반적인 태도 : 난민면담관은 난민신청인이 자신의 의견과 감정을 충분히 설명할 수 있게끔 신청인을 돕고 신뢰적 분위기를 조성하기 위해 노력해야 한다. 특히 난민들은 자신의 경력으로 인해 본국의 기관에 대해 박해의 공포를 가지고 있기 때문에 다른 기관에 대해서도 공포감을 가질 수 있으므로 난민신청인이 자유롭게 사안을 정확히 설명할 수 있도록 돕는 일이 무엇보다 중요하다. 그러나

〈표 6-4〉 난민면담 담당자와의 전반적인 의사소통 만족도

매우 좋았다	좋았다	그럭저럭 괜찮았다	나빴다	매우 나빴다	계
5명 (7.1%)	24명 (34.3%)	32명 (45.7%)	9명 (12.9%)	—	70명 (100%)
의사 소통이 불만족스러웠던 이유	- 한국어로 내 의사를 제대로 표현할 수 없어 답답했지만 난민면담관이 질문을 많이 하지않아 통역은 요청하지 않았다.				2명
	- 내가 하는 한국어를 난민면담관이 잘 이해하지 못하는 것 같았다. 난민면담관의 한국어도 이해하기가 힘들었다.				4명
	- 영어가 서툴러서 하고 싶은 얘기를 표현하는데 어려움이 많았지만 통역이 없었다.				2명
	- 내가 하는 말을 듣거나 이해하려 하지않고 범죄자 취급만 했다.				2명

실태조사 응답자들의 답변으로 볼 때 현재 난민면담 담당자들의 태도는 이러한 기준과는 상당히 멀어 보이며, 불법체류자를 단속, 조사하는 업무에 종사했던 출입국관리국 직원으로서의 한계를 여실히 보여주고 있다.

한 난민신청인은 면담조사가 마치 경찰조사처럼 위압적인 분위기여서 난민인정 사유에 대한 질문에 제대로 답하기가 어려웠고, 다그쳐 묻는 질문들에 당황한 나머지 정확한 기억들을 말하기가 힘들었다고 토로했다.

난민신청인과 난민의 생활 실태

국내 체류자격

2002년 4월 출입국관리법시행령이 개정되면서 난민으로 인정된 자에 대한 체류자격(F-2-2)이 신설되어 협약난민들에게는 거주 체류자격이 주어지고 있다. 난민신청인에 대해서는 난민신청 시 적법하게 체류 중이었던 경우 G-1 (3개월 또는 6개월 단위) 자격이 주어지지만, 난민신청 시 미등록체류였던 경우에는 별도의 체류자격 없이 난민신청 접수증만 발급될 뿐이다. G-1과 난민신청 접수증 모두 직업활동을 할 수 있는 권리가 수반되지 않기 때문에 난민신청인들은 일자리를 구하는 데 있어 많은 어려움을 겪고 있다. 특히 고용허가제가 도입된 이후 미등록 이주노동자 고용에 대한 단속이 강화되면서 고용주들도 적법한 법적지위를 가지고 있지 않은 난민신청인들에게 일자리를 주는 것을 꺼려하고 있다. 위에서 지적한 바와 같이 난민인정심사기간이 상당히 길고 난민신청인에 대해 일정한 보조금이나 생활지원이 전혀 없는 현 상황에서

〈표 7-1〉 난민면담 담당자의 전반적인 태도

① 친절했고 신변의 안전과 편안함을 느끼게 해주었다.	29명(41.4%)
② 대체로 괜찮았다.	9명(12.9%)
③ 불친절, 불편했다.	7명(10.0%)
④ 무시하는 태도였고 자존심을 상하게 했다.	7명(10.0%)
⑤ 강압적이었다.	6명(8.6%)
⑥ 위협적이었다.	3명(4.3%)
⑦ 기타(성의 없고 무관심 했다.)	3명(4.3%)
계	70명(100%)

〈표 7-2〉 난민면담 담당관의 특정 태도에 대해 문제를 느낀 경우

- 면담시간이 너무 길고(난민인정과 관계없는) 사생활에 대한 질문이 많았다.	4명
- 갑자기 전화해서 오늘 면담할테니 나오라고 했다/ 면담시간을 갑자기 일방적으로 통지한다.	3명
- 말투나 질문내용들이 나를 무시하는 것이었다.(특히 반말사용)	3명
- 출입국관리소 담당자가 너무 자주 바뀌고 전화하면 잘 받지 않는다.	2명
- 나를 매우 무시했고 난민신청 이전의 불법체류 사실에 대해 범죄자 다루듯 심문했다.	2명
- 사전연락없이 일터/ 교회 등에 조사하러 방문을 해서 주위사람들에게 눈총을 받았다.	2명
- 모국의 정치상황이나 사람들에 대해 자기는 이해 할 수없는 일이라고 말해서 기분나빴다.	1명
- 한국생활에 대한 어려움을 토로했을 때 그러면 당신 나라로 돌아가라고 했다.	1명
- 난민신청을 늦게 했다면 화를 냈다.	1명
- 돈이나 열심히 벌라며 조롱했다.	1명
- 난민인정신청서를 작성할 때 한국어나 영어를 잘몰라 집에 가서 사전을 보며 작성해 오겠다고 했더니 화를 내며 안된다고 했다.	1명
- 개별면담을 안하고 같은 나팔에서 온 사람들 10명 이상과 함께 한꺼번에 면담을 했다면 개인적인 상황에 대해서는 아무런 관심을 두지 않았다.	1명
- 내 태도가 성의가 없다며 제대로 대답하라고 소리질렀다.	1명
계	23명

직업활동조차 제대로 보장해주지 않는 것은 생존권을 위협하는 행위나 마찬가지이다. 법무부 측은 난민신청인들에 대해 직업활동을 보장하게 되면 난민인정절차 악용 가능성이 커지기 때문에 고려할 수 없는 일이라고 주장하고 있다. 그렇지만 이는 전문인력을 확보하여 난민인정심사기간을 최대한 단축시키는 방법으로 해결해야 문제이지 위의 이유로 난민신청인의 사회권을 위협하는 것이 정당화될 수는 없다. UNHCR이 인정한 위임난민들도 현재 난민신청인과 거의 동일한 처지에 놓여있다. 위임난민의 경우 협약난민과 마찬가지로 난민인정사유가 충분하고 자국으로 돌아갈 수 없는 사람들이므로 불안정한 지위에 방치할 것이 아니라 실제 처우에 있어서는 협

〈표 8〉 현재 국내 체류자격

난민신청인			협약난민	UNHCR 보호요청		
				위임난민		인도적지위
체류자격없음 (난민신청접수중)	G-1		F-2-2 (3년 단위)	G-1 (1년 단위)	체류자격 없음	G-1 (1년 단위)
	3개월 단위	6개월 단위				
49명	9명	1명	8명	1명	1명	1명

약난민과 동일한 법적지위를 부여하도록 해야 할 것이다.

직업, 노동조건 및 수입

실태조사 결과에 따르면 난민신청인과 난민들은 대부분 제조업 공장노동자나 단순노무직에 종사하고 있는 것으로 나타났으며, 전체 응답자 70명 중 21.4%인 15명은

〈표 9-1〉 본국에서의 직업

학생	23명(대학생19,고등학생4)	엔지니어, 기술자	6명
전문직	6명(통역사2명, 회계사2명, 변호사1명, 카메라기자1명)	농부	2명
		일반사무직, 회사원	3명
공무원	4명	단순노무	7명
교수, 교사	5명	정치운동가	4명
승려, 목사, 선교사	3명	가정주부	1명
무역, 자영업	5명	무직	1명
계	70명		

〈표 9-2〉 현재 직업

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자		협약 난민	
제조업 공장노동자	35명	제조업 공장노동자	1명
건설노동자	4명	기타 단순노무, 보조	2명
기타 단순노무, 보조	4명	대학 외국어강사	1명
외국어 개인교습/번역	2명	소계	4명(50.0%)
농림축산업노동자	1명	자원활동(단체상근자)	1명(12.5%)
자동차정비	1명	무직	3명(37.5%)
소계	47명(75.8%)	계	8명(100%)
학생(대학원)	1명(1.6%)		
가정주부	2명(3.2%)		
무직	12명(19.4%)		
계	62명(100%)		

〈표 9-3〉 근로계약 형태

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자		협약 난민	
자영업	－	자영업	－
정규직(풀타임)	31명	정규직(풀타임)	1명
한시직(풀타임)	10명	한시직(풀타임)	2명
파트타임	6명	파트타임	1명
기타		기타	
계	47명	계	4명

〈표 9-4〉 주당 근로시간

8 시간 이하	9 ~ 16 시간	17 ~ 24 시간	25 ~ 33 시간	34 ~ 40 시간	41 ~ 50 시간	50 ~ 60 시간	61 ~ 70 시간	70 시간 이상	계
－	2명	2명	2명	－	11명	20명	6명	8명	51명

〈표 9-5〉 한달 평균수입(각종 보조금 포함)

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자		협약 난민	
없음	14명	없음	2명
10만원 이상 ~ 20만원 미만	－	10만원 이상 ~ 20만원 미만	－
20만원 이상 ~ 40만원 미만	－	20만원 이상 ~ 40만원 미만	2명
40만원 이상 ~ 60만원 미만	5명	40만원 이상 ~ 60만원 미만	－
60만원 이상 ~ 80만원 미만	4명	60만원 이상 ~ 80만원 미만	1명
80만원 이상~100만원 미만	7명	80만원 이상~100만원 미만	2명
100만원 이상~120만원 미만	20명	100만원 이상~120만원 미만	1명
120만원 이상~150만원 미만	11명	120만원 이상~150만원 미만	－
150만원 이상	1명	150만원 이상	－
계	62명	계	8명

〈표 9-6〉 현재 일자리를 소개 받은 방법

① 민간단체, 종교단체	21명(41.4%)
② 한국인 또는 제3국 출신의 지인·친구	15명(29.4%)
③ 유엔난민기구 (UNHCR)	9명(17.7%)
④ 광고, 인터넷 또는 직업소개소를 통해 본인이 직접 찾아다녔다	2명(3.9%)
⑤ 출입국 관리사무소	2명(3.9%)
⑥ 자국 출신의 지인·친구	1명(2.0%)
⑦ 기타(한국입국을 알선 했던 브로커가 소개했음)	1명(2.0%)
계	51명(100%)

〈표 9-7〉 한국에서의 이직 횟수 (한국입국 이후 현재까지)

일자리가 한번도 없었다	첫 일자리 이다	1회	2회	3~4회	5~6회	7~8회	9~10회	11회 이상	계
4명	8명	8명	7명	18명	9명	5명	2명	9명	70명

〈표 9-8〉 일자리를 구하는데 있어 어려운 점

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자	
① 불안정한 체류자격 (노동비자가 없어서) / 노동사무소에도 일을 못하게 한다. 출입국사무소에 일을 할 수 있는지 물어봐도 제대로 답해주지 않는다.	26.3%
② 언어문제, 의사소통 문제	18.4%
③ 아직까지는 어려움이 없었다	15.8%
④ 무응답	9.3%
⑤ 노동비자가 없기때문에 구할 수 있는 일자리들이 매우 열악한 것들 뿐이다	6.6%
⑥ 일을 소개해 줄만한 사람이 없다 / 일자리를 어떻게 구해야하는지 정보가 없다	5.3%
⑦ 본인의 건강문제, 신체장애	5.3%
⑧ 피부색 (인종 차별), 외국인라 거절당한 적이 많다	3.9%
⑨ 문화적 차이	3.9%
⑩ 불경기	3.9%
⑪ 기술 등 능력문제(직장을 자주 옮겨다니기 때문에 기술을 터득할 수 가 없다)	1.3%
계	100%

협약 난민	
① 본인의 건강문제, 신체장애	37.5%
② 어려움이 없다.	25%
③ 피부색(인종차별) / 외국인이라 거절당한 적이 많다.	12.5%
④ (공장일 이외에) 원하는 일자리를 구하기가 어렵다.	12.5%
⑤ 일자리를 소개해 주는 사람이 없다.	12.5%
계	100%

〈표 9-9〉 난민신청인 또는 난민이라는 신분으로 직장에서 어려움이 있었던 경우

① 특별한 어려움이 없다.	41명
② 잦은 인터뷰로 인한 결근, 조퇴로 고용주가 싫어한다 (해고, 임금삭감 등의 불이익).	10명
③ 난민이라는 신분이 알려진 후 고용주가 해고한 적이 있다 (불법체류자와 똑같이 생각함.).	6명
④ 체류자격이 없어서 풀타임으로 고용하지 않는다.	4명
⑤ 체류자격이 없기 때문에 임금이 더 낮다.	2명
⑥ 출입국사무소에서 회사에 전화를 해서 난민신청인이라는 것이 알려졌다.	1명
⑦ 난민이라는 이유로 직장에서 나에 대해 평판이 안좋아졌다.	1명
⑧ 출입국사무소에서 고용주에게 사업장 등록증을 요구한 뒤에 해고당했다.	1명
계	66명

〈표 10-1〉 현재 건강상태

	좋음(5)	비교적 좋음(4)	그저그렇다(3)	비교적나쁨(2)	나쁨 (1)	계	정도
신체건강	27명	7명	22명	10명	4명	70명	3.6
정신건강	23명	10명	8명	19명	10명	70명	3.2

〈표 10-2〉 건강상 특이사항 또는 현재 앓고 있는 질병

	본인	국내 체류중인 가족
등, 무릎, 허리 등의 통증	5명	2명
두통, 치통	3명	-
우울증, 불면증	2명	-
탈장	1명	-
일반염증	1명	-
심장질환	1명	-
신장질환	1명	-
천식	1명	-
임신	1명	-
암	1명	-
간질환	1명	-
잔병치레	-	1명
고혈압	-	1명
당뇨	-	1명
기타	1명	-
계	18명	5명

현재 일자리가 없었다. 본국에서의 직업은 학생, 교사, 엔지니어, 회계사, 변호사 등으로 다양했던 반면에 현재 한국에서는 대부분 공장노동자로 일하고 있는 점이 주목된다. 일자리를 구하는 데 있어 어떤 어려움이 있느냐는 질문에 난민신청인은 불안정한 체류자격 즉 직업활동의 권리가 없는 점을 가장 큰 이유로 뽑았다. 또한 난민에 대한 인식부족 등으로 직장에서 해고를 당하거나 임금이 깎이는 등의 불이익을 당한 경우도 있었다.

의료 및 주거

불안정한 지위와 생활고로 인하여 난민신청인과 난민들의 건강상태는 그다지 좋지않은 것으로 보인다. 특히 본인의 건강상태에 대해 신체건강보다 정신건강의 상태

〈표 10-3〉 의료보험 가입여부

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자		협약 난민	
국민건강보험(지역)	-	국민건강보험(지역)	5명
국민건강보험(직장)	1명(1.6%)	국민건강보험(직장)	1명
민간 의료공제회	8명(12.9%)	의료보호대상	2명
의료보험이 없다	53명(85.5%)	의료보험이 없다	-
계	62명(100%)	계	8명

〈표 10-4〉 병이 났을 경우 대처방법

① 보험없이 일반병원에 간다. (본인부담)	21명
② 주위에 도움을 청한다.	11명
③ 약국에서 약을 사거나 간단한 처치만 받는다.	8명
④ 무료진료소를 이용한다.	8명
⑤ 건강보험(지역, 직장), 의료보호 등을 이용하여 병원에 간다.	7명
⑥ 고통을 참는다.	6명
⑦ 의료공제회 카드를 이용하여 병원에 간다.	5명
⑧ 긴급처치, 민간요법 등으로 내가 대처한다.	4명
계	70명

〈표 11-1〉 현재 거주형태

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자	
쉼터(민간단체 또는 종교단체)	9명
공장 등의 기숙사 또는 공동숙소	26명
임대(월세, 전세 고시원 등)	21명
친구집	5명
기타 (단체사무실)	1명
계	62명

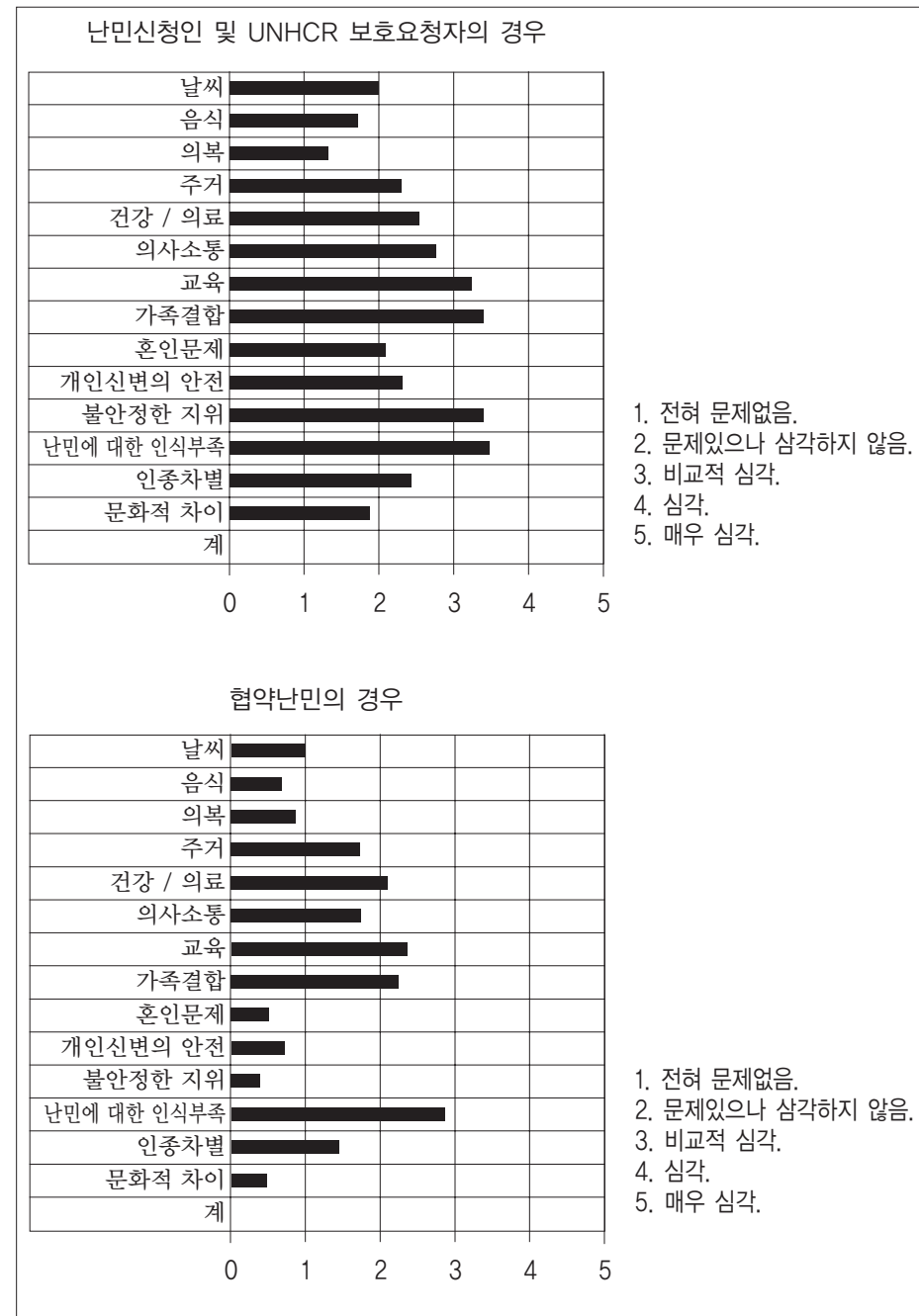
협약 난민	
쉼터(민간단체 또는 종교단체)	-
공장 등의 기숙사 또는 공동숙소	3명
임대(월세, 전세 고시원 등)	2명
친구집	3명
기타 (단체사무실)	-
계	4명

〈표 11-2〉 한달 평균 주거비용

무료	39명
5만원 미만	3명
5만원 이상 ~ 10만원 미만	2명
10만원 이상 ~ 15만원 미만	8명
15만원 이상 ~ 20만원 미만	7명
20만원 이상 ~ 25만원 미만	4명
25만원 이상 ~ 30만원 미만	3명
30만원 이상 ~ 40만원 미만	3명
40만원 이상 ~ 50만원 미만	-
50만원 이상	-
기타(컨테이너 구입)	1명
계	70명

가 더욱 좋지 않다고 답변한 경우가 많았다. 협약난민의 경우에는 모두 의료보험에 가입되어 있었지만 난민신청인의 경우 직장의료보험 또는 민간단체에서 운영하는 의료공제회에 가입한 사람이 전체 응답자 중 14.5%에 불과한 것으로 드러났다. 정부가 국민건강보험법과 국민기초생활보장법 등의 현행 법령을 적극적으로 해석하여 협약 난민에 대해 건강보험이나 의료보호를 제공하기 시작한 것은 매우 환영할 만한 일이다. 그러나 동시에 난민신청인에 대해서도 기본적인 의료서비스가 제공되도록 다양한 방법이 모색되어야 한다. 난민신청인과 난민들의 거주형태는 공장 등에 딸린 기숙사나 공동숙소에 사는 경우가 전체 응답자 70명 중 29명(41.4%)으로 가장 많았는데 주거비용 없이 무료로 거주할 수 있기 때문인 것으로 보인다.

〈그림 2〉 일상생활에서 느끼는 어려움



일상생활에서 느끼는 어려움

날씨, 음식, 의복, 주거, 건강/의료, 의사소통, 교육, 가족결합, 혼인문제, 개인신변의 안전, 불안정한 지위(강제송환의 두려움), 난민에 대한 한국인들의 인식부족, 인종차별, 문화적 차이 등 난민신청인과 난민들이 일상생활에서 접하는 다양한 문제들에 대해 얼마나 어려움을 느끼고 있는지 살펴본 결과, 난민신청인과 협약난민 모두 난민에 대한 한국인들의 인식부족이 가장 심각하다고 답변하였고, 다음으로 난민신청인들의 경우에는 불안정한 지위, 협약난민들은 교육의 문제에 대해 심각함을 호소하였다.

정부의 사회적 지원

〈표 12-1〉 한국정부의 사회적 지원사항

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자			협약 난민		
지원 받은적이 없다	56명		지원 받은적이 없다	3명	
지원 받은적이 있다	6명		지원 받은적이 있다	5명	
계	62명		계	8명	
지원 내용			지원 내용		
의료비 보조	2명	각각 250만원, 60만원	의료비 보조	2명	매월27만원, 매월30만원
식료품 지원	4명	쌀과 라면 2회	식료품 지원	3명	쌀과 라면 2회

〈표 12-2〉 한국정부의 지원이 가장 요구되는 사항

난민신청인 및 UNHCR 보호요청자	협약 난민
1위 : 법률지원	1위 : 법률지원
2위 : 의료	2위 : 의료
3위 : 주거보조	3위 : 주거보조
4위 : 가족결합	4위 : 가족결합
5위 : 직업훈련 및 교육	5위 : 직업훈련 및 교육
6위 : 한국어교육	6위 : 한국어교육
7위 : 직업소개	7위 : 직업소개
8위 : 노동문제와 관련된 상담	8위 : 노동문제와 관련된 상담



한국의 난민보호정책 분석

박 찬 운

(『민변』 난민법률지원위 위원장, 변호사)



한국의 난민인정 절차 문제점

담당부서의 문제점

불법체류 문제를 담당하는 출입국관리부서가 난민 인정절차를 담당한다. 난민문제는 인권문제이다. 그러므로 난민인정절차는 인권의 시각으로 다뤄져야 하는 것이 국제적인 흐름이다. 그런데 우리는 불법체류외국인을 적발해 처벌하거나 추방조치를 취하는 부서(법무부 출입국관리국의 체류심사과)가 난민 인정의 실무를 담당하고 있는 것이다. 한 손으로는 불법체류외국인을 적발해 의법 처리를 하고 다른 한 손으로는 난민을 인정해 국제적 보호를 하겠다고 하는 것은 아무래도 이상한 제도이다. 이런 이유로 우리의 난민인정절차는 난민을 보호해야 한다는 의식보다는 어떻게 하면

가짜 난민을 적발할 수 있을 것인가의 의식이 강한 것 같다. 난민 협약에 가입한 지 10년이 넘었지만 고작(그것도 최근에 들어) 총 38명의 난민 만을 인정한 것은 바로 이러한 메커니즘의 기본적인 문제에서 비롯된 것이라고 생각한다.

외국의 예¹⁾

-일본 : 일본은 우리와 제도가 거의 흡사하다. 일본은 우리의 출입국관리법과 같은 입관법에 따라 난민업무를 입국관리국이 보고 있으며, 구체적인 실무는 국(局)내의 난민인정실이 담당한다. 우선 난민 신청사건이 지방국(전국 8개소)에 들어오면 지방국은 신청인을 조사해 난민인정실로 사건을 보내고 인정실은 추가적인 조사와 관계 기관에의 조회를 마친 다음 가부를 결정한다. 이 과정에서 입관관리국과 법무성의 다른 공무원과 타부처의 공무원으로 이뤄진 난민인정자문위원회의 자문을 받는다. 이 위원회는 우리의 난민 인정협의회와 유사하나 그 실질적인 권한은 우리보다도 훨씬 떨어지는 것으로 구체적인 사건에 대한 의견교환 정도에 지나지 않는다고 한다. 이의 절차 또한 우리와 같이 별도의 이의조사기구가 없이 원인정절차를 다시 한번 가동시키는 것에 불과하다. 이 같은 일본의 제도에 대해 UNHCR관계자나 일본의 인권 전문가들은 난민 인정절차가 폐쇄적이고 독립적이지 못하며 출입국 관리 측면에서 난민 문제가 처리된다고 지적하며 이 인정절차의 조속한 개선을 요구하고 있다.

-미국 : 미국에서 종래 난민인정사건을 담당한 것은 이민국인 INS²⁾의 Asylum Division³⁾ 과 이민심사국(EOIR, Execufive Office for Immigration Review)이었다. 이민심사국은 이민관련이의 사건을 담당하는 준사법적 기관⁴⁾으로 두 개의 주요한 기관이 있는데 하나는 Office of the Chief Immigration Judge이고 다른 하나는 Board of Immigration Appeals(BIA)이다. INS는 소위 Affimafive asylum⁵⁾사건을 EOIR은 Defensive asylum⁶⁾사건을 담당한다. 이의 신청은 전부 BIA에 하며 독립적인 이민법 관에 의해 사건이 심사된다.

-독일 : 독일에서의 일반적인 출입국 관리업무나 이민업무를 담당하는 부서가 아

1) 이하의 내용은 다음의 웹사이트를 비롯해 필자가 이 글을 쓰기 위해 UNHCR과 일본의 변호사들로부터 협조 받은 자료를 참고했음 *Danish Refugee Council, Legal and Social Condition for Asylum Seekers and Refugee in Western European Countring* <http://www.flygtning.dk>.
2) INS는 지난 9·11테러사건 이후 국가 안보성 산하로 흡수되면서 조직이 개편되고 있다, 그러나 난민신청절차는 크게 달라진 것이 없다고 한다.
3) 최근의 통계를 보면 INS본부에는 난민 담당관이 약 650명이 있으며 이 중에서 심사담당은 340명이라고 한다.
4) 원래 이민관계 이의신청은 INS가 담당했으나 1983년부터 법무성 소속의 EIOR이 별도로 만들어져 전문적이고 독립성 있게 사건을 처리하고 있다.
5) 이것은 신청자가 자발적으로 미국에 난민인정신청을 한 사건을 말한다. 신청자의 법적 지위와는 관계가 없다.
6) 이것은 신청자가 불법체류자가 되거하는 상황에서 난민신청을 하는 경우를 말한다. 이사건은 EIOR의 Office of the Chief Immigration Judge가 담당한다.



무를 담당한다. 우선 중앙 등록 센터에 난민신청이 있으면 연방 난민사무소는 각 칸톤에 사건을 배당한다. 그러면 각 칸톤에서 신청자를 인터뷰하고 사실조사를 해 연방 사무소에 보내면 사무소는 최종결정을 한다. 이의신청은 연방사무소가 기각 결정을 한 경우 30일 이내에 난민항소위원회에 하도록 돼 있다. 이 위원회는 기구로 연방이 사회에서 임명하는 위원으로 구성되는데 5개의 부가 있으며 한 부는 보통 4~5명의 법관으로 구성된다.⁸⁾

-오스트리아 : 오스트리아에서의 1차적인 난민업무를 담당하는 곳은 내무성 산하의 연방난민사무소이다. 이곳에서는 보통 법률가 혹은 전문적으로 훈련된 공무원에 의해 난민인정여부가 결정된다. 이의를 하는 경우는 35명의 전문가(통상 법률전문가)로 구성된 독립연방난민심의기구가 담당한다. 이곳의 위원들은 임기가 종신으로 보장되며 완전한 독립성이 보장된다.⁹⁾

-영국 : 영국의 경우는 위의 유럽 국가들과 달리 난민 업무는 기본적으로 이민국(입국과정에서 신청하는 경우)이나 내무성의 난민 담당국(국내 체류 중에 신청하는 경우)에서 이뤄진다. 그런 면에서 독립성은 다른 유럽국가에 비해 떨어진다고 볼 수 있다. 나아가 이의 신청은 전문기구인 난민항소기구에서 담당한다. 이 이의신청의 결과에 대해 불복을 하는 경우에는 사법기구인 난민항소재판소가 담당한다.

난 독립성이 강한 행정기구인 연방난민인정사무소에서 담당한다. 이 사무소에서 일차적인 난민인정여부를 결정하고 만일 사건을 기각하는 경우에는 행정 기구 내의 이의 절차가 아닌 행정법원에서의 이의소송이 가능하다.⁷⁾

-스위스 : 스위스는 독립성이 강한 연방 법무부 산하의 행정기구인 연방난민사무소가 난민업

7) 1999년의 경우 135,504건의 사건이 결정됐는데, 이 해에 인정된 사건은 4,114건이었으며 약 60%에 가까운 사건이 기각됐다. 나머지 사건들에 대해서는 임시적인 지위를 인정(예컨대, 인도적 지위 인정)하는 등의 결정을 했다.

8) 1999년의 경우 스위스는 난민으로 2,050명을 인정했고, 25,555명에 대해서는 인도적 지위를 인정했다.

9) 1999년의 경우 오스트리아 난민으로 3,393명을 인정했다.

10) 이외에도 RQB(Refugee Quota Branch)가 있는데 이곳은 UNHCR이 국외에서 인정한 난민들을 일정 수 받아들이는 기관이다.

11) 흥미있는 것은 담당 인터뷰가 끝난 다음 보고서를 작성하고 결정전에 이를 당사자에게 송부한다는 것이다. 당사자는 그 보고서에 대해 자신의 의견을 개진할 수 있다. 그런 연후에 RSB는 최종적인 결정을 한다.

-뉴질랜드 : 뉴질랜드는 1990년에 제도를 개혁해 1991년에 이민성 산하에 난민지위과(Refugee Status Branch, RSB)와 난민 지위

난민으로 인정된 자에 대해서도 법률은 그를 어떻게 보호할 지에 관해 침묵하고 있다. 난민협약이 요구하는 각종의 보호의무를 현실화하는 제도적 장치가 절실하다.

항소국(Refugee status Appeals Authority, RSAA)을 창설했다.¹⁰⁾ RSB는 이민성 산하에 있지만 입국관리부문의 직원과는 인적교류는 없이 전문성이 중시되며 주로 외부로부터 인재를 공모한다고 한다. 그래서 변호사 자격을 갖고 있는 전문가가 다수 임명되고 있다.

현재 RSB에는 70여명의 직원이 근무하고 있으며 3개의 사무소를 가지고 있다. 인정절차는 RSB의 전문공무원이 직접 인터뷰에 의해 결정을 한다.¹¹⁾ 불복 절차는 RSAA가 담당하는 데, 이 기관은 의장 1인과 2명의 부의장 3~4인의 상급위원, 9인의 상근위원으로 구성된다. 이 위원들은 모두 법률가 중에서 선발하는 데 국제법, 헌법 및 행정법에 조예가 있어야 한다. RSAA는 불복신청인을 다시 인터뷰를 하여 결정을 하는데 사안에 따라 2~3인이 합동으로 조사한다.¹²⁾ RSAA의 심사결정은 사법심사의 방법으로 불복할 수 있는 데 이 경우에는 고등재판소가 관할권이 있다.

유럽과 같이 난민신청이 많은 국가들은 보통 정부 내에 난민인정을 전담하는 부서(통상 전문인력이 모여 있음)가 있고 이 부서에서 일단 1차적인 난민인정을 한다. 그리고 1차적인 인정단계에서 기각을 당한 신청인들은 이의 신청 단계를 거치는 데 이 절차를 담당하는 기구는 통상 독립적인 준사법적 기구(스위스의 경우는 위원 모두가 판사)로 만들어져 있다. 이후의 절차는 나라에 따라 조금씩 다른데 영국의 경우는 난민 항소재판소로 이어지기도 하고 스웨덴의 경우는 사법적 구제인 최고행정재판소로 이어진다. 요약하면, 미국을 포함한 유럽국가의 전반적인 시스템은 '전문적인 행정기관(1차심사기구)에 의한 인정여부결정->준사법적 기구(2차심사기구)에 의한 이의신청절차->사법구제(전문재판소 혹은 일반 재판소)' 라고 볼 수 있다.

난민인정협의회의 문제

현재 난민을 인정하는 절차는 지방출입국관리사무소에서 사실조사를 하여 보고

12) 3인이 심판을 하는 경우는 다수결에 의하고 2인이 심판을 하는 경우에는 합의를 원칙으로 하되 만일 위원 간에 의견이 갈리는 경우에는 신청인에게 유리한 결과가 나오도록 돼 있다.



▲ 2003년 미얀마민족민주동맹(NLD)한국지부 회원이 서울 용산구 한남동 미얀마 대사관 앞에서 아웅산 수치 석방과 버마 민주화를 촉구하며 눈물을 흘리고 있다. (사진: 시민의신문 제공)

서를 만들어 법무부로 보내면 해당부서(출입국관리국 체류심사과)는 이를 정리한 다음 난민인정 실무협의회와 난민 인정협의회를 열어 심사하도록 돼있다. 이 과정에서 난민인정 협의회(실무협의회 포함)는 사실상 난민인정 여부를 결정

하는 최종적인 기구이다. 그런데 그 법률상 지위는 법무부형인 출입국관리법 시행규칙상의 근거를 가지고 있는 것에 그치며, 그 구성 또한 관계 공무원 중심으로 법무부장관의 판단에 따라(시행규칙67조의 2에 의하면 위원장은 법무부차관이 되고, 위원은 법무부의 법무실장, 출입국관리국장, 외무부의 국제연합국장과 관계기관의 공무원 및 관계전문가 중에서 법무부 장관이 임명 또는 위촉하는 자로 한다고 돼 있음)할 수 있도록 돼 있다. 원래 난민인정 협의회와 실무협의회는 각각 정부부처의 국장급 공무원과 과장급 공무원으로 위촉돼 있었다가(회의는 거의 소집되지 않았음, 서류회람으로 회의를 대신) 2002년에 비로소 각각 3인의 민간인(교수, 변호사, 민간단체 대표)이 참여하게 됐다. 그러나 이들 협의회에 참여하는 공무원들은 대부분 난민문제에는 문외한이며 비전문가들이다.

특히 구성원 중에는 국가정보원과 경찰청 소속 공무원이 있는 바, 이들은 속성상 난민문제를 인권문제로 접근하지 않고 국가안보적 혹은 치안유지적 시각으로 접근하는 경향을 보이고 있다. 과연 이들이 난민협의회의 구성원으로 적합한지 심히 의문이다.

정책단위의 난민기구 부재

현재 정부에서 난민정책을 입안할 수 있는 부서는 법무부이지만 그 내부사정상 외부전문가나 인권단체 혹은 국제난민기구와의 협조를 통해 난민정책을 수립할 수 있

는 시스템은 전무한 것으로 보인다. 난민인정협의회가 있지만 최근에 들어서야 몇 번 회의를 열었을 뿐, 그동안은 회의 조차 정기적으로 열지 않았으며 더욱 이 협의회는 그 구조상 난민정책을 생산하고 난민실무를 지도할 실무가이드라인을 만들어낸 전문적 기구가 아니다.

전문공무원 부족

난민인정절차에서 가장 중요한 절차는 담당공무원에 의해 이뤄지는 난민신청자에 대한 사실조사 과정이다. 그런데 이를 다룰 수 있는 공무원의 수가 절대적으로 부족하다는 것이다.

서울 출입국관리사무소와 출입국관리국의 체류심사과 직원 1~2명이 모든 난민사건의 사실조사를 담당한다고 해도 과언이 아니다. 뿐만 아니라 실무공무원의 전문성(어학능력과 국제난민법 등의 지식)은 다른 나라에 비해 상대적으로 떨어진다는 평을 듣고 있다.

이의신청제도 유명무실

현재 난민신청자가 난민인정기각을 받으면 그는 통지서를 받은 날로부터 1주일 내에 이의신청을 제기할 수 있도록 돼 있다. 그러나 이의신청절차는 최초의 인정절차와 동일해 불복수단으로서의 의미가 사실상 없다. 위에서 본 유럽 등지의 이의절차와는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 처음 절차와 똑같은 절차로 이의절차가 진행된다고 할 때 과연 난민신청자들이 이에 승복할 수 있을까 싶다.

난민인정자 보호제도

이제까지 난민인정절차가 진행중인 신청자에 대한 처우는 그를 추방시키지 않는다는 것 이외는 어떠한 사회적 지원도 전무했다.¹³⁾ 더욱 난민으로 인정된 자에 대해서도 법률은 그를 어떻게 보호할 지에 관해 침묵하고 있다.¹⁴⁾ 난민협약이 요구하는 각종의 보호의무를 현실화하는 제도적 장치가 절실하다.

13) 2003년 1월에 난민으로 인정된 미얀마 L씨는 오랜 기간 신부전증으로 고생을 했다. 2년여의 난민인정절차과정에서 의료보험의 혜택이 없어 상당한 치료비를 민변 등이 나서 모금해 왔다.

14) 다만 최근 들어 법무부의 실무부서에서 난민인정자들에 대해 관련법을 최대한 활용해 의료보호제도를 이용케 하거나 최저생계비를 지급 받도록 하는 노력을 하고 있는바 이는 높이 평가할 만하다.

난민 인정제도 개선을 위한 정책 제안

난민인정기구의 구축

(1) 유럽식의 난민 인정기구를 만드는 것은 현실적으로 어렵다.

위에서 확인한 것 처럼 유럽식으로 난민인정제도를 바꿀 수 있다면 가장 완벽한 제도가 될 것이다. 그러나 그렇게 만드는 것은 현재로서는 비현실적이라고 생각한다. 난민신청건수가 그들과 사뭇 다르며 인적 물적 자원이 너무 부족하다. 따라서 그들 제도의 장점을 염두해 두면서 우리 식의 제도를 만들 필요가 있다.

(2) 위원회와 난민업무실무부서를 결합한 한국형 난민 인정시스템의 개발.

〈난민 인정위원회의 설립〉

현재의 난민인정협의회와 실무협의회는 폐지하고 법무부 산하에 독립적인 준사법적 기구의 성격을 갖는 난민인정위원회를 설립한다.

◆ 위원회의 기능

- 난민 신청사건의 인정여부결정
- 불인정사건의 이의 신청담당
- 난민정책의 심의
- 난민인정실무의 지도 및 감독
- 기타 난민 실무 및 정책에 관한 사항

◆ 위원회의 조직 및 구성

- 위원회는 위원장을 포함한 15인 이하의 위원으로 구성
- 위원은 전문가(공무원, 변호사, 판사, 검사, 교수, 인권단체대표자 중에서 국제법, 국제인권법 및 국제난민법 등에 조예가 있는 자)중에서 법무부 장관이 임명하고 위원장은 법무부 장관의 추천으로 대통령이 임명
- 위원회는 5개의 부(chambers)를 두되, 3개부는 1차 인정기구로, 1~2개의 부는 이의 신청 담당부(항소부)로 함, 1개 부는 3인으로 구성

◆ 위원회의 활동방법

- 난민 인정절차는 부로 나눠 처리
- 신청인은 난민인정실에 신청서를 접수하고 인정실은 신청인에 대해 기초조사를 실시

- 기초조사를 마치면 사건을 위원회의 부로 배당하고, 부는 기일을 정해 신청인을 면담조사하거나 인정여부를 위한 회의를 개최
- 항소부는 기각 사건에 대해 이의 신청이 있는 경우에 사건을 배당 받아 위와 같은 방법으로 이의신청절차를 진행
- 사법판단은 서울 고등법원의 전속관할로 하고 이의 신청을 사법판단의 필요적 절차로 만들
- 난민 사건의 인정여부를 결정하는 것 이외의 사항(예. 난민정책의 심의 등)은 원칙적으로 위원회의 전원회의에서 논의하고 필요에 따라 소위원회 등을 설치

〈난민 인정절차를 담당하는 실무부서 : 난민인정실의 설치〉

위의 난민 인정위원회를 실무적으로 보좌하고, 난민신청자 및 인정자의 지원을 담당하기 위해 법무부의 난민 인정실을 설치한다. 인정실은 출입국관리국이 아닌 법무부의 인권담당 관련국 산하에 난민인정실을 두거나 출입국 관리국이 담당한다고 해도 현재의 체류심사과에서 독립해 별도의 부서로 설치돼야 한다.

◆ 인정실의 기능

- 난민 신청사건의 접수 및 기초조사
- 위원회 각부의 활동 지원
- 난민 신청인 및 인정자에 대한 부서간의 협조 및 지원활동

◆ 인정실의 구성

- 초기 단계에서는 최소 단위로 구성한다고 해도 5명 이상은 돼야 할 것임
- 영어능통자와 법률학 전공자를 우선적으로 선발하거나 채용
- 조속한 시일 내에 국제난민법 등의 전문지식을 습득하고 특히 신청인에 대한 면담조사방법을 숙달할 수 있도록 배려(UNHCR이 시행하는 연수프로그램에 적극적으로 참여)

난민인정 절차의 제도화

신청자들에 대해 필요한 경우 임시적으로 생계유지비를 지원하거나 의료보험혜택 등을 줘야 하며, 인정자들에 대해서는 그들의 안정적인 생활을 위해 더욱 체계적인 보호(주거, 취업, 교육 문제)가 필요하다. 현재의 관련 법률은 이들에 대해 의료보험, 최저 생계비 등의 보조 함에 있어 완전하지는 않지만 관련기관과의 협조만 있으면 어려운 것은 아니다.(자세한 내용은 별첨의 난민신청자 및 인정자 처우에 대한 필

자의 분석 참고) 향후 만들어질 난민인정실의 적극적인 활동이 기대된다. 뿐만 아니라 난민 신청자나 인정자들은 많은 경우 출신국의 정치적 문제에 반대자들이므로 이들이 우리나라의 국내정치에 개입하지 않으면서도 출신국에 대한 정치활동을 할 수 있도록 보장해야 한다. 나아가 난민으로 인정되지는 않지만 강제송환을 하는 것이 인권침해의 가능성이 있는 경우에는 적극적으로 인도적 지위를 인정하고 이에 대해서는 잠정적인 기간 동안 특별한 처우를 할 수 있도록 해야 한다.

체계적인 UNHCR과의 협조

난민협약에 가입한 나라는 UNHCR과 협조할 의무가 있다. 뿐만 아니라 이 기구는 전세계에 사무소를 설치하고 있어 난민에 관한 가장 정확한 정보를 구할 수 있다. 현재 이 기구의 서울 사무소가 설치돼 있는 바, 향후 정부의 새로운 난민 인정위원회는 이 기구와의 협조관계를 법적 의무로 정착시킬 필요가 있다.(예를 들면 ‘난민인정위원회’가 난민인정의 가부를 결정할 때는 UNHCR의 의견을 들어야 한다는 정도의 입법화가 필요한 것이다.)

관련 법률 정비 필요

위와 같은 난민인정제도로 개선을 하기 위해서는 현재의 출입국관리법을 개정하거나 시행령 혹은 시행규칙을 개정하는 것으로 부족하고 독립의 ‘난민인정과 처우에 관한 법률(가칭)’을 만들 필요가 있다.¹⁵⁾ 이 법률의 개정작업이 힘들다면 시행규칙을 고쳐 다음 사항을 긴급히 시행할 필요가 있다.

우선 난민인정실무협의회와 인정협의회의 구성원을 전문가 중심으로 바뀌야 한다.(민간부문에서 적어도 50%가 와야 하며, 국정원과 경찰청 등에서 오는 위원은 배제해야 한다. 다만, 이들 기관과는 정보제공의 협조관계를 이뤄야 한다.)다음으로 난민인정실을 만들어 업무를 통합하고 전문역량을 강화해야 한다.

‘난민인정제도개선위원회’ 설치 필요

필자는 위에서 언급한 난민인정 처우에 관한 법률의 계정과 그 계정 전이라도 난

15) 난민제도가 발전돼 있는 외국에서는 대부분 독립의 난민관계법을 두고 있다.

민인정절차의 개선을 위해 임시적인 조치를 강구할 수 있도록 난민 인정제도개선위원회를 설치할 것을 제안한다. 이 위원회는 난민관련

전문가와 정부의 관련 공무원으로 구성해 한시적으로 운영하면서 위의 사항들을 본격적으로 논의해야 할 것이다.

난민신청자이든 난민으로 인정받은 자이든 구별 없이 의료보험을 비롯한 사회보장 및 복지 혜택이나 교육, 생활보조금 지급 등의 정착을 위한 지원은 시급히 입법적인 개선을 해야 할 분야라 생각한다.

난민신청자와 인정받은 자의 처우

■ 체류자격

2002년 4월 18일자로 출입국 관리법 시행령이 개정되기 전까지는 난민과 관련된 체류자격은 존재하지 않았다. 다만 법무부의 종전 지침에 의하면 난민 인정신청자에 대해서는 그가 적법하게 체류 중이라면 입국일로부터 90일 범위 내에서 체류기간을 연장허가하고 90일 이상 장기 체류가 불가피한 경우에는 체류자격을 G1(3개월 짜리)으로 변경 허가하되, 난민인정심사결정절차 종료 시까지 출국조치를 유보하도록 했고, 난민으로 인정받은 사람에 대해서는 우선 방문동거(F-1, 1년허가)를 허용한 다음, 3년간 특별한 사고 없이 체류한 경우에는 거주(F-2)로 변경 허가할 수 있다고 돼 있었다.¹⁶⁾ 그러다가 위 일자에 출입국 관리법 시행령 가운데 부분을 고쳐 현재는 난민으로 인정된 사람에 대해 거주(F-2)자격을 주는 것으로 변경했다.

위와 같은 난민관련 체류자격은 다음과 같은 문제를 안고 있다. 첫째, 난민신청자의 경우 적법한 체류를 인정받으면서 동시에 직업활동에 종사할 수 있는 방법은 거의 불가능하다는 사실이다. 비록 특정한 경우 제도적으로는 G-1자격을 부여할 수 있다고 해도 그것이 직업 활동을 적법하게 할 수 있는 자격은 아니기 때문이다. 진정한 난민인 경우라도 난민인정결정이 종료될 때까지 통상 몇 년을 사실상 불법체류자의 신분으로 숨어서 직업활동을 하는 수밖에 없는 데 이것은 난민의 국제적 보호로서는 용인되기 어려운 비인도적 처우이다. 하루 빨리 난민 신청자들에게 적법체류와 직업활

16) 『난민인정업무처리편람』(2001), P21~22.

17) 필자의 주장은 모든 난민신청자에 대해서 이런 자격을 주자는 것은 아니다. 난민 신청자 중 일응 난민으로서의 자격을 갖춘 자로 판단되는 사람에 대해 임시적인 조치를 취하자는 것이다. 현재의 절차에서 이런 판단을 하는 것은 현실적으로 쉽지 않으므로 심사의 초기 단계에서 임시적인 조치를 취할 수 있도록 장치를 만드는 것이 필요할 것이다.

동을 보장할 수 있도록 제도를 전향적으로 바뀌어나가야 할 것이다. 그 방법 중에 하나는 난민 신청자에 대해 불법체류와 관계없이 필요한 경우 종래의 G-1자격이 아닌 새로이 G-2자격을 신설하고 이 경우에는 직업활동을 허용하는 방법이 필요할 것이다.¹⁷⁾ 둘째, 난민으로 인정 받은 자의 경우 종래 F-1자격을 줬다는 것은 이해할 수 없는 조치였다. 직업활동이 보장되지 않은 자격을 난민에게 줬다는 것은 국제 난민법에서 정하는 보호의 내용과 정면으로 배치되는 것이다. 늦었지만 최근 개정을 통해 난민으로 인정된 자에 대해 무조건 F-2자격을 주도록 한 것은 매우 긍정적인 변화라 할 것이다.

■ 사회적 권리

직업에 종사할 권리는 위의 체류자격에 의해 해결되는 것이지만 그 외의 기본적인 사회적인 권리인 의료와 교육 등은 별도의 조치가 취해지지 않으면 안된다. 현재까지는 난민신청자이든 난민으로 인정받은 자이든 구별 없이 의료보험을 비롯한 사회보장 및 복지 혜택이나 교육, 생활보조금 지급 등의 정착을 위한 지원은 전무한 실정이다. 시급히 입법적인 개선을 해야 할 분야라고 생각한다. 그러나 입법적인 개선이 없으면 현행법 하에서는 난민신청자와 인정받은 자에 대해 최소한 사회적 지원이 불가능한가, 필자는 그렇게 생각하지 않는다. 현행 법령 하에서도 조금만 관심 있게 부처간에 협조만 있다면 많은 문제가 해결 될 수 있다고 본다.

우선 의료보험문제의 경우 난민 신청자 중에서 G-1자격(향후 제도를 바꿔 G-2자격으로 전환)을 부여받은 사람이나 난민으로 인정받은 자 중에서 경제적 능력이 없는 경우에는 의료보험의 적용대상이 되도록 해야 한다. 그 방법은 현행 의료급여법을 활용하면 될 것이다. 동법 제3조 8호는 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 자로서 대통령이 정하는 자를 시장 군수, 구청장이 의료급여가 필요하다고 인정하는 자로 정하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 난민 신청자와 난민으로 인정받은 자의 의료급여에 대해서는 정부가 조금만 성의를 가지고 관련 부처와 협의하면 특별히 법령을 따로 정비하지 않고서도 충분히 현행법 하에서 가능하다고 생각한다.¹⁹⁾ 그러나 의료급여 이외에 국민건강보험 일반에 난민신청자나 혹은 난민으로 인정받은 자가 가입할 수 있는냐의 문제는 현행 법령으로는 적극적으로 해석하기 어렵지만 제도적으로 조금만 뒷받침하면

18) 의료급여 대상자는 매년 보건복지부 장관이 책정기준을 각 시도지사에게 시달해 거주지를 관할하는 보장기관장이 세대를 기준으로 소득이 없거나 일정한 소득이 있어도 생계유지가 곤란한 저소득층 및 타 법률에 의한 의료급여가 필요하다고 요청한 자중 보건복지부 장관이 인정한 자를 대상으로 의료급여수급권자의 자격관리 및 의료혜택 부여 등의 관리체계를 운영하고 있다.

19) 의료보호법은 특별히 외국인에 대해 국적 조항 등을 뒤 차별하고 있지 않다.

큰 어려움 없이 해결될 것으로 본다. 법령상 우리나라 국민건강보호법은 그 적용대상을 ‘국내에 거주하는 국민’으로 제한하고 있어(동법 제5조 1항)외국인은 어떤 경우라도 국민건강보험에 가입할 수 없도록 돼 있다. 그러나 실무적으로는 적법하게 우리나라에서 체류하고 있는 외국인 중 일정 체류자격을 가지고 있는 외국인들에 대해서는 건강보험의 대상으로 인정하고 있다.²⁰⁾ 이러한 실무에 비춰 현재도 난민으로 인정받아 F-2지위를 얻게 되면 건강보험의 대상자가 될 수 있으나 난민신청자 중 잠정적인 보호가 필요하며 G-1자격(향후 G-2)을 받은 경우에는 건강보험의 혜택을 받을 수 없다. 따라서 현재의 상황에서 문제를 해결할 수 있는 것은 보건복지부와의 협의를 통해(보건복지부의 고시의 변경)해결할 수 있다고 생각한다. 그러나 본질적인 해결은 추후 난민에 대한 보호를 법률 등에 명기할 때 해결해야 할 것이다.

다음으로 의료보험 이외의 분야에서 기초생활을 원조할 수 있는 방법을 생각해 보자. 이것은 난민 신청자 혹은 난민으로 인정받은 자에 대해 국민기초생활보장법이 적용될 수 있느냐의 문제이다. 만일 이 법에 의해 이들을 수급권자로 인정해 동법 소정의 지원을 할 수 있다면 난민에 대한 사회적 지원으로서 큰 의미가 있을 것이다. 필자의 생각으로는 그리 큰 어려움은 없다고 본다. 왜냐하면 우리 국민기초생활보장법은 국민건강보험법과 같은 국적조항을 가지고 있지 않고 수급권자의 자격을 단지 ‘부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득 인정액이 최저 생계비 이하인 자’로 정하고 있으며 나아가 위의 범위에 해당하지 않더라도 ‘생활이 어려운 자로서 일정기간동안 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부 장관이 정하는 자’로 정하고 있어 관련 당국의 의지만 있으면 현행법 하에서도 충분히 난민(신청자와 난민으로 인정받은 자 중 필요하다고 인정되는 사람)에 대해 이 법을 적용시킬 수 있다고 보기 때문이다.²¹⁾ 난민이 국민기초생활보장법에 의해 수급권자로 인정되면 생계급여, 주거급여, 의료급여(이는 따로 정하도록 돼 있는 데 그것이 바로 위의 의료급여법이다)교육급여, 해산급여, 장제급여 및 재할급여 등을 받게 돼어 경제적 능력이 없는 난민들에게 큰 도움이 될 수 있다.²²⁾

20) 현재 외국인을 국민건강보험의 자격대상으로 볼 수 있게 하는 근거는 보건복지부고시 제2000-78호(2000.12.28)이다. 이 고시에 의하면 건강보험 자격이 부여되는 외국인 체류자격은 다음과 같다. 방문동거(F-1)자격으로 국내 체류하는 대한민국 국민의 배우자 또는 그 자녀 문화예술(D-1)유학(D-2)산업연수(D-3)일반연수(D-4)취재(D-5)종교(D-6)주재(D-7)기업투자(D-8)무역경영(D-9)교수(B-1)회화지도(B-2)연구(B-3)기술지도(B-4)전문직업(B-5)특정활동(B-7)연수취업(B-8)거주(F-2)재외동포(F-4)의 체류자격으로 국내에 1년이상 체류하는 외국인과 그 배우자 및 20세 미만의 자녀.

21) 물론 국민기초생활보장법의 ‘국민’이라는 단어에 관심을 두고 이법은 우리 국민 이외의 외국인에는 적용될 수 없다고 할 수 있다. 그러나 외국인이라 할지라도 국내에 체류하면서 한국정부의 특별한 보호를 받을 위치에 있는 사람들에게 대해서는 이 법에서 특별히 금지하고 있지 않은 한 법의 보호대상으로 보는 것이 타당하다고 할 것이다.

22) ‘국민기초생활보장법’ 제7조~ 15조.



한국에서의 다문화주의 모색

- 난민보호의식의 재검토 -

송 중 호 (한국민족연구원 연구원)



서론

한국 사회에서의 외국인 노동자와 난민에 대한 인식은 인식하기 짝이 없다. 그들에 대한 차별에 귀를 기울이기보다는 애써 외면해버리는 경향마저 있다. 그러나 백인에 대한 선호도는 세계화 시대라는 구호와 틀을 같이 하며 상당히 개방적인 태도를 보이고 있다. 이와 같은 한국인의 개방성과 폐쇄성이 동시에 나타나는 외국인에 대한 이중적인 인식은 어디에서 비롯된 것일까. 이런 인식을 뒷받침하는 여러 요소들 중에는 혈통을 중시하는 단일 민족주의에 의한 배타적 성격의 국민성과 민족정서, 외국인 기피증 등이 깊게 자리 잡고 있음을 우리는 부인할 수 없다. 특히 난민인정 제도와 관행은 단순히 정책상의 문제이기 보다는 한국인의 민족정서와 상관관계를 가지고 있다. 즉 한국인에게 유색인종에 대한 편견이 많고 난민의 발생빈도가 유색인에 더 많다는 것을 상기할 때 한국에서의 난민에 인식한 것은 필연적인 결과인지도 모른다.

하지만 한국에서의 난민에 대한 인식함과 별개로 지난 1992년 한국이 난민협약에 가입한 이후, 지금까지 국내의 난민 신청자는 급증세를 보였다. 1994~2002년 9년간 166명이었던 난민 신청자가 2003년 83명, 지난해 145명으로 늘었고 올 들어서는 녀 달도 안 돼 100명에 육박하고 있다. 하지만 난민 인정 체계가 제대로 갖춰져 있지 않은 데다 선정 요건도 애매모호하다는 지적이 많고, 이와 같은 문제점에도 불구하고 난민신청은 계속 늘어 2003년 84명으로, 2004년엔 145명으로 늘었다. 그리고 현재까지 494명이 신청을 했고 129명이 난민여부를 심사받아 38명이 난민지위를 받았다. 지금까지의 난민 인정은 세계적으로 평균 19.9%의 난민신청자가 난민의 지위를 인정 받은 것과 비교해 볼 때¹⁾한국정부의 난민 인정율은 극히 낮은 것이다. 물론 난민을 얼마나 많이 인정하느냐하는 것 자체가 중요한 것은 아니다. 이미 언급했듯이 중요한 것은 난민 인정을 그 자체가 아니라 난민심사를 공정하고 투명하게 진행해 합리적인 결론을 내리는 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 한국의 난민 정책에 있어 가장 문제가 되는 것은 난민인정절차와 관련한 불합리한 출입국관리법 규정들과 관행들이다. 그러나 앞서 밝힌것 처럼 이러한 규정과 관행을 뒷받침하는 여러 요소들 중에는 혈통을 중시하는 단일 민족주의에 의한 배타적 성격의 국민성과 민족정서, 외국인 기피증 등이 깊이 자리잡고 있는 것이다.

결국 제도를 보완하는 것 못지않게 인식을 확보하는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다. 그리고 그 인식의 측면은 현재 이미 통용되는 다문화주의가 대안이 될 수 있을 것으로 전망된다. 현재 한국사회에 통용되는 다문화주의는 첫째, 상호간의 이해와 존중, 대화와 신뢰를 바탕으로 전체를 관통하는 다문화적 정체성을 수립하는 것으로 쓰인다. 공존적 질서 하에서 개별적인 문화를 포괄하고 아우르는 다문화적 정체성이라 함은 강제와 배제와는 양립할 수 없는 개념이자 실천으로서, 여러 가지 잡다한 구성 요소들이 다정하게 공존하며 제각각의 색깔과 냄새를 그대로 유지하면서도 그들 고유의 개별성과는 또 다른 통합성을 이뤄 내는 이른바 “Salad Bowl” 같은 유익한 공존을 내용으로 하는 다원적인 국민성²⁾을 상징하는 것이다. 즉 지배문화와 피지배문화, 중심 문화와 주변문화의 서열을 없애고, 다양한 문화의 공존을 주창한다. 둘째 그것은 국가 간의 불평등에 주목하기보다는 탈 민족, 탈 국가주의를 지향하는 경향을 띠며, 그것을 넘어서는 일종의 새로운 다문화적 공동체를 지향하고 있다. 마르티니엘로는 “다르게 평등하게 살기”³⁾로 이것을 잘 요약하고 있다. 결국 한국사회에서 다문화

1) UNHCR의 2000년 통계에 따르면 세계적으로 평균 19.9%의 난민신청자가 난민의 지위를 인정받았고 인도적 또는 사실상 난민의 지위를 인정받은 경우까지 합하면 27.3%정도 된다.

2) 조정남, “현대국가와 다문화주의”, 『민족연구』6호, p.9. (교양사회, 2001)

주의는 하나의 분석틀임과 동시에 ‘다르게 평등하게 살기’라는 실천적 목표를 상징하고 있는 일종의 이데올로기인 셈이다.

‘다르게 평등하게 살기’는 차이와 다름에서 비롯된 전쟁으로 얼룩진 20세기를 넘어설 수 있는 완벽한 이상적 구호이다. 실제로 ‘다르게 평등하게 살기’는 이론의 발상지인 미국 사회 내부에서는 진보의 기능을 수행하고 있다. 그러나 그것이 한국 사회에서 곧바로 통용될 때도 진보적 기능을 수행할지 검토하는 일은 이론화를 위한 필수적인 전제 조건이다. 시공을 초월하는 초역사적이고 보편적인 개념이란 존재할 수 없고, 현실적 토대를 사상한 이론은 기만적 이데올로기로 기능하기 십상이기 때문이다.⁴⁾

이 때문에 본문에서는 난민에 대한 인식의 변화를 유도할 수 있는 방향으로 다문화주의를 적극 검토할 것이다. 그리고 이에 앞서 다문화주의가 한국 사회에서 개념화할 수 있는 한국인의 인종, 민족의식을 살펴볼 것이다. 이를 위해 미국 캘리포니아 대학 장태한 교수에 의해 지난 1999년과 2000년 각각 실시된 전국 대학생 인종, 민족 선호도에 관한 설문을 분석의 자료로 삼을 것이다.⁵⁾ 또한 1995년 서울시청이 조사한 서울시민의 외국인에 대한 의식조사⁶⁾ 설문 역시 한국에서의 다문화주의 가능성을 고찰하는 자료로 쓸 것이다. 가장 최근의 자료를 구하지 못한 것은 한국인들에게 인종, 민족은 관심의 대상조차 되지 못했고, 한국 학자들도 인종, 민족 문제에 대해 무관심했고 외면했기 때문이다. 결국 인종, 민족의식에 대한 조사 또는 연구 자료가 전무한 것이 현실이다. 이와 같은 현실 속에서 한국의 다문화주의를 점친다는 것이 열악할 수

3) 마르코 마르티니엘로(Marco Martiniello)벨기에 국립과학연구재단 연구원. 주로 이민문제, 민족간의 문제, 민족주의와 인권문제 연구. 그의 책『Sortir des ghettos culturels』가 『현대사회와 다문화주의』로 번역돼 있다.

4) 김희교, “티베트와 한국의 다문화주의”, 『역사와 문화 7』, p.65, (푸른역사, 2003)
본 논문에서 김희교 교수는 티베트를 보는 한국의 다문화주의적 시선이 문제점을 가지고 있다고 지적하고 있다. 하나는 “다르게 평등하게 살기”라는 실천적 이데올로기가 작동하고 있는 현실적 권력망을 제대로 포착해내지 못하고 있다는 점이고, 다른 하나는 다문화주의가 작동할 대상에 부여되고 있는 억압의 중층성을 지나치게 단순화시키고 있다는 점이며, 마지막으로 결국 탈중심주의를 주창하면서도 또 다른 서구 중심주의에 식민화돼 있다는 점이다. 다시 말해 한국의 다문화주의자들은 예를 들어 티베트의 중국 지배에 대한 설명을 중국의 억압만으로 바라보고 티베트의 문화에 대한 존중에 대한 일방적 시선에 머물러 있다는 것이다. 즉 티베트에는 중국의 억압만이 아니라 제3세계와 제국주의, 중국과 서구, 자본주의와 전자본주의 사회, 소수 민족과 다수 민족 간의 모순이 중첩돼 있는 21세기 세계적 모순의 축약지라는 것이다. 중층적 모순을 민족 모순으로 단일화 시켜 중국에 그 책임의 전부를 전가하는 것은 이론의 종주국인 서구가 20세기에 줄곧 사용해온 지배적 중국 담론의 전형적인 수법임을 티베트를 보는 다문화주의자들은 놓치고 있다고 분석하고 있다. 그러나 본 페이퍼에서는 김희교 교수의 지적에 앞서 기본적으로 한국 사회에서 인종민족선호도를 바탕으로 다문화주의의 기본 인프라에 주목한다.

5) 1차 설문조사는 전국 12개 대학교의 1,288명의 학생들을 대상으로 1999년 10월 5일부터 한달 동안 실시됐다. 연세대, 고려대, 한양대, 외국어대, 그리고 이화여대와 부산대, 경남대, 대구대, 전남대, 전북대, 상지대, 그리고 제주대에서 교양강좌를 듣는 학생들을 대상으로 실시했다. 각 대학의 교양학부 한 강좌를 수강하는 학생들을 선택해 실시했기 때문에 사회과학 조사방법에서 가장 바람직한 방법으로 추구되는 표본조사는 아니라는 점을 밝힌다. 2차 조사는 2000년 10월부터 한달 동안 1차조사때 제외됐던 충청권 대학생들의 설문이 추가됐다.

6) 본 설문은 1995년 4월11일부터 15일까지 서울시청에서 실시한 것으로 서울시에 거주하는 만20세 성인남녀 500명을 무작위 추출하여 면접조사를 실시한 것이다.

외국인노동자와 난민에 대한 인색함은 단일 민족주의에 의한 배타적 성격의 국민성과 민족정서 그리고 외국인 기피증이 깊게 자리하고 있기 때문이다.

밖에 없는 형편이지만, 세계화 또는 국제화시대에 한국 사회에 필요한 것은 “의식의 세계화”임은 당연하다. 또

한 이와 같은 “의식의 세계화”는 교육을 통해 가능하리라 전망된다. 하지만 한국사회에서는 분단 상태라는 특수한 환경으로 인해 이마저도 단일민족론에 결박당하고 있다. 이에 우리와 비슷한 분단 환경 속에서 다문화 교육을 실시한바 있는 북아일랜드의 사례를 통해 한국에서의 다문화주의 정착 가능성을 전망한다. 그리고 이와 같은 다문화주의의 정착은 난민에 인색한 한국민의 의식을 제도와 더불어 한층 성장케 할 수 있을 것으로 기대한다.

인종, 민족에 대한 선호도

한국인은 단일 민족임을 자랑스럽게 생각하는 민족주의 성향이 강하다. 단일민족이란 혈통주의에 근거한 핏줄을 가진 민족을 의미한다. 그러나 한국인이 생각하는 보편적 단일 민족 개념은 사회, 문화적 그리고 정치적 필요에 의해 창조된 개념이라는 사실을 인지할 필요가 있다. 역사적으로 외세의 침략과 통치 그리고 일본의 식민지를 경험한 한국인이 100퍼센트 한국인의 피를 가진 민족임을 과학적으로 증명할 아무런 근거가 없음에도 불구하고, 한국인들은 스스로가 단일 민족임을 주장하고 있는 것이다.

실제로 서울시청의 설문 조사에서 보면 “서울 시민은 외국인에 대해 폐쇄적이며, 차별적이다.”라는 설문에 그렇다는 응답비율이 58.2%로 그렇지 않다는 41.8%의 응답에 비해 앞서있다. 특히 “서울의 세계화에 맞춰 외국인 공무원도 생겨나야 한다”는 설문에서는 그렇지 않다라고 응답한 비율이 63.6%로 국제화, 세계화 시대에도 여전히 한국인들의 민족 폐쇄성은 지나치다 싶을 정도로 높다. 이와 같이 차이와 이질성에 대한 배타적인 의식은 통일 문제에 있어서도 심각한 영향을 미칠 것으로 보인다. 즉 남북한 통일이 같은 민족이라는 당위성만으로는 풀기 어려울 것이며 분단이 장기화 되면서 남북한 문제를 “인종, 민족” 이론으로 풀어 나가야 한다는 것을 알려준다. 즉 한국전쟁을 경험하지 못한 신세대의 경우 북한인과의 동질성이 상당히 결여돼 있다는 가설과 함께 남북한인의 이질성을 인정하는 것이 통일을 위한 첫걸음이라는 새로운 문제제기가 가능한 것이다. 남북한인의 이질성의 문제를 인정할 때 비로소 해결

방법을 모색할 것이고, 그것이 통일의 첫걸음이 될 수 있다는 것은 주지의 사실이다. 때문에 남한 사회에서 외국인과의 공존을 이룰 수 있는 다문화주의의 정착은 통일 한반도를 위한 의식의 전환을 위해 전제조건으로서 기능할 것이다.

한편, 서울시민의 외국인에 대한 의식 조사와 달리 장태한 교수의 연구조사에 의하면 한국 대학생들은 서구화 또는 미국화 현상이 가속화 돼, 인종적으로 “백인” 선호 추세가 뚜렷하게 나타난다. 당시 1차 설문조사에서 호감도 6위부터 9위는 서유럽인과 미국인이 차지했다. 이것은 사실상 예견된 결과로서 한국 대학생들의 서구화 추세를 의미한다고 볼 수 있다. 그리고 영어를 필수로 생각하는 세대들이 서유럽인과 미국인을 선호하는 것은 오늘날의 사회상을 그대로 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 영국, 프랑스 그리고 독일은 유럽에서도 부강한 국가들이다. 따라서 한국 대학생들은 유럽의 부강한 국가의 국민을 선호하는 것으로 분석된다. 그러나 이것은 단순히 부강한 나라 민족을 선호하는 것보다는 “백인” 선호를 의미하기도 한다. 일반적으로 미국인은 “백인”을 통칭하는 말로 쓰이고 있기 때문이다. 미국은 다인종, 다민족 국가로서 수많은 인종, 민족이 어울려 살고 있음에도 한국인들은 백인을 미국인과 동일하게 생각하고 있는 것이다. 제2차 설문 조사에서도 7위부터 14위까지 미국인과 서유럽인에 대한 선호도가 높게 나와 1차 조사와 비슷한 추세를 보였다.

또한 한국 대학생들의 인종 선호도는 미국의 영향을 많이 받고 있다. 즉 미국은 한국의 정치, 경제 그리고 군사적 측면뿐만 아니라 한국 대학생의 이데올로기에도 절대적인 영향을 미쳤다. 백인의 인종 차별 의식을 한국인들도 그대로 받아들이고 있는 것이다. 즉 한국인들 역시 유럽인 또는 백인을 선호하고 유색 인종인 동남아인, 중남미인 그리고 아프리카인에 대해서는 부정적 선입관이 높은 것이다. 호감도 19위부터 25위는 동남아시아 민족이 차지했다. 이것은 한국 대학생들이 동남아시아 민족을 상대적으로 낮게 평가한다는 것을 의미한다. 한국인들은 동남아 국가들이 한국보다 낙후된 국가라고 생각하고 있으며, 많은 동남아 출신 외국인 노동자들이 한국에 와서 3D업종에 종사하고 있어 동남아시아인들에 대한 선호도가 낮은 것으로 추측된다. 한국인들의 흑인에 대한 차별과 편견이 이 설문 조사에서도 그대로 반영됐다. 최하 순위인 26위부터 30위는 흑인과 아프리카인이 차지했다. 흑인과 아프리카인에 대한 한국 대학생들의 부정적 평가가 꽤 높다는 것을 나타내 주는 사실이다. 제2차 조사에서도 비슷한 결과가 나왔다.

이와 같은 대학생의 인종 선호도는 기본적으로 외국인이라 했을 때의 호감도를 나타내는 것은 백인이며, 유색인종에게는 호감보다는 이질감이 높은 것으로 나타난다. 서울시 설문조사에 따르면 “외국인을 볼 때, 어떤 느낌을 받습니까”에 응답에 거부감

을 느낀다(5.8%) 이질감을 느낀다(16.0%) 호기심이 생긴다(14.0%) 친근감을 느낀다(5.4%) 별다른 느낌이 없다/우리나라 사람을 보는 것과 차이가 없다(58.8%)와 같이 나타나며, 이는 기본적으로 한국인들이 백인에 대해 느끼는 감정은 인종 선호도와 관련해 이질감이 상대적으로 적은 것을 보여주는 것이다. 또한 “친근감을 갖는 가장 중요한 이유는 무엇 때문입니까”라는 설문에 “외국인과의 잦은 접촉 37.0%”로 가장 높은 비율을 차지한 것은 그 만큼 백인문화에 접촉할 수 있는 기회가 많았다는 것을 말해준다.

대학생들의 경우에도 일반적으로 보수적인 성향의 경상도 지역 안에서도 대구 지역은 가장 보수적이고 전통적인 의식을 고수하고 있는 반면, 항구 도시 부산은 타인종, 민족에 개방적인 성향을 강하게 보여줬다. 즉 항구도시이며 외국인 방문이 잦은 부산 지역 대학생이 외국인에 대해 가장 개방적인 태도를 보이고 있다. 지역에 따라 외국인에 대한 개방의식에 상당한 차이가 있었다. 가장 개방적인 성향을 보인 이들은 부산 지역 대학생들이었다. 부산은 항구 도시로 외국인과의 접촉이 가장 많은 지역이어서 외국인에 대해 비교적 개방적인 의식을 갖고 있는 것으로 추측된다. 그 다음은 경남 지역, 전북, 그리고 서울 지역 순으로 타인종, 민족에 개방적인 성향을 보였다. 서울은 지방의 각 지역에서 올라온 학생들이 총집결한 곳이기 때문에 중간 순위를 기록한 것이라고 보여진다 이런 사실에 비춰볼 때 외국인이라 하여도 잦은 접촉의 경우 수가 많아질 때면 그 이질감과 차이에 대해 둔감해지고 호감도가 높아지고, 한국인과의 별개의 존재로 이원화시키지 않는 것으로 풀이된다.

그러나 앞서 살펴 본 것과 같이 한국 대학생과 서울시민들을 포함해 한국인들의 타인종, 민족 선호도 설문 조사는 한국인들이 서구화 현상이 가속화 되고 있음을 보여주는 것으로 해석 할 수 있다. 특히 미국화의 또 다른 측면으로서 그것이 “백인 선호”의식을 의미할 수 있다는 데에 주목할 필요가 있다. 미국화는 한국 학생들이 미국 사회의 흑인과 유색 인종에 대한 인종 차별의식을 무의식적으로 받아들이고 있다는 뜻이기도 하다. 폐쇄적 민족주의 성향만을 보일 것으로 여겼던 한국인의 의식구조는 폐쇄적으로 외국인에 대한 배제를 담고 있지는 않았다. 다시 말해 백인에 대한 호감도에서는 한국인의 의식구조가 폐쇄적인 것만은 아니라는 것을 입증한다. 다만 자칫 미국식의 인종 차별적 의식이 강해져 유색인종에 대한 차별로 전환될 경우 오히려 인종 차별주의가 보다 심각해질 것이 우려되는 상황이다. 그러나 서울시청 설문조사의 결과 앞으로 기회가 있다면 상호이해를 도모하는 행사에 참여하고 싶다는 응답이 59.4%로 높게 나왔고, 서울시에서 외국인 집단 가운데 중점적으로 지원해야 한다고 생각하는 집단을 첫 번째로 공장근로자(52.4%)로 꼽은 것도 한국 사회에 미국과 같

은 인종차별주의가 만연할 것이라는 우려를 씻게 한다. 다만, 보다 적극적으로 외국인 특히 유색인종과 같이 제3세계 인종과 민족과의 접촉의 기회를 늘리고, 그들을 이해할 수 있는 제도적, 교육적 장치가 필요할 것이다.

단일민족주의, 외국인 기피증, 그리고 난민

대다수의 한국인들은 ‘인종차별’이라는 주제를 한국사회에는 해당되지 않는 것으로 생각할 것이다. 그러나 한국사회에서 인종차별은 이미 사회 곳곳에 자리잡고 있다. 한국 사회에 들어와 100여 년동안 생활터전을 이루며 살고 있는 화교를 비롯해 이주노동자, 심지어 한국인이면서도 외국인의 ‘괴’가 섞였다는 혼혈아까지 가혹하리만큼 차별을 받고 있는 것이다. 하물며 외국인은 물론 외국인 난민이 한국인과 결혼해 혼혈아가 증가하면 어떻게 하느냐는 비이성적인 판단에 의한 난민 인정기피현상까지 존재하고 있다.

사실 따지고 보면 한국국민 중 순수혈통을 유지하고 있는 사람이 과연 몇 명이나 될까? 그 사람의 성격, 능력, 처지, 기여도 그 어느 하나의 고려도 없이, 내 민족, 국적, 인종이 아니라는 이유만으로 한국인들은 그들을 우리사회로 받아들이기를 꺼려하고 있다. 인종주의에 의한 차별은 상대를 어떠한 이유에서든지 비하에서 우월감을 느끼면서 스스로를 위로하려는 무모한 이기심에 지나지 않는다. 우리는 유색인종으로서 그리고 한국인이라는 이유로 외국에서 차별을 받는 경우에 대해서는 분개하면서도, 한국 사회에 들어온 외국인들을 유색인종이나 민족이 다르다는 이유로 차별하는 ‘의식의 이중성’을 보이고 있는 것이다. 지금까지 설명한 바와 같이 혈연중심의 단일민족정서 또는 배타적 성격의 국민감정은 난민인정에 걸림돌이 되고 있으며 이는 난민 인정절차와 관행을 통해 제도화 돼 있다. 단순히 출입국 관리법을 개정해 국제적 기준에 준하는 절차를 확립하는 것만으로 이러한 문제가 개선되지는 않을 것이다. 보다 근본적인 개선점은 한국인의 의식 속에 깊이 자리잡고 있는 배타적 국민감정의 폐단과 외국인혐오증을 인식하고 이를 극복하는 것이다. 이제는 기존세력의 유지 및 확대를 위한 인종 이데올로기, 다른 인종의 비하를 통한 스스로의 위안이라는 낡은 틀을 벗어나야 할 때이다. 인종, 이념, 종교 및 민족의 무모한 대립에 의한 탐욕스러운 지배세력들의 도구로만 이용돼 왔던 인종주의와 민족주의는 결과적으로 전쟁과 수많은 인명 피해를 낳았고 인류의 정신적 문명을 황폐화시켰을 뿐이다.

그러나 우리는 이러한 인종주의와 민족주의의 문제가 다른 나라의 경우일 뿐이라고 자위하며 한국사회의 문제점에 관해서는 눈을 감고 있다. “21세기는 세계적으로

통합되고 개방된 사회이며 보편주의, 인도주의와 문화적 다양성이 존중되는 사회”라고 떠들어 대고는 있지만 여전히 국가중심적, 민족중심적 접근법에 머물러 있는 것이 한국인의 모습이다. 기본적인 인권기준에 의한 외국인, 난민 그리고 기타 소수자에 대한 정책은 곧 한국 국민, 해외에서는 외국인이자 잠재적인 난민의 가능성을 가지고 살아가는 우리 국민수준의 바로미터가 될 것이다.⁷⁾

이상과 같은 인종 차별과 외국인 혐오증과 같은 문제는 난민들에게 안전한 보호를 제공하고자 하는 국제사회의 노력에 가장 큰 방해요인이 되고 있다. 인종차별이 난민발생의 원인이 될 수 있으며, 또는 난민을 위한 보호와 문제 해결을 오히려 어렵게 만들기도 한다.

난민과 비호신청인들의 유입은 특히 수적으로 대규모일 경우, 비호국과 비호국의 국민들에게는 존재만으로도 하나의 큰 도전으로 여겨질 수 있다. 어떤 경우에는 일상 생활이나 문화 심지어는 자국의 안전과 안정에 심각한 위협이 될 것을 우려하기도 하고, 또 어떤 경우에는 난민을 한정된 국가자원을 나눠야 할 경쟁상대로 간주해 적개심을 갖기도 한다. 때문에 난민들의 출현이 오히려 비호국에 긍정적인 보탬이 될 수 있다거나, 이들에 대한 인도적인 지원과 보호가 절실하다는 주장은 감정적인 적개심으로 인해 퇴색되는 경향이 있다. 인종차별과 외국인 혐오증으로부터 난민들을 보호하기 위해서는 사법적, 정치적, 나아가 사회적인 조치가 필요하다. 만약 현지 주민들이 난민 유입으로 인해 위협감을 느낀다면 자연스레 이들에 대한 인종차별과 외국인에 대한 혐오, 그리고 편협한 증오심으로 이어지기 쉽기 때문이다. 이런 부정적인 시각은 무책임한 대중매체의 보도나 정치적 목적을 위한 왜곡이나 조작으로 한층 강화된다.

난민에 대한 인식 부족의 원인

국제인권에 대한 무관심

한국은 군사독재 시절을 겪으면서 최악의 인권침해 국가 중 하나였으며, 아직까지도 인권후진국의 불명예를 벗지 못하고 있다. 또한 군사독재에 저항하는 세력들도 국제적인 인권의제에 대해서는 무관심한 채 국내 사안에만 몰입했다. 더욱이 한국의 민주화세력들은 외국의 NGO들과의 교류와 협력을 통해 국내 사안문제를 해결하는

7) 『난민보호 : 국제난민법 이해』(UNHCR, 2004) p.90.

것에도 무관심했다. 따라서 90년대 초중반까지도 한국은 국제인권의 불모지였다. 자유권 조약과 사회권 조약이라는 양대 국제인권 조약에 한국이 가입한 것은 90년대 초반이었으며, 여기에서 제기된 의제들을 국제사안도 아닌 국내사안에 적용하기 시작한 것도 이 시기였다. 따라서 한국정부 뿐만 아니라 한국사회 전체가 국제인권에 대한 무관심 속에서 살아왔던 것이다. 그나마 한국이 국제적인 인권문제에 관심을 가진 것은 최근에 발생한 동티모르의 독립과정에서 발생한 학살에 대응한 정도가 전부다.

고립된 지정학적 위치 – 난민에 대한 경험의 부족

한국은 난민문제를 직접적으로 접할 경험을 거의 가지지 못했다. 난민은 대부분 주변 접경지역으로 대규모로 이동하며, 주변국에서 또 다른 주변국으로 이동하게 된다. 한국은 분단으로 국경지역이 없기 때문에 주변국에서 발생한 난민들을 직접 접할 수 없었을 뿐만아니라 지정학적 위치로 인하여 간접적인 경험조차 할 수 없었다. 한국민들이 군사독재에 저항하면서 외국에서 받은 난민지위는 국내 정치상황으로 인하여 알려질 수 없었다. 따라서 한국의 국민들은 난민에 대해서 접촉할 기회가 거의 없었다. 물론 한국은 난민협약 이전에 난민 보호에 관한 경험⁸⁾을 가지고 있었으나, 이는 난민에 관한 법제가 마련되지 않은 상태에서의 경험으로 엄격한 의미에서 볼 때 실질적인 난민 인정절차를 경험했다고 보기에는 어렵다. 따라서 한국의 국민들이 난민하면 그저 외국의 최악 빈곤층만을 떠올리고, 난민에 대한 지원은 그저 시혜적인 지원으로만 인식하게 되는 것이다. 한국의 지정학적 위치를 생각할 때, 이러한 인식

8)이를 둘로 나누면 보며, 하나는 베트남 난민에 관한 것이고, 또 하나는 중국인들의 망명 사건 처리에 관한 것이다. 이를 간단히 살펴보자.

i) 1975년 4월 30일 베트남이 공산화되면서 1979년 3월 이전까지, 우리나라 선박 또는 제3국의 선박에 의해 구조되어 상륙한 월남인은 모두 2,978명이라고 한다. 당시는 난민 법제가 정비되어 있지 않았기 때문에 이들을 무국적자로 간주하여 이들에게 재난 상륙을 허가했다. 이들은 부산 난민 수용소(부산시 재송동 소재)에 수용돼 보호를 받았으며, 이들 중 제3국 정착을 위한 지원으로 체류를 허가하고, 국내 정착을 원하는 자에게는 거주 자격을 부여해 사실상의 난민으로 인정해 보호했다. 그러나 이러한 보호는 난민 관계 법령의 미비로 별도로 만든 1979년 10월 6일 ‘월남 난민에 관한 처리 지침’에 따른 조치였다. 이를 살펴보면 국내에 신원보증인이나 재정보증인이 없는 경우에도 체류 기간 연장을 허가 할 것과 설사 체류 기간을 초과해 불법 체류를 하고 있더라도 월남 난민임이 인정되면 통고처분 등 처벌을 면제할 수 있도록 했다. 이러한 결과 우리나라에서 보호를 받은 2,978명 중 국내에 정착한 사람은 584명, UNHCR의 알선을 통해 국외 정착을 희망해 출국한 사람은 2,393명, 국내 보호 중 사망한 사람이 1명이었다. 그리고 이러한 국내정착자 중 대한민국 국적을 취득하지 못한 34명에게는 거주 자격을 부여해 영주할 수 있도록 했다. 거주 자격을 부여 받은 사람은 일시적으로 150명에 달했으나 대부분 우리 국민과 혼인한 사람이거나 국민의 자녀, 혹은 입양아로 후에 대한민국 국적을 취득했다. 이것은 당시 법무부가 이들 월남인들의 국내 정착을 용이하게 하도록 하기 위해 이들에 대해 국적법에 의한 국적 취득 요건을 완화해 주는 등 획기적인 조치를 취함으로써 가능했다.(법무부 자료, 월남 난민 처리 현황)

ii) 중국인들의 망명 사건은 80년대에 종종 있었다. 예를 들면, 중국 조종사 진보충 망명 사건(86.2.21), 중공 군용기 이리 불시착 사건(85.5.24), 중공 민항기 불시착 사건(83.5.5), 중공 조종사 오영근 망명 사건(82.10.16) 등이 그 것이다. 이들은 대부분 국내법 위반에 대하여 기소유예 처분하고, 대만으로 출국하는 것을 허용하는 것으로 처리된 바 있다(법무부, 난민의 법적 지위 및 보호, 1990, 351~354면).

난민이라 하면 외국의 빈곤층만을 떠올리고, 난민에 대한 지원은 그저 시혜적인 지원으로 인식하게 된다. 한국의 지정학적 위치를 생각할 때, 이러한 인식은 당연한 일일 수도 있다.

은 어찌보면 당연한 일일 수도 있다.

폐쇄적 민족주의

한국 국민들은 민족주의적 성향을 단일민족에 그 이유를 찾는다. 그러나 한국은 근대화와 서구의 개입 속에서 왜곡된 민족주의를 가지게 되었다. 하나는 강대국에 대한 사대주의적 경향이 며, 하나는 후진국에 대한 폄하와 멸시가 그것이다. 결국 강대국에는 열린 민족주의를 드러내고, 후진국에는 폐쇄적인 민족주의를 들어낸다. 따라서 현재의 왜곡된 민족주의의 원인을 단일 민족이라는 불가결한 요소에 두면서 왜곡된 지점을 피하려는 태도는 잘못된 것이다. 이는 위의 2장에서 지적한 것과 같이 불법 외국인 노동자일지라도 백인과 유색인종에 대한 차별적인 인식에서도 고스란히 드러난다.

특히 아프리카와 아시아인에 대한 한국인들의 멸시와 폄하는 정도를 넘어선다. 최근에 중요한 이슈로 제기되고 있는 이주노동자 문제를 조금만 살펴봐도 한국의 민족주의가 이들에게 얼마나 공격적인가를 인식할 수 있다. 언론을 통해 접하는 것과 국내에서 직접 접하는 것은 더더욱 판이하다. 언론이나 해외여행에서는 그들을 같은 인류라고 느끼지만 한국내로 들어오면 우리는 무서운 집단적 폭력을 그들에게 보여 준다. 이러한 인식이 바로 난민문제에 그대로 적용되고 있다고 볼 수 있다. 한국에서 난민지위를 신청하는 사람들은 대부분이 아프리카와 아시아인들이다. 한국국민들은 이들에 대해서 무관심할 뿐만 아니라 나아가서 예비범죄인 정도로 생각한다. 이러한 왜곡된 민족주의가 난민들을 한국에서 보호해야 한다는 것에 대해 무관심하게 만들고, 필요성을 느끼지 못하게 할 뿐만 아니라 나아가 거부감까지 형성하고 있다.

행정 편의주의와 무사 안일주의

한국의 공무원들이 가지고 있는 행정 편의주의와 무사 안일주의 역시 난민문제의 장애요인이다. 즉 관행의 문제라 할 수 있다. 난민문제 뿐만 아니라 출입국 관리에서 이러한 행정 편의주의와 무사 안일주의는 팽배하다. 출입국 관리에서 중점으로 두는 이주노동자 문제나 난민문제는 소홀히 다룬다고 해서 이에 저항할 사람들이 없기 때문이다. 그들은 대부분 어디 하소연할 때도 없는 힘없는 이방인들이기 때문이다. 또한 한국 국민들은 이러한 문제에 대해서 무관심하다. 따라서 출입국 관리업무 담당자

들은 당연히 행정 편위주의적이고 관습적인 업무처리에서 벗어나지 못한다.

국제난민조약을 충족시키기 위해 형식적으로 만든 법과 관습적이고 편위주의적 행정처리는 상호 작용하면서 한국의 난민신청자들의 인권상황을 더욱 악화시키고 있다. 출입국 관리 업무를 담당하는 공무원들은 난민신청 접수 자체를 거부하는 사례가 매우 빈번할 뿐만 아니라 이들에 대해 매우 형식적인 심사절차만을 거치고 난민지위 인정을 거부하고 있다. 난민신청 자체를 접수하다가 변호사를 대동할 경우 겨우 받아주는 경우도 있었다. 이러한 난민신청 접수 거부는 국내외 인권단체들로부터 많은 지적을 받고 있으며, 엠네스티 인권보고서 한국부분에 기록될 정도이다. 이들 공무원들에게 난민신청자는 인권적 차원에서 보호해야 할 대상이 아니며, 그들의 처지를 고민하고 도움을 주는 대상이 아니라 단순히 자신들의 업무를 가중시키는 존재로 인식할 뿐이다.

더욱이 법무부는 난민문제를 출입국 관리 차원으로 인식한다는 점이 근원적인 문제점이 있다. 버마 민주화운동가들의 난민 신청의 경우, 시민사회단체에서는 한국의 인권외교의 필요성을 제기하며, 강제송환 금지를 요구하였지만, 법무부는 이를 거부했다. 법무부에서 NLD 한국지부원들은 그저 불법체류자에 불과했던 것이다. 많은 난민신청 대상자들이 난민신청을 꺼리고 있다. 그들은 난민신청을 할 경우 오히려 불법체류자로 적발돼 고국으로 송환될 걱정 속에서 난민신청 조차 할 수 없는 것이다.

난민에 대한 잘못된 인식

첫째, 한국인들은 난민들에 대한 지원은 경제적 손실이라고 생각하고 있다. 외국에서는 난민들에게 경제적인 지원을 한다. 난민촌에 있는 긴급 난민뿐만 아니라 정치적 망명자들에게 최소 생계비를 지원하고, 생활을 보장해 준다. 그러나 한국의 경우 이러한 지원에 대한 어떠한 법적장치도 없다. 이런 상황에서 난민들에 대한 지원을 경제적 손실이라고 주장하는 것은 말이 되지 않으며, 국제 인권 수준에서 보면 우스개 소리에 불과하다. 난민으로 인정한다는 것은 그에게 한국에서 체류하고 생활할 권리를 부여한다는 것에 지나지 않는다. 한국에서 난민 지위를 부여한 이후 난민으로 인정된 자는 자신의 노동의 정당한 대가를 통해 생계를 유지하는 것이다.

물론, 난민에 대해서 자국에 정착할 수 있는 기반을 제공하는 것은 국제적인 관례이다. 그러나 이 경우도 난민에 대한 지원이 가지는 인도주의적 의미를 차치하고, 경제적으로 바라보아서는 안되며 장기적으로 사고해야 한다. 정치적 난민들은 자국의 상황이 호전된 이후에는 누구보다 자신을 난민으로 받아준 나라에 대해 호감을 가지고

활동하게 된다. 이러한 호감은 단순히 그들 한 개인의 문제만이 아니다. 현대 외교에서 양대축을 형성하는 인권외교와 경제외교는 자국에 대한 이미지와 인식을 제고할 때 가능하다는 점을 생각해야 한다.

둘째, 난민들의 대량유입이 계속 될 것이라는 우려이다. NLD 한국지부원들이 난민신청을 하기 전에는 한국 법무부의 입장은 한국은 난민을 인정할 수 없다는 것이었다. 선례를 남길 경우 대량의 난민이 유입될 수 있다고 경고하기도 하였다. 그러나 한국같은 지정학적 위치에서 난민의 대량유입을 걱정한다는 것은 결국 난민문제에 대한 국제적인 지원 자체를 포기하겠다는 것과 같은 의미이다. 한국이 난민의 대량유입이 걱정돼서 선례를 만들 수 없다면, 세계에는 난민을 인정할 수 있는 나라가 하나도 없기 때문이다.

셋째, 한국에 살기 위해 악용하고 있다는 것이 가장 큰 인식의 틀이다. 불법체류자들이 자신의 체류기간을 연장하기 위해 난민을 신청한다고 법무부는 주장하고 있다. 그러나 난민이란 무엇인지를 조금만 생각해 본다면, 난민신청이 체류기간 연장을 위해 사용될 가능성이 거의 없다는 것을 인식할 수 있다. 난민신청은 자신들의 조국이 자행하는 인권침해를 고발하는 정치적 행위이기 때문이다. 그가 난민신청을 했다는 사실이 혹시나 자국에 알려진다면 (난민신청자에 대한 신원은 비공개하는 것이 국제적 관례이다. 단 난민인정자의 경우는 공표될 수 있다.) 그것은 막대한 불이익을 줄 것이기 뻔하다. 그러한 위험성까지 감수하면서 체류기간을 연장하기 위한 수단으로 난민신청을 사용할 가능성은 거의 없다.

법무부는 난민신청기간 동안은 익명이 보장되며, 그 기간동안은 출국당하지 않기 때문에 여전히 악용될 가능성이 있다고 주장한다. 하지만 이러한 문제는 난민심사의 전문성을 획득해서 악용해 신청하는 사람들에 대한 심사를 정당하게 진행시키면 될 문제일 뿐이지 그것이 난민신청 접수와 인정을 근원적으로 거부할 명분은 되지 못한다. 더욱이, 한국 국민들조차 한국이 경제적으로 부유하기 때문에, 난민으로 인정받고 한국에 오래살고 싶을 것이라는 생각을 하는 사람들이 많다. 한국의 많은 이주노동자들은 한국에 살기 힘들다고 이야기한다. 그들은 단순히 몇 년간 고생을 통해 고국에서 자리잡기를 원할 뿐이지, 한국에 장기간 체류할 생각을 가지고 있는 사람은 거의 없다. 혹 버마처럼 인권상황이 열악할 경우에는 가능하지만 이 경우는 경제적 목적을 위한 장기체류 희망자라기 보다는 난민의 정의에 합당한 박해받을 가능성에 의한 난민희망자로 보는 것이 타당하다.

넷째, 망명은 이름있는 사람들만 한다는 생각이 보다 큰 문제이다. 이번 버마 민주화운동가들의 망명신청에 대한 반응은 아웅산 수치 여사도 아닌데 무슨 위험이 있다

는 것이냐는 것이었다. 한국은 난민에 대한 개념이 불명확하기 때문에, 정치적 망명이란 뛰어난 반정부 지도자에게만 주어지는 것으로 생각하는 경향이 강하다. 다시 말해, 난민지위 인정의 기준을 박해받을 가능성에 두지 않고, 난민신청자의 지명도에서 찾으려는 경향이 강하다는 것이다. 인권의 보편성을 생각할 때 이러한 생각자체가 인권에 역행할 수 있다고 지적을 할 수 있다.

새로운 통합방식의 모색 - ‘다르게 평등하게 살기’

다문화주의

우선 한국에 적용하고자 하는 다문화주의가 무엇인지 살펴보자. 외국인에 대한 편견이 클 뿐만 아니라 단일민족이라는 허상 속에 타민족과 인종문제에 인식한 한국 사회는 인종문제를 극복할 수 있는 다문화주의에 대해 그 쓰임과 달리 의미에 있어서 생소한 개념이다. 때문에 다문화주의 논의가 가장 빈번해 문화충돌로까지 빚어지는 미국의 예를 통해 다문화주의의 성질부터 확인하는 것이 우선돼야 할 것이다. 그 과정에서 다문화주의의 성질을 가름하고 앞서 밝힌 설문조사를 바탕으로 한국인의 인종, 민족 선호도에 대한 점검을 거쳐 외국인과의 공존 가능성을 분석하는 것이 순서일 것이다.

이와 같은 다문화주의는 이민의 나라 호주와 캐나다에서 보다 널리 받아들여지고 있다. 하지만 이질성에 따른 정체성의 논란이 큰 미국에서 다문화주의는 그 성격이 보다 분명해진다. 미국의 정체성에 관한 논의와 관련해 널리 통용되고 있는 다문화주의(multiculturalism)는 1980년대 후반부터 시작된 포스트모더니즘의 비판적인 가능성이 실제로 구현된 경우라고 할 수 있다. 포스트모더니즘의 특성에 대해서 비평가나 이론가에 따라 다양한 평가를 내리지만, 포스트모더니즘이 절대적 진리, 이성, 선, 역사(Truth Reason, Goodness, History)를 거부하며, 개별성과 다원성, 그리고 유연성을 적극적으로 수용하고 옹호하는 경향 등을 가진다는 데에는 거의 합의가 이뤄진 듯하다.

이러한 포스트모더니즘의 특성은 그 근원을 여러 곳에서 찾을 수 있겠지만, 무엇보다도 최초의 미국적인 철학이라고 할 수 있는 실용주의에서 그 뿌리를 찾아볼 수 있다. 특히 윌리엄 제임스(William James)의 진리론, 급진적인 경험론, 그리고 다원적인 우주론에서 포스트 모더니즘적인 감수성의 선구를 발견할 수 있다. 거의 1세기 정도의 시간차가 있지만 실용주의와 포스트모더니즘은 리얼리티와 진리관에서 공통적

인 감수성을 보여준다. 1970년대 이후 “윌리엄 제임스의 복귀”에 대한 선언이나 “반토대주의” 그리고 “이론에 대한 저항” 등을 둘러싼 논의에서 볼 수 있는 신실용주의의 부상은 실용주의적인 세계관이 19세기 말 못지않게 현대 미국 사회에 잘 적용된다고 할 수 있다.⁹⁾ 실용주의 철학을 알린 제임스에게 진리는 리얼리티의 속성이 아니라 우리가 가진 관념이나 믿음의 속성이며 비교적인 개념이다. 그가 어떤 관념이 진리라고 말할 때 그것은 그 관념이 구체적인 컨텍스트에서 다른 관념보다 더욱 참되다는 의미이며 그 관념이 다른 관념들보다 낫거나 효력이 있다는 것이다. 진리란 한 관념이 더욱 참되기는 성장의 과정이며 탐구를 통해 검증된다. 즉, 구체적인 상황에서 효력 여부와 관련해 정의되므로 진리는 어떤 관념에 내재한 정체된 속성이 아니며 그 관념에 “발생”하고, 관념이 “사건”에 의해 진리로 만들어지는 것이다. 따라서 진리는 사실상 사건이며 과정이다. 실용주의 리얼리티·진리·지식의 개념은 확실정보다는 확률, 실체보다는 과정, 보편성보다는 개별성, 그리고 단일성보다는 다양성을 강조한다. 그것은 존재론적으로 반사실주의적이며 인식론적으로는 반토대주의적이다. 그것은 또한 인식 과정에서 인식 주체의 중요성을 강조하며 가능한 최선의 진리를 결정하는 데에 공동체의 역할을 인정한다.

이러한 실용주의 철학의 성향은 포스트모더니즘의 특성과 유사하다. 실용주의 철학자들처럼 포스트모더니스트들은 질서와 기원에 대한 추구를 조롱하고 미결정성과 불확실성을 수용하며 임의적이고 우연적인 우주를 받아들인다. 이러한 포스트모더니즘의 감수성은 그것이 도전하는 것처럼 보이는 문화 자체를 결국 수용하는 것으로 끝날 수 있다.¹⁰⁾

결국 다문화주의는 체계적인 이론이나 조직적인 운동은 아니다. 여러 사람들이 인정하는 지도자도 없고 권위적인 이론가도 없으며 필수적인 텍스트가 있는 것도 아니며 공식적인 역사도 없다. 그러나 그 주장은 상당히 일관성이 있다. 다문화주의는 미국 사회에서 언제나 존재해 왔지만 지배문화의 억압으로 인해 실현되지 못한 미국 사회의 다양한 문화적, 인종적, 종족적, 성적 차이를 인식하고, 그 차이를 열린 마음으로 인정하고 포용할 수 있는 감수성과 태도를 배양하며 더 나아가 이러한 목적을 달성하기 위한 일련의 행위를 가리킨다고 할 수 있다. 특히 다문화주의에서는 관용과 다양성의 존중을 가장 중요한 덕목으로 꼽는다.

9) 미국의 실용주의 철학의 전통을 부활하려는 최근의 노력에 관해서는 Framk Lentricchia, “The Return of William James”, *Cultural Critique* 4, (Fall 1986),참고.
10) Ronald Takaki, *A differennt Mirror: A History of multicultural America*, (Boston: Little, Brown and Company, 1993) 타카키는 각 인종 및 민족 집단의 개별적인 역사를 넘어서서 상이한 집단들이 겪은 경험 간의 관계와 그들의 상호작용을 밝히는 비교학적인 시각을 보여준다. 정상준의 논문재인용 “다문화주의란 무엇인가”, 『역사와 문화 7』, p.12~13. (푸른역사, 2003)

미국사례에서 다문화주의는 특별히 새로운 개념이라기보다는 미국의 역사적 경험과 미국인들의 일상적 경험, 그리고 그것에 대한 최근의 학문적 결과가 널리 인식된 결과라고 할 수 있다. 다문화주의의 논리적 귀결은 지속된 백인 남성의 지배를 종결짓고, 여태까지 소외당하거나 주변에 있던 다른 집단의 정체성, 특히 여성과 유색인종의 정체성을 존중하며 그들의 문화가 독자적으로 차지할 수 있는 공간을 인정하는 것이다.¹¹⁾

이렇게 본다면 다문화주의자들이 종래의 비교적 단순한 다원주의적 입장에서 다원주의의 한계와 권력 관계에 관심을 가지게 된 것은 당연하다고 하겠다. 즉 미국의 문화가 하나의 단일한 실체가 아니라 다양한 개별 문화의 집합체라는 인식에 근거해 다양한 개별 문화를 독자적으로 연구하던 경향에서 각 인종, 민족, 문화 집단들 간의 관계 혹은 각 집단과 주류 문화 간의 관련성을 탐구하는 방향으로 나아가고 있다.

다문화주의의 이러한 변천 과정은 역사 분야와 더불어 미국의 문학 교육에서 두드러지게 나타난다. 다문화적 문학 교육의 첫 번째 단계는 문학의 정전(正殿)이 불변하는 것이 아니라는 인식에 근거하여 과거에 제외됐던 텍스트를 발견해 널리 통용시키고 교재로 채택해 가르치며, 이전에 주변부에 속했던 문학적, 문화적 전통의 역사와 성격에 관해 새로운 해석을 제시하는 과정이다.

이와 같은 미국의 다문화주의 틀을 보면, 한국 내에서도 그 가능성을 위해 교육이라는 틀이 제시될 필요가 있을 것이다. 설문조사 속에서 발견하는 백인에 대한 선호도는 흑인이나 동남아시아 인에 비해 상당히 높은 것으로 조사된다. 이는 경쟁력 강화에 초점이 맞춰진 한국 교육의 한계인지도 모른다. 즉 어학과 관련해 영어능력의 중요성 탓에 백인의 선호도가 늘어난 것으로 해석된다.¹²⁾ 또한 백인에게는 선호의 경향이 높다면 한국인이 완벽한 폐쇄적 민족주의를 갖고 있는 것은 아니라는 사실을 또한 말해준다. 즉 백인과 달리 흑인과 동남아시아 인(이하:유색인종)에 대한 차별적 태도를 보이는 한국인에게 그것을 벗어나는 것이 한국에서의 다문화주의 정착의 과정의 최대 숙제임을 방증하는 것이다. 그리고 이와 같은 차이와 차별의 이중성에 대한 한국인의 태도는 앞서 살펴본 미국의 예와 같이 교육을 통해서 가능하리라 여겨진다.

이상에서 살펴본 것과 같이 한국 사회는 백인에 대한 호감도는 높지만 유색인종에 대한 이질감이 높게 나타난다. 이런 한국사회의 새로운 통합방식 모색은 서구 이민

11) Ibid, P12~13

12) 2005년 5월 17일 EBS “тол레랑스”에 방영된 “차이와 다름”에서도 선입견이 가장 적을 초등학교생들을 대상으로 실시한 설문에서도 백인을 선호하는 경향이 높게 나타났다. 그 까닭도 “영어를 잘 할 것 같아서”가 1위를 차지했다.

선진국의 예에서 찾아볼 수 있을 것이다. 특히 한 세기 이상 대규모 이민을 받아들인 대표적인 이민 수입국인 프랑스가 지금까지 이민

백인과 달리 흑인과 동남아시아 인에 대한 차별적 태도를 보이는 한국인의 태도를 극복하는 것이 한국에서의 다문화주의 정착의 과정의 최대 숙제임을 방증하는 것이다.

들에 대해 어떻게 대처해 왔는지를 살펴보는 것은 단일민족주의 경향이 강한 한국에 시사하는 바가 크다. 캐나다, 오스트레일리아, 스웨덴, 미국과 같은 나라들은 소수 민족에 대해 다문화주의 정책을 취했다. 이와 대조적으로 프랑스는 동화주의 정책, 즉 이민자에게 시민권을 얻도록 고무시키고, 공화국 문화를 채택할 것을 기대하는 정책을 추구했다.

프랑스의 지난한 동화정책을 살펴보면 이민 출신들은 그들이 부딪히는 어려움과 때로는 그들이 희생되는 비극적인 사건에도 불구하고 결국 적응하게 되고, 시간이 지남에 따라 2세대에서 일반적으로 프랑스 국민에 섞이게 되는 경우를 많이 접하게 된다. 그러나 이러한 정황은 대부분 유럽계 이민의 경우에 해당된다고 하겠다. 이제 북아프리카 이민과 프랑스의 관계는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 즉 새로운 통합방식을 모색하지 않을 수 없게 된 것이다.

결국 프랑스식의 공화주의 모델을 옹호하는 나라에서도 동화주의 정책과 달리, 실제 각 나라의 예를 보면 그 지배적인 모델이 무엇이든 다문화주의적 정책들을 시행하고 있다. 그 예를 프랑스를 통해 살펴보고 한국의 새로운 통합방식을 짚어본다. 또한 본장의 2절에서는 “다른 사회 집단에 대한 부정적 태도”로 정의되며, 비합리적이고 지나치게 일반화돼 있을 뿐만 아니라 정의롭지 못한 성격을 띠고 있는 편견(Prejudice)을 정의하고, 우선 편견의 원인과 극복방안에 대한 이론적 배경과 북아일랜드의 역사적 배경을 통해 편견과 이질성 극복의 교육 방법을 분석해 본다.

프랑스의 다문화주의 : 제3세계 이해 프로그램

프랑스에서도 공식적 담론과 실제 지역 차원에서 시행되는 정책의 괴리는 상당히 크다. 공식적 담론에서는 공화주의에 연결된 프랑스적 동질성의 신화가 여전히 살아있고, 실제 다문화주의 사회를 위한 기도는 거의 없다. 그저 몇 년 전부터 다문화주의가 논의의 대상이 되고, 다문화주의자들은 국민의 분열을 초래한다는 비난을 받고 있었을 뿐이다. 하지만 지역차원의 현실은 매우 달랐다.¹³⁾ 1980년대 초에 시작된 지방

분권화로 지방정부는 어느 정도 자율권을 갖게 됐고, 이주민이 제시하는 몇 가지 주장에 부응하기 위해 다문화주의적 정책을 단편적으로 시행하는 경우가 있었다. 일부 정치가들은 중앙 정부 차원에서는 공화주의적 모델을 수호하면서 지방정부로 돌아와서는 거리낌 없이 민족공동체의 대표들과 만난다. 예를 들면 이슬람 지도자들과 무슬림 이주민들을 위한 기도소에 대해 협상을 하는 것이다.

프랑스에서는 사회정책을 시행함에 있어 민족 쿼터제를 원칙적으로 금지한다. 이는 다문화주의를 채택하고 있는 영미 계통의 차별주의적인 특징으로 간주하기 때문이다. 하지만 실제로 프랑스 행정 당국은 간혹 비공식적으로 공공임대 주택문제에서는 출신 민족에 따른 쿼터제를 시행하고 있다. 이것은 이주민을 분산시킴으로써 그들의 주거가 게토화 되는 것을 피하기 위해서이다. 결국 공공정책에 공화주의 모델에 반하는 민족 쿼터제가 사용되기도 하는 것이다. 이 예에서 볼 수 있듯이 프랑스는 스스로 표방하는 것보다 훨씬 다문화적이다. 좀 더 구체적으로 몇 가지 사례를 살펴보자.

가족 재결합 정책으로 이민 중단 정책을 실시한 지스카르 데스탱정부는 마그렙(모로코, 튀니지, 알제리를 포함한 북아프리카 사람) 이민의 본국 귀환에 초점을 맞췄다. 프랑스 정부는 이들 이민이 언제라도 프랑스를 떠나 본국으로 귀국할 가능성을 열어놓기 위해 이들의 “다를 권리”를 인정했다. 즉 이민에게 미래에 대한 선택권을 보장한다는 명목 아래 이들의 문화적 정체성을 유지, 지원해주는 노선을 취했다. 그래서 마그렙 이민의 경우 마그렙 국가들이 책임을 지고 학교에서 그들의 문화나 언어 교육을 지원하도록 하는 정책을 구상했다. 지난 1970~80년대 프랑스 정부가 이민의 다를 권리를 인정하면서 마그렙 국가들이 교사들을 파견해서 이들 문화나 언어를 프랑스의 학교에서 교육시키는 프로그램이 등장했다. 또 정교 분리 원칙에도 불구하고 정부는 마그렙인들을 대규모로 고용한 르노 자동차와 같은 국영회사의 공장 내 또는 이민이 밀집해 있는 지역에 이슬람 기도소 설치를 용인했다. 더 나아가 정부는 이들에게 재정 지원을 해주기까지 했다. 부지 할당, 이슬람 지도자 봉급의 지불, 종교 서적의 구입 등이 <국립 이민문화진흥청>에 의해 지원됐는데, 이는 1976년 12월 29일 도지사에게 전달된, 출신국가와의 협력 아래 재정적으로 지원될 수 있다는 규정에 따른 것이다. 또한 프랑스 정부는 1977년 “모자이크”라는 이민자를 위한 텔레비전 프로그램을 방영함으로써 제3세계의 문화 전통을 강조한 바 있다. 이 프로그램은 흔히 이민의 본국 텔레비전 방송국들이 제안한 프로그램들이었다. 그러나 이러한 조치들은

13) 박단, “프랑스 ‘세속 공화국’의 딜레마”, 『역사와 문화』, p.119. (푸른역사, 2003)

어디까지나 프랑스 정부가 취하고 있는 이민 송환 정책을 지원하기 위한 전략이었다는 데 의심의 여지가 없다.

지금까지의 사례들로 프랑스가 동화주의 정책을 펴는 데 소홀하고 있다는 결론에 도달 할 수는 없다. 단지 프랑스 공화국의 완벽한 동화주의 정책은 이론적으로만 가능하다는 것이다. 현실적으로 프랑스는 다문화주의적 정책들을 채택하고 있다.

한국의 경우에는 제3세계 문학교육이나 언어교육, 또는 문화 교육이 전무한 형편이다. 반면 한국은 미국의 할리우드에서 개봉된 영화가 한국에서도 거의 동시에 볼수 있는 세계화 시대, 인터넷의 발달로 정보를 쉽게 교환할 수 있는 지구촌 시대를 맞이해, 미국의 인종 차별주의 의식과 제국주의 의식을 아무런 비판과 여과 없이 수용하고 있다. 이런 경향은 대학생 인종·민족 선호도 조사에서 이집트의 경우 아프리카 지역에 위치하고 있으나 호감도에서 필리핀인과 공동 20위를 차지해 다른 아프리카 민족보다 높은 순위를 기록했다. 이것 역시 한국 대학생들이 유럽 또는 백인의 시각을 그대로 답습했다는 것을 의미한다. 다시 말해 할리우드에서 연출한 이집트인은 아프리카인보다는 백인에 가깝게 묘사되고 있기 때문이다. 즉 이집트인은 아프리카인이 아닌 로마제국과 연계된 민족으로 받아들이고 있는 것으로 추측된다.¹⁴⁾ 결국 제3세계 이해를 요하는 교육이 전무한 상황에서 서구화 영향을 많이 받은 대학생의 경우 흑인과 아프리카인에 대해 가장 부정적인 태도를 보인 것으로 보인다. 이와 같은 결과는 한국사회에서도 타민족과 인종에 대한 무조건적이 배제의 경향만을 보이는 것은 아니며, 교육을 통해 “차이와 다름”에 대한 이해가 마련되면 흑인과 동남아시아인들에 대한 호감도도 백인과 같이 높아질 가능성이 있음을 말해 준다.

북아일랜드의 다문화주의 : 편견과 이질성극복의 다문화 교육

북아일랜드의 경우 1534년 영국의 헨리 8세가 구교도가 대부분인 아일랜드 섬을 정복해 영국 신교도들을 이주시켰고, 1921년 아일랜드 남부가 독립하게 됐다. 이후 북아일랜드 갈등은 영국의 한 부분으로 남고 싶어 하는 신교도와 아일랜드 공화국과의 통일을 원하는 구교도의 투쟁으로, 단순한 종교적 갈등이 아닌, 역사·정치·경제·심리적 요소를 포함하고 있는 복합적인 원인을 배태하고 있다. 이는 영국 정부가 오랜 기간 구교도를 차별대우한 것도 서로에 대한 위협감을 증가시키는 편견의 선행 원인이 됐다고 설명된다. 신교 세력은 19세기까지 아일랜드의 정치·경제적 주도권

14) 장태한, “한국 대학생의 인종·민족 선호도에 관하여”, 『당대비평』14호, p.192. (2001)

을 잡고 구교도를 억눌렀으며, 이에 반발한 구교세력의 저항운동은 최근까지 계속 됐다.

1954년에 Gordon Allport가 발표한 접촉가설(Contact Hypothesis)은 등장 당시 다문화 교육뿐만 아니라 평화 교육 등 여러 분야에서 편견을 극복할 수 있는 방법으로 각광받은 해결책이었다. 접촉가설은 간단히 말해 집단 간 갈등이 있을 경우 직접 만남으로써 타 집단과 공유하고 있는 태도나 신념, 가치 등을 발견하고 편견을 줄일 수 있다는 것이다. 접촉가설은 연령이 낮은 집단일수록 효과적이기 때문에 어린이·청소년을 대상으로 한 교류 프로그램을 중심으로 남아프리카, 이스라엘 전 세계의 분쟁지역에서 널리 활용됐다. 특히 북아일랜드의 경우는 교육 제도 전반에 접촉가설이 반영될 정도로 영향을 받았는데, 결정적으로 신·구교도 출신의 학생이 같은 비율로 함께 교육받는 통합학교가 등장하게 된 것이다. 그러나 직관적인 이치에도 불구하고 가설 등장 후 반세기가 지난 현재까지 이를 뒷받침할 경험적 증거가 없으며, 심지어 “방안이 아닌 희망에 불과하다”는 평가를 받고 있다. 이렇듯 집단 간 편견은 대면만으로 해결될 수 있는 간단한 문제가 아니라는 교훈을 얻게 된다.¹⁵⁾

다문화 교육이 직면하는 가장 큰 문제 중 하나는 교육 대상자에게 이미 승·패(win-lose)적 인구구조가 자리 잡아 있다는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 나와 타자를 구분하는 사고방식은 과도한 입시 혹은 취업 경쟁과 같이 정치, 경제, 교육 등 사회 현상에서 다양하게 나타난다. 특히 한국 사회와 같이 집약적인 경쟁 구조 속에서 이는 더욱 심화된다. 백인에 대한 선호도 사실 경쟁 교육 속에서 어학(영어)에 대한 선망의 결과라는 사실은 경쟁적 교육의 한계를 여실히 보여주는 것이다.

즉 다문화 교육은 제로섬게임의 사고방식에서 포저티브섬 게임(positive sum game)의 사고방식으로 바꾸는 단계가 선행돼야 그 교육이 성공적으로 실시될 수 있다 하지만, 이미 편견이 확고한 타인의 사고방식을 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 북아일랜드 사회 역시 정치적 합의에도 불구하고 아직 과거의 폭력을 직접 경험했거나, 편견을 버리지 못한 사람이 대부분으로 기존의 경직된 인식구조가 잔존해 있기 때문에 평화가 정착하지 못했다. 따라서 지역 주민 스스로가 편견을 극복해 서로의 다름을 인정하고 융화돼 살기 위해서는 아직도 많은 시간과 노력이 필요하다.

북 아일랜드의 경우 집단 간의 부정적 편견과 관련해 가장 큰 문제는 왜곡된 선입견 자체가 아니라 이와 관련한 경직된 인식구조라는 것이다. 선입견은 단편적이지만

15) 이민경, “편견극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론”, 『대학생 통일논문집』, p.70~73. (통일교육원, 2004)

16) Boulding E. “Strategies for Learning Peace”, Lynch, J., Modgil, C, Modgil, S., *Human Rights, Education and Responsibilities : Cultural Diversity and the schools, Vol.4* The Falmer Press.

인식구조는 통합적이며 보다 근본적이기 때문에 바꾸기 힘들고, 또 다른 부정적 편견을 재생산한다. 북아일랜드는 각종 교류 프로그램이나 초유의 정치적 합의¹⁷⁾에도 불구하고 기존의 왜곡된 인식구조가 잔존했기 때문에 평화가 정착하지 못했다. 이는 경직된 인식구조를 바탕으로 하는 편견의 복잡한 기제를 극복하기 위해 보다 많은 노력을 기울여야 한다는 시사점을 제공한다. 따라서 편견 자체를 규명하는 것도 중요하지만, 이를 야기한 근본 원인이 되는 인식구조에 어떠한 오류가 있었는지를 성찰하는 작업이 중요하다는 교훈을 얻을 수 있다.

북아일랜드 사회와 마찬가지로 한국사회에는 경쟁적 사고가 팽배해 있으며, 이러한 경직된 구조를 전환하기 위해 국민 스스로가 이질성에 대한 편견을 극복해 서로의 다름을 인정하고 융화돼 살기 위해 미시적인 노력이 필요할 것이다. 따라서 향후 증가할 것으로 기대되는 외국과의 교류에 막연한 희망을 품는 것보다, 한국 사회에 내재적으로 자리 잡고 있는 인식구조의 오류를 수정하는 것이 보다 현실적인 당면과제다. 또 반드시 접촉 수단(프랑스 식의 제3세계 이해프로그램도 접촉 수단에 해당한다)만이 아닌 다양한 방법을 통해 서로에 대한 편견을 극복할 수 있어야 한다. 이와 관련 Gaertner은 고정관념이나 편견을 줄이기 위해 접촉이 반드시 필요한 것은 아니라고 설명한다. 궁극적인 문제는 많은 부정적 편견을 끊임없이 재생산하는 경직된 인식구조이기 때문에, 이를 보다 유연하고 긍정적으로 전환하는 작업에 반드시 교류가 필요한 것은 아니라는 것은 상식적으로도 이해할 수 있다. 문제는 인식구조를 전환한다는 것이 단순히 타 집단에 대해 더 많은 것을 아는 것보다 많은 시간과 노력이 필요하다는 점이며, 이는 북아일랜드의 사례에서도 알 수 있다.¹⁸⁾

북아일랜드 다문화 교육에서는 사회에서 공존하는 다양한 정체성을 존중하는 것을 강조하고 있다. 반면, 우리는 단일민족이라는 틀을 강조하는데, 문제는 단일성을 강조하는 것 자체가 아니라 많은 경우 무의식중에 단일성을 다양성보다 우월한 것으로 간주하는 오류를 범하게 된다는 것이다. 지나친 단일 민족성의 추구는 정체성에 대한 폐쇄적인 의식구조를 형성해 다원화돼 가는 한국 사회 내부뿐만 아니라, 세계화 시대의 국제 사회에서 많은 문제를 낳고 있다. 예를 들어 국내에서는 외국인 노동자 차별 처우와 같은 인종차별을 야기하고 있으며, 국제사회에서도 한국의 민족주의가

17) 강순원, “벨파스트 평화협정과 북아일랜드 평화교육의 상관성” 『비교교육연구』13권 (2003) 1998년 벨파스트 평화협정으로 구교 정치세력인 공화파(Republicans)와 신교 정치세력인 연합파(Unionists)가 연립 자치정부를 구성하기로 정치적 합의를 도출했다. 평화협상의 주요 내용은 다음과 같다. ①북아일랜드 의회 구성 ②행정부 기능은 각 정당 비례대표로 구성된 집행위원회가 수행 ③IRA등 준군사조직의 무기 반환과 정치범 석방 ④경찰 구조를 개혁해서 신교도가 대부분인 경찰조직에 구교도를 투입.

18) Gaertner, S. L. “How does Cooperation Reduce Intergroup Bias” , *Journal of personality and social psychology*, (1990)

지나치게 과열됐다고 해 이를 경계하는 목소리가 나오고 있는 것이 그 예이다.¹⁹⁾

북아일랜드의 다문화 교육에서는 참여자의 연령과 상관없이 방법론의 개발에서 선택까지 참여자의 의견을 적극적으로 반영한다. 이때 참가자의 연령이 낮을수록 관점 차이를 극복하기 위해 활동가는 참가자를 상대로 많은 상담을 하고 있다. 또한 참가자의 연령, 성별, 직업, 종교 등 다양한 면에서 그룹 내의 균형을 조절하기 위해 힘쓰고 있으며, 이러한 노력은 보다 다양한 그룹의 사람을 대상으로 하는 성인 프로그램에서 두드러지게 나타나고 있다.

이과 비교해 국내에서는 다양성에 따른 교육으로 통일 교육의 예가 있겠으나 이마저도 경직된 교육 커리큘럼에 집착하고 있다. 획일화된 교육은 흥미를 유발할 수 없을 뿐만 아니라, 교육 효과도 저하시키므로 사실위주의 주입식 방법론을 지양하고 토론, 다이어그램, 시청각자료 등의 다양한 방법을 채택해 참여자 중심의 방법론을 개발할 필요가 있다. 또한 시민·사회단체를 중심으로 방법론 개발을 지향해야 한다. 북아일랜드에서도 적극적인 시민·사회단체가 다문화 교육의 방법론 개발에 주도적인 역할을 해 왔으며, 이것이 공교육으로 점차 확산됐다. 그러나 국내에서는 시민·사회단체가 공교육 수준의 다문화 교육에 영향을 미칠 수 있을 정도의 수준을 마련할 수 없는 상황이다. 이는 한국에서 다문화교육으로 꼽을 수 있는 통일 교육이 시민·사회단체에서 실시할 경우 자칫 정치색을 띤 교육으로 취급받거나 실재 그런 경향을 무시 할 수도 없기 때문이다. 결국 한국에서 다문화교육이라고 꼽을 수 있는 통일교육이 오히려 단일민족주의에 근거한 당위적인 통일교육의 수준으로 머무르는 것이 오늘 한국의 다문화 교육 주소이다.

마치며

한국 사회는 분단 상태로 말미암아 다문화 교육이라 개념지을 수 있는 통일 교육마저도 일반 시민에 의해(grass-roots)발달하지 못할 뿐만 아니라 오히려 단일민족주의를 강화하는 경향을 갖고 있다. 사실 설문조사를 통해 확인된 것처럼 한국 사회는 선형적으로 파악하듯 지나치게 폐쇄적 민족주의를 갖고 있는 것만도 아니다. 그러나 이것 역시 서구화의 영향과 지나친 경쟁 교육으로 말미암아 어학과 상관관계가 있는

19) 1992년 미국 로스앤젤레스에서 발생한 인종 폭동 때 흑인들은 한인 상점을 주요 공격 목표로 삼아 방화와 약탈을 자행했다. 이는 평소 한인 상인들이 흑인에 대해 노골적인 멸시와 차별을 해 왔기 때문에 흑인들의 반감을 샀기 때문이라는 것이다. 한편, 아르헨티나 국민을 대상으로 실시한 “가급적 피하고 싶은 이민족 이웃이 있다면 어느 민족인가?”라는 여론조사 결과, 아르헨티나인은 집시(45%) 다음으로 한인들을(26%)싫어하는 결과를 보여줬다. (미주 『로스앤젤레스 중앙일보』, 2000년 7월 28일자)

백인에 대한 호감도만 높은 결과라는 사실에 오히려 서구의 인종 차별적인 시각이 퍼질 우려가 있다. 이와 같은 우려는 한국의 난민문제가 가장 큰 걸림돌로 꼽힐 수 있다. 난민발생 지역이 대부분 유색인종에서 발생하는 까닭에 한국의 인종차별적 시각이 난민과 결부돼 한국 난민문제의 매듭을 풀기가 더욱 녹록하지 않기 때문이다. 또한 탈북자가 국제적으로 난민지위를 인정받지 못하는 현실 때문에 같은 민족이라는 폐쇄적 의식 속에서 유색인종에 대한 포용력은 더욱 좁아질 수밖에 없다.

때문에 다문화주의에 바탕한 제3세계 이해 프로그램과 접촉 프로그램 그리고 인식의 틀을 바꿀 수 있는 교육이 필요한 상태이다. 이는 남한 내부의 문제로서 이질적인 외국인에 대한 태도만의 문제가 아니다. 젊은 세대일수록 북한과의 이질성은 타민족·인종에 버금 갈 정도로 편견이 쌓이고 있는 형편이다. 이것은 더 이상 현재의 통일 교육과 같이 단일민족론의 당위성에만 근거한 통일교육의 효용이 떨어진다는 것을 미리 예견하게 한다. 같은 민족이라 할 수 있는 북한 마저도 이제는 타민족이라는 관점에서 이해의 폭을 깊고 넓히는 작업이 필요한 것이다. 이런 이유 때문에 남한 내에서의 다문화주의 정착은 단순한 단일민족론의 통일지상주의보다 오히려 통일 이후의 남북 주민의 공존에서 유리한 지형을 만들 것이다. 때문에 남한사회 내에서도 외국인에 대한 다문화주의 접근은 통일 한국을 위한 의식의 개혁을 위해 필요한 사전 작업인지도 모른다.

북아일랜드의 ‘one world centre’ 나 다문화 정보 센터 등 다문화 교육 관련자료 지원센터²⁰⁾의 설립을 추진해, 다문화 교육의 주제 및 방법론은 독립적인 것이 아니라 개발 교육(development education), 다문화 교육(multicultural education), 갈등 해결 교육(education for conflict resolution), 세계교육(global education)등 세계 각지에서 진행되고 있는 다양한 교육부문과 공유하며 관련자료를 풍부하게 개발하는 것이 외국인에 대한 이해의 폭을 넓히기 위한 다문화주의의 정착의 첫 번째 과제일 것이다. 그리고 이와 같은 노력과 시간의 투입은 남북한 통일의 또다른 준비 과정이 될 수 있다는 점을 상기해야 할 것이다.

우리와 비슷한 정치상황을 가지고 있는 북아일랜드로부터 얻을 수 있는 교훈은, 진정한 통합을 위해 정치적 합의뿐만 아니라 편견을 극복하고 “함께 살아가는 방법”을 배울 필요가 있다는 것이다. 그리고 교육적인 방법을 공교육과 시민·사회단체에서 함께 고민하여 다문화주의를 바탕으로 한 한국인의 의식구조, 특히 인종·민족관과 외국인에 대한 선입견을 털어 낼 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 ‘다르게 평등

20) 이러한 자료 지원센터는 민간 단체나 학교의 교사뿐만 아니라 일반주민, 학생 등 누구나 최신 자료를 복사하거나 무료로 대여할 수 있도록 도서관과 같은 형태로 운영되고 있다.

하게 살기' 위한 다문화주의는 한국인에게 난민에 대한 포용력과 함께 '의식의 세계화' 뿐만 아니라 '통일한국' 을 준비하는 사전 작업이 된다는 것은 몇 번을 강조해도 지나침이 없을 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉
강순원, “벨파스트 평화협정과 북아일랜드 평화교육의 상관성” 『비교교육연구』13권 (2003)
김미림, “난민 문제와 UNHCR의 역할 : 베트남과 캄보디아 사례 연구”, 『숙명여대 대학원 국제 정치학 전공 석사 논문』, (1995. 6)
김희교, “티베트와 한국의 다문화주의” 『역사와 문화 7』 (푸른역사:2003)
박단, “프랑스 '세속 공화국' 의 딜레마” 『역사와 문화 7』 (푸른역사:2003)
이민경, 편견극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론” 『대학생통일논문집』(통일교육원:2004)
이호택, “세계와 한국의 난민실태 및 제도 개관 『피난처 국제난민학교 강의집』, 2005. 6
정상준, “다문화주의란 무엇인가” 『역사와 문화 7』 (푸른역사:2003)
장태한, “한국 대학생의 인종 · 민족 선호도에 관하여” 『당대비평』14호 (2001)
조정남, “현대국가와 다문화주의” 『민족연구』6호 (교양사회:2001)
우기봉, “한국의 난민인정 제도에 관한 연구”, 『연세대학교 행정학과석사 논문』, 2004. 6
원종택, “출입국관리법상 난민 인정에 관한 고찰”, 『법조 515』, 1999. 8.
_____, “출입국관리법상 난민 인정에 관한 고찰”, 『법조 516』, 1999. 9.
장복희, “국제법상 난민 보호와 그 문제 해결”, 『국제법 학회 논총 82』1997. 12.
_____, “난민의 국제인도법상 지위 : 주요 국가의 난민 관련 관행을 중심으로”, 『인도법논총』 12, 1992. 11.
_____, “난민의 지위에 관한 협약”, 『국제인권법 1』, 1996. 12.

〈외국문헌〉
Marco Martiniello, “Sortir des ghettos culturels” 『현대사회와 다문화주의』번역본 (한울:1997)
Frank Lentricchia, “The Return of William James” Cultural Critique 4. Fall 1986.



[난민 인터뷰]

버마 민주화운동가 마웅저

한국에 외국 난민이 있어요? 보통 한국 사람들에게 난민은 낯선 개념이다. 특히 난민이라 할 때 아프리카, 중동의 전쟁, 경제난민을 떠올릴 뿐, 우리 곁에 있는 정치난민에 대해 무지한 것이 사실이다. 이와 같은 상황에서 2005년 4월부터 몇 개 언론사에 이름이 오르내리는 사람이 있다. 바로 버마민주화운동가 마웅저 씨다. 그는 88년부터 지금까지 버마민주화를 위해 활동하고 있는 정치난민이다. 그리고 그는 한국 땅에서 민주화와 인권·평화를 배우고 있다. 이에 마웅저 씨를 만나 정치난민으로서 왜 한국 땅을 선택했으며, 한국이 버마의 상황에 귀를 기울여야 할 까닭을 물었다. 그는 자칫 당위적 일 수 있는 이야기들을 솔직하고 설득력 있게 말했고 한국의 인권과 평화에 높은 점수를 주고 있었다.

1988년 8월 8일. 버마는¹⁾민주화에 대한 열망으로 전국이 뜨거웠다. 당시 버마의 어떤 언론도 민주화에 대한 보도는 없었다. 그렇지만 전국적인 항쟁으로 일시에 일어난 민중항쟁이 바로 버마8888항쟁이다. 바로 당시 마웅저와 같은 젊은이들이 학교가 휴교되자 지방으로 내려가 민주화운동을 준비를 해왔고, 88년 8월 8일에 이를 실현시킨 것이다.

그리고 17년이 지난 2005년 8월 7일. 8888항쟁의 여운을 두 손 가득히 품고 사는 그들은 서울 명동에서 민주화운동을 계속하고 있었다. 그리고 그 자리에서 땀으로 눈물로 호소하는 버마청년들과 함께 마웅저(37) 역시 서울 시민들에게 버마의 현재 상

1) 버마민주화운동가들은 미얀마라는 국호가 군사정권에서 임의로 고친 것이라며 버마라는 이름을 쓰고 있다. 이에 본문에서는 버마민주화운동가들에 대한 지지에서 버마라 표기한다.



마웅저 씨

황을 소리 높여 알리고 있었다.

마웅저는 지난 4월 한국 정부로부터 난민 불허를 선고 받고 지난 2005년 7월 13일까지 한국 땅을 떠나야 했던 처지였다. 하지만 여전히 버마 민족민주동맹(NLD) 한국 지부 회원들과 함께 뛰어 다니고, 또한 인권교육에 마음을 쏟으며 버마 어린이 교육지원단체로 새로운 운동의 방향을 찾고 있는 그의 모습에서 추방에 대한 불안은 느껴지지 않았다.

그는 여전히 버마 민주화에 대한 마음으로 뜨거웠고, 한국에 대한 애정 역시 남달랐다. “7월 12일에 황필규 변호사님을 비롯해 여러 고마운 분들의 도움으로 난민 인정 불허결정에 대한 취소소송을 했어요. 마음으

로 잘 될 거라고 믿고 있고, 꼭 그렇게 될 거라고 생각해요” 한국어로 인터뷰가 가능할지 싶어 본 연구원에게 부담을 줬던 게 사실이었지만, 인터뷰를 시작하면서 그와 같은 부담은 기우였음을 깨달았다. 그는 한국어를 꽤나 고급스럽게 구사하고 있었다. 이미 성공회대 NGO대학원에서 수학 할 정도로 한국어 구사능력이 뛰어났음에도 지난 겨울에는 연세어학당에서 한국어 과정을 다시 공부했다. 완벽함에 대한 욕심까지 지니고 있었다. 사실 그와 같은 욕심과 심지가 없다면 떠나면 타국에서 조국의 민주화를 위해 생활할 수는 없을 터. 조심스럽게 현재 버마의 상황을 물었다.

“이미 알고 계시고 또 들으셨겠지만 버마의 상황은 매우 복잡하고 어려운 상황입니다. 21세기에는 없어져야 할 모든 것들이 고스란히 남아 있는 인류역사상 가장 불행한 공간이 버마입니다. 우리의 지도자 아웅산 수지여사는 10년이 넘도록 가택연금 상태에 있습니다. 한국과 같은 국가보안법은 없지만 군사법이 있어 다섯명 이상이 모일 수조차 없는 상황입니다. 술집 같은 곳에서야 할 수 없지만 인권과 평화라는 말만 오간다 해도 어디서든지 체포당할 수 있는 상황인 거죠” 국가적인 이슈에 대해서는 그럼 어떻게 공유할 수 있는지 궁금했다. 언론, 집회, 결사의 자유가 없는 버마에서 수지여사의 가택 연금 소식은 어떻게 알 수 있을까.

“사실 소문으로 밖에 알 수 없어요. 또 다른 방법은 국외에서 민주화 운동하는 사람들이 신문과 방송 RFA(RADIO FREE ASIA)을 만들어 알리고, 이에 따라 정보에 접근할 수 있는 것이죠.” 사실 버마의 군사 쿠데타는 버마식 사회주의 체제로서 출범 초기에 국민들로부터 지지를 받았던 것으로 알고 있었다. 하지만 이는 현지의 상황을 알지 못한 무지의 소산이었다.

지난 4월 한국 정부로부터 난민 불허를 선고 받고 한국 땅을 떠나야 했던 그는 여전히 버마 민주화에 대한 마음으로 뜨거웠고, 한국에 대한 애정 역시 남달랐다.

“버마는 1948년 1월 4일 영국으로부터 독립 됩니다. 그리고 1948년부터 1962년까지 국민 국가형성을 위한 과정에 들어섭니다. 그러다

1962년 영국으로부터 독립운동을 하던 군사령관 네윈에 의한 쿠데타로 군사독재의 길에 들어서게 됩니다. 쿠데타 당시 네윈은 민간언론들의 언론을 막아버립니다. 당시 기자들을 체포해버리고 버마의 상황이 재 식민지의 위험한 상황에 처해 있다라고 선전을 합니다. 74년부터 시작된 버마식 사회주의는 독립운동가들의 대부분이 사회주의자들이었기 때문에 그들과의 연대를 염두 해 둔 레토닉에 불과합니다. 또한 같은 까닭으로 국민적 지지를 받을 것으로 생각했기 때문에 버마식 사회주의를 주장하게 된 것입니다. 결국 네윈 정권은 공식적으로 사회주의체제를 지향하고 있지만 버마의 사회주의는 군사독재의 다른 이름일 뿐입니다”

하지만 네윈 역시 현재 민주화의 상징이 된 아웅산 수치 여사의 아버지 아웅산 장군의 측근이 아니었는가. 버마에 대한 인식은 한국 사람들에게 마웅저 같은 이들의 노력과는 사뭇 다르게 낮은 인식 수준에 머물러 있는 것이 또한 사실이다. 철권정치의 상징인 네윈이 아웅산 장군의 측근이 아닌가라는 질문에 당황하는 기색 또한 역력하다.

“당시 버마해방운동을 해왔던 분들 중 10명 중에 7명이 사회주의자였습니다. 그런데 네윈은 사회주의자가 아니예요. 굳이 아웅산 장군과 네윈의 친분을 따진다면 네윈이 학교 선배라 할 수 있지요. 영국으로부터의 해방을 위해 일본으로 건너갔던 ‘30인의 지사’를 조직할 때에 아웅산 장군은 범정파적인 성격을 갖기 위해 자기와 다른 노선의 네윈을 추천해서 함께 일본에 간 것입니다. 때문에 아웅산 장군의 측근을 네윈이라고 할 수는 없습니다. 또한 62년 네윈이 쿠데타를 일으키자 사회주의자들은 소수민족과 함께 무장투쟁의 길을 걷게 됩니다”

이와 같은 상황 하에서 네윈 정권은 계속되는 실정으로 1987년에는 UN이 정한 세계 최빈국이 된다. 이후 1987년에 화폐 개혁을 단행하게 돼, 버마 국민들은 하루아침에 현금이 쓰레기로 변해버리는 경험을 하게 된다. 그리고 1988년 3월에 한 음악 찻집에서 신청 음악에 대한 불만으로 동네 청년들과 시비를 벌이던 양곤 공과대학생들 중에서 마웅 폰모(Maung Phone Maw)와 마웅 소 나인(Maung Soe Naing)이 이를 말리던 시위진압 경찰에 의해 구타당해 희생되는 사건이 발생하는데, 이에 대한 항의로

양곤대학 학생들이 시위를 벌였고 경찰에 의해 사상자가 발생하게 된다. 경찰의 강제 진압에 항의 하는 전국적인 시위는 1988년 8월8일 최고조에 다다르게 된다. 이것이 잘 알려진 8888항쟁이다. 그러나 당시 군부의 쏘-마웅(SAW MAUNG)은 국가 위기상황이



라며 1988년 9월 18일이 군부에 의한 재 쿠데타를 감행, 신군부가 다시 집권을 하게 된다. 또한 이들은 1990년 총선거를 실시해 선출된 이들에게 정권을 이양한다고 약속. 1990년 5월 27일에 총선거가 실시된다.

당시 여러 정당들이 선거에 참여하지만 88년 9월 아웅산 수지 여사를 중심으로 주요 민주화 활동가들을 구성원으로 만들어진 '민족민주동맹' (National League for Democracy)이 82% 지지를 받는다. 사실상 군부에 대한 국민의 심판이었던 셈이다. 하지만 군부는 국민에 의해 선출된 '민족민주동맹' 정당에게 정권을 이양하지 않고 정당하게 선출된 국회의원 중 100여명 이상을 구속. 그 당시부터 지금까지 수지 여사를 가택 연금 상태에 있다.

군부의 쿠데타. 화폐개혁. 신군부의 등장. 민주인사들의 가택연금. 마치 한국 근현대사의 한편을 보는 것과 같은 유사한 역사를 가진 버마땅에서 17년 전 마웅저는 어떤 모습으로 서 있었길래, 타국에서 오늘 고생을 하는 것일까.

“네원 정권은 영국 식민지 시대에도 한국의 명동성당과 비슷한 역할을 할 수 있도록 존재한 학생회관을 62년 쿠데타 직후 폭파해버렸습니다. 물론 학생조직 역시 모두



◀ 2005년 8월 7일. 8888항쟁 17주년 하루 전 명동에서 길거리 캠페인을 벌이고 있는 한국 NLD회원들. 오른쪽에서 세 번째(마웅저).

불법으로 만들었기 때문에 학생운동은 지하운동을 할 수 밖에 없었지요. 그런 와중에 87년 국제적으로 버마가 최빈국으로 처리되고 화폐개혁으로 국민들의 원성이 커지자 학생운동의 조직이 점차 힘을 얻게 됐습니다. 특히 1988년 3월에 한 음악 찻집에서 신청 음악에 대한 불만으로 동네 청년들과 양곤 공과대학생들의 충돌에 경찰의 과잉 대응으로 학생이 사망하고, 이와 같은 경찰의 과잉 대응이 동네 청년 중 가운데 한명이 버마사회주의 대표자의 아들이었기 때문이었다는 사실에 국민들의 원성은 더욱 커졌습니다” “당시 저는 고등학생으로 수도 양곤으로 유학을 온 상태였습니다. 87년에 수도 양곤에 들어가서 88년에 제가 갔던 동네에 대학생 선배들을 통해 버마의 현실을 이해하게 됐습니다. 고등학교 동창의 아버지가 UN사무총장을 했던 우탕의 유해를 군부로부터 보호한 사건의 지도자였던 것이 인연으로 버마의 현실을 자각할 수 있었습니다”

당시 8888항쟁이 있을 무렵 마웅저는 이제 막 버마의 현주소를 깨닫기 시작한 고등학생이었다. 그러나 그는 정치에 관심조차 없는 농민으로 살아가는 평범한 부모 밑에서 친구와 선배만을 통해서 버마의 정치상황을 인식하고 조심스럽게 버마민주화의 길에 한 서돌로서의 역할을 시작했던 것이다.

“1988년 8월 8일 이후 학생운동 그룹은 새로운 대의원을 조직하고 민꼬나잉을 회장으로 추대합니다. 그리고 저는 이 때 학생운동단체에 가입을 했던 것이죠. 1988년 9월 18일 신군부가 재 쿠데타를 했지만 그들은 1990년 총선을 약속합니다. 그리고 이 때부터 학생운동의 3가지의 흐름이 나타납니다. 정치운동을 통해 90년 총선을 대비한 조직이 DPNS라는 정당으로 학생정당조직이라고 봐야 할 것입니다. 그리고 지하운동을 꾸준히 해나간 ABSFU라는 단체는 시위 조직, 유인물배포, NLD지지 등의 활동을 했습니다. 마지막으로 무장투쟁의 흐름으로 ABSDF라는 단체를 중심으로 무장투쟁을 통해 소수민족의 화해와 연대를 위한 활동을 꾀하고 있습니다. 저는 이 가운데 DPNS와 ABSFS에 가입을 했고 지하운동을 주로 전개해 왔습니다. 민간언론이 없는 상태에서 유인물을 통해서 국민들한테 버마의 현실을 알려주는 것이 주된 일이었습니다. 즉 저는 민주화운동의 정치가들과 국민들 사이에서 학생으로서 그들의 다리 역할을 해왔던 것입니다”

사실 위와 같은 그의 버마 민주화운동 이력은 한국의 난민인정협의회에서도 인지하고 있을 것이다. 하지만 법무부 출입국관리소의 입장은 불법 외국인 노동자로서 생활을 해오다가 뒤늦게 난민지위를 신청한 것은 장기 체류의 목적이 아니겠느냐는 것이다. 처음부터 버마 민주화를 위해 활동을 했다면 입국 직후에 난민신청을 했어야 했다.

“90년 총선 이후 수많은 민주인사들이 투옥됩니다. DPNS의 사무총장이었던 선배가 구속됐고 이어 ABSFS 회원들도 차례로 구속돼 갔습니다. 90년 대 들어 동지들이 거의 없는 상태에 이릅니다. 결국 신군부는 버마에서 어떠한 활동도 할 수 없도록 만들어 버렸습니다. 가만히 앉아서 체포당할 수 밖에 없었던 것이죠. 때마침 친누나가 부모님이 돌아가신 이후 동생을 걱정하는 마음에서 민주화운동을 포기하거나 외국에 나가 살 것을 부탁드립니다. 결국 버마를 떠날 것을 선택한 것이죠” “사실 당시에는 일본과 한국 중에 한곳에 가고 싶었습니다. 버마 안에서는 외국의 상황을 잘 몰랐습니다. 민주주의 나라라면 자유롭게 활동 할 수 있을 것이라고만 생각했던 것이죠”

민주주의의 발달 정도를 따진다면 아시아 국가보다는 미국이나 유럽 등의 서구 민주주의가 발달된 국가를 택했을 것 같다고 꼬집었다.

“저는 한국, 미국, 일본이 모두 같다고 생각했었죠, 또한 아는 친구들이 일본에 있었어요. 그리고 될 수 있으면 버마와 가까운 나라에 가고 싶었던 것이죠. 그래서 태국 국경지대가 가장 가고 싶었던 곳이었던 걸요” 다시 질문을 이었다. 그럼 한국에 입국 즉시 난민 신청을 하던가. 처음부터 경제활동 대신에 정치활동에 활로를 모색했어야 했던 것 아닐까. 경제활동을 하던 중에 난민신청을 한 것은 궁색하지 않은가. “저는 제가 난민이라고 생각하지 못했어요. 한국에 도착할 때까지 난민이라 하면 못먹고 못입는 것이 난민이라고 생각하지 정치적, 종교적 난민이 있을 것이라고 생각하지 못했던 것이 사실이죠. 94년 말에 들어왔는데, 민주화운동을 위해 활동할 수 있는 공간이 전혀 없었어요. 맨 처음 목표는 당연히 민주화운동이었죠. 그리고 당시에 당면한 보다 큰 문제가 하나 있었어요. 제가 처음 해야 하는 것은 한국에 들어오기 위해 브로커에게 지불한 3천5백불과 여권을 만드는 데 쓰인 비용 4백 불 등 4천 불의 빚을 지게 된 겁니다. 결국 한국에 와서 민주화운동을 하고 싶었지만, 한국에 들어오기 위해 필요해 빌렸던 돈을 먼저 갚아야 했던 거예요. 그러다가 직장 생활을 하면서 불평등과 인권침해에 대해 느끼게 됐던 것이죠. 버마 민주화운동에 대한 목표가 있지만 외국인 노동자문제를 해결해야 할 또 다른 운동의 지향이 만들어졌던 것입니다. 즉 월급미납과 구타에 대한 문제를 제기할 수 밖에 없었습니다. 더구나 1995년 한국에서 버마 민주화 운동은 할 수 없는 상황이었습니다. 버마 민주화운동 동지들과의 연락이 안 되는 겁니다. 각자 정착하는 데 시간이 걸렸던 것이지요. 또한 운동하는 사람들이 있다고 생각했는데, 알아보니 전혀 없었습니다. 『참여연대』나 『인권운동사랑방』조차도 그 단체들이 모두 초기라서 같이 연대할 형편이 아니었던 것이었죠”

말을 다 듣고 나자 무색했다. 민주화운동을 위해 한국에 입국했지만 그 과정에서 브로커에게 지불해야 했던 돈과 직장내 임금체불, 구타, 차별, 거기에 버마 민주화운

동의 지평이 전혀 없었던 당시 그에게 왜 민주화운동을 하지 않고 경제활동을 했느냐고 채근한 것은 이해의 부족

이 낳은 실수였다. 그렇다고 해도 지금에 와서 난민지위를 신청했던 배경을 묻지 않을 수 없다.

“97년 이후 인권운동사랑방이나 서울대학교 학생들과 연대가 하나씩 이뤄지기 시작했어요. 외국인노동자 문제에 대한 제기에서 버마 인권 문제도 함께 알려줄 수 없을 까! 고민을 했고요. 이런 가운데 99년 이후에 NLD한국 지부가 출범을 하게 됩니다. 그렇게 활동을 하다가 LND 회원 안나잉톤 씨가 불법체류자로 추방되게 됐어요. 이때부터 난민지위에 대한 고민을 하게 됐습니다. 만약 몇 안되는 버마 민주화운동가들이 모두 추방되게 되는 사태가 발생하면 어렵게 시작한 한국에서의 운동이 좌초될 것이라는 생각이 들었던 것이죠”

그런데 이렇게 어렵게 시작한 NLD한국 지부에서 마웅저는 탈퇴를 했다. 물론 그는 NLD활동이 싫어서가 아니다. 그는 수준을 달리한 운동의 지평을 다시 넓히고 있었다. 최근 그가 하는 일은 버마-태국 국경 근처의 아이들을 지원하는 일이다. 어른들 때문에 열악한 상황으로 내몰린 아이들을 생각하면 가슴이 아프단다. 이 아이들이 공부할 수 있도록 지원하는 일을 한국 내의 버마이주노동자들과 함께 조직하고 실행하고 있다.

“탈퇴 이유는 NLD활동이 싫어서가 아니예요. 저는 여전히 NLD를 지지하고 함께 행동하고 있어요. 다만 한국에 살면서 평화와 인권에 대한 관심을 가지게 됐습니다. 버마의 문제는 단순히 민주화만의 문제가 아니예요. 소수민족문제가 가장

한국에 와서 버마 민주화운동을 하고 싶었지만 한국에 들어오기 위해 브러커에게 빌렸던 4천 불을 먼저 갚아야 했다.





큰 문제라고 할 수 있지요. 버마의 군사독재가 무너지면 소수 민족문제를 반드시 해결해야 일이 될 거예요. 버마의 군인은 약 45만명 정도가 있는데 모두 버마족은 아니거든요. 그런데 소수민족들이 겪은 피해가 모두 버마 족으로부터 입은 거라고 생각하고 복수심만을 키우

고 있죠. 이것은 민주화 이후에 더 큰 혼란이 발생할 수 있다는 것을 암시하는 것입니다. 결국 국민들이 화해와 연대를 하기 위해서는 교육이 필요합니다. 버마가 이렇게 힘든 것은 교육을 제대로 받지 못했기 때문이라고 봅니다”

그는 마지막으로 한국인들의 버마에 대한 관심을 촉구하고 부탁하는 인사를 잊지 않았다. 사실 한국에서 버마에 대한 무관심은 과거 군사정부를 경험하고 민주화를 이룩한 성과에 건줄 때 부끄러울 따름이다. 이제야 말로 한국이 아시아에서의 민주주의 형님국으로서의 태도가 필요한 시점이 아닐까. 마웅저가 실천하고자 하는 “평화와 인권”이 한국 땅에서 배운 바에 의한 것이라면 그만큼 한국은 이제 단일민족주의와 폐쇄적 민족주의라는 울타리를 벗어버리고 아시아의 형제들과 함께 연대와 평화를 이끌어 갈 수 있는 국가가 된 것이다. 정작 마웅저는 한국에서 평화와 인권은 배웠는데 왜 우리는 아직까지 그들의 목소리를 외면하는 것 일까. 지금 이 순간도 버마 국민들은 ‘배용준’의 『겨울연가』를 보며 한국을 동경하고 있다. 그것이 비단 이미지로 그치진 않아야 할 것이다. 이제 버마의 목소리에 귀를 기울여보자. 그들이 왜 한국에 있는지. 한국으로부터 무엇을 배우고자 하는지를 말이다.

〈대담 · 송 종 호〉



[영화평]

‘In This World’에서의 삶과 죽음

이 상 혁 (고려대 대학원)

지난 2000년 6월, 밀입국을 시도하던 중국난민 58명이 컨테이너 안에서 질식사하는 참사가 발생했다. 영화 ‘인 디스 월드’는 이 사건을 기초해 만들어진 다큐멘터리 영화다. 중국난민 참사 사건에서 모티브를 얻은 영화는 두 아프간 소년의 밀입국 과정을 통해 아프간난민의 아픔을 어떤 가공도 없이 생생하게 보여준다. 그러나 아프간 난민의 실상이라 해서 한국에 어떤 울림도 주지 않는 것은 아니다. 지금 이 순간에도 한국에 들어오기 위해 컨테이너 박스 안에 몸을 숨기는 난민들이 엄연히 존재한다. 바로 한국에도 난민이 있는 것이다. 결국 영화는 세계 도처에 난민들의 삶과 죽음을 다루며 우리에게 난민이라는 개념을 일깨우고 있다. 이 글은 이와 같은 난민들의 삶과 죽음을 따라가며 한국에서도 난민의 존재에 귀를 기울일 수 밖에 없음을 깨우쳐 주고 있다.

영화 속 주인공 자말(아프가니스탄 난민)은 결국 자신이 꿈의 낙원이라고 생각했던 런던에서 난민 지위 신청을 거부당했다. 런던까지 가는 길에서 형 에나야트의 죽음을 목격해야 했고 지금도 런던 교외에서 소매치기로 살아간다. 이런 모습은 비단 영화에서만 발견하는 것은 아니다. 자말은 어디에나 있다. 전쟁과 자국 내 정치적 탄압은 난민을 낳고, 난민은 밀입국을 시도하고, 밀입국자는 인신매매당하기 일쑤다. 『인 디스 월드』에는 현재 1920만명의 난민이 있고, 지난 30여년 사이 1억여 명이 이주를 했다. 물론, 이중 상당수는 미등록 이주자들이다. 우리 주변에서 흔히 볼 수 있는 어눌한 한국어를 사용하는 조선족 역시 이에 해당한다.

『인 디스 월드』의 마이클 윈터보텀 감독은 2000년 6월, 58명의 중국 난민이 영국



밀입국 도중에 컨테이너 박스 안에서 질식사한 사건에 충격을 받아 이 영화를 만들기로 결심했다.

『인 디스 월드』는 12살 소년 자말(자말 우딘 토라비)이 사촌형 에나야트(에나야톨라 자무디)와 함께 파키스탄에서 런던까지 6400km를 (주로) 육로로 건너가는 이야기다. 그 가운데 겪는 우여곡절을 통해 난민의 안타까운 실상을 담아내고자 했던 것이다. 그러나 이것은 저 멀리 파키스탄만의 일이 아니다. 2001년 배 안에서 질식사 한 채 발견된 중국인과 조선족 25명이 바로 우리 서해안을 통해 밀입국을 시도했던 것이다. 지금 이 순간에도 자말

의 형 에나야트처럼 우리나라에 밀입국을 시도하는 불법 외국인 노동자들이 생사를 건 싸움을 하고 있을 것이다.

영화 한편을 보고서 “감동스럽다, 안쓰럽다, 안타깝다”라는 사치적인 언술을 쏟아내지만 그와 같은 말을 할 때 실제로 난민으로서 이주를 결행하는 이들이 세계 인구의 1920만명이나 되는 것이다. 우리 주변에서 흔히 보게 되는 동남아인들에 대한 편협한 행동들은 어쩌면 우리 스스로가 자말을 만들고 있는 장본인이라는 생각을 하게끔 만든다. 로드무비인 만큼 화면에 비쳐지는 각 지역의 풍광은 눈길을 사로잡는다. 하지만 그 풍광은 과거 50년 전 한국에서의 상황과 맞물려 그와 같은 폐허 속에서 난민보다 못한 생활을 하고 있는 우리 부모세대의 모습이 오버랩된다.

무슬림들이 소를 잡는 장면이 나온다. 목이 반쯤 잘린 채 피를 내뿜으며 혈떡이는 소의 처절한 모습을 보면서 눈살을 찌푸린다. 장면의 잔혹함은 런던으로 밀입국을 시도하는 두 소년이 각오해야 할 그 어떤 고난을 나타내는 듯하다. 그만큼 그들은 힘든 여정을 견게 된다. 아프카니스탄 난민으로 파키스탄에서 생활하는 그들은 이란으로 가는 길이 가장 큰 어려움이다. 아프카니스탄의 민족의상을 버리고 아프가니스탄어도 사용하지 않은 채 관문을 통과하려고 시도한다. 하지만 결국 이란 군인의 검문에 의해 다시 파키스탄으로 돌아온다. 그러나 영화는 지루할 만큼 다시 그 길에 두 소년을 세워보낸다. 그들은 터키에 와서 공장에서 ‘하루벌어 하루먹는 생활’을 전전하기 시작하지만 얼마안가 인신매매에 의해 컨테이너 박스 안에 갇히게 된다. 그러나 필자

는 그것으로 이 소년들이 겪어야 할 고생은 끝이라고 생각했다. 그 컨테이너 박스는 적어도 지중해를 건너는 것이었기에, 그렇게라도 유럽에 가면 된다고 생각했다. 목적도 의식도 아무것도 없이 단순히 런던에 가고자 했던 두 소년의 모습에서 나도 모르게 그들의 무의식, 무목적 상황에 매몰된 것이다.

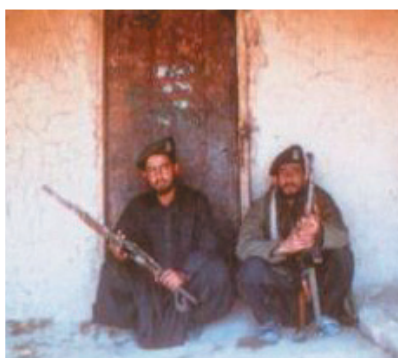
그리고 저렇게 밀입국을 해서 런던이고, 서울이고, 어디서든 돈을 벌고 3D산업의 노동력으로 쓰이겠다 싶었다. 그러나 그것은 서구식 소비생활을 통해 안락을 누리고 있는 허점을 꼬집는 것이었다. 이 소비생활의 안락 뒤에 숨은 약육강식의 국제질서와 착취구조가 낳은 희생자들의 고단한 삶을 간과하고 있다는 점을 일깨우기 위해 감독은 앞서 소를 도살하는 장면을 집어넣은 것이다.

터키에서 결국 인신매매를 당해 컨테이너 속에 갇혀 이탈리아로 가게 되는 상황. 어디로 가는지 얼마나 가야하는지. 아니 얼마만큼의 시간이 흘렀는지도 모른채 함께 인신매매를 당한 사람들은 폐쇄된 공간 속에서 결국 죽음을 맞는다. 폐쇄된 공간이라는 현실의 자각이 없는 갓난 아이 하나와 자말만이 생명을 건진다. 하지만 자말은 갈 길을 멈추지 않는다. 사촌 형 에나야트가 배 안의 컨테이너에 갇힌 채 질식해 숨졌지만 자말은 의무감과 이 세상 끝에 도달하기 위한 몸부림으로 달리고 또 달린다. 이탈리아로 오는 컨테이너 안에서 에나야트를 잃었다면 이탈리아에서, 프랑스에서 멈출 것도 같았지만, 돈을 훔치고 밀입국을 거듭하면서 기어이 런던에 이른다. 마침내 런던에 도착한 자말이 고향에 전화를 한다. 그리고 이 세상 어딘가(인 디스 월드)에서 형을 잃었다고 전한다.

그러나 『인 디스 월드』가 짙은 황토 빛으로 그리고 죽음의 빛으로만 이루어진 것은 아니다. 파키스탄 난민촌에서 장소를 막론하고 뛰노는 아이들의 역동적인 모습과 천진한 웃음을 짓는 수용소 꼬마들의 얼굴에서 쉽사리 눈을 떼지 못한다. 그 아이들을 비추면서 감독은 새로운 사회에 대한 기대와 염원을 담는 것인지도 모른다. 이 영화

영화 한편을 보고서 “감동스럽다, 안쓰럽다, 안타깝다”라는 사치적인 언술을 쏟아내지만 그와 같은 말을 하는 순간에도 난민으로서 이주를 결행하는 이들이 세계 인구의 1920만명이나 되는 것이다.





는 이미 베를린 국제영화제에서 상을 받았고, 국내 개봉후 평단에서도 만장일치에 가까운 지지를 보내고 있다. 특히 지난 6월 20일 세계난민의 날에서는 반기문 외교통상부 장관이 소개를 할 정도로 그 영화적 완성도와 각계의 반응은 뜨겁다.

그러나 난민을 이해하기에는 역시 부족할 뿐이다. 앞서 이야기 했듯이 중국에서 밀입국을 하는 조선족과 버마의 정치적 탄압을 피해 한국 땅에 발을 딛는 사람들이 엄연히 존재하지만 우리는 난민을 떠올릴 때 중동이나 아프리카에 있는 일로 여길 뿐이다. 실제 이 영화의 배경도 아프카니스탄, 파키스탄, 이란, 터키, 중동의 황토 빛이 그대로 필름을 메우고 있다. 지중해를 건널 때의 컨테이너 박스의 검은 죽음의 빛을 제외한다면, 난민에 대한 한국인의 감수성을 자극하기에는 아쉬운 점이 없지 않다.

그럼에도 불구하고 많은 이들이 이 영화를 봤으면 좋겠다. 영화를 보고 인간성에 대해, 국경이라는 것에 대해, 종교라는 것에 대해, 이주 노동자에 대해 잠깐이라도 사유하는 시간을 가졌으면 좋겠다. 영화는 그와 같은 사유를 가능케 할 정도의 힘이 있다. 그리고 마지막으로 자문해 보도록 하자. “사람은 무엇으로 사는가”라고.

『인 디스 월드』는 최근 전 세계적으로 문제가 되고 있는 불법 이민과 이민자에 대한 구분의 경계에 대한 윈터바텀 식 ‘관찰’ 이다. 예의 관찰이라 함은 멀찌감치 떨어져 바라보는 것과 집단 속에서 함께 바라보는 방식의 두 가지로 나눌 수 있다. 마이클 윈터바텀 식 관찰이란 것은 바로 후자에 속한다. 『인 디스 월드』는 아프가니스탄 출신의 소년 자말과 에나야트가 파키스탄 난민 수용소에서부터 영국 런던에 이르는 떠나는 여정을 윈터바텀이 함께 하며 바라보는 냉정한 현실의 시선을 담고 있다.

마이클 윈터바텀의 『인 디스 월드』는 정치적 난민과 부유한 이민자들 사이에 그어

『인 디스 월드』가 내포하고 있는 존재란 생물학적 삶의 지속에 더 많은 무게를 싣고 있다. 그것이 보장된 후에야 삶의 방식과 사회적 존재로서의 추구가 가능해지기 때문이다.

진 경계의 부당함을 비난하는 작품이다. 디지털 카메라 한 대와 몇 명 되지 않는 스태프로 꾸린 채 두 소년의 험난한 여정을 그려나

가며, 윈터바텀은 “왜 이들은 이렇게 힘든 길을 가야하는가?”라고 외친다. 재산을 가진 이민자들이 일등석 항공기에 편히 앉아 제3국을 찾는 반면, 자말과 에나야트가 가야 하는 길은 한낮 물건들이 유통되는 험한 행로이기 때문이다. 이 같은 냉혹한 현실의 경계에 의해 구분돼진 두 소년의 여정은 일견 고통스럽고 우울해보이지만, 주인공들의 마음 속에서 피어나는 미래에 대한 이상에 의해 영화는 따뜻함을 잃지 않는다. 그것이 『인 디스 월드』가 가진 미덕이다. 영화는 끝없이 지난한 불법 이민의 행로를 따라가며, 어떤 때는 그 길을 다시 반복하기도 한다. 또 그들은 때로는 트럭에 싣려, 때로는 화물 컨테이너 속에 짐짝과 함께 육지를 달리고 바다를 건넌다. 그 유통의 과정 속에서 어떤 이는 생을 다하고, 또 어떤 이는 그들의 뒤통까지 함께 하길 다짐하며 또 다른 행보를 계속했던 것이다.

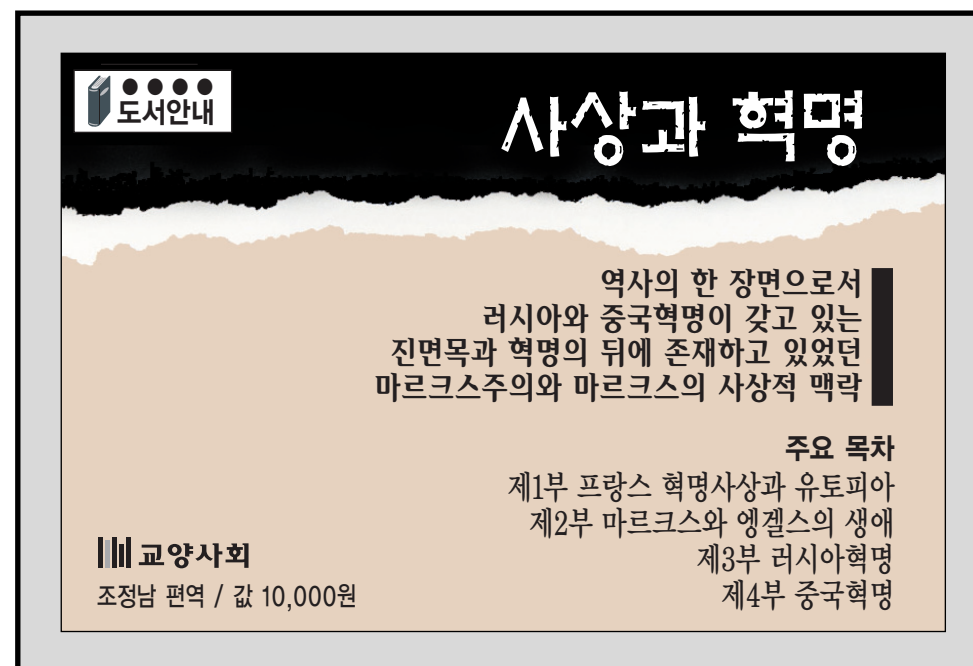
자말이 런던에 도착해서 했던 마지막 한 마디 “그는 이 세상에 없어요(He is not in this world)”는 지금까지 영화를 바라본 이들의 가슴을 아프게 한다. 윈터바텀의 『인 디스 월드』는 자말의 이 대사를 통해 부드럽게 또 때로는 거친 입자의 화면과 함께 해왔던 동료에 대한 비통의 마음을 전하는 것이다. 또한 윈터바텀의 영화 『인 디스 월드』를 바라 본 관객들에게 “당신은 지금 이 세상에 존재합니까?”라는 비장한 의문을 던지는 것이다.

‘존재’라는 가치에 관해 많은 사유가 있어왔지만, 『인 디스 월드』가 내포하고 있는 존재란 생물학적 삶의 지속에 더 많은 무게를 싣고 있다. 그것이 보장된 후에야 삶의 방식과 사회적 존재로서의 추구가 가능해지기 때문이다. 영화 내내 행복의 땅으로 지칭되던 런던에 도착한 자말은 이제 어떤 방식으로 살아갈 것인가에 대해 고민해야 한다. 하지만 이미 세상에서 자신의 흔적을 지워버린 에나야트는 그러한 설계조차 불가능하다. 물론 자말과 에나야트를 분리해 버린 것은 다름 아닌 자본논리이며, 권력자들에 의해 구분된 경계다. 윈터바텀은 『인 디스 월드』를 통해 이와 같은 현실 구조를 강력하게 비난한다. “당신은 ‘이 세상에’ 계십니까?”

영화 『거북이도 난다』가 경계 위에서 이것도 저것도 아닌 채 살아가야 했던, 쿠르드 난민의 모습을 담아냈다면 이 영화 『인 디스 월드』는 목숨을 걸고 (말 그대로) 경

계를 넘으려 하는 아프가니스탄 난민의 모습에 카메라를 비춘 것이다. 그래서 이라크와 미국을 지나 길 위를 배회하던 위성의 모습은 국경 위에 서서 바다를 바라보던 자말의 모습과 겹치고, 포탄을 주우며 살아야했던 아이들은 다시 벽돌을 찍으며 살아야했던 아프가니스탄의 아이들과 포개지는 것이다. 75억불의 포탄은 다시 아이들의 삶이 되고 그 포탄이 무너뜨린 건물은 다시 아이들의 벽돌로 세워지는 기묘한 순환고리. 그 기묘함 만큼이나 그들의 삶은 순탄치 못하다.

사실 알바니아는 국민 350만명 중 이주노동을 떠난 사람이 100만명이고, 코소보 지역은 250만명의 인구에 100만명이 해외에서 이주노동자로 살고 있다고 한다. 이탈리아와 알바니아 사이의 아드리아해는 비행기로 1시간 남짓이면 건너지만, 이탈리아와 알바니아의 국민소득 격차는 10배가 넘는다. 당연히 발칸의 청년들에게 유럽은 희망의 땅이다. 하지만 비자를 얻기란 어렵다. 이주가 운명이라면, 불법은 숙명이다. 난민과 이주의 땅, 자말의 아프카니스탄과 사촌 형 에나야트가 죽은 발칸은 그렇게 닮았다. 마이클 윈터바텀의 『인 디스 월드』는 파키스탄에 있는 아프가니스탄 난민캠프에서 살아가던 두 주인공, 자말과 에나야트가 이주노동자의 삶을 살기 위해 런던으로 향하는 위험천만한 여정을 담담한 시선으로 따라가며 그렇게 우리에게 존재를 묻는 것이다.





〈2005 세계난민의 날 체험기〉

“난민은 남이 아니다”

형 수 진 (국제난민인권단체 「피난처」 간사)



지난 6월 19일 일요일 대학로 마로니에 공원 주변 곳곳에 이런 문구가 내걸렸다. 대부분의 한국인들은 이런 문구를 보면서 생각했을 것이다. ‘한국에도 난민이 있었어?’ 매년 6월 20일은 유엔이 지정한 세계 난민의 날이다. 2001년부터 시행된 이 날에는 전세계적으로 난민들의 인권과 난민 발생의 이유를 되새기는 여러 가지 행사들이 펼쳐진다. 이러한 날의 제정은, 난민 문제가 비단 몇몇 분쟁국가들의 문제가 아닌 전 세계 공동으로 대처해야 할 국제적 이슈임을 보여준다.

UNHCR(유엔 난민 고등 판무관)의 통계에 따르면 세계적으로 대략 2천만 명 정도의 난민들이 고향과 가족들을 떠나 피난처를 찾아 떠돌고 있다. 난민은 인류 문명이 존재한 이래로 발생해 왔으며, 인류가 존재하는 한 난민 역시 계속 발생할 것이다. 두 번의 세계대전을 치른 서방세계는 전쟁의 종식과 함께 난민 문제도 완전히 해결되어 더 이상의 난민이 발생 하지 않을 것이라 기대하면서 이미 발생된 난민들의 문제를

세계적으로 대략 2천만 명 정도의 난민들이 고향과 가족들을 떠나 피난처를 찾아 떠돌고 있다. 난민은 인류 문명이 존재한 이래로 발생해 왔으며, 난민 역시 계속 발생할 것이다.

해결하고자 1951년에 현재 난민제도의 근간이 되는 난민 협약을 통과시켰으나, 계속 발생하는 난민의 보호를 위하여 난민 협약이 제시하는 시간과 공간의 제약에 대한 (1951년 이전에 발생한 유럽내의 난민만 인정했던) 조항을 삭제한 1967년 난민의 정서를 발효시킨다. 1951년 난민 협약과 1967년 난민 의정서는 난민 비호에 관한 국제적 기준을 제시하고 있다.

그렇다면 난민이란 어떤 사람들인가? 1951년

난민협약은 난민을 ‘△인종·종교·국적·특정 사회 집단의 구성원이 신분 또는 정치적 의견을 이유로 △박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거 있는 공포로 인하여 △자신의 국적국 밖에 있는 자로서 △국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자’ 라고 정의한다.

현재 한국에는 30개 이상의 다양한 국적의 약 600명의 난민 혹은 난민 신청자가 있지만, 이들의 존재는 극히 미미한 것으로 한국인의 대부분은 국내의 난민 존재에 관해 무지하다. 사실, 한국사회가 외국인을 사회의 일원으로 받아들이기 시작한 것은 최근의 일로, 외국인 노동자들의 인권과 처우 개선의 문제가 부각된 것도 몇 년 되지 않았다. 이러한 가운데, 외국인 노동자에 비해 그 수가 적고 그 사안이 매우 복잡한 난민 문제는 한국인들의 관심 밖의 일인지도 모른다.

대한민국은 1992년 난민 협약에 가입했고, 그리하여 타국의 난민이 한국정부에 비호를 요청할 경우 한국정부는 난민에게 비호를 제공할 의무를 가지게 되었다. 그러나 한국정부가 처음으로 난민 지위를 인정하여 비호를 제공한 것은 2001년의 일이다. 그 이후 국민의 인권의식이 고취되고 시민단체의 개선 요구가 거세짐에 따라 한국의 난민 제도는 많은 개선을 보여왔으며 30명정도의 난민 신청자가 난민 지위를 인정 받았다.

그러나 난민 지위에 따르는 보장되는 법적 권리 등이 불분명하고 그 심사기간이 지나치게 길어지는 등 아직도 개선될 여지가 많이 남아 있다. 난민 문제에 대한 정부의 대처가 늦어지는 것은 물론 예산상의 문제, 외교적 문제 등의 많은 이유가 있겠지만 난민 분야에 대한 국민의 관심이 저조한 것도 큰 이유라고 생각된다.

2001년에 난민의 날이 제정된 이래로 한국에서도 난민의 날을 기념하는 행사들이

몇몇 시민 단체들의 주최로 열린 바 있다. 한국의 난민 제도의 개선과 난민의 인권에 대한 진지하고 의미있는 토론의 장들이 펼쳐졌다. 그러나, 참가자들이 몇몇 시민단체 관계자들과 난민 분야 전문가들에 국한되어, 난민에 전혀 생소한 사람들에게 난민 문제의 심각성에 대해 상기시키 못했다.

난민 문제에 집중하고 있는 국내의 거의 유일한 시민 단체인 『피난처』는 2001년부터 한국에서 열린 세계 난민의 날 행사에서 중심적인 역할을 해온 바 있는데, 피난처의 활동가들 사이에서도 이러한 문제점이 제기되었고, 난민 문제를 일반인들에게 홍보하고 공감대를 이끌어 낼 필요성에 공감했다. 이러한 배경으로 2005년 난민의날 행사는 한국에서는 최초로 열린 공간에서 일반인들에게 좀더 쉽게 다가갈 수 있고 난민 문제에 대해 알릴 수 있는 행사로 기획됐다.

적은 예산과 짧은 일정으로 다소 열악한 환경이었음에도 불구하고 많은 활동가들이 애정어린 관심과 적극적인 참여를 보여주어 행사 준비가 가능할 수 있었다. 난민의 날 기획에 관심을 가지고 참여하고자 했던 자원 활동가들의 대부분은 대개 난민 문제에 대해 많은 지식은 없지만 열정으로 가득찬 젊은이들이었고, 난민의 정의부터 하나하나 배워가며 행사를 준비해 나갔다.

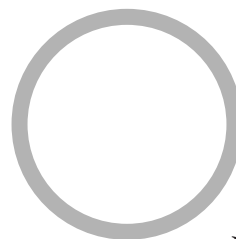
2005년 세계 난민의 날의 주제는 ‘용기’였다. 여기서 용기란 두렵고 힘든 상황에서 자신의 삶의 터전을 떠나 새로운 삶을 찾고자 했던 난민들의 용기이고, 떠나오는 과정에서 닥친 극한 상황에서도 꺾이지 않고 살아남은 용기이며, 전혀 새로운 세계에 적응해 나가려 노력하는 그들의 용기이다. 한국의 2005년 세계 난민의 날도 동일한 주제 아래 난민이 되는 것이 얼마나 용기를 필요로 하는 일인지를 알리고 그들의 용기를 치하하고 위로하고자 하는 행사로 꾸며졌다.



◀2005년 세계 난민의 날의 주제는 ‘용기’였다. 여기서 용기란 두렵고 힘든 상황에서 자신의 삶의 터전을 떠나 새로운 삶을 찾고자 했던 난민들의 용기이고, 떠나오는 과정에서 닥친 극한 상황에서도 꺾이지 않고 살아남은 용기이며, 전혀 새로운 세계에 적응해 나가려 노력하는 그들의 용기이다.(사진제공: 피난처)



▲ 지난 6월 19일 일요일, 대학로의 마로니에 공원을 행사 장소로 시민들과 함께 난민에 대해 생각해 보는 시간과 다채로운 코너들을 가졌다.



처음으로 일반인에게 다가가는 난민 관련 행사인 만큼 기획단계에서부터 많은 고민이 있었다. ‘난민’이라는 단어가 주는 심각함과 난해함 때문에 실제 많은 사람들이 거부감을 가지고 있었고 마냥 나와는 동떨어진 먼 문제라는 인식이 강하기 때문에, 좀 더 쉽게 그들에게 다가갈 필요가 있다고 여겨졌다.

첫걸음이기 때문에, 많은 성과를 바라기 보다는 거리를 지나가며 잠깐이라도 행사에 참여한 사람들이 난민이란 어떤 사람들이며, 한국에도 난민이 있다는 것을 알고 그후에 한번이라도 왜 난민들이 한국까지 와야 했으며, 우리가 왜 그들을 도와야 하는지 고민을 해보는 기회를 제공한다면 이 행사가 정말 의미있는 것이 되리라 믿었다. 좀 더 많은 사람들의 참여를 유도하기 위해 6월 20일 대신 일요일인 6월 19일을 선택했고, 주말에 다양한 사람들이 모이는 대학로의 마로니에 공원을 행사 장소로 선택했다. 또한 일반인들에게 좀 더 재미있고 친근하게 다가가기 위해 주로 문화 중심의 장이 꾸며졌다. 마리온 호프만 UNHCR 서울 사무소 소장, 이인호 전 국제 교류 재단 이사장, 이만열 국가 편찬 위원회 위원장의 축사로 시작된 2005 세계 난민의 날은 작지만 다채로운 코너들로 꾸며졌다.

우선, 공원 바깥쪽의 인도를 따라 ‘난민의 용기’라는 주제로 사진전이 열렸다. 난민들이 자신의 삶과 터전을 등지고 탈출하는 과정 그리고 정착하는 과정과 그 용기를 보여주는 세계 전역의 난민 사진들이 그 여정의 흐름을 따라 전시되어 길을 가는 시민들의 발걸음을 붙잡고 잠시 난민에 대해 생각해 보는 시간을 가지게 했다.

행사장 한켠에는 직접 시민들이 참여할 수 있는, 일명 ‘하드보드 작업장’이 마련

되었다. 타일크기의 하드보드지 위에 크레파스로 난민 문제의 해결과 세계 평화의 염원을 담은 그림이나 메시지를 그려 넣는 공간으로 완성된 하드보드지는 하얀 벽위에 'PEACE'라는 글씨를 따라 차곡차곡 붙여졌다. 그 옆으로는 난민과 평화를 주제로 페이스 페인팅을 해주는 장이 열려 특히 어린이들의 열렬한 호응을 얻었다.

인도 안쪽으로 설치된 데스크들에서는 한국에 있는 대표적 난민 그룹인 콩고, 방글라데시 줌마족, 미얀마 친족, 이라크 쿠르드족이 자발적으로 참여하여

각각 자신의 문화와 인권 상황을 알렸다. 저마다 자신의 전통의상을 입고 서투른 한국어로 지나가는 사람들에게 열심히 설명하는 난민의 모습에 많은 사람들이 관심을 가졌다. 특히, 난민들이 밤새워 준비한 전통 음식들은 인기 만점이었다. 사실, 세계 난민의 날의 주인공은 난민들이므로 이들의 자발적인 참여는 이 행사에 많은 의미를 부여했다. 물론 기획단계의 많은 부분은 한국인들이 담당했지만, 난민들의 적극적인 참여가 없었다면 반쪽짜리 행사가 되었을 것이다. 난민들이 띄약별 아래서 더위도 아랑곳 하지 않고 열심히 참여해줘 많은 사람들에게 난민이 처한 상황과 그들이 한국이라는 먼 땅까지 올 수 밖에 없었던 이유가 더 호소력을 가졌다고 믿는다.

2005년 세계 난민의 날은 비록 반나절동안의 작은 행사였지만 중요한 의미를 가진 행사였다. 잠깐동안 접한 난민의 상황에 마음아파하는 사람들의 모습을 보면서 한국의 국민들이 어려움에 빠져 도움을 요청하는 이방인들에게 도움의 손길을 내밀고 사회의 일원으로 받아들이 수 있다는 가능성을 발견했다. 또한 지금까지 한국의 난민 인권 운동이 난민 제도 개선이나 난민들에 대한 법적 지원 등에 국한되어 왔는데, 장기적으로는 일반 시민들에게 이러한 점들을 홍보하고 교육시켜 관심을 끌어내야 한다는 과제를 안겨준 행사이기도 했다. 아무쪼록 이번 2005년 난민의 날 행사가 앞으로 있을 세계 난민의 날이 나아가야 할 방향을 조금이나마 제시해준 행사가 됐기를 바란다.

2005년 세계 난민의 날의 주제는 '용기'였다. 여기서 용기란 두렵고 힘든 상황에서 자신의 삶의 터전을 떠나 새로운 삶을 찾고자 했던 난민들의 용기였고 그들의 용기이다.



호주의 난민정책

이 용 승 (한국민족연구원 연구원)



들어가며

2002년 4월 20일, 호주 서부에 위치한 ‘커튼’ 난민 수용소에서 폭동이 일어났다. 이곳에 수용돼 있던 난민들이 수용소 내의 열악한 생활환경과 추방가능성에 항의하며 폭동을 일으키고 경비원들과 대치했던 것이다. 같은 해 12월 30일에는 사우스 오스트레일리아에 위치한 우메라(Woomera) 수용소에서 난민 20여명이 막사와 식당에 불을 지르고 동조자와 함께 대규모 시위를 벌이는 사건이 발생했다. 이에 동조하여 같은 지역의 백스터(Baxter), 웨스트 오스트레일리아 포트 헤드랜드(Port Hedland), 크리스마스 아일랜드 등의 수용소에서 연대 시위를 벌이는 심각한 사태가 벌어지기도 했다. 호주는 난민지위 인정에 대한 심사를 진행하는 동안, 모든 비정규 이주자들은 수용소에 집단수용하는 정책을 시행하고 있다. 집단 수용된 난민은 몇 년이 걸릴지 기약할 수 없는 난민판정절차를 하염없이 기다리며, 열악한 환경의 수용소 생활을 감내해야 했다. 당시 줄지어 발생한 난민들의 폭동은 호주 난민정책의 단면을 웅변적

으로 보여준다.

호주는 섬국가로서 모든 비정규이주자들이 항구나 공항을 통하여 입국한다. 따라서 난민 발생국과 인접한 국가들에 비해 상대적으로 밀입국 문제가 적었으나 90년대 후반부터는 경제적 이주민 또는 아프가니스탄, 이란, 발칸반도, 아프리카 등지에서의 전쟁과 내전을 피해온 난민들이 탑승한 선박이 호주해안에서 떨어진 공해상에 위치하다가 고속보트를 이용하여 밀입국하는 사태가 잦아져 정부의 이주법 집행대응 또한 강화돼 왔다. 호주 정부는 국경을 보호하고 이주정책 집행을 강화하기 위해 이민국을 중심으로 여러 가지 방안들을 모색해 왔으며, 의회는 2001년 이민법 개정안을 통과시켜 난민의 입국과 지위획득을 어렵게 하는 등의 규정을 만들기도 했다. 이 글은 호주 난민정책의 개괄과 현황, 이를 통해 한국의 난민정책에 있어 시사점을 발견하는 데 목적이 있다. 정책적 측면은 주로 이주법 중에서 난민과 직접적인 관련이 있는 규정을 중심으로 서술했으며, 개정과정과 이의 배경이 된 사건을 살펴볼 것이다. 법은 현실의 반영이며, 직접적으로 현실을 규제하기도 하지만, 현실과 괴리되어 있는 경우도 상당수 있다. 호주의 이주법에서도 이러한 경향은 어렵지 않게 발견할 수 있다.

이러한 목적을 염두에 두고 2장에서는 호주의 난민 현황을 년도별 유입난민, 국제적 난민 부담에 대한 분담 정도, 출신국별 분류를 서술하고, 이에 대한 개략적인 설명을 달았다. 중심적인 내용을 담고 있는 3장에서는 이주법의 주요 내용과 주요 개정내용, 개정의 배경, 난민을 위한 비자제도 및 난민지위 신청 절차, 구금제도 및 강제송환제도, 귀환지원 프로그램 등을 개괄하고, 이에 대해 간략히 평가했다. 마지막 결론에서는 호주 난민정책에 대한 전반적인 평가로 결론을 대신했다.

난민현황¹⁾

현재 전 세계적으로 보호를 필요로 하는 난민과 국내 실향민의 숫자는 2,000만 명 내외에 달하는 것으로 알려지고 있다. 미국 난민 위원회는 2004년 12월 31일 현재 실

1) 여기서 인용된 통계는 주로 UNHCR, *UNHCR Statistical Yearbook Country Data Sheets—Australia*(2005, 1, 1)를 참조했다.

2) U.S. Committee for Refugees and Immigrants(USCRI), *World Refugee Survey 2005*(2005, 6, 15), p. 7. 아래 UNHCR의 2004년 통계와 차이가 나는 것은 USCRI이 제시한 통계 수치는 협약난민과 망명 희망자만을 포함하고 때문이다. UNHCR은 좁은 의미의 협약난민뿐만이 아니라 실향민, 무국적자 등 '보호를 필요로 하는 자' 모두를 대상으로 하고 있다. 참고로 UNHCR은 2004년 기준, 난민 9.2백만(48%), 망명 신청자 839,200(4%), 귀환난민 1.5백만(8%), 국내 실향민 5.6백만(29%), 기타 2백만(11%) 등 전 세계적으로 보호를 필요로 하는 자의 숫자를 19.2백만으로 제시하고 있다. UNHCR, *Basic Fact : Refugees by Numbers*(2005 Edition).

〈표 -1〉 연도별 호주 유입 난민, 망명신청자 통계 (기준: 연말)

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁴⁾
난민	57,575	62,145	67,313	66,074	69,745	64,918	60,246	57,895	59,436	56,258	63,467
망명신청자	5,829	20,742	15,240	12,677	10,003	10,320	10,896	11,583	7,291	3,021	5,022
계	63,404	82,887	82,553	78,751	79,748	75,238	71,142	69,478	66,727	59,279	68,489

* 망명신청자는 현재 신청이 계류 중인 경우를 말함.

향민을 제외한 난민과 망명 희망자의 숫자를 1,150만으로 분석하고 이들 중 호주의 난민 숫자는 14,600명으로 추산하고 있다.²⁾ 호주 정부의 공식 통계로는 과거 50년간 호주에 정착한 난민 숫자가 약 630,000명에 이르는 것으로 나타나고 있다.³⁾ 다음 〈표-1〉은 2003년까지의 호주에 유입된 난민과 망명신청자(asylum-seekers) 통계이다.

지난 약 10년간의 추이를 보면 난민은 1998년 69,745를 정점으로 점차적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 망명신청자는 난민의 추세와 반드시 일치하는 경향을 보이는 것은 아니지만 이 또한 난민의 숫자가 줄어드는 데에 따라 감소 추세에 있다. 특히 2003년에는 난민신청이 최고조에 달했던 1991년의 약 7분의 1 수준을 기록함으로써 급격한 감소를 보여주고 있다. 난민과 망명신청자의 경향적 감소는 그간 호주 정부의 적극적인 난민 억제책에 그 원인이 있는 것으로 분석된다. 특히 ‘the Pacific Solution’에 따라 호주와 가까운 태평양 연안의 나우루 공화국에 난민을 분산 구금하거나 뉴질랜드 등에 분산 수용한 것은 난민 수치 감소에 큰 영향을 미쳤다. 2004년도에 또 다시 큰 폭으로 난민수치가 증대된 것은 그간 하워드 정부의 강경책에 대한 국내외 여론의 악화에 따른 제도 운용의 유연성 증대에 기인한 것으로 보인다. 국내외의 따가운 시선에 직면한 하워드 정부는 최근 구금정책은 유지하면서도 유연하고 창의적인 운용을 강조해, 규정은 유지하면서도 운영에 있어서는 다소 완화된 정책을 구사하겠다는 점을 여러 차례 시사해왔다.

호주는 국제난민원조기구에 2004년 기준으로 약 5,130만 달러를 기부했으며, 인구 1인당 2.55달러를 기부한 것으로 나타나 각각 세계 10위를 차지하고 있다.⁵⁾ 그러나 난민에 대한 부담은 세계적 평균치에서 보았을 때 여전히 낮은 수준에 머물러 있

3) 호주 이민국(Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, DIMIA), *Fact Sheet 60 : Australia's Refugee and Humanitarian Program, Commonwealth of Australia* : <http://www.immi.gov.au/facts/60refugee.htm> 검색일 : 2005. 8. 10.

4) 2004 UNHCR, "Table 1. Asylum-Seekers, Refugees and Others of Concern to UNHCR, end-2004," 2004 Global Refugee Trends : Overview of Refugee Populations, New Arrivals, Durable Solution, Asylum-Seekers, Stateless and Other Persons of Concern to UNHCR(2005.7.17), p.10.

5) 국가별 기부액에서 상위 10위권의 국가들은 미국, 유럽위원회(Europe Commission), 네덜란드, 스웨덴, 영국, 일본, 노르웨이, 덴마크, 독일 등의 순이다. USCRI(2005), p. 14.

〈표-2〉호주의 국제적 난민 부담에 대한 기여도

지 표		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
난민	per 1 USD GDP/capita	2.7	3.0	3.2	3.2	3.3	3.1	2.9	2.8	2.8	2.7
	1000명 당	2.9	3.2	3.4	3.4	3.6	3.3	3.0	3.0	3.0	2.9
	1000km ² 당	7.5	8.1	8.7	8.6	9.1	8.4	7.8	7.5	7.7	7.3
전체인구	per 1 USD GDP/capita	—	—	—	3.8	3.8	3.6	3.4	3.3	3.2	2.8
	1000명 당	—	—	—	4.0	4.1	3.8	3.6	3.6	3.4	3.0
	1000km ² 당	—	—	—	10.2	10.4	9.8	9.2	9.0	8.7	7.7

〈표-3〉출신국별 난민현황

출신국	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
이라크	9,724	9,009	9,821	10,364	10,521	10,504	11,899	12,157
수단	1,270	1,669	2,041	2,421	2,872	3,858	6,033	10,037
세르비아/몬테네그로	18,452	18,362	18,020	15,574	12,046	10,225	9,827	7,250
아프가니스탄	2,199	2,237	2,428	3,115	4,358	6,262	6,943	7,240
크로아티아	1,076	1,609	3,077	3,704	4,902	5,158	4,850	3,394

〈표-4〉출신국별 망명신청자 현황

출신국	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
중국	1,007	1,202	1,091	958	1,215	1,176	1,087	800
인도	339	337	328	449	770	650	548	604
인도네시아	1,420	1,247	1,895	1,239	831	897	615	230
한국	170	171	6	281	172	256	338	221
말레이시아	—	31	—	370	264	261	232	184

다. 인구 1000명당 난민 수치나 1000km² 당 난민 숫자 또한 세계 평균치를 밑돌고 있다.⁶⁾ 〈표-2〉는 이를 수치로 나타낸 것이다.

1999년부터 2003년까지 호주는 평균적으로 1인당 GDP 대비 난민수 3명, 인구 1000명 당 난민수 3명, 1000km² 당 8명을 기록해 각 각 73, 46, 101위에 올랐다.⁷⁾

위의 〈표-3〉과 〈표-4〉는 각각 호주에 유입된 난민의 출신국과 망명 신청자의 출신

6) 난민에 대한 국제적 부담공유(burden sharing)를 수치화하기 위해 사용된 지표는 매우 제한적 의미를 가지고 있다. 1인당 GDP 대비 난민숫자는 가장 많이 쓰이는 수치이기는 하지만 비공식 경제 부문이 생략된 통계이며, 난민들은 호스트 국가의 국경지역에 집중적으로 퍼져있다는 점에서 인구 1000명 대비 난민 숫자도 한계적이다. 호스트 국가의 모든 국토가 경작과 거주가 가능한 지역이 아니라는 점에서 면적 당 난민 숫자 또한 마찬가지로 한계가 있다. UNHCR, *UNHCR Statistical Yearbook 2003*(2005. 3), pp. 62-63.

7) Ibid., p. 65.

국을 2003년의 순위를 기준으로 배열한 것이다. 국가별 난민 발생은 모두가 내전이나 국제전이 발발한 지역이며, 해당 지역의 안정도의 변화에 따라 난민 유입 숫자가 변하고 있다.

호주의 난민정책

난민관련 법규

호주의 이주법령은 1958년 이주법(Migration Act 1958, The Act)이 중심이 돼 왔고 그 후 여러 차례 개정돼 왔다. 1958년 호주 이주법은 “호주 시민이 아니면서, 비합법적으로 호주에 머무는 모든 이주자들은 특별한 허락이 없는 한 구금돼야 하고 가능한 빠른 시일 내에 퇴거돼야 한다”라고 규정하고 있다.⁸⁾ 이 법은 “비합법적 비시민(unlawful non-citizens)”의 정의를, 비자없이 호주에 입국한 자, 비자만료기간을 넘긴 자, 비자가 취소된 자로 규정하고, 다만 난민지위를 받은 자는 구금시설에서 석방돼야 한다고 규정하고 있다.⁹⁾ 이주법의 하위 규정으로는 이주 규정(Migration Regulations 1994, the Regulations)이 있다. 이주법은 국회 상, 하원 모두의 찬성을 얻어야만 개정될 수 있지만 규정은 이민국 장관의 추천을 받아 총독의 권한으로 개정안을 제정하고 상, 하원 중 한 곳의 승인만 있으면 개정할 수 있다.

난민을 포함하여 이주와 관련한 일반적인 법과는 별도로 불법으로 국경을 넘어 유입된 비정규 이주자의 구금을 규정하고 있는 법이 1992년 제정된 이주 구금법(Migration Detention Act)이다. 호주는 비자없이 입국하는 모든 외국인을 일단 구금시설에 수용한다. 1989년 캄보디아 이주자들이 선박으로 호주 입국을 시도하면서 비정규 이주자에 대한 구금시설의 필요성이 대두되었고, 이러한 요구에 따라 호주 정부는 1992년 이주 구금법을 도입했다. 그 후 국제사회와 국내여론의 비난에 따라 구금제도와 시설이 변화, 개선되어 왔다.¹⁰⁾ 1992년 최초로 호주 당국이 캄보디아 난민을 포트 헤드랜드(Port Hedland)에 자의적으로 구금한 것은 난민정책의 전환을 분명히 예고하는 것이었다. 즉 최초 구금이 있었던 바로 직전인 1989년, 호주정부는 천안문

8) DIMIA, Fact Sheet 82: Immigration Detention. : <http://www.immi.gov.au/facts/82detention.htm> 검색일 : 2005. 8. 10.

9) Ibid.

10) 호주 난민회(Refugee Council of Australia)는 대안 구금 시설과 절차, 서비스에 대한 제안서에서 구금대상자가 가지는 구금결정에 대한 항소 권리와 각종 사회복지제도의 혜택, 정부가 구금시설 비용을 줄일 수 있는 방법, 구금자들이 가능한 빠른 시일내에 합법적으로 방면될 수 있도록 하는 방안 등을 제시하였다: Refugee Council of Australia, Alternatives to Detention : www.refugeecouncil.org.au/html/currentissues/alternatives1.html 검색일 : 2005. 8. 10.

호주 정부는 난민을 억제하기 위해 난민으로 판정됨에도 불구하고 비자 없이 입국한 자들에게 3년 기간인 임시보호비자 (TPVs)를 발급하는 조치를 취했다.

사태로 오도 가도 못하게 된 10,000명에 이르는 중국 학생을 일괄 사면하는 등 난민에 대해 전향적인 자세를 보여 왔으나, 이 때부터 난민

수용에 매우 소극적으로 대응했으며, 나아가 억제책을 구사하기 시작했다.

이주법 또한 난민을 억제하기 위한 호주 정부의 정책변화에 따라 몇 차례의 개정이 이루어졌다(Migration Legislation Amendment). 1999년 10월, 하워드 정부는 임시보호비자(Temporary Protection Visas, TPVs)를 도입하여 난민으로 판정됨에도 불구하고 비자없이 입국한 자들에게 3년 기간인 TPV를 발급하는 조치를 취했다. 이전까지는 난민으로 판정되면 특별한 체류허가없이 호주에 상주할 수 있었으며, 적절한 방법을 통해 시민권을 획득할 수 있었다. 그러나 임시보호비자를 발급받은 자는 3년이 경과하면 자신의 지위(status)를 재증명해야 했으며, 가족결합이 불허됐다. 또한 이들은 안정된 직장을 잡기 어려웠기 때문에 생활은 더욱 어려울 수밖에 없었다.

2001년 9월에는 호주 인근의 3개 섬과 시설물을 ‘excised offshore places’로 규정해, 이곳에 머무르는 이주민 또는 난민들이 호주비자를 신청하는 것을 금지해 임시보호비자를 비롯한 모든 비자발급 및 법정절차를 신청하지 못하도록 했다. 이는 호주 영해임이 분명하지만 당국의 사전 허가 없이 다수의 보트피플이 들어와 난민신청의 배후로 사용하는 곳을 이주법에서는 ‘Migration Zone’¹¹⁾으로 인정하지 않겠다는 것으로서, 난민의 유입을 줄이고자 고안된 제도이다. 2001년 개정이 이뤄지게 된 직접적인 원인은 8월에 있었던 탬파(Tampa)호 사건이다. 2001년 8월 26일 호주에서 싱가포르를 향하던 노르웨이 선박 탬파호는 인도양에서 조난당한 433명의 아프간 난민을 구출했다. 그 후 호주 정부에 입항을 요구했으나 냉정하게 거절당한 탬파호는 인도네시아로 뱃머리를 돌려야 했다. 그러나 자살을 불모로 호주행을 요구하는 보트피플의 요구에 따라 다시 크리스마스 섬을 향했으나, 호주 정부는 난민들의 불법 입항을 이

11) ‘Migration Zone’이란 비시민이 이 지역을 들어오기 위해서는 반드시 입국사증을 소지해야 하는 곳으로서 유효한 비자신청이 이루어질 수 있는 곳을 지칭한다. DIMIA, Fact Sheet 81: Australia's Excised Offshore Places : <http://www.immi.gov.au/facts/81excised.htm> 검색일 : 2005. 8. 14.



▲ 표류하던 아프간 난민을 태우고 호주에 인도적인 구조를 요청했던 노르웨이 화물선 탐파호. 하지만 호주 정부는 이들을 거부했다.
〈출처 : www.imbc.com〉

유로 군대까지 동원하여 탐파호의 호주 영해 진입을 금지했다. 이에 더해 호주 정부는 탐파호의 입항을 거부하는 것을 정당화하기 위한 법안(the Border Protection Bill 2001)을 의회에 제출했다. 비록 이 법안은 상원에서 부결됐지만, ‘excised offshore places’를 규정하는 계기가 됐다. 아프간 난민은 결국 뉴질랜드가 150

명을 수용하고, 호주 정부가 비용을 부담하는 조건에서 나우루가 이들의 난민인정 절차 진행의 센터를 제공하는 것으로 일단락 됐다.¹²⁾ 2001년 9월의 개정법은 확실히 효과가 있었다. 동 법의 발효직후인 2001년 12월부터 2004년 3월 31까지, 2003년 7월 베트남인 53명이 들어온 것을 제외하고는 단 한건의 보트피플도 호주에 입국하지 못했다. 이는 1999년 7월부터 2001년 12월 사이 9,500여명이 보트로 입국¹³⁾한 것과 비교하면 놀라운 결과이다.

2004년 8월에는 임시보호비자(Temporary Protection Visa, TPV)와 임시 인도적 비자(Temporary Humanitarian Visa, THV) 소지자가 해당 지역사회에 큰 공헌을 하였거나 호주인과 매우 친밀한 연계를 맺었을 경우, 비인도적 이민과 같이 영구비자신청을 할 수 있도록 하였고, TPV와 THV 소지자 중 난민신청이나 그 외 영구비자신청을 거부당한 경우, 더 이상의 보호가 필요하지 않는 경우는 귀환계류비자(Return Pending Visa-RPV)를 발급받아 귀환하기 전까지 18개월간 거주연장을 할 수 있게 하였다.¹⁴⁾ 그러나 난민이 해당지역에 큰(strong) 공헌을 하기가 쉽지 않고 호주인과 친

12) 이때부터 호주 정부의 난민정책은 다소 경멸적인 의미를 내포한 ‘the Pacific Solution’으로 명명되었다. Penelope Mathew, “Australian Refugee Protection in the Wake of the Tampa,” The American Journal of International Law, Vol. 96, No. 3(2002. 7), p. 661. 탐파호 사건은 이후 조난 난민 구제에도 영향을 미쳤다. 실제로 탐파호 사건이후 한국선주상호보호협회는 모든 선주회사에게 “탐파사건과 유사한 사건이 재차 발생하는 경우 선의로 난민을 구조한 선사만 그 피해를 감수할 수밖에 없는 실정이니 참조하기 바란다”라는 공문을 발송한 바 있다. http://kpiclub.or.kr/read.cgi?board=n2&y_number=33&nnew=1 검색일 : 2005. 8. 15.

13) DIMIA, Fact Sheet 74 : Processing Unlawful Boat Arrivals ; www.immi.gov.au/facts/75processing.htm 검색일 : 2005. 8. 10.

14) DIMIA, Legislation Change : http://www.immi.gov.au/legislation/amendments/1c27082004_1.htm 검색일 : 2005. 8. 11, Fact Sheet 64a : New Measures for Temporary Protection and Temporary Humanitarian Visa Holders.

밀한 관계라는 것도 매우 자의적이라는 측면에서 이는 어디까지나 귀환을 독려하는 것에 초점이 맞춰져 있다. 국경 통제의 강화와 함께 이러한 조치를 통해 호주 정부는 신규 임시비자 부여 대상자를 줄이고, 임시비자 소지자의 추방을 용이하게 하여 임시비자 보유자의 절대 수치를 감축하는 것을 목표로 하고 있다고 평가할 수 있다.

난민인정 절차¹⁵⁾

호주의 영구이민을 위한 프로그램은 두 가지로 구성되어 있다. 기술이민이나 가

〈표-5〉 인도적 프로그램의 구분

구 분				해당자 및 설립목적
인도적 프로 그램	국외 재정착 (Offshore Resettlement Program)	영구 비자	난민	본국에서 박해를 받아, 재정착의 필요가 있는 자. UNHCR가 호주 당국에 의뢰. 난민, 긴급구호, 실향민, 위험에 처한 부녀자 등.
			Special Humanitarian Program(SHP)	본국에서 심각한 인권침해에 해당하는 실질적 차별로 인해 본국 밖에 있는 자. SHP로 입국하기 위해서는 호주(뉴질랜드) 시민 권자나 단체의 지원이 있어야 함.
		임시 비자	Secondary Movement Relocation	호주로의 입국 신청전, 안전한 1차 비호국으로부 터 다른 국가로 이주한자. 5년간 유효하며, 4년 6개월이 지나도 보호의 필요성이 있으면 영구 보호 비자(Permanent Protection Visa)를 신청할 수 있음.
			Secondary Movement Offshore Entry	안전한 비호국을 벗어나 'offshore excised places'에 불법적으로 유입된 자. 3년간 유효함. 이들은 영구 정주가 허락되지 않으며, 3년 경과 후 계속적인 보호의 필요가 있으면 임시 보호 비자(Temporary Protection Visa)신청 자격이 주어짐.
	국내보호 (Onshore Protection)			임시비자 혹은 불법적인 방법으로 이미 호주 국내에 들어와 보호를 요청하는 자.

15) 여기서 인용된 자료 및 수치는 특별한 언급이 없는 이상 DIMIA, Fact Sheet 60 ; Australia’s Refugee and Humanitarian Program, Fact Sheet 61 ; Seeking Asylum Withing Australia를 참조했다.

족이민 등의 이민절차와 난민이나 기타 인도적 보호가 필요한 자들을 위한 인도적 이주가 그것이다. 인도적 프로그램(Humanitarian Program)은 다른 국가에 재정착(resettlement)하는 것이 가장 적당한 선택지인 사람들을 위해 재정착지를 제공하는 것이 다수를 차지하고 있다. 인도적 프로그램은 국외에 있는 자들을 위한 국외 재정착(offshore resettlement)과 이미 국내에 들어와 호주의 보호를 요청하는 난민을 위한 국내 보호(onshore protection)의 두 가지 형태로 나뉘며, 각 각에는 또 다시 하위 범주가 있다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다. 인도적 프로그램에는 과거 7년간 12,000명이 할당되었으며, 2004-05 회계연도에는 13,000명으로 늘어났다.

특히 난민을 위한 자리가 4,000명에서 6,000명으로 늘어났으며, SHP와 국내보호는 1,000명이 줄어 7,000명이 할당되었다. 특징적인 것은 임시비자의 하위범주는 거의 비슷한 조건임에도 불구하고 호주 영토에 불법적으로 들어왔는지의 여부에 따라 부여자격이 달라진다. 즉 호주 영토나 영해에 속하지만 ‘migration zone’ 이 아닌 ‘offshore excised places’ 에 불법적으로 유입된 경우는 오히려 그 조건에서 불이익을 주고 있다. 이 또한 불법 유입을 방지하고자 하는 호주 정부의 의지를 그대로 드러내고 있는 조치라고 할 것이다. 호주 정부도 임시비자의 경우 첫 번째 비호국에서 보호를 받을 수 있음에도 불구하고 더 좋은 정착지로 옮기기 위해 재이주 한 사람들에게 대해 불이익을 주고자한 조치임을 솔직히 인정하고 있다.¹⁶⁾

앞의 <표-6>은 인도적 프로그램에 따른 비자 발급을 범주별로 구분한 것이다. 국

〈표-6〉 범주별 인도적 프로그램 부여자 수

범 주	1998~99	1999~00	2000~01	2001~02	2002~03	2003~04
난 민	3,988	3,802	3,997	4,160	4,376	4,134
SHP	4,348	3,051	3,116	4,258	7,280	8,297*
특별지원(Special Assistance)**	1,190	649	879	40	—	—
국내보호	1,830	2,458	5,577	3,885	866	788
구난처(Safe Haven) 제공	—	5,900	—	—	—	—
임시 인도적 지원 (Temporary Humanitarian Concern)	—	—	—	—	—	—
계	11,356	15,860*	13,733	12,349	12,525	13,851

* 이 수치는 국외 코소보 난민 4,000명과 국내 동티모르 1900명으로 구성된 5,900명의 구난처 비자를 포함하고 있다. 구난처 비자는 UNHCR의 긴급구호 요청에 부응하기 위해 1999년 4월 상원을 통과한 이주법 개정안으로서 위난에 처한 사람들이 본국으로 돌아갈 수 있을 때까지 임시로 보호를 제공하는 것을 목적으로 한다.

** 특별지원은 2001년 임시비자 시스템이 개정되면서 폐지되었다.

16) DIMIA, Fact Sheet 65: New Humanitarian Visa System.

난민신청자는 자신을 증명할 만한 서류가 미비할 수 밖에 없기 때문에 국적, 시민권, 범죄 여부등을 조사하는데 많은 시간이 걸린다. 물론 구금에 대한 시간 제한은 없으며 통역을 제한없이 제공된다.

내 시민권자나 단체의 ‘보증’을 필요로 하는 SHP는 꾸준히 증가하는 반면 이미 국내에 들어와 보호를 요청하는 ‘국내보호’ 비자의 발

급건수는 지속적으로 감소하고 있는 것이 특징이다.

호주 난민들의 대다수는 국외 재정착 프로그램에 의해 난민 지위를 인정받은 경우이나 매년 호주에 이미 입국한 수 천 명의 난민이 난민지위 인정을 신청하고 있다. 난민으로 인정할 수 있는 자격을 갖추고 있으나 불법으로 입국한 경우, 이들에게는 3년간의 임시 보호 비자가 발급된다. 합법적인 입국인 경우에는 영구 보호 비자가 주어진다. 그러나 비정규 이주자는 일단 구금시설에 수용된 상태로 안전 체크를 비롯해 호주에 정주할 정당한 사유가 있는지 철저히 조사받는다. 이들은 자신을 증명할 만한 서류가 미비할 수밖에 없기 때문에 국적, 시민권, 범죄 여부 등을 조사하는 데 많은 시간이 걸린다. 물론 구금에 대한 시간제한은 없으며, 통역은 제한없이 제공된다. 조사 이후 피조사자의 주장이 호주가 국제사회에 약속한 부담의무에 부합하는 것으로 판단되면 보호비자 발급 신청에 대한 도움이 제공된다.

호주의 보호의무를 충족시키지 못하면 그 즉시 추방의 대상이 된다. 보호비자 신청이 거부된 경우에는 재심을 신청할 수 있다.¹⁷⁾ 그러나 난민재심법원(Refugee Review Tribunal)에서도 인정받지 못해 보호비자 발급이 거부되면, 28일 이내에 호주를 떠나야 하며, 시간을 초과하여 머물면 강제 송환될 수도 있다. 다만 이민국 장관은 공익에 근거하여 재심 법정의 결정을 번복할 수 있다. 2001~02년도의 보호비자 신청건수는 8,435 건이었으며, 이 가운데 750건의 영구 보호 비자와 3,196 건의 임시보호 비자가 승인되었다. 2002~03년도에는 4,900여건의 신청건수 가운데 영구보호 비자 616건, 임시보호 비자 266건이 승인, 발급되었다. 이 모든 과정을 거쳐 일단 영구정주가 허락된 경우 호주 정부는 이들이 빠른 시일 내에 호주사회에 적응할 수 있도록 각종 지원제도를 시행한다. ‘The Integrated Humanitarian Settlement Strategy(IHSS)’로 명명된 지원 프로그램은 초기 정보 및 오리엔테이션 제공, 숙박 및 거주시설 지원, 가재도구 지원, 초기 건강 검진, SHP에 따라 입국한 난민 지원을 원활하게 하기 위한 지원단체 지원 등으로 구성되어 있다.¹⁸⁾

17) DIMIA, Fact Sheet 75 : Processing Unlawful Boat Arrivals.

18) DIMIA, Fact Sheet 66 : Integrated Humanitarian Settlement Strategy.

구금 및 강제 송환정책

불법으로 호주에 체류하는 모든 외국인, 즉 호주에 비자 없이 도착한 자, 비자 기한 초과 체류자, 비자가 취소된 자 등이 구금대상이 되며 체류 허락이 주어지지 않는 한 가능한 빠른 시일 내에 구금하는 것이 호주 정부의 기본적인 방침이다. 호주정부는 이러한 정부의 권리가 국제법으로 보장된 호주의 주권으로 인식하고, 오직 호주시민만이 제한없는 이주와 주거의 권리를 지닌다고 보고 있다. 호주의 비정규 이주자 구금정책은 1992년 처음 도입되었고 현재까지 유지, 발전돼 왔다. 구금정책은 합법적인 호주이주프로그램을 유지하는데 중요한 역할을 담당해 해왔다. 호주의 구금정책은 합법적 절차를 거치지 않고 입국한 외국인은 신분이 확인되고 비자가 주어질 때까지 호주사회에 통합시키지 않는 것을 목적으로 한다.¹⁹⁾

호주정부는 구금수용시설을 구축하고 개편하는 과정에서 여러 가지 종류의 시설과 규정을 새롭게 만들었다. 이민국은 구금서비스공급자(Detention Service Provider, DSP)를 지정, 글로벌솔루션(Global Solutions Ltd) 등의 개인회사와 계약을 맺어 이들이 구금수용시설을 설계, 건축, 관리하도록 했다. 이들 수용시설은 호주정부의 이주 구금 수용시설 기준(Immigration Detention Standards, IDS)을 준수한다. IDS는 이민국이 행정감찰관(Commonwealth Ombudsman), 인권과 기회 균등 위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission)와 협력하여 만들어진 기준으로, 본국에서의 전쟁경험 등으로 정신적 상처를 안고 있을 구금대상자들을 대하는 방법 등 상세한 인권보호 규칙이 담겨져 있다. 다음은 다양한 호주구금시설의 종류와 이에 대한 설명이다.²⁰⁾

구금자들에게는 기본적인 의식주, 보건, 의료, 교육지원 뿐만 아니라, 문화, 종교 생활을 할 수 있도록 편의가 제공되고 아동의 교육과 모든 구금자의 영어교육을 장려하는 것을 원칙으로 한다. 또한 구금자대표위원회(Detainee Representative Committees)를 결성하여 구금자 자신이 시설을 유지하는데 적극적 기여할 수 있도록 하였다. 구금자들은 이주조언 및 신청지원제도(Immigration Advice and Application Assistance Scheme, IAAAS)의 도움을 받아 임시난민보호비자 신청을 하고, 전화, 팩스, 우편 서비스 시설을 설치하여 변호사의 도움을 받는데 지장이 없도록 한다. 또한 구금시설의 건축과 유지는 호주 정부의 건축기준과 소방안전법, 직업환경기준을 따

19) DIMIA, Fact Sheet 82: Immigration Detention.

20) Ibid.

〈표-7〉 호주의 구금시설과 이의 설립목적 및 특징

수용시설	설립목적 및 특징
이주 구금 센터 (Immigration Detention Centres, IDCs)	비자기한 초과 체류자나 비자조건을 어긴 자, 또는 호주 입국을 거부당한 자들을 위한 시설.
이주 구금 시설 (The Immigration Detention Facility, IDF)	불법적인 비시민(unlawful non-citizens) 수용을 위한 시설.
이주 수용처리 센터 (Immigration Reception and Processing Centers, IRPCs)	비정규적으로 입국하려는 보트피플을 위한 시설.
주거적 수용소 프로젝트 (Residential Housing Project, RHPs)	여성과 아이들을 위한 수용시설(구금시설)로 융통성을 증대하여 자치를 보장하고 가정적인 분위기에서 생활할 수 있도록 함. 2004년 현재 호주 남부 도시인 Port Augusta에 위치하여 있고, 정부는 4년동안 2억 740만 호주달러를 투입하여 Villawood(NSW)와 Perth(WA)에 RHP를 추가 설립하기로 함.
그 외 대안 수용시설	동행 없는 미성년자의 경우 이민국 장관의 양육권과 아동복지당국 또는 친지의 감독 아래 양육.
	지역단체 감독 아래 대체 수용시설.

* 자료 출처 : DIMIA, *Fact Sheet 82: Immigration Detention*.

라야 하며, 정부는 계속해서 이주구금시설에 대한 개선 방안을 모색하기 위하여 노력해야 한다.²¹⁾

이주구금자문위원회(Immigration Detention Advisory Group, IDAG)는 2001년 2월 이민국장관이 만든 자문위로 구금시설에 대한 의견을 제공하는 역할을 한다. IDAG는 호주의 모든 구금시설들을 사전통고 없이 방문·조사할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이들은 구금자들과 구금자 위원회, 이민국 직원들과 자유롭게 면담할 수 있기 때문에, 상황조사를 철저히 할 수 있는 이점을 갖고 있다. 자문위는 방문 조사 결과를 장관에게 보고할 수 있으며, 구금시설제공자들에게도 통고하고 조언할 수 있는 권한이 주어져 있다. 이들은 최근 NGO 단체들과의 대화를 통해 시민단체의 의견을 청취하고 새롭고 보다 안정된 유형의 구금시설을 만드는데 기여²²⁾하고자 노력하고 있다.

21) DIMIA, *Fact Sheet 82: Immigration Detention*.
22) DIMIA, “Detaining Unlawful Non-Citizens,” *Managing the Border: Immigration Compliance* (Canberra, DIMIA) June 2004.

〈표-8〉 호주내 구금시설 수용자

년 도	구금자의 수
1997~1998	2,716
1998~99	3,574
1999~00	8,205
2000~01	7,881
2001~02	7,808
2002~03	6,602
2003~04	6,196 (2004년 6월 25일 까지)

* 자료: DIMIA, *Fact Sheet 82: Immigration Detention*.

을 떠날 수 있다. 호주정부는 구금자들과 정부관계자들이 계속적으로 대화, 협상하여 이들의 귀환을 돕는다. 구금의 상한기간이 정해져 있지 않기 때문에 보호비자의 발급 신청과 항소 기간에 따라 구금 기간이 길어지는 경우가 대부분이다. 또한 신분확인, 소송, 여행서류 등의 검토와 미성년자의 경우 부모와의 협력 지연 등의 이유로 구금 기간이 연장되기도 한다. 그러나 본국에서의 박해와 이로 인한 이유있는 공포를 피해 피난 온 사람들에게 본국으로 돌아갈 ‘자유’는 지나치게 가혹한 자유라 할 것이다. 또한 구금자들과의 대화와 협상을 통해 귀환을 돕는다는 것은 귀환자체가 거의 전적으로 본국 상황에 달려있는 상황에서 이들을 수용하지 않으려는 호주정부의 속내를 드러낸 것 뿐이다. 아래 〈표-8〉은 2004년 6월까지의 년도별 구금시설 수용자 수를 표로 나타낸 것이다. 2000년 이후 구금자의 국적은 아프간, 이라크, 이란, 중국, 인도네

부모와 동반하지 않은 미성년자의 경우 주립 아동보호 시설이나 상황에 따라 양육자에 의해 보호될 수 있다. 또한 1946년 아동이주보호법(Immigration Guardianship of Children Act)에 따라 이민국 장관이 이들 미성년자의 법적인 책임자가 된다.

구금자는 언제든지 원하면 호주를 떠나 귀환함으로써 구금시설

〈표-9〉 2005년 8월 현재 구금시설에 따른 구금자의 수

구금 시설	남	여	아동	구금자 수
Villawood IDC	324	43	0	367
Maribyrnong IDC	42	8	0	50
Perth IDC	14	0	0	14
Baxter IDF	117	10		127
Port Augusta RHP				0
Christmas Island IRPC				0
기타 구금시설*	32	21	41	94
Total	652			

* 자료: DIMIA, Immigration Detention Facilities ; www.immi.gov.au/detention/facilities.htm
* 기타구금시설에는 위의 정규 구금 시설 외에 교정시설, 초소(watch house), 호텔, 병원, 고아원, 불법 어로자 일시 구금 등을 말함.

시아, 스리랑카, 팔레스타인, 한국, 베트남, 방글라데시 등의 순이다.

구금시설에서의 폭동과 구금에 대한 인권침해 비판이 비등함에 따라 현재는 과거에 비해 매우 적은 숫자의 인원이 수용돼 있다. 마찬가지로 국내외 여론의 비난에 따라 현재 정규 구금 시설에는 아동이 없으며, 기타 구금 시설에만 41명의 아동이 수용되어 있다. 2004년 11월에 108명



▲ 난민 수용소의 아동.
출처 : 미국난민위원회(USCRI) *World Refugee Survey 2005*.

의 아동이 이주 구금 시설에 수용되어 있던 것과 비교하면 절반 이상 줄어든 수치이다. 그러나 호주는 여전히 자의적인 구금과 수용자에 대한 인권남용으로 국제사회의 비난을 받고 있다. 위에서 열거한 여러 가지 보호규정과 감독기능은 단지 서류상의 의무규정에 불과한 경우가 허다하다. 본국에서 인권침해를 피해 호주로 떠나왔으나, 더욱 심한 인권 침해의 소지가 있는 시스템에 직면하게 되는 것이 이들의 일반적인 상황이다. 구금의 합법성에 대한 독립적인 재심절차의 결여와 구금 기간의 상한 규정이 없다는 점은 구금이 기약없이 길어질 수 있다는 것을 의미²³⁾하며 난민신청이 거부된 경우, 문제는 더욱 심각해진다. 최근 호주 고등법원은 망명신청이 기각됐으나, 본국으로 돌아갈 수 없는 난민은 이주법에 따라 여생을 구금시설에서 지낼 수 있다고 판결했다.²⁴⁾ 갈 곳 없는 사람들에게 대한 우호적인 판결로 해석될 수도 있으나 열악한 구금 환경²⁵⁾과 평생을 기본권을 제약당하며 살아야 한다는 것은 문제가 아닐 수 없다.

호주 당국에 의해 비자신청이 거부됐거나 더 이상 호주에 머물 합법적 근거가 없는 자들은 강제 송환의 대상이 된다. 호주 이민국은 아래 <표-10>과 같이 강제귀환을 다섯 형태로 구분하고, 이를 퇴거대상자의 개인적 배경에 따라 분리·적용한다. 호주 정부는 2002~03년 동안 13,878명의 외국인을 퇴거조치 하였는데(offshore boat

23) Amnesty International Australia, "Australia: Detention regime in breach of international human rights"(2005. 6. 30) ; http://www.amnesty.org.au/whats_happening/refugees.

24) Ibid.

25) 최근에는 망명 신청자를 이송하는 과정에서 구금시설 관리자에 의한 인권침해 사실이 밝혀져 호주 사회에 큰 충격을 주었다. 구금시설의 설계와 감독을 맡은 Global Solution Ltd(GSL)가 작년 수감자를 이송하면서, 무려 7시간동안 식사와 물을 제공하지 않은 것은 물론, 화장실 출입도 막았던 것으로 드러나면서 두 명의 관계자가 퇴직하고, 이민장관이 직접 나서 사과하는 사태로까지 발전했다.

〈표-10〉 강제귀환의 종류

귀환의 종류	설 명
관리 출국 (Monitored Departure)	비정규 이주자가 이민국 직원에게 직접 접근하거나 발견되었을 경우 연결비자가 발급되고 이들은 자발적으로 귀환한다.
감시 출국 (Supervised Departure)	비정규 이주자가 이민국 직원에게 발견되었을 때 일정기간 동안 구금되고 공항에서 이민국 관리의 호송아래 추방되고 귀환자 자신이 비용을 부담한다.
퇴거 (Removal)	구금자에 대한 귀환이 이민국에 의해 이루어지고 이는 자발적 또는 강제적으로 이루어질 수 있다. 퇴거의 경우 이민국이 구금과 퇴거비용을 지급하고 이에 대한 부채를 통보함으로써 대상자가 퇴거된 후 다시 호주 입국을 시도할 때에는 반드시 부채를 상환해야만 입국할 수 있다. 또한 1년에서 3년 동안 호주 입국비자가 발급되지 않는다. 퇴거대상은 비정규 이주자중 난민지위신청 거부자들과 재통합 패키지 (reintegration Package) 신청 후 출국하지 않은 자들도 포함한다.
빈민 퇴거 (Destitute Removal)	본국으로 돌아갈 경제적 여건이 없는 자가 이민국의 비용으로 송환되기를 원할 경우 이글이 소유하고 있는 비자가 취소되고 귀환 후에는 12개월 동안 단기간비자발급이 되지 않는다. 이민국의 지출은 이들에게 부채가 되며 호주 재입국시 반드시 상환해야 한다.
범죄자 추방 (Criminal Deportation)	10년 동안 12개월 이상의 형을 받은 외국인, 특정외국인에 대해 호주 정부가 위험인물로 판정하거나 다른 특정범죄의 이력이 있는 경우, 추방과 함께 호주 재입국이 금지된다.

* 자료: DIMIA, “Chapter 11, Removing Unlawful Non-citizens,” *Managing the Border: Immigration Compliance*.

arrivals 제외) 이는 2001~02년 10,894명보다 27% 증가한 숫자로, 비정규 이주와 입국이 늘어남에 따라 퇴거의 규모도 계속해서 늘고 있다. 구금된 이주자 중 퇴거되지 않은 자는 구금기간이 늘어나거나, 자발적 귀환이나 이주 또는 난민지위 인정의 법정절차를 거치기 위하여 임시비자를 발급받은 경우이다.

귀환 지원

호주 이민국은 발칸반도, 이란, 아프가니스탄, 이라크 지역출신 난민의 귀환을 장려, 지원하기 위해 특정집단 재통합 지원 프로그램을 국제이주기구(International Organization on Migration, IOM)의 도움으로 시범적으로 실시해 왔다. 1999년 1,800명의 코소보 난민이 A\$3,000을 제공받아 자발적으로 귀환하였고, 그 후 2002년에는 아프간 난민, 2003년 3월에는 이란난민의 귀환을 지원하였다. 2004년 8월 27일부터

는 여건이 허락되는 한 국적에 관계없이 모든 임시보호비자 소지자에게 자발적 본국 지원 귀환 선택권을 제공하고 있다.

난민들은 박해와 폭력을 피해 자국의 국경을 넘지만 또 다른 심각한 인권침해와 적대적 상황에 직면하게 되는 것이 현실이다. 이러한 경향은 호주 또한 예외가 아니다

호주정부는 난민 신청자 또는 주로 분쟁지역출신 이주자들에게 임시보호비자(Temporary Protection Visa)를 발급해 왔다. 이들 중 본국의 상태가 호전되거나 호주 정부가 특정 국가와 협약을 맺음으로서 더 이상 호주의 보호가 필요 없다고 여겨지는 특정 난민집단에게 정부가 경제적 지원을 제공하여 귀환을 장려하고 본국에서의 재통합을 도와줄 수 있도록 하였다. 지원내용은 귀환자 일인당 A\$2,000을(18세 미만 자녀가 동반된 경우 가족당 최고 \$10,000) 지원하고, 목적국까지의 항공료를 제공했다. 귀환에 필요한 서류준비 등 이 프로그램의 거의 모든 실질적 업무는 IOM이 이민국과 협력하여 담당한다. 호주 이민국은 웹사이트에 이민국에 문의를 할 수 있는 다양한 방법과 통로를 제공하고 지역과 업무별로 여러 개의 전화번호를 만들어 신청자를 돕고 있다.

자격조건은 현재 임시보호비자(TPV) 소지자이거나 2004년 8월 27일 이전에 소지했었던 자, 그리고 임시 국외 인도적 비자(Temporary Offshore Humanitarian Visa, THV) 소지자로 그 이상의 보호를 요청했거나 귀환계류비자(Return Pending Visa, RPV)를 받은 자도 포함된다. 단, TPV, THV, RPV 비자 소지기간이 지나면 귀환지원 신청 자격이 박탈된다. 강제적으로 송환되는 자는 대상에서 제외되고, 귀환지원을 받아들임과 동시에 귀환계류비자 신청과 난민인정 법정 절차를 비롯한 모든 법률적 행위(legal action)를 취소하여야 한다. 자발적 지원귀환에 동의한 자는 일정기간동안

〈표-11〉 퇴거의 종류에 따른 2002~03년 퇴거인원

퇴거의 종류	인 원
관리 출국 (Monitored Departure)	8,333
감시 출국 (Supervised Departure)	2,058
퇴거 (Removal)	3,379
빈민 퇴거 (Destitute Removal)	37
범죄자 추방 (Criminal Deportation)	3
합계	12,810

* 자료: DIMIA, “Chapter 11 Removing Unlawful Non-citizens,” *Managing the Border: Immigration Compliance*.

출국하지 않으면 구금과 강제퇴거의 대상자가 된다.

귀향권은 난민에게 있어 강제송환금지 원칙과 함께 매우 중요한 권한이다. 난민은 기본 속성상 자발적 이민과는 본질적으로 다르다. 본국의 상황이 떠나올 당시와 달리 안정되고, 귀향하여도 박해의 염려가 없다면 귀향을 원하는 경우가 훨씬 많다. 이러한 측면에서 호주 정부의 귀환지원은 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 귀환대상, 지원액, 조건 등을 보았을 때, 호주정부의 귀환지원프로그램은 귀향권보장을 위한 조치라기 보다는 난민 수치를 줄이기 위한 정책의 일환이라고 할 수 있다. 특히 이란의 경우 난민으로 판정될 개연성이 있는 사람들조차도 귀환 프로그램을 지원할 수 있게 함으로서 호주 정부의 이러한 의도를 분명히 드러내고 있다.

아래 호주 정부가 시행한 아프간과 이란 국적자 귀환 지원 프로그램을 간략히 소개한다.

〈아프간 국적자 귀환과 재건 지원 프로그램〉 (Reintegration Package for Afghans)²⁶⁾

호주정부는 2002년 5월 아프간 임시정부와 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU)를 체결하고 12월부터 약 6개월 동안 아프간 임시보호비자(Afghan Temporary Protection Visa) 소지자 중 자발적 귀환 희망자를 대상으로 한 귀환 지원 프로그램을 제공하였다. 수혜자는 A\$2,000 또는 가족당 A\$10,000을 지원받았고 아프가니스탄 카불까지의 항공비도 제공받았다. IOM은 이민국을 도와 카불까지의 항공편뿐만 아니라 카불에서 다른 지방까지의 여행과 아프가니스탄 입국편의를 돕고 직업교육을 실시하는 등 다양한 지원을 담당했다.

〈이란 국적자 귀환과 재건 지원 프로그램〉 (Reintegration Package for Iranians)²⁷⁾

2003년 3월 호주정부는 이란 정부와 양해각서(MOU)를 맺어, 당시 호주의 구금시설에 있는 이란인들의 귀환을 장려하기 위한 조치로 자발적 귀환 신청자들에게 재정적 지원을 할 것과 이들의 본국귀환을 이란정부가 받아들이는 것을 합의하였다. 신청자 중 이민국으로부터 귀환지원을 제공받은 자는 28일내에 귀환을 결정해야하며 거부할 경우에는 강제귀환 대상자가 되도록 규정하였다. 아프간 프로그램과 같이 귀환에 필요한 서류와 신청서 작성을 돕고 고향까지의 교통편 제공, 일인당 A\$2,000 또는 가족당 A\$10,000을 지원하였다. 또한 수혜자가 호주에서 구금과 퇴거로 인해 정부에 부담해야할 채무를 면제하는 조치를 취했다.

26) Amnesty International Australia(2005).

27) DIMIA, Fact Sheet 80b. Reintegration Package for Iranians.

결론

난민은 불행하게도 전쟁이 발생한 나라에서 태어나 가난하고, 집 잃은 무지렁이에 불과하다는 생각은 우리가 난민에 관해 흔히 오해하는 것들 중에 하나이다. 한 가지 분명한 사실은 유엔난민고등판무관실(UNHCR)이 2차 대전 중인 1950년 유럽인들을 위해 만들어진 조직이며, 대표적으로 2차 대전 당시 대거 미국으로 옮긴 유대인 지식인들은 거의가 난민 출신이거나 이에 준하는 사람들이었다. 이들 중에는 인류가 칭송해마지 않는 아인슈타인도 있으며, 미국의 국무장관을 역임한 키신저도 포함돼 있다. 보호를 요하는 난민을 구제하기 위한 국제사회의 노력은 지속적으로 확대, 발전되어 왔음은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 엄격히 국경이 존재하고, 국제체제가 국민 국가를 중심으로 이루어지고 있는 현재와 같은 체제에서, 거의 모든 국가들이 난민을 달갑지 않는 범법자 정도로 취급하는 것은 어쩌면 예정된 결론일 지도 모른다. 난민들은 박해와 폭력을 피해 자국의 국경을 넘자 또 다른 심각한 인권침해와 적대적 상황에 직면하게 되는 것이 현실이다.²⁸⁾ 이러한 경향은 호주 또한 예외가 아니다. 그런 의미에서 호주의 난민정책은 우리 정부가 모범으로 삼아야 할 모델은 아니다. 그러나 난민정책과 관련하여서는 불모지와 다름없는 한국의 상황은 난민정책에 있어 오랜 축적된 경험이 있는 호주의 사례에서 많은 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

과거부터 지속적으로 난민 유입이 있었던 호주는 난민과 관련한 정교한 법률체계를 발전시켜 왔다. 그간 난민관련 법규의 개정은 난민의 범위를 엄격히 제한하고, 인정절차를 까다롭게 하여 난민의 유입을 줄이는 데에 초점이 맞추어져 있었다. 특히 2001년 9·11 테러는 호주 정부의 난민에 대한 강경책 지속의 명분을 제공했으며, 이 정책은 ‘난민=테러리스트’라는 조작된 메타포의 유포를 통해 절대다수의 국민적 지지를 획득하고 있다. 실제 탬파호 사건이 있는 해 치뤄진 선거에서 하워드 수상이 속해있던 자유당은 노동당의 압승을 예상하는 세간의 예상을 뒤엎고 집권당으로써 의석을 늘리며 재집권에 성공했다. 선거승리의 가장 큰 요인은 ‘노동당이 집권하면 난민이 밀려들 것’이라는 흑색선전을 통해 호주 국민 내에 뿌리깊은 외국인 혐오증을 자극했기 때문이다.²⁹⁾ 미국의 부시정부가 주도하는 테러와의 전쟁에 적극적으로 동참하고 있는 하워드 정부는 당분간 난민에 대한 강경책을 유지할 것으로 전망된다.

28) 김기연, ‘각 국 정부는 대형창고업에만 몰두,’ 『인권』 통권 10호(국가인권위원회, 2004. 06), www.humanrights.go.kr/hrmonthly/monthly.jsp. 검색일 : 2005. 8. 1.

29) ‘자유당,’ ‘난민카드 휘둘러 노동당 격침,’ 『한국신문』(2001. 11. 19).



캐나다의 이민- 난민정책

유 정 석
(한국민족연구원 연구원)



시대별로 인구 이동의 이유는 달랐으나, 역사적으로 인구의 국제적 이동은 자연스러운 현상이었다. 11세기부터 13세기까지 유럽에 창궐한 흑사병 때문에, 19세기엔 나폴레옹 전쟁으로 유럽의 수많은 인구들이 전쟁으로 인해 고향 땅에서 떨어져 새로운 지역으로 이동해갔다. 이러한 재난으로부터의 도피목적 이외에도 경제적 동인에 의한 자발적 이주도 역사적으로 상존해왔다. 미국의 골드러쉬가 그러했고, 요즘 후진국에서 선진국으로의 노동력 이주도 그러하다. 신자유주의가 지배하는 현재의 국제 질서 하에서는 지난 세기보다 경제적 동인에 의한 노동력의 국제적 이동이 많아졌다. 21세기라는 시대가 가진 특이한 사항이라면 고삐 풀린 자본주의가 세계를 활보하게 됐다는 점이다. 자본주의의 주요 가치는 문자 그대로, 자본이 사회에서 중요한 가치로 인정되고, 자본증식을 위한 경쟁이 자연스러워진다는 점이다. 경쟁을 통해 기업은 더 좋은 상품을 더 양질로, 더 싸게 판매하려 한다. 로크의 지적대로 인간은 편리함

(convenience)을 추구하는 동물이다. 그리고 오늘날의 인간은 자본주의 시대에 인간의 로크적 본능을 최대한 누리고, 추구하고 있다. 그에 따라 인구 이동의 원인도 보다 나은 직장을 얻고, 보다 나은 보수를 얻기 위해, 보다 나은 삶의 질을 추구하기 위한 것이 주된 요인이 됐다. 이제 국가는 더 나은 노동력을 확보해서 자본주의적 경쟁의 틀에서 탈락되지 않도록 노력해야 한다. 이러한 노력의 일환이 양질의 이민자 확보를 위한 노력이다.

세계적으로 이민이 없으면 국가의 존립 자체가 문제시 되는 국가들이 있다. 미국, 캐나다, 호주 등 광활한 영토를 가진 몇몇 서방 선진국들이다. 넓은 국토에 비해 인구가 적기 때문에 이러한 국가들은 적극적인 이민정책을 펼쳐올 수밖에 없었다. 멜팅팟(melting pot)이라 불리는 미국과 다문화주의의 산실이라 불리는 캐나다, 최근의 이민자들이 선호하는 호주는 모두 이민으로 인한 인구 증가가 없으면 자국의 자연적 인구 증감률로 국가 유지가 어려운 국가들이다. 이들 국가에 공통적인 문제는 이민자를 받아들여야 한다는 것만이 아니다. 더 큰 문제는 이민자를 사회 속으로 동화시켜야 하는 것이다.

미국은 자칭 민주주의의 수호자, 세계의 파수꾼으로 위치하고 있지만, 국내 민족 정책을 들여다보면 갈등과 억압으로 얼룩져있다. 이는 미국 내의 다양한 민족 가운데 WASP의 우월성에 대한 신념을 당연시한 결과이다. 즉, 다원주의적이고 상하관계가 당연시되는 민족정책을 고수하며 에스닉(ethnic)간의 위계질서를 자연스러운 것으로 보는 것이다.¹⁾ 이에 비해, 호주와 캐나다는 민족간 융합을 위해 다문화주의 정책을 펼쳐오며 긍정적이고 적극적인 민족정책을 실시하고 있는 대표적인 국가이다. 특히 캐나다는 1960년대부터 민족 공존의 방법을 모색하며 다문화주의 정책의 다양한 실험을 통해 현재 세계 최고의 인권 국가라는 칭호를 받을 정도로 민족간 갈등이 적은 국가가 되었다.

역사적으로 캐나다 내의 주요 민족 집단인 프랑스계 주민과 영국계 주민 사이의 갈등을 해소하고자 조심스레 언어 공존 정책을 펼쳐왔다.²⁾ 이에, 국가의 형성 및 발전에 기여한 소수민족의 반발이 심해졌고, 결국 캐나다 연방정부는 캐나다에 지배 문화가 존재하지 않으며 모든 문화의 공존을 인정한다는 내용의 다문화주의 조례를 선포하기에 이르렀다. 20세기 초의 캐나다는 여타 서구국가들과 마찬가지로 인종차별 정책을 고수하며 일본인과 중국인을 노예로 착취했던 것이 사실이다. 현재와 같은 민족 공존의 모습은 불과 50여년의 역사밖에 되지 않는다. 결과적으로, 캐나다의 인종

1) 조정남, 『현대정치와 민족문제』, p.242-262, 교양사회(2002).

2) 이창언, 「캐나다의 사회정책과 소수민족 이민사」, 『사회과학연구』, 제18집 2권(1999).

차별 정책 포기과 다문화주의 정책 구현은 캐나다의 발전이라는 국가 이익으로 귀결되고 있으며, 그에 따라 현재 다양한 국가의 다양한 에스닉들의 이민을 받아들이고 있다. 이러한 이민 선진국의 정책을 살펴보는 것은 오늘의 한국적 상황에 시사하는 바가 크다.

개념 정의

이민과 난민

이민과 난민은 인구의 이동이라는 측면에서 공통점을 갖지만, 개념적으로 큰 차이가 있으며 이들의 차이점을 구별하고 역사적 경로를 살펴 볼 필요가 있다. 양질의 이민자는 전 세계 어느 국가에서도 환영 받지만, 난민 유입엔 어느 국가라도 상당히 소극적인 자세를 취하는 것이 오늘날 국제정치의 현실이기 때문이다.

이민이란 개인이나 집단이 항구적 또는 장기간에 걸쳐 자기 나라를 떠나 다른 나라의 영토에 이주(移住)하는 일 또는 이주하는 사람들³⁾을 말한다. 한국의 경우 일제시대 강제 이주 경험을 비롯하여 현재까지 지속적으로 이민이 발생해왔다. 최근에 들어 IMF사태로 인해 캐나다, 미국, 호주를 비롯한 선진국으로의 이민이 증가하는 추세다. 이러한 이민은 주로 경제적 동인에 의한 자발적 이민이기 때문에 국제사회에서 문제로 부각되지 않는다. 이에 비해 난민이란 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 특정 사회집단에의 귀속의 이유로 박해를 받는 자, 또는 박해의 공포 때문에 자기 국적국을 떠나 있는 자로서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 그런 공포로 인해 국적국의 보호를 받을 수 없는 자⁴⁾라 규정하고 있다.

이민은 자발적 요인이 크지만 난민은 비자발적 요인에 의한 강제적 인구이동인 경우가 대부분이다. 최근의 난민 특히, 전쟁, 내전, 분쟁 등으로 인한 대량 난민은 세계적으로 관심과 우려의 대상이 되고 있다. 캐나다 역시 난민에게 시민권을 부여하는 것을 꺼리고 있다. 이민자들은 심사를 통해 우수 인력 여부를 판단하여, 이민자가 향후 국가를 위해 무엇인가를 해줄 것을 기대할 수 있지만, 난민의 경우 인본주의적 견지에서 받아들이는 것이며, 국가와 개인간의 명시적 거래가 아니기 때문이다. 세계적 차원에서 오늘날 난민이 문제가 되는 이유는 난민이란 개념의 역사적 경로를 통해 알 수 있다.

3) 두산동아대백과사전.

4) 난민지위에 관한 유엔협정(제네바 협정, 1951).

이민은 자발적 요인이 크지만 난민은 비자발적 요인에 의한 강제적 인구이동인 경우가 대부분이다. 전쟁, 분쟁 등으로 인한 대량 난민은 세계적 관심과 우려의 대상이 되고 있다.

난민 문제의
역사적 경로

국제정치적 맥락에서

난민문제가 국제적 차원에서 부각된 것은 러시아 혁명 직후였다. 150만 여명의 난민이 발생하자, 1921년 국제연맹은 F. 난센을 러시아 난민을 위한 국제연맹 고등판무관으로 임명하였고, 난센 여권이라 불리는 여행증명서를 발급하기 시작했다. 1921년은 1차 세계대전이 끝난지 3년이 되는 해였다. 1차 세계대전은 강대국 간의 식민지 쟁탈전의 결과였고, 강대국 간의 전쟁이었다. 따라서 요즘과 같은 난민문제는 크게 부각되지 않았다. 하지만, 2차 대전은 새로운 형태의 총력전이었고, 유럽에서 대량의 난민이 발생했다. 이에 따라, 1946년 난민국제기구(IOR)가 1950년 국제난민고등판무관실(HCR)로 명칭을 바꾸어 난민 문제를 담당하는 국제기구로서 출범하게 되었다. 소련과 미국의 두 축을 중심으로 했던 냉전 초기 HCR은 공산주의국가의 난민을 받아들임으로써 임무를 시작하였다. 하지만, 초기 HCR의 권한은 매우 미약했다. 서유럽 국가에게 1951제네바 협정에서 조인된 사항을 사법적으로 준수하도록 권유할 수 있을 뿐이었다.

1960년대와 70년대에 들어서면서 아프리카의 탈식민지 이후 알제리 독립전쟁이 발발했다. 난민들은 모로코, 튀니지로 피신했고, 이로써 ‘박해에 대한 공포’라는 이유뿐만이 아닌 ‘전쟁을 피하려는 혹은 다민족공동체 중 한 부류에 대한 집단 폭력을

〈표-1〉 난민 현황 2004

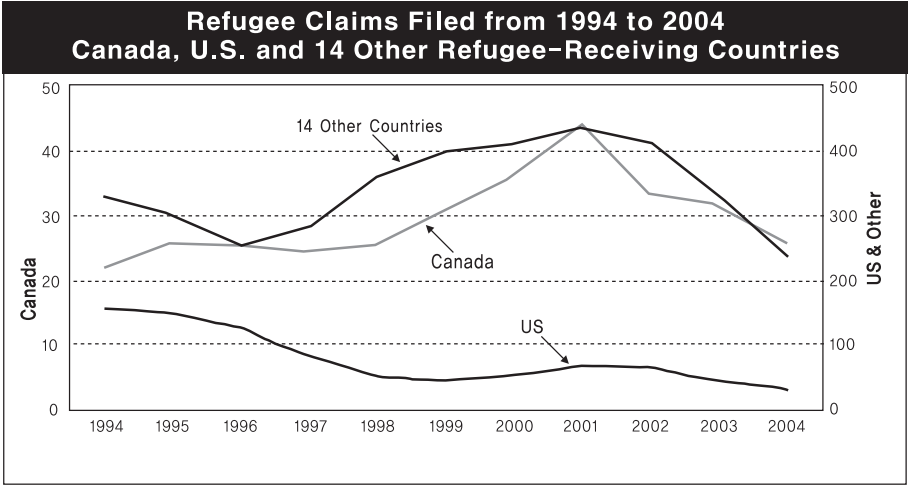
	2004년 초	2004년 말
Africa	2,863,400	2,748,400
Asian, Middel East	2,827,300	2,735,200
Americas	623,900	598,400
Asian Pacific	823,600	836,700
Europe	2,454,800	2,317,800
Total	9,593,000	9,236,500

* 자료 출처:『2004 Global Refugee Trends』, Population and Geographical Data Section Division of Operation Support UNHCR Geneva, 2005.

5) <http://www.georeport.net/news/articleview.asp?no=12705>, 검색일: 2005년 7월 29일.

벗어나려는 이유' 로도 난민이 발생, 더 많은 수의 난민이 생산됐다. 국가 간의 전쟁이 급격히 줄어든 반면 다민족 국가 내의 인종적, 종교적 갈등이나 소수 민족의 저항 등으로 인한 무력 충돌이 빈번해졌다. 이에 따라 난민 수용국들은 전보다 더 자국의 이익을 계산하여 난민 지위의 인정에 대해 점차 소극적인 자세를 취하게 되었다. 종전까지는 난민을 '개인' 의 차원에서 봤다면, 수용국가가 받아들이기에는 수적으로 부담스러워진 대량난민의 문제는 유입국 쪽의 '공간' 의 차원에서 보기 시작했기 때문이다. 1990년대 난민의 문제는 더 복잡한 양상을 띤다. 소비에트 연방의 붕괴로 생겨난 난민은 경제적 이주와 강제적 이주의 성격이 짙게 얹혀 있다. 1991년 걸프전 후 반란군에 대한 이라크정부의 탄압으로 이라크 북부 쿠르드족의 대이동이 이뤄진다. 터키 정부는 이라크계 쿠르드인들에게 은신처를 제공하기를 거부함에 따라 미국 주도의 동맹군은 보호구역을 설치하여 난민구조 작업에 참여했다. 또한 발칸반도의 유고슬라비아 내전은 '인종청소' 를 감행함에 따라 민간인들의 안전을 보호하기 위해 보스니아-헤르체코비나에 보호구역을 설치하게 되고 전쟁은 1995년 데이튼 평화 협정을 통해 일단락된다.⁵⁾ 그 외에도 2차 대전이후 현재까지 아프리카 대륙의 곳곳에서 수 많은 전쟁과 분쟁이 발발하며 수많은 난민이 양산됐고, 미국의 아프간 전쟁과 최근의 이라크 전쟁으로 중동 지역의 난민이 급증하게 됐다.

〈표-2〉 주요 난민 유입 16개국 난민 신청 통계(1994-2004)



* 자료 출처: 『2004 Global Refugee Trends』, Population and Geographical Data Section Division of Operation Support UNHCR Geneva, 2005.

6) 문화일보, 2005년 06월 20일자 22면.

국제연합난민고등판무관(UNHCR)에 의하면 2004년 세계난민은 920만 명으로 추산된다. 전 세계에서 난민 숫자는 감소하고 있지만 전쟁과 내란, 자연재해 등으로 집과 조국을 잃고 떠돌아다니는 인구는 오히려 크게 증가한 것이다. 보고서에 따르면, 세계 최다 난민국가는 아프가니스탄이다. 아프가니스탄인 난민 숫자는 2004년 말 현재 210만 명, 수단이 약 73만 명 그 다음으로는 브룬디가 49만 명, 콩고가 46만 명, 소말리아가 39만 명, 팔레스타인이 35만명, 베트남이 35만 명 순이다.⁶⁾ 920만이란 숫자는 한국인구의 50% 수준, 캐나다 인구의 66% 수준에 해당하는 숫자이다. 이렇게 거대한 숫자놀음을 곰곰이 생각해보면, 모든 숫자 하나하나가 살아 숨쉬며, 가정과 친구와 동료를 갖고 있는 우리와 똑같은 인간이란 점에서 인본주의적 고민을 던져주게 된다. 대량 난민의 대부분은 주로 주변국으로 흡수되지만, 이들 중 상당수는 소위 선진국으로 이주하길 원하고 실제 행동으로 옮기고 있다.

도표는 14개 주요 선진국의 난민 신청자들의 통계이다. 2001년을 기점으로 난민 신청자 수가 확연하게 줄어들고 있는 것을 알 수 있다. 이는 전 세계적 차원에서 난민의 수가 감소한 것이 아니라, 난민 유입국의 난민정책의 변화에 의한 것이며 이는 UNHCR가 매년 발행하는 난민 보고서를 통해 확인된다. 도표에 나타나듯이 캐나다의 경우 인도적 차원에서 난민에 대해 호의적이고, 국제기구에 꾸준히 기부활동도 지속하고 있으며⁷⁾ 무엇보다 난민을 제일 많이 받아들이는 국가이다. 하지만, 그럼에도 불구하고 캐나다를 비롯한 선진국에서 난민의 법적 지위란 매우 낮으며 정책적으로 난민에 대한 비호나 영주권 제공을 달갑지 않게 여기고 있는 실정이다. 전 세계적으로 선진국에서 난민으로 인정받는 경우는 겨우 10만여 명에 불과하다. 선진국에서 이들을 자국민으로 흡수 동화시키는데 소요되는 정치적, 경제적, 사회적 비용이 크기 때문이다. UNHCR은 근래 발생하는 대량 난민에 대해 직권으로 난민 지위를 인정하며 선진국 및 주변국의 난민 유입을 권장하고 있으나, 모든 난민이 개개인의 소망대로 지위를 부여받을 수 있는 것이 아니다. 난민 유입국의 정책변화에 따라 난민의 지위여부가 판단될 뿐이다. 난민 유입국은 난민을 인도주의적 관점에서 접근하기보다 국익 차원으로 접근하기 때문에 최소한의 난민 유입만을 인정하는 추세다. 비용의 문제의 일례로 독일의 경우 100만 여명의 난민이 있는 것으로 나타났다. 어느 해인가 난민이 대량으로 팔려올 때에는 20여만 명이 되어 독일 내 국제공항에는 난민들만 취급하는 통로를 별도로 만들어야 했을 정도였다. 독일정부는 매년 난민문제를 처리하는 예산이 무려 50억DM(약 3조원)에 이른다.⁸⁾

7) 주요 선진국 가운데 캐나다는 매년 일정 금액을 기부하고 있으며 2001년 1700만 달러(US)를 기부하였다.

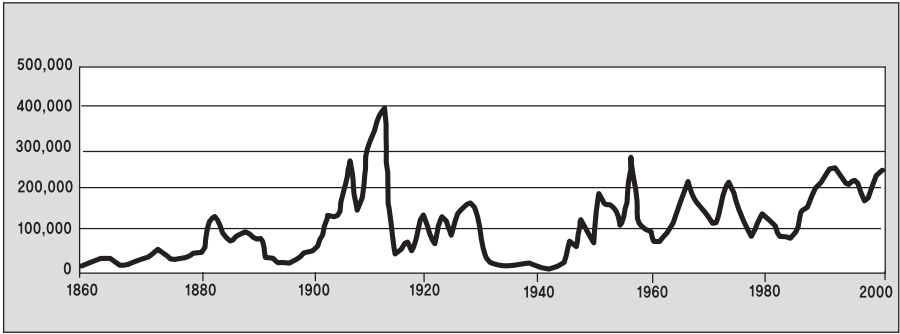
8) [http://jcrhie.pe.kr/index/5opinion/opinion2001/imigranten\(2001,8\).hwp](http://jcrhie.pe.kr/index/5opinion/opinion2001/imigranten(2001,8).hwp) 검색일 2005년 7월 23일.

살펴본 바와 같이 난민은 이민과 달리 비자발적 요인에 의해 발생하는 경우가 대부분이고, 국제적으로 제대로 비호받고 있지 못한 것이 현실이다. 한 국가의 입장에서 난민과 이민 모두 외국인의 국내 유입이라는 차원에서는 같은 것이지만, 정작 내용적으로 보면 난민은 소외된 집단이며, 초대받지 않은 손님일 뿐이다. 캐나다의 이민정책과 난민정책 역시 이러한 맥락 속에서 진행되고 있으며 최근에 들어 난민에 대한 처우 개선을 위한 대안을 내놓고 있다. 세계적 차원에서 캐나다가 3만여 명이라는 가장 많은 수의 난민을 인도주의적 견지에서 받아들이고 있는 것이 사실이지만, 이 역시 1920만 명이라는 난민 숫자로 볼 때, 미미한 수준에 불과하다.

이민정책과 난민정책의 역사

2차 대전이 끝나기 전까지 캐나다에도 난민문제는 정책적으로 해결책을 찾아야 할 문제는 아니었다. 하지만 2차 대전이 끝나고 유럽의 대량 난민이 발생하고 지금까지 크고 작은 전쟁과 분쟁에 의해 지구촌 곳곳에서 난민이 발생하게 됐다. 이들 중 어떤 이들은 캐나다에 새로운 보금자리를 만들고자 했다. 이에 따라, 캐나다 정부도 대응책으로 이민법 개정을 통해 난민 문제를 해결하고자 했다. 그에 대한 대단한 결과는 나오지 않았지만, 캐나다는 다른 선진국들보다 이민, 난민문제에 호의적인 편이다. 예를 들어 난민자격을 신청했을 경우 미국과 달리 캐나다에는 난민신청자 구금시설을 갖추고 있지 않다. 인간 개개인의 존엄성을 최대한 구현시켜야 한다는 정책적 판단이 있었기 때문에 가능한 일이었다. 1971년 다문화주의 정책을 시행하기 전에는 캐나다에도 인종주의가 완전히 사라지지 않은 백인 우월주의의 인종차별 국가였고

〈표-3〉 캐나다 이주사 그래프(1860~2000)



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

〈표-4〉 이민자들의 인구 증가 기여도

이민자에 의한 인구증가 캐나다 1851~1996			
년도	인구 유입	인구 유출	인구 증가 기여도
1851~1861	352,000	170,000	23.0%
1901~1911	1,550,000	740,000	44.1%
1951~1961	1,550,000	463,000	25.5%
1961~1971	1,429,000	707,000	21.7%
1971~1981	1,429,000	636,000	28.6%
1981~1991	1,381,000	490,000	27.7%
1991~1996	1,166,000	228,000	50.9%

* 자료 출처:Immigration and Canadian Demographics, State of Research, Canada, 1998.

아시아, 아프리카 이민자들에게 달가운 국가만은 아니었다. 하지만, 다문화주의 정책을 전개해오며 다름과 차별을 강조하기보다 조화와 공존의 사회문화 형성에 주력한 결과, 최근 아시아 이민자들이 급증하고 있는 추세이다.

캐나다 이주사 그래프를 통해 알 수 있는 것은 캐나다 이민사는 국제정치적 맥락을 무시할 수 없다는 점이다. 산업혁명이 진행되고 산업혁명의 후발 주자였던 캐나다에 이민자수는 19세기 말에서부터 제국주의가 기승을 부리던 20세기 초, 즉 1차 세계대전 이전에 최고점에 달했다. 일차 세계 대전이 끝나고 잠시간 이민량은 증가추세를 보이다가 다시 2차 세계대전 시기에 들어서며 이주자가 최소 수준으로 하락하게 된다. 이후 양차 세계대전이 끝난 후 전쟁의 피해를 거의 입지 않은 캐나다는 상대적으로 전쟁으로 피해를 입은 유럽에 비해, 번영의 시기를 맞으며 이 시기 이민량이 급증하게 된다. 즉 위 그래프를 통해 세계대전 혹은 대공황, 오일쇼크 같은 국제 경제의 경기침체시기에는 이민자들이 감소하였다는 것을 알 수 있고 이는 캐나다로 이민은 국제 정치경제의 맥락에 영향을 크게 받는다는 것을 알 수 있다. 지역별로 보자면, 19세기에는 서부 개발 계획으로 전통적 이민 유입국인 독일, 우크라이나, 이탈리아 등 유럽에서의 이주가 많았고, 1950년대 말에는 이민자의 80~90%가 미국에서 왔다. 그러한 추세는 1960년대부터 바뀌기 시작하여 유럽과 미국에서의 이민자보다 아시아에서의 이민자들이 증가하기 시작하였다. 1994년 무렵에는 유럽에서의 이민자는 전체 이민자의 17%에 그쳤으며 57%가 아시아 이민자들이었다.

〈표-4〉는 2차 대전 이후로 지속적으로 이민자들이 인구 증가의 중요한 부분을 차지하고 있다는 것을 보여준다. 이는 캐나다가 이민자를 받아들일 수밖에 없는 이유이기도 하다. 20세기 초반 이민자들은 주로 서부 개척의 이유로 도입된 이민자들이고,

양차대전 기간에는 난민유입으로 인한 인구유입이 많았다. 1990년대 세계화가 활성화된 후 이민 유입은 대폭으로 증가하였음을 또한 알 수 있으며, 인구 증가의 50% 이상을 차지한다는 유의미한 퍼센티지를 나타내고 있다. 인구 증가가 이민자에 의해 50%가 이루어지는 현상, 이는 선진국형 산업구조로의 변화 및 인식의 변화에 따른 출산을 저하와 인구의 노령화 현상 때문이다. 미국과 마찬가지로 캐나다 역시 이민자를 받아들일 수밖에 없는 현실에 처해있는 것이다. 여성 1인당 출산율이 30년 전에는 2의 수준이었던 것이 1996년에는 1.7 수준으로 집계되며 지속적으로 감소현상을 보이고 있다. 캐나다 통계청의 통계조사자료에 의하면 2056년에는 이민자에 의한 인구증가가 80%를 넘어설 것이라 보고 있다.

배제 정책 시기

1971년 다문화주의 정책 도입 이전

캐나다에 영국인과 프랑스인이 들어선 이후 미국의 인디언과 유사한 캐나다 원주민들은 박해와 탄압, 동화의 대상이었고, 캐나다에 중국인이라는 유색인종은 대륙횡단 철도부설을 위해 유입된 노예형 노동자였고 이들은 청조 말 아메리카 대륙으로 팔려간 노예형 노동자들과 다름 아니었다.⁹⁾

중국 노동자들은 캐나다의 필요성에 의해 유입된 노동력들이다. 즉 미국의 골드러쉬가 서부로의 팽창을 낳았고 그 결과 캐나다 서부의 국경이 위협받을 수 있으므로 그리고 캐나다 역시 서부 개발이 목적으로 대륙횡단 철도를 부설해야 했고 노동력이 필요했던 것이다. 여기에 중국의 문호가 개방되어 중국 노동자들의 해외유출이 활발하던 청조말의 시점과 일치하였던 것이다. 중국노동자들은 투표권도 없었고 거주 이전의 제한도 받았다.¹⁰⁾ 2차 대전 직후 일본인 거주지역에 제한을 가한 것도 동일한 맥락에서다.¹¹⁾ 캐나다에서 1896년의 이민법의 적용을 받는 사람들은 유럽과 미국의 백인들이었고, 19세기 유럽을 풍미한 인종주의의 영향을 받아 유색인종은 인간으로서

9) 1880년부터 1885년까지 광동지방에서 온 1만7천명이 CP 철도(Canadian Pacific)에 고용되어 로키산을 통과하는 철도를 부설하는 일에 투입됐으며, 공사 중 4천명의 사망자가 발생했다. 철로공사 완공 후 더 이상 이들의 노동력이 필요 없게 되자 중국인들은 천대와 멸시의 대상이 되었고, 이들 중 상당수는 고국에 돌아가지 않고 로키를 넘어 캐나다 전역으로 흩어졌다.

10) 대륙횡단철도부설 이후 중국인의 이민은 증가하지 않았다. 오히려 중국은 일본과의 전쟁에서 패하고, 내전상태에 들어서게 되었고, 1차대전 이후인 1923년엔 중국으로부터의 이민을 금지하는 배제법(Exclusion Act)이 제정되었다. 배제법은 25년뒤인 1948년 폐지되었다.

11) 1941년 일본의 진주만(Pearl Harbour) 폭격 후에 캐나다정부는 정치적 압력으로 일본계 캐네디언들에게 태평양연안으로부터 160km(100마일) 이내의 지역에서 이주할 것을 명령했다. 이들은 대부분 브리티시 컬럼비아(BC)주 내륙의 수용소 혹은 알버타와 마니토바의 사탕무우 농장에서 일하는 신세가 됐다.

다문화주의 민족정책이 성공한 결과 캐나다는 세계 최고의 인권국가라 불리는 영예를 안게 되었고, 이민자들이 선호하는 국가가 되었다. 최근 아시아로부터의 이민 급증은 이를 증명해준다.

의 고려대상이 아니었던 것이다. 두 차례의 세계대전을 겪으며 세계가 변하고 이와 발맞추어 캐나다 역시 변하였다. 세계대전은 여권

을 신장시켰고, 2차 대전 후 제3세계 식민지 국가들이 해방되며, 1960년대에는 인권운동이 촉발 됐다. 또한 이 무렵부터 소수(minority)문제가 대두되며, 동성애자, 흑인, 장애인, 외국인등에 관한 문제가 활발히 제기되었다. 캐나다 현재의 개방적 이민정책은 불과 수 십 년 전까진 가능하지 않았던 사실이다. 호주에서도 백호주의의 포기는 1980년대에 들어서서야 가능했다. 이는 1980년대부터 불어닥친 세계화의 물결 속에서의 변화라 칭할 수 있다. 즉, 정보통신혁명 및 운송혁명, 인터넷의 활성화, 고도 산업국가로 진행되며 산업다각화가 진행되고 1,2차 산업에 비해 따른 3차 산업 비율증가 되어, 고급인력의 필요성을 낳았고 국적보다는 능력위주의 노동력이 필요하게 되었던 것이다.

이러한 배경 정책 시기 이주자들의 민족관계는 갈등과 억압이라 요약될 수 있다. 캐나다로 이주해온 사람들 즉 이민자 개념 속에는 이민과 난민이 섞여 있었다. 자발적 이주자 이외에도 흑인이나 황인종은 비자발적 이주, 즉 난민 성격의 이주민들이 대량 섞여 있었기 때문이다. 따라서 20세기 초까지 이들에겐 인종주의와 백인 문화 우월주의에 입각하여 투표권이 주어지지 않았으며, 영국계와 프랑스계 및 기타 백인 지배문화집단 이외의 민족집단은 캐나다를 구성하는 국민으로서의 자격도 주어지지 않았다. 또한, 백인 내부에서도 민족관계는 서열화, 위계화되어 있었다. 영국계와 프랑스계가 인구구성비에서나, 정치·경제적 권력에 있어서나 1등 시민으로, 독일계와 이탈리아, 우크라이나계 민족집단이 같은 조건에서의 2등 시민으로, 그리고 원주민, 흑인, 황인종은 인종주의적 편견으로 인해, 열등 인종집단으로 간주되었던 것이다. 이 시기 캐나다의 이민정책과 난민정책은 정책적으로 이민, 난민의 개념구분이 명확히 되지 않은 상황에서 인종주의에 입각한 이민 정책만 있을 뿐이었다.

융합 정책으로의 전환

1967년 캐나다는 이민의 점수제를 도입하며 이민정책의 획기적 변화를 일으킨다. 하지만 이민의 점수제 도입은 캐나다 이민정책 변화의 원인이 아닌 결과이다. 영토는

광활하며 농업, 광업, 임·산업 등 1차 산업의 원자재는 풍부하다. 산업구조는 1차 산업 중심에서 제조업, 첨단산업 중심의 선진국형으로 변화하고 있지만, 고급인력은 수요를 맞추지 못했다. 새로운 경제구조는 전문직 노동자, 숙련 노동자를 요구했다. 즉 점수제 도입의 중요한 하나의 이유는 경제구조가 변화였던 것이다. 또한, 이차대전의 종결과 더불어 전쟁의 피해를 입지 않은 캐나다는 미국과 마찬가지로 유례 없는 경제 발전과 호황을 누리며 대중소비, 대중오락의 시대가 도래했다. 북미대륙의 이러한 변화와는 달리 제3세계 및 강대국의 식민지에선 변화의 바람이 불고 있었다. 탈식민지가 유행처럼 번지고 민족적 자존심과 민족평등의 목소리가 커지며 소수의 권리에 관한 요구가 등장했다. 퀘벡에서도 자신들의 문화적, 민족적 뿌리에 대해 찾아 나서게 되며, 문화적 유산에 대한 그이를 키워나가기 시작했다. 이에 새로운 자유 당정권은 퀘벡의 요구를 무마시키기 위해 다문화주의의 초석이 되는 법안을 제시하게 되고, 이민법 또한 개정하게 된다. 즉 시대환경의 변화가 정책의 변화를 야기한 것이다. 새로 도입된 이민법은 이민신청자에게 점수를 부여하여 일정 점수 이상의 이민신청자를 받아들이는 점수제였다. 질 높은 이민자의 수용은 직업능력, 교육수준, 연령, 공용어 능력, 자산보유정도 등 10여 가지 기준에 의해 선별됐다.

이민자들은 고급인력 중심으로 바뀌게 됐고, 이들은 주로 전문직 종사자로서 대도시에서 거주하게 됐다. 새로운 이민자들은 유럽에서보다는 아시아에서 유입 됐다. 유럽에서 전후 복구가 진척되며, 유럽에서의 이민자들은 크게 줄어들게 되었던 것이다. 기존의 이민자들과 마찬가지로 새로운 이민자들도 같은 민족이 한 지역에 자연스레 모이게 됐다. 이들은 집단화, 조직화되며 본국의 향수를 나누기도 하고, 소수민족으로서의 권리와 의무에 관한 정보도 교류하며 공동체를 형성해 나가고 있었다. 캐나다 국민으로서의 정체성을 거부한다거나, 기존 국민으로서의 정체성이 더욱 강하였기 때문이었다기 보다 인간이면 자연스러운 비슷한 경험과 비슷한 문화를 가진 사람들과의 자연스러운 동화였기 때문이다. 이러한 자발적 문화 공동체의 번성은 다문화주의 정책으로 귀결되었다. 1960년대 퀘벡의 조용한 혁명을 무마시키기 위해 설립되었던 ‘이중언어 및 이중문화주의에 관한 왕립위원회’는 1971년에 튜더 수상 시기에 들어서며 ‘이중언어주의에 기초한 다문화주의’를 공식적으로 인정하는 방향으로 선회하였다. 캐나다는 이미 프랑스로부터 아닌 다양한 소수민족이 성장하여 있었기 때문이다. 이후 10여 년 동안 다문화주의 정책 실현을 위한 다양한 논의를 통해 모든 캐나다인들은 다문화주의의 혜택을 헌법으로 보장받게 되었다. 캐나다 헌법은 모든 캐나다인들의 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 이뤄 간다는 믿음을 나타내는 것이다.

이 시기 캐나다 이주자들 간의 민족관계는 이전 시기의 갈등과 억압관계에서 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 차별 문제 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, 또한 우등 민족내의 갈등의 소지를 효과적으로 제어할 수 있는 처방이 된 것이다.

요컨대 민족 정책이 최초 도입되었을 당시 캐나다정부의 기대와는 다른 방향으로 나아가게 된 다문화주의는 어쩌면 대안 없는 막다른 길에서의 선택이었을 수도 있다. 하지만 그 선택이 차악이나 차선 아닌 최선의 선택이었음이 세계화 시대 폭력적 민족 갈등이 끊이지 않는 미국이나 중국을 통해 반증되고 있다. 미국과 중국은 WASP중심의 백인민족집단, 국민의 95%를 차지하는 한족 등 주류 민족집단이 존재하고 두 국가의 민족정책은 공존, 번영을 공표 하는 다문화주의적 정책을 표방하지만, 실상 보수주의적 다문화주의의 모습으로 나타나고 있다. 중국은 신장·위구르, 티베트의 독립운동 등 변방의 소수민족들과의 끊임없는 마찰을 빚어왔고, 미국의 흑인 및 유색인종 인권탄압문제는 국내외적으로 지속적인 비판의 대상이 돼 왔다.¹²⁾ 또한, 다문화주의 민족 정책이 성공한 결과 캐나다는 세계최고의 인권국가라 불리는 영예를 안게 됐고,

12) 『세계화시대의 다문화주의』, 유정석, 고려대학교대학원, 2003.6.

13) http://www.irb-cisr.gc.ca/en/index_e.htm, 검색일: 2005년 8월 6일.

이민자들이 선호하는 국가가 됐다. 최근 아시아로부터의 이민 급증은 이를 증명해 준다.

법령, 기관, 역할

1971년 다문화주의 법령 시행 이후, 시민권법(Citizenship Act, 1974)이 제정돼 시민권 신청 및 취득절차, 시민권자의 권리 등을 재통합, 개정했으며, 이후 1994년 캐나다 이민부 설립법(Department of Citizenship and Immigration Act, 1994)에 의해 이민부가 설립되어 이민자의 체계적인 관리가 시행되었다. 이민부 설립법에는 이민부의 역할과 권한, 장관의 임명정차와 권한 등이 명기돼 있으며, 이민부 장관은 지방정부 및 외국정부와 협정을 맺을 수 있다. 또한 이 법령을 통해 캐나다 연방 이민부(Citizenship and Immigration Canada, 이하 CIC)가 설립됐다. CIC는 여러 기관에서 이뤄지는 이민과 난민보호에 관련된 모든 일을 총괄¹⁴⁾하는 부서로, 이민신청 및 선별 기준, 비자 요건을 관장하고, 숙련 및 임시취업 이주자들을 인적자원부(Human Resources Development Canada, HRDC)와 같이 관리하며 이주법 집행과 난민보호, 이주자의 사회적응 및 통합 등을 총괄하는 부서이다.

국제사회의 변화와 맞물려 2002년에는 이민과 난민 보호법(The Immigration and Refugee Act of 2002)을 제정했다. 이는 1976년 발효된 출입국 관리법을 대신해 2002년 개정된 법률로 캐나다 이주법을 공정하면서도 단순하고 신속하게 처리할 수 있게 하기 위함이다. 또한 새로운 UN 의정서인 이주자 밀입국에 대한 의정서와 인신매매에 대한 의정서 (UN Protocol on Smuggling of Migrants and UN 7Protocol on Trafficking in Persons)를 채택하여, 밀입국과 인신매매를 형법으로 처리하는 규정을 신설, 최고 종신형을 선고하거나 벌금 최고형 백만 달러 등이 명시돼 있다. 또한 위조 비자, 여권과 다른 이주서류 등 불법 입국 서류로 입국을 시도했을 경우 최대 5년 형, 알선 및 거래 행위를 하였을 경우 최대 14년형까지 선고받을 수 있게 했다.

이 외의 주요 이민, 난민 처리 기관으로는 캐나다 연방 이민부(Immigration and Refugee Board, 이하 IRB)와 캐나다 국경 수비국(Canada Border Services Agency, 이하 CBSA)이 있다. IRB는 CIC와는 독립된 기관으로 캐나다에서 가장 큰 행정재판소로 구금 및 퇴거에 대한 항소 결정, 난민지위 신청과 CIC결정에 대한 항소를 심사한다. 캐나다에서의 이주구금과 퇴거는 범죄자로 간주되는 자들에게만 적용되기 때문

14) <http://laws.justice.gc.ca/en/subject/index.html> 검색일 2005년 8월 7일.

캐나다는 매년 20여 만 명의 영주권자를 생산하고 있는 이민 선진국이다. 20여만 명의 영주권자는 이민자와 영주권이 부여된 난민과 영주권 획득자들을 의미한다.

Emergency Preparedness)라는 국가 프로젝트의 한 부분으로, 이민부를 비롯한 3개 정부기관에서 관리해오던 국경수비, 이주 및 세관관리를 통합 총괄하고 90개의 국경 관리 관련법을 집행하기 위한 목적으로 세워진 기관이다.¹⁴⁾

이민, 난민 현황

캐나다는 매년 20여 만 명의 영주권자를 생산하고 있는 이민 선진국이다. 20여만 명의 영주권자는 이민자와 영주권이 부여된 난민, 이외의 영주권 획득자들을 의미한다. 1990년대 중반부터 현재까지 이민자의 이민 동기는 경제적 요인이 가장 크며, 다음으로 초청이민(가족이민), 난민 유입 등의 순으로 나타난다. 초청 이민의 경우 1995년 이후 6만여 명 내외의 수준으로 유지하고 있으며, 비즈니스 이민의 경우 10만에서 13만 내외의 수준, 난민의 경우 3만명 내외의 수준으로 유지하고 있다. 난민을 위해 2002년 10월 30일, 알제리 국적자를 위한 DROC제도가 시행되어 총 900여명의 알제리 난민에게 영주권이 부여되기도 했다. 캐나다 이민부 장관과 퀘벡주 이민부장관 (Minister of Relations avec les citoyens et Immigrations, 이하 MRCI)이 협력하여 ‘합

〈표-5〉 캐나다 이민통계 2005

유형	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Family class	77,386	59,979	59,979	50,898	55,277	60,614	66,794	62,299	65,124	62,246
Economic immigrants	106,635	125,370	128,351	97,913	109,261	136,299	155,719	137,860	121,050	133,746
Refugees	28,087	28,478	24,308	22,842	24,397	30,092	27,919	25,120	25,984	32,686
Other immigrants	761	3,865	3,400	2,547	1,031	460	205	3,761	9,196	7,146
Total	212,869	226,073	216,038	174,200	189,966	227,465	250,638	229,040	221,355	235,824

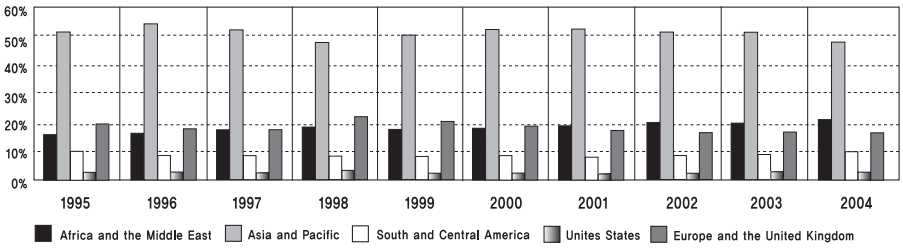
* 자료 출처:『Facts and Figures』,Minister of Public Works and Government Services Canada, 2005.

15) 유길상, 이정혜, 이규용, 『외국인력제도의 국제비교』, 157p, 한국노동연구원, 국제이주기구(2004).
16) Jean Pierre-Cliche and John Acheson, *Interview at Embassy of Canada*, Seoul, (20 October, 2004).

동절차' (joint proce- dures)를 시행하여 알제리 국적자 중 난민지위 기각자중 일부에 한해 퀘벡주 영주권 신청을 받을 것을 공포한 것이다. 하지만, 이러한 조치는 특별한 조치일 뿐이며, 오히려 향후 난민지위 신청수준은 3만 여건 수준에서 유지될 계획이다. 하지만, 합법적인 이민, 난민 신청자에 대해선 호주나 미국보다 다양한 통로를 열어두고 있다. 예를 들어, 임시 노동비자 프로그램은 캐나다 사회에 필요한 노동력 부족을 충족시키기 위한 프로그램으로, 계절농업노동자(Seasonal Agricultural Workers) 프로그램으로 자메이카와 멕시코를 비롯한 중남미국가에서 일년에 약 11,000명의 계절농업노동자를 받아들이는 프로그램을 실시해 왔다. 또한, 입주 간병인 프로그램 (Live-in Caregiver Programme)과 필리핀 여성을 위한 특별프로그램인 바느질기 조정자 프로그램(Sowing Machine Operators, SMOAS)은 특정기간 노동 후 캐나다 영주권이 주워지는 특권이 있다.¹⁵⁾

불법으로 캐나다에 거주하는 불법 체류자 문제는 이슈화되지 않았었지만 최근 10년 동안 난민지위신청 기각자의 체류가 늘면서 현재 큰 사회문제로 부각되고 있다. 또한 난민신청기간동안 신청자를 구금하지 않는 점을 이용해 난민의 범주에 해당되지 않는 이주자들이 캐나다로 입국하는 경우가 급증 하고 있다.¹⁶⁾ 또한 이에 따라 캐나다 영주권이나 시민권을 부여받지 못한 난민과 불법체류자를 이용하는 인신매매 범죄가 발생하게 되었고, 이주 희망자의 밀항을 조직하는 조직범죄들이 늘어나고 있으며, 이중 특히 홍콩과 밴쿠버를 오가는 밀항조직이 활성화되고 있다.¹⁷⁾ 그리고, 세계에서 가장 긴 국경인 미국과 캐나다 국경을 넘는 비정규 이주자도 계속 증가 추세에 있다. 한 조사에 따르면 현재 토론토 지역의 불법체류자의 수가 20만 명이 넘는 것으로 추정된다고 한다.¹⁸⁾ 캐나다는 국가 유지를 위해 고급인력은 절실히 필요한 상황

〈표-6〉 이민자 출신지역 통계(퍼센트 분포도)



* 자료 출처: 『Facts and Figures』, Minister of Public Works and Government Services Canada, 2004.

17) IOM (2000), pp. 240-241.
18) Singer, "Amnesty Programs."

이다. 하지만 급격히 늘어나는 난민과 이주에 따라 발생하는 밀입국, 인신매매 등 부작용이 빈번해지자, 이를 방지하고 불법입국 통로를 막고 합법적인 이주를 장려하기 위해 이민법을 개정하게 되었다. 개정의 이유는 9·11 테러사건 이후 미국과의 테러 방지를 위한 국경수비협력을 강화하기 위하여, 그리고 보다 신속하고 정당한 난민 및 이주법 집행을 위한 것 및 이외의 다양한 필요에 맞추어 2001년 이민 및 난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act, IRPA 또는 C-11 법안 이라고도 함)이 국회에서 통과되어 2002년 6월부터 발효됐다.

출신 지역별로 캐나다 이민, 난민자들을 살펴보면 아시아 국가로부터의 이민이 가장 두드러진다. 2005년 현재 중국에서 온 이민자가 가장 많은 수를 차지하고, 한국이 두 번째로 많은 이민자를 배출하고 있는 것으로 나타났다. 아시아 이민자의 대부분은 경제적 동인에 의한 이민으로 보다 나은 삶의 질을 추구하기 위해 이민을 시도하는 경우가 가장 많다. 아시아 지역의 신이민 급증으로 부각되는 새로운 문제가 발생했다. 온정의 문화에 익숙한 아시아 지역 이민자들은 자신들만의 언어, 문화 공동체를 더욱 중요하게 받아들이며, 캐나다 사회속으로의 동화에 소극적인 태도를 보인 것이다. 그에 따라 캐나다 정부는 2002년 이민법 개정을 통해, 이민 자격에 있어 언어 능력 테스트를 강화하는 법안을 통과시켰다. 아시아 지역 이민자들 가운데 상당수는 경제적 동인에 의해 이주를 희망하는 사람들이 많아 스스로의 캐나다인으로서의 정체성보다 출신 지역의 정체성을 더욱 중요하게 생각하는 것이다.

결론

한 국가에 외국인이 유입된다는 점에서 이민정책과 난민정책은 유사한 맥락을 공유하지만, 이민과 난민은 별개의 문제로 취급된다. 캐나다는 난민정책을 인본주의적 견지라는 맥락에서 운영하고 있지만, 역시 다른 난민 유입국들과 마찬가지로 난민유입엔 상당히 까다로운 편이다. 난민을 사회에 동화시키는 사회적 비용이 만만치 않기 때문이다. 이에 비해, 캐나다의 이민정책은 이민자에 대해 매우 적극적이며 수용적인 정책을 유지하고 있다. 다른 이민 유입국과 비교할 때 어느 정도는 개방적인 임시노동 비자제도, 난민지위신청제도와 영주권 취득 통로를 가지고 있어 다른 주요이민 유치국 보다 비정규 이주자 문제가 심각하지 않았다.

캐나다 정부는 비정규 이주자의 수에 대한 통계자료를 가지고 있지 않았다. 또한,

19) <http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/lowskill.shtml> 검색일: 2005년 8월 12일.

캐나다는 이민유치국인 동시에 국제사회에서 인권 옹호국으로서의 역할을 충실히 하려고 노력해 왔다. 그리고 비숙련 노동력이 부족함에 따라 학력과 경제적 능력 및 숙련정도에 상관없이 단기노동 시범 프로그램도 실행해 왔으며 정부는 이에 대한 결과를 매우 만족할 만한 수준으로 규정하고 있다.¹⁹⁾ 현재 캐나다 정부의 고민은 향후 2050년 무렵이면 인구 고령화에 따라 심각한 노동력 부족 현상에 대한 처방이다. 이에 따라 이민을 더욱 적극적으로 받아 들여야 하는 상황이지만, 난민 유치의 사회적 비용 때문에 난민유입은 자제하면서, 다수의 고급 이민자를 받아들여야 하는 과제를 안고 있다. 다문화주의라는 다민족 공존의 정책은 사회적으로 뿌리를 다져 가고 있으나, 이를 승계, 발전시킬 인구유입 증가라는 것이 오늘날 캐나다에게 던져진 과제이다.





**민족정치론의
체계화를 위한 정지작업**

현대정치와 민족문제

교양사회
조정남 저 / 값 15,000원

〈주요 목차〉

제 1 부

1. 새로운 정치환경과 민족문제
2. 개념 정의
3. 네이션
4. 내셔널리즘
5. 국민국가론

제 2 부

1. 중국 : 통일적 다민족국가의 건설
2. 華僑 : 落葉歸根에서 落地生根으로
3. 러시아연방 : 마트로시카적 중층성
4. 미국 : '멜팅 포트'에서 '샐러드 볼'로
5. 일본 : 단일민족 신화의 허구
6. 캐나다 : 다문화주의의 실천장
7. 북한 : 통일정책과 민족정책



난민보호의 부정적인 EU의 움직임

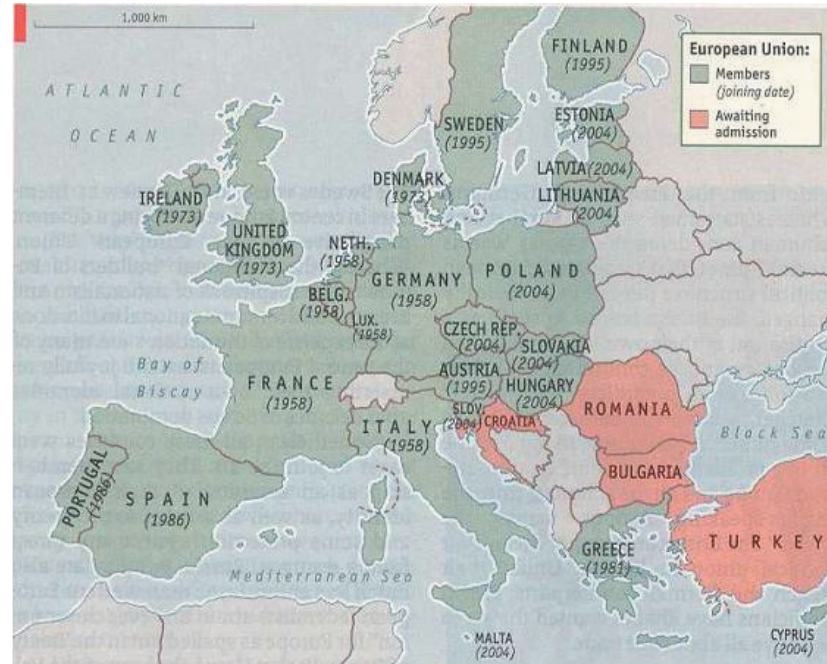
알란 · 모리스

(Alain Morice, 국립학술연구센터 이민·사회 연구유니트)

네델란드 국회는 금년 2월17일, 체제 허가서를 가지지 않는 외국인 2만 6000명을 체첸, 아프가니스탄, 소말리아 등으로 추방한다는 법안을 찬성 다수로 가결했다. 난민보호정책을 어렵게 해야 한다고 하는 주장이, 유럽연합(EU) 전체로 확산되고 있다. 난민 배출국 (지원금과 교환)의 협력 아래, 난민의 '처리'를 외국으로 옮기려고 하는 제도가 정비되고 있다. 그것은 수용 시설을 설치한다고 하는 움직임이며, 보호를 받을 권리 그 자체의 부정으로 연결되어 간다.



유럽연합(EU)은 난민을 다른 이민과 함께 처우 하려는 움직임을 진행하고 있다. 신경과민적 분위기가 더욱 높아지는 가운데, 이민을 선택적으로 '제어' 할 필요가 거론되면서 난민 보호를 조금씩 압박하고 있다. 이러한 혼동은, 원칙적으로도 인정하기 어렵다. 이민의 허용은 국가의 자유재량에 속하는 문제인데 반해, 난민으로서 보호를 받는 것은 권리이기 때문이다.(1951년 제네바 조약에 명기). 그것을 동일시하려는 움직임



에는, 난민 보호에 관련되는 법제를 재검토할 뿐 아니라, 나아가 보호 받을 권리를 교묘하게 없애 버리려 하는 EU의 분명한 의도가 작용하고 있다.

지배하는 나라와 지배당하는 나라와의 사이에 사회복지, 민주주의, 평화로운 생활이라고 하는 면에서의 불평등이 확산되고 있어 외국인들이 자꾸 밀어닥친다고 하는 불안이 증대하고 있다. 거기에 더해, 이민의 수입, 통합정책의 분명한 실패에 따른 동요도 있다. 이러한 강박관념에 자극을 받은 각국 정부는 처참한 상황으로부터 피난하려고 하는 사람들에게 대해 여타의 합법적인 통로를 폐쇄했고 그 결과, 난민보호신청수가 급증한다. 보호제도의 ‘혜택을 받고 있다’고 알려진 많은 사람들은 결사적으로 유럽에 간신히 도착하지만 뜻밖에도 저지가 불가능한 유입이라는 이미지를 만들어 버리고 만다. 그리고 이는 결국 선거 때가 되면, 외국인 배척에 대한 주장이 널리 강조되는 계기를 만들어 주고 있다. 난민인가 아닌가에 관계없이, 외국인들은 위험하다, ‘외국인의 침입’ 등 완전히 터무니 없는 선전이 나돌고 있는 것이 현실이다.

1997년의 암스테르담 조약에서는, 난민보호 문제가 EU 15개국 이민정책에서 제1의 쟁점이 됐다. 그 이후로, 계속하여 다듬어져 온 EU의 이데올로기와 법제의 조작은 세 개의 측면으로부터 구성되어 있다. 우선, 국경에 있어서의 압력이 예방할 수 없게 되었다고 언명 하는 것. 다음에, 보호신청의 근거에 대해 의의를 표명하는 것. 마지막으로, 말만으로는 실효성에 한계가 있는(또, 어느 정도의 정치적 대상을 지불하게도

된다) 것은 곧 밝혀지므로, 감당하기 힘든 난민문제를 시민사회의 눈길이 미치지 않는 곳에서 처리 해 버리는 것. 따라서 난민보호의 문제기 이렇게 된다면 특수 수용시설에 감금 하는 전략이 필연적일 수밖에 없다. 즉, EU의 전략은 ‘난민’이라는 개념의 정당성 그 자체를 위태롭게 한다.

불법이민 대책은 많은 비용을 수반할 뿐, 그다지 효과가 없다. 때문에 많은 나라들은 자국 내에 일반법 이외에 몇 종류의 특별 지구를 운영, 혹은 허용하게 되면서, 당연히 인권활동가들의 우려가 늘어가고 있다. 난민보호 신청자 300명이 노상생활을 하는 모로코의 스페인령 세우타에 대해, 스페인난민지원위원회(CEAR)의 위원장은 괴로운 속마음을 토로한다. “매우 괴로운 일이지만, 오늘의 스페인은 정부의 방침 탓으로, 난민에 대해 냉혹한 나라라고 말하지 않을 수 없다. 2003년의 민주국가 스페인은 1939년의 피투성이의 스페인, 몇 십만 명의 국민이 프랑코의 공포체제를 피해 지구상의 여러 지역에 흩어져 간 그 시대를 잊어버린 것이다.”

계속 증가하는 난민보호 신청의 정당성을 의문시하려, 오스트리아 등 몇 나라들은, 1951년의 제네바조약의 기준은 시대착오적인 것으로 치부, ‘이미 개별적이고 주관적인 권리가 아니라, 수입국의 정치적인 인수에 근거한 새로운 어프로치’를 제안하고 있다. 프랑스는 2003년까지 계속하여 限定主義를 채용해 왔다. 국가에 의한 박해를 받은 사람만이, ‘보호’라는 이름의 ‘프랑스 난민·무국적자 보호국’(OFPRA)의 은총을 맡아, ‘난민’ 신분을 얻을 수 있다는 것이다. 여성에 대한 억압, 소수민족 박해, 재산의 몰수, 심지어 민족들 사이의 대량 학살의 경우까지도, 박해의 주체가 국가가 아닌 한 이는 신청각하의 근거가 될 수 있다고 여겨졌다. 그 후 프랑스(1998년5월 11일의 법률에 의해)는 독특한 ‘영역적 보호’ 제도를 내세워, 현재는 EU 수준에서 ‘보완적 보호’로 확립되게 됐다. 그러나 이는 ‘예외적 체재 허가’로 제네바 조약이 규정하는 ‘난민자격 인정과는 다른 것’으로 여겨진다.

‘안전’한 나라로 강제 퇴거

80년대에는 ‘위장난민’, ‘경제난민’이라는 개념이 확대돼, 신청자들을 ‘부당’하게 취급했다. 프랑스의 ‘난민불복신청위원회’(CRR) 의장 안드레 자코메는 1984년, “많은 경제난민들의 보호신청은 단호히 거부되지 않으면 안 된다.”고 말했다. ‘이미 국내에 살고 있는 외국인의 통합을 방해하는 불법이민’에 대한 격렬한 비난이 계속되어, “난민보호를 너무 하면 난민 보호가 손상된다.”는 말을 자주 듣게 되었다. 이 말을 오늘의 EU용어로 바꾸어 말하면, “보호를 요구하는 정당한 이유가 있는 사람들

과 수속을 이용해 가맹국들 영내에 비집고 들어가고 하는 이민이 대량으로 유입하면 현실적으로 보호제도를 위협하게 된다.” 신청자

유럽연합(EU)의 국경에서는 난민을 다른 이민과 함께 채우 하려는 움직임이 진행되고 있으며 이민을 선택적으로 ‘제어’할 필요가 거론되면서 난민을 조금씩 압박하고 있다

는 처음부터 위장에 지나지 않는다고 의심되어 결국에는 신청심사나 강제퇴거의 담당 부서를 마비시키려 하고 있다고 하여 비난 대상이 된다. EU는 92년에, ‘제도를 악용하는’ 이민들에 대해서는 신청이유를 그 이상 심사하지 않고 강제퇴거 대기구역에 보냈기 때문에, ‘분명하게 근거가 없는 신청’ (이 말은 다음 해 프랑스 법에도 도입되었다)이나 ‘의도적인 부정행위’ 라는 개념을 포함시킨 결의를 채택했다. 이 규정은 신청의 물결을 멈추기는커녕, 對審手續을 하지않은 채 잔류를 계속, 추방도 할 수 없는 ‘바람직하지 않은’ 인간들을 양산하는 결과를 불러왔다. 그 좋은 예가 1991년의 걸프전쟁 이래, 공로가 차단된 이라크에서 온 쿠르드인들이다.

EU 가맹국들 사이에서도 ‘불법’ 적인 난민들 관해, 특히 비합법 노동의 유익한 공급원이 되는 경우에, 견해의 불일치가 나타나고 있는 것은 사실이다. 예를 들면 이탈리아에는 알바니아인 노동자들의 공급 루트가 존재한다. 또 2002년 12월에 폐쇄될 때까지 3년간, 공식으로는 프랑스 당국으로부터 적십자에 관리가 위탁되고 있던 산 갓트의 수용시설로부터, 적어도 8만 명의 난민들이 영국으로 건너갔다. 이것도 동일하게 영국의 무신고 노동자의 공급에 공헌한 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 보다 일반적으로 말하면, 정식 신분이 없는 난민이 일부 경제 분야를 움직이는데 보탬이 되고 있는 것이 분명하다. 그렇다고는 해도, 난민 보호에 대해서는 전쟁이 선포되었다. 거기서는 두 개의 방향을 향해, 우려해야 할 주장과 수법이 동원되고 있다. 거리를 두는 것, 그리고 멀리하는 것이 그것이다.

난민에게 거리를 둔다는 것은, 신체적 안전의 불안을 정당한 이유로 호소하는 사람들에 대해, 유럽의 역외, 탈출 국에서 가까운 나라에서, 보호를 받는 것이 좋다고 주장하는 것이다. ‘Not in my backyard(NIMBY, 우리 뒷마당에서는 안 돼)’ 의 원칙이며, 그 운용은 교묘한 궤변과 매우 독창적인 수법을 낳아 왔다. 예를 들면 1990년 6월 쟁쟁한 협정에 의해, 부정한 이민으로 의심되는 외국인을 실어 온 수송회사에 대해서 엄벌이 가해지고 있다. 출국지에서의 서류심사를 민간인에게 맡기거나 항공회사의 카운터 담당자에게 부정을 찾아내는 방법을 철저히 가르치거나 하는 것이, 지금은 당연한 일이 되고 있다.



아래는 난민의 신분 그 자체가 문제로 여겨지는 사례이다. 1999년, 유고 내전 시 프랑스는, 양 세계대전간기 나치스에 의한 박해 때 이용되고 있던 낡은 논리를 다시 꺼냈다. 죠스팽 내각은, 의회 야당의 지지 아래, 코소보의 소수민족들에게 난민 신분을 주면 세르비아인에 의한 포학을 ‘기성 사실’로 시인 하게 된다고 선언했다. 여기에는, 文化主義와 섞인 父權主義에 뿌리를 둔 기묘한 논리가 있다. 자국 부근에 머무르고 있으면, 필요할 때는 편리하게 동원할 수 있다는 것이다. 반대로 말하면, EU제국은 난민들을 받아들이지 않고 끝내는 것이 편하다는 것이다.

특히 EU는1992년 이후, ‘安奎國’이라고 하는 개념을 사용하고 있다. 이것을 사용하면, 출신국 또는 통과국이 신체의 안전을 보장되는 한, 난민들

을 이러한 나라로 강제되거 시킬 수가 있다. 재입국 수락 협정에 조인하고 있는 나라에는, 강제되거 당한 사람들을 다시 받아들일 의무가 있다. 그렇다고 하더라도, ‘안전’ 하다고 여겨지는 나라 중에서도, 국내정세가 급변하는 나라의 ‘보장’은 불확실하다.(예를 들면 코트지보월에서 분쟁이 발발, 프랑스는 귀찮은 이민들을 같은 국가로 송환하는 것을 그만두었다). 이들 나라가 받아들인 난민을 다시 다른 나라로 이송시키는 경우에, ‘보장’은 한층 더 애매하게 된다. 게다가, ‘안전국’의 리스트가 공식화되는 것은 우선 있을 수 없다. EU제국은 현재, 합의 만들기에 애쓰고 있지만, 포인트는 안전국의 원칙 그 자체라기보다도, 분명한 외교적 이유로부터, 공통 리스트의 작성에 모아져 있다.

UNHCR의 입장

이와 병행해, 2002년 6월의 EU 指令案에 의해, ‘국내 피난’이라는 개념이 만들어졌다. 난민 보호신청을 받은 나라는, 보호를 부여키 전에 신청자가 자국에서 안전을 확보할 수 있는 장소를 찾아낼 수 있었는지 없었는지를 검토하지 않으면 안 된다. 동지령안에 의하면, 그러한 장소의 관리자로는 ‘국제기관 및 상설의 국가기구’가 고려된다고 한다. 이 규정에 따라, 불안정한 지역이나 국가의 통치하에 있다고는 말할 수

없는 지역으로 추방된 사람들이, 어떤 보장을 받을 수 있는 것일까. 아무래도 스레브레니트의 교훈은 잊어버린 것 같다. 그런데도 프

랑스는, 가맹국들 간의 합의를 기다리지 않고 성급히, 난민보호에 관한 2003년 12월 10일의 신 법안에 ‘국내피난’ 이라고 하는 개념을 도입했다.

EU의 신규 가맹국 가운데, 폴란드나 체코와 같은 나라는 특히 걱정이다. 많은 난민들이 이들 나라 국경을 넘어, EU 역내로 침입하고 있기 때문이다. 2003년에 시행된 ‘더블린 제2 협정’ 에서는, 이민이 최초로 입국한 나라가 그 이민에 대처할 것이 규정되고 있다. 2004년 1월 22일, ‘유엔난민고등판무관’(UNHCR)의 르베르스 고등판무관은 유럽 각국의 내무장관들을 향해, ‘난민보호제도가 포화’ 하는 것은 아닌가라고 염려했다. “EU 신규 가맹국 중에는, --- 신청을 심사하는 담당관이 15명에서 20명 정도 밖에 없는 나라도 있다. --- · 만약 EU ‘내부’ 외국으로부터, 게다가 몇 천 명의 신청자가 송환되어 오면, 어떻게 될 것인가. 이들 나라들에서는, EU로서 조화로운 조치를 취할 수 없는 상태에 빠질 우려가 있다.” 고등판무관은 ‘전 EU가맹국’ 의 심사관과 통역들을 총동원해 ‘유럽 접수 센터’ 를 설치하는 일도 장려했다. 즉, 1951년의 제네바 조약을 의문시하는데 있어서는 선진적인 나라들에, 타국도 동조해 가리라고 예상된다. 이는 또 특수한 수용시설에 외국인들을 감금하는 조치와 직결된다.

2003년2월, 영국정부는, 난민보호신청을 국민들의 눈이 닿지 않는 곳, ‘트래지트 · 센터’ 에서 예비심사, ‘좋은 난민’ 과 ‘나쁜 난민’ 을 선별할 것을 제안했다. 대상이 되는 것은, 적어도 긴 여행에 살아남은 사람에 지나지 않는다. 왜냐하면 오늘 보호 희망자의 사망률이 인원수 조정의 한 방법이 되고 있는 것은 명백하기 때문이다. 그리고 이런 종류의 센터를 ‘수출’ 해 버리기 위해, 재외 시설을 모로코, 터키, 크로아티아, 소말리아, 이란 등, 즉 ‘안전’ 하다고 주목받는 나라에 개설하는 것이 시사되었다. 그러나 UNHCR 측에서도 2002년 말, 난민들은 가능한 한 출신국 부근에 남아있어야 한다는 생각을 밀고 나가기 위해서 ‘컨벤션 · 플러스’ 라는 계획을 시작, ‘부담의 분담’ 필요성을 주창하고 있었다.

영국의 제안에 관심을 가진 UNHCR는, 그것에 대한 미미한 수정을 제안했다. ‘경제난민’ 또는 ‘제도를 악용’ 하는 신청자는 EU가맹국의 공동 폐쇄 시설에 수용된다는 것이다. 영국 제안과의 차이는, 이 시설이 EU역 내에 설치된다는 것이다. 설치 장소

영국의 제안은 2003년 6월의 텃사로니키 유럽 정상회의에서 부결되었다. 가맹국들은 이민 배출국과의 재입국 수락 협정을 우선하는 쪽을 선택했던 것이다.

는 아마 신규 가맹국가 내에 될 것이다.

영국의 제안은 2003년 6월의 텍사로니키 유럽 정상회의에서 부결되었다. 가맹국들은 이민 배출국과의 재입국 수락 협정을 우선하는 쪽을 선택했던 것이다. 난민문제에 대해 태도를 일변시키는데는 명인 급인 르베르스 고등관무관은, 동년 11월에 EU에 대해, 난민보호에 관해서 인권이 보장되지 않는 것 같은(그 가운데서도 ‘안전국’ 지정이라고 하는) 공통 정책에는 문제가 있다고 엄하게 주의를 촉구했다. 그렇지만 UNHCR는 이 발언에도 불구하고, 위기에 직면하고 있는 사람들의 보호와 재 정주 지원이라고 하는 본래의 사명으로부터 떨어져 점차 난민보호의 역외 화라고 하는 EU의 정책에 가담하려고 하고 있는 것처럼 생각된다.

수용 시설을 둘러싼 술책과 분업

난민들을 멀리하기 위해서는, 특수한 시설이 절로 필요케 된다. ‘안전국’, ‘재입국 수락 협정’, ‘트랜지트·센터’ 등의 개념은 모두 난민문제를 집합적으로 처리하는 것을 의미하고 있다. 거기로부터 생기는 것은, 특정의 카테고리에 속하는 사람들에게 대해서는, 상시적으로 정리해서 격리시킨다고 하는 특례의 논리다. 1951년의 제네바 조약은, 난민보호신청 자격을 확대해, 어떠한 집단에 귀속하는 것으로 ‘박해를 받을 위협을 느끼는, 이유 있는 사람은 누구라도’ 대상으로 했다. UNHCR의 지지를 받은 EU의 신정책은 이것의 완전한 반대를 실시하고 있어 귀속집단에 따라서는, 정당한 신청자라고는 인정받지 않은 사람이 존재한다고 한다. 이러한 이데올로기 작전은, 효과는 크나 무섭다. 사람들의 출신에 의해 집단을 지명해, 그것을 고정화하는 것에, 확실히 이 작전의 존재 의의가 있다. 결국, 이미 이탈리아에서 알바니아인에 대해, 프랑스에서 루마니아 출신의 로마사람에 대해서 행해지고 있는 것과 같이, 특정의 국적 혹은 민족을 표적으로 한 반 난민적 인종차별이, 이런 종류의 정책에는 포함되지 않을 수 없다.

역외 화나 수용시설의 정책에 의해 강화되게 되는 국제관계 시스템 중에도, 또 다른 위기가 존재한다. 난민에 대한 거부반응은, 우리를 제국주의로부터 멀리하기는커녕 반대로 접근시키는 것이다. 이미 신규 가맹국의 수락 프로세스가, 품위 있다고는 말할 수 없는 뒷거래의 대상이 되어, EU에의 ‘입장권’ 의 대가로 이민억제에 대한 적극적인 협력이 요구되었다. 폴란드가 대표적인 예로 90년대에는 ‘셴겐·그룹’ 과 재입국 수락협정을 주고받은 최초의 나라가 되었다. 더욱 현재는, 이런 종류의 협정에 대해서도, 보호 신청자의 수용시설에 대해서도, 술책과 세계적인 분업이라고 하는 우

려해야 할 기구가 작용하기 시작하고 있다.

술책이라고 하는 것은 무엇인가. 개발원조, 즉 이민대책에 ‘發生元으로’ 협력하는 것과 교환에 채무국과 협의되는 원조 등 연막 뒤에서 엿볼 수 있는 것은, 이 원조의 이익을 거의 독점하는 국가 지도자들의 부패의 심각화다. 식민지시대부터 지속되고 있는 연고주의의 강화다. 또, 假想 敵으로 여겨온 난민들에 대한 결속을 노래해 온 나라들 사이의 긴장 강화다. 이것에 관해서는 걱정스러운 징후가 하나 있다. 누구라도 자국을 떠날 권리를 가진다고 언명 하는 세계 인권 선언에 반하는 ‘비합법 이민 배출국’이라는 개념이 등장한 것이다.

분업이라는 것은 무엇인가. 집약 농업, 광업, 아동노동의 착취, 관광업에 더해, 새롭게 다른 사업으로 특화하는 나라가 나타나는 것이 쉽게 상상할 수 있다. 그것은, 당장은 금전적 이익을 가져올지 모르나, 머지않아 민중들을 굶주림으로 몰고 가는 것이다. 예를 들면, 유럽의 ‘기술 지도자’ 나 물리적 원조 아래, 그들의 재외 구치시설의 원격 운영을 하청 받는 등의 사업이다. 이 시나리오의 전조가 보인다. 2003년 9월, 재입국 수락 협정 교섭이 지체되고 있는 것을 본 유럽위원회의 비트리노 위원은, 제3국이 그 나라를 출신국 혹은 통과국으로 하는 불법 체재자의 재입국을 적극적으로 받아들이다면, 그 나라의 이민 할당수를 늘리고 싶다고 말했다. 그는 특히 염두에 있는 것은 EU가 필요로 하는 비숙련 노동이라고 덧붙이고, 이런 생각이 발상지 이탈리아에서는 이미 실행에 옮겨지고 있다고도 말했다.

2003년 1월 8일, 스위스 정부와 세네갈 정부는 ‘트랜지트 협정’ 을 체결하려 하고 있었다. 그것에 의하면, 세네갈은 스위스가 송환 또는 입국금지 처분 한 아프리카 출신자의 수입과 이송을 맡는다. 다만, 출신국을 특정해 성가신 일을 피하는 것을 하는 것은 세네갈의 책임이다. 이 의정서의 제15조에는, 필요 경비는 ‘양자의 합의에 의해 정 한다’ 는 ‘특별한 역할’ 에 대한 언급이 있었다. 이 참신한 협정이, 다카르 시민이나 스위스의 인권활동가들의 격렬한 항의로 무산되지 않았더라면, 얼마나 많은 부정이 초래되었을 가는 짐작조차 어렵다. 앞으로 어느 정도 시간이 지나야 이러한 움직임이 제어할 수 있을 것인가.

논 단

북동아시아의 파이프라인 건설 경쟁 - 라파엘 칸디요티
유럽의 꿈, 미국의 꿈 - 제러미 리프킨

포커스

검증 - 북조선 귀환사업 - 川島高峰
존 볼턴의 세계 - 존 볼턴

민족학

중국의 무슬림 - 高明潔

Archive

‘反國家分裂法’과 진의 - 朱建榮

민족일지

2005.2.1. ~ 7.31



북동아시아의 파이프라인 건설 경쟁

라파엘 칸디요티

(Rafael Kandiyoti, 런던 대학 임페리얼 · 켈리지 화공학과 교수)

2005년 4월 13일, 일본 정부는, 동중국해 가스전 시굴권을 민간기업에 허가할 것이라고 발표했다. 이 곳은 일본이 센카쿠 제도라고 하고 중국이 조교다이라고 부르며 각자 영유권을 주장하는 섬들이 있다. 이 분쟁으로부터, 석유 · 천연가스 자원 확보를 둘러싼 경쟁을 간파할 수가 있다. 이러한 와중에서 대규모 파이프라인 계획을 추진하고 있는 것이 러시아이다.

러시아 경제는, 원유와 천연가스의 수출에 의존하고 있다. 이 나라의 잠재적 자원의 가치는, 동아시아의 대기업의 왕성한 활동에 의해 높아지고 있다. 그러나, 그러한 기업의 기세에 비해, 중앙 시베리아 동부는 개발이 진행되지 않기 때문에, 지역 정세는 불안정하게 보인다. 이 지역에 근접해 있는 중국에는, 넘칠 정도의 노동력과 큰 자금력이 있다. 그런면에서 유리하기도 하며, 불리하기도 한 입장에 놓인 러시아는, 대 북동아시아 전략을 어떻게 진행시켜 나갈 것인가.



과거 10년간, 중국은, 일본이나 한국과 같은 규모의 원유 수입국이 되었으며, 이들이 수입하는 원유의 50% 가까이가 중동산이다. 일본과 한국의 경우, 중동 의존율은 80~85%에 가깝다. 이러한 원유의 상당수는, ‘잠재적인 위험지대’라고 여겨지는霍尔木兹海峡과 말라카 해협을 경유하여 수송되고 있다. 중동에서 다양한 문제가 분출하고 있는 것, 석유 탱크가 해협에서 공격을 받을 지도 모르는 것은, 현실적인 위협이다. 세계 제2의 석유 소비국인 중국은, 이러한 위험지대를 대신하는 원유 조달처와 수송 루트를 시급히 찾아내지 않으면 안 된다. 이 점은, 일본이나 한국에서도 같다.

천연가스는, 대기오염을 감소시키는 방법으로서 북동 아시아의 많은 대도시가 사용을 바라고 있다. 벌써 일본, 한국, 그리고 대만의 수입량만으로, 세계 전체의 액화천연가스(LNG) 무역의 거의 80%에 이르고 있다. 중국의 경우, LNG는 가격이 한계상황에 이



북동아시아 영유권 분쟁을 통해 석유·천연가스 자원 확보를 둘러싼 경쟁을 간파할 수가 있다. 이러한 와중에서 대규모 파이프라인 계획을 추진하고 있는 것이 러시아이다.

르러 좀 더 경제적인 수단을 요구하고 있다. 한편, 중국에 가까운 시베리아와 사할린 섬에는 대량의 석유 자원이 매장되어 있다. 중앙 시베리아 동부 고원 지대의, 이르쿠츠크 평원 지하에는, 막대한 양의 석유와 천연가스가 매장되어 있지만, 그 전모는 아직 밝혀지지 않고 있다. 장래 시굴이 진행되면, 세계 전체의 매장량은 큰 폭으로 증가하게 될 것이다. 이 지방의 중심지에서, 이르쿠츠크에 근접한 안가르스크 부근의 대형 정제소에서, 현재 서 시베리아로부터 원유를 옮겨 들고 있다.

전문가들은 아직 조사가 끝나지 않았지만, 이보다 북동에 있는 야크트크에 대해서도 대량의 석유자원이 매장돼 있는 것을 기대하고 있다. 이 지역에서, 석유·가스를 채굴해 배급하려면, 부근 일대의 영구 동토를 굴착해야 한다. 이것은 기술적으로는 실현 가능하지만, 코스트가 매우 비싸다. 같은 지층에 만들어진 알래스카 횡단 파이프라인에는, 80억 달러라고 하는 거액의 비용이 들었다 (1975년 당시). 서방 글라스노얄스크 평원의 추정 매장량을 더하면, 중앙 시베리아 동부의 천연자원은 방대한 양이 된다. 그러나, 충분히 조사한 연후 실제로 생산하기까지, 얼마나 시간이 걸리고 코스트가 들 것인가는 아직 불명하다.

이것에 대해서, 사할린 섬에서의 개발은 오래전부터 진행되고 있다. 특히 이곳 북동측 바다에서 석유, 천연가스 계획이 활발하게 진행되고 있다. 이 계획의 하나인 '사할린 계획'에서는, 섬을 횡단해, 시베리아 동쪽의 석유 수출항 카스트리까지의 파이프라인을 건설하려 하고 있다. 원유는 여기서 경매에 붙여져 전 세계의 구매자에게 경락된다. 이 계획으로부터 얻을 수 있는 천연가스는 남북한과 일본에 까지 수출할 수 있다. 그러나, 북한이 정치적으로 고립해고 있기 때문에, 한반도의 양국에 파이프라인을 건설하는 것은 가까운 장래에서는 무리라고 생각한다.

사할린 계획은, 다 국적 기업연합에 의해 행해지며 쉘(55%)이 주도하고 있다. 복수의 일본 기업도 참가하고 있다. 1999년에 제일 단계가 시작되어, 하루의 평균 생산량은 7만 배럴로, 연간 10억 달러 이상이다. 현재 계획은 제2단계에 들어가 있어 100억 달러 이상의 투자가 필요할 것으로 보고 있다. 이것은 현재 러시아 연방 내에서 행해지고 있는, 최대 규모의 외국 투자이다. 여기서 생산되는 원유와 천연가스는, 사할린 남단까지 파이프라인을 통해 수송된다. 섬의 남단에 있는 프리고로드노예에서는 2개의 항구가 건설 중으로, 하나는 원유, 나머지 하나는 LNG 수출용이다.



가의 코스트가 에너지 산업이나 화학 산업 등의 부문에게는 돌아가 버린다.

이 문제를 매우 우려한 중국은, 안가르스크로부터 큰 경사까지 2400km에 이르는 파이프라인을 건설하기 위

파이프라인이 정비되고 있는 경우, 트럭이나 철도는 수송 방법으로서 거의 사용되지 않는다. 1993년의 계산에 의하면, 4000km 거리를 철도로 수송했을 경우, 코스트가 원유 1 배럴 당 1.50~2.00 달러나 더 많이 걸리기 때문이다(3). 파이프라인이 없기 때문에, 러시아는 철도를 사용해 서시베리아로부터 중국에 수출하는 석유량을 늘려, 2006년까지 1500만 톤으로 끌어올린다는 의향을 최근도 확인했지만, 이 방법은 코스트가 너무 크다.

大慶인가, 나훗카인가

유럽의 분석가들은 러시아가 중국에 석유를 싸게 파는 것을 사실 바라지 않았다고 하는 사람도 많다. 양국은 최근 국경 문제를 해결했다고는 해도, 중국은 러시아의 정치적 라이벌로서 또 산업·경제면으로도 경쟁 상대로서 급속히 대두됐다. 에너지 자원을 갈망하는 중국은, 2003년 카자흐스탄으로부터 철도 경유로 약 100만 톤의 원유를 수입했다. 철도는 수송력이 낮은데다가, 비교적 고

해 유코스 그룹과 계약했다. 석유는 서시베리아의 유전으로부터 보내게 돼있었다. 그러나, 2004년, 러시아 정부는, 막 이 일을 시작하려 하고 있었을 때, 유코스를 공격했다. 정부의 목적은, 커다란 정치세력이 되고 있던 유코스에 타격을 가함과 동시에, 엘친시대에 비정상적인 방법으로 민영화된 석유 산업의 이권을 되찾는 것이기도 했다. 이 공세는, 민간의 거대 복합기업의 목표를, 정부의 목표로 일치시킨다고 하는 푸친 대통령의 방침에 따른 조치였다.

안가르스크=大慶 간의 파이프라인 계획은, 다른 중요한 요인의 출현에 의해 방해되고 있는 듯했다. 이보다 코스트는 더 들지만, 좀 더 긴 거리(3800km)에 걸쳐서 1일 100만 배럴을 수송할 수 있는 파이프라인 건설계획이, 일본에 의해 집요하게 제안되었던 것이다. 이 루트는, 중국 영토를 우회, 블라디보스토크 근처 나훗카를 종점으로 한다. 또, 일본은 50억 달러의 용자도 제안했다. (파이프라인의 건설비용은 80억~100억 달러로 추측되고 있다) 나훗카 항만 시설에서는, 어느 나라의 탱크로도 시베리아 산 석유의 경매에



중국을 방문했던 푸틴 대통령은 파이프라인 문제에 대해 합의 할 수 없었다. 중국은 그 후, 원유-천연가스의 공급을 늘리기 위해, 카자흐스탄과 교섭을 거듭하며 석유 파이프라인의 건설이 순조롭게 진행되고 있어 서부의 아티라우-켄키야크 구간은 벌써 가동되고 있다.

참가할 수 있게 된다.

현재, 러시아는 석유 판매의 80%를 유럽 시장에 의존하고 있다. 벨로루스, 우크라이나 양국과 러시아와의 관계를 소원하게 한 최근의 사건, 그리고 북대서양 조약 기구(NATO)의 동방 확대는, 러시아의 정책 책임자에게 수출지의 다양화를 촉진시



키게 되었다. 서시베리아의 유전과 바렌트 해 연안의 항구를 묶는 파이프라인 계획에의 관심도 그 하나다. 이 북방 루트가, 동 시베리아의 2개의 파이프라인 계획보다 짧다. 그만큼이 아니고, 바렌트 해의 무르만스크 항에서 미국의 텍사스 주 휴스턴항의 석유 터미널까지의 거리는, 페르시아 만으로부터 휴스턴 항까지 거리의 거의 반이다. 이 계획은 미국과 러시아간의 에너지 협의에도 부합되고 있다. 이 북방 루트는, 유코스 사장으로, 현재 복역 중인 미하일 호들콥스키가 인솔하는 민간기업 연합이, 2000~2001년에 걸쳐 제안한 것이었다.

러시아 정부는, 2004년 12월말, 시베리아의 타이시트로부터 스코보로지노를 거쳐 태평양의 페레보즈나야에 이르는 파이프라인 건설에 대해 '예비적 결정'을 발표했다. 그

렇지만, 일본은 아직도 자신들의 승리를 확신할 수 없었다. 러-일 간 교섭이 천천히 밖에 진행되지 않은 가운데, 러시아 정부는 지금, 중국의 大慶 지역으로도 석유를 공급하기 위해서, 파이프라인 본선으로부터 지선을 빼는 것을 암시하기 시작했던 것이다. 스코보로지노로부터 중국 국경까지는, 50km로 짧은 거리 밖에 안 되기 때문에, 일본 측 교섭 담당자는 놀라지 않을 수 없었다.

게다가 원유를 어디에서 조달하는가 하는 문제가 남아 있다. 중앙 시베리아 동부의 생산력이 잠재적으로는 방대하다고는 해도, 현시점에서는, 나훗카 파이프라인 본선과 大慶 지선의 양쪽 모두에 충분히 공급 가능한 생산력이 있다고는 생각되지 않는다. 타이시트-나훗카 본선을 채우기 위해서 만으로도, 서시베리아에서 연간 3000만 톤을 채굴하는



것이 필요하며, 그 만큼 유럽전용의 수출량이 줄어들 것이다.

러시아 정부는, 현재의 생산량에서는, 일본과 大慶 지전에 8000만 톤을 공급할 수 없음을 인정하고 있다. 중앙 시베리아 동부의 유전을 개발할 필요가 있는 것은 이 때문이다. 현 시점에서는, 일본과 중국에의 원유 공급이 2000만~5000만 톤 부족하다고 생각하고 있다. 장래, 유전 개발과 파이프라인 건설의 동시 진행 필요성이 대두되는 것은 분명하다.

천연가스의 수송 루트

나훗카·파이프라인 계획은, 러-일 간에 현재까지 평화조약이 없기 때문에 복잡하다. 러시아는, 제2차 세계대전 말기에 소련군이 강탈한 쿠릴 열도의 남부 4개 섬을 지금도 장악하고 있다. 이에 대해 일본정부는 더러는 강경하게 더러는 유연한 자세를 취하면서도, '북방영토 문제'를 한시도 잊었던 적은 없었다(5). 도쿄가스에 의한 사할린 산 가스의 구입은, 유연함의 일례다. 이에 이어, 얼마든지

일본기업은 이곳 LNG에 대한 무제한적인 구입에 합의했다.

북동 아시아는, 북미나 유럽보다 천연가스 사용률이 낮다. 이것은 주로 공급 상의 문제이기 때문이다. 일본의 혼슈에서는, 안전기준이 매우 까다롭기 때문에, 또 토지 가격이 비싸기 때문에, 전 국토에 건너가는 천연가스 파이프라인 망이 없다. 그럼으로, 일본이 수입하고 있는 LNG는 주로 발전용에 사용되고 있다. 2003년 5월, 도쿄가스는 사할린계획 아래서, 연간 약 110만 톤의 천연가스 구입에 합의했다. 계속하여, 몇 개의 일본기업, 그리고 미국기업이, 사할린계획에 의한 천연가스의 구입 계약을 체결했다(6).

일본과는 대조적으로, 한국에는 국내 전용으로, 매우 발달한 파이프라인 망이 있다. 해저 파이프라인을 통해 수송된 사할린계획의 천연가스는 연안을 따라 북한을 종단해 한국으로 옮기는 것은 기술적으로 가능하다. 그러나, 실제로는 남북 관계가 난항 중이기 때문에, 한국은, 중국을 기점으로 하는 해저 파이프라인의 건설을 생각하지 않을 수 없게 되었다. 중국을 횡단하는 파이프라인을 경유해 시베리아로부터 천연가스를 수입하는 것이, 현재 수입하고 있는 LNG보다 25%코스트가 낮아진다고 생각되고 있기 때문이다.

중국의 모든 대도시는, 공해를 줄이기 위해, 시급히 천연가스를 필요로 하고 있다. 코스트 적으로 가능하면, 상하이 지방과 북경 부근의 대도시권이 LNG의 공급이 먼저 이뤄질 것이다. 그러나, 중국 정부는, 국내를 동서로 횡단하는 파이프라인으로 상하이까지

수송되는 천연가스에, 꽤 낮은 가격을 강요했다. 이 때문에, 많은 다국적기업들은 중국 파이프라인에 대한 투자를 중지, 절강성의 가스터미널 건설 계획 등도 동결되었다.

또, 중국은, 연간 300억 입방미터의 천연가스를 이르쿠츠크 가스전에서 중국 북동부에 옮기는 파이프라인의 건설을 적극적으로 생각하고 있다. 또 하나의 루트는, 몽고 공화국의 영토를 지나는 것으로, 이쪽이 1500km 짧다. 이 루트는 기술적으로 실현 가능해, 코스트가 싸게 들 것이나, 1998년, 러시아, 몽고, 중국, 한국, 일본의 사이에 행해진 교섭은 실패에 끝났다. 러시아는, 울란바토르의 대기오염을 줄이려고 기를 쓰고 되어 있는 몽고에 천연가스를 팔려고 했다. 그러나, 중국은, 지금도 몽고를 자국의 최북단의 영토로 간주하는 경향이 있어, 러시아와의 공동의 조짐이 있으면 무엇이든 몽고에 이익을 주지 않으려 한다.

푸틴 대통령은, 2004년 10월 중순에 중국을 방문했지만, 파이프라인 문제에 대해 합의에 도달할 수 없었다. 중국은 그 후, 원유-천연가스의 공급을 늘리기 위해, 카자흐스탄과 교섭을 거듭했다. 아직 완성에는 이르지

않았지만, 석유 파이프라인의 건설이 순조롭게 진행되고 있어 서부의 아티라우-켄키야크 구간은 벌써 가동하고 있다. 중앙 부분의 켄키야크-아타스 구간은 계획 단계에 있어, 아타스와 동부의 아라살코우를 묶는 1,240km 구간에 대해서도, 7억 달러로 계약을 마쳤다.

아라살코우로 부터는 철도를 이용, 신강 위구르 자치구에 있는 3개의 정제소까지 옮겨지게 되어 있다. 카자흐스탄으로부터의 석유 파이프라인에서는 연간 1000만 톤이 수송될 예정이지만, 그 양은 점차 증가될 전망이다. 이 수입은, 중국 정부에 반항할 가능성이 있는 동 자치구의 경제발전을 위해서 정치적으로 중요한 의미를 가진다고 생각되고 있다. 중국과 카자흐스탄은, 천연가스에 대해서도 같이 카자흐스탄 서부와 신강위구르 자치구를 묶는 파이프라인 건설을 검토하고 있다. 양국은 당연히, 계획의 실현에 걸리는 거액의 비용을 염려하고 있지만, 이 계획은 장기적인 자원 확보 전략의 일환이라고 봐도 좋을 것이다.



미국의 꿈, 유럽의 꿈

제러미 리프킨

(Jeremy Rifkin, 펜실러바니아 대학교수)



아메리칸 드림은 죽음의 본능에 의해 깊이 오염되고 있다. 우리는 어떤 대가를 지불하고서라도 자립성을 추구한다. 우리

는 소비에 지나 깨나 모든 욕망을 걸고, 지구상의 자원을 낭비하고 있다. 중단 없는 경제 성장에 우선권을 부여, 강자에 아부하고, 약자를 소외한다. 개인적인 이익을 지키려고 하는 초조해 하고, 스스로가 바라는 것, 스스로에 어울린다고 생각하는 것을 획득하기 위해서 사상 최강의 군사 기구를 만들어냈다. 스스로를 선택한 백성으로 간주, 지구상의 부에 대해서 정당한 몫 이상의 것을 손에 넣을 권리가 있다고 생각하고 있다. 불행하게도, 우리들의 개인적인 이익은 단순한 이기주의로 조금씩 모습을 바꾸고 있다. 우리 문명은 점점 살육의 문명이 되고 있다.

그것의 의미는 매우 단순하다. 어쨌든 우리가 세계에서 가장 탐욕스러운 소비자인 것에 이의를 제기할 사람은 미국에 한 명도 없을 것이다. 하지만, 우리는 소비와 죽음이 혼

연일체로 결합되고 있는 것을 잊고 있다. ‘소비’(consumption ; consommation)라고 하는 말은 14세기 초로 거슬러 올라가, 그 어원은 영어에도 프랑스어에도 찾아볼 수 있다. ‘소비한다’(consume ; consommer)의 원래의 의미는, 파괴하는, 약탈하는, 굴복시키는, 썩 버린다는 것이다. 이 말은 폭력성으로 가득 차 있어 20세기에 이를 때까지 부정적인 의미 밖에 없었다. 1900년대 초에는 의료 관계자도 公衆도, 結核이라는 의미로 ‘소모’(consumption ; consomption)라는 말을 사용하고 있던 것을 생각하고 싶다. 소비라는 말이 긍정적으로 받아들여지게 된 것은, 20세기가 되어 광고 대리점이, ‘소비’란 ‘선택’이라고 말하기 시작하고서 부터다. 20세기 마지막 4반세기에, 어쨌든 미국에서는, 소비자의 선택이라는 말이 대의민주주의를 대신하게 되었다. 소비자의 선택은, 그 숭고한 새로운 지위를 반영해 인간 자유의 궁극의 표현이라고 여겨지게 되었다.

현재, 세계 인구의 5%를 불과한 미국인들이, 세계 에너지의 1/3이상, 여타 자원의 상당양도 소비하고 있다. 우리는, 각자의 끝없는 욕망을 채우기 위해서 끝없는 탐욕을 계속하고 있다. 이 병적일 정도로 강박적인

행동은, 우리 주위에 있는 모든 것을 죽여, 소비하게 하면서 생존과 번영을 계속해 가려고 하는 끝없는 욕망으로부터 생겨나고 있다. 날카롭게 문명을 고찰하는 에리아스 카네티는 이렇게 말했다. “우리들은 모두 한쪽 면의 해골에 둘러싸인 왕자다”. 만약 미국인들이, 비용이 점점 늘어나는 자기들의 라이프스타일을 영속시키기 위해서, 일생 동안 강탈하고, 소비하고 있는 생물의 수, 지구상의 자원이나 물질의 양에 대해 생각해 보았다면, 이러한 살육에 아연실색 할 것이다.

세상의 많은 사람들이, 미국의 엄청난 소비를 보고, 우리 문명을 살육적이라고 파악하고 있는 것에 놀랄 수밖에 없을 것이다.

우리들은 정말 그 정도밖에 안 되는 것인가. 미국의 경험을 비난 하는 사람은, 그렇다, 미국은 사실 그렇게 되고 있다고 단언할 것이다. 그러나 그것은 실수다. 미국의 경험에는, 또 하나의 측면이 있다. 우리들의 국가는, 新參者들을 맞아들이고 있다. 우리들은 사람들은 모두 인생에 대해 ‘두 번째 기회’(second chance)를 가질 수 있어야 한다고 굳게 믿는다. 학대받은 사람들을 보호하고, 역경에서 살아남은 사람들을 칭찬한다. 인생의 책임은 최종적으로는 개인이 지는 것이라고 생각한다. 각각의 행동의 결과를 받아든다. 이것이, 우리의 개인주의의 또 하나의 측면이며, 현재도 여전히 우리들의 구원이 될 수 있을 것이다. 만약, 우리의 개인적인



책임감이, 죽음의 본능을 뿌리치고, 생의 본능을 개발하면, 미국은 다시 한번 세계에 길을 제시할 수가 있을 것이다.

인류라고 하는 가족은, 지구라고 하는 광대한 생명 공동체에 대한 ‘개인윤리’를 실현하는 일을 아직 성취하지 못했다. 진심으로 사태를 바꾸고 싶다면, 우리들과 같은 종류의 다른 인간들이나, 우리들이 공유하는 생명권을 위한 약속이, 깊은 개인적인 감정으로부터 생겨나고, 또 동시에 집단 레벨에서 법제화 되도록 해야 한다. 모두가 각각의 책임을 자각하는 세계에서 밖에, 윤리는 실질적인 것으로 될 수 밖에 없다. 만약 우리들 미국인들이, 스스로의 깊은 개인 책임감의 범위를 넓혀 지구 규모에서의 윤리를 지키기 위해서 물질적인 부의 개인적 증대라고 하는 협소한 목표를 포기 되면, 우리들은 아메리칸 드림을 계속시켜, 생겨나고 있는 유럽피언 드림과 잘 양립시키는 방향으로, 다시 만들어 갈 수가 있을 것이다.

살기 위해서 일한다

미국에서, 이런 180도 전환이 일어날 가능성은 어느 정도일가. 우선, 이미 소수파인 상당수의 미국인들이, ‘보편적 윤리’라고 부를 수 있는 것에 대해 감수성을 보이고 있는 점을 지적하고 싶다. 그들이 소비자로서 직장이나 지역 공동체에서 취하고 있는 행동에

는, 지구 규모의 새로운 의식을 반영한 책임감이 나타나고 있다. 그들은 인간의 보편적인 권리를 확대해, 자연의 권리를 보호하려는 입장을 지지한다. 차를 고를 때나, 메뉴를 생각할 때, 또 주식을 거래할 때도, ‘오한’을 촉진시키는 것 같은 활동에는 가담하지 않으려고 자각을 가지고 결의한다. 그들은 ‘지구 시민’이 된 것이다. (중략)

이것에 대해 유럽피언 드림은, 인간의식의 제3단계로 향하는 여행을 도덕적으로 선도하기 위해서 필요한 조건을 모두 갖추고 있다. 유럽인들은, 새로운 약속의 땅에 간신히 도착하기 위해 이념상의 도로 지도를 제작했다. 그곳에서는, 생의 본능이나 지구의 불가분성이, 다시 확인하게 될 수밖에 없다. 나는 그들의 성실함을 의심하는 것은 아니다. 어쨌든, 엘리트나 인텔리 그리고 통일유럽을 지지하는 중산계급의 신세대에 대해서는 의심하지 않는다. 내가 알게 된 유럽의 사람들은 진심으로 꿈을 그리고 있다. 그들이 살고 싶다고 원하는 세계는, 모든 것이 포섭되고, 길가에 방치된 사람이 한 명도 없는 세계다.

2003년, 전 유럽에서 실시된 한 여론조사 센터가 실시한 앙케이트에 의하면, 대다수의 유럽인들은 다음과 같이 생각하고 있다. “정부의 간섭 없이 개인들이 자유롭게 목표를 추구할 수 있도록 하는 것보다도, 정부가 아무도 생활이 곤란하지 않게 하는 것이 중요하다.” 세계 부유국의 모든 국민들 중에서, 정부의 간섭 없이 목표를 추구하는 자유가 소중하다고 보는 것은 미국인 만으로, 그러

한 회답이 과반수(58%)를 차지한다. 정부가 “아무도 생활이 곤란하지 않게 하기 위해서, 의욕적으로 대책을 세우는 일을 바람직하다”고 하는 미국인은 34%에 머물렀다. 또, 2002년에 실시된 갤럽사의 여론조사에 의하면, 궁핍한 나라들에 원조를 확대하는 것에 대하여도, 유럽인의 70% 가까이가 좀 더 원조를 늘려야 한다고 하는 의견을 가지고 있는데 반해, 미국인들의 반수 가까이가, 부유국에 의한 원조는 현재에도 너무 많다고 보고 있는 것을 알 수 있었다.

지구 규모의 연계를 원하는 유럽인들은, 스스로의 문화적 아이덴티티를 가지고, 지역에 뿌리내리는 감각의 상실을 바라지 않는다. 그들은, 自立性 속에서가 아니라 關係性 속에서, 자유를 찾아낸다. 지금 여기서 질 높은 생활을 영위하는 것을 추구한다. 그것은 그들에게 있어, 장래 세대의 이익을 지키기 위해서 지구와의 지속가능한 관계를 유지하는 것이기도 하다. 10명 중 8명의 유럽인들이, 스스로의 생활에 만족하다고 말하고, 11개 항목 중에서 20세기의 큰 성과를 선택해보라는 질문에 대해, ‘생활의 질’이라고 하는 회답이 58%에 달해, ‘자유’에 이어 제2위가 되었다. 또, 현재의 긴급과제로, 69%가 환경보호를 들었다. 환경 문제를 걱정하는 미국인은 4명 중 1명에 그치는 것과는 두드러진 대조를 나타내고 있다. 더더욱 흥미로운 것은, 유럽인의 56%가 “환경의 악화를 없애고 싶다면, 우리들의 생활과 발전 양식을 근저로부터 변혁할 필요성이 있다.”고 생각하고 있어 세계의 모든 국민들 중에서, 지속

지구 규모의 연계를 원하는 유럽인들은, 스스로의 문화적 아이덴티티를 가지고, 지역에 뿌리내리는 감각의 상실을 바라지 않는다. 그들은, 자립성 속에서가 아니라 관계성 속에서, 자유를 찾아낸다. 그리고 바로 여기에서 질 높은 생활을 영위하는 것을 추구한다.

가능한 발전의 가장 적극적인 옹호자인 것을 나타낸 점이다.

유럽인은, 일하기 위해서 사는 것이 아니라, 살기 위해서 일한다. 일은 생활을 위해 불가피하긴 하나, 그것만으로 생활이 결정되는 것은 아니다. 유럽인들은 경륜보다, 자기 실현이나, 사회적 풍요, 사회적인 단결에 무게중심을 두고 있다. 대단히 중요, 혹은 아주 중요하다고 생각하는 가치관이 무엇인가라는 질문에 대해, 95%가 ‘다른 사람을 돕는 것’을 가장 중요한 일이라고 답한다. 92%가, 사람을 있는 그대로에 존중하는 것이 매우 중요하다고 생각하고 있으며, 84%가 보다 좋은 사회 창출에 참가하는 것을 크게 중요하다고 파악, 79%가 개인의 발전에 더 많은 시간과 노력을 바치는 것에 찬동하고 있다. 한편, 고수입을 얻는 것이 매우 중요, 혹은 많이 중요하다고 답한 것은, 반 이하(49%)에 머물렀다. 즉, 이 앙케이트에서 거론됐던 8개의 가치관 가운데, 금전적인 성공은 최하위였다.

유럽인들은, 인간의 보편적인 권리와 자연의 권리를 옹호하고 있으며, 그것을 위한 규정이 채택되면 따르려는 마음의 자세를 갖추고 있다. 평화롭고 조화를 이룬 세상에 사는 것을 바라고, 이 목적의 실현을 위한 외교 정책과 환경정책의 추진을, 대부분의 사람들이 지지하고 있다.

쌍방의 꿈으로 최선의 것을...

그렇다고는 해도, 나는 유럽피언 드림이 확고한 것인지 아닌지에 대해서 자문한다. 문화의 다양성과 평화적 공존을 선호하는 유럽의 약속은 미국의 9·11이나 스페인에서 2004년 3월11일에 일어난 것 같은 테러 사건에 견딜만한 강력한 힘을 갖추고 있을까? 유럽인들은, 세계경제가 장기적으로 크게 후퇴하고, 심지어 세계적인 불황에 빠졌을 경우에도, 서로 상부상조하며 지속가능한 발전이라는 원칙을 계속 지켜갈 수 있을까. 민중봉기나 길거리의 폭동에 직면했을 때도, 중충적이고 개방적으로, 프로세스를 중시하는 통치형식을 지속하는 강력함을 계속 견지할 수 있을까?

이것은 확실히 놀랄 만한 도전이며, 사람들의 용기임과 더불어, 그들의 이상의 강력함과 실현 가능성이 시험 받게 될 것이다. 다른 사람들이 미국을 어떻게 생각하던 간에, 아메리칸 드림은 이 시련에, 좋은 싫든 건디어 왔다. 우리들은 아주 최근까지, 극히 암울한 시기조차도, 이상의 실현을 결코 포기하는 적이 없었다. 유럽인들은, 지금 생겨나고 있는 그들의 이상에 대해 이같이 말할 수 있을까.

특히 개인의 책임 문제가 있다. 이것은



미국의 강점이며, 유럽의 약점이다. 유럽에는, 이상에 법적인 형태를 부여하는 방법이 있을지도 모른다. 즉 EU령을 공표해, 포괄적인 합의를 묶고, 작업 그룹을 창설, 기준을 정 하는 방법이다. 이러한 일은 벌써 실행되고 있을 뿐 아니라 꽤 잘돼가고 있다. 그렇다고는 해도, 책임이라고 하는 개인적 감정이, 새로운 시도에 항상 붙어 다니는 폭풍우를 피할 수 있을 만큼 깊고 확고한 것이 아니라면, 아무리 입법이나 행정의 대처가 진행되어 지적인 지원이 모아졌다고 해도, 아무 소용이 없다. 유럽피언 드림은 가라앉아 갈 것이다.

내가 유럽과 미국을 오가는 생활을 시작한지 이력저력 20년 가깝게 됐다. 나의 현재의 입장에서 가장 큰 걱정은, 유럽인들의 희망이 새로운 장래 비전을 유지할 수 있을 만큼 강고한 것인가 하는 점이다. 이상에는 낙천주의가 필요하다. 그것을 믿는 것이 필요

하다. 미국인은 희망과 낙천주의로 가득 차 넘치고 있지만, 유럽인들을 일괄해 볼 때, 미국인정도의 낙천성은 없다. 오직 말할 수 있는 것은, 그들의 새로운 일체감에 의해, 신중한 희망이 싹트고 있다고 하는 것 정도다. 여론조사에 따르면, 새로운 세대의 낙천주의도 아직 설익은 것에 지나지 않음을 확인할 수 있다. 적어도 우리는 그 이상을 기대할 수 없을 것이고, 또 기대해서도 안 된다. 아메리칸 스피릿의 트레이드마크가 되어 온 무조건적인 낙천주의는, 우리에게 있어 반드시 좋은 일 뿐만이 아니었기 때문이다.

지구 규모의 위협이 높아지는 세계에서, 현실적인 리스크 평가에 의해 완화되고, 완화된 열광이 어찌면 적절하다. 한편으로, 긴 역사를 통해서 많은 불행한 정치, 사회적 사건에 휩싸여, 많은 살육을 경험한 것으로 보면 어쩔 수 없는 것이겠지만, 유럽인들에게는 매우 비관적인 일면이 있다. 실패는, 희망을 없앤다. 하지만, 그것은 동시에, 사람들을 강하게 해, 저항력을 기르고, 또 현명하게 한다. 유럽인들이, 어떤 종류의 냉소주의를 초극해 갈 필요는, 미국인이 경사스러운 낙천주의를 종식시킬 필요와 같은 정도로, 곤란하고 자극적인 것이 된다. 그렇다고는 해도, 아무리 매력적인 이상이라고 해도, 비관주의와 냉소주의에 의해 어둡고 낙담한 분위기 속에서는 힘을 가질 수 없다.

대서양의 양안 여기저기서, 화를 내는 사람도 있을지도 모른다는 것을 전제하고, 우리들이 어떤 종류의 교훈을 공유하고 있는 것을 시사해 두고 싶다. 틀림없이, 우리 미국

유럽피언 드림은, 혼미의 세계에 한 가닥 희망의 빛을 발하고 있다. 그것은 단결과 다양성, 질 높은 생활, 자기실현, 지속 가능성, 인간의 보편적인 권리, 자연의 권리, 그리고 지구의 평화라고 하는 신시대로 우리들을 이끌어 준다.

인들이 하지 않으면 안 되는 것은, 다른 사람들에 대해서, 또 우리가 사는 지구에 대해서, 스스로에게 집단적인 책임이 있는 것을 앞장서서 인정하는 것이다. 우리들의 친구인 유럽인들 측에서는, 개인책임을 좀 더 지게하도록 도와도 괜찮을 것이다. 미국인들은 좀 더 신중하고, 좀 더 절제된 마음가짐을 하고, 유럽인들은 좀 더 낙천주의와 희망을 전면에 내세우도록 하는 것이 좋다. 쌍방의 꿈으로부터 최선의 것을 공유하는 것으로, 우리는 인간의식의 제3단계로 향하는 여행에 함께 나서기 위해, 보다 양질의 장비를 얻게 될 것이다.

우리들은 격동의 시대를 살고 있다. 세계의 대부분은 어둠에 빨려 들어가 많은 인간들이 나아갈 목표를 잃고 있다. 유럽피언 드림은, 혼미의 세계에 한 가닥 희망의 빛을 발하고 있다. 그것은, 단결과 다양성, 질 높은 생활, 자기실현, 지속 가능성, 인간의 보편적인 권리, 자연의 권리 그리고 지구의 평화라고 하는 신시대로, 우리들을 이끌어 준다. 오랫동안 아메리칸 드림에는, 그것 때문에 죽을 정도의 가치가 있다고 말해져 왔다. 새로운 유럽피언 드림에는, 그것 때문에 살만한 가치가 있다.


도서안내

민족문제와 민족정책을 통해 본
일본정치의 실제 규명

일본의 민족문제

■ 주요 목차 ·

- 일본의 민족상황
- 일본민족의 형성
- 일본민족론의 전개
- 재일외국인 정책
- 재외일본인 정책
- 일본의 민족적 과제
- 부록 / 일본인해외이주년표




교양사회

조정남 저 / 값 15,000원

추방정책과 집단주의의 사이에서

검증 - 북조선귀환사업

川島高峰 (명치대학 교수)



1959년부터 시작된 일본에 사는 재일조선인들에 대한 대대적인 북한으로의 송환작전. 이 과정에서 세간에 알려진 것과는 달리 상당수의 북한 송환희망자가 최종단계에서 뜻을 달리하여 송환을 거부하고 나서 이 '사업'의 신청과정에서의 강압성을 상당부분 확인할 수 있는 자료가 최근 밝혀졌다. 9천명이 넘는 북한으로의 송환 거부자. 왜 그들은 뜻을 바꿨는가. 북한에의 귀환사업을 둘러싼 일본과 북한정부, 적십자사나 總連 등 각자의 입장을 새롭게 공개된 일본 외무성 문서를 통해 밝힌다.



2003년10월 일본외무성은, 1959년2월13일자 閣議了解〈在日朝鮮人中北鮮歸還希望者の扱いに關する件〉을 비롯한 북조선귀환사업에 관한 사료 약 2천 페이지를 공개했다. 이 자료의 공개를 요구하는 신청으로부터 2년 이상이 경과되어 이뤄진 공개이긴 하나, 이 사료가 가지는 의미가 대단하다고 판단, 여기서 사료의 중요한 점을 소개하려 한다. 그리고, 본문 중, '북선' (北鮮)등의 차별적인 표현이 사용되고 있으나, 이것은 1차 사료의 인용인 것을 밝혀둔다.

이번에 공개된 사료에는, 제1차부터 제76차 귀국선(61년10월 출항)까지의 '歸還者', '意思變更者', '保留者', '불참자'의 수를 확인할 수 있다. (문서명 '北鮮歸還者統計' 他)

이에 의하면 귀환자는 제76차까지 총계 7만2천9백56명. 이 가운데 귀환을 거부한 의사변경자는 97명이었다. 1회의 선편에 1인 이상의 비율이다. 또 제46차 귀국선(60년11월11일 출항)에서는, 의사변경자 1명에 대해서는 ‘逃亡’으로 기록되어 있다. 당시, 新瀉에는 귀환사업을 위해 일본적십자사(이하, 日赤)의 센터가 있었고, 귀환자는 일적이 준비한 新瀉행 전용열차에 승차하면, 출항까지는 기본적으로 외부인들과의 접촉을 관리당하고 있었다. 그러한 상황에서 도망이었던 것이다.

9천명을 넘는 귀환 거부

다음으로 ‘보류자’란 ‘가족관계로 승선을 연기’한 사람으로 총 54명이 있었다. 이는 가족이나 친족이 어떤 이유로 승선하지 않았기 때문으로 추측된다. 그러나 여기서 주목하는 것은 ‘불참자’로, 놀랍게도 그 총계는 9,242명에 달하고 있었다. 불참자의 수는 제1차 귀국선에서의 귀환자 975명에 대해 22명, 60년3월의 제13차까지는 매회 10 ~ 30명 사이를 넘나들었으나, 제14차 이후, 50명을 넘게 되었다. 60년7월의 제32차 때는 1백 명을 돌파, 그 후 제76차까지 거의 매회 1백 명의 불참자를 헤아리게 되었다. 제32차 이후의 평균 승선율은 82%, 5.5명 당 1명이 귀환을 거부했다는 계산이다. 승선율이 가장 낮았던 61년9월의 제72차에는, 귀환자 507명에 대해 불참자는 358명으로, 즉 귀환예정자 5명 가운데 2명이 사실상 도망했던 것이다.

제76차까지는, 종래, 귀환운동이 가장 열광적으로 행해졌던 기간이다. 왜 이 시기에 9천명을 넘는 사실상의 귀환 거부자가 존재했을까. 여기서 이 ‘북조선귀환사업’에 대해 좀 부연 설명이 필요할 것 같다. 귀환사업이란 1959년12월부터 1984년7월간에 걸쳐 93,340의 재일조선인(배우자 등 약 6천명의 일본인들을 포함)을, 당시 국교가 없던 북조선에 ‘귀환’시킨 사업이다. 일본과 북조선간에는 정규의 국교가 없었기 때문에, 일본과 북조선 적십자가 사업의 주체가 됐다. 25년이 넘는 사업이었으나, 전체의 80%는 61년까지 귀국(북송)하고 있다. 즉 사업개시 2년에 귀환희망자는 격감한 것이다.

실제로, 북조선은 당시의 일본사회보다도 확실히 빈곤했고 또 일본으로부터의 귀환자는 심각한 차별과 인권침해를 받아 강제수용소에서 죽어가는 일도 적지 않았다. 귀환자들 중에는 도항 후, 일본에 남겨둔 육친과 통신두절 상태에 있는 사람이 다수 있어, 생사조차 모르는 사람들도 있다. 또 귀환자의 생활을 위해 재일조선인의 친척들이 송금을 하고 있는 경우도 많다. 그러나, 도대체 귀환자 가운데 어느 정도의 사람들이 일본 동포들의 송금에 의존하고 있는 지에 대한 구체적인 수적 데이터는 전혀 없다. 귀환자가 북조선에서 박해를 받을 것을 염려, 재일조선인의 많은 사람들은 실패를 공포할 수 없기 때문이다. 귀환사업이 ‘거대한 납



치' 라고 말해지는 이유가 여기에 있다.

이 귀환사업을 둘러싼 책임은 다음에 드는 4가지의 자유라고 하는 원칙에서 생각할 수 있다.

- ① 일본에서의 자유
- ② 북조선에서의 자유
- ③ 귀환의사의 자유 - 귀환자 본인의 귀환 의사의 자유
- ④ 출입국의 자유 - 일본과 북

조선에서의 내왕의 자유

귀환사업의 책임에 대해서는, 오직 ②의 북조선에서의 자유문제로서 이해되고 있다. 나 도 북조선의 인권정세에 대해서는 일본의 책임은 없다고 생각한다. 그것은 북조선의 문제다. 그러나 “북조선에서의 심각한 차별이나 인권침해가 없다면, 이러한 중대한 문제는 되지 않았을 것이다.” 라고 생각하는 것 또한 커다란 착오다. 적어도 60년 전후의 일본사회에서 ①이 보장되고 있었다면 재일조선인들의 많은 사람들이 귀환을 희망할 이유가 없었다. 그리고 ④는 일본과 북조선국교정상화를 의미하는 것이나, 북조선에서의 자유가 없이, 인권정세에 개선이 없다면, 이것을 외교상 달성하더라도, 형식적인 의미밖에 없을 것이다. 이런 것들을 고려하면 귀환사업이란 본래 다음 4가지 점에 대해서, 사업주체나 재야, 민간인이 어떻게 관여했던가를 쟁점으로 해야 할 것이다.

- ① 이 사업은 누가, 무슨 목적으로 시작했는가.
- ② 왜 귀환자는 9만3천명으로 확대됐는가.
- ③ 귀환희망자의 의사의 확인은 적절하게 이뤄졌던가.
- ④ 왜, 이 사업은 25년이라는 장기적인 사업이 되었는가.

日-朝교섭의 일본 측의 기점은 1954년1월6일자 적십자국제위원회 앞으로 보낸 일본적십자사의 전문이다. 당초는 북조선의 있는 殘留 邦人(일본인)과 재일조선인의 귀환을 소위 ‘거래’ 하기 위해, 국교가 없는 북조선과의 교섭의 중개를 의뢰하는 것으로 시작했다. 56년4월에는 35명의 일본인들의 일본으로의 귀환이 실현되고, 57년의 厚生白書는 ‘미귀환자로 파악하고 있지 않은 사람들을 포함하더라도, 현재 北鮮지역에 생존하고 있는 사람은, 2백 명을 넘지 않고’, ‘거의 국제결혼자로 귀국의사가 없다’ 고, 문제 해결을 추정하기에 이르렀다. 한편, 재일조선인의 귀환에 대해서는, 일본적십자는 웬지 두 가지 문제를 결부시키지 않는다고 하는 강경한 태도로 교섭을 뛰어들어, 북조선 측도 양보했다. 즉 재일조선인의 귀환에 안달한 것



‘보류자’란 ‘가족관계로 승선을 연기’한 사람으로 총계 54명이 있었다. 이는 가족이나 친족이 어떤 이유로 승선하지 않았기 때문으로 추측된다. 그러나 여기서 주목되는 것은 ‘불참자’로, 놀랍게도 그 총계는 9,242명에 달하고 있었다.

은 일본으로, 북조선은 그렇게 노력을 보이지 않았다.

57년2월, 적십자국제위원회는 각서로 관계당사자에 사태의 진전을 촉구하기에 이른다. 그 배경에는 늘 일본 측의 적극적인 로비활동이 있었던 것이 분명했다. 그러나 1958년 전반까지는 부산에 억류됐던 일본인 어부와, 밀입국으로 일본 大村收容所에 수감되어 있던 조선인의 귀환문제를 둘러싼 日-韓교섭이 원이 돼 日-朝간에서의 진전은 지체되었다. 그 후, 부산의 일본인 어부들의 석방이 시작되자, 大村收容所의 수감자로 북조선에의 출국을 희망하는 94명이 데모를 시작했다.

이런 와중에, 8월, 在日本朝鮮人總聯合會(總連)이 귀환운동을 개시, 9월8일에는 재일조선인의 귀국을 열렬히 환영하는 취지의 김일성의 성명이 나왔다. 일본정부에서도 59년2월13일에, 귀환사업에 대한 閣議了解가 이뤄졌고, 4월13일에는 日-朝양적십자에 의한 제네바회의가 개시돼, 8월13일, 드디어 귀환사업을 둘러싼 칼카타협정이 성립됐다. 이렇게 하여 12월14일, 제1차 귀국선이 新瀉를 출항한다. 大村收容所에 있던 94명의 북조선에의 송환문제가, 재일조선인 전체의 문제로 확대되었던 것이다. 북조선 측의 이 변화의 이유를 알 수 있는 단서는 없다.

일본정부에 의한 ‘추방정책’



그러나 일본에 있어 귀환사업이란 ‘추방정책’을 의미하고 있었다. 閣議了解 문서에는 ‘극비’라는 도장이 찍힌 ‘閣議了解에 이르기까지의 内部事情’이 있었다. 이 문서는 그 첫머리에 “재일조선인은 범죄율이 높고”, 인구 1천 명당의 비율이 일본인의 6배이며, “생활보

호를 받고 있는 것이 1만9천 세대 8만1천 명이 넘는 등의 사실로부터 (이것에 필요한 경비 연액 17억円, 그 가운데 국고 부담 분 약 13억5천만円, 지방부담 분 3억5천만円), 본인이 희망한다면 북한으로 귀환시키고 싶다는 소리가 중앙, 지방의 일반적인 여론이 되었으며 여당 내에서도 압도적이 되었다.”고 명기되어 있었다. 특히 다음과 같은 노골적인 내용이 이어진다.

〈北鮮 측 및 국내좌익계 정당, 제 단체들은 정부가 對韓 고려에서 쉽게 귀환 허가에 뛰어들지 않을 것이라는 예상아래 귀환 운동을 전개, 만약 정부가 허가하지 않으면 비 인도적이라는 명분으로 정부를 흔들려고 하는 정치적 의도를 감추고 있다고 관찰되었으며, 또 總連에서도 만약 정부가 귀환을 인정치 않을 때는, 그것을 이유로, 귀환 희망자에 대한 생활보호의 강화를 정부에 압박할 생각이라고도 예상되었다. 거기서 정부로서는 이때 귀환을 감행하여 그들의 정치적 모략을 막으려 했다. 그리고 만약 현실적으로 귀환자가 소수가 되더라도, 오히려 이것에 의해 북선 측의 정치적 의도가 명료하게 폭로된다고 하는 이점도 있다고 판단했다.〉

좌파세력의 정치적 의도의 봉쇄가 일본정부의 커다란 동기였으며, 그것도, 그것은 당시, 일한간의 최대 문제였던 부산에서의 일본어부들의 억류문제(이 시점에서 약 1백50명이 억류)보다도 우선되었다. 실제로, 閣議了解의 첨부문서에는 ‘부산억류일본인어부석방문제에 관한 藤山 외무대신으로부터 적십자국제위원회 위원장 앞으로의 依頼文’이 등장한다. 여기서 귀환사업의 결정에 수반, 한국이 “태도를 한층 강화했기 때문에, 외교교섭에 의한 본건의 해결은 점점 곤란” 하게 되었다는 인식을 나타내면서, 이에 대한 국제위원회의 알선을 의뢰하고 있다. 자국민의 구출보다도 재일조선인의 추방을 우선한 정책은, 권력의 그로테스크로 서밖에 형용할 수 없다.

46년 3월, 점령군이 실시한 조선인들에 대한 귀환희망등록조사에서는 등록한 조선인 약 64만7천명 가운데 귀환희망자는 약 51만 4천 명, 그 가운데 북부조선지역으로 귀환희망자는 약 9천7백 명이었다. 47년의 재조사에서는 북조선으로의 귀환희망자는 약 1천4백 명으로 감소했다. 55년 7월, 총련은 朝鮮朝鮮人歸國希望者東京大會를 개최, 당시 전국의 귀환희망자는 410명이라고 발표하고 있다. 56년 1월, 북조선은 재일조선인 자녀들의 북조선에의 귀국 진학에 모든 편의를 제공할 것을 결정하나, 이것이 대규모적인 귀환을 상정한 것이라고는 생각하기 어렵다. 그러나 총련에 의한 귀환운동이 시작되자, 그 수는 비약적으로 증가, 각의요해가 행해진 59년2월의 시점에서, 동 요해문서에 의하면 약 11만7천명이 總連에 등록했다.

이 숫자의 증가에 대해, 좌파지식인들에 의한 북조선 찬미가 호응을 얻은 것이 거론된다. 당시, 북조선은 ‘지상낙원’ 이라고 선전됐고, 북조선은 최량의 사회주의국가인 것처럼 쓰여지고 있었다. 보도기관도 지식인들도 최대한의 ‘선의’ 를 가지고 ‘딱한’ 재일조선인들의 ‘낙원’ 에의 귀환을 응원했던 것이다. 당시의 좌파지식인이 추측을 잘못된 배경에는 두 가지의 한계가 있다. 첫째는 조선인 차별이라는 일본사회의 문제를 변화시키는 것보다도 피차별대상의 출국이라는 해결을 무의적으로 선택했던 것이고, 둘째는 북조선 체제나 사회의 평가를 사회주의라고 하는 속성에서만 파악, 대단히 ‘ 좋게 ’ 만 평가했던 점이다.

그러나 좀 더 냉정한 논의도 필요했던 것이 아닌가. 예컨대 당시의 일조협회 상임이사, 송

尾五郎에 의한 〈38度線の北〉은 이런 종류의 문헌의 대표적인 것이다. 실제 이 책의 영향을 받은 사람들은 많다. 그러나 이 책의 간행은 59년4월이다. 또 일련의 좌파지식인에 의한 ‘북조선찬미’의 문장도, 閣議了解 이후, 그 대다수는 제네바회의가 시작된 59년4월 이후에 발표되고 있다. 신문보도 기사 등도 마찬가지였다. 즉 59년2월의 시점에서 總連에 귀환희망등록을 한 11만7천명이 寺尾의 책을 읽은 것은 등록을 마친 후였으며, 앞에서 지적한 불참자 약 9천명은 보도 등의 영향을 받지 않았다. 그들을 귀환으로 이끈 것은 일본의 조선차별과 總連의 집단주의에 의한 귀환운동의 영향이 컸다고 나는 생각한다.

일본에 재입국 안 된다는 사실은 알고 있었나

총련에 의한 집단주의라는 것은 즉 귀환희망자의 의사를 개개인의 의사로서가 아니라, 집단으로서 확인하려고 하는 경향을 말한다. 이것은 제네바회의 개최로 향한 日-朝 간의 사전절충으로 최대의 쟁점이 되고 있었다. 사전절충은 전화 등으로 행해졌기 때문에, 그 전문의 내용을 거의 확인할 수 있었다. 일본의 각의요해는, ‘귀환희망 의사의 확인’ 작업을 위해 적십자국제위원회의 개입을 용인하는 것을 요건으로 하고 있었으나, 북조선측은 ‘귀국의사를 “확인” 하고, 또 “스크린” 한다고 하는 주장에는 반대이다. 이것은 재일조선인의 인권을 침해하고 그 귀국의 실현에 인위적인 장애를 만들어 내는 부당한 것’으로서 강하게 반발하고 있었다. 조선적십자회가 반발을 한 것은, 이미 총련이 귀환희망자의 등록을 완료시키고 있었음에도, 왜 다시, 日-朝의 당사자 이외의 적십자국제위원회가 의사의 확인을 할 필요가 있는 것인가 하는 것이었다. 이 사전절충의 종반, 3월24일, 일적외사부장, 井上益太郎는 제네바로부터 일본 외무성 앞으로 19페이지가 넘는 장문의 전신을 보냈다. 이 전신이, 귀환의사란 무엇인가 하는 문제의 본질을 드러내는 결정적인 자료다.

井上은 “의사확인을 위한 국제위원회가 개입하지 않으면 안 되는 유일의 이유”는 그것이 ‘집단귀국’ 이기 때문이라는 것이다. 그리고 개별 자비귀국과 집단귀국의 차이는, “귀국자 리스트를 작성할 필요가 있는가 아닌가라는 한 가지 점에 달려있다.” 집단귀국의 경우, ‘집단’인 것의 속성상 누군가가 리스트를 작성할 필요’가 있고, 리스트가 불필요한 경우는 “수가 아무리 많더라도 개별귀국의 누적에 지나지 않는다.” 반대로, 예컨대 10명이라는 적은 수라고 하더라도 ‘리스트를 제3자가 작성한다면, 이것은 집단귀국의 범주에 들 수밖에 없다’고 말한다.

여기서 井上이 지적한 리스트라는 것은, 총련이 11만7천명으로 집계 하고 있는 귀환희망자의 등록 리스트다. 이것은 귀환의 희망자를 명부화한 것에 지나지 않는다. 井上은, 이것을 ‘蓋然的意思表示 또는 解除條件附意思表示’ 라고 하여, 다음과 같이 설명했다.

〈지금 만약에, 어떤 사람에게 “내일 출발하라”고 말하면 대부분의 사람은 출발할 수 없을 것이다. 그러나 “1년 이내에 출발하라”고 하면 귀국자는 많이 증가할 것이리라. 또 “언제 출발해도 좋고, 또는 출발한다고 신청해 두고, 후에 마음이 변할 경우, 언제라고 이를 취소해도 좋다”고 하면, 30만 北鮮系는 전부 귀국등록을 할 것이 틀림없을 것이다. 총련 리스트의 술책은 바로 여기에 있다고 생각한다. (중략)

귀국자는 귀국의 조건(안전도, 시기, 대우 등)이 확정된 이후가 아니면, 표시할 수 없는 것이다. 그리고 그것을 표시한 후에 있어서도, 개인사정으로(귀국조건은 변경하지 않기 때문에)승선시가 아니면 확정할 수 없다.

이것이 ‘귀국의사의 자유’라고 하는 문제다. 때문에 국제위원회는 출발시의 ‘on the spot check’를 중시하여 가족의 대표들이 그 일을 담당할 것이라고 말하는 것이다. (그 이전 단계는 그 정도로 중요치 않다) 귀국자의 수가 이미 결정돼 있는 것처럼 말하는 것은 부당한 논의로, 전혀 개인의 의사의 자유를 도외시키고 있다고 나는 생각한다.) 井上은 승선 시 이전의 단계의 의사는 중요하지 않다고 까지 말하고 있었던 것이다. 그리고 井上이 ‘대우 등’으로 말하고 있는 것은 문맥으로 볼 때, 항로의 안전, 운항시기, 선내의 대우라고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 다음의 지적은 특히 중요하다. 일본적십자사가 확인 작업을 할 경우에는 ‘귀국조건을 제대로 이해하고 있는가? (특히 다시 일본에 올 수 없는 것을 알고 있는가?)’를 물을 필요가 있다고, 귀국사업이 일방통행인 것의 중대성을 지적했다. 한번 출국하면 재입국 가능성은 없다고 하는 사실을 1959년2월의 시점에서 귀환희망자들은 어느 정도 이해하고 있었을 것인가.

이 재입국불가는 또 하나의 중대한 인도의 침해를 의미하고 있다. 당시, 일본에 있던 재일조선인의 대부분이 남조선 지역 출신들이었다. 이 남조선 출신의 재일조선인들에 있어, 歸還이란 결코 ‘歸郷’을 의미하지 않았다. 당시는 북조선-한국 간, 日-朝 간에는 국교가 없었기 때문에 남조선출신의 재일조선인들에 있어 북조선에의 귀환은 육친, 친족이 한국, 북조선, 일본의 3국간에서 이산하는 것을 의미했던 것이다. 이에 대해서는 적십자국제위원회의 책임도 지적하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 국제위원회는 부산에 억류된 일본인 어부들의 석방문제를 둘러싸고, 동 회의 결의 제20호 ‘이산가족의 재결합’을 근거로 日-韓의 중개를 하고 있었으나, 북조선귀환사업은 오직 ‘저주지 선택의 자유’라고 하는 발상에 의해 이것을 정당화했기 때문이다. 남조선 출신의 재일조선인이 일본의 조선인 차별을 참지 못하고 북조선으로 출국한다고 하는 현실을 생각하면, 적십자국제위원회는 재일조선인의 권리와 인권의 보장과 개선을 일본정부에 권고했어야 했던 것이다.

그런데, 이 총련에 의한 ‘리스트의 술수’를 장본인인 총련은 어떻게 인식하고 있었던 것인가. 그것을 나타내는 자료가 ‘歸國者に對する實務趣進要綱’(外務省假譯版)라는 제목의



실제의 귀환사업에서는 희망자는 각 자치체에 특설된 일본적십자사의 창구에 등록신청을 하고, 일본적십자사는 그것으로 귀환자 리스트를 작성하게 되어 있었다. 당초, 총련은 일본적십자사가 준비한 ‘귀환안내’의 문서에 반발, 동 안내의 철회를 요구, 등록거부 운동에 나섰다.

총련 중앙귀국대책위원회에 의한 문서다. 귀환사업으로 총련 중앙의 문서가 확인된 것은, 이번이 처음일 것이다. 1959년4월6일자 이 문서는 제16차 중앙위원회에서 결정된 것으로, 그 시점에서 어떤 생각으로 귀환사업을 진전시키고 있었던 것인가, 그 기본자세를 알 수 있게 한다.

총련 문서는 ‘意思’보다는 ‘運動’을 중시

내가 가장 주목한 것은 ‘歸國者集團組織について’였다. ‘귀국자집단조직’에는 2종류가 있는데, ‘거주 및 직장단위(주로 거주)로 조직돼, 그 인원은 대개 1백 명 정도(최고 30호까지)’라고 정의돼, 거주단위의 집단은 총련 지역의 지부, 분회단위를 가지고 그 집단의 명칭으로 하도록 지도되고 있었다. 職域集團은 ‘직장 내에서의 선전, 선도’에 의해, 귀국자 확대의 보조를 행하고, 居住集團이 주된 귀국자집단이었다.

그렇다면 이 ‘대개 1백 명’이라는 것은 어떤 백 명인 것인가. 그 규정은 어디에도 쓰여 있지 않다. 귀국자 집단에는 개인단위가 아니라, 지역 단위의 등록운동의 측면이 있었던 것은 아닌가. 왜냐하면 이 집단이 행하는 실무에 ‘귀국자순위결정’이 있고, 집단 내의 ‘실업자, 무직자, 빈곤자, 불행하게도 잔류할 가족의 진학생 등을 우선적으로 귀국할 수 있도록 지도’ 하도록 되어있었기 때문이다.

종래, 귀국운동은 조선민중의 조국에의 뜨거운 정열이 이것을 밑에서부터 부추졌다고 말해져 왔다. 그러나 그것은 고향 아닌 조국에의 귀환이다. 그 때문에 귀국자집단은 ‘일정한 集團旗를 작성하여 집단의 표중’으로 하는 것이 요구돼, 집단 내에서 ‘사회주의체제의 우월성, 문화를 구체적으로 교시한 김일성원수의 “공산주의교양에 대해서”를 학습한다.’ 등 연대의 강화가 지도됐다. 특히 다음과 같은 기술도 있었다.

〈집단은 賣族分子 및 일본관헌과 불량배의 방해책동 등이 집단 내에 침입하는 것을 방지하고 귀국방해 등이 시작되었을 때는 자체 방위체제를 만들어 해당하는 조직의 임무를 수행한다.〉

만약 친족이나 지인이 동포에게, 귀국하지 않는 것이 좋다고 설득하면, 그 인물은 ‘매족 분자’가 되며, ‘방해책동’이 된다.

총련 리스트는 이렇게 집단주의에 입각하여 성립된 것이 아닐까. 그리고 오늘날까지도 재일사회의 저류에는 ‘귀국순위’를 본인 이외의 누군가가 결정한 이 수순을 둘러싼 의혹이 남아있다는 것을 부언하지 않으면 안 된다. 실제의 귀환사업에서는 희망자는 각 자치체에 특설된 일본적십자사의 창구에 등록신청을 하고, 일본적십자사는 그것으로 귀환자 리스트를 작성하게 되어 있었다. 당초, 총련은 일본적십자사가 준비한 ‘귀환안내’의 문서에 반발, 동안내의 철회를 요구, 등록거부 운동에 나섰다. 이 때문에 일본적십자사는 59년9월21일 접수개시에서 약 1개월 후에 겨우 257명의 출국 예고통지가 되었을 정도였고, 등록은 중단되기에 이르렀다. 결국 쌍방 간에 일정의 합의가 되고, 11월4일부터 신청을 개시할 것을 총련이 성명하자, 단 2일 만에 등록자는 5천명을 넘었다. 총련 리스트가 중요한 것이다. 그러나 후일 일본적십자도 또 이 총련의 리스트와 같은 문제에 빠지게 된다.

총련 트릭에서 일본적십자의 트릭으로

‘北朝鮮歸還協定更新問題に關する連絡會議の件’이라는 문서가 있다. 61년7월19일자의 이 문서에는 공안관계자의 견해라고 “新瀉를 통한 북조선으로부터의 다양한 공작을 계속시키는 것은 바람직하지 않기 때문에, 북선 귀환사업은 가능한 한 빨리 중단시키는 것이 좋다”고 쓰여 있다. 일본인납치를 예감시키는 지적이, 이 단계에서 거론되고 있는 것은 중요하다. 확실히 사업을 중단하기에는 무시할 수 없는 수의 귀환희망자가 있었다. 그러나 68년부터 70년의 중단 시기를 제외하고, 결국 84년까지 계속된 이유는 무엇이었던가. 일조의 합의가 없었더라면 사업의 연장은 있을 수 없었다. 일본은 이것에 동의한 이유가 불분명하다.

예컨대, 61년11월9일, 신사에서 행해진 日-朝赤十字간의 회담기록은 실로 엄청난 불가사의한 전개였다. 이 회담은 매번, 두 척의 선박으로 내항해 온 북조선 측이 승선자수에 대해 “누가 생각해도 2백이나, 3백이면 두 척은 필요 없겠지요.”라고 하면서 배선 수를 한척으로 할 것을 요구했으나, 일본적십자사는 두 척에 의한 사업 계속을 주장하여 평행선을 달렸다. 이어 북조선측이 “두 척이 오더라도 3백 명, 한 척이라도 3백 명, 당신들은 어떻게 하겠소.”라고 힐난을 당해, “이번에는 (귀환자가) 어느 정도냐”고, 단번에 攻守가 바뀌지게 된 것이다.

이에 일본적십자측은 한척이면 “센터를 축소하지 않으면 안 되지 않느냐 는 등, 여러 가지 관계하는 곳이 많다”고 지리멸렬한 설명을 하고 있었다. 이어서는 북조선측의 “7백 명이 됩니까.”라는 질문에, “노력하겠습니다.”라고 회답하는 것이다. 이에 북조선측이 납득치 않고, 다음회의 배선은 북송자 수에 의해 결정할 것이라고 하면서, “도대체, 지금 센터에 와 있는 명부는 몇 사람입니까.”라고 질문했을 때의 일이다.

高木대표 ; “그 후 추가가 있기 때문에 잘 알 수 없습니다.”



金 대표 ; “추가는 언제 나왔습니까.”

高木대표 ; “2-3일 전입니다.”

金 대표 ; “출발통지는 1개월 전이다. 정상적인 방법이 아니지 않습니까. 그것은 한꺼번에 그러모았다는 것이군요.”

高木대표 ; “사정이 나쁜 사람들에게

게 강제하는 것은 아닙니다. 사정이 좋은 사람들만을 대상으로 합니다.”

이것에 대해서, 김 대표는 “1개월 전에 제출할 것을, 2 ~ 3일전 제출하는 것은 위반이다. 이것은 억지로 모은 것이다. 다음 선박은 인원에 따라 배선할 것입니다.”라고 말해, 결국 합의에 이르지 못한다. 실은 이 61년 말의 단계에서 앞으로 1년간을 잔무정리기간으로 하면 충분하다는 예상이, 앞의 연락회의에서 확인되었다. 귀환희망자가 ‘최근 격감’, “금후신청이 증가할 징후는 없다”고 여겨져, “일본경제의 호황이나 총련이 운동의 중점을 귀환운동에서 다른 방면으로 옮겨, 귀환운동을 위해 거의 돈을 쓰지 않은 실정”을 일본적십자, 외무성은 파악하고 있었다. 그럼에도 불구하고 두 척의 配船을 고집했던 까닭은 또 총련이 이미 당초의 열의를 나타내지 않았음에도 불구하고, 그 후에도 사업의 계속을 요구한 것은 어떤 동기에 근거한 것인가.

이상과 같은 이번 자료로부터 새로운 문제가 제기되었다. 앞으로 이의 명을 위해 다음과 같은 자세를 잊어서는 안 될 것이다. 즉 귀환사업을 둘러싸고는, 일본정부, 일본적십자, 북조선정부, 조선적십자회, 총련, 적십자국제위원회의 6자에게 응분의 책임이 있다. 단순히 나쁜놈이 누구인가라는 논법을 취한다면, 반드시, 그것으로 면죄되는 주체가 나타날 것이다. 그러나 어떤 경우에도 피해를 받은 주체는 항상 귀환자인 것이다.



FOCUS

미국 UN대사로 전격 기용된 존 볼턴의 정치관과 국제관

UN미국대사 존 볼턴의 세계



조지 부시 미국 대통령이 지명자에 대한 의회의 인준절차를 생략하고 '휴회 중 임명'이라는 편법으로 그를 주 UN대사로 임명하여 다시한번 국
내외적인 관심을 야기시킨 존 볼턴 유엔대사. 뉴욕 타임스가 사설에서 "볼
턴의 임명은 유엔에는 소름끼치는 소식"이라고 까지 표현하고 있는 볼턴은
부시 행정부 내에서도 보수 강경파를 대표하는 매파다. 북한이 핵 프로그
램을 되돌리기 전에는 북한에 어떤 양보도 하지 말아야 한다고 주장하는
대북 강경파로, 유엔에 대해서도 "38층짜리 유엔본부 건물 중 10개 층이
없어진다고 해도 달라질 것은 조금도 없다"는 등 강경발언을 거듭없이 해
온 그다. 부시 대통령의 예일대 후배로 학부과정을 최우등으로 졸업한 뒤
1974년 예일대 로스쿨을 나왔으며, 워싱턴의 보수적 싱크탱크인 기업연구
소(AEI)의 수석부소장을 역임했다. 2000년 대선 당시 플로리다 주에서 개표시비가 일어나자 부
시진영에 법률적 지원을 제공한 공로로 2001년 5월 국무부 군축담당 차관으로 기용됐기도 했
다. 여기서는 이 같은 독특한 경력과 국제관을 소유하고 있는 신임 UN미국대사 존 볼턴이 행했
던 과거의 언설을 통해 그의 독특한 국제관과 안보관의 일단을 살펴보려 한다. <편집자>

동요하는 미·중 관계

무기확산과 대중무기금수문제

존 볼턴

(John R. Bolton, 미국 군비관리, 국제안보장담당 국무차관)

▼ 존 볼턴 (John R. Bolton, 미국 군비관리, 당시 국제안보장담당 국무차관) 과 부시 대통령.



190 포커스

“중국의 인권상황이 개선되지 않은 상황에서, EU가 무기금수를 해제하게 되면, 잘못된 메시지를 중국에 보내는 것이 된다.”고 말한 볼턴 미 국무차관은, 대중무기금수조치를 계속해야 하는 근거로, 중국의 인권문제뿐 아니라, 동아시아안보장담의 악영향을 지적, “대중무기금수를 해제하면, EU가맹국과 미국과의 방위 협조에 악영향을 줄지도 모른다고 확실하게 전하고 싶다.”고 표명했다. 특히, 일부의 중국기업이 현재도 불량배국가나 이란 등의 전제국가에 미사일관련 수출을 하고 있는 것이 분명한 이상, 부시정권은 앞으로도 대중국 기업제재도 실시하지 않을 수 없다는 입장을 나타냈다. 이 글은 2005년2월7일 동경 아메리카 센터 주최의 강연회의 연설문 발췌다. 전문(영문)은 www.cfr.org에 있다.

북경의 보다 엄격한 수출 관리책을

조지 부시대통령은 스스로 중국에 건설적으로 관여, 이 2년간 江澤民, 胡錦濤 양 국가주석과의 회담은 솔직하고 기탄없는 것이었다고 말하고 있다. 특히 2004년11월에도 대통령은 산디에고에서, “금후 4년간도 조선반도와 태평양 전역에서의 평화를 지키고, 평화를 세계로 확대해 가기위해 중국과의 협조해 나갈 것을 기대하고 있다”고 말하고 있다. 건설적인 대화노선, 달리 말하면, 우리들이 공유하는 이익에 관한 협조노선을 미국과 중국은 취하고 있다. 그러나 중국의 인권문제 등은 미국과 입장이 달라 현안 문제에 미국이 눈을 감을 수는 없다. 사실, 우리들은 중국기업에 의한 무기확산 문제에 대해서 중국정부와 솔직한 대화를 하고 있으며, 미 국내법에 의해 부시정권이 제재조치를 취하지 않으면 안 되는 일도 있다. 같이, 대중국 무기 금수조치를 둘러싸고 다른 나라들과도 협의하고 있으며, EU 등이 대 중국 무기 금수조치를 해제할 경우, 미국, 그리고 아시아태평양의 우호국이나 동맹국에 악 영향이 미칠것을 걱정하고 있다.(중국기업에 의한) 무기 확산에 대한 제재조치와 대중무기금수조치는 어떤 의미에서는 별개의 문제이나, 두 가지는 밀접하게 관련되어 있다. 국가안전보장이익, 인권의 옹호 등의 다른 영역에서의 이익을 촉진키 위해, 특정영역에서의 대중무역을 제한하여 단기적으로 미국의 경제이익을 희생케 하는 것도 우리들은 괜찮다.

경제제재조치를 적용하는 우리들의 의도를 이해하려면, 먼저 중국에 의한 무기확산이 얼마나 심각한 문제인가를 인식치 않으면 안 된다. 단지 무기 불확산 레짐에 개입, 수출관리규제를 공포하고, 감시 메카니즘을 강화하는 등, 무기확산 문제에 대한 중국정부의 ‘자세’는 개선되고 있다. 그러나 중국기업에 의한 (무기확산)행동, 그리고 중국정부의 이러한 기업에의 부작위를 우리들은 깊이 우려하고 있다. 보다 엄격한 수출고나리를 하고, 무기를 확산시키고 있는 기업을 단속하도록, 외교, 그리고 더러는 제재조치를 통해서 우리들은 중국정부를 설득하려고 시도해 왔다. 다분히 미국이 제공한 정보를 기초로 중국정부가 행동을 하고, 핵개발용의 프라토리움 재처리에 필요한 화학물질이 북한에 수송되는 것은 제지한다고 하는 성공예도 있다. 그러나 파우엘 전 국무장관이 지적했던 것과 같이, 이 케이스로 성공한 것을 포함, 중국은 스스로의 수출 관리책을 보다 엄격하게 운용해야 할 것이다.

왜 대중국 기업제재가 필요한가

국무성은 무기 확산에 관한 보고서를 매년 만들고 있다. 탄도미사일기술의 확산에 관한 2004년의 국무성보고는 ‘중국정부가 (무기불확산노력을 행한다고)미국에 약속하고 있음에

도 불구하고, 중국의 국유기업은 파키스탄, 이란, 북한, 리비아에 기술이전을 하고 있다' 고 지적, 이러한 무기 확산의 현실로 볼 때도, '미사일기술확산저지에의 중국정부의 개입을 의심치 않을 수 없다' 고 결론내리고 있다.

중국정부가 약속을 지키지 않는 것은, 우리들이 '연속확산기업' (시리아 프로리파레다) 이라고 부르는 중국의 복수의 기업이 무기관련수출을 계속하고 있는 것으로 부터도 분명하다. 우리들은 수없이, 이러한 기업의 수출행동에 대한 우려를 중국정부에 전하고, 북경이 이러한 '연속확산기업' 의 수출을 엄격하고 일관된 감시 태세아래 두도록 요청해 왔다. 그러나 유감스럽게도, 이러한 중국기업은 현재도 불량자 국가나 이란 등의 전제국가에 미사일관련 수출을 하고 있다. 예컨대 우리들은 중국정부에 대해서, 중국의 북방공업공사(NORINCO)로부터 수출에 대해 미국정부가 걱정을 하고 있다고 오래전부터 경고해 왔다. 그러나 북방공업공사의 수출에 대해서는 중국정부가 어떤 조치를 취했다는 정보는 얻지 못하고 있다.

부시정권은 그것이 미 기업의 일부에 손해를 주는 것을 의식하면서도, 문제가 있는 중국 기업에 대한 제재조치를 취하지 않을 수 없었다. 안이하게 제재조치를 발동한 것은 아니다. 미국 정부 내에서 오랫동안, 포괄적인 정부조직들에서의 검토를 거쳐 우리들은 제재결정을 내렸다. 정보원과 정보수집 루트가 손상되지 않는 선에서 상대인 중국에게 정보를 주며 중국 정부와 사전 협의도 시도했다. 그러나 제재를 하지 않아도 좋다고 판단할 수 있는 행동을 중국정부가 보이지 않을 때는 의회와 대통령이 요구하는 법적 수순을 통해 제재를 하지 않으면 안 된다.

미국이 과감하게 (제재조치를 규정한) 미 국내법을 적용하는 것은, 법을 수호하는 것 뿐 아니라, 그러한 것에 의해 우리들은 장기적인 안전보장 이익을 촉진할 수 있다고 생각했기 때문이다. 미국의 '대량파괴무기(WMD)확산에 대항할 국가전략' 에도 규정되어 있는 것과 같이, 우리들은 "경제제재는 우리들의 포괄적인 불 확산방지 전략의 중요한 요인이 될 것이다" 고 생각하고 있다.

부시대통령이 취임하기 이전에는 중국으로부터 무기 불 확산에의 약속을 받아내기 위해 제재조치의 발동이 암시된 적이 많았다. 그러나 '무기 불 확산에 개입한다고' 고 하는 중국 측의 언질을 취하면, 미국정부는 제재의 발동을 미뤘었다. 이 접근법의 문제는 중국정부로부터 불확산 노력에의 약속을 얻어, 제재를 미뤄도, 중국기업이 무기 수출을 계속한다고 하는 점이다. 대조적으로 부시정권은 중국 등의 국가에 무기 확산 상의 문제행동을 할 경우에는, 그 행동을 바꾸도록 제재조치를 발동해 왔으며, 금후도 이 노선에는 변화가 없다. 그 이유는 제재가 상대의 동기를 변화시키는 효과를 가진다고 우리들은 생각하고 있기 때문이다. 우리들이 적용할 제재의 많은 것에는 어려움이 있다. 예컨대 우리들은 이란에 WMD관련의 수출을 한 북방공업공사에 대해서 경고했을 뿐 아니라, 이 기업으로부터 수익 달러규모의 대미

수출을 금지했다. 숫자로도 미국의 정책이 전환되고 있음이 나타나고 있다. 1992년부터 2000년 사이에 클린턴정권이 중국기업에 대해서 8호 제재조치를 발동했음에 대해, 부시정권을 첫 임기 4년간에 대중기업제재를 62회 발동하고 있다. 전정권이 8년간에 제재조치를 발동치 않은데 반해, 우리들은 첫 임기에 62회나 제재조치를 발동하고 있다.

대통령이 이미 분명히 하고 있음과 같이, 우리들은 두 번째 임기에도 이 노선을 답습해 갈 것이다. 3주 전에도 우리들은 무기확산을 이유로 대중제재를 발동했으나, 이때는 대통령은 결의에 찬 표정을 하고 있다. ‘우리들은 중국 측에 (중국기업의 행동이 무기불확산 문제를 포함하고 있다고) 확실하게 큰 소리로 전해 왔다. 우리들은 금후도, 가능한 한, 중국정부가 이 점에서 협조하도록 요구해 갈 것이다. 중국에 대해서 뿐 아니라, 그 밖의 국가들에 대해서도 책임을 지우고 있다. 우리들은 우호적인인 관계를 유지해 왔으나, 무기의 확산은 허용치 않는다.’

대중국 무기금수를 해제해서는 안된다

이같이 우리들의 전략이익에 합치하는 보다 광범한 제재조치 즉 대중무기금수조치로 이야기를 옮겨보자. 이 문제가 대단히 중요한 것은 EU가 대중무기금수조치를 해제하려 하고 있기 때문이다. 미국과 유럽제국의 대중무기금수는 내용이 다르다. 미국의 대중무기금수조치는 일본의 조치와 같이 포괄적인 것이나, EU의 금수조치는 치사적인 무기에 한정되고 있다. 왜 우리들이 대중무기금수조치를 계속하고 있는가, 그 이유를 알게 하기 위해서는, 왜 유럽이 금수조치를 해제하지 않는 것이 중요하다고 우리들이 생각하는 가를 설명하는 것이 최선일 것이다. 우리들도 무기금수를 해제하여, 중국과의 무기무역을 확대할 수 있다. 그러나 이것은 미국의 단기적인 상업이익은 될지 몰라도 보다 광범한 의미에서의 미국의 국익에는 합치되지 않는다고 우리들은 판단하고 있다.

대중무기금수조치의 유지에 우리들의 동맹국이 동조해 주는 것이 왜 중요한가. 이유는 두 가지다. 첫째의 이유는 중국의 인구문제다. 미국, 일본, EU를 포함한 많은 국가들은 89년 천안문에서의 민주화운동탄압사건 이후, 특정지역에서의 대중무역을 제한해 왔다. 인권상황이 지금도 개선되지 않고 있는 단계에서, EU가 무기금수를 해제하면 잘못된 메시지를 보내게 된다. 라이스 국무장관이 지적하고 있는 것과 같이 각 국은 ‘인권문제를 둘러싸고(중국에)잘못된 신호를 보내지 않도록 주의하지 않으면 안 되며, 물론, (미국은 무기금수조치의 해제가)전략적, 군사적으로도 문제가 있는 것을 우려하고 있다.) 우리들은 중국의 인권상황이 개선되지 않고 있는 상황에서, EU가 무기금수를 해제하면, 잘못된 메시지를 중국에 주게 될 것이라고 생각하고 있다. 다분히, 하이테크제품을 포함 중국과의 무역의 확대를 미국은 환영

하고 있으나, 한편에서 경제성장과 인권보호는 분리될 수 없는 것을 우리들은 확신하고 있다. 대중 무기 금수조치를 도입할 때, 유럽이사회가 ‘중국에서 일어난 잔인한 억압을 비판 --- 중국정부가, 민주적인 권리를 합법적으로 행사하고 있는 사람들에의 탄압을 그만 둘 것을 엄숙하게 요청 한다’ 고 표명한 것을 우리들은 잊지 않고 있다. 국제 커뮤니티가 중국정부의 인권난용을 지금도 우려하고 있다고 하는 메시지를 전하는 것이 중요하다. 미국, 일본, 유럽에 의한 대중무기금수조치는 상호보완적인 조치라고 보며, 심각한 인권의 남용이라는 같은 근거에서 발동된 것이다. 그것도 금수조치의 근거라고 여겨진 현실은 지금도 변화하고 있지 않다.

국무성이 매년 발행하는 인권보고에서도, 중국의 상황은 지금도 ‘나쁘다’ 고 여겨져, 중국의 인권상황은 국제기준을 하회한다고 판단된다. 당연히 대중무기금수조치가 시대착오적인 것만은 아니다. 유럽에서의 베르린 장벽 붕괴와 중국에서의 천안문사건이라는 인권을 둘러싼 현저하게 차이가 나는 두 가지 일을 경험한 89년과 같이, 국제사회는 인권의 옹호를 촉진하고 있는데 있어 리더십을 취하지 않으면 안 된다. 대중무기금수 조치가 EU를 중심으로 중국에서 인권의 존중과 옹호를 독려하고 있는 것에서의 리더십을 취하지 않으면 안 된다. 우리들은 대중무기금수는 EU가 중국에서의 인권의 존중과 옹호를 독려함에 있어 중요한 수단의 하나가 되지 않으면 안 된다고 확신하고 있다. 대중무기금수조치를 유지함으로써, 유럽이 세계의 인권상황을 우려하고 있는 것, 그리고 중국시민의 자유가 자기들의 경제이익보다도 절실하다고 생각하고 있는 것을 전하는데 대단히 중요하다.

특히 말하고 싶은 것은, 앞서 지적한대로, 군사기술이나 치명적 살상 무기를 불량국가를 포함한 세계의 불안정한 국가나 지역에 수출하거나, 국내적으로 억압에 이용하거나 하는 것을 저지키 위해서 적절한 메카니즘은 지금의 상황에서는 존재치 않는다. 우리들의 걱정요소에 대해, 유럽해제지지파는 금수조치를 해제하더라도, EU의 ‘무기 수출에 관한 행동기준’ 을 통해서 중국에의 무기 수출을 어느 정도 제한할 수 있다고 말한다. 그러나 EU의 행동기준은 충분한 것이 아니며, 적어도 이 기준은 법적강제력을 가지고 있지 않다. 그것을 어떻게 해석하는 것인가는 각각의 EU 가맹국에 위임하고 있다. 만약 행동기준이 강화된다고 하더라도, 그러한 기준을 무기, 첨단무기관련기술의 대중 수출의 관리책의 대체 책으로 보는 것은 불가하다. 2002년부터 2003년에 걸쳐, EU에서 중국으로 군사관련 수출이 배증한 것으로도 분명한 것같이, 행동기준에 의한 수출규제는 효과적이라고 말할 수 없다. 유럽이 중국에의 군사기술의 이전에 대한 우리들의 걱정요소에 대처한다고 하더라도, 금수를 해제해서 좋다는 것은 아니다. 중국의 인권문제, 중국의 근린제국과의 관계도 대단히 중요하기 때문이다.

우리들은 유럽의 동맹제국들에 대해서, 대중무기금수를 해제하면, EU 가맹국과 미국과의 방위협조에 악영향이 결과 될지도 모른다고 확실하게 전하고 있다. 미 의회는 이미 이것을

쟁점으로 내세우고 있다. 작년 하원에서 검토된 국방 권한법에는 미국방성이 군사관련이라 여기는 서비스를, 중국의 군사기기를 수출하는 어떤 외국기업으로부터도 조달하는 것을 금지하는 조항이 포함되어 있다. 미 의회가 대중무기수출에 어떻게 대처하고 있는가는 이거스로도 분명하리라. 최근도 미 하원은 EU가 대중무기금수의 해제를 검토하고 있는 것을 비판하는 초당파적인 결의를 찬성 411대 반대 3으로 채택하고 있다.



국제법은 ‘법’ 이 아니다

존 볼턴

레이건정부의 사법차관을 거쳐, 아메리칸 엔터프라이스연구소의 수석부회장이었던 당시 존 볼턴은 『Foreign Affairs』지 1999년 1/2월호에 ‘국제법과 국내법’이라는 글을 발표했다. 여기서 그 글을 발췌하여 그의 국제관을 확인하려 한다.

국제법의 본질

국제법이나 국제관습은 통상 우리가 ‘법’에서 구하는 어떤 기준도 갖추고 있지 않다. 상식적으로 말하면, 법률이란, 개인이나 집단의 관계를 규제하는 일련의 룰로 구성되는 체계, 특히 개인과 정부의 관계를 규제하는 법체계다. 그리고 여기서 말하는 정부란, 룰의 준수를 시민에게 요청할 수 있는 강제권한을 가진 주체에 지나지 않는다. 또 근대에는 시민의 의사를 정부가 대변하는 것을 조건으로, 정부가 정통성을 가지고 있다고 여겨진다. 당연히, 자유사회에서 진정한 룰을 가지는데는 정부의 권한을 정의하는 틀로서의 헌법이 존재치 않으면 안 된다. 그리고 이 헌법이 정부의 권한에 제약을 가해, 자의적인 권력행사를 방지, C.H. 마글벤이 지적한 것처럼 “모든 입헌정부는, 그 성립으로부터 제약을 가지고 있다.” 특히 권력자는 정치적인 ‘설명책임’을 행할 필요가 있다. 이것은 법의 정립, 해석 및 집행을 둘러싼 시민의 (간접적) ‘관리’를 통해서 보장된다. 그러나 ‘국제법’ 영역에서는 이들 전제조건의 단 하나로서 충족되지 않는다.

민주적인 정통화 프로세스를 확립시키기 위해, 국제적 권한과 세계 민중의 의향을 연결하는 메카니즘은 존재하지 않는다. 세계헌법이 존재하지 않는 이상, 국제법에는 최종적인 분쟁 해결메카니즘, 합의아래서의 강제나 집행, 법의 준수라고 하는 메카니즘이 존재치 않는다.

현실적으로는, 정부는 가끔 자기이익에 적합한 국제법 만을 따르고, 그렇지 못한 국제법은 거의 비난받지도 않고 무시한다. 책임 있는 국제법을 정립, 해석하고, 이행할 수 있는 힘을 가진 국제기관도 존재치 않는다. 다분히, 조약이나 국제적 관습법을 국가가 포기, 무시해도 좋은 것은 아니다. 그러나 국제조약은 정치적, 도의적으로 충분한 구속력을 가지더라도, 법적인 의무는 수반치 않는다. 조약이나 국제법은 우리들이 일반적으로 생각하는 ‘법’ 은 아니기 때문이다. 예컨대, 국가가 어떤 문제를 둘러싸고 국제법에 따르지 않았을 경우, 그 국가에 무엇이 일어날 것인가. 통상 아무런 문제도 일어나지 않는다. 그러면, 왜 우리들은 국제 ‘법’ 에 대해서 논의를 계속하는 가. 그것은 그 ‘법’ 이라는 말이, 우리들에게 감정적으로 호소하는 힘을 가지고 있기 때문이다. 1945년에 어느 영국의 평론가가 다음과 같이 말했다. ‘국제법’ 을 ‘국제적 관습’ 으로 바꾸면, “현재 국제법에 주어지고 있는 경의는 잃어버리고 말 것이다. 그것은 오늘날 ‘법’ 이라는 말이 ‘관습’ 이라는 말 보다 엄격한 감각을 사람들에게 주기 때문이다.”

미국헌법과 국제법

“국제법, 혹은 국제관습법에 구속력을 부여, 국제적 통치나 국제적 사법을 확립할 것을 요구하는 사람들이 있다.” 물론, 미국에 있어 특히 중요한 것은 그러한 논의가 우리들에게 어떤 의미를 가지는 것인 가하는 문제다. 국제적 통치나 국제적 사법을 지지하는 사람들은, 그들이 구축하려고 시도하는 ‘새로운 세계질서’ 에 대한 주요한 위협은 미국이라고 생각하고 있다. 미국에서는 ‘국제법에 의문을 공유하는 집단이 지금도 정치세력으로 존속하고 있다’ 고 지적하는 사람도 있다.

구속력을 가진 국제법을 지지하는 사람들로서는 전쟁범죄인에 어떻게 대응할 가하는 문제는 좋은 사례지만 그들의 궁극의 목표는 미국에 있다. 왜냐하면, 그들이 생각하는 구속력이 있는 국제법을 기반으로 하는 ‘새로운 세계질서’ 그것을 기능마비에 빠트리거나 파괴할 수 있는 것은 미국뿐이기 때문이다. 정치적으로 이 분석은 정확하다. 실제로 만약 미국이라는 아성을 붕괴할 수 있다면, 강제력을 가진 국제법을 지지하는 사람들은 웨스트팔리안체제의 주권국가 시스템의 해체로 향해 커다란 전진을 할 수 있을 것이다. 따라서 이 점에서 미국의 타협을 불허하는 자세가 어디서 온 것인가를 아는 것은 중요하다. 강제력을 가진 국제법이 실현되려면, 먼저 미국 및 미국헌법을 근본적으로 변화시켜, 이 변화를 영속화시키지 않으면 안 된다. 이것이 현실이다. 강제력을 수반한 국제법이라는 문제는 단순히 벌률 상의 상세에 관한 테크닉적인 문제는 아니다. 특히 미국에 있어서는 그렇다.조약으로 미국헌법을 속박, 미국을 법적으로 구속할 수 있는 있다고 하는 생각은 최고법규의 일반적인 오해로부터 온

다. 헌법 제6조는 다음과 같이 주장하고 있다. “이 헌법 그것에 따라 제정된 합중국의 법률, 합중국의 권한아래 이미 맺어진 조약, 그리고 지금부터 체결될 조약은, 이것을 국가의 최고의 법규로 한다.” 최고재판소가 이 조항에 관한 해석의 혼란의 일단을 만들어 냈다고는 하나, 휴고 브락 판사는 후에 명확하게 다음과 같이 지적하고 있다. “최고재판소는 조약보다도 헌법이 우선되는 것을 정기적으로 예외없이 인정해 왔다.”고 설명, 법률과 조약은 ‘등등의 권한을 가진’ 라고 추가했다. 특히 최고재판소는, 국제관계에서 조약의 국제적 효력과, 국내에서의 효력에 대해서도 확실히 구별하고 있다.

“국제법에는 조약은 주로 독립국가간의 계약이다. 조약의 이행은 조인하고 있는 정부의 이익과 존엄에 의해 좌우된다. 만약 이것이 기능치 않고, 조약위반이 국제교섭 대상이 돼, 방침의 변경과 마찰하는 경우에는 최종적으로는 전쟁을 통해서 법의 강제가 행해질 수도 있다.” 한편, 조약의 국내에서의 효과에 관해서는, 최고재판소는 다음과 같이 설명하고 있다. “조약은 국내에 있는 시민, 혹은 타국 관할 하에서 생활하고 있는 시민에 어떤 종류의 권리를 주는 조항을 가질 수도 있고, 국내법적 성질을 공유하고 있는 조약, 당해국이 재판, 시민에게 강제할 수 있는 조항을 가지기도 한다.” 조약의 조항이 ‘시민 그 밖의 권리를 좌우하려는 경우, 조약은 늘 법률로서 국내에서 기능한다.’ 대조적으로 국제사회에서는 조약은 단순한 정치협정이며, (문제가 생길 경우에는) 법적 판단이 아니라, 정치적 해결을 필요로 한다.

헌법의 독자성이나 우월성은 확실히 미국정부의 구조에 반영되고 있다. 의회제 민주주의를 채택하고 있는 국가들은, 동일정부의 입법, 사법, 행정 간의 권한이 분리되어 있는 미국 시스템을 잘 이해 못하는 듯하다. 의회제 민주국가에서는 수상과 의회의 입장은 대개 같다. 그러나 미국은 거의 국가가 의회제 민주주의를 채용하기 이전부터, 이 통치형태를 거절해 왔다.

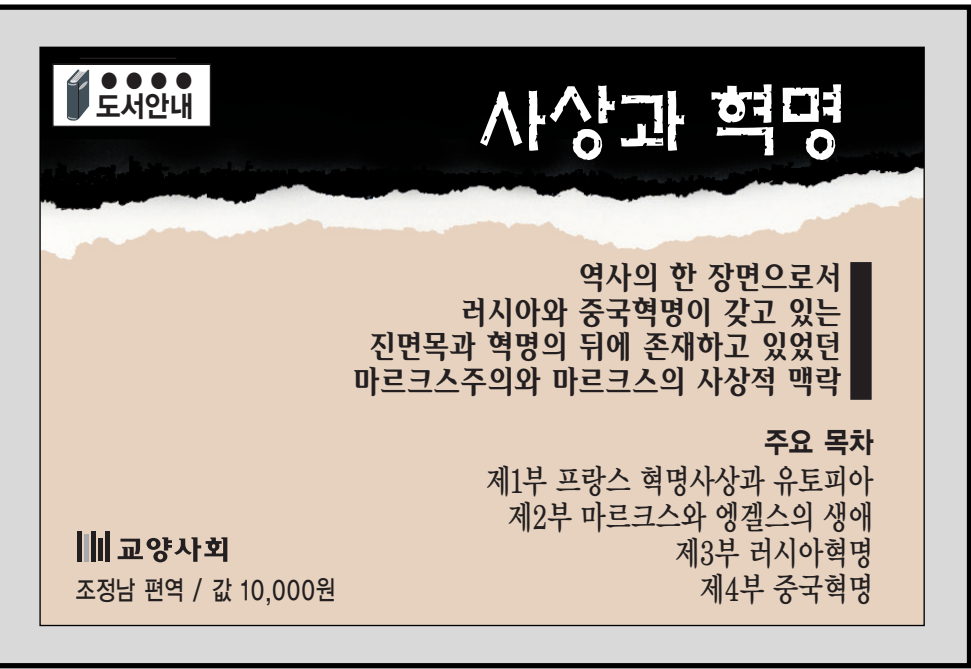
미국헌법은 조약을 포함한 법률에, 의회가 수정조항을 추가, 특히 어떤 국제적 책무로부터도 미국을 일방적으로 해방시킬 권한을 인정하고 있다. 최고재판소는 이 점을 명확하게 나타내고 있다. “조약이란, --- 본질적으로 국가 간의 계약이며, 또 그 성질상, 단순한 약속인 것이 혼한 것으로, 국내에서의 효력을 갖기에는 조약의 조항을 법제화할 필요가 있다. 법제화가 될 경우에도, 장애, 폐지 또는 수정할 수 있는 것이다.” 과거 자국의 조약위반이라는 현실에 직면한 미국 최고재판소는 다음과 같은 해석을 하고 있다. “조약의 집행을 거부하는 것은, 중대하며, 신중함을 필요로 하는 행위이나, 조약을 거부하는 것은 국가의 특권이다. 그것이 국가의 독립성에 저촉하는 것으로, 어떤 국가도 그 권리를 빼앗을 수 없다.”

국제법과 국내법의 투쟁

만약, 조약이 미국을 법적으로 구속하지 않는다면, ‘국제관습법’ 도 법적구속력을 가지지

않는다. 국제관습법이 세계 각국을 구속할 수 있다고 하는 생각은, 각 국이 도의할 글로벌 헌법에서, 국제관습법의 국내법에 대한 우위가 확립될 것을 상징하고 있다. 그러나 그러한 글로벌 헌법 등은 존재하지 않으며, 또 글로벌정부도 존재치 않는다. 국제법이나 국제관습법을 지지하는 이상론자는 미국의 입헌주의의 사이에 일어날 수 있는 이 모순을, 미국헌법이 특유하기 때문이라고 말한다. 그들은 미국의 국내법이 과하는 제약 등, 국제적으로는 무관계하며, 국제법이 범한 경우에 국내법을 수호하는 것은 불가능하다고 주장한다. 그러나 이 주장은 국제법이 헌법보다도 우선하는 가, 혹은 그 반대인가 하는 친밀한 논의에 답하는 것이 아니라, 우리들을 다시 논쟁으로 끌어들이 뿐이다.

세계에서 가장 강건하고 자유스러운 대의제 민주국가인 미국이, 늘 지독한 국제법위반을 범하고 있는 것은, 자국의 헌법에 고집하고 있기 때문이라고 안이하게 선언하려는 국제법 이론에 대해서는 우리들이 주의하지 않으면 안 된다. 특히 우리의 헌법이 세계에서 자유민주주의국가에 있어 모델로 사용되고 있기 때문에 더욱 신중하지 않으면 안 된다. 이상론자들의 입장과는 반대로, 미국의 헌법제도와 주권국가의 쇠퇴(국제법의 강화를 요구하는 입장)의 충돌이 단기적으로 해결될 수는 없을 것이다. 그러나 국제법과 국내법이 꺾여야 할 투쟁 가능성을 무시해서는 안 된다.





중국의 무슬림

高明潔 (日本 愛知大學 중국학부 교수)



중국의 무슬림민족

중국에는 약 2000여만 명의 무슬림들이 있다. 알타이-터키어계에 속하는 위글 족, 카자흐 족, 키리끼스 족, 우즈베크 족, 타타르 족, 사랄 족, 그리고 알타이어족 몽골어파에 속하는 돈산 족, 보난 족, 인도-유럽어족 이란어계에 속하는 타지크 족, 漢-티베트어족 漢語계에 속하는 회족 등과 같이, 수십 개의 소수민족집단으로 구성되어 있다.

중국에는 종교법이라고 하는 것은 아직 성립되어 있지 않고 있다. 그러나 현행 헌법 36조는 ‘중화인민공화국의 공민은 종교 신앙의 자유를 가진다.’ 고 규정한다. 앞의 십 수의 민족 인구수는 이슬람교를 신앙하는 인구로서, 지금까지 국가가 정한 ‘민족종교’ 나 ‘전민신앙’ 이라는 기준에 따라 계산된 통계결과다.

1950년에, 당시 周恩來 수상은 전국정치협상회의 제2차 회의에서, “우리나라 종교에는 두 종류가 있다. 하나는 민족종교로, 예컨대 회교, 라마교다. 이들 종교는 민족문제와 연결되어 있기 때문에, 그 종교를 존중하는 것은 그 민족을 존중하는 것과 같다.”¹⁾고 말한 바 있다. 1954년의 ‘關於過去幾年內黨在少數民族中進行工作的主要經驗總結’에는 “그들 민족전체가 종교 신앙을 가진 소수민족 (공산)당원에 대해서, 종교의식이나 생활습관에서 본 민족의 대다수의 민중들에게서 이탈하지 않도록 노력하는 일”²⁾라고 규정하고 있다.

1982년의 ‘關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策’에서 “우리 당은 이미 몇 차례나 확실하게 규정하고 있다. 공산당원은 종교를 신앙할 수 없고, 종교 활동에 참가해

1) 『1949-1999 新中國宗教工作大事概覽』, 1950年部, 6-7면.

2) 같은 책, 153면.

서는 안 되며, 장기간이 걸리더라도 종교 신앙을 포기하지 않은 당원에게는, 탈당권고를 한다. 이 규정은 전당적 차원에서 앞으로도 계속하여 관철하여 집행하여야 할 것이다. 현재의 문제는 이러한 기본사항,全民신앙의 소수민족에 대해서 이 규정을 집행할 경우는 실제의 정황에 비취, 적당한 방식을 채용, 단순한 태도를 취하지 않는다.”³⁾고 규정하고 있다. 이러한 ‘민족종교’ 나 ‘全民신앙’이라는 현실에서 정해진 기준에 의해, 일반적으로는, 이들 수십 민족 집단의 성원에 대해서, 누가 무슬림인가 아닌가 하는 구별은 하지 않는다. 즉 이들 십 수의 민족 집단은 종교집단을 구성하는 제 요소 중의 하나의 ‘자연집단’ (가족, 촌락, 민족)으로서 중국의 무슬림집단을 구성하기에 이르렀다. 타이틀인 ‘愛國愛教’라는 표현은 중국 무슬림인구의 약 반을 점하는 회족무슬림(91만6805명, 2000년의 통계)이 사용하고 있는 용어다. 이 ‘愛國愛教’은 회족무슬림의 이념을 나타내고 있을 뿐 아니라, 지금까지의 회족과 중국의 관계도 적확하게 반영하고 있다고 말할 수 있다.

이슬람교 아래서 생겨난 ‘愛國愛教’



‘愛國愛教’의 ‘國’은 중국, ‘教’는 이슬람을 지칭한다. 이 표현은 “알라의 말씀을 잘 지키고 또 이 신도(마호메드)와, 그리고 그들 중에 특히 권위 있는 지위에 있는 사람들의 말씀을 잘 지킨다.”는 것이다. 『코란』의 가르침, 및 “애국은 신앙에 속하는 것이다”고 하는 마호메드의 말씀에 유래되고 있다.

회족의 루트는 7세기경 아라비아나 페르시아에서 唐(중국)으로 들어온 ‘胡人’이나 ‘蕃客’으로 불려졌던 무슬림으로까지 소급한다. 10세기 이후의 ‘土生蕃客’이나 ‘5世蕃客’, 13세기경의 ‘色目人’과 ‘回回’나 ‘回人’, 15세기 이후의 ‘漢語系의 回回’, 17세기부터 중화민족시대에 ‘回民’이라고 불려진 이슬람을 신앙하는 무슬림집단이다. 중화인민공화국시대가 되자, 이 한어계 무슬림집단이 민족평등과 종교 신앙의 자유가 있다고 하는 정책아래, 이어 독자의 민족집단인 ‘회족’ (회회민족이라고도 말한다)으로 인지돼, 그 종교 신앙도 별물상 보호되게 되었다.

외래문명이나 종교 신앙을 가지고 있던 회족은, 중국사회나 문화에 융해되어 가면서도,

3) 같은 책, 303면.



중국에는 종교법이라고 하는 것은 아직 성립되어 있지 않고 있다. 그러나 현행 헌법 36조는 '중화인민공화국의 국민은 종교 신앙의 자유를 가진다.'고 규정한다.

스스로의 고유문화를 육성해, 중국 문화와 융합, 중국의 역사, 문화, 국제교류 활동에 대해, 많은 공헌을 했다. 예컨대, 元代는 元朝에 몸담은 아라비아출신 무슬림 천문학자 자말딘은 북경에서 7종류의 천문관찰기기와 '萬年曆'을 만들었다.

아라비아출신의 무슬림인 에히델은 元朝의 大都(지금의 북경)을 건설키 위한 설계나 건축 프로젝트를 지휘했다. 또 明代에는 무슬림출신의 회족인 鄭和는 일곱 차례가 넘는 동남아시아, 인도반도, 아랍, 동아프리카의 30여 개국에 대한 남해 원정, 그리고, 그것에 의해 고대 중국과 각국 간의 경제, 문화의 교류를 촉진했다.

근대에도, 회족은 중국의 문화, 사상계에 커다란 영향을 주었다. 예컨대 유고나 로망 로랑, 스탕달 등의 저작들을, 최초로 중국어로 번역 소개한 것은 회족출신의 馬宗融이었다. 1935년에 이집트에서 출판된 아라비아어판『論語』는 당시 에스힐 대학에 유학하고 있던 회족출신 馬堅(전 북경대학명예교수, 이슬람철학연구자)였다. 馬堅교수가 번역한 아라비아어판『論語』는 아랍세계와 중국과의 상호이해라는 분야에서, 중요한 업적이라고 할 수 있다.

회족의 선조가 漢語(중국어)를 사용하기 시작, 그것이 정착된 것은 15세기경이었다. 명대 초기, 회족의 선조였던 '胡人'이나 '色目人' 등의 이슬람집단은, 明 태조의 명에 의한 胡服胡語胡姓 모두를 금지한다고 하는 '漢化政策'에 직면, 아라비아어나 페르시아어와 한어를 섞어서, 이슬람 교전을 필사하기도 했다.

明末清初가 되자, 한어를 사용하기 시작, 당시 '회민'이라고 불리던 무슬림 지식인들이, 이슬람의 진수를 '東土' 즉 중국에 전했다. 이슬람 및 무슬림에 대한 오해, 순화라고 하는 목표아래, 중국본토의 현실에 대응하여 유학을 중심으로 한 불교, 도교 및 중국고전사상을 가지고, 이슬람에 대한 해석을 하기 시작했다. 이슬람을 '깨끗하고 진실적=清真敎)라고 하여, 아라비아어나 페르시아어의 이슬람원전을 漢語로 번역, 해석한 교전이나 저작이 속속 나타났다. 현재까지 이들 모두는 중국이슬람의 명저로 알려져 있고, 그 중에서 특히 다음 저작들이 거론되고 있다.

『正教眞全』; 회교학자 王岱輿(1570-1660)이 明崇禎15년(1642년)에 완성, 출판한 저작. 이슬람을 '진실하고 영원히 왜곡되지 않는 종교'(眞久不偏)의 '올바른 종교'로서, 그 교리를 정확하게 상세하게 해석한 저작으로 인정되고 있다. 민국시대에는 王岱輿의『清真大學』『希眞正答』등의 합판으로 재판됐고, 특히 1987년 寧夏人民出版社에서 새롭게 標点版이 출판되기에 이르렀다.



『**清真指南**』; 청대의 저명한 회족학자인 馬注(1640-1711)의 저작이다. 이슬람의 교의나 교리, 철학이나 도덕, 예의와 규정을 전면적으로 해명하는 명작이다. 馬注의 해석으로, 이슬람이 가진 신비주의적인 색채 및 이슬람과 유학과의 관련에 대해서 명확하게 했다. 다른 저작보다 중국 무슬림에 애독되고 있다.

『**天方性理**』; 회족학자 劉智(1662년)의 중국어로 이슬람철학을 해석한, 가장 대표적인 저작이다. 『天方』은 명대의 문헌에서의 메카나 아라비아지역을 나타내는 용어. 劉智는 이슬람과 유학이 가진 두 종류의 理性學의 일치성에 대한 설명을 중점으로 하여, 이슬람에 있는 ‘天人特命’이라는 학문을, 중국철학 분야에 적용했다. ‘本經’과 ‘圖傳’이라는 2부로 나뉘, ‘本經’에는 漢語와 아라비아어를 사용한 주석이 있다.

『**天方至誠實錄**』; ‘至誠’은 마호메트를 가르킨다. 劉智가 페르시아어 원전을 텍스트로 하여 아라비아 자료를 참고로, 중국의 편년체제의 기술방법을 사용하여 정리한 마호메트의 전기다. 본서는 민국초기에 중국에 체제하고 있던 영국의 기독교전도사에 의해 영문으로 번역돼, 런던이나 뉴욕, 상해에서 출판되었다. 그 후 러시아어, 프랑스어, 일본어의 번역판도 출판되었다. 이러한 15세기 이후의 ‘漢化’라고 하는 배후에는 회족의 선조는 이슬람을 ‘東土’에 소개했을 뿐 아니라, 소위 ‘중국적이슬람’의 기초를 구축했다. 이러한 프로세스에서, 회족 중에는 관리선발을 위해 설계된 과거에 급제하여 조정의 관료가 되거나, ‘士大夫’나 ‘鄉神’이 되는 사람들도 서서히 늘어났다. 이슬람이 중국적으로 해석되는 것, 유일신 알라에 대한 숭배와 천자(황제)에 대한 충실이라고 하는 중국이슬람의 양태에 대해서, 전술의 馬注의 『清真指南』에는 다음과 같이 기록되어 있다.

“天은 한시라도 해가 없으면 안 되며, 國은 하루라도 君이 없으면 안 된다. 천하는 국가로, 제일의적 존재다. 군과 신은 부자와 같은 것으로, 그것도 제일의적 존재다.” “이 때문에 알라는 말한다. ‘양친에 효행을 해야 하며, 예컨대 양친은 무슬림이 아니라고 하더라도, 眞主를 신앙치 않더라도, 효행을 하지 않으면 안 된다.’ 이러한 馬注가 해석한 ‘眞主’와 ‘君主’ 쌍방에 충실해야 한다고 하는 사상, 즉 무슬림에 있어 이들 쌍방에 충실한 것은 모순 치 않는다고 하는 관념아래, 현 중국이슬람교 협회 부 협회장인 余振貴교수는 그것이 ‘二元忠貞’(二元忠實)이라고 정의하였다.

1906년 북경에서 창간된 『正宗愛國報』는 근대 회민의 ‘애국’을, 확실하게 표명하고 있다. 동년, 일본에 유학하고 있던 회족유학생 조직이었던 留日清真會가 『醒回篇』 창간호를 발

행했다. “첫째로, 구국을 위해 결집, 단결 ---, 둘째로 중국의 이슬람을 개혁한다.”고 한 것과 같이, 먼저 ‘구국’이라는 주장이 우선하여 표명되었다. 그 후 그 멤버의 대부분이 귀국, 신해 혁명에 참가, 민국혁명의 성공에 커다란 역할을 했다.

1935년에 이집트의 카이로에서 출판된 아라비아어판의 『論語』의 서문에는 전기의 馬堅 교수의 “나는 중국인이며, 무슬림이기도 하다. 나는 이중적인 의무를 지고 있다. 즉 공민적인 의무와 종교적인 교의이며, 나는 스스로 최대한 노력하여, 중국어를 알지 못하는, 그 밖의 나라 사람들을 도와, 중국의 철학과 문학을 이해시켜야 하며, 같은 이슬람교의 경전과 저작을 중국에 소개하여, 종교내외의 동포가 모두 이슬람의 진수를 이해할 수 있도록, 스스로 최대한 노력을 해나간다.” 이 馬堅이 말한, 중국 무슬림회족의 ‘二重的 義務’와 명청시대의 馬注가 해석한 회회의 ‘二元忠貞’은 현재의 회족무슬림들이 내걸고 있는 ‘愛國愛教’와 공통되는 것이라고 할 수 있다.

1912년, 북경에 中國回教俱振會가 설립되었다. 이것은 중국 최초의 회족무슬림 전국조직이며, 그 주장은 ‘교육을 진흥, 단결을 공고히 하여, 회족과 漢族의 우호’였다. 이 40년 후, 1953년에 설립된 中國伊斯蘭教協會는 ‘中國伊斯蘭教協會簡章’을 공포했다. 그 제1조는 “本회를 中國伊斯蘭教協會라는 명칭으로 한다.”고, 제2조는 “本회의 취지는 인민정부에 협력, 종교 신앙자유의 정책을 실시, 이슬람의 뛰어난 전통을 향상시켜, 조국을 잘 수호하여, 세계 평화를 보호하는데 있다”고 규정하고 있다. 이 규정은 중국 무슬림에 계승되어 현재에 이르고 있다.

무슬림으로서의 回族과 中國



는 신앙을 포기한 것과 연결되지 않는다고 말할 수 있다. 이 때문에 그들은 이슬람이라는 신앙을 포기하지 않는 한, 명대이래, 유학을 중심으로 한 중국역대의 정치이념이나 주체문화와의 사이에는 평온무사한 상태를 가졌다고도 말할 수 없을 것이다.

‘愛國愛教’의 또 하나의 측면, 즉 ‘愛教’에 대해서 살핀다.

회족의 성립사로부터, 그 사회, 문화에 체현되고 있는 일정의 정신, 사회적 공간의 위상을 달리하고 있는 현실을 보면, 즉 중국에서 외래 종교공동체의 구성원인 회족은 한어를 사용하고 있는 것은, 만드시 그들이 이슬람이라

15세기의 회회에 대한 ‘漢化措置’, 회회 측이 취한 ‘經堂教育’이라는 반응, 18세기부터 19세기말에 걸친 청조의 ‘회민 억압 책’ 아래서의, 각 지의 회민반란과 그 반란에 대한 청조의 잔학적인 진압, ‘회교를 신앙하는 한족’으로서 위치 지워진 민국시대의 ‘辱教事件’(무슬림을 모욕하는 사건) 및 그것에 대한 회족 측의 반발 등이 역사에 기록되고 있다.

중화인민공화국시대에는 회족이 독자적인 민족집단으로 인정된 것도, 그 사회나 문화의 근저에 있는 이슬람에 의한 것이다. 현대중국에는 마르크스 레닌주의나 모택동의 혁명사상, 계급론과 같은 공산주의적인 국가이데올로기도 있으나, 한민족 등을 포함한 각 민족의 고유의 가치관에 따른, 즉 종교적 이데올로기도 존재한다. 이 두 가지 이데올로기 아래서 생겨난 이중적인 기준은 늘 민중들의 사상을 혼란시켜왔다. 회족의 예를 보면, 1958년에 서북지역의 회족사회에서 ‘토지개혁’을 행할 때, 무슬림에 있어 공동재산인 모스크의 재산을 분할하려는 개혁에 대한 회족 측의 반란과 그 반란에 대한 탄압, 1975년 雲南省沙甸村 회족의 촌민과 모택동사상 선전대와의 사이에 일어난 ‘沙甸事件’과 같은 일도 있었다.

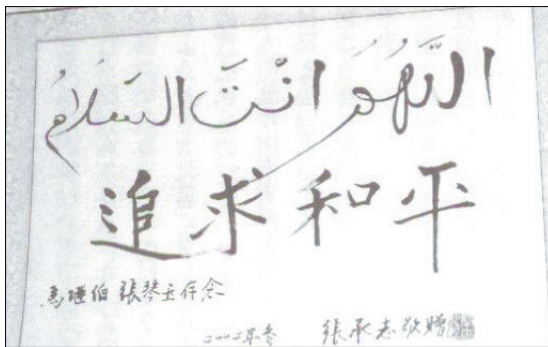
현재, 회족은 중국인으로서의 조국에서의 정치사회생활을 제외, 무슬림으로서 이슬람의 기본인 ‘6가지의 신앙, 5가지의 의무’를 유지하고 있다. 일이 바빠 여가가 없는 회족은 특히 젊은 세대나 중년층의 경우, 5가지의 의무(신앙고백, 1일 5회의 예배, 라마단 월의 금식, 회사, 메카순례) 속에 규정되어 있는 ‘1일 5회의 예배’등을 실행할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 소수이기는 하나, “현재는, 예배시간이 없으나, 정년 후에는 이미 정년하고 있는 양친들과 같이 적어도 매일 모스크에 다닐 것”이라고 말하고 있는 사람들이 대부분이다.

또 회족이라면, 남녀불문하고, 생후, 먼저 教長으로부터 ‘經名’이라고 불려지는 ‘종교명’을 수수, 학교에 입학할 때는 ‘大名’이라고 부르는 한어와 같은 이름을 붙일 것, 回族동지의 결혼 및 결혼식, 메카순례, 장례식에서, “돼지고기 먹지 말 것”에 이르기까지, 실제로 생활의 모든 것은 그들에 있어 ‘법칙’, 즉 이슬람에 따르지 않으면 안 된다. 회족의 문화는 이슬람적 종교문화체계에 따르는 것이라고 할 수 있다.

회족이, 가장 집단적으로 모여사는 寧夏回族自治区을 비롯하여, 회족이 집중되어 있는 각 지역에서는 도시, 교외, 농촌 및 그 규모에 관계치 않고, 회족 독자의 커뮤니티가 형성돼, 그 속에는 모스크를 설치되어 있다. 寧夏 회족 마을에는 회족 무슬림들이 모스크를 중심으로 한 상호부조 생활을 하고 있는 것이 특징이다. 어떤 회족농가에서도 실내의 서쪽 벽에는 자수로 새긴 ‘天房’이라고 부르는 메카의 ‘聖殿’을 수놓은 비단이 걸려있고, 그것을 행해 예배하는 것도 일상적이다. 이슬람에 따른 ‘中國工商銀行伊斯蘭分會’조차도 寧夏의 吳忠市에 설치되고 있다. ‘愛國愛教’를 신봉하는 회족은 이슬람지역이나 국가와의 우호교류를 빈번하게 행하고 있다. 또 1991년의 페르시아 만 전쟁 때는, 서북 오지의 회족무슬림은 ‘결사대를 결성하여, 이라크 지원’을 하는 움직임도 있었다. 2004년 현재 중동정세에도 강한 관심을 나타내



평화에 위협을 주지 않은 환경 속에서 우리들이 조국을 건설, 우리들의 생활을 향상시키는 것이다. 이를 위해, 우리들이 전력으로 아시아의 안전과 평화를 지키지 않으면 안 된다.



고 있다. 중동정세에 대해, “어떤 종교라도 평화를 찾는 성적인 존재이기 때문에, 종교들 간에는 충돌은 없다. 무슬림은 평화밖에 바라지 않는다.”고 말하고 있다. 오지에서 소박한 생활을 하고 있는 어떤 회족 농가의 거실 벽에 걸려 있는 ‘追求平和’라는 액자(아래 사진)가 아주

인상적이었다.

‘愛國愛教’라는 주장도, 회족무슬림이, 중국에서 떠나 ‘愛教’를 말하기 때문이 아니라, 그 ‘愛教’가 ‘愛國’과 연결, 그들의 근거에 있는 평화를 구한다고 하는 이념에서 결과된 것이다. 그것은 1952년에 공포된 ‘中國伊斯蘭教各族人民擁護平和’라고 하는 성명과 같이, “우리들은 우리가 위대한 조국을 사랑하고, 우리들은 내가 혁명의 성과를 대단하게 여긴다. 우리들의 위대한 승리는 평화에 위협을 주지 않은 환경 속에서 우리들이 조국을 건설, 우리들의 생활을 향상시키는 것이다. 이를 위해, 우리들이 전력으로 아시아의 안전과 평화를 지키지 않으면 안 된다.

평화를 추구하는 중국 회족 무슬림

회족무슬림의 해석으로는 ‘愛國愛教’라고 하는 것은 ‘평화를 구 한다’고 하는 이슬람이 제창하는 근본적인 이념에서 유래한다. 그리고, “평화를 구 한다”라고 하는 이념의 근원은 초기 마호메드를 중심으로 한 무슬림과 메카인의 전쟁에서 생겨난 것으로 여겨지고 있다. 그것은 다음의 주장에 집약되고 있다. “이슬람에서 허용되는 전쟁은 자위적, 저항적인 것으로, 허용되지 않는 것은 침략적이나 공격적인 것이다. 그리고 저항에 대해서는 “소요가 완전히 없어질 때까지, 종교가 전부 알라의 (종교) 단 한가지로 될 때까지, 그들을 상대로 전쟁한다. 그러나 만약 상대편이 그만두면 우리들도 전쟁을 포기치 않으면 안 된다.” 저항이 필요한 것은 저항이 없으면 평화가 결과 될 수 없기 때문이다. 이것에 따라, “만약, 알라가 인간들을 서로 견제하려 하지 않으면, 이 지상은 부패하고 말 것이다.”

물론 무슬림이 아닌 세속적인 입장에 선 필자는 중국무슬림이 제창하는 평화주의를 깊이 이해하기 위해서는 많은 곤란이 있다. 그러나 적어도 종교공동체의 구성원이면서, 근대적 정치원리 아래 성립한 ‘국민국가’의 구성원이기도 한 중국 회족에 수립된 ‘愛國愛教’라고 하는 용어에서, 이슬람적인 평화주의라고 하는 것을, 해독할 수 있을 것이다. 환언하면, ‘愛國愛教’라고 하는 중국에 충실하다고 하는 애국심과 그 이슬람에 대한 애경심 사이에, 모순이 생겨나지 않고, 충돌이 일어나지 않는 근원은, 그들의 평화를 회구한다고 하는 이슬람적 평화주의에 연관되고 있다고 할 수 있다. 또 ‘愛國愛教’라고 하는 이념은 ‘민족종교’, ‘전민신교’와 같은, 다양한 종교 신앙에 대한, 관용적이고 유연한 인식을 취하고 있는 환경, 즉 종교 신앙의 자유를 제창하는 다원화사회를 맞이하고 있는 중국과 같은 환경에서 더욱 실현될 수 있을 것이다.

2001년의 9·11사건이래, 테러조직의 토벌이나 중동민주화라고 하는 구실에 의해, 미국의 대 이라크공격, 아프카니스탄 등에서의 테러조직의 토벌, 그것에 이은 폭발사건 등에 의해, 이슬람 세계 혹은 무슬림민족의 이미지가 혼란되고 만 것 같다. 이 때문에 ‘이슬람’은 ‘테러리스트’와 같다고 하는 이미지가 차차 고정 관념화되고 있지는 않나 하는 의구심이 있다. 나는 문화인류학의 관점에서, 중국소수민족연구를 하고 있기 때문에, 어느 문화도 민족도 동등의 가치를 가진다고 하는 상대주의의 입장에 서서, 문화의 다양성을 해명한다고 하는 문화인류학의 명제아래, 중국인이고, 무슬림이기도 한 회족이 포함하고 있는 이념이나 생각을 통해, 무슬림민족에 대한 고정관념을 상대화 하는 것이 가능하다면 이를 시도해 보고 싶다.

(중국21, vol.21)

정치 이데올로기라는 기제를 통해 규명한 현대의 정치현상

현대정치의 이념구조

■ 주요 목 차

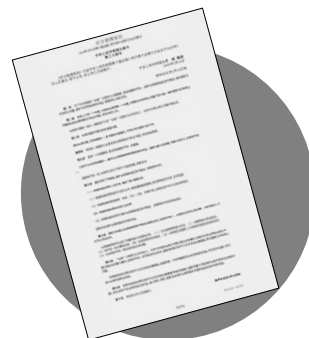
- 현대의 정치이념
- 소련의 정치이념
- 중국의 정치이념
- 개도국의 정치이념

조정남 저 / 값 15,000원

교양사회

‘反國家分裂法’의 진의

朱建榮 (中國人, 東洋學園大學 교수)



대만해협에서는 지난 1년 동안 격렬한 ‘계절 변화’가 일어나고 있다. 작년 3월의 대만총통 선거이후, 주로 3가지 단계를 거쳐 왔다.

제1단계는 작년 12월 초까지 었다. 총통선거직전에 일어난 ‘총격’ 의혹사건 때문에 陳水扁총통이 근소한 표 차이로 재선된 것으로, 대만 내의 여론은 두 가지로 나뉘졌다. 곤란한 상황에서 이목을 벗어나기 위해 陳총통은 북경을 도발하는 언동을 차례차례 거듭, 4년 전에 처음으로 당선 되었을 때의 “독립을 선언하지 않겠다.”던 공약도 한때 무효로 하려 했다. 이 때문에 미국은 위기감을 느껴, 陳총통에게 몇 번이나 엄중 항의했다. 이 단계, 일촉즉발의 상황을 연출했다. 그 후, 제2단계에서 수복기운으로 전환되었다. 12월11일의 대만 입법원(의회)선거에서 야당연합이 과반수를 차지, 陳총통이 개헌을 통해



“커다란 외부의 힘을 가하지 않으면 움직임이 나타나지 않으며, 움직임이 나타나면 그치지 않으며, 그치게 하기에는 커다란 반동력을 가하지 않으면 안 된다.”

‘臺灣共和國’의 실현기도가 붕괴됐다. 그는 이에 태도를 표변, 다시 양안관계의 현실노선을 모색한다. 대륙 측에서도 전권을 장악한 胡錦濤주선은 연말부터 대만정책을 스스로 담당하기 시작, 대만해협의 수운은 차차 상승했다.

2005년1월15일에 마카오에서 쌍방의 민간대표가 회담, 당국관계자

가 고문의 형태로 동석했다. 중국 각지에 있는 대만인 비즈니스 맨과 가족이 구정에 대만으로 돌아가는 것을 수송하기 위해, 양안의 각 3공항 사이에 차타 직항 편을 운행할 것을, 겨우 2시간의 대화로 합의했다. ‘마카오교섭 모델’ 이라고 부리는 이 회담은 분단 이래 처음으로 56년 만에 직항편의 실현을 이룩함과 동시에, 금후의 화물편 직행편이나 관광 등의 실무협약에도 전례를 제공하게 되었다. 직전인 1월3일, 대만의 대 대륙교섭 창구인 ‘海峽交流基金會’ 이사장이었던 辜振甫가 사망했다. 북경은 조진 뿐 아니라, 孫亞夫, 國務院臺灣事務弁公室 부주임(차관급) 등 고관을 조문사절로 보냈다. 북경으로부터 차관급 간부가 臺北에 건너온 것은 10년 만으로, 수면아래서 대만당국자들과도 접촉했다고 알려지고 있다.

1월28일, ‘江澤民8項目’ 발표 10주년을 기념하는 형태로, 賈慶林, 전국정치협상회의 주석이 장문의 대대만 신정책을 발표, ‘양안관계의 현상은 중국의 未統一狀態’ 라고 했다. 중화인민공화국은 대만을 지배하고 있지 않다는 암묵적으로 인정하는 뉴앙스를 띠었다. 또 “1992년 합의를 인정하면 대등한 협의에 응한다.” 고도 말했으나, 이것은 직접적으로 ‘하나의 중국’ 이라고는 말하지 않았더라도, 그것을 체현한 92년 합의를 인정하는 것으로 좋다고 하는 의미다. 陳충통은 그 반보전인 ‘92년 香港會談’ 의 결과를 이미 인정하고 있다. 모두 유연한 자세를 어필한 것이다. 이것을 배경으로 陳충통은 2월24일, 야당 제2당인 親民黨의 宋楚瑜주석과 회담, 임기 중에 독립을 선언치 않고, ‘國號’ 의 변경도 하지 않고, ‘二國論’ 을 말하지 않고, ‘양안 평화발전 메카니즘’ 을 공동으로 추진할 것 등을 포함한 10항목의 합의에 서명했다. 이에 대해 보수파 세력들은 맹렬히 반발, 독립파는 총통고문을 차례로 사임, 지금은 독립파의 총본산이 된 李登輝 전 총통은 陳충통의 거동을 “귀신을 잡으러 간 자기가 귀신에게 잡혔다.” 고 공공장소에서 비난했다.

제2단계의 수복기운이 제1단계의 반동이라고 한다면, 제3단계는 일견하면 역전하는 것 같으면서 실체는 대립요인을 포함하면서 타협점을 모색, 중장기적인 구조를 겨냥한 타협 가능성을 염두에 둔 새로운 돌파구라고 할 수 있을 것이며, 그 계기가 된 것이 반국가분열법의 제정이다.

뉴턴의 3원칙

香港의 중국계신문 등을 종합해보면, 북경은 약10년 전 부터 이 법률 제정을 검토하기 시작했다. 작년, 대만내부에서의 독립경향이 격화한 동향을 배경으로 제정의 움직임이 빨라졌다. 먼저 전문가 팀이 과거의 정부분서, 지도자의 발언 등을 검토한 후 초안을 작성, 吳邦國, 全國人民代表大會(全人大) 상무위원이 각 지방, 각 전문가나 대만, 香港관계자의 의견을 청취하여 법안초고를 작성했다. 胡錦濤주석은 이것을 각 민주당 파나 경제계와의 좌담회에서 토론시키고 수정하여, 초안이 만들어 졌다. 3월8일의 전인대에서 王兆國, 상무부위원장이 법안의 제정 배경이나 목적 등을 설명, 1주간의 심의를 거쳐 14일, 기관 등 5표를 제외한 전원찬성으로 채택, 성립됐다.

당초는 ‘平和統一法’이라는 명칭으로 준비가 진행되고 있었다. 도중에 “중국의 ‘통일’은 타동사로서 사용되기 때문에, 어떻게 통일을 실현해 갈 것인가를 포함시키지 않으면 안 되었다. 그 점은 오히려 상상이나 교섭의 여지를 남기는 것이 좋다. 한편에서 대만독립은 절대로 용인될 수 없다고 하는 레드 라인은 분명히 해야 한다”라는 의의가 제기되었다. 이 때문에 지금의 명칭이 만들어졌다. 얼른 보기에는 ‘반’이라는 딱딱한 표현이나, 실은 ‘현상에서의 이탈에 반대한다.’는 것이 목적으로, 결국 현상유지를 겨냥한 것이다. 왜 이 시기에 반국가분열법을 채택했는가. 어떤 중국전문가는 중국의 정책결정의 특징은 ‘뉴턴3원칙’으로 해석할 수 있다고 설명했다. “커다란 외부의 힘을 가하지 않으면 움직임이 나타나지 않으며, 움직임이 나타나면 그치지 않으며, 그치게 하기에 커다란 반동력을 가하지 않으면 안 된다.” 중국의 정책결정을 제대로 잘 표현한 것이다. 반국가분열법도 일단 제정의 프로세스에 들어서는 조그만 장애로는 그만둘 수 없게 된 것이리라.

신법제정의 一石三鳥

중국은 복수의 목적을 가지고 이 신법제정에 뛰어들었다고 생각할

수 있다. 첫째, 왕 상무부위원장의 설명에서 강조한 바와 같이, 대만 측의 ‘法理的 獨立’의 움직임에 대처하기 위한 것이다. 특히 작년, 대만내부에서는 ‘公民投票’, ‘改憲’ 등 법률적 수단을 사용하여 중국 색을 퇴색시키는 ‘법리적 독립’을 도모할 움직임이 활발하게 되어, 陳총통은 임기 중의 개헌실현을 공약했다. 그 후 개헌할 경우에도 국호를 바꾸지 않을 것이라는 등을 표명했으나, 여러 차례 식언한 그의 언동은 신용할 수 없었다. 거기서 북경에서도, 법률을 무기로, 대만 측의 ‘법리적 독립’을 봉쇄하려 했던 것이다.

둘째, 국내의 법치촉진의 움직임에 따라, 대만정책에서 “무엇을 할 것인가, 무엇을 하지 않을 가”를 명문화하는 것으로 국민에게 이해와 지배를 구했다. 동시에, 세계에도 중국의 기본방침을 명시, 중국의 지도자가 바뀌도 기본노선은 법률의 형태로 계속되어 갈 것을 목적으로 했다. 셋째, ‘넘어서는 안 될 선’을 설계하는 한편, 넘어서지 않은 범위 내에서는 쌍방 다 같이 심리적 터부를 만들지 말고 대화와 타협을 모색할 것을 기대했다.

반국가분열법의 내용을 봐도, 레드 라인은 설계되고 있더라도 대화, 교류의 촉진에 중점을 두는 의도가 반영되고 있다. 대만 측이 香港식 통일방식의 적용이라고 싫어하는 ‘일국이제도’라는 표현은 포함되지 않았다. 반대로, ‘하나의 중국’의 고조라면 대등한 협의에 응할 자세를 명확히 했다. 관계촉진을 위한 메뉴도 나열하여, 대만의 국제적지위에 대해서도 협의에 응할 용의가 있다고 기술하고 있다.

그리고 ‘무력’에 대신하여 ‘비평화적 방법’이라는 표현을 사용, 이것에 대응하지 않을 수 없는 3종류의 ‘국가분열행위’는 다음과 같이 규정했다.

- ① 대만이 중국에서 분열하는 사실이 생길 경우.
- ② 대만이 중국으로부터 분열하는 것을 결과하는 중대한 사건이 발생한 경우.
- ③ 평화통일의 조건이 완전히 상실된 경우.

어느 경우나 분리, 독립이 이미 부정할 수 없는 게이스다. 대만의 民進黨정권에는 이 3가지 게이스에 뛰어들 현실적 구성은 없다. 금후, 쌍

방이 협의할 여지와 가능성은 충분하다고 생각된다.

물론 대만 측으로서는 강압적인 인상을 피하고 싶어, 여당 측이 100만 명 항의행동을 호소하는 등으로 격렬한 대치가 이어지고 있다. 야당 측은 ‘북경 측의 일방적 행동에 반대’라고 하여, 宋 靚民黨 주석은 “이 법률은 陳水扁의 지금까지의 도발적 언동이 자초한 것이다.”고 지탄했다. 連戰, 국민당 주석은 “중요한 것은 협의의 재개다”고 호소, 여당의 강경태세와 거리를 두고 있다. 대만의 주식시장은 별다른 동요를 보이고 있지 않다.

한편 북경도, 반국가분열법을 제정한 본의는 대만문제가 점점 수습될 수 없는 방향으로 흘러가는 것을 방지하기 위한 것으로, 대만과의 교류확대라고 하는 기존의 방침을 변화시키고 싶지는 않다. 신법제정에



대만의 분리 독립은 중국 국력의 증강에 수반하여 점점 곤란하게 되고 있으며, 중국에 의한 병합도 대만민중의 반대로 무리인 상태다. ‘하나의 중국’의 틀 속에서, 쌍방 ‘중화연방’을 구성해 가는 것이 아닐가.

의한 대만민중의 심리적 압력을 완화시킬 필요가 있는 것도 이해하고 있는 듯, 전인대 폐회 후 곧 대만과의 화물 차트 직행편을 둘러싼 교섭을 제안, 특히 대만농산물 수입에 편의를 제공하는 구체적 검토에 들어갔다고 표명하고 있다.

대등한 ‘중화연방’

중기적으로는 전 미국무성 고관이 제안한 ‘현상을 동결한 체로의 중기협정’의 체결도 하나의 가능성으로 부상되고 있다. 즉 ‘대만은 독립을 선언치 않고, 중국은 무력을 행사하지 않는다.’는 전제아래, 쌍방이 20년 내지 보다 장기적인 타협을 교환, 그 사이 군사대결을 하지 않고 전면적인 교류를 행하는 것이다. 전제조건으로 상호 신뢰관계의 수립이 필요하나, 차타 직행편과 같은 합의를 거듭하면 안보영역까지의 대화, 교류확대도 꿈일 수는 없다.

대만의 분리 독립은 중국의 국력의 증강에 수반하여 점점 곤란하게 되고 있으며, 중국에 의한 병합도 대만민중의 반대로 무리다. 가장 가능한 것을 ‘하나의 중국’의 틀 속에서, 쌍방이 대등하게 ‘중화연방’을 구성해 가는 것이 아닐까. 이 시나리오대로 된다고 단언할 자신은 없으나, 시행착오를 거듭하면서 융합하여 연방을 만들어 가는 방향으로 가고 있음은 틀림없다고 주장할 수 있는 확신이 있다.

그 근거의 하나는 쌍방의 경제교류관계가 이미 끊을 레야 끊을 수 없는 상태에 들어섰으며, 경제이익을 최우선으로 하는 중국인 사회에서는 이것을 배경으로 미래의 관계를 전개해 갈 수밖에 없기 때문이다. 또 하나의 근거는 동양적 지혜에의 기대다. 과거 ‘一國二制度’의 지혜로 香港의 평화적 반환을 실현, 지금도 ‘마카오교섭모델’을 양안교류의 새로운 품으로 여기고 있다. 장래적으로도 민족의 대의와 주민감정의 양쪽 모두를 배려한 양안관계의 해결도식은 반드시 찾아낼 수 있다고 믿고 싶다.

중국인들끼리는 자주, 정면에서는 서로 말싸움을 하면서도, 책상 밑에서는 손과 손으로 타협점을 찾는다. 이런 종류의 타협에는 역사적으로 익숙해져 있다. 일본은 대만해협에서 전개되고 있는 모순적인 움직임에 일희일비하지 않고, 중국인들끼리의 대화해결에 맡겨두어야 한다. 물론 지역이나 세계 평화에 마이너스가 되는 전쟁에는 반대를 표명하면 된다.

그러나 근래 일본과 대만과의 실질적인 정치교류가 증가하고 있으며, 대만문제를 ‘중국의 핵심적인 국익이 걸린 문제’라고 중국으로부터의 반발을 받아, 일중관계에 새로운 그림자를 드리우고 있다. 일본은 대만문제로 자국의 장기적인 국익을 생각해야 한다. 양안관계가 결국은 장래의 통합을 염두에 두고, 보다 유리한 지위를 얻기 위한 ‘조건투쟁’이라고 한다면, 일본은 대만의 민중을 포함한 근린중국인을 적으로 취급하지 않고 쌍방의 교류의 가교로서의 역할을 맡겨야 할 것이다. 그리고 대만에 ‘야망’을 가지고 있지 않다고 안심시켜, 미래의 신뢰관계를 위한 심리적 투자를 해야 할 것이다.

反分裂国家法

(2005年3月14日第十届全国人民代表大会第三次会议通过)

中华人民共和国主席令

《反分裂国家法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会第三次会议于2005年3月14日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 胡锦涛
2005年3月14日

新华社北京3月14日电

第一条 为了反对和遏制“台独”分裂势力分裂国家,促进祖国和平统一,维护台湾海峡地区和平稳定,维护国家主权和领土完整,维护中华民族的根本利益,根据宪法,制定本法。

第二条 世界上只有一个中国,大陆和台湾同属一个中国,中国的主权和领土完整不容分割。维护国家主权和领土完整是包括台湾同胞在内的全中国人民的共同义务。

台湾是中国的一部分。国家绝不允许“台独”分裂势力以任何名义、任何方式把台湾从中国分裂出去。

第三条 台湾问题是中国内战的遗留问题。

解决台湾问题,实现祖国统一,是中国的内部事务,不受任何外国势力的干涉。

第四条 完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。

第五条 坚持一个中国原则,是实现祖国和平统一的基础。

以和平方式实现祖国统一,最符合台湾海峡两岸同胞的根本利益。国家以最大的诚意,尽最大的努力,实现和平统一。

国家和平统一后,台湾可以实行不同于大陆的制度,高度自治。

第六条 国家采取下列措施,维护台湾海峡地区和平稳定,发展两岸关系:

(一) 鼓励和推动两岸人员往来, 增进了解, 增强互信:

(二) 鼓励和推动两岸经济交流与合作, 直接通邮通航通商, 密切两岸经济关系, 互利互惠:

(三)鼓励和推动两岸教育、科技、文化、卫生、体育交流,共同弘扬中华优秀传统文化;

(四) 鼓励和推动两岸共同打击犯罪:

(五)鼓励和推动有利于维护台湾海峡地区和平稳定、发展两岸关系的其他活动。

国家依法保护台湾同胞的权利和利益。

第七条 国家主张通过台湾海峡两岸平等的协商和谈判,实现和平统一。协商和谈判可以有步骤、分阶段进行,方式可以灵活多样。

台湾海峡两岸可就下列事项进行协商和谈判：（一）正式结束两岸敌对状态；（二）发展两岸关系的规划；（三）和平统一的步骤和安排；（四）台湾当局的政治地位；（五）台湾地区在国际上与其地位相适应的活动空间；（六）与实现和平统一有关的其他任何问题。

第八条 “台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实,或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变,或者和平统一的可能性完全丧失,国家得采取非和平方式及其他必要措施,捍卫国家主权和领土完整。

依照前款规定采取非和平方式及其他必要措施,由国务院、中央军事委员会决定和组织实施,并及时向全国人民代表大会常务委员会报告。

2005년 2월 1일

네팔 국왕, 정부 해산…비상사태 선포

가넨드라 네팔 국왕이 정부를 해산하고 비상사태를 선포. 가넨드라 국왕은 국영 TV방송을 통해 정부가 민주적인 총선을 실시하지 못해 평화 회복에 실패했다면서 국정을 자신이 직접 관장하겠다고 발표. 또, 이번 조치가 3년 이내에 네팔에 평화와 효율적 민주주의를 가져올 것이라고 밝힘. 국왕의 비상사태 선포로 수도 카트만두 거리 곳곳에는 중무장한 군인이 배치되는 등 긴장이 고조.

2월 5일

38년 집권 토고 대통령 사망

아프리카의 최장 집권자인 나상베 에야데마(69) 토고 대통령이 심장발작으로 5일 사망. 에야데마는 1967년 쿠데타로 정권을 잡은 뒤 38년간 집권. 군부는 그의 아들이 대통령직을 승계했다고 발표. 그러나 아프리카연합(AU)은 대통령직 승계를 인정하지 않고, 헌법 준수를 촉구.

2월 8일

이스라엘-팔레스타인 휴전 선언

이스라엘과 팔레스타인이 휴전에 합의. 샤론 이스라엘 총리와 압바스 팔레스타인 자치정부 수반은 우리시간 8일 저녁, 이집트의 샤름 엘-셰이크에서 열린 정상회담에서 양측이 휴전에 합의했다고 선언. 이로써 지난 2천년 이후 4년간 지속된 양측의 유혈분쟁이 종식될 수 있는 길이 열리게 된 것. 압바스 팔레스타인 수반은 구두 발표에서 양측이 어떤 형태든지 상호간 폭력행위를 중지하기로 합의했다며 이스라엘에 대한 공격 중단을 선언.

2월 14일

하리리 前레바논 총리 피살

라피크 하리리(60) 전 레바논 총리가 14일 베이루트에서 차량폭탄 공격을 받아 사망했다고 CNN이 14일 보도. CNN은 현지시간으로 오후 1시쯤 베이루트 시내 세인트 조지 호텔앞 해안도로에서 발생한 대규모 폭발로 경호원 3명을 포함해 최소 9명이 숨지고 100여명이 다쳤으며 차량 20여대가 불탔다고 전함. 기업인 출신인 하리리는 1992년부터 7년 동안 총리를 역임했고, 2000년 다시 총리직을 맡아 지난해 10월 사퇴.

2월 15일

남아공, 수단에 첫 경찰 파견

남아공 경찰은 2월 19일께 수단 다르푸르 지역에 12명의 경찰관을 선발대로 파견할 계획이라고 15일 밝힘. 경찰청은 수단 주재 아프리카연합(AU) 평화유지군 휘하에서 경찰업무를 보조하기 위해 배치될 본대에 앞서 선발대 2개팀

이 각각 6개월과 3주간의 일정으로 다르푸르 엘 파시르와 니알라 지역에 처음 파견될 것이라고. 이 같은 조치는 AU 요청에 의한 것으로 남아공은 앞으로 단계적으로 10개 팀으로 구성된 민정경찰팀을 수단에 배치할 예정.

2월 20일

요르단 대사 4년만에 이스라엘 부임

이스라엘 주재 요르단 신임 대사가 팔레스타인 인티파다 발발 후 4년 만에 텔 아비브에 부임. 텔 아비브 주재 요르단 대사관은 마루프 알-바키트 대사가 임지에 도착했다며 다음주 초 신임장을 제정할 것이라고 밝힘. 요르단은 1994년 이스라엘과 평화협정을 체결했지만 2000년 9월 팔레스타인 인티파다 발발과 이에 따른 이스라엘의 강경조치에 항의해 임기 만료된 대사의 후임을 파견치 않음.

2월 23일

주한 일본 대사 “독도는 일본 땅”



다카노 도시유키 주한 일본대사가 외신기자들과의 간담회에서 독도가 일본 땅이라고 주장해 파문.

다카노 대사는 “다케시마 즉 독도는 역사적으로나 법적으로 명백한 일본 땅”이라고 말한 것. 이에 대해 외교부 당국자는 “용납할 수 없는 발언이지만 정부 차원의 대응은 사태 추이를 지켜보면서 결정하겠다”고 밝힘.

2월 25일

美 “탈북자 망명 선별 수용”

지난해 10월 18일 발효된 북한인권법에 따른 미 국무부의 탈북자 관련 첫번째 보고서가 25일 공개. 신설되는 북한인권담당특사엔 폴라 도브리안스키 美 국무부 차관이 유력. 미 국무부가 작성, 최근 의회에 보고한 9쪽짜리 보고서 ‘탈북자 실태와 미국의 정책’에 따르면 미국은 탈북자들이 크게 기대한 미국 망명에 대해 ‘절박한 사유’가 있는 경우에만 선별적으로 수용하겠다고 밝혀 대량 탈북 사태를 유도하지는 않을 것임을 시사.

2월 28일

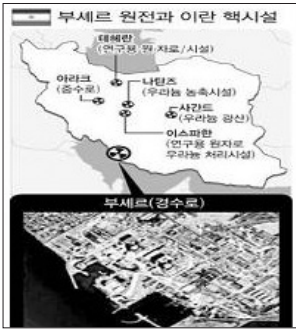
러-이란 ‘핵연료 협정’에 미 강경파 펄쩍

미국이 이란의 비밀 핵무기 개발시설이라고 비난해 온 부셰르 원자력 발전소에 러시아가 핵연료를 공급하는 협정을 맺은 데 대해 미국의 강경파들이 러시아를 강하게 비난. 그러나 조지 부시 행정부는 일단 이란과의 협상을 통해 문제를 해결하려는 유럽의 노선을 지지하기로 한 것으로 알려짐. 27일 이란의 첫 원자력 발전소인 부셰르 원전에 대한 핵연료 공급 협정에 서명한 러시아는 미국 등의 반발을 고려해 사용이 끝난 폐 핵연료를 다시 반환받는다는 조건을 붙였지만, 이 과정을 어떻게 감시할 것인가 초점이 될 것으로 보임.

3월 4일

시리아군, 레바논서 철수

레바논 주둔 시리아군의 철수를 요구하는 국제사회의 압력에 직면한 바샤르 알 아사드 시리아 대통령이 자



국군의 일부 철수를 발표할 방침이라고 로이터 통신이 4일 보도. 이 통신은 시리아 내부 고위 소식통의 말을 인용, "아사드 대통령이 5일 의회에서 예정에 없던 연설을 할 예정"이라며 "이 자리에서 레바논 주둔 병력의 일부 철수와 함께 레바논-시리아 국경으로의 이동 등 재배치를 선언할 것"이라고 전함. 앞서 아사드 대통령은 아랍권의 '형님' 격인 사우디아라비아를 방문, 압둘라 왕세제와 만나 미국 등 국제사회의 철군 압력에 따른 대응을 논의. 사우디의 실질적 지도자인 압둘라 왕세제는 회담에서 시리아에 조속한 철군을 촉구하고 이를 이행하지 않을 경우 양국 관계가 손상될 수 있다고 경고.

3월 10일

르완다 인종학살 가담 주민 재판 시작

지난 94년 80만명이 희생된 르완다 인종학살에 가담한 주민들에 대한 첫 재판이 10일 르완다의 한 지방 법원에서 시작. AFP통신 등의 보도에 따르면 르완다 수도 키갈리에서 남쪽으로 60km 떨어진 마안게 지방법원에서 열린 이날 공판에서 하비마나란 이름의 피고인은 재판부를 상대로 지난 94년의 인종학살 기간 자신이 3명을 살해하게 된 경위에 대해 설명하고 죄파를 인정. 지난 2003년 초 구속된 하비마나는 이날 공판에서의 자백으로 일시적인 가석방 조치를 받았는데 방청석에는 주민 수백 명이 들어 앉아 재판 과정을 지켜보는 등 높은 관심을 보임.

3월 11일

이라크 시아파 - 쿠르드족 총리자리-자치확대 '빅딜'

이라크 총선에서 과반 이상의 의석을 확보한 시아파 연합정당 이라크동맹연합(UIA)과 제2당으로 부상한 쿠르드연맹리스트(KAL)가 ‘시아파 총리’와 ‘쿠르드족 자치 확대’를 교환하는 빅딜에 전격 합의. 제헌의회 개회를 5일 앞두고 이뤄진 이번 합의로 그동안 난항에 빠졌던 새 정부 구성과 정치세력의 권력분점이 빠른 속도로 진전될 전망이다. KAL의 고위 인사인 푸아드 마숨 씨는 10일 “사담 후세인 정권 시절 쫓겨났던 10만여 명의 쿠르드족 귀환 문제를 새 정부 구성 뒤 곧바로 논의하고 키르쿠크의 쿠르드 자치지역 편입문제는 헌법 제정 때 결론을 내리는 ‘2단계 방안’에 합의했다”고 밝혔다. 마숨 씨는 대신 UIA 후보인 이브라힘 알 자파리 과도정부 부총리를 총리로 지명하기로 했다고 덧붙였다.

3월 21일



中 메콩강댐 건설에 하류 5개국 한숨

중국 영토 내 매콩 강 상류지역의 댐 건설로 6000만 명에 이르는 하류 지역 주민들의 삶이 위협. 미국 뉴욕타임스는 19일 중국이 매콩 강 상류인 윈난(雲南) 성과 티베트자치구에 잇달아 발전용 댐을 건설하면서 미얀마 라오스 태국 캄보디아 베트남 등 하류 5개국 유역에 환경재앙이 발생하고 있다고 보도. 중국은 이 지역에 1996년과 2003년에 댐 2개를 완공했고 2017년까지 4개를 더 건설할 계획. 이 같은 대규모 공사로 하류 유역의 생태계가 급변하고 있다는 것.

3월 26일

대만인 100만명 ‘반분열법’ 반대 시위

대만인 약 100만명이 26일 타이베이 시내에서 대만에 대해 군사적 위협을 가하고 있는 중국의 반국가분열법에 반대하는 시위 발생. 천수이볜(陳水扁) 대만 총통을 비롯한 대만 집권 민진당 주도로 열린 이날 시위에는 세창팅(謝長廷) 행정원장 등 정부 요직을 맡고 있는 민진당 인사들과 대만 독립의 정신적 지도자인 리덩후이(李登輝) 전 총통, 그가 창당한 독립 추진 정당 대만단결연맹 의원들도 참가.

3월 27일

벨로루시… 몽골 … 민주화시위 ‘도미노’

민중혁명으로 독재정권이 무너진 키르기스스탄 정국이 안정을 찾아가고 있음. 쿠르만베크 바키예프 대통령 대행은 “6월 26일 새로운 정부 수립을 위한 대통령 선거를 실시할 것”이라며 “나도 출마하겠다”고 26일 밝힘. 임시정부는 이날 경찰력을 수도 비슈케크에 투입해 치안을 강화. 아스카르 아카예프 전 대통령 지지자들이 시위를 벌이기 위해 비슈케크로 몰려든다는 소식에 임시정부가 한때 긴장하기도 했으나 보안 당국자들이 주동자들을 설득해 자진 해산한 것.

3월 28일

가자지구 철수 국민투표 회부안 부결

이스라엘 의회가 올 하반기 가자지구 철수를 국민투표에 회부하기 위한 정부안을 압도적 표차로 부결시켜 중동평화 문제가 암초. 아리엘 샤론 총리가 제출한 국민투표 실시안은 이스라엘 의회에서 반대 72, 찬성 39로 거부. 여당의 연정 파트너인 노동당은 국민투표안이 승인될 경우 연정을 파기하겠다고 경고하며 부결을 이끔.

3월 29일

日민간사찰단 분쟁바위섬 오키노도리에 상륙

일본 정부가 배타적경제수역(EEZ) 설정을 놓고 중국과 갈등을 빚고 있는 최남단 바위섬 오키노도리(沖ノ島)에 28일 민간사찰단을 파견, 조사활동에 나서 중국측의 반발이 예상. 해양연구자 40여명은 이날 선박단체인 ‘일본재단’ 등의 요청 형식으로 도쿄에서 남쪽으로 1천740km 떨어진 일본 최남단 오키노도리에 상륙. 지난해 11월에 이어 2번째. 이들은 이 바위섬을 둘러싸고 있는 산호초를 성장시키기 위한 기초연구와 등대 설치를 비롯한 효율적인 이용방식을 마련하기 위한 제반조사를 실시할 계획.

3월 31일

이란, 핵 시설 언론에 공개

이란이 미국의 압박을 벗어나기위해 핵 시설을 언론에 공개했지만 미국은 의심을 풀지않고 있음. 모하메드 카타미 이란 대통령은 31일(현지시간) 국내·외 기자 30여명을 데리고 테헤란에서 220킬로미터 떨어진 나탄즈 우라늄 농축 시설로 가 핵 발전 시설과 원자로 등을 보여줌. 기자들은 카타니 대통령을 따라서 지하 건물안으로 들어가 5만개의 원심분리기를 수용할 수 있도록 만들어진 거대한 빈 공간 등을 둘러봤으며 사진까지 촬영.

4월 6일

이라크 새 대통령에 탈라바니

총선 후 2개월이 지나도록 정부조차 구성되지 않던 이라크에서 대통령과 국회의장을 쿠르드족과 수니파에 배분하는 것으로 권력분점이 이뤄짐. 후세인 알 사흐리스타니 이라크 제헌의회 부의장은 6일 쿠르드족 지도자 잘랄 탈라바니를 대통령에, 수니파 출신 임시정부 대통령인 가지 아와르와 시아파 출신 임정 재무장관 압둘 마흐디를 각각 부통령에 임명하는 것으로 의회에서 결정했다고 밝힘.

4월 7일

카슈미르 '평화버스' 개통

서남아시아의 화약고 인도와 파키스탄의 영토분쟁 지역 카슈미르를 관통하는 버스노선이 7일 개통. 이번에 개통된 도로는 인도와 파키스탄이 영국에서 분리 독립하기전인 58년 전 만해도 카슈미르의 주요 교통로로 그 동안 폐쇄됐다가 올 2월 양국이 노선개통에 합의함에 따라 이날 다시 열리게 된 것. 그러나 이날 인도령 카슈미르의 스리나가르를 출발, 파키스탄으로 향하던 버스가 출발 직후 무장세력의 공격을 받는 등 분리주의 세력의 강력한 저항이 계속되고 있어 긴장과 불안감이 감돌기도.

4월 11일

“제3세계 걸으로” 日 원조외교 시동…안보리진출 겨냥

일본 정부가 유엔 안전보장이사회 상임이사국 진출을 겨냥해 중남미와 아프리카의 저개발국들을 상대로 '원조 외교'에 적극 나서고 있음. 한국 중국 등 인접국과의 마찰로 안보리 진출에 적신호가 켜지자 대규모 선심공세를 통해 국제 사회에서 동조 세력을 늘리려는 포석. 일본 정부는 장기 내전으로 피폐해진 콜롬비아와 과테말라, 아이티 등 중남미 3국에 정부개발원조(ODA)를 제공키로 결정했다고 일본 언론들이 11일 보도.

4월 14일

유엔 인권위, 대북 결의안 통과

우리 정부가 기권한 가운데 유엔 인권위원회가 대북 인권결의안을 통과. 대북 인권 결의안에는 찬성한 나라가 30, 반대 9, 기권14개국. 표결에 앞서 북한 대표는 이에 대해 비난 연설에 나서기도.

4월 17일

中 반일시위 전국 확산

중국의 반일시위가 주말인 16, 17일 경제중심지 상하이(上海)와 랴오닝(遼寧)성 선양(瀋陽), 경제특구 선전, 홍콩 등 전역으로 확산돼 문화대혁명 이래 최대 규모의 시위. 17일 동북3성으로는 처음으로 선양에서 2,000여명의 시위대가 중심지에 집결, 일본 총영사관까지 행진한 뒤 돌과 페인트 병 등을 던짐. 홍콩에 인접한 선전과 둥관(東莞)에서도 3만여명이 가두 행진하며 일본상품 불매 구호를 외침. 광저우(廣州), 주하이(珠海), 광시 좡족(廣西 壯族) 자치구의 난닝(南寧)시, 푸젠(福建)성 샤먼(廈門), 산시(陝西)성의 고도 시안(西安), 쓰촨(四川)성 청두(成都), 허베이(河北)성 스자좡(石家莊), 산둥(山東)성 지난(濟南) 등 반일 시위는 이날 중국 곳곳에서 일제히 벌어졌고, 홍콩에서도 1만 2,000여명이 시위.

4월 27일

‘흔들리는 푸틴’ …자치권 행사에 반발 잇따라



절대적 권력을 행사해 온 블라디미르 푸틴(사진) 러시아 대통령에 대한 국내외 반대 세력의 행보가 빨라짐. 뉴욕타임스 인터넷판은 26일 “러시아 중부 우랄 지방의 바슈코르토스탄 자치공화국에서 2월부터 수천 명이 무르타자 라키모프 대통령의 사퇴를 요구하는 시위를 잇달아 벌이고 있어 그의 후견인인 푸틴 대통령의 정치적 위상을 크게 해치고 있다”고 보도. 1993년부터 집권한 라키모프 대통령은 독재와 부패 등으로 비난을 받아 오면서도 지난해 푸틴 대통령의 지원을 받아 3선에 성공. 이번 시위는 당시 크렘린이 야당 후보의 사퇴를 종용했다는 주장이 제기되면서 일어남.

4월 28일

스페인 하원, 유럽헌법 압도적 승인

유럽헌법 조약안이 스페인 하원을 압도적 표차로 통과. 스페인 하원은 표결에서 찬성 311, 반대 19, 기권 20으로 유럽헌법안을 가결. 헌법안은 2개월 안에 상원에 상정되며, 가결되면 공식 비준. 스페인은 지난 2월 유럽연합 회원국 가운데 처음으로 국민투표를 실시했으며 이 투표에서 77%의 압도적인 찬성률을 보임.

5월 2일

“兩岸 공동시장 구축하자”

중국을 방문 중인 헨잔(連戰) 대만 국민당 주석은 2일 중국과 대만 양안 간에 ‘공동 시장’ 구축을 제의. 헨잔 주석은 이날 상하이에서 대륙 투자 대만 기업인들과 오찬을 함께 하면서 양안 간에 경제협력 시스템 구축이 절대적으로 필요하다고 역설하고 이는 바로 ‘공동 시장’ 형성이라고 설명했다고 관영 신화통신이 보도. 헨잔 주석은 ‘공동 시장’ 개념에 대해 구체적으로 설명하지 않았으나 중국 당국이 홍콩, 마카오와 체결한 자유 무역협정(CEPA)을 대만에도 확대하기로 내부적으로 결정했다는 보도와 관련이 있는 것으로 관측.

5월 3일

소말리아 탈출 난민 침몰 40여명 실종

내전을 피해 소말리아를 탈출한 난민들이 탄 배가 예멘 앞바다에서 침몰해 5명이 숨지고 41명이 실종. 구조대는 이 소형 선박에 난민 135명이 타고 있었던 것으로 추정된다고 밝힘. 미국과 독일의 구조선이 긴급구조에 나서 이들 가운데 89명은 구했지만 5명은 숨지고 41명은 실종됐다고 구조대는 전함. 유엔은 매년 유럽으로 가려는 소말리아 난민들이 이렇게 바다에서 희생되고 있다고 밝힘.

5월 9일



일본인 61% “고이즈미 총리 신사 참배 반대”

대다수의 일본인은 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리의 야스쿠니(靖國) 신사 참배를 중단해야 한다고 생각하고 있는 것으로 여론조사 결과 밝혀짐. 일본 TBS 방송은 지난 5일부터 8일까지 1천210명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 이중 61%가 고이즈미 총리가 총리 재직중에는 야스쿠니 신사를 방문치 말아야 한다고 응답했다고 9일 보도. 응답자의 34%만이 계속 참배해도 된다는 입장을 밝힘.

5월 12일

독일 하원 EU 헌법 압도적 지지로 가결

독일 하원은 12일 유럽연합(EU) 헌법 채택안을 압도적 지지로 가결. EU 헌법은 오는 27일 상원에서도 무난하게 통과될 것으로 보이며, 독일의 비준이 그 이틀 뒤인 29일 프랑스의 국민투표에 긍정적 영향을 줄 것인 지 주목. 게르하르트 슈뢰더 총리는 투표에 앞서 독일이 EU 헌법 비준을 확실히 지지함으로써 찬반 양론이 막상막하인 프랑스의 유권자들이 국민투표에서 채택 지지표를 던질 수 있게 하자고 호소. 여·야 지도부는 이날 하원 찬반 토론에서 더 강력하고 효율적인 EU를 위해서는 헌법 채택이 불가피하다며 지지를 유도했으며 결국 찬성 569, 반대 23, 기권 2로 비준안이 가결.

5월 16일

우즈벡, 통제 강화 … 난민 증가

우즈베키스탄은 동부 안디잔에서 발생한 반정부 시위 이후 현재 별다른 충돌 없이 당국의 통제만 강화. 인테르팍스 통신은 자키르 알마토프 우즈베키스탄 내무장관이 반정부 시위 주동자 70여 명을 체포. 러시아 리아노보스티 통신은 지난 14일 국경을 넘은 우즈베키스탄 주민 6백여 명에 대해 키르기스 정부가 열흘간의 체류를 허가. 하지만 키르기스 정부는 우즈베키스탄과의 국경에 임시 통제소를 설치하고 난민들의 추가 유입은 막고 있음.

5월 22일

이라크 수니파 “정치참여”

이라크 수니파 성직자와 정치인, 종족 대표 1000명은 21일 향후 새 헌법 제정과 선거 완료를 지원하겠다고 발표. 최근 2년간 고수해온 정치 불참 방침을 철회했다고 미국 일간 워싱턴포스트(WP) 인터넷판이 이날 보도. 사담 후세인 전 대통령 당시 집권세력인 수니파의 이 같은 발표는 다수파인 시아파와 수니파 간 종파전쟁 위협이 최근 고조되고 있는 가운데 나온 것.

5월 27일

레바논 총선…종파갈등 발목 잡나

레바논 재건의 설계자로 불리는 라피크 하리리 전 총리의 암살과 ‘백양목 혁명’으로 불린 대규모 반시리아 시위, 시리아군 철군으로 격변에 휩싸였던 레바논에서 29일부터 총선이 시작. 선거는 베이루트를 시작으로 지역별로 4번에 걸쳐 일요일마다 치러지며 프랑스계 기구가 선거감시인단으로 참여. 레바논에서 29년 동안 계속된 시리아군 주둔 시대가 끝나고 처음으로 치러지는 이번 선거는 레바논의 미래를 보여준다는 점에서 국제적으로 큰 관심을 모으고 있음. 그러나 1975~90년 치열한 내전으로까지 번졌던 기독교계와 이슬람계의 갈등이 이번 선거를 계기로 서서히 고개를 들고 있다는 지적.

5월 28일

이란 혁명수호위, 핵기술 개발 법안 승인

이란 혁명수호위원회는 이란에 우라늄 농축을 포함한 핵기술을 개발하도록 하는 법안을 승인. 이 법은 정부에 우라늄 농축을 즉각 재개하도록 하지는 않지만, 핵 활동에 대한 국제적 압력에도 불구하고 핵 프로그램을 추진하도록 압박하는 내용.

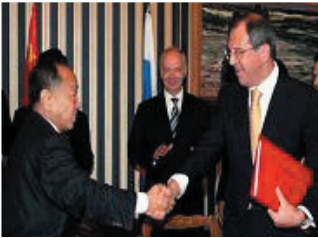
5월 30일

프랑스, 유럽연합 헌법 부결



25개 회원국의 정치적 통합을 겨냥한 유럽연합 헌법이, 통합운동의 주도국인 프랑스에서 거부. 프랑스 정부는 29일(현지시각) 70%의 투표율을 보인 유럽연합 헌법 찬반 국민투표에서 54.87%가 반대하고, 45.13%가 찬성표를 던졌다고 밝힘. 유럽연합의 주요 창설멤버인 프랑스는 첫번째 반대국이 된 것. 이에 따라 6월 1일로 예정된 네덜란드의 헌법 찬반투표도 부결 가능성이 높아지는 등 연쇄적인 부정적 파급 효과가 우려. 거대한 정치적 공동체 결성을 향한 유럽통합 일정에도 큰 차질이 불가피해질 전망.

6월 3일



중-러 40년 국경분쟁 완전매듭

중국이 러시아와의 국경분쟁을 완전히 매듭. 러시아 블라디보스토크를 방문중인 리자오싱 중국 외교부장은 2일 세르게이 라브로프 러시아 외무장관과 '중-러 동쪽 국경에 관한 보충 협정'에 서명. 이로써 두 나라 사이의 국경 문제는 완전히 해결됐다고 중국 관영 〈신화통신〉이 3일 보도. 중국은 앞서 지난 4월 인도와도 '전략적 동반자 관계'를 선언하고 국경분쟁을 평화적으로 해결하기로 합의한 바 있음.

6월 7일

세계 주요 재래무기 수출국과 수입국 (단위: 억달러, 2000~2004년)					
수출국			수입국		
1	러시아	269	1	중 국	116
2	미 국	259	2	인 도	85
3	프랑스	63.5	3	그리스	52
4	독 일	48.7	4	영 국	34
5	영 국	44.5	5	터 키	33
6	우크라이나	21.2	6	이집트	31
7	캐나다	16.9	7	한 국	27.5
8	중 국	14.3	8	아랍에미리트	26.8
19	한 국	3.1	9	호 주	21.7
29	북 한	0.9	86	북 한	0.5

자료: SIPRI

세계군비 1조350억弗… 美가 절반

세계 각국의 군비 지출이 지난해에도 지속적으로 늘어나 1조350억 달러(약 1035조원)에 달했던 것으로 조사됐다고 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)가 7일 밝힘. 이는 조사 전년도인 2003년 9750억달러보다 600억달러가 늘어난 것. 영국의 국제전략문제연구소(IISS)와 함께 권위있는 군사 전문 연구기관으로 꼽히는 SIPRI는 이날 '군비와 군축에 대한 2005 연감'에서 이같이 발표한 뒤 이러한 군비 지출 규모는 1987~88년 기록한 냉전 당시 최고치에 불과 6% 적었다고 말함.

6월 19일

이스라엘 “가자지구에 수중장벽 건설”

이스라엘이 오는 8월 가자지구에서 철수한 뒤 해안을 통한 공격에 대비,수중 장벽을 쌓을 것이라고 AP통신이 예루살렘포스트를 인용, 17일 보도. 이스라엘은 가자지구 철수가 이뤄지면 감시 시스템을 잃기 때문에 이런 장벽이 필요하다고 믿고 있다며 곧 수중 장벽 건설이 시작될 것이라고 이스라엘 군 관계자가 전함. 장벽은 처음 150야드(약 137m)는 모래 바닥에 묻는 시멘트 말뚝으로,나머지 800야드(약 731m)는 약 1.8m 두께의 수중 펜스로 이뤄짐.

7월 1일

슈뢰더 獨총리 의회서 불신임



게르하르트 슈뢰더 독일 총리가 1일 연방의회에서 실시된 신임투표에서 찬성 151표, 반대 296표, 기권 148표의 압도적인 표차로 불신임. 투표 결과에 따라 호르스트 쾰러 대통령은 21일 이내에 의회 해산과 조기 총선을 실시할 지 여부를 결정. 쾰러 대통령이 의회를 해산하면 60일 이내에 총선이 실시. 슈뢰더 총리는 5월 집권 사민당이 텃밭인 노르트라인-베스트팔렌 주의회 선거에서 39년 만에 참패하자 불신임을 통한 조기 총선이라는 승부수를 던진 것. 총선 일자는 9월18일이 유력.

7월 4일



“에게해의 양숙” 그리스·터키 손잡다

터키와 그리스의 국경선을 따라 흐르는 에브로스강의 작은 다리 위. 코스타스 카라만리스 그리스 총리와 레제프 타이프 에르도안 터키 총리가 두 손을 맞잡았음. 이날 그리스와 터키를 연결하는 300가스관의 역사적인 개통식이 열렸기 때문. 양국 어린이 대표도 서로의 국기를 교환하며 기쁨의 포옹을 나눔. 20세기 초 그리스 군대의 터키 땅 이즈미르(스미르나) 점령 등으로 수 십년간 앙숙으로 지내온 그리스·터키 사이에 최근 조성된 해빙 무드가 절정에 이르는 순간.

7월 5일

유엔 “재일동포 차별 방문 조사”

유엔이 재일동포의 차별실태에 대해 방문 조사에 들어갔다고 교도통신이 보도. 이 통신은 두두 디엔 유엔인권위원회 특별보고관이 재일동포 거주지인 일본 교토의 우토로 지역을 방문해 거주 내력과 주거 실태 파악에 들어갔다고 전함. 우토로 지역은 제2차 세계대전 당시 군비행장 건설을 위해 한국인들이 강제징용되면서 집단 거주하게 된 지역으로 재일동포들은 충분한 식수원과 하수처리 시설없이 생활하고 있는 곳. 특히 이곳 거주자 200명은 무단 점유를 이유로 그동안 일본 법원으로부터 여러 차례 철거 명령을 받음.

7월 10일



세계의 37.5%가 중국·인도인

세계 인구 10명 중 4명이 중국과 인도에 살고 있음. 통계청이 세계인구의 날(7월11일)을 맞아 10일 내놓은 ‘세계 및 한국의 인구 현황’을 보면, 올 7월1일 현재 세계 인구는 64억7천만명이며, 2050년에는 90억8천만명이 될 것으로 전망. 세계 인구 중 20.4%인 13억 1600만명이 중국, 17.1%인 11억 300만명이 인도에 살고 있어, 전세계 인구의 37.5%가 중국과 인도에 몰려 사는 것으로 나타남.

7월 12일

日, “독도함” 명명에 불만 표시

호소다 히로유키 일본 관방장관은 12일 한국 해군이 대형 수송함의 이름을 ‘독도함’으로 명명하는데 대해 강한 불만을 표시. 호소다 장관은 기자회견에서 한국 해군이 수송함의 이름을 ‘독도’로 붙인 것을 알지 못했다면서 자신의 이해를 넘어서었다고 밝힘. 또 다카시마 하쓰히사 외무성 대변인도 독도문제는 상호 자극하는 일을 자제하기로 했고 이런 이름을 붙이는 것은 바람직하지 않다는 일본의 생각을 전했는 데도 사태가 이렇게 된 것은 매우 유감이라고 주장.

7월 13일

일본 오타와라시 후소사 교과서 채택

일본 오타와라시 12개 학교가 내년부터 극우단체가 편찬한 후소사관 역사 교과서로 공부하게 됨. 오타와라시 교육위원회는 극우단체인 새역모가 편찬한 후소사관 역사·공민교과서를 교육위원 전원 일치로 공식 채택했다고 밝힘. 정부는 이에 대해 일본의 자라나는 세대에게 과거 역사에 대한 그릇된 인식을 심어줌으로써 불행한 역사를 반복할 수 있다는 점에서 깊은 우려를 표명.

7월 17일

베트남 국가주석 중국 공식 방문

국영 베트남통신과 공산당 주관지 년전 등 현지 언론들은 쩌 득 령 베트남 주석이 후진타오 중국 국가주석의 초청으로 내일부터 오는 22일까지 중국을 공식 방문한다고 보도. 이번 방문에서 쩌 득 령 주석은 후 주석과 정상회담을 갖고 정치, 경제, 문화 등 두나라 사이의 관계발전을 위한 여러 방안을 논의할 예정. 특히 베트남과 중국 수교 55주년을 맞아 이뤄진 이번 방문에서 양측은 남중국해에서의 해양자원 개발 문제 등을 둘러싸고 초래된 갈등 해소 방안과 베트남의 세계무역기구 가입 문제 등을 논의할 것으로 알려짐.



7월 18일

범인3명 파키스탄서 테러훈련…英경찰 “응의자 투항거부 땀 사실”

영국 런던 테러범 4명 중 3명이 테러감행 전 수개월 동안 파키스탄에서 함께 테러훈련과 이념교육을 받은 것으로 드러났다고 영국 일간 더 타임스가 파키스탄 고위 보안관리들의 말을 인용해 18일 보도. 이민국 관리도 영국 리즈시 출신인 모하메드 시디크 칸,세흐자드 탄위어,하시브 후세인 등 범인 3명이 지난해 파키스탄을 방문한 사실을 확인. 런던경찰청 특수수사대는 테러 발생 2주 전 네덜란드나 벨기에에서 여객선으로 영국 켈릭스토를 거쳐 입국했던 33살의 영국인 남자를 추적. 이 남자는 범인들에게 임무를 부여하고 범행 수시간 전 영국 히스로 공항을 통해 빠져나간 것으로 추정.

7월 25일

호주 억류 한국어린이 남매 석방…교민들, 정부 미온대처 성토

한인 어린이 황인용(11) 지희(6) 남매가 호주 시드니 빌라우드 이민 수용소에 4개월여 동안 억류된 사건으로 교민사회는 물론 호주 언론과 정치권이 들끓고 있음. 시드니 모닝 헤럴드, ABC TV 등 호주 신문과 방송들이



“황군이 수용소 억류기간 중 세 번이나 자살을 기도했다”는 황군 변호사의 증언을 계기로 연일 이슈화하고 있는 가운데 노동당과 녹색당 등 야당도 특별조사의 설치와 불법 이민자 강제억류 정책 완전 폐지,이민부 장관 사임과 존 하워드 총리의 사과 등을 요구.

7월 28일

아일랜드공화군 무장투쟁 포기 선언

아일랜드공화군, IRA가 북아일랜드의 평화를 위해 35년동안 유지해온 무장조직을 포기. IRA는 지난 1997년 영국 정부와 평화협정을 맺은 뒤 모든 군사활동을 중지해 왔지만 무장조직이 해체되지는 않음. IRA의 이 같은 발표에 일각에서는 IRA가 약속을 지킬지는 더 두고 봐야 한다며 회의적인 시각. 지난 2000년 중반에 무장을 해제하겠다고 약속도 2001년 늦게서야 시작했다가 2003년에 그만 둔 사례가 있기 때문.

7월 29일

미법원 알 카에다 후원혐의자 75년형 선고



미국 연방법원은 알 카에다와 팔레스타인 무장세력 하마스를 지원한 혐의로 기소된 예멘 출신 이슬람 종교지도자 무하마드 알리 하산 알 모야르드(사진·57)에게 28일 징역 75년형과 벌금 125만달러(약 12억8000만원)를 선고했다고 AP통신이 보도. 오사마 빈 라덴의 측근이자 알 카에다 후원자로 알려진 모야르드는 2003년 1월 독일에서 실업가로 위장한 미 연방수사국(FBI) 요원에게 하마스 측에 200만달러 이상 지원하겠다고 약속한 뒤 독일 경찰에 붙잡혀 미국으로 넘겨짐.

7월 31일

일 외무성, “미 의회도서관 지도 77%가 ‘일본해’ 표기”

일본 외무성이 미국 의회도서관에 소장된 14~19세기의 지도들을 조사한 결과 77%에서 동해가 일본해로 표기돼 있는 것으로 나타났다고 일본 언론들이 31일 보도. 외무성은 조사를 벌인 지도 1703장 가운데 1435장에 동해의 명칭이 실려 있었으며, 일본해 표기가 77%로 가장 많았고 △조선해 13% △중국해 2% △동양해 1% △동해 0.1%인 것으로 확인됐다고 주장. 이번 조사결과는 19세기 초부터 유럽에서 일본해라는 표기가 정착해 있었다는 일본 정부의 주장을 뒷받침하는 것이라고 보도.

정기구독 안내

<교양사회>에서 발간하고 시메이노의 민족연구의 정기구독을 다음과 같이 안내합니다.

- 「시메이노의 민족연구」는 모두 정기구독제입니다.
- 정기구독자들에게 한해 직접 개별 주소로 우송되며 서점판매는 하지 않습니다.
- 과월 호는 재고가 있을 때만 구입이 가능합니다.

정기구독 절차

1. 아래 <정기구독 신청서>에서 정기구독 희망 잡지를 <구독기간>란에 구독기간을 표시.
2. 해당하는 구독료를 <우체국 012187-01-002824> (예금주 : 교양사회)로 입금.
3. 아래의 <정기구독신청서>를 <교양사회>로 우송하거나 E-mail로 보내 주십시오.

연 락 처

<저널 출판부>

◆ 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10(우편번호:142-881)

Email : goodsociety123@hanmail.net

T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617

● Homepage : <http://www.goodsociety.co.kr>

ISSN 1739-1679-07

값 15,000원

발 행 인 : 교양사회 (대표 최철호)
주 소 : 서울시 종로구 청진동 295
영동빌딩507호(☎02-725-0936)

편 집 인 : 조정남(☎010-4716-3616)

발 행 일 : 2005년 3월 1일
발 행 처 : 교양사회(☎02-725-0936)

등록번호 : 서울 바 03304 / 등록일자 2004.3.3

교양사회

----- <절취선> -----

정기구독 신청서

교양사회

저널명		간별	구독 권수	금 액	구독희망	기타
시메이노의 민족연구		계간	4권(1년분)	₩ 60,000	~	
			8권(2년분)	₩ 100,000	~	
구독자	구독자명(기관)				전화	
	주 소	우편번호			E-mail	

