

협애한 민족애에서 벗어나자

'세계화'는 '더불어 사는 질서'를 요구하고 있다. 이제 '이질성'은 차별과 배척의 대상이 아니라 공존과 화합의 대상이 되어야 한다.

조 정 남(한국민족연구원장 · 고려대 정의과 교수)

세기말의 과도기적 상황과 더불어 세계를 휩쓸고 있는 새로운 민족환경의 변화는 한반도의 경우에도 예외는 아니다. 백의민족의 순수성을 강조하면서 오랜 역사를 이어온 우리의 단일적 민족 환경 또한 다른 나라의 상황과 크게 다르지 않게 전에 없던 큰 폭의 질적·양적인 변화를 가속화하고 있다.

국경을 넘나드는 내·외국인의 급속한 팽창, 한반도를 새로운 생활의 터전으로 삼으려고 찾아드는 외국인 숫자의 증가는 말할 것도 없고, 이제는 해외에 나가서 그곳을 새로운 정착지로 하여 그곳에서 뿌리를 내리려는 우리의 이웃 또한 자연스러운 현상의 하나가 된 지 이미 오래다. 뿐만 아니다. 근래 들어 크게 늘어나고 있는 외국인과의 국제결혼의 증가, 이 땅에서의 일거리를 찾아 먼 나라에 이민해서 살고 있던 사람들과 그들의 후손이 다시 고국땅으로 돌아오는 이른바 U턴 현상 또한 새롭게 증가되고 있을 뿐 아니라, 최근 들어서는 날로 증가하고 있는 '탈북자' 또한 우리의 민족환경을 질적으로 크게 바꿔가고 있는 무시못할 새로운 변화 내용이다.

이렇듯 우리가 제대로 알아차리지도 못하고 있는 사이에 나라 안팎에서 일어나고 있는 민족환경 변화의 정도와 규모가 이제는 더이상 우리를 과거와 같이 단순한 백의민족의 평화스러운 공동체로 안주시키게 하기도, 또 더이상 우리 주변에서 함께 생활하고 있는 외국인을 일방적으로 무시하거나 또는 배척하기만 하면 되는, 조금은 귀찮은 존재로 가볍게 취급할 수만은 없는 상황으로 내몰고 있다. 이제는 더이상 해외에서 생활하고 있는 가족을 둔 집이 남의 집만의 일이 아니게 되어, 먼 이역땅에서 일자리를 잡고 있는 남편이나 아들, 사위가 한들 없는 집이 오히려 드물게 됐다.

그 동안 우리는 인종갈등이니, 민족분규니 하는 것들은 하나같이 미국이나 소련, 중국, 캐나다 같은 곳에서나 일어나는, 우리와는 멀고 먼 이야기며, 일본이나 미국에 살고 있는 우리 교포들이 그곳에서 많은 차별대우를 받고 있다는 이야기에 늘 가슴아파하기만 했다. 그러나 이제 상황은 크게 달라지고 있다. 이제는 벌써 우리 사회에도 크고 작은 민족적 갈등이 표면화되고 있음을 부인할 수 없을 뿐 아니라, 우리 동포가 해외에서 당하는 차별과 멸시의 고통을 이 땅에서 우리와 함께 살고 있는 외국인에게 우리가 반복하고 있지 않다고 누

가 장담할 수 있을 것인가. 더이상 이민족에 대한 차별이나 이들간의 민족적인 갈등이 다른 나라에서만 일어나는 외국에서만만의 전유물이 아니게 되었으며, 그곳과 유사하게, 더러는 더욱 심각하게 이민족이나 이질집단에 대한 우리의 반인권적인 차별이 기승을 부리고 있다.

오랫동안 이질적인 민족구성의 역사를 가진 전통적인 다민족사회에서는 그들이 내포하고 있는 인종, 민족적 갈등에 나름대로 대처능력을 개발해 왔다. 때문에 이들 사회에서의 그 동안 이에 대한 상당한 수준의 공존을 위한 타협적인 문화를 만들어온 것도, 이러한 문화에 대한 국민적 순응의 수준이 상당한 것도 사실이다. 그러나 우리는 '민족문제' 자체가 아직은 썩 낮은 현상이기도 하여, 이외의 직접적인 대면을 애써 회피하려고 있는 것 또한 사실이다. 때문에 우리는 우리 역사상 전에 없던 새로운 이 문제에 대한 대처에서는 여전히 수준이하의 시행착오를 반복하고 있다. 우리는 여전히 우리결에서 함께 생활하고 있는 외국인인 어떤 의미를 가지는 것이며, 이들에 대한 정당한 대처 또한 어떤 것인지를 제대로 이해하지 못하고 있다. 이러한 태도는 해외동포의 경우도 마찬가지다. 해외에 나가 있는 우리 동포가 의미가 어떤 것인지를 알지 못하기 때문에 모국에 살고 있는 우리가 이들에 대해서 해야 할 역할은 어떤 것인지, 그들의 성공적인 해외생활을 위해 우리가 도울 수 있는 올바른 방도를 세우는 일 또한 오리무중이다.

이런 와중에서 오랫동안 우리와 함께 살아왔던 화교들이 우리도 모르는 사이에 대거 이 땅을 뒤로 하고 새로운 거주지를 찾아 떠나고 있고, 모처럼의 기회를 맞아 모국땅으로 돈벌이 왔던 중국 동북지방의 우리의 혈육 '조선족' 동포들의 뇌리에 이곳을 '원한의 땅'으로 각인시키게 만들기도 했다. 일제의 강제징용으로 끌려가 종전 후 사할린에서 한 맺힌 생활을 청산하고 운 좋게 고국땅을 밟은 연로한 우리의 혈육이 천신만고 끝에 다시 찾은 이 땅이 여전히 그들에게는 편안한 안주의 땅이 되지 못했고, 동남아를 비롯한 여러 곳에서 모여든 외국인노동자들에 대해서는 악명높은 비인간적인 대우로 그들의 원망을 사고 있다.

새롭게 변화하고 있는 민족환경의 변화는 우리에게 더 이상 이질적인 요소들을 일방적으로 배격하는 낡고 고루한 배타적 민족주의가 숨쉬게 해서도, 또 외국에 이주하여 생활하고 있는 해외동포에게 대해 무조건적인 모국우선주의의 강조로 현지에서의 건전한 교포사회의 발전을 저해하게 해서도 안 된다는 것을 분명히 확인 시켜주고 있다.

나라 안쪽에서는 그렇다 치고, 바깥쪽에 대해서는 어떤가. 우리사회에는 여전히 해외에 나가서 사는 사람들에 대한 편견이 좀처럼 가시지 않고 있다. '조국을 등진 사람들' 이라든가 '조국보다는 자기의 안위를 먼저 생각하는 사람들' 이라는 낡은 편견이 오늘날에 와서도 좀처럼 가시지 않고 있는 것이다. 해외동포에 대한 이 같은 모국의 사시적 인식은 그들 교포사회가 현지에 깊이 뿌리를 내리는 일에도, 그곳의 현지문화를 적극적으로 흡수하는 일도, 그리고 교포사회의 보다 장기적인 단결과 모국과의 유대를 강화하는 일에도 방해로 작용하고 있음은 더 말할 나위도 없다.

이러한 해외교포정책의 부재 속에서 해외에 나가 살고 있는 우리 교포들은 유별나게 해외에 이주해 수십 년을 보내면서도 이민사회에 착실하게 뿌리내리는 것도, 그렇다고 당장 그곳 생활을 청산하고 고국으로 되돌

아울 수 있는 것도 아닌 어물쩍한 ‘이방인 아닌 이방인’의 상태를 벗어나지 못한 채 그 누구에게도 결코 도움이 되지 않는 과도적인 상황을 좀처럼 끝내려 하지 않고 있다.

이제 한반도 안팎에서 펼쳐지고 있는 새로운 민족환경의 변화에 대한 부적절한 대처에서 오는 파행적인 갈등을 더 이상 방치해서는 안 된다. 현실적으로 엄연히 존재하고 있는 민족질서의 변화를 더 이상 외면하거나 방관만 할 수는 없다. 이제는 보다 적극적인 태도로 우리와 우리를 둘러싸고 있는 민족환경의 변화에 적극적으로 대처해야 한다. 이를 위해서는 내부적으로는 이민족들과의 공존의 문화를 적극적으로 도입해야 하며, 외부적으로도 해외에 나가 있는 우리 동포들에 대한 보다 적절한 교포정책 또한 우리가 우선적으로 해결해야 할 과제일 수밖에 없다.

먼저, 우리는 새로 우리 곁으로 다가와 우리와 함께 살아가고 있는 외국인들과 또 조선족과 같은 우리의 혈육에 대한 더욱 적극적인 공존의 분위기를 만들어 내야 한다. 언어와 문화, 피부색을 달리하는 사람들도 우리의 이웃으로 받아들이는 개방적인 마음 자세가 필요하며, 이들과의 공존을 위한 제도화의 수준을 높여나가야 한다. ‘나’와 여러 가지 면에서 다른 ‘너’의 존재를 인정하고 이들에게도 우리와 이 땅에서 함께 살아갈 자유와 권리를 주어야 하는 것이다. 더 이상 나와 너의 차이가 차별의 대상이 아닌 공존과 화합의 대상이 되어야 할 것이다.

해외에 살고 있는 교포들에 대해서도 지금과는 다른 태도를 가져야 한다. 그들이 우리의 혈육임에는 틀림 없으나, 그들이 모국을 버리고 그들의 안위만을 찾아 이국에 정착한 사람들도 아니거니와, 이들이 그곳 현지에서 가장 먼저 몸에 익히고 키워나가야 할 것은 무엇보다 그곳의 언어와 습관 등을 비롯한 현지문화이며 또 현지인과의 교류와 현지사회에 대한 적응력이다. 해외동포가 이주국의 한 성원으로서 건강한 뿌리를 제대로 내리지 못할 때 그들이 성공적인 이민사회의 적응은 물론 더더욱 그들의 마음속의 고향을 위해 유익한 역할을 만들어 낼 수 있는 능력있는 해외교포의 한 사람으로 자리나기란 결코 불가능한 일이다. 이주지 현지 정착을 위한 각고의 노력과 이를 통한 현지문화에 대한 적응력을 제대로 갖춘 사람만이 이주국뿐 아니라 그들이 떠난 고향을 위해서도 제대로의 역할을 다할 수 있음은 결코 새삼스러운 일이 아니다.

오늘 여기서 우리가 처한 내외적인 민족환경을 재점검하는 것은 먼저 우리를 둘러싸고 있는 안팎의 민족질서가 상상하고 있는 것보다 훨씬 빠른 속도로 질적·양적인 변화를 확산해 가고 있다는 사실을 확인함과 동시에, 이렇듯 변화된 민족환경에 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 할 필요성을 환기시키려는 급박한 목적의식에서다. 새롭게 변화하고 있는 민족환경의 변화는 우리에게 더 이상 이질적인 요소들을 일방적으로 배격하는 낡고 고루한 배타적민족주의가 숨쉬게 해서도, 또 외국에 이주하여 생활하고 있는 해외동포에 대해 무조건적인 母國優先主義의 강조로 현지에서의 건전한 교포사회의 발전을 저해해 해서도 안 된다는 것을 분명히 확인시켜 주고 있다. 한 나라와 또 다른 나라를 서로 구획하는 국경의 높이가 점점 낮아져 가고 있는 한편으로, 특정 민족과 민족을 잇는 연계의 고리는 점점 강화되어 가고 있는 이 ‘새로운 세계화’의 현장에 선 우리가 떠맡아야 할 시대적 과제가 바로 안으로는 ‘더불어 사는 질서’를 마련함과 동시에 밖으로는 ‘국경의 거리를 넘어서까지 기능할 수 있는 韓民族간의 유대를 더욱 발전시키는 일’일 수밖에 없기 때문이다.

재한외국인

'세계화'라는 거대한 흐름은 국경을 초월한 '사람의 이동'을 불가피하게 만들고 있으며, 외국인의 유입으로 빚어지는 새로운 민족환경의 변화에 적절히 대응할 것을 요구하고 있다. 한반도 역시 예외가 아니다. 그동안 한국에서의 외국인인 항상 무관심과 차별의 대상이었다. 이제 외국인인 소외의 대상이 아니라 공존해야 하는 동반자로 인식되어야 한다. 그들과 공존하고자 하는 노력은 우리의 560만 재외동포와 함께 살아갈 수 있는 길을 마련하는 것이며, 나아가 세계와 함께 살아가는 방법을 내면화하는 작업이 될 것이다.

김용찬 / 김태영 / 고병국 / 강권찬 (본원 연구원)

1. 재한외국인 현황과 문제점

1992년 외국인 입국자는 27만여 명이였다. 당시 '등록외국인'과 '불법체류자'를 포함한 '장기체류 외국인'은 약 8만5천 명 정도였다. 그리고 6년이 지난 1998년에는 외국인 입국자 수가 41만여 명으로, 장기체류 외국인은 24만 6천 명으로 각각 급격히 늘어났다. 이제 외국인 입국자 수는 남한 전체 인구의 10분의 1에 육박하는 수준이 되었다. 외국인 유입의 증가는 다양한 경제적 이익과 세계화 촉진 등 긍정적인 영향을 미치기도 했지만, 불법체류자 양산과 외국인 범죄의 증가 등 문제점을 야기하고 있다. 현재 불법체류자와 외국인 노동자 문제는 인권차원의 문제로 확대되어 외국인 관리정책의 중요한 사안으로 부각되고 있다. 또한 외국인 유학생과 귀화외국인에 대한 정책에서는 우리 사회에 잔존하고 있는 폐쇄성이 드러나고 있다. 여기서는 외국인 입국자 추이와 그들의 입국 목적을 분석해 보고 장기거주하고 있는 외국인들의 현황에 대해서 살펴본 후, 국내에 체류하고 있는 외국인이 우리 사회에 미치는 영향에 대해 분석, 개괄하고

자 한다. 그리고 체류외국인과 귀화외국인에 대한 정책의 문제점을 지적하고 간략히 대안을 제시하고자 한다.

1. 외국인 출입국 추이

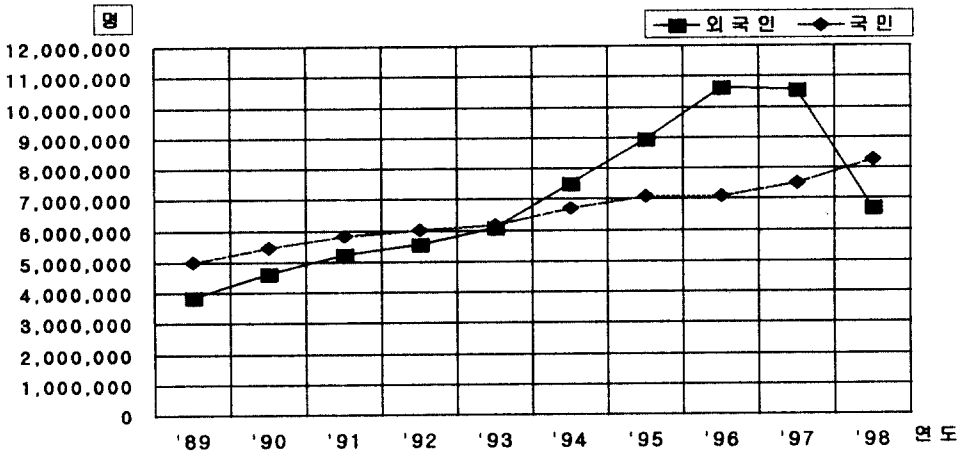
외국인의 국내 입국은 1988년 올림픽을 기점으로 급속도로 증가하기 시작했다. 특히 6공화국의 북방정책에 의한 한·중 수교와 한·소 수교는 조선족을 포함한 중국 및 러시아인들의 국내입국을 늘어나게 하는 요인이 되었다. 관광객으로 입국해 단기체류하는 외국인도 증가했는데 이들의 상당수는 일본인이 차지하고 있다. 국내 3D직종의 인력난이 심화되자 산업연수생의 형태로 아시아권 인력을 대거 받아들인 것도 외국인 입국 증가의 중요한 요인이다.

1998년 현재 출입국자 수는 1천 5백만여 명으로 10년 전에 비해 두 배 이상 증가했다. 국민의 출입국이 1998년에 현격히 낮아진 것은 외환위기로 촉발된 경제난에 영향을 받은 것이다. 국민의 출입국자 수가 줄어든 것은 1998년이 최초의 일이다. 외국인의 입국은 1994년과 1998년에 많이 증가했는데 1994년의

출입국자의 연도별 추이

(단위 / 명)

| 구분 연도 | | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------|-----|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 총계 | 계 | 8,830,055 | 10,059,356 | 11,046,878 | 11,560,896 | 12,288,084 | 14,204,771 | 16,010,323 | 17,709,175 | 18,059,783 | 14,975,191 |
| | 국민 | 3,856,954 | 4,620,241 | 5,204,805 | 5,543,809 | 6,106,170 | 7,499,095 | 8,938,362 | 10,635,011 | 10,552,071 | 6,714,311 |
| | 외국인 | 4,973,101 | 5,439,115 | 5,842,073 | 6,017,087 | 6,181,914 | 6,705,676 | 7,071,961 | 7,074,164 | 7,507,712 | 8,260,880 |
| 출입자 | 소계 | 4,438,288 | 5,052,055 | 5,522,047 | 5,797,778 | 6,163,389 | 7,109,891 | 8,015,498 | 8,861,172 | 9,001,905 | 7,554,081 |
| | 국민 | 1,954,124 | 2,332,790 | 2,622,037 | 2,789,664 | 3,073,563 | 3,778,140 | 4,508,076 | 5,351,974 | 5,275,1833 | 3,393,198 |
| | 외국인 | 2,484,164 | 2,719,265 | 2,900,010 | 3,008,114 | 3,089,826 | 3,331,751 | 3,507,422 | 3,509,198 | 3,726,722 | 4,150,883 |
| 입국자 | 소계 | 4,391,767 | 5,007,301 | 5,524,831 | 5,763,118 | 6,124,695 | 7,094,880 | 7,994,825 | 8,848,003 | 9,057,878 | 7,431,110 |
| | 국민 | 1,902,830 | 2,287,451 | 2,582,768 | 2,754,145 | 3,032,607 | 3,270,955 | 4,430,286 | 5,283,037 | 5,276,888 | 3,321,113 |
| | 외국인 | 2,488,937 | 2,719,850 | 2,942,063 | 3,008,973 | 3,092,088 | 3,373,925 | 3,564,539 | 3,564,966 | 3,780,990 | 4,109,997 |



출처 : 법무부, 『법무연감』 1990~1999 참조

경우 공산권 국가와의 수교, 1998년의 경우 달러화 강세를 이용한 관광객 수의 증가가 전체적인 입국자 수의 증가에 기여했다.

외국인 입국자 중 가장 많은 수를 차지하는 국가는 일본이다. 일본인의 입국은 대부분이 단기체류이며 주로 관광을 목적으로 한다. 타이완인의 입국은 1988년 올림픽 이후 꾸준히 증가하다가 한·중수교 이후 급격히 감소하고 있다. 타이완인도 관광을 목적으로 입국하는 경우가 대부분이었으나, 한국과 중국의 관계가 가까워지자 관광지를 다른 국가로 전환했다. 홍콩의 경우, 홍콩의 중국 반환 등 정치적 요인에 의해 짧은 기간 한국 방문이 감소추세를 보였으나 그 후 달러화 강세로 관광객의 숫자가 다시 증가했다. 동남아

시아와 중국, 러시아인의 입국은 지속적인 증가를 보이고 있다.

외국인의 입국 목적 중 '기타'의 숫자가 많은 것은 사증면제자가 다수 포함되었기 때문이다. 사증면제자는 1998년의 경우 31만4,237명에 달한다. 사증면제협정 체결 국가는 외교성과에 따라 지속적으로 확대되어 왔고, 이에 비례하여 사증면제자 수도 증가해 왔다. 입국 목적 중 상용투자의 경우 지속적인 감소현상을 보이고 있는데 이런 현상은 외국인 투자의 증가와는 상반되는 것이다. 따라서 상용투자 입국의 감소와 투자증가의 반비례 현상은 소규모 상거래와 투자자가 줄어든 것이고 대규모 투자자의 입국은 오히려 증대된 데 기인한다. 유학 연수 목적 외국인의 입국 증가

국적별 외국인 입국 현황

(단위 / 명)

| 국적 \ 연도 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 일본 | 1,382,158 | 1,428,396 | 1,420,439 | 1,372,958 | 1,468,161 | 1,651,013 | 1,675,110 | 1,537,114 | 1,687,275 | 1,965,410 |
| 미국 | 371,925 | 317,844 | 311,928 | 323,911 | 340,854 | 395,761 | 440,362 | 500,299 | 528,052 | 506,091 |
| 대만 | 176,720 | 216,402 | 286,283 | 350,880 | 161,307 | 172,506 | 175,026 | 168,232 | 154,499 | 153,397 |
| 홍콩 | 68,536 | 58,459 | 60,733 | 83,244 | 144,470 | 122,018 | 94,481 | 78,039 | 96,733 | 229,139 |
| 태국 | 19,575 | 14,969 | 19,495 | 33,230 | 54,947 | 69,462 | 73,896 | 74,337 | 62,627 | 50,179 |
| 프랑스 | 18,077 | 16,823 | 16,696 | 16,384 | 16,615 | 20,845 | 22,555 | 24,872 | 26,925 | 25,996 |
| 말레이시아 | 20,656 | 17,487 | 14,051 | 13,529 | 14,491 | 25,672 | 31,258 | 35,047 | 36,567 | 42,622 |
| 싱가포르 | 23,573 | 14,230 | 16,007 | 19,782 | 20,107 | 33,376 | 38,627 | 43,377 | 55,853 | 92,732 |
| 독일 | 32,694 | 27,932 | 30,054 | 28,205 | 29,622 | 41,604 | 51,295 | 48,352 | 51,907 | 46,590 |
| 필리핀 | 80,179 | 23,962 | 55,163 | 23,221 | 26,091 | 149,607 | 163,748 | 178,745 | 188,092 | 166,080 |
| 캐나다 | 25,255 | 24,107 | 22,678 | 23,281 | 25,357 | 30,583 | 34,899 | 42,531 | 47,382 | 46,706 |
| 영국 | 34,591 | 27,542 | 30,262 | 29,594 | 30,638 | 41,241 | 47,164 | 51,597 | 58,806 | 52,160 |
| 기타 | 235,019 | 531,697 | 658,274 | 690,754 | 759,428 | 620,237 | 716,118 | 782,424 | 786,272 | 732,895 |

출처 : 법무부, 「법무연감」 1990~1999 참조.

는 산업연수생의 증가에 영향을 받은 것이다.

2. 외국인 등록자

외국인 입국자 증가에 비례하여 '등록외국인'의 수도 증가해 왔다. 출입국관리법은 외국인이 국내에서 90일 이상 체류할 경우 '외국인 등록'을 하도록 규정하고 있다. 기존 외국인 등록이 특정국적을 가진 사람들에 집중되어 있었던 데 반해 근래 들어 다양한 국적 소지자로 확대되고 있다. 특히 중국과 동남아시아인

의 산업연수는 등록외국인 증가에 결정적 요인이 되었다. 현재 등록외국인의 절반 가량이 유학 및 산업연수를 위해 입국·체류하고 있는 것으로 파악되고 있다. 그러나 이러한 수의 증가에도 불구하고 등록외국인은 아직도 교류와 공존의 대상이기보다는 규제와 감시의 대상으로 취급받고 있는 것이 현실이다.

1992년 이후 5년간 외국인 등록자의 수는 3배 이상 증가하여, 1997년에는 17만6천여 명에 이른다. 꾸준한 증가를 보이던 등록외국인 수가 1998년에 일시

목적별 외국인 입국 현황

(단위 / 명)

| 목적 \ 연도 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 공무 | 28,088 | 26,326 | 27,473 | 28,401 | 31,460 | 32,576 | 34,394 | 34,830 | 33,360 | 35,717 |
| 관광 | 1,653,712 | 1,812,762 | 1,954,334 | 1,966,573 | 2,004,219 | 2,100,007 | 2,247,084 | 2,125,026 | 2,325,059 | 2,821,972 |
| 취재 | 1,646 | 1,866 | 1,606 | 1,830 | 1,890 | 1,573 | 1,433 | 1,335 | 1,837 | 1,496 |
| 종교복지 | 1,459 | 1,576 | 1,568 | 1,890 | 1,438 | 1,388 | 1,360 | 1,366 | 1,501 | 1,656 |
| 기술제공 | 2,528 | 2,777 | 2,839 | 2,817 | 1,476 | 1,447 | 1,780 | 3,256 | 3,476 | 2,230 |
| 상용투자 | 361,742 | 352,227 | 324,227 | 328,326 | 345,406 | 262,909 | 184,004 | 184,023 | 184,513 | 152,192 |
| 고수연구 | 1,459 | 1,525 | 1,577 | 1,539 | 3,608 | 5,913 | 10,034 | 17,142 | 19,963 | 15,372 |
| 취업 | 3,490 | 4,435 | 4,829 | 5,637 | 7,462 | 9,416 | 12,665 | 14,799 | 16,576 | 12,540 |
| 유학연수 | 6,697 | 5,601 | 7,316 | 11,776 | 15,330 | 36,238 | 45,692 | 56,531 | 54,888 | 33,593 |
| 총행 | 3,510 | 3,374 | 2,844 | 4,046 | 2,551 | 766 | 1,171 | 1,754 | 2,443 | 2,254 |
| 동거동반 | 16,452 | 18,354 | 19,815 | 22,080 | 26,018 | 30,692 | 38,518 | 51,048 | 49,579 | 47,794 |
| 상록허가 | 301,691 | 370,157 | 449,239 | 510,150 | 523,594 | 598,452 | 640,897 | 684,634 | 692,101 | 603,843 |
| 기타 | 106,463 | 118,870 | 144,489 | 123,008 | 127,636 | 292,548 | 345,507 | 389,222 | 395,694 | 379,338 |

주: '상록허가'는 국내에 입국하는 항공기와 선박 등의 승무원을 말한다.

출처 : 법무부, 「법무연감」 1990~1999 참조.

등록 외국인 추이

(단위 / 명)

| 국적 \ 연도 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| 대 만 | 23,479 | 23,461 | 23,259 | 23,265 | 23,283 | 23,150 | 22,928 |
| 미 국 | 16,806 | 18,921 | 19,611 | 22,214 | 26,413 | 27,882 | 26,051 |
| 일 본 | 6,031 | 8,169 | 8,436 | 9,365 | 12,366 | 13,741 | 12,985 |
| 독 일 | 733 | 761 | 859 | 989 | 1,195 | 1,297 | 1,210 |
| 기 타 | 8,783 | 15,376 | 32,740 | 54,195 | 85,474 | 110,820 | 84,740 |
| 총 계 | 55,832 | 66,688 | 84,905 | 110,028 | 148,731 | 176,890 | 147,914 |

출처 : 법무부, 「법무연감」 1990~1999 참조.

적으로 감소한 것은 정부가 실업 대책 차원에서 외국인 산업연수생의 신규 유입을 제한했기 때문이다. 그리고 별표에서 '기타'로 분류된 국가의 등록외국인 수의 증가는 주로 중국과 동남아시아 지역 외국인의 유입과 등록에 따른 것이다. 타이완인의 숫자가 계속적으로 감소해오고 있는 것은 한국으로의 귀화와 타이완으로의 귀국이나 여타 국가로의 이주에 기인한다. 화교의 경우 매년 귀화하는 외국인 중 상당수를 차지해 왔다.

타이완인 중 거주와 동거 목적으로 체류하고 있는 사람은 국내에 거주하고 있는 화교다. 체류 목적 중 유학 및 연수가 절반 정도를 차지하고 있는 것은 산업연수생 숫자가 포함되어 있기 때문이다. 유학 및 연수 목적의 장기 체류자 중 중국인이 1만 2,625명, 인도네시아인이 5,602명, 필리핀인이 2,149명을 차지하고 있다.

90일 이상 장기 체류하는 외국인은 '외국인등록' 뿐만 아니라 외국인 등록사항 중 변경내용이 있을 경우 14일 이내에 신고하도록 되어있다. 여기에는 체류지

의 변화는 물론이고 근무처의 명칭과 직위 또는 해당 업무의 변화도 신고사항으로 규정되어 있다. 이것은 한국 사회가 외국인을 엄격한 '관리'와 '통제'의 대상으로 여기고 있음을 보여주는 것이다.

3. 불법체류 외국인

불법체류자의 규모를 정확히 파악하는 것은 어려운 일이다. 1998년 현재, 법무부는 그 규모를 약 10만여 명으로 보고 있지만, 실제로 20만에서 30만 정도가 된다는 주장도 있다. 한국에서의 불법체류는 밀입국, 비자의 유효기간 만료 등 다양한 형태로 이루어지나 주로 관광 혹은 산업연수를 목적으로 입국하여 불법으로 취업하고 있는 경우이다.

불법체류자의 양산은 외국인등록제도의 경직성, 외국인력 도입 제도의 문제, 중국 인력의 밀입국, 무원칙한 외국인 노동자 정책 등에서 기인하는 것으로 분석되고 있다. 그럼에도 제조업계의 인력난, 단속인력 및 수용시설 부족 등으로 인해 정부는 불법체류자 문제에 대해 적극적으로 대처하지 못하고 있는 형편이

국적별, 체류 목적별 등록 외국인 현황

(단위 / 명)

| 국적 \ 자격 | 거주 | 동거 | 상용투자 | 취업 | 종교 | 유학연수 | 기타 |
|---------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| 대 만 | 21,987 | 802 | 25 | 9 | 13 | 73 | 7,573 |
| 미 국 | 73 | 16,697 | 1,261 | 4,191 | 619 | 570 | 19 |
| 일 본 | 431 | 8,128 | 1,316 | 817 | 73 | 997 | 2,640 |
| 독 일 | 11 | 125 | 430 | 188 | 28 | 51 | 1,223 |
| 기타국가 | 98 | 5,673 | 2,573 | 5,938 | 487 | 66,657 | 377 |
| 총 계 | 22,600 | 31,425 | 5,605 | 11,143 | 1,220 | 68,348 | 3,314 |

출처 : 법무부, 「법무연감」 1999, p.230.

외국인 등록제도

출입국관리법

제31조(외국인 등록) : 외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하게 되는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 입국한 날로부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 외국인 등록을 하여야 한다.

제32조(외국인등록사항) : 제31조의 규정에 의한 외국인 등록사항은 다음과 같다.

1. 성명·성별·생년월일 및 국적
2. 여권의 번호·발급일자 및 유효기간
3. 근무처와 직위 또는 해당업무
4. 본국의 주소와 국내체류지
5. 체류자격과 체류기간
6. 기타 법무부령이 정하는 사항

제35조(외국인등록사항 변경의 신고)

제36조(체류지변경의 신고)

제37조(외국인 등록증의 반납)

제38조(지문찍기)

다. 정부의 무원칙한 대응에다 민간차원의 외국인에 대한 배타적 인식까지 겹쳐서, 불법체류자는 심각한 인권침해의 위협을 받고 있다. 이처럼 외국인에 대한 전반적인 무관심과 배타성은 국가의 위신을 추락시키는 한 요인이 되고 있다.

1992년과 1994년 불법체류자의 수가 전년과 대비해 감소한 것은 정부가 자진신고기간을 설정해 불법체류자 상당수에게 합법적인 체류자격을 주었기 때문이다. 중국을 비롯한 동남아시아 국가 출신의 불법체류자는 상당수가 산업연수 등의 기술교육을 목적으로

불법체류자의 국적별 분포 및 추이

(단위 / 명)

| 연도 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 중국 (조선족) | 22,864 | 22,659 | 19,149 | 36,477 | 50,620 |
| 중 국 | 736 | 1,272 | 2,056 | 10,771 | 18,547 |
| 필 리 핀 | 1,334 | 8,831 | 7,614 | 10,327 | 14,602 |
| 방 글 라 데 시 | 912 | 5,868 | 5,244 | 5,548 | 9,610 |
| 타 이 | 150 | 712 | 1,305 | 2,071 | 6,276 |
| 미 국 | 2,647 | 4,855 | 2,204 | 4,561 | 6,133 |
| 파 키 스 탄 | 406 | 1,511 | 2,276 | 2,926 | 5,455 |
| 베 트 남 | 5 | 42 | 221 | 1,565 | 4,410 |
| 몽 골 | 1 | 4 | 124 | 640 | 3,457 |
| 네 팔 | 526 | 2,913 | 2,072 | 2,260 | 2,388 |
| 미 얀 마 | 76 | 725 | 979 | 1,605 | 2,204 |
| 인 도 | 354 | 1,028 | 902 | 2,750 | 2,026 |
| 인 도 네 시 아 | 124 | 389 | 565 | 808 | 1,905 |
| 대 만 | 270 | 1,117 | 815 | 1,845 | 1,896 |
| 스 리 랑 카 | 139 | 637 | 802 | 1,380 | 1,649 |
| 이 란 | 42 | 1,000 | 749 | 995 | 1,447 |
| 인 도 네 시 아 | 61 | 101 | 127 | 455 | 1,312 |
| 페 루 | 4 | 7 | 12 | 113 | 1,311 |
| 러 시 아 | 48 | 163 | 458 | 1,061 | 1,303 |
| 기 타 | 908 | 1890 | 3395 | 5,537 | 10,779 |
| 무 국 적 | 19 | 28 | 36 | 101 | 223 |
| 총 계 | 30,889 | 54,508 | 48,231 | 83,103 | 129,054 |

출처 : 한국형사정책연구원, 『불법체류 외국인의 실태와 대책』, p.14

불법체류 외국인 체류 기간 분류

(단위 / 명)

| 구 분 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|
| 계 | 41,887 | 30,889 | 54,508 | 48,231 | 81,866 | 129,054 | 148,048 | 99,537 |
| 장 기 | 1,501 | 2,880 | 4,624 | 4,177 | 13,581 | 24,861 | 32,990 | 25,301 |
| 단 기 | 40,376 | 28,009 | 49,884 | 44,054 | 68,285 | 104,193 | 115,058 | 74,236 |

출처 : 경찰청, 『경찰백서』 1999, p.194.

한국에 입국했다가, 임금이나 노동조건을 이유로 연수업체에서 이탈한 후 중소기업체에 취업함으로써 불법체류자 신분이 되었다. 반면 미국, 일본의 국적을 가진 불법체류자는 관광 목적의 단기체류 자격으로 입국하였다가 기간을 넘겨 불법 장기 체류하는 경우가 많은데, 그들은 어학 강사 등 다양한 형태의 직업에 종사하는 것으로 알려지고 있다.

1998년의 불법체류자 수가 전년에 비해 32.8%나 감소한 것은 정부가 실업 대책의 일환으로, 불법체류자에 대한 단속과 귀국 조치를 강화했기 때문이다. 따라서 이러한 불법체류자의 감소를 일반적인 경향으로 생각하기는 어렵다. 불법체류자 중 단기체류자에는 관광 등의 목적으로 입국해 취업하는 외국인이 다수를 차지하며, 장기체류자의 경우 산업연수 이탈자의 비율이 높다.

1998년 현재, 중국을 국적으로 하는 불법체류자가 전체의 약 56%를 차지하고 있다. 1997년에서 1998년 사이에 불법체류자의 총 수는 크게 감소했음에도 불구하고, 불법체류자 중 중국 국적자의 비율은 오히려 15%의 증가를 보인다.

중국을 국적으로 하는 불법체류자에는 물론 순수 중국인도 포함되어 있으나 조선족의 비율이 압도적으로 높다. 예컨대 1996년의 경우 중국 국적자 5만620명 가운데 순수 중국인은 1만8,547명으로, 나머지는

조선족으로 파악되고 있다. 1998년에 들어 전체 불법체류자의 감소에도 불구하고 중국을 국적으로 하는 불법체류자가 예년과 비슷한 수준을 유지하고 있는 것은 조선족이 여전히 잔류하고 있음을 나타내 주는 것이다.

최근 들어 중국, 필리핀, 방글라데시 등 저개발 국가의 비율이 점차 증가하고 있으며 이들의 경우 대부분 불법 취업 노동자가 되고 있다.

4. 외국인 유학생

한국에 유학하고 있는 외국인 학생의 수는 지속적으로 증가하고 있으며, 최근 들어서는 중국의 유학생이 급격하게 증가하는 추세에 있다. 동포들의 유학도 증가하고 있는데 미국과 일본 동포들의 유학생이 많은 수를 차지하고 있다. 그러나, 외국인 유학생은 그 증가 추세에도 불구하고 여전히 적은 숫자에 지나지 않는다. 외국인 학생 유치를 활성화하기 위한 제도적 개선이 요구되고 있다. 외국인 유학생 수는 꾸준히 증가하고 있다. 1998년의 증가세에 비해 1999년 유학생 수가 소폭 늘어난 것은 경제위기로 인해 그나마 존재하던 지원이 감소한 데 영향을 받은 것으로 판단된다.

현재 국내에 가장 많은 외국인 유학생은 중국인이며 최근 2년 동안 중국인 유학생 수는 두 배 이상 증가했다. 이는 한·중교류가 활발해지면서 한국에 대

주요 국적별 불법체류자 현황

(단위 / 명)

| 구 분 | 계 | 중 국 | 필리핀 | 방글라데시 | 파키스탄 | 태 국 | 네 팔 | 기 타 |
|------|---------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1996 | 129,054 | 50,620 | 14,602 | 9,610 | 5,455 | 6,276 | 2,388 | 40,103 |
| 1997 | 148,048 | 57,722 | 13,909 | 9,033 | 5,935 | 8,200 | 1,059 | 52,190 |
| 1998 | 99,537 | 55,628 | 6,404 | 7,462 | 3,098 | 2,372 | 606 | 23,967 |

출처 : 법무부, 『출입국관리통계연보』 1996-1998 참조.

국적별 외국인 학생 수(상위 5개국)

(단위 / 명)

| 국적 \ 연도 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------|------|------|------|
| 중 국 | 422 | 737 | 905 |
| 일 본 | 340 | 421 | 555 |
| 대 만 | 438 | 562 | 528 |
| 미 국 | 194 | 256 | 220 |
| 말 레 이 시 아 | 130 | 100 | 70 |

출처 : 한국교육개발원, 『교육통계』 1998.

한 이해와 기술습득을 목적으로 한 유학 희망자가 급증한 데 기인한다. 말레이시아를 비롯한 동남아시아 국가의 학생들도 한국의 경제성장과 발전에 대한 연구를 목적으로 유학하고 있다.

외국인 유학생과 달리 동포 중 가장 많은 숫자를 차지하는 것은 재미동포들이다. 또한 재미동포와 함께 재일동포 유학생 숫자도 꾸준히 증가하고 있다. 중국인의 유학이 많아진 것과 비례해 중국동포의 유학도 큰 폭으로 증가하고 있다.

한편, 대학 이상의 교육기관에 재학하고 있는 학생 수는 비교적 잘 파악되고 있는 반면, 우리의 초중고에 해당하는 외국인 학교와 학생 수는 명확하게 파악되지 못하고 있다. 이것은, 기존에는 외국인 학교가 '외국인 단체'로 등록되어 61개에 달했지만 지금은 인가제로 바뀌어 학교 구성 요건을 갖추어야 하기 때문에 규정을 충족시키지 못한 학교들은 정부의 관리에서 배제된 상태이기 때문이다. 따라서 1999년 현재 '각종학교'로 인가된 19개 교(서울 11, 대구 1, 대전 1, 경기 4, 강원 1, 충북 1, 총 학생 수 4,946명)를 제외한 외국인 학교는 자치 수준으로 운영되고 있으며 실태파악도 제대로 이루어지지 않는 실정이다.

1999년까지 한국의 유학수지 적자는 10억 달러에 달한다. 문제는 유학을 많이 가는 것에 있는 것이 아니라 한국으로 유학을 오는 학생 수가 극히 적기 때문이다. 최근 학생 수가 증가하고 있기는 하지만 미미한 변화에 불과하다. 한국으로 오는 외국인 유학생 숫자가 적은 것은 정부의 정책이 자초한 측면이 많다. 첫째, 그 동안 외국인 유학생들은 한국의 고등교육기관에 진학하기 위해서 신원보증서를 제출해야만 했다. 국내인에게 신원보증을 확인 받아야 하는 것은 외국인 학생들에게 무척 어려운 일이다. 실제로 1998년 서울대의 경우 10여명이 신원보증서 때문에 유학을 포기하는 사례가 있었다. 둘째, 외국인 유학생들에 대한 장학혜택이 극히 미비하고 정부 장학금도 대사관 직원의 주관적 판단에 맡겨져 있어 신뢰감을 주지 못하고 있다.

이러한 문제점을 해결하고자 한국 정부는 2000년부터 신원보증제를 폐지하고 입국심사 서류도 축소하는 등의 내용을 포함한 '외국인 유학생 관리지침'을 시행하기로 했다. 정부의 적극적인 외국인 유학생 유치 활성화 조치와 더불어 외국인 유학생을 국내인력으로 활용하는 방안 등이 모색되어야 할 것이다.

동포 유학생 수(상위 5개국)

(단위 / 명)

| 구분 \ 연도 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------|------|------|------|
| 재 미 동 포 | 105 | 109 | 149 |
| 재 중 국 동 포 | 64 | 49 | 117 |
| 재 일 동 포 | 55 | 80 | 116 |
| 재 아르헨티나 동 포 | 38 | 39 | 21 |
| 재 캐 나 다 동 포 | 24 | 12 | 29 |

출처 : 한국교육개발원, 『교육통계』 1998.

고등교육기관 외국인 학생 수

(단위 / 명)

| 연도 | 구분 | 합 계 | | 전문대학 | | 대학(고) | | 기타대학 | | 대학원 | |
|------|-----|-------|-------|------|----|-------|-----|------|----|-------|-----|
| | | 계 | 여자 | 계 | 여자 | 계 | 여자 | 계 | 여자 | 계 | 여자 |
| 1997 | 총 계 | 2,413 | 859 | 57 | 20 | 1,279 | 542 | 4 | 1 | 803 | 296 |
| | 외국인 | 1,756 | 621 | 55 | 19 | 995 | 346 | 4 | 1 | 702 | 255 |
| | 동 포 | 387 | 238 | 2 | 1 | 284 | 196 | - | - | 101 | 41 |
| 1998 | 총 계 | 2,985 | 1,153 | 75 | 30 | 1,498 | 587 | 11 | 4 | 1,401 | 532 |
| | 외국인 | 2,556 | 973 | 69 | 26 | 1,145 | 450 | 8 | 2 | 1,334 | 495 |
| | 동 포 | 429 | 180 | 6 | 4 | 353 | 137 | 3 | 2 | 67 | 37 |
| 1999 | 총 계 | 3,409 | 1,442 | 117 | 51 | 1,628 | 722 | 38 | 25 | 1,626 | 644 |
| | 외국인 | 2,878 | 1,167 | 108 | 45 | 1,333 | 560 | 26 | 14 | 1,411 | 548 |
| | 동 포 | 531 | 275 | 9 | 6 | 295 | 162 | 12 | 11 | 215 | 96 |

출처 : 1) 한국학교연감 편집위원회, 『한국학교연감』 1997, 2) 한국교육개발원, 『교육통계』 1998 참조.

5. 외국인 투자 및 범죄의 증가

외국인 입국자 수의 증가는 자연스럽게 한국 사회에서 차지하는 외국인의 '영역'을 확대시키고 있다. 예를 들어, 1998년 현재, 외국인 직접 투자액은 10년 전인 1988년에 비해 약 8배가 많은 88억 달러이며, 외국인 범죄의 경우 10년 전의 약 2배인 1,200건 정도로 집계되고 있다. 이처럼 외국인의 증가에 부수되는 결과는 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 지니고 있다.

외국인 투자는 지속적으로 증대되어왔다. 특히 1996년부터의 증가는 전년과 대비해 두 배 가까이 증가하는 양상을 보여왔다. 정부가 외국인 직접투자를 유치하기 위한 적극적인 노력을 기울인 결과 1999년에는 외국인 투자액이 사상 최고를 기록했다. 투자자의 국적으로 보면 미국과 일본인이 전체의 절반을 상회하고 있다. 그러나 외국인 투자의 내용을 보면 숙박업을 비롯한 서비스업에 치중되어 있어 국내 주요 산업에 대한 투자는 상대적으로 비중이 적은 편이다. 또한 1997년 현재 총 고정자본 대비 투자비중은 1.51%

로 중국을 비롯한 인근 경쟁국들에 비해 현격히 낮은 편이다.

1998년도의 외국인에 의한 범죄는 총 923건으로 1,276명의 외국인이 적발되어 397명이 구속되었다. 이것은 전년에 비해 41.1% 증가한 수치이며, 범죄의 유형에 있어서는 '절도'와 '폭력'의 비율이 큰 폭으로 증가했다. 외국인 범죄의 급격한 증가는, 국내의 경기 침체에 따른 생활 조건의 악화, 즉 외국인 산업 연수생과 불법 체류자들이 임금채불과 실직 등에 따라 국내 체류 환경의 악화가 중요한 원인이 되고 있다.

6. 외국인 정책의 문제점과 대안

한국 정부의 외국인에 대한 정책은 전체적인 계획에 입각해 시행되기보다는 사안별로 다른 수준에서 전개되어 왔다. 따라서 외국인과 관련된 통합 행정 체계를 갖고 있지는 못하며 출입국관리국, 법무부, 재정부, 외교통상부 등의 부서에 관련 업무가 산재해 있는 형편이다. 외국인에 대해 직접 영향을 미치는 정책 변화는 외국인의 출입국과 체류에 관한 법률 및 제도 정

외국인 직접 투자 현황

(단위 / 백만 달러)

| 연도 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----|------|------|------|-------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 총액 | 442 | 532 | 355 | 1,063 | 1,284 | 1,090 | 803 | 1,396 | 895 | 1,044 | 1,317 | 1,941 | 3,203 | 6,971 | 8,852 | 15,541 |

출처 : 재정경제부, 『주요경제지표』 참조.

외국인 범죄단속 현황

(단위/명)

| 구 분 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 계 | 770 | 864 | 858 | 817 | 758 | 786 | 824 | 1,276 |
| 살인 | | 19 | 3 | 4 | 15 | 11 | 20 | 24 |
| 강도 | 8 | 12 | 23 | 16 | 10 | 13 | 22 | 71 |
| 강간 | 7 | 5 | 9 | 6 | 7 | 7 | 6 | 8 |
| 절도 | 78 | 133 | 139 | 196 | 140 | 178 | 140 | 240 |
| 폭력 | 283 | 239 | 373 | 369 | 421 | 300 | 310 | 449 |
| 지능범 | 9 | 21 | 23 | 27 | 17 | 67 | 93 | 197 |
| 기타 | 385 | 435 | 288 | 199 | 148 | 210 | 233 | 287 |

출처 : 경찰청, 『경찰백서』 1999, p.197.

도에 국한되어 있다.

(1) 체류 외국인 관리정책

정부의 체류 외국인에 대한 정책은 크게 두 가지 방향으로 전개되어 왔다. 첫째, 경제적 이익 확보와 국제수준의 외국인 관리 방침을 확립하기 위해 외국인에 대한 규제 완화를 지속적으로 추진해왔다. 1999년에 시행된 외국인 투자확대를 위한 법률개정, 의료보험 혜택 부여, 출입국 간소화 조치 등은 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 둘째는 불법체류 외국인에 대한 지속적인 단속과 규제이다. 자진신고기간을 정해 불

법체류자들의 자진출국을 유도하거나 직접 단속을 통해 외국인 수용소에 수용하는 것, 또는 불법체류 외국인에 대한 강제 출국 조치 등이 여기에 포함된다.

전체적으로 외국인 정책의 가장 큰 문제는 총론수준의 접근이 부재하다는 것이다. 구체적인 문제점으로는 무분별한 외국인 투자의 유치, 불법체류자의 양산, 외국인 범죄와 피해의 방지, 외국인에 대한 배타적인 문화의 온존 등이 제기되고 있다.

이러한 문제들을 극복하기 위해서는 외국인을 통제와 규제의 대상이 아니라 공존과 상호이익의 관점에서 인식하고 이에 기반한 정책을 형성하는 노력이 필요하다.

체류외국인 관리 및 출입국정책의 변화

| | |
|-------|---|
| 1992년 | <ul style="list-style-type: none"> ▷ 92년 1월 11일 '외국인 출국 정지 업무 처리 규칙' 제정-심의제도와 불복절차 과정을 신설 ▷ 92년 6월 1일 '북정국가 국민 사증 발급 등에 관한 업무처리 지침' 제정-특정국가 국민(조선족 등)의 초청허가 임무를 법무부로 일원화 ▷ 불법체류자 수용을 위한 '서울외국인수용소' 설치 ▷ 한국계 외국인은 만 60세 이상 2년 거주 시 거주자격 취득 ▷ 화교와 유학생 등에 복수 재입국 허용 |
| 1993년 | <ul style="list-style-type: none"> ▷ 출입국 관리법 개정을 통해 서류신고와 외국인 등록을 외국인 등록으로 일원화 ▷ 외국인 등록청을 출입국관리 사무소로 재편 |
| 1995년 | <ul style="list-style-type: none"> ▷ 산업기술연수생 체류 연장 허가기간을 6개월에서 1년으로 연장 ▷ 불법체류 외국인 집중 단속 및 자진신고 접수 |
| 1996년 | <ul style="list-style-type: none"> ▷ 불법체류자 양산을 막기 위해 등록 외국인에 대한 체류기간 만료예고제 시행 ▷ 전출입 신고를 전입신고로 일원화 ▷ 합법적인 체류외국인의 체류기간 상한 및 갱신허가제 폐지 |
| 1997년 | <ul style="list-style-type: none"> ▷ '체류자격과 활동허가 등의 신청 및 수정의 대리에 관한 규정'-외국인의 등록편의 도모 |
| 1998년 | <ul style="list-style-type: none"> ▷ 외국인 투자 및 관광객 유치를 위해 재외공관장에게 사증 발급 권한 위임 범위를 확대하고 APEC경제인의 여행 카드 제도 확대 추진 ▷ 체류허가 신청 시 제출서류 간소화 ▷ 불법체류 외국인 단속 권한을 출입국 관리국에서 노동부와 중기청으로 확대 |

출처 : 법무부, 『법무연감』 1992~1999 참조.

귀화자 추이

(단위 / 명)

| 연도 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 귀화자 | 22 | 36 | 37 | 49 | 82 | 71 | 101 | 91 | 131 | 193 | 149 |

출처 : 법무부, 『법무연감』 1992~1999 참조

다. 구체적인 문제해결 방안은 다음의 네 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째 외국인 투자가 국내경제질서를 교란하지 않는 방향으로 유도해야 하며 국내산업의 발전을 위한 영역에 투자하도록 유인해야 한다. 둘째 불법체류자 양산을 막기 위해 임기응변 식 대응이 아닌 정확한 제도의 확립이 필요하다. 외국인 등록제도는 절차의 복잡함을 간소화하고 불법체류자를 양산할 소지가 있는 항목에 대한 세부차질을 마련하는 것이 바람직하다. 또한 현실적으로 3D업종의 인력난이 현실화되고 있는 상황 속에서 불법체류자들을 양성화하여 활용하는 방안도 모색해야 할 것이다. 그리고 불법체류자들이 겪고 있는 인권침해 문제는 국가의 위상과 관련된 문제로 인식하고 정부차원에서 해결해야 한다. 셋째 주한미군을 포함한 외국인의 범죄를 단호히 막을 수 있는 법적, 제도적 규정을 완비해야 한다. 특히 주한미군의 경우 한미행정협정의 개정을 통해 수사 초기부터 신병을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그리고 수사 및 기소과정에서 인권침해의 문제가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 넷째 공존적인 문화를 형성하기 위해 다양한 교류의 장을 마련하고 지문날인 제도와 같은 인권과 사생활 침해의 요인이 될 수 있는 것들은 점차적으로 개선해 나가야 될 것이다.

(2) 귀화정책

한국으로 귀화하는 외국인 수는 점진적으로 증가하고 있다. 귀화자의 대다수는 화교들로 1996년 90%, 1997년 81%, 1998년 62%를 차지하고 있다. 그리고 1997년에 비해 1998년의 귀화자 수가 줄어든 것은 화교의 귀화자 수가 감소한 것에 기인한다. 1979년 미국인이 최초로 귀화한 이래 외국인 귀화자의 수는 증가하고 있다. 1992년까지 귀화를 희망하는 외국인

은 '충성서약서'를 제출해야 했고 '태극기 전수식'에 참가해야만 했다. 1993년부터는 귀화심사가 본격적으로 시행되었고 소양평가 및 면접이 도입되었으며, 1997년 국적법 개정을 통해 귀화제도의 체계화가 이루어졌다.

한편, 현재 국내에서 활동하는 유명 외국인의 귀화로 주한외국인 사이에서 귀화에 대한 긍정적인 인식이 확산되고 있어 귀화 숫자는 계속 증가할 것으로 보여진다. 그러나 이러한 추세에도 불구하고 외국인의 귀화에 대한 정부의 인식은 다분히 폐쇄적이다.

현재 귀화자들의 상당수를 차지하고 있는 화교들은 긍정적인 측면에서 한국으로의 귀화를 선택하는 것이 아니라 외국인으로서 감수해야 하는 여러 문제들을 피하기 위한 수동적인 측면에서 귀화라는 방법을 택하고 있다. 따라서 귀화를 하는 상당수의 외국인들은 귀화를 통해 얻어질 것을 기대하기보다는 피해를 최소화하기 위한 방법으로 귀화를 선택하는 것이다.

현재 외국인이 귀화하기 위해서는 거주 기간 및 재산도가 조건에 부합해야 한다. 거주기간은 혈통주위에 영향을 받아 순수외국인은 5년이며 부모가 대한민국 국민이었거나 출생한자는 3년이다. 자격조건을 갖춘 외국인은 법무부에서 시행하는 귀화적격심사를 받아야 한다.

개정 국적법에 따른 귀화정책은 이전에 비해 체계적이고 또 개방적이라고 하지만, 그럼에도 불구하고 귀화를 위한 조건과 절차가 까다롭기는 마찬가지다. 특히 그 기준이 모호한 '재산기준'과 '추천인 제도'는 한국으로의 귀화를 희망하는 외국인에게 상당한 장애요인이 되고 있다는 평가이다.

(김용찬 · yongch99@hanmail.net)

현행 귀화제도와 문제점

국적법 시행규칙

제3조 제2항 4호 :

3천만원 이상의 예금잔고 증명, 3천만원 이상에 해당하는 부동산 등기부등본·부동산 전세 계약서 사본, 재직증명서·취업예정사실증명서 기타 이에 상당하다고 법무부 장관이 인정하는 서류로서 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 생계유지능력을 갖추고 있음을 증명하는 서류

제3조 제3항 :

제2항 제6호에 규정된 추천서는 다음 각호의 1에 해당하는 자 중 2인 이상의 자에 의하여 작성된 것이어야 한다.

1. 국회의원
2. 지방자치단체의 장·지방의회 의원·교육위원 및 교육감
3. 판사·검사·변호사
4. 고등교육법의 규정에 의한 교원
5. 초·중등교육법의 규정에 의한 교원 중 교장 및 교감
6. 5급 이상 또는 5급 상당 이상에 해당하는 국가공무원 또는 지방공무원
7. 다음 각목에 규정된 자 중 법무부장관이 정하는 기준 이상의 직에 있는 자

출처 : 법무부, 『법무연감』 1992~1999 참조.

2. 외국인 노동자 문제

‘국제화·세계화’라는 말은 최근 벌어지고 있는 일련의 정치·경제적 그리고 사회·문화적 변화를 가장 적절하게 반영하는 것 중 하나일 것이다. 1990년대에 들어 ‘세계화’는 우리에게도 피할 수 없는 현실로 다가오고 있다. 이미 전 세계의 국경을 자유로이 넘나드는 자본의 세계화와 뿐만 아니라 노동력의 국제이동 역시 세계화의 한 축을 구성하고 있으며, 여기에 대한 우리의 올바른 인식과 적절한 대응을 요청하고 있다.

법무부 출입국관리소는 1999년 3월 현재 우리나라에 있는 외국인 노동자 총수를 약 16만 7천여 명으로 집계하고 있다. 그 이후로도 외국인노동자의 수는 계속 증가하여 99년 말 현재 불법체류 외국인 노동자만 13만여 명에 이르는 것으로 파악되고 있다. 한국의 경

제위기로 한때 감소했던 외국인 노동자의 수가 다시 증가하는 양상을 보이고 있는 것이다.

외국인 노동자의 지속적인 증가에도 불구하고, 한국 정부는 이들 외국인 노동자에 대해서 비일관적이고 단기적인 미봉책으로 대처해 왔다. 외국인 노동자로서 가장 살기 어려운 나라 중의 하나가 바로 한국이라는 조사결과(1998, 홍콩의 정치경제자문사 PERC 발표)는 한국사회가 외국인 노동자에 대해서 얼마나 배타적 인지를 말해주는 것이며, 한국 정부의 외국인 노동자 정책이 어느 수준인지를 기능하게 해준다.

한국 사회에서 외국인 노동자는 더 이상 덮어두거나 미룰 수 없는 규모를 형성하고 있다. 여기에서는 한반도의 민족환경의 변화라는 관점에서 외국인 노동자의 현황과 문제점을 개괄하고, 특히 외국인 노동자의 40%를 차지하고 있는 재한 조선족의 특수성을 살

체류자격별 외국인 노동자 추이

(단위 / 명, %)

| 연도 | 총계 | 취업비자 | 연수비자 | | 불법체류 |
|----------|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|
| | | | 해외투자연수생 | 산업연수생 | |
| 1994. 12 | 81,824(100) | 5,265(6.4) | 9,512(11.6) | 18,816(34.6) | 48,231(59.0) |
| 1995. 12 | 128,906(100) | 8,228(6.4) | 1,739 (1.4) | 37,073(28.7) | 81,866(63.5) |
| 1996. 05 | 167,564(100) | 10,372(6.1) | 26,795(15.9) | 30,249(18.2) | 100,148(59.8) |
| 1998. 08 | 154,304(100) | 10,604(6.9) | 16,456(10.7) | 34,558(22.4) | 92,686(60.1) |
| 1999. 03 | 167,567(100) | 11,407(6.8) | 15,908 (9.5) | 31,397(18.7) | 108,855(65.0) |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』 1995~1999 참조.

합법 취업 외국인 노동자 현황

(1996년 8월 현재, 단위/명)

| 계 | 고수 (E-1) | 회화지도 (E-2) | 연구 (E-3) | 기술지도 (E-4) | 전문직업 (E-5) | 예술공연 (E-6) | 특정활동 (E-7) |
|--------|-------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 10,604 | 786 | 4,957 | 578 | 537 | 190 | 1,092 | 2,464 |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』 1999.

펴볼 것이다.

외국인 노동자 현황을 올바르게 파악하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

1. 외국인 노동자 현황

1995년 1월 명동성당에서는 네팔 출신의 노동자들에 의한 시위가 벌어진다. 그동안 한국 사회에서 소외되고 갖은 차별을 감수해야 했던 외국인 노동자들의 농성이었다. 이 사건은 한국에서 생활하는 외국인 노동자의 실상을 세상에 알리면서, 많은 인권단체의 관심을 유발했고, 또 외국인 노동자에 대한 연구의 발단을 제공하게 되었다.

외국인 노동자에 대한 연구는 그 접근 방향에 따라 여러 방식으로 이루어지고 있다. 즉, 외국인 노동자의 인권보호라는 측면에서, 또는 경제적인 이해관계에 의해서, 혹은 국제관계의 차원에서 외국인 노동자에 대한 평가와 대책이 논의되고 있는 것이다. 그러나 한국 사회에 있어서 외국인 노동자 문제는 단지 인권에 의 호소나 정치·경제적 손익계산에 의해서만 이해해야 할 성질의 것은 아니다. 역사적으로 정치적 단위와 문화적·인종적 단위가 일치된 상태로 공동체적 성격을 강하게 유지시켜 온 한국 사회에서, 이미 존재하고 있는 16만이라는 외국인 노동자는 '민족 환경의 변화'라는 측면에서도 함께 이해되어야 한다. '세계화'는 다양한 문화를 가진 다양한 민족이 공존 할 수 있는 질서를 요구하고 있다. 이를 위해서는 먼저 한국의

(1) 체류자격별 외국인 노동자 현황

한국의 외국인 노동자는 체류자격별로 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는, 취업비자를 가지고 있는 합법취업 외국인노동자들이고 둘째는, 연수비자로 입국한 산업기술연수생이며 마지막으로 미등록상태이거나 체류기한을 넘긴 불법체류 외국인노동자이다.

한국의 외국인 노동자 수는 1991년 산업기술연수생제도를 실시한 이후 꾸준히 증가하다가, 1997년 말 한국에 경제위기가 닥친 후 감소하기 시작하였다. 그러나 1998년 하반기부터 경제 여건이 다소 호전되면서 전체 외국인 노동자 수는 물론 불법체류 외국인 노동자도 다시 증가하는 양상을 보이고 있다.

한국의 경우 '전문성'을 인정하는 외국인 기술인력에 대해서는 입국과 취업을 개방하고 있다. 즉, '교수', '회화지도', '연구' 등의 체류자격이 부여되는 외국인 노동자는 한국으로의 입국과 체류에 있어서 상대적으로 제한이 적은 편이다. 이처럼 한국 정부는 전문적·기술적 분야의 노동자에 대해서는 가능한 한 받아들이나, 소위 단순노동자는 원칙적으로 받아들이지 않는다는 입장을 취하고 있다. 다만, 국내의 인력난 등을 감안하여 단순노동자에 대해서는 '산업기술

국적별 불법체류자 현황

(단위/명)

| 연 도 | 계 | 중국(고포) | 필리핀 | 방글라데시 | 네팔 | 태국 | 베트남 | 기타 |
|---------|--------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1995. 7 | 61,472 | 25,970 (20,722) | 8,476 | 5,533 | 2,222 | 1,653 | 1,532 | 15,686 |
| 1998. 8 | 92,686 | 52,797 (25,503) | 6,080 | 6,654 | 588 | 3,136 | 3,150 | 20,349 |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』 1996~1999 참조.

| ORIGINS | DESTINATIONS | | | | | | | Total |
|-------------|--------------|---------|----------|----------|-----------|---------|--------|---------|
| | Hong Kong | Japan | Malaysia | S. Korea | Singapore | Taiwan | Other | |
| Bangladesh | 1 | - | 47,828 | 1,700 | 9,591 | - | - | 59,120 |
| China | 38,200 | 38,893 | - | 15,849 | - | - | - | 92,942 |
| India | - | 1,721 | - | 523 | - | - | - | 2,244 |
| Indonesia | - | 5,538 | 3,171 | 1,957 | - | - | - | 10,666 |
| Malaysia | - | - | - | - | 259 | - | - | 259 |
| Pakistan | - | 6 | - | 279 | 734 | - | 5 | 1,024 |
| Phillipines | 62,161 | 58,846 | 11,674 | 6,303 | 11,324 | 34,387 | 22,741 | 207,436 |
| Sri Lanka | 124 | - | 5 | 1,459 | 1,975 | - | 10 | 3,573 |
| Thailand | 5,182 | 6,805 | 11,358 | 260 | 14,171 | 66,891 | - | 104,667 |
| Other Aisa | - | 33,489 | - | 19,604 | - | - | - | 53,093 |
| Total | 105,668 | 145,298 | 74,036 | 47,934 | 38,054 | 101,278 | 22,756 | 535,024 |

출처 : Mike Douglass, 'Unbundling National Identity: Global Migration and Advent of Multicultural Societies in East Asia', *ASIAN PERSPECTIVE* Vol. 23, No. 3에서 개인용.

연수생'이라는 명목으로 입국을 허용하고 있다.

1995년 7월 기준으로 한국에 체류하고 있는 외국인 노동자의 수는 10만 2,878명이며, 그 중 불법체류자는 6만 1,472명으로 전체의 59.25%를 차지하였다. 한편, 1998년 8월 기준으로 조사된 통계에 의하면 불법체류 외국인 노동자는 전체 15만 4,304명 중 60.1%를 차지하는 9만 2,686명으로 전체 외국인 노동자 중 불법체류자가 차지하는 비율이 다소 높아졌음을 알 수 있다. 불법체류자의 국적은 조선족을 포함한 중국이 가장 많은 것으로 나타났다. 1995년의 불법체류자 통계에서는 필리핀에 이어 세 번째였던 방글라데시 출신의 불법체류자가 1998년에는 중국에 이어 두 번째를 기록하고 있다.

(2) 국적별 외국인 노동자 현황

한국에 체류중인 외국인 노동자들의 국적은 매우 다양하면서도 주로 동남아시아권의 국가로 집중되어 있다. 저임금 노동자들의 국제 이동은 1990년 이전까지 주로 유럽의 북대서양 국가나 북아메리카 지역으로 집중되어 있었으나, 1980년대 후반부터는 이들이 일본을 비롯한 한국, 싱가포르, 타이완 등 신흥 산업 국가로 대거 이동하였기 때문이다.

한국에 체류하는 외국인 노동자의 국적은 중국, 인도네시아, 베트남, 필리핀 등의 순으로 나타나고 있다. 중국출신의 외국인 노동자가 가장 많은 것으로 나타나고 있는 데 이들 중의 대부분은 연길, 길림 등지에서 입국한 조선족들이 차지하고 있다. 한편 미국, 캐나다와 유럽의 선진국 등을 국적으로 하는 외국인도 2천여 명에 이르고 있다. 이들 중의 상당수는 국내에서 외국어 강사로 일하고 있으며, 일부는 체류시한을 넘기면서 불법체류자의 신분으로 한국에 머물고 있다.

(3) 산업기술연수생 현황

1980년대 후반의 시점에서 급격히 증가한 외국인 노동자는 상당수가 불법체류의 상태로 취업하였으나, 정부는 인력난을 호소하는 중소기업의 요구 때문에 이들에 대한 강력한 단속을 할 수 없었다. 이러한 가운데 한국 정부는 1991년에 산업기술연수생제도를 시행함으로써 3D업종을 중심으로 한 인력난의 해소와 불법체류자의 증가를 억제하고자 하였다. 그러나 '기술이전'을 명목으로 하여 도입한 산업기술연수생 제도는 사업장의 열악한 노동조건과 그에 따른 '연수생'의 이탈로 오히려 불법체류자의 양산을 초래했다

2000년 1월 10일 발행

국적별 외국인 노동자 체류현황

(1998년 8월 현재, 단위/명)

| 구분 | 계 | | 합법취업 | | 연수생 | | 불법체류자 | |
|--------|---------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 |
| 총 국 | 40,934 | 30,862 | 318 | 138 | 9,941 | 8,670 | 30,675 | 22,054 |
| 인도네시아 | 9,218 | 2,483 | 13 | 3 | 8,366 | 2,332 | 839 | 148 |
| 베트남 | 6,406 | 3,184 | 7 | 3 | 4,087 | 2,343 | 2,312 | 838 |
| 필리핀 | 6,882 | 3,858 | 272 | 471 | 2,690 | 1,227 | 3,920 | 2,160 |
| 방글라데시 | 9,909 | 56 | 3 | - | 3,291 | 17 | 6,615 | 39 |
| 스리랑카 | 1,977 | 906 | 1 | - | 997 | 731 | 979 | 175 |
| 우즈베키스탄 | 2,800 | 414 | 13 | 15 | 1,911 | 178 | 876 | 221 |
| 일본 | 926 | 387 | 720 | 191 | - | - | 206 | 196 |
| 미국 | 4,399 | 1,904 | 3,162 | 1,086 | - | - | 1,237 | 818 |
| 캐나다 | 1,455 | 891 | 1,269 | 768 | - | - | 186 | 123 |
| 독일 | 366 | 78 | 176 | 25 | - | - | 190 | 53 |
| 프랑스 | 247 | 196 | 125 | 40 | - | - | 122 | 156 |
| 영국 | 367 | 108 | 244 | 71 | - | - | 123 | 37 |
| 호주 | 157 | 88 | 119 | 58 | - | - | 38 | 30 |
| 뉴질랜드 | 44 | 38 | 33 | 22 | - | - | 11 | 16 |
| 남아공 | 99 | 30 | 58 | 23 | - | - | 41 | 7 |
| 기타 | 17,320 | 5,315 | 807 | 350 | 3,658 | 575 | 12,855 | 4,390 |
| 합계 | 103,506 | 50,798 | 7,340 | 3,264 | 34,941 | 16,073 | 61,225 | 31,461 |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』 1999.

는 평가이다.

1991년 처음으로 도입된 산업기술연수생제도는 인 권침해의 우려나 연수생의 법적 지위에 대한 논란의 여지가 있었지만, 연수생의 수는 꾸준히 증가하여 1998년 8월 현재 전체 외국인노동자 중 33.1%를 차

지하는 5만 1,014명에 이르렀다. 또한 한국에 입국한 외국인 연수생의 대부분은 3D업종에 종사하고 있으며, 특히 섬유업체가 차지하는 비율이 높다.

한편, 산업기술연수생의 자격으로 입국하더라도 지정 사업장에서 이탈할 경우 그들은 불법체류자의

외국인 산업기술연수생의 연도별 / 국적별 입국 실적

(1998년 8월 현재, 단위/명)

| 연도 국적 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | | | | | | | | 총 계 | |
|----------|--------|--------|--------|--------|------|-----|-------|-----|-------|-----|-----|-----|-------|--------|
| | | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | | |
| 네팔 | 793 | 195 | 281 | 333 | 18 | - | 27 | 32 | 29 | 32 | - | 10 | 148 | 1,750 |
| 미얀마 | 1,000 | 38 | 68 | 214 | 16 | 12 | 37 | 20 | 45 | - | 10 | 12 | 152 | 1,472 |
| 방글라데시 | 1,535 | 3,066 | 2,984 | 957 | 26 | 13 | 65 | 46 | - | 98 | 11 | - | 259 | 8,801 |
| 베트남 | 2,550 | 4,584 | 4,358 | 3,247 | 117 | 48 | 177 | 118 | 202 | 107 | 96 | 55 | 920 | 15,659 |
| 스리랑카 | 811 | 202 | 1,436 | 905 | - | 33 | 41 | - | 10 | 30 | - | - | 114 | 3,468 |
| 인도네시아 | 927 | 4,463 | 7,152 | 5,704 | 313 | 262 | 364 | 167 | 308 | 333 | 228 | 228 | 2,203 | 20,449 |
| 중국 | 1,924 | 1,392 | 2,050 | 1,391 | 86 | 109 | 73 | 51 | 65 | 36 | 27 | 40 | 487 | 7,244 |
| 중국(조선족) | 5,670 | 2,195 | 2,903 | 1,928 | 81 | 58 | 138 | 90 | 157 | 96 | 95 | 24 | 739 | 13,435 |
| 필리핀 | 2,744 | 3,249 | 1,699 | 2,167 | 44 | 126 | 120 | 77 | 186 | 49 | 124 | 74 | 800 | 10,659 |
| 파키스탄 | 617 | 436 | 544 | 649 | 29 | 7 | 6 | 17 | - | 14 | - | - | 73 | 2,319 |
| 우즈베키스탄 | 249 | 28 | 235 | 73 | 3 | - | - | - | - | - | - | - | 3 | 588 |
| 러시아 | - | 878 | 1,046 | 1,279 | 58 | 45 | 144 | - | 30 | 29 | 11 | - | 317 | 3,520 |
| 프랑스 | - | 356 | 826 | 1,009 | 25 | 13 | 13 | 16 | 22 | 24 | 53 | 10 | 176 | 2,367 |
| 독일 | - | - | - | - | - | - | - | - | 46 | 73 | 43 | - | 162 | 162 |
| 카자흐스탄 | - | - | 337 | 236 | 11 | 52 | 6 | 29 | 31 | - | - | 11 | 196 | 769 |
| 총 계 | 18,820 | 21,082 | 25,919 | 20,092 | 827 | 778 | 1,267 | 663 | 1,131 | 921 | 698 | 464 | 6,749 | 92,662 |

출처 : 안산 외국인 노동자센터(<http://www.migrant.peacenet.or.kr>)

외국인 노동자의 출신국별 기본적 특성

| 주요변수 | 구 분 | 제한조선족 | 필리핀 | 방글라데시 파키스탄 | 네팔 | 기타 | 전체 |
|-------------|-----|--------|--------|---------------|--------|--------|--------|
| 남자비율(%) | | 60.0 | 57.1 | 100.0 | 83.9 | 91.9 | 74.6 |
| 평균연령(세) | | 43.4 | 30.8 | 29.2 | 27.8 | 28.6 | 32.9 |
| 기본자비율(%) | | 81.0 | 47.5 | 27.5 | 39.3 | 29.7 | 49.9 |
| 교육년수(년) | | 10.6 | 12.1 | 10.1 | 9.6 | 12.2 | 10.7 |
| 가족 수(명) | | 4.5 | 6.9 | 8.4 | 6.9 | 6.3 | 6.4 |
| 본국거주지:도시(%) | | 75.2 | 45.5 | 36.7 | 45.5 | 73.5 | 55.0 |
| 본국출생지:도시(%) | | 46.4 | 36.4 | 34.0 | 37.8 | 78.8 | 42.9 |
| 본국실업자비율(%) | | 17.5 | 19.2 | 26.1 | 23.1 | 11.4 | 20.2 |
| 이농 경험률(%) | | 33.8 | 51.6 | 58.1 | 50.0 | 25.0 | 44.6 |
| 제3국 경유율(%) | | 2.9 | 8.9 | 72.0 | 50.0 | 37.8 | 30.4 |
| 해외여행경험률(%) | | 11.8 | 30.3 | 66.7 | 59.1 | 41.9 | 40.9 |
| 제3국 취업률(%) | | 5.6 | 17.7 | 12.2 | 21.5 | 11.4 | 14.4 |
| 제3국취업계획률(%) | | 16.7 | 60.6 | 28.0 | 32.1 | 30.0 | 33.7 |
| 평균 입국비용(\$) | | 1417.4 | 1807.9 | 2619.7 | 1759.7 | 1790.4 | 1834.8 |
| 조사대상자수(명) | | 105 | 84 | 51 | 112 | 37 | 393 |

출처 : 노동정책연구소, 『외국인력정책과 인권보호대책』, 1995.

신분으로 전환된다. 연수생이 사업장을 이탈하는 이 유로는 무엇보다도 저임금과 열악한 노동조건을 들고 있으며, 연수기간 종료 후에도 한국에 잔류하여 일을 하기 위해 차라리 '불법체류자'를 선택하기도 한다. 불법체류자를 억제하기 위해 시행된 산업기술연수제도가 오히려 불법체류자를 양산한다는 비판은 바로 이런 이유에서이다.

또한, 산업기술연수생제도도 1994년부터 사용자단체인 중소기업협동조합 중앙회에서 연수생의 모집, 알선, 배정 등 중심적인 역할을 하고 있지만, 그 이외의 부분에 있어서는 노동부, 법무부, 중기청, 국무조정실 등 여러 개의 관제부처가 부분적으로 업무처리를 하기 때문에 통일되고 일관된 정책의 수립 및 집행

이 곤란하다는 평가이다.

2. 제한 조선족

국내에 입국한 외국인 노동자를 국적별로 볼 때 중국 출신자가 가장 많은데 이중 순수한 한족 출신은 20%정도이고 나머지 80% 정도는 중국 조선족 동포들이 차지하고 있다. 일본의 경우 일제인 노동자라 하여 남미로 이주한 일본인의 후손들이 취업하기 위해 일본으로 들어올 경우 특별한 법적 지위를 부여해주는 반면, 한국은 조선족동포에 대한 특별한 지위부여를 하지 않고 있다. 국내에 체류하고 있는 조선족 동포들은 국내의 다른 외국인 노동자와 동일한 법적·제도적 지위를 갖는다. 물론 같은 동포라는 막연한 친

해외취업을 선택하게 된 가장 중요한 이유

(단위 / %)

| 구 분 | 제한조선족 | 불법체류 외국인노동자 | 산업연수생 | 전체 |
|---------------|-------|----------------|-------|------|
| 돈을 벌기 위하여 | 58.9 | 79.8 | 60.9 | 71.3 |
| 새로운 경험 | 10.0 | 8.2 | 14.1 | 9.7 |
| 지식·기술을 습득 | 3.3 | 6.7 | 18.8 | 8.0 |
| 친척·친지 방문 | 16.7 | - | - | 4.1 |
| 본국에서 취업할 수 없어 | - | 3.8 | 6.3 | 3.3 |
| 한층 더 나은 생활 | 6.7 | - | - | 1.7 |
| 특별한 목적이 없다 | 3.3 | 0.5 | - | 1.1 |
| 무조건 본국을 떠남 | 1.1 | 1.0 | - | 0.8 |

출처 : 노동정책연구소, 『외국인력정책과 인권보호대책』, 1995.

외국인 노동자의 직종

(단위 / %)

| 구 분 | 재한조선족 | 불법체류 외국인노동자 | 산업연수생 | 전체 |
|-------------|-------|----------------|-------|------|
| 농업 및 축산 종사 | - | 3.0 | 1.6 | 2.2 |
| 입업 종사자 | - | 0.5 | - | 0.3 |
| 금속 가공 처리자 | 1.6 | 5.5 | - | 3.7 |
| 목재 가공 처리자 | 6.3 | 4.5 | 4.9 | 4.9 |
| 화학물 가공공 | 1.6 | 2.0 | - | 1.5 |
| 방직공·제직공 | - | 1.0 | 6.6 | 1.9 |
| 가죽 처리공 | 1.6 | - | - | 0.3 |
| 음식료품 가공 처 | 3.1 | 5.0 | 1.6 | 4.0 |
| 담배 제조공 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 의복 제조공, 재봉 | - | 11.6 | 8.2 | 8.6 |
| 제화공, 가죽제품 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 가구 제조공 | 1.6 | 2.0 | 1.6 | 3.1 |
| 대장공, 공구 | - | 5.0 | - | 3.1 |
| 기계 설비공 | - | 3.5 | 1.6 | 2.5 |
| 전기 설비공 | 1.6 | 2.0 | 26.2 | 6.5 |
| 연관공·용접공 | 1.6 | 4.0 | - | 2.8 |
| 장신구 및 귀금속 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 유리 성형공, 동자기 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 고무 및 플라스틱 | 3.1 | 12.6 | 11.5 | 10.5 |
| 종이 및 판지 제조 | - | 3.0 | 3.3 | 2.5 |
| 인쇄공 | 1.6 | 4.5 | - | 3.1 |
| 도장공 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 벽돌공·목공 | 31.3 | - | - | 6.2 |
| 고정 기관 | - | - | 1.6 | 0.3 |
| 운전사 | 1.6 | - | - | 0.3 |
| 단순 노무직 | 6.3 | 14.1 | 3.3 | 10.5 |
| 기타 생산·기능직 | 6.3 | 4.0 | 16.4 | 6.8 |
| 요리사·식당종업 | 23.4 | - | - | 4.6 |
| 가정부·식모 | 4.7 | - | 6.6 | 2.2 |
| 사무직 | 1.6 | 0.5 | - | 0.6 |
| 외국어 감사 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 기타 | 1.6 | 2.5 | 1.6 | 2.7 |

출처 : 노동정책연구소, 『외국인력정책과 인권보호대책』, 1995.

근감파 의사소통에 문제가 없다는 잇점 때문에 다른 외국인 노동자들보다 상대적으로 조금 나은 처우를 받고 있는 것은 사실이다. 그러나 아이러니하게도 한국인들에 의해 정신적·물질적인 피해를 가장 많이 당하는 사람도 바로 이들 조선족으로 알려지고 있다. 이와 같이 재한 조선족은 어느 외국인노동자와는 다른 특수한 문제들을 담고 있기에 이 글에서는 재한 조선족의 특성과 한국에서의 생활에 대한 만족도를 중심으로 여타 외국인 노동자의 경우와 비교함으로써 그들의 특수성을 살펴보고자 한다.

(1) 조선족 동포의 현황과 특성

조선족 동포들의 한국 방문은 1987년의 2백여 명으로 시작되어 1990년도를 기점으로 폭발적으로 늘기 시작하였으며, 1998년까지 한국을 다녀간 중국 조선족 노동자들은 약 15만 명에 이르고 있다. 한편, 1997년 말 기준으로 4만여 명(중국국적의 외국인 노동자 5만 명 중 한족출신 1만 명 제외)이 체류하고 있는 것으로 추정되고 있고 이들의 대다수는 불법체류자로 분류되어 있다.

재한 조선족의 여성비율은 필리핀을 제외하면 가장 높은 편이고 평균연령은 43세로 다른 외국인 노동자

외국인 노동자의 작업장 내 문제

(단위 / %)

| 구 분 | 재한조선족 | 불법체류 외국인노동자 | 산업연수생 | 전체 |
|---------------|-------|----------------|-------|------|
| 장시간 노동 | 19.6 | 55.5 | 43.9 | 47.4 |
| 저임금 | 2.0 | 8.5 | 35.1 | 12.3 |
| 체불 임금 | 25.5 | 8.5 | 5.3 | 10.7 |
| 한국인과의 차별 | 21.6 | 1.5 | 1.8 | 4.9 |
| 욕실이나 모욕 | 7.8 | 4.5 | 1.8 | 4.5 |
| 열악한 작업 조건 | 2.0 | 6.0 | 1.8 | 4.5 |
| 한국인 노동자와 같음 | 3.9 | 5.5 | - | 4.2 |
| 직업병 | - | 4.0 | 1.8 | 2.9 |
| 산업 재해 | 7.8 | 1.0 | - | 1.9 |
| 한국인 직장 상사 | 3.9 | 2.0 | - | 1.9 |
| 사장과의 같음 | - | 0.5 | 3.5 | 1.0 |
| 육체적 폭력 : 심폭력 | - | 1.0 | - | 0.6 |
| 육체적 폭력 : 괴롭히기 | 2.0 | - | - | 0.3 |
| 육체적 폭력 : 구타 | - | 0.5 | 1.8 | 0.6 |
| 여러 가지 임금공제 | 2.0 | - | - | 0.3 |
| 기 타 | 2.0 | 1.0 | 3.5 | 1.6 |

출처 : 노동정책연구소, 『외국인력정책과 인권보호대책』, 1995.

들에 비해 높다. 또한 기혼자의 비율이 80% 정도 된다는 것도 눈에 띄는 차이이다. '식구 수'와 '해외여행 경험률', '제3국 취업계획률'은 다른 나라 출신의 외국인 노동자에 비해 상대적으로 낮음을 보이고 있다. 평균 입국비용도 다른 외국인 노동자들에 비해 적게 소요되었지만 이 비용은 중국에서는 상당히 큰 액수이다. 일단 여성비율이 많은 이유는 중국의 여성정책이 상당히 개방적인 이유도 있겠지만 재한 조선족 동포의 경우 서비스업 취업이 가능하기 때문에 여성비율이 상대적으로 많다고 볼 수 있다.

일반적인 외국인 노동자와 마찬가지로 조선족 동포 역시 '한국에 온 목적은 돈을 벌기 위해서'라고 대답한 사례가 가장 많다. 그러나 조선족의 경우에는 한국에 있는 친척이나 친지를 방문하려는 목적도 전체의 16.7%를 차지하였다. 재한 조선족 중 다수는 한국이 모국이라는 막연한 기대감과 친근감을 갖고 있고, 또한 한국에서의 친지 등의 연고로 인하여 입국하는 것을 알 수 있다.

한편, 한국에 체류하는 외국인 노동자들은 3D업종을 중심으로 단순기계조작공이나, 단순조립공 또는 잡역부로서 일하는 경우가 대부분이다. 총 324명의

외국인 노동자를 무작위로 추출하여 그들의 직종을 조사한 결과, 재한 조선족은 막노동과 요리, 식당종업에 종사하는 비율이 높으며, 불법체류 외국인 노동자는 단순노무를, 산업기술연수생은 전기설비 관련 업종에 종사하는 경우가 많은 것으로 집계되었다.

(2) 재한 조선족의 노동·생활 만족도

외국인 노동자에 대한 법·제도적 보호가 지극히 불충분한 상황에서 그들은 열악한 노동환경과 고용자에게 편파적으로 유리한 노동조건을 감내해야 한다. 불법체류자의 경우 그 정도가 더욱 심하며, 조선족 노동자들의 노동환경이나 조건 역시 다르지 않다. 그러나 자신을 한국의 '동포'로 여기는 조선족의 불만과 소외감은 여느 노동자에 비해 높은 것으로 나타나고 있다.

외국인 노동자들은 직장에서의 여러 가지 고통을 토로하고 있다. 위의 자료는 1995년 노동정책연구소에 의해 조사된 것으로 2000년 1월 현재와는 다소 차이가 있겠지만 지금도 여러 민간단체에 접수되고 있는 사례를 볼 때 근본적인 문제는 여전한 것으로 추정되고 있다. 체류자격별로 고통의 유형이 상이한데 조

한국에서의 노동·생활 만족도

(단위 / %)

| 만족도 | 구분 | 출 신 국 가 | | | | | 체 류 자 격 | | |
|--------|----|-----------|------|---------------|------|------|-------------|-------------|-----------|
| | | 중국 조선족 | 필리핀 | 방글라데시 파키스탄 | 네팔 | 기타 | 불법체류 조선족 | 불법체류 외국인 | 산업 연수생 |
| 현재의 직업 | | 0.69 | 0.86 | 0.98 | 0.78 | 0.29 | 0.69 | 0.89 | 0.27 |
| 생활 전반 | | 0.60 | 1.13 | 1.13 | 1.16 | 0.42 | 0.60 | 1.26 | 0.59 |
| 조사대상자수 | | 105 | 84 | 51 | 112 | 37 | 104 | 221 | 68 |

* 만족도 점수는 '매우 만족한다'에 3점, '만족한다'에 2점, '다소 만족하는 편이다'에 1점, '만족도 불만도 아니다'에 0점, '다소 불만인 편이다'에 -1점, '불만이다'에 -2점, '매우 불만이다'에 -3점의 값을 부여하여 계산한 것임.

출처 : 노동정책연구소, 『외국인력정책과 인권보호대책』 1995.

선죽 동포는 체불임금(25.5%)을 가장 큰 애로사항으로 지적한데 반해 다른 외국인노동자들은 장시간 노동과 저임금을 가장 큰 문제로 지적하였다.

이와 같이 조선족 동포가 처한 노동여건은 다른 외국인노동자와 별반 다를 바 없다는 것에 주의를 기울여야 할 것이다. 물론 외국인 노동자 전체에게 인권과 기본권이 보장되어야 마땅하지만, 취업기회의 확대나 노동조건의 개선 등과 관련하여 조선족 동포에 대한 특별한 지위부여를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

별표가 보여주듯이 한국에 체류하고 있는 외국인노동자일반에 비해 특히 조선족 노동자들은 불만의 정도가 더 크다는 것을 알 수 있다. 이는 그만큼 더 큰 기대를 가지고 한국에 왔기 때문이라고도 풀이할 수 있을 것이다.

(3) 재한조선족에 대한 정책과제

재한조선족 노동자들은 다른 외국인노동자와는 특수한 위치에 있음에도 불구하고 법적 지위나 여건은 별반 다를 바 없다. 오히려 생활만족도는 다른 나라 출신의 외국인 노동자보다 더욱 낮게 나오는 형편이다.

'우리민족서로돕기운동'과 김홍신(金洪信) 의원(한나라당)이 조선족 1,136명을 조사한 바에 의하면 조선족들은 항상 경찰 단속의 공포 속에 살고 있으며 조사대상자의 69.7%인 792명이 단속에 대비해 뇌물용으로 금품을 지참하고 다닌다고 응답했다. 김 의원 등은 '단속경찰들은 심지어 조선족을 경찰서에 연행해 강제출국을 면하게 해 주는 대가로 금품을 요구하는 경우도 있다'고 주장했다. 또 조사대상자의 53.9%인 613명이 월급을 제대로 받지 못하고 있다고 응답했으며 심지어 업주가 불법체류자 신분을 악용해 고의로

외국인 노동자 관련 사이트

| |
|---|
| http://user.alpha.co.kr/~mwoker/ 성남 외국인노동자센터 : 외국인노동자 관련 각종자료, 가장 활발한 활동을 하는 외국인노동자 단체중의 하나. http://www.migrant.peacenet.or.kr/ 안산 외국인노동자센터 : 외국인노동자와 관련된 각종자료, 최근이주노동자소식, 불법체류자의 인권 관련 자료. http://www.pnan.org/ 마지막 피난처 : 자원봉사 인권구조단체로 법률, 인권구조, 외국인노동자, 난민문제를 수록. http://www.user.chollian.net/~snkg13/ 시화 일꾼의 집 : 천주교 교단에 속해 있는 단체로 공공복지 및 외국인노동자 문제를 상담 및 안내. http://www.migrant.c3tv.co.kr/ 외국인근로자 선교회 : 광주 하남공단의 외국인노동자 선교회. http://www.jcmk.jinbo.net/ 외국인노동자 대책협의회 : 사회운동, 상담 등을 추진하는 한국 내 외국인노동자들의 대표체 http://www.any.to/fwr/ 외국인노동자 인권을 위한 모임 : 자원봉사 인권구조단체로 법률, 인권구조, 외국인노동자, 통일회년, 난민문제를수록. http://www.nhctv.net/ 한국교회 외국인노동자선교협의회 : 중국의 탈북어린이의 사진과 비디오를 수록. |
|---|

월급을 주지 않거나 임금을 요구할 경우 경찰서에 신고하는 경우도 다반사인 것으로 나타난 바 있다. (연합 뉴스, 1999. 9. 28)

이처럼 재한조선족 노동자에게 가장 큰 문제가 되는 것은 체류자격상 신분이 대개 불법체류로 되어 있다는 점이다. 그리고 이로 인한 피해사례가 주를 이루고 있다. 조선족 동포에 대해서만 특별로 법적·제도적 장치를 마련한다는 것은 여전히 논란의 대상이다. 조선족을 포함한 전반적인 외국인노동자정책의 재정립이 바람직하다. 최근 외국인 노동자정책에 대한 정부의 전향적 자세와 정책이 잇따르고 있는 것은 환영할 만하다. 그리고 이러한 정책전반에 대한 재조정 속에서 조선족 동포의 경우에는 보다 전향적인 체류자격상의 법적 지위를 검토해 볼 필요가 있다.

(김태영 · ktydany@netsgo.com)

3. 정주 외국인

1998년도의 외국인 입국자 총 수는 4백 10만여 명으로 1993년과 비교해 볼 때, 1백만 명이 늘어난 수치이다. 외국인 입국자가 1백만 명을 넘어선 1981년 이후 그 수는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 물론 4백만이라는 외국인 입국자 중에는 상당수가 10일 미

만의 단기체류자이지만, 우리나라 전체 국민의 약 10%에 해당하는 외국인이 국내에 입국한다는 사실은 이제 우리에게도 '외국인과 함께 살아갈' 준비가 필요함을 상징하는 것이다.

사실상 한국에는 '함께 살고 있는 외국인'이 이미 존재하고 있다. 그들은 '거주(F-2)'라는 체류자격을 부여받은 외국인이지만, 생활 기반을 한국에 두고 있으며, 그들 중에는 한국에서 태어나 한국에서 자란 이도 적지 않다. 하지만 그들은 대한민국의 국적을 갖고 있지 않기 때문에 상당한 차별을 감수하면서 살고 있고, 또 앞으로도 그렇게 살아갈 수밖에 없는 '주변인'들이다. 타이완을 국적으로 하는 화교 2만여 명과, 화교에 비해 상대적으로 적은 수치만 역시 '거주'의 자격으로 생활하고 있는 4백여 명의 일본인이 바로 이들 '주변인'들이다.

현재 한국 정부는 세계 각국에 흩어져 살고 있는 560만 재외동포의 지위 향상과 권리 신장을 위해 여러 가지의 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 국내에 거주하는 외국인에 대해서는 무관심과 배타적인 자세로 일관해 왔다. 그들의 정당한 권리를 외면하고 심지어 차별을 정당화하는 모습마저 보였던 것이다.

국내에 '거주'하는 외국인과 공존하고자 하는 노력은, 곧 560만 재외동포와 함께 살아갈 수 있는 길을

국적별 / 연도별 입국자

(단위 / 명)

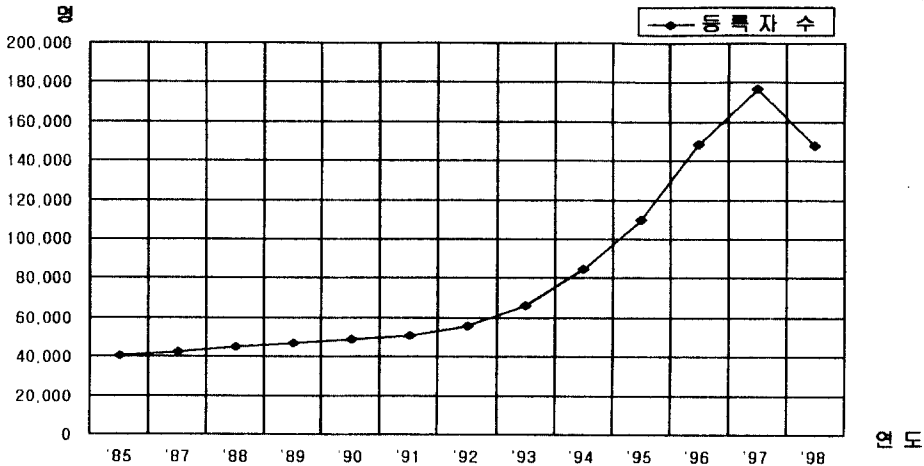
| 구 분 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 계 | 3,092,088 | 3,373,925 | 3,564,539 | 3,564,966 | 3,780,990 | 4,109,997 |
| 일본 | 1,468,161 | 1,625,453 | 1,652,089 | 1,517,247 | 1,667,501 | 1,947,784 |
| 미국 | 340,854 | 355,514 | 407,535 | 459,950 | 482,560 | 471,124 |
| 타이완 | 161,307 | 162,047 | 167,014 | 160,171 | 146,461 | 145,617 |
| 홍콩 | 144,470 | 114,457 | 94,423 | 71,350 | 90,183 | 224,045 |
| 중국 | 40,011 | 63,302 | 81,120 | 91,415 | 94,999 | 104,286 |
| 필리핀 | 26,091 | 31,183 | 34,211 | 38,146 | 40,542 | 31,270 |
| 영국 | 30,638 | 34,304 | 39,101 | 43,012 | 48,463 | 46,898 |
| 독일 | 29,622 | 35,088 | 39,772 | 41,106 | 42,405 | 37,867 |
| 캐나다 | 25,357 | 27,706 | 31,575 | 37,869 | 42,624 | 43,389 |
| 타이 | 54,947 | 38,842 | 39,212 | 38,137 | 28,271 | 26,148 |
| 프랑스 | 16,615 | 17,990 | 20,003 | 21,350 | 23,758 | 23,377 |
| 싱가포르 | 20,107 | 19,210 | 22,753 | 24,611 | 37,278 | 75,018 |
| 기타 | 733,908 | 848,829 | 935,731 | 1,020,602 | 1,035,945 | 933,174 |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』, 1995~1998 참조.

외국인 등록자 수의 추이

(단위 / %)

| 연 도 | 등록자 수 | 연 도 | 등록자 수 | 연 도 | 등록자 수 |
|------|--------|------|--------|------|---------|
| 1985 | 40,920 | 1990 | 49,507 | 1995 | 110,028 |
| 1986 | 41,603 | 1991 | 51,021 | 1996 | 148,731 |
| 1987 | 42,810 | 1992 | 55,832 | 1997 | 176,890 |
| 1988 | 45,102 | 1993 | 66,688 | 1998 | 147,914 |
| 1989 | 47,205 | 1994 | 84,905 | 1999 | |



출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』, 1989~1998 참조.

마련하는 것이며, 나아가 우리가 세계와 함께 살아가는 방법을 내면화하는 작업이 될 것이다. 이 글에서는 한국 화교를 중심으로 '거주' 외국인의 현황과 역사, 그리고 법적 지위와 제도적인 처우에 대해서 살펴보기로 한다.

1. 외국인 입국자의 추이

한국 사회에 있어서 외국인인 이미 일상생활의 한 부분으로 존재한다. 비록 대부분이 단기 방문을 목적으로 한다고 해도, 국내에 입국하는 외국인의 수가 이미 4백만 명을 넘어서었다는 것은 그들이 더 이상 '낯선 이방인'이 아니라, 한국 사회를 구성하는 자연스러운 한 부분이 되었음을 의미하는 것이다.

2. 외국인의 입국 및 체류제도

한국은 외국인의 입국 및 입국 외국인의 국내 체류에 대하여 세가지의 원칙에 입각해서 관리하고 있다. 즉, 입국허가제도와 체류자격제도, 그리고 외국인 등

특제도가 그것이며, 각각의 내용은 다음과 같다.

(1) 입국허가제도

대한민국에 입국하고자 하는 자는 원칙적으로 사증(visa)을 소지해야 한다. 단, 재입국허가를 받고 출국하여 재입국허가 기간이 만료되기 전에 입국하는 자, 대한민국과의 사증 면제협정을 체결한 국가의 국민으로서 그 협정에 의하여 면제대상이 되는 자, 국제친선 등을 위하여 입국하는 자로서 대통령령이 정하는 바에 따라 입국허가를 받은 자, 난민 여행증명서를 발급 받고 출국하여 그 유효기간이 만료되기 전에 입국하는 자는 사증 없이 입국할 수 있다.

(2) 체류자격제도

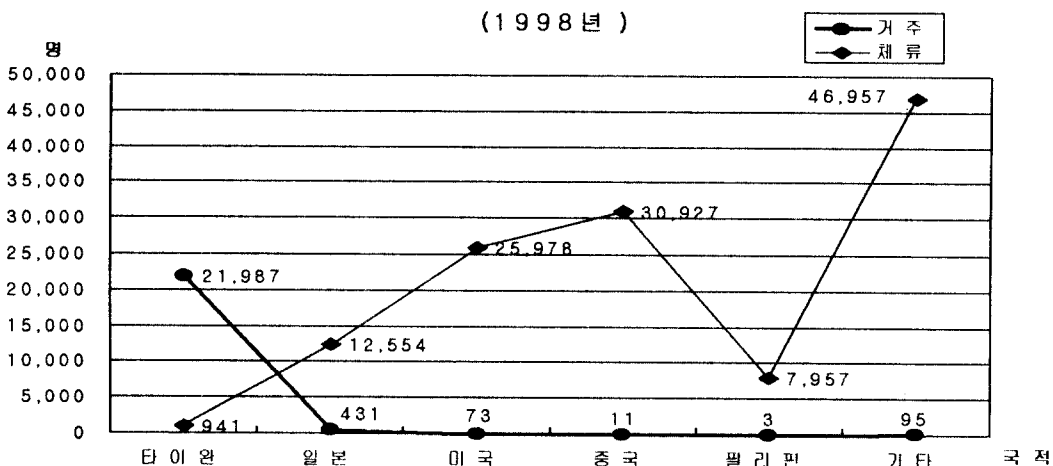
"체류자격"이란 외국인이 국내에 체류하면서 행할 수 있는 사회적인 활동이나 신분의 종류를 유형화한 것이다. 일정 체류자격으로 체류하는 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동이나 신분상태를 유지하는 한

거주 / 체류 구분에 따른 국적별 외국인 등록자 수

(단위 / 명)

| 연도 | 구분 | 합계 | 국적 | | | | | |
|------|----|---------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| | | | 타이완 | 일본 | 미국 | 중국 | 필리핀 | 기타 |
| 1998 | 합계 | 147,914 | 22,928 | 12,985 | 26,051 | 30,938 | 7,960 | 47,052 |
| | 거주 | 22,600 | 21,987 | 431 | 73 | 11 | 3 | 95 |
| | 체류 | 125,314 | 941 | 12,554 | 25,978 | 30,927 | 7,957 | 46,957 |
| 1994 | 합계 | 84,905 | 23,259 | 8,436 | 19,611 | 11,264 | - | 12,355 |
| | 거주 | 22,588 | 22,271 | 229 | 16 | 6 | - | 64 |
| | 체류 | 82,319 | 988 | 8,207 | 19,595 | 11,258 | - | 12,291 |
| 1990 | 합계 | 49,506 | 22,582 | 5,323 | 14,019 | - | - | 6,582 |
| | 거주 | 23,214 | 22,842 | 256 | 7 | - | - | 109 |
| | 체류 | 26,292 | 740 | 5,067 | 14,012 | - | - | 6,473 |

(1998년)



출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』, 1989-1998 참조.

그 허가받은 기간 동안은 국내체류를 보장하는 반면, 다른 체류자격으로 변경하거나 그 체류자격에 해당하는 활동 이외의 활동을 할 경우에는 반드시 사전 허가를 받아야 한다.

(3) 외국인 등록제도

장기사증(91일 이상의 장기사증 : 6개월, 1년, 2년)을 발급받아 입국한 외국인은 입국한 날로부터 90일 넘게 체류하는 경우 입국일로부터 90일 이내에, 단기사증(90일 이하)을 소지하고 입국하여 체류자격 변동 또는 체류기간 연장 허가를 받아 입국한 날로부터 90일 넘게 체류하는 경우나 국내에서 대한민국 국적을 잃거나 출생 기타 사유로 체류자격을 부여받아 그 사유 발생일로부터 90일 넘게 체류하는 경우는 그 허가를 받는 동시에 등록해야 한다.

3. 장기체류 외국인 및 거주 외국인

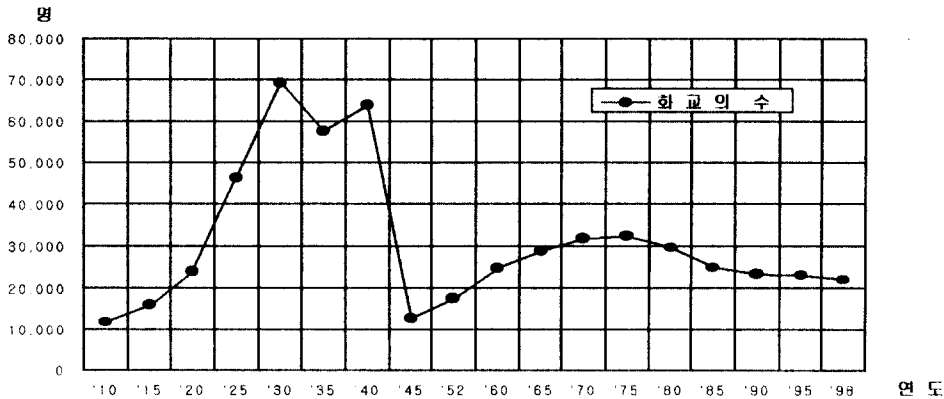
국내에 입국하는 외국인 중 약 70%는 10일 미만의 단기체류자로서, 주로 관광통과를 목적으로 입국하는 외국인들이다. 그러나 90일 이상 한국에 체류하고자 하는 장기체류자는 반드시 외국인등록을 하도록 되어 있으며, 1985년 이후의 외국인 등록자 현황을 보면 별표와 같다.

외국인 등록자 중에서 '거주 외국인'이라 함은 말 그대로 거주(F-2)의 체류자격으로 국내에 체류하는 외국인을 말한다. 그들의 대부분은 화교(2만3천 명)가 차지하고 있으며 일본인도 4백여 명에 이르고 있다. 그들은 각각 타이완과 일본 국적을 갖고 있으나, 한국에 계속 거주하였기 때문에 생활기반을 국내에 가지고 있는 실정이다. 그러나, 법·제도적인 측면에

화교의 추이

(단위 / 명)

| 연도 | 총수 | 연도 | 총수 | 연도 | 총수 | 연도 | 총수 | 연도 | 총수 |
|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|
| 1910 | 11,818 | 1925 | 46,196 | 1940 | 63,976 | 1965 | 28,927 | 1981 | 29,220 |
| 1911 | 11,837 | 1926 | 45,291 | 1941 | 73,274 | 1966 | 29,939 | 1982 | 28,717 |
| 1912 | 15,517 | 1927 | 50,056 | 1942 | 82,661 | 1968 | 30,810 | 1983 | 17,131 |
| 1913 | 16,222 | 1928 | 52,054 | 1943 | 75,776 | 1969 | 31,243 | 1984 | 27,662 |
| 1914 | 16,884 | 1929 | 58,000 | 1945 | 12,648 | 1970 | 31,918 | 1985 | 24,922 |
| 1915 | 15,968 | 1930 | 69,109 | 1948 | 12,578 | 1971 | 32,605 | 1986 | 24,725 |
| 1916 | 16,904 | 1931 | 56,502 | 1952 | 17,687 | 1972 | 32,989 | 1987 | 24,142 |
| 1917 | 17,967 | 1932 | 41,303 | 1954 | 22,090 | 1973 | 32,841 | 1988 | 23,992 |
| 1918 | 21,894 | 1933 | 37,732 | 1956 | 22,149 | 1974 | 32,225 | 1989 | 23,735 |
| 1919 | 18,588 | 1934 | 49,334 | 1957 | 22,734 | 1975 | 32,434 | 1990 | 23,490 |
| 1920 | 23,989 | 1935 | 57,639 | 1959 | 23,318 | 1976 | 32,436 | 1991 | 23,358 |
| 1921 | 24,695 | 1936 | 63,981 | 1960 | 24,723 | 1977 | 31,751 | 1992 | 23,373 |
| 1922 | 30,826 | 1937 | 43,000 | 1961 | 23,975 | 1978 | 30,562 | 1993 | 23,373 |
| 1923 | 33,654 | 1938 | 45,533 | 1962 | 23,575 | 1979 | 30,078 | 1994 | 23,180 |
| 1924 | 35,661 | 1939 | 51,014 | 1964 | 26,176 | 1980 | 29,623 | 1995 | 23,167 |



출처 : (1910년~1964년) 박은경, 『한국화교의 종족성』, 1986, pp.71~118. / (1985년~1995년) 법무부, 『出入國管理統計年報』, 1985~1995 참조.

서 다른 외국인 장기체류자와 동일한 지위를 갖기 때문에 취업, 경제활동 및 일상 생활에서 상당한 곤란을 겪고 있는 것 또한 사실이다. 물론, 이들 화교에 대한 제도적인 개선이 부분적으로 이루어지고 있지만, 여전히 미미한 수준에 그치고 있다. 한국 정부는 재외동포들의 법적 지위 향상, 복지와 교육 증진, 정체성 확립 등을 해당국에 주장하기에 앞서, 이들 '거주' 외국인에 대한 인식의 전환이 필요하다.

4. 국내 화교의 역사와 현황

(1) 화교의 역사

한국 화교의 뿌리라고 할 수 있는 청나라 상인이 인

천으로 몰려들기 시작한 것은 지금으로부터 약 117년 전, 즉, '한청상민수륙무역장정'에 따라 1883년 인천을 개항하기로 했던 때부터이다. 1885년에는 인천과 상하이, 산둥성의 엔타이 사이에 정기 항로가 개설되면서 중국 관동성과 산둥성 출신의 상인, 노무자 및 농민의 유입이 늘어나, 1893년의 화교는 2,182명으로 급증한다.

1910년 한일합방이 되던 해의 화교인구는 1만 명을 상회했으며, 1927년에는 무려 5만여 명을 기록함으로써 당시 조선 인구의 0.3%를 차지했다고 한다. 그러나 1931년의 완바오산 사건으로 인해 국내에서 반(反) 중국감정이 유발되고, 이를 계기로 많은 화교들이 조선을 떠나 약 3만 6천여 명의 화교만 남게 되

거주자격(F-2)의 타이완 국적인 현황

(단위 / 명)

| 연 도 | 총 계 | | 체 류 자 격 | | |
|------|-----|--------|-----------|---------|---------|
| | | | 방문등거(F-1) | 거주(F-2) | 등반(F-3) |
| 1998 | 남 | 12,321 | 330 | 11,989 | 2 |
| | 여 | 10,442 | 427 | 9,998 | 17 |
| | 계 | 22,763 | 757 | 21,987 | 19 |
| 1996 | 남 | 12,540 | 463 | 12,071 | 6 |
| | 여 | 10,645 | 538 | 10,086 | 21 |
| | 계 | 23,185 | 1,001 | 22,157 | 27 |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』, 1998.

고, 중일전쟁을 일으킨 일제는 적대국의 국민인 화교에 대해 정치적·경제적 압박을 가하게 된다.

8·15 해방은 화교에게도 새로운 전기가 되었다. 해방 후 약 3년간이 1920년대 이후 화교 경제가 가장 융성했던 시기라고 할 만큼, 화교는 무역업을 통해 상당한 자본을 축적할 수 있었다. 그러나 한국전쟁으로 인해 화교의 본거지였던 서울과 인천이 파괴되었고, 휴전 이후에도 한국 정부가 의도적으로 화교의 경제력을 억제하는 정책을 시행함으로써 화교는 그 입지를 상당부분 상실하게 된다. 특히 1953년과 1962년의 화폐개혁, 그리고 1967년의 외국인 토지소유권 제한조치의 과정에서 국내 화교의 자본축적은 원천적으로 봉쇄된다.

이러한 배경 하에서, 한국전쟁 이후 1972년까지 국내의 화교 인구는 꾸준히 늘어나고는 있으나, 이는 출산에 의한 자연증가로 매우 낮은 증가율을 보인다. 그나마 1970년대의 해외 이민 물결은 더 이상 한국에서

의 생활이 곤란해진 화교들로 하여금 한국을 떠나는 계기가 되었으며, 그 이후 화교인구는 계속 감소하여 현재의 2만여 명에 이르고 있다.

(2) 화교의 현황

전 세계의 화교인구는 1997년 현재 약 5천800만 명으로 추정되고 있다. 인도네시아(600만), 말레이시아(500만), 태국(500만), 싱가포르(200만), 태국(100만) 등의 순이며, 한국의 경우 약 2만3천 명의 화교가 있는 것으로 파악된다.

이들은 한때, 인천 선린동 일대와 서울 소공동 일대에 차이나타운을 형성하고 있었지만 정부의 화교 자본에 대한 탄압으로 모두 소멸되고 현재는 서울, 인천, 대구 등에 모여 살고 있다. 현재 '화교 자본의 유치'를 목적으로 몇몇 지방자치단체 차원에서 차이나타운 건설이 계획되고 있으나 '구체화' 단계에는 이르지 못하고 있다.

화교의 거주 분포

(단위 / 명)

| 지 역 | 1990년 | 1998년 | 지 역 | 1990년 | 1998년 |
|-----|-------|-------|-----|-------|-------|
| 서울 | 8,321 | 8,312 | 강 원 | 658 | 603 |
| 부산 | 2,300 | 2,005 | 충 북 | 779 | 716 |
| 대구 | 1,095 | 1,032 | 충 남 | 958 | 840 |
| 인천 | 2,560 | 2,748 | 전 북 | 997 | 742 |
| 광 주 | 402 | 381 | 전 남 | 410 | 322 |
| 대전 | 475 | 571 | 경 북 | 646 | 543 |
| 경기 | 2,201 | 2,133 | 경 남 | 761 | 745 |
| | | | 제 주 | 309 | 301 |

출처 : 법무부, 『出入國管理統計年報』, 1998.

대한민국의 경제발전과 사회변동

국내 화교의 체류 자격(F-2)

| 체류자격(기호) | 체류자격에 해당하는 자 또는 활동 범위 |
|---------------------|--|
| 26. 방문등거 (F - 1) | 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리 기타 이와 유사한 목적으로 체류하고자 하는 자 [주한외국공관원의 가사보조인, 외교(A-1) 내지 협정(A-3)자격에 해당하는 자와 외국인등록을 마친 자의 동거인으로서 그 세대에 속하지 아니한 자, 거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 처 또는 자로서 그 체류자격을 부여받지 못한 자, 국민의 배우자 또는 자로서 거주(F-2)자격을 부여받지 못한 자, 기타 부득이한 사유로 직업활동에 종사하지 아니하고 대한민국 내에 장기간 체류하여야 할 사정이 있다고 인정되는 자 포함] |
| 27. 거 주 (F - 2) | 대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자 [거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 출생자녀로서 미성년인 자와 국민의 처로서 대한민국의 국적을 가진 사실이 없는 자 및 거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 처가 된 자로서 1년 이상 계속하여 국내에 체류한 자 외에 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있거나 기타 계속하여 국내에 체류하여야 할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 포함] |

출처 : 법무부 홈페이지(<http://www.moj.go.kr/main/info04.html>)

(3) 화교의 법·제도적 지위

화교는 국내에서 장기 거주 외국인(F-2)으로 분류되며, 주민등록증 대신 출입국관리소에서 발행하는 외국인등록증을 소지해야 한다. 즉 그들의 생활기반이 국내에 있다 하더라도, 화교는 정기적으로 거주지 등록을 해야 하는 장기체류 외국인의 범주 내에 포함된다.

한국의 화교는 임시로 한국 사회에 머물러 있다기 보다는, 한국을 그들의 '고향'으로 생각하는 일이 많다고 한다. 그러나, 외국인이라는 그들의 법적 지위는 일상생활에서조차 여전히 큰 불편을 느끼게 하고 있다. 예컨대, 화교의 등록 정보는 출입국관리소의 행정 전산망에만 올라있고 일반 관공서에는 입력되어 있지 않기 때문에 각종 행정업무(민원서류, 납세관계, 은행 신용관계 등)에서 곤란을 겪고있는 실정이다.

한편, 미국의 샌프란시스코, 캐나다의 밴쿠버와 토론토, 일본의 요코하마 차이나타운이 경제적·문화적인 측면에서 상당한 성과를 거두고 있는 것과는 대조적으로, 한국은 '화교 박해국'이라는 오명을 가질 정도로 화교에 대해 배타적이었다. 예를 들어 『외국인 토지소유권 제한조치(1967~1998)』는 화교로 하여금 1가구·1주택·1점포에 한해 토지소유를 인정했으며, 그나마 50명 이상의 점포·200명 이상의 가옥 소유는 불가능하게 함으로서 화교의 자본 축적을 원

천적으로 봉쇄하였다. 또한 1998년까지 화교학교는 '외국단체'로 등록되어 교육부 및 지방자치단체로부터의 교육지원을 전혀 받을 수 없는 실정이었다. 이러한 열악한 환경은 화교자본의 유치를 근본적으로 불가능하게 했으며, 기존의 화교 인구마저 점차로 감소시키는 결과를 초래하였다.

최근 들어 부분적으로 화교에 대한 제도적 개선이 이루어지고는 있다고는 하나, 그러한 제도적 개선은 화교의 역사적인 특수성을 배려하는 것이라기보다는 외국인 장기체류자에 대한 일괄적인 조치의 일부로서 화교가 '수혜자'의 일부로 포함된 정도이다. 그들이 이미 오랫동안, 그리고 앞으로도 여전히 한국에서 살아갈 사람들이라는 점에서 보다 합리적이고 적극적인 법·제도적 대응이 요청된다.

한편, 법·제도적 지원과 더불어 더 큰 의미를 갖는 것이 이들에 거주 외국인에 대한 인식의 전환이다. 우리는 해외에 560만의 동포를 갖고 있는 이민국으로서 항상 그들이 받는 억압과 차별에 분노하면서 그들의 지위향상을 호소해왔다. 그러나 정작 국내에 거주하는 외국인에 대해서는 무관심과 편견, 그리고 차별로 일관해 왔다고 해도 무리가 아니다. 국내에서 '거주' 자격의 외국인 신분으로 살아가는 2만여 명의 화교와 4백여 명의 일본인은 법과 제도의 사각지대에서 철저히 소외되어 왔다. 비록 그 수가 크다고는 할 수 없

학교에 관련된 법·제도적 개선사항

| 시 기 | 내 용 |
|--------------|--|
| 1997년 2월 1일 | 거주 자격 상실 화교에 대한 자격 회복 |
| 1997년 7월 | 외국인 토지소유 제한조치 해제 |
| 1998년 | 화교학교를 「각종학교로서의 외국인학교」로 인가 |
| 1999년 2월 | 화교의 지문채취 대상을 17세에서 20세로 상향조정 |
| 1999년 12월 1일 | 거주지 등록기간을 3년에서 5년으로 연장 |
| 1999년 2월 5일 | 최장기간 1년의 단수제입국허가를 최장기간 2년의 복수제입국허가로 전환 |

지만, 그들과 함께 살아가고자 하는 노력은 세계 각지의 우리 동포들과 함께 살아갈 수 있는 길이며, 나아가 세계와 함께 살아갈 수 있는 방법을 내면화하는 작업이 될 것이다. (고병국 · polbkk@hanmail.net)

4. 외국인의 법적 지위

오늘날의 국제사회는 외국인 처우문제에 있어 전혀 새로운 현상을 목도하고 있다. 외국인의 법적 지위에 관한 전통국제법이 형성될 당시, 외국인이란 대개 단기체류자를 의미하며 숫자도 적었을 뿐 아니라, 현지 사회에서의 역할도 미미하였다. 반면 오늘날의 상황은 국제교류의 확대와 국가간 상호의존성의 증대로 인하여 외국인이 증가하고 외국인의 정치·경제·사회적 역할과 비중이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 변화하였다.

한국에는 전통적인 외국인, 즉 화교를 비롯한 많은 외국인이 오랫동안 거주하여 왔고 특히 1990년을 전후로 대규모의 외국인 노동자가 유입되었다.

외국인 노동자의 대규모 유입은 한국 정부가 미처 여기에 대한 법적, 행정적 준비를 하지 못한 상태에서 발생했기 때문에 많은 문제를 야기하고 있다. 그 중 가장 심각한 문제는 외국인 노동자의 대부분이 불법적으로 체류하면서 취업하고 있다는 사실이다. 외국인 노동자들의 '불법체류' 또는 '불법취업'은 이들의 인권과 근로조건 및 생활여건과 관련하여 엄청난 갈등과 분쟁을 야기하고 있음은 물론이고 국내 노동시장을 크게 교란시키고 있다.

또 화교와 같은 정주외국인의 지위도 국제화 시대에 부응하여 이들에게 적극적 역할과 지위를 부여하는 세계적 추세와는 여전히 거리가 있다.

이런 전반적인 문제와 관련, 여기서는 최근 문제가 되고 있는 정주외국인, 외국인 노동자의 법적 지위에 대해 검토하고 향후 과제를 살펴보고자 한다.

1. 외국인의 현황

(1) 출입국관리법의 규정에 따른 외국인

출입국관리법상 외국인은 크게 '등록외국인'과 '미등록외국인'으로 구분된다. 등록외국인에는 '거주(F-2)'의 체류 자격으로 국내에서 생활하는 외국인과, 한국에서 1년 이상 취업 할 수 있는 체류 자격을 가진 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술홍행, 특정직업, 등 전문 기술분야의 '합법취업자'와 '산업기술연수생'을 포함한다. 미등록외국인은 대개 불법체류 노동자를 일컫는다. 비자기간을 초과하여 국내에 취업하고 있는 외국인과, 한국에서의 체류 자격은 합법적이거나 산업기술연수사업장을 이탈하여 취업한 경우, 그리고 밀입국 노동자가 여기에 해당된다.

현황을 살펴보면 우리나라에 체류중인 외국인은 모두 29만여 명이며 이 중 중국인이 가장 많은 것으로 나타났다. 법무부가 국회 법사위에 제출한 국감자료에 따르면 1999년 8월 31일 현재 국내에 체류중인 외국인은 총 29만1,816명(불법체류자 9만2,686명 포함)인 것으로 집계됐다.

국적별로는 중국인이 8만 4,637명으로 가장 많고 미국인(주한미군 제외) 5만 1,579명, 일본인 2만

법률자격에 따른 외국인 구분

| 등록 외국인 | 미등록 외국인 |
|-----------------------|----------------|
| 1) 합법 취업자 | 1) 체류기간 초과 취업자 |
| 2) 산업기술연수생 | 2) 자격외 취업자 |
| 3) 중소기업 연수생, 현지법인 연수생 | 3) 밀입국자 |

7,235명, 타이완인 2만 4,182명, 기타 10만 4,183명 순이었으며 출신국가는 175개 국에 달했다. 중국인이 가장 많은 것은 취업을 위해 입국한 조선족과 산업연수생이 많기 때문이며 타이완인이 2만 명이 넘는 것은 국내거주 화교가 대부분 타이완 국적을 유지하기 때문으로 분석됐다.

체류기간 별로는 법무부로부터 외국인 등록증을 얻은 90일 이상 장기체류자가 14만 8,926명이며 90일 미만의 단기사증 소지자는 14만 2,890명이었다.

장기체류자를 체류자격별로 보면 산업연수가 6만 7,361명으로 가장 많고 외국시민권 소지 교포들이 국내방문을 하는 방문동거가 3만 125명이며 한국인과의 국제결혼으로 거주자격을 획득한 외국인도 2만 2,600명에 달했다. 이밖에 외국어 강의를 위한 회화지도가 4,957명이고 기업투자 2,688명, 기타 2만 1,195명이었다.

출입국관리법상 가장 문제가 되는 것은 외국인노동자의 법적지위와 관련해서다. 출입국관리법상에서 외국인 노동자의 체류자격 문제점을 정리하면, 첫째는 이주노동자들 가운데 산업연수생은 출입국관리법상 취업자가 아니라는 것이고 둘째는 고용허가를 받고 체류하는 노동자들과 산업연수생을 제외한 나머지 외국인노동자들은 모두 불법체류자이면서 동시에 불법취업자라는 것이다. 그리고 셋째는 산업연수생은 취업자가 아니기 때문에 피고용 노동자로서의 법적 권리를 온전히 보장받을 수 없으며, 불법취업자는 체류자격의 불법성 때문에 언제라도 출입국관리법에 의해서 추방될 수밖에 없다는 것이다.

(2) 국적법을 통해 본 외국인

‘외국인’의 법적 개념은 대한민국의 국적을 가지지

않는, 즉 ‘국적법에 따른 국적을 취득하지 못한 자’로 규정할 수 있다. 그렇게 본다면, 외국인이라고 하여도 중국 화교와 같이 몇 대에 걸쳐 한국에 거주하고 한국에서 출생하여 직업을 갖는 외국인이 있는가 하면, 반대로 며칠간의 한국관광을 위하여 체류하는 외국인이 있다. 또한 1997년 개정 이전까지 한국의 국적법은 ‘부계혈통주의’ 원칙에 입각하여 한국여성과 외국인 사이에서 출생한 자녀의 경우에도 한국국적을 취득할 수 없었다. ‘양계혈통주의’로 국적법이 개정됨으로 인해 이러한 불합리한 제도는 개선되었지만 여러 대에 걸쳐서 한 나라에 살고 있는 외국인 2세의 경우에 문제의 심각성은 지속될 수밖에 없다.

출生地主義 국적법을 가진 국가에서는 외국인의 현지 출생자가 곧바로 현지 국적을 취득하게 되므로 적어도 2세 이하에 대해서는 내·외국인의 구별 문제가 발생하지 않는다. 그러나 한국, 일본과 같이 血統主義 국적법을 가진 국가에서는 몇 대를 살아도 외국인의 자녀는 역시 외국인이므로 외국인에 대한 법적 규제를 면할 수 없다. 우리나라에 장기간 거주하는 중국 화교의 경우나, 일본에 거주하고 있는 재일동포의 사례를 들 수 있다.

세계 주요 118개 국 중, 국적법의 근간으로 출생지주의를 채택한 나라는 46개 국, 혈통주의를 채택한 국가는 72개 국으로 혈통주의가 다소 우세하며 이 중에서도 구미선진국의 경우 대부분 부모양계 혈통주의를 채택하고 있다. 또 대부분의 국가는 자국민과 결혼한 외국인에 대해서도 당사자가 원할 경우 ‘일정기간의 자국거주’와 ‘언어구사’ 등 일정요건을 갖춘 자에 대해 귀화절차를 통해 자국국적을 부여하고 있다. 북한도 지난 1963년 국적법 제정 때부터 부모양계 혈통주의를 채택해 왔다.

국적법 체류외국인

| 합 계 | 중 국 | 미 국 | 일 본 | 타 이완 | 기 타 |
|----------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 291,816명 | 84,637명 | 51,579명 | 27,235명 | 24,182명 | 104,183명 |

출처 : 경향신문(1998. 11. 10)

대륙별로는 유럽의 경우 왕국인 룩셈부르크 등 2개국을 제외한 24개 국이 모두 양계혈통주의를 채택하고 있으며, 부계혈통주의를 취하고 있던 스웨덴·이탈리아 등도 1980년을 전후해 대부분 양계혈통주의로 개정하였다. 특히 독일의 경우에는 1913년 제국법 이래 계속되었던 혈통주의 국적법을 출생지주의로 최근 개정한 바 있다. 북·남미와 대양주의 경우 자메이카, 피지 등 군소 4개 국을 제외한 대부분의 국가가 양계혈통주의를 적용하고 있으며 미국과 같은 출생지주의 국가도 국외출생자에 대해서는 양계혈통주의를 채택하고 있다.

단, 가부장적 전통이 강한 아시아권의 경우 타이완, 태국 등 부계가 8개 국, 일본 중국 필리핀 등 부모 양계가 20개 국으로 상대적으로 부계가 많은 편이며 특히 회교권을 제외한 동아시아 지역은 부계와 부모양계가 8대 8로 백중세를 이루고 있다.

국적법은 외국인에 대한 그 국가의 법적 포용 정도를 가늠해 볼 수 있는 잣대다. 이러한 포용 정도는 이민법, 귀화절차에서도 드러난다. 그리고 외국인에 대한 법적지위의 정도에도 영향을 미친다고 볼 수 있다.

외국인에 대한 법률적 규정 중 가장 대표적인 법률이라 할 수 있는 출입국관리법과 국적법을 통해 외국인을 구분해 본다면, 최근 문제가 되고 있고 법적·제도적 정비가 불가피한 대상으로 정주외국인, 산업기술훈수생, 불법체류노동자를 들 수 있을 것이다.

2. 정주외국인의 법적 지위

앞에서 출생지주의와 혈통주의를 통해 국적취득에 관한 여러 나라의 사례를 살펴보았다. 일반적으로 한 나라에 장기간 거주하고 있는 외국인의 지위는 단기체류 외국인과 다르게 취급되며 그 대표적인 개념이 바로 '정주외국인'이다. 즉, 정주 외국인에게 사회적 기본권을 내국인과 동등하게 보장해야 한다는 것이 세계적 추세이다.

한 나라에 오랫동안 거주하면서 내국인과 동일하게 조세를 납부하는 정주 외국인을 단기체류자와 동일하게 대우할 수는 없다. 노동시장에서도 정주 외국인은 내국인과 동일하게 취업할 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 다만, 중요하게 남는 문제는, 어떠한 기준에 의해 정주 외국인의 범위를 결정할 것인지, 그리고 정주 외국인은 아니지만, 장기간(예를 들어, 5년 이상) 체류하고 있는 외국인의 지위는 어떻게 할 것인지의 문제는 남는다.

한국에 장기 거주하는 화교의 경우, 1993년의 출입국관리법령 전면개정 전까지만 해도 '거주자'라는 차별성을 인정받을 수 없었다. 1993년이 되어야야 한국 정부는 시행령 개정을 통해 이처럼 '거주' 자격을 갖는 외국인에 대해서는 취업상의 제한을 두지 않도록 하였다(시행령 제23조 제2항). 물론, 법령상의 취업 제한 철폐가 실제로 취업상의 모든 차별을 없앤다고 볼 수는 없다. 국내에서의 취업을 희망하는 많은 수의 화교가 외국인이라는 이유로 외면당하는 사례는 여전

체류자격별 등록외국인 수

| 체류자격 | 산업연수 | 방문동거 | 국제결혼 | 회화지도 | 기업투자 | 기타 |
|------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|
| 총 수 | 67,316명 | 30,125명 | 22,600명 | 4,957명 | 2,688명 | 21,195명 |

출처 : 경향신문(1998. 11. 10)

국가별 국적법상 차이

| 국적법 | 출생지주의 | 혈통주의 | 부계혈통주의 | | 양계혈통주의 |
|---------------|--------------------|------|--------|-------------|-------------------------|
| 국가수 (118국) | 46개국 미국, 영국, 독일 | 72개국 | 아시아 | 8(타이완, 태국) | 20(한국, 일본, 중국, 북한, 필리핀) |
| | | | 유럽 | 2(룩셈부르크) | 24(스웨덴, 이탈리아) |
| | | | 아메리카 | 4(자메이카, 피지) | 나머지 대부분 |

출처 : 경향신문(1997. 9. 19)

히 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 거주외국인에 대한 문제는 법·제도의 개선과 동시에 외국인에 대한 인식의 전환이라는 측면에서도 풀어가야 한다.

외국인이라 할지라도 국내에서 출생·성장하였거나, 생활 근거를 국내에 두고 장기간 거주하여 '개인 과 사회 간의 유대'라는 점에서 현지 국민과 차이가 거의 소멸된 자들에 대해서는 좀더 포용적일 필요가 있다. 내국인과 외국인이라는 무조건적인 이분론에 입각하여 정주외국인이라 할지라도 보통의 외국인과 동일한 제도로써 관리하고자 한다면, 이는 사회적 실태를 완전히 무시하는 결과가 된다. 국내에는 적지 않은 외국인이 이웃으로 거주하고 있고, 화교와 같이 수 대째 한국 사회의 구성원으로 생활해 온 외국인도 있다. 국내의 외국인 관리법제 역시 '인권보호'라는 국제적 추세를 역행하여서는 안된다.

3. 산업기술연수생의 관리와 법적 지위

외국인정책 중, 최근 들어 전 세계적인 이슈로 떠오른 것은 고용정책, 즉 외국인 노동자의 지위에 관한 문제다. 한국은 외국인 고용정책에 있어 '산업기술연수생제도'를 시행하고 있다. 그리고 이들에 대한 법적 지위를 가장 크게 규정하고 있는 것은 출입국관리법이라 할 수 있다. 출입국관리법의 개정과 주요 행정지침들을 통해 산업기술연수제의 변화를 추적해보도록 하겠다.

(1) 산업기술연수제도의 변화

산업기술연수생제도는 출입국관리법령에 있었던 '산업기술연수'라는 체류자격의 이용함으로써 시작되

었다. 산업기술연수를 위하여 입국하고자 하는 외국인은 재외공관의 장으로부터 체류자격의 사증을 받을 경우에는 국내체류가 가능했다(구 출입국관리법시행령 제9조 제1항 제13호). 이 산업기술연수 자격은 '해외 현지법인이 있는 사업체'가 국내 사업체로 기술연수를 보내기 위해 마련한 별도의 체류자격이었다. 그 인원도 국내 사업체의 상시근로자 1% 수준 이내에서, 연수기간도 3개월 이내에서 허용되었다.

정부는 1993년 11월 24일 외국인 산업기술연수조정협의회(법무부 차관 주재)를 열고 연수생 도입을 확대하기에 이른다. 우선 산업기술연수조정협의회는 향후 2년간 2만 명을 도입하기로 결정하였다.

한편, 산업기술연수생제도로 인한 인권침해의 여론이 비등하자, 정부는 산업기술연수생에 대해 노동관계법을 부분적으로 적용하는 방향으로 제도를 수정하게 된다. 1995년 2월 3일 노동부차관 주재로 8개 부처 국장들이 모여 산업기술연수생제도의 개선책을 논의하였고, 그 결과 새로운 정부의 방침이 결정되었다.

1995년 2월 14일에 발표된 '외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침'(이하, 노동부지침)에 의하면, 연수생은 출입국관리법령에 의한 연수생 신분의 체류자격을 가지되, 사실상의 노무를 제공함으로써 근로의 代價를 지급받고 있는 경우에는 이 지침이 정하는 한도 내에서 근로자로서의 권리의무를 갖게 되었다.(노동부지침 제4조). 이에 따라 연수생은 다음과 같은 범위에서는 노동관계법의 적용을 받게 되었다(제8조 제1항). ① 폭행 및 강제근로금지 ② 연수수당의 정기·직접·통화불 지급 및 금품청산 ③ 연수시간, 휴게·휴일, 시간 외 야간 및 휴일 연수 ④

산업기술연수제도의 변화 내용

| 시기 | 주요내용 | 법·제도적 근거 | 규모 및 연수기간 |
|-----------|-------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1991년 11월 | 산업기술연수제의 시행 | 출입국관리법 제9조1항 | 국내상시근로자의 1%이내, 3개월간 |
| 1993년 11월 | 산업기술연수제 확대 | 산업기술연수조정협의회 | 2년간 2만명 도입결정 |
| 1995년 2월 | 산업기술연수생보호방안 마련 | 외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침 | 95-96년 5만명, 2년에서3년으로 확대 |
| 1997년 12월 | 산업기술연수생의 근로자로의 전환 | 출입국관리법 19조 2항, 3항 | |

출처 : 최홍업, '외국인근로자의 법적 지위' 참조.

최저임금수준의 보장 ⑤ 산업안전의 확보 ⑥ 산업재해보상보험 및 의료보험 혜택이 적용되고 있다. 노동부의 지침이 발표된 이후에도 산업기술연수생의 도입은 계속되어, 1995년 제3차 연수생으로 21개 제조업에 2만 명, 1996년 제4차 연수생으로 22개 제조업에 2만 명, 제5차 연수생으로 1만 명을 도입하기로 결정하였다. 연수기간은 1995년까지는 최대 2년까지 허용하였으나, 1996년 제4차 연수생부터는 최대 3년으로 연장하였다.

국내업체에 고용된 지위로 입국하지 않은 '산업기술연수생'에 대해 출입국관리법은 제19조의 2에서 "정부는 ... (산업기술연수생)의 보호를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다" 그리고 동 제19조의 3에서는 "법무장관은 ... 연수생의 관리에 필요한 조치를 하여야 한다"는 관리 문제에 대한 간단한 규정과 아울러 "... 산업연수생으로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자에 대하여 취업활동을 할 수 있도록 그 체류자격을 변경허가를 할 수 있다"라고 명기함으로써 연수생에게 일정기간의 연수 후 고용허가의 문을 열어주는 규정을 부가하고 있다. 연수생에 대한 보호와 관리 조항을 별도로 규정한 것은 이들 연수생이 출입국관리법상 취업자가 아님을 분명히 하면서 별도의 보호와 관리가 필요하다고 판단했기 때문이었다.

연수생에 대한 이 두 개의 조항은 최근에 입법화된 것으로(1997년 12월 13일 공포) 산업기술연수제도를 법률로서 명문화하기 시작했다는 점에서 큰 의미

를 가진다. 특히, 산업기술연수제도를 고용허가제와 결합시킴으로써 이 제도를 크게 개선했다는 점을 가장 중요한 의미로 받아들일 수 있을 것이다.

(2) 외국의 사례

외국의 사례를 보면, 대개의 나라가 노동허가제를 실시함을 알 수 있다. 노동허가제라 함은 외국인이 노동할 수 있는 허가를 받고 이에 따른 노동을 한다는 전향적 제도라 할 수 있다. 특히 3D업종의 노동력공급으로 고심하고 있는 서구선진국의 경우 이러한 제도가 잘 구비되어 있음을 알 수 있다. 노동허가와 별도로 고용허가제가 존재한다. 고용허가제의 경우에는 노동자가 아니라 사용자에 초점을 맞추고 있다. 사용자가 자격을 구비하면 고용허가를 받고 간략한 허가 자격을 취득한 외국인노동자를 고용하는 것이다. 한국의 산업기술연수생제도와 가장 비슷한 경우는 일본에서 찾을 수 있다. 그러나 연수자격이 아니라 특별활동비자자격으로 취업활동을 하며 노동자로서 내국인과 동등한 법적 지위를 누릴 수 있다. 이에 비하면 한국의 산업기술연수생제도는 여전히 많은 한계를 갖는 제도임을 확인할 수 있다.

(3) 향후 과제

연수생의 보호에 대한 조항은 분명 과거보다는 진일보했다. 하지만 그 구체적 내용을 적시하지 않고 있어 부실한 규정이라는 지적을 피할 수 없다.

근본적으로는 산업기술연수생이 취업자, 즉 노동자

본 문헌은 한국노동연구원 연구보고서이다.

외국인 노동자 고용정책에 대한 국가별 비교

| 구분 | 외국인고용정책 | 주요내용 |
|-----|---------|--|
| 독일 | 노동허가제 | 일반 노동허가(단기 취업자)와 특별노동허가(장기정착자) |
| 영국 | 노동허가제 | WP1 -전문기술인력에 대한 일반노동허가 WP2 -주 30시간이상 대학졸업자 수준의 전문인 자격이나, 관리직 수준의 연수, 실습생 WP3 -예술인, 체육인 |
| 프랑스 | 노동허가제 | 노동허가를 통하여 외국인의 취업 기간과 지역, 직종을 제한, 3년 이상 합법적으로 체류하게 되면 전국의 어느 직종이든 취업 할 수 있는 체류허가를 받게 된다. |
| 미국 | 노동허가제 | 노동허가의 H-2 비자를 발급하여 국내 노동력으로 확보할 수 없는 노동력을 제공하는 단기 노동자로 대부분이 계절 농업노동자이며, 벌목공, 기능공, 무용수, 점대원 등도 있다. |
| 대만 | 고용허가제 | 사용자 -고용허가제 : 1) 공립취업복무 기관에 고용허가 신청 2) 심사·비준 통과 3) 고용안정세 납부 4) 고용허가 취득 노동자 -노동허가제 : 1) 건강진단 합격 2) 중앙 주무부서에서 노동허가 취득 |
| 일본 | 산업기술연수제 | · 일본에 입국하여 '연수'와 연수 평가를 거쳐 기능이 일정 수준에 달하였다고 인정받은 후 '특별 활동 비자'로 체류 자격을 변경하여 기능 실습을 하는 제도이다. 한편 일본계 외국인에게 특별 우대를 해주는 '정주 여권 제도'를 실시 · 기능 실습 기간에는 '근로자' 신분을 인정하여 원칙적으로 노동관계법, 각종 사회보장관련 법령을 적용 |
| 싱가폴 | 노동허가제 | 외국인 노동자 고용법-단순, 미숙련 노동자에 대한 고용 허가제도 고용 패스제도-전문 기술 노동자의 경우 이민법 적용 신고 사항을 적용 |

로서 법적 지위를 누릴 수 있는 근거가 출입국관리법에 의한 체류자격으로 대치되어 버렸기 때문에 임금, 노동법 등에서 내국인과 동등한 법적 지위를 누리지 못하고 있는 실정이다. 이제 그 내용은 반드시 보완되어야 할 형식적 규정에 불과하다.

보완되어야 할 내용으로 현재 쟁점이 될 수 있는 것은 임금 및 근로조건에 대해 내국인과 동등한 법적 지위를 누리는 것(근로기준법5조에 의해 가능), 그리고 노동3권의 적용, 사업장 이동의 자유, 가족 초청 및 결혼 등이라 할 수 있다. 물론 이런 처우개선이 실질적으로 이루어진다면 더 이상 산업기술연수제를 지속할 이유는 없어진다. 최근 고용허가제를 필두로 하는 법·제도적 개선작업은 이러한 노력을 담고 있다고 볼 수 있을 것이다.

4. 불법체류취업자의 법적 지위

불법취업자는 출입국관리법에 근거해서 세 가지 부류, 즉 '자격 외 취업자', '체류기간 초과 취업자' 그리고 '밀입국 취업자'로 나눌 수 있다. 첫째 범주인

'자격 외 취업자'는 관광, 유학 등 취업 이외의 체류자격을 가지고 입국하여 취업하고 있는 이주노동자들이고, '체류기간 초과 취업자'와 '밀입국 취업자'는 말 그대로 체류 유효기간이 지났음에도 취업하고 있는 자와 밀입국하여 취업하고 있는 자를 말한다. 불법취업자의 대부분은 첫 번째 범주에 속한다.

이들의 법적 문제와 관련해서는 이들이 출입국관리법상 모두 '불법체류자'라는 사실 이외에 별로 논의할 것이 없다. 그러나 이들의 취업자로서의 권리는 그리 간단하게 넘어갈 문제가 아니다. 그 이유는 이들도 어떤 사업체에 고용되어 있는 한 이들의 근로자로서의 권리를 누구도 무시할 수 없기 때문이다.

만약 이들을 근로자로 인정한다면 이들의 법적 권리는 무엇보다도 근로기준법에 의해서 보장받아야 할 것이다. 근로기준법 제5조에 의하면, '사용자는 ... 근로자에 대하여 국적과 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 대우를 하지 못한다'고 분명히 밝히고 있다. 하지만, 외국인이라는 이유로 차별 대우를 해서는 안된다는 이 조항이 사업체 현장에서

잘 준수되고 있다고 믿는 사람은 없을 것이다. 실제로 고용주들은 이들이 값싼 노동력이기 때문에 이용하고 있으며 일반시민도 이들을 내국인 근로자와 동등하게 대우해 주어야 한다고 생각하지는 않을 것이다. 더욱이 그들 자신이 권리 주장을 할 수 없는 위치에 있음을 잘 알고 있으며 내국인과 동등한 대우를 받을 가능성도 기대하지 않고 있을 것이다.

그러나 이들이 산업재해를 당하였을 때 근로자로서의 권리를 요구하는 법적 호소는 종종 발생하여 왔고 이에 대한 법적 판결은 대체로 이들에게 유리하게 내려지는 것으로 나타났다. 즉 산업재해가 발생했을 때 사용자는 근로기준법 제5조의 입법취지와 산업재해보상보험법의 목적에 따라 요양급여를 지급해야 한다는 것이다.

대법원은 판례를 통해 출입국관리법상 취업체류자격을 갖지 않더라도 근로계약은 무효로 되지 않으며, 근로기준법상 근로자로서 산업재해보상보험법상의 급여를 받을 수 있다고 판시하고 있다. 대법원은 그 근거로 출입국관리법 규정이 자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위만 금지하는 것일 뿐, 근로계약을 무효로 하는 것은 아니라는 점을 들고 있다.

최근 노동부는 불법 취업중인 외국인들도 신분이 노출되어 강제추방되기 전까지는 산업체 근무중 임금·퇴직금·휴가 등 모든 근로 조건에서 내국인과 동등한 권리가 보장된다고 확인한바 있다. 또한 취업자도 근로자로 간주하는 대법원 판례와 이와 관련된 법무부의 새 유권해석을 근거로 이 날부터 불법 취업 외국인에 대해서도 근로기준법을 적용하기로 했다고 밝혔다.

5. 정책과제

(1) 정주외국인에 대한 참정권도입

정주외국인에 대한 사회보장, 교육, 노동 등에 대한 법적 차이는 내국인과 거의 동일한 수준으로 끌어올

려졌다. 문제는 현재까지 계속 거주하여왔고 앞으로 계속 거주할 정주외국인에 대한 보다 정치적이고 사회적인 시민권을 확립할 수 있느냐이다. 이와 관련 최근 가장 큰 이슈가 되는 것은 정주외국인에 대해 지방자치단체장과 지방의회선거에 투표할 수 있는 선거권을 부여하는 법안을 정부가 검토하기 시작했다는 것이다.

정부는 제3기 지방선거 때부터 국내에 5년 이상 거주한 정주외국인에게 지방자치단체장과 지방의회 선거에 투표할 수 있는 선거권을 부여하기로 했으며 김기재(金紀載) 행정자치부 장관은 기자간담회에서 『세계적 추세대로 우리나라도 국내 정주외국인에게 부분적인 참정권을 부여하도록 할 방침』이라면서 이같이 밝혔다(경향신문, 1999. 9. 8). 행자부는 외국인의 참정권 부여를 위해 3기 지자체선거 이전까지 「정주외국인 특례법」 제정을 추진할 방침인 것으로 전해진다. 이러한 참정권이 실제 집행된다면 획기적인 사건이라 할 만하다.

멀리 서구 선진국은 볼 것도 없이 일본만 하더라도 지방자치 수준에서의 외국인에 대한 '시민권' 부여는 상당히 진전되어 있다. 우리나라의 경우, 늦긴 하였지만 변화하는 민족환경에 대한 전향적인 민족정책의 수립이 요구되고 있고 외국인에 대한 참정권 도입은 획기적인 민족정책의 일환이 될 수 있을 것이다.

(2) 고용허가제의 도입

외국인을 대상으로 한 고용허가제 실시와 관련해, 현재 국회 환경노동위원회에 이 제도를 도입하자는 법안이 4개 계류중이다. 세부 내용이 물론 약간씩 다르긴 하지만, 고용허가제나 노동허가제를 도입하는 것이 이들 법안의 주요 골자이다. 물론 사용자의 반발이 따르고 있다. 물론 현실적으로 당장 산업기술 연수생제도를 폐지하고 고용허가제로 전환하기에는 우리나라의 경제적 여건이나 제도적, 법적 준비가 미비한 것은 사실이다. 그러나 국회에 고용허가제를 주

장하는 법안이 계류 중에 있고 연수생제도가 현실적으로 제구실을 못하고 있다는 점을 감안할 때, 고용허가제로의 전환도 신중히 검토할 필요가 있을 것이다.

고용허가제는 일정한 계약기간 동안 특종 업종에만(국내 인력만으로 충원하기 어려운 부분으로 국한)의 국인 노동자의 고용을 허용하는 제도로 국내에 취업한 외국인 노동자는 원칙적으로 국내 노동자와 똑같은 지위를 갖는다. 그러나 외국인력의 불법 취업은 강력히 규제하겠다는 취지이다.

(3) 외국인 노동자에 대한 국내법상의 보호

굳이 고용허가제가 도입되지 않더라도 현행 법률아래서도 외국인노동자에 대한 보호조치는 국제적인 인권의 기준에 맞게 마련되어야 한다. 노동법과 사회보장 관계법을 전면 허용되어야 하는데, 노동 3권이 보장되는 근로기준법, 최저임금법, 노동쟁의 조정법, 노동조합법, 산업안전 보건법, 산 업재해보상보험법 등이 한국인과 같이 노동자로서의 권리가 보장되어야 하며 의료보험, 국민연금법, 고용보험법 등이 적용되어야 한다. (김권찬 · kkckr@hanmail.net)

F O C U S

재일동포의 아쿠타가와 상 수상

소설가 아쿠타가와는 동경대 재학 중 작가로 데뷔해 시대의 대표작을 남겼다. 그러나 그는 35세인 1927년 자살하고 말았다. 아쿠타가와를 기리기 위해 문학상이 제정되었고 주로 순수문학 작품을 대상으로 수상작이 선정되었다. 이 상은 일본 최고의 문단 등용문이자 일본문학의 흐름을 알 수 있는 역할을 하고 있다.

일본 문단 최고의 문학상인 아쿠타가와 상은 현재까지 122회 수여되었다. 매년 두 번 신인작가들을 대상으로 심사를 해서 수상자를 배출하고 있다. 재일동포들은 현재까지 이회성, 이양지, 유미리, 현월 등 4명이 수상했다. 유미리를 제외하면 다른 작가들은 작품에서 재일동포의 삶을 주제로 다루었다. 71년 이회성이 '다듬이질하는 여인'으로 수상하게 되면서 재일동포 작가와 아쿠타가와 상은 관계를 맺게 되었다. 88년 이양지가 '유희'로 두 번째 수상했다. 97년에는 유미리가 '가족시네마'로 수상했고 올해는 현월이 '그늘진 동네'로 수상했다. 현월의 작품은 오사카에 거주하면서 고찰해온 재일동포의 변화하고 있는 삶을 그려낸 것으로 평가받고 있다. 특히 이회성은 가장 전형적인 재일 문인 중의 하나로 중견작가로 건필을 유지하고 있으며 유미리는 작품활동을 통해 많은 인정을 받고 있다.

재일동포들의 아쿠타가와 수상에 대해 현재까지 많은 수상자 중 단지 4명만을 차지하고 있으며 일본속에 사는 한 부류인 재일동포를 소재로 삼았을 뿐이라는 냉소적인 견해도 있지만 다양한 주제가 있음에도 불구하고 재일동포라는 민족적 정체성에 대한 고찰을 하고 있는 재일동포 작가들의 수상과 활동은 재일동포들의 삶의 궤적과 일본사회 융화과정을 보여주는 일이다. <김용찬>

재외한인

한국의 560만 재외동포는 단지 도움을 주어야 하는 대상이 아니다. '세계화'라는 거대한 조류 속에서 그들의 정치·경제적 잠재력은 새로운 가치평가를 받고 있다. 그러나 우리는 그들에 대해서 무엇을 얼마만큼 알고 있는가? 한국은 560만 재외동포에 대해 어떤 원칙으로 그리고 어떤 방식으로 관계를 맺어나갈 것인가?

고병국(본원 연구원)

1990년대 들어 구 소련 및 중국과의 외교관계가 수립됨에 따라 과거 한국의 재외동포정책 대상자에서 제외되어 왔던 이 지역 거주 동포가 새로 동포정책의 대상으로 편입됨으로서 재외동포사회는 급격한 양적 팽창을 맞았으며, 현재 그 규모는 약 560만 명에 이르고 있다. 1990년대 중반, 전 세계적으로 약 1억2,500만의 인구가 그들의 조국을 떠나 외국에서 생활하고 있는 것으로 추정되는 상황에서, 560만이라는 한국의 재외동포 사회는 화교, 유대인, 인도인에 이은 세계 4위의 규모이며, 한국은 지금도 매년 만 명 이상의 이민을 배출하고 있다.

21세기의 문턱에서 '세계화'라는 국제질서의 변화는 하나의 유행어가 아니라 피할 수 없는 현실로 다가오고 있다. 이미 자본과 시장을 중심으로 범 세계적 네트워크화가 진행되고 있으며, 여기에 적절히 대응하지 못하는 국가는 생존의 위협을 받는 지경에 이르고 있다. 이러한 '세계화'라는 거대한 조류 속에서 재외동포의 정치·경제적 잠재력은 새로운 가치 평가를 받고 있다. 이제 그들은 단지 도움을 주어야 하는 대상이 아니라, 긴밀한 관계 속에서 공존해야 하는 동반자로 인식되어야 한다.

하지만, 560만이라는 거대한 재외동포를 갖고 있는

한국은 어떤 원칙으로, 그리고 어떤 방식으로 이들과 관계를 맺어나갈 것인가? 우리는 그들에 대해서 무엇을 얼마만큼 알고 있는가?

한국 정부는 1999년 8월, '재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률'(이하, 재외동포법)을 제정함으로써 이러한 재외동포를 보다 적극적으로 포용하고자 하는 의지를 표명하였다. 즉, 재외동포에게 내국인과 거의 동등한 법적 지위를 보장함으로써 그들의 국내 활동에 상당한 자유를 부여한 것이다. 그러나 한편으로 재외동포법은 중국 및 구 소련 지역의 동포 약 270만 명을 동포로 인정하지 않는 결과를 초래하여, 동포정책의 '부실성'을 다시 한번 드러내고 말았다. 또한 세대교체의 과정에서 점점 더 심화되고 있는 '민족 정체성의 약화'에 대해서는 '수수방관' 이상의 대책을 마련하지 못하고 있는 실정이다.

지난 수십년 동안 누적된 결과를 한 순간에 역전시킬 수는 없다. 21세기가 요구하는 재외동포와의 적절한 관계 설정은 그들이 부닥치고 있는 상황을 올바르게 알고, 또 그들의 입장에서 그들의 생각과 요구를 이해하려는 일부부터 시작해야 할 것이다.

재외동포의 정의

| 해당법령 | 재외동포 | |
|--|--|--|
| | 재외국민 | 외국국적 동포 |
| 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 <99. 8. 12> | <ul style="list-style-type: none"> 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자. | <ul style="list-style-type: none"> 대한민국 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령이 정하는 자 |
| 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률시행령 <99. 11. 27> | <ul style="list-style-type: none"> “외국의 영주권을 취득한 자”라 함은 거주국으로부터 영주권 또는 이에 준하는 거주목적의 장기체류 자격을 취득한 자를 말한다. “영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”라 함은 해외이주법 제 2조의 규정에 의한 해외이주자로서 거주국으로부터 영주권을 취득하지 아니한 자를 말한다. | <ul style="list-style-type: none"> 대한민국 정부수립 이후에 국외로 이주한 자 중 대한민국 국적을 상실한 자와 그 직계비속. 대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 자 중 외국국적 취득 이전에 대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 자와 그 직계비속. |
| 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 시행규칙 <99. 12. 2> | | <ul style="list-style-type: none"> “대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 자”라 함은 거주국 소재 대한민국 재외공관 또는 대한민국 정부의 위임을 받은 기관·단체에 재외국민등록법에 의한 등록을 한 자를 말한다. |

1. 재외동포의 정의

한국의 재외동포 정책과 관련한 문제점은 명칭의 불명확성 또는 그 혼용에 단적으로 나타난다. 즉, 그동안 해외에 거주하는 동포는 그 국적의 여부와 관계 없이 해외교포, 교민, 재외국민, 재외한국인 등으로 불려졌던 것이다. 이처럼 재외동포에 대한 정의와 그 범위조차도 명확하게 마련되어 있지 않은 상황에서 합리적인 그리고 적극적인 재외동포정책을 기대한다는 것은 무리였을 것이다. 1999년 8월에 제정된 재외동포법에서는 이러한 재외동포에 대한 정의를 구체화하고자 하는 시도가 보인다.

재외동포법에 의하면, 현재 대한민국의 국적을 보유하고 있는가 아니면 거주국의 국적을 보유하고 있는가에 따라 각각 '재외국민'과 '외국국적 동포'로 나누어지고, 이들을 통틀어 재외동포로 칭하게 된다. 즉, 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득하거나 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 사람을 '재외국민'으로, 한편 대한민국 국적을 보유하고 있던 자나 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 사람 중 대

통령령이 정하는 자를 '외국국적 동포'라고 하고, 이들 '재외국민'과 '외국국적 동포'를 모두 포함하는 개념으로 '재외동포'를 사용하고 있다.

'재외동포의 현황'에서 상술하겠지만, 재외동포에 대해 새롭게 정의하고 또 그 범위를 규정하는 과정에서 중국과 독립국가연합에 거주하는 약 260만의 동포가 재외동포법의 적용대상에서 배제되었다. 외교적인 그리고 국내의 현실적인 문제를 감안한다고 하더라도, 동포의 약 반수를 동포로 인정하지 않는 성급한 결정은 재외동포에 대한 한국 정부의 이해가 여전히 부족함을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한편, '재외국민'이나 '외국국적 동포'라는 용어가 적절한 것인지에 대해서도 의문의 여지가 있다. 먼저, '동포'라는 것은 명확하게 정의된 개념이라기보다는 혈연적 의미가 강하게 내포된 개념이기 때문에, 다양한 정치·사회적 환경 속에서 독특한 형태로 존재하는 한인을 '동포'의 개념으로 포괄하기에는 다소 무리가 있어 보인다. 또한 대한민국의 국민으로서 혹은 비록 한국 국적을 가지고 있지 않더라도 한민족의 핏줄과 문화를 지닌 채 외국에 살고있는 한민족을 지칭하

지역별/연도별 재외동포 현황

| 구분 | 1990년 | 1991년 | 1992년 | 1995년 | 1997년 | 1999년 | 백분율(%) | |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|------|
| 아시아 | - | 2,716,931 | 2,713,524 | 2,723,920 | 2,801,383 | 2,811,300 | 49.81 | |
| 중국 | - | 1,922,097 | 1,927,278 | 1,940,398 | 1,985,503 | 2,043,578 | 36.20 | |
| 일본 | 694,332 | 730,901 | 712,519 | 696,811 | 702,967 | 660,214 | 11.70 | |
| 기타 | 54,121 | 63,939 | 73,727 | 86,711 | 112,913 | 107,508 | 1.90 | |
| 미주 | 1,496,475 | 1,606,205 | 1,716,622 | 1,964,750 | 2,209,409 | 2,271,393 | 40.24 | |
| 미국 | 1,347,189 | 1,452,149 | 1,553,577 | 1,801,684 | 2,000,431 | 2,057,546 | 36.45 | |
| 캐나다 | 60,633 | 64,164 | 70,181 | 73,032 | 110,126 | 111,041 | 1.97 | |
| 중남미 | 88,653 | 89,892 | 92,864 | 90,034 | 98,852 | 102,806 | 1.82 | |
| 유럽 | 유럽 | - | 491,140 | 519,139 | 527,231 | 522,585 | 551,324 | 9.77 |
| | 소련 | - | 437,680 | - | - | - | - | - |
| | CIS | - | - | - | 461,145 | 450,104 | 486,857 | 8.63 |
| 중동 | 19,862 | 15,068 | 11,612 | 9,356 | 7,442 | 6,326 | 0.11 | |
| 아프리카 | 2,938 | 2,614 | 2,693 | 3,316 | 3,410 | 4,215 | 0.07 | |
| 총계 | 2,320,099 | 4,832,414 | 4,943,590 | 5,228,573 | 5,544,229 | 5,644,558 | 100 | |

출처 : 법무부, 『재외동포현황』 1999.

면서, 실상 그들이 '한민족'임을 보여줄 수 있는 말이 빠져버리고 말았다. 예컨대, 자민족을 해외에 많이 이주시킨 중국과 일본의 경우, 각각 화교(華僑)/화인(華人) 그리고 재외일본인(在外日本人)/일제인(日系人)이라는 용어를 사용하고 있다는 점에서 시사점을 얻을 수 있다.

2. 재외동포 현황

1. 지역별/연도별 재외동포 현황

1990년대에 들어 구 소련 및 중국과의 외교관계가 회복됨으로써 급격한 양적 팽창을 보였던 재외동포 사회는 그 이후에도 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 1999년 6월 현재, 가장 많은 한인이 거주하는 지역은 미국(205만 명)이며, 다음으로 중국, 일본, 독립국가 연합의 순이다.

그런데, 현 재외동포법은 정부수립전의 해외이주자 중 1949년 발효된 재외국민등록법에 따라 한국국적을 확인 받은 자와 그 직계비속으로 적용대상을 제한, 당시 외교관계가 없었던 중국과 러시아에 거주하는 조선족과 고려인을 수혜대상에서 사실상 제외했다.

따라서, 중국에 사는 동포 약 220만 명과 러시아 중심의 옛 소련지역에 사는 약 50만 명, 그리고 무국적 재일동포 약 15만 명은 이 법의 적용 대상에서 빠졌다. 사실상 재외동포의 절반 이상을 동포로 인정하지 않은 셈이 된 것이다.

중국, 러시아와의 외교적인 관계, 그리고 국내의 불법체류자 급증에 따른 사회문제로 인해 어쩔 수 없었다는 입장은 다소 설득력이 없어 보인다. 특히 일본, 중국, 러시아를 중심으로 하는 동북아 경제권의 부상이 주목받고 있는 현실에서, 그곳에 거주하는 동포를 배제시킨 것은 지나치게 성급한 결정이며, 재외동포의 잠재력에 대한 이해 부족의 결과이다.

2. 주요거주국의 체류자격별 재외동포 현황

2천 명 이상의 동포가 거주하는 주요 거주국의 체류자격별 재외동포 현황은 별표와 같이 나타나고 있다.

3. 재외동포 단체 조직 현황

재외동포 사회의 규모에 비례하여 재외동포 사회 내에서의 각종 단체 역시 상당한 수에 이르고 있다. 대표적인 한인 단체로서 '한인회'는 98년 현재 전 세

주요 거주국(2,000명 이상)의 체류자격별 재외동포 현황

(1999년 현재)

| 지역 | 국가 | 체류자격 | | | | 총수 |
|------|---------|-----------|-----------|---------|---------|-----------|
| | | 시민권자 | 영주권자 | 체류자 | 기타 | |
| 아시아 | 일본 | - | 564,761 | 72,107 | 16,949 | 653,817 |
| | 중국 | 1,995,510 | - | 41,997 | - | 2,037,507 |
| | 오스트레일리아 | 12,657 | 17,264 | 14,399 | 480 | 44,800 |
| | 뉴질랜드 | 1,423 | 8,425 | 26,085 | 926 | 36,859 |
| | 인도네시아 | 182 | - | 7,896 | 2,000 | 10,078 |
| | 태국 | 21 | 41 | 1,600 | 5,556 | 7,218 |
| | 필리핀 | 187 | 1,493 | 6,807 | 1,650 | 10,137 |
| | 싱가포르 | 31 | 385 | 3,734 | - | 4,150 |
| | 타이완 | 275 | 568 | 2,481 | - | 3,324 |
| | 말레이시아 | 4 | 13 | 2,277 | 16 | 2,310 |
| 미주 | 베트남 | - | - | 5,544 | - | 5,544 |
| | 미국 | 602,921 | 1,119,573 | 140,221 | 198,862 | 2,061,577 |
| | 캐나다 | 55,540 | 43,548 | 10,939 | 1,014 | 111,041 |
| | 브라질 | 4,081 | 42,485 | 302 | 48 | 46,916 |
| | 아르헨티나 | 5,601 | 24,963 | 451 | 223 | 31,248 |
| | 파라과이 | 2,953 | 6,680 | 174 | 605 | 10,412 |
| | 과테말라 | - | 581 | 3,537 | - | 4,118 |
| 유럽 | 멕시코 | 670 | 1,015 | 339 | 355 | 2,379 |
| | 독립국가연합 | - | - | - | - | 486,857 |
| | 독일 | 5,087 | 8,479 | 12,103 | - | 25,669 |
| | 영국 | 154 | 1,373 | 7,621 | 1,688 | 10,836 |
| | 프랑스 | 60 | 1,028 | 4,482 | 4,695 | 10,265 |
| | 스페인 | 167 | 1,765 | 661 | 639 | 3,232 |
| 이탈리아 | 70 | - | 5,425 | - | 5,495 | |

출처 : 법무부, 『재외동포현황』, 1999.

계적으로 537개가 있는 것으로 파악되고 있으며 그 외에도 종교단체(499개), 산업/기술/경제/기업 단체(430개), 교육/도서관(142개), 문화예술 단체(141개) 등이다. 특히 한국어의 유지와 전승이 점점 어려워지는 현실에서, 한국인으로서의 민족 정체성 형성에 직접적인 계기가 될 수 있는 한인 언론사 현황은 다음과 같다.

3. 한민족의 이민사

한민족은 약 140년의 '이민사'를 가지고 있다. 한민족의 이민은 1860년대부터 시작되었으며, 당시의 이민은 주로 경제적인 궁핍을 면하고자 하는 농업이민이었고, 대상지는 러시아의 포시에트와 연해주 그리고 중국이었다. 1910년부터 35년 간의 일제 식민지 통치 기간에는, 삶의 터전을 박탈당한 한인들이 일

제의 혹독한 식민지 정책을 피해 조국을 떠나야 했다. 특히, 1931년부터 2차대전이 종결된 45년까지는 한민족의 '이민사'에 있어서 최대 시련기라고 할 수 있다. 1931년 일본의 괴뢰정부인 만주국이 성립되면서 일본의 타이완주정책에 의해 한반도에서 많은 농민이 만주로 이주하게 되고, 1937년에는 러시아의 연해주에 살던 한인이 스탈린에 의해 중앙아시아로 강제이주된다. 한편, 1939년에서 1945년까지의 '전시체제 강제연행시기'에는 무려 2백만의 조선인이 일제의 전쟁에 동원되었으며, 그들이 현재의 60만 재일동포 사회를 형성하게 된다. 1945년의 해방은 그동안 흩어져 살던 한인이 대거 귀국할 수 있는 시기였으나, 곧이어 발생한 한국전쟁은 수많은 전쟁고아를 낳고, 이들이 대거 미국으로 떠나게 된다.

엄밀하게 말해서, 1962년 '이민법'이 제정되기 전까지의 한민족의 '이민사'는 '이민사'라기보다는 '난

재외동포 언론사 현황

(1997년 현재)

| 국 가 | 총 수 | 유 형 | | | | | |
|--------|-----|-----|--------------|----|-------|---------------|--|
| | | 일간지 | 신문 (주·월간) | TV | Radio | TV & Radio | |
| 독 일 | 4 | - | 4 | - | - | - | |
| 러 시 아 | 6 | - | 2 | - | 4 | - | |
| 미 국 | 141 | 23 | 52 | 34 | 31 | 1 | |
| 브 라 질 | 8 | 4 | 3 | - | 1 | - | |
| 아 르헨티나 | 7 | 3 | 3 | - | 1 | - | |
| 영 국 | 3 | - | 3 | - | - | - | |
| 우즈베키스탄 | 1 | - | - | - | - | 1 | |
| 일 본 | 15 | 1 | 12 | 1 | 1 | - | |
| 중 국 | 9 | 3 | 1 | 1 | 4 | - | |
| 카 자흐스탄 | 3 | 1 | - | 1 | 1 | - | |
| 캐 나 다 | 16 | 3 | 7 | 5 | 1 | - | |
| 파 라과이 | 6 | 1 | 4 | - | 1 | - | |
| 프 랑스 | 7 | - | 7 | - | - | - | |
| 필 리핀 | 7 | - | 7 | - | - | - | |
| 호 주 | 8 | 2 | 4 | 1 | 1 | - | |
| 기 타 | - | - | 4 | - | - | - | |
| 합 계 | 241 | 41 | 113 | 43 | 46 | 2 | |

출처 : 법무부, 『재외동포 단체 조직현황』 1999, 재외동포재단 홈페이지(http://www.okf.or.kr/k_index/info/index.html).

민사' 혹은 '유민사'에 가깝다. 따라서, 한인들의 해외이민이 체계적·정책적으로 시행된 것은 1962년의 이민법 제정 이후라고 볼 수 있다.

1. 정책적 이민

한국 정부의 해외이민 정책은 재외동포 사회의 규모를 지속적으로 확장시켜 왔다. 그러나 이민은 어디까지나 이민자의 '자발성'에 따라 결정되기 때문에 대내외적 정치·경제 상황의 변화에 따라 증감의 변화를 보인다. 한국의 경우 1962년부터 현재까지 약 83만 명의 이민을 배출시켰으나, 1990년대에 들어 대내적

인 민주화와 경제 여건의 호전 등에 따라 해외이주 희망자가 줄어드는 경향을 보였다. 이러한 일반적인 추세 속에서 해외이주자 수는 1980년 3만 7,510명에서 계속 감소하여 1998년에는 1만 3,974명으로 줄었으나, 여전히 연간 1만 명 이상이 해외로 이주하고 있다.

1998년 해외이주자 1만 3,974명의 세부내역을 살펴보면 미국으로의 이주자가 8,734명(62.5%)으로 가장 많고, 캐나다 4,774명(34.2%), 호주 322명(2.3%), 뉴질랜드 96명(0.7%) 등의 순으로 나타났다. 형태별로는 연고초청이주 6,638명(47.5%), 취업이주 3,805명(27.2%), 사업이주 2,179명(15.6%),

해외이주 신고 현황

(단위 / 명)

| 연도 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 계 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 미 국 | 11,473 | 8,133 | 7,975 | 8,535 | 7,277 | 8,205 | 8,734 | 60,332 |
| 캐 나 다 | 3,407 | 2,735 | 2,356 | 3,289 | 3,073 | 3,918 | 4,774 | 23,552 |
| 호 주 | 1,093 | 538 | 542 | 417 | 519 | 216 | 322 | 3,647 |
| 뉴질랜드 | 1,320 | 2,569 | 3,462 | 3,612 | 2,045 | 117 | 96 | 13,221 |
| 라틴아메리카 | 594 | 467 | 257 | 49 | 24 | 3 | - | 1,394 |
| 유 럽 | 11 | 14 | 4 | 2 | - | - | - | 31 |
| 기 타 | 29 | 21 | 8 | 13 | 11 | 25 | 48 | 155 |
| 총 계 | 17,927 | 14,477 | 14,604 | 15,917 | 12,949 | 12,484 | 13,974 | 102,332 |

출처 : 외교통상부 재외국민영사국 재외국민이주과

44 • 이민과 민족정착의 변화와 과제

국제결혼 1,346명(9.6%) 등의 순이다. 형태별 이주 현황에서 특기할 점은 1990년대 이후 연고이주가 줄어든 반면, 사업 및 취업이주가 꾸준히 증가해 왔다는 점이다. 즉, 사업 및 취업이주는 1990년의 4,622명(20%)에서 1998년에는 5,984명(42.8%)으로 괄목할 만한 증가세를 보여 왔는데, 이처럼 전체적인 이주자가 줄고 있는 상황에서 사업 및 취업이주가 늘고

있는 것은 연고초청 이주보다는 더욱 뚜렷한 목적의식을 가진 이주형태로의 변화로 해석된다.

한편, 해외이주 희망자들에 대한 지원은 크게 이주 전과 이주 후로 나누어 생각해 볼 수 있다. 이주 전에는, 이주 예정지에 대한 각종 정보제공과 현지에 보다 원만하게 적용할 수 있는 사전교육이 중요하다면, 이주 후에는 그들이 일정 수준의 정착단계에 들어갈 때

연도별 / 입양국가별 해외입양아 현황

(단위/명)

| 연도 | 계 | 입양국가 | | | | | | | | | | | |
|-------|---------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| | | 미국 | 프랑스 | 덴마크 | 스웨덴 | 노르웨이 | 네덜란드 | 벨기에 | 호주 | 독일 | 캐나다 | 스위스 | 기타 |
| 58-68 | 6,677 | 6,002 | 12 | 13 | 491 | 83 | - | - | - | 1 | 11 | 34 | 30 |
| 1969 | 1,190 | 755 | 33 | 12 | 198 | 37 | 19 | 28 | - | 2 | 2 | 86 | 18 |
| 1970 | 1,932 | 9,98 | 47 | 126 | 340 | 71 | 96 | 130 | - | 2 | 3 | 85 | 34 |
| 1971 | 2,725 | 1,252 | 112 | 308 | 511 | 148 | 83 | 229 | - | 9 | 1 | 30 | 42 |
| 1972 | 3,490 | 1,671 | 120 | 347 | 602 | 186 | 118 | 267 | - | 62 | 7 | 55 | 55 |
| 1973 | 4,688 | 2,329 | 163 | 555 | 618 | 259 | 182 | 286 | - | 135 | 11 | 120 | 30 |
| 1974 | 5,302 | 2,661 | 188 | 542 | 636 | 389 | 285 | 162 | - | 148 | 32 | 228 | 31 |
| 1975 | 5,077 | 2,995 | 155 | 246 | 308 | 109 | 307 | 408 | - | 176 | 73 | 227 | 73 |
| 1976 | 6,597 | 4,008 | 376 | 419 | 266 | 247 | 300 | 388 | 5 | 194 | 107 | 171 | 116 |
| 1977 | 6,159 | 3,711 | 571 | 460 | 355 | 302 | 282 | 269 | 26 | 119 | 7 | 53 | 4 |
| 1978 | 5,917 | 2,942 | 972 | 417 | 312 | 269 | 348 | 364 | 60 | 121 | 48 | 8 | 56 |
| 1979 | 4,148 | 2,347 | 560 | 406 | 169 | 112 | 171 | 146 | 53 | 136 | 33 | 1 | 14 |
| 1980 | 4,144 | 2,404 | 522 | 403 | 156 | 173 | 198 | 98 | 19 | 137 | 28 | 1 | 5 |
| 1981 | 4,628 | 2,684 | 484 | 402 | 279 | 246 | 198 | 93 | 25 | 140 | 77 | - | - |
| 1982 | 6,434 | 3,862 | 827 | 483 | 315 | 285 | 257 | 93 | 67 | 144 | 98 | 1 | 2 |
| 1983 | 7,263 | 4,854 | 859 | 347 | 278 | 287 | 172 | 31 | 155 | 148 | 81 | 1 | - |
| 1984 | 7,924 | 5,348 | 942 | 295 | 288 | 287 | 118 | 112 | 275 | 137 | 117 | 1 | 4 |
| 1985 | 8,837 | 6,021 | 975 | 402 | 301 | 234 | 159 | 151 | 278 | 164 | 125 | 4 | 23 |
| 1986 | 8,680 | 6,138 | 703 | 401 | 367 | 198 | 166 | 118 | 303 | 128 | 137 | 1 | 20 |
| 1987 | 7,947 | 5,707 | 589 | 336 | 280 | 212 | 108 | 114 | 306 | 110 | 151 | 1 | 32 |
| 1988 | 6,463 | 4,710 | 417 | 270 | 240 | 149 | 112 | 82 | 216 | 75 | 175 | - | 17 |
| 1989 | 4,191 | 3,343 | 204 | 109 | 83 | 147 | 6 | 43 | 156 | 35 | 45 | - | 20 |
| 1990 | 2,962 | 2,315 | 161 | 136 | 88 | 124 | 5 | 24 | 62 | 16 | 9 | - | 22 |
| 1991 | 2,197 | 1,744 | 89 | 115 | 83 | 91 | 8 | 9 | 32 | 10 | 2 | - | 14 |
| 1992 | 2,045 | 1,563 | 79 | 101 | 97 | 103 | 11 | - | 72 | - | - | 1 | 18 |
| 1993 | 2,290 | 1,807 | 85 | 139 | 60 | 104 | 4 | 1 | 69 | - | - | - | 21 |
| 1994 | 2,262 | 1,696 | 97 | 105 | 102 | 122 | 27 | - | 83 | - | - | 1 | 29 |
| 1995 | 2,180 | 1,614 | 86 | 120 | 110 | 126 | 15 | 1 | 72 | 1 | - | - | 34 |
| 1996 | 2,080 | 1,546 | 73 | 80 | 137 | 108 | 24 | - | 77 | 1 | 2 | - | 32 |
| 1997 | 2,057 | 1,620 | 66 | 65 | 66 | 122 | 36 | - | 61 | - | 5 | 1 | 25 |
| 총계 | 138,486 | 90,647 | 10,567 | 8,160 | 8,136 | 5,330 | 3,815 | 3,647 | 2,472 | 2,351 | 1,387 | 1,111 | 821 |

출처 : 재외동포재단 홈페이지(http://www.okf.or.kr/k_index/info/index.html)

까지 제도적인 지원이 필요하다. 이민자에 대한 직접적인 지원이나 해당국과의 외교적인 교섭에 의한 간접적인 지원 등 다양한 채널이 마련되어야 할 것이다. 참고로 해외에 자민족을 많이 이주시키고 있는 세계 유수의 해외이주 대국 일본은 이주지원책의 일환으로 여비지원, 농촌이민 특별지원, 현지 정착 지원책으로 영농지원, 의료원조, 교육원조 등을 통해 이주자의 성공적인 정착을 유도한 사례가 있다.

2. 해외입양

미국, 유럽지역 등 국외 가정에 입양된 한국의 어린이는 현재까지 14만 명에 이르고 있다. 정부는 그동안 '어린이 수출 1위국'이라는 오명을 씻고, 어린이가 신체적·정신적·사회적으로 급작스런 환경의 변화 없이 성장할 수 있도록 국내입양의 활성화를 추진해 온 바 있다. 이런 추세 속에서 어린이의 해외입양은 1993년을 기점으로 줄고는 있으나 그 수의 변동이 미미한 수준이며, 해마다 국내입양의 2배가 되는 2천여 명의 어린이가 해외로 입양되는 실정이다.

1994년의 미국무부 통계에 의하면, 입양비자를 발급받은 한국 어린이는 1,795명으로 단연 1위이고 이 숫자는 러시아의 1,530명보다 2백여 명이 많은 것임을 알 수 있다.

3. 대표적인 이민사회 - 미국

1962년 해외이주법 제정시행 이래 1998년 말까지 총 65만 9,336명이 미국에 이주함으로써 총 해외이주자 중 미국이민 비율이 78%를 차지하고 있으며, 1999년 6월 현재 미국 내 한인인 205만 7,500여 명에 이른다. 여기에는 시민권자·영주권자는 물론 유

학생과 지·상사 주재원 등이 모두 포함되어 있으며, 이는 1995년에 비해 15.6%, 1997년에 비해 2.8% 늘어난 수치다.

한국의 최대 이민국인 미국으로의 이주는 1903년 1월 13일, 하와이 사탕수수 농장 개발인력으로 한인 121명이 건너간 것으로 시작하여, 한국전쟁 후 국제 결혼 등에 의한 해외이주로 본격화되었다. 이어서, '해외이주법(1962년)' 제정과 함께 국민의 해외이주가 적극 추진되었던 1960년대에는 연평균 3천여 명이, 그리고 1970~1980년대에는 연평균 2만 7천 명 이상이 미국으로 이주하게 된다. 이처럼, 현재도 매년 1만여 명의 이주가 이루어지고 있는, 그리고 총 9만여 명의 어린이가 입양된 미국은 최대규모의 동포사회를 형성하고 있다.

4. 재외동포 정책

1. 기본목표

한국 정부의 재외동포정책의 기본목표는 '재외동포의 혈통, 문화 및 전통의 뿌리가 한국에 있음을 유념하면서 거주국 사회 내에서 안정된 생활을 영위하고 또한 존경받는 모범적인 구성원으로서 성장할 수 있도록 국제법, 국내법 및 거주국의 법과 제도가 허용하는 테두리 안에서 지원한다'는 것이다.

이러한 재외동포정책의 기본목표에 따라 정부는 보다 효율적인 재외동포 정책의 추진을 위한 구체적인 기본 추진계획을 수립하였다. 이는 첫째, 재외동포의 자조노력을 권장·지원하고, 둘째, 재외동포가 거주 지역 발전에 기여하고 거주지역 사회 내에서 융화를 이룰 수 있도록 지원하며, 셋째, 재외동포의 요구에

Countries of Nationality Ranked by Number of U.S. Adoption Visas Issued. (단위 / 명)

| 순위 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|----|-------|-------|-----|------|------|-----|------|-----|-----|------|
| 국적 | 한국 | 러시아 | 중국 | 파라과이 | 과테말라 | 인디아 | 콜롬비아 | 필리핀 | 베트남 | 루마니아 |
| 총수 | 1,795 | 1,530 | 787 | 483 | 433 | 412 | 351 | 314 | 220 | 199 |

*Statistics compiled from U.S. Department of State Report of Immediate Relative Visas Issued, period from October 1993 to September 1994 (Fiscal Year 1994)

출처 : Electronic Research Collection (<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/population/children/adoptions/Korea.html>)

관할 공관별 재외동포 현황

(단위 / 명)

| 관할공관명 | 영주권자·시민권자 | 체류자 및 기타 | 총 수 |
|-------------|-----------|----------|-----------|
| 주 로스앤젤레스(총) | 507,700 | 145,700 | 653,400 |
| 주 뉴욕(총) | 450,140 | 43,570 | 493,710 |
| 주 시카고(총) | 179,985 | 54,017 | 234,002 |
| 주 샌프란시스코(총) | 134,485 | 24,361 | 158,846 |
| 주 시애틀(총) | 122,422 | 4,031 | 126,453 |
| 주 아틀란타(총) | 103,525 | 10,887 | 114,412 |
| 주 휴스턴(총) | 78,951 | 21,190 | 100,141 |
| 주 미국(대) | 81,758 | 17,905 | 99,663 |
| 주 호놀룰루 | 33,470 | 1,250 | 34,720 |
| 주 보스턴 | 24,148 | 10,453 | 34,601 |
| 주 하와이(출) | 8,194 | 5,719 | 13,913 |
| 미국총계 | 1,724,778 | 339,083 | 2,063,861 |

출처 : 법무부, 『재외동포현황』 1999.

기초하여 언어·전통문화·예술 등의 차원에서 지원하고, 넷째, 자유·민주·인권의 보편적 가치에 입각한 재외동포사회의 발전을 지원하며, 다섯째, 재외동포들의 거주국내 법적·사회적 지위 향상을 위해 가능한 지원을 아끼지 않고, 여섯째, 재외동포의 한국 내에서의 투자 등 경제활동의 장려 및 재산권 행사 등 이익보호를 위한 국내법과 제도를 개선해 나간다는 것 등이다.

2. 법·제도적 지원

1999년 8월의 재외동포법 제정은 재외동포의 국내 체재 및 재산권 행사 등 각종 활동 보호를 위한 국내

법과 제도 개선의 차원에서 큰 의미를 가지고 있다. 즉, 재외동포법의 시행으로 재외동포는 내국인과 거의 동등한 법적 지위를 보장받을 수 있게 된 것이다.

3. 교육정책

재외동포 정책은 그들이 거주지역 내에서 융화하여 정착할 수 있도록 지원하는 것은 물론이고, 재외동포의 민족 정체성 유지라는 측면에 있어서도 세심한 배려가 이루어져야 한다. 따라서, 모국어와 모국문화의 보급을 통해 재외동포의 민족 정체성을 유인할 수 있는 민족교육은 재외동포 정책의 역점사업이 되어야 할 것이다. 현재, 재외동포를 대상으로 하는 민족교육

재외동포법 시행에 따른 법·제도적 개선 사항

| 구 분 | 개 선 사 항 |
|-----------|--|
| 출입국 및 체류 | <ul style="list-style-type: none"> · 주민등록증 대신 발급하는 거소신고증을 가진 재외동포들은 한번에 2년간 재입국 허가 없이 자유롭게 출입국할 수 있다.(거소라 함은 30일 이상 거주할 목적으로 체류하는 장소를 말한다) · 재외동포 체류자격을 부여받은 외국국적 동포의 취업 기타 경제활동은 사회질서 또는 경제안정을 해치지 않는 범위 내에서 자유롭게 허용된다. |
| 경 제 활 동 | <ul style="list-style-type: none"> · 국내거소 신고를 한 외국국적 동포는 부동산 거래(부동산의 취득·보유·이용 및 처분), 금융 거래(예금·적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금), 외국환 거래 등에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖는다. |
| 연금 및 의료보험 | <ul style="list-style-type: none"> · 국내거소 신고를 한 재외동포가 90일 이상 대한민국 안에 체류하는 때에는 의료보험을 적용받을 수 있다. · 외국국적 취득으로 대한민국의 국적을 상실하는 재외국민은 국적 상실에도 불구하고 연금을 수령할 수 있으며, 국가유공자 또는 독립유공자 대우에 관한 법률에 의해 보상을 받을 수 있다. |

재외동포 교육기관 및 단체

| 지 역 | 국 가 | 교육 기관 | | |
|---------|---------|-------|--------|-------|
| | | ①한국학교 | ②한국교육원 | ③한글학교 |
| 아 시 아 | 중 국 | 3 | - | 20 |
| | 일 본 | 4 | 18 | 41 |
| | 타 이완 | 2 | - | 2 |
| | 인도네시아 | 1 | - | 2 |
| | 호 주 | - | 1 | 39 |
| 아 메 리 카 | 미 국 | 2 | 7 | 1,027 |
| | 아르헨티나 | 1 | 1 | 9 |
| | 브라질 | 1 | 1 | 34 |
| | 파라과이 | 1 | 1 | 6 |
| | 캐나다 | - | 1 | 86 |
| 유 럽 | 기 타 | - | - | 26 |
| | 러시아 | 1 | 3 | 113 |
| | 카자흐스탄 | - | 1 | 173 |
| | 우즈베키스탄 | - | 1 | 123 |
| | 독 일 | - | 1 | 42 |
| | 영 국 | - | 1 | 15 |
| | 프랑스 | - | 1 | 4 |
| 중동/아프리카 | 기 타 | - | - | 81 |
| | 사우디아라비아 | 3 | - | 1 |
| | 리비아 | 1 | - | 1 |
| | 바레인 | 1 | - | 1 |
| | 이집트 | 1 | - | 1 |
| | 쿠웨이트 | 1 | - | 1 |
| 합 계 | | 24 | 38 | 1,909 |

① 한국학교 : 주로 일시체류민 자녀를 대상으로 국내 교육과정에 의거 의무교육과정을 전일제로 교육

② 한국교육원 : 한글 및 국사교육을 통한 민족교육 실시. 한국교육·문화정보·자료센터로 활용(교사파견, 교재·운영비 지원)

③ 한글학교 : 매주 수요일 또는 일요일에 재외동포학생(초·중·고생) 및 성인을 대상으로 2-6시간의 한글, 국사 등 민족교육 실시(교과서 무상 지원, 운영비 일부 지원)

출처 : 교육부, 한국교육개발원, 『교육통계』, 1998.

은 한국학교와 한국교육원, 그리고 한글학교에서 이루어지고 있으나 그 수와 예산에서 동포의 요구에 크게 못미친다는 평가이다.

특정 민족집단을 특징짓는 가장 핵심적인 요소는 언어라고 할 수 있다. 동일한 언어로 의사소통을 한다는 것은 그 말 속에 담긴 오랜 전통과 역사를 공유하는 것이며, 다른 집단과 자신이 속한 집단을 구별하는 기반이 된다. 특히, 재외동포 사회의 주류가 3세, 4세로 바뀌고 있는 시점에서 '언어 공동체'의 붕괴는 곧 '한민족 공동체'를 위태롭게 하는 결과를 초래할 수 있다. 재외동포 정책 중에서 특히 체계적인 한국어 교육이 강조되는 것은 이러한 이유에서이다.

4. 재외동포 재단의 설립

정부는 재외동포에 대한 종합적이고 일관성 있는 지원업무를 수행키 위해 1997년 10월 30일 재외동포 재단을 공식 출범시켰다. 이사장, 전무이사, 사업이사, 감사 및 1실 2부로 구성된 재외동포재단은 재외동포들이 민족적 유대감을 유지하면서 거주국 안에서 그 사회의 모범적인 구성원으로 살아갈 수 있도록 이바지함을 기본 목적으로 하고 있다. 재외동포재단은 주요 사업으로 재외동포 관련 각종 교류사업을 수행하고 재외동포 관련 자료의 조사·연구사업 및 재외동포 대상 교육·문화 및 홍보사업을 수행해 나갈 예정이다. 재외동포재단의 설립으로 외교통상부, 통일

부, 교육부 등 여러 부처에 분산된 재외동포 관련 업무 중 상당부분을 정부의 재정적 지원아래 종합적으로 시행하게 됨에 따라 재외동포에 대한 탄력적, 전문적 서비스가 가능하도록 그 기반을 마련했다는 평가이다.

특히 재외동포재단의 한민족 데이터베이스 구축작업은 전 세계 한민족의 네트워크 형성이라는 점에서 중요한 의미를 갖는 사업이다. 10만 명의 인명색인과

5만여 개의 한인기업 등 전 세계 한인의 연결을 시도하는 한민족의 '네트워크화'는, 재외동포의 경제력과 정보력이 점점 더 중요한 평가를 받는 시점에서 매우 중요한 일이 아닐 수 없다. 그동안, 한국 정부의 재외동포정책은 다소 '선언적'이었음을 부인하기 어렵다. 재외동포가 한국, 그리고 한민족의 소중한 자산이라는 인식하에 그들에 대한 보다 합리적이고 적극적인 지원이 요청되고 있다.

F O C U S

탈북자 7인의 북한 송환

지난해 11월 중국을 통해 러시아로 입국하려다 러시아 국경수비대에 체포됐던 탈북자 7명이 중국으로 추방된 사건이 있었다. 당시 예브게니 아파나시예프 주한 러시아 대사는 '러시아 법률에 따르면 불법 월경자는 상대국으로 돌려보내게 돼 있다'면서 '탈북자들을 면담한 유엔고등난민판무관실(UNHCR)도 이들에 대해 공식 난민지위 부여를 거부했다'고 주장했다. 그러나 UNHCR은 이들을 '난민'으로 인정했으나 난민지위 부여에 대해 최종 권한을 가진 러시아가 이를 거부했다고 밝혔다. 이때, 이미 이들의 운명은 예정되어 있는 것이나 마찬가지였다.

중국으로 추방된 탈북자에 대해 중국정부도 '이들을 국제법이나 탈북 목적을 감안할 때 난민이라고 볼 수 없는 불법 이민자'라 규정하였고, 결국, 2000년 1월 12일 탈북주민 7명이 북한으로 송환되기에 이르렀다.

탈북자 문제에 대해 '조용한 외교'를 내세우던 외교통상부는 탈북자의 복송이 확인된 후 내외의 비판에 직면했고 장관이 교체되기에 이르렀다. 정부는 국제사회가 인정하는 '난민 지위'를 탈북자들에게 적용하도록 중국과 러시아 측에 외교적 압력을 넣어야 한다는 것이 정부의 기본방향인바 그러한 외교적 노력이 단적으로 실패한 사례이기도 하다. '한국 외교사의 치욕'이라는 야당의 비판을 감수해야만 했다.

한편, 유엔은 14일 중국의 탈북자 강제 송환 조치가 국제 난민법을 위반한 것이라면서 중국 정부에 공식 항의했다. 유엔난민고등판무관실은 탈북자 7명이 지난해 12월 러시아 당국에 구금됐을 때 이미 난민으로 공식 인정받았다면서 중국이 최근 이들을 심각한 보복이 우려되는 북한으로 다시 되돌려 보낸 것은 명백한 국제 난민법 위반이라고 말했다. UNHCR은 이어 북한 당국에 강제 송환된 탈북자들을 인도적으로 대해줄 것을 촉구했다.

국제탈북난민보호협의회(ICNKR)도 24일 빌 클린턴 미 대통령, 장쩌민(江澤民) 중국 국가주석, 블라디미르 푸틴 러시아 대통령, 대행, 코피 아난 유엔사무총장 등에 서한을 보내 탈북자의 안전보호와 강제송환 중단 등을 요구했다.

북한은 남한정부의 일련의 대응에 대해 "북한주민 납치실패를 무마하기 위해 벌이는 광대놀음"이라고 비난하며 남한정부가 최근 들어 탈북자문제를 인권문제를 가지고 북한의 대외적인 이미지를 실추시키려 하고 있다고 주장하였다. 또 남한정부가 해외에서 북한주민을 '유인·납치'하려는 행위와 탈북자문제를 가지고 벌이고 있는 '反北소동'을 당장 중지해야 한다면서 "만약 그렇지 않고 우리의 자주권과 존엄을 계속 건드린다면 우리의 무자비한 징벌을 면치 못하게 될 것이며 비싼 대가를 치르게 될 것"이라고 경고하였다.

탈북자문제는 동북아시아의 외교적 현안이자 인권문제로 국제적인 관심을 모으고 있다. 문제의 핵심은 탈북자를 난민으로 규정할 것인가에 맞추어져 있었는데, 여기에 대한 관련국가와 국제사회의 입장이 이번 사건을 통해 가장 극명하게 드러나게 된 것이다. 물론 사건의 결과는 그간 한국정부와 국제단체의 노력이 참담한 실패로 귀결되었음을 증명해준 것이었다. 하지만 사건이 종결된 것은 아니다. 송환된 7인의 신변안전에 대한 보장은 여전히 중요한 문제로 중국정부를 통해 지속적으로 압력이 행사되어야 한다. 그리고 탈북자난민규정과 관련해 국가간 입장이 명징화되고 공문화된 이상 이 문제와 관련한 보다 적극적인 입장개진이 필요한 시점이기도 하다.

UNHCR은 현재 중국에 은신해 있는 수천명의 탈북자 가운데 일부는 "난민으로 지정될 기준을 분명히 갖추고 있다"고 밝혔다. 물론 중국 정부는 그러나 이를 인정하지 않고 있다. 게다가 중국 공안당국이 최근 몇년간 북한에 송환한 탈북자는 국경지역의 각 시·군별로 매달 70~80명에 달했던 것으로 알려지기도 하였다. 이와 같은 입장 차이가 근본적으로 해소되기는 어렵지만 상당기간 지속된다면, 이와 유사한 사건이 재발되지 말라는 보장은 없는 것이다.

북한으로 송환되기를 거부하는 탈북자의 인권은 보호되어야 마땅하다. 그리고 난민으로 규정되어야 한다. 정부는 외교교섭과 아울러 국제사회의 여론을 바탕으로 한 보다 적극적인 정책을 펴야 한다.

참고로 이들의 신원은 호영일(30. 함북 길주), 방영실(26. 여)씨 부부, 김광호(23. 함남 고원), 장호운(24. 함북 청진), 김운철(20. 함북 무산), 이동명(22. 평양)씨 등 성인 6명과 김성일(13. 함남 단천)군이다.

(강권찬)

특수문제

탈북자와 귀국동포 문제는 비록 그 수가 많지 않다고 하더라도 그들에 대한 수용 기준과 지원 원칙을 마련한다는 점에서 보다 적극적인 준비가 필요하다. 탈북자의 경우 북한 및 중국과의 외교관계 등으로 인해 남한 정부가 일방적으로 대처하기 곤란한 점이 있으나, 그것이 무국적 상태에서 생존의 위험을 느끼고 있는 탈북자들에 대한 한국 정부의 '무책'을 변명해 주지는 못한다. 한편 사할린 동포는 우리의 역사가 만들어낸 하나의 비극이다. 이들의 귀국과 관련하여 정책적 대안은 고사하고 체계적인 실태조사조차 이루어지고 있지 않은 현실을 보다 냉정하게 바라볼 필요가 있다.

강권찬 / 조화성(본원 연구원)

1. 탈북자의 현황과 대책

최근 탈북자가 증가하면서 북한체제의 붕괴와 대량 난민 발생 가능성이 높아지고 있다는 판단 아래 이들에 대한 지원 문제가 정책당국과 국민의 주목을 끌어들였다.

탈북자는 최근 정부가 선별적으로 수용하고 있는 고위층 자제 이외에도 수없이 많으며, 이들이 우리 대사관을 전전하며 남한행을 희망한 것 역시 어제오늘의 일이 아니다. 최근 북한의 식량난이 어느정도 해결되기 시작하면서 탈북자의 규모가 줄어들고 있다고는 하지만 여전히 많은 수의 탈북자가 중국과 러시아 등지에서 무국적자의 형태로 유랑하고 있는 것이 사실이며, 이후 북한내부의 위기상황에 따라 얼마든지 폭발적으로 증가할 수도 있는 상황이다. 따라서 문제는 현재에 대한 대책을 세우는 과정에서 탈북자에 대한

원칙과 기준을 마련하고 이로서 이후의 여러 사태에 대한 철저한 준비를 마련하는 것이라 할 수 있다.

탈북자에 대한 지원은 현재 크게 두 단계 즉, 국내 수용 이전 단계와 이후 단계로 나뉘어 이루어지고 있다. 이러한 두 단계 모두에서 우리 정부의 정책은 한계를 노출하고 있다. 전자의 단계에서 노출하고 있는 가장 주된 한계는 원칙 부재이다. 원칙적으로는 모든 탈북자를 우리 국민으로 간주하여 인도적 차원에서 보호하고 수용해야 함에도 불구하고 이들을 보호하지 못할 뿐더러 국내로 모두 수용하지도 않고 있다. 매우 제한적으로 정보가치나 선전효과가 큰 경우에 한하여 선별 수용하고 있을 뿐이다. 그 결과 북한체제에서 이제까지 상대적으로 혜택을 누려 온 소수 권력층 출신 탈북자는 국내로 수용하여 온갖 지원을 아끼지 않는 반면, 일반 다수 노동자와 농민 출신 탈북자는 국내 수용을 거부함으로써 중국이나 러시아 공안원의 감시

탈북자 총인원

(단위/명)

| 구분 | 총인원(99.11현재) | 현재 국내거주자 | 사망 등 |
|-------|--------------|----------|------|
| 탈북자 수 | 1,050 | 836 | 214 |

출처 : 국가정보원

연도별 현황

(단위/명)

| 합계 | 48-59 | 60-69 | 70-79 | 80-89 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1,050 | 275 | 210 | 59 | 63 | 9 | 9 | 8 | 8 | 52 | 41 | 56 | 85 | 71 | 104 |

출처 : 국가정보원

를 피해 사실상 무국적 상태에서 생계에 위협을 받으며 불안한 나날을 보내도록 방기하고 있는 것이 우리의 정책 실상이다.

물론 국내에 선별적으로 수용한 탈북자들이 모두 북한 고위층인 것은 아니다. 노동자 농민 출신이 많은 것도 사실이다. 그러나 문제는 국내 수용된 탈북자들의 국내보호와 지원단체에서 보이는 차별성에서 문제가 비롯된다. 심지어 노동자 출신 탈북자에 대한 안기부의 인권유린이 탈북자에 의해 제기되기도 하였다. 다른 측면에서 보자면, 중국, 러시아 등지의 탈북자에 대해 무조건적으로 남한정부가 수용해야 한다는 입장에도 무리가 있는 것이 사실이다. 그들을 수용할 수 있는 사회·경제적 여건이 마련된 것도 아니며, 북한과의 관계개선에 있어서도 중국과의 외교문제에 있어서도 남한정부가 적극적으로 나설 수는 없는 상황이다. 그렇지만 정부의 소극적 정책은 최근 언론을 통해 보도된 '탈북자의 북한으로의 강제송환' 같은 경우에도 드러나듯이 탈북자들에 대한 완전한 방기의 수준 이상을 보여주지는 못하고 있는 실정이다. 중국, 러시아 등지의 탈북자에 대한 난민규정 부여에 대해 더욱 적극적인 정책이 필요하다.

이런 문제의식을 바탕으로 남한 이주 북한 탈북자들의 현황과 지원대책을 점검해보고 국외에 거주하고 있는 탈북자의 현황과 이에 대한 지원대책을 난민규정문제를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

1. 탈북자 현황(국내거주)

국내로 수용된 탈북자에 대한 통계는 최근 국정원에 의해 확인된 바 있다. 그러나 그들의 신분이나 수용이유가 정확히 나타나 있는 것은 아니다. 또한 최근 중국을 통해 밀입국한 탈북자도 국내에 무국적자로

있다는 사실이 밝혀지기도 하다.

그동안 탈북자의 국내이주와 관련하여 정확한 공식 통계가 없었다. 대부분 추정치를 통해서 8백여 명에서 1천여 명으로 파악하는 것이 고작이었다. 국정원은 현재 남한에 거주하는 탈북자 수를 836명으로 공식 발표하게 되었다. 이전 단체나 학자들을 통해서 제기된 숫자와 대동소이하다고 할 수 있다. 그러나 연도별 현황을 보면 특히 1950~1960년대에 485명으로 나타나는데 이는 대부분 전쟁직후의 혼란과 정치적 이유로 인한 탈북자로 볼 수 있고, 이중 2백여 명이 고령으로 인해 사망한 것으로 보이기 때문에 최근 문제가 되고 있는 엄밀한 의미의 탈북자와는 상관이 없다. 1970년대부터 93년까지는 매년 10명 이내의 탈북자가 발생하였다. 이때의 탈북자 역시도 엄밀한 의미로는 귀순자라 볼 수 있다. 그렇게 본다면 최근 문제가 되고 있는 북한의 식량난으로 인한 탈북자는 1994년 북한의 식량위기와 맞물리면서 증가하였고, 별표를 통해 확인할 수 있듯 대략 4백여 명 정도가 엄밀한 의미의 탈북자가 될 것이다. 물론 국정원의 공식 발표는 말 그대로 공식확인된 규모일 뿐이다. 이 이외에도 비공식 입국한 탈북자는 더 있을 수 있다.

일단 국정원의 발표를 살펴보면, 식량난이 심각했던 함경도지방에 경우 제일 많은 탈북자가 발생하였고 탈출이 체력적으로 가능한 20~40대에 많은 분포를 나타내고 있다는 것을 확인할 수 있다. '탈북난민보호 유엔청원운동본부'가 중국 등에서 탈북자 1,386명을 대상으로 한 설문조사결과 함경도 출신이 75%로 압도적으로 많았던 것과 일맥상통한다.

1996년 '사랑의 전화'에서 실시한 귀순자들의 사회적응조사에서 귀순자대부분이 고학력자인 것으로 나타난 바 있다. 50% 이상이 대졸이나 전문대졸이상

출신지역별 현황

(단위/명)

| 합 계 | 강원 | 경기 | 황해 | 평안 | 평안 | 자강 | 양강 | 함경 | 기타 |
|-------|----|----|-----|-----|-----|----|----|-----|-----|
| 1,050 | 50 | 47 | 141 | 100 | 235 | 19 | 20 | 262 | 176 |

출처 : 국가정보원

이고 상당수는 북한에서 당원의 신분을 갖고 있던 것으로 나타났다. 또한 유엔청원운동본부의 조사결과 50% 정도가 노동자와 농민신분이었던 것에 비추어보면 전문대와 대졸자가 상당한 정도로 이탈되었다고 볼 수 있으며 그 중 공산당원이 14%를 차지하고 있기도 하였다. 이러한 지표는 상대적으로 혜택을 누릴 수 있는 집단이 탈북하였다는 것을 말해주기에 북한체제의 이완 정도의 심각성을 나타내준다고 볼 수 있다.

2. 탈북자 현황(국외거주)

국내탈북자수가 국정원에 의해 공식적인 통계현황이 드러난 반면 국외에 거주하는 탈북자수의 규모는 여전히 많은 논란거리로 남아있다. 또한 완전히 파악하기도 불가능한 실정이다. 중국 등지에서 탈북자를 대상으로 한 구호활동을 왕성하게 펼치는 종교단체와 시민단체의 경우에는 현지에서 직접증언과 자신들이 확인한 숫자를 대비하여 추정치를 세우고 있는데 종교단체들은 5만에서 10만 명까지 보기도 하고 탈북지원단체 중 그 이상으로 보는 단체(좋은벗들)도 있다. 아직 정확한 규모를 파악하기는 어렵다고 보며 종교단체가 현지에서 파악하는 숫자이외에도 여러 지표들을 통해서 간접적으로 확인해볼 수 있을 것이다.

조선일보(1999. 9. 30)는 중국 지린성 소재 모국책연구소가 지난 2월부터 7월까지 선양, 엔지 단둥, 훈춘 등 국경도시의 탈북자를 대상으로 조사·작성한 '북한 탈북자 및 사회현상' 보고서를 소개하면서 중국 당국이 체포해 북한으로 송환한 탈북자 수는 96년 589명에서 97년 5,439명, 98년 6,300명으로 늘어나고 있다고 밝히고 있다. 단순히 숫자를 합산해 보더라도 13,000여 명에 이르고 있으며 송환되지 않고 남아 있는 경우가 훨씬 많다는 것을 추정해 보았을 때, 중국에 거주하는 탈북자가 적어도 2만여 명은 넘을 것이라는 추측도 가능할 것이다.

최근 공식 확인된 바에 의하면 탈북자가 매달 70~80명이 강제송환되었다고 중국 공안당국이 공식적으로 밝히기도 하였다. (한겨레신문, 2000. 1. 15)

통일부의 경우에는 1,600여 명이 중국 내에 거주하고 있고 이중 5백여 명이 한국으로의 이주를 신청하고 있다고 한다. 이 때 탈북자의 개념은 식량난으로 인해 잠시 중국에 거주하고 있다가 자발적으로 북한으로 돌아가려는 사람들을 제외한 중국에서 계속 거주하거나 남한으로 망명하기를 바라는 사람들을 조사한 것으로 보인다. 한편, 탈북난민 보호 유엔청원운동 본부는 현재 중국에서 머물고 있는 탈북자들은 정확

귀순 당시 연령별 현황

| 합 계 | 10세미만 | 10-20 | 20-30 | 30-40 | 40-50 | 50-60 | 60세이상 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1,050 | 28 | 137 | 428 | 280 | 102 | 50 | 25 |

출처 : 국가정보원

귀순 당시 학력별 현황

| 합계 | 무학 | 국졸 | 중졸 | 고졸 | 전문대졸 | 대졸 | 대학원졸 | 기타 |
|-------|----|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|
| 1,050 | 12 | 127 | 142 | 374 | 111 | 176 | 7 | 101 |

출처 : 국가정보원

본 연구는 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임

국외거주 탈북자 현황

| 구분 | 중국당국에 의한 송환자수(98년) | 탈북난민 유엔청원운동본부 | 유엔난민고등판무관실 | 출은범들 | 통일부 |
|------|--------------------|---------------|------------|--------|-------|
| 탈북자수 | 6,300 | 10만 | 3만 | 14~20만 | 1,600 |

출처 : 신문기사 참조 종합

한 현황 파악이 불가능하지만 약 10만 명에 이르고 있다고 주장하고 있다. 유엔난민고등판무관실의 중국지역대표인 게리퍼킨스의 경우에는 약 3만 명 정도로 추정하고 있다.

그러나 최근 탈북자들이 북한 공민증 교체시기에 맞춰 대거 귀환한데다 북한 식량난 완화 등으로 두만강 일대 등 북중 접경지역의 탈북자수가 급격히 줄어들었다고 한 선교단체가 15일 밝히고 있기도 하다.(한겨레신문, 2000. 1. 15) 그러나 이 단체의 한 관계자는 현재 중국에 남아 있을 것으로 추정되는 탈북자 수는 일부 단체가 주장하는 30만명에 크게 못미치는 10만명 이내일 것이라고 한다.

이렇게 정확한 통계가 불가능한 이유는 탈북자들이 자신의 신분을 숨기기 때문에 제대로 된 현황파악이 힘든 이유도 있지만 탈북자에 대한 개념규정에서 상당한 차이가 나기 때문이다. 20만 명으로까지 추정하고 있는 종교단체의 경우에는 탈북자의 개념에 식량난을 해결하기 위해 중국으로 넘어온 모든 사람을 탈북자로 규정하고 있기 때문이다. 이는 다소 무리가 있다고 보여지는데 왜냐하면 이 중 대부분이 북한으로 돌아가기를 희망하고 있기 때문이다. 탈북난민 보호 유엔청원운동본부 역시 자신의 중국 내 탈북자 1,383명에 대한 설문조사결과 이 가운데 45% 정도가 북한으로 다시 돌아갈 것임을 밝히고 있는 실정이다. 그렇게 본다면, 애초에 설문조사에 응하지 않은 상당수의 탈북자는 대개의 경우 북한으로 돌아갈 것을 전제하고 있다고 보아야 한다. 둘째는 탈북자의 개념규정에 있어 탈북자를 난민으로 규정할 것인가에 대한 문제와 겹쳐져 있다. 북한으로는 다시 돌아가지 않을 것이라는 것과 중국 내지 한국국적을 갖기를 바라는 탈북

자는 정확히 난민으로서 보호받아야만 하는 탈북자일 것이다. 현재 식량난으로 인한 탈북은 난민으로 보호받지 못한다. 식량난과 함께 정치적 이유가 있어야만 한다. 물론 이 구분을 정확히 할 수는 없지만 이에 대한 개념규정에 따라 탈북자의 규모가 상당부분 달라질 수 있을 것으로 보인다.

그렇게 본다면 통일부가 발표한 1,600여 명이 가장 최소한의 탈북 난민에 대한 근거 있는 조사가 되겠고 유엔난민고등판무관실의 3만여명이 탈북난민의 최대 추정치가 될 것이다.

3. 탈북자 지원대책과 과제

(1) 적응현황

국내 수용된 탈북자의 지원과 대책은 주로 통일부에 의해 추진되고 있다. 그러나 정부의 지원 현황이 만족스러운 수준은 아니다. 입국년도별 사회경제적 적응수준을 나타내는 표를 보면 사회적응실태가 비판적으로 나타나고 있다. 물론 최근 들어 어느 정도 지원정책이 안착되면서 낙관적 전망을 내릴 수 있기는 하다. 그러나 지난 1948년 이후 한국에 온 탈북자들 가운데 지금까지 모두 34명이 이민을 간 것으로 알려져 있기도 한데(한겨레 2000, 1월 6일자) 이는 한국 사회에 적응하지 못한 극단적인 경우라 할 수 있지만 다음의 표를 통해 드러나듯이 탈북자의 적응정도가 일반의 예상에 훨씬 못미치는 수준이며, 따라서 보다 적극적인 정부의 지원정책이 수립되어야 할 것으로 보인다.

먼저 1994년부터가 식량난으로 인한 탈북자가 급증한 시기이기 때문에 전년도인 1993년과 비교해 볼 필요가 있다. 1993년 이전의 탈북자는 귀순자에 해당

입국년도별 사회경제적 적응수준

(단위 / %)

| 입국년도 | 1990-3 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------|--------|------|------|------|------|------|
| 취업상황 | | | | | | |
| 취업 | 82.4 | 46.9 | 58.3 | 61.3 | 40.6 | 45 |
| 미취업 | 0 | 28.1 | 25 | 32.3 | 42.2 | 55 |
| 학생 | 17.6 | 25.5 | 16.7 | 6.5 | 17.2 | 0 |
| 월평균소득 | | | | | | |
| 50만원 이하 | 11.8 | 40.9 | 30 | 33.3 | 57.1 | 0 |
| 50만원-100만원 | 41.2 | 45.5 | 50 | 42.9 | 34.3 | 100 |
| 100만원-200만원 | 35.3 | 4.5 | 15 | 9.5 | 2.9 | 0 |
| 200만원 이상 | 11.8 | 9.1 | 5 | 14.3 | 5.7 | 0 |
| 정착지원만족도 | | | | | | |
| 대우 만족 | 11.8 | 7.4 | 0 | 11.4 | 12.9 | 10 |
| 어느정도 만족 | 52.9 | 14.8 | 29.2 | 14.3 | 35.5 | 35 |
| 만족안함 | 35.3 | 77.8 | 70 | 74.8 | 51.6 | 55 |
| 한국생활에 대한 만족도 | | | | | | |
| 만족 | 5.6 | 18.8 | 12.5 | 2.9 | 20.9 | 10.5 |
| 대체로 만족 | 72.7 | 37.5 | 33.3 | 32.4 | 56.5 | 52.6 |
| 대체로 불만족 | 22.2 | 31.3 | 50 | 52.9 | 19.4 | 26.3 |
| 대우 불만족 | 0 | 12.5 | 4.2 | 11.8 | 3 | 10.5 |

출처 : 통일부 설문조사

하며 1994년부터는 식량난으로 인한 엄밀한 의미의 탈북자이기 때문에 1994년 이후의 생활만족도와 직업, 소득수준을 1993년과 비교해 보는 것은 탈북자들의 적응실태에 대한 좋은 자료가 될 것이다.

표에서 알 수 있듯 1993년까지와 그 이후는 확연히 구분되는데, 취업상태가 82%(1993)와 이후 40~50% 급감하고 있으며 월 평균소득수준에 있어서도 100~200만 원 가량의 중간 정도의 소득자가 35%에서(1995년의 15%를 제외하면) 10% 미만으로 급감하고 있음을 알 수 있다.

이는 그대로 만족도에 대한 조사와 연결되어 한국 생활에 대한 만족도가 1993년까지는 72%를 넘어서는 반면 이후로는 30%를 밑돌기 시작했다. 이렇듯 1993년 이전까지의 소수 귀순자에 대한 대접과는 확연히 다르게 1994년부터 폭증하기 시작한 탈북자에 대해서는 정부의 지원정책이 매우 미비했음을 확인할 수 있다.

이와 관련하여 또 한가지 주목할 것은 1997년과 1998년 들어서면서 정부의 정착지원 결과 만족도가 어느 정도 올라갔다는 것이다. 정착지원에 대한 만족

도는 15% 정도에서 35%까지 올라갔으며 생활만족도 역시 30%에서 50% 정도로 올라갔음을 확인할 수 있다. 물론 여전히 정착지원에 대한 만족도가 50%를 밑돌고 있기는 하지만 시민사회단체의 노력과 아울러 정부의 지원정책이 어느 정도 현실화하고 있음을 확인할 수 있다.

그렇지만 여전히 1994년 이후 탈북자들의 만족도가 비판과 낙관사이에서 갈등적 양상을 보임을 확인할 수 있다. 이는 탈북자들의 증언에서도 드러난다.

“...그러나 전체적으로 볼 때 탈북자의 사회적응은 언론이나 사회일 각에서 우려하는 정도로 심각하다고 볼 수 없다. 탈북자들이 사회적응에서 나타내는 대표적 문제점들을 지적해 본다면, 잦은 직업 이동과 무절제한 삶, 그리고 탈북자들 내의 불화, 몇 건 되지는 않지만 사회에 무리를 빚은 범죄사건들이다. 그러나 이것은 상이한 체제에서 새로운 삶을 시작하는 사람들에게서 얼마든지 나타날 수 있는 문제이며, 특히 전체 탈북자들 가운데 이런 문제들을 안고 있는 사람들은 극히 일부분에 불과하다는 것이다.”(김명세(1996),

“탈북자의 사회적응은 민족화합의 예비과정” 연세대 통일연구원 주최 탈북자 대책을 위한 토론회(주제 : 탈북자들의 남한 생활 적응을 위한 대책) 발표논문 3 쪽)

“... 남한 생활에서 사실 돈이 제일 중요하게 작용하는 것은 아니다. 대한민국에서 제대로 인간답게 살아가도록 하는 적응훈련이 더 중요하다. ... 북에서 높은 위치에 있던 사람들은 여기 와서도 대우를 잘 받고 또 잘살고 있는 반면에, 우리같이 북에서 낮은 위치에 있다가 온 사람들은 여기 와 서도 살기 힘든 형편이다 ... 나는 직장 생활보다는 나 혼자 그러저럭 살아가는 것이 오히려 마음이 편하다.” 리영광(1996. 4. 20)

한편, 남한의 한 언론보도와 한 신세대 회사원은 다음과 같이 언급하고 있다.

“현재 남한에는 561명의 귀순자가 있는데, 이 중 절반 가량인 253명은 무직이거나 막 노동꾼으로 사회적응에 실패한 것으로 알려지고 있다.”(동아일보, 1996. 2. 2)

“귀순자들에게 포상금을 지급하거나 형평성을 잃은 경제적 지원을 하는 것에 대해서는 찬성할 수 없다. 문제의 초점은 그들이 얼마나 이 사회의 일원으로서 열심히 살아가고 있는가의 일일 것이다. 예컨대, 귀순자들끼리 구성된 극단 <오마니>의 경우에는 사회적으로는 모르겠으나 나 개인적으로는 어느 정도 긍정적인 관심을 갖게 된다.” 이무진(1996. 9. 15.)

전우택·민성길(1996)에 의하면, 대부분의 북한 출신 남한이주자들이 남한 생활에서의 가장 큰 어려움으로 '외로움'을 꼽고 있다. 이 외로움은 또래 남한 주민 집단과의 인간적 접촉 기회가 거의 없고, 남한의 개인주의 문화를 수용하기 힘들며, 경제적 열등감, 그

리고 본인들의 배타성, 경직된 자세(특히, 도덕적 측면)에서 연유하는 것으로 연구자들은 해석하고 있다. 또한, 사회적 병폐, 비교적 무관심하게 보이는 남한주민의 통일관 등을 포함한 남한 사회 현실에 대한 이해가 부족하고, 구체적 생활정보 취득상의 어려움이 있고, 직장생활을 해도 동료 회사원과의 사교적 대화가 거의 불가능한 상태에 있음이 지적되고 있다. 자아 정체성 및 의식구조면에서는, 북한주민들의 '인정적인' 또는 '자기 희생적' 태도를 그리워하는 경향이 있으며, 현재의 어려운 생활을 자존심으로 지탱해 나가고 있는 것으로 추정된다. 그리고 신분정체성 면에서는, 일부 아동과 노년층("남에 왔으니 이제는 남한 사람이다") 외에는, 대부분의 남한이주자들이 자기들을 '남한 사람'도 '북한 사람'도 아닌, 그저 '한국인'으로 자처하는 경향을 보이고 있다. 요컨대, 남한이주자들의 자기 정체성은 남한 사회에 결코 동화되지 못한 주변적 존재로 지각되고 있으면서, 그대로 지니고 있는 이질적인 의식 구조 및 태도(집단주의, 직선적, 순수성, 보수성 등)와 남겨두고 온 북쪽 가족들에 대한 죄책감을 노출하고 있으며, 일부(가족 동반 정착자)를 제외하고는 대체로 남한 생활 만족도에 있어서도 갈등적인 반응을 보이고 있는 것으로 나타났다.

탈북자들의 직업분포를 보면 회사원이나 사업, 상업보다도 무직이 39%로 가장 높은 비율을 보여주고 있음은 정착과정이 실패했음을 반증하는 사례이기도 하다. 앞에서 한 탈북자에 의해서 지적된 탈북자들의 '빈번한 직업 이동' 문제만 하더라도, 남한의 시장 경제 체제에 상응하는 노동력을 충분히 갖추지 못하고 있고, 주로 북한 체제가 아직 집단주의적 사고 방식에 젖어 있다는 점에서 그 원인을 충분히 이해할 수도 있다. 즉, 그들은 개인적 이익 추구나 소유의식이 인정되지 않는 사회에서 성장했고 수년 이상의 생활을 그곳에서 하다가 남한에 망명 또는 이주해 왔다. 따라서, 자기 책임을 강조하며 시간을 다루는 '생존경쟁식'의 직장 분위기와 여타 남한의 바쁜 생활 환경에

탈북자 직업 분포

(단위 / %)

| 직업구분 | 이영일 실문조사 | 직업구분 | 통일부 실문조사 | 직업구분 | 여성회 실문조사 |
|------|-------------|------|-------------|------|-------------|
| 회사원 | 19.6 | 회사원 | 21.5 | 사무직 | 11.8 |
| 자영업 | 3.6 | 자영업 | 8.4 | 서비스직 | 5.9 |
| 사업 | 6.5 | 공무원 | 2.7 | 자영업 | 5.9 |
| 공무원 | 3.6 | 농수산업 | 0.9 | 전업주부 | 35.3 |
| 농업 | 0.6 | 연구원 | 2.3 | 부업주부 | 5.9 |
| 고직 | 0.0 | 학생 | 13.1 | 학생 | 20.6 |
| 대학생 | 8.9 | 노동 | 7.0 | 무직 | 14.7 |
| 막노동 | 3.0 | 무직 | 29.4 | | |
| 무직 | 39.2 | 기타 | 1.4 | | |
| 기타 | 13.7 | 무응답 | 13.6 | | |
| 무응답 | 1.2 | | | | |
| 계 | 168 | 계 | 214 | 계 | 34 |

출처 : 이영일 실문조사, 통일부 실문조사, 평화를 만드는 여성회 실문조사.

적절하게 적용할 수 없음을 당연한 결과로 보아야 할 것이다. 그러므로 남한 이주 후 8개월 동안의 보호 기간 중 기초 적용 교육 또는 직업 교육만으로는 그들의 의식 전환은 물론이고 남한 사회에 대한 올바른 적용도 결코 기대할 수 없다.

(2) 정부대책

북한출신 남한이주자에 대한 정책은 1962년이래 5회의 관련 법 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다

이러한 법 개정의 과정의 특징은 탈북자를 '귀순용사'에서 '준 국가유공자'로, 그리고 '북한 출신 남한이주자'로 그 규정에 대한 변화가 있어왔다는 것이다. 즉, 과거에는 자유민주주의의 우월성을 내재적으로 과시하는 경향이 있었으나 지금은 내외 국민과 비슷한 수준에서 '생활 보조에 약간의 특별 보호막을 가미하는' 성격으로 입법정신의 취지가 바뀌어 가고 있다. 이는 탈북자에 대한 현실화된 인식에 기반하고 있다고 보여진다. 그러나 여전히 한계가 있는 것이 사실이며 지금까지의 북한출신 남한이주자에 대한 지원정책과 관련 법규의 문제점 및 한계에 대해서는 관련 분야의 여러 전문가들이 밝히고 있다.

이종훈(입법조사연구원, 1996)은 북한 출신 남한이주자들에 대한 지원정책의 정비 방향으로 (1) 기본원칙의 확립(형평성, 자생력의 강화, 조기적용, 수혜자

중심주의) (2) 정책의 연계성 강화(전담부서의 설치, 실무위원회 등) (3) 장기프로그램의 시행(2, 3년의 지원프로그램, 2회의 직업교육 등) (4) 직업교육-취업알선-사회적응 과정에서의 전문적 상담활동(심리상담, 안정 프로그램의 지도 등)의 도입 (5) 포상지원금 대신 정책지원금 차원으로의 단일화 등을 제시했다.

김동배(1996), <탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책> 연세대 통일연구원 주최 토론회(주제 : 탈북자들의 남한 생활 적응을 위한 대책) 발표논문, 17페이지)는 일관적 원칙, 법적 지위에 따른 명확한 원칙 및 지원대책의 체계화 등을 논의하면서, 「귀순 북한동포를 위한 사회복지 기획단」(가칭)을 건의하고 있다.

제성호(1996)도 현행 관련법 조항 중의 "... 할 수 있다" 식의 임의 규정의 문제점과 대체로 정착금 및 주거비 지원으로 '일단락' 지우는 식의 지원 현 황의 한계점을 지적하면서 「탈북자 관리 지원단」의 구성, 운영을 제안하고 있다. 그리고, 보호·교육기간의 전후 과정에서 체계적 적용 프로그램의 운영과 상담지도의 필요성을 함께 강조하는 면에서 전우택·민성길(1996)도 예외는 아니었다.

통일원에서 9월 14일 확정된 「북한탈출주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률」시안은, 앞에서 여러 사람들이 제안하고 있는 점들을 상당한 정도 반영하고 있는 것으로 판단된다. 우선, 그동안 관련부처(통일원, 외무

연도별 지원법률 현황

| 연 도 | 법 률 |
|------|-----------------------|
| 1962 | 국가 유공자 및 월남귀순자 특별 원호법 |
| 1974 | 국가 유공자 등 특별원호법 |
| 1978 | 월남 귀순용사 특별보상법 |
| 1993 | 귀순 북한동포 보호법 |
| 1996 | 탈출주민보호 및 정착지원에 관한 법률 |

부, 안기부, 보건복지부, 경찰청 등)간에 분산적이고 중첩적으로 이루어지고 있던 대처 기능을 통일원 한 곳에서 총괄할 수 있도록 한다는데 큰 의미가 있다. 두 번째, 단순보상을 탈피하고 자생력 배양에 입법의 초점을 두고 있다는 점과 세번째로, 3년에 이르는 정착 직업교육 등을 위한 「탈북자 사회교육원」(가칭 ; 수도권 시설에서 500명까지 수용 구상)을 계획하고 있다는 점 등이 전향적인 대처 방안으로서, 앞에서 지적된 문제점들을 적어도 어느 정도까지는 극복할 수 있을 것으로 기대된다.

▲ 정부의 북한이탈주민 사회적응 프로그램

〈운영현황〉

가. 정착지원시설에서의 프로그램

1) 사회적응교육

· 목적 : 민주사회의 생활인으로서의 기본소양을 갖추기 위하여

· 내용 :

- a) 심리적응과 우리사회 이해,
- b) 일상생활 안내,
- c) 직업현장 적응체제의 3단계로 진행. 실생활과 밀접한 한자, 영어, 시사용어, 컴퓨터, 운전 등 사례중심교육으로 3개월 동안 의무적으로 이수함

2) 직업훈련

· 목적 : 경쟁력 있는 직업인으로 육성하기 위하여
· 내용 : 적응교육의 연장선상에서 6~7개월의 직

업훈련 실시. 학력, 자격, 경력, 희망 등을 감안하고 능력과 적성에 맞는 훈련직종을 선택하여 1인 1자격증을 취득하도록 유도 함. 직업훈련기관, 공사립학교, 기업체 등에 위탁교육

3) 기타.

· 내용 : 생활상담, 종교활동 등을 통해 심리적 안정을 도모하고, 체육대회, 대화모임, 주민 가정방문, 명절 함께 지내기 등을 통해 지역사회주민과의 화합의 장 마련

나. 사회편입 후 프로그램

1) 경찰 등을 통한 신변보호 전담관제 운영

2년 동안 각종 행정적 법적 지원은 물론 생활상의 다양한 애로사항을 상담 처리함

2) 북한이탈주민후원회를 통한 프로그램

1999.5.18. 종합생활상담소를 개설하여 각종 애로상담, 취업능력향상 프로그램(3박 4일), 생활불안정자 자매결연지원, 후원의 밤 등 위로행사에 참여

3) 민간, 종교단체를 통한 프로그램

자매결연을 통한 심리 사회적 안정지원, 1999년 7월중 1차로 기독교 한기총과 협조하여 70~80명을 1가정 1교회와 자매결연 추진

〈발전방향〉

- 1) 시설 내 프로그램 운영상의 문제점 보완
- 2) 취업보호제(2000년 시행예정)

거주지 편입 후 최초 취업일로부터 2년간 귀순동포를 고용하는 기업에 임금의 1/2의 고용 지원금 지급

- 3) 거주지 보호담당관제 도입(1999. 8. 시행예정)
거주지 편입후 각지방자치단체에서 정착지원담당관을 지정하여 각종지원 및 민간협력
- 4) 사회적응 및 동화 프로그램 운영(북한이탈주민 후원회)
- 5) 자원봉사대
민간차원(대학생, 일반인)의 1 : 1 적용지원 자원봉사

▲ 민간단체의 북한이탈주민 사회정착 프로그램

〈기독교계 북한이탈주민 정착지원 현황〉

- 1) 1980년대 이래 어림잡아 2백여 교회 및 단체가 결연사업에 참여
한기총 북한동포돕기 선교위원회 33명, 한국복음주의협의회 46명, 감리교 서부연회 선한사마리아 운동 41명, 여의도 순복음교회 선한사마리아회 40명, 영락교회 5명, 극동방송, 기타
- 2) 지원내역
신앙적 결연, 가족입양 및 친구결연, 생계비보조, 선교후원금지급, 기본적인 생필품 지급, 직업알선 및 사업자금보조, 결혼상담 및 중매, 1 : 1 심리상담도우미 결연, 학자금보조, 정부제공 아파트 지급 이전의 1~3개월 임시거처 제공, 의료비보조

〈한기총의 결연사업정책의 내용〉

- 1) 결연 참여교회를 위한 사전교육을 1박 2일간 일정장소에서 실시(강사 : 한기총, 정부, 북한이탈주민후원회, 전문가, 성공한 북한이탈주민 ; 교

육 : 강의, 토론, 간증, 비디오, 팀별회의, 성공사례발표)

- 2) 교회 결연시 교회로 찾아오도록 기다리지 말고 찾아가서 데려오는 심방전략
- 3) 결연 교회 명단 및 주소 팩스 파악 후 통신을 통한 지속적인 뉴스레터를 발송하여 정보의 공유와 발전방안 도모
- 4) 본인의 적성에 맞는 직업을 알선하거나 자영업 육성을 위한 기술 재정지원과 판로를 보장하는 방식의 경제적 자생력을 배양하는 방향으로 나아가는다. 쉽게 살고 남을 의지하고 살아가는 방법 보다는 맘을 흘린 수고로 살며 남을 도와주며 살아가는 방법을 깨우쳐 사회의 건실한 일꾼이 되게 한다
- 5) 남한사회에 입문과정에서 겪게 되는 경제적, 정신적, 법적 문제 등을 상담하고 도움을 받을 수 있는 종합생활상담실을 한기총 내에 마련한다
- 6) 교회나 기독교단체를 순회하면서 강연 및 간증집회를 연다
- 7) 북한이탈주민에 대한 올바른 이해를 위해 다양한 인식전환 프로그램을 실시한다
- 8) 세미나, 통신교육, 자료집, 교육교재, 성경공부 교재 발간 등을 통해 정보를 교류한다.
- 9) 한기총 통일선교대학 교육생들과 국내 북한이탈주민들 간에 "남북통합교실"을 열어 서로간에 유익을 준다
- 10) 결연사업활성화를 위한 모델교회를 선정하여 임상적 성공모델을 제시한다 - 성덕중앙교회
- 11) 지난 5년간의 국외 북한이탈주민 보호정착사업 노하우를 국내형편에 맞게 적용한다
- 12) 국외 북한이탈주민 보호정착사업 현장을 연수하는 프로그램을 상설하여 국내의 종합지원대책을 강구한다

(3) 정책방향 및 대책

① 국내거주 탈북자

50년 간 획일화된 사회주의 체제에서 살아온 탈북주민은 다양하고 복잡한 자본주의 시장경제체제 하에 적응하는 것이 쉽지 않기 때문에 상당수가 안정된 직장을 갖고 있지 못하며 또한 직장을 가진 사람도 자신의 적성에 맞는 직장에서 일하고 있는 경우가 드물다. 그리고 업무에 관한 전문적 능력을 갖추지 못해 직장 생활에 어려움이 많다. 또한 많은 탈북주민이 경제적 어려움을 겪고 있는데 그들의 반수 이상이 현재 최저 생활 이하의 수준에서 생활하고 있는 것으로 알려졌다. 그 이유는 시장경제에 익숙하지 못한 점과 재산관리능력부족으로 인한 재산탕진의 경우가 많기 때문이다. 그리고 탈북주민들은 일반적으로 심리적인 불안정을 겪고 있는데 특히 고독감과 소외감등에 시달리고 있다. 이러한 심리적 불안정은 경쟁능력이 취약한 탈북주민에 대한 남한사람들의 멸시와 탈북주민이 갖고 있는 강한 자존심간의 마찰로 더욱 심화되고 있는 상황이다.

대체로 사회적응의 성패는 역대정권의 초기지원정책과 많이 결부되어 있다. 1998년 이영일 의원이 168명의 북한이탈주민을 상대로 실시한 설문조사에서 응답자의 58.3%는 경제적인 어려움을, 20.8%는 사회·문화적 차이를 호소했다.

북에 두고 온 가족, 친지들에 대한 죄책감, 사회문화로 인한 충격, 사회관계의 부재로 인한 고독감, 남한 주민들이 주는 사회적 거리감에 대한 실망감 등은 자연스러운 감정이며, 가장 큰 문제점은 시장경제 체제에 상응하는 경쟁능력을 갖지 못해 무력감과 미래에 대한 불안감을 갖게 되는 점이다.

구조적응 과정에서 나타나는 문제점들은 생활의 불안정과 대인관계형성의 어려움, 그리고 북한이탈주민들 사이의 조화롭지 못한 관계이다.

생활의 불안정은 생계유지를 위한 수입을 보장하는 직업이 없는 데서 비롯되었고, 이는 정부가 1993년 이후 북한이탈주민을 생활보호대상자 수준으로 지원

한 초기 정착지원의 실패의 결과이다. 1996년 송의동 지회가 북한이탈주민 561명을 상대로 실시한 설문조사에서 응답자의 36%가 무직이었으며, 1998년 이영일 의원이 북한이탈주민 168명을 상대로 조사한 설문에서는 응답자의 39.2%가 무직으로서 무직현상이 심화되었다. 가장 큰 원인은 북한이탈주민들이 남한의 시장경제체제에 상응 경쟁능력을 갖지 못한 것인데, 이는 개인의 무능에 기인하기보다는 자기의 운명을 당에 맡기라는 강요에 의해 자신의 삶을 자신이 책임질 수 없었던 체제에 의한 희생의 결과이다. 주체사상이 심어준 왜곡된 자아상과 자존심과 자유경쟁이 요구하는 능력부재의 현실간의 괴리가 북한이탈주민으로 하여금 한 직종에서 정착된 생업활동을 할 수 없게 하는 근본원인으로 작용하고 있다.

따라서 탈북주민의 사회적응을 위한 지원정책은 다음과 같은 방향으로 이루어져야 한다.

첫째, 탈북주민의 정착지원에 관한 기본원칙을 먼저 설정하고 그에 따라 체계적이며 종합적으로 정책을 추진해야 한다. 둘째, 탈북주민을 위한 정착지원정책은 남한 내의 복지제도와 연계하여 추진되어야 하며 금전적인 보상위주의 정책은 재고되어야 한다. 그리고 탈북주민에 대한 특별지원은 단기간에 끝내야 하며 장기적 관점에서 그들이 남한사회에서 경쟁력과 자생력을 가질 수 있도록 충분한 직업교육과 생업지원, 그리고 취업지원 등에 초점을 맞추어야 한다. 셋째 중앙정부와 지방정부 그리고 정부와 민간간의 역할분담과 협조체계가 마련되어야 한다.

이러한 과정에서 정부의 지원프로그램과 민간의 지원프로그램이 다각적으로 연결되고 또한 정부의 프로그램이 현실성을 띠면서 현실화할 때이다.

② 국외거주 탈북자

최근 북한으로 강제송환된 탈북자의 경우에서 알 수 있듯이 국외에 거주하고 있는 탈북자에 대한 지원은 경제적인 부분보다도 정부의 외교적 노력여하에 따라 그들의 생존여부가 달려있음을 단적으로 보여주

고 있다. 정부의 외교노력은 첫째, 국제사회로부터 탈북자에 대한 난민규정을 이끌어내는 것에 있다. 이에 대한 시민단체들의 노력도 진행중인 것이 사실이다. 그러나 난민규정에 이르기 위해서는 단순히 식량난을 해결하기 위한 탈출을 가지고는 안된다. 또한 난민규정을 둘러싸고 중국정부와 북한정부와의 외교적 마찰 역시 불가피하다. 문제의 핵심은 북한으로 송환되기를 거부하는, 처벌이 명백하게 예상되는 탈북자를 중국, 러시아정부가 송환하는 것에 대해 난민규정과 아울러 송환하지 말 것을 요구하는 적극적인 외교노력이라 할 수 있다. 둘째, 정부가 중국 내 거주하는 탈북자지원단체와 연계하여 그들의 사회, 경제적 어려움에 대한 다각적인 지원정책을 펼 수 있을 것이다. '팔려가는 여성', '꽃제비' 등이 언론을 통해 소개된지 오래이다. 이들의 인권을 보호하기 위한 교육, 지원, 정착프로그램들을 개발하고 중국내의 교포단체와 종교단체, 시민단체와 연계하여 보다 적극적인 지원정책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

〈감권찬〉

2. 귀국동포

귀국동포의 문제는 한민족의 이민사와 일제시대의 민족적 고난과 직접적으로 맞닿아 있다. 가난과 기아, 그리고 일제의 강제적인 징용, 알선에 의해 고국산천을 등져야 했기 때문이다. 특히, 일제에 의해 강제적으로 고국을 떠나야 했던 동포들은 조국의 무관심 속에서도 망향의 슬픔을 달래며, 영주귀국의 열망을 지우지 않았다.

한국의 발전된 모습이 1988년 서울올림픽에 의해 알려지고, 소련과 중국과의 국교수립이 이루어진 이후 고국을 찾는 동포의 발걸음이 지속되고 있다. 일시적인 방문이나 사업 목적의 체류뿐만 아니라 국적을 취득하고 한국에 삶의 터전을 마련하려는 동포들도 적지 않다.

영주귀국동포 중에 우리의 관심을 끄는 것은 사할린동포다. 이들은 주로 1938년 일제의 '국가총동원법'에 의해 강제적으로 징용되었으며, 그 숫자도 15만 명(전후 4만 3천여 명 잔류)에 이르고, 이들의 영주귀국의 열망이 매우 크기 때문이다. 따라서 사할린동포들의 역사와 귀국 현황, 그리고 이에 따른 문제점을 살펴볼 필요가 있다.

그리고 역이민의 형태로 다시 고국을 찾는 동포 역시 많아지고 있다. 1990년대 들어서 역이민(해외이민 신고 후 포기자 포함)은 이민자 대비 1996년 최고치 52%를 보였으며 1998년에는 37%에 이르렀다. 따라서 이들이 한국사회에 재적용하는 문제 특히, 귀국자들의 교육, 취업 등은 중요한 문제가 되고 있다.

해외 한민족에 대한 관심이 증가하는 가운데에도 또 다른 중요한 현상인 이들의 귀국과 정착에 관해서는 무관심하거나 또는 골치 거리로 바라보는 듯한 사회적 분위기가 존재하고 있다. 귀국동포에 대한 정책적 대안은 고사하고 체계적인 실태조사 하나 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 어렵사리 귀국한 동포들이 조국에 대한 실망으로 다시 되돌아간 경우까지 발생하고 있다. 귀국동포들이 '영원한 이방인'이 되고 있다.

사할린 동포의 현황

(단위 / 명)

| 구분 | 징용 조선인 | 일본이주 | 러시아 이주 | 북한이주 | 사할린 잔류 | 모국방문 | 영주귀국 | 현재 국내 거주 | 2000년 영주 귀국계획 |
|----|---------|---------|--------|-------|--------|--------|------|----------|---------------|
| 인원 | 150,000 | 102,000 | 10,000 | 1,000 | 43,000 | 12,050 | 503 | 358 | 1,000 |

주 : 2000년 영주귀국계획은 조선일보, 2000. 1. 14. 참조

: 영주귀국과 현재 국내거주민의 차이는 고향, 질병에 의한 사망과 사할린으로의 역이주에 의해 발생.

출처 : 국가정보원(<http://www.nis.go.kr>), 1998.12.

사할린 동포의 모국방문 현황

(단위 / 명)

| 구분 | 계 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----|--------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 인원 | 12,050 | 63 | 1,129 | 1,259 | 1,290 | 1,220 | 1,122 | 1,467 | 1,412 | 1,068 | 1,060 | 960 |
| 횟수 | 139 | 2 | 11 | 12 | 12 | 11 | 15 | 18 | 18 | 14 | 14 | 12 |

출처 : 국가정보원 (<http://www.nis.go.kr/m09000000/m09040001.html>)

1. 사할린동포의 영주귀국

사할린 거주 한인인 일제시대 가난을 피해 중국, 러시아로 이주했던 동포들과는 달리 일제의 '국가총동원법'(1938.4)에 의해 강제적으로 징용된 사람들이다. 따라서 이들은 모국으로 영주귀국 하고자 하는 열망이 강한 것으로 알려져 있다.

1989년이래 이들 사할린 동포에 대한 모국방문사업과 영주귀국사업이 추진되었다. 먼저, 대한적십자사는 한국과 일본의 예산 지원 하에 1989년 9월부터 1994년 10월까지 사할린 동포 1세를 대상으로 총 58회에 걸쳐 일시적 모국방문사업을 전개하고 이를 1994년 말 종료하려 했다. 그러나 '사할린이산가족회' 등 동포단체가 민족 자긍심 고취차원에서 초청범위를 2~3세까지 확대하여 지속할 것을 요청함에 따라 사할린동포 보상문제가 완전히 해결될 때까지 지속하기로 하였다. 현재, 동포 2·3세는 자녀 자격으로 1명씩 동반할 수 있다.

모국방문단 예산은 한국과 일본 양국 정부에 의해서 지원되고 있다. 일본의 경우 그 액수가 한국보다 월등히 크고 또 지속적으로 증가하고 있으나, 한국 정부의 지원은 매우 적을 뿐만 아니라 큰 변화를 보이고

있지도 않다. 사할린동포의 문제에 대해 일본 정부가 일차적인 책임이 있고 따라서 그들에 대한 경제적 보상이 당연하다고 해도, 한국의 경제적 지원이 매우 '인색함'에 대해서는 부인할 수 없다. 또한 사할린동포들은 '우편저금(일본 우정성에 저금한 돈으로 약 4,100만 엔), 미불임금, 보상금'과 관련하여 1990년부터 일본정부를 상대로 소송을 벌여온 바 있다. 사할린 동포의 모국방문사업이나 영주귀국사업에 대한 일본 정부의 경제적 지원에는 그러한 현안을 무마하려는 의도가 작지 않다고 볼 수 있다.

1993년 9월의 한·일 외무장관 회담에서 사할린동포 문제 해결을 위한 실무 협의 개최 합의가 이루어짐으로써 사할린동포의 영주귀국사업이 본격화되었다. 이후 1994년 8월 제 5차 실무회의에서는 사할린 거주 동포 중 고령자를 대상으로 영주귀국 시범사업을 실시하되, 일본이 영주귀국자 수용시설 건축비용(32.3억 엔)을 부담하기로 합의하였다.

시범사업은 인천 연수지구의 요양원과 경기 안산시 고잔지구 489가구 규모의 사할린동포 전용아파트 단지 건설로 추진되었다. 이 곳에는 주로 사할린 한인 중 1945년 8월 이전 출생자인 1세대 무연고, 무의탁

모국방문단 예산지원 현황

(단위 / 억원)

| 구분 | 계 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 한국 | 13.65 | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.25 | 1.25 | 1.8 | 1.2 |
| 일본 | 73 | 3.4 | 3.0 | 5.9 | 6.8 | 8.3 | 8.5 | 12.2 | 11.4 | 13.5 |

출처 : 국가정보원 (<http://www.nis.go.kr/m09000000/m09040001.html>)

사할린 동포의 국내 거주 현황

(단위 / 명)

| 계 | 강원 | 대구 | 경기 | 서울 | 인천 | 부산 | 대전 | 경남 | 충북 | 울산 | 전북 |
|--------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 358 (1세대 : 342) | 84 | 58 | 14 | 94 | 69 | 14 | 8 | 11 | 3 | 2 | 1 |

출처 : 국가정보원 (<http://www.nis.go.kr/m09000000/m09040001.html>)

이민 및 역이민 현황

(1994년 이후)

| 연도 | 구분 | 이민 총계 | 역 이민 | | |
|------|----|--------|-------|--------|--------|
| | | | 총 계 | 영주귀국신고 | 해외이주포기 |
| 1994 | | 14,604 | 8,236 | 5,929 | 2,307 |
| 1995 | | 15,917 | 7,057 | 5,142 | 1,915 |
| 1996 | | 12,949 | 6,824 | 5,311 | 1,513 |
| 1997 | | 12,484 | 6,262 | 4,892 | 1,370 |
| 1998 | | 13,974 | 5,190 | 3,782 | 1,408 |

주 : 해외이주 포기는 해외 이민 신고 후 이민을 포기하는 자를 말한다.

출처 : 외교통상부, 『99 외교백서』 2000.

동포들이 거주할 예정이다.

국내에 영주귀국한 사할린 동포들은 주로 복지시설에 거주하고 있다. 1998년 12월 현재, 이들의 국내 정착은 춘천 사랑의 집(84명), 경남 대창양로원(58명), 서울 등촌복지관(76명), 서울 인천 부천 등지의 임대 아파트 및 개별거주의 형태를 보이고 있다.

한편, 조국을 찾은 사할린 동포들은 생활고와 병마 그리고 의로움 등으로 여전히 곤란을 면하지 못하고 있다. 매월 가족당 46만 원으로 생활해야 하며, 오랜 탄광생활에 의한 질병으로 고통받고 무엇보다도 귀국 자격이 1세대로 제한되었기 때문에 또다시 가족과 생이별을 해야 했던 그들의 '조국에서의 삶'이 그리 행복해 보이지 않는다.

2. 역이민

해외이민의 수는 1960년대 이후 지속적으로 증가하다가 1980년(3만 7,510명) 이후 계속 하강세를 보였다. 1990년대에 들어서는 이러한 하강세가 지속되는 가운데 IMF의 영향으로 약간 증가하기도 하였다. 전반적인 해외이민의 감소는 한국의 경제성장에 따른 국민소득의 확대에 기인하고 있는 것으로 보인다. 즉, 해외 교류, 여행, 사업, 유학 등 국제적 이동은 급격히 증가하고 있지만, 과거와 같이 경제적 이민의 유인은

감소하고 있다.

한편, 1990년대에 들어 역이민의 수는 이민의 수와 대비하여 거의 50%에 달하고 있다. 1980년대 중반까지의 역이민 비율이 이민의 5% 내외에 지나지 않았다는 점에서 매우 급격한 증가라고 할 수 있다.

그리고 1998년에 들어 증가 추세가 다소 둔화된 것은 한국의 IMF의 영향으로 보인다. 또한 역이민자 중에는 연고초청의 형태로 이주했던 사람들의 비율이 높게 나타나고 있다. 이는 뚜렷한 목적의식 없는 이민의 경우 현지에서의 적응도가 상대적으로 낮음을 보여 주는 것이다.

미국과 캐나다 그리고 아르헨티나로부터의 역이민이 전체의 70% 이상을 차지하고 있을 정도로, 1990년대의 역이민은 주로 미주를 중심으로 이루어지고 있다. 이민의 사유가 각기 달랐던 것처럼 역이민의 사유 역시 일률적으로 설명할 수 없다.

미국 국무부 영사국 자료를 인용한 뉴욕타임스 보도에 따르면(조선일보, 1995. 8. 23), 인종·문화적 편견과 소수민족을 대상으로 하는 범죄의 증가 등의 문제와 미국보다 더 좋은 조건을 찾는 고학력 1·2세대 코리안-아메리칸들이 고국을 찾기 때문으로 분석되고 있다. 이 외에도 한국의 국제적인 위상이 높아졌기 때문에 '한국인'으로 살기 위해서 돌아오는 경우,

연도별 역이민 현황

(단위/명)

| 연도 | 1980 | 1986 | 1989 | 1992 | 1996 | 1998 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 인원 | 1,049 | 2,584 | 6,685 | 8,895 | 6,824 | 5,190 |
| 이민대비율 | 2.8% | 7% | 25% | 50% | 52% | 37% |

출처 : 외교통상부, 『99 외교백서』 2000.

국가별 역이민 내역

(단위 / 명)

| 국 가 | 미국 | 캐나다 | 아르헨티나 | 호주 | 기타 |
|--------|--------------|-----------|---------|----------|------------|
| 인원(비율) | 3,132(60.3%) | 369(7.1%) | 157(3%) | 77(1.5%) | 1,455(28%) |

출처 : 외교통상부, 『99 외교백서』 2000.

그리고 자녀들의 현지 적응에 어려움을 느껴 귀국하는 경우 등을 생각할 수 있다.

3. 귀국자녀

귀국자녀의 범주에는 영주귀국동포의 자녀, 외교관 및 해외주재 상사 자녀들이 포함된다. 여기서는 귀국동포, 장기외국체류 학생으로 구분하여 교육프로그램을 소개한다.

(1) 귀국동포 교육

① 교육부 산하 국제교육진흥원(국제교육진흥원, 재외동포교육 참조)

가. 대학예비교육과정(1962년 개설)

- 목적 : 재외동포학생들에게 한국인으로서 기본적인 소양을 갖추고 국내 대학(대학원)에 진학하기를 원하는 학생에게 한국어 학습능력을 높여 국내대학의 진학 기회 부여

- 기간 / 인원 : 매년 4.1~12월 중순(1, 2학기), 인원 : 160명

- 교육 내용 : 한국어, 한국의 전통문화, 한국사, 영어, 수학, 현장학습 등 특별활동

나. 고등학교예비교육과정(1972년 개설)

- 목적 : 재외동포 학생으로서 한국의 고등학교에 진학하기를 원하는 학생에게 한국어 및 고교 일반교과 학습능력을 높여 국내 고등학교 진학 기회 부여

- 기간/인원 : 매년 4.1 ~ 다음해 2. 18, 인원 : 10명

- 교육 내용 : 한국어, 한국사, 수학, 영어, 음악, 미술, 체육 등

다. 단기교육과정 (1981년 개설)

- 목적 : 한국에 대한 이해와 한국어 구사 능력을

높임.

- 기간/인원 : 전기 4. 1~6월(3개월), 후기 9. 1~11월(3개월), 인원 : 기별 60명씩 연 120명

- 교육 내용 : 한국어, 한국사, 전통문화, 현장학습 및 특별활동 등

라. 계절제 교육과정 종류

- 재외동포 중·고생 여름학교(1973년 개설)

- 재일동포 중·고생 여름학교(1966년 개설)

- 재일동포 대학생 봄학교(1979년 개설)

- 중남미 동포학생 동계 학교

- 독립국가 연합(CIS, 구소련) 및 중국동포 대학생 초청 연수(1993년 개설)

② 대학 부설 및 기타 기관

(재외동포와 외국인 대상의 한국어 및 한국문화 교육 : 재외동포재단 한인교육단체 현황 참조)

- 경희대학교 국제교육원 및 평생교육원 한국어교육부

- 고려대학교 민족문화연구원 한국어교육센터

- 서울대학교 국제교류센터 및 어학연구소

- 연세대학교 한국어학당

- 이화여자대학교 국제교육원

- 한국 유네스코 문화교류센터

- 한국외국어대학교 외국어연수평가원

(2) 장기 외국체류 학생 적응 교육(조선일보, 1996. 3. 14 ; 주간조선, 1998. 3. 4)

- 국제교육진흥원 : 귀국 학생들의 학과 보충에 역점을 둬, 초등학교 4학년부터 중학교 3학년을 대상으로 국어, 국사, 수학, 사회과목 교육.

- 초등학교(서울 사대부속 초등학교 포함 5개 교) : 해외귀국 학생반 학년별 별도 편성, 교육

- 중학교 : 영동중학교 등 6개교에 특별학급 편성

- 고등학교 : 부산 국제고교
- 대학교 :
 - * 교포, 외교관 자녀, 해외 주재 상사원에게는 1976년부터 시행된 재외국민 특별전형 자격기준 적용. 재외국민 특별전형 자격기준으로 1976년 만들어져 시행되어 왔다. 교육부는 1996년 8월 교육법 시행령을 개정하면서 외교관 자녀등에 관한 특례입학규정을 삭제하고 대학자율에 맡기기로 함.
 - * 교육부는 1997년 재외국민 특별전형 확대 시행하고 1998년 IMF 경제난에 따른 귀국 유학생에 대해 한시적으로 편입학 허용.
- 외교안보연구원 : 공직자 자녀 대상, 중학생과 고등학생 반 편성, 교육
- 청소년 대화의 광장/ 홍사단 : 적응 과정에서 겪는 갈등을 집중적으로 다룸.

4. 귀국동포의 의미

사할린동포들의 모국방문과 영주귀국에 관한 문제점으로는 무엇보다 한국정부의 정책적, 재정적 지원이 미흡하다는 점이다. 모국방문단의 예산지원이나, 한국 내 전용아파트, 요양원 건설에서 일본이 자금을 지원(한국은 부지 제공)하는 것을 보면 한국 정부의 재정적 기여는 일본에 비해 훨씬 적다. 물론 1차적 책임이 일본에 있기 때문에 일본의 분담이 많아야 하는 것은 당연하다. 그러나 이러한 점이 한국정부의 미미

한 역할을 정당화하는 것은 아니다.

또한 동포들의 귀국자격이 1세대로 제한되어 있는 것도 동포들의 적응을 어렵게 만드는 요소이다. 자녀들과의 생이별이 이들의 외로움을 배가시키고 있다. 그리고 요양원과 아파트 건설과정에서 주민들이 땅값이 떨어진다는 이유로 이를 반대하여 늦어진 것에서 보듯이 지역주민들의 냉담함과 무관심 역시 이들의 고통을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

귀국자녀 교육은 주로 방학 등을 이용한 단기적인 고국방문에 따른 어학 학습과 연수의 성격을 지니고 있다. 따라서 매우 다양한 형태의 교육프로그램과 기관이 생기고 있는 추세이다. 그러나 귀국자녀의 교육을 장기적이며 체계적으로, 그리고 생활 문화적인 측면에서 종합적으로 접근하는 교육기관이나 프로그램은 매우 부족한 실정이다. 증가하는 귀국학생들의 해외경험을 유지·신장시키고 문화적 적응을 도울 수 있는 대책이 필요하다 하겠다.

귀국동포는 우리의 과거이자 미래의 문제가 된다. 이념이 퇴색하고 국가의 인적, 물적 이동과 교류가 확대되는 변화 속에서 국내로 들어오는 동포들의 흐름 역시 활발해질 전망이다. 따라서 해외로 이주하고 타국에 살고 있는 동포뿐만 아니라 국내에 들어오고, 한국에서 새롭게 삶을 시작하는 동포들의 문제 역시 중요한 사회문제가 되고 있다. 안과 밖을 동시에 고려하는 민족정책에 대한 우리의 관심과 대안이 절실한 때이다.

(조화성 · hwscho@hanmail.net)

신간안내

민족문제와 민족정책을 통해 본 일본정치의 실제 규명

일본의 민족문제

조정남 저 / 교양사 / 값 15,000원

주요 목차 일본의 민족상황 / 일본민족의 형성 / 일본민족론의 전개 / 재일외국인 정책
 재일일본인 정책 / 일본의 민족적 과제 / 부록 / 일본인해의이주년표

북한의 민족문제

북한은 민족문제를 '자주성' 확보의 문제로 격상시키며 민족주의를 통한 체제결속과 배타성을 띤 민족재통합의 추진, 해외동포와의 관계강화에 주력하였다. 또한 체제유지를 위해 외국인의 출입국을 철저히 통제하고 있으며, 혈연을 중시하는 '단일민족관'은 외국인에 대해 배타적인 성향을 조장해 왔다. 그러나, 경제난에 따른 체제위기는 외부와의 교류를 피할 수 없게 하고 있으며, 민족문제 해결에 새롭게 접근하도록 강제하고 있다. 따라서 현재 민족문제의 분석은 앞으로의 변화를 예측할 수 있는 중요한 단초가 될 것이다.

김용찬(본원 연구원)

북한 내부에 민족정체성을 유지하면서 생활하고 있는 소수민족은 존재하지 않는다. 출입국 자체가 쉽지 않아 외국인들도 극히 소수가 장기체류하고 있다. 또한 국내의 외국인에 대해서도 통제와 감시 정책으로 일관하고 있다. 이러한 상황하에 민족문제를 주력민족과 소수민족간의 문제로 축소시키는 것이 아니라 민족문제를 '자주성' 확보 차원의 문제로 격상시켜 민족주의를 통한 체제결속과 민족재통합, 해외동포와의 관계 등으로 확대하면서 해결을 모색해 왔다. 이러한 민족문제에 대한 인식은 혈연을 중시하는 민족관에 영향을 받은 것이다. 그러나 폐쇄성과 배타성을 가진 민족관과 정책으로 인해 민족문제를 해결하기보다는 봉합하는 수준에 머물고 있는 형편이다. 이렇게 세계화의 추세에 반하는 현재의 민족정책을 계속 고집한다면 체제위기 요인은 상존할 수밖에 없을 것이다. 여기서는 정확한 수치의 파악은 어렵지만 민족환경을 개괄해보고 민족정책의 단면을 살펴볼 수 있는 외국인과 북송동포 및 해외동포 등의 현황과 정책을 분석했다.

1. 민족환경 개괄

북한의 전체 인구는 정확히 알 수 없는 상황이다. 1993년 최초로 자체적인 인구조사가 시행되었다고는 하나, 통계자료의 신빙성이 의심받고 있으며, 그나마 당시 조사는 북한 국적 소지자만을 대상으로 한 것이었고 외국인 등은 조사대상에서 제외되었다. 한편, 외부의 각 기관들이 제시하고 있는 인구현황도 편차가 크다. 예를 들면 1999년 인구 추정치에 대해 한국의 국가정보원은 2,208만 명, 미국 CIA는 2,138만 명으로 제시하고 있다. 이러한 상황에서 북한에 거주하거나 또는 체류하고 있는 외국인의 규모를 가늠한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 다만, 외국인에 대한 통제는 철저한 통제에 의해 보안 사항으로 분류되어 있다고만 알려져 있다. 한편, 체류하는 외국인의 목적은 외교, 기술교류, 유학, 나진·선봉지역의 투자와 합영사업 추진, 경수로 사업 관련, 금강산 개발 등 주로 경제적인 이해관계와 연관되어 있다. 또한 귀화한 외국인인 일본인 처 500여명, 납치된 외국인, 차별대우를 받아온 북송동포들도 존재하고 있다.

'해외조선공민' 개념

해외조선공민은 지난날 일본군국자들의 조선강점으로 말미암아 조국을 떠나 해외에서 다니며 살다가 오늘 조선민주주의인민공화국의 몇몇한 공민이 된 이국 땅에서 살고 있는 동포들로서, 그들은 그 어느 나라에 있든지 조선민주주의인민공화국의 공민으로서 외국인대우를 받아야 하며 이것은 헌 국제법과 국제관계에 의하여 확고히 보장되는 그 누구도 건드릴 수 없는 권리이다. 그러므로 모든 국가는 해외 조선공민의 민족적 권리와 이익을 존중하고 그들을 적극 보호해줄 법적 의무를 가지고 있다.

출처 : 사회과학출판사, 『정치사건』

또한 북한은 해외동포를 자신들의 '공민'으로 규정해왔다. 특히 '조선적'을 가지고 있는 재일동포들은 '해외조선공민'임을 누차 강조해 왔다. 그러나 여타 지역 해외동포는 '해외동포'로 규정하고 있다.

외국인 전용 택시와 '외화상점' 등을 별도로 운영하고 있으며 '이중가격제'를 실시하고 있다.

2. 체류목적별 분류

2. 북한의 외국인

1. 출입국 및 체류 정책

북한은 체제유지를 위해 외국인을 철저히 통제하고 있다. 일반 주민들 역시 '단일민족'이라는 민족주의적 언명에 강하게 영향을 받아 외국인을 배타적으로 대하는 성향이 강하다. 입국하는 외국인은 일반적으로 다음과 같은 별도의 관리를 받는다. 첫째, 외국인들에게 일종의 입국세인 체제비를 받고 있다. 1주 이내는 4백 달러, 2주는 6백 달러, 2주 이상은 8백 달러를 받는다. 둘째, 한반도에 정치적인 긴장이 조성되는 시기에는 보안을 위해 외국인의 입국비자를 전면 중단하고 외국인의 출국명령까지 단행해 왔다. 구체적으로 1993년 3월에는 외국인의 입국을 전면 봉쇄했고, 6월에는 외교관을 제외한 모든 외국인의 출국까지 검토했다. 셋째, 외국인에게서 더 많은 외화를 수급하기 위해서 1999년에는 기존 '외화와 바꾼 돈표'의 결제형태를 달러화로 전환했다. 넷째, 일반주민과 외국인과의 접촉을 피하고 경제적 수익을 얻기 위해

(1) 외교, 기술 교류, 유학

북한은 주재외교관에 대한 통제와 감시, 그리고 주민과의 접촉을 금지하기 위해 평양에 '외교공관단지'를 조성해 놓았다. 또한 1993년부터는 평양 거주 외국인이 여타 지역을 방문하기 위해서는 외교부나 기타 유관부서로부터 사전 승인을 받도록 하고 있다. 신문구독에 있어서도 기존의 '평양신문' 등이 금지되고 '노동신문'과 '민주조선'의 구독만 허용한 것도 이때부터이다.

(2) 나진·선봉지역 투자자

북한은 1991년부터 나진·선봉지역을 자유무역지대로 조성하여 이 지역에 대해서는 외국인의 입·출국을 비교적 자유롭게 허용하고 있다. 특히 중국인에 대해서는 1996년에 무비자 입국이 허용되었고, 1997년에는 신의주도 자유무역지대에 포함시켰다. 자유무역지대에는 한국의 기업인들도 참여할 수 있는 규정을 마련해 놓고 있다.

'자유경제무역지대'의 출입 대상자에 '공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포'를 포함시킨 것은 한국의 기업 및 개인투자자의 참여를 법적으로 보장하기 위한 변화였다. 그러나 98년 10월부터는 한국인의 출입이 금지된 상태이다. 장기체류와 단기체류의 구분을 90일로 한 것은 한국과 동일한 것이다. 체류등록시 '민족별 구분'을 밝혀야 하는 것은 혈연을 중시여

1990년 평양

대사관 직원 및 가족 : 400여 명
 외국인 기술자와 가족 : 100여 명
 유학생 : 200여 명

출처 : 안드레이란코프, 『평양의 지붕 밑』 참조

자유무역지대 외국인 출입 및 체류에 관한 법령

· 자유경제무역지대 외국인 출입규정(1993. 11. 29 정무원 결정 제75호)

제2조 : 외국인의 자유경제무역지대에 대한 출입은 이 규정에 따라 한다. 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 규정에 따라 자유경제무역지대에 출입할 수 있다.

· 자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정(1994. 6. 14)

제3조 : 외국인은 지대에 단기체류 하거나 장기체류 할 수 있다. 단기체류는 90일까지의 체류, 장기체류는 90일 이상의 체류이다. 1년 이상 장기 체류하는 외국인은 지대에 거주할 수 있다.

제5조 : 지대에 체류하는 외국인은 도착한 다음날부터 48시간 안으로 출입국 사업부서에 체류등록신청서를 내고 체류등록을 하여야 한다. 신청서는 신청자의 이름, 성별, 생년월일, 국적, 민족별, 직장직위, 거주지, 체류하려는 곳, 기간, 체류이유 같은 것을 밝히고 여권 또는 그를 대신하는 증명서나 사증을 첨부하여야 한다.

제9조 : 장기체류 하려는 외국인은 체류등록을 한 날부터 7일 안으로 체류증 또는 거주등록증 발급수속을 하여야 한다.

출처 : 통일원, 『북한의 외국인 투자 관련 법규집』 참조

기는 민족관을 반영하는 것과 함께 해외동포와 외국인을 구별하기 위한 사전 조치로 해석할 수 있다. 또한 180일 이상 체류하는 외국인은 체류승인을 받은 날부터 30일 안에 세무등록을 해야하며 귀국하려는 외국인은 세금을 납부해야 출국 수속이 가능하다. 또한 외국인 투자기업과 외국인은 소득세와 상속세, 재산세, 지방세까지 납부해야 한다. 외국인에 대한 세금 부여는 엄격한 것으로 철저하게 경제적 이익을 확보하기 위한 방법의 일환이다.

3. 귀화 외국인

(1) 납치된 외국인

납치된 외국인들은 생활동태가 밝혀지고 있지 않은 데 귀순한 사람들의 증언을 통해 보면 주로 대외활동 공작원을 교육시키는 일을 하고 있는 것으로 추측된다. 특히 김현희의 일본어 교육 담당자가 납치된 일본인으로 드러나자 일본인 납치자 문제는 북·일간의 외교 마찰을 가져왔고, 북·일수교 논의의 진행과 함께 가장 민감한 문제로 제기되고 있다. 또한 납북자의

경우 상당수가 사상적 문제로 정치범 수용소에 강제 수용되어 있는 것으로 알려지고 있다. 이들의 인권문제도 남북한간의 현안으로 새롭게 제기될 것으로 보인다.

(2) 일본인 처

북송된 일본인 처들은 말조차 통하지 않는 상황속에서, 당국의 비인도적인 폐쇄정책과 성분차별로 인해 유형에 가까운 생활을 해왔다. 일본인 처들은 세 가지 어려움을 겪어야 했다. 첫째 일본인이라는 이유로 주민들에게 차별을 당해야 했다. 둘째 언어구사능력의 부재로 적용이 힘들었다. 셋째 일본인 처들은 한국인과 결혼했다는 이유로 일본인 가족으로부터 배척당했다. 또 당국은 애초 일본인 처들의 북송 당시 삼년 이내에 일본을 방문할 수 있도록 해주겠다고 약속했으나 전혀 실현되지 않았다.

1970년대 이후 북송 일본인 처들의 문제가 편지를 통해서 알려지기 시작하면서 북일간에 심각한 문제로 부각될 때마다 일본인 여성들도 똑같은 공민권을 가지고 잘 살아가고 있다고 선전해 왔다. 일본인 처의

일본인 13여 명, 프랑스 20여 명, 기타 레바논, 이탈리아, 네덜란드 인 등
납북자 442명
납북자 중 22명 정치범 수용소 수용 확인

재일동포 북송 당시 일본인 처 총 6,637명
일본인 처 중 1,828명이 일본인 국적자
1996년 현재 생존해있는 일본인 처는 530여명

북한 국적법

제1조 : 조선민주주의인민공화국 국민은 다음과 같다.

- 1) 조선민주주의인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그의 자녀로서 본법 공포일까지 그 국적을 포기하지 않은 자
- 2) 외국인으로서 합법적 절차에 의하여 조선민주주의인민공화국 국적을 취득한 자

제4조 : 다음에 해당하는 자들은 조선민주주의인민공화국 국적을 취득한다.

- 1) 조선민주주의인민공화국 공민간에 출생한 자녀들
- 2) 조선민주주의인민공화국 령역 내에 거주하는 조선민주주의인민공화국 공민과 외국공민간에 출생한 자녀들
- 3) 조선민주주의인민공화국 령역 내에서 발견된 자녀로서 그의 부모를 알지 못하는 자

제6조 : 외국인은 민족별 및 인종별에 관계없이 그의 청원에 의하여 조선민주주의인민공화국 국적을 취득할 수 있다.

제10조 : 조선민주주의인민공화국 국적예의 입적 또는 그로부터의 제적은 본인의 청원에 의하여 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회가 결정한다.

출처 : 『로동신문』(1963. 10. 9)

귀향문제는 북·일수교를 위한 제4차 본 회담(1991년 9월 2일)에서 일본측의 제기로 다루어졌다. 일본측은 인도적 관점에서 교섭과 관계없이 일본인 처의 귀향문제를 처리해 줄 것을 요구했으나, 북한은 외교관계가 수립되면 전면적으로 해결될 수 있다고 주장할 뿐 조기실현에는 난색을 표명했다.

일본과의 수교문제가 본격적으로 논의되자 자칫 일본인 처의 생활실태가 수교협상의 걸림돌로 작용할 것을 우려해 도·시 인민위원회 주관 아래 '일본인 처 실태조사'를 실시한 후 월 80원의 생활비 외에 별도의 생활보조금 40원과 가구 및 가재제품을 공급해 주는 조치를 취했다. 그러나 이러한 혜택은 8차 회담을 끝으로 수교회담이 결렬되자 중단되고 말았다.

그러던 중 1997년에는 북송 일본인 처 15명이 7일간의 일정으로 일본을 방문하였다. 또한 1998년 1월 말부터 2월초에는 제2진의 고향방문이 성사되었다. 일본을 방문한 후 일본인 처들은 김정일에게 감사의 편지를 보냈으며, 그 편지는 김정일에 대한 고마움과 체제의 우월성 등을 내용으로 하고 있었다. 이처럼 일본인 처들의 고향 방문을 체제의 우월성을 선전하는데 활용했다. 또한 일본인 처들의 고향방문을 제한적으로 허용함으로써 그간 일본인 처들이 차별 받아 왔다는 국제사회와 일본 내 여론을 무마하는 한편, 당면

한 식량난에 대한 지원과 향후 지속될 북·일 수교교섭의 카드로 이용하고 있다.

4. 귀화 정책

북한의 귀화에 관한 법률이나 절차는 명확하게 드러나 있지 않다. 그럼에도 귀화에 대한 인식이나 제도적 정비가 미비할 것이라고 유추할 수 있다. 그 이유는 첫째 상시적인 귀화 수요가 없다는 것에 있다. 둘째 북송과 같이 정치적 필요에 의해 당의 통제에 따라 국적취득이 특정 시기에만 국한되어 왔다. 따라서 귀화에 관한 정책은 국적법과 재일동포를 귀화시키려는 정책에 국한해 분석했다.

국적법은 '공민'이 되는 기준을 포괄적으로 규정하고 있다. 즉 '공민'이 될 수 있는 조건은 남북분단 이전에 국적을 포기하지 않은 자로 규정하고 있으며 자녀에게까지 확대하고 있다. 외국인들의 국적 취득도 청원에 의해 가능한 것으로 비교적 쉬운 것처럼 묘사하고 있다. 그러나 국적법 10조에서 밝히고 있는 것처럼 입적과 제적을 최고인민회의 상임위원회가 결정하게 되어 있어 사실상 개인의 귀화 및 국적 변경을 불가능하게 만들어버렸다. 따라서 북송 등 대규모적인 정치적인 사건이 있지 않고서는 국적 변경은 불가능한 것이다.

주된 귀화의 대상으로 삼았던 것은 재일동포와 일

재일동포 복송 연도별 추이

(단위 / 명)

| 연 도 | 계 | 재 일 동 포 | 수 반 가 족 | |
|------------|--------|---------|---------|-------|
| | | | 일 본 인 | 중 국 인 |
| 1956 | 2,942 | 2,717 | 225 | |
| 1960 | 49,036 | 45,094 | 3,937 | 5 |
| 1961 | 22,801 | 21,027 | 1,773 | 1 |
| 1962 | 3,497 | 3,811 | 186 | |
| 1963 | 2,567 | 2,402 | 165 | |
| 1964 | 1,822 | 1,722 | 99 | 1 |
| 1965 | 2,255 | 2,159 | 96 | |
| 1966 | 1,860 | 1,807 | 53 | |
| 1967 | 1,831 | 1,723 | 108 | |
| 1971 | 1,318 | 1,260 | 58 | |
| 1972 | 1,003 | 951 | 22 | |
| 1973 | 704 | | | |
| 1974 | 479 | | | |
| 1975 | 379 | | | |
| 1976 | 256 | | | |
| 1977 | 180 | | | |
| 1978 | 150 | | | |
| 1979 | 126 | | | |
| 1980 | 40 | 38 | 2 | |
| 1981 | 38 | 34 | 4 | |
| 1982 | 26 | 24 | 2 | |
| 1983 | 0 | | | |
| 1984 | 30 | | | |
| 합 계 | 93,340 | | 6722 | 7 |

출처 : 통일연구원, 『북한인권백서』 1998 참조.

본인 처들이었다. 재일동포와 함께 복송되었던 일본인 처들도 지도대상이 되었다. 민족과 '국민'을 동일시하는 민족관을 토대로 언어를 중요한 동질화 도구로 여겼다. 따라서 재일동포의 '민족어' 교육은 민족 교육의 중요한 내용이 되었으며 귀화정책의 주된 수단이 되었다. 실제로, 1970년대에 조총련은 '민족어' 보급에 주력했으며 '평양문화어'를 보급하는 운동을 대규모로 전개했다. 이러한 언어의 동질성 확보에 더하여 사상학습을 전개하고 급기야는 직접 귀국시키는 복송의 방법도 선택했다. 또한 간부직책의 부여 및 각종 표창을 수여하는 유인책도 구사했다.

3. 재북 재일동포 문제

1. 재일동포 복송 연도별 추이

북한은 1959년 당시 80% 이상의 재일동포가 실업

상태에 있고, 고철 수집 등으로 생계를 이어가고 있으며 절대다수의 재일동포가 '치상 최저의 생활'을 하고 있다고 주장했다. 그러나 당시 일본 내각조사실이 작성한 『북조선귀국사업관계자료집』에 따르면 복송 초기 21,773명을 조사한 결과 60%가 직업을 가지고 있었고 무직자는 30%를 차지하는 것으로 밝혀졌다. 또한 1959년의 복송동포와 달리 60년 복송동포만 해도 일본에서의 급여수준이 낮지만은 않았다. 이와 같은 사실은 '인도적 차원에서 재일동포의 경제적 어려움을 구제하는 것이 복송의 목적'이라고 선전한 것과는 달리, 실제에 있어서는 경제발전 계획에 재일동포들을 동원하기 위한 정치경제적 요인에 의해 복송이 이루어졌음을 입증해 주는 것이다.

2. 재북 재일동포의 생활

북한은 복송협정이 폐기될 국면에 다다르고 복송

재일동포의 숫자가 격감하자, 재일동포가 공민으로서의 지위와 혜택을 충분히 누리고 있음을 선전하고 나섰다. 즉 1966년까지 1천43명의 재일동포가 최고인민회의와 각 도시, 군, 리 등 각급 인민회의의 대의원으로 선출되었으며 국가기관의 간부와 노동자, 협동농장원으로 일하고 있다고 선전했으며, 북송 재일동포에게 '로력영웅'이라는 호칭을 부여하고 3천여 명에 가까운 재일동포들을 표창했다고 밝혔다.

이러한 일련의 선전과 정책은 재일동포에게 체제 우월성을 과시함으로써 더 많은 북송 희망자를 '동원'하기 위한 조치였다고 판단된다. 주목할 만한 것은 재일동포들을 최고인민회의의 대의원으로 선출한 것인데, 북송이 마무리된 후 재일동포들에 대한 차별정책이 시행되었던 것을 고려하면 특별한 예외정책이라 할 수 있다. 이 역시 북송 재일동포들에 대한 처우보장을 선전하기 위한 방편이었다.

북송 재개 이후 북송 재일동포가 각종 혜택을 누리고 있으며 중요한 역할을 하고 있음을 강조했다. 그러나 실제 북송동포의 생활은 매우 열악한 것으로 알려져 있다. 북송동포는 북송 초기부터 '귀포' 혹은 '북포'로 불리면서 차별받아 왔고, 또한 북송동포는 북한주민을 '젠장'으로 부르면서 서로간의 적대감을 표시했다. 이렇게 북송동포를 구별하여 대한 것은 북송동포들이 일본에서 상대적으로 경제적 풍요를 누리고 있었던 것에 북한주민이 당황하면서 구조적으로 고착화된 것이다. 또한 북송동포는 일본에 있는 가족에게 지원요청을 정당화할 수 있는 매개역할을 하는 존재로 전락되었다. 북송동포와 재회하기 위해 재일동포가 북한을 방문할 때는 지참금이 있어야 했으며, 당국은 이때만은 북송동포의 실생활을 감추기 위해 식량배급 등의 특혜를 베풀었다. 최근 밝혀진 바에 따르면 북송동포가 정치범 수용소인 요덕수용소에만 8백여 세대 4천8백여 명과 4백여 명의 독신자들이 수용되어 있는 것으로 알려지고 있으며 1~2만 명이 처형되거나 유형지에 유배된 것으로 추정되

고 있다.

4. 재외 한민족 정책

1. 해외동포에 대한 입장

북한은 1960년대부터 해외동포에 대한 지위규정과 정책방향 등을 공식적으로 표명하고, 법률을 근거로 하여 해외동포 중 상당수를 '해외조선공민'으로 규정하고 있다. 즉, 해외동포에 대한 정책방향이 '민족적 권리와 리익'에 있음을 강조하면서, '사회주의 헌법'과 '국적법' 등에서도 해외동포의 상당수를 공민으로 규정, 그들에 대해 공민에 준하는 정책을 시행하고자 했던 것이다.

1972년 12월 27일 개정된 사회주의 헌법은 15조와 65조에서 해외동포에 대한 입장을 밝히고 있다. 제15조에서 해외동포의 '민주주의적 민족권리'와 '국제법에서 공인된 합법적 권리'를 옹호한다고 언급하고 제 65조에서는 해외에 있는 '조선공민'들은 자신들의 법적 보호를 받는다고 명시하면서 해외동포에 대한 정책의 법적 근거를 마련해놓고 있다. 사회주의 헌법에 나타난 해외동포에 대한 표현은 대외선전 차원에서뿐만 아니라 실제 해외동포에 대해 실시했던 정책의 내용을 부분적으로 명시한 것이다. 한편, 1967년 12월 16일 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 발표한 '조선민주주의인민공화국 정부정강'에서는 해외에 있는 모든 '조선동포'들의 이익과 민족적 권리를 옹호하기 위하여 적극 투쟁할 것임을 밝히고 있다.

국적법과 정부정강에서 표명한 것처럼 국적 소유자의 폭을 넓힘으로써 해외동포를 자신의 공민으로 포함시키고자 했고, 정책방향과 의지를 천명하면서 적극적인 정책을 시행했다. 구체적으로 해외동포운동의 중요성을 강조하면서, 이에 대한 지원과 지도를 적극 추진했다.

2. 재외동포 정책 연보 및 일지

| 연대 | 지역별 | 해외동포일반 | 일 | 본 | 특이 및 유럽 | 중국 및 구소련 |
|------|-----|------------------|--|--|--|---|
| 1940 | | | 46.12.13 48.12.23 48 49.4 | 김일성 '재일100만 동포들에게' 서한발표 김일성 재일동포 경축단과 담화 김일성 재일동포의 민족교육에 대한 견해 표명 조총련 '조련 각급 학교규정' 제정 | | |
| 1950 | | | 50.7 51.1.9 54.8.30 55.5.25 56.4 56.11.21 56. 57.4. 59.4.13 59.8.13 59.12.16 | 재일동포 조국방위위원회 성립 재일 조선통일민주전선 창립 외상 남일 재일동포에 관한 성명 발표 재일조선민전을 해체하고 재일조선인 총연맹(조총련) 결성 일본 조선대학교 창립 김일성 재일동포의 복수에 대해 최초 언급 재일동포에 대한 교육방침제시 조총련에 대한 교육자금 송금 시작 재일동포 복수에 관한 북일 적십자사 회담개최 북일간 재일동포 복수에 관한 캄카타 협정 체결 재일동포 1차복송자 청진항 도착 | 55. 캐나다 국제대권도 연맹 결성 | 55. 김일성 정령 발표로 북한국적을 가진 재소 파견노무자 소련 국적 취득 57.12.16 북한 소련간 '이중 국적자에 대한 협약' 조인 |
| 1960 | | 63.10.9 국적법공포 | 61.4 61.6 62. 63. 63. 63. 64.3.16 65.12.20 65. 66.12. 67.8.26 67. 68.4.17 68. 69.1.1 | 조총련 민단과의 교류문화모임 조직 조총련 '모범분회창조' 운동 시작 김일성 조총련에 대해 간부재일동포의 복향왕래 자유방침 제시육성 사업 지시 일본에 교육관계 대표단 파견 조총련 간부들에게 훈장수여 조총련 북한 자유왕래 요청 행진 개시 재일동포 제1차 조국방문단 북한방문 최고인민회의의 한일회담과 재일동포 법적지위문제 논의에 대한 반대 입장 발표 조총련 의장 한덕수에 국기훈장 1급 수여 북일간 적십자회담 제1차회의 개최 조총련 산하에 '김일성 연구실' 천여개 설치 일본정부 조선대학교 설치 인가 조총련계학교들 훈장수여 김일성 조총련에 민족단합사업 전개할 것을 지시 | | 60. 사할린 지역 한인 북향으로 유학 |
| 1970 | | | 70. 71.2.4 71. 72.6.14 72.7.23 72.7.30 72.8.18 72. 73.5 73.5 75.4.18 75. | 조총련 '120일간 혁신운동' 전개 재일동포 복송사업 재개 김일성 재일동포 학생들에게 민족어 교육 강화할 것을 지시 김일성 조총련 조직 강화 지시 조총련과 민단 남북공동성명 지지모임 개최 김일성 재일동포 흉수 피해 지원금 제공 김일성 조총련에 '조선사람 되찾기' 운동을 전개할 것을 지시 조총련 영주권신청촉진운동 전개 김일성 재일동포 상공인에 대한 조직화 사업 지시 일본에서 '통일혁명당재일한국인 연대위원회' 결성 조총련 '총성의 독서운동', '10만호 방문운동' 전개 | 70.1. 캐나다 조선친선문화협회 설립 70.8. 조국통일위원회 캐나다 지부 설립 71.1. 미국에 미조선 선공보센터 설치, 코리아 포커스 발간 71.6. 미국 버클리에 '조선 인민과의 연대성 위원회' 설치 71. 서독에 김일성 노작연구소조 설립 72.6. 조국평화통일 재미촉진회 설립 72. 서독-조선협회 설립 | |

| 연대 | 지역별 | 해외동포 일반 | 일본 | 북미 및 유럽 |
|------|-----|--|--|--|
| 1970 | | 74.3.4 대민족회의와 남북정치협상회의 개최 제안 | 76. 조총련 분회소조강화, 조국통일촉진 3개월 운동 전개 | 73.10. 캐나다뉴코리아타임스 창간 |
| | | 74.8.6 조국전선 대민족회의 소집 제의 | 77.8 일본에서 한민련 결성 | 74.4 서독에 남북문제 협의회 설립 |
| | | 76.1.1 김일성 해외동포들이 통일을 위한 투쟁을 적극 전개할 것을 촉구 | 77. 조총련 '김일성주의연구' '주체교육' 책자 발간 | 75.1. 미국에 김일성 주체사상 연구소조 설치 |
| | | 79.1.9 전민족 대회 제안 | 78.6 조총련 '70일애국운동' 전개 | 76. 미주민주 연합 민족통일 촉진대회 개최 |
| | | 79.1.23 조국전선 중앙위 대민족회의 등 통일촉진 4개항 제안 | 79.8 재일동포 '단기조국방문단' 북한 방문 | 77.6 재미민주 한인 협회 성립 79. 캐나다 '이산가족찾기회' 성립 79.4. 미주동포 국제학구선수권 대회 계기로 조국방문단 구성 북한 방문 |
| 1980 | | 80.8 민족통일 촉진대회 개최 | 81. 재일동포 복송사업 최종중단 | 80.2.3 캐나다 민주민족통일연구회 대민족회의 지지성명 발표 |
| | | 80.11 연방 창립준비위원회 구성을 위한 북한과 해외동포간의 예비회의 개최 | 86.8 일본에 조선국제합영총회사 설치 | 81.1 미국 조국통일방안연구소 북한 연방제방안 지지 성명 발표 |
| | | 81.1.1 김일성 북과 남 해외동포의 단결 주장 | 89. 김일성 조총련에 '애국사업'을 전개할 것을 지시 | 81. 미주 유럽동포 해외동포위원회 초청으로 북한 방문 |
| | | 82. 조영룡 '남북 해외 정치인 100인 연합회의' 제기 | | 미주동포 '해외교민 찾기회'와 '귀향회' 조직 |
| | | 86.10 '조국통일을 위한 민족연합 대표자 확대회의' | | 84.12 오스트리아에서 '조국통일을 위한 북한과 해외동포간의 대화' 개최 |
| | | 89.9.2 민족통일정치협상회의 제의 | | |
| | | 89. 세계청년학생축전 개최 | | |
| | | | | 중국 및 구소련 |
| | | | 83.9 카자흐 공화국 알마타 조선민주주의 인민공화국의 날 선포 | |
| | | | 83. 카자흐, 우즈베크 공화국 조선친선협회활동 시작 | |
| | | | 88. 우즈베크 한인 조선민주주의 인민공화국의 날 행사 | |
| 1990 | | 90.8 범민족대회 개최 | 93.3 일본에서 '김정일저작 연구회' 결성 | 90.5 재미한인경제인연합회 북한 방문 |
| | | 91.1.1 김일성 민족통일정치협상회의 소집 제의 | 93.6 조총련 10대강령 지지운동 시작 | 91.5 재미동포 방문단 북한 방문 |
| | | 94.8 해외동포 청소년 대상 야영대회 | 94.2 김정일의 생일을 기해 조총련에 교육원조비 제공 | 미주동포 '조국방문단' 북한 방문 |
| | | 95.4 '국제평화를 위한 평양체육 및 문화축전' 개최, 해외동포 초청 | 김정일 지진 피해를 입은 조총련에 1백만달러를 보냄 | 91.8 미국에 '조선네트워크' 회사 설립 |
| | | 99.3 '출어진 가족 찾아주기' 사업 전개, 해외동포 가족 찾아주기 사업 개최 | 98. 조총련 동포간 결혼알선 적극화 | 95. 미주동포 전국연합 성립, 97.4 캐나다 코리아 연합회 창립 |
| | | | 99. 김정일 조총련에 축전을 보내 대북 지원사업을 강화할 것을 촉구 | 중국 및 구소련 |
| | | | | 93.5 사할린 지역 '조선평화통일 지지위원회' 북한 방문 |
| | | | 93.6 김일성 독립국가연합 '조선통일추진위원회' 간부에게 동포 조직화 지시 | |

출처 : 통일연구원, 『북한인권백서』 1998 참조.

지 역

슈 권

영국, 스페인, 키프로스는 유럽의 대표적인 민족갈등 국가로서 1999년에도 분쟁과 더불어 평화정착의 노력을 보여왔다. 영국에서는 민족의식의 고양에 따라 지역분권화를 추진하고 있으며, 스페인에서는 바스크족의 독립 움직임이 휴전과 무장투쟁이 반복되는 양상을 보이고 있다. 그리고 키프로스에서는 터키의 EU가입과 지진사태를 계기로 양국간 또는 유엔 중재의 평화노력이 진행되고 있다.

영 국

1999년 12월 2일 북아일랜드 자치정부 출범으로 현재 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드로 구성된 영국은 지역분권국가로 전환될 것인지 관심이 모아지고 있다. 영국 노동당 정부는 지난 1997년 출범 이후 영국의 국가형태를 미국식의 연방체제로 전환하는 정책을 추진해 왔다.

1999년 5월 스코틀랜드는 1707년 잉글랜드 등과 함께 연합왕국을 형성한 이래 292년 만에, 웨일스는 600여 년만에 독자적인 의회를 구성했다. 따라서 북아일랜드 자치정부의 출범을 계기로 영국은 분권국가로 변모할 가능성이 높아지고 있다고 할 수 있다.

또한 1999년 12월 17일에는 영국과 아일랜드의 회의가 개최되었다. 영국과 아일랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 대표가 참석한 이 회의(BIC)는 환경, 범죄, 조직 테러 등 상호관심사를 논의하는 정부간 기

구로 1년에 2회씩 개최될 예정이다.

영국정부의 이와 같은 권력이양조치는 영국이 대영제국의 위상을 잃기 시작하고 지역 주민들의 민족의식은 한층 강해지고 있는 상황에서 노동당 정부가 지역간 갈등과 민족의식을 봉합하고 영국의 분열을 막기 위한 방안으로 전개되고 있다고 평가할 수 있다.

스 페 인

1979년 자치를 부여받은 이후 지속적으로 독립을 요구하며 무장투쟁을 벌여온 스페인 바스크족은 1998년 9월 시한을 명시하지 않은 휴전을 일방적으로 선언, 북아일랜드와 같은 평화과정이 이뤄질 것이라는 희망을 갖게 했다. 그러나 독립단체인 '바스크 조국과 자유(ETA)'는 1999년 11월 28일 휴전을 중단하고 무장투쟁을 재개한다고 선언하였다.

휴전중단의 배경에 대해 ETA 지도부는 스페인과 프랑스가 지난 1년동안 바스크주를 점령, 지배하면서 억압적인 공격을 해왔다는 점을 들고 있다. ETA는 10월 바스크주의 자치권 인정과 4백5명의 정치범 전원석방, 스페인 무장세력의 전면 철수, 강경과 협상대표의 교체 등을 요구했으나 스페인 정부는 이를 거절한바 있었다.

1999년 12월 3일 ETA는 테러활동을 재개했다. 이에 따라 스페인에서는 100만 명 이상의 군중이 모여 테러활동에 대해 규탄하고 중지를 촉구하는 집회가 열리기도 했다.

스페인 지역 4개 주에 약 265만 명, 프랑스 지역 3개 주에 약 35만 명이 거주하는 바스크족의 분리독립

의 운동은 일시적인 테러중지의 변화를 보이기도 하지만 폭력활동이 끊이지 않는 양상이다.

키 프 로 스

키프로스섬의 영유권 분쟁은 그리스와 터키의 오랜 갈등의 원인이 되어왔다. 다수파인 그리스계와 오스만 제국의 지배이후 이주한 터키계 이슬람 주민들간의 갈등은 1974년 키프로스를 그리스에 병합하려는 군부의 쿠데타, 그리고 이에 맞서는 터키 군대의 진주로 25년간 이어져 왔다. 키프로스의 갈등은 종교적, 민족적 갈등의 성격과 더불어 경제적 측면 역시 지니고 있다. 에게해의 자유로운 항해, 어로, 그리고 해저 유전 개발을 둘러싸고 양국의 경제적 이권이 얽혀 있는 것이다.

양국간의 반목은 1999년 터키의 지진을 계기로 상호협력 모색으로 나아가고 있다. 참사소식이 전해지자마자 그리스는 제일 먼저 구조팀을 파견하였으며, 유럽연합(EU)의 대(對)터키지원에 반대하지 않겠다고 했다. 또한 그리스는 EU 외무장관회담에서 종전의 입장을 바꿔 터키의 EU 가입에 반대하지 않겠다고 밝혔다. 이와 같은 그리스의 화해조치는 EU가입의 대가로 키프로스에 대한 양보를 얻어내려는 전략으로 보여진다.

38년만에 그리스 외무장관이 터키를 방문하여 환경, 테러에 대한 공동대처, 투자보호, 관광 등 4개 분야의 협력에 서명했으며, 양국은 오는 2004년까지 영토분쟁을 해결하지 못할 경우 국제적인 중재노력을 받아들일기로 합의했다. 또한 항구적인 평화정착을 위한 회담을 미국과 유엔의 중재 하에 재개하고 있는 상황이다.

〈조화성〉

아프리카

아프리카 지역에서는 1999년에 알제리, 콩고민주공화국에서 내전이 종식되고 남아프리카공화국, 나이지리아에서 민선정부가 들어서는 등 평화정착의 노력이 확대되고 있다. 그리고 아프리카단결기구(OAU)는 아프리카의 제반 문제를 해결하기 위한 '아프리카연합'을 창설하기로 합의하면서 2000년에 통합의회를 구성하기로 결정했다. 여러 국가간에 얽혀 있는 대립의 내용과 해결의 전망을 살펴본다.

1. 종족갈등

과거 제국주의 식민통치 시절 서구 열강들이 자국의 이해타산에 따라 제멋대로 그린 지도 때문에 거주영토를 둘러싸고 종족들간의 분쟁이 끊이지 이어지고 있다. 후투족과 투치족간의 싸움은 르완다와 부룬디를 중심으로 인접한 우간다, 콩고민주공화국(옛 자이르), 탄자니아 등 5개국에 걸쳐 벌어지고 있다. 85%로 다수를 차지하는 후투족과 15%를 차지하는 소수 투치족은 통치의 주도권과 영역 확대를 놓고 치열한 유혈극을 벌이고 있는 것이다.

내전이지만, 동시에 인접한 국가들도 개입해 국제전으로 비화한 콩고민주공화국의 경우도 기본적으로 인구의 80%를 차지하는 반투족과 타종족간의 종족분쟁이다. 또한 에티오피아와 에리트리아는 각각 오로모족과 티그라이족간의 종족갈등과 국경분쟁이 상호 얽혀 발생한 것이다.

한편, 콩고의 휴전협정의 서명이 평화정착으로 이어질 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 해결의 시간표만 정해놓았지 해결방안을 제시하지는 못하고 있기 때문이다. 분쟁 당사자들이 이견을 해소할 구체적 방안을 마련하지 못하고 있으며, 또한 콩고의 풍부한 지하자원(다이아몬드와 같은 자원의 광산지역)에 대한 각국의 이해관계는 평화정착에 걸림돌로 작

용할 가능성이 높기 때문이다.

2. 종교, 이념 등 갈등의 결합

아프리카의 종족분쟁은 종교, 이념, 정치적 권력다툼이 결합되어 복잡한 양상을 보여주고 있다. 1983년부터 시작된 수단분쟁은 북부아프리카의 회교도 아랍계 국민회교전선(NIF)정부와 남부아프리카 흑인 기독교계 수단인민해방군(SPLA)의 정권다툼이었다. 또한 세네갈에서는 인구의 80%에 달하는 회교들과 가톨릭교도로서 분리독립을 요구하는 카사망스 지역 주민들간의 대립이 전개되고 있다.

소말리아내전은 종족이 같은 소말리족이며 종교역시 같은 회교이지만, 모하메드파와 아이디드파의 양대 파벌간 정쟁이었다. 또 시에라리온의 내전은 전 현직 대통령간의 힘의 대결이라는 양상을 보였다.

그리고 앙골라에서는 냉전 종식에도 불구하고 좌익계 정부를 타도하려는 우익 앙골라 전면투쟁민족동맹(UNITA) 반군이 25년간 이데올로기 투쟁을 전개하고 있다. 이밖에도 말리, 차드, 지부티, 가나, 기니비사우, 레소토, 모잠비크 등에서 분쟁이 계속되고 있다.

3. 갈등해결의 노력과 전망

21세기에는 유엔을 비롯한 국제사회가 인종말살 등 대량학살에 적극적으로 대처해야 한다는 목소리가 드높아 지고 있다. 유엔에서는 르완다 등 인종말살에 대해 무관심했다는 자성과 더불어 독립적인 조사위원회를 구성하는 등 실태를 파악하고 이에 대처하고자 하는 노력을 증가하고 있다.

국제사회가 인종적 갈등과 학살을 외면하거나 방관하지 말고 적극적으로 대처해야 한다는 사실이 강조되고 있다. 르완다에서 미국이 직접적 이해관계가 없어 학살이라고 인정하는 것을 회피했던 사실은 국제사회의 비판을 받았다. 또 유엔은 PKO를 투입하는

데 있어서 충분한 병력과 장비, 그리고 명확한 임무를 동반해야 한다는 점이 지적되고 있다.

아울러 현재 새로운 세계질서로 태동되고 있는 국제사회의 개입의 권리가 국제분쟁 해결에 새로운 도덕으로 제시되고 있는 점 역시 주목할 현상이다. 이를 근거로 유엔과 더불어 국제엠네스티, 국경없는 의사회 등 민간평화단체들의 활동이 점차 활발해지고 있는 것이다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 분쟁 당사국들과 아프리카인들 스스로의 해결노력이다. 아프리카단결기구를 아프리카연합으로 발전시키고 스스로 분쟁을 평화적으로 해결하려는 움직임이 활발해지고 있다. 그리고 남아프리카공화국이 보여주었듯이 다민족 공존의 문화와 제도를 형성하려는 노력 역시 중요한 것이다.

따라서 21세기에도 아프리카에서 민족간의 갈등과 폭력적 분쟁이 지속되겠지만, 이 가운데에서도 평화적으로 공존하려는 아프리카인들의 열망과 국제사회의 노력은 더 한층 활발해질 전망이다. <조화성>

구 소련

구소련 지역의 민족분규는 기존에 노정되어 왔던 갈등요인들이 다시 불거지면서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 최근의 민족분규는 종교와 경제적 격차에 영향을 받은 것이어서 분쟁지역의 확산이 우려되고 있다. 여기서는 구소련 각 지역의 민족분규 현황과 원인에 대해 분석한다.

러 시 아 공 화 국

89개 지방정부에 40여 개 민족이 공존하는 다민족 국가인 러시아는 구소련 붕괴 이후 자치공화국들의 분리 움직임이 상존해왔다. 특히 비러시아계가 다수인 지역에서는 분리독립요구가 강하다. 이슬람교도가

다수인 러시아 남부 카프카스 지방의 체첸, 다게스탄, 잉구셰티아, 타타르스탄과 불교도가 주류인 칼미크 등은 분리독립 의지를 강하게 보이고 있다. 이들 자치 국가들 중에서도 체첸은 무장투쟁을 통해 강력한 분리독립운동을 전개하고 있다.

● 체첸

체첸 민족은 1940년대부터 소연방에 대항하여 독립투쟁을 벌여왔다. 1991년 체첸의 독립선언 이후 러시아의 침공과 이에 맞선 반군의 대항으로 장기화되던 분쟁은 평화협정 체결과 러시아군의 철수로 잠시 멈추었다. 그러나 당시 협정은 분리독립문제는 미해결 상태로 남겨두어 반군의 독립을 위한 테러와 암살 시도가 그치지 않았다. 1999년 8월 체첸반군은 다게스탄 지역으로 침입했고, 9월에는 모스크바에서 체첸 반군의 행위로 추정되는 대규모 테러가 발생했다.

러시아는 체첸 반군의 테러를 종식시키겠다는 명분 아래 1999년 9월 23일 체첸 수도 그로즈니 인근을 공습하기 시작했다. 러시아군은 당초 반군에 대한 공격이라는 침공명분을 변경해 체첸 정부 전복 및 직할을 목표로 체첸 전역에 대한 폭격을 강화하고 있다. 무방비 지역인 그로즈니 서부 산업지대와 시내에 대한 폭격은 경제기반을 초토화함으로써 체첸의 분리의지를 꺾으려는 조치이다.

러시아가 반군에 대한 토벌로 시작해 외부국가들의 비난에도 불구하고 전쟁을 점차 확대시킨 것은 두 가지 목적을 달성하기 위해서이다. 첫째, 체첸전쟁을 통해 열린 사임 이후 후계자 역할을 하고 있는 푸틴의 올해 6월 대통령선거에서의 승리를 도모하기 위한 것이다. 실제 1999년 12월 치러진 총선에서 현 집권당은 승리를 거두었을 뿐만 아니라 푸틴의 지지율도 가파르게 상승하고 있다. 앞으로의 정치일정에 체첸문제를 국면전환용으로 활용하겠다는 것이다. 둘째, 최근 러시아 공화국 내 자치공화국들의 분리독립 움직임

을 막기 위한 무력시위를 하고 있는 것이다.

체첸 사태는 좀처럼 해결책을 찾기 힘든 국면에 처해있다. 96년 평화협정에서 과도기 설정 이후 의회구성 등을 통해 체첸의 미래를 결정하자는 내용은 체첸 내부의 강경파와 러시아의 정치이해에 의해 사문화되었다. 그리고 러시아와 체첸 내 강경파의 입지가 강한 현실에서 극한 대결을 피할 수 없는 상황이다. 또한 체첸 문제 해결을 어렵게 하는 커다란 요인은 중재세력의 부재이다. 국가내의 문제에 개입하기도 쉽지 않고 러시아를 견제해 줄 수 있는 국가가 부재하기 때문이다. 그러나 체첸의 항복으로 전쟁이 끝난다고 해도 계속되는 테러와 게릴라전 등 체첸반군의 분리독립투쟁은 지속될 것이다.

● 다게스탄

다게스탄도 이슬람교도들이 상당수를 차지하고 있는 국가이다. 체첸과 달리 러시아 군이 진주해 있어 쉽게 독립투쟁을 전개하지는 못하고 있다. 그러나 1999년 7월에는 독립투쟁이 벌어졌으며 8월에는 바사예프가 이끄는 체첸반군이 다게스탄 국경을 넘어오자 다게스탄 내 이슬람 원리주의자 '와하비 운동' 세력들이 연합해 러시아군을 공격하기도 했다. 또한 이슬람 행정부 슈라는 '다게스탄 이슬람 공화국 독립'을 선언했다. 그러나 다게스탄의 분리독립은 전면화되지는 못하고 있으며, 이슬람반군과 함께 테러와 국지전의 형태로 러시아에 대한 저항이 진행될 것이다.

독립국가

● 중앙아시아 4개 국

중앙아시아 지역은 각 국가간의 민족분류가 발생하기보다는 몇 개의 국가에서 겪고 있는 이슬람반군의

활동이 가장 커다란 문제로 부각되고 있다. 이슬람 반군들은 다게스탄 뿐만 아니라 중앙아시아 키르기스스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 4개국의 국경을 넘나들면서 납치와 테러를 감행하고 있다. 1999년 8월 23일 이슬람 반군들은 키르기스스탄에서 광산을 점거하고 인질극을 벌리기도 했다. 또한 현재 700명의 반군이 산악 지역을 점령하고 있다. 이슬람 반군의 확대는 기존 이슬람교도 중에서 일부가 구소련 붕괴 후 심각한 경제난과 부패를 극복하는 방안으로 이슬람 원리주의를 받아들이면서 과격화 된 것에 기인한다. 이들은 친러시아 정부를 전복하고 순수 이슬람 교리에 충실한 국가를 수립하자는 목표로 활동하고 있으며 민족주의자들과 연합해 정치세력으로서의 성장을 모색하고 있다.

● 그루지야

그루지야 내 압하스 자치공화국은 96년 헌법 개정을 통해 주권국가임을 선포했다. 이후 그루지야인의 귀환, 갈리 지역의 폭력사태 등 그루지야와 분쟁을 겪어왔다. 압하스 자치 공화국 내 그루지야인들은 1992년과 1993년, 1998년 갈리 지역의 무력충돌로 인해 다른 지역으로 피난한 바 있다. 작년 초 그루지야 난민이 귀환하는 등 분규의 해결이 예상되었으나 1999년 10월 4일 압하스 자치 공화국은 일방적인 분리독립 선언을 하였다. 또한 대통령으로 분리주의자인 블라디슬라브 아르짐바를 선출해 갈등을 증폭시키고 있다.

● 아르메니아

나고르노·카라바흐 지역을 두고 전쟁을 벌였던 아르메니아와 아제르바이젠 사이에는 최근 직접적인 무력충돌은 없는 상태이다. 그러나 1999년 10월 27일 아르메니아에서 발생한 의사당 총격사건의 여파는 이 지역에 변화를 몰고 올 것으로 보인다. 아르메니아에

서는 나고르노·카라바흐 지역을 병합해야 한다는 강경파 민족주의자들이 권력을 장악한 상태이다. 그러나 구 소련 국가 중 가장 가난한 국가인 아르메니아 국민들은 경제난에 대해 강한 불만을 갖고 있다. 의사당 총격사건도 집권층의 무능에서 기인한 것이다. 따라서 현재 집권층이 경제개발을 위해 분쟁을 중단한다면 나고르나·카라바흐의 독립은 어려운 것이다. 반면 아르메니아가 정치적 돌파구를 위해 이 지역의 독립을 강력히 추진한다면 아제르바이젠과의 전쟁을 감수할 수밖에 없는 상황이다. <김용찬>

중 국

한족 이외에 55개의 소수민족으로 구성된 중국이 지난 50년간 상당한 '통일성'을 유지해 왔다는 점 자체는 높이 평가될 수 있다. 그러나 타이완문제를 비롯, 티베트와 신강의 분리독립 움직임이 '현재진행형'인 상태에서 민족정책의 '성공'을 지속하는 것은 다소 '시기상조(時機尙早)'라는 평가이다.

건국 50주년을 맞은 중국은 '중국 소수민족 정책 및 그 실천' 백서를 발간, 소수민족에 대한 중국의 이념과 정책, 그리고 그 성과에 대하여 체계적으로 논술하고 있다. 백서에 의하면, 통일된 '다민족국가'로서 중화인민공화국은 1949년의 창건 이래 각 민족의 평등, 단결, 상호보완을 추구해 왔으며, 이러한 원칙 하에서 중국내 각 소수민족과 한족은 모두 평등한 지위에서 국가 대사와 지방의 사무관리에 참여해 왔다고 밝히고 있다. 또한, 국가의 통일된 지도 하에서 각 소수민족 지역의 자치권을 부여하였으며, 근년에 들어서는 소수민족이 집중해 있는 중서부 지역의 경제발전울 우선적으로 배려함으로써 각 민족의 균형있는 발전을 도모하고 있음을 강조하고 있다. 한편, 중국에서는 소수민족의 전통과 문화가 충분히 존중받고 있으며, 따라서 각 민족은 자유롭게 자신의 문화를 보호

하고 또 발전시킬 수 있다고 주장한다.

‘백서’에서 말하는 것처럼, 지난 50년 간 중화인민공화국의 민족정책이 과연 성공적이었는가? 한족 이외에 55개의 소수민족으로 구성된 중국이 지난 50년 간 상당한 ‘통일성’을 유지해 왔다는 점 자체는 높이 평가될 수 있다. 그러나 타이완문제를 비롯, 티베트와 신강의 분리독립 움직임이 ‘현재진행형’인 상태에서 민족정책의 ‘성공’을 자축하는 것은 다소 ‘시기상조(時機尙早)’라는 평가이다. 건국 50주년을 맞은 중국이 진정한 ‘대국’으로 거듭나기 위해서 ‘민족’에 대한 이념과 정책의 신중한 재고가 요구되는 시점이다.

중·서부 소수민족지구의 경제발전계획

민족갈등의 동기를 일률적으로 유형화하기는 곤란하지만, 역사적으로 ‘인종’이나 ‘종교’와 함께 ‘경제적 소외’가 민족간의 갈등과 분쟁을 부추긴 사례는 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 중국이 2000년부터 서부 내륙지역의 개발을 본격화하고자 하는 것은 이처럼 소수민족지구의 경제발전을 통해 민족갈등의 분출을 무마하려는 의도로 해석할 수 있다.

중국의 지역경제는 크게 동부, 서부, 중부지역으로 나눌 수 있다. 이 중 대부분의 소수민족이 거주하고 있는 중·서부 민족지구는 내몽고, 광서, 티베트, 신강, 닝하 민족자치구 및 귀주, 운남 등 8개 성에 걸친 성·시 관할의 자치주와 자치현으로 구성되어 있다. 이 지역은 자연적인 요소에 따른 제약과 사회간접시설의 미비, 불건전한 시장체제 등으로 인해 상대적으로 다른 지역보다 낙후되어 있다. 예컨대, 동부지역은 중국 전체 면적의 14%에 불과하지만 전체 인구의 41%가 살고 GDP의 50% 이상을 생산하고 있으나, 중국 면적의 56%를 차지하는 서부지역은 전체 인구의 23%, GDP의 20% 미만만을 차지할 뿐이다.

이런 상황에서 신강과 서장의 소수민족에 의한 분리독립 움직임에는 그들의 ‘경제적 소외’가 상당히 작

용하고 있음을 추측할 수 있다. 중국 정부는 그동안 이들의 분리독립에 대해 강경대응으로 대처해 왔으나, 최근에는 이들 민족문제의 해결 방법이 소수민족지구의 경제발전에 있다고 보고 중서부 민족지구의 경제발전을 중요시해 오고 있다.

2000년부터 시행될 ‘서부지역 개발계획’의 핵심사업은, 티베트고원을 가로지르는 야루장푸강과 황허를 연결하는 대수로를 건설하여 수로 주변에 2천만 헥타르의 농경지를 조성하는 사업, 칭하이성 거얼무와 티베트의 라사를 잇는 칭장철도의 건설, 간수성과 칭하이성, 신강 위구르 자치구 일대를 개발하여 종합석유화학공업지역을 조성하겠다는 것이다. 이상의 대규모 프로젝트는 전체 중국의 경제발전에도 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 보이나, 무엇보다도 그동안 동부 연해지역 위주로 이루어진 경제성장에 대한 서부지역 주민의 반감을 고려한 것으로 평가되고 있다. 특히, 주로 소수민족이 거주하는 서부지역의 경제발전을 통해 민족갈등의 분출요인을 억제함으로써 정치·사회적 안정을 도모하고자 하는 의도로 해석할 수 있다.

티베트

그러나, 이러한 소수민족지구의 경제발전 계획에도 불구하고, 민족문제는 여전히 풀기 어려운 과제를 남기고 있다. 특히 티베트 분리독립 문제는 여전히 중국 정부의 최대 난제로 남아있다. 중국 정부와 달라이라마가 평화적 해결 방법을 모색하고 있는 상황이라고 하더라도 망명정부의 소장파 인사들은 여전히 무장투쟁의 경향을 띠고 있어 그 향방을 가늠하기 어려운 상황이다. 2000년 1월 14일에는 티베트 망명정부 내에 대두되고 있는 온건파의 입장을 비판하며, 중국으로부터의 완전한 독립을 요구하는 ‘티베트 행동위원회’의 42명이 인도의 카슈미르에서 뉴델리에 이르는 97일간의 대장정을 마친 후, 성명을 통해 달라이라마가 티베트의 완전한 독립보다 자치의 방향으로 중국과

협상하는 것에 대해 비난하고, 티베트 문제의 조속한 해결을 위해 인도와 유엔이 나서줄 것을 촉구한 바 있다.

한편, 200년 1월 6일에는 티베트 불교의 주요 종파 중 하나인 카규파의 제17대 까르마파(Gyalwa Karmapa) 우기엔 트린리 도르지(Ugyen Trinley Dorje, 14세)가 티베트를 탈출함으로써 이 소년의 망명 문제와 관련하여 중국-인도 간 외교적 마찰까지 불러일으킬 조짐을 보이고 있다. 제17대 까르마파는, 달라이라마가 판첸라마로 지명한 후 실종된 후보자 소년을 대신하여 중국 정부가 추대한 카규파의 지도자로서, 중국 정부는 티베트 지배의 상징으로 이 소년을 이용한 바 있다. 한편, 17대 까르마파의 탈출 사건을 회색시키기 위하여 중국 정부는 티베트 종교계의 최고 지도자 중 하나인 제7대 레팅린포체 자리에 두 살배기 소년을 서둘러 옹립하였다. 그러나, 달라이라마의 승인이 이루어지지 않은 새 린포체의 옹립에 대해 티베트 망명정부는 '정통성'을 인정할 수 없다는 입장을 분명히 하고 있다.

이처럼 중국 정부가 티베트의 관례를 깨며 종파 지도자의 임명에 관여하는 것은 티베트의 땅 뿐 아니라 그들의 '마음'까지도 지배하고자 하는 의도로 해석할 수 있다. 중국 정부는 18세기 청조 이후 종교지도자의 후계자는 중국 중앙정부의 최종 인증과정을 거쳐왔다는 근거를 들어 티베트의 종파 지도자 임명에 관여하고 있으나, 이는 오히려 중국 정부에 대한 티베트인들의 반감을 조장하고, 또 티베트 망명정부와의 관계를 한층 악화시킬 뿐이라는 견해가 지배적이다.

마카오의 중국반환과 그 의미

1999년 12월 20일 0시를 기해 마카오가 중국에 반환됨으로써, 중국은 외세의 강점으로 얼룩진 19세기의 치욕적인 식민지 역사에 마침표를 찍게 되었다. 1997년에 반환된 홍콩과 마찬가지로 마카오도 앞으

로 50년간 현 체제를 유지하며 고도의 자치를 보장받게 된다. 마카오의 중국 반환은 그 경제적인 가치 외에도 '타이완문제'에 대해 중국이 한 층 더 유리한 입장에 다가갔다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 최근 리덩후이의 '양국론'과 '동티모르의 독립' 등으로 신경이 곤두서 있던 중국으로서, 마카오의 반환은 '타이완 역시도 이런 식으로 밖에 받아들일 수 없다'는 점을 국내외에 과시하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

한편, 마카오의 중국 반환으로 마카오에 거주하는 포르투갈인은 이제 '주인'에서 '손님'의 운명으로 뒤바뀌게 되었다. 마카오에 거주하는 포르투갈인은 1만여 명으로 전체 인구의 3%정도를 차지하나, 그동안 사회 상층부를 독차지하다시피 하면서 소위 '진골'로 행세해 왔다. 그러나, 마카오의 중국 반환은 이들이 국적을 바꾸지 않는 한 단순한 '외국인'으로 전락하게 될 운명으로 만들어버렸다. 마카오의 중국 반환이 결정된 1987년, 중국-포르투갈 정부는, 마카오 거주 포르투갈인이 원할 경우 중국 국적을 취득할 수 있지만 이중국적은 허용하지 않는다는 방침을 결정한 바 있기 때문이다. 물론, 포르투갈 국적을 포기하려는 사람은 많지 않다. 그렇다고 해서 포르투갈로의 귀국이 말처럼 쉬운 것도 아니다. 그들은 마카오에 뿌리를 둔, 그래서 마카오를 떠나서는 살 수 없는 바로 '마카오인'이기 때문이다. 마카오 반환 후 이들이 '투성짜이'(토박이들)로 계속 버텨낼 것인지 아니면 중국의 새로운 소수민족으로 정착할 것인지는 속단하기 어려운 상황이다. <고병국>

동남아시아

1999년 하반기 동남아시아의 주요 이슈는 단연 '인도네시아'이다. 정치적인 구심력을 상실한 인도네시아는 국제여론의 압력에 밀려 동티모르에 대한 '사실상의 독립'을 허용했고, 이

는 인도네시아의 굴레를 벗어나고자 하는 분리세력'의 요구에 힘을 실어주었다.

1999년 8월 30일, 그 동안 많은 유혈사태와 우여곡절 끝에 동티모르의 거취를 묻는 역사적인 주민투표가 실시되었다. 당일까지도 계속된 폭력사태에도 불구하고 이날 85%의 높은 투표율을 기록하였다. 9월 4일 개표결과는 78.5%라는 압도적 지지로 독립을 표결하였다. 그러나, 동티모르의 주도 달리는 환호 대신에 정적으로 가득해야 했다. 그 이유는 친인도네시아 민병대 때문이었다. 이들은 독립을 결정한데 대해 보복행위를 개시했고, 이러한 민병대의 잔학행위에도 불구하고 인도네시아군은 침묵했고 나중엔 이들도 학살에 참여하기 시작했다. 이에 유엔은 이 지역의 안정을 인도네시아 정부에 요구하고 평화유지군을 파견하기로 하였다. 인도네시아 정부가 계엄령을 선포하여 이 지역의 치안을 회복하고자 했지만, 더 이상 긍정적인 결과를 가져오기는 힘든 상황이었다. 유엔은 호주의 주장에 따라 호주군 중심의 다국적군을 파견하여 동티모르의 치안을 확보하였다. 이 과정에서 호주와 인도네시아의 관계는 급속도로 악화되었고, 다국적군으로 파견된 호주군은 민병대나 인도네시아군과의 충돌도 불사해야 했다. 그러나, 인도네시아 정부가 동티모르를 주민투표의 결과에 따라 독립시키기로 사실상 결정했기 때문에 이러한 문제들은 작은 장애에 불과했다.

인도네시아의 문제는 여기서 끝난 것이 아니었다. 사실 그 동안 인도네시아가 동티모르를 쉽게 독립시켜줄 수 없었던 이유는 동티모르의 분리를 허용할 경우 다른 지역도 분리독립을 요구할 수 있기 때문이었다. 현재 이슬람교와 기독교간 충돌이 벌어지고 있는 암본을 비롯하여 이리안 자야나 아체 등은 동티모르와 같이 독립을 요구하고 있다. 이들이 독립을 요구하는 이유는 제각각이지만 인도네시아가 처한 구심력의 약화라는 요소가 가장 크게 작용하고 있다.

이리안 자야주의 경우는 인도네시아와 같이 네덜란

드에서 독립하여 같이 건국된 아체와는 달리 인도네시아 독립 후에도 네덜란드의 지배를 받다가 61년 자유파푸아국으로 독립을 선언했고, 2년 뒤 인도네시아의 침공을 받아 이리안 자야라는 이름으로 바뀐 채 인도네시아의 26번째 주로 강제편입되었다. 이 지역도 강제합병 후 슬한 인권유린을 당했으며 풍부한 천연자원도 대부분 인도네시아가 가져가고 있다. 그래서 98년 5월 수하르트 독재정권이 무너지면서 이리안 자야의 독립운동은 고조돼왔으며 동티모르 독립투표 후부터는 동티모르식 주민투표의 요구가 거세지고 있다. 12월 1일 네덜란드로부터의 독립을 선언했던 것을 기념하는 독립운동기념식에 80만의 인파가 모여 독립에 대한 열기를 높였다.

아체의 경우 인도네시아와 분리해야한다고 하는 이유에는 과거에 독립국가였었다는 역사적 배경이 없는 것은 아니지만 가장 현실적인 것은 부의 분배에서 오는 불평등성 때문이다. 아체의 인구는 인도네시아 전체 인구의 2%에 불과하지만, 석유와 천연가스 생산으로 중앙정부 예산의 13%를 대고 있다. 하지만 이들에게 돌아오는 몫은 3%에 불과해 착취당하고 있다는 의식이 아체 주민들 사이에 팽배해 있다. 결정적으로 아체인들이 인도네시아에 등을 돌리게 된 것은 90년부터 수하르트 정권이 이 지역을 특별전투지역으로 정하고 분리세력을 진압하면서 2천여 명의 희생을 불러와 주민들의 분노를 샀기 때문이다.

그러나, 인도네시아로서는 동티모르와 같이 자원의 보고이고 현재도 막대한 양의 천연가스와 석유를 생산하고 있는 아체마저도 내줄 수는 없는 것이다. 그래서 인도네시아는 아체의 민심을 돌리기 위해 많은 노력을 하고 있다. 신임 와히드 대통령은 아체에서도 주민투표를 실시할 수 있음을 시사했다. 또한, 아체의 완전한 자치와 이 지역 자원생산 수입액의 75% 환원을 약속했으며 아체주 인권유린행위에 대한 조사와 재판도 약속했다. 그 결과 소요는 상당히 가라앉았지만 아직도 부분적인 충돌과 테러가 지속되고 있다.

한편, 11월 27일에 한국, 중국, 일본의 정상들은 다 같이 아체의 분리에는 반대함을 확고히 발표했다. 이는 더 이상 인도네시아가 분리된다면 이 동남아시아의 안정이 깨어지게 되어 다른 동남아시아 국가 전체에 악영향을 끼쳐 막대한 경제적 손실을 끼칠 수 있다는 위협의식에서 나온 것이라고 보인다. 이 지역에 정치·경제적으로 많은 이해관계를 가지고 있는 한·중·일로서는 더 이상 인도네시아의 해체로 인한 혼란이 파급되기를 바라지 않는 것은 당연한 것이다. 이로 인해 인도네시아 정부의 아체에 대한 입지는 강화되고 있다.

암본섬을 비롯한 말루쿠제도 일대에서 벌어지고 있는 기독교도와 이슬람교도간의 종교폭력은 위의 지역들과는 성격이 다르지만, 인도네시아 정부가 전국을 통제할 수 없음을 보여주는 또 하나의 예인 셈이다. 이슬람교도가 전국민의 90%인 인도네시아에서 암본은 예외적으로 기독교도가 많아서 종교분쟁의 씨앗이 많은 지역이다. 이 지역도 분리독립을 원하고는 있지만 아체나 이리안 자야와 같지는 않다. 이 지역도 자카르타의 중앙정부가 완전한 구심력을 가지고 있지 않음을 보여줄 뿐이다.

이상에서와 같은 인도네시아의 혼란은 6월의 44년만의 자유총선거로 선출된 와히드-메가와티 정권으로서도 아직은 쉽게 진정시킬 수 없다는 것을 보여주고 있다. 단순히 민주적인 정권이 들어섰다고 하여 모든 사람들이 만족할 수는 없는 것이다. 인도네시아에서 벗어나고자 하는 원심력들이 좀처럼 수그러들지 못하고 있는 상황에서 인도네시아의 신정권이 구심력을 얼마나 발휘하여 인도네시아를 유지할 수 있을지는 아직은 알 수 없다.

하지만, 인도네시아가 유고와 같은 전철을 밟지는 않을 것이라는 전망이 강하다. 인도네시아 신정권의 구심력은 조금씩이나마 강화되고 있으며, 중심민족인 자바족의 질적, 양적 비중이 다른 여타 민족들보다 높아서 분리의 충격을 흡수할 여력이 적지 않기 때문이

다. 또한, 정치·경제적 이해관계가 얽혀있는 주변국들의 인도네시아 정부에 대한 지지도 무시할 수 없는 것이다. 이는 동티모르의 경우와 같이 국제여론에 밀려 마지못해 내어주는 지역이 다시 나오기는 힘들 것임을 시사해준다. 그리고, 인도네시아의 신정권이 수하르트 정권과 같은 탄압정치에 의존하지 않을 것이라는 예상 하에 더 이상 대내외적인 비난의 수위가 예전처럼 되지 않을 것이라는 점에서도 인도네시아의 '안정'을 기대할 수 있을 것이다. <박지원>

미주

미국 내에서 히스패닉계의 대거 등장 등 소수민족의 정치·문화적 영향력의 증가에 따라 미국사회의 큰 변화가 오고 있다. 한편으로는 텍사스주 엘 세니초에서 스페인어가 공식어로 채택되는가 하면 다른 한편으로는 소수민족을 대상으로 하는 중도 범죄가 사회문제화되고 있다. 또한 중남미에서는 인종분쟁이 빈부격차 및 이데올로기 투쟁과 결합되어 좌익 게릴라 활동이 속되는 특징을 보여주고 있다.

미 국

미국은 더 이상 WASP(개신교를 믿는 앵글로색슨계 백인)의 국가가 아니다. 아시아계, 히스패닉 등 소수민족의 확대가 이루어지고 있으며, 특히 백인, 흑인, 히스패닉 등 여러 인종 사이에서 태어난 혼혈들이 미국사회의 주류로 떠오르고 있는 실정이다. 2050년에는 이들 혼혈들이 3배 증가하여 인구의 21%를 차지할 것으로 예측된다.

이 같은 인종간 혼혈은 히스패닉계의 급성장으로 더욱 가속화될 전망이다. 미국의 인구조사국에 따르면 히스패닉계는 높은 출산율과 함께 이민의 급증으로 2025년에 전체 인구의 17%에 이르며, 2050년에는 25%까지 증가할 것으로 추산되고 있다. 히스패닉계와 아시아계의 30%가 타 인종과 결혼하고 있으며,

히스패닉계의 3세대의 경우 57%가 타 인종과 결혼하고 있는 것으로 나타나고 있다.

마이애미, 로스앤젤레스, 샌 안토니오 등의 도시에는 이미 히스패닉계가 가장 많은 인구구성비를 보이고 있다. 따라서 이들의 정치적, 문화적 영향력이 전례 없이 증가하고 있다.

미국 텍사스주 국경 소도시 엘 세니초에서는 영어 사용이 금지되고 스페인어가 공식으로 채택되었다. 지방의회가 영어사용을 금지하고 스페인어를 공식언어로 채택하는 법을 제정한 것이다. 또한 현지 공무원은 국경에서 밀입국자를 막는 국경순찰대를 돕는 일마저 금지시켜 엘 세니초는 사실상 히스패닉계의 도시가 돼버렸다. 이 도시는 7천 8백여명의 주민 중 80%가 스페인어 외의 다른 언어를 모르고 있기 때문에 스페인어가 공식어가 된 것이다.

또 미국의 실리콘벨리가 해외고급두뇌의 지속적인 유입으로 백인사회에서 소수 민족사회로 재편되고 있다. 최근 실시한 1999년 인구동태 조사에서 비백인비율이 51%를 기록해 백인 거주자 비율을 앞지르고 있다.

그리고 2000년 미국 대통령 선거에 영향을 미치는 주요요인으로 히스패닉계의 중요성이 강조되고 있다. 이들의 수적인 증가와 더불어 이민층에 대한 연방보조 삭감을 결의한 공화당 의회에 반감을 가진 히스패닉계를 겨냥기 위해 각 당이 사활을 걸다시피 노력하고 있다.

이러한 소수민족의 수적, 정치적 영향력의 확대는 미국 내에서 인종간의 중요범죄가 확대되는 사회문제로 비화되고 있다.

유색인종의 증가는 백인의 위기의식을 자극해 인종 혐오범죄 증가 같은 현상을 낳고 있는 것이다. 미국 내에서 21세기에 해결해야 할 가장 큰 문제로 '인종차별과 중요범죄'가 선정되고 있다. 따라서 "다인종 사회의 갈등을 해결할 화해의 열쇠는 결국 복합문화 출신인 혼혈인구가 쥐게 될 것"이라는 전망이 제기되고 있다.

1990년대 후반 들어 미국에서는 이른바 중요범죄(hate crime)가 위험수위를 넘을 정도로 빈발하고 있다. 즉 지난 60년대 기승을 부리던 백인우월주의 단체 KKK의 활동을 상기시키고 있는 것이다. 미국의 중요범죄의 심각성은 최근 강력 범죄가 감소하는 추세를 보이는 반면, 중요단체 및 중요범죄가 매년 급증하는 것에서도 찾을 수 있다. 미국 내 중요단체의 수는 1998년 557개로 97년보다 13% 증가한 것으로 알려지고 있다. 대표적으로 "아리안 네이션스, 오더", 또한 극단적인 기독교단체로써 "크리스찬 아이덴티티"을 들 수 있는데, 이들은 유대인, 흑인, 히스패닉계, 아시아 등 소수민족을 대상으로 백인의 생존을 위해 전쟁을 벌이고 있다고 자신의 범죄행위를 정당화하고 있다.

이에 따라 클린턴 행정부는 지난 1997년이래 "중요범죄 예방법"을 추진해오고 있다. 입법 단계에 있는 이 법안은 인종, 피부색, 국적에 근거한 중요범죄와 신체장애, 성차별 등을 처벌하도록 하는 것을 골자로 하고 있다.

중 남 미

멕시코에서는 지난 1994년 북미자유무역협정(NAFTA)가 발효됨과 동시에 정부가 남부 치아파스 지역 원주민들의 생계수단인 벌목을 제한하는 조치를 취하자 사파티스타 민족해방군(EZLN)이 결성되었다. 치아파스 지역은 멕시코 내에서 인종과 종교 갈등이 심각한 최악의 빈곤지역으로 원주민 대다수가 교육, 의료의 혜택으로부터 소외돼 농민반란이 수십 년 간 끊이지 않다가 EZLN이 조직화되면서 본격적인 반정부투쟁이 전개된 곳이다. 5개 종족 320만 명의 토착 원주민들은 고유의 언어를 고수하고 있으면서 농민반란을 지속하고 있다. 원주민들에 대한 국제적 지원이 이어지면서 멕시코 정부는 쉽게 강경대응을

하지 못하고 있는 상황이며, 또한 인민혁명군(ERP) 2만 여명이 남부 7개 주에 출몰하며 무력투쟁을 계속하고 있다.

중남미에서는 아시아, 아프리카와는 달리 인종 및 종교적 분쟁이 이데올로기적 투쟁이라는 성격으로 전개되고 있는 양상이다. 공산주의 혁명을 꿈꾸는 무장 좌익게릴라들의 반정부 유혈투쟁이 끊이지 않고 있다. 콜롬비아에서는 콜롬비아혁명군(FARC)과 민족해방군(ELN) 등 좌익 게릴라들이 국토의 절반을 장악하고 있다. 평화협상을 통한 분쟁종식이 어려운 양상이다. 콜롬비아와 남부 국경을 접하고 있는 페루에서는 빛나는 길(SP)과 투팍아마루혁명운동(MRTA) 등 좌익게릴라의 반정부투쟁이 크게 세력이 약화된 가운데 다시 남부 정글지역에서 활동을 재개하는 양상을 보이고 있다.

중남미에서는 빈부의 격차가 확대되고, 정치, 경제적 혼란이 지속되는 상황에서 이들의 활동은 인종적 갈등과 결부되어 지속될 전망이다. <조화성>

북한

현상유지와 수세적인 방어로 일관해 오던 북한의 민족정책은 지속되고 있다. 민족주의를 통한 체제단속은 계속되고 있지만 대외적인 면에서는 현실을 고려해 부분적인 변화를 모색하고 있다. 그럼에도 아직까지 폐쇄성을 띤 기본노선과 입장은 유지되고 있다.

북한은 민족문제를 자주성을 지키는 문제로 제기하면서 해외동포의 정치운동과 남북한의 자주성 획득, 배타적인 민족주의의 확산을 과제로 제기하고 있다. 그러나 결국 민족문제의 해결은 자신들의 정치적 이해가 철저히 반영되는 것을 전제로 하고 있다. 현재는 자신들이 제시한 민족문제의 해결에 적극적으로 나서기보다는 현상유지와 수세적인 방어로 일관하고 있

다. 그 이유는 현재 겪고 있는 식량난을 필두로 한 경제위기 때문이다. 1999년 경제적 위기는 다소 해소되어 몇 년만에 처음으로 마이너스 성장을 탈피할 것으로 예상되고 있다. 또한 김정일 정권은 '강성대국 건설'이라는 목표를 제기하면서 정치적 안정을 추구하고 있다. 그리고 '애국·애족·애민사상'의 제기는 정권안정을 도모할 수 있는 담론으로 작용할 것이다.

많은 탈북자를 비롯한 체제위기의 징후는 지속되고 있지만 새로운 변화가 나타남에 따라 민족문제의 해결과 민족정책의 부분적인 변화가 예견될 수 있다. 그럼에도 아직까지 민족문제와 민족정책에 대한 입장과 정책은 폐쇄성과 배타성을 견지해오고 있다.

민족주의 동원의 지속

'조선민족제일주의' 제기 이후 지속되어온 민족적 자부심과 자주성에 대한 강조는 1999년 하반기 두 가지 방향으로 진행되었다. 첫째 단군릉 복원과 민족어 등의 민족적 상징을 통해 강화해 오던 민족주의적 정향을 남한에 대한 비판과 우월성 선전으로 발전시켰다. 남한의 단군상 훼손 사태가 발생하자 민족 단합의 기초를 허무는 행위라고 비난했다. 또한 1999년 10월 3일 개천절을 기념해 단군제를 해외동포까지 초청해 대규모로 진행했다. 둘째 대외적인 면에서 미국과의 관계가 급격히 개선되자 직접적인 비난보다는 일본과의 역사적 유산 처리 문제에 집중했다. 일본의 독도 영유권 확보에 대해 강력하게 비판하면서 일제시대 보상과 관련해 강한 민족 감정을 드러냈으며 종군위안부 문제도 부각시켜 일본정부의 사죄와 보상을 요구했다. 이러한 일련의 사업들은 '종군위안부 및 태평양전쟁 피해자 보상대책위원회'를 통해 이루어지고 있다. 또한 친일파 청산문제를 제기해 남북한이 공동으로 해결할 것을 주장하기도 했다. 그리고 남한에서 노근리 사건에 대한 진상규명 문제가 부각되자 남북한 공동으로 '미군만행 특별조사위'를 구성할 것을 제의했다.

해외동포에 대한 정책 변화

북한은 조총련이 일본 국내의 현실에 맞는 방향으로 조직적 변화를 이루도록 유도했다. 이러한 조치는 김정일의 지시에 의해 조총련 내에 '개혁관련 위원회'를 설치하는 것으로 나타났다. 조총련은 '조선신보'를 체제선전에만 활용하는 것이 아니라 재일동포 권의 옹호 하는 방향으로 전환하고 있으며, 조총련을 친목단체·권익옹호 단체화 하기 위한 노력들이 전개되었다. 조선신보의 경우 1면에 게재되어 오던 '김정일 동향'이 사라졌다. 또한 조총련은 일부 조직을 통폐합하고 축소하는 조처들이 취해졌다. 그러나 1999년 9월 21일 조총련 중앙위원회 확대회의에서 퇴진이 예상되었던 한덕수 의장이 유임된 것은 조총련 조직에 대한 지도권 장악을 계속 유지하겠다는 의도를 드러내는 것이다. 이러한 일련의 정책 변화는 최근 재일동포의 4분의 3이 한국적을 취득한 것과 조총련계 회사 및 신용조합들의 붕괴 등에 영향을 받은 공여지책이다. 즉 조총련을 통해 많은 경제적 이익과 대외정책의 대행을 목적해왔던 것을 조총련 존폐 문제가 제기되자 축소하고 조직유지에 집중하고 있는 것이다.

수세적 민족재통합 정책의 유지

북한은 민족재통합에 대한 의지나 정책의 표명보다는 현상유지와 전제조건을 해결을 반복하는 수세적 입장을 취하고 있다. 미사일 개발 중단을 대가로 북미간의 관계개선을 얻어낸 후 기존 '통미배남' 정책을 유지해오고 있다. 미국과의 교류급 회담과 실무협상을 통해 식량지원과 경제봉쇄의 철폐, 외교관계 수립 등을 얻어낸 후 일본과의 국교정상화 논의의 진전을 통해 경제적 실익을 추구하고 있다. 그럼에도 남한과의 교류는 공식적인 차원에서는 전혀 진행하지 않으면서 당장 실현되기 어려운 문제들을 제기하고 비난을 지속해왔다. 1999년 초부터 제기해온 비전향 장기

수 송환 및 국가보안법 철폐, 주한미군 철수의 주장을 거듭 제기했다. 9월 3일에는 정당·사회단체 연석회의를 개최하고 국가보안법을 수정하는 것이 아닌 완전 폐기할 것을 주장했다. 그리고 통합을 이루기 위해서는 남과 북 해외동포의 참여하는 3자연대의 중요성을 강조하고 범민련을 강화할 것을 주장했다. 주한미군철수에 대해서는 철수의지 표명, 구체적인 철수시간표의 제시, 미군과 맺은 협정·조약을 폐기할 것 등을 촉구했다.

그리고 1999년 9월 25일 있었던 백남순의 유엔연설에서 드러난 것처럼 남한의 햇볕정책에 대해 극도의 반감을 드러냈다. 햇볕정책에 대해 타이완이 제기하는 '두 개 중국론'과 연계시켜 설명하면서 분단을 고착화하는 정책이라고 비난하면서 통합의 전제조건으로 제기해온 국가보안법 철폐를 계속 주장했다. 공식적인 햇볕정책에 대한 비판과 달리 관료들은 미국과 일본과의 대화를 햇볕정책이 가능하게 했다는 것에 긍정적인 평가를 부여하는 것으로 알려지고 있다.

남한 정부나 개인 및 기업과의 어떠한 교류도 진행하지 않으면서 경제적 실익과 통일전선 차원에서 현대와의 교류는 활성화했다. 나진·선봉 지역의 경우 1998년 10월 이후 한국인의 출입이 금지된 상태인데도 현대에게는 금강산 사업을 독점적으로 배분해 주고 체육교류를 진행했다. 현대와의 교류로 통로를 단일화 한 것은 중소단위 경제주체의 교류보다 경제적 실익이 더 크고 정치적 부담이 없기 때문이다.

통합방안에 대해서는 연방제 방안이 확고부동한 자신들의 입장임을 밝혔다. 그리고 연방제 방식은 서로 다른 정책을 가진 정당들이 연립정부를 수립하는 것과 같은 것이라고 주장했는데 이것은 보다 느슨한 형태의 연방국가를 상정한 것이다. 그러나 최근 들어 김정일을 '통일대통령'으로 만들자는 구호가 등장한 것에서처럼 연방제 방안도 자신들의 정치적 이해가 선행되어야 하는 것임을 드러내고 있다. <김용찬>

민 족

유대인

유대인은 인터넷 연결망을 통해 이들 유대인 단체뿐만 아니라 전 세계의 유대인을 하나로 묶어주는 글로벌 네트워크를 구축하여 운영하고 있다. 이제 유대인은 인터넷을 통해 인사하고, 교육하며, 동업하고, 정치에 참여함으로써 그들의 정체성과 문화를 유지하고 발전시킨다.

유대인의 '옹집력'은 그리 새삼스러운 것이 아니다. 나라 없는 민족으로서 유대인은 이 옹집력을 바탕으로 수많은 박해를 뛰어 넘어 생존해 올 수 있었다. 아니, 기나긴 유랑의 생활이 유대인들로 하여금 이처럼 강력한 옹집력을 갖게 했을지도 모른다. 하여간, 전 세계적으로 분포되어 있는 1800만 유대인의 옹집력과 조직력은 많은 일화를 낳고 있다. 예컨대, 유대계 미국인은 전체 인구의 약 3% 정도로 추정되고 있지만, 그 조직력을 바탕으로 미국 사회에서 가장 대표적인 압력집단으로 행세하고 있다.

이처럼, 유대인을 '오늘날의 유대인'으로 만든 요인으로 여러 가지를 들 수 있겠지만, 무엇보다도 '유대인의 정신과 전통'을 보존하면서 유대인으로서의 '정체성' 확립에 끊임없이 노력했던 점을 높이 평가할 수 있다. 유대인의 전통과 정신을 이어주었던 경전은 성경 이외에도 '탈무드'가 있다. 탈무드는 1만 2천 페이지의 방대한 분량으로 이루어진 책으로, 기원전 500년부터 천년동안 유대인 사이에 전통적으로 내려온 구전을 2백여 명의 랍비들이 10년이라는 세월동안 엮은 책이다. '지혜의 모음서'로 알려지고 있는 이 책은 유대인

들의 유랑을 곳곳하게 받쳐준 정신적 받침목이었고 유대인을 하나로 묶어주는 옹집력의 원천이 되었다.

그런데, 20세기의 끝자락에서 유대인의 조직력을 더욱 튼튼하게 하고 그들의 민족적 연결망을 형성하게 할 수 있었던 것이 바로 '인터넷'이다. 단적으로, 현재 가장 많은 이용자를 가진 인터넷 검색 엔진 '야후(YAHOO)'를 통해 'Jewish community'를 검색하면 무려 889개(2000년 1월 30일 현재)의 웹사이트와 110,861개의 웹페이지가 연결된다. 세계 최대의 이민집단인 화교를 염두 해 두고, 동일한 방식으로 'Chinese community'를 검색하면 382개의 웹사이트가 검색되는데, 이는 유대인의 인터넷 활용 정도가 어느 수준인지를 가늠하게 해 주는 것이다.

유대인은 이미 다양한 교포조직을 통해 다양한 정보를 교환하고 전통문화의 보존에 노력하며 또 경우에 따라 정치적인 영향력을 행사해 왔다. 유대인협회(Jewish Agency), 세계시온기구(World Zionism Organization; WZO), 세계유대인대회(World Jewish Congress; WJC) 등이 대표적인 유대인 조직으로 역할해 왔다. 이들 단체들은 각각 유대인의 조직력을 과시하면서 이스라엘과 유대인을 연결시켜 주는 기능을 수행해 온 것이다. 나아가 유대인은 인터넷 연결망을 통해 이들 유대인 단체뿐만 아니라 전 세계의 유대인을 하나로 묶어주는 글로벌 네트워크를 구축하여 운영하고 있다. 이제 유대인은 인터넷을 통해 인사하고, 교육하며, 동업하고, 정치에 참여함으로써 그들의 정체성과 문화를 유지하고 발전시킨다.

전 세계 유대인의 '네트워크화'를 주도하는 대표적인 사이트는 'Jewish Resources on the Internet'

(<http://www.geocities.com/BourbonStreet/7436/jewish.html>)과 'virtualjerusalem' (<http://www.virtualjerusalem.com>)이며, 여기에서는 유대인 및 이스라엘 관련 다양한 사이트를 종합적으로 연결하고 있다. 역사, 언어, 종교, 단체 및 조직, 언론뿐만 아니라 여행, 쇼핑, 유대인 아기의 입양, 족보, 이민족·이교도와의 결혼 문제 등을 다루는 사이트도 포함되어 있어 실로 '유대인의 가상 공동체'를 연상하게 한다.

'virtualjerusalem'의 경우 'World Jewish Congress'를 통해 수집된 데이터와 120여개 국의 유대인들로부터 제공되는 정보를 바탕으로 구성되어 있으며, 1996년 5월에 만들어진 후 한달 사이에 무려 1500만이라는 접속회수를 기록하면서 매우 급속한 성장을 이루고 있다. 여기에서는 전 세계 유대인의 인구, 역사, 문화와 교육, 종교생활, 오락에 관한 정보를 제공하고 있다. 한편, 이 사이트는 단순히 정보를 제공하는 차원이 아니라, 사용자가 새로운 정보를 온라인으로 제공하게 함으로써 세계 각지의 유대인들로 하여금 적극적인 참여를 유도하고 있다.

유대인의 강한 응집력과 높은 출세율은 한편에서 반(反)유대주의를 조장하여 '유대인 공동체'에 위협을 주고 있다. 그러나 유대인 사회의 최대 위기는 반유대주의가 아니라 오히려 유대인으로서의 정체성 약화에 있다. 예컨대, 1985년 이후로 미국 내 유대인의 반수 이상이 비유대인과 결혼하고 있다거나, 종교행사에의 참석률이 감소하고 있다는 사실은 유대인 사회의 '미국화' 경향을 보여주는 것이다. 이러한 상황에서 인터넷을 통한 '유대인의 네트워크'로 유대인의 정체성과 문화를 유지하고 또 재생산하고자 하는 노력은 매우 높은 평가를 받을 수 있다. 지난 한 세대동안 디아스포라 역사상 가장 강력한 힘을 구축했던 '유대인 공동체'의 미래가 그리 어두운 것만은 아니다. <고병국>

화 교

호주에서 열린 세계화상대회는 문화와 비즈니스의 결합을 추구하는 시도로 볼 수 있다. 세계화의 첨병으로서 화교들은 공통의 언어·관습·역사 등을 통해 문화적 공통성에 입각한 네트워크 구축을 매우 빠른 속도로 추진하고 있다. 인터넷을 통한 투자와 교역이 중화경제권의 결합력을 강화하는 핵심수단으로 자리잡을 전망이다.

화교들이 아시아 경제위기로 입은 큰 타격을 회복하고 있었던 지난 99년 하반기에 중국과 타이완간의 양안관계는 최악으로 치닫고 있었다. 화교투자 제1의 대상국인 중국이 전쟁을 불사하는 등 이들의 움직임을 움츠러들게 하는 요소들도 많았다. 많은 화교들은 전쟁이 일어나 자신들의 투자가 손해를 볼까봐 걱정도 들었을 것이다. 그러나, 이들은 새로운 시도를 계속하고 있었다. 정보통신 분야의 대중국 투자의 급증으로 많은 수익을 올림과 동시에 자신들만의 네트워크를 구축하여 독자적인 세계를 만들려는 움직임이 가시화되기 시작했다.

1999년 여름, 타이완과 중국의 뜨거운 열전은 주위의 모든 이들을 숨죽이게 하였다. 타이완 이등회 총통이 중화민국을 주권국가라고 한 선언은 당연한 과정으로 중국의 분노를 샀다. 통일을 국가의 요체로 삼고 있는 중국으로서는 분노가 대단한 것은 당연했다. 중국은 당장 50만에 달하는 대규모 병력을 이동시켜 대규모 기동훈련을 실시하여 위력시위를 벌였고, 타이완도 이에 대응하여 유사시 중국에 대해 강력히 맞설 것임을 시사하며 대규모 군사훈련을 실시했다. 더 나아가 중국 당국은 타이완이 독립을 강행할 경우 군사행동을 취할 것임을 공공연히 발언했고, 타이완과 마주보고 있는 푸젠성에 1급 경계령을 내리고 타이완을 목표로 하는 미사일기지를 추가 건설했다. 이러한 양

안관계의 급속한 악화는 전세계적으로 널리 퍼져 살고 있는 화교들에게도 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 상당 부분에서 화교들의 투자심리에 영향을 주었다. 중국이 개방·개혁정책을 실시하면서 세계각지의 화교들이 중국에 투자하였다. 97년의 경우 대중국 외국인 직접투자액 450억 달러의 80%대가 해외 화교로부터 유입된 것이다. 하지만, 양안관계의 급변이나 악화는 해외화교의 중국투자에 상당한 영향을 끼치는 요소였다. 이는 중국과 적대적 위치에 있던 타이완의 경우에도 예외는 아니었다. 양안관계의 악화는 화교들의 활동을 활성화시키는데 그리 좋은 요소가 아니기 때문이다.

또한, 화교들의 움직임이 그리 활발하지 못했던 또 하나의 원인은 아시아 경제위기의 최대피해자 중의 하나가 동남아의 화교들이었기 때문이기도 하다. 화교들의 경제적 위치가 절대적이었던 동남아시아 각국에서 원주민들은 부의 재편을 요구했고, 그곳에 거주하던 화교들은 자신들의 기득권과 재산을 지키는데 주력할 수밖에 없었기 때문이다. 이들은 적극적인 방법으로 자신들의 기업이나 재산을 해외자본과 결합시켜 국내적 위협에 대응하거나 소극적으로는 재산을 해외로 빼나갔다. 99년 하반기에 들어서면서 동남아시아의 각국이 경제위기의 고비에서 벗어나 회복국면에 들어가면서 이 지역의 화교들도 점차 숨을 돌릴 수 있게 되었다. 그렇지만, 이들이 예전과 같은 활기를 완전히 되찾은 것은 아니었다.

그렇다고 화교들의 중국에 대한 투자가 전면적으로 동결된 것은 아니다. 단지 예전과 같은 활발함을 보이지는 않는다 뿐이다. 실제로 타이완도 중국과 일촉즉발의 위기 상황이던 7월에도 민간기업들의 중국에 대한 13건의 투자계획을 승인했다. 액수로도 6439만 달러에 이르는 상당한 규모의 투자를 승인한 것이다. 참고로 타이완의 대중국 투자액은 400억 달러로 대중국 투자순위에서도 상당히 높다.

98년 이후 중국 화교들의 중국에 대한 화교 벤처캐

피털 투자는 다른 투자들에 비해서 폭발적으로 늘어나고 있다. 미국과 중국의 외교관계가 긴장상태에 빠져도 화교들의 본토투자경향은 조금도 바뀌지 않고 지속됐다. 중국경제가 전반적으로 부진을 면치 못하고 있는 와중에도 이와 같은 화교들의 투자가 뒷받침되어 정보통신분야만큼은 비약적으로 성장하고 있다.

한편, “그린백(미국 달러)에 대항할 수 있는 중화경제권의 독자적인 화폐를 만들자”라는 10월초 호주 멜버른에서 열린 제5차 세계화상(華商)대회에서의 어느 참석자의 제안은 비록 엉뚱한 것이었지만 아시아 경제위기의 피해자인 화교들이 경기회복에 대해 자신감을 가지기 시작했다는 사실을 반영한 것으로 풀이할 수 있다. 동시에 중화경제권의 결속력 강화를 기대하는 표현이라고도 볼 수 있다.

현실적으로 미국 달러에 대신하는 중화권 자체의 화폐가 당장 탄생하기는 어렵지만 화상들은 인터넷이란 새로운 수단을 통해 중화경제권의 네트워크를 강화해 나가고 있다. 중국어와 영어의 다국어 서비스를 통해 전자상거래를 아주 빠른 속도로 발전시키고 있다. 화상대회에서도 화교경제권의 전자상거래가 커다란 관심거리였다.

호주에서 열린 세계화상대회는 문화와 비즈니스의 결합을 추구하는 시도로 볼 수 있다. 세계화의 첨병으로서 화교들은 공통의 언어·관습·역사 등을 통해 문화적 공통성에 입각한 네트워크 구축을 매우 빠른 속도로 추진하고 있다. 91년 싱가포르의 이광요 전 총리 주도로 격년으로 전 세계 각지를 순회하면서 개최되는 세계화상대회는 그 같은 시도에서 나온 것이다. 문화적 공감대를 활용한 화교 네트워크는 그동안 지리적인 장벽과 다양한 중국어의 방언 때문에 의사소통의 한계를 맞보았다. 정보통신혁명은 그러한 문제점을 극복하는 대안을 제시했다. 바로 인터넷이 리얼타임의 정보 및 중국어 문자 서비스를 세계 각지의 화상들에게 동시에 제공하고 있다. 인터넷을 통한 투자와 교역이 중화경제권의 결속력을 강화하는 핵심수단

으로 자리잡을 전망이다.

이상에서와 같이 화교들은 점차 중국과 타이완이라는 양안관계와 아시아경제위기라는 제약에서 벗어나서 독자적인 움직임을 보이고 있다. 물론, 이제까지 화교자본을 받아들이기만 했던 중국이 점차 화교들에 자본을 투자하기 시작하여 중화경제권의 중심으로 다가서고 있기는 하다. 그러나, 화교들이 중국과 타이완이라는 굴레에 다시 들어가려고 하지는 않을 것 같다. 즉, 화교들이 자신들의 정체성을 새롭게 정리하면서 자신들만의 네트워크와 발전을 본격적으로 꾀하기 시작했다. 화교들은 자신들이 무엇을 해야 하며, 무엇을 할 수 있는지를 명확히 알고 있고, 어떤 제약에도 맞서 자신들의 세계를 구축하려는 것이다.

하지만, 아직 이들에게 주어진 한계는 모두 극복되지 못했다. 이제 겨우 시작단계이며, 경제위기로 인해 입은 타격도 모두 회복하지 못한 상태이다. 그러나, 이들에게 숨겨져 있는 저력은 이러한 것들을 모두 극복할 수 있는 수준이라고 생각된다. 화교네트워크와 중화경제권의 형성이 정보통신혁명의 와중에서 점차 가시화 되어가고 있기 때문에 이들의 중화경제권의 심화·발전은 성공할 요소를 많이 가지고 있다고 하겠다. (박지원)

쿠르드족

오잘란의 체포 이후 유희분위기를 조성해 온 쿠르드노동자당은, 터키정부가 그들의 평화안을 계속 거부할 경우 무장투쟁을 재개할 것이라고 경고하였다. 그러나 오잘란을 대신할 구심점이 없는 상황에서 쿠르드노동자당은 저항의 능력도 교섭할 능력도 없어보인다.

1999년 하반기 쿠르드족은 2월에 체포된 쿠르드노동자당(PKK)의 지도자 압둘라 오잘란의 재판을 지켜보기만 해야 했다. 이 시기의 쿠르드족들의 움직임은

그야말로 남의 눈치나 보는 신세로 전락한 것이다. 그렇다고, 이들이 아무 일도 하지 않은 것은 아니나 그것은 오잘란에 대한 사형선고에 분개한 개별적인 행동이었을 뿐, 쿠르드노동자당 차원의 본격적인 저항 행동은 일어나지 않았다.

오잘란에 대해 터키 1심 법원이 사형을 선고한 이후인 7월 1일 쿠르드 반군이 터키 동남부 튜셀리성에서 터키군을 로켓포로 공격해 쌍방이 교전하여 반군 22명과 터키군 4명이 숨졌다. 또한, PKK소속으로 추정되는 무장괴한 2명이 터키 동부 엘라자시의 한 카페를 습격하여 경찰과 대치하다가 기관총을 난사해 6명이 죽고 5명이 부상했다. 터키 동부 반 라테 인근 경찰 검문소에서는 PKK소속 괴한이 총기를 난사, 경찰 1명이 숨지고 다른 1명이 부상했다. 4일에는 이스탄불의 한 공원에서 쓰레기통 속의 폭탄이 터져 1명이 사망하고 24명이 부상을 입었다. 5일에는 쿠르드 여자 게릴라가 자살폭탄 공격을 가해 테러범은 죽었고 14명이 부상했다.

이러한 계속되는 테러 속에서 오잘란은 자신에 대한 사형선고 후 잇따라 일어난 일련의 폭탄테러에 대해 반대입장을 표명하면서 터키정부에 대해 자신이 주장한 평화제의를 수락할 것을 촉구했다. 그는 이 제의가 받아들여지지 않을 경우 쿠르드 반군에 대한 자신의 영향력이 상실될지도 모른다고 말하면서 사실상 자신의 사면을 촉구했다.

한편, 터키 내 쿠르드 반군의 제2인자인 제바트 소이 살이 7월 20일 독일에서 체포되어 터키로 이송됐다. 이는 PKK가 점점 더 구심점을 잃는 계기가 되었다.

이에 따라 PKK는 그들의 지도자가 없어지자 제대로 된 움직임을 보이지 않았다. 그래서 8월 5일에 그들은 사형선고를 받은 자신들의 지도자 압둘라 오잘란의 정전요청을 받아들여 터키남부지역에서 완전철수할 것이라고 발표했다. 이에 대해 터키 정부는 반군의 완전한 무장해제를 의미하는 것이 아니라 단지 이라크로 철수하는 것이라며 평화로 받아들이지는 않았다.

13일에는 오갈란이 터키 정부가 총사면을 해줄 경우 쿠르드 노동자당 반군들이 무장해제할 수 있다고 제안하면서 유화분위기를 조성하고자 했다. 그러나, 터키정부는 사면의 폭을 터키병사를 죽거나 다치게 한 경우를 제외하기로 한 채 의회에 사면안을 제출했다.

터키의 이러한 반응에도 불구하고 9월 1일 PKK는 무장투쟁을 영원히 포기하겠다고 선언했다. 쿠르드 노동자당은 정치적인 방법으로 문제를 해결할 것이며 합법적인 조직으로 전환할 것이라고 밝혀 평화안을 관철시키기 위해 노력했다.

그렇지만, 이러한 와중에서도 9월 29일 터키 정부군과 쿠르드 반군간의 충돌로 반군 13명이 사망했다. 한편, 반군이 터키정부에 대한 화해조치의 일환으로 수일 내로 반군 중 일부가 투항하겠다고 선언하였지만, 터키 정부는 반군의 휴전선언이 겨울이 가까워짐에 따라 취해진 전략적 후퇴라고 일축했다. 양측에서의 충돌이 다시 일어나 10월 7일 터키군 1명과 반군 36명이 사망한 교전이 터키 동부지역에서 일어났고, 간부 3명을 포함한 반군 15명이 정부군에 투항했다.

이러한 오갈란의 구명을 위한 노력에도 불구하고 11월 25일 터키법원은 그의 항소심에서도 사형을 확정지었다. 이에 쿠르드 반군지도자인 압둘라 오갈란은 "나도 소크라테스처럼 진실만을 말해왔으며 조용히 죽음을 맞이하겠다"고 말했다. 그러나, 26일에 백악관은 재판의 투명성을 촉구했으며, 29일에 파보 리보넨 핀란드 총리는 오갈란을 사형집행시킬 경우 터키의 EU가입에 장애가 있을 것이라고 말했다. 또한, 30일에는 유럽인권법원이 오갈란의 사형집행 중지를 요청했다.

12월 15일 터키는 이미 반역죄로 사형선고를 내렸음에도 불구하고 분리운동, 살인, 공갈, 무장단체조직죄 등에 대해 오갈란을 다시 법정에서 세웠다. 반군사령관이 네덜란드에 망명중인 관제로 재판은 일단 2000년 2월로 연기되었다. 하지만, 슬레이만 데미렐 터키

대통령은 26일 오갈란의 사형집행 여부는 국가이익을 최우선 고려해 결정해야 한다고 말해 사실상 사형집행을 반대했다.

한편, 12월 6일 쿠르드족 무장 정치조직인 쿠르드 노동자당은 터키 정부가 이들의 평화안을 계속 거부할 경우 독립 무장투쟁을 재개할 것이라고 경고했다.

이와 같은 오갈란을 두고 일어난 일련의 사건들은 결국 그를 살려내려는 쿠르드노동자당과 오갈란에 대해 강경한 입장인 터키정부간의 갈등이 주를 이룬다. 오랫동안 PKK를 일인지배한 오갈란을 대신할 구심점이 없는 상황에서 PKK는 터키정부에 대한 효율적인 저항이나 교섭할 능력을 결여하고 있었다. 어찌 되었든 PKK는 오갈란을 살리고자 상당한 양보를 하였다. 그러나, 터키 정부로서는 이들의 오갈란 구명노력에 대해 가장 큰 카드를 가지고 있기 때문에 고자세로 임하였고, 결국 오갈란에 대한 사형을 확정지었다. 오갈란에 대한 사형이 국제사회의 반대여론과 국내적 우려로 집행될 가능성이 그리 크지 않지만, 사형판결의 의미는 상당히 컸다. 이는 쿠르드 분리주의에 대한 터키의 단호한 입장을 표시하는 것이었다. 그동안 터키가 흘린 피가 적지 않았던 점도 크게 작용했을 것이다. 이러한 움직임 속에서 슬레이만 데미렐 대통령의 사면시사는 더 이상의 유혈을 피하고자 하는 성격도 짙다.

어쨌든 터키에게는 앓던 이였고 지금은 뜨거운 감자인 오갈란은 2000년으로 넘어가면서도 어떻게 처리될지 확실히 알 수 없는 상태가 지속되고 있다. 터키가 국제적 비난과 국내적 충돌의 가능성을 무릅쓰고 그를 사형할 가능성은 상대적으로 낮아 보인다. 그러나, 오갈란의 체포로 침체되어 있는 쿠르드족의 움직임은 현재로서는 다른 대안적인 구심점을 찾기 전에는 활성화되기 힘든 상황이다. 그렇기 때문에 보다 직접적인 자극을 줄 수 있는 오갈란의 사형집행과 같은 일이 일어나지 않는 한 이러한 소강국면은 좀더 지속될 것으로 보인다. (박지원)

The Role of Human Rights and NGOs in Early Warning : The Case of Rwanda Genocide (1994)

연구논단

Yuichiro Sei

(School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University)

The failure to respond to the Rwanda genocide is a tarnish on the history of the United Nations and the international community in their efforts to maintain international peace and security. The Security Council of the United Nations (U.N.) knew beforehand that a large-scale plot was planned to massacre innocent civilians but failed miserably to prevent the atrocities. The result was the death of 800,000 to 1 million Tutsi and 10,000 to 30,000 Hutu lives in just three months. To prevent such an atrocity from recurring, this calls for a review of the international early warning / response system. Reforms on the part of the U.N., regional organizations such as the Organization for African Unity, and NGOs are called for. The magnitude of human rights as effective indicators of violent behavior and the increasing role of NGOs as principal actors in transmitting early warnings and urging the international community to respond to these warnings are stressed.

Introduction

The Rwandan genocide of 1994 is one of the worst cases of human atrocity the world has come to know since the end of World War Two, both in the scale and the method executed.

The reason for choosing this subject was the recognition of marked difference in the reaction of the world community toward the Kosovo crisis compared to the crisis in Rwanda. The diplomatic and military interventions in Kosovo may indicate that the world has learned a lesson not to be indifferent to a situation where high risk of genocide exist. Yet, a hypothetical question arose. If Kosovo was located in another region of the world such as Africa, had the international community intervened for humanitarian or moral obligations? My answer would be the possibility would have been much less. How can early warning/response system be changed so that the international community would respond even if a crisis occurs in an area where the Western powers have much less self-interest and no NATO to rely on? The principal actors in the revised early warning/response system will be NGOs, the United Nations (U.N.) having shown its limitations in the so-called Chapter 6 and a half situation exemplified by its inability to prevent massacres from 1994 to 1997 in Rwanda, and Zaire, as well as in 1994 in Srebrenica, Bosnia. In Rwanda where the U.N. failed to persuade the international community, especially the United States, to intervene. The United States at the time was still trying to recover from the nightmares of its 1992-93 intervention in the Somali conflict. The U.S. government was not confident or willing to convince the public that the Rwanda crisis was different from that of Somalia and that there would be no prospects of a slippery slope of increasing involvement in the crisis. The cooperation and networking among NGOs coupled with the division of labor between humanitarian and human rights NGOs would be the key in assuring the effectiveness and durability of this system.

This paper has two purposes: to explain why early warnings sent by various organizations to the

international community did not work to prevent the Rwandan genocide of 1994 and to explore ways international NGO network can be improved so that the early warnings they give out can be more effective.

The paper starts with the background of the ethnic and political tension that led to the genocide and the failure by the international community to prevent the genocide. The rest of the paper deals with the mechanism of early warning as a tool in conflict prevention and the role of human rights and NGOs in forming an effective early warning system.

Rwanda Genocide and its Historical Background

1. Periods before the Genocide

Economic, ethnic, and political tension built up over the years exploded in 1994 in the form of genocide. Economic tension was attributable to high population density and the plunge in price of export commodities in the 1980s. Because of the country's mild climate (an average annual temperature is 18 degrees C) due to over half of the land being situated in the altitude of 1,500 2,000 meters above sea level and the fertility of the land, the population density has been highest in African. The population was composed of three ethnic groups: the Hutu (about 85% of the population), the Tutsi (14%), and the Twa (1% or less). Although Rwanda's GNP grew steadily between mid 1970s and the late 1980s and its economy was considered a relative economic success story, the country remained one of the world's poorest nations. The country's economic situation began to deteriorate rapidly with fall in the price of coffee, the country's main export, in 1987. Population growth and severe drought further aggravated the situation.

The ethnic and political tension present at the beginning of genocide can best be understood by studying the history of Rwanda after its colonization by the Germans in 1890. For convenience, the history is divided into three periods.

(1) 1890~1962

The first period is between 1890 and 1962, when Rwanda gained independence. This is the period during which a method to identify individuals by his/her ethnic group was introduced by the colonial powers as a political instrument to divide and rule the country. When the German colonized the country, the country was ruled by a Tutsi chief, *Mwami*. At the time, Tutsis, who traditionally were cattle-herders, occupied the higher position in the social hierarchy. Hutus, the majority, were mainly peasants who cultivated the soil. However, the groups were linguistically (Bantu language), culturally homogeneous, they lived side by side, and often intermarried. Social mobility was possible: a Hutu who acquired a large number of herds or wealth could be assimilated into the Tutsi group and impoverished Tutsis could be regarded as Hutus. In physical appearance, a typical Hutu was characterized as stocky and round-faced, dark-skinned, flat-nosed, thick-lipped, and square-jawed while a Tutsi was lanky and long-faced, not so dark-skinned, narrow-nosed, thin-lipped, and narrow-chinned. There were countless exceptions; a Hutu-looking Tutsi and vice versa. The Europeans, who were occupied with race' anthropology at the time, were intrigued by the marked difference in physical features between Hutus and Tutsis and made a variety of hazardous hypothesis. One of such hypothesis was that the Tutsis were descendants of a Caucasoid tribe of

Ethiopia and were of superior race to the native Bantu Negroids, to which Hutus belonged. This inclination by the Europeans to explain the social strata of Rwandan society planted a deadly time bomb of social unrest.

The ethnic difference was more strongly utilized politically when the country came under Belgian control. While the Germans ruled the country more or less indirectly, relying heavily on the existing government lead by *Mwami*, the Belgians, who succeeded Germany after World War One, further emphasized the country's ethnic distinction and corresponding hierarchy by requiring each individual to carry ethnic identification cards. Social category became rigid and Tutsis were systematically favored in the educational system and the civil administration. Discrimination between the two clans was used as an instrument of colonial rule.

The relationship between the Belgian administration and the *Mwami* became strained with the movement of de-colonization in the late 1950s. In response to de-colonization movement promoted and supported by the United Nations, the Belgian government began to institute democratic reforms in Rwanda. Tension between the Hutus and the Tutsis escalated during this period. The Hutus stood up to gain majority rule through democratization while Tutsis tried to maintain political and economic domination. In November 1959, several violent incidents erupted during which hundreds of Tutsis were killed. Belgium, responding to the U.N. resolution 1413 of 1959, set 1962 as the target date for independence of Rwanda and schedules communal election in mid-1960. Hutu-dominated political parties won a land-slide victory in the communal election and the Belgian administration cut relations with *Mwami* and entrusted administrative function to newly appointed provisional Government lead by Hutus. Concerned with smooth transition to a democratic government in Rwanda, the U.N. resolution 1580 of December 1960 called on Belgium to revoke its decision regarding the *Mwami* and to coordinate a referendum to determine the future of *Mwami* monarchy.

In September 1961, the Parti du Mouvement de l' Emancipation Hutu (PARMEHUTU) won a landslide victory in the U.N.-supervised legislative election and a referendum on the role of the *Mwami*. Hutu majority rule became definite and another wave of political violence followed which claimed many lives and forced hundreds of Tutsis to seek refuge in Uganda, Tanzania, Burundi, and Congo.

(2) 1961~1989-90

The second period is between 1961 and 1989-90. This was the period during which exiled Tutsis organize armed groups and staged a series of military attacks against Hutu targets and Hutu Government. By the time Rwanda gained independence in July 1962, 120,000 Rwandans, primarily Tutsis, had taken refugees in neighboring states to escape the violence which accompanied with the transition to Hutu-dominated government. By 1967, the refugee number 150,000. About 10 attacks by Tutsi exiles against Rwandan Hutus occurred between 1962 and 1967, each time followed by retaliatory killings of large number of Tutsi civilians living in Rwanda and resulting in new wave of refugees.

In 1973, Major-General Juvenal Habyarimana gained control of the government through a *coup d' etat*. His government was dominated by a single party, the National Revolutionary Movement for Development (MRND) which institutionalized ethnic discrimination. Political and social life, such

as jobs and education, was subject to a new quota system based on ethnic proportions. President Hayerimana's home region, northern prefecture of Ruhengeri, enjoyed special favors.

By the end of 1980s, Rwandan refugees numbered 480,000 approximately 7 percent of the total population and about 50 percent of Tutsi community. The Rwandan government refused to have the refugees returned on the grounds that population pressures were already too great and the economy did not have the capacity to offer opportunities to the large number of refugees.

In 1988, the Rwanda Patriotic Army (RPA), a guerilla group based in Uganda consisting mainly of exiled Tutsis, and its political wing, the Rwanda Patriotic Front (RPF), was established in Uganda. Many of the members of RPA/RPF movement served in President Yoweri Museveni's National resistance Army, which had overthrown the previous Ugandan Government in 1986. The movement's aim was securing the repatriation of Rwandan exiles and the reform of the Rwandan government, which included political power-sharing.

Urged by the United Nations High Commission on Refugees (UNHCR) and by the Organization of African Unity (OAU), in July 1990, the government of Rwanda reached agreement with Uganda on refugee repatriation. Also responding to international community's call for quicker movement toward democracy, a National Commission was in September 1990 to prepare for the transition from single-party rule to a multi-party system.

This seemingly good mood in Rwanda is disrupted when, in October 1990, RPA/RPF launched a major attack from Uganda. Within weeks, the Rwandan Government Army (FAR), backed by the French, succeeds in repulsing the attack and pushing the RPA/RPF back towards Uganda. The fighting led to the formation of local militias having alliance with ruling MRND party and establishment of an offshoot of MRND, Coalition for the Defense of the Republic (CDR).

(3) 1990~ April 6, 1994

The third period is between October 1990 up to April 6, 1994. This was the critical period for Rwanda in which diplomatic efforts toward peace was vigorously tried by the U.N., the OAU, and neighboring countries. In February 1990, the Dar es Salaam Declaration, which offered a choice for refugees to return to Rwanda and called for a cease-fire between the Rwandan Government and RPA/RPF to be supervised by the OAU, was signed. A more comprehensive cease-fire agreement was concluded in March 1991, in N'sele, Zaire. Repeated cease-fire violations prompts the amendment of the agreement in July 1992 in Arusha, Tanzania which outlined the resumption of cease-fire, the creation of a buffer-zone between RPA/RPF-held territory and the rest of Rwanda, and the establishment of an OAU Neutral Military Observer Group (NMOG). New political parties continued to form: the Republican democratic Movement (MDR)-the main opposition party, the Democratic Social Party (PSD), the Liberal Party (PL), and the Christian Democratic Party (PDC).

Peace negotiation in Arusha that began in August 1992 and lasted for thirteen months was the height of international conflict prevention efforts. It was coordinated by the OAU and facilitated by the Tanzanian government with and participated by the representatives of the governments of Burundi, Senegal, Zaire, Belgium, France, Germany, and the United States participating as observers. While military hostilities continued, several protocols covering the issue of the rule of law, power-sharing, and refugees repatriation were successfully signed. In October 1992, the delegates from the two opposing sides of the conflict reached agreement on the issues of the nature

of presidential power under a broad-based transitional government (BBTG). The BBTG would last for no more than twenty-two months and would be followed by free elections to determine the government of the country.

In November 1992, the negotiation on the most difficult agenda of all, deciding the precise composition of BBTG commenced. Two issues were mainly discussed. One was whether the extremist group, the CDR, should be included in the transitional government. The other was the distribution of seats among parties in the BBTG. The negotiations resulted in the exclusion of the CDR and the distribution of seats that would marginalize the Habyarimana regime by making it possible for the opposition to muster adequate votes in the BBTG if they formed a coalition. The outcome of this round of negotiation ended clearly in favor of the RPF and was a seed to instill strong dissatisfaction among the extremist factions of the Habyarimana regime. The fact that the CDR refused to attend and thus was not part of the BBTG process was significant from the stand point of conflict resolution in that it went against the general rule that all parties to the conflict should be included in power-sharing in order an agreement to be successfully implemented.

In February 1993, the RPF broke the cease-fire and launched a major military offensive in the northern Ruhengeri-Gisenyi region. The group succeeds, within two weeks, in doubling the territory under its control and seizing territory in the buffer-zone established by the N'sele cease-fire agreement. The government FAR forces had to ask France to send reinforcements. The United Nations Observer Mission Uganda-rwanda (UNOMUR) was deployed on the Uganda side of the common border to verify that no military assistance reached Rwanda from Uganda.

The RPF offensive put itself in a better dealing position in the final round of negotiations which included the integration of the armed forces into a single national army and the composition of the army command structure. The government of Rwanda started off negotiating by suggesting 15 percent share of armed command for the RPF. The RPF counter offer was 50-50. The Rwandan government resisted but in the end it acquiesced wherein the command level was to be split 50-50 and the forces were to be drawn 60 percent from government and 40 percent from the RPF. The Arusha Accords was signed on August 4, 1993.

(4) Comment

In hindsight, the implementation of the Arusha Accords, which neither offered stake in the new arrangement to those who lose out nor ensured that they would not be able to undermine the transition, was destined to fail.

The two goals of the agreement, the establishment of the BBTG within just over a month of the signing of the accord and the deployment of a U.N. force within the same period, both proved to be hopelessly optimistic. Added to this was the assassination of the newly elected president of Burundi, a Hutu, by the Tutsi-dominated army. The extremists in Rwanda used the events to lend credence to their claims that the Tutsis of the RPF were returning to Rwanda to reestablish Tutsi dominance. Factional disputes within opposition parties. The MDR and PL, the assassination of the leader of the PSD, Felicien Gatabazi, and the killing of the CDR leader stalled the installation of the BBTG. In October 1993, the U.N. Security Council authorized the establishment of the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) with a mandate to establish a secure area in Kigali, Rwanda capital, and the monitoring of the cease-fire between two sides. In January 1994, UNAMIR

Force Commander, General Dallaire, receives a high level information about extremist's plans of a bloodbath of unparalleled proportions and reports it to the U. N. headquarters in New York: 1) disrupt the establishment of the BBTG, 2) compile lists of Tutsi in Rwanda for the purpose of extermination, undermine UNAMIR by killing Belgian peacekeepers, thereby precipitating their departure, and resume the war against the RPF. The plan had been developed by the military elements of Habyarimana regime which would lose their authority through democratic transition: the Presidential Guard, the CDR, the extremist members of the MRND. The group financed and coordinated the training of extremist militia groups, the infamous interhamwe and *impuzamugambi*. The groups also conducted their propaganda through many media including the notorious Radio Television Libre des Mille Collines.

Amidst the turmoil, the U.N. special representative and Tanzania succeeded in persuading the RPF and Habyarimana to attend a meeting in Arusha on the crisis in Burundi, with the intention of pressuring Habyarimana to reaffirm his commitment to the stalled BBTG installation. Habyarimana issued a statement reaffirming the Arusha agreement.

2. The Genocide

On April 6, 1994, the plane carrying President Habyarimana and President Ntariyamana of Brundi was shot down, on their way back from the Arusha conference. This single event sets the situation out of control and marks the beginning of systematic killing of Tutsis and Hutu members of the opposition which would claim 800,000 to 1 million Tutsi and between 10 and 30,000 Hutu lives in three months. The day after the plane crash, fighting between the government RGF and the RPF reignited. The morning of April 7, government controlled Radio Television Libre des Milles Collines made a broadcast blaming the RPF and U.N. soldiers for the plane crash and incited to eliminate the Tutsi cockroach. Later that day, the incumbent Prime Minister Ms. Uwilingiyimana and 10 Belgian peace-keepers sent to protect her are killed. Leaders of the opposition parties (PSD, PDC, PL) were also assassinated. Desperate tries by Tanzanian government following the plane crash to renew the Arusha process and restore order was blocked by Zaire's Mobutu Sese Seko and came to no avail. UNAMIR forces numbering 2,539 had neither the resources nor the mandate to coerce the two sides to end the violence. On April 12, the Belgian government decides to withdraw its contingents serving in the UNAMIR. With no prospects of a cease-fire and the increased risk the UNMIR were exposed, the Security Council decides on April 21 to reduce the UNAMIR strength to 270. With almost no foreign presence in the country, the Presidential Guard, the CDR, the extremist elements of MRND, and militias, joined by incited Hutu civilians, carried out large-scale massacres, tortures, and rapes everywhere in Rwanda, in the most inhumane manner. At the same time, a civil war between the government FAR forces and the RPF forces continued. By the end of April, with the developments in Rwanda deteriorating further, serious questions were raised against the April 21 Security Council's decision to reduce UNAMIR forces. The decision was reexamined and on May 17, the Security Council adopted resolution 918 which authorized UNAMIR Two to increase the number of forces to 5,500 and enable it to take action in self-defense to conduct humanitarian relief. However, the deployment of UNAMIR Two was delayed due to difficulties in gathering troops and funding. Encountering a general fatigue on the part of the international community to deploy UNAMIR Two, the U.N. had to authorize a multinational operation lead by France, Operation

Turquoise, as a stop-gap measure. It was early August when UNAMIR Two, made up mainly of troops from African countries, was finally deployed to join 500 UNAMIR One troops that were on the ground. The developments of the civil war fought between the government FAR and the RPF forces turns in favor of the latter and on July 19, the RPF establishes a new government in Kigali. The MRND and the militia retreated to refugee camps in Zaire and Tanzania and tried to keep the enormous mass of refugees under their control.

Three aspects of the Arusha Accord negotiation greatly influenced in making its implementation a failure: 1) President Habyarimana participating as major actor in the agreement but acting as inside spoiler by prolonging the transition to democratic rule, 2) the CDR in danger of losing power and acting as outside spoiler, and 3) the RPF taking hard lines and not leaving the opponents room to breath. The extremists were cornered and retaliated by conducting premeditated massacres.

Early Warning in Conflict Prevention

Early warning is the first step in enabling preventive intervention and its appropriate delivery and reception is crucial in linking it to successive phases (e.g. mediation, economic aid or sanctions, use of force) necessary to prevent conflict from escalating.

1. Key elements of Early Warning

What elements should be contained in early warning? Howard Adelman gives four elements:

- 1) the collection and dissemination of accurate and relevant information;
- 2) the analysis of that information to indicate the roles and policies of various relevant players and the dynamics at work both for violent conflict and for mitigation and prevention of that violence;
- 3) the pros and cons of various policy options and their applicability to various potential interveners;
- 4) the communication of the analysis and policy options in a form that is useful to policy actors.

The four elements mentioned by Adelman is more comprehensive than that noted by other scholars in that it includes suggestions for contingency plans. Lund handles early warning as a question of where and when are tensions and disputes likely to escalate into violent conflicts? and separates it from other key issues of decision making. The other key issues he mentions are:

Deciding priorities. Which of these potential conflicts warrant responses?

Devising effective interventions. What preventive responses are the most timely and cost-effective for given conflict situations?

Mobilizing will and resources. How can political, bureaucratic, and material support be obtained?

Linking international actors in a coherent system. What is needed to organize an ongoing, coordinated system for preventive diplomacy?

The problem with Lund's listing is that his early warning is confined to giving information about where and when a conflict may occur. It covers only the first element Howard identifies. Early warning should not only provide information about where and when but also include other elements Howard mentions so that it can urge the policy makers or to make it easier for them to decide the rest of key issues Lund lists.

2. Usefulness of early warning

Alexander George and Jane Holl note that an early warning, even if it is an ambiguous one, is desirable for the following reasons:

- gives policy makers more time to consider what to do,
- to step up efforts to acquire more information about the situation,
- to rehearse the decision problem that they might face if the warning proves to be correct,
- to spell out the likely consequences if the equivocal warning to which low probability is assigned proves to be genuine,
- to review their commitments and contingency plans, and
- to seize the opportunity to avert a possible dangerous crisis.

Once early warning and implications for action are linked, they provide decision makers with an opportunity to make a timely response of an appropriate kind that might be otherwise impossible.

3. Problems Associated with Early Warning

(1) Receptivity to warning

As to the receptivity of the person receiving early warning, George and Holl give three factors as important:

- The strength of the information relative to the background noise,
 - The expectations of observers called upon to evaluate such information, and
 - The rewards and costs associated with recognizing and correctly appraising the information.
- Awareness that early warning is an agenda item

(2) Warning-Response Gap

Why are policymakers often passive about taking early warnings seriously or acting upon it in situations with a possibility of a deadly conflict? Lack of political will is often quoted as the problem associated with response to warning. The lack of political will often emanates from one or a combination of the following reasons:

- Low political or economical interest in the country
- Fear of slippery slope
- Fear of false trigger
- Lack of understanding of the true nature of the conflict
- Cry wolf phenomenon
- Overload of cases to consider

The first three may be very sensitive issues for policymakers in terms of a possibility of endangering themselves to political risks. Misjudgment can be fatal for a politician. (e.g. Vietnam-President Johnson)

(3) Lack of Coordinator

The warning-response problem is not only the problem on the recipient side but also stems from the fact that there is no one to analyze, interpret, and provide policymakers implications for action. It is often the case that there are enough warnings but the warnings usually contain only the first

element Howard lists. His fourth element- policy options in a form that is useful to policy actors - would be especially helpful to policymakers but warning senders rarely bother to take the extra step or are able to do so. Senders of warning could be individuals, corporations, local or international NGOs, states, regional organization, or international organizations. The capacity for individuals, corporations, and NGOs to provide policy options in their warning are limited due to the limited scope of their activities.

The recipients of warning are mostly states, regional organizations, or international organizations. Recipients are the ones who normally possess the ability to formulate policy options or intervene. But states and regional organizations put priority on monitoring warnings from areas of their interest. This leaves only the U.N. system, with decisions made by its member states, as the only institution that have the capacity to act irrespective of area interests. The problem with the U.N. is that it does not have enough fund, human resources, and expertise to add warning coordination to its operations. Thus, the load of analyzing, interpreting, and formulating policy options remain on the part of the recipients a reason for the warning response gap.

4. NGOs as Early Warning Sender

Although the principal problems of the present early warning system seem to lie on the recipient side and not so much on the sender side, more coordinated actions on the sender side is required. As limitations of the U.N. system in preventing conflict became clearer after the end of the Cold War, the importance of NGOs as actors in conflict prevention increased.

Michael Brown notes that the United Nations has become seriously overloaded with security issues as more and more conflicts in the world involve an element of civil war or inter-ethnic struggle. The United Nations was established to tackle inter-state conflicts. Intra-state conflict was not the big issue at the time of the inception of the international organization.

Boutros-Ghali, former secretary general of the United Nations, fully aware of the limitations of the U. N. system, called for closer cooperation between the U. N. organizations and the NGOs in his An Agenda for Peace. He also emphasized the importance of information in the early warning stage.

Olara Otunnu, President of the International Peace Academy, recognizes that people on the ground are best qualified to assess a conflict. As an extension of local society, indigenous NGOs can better evaluate the cultural factor in a conflict situation. These organizations are also in a better position to judge the motives and the political objectives of the various factions involved in a conflict. This was certainly the case in Rwanda. However, some local NGOs are not always objective or are under close surveillance by the government. International NGOs are often in better positions to see the situation objectively and send information to international organizations or their governments through their headquarters. Information gained by local NGOs can be passed on to these international NGOs. Early warnings concerning gross human-rights violations, political turmoil, natural disasters and economic difficulty given out by the NGOs have played important role in alerting the international community about possible conflicts. Medecins sans Frontieres (Doctors Without Borders) have been very active in alerting the media and others to human rights abuses. Many NGOs provide information on human rights abuses to the U.N. , through their consultative status with Economic and Social Council (ECOSOC). The Carnegie Endowment is able to identify military installations and targets by analyzing satellite pictures purchased from Soviet and French

sources.

What is lacking in the present situation of NGOs is coordinated sending of warnings. Different NGOs compete in sending out warnings to get the world's attention. Other than the U.N. there is no organization that have the resources, although insufficient, to analyze, interpret, and make policy recommendations from the numerous warnings given out by different NGOs on international level. Few governments have the resources to do the job but they are concerned mainly with areas of their national interest. Coordination on the part of NGOs to sort out information gathering, sorting, and analyzing is needed to lessen the load of recipients of warning, the U.N. secretariat and governments. The kind of coordinating mechanism formed for humanitarian assistance should be established to increase the effectiveness of warnings by lessening the load of recipients.

5. Human Rights in Early warning

The respect for international human rights law has come a long way since the Universal Declaration of Human Rights was written in December 1948.

The law is significant in that it is the only international law where individuals are allowed to petition. Over the years, various means to investigate, report, and petition human rights violations have been devised. Although the U.N. procedures for dealing with the violations are cumbersome and sometimes weak in their enforcement, they have nevertheless shown to be effective in many cases. Regional human rights mechanism, somewhat similar to the U.N. system, have been set up in the European Union (EU), the Organization of American States (OAS), and the Organization of African Unity (OAU). The OAU system, due to its past emphasis on sovereignty, has a weak enforcement structure (has no court to enforce). In consideration of the large number of human rights violations committed in African conflicts, review of the system is urgently needed.

With the increase of internal conflicts after the end of Cold War, monitoring and sending out warnings on human rights violations have become more important than ever before. The trouble stems from the fact that undemocratic governments, rebel groups, militias, and civilians do not have the legal or moral obligation to abide by international human rights law. The limitations of the international human rights law only states are held responsible for the violations can be rectified by the establishment of permanent international war tribunal. Its effective employment will be an important step in creating deterrence to committing human rights violations.

With further improvements in the international human rights enforcement mechanism, the role of human rights in early warning will be greatly enhanced.

Deadly conflicts can be foreseen by monitoring human rights violations. The root causes of conflicts could be economic, political, or ethnic but monitoring these changes for signs of conflict is often difficult, especially if the situation deteriorate slowly. Deadly conflicts are usually preceded by human rights violations and the violations become more conspicuous as the deterioration of the situation escalates.

In addition to above, Helsinki Accord reminds us that monitoring human rights violations (Basket Three of the Accord) can help achieve what we thought was almost unimaginable at the time, the demise of the U.S.S.R. and the end of the Cold War.

More attention should be paid by the world community on the effectiveness of monitoring and early warnings on human rights violations. Also, coordinate efforts, especially by the NGOs, to

increase the receptivity of the recipients of warnings by sorting out information and including policy implications are required.

6. NGO Division of Labor

To increase the effectiveness early warning role and to assure the continued activities of the NGOs in the field, division of labor and mutual exchange of information should be pursued. In general, human rights NGOs are advocacy oriented while humanitarian NGOs are field operation oriented. Human rights NGOs usually do not operate in the field and thus can analyze the situation in a country objectively. They are also free from direct influence of the local authorities. Humanitarian NGOs, because they work in the field, are able to gain information directly from through operations and connections and thus are better equipped to understand the local situation. However, they can operate only as long as the local governments continue their authorization. Some operational NGOs such as the Medecins sans Frontieres (MSF) raise human rights issues and remove their operations when their calls for the end of human rights violations are not heard. Although MSF's position is one way of bringing attention to the situation, many NGOs are reluctant to remove their operations this way and leave the needy without help. The current trend of the NGOs is not to stay neutral and to be silent witnesses but to be non-partisan or impartial. Many humanitarian NGOs are of the opinion that a silent witness to an abuse is necessarily a complicit witness, but then they risk their own operation by speaking out themselves. The answer for the humanitarian NGOs to keep their operations and still be able to address human rights violations is to pass information to human rights NGOs. Division of labor, Human rights and humanitarian NGOs focusing on their main activity but exchange information (warnings) gained through their activities, is the best way to coordinate an efficient NGO early warning system.

The Assessment of the Performance of Early Warning in Rwanda Crisis

A report published by the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict, says that realistic prospects often exist to prevent or curtail violence and gives Rwanda as an example. The report notes that there were at least two opportunities for the international community to exert influence to prevent the disaster. The first was during the months preceding the genocide. As the Arusha Accords were being negotiated, decision-makers in the major capitals were warned repeatedly in public and private forums that the Hutu extremists were preparing to unleash a campaign of massive violence against the Tutsi minority. Countries in the region and the international community took no action. The second opportunity was when the violence began to flare in Kigali. The international community failed to respond to calls from the U.N. secretary general for the deployment of forces to stop the bloodshed.

Realistically speaking, when one takes into consideration the sentiment present at the time, the inaction of the international community was inevitable. The United States, the only Western power possessing sufficient resources, was very reluctant to intervene in Rwanda only one year after the deaths of its soldiers in Somalia - Somalian syndrome. The inadequate action taken by the U. N. was beyond belief. The U.N. failed to implement solutions suggested by NGOs and its Special Rapporteur on summary or arbitrary executions. The Rapporteur made twelve recommendations to

prevent massacres of civilian populations saying it has been shown time and time again that government officials were involved. In January 1994, the UNAMIR Force Commander, General Dallaire, sent a communication informing the U.N. headquarters that an informant advised UNAMIR that a plot was planned by the Interhamwe, a militia connected to the ruling MRND party, to kill large numbers of Tutsis in Kigali and that weapons were being stockpiled. The U.N. headquarters instructed the Commander to inform the finding to the President of Rwanda and representatives of three Western embassies in Kigali. In response to a suggestion by the Force Commander that UNAMIR mount a military operation, using overwhelming force, to address the issue of the weapon caches, the Department of Peace Keeping Operations (DPKO) answered back that such action went beyond the UNAMIR mandate and that a weapon free zone had to be established by the local authorities. How can such instruction be sent? To inform the perpetrator of the plot to give up? The lack of self-interest in the small African nation by the Western powers and the lack of knowledge about the magnitude of the massacre plan had greatly influenced the decision of the rest of the world not to act.

The international community has learned several lessons since the Rwandan crisis and if the crisis were to erupt now, reactions would be different. At least the first opportunity to intervene mentioned by the Carnegie Commission, the period preceding the genocide, would have a good chance of being taken seriously. Kosovo conflict is a good example. The UNAMIR Force Commander, who had asked for reinforcement of troops before the start of the genocide, later said that 5,000 troops could have saved 500,000 lives. As to the possibility of a second opportunity to intervene after the genocide started, the systematic way in which the massacres were carried out and the swiftness of the execution makes it hard to believe that anything could have been done to stop it once the killing started.

The U.N., has admitted that an effective humanitarian and political early warning system is needed for potential conflict zones. Given the political resolve, the key to a successful early warning system would be effective targeting of warnings to relevant political bodies and individuals. Yet, according to its own self-analysis, in 1996, it had still not mastered other essentials of early warning. One problem that hindered the planning for UNAMIR was the lack of information analysis, which continued to be a major problem even after the Mission was deployed. No capability was established to collect, analyze and disseminate information. The U. N. needs to re-evaluate its attitude towards the role of intelligence and information in peacekeeping operations. Its traditional aversion to the collection and the use of intelligence information has not served us well in the past and Rwanda clearly exemplifies this.

In the Rwandan Crisis, the problem of lack of response to early warning was not due to insufficient number of information but the fact that no active coordinating system existed to sort out, analyze, interpret, and make policy implications, which would have enhanced the receptivity of warning recipients.

The recipients that should have the means to mobilize interventions are the United States and the U.N.. The following recommendations, in relevance to Africa, are made in the hope of building a functioning warning coordinating system and minimizing the warning-response gap.

(Recommendations)

1. Reform of the U.N.

(Short-term)

Stabilize its funding- solve U.S. contribution arrears.

Build stronger relationship with the United States.

Reinforcement of policy making section (Department of Political Affairs) addition of early warning coordinating function.

Build stronger links between the Human Rights Commission and the Security Council.

(Long-term)

Establish permanent international war tribunal

Abolish of veto power in the Security Council

Increase of permanent member of the Security Council

2. Regional Organizations

Reinforce the OAU's conflict prevention capabilities

Introduce enforcement structure into the present OAU human rights system

3. NGOs

Create coordinated warning sending system division of labor and effective communication network

Lessen the load of warning recipients by including implications for action.

Conclusion

As a foreigner coming from a homogeneous country, understanding the Rwandan genocide, where ethnic, political, economic factors were the root causes of the disaster, was a difficult task. A chance to work at Amnesty International aroused my curiosity to link the crisis with early warning, human rights, and NGO activity. Having been a little skeptical of the usefulness of human rights in conflict management when the internship started, it was a good experience to read actual human rights violation reports published by the NGO and to learn how the organization's headquarter in London tries to improve the accuracy of warnings it sends out. Although the U. N. system has many flaws, it is the only institution that NGOs can rely on to pass on warnings irrespective of region or interest. There are limits to what the United States can do to contain conflicts that seem to spring up everywhere. The improvement of relations between the United States and the United Nations is essential in keep this anarchical world in check. NGOs can contribute more in early warning roles by cooperating with the U.N. in improving the context of information sent out. Including implications for action can greatly ameliorate the receptivity and response of the policy makers.

〈Bibliography〉

Adelman, Howard. *Early Warning and Humanitarian Intervention: Zaire-March to December 1996*. Paper written for the Forum on Early warning and Early Response (FEWER), September 1998.

Adelman, Howard and Suhrke, Astri. *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1999.

Amnesty International. *Amnesty International Report 1990-1994*. New York, NY: Amnesty International USA, 1991-1995.

Amnesty International. *Rwanda : Persecution of Tutsi minority and repression of government. Critics, 1990-1992*. May 1992.

- Amnesty International. *Rwanda: Reports of killings and abductios by the Rwandese Patriotic Army, April-August 1994*. October 1994.
- Amnesty International. *Newsletter*. August 1994 Vol.24 No.6
- Amnesty International. *Newsletter*. August 1994 Vol.24 No.8
- Brown, Michael E.. *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, NJ: Princeton university Press, 1993.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. *Preventing Deadly Conflict (Final Report)*. New York, NY: Carnegie Corporation of New York, 1997.
- Cohen, Roberta and Deng, Francis M. *Masses in Flight: Global Crisis of Internal Displacement*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1998.
- Destexhe, Alain. *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*. Washington square, NY: New York University Press, 1995.
- Donini, Antonio. The bureaucracy and the free spirits: stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs. *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995.
- Gaer, Felice D.. Reality check: human rights nongovernmental organizations confront governments at the United Nations. *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995.
- George, Alexander L. and Holl, Jane E.. *A Report to the Carnegie commission on Preventing deadly Conflict: The Warning-Response Problem and Missed Opportunities in Preventive Diplomacy*. New York, NY: Carnegie Corporation of New York, 1997.
- Gourevitch, Philip. *We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families: Stories from Rwanda*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 1998.
- Lake, David A. and Rothchild, Donald ed.. *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion, and Escalation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- Lund, Michael S.. *Preventing Violent Conflicts: Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996.
- Maulawi, Farouk. New Conflicts, New Challenges: The Evolving Role for Non-governmental Actors. *Journal of International Affairs*. Vol.46, No.2 (Winter 1993).
- Natsios, Andrew S.. NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or Cooperation?. *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995.
- Prunier, Gerard. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. New York, NY: Columbia University Press, 1995.
- United Nations. *The United Nations and Rwanda 1193-1996*. New York, NY: United Nations Department of Public Information.
- Wallensteen, Peter ed. *Preventing violent Conflicts: Past record and Future Challenges*. Stockholm, Sweden: Uppsala University, 1993.
- Zartman, I. William. *Collapsed states: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995.

Economic Underpinnings of the War in Former Yugoslavia

연구논단

Hyun Koo CHO

(Research Assistant of Institute for International Economics)

This article looks at the initial stage of war in Yugoslavia. Looking back, the Kosovo war makes the whole Yugoslav story rather more recent, shifting the focus onto more international dimension. This paper, in this regard, shows the original dynamic of the crisis which is often too hard to grasp for the outside observers. Economic factors are given more attention and other factors revolve around it in this paper. This, however, should be taken as a matter of perspective, not anything inherent or unique in this complicated tragedy.

Introduction

In June 1991, when the Yugoslav People's Army(YPA) marched into Slovenia under the Prime Minister, Ante Markovic's authorization the Socialist Federative Republic of Yugoslavia(SFRY) virtually deceased. This 73-years old, a huge former communist country in the Balkans¹⁾ fell victim to a war of succession with the end of Cold War. From its outset in 1918 as the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes - later to be renamed Yugoslavia in 1929 after a troubled first decade²⁾ - Yugoslavia has contained in itself seeds of conflict. Ethnically and religiously, this new-born country at the end of World War I was characterized by its unique heterogeneous constituents. As these differences (which can be seen in details in Table 1) unfolded in a drastic way in the 1980s after the death of its charismatic leader, Josip Broz Tito, few outside the region could quite understand, let alone cope with the conflict.

The Yugoslav war of dissolution is, in itself, a many-fold complexity. The war, on one hand, epitomized the trend of internal conflicts in the Post-Cold War world. On the other, it envisaged and tested a new conflict management regime in the wake of the demise of the communist bloc. The failure of international diplomacy surrounding the Yugoslav war of dissolution is therefore significant in its outcome as an implication for the embryonic state of today's international conflict management regime which, however, is understandable if the complexity and timing of the crisis is taken into account. As in many other international conflicts, the war in Former Yugoslavia has various way of addressing it. Furthermore, extreme diversity from within and unique setting of the outside international politics around the war in 1991~1995 makes an approach of the crisis even more difficult. This paper is thus devoted to the initial stage of the conflict, that is, with more interest in internal dynamics in bringing the outbreak of the war in 1991 rather than in external reaction,

1) The population of the SFRY in 1990 was 23,841,608 with its territory encompassing total area of 255,800 sq km². The Economist, *Book of Vital World Statistics*, 1990

2) James Gow, *Triumph of the Lack of Will* (London : Hurst & Co Publishers, 1997), p.14.

characterized by the recognition episode, and management leading to the 'Dayton Accord' on November 21, 1995³⁾ In doing so, economic factors within the country will be seen as an important cause of the crisis. With the emphasis on economics aspects, other factors including political leadership and fervent nationalism will be examined in relation to economic underpinnings.⁴⁾

Overview of the Conflict

Kosovo

"This is where it all started and I guess this is where it will have to end"⁵⁾ -- Veton Surro(Member of the Albanian opposition to the Milosevic Government in Kosovo)

Just as international sections of major newspapers are heralded with the Kosovo issues nowadays, so did, at least ostensibly, the crisis begin with the Serb-Albanian conflict in Kosovo in the 1980s. The stand-off in Kosovo has been always there throughout the postwar period, since its population is comprised of 80% ethnic Albanians and 20% Serbs despite the fact that Kosovo was subsumed under the republic of Serbia.⁶⁾ However, under Tito's sophisticated management of regional allocation of the posts in federal bureaucracy, coupled with relative autonomy in each republic and autonomous province-Kosovo and Vojvodina, the tension was kept under the surface.⁷⁾ Immediately after Tito's death, however, the situation in Kosovo changed drastically and gave rise to Slobodan Milosevic in 1987 as the most influential politician in Yugoslavia after Tito.

In 1981, Kosovars took to the streets of the towns in Kosovo to ask for greater autonomy and self-rule.⁸⁾ As in Table I, Kosovo was granted a status of autonomous province, as established in 1974 Federal Constitution. However Kosovars demanded the creation of a 'Kosovo Republic', which would have the same constitutional status as Serbia.⁹⁾ Over this issue of Kosovo heartland of Serbian nationalism after Serbia's defeat by the expanding Ottoman Empire in 1389¹⁰⁾ discrepancy between

3) Of course, the initial stage of the crisis does not entirely consist of internal factors. The emergence of already existing differences and hatred embedded in the history could not have come about without a drastic change in international settings. Nevertheless, considering the nature of this external change which put Yugoslavia again in the periphery of Europe, depriving Yugoslavia of its strategic values in the Cold War, it is deemed relevant to focus on internal problems in order to understand the uniqueness of the war.

4) The war in Yugoslavia can hardly be attributed mainly to economic malfunctioning and inequality. However, economic factors certainly aggravated the situation and are worth being noted.

5) Reneo Lukic and Allen Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals : The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union* (Stockholm International Peace Research Institute: Oxford University Press, 1996), p.145.

6) This ethnic proportion of Kosovo is increasingly changing in favor of Albanians throughout 1980s. In addition to economic backwardness reawakened nationalist sentiment among both of them make Serbs leave the region, returning to Serbia. Instinctively Albanians are buying land throughout Kosovo. Ironically, even when the Kosovo issue calmed down due to Milosevic's harsh suppression-during the civil war of 1991~95, the trend of Serb leaving the land accelerated, now more than 90% of the population in Kosovo is Albanian although their human rights, let alone political representation, is literally absent.

7) More detailed description and analysis of the Tito's era is well summarized in Laura Silber, Allan Little, *The Death of Yugoslavia*(London : Penguin books, 1995. Marvin Zonis and Dwight Semler, *The East European Opportunity*(John Wiley & Sons, 1992)

8) Reneo Lukic and Allen Lynch, op. cit., p.145.

9) *ibid.*, p.145.

10) Stuart Kaufman, "The Irresistible Force and the Imperceptible Object: The Yugoslav Breakup and Western Policy," *Security Studies* 4, no.2 (Winter, 1994/95)

republics in Former Yugoslavia divulged, more correctly, deepened.

As a stereotypical case of ethnic war, the Yugoslav case has all the necessary conditions to make this Kosovo issue ignition of further conflagration. Many academics pointed out that, for ethnic conflict or war, following conditions are to be found.¹¹⁾ First, external affinity problem, that is, 'the ethnic majority in the broad region is a minority inside the borders of one country in it'. Second, emotive symbolic issues and stereotypes. Third, history of ethnic domination and suppression by one over another. These three points, nevertheless, are not necessary since not every country or regions facing similar problems does fall victim to ethnic massacres like Yugoslavia-Czechoslovakia and Estonia, for example. Certainly, political leadership plays a crucial role in raising these conditions onto surface. In Kosovo, the second condition noted above seem to have fit well. The symbolic image of Kosovo in Serbian sentiment made in irreconcilable especially with Albanians who is mostly Muslim, invoking a religious image of Serbian hardship over 5 centuries since 1389.

Slovenia

If Kosovo epitomizes the ethnic, religious aspects of the crisis, the Slovene-Serb tension up to December 1990 when Slovenes decided to secede from the federation adds another, political barrier to the peaceful resolution of the crisis. Slovenia, by far the most well off republic in Former Yugoslavia, had a few advantages to be a mediator in the conflict provoked by Milosevic. First, it didn't have an 'external affinity' problem with Serbs. *Table 1* shows that unlike the other republics or autonomous provinces, Slovenia was composed of homogeneous ethnicity, Slovens. Second, it didn't share a border with Serbia. This meant that Slovenia was not likely to be affected by territorial aspirations of a 'Greater Serbia' syndrome.

In fact, a loose federation, fostered in 1974 constitution in the middle of nationalistic upheaval, ensured its existence through the mechanism in which one strong, major nationality cannot enforce its will upon the other republics. The collective Presidency, the highest executive body with the Federal Executive Council¹²⁾ of Former Yugoslavia, required 5 out of 8 votes in order to make any kind of decision encompassing all the federation. Slovenia was in the position to block the decision made by the Milosevic coalition; already in the beginning of 1989, it included Montenegro, giving Milosevic 4 votes in the collective presidency.

However, instead of committing itself to the preservation of Yugoslavia. Slovenia always had an option of seceding. Above characteristics of Slovenia undoubtedly made this option more attractive. Although Slovenia's commitment to the preservation of Yugoslavia on other terms than that of Serbia didnot guarantee the avoidance of war¹³⁾ its resort to secession always clashed with Milosevic's propaganda of 'One Yugoslavia'. Indeed, Slovenia's intransigence over

11) *ibid.*, p.283.

12) The most important governing body was meant to be the Federal Executive Council whose members were selected by the Federal Assembly, which in turn had its members chosen in countrywide, direct elections. Yugoslav Prime Minister serves as president of the Federal Executive Council. He is elected by the Federal Assembly for a four-year term and is considered the most important figure in the Yugoslav politics since the Federal President has not been powerful due to a rotating state presidency with a tenure of one year. (although the President formally controls the military and oversees foreign relations) Marvin Zonis and Dwight Semler, p.358.

13) Like Milosevic coalition, Slovenia could only mobilize 4 votes at most. This situation of deadlock-each could only block the other's decision while none could exert dominant influence-made negotiations unnegotiable. In fact, the Slovene Croat coalition needed Macedonia, which has been, albeit reluctantly, pro-Serbs, to have at least a veto power.

confederation/federation issue and its inclination toward secession gave Milosevic more leeway and legitimacy, as shown by the EU's initial position.

Croatia

As noted above, ethnic conflict needs a 'concrete historical experience' of ethnic domination by one over another. In this case, Croat-Serb relation is the best example in the Yugoslav crisis. While every nationality in Yugoslavia has a memory of suppression, in some cases massacres, inflicted upon itself by another who share the same flag,¹⁴⁾ Croat-Serb relationship has been peculiar in founding and conserving the artificial federation of Yugoslavia.

At its birth in 1918, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes had Serbia at its nucleus. Croats and Slovenes decided to join this new constitutional monarchy out of the fear that their cooperation with the Central Powers could hamper their status whereas Serbia, from its consistent resistance against the Austro-Hungarian Empire, fought with the Allied, achieving early military success.¹⁵⁾ This inevitably led to the Serbian dominance in the new Kingdom and gave birth to Croatian opposition groups, one of which, the Ustasha, later in World War II seized the power in the so-called 'Independent State of Croatia' including Croatia and Bosnia-Hercegovina. The Ustasha regime, bolstered by many Muslim supporters, embarked on a campaign to annihilate the Serbs.¹⁶⁾—around 350,000 Serbs were killed. Against this genocide, the Chetniks led by a Serbian officer Colonel Draza Mihajlovic and the Partisans led by Tito fought a civil war. From 1941 to 1945, thus, there were two wars in Yugoslavia: the war against the enemy occupation force and an internal civil war.¹⁷⁾ After Tito seized power and built the SFRY on his terms, former Chetniks as well as Ustasha were ruthlessly executed, emphasizing the unity and brotherhood of the new communist state.¹⁸⁾

Following the Albanians' demonstrations in Kosovo in 1968 the "Croatian Spring" came in 1971. This mass demonstration demanded greater autonomy and posed a direct challenge to the Yugoslav state. Disproportionately high Serbian representation in the Croatian Communist Party, Police, and in the federal army were seen as new Serbian dominance. However, Tito ordered to crack down the movement together with advocates of political change in Serbia. Among the victims of this crackdown was Franjo Tudjman, later to be the chauvinist leader of Croatia in 1990.¹⁹⁾ Nationalist demands and fierce demonstrations gave birth to a 1974 constitution where 8 constituting bodies of Yugoslavia obtained relatively autonomous status.²⁰⁾ 2 autonomous provinces had practically the

14) The Serbs by Turks, Germans, and (in Bosnia and Croatia) Croats, and everybody else by Serbs. Stuart Kaufman, p.285.

15) Marvin Zonis and Dwight Semler, p.364.

16) *ibid.*, p.366.

17) *ibid.*, p.367

18) For detailed examination of Tito's governance. see James Gow, ch.2.

19) Marvin Zonis and Dwight Semler, ch. I

20) Not wishing to have a strong man succeed him and hoping to diminish inter-ethnic tensions, Tito promulgated a new constitution in 1974, which provides for an annual rotation in the office of President of Yugoslavia among the republics and autonomous provinces, and for virtual unanimity among them on all important matters. The outcome has been an inability to reach a consensus, or in most cases the drafting of decisions in the most abstract terms, enabling each regional leader to go back home and interpret them in whatever manner he desired. Alex N. Dragrich, *Yugoslavia's Disintegration and the Struggle for Truth. - East European Monographs*(New York : Columbia University Press, 1995), p.214.

same rights and voices in the federal decision making system except for the right to secede. However, this 1974 arrangement in the Yugoslavia politics was only successful as long as Tito, as the captain and arbiter at the center of republican quarrels, remained in office.²¹⁾

After Tito's death, the 1974 Constitution failed to satisfy everyone. It gave Belgrade, the federal and Serbian capital, too big a role for the comfort of others while leaving Serbia with a sense of injury.²²⁾ This feeling of disadvantage with respect to the others was latent in all across Yugoslavia regardless the nationalities or economic situation in each republic. When Milosevic came to power in 1987 promising to make Serbia 'whole' again by repairing the damage done by the 74' Constitution and ending autonomy for the provinces.²³⁾ especially Croatia, with its vivid memory of Ustasha-Chetniks stand-off, felt threatened. With demagogue through mass politics and a call for a 'Greater Serbia', Croatia which possessed significant Serb populations(12.2% of its population) in its land could not feel safe.

Moreover, Serbs living in Croatia, concentrated in Krajina, started to mobilize themselves with the obvious backing from the Belgrade government. In March 1990, like other mass demonstrations in Kosovo and Montenegro. Serbs organized a huge mass meeting in Knin, major city of Krajina, blaming renewed Croatian nationalism and identifying it with fascist Ustasha regime.²⁴⁾ - *Table 2* shows the timetable of nationalist uprising in Croatia. To the surprise of many observers from outside, the Central Committee of the League of Communists of Croatia (LCC) voluntarily abandoned its monopoly of power, and introduced a multi-party election. This move triggered the following by the Slovene communists²⁵⁾ After the League of Communists of Croatia-Party of Democratic Change(LCC-PDC) was defeated overnight by the CDU of Tudjman, the Serbs lost their economic as well as political influence in the republic drastically. In reaction to this move, the Serbs in Krajina started to form paramilitary units around the police units, claiming independence from the Croatian rule and annexation with Serbia. From August-September of 1990 until August 1995, Croatia lost sovereignty over 12 countries across its territory and was unable to re-establish control over Krajina.²⁶⁾

Along the road to the war in June, 1991 (details described in *Table 2*), the situation in the republics of Yugoslavia may well be summarized as fears and misperception, confirming already existent memories of hatred and persecution. Nevertheless, it should not be neglected that these emotive reactions of each nationality were not, by any account, self-generated. Political leaders of Yugoslavia, Milosevic in particular, used a tactic of nationalist mobilization as a means to obtain

21) James Gow, p.16.

22) *ibid.*, p.16.

23) *ibid.*, p.17

24) Symbols as well as political representation played a major role in shaping the Serb grievances in Croatia. The new Croatian flag, with its red and white checkerboard shield, was condemned to be same as that of the Ustasha regime. Furthermore, the loss of political and economic power within Croatia which the Serbian elite enjoyed throughout the period of communist rule was bolstered by the victory of CDU in the May 1990 free election, replacing Serbs with Croats in the police and the civil service sector. Reneo Lukic and Allen Lynch, p.179

25) The decisions of the Croatian and Slovene communists to sponsor political pluralism and national independence paralleled the decision by Ukrainian communists to advocate an independent Ukraine. All these cases can be seen as the outcome of local communists' concerns over politics of the 'center'. In the Yugoslav case, the Serbian leadership to recentralize the federation on its terms. Serbian dominance-threatened communists in Croatia and Slovenia of being dominated, thus the move toward sovereignty and later independence was considered to be a way out. A principle of political democracy was indeed secondary in either case. Reneo Lukic and Allen Lynch, p.163.

26) *ibid.*, p.181

power and secure it. Milosevic's aim was never based on ideological or nationalist ground per se, as is clear not only from his ambivalent position over communism itself as a dominant ideology of the renewed federation, but his early vigorous maneuver to annex Montenegro with no major Serb population. His aim was to build a new, centralized Yugoslavia with the Serbian dominance. Through the manipulation of media and support of the YPA, he launched a project of restructuring the federation into his own Kingdom. Just as his rise to power stemmed from exploitation, manipulation of latent nationalist sentiment among disaffected and persecuted Serbs-especially those in Kosovo, he constantly needed it to fend off oppositions within and outside Serbia. When the 14th Congress of the League of Communist of Yugoslavia was held on 20th June, 1990, no concession from Milosevic was possible since softening his position would mean delegitimization of his regime, and furthermore loss of power. For himself and his political allies in Croatia of Bosnia to survive, there was no way back. The bridge was burnt down as they crossed the river.

Then, why was this political strategy necessary? Why were Slovenia and Croatia as well as Serbia itself so vulnerable to the message of nothing-new ethnic propaganda after 40 years of co-existence? Why did it take place in the late 80s rather than immediately after Tito's death in 1980? Why did all concerning parties preferred an opting out to going for a winning coalition on their terms?²⁷⁾ Among various reasons and often sad coincidence which stiffened each player's position is economic situation in Fomer Yugoslavia to which we will turn.

Economic Underpinnings of the Crisis

After the Tito's Yugoslavia broke with Moscow in 1948, the West started economic and military assistance to the Tito regime.²⁸⁾ This was not from the West's favorite inclination toward Tito's regime, but to foster disunity in the Communist bloc at the time when the Cold War severed. However, as a variant of Marx-Lenin communism, the Yugoslav experiment offered some optimism for a time after the break with Moscow.

In the non-agricultural sector, workers' participation was inaugurated through workers' council, out of which grew the concept of self-management.²⁹⁾ This characteristic feature of Yugoslav economic system was very much praised within Yugoslavia as more faithful interpretation of Marxism as a means to abolish the state. This system of self-management was also emulated by a number of third world countries and helped Tito obtain a symbolic status of the leader of non-alignment movement in the developing countries. Indeed, Tito exploited Yugoslavia's position in the Cold War, playing one side off against the other with various benefits-in terms of trade and both financial and military assistance.³⁰⁾

After expulsion from Cominform, various economic sanctions from the Communist bloc immediately worsened economic situation in Yugoslavia. By 1950, exports, imports and agricultural productivity all had declined by more than 20%.³¹⁾ In reaction to this drastic impact, Tito adopted a two-tier policy of economic management. In agricultural sectors, complete nationalization and

27) A big part of this deadlock situation is already described above. Although Bosnia-Herzegovina and Macedonia's positions are often ambiguous, all of major three players-Serbia, Croatia, Slovenia - was bent on overthrowing the table unless their positions were met by the other, thinking, in fact hoping to secede. For a game-theory approach to the inevitable outcome, see Stuart Kaufman, pp.298-338.

28) Alex N. Dragnich, *Yugoslavia's Disintegration and the Struggle for Truth*, p.213.

29) *ibid.*, p.213.

30) James Gow, p.23

collectivization took place whereas in other sectors, though the 'Worker Self Management Act' of 1950, central planning was meant to disappear and workers gain power to manage the production. This peculiar feature, however politically successful it was, has never functioned as intended. Instead of dispersing power to the grass root level, republic, provincial and local communist elites took authority for their economies from central government.³²⁾ Therefore, complex nationality problem complicated economic planning and development.

Due to quasi-independent status of each republic within a federal state has resulted in pronounced economic-redundancy, in which each region boast large industrial conglomerates, coupled with its own banking institutions, operating under near-monopoly conditions. Regionally oriented political-economic alliance were forged and, although central economic planning never withered away. In short, throughout the Tito's rule and its aftermath, Yugoslavia turned out to have taken on the worst features of two confliction economic models; corruption and inertia from communist central planning, monopoly, unemployment, inflation from capitalism.

As a result, in the economically better-off regions of the North, namely Slovenia and Croatia, there grew a strong sense of protectionism. That is to say, as federal government still retained the right to dispose of all the revenues of the firm and the power to determine up to 80% of the allocation of investment, local managers of the profit-generating firms created bigger and bigger enterprises which could direct the profit inward, instead of having to pay it through federal taxes for industrializing underdeveloped regions of the South including most of Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina and Macedonia, Wage level was also increased under the same consideration, widening the gap with the southern peoples of the federation. Firms merged without economic consideration and gained a monopoly power mostly within the republic. Once this huge giants were built after political consideration in each republic party bureaucrats were bent on protecting them regardless of futher economic, welfare losses arising from it.

The poorer regions in the South adopted different strategy of exploiting the economic system. Since they desperately needed higher proportion of federal taxes as well as new investment distributed according to the central planning body, they constantly set off show projects. In doing so, they didn't pay attention to economic consequences of these new illusionary businesses. The bigger it is, the better in attracting federal assistance. Once these projects were initiated, necessary funds had to be supplied through other artificial means, simply new money printed by the central bank. Skyrocketing price level was not accompanied by an increase in the wage level, however. In order to prove a constant need for federal subsidies, wage level was kept low only to penalize workers. With increasing inflation and stationary wage level, personal consumption had yet to reach its 1939 level by 1960.³³⁾ Through different considerations, the wealthier northern republics tried to eliminate profits by maximizing the size of the firm while the poorer southern republics competitively adhered to show projects. The result was a disaster for a profit generating firms no matter where they were located,³⁴⁾ as well as further discrepancy in income level between the North and South.

The political-economic alliance in respective republic was buttressed by labor immobility until 1963.³⁵⁾ When the federal state lifted a ban on migration in 1963 out of concerns for increasing unemployment, huge wave of emigration followed, complicating ethnic problems in each region. First-hand account on the economic interests of each republic, that is, the economic circumstances

31) Marvin Zonis and Dwight Semler, p.384

32) *ibid.*, p.385

33) *ibid.*, p.387

would be in favor of the continuation of the Yugoslav state,³⁶⁾ can hardly, in this sense, be hardly consistent with the real situation before the breakup of the Federation. The reality of economic interdependence has been, at least, emotionally, blurred by the feeling of being exploited: the North by its burden of paying higher taxes, the South by being a raw material supplier to the North. Before the economic reforms under the Ante Markovic government of 1988, there had been several attempts to remedy the system. Notably 1965 "Reform" program and the reforms in 1974 and 1976 of the so-called "Basic Organizations of Associated Labor" (BOALs). However, there are worth noting only to the extent that they failed. Due to various reasons of the unique Yugoslav economic system, no viable solution was available.

Markovic Reform and Economic Situation Before the War

By the 1980s, Yugoslavia had an 18 billion US dollars foreign debt as well as rampant inflation and unemployment. Worker 'self-management' failed to create equality among workers and eventually bankrupted the state.³⁷⁾ The economic gap between each republic deepened. Slovenia virtually reached the level of Western Europe (at its peak the per capita GNP of Slovenia reached over 12,000 US dollars) whereas Kosovo, by far the poorest region of former Yugoslavia, had the per capita GDP of 1,500 US dollars. *Table 1.*

Despite this gap, each republic maintained a relative autarky due to inherent reasons of the economic system as noted above. Furthermore, general economic situation deteriorated in the 80s. By 1989 living standards declined to the level of mid-1960s; inflation reached an annual rate of 2,700%; unemployment was at 17%; and the foreign debt exceeded 20 billion dollars and was growing.³⁸⁾ Amid this economic crisis, new economic reforms which were quite different from previous attempts were introduced in 1987. This plan embraced a market-based capitalist economic model. And immediately after Ante Markovic was elected Prime Minister in 1989, he followed already existing reform plan and by all accounts bolstered it with more radical programs. First of all, all the barriers to attracting foreign capital was removed. Although Yugoslavia has been keen on inviting foreign capitals through various forms including joint-ventures, the reform plan of 1989 was even more favorable than that of any other developing country.

The new reforms appreciated a deep-rooted problem in the Yugoslav economy and started to break the chains of regional monopolies. These conglomerates were fed with the loans from regional banks which were guaranteed its solvency by the Central Bank, and had the habit of increasing wages and benefits regardless of productivity.³⁹⁾ In addition to these attempts to break monopolies, in December 1989, Markovic vigorously introduced Yugoslavia's first attempt at privatization. The government

34) By the 1960s, slightly more than 200 firms accounted for more than 50% of the nation's fixed capital and net product. The average number of their employees was nearly three times that in the largest firms of West Germany. *ibid.*, p.386

35) *ibid.*, p.387

36) Alex N. Dragnich, for example, argues that each republic will certainly benefit from preservation of the Yugoslav state. According to him, Slovenia needs the market the other republics offer while Slovene industrial and commercial know-how would be beneficial to all republics. Serbia, for its part could continue to support much of the tourist trade in Croatia with meats and other foodstuffs, for which Serbia might be compensated in part with the foreign currency earnings that tourism brings. Alex N. Dragnich, p.220

37) Marvin Zonis and Dwight Semler., p.156.

38) Laura Silber and Allan Little, p.179.

removed price control, most import restrictions, and more importantly, made its currency, i.e., dinar, convertible, fixing it to the DM at 7:1 (Dinar:DM). Thanks to these radical reforms, by the end of 1990, the inflation had fallen to 13%, confidence in the dinar had been restored.⁴⁰⁾

After the outbreak of civil war across the entire Yugoslavia of course, these economic reforms and chances of transformation were killed ruthlessly along with the Yugoslav politics. Although it is quite another question to judge the possibility of economic transformation without a sad demise of the SFRY, one thing is clear as an ex post explanation of economic breakdown: its bad timing. After Milosevic took power in 1987, every effort including Markovic's to strengthen federal institutions was deemed to serve the Serbian ambition by other republics. Markovic, from quite different reasons to that of Milosevic favored stronger federation.

Unlike other former communist economies, the Yugoslav economy faltered mostly due to its inherent shortfalls. It was the first among communist countries to open its doors to foreign investment and more exposed to capitalist economy thanks to its ambivalent position in the Cold War. Therefore, its remedy had to be different from those of other transition economies. Whereas other economies in Eastern Europe needed a decentralization of the state power in carrying out market reforms, Yugoslavia needed the opposite. Economic gravity has been scattered across the republics much earlier the political one which lost its central power after the death of Tito. Each republic was more concerned about the loss integrated national economy could bring rather than the benefits stemming from it. Thus, many economic reformers of 1980s fervently sought a central power which could get rid of the egoism and fears of each republic. Obviously, the last chance of the SFRY to survive through economic transformation was rendered helpless due to the understandable misperception from both parts: identifying Markovic with Milosevic(Slovenia, Croatia); Fearing another exploitation by wealthier republics(Serbia, to a less degree, Bosnia-Herzegovina and Macedonia).

Conclusion

The most tragic war in Europe after World War II broke out in Yugoslavia. In breaking the country into pieces, various factors were interacting, leading to a deadlock. As seen above, economic situation stemming from the country's unique system certainly contributed to this situation. More convincingly, Milosevic's drive for fanatical nationalism could be seen as a convenient device to obtain power and maintain it in the time when no viable economic solution was available. The introduction of market-based reforms were late to prevent the tragedy, let alone to make it though. Another sad coincidence, although nothing in history should be seen as a coincidence,⁴¹⁾ was there in the economic reforms of 1987-1991.

External reaction to the war in Former Yugoslavia is another field of great interests, Although this paper lacks this as well as many other issues - the war in Bosnia for example, the Yugoslav crisis immediately after the collapse of the bipolar world order sheds light on the new feature of security in world politics.

39) Marvin Zonis and Dwight Semler, p.375

40) *ibid.*, p.377

41) The issue of timing is inextricably intertwined with the fall of the Communist bloc. The Yugoslav crisis is in part an outcome of removal of external barrier which kept the fervent ethnic identity under control. In this sense the crisis seems more inevitable.

(Table 1)

Ethnic, Religious, Economic Situation in the SFRY

| | Ethnic Division | Religion | Economic Profile(1990) |
|------------------------------|--|--|--|
| FORMER YUGOSLAVIA | Serb: 36.3% Croat: 19.7% Muslim: 9.0% Slovene: 7.8% Albanian: 7.7% Macedonian: 5.9% Yugoslavia: 5.4% Montenegrin: 2.5% Hungarian: 1.9% Other: 3.8% Total: 23.8mn | Eastern Orthodox: 50% Roman Catholic: 30% Muslim: 9% Protestant: 1% Other: 10% | GNP : \$126.6 bn Per capita : \$5,300 Growth: - 6.3% |
| Serbia | Total: 9.5mn | | Growth: - 8.4% |
| <i>Kosovo</i> | Albanian: 90% Serb: 10% | Muslim, Orthodox, | Per capita: \$1,500 |
| <i>Vojvodina</i> | Serb: 54.4% Hungarian: 365,000 Croatian: 100,000 | Orthodox, Catholic, | |
| Croatia | Croat: 77.9% Serb: 600,000(12%) National minority: 17.3% Total: 4.8mn | Catholic, Orthodox | GDP: \$30 bn Per capita: \$5,106 Growth: - 6.9% Unemployment: 9.3% |
| Slovenia | Slovene Total: 2.0mn | Catholic | GDP: \$6.12bn (91') Per capita: \$8,706 Growth: - 6.9% Unemployment: 4.7% |
| Bosnia-Hercegovina | Muslim: 43.7% Serb: 31.3% Croat: 17.3% Total: 4.3mn | Muslim Orthodox Catholic | GDP: \$10.5 bn Per capita: \$2,396 Growth: - 9% |
| Montenegro | | | |
| Macedonia | Macedonian Albanian: 400,000 Total: 2.1mn | Orthodox Muslim | GDP: \$3.4 bn (94') Per capita: \$1,500 (94') Growth: - 9.9% Unemployment: 19.2%(91') |

* The Slovenes and Croats are Roman Catholics; Serbs, Montenegrins, Macedonians are Eastern Orthodox Christians; Some 70% of the Albanians are Muslim, while 20% are Roman Catholic, 10% Eastern Orthodox.

* Yugoslavia consisted of 6 republics and 2 autonomous provinces.

* About Muslims, it is hard to identify them with only Albanians. Throughout the Ottoman dominance of the region, many Slavs converted to Muslim, adding ethnic-religious complexity to the region. For example, Muslim population in Bosnia-Hercegovina is mostly Slav by ethnic origin.

Sources : The Economist, Book of Vital World Statistics, 1990.

Marvin Zonis and Dwight Semler, The East European Opportunity, 1992.

EBRD Transition Report, 1997.

<Table 2>

Brief Chronicle of the Crisis, 1987-1991

* 9/28, 1987 - The 8th Conference of the Central Committee of the League of Communists of Serbia(LCS). Slobodan Milosevic rose to the President of LCS. Milosevic defeated Dragisa Pavlovic after a protracted political stalemate over ethnic conflict in Kosovo.

* 10/6, 1988 - In Nod Sad, Vojvodina's capital, thousands of pro-Milosevic protesters walked off their jobs to bring down the leadership of the province.

* 10/8, 1988 - In Titograd, Montenegro's capital 10,000-20,000 mass demonstration calling for the resignation of the republic's leader. After some resistance, the local communist leadership finally stepped down in January 1989.

* 3/1989 - The Serbian National Assembly approved the amendments to Serbia's constitution, giving Belgrade greater control over police, judiciary, defence, and foreign policy in both autonomous provinces. This provoked harsh resistance in Kosovo, only to be cracked down with at least 23 deaths.

* 12/9, 1989 - The Central Committee of the League of Communists of Croatia (LCC) agreed to introduce multi-party elections abandoning the monopoly of the communist party. A few weeks later, Slovenia follow the road to multi-party democracy.

* 1/20, 1990 - The historic 14th Congress of the League of Communists of Yugoslavia (LCY) opened in Belgrade. Over the issue of reforming the Congress, the pro-federation Serbian coalition and pro-confederation Slovene-Croat coalition (including Bosnia-Herzegovina and Macedonia) clashed, adjourning the Congress twice and finally making the LCY disintegrate.

* 2/4, 1990 - The Slovene communists voted to end their membership in the LCY. Slovenia decided to pull out its own police units from the troubled province Kosovo.

* 3/4, 1990 - The Slovenian National Assembly promulgated five additional constitutional amendments that in effect established Slovenia's economic independence from the Yugoslav federation. Therefore it decide to stop paying its contribution to the Federal Fund for Underdeveloped Regions, including Kosovo.

* 4/1990 - First multi-party election is held in Slovenia. The opposition coalition, 'Democratic United Opposition of Slovenia' (DEMOS) defeated LCS. In the presidential election Milan Kucan was elected the president of Slovenia.

* 5/1990 - First free election held in Croatia. The 'Croatian Democratic Union' (CDU) led by Franjo Tudjman defeated the Communist Party of Croatia.

* 7/2, 1990 - Slovenia issued a declaration of sovereignty, meaning that the Slovenian legal system was independent with precedence over all federal laws.

* 8/1990 - The Slovene government rejected the Serbian initiative to change the federal Constitution of 1974.

* 10/1990 - The Croatian Serbs organized an unofficial referendum on autonomy of their region in Croatia, now simply called Krajina. According to one Serb major, 1.25% of constituents voted in favor of the autonomy!

* 10/4, 1990 - The Slovenian National Assembly approved a new set of amendments to the Slovenian Constitution, transferring control over to the Republic's defence system from the Yugoslav People's Army to the Slovenian Territorial Defence Force.

* 10/5, 1990 - The state presidencies of Croatia and Slovenia released their proposal of a model for restructuring relations between the Yugoslav republics along the lines of confederation and patterned in part after the European Community.

* 10/1990 - The rotating president of Yugoslavia, Boris Jovic presented the model of a 'modern federation', representing Serbian and Montenegrin position.

* 11/1990 - Bosnia-Herzegovina proposed a compromise only to be rejected by Slovenia and Croatia since the proposal did not recognize the republics as subjects of international law, a key demand in the confederal proposal.

* 12/1990 - The new constitution of Croatia was drafted and ratified by the Croatian Parliament. In this, the new non-communist government of Croatia had the right to secede through plebiscite from the federation unless it is restructured into confederation.

* 12/1990 - The Slovenian plebiscite took place, and overwhelming majority voted for national independence.

* 5/1990 - The Croatian plebiscite was held after months of fruitless negotiations between presidents of the republics, resulting in a decision to secede the federation and become independent.

* 6/1991 - Yugoslav People's Army - federal army of Yugoslavia-march into Slovenia blaming the immediate cause of the Slovenian government's decision to take over the customs houses, operated by the federal authorities. Thus began the wars of Yugoslav succession.

Sources :

Reneo Lukic and Allen Lynch, Europe from the Balkans to the Urals, 1996.

James Gow, Triumphy of the Lack of Will, 1997.

Marvin Zonis and Dwight Semler, The East European Opportunity, John Wiley & Sons, Inc. 1992.

민족일지

1999. 7. 1~

1999. 12. 31

1999. 7. 2

미 백인청년 타인종 혐오 송기난사

미국 시카고에서 20대 후반의 백인청년이 유대인, 흑인, 아시아계 주민들에 총기를 발사해 흑인 한 명이 숨지고 유대인 6명이 중경상.

1999. 7. 3

인도-파키스탄 홍물로 양쪽 44명 전사

카슈미르 분쟁 해결을 위한 협상체의를 인도가 일축한 가운데 카슈미르의 필롱 고지에서 전투가 일어나 인도군이 고지를 재탈환.

1999. 7. 4

미국·파키스탄 정상, 카슈미르 통제선 회복키로

샤리프 파키스탄 총리와 클린턴 미국 대통령은 인도 및 파키스탄령 카슈미르를 가르는 통제선을 회복하기로 합의하였고, 클린턴 미국 대통령은 인도와의 적대행위를 중지할 것임을 천명.

미국, 인종혐오법 송기난사 한국인 1명 사망

시카고에서 위 사건과 동일범으로 추정되는 피한이 총기를 난사하여 한국인 교회에서 예배를 보고 나오던 한국인 신자 1명 사망.

1999. 7. 11

파키스탄-인도, '파, 카슈미르 접근' 합의

11일부터 이슬람 게릴라들이 철수하기 시작해 인도와 파키스탄은 정면충돌 위험은 일단 해소.

리덩후이 "타이완과 중국은 별개"

리덩후이 타이완 총통은 타이완은 중국과 별개의 국가라고 발언하여 중국이 고수해 온 하나의 중국정책에 정면으로 도전. 중국은 이 발언에 대해 "분리주의자의 음모"라고 즉각 비난하면서 타이완이 중국의 일부임을 주장하면서 독립을 강행할 경우 전쟁도 불사하겠다고 경고.

바라크-아라파트 첫 정상회담

바라크 이스라엘 총리와 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반은 바라크 총리 취임 후 처음으로 만나 우호를 확인했지만, 양측의 요르단강 서안 정착촌 등과 같은 문제와 팔레스타인 최중지위협상과 와이밀즈 평화안에 대한 문제에서 견해차이는 여전.

1999. 7. 16

인도네시아 민주투쟁당, 총선에서 승리, 그러나 대선은 험난 예상

44년만의 자유선거로 치러진 인도네시아 총선은 메가와티 수카르노푸트리와 이끄는 민주투쟁당이 집권 골카르당을 누르고 승리.

1999. 7. 20

타이완, 대중국 투자 승인

리덩후이 총통의 2국가론 발언으로 인한 양안관계의 급속한 냉각에도 불구하고 타이완은 미화 6,439만 달러 상당의 본토 투자사업 13건을 승인.

정리 : 박지원
(본원 연구원)

1999. 7. 22

기미가요는 일본의 국가' 일 중의원 통과

일본 중의원은 기미가요와 히노마루를 공식 국가와 국기로 규정하는 법안을 일본 근대사 이래 최초로 통과.

1999. 7. 26

중국, 타이완 문제 전쟁 비화 경고

탕자쉬엔 중국 외교부장은 타이완독립을 추진할 경우 중국은 좌시하지 않을 것이라고 경고하면서, 타이완 인근 지역에 50만에 달하는 대규모 병력동원을 실시.

1999. 7. 30

발칸 정상회담 안평화 선언 채택

유고연방의 민주화를 촉구하는 선언으로 민주주의의 수용시 EU회원가입 가능성 제시하는 등 발칸지역의 평화와 안정을 위한 방안을 논의.

1999. 7. 31

중국, 타이완 화물선 나포

양안에서 양측의 전투기들이 일촉즉발의 상황에서 대치중인 가운데 중국당국이 타이완의 군사 전초기지에 보급품을 운반하던 민간화물선을 나포하여 긴장이 고조.

1999. 8. 4

콩고군 반군공습으로 500명 이상 사망

옛 자이르공화국인 콩고민주공화국에서 1일 평화협정이 맺어졌음에도 불구하고 콩고군의 공습으로 민간인과 반군 500명이 사망.

1999. 8. 5

쿠르드 반군 터키에서 철수 발표

터키 쿠르드 반군은 사형선고를 받은 자신들의 지도자 압둘라 오잘란의 정전 요청을 받아들여 터키 남부지역에서 완전 철수할 것이라고 선언.

아랍계 나와프 마살라, 이스라엘 차관직에 첫 진출

이스라엘 건국 이후 처음으로 외무차관이라는 정치적 고위직에 아랍계인 나와프 마살라가 임명.

1999. 8. 6

인도, 정부군-카슈미르 분리주의자 충돌로 23명 사망

잠무와 카슈미르 지역에서 회교 분리주의자들이 보안군을 공격하여 양측이 충돌.

1999. 8. 8

러시아, 다게스탄을 기습 점령한 체첸 회교반군 공격

체첸 정부가 자신들과는 아무 관련이 없다고 공식 부인하는 체첸반군이 기습점령하자 러시아군은 이들에 대해 공격.

1999. 8. 9

타밀반군 자살폭탄 공격 재개로 2명 사망

스리랑카 동부 바티칼로아 지역의 정부군 기지 부근에서 타밀엘람해방호랑이(LTTE)소속 게릴라의 소행으로 보이는 자살폭탄 공격으로 장교 1명과 범인이 현장에서 사망.

1999. 8. 10

인도네시아 암본섬, 이슬람교도와 기독교도간의 충돌로 최소 16명 이상 사망

인도네시아 말투쿠주 암본섬에서 회교도와 기독교도간의 충돌로 최소한 16명이 숨지고 120명 이상이 부상. 이 과정에서 많은 방화와 약탈이 일어났고 경찰의 진압과정에서 더 많은 사람들이 다치거나 죽었으며 많은 사람들이 교회, 사원, 군사 설 등으로 피신.

인도, 파키스탄 해군기 격추 양국 긴장고조

인도가 훈련중이던 파키스탄 해군 초계기를 격추시켜 탑승자 16명 전원이 사망. 이 사건은 양측의 해빙무드에 찬물을 뿌린 것으로 초계기가 양측이 서로 자신의 영공이라고 주장하는 지역에서 발생.

미, 유대인문화센터 흉기난사 5명 부상

캘리포니아 북부에 있는 한 유대인 문화관에 백인청년이 침입하여 총격, 어린이와 여자 등 5명이 부상. 범인은 11일 라스베이거스에서 자수.

1999. 8. 13

러, 체첸반군에 대대적 공세

러시아는 다게스탄에 침입한 체첸회교 반군에 대해 대대적 공세를 시작했으며, 반군의 후방 거점이 있는 체첸도 공격할 것임을 경고.

오갈란 "PKK 투항 준비태세"

오갈란은 터키가 총사면할 경우 쿠르드노동자당 반군 등이 무장해제할 수 있다고 말했다지만 터키정부는 사면 대상자에서 터키병사를 사상케 한 경우를 제외한 제외회에 사면안을 제출.

1999. 8. 21

알제리 폭탄 테러, 29명 사상

알제리 수도 알제 남부 지역의 회교반군 영역의 한 마을에서 폭탄이 터져 어린이 14명을 포함한 17명이 사망하고 12명이 부상.

1999. 8. 23

체첸 이슬람반군 다게스탄에서 철수

다게스탄을 점령중이던 체첸 회교반군이 점령 2주만에 철수. 이는 2단계 공격 가능성 시사하기도 했지만, 러시아는 강력한 공격을 선언.

1999. 8. 30

동티모르 주민투표 85%의 높은 투표율 속에 마감

동티모르에 독립여부를 결정할 역사적인 주민투표가 30일 동티모르 전역에서 일제히 마감. 수개월간 계속된 테러와 폭력, 협박 등에도 불구하고 이날 투표는 일부 폭력 사태를 제외하고는 자유롭고 공정한 분위기 속에서 대체로 순조롭게 끝

나 투표율은 85%를 기록.

1999. 9. 1

터키 쿠르드 반군 "무장투쟁을 영입히 종식" 선언

터키 쿠르드 반군 단체인 쿠르드 노동자당은 무장투쟁을 영입히 포기하겠다고 선언. 쿠르드노동자당은 정치적인 방법으로 문제를 해결할 것이며 합법적인 조직으로 전환할 것이라고 선언.

1999. 9. 2

'타밀엘람해방호랑이'의 자살폭탄 공격으로 온건파 타밀 군사지도자 2명 사망

스리랑카 분리주의 반군 단체인 타밀엘람해방호랑이의 자살폭탄 공격으로 온건파 타밀 군사지도자 2명이 현장에서 사망.

1999. 9. 4

통티모르 주민투표 78.5%로 독립을 표결

동티모르 주민투표 개표결과 78.5%의 지지로 독립이 결정되었고 이에 인도네시아 정부는 주민투표의 결과를 수용하겠다고 발표.

이스라엘·팔레스타인 '와이 I 협정' 서명

8개월 간 중지되었던 팔레스타인과 이스라엘간 중등 평화과정이 '와이 I 협정'으로도 불리는 새로운 협정의 서명으로 다시 본격화.

1999. 9. 5

체첸 회교반군 다게스탄 재금습

러시아 정부가 지난 달 초 다게스탄에 침입했던 체첸 회교반군에 대한 1차 축출 작전이 완료되었다고 밝힌지 10여일 만에 반군의 다게스탄 공격이 다시 거세지자 러시아 당국은 결정적인 조치를 취할 것임을 시사.

1999. 9. 6

인도네시아 보안군 학살가담 허투 사이 170여명 피살

동티모르에서 그동안 민병대의 만행을 지켜보기만 했던 인도네시아 보안군이 직접 학살에 가담하기 시작하여 민병대와 함께 6일 하루동안 170여 명 학살.

1999. 9. 7

인도네시아 동티모르에 계엄령선포, 유엔 평화군 파병 준비

유엔은 동티모르의 치안유지를 위해 국제평화유지군 파병을 준비중인 가운데 인도네시아 정부는 동티모르 전역에 계엄령을 선포.

1999. 9. 9

모스크바 아파트 폭발로 300여 명 매몰

이슬람반군 진압작전에 대한 보복으로 추정되는 아파트 폭발사고가 모스크바 외곽에서 발생하여 300여 명 매몰.

1999. 9. 10

인도네시아, 일본서도 시위대중 유혈사태 발생

독립운동이 계속되고 있는 또 다른 지역인 암본에서도 시위대가 정부건물을 공격하다 최소 8명이 사망하는 사건이 발생.

1999. 9. 12

하비비 인도네시아 대통령은 톤티모르에 평화유지군 파견 수용

하비비 인도네시아 대통령은 톤티모르 사태의 해결을 위해 국제평화유지군을 수용할 것임을 발표.

스리랑카, 정부군-반군 교전으로 150명 사망

스리랑카 정부군이 타밀엘람해방호랑이 반군의 대규모 지상 및 공중 공격을 가해 최소한 150명이 사망하고 500명이 부상.

1999. 9. 13

모스크바서 또 아파트 폭발 22명 사망

모스크바 남부에서 대형 폭발사고가 다시 발생하여 적어도 22명이 사망함에 따라 러시아의 체첸 전략은 강경쪽으로 급선회.

1999. 9. 15

톤티모르 파병안 유엔안보리 승인

유엔 안전보장이사회는 15일 새벽 톤티모르의 평화와 질서를 회복하기 위해 다국적군을 구성하도록 하는 결의안을 만장일치로 승인.

타밀반군, 민간인 50명 학살

스리랑카에서 타밀족 반정부 게릴라가 민간인 마을을 공격하고 주민 50명을 살해.

1999. 9. 16

알제리 '평화안' 국민투표 실시

지난 7년간 10만여 명의 사망자를 낸 알제리 폭력 사태의 악순환을 끊기 위한 국민투표가 1,750만 명의 유권자들을 대상으로 실시되어 98.63%의 압도적 지지로 통과.

러, 다섯 번째 아파트 폭탄테러 178명 사상

잇따른 아파트 폭탄테러의 배후로 체첸 분리독립주의자들이 주목되고 있는 가운데 체첸에서 가까운 러시아 남부에서 아파트 폭발이 일어나 11명이 숨지고 165명이 부상.

인도네시아 말루쿠제도 종교폭력으로 25명 사망

인도네시아 동부 말루쿠 제도의 세람섬에서 회교와 기독교간의 폭력사태가 진행되어 주민 25명이 숨지고 10여명이 부상.

1999. 9. 20

다국적군 1진 2,500여 명 톤티모르 도착

17일 인도네시아군이 철수하기 시작하였고, 19일 선발대가 도착한 다음날 1진 2,500여 명이 수송기편으로 딜리에 도착하여 치안회복 활동 시작.

1999. 9. 24

인도네시아, 톤티모르 치안권 다국적군에 이양, 계엄령 해제

인도네시아정부는 톤티모르 치안권을 다국적군에 공식 이양함과 동시에 톤티모

르전역에 발령했던 제임령을 해제.

1999. 9. 29

터키 정부군과 쿠르트 반군 충돌 반군 13명 사망

이번 충돌은 쿠르트 반군이 터키정부에 대한 화해조치의 일환으로 수일내로 반군 중 일부가 투항하겠다고 선언한 가운데 발생.

1999. 9. 30

러시아 지상군 체첸 진입

러시아 지상군이 체첸 영토에 진입함으로써 사실상 제2의 체첸전쟁 시작되었는데, 푸틴 러시아 총리는 체첸의 주권을 부인함과 동시에 러시아군을 진격시킴.

1999. 10. 6

동티모르, 다국적군-민병대 교전 2명 사망

동티모르에 국제동티모르파견군(INTEPFET)이 투입된 이후 양측의 교전으로 민병대가 2명 사망하고, 호주군 4명이 부상.

1999. 10. 7

콩고 반군 르완다 후투족 200명 사살

콩고반군과 이들을 지원하는 르완다 정부군은 최근 콩고민주공화국을 공격하려던 르완다 후투족 반군 200명을 사살하고 100명 생포.

터키, 쿠르트노총자당 반군과 교전

터키군 1명과 반군 36명이 사망한 교전이 터키 동부지역에서 일어났고, 간부 3명을 포함한 반군 15명이 정부군에 투항.

1999. 10. 8

서티모르로 대피한 난민 첫 귀환

민병대의 폭력으로 서티모르로 쫓겨갔던 난민들이 유엔의 수송기편으로 동티모르로 귀환.

1999. 10. 10

다국적군·인도네시아군 접경서 첫 교전

동티모르에 다국적 평화유지군이 배치된 이후 처음으로 동·서티모르 접경에서 전투가 일어나 인도네시아 경찰 1명이 사망하고 1명이 부상.

1999. 10. 12

인도네시아 정부 민병대 무장해제 선언

인도네시아는 동티모르의 독립에 반대하는 민병대의 무장을 해제하는 한편 서티모르에서의 활동을 막을 것이라고 선언.

파키스탄 군사쿠데타 샤리프 총리 실각

파키스탄에서 군사 쿠데타가 발생해 페르베즈 무샤라프 육군 참모총장이 이끄는 군부가 나와즈 샤리프 총리정부를 전복시키고 국가기관들을 장악.

부룬디 반군 유엔 직원 총 9명 살해

아프리카 중동부 부룬디에서 유엔직원 2명 등 총 9명이 후투족 반군에 살해.

1999. 10. 15

스리랑카 내전 격화 희생자 180명 사망

스리랑카 정부군과 티밀엘람해방호랑이(LTTE)간의 전투가 다시 격화되어 곳곳에서 교전이 일어나 양측에서 180명이 사망.

1999. 10. 16

국제동티모르파견군 민병대원 3명 사살

서티모르 접경지역에서 국제동티모르파견군과 친인도네시아 민병대 사이에 총격전이 일어나 민병대원 3명이 사망하고 3명이 부상.

1999. 10. 18

파키스탄 인도점령 철군 시작

파키스탄은 쿠데타로 집권한 무사라프 육군 참모총장의 대 인도 신뢰회복 선언에 따라 인도점령에 전진배치된 병력을 일방적으로 철수하기 시작.

1999. 10. 19

인도네시아군 서티모르 민병대 무장해제

서티모르에서 민병대에 대한 무장해제가 시작되어 자카르타 당국이 동티모르를 되도록 빨리 분리하려는 신호가 나타나기 시작.

1999. 10. 28

베트남, 남사군도서 필리핀기에 발포

필리핀이 영유권을 주장하는 남사군도의 산호섬에 건설중인 베트남군의 건물을 정찰하던 필리핀 정찰기에 베트남군이 발포하여 양국간 외교적 마찰.

1999. 10. 30

동티모르 인도네시아 병력 최종철수

동티모르에 잔류중인 인도네시아군 1천여명이 철수하여 20여년에 걸친 인도네시아군의 동티모르 주둔이 막을 내림.

1999. 11. 2

인도네시아 아체 독립시위 3명 사망

아체주에서 독립을 요구하는 주민들이 의회 건물을 불태우는 등 폭력시위에 참여했으며 군경이 발포하여 3명이 사망하는 등 인명피해가 속출.

1999. 11. 4

체첸난민 피난 허용, 러 국경검문소 개방

러시아는 국제사회의 거센 압력에 굴복해 일주일 넘게 전투지역에 고립돼 있던 체첸 난민들이 앙구슈 공화국으로 탈출할 수 있도록 국경검문소를 개방.

1999. 11. 8

아체, 독립찬반 투표 요구 사상 최대 대규모 독립집회

아체주의 주도 반다아체에서 전체주민의 40%에 육박하는 150만여 명이 동티모르식의 독립찬반투표 실시를 요구하는 사상 최대의 집회 개최.

1999. 11. 13

러, 새한집중 공격, 구데르메스 장악

유럽안보협력기구 대표단의 개입선언에도 불구하고 강경책을 지속중인 러시아는 강력한 공격을 계속하여 체첸 제2도시 구데르메스를 완전히 장악했다고 발표.

1999. 11. 16

리덩후이, 타이완은 주권국가

이동위 타이완 총통은 대중국 유화입장을 전지하면서도 중화민국을 주권국가라고 재차 강조해 다시 중국을 자극.

1999. 11. 22

서티모르 난민 안전귀가 보장 합의

서티모르 인도네시아군 사령관 아담 다메리 소장과 다국적군 피터 코스그로브 사령관은 서티모르에 수용된 난민들의 안전귀가를 보장기로 합의.

1999. 11. 24

인도네시아 대통령 아체주 계엄령 선포 거부

와히드 인도네시아 대통령은 독립요구 열기 점차 더해가는 아체주에 대한 계엄령 선포를 요구하는 군부와 경찰의 요구를 거부.

1999. 11. 25

오갈란, "소크라테스처럼 죽겠다"

항소심에서도 오갈란의 사형이 확정 판결되자 쿠르드 반군지도자인 압둘라 오갈란은 "나도 소크라테스처럼 진실만을 말해왔으며 조용히 죽음을 맞이하겠다"고 발언.

1999. 11. 26

얌본서 보안군 발포로 21명 사망

기독교도와 회교도간의 충돌이 벌어지고 있는 가운데 보안군의 발포로 21명이 사망하고 100여 명 부상.

1999. 11. 27

한·중·일 아체주 분리 반대입장 표명

아세안 10개 국 정상들과 한·중·일 정상들이 모인 자리에서 한국의 김대중 대통령, 중국의 주룽지 총리, 일본의 오부치 게이조 총리는 아체주 분리독립운동 등 분리주의에 반대하는 인도네시아 정부의 입장에 지지를 표명.

나이지리아 폭족간 충돌 50명 사망

나이지리아 양대 종족인 요루바족과 하우스족이 라고스주의 한 대형 시장에서 충돌한 뒤 계속 충돌을 벌여 50여 명 사망.

1999. 11. 30

미군 파나마 운하 작전종료

77년 체결된 미국-파나마 협정에 따라 미국은 파나마 운하지대 안에 있는 모든 군사기지를 폐쇄.

1999. 12. 1

이리안 자야주 독립운동기념식 80만 참석

인도네시아의 이리안 자야주에서 독립을 상징하는 깃발이 게양되고 80만의 주민이 이리안 자야의 주도 자야푸라에서 열린 독립운동기념식에 참석.

1999. 12. 2

인도네시아군 이리안자야 시위대에 발포

인도네시아군은 1일에만 허용되었던 분리독립깃발을 계속 게양한 것에 대해 진압 과정에서 시위대에 발포하여 28명이 부상.

북아일랜드 자치정부 출범

30여년 동안 폭력으로 얼룩졌던 북아일랜드가 11월 29일에 처음으로 자치정부 구성에 착수.

1999. 12. 6

쿠르드노동당 무장투쟁 재개 경고

쿠르드족 무장 정치조직인 쿠르드 노동당은 터키 정부가 이들의 평화안을 계속 거부할 경우 독립 무장투쟁을 재개할 것이라고 경고.

1999. 12. 8

러시아·벨로루시 통합조약안 조인

보리스 옐친 러시아 대통령과 알렉산드르 루카셴코 벨로루시 대통령은 크렘린에서 두 나라간 통합조약에 서명.

1999. 12. 13

동티모르 친인도네시아 민병대 PPTT 해산

친인도네시아 동티모르 민병대 중 하나인 동티모르전사대(PPTT)가 공식 해체.

1999. 12. 14

나치 강제노역 배상금 100억 마르크에 타결

나치 독일 시대의 강제노역 피해자 배상금 협상이 100억 마르크(5조 7,500억 원)의 규모로 합의.

1999. 12. 15

시리아, 이스라엘 워싱턴 평화회담 시작

시리아와 이스라엘 지도자들이 워싱턴에서 4년만에 중동평화협상에 돌입.

터키, 오갈란 다시 재판회부

이미 사형선고가 내려진 반역죄 이외의 분리운동, 살인, 공갈, 무장단체조직죄 등에 대해 재판에 회부하였지만, 반군사령관이 네덜란드에 망명중인 관계로 2000년 2월로 연기.

유엔 코소보 공통행정기구 설치

유엔은 코소보전쟁 종식 후 설립됐던 잠정 자치행정기구를 대체하는 코소보 공통 행정기구를 신설.

1999. 12. 18

스리랑카 유세장 폭탄테러 32명 사망

대통령 선거 최종유세 도중 타밀엘람해방호랑이의 소행으로 추정되는 2차재의 폭탄테러가 발생하여 32명이 사망하고 110명이 부상.

1999. 12. 20

마카오 442년만에 중국으로 주권반환

포르투갈령 마카오의 주권이 1999년 12월 20일 0시를 기해 442년만에 중국으로 반환.

1999. 12. 21

요르단강 서안 이스라엘 철군 합의

바라크 이스라엘 총리와 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반은 팔레스타인의 라말라에서 비밀회담을 갖고 요르단강 서안주둔 이스라엘군의 철수와 팔레스타인 정치범 석방에 합의.

1999. 12. 22

러시아·벨로루시 양국 통합조약 비준

러시아연방의회와 벨로루시 의회가 러시아·벨로루시 통합조약안을 거의 만장일치로 비준.

1999. 12. 23

인도네시아 말루쿠부부섬 종교충돌로 43명 사망

인도네시아 동부 말루쿠 부부섬에서 회교도와 기독교도간의 폭력충돌이 일어나 43명 발생.

1999. 12. 27

스리랑카 정부군, 반군 교전 42명 사망

타밀엘람해방호랑이가 반군들이 25일을 전후해 정부군을 공격하여 42명이 사망.

인도네시아 부부섬에서 회교-기독교 충돌 125명 사망

인도네시아 동부 암본과 근처 부부섬에서 종교충돌이 일어나 125명이 숨지고 수백 명이 부상.

1999. 12. 28

인도네시아 할마헤라섬 북부 회교-기독교 충돌 500명 사망

인도네시아 동부 할마헤라섬 북부지역에서 회교도의 교회 방화로 인해 촉발된 종교충돌로 50명이 죽고 많은 부상자를 내고 혼란이 지속.

1999. 12. 31

인도, 인질 160명과 수감 회교반군 3명 교환

인도정부는 8일전에 공중납치됐던 인도항공 A300기에 탑승하고 있는 160명의 인질들과 인도감옥에 수감중인 회교 종교 및 반군 지도자 3명을 교환하여 인질사태가 8일만에 종결.

재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 / 시행령 / 시행규칙

한국 정부는 1999년 8월 12일, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률을 제정함으로써 재외동포를 보다 적극적으로 포용하고자 하는 의지를 표명하였다. 즉, 재외동포에게 내국인과 거의 동등한 법적 지위를 보장함으로써 그들의 국내 활동에 상당한 자유를 부여한 것이다. 그러나 한편으로 동 법은 중국 및 구 소련 지역의 동포 약 270만 명을 동포로 인정하지 않는 결과를 초래하여, 많은 논란의 여지를 남겨두고 있다.

▲ 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(1999년 8월 12일)

제1조(목적)

이 법은 재외동포의 대한민국의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

이 법에서 「재외동포」라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.

1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 「재외국민」이라 한다)
2. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자중 대통령이 정하는 자(이하 「외국국적 동포」라 한다)

제3조(적용 범위)

이 법은 재외국민과 출입국관리법 제10조의 규정에 의한 체류자격 중 재외동포 체류자격(이하 「재외동포 체류자격」이라 한다)을 가진 외국국적 동포의 대한민국의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위에 관하여 적용한다.

제4조(정부의 책무)

정부는 재외동포가 대한민국 안에서 부당한 규제와 대우를 받지 아니하도록 필요한 지원을 하여야 한다.

제5조(재외동포 체류자격의 부여)

- ① 법무부장관은 대한민국 안에서 활동하고자 하는 외국국적 동포에게 신청에 의하여 재외동포 체류자격을 부여할 수 있다.
- ② 법무부장관은 재외동포 체류자격을 신청한 외국국적 동포가 대한민국의 안전보장과 질서유지·공공복리·외교관계 기타 대한민국의 이익을 해할 우려가 있는 경우에는 재외동포 체류자격을 부여하지 아니한다.
- ③ 법무부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재외동포 체류자격을 부여함에 있어서는 대통령이 정하는 바에 의하여 외교통상부 장관과 협의하여야 한다.
- ④ 재외동포 체류자격의 취득요건과 활동범위는 대통령령으로 정한다.

제6조(국내거소 신고)

- ① 재외국민과 재외동포 체류자격으로 입국한 외국국적 동포는 이 법을 적용받기 위하여 필요한 경우에는 대한민국 안에 거소를 정하여 그 거소를 관할하는 출입국관리 사무소장(이하 「사무소장」이라 한다) 또는 출입국관리 사무소 출장소장(이하 「출장소장」이라 한다)에게 국내거소 신고를 할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 신고한 국내거소를 이전한 때에는 14일 이내에 그 사실을 사무소장 또는 출장소장에게 신고하여야 한다.
- ③ 국내거소 신고서의 기재사항·첨부서류 기타 신고의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(국내거소 신고증 발급 등)

- ① 사무소장 또는 출장소장은 제6조의 규정에 의하여 국내거소 신고를 한 재외국민과 외국국적 동포에 대하여 국내거소 신고번호를 부여하고, 재외국민에게는 재외국민 국내거소 신고증을, 외국국적 동포에게는 외국국적 동포 국내거소 신고증을 각각 발급한다.
- ② 국내거소 신고증에는 국내거소 신고번호·성명·성별·생년월일·국적·거주국과 대한민국 안의 거소 등을 기재한다.
- ③ 사무소장 또는 출장소장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 국내거소 신고 대장과 기타 관계서류를 작성하여 보존한다.
- ④ 국내거소 신고증을 발급 받은 후 분실·훼손 기타 대통령이 정하는 사유로 재발급을 받고자 하는 자는 사무소장 또는 출장소장에게 재발급을 신청하여야 한다.
- ⑤ 사무소장 또는 출장소장은 제6조의 규정에 의하여 국내거소 신고를 한 사실이 있는 자에 대하여는 법무부령이 정하는 바에 의하여 국내거소 신고사실 증명을 발급할 수 있다.
- ⑥ 제1항 및 제4항의 규정에 의한 국내거소 신고증의 발급·재발급 및 제5항의 규정에 의한 국내거소 신고사실 증명의 발급을 신청하는 자는 법무부령이 정하는 수수료를 납부하여야 한다.

제8조(국내거소 신고증의 반납)

재외동포가 국내거소 신고증을 소지할 필요가 없게 된 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 그 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 사무소장 또는 출장소장에게 국내거소 신고증을 반납하여야 한다.

제9조(주민등록 등과의 관계)

법령에 규정된 각종 절차와 거래관계 등에 있어서 주민등록증, 주민등록 등·초본, 외국인 등록증 또는 외국인 등록사실 증명을 요하는 경우에는 국내거소 신고증 또는 국내거소 신고사실 증명으로 이에 갈음할 수 있다.

제10조(출입국과 체류)

- ① 재외동포 체류자격에 의한 체류기간의 상한은 2년으로 한다.
- ② 법무부장관은 제1항의 규정에 의한 체류기간을 초과하여 국내에 계속 체류하고자 하는 외국국적 동포에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 체류기간 연장허가를 할 수 있다.
- ③ 국내거소 신고를 한 외국국적 동포가 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하는 경우에는 출입국관리법 제30조의 규정에 의한 재입국 허가를 요하지 아니한다.
- ④ 대한민국 안의 거소를 신고하거나 그 이전 신고를 한 외국국적 동포에 대하여는 출입국관리법 제31조의 규정에 의한 외국인 등록과 동법 제36조의 규정에 의한 체류지 변경 신고를 한 것으로 본다.
- ⑤ 재외동포 체류자격을 부여받은 외국국적 동포의 취업 기타 경제활동은 사회질서 또는 경제안정을 해하지 아니 하는 범위 안에서 자유롭게 허용된다.

제11조(부동산 거래 등)

- ① 국내거소 신고를 한 외국국적 동포는 외국인 토지법 제4조 제2항 제1호의 규정에 의한 경우를 제외하고는 대한민국 안에서 부동산의 취득·보유·이용 및 처분을 함에 있어서 대한민국의 국민과 동등한 권리를 갖는다. 다만, 외국인 토지법 제4조 제1항·제5조 및 제6조의 규정에 의한 신고를 하여야 한다.
- ② 국내거소 신고를 한 외국국적 동포가 부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률 시행 전에 명의신탁 규정에 의하여 명의수탁자 명의로 등기하거나 등기하도록 한 부동산에 관한 물권을 이 법 시행후 1년 이내에 부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률 제11조 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 실명으로 등기하거나 매각처분 등을 한 경우에는 동법 제12조 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.

제12조(금융 거래)

국내거소 신고를 한 재외동포는 예금·적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금 등 국내 금융기관의 이용에 있어서 외국환 거래법상의 거주자인 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖는다. 다만, 외국환 거래법 제18조의 경우에는 그

러하지 아니하다.

제13조(외국환 거래)

재외국민이 다음 각 호의 1에 해당하는 지급수단을 수출하거나 외국에 지급하는 경우 외국환 거래법 제15조 및 제17조의 적용에 있어서 재외국민은 외국국적 동포와 동등한 대우를 받는다.

1. 외국에 거주하기 전부터 소유하고 있던 국내 부동산을 매각에 의하거나 토지수용으로 인하여 처분하였을 경우 그 매각 또는 처분 대금
2. 외국으로부터 국내로 수입하거나 국내에 지급한 지급 수단

제14조(의료보험)

국내거소 신고를 한 재외동포가 90일 이상 대한민국 안에 체류하는 때에는 의료보험 관계 법령이 정하는 바에 의하여 의료보험을 적용 받을 수 있다.

제15조(연금)

외국국적의 취득으로 대한민국의 국적을 상실하는 재외국민은 공무원연금법 제64조 제4항, 군인연금법 제33조 제4항 또는 사립학교 교육연금법 제42조 제1항의 규정에도 불구하고 연금을 수령할 수 있다.

제16조(국가유공자·독립유공자와 그 유족의 보상금)

외국국적의 취득으로 대한민국의 국적을 상실하는 재외국민은 국적 상실에 불구하고 국가유공자 등 대우 및 지원에 관한 법률 또는 독립유공자 대우에 관한 법률의 규정에 의한 보상금을 받을 수 있다.

제17조(과태료)

- ① 제6조 제2항의 규정에 위반한 자는 200만원 이하의 과태료에 처한다.
- ② 제8조의 규정에 위반한 자는 100만원 이하의 과태료에 처한다.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 사무소장 또는 출장소장이 이를 부과·징수한다.
- ④ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 사무소장 또는 출장소장에게 이의를 제기할 수 있다.
- ⑤ 제3항의 규정에 의한 과태료 처분을 받은 자가 제4항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 사무소장 또는 출장소장은 지체없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 비송사건 절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.
- ⑥ 제4항의 규정에 의한 기간 내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

부칙

이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

▲ 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률시행령(대통령령 제16,602호 1999년 11월27일)

제1조(목적)

이 영은 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(재외국민의 정의)

- ① 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호에서 "외국의 영주권을 취득한 자"라 함은 거주국으로부터 영주권 또는 이에 준하는 거주목적의 장기체류자격을 취득한 자를 말한다.

- ② 법 제2조제1호에서 “영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”라 함은 해외이주법 제2조의 규정에 의한 해외이주자로서 거주국으로부터 영주권을 취득하지 아니한 자를 말한다.

제3조(외국국적동포의 정의)

법 제2조제2호에서 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자중 대통령령이 정하는 자”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.

1. 대한민국 정부수립 이후에 국외로 이주한 자중 대한민국의 국적을 상실한 자와 그 직계비속
2. 대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 자중 외국국적 취득 이전에 대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 자와 그 직계비속

제4조(재외동포체류자격의 부여)

- ① 법무부장관은 법 제3조의 규정에 의한 재외동포체류자격을 신청한 외국국적동포가 법 제5조제2항에 해당하는지의 여부를 판단하기 위하여 관계기관의 장에게 신청자에 대한 신원조회 및 범죄경력조회를 의뢰하거나 기타 필요한 사항에 대하여 의견을 구할 수 있다. 이 경우 관계기관의 장은 조회의뢰나 의견요청을 받은 날부터 30일 이내에 이에 관한 조회결과나 의견을 제시하여야 한다.
- ② 법무부장관은 재외동포체류자격을 신청한 외국국적동포가 법 제5조제2항에 해당한다고 의심할 만한 사유가 있는 때에는 외교통상부장관에게 법 제5조제3항의 규정에 의한 협의를 요청하여야 한다. 이 경우 외교통상부장관은 요청을 받은 날부터 30일 이내에 이에 관한 의견을 제시하여야 한다. 다만, 외교통상부장관이 사전에 제3항의 규정에 의한 의견을 제시한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 외국국적동포가 재외공관에 재외동포체류자격을 신청한 때에는 외교통상부장관은 제2항의 규정에 의한 법무부장관의 협의요청이 없는 경우에도 법무부장관에게 재외동포체류자격부여에 관한 의견을 제시할 수 있다.
- ④ 출입국관리법시행령 제12조 및 제23조의 규정은 재외동포체류자격의 취득요건 및 활동범위에 관하여 의를 준용한다.

제5조(재외동포의출입국및체류심의조정위원회)

- ① 법 제2조의 규정에 의한 재외동포의 출입국 및 체류에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 법무부에 재외동포의출입국및체류심의조정위원회(이하 “심의조정위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 심의조정위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.
 1. 재외동포체류자격부여와 관련된 제도의 개선·변경에 관한 사항
 2. 재외동포체류자격 취득자의 국내에서의 취업 및 활동범위에 관한 사항
 3. 기타 법무부장관이 재외동포의 출입국 및 체류제도와 관련하여 심의조정위원회에 회부하는 사항
- ③ 심의조정위원회의 위원장은 법무부차관이 되고, 위원은 법무부의 법무실장·출입국관리국장과 재정경제부·통일부·외교통상부·산업자원부·노동부·경찰청·중소기업청 및 국가정보원의 관련부서 국장급 공무원 및 관계 전문가중에서 법무부장관이 위촉하는 자로 한다.
- ④ 심의조정위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 법무부장관이 정한다.

제6조(국내거소의 정의)

법 제6조제1항에서 “거소”라 함은 30일 이상 거주할 목적으로 체류하는 장소를 말한다.

제7조(국내거소 신고)

- ① 법 제6조제1항의 규정에 의하여 재외동포가 국내거소신고를 하고자 하는 때에는 그 거소를 관할하는 출입국관리사무소장(이하 “사무소장”이라 한다) 또는 출입국관리사무소출장소장(이하 “출장소장”이라 한다)에게 국내거소신고서를 제출하여야 한다. 다만, 국내거소신고를 하지 아니한 경우에는 입국한 날부터 90일 이내에 출입국관리법 제31조의 규정에 의한 외국인등록을 하여야 한다.
- ② 재외동포체류자격외의 자격으로 대한민국에 체류하는 외국국적동포가 법무부장관으로부터 재외동포체류자격

으로 변경허가를 받은 때에는 제1항의규정에 의한 국내거소신고를 할 수 있다.

- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재외동포가 국내거소신고를 하는 때에는 사무소장 또는 출장소장은 사실확인을 위하여 관계기관의 장에게 사실조회를 의뢰할 수 있다.
- ④ 제3항의 규정에 의하여 사실조회를 의리받은 관계기관의 장은 15일 이내에 조회결과를 사무소장 또는 출장소장에게 통보하여야 한다.

제8조(국내거소신고서의 기재사항)

- ① 재외국민이 제출하는 국내거소신고서에 기재하여야 할 사항은 다음 각호와 같다.
 - 1. 신고인의 성명·성별 및 생년월일
 - 2. 거주국내 주소
 - 3. 영주권번호 및 그 취득일자
 - 4. 국내거소
 - 5. 본적지 또는 최종 주민등록지
 - 6. 직업 및 가족사항
 - 7. 병역관계
 - 8. 기타 법무부장관이 정하는 사항
- ② 외국국적동포가 제출하는 국내거소신고서에 기재하여야 할 사항은 다음 각호와 같다.
 - 1. 제1항제1호·제2호·제4호 및 제6호에 규정된 사항
 - 2. 국적 및 그 취득일자
 - 3. 여권번호 및 그 발급일자
 - 4. 기타 법무부장관이 정하는 사항

제9조(국내거소신고서의 첨부서류)

- ① 제7조제1항의 규정에 의하여 재외국민이 국내거소신고를 하는 때의 첨부서류는 다음 각호와 같다.
 - 1. 거주국의 영주권 사본 또는 거주목적의 장기체류자격을 취득하였음을 증명하는 서류
 - 2. 호적등본
 - 3. 사진(반명합판) 2장
 - 4. 기타 법무부장관이 심의조정위원회의 심의를 거쳐 고시하는 서류
- ② 제7조제1항의 규정에 의하여 외국국적동포가 국내거소신고를 하는 때의 첨부서류는 다음 각호와 같다.
 - 1. 여권 사본 및 재외동포체류자격 사본
 - 2. 사진(반명합판) 2장
 - 3. 기타 법무부장관이 심의조정위원회의 심의를 거쳐 고시하는 서류

제10조(국내거소신고원부의 작성 및 관리)

- ① 재외동포가 제7조제1항의 규정에 의하여 국내거소신고를 하는 때에는 그 신고를 받은 사무소장 또는 출장소장은 국내거소신고원부를 개인별로 작성·비치하여야 한다.
- ② 사무소장 또는 출장소장은 다음 각호에 해당하는 사항을 국내거소신고원부에 기재하여 관리하여야 한다.
 - 1. 각종 허가 또는 신고사항
 - 2. 국내거소 이전사항
 - 3. 국내거소신고증 기재변경사항
 - 4. 국내거소신고증 재발급사항
 - 5. 국내거소신고증 반납사항
 - 6. 이 법에 의한 과태료 부과 기타 법률위반사항

제11조(국내거소이전신고)

- ① 거소를 이전한 자가 법 제6조제2항의 규정에 의하여 국내거소이전신고를 하고자 하는 때에는 국내거소이전신고서를 신고서를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 제출하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 국내거소이전신고를 받은 사무소장 또는 출장소장은 국내거소신고증에 이전사항을 기재하여 신고인에게 교부하고 국내거소이전신고서 사본을 지체없이 전거소를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 송부하여야 한다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 국내거소이전신고서 사본을 송부받은 전거소관할사무소장 또는 출장소장은 신고서를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 국내거소신고원부를 송부하여야 하며 신고서관할사무소장 또는 출장소장은 지체없이 이를 정리하여야 한다.

제12조(국내거소신고증의 발급 등)

- ① 사무소장 또는 출장소장은 제7조의 규정에 의하여 거소신고를 받은 때에는 법 제7조제1항의 규정에 의하여 신청인에게 개인별 국내거소신고번호를 부여하고 여권 등에 국내거소신고필인을 찍어야 한다.
- ② 사무소장 또는 출장소장은 법 제7조제1항의 규정에 의하여 국내거소신고증을 발급하는 때에는 그 사실을 재외국민의 경우에는 재외국민국내거소신고대장에, 외국국적동포의 경우에는 외국국적동포 국내거소신고대장에 각각 기재하여야 한다.
- ③ 국내거소신고번호의 부여방법에 관하여는 법무부령으로 정한다.

제13조(국내거소신고증의 재발급)

- ① 사무소장 또는 출장소장은 국내거소신고증을 발급받은 자에게 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 때에는 국내거소신고증을 재발급할 수 있다.
 1. 국내거소신고증을 분실한 때
 2. 국내거소신고증이 훼손된 때
 3. 필요한 사항을 기재할 난이 부족한 때
 4. 법 제7조제2항의 규정에 의한 성명·생년월일·국적 또는 거주국이 변경된 때
- ② 제1항의 규정에 의하여 국내거소신고증을 재발급받고자 하는 자는 국내거소신고증 재발급신청서에 그 사유를 소명하는 서류와 사진 1장을 첨부하여 사무소장 또는 출장소장에게 제출하여야 한다. 이 경우 제1항제2호 내지 제4호에 규정된 사유로 재발급을 신청하는 때에는 그 신청서에 원래의 국내거소신고증을 첨부하여야 한다.
- ③ 사무소장 또는 출장소장은 국내거소신고증을 재발급하는 때에는 국내거소신고대장에 필요한 사항을 기재하고 제2항 후단의 규정에 의하여 제출된 국내거소신고증을 관련기록과 함께 보관하여야 한다.

제14조(국내거소신고증의 반납)

- ① 법 제8조에서 "재외동포가 국내거소신고증을 소지할 필요가 없게 된 때"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 때를 말한다.
 1. 외국국적동포가 대한민국 국적을 취득한 때
 2. 외국국적동포가 재외동포체류자격을 상실한 때
 3. 재외국민이 외국국적을 취득한 때
 4. 재외국민이 해외이주를 포기하고 귀국한 때
 5. 재외동포가 국내에서 사망한 때
 6. 외국국적동포가 재외동포체류자격의 체류기간내에 재입국할 의사없이 출국하는 때
- ② 재외동포가 법 제8조의 규정에 의하여 국내거소신고증을 반납하는 시기와 방법은 다음 각호의 구분에 의한다.
 1. 제1항제1호 내지 제4호의 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 14일 이내 그 사유를 증명하는 자료를 첨부하여 사무소장 또는 출장소장에게 제출하여야 한다. 이 경우 동거하는 친족도 이를 제출할 수 있다.

2. 제1항제5호의 경우에는 동거자·호주·친족 또는 사망장소를 관리하는 자가 진단서 기타 사망사실을 증명하는 서류를 첨부하여 국내거소신고증을 사무소장 또는 출장소장에게 제출할 수 있다.
3. 제1항제6호의 경우에는 출국시 출국항을 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 제출하거나 출국한 날부터 14일 이내에 거소관할사무소장 또는 출장소장에게 제출하여야 한다.
- ③ 출국항관할사무소장 또는 출장소장이 제1항제6호의 규정에 의하여 국내거소신고증을 반납받은 때에는 그 사실을 지체없이 거소관할사무소장 또는 출장소장에게 통보하여야 한다.
- ④ 거소관할사무소장 또는 출장소장은 국내거소신고증을 반납받거나 제3항의 규정에 의한 통보를 받은 때에는 지체없이 국내거소신고원부를 정리하여야 한다.

제15조(주민등록 등과의 관계)

국내거소신고증에는 법 제9조의 규정에 의하여 국내거소신고증이 주민등록증 또는 외국인등록증에 갈음할 수 있다는 취지를 기재하여야 한다.

제16조(체류기간연장 등)

- ① 법무부장관은 법 제10조제2항의 규정에 의하여 체류기간연장허가를 신청한 외국국적동포가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 이를 허가하지 아니할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 이를 허가하여서는 아니된다.
 1. 법 제5조제2항에 해당하는 경우
 2. 이 법 또는 출입국관리법을 위반한 경우
 3. 금고 이상의 형을 선고받은 경우
 4. 기타 법무부장관이 심의조정위원회의 심의를 거쳐 고시하는 경우
- ② 제1항의 규정에 의한 체류기간연장허가의 기준은 법무부장관이 심의조정위원회의 심의를 거쳐 정한다.
- ③ 출입국관리법시행령 제31조 내지 제34조의 규정은 외국국적동포의 체류기간연장허가절차에 관하여 이를 준용한다.

제17조(부동산 취득·보유)

외국인토지법시행령 제3조제1항의 규정은 외국국적동포가 법 제11조제1항의 규정에 의하여 국내부동산을 취득·보유하고자 하는 때의 신고절차에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 법 제7조의 규정에 의하여 발급받은 국내거소신고증 사본을 첨부하여야 한다.

제18조(과태료의 부과 및 징수)

- ① 사무소장 또는 출장소장은 법 제17조제3항의 규정에 의하여 과태료를 부과하는 때에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실과 과태료금액 등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과태료처분대상자에게 통지하여야 한다.
- ② 사무소장 또는 출장소장은 제1항의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료처분대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지의 견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.
- ③ 위반행위의 내용에 따른 과태료의 부과기준은 별표와 같다. 다만, 사무소장 또는 출장소장은 당해 위반행위의 내용 및 위반기간 등을 참작하여 그 해당금액의 2분의 1의 범위 안에서 이를 경감하거나 가중할 수 있다.
- ④ 과태료의 징수절차는 법무부령으로 정한다.

부 칙

이 영은 1999년 12월 3일부터 시행한다.

▲ 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률시행규칙(법무부령 제490호, 1999년12월2일)

제1조(목적)

이 규칙은 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 및 동법시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(외국국적동포의 정의와 입증방법)

- ① 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률시행령(이하 "영"이라 한다) 제3조 제2호에서 "대한민국의 국적을 명시적으로 확인 받은 자"라 함은 거주국 소재 대한민국 재외공관 또는 대한민국정부의 위임을 받은 기관·단체에 재외국민등록법에 의한 등록을 한 자를 말한다.
- ② 영 제3조 제2호에 해당하는 자가 그 사실을 증명하는 서면을 갖출 수 없는 경우에는 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(이하 "법"이라고 한다) 제2조제1호의 규정에 의한 재외국민 또는 법 제5조의 규정에 의한 재외동포체류자격을 부여받은 외국국적동포 2인 이상의 보증서를 제출하여야 한다.

제3조(국내거소신고의 서식)

- ① 영 제7조제1항의 규정에 의한 재외국민의 국내거소신고서는 별지 제1호 서식에 의한다.
- ② 영 제7조제1항의 규정에 의한 외국국적동포의 국내거소신고서는 별지 제2호 서식에 의한다.

제4조(국내거소신고원부 등의 관리)

재외동포의 국내거소를 관할하는 출입국관리사무소장(이하 "사무소장"이라 한다) 또는 출입국관리사무소출장소장(이하 "출장소장"이라 한다)은 국내거소신고자별로 국내거소신고자기록보관철을 만들어 국내거소신고원부와 각종허가 또는 통고처분 관련서류 등을 합철하여 관리하여야 한다.

제5조(국내거소신고원부의 서식)

- ① 영 제10조제1항의 규정에 의한 재외국민국내거소신고원부는 별지 제3호서식에 의한다.
- ② 영 제10조제1항의 규정에 의한 외국국적동포국내거소신고원부는 별지 제4호서식에 의한다.

제6조(국내거소 이전신고)

- ① 영 제11조제1항의 규정에 의한 국내거소이전신고서는 별지 제5호서식에 의한다.
- ② 국내거소를 신고한 재외동포가 재입국하여 종전의 거소가 아닌 새로운 거소에 거주하게 된 때에는 새로운 거소에 거주하기 시작한 날에 거소를 이전한 것으로 본다.

제7조(국내거소신고증 등의 서식)

- ① 영 제12조제1항의 규정에 의한 국내거소신고필인은 별표 1에 의한다.
- ② 영 제12조제2항의 규정에 의한 재외국민국내거소신고증은 별지 제6호서식에 의한다.
- ③ 영 제12조제3항의 규정에 의한 외국국적동포국내거소신고증은 별지 제7호서식에 의한다.

제8조(국내거소신고대장)

- ① 영 제12조제2항의 규정에 의한 재외국민국내거소신고대장은 별지 제8호서식에 의한다.
- ② 영 제12조제2항의 규정에 의한 외국국적동포국내거소신고대장은 별지 제9호서식에 의한다.

제9조(국내거소신고번호의 부여방법)

- ① 영 제12조제3항의 규정에 의한 국내거소신고번호는 생년월일·성별·국내거소신고연도·국내거소신고증발급기관·식별번호 및 일련번호를 표시할 수 있는 13자리의 숫자를 부여하여 사용한다.
- ② 국내거소신고번호는 1인 1번호로 하여야 하며, 이미 사용한 번호는 이를 다시 사용하여서는 아니된다.
- ③ 국내거소신고번호의 구성체계는 별표 2와 같다.
- ④ 제3항의 규정에 의한 구성체계중 생년월일은 연월일을 각 2자리수로 표시하고, 성별구분번호는 남녀별 각 1자리수로 표시하되 남자는 7, 여자는 8로 표시하며 국내거소신고연도번호는 등록연도의 끝 2자리수로 표시하고,

국내거소신고증 발급기관번호는 출입국관리법시행규칙 제46조 관련 별표4의 등록기관별로 구분한 2자리수로 표시하며, 식별번호는 2자리수로 표시하되 생년월일·성별구분번호·국내거소신고연도번호 및 국내거소신고증발급기관번호가 모두 동일한 경우에는 신고번호의 부여순서에 따라 순차적으로 부여한다.

제10조(국내거소신고증의 재발급)

- ① 사무소장 또는 출장소장은 영 제13조의 규정에 의하여 국내거소신고증을 재발급하는 때에는 종전의 국내거소신고번호를 사용하고 국내거소신고대장의 국내거소신고증란에 그 사유를 기재하여야 한다.
- ② 영 제13조제2항의 규정에 의한 국내거소증재발급신청서는 별지 제10호서식에 의한다.

제11조(국내거소신고사실증명의 발급)

- ① 법 제7조제5항의 규정에 의한 국내거소신고사실증명은 본인 또는 그 대리인의 신청에 의하여 사무소장 또는 출장소장이 발급한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 국내거소신고사실증명은 별지 제11호서식에 의한다.

제12조(수수료)

- ① 법 제7조제6항의 규정에 의한 국내거소신고증의 발급 등에 관한 수수료는 다음 각호와 같다.
 1. 국내거소신고증발급 및 재발급 1만원
 2. 국내거소신고사실증명(1통당) 1천원
- ② 수수료는 해당수수료금액에 상당하는 수입인지로 납부한다.

제13조(과태료의 부과 및 징수)

- ① 영 제18조제4항의 규정에 의한 과태료의 징수절차에 관하여는 세입징수관사무처리규칙을 준용한다. 이 경우 납입고지서에는 이의방법 및 이의기간 등을 함께 기재하여야 한다
- ② 과태료처분통지서는 별지 제12호서식에 의하고 과태료부과 및 수납대장은 별지 제13호서식에 의한다

부 칙

이 규칙은 1999년 12월 3일부터 시행한다.

F O C U S

한민족 글로벌 네트워크

21세기의 문턱에서 '인터넷'은 이미 거스를 수 없는 대세를 형성하고 있다. 인터넷은 최근 벌어지고 있는 일련의 정치·경제적, 사회·문화적 변동에 있어서 없어서는 안될 역할을 담당하고 있으며, '하나의 세계'에 대한 구상을 보다 현실에 가깝게 하고 있다.

여기에서, '하나의 세계'는 다분히 이중적인 의미를 가지고 있다. 즉, '세계화'는 국가와 민족을 초월한 공존을 지향하면서도 그 속성상 치열한 경쟁의 세계일 수밖에 없다는 것이다. 이미 자본과 시장의 통합으로 인한 '천 세계적 경쟁'은 피할 수 없는 현실로 다가오고 있다. 이러한 상황에서, 세계 각지에 살고 있는 재외동포는 소위 '세계화의 첩병'으로서 그 잠재력을 높이 평가받고 있다. 문제는 이들 재외동포가 얼마나, 또 어떻게 '조직화'될 수 있는가이다. 560만이라는 한국의 재외동포 역시 유대인이나 화교처럼 강력한 네트워크를 형성할 수 있을 것인가? 2000년에 들어 '한민족 글로벌 네트워크'의 필요성에 대한 공감대가 확산되고, 또 그 구체화 방안이 모색되고 있는 것은 다행스러운 일이다.

현재, 재외동포를 대상으로 하는 국내의 웹사이트는 정부에 의해 제작·운영되는 것과 민간차원에서 운영되는 것으로 양분되어 있다. 정부가 운영하는 사이트는 주로 한국의 역사와 문화, 그리고 한국어의 교육에 관련된 내용을 담고 있으며 민간 사이트의 경우 유행이나 무역, 관광 등과 관련하여 주로 상용(商用)으로 운영되고 있다.

재외동포재단과 한인경제인연합회(OKTA)가 중심으로 추진하고 있는 '사이버 한민족 글로벌 네트워크'는 현재 난립하고 있는 군소 네트워크를 총괄함으로써, 재외동포를 위한 종합적인 웹사이트를 구현하고자 하는 것이다. 이를 위해서 우선, 한민족동포센터의 건립이 계획되고 있으며, 한인계열 기업 및 교포에 대한 데이터베이스의 구축, 한인 경제인대회의 개최 등이 추진중인 것으로 알려지고 있다.

세계 각지의 한인들 네트워크화하여 한민족으로서의 정체성을 확립하고 또 상호간의 경제활동에 도움이 되고자 하는 이번 노력이 '선언적'인 사업이 되지 않도록 보다 많은 관심과 지원이 이루어져야 할 것이다.

〈고병국〉

REPORT OF THE INDEPENDENT INQUIRY INTO THE ACTIONS OF THE UNITED NATIONS DURING THE 1994 GENOCIDE IN RWANDA

15 DECEMBER 1999

1994년, 아프리카의 르완다에서는 후투족과 투치족간의 인종분쟁의 결과 약 80만 명의 투치족이 학살되는 만행이 자행되었다. 더구나 '르완다 학살'은 유엔의 평화유지군이 2천 5백명이나 주둔하고 있었던 상황에서 벌어진 일이었다. 유엔은 '르완다 학살'의 진상 규명을 위해 3인의 독립조사위원회(Ingvor Carlsson, Han Sung-Joo, Rufus M Kipolati)를 위촉하였고, 이 위원회는 현지 방문 및 책임자들과의 인터뷰를 통해 '르완다 보고서'를 발표하였는데 여기서는 이 보고서의 핵심내용인 'introduction'과 'conclusion'만을 전재한다.

I. Introduction

Approximately 800,000 people were killed during the 1994 genocide in Rwanda. The systematic slaughter of men, women and children which took place over the course of about 100 days between April and July of 1994 will forever be remembered as one of the most abhorrent events of the twentieth century. Rwandans killed Rwandans, brutally decimating the Tutsi population of the country, but also targeting moderate Hutus. Appalling atrocities were committed, by militia and the armed forces, but also by civilians against other civilians.

The international community did not prevent the genocide, nor did it stop the killing once the genocide had begun. This failure has left deep wounds within Rwandan society, and in the relationship between Rwanda and the international community, in particular the United Nations. These are wounds which need to be healed, for the sake of the people of Rwanda and for the sake of the United Nations. Establishing the truth is necessary for Rwanda, for the United Nations and also for all those, wherever they may live, who are at risk of becoming victims of genocide in the future.

In seeking to establish the truth about the role of the United Nations during the genocide, the Independent Inquiry hopes to contribute to building renewed trust between Rwanda and the United Nations, to help efforts of reconciliation among the people of Rwanda, and to contribute to preventing similar tragedies from occurring ever again. The Inquiry has analysed the role of the various actors and organs of the United Nations system. Each part of that system, in particular the Secretary-General, the Secretariat, the Security Council and the Member States of the organisation, must assume and acknowledge their respective parts of the responsibility for the failure of the international community in Rwanda. Acknowledgement of responsibility must also be accompanied by a will for change: a commitment to ensure that catastrophes such as the genocide in Rwanda never occur anywhere in the future.

The failure by the United Nations to prevent, and subsequently, to stop the genocide in Rwanda was a failure by the United Nations system as a whole. The fundamental failure was the lack of resources and political commitment devoted to developments in Rwanda and to the United Nations presence there. There was a persistent lack of political will by Member States to act, or to act with enough assertiveness. This lack of political will affected the response by the Secretariat and decision-making by the Security Council, but was also evident in the recurrent difficulties to get the

necessary troops for the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR). Finally, although UNAMIR suffered from a chronic lack of resources and political priority, it must also be said that serious mistakes were made with those resources which were at the disposal of the United Nations .

In a letter dated 18 March 1999 (S/1994/339), the Secretary-General informed the Security Council of his intention to appoint an independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda. In their reply (S/1999/340), the members of the Council expressed their support for the initiative in this unique circumstance. In May 1999, the Secretary-General appointed Mr Ingvar Carlsson (former Prime Minister of Sweden), Professor Han Sung-Joo (former Foreign Minister of the Republic of Korea) and Lieutenant-General Rufus M Kupolati (rtd.) (Nigeria) to conduct the inquiry.

The Independent Inquiry was given the mandate of establishing the facts related to the response of the United Nations to the genocide in Rwanda, covering the period October 1993 to July 1994, and to make recommendations to the Secretary-General on this subject. The present report is submitted pursuant to that mandate.

The terms of reference stated that the Inquiry should establish a chronology of key events pertaining to UN involvement in Rwanda from October 1993 to July 1994. It should evaluate the mandate and resources of UNAMIR and how they affected the response of the United Nations to the events relating to the massacres. The Inquiry was asked to draw relevant conclusions and identify the lessons to be learned from the tragedy and to report to the Secretary-General not later than six months from the commencement of the inquiry. The terms of reference also stated that the Inquiry would have unrestricted access to all UN documentation and persons involved.

The Inquiry began its work on 17 June 1999.

The mandate of the Independent Inquiry covered the actions of the United Nations as a whole. The task of the Inquiry thus included studying the actions of UNAMIR, the Secretary-General and the Secretariat, as well as the Member States of the organization and the political organs in which they are represented. With respect to actions of Member States, the Inquiry has focussed on positions taken which affected the response of the United Nations to the tragedy in Rwanda. It will be task of other bodies to analyse the broader issues raised by individual countries' positions on the Rwandan issue.

The Organization of African Unity (OAU) and other regional actors played important roles throughout the peace process and during the crisis in Rwanda. The mandate of the Inquiry being focussed on the role of the United Nations, emphasis is placed in this context on the influence which regional actors had on that role. The OAU International Panel of Eminent Persons, whose report is due to come out next year, will no doubt be able to reflect fully all the various aspects of the regional perspective on the genocide in Rwanda.

In the course of its work the Inquiry interviewed a large number of persons with knowledge relevant to its mandate. A list of those interviewed is contained in Annex II.

The Inquiry conducted research into the archives of the United Nations as part of its work. In addition to documents contained in the central archives of the organization, the Inquiry also studied files maintained by different departments within the United Nations, including the Executive Office of the Secretary-General, the Department of Peacekeeping Operations and the Department of

Political Affairs, and files from the archives of UNAMIR. The Inquiry also benefitted from documents and materials made available to it by governmental and non-governmental sources. In a letter dated 8 September, the Inquiry invited all countries which contributed troops to UNAMIR during the period covered by the mandate to make available comments or information to the Inquiry.

The 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide lays down the criteria for what acts are to be considered a genocide, one of the most heinous crimes which can be committed against a human population. Essentially, the Convention requires both that certain acts have been committed, and that they be done with a particular intent: that of destroying, in whole or in part, a national, ethnic, racial or religious group, as such. The Security Council used the same criteria in outlining the mandate of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), contained in resolution 955 (1994). The ICTR has determined that the mass killings of Tutsi in Rwanda in 1994 constituted genocide. It was a genocide planned and incited by Hutu extremists against the Tutsi.

III. Conclusions

The Independent Inquiry finds that the response of the United Nations before and during the 1994 genocide in Rwanda failed in a number of fundamental respects. The responsibility for the failings of the United Nations to prevent and stop the genocide in Rwanda lies with a number of different actors, in particular the Secretary-General, the Secretariat, the Security Council, UNAMIR and the broader membership of the United Nations. This international responsibility is one which warrants a clear apology by the Organization and by Member States concerned to the Rwandese people. As to the responsibility of those Rwandans who planned, incited and carried out the genocide against their countrymen, continued efforts must be made to bring them to justice

In the following chapter, the Inquiry wishes firstly to identify the overriding failure in the response of the United Nations: the lack of capacity of the United Nations peacekeeping mission in place to deal with the realities of the challenge it was faced with. Subsequently, the Inquiry will point to a number of other mistakes and failings in the response of the United Nations during the period under review.

1. The overriding failure

The overriding failure in the response of the United Nations before and during the genocide in Rwanda can be summarized as a lack of resources and a lack of will to take on the commitment which would have been necessary to prevent or to stop the genocide. UNAMIR, the main component of the United Nations presence in Rwanda, was not planned, dimensioned, deployed or instructed in a way which provided for a proactive and assertive role in dealing with a peace process in serious trouble. The mission was smaller than the original recommendations from the field suggested. It was slow in being set up, and was beset by debilitating administrative difficulties. It lacked well-trained troops and functioning materiel. The mission's mandate was based on an analysis of the peace process which proved erroneous, and which was never corrected despite the significant warning signs that the original mandate had become inadequate. By the time the genocide started, the mission was not functioning as a cohesive whole: in the real hours and days of deepest crisis, consistent

testimony points to a lack of political leadership, lack of military capacity, severe problems of command and control and lack of coordination and discipline.

A force numbering 2,500 should have been able to stop or at least limit massacres of the kind which began in Rwanda after the plane crash which killed the Presidents of Rwanda and Burundi. However, the Inquiry has found that the fundamental capacity problems of UNAMIR led to the terrible and humiliating situation of a UN peacekeeping force almost paralysed in the face of a wave of some of the worst brutality humankind has seen in this century.

Despite the failures of UNAMIR, it should be said that United Nations personnel within UNAMIR and in the programmes and agencies also performed acts of courage in the face of the chaos that developed in Rwanda, and did save the lives of many civilians, political leaders and United Nations staff, sometimes at the risk of their own lives. In particular the peacekeepers who remained throughout the genocide, including the Force Commander and the contingents of Ghana and Tunisia, deserve recognition for their efforts to counteract some of the worst brutality humanity has seen under extremely difficult circumstances. The archives of the United Nations bear testimony to the multitude of requests, from within Rwanda, from Member States and from NGO's asking for help to save persons at risk during the genocide. Statistics are difficult to find, but it may be worth quoting an internal list from UNAMIR's own archives which states that 3,904 displaced people had been moved by UNAMIR during the fighting in Kigali between 27 May and 20 June 1994.

2. The inadequacy of UNAMIR's mandate

The decisions taken with respect to the scope of the initial mandate of UNAMIR were an underlying factor in the failure of the mission to prevent or stop the genocide in Rwanda. The planning process failed to take into account remaining serious tensions which had not been solved in the agreements between the parties. The United Nations mission was predicated on the success of the peace process. There was no fall-back, no contingency planning for the eventuality that the peace process did not succeed.

The overriding failure to create a force with the capacity, resources and mandate to deal with the growing violence and eventual genocide in Rwanda had roots in the early planning of the mission. The signing of the Arusha Accords in August 1993 was generally hailed with optimism and relief following the years of difficult negotiations between the Rwandan parties. Although tensions clearly persisted below the surface, not least within the Government delegation, the international community received the Accords as the starting point towards peace and power-sharing in Rwanda.

The over-optimistic assumption by the parties to the Arusha Agreement that an international force could be deployed in about a month meant that the United Nations was fighting the clock from the first days of preparing for UNAMIR. The initial planning process suffered from insufficient political analysis. Dallaire has acknowledged that the reconnaissance mission, which he headed, lacked the necessary political competence to make a correct in-depth analysis of the political situation and the underlying realities between the ex-belligerents of the Arusha Peace Agreement. The mission was apparently not even aware of the disturbing report published only a couple of weeks before by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Summary and Extrajudicial Executions about the situation in Rwanda. In the report, the Rapporteur supported the findings of a number of human rights NGOs earlier that year. He pointed to an extremely serious human rights situation, and

discussed at some length the possibility that a genocide was being committed in Rwanda. That a report of this nature was not taken into account in the midst of planning a large United Nations peacekeeping presence in Rwanda shows a serious lack of coordination on the part of the United Nations organs concerned. Indeed, Dallaire informed the Inquiry that, had there been more depth in the political assessment and had he been aware of the report, he would have reconsidered the force level recommendations by the reconnaissance mission. The responsibility for this oversight in the planning of UNAMIR lies with the parts of the UN Secretariat concerned, in particular the Center for Human Rights and DPKO.

The reconnaissance mission had estimated that a force of 4,500 troops was required to fulfil the mandate in Rwanda. However, the Secretariat believed that it would not be possible to get Council support for that number of troops. This picture of the political commitment at the time was probably correct: the United States delegation had suggested to the United Nations that a symbolic presence of 100 be sent to Rwanda. Even France, which had been pushing for a United Nations presence in Rwanda, felt that 1,000 would suffice. Dallaire's figures were pared down even before they were presented to the Council. On 24 September, by then two weeks after the end of the original transitional period, the Secretary-General recommended a peacekeeping force numbering 2,548 military personnel.

If the mandate which the Security Council gave UNAMIR in its resolution 872 (1993) was more limited than the Secretary-General's proposal to the Council, then it was even more distant from the original broad concept agreed on by the parties in the Arusha Accords. The difference was not without importance. The interpretation of the real scope of the mandate given by the Council became a debated issue months before the genocide broke out, as will be shown below. The limitation of the mandate in relation to the KWSA was an early and public sign of the limits to the engagements which the Security Council was prepared to assume in Rwanda. The United States presented a number of amendments to the draft resolution which weakened the mandate, including in relation to the disarmament of civilians. The original wording in relation to the KWSA was also weakened with the specification that the weapons secure area be established by the parties.

The responsibility for the limitations of the original mandate given to UNAMIR lies firstly with the United Nations Secretariat, the Secretary-General and responsible officials within the DPKO for the mistaken analysis which underpinned the recommendations to the Council, and for recommending that the mission be composed of fewer troops than the field mission had considered necessary. The Member States which exercised pressure upon the Secretariat to limit the proposed number of troops also bear part of the responsibility. Not least, the Security Council itself bears the responsibility for the hesitance to support new peacekeeping operations in the aftermath of Somalia, and specifically in this instance for having decided to limit the mandate of the mission in respect to the weapons secure area.

3. The implementation of the mandate

Further serious difficulties arose with respect to the implementation of UNAMIR's mandate. UNAMIR's mandate was cautious in its conception; it was to become equally so in its application on the ground. Headquarters consistently decided to apply the mandate in a manner which would preserve a neutral role of UNAMIR under a traditional peacekeeping mandate. This was the scope of

action that was perceived to have support in the Security Council. Despite facing a deteriorating security situation which would have motivated a more assertive and preventive role for the United Nations, no steps were taken to adjust the mandate to the reality of the needs in Rwanda.

The cable sent by Dallaire to Baril on 11 January regarding contacts with an informant brought into focus key aspects of how UNAMIR implemented its mandate. The Inquiry believes that serious mistakes were made in dealing with the cable.

Firstly, the information contained in the cable, and in particular the information indicating the existence of a plan to exterminate Tutsi, was so important that it should have been given the highest priority and attention and shared at the highest level. Mistakes were made both in UNAMIR and in the Secretariat in this regard.

Dallaire should have addressed the cable not only to Baril: it clearly warranted the immediate attention of did not brief the Secretary-General about it. And the Security Council Informing the three embassies in Kigali was not enough in this regard: the seriousness of the threats in the cable justified informing the Council as a whole. At the very least the Security Council should have been informed when UNAMIR reported in early February that the President had done nothing to act on the information and that the situation on the ground was deteriorating. The veiled retroactive reference to the Dallaire cable which is contained in the report by the Secretary-General to the Council on 31 May 1994 is a case of too little, and certainly far too late.

Secondly, it is incomprehensible to the Inquiry that not more was done to follow-up on the information provided by the informant. Having decided to share the information with President Habyarimana with the aim of getting him to act on it, constant pressure should have been put on the President to see to it that he took the action he had promised.

This applies to all three main aspects of the cable. Information received by a United Nations mission that plans are being made to exterminate any group of people requires an immediate and determined response, in this case certainly action more forceful than the meetings which were held with President Habyarimana and with the leadership of the MRND by Booh Booh and Dallaire.

The information on the existence of arms caches was also serious. While the quantity of arms in that particular cache, which Dallaire had stated contained at least 135 weapons, was not of a magnitude or a nature to determine the outcome of the genocide later that year, the instructions from New York certainly gave the signal to the Interahamwe and other extremists that UNAMIR was not going to take assertive action to deal with such caches.

Whether the decision to raid the arms cache was within the mandate of the mission or not is of key importance. Views diverge. While Dallaire maintained that it was, Baril, Annan, Riza and Annabi firmly believed that the raid would not be within the mandate. The key is the interpretation of the words "weapons secure area established by the parties" in the mandate. It should be recalled in this context that the Security Council had deliberately weakened the role of UNAMIR in relation to the KWSA as compared with the role foreseen by the Arusha Agreement. In this instance, Headquarters advocated a cautious interpretation of the mandate which the Security Council had adopted on the KWSA issue. The instruction cables from the Secretariat show concern about the possibility that the information might be a trap, and a concern for the safety of the mission: "the overriding consideration is the need to avoid entering into a course of action that might lead to the use of force and unanticipated repercussions. Given the context, the Inquiry does not see reason to criticize the

decision taken by the Secretariat on the mandate issue. As will be seen below, however, the Inquiry believes serious mistakes were made in the follow-up to the cable.

The concern expressed by the leadership of UNAMIR throughout January and February about the consequences of the arms distribution is very clear. Given that Headquarters had determined that raiding the arms caches and conducting deterrent operations was not within the scope of the mandate, the Inquiry feels that this issue should have been raised with the Security Council as a fundamental weakness in the mandate of the mission, which the Council should consider rectifying because of the dire risks involved. The Inquiry has no evidence that the issue was raised in this way with the Council.

The premise of the demarche to the President was that it should be assumed that he was unaware of the activities mentioned by the informant. However, it is clear from the archives that Dallaire had raised the issue of the distribution of arms to the President's supporters at a meeting with the President only a week earlier, stating that this distribution was unacceptable as it was contrary to the Arusha Agreement. The President then said that he was unaware of this, but would instruct his supporters to desist if the information was correct.

Lastly, the threat against the Belgian contingent should have been followed up more clearly, not only in relation to the security of that particular contingent, but equally as part of the strategic discussions within the Secretariat and with the Security Council on the role of UNAMIR in Rwanda. The United Nations knew that extremists on one side hoped to achieve the withdrawal of the mission. Therefore, the strategy of the United Nations to use the threat of withdrawing UNAMIR as leverage in relation to the President to achieve progress in the peace process could actually have been one which motivated extremist obstructions rather than prevented them.

Questions have been raised as to the wisdom of inviting Belgium, a former colonial power, to participate in UNAMIR. The threats against the Belgian contingent described in the Dallaire cable as well as on the radio and through other forms of propaganda, show the difficulties inherent in that participation. In the case of UNAMIR it must be said, however, that Belgium was providing well-equipped troops which were not being offered by others, and that both parties had accepted that they participate in the mission.

4. Confusion over the rules of engagement

The Force Commander submitted a draft set of Rules of Engagement for UNAMIR to Headquarters on 23 November 1993, seeking Headquarters' approval. Headquarters never responded to that request. The Inquiry was told by General Baril that the Rules were considered guidelines. While General Baril stated that he considered the draft a good one, he also said that at the time, Headquarters did not have a procedure in place for the formal approval of draft Rules of Engagement. To the Force Commander, in the absence of a formal reply, the Rules of Engagement must be considered approved and in effect, a conclusion which the Inquiry believes was reasonable. At the same time, another senior member of the UNAMIR command told the Inquiry that the Rules of Engagement did not conform to reality and he ignored them.

The same draft was sent again to Headquarters after the genocide began, under the description "the different permutations of the rules of engagement". Headquarters did not object to para. 17 concerning crimes against humanity. This paragraph was, however, removed from subsequent

versions of the rules of engagement applicable to UNAMIR II. In actual fact, however, UNAMIR I did not put this particular element of the rules of engagement into effect when the situation on the ground fit the description in para. 17. Other problems, such as lack of resources and problems related to command and control, have been cited by the Force Commander and others to explain why UNAMIR did not stop the massacres. It is disturbing, however, that there was such a lack of clarity in the communications between UNAMIR and Headquarters regarding which rules were in force.

5. Failure to respond to the genocide

a. After the Presidential plane was shot down, the situation in Kigali quickly descended into chaos. Roadblocks were set up, massacres of Tutsi and opposition and moderate politicians began. Soon, the RPF broke out of its complex, and were strengthened by forces from outside the capital. In addition to the killings of civilians, fighting broke out between the Presidential Guards and the RPF. UNAMIR was faced with hundreds of calls for help, from politicians, staff members and others. Thousands of people sought refuge at sites where UNAMIR was present, including about 5,000 people who had gathered at the field hospital already by 8 April.

When the genocide began, the weaknesses of UNAMIR's mandate became devastatingly clear. The natural question is why a force numbering 2,500 could not stop the actions of the militia and RGF soldiers who began setting up roadblocks and killing politicians and Tutsi in the early hours after the crash. Could UNAMIR not have deterred, by its presence and a show of determination, the terrible sequence of violence that followed?

The correspondence between UNAMIR and Headquarters during the hours and days after the plane crash shows a force in disarray, with little intelligence about the true nature of what is happening and what political and military forces are at play, with no clear direction and with problems even communicating among its own contingents. The mission was under rules of engagement not to use force except in self defence. It had taken upon itself to protect politicians, but then in certain cases did not do so in the face of threats by the militia. Civilians were drawn to UNAMIR posts but the mission proved incapable of sustaining protection of them. The Force Commander found quite early on that he did not have the practical command of all his troops: for all practical purposes the Belgian peacekeepers came under the command of their national evacuation troops, and within days, the Bangladeshi contingent was no longer responding to orders from UNAMIR Headquarters. In short, the correspondence between Kigali and Headquarters, and the information provided to the Security Council in the early days of the genocide, show an operation prevented from performing its political mandate related to the Arusha agreement, incapable of protecting the civilian population or civilian United Nations staff and at risk itself. Furthermore, UNAMIR was sidelined in relation to the national evacuation operations conducted by France, Belgium, the United States and Italy. The responsibility for this situation must be shared between the leadership of UNAMIR, the Secretariat and troop contributing countries.

United Nations archives show that the DPKO very quickly began to discuss the possibility of a withdrawal of UNAMIR as one option which might become necessary. Already on 9 April, Annan (Riza) stated in a cable to Booh Booh and Dallaire that it was impossible for UNAMIR to implement its mandate in the prevailing circumstances. They also indicated that if events moved in a negative direction, it might be necessary to conclude that UNAMIR must withdraw. The instinctive reaction

within the Secretariat seems to have been to question the feasibility of an effective United Nations response, rather than actively investigating the possibility of strengthening the operation to deal with the new challenges on the ground.

Soon, however, the unilateral decision by Belgium to withdraw its troops in the wake of the tragic killing of the ten Belgian peacekeepers brought the United Nations mission near the brink of disintegration. The decision by the Belgian Government to withdraw was followed by rapid indications from Bangladesh that it might do the same. In a letter to the President of the Security Council dated 21 April, the Bangladeshi Permanent Representative raised a number of security concerns for which United Nations guarantees were sought. There was therefore a significant risk that the peacekeeping force would disintegrate.

The problems UNAMIR was faced with regarding command and control in the early days of the genocide included the unauthorized evacuation by members of the civilian police component, which were under UNAMIR command, and the embarrassing instance where Bangladeshi peacekeeping troops refused to allow colleagues from the Belgian contingent inside the Amahoro stadium complex where they were seeking refuge.

The Inquiry believes that it is essential to preserve the unity of United Nations command and control, and that troop contributing countries, despite the domestic political pressures which may argue the reverse, should refrain from unilateral withdrawal to the detriment and even risk of ongoing peacekeeping operations.

The loss of ten peacekeepers is a terrible blow to any troop contributing country. However, even if the Belgian Government felt that the brutal murder of its para-commandos and the anti-Belgian rhetoric in Rwanda at the time made a continued presence of its own contingent impossible, the Inquiry finds the campaign to secure the complete withdrawal of UNAMIR difficult to understand. The analysis of the situation in Rwanda, which was presented as an underlying argument for withdrawal, painted a picture of ongoing massacres, in addition to the fighting between the parties. However, the focus seems to have been solely on withdrawal rather than on the possibilities for the United Nations to act, with or without Belgium.

Discussions within the Security Council during these first weeks of the genocide show a body divided between those, such as the United States, who were sympathetic to the Belgian campaign to withdraw the mission, and others, with the NAM Caucus in the forefront, advocating a strengthening of UNAMIR. In presenting his three options to the Security Council in a report dated 20 April (S/1994/470), the Secretary-General did state that he did not favour the option of withdrawal. Although the Secretary-General has argued that he made his preference for strengthening UNAMIR clear through a statement by his spokesman to the press, the Inquiry believes that the Secretary-General could have done more to argue the case for reinforcement in the Council.

The decision by the Security Council on 21 April to reduce UNAMIR to a minimal force in the face of the killings which were by then known to all, rather than to make every effort to muster the political will to try and stop the killing has led to widespread bitterness in Rwanda. It is a decision which the Inquiry finds difficult to justify. The Security Council bears a responsibility for its lack of political will to do more to stop the killing.

The Secretary-General's letter of 29 April, asking the Security Council to reconsider its decision to reduce the mandate and strength of the mission, was a welcome shift in focus towards the need for

the United Nations to act to stop the killing. The need to do so was no longer presented as subordinate to the two-party cease-fire negotiations. However, the response of the Security Council took weeks to agree on, a costly delay in the middle of the genocide. Reporting from the Council's consultations in early May show a clear reluctance to contemplate a Chapter VII-style operation. Gharekhan's report to the Secretary-General from consultations on 3 May stated that "There is no support from any delegation for a forceful or enforcement action. They all emphasized that whatever action is contemplated could be implemented only if both the Rwandese parties agree to it and promise their cooperation."

By 12 May, the Council was divided on key issues. The members were discussing a number of issues, including whether an enlarged mission should be given a Chapter VII mandate, on which the Council was split, and the resources required, with both the United States and the United Kingdom requesting more detailed information from the Secretariat on the concept of operations. As has been shown above, attempts were made by non-permanent members of the Council to push for stronger action. The opposition to these efforts proved too strong, however. The delay in decision-making by the Security Council was a distressing show of lack of unity in a situation where rapid action was necessary. Almost three weeks after the Secretary-General's letter, the Council finally authorized UNAMIR II on 17 May.

b. The lack of will to act in response to the crisis in Rwanda becomes all the more deplorable in the light of the reluctance by key members of the International Community to acknowledge that the mass murder being pursued in front of global media was a genocide. The fact that what was occurring in Rwanda was a genocide brought with it a key international obligation to act in order to stop the killing. The parties to the 1948 Convention took upon themselves a responsibility to prevent and punish the crime of genocide. This is not a responsibility to be taken lightly. Although the main action required of the parties to the Convention is to enact national legislation to provide for jurisdiction against genocide, the Convention also explicitly opens the opportunity of bringing a situation to the Security Council. Arguably, in this context, the members of the Security Council have a particular responsibility, morally if not explicitly under the Convention, to react against a situation of genocide.

However, as the mass killings were being conducted in Rwanda in April and May 1994, and although television was broadcasting pictures of bloated corpses floating down the river from Rwanda, there was a reluctance among key States to use the term genocide to describe what was happening. The Secretary-General did so in an interview for US television on 4 May 1994, one of the earliest in the international community to do so. The Secretary-General's report to the Security Council on the special mission by Riza and Baril on 30 May 1994 formally included the word genocide. However, when certain members of the Council proposed that the resolution on UNAMIR II include such a determination, others refused.

The delay in identifying the events in Rwanda as a genocide was a failure by the Security Council. The reluctance by some States to use the term genocide was motivated by a lack of will to act, which is deplorable. If there is ever to be effective international action against genocide, States must be prepared to identify situations as such, and to assume the responsibility to act that accompanies that definition. The Inquiry hopes that the stronger recognition given today to the need to ensure human security and to guarantee the safety of individual human beings from human rights violations, will

also mean that States will not shy away from identifying events as genocide, and responding to them with action.

It is important to add the following: the imperative for international action is not limited to cases of genocide. The United Nations and its member states must also be prepared to mobilise political will to act in the face of gross violations of human rights which have not reached the ultimate level of a genocide. Particular emphasis must be placed on the need for preventive action: the will to act needs to be mobilised before a situation escalates to a genocide.

To an extent the analysis of the ethnic element in the violence may have been affected by the fact that the RPF initially, before the plane crash, preferred to view the conflict with the Government as a political one and wished to avoid being considered an "ethnic" party. This does not, however, reduce the serious nature of the information cited above. Given the conclusions of the human rights reports of 1993, the risk of a genocide could not be disregarded in the deteriorating security situation of 1994. It should also be said that soon after the massacres started, the RPF, in a statement dated 13 April, did identify what was happening as a genocide.

Members of the Interim Government have since been indicted at the ICTR for their roles in the Rwandan genocide. One question that arises from the Inquiry's study of the archives of the UN is whether the accountability of these persons for the ongoing massacres was made sufficiently clear to them at the time. To an extent, this brings into focus a recurrent dilemma in crisis management: whether to negotiate with those in control irrespective of the acts they may have committed. In the view of the Inquiry, the United Nations had an obligation to make absolutely clear to the members of the so-called Interim Government the individual responsibility which accompanies the commission of genocide and war crimes.

6. Peacekeeping overburdened: inadequate resources and logistics

Rwanda was to prove a turning point in United Nations peacekeeping, and came to symbolize a lack of will to commit to peacekeeping, and above all, to take risks in the field. UNAMIR came about following a dramatic expansion of the number of peacekeeping troops in the field after the end of the Cold War. However, by the second half of 1993, the enthusiasm for United Nations peacekeeping of previous years was on the wane among key member states, the capacity of the Secretariat, in particular the DPKO, to administer the approximately 70,000 peacekeepers wearing blue berets was overstretched, and several existing operations were facing severe difficulties.

In a report to the Security Council dated 14 March 1994 entitled "Improving the capacity of the United Nations for peacekeeping", the Secretary-General outlined the unprecedented growth of United Nations peacekeeping during the preceding five years. At the same time, however, he also mentioned that international enthusiasm for peacekeeping was diminishing. He pointed out the difficult financial situation the United Nations was facing, with over \$1 billion in outstanding assessments to peacekeeping operations.

UNAMIR's poor quality and lack of capacity had a key effect on the way the mission dealt with the unfolding crisis after 6 April. However, the lack of resources and logistics had been a serious problem for UNAMIR from its inception, and continued to be so during the mission's later stages. It is significant that even the resolution establishing UNAMIR already included an invitation to the Secretary-General to consider ways of reducing the total maximum strength of UNAMIR. The

Secretary-General was asked to seek economies in planning and executing the phased deployment, and to report regularly on what had been achieved in this regard. Even the Belgian contingent, which was the strongest in UNAMIR, faced problems with recycled materiel and lack of arms. The Bangladeshi contingent arrived without even the most basic supplies. Troops lacked necessary training in a number of respects.

In his report to the Security Council dated 30 December 1993, the Secretary-General argued against a reduction of resource levels, writing that such a reduction would negatively affect the performance and credibility of UNAMIR in the discharge of its mandate. Although the Council did approve the deployment of the second battalion to the DMZ in its resolution 893 (1994) of 6 January 1994, again the Secretary-General was requested to monitor the size and cost of the mission to seek economies. The same request was reiterated in the Council's last resolution on Rwanda before the genocide, resolution 909 (1994) of 5 April 1994.

The logistical problems facing UNAMIR run like a constant thread throughout the correspondence between the Force Commander and Headquarters. Contingents arrived without normal materiel, which instead had to be brought in from the United Nations operations in Somalia and Cambodia. UNAMIR only received 8 APCs out of 22 requested, of which only five were road-worthy. The mission had a medical unit, but complaints were raised against the quality of the care.

In the weeks before the genocide, UNAMIR was still facing serious logistical problems. When the Secretary-General was to present his report to the Council in late March, the draft sent to Headquarters by Booh Booh highlighted both logistical difficulties and the need for more military observers. The Inquiry notes in this context that the final version of the report did not include the request from the field for an increase in the number of military observers by 48 which was contained in the original draft from Kigali.

The weaknesses of UNAMIR have been outlined above in relation to the mandate of the mission. The dire logistical situation facing the mission once the genocide started was summarized in a cable from Booh Booh and Dallaire to Annan and Goulding dated 8 April. Even as early as this, the cable described developments as a "very well planned, organized, deliberate and conducted campaign of terror initiated principally by the Presidential Guard". The cable went on to describe "aggressive actions" taken against opposition leaders, against the RPF, the massacre of Tutsi, against the general civilian population as well as direct and indirect fire against UNAMIR. The RPF had by then broken out of their compound, and UNAMIR describes full hostilities between the Presidential Guards and RPF. The cable asked the question "Is the mandate of UNAMIR still valid?"

The infantry in Kigali is described as being separated into camps isolated by fighting, and separated from their logistical support. "The mission is desperately short of life and operational sustaining support. The reserves required by the UN for this mission were either not brought by troop contributing countries or have not been provided to this mission." Most units are described as having between 1 - 2 days of drinking water, between 0 to 2 days of rations, and about a 2

Finally, a more determined effort should have been made to provide the United Nations with its own radio facility in Rwanda. Moreover, the political will and financial means should have been mustered to jam the notorious inciting radio station Radio Mille Collines. In the future, however, counteracting hate radio may not be enough. Attention must also be paid to the distribution of genocidal messages of hate over the internet.

The responsibility for the logistical problems faced by UNAMIR lies both with the Department of Peacekeeping Operations, in particular its Field Administration and Logistics Division (FALD), and with individual troop contributors. FALD should not have allowed UNAMIR to have the dire lack of resources described above. By April, six months after the establishment of the mission, these fundamental logistics problems should have been dealt with. However, the Inquiry also finds that troop contributors to UNAMIR did not provide their contingents with basic weaponry and other materiel for which they were responsible. The constant pressure by the Security Council on UNAMIR to save money and cut resources also created problems in a situation where the mission was too weak to start with.

7. The shadow of Somalia

It has often been said that UNAMIR was an operation which was created in the shadow of Somalia. In particular the deaths of the Pakistani and US peacekeepers in Somalia in 1993 had a deep effect on the attitude towards the conduct of peacekeeping operations. For instance, the UN commission of inquiry set up to study these tragic deaths in Somalia, whose report came out just as preparations were being made to strengthen UNAMIR in the wake of the genocide, concluded that "the UN should refrain from undertaking further peace enforcement actions within the internal conflicts of States" (S/1994/653)

For the Government of the United States the events in Mogadishu were a watershed in its policy towards UN peacekeeping. By May 1994, when the genocide in Rwanda began, President Clinton had enacted PDD25, a directive which placed strict conditions on US support for United Nations peacekeeping. The killings of the peacekeepers in Somalia also had a restrictive effect on the UN Secretariat, in particular with regard to the risks that could be assumed during peacekeeping operations and in respect to the interpretation of mandates. This legacy of Somalia was of particular importance to the conduct of UNAMIR.

8. Focus on achieving a cease-fire

After the President was killed and violence broke out, the focus of Booh Booh and Dallaire quickly became that of achieving a cease-fire. The reports from UNAMIR to the Secretariat emphasize this element: the negotiations with the so-called crisis committee and the RPF and concerns that the RPF would "break out" of the CND and the DMZ. Yet the genocide which began in Kigali and subsequently spread to the countryside had a different dynamic to that of a resumed conflict between two parties who had signed the Arusha Agreement. Given the warning signs, the nature of what was happening should have been recognized, and reported more clearly and at an earlier stage. This precise point was raised in the Security Council by Nigeria on 28 April, when the Nigerian Ambassador stated that too much attention was being paid to the cease-fire negotiations and too little to the massacres. The Inquiry finds it disturbing that records of meetings between members of the Secretariat, including the Secretary-General, with officials of the so-called Interim Government show a continued emphasis on a cease-fire, more than the moral outrage against the massacres, which was growing in the international community.

The persistent attempts to view the situation in Kigali after the death of the President as one where the cease-fire had broken down and therefore needed to be restored through negotiations, rather than

one of genocide in addition to the fighting between the RGF and RPF, was a costly error of judgment. It was an error committed by the Secretariat, the leadership of UNAMIR and the Members of the Security Council. Several Council members have criticized the quality of the analysis provided to them by the Secretariat in this instance. For a number of the non-permanent members at the time, a key to realizing the genocidal perspective to the killings in Rwanda was information provided to them by the NGO community.

9. Lack of analytical capacity

A problem in the United Nations response to the situation in Rwanda was the weaknesses apparent in the capacity for political analysis, in particular within UNAMIR, but also at Headquarters. With respect to UNAMIR, a key problem identified by the Force Commander in an interview with the Inquiry was the weak political representation in the reconnaissance mission to Rwanda in August 1993 and the lack of real understanding the team had about the underlying political realities of the Rwandan peace process. Once UNAMIR was set up, there was a lack of capacity for intelligence analysis. At Headquarters there was not sufficient focus or institutional resources for early warning and risk analysis. Much could have been gained by a more active preventive policy aimed at identifying the risks for conflict or tension, including through an institutionalized cooperation with academics, NGOs and better coordination within different parts of the United Nations system dealing with Rwanda.

A key issue in the analysis of the flow of information is whether it should have been possible to predict a genocide in Rwanda. The Inquiry has received very different replies to this question, both from Rwandese and international actors whom it interviewed. As indicated above, early indications of the risk of genocide were contained in NGO and United Nations human rights reports of 1993. The Inquiry is of the view that these reports were not sufficiently taken into account in the planning for UNAMIR. UNAMIR was viewed as a traditional peacekeeping operation under Chapter VI, established at the request of the parties to a two-sided conflict to assist them in the implementation of a peace agreement. Despite warning signs during the Arusha process, in particular related to the lack of commitment by extremists within the President's party to the peace process and to power-sharing, very little if anything seems to have been done in terms of contingency planning for the eventuality that the peace agreement was threatened or challenged. UNAMIR was established without a fall-back position or a worst-case scenario. There were warning signs of the possibility of a genocide in Rwanda, and furthermore clear indications that mass killings were being planned and could take place in Rwanda in early 1994. That failure to formulate a determined response to these warnings is due in part to the lack of correct analysis, both in UNAMIR and within the Secretariat, but also by key Member States.

One of the main tasks of UNAMIR was to monitor the observance of the Arusha Agreement. The delays in this process which were evident already during the first weeks of UNAMIR's presence in Rwanda took place against a backdrop of a steadily worsening security situation. Reports from the field did refer to the rising number of killings, serious ethnic tension, militia activities and the import and distribution of arms. Although the description of these threats in cables to Headquarters seemed at times divorced from the usually separate analysis of the difficulties incurred in the political process, these worrying factors were reported to Headquarters, in increasingly alarming tones.

In his report to the Security Council of 30 December 1993 (S/26927), the Secretary-General mentioned the existence of "a well-armed and reportedly ruthless group" operating in the area of the DMZ "with a view to disrupting or even derauling [sic] the peace process". After the United States requested more information regarding this group in the Council's consultations of the whole on 5 January 1994, the Special Representative and the Force Commander were asked to provide Headquarters with further details on this score. In a response dated 6 January, Dallaire described massacres on 17-18 and 30 November, in which 55 men, women and children were killed. Dallaire wrote that he did not have definitive proof of who was responsible for the massacres, but continued to say that the "manner in which they were conducted in their execution, in their coordination, in their cover-up, and in their political motives lead us to firmly believe that the perpetrators of these evil deeds were well-organized, well informed, well motivated and prepared to conduct premeditated murder. We have no reason to believe that such occurrences could not and will not be repeated again in any part of this country where arms are prolific and political and ethnic tensions are prevalent."

These are examples which, together with others cited in this report, such as the handling of the Dallaire cable, and the analysis of developments after the genocide began, show an institutional weakness in the analytical capacity of the United Nations. The responsibility for this lack of analytical capacity falls primarily on the Secretariat under the leadership of the Secretary-General.

10. The lack of political will of Member States

Another reason for the main failure of the international community in Rwanda was the lack of political will to give UNAMIR the personnel and materiel resources the mission needed. Even after the Security Council decided to act to try and stop the killing, and reversed its decision to reduce UNAMIR, the problems that the Secretariat had faced since UNAMIR's inception in getting contributions of troops from Member States persisted. This was the case throughout in May and June during the urgent attempts to set up UNAMIR II. The lack of will to send troops to Rwanda continued to be deplorably evident in the weeks following the decision by the Security Council to increase the strength of UNAMIR to 5,500. For weeks, the Secretariat tried to solicit troop contributions, to little avail. Although a few African countries did express a willingness to send troops, they did so with the proviso that they be provided with equipment and financed. By the time Operation Turquoise left Rwanda, UNAMIR only had the bare minimum number of troops to permit it to take over the areas which had been controlled by the French-led operation. The full contingent was only deployed several months later, by which time the situation on the ground had changed markedly. Recognition is due here to those troop contributing countries, in particular Ghana and Tunisia, which allowed their troops to remain throughout the terrible weeks of the genocide, despite the withdrawal of other contingents. In sum, while criticisms can be levelled at the mistakes and limitations of the capacity of UNAMIR's troops, one should not forget the responsibility of the great majority of United Nations Member States, which were not prepared to send any troops or materiel at all to Rwanda.

The political will of Member States to send troops to peacekeeping operations is of course a key to the United Nations capacity to react to conflict. The stand-by arrangements initiative is a welcome one in that it attempts to address the problem of the lack of available troops when missions are to be set up. Yet the standby arrangement system is equally dependent on the will of Member States to

commit troops and other personnel in a particular instance.

A general point about the need for political will is that such will must be mobilised equally in response to conflicts across the globe. It has been stated repeatedly during the course of the interviews conducted by the Inquiry that the fact that Rwanda was not of strategic interest to third countries and that the international community exercised double standards when faced with the risk of a catastrophe there compared to action taken elsewhere.

11. Failure to protect political leaders

UNAMIR was tasked with the protection of a number of politicians who were of key importance to the implementation of the Arusha Agreement. Moderate and opposition politicians quickly became targets as violence started after the crash of the Presidential plane. Some of them were saved, among them the Prime Minister Designate, Mr Twagiramungu. A number of others, however, were killed by members of the Presidential Guards and elements of the Rwandese army. Among those murdered were the Prime Minister, Mrs Agathe Uwilingiyimana, the leader of the Liberal Party, Mr Landoald Ndasingwa and the former Foreign Minister Mr Boniface Ngulinzira. The President of the Constitutional Court, Mr Joseph Kavaruganda, was taken away by armed elements of the Rwandese army and was never seen again. In these cases, UNAMIR did not succeed in providing the protection these personalities required.

In the case of the Prime Minister, the troops protecting did not to accompany her when she fled across the wall to the UNV compound. As has been described above, the troops surrendered their arms and were taken by the RGF to Camp Kigali, where they were subsequently brutally murdered. According to the family of Ndasingwa, the guards outside his home fled when soldiers of the Presidential Guards arrived at the house. Mr Ndasingwa, his wife, children and mother were all shot. And the family of Kavaruganda said that the guards outside his home did nothing to stop Rwandan soldiers from taking him away, or from beating members of his family, who subsequently fled. Finally, in the case of Ngulinzira, his family reproaches UNAMIR that the United Nations guards protecting him took him and his family to ETO. He was killed in the massacres that followed the Belgian contingent's evacuation of the school.

There is a pattern to these events which shows a failure by UNAMIR troops to guarantee the protection to these political personalities that they had been assured and expected. It is regrettable that not more could be done to resist the attacks by the Presidential Guards and other extremist elements against these politicians. As mentioned above, the Rules of Engagement which governed the mission permitted the use of force in self-defence, as well as action to prevent crimes against humanity. On the other hand, it must be recognized that the extremist forces had had time to observe the strength of the UNAMIR guard posts and overwhelm them with larger force.

The tragic killing of the Belgian peacekeepers also shows a number of problems in UNAMIR's capacity to deal with a crisis situation. When there were reports that the peacekeepers guarding the Prime Minister were in trouble, sufficiently decisive action was not taken by UNAMIR to determine what had happened and to prevent the killings. The Force Commander stated that, passing by Camp Kigali and seeing Belgian peacekeepers on the ground, he was unable to get the RGF driver of his car to stop. The Sector Commander for Kigali said that he did not know about the death of the Belgian paratroopers until 22.00. Although the Force Commander was prevented from reaching the

Belgian group at that point, it is a matter of concern that the communications between the different elements of UNAMIR did not seem to ensure a correct flow of information about the threat to the Belgians, and that no-one was able to investigate the fate of the paratroopers until after they were dead.

The failure in these instances seems to be attributable in some instances to a lack of direction from UNAMIR Headquarters, but also to the peacekeepers themselves, who by not resisting the threat to the persons they were protecting in some of the cases outlined above, as would have been covered by their Rules of Engagement, showed a lack of resolve to fulfil their mission.

12. Failure to protect civilians

The role of UNAMIR in the protection of civilians during the genocide is one of the most debated and painful issues of this period. Considerable efforts were made by members of UNAMIR, sometimes at risk to themselves, to provide protection to civilians at risk during the massacres. However, there do not seem to have been conscious and consistent orders down the chain of command on this issue. During the early days of the genocide, thousands of civilians congregated in places where UN troops were stationed, i.a., the Amahoro Stadium and the Ecole Technique at Kicukiro. And when UNAMIR later came to withdraw from areas under its protection, civilians were placed at risk. Tragically, there is evidence that in certain instances, the trust placed in UNAMIR by civilians left them in a situation of greater risk when the UN troops withdrew than they would have been otherwise.

According to the Force Commander and the Deputy Force Commander, the order to evacuate was not given by UNAMIR Headquarters. The order would seem to have been taken by the Belgian command within UNAMIR. There is no doubt that the decision to evacuate the school, leaving thousands of refugees behind at the mercy of the waiting forces of the Interahamwe, is one which has caused enormous pain to the Rwandan people, in particular the survivors of the genocide. The perception that the UN knowingly abandoned a group of civilians has damaged trust in the United Nations severely.

When the UNAMIR contingent at ETO left, there could not have been any doubt as to the risk of massacre which awaited the civilians who had taken refuge with them. Indeed, the Interahamwe and the RGF had for days been stationed outside the school. The manner in which the troops left, including attempts to pretend to the refugees that they were not in fact leaving, was disgraceful. If such a momentous decision as that to evacuate the ETO school was taken without orders from the Force Commander, that shows grave problems of command and control within UNAMIR.

The Inquiry notes that the International Criminal Tribunal for Rwanda recently convicted Mr Georges Rutaganda of genocide and sentenced him to life imprisonment, i.a. for his role in the assault on ETO.

13. Failure to protect national staff

It is a tragic aspect of modern conflict that United Nations and associated as well as other humanitarian personnel are increasingly the targets of violence during armed conflict. The genocide in Rwanda took its toll among the personnel of the United Nations: fourteen peacekeepers and a number of local civilian staff were brutally killed. The efforts to strengthen the protection of United

Nations and associated personnel since 1994 have been most encouraging, but more could still be done, not least in order to broaden the scope of the protection afforded by the United Nations convention on this subject.

The Inquiry met with several persons who were members of the national staff of the United Nations in Rwanda at the time of the genocide. When the international civilian staff of the United Nations were evacuated, national staff were left behind. There is considerable bitterness among the national staff at what is perceived as a double standard within the United Nations as to the safety of different groups of staff members. It was even alleged that United Nations staff members may have been at greater risk than others as a result of their employment with the organisation. The United Nations regulations at the time precluded the evacuation of national staff. While the decisions taken at the time may have been in conformity with United Nations regulations, there can be no doubt of the damage caused by these rules to the trust between members of staff. The Inquiry feels that the subsequent change in staff regulations permitting the relocation within the country of national staff is a positive step, but also feels that it is necessary to look actively at the possibility of providing for evacuation in cases where relocation may be a less preferable option. It goes without saying that each staff member, international or national, must know precisely what protection can be expected in times of crisis. The mistaken perception among national staff members in Rwanda that the United Nations would and could protect them shows that a serious failure on the part of those in charge of security

14. Flow of information

The flow of information between the field and the Secretariat took place at several levels. Code cables were sent either from the Special Representative or the Force Commander, addressed to the Secretary-General, to the Heads of Department concerned, mainly Annan as head of DPKO and Jonah or Goulding, as heads of DPA, or to Baril. Cables from Headquarters were normally signed either by the Head of Department, or in some cases by the Military Adviser, Chief of Staff of the Secretary-General or by his Special Representative to the Security Council. Cables from Annan were in practice often signed off by his deputy, Riza, who carried day-to-day responsibility for UNAMIR within DPKO. Code cables were at times sent with a restriction on distribution, labelled "only" for certain recipients. In addition to code cables, other correspondence was conducted by open fax. Written communication was regularly complemented by telephone conversations, on the substance of which there is little written record in the archives.

By the time of the Rwanda crisis, the Secretary-General had decided that he would be represented in the Security Council by a Special Representative. The Secretary-General himself rarely attended the consultations of the Security Council. Ambassador Gharekhan was appointed as Mr Boutros-Ghali's Special Representative on the Council. Gharekhan was tasked with briefing the Council on behalf of the Secretary-General on the full range of topics on the Council's agenda, often based on speaking notes prepared by the substantive departments concerned. These departments were normally not represented at the consultations of the whole. In addition to the material provided by the departments, Gharekhan informed the Inquiry that he regularly was in direct contact by telephone with the Special Representatives or the Force Commanders of missions on which he was about to brief the Council. While this procedure would have provided Gharekhan the opportunity for

a direct exchange of views with the field, from an institutional point of view this procedure excluded those responsible for the daily substantive work on issues discussed in the Council. The lack of direct contact between the substantive departments concerned and the Security Council created a disconnect which had a negative effect on the quality of the information provided to the Security Council, and must have made the understanding of substantive officers in the Secretariat of the deliberations of the Council much more difficult. Representatives of several Members of the Security Council whom the Inquiry has interviewed have complained that the quality of information from the Secretariat was not good enough. It should also be said that more could have been done by those Member States with in-depth knowledge of the situation in Rwanda to share information with the Secretariat.

There were problems in the flow of information from the field to Headquarters. UNAMIR presented a series of deeply worrying reports which together amounted to considerable warnings that the situation in Rwanda could explode into ethnic violence. In sum, information was available - to UNAMIR; United Nations Headquarters and to key Governments - about a strategy and threat to exterminate Tutsis, recurrent ethnic and political killings or an organised nature, deathlists, persistent reports of import and distribution of weapons to the population and hate propaganda. That more was not done to follow-up on this information and respond to it at an early stage was a costly failure: by United Nations Headquarters and UNAMIR but also by the Governments which were kept informed by UNAMIR, in particular those of Belgium, France and the United States. The lack of determined action to deal with the Dallaire cable is only part of this wider picture of failed response to early warning. Also, the fact that the United Nations was in close contact with certain key governments about this information does not change the fact that it should consistently and in equal detail have been brought to the attention of the whole Security Council.

15. Organizational problems

Organizational problems existed both within UNAMIR and within Headquarters which affected the capacity of the United Nations to respond to the events in Rwanda.

Within UNAMIR, it is clear that there were problems in the relationship between Booh Booh and Dallaire. The difficulties were known to the Department heads in New York, who did not however intervene. The difficulties may in part be traced to the fact that the Force Commander arrived first in the mission area and was the person to set up UNAMIR to begin with. Much later on, when the genocide began, their respective roles do not seem to have been clear. UNAMIR seems to have suffered from a lack of political leadership on the part of the Special Representative, but also from problems with regard to the military leadership because of the multitude of tasks the Force Commander had to cover during those first chaotic days. The archives of the mission also show that internal cooperation was problematic in key areas, one example being the difficulties in the cooperation between Booh Booh and his office and the Chief Administrative Officer, Mr Hallqvist, who resigned after a few months in service.

The relationship between the Secretary-General and the Security Council is a unique feature of the Charter of the United Nations. The Secretary-General has the opportunity, but also the responsibility, to bring to the attention of the Council issues which require action. The Secretary-General can have a decisive influence on decision-making in the Council, and has the capacity to mobilize political

will among the membership on key issues on the agenda. Boutros-Ghali was absent from New York during much of the key period of the genocide. The Inquiry understands that Secretaries-General cannot be present at every meeting of the Security Council. The archives show almost daily cables informing the Secretary-General of the unfolding events in Kigali and Headquarters related to Rwanda, and sometimes replies to Headquarters with comments by the Secretary-General. The Inquiry concludes that the Secretary-General was kept informed of key developments in Rwanda. However, the role of the Secretary-General in relation to the Council in true crisis situations such as that of the Rwandan genocide, is one which can only to a limited extent be performed by proxy. Without the opportunity of direct personal contacts between the Secretary-General and the Security Council as a whole, and with its members, the role of the Secretary-General in influencing Council decision-making cannot be as effective or powerful as if he were present.

16. National evacuations: international troops in different roles

The rapid deployment of the national contingents to evacuate expatriates from Kigali saved lives among the expatriate community. Nonetheless, the lack of coordination on the ground with the United Nations before the operations is a matter of concern. The leadership of UNAMIR, or of the Secretariat, should have been better informed about the evacuations being planned.

The rapidity of the response, whereby the French operation was dispatched within hours of the shooting down of the aircraft, also shows a disconnect in the analysis of the situation between these key Member States of the United Nations and UNAMIR. Immediately upon receipt of the information about the crash, France, Belgium, US and Italy evidently believed the situation to be so volatile as to warrant immediate evacuation of their nationals. During these first hours after the crash, UNAMIR was still struggling to identify the nature of what had happened, and to establish basic communication among its own units.

One particular element of concern to the Inquiry is the different roles played by Belgian troops during these crucial hours. The Belgian contingent was still the best equipped and strongest of UNAMIR. The arrival of Belgian national troops blurred the perception of the Kibat contingent. Dallaire also stated to the Inquiry that the Belgian troops within UNAMIR also began taking orders from, and sharing materiel, with the evacuation force. This undermined the capacity of UNAMIR to act in the early days of the genocide.

17. Operation Turquoise

The French-led mission named Operation Turquoise was a mission conducted with the authorisation of the Security Council although not under United Nations command. The Inquiry will limit its analysis of Operation Turquoise to those elements specifically relevant to its mandate: the role of the United Nations during the period until July 1994.

Views diverge as to the effectiveness of the operation in saving the lives of those at risk within the humanitarian zone. Many of Inquiry's interlocutors have credited Operation Turquoise with saving a number of lives in a situation where few other initiatives were being taken to do so, although concerns were also expressed about a number of difficult issues of principle, i.a. with respect to the Operation's relationship to the United Nations. The decision to authorize the operation was not a unanimous one, and considerable concerns were voiced about the mission by those five members of

the Council which abstained.

Like the rapid deployment of national evacuation forces, the sudden availability of thousands of troops for Operation Turquoise, after DPKO had been attempting for over a month to find troops to expand UNAMIR II, exposed the varying levels of political will to commit personnel in Rwanda. The Inquiry finds it unfortunate that the resources committed by France and other countries to Operation Turquoise could not instead have been put at the disposal of UNAMIR II.

The Secretary-General personally intervened in support of an authorisation of Operation Turquoise. The Inquiry notes that the Force Commander had sent substantive analysis of the possible problems which the operation might cause UNAMIR. One such difficulty was the perceived imbalance between the mandate of UNAMIR, which remained a Chapter VI operation throughout, and the Chapter VII authorisation given to Turquoise. To have two operations present in the same conflict area with the authorization of the Security Council but with such diverging powers was problematic.

The overlap of troop contributing countries also caused problems for UNAMIR. Indeed, on 21 June, Dallaire decided to evacuate 42 peacekeepers from francophone African States, Congo, Senegal and Togo and to replace them with United Nations personnel from Nairobi, Kenya, because of the negative reactions by the RPF caused by their participation in Operation Turquoise.

During the course of Operation Turquoise, there was on some occasions direct confrontation, or the risk of such confrontation, between the force and the RPF. As has been mentioned above, UNAMIR was asked to convey messages between the two, a role which must be considered awkward to say the least.

18. Rwanda as a member of the Security Council

The fact that Rwanda, represented by the Habyarimana government, was a member of the Security Council from January 1994 was a problem in the Security Council's handling of the Rwanda issue. In effect, one of the parties to the Arusha Peace Agreement had full access to the discussions of the Council and had the opportunity to try to influence decision-making in the Council on its own behalf. That a party to a conflict on the agenda of the Council, which was the host country of a peacekeeping operation, later subject to an arms embargo imposed by the body of which it was a member, shows the damaging effect of Rwanda's membership on the Council.

The damage was evident in the actions of the Rwandan representatives on the Security Council during this period. Both Secretariat officials and representatives of Members of the Council at the time have told the Inquiry that the Rwandan presence hampered the quality of the information that the Secretariat felt it possible to provide to the Council and the nature of the discussion in that body.

19. Final observations

On 15 November, 1999, a few weeks before the presentation of this report, the Secretary-General published a report on the fall of Srebrenica (ref A/54/549). Clearly, some of the criticisms directed at the actions of the United Nations in that report and the lessons learned drawn from them are also relevant to the present analysis of the role of the United Nations in Rwanda.

One such point is that "a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the

policy through to its logical conclusion” While the presence of United Nations peacekeepers in Rwanda may have begun as a traditional peacekeeping operation to monitor the implementation of an existing peace agreement, the onslaught of the genocide should have led decision-makers in the United Nations

The Inquiry agrees with the Secretary-General that “When the international community makes a solemn promise to safeguard and protect innocent civilians from massacre, then it must be willing to back its promise with the necessary means.”

In his report, the Secretary-General encouraged Member States to engage in a process of reflection to clarify and to improve the capacity of the United Nations to respond to various forms of conflict. Among the issues highlighted, he mentioned the gulf between mandate and means and an institutional ideology of impartiality even when confronted with attempted genocide. As is clear from the above, both of those issues formed part of the key failings of the UN in Rwanda. The Inquiry believes that the process of analysis and discussion suggested in the Srebrenica report should be undertaken promptly in order to address the mistakes of peacekeeping at the end of this century and to meet the challenges of the next one. The Inquiry hopes that the present report will add impetus to such a process.

There are institutional lessons to be learned from the Rwandan crisis with regard to the capacity and willingness of the United Nations to conduct peacekeeping operations. However, there are also lessons which need to be learned which relate specifically to the relationship between the United Nations and Rwanda.

The United Nations failed the people of Rwanda during the genocide in 1994. It is a failure for which the United Nations as an organization, but also its Member States, should have apologized more clearly, more frankly, and much earlier. The present report seeks to identify the scope and reasons of that failure. Based on the conclusions drawn about the problems in the response by the United Nations, the Inquiry has also formulated recommendations for the future. In so doing, the Inquiry hopes to provide a basis on which to build a better relationship between the Government and people of Rwanda on the one hand, and the United Nations on the other. This will require a true will for healing on both sides. The meetings which the Inquiry has held with both Rwandese and United Nations officials during the course of its work have shown that this will exists.

A renewed partnership will be necessary to deal with the challenges ahead. The aftermath of the genocide is still a reality - in the pain of those who lost loved ones, in the efforts to build reconciliation between Rwandans, in the challenges of bringing those responsible to justice, and in the continued problems of displacement as well as in the efforts to find ways to balance the needs and interests of those who survived the genocide within Rwanda and those returning from lives as refugees abroad. It is also still a reality in the continued existence of the Interahamwe as an armed force in the Great Lakes region, and in the continued instability in that area. The challenges of the future are ones where the United Nations can help Rwanda to rebuild and reconcile.

IV. Recommendations

The Secretary-General should initiate an action plan to prevent genocide involving the whole UN system, and aiming to provide input to the World Conference against Racism, Racial Discrimination,

Xenophobia and Related Intolerance in 2001.

Renewed efforts should be made to improve the capacity of the UN in the field of peacekeeping, including the availability of resources: political momentum for action should be mobilized at the Millennium Summit and Assembly. In each peacekeeping operation it should be clear which Rules of Engagement apply.

The United Nations

The early warning capacity of the United Nations needs to be improved, through better cooperation with outside actors including NGOs and academics, as well as within the Secretariat.

Efforts need to be made to improve the protection of civilians in conflict situations.

Further improvements in the security of UN and associated personnel, including local staff, are necessary. Consideration should be given to changing existing rules to enable the evacuation of national staff from crisis areas.

Cooperation between officials responsible for the security of different categories of staff in the field needs to be ensured.

An effective flow of information needs to be ensured within the UN system.

Further improvements should be made in the flow of information to the Security Council.

The flow of information on human rights issues should be improved.

National evacuation operations must be coordinated with UN missions on the ground.

Further study should be given to the possibility to suspend participation of the representative of a Member State on the Security Council in exceptional circumstances such as the crisis in Rwanda.

The international community should support efforts in Rwanda to rebuild the society after the genocide, paying particular attention to the need for reconstruction, reconciliation and respect for human rights, and bearing in mind the different needs of survivors, returning refugees and other groups affected by the genocide.

The United Nations should acknowledge its part of the responsibility for not having done enough to prevent or stop the genocide in Rwanda. The Secretary-General should actively seek ways to launch a new beginning in the relationship between the United Nations and Rwanda.

The Inquiry is aware that a number of steps have been taken over the past few years to improve the capacity of the United Nations to respond to conflicts, and specifically to respond to some of the mistakes made in Rwanda. For instance, welcome changes have been made with regard to how the Secretariat briefs the Security Council. Internal structures have also been set up with the aim of improving the Secretariat's capacity for early warning and early action. However, there is still need for determined action if the United Nations is to be better prepared to prevent future catastrophes than it was to prevent and respond to the tragedy in Rwanda. The Inquiry makes the following recommendations for action.

1. An action plan to prevent genocide. The Inquiry recommends that the Secretary-General initiate a United Nations action plan to prevent genocide. More than five years after the genocide in Rwanda, the time has come to make the obligation under the Genocide Convention to "prevent and to punish" genocide a concrete reality in the daily work of the United Nations. The plan should aim to increase awareness and capacity system-wide to prevent and counteract genocide and other

massive human rights violations, and should result in the implementation in practice of the lessons learned from the tragedies of Rwanda and the former Yugoslavia. Each part of the United Nations system, including Member States, should examine what active steps they should take to counteract such horrific crimes. The plan should include a follow-up mechanism to ensure that such steps are taken. An action plan to prevent genocide could provide concrete input to the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance scheduled for the year 2001.

As part of the plan, efforts at improving early warning and preventive capacity should include the prevention of genocide as a particular component. Specific training should be given to staff both at Headquarters, in agencies and programmes, and not least, personnel in field missions, to identify warning signs, analyse them, and translate warnings into appropriate action. Use should be made of the competence developed over the past years within the International Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda. In the technical field, enhanced cooperation between Member States and the United Nations should aim to improve capacity to block hate media. The plan should establish networks of cooperation with humanitarian organisations, academic institutions and other non-governmental organisations with the aim of enhancing early warning and early response capacity. An intensified dialogue should be established between the Secretariat and the Security Council on the need for preventive action, and when necessary, on the need for enforcement measures to counteract genocide and other massive human rights violations in the future.

Planning for peacekeeping operations should whenever relevant include the prevention of genocide as a specific component. In situations where a peacekeeping operation might be confronted with the risk of massive killings or genocide it must be made clear in the mandate and Rules of Engagement of that operation that traditional neutrality cannot be applied in such situations, and the necessary resources be put at the disposal of the mission from the start.

Identify situations as genocide when warranted and assume the concomitant responsibility to act. States must be prepared to identify situations as genocide when the criteria for that crime are met, and to assume the responsibility to act that accompanies that definition. More attention needs to be given to preventing crises from escalating or erupting into genocide.

2. The Inquiry recommends that action be taken to improve the capacity of the United Nations to conduct peacekeeping operations, and in particular to ensure the sufficiently rapid deployment of missions into the field. The issue is not a new one, and similar recommendations have been made by other bodies, but while the need has been repeated many times, the problem remains. The United Nations remains the only organization which can bring global legitimacy to peacekeeping efforts. Important initiatives can be taken at the regional level, but the United Nations must be prepared and willing to exercise the responsibility for international peace and security enshrined in its Charter, no matter where the conflict. The Inquiry hopes that the Secretary-General and the Member States of the Organization will use the opportunity provided by the Millennium Summit and Assembly next year to mobilise the political will necessary to solve the current problems facing United Nations peacekeeping, to look clearly at the challenges ahead, at what needs to be learnt from past failures, including in Rwanda, and what can be done to meet the challenges of tomorrow. This entails in particular:

– Ensuring the necessary resources for peacekeeping. Member States must be prepared to provide the necessary troops at short notice to the United Nations. Participation in initiatives such as the United Nations standby-arrangements needs to be increased, but equally importantly, matched by the political will to allow those resources committed to be deployed in specific conflict situations.

The credibility of United Nations peacekeeping depends on operations being given the resources necessary to fulfil their mandates.

It also requires that troop contributors refrain from withdrawing unilaterally from a peacekeeping operation when that withdrawal may be expected to jeopardize or put in danger the operation in question. Close coordination is necessary with the Secretariat about any decision to withdraw or reduce a contingent.

– Increasing preparedness to conduct contingency planning, both for expected new peacekeeping operations and to meet possible needs to adjust mandates of existing operations.

– Taking action to make logistical resources rapidly available to contingents lacking in material, either by enhancing the use of the logistic base at Brindisi or by means of donor contributions. The Secretariat should be provided with the resources to enable it to function as a clearing-house for needs and available materiel and training resources. Concrete discussions should be held between the United Nations and relevant regional and subregional organisations on how to improve the availability of materiel for peacekeeping. The Inquiry urges that new momentum be given to solving the recurrent need for logistical support for troop contingents from developing countries.

– Ensuring that mandates fully meet the needs on the ground. The overriding concern in formulating mandates must be what presence is needed on the ground, not short-term financial constraints. The Security Council should be presented with proposals reflecting the real needs of a mission, not ones tailored to a previously perceived consensus. Mandates must be made robust enough already from the beginning of a mission. They should also be flexible enough to allow the Force Commander the lee-way to adapt to changing circumstances on the ground.

– Ensuring that the leadership of an operation arrives in a well-planned manner. The Special Representative of the Secretary-General should be appointed early, should preferably have experience from peace negotiations which may have preceded a peacekeeping mission, and should be among the first to take up his post in the mission area. Good cooperation between the civilian and military leadership of a mission is essential.

– Ensuring full coordination between the Secretariat and other affected agencies in the planning and deployment of peacekeeping operations. It is also important to further improve coordination and cooperation between peacekeeping operations and NGOs active in the mission area.

– Ensuring that Lessons Learned from previous missions are integrated into the planning of new peacekeeping operations.

– Improve cooperation between the United Nations on the one hand, and regional and subregional organizations on the other. Existing contacts could be intensified, not least in order to enhance concrete cooperation with respect to peacekeeping activities. Regular and direct contacts between the Security Council and representatives of regional and subregional organizations active in the field of peace and security should be increased.

– There should never be any doubt as to which Rules of Engagement apply during the conduct of

a peacekeeping mission. Rules of Engagement must be given formal approval by Headquarters.

3. The United Nations – and in particular the Security Council and troop contributing countries – must be prepared to act to prevent acts of genocide or gross violations of human rights wherever they may take place. The political will to act should not be subject to double standards.

4. Improve the early warning capacity of the United Nations, in particular its capacity to analyse and react to information. Steps have been taken to improve the awareness of the need for early warning and early action within different parts of the Secretariat. Nonetheless, the Inquiry feels it essential both to continue to improve the capacity of the organization to analyse and respond to information about possible conflicts, and its operational capability for preventive action. Further enhancement of the cooperation between different Secretariat departments, UNSECOORD, programmes and agencies and outside actors, including regional and subregional organizations, NGOs and the academic world, is essential. As outlined under paragraph 1 above, the Inquiry believes that the prevention of genocide merits particular attention within the scope of early warning activities.

5. Improve efforts to protect civilians in conflict and potential conflict situations. Specific provisions related to the protection of civilian populations should be included in the mandates of peacekeeping operations wherever appropriate and ensure the necessary resources for such protection. In this context, the Inquiry supports intensified efforts by the Secretary-General and the Security Council to follow-up on the recommendations contained in the Secretary-General's recent report on the protection of civilians in armed conflict (S/1999/957).

A strong and independent role for the Secretary-General is an essential component in efforts by the United Nations to prevent conflict. The Secretary-General deserves the constant support of the membership of the organization in his attempts to promote an early resolution to conflict.

6. Seek further improvements in the security of United Nations and associated personnel, including local staff. The Secretary-General should actively consider expanding the possibility of evacuation to national staff of the United Nations. Members of the national staff must be kept clearly informed of the rules which apply to them. There should be no scope for misunderstanding about their status in the event of an evacuation.

7. Ensure full cooperation between officials responsible for the security of different categories of UN personnel in the field. Ensure functioning means of communication between such officials.

8. Improve the flow of information within the United Nations system. The trend towards a more coordinated approach to the prevention and resolution of conflicts means that information must be shared with all parts of the United Nations system involved in such efforts. In particular, an effective flow of information must be ensured between the Executive Office of the Secretary-General and the substantive departments of the Secretariat as well as between Headquarters and the field.

9. Further improve the flow of information to the Security Council. When the Secretary-General does not personally brief the Security Council, that task should fall on the officer most qualified from the substantive point of view to do so, which is often the case today. The Inquiry supports the continuation of the practice of briefings by representatives of substantive departments, but also encourages direct participation in the consultations of the whole by the High Commissioners for Refugees and Human Rights, Special Representatives of the Secretary-General and when relevant, UN funds and programmes. The more direct the flow of information, the better.

10. Improve the flow of information on human rights issues. Information about human rights must be a natural part of the basis for decision-making on peacekeeping operations, within the Secretariat and by the Security Council. Reports by the Secretary-General to the Security Council should include an analysis of the human rights situation in the conflict concerned. Human rights information must be brought to bear in the internal deliberations of the Secretariat on early warning, preventive action and peacekeeping. And increased efforts need to be made to ensure that the necessary human rights competence exists as part of the staff of UN missions in the field.

11. National evacuation operations must be coordinated with UN missions on the ground.

12. Membership of the Security Council. The fact that Rwanda was a member of the Security Council before and during the genocide was a problem. While recognizing the complexity of this issue, the Inquiry believes that consideration should be given in the course of ongoing discussions on the reform of the Council, to strengthening the possibility of other members of the Security Council or the General Assembly suspending the participation of a representative of a member state on the Council in exceptional circumstances such as that related to Rwanda. Article 27 (3) of the Charter of the United Nations, which provides that in decisions under Chapter VI, a party to a dispute shall abstain from voting in the Security Council, should be applied consistently. The difficulties inherent in the participation in Council action by the party to a conflict should also be borne in mind when electing new non-permanent members to the Council.

13. The international community should support efforts to rebuild Rwandan society after the genocide, paying particular attention to the need for reconstruction, reconciliation and respect for human rights. Donors should bear in mind the importance of balancing and meeting the needs of survivors, returning refugees and other groups affected by the genocide.

14. The United Nations should acknowledge its part of the responsibility for not having done more to prevent or stop the genocide in Rwanda. The Secretary-General should seek actively ways to launch a new beginning in the relationship between the United Nations and Rwanda, recognising the failures of the past but also establishing a commitment to cooperation in the future.

中國的少數民族政策及其實踐

中華人民共和國國務院新聞辦公室
一九九九年九月·北京

중국정부는 혁명 50주년을 맞이하여 소수민족정책 대강을 새롭게 발표, 변화하는 민족환경에 적극적으로 대응하기로 했다. 본지에서는 1999년 9월 27일 중국 국무원신문판공실에 발표된 새로운 중국의 소수민족정책과 그 실천을 전문 게재한다.

目 錄

- 一、統一的多民族國家
- 二、堅持民族平等團結
- 三、實行民族區域自治制度
- 四、促進各民族共同發展
- 五、保護和發展少數民族文化

一、統一的多民族國家

中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。迄今為止，通過識別并經中央政府確認的民族有56個，即漢、蒙古、回、藏、維吾爾、苗、彝、壯、布依、朝鮮、滿、侗、瑤、白、土家、哈尼、哈薩克、傣、黎、傈僳、佤、畚、高山、拉祜、水、東鄉、納西、景頗、柯爾克孜、土、達斡爾、羌、布朗、撒拉、毛南、仡佬、錫伯、阿昌、普米、塔吉克、怒、烏孜別克、俄羅斯、鄂溫克、德昂、保安、裕固、京、塔塔爾、獨龍、鄂倫春、赫哲、門巴、珞巴、基諾等民族。在中國，由于漢族以外的55個民族相對漢族人口較少，習慣上被稱為“少數民族”。

1990年中國第四次人口普查的數據表明，在全國總人口中，漢族人口占91.96%，少數民族人口占8.04%^①。1995年全國1%人口抽樣調查表明，在中國12億多人口中，少數民族人口為10846萬人，占全國總人口的8.98%，比1990年提高了0.94個百分點。

中國各民族分布的特點是：大雜居、小聚居、相互交錯居住。漢族地區有少數民族聚居，少數民族地區有漢族居住。這種分布格局是長期歷史發展過程中各民族間相互交往、流動而形成的。中國少數民族人口雖少，但分布很廣。全國各省、自治區、直轄市都有少數民族居住，絕大部分縣級單位都有兩個以上的民族居住。目前，中國的少數民族主要分布在內蒙古、新疆、寧夏、廣西、西藏、云南、貴州、青海、四川、甘肅、遼寧、吉林、湖南、湖北、海南、台灣等省、自治區^②。

中國自古以來就是一個統一的多民族國家。公元前221年，中國建立了第一個統一的多民族的

中央集權國家——秦朝。今天中國的廣西、雲南等少數民族較為集中的地方都在秦朝統一政權管轄下，並設有郡縣加以統治。漢朝（公元前206年～公元220年）繼承秦制，中央集權的封建國家更加強大。漢朝在西域（漢朝以後對今中國甘肅敦煌以西地區的總稱）置都護府，增設17郡統轄四周各民族，形成了包括今天新疆各族人民先民在內的疆域寬廣的國家。在漢朝與周邊的少數民族進行頻繁的各種交往活動中，漢朝之名也遂被其他民族用來稱呼華夏民族，形成了世界上人數最多的民族——漢族。經過秦朝的開創、漢朝的鞏固與發展，中國統一的多民族國家從此奠定。

漢朝以後，中國曆代中央政權發展和鞏固了秦漢“大一統”的多民族國家的格局。各個朝代的中央政權既有漢族建立的，也有少數民族建立的。公元十三世紀，蒙古族建立起統一的多民族的大元（1206—1368年）帝國。元朝在全國實行行省制度，在南方部分少數民族聚居的府、州設置土官（以少數民族首領充任并世襲的地方行政長官），在西藏設立主管軍政事務的宣慰使司都元帥府，西藏從此成爲中國領土不可分割的一部分，還設立澎湖巡檢司管理澎湖列島和台灣。元朝的民族成分包括現今中國絕大多數民族。公元十七世紀，滿族崛起，建立中國曆史上最後一個封建王朝——清朝（1644～1911年）。清朝在西域設立伊犁將軍并建立新疆行省，在西藏設立駐藏大臣，并確立了由中央政府冊封達賴、班禪兩大活佛的歷史定制，在西南地區實行“改土歸流”（少數民族地方行政長官由中央政府委派）等一系列政策。

中國曆史上雖然出現過短暫的割據局面和局部分裂，但統一始終是中國歷史發展的主流^③。

在長期的大統一過程中，經濟、文化交往把中國各民族緊密地聯系在一起，從而形成了相互依存、相互促進、共同發展的關系，創造和發展了中華文明。中國各民族相互依存的政治、經濟、文化聯系，使其在長期的歷史發展中有着共同的命運和共同的利益，產生了強固的親和力、凝聚力。

中國各民族團結合作，共同捍衛了統一的多民族國家。特別是近代以來，中國曾淪爲半殖民地半封建社會，中華民族遭受帝國主義侵略、壓迫和欺凌，陷入被壓迫民族的境地，爲捍衛國家的統一和中華民族的尊嚴，各民族團結奮鬥，共御外侮，與侵略者和民族分裂主義者進行了不屈不撓的鬥爭。十九世紀，新疆各族人民協同清軍消滅了阿古柏反動勢力，挫敗了英、俄侵略者企圖分裂中國的陰謀。十九世紀末和二十世紀初，西藏軍民在隆吐山、江孜兩次戰役中，重創英國侵略者。在中國人民反抗日本帝國主義侵略的八年抗戰（1937～1945年）中，各族人民同仇敵愾，浴血奮戰，其中的回民支隊、內蒙古抗日游擊隊等許多以少數民族爲主的抗日力量爲抗戰的勝利所作的貢獻爲世人熟知。針對極少數民族分裂主義者在帝國主義侵略勢力的扶持下，策劃和制造“西藏獨立”、新疆的“東突厥斯坦”、東北的僞“滿洲國”等違背歷史潮流和中華民族意志的分裂國家行徑，各民族人民進行了堅決的鬥爭，維護了國家的統一。

在中華人民共和國成立前，中國曆代政府雖都有一套關於民族事務的政策和制度，但無論是漢族還是少數民族建立的中央政權，民族間無平等可言。1949年中華人民共和國的建立，開闢了中國各民族平等、團結、互助的新時代。在中華人民共和國統一的民族大家庭內，各民族在一切權利完全平等的基礎上，自願地聯合和團結起來，相互促進，共同發展，致力於建設富強、民主、文明的新中國。

二、堅持民族平等團結

在中國，民族平等是指：各民族不論人口多少，經濟社會發展程度高低，風俗習慣和宗教信仰異同，都是中華民族的一部分，具有同等的地位，在國家和社會生活的一切方面，依法享有相同的權利，履行相同的義務，反對一切形式的民族壓迫和民族歧視。而民族團結是指：各民族在

社會生活和交往中的和睦、友好和互助、聯合的關係。民族團結要求在反對民族壓迫和民族歧視的基礎上，維護和促進各民族之間和民族內部的團結，各民族人民齊心協力，共同促進國家的發展繁榮，反對民族分裂，維護國家統一。中國政府曆來認為，民族平等是民族團結的前提和基礎，沒有民族平等，就不會實現民族團結；民族團結則是民族平等的必然結果，是促進各民族真正平等的保障。民族平等和民族團結作為解決民族問題的基本原則和根本政策，在中國的憲法和有關法律中得到明確規定。

《中華人民共和國憲法》規定：“中華人民共和國各民族一律平等。國家保障各少數民族的合法權利和利益，維護和發展各民族的平等、團結、互助關係。禁止對任何民族的歧視和壓迫”。中國各民族公民廣泛地享有憲法和法律賦予公民的各項平等權利。諸如：各民族公民不分民族、種族、宗教信仰，都同樣地享有選舉權和被選舉權；各民族公民的人身自由和人格尊嚴不受侵犯；各民族公民都有宗教信仰自由的權利；各民族公民都有接受教育的權利；各民族公民都有使用和發展本民族語言文字的權利；各民族公民都有言論、出版、集會、結社、游行、示威的自由；各民族公民都有從事科學研究、文學藝術創作和其他文化活動的權利；各民族公民都有勞動、休息和喪失勞動能力時從國家和社會獲得物質幫助的權利；各民族公民都有對國家機關和國家工作人員提出批評和建議的權利；各民族公民都有保持或改革自己風俗習慣的自由等等④。

中國政府採取了特殊的政策和措施，努力使憲法和法律規定的各民族一律平等的權利在社會生活和政府行爲中得到有效落實和保障，形成了各民族平等相待、團結和睦、友好互助的良好社會環境。

保護少數民族人身自由

中華人民共和國成立前，中國少數民族地區經濟社會發展很不平衡，有的處於封建農奴制社會，有的處於奴隸制社會，有的還處於原始社會末期。這些地區的少數民族群衆大都附屬於封建領主、大貴族、寺廟或奴隸主，可以被任意買賣或當作禮物贈送，沒有人身自由⑤。在西藏，形成于十七世紀并沿用了300多年的法律—《十三法典》、《十六法典》，將人嚴格劃分為三等九級：“上等人”是大貴族、大活佛和高級官員，“中等人”為一般僧俗官員、下級軍官和上等人的管家等，“下等人”是農奴和奴隸。“法典”規定：“上等上級人”的命价按屍量黃金計，“下等下級人”的命价僅為一根草繩，而“下等人”占西藏總人口的95%以上⑥。不改革少數民族地區落后的社會政治制度，憲法和法律規定的少數民族的各項平等權利就無法實現。

中華人民共和國成立后，根據大多數少數民族地區人民的意願，中國政府採取不同方法先后在少數民族地區逐步實行民主改革，并在五十年代末完成。這場改革廢除了領主、貴族、頭人等特權者的一切特權，消滅了人剝削人、人壓迫人的舊制度，使千百萬少數民族群衆翻身解放，獲得人身自由，成為國家和自己命運的主人。1959年在西藏進行的民主改革，徹底廢除了長達700多年的政教合一、貴族僧侶專權的封建農奴制度，昔日百萬農奴和奴隸獲得了人身自由，成了新社會的主人。

各民族平等參與國家事務的管理

在中國，各少數民族與漢族都以平等的地位參與國家大事和各級地方事務的管理，而且少數民族參與行使管理國家的權利受到特殊保障。在中國的最高權力機關全國人民代表大會的選舉中，充分反映了對少數民族權利的尊重。中國各少數民族都依據《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》的規定，選出代表本民族的全國人民代表大會代表，人口特別少的民族，即使達不到規定的產生一名代表的人數，至少也有一名代表。從1954年第一屆全國人民代表大會至今，曆屆全國人民代表大會中，少數民族代表在全國人民代表大會代表中所占名額

的比例，均高于同期在全國人口中所占的比例。1998年選出的第九屆全國人民代表大會代表中，少數民族代表共有428人，占代表總數2979人的14.37%，比同期少數民族人口占全國總人口的比例約高出5個百分點。

在地方各級人民代表大會中，少數民族聚居的地方，每一聚居的少數民族都有代表參加當地的人民代表大會。散居的少數民族也參加選舉代表本民族的當地人民代表大會的代表，而且每一代表所代表的人口數可以少于當地人民代表大會每一代表所代表的人口數。

國家大力培養使用少數民族干部，全國現有少數民族干部270多萬人。在中央和地方國家權力機關、行政機關、審判機關和檢察機關都有相當數量的少數民族人員，參加國家和地方事務的管理。目前，在中國全國人民代表大會常務委員會副委員長中，少數民族占21%，在全國政協副主席中，少數民族占9.6%；在國務院領導成員中，有一人為少數民族；在國務院的組成部門中，有兩位部長是少數民族；155個民族自治地方政府的主席、州長、縣長或旗長都由少數民族人員擔任。

確認少數民族成分

在中華人民共和國成立以前，中國究竟有多少少數民族，并不清楚。中華人民共和國成立后，爲了全面貫徹實行民族平等政策，從1953年起，國家組織了大規模的民族識別考察工作，辨別民族成分和民族名稱。識別考察從中國的歷史和現實情況出發，按照科學認定與本民族意願相結合的原則，只要具有構成單一民族條件的，不管其社會發展水平如何，不論其居住區域大小和人口多少，都認定爲一個民族。經過認真的調查研究，到1954年，中國政府確認了38個民族；到1964年，中國政府又確認了15個民族。加上1965年確認的珞巴族、1979年確認的基諾族，全國55個少數民族都被正式確認并公布。新中國的民族識別工作使許多不被舊中國的統治者承認的少數民族獲得了應有的承認，并與中國其他民族一樣享有平等權利。

反對任何形式的民族歧視和壓迫

舊中國在民族歧視和民族壓迫制度下，許多少數民族沒有平等的、準確的稱謂，有些少數民族地區的地名也帶有民族歧視和壓迫的含義。中華人民共和國成立以后，中央人民政府采取措施，于1951年發布了《關於處理帶有歧視或侮辱少數民族性質的稱謂、地名、碑碣、匾聯的指示》，廢除了帶有侮辱性的稱謂、地名等。有的少數民族稱謂雖然沒有侮辱性的含義，也根據少數民族自己的意願進行了更改，如僮族的“僮”改爲“壯”等。

在中國，任何煽動民族仇視和歧視，破壞民族平等團結的言行都是違法的。少數民族如遭受歧視、壓迫或侮辱，有向司法機關控告的權利，司法機關對此種控告必須負責予以處理。

中國加入了《消除一切形式種族歧視國際公約》、《禁止并懲治種族隔離罪行國際公約》、《防止和懲治滅絕種族罪行公約》等國際公約，并認真履行國際公約的義務，同國際社會一起，爲在世界各國實行民族平等，反對種族隔離、民族壓迫和民族歧視進行不懈的努力。

維護和促進各民族大團結

爲保障民族平等，加強民族團結，中國憲法規定：要反對大民族主義，主要是大漢族主義，也要反對地方民族主義。同時，國家還在全體公民中廣泛開展各民族大團結的宣傳和教育。在文藝作品、影視作品、新聞報道、學術研究中都大力倡導民族平等、民族團結，反對民族壓迫和民族歧視，特別是反對大民族主義。爲防止和杜絕意識形態領域的大民族主義和不平等現象的出現，中國政府有關部門、機構專門就嚴禁在新聞出版和文藝作品中出現損害民族團結內容等事項作出了規定。

自八十年代以來，中國政府及有關部門多次舉行民族團結進步表彰活動，對維護各民族平等權

利、促進各民族和睦相處和共同進步繁榮的單位和個人給予表彰和獎勵。1988年，中國政府在全國廣泛深入開展民族團結進步活動的基礎上，召開了第一次全國民族團結進步表彰大會，有565個先進集體、601名先進個人受到表彰。1994年，中國政府又召開了第二次全國民族團結進步表彰大會，1200多個模範單位和個人受到表彰。1999年，中國政府還將在北京召開第三次全國民族團結進步表彰大會。通過開展民族團結進步表彰活動，激勵先進，弘揚正氣，使民族團結成為強大的社會輿論和良好的社會風尚，不僅推動了民族團結進步事業的發展，而且對維護少數民族地區和整個國家的穩定也產生了深遠影響。

尊重和保護少數民族宗教信仰自由

中國是一個有着多種宗教的國家，主要有佛教、道教、伊斯蘭教、天主教、基督教等。中國少數民族群眾大多有宗教信仰，有的民族群眾性地信仰某種宗教，如藏族群眾信仰藏傳佛教。中國政府根據《中華人民共和國憲法》關於公民有宗教信仰自由的規定，制定了具體政策，尊重和保護少數民族的宗教信仰自由，保障少數民族公民一切正常的宗教活動。在中國，不論是信仰藏傳佛教的藏、蒙古、土、裕固、門巴等民族的群眾，還是信仰伊斯蘭教的回、維吾爾、哈薩克、東鄉、撒拉、保安、柯爾克孜、塔吉克、烏孜別克、塔塔爾等民族的群眾，以及部分信仰基督教的苗、瑤等民族的群眾，他們正常的宗教活動都受到法律的保護。目前，中國有清真寺3萬余座。在新疆有清真寺2.3萬座。在西藏，有藏傳佛教各類宗教活動場所1700多處。

使用和發展少數民族語言文字

中國各民族都有使用和發展自己語言文字的自由和權利。國家在五十年代組織人員對少數民族語言文字情況進行了全面調查，建立專門的民族語文工作機構和研究機構，培養民族語文專門人才，幫助少數民族創制、改進或改革文字，推進少數民族語文在各個領域中的運用。

目前，中國55個少數民族中，除回族和滿族通用漢語文外，其餘53個民族都有自己的民族語言。有文字的民族有21個，共使用27種文字，其中壯、布依、苗、納西、傣、哈尼、佤、侗、景頗（載佤文系）、土等十多個民族使用的13種文字是由政府幫助創制或改進的。

在中國，無論在司法、行政、教育等領域，還是在國家政治和社會生活中，少數民族語言文字都得到廣泛使用。在國家政治生活中，全國人民代表大會、中國人民政治協商會議召開的重要會議和全國或地區性重大活動，都提供蒙古、藏、維吾爾、哈薩克、朝鮮、彝、壯等民族語言文字的文件或語言翻譯。民族自治地方的自治機關在執行職務的時候，都使用當地通用的一種或幾種文字。在教育領域，各民族自治地方的自治機關根據國家的教育方針，依照法律規定，決定本地方的教育規劃和各級各類學校的教學用語。少數民族為主的學校及其他教育機構，使用本民族或者當地通用的語言文字進行教學。在新聞、出版、廣播、影視等領域，目前中國用17種少數民族文字出版近百種報紙，用11種少數民族文字出版73種雜誌。中央人民廣播電台和地方台用16種少數民族語言進行廣播，地、州、縣電台或廣播站使用當地語言廣播的達20多種。用少數民族語言攝制的故事片達3410部（集）、譯制各類影片達10430部（集）。到1998年，全國36家民族類出版社用23種民族文字出版各類圖書4100多種，印數達5300多萬冊。

三、實行民族區域自治制度

在中國，民族區域自治制度是中國政府結合中國實際情況採取的一項基本政策，也是中國的一項重要政治制度。中國的民族區域自治是在國家的統一領導下，各少數民族聚居的地方實行區域自

治，設立自治機關，行使自治權，使少數民族人民當家作主，自己管理本自治地方的內部事務。

中國的民族自治地方分爲自治區、自治州、自治縣（旗）三級。民族自治地方的建立有以下類型：（一）以一個少數民族聚居區爲主建立的自治地方，如新疆維吾爾自治區等；（二）以兩個少數民族聚居區聯合建立的自治地方，如青海省海西蒙古族藏族自治州等；（三）以多個少數民族聚居區聯合建立的自治地方，如廣西龍勝各族自治縣等；（四）在一個大的少數民族自治地方內，人口較少的少數民族聚居區建立自治地方，如廣西壯族自治區的恭城瑤族自治縣等；（五）一個民族在多處有聚居區的，建立多個自治地方，如寧夏回族自治區、甘肅省臨夏回族自治州、河北省大廠回族自治縣等。對於有些少數民族聚居地區，因地域太小、人口太少，不宜建立自治地方和設立自治機關的，中國政府通過在這些地區設立民族鄉的辦法，使這些地區的少數民族也能行使當家作主的權利。民族鄉是對民族區域自治制度的一種補充。

截止到1998年底，中國共建立了155個民族自治地方，其中自治區5個、自治州30個、自治縣（旗）120個，還有1256個民族鄉。在全國55個少數民族中，有44個民族建立了自治地方。實行自治的少數民族人口占少數民族人口總數的75%，民族自治地方行政區域的面積占全國總面積的64%。自治地方的數量和布局，與中國的民族分布和構成基本上相適應⑦。

中國所以實行民族區域自治制度，主要基於以下三個因素：一是中國在歷史上長期就是一個集中統一的國家，實行民族區域自治制度符合中國的國情和曆史傳統。二是長期以來中國的民族分布以大雜居、小聚居爲主。從各民族的人口構成來看，漢族一直占全國人口的絕大多數，少數民族的人口占少數。中華人民共和國成立初期，少數民族總人口僅占全國總人口的6%。除西藏、新疆等個別地區外，大多數民族地區的少數民族人口比漢族都要少。少數民族人口雖然少，但分布區域很廣，超過中國陸地面積的一半以上。長期的經濟文化聯系，形成了各民族只適宜於合作互助，而不適宜於分離的民族關係。三是自1840年鴉片戰爭以來，中國各民族都面臨着反帝反封建、爲民族解放而奮鬥的共同任務和命運。在共御外敵、爭取民族獨立和解放的長期革命鬥爭中，中國各民族建立了休戚與共的親密關係，形成了漢族離不開少數民族、少數民族離不開漢族、少數民族之間也相互離不開的政治認同。這就爲建立一個統一的新中國，並在少數民族地區實行民族區域自治奠定了堅實的政治和社會基礎。

民族區域自治是與中國的國家利益和各民族人民的根本利益相一致的。實行民族區域自治，保障了少數民族在政治上的平等地位和平等權利，極大地滿足了各少數民族積極參與國家政治生活的願望。根據民族區域自治的原則，一個民族可以在本民族聚居的地區內單獨建立一個自治地方，也可以根據它分布的情況在全國其他地方建立不同行政單位的多個民族自治地方；實行民族區域自治，既保障了少數民族當家作主的自治權利，又維護了國家的統一；實行民族區域自治，有利於把國家的方針、政策和少數民族地區的具體實際結合起來，有利於把國家的發展和少數民族的發展結合起來，發揮各方面的優勢。

中國的民族區域自治制度有如下兩個顯著的特色：一是中國的民族區域自治，是在國家統一領導下的自治，各民族自治地方都是中國不可分離的部分，各民族自治地方的自治機關都是中央政府領導下的一級地方政權，都必須服從中央集中統一的領導。上級國家機關在制定各項政策和計劃、進行國家經濟文化建設時，必須充分考慮各民族地區的具體情況和需要，動員各方面的力量予以幫助和支持。二是中國的民族區域自治，不只是單純的民族自治或地方自治，而是民族因素與區域因素的結合，是政治因素和經濟因素的結合。在中國，實行民族區域自治，既要有利於國家統一、社會穩定和民族團結，又要有利於實行自治的民族的發展和進步，有利於國家的建設。

中國民族區域自治制度的確立經歷了長時間的探索和實踐。1947年，在中國共產黨領導下，中國建立第一個省級少數民族自治地方——內蒙古自治區。1949年9月29日第一屆中國人民政治協商會議通過的具有臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》，將民族區域自治制度

確定為國家的一項基本政策和重要政治制度之一。1952年8月8日頒布的《中華人民共和國民族區域自治實施綱要》，對民族區域自治制度的實施，作了全面規定。在1954年制定及以後修正頒布的《中華人民共和國憲法》中，都將民族區域自治作為國家的一項重要政治制度加以規定。1984年頒布的《中華人民共和國民族區域自治法》，對少數民族自治地方的政治、經濟、文化等各方面的權利和義務作了系統的規定。中華人民共和國建立後相繼成立了四個自治區：1955年10月，新疆維吾爾自治區成立；1958年3月，廣西壯族自治區成立；1958年10月，寧夏回族自治區成立；1965年9月，西藏自治區成立。

《中華人民共和國憲法》規定，民族自治地方的自治機關是自治區、自治州、自治縣的人民代表大會和人民政府。民族自治地方的自治機關，其建立和組織均依據人民代表大會制度的基本原則，但又有別於一般地方國家機關。《中華人民共和國民族區域自治法》規定：民族自治地方的各民族都應有適當名額的代表參加各級人民代表大會；民族自治地方的人大常委會中應當有實行區域自治的民族的人民擔任主任或副主任；自治區主席、自治州州長、自治縣縣長由實行區域自治的民族的人民擔任，自治區、自治州、自治縣人民政府的其他組成人員要盡量配備實行區域自治的民族和其他少數民族的人員。

民族自治地方的自治機關在行使地方國家機關職權的同時，依據憲法和民族區域自治法的規定，還行使立法權，變通執行或者停止執行權，經濟發展權，財政權，少數民族幹部培養使用權，發展教育和民族文化權，語言文字使用和發展權，以及科技文化發展權等。

——民族自治地方的人民代表大會有關依照當地政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。截至1998年底，民族自治地方共制定自治條例126個，單行條例209個。

——民族自治地方的自治機關對上級國家機關的決議、決定、命令和指示，有不適合民族自治地方實際情況的，可在報經上級機關批准後，變通執行或者停止執行。根據《中華人民共和國婚姻法》第三十六條的規定，中國五個自治區和一些自治州結合當地的具體情況，制定了執行《中華人民共和國婚姻法》的補充規定，將婚姻法中關於公民的法定婚齡“男不得早於22周歲，女不得早於20周歲”的規定，修改為“男不得早於20周歲，女不得早於18周歲”。

——民族自治地方的自治機關在國家計劃的指導下，自主地安排和管理地方性的經濟建設事業，根據本地方的特點和需要，制定經濟建設的方針、政策和計劃。內蒙古自治區根據本地區的實際情況，制定並實施了一系列適合當地經濟發展的政策和措施，使本地區經濟得到了較快發展。1998年，全區國內生產總值達1192.02億元，人均國內生產總值5067元，財政收入達131.2億元，城鄉居民人均收入分別達4353元和1981元，這幾項指標分別比1997年增長9.6%、7.5%、17.9%、10.4%、11.3%^⑧。

——民族自治地方的自治機關根據國家建設的需要，採取各種措施從當地民族中大量培養各級幹部、各種科學技術、經營管理等專業人才和技術工人，充分發揮他們的作用。到1998年，廣西壯族自治區共有各類少數民族幹部37.29萬人，占全區幹部總數的35%。全區12個自治縣的政府主要領導都由實行區域自治的民族幹部擔任，62個民族鄉的鄉長也由建鄉的少數民族公民擔任；全區地（市）、縣、鄉各級黨政領導幹部中，少數民族幹部分別達到26.92%、39.71%和48.03%；在省部級、地廳級和縣處級後備幹部中，少數民族所占的比例也分別達到46%、32%和35%。西藏自治區到1998年藏族幹部在全區幹部總數中占74.9%，在西藏區、地、縣三級領導骨幹中，藏族及其他少數民族幹部已分別占78%、67%和62%，在科技幹部隊伍中，藏族及其他少數民族也占到60%以上。

——民族自治地方的自治機關根據國家的教育方針，依照法律，決定本地方的教育規劃，各級各類學校的設置、學制、辦學形式、教學內容、教學用語和招生辦法，自主地發展民族教育（見表一）。1949年以前，寧夏全區文盲率高達95%以上，沒有高等教育；現在一個結構合理、各類

教育事業互為補充、多層次辦學協調發展的教育體系已經形成。截至1998年，寧夏全區有各級各類學校6100多所，在校生達130多萬人，其中普通高等學校5所，在校生有1.1萬多人，全區非文盲率達到89.5%。舊西藏沒有一所現代意義的學校，文盲率高達95%；到1998年，全區已擁有各級各類學校4365所，適齡兒童入學率達到81.3%，文盲率減少了47個百分點。

表一：1998年與1952年少數民族自治地方教育事業發展對比

| 項 目 | 1952年 | 1998年 |
|----------------|--------|---------|
| 普通高等學校 (所) | 11 | 94 |
| 普通高等學校在校生 (萬人) | 0.45 | 22.64 |
| 中等學校 (所) | 531 | 13466 |
| 中等學校在校生 (萬人) | 20.94 | 529.64 |
| 小學 (所) | 59597 | 90704 |
| 小學在校生 (萬人) | 467.31 | 1240.90 |

素有“教育之鄉”美譽的吉林省延邊朝鮮族自治州，近50年來教育事業得到了長足發展。據統計，1998年全州小學學齡兒童入學率達到99.97%，升學率為99.98%；全州初中入學率達95.2%，畢業率為96.8%，基本普及了九年義務教育。全州高等教育、職業教育、成人教育逐步走上協調發展的軌道，大中專畢業生和中級以上知識分子占人口的比例超過了全國平均水平。

——民族自治地方的自治機關自主地決定本地區的醫療衛生事業發展規劃，發展現代醫藥和民族傳統醫藥，加強地方病防治和婦幼衛生保健，改善衛生條件，使少數民族的健康水平得到提高（見表二）。

表二：1998年與1952年少數民族自治地方衛生事業發展對比

| 項 目 | 1952年 | 1998年 |
|----------------------|--------|---------|
| 衛生機構 (個) | 1,176 | 16,700 |
| 病床 (張) | 5,711 | 393,000 |
| 衛生技術人員 (人) | 17,877 | 605,255 |
| 平均每個衛生機構 服務的居民 (人) | 47,619 | 10,139 |
| 每千人擁有病床 (張) | 0.10 | 2.32 |
| 平均每個衛生技術 人員服務的居民 (人) | 3,132 | 341 |

內蒙古自治區成立後，僅用三年時間就遏製了鼠疫的流行。寧夏於1963年控制了人間鼠疫。1961年在全國包括少數民族地區消滅了天花。西藏人均壽命由1959年民主改革時的36歲，增加到目前的65歲，嬰兒死亡率由四十年前的43%下降到1998年的3.7%。寧夏人均壽命由1949年前的只有30歲左右，增加到目前的69歲。

四、促進各民族共同發展

中華人民共和國成立前，農牧業是中國少數民族地區的主要產業，發展十分緩慢，一些地區仍停留在“刀耕火種”的原始農業生產方式，部分地區鐵制農具尚未得到使用，水利設施更是缺少。1949年，少數民族地區平均糧食畝產只有75公斤，全國少數民族地區農業總產值僅31.2億元。中華人民共和國成立前，少數民族地區幾乎沒有現代工業。1949年，全國少數民族地區工業總產值僅有5.4億元。交通、郵電和通訊事業也處在十分落后的狀態，運輸主要靠獸馱人背，汽車和公路極少，不少地區一封書信要走上一個月甚至更長時間，許多人沒有見過汽車和電話，西藏沒有一

公里公路。

中華人民共和國成立后，國家盡一切努力，促進各民族的共同發展與進步。國家根據民族地區的實際情況，制定和采取了一系列特殊的政策和措施，幫助、扶持民族地區發展經濟，並動員和組織漢族發達地區支援民族地區。《中華人民共和國民族區域自治法》中，有十三條規定了上級國家機關幫助民族自治地方發展的義務。國家在制定國民經濟和社會發展計劃時，有計劃、有意識地在少數民族地區安排一些重點工程，調整少數民族地區單一的經濟結構，發展多種產業，提高綜合經濟實力。特別是隨着近年來中國改革開放的不斷深入發展，國家加大了對少數民族地區的投資力度，加快了少數民族地區對外開放的步伐，使少數民族地區的經濟發展呈現新的活力。

加強少數民族地區基礎設施建設，促進基礎產業發展

從“一五”計劃（1953—1957年）開始，國家即在內蒙古、新疆、寧夏等民族地區安排了一批重點建設項目，如內蒙古包頭鋼鐵基地、寧夏的青銅峽水電站、新疆的石油勘探和內蒙古興安嶺林區的開發等。僅在五六十年代，國家就在少數民族地區建設了四川至西藏、青海至西藏、新疆至西藏等公路干線，建設了包頭至蘭州、蘭州至西寧、蘭州至烏魯木齊、貴陽至昆明、成都至昆明、成都至貴陽、長沙至貴陽等通往西北、西南少數民族地區的主要鐵路干線。國家先后在少數民族地區建設了一大批大中型工業企業，僅在五個民族自治區和云南、貴州、青海三省少數民族聚居地就建設了1400多家。

國家對少數民族地區的基礎設施建設和基礎產業發展十分關注，近年來優先在少數民族較為集中的中西部地區安排水利、電力、交通、環境保護和資源開發項目，並實行投資傾斜，引導外資更多地投向中西部地區。1998年，國家增加的財政投資用于中西部地區的占62%，中央財政用于中西部地區固定資產投資增長31.2%，高出東部地區14.9個百分點，創新中國成立以來最高水平。這些政策和措施有力地促進了少數民族地區的經濟發展（見表三）。據統計，1998年少數民族自治地方鐵路營業里程達1.73萬公里，是1952年的4.6倍；公路通車里程達37.41萬公里，是1952年的14.4倍；郵路及農村投遞總長度113.54萬公里，是1952年的8.6倍。

表三：1998年與1952年少數民族自治地方主要工業發展對比

| 項 目 | 1952年 | 1998年 |
|------------|-------|---------|
| 工業總產值（億元） | 5.4 | 5313.0 |
| 生鐵產量（萬噸） | 0.90 | 701.73 |
| 鋼產量（萬噸） | 0.06 | 632.80 |
| 原煤產量（萬噸） | 178.0 | 17568.6 |
| 原油產量（萬噸） | 5.20 | 2047.24 |
| 發電量（億千瓦小時） | 0.8 | 1323.1 |

近年來，在國家的大力幫助下，新疆陸續建成了烏魯木齊石化總廠、獨山子石化總廠乙烯工程等一批技術先進的現代化大中型工業項目和南疆鐵路、塔城機場、吐魯番—烏魯木齊—大黃山高等級公路等一批大型交通設施。據統計，在1978年至1997年的20年間，新疆建成投產項目5萬多個，其中大中型項目64個，形成固定資產1900多億元。這些投資使新疆的水利、交通、郵電等基礎設施環境有了很大改善。新疆現已成為全國第四大產油及加工區，是全國重要的棉、毛紡業基地和毛皮加工基地⑨。

中央政府對西藏的基礎設施建設和基礎產業發展給予了特殊的支持。1984年，中央組織九省市的人力、物力，用一年多的時間，在西藏援助修建了包括能源、交通、建材、市政建設等43項工程，投資達4.8億元。1994年，中央政府又決定由中央和全國其他省市無償援助西藏建設62項工

程，總投資超過40億元，現已有60項竣工。1997年，國家投資20.14億元的羊卓雍湖抽水蓄能電站竣工、發電。據統計，從五十年代到1998年，中央政府共向西藏投入400多億元，并調動了大量物資進藏。中央政府和其他省市的援助，極大地改善了西藏的基礎設施和基礎工業建設，如今西藏已擁有電力、采礦、建材、森工、毛紡、印刷、食品等現代工業。

發展少數民族地區農牧業經濟

中華人民共和國成立后，從中央到地方的各級政府積極領導少數民族農牧民開展農田基本建設和草原基本建設，采取各種措施發展農村經濟，提高農業生產水平。政府通過無償發放農具、發放生產資金、減免農牧業稅、發放無息或低息貸款等措施，扶持少數民族地區農村經濟的發展，取得了顯著成就（見表四）。1998年，少數民族自治地方農民人均純收入達1633.11元，是1980年的21.5倍。

表四：1998年與1952年少數民族自治地方主要農牧業發展對比

| 項 目 | 1952年 | 1998年 |
|-----------|---------|---------|
| 農業總產值（億元） | 31.2 | 3210.5 |
| 糧食產量（萬噸） | 1581.50 | 7295.43 |
| 大牲畜總數（萬頭） | 2439.2 | 5564.7 |

八十年代初，中央政府對西藏確定了“土地歸戶使用、自主經營”和“牲畜歸戶、私有私養、自主經營”的兩個長期不變政策，并對農民實行“免征免稅”的優惠政策，從而極大地調動了占西藏人口80%以上的農牧民的生產積極性，農業生產連年豐收。1998年西藏全區糧食總產量達85萬噸，比1959年增長4.6倍。為進一步改善西藏農牧業生產條件，國家在九十年代投資20多億元，綜合開發治理雅魯藏布江、拉薩河、年楚河“一江兩河”流域的農業基礎設施，整個項目計劃修建40項工程，項目完成后，受益耕地約占西藏現有耕地面積的45.6%。在國家的支持下，寧夏1989年以來在河套灌區先后完成了第一、二期農業綜合開發，開墾荒地4萬公頃，改造中低產田10萬多公頃，新增糧食生產能力近4億公斤^⑩。

為幫助民族鄉的發展，1993年中國政府制定了《民族鄉行政工作條例》，規定上級政府應在財政、金融、稅收、基礎設施建設等方面采取特殊政策和措施支持民族鄉發展經濟。在“八五”期間（1991~1995年），政府每年設立1億元貼息貸款，用于扶持少數民族地區發展鄉鎮企業。

加大少數民族地區改革開放力度

中國自七十年代末實行改革開放政策以來，少數民族地區同全國其他地區一樣，按照建立社會主義市場經濟體制的改革目標，實施了農村、國企、財稅、金融、投資、外貿、流通、社會保障、住房等方面的一系列改革，經濟體制和運行機制發生了根本性的變化，國民經濟的市場化和社會化程度明顯提高。同時，隨着國家全方位、多層次、寬領域對外開放格局的形成，少數民族地區發揮各自的沿海、沿江、沿邊特點，積極發展邊貿和對外經濟技術合作，對外開放進入新的階段，在全國對外開放總體格局中的地位和作用也日益突出。

七十年代末以來，國家在保留對民族地區的財政補貼并設立發展基金等多項優惠政策的同時，鼓勵少數民族地區從本地的實際出發，積極開展外引內聯，發展邊境貿易，支持少數民族地區通過積極穩妥的改革，推動社會經濟結構的調整，增強自我發展能力。

1987年，國家確定，在邊疆少數民族地區選擇一些條件較好的地方，借鑒國際上設立內陸開發區和邊境自由貿易區的做法，加快對外開放步伐。為活躍沿邊地區的經濟，富裕邊民，促進與周

邊國家的經貿合作，1992年國家決定進一步開放內蒙古自治區的滿洲里、二連浩特，吉林省的琿春，新疆維吾爾自治區的伊寧、博樂、塔城，廣西壯族自治區的憑祥、東興等少數民族較為集中的內陸邊境城市。1993年，國家選擇了呼倫貝爾盟、烏海市、延邊朝鮮族自治州、黔東南苗族侗族自治州、臨夏回族自治州、格爾木市、伊犁哈薩克自治州等七個民族地區作為改革開放的試點。

八十年代後，廣西壯族自治區的北海市被國家列為14個沿海開放城市之一，還有一市五縣列為國家沿海經濟開放區；烏魯木齊市、南寧市、昆明市、呼和浩特市、銀川市、西寧市、貴陽市等少數民族自治區首府和少數民族較多的省的省會城市被國家列為內陸開放城市；國家還先後批准了桂林市、南寧市、烏魯木齊市、包頭市四個民族地區大中城市建立高新技術產業開發區。

目前，新疆已同世界上70多個國家和地區建立了穩定的經貿關係。1992年至1997年，新疆進出口貿易總額達69.9億美元，年均增長21.1%。新疆六個開放城市和經濟技術開發區、邊境經濟合作區各方面的建設和招商引資都取得重大成果。新疆已開通15個開放口岸，蘭新鐵路復線和第二亞歐大陸橋的貫通，使一個現代化的西北國際大通道初步形成。

廣西對外開放以來，外來投資不斷增長。“八五”時期（1991~1995年）實際利用外資（含外國政府貸款）32.4億美元，比“七五”期間（1986~1990年）增長5.6倍。至1997年末，廣西累計批准外資項目8505個，合同外資金額137.9億美元，實際利用外資67.1億美元。目前，到廣西投資的國家和地區已達30多個○。

對少數民族地區實行優惠的財政政策

國家財政從1955年起就設立“民族地區補助費”，1964年又設立“民族地區機動金”，並採取提高民族地區財政預備費的設置比例等優惠財政政策，幫助少數民族地區發展經濟和提高人民生活水平。據統計，僅上述三項優惠政策，到1998年國家就對少數民族地區累計補助達168億元。1980年，中央財政又對五個民族自治區及貴州、雲南、青海三個少數民族比較集中的省實行定額補助制度，上述三項優惠政策也計入定額補助中繼續予以保留。從1980年到1998年，少數民族自治地區獲中央財政定額補助1400多億元。1980年，國家設立支援經濟不發達地區發展資金，其中很大一部分用於少數民族地區。1986年，國家設扶貧貼息貸款和以工代賑資金，其中很大一部分用於少數民族地區。1994年，國家實施“分稅制”財政管理體制改革，原有對少數民族地區的補助和專項撥款政策全都保持下來。國家在1995年開始實行的過渡期轉移支付辦法中，對西藏等五個自治區和雲南、貴州、青海以及其他省的少數民族自治州專門增設了政策性轉移支付內容，對少數民族地區實行政策性傾斜，政策性轉移支付額隨國家財力的增長不斷增加。1998年，中央對五個民族自治區和少數民族較為集中的貴州、雲南、青海省的一般性轉移支付額近29億元，占全國轉移支付總額的48%。

鼓勵少數民族地區發展貿易，照顧少數民族用品生產

國家對民族貿易實行優惠政策，扶持其發展，如1963年開始實行利潤留成照顧、自有資金照顧和價格補貼照顧的“三項照顧”政策等。為尊重少數民族的風俗習慣和宗教信仰，適應和滿足各少數民族生產生活特殊用品的需要，國家不僅確定了涉及服裝、鞋帽、家具、綢緞、食品、生產工具、手工藝品、裝飾用品、樂器等16個大類、4000餘個民族用品品種，而且還採取建立專門生產基地、優先保證生產資金和原材料供應、減免稅收、低息貸款、運費補貼等優惠政策。

1991年以來，國家結合改革開放的新形勢，對民族貿易和民族用品生產的優惠政策進行相應調整。“八五”期間（1991~1995年），國家對426個民族貿易縣的商業、供銷、醫藥企業和2300多家民族用品定點生產企業在信貸、投資、稅收和商品供應等方面給予優惠照顧，並設立專項貼息貸款用於民族貿易網點建設和民族用品定點生產企業的技术改造。1997年6月，國家出台了新的民

族貿易和民族用品生產的優惠政策，其中包括在“九五”期間（1996~2000年）每年由中國人民銀行安排1億元貼息貸款用于民族貿易網點建設和民族用品定點生產企業的技術改造，對縣以下（不含縣）國有民族貿易企業和基層供銷社免徵增值稅等。

扶持少數民族貧困地區擺脫貧困

中華人民共和國成立以來，儘管少數民族人民的生活有了很大改善，但由于自然地理的制約，以及社會發展程度低、生產條件差、科技和文化知識不夠普及等原因，少數民族較為集中的西部地區與東部沿海地區比較，發展相對落后，有些少數民族地區生產和生活條件還相當困難，還有部分少數民族人民的溫飽問題尚未得到解決。中國自八十年代中期大規模地開展有組織有計劃的扶貧工作以來，少數民族和民族地區始終是國家重點扶持對象。

在十多年的扶貧開發過程中，少數民族貧困地區除享受其他貧困地區扶貧開發的優惠政策外，還享受國家制定的一系列特殊政策：（一）放寬標準，擴大對少數民族地區的扶持範圍。1986年首次確定國家重點貧困縣時，將少數民族自治縣列為重點貧困縣的標準從全國統一的1985年人均收入低於150元放寬到200元，對牧區和民族地區的一些困難縣放寬到300元。當時確定的331個國家重點扶持貧困縣中有少數民族貧困縣141個，占總數的42.6%。1994年開始實施《國家八七扶貧攻堅計劃》時，重新調整了國家重點扶貧縣對象，在確定的592個國家重點扶持貧困縣中有257個少數民族縣，占總數的43.4%。（二）在扶貧資金和物資的分配上重點向少數民族貧困縣傾斜。國家在分配扶貧資金和物資時將五個自治區全部視同西部省區，予以重點扶持。部分省區在分配扶貧資金時專門切出一部分資金用于扶持少數民族貧困縣。據不完全統計，1996年至1998年國家共向257個少數民族貧困縣投入中央扶貧資金169.5億元，占扶貧資金總數的45%。（三）對少數民族貧困地區安排專項扶貧資金。從1983年到2002年，中央政府每年撥出2億元專款用于甘肅和寧夏少數民族比較集中的“三西”（甘肅省的定西、河西地區和寧夏回族自治區的西海固地區）干旱地區的農業建設。從1990年起，國家專門設立了“少數民族貧困地區溫飽基金”，重點扶持全國143個少數民族貧困縣。（四）積極開展同國際組織在少數民族貧困地區扶貧開發的合作。1995年以來，世界銀行在中國實施了三期扶貧項目，貸款規模總計6.1億美元，覆蓋了廣西、內蒙古、寧夏及其他省區的43個少數民族貧困縣。（五）組織東部省、市同少數民族地區開展扶貧協作。1996年，中央政府決定組織九個沿海發達省、直轄市和四個計劃單列市對口幫助西部10個貧困省、自治區，三年來共捐款捐物10.4億元，實施合作項目2074個，投資近40億元。

通過十多年的扶貧開發，中國少數民族地區人民的生產和生活條件得到了明顯改善。從1995年到1998年，257個少數民族貧困縣解決了1092萬人、1514萬頭牲畜飲水問題，五個自治區貧困人口從835萬人下降到473萬人，貧困發生率由12.4%下降到6.9%，貧困縣農民人均純收入從833元增加到1395元。同時，少數民族地區基礎設施建設進一步加快。1995年到1998年，新修基本農田1000多萬畝，修建公路6.9萬公里，架設輸變電線路11.7萬公里。

對少數民族實行寬于漢族的生育政策

為提高少數民族人口素質，加快自治地方的經濟社會發展，中國各自治地方的人民代表大會，根據國家有關少數民族也要實行計劃生育的精神，制定了本地區少數民族的計劃生育政策。其生育政策寬于漢族的生育政策，一般規定，少數民族家庭可以生育兩個或三個孩子；邊境地區和自然環境惡劣的地區、人口特別稀少的少數民族可以生育三個以上的孩子；西藏自治區的藏族農牧民可以不受限制地生育子女。這使得少數民族人口的增長速度高于全國平均水平。1953年全國第一次人口普查時，新疆的少數民族人口為454萬人，1990年全國第四次人口普查時，新疆的少數民族人口增至946萬人，到1998年，新疆的少數民族人口達到1046.01萬人，占新疆總人口的

62%。1952年，以達賴為首的西藏地方政府向中央政府申報的西藏人口為100萬人，到1998年，西藏人口已增至252萬人，僅藏族人口就增加了120萬人。目前，藏族人口約占全自治區總人口的94%。

支持和幫助少數民族地區發展教育

民族教育是中國教育事業的重要組成部分。發展民族教育，對於提高少數民族人口素質，促進少數民族地區的經濟文化發展，有着重要意義。國家根據現代化建設的需要和發展教育事業的方針政策，堅持從少數民族的特點和民族地區的實際出發，積極支持和幫助少數民族發展教育事業。

國家採取了許多政策和措施支持少數民族教育事業的發展，如賦予和尊重少數民族自治地方自主發展民族教育的權利，重視民族語文教學和雙語教學，加強少數民族師資隊伍建設，在經費上給予特殊照顧，舉辦民族院校和民族班，實行定向招生，積極開展內地省市對少數民族地區教育的對口支援，全國支援西藏教育事業等。

國家對貧困地區特別是少數民族貧困地區的普及義務教育給予重點扶持。1993年，國家有關部門提出了經濟、教育比較發達的省、直轄市與國家重點扶持的143個少數民族貧困縣開展教育對口支援協作的意見，明確了協作關係和教育扶貧的主要任務。國家教育部和財政部聯合組織實施了國家貧困地區義務教育工程。按照工程規劃，在1995—2000年間，中央財政將投入39億元，加上地方配套資金將超過100億元。這項工程的啓動，對推動少數民族貧困地區的普及義務教育有着重要作用。國家鼓勵通過建立“希望工程”等形式資助民族地區發展基礎教育，如1995年湖南湘西土家族苗族自治州通過“希望工程”建成了136所希望小學，解決了數萬少數民族貧困兒童的失學問題。

國家興辦了一批民族院校。截至1998年，國家獨立設置的民族院校有民族大學和民族學院12所、民族師範學校59所、民族職業中學158所、民族中學3536所、民族小學20906所。民族院校先後開設了一些民族預科班，在其他的一些高等學校、中等專業學校和成人高等學校也相繼舉辦了相當數量的少數民族預科班。1998年，全國舉辦民族預科班的高等院校達80余所，當年計劃招生7142名。預科教育對提高少數民族學生的文化基礎知識，使更多的少數民族學生升入高、中等專業學校學習起了很大的作用，它已成為主要為少數民族學生舉辦的獨具特色的辦學形式。

五、保護和發展少數民族文化

中國各少數民族在長期的歷史發展過程中，都形成了本民族獨特特色和風格各異的文化。在中國，少數民族傳統文化受到尊重和保護，各民族都可以自由地保持和發展本民族的文化。

尊重少數民族風俗習慣

中國各少數民族的風俗習慣差異較大，具有不同的生產方式和生活方式，表現在服飾、飲食、居住、婚姻、禮儀、喪葬等多方面。國家尊重少數民族風俗習慣，少數民族享有保持或改革本民族風俗習慣的權利。在社會生活的各方面，政府對少數民族保持或改革本民族風俗習慣的權利加以保護。

在中國，約有十個少數民族有食用清真食品的傳統習慣。為妥善解決好食用清真食品的少數民族的飲食問題，國家在食用清真食品的少數民族較多的機關、學校、企事業單位，設立清真食堂或清真伙食，人數較少的採取幾個單位聯合舉辦或備專門竈具。在食用清真食品的少數民族較集中的地方，廣設清真飲食網點，在城市、交通要道、飯店、旅館、醫院，以及列車、輪船、飛機等交通設施上，設清真食堂或清真伙食點。國家對經營清真飲食有嚴格的規定，要求對食用清真

食品的少數民族食用的牛羊肉，在屠宰、包裝、運輸、加工、銷售等各環節上，都必須標明“清真”字樣。在食用清真食品的少數民族聚居的大、中城市，國家有關部門設立專門經營牛羊肉的批發部門或零售機構，并在政策上給予優惠。

中國各少數民族的喪葬習俗各有不同，有火葬、土葬、水葬、天葬等不同的葬法。政府尊重少數民族的喪葬習俗。對回族、維吾爾族等一些習慣土葬的少數民族，國家劃撥專用土地，建立公墓，并設立專門為這些少數民族服務的殯葬服務部門。現在，全國凡有回族等習慣實行土葬的少數民族居住的大、中、小城市，都建有公墓。同樣，對藏族實行的天葬、土葬、水葬，國家也給予保護和尊重。

中國各少數民族年節習俗豐富多彩。如：藏族的藏曆新年、“雪頓節”，回、維吾爾等民族的“開齋節”、“古爾邦節”，蒙古族的“那達慕”，傣族的“潑水節”，彝族的“火把節”，等等。各少數民族自由地按本民族的傳統習慣歡度節日，國家按照各少數民族年節習慣安排假日，并供應節日特殊食品。

保護少數民族文化遺產

為使各少數民族傳統文化得到保護，國家有計劃地組織對各少數民族的文化遺產進行搜集、整理、翻譯和出版工作，保護少數民族的名勝古迹、珍貴文物和其他重要歷史文化遺產。

國家成立了全國少數民族古籍整理出版規劃小組和辦公室，組織和領導全國少數民族古籍整理工作。全國現有25個省、自治區、直轄市，130個自治州、地、盟建立了民族古籍整理與研究機構，民族院校也建有古籍整理與研究機構。截至1998年，已搜集少數民族古籍12萬余種，整理11萬余種，出版古籍書籍5000余種。國家組織3000多名專家學者，完成了關於少數民族的五種叢書的編輯出版工作，包括中國少數民族簡史、少數民族語言簡志、民族自治地方概況等叢書400多種，9000多萬字。現在，中國55個少數民族都各自有了一部文字記載的簡史。

中國政府設立了中國少數民族三大英雄史詩《格薩爾》（藏族民間說唱體長篇英雄史詩）、《江格爾》（蒙古族著名的英雄史詩）、《瑪納斯》（柯爾克孜族著名的傳記性史詩）專門工作機構，有計劃有組織地進行收集、整理、翻譯、研究工作。出版了包括少數民族文字、漢文和多種外國文字版本的三大史詩以及一些研究專著，僅關於《格薩爾》就出版了300多萬字的大型學術資料匯編《格薩爾集成》，湧現出一批卓有成就的“格學”研究專家。近年來，國家撥付了以千萬元計的巨額資金支持校勘出版共計150部的傳統藏學的百科全書《中華大藏經》。

從五十年代初開始，中國各級政府以及文化藝術部門組織了數以萬計的人類學、社會學、民族學專家和文學藝術工作者，深入到少數民族聚居地區，搶救、搜集流傳在民間的傳統文化藝術。八十年代初，中國政府又投入大量資金和人力物力，搜集整理各民族民間文藝資料，編纂了《中國民間歌曲集成》、《中國民族民間器樂曲集成》、《中國民間故事集成》、《中國民間諺語集成》等包括各民族文學、音樂、舞蹈諸門類的十大文藝集成，共計整理出版310卷，全部出齊約450卷，總計約4.5億字。

近十年來，國家投入巨資對西藏拉薩的哲蚌寺、色拉寺、甘丹寺，青海的塔爾寺，新疆的克孜爾千佛洞等大批國家重點文物古迹進行了維修。特別是1989年至1994年，國家投入5300萬元、黃金1000公斤，對著名的布達拉宮進行了維修。各地還建立了一些博物館、文化館，搜集、保護少數民族文物。投資近億元的西藏博物館已建成使用。

繁榮少數民族文化藝術事業

國家和有關部門通過組建少數民族文藝團體、藝術院校、文化館和群眾藝術館等措施，大力培養少數民族文藝人才，繁榮少數民族文藝創作，發展少數民族文化藝術事業。五十年代初，在北

京建立了國家級的中央民族歌舞團，由各民族演員組成，創作各少數民族歌舞節目，到全國各地演出，還數十次把中國少數民族文藝節目帶到世界各國演出。到目前為止，全國民族自治地方有各類藝術表演團體534個，藝術表演場所194處，圖書館661個，群眾藝術館82個，文化館679個，文化站7318個，博物館155個。全國五個民族自治區和云南、貴州、吉林等省有24所高等和中等藝術院校，專門培養少數民族藝術人才。

曾經瀕于滅絕的維吾爾族巨大音樂經典套曲“十二木卡姆”，由四十年代末僅有兩三個高齡藝人能夠較完整地演唱發展到成立新疆木卡姆藝術團、木卡姆研究室，廣泛演唱，得到發揚光大。已有500多年曆史的藏戲不僅得到保護和發揚，而且在每年的雪頓節期間與其他歌舞、話劇相映生輝，使雪頓節成爲藏民族歡樂喜慶的綜合藝術節。

國家定期舉辦少數民族音樂、舞蹈、戲劇“孔雀獎”評比和少數民族題材的電影、電視、文學“駿馬獎”評選。國家自1992年開始在少數民族聚居的廣西、云南、西藏、新疆、內蒙古、黑龍江、吉林等九個省、自治區實施“全國萬里邊疆文化長廊建設”工程。幾年來，各級政府投入大量資金，建成了一批公共文化基礎設施，改善和豐富了當地的文化生活，受益的邊疆各族人民群眾達1000多萬人。

近十多年來，少數民族文化藝術團體擴大對外交流，活躍在國際舞台上，從中央到地方已有100多個少數民族藝術團體走向世界。

少數民族作家隊伍不斷壯大，一大批少數民族作家茁壯成長，創作了大量文學作品。中國作家協會少數民族會員的比例已超過10%，人數近600人。

少數民族工藝美術異彩紛呈。藏族壁畫藝術不斷充實，增加了表現藏族發展史和藏族人民新生活的內容。藏族卷軸畫唐卡藝術得到保護。維吾爾族、蒙古族的地毯、壁掛，從民族地區風行到全中國，外銷世界上許多國家和地區。布依、苗、瑤、仡佬等民族的蠟染，而今更爲流行，且圖案、花樣、品種都有很大發展。土家、壯、傣、黎、侗等民族的織錦技藝，已從過去的一家一戶的小型作業發展到織錦工藝廠，生產規模不斷擴大。

保護發展少數民族傳統醫藥

國家大力培養少數民族醫藥人才，在西藏、內蒙古、新疆等地相繼成立了藏醫、蒙醫、維吾爾醫高等院校，已培養民族醫藥人員2531人。其中西藏藏醫學院建立近十年來，共培養各類藏醫藥人才500多人。目前，全國共有民族醫院127所，其中藏醫院52所，蒙醫院41所，維吾爾醫院26所，其他民族醫院8所。國家積極扶持對少數民族醫藥的開發和應用。1992年，國家確定了蒙藥、藏藥、維吾爾藥的制劑中心，將傳統醫藥與現代研制技術相結合，已經生產了十幾種劑型，上百種藏藥、蒙藥、維吾爾藥品種。

發展少數民族傳統體育運動

中國少數民族傳統體育運動源于廣大少數民族群眾的生活，內容豐富，形式多樣，曆史悠久，特點鮮明，不僅具有高度的技巧，而且常常伴有歌舞、音樂，如賽馬、射箭、馬上游戲“呵羊”、摔跤、蕩秋千、跳板、賽龍舟、登山等等。中國各少數民族自治地方都建立了體育工作機構，積極培養少數民族體育人才，開展民族傳統體育和現代體育活動，提高少數民族的健康水平。現已挖掘、搜集、整理出少數民族傳統體育項目290多個。1953年，在天津舉辦了全國首次民族傳統體育表演及競賽大會，即第一屆全國少數民族傳統體育運動會。1982年後，中國每四年舉辦一次全國少數民族傳統體育運動會。第六屆全國少數民族傳統體育運動會于1999年9月在北京舉行，同時在西藏自治區首府拉薩設立分賽場。全國已有25個省、自治區、直轄市每四年舉辦一次少數民族傳統體育運動會。

中華人民共和國的五十年實踐證明，中國的民族政策是成功的，走出了一條符合自己國情的解決民族問題和實現各民族共同發展的正確道路。同時，中國政府也清楚地看到，由于曆史和自然地理等因素的制約和影響，中國中西部少數民族較爲集中的地區與東部沿海地區相比，在發展上還存在着較大差距，有部分少數民族地區人民還未解決溫飽問題，有些地區因生產條件較差嚴重影響持續發展。這些問題已經引起中國政府的高度重視，并正在采取措施加以解決。中國政府相信，隨着國家改革開放和現代化建設事業的發展，中國各民族必將得到更快、更好的發展，在即將到來的二十一世紀，中國各民族平等、團結、互助的關係必將得到進一步鞏固和發展。

注：

- ①中國少數民族人口情況，參見江平主編《中國民族問題理論和實踐》，第492—496頁，中共中央黨校出版社1994年版。
- ②中國少數民族分布情況，參見吳仕民主編《民族問題概論》，第383—385頁，四川人民出版社1997年版。
- ③中國統一多民族國家的形成，參見戴逸《中國民族邊疆史研究》和張傳璽《中國古代國家的曆史特征》兩文，載《中外曆史問題八人談》，中共中央黨校出版社1998年版。
- ④相關法律條文，參見《中華人民共和國民族政策法規選編》，中國民航出版社1997版。
- ⑤1949年前中國少數民族社會狀況，參見楊侯第主編《中國少數民族人權述要》，北京大學出版社1997年版。
- ⑥1959年前西藏社會曆史情況，參見《中國西藏社會曆史資料》，五洲傳播出版社1994年版。
- ⑦中國少數民族自治地方分布情況，參見吳仕民主編《民族問題概論》第386—390頁。
- ⑧參見《中華人民共和國1998年國民經濟和社會發展統計公報》，外文出版社1999年版。
- ⑨參見新疆維吾爾自治區人民政府新聞辦公室編《中國新疆》，五洲傳播出版社1999年版。
- ⑩參見寧夏回族自治區人民政府新聞辦公室編《中國寧夏回族自治區》，五洲傳播出版社1998年版。
- ⑪參見廣西壯族自治區人民政府新聞辦公室編《中國廣西壯族自治區》，五洲傳播出版社1998年版。

(新華社北京1999年9月27日電//人民日報1999年09月28日第2版)