

현대국가와 다문화주의

우리는 결국 '다문화주의' (multiculturalism)를 우리의 기본적인 속성으로 받아들이지 않다. 이는 우리 국가나 국민의 건강한 생존을 위해서는 물론, 보다 나은 내일への 발전을 위해서도 물리칠 수 없는 유일의 대안이다.

조 정 남 (한국민족연구원 원장 · 고려대학교 정치외교학과 교수)

세계화의 물결이 세상을 뒤덮고 있는 요즈음이다. 개별국가의 문턱이 낮아질 대로 낮아지고, 사람과 돈, 물자, 갖가지 문화가 이곳 저곳으로 거칠 것 없이 자유롭게 오가는 변화된 공간은 나날이 그 넓이와 깊이를 더해가고 있다.

어제와는 다른 이 같은 환경은 많은 새로운 변화를 우리에게 강요한다. 그러나 그러한 변화 중에서 우리에게 가장 분명한 모습으로 다가오고 있는 것 중의 하나는, 지금까지 우리 모두가 그토록 정성 들여 만들고 가꾸어온 우리들이 살고 있는 '국가' (state)라고 하는 집일 것이다. 우리가 그토록 애지중지하면서 만들고 발전시켜 온 국가라고 하는 집 가운데서도 많은 세계인이 가장 선호했던 집은 'nation-state' (일반적으로 '국민국가'라고 번역)라는 형태의 집이었다. 그러나 특정한 영토적 울타리 안에 많은 사람이 단일의 문화, 단일의 언어, 단일의 가치를 공유하면서 다수가 하나와 같이 일상불란한 동질성을 이룬 통일체로서의 구성원을 중요한 특성으로 하는 'nation-state'라고 하는 바로 이 집이 세계화의 엄청난 태풍 앞에 전에 없던 동요를 일으키고 있다.

세계화의 새로운 환경에서는 더 이상 한 국가의 울타리에 살고 있는 사람들이 단일적인 문화를 공유하기도, 단일의 언어적 통일을 기하기도 어려울 뿐 아니라, 더더욱 단일의 충성 대상을 가진 충성 공동체가 되기란 어려운 일이 되어가고 있음은 이제 '아주 이상한' 한두 나라의 예외적인 일만은 아니게 되었다. 이제는 어느 나라든 문명된 생활을 영위하고 있는 나라라면 그 국가 안에서 생활하는 있는 구성원에게 더 이상 이른바 '국민적 통일성'의 강요가 어려울 뿐 아니라, 현실적으로 불가능한 일이 아닐 수 없다. 지금과 같이 활짝 열린 공간에서 숨가쁜 왕래로 생활을 영위할 수밖에 없는 상황에서 단일의 언어, 단일의 문화, 단일의 충성과 같은 이른바 순수하고 통일적인 '구성원'만을 이상적인 형태로 생각하는 'nation-state'의 현실적인 의미는 상대적으로 퇴색하지 않을 수 없는 것이다.

물론 이 같은 시대환경의 변화에도 불구하고 개별 국가체제의 현실적인 필요성은 여전히 유효하며, 또 그 연장선상에서 'state'의 현실적인 역할과 의미는 계속적으로 보호되고 유지되어야 할 대상이다. 다시 말해 아무리 세계

화·국제화가 진전된다 하더라도 이것이 곧 기존의 개별 국가체제의 와해나 기능의 정지를 의미하는 것이 아님은 분명하다. 그러나 이렇듯 변화된 환경 속에서도 여전히 유효한 개별국가의 고유한 생명력을 인정한다는 것이, 단일성·통합성·획일성으로 상징되는 이른바 '국민국가'로서의 'nation-state'의 성격도 그대로 보존 강화되어야 한다는 의미는 결코 아니다.

현 세계의 전반적인 상황변화를 인식할 때 우리는 여기서 지금껏 우리가 맹목적으로 받아들여온 '국가'의 재구성성에 대한 필요성뿐 아니라, 이에서 한 걸음 더 나아가 국가의 중요한 구성 요소인 '국민' 또한 재구성되지 않을 수 없다. 고도로 통일되고 획일화된 기존의 '국민의 모습'은 새로운 환경에 대응하기 위한 보다 유연한 내용으로 재구성되지 않을 수 없는 현실적인 절박성이 있다.

한 국가에서 함께 생활하고 있는 전체 구성원이, 점점 다양화해 가는 되돌릴 수 없는 현실을 생각하면 이제 더 이상 경직된 하나의 통일적인 구성원 주형을 전제로 한 '국민'의 재구조화 작업은 이제 선택의 여지가 없다. 국가의 바람직한 구성원은 이제 더 이상 하나의 가마솥에 잡다한 내용물을 섞어넣어 결국은 그 '복잡성'을 잃고 하나의 단일물로 융해되어 나오는 단일의 국민 즉 'melting pot형 국민'이 아니라, 잡다한 구성요소들이 다정하게 공존하며 제각각의 색깔과 냄새를 그대로 유지하면서도 그들 고유의 개별성과는 또 다른 새로운 통합성을 이루어내는 이른바 'salad bowl' 같은 유익한 공존을 내용으로 하는 다원적인 국민이어야 한다. 이렇게 볼 때 우리가 지금의 시점에서 바람직하게 생각하는 다원적인 국민은 적어도 다음과 같은 몇 가지 속성을 자기의 것으로 하는 새롭고 개방적인 국민상일 수 있을 것이다.

현 세계의 전반적인 상황변화를 인식할 때 우리는 여기서 지금껏 우리가 맹목적으로 받아들여온 '국가'의 재구성성에 대한 필요성뿐 아니라, 이에서 한 걸음 더 나아가 국가의 중요한 구성 요소인 '국민' 또한 재구성되지 않을 수 없다. 고도로 통일되고 획일화된 기존의 '국민의 모습'은 새로운 환경에 대응하기 위한 보다 유연한 내용으로 재구성되지 않을 수 없는 현실적인 절박성이 있다.

먼저, 그것은 다양한 '주민권' (denizenship)을 중심적인 내용의 하나로 해야 할 것이다. 과거의 국민은

국적의 동일성이 가장 선결적인 전제였다면, 새롭게 모색되어야 할 국민상은 국적이라고 하는 법적인 기준보다도 현실적으로 그 나라의 어느 지역에 주민으로써 거주하고 있는 주민권에 대한 중요성을 우선시하는 사고와 연관되어야 한다. 비록 그곳 이웃사람들과 같은 국적을 가지고 있지는 않다고 하더라도 엄연히 장기간에 걸쳐 서로 이웃하면서 생활을 함께 하고 있는 사람들에게 대해 일정한 주민권을 부여하면서 같이 살아가는 이웃으로서의 적절한 공존방식을 제도화시키는 일이 현대 국가들이 마련해야 할 우선적 과제가 아닐 수 없다. 앞으로의 국가는 더 이상 '합법적인 국민들'만을 보호하고 그렇지 못한 주민들은 외면하는 좁은 의미의 국가가 아니라, 함께 살아가고 있는 주민 모두를 그들이 가진 법적인 거주 조건에 구애됨이 없이 함께 포용하는 개방적인 국가 즉 '주민 국가' (denizen-state)로의 적극적인 대처 태도가 요청되지 않을 수 없다.

다음으로, 다양한 '민족성' (ethnicity)을 또 하나의 중심적인 내용으로 해야 할 것이다. 오늘날과 같이 국경을 넘나드는 인적 교류가 활발히 진 상황에서는 한 국가의 울타리 속에서 하나의 민족만이 오순도순 순백의 민족공동체를 유지시킨다는 것은 불가능하다. 오랜 다민족국가가 아닌 이른바 전통적인 단일민족 국가에서도 다양한 인종과 민족집단의 공존은 이제 막을 수 없게 된 지 이미 오래다. 그렇다면 이 같은 엄연한 현실에 개별국가는 어떻게 대처해야 할 것인가. 답은 간단하다. 원하든 원하지 않든 이미 구체화된 다민족간의 공존 방식을 제도화해 나가는 것이

다. 이미 엄밀한 의미에서 단일민족의 혈연적 공동체를 유지시킬 수 있는 국가는 하나도 없다. 정도의 차이는 있지만, 모든 국가가 하나같이 '다민족국가' (polyethnic-state)일 수밖에 없다는 사실을 솔직하게 인정하고 이에 대한 적극적인 대처를 서둘러야 한다는 것이다.

여기에 이르면, 우리는 결국 '다문화주의' (multiculturalism)를 우리의 기본적인 속성으로 받아들이지 않을 수 없는 상황에 이르렀음을 알 수 있다. 이는 우리 국가나 국민의 건강한 생존을 위해서는 물론, 보다 나은 내일의 발전을 위해서도 물리칠 수 없는 유일의 대안이다. 다양한 문화와 가치, 그리고 다양한 민족집단과 그들의 개별적인 언어와 습관을 그대로 하나의 국가체제 속에 공존시키는 사상과 제도를 지칭하는 '다문화주의'는 결코 개별 국가의 분열이나 약화를 전제로 한 대안이 아니다. 오히려 이는 다양한 구성물을 평화롭게 공존시켜 그들이 가진 개별적인 능력간의 시너지 효과를 극대화함으로써 궁극적으로는 더욱 강력한 국력을 창출하기 위한 기제인 것이다.

한 나라의 민족정책에서 그 곳에 함께 살고 있는 이질적인 요소, 즉 이민족이나 외국인에 대한 적극적 포용정책이 갖는 의미는, 다문화주의의 건설이 현대의 세계화 환경에 적응하는 개별국가의 유일한 대안이라는 앞의 논의에서 이미 확인되었다고 본다. 대내적인 민족정책의 대상인 국내의 소수민족과 체류 외국인에 대한 효과적인 대처는 이제 그들 마이너리티뿐 아니라, 그들을 받아들이고 있는 수입국의 이익을 위해서도 더 이상 방치하거나 외면할 수 없는 일이다. 뿐만 아니다. 만약 국경으로 들어온 이들 마이너리티에 대한 다문화공존적 대처를 제도화하지 못한다면, 외국에 나가 생활하고 있는 많은 자민족 동포의 상황은 어떠한 것이며, 그들에 대한 정당한 대우를 모국 또는 모국의 동포로서 상대국에 어떻게 요구할 수 있을 것인가.

'가장 작은 정부가 가장 좋은 정부'인 것과 마찬가지로, 세계화라고 하는 새로운 국제질서가 세상을 엄습하고 있는 오늘날은 '작은 국가가 좋은 국가'라는 명제 또한 널리 확인되고 있다. 국가권력은 최소한의 선에서 그것이 보유하고 있는 독점적인 강제력을 행사하여야 하며, 이는 하나의 국가체제 속에 살아가는 다양한 구성 요소의 적극적인 용인이라는 점에서 더욱 그러하다.

오래 전부터 더불어 함께 살아온 전래의 소수민족은 물론, 삶의 터전을 찾아 유입되는 외국인과 그들의 다양한 문화에 대해서도 국가권력은 그들을 격리시키거나 배척하는 강제력보다는 그들과 함께 살아가는 공존의 터전을 마련하는 '다문화주의'적 대처 작업을 우선시해야 한다. 이는 '공존을 위한 작은 국가'가 바로 새로운 국제상황에 가장 효과적으로 대처하면서 더욱 강력한 국가로 만들 수 있는 유일한 대안이기 때문이다. '너'와의 평화적인 공존은 '너'를 위해서가 아니라 어디까지나 '나'를 위한 유일한 방책이라는 사실은, 같은 땅에서 함께 살아가고 있는 '너'인 마이너리티들에 대해서도 똑같이 유효하다.

유고연방의 대내 민족정책*

유고슬라비아 문제는 처음도 민족이었고, 끝도 민족이었다. 유고연방 대통령이 된 코스투니차는 연방의회에서도 소수당에 머물고 있다. 따라서 몬테네그로사회당의 지지를 얻기 위해 끊임없이 노력해야 하는 상황이다. 유고연방 그 자체라고 해도 과언이 아닌 세르비아공화국에서는 아직도 밀로세비치의 최측근인 밀루티노비치가 대통령직을 맡고 있으며 의회도 밀로세비치 추종자들이 주류를 이루는 상황이다.

김경숙 / 공주대 국제관계학과 교수

1. 서론

민족은 아득한 옛날부터 그와 같은 모습으로 존재해 오는 것이 아니라, 정치적으로나 문화적으로 구성되는 역동적 산물이다. 즉, 민족과 민족주의란 '문화적 가공품'으로서 '상상된 정치공동체'를 산출해 내는 것이다." 이러한 점 때문에 민족문제의 경우에도 비록 대안적인 결과들을 도출해 내려는 다양한 노력의 성공 가능성이 희박한 것이라 하더라도 이미 역사화된 기정사실들도 피할 수 있는 것이 아니었는가 하는 질문을 상정해 볼 수 있다.

1991년 구유고연방의 폭력적 해체 과정에도 이 질문을 적용해 볼 수 있을 것이다. 구유고연방의 민족문제는 이 나라가 인위적으로 구성된 사례라는 점과 티토 사후 실패한 실험이라는 측면에서 분석되어 왔다. 즉, 국가 구성원들의 역사적·종교적·문화적·사회경제적 상이성과 고대부터 전승되어 온 민족간 증오는 국가구성이 부자연스러운 것이었으며 따라서 구유고연방의 해체는 불가피한 것이었음을 설명하는 요인

들이었다.

그런데 이러한 분석 방법은 두 가지 점을 전제로 한다. 첫째, 구유고연방의 특수성과 인위성을 강조하는 시각은 단일민족 국가만이 자연스러운 것으로 지속적 유지가 가능하며, 정통성이 있는 것으로 보는 입장에서 출발한다는 점이다. 그러나 이는 모든 국가는 인간들이 구성해 낸 결과물이라는 점이 간과될 수 있으며, 현대의 복잡한 문화적·정치적 현상들을 지나치게 단순화시킬 우려도 있다. 둘째, 남슬라브민족의 부분 또는 전체는 항상 적대관계였으며 왕정과 공산정권만이 이러한 상호 보복적 폭력 정향을 억제했다고 보는 시각은 역사적 사실과 다르다는 점이다. 왜냐하면 2차 대전 중 내란기간을 제외하면 대부분의 세기 동안 이들 역시 둘 또는 그 이상의 민족이 공존해 왔기 때문이다. 그럼에도 불구하고 티토 사후 유고연방은 폭력적 해체를 겪고 말았다. 이에 본 논문에서는 구유고연방의 해체 양상을 개괄하고 그 동안의 분석처럼 연방해체가 불가피한 것이었는지, 아니면 폭력적 양상 만큼은 피할 수 있는 재앙은 아니었는지의 문제를 신유고

* 이 논문은 공주대학교 자체 학술 연구비(연구년 지원)에 의해 작성되었음.

연방 내에 잔류한 세르비아와 몬테네그로의 대내 이민
죽장책 전개과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 구유고연방의 해체과정 평가

구유고연방의 해체는 불가피했던 것 같다. 왜냐하면 티토 사후 몇 개 민족의 정치가들이 보인 정치적 계산과 언행이 10년간 계속 악화되어 온 정치적·경제적·사회적 위기와 맞물려 나타났기 때문이다. 티토 사후 유고는 특유의 다양한 민족간 갈등과 긴장으로 공동체의 생존조차 확보되지 못한 채 정권과 체제의 통통성이 취약한 상태에 있었다. 따라서 단지 피할 수 있는 것은 연방해체가 급격한 폭력적 방법에 의해 이루어지지 않도록 하는 것뿐인 듯 보였다. 그럼에도 불구하고 연방해체 과정에서 노정된 엄청난 중오와 폭력의 비인간적 야만성은 정치가들의 계획적인 선동과 역사적 기억에 대한 스테레오 타입화의 결과로 야기된 것이었다.

구유고연방은 고유한 역사와 문화·언어를 가지고 민족의식과 이념을 발전시켜 온 민족주의 시대에 있어 다 민족적 변칙의 사례이다. 그들은 유고슬라비아 이념의 공유와 외부지배로부터 자유로워지고 싶은 열망을 제외하고는 다양한 민족구성원간에 공통점이 거의 없는 셈이었다. 그러나 1941년 樞軸軍에 의한 파괴와 내전 및 상잔에도 불구하고 가능성이 없어보이는데도 생존해 났었다. 또 구유고연방은, 영향이 전혀 없었던 것은 아니나 월슨의 14개 조항에 의해 국가가 형성된 경우도 아니다. 그리고 전후 복구과정에 있어서 배경적인 힘이 되기는 했으나 티토와 공산주의가 주도한 민족해방 전쟁의 결과로 재창조된 것이라고 볼 수만도 없다. 구유고연방은 각기 분리되어 국가 단위가 적고 국력도 약한 경쟁적 상태에 있는 것이나 이리텐티즘으로 인해 외부로부터 침략받기 쉬운 상태로 있는 것보다 연방형태가 낫다고 판단했던 남슬라브인들에 의해 1918년에 건국되고 1943~1945년에 재건

국되었다. 이처럼 제1유고슬라비아 왕정과 제2유고슬라비아 공산정권으로 국가가 두 번 탄생하고 두 번 해체됨으로써 묻혀버린 유고슬라비아의 이념이란 민족이 散在하거나 混在하는 곳에서 국경을 획정하기가 불가능하다는 점과 이리텐티즘적 갈등이 불가피하다는 점을 보여주는 것이다.

1980년대 말에는 유고슬라비아가 당시의 형태로 지속될 수 없음이 명백하게 드러나기 시작했다. '제3의 유고슬라비아' 국가 형태에 관해 여러 가지 상이한 이념이 제시되었지만 '티토의 유고슬라비아' 식 연방 형태만은 더 이상 어느 누구도 원하지 않았다.

사실 유고인이 1당 및 권위주의적 공산지배나 자주관리적 시장 사회주의, 그리고 자기민족이 불이익을 당했던 것으로 생각했던 당시의 헌법 및 정치적 제반 장치에 대부분 만족했던 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 제2차 세계대전 이전 세르비아가 지배했던 왕조 시절 슬로베니아의 지도자 코로세치(Antun Korosec)가 "완전하지 못한 유고슬라비아라도 유고슬라비아가 없는 것보다는 낫다"고 했던 말에 동의하는 사람들도 많았다.

그러나 1989년 여름쯤에는 개혁공산주의 또는 반공산주의적 지도자들 중 이러한 코로세치의 주장을 상기시킬 만한 지도자는 없었다. 결국 이는 티토 계승자들이 어떻게 정부와 체제 그리고 국가 자체가 정통성을 상실해가도록 만들었는가 하는 문제가 된다. 또한 이는 유고슬라비아가 어떻게 그리고 왜 자신들이 가지고 있었던, 그리고 여타 동구국가들보다 빨리 그리고 보다 성공적으로 안정된 체제로 전환할 수 있었던 초기의 시장 메커니즘 및 정치적 준다원주의 실험과 경험을 실패로 이끌고 갔는가 하는 문제이기도 하다.

두 차례의 세계대전 사이에 세르비아인이 지배했던 유고슬라비아에서는 대부분의 비세르비아계는 자신들을 하나의 유고슬라비아 민족으로 융합하도록 계획된 선언과 정책하에 세르비아화됨으로써 그들의 민족

공동체가 위협받고 있다고 느꼈다. 반면 티토 시대의 유고슬라비아에서는 체제에 모두 만족하는 것은 아니었지만 민족의 존재 자체에 대한 두려움은 상대적으로 적었다. 당시의 개별적 남슬라브민족 그리고 1968년 이후부터는 이전에는 억압받던 코소보 알바니아계까지도 공화국으로부터 법률 및 문화적·민족적 정체성 제고를 인정받았다. 이처럼 어느 정도는 영토적·민족적 자율성을 인정하고 특히 세르비아계와 비세르비아계간의 경우처럼 필요에 따라 경쟁적 민족집단들간의 불만과 힘의 균형을 적절히 유지하는 방법을 통해 각각의 분절적 민족주의를 아우르며 담아내려 했던 티토의 전략은 연방의 생존을 가능하게 한 요인이었던 셈이다.²⁾ 그러나 1980년 이후의 문제는 그러한 전략이 부재하다는 이유에서 야기된 것만은 아니었다. 티토 지배의 마지막 단계에 시도된 준 연합적 연방주의는 더 이상 작동하지 않았다. 게다가 티토의 정책을 자신들을 분열시키고 약화시키기 위한 음모로 간주했던 세르비아인의 도전이 거셌다. 결국 세르비아인·알바니아인·슬로베니아인·크로아티아인 및 여타 민족 전부 또는 부분이 민족공동체로서의 삶과 민족자결권을 박탈당할지도 모른다는 판단을 하게 되는 과정에는 코소보가 시한폭탄을, 그리고 밀로세비치가 기폭장치를 제공한 셈이었다.

코소보 문제는 그 기원이나 역사적 측면에서 볼 때 동일한 영토 내에서 노정된 한 민족의 역사적 주장과 또 다른 민족의 인종적 주장간의 갈등이 빚어낸 전형적 사례이다. 그럼에도 불구하고 코소보 문제는 1987년까지는 비록 처리하기 힘든 난제이기는 했으나 주기적으로 발생하는 폭력 사태로 얼룩지면서도 기본적으로는 자치주 내에서 어느 정도 통제가 가능했다는 점에서 구유고연방의 북아일랜드 형태로 지속될 수 있는 것처럼 보였다. 그러나 세르비아인의 종주권 주장과 알바니아인의 코소보 영토 내 세르비아 유적에 대한 훼손 시도는 세르비아인의 민족적 감정을 자극했으며 이러한 민족주의를 이용해 코소보와 보이보디

나 2개 자치주의 자율권을 박탈한 신헌법하에서 세르비아의 대통령이 된 밀로세비치는 세르비아의 재단합과 주도가 이루어질 것으로 장담했다.

밀로세비치와 세르비아인의 전략과 민족주의적 열정이 자신들의 자율성과 소수민족 생존에 위협이 될 것임을 예견하고 관심을 표명한 첫번째 공화국은 슬로베니아였다. 이러한 가능성을 간파한 슬로베니아는 각기 독립된 주권을 가진 국가의 느슨한 연합 또는 분리를 주장했다. 1989년 슬로베니아와 세르비아간의 갈등은 곧 세르비아와 크로아티아간의 문제로 이어졌다.

밀로세비치가 크로아티아와 보스니아-헤르체고비나에 흩어져 살고 있는 세르비아인의 보호자임을 자처하고 나서고 크로아티아 내 세르비아인이 그들이 다수 인종인 이 곳에서 크로아티아 정부가 행한 '문화적 대량학살'을 비난하고 자치를 주장하는 시위를 전개해 나가자 크로아티아 내 크로아티아인과 보스니아-헤르체고비나의 슬라브계 모슬렘 및 크로아티아 소수민족은 점차 두려움을 느끼게 되었다. 이는 제1 유고슬라비아 왕조에서의 세르비아화 정책에 대한 기억을 가지고 있는 마케도니아인과 스스로 세르비아인이 아니라 몬테네그로 민족이라고 믿는 몬테네그로인도 마찬가지였다.

1989년 3월의 세르비아 신헌법 채택과 9월의 슬로베니아 헌법 선언은 모두 민족 감정들을 명기하고 있어 사실상 연방헌법에 위배되는 것이었다. 이러한 상황에서 슬로베니아와 크로아티아가 계획하는 느슨한 연합이나 연방 탈퇴는 세르비아측이 수용할 수 없는 것이었으며, 세르비아가 시도하는 1950년대 이후의 유고슬라비아보다 더 중앙집권화된 대 세르비아 단합안 역시 슬로베니아와 크로아티아에 의해 용납될 수 없는 것이었다.

1990년 말경 6개 공화국은 비록 완전하지는 않지만 경쟁적 다당 선거제도를 도입했다. 이에서는 슬로베니아의 당 서기장을 역임한 슬로베니아의 쿠찬 대

통령, 당에서 축출되어 반공산주의 활동을 했던 크로아티아의 투지만, 그리고 마케도니아의 글리고로프(Kiro Gligorov)를 포함한 前공산주의자나 호선된 사람들이 포함되기는 했으나 비공산주의계가 정부의 다수를 구성했다. 그러면서 모슬렘당·세르비아당·크로아티아당이 3민족으로 구성된 민족별 인구 구성 분포와 거의 정비례하는 양상을 보인 보스니아-헤르체고비나를 제외하고는 1990년 7월 지배정당을 세르비아사회당으로 개칭한 세르비아와 몬테네그로 공산 정부를 포함한 신정부는 정책과 정치적 정향에서 볼 때 민족주의적인 정당이었다. 보스니아-헤르체고비나만이 새로 구성된 집단 국가평의회와 정부가 한동안 불안정하나 다민족적인 양상을 보이며 유고슬라비아의 영토적 통합과 시민적 평화 수호를 맹세하고 있었다. 그러나 이 역시 구유고연방 전체가 해체된다면 불가능한 일일 수밖에 없는 것이었다.

이후 각 공화국의 민족주의적 정치가들은 내전이라는 위험 부담이 없이는 실현할 수 없는 정책들을 시도해 나갔다. 1990년 12월 23일 Demos정부에 의해 조직된 슬로베니아의 국민투표에서는 89%가 6개월 후의 완전한 독립을 골자로 한 정책에 지지했다. 1991년 3월 15일 세르비아 정부는 8인으로 구성된 유고슬라비아 집단지도 체제를 6일간 헌법상의 위기 상황에 처하게 했는데 이는 두 달 후 집단지도체제가 붕괴되는 단초가 되었다. 집단지도체제가 위기에 처한 다음 날인 3월 16일 “크라이나”(Krajina)로 불리는 크로아티아 내 세르비아 다수를 대변하는 세르비아 민족평의회는 자치를 선언함으로써 크로아티아로부터의 독립 시도 의사를 표명했다. 이후 심각한 폭력적 대립이 1990년 8월에 크로아티아의 前합스부르크 군사 변경 지역인 보이나 크라이나(Voyna Krajina)에서 시작되었다. 그리고 1991년 3월과 5월에 슬로베니아 중심과 동부지역에서도 사건이 발생했다. 이 지역들은 크로아티아인과 세르비아인이 수 세기 동안 공존해 왔던 곳으로 1991년 크로아티아의 분리 독립 전쟁에서

첫 전투장이 되었으며 구유고연방이 평화적으로 해체되기 어려운 것임을 나타내는 전조가 되었다. 이러한 양상은 두 번째로 보스니아에서, 그리고 세 번째로 코소보에서 나타났다.

이러한 사태의 여파가 지속되는 가운데 실시된 투표에서 대부분의 크로아티아 거주 세르비아인은 투표에 참여하지 않은 것으로 파악되기는 하였으나 84%의 투표자 중 90% 이상이 크로아티아의 구유고연방 잔류에 반대했다. 6월 20일 투지만 크로아티아 대통령과 쿠찬 슬로베니아 대통령은 경솔한 조치를 취하지 않을 것임을 천명하기도 했으나 이러한 언급이 있는 지 5일만에 크로아티아와 슬로베니아는 몇시간 간격을 두고 모두 연방으로부터 탈퇴했다.

결국 구유고연방의 해체와 내전의 책임은 정도는 각기 다르다 하더라도 구성 공화국 모두에게 있는 것이다. 물론 구유고연방을 세르비아 민족주의를 기반으로 한 일원론적 형태로 지속시키고자 함으로써 폭력을 촉발시켰던 밀로세비치의 책임이 가장 크다. 즉, 세르비아가 주도하게 되리라는 징후와 알바니아인의 기본권 및 자유, 몬테네그로의 독립, 코소보와 보이보디나의 자치, 세르비아의 비판적 언론과 반대파에 대한 밀로세비치의 억압은 슬로베니아와 크로아티아 및 모슬렘과 마케도니아인까지 연방으로부터 축출한 셈이 되었다. 그리고 밀로세비치의 지도하에 모든 세르비아인들이 단합된 국가에서 모여 살도록 하려는 위대한 세르비아 또는 통합된 유고슬라비아를 건설하고자 한 전략은 크로아티아와 보스니아-헤르체고비나로 하여금 폭력적 과정을 거치지 않고는 그들의 영토와 국민을 탈출시킬 수 없으리라는 확신을 가지게 만들었던 것이다.

처음으로 독립을 시도했던 슬로베니아는 인접 공화국들의 잇단 독립 시도의 첫 주자로 상처 없이 독립을 이룬 자신들에게는 단기간의 제한된, 그러나 여타 공화국들에게는 폭력을 초래하게 했던 책임이 있다. 1989년 여름 슬로베니아의 지식인과 공산주의자 및

비공산주의 정치가들은 슬로베니아의 독립을 목표로 설정하였는데 이들 내용 중 상당 부분은 밀로세비치 등장 이전부터 고려해 오던 것이었다.³⁾ 1991년 6월 25일 이전까지 몇 달간 시도된 이러한 목표 달성을 위한 조치는 1990년 여름 Demos 신정부 내에서 논의되던 전략과 유사한 것이었다. 따라서 그들은 오히려 밀로세비치의 도움으로 원하던 것을 이룬 셈이다. 이것이 가능했던 것은 슬로베니아의 경우 지리적으로 떨어져 있으며 공화국 거주민의 90%가 슬로베니아인이고 여타 공화국에는 슬로베니아인이 거의 거주하지 않는 동질적 인구 구성이라는 특별한 요인이 있었기 때문이었다. 1990년까지만 해도 밀로세비치를 포함한 모든 사람들은 슬로베니아만 독립해 나가고 연방은 지속될 것으로 보았다. 연방 내 나머지 지역에 있어서 폭력 양상이 야기된 것의 부분적 책임은 슬로베니아공화국민과 Demos 연합 및 1991년 6월 탈퇴를 주도했던 대중 여론의 자민족 중심주의적 선입관, 그리고 탈퇴를 위한 '연합모형' 계획의 공조자였던 크로아티아인 등 남슬라브인의 운명을 생각하지 않은 무관심으로부터 비롯된 것이라 할 수 있다.

크로아티아의 경우도 크로아티아 내 세르비아인이 독립된 크로아티아에서 2등 시민이 될지 모른다고 느끼는 두려움을 제대로 고려하지 못함으로써 내전으로까지 연결되도록 한 책임의 일단이 있다. 만약에 새로운 크로아티아 정부가 밀로세비치가 코소보와 보이보디나의 자치권을 박탈했던 것과 달리 크라이나의 자치권을 허용했다면 구유고연방의 상황은 달라졌을지도 모른다. 아마도 1990년까지 밀로세비치와 크라이나 세르비아인이 시도한 '보다 더 위대한 세르비아' 건설과 유고군의 폭력적 방법을 통한 연방 유지 노력을 저지하지 못한 것이 사실이라 하더라도 세르비아의 두려움을 제대로 인식했다면 이러한 세르비아의 시도를 방지할 수 있었을지도 모른다.

사실상 구유고연방은 비록 국제적으로는 국가의 사망에 대한 진단이 지연되기는 했으나 이미 크로아티

아와 슬로베니아의 탈퇴로 연방 해체가 이루어지기 전에 사망한 셈이었다고 볼 수도 있을 것이다.⁴⁾ 결국 이는 “유고슬라비아 이념” 속에 다민족을 묶어내고자 한 구유고연방 민족정책의 기본적 딜레마라는 원초적 문제와 다양한 이념과 역사 및 문화를 가진 다민족의 공존이 얼마나 어려운 것인가 하는 사실로 다시 환원될 수밖에 없는 것이다. 이에 연방 해체 과정에 가장 큰 책임이 있는 세르비아와 신유고연방에 함께 잔류한 몬테네그로의 대내 이민족 정책의 전개 양상을 통해 구유고연방의 해체가 폭력적 양상으로 귀결될 수밖에 없었던 원인을 규명해 보고자 한다.

3. 세르비아의 대내 이민족 정책

1. 인구 구성

1991년에 이루어진 인구 조사에서 응답자 중 세르비아공화국 내 거주자는 1,034만 5,464명이었으며 이 중 62.69%인 648만 5,596명이 세르비아인이었다. 이 조사에 알바니아인은 거의 응하지 않았으나 당시 세르비아 관리들이 추산한 알바니아인은 약 170만 명이었다. 그러나 이에 대해 알바니아측 대변인은 이 숫자는 고의로 낮추어진 것이며 몇 년간 코소보에서 약 10만 명의 알바니아인이 다른 지역으로 이주해 나갔음에도 불구하고 2백만 명을 상회할 것이라고 주장했다. 1981년 실시되었던 조사 통계와 비교해 보면 코소보 자치주의 세르비아인과 몬테네그로인은 14.9%에서 9% 이하로 감소된 것으로 나타났으며 반면 알바니아인은 프레체보(Presevo)·부야노바치(Bujanovac)·메드베디아(Medvedja) 등 세르비아의 인접한 3지구에서도 다수를 차지하고 있었다. 세르비아의 소수민족 중 두 번째로 많은 민족은 52만 명이 넘는 몬테네그로인이었으며 3번째는 34만 5,376명의 헝가리인이었다. 헝가리인은 주로 헝가리와의 접경지역인 북부 바예카(Baeka)와 북부 바나트(Banat)에 집중적으로 거주했다. 마자르족은 201만

2,517명으로 16.9%를 차지했는데 1981년 조사 이후 약 11.5%가 감소했음에도 불구하고 7개의 시에서 다수를 구성하고 있었다.

마자르인은 1991년 이래 강제 징집과 세르비아인들의 위협을 피하기 위해 1,000명당 1명 꼴로 보이보디나를 떠남으로써 그 수는 계속 감소했다. 크로아티아와 보스니아-헤르체고비나로부터 온 수천 명의 세르비아인이 보이보디나의 여러 지역에 재정착했는데 이로써 구성 민족 분포도는 세르비아인들에게 유리하게 바뀌었다. 1991년도 조사에 의하면 보이보디나 자치주의 세르비아인 수는 1981년 54.4%에서 10년 후 57.3%로 증가했다. 세르비아 내 모슬렘 수는 32만 7,290명으로 이 중 156,115명이 이 지역 인구의 60.5%가 모여 있는 산자크 지역의 6개 세르비아 시에 거주했다. 그러나 모슬렘 지도자들은 이 숫자가 16만 5천 명이 넘을 것이라고 주장했다. 이들은 노비 파자르(Novi Pazar) · 스예니차(Sjenica) · 투틴(Tutin) 등 시 지역에서 압도적인 다수를 이루었다. 1990년 이래 7만 명의 모슬렘이 세르비아군에 의한 박해와 엄중한 단속을 피해 산자크에서 이주한 것

로 보고되었다.

이 민족들보다 상대적으로 수가 더 적은 소수민족 중에는 집시가 13만 7,265명으로 집계되었다. 보이보디나와 베오그라드의 크로아티아인은 11만 5,463명으로 감소했다. 이들은 1991년 전쟁 발발 이후 3만 5천 명이 크로아티아 · 헝가리 · 서방으로 이주한 것으로 보고되었다. 슬로바키아인은 6만 7,234명으로 대부분 보이보디나에 거주하였다. 4만 8,437명의 마케도니아인과 4만 2,386명의 루마니아인은 주로 보이보디나의 바나트 지역에, 2만 5,124명의 불가리아 인은 대부분 불가리아 접경지역에 거주하는 것으로 나타났다. 또한 왈라키아인은 1만 7,557명, 터어키인은 1만 1,501명, 슬로베니아인은 8,747명으로 집계되었다. 그리고 인구의 4.5%에 해당하는 나머지는 루테니아인 · 우크라이나인 · 체코인 · 그리스인 · 독일인 · 폴란드인 · 러시아인이었다. 1991년 6월과 1993년 여름 두 차례의 내전 기간 동안 세르비아인들 역시 난민이 되어 크로아티아와 보스니아로부터 탈출했다. 1993년 7월 베오그라드는 이미 절박한 상태에 놓여 있던 세르비아 경제에의 심각한 영향을 우려하여 더

< 표1> 1991년도 구 유고연방의 민족 구성 양상

	세르비아 공화국	몬테네그로 공화국	구 유고연방 총계
세르비아인	6,428,420	57,176	6,485,596
몬테네그로인	140,024	380,484	520,508
알바니아인	1,686,661	40,880	1,727,541
헝가리인	345,376	0	345,376
유고슬라비아인	317,739	25,854	343,593
모슬렘	237,358	89,934	327,290
집시	137,265	0	137,265
크로아티아인	109,214	6,249	115,463
슬로바키아인	67,234	0	67,234
마케도니아인	42,577	860	48,437
루마니아인	42,386	0	42,386
불가리아인	25,214	0	25,214
루테니아인	18,339	0	18,339
왈라키아인	17,557	0	17,557
터어키인	11,501	0	11,501
슬로베니아인	8,340	407	8,747
기타	44,866	13,425	58,291
명확하지 않음	16,661	0	16,661
알려지지 않음	61,278	0	61,278

출처: Dusan Janic, 『Ethnic Conflicts Management - The Case of Yugoslavia』, (Longo Editore Ravenna, 1997), p. 183.

많은 난민 유입을 제한하는 정책을 공포하였다.⁵⁾

2. 정책의 역사적 개관

1. 공산화 이전

그리스정교를 믿는 세르비아인은 14세기 경 두산의 통치하에서 알바니아와 그리스 일대에 이르는 광활한 영토를 차지하며 전성기를 누리기도 했으나 1389년 오토만 터키와 코소보 전투에서 패배하고 이후 500여 년 간 터키의 지배하에 놓이게 되었다. 세르비아 이외에도 보스니아·마케도니아·몬테네그로 등 유고지역 남부에 위치한 공국이 차례로 터키의 지배로 넘어가게 되었으며 이들 지역에서는 이슬람화가 이루어졌다.

이런 상황에서도 발칸에 흩어져 살던 남슬라브족은 20세기 초까지 좋은 관계를 유지했고 19세기와 20세기 초에 민족주의의 발달도 이루었다. 유고지역에서 형성된 민족성의 기반은 남슬라브인의 언어와 삶의 유형으로부터 일체성의 기반을 찾고자 하는 것이었으며 이로부터 유고슬라비아 이념이 만들어졌다.

그러나 이러한 유고슬라비아 이념을 세르비아인들은 세르비아·몬테네그로·오토만과 오스트리아제국에 흩어져 있는 세르비아인을 세르비아를 중심으로 한 하나의 국가 내에 통합해 내는 수단으로 생각했다. 그러나 이는 제국들이 몰락하고 세르비아인뿐 아니라 크로아티아인·슬로베니아인들도 지배하는 강력한 세르비아왕국을 건설해야 가능한 일이었다. 따라서 세르비아의 정치 엘리트들은 여타의 남슬라브족이 각기 그들의 문화를 유지한다는 것을 수용하기 어려웠으며 이에 대해 다른 남슬라브족은 그들이 세르비아의 동화정책하에 놓여 있다고 생각했다.

특히 크로아티아인 역시 국력을 강화하기 위해 다른 남슬라브족과 결합하되 이는 독립된 크로아티아를 중심으로 왕국을 건설해야 한다고 생각했다. 이처럼 유고슬라비아 이념을 각기 다른 입장에서 해석하는

이중적 잣대는 세르비아와 크로아티아간의 경쟁으로 나타났고 종교의 차이와 맞물리면서 더욱 악화되고 상호간에 불신이 커져갔다.

제1차 세계대전으로 오스트리아가 발칸 지배를 끝내자 1918년 세르비아·크로아티아·슬로베니아 왕국이 건국되었다. 인구의 39%를 차지하는 최다수 민족이자 남슬라브 해방 투쟁 과정의 리더로서 세르비아는 새로운 정치적 통합체에서 지배적 지위를 차지하는 것을 당연하게 생각했다. 즉, 세르비아인에게 유고슬라비아는 기존의 민족국가인 세르비아왕국의 단순한 확장을 의미하는 것이었다. 그들은 이미 세르비아왕국이란 세르비아공국의 주민이었던 일리아 가라잔인(Ilija Garasanin)이 1844년에 제시한 '대 세르비아 계획'을 기초로 '모든 세르비아인을 하나의 국가 안에 규합한 것'으로 받아들이고 있었다. 따라서 크로아티아 정치가들의 강력한 반대에도 불구하고 1921년에는 중앙집권적인 헌법이 채택되었다. 그리고 행정부는 세계의 주요 남슬라브 집단이 구성한 정치적 연합에서 표명했던 중앙집권적인 일원주의(unitarism)의 개념을 기반으로 조직되었다. 정부 당국은 새로운 국가의 다민족적 성격을 인정하지 않았다. 결국 이에 불만을 품은 세력이 정치적 소요를 일으키자 세르비아의 알렉산더왕은 1929년에 헌법을 폐지하고 국명을 유고슬라비아('남슬라브인의 나라')로 개칭한 후 개인적 지배 체제를 정립해 나갔다.

두 차례의 세계대전 기간 중에는 국가 구조를 둘러싼 세르비아와 크로아티아의 상이한 입장 때문에 여전히 갈등이 계속되었다. 세르비아의 지도자들은 일원론에 기반을 둔 중앙집권적 국가를 추구했으나 크로아티아측은 양원론적 또는 연방제적 체제를 선호했다. 그러나 베오그라드는 크로아티아의 요구란 단지 이들이 왕국으로부터 분리해 나가기 위한 첫 단계 조치일 뿐이라고 생각했다. 반면 크로아티아의 정치가들은 점차 세르비아의 왕조를 과거 합스부르크 왕조 지배를 대체한 것 정도로 여기기 시작했다. 그러면서

유고슬라비아 의회의 기능을 방해하고 알렉산더의 권위주의에 저항했다.

유고슬라비아 최초의 민족국가인 신생 왕국은 이러한 갈등과 대립으로 국가통합을 이루기 전에 정치적·사회적 혼란으로 치달았으며 결국 제2차 세계대전 발발로 외세의 침략과 민족간의 내전을 동시에 겪어야 했다. 이 과정에서 민족간의 대립은 건잡을 수 없이 확대되었는데 크로아티아의 친나치 협력자인 우스타치와 세르비아 비밀경찰 체트니크의 대립과 티토가 이끄는 공산 빨치산에 의한 분쟁과 대량 학살은 구유고연방의 해체과정에서도 끝내 극복될 수 없는 알력의 씨앗으로 남게 되었다.

2. 티토 시기

공산정권이 수립된 후 티토는 두 차례에 걸친 세계대전의 역사적 경험을 교훈 삼아 민족간의 통합을 유지하기 위한 수단으로 연방제를 채택하고 어느 한 민족의 힘과 야망을 제한하는 민족정책을 구사했다. 이에 따라 대부분의 구유고연방 구성원은 단일한 유고슬라비아주의의 실패와 연방주의를 수용하였다. 그러나 세르비아 민족주의자들과 왕조주의자들은 연방의 틀 내에서도 여전히 강한 세르비아를 중심으로 하는 유고슬라비아를 생각한 반면 다른 민족집단과 공산주의자들은 약한 세르비아를 상정하는 연방주의를 구상했다.

공화국 구성에 있어 공산주의자들은 종족적 요소와 역사적 요소를 모두 고려하였다. 이를 위해 공산세력은 각 유고민족에게 영토적 기반을 부여해 주었으며 비슬라브계 소수민족에게도 세르비아 가장자리에 자치주를 만들어주었다. 이로써 공산당은 민족문제가 해결되었다고 생각했다. 그러나 마케도니아·몬테네그로·보스니아-헤르체고비나의 분리된 공화국 구성으로 세르비아의 영향력은 상당히 축소되었다. 뿐만 아니라 세르비아공화국 내에 코소보와 보이보디나의 자치주로서의 위상은 세르비아의 영향력을 더욱 격감시키는 것으로 세르비아 민족주의자의 분노를 초래하

게 되었다. 게다가 이렇게 구성된 각 공화국과 자치주에는 다른 소수민족이 포함되어 있었다. 즉, 한 공화국에서 다수를 점하는 민족이 다른 공화국이나 자치주에서는 소수민족을 구성하였는데 이는 연방 내에서 또 다른 민족 분류의 불씨가 되었다.

이런 상황에서 공산권력은 때로는 민족적 대립을 이용했으며 정치적 이익에 따라 일부 소수민족들에게 이익이나 불이익을 가했다. 세르비아와 크로아티아의 민족주의적 표현은 허용되지 않는 반면 작은 소수민족들과 주변 종족의 민족주의는 부추겨졌다. 이는 민족주의적인 경쟁을 종식시키기 위해 새로운 민족을 창조한다는 명분하에 이루어졌다. 따라서 모든 민족들의 불만이 심했다. 또한 티토는 전략적으로 중요한 지역인 마케도니아에서 마케도니아의 슬라브족을 별개의 민족으로 인정함으로써 세르비아·불가리아·그리스간의 경쟁을 없애고 이 지역을 연방 권력하에 연속시키려 했다. 그리고 이슬람인을 남슬라브의 새로운 민족으로 규정함으로써 보스니아와 헤르체고비나에서의 세르비아인과 크로아티아인간의 대립을 불식시키고자 했다.

1974년 헌법을 통해 티토는 권력의 분권화를 시도했다. 이 때부터 정치 및 경제의 중심이 공화국으로 옮겨졌으며 공화국들은 각 지역 공산당에 의해 통제되면서 유고슬라비아는 공화국의 연맹 형태로 바뀌어 갔다. 그리고 티토는 한 민족이 유고슬라비아 전체를 지배하는 것을 막기 위해 비토권에 기반을 둔 구성 민족간의 합의 도출 메커니즘을 구상했다. 이러한 체제는 최고의 중재자가 존재하는 한에서만 기능할 수 있는 것이었으며 결국 티토의 권위만이 구유고연방의 결속을 유지할 수 있었다.

3. 밀로세비치 시기

유고에서의 민족분쟁 재연은 해묵은 민족적 증오의 분출이기도 했지만 또 한편 정치엘리트들의 의도적 작품이기도 했다. 즉, 정치와 경제 체계의 급격한 재

구조화 과정에서 개혁문제를 민족과 관련된 문제인 양 정치적 논의를 연계시킴으로써, 그리고 민족감정을 앞세운 폭력적 투쟁을 선동함으로써 이들 보수주의자들은 공산당 내에서의 자유주의자들의 반대를 극복하고자 하였던 것이다.

민족주의 강령과 대중 동원의 방식을 택했던 밀로세비치의 공산정권은 자유주의자로 분류될 수 있는 분파에 의해서만 공개적으로 거부되었을 뿐 다른 반체제 인사들은 이에 대해 공개적인 비판을 삼갔다. 그 이유는 바로 밀로세비치의 민족부활에 대한 계획이 반체제 인사들 자신이 1985년에 만들어낸 프로그램에 기초한 것이었기 때문이다.

세르비아예술과학아카데미의 비망록 초안에 포함되어 있던 이 프로그램은 어떤 국가조직이 유고에 살고 있는 모든 세르비아인의 이익에 가장 잘 부합될 수 있는가 하는 논의를 공개적으로 제기하고 있었다. 이는 종전 유고의 사회주의 연방제도 틀 내에서는 어떠한 민족집단도 자신들 공화국의 경계를 초월하는 이해관계를 지닐 수 없는 것으로 간주되었으며 세르비아 역시 세르비아공화국 내에서 이해관계 충돌을 모색해야 했던 정치적 금기를 깨뜨리는 것이었다.

1. 밀로세비치의 對 코소보 정책

밀로세비치는 '약한 세르비아를 통한 강한 유고슬라비아'를 창출하기 위해 연방 체제와 세르비아 내 두 자치주의 수립을 통해 세르비아를 규모와 힘에 있어서 약화시키고자 했던 티토 정책을 거부하고 세르비아인들이 1970년대 중반 이래 알바니아인이 지배하는 자치주 정부하에서 억압과 차별을 당해 왔다고 주장하는 코소보에 관심의 초점을 맞추었다. 세르비아의 선동가들은 알바니아 지도자들이 코소보에 남아있는 세르비아와 몬테네그로인들을 축출하고 공화국 분리를 선언한 후 알바니아와 합병하려는 계획을 가지고 있다고 주장했다. 밀로세비치는 1987년에 있었던 코소보 지역의 진상 조사 활동에서 행한 연설을 계기로 세르비

아 민족주의자들의 영웅으로 부상되었다. 다음해 그는 대대적 가두 데모를 조직하고 기존의 코소보·보이보디나·몬테네그로의 당과 정부의 간부들을 대대적으로 교체시키면서 다원주의적 주장을 하는 세력들을 봉쇄하고 공격적이며 민족주의적인 정당으로 개편해 나갔다. 결국 밀로세비치는 권위주의적 정치와 공격적 민족주의·민중주의를 활용하여 자신의 권력을 유지하는 대신 보스니아 내전의 불씨를 키워나갔다.⁶⁾

1989년 3월에는 세르비아 의회가 코소보와 보이보디나의 안전·영토방위·외교·재정·사회적 계획 등에 대한 직접적 통제권을 세르비아에게 부여하는 헌법 개정안을 통과시킴으로써 이 지역의 자치권 제한과 박탈을 위한 일련의 정치적 조치가 취해졌다. 이에 저항하는 대규모 알바니아인 시위도 연방 조직 및 세르비아 경찰에 의해 폭력적으로 진압되었다.

1990년 6월 세르비아의 민족의회는 코소보와 보이보디나의 자치권 제한을 더욱 강화하는 일련의 특별 법령을 통과시켰다. 이는 방위군의 대권을 지지하고 공화국의 입법·행정·사법부가 자치주의 정부 활동을 중지시킬 수 있는 권한을 부여했으며 세르비아가 자치주의 관리를 임명할 수 있도록 했다. 1990년 7월 코소보 자치주 의회 해체가 임박했음을 감지한 알바니아 의원들은 코소보를 "유고연방 내의 독립적·평등적 단위체"로 규정하는 헌법적 선언을 발표했다.⁷⁾ 세르비아 당국은 이러한 움직임을 위법이라고 비난하고 며칠 후 알바니아 지도자들이 유고연방으로부터의 탈퇴를 도모하고 있다는 구실로 코소보 의회를 해산했다. 자치주 정부의 권리 및 의무는 코소보가 1946년에 개별 지역으로 구성되고 1968년 자치주로 전환된 이래 처음으로 세르비아 의회로 양도되었다.

알바니아인 의원들은 세르비아의 중앙집권화를 무산시키기 위한 몇 가지 조치를 강구했다. 예를 들어 그들은 동등한 유고슬라비아공화국으로서의 코소보의 위상을 견지할 수 있고 알바니아인을 '민족적 소수'가 아닌 '민족'으로 선언할 수 있으며 1989년 3월

이후 발효된 모든 세르비아의 헌법 개정안이 무효로 선언될 수 있는 새로운 공화국 헌법을 요구했다. 그러자 베오그라드는 1990년 8월 프리슈티나(Pristina) 라디오와 TV의 알바니아어 방송을 금지시키고 알바니아어 일간지 『릴린디아 *Rilindja*』도 폐간시켰다. 자치주에서의 집회 및 결사의 자유도 박탈되었으며 알바니아 정치인들 역시 위협을 받았다. 그리고 주도적인 지식인과 공동체 지도자들이 해고되고 군대와 경찰의 주둔으로 코소보는 사실상 포위상태가 되었다. 이처럼 억압이 심해지자 해산된 코소보 의회 출신 알바니아인 의원들은 1990년 9월 새로운 「카차닉(Kacanik)」 헌법을 채택하고 '코소보 신공화국'을 선언했다. 베오그라드는 이러한 움직임을 유고슬라비아와 세르비아의 영토적 통합에 대한 직접적인 공격이라고 비난했다. 1990년 9월 말 세르비아 의회는 코소보의 자치권을 공식적으로 박탈하는 세르비아 신헌법을 공포했다. 그러나 알바니아인 지도자들은 이 헌법의 통과를 위헌이며 구속력을 가지지 못하는 것이라고 비난했다.⁸⁾

세르비아의 정부 대변인은 그들의 신헌법은 크로아티아·슬로베니아·마케도니아와는 달리 세르비아를 '민족국가'가 아니라 '모든 시민의 민주적 국가'로 규정하였기 때문에 소수민족의 권리도 보호하고 있다고 주장했다.⁹⁾ 그들은 헌법 제49조에서 "시민은 그들의 민족성과 문화를 표현할 자유 및 언어와 문자를 사용할 자유가 보장되어 있다"고 명기한 점을 예로 들었다. 그러나 알바니아인은 그러한 조항은 알바니아인의 위상에 관한 주요 쟁점을 제대로 파악하지 못한 것으로 그들을 '민족' 또는 '소수'로 계속 자리매김하려는 것이라고 비난했다. 실제로 제4조에서는 세르비아 공화국이 코소보의 자치권과 자결을 위한 이 지역 거주민 다수의 의지를 공식적으로 제한할 수 있음을 언급하고 있기도 하다.

밀로세비치 주도하에 세르비아사회당(SSP)은 민족주의적 강령을 공개적으로 채택했으며 국가 자원을

활용할 수 있는 유리한 위치와 언론 독점 및 전국적 조직 유지로 1990년 12월 실시된 첫번째 다당제 선거에서 유리한 위치를 차지했다. 코소보에서 압도적 다수를 차지하고 있는 알바니아인은 공화국에서 실시된 선거에 불참했다. 새로 조직된 코소보민주연맹에 모인 알바니아 지도자들은 코소보 신헌법에 대한 지지를 표명하고 자치주는 평등하며 독립적인 공화국임을 선언했다. 따라서 세르비아에서 실시되는 선거는 코소보 자치주와 관련이 없다는 것이었다. 사실 세르비아의 선거법은 세르비아 의회 내에서 코소보에 할당된 의석 수를 제한함으로써 알바니아인 유권자들을 차별하였다.

1991년과 1992년 사이 코소보에서는 국가에 의한 억압 양상이 급증했다.¹⁰⁾ 예를 들어 항의자들에 대한 발포와 납치, 구타, 고문, 임의체포, 반체제 인사 투옥, 추방, 해고, 알바니아 언론에 대한 검열 또는 폐간, 코소보인 기업과 알바니아인 기업 간의 강제 합병, 알바니아 노동자들의 대규모 해고, 알바니아 학교와 문화제도의 철폐, 알바니아인 집단 거주 지역에 대한 경찰의 습격, 교회와 회교 사원에 대한 약탈 및 폐쇄 조치, 지역 거주민의 강제 퇴거 등이 이루어졌다. 이에 대해 알바니아 지도부는 비폭력적인 방법을 택하고 정치조직과 분리해 경제적 방법들을 활용했으며 사실상 지하조직이 된 교육과 문화적 영역들을 확고히 구축해 나갔다. 1991년 6월 슬로베니아와 크로아티아의 독립 선언에 이어 코소보민주연맹(Democratic League of Kosovo, DLK)의 지도자 루고바(Ibrahim Rugova)는 알바니아인은 세르비아가 지배하는 신유고연방에 잔류하지 않을 것이라고 선언했다.

1991년 여름 동안 임시 '민족구제정부'를 건립하기 위한 준비 작업으로 알바니아 정당의 조정위원회가 프리슈티나에 설립되었다. 슬로베니아와 크로아티아에서 무력 충돌이 발생했을 때 망명 중이던 코소보 공화국 의회는 코소보가 주권 공화국으로 전환되어야 한다는 결의안에 서명했다. 그리고 코소보 주권에 대

한 국민투표 실시와 새로 선출된 정부를 수립하기 위한 계획이 발표되었다. 1991년 9월 국민투표에서는 경찰의 삼엄한 감시에도 불구하고 알바니아인의 87%가 투표에 참여했으며 이 중 76% 이상이 코소보의 주권 및 독립을 지지했다. 인구의 60%가 넘는 코소보 밖의 남부세르비아 세 지구의 알바니아인 다수도 코소보와의 합병 가능성을 기대하면서 자치안에 지지표를 던졌다. 1990년 10월 코소보공화국 의회는 부코쉬(Bujar Bukoshi)에 의해 주도되는 새 임시 연립정부를 선출했으며 1당 집행위는 다당제 행정기구로 대체되었다.¹¹⁾ 알바니아 지도자들은 유고슬라비아가 연합형태로 재구성되는 경우 코소보에도 동등한 위상을 부여할 것을 요구했다. 그리고 슬로베니아와 크로아티아 및 여타 공화국이 분리 탈퇴 시도에 성공한다면 자신들도 이러한 선택을 할 것임을 시사했다. 결국 알바니아 분리주의자들에 대한 명령은 다시 밀로세비치에 의해 세르비아의 민족주의적 열정을 촉구하기 위해 교묘하게 활용되었고 이러한 악순환의 고리는 코소보전으로까지 치닫게 되었던 것이다.

2. 밀로세비치의 對 보이보디나 정책

보이보디나는 종전 무렵 독일인의 대규모 축출 이후 인구 구성면에서 큰 변화가 이루어졌다. 다수의 세르비아인 역시 이 곳에 정착하자 헝가리인 수는 인구의 20% 정도로 격감했다. 그러나 언어 사용권과 교육권, 행정 및 경제 분권화 정책들이 집행되었다. 또한 공화국도 변영하고 헝가리로부터의 영토적 요구도 없어 보이보디나에서는 안정이 이룩되었다. 보이보디나는 전형적인 민족 혼합체였다. 이 곳에는 세르비아인과 헝가리인 외에도 상당수의 크로아티아인·슬로바키아인·루테니아인·루마니아인이 공존했다. 그러나 현저한 인종갈등 없이 관용과 다양성을 기반으로 공동체가 유지되었다.

그럼에도 불구하고 밀로세비치는 보이보디나 자치주에서도 지역의 자치권을 축소하고 세르비아로부터

의 분리를 위한 어떠한 요구도 인정하지 않는 몇 가지 조치를 단행했다. 1988년 10월 보이보디나의 당·국가·정부 지도자들은 “자치주의자 세력”에 대한 숙청으로 대부분 밀로세비치 충성파로 교체되었다. 세르비아 헌법에서 보이보디나의 자치는 실질적으로 종지부를 찍었으며 대부분의 행정·관리·사법 기능은 베오그라드로 이관되었다. 이에 대해 헝가리인 대변인들 및 다인종적인 자치 보이보디나를 옹호하는 독립 집단들 사이에서 저항이 일어났다. 이들은 베오그라드의 중앙집권적 정책이란 자치주가 오스트로-헝가리제국 붕괴 이후 줄곧 누려온 고유한 권리를 박탈한 것이라고 주장했다. 실제로 세르비아 민족주의의 부활은 이 지역의 평화로운 관계를 저해하는 것이었다.

1989년 말 점차 거세어지는 베오그라드로의 압력에 대항하기 위해 헝가리인 조직이 형성되었다. 이 중 보이보디나헝가리인민주공동체(The Democratic Community of Vojvodina Hungarians, DCVH)는 가장 규모가 크고 활동적인 단체로서 소수에 대한 부당한 압박을 바로잡고 소수의 권리를 법규화하는 프로그램을 발간했다. 코소보 거주 알바니아인과 달리 DCVH는 의회 대표를 통해 헝가리인이 그들의 이익을 옹호할 수 있는 보다 나은 위치를 차지할 수 있게 되리라는 계산하에 1990년 12월의 다당제 선거에 참여했다. 헝가리인 지도자들은 세르비아가 문화와 교육 부문에 있어서의 소수의 권리를 축소시킬 뿐 아니라 헝가리인 투표를 분산시키기 위해 선거구를 임의로 개편하고 그들의 세르비아 의회 참여를 제한하고 있다고 주장했다. 1992년 1월에 보이보디나는 종전의 50개 행정지구를 7개로 분할된 행정지구로 대체했는데 이로써 헝가리인은 전 지구에서 소수가 되었다.

DCVH는 영토적 기반보다는 헝가리인의 ‘문화적 자치’를 더 강조했다. 그리고 이를 위해 세르비아 의회에서 자문 역할을 수행하며 국가제도와와의 관계에서 자신들의 집단적 제반 이익을 대변할 수 있는 쏘 헝가리인 거주민을 위한 ‘자치정부위원회’를 설립하고자

했다. 그리고 보이보디나 북부처럼 헝가리인이 절대 다수를 차지하고 있는 지역에서 지역 코뮌 수준의 정치적 자치 정부도 수립하려고 했다. 1991년 이런 구상들은 소수민족을 위한 공화국 장관직과 소수의 권리를 위한 법을 정립하려는 계획들과 함께 세르비아 의회에 의해 거부되었다.

보이보디나에서의 헝가리인과 여타 소수민족에 대한 압력은 1991년 내내 줄어들지 않았다. 헝가리어 학교와 어학반 수도 국가가 학교 체계를 재조직한다는 구실로 감소되었다. 이에 대해 DCVH는 유치원부터 대학에 이르기까지 헝가리인 교육에 대한 헌법적 보장을 요구했다. 그러나 베오그라드는 모든 신문·잡지·라디오·TV 방송국의 최고위 직책을 그들이 임명함으로써 헝가리어 언론 매체에 대한 감독을 강화했다. 그리고 1991년 7월 세르비아 의회가 세르비아어를 유일한 공식어로 규정하고 공공부문에서의 헝가리어 사용을 금하는 새로운 언어법을 통과시키자 소수 민족의 인권은 더욱 제한되었다.

1992년 4월 세르비아 헌법상 소수 민족의 인권을 유지하기 위한 시도로 보이보디나에서의 헝가리인 자치에 관한 비망록이 발간되었다.¹²⁾ 이 비망록은 개인적 또는 문화적 자치 확보, 헝가리인이 절대 다수를 차지하는 코뮌의 특별한 위상 부여, 散在하는 소수 민족 촌락의 지역적 자치정부 수립이라는 3가지 측면의 자치를 제시했다. 그리고 바예카와 바나트의 8개 시에 관해 언급하면서 헝가리인이 주로 거주하는 “규정된 영토에 자치정부 정책이 보장되어야만 한다”는 원칙을 명기하고 있다. 또한 자치와 세르비아에의 합병을 선택하기 위한 국민투표를 실시해 보이보디나의 헌법적 위상을 정립시킬 것도 요구했다. 보이보디나의 소수민족 크로아티아인은 중앙집권화와 억압에 대해 크로아티아민주연맹(The Democratic Alliance of Croats, DACV)을 조직했다. 이들 역시 문화적 자치권과 지역 관리권을 추구하고 있다. 크로아티아와 헝가리인 지도자들은 소수민족의 수를 줄이고 크로아티아

와 보스니아-헤르체고비나의 전쟁 지역으로부터 이주해 온 세르비아인 충성파들이 보이보디나에 재정착하도록 하기 위해 세르비아 당국이 크로아티아 마을에서 ‘인종 청소’라는 보이지 않는 정책을 시도하고 있다고 주장했다. 서부 세르비아가 북동부 몬테네그로로 뻗어나간 산자크 지역의 대단위 슬라브계 모슬렘 소수민족도 1980년대 이래 점차 불안한 상태에 놓이게 되었다. 비록 산자크 지방이 각각의 공화국에서 구별되는 정치적 단위체로 존재하지는 않았지만 모슬렘은 그 지역의 동쪽 3개 시에서 절대 다수를 차지했으며 연방이 해체되기 시작하자 자신들의 이익을 보호하기 위해 조직을 구성했다. 1990년 8월 보스니아-헤르체고비나와 산자크 및 코소보 내 모슬렘의 전국 정당으로 민주행동당(The Party for Democratic Action, PDA)이 창당되었는데 이것은 가장 규모가 큰 모슬렘의 정치조직이었다. PDA는 처음에는 산자크 지역의 문화 및 교육 자치권을 추구하고 있다. 그러나 이 당의 지도자는 만약 유고연방이 해체되고 세르비아와 몬테네그로가 새로운 국가를 구성하게 되면 모슬렘은 영토적 자치권과 주권을 가진 보스니아와의 정치적 연계를 요구할 것이라고 선언했다. 1990년 12월의 세르비아 선거에서 PDA는 모슬렘이 절대다수를 차지하고 있는 모든 선거구에서 승리했다. 공화국간의 긴장이 유고슬라비아 전역으로 확산되자 PDA는 1991년 5월 의회 및 준행정단위로 산자크의 모슬렘민족평의회(A Muslim National Council of the Sandzak, MNCS)를 구성했다. 이 평의회는 PDA 지도자 우글리야닌(Sulejman Ugljanin)이 의장직을 맡은 쏘 산자크시 대표로 구성되었으며 베오그라드에 의해 비상사태가 선포되는 경우 자기방어를 하기 위한 조직으로 알려졌다.

1991년 여름 크로아티아와 슬로베니아의 독립 선언 이후 모슬렘 지도자들은 미래 산자크의 위상을 묻기 위한 국민투표를 준비해 나갔다. 평의회 지도자들은 자치적 상태, 새로운 연방 단위, 보스니아-헤르체고비

나와의 합병 또는 모슬렘이 인구의 다수를 차지하는 유고슬라비아 내 전 지역을 포함하는 새로운 국가 건립 등 몇 가지 대안을 제시했다. 이 투표를 불법으로 규정한 베오그라드의 경고에도 불고하고 1991년 10월 이 지역에서는 국민투표가 실시되었다. 10개의 산자크시에 거주하는 모슬렘은 정치적 및 영토적 자치를 이루고자 하는 안에 98.92%가 찬성표를 던졌다. 1992년 1월 MNCS는 '신유고연방에서의 토착 모슬렘 민족을 위한 최상의 해결책'으로 산자크를 위한 '특별한 위상'을 정립하기 위한 선거를 실시했다. 이에서는 비록 산자크가 독립 공화국으로 선포되지는 않았지만 지역 정부가 교육·문화·언론·사유화·농업·광업·사회적 서비스 부문·경찰·정의·은행·조세 부문에 있어 독자적 책임을 맡는 것으로 상정했다.¹³⁾

1992년 봄 동안 인접한 보스니아에서 적대적 상황이 발발한 후 이 지역에서도 첨예한 긴장이 고조되었다. 세르비아는 코소보에서와 같이 모슬렘 근본주의자들과 이 지역에서의 인종 청소를 계획하는 모슬렘 민족주의자에 의해 세르비아인이 산자크에서 추방되었다고 주장했다. 그러나 PDA 지도자들은 오히려 모슬렘 거주자들이 세르비아 방위군과 베오그라드의 지원을 받는 준군사조직체들에게 위협을 받고 있다고 주장했다. 폭력과 군의 강제징집에 대한 두려움으로 1993년 초 7만 명의 모슬렘이 이 지역을 떠난 것으로 보고되었다. 특히 보스니아와의 서부 접경지역은 양 지역에서의 모슬렘간의 연계를 단절시키기 위해 모슬렘을 추방한 것으로 알려졌다.

1991년 여름 이후 구유고연방의 해체가 시작되었을 때 밀로세비치는 연방의 나머지 지역에 대한 세르비아의 직접적 통제권을 강화하고 군대 내의 숙청을 지휘했다. 밀로세비치는 세르비아 내의 언론·법·경제부문·보안 등을 계속 장악했다. 밀로세비치의 반대파들은 공화국과 연방 선거에 관한 접근법 및 수단이라는 문제를 둘러싸고 심각한 균열 양상을 보이고

있었다. 또 이들간의 경쟁관계도 사회주의자들에 대항할 수 있는 연합세력 구축을 약화시키는 요인으로 작용했다.

연방이 더 이상 유지될 가능성이 없게 되자 밀로세비치 정부는 나머지 영토만을 기반으로 해 규모는 줄어들지만 세르비아가 지배권을 가지는 국가를 건설할 수 있다는 판단을 했다. 그 상태에서의 최상의 목표는 크로아티아 일부 지역과 보스니아-헤르체고비나 및 마케도니아를 연방에 잔류시키는 것이었다. 1992년 2월 모슬렘과 크로아티아 지도자들이 보스니아-헤르체고비나의 독립을 선언하고 마케도니아가 이를 뒤따르자 밀로세비치는 새로운 국가 단위 체 영역 밖에서의 세르비아인의 거주 지역을 모두 유지할 수 있는 이종의 접근법을 택했다. 1년 전 크로아티아에서 발발했던 것과 유사한 분할 전쟁이 베오그라드와 유고군의 지원하에 보스니아에서 시작되었다. 연방평의회 의 구성원들은 이러한 갈등을 세르비아인과 모슬렘 및 크로아티아인 사이의 내란으로 규정하기 위해 세르비아와 몬테네그로 두 공화국으로 이루어지는 신유고연방 건립을 선언했다. 1992년 4월 다른 공화국이 신연방에 합류할 수 있는 가능성의 여지를 남겨놓은 채 연방헌법이 급히 채택되었다. 헌법 제2조는 "유고 연방 공화국은 현 헌법에 의거하여 나머지 공화국이 합류할 수 있다"고 명기하였다.¹⁴⁾ 이 조항의 목적은 크로아티아로부터 빼앗은 세르비아의 크라이나(Krajina)와 보스니아-헤르체고비나로부터 분할된 세르비아 지역을 장차 연방에 합류시키고자 하는 것이었다.

1992년 5월 말 새로운 국가의 통통성을 확보하기 위한 연방 선거가 실시되었다. 세르비아 당국은 사회주의자들과 몬테네그로 연맹 세력의 지지로 쉽게 승리를 거두었다. 야당은 선거가 위헌이고 선거법도 허위 문서이며 다당제 경쟁을 하기에는 선거 기간이 너무 짧다는 이유로 투표를 거부했다. 정부의 지원을 받는 급진파와 선거에 불참시 헝가리 소수민족의 지위에 대한 연방의 결정에 그들의 의견을 반영할 수 없으

리라고 판단한 DCVH 등 몇몇 정당은 선거에 참여했다. 투표가 끝난 후 베오그라드는 국제적 관심을 얻기 위한 방편으로 정치적 망명자인 파니치(Milan Panic)를 수상으로 선출했다.

1992년 12월에 밀로세비치 정권에 정통성을 다시 부여하고 야당의 주장을 약화시키기 위해 실시한 연방과 공화국 및 지역선거에서 야당들은 불리한 상황에 놓였다. 밀로세비치측은 주요 언론 조직을 관할하고 있었을 뿐 아니라 선거법과 선거 절차도 지배당에 유리하게 파행적으로 운영되었다. 뿐만 아니라 유권자 등록과 투표 자료의 안전 관리 및 여타 정당들에 대한 자금 제공 등에 있어 심각한 문제들이 제기되었으며 야당 역시 대대적인 속임수가 있다고 주장했다. 알바니아인들은 모든 선거를 거부하고 파니치가 자신들의 지역에서 협박과 억압이 강화되고 있는 동안 알바니아 교육체계를 복구시켜 주겠다고 한 약속을 이행하지 않았다고 비난했다. 몇몇 모슬렘이 세르비아 야당을 지지하기 위해 투표에 참여하기는 했으나 세르비아 산자크의 모슬렘당도 선거를 거부했다. 이 선거에서 밀로세비치 세력은 몬테네그로의 DPS와 연합해 연방 차원에서도 다수가 될 수 있었다. 1993년 2월 새로운 세르비아 정부가 수립되고 이는 세르비아 사회당(Serbian Social Party, SSP)의 총성파인 사이노비치(Nikola Sainovic) 수상에 의해 주도되었다.

1993년 5월 노비 사드 의회가 공무상 세르비아어와 동일한 지위를 헝가리어에 부여하는 안을 통과시킴으로써 화유 제스처를 구사했음에도 불구하고 소수의 지도자들은 차별과 박해에 대한 두려움을 지속적으로 표명했다.

1993년 초 유고연방 정부의 전문가 집단은 “연방 구성 공화국과 소수 공동체의 자유 및 권리”에 관한 법률 초안을 마련했다.¹⁵⁾ 당국은 소수집단 문제 처리 양상을 둘러싸고 점차 거세어지는 국제적 비난에 대처하는 방법을 모색 중이었다. 이를 위해 베오그라드는 각각 단위의 선거를 기초로 한 연방과 공화국 및

지역의회에서의 전 소수민족을 위한 비례대표제와 음부즈맨제 및 소수 공동체의 권리들을 모니터하기 위한 연방 정부 위원회제를 도입하고 국가의 통합성을 저해하지 않는 소수의 다양한 형태의 자치권을 허용할 것을 제안했다. 그러나 이 초안에는 유고슬라비아 또는 세르비아 당국에 의해 결정된 ‘민주적 자유선거’에서 선출되고 그 지역의 의회 활동에 참여한 사람들만 대표가 될 수 있도록 하는 등 알바니아인 소수의 지위를 더욱 약화시키는 조항들도 포함되었다. 만약 그러한 규칙이 실제로 적용된다면 코소보의 기존 정당들은 자치주에서 알바니아 공동체를 대표할 수 있는 권위를 부여받을 수 없는 것이었다.¹⁶⁾ 결국 이러한 세르비아의 대내 이민족 정책은 보스니아전에 이어 코소보전을 야기시킴으로써 연방 해체 과정에 있어 폭력적 양상이 불가피하도록 만들었다.

4. 몬테네그로의 대내 이민족 정책

1. 인구 구성

연방 붕괴 직후인 1991년도의 몬테네그로 인구 조사에 따르면 61만 5,267명의 거주자 중 61.84%인 38만 484명이 몬테네그로인으로 파악되었다. 소수민족 중 최다수 민족은 거주자 중 14.62%인 8만 9,932명의 모슬렘으로 대부분 세르비아 국경에 인접한 산자크 주민들이다. 이들은 2개의 산자크 시인 플라브(Plav)와 로자예(Rozaje)에서 절대 다수를 차지하였으며 비엘로(Bijelo) · 폴리에(Polije) · 이반그라드(Ivangrad) · 플리에브리야(Pljevlja)에서도 비중이 높은 소수민족이었다. 자신을 세르비아인이라고 답한 사람은 인구의 9.29%인 5만 7,176명이었다. 그런데 이러한 인구 구성 양상은 몬테네그로인을 하나의 구분된 인종집단으로 보는 입장과 세르비아 민족의 한 부류로 간주하는 입장간의 논쟁을 야기시켰다. 세르비아 민족주의자들은 자신을 몬테네그로인으로 규정하는 사람들의 대다수가 실제로는 ‘몬테네그로 거주

세르비아인'으로 생각한다고 주장했다. 그러나 몬테네그로 민족주의자들은 이러한 주장을 일축한다. 알바니아인들은 거주민의 6.64%인 4만 880명으로 공화국 내 제3의 민족집단이다. 그러나 알바니아인 지도자들은 많은 알바니아인이 조사에 응하지 않거나 자신을 유고슬라비아인이라고 답했기 때문에 실제의 알바니아인 수는 더 많다고 주장했다. 물론 이들도 최근 들어 정치적 압박과 경제적 기회의 감소로 수천 명의 알바니아인이 떠났음은 인정했다. 알바니아민족은 특히 알바니아와의 남부 접경지역에 집중적으로 거주하고 있는데 울치니(Ulcinj) 시민 중 절대 다수이며 플라브와 바르(Bar)에서도 소수민족 가운데 상당한 비중을 차지하고 있다. 공화국 거주자 중 4.2%인 2만 5,854명은 스스로를 계속 유고슬라비아인으로 규정했다. 통계학자들은 이들이 민족간 통혼을 한 경우이거나 위축되고 있는 유고연방에서의 인종적 민족주의 부활에 대항하는 몬테네그로인이라고 보았다. 이보다 적은 수의 소수민족으로는 크로아티아인이 6,249명, 마케도니아인 860명, 슬로베니아인 407명으로 나타났다.

2. 정책의 역사적 개관

1. 공산화 이전

슬라브족이 몬테네그로의 산악지대(Crna Gora)에 정착한 것은 17세기였다. 몬테네그로의 중심 지역은 20세기에 세르비아왕조의 지배하에 들어갔으나 그 지역에서 세르비아의 힘이 약화되자 지역의 지배자들이 이어받아 통치했다. 14세기 말 세르비아 군대가 오토만 터키에 패하자 수천 명의 세르비아인이 몬테네그로의 산악지역으로 도주했다. 몬테네그로인은 이 때문에 자신들이 오랫동안 세르비아인으로의 동화과정을 겪었다고 주장했다. 16세기 동안 몬테네그로인은 그리스정교의 주교(Vladike)들이 정치적·종교적 관할권을 갖는 준신정정치를 발전시켰다. 처음에는 민족의회

에 의해 주교들이 선출되었으나 17세기 말 무렵부터 150년간은 주교 왕자로 그 지역을 지배한 네고스(Negos) 왕조로 왕위 계승이 제한되었다.

몬테네그로의 왕자 페트로비예(Nikola Petroviæ)는 1905년 의회 법을 정립하고 5년 후 자신이 왕임을 선언했다. 1차 세계대전이 발발하자 세르비아의 지원을 받으면서 망명중이던 신생 몬테네그로위원회가 몬테네그로의 남슬라브연합에의 합병을 주장하는 동안 페트로비예는 망명을 떠났다. 종전이 되자 페트로비예의 지배는 끝나고 국가는 새로 수립된 세르비아·크로아티아·슬로베니아왕국의 일부가 되었다. 베오그라드는 몬테네그로왕조의 복귀와 독립 국가 재건을 지지하기로 결정했다. 세르비아의 관리와 지역의 친세르비아 빨치산은 몬테네그로에 대한 베오그라드의 지배를 합법화하는 움직임을 보이고 통합 지지 선거를 계획했다.

두 차례의 대전 사이에 몬테네그로는 세르비아의 엄격한 신탁통치하에 있었으며 지역 행정부는 세르비아파 정치가들과 군 지도자들에 의해 지배되었다. 그러나 세르비아의 합병 내지 동화 시도에 저항하는 움직임은 구몬테네그로의 중심지에 잔존하고 있었다. 반세르비아 반란이 여러 번 이 지역에서 계획되었으나 조직이 미약하고 정치적 단합도 이루어지지 못해 세르비아 군에 패배했다. 1941년 독일 침공과 유고슬라비아 정복 이후 몬테네그로의 많은 영토는 이탈리아령이 되었다.

2. 티토 시기

1945년 공산주의자들의 정권 장악 이후 몬테네그로는 공화국의 지위를 부여받았으며 몬테네그로인도 명백한 남슬라브민족임이 선언되었다. 티토 정부는 연방 내 공화국간의 균형 유지를 도모하였으므로 세르비아의 지배를 제한하고 몬테네그로가 세르비아의 직접적인 지배를 받지 않도록 했다. 이러한 조치들은 1980년대에 부상한 세르비아 지도자들과 민족주의적

정치가들의 분노를 초래했으며 티토 사후 유고슬라비아에서의 세르비아의 권위를 다시 주장하는 명분으로 활용되기도 하였다.

3. 블라토비치 시기

1989년 1월 베오그라드의 지원을 받는 대규모 노동자 시위로 수도 포드고리차의 공산당 및 정부 지도부는 전원이 교체되었다. 이 '反관료적' 쿠데타는 구 유고슬라비아 지도자들과 독립을 추구하는 정치가들을 축출했으며 밀로세비치에 충성스러운 세르비아파 행동주의자들을 중심으로 당과 정부 지도부가 충원되었다. 신지도부는 유고연방이 점차 심각해져 가는 긴장 상태에 놓이게 되자 정치적 다원주의를 공약하고 공화국 선거를 실시했다. 1990년 12월 몬테네그로의 첫 다당제 선거에서는 언론을 계속 통제하고 정치 자금과 조직면에서 새로 창당된 야당들보다 우세한 몬테네그로공산주의자연맹(League of Communists Montenegro, LCM)이 승리했다. 뒤이은 선거에서 공산주의자들은 사회주의민주당(The Democratic Party of Socialists, DPS)으로 당명을 개칭하고 정치적·경제적 개혁 속도에 대한 통제를 시도했다.

포드고리차는 1991년 일련의 과정을 거쳐 연방이 해체되자 공개적으로 세르비아 당국을 지지했다. 그리고 실제로 몬테네그로 사회주의자들이 누렸던 지배적 지위란 대부분 베오그라드의 정치적·군사적·경제적 지지로 가능한 것이었다. DPS의 핵심 인물들은 유고연방 유지와 몬테네그로의 자치권 제한과 직접적인 개인적 이해관계를 가진 관료와 안전 담당 조직인사, 공장 관리자 및 군 고참들이었다. 블라토비치 대통령은 몬테네그로와 세르비아간의 지속적 연계를 입증하는 공화국 국민투표를 1992년 3월에 실시했다. 사회주의자들은 1992년 5월 유고연방 선거에서도 낙승했다. 모든 야당은 이 투표가 불법이라고 비난하면서 참여를 거부했다. 선거에서의 승리로 DPS는 정부와 언론 및 경제의 주요 수단 등에 대해 지속적으로

통제력을 행사할 수 있게 되었다.

몬테네그로 내 알바니아인 및 모슬렘 소수민족 역시 공화국에 대한 세르비아의 통제 및 몬테네그로와 크로아티아 및 보스니아간의 갈등 확산 양상에 대해 더욱 관심을 높여갔다. 알바니아와 모슬렘 지도자들은 전반적으로 몬테네그로의 주권 및 독립을 지지했으며 교육·문화·언어·지역 행정에 있어서의 보다 나은 집단적 권리 확보를 위한 운동을 전개했다.

포드고리차 정부는 베오그라드로부터 지원을 받거나 묵인되는 호전적 세르비아 게릴라 조직의 활동을 용납하지 않는 듯했다. 실제로 1992년 여름 파니치가 유고슬라비아 수상으로 임명되자 블라토비치 정부는 자신의 재임 기간이 얼마 남지 않았다는 판단하에 밀로세비치와 거리를 두는 모습을 보였다. 몬테네그로의 사회주의자들은 공화국 분리와 독립을 지지하는 민족주의자로 자리매김하기 위해 자신들의 위상을 재정립하는 것 같았다. 그러는 동안 세르비아의 급진주의자들은 알바니아와 모슬렘 분리주의자들이 폭동을 준비하고 있다고 주장했다.

1990년 12월 선거는 1938년 이래 몬테네그로의 첫 다당제 선거로 기록되었다. LCM은 선거에서의 승리를 확고히 하기 위해 국가의 기금과 언론에 대한 독점권을 활용함으로써 의회의 85석을 차지했다.

비록 1991년 초반 오래 끈, 그러나 결국 실현되지 않은 연합 유고슬라비아에 대한 협상 기간 동안 밀로세비치에 대한 몬테네그로 정부의 충성심이 확고했음에도 불구하고 그 해 여름 전쟁이 발발했을 때 포드고리차는 베오그라드와 거리를 두는 모습을 보이기 시작했다. 그 결과 1991년 9월 듀카노비치(Milo Djukanovic) 수상이 비록 유고슬라비아라는 틀 내에서 이기는 하지만 몬테네그로의 주권 선언을 위한 준비를 시작하겠다고 공언했다. 그리고 다음 날 블라토비치 대통령은 크로아티아 내 전선으로부터 몬테네그로 예비병의 철수를 요구했다.

포드고리차가 유고슬라비아 통합주의와 몬테네그

로 주권 사이에 미묘하게 등거리를 유지한 정책은 보스니아-헤르체고비나에서 전쟁이 발발한 후인 1992년에 더욱 확실해졌다. 세르비아와 몬테네그로에서 활동중인 준군사조직들과 세르비아 게릴라들이 모슬렘 주민에게 체계적으로 전쟁 범죄를 자행한 사실이 보고되자 블라토비치 지도부는 점차 평화주의적 입장을 취하기 시작했다. 1992년 7월 파니치의 유고슬라비아 수상 임명 후 몬테네그로 위원들은 유고슬라비아 전쟁의 평화적 해결을 위한 제안을 지지했다. 실제로 파니치는 몬테네그로의 지지에 힘입어 연방의회에서의 두 번에 걸친 불신임 투표를 무사히 넘길 수 있었다. 게다가 블라토비치는 세르비아계 보스니아인과 베오그라드의 완강한 반대에도 불구하고 보스니아-헤르체고비나를 분권화하려는 밴스-오웬(Vans-Owen)안을 공개적으로 지지했다. 그럼에도 불구하고 밀로세비치에 의한 공공연한 비난과 정부 전복 시도를 막기 위해 포드고리차는 야당의 반대에도 불구하고 두 공화국만이 잔류하는 연방에서의 몬테네그로의 구성원 자격에 대한 국민투표를 실시했다. DPS 역시 1992년 5월에 실시된 연방 선거에 참여했다. 포드고리차 당국은 밀로세비치와 몬테네그로 내 그의 급진적 연맹이 모슬렘과 알바니아인 소수와의 갈등을 야기시킨 후 이를 정부 전복과 베오그라드 정책에 대한 지지도 제고 명분으로 활용하려고 계획중임을 감지했다.

1992년 3월 몬테네그로는 세르비아와 신유고연방에 급히 합류하고 이어 4월에 신연방헌법이 통과되자 10월에 자신들의 헌법도 채택했다. 이 헌법에서는 모든 영역에서의 몬테네그로의 주권이 연방제도의 책임으로 명백히 규정되지 않았다고 주장했다. 그리고 국가의 공식 언어를 세르보-크로아티아어로부터 세르비아인의 이예카비안(Ijekavian) 방언으로 바꾸었으며 몇 개의 조항에서는 소수민족의 권리에 관해 언급했다. 또한 특히 그들의 민족적·인종적·문화적·언어적 정체성을 보호하기 위한 민족 및 인종집단의 권리

를 주장했다. 이에겐 각자의 고유 언어에 대한 정보와 교육권, 민족 상징물을 전시할 수 있는 권리, 국가로부터 지원을 받아 교육 및 문화 결사체를 설립하는 권리 등이 포함되었다. 그리고 시민이 '타인의 것을 침해하는' 행위나 인종적 정체성 또는 인종적 적대 관계 속에 '문제를 선동하는' 행위는 불법이라고 주장했다.

알바니아인 소수민족에 대한 폭력사건이 가끔 보고되는 중에서도 알바니아 지도자의 몬테네그로에 대한 비판은 주로 직업적 차별과 교육적 불이익에 초점이 맞추어졌다. 이들은 대규모 알바니아인 거주지역을 포함한 지역 당국의 권한이 제한되고 있다고 주장했다. 게다가 몬테네그로가 경찰·재정·교육·문화를 포함한 주요 제도들을 지도했으며 심지어 소수인종이 거주하는 지역에서조차 세르비아어가 공식언어였다. 개인적 계약, 출생 및 교육 증명 등 공식 문서는 세르비아어로 작성되었으며 알바니아인 소수의 가족 이름에도 세르비아어 접미사를 붙이도록 강요되었다. 이 때문에 언어와 관련된 논쟁이 언론의 주요 쟁점이 되었다. 몬테네그로의 공화국 라디오 방송은 알바니아어 프로그램에 하루에 단지 30분만 할애했으며 포드고리차 TV는 알바니아어 방송을 전혀 하지 않았다. 알바니아어 출판 매체와 소수민족의 공영 뉴스도 없었으므로 출판 언론 부문에는 알바니아어가 전혀 쓰이지 않았다. 1982년 이래 몬테네그로 당국은 연방법에 위배된다는 이유로 알바니아기 게양도 금지시켰다. 더욱이 알바니아인의 민족 경축일을 공식 행사를 통해 경축하는 것도 공인하지 않았다.¹⁷⁾

알바니아 지도자들은 1992년 3월 몬테네그로의 신유고연방에의 합류와 몬테네그로 신헌법의 조속한 통과 및 1992년 5월 실시된 연방선거에 높은 관심을 기울였다. 몇몇 소수민족의 행동주의자들은 인구 중 알바니아인이 상대적 다수를 차지하는 지역에서의 알바니아인 자치에 관한 국민투표 저지를 계획하고 있었다. 1992년 9월 알바니아인 최대 정당인 몬테네그로 민주연맹(The Democratic Alliance of Montenegro,

DAM)이 알바니아인의 지위에 관한 비망록을 발간했다. 몇몇 알바니아 지도자가 몬테네그로의 잠재적인 민족주의에 대한 두려움을 표출했음에도 불구하고 알바니아인은 세르비아의 준군사조직의 활동에 대한 불안감이 더욱 컸으며 급진파의 표를 견제하기 위해 1992년 12월 공화국 및 지역 선거에 의도적으로 참여했다.

두 번째 다당제 선거에서 DPS는 몬테네그로 민족 의회에서 45석을 차지했다. 블라토비치는 몬테네그로 대통령에 재선되었다. 그리고 몬테네그로의 전 수상이자 DPS 멤버인 콘티치(Radoje Kontic)가 파니치의 뒤를 이어 신유고 수상에 임명되었다.

세르비아 대통령 선거에서의 파니치의 패배와 초시치(Dobrica Cosic)의 유고슬라비아 대통령직 하야에 대한 압력 증대 그리고 세르비아 투표에서의 급진당의 성공으로 포드고리차는 베오그라드로부터의 탄압이 더욱 가중될 상황에 놓이게 되었다. 이 때문에 몬테네그로 야당과의 보다 확고한 공조체제가 형성되었다. 1993년 4월에는 신정부가 수립되었다. 유고슬라비아 대통령 초시치가 축출되고 세르비아 시민군에 대한 서방의 군사 개입 위협도 사라졌으며 블라코비치가 지지를 선언한 보스니아에서의 「벤스-오웬안」도 무산되자 포드고리차는 밀로세비치에 대한 입장을 완화해 가는 것처럼 보였다. 그러나 1993년 6월 세르비아의 사회당 총서기 미니치(Milomir Minic)가 밝힌 몬테네그로의 DPS와의 합병을 위한 회담도 결국 DPS의 독립적 입장을 약화시키고 몬테네그로의 정치 엘리트들간의 알력의 씨앗을 배태시키며 몬테네그로의 공화국 위상을 저해할 수 있는 새로운 범세르비아 연방 형성을 준비하기 위해 시도된 것으로 나타났다.¹⁸⁾

5. 결 론

페레스트로이카 이전까지만 해도 사회주의 국가에

서는 1980년의 코소보 사태를 제외하고는 민족분규의 공개적인 표출이 거의 없었기 때문에 민족문제가 거의 해결된 것처럼 보였다. 그러나 페레스트로이카 이후에 폭발된 민족분규는 구사회질서의 심각한 체제 위기로부터 촉발되기 시작했고 이러한 체제위기는 바로 민족문제를 해결하기 위해 도입, 시행된 연방제도와 민족정책의 문제점을 통해 구체적으로 파악될 수 있는 것들이었다. 즉, 지배민족과 소수민족의 민족적 이해관계에 따라 그 목적을 달리하였던 연방제도는 실제로는 중앙집권적으로 운영되는 과정 속에서 지배민족의 이해관계가 관철되어 왔다.

일반적으로 다민족국가에서의 민족정책은 통합 또는 동화의 정책으로 시도되었다. 다민족국가 내의 민족을 하나의 새로운 초월적 정체성으로 통합, 동화시킴으로써 국가 내에서의 민족적 차이점들을 제거하려는 시도는 유고슬라비아에서도 유고슬라비아니즘 창출로 구체화되었고 이 이념 속에는 세르비아민족의 패권적 지배가 내재되어 있는 것이었다.

그러나 제2차 세계대전 중 대량학살의 경험은 유고처럼 민족간의 긴장이 존재하는 곳에서의 민족정체성에 대한 억압이란 단기적으로는 문제를 해결해 주는 것처럼 보이지만 장기적으로는 근본적 해결이 불가능함을 보여주었다. 결국 이는 사회주의 붕괴의 빈 자리에서 또 한차례의 복수를 재현함으로써 아무리 유고민족에 대한 캠페인이 강하다 할지라도 각 인종적 민족주의의 민족 정체성을 해체시키지는 못한다는 사실이 다시 한번 증명된 셈이다.

유고의 민족갈등은 세르비아의 지배와 이에 맞선 타민족의 반발이라는 구도로 이어져 왔다. 이미 이러한 민족문제는 전쟁 전부터 유고를 분열시켜 놓았다. 독일, 이탈리아와의 싸움이라는 더 큰 전쟁에 가려졌으나 제2차 세계대전 중에 크로아티아와 세르비아인들은 민족주의 때문에 내전을 치렀다. 사회주의 체제 수립 이후에도 티토 생존시에는 어느 정도 억제되었으나 끊임없이 공산정권을 곤혹스럽게 하였고 티토

사망으로 연방을 묶어주었던 상징적 통합기제가 사라져 버리자 곧 유고연방은 해체의 길을 걷기 시작하였다. 이에 본 논문에서는 결국 어떠한 이념과 제도로도 완벽하게 조형될 수 없는 유고슬라비아니즘이 각 인종적 민족주의로 대체되는 과정에 특히 세르비아의 대내 이민족 정책에 나타난 배타적 민족주의의 양상과 아직은 유고연방에 잔류하고 있는 몬테네그로의 대내 이민족 정책을 살펴보았다.

결국 유고슬라비아의 문제는 처음도 민족이었고, 끝도 민족이었던 셈이다. 유고연방 대통령이 된 코스투니차는 연방의회에서도 소수당에 머물고 있다. 따라서 몬테네그로사회당의 지지를 얻기 위해 끊임없이 노력해야 하는 상황이다. 유고연방 그 자체라고 해도 과연이 아닌 세르비아공화국에서는 아직도 밀로세비치의 최측근인 밀루티노비치가 대통령직을 맡고 있으며 의회도 밀로세비치 추종자들이 주류를 이루는 상황이다. 이러한 가운데 연방에 잔류한 몬테네그로의 듀카노비치 대통령은 코스투니차 정부를 인정하지 않

고 다만 몬테네그로의 연방 탈퇴를 위한 협상 상대로만 인정하겠다는 입장을 보이고 있다. 그래도 몬테네그로는 세르비아가 화해를 시도할 만큼 구유고연방 구성 공화국 중 같은 민족으로서 형제간의 다툼 정도로 받아들여질 수 있는 민족이지만 알바니아계가 절대 다수를 차지하고 있는 코소보 자치주는 여전히 독립을 꿈꾸고 있어 세르비아의 배타적 대내 이민족 정책의 과녁이 되고 있다.

결국 유고연방의 대내 이민족 정책이란 모자이크적 종족구성을 가진 지역에서 순수한 인종적 민족국가를 추구하는 에스닉 내셔널리즘의 발흥이 얼마나 극심한 인간희생을 필요로 하는 것인지를 극명하게 보여주고 있는 셈이다. 이는 설령 학살·추방·인종청소를 통해 강압적인 인위적 단일 민족국가를 만든다고 하더라도 이미 보스니아 전과 코소보 전에서 보여진 바와 같이 그 한계가 명백히 존재함을 알게 하는 교훈이 되고 있는 것이라 하겠다.

1) Benedict Anderson, *Imagined Communities : Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, (Verso, 1983) 참조.

2) Aleksa Djilas, *The Contested Country*, (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1991), p. 187.

3) Carole Rogel, "Slovenia's Independence : A Reversal of History", *Problems of Communism*, Vol. 40, No. 4, (July-August, 1991), pp. 31-40.

4) Sabrina Petra Ramet & Ljubisa S. Adamovich(ed.), *Beyond Yugoslavia-Politics, Economics & Culture in a Shattered Community*, (Westview Press, 1995), pp. 13-33.

5) Janusz Bugajski, *Ethnic Politics in Eastern Europe-A Guide to Nationality Policies, Organizations & Parties*, (M. E. Sharpe, Armonk, N.Y., London, 1996), pp. 131-133.

6) Stephen White, Judy Batt, Paul G. Lewis(ed.), *Developments in East European Politics*, (MacMillan, 1993), p. 144.

7) Pristina Domestic Service, July 2, 1990, Federal Broadcast Information Service, *Daily Report : East Europe*, FBIS-EEU-90-128, July 3, 1990.

8) 두 헌법을 둘러싼 상호 비난 내용은 *Tarjug*, (Belgrade, Sept. 20, 1990), 'FBIS-EEU-90-184', (Sept. 21, 1990)에서 재인용. Blerim Reka and Emin Azemi, "Life Under Two Constitutions", *Flaka e Vellazerimit*, (Skopje, Sept. 30, 1990), 'FBIS-EEU-90-196', (Oct. 10, 1990)에서 재인용 참조.

9) 이 헌법에 대한 세르비아의 공식 입장은 Prvoslav Ralic, *Minority Rights in Serbia : Facts, Figures, Orientation* 참조.

10) 코소보에서의 인권 침해 사건 일지는 *The Crisis in Kosovo : Heading Towards an Open Conflict*, (Pristina Branch of the Yugoslav Helsinki Committee, Pristina, Feb. 1991) : *Dismissals and Ethnic Cleansing in Kosovo*, (Int'l Confederation of Free Trade Unions, Brussels, Oct., 1992) 참조.

11) Milan Andrejevich, "Kosovo : A Precarious Balance Between Stability and Civil War", *RFE/RL, Report on Eastern Europe*, Vol. 2, no. 42, Oct. 18, 1991 참조.

12) *Memorandum on the Self-Government of Hungarians in the Republic of Serbia*, (Working Document of the General Assembly of the Democratic Community of Hungarians in Vojvodina, April 25, 1992)

13) 이에 관해서는 M. Antic & F. Hamidovic, "Muslim National Council of Sandzak Formed : Sandzak out of Serbia?", *Borba*, (Belgrade, May 20, 1991) : *Memorandum on the Establishment of a Special Status for Sandzak*, (Muslim National Council of Sandzak, Novi Pazar, June 1993) 참조.

14) *Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia*, (Belgrade, 1992) 참조.

15) Branislav Radivoja, "Law for Minority Communities Prepared : Anyone Can Be in a Minority", *Politika*, (Belgrade, March 9, 1993) 참조.

16) Janusz Bugajski, *op. cit.*, pp. 141-148.

17) Dom Nike Uguni, *Demand for the Defence of the Rights of Albanians in Montenegro*, (The Democratic Alliance of Montenegro to the Conference on Peace in Yugoslavia, Brussels, May 17, 1992).

18) Janusz Bugajski, *op. cit.*, pp. 171-178.

러시아연방의 소수민족 정책

— 법적·사회적 지위의 문제를 중심으로

러시아연방 내에 거주하는 소수민족은 불안정한 정치·사회적 환경 속에서 살고 있으며, 이들의 권리를 보장해 주는 법적·도덕적 규범이 확립되어 있지 않은 상태이다. 러시아연방의 소수민족 문제 해결책은 연방과 지방권력에 소수민족의 참여를 보장하고 이들의 의견을 수렴하는 다문화 공동사회의 형성으로 보인다. 이를 위해서는 러시아민족 이기주의의 민족주의 정서의 변화와 중앙과 지방정부간의 동등한 권리를 보장하는 연방제도의 정착이 필요할 것이다.

김인성/본원 연구원

1. 들어가는 말

1980년대 후반기의 구소련체제 붕괴과정은 급진적인 정치·경제·사회적인 개혁을 동반하였고, 구소련 체제에 잠재해 있던 민족문제가 표면화되면서 민족간 갈등이 폭발적으로 분출되었다. 신흥 러시아가 독립을 할 수 있었던 것은 민족주의 열기에 힘입은 바 크지만, 구소련 시기의 복잡한 민족구도와 갈등은 여전히 해결되지 않은 채 남아 있다.

현재 러시아연방의 인구는 대략 1억 5천여만 명이다. 연방은 1백여 대소 민족으로 구성되어 있고, 구성 민족의 분포상 전체의 80% 정도가 러시아민족으로서 절대다수를 차지하고 있다. 다음이 타타르인으로 약 5백만, 유대인과 추바쉬인이 각각 2백만, 바쉬코르트인이 약 150만, 우드무르트인이 70만, 마리아인이 60만 명 등이다.

러시아연방에는 공화국과 연방도시, 오블라스트 및 오크루그로 구성되는 89개의 지역정부가 존재한다. 행정구역은 영토 및 민족단위에 기반하여 구획되었는데, 이들 중 32개가 민족단위 지역정부이다. 러시아연

방정부와 이들 민족단위 지역정부 사이에는 정치·경제적인 관계뿐만 아니라 민족간 관계의 양상이 복합적으로 나타나고 있고, 각 지역정부 특히 민족단위 지역정부와 하위 소수민족간에 존재하는 민족문제가 하위수준의 복합적인 문제를 안고 있기 때문에 연방 전체 차원에서의 민족문제는 그 복잡성이 이루 말할 수 없을 정도이다.

본고에서는 소수민족의 법적인 지위와 권리의 문제 및 소수민족의 정치·사회적 지위의 현실을 살펴봄으로써 러시아연방 정부 소수민족 정책의 현주소를 가늠해 보고자 한다.

2. 러시아연방 소수민족의 법적 지위

1. 소수민족의 기본권에 관한 헌법상의 보장

러시아는 아직은 독립의 역사가 짧고, 합의된 민족적 정체성이 결여된 상태이다. 이를 둘러싼 논의는 지금까지 계속되고 있다. 따라서 소수민족 문제는 아직까지는 구체적인 수준에서 법제화할 수 있는 단계는 아니라고 할 수 있다. 그런 의미에서, 현행 헌법은 비

록 보편적이고 추상적인 수준에서나마 앞으로 제정될 구체적인 법률의 지침이자, 연방 내 소수민족의 지위를 보호할 수 있는 최소한의 법적 근거로서 역할을 하고 할 수 있다.

러시아연방 헌법은 기본적으로 민족간 평등이 보장됨을 명시하고 있다. 헌법 제19조에 따르면 “정부는 성별과 민족·언어… 등과 관계없이 개인과 시민의 평등과 자유를 보장한다. 사회·인종·민족·언어 혹은 종교를 이유로 한 평등의 제한은 어떠한 형태를 막론하고 금지한다”고 되어 있다. 한편 헌법 29조에서는 사상과 언론의 자유에 대해 명시하면서 “사회적·인종적·민족적 혹은 종교적 중오와 적개심을 조장하는 선전과 선동은 허용되지 않는다. 사회적·인종적·민족적 혹은 종교상의 우위는 금지된다”고 명시하고 있다. 이와 관련하여 헌법 13조에서는 정치사상의 다양성을 용인하면서 “러시아연방의 단일성을 약화시키거나 현존 정치체제의 기반을 폭력적으로 변경, 국가안보를 위협, 무장단체를 형성, 사회적·인종적·종교적 불화를 조장할 목적이나 실천적 의도를 가진 공공단체의 조직 및 행위”는 금지하고 있다. 이와 관련하여 형법 74조에서는 민족적·인종적 적개심과 중오를 조장하는 행위에 대해 형사적 책임이 있음을 밝히고 있다.

문화적 권리와 관련해서는 헌법 제26조에서 “각인은 스스로 소속 민족을 선택하고 밝힐 권리가 있다. 각인은 고유의 민족언어를 이용할 권리와 의사소통·양육·교육 및 창작 활동에 자유롭게 언어를 선택할 권리를 가지고 있다”고 밝히고 있다.

한편, 헌법 제17조에 따르면, “러시아연방에서는 일반적으로 인정되는 국제적 권리의 원칙 및 규범에 입각하여, 그리고 현행 헌법에 따라 개인 및 시민의 권리와 자유가 인정되며 보장된다”고 밝히고 있다. 아직까지 소수민족 관련 법규가 미흡하다는 사실을 염두에 둔다면, 이 조항은 소수민족들이 자신의 권리보호를 위해 국제법이나 관습에 호소할 수 있는 기반으

로 역할할 수 있다.

2. 소수민족의 시민권 보장

민족자치 지역을 형성하지 못한 소수민족 및 러시아연방 영토를 포함한 구소련지역의 민족분쟁으로 인한 국내적, 국제적 난민 문제는 러시아연방이 안고 있는 민족문제의 중요한 한 부분이다. 이들은 경우에 따라 시민권 자체를 부여받지 못하는 상황에 처할 수도 있는데, 소수민족에 대한 시민권 부여의 제약은 곧바로 시민으로서의 기본권이 보호받지 못한다는 것을 의미한다.

러시아연방 시민법 13조에 따르면 “구소련 시민권자로서 시민법이 발효하는 시점(1991. 11. 28)에 러시아연방 영토에 영구거주하는 모든 자는 러시아의 시민으로 인정된다. 단, 금후 1년 안에 러시아연방 시민권을 거부하는 경우는 예외로 한다”. 이 법조항에 따르면 구소련시민으로서 러시아에 거주하는 대부분의 소수민족은 자동적으로 시민권을 부여받을 수 있다. 따라서 기본적으로 시민권과 관련된 소수민족 보호의 토대는 갖추어진 셈이다.

3. 소수민족의 문화적 권리 보호

1996년 5월 22일 러시아연방 의회는 「민족문화적 자치단체에 대한 연방법」을 채택하였다. 만일 국제조약이 법안에 명시되지 않은 권리를 담고 있을 경우 국제조약이 적용된다. 이 법안에서 다루고 있는 자치단체는 러시아연방 시민의 사회적 결사체로서(제1조), 민족영토적 자결권과는 무관하다(제4조).

동법률 제3장(제8조~제12조)은 민족 언어의 보존과 발전, 그리고 사용에 대한 보호 및 정부의 지원을 보장하고 있다. “러시아 정부는 민족 언어에 대한 사회적·경제적·법률적인 보호를 제공하며, 러시아연방시민은 언어의 보존, 발전 및 사용에 있어 자유로운 선택을 할 권리를 보유하고 있다(제8조). 제12조에 따르면 “민족문화적 자치단체의 제안에 따라 정부 교

육기관은 민족 고유언어와 러시아어를 통해 민족 역사 및 문화교육을 실시"하게 되어 있다. 제4장(제13조~제15조)은 소수민족 문화의 보존과 연구를 위해 정부가 필요한 지원을 할 것임을 명시하고 있다.

소수민족의 종교적 자유에 대한 구체적 법안도 마련되었다. 1997년 9월 19일 러시아 두마는 「양심과 종교적 결사의 자유에 대한 연방법」을 채택하였다. 이 법률 제3조에 따르면 “러시아연방에서는 양심의 자유와 종교의 자유가 보장된다. 러시아연방 정부의 시민은 종교 및 그 소속에 관계없이 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 삶의 모든 분야에서 법앞에 평등하다”고 되어 있다. 제3조에 따르면 모든 종교는 평등한 지위를 누리게 된다. 그러나 이 법률의 서문에서 러시아 정부는 세속적 정부임을 밝히면서도 “러시아 정교는 러시아의 역사, 그리고 러시아의 정신세계와 문화의 형성 및 발전에 기본적인 역할을 함을 인정한다”고 밝히고 “러시아 민중의 역사적 전통성과 분리될 수 없는 기독교·이슬람교·불교·유대교 및 기타 종교에 경의를 표한다”고 덧붙이고 있다. 법률의 서문이 법적 효력을 갖는지에 대해서는 의문의 여지가 있지만, 특정 종교의 우월성을 인정하고 있다는 비난을 면하기는 힘들다. 게다가 구체적 종교 명칭을 거론함으로써 러시아 정부가 호의를 가지고 대하는 종교와 그렇지 못한 종교를 구분하고 있다는 의혹의 여지도 있다.

4. 토착 소수민족에 대한 권리의 보장

헌법 제69조에 따르면 “러시아연방은 일반적으로 인정되는 원칙과 국제적 권리 및 국제조약의 규범에 따라 토착소수민족의 권리를 보장”하고 있다. 이 헌법 조항에 대한 세부법안은 1999년이 되어야 마련되었다. 1999년 4월 16일 러시아연방 의회는 「러시아 연방의 토착 소수민족의 권리 보호에 대한 법안」을 승인하였다. 제1조에 따르면 이 법안에 의해 보호를 받는 대상은 “러시아연방 영토 내에 조상 대대로 거주하

면서 전통적인 농업·공업·생활양식을 보존하고 있는 총인구 5만 이하의 소수 토착민족”이다.

제5조와 6조에서는 연방정부와 지방정부가 “토착 소수 민족의 사회·경제 및 문화적 발전, 이들 언어의 발전, 보존 및 부활, 그리고 토착 생활터전 및 전통적 생활양식, 그리고 토지 및 기타 자연 자원의 경영과 사용의 보호를 위한 프로그램의 도입”에 대한 권리가 토착 소수민족 관련 정부 조직에 있음을 밝히고 있다.

한편 제5조 9항에서는 “러시아연방 지방정부 및 지역자치정부에 의하여 강제적 민족 동화나 민족 학살, 토착 생활터전의 환경파괴 등을 금지할 조치를 입법화할 것임을 명시하고 있다.

제8장은 토착소수민족의 권리에 대해 명시하고 있다. 이 조항에 따르면 이들 민족은 토착 영토의 사용 및 관리에 대한 권리, 연방 및 지역정부로부터 물질적·재정적 도움을 받을 권리, 미성년자의 교육과 양육을 위해 정부의 지원을 받을 권리, 무상의료 및 사회복지를 받을 권리 등에 대해 명시하고 있다.

이 법안이 토착 소수민족의 생존권 및 문화적 발전에 필요한 여러 가지 방편에 대해 언급하고 있음에도 불구하고 실제적 정책수행에는 미흡한 점이 있다. 이를테면 재정과 구체적인 프로그램의 마련은 연방정부와 지방정부의 소관이다. 연방정부와 지방정부 조직 간 역할 분담에 대한 조항이 부재하다. 이는 재정지원에 있어서도 마찬가지이다. 책임 소재의 불명확성으로 인해 양자 모두가 정책수행에 소극적이 될 가능성이 크다.

3. 소수민족의 사회적 지위

1. 소수민족의 기본권 보장 문제

헌법에 보장된 기본권과 관련하여 토착 소수민족을 포함한 자치지역 보유 소수민족들의 권리침해 사례는 찾아보기 힘들다. 그러나, 그 외의 경우는 상당한 정도의 차별의 대상이 되고 있다. 여기에는 몇가지 요인

이 있다. 첫째, 토착소수민족 및 자치지역보유 소수민족들의 권리 신장과 관련하여 많은 러시아인들은 상대적으로 박탈감과 함께 러시아연방 내에서의 그들의 지위의 하락에 대한 불안감마저 느끼고 있다. 둘째, 러시아연방 내의 민족 분쟁 및 테러, 그리고, 정치·경제적 불안정과 관련하여, 러시아인들은 문제의 근본적 원인에 관계없이 관련된 혹은 관련되어 있다고 여겨지는 소수민족에 책임의 소재가 있다고 여기고, 이들을 끊임없이 비난하는 정서를 보유하고 있다. 셋째, 이는 러시아 민족주의 정서와 상호작용하여 타민족에 대한 반민족감정을 고양시키고 있으며, 마지막으로 이러한 정서는 비러시아 소수민족에게도 그대로 전달되어, 유사한 민족주의적 정서가 그들 사이에도 만연되어 있다. 따라서 법률상의 기본권 보장에도 불구하고, 민족간 접촉이 이루어지는 지점에서는 소수민족에 대한, 혹은 하위 소수민족에 대한 기본권 침해가 지속적으로 행해지고 있다.

기본권 관련 소수민족 권리침해는 기본적으로 서로 긴밀히 관련된 세 가지 형태를 띠고 있다. 첫째는 극우민족주의 집단 등에 의한 민족차별적 행위이고, 둘째는 경찰 등 공안기관에 의한 민족차별 행위이며, 셋째는 지방정부에 의한 소수민족 권리침해이다.

(1) 극우민족주의 집단에 의한 소수민족의 기본권 침해의 사례를 들 수 있다. 사실상 이러한 사례는 다른 국가에서도 자주 발생하지만, 러시아의 경우 사례의 방대함과 함께 사법당국 및 경찰공무원의 관용적 태도 혹은 직접적 가담의 측면에서 큰 문제점을 보이고 있다.

러시아에는 '러시아인민해방운동', '민족전선', '러시아민족연합' 등을 위시한 수십 개의 극우민족주의 집단이 활동하고 있다. 대개 15세에서 20세 초반까지의 젊은층들로 구성된 이들 집단은 나찌즘과 같은 극단적 민족주의를 수용하고 있다. 이들은 대체적으로 소수정예 멤버로 구성되어 있지만, 이들의 견해에 동조하는 러시아인을 만나는 것은 어려운 일이 아니며

이들은 러시아 민족주의 정당과도 깊은 관계를 유지해오고 있다.

이들의 주장에서 논리적 일관성을 찾기는 힘들지만, 대체적으로 다음의 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 러시아민족은 러시아연방 내에서 정치·경제·문화적으로 우월하다. 둘째, 러시아는 국제사회에서 지배적 역할을 행사해야 한다. 셋째, 러시아연방 및 그 민족에 대한 세계적 음모가 존재한다.¹⁾ 이들의 주된 표적은 당연히 비러시아 민족들이지만, 그중에서도 외국인을 포함한 유색인종이 주된 테러의 대상이 되고 있으며, 같은 러시아연방 시민인 중앙아시아 민족과, 특히 코카서스 민족이 심한 민족차별의 대상이 되고 있다. 이들 극우단체 중 일부는 히틀러의 생일 혹은 레닌의 생일에 공식적으로 행사를 치르는데, 행사 당일 모스크바나 페테르부르크 등 대도시 거주 유색인종은 대로를 다니는 것조차 금기시하고 있다.

이들로 인해 얼마나 많은 희생자가 발생하는지에 관한 통계는 접하기 힘들다. 이는 대체적으로 이들에 의한 민족차별 행위가 법률에 의해 처벌받는 경우가 적고, 기본적으로는 경찰이나 심지어 사법당국마저 이들의 행위에 방관자적인 입장을 취하는 경우가 많기 때문이다. 이를테면 1997년 6월 초 정확한 소속은 알려지지 않았지만 극우민족주의 단체 소속이 분명한 일단의 청년들이 모스크바에서 중앙아시아계 집시촌을 습격한 사건이 발생했다. 이 사건에 의해 어린 한 명이 살해되고 몇 사람이 중상을 입었다. 두 차례에 걸쳐 재판이 열렸지만, 피의자의 신원확인이 불가능하다는 이유로 사건은 종료되었다. 또한 같은 해, '러시아민족연합' 소속원 세 명이 아르메니아인을 살해한 사건이 발생했는데, 이들은 도시를 떠나지 않겠다는 각서에 서명한 후 석방되었다.²⁾

간접적으로나마 접할 수 있는 통계로 '러시아외국인학생연합회'의 자료에 따르면 극우단체에 의한 폭력으로 접수된 모스크바의 외국인 학생 피해사례는 겨울에는 10~15건, 여름에는 그보다 두배 내지 세배

정도이다.³⁾ 이들의 표적이 주로 중앙아시아 및 코카서스인이라는 점을 감안한다면, 비러시아 민족에 대한 폭력의 정도는 미루어 짐작할 수 있다.

한편, 지방정부가 직접적으로 극우 민족집단을 경찰업무에 관련시키는 사례도 존재한다. 크라스노다르·스타브로폴 그리고 로스토프 지역의 코작 집단은 민간단체임에도 불구하고 지방의회로부터 사법업무에 참가할 권리를 부여받았으며 필요한 직·간접의 재정도 지원한다. 이들은 주로 소수민족에 대한 민족차별적 행위와 관련되어 있다.

(2) 경찰 등 공안기관에 의한 민족차별 행위를 들 수 있다. 특히 큰 문제가 되는 것은 지방정부가 자체적으로 운용하는 '거주지 등록제'이다. 이 제도는 현행법상 불법이다. 현행 헌법상 이주 및 여행의 자유가 명시(제27조)되어 있고, 1993년 6월 25일 발효된 「러시아연방 내 체류 및 거주지역의 선택과 여행의 자유에 관한 연방법」에는 여행과 이주시 '거주지등록'을 명시해 놓고 있다. 그러나 이는 시민의 권리와 자유의 실현을 목적으로 한 것으로, 거주지 등록의 유무에 의해 시민의 권리나 자유가 제한될 수는 없다는 점을 밝혀두고 있다(제3조).

또, 연방 조례에 따르면 러시아연방 내를 여행하는 러시아 시민과 외국인은 임시 체류 사실을 경찰에 등록하도록 되어 있다. 이에 따라 영구 거주목적이 아닌 이유로 타지방에 10일 이상 체류할 경우에 도착 3일 이내에 경찰에 등록하고 거주허가증을 받아야 한다. 법률상 거주등록은 허가제가 아니라 신고제이다. 그러나 지방정부들은 자의적 법해석을 통해 나름대로의 거주등록 규칙을 제정하고 거주등록의 거부 명분으로 이용하고 있다. 러시아에서 공공기관을 방문하여 공식적인 등록의 절차를 거친다는 것이 상당한 인내를 요구한다는 점은 차치하고라도, 몇몇 지방에서는 상당한 액수의 세금을 여행자에게 부과함으로써 금전적 부담까지 안기고 있다. 이를테면, 크라스노다르의 경우 거주등록시 최고 180루블(8천 원)에 해당하는 세

금을 물리고 있다. 여하튼 거주등록없이 타지방에 체류하는 경우는 벌금을 내야 한다.

결과적으로, 관련 연방법의 근본정신과는 상관없이, 타지역에 거주등록없이 열흘 이상을 머무는 사람은 범법자 혹은 범죄혐의자로 간주된다. 지방경찰은 타지역민으로 보이는 사람에 대하여 불심검문을 행하는데, 이 과정에서 법률이 정한 바를 벗어난 과도한 요구를 하거나, 민족차별적인 행위가 자주 행해진다. 특정 지방에 도착한 시각이 언제인지를 증명할 방도도 마땅하지 않다. 따라서 체류기간의 증빙자료로 비행기표나 열차표를 요구하는 경우가 많고, 대개 여행자들은 특정 지방을 10일 이내(모스크바의 경우는 3일)에 떠난다는 사실을 증명하기 위해 왕복표를 휴대하는 경우가 많다. 그러나 많은 사람들 특히 외국인은 이러한 법률 자체를 모르기 때문에, 혹은 거주등록에 필요한 금전상의 시간상의 손실을 우려해서 거주등록을 하지 않는 사례가 많다. 그리고 지방마다 거주지 등록제의 요건이 상이하기 때문에 거주지등록에 어려움이 있다는 점도 염두에 두어야 한다.

'거주등록제'를 위반하는 경우 부과되는 벌금은 지방재정에 귀속되기 때문에, 경찰들은 더 많은 실적을 올리라는 상부의 압력을 받으며, 따라서 공식적인 형태의 불심검문이 지속적으로 행해질 수밖에 없다. 한편, 더 큰 문제가 되는 것은 경찰에 의한 비공식적 요구이다. 대개는 금전을 요구해 오는데, 여권과 거주등록, 심지어 왕복열차표를 가지고 있는 경우라 해도 이들의 집요한 트집을 감당할 수 없는 경우가 많다. 외국인인 경우 대체적으로 다소간의 뇌물을 통해 비공식적으로 사태가 마무리되지만, 중앙아시아나 코카서스 지역 소수민족이 경찰차나 골목길에서 구타당하는 사례는 자주 목격할 수 있다. 모스크바의 일간지에 따르면 1997년 초기 5개월 동안 모스크바에서만 약 150만 명이 불심검문을 당했으며, 그들중 절반이 거주등록제 위반자로 밝혀졌다. 공식적 통계에 따르면 1996년 한 해 동안 모스크바에서 5백만 건의 불심검

문이 행해졌다. 비공식적인 문제해결이 훨씬 더 많은 사실을 염두에 둔다면 경찰들 개개인에 의한 민족 차별적 행위가 얼마나 방대한 규모로 이루어지고 있는지 미루어 짐작할 수 있다.

경찰의 가혹행위에 의한 가장 큰 피해자는 코카서스인이다. 피부색으로 인해 다른 민족들과 확연히 구분되기 때문이다. 게다가 러시아 민족주의적인 정서는 이들을 이슬람 테러분자 내지 분리주의자로 간주하기 때문에 이들은 불심검문을 넘어서서 경찰서까지 연행되는 경우가 흔하다. 불심검문은 거리에만 한정되지 않는다. 코카서스인이 거주하고 있는 곳이라면 집·호텔·사무실 등을 가리지 않고 검문의 대상이 된다. 일단 경찰서에 연행된 경우라면 대개 구타와 고문, 모욕의 대상이 되는 것이 일반적이며 심지어 시신의 상태로 가족에게 인계되는 일도 종종 발생한다. 이를테면 1998년 1월 6일 타지크인인 마브주드 알리에브(당시 31세)는 경찰에 연행된 지 10일만에 자살이라는 통고와 함께 시신이 되어 부모에게 인계된 바 있다.

(3) 지방정부 당국에 의한 소수민족 권리 침해 사례이다. 이 경우는 대체적으로 소수민족의 기본생존권 및 거주이동의 자유와 깊은 관련을 맺고 있다.

가장 대표적인 사례는 모스크바 등에서 지속적으로 행해지고 있는 대규모 여권검사이다. 이는 거주지등록제와는 별개의 형태로 실행되고 있는데 모스크바에서는 1993년 이후, 테러나 분쟁 등의 사건이 발생할 때마다 특정 민족, 특히 코카서스인을 대상으로 하는 대규모 여권 검사가 실시되어 왔다. 이를테면 1999년 9월 9일과 13일 두 차례에 걸쳐 모스크바에서 아파트 폭파사건이 있는 이후, 루슈코프 모스크바 시장은 모든 임시거주 등록자는 3일 이내에 거주등록을 갱신하라는 명령을 내렸다. 고용계약서나 건강진단서 등의 거주등록에 필요한 서류를 사흘만에 준비하여 경찰서에 제출하기는 사실상 불가능했기 때문에 두 차례의 갱신기간 연장을 통해 10만 명 이상이 거주등록을 갱

신했는데, 이들 중 2만 명이 거주등록을 거부당했다. 물론 서류가 미비한 경우도 많았지만, 서류가 제대로 구비된 경우에도 당국의 자의적인 해석에 의해 거주등록을 거부당한 경우도 많았다. 이 사건을 통해 모스크바 거주 체첸인 거의 다수가 거주등록을 갱신하지 못했다.⁴⁾

모스크바시의 이러한 정책은 분명 헌법과 관련법에 위배이다. 이와 관련하여 1998년 2월, 헌법재판소는 모스크바시의 민족차별적 행위에 대해 제재를 가하기 위해 “모스크바시는 단지 시민이 그곳에 살 수 있는 의지의 자유로운 표명행위를 보장할 수 있을 뿐”이며, 거주등록제도의 무리한 적용은 헌법에 위배된다는 판결을 내렸다. 모스크바시는 시민이 거주할 장소를 선택하는 것을 허락하거나 제한할 수 없으며, 특정 장소에 특정 기간 동안 머무를 수 있다는 명령을 내릴 수도 없다는 것이 재판소의 판결의 요지이다. 그러나, 이에 대하여 루슈코프는 자신은 헌법재판소의 결정에 불복하며, 과거의 거주등록제를 계속 실시하라는 명령을 내렸다는 발표를 하였다.⁵⁾

모스크바 이외의 지역에서도 코카서스인들을 대상으로 하는 민족차별 사례는 빈번히 발생하고 있다. 이를테면 코미 공화국에서는 1999년 9월 14일 내무국장은 “코카서스인의 거주를 목격하거나, 수상한 행동을 보이는 자를 발견할 경우 사법당국에 신고하라”는 민족차별적 성명서를 발표하였다. 거의 같은 시기 트베르 농업학교 기숙사에서는 코카서스인 학생들이 아무런 이유없이 경찰서에 연행되어 폭행당하는 사건이 발생하였고, 스타브로폴 내무국장은 1992년 이후 이 지역 이주 체첸인은 일주일에 두 번씩 자신의 행방과 행위에 대한 보고서를 제출하도록 명령하였다.⁶⁾

한편, 민족간 분쟁 이후 소수민족에 대한 기본권 침해가 지속적으로 이루어지고 있는 사례도 존재한다. 1992년 10월과 11월 두 달 동안 북오세티아(현재의 북오세티아-알라니아) 공화국의 프리고로드니 지역 내에서 잉구쉬인과 오세티아인 사이에 무력분쟁이 발

생하였다. 이 사건으로 인해 4만여 명의 잉구쉬 난민이 발생하였는데, 알라니아 당국은 고향으로의 귀환을 원하는 난민의 안전을 보장할 수 없다는 입장을 명시적으로 표명해 오고 있다. 심지어 난민의 귀환을 차단하기 위해 그 지역으로 통하는 도로를 봉쇄하는 조치를 취하였다. 따라서 그 지역에 남아 있거나 혹은 위험을 무릅쓰고 귀환한 잉구쉬인은 총격과 방화 그리고 봉쇄 속에서 또다시 난민의 처지에 내몰릴 지경에 처해 있다.⁷⁾

지방정부 거주 소수민족을 경제적인 이유로 인해 강제이주시키려는 사례도 있다. 스타브로폴 지역의 동부와 북부지역 다르긴인과 체첸인은 주로 목축업에 종사하고 있는데 이들은 서로 상당한 거리상의 격차를 두고 분산되어 있는 오두막에 살고 있다. 러시아에 경제위기가 닥치면서 목축업이 이 지역에서 경제적으로 타산이 맞지 않는 사업이 되자, 이 지역 정부와 기업 대표들은 이들 소수민족을 민족 소속공화국으로 쫓아내기 위하여 전기와 연료의 공급을 중단하는 한편, 이들의 자녀가 이용하는 통학버스의 운행을 중단하였다. 1994년 이후 이 지역 학교들의 폐쇄가 계속되고 있으며, 이 지역 학생의 50%는 교육의 혜택을 받지 못하고 있다.⁸⁾

2. 소수민족의 시민권 보장의 문제

구소련 시기부터 계속해서 현러시아연방 영토 내에 거주해 온 소수민족의 경우 러시아연방 시민권을 취득하는 데 아무런 문제가 없다. 앞에서 살펴본 대로 연방시민법상 1991년 11월 28일 현재 영구거주의 목적으로 러시아연방 영토 내에 거주하는 구소련시민권자들은 자동적으로 시민권을 취득할 수 있다. 이 법안에 따라 구소련 말기 이후 이주해 온 슬라브계 민족이 아무런 문제없이 시민권을 획득한 반면, 당시 혼란한 민족간 분쟁의 여파 속에서 러시아연방 영토 내로 이주해 온 소수민족은 아직까지도 시민권을 획득하는 데 어려움을 겪고 있으며, 결과적으로 헌법상의 기본권

및 생존권까지 위협받고 있다.

1989~1990년 사이에 우즈베키스탄 공화국 거주 터키계 메스헤티인 9만여 명이 현러시아연방 영토 내로 이주해 왔고 이들 중 6만여 명이 현재 연방 내에 거주하고 있다. 이들 중 다수가 크라스노다르 지역과 카바르디노-발카르스카야 공화국에 정착했는데, 이 지역 정부들이 이들의 러시아연방 시민권 인정을 거부하고 있다. 구소련 붕괴 시점에 러시아에 거주하고 있는 자들에게 시민권이 부여되므로 메스헤티인들에 대한 시민권 인정 거부는 분명 불법이다. 이는 또한 메스헤티인의 기본권이 보장되지 않음을 의미한다. 크라스노다르 지역에 거주하는 메스헤티인은 특별거주등록제의 적용을 받고 있다. 이들은 45일마다 180루블(약 8천 원)을 지불하고 거주등록을 만일 이를 어길 경우 4백 루블에 달하는 벌금을 내야 한다.⁹⁾

메스헤티인은 지역 당국으로부터 필요한 서류를 취득하지 못하는 경우가 많다. 거주등록을 하지 않았다는 것이 구실이다. 일부 회사는 거주등록 없이는 임금조차 지불하지 않으며, 해고하는 사례도 발생하고 있다. 경찰에 의한 불법적 구금 및 구타의 사례도 빈번하다. 지역 당국은 메스헤티인에게 터키로의 이민을 강요하고 있다. 1998년 30가구 정도가 터키로 이민하였다. 당국은 이들의 재산처분을 돕는 대신 이들의 모든 증명서를 몰수하였고, 대신 구소련 외국여행 여권(1년 기한)을 발급하였다. 돌아올 방도는 없는 셈이다. 한편, 터키 당국과의 아무런 협조가 없었기 때문에 이주자들은 불법체류자의 처지를 면할 길이 없다.¹⁰⁾

비슷한 처지에 있는 다른 소수민족 역시 시민권을 발급받지 못하고 있다. 이들은 메스헤티인 외에도 압하지아·아르메니아·쿠르드·오세티아 등 대체로 중앙아시아 지역이나 코카서스 지역 난민이다. 공교롭게도 코카서스와 그 주변, 즉 크로스노다르·스타브로폴·아디게야·알라니아·카바르디노-발카리아·모스크바와 그 근교 등 이들이 일반적으로 거주

지역으로 선택한 지방의 정부는 비교적 강한 민족주의 정서를 표명하고 있는 지역들이다. 따라서 이들 소수민족은 지속적인 민족차별의 대상으로부터 벗어나지 못하고 있다.

3. 소수민족의 사회·문화적 권리 보장

소수민족의 문화적 권리가 몇몇 연방법률에 의해 보호되고 있기는 하지만, 정책실행의 측면에서 볼 때는 많은 문제를 안고 있다. 사실상 정책실행의 주체라 할 수 있는 지방정부의 수동적 자세와 경제적인 어려움, 자민족이기주의 등 구조적인 요인들 외에도 지방 거주 소수민족이 그들의 권리와 요구를 관철시킬 수 있는 정치적 기반이 부재하다는 점도 중요한 요인으로 지적할 수 있다. 이는 지방정부 기구에 소수민족이 과소 대표되어 있다는 사실과 관련되어 있다.

체첸·타타르·추바시·북오세티아-알라니아·튜바 등 몇 개의 지방을 제외하고는 명목민족이 공화국 인구의 과반수를 넘지 않는 반면, 정부기구는 명목민족을 중심으로 구성되어 있다. 이를테면 타타르스탄 공화국의 경우 타타르인들이 전체인구의 51%인데 비해, 각료의 92%, 지역 행정수반의 76%가 타타르인이다. 사하 공화국은 명목민족인 야쿠트인이 인구의 37%를 점하고 있는 반면, 각료의 69%가 야쿠트인이다.¹¹⁾ 명목민족의 과대 대표현상은 한편으로는 민족간 정치적 권력을 둘러싼 중심/주변간 다툼이 중앙정부에만 한정되어 있지 않다는 것을 보여주는 실례이기도 하지만, 정치권력상 과대대표된 만큼 정부정책에 소요되는 자원의 배분도 불균등하다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 소수민족의 교육·문화·사회적 보호에 필요한 자원 및 기회는 명목민족에 비해 부족할 수밖에 없다.

비쉬코르타스탄의 경우, 명목민족은 총인구의 22%로서 러시아인(39%)이나 타타르인(28%)보다 적지만, 특히 교육분야에 있어 명목민족에 대한 특혜가 두드러진다. 이를테면 비공식적이기는 하지만 바쉬키르

인은 칸디다트(박사 후보)나 독도르(박사) 학위의 취득에 상당한 특혜를 누리고 있으며, 상대적으로 기회를 박탈당한 타민족들은 다른 공화국에 가서 학위를 취득해야 하는 사태까지 발생하고 있다. 공식적으로는 일부 대학에서 입학생 정원의 30%이상은 바쉬키르인으로 하자는 안이 논의되고 있으며, 중등교육과정 입학시 학부모가 교육언어를 선택하지 않을 경우, 일방적으로 바쉬키르 언어로 교육하는 등의 정책을 선택하고 있다.¹²⁾

4. 토착 소수민족의 보호

헌법 69조와 관련법에 의해 러시아연방 내에 거주하는 토착소수민족들의 기본권 및 생존권은 물질적·재정적 지원을 위시한 특별한 보호를 받게 되어 있다. 법률상 토착 소수민족의 자격은 인구 5만 명 이하로 제한되어 있다. 따라서 이들이 타민족과의 정치·경제적 경쟁상대가 될 수 없고, 민족 고유 영토가 존재하기 때문에 타민족과의 민족간 마찰에 휩싸이거나 군이 민족차별의 대상이 되지지도 않고 있다. 따라서 대체적으로 이들의 기본권에 대한 침해는 없다고 할 수 있다.

그러나, 현실적으로 토착 소수민족은 불안정한 환경 속에서 살아가고 있다. 이들은 주로 러시아연방 국경지대, 특히 북부와 동부에 거주하고 있는데, 이들 중 몇 개 부족은 멸종의 위기에 처해 있기도 하다. 이를테면 케메롭스키 오블라스트에 거주하고 있는 쇼르츠인과 탈류트인은 오지에 살고 있기 때문에 생필품을 제대로 공급받지 못하고 있다. 일부 공동체는 완전 고립상태에 처해 있기도 하다. 특히 이 지역 변방에 위치하고 있는 교도시설이 폐쇄된 이후 이들은 직장·전기·통신·의료서비스 등의 문명의 혜택의 전혀 누리지 못하고 있다. 이들은 근처 숲에서 버섯이나 호두, 딸기 등을 채집하여 근근히 연명하고 있다. 설탕이나 소금 등은 사치품 취급을 받고 있다. 현행 법률상 이들의 군복무는 공익 근무요원으로 대체될 수

있음에도 불구하고, 경제적인 이유 때문에 군복무를 자원하여 체첸으로 파견되는 젊은이들도 많다. 열악한 경제·사회 환경으로 인해 이들 소수민족의 사망률과 인구감소율은 러시아연방 평균치를 훨씬 웃돌고 있다.¹³⁾

러시아의 경제적 어려움은 다른 이들보다 토착소수 민족들에게 더 고통스럽다. 이를테면 1999년 5월 현재, 아무르 지역 거주 에벡크인 중에서 노동가능 인구 763명 중 단지 49%만이 직업을 가지고 있다. 이들의 낮은 취업률은 이 지역내 가용한 직업이 부족한 탓도 있지만 낮은 교육수준으로 인해 이들의 취업기회는 극히 제한적이다. 전문기술을 보유하고 있는 노동인구는 14%에 불과하며 고등교육을 받은 이는 4.9%에 불과하다. 1999년 3월 현재, 1인당 평균수입은 216 루블(약 만원) 정도이다.¹⁴⁾

연방헌법과 소수민족 보호에 관한 연방법이 이들에 대한 특별한 관리를 명하고 있지만, 구체적인 정책과 프로그램은 여전히 마련되지 않고 있다. 연방법이 제정된 지 얼마 되지 않기 때문에 법의 실효성에 대해선 불리 이야기할 수는 없는 일이지만, 다른 법률이나 과거의 정책과 마찬가지로, 관련 조치의 미비와 만성적인 재정적자로 인해 보호법의 실행은 부분적으로만 이루어질 가능성이 높다.

4. 러시아연방 정부의 소수민족정책의 한계

앞에서 살펴본 것처럼 러시아연방 내 소수민족의 기본권 및 생존 보호의 수준은 그리 만족스럽지 못하다. 소수민족 관련 기본법을 구체적으로 실현시킬 수 있는 제반 법규가 제대로 구비되지 못한 데 그 원인이 있기도 하지만, 소수민족의 보호에 필수적인 사회적·도덕적 규범의 부재에 더 큰 문제가 있는 것으로 보인다. 러시아정부의 소수민족 정책에 한계를 가하는 요인은 크게 세 가지로 대별할 수 있다. 첫째는, 민족주의적 정서이고, 둘째는 행정부와 의회의 갈등, 셋

째는 중앙정부와 지방정부간 권력구도이다. 이 세 요인은 서로 긴밀히 결부되어 있다.

먼저 민족주의적 정서를 살펴보면, 신생 러시아의 출범과 함께 옐친 정부는 구소련 말기의 민족주의적 정서를 진정시키면서 서구적 정치·경제 질서를 도입하고자 하였다. 그러나 옐친의 의도는 러시아 내의 강한 민족주의적 정서 앞에서 무산되고, 오히려 정치적 혼란을 가속화하는 계기로 작용하여 1993년말 헌정 위기로 귀착되고 말았다. 이후 일상화된 러시아민족을 위시한 제 민족의 민족주의 정서는 러시아 연방의 소수민족 정책에 불가분의 관계를 형성하고 있다.

1997년 실시된 '전러시아여론센터'의 한 여론조사는 러시아민족의 타민족에 대한 정서를 잘 보여주고 있다. 이 조사는 16세 이상의 러시아인 2,400명을 대상으로 실시되었는데, 아제르인에 대해서는 35%, 체첸인에 대해서는 50%, 집시에 대해서는 44%가 부정적인 견해를 표명하였다.¹⁵⁾

중앙아시아인과 코카서스인에 대한 부정적 견해는 러시아인에게 공통적인 현상이지만, 특히 크라스노다르·로스토프 등 코카서스 부근 지역과 모스크바·페테르부르크 등을 포함한 러시아 서부에서 심하게 나타나고 있다. 이들은 외양에서 뚜렷하게 러시아인과 구분될 뿐만 아니라 행동방식이나 전통도 상당한 차이를 보이고 있기 때문에 특히 심한 민족차별의 대상이 되고 있다. 이들은 테러나 조직범죄 그리고 연방으로부터의 분리독립을 추구하는 세력으로 인식되고 있기도 하지만, 최근 들어서는 러시아인의 우월성을 부식시키는 경제적 경쟁자로서 위험한 존재로 인식되는 경향이 증가하고 있다. 이를테면 러시아 서부도시인 트베르의 한 일간지는 "코카서스인이 모든 분야에 걸쳐 지역 경제를 장악하고 있다. 코카서스인의 자본이 우리(러시아인)를 노예화하고 있으며 동시에 러시아 민족문화의 발현이 질식상태에 처해 있다"며 불만을 토로하기도 하였다.¹⁶⁾ 이러한 정서는 물론 많은 러시아인이 공유하고 있으며 때때로 소규모 집단행동으로

표출되기도 한다. 이를테면 1999년 7월 3일 페테르 부르그 동쪽에 위치한 레닌그라드 지역의 한 마을에서 8명의 러시아인이 모든 아제르인을 마을에서 몰아 내라는 요구를 하며 행진을 하였다. 시위자들은 만일 자신들의 요구가 받아들여지지 않을 경우 자신들이 직접 아제르인을 처리하겠다는 의사를 밝히기도 했다.¹⁷⁾

이러한 차별적 민족주의 정서는 자주 행동으로 표출되며, 특히 극우민족주의 집단에 의한 민족차별 행위는 심각한 수준의 폭력을 동반한다. 이러한 행위는 명백히 불법이지만, 민족주의적 정서를 거스르지 않으려는 정치권의 소극적 태도로 인해 소수민족의 권리침해 사례는 끊이지 않고 있다.

둘째, 연방행정부와 의회를 둘러싼 권력투쟁은 소수민족 보호를 위한 정책입안을 어렵게 하고 있다. 이를테면 양심과 종교에 관한 연방법은 이미 1993년에 상정된 바 있다. 두마의원들이 제출한 법안은 종교적 자유를 상당 정도 제한하는 독소조항이 삽입되어 있었고, 아직까지는 서구주의적 관점을 견지하고 있던 엘친 대통령은 비토권을 행사하였다. 이는 당시 행정부와 의회간의 정치적 갈등의 요인 중 하나로 작용하였고, 그 결과 1993년 말 의회의 강제해산과 헌법재판부의 채택으로 귀결된 바 있다. 그 후 4년만인 양심과 종교법이 대통령의 재가와 의회의 승인을 받았지만, 이미 살펴보았듯이 상당한 정도의 종교차별적 조항이 삽입되어 있는 등 타협적 성격을 강하게 띠게 되었다.

러시아연방정부가 명시적인 민족차별적 정책목표를 가지고 있다고 보기는 힘들다. 그러나 소수민족관련 법률이나 정책들은 대체적으로 민족주의적인 차별의 요소가 첨가되거나, 최소한 토착 소수민족 차별법의 경우와 같이 국가의 정책수행에 대한 의무항목을 누락하는 등의 형태로 민족주의 정치세력과 타협함으로써 소수민족 정책을 정치적인 목적에 이용하고 있다는 비난을 면하기는 어렵다.

셋째, 지방정부와의 권력관계의 측면을 들 수 있다.

러시아에서 연방정부와 지방정부의 관계는 단일의 원칙에 근거하지 않고 있다. 이는 구소련 말기의 여러 민족의 독립의 열기와 무관하지 않다. 연방으로부터 분리하려는 민족단위 공화국 및 지역들을 연방 내에 묶어두기 위해 엘친 대통령은 쌍무협정을 통해 지방정부의 요구사항을 일정 정도 충족시켜 주는 정책을 취했다. 이 정책을 통해 8개 민족단위 공화국과 몇몇 지역정부가 연방정부와 조약을 체결했다. 조약체결당사자에 따라 내용은 다양하다. 여기서는 간략하게 최초의 조약체결 공화국인 타타르스탄의 예를 들기로 한다.

러시아연방 정부와 타타르스탄공화국 정부의 조약은 1994년 2월에 체결되었다. 타타르스탄공화국은 구소련 말 이후 강한 민주주의 열기를 분출하면서 분리독립을 원해 왔다. 조약의 체결을 통해 타타르스탄은 러시아연방 체제의 공화국으로 남아서 연방에 납세의 의무를 이행하기로 한 대신, 경제회복을 위한 저리의 연방차관 및 기타 재정적 지원을 받기로 하였다. 또한 이 조약에는 정치적 자치권을 보장하는 조항이 삽입되어 있다. 이를테면, 공화국 시민권에 대한 사항을 결정할 권리, 공익 근무요원 규정에 대한 권리, 독자적 중앙은행 설립의 권리, 그리고 외국과의 조약을 체결할 권리 등이다. 특기할 만한 것은 이 조약에 러시아연방의 헌법과 법률이 상위에 있다는 조항이 부재하다는 점이다.

러시아연방 체제를 독립국가연합 체제와 비교할 수는 없다. 그러나 부분적이긴 하나 쌍무협정을 통해 체제를 유지하고 있다는 사실 자체, 그리고 시민권 및 외교권에 대한 정책이 공화국 수준에서 결정된다는 점은 연합 체제로서의 성격이 러시아연방 체제에 배어있음을 의미한다.¹⁸⁾

중앙정부와 지방정부의 이러한 관계는 소수민족 정책의 수행에 제약 요인으로 작용하고 있다. 소수민족에 대한 정책이 연방정부와 지방정부 양측의 소관이 라고는 하지만 현실적으로 정책의 담당자는 지방정부

일 수밖에 없다. 지방정부는 연방정부보다도 소수민족정책수행에 소극적이다. 각 민족단위공화국 및 지역에도 민족주의적인 정서가 팽배해 있으며, 정부당국자 스스로가 민족주의적 정서를 숨기지 않는 경우가 많다. 따라서 연방법에 규정된 바에 따라 소수민족 권리보호에 나서기보다는, 법규정의 자의적인 해석에 의해 명목민족에 더 많은 특혜를 부여하거나 소수민족을 차별하는 분위기가 팽배해 있다. 이러한 상황 속에서 지방정부가 소수민족을 위해 구체적 정책을 수립하고, 이에 필요한 예산을 할당하는 것을 바라기는 힘들다.

5. 과제와 전망

러시아연방 내에 거주하는 소수민족들은 불안정한 정치·사회적 환경 속에서 살고 있다. 이는 한편으로는 이들의 권리를 보장해 주는 법적 규범이 아직까지 불완전한 탓도 있지만, 이들에 대한 법적 규범, 더 나아가서는 도덕적 규범을 확립할 수 있는 정치·사회의 안정적 토대가 마련되지 않았기 때문이다. 과도기적 연방체제로 인해 현재 러시아연방정부의 소수민족 정책은 명목민족, 즉 민족공화국과의 관계에 집중되어 있다. 이러한 상황에서 기타소수민족들의 권리는 사각지대에 놓일 수밖에 없다.

소수민족정책의 정상화와 관련하여 단기적으로는 두 가지 가능성을 염두에 둘 수 있다. 첫째는, 국제적인 압력의 행사이다. 헌법상 러시아연방은 인권과 관련한 국제규범과 원칙을 보장하고 있고(제17조), 98년 유럽위원회의 소수민족 보호 협정을 비준한 바 있다. 또한 러시아는 유럽위원회와 OSCE의 회원국이기 때문에 소수민족의 권리와 관련하여 국제적인 중재를 할 수 있는 가능성은 열려 있는 셈이다. 그러나 현재 러시아 정부는 미국을 포함한 서구국가의 비판을 수용할 만한 자세를 갖추고 있지 않다. 작년 1월 발표된 '안보개념'에 따르면 러시아 정부는 정치·경

제·군사 및 기타의 영역에서 러시아의 지위를 하락시키려하는 몇몇 국가들을 경계하고 있다. 물론 여기서 몇몇 국가란 미국과 서구국가를 의미한다. 현실적으로 소수민족의 권리와 관련된 서구국가들의 압력은 현재에도 계속되고 있다. 특히 체첸에서의 러시아정부군의 민족차별 행위와 관련하여 각종 국제기구 및 인권단체의 항의와 비판이 계속되고 있지만 별반 효과를 거두지 못하고 있다.

둘째는, 현 러시아 정부가 추구하고 있는 권력의 중앙집중화이다. 푸틴이 연방보안국(FSB·구KGB)을 주축으로 하여 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계를 심각하게 변화시키려 한다는 것은 공공연한 사실이다. 현재 지방정부가 소수민족에 대한 정책에 무관심하거나 심지어 차별정책을 실시하고 있다는 사실을 고려한다면, 강한 연방정부의 등장을 통해 좀더 구체적이고 효과적인 소수민족 정책을 기대해 볼 수도 있다. 그러나 이는 민주주의에 기반한 연방체제 대신 권위적인 중앙집권 체제가 등장하거나, 지방정부의 분리주의 성향을 가속화시켜 민족문제를 더욱 복잡하게 만든다는 것을 의미한다. 둘 중 어떠한 가능성도 바람직하지 않다.

가장 이상적인 소수민족 문제의 해결책은 연방과 지방정부의 권력에 소수민족의 참여를 보장하고 이들의 의견을 수렴하는 다문화 공동사회의 형성이다. 이를 위해서는 두 가지 전제조건이 필요하다. 첫째는, 민족주의적 정서의 변화이다. 현재의 자민족 이기주의는 타민족의 회생을 전제로 하는 것일 수밖에 없다. 이는 민족차별 및 소수민족의 권리 침해를 결과할 수밖에 없다. 다민족사회의 존재를 인정하고 타민족과의 공존의 방도를 모색하지 않는 한 소수민족문제의 해결은 요원하다. 둘째는, 연방제도의 정착이다. 헌법 제5조에서 "연방의 모든 구성체는 동등한 권리를 가진다"고 규정하고는 있지만 현실적으로는 민족단위자치지역의 민족구성의 불균형의 문제나 쌍무협정의 체결과정에서 발생한 권리의 불평등의 문제 등을 안고

있다. 공화국 단위로부터 그 하부단위에 이르기까지 루어지지 않는 한은 각 구성단위간, 그리고 구성체 내 동등한 원칙에 기반한 지위와 권리, 의무의 배정이 이 의 민족집단간의 갈등해결은 요원하다고 할 수 있다.

1) Jamestown Prism(1996. 4. 5.)

2) 디아그노스 (1997. 11.)

3) 이포기 (1998. 12. 5.)

4) www.fsmonitor.com/MHG_99/MHG_5.shtml

5) U.S. Department of State, 1999 Country Reports on Human Rights Practices, 2000. 2. 25.

6) Ibid.

7) Memorial Human Right Center, Compliance of the Russian Federation with the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1998, 9.

8) Ibid.

9) U.S. Department of State, op. cit.

10) Memorial Human Right Center, op. cit.

11) www.fsmonitor.com/MHG_99/MHG_5.shtml

12) Ibid.

13) Ibid.

14) Ibid.

15) 이포기 (1998. 12. 5.)

16) www.fsmonitor.com/MHG_99/MHG_5.shtml

17) Ibid.

18) 엄밀하게 말하자면 러시아연방과 타타르스탄 간의 협정은 조약이라 할 수 없다. 기본적으로 대등한 독립국가의 관계 하에서 협정이 체결된 것이 아니라는 점은 차치하고서라도 러시아연방 의회가 이 조약비준을 거부했기 때문이다. 이 협정은 행정부간의 조약이라는 형태를 취할 수밖에 없었다. 따라서 이 협정은 행정부간 각서 정도의 의미를 지니며, 이 협정의 해석 및 효력을 둘러싼 논란이 발생할 여지가 많다고 할 수 있다.

●●●● 신간안내

격동의 소련, 러시아 정치의 변함없는 실체인 '러시아민족주의'의 철저한 규명

러시아민족주의 연구

조정남 저 / 고려대학교 출판부 / 값 8,500원

주요 목차 러시아민족주의의 의미
러시아민족주의의 성장
러시아민족주의의 내용과 유형
소비에트 체제와 러시아민족주의
고르바초프 정치 개혁과 러시아민족주의
소련방 해체와 러시아민족주의
러시아연방의 민족갈등

영국의 외국인 정책

영국은 아이리시·인도인·카리브인·아프리카인들이 1940년대부터 1990년대까지 전체 인구의 1%에서 6%를 구성하며 성장해 온 다인종 국가이다. 또한 아시아계와 Black Britain은 앞으로 전체 인구의 상당 부분을 차지할 것이다. 다인종 국가의 형성은 이민에 대한 영국의 정책으로부터 기인하며, 따라서 이에 대한 연구는 영국사회의 마이노리티에 대한 정책과 대응의 구체적 변화를 파악하는 데 도움을 줄 것이다.

김용찬 / 본원 연구원

1. 외국인 현황

1. 외국인 유입 및 이민

세계대전 이후 영국으로의 이민자들은 'New Commonwealth'로부터 온 사람들이었다. 서인도제도와 인도, 방글라데시 인들이 계속적으로 유입되었다. 이들의 이민은 노동시장에 자원을 공급한다는 측면에서 긍정적으로 평가받았지만 이후 인종간의 갈등은 이민에 대한 보다 엄격한 제한 조치들을 가져오게 했다. 1971년까지 신영연방 국가로부터의 대규모 이민은 사실상 종료되게 되었다.¹⁾

그러나 신영연방 국민들의 이민 이전에 '구영연방' 국가에서의 이민이 있었는데 아일랜드인들이 대다수를 차지했다. 아일랜드 인들은 19세기부터 영국으로 노동이민을 왔고 이후에도 지속적으로 영국으로 유입되었다. 이들은 각종 인종차별 속에서 생활해야 했다. 그러나 세계대전 이후 신영연방 국가에서의 이민의 증가는 'non-white' 인들의 증가로 이어져서 영국인들의 인식 속에서 피부색깔이 같은 아일랜드인들에게는 동류의식을 느낄 수 있게 했다. 따라서 아일랜드인들에게 가해졌던 인종차별은 유색인종에게로 전이되

었다.

영국에서 외국인의 유입은 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 미국인이 많은 수를 차지하고 있는데 기타 부분의 유럽연합 국가들과 마찬가지로 단순 여행과 노동시장으로의 유입이 상당한 숫자를 차지하고 있는 것에 기인한다. 인도인들의 경우 영국으로 유입되는 수가 취업과 가족 재통합, 국제결혼 등에 의해 꾸준히 증가추세를 나타내고 있다.

외국인과 소수인종의 범죄율은 매년 비슷한 추세를 나타내고 있다. 1999년의 경우 영국국민 남성의 범죄 중에서 18.5%를 소수인종이 차지하고 있는데 전체 대비 12%가량을 흑인계가 점유하고 있으며 방글라데시, 인도, 파키스탄 3국 출신이 3.1%를 차지하고 있다. 여성 부문은 상대적으로 소수인종의 범죄비율이 높아서 24.7%에 달하고 있다. 이 중에서 흑인계가 19%를 차지해 많은 숫자를 기록하고 있다. 소수인종 남성의 범죄율은 소폭이나마 낮아지고 있는데 반해, 여성의 경우 유사한 비율을 나타내고 있다.²⁾

영국에 체류하는 외국인의 전체 인구 대비 비율은 1997년 현재 4%를 넘지 않고 있고 총 수에 있어서도 증감을 반복하고 있다. 소폭의 증감이 반복되고 있는

〈표1〉 국적별 외국인 유입 추이

(단위: 천명)

국적/연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997
미국	43.9	37.3	38.2	39.4	43.2	42.5
호주	25.0	21.5	27.2	26.6	25.1	26.5
인도	9.2	8.9	9.9	11.6	13.0	16.1
남아프리카	2.3	2.6	5.6	11.1	12.9	13.0
뉴질랜드	10.6	9.3	12.1	12.0	11.0	12.1
일본	10.4	9.4	10.4	10.1	10.8	10.4
파키스탄	8.3	7.5	6.6	7.2	7.8	9.6
캐나다	6.4	5.8	6.7	6.7	7.4	8.3
필리핀	2.6	3.3	5.2	6.5	6.8	7.5
폴란드	3.5	3.5	3.5	3.5	3.6	5.4
대한민국	-	1.5	2.0	2.5	3.2	4.2
방글라데시	3.2	3.2	3.2	2.8	3.3	4.0
러시아	-	-	3.5	4.2	3.6	4.0
말레이시아	3.0	3.0	3.3	3.5	3.3	3.6
중국	1.8	2.3	2.7	3.2	3.2	2.5
기타	73.6	71.2	53.4	55.6	58.3	67.3
총계	203.9	190.3	193.6	206.3	216.4	236.9

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 274.

것은 경기 변화의 영향 때문이다. 최근 들어서는 세계화의 진행과 함께 외국인 체류가 점차 증가하고 있는 추세이다. 특히 영국이 런던을 뉴욕과 같은 세계화 중심 도시로 만들려는 계획과 함께 EU의 통합 움직임은 영국으로의 노동인구 유입을 촉진시키고 있다.

영국에 체류하고 있는 외국인들의 상당수는 영연방 출신들이다. 약간의 감소추세를 보이고 있지만 아일랜드 출신이 많은 수를 차지하고 있다. 아일랜드인³⁾들은 동일한 피부색깔과 언어를 가지고 있기 때문에 노동시장으로의 유입이 비교적 용이하기 때문에 유입과 체류의 많은 부분을 차지하고 있다.

한편 미국인들은 세계화와 시장의 확대 속에서 영국으로의 진출이 두드러지게 확대되었으며, 중유럽과 동유럽 국가들의 국민들은 사회주의 국가의 몰락 이후 계속된 정치혼란과 경제의 낙후로 인해 망명과 노동시장을 찾는 이민자들의 발생으로 영국유입이 급격

하게 증가하고 있다.

2. 외국인 정착 및 국적취득

1997년의 경우 전체 거주 허가자 중에서 인도 지역 출신자들이 22%, 아프리카 출신이 22%, 미국인이 13%, 아시아계 잔류자가 14%, 유럽인이 13%를 차지했다. 정착을 위한 허가 조건에서는 배우자와 부양가족이 차지하는 비율이 상대적으로 높아서 가족 재통합에 있어서는 비교적 허가가 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

영국 시민권을 획득하기 위한 지원은 지난 5년 동안 연평균 11% 정도씩 증가해 왔으며 1997년에는 6만 5천 명에 달했지만 받아들여지는 숫자는 감소해 왔다. 1997년의 경우 3만 7천 명이 시민권을 취득해서 전년 대비 14%가 감소했다. 감소한 이유는 지원자격 조건이 많아지고 과정 조사의 수가 증가한 것에 기인한다.

〈표2〉 외국인 수 추이

(단위: 천명)

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
숫자	1,821	1,812	1,723	1,750	1,985	2,001	2,032	1,948	1,934	2,006
비율	3.2	3.2	3.2	3.1	3.5	3.5	3.6	3.4	3.4	3.6

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, table A. 1. 6을 재구성.

〈표3〉 등록된 외국인의 국적별 추이

(단위: 천명)

국적/연도	1985	1990	1995	1998
아일랜드	569	478	443	448
인도	138	156	114	139
미국	86	102	110	120
중, 동유럽	68	58	75	100
서아프리카	43	37	87	90
이탈리아	83	75	80	89
카리브인, 가이아나	135	82	82	79
독일	36	41	51	75
프랑스	27	38	60	74
파키스탄	49	56	81	69
방글라데시	41	38	53	69
터키	-	12	29	63
호주	28	44	47	50
동아프리카	28	39	40	47
자메이카	-	-	46	43
기타	400	467	550	652
총계	1731	1723	1948	2207

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 315.

1988년과 1997년을 비교해 보면 신청자수는 증가했지만 국적취득자의 수는 감소했음을 알 수 있다. 구성을 보면 거주에 의해서가 1988년 44,000명, 1997년 16,000명을 차지했고, 결혼에 의한 경우는 1988년 13,000명, 1997년 10,000명을 차지했다. 반면 미성년자의 경우 1988년 6,400명에서 1997년 9,500명으로 증가했다. 주로 감소가 이루어진 부분이 거주와 관련된 것으로 최근 영국의 외국인 거주에 대한 정책이 제한적인 입장을 취하고 있는 것으로 볼 수 있다. 주요 국적을 보면 파키스탄 10%, 인도 9%, 나이저리아와 방글라데시가 6%를 차지하고 있다.

강제추방은 계속적으로 증가해왔다. 영국정부는 1997년에 14,300여명의 불법입국자를 찾아냈다.

1994년 7,500명, 1995년 10,400명, 1996년 14,500명의 불법 입국자가 파악되었는데 1997년에는 강력한 조치로 불법입국자의 증가추세를 둔화시킬 수 있었다. 효과적인 감시절차를 통해 불법입국의 가능성을 감소시켰으며, 시행조치를 통해 자발적으로 영국을 떠나도록 유도했다.

3. 외국인의 망명

서유럽으로의 망명자 수는 1972년 13,000명이었고, 1979년 77,000명을 기록했다. 사회주의권 몰락과 중유럽과 동유럽에서의 민족분쟁은 망명신청자를 급증시켜 1992년 692,685명으로 최고치를 기록하게 했다. 1995년과 1996년 감소추세를 보이다가 최근

〈표4〉 정착의 허가

범주/연도	1987	1996	1997
남편	16%	20%	19%
부인	32%	35%	35%
자녀를 포함한 부양가족	24%	24%	25%
취업	20%	6%	9%
난민 및 예외적 체류	3%	9%	8%
기타	5%	7%	4%
총계	46,000	62,000	59,000

출처: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/zsettle1.gif>, 검색일: 2001. 1. 30.

〈표5〉 국적 취득

(단위: 천명)

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
숫자	64.6	117.1	57.3	58.6	42.2	45.8	44.0	40.5	43.1	37.0
비율	3.5	6.4	3.2	3.4	2.4	2.3	2.2	2.0	2.2	1.9

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 265, table A. 1. 7을 재구성.

민족분규에 의해 증가추세를 나타냈고 영국의 경우 망명신청지로 선호도가 높아 계속적으로 신청자가 증가하고 있는 추세이다.⁵⁾

1997년 망명신청의 상당 부분은 영국 안에 이미 입국해 있는 사람들에게 의해서 이루어지고 있다. 그러나 비율은 약 50% 정도로 1995년의 65%, 1996년의 55%에 비해 상대적으로 낮아지고 있다. 이러한 비율의 하락은 망명자들이 사회보장의 제한과 비자제도의 부담 등으로 인해 영국을 떠나고 있기 때문이다.

1999년에도 전체 신청자는 71,160명에 달했으며 2000년의 경우는 76,040명으로 더욱 증가한 수치를 나타내고 있다. 계속적인 망명자 수의 증가는 2000년의 경우 이라크와 스리랑카 등 분쟁지역 국민들의 유입이 증가한 것에 기인한다.⁶⁾

1997년의 경우 망명 신청 중에서 부양가족을 제외하고 1996년에 비해 7% 감소되었지만 1995년에 비

해 25%가 증가된 36,000명이 승인을 받았다. 증가는 두 가지 조치에 영향을 받은 것이다. 첫째는 신청과 인터뷰, 인터뷰와 최종 결정사이의 간격을 줄인 1995년 5월 15일에 제출된 'Asylum Directorate's short procedure'로 인해 최종결정이 인터뷰 후 4-5주안에 신속히 이루어지게 되었다. 둘째는 1996년 'Spend to save' 발의의 제출로 망명처리의 잔무를 감소시키게 됨으로써 효율성을 제고시켰다.⁷⁾

4. 외국인 노동자 현황 및 정책

영국에서 일하고 있는 외국인의 수는 1993년부터 1996년까지 850,000명에서 900,000명 사이를 유지했으나 1998년 처음으로 백만 명⁸⁾을 넘어서게 되었다. 전체 EU국가 출신 노동자들 중에서 아일랜드인이 44%정도를 차지하고 있다.

외국인 노동자의 연령은 젊은 층이 많은 것으로 나

〈표6〉 망명신청자의 국적별 유입 추이

(단위: 천명)

국적/연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
구 유고	-	-	0.3	5.6	1.8	1.4	1.6	1.0	2.3	8.0
소말리아	1.9	2.3	2.0	1.6	1.5	1.8	3.5	1.8	2.7	4.7
스리랑카	1.8	3.3	3.8	2.1	2.0	2.4	2.1	1.3	1.8	3.5
구 소련	-	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	0.8	1.4	2.0	2.8
아프카니스탄	-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.6	0.7	1.1	2.4
터키	2.4	1.6	2.1	1.9	1.5	2.0	1.8	1.5	1.4	2.0
파키스탄	0.3	1.5	3.2	1.7	1.1	1.8	2.9	1.9	1.6	2.0
중국	-	-	0.5	0.3	0.2	0.4	0.8	0.8	1.9	1.9
폴란드	-	-	-	0.1	0.2	0.4	1.2	0.9	0.6	1.6
나이지리아	-	0.1	0.3	0.6	1.7	4.3	5.8	2.9	1.5	1.4
이라크	0.2	1.0	0.9	0.7	0.5	0.6	0.9	1.0	1.1	1.3
알제리	-	-	-	0.2	0.3	1.0	1.9	0.7	0.7	1.3
인도	0.6	1.5	2.1	1.5	1.3	2.0	3.3	2.2	1.3	1.0
케냐	-	0.1	0.1	0.1	0.6	1.1	1.4	1.2	0.6	0.9
자이르	0.5	2.6	7.0	0.9	0.6	0.8	0.9	0.7	0.7	0.7
기타	4.0	12.2	22.2	6.9	8.5	11.9	14.6	9.6	11.2	10.6
총계	16.8	38.2	73.4	32.3	28.0	42.2	55.0	37.0	41.5	58.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 285.

타나고 있다. 사회보장 부서의 1996년과 1997년 수치는 1992년과 1995년 사이 4년 동안의 통계와 유사하게 85%가량이 35세 미만인 것으로 나타났다. EU 국가 출신들이 젊은 노동자의 많은 수를 차지하고 있으며, 이외의 지역은 1990년대 이후 지속적으로 장년층 이상을 차지하고 있다. 이러한 이유는 EU국가간의 자유로운 이동이 보장되기 때문이다.

1997년 동안 전년도에 비해 17% 정도 증가한 72,000건의 취업체류 지원서가 제출되었다. 전년 대비 13% 증가한 54,000건이 발급되었다. 특징은 숙련 노동자의 취업을 장기간 적극 보장하고 있다는 것과 EEA 이외 국가로부터의 노동자 유입 규제철폐 등이 이루어졌다는 것이다.

선진국과 전문기술인력의 교환을 위해 영국은 네트워킹을 형성해 운영해왔고, 미국과 일본의 전문인력들은 장기 취업체류의 상당수를 차지하고 있다. 미국인의 경우 1996년과 1997년 31%정도를 차지했고, 일본은 해당 연도에 13%와 11%를 차지했다.⁹⁾

2000년 10월 1일자로 취업허가에 대한 기준이 변화되었다. 우선 후보자들은 자격요건 측면에서 본다면 기존 규정보다는 완화된 조항에 의해 규제받게 되었다. 즉 5년 이상의 경력이 요구되어 지던 것이 3년으로 완화되었고, 여타의 자격 요건을 구체적으로 갖춘 경우에도 취업허가를 받을 수 있게 되었다. 또한 허가 기간도 2000년 11월 1일부터는 5년까지 주어졌다.¹⁰⁾

2. 외국인 정책

2차 세계대전 이후 영국은 전후 복구를 위해 유럽

의 난민과 아일랜드, 영연방 국가들의 이민을 적극 장려했다. 그러나 1970년 말 이민에 대한 엄격한 통제가 이루어지기 시작했다. 현재 영국이민자의 대부분은 유럽국가 출신들과 취업권을 발급받은 미국, 인도, 호주, 일본, 남아프리카인들이 차지하고 있다. 이외의 사람들은 주로 분쟁지역의 난민으로 영국에 입국한 경우이다.¹¹⁾

1. 정책의 경과

1. 1960년대

1962년 제정된 법률은 영국에서 다인종 사회의 시작을 알리는 중요한 계기점이 되었다. 이 법령에서는 1962년 7월 이후 영연방 및 식민지로부터 영국으로 입국하는 이민자들의 취업에 관한 규정을 명시하고 있다. 영연방 내의 이민자들이 영국으로 이주하기 위해서는 법령에 따라 직업을 가지는 것이 전제되었고 숙련 기술자가 우선 되었다. 따라서 합법적으로 영국으로 이민할 수 있는 길이 열리게 되었다.

법률 제정 이후 현재 남아시아 남성의 3/4, 남아시아 여성의 9/10 정도가 영국에 이주하게 되었다. 실제로 법령은 아시아계와 흑인계의 인구를 증가시키는데 기여했다.¹²⁾ 법령의 결과를 살펴보면 첫째, 1962년 법령의 시행에 대한 기대는 1960년 중반과 1962년 중반 사이의 아시아계와 흑인계 이민 인구를 급속하게 증가시키는데 일조했다. 둘째 일시적으로 체류하고 있거나 어느 정도까지 체류할 것인지가 불분명한 사람들에게 영국에 영구적으로 체류할 수 있는 의지를 갖도록 만들었다. 셋째 가족의 통합을 허용함으로써

〈표7〉 외국인 노동자의 유입추이

(단위: 천명)

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
장기	10.4	13.3	16.1	12.9	12.7	12.5	13.4	15.5	16.9	18.7
단기	11.8	12.2	13.8	12.6	14.0	13.3	12.9	15.6	16.8	19.0
연수	3.8	4.2	4.8	3.5	3.4	3.5	3.8	4.4	4.0	4.7
총계	26.0	29.7	34.6	29.0	30.1	29.3	30.1	35.5	37.7	42.4

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 266, table A. 2. 1을 재구성.

남아시아 인구의 증가를 가져오게 되었다.

당시 법령의 중요성은 각종 이민자들에 대한 제한의 기초가 되었다는 것이며, 이후 영국에서 아시아계와 흑인계 이민의 증가에 대한 적절한 조치의 원형이 형성되게 했다는 것이다. 또한 영국에서 태어난 영연방 및 식민지 출신들의 권리와 영국에서 발급된 여권과 영연방에서 발급된 여권사이의 구분을 명확히 하고 있다.¹³⁾

1965년 새로운 규칙의 시행은 이민자들에 대한 정책이 보다 제한성을 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 것을 의미했다. 아시아계와 흑인계에 대한 효율적이고 체계적인 통제는 1965년에 본격적으로 시작된 것이다. 취업에 필요한 증명에 대한 강화책은 엄격하게 아시아계와 흑인들에게 적용되었고, 실제로 1965년 파키스탄, 인도, 서인도 지역 이민자들의 증명서 제출에 대한 허가가 급격하게 감소했다.

2. 1970년대

1971년 이민법¹⁴⁾의 제정은 보다 보수적인 이민자 정책의 시행이었다. 인도와 서인도, 아프리카인들의 초기 이민을 실질적으로 중단시키는 역할을 했다. 이민법에서는 과거 특권과 권리를 가지고 있는 영연방 및 제국 출신들과 그렇지 않은 외국인들을 구분하는 범주로 사용되던 'alien'과 'British'를 본질적으로 인종적인 측면에서 규정된 범주인 'patrial'과 'non-patrial'로 구분했다. patrials은 영국에서 태어났거나 귀화한 영국인과 영연방 국민, 부모가 영국에서 태어났거나 귀화한 경우를 포함한다. 또한 등록된 상태에서 영국에 5년 동안 지속적으로 거주했던 영국인과 영연방 국민을 포함한다.

당시 1971년 법안을 통해 영국정부는 가족 재통합의 경우에도 부양가족의 수를 최대한 줄이려는 정책을 의도했다. 가족이 분리되어 살 수는 없지만 통합의 수를 최대한 줄여보자는 것이었다.¹⁵⁾

3. 1980년대 이후

영연방으로부터의 유색인종 이민자들의 제한된 입국의 마지막 정책들은 1980년과 1983년 초반에 시행되었다. 새로운 이민 원칙은 'touch but fair'로 규정될 수 있다. 1981년 제정된 영국 국적법은 1983년에 가서 실행에 옮겨지기 시작했다.¹⁶⁾ 새로운 규칙에 따라 유학생과 체류자가 영국에 정착하기 위한 허가를 획득하는 것이 어렵게 되었으며, 배우자와 부양가족의 입국 수를 줄이는 제안들은 의회에서의 격렬한 비난에 따라 수정되어졌다. 따라서 1982년 법령에 따라 영국으로 배우자와 자금이 들어오는 것에 대한 제한을 완화하는 조치가 취해졌으나 이전보다는 보다 강화된 법령이었다. 1981년 영국 국적법은 여타 유럽 국가의 수준에 맞추어 이민에 관한 규칙을 합리화, 합법화 하기 위한 의도를 담고 있었다.

1981년 국적법에서는 국적의 취득을 세 가지 경우에 적용했다. 첫째는 부모 중 한사람이 영국국민이거나 거주하고 있는 경우 영국에서 태어난 아이는 영국 국적을 갖게 된다. 둘째 혈통에 의한 것으로 부모 중의 한 사람이 영국 국적을 가지고 있다면 해외에서 태어난 경우에도 영국 국적을 가질 수 있게 된다. 마지막으로 등록과 귀화에 의한 것으로 등록은 주로 미성년자에게, 귀화는 주로 성인에게 적용되는 것으로 적절한 과정을 통해 국적을 획득할 수 있게 된다.¹⁷⁾

2. 최근의 정책

1. 제 안

1998년 7월 영국 내무부에서는 『Fairer, Faster and Firmer-A Modern Approach to Immigration and Asylum』 백서를 통해 중요한 제안들을 제기했다. 백서에서는 이민과 망명정책을 근대화하고 유연화하는 방향으로 사안들에 대한 통합적인 접근을 요구하고 있다.

백서가 포함하고 있는 중요한 제안들은 다음과 같

다. 망명신청의 잔무를 다룰 수 있는 추가적인 자원 확보, 청원수단의 축소, 합법적인 통제아래 이민자들과 잠재적인 이민자들에게 조인할 수 있는 기관의 설립, 법적 지원의 이용가능성 제한, 불법적인 이민자와 망명자 지문의 중앙 database화 작업 지원 등을 포함하고 있다. 추가적으로 망명추구자를 위해서는 돈보다는 음식과 의복을 구입할 수 있는 쿠폰을 지급하는 내용도 담겨져 있다. 또한 돈의 지급보다는 편의시설이 제공되어지고 특정지역에 집중되는 것을 막기 위해 'no choice' 원칙에 근거해 실행되어야 한다는 내용이 담겨져 있다. 정부는 망명에 대해서는 백서의 내용을 토대로 1997년 12월에 1993년 이전 망명을 신청한 것에 대해서는 전과가 없다면 받아들이기로 결정했다. 그리고 허가는 영국에서 가족관계를 형성한 경우 우대하기로 했다.¹⁸⁾

2. Race relation Act의 변화

1999년의 새로운 법령은 1976년의 법령을 강화시키고 변화시켰다. 주로 공공기관의 인종차별에 대한 보호 권한을 확대하고 적극적인 의무를 부여했다. 이 법령은 경찰 총수의 지휘 아래 인종차별에 대한 대응을 공직자들이 적극적으로 시행할 수 있도록 하고 있으며, 이민자들이 이민정책과 교육정책에 대한 민원을 'one-stop'으로 제출할 수 있도록 하며, 외국인이 공직의 공식적인 임명에서 차별받지 않도록 하는 조치를 취하는 것을 내용으로 담고 있다. 또한 차별을 합리화하는데 사용될 소지가 있는 'safeguarding national security'의 상황을 제한했다.¹⁹⁾

3. 과 제

현재 영국 내의 ethnic minority들은 지방 자영 상업 직원의 40% 이상을 차지하고 있으며, 런던 underground's staff의 27%를 차지하고 있다. 또한 영국의사들의 23%, 레스토랑 종사자의 24%가 해외에서 출생했으며 각 분야에서 외국인들의 역할은 두드

러지고 있다.²⁰⁾

그러나 영국이 다인종 사회로 변화하는데는 상당한 시간이 걸렸다. 초기 아일랜드 인을 중심으로 한 노동 이민을 시작으로 흑인들의 노예이민, 아시아인의 이민까지 19세기 이후 지속적으로 이민이 진행되어왔다.

외국인의 유입에 대한 영국의 초기 대응은 철저한 차별에 중심이 맞추어졌다. 특히 아일랜드인에 대한 각종 정책은 외국인에 대한 영국의 정책을 가늠해볼 수 있는 것이었다. 최근에 아일랜드인에 대한 사회적 차별은 논쟁의 대상이 되고 있지 않다. 이유는 유색인종으로 관심의 대상이 변화되었기 때문이다. 결국 아시아계와 흑인의 유입은 아일랜드인들에 대한 차별정책이 다른 인종에게 부가되게 한 요인이다.²¹⁾

그러나 상당 기간 동안 외국인과 소수인종에 대한 정책을 구사해왔기 때문에 영국의 외국인에 대한 정책과 법률적 체계는 비교적 안정성을 띠고 있고, 노동당과 보수당의 집권시기에도 정책은 커다란 동요를 보이고 있지 않다.

영국의 외국인 정책은 상당한 일관성을 가지고 있음에도 몇가지 문제점을 가지고 있다. 우선 영국 시민권에 대한 규정에서 세 가지 구분을 한 것은 추후에 차별을 야기할 소지가 있다. 둘째 불법이민자에 대한 지문채취 등 엄격한 정책은 인권을 침해할 수 있다. 셋째 영국의 외국인 정책은 '배제성'을 드러내고 있다. 프랑스의 경우처럼 통합을 지향하고 인종차별 금지의 내용을 교육시키거나 사회화하는 프로그램은 부재한 편이다.

따라서 위에서 언급한 백서의 제안대로 영국은 수와 활동에서 영국사회의 상당 부분을 차지하고 있는 소수인종과 외국인들에 대한 통합과 보호정책을 추진해야 할 것이다. 또한 자신들의 경제적 이익만을 충족시키기 위한 외국인 유입전략은 유럽통합과 세계화의 진행에 따라 문제를 발생시킬 수 있기 때문에 지양되어야 한다.

- 1) Stephen Glover, "Migration: an economic and social analysis," RDS Occasional Paper No. 67, pp. 7-8.
- 2) "Statistics on Race and the Criminal Justice System," (<http://www.homeoffice.gov.uk>) 검색일: 2001. 1. 28.
- 3) 아일랜드인들은 1830년대와 1850년대 기간을 피해 영국으로 이주해왔으며 당시 영국인들이 기피하는 직업에서 종사했다. 19세기 말 2만 명의 흑인들도 영국으로 건너와 주로 하인생활을 강요당했다.
- 4) <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/zsettle.gif>, 검색일: 2001. 2. 1.
- 5) <http://www.minorityrights.org>, 검색일: 2001. 1. 28.
- 6) "Asylum Statistics: December 2000 United Kingdom," (<http://www.homeoffice.gov.uk>) 검색일: 2001. 1. 28.
- 7) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 221.
- 8) 이 숫자는 전체 고용자 가운데 3.9%를 차지하는 것임.
- 9) OECD, *op. cit.*, pp. 218-220.
- 10) <http://www.workpermit.co.uk/news/uk1.htm>, 검색일: 2001. 1. 30.
- 11) <http://www.cre.gov.uk/ethdiv/ed-roots.html>, 검색일: 2001. 1. 30.
- 12) 영국에 거주하고 있는 인도와 아시아인들의 원형은 19세기 말 광산, 철도, 부두에서 일하기 위해 영국에 들어온 2백만 명의 인도와 중국 노동자들로부터 비롯된다.
- 13) Ian R. G. Spencer, *British immigration policy since 1939*(London: Routledge, 1997), pp. 130-134.
- 14) 이 법은 영국에서의 체류에 관한 권리(right of abode in the UK) 체계적으로 명시한 법으로 이민법에 관계없이 체류할 수 있는 사람과 없는 사람을 정의해놓고 있다. (<http://www.gherson.com/news>) 검색일: 2001. 1. 30.
- 15) Rendall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*(London: Oxford University Press, 2000), pp. 228-229.
- 16) 1981년 국적법은 시민권의 범위를 세 개로 나누었다. 즉 British citizenship, British Dependent Territories citizenship, British Overseas citizenship으로 구분했다. (<http://www.gherson.com/news>) 검색일: 2001. 1. 30.
- 17) <http://www.gherson.com/news>, 검색일: 2001. 1. 30.
- 18) OECD, *op. cit.*, pp. 221-222.
- 19) <http://www.cre.gov.uk/law/rra2000.html>, 검색일: 2001. 1. 31.
- 20) <http://www.cre.gov.uk/ethdiv/ed-roots.html>, 검색일: 2001. 2. 3.
- 21) Mary Hickman, "Racism and Identity: Issues for the Irish in Britain," Terence Ranger ed., *Culture, Identity and Politics*(Aldershot: Avebury, 1996), pp. 32-33.

프랑스의 외국인정책

프랑스는 프랑스 혁명의 영향으로 'republican tradition'을 강조하면서 외국인의 입국과 이민에 대해 비교적 우호적인 입장을 취해왔다. 그러나 1970년대 이후 경제상황 등의 요인으로 인해 입국과 이민에 대한 제한과 규제를 강화해왔다. 정치사회 내부에서는 좌우파의 중요한 정치현안으로 외국인, 소수인종, 이민정책 문제가 제기되어 논란이 벌어져 왔으며, 좌우파의 의견을 절충하는 법안들이 통과되었다. 여기서는 프랑스의 외국인 현황과 이민법과 국적법을 중심으로 한 외국인 정책의 변화, 최근의 외국인 정책을 서술하고, 마지막으로 문제점 및 과제에 대해서 언급하고자 한다.

김용찬 / 본원 연구원

1. 외국인 현황

1. 외국인 유입 및 이민

외국인은 전체 인구의 7%미만을 차지하고 있으며, 숫자는 1990년부터 1994년까지는 감소추세에 있었으나 이후 다시 증가하기 시작했다. 증가의 원인은 1997년 시행된 합법화조치(regularization program)¹⁾에 의해 1만 9천 명이 추가적으로 거주권을 확보한 것과 방문자의 급격한 증가에 기인한다. 외국인 중 여성은 전체의 43.5%(1996년 기준)를 차지하고 있으며 가족단위의 이민도 점차 증가하고 있다. EU국가의 국민들이 125만 명으로 전체 외국인의 5분의 2 가량을 점유하고 있다. 또한 외국인의 85%가 10년 동안 유효한 거주권을 가지고 있다.

〈표1〉에서 국적 중 기타로 표기된 것은 유럽연합 내 국가의 국민들과 중유럽과 동유럽 지역의 민족분쟁 국가들에서 유입된 사람들이 포함되어 있고, 기타 부분의 숫자가 1990년과 1993년 사이에 증가한 것은 사회주의권 붕괴와 인종갈등에 의한 난민의 발생이 영향을 미친 것이고, 알제리와 모로코는 지정학적 위치 상 프랑스와의 인적교류가 활발해 외국인 유입의

많은 수를 차지하고 있다.

프랑스로의 유입의 구성은 가족이민(family immigration), 체류자(visitors), 외국인 노동자들로 크게 대별된다. 외국인의 가족 재통합을 위한 입국은 1990년 이후 계속적으로 감소추세를 나타내다가 1997년 처음으로 증가했다. 프랑스가 외국인의 이민을 통제 및 조정하는 정책을 펴면서도 인도적인 차원에서 가족 재통합 문제에 대해서는 비교적 유화적인 입장을 취해 왔기 때문에 외국인 입국 사유의 상당 부분을 차지할 수 있는 것이다.

입국가족은 평균적으로 1.53명 정도의 크기이며 3분의 2 정도가 Maghreb과 Turkey출신자들이다. 난민의 경우는 1997년 1,100명으로 증가했는데 아시아인들의 증가가 주된 요인이다. 체류자(visitors)²⁾의 경우는 아프리카 지역 국가에서 유입된 수가 전체의 54%, 미국인과 아시아계는 전체 체류자의 16%에 달한다. 유입된 임금노동자의 거의 절반 가까이가 미국, 알제리, 일본, 모로코, 레바논으로부터 온 것이다.

프랑스의 경우는 지속적인 업무에서 일하는 외국인 노동자의 유입은 다른 OECD국가에 비해 적은 편이다. 노동시장에서는 임시체류 노동자의 수요가 증대

〈표1〉 국적별 외국인 유입 추이

(단위: 천명)

국적/연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
알제리	4.9	6.3	13.8	12.9	12.3	13.1	9.7	8.4	7.8	12.2
모로코	10.8	13.6	18.0	18.2	16.4	13.8	8.1	6.6	6.6	10.3
터키	4.7	5.3	7.0	9.2	9.2	6.8	4.7	3.6	3.4	5.1
튀니지	2.9	3.2	4.0	4.3	4.0	3.5	2.3	1.9	2.2	3.6
자이레	-	-	-	-	-	2.2	1.3	0.9	0.9	2.9
중국	-	-	-	-	-	-	1.3	0.9	0.7	2.8
아이티	-	-	-	-	-	3.2	1.9	1.4	0.8	1.9
구 유고	0.6	0.6	1.2	1.1	1.2	4.0	1.3	1.6	1.3	1.5
일본	-	-	1.3	1.5	1.3	1.2	1.1	1.0	1.1	1.2
폴란드	0.9	1.4	2.9	2.5	1.2	1.1	0.8	0.7	0.7	0.8
베트남	-	-	3.5	3.1	1.3	1.3	0.8	0.7	0.7	0.7
러시아	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	0.7
레바논	-	-	6.4	4.4	1.8	-	0.9	0.6	0.5	0.7
캄보디아	-	-	1.3	1.2	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.6
루마니아	-	-	0.7	1.3	1.1	1.0	0.7	0.6	0.5	0.6
기타	19.2	22.8	42.3	50.3	66.1	47.0	33.9	27.1	27.1	35.1
총계	44.0	53.2	102.4	109.9	116.6	99.2	69.3	56.7	55.6	80.9

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 270.

하고 있지만 일시적인 이민은 감소하고 있는 추세이다. 노동자의 상당수는 미주지역 출신들로 구성되어 있으며 알제리 국민들도 많은 수를 차지하고 있다. 유학생의 상당수는 여학생이 차지하고 있으며, 1997년의 경우 망명신청자의 절반 가량은 루마니아와 불가리아 국민들이 차지하고 있고, 3분의 1 정도는 스리랑카와 중국출신의 아시아계가 차지하고 있다.

출국은 강제된 출국(forced departure)과 지원에 의한 출국(assisted departure)로 나누어질 수 있다. 강제된 출국은 1997년도는 전년에 비해 20% 이상이 줄어들었다. 지원에 의한 출국은 외국인들이 본국으

로 재정착하는 것을 지원하는 것으로, 1997년의 경우 1,000여명이 재정착 지원을 받았으며, 이들 중에는 루마니아 출신 망명자들이 포함되어 있다.

2. 외국인의 망명 및 국적취득

망명을 위해 유입된 사람의 수는 1989년에 최고조에 달했으며, 1991년까지 많은 숫자를 기록했다. 당시 망명을 신청한 사람들 중에는 터키, 루마니아, 자이르 출신들이 상당수를 차지했으며, 이들 국가들의 민족분쟁 등이 망명에 영향을 미쳤다. 특히 기타로 처리된 국가의 비율도 해당시기에 높았던 것은 동구사회주의 국

〈표2〉 외국인 등록된 유입 요인별 구분

(단위: 천명)

구분/연도	1994	1995	1996	1997
가족의 재통합	37.7	31.6	30.4	31.1
프랑스 국적 가족	16.1	16.5	15.6	14.4
외국인 가족	20.6	14.4	13.9	15.5
난민가족	0.8	0.7	0.9	1.1
노동자	19.6	14.1	11.9	11.7
임금노동자	18.3	13.1	11.5	11.0
자영노동자	1.2	1.0	0.5	0.7
체류자	5.2	6.4	8.9	15.1
난민	7.0	4.7	4.3	4.1
불법체류외국인의 제도화	-	-	-	18.9
계	69.4	56.7	55.6	62.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 135 를 재구성.

〈표3〉 일시적인 이주자

(단위: 천명)

구분/연도	1994	1995	1996	1997
망명자	26.0	20.4	17.4	21.4
유학생	16.3	15.1	16.0	19.2
임시체류노동자	4.1	4.5	4.8	4.7
직업훈련	0.6	0.4	0.5	0.6
총계	46.9	40.4	38.7	45.8

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 135, <표13>을 재구성.

〈표4〉 외국인의 등록된 유출

(단위: 천명)

구분/연도	1994	1995	1996	1997
주출	1.2	1.0	1.2	0.9
국경이동	11.3	10.1	11.6	9.2
지원에 의한 출국	1.3	1.6	1.6	1.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 135, <표13>을 재구성.

가의 몰락 이후 외국으로의 망명을 추구했던 중유럽과 동유럽 국가의 국민이 많이 존재했기 때문이다.

국적취득의 과정은 크게 두 가지 과정으로 나뉘어 질 수 있다.³⁾ 첫째는 주로 미성년자가 해당되는 경우로 신고에 의해 프랑스 국적을 취득하는 경우이고, 둘째는 귀화절차를 밟아서 국적을 취득하는 경우이다. 주로 북아프리카 출신인 모로코, 알제리, 튀니지인들이 프랑스 국적을 획득하는 경우가 많은데, 원인은 이 국가들이 주로 프랑스의 구식민지였거나 직접적인 인적교류가 빈번했던 것에 기인한다.

한편 외국인 노동자들은 프랑스 노동자들에 비해 상대적으로 실업의 위험성이 높다. 1998년을 기준으로 프랑스 노동자의 실업률이 11.1%인데 반해 외국인 노동자들은 23.7%의 실업률을 나타내고 있다. 또한 EU국가 출신 외국인 노동자의 실업률이 10.2%인데 반해 유럽이외의 지역 외국인 노동자의 실업률은 31.4%에 달하며, 이 중에서도 여성노동자 37%가 실업상태에 있다.

2. 외국인 정책

3. 외국인 노동자 현황 및 정책

외국인 노동자는 전체 노동인구의 6.2%를 차지하고 있다. 비율은 과거 20년 동안 지속적으로 감소하고 있다. 1995년 이후 외국인 노동자의 고용비율은 소폭의 상승과 하락을 반복하고 있으며, 1998년을 기준으로 14만 2천 명 정도의 외국인이 자영업에 종사하고 있으며, 1995년 이후 점차적으로 증가해 왔다. 여성 외국인 노동자는 1995년 35%에서 1998년에는 37%로 늘어났으며 포르투갈 국적의 외국인 노동자가 가장 많은 수를 차지하고 있다. 임금생활자의 주요 고용 부문은 서비스부문이지만 상당수는 농업과 제조업에 종사하고 있다.

1. 정책의 경과

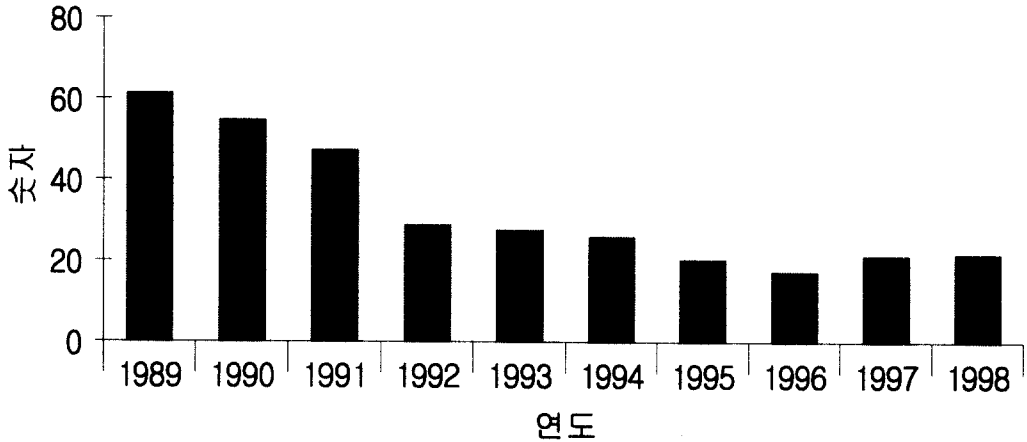
프랑스는 다른 유럽국가와 달리 외국인들을 받아들이는 것에 대해서 개방적이었다. 이러한 경향은 프랑스 혁명에 영향을 받은 'republican tradition'의 존재 때문이다. republican tradition은 미국의 속지주의 원칙과 필적할 만한 것으로 보다 개방적이고 확장된 시민권의 개념을 사용하는 것이다.

1. 세계대전 이후

영국과 마찬가지로 제2차 세계대전 이후 프랑스는 외국인의 이민을 확대하는 정책을 유지했다. 정책시행에 영향을 미친 요인은 몇 가지가 있다. 첫째 노동력

〈그림1〉 망명추구자의 유입

(단위: 천명)



연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
숫자	61.4	54.8	47.4	28.9	27.6	26.0	20.4	17.4	21.4	21.8

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 263, table A. 1. 4를 재구성.

확보를 통한 전후 복구를 조속히 실행에 옮기기 위한 것이었다. 둘째 감소한 프랑스 인구를 증가시키기 위한 정책의 일환으로 이민을 받아들였다. 셋째 공화국 전통의 영향으로 외국인들의 유입과 통합에 적극적인 입장을 유지하고 있던 문화가 또한 영향을 미쳤다.⁴⁾

2. 1970년대

1970년대 초반까지 개방적인 이민정책은 유지되었다. 그러나 마그레브로부터 이슬람인들이 대거 이주해 오자 프랑스의 동화 능력에 대한 문제제기가 대두되기 시작했다. 따라서 정부는 'stopping immigration' 정책

을 실행하게 되었다. 그러나 이 정책은 프랑스의 전통과 상반될 뿐 아니라 아프리카 식민지들과의 관계 때문에 실행에 어려움을 겪었다.

그러나 정치적인 정책의 시행에 따라 1974년을 기점으로 외국인의 이민은 급격하게 줄어들었다. 특히 노동자들의 이주가 급격하게 감소했다. 1968년부터 1973년 사이 외국인 노동자의 입국은 80만 명 정도였는데 1974년과 1980년 사이에는 19만 명 정도로 감소했다. 외국인 노동자의 감소는 당시 프랑스의 경제성장 둔화와 실업을 상승에 영향을 받은 것이다.

당시 프랑스 정부는 외국인 노동자를 관리하는 부

〈표5〉 프랑스 국적의 취득

(단위: 천명)

구분/연도	1994	1995	1996	1997
법적인 절차	49.4	40.9	58.1	60.5
귀화	29.1	24.7	34.7	35.7
Declarations	43.6	21.0	21.9	23.2
Decision follow a wedding	19.5	16.7	19.1	20.8
Declaration of becoming French	33.3	30.5	29.8	32.5
총계	126.3	92.4	109.8	116.2

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 135, 〈표13〉을 재구성.

〈표6〉 국적취득 외국인의 국적별 추이

국적/연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
모로코	4,435	5,393	7,741	10,289	12,292	13,131	22,676	12,249	15,452	16,365
알제리	3,256	4,070	5,355	6,631	7,410	7,909	10,868	9,499	13,218	13,488
튀니지	2,347	2,538	3,076	4,375	4,991	5,370	9,248	4,182	5,109	5,420
포르투갈	7,984	7,027	6,876	7,126	5,575	5,233	6,908	3,775	4,644	4,997
터키	690	921	914	1,124	1,296	1,515	3,197	2,143	3,447	3,977
캄보디아	1,511	1,724	1,827	1,729	1,701	1,847	3,319	2,445	2,950	2,896
레바논	-	-	1,287	1,390	1,508	1,568	2,445	1,689	2,390	2,104
구유고	1,015	1,249	1,405	1,367	1,400	1,652	2,278	1,499	1,722	1,549
라오스	1,294	1,305	1,468	1,343	1,305	1,187	1,991	1,496	1,647	1,539
이탈리아	3,081	2,576	1,869	1,475	1,117	936	1,370	1,022	1,255	1,353
폴란드	1,298	1,587	1,446	1,230	873	755	1,047	892	1,164	1,270
하이티	-	-	626	714	678	744	1,351	962	1,202	1,174
카메룬	-	-	618	625	707	729	1,271	809	973	1,027
스페인	4,460	3,320	2,868	2,317	1,528	1,385	1,514	780	924	885
베트남	2,012	2,478	2,326	2,139	1,888	1,775	2,660	1,950	2,773	2,432
기타	12,968	15,142	14,664	15,781	14,977	14,271	20,939	16,492	21,108	23,200
총계	74,000	82,000	88,500	95,500	95,300	95,500	126,337	92,410	109,823	116,194

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 302.

서를 신설해서 통제하도록 했다. 또한 1974년 10월에 발표된 25개 항의 프로그램들은 외국인의 통합과 통제 정책의 내용을 담고 있었다. 조치들은 이민인구의 안정화를 위해 이민의 일시적인 중지를 유지하면서 이민자의 권리 개선, 본국 귀환 지원 등의 내용을 담고 있었다.⁶⁾ 여러 가지 조치들은 이전에 이민 온 외국인들의 거주여건을 개선하는 측면도 있지만 국가의 통제아래 외국인들을 관리하겠다는 의지를 드러낸 것이며, 이민을 일시 중지한 것은 이민자의 수를 감소시키는 데 결정적인 역할을 했다.

그러나 1970년대의 정책은 외국인들에 대한 효과적 통제를 제기한 것과는 달리 실익을 거두지 못한 정책도 있었다. 1977년 'repatriation scheme'은 5년 동안 백만 명의 외국인들을 본국으로 돌려보내겠다고 했지만 실제로 있어서는 57,953명만이 본국으로 돌

아갔다. 결국 이 법은 사회당 정부 하에서 1981년 12월 수정되어졌다.

3. 1980년대 이후

1980년 Bonnet 법안은 불법이민에 대한 대책과 외국인의 입국과 거주에 관한 권리들을 규정하는 내용을 포함하고 있었다. 1980년대 사회당 정부에서는 외국인들의 노동시장 진출을 억제하는 조치가 취해졌으며 사회적 권리와 시민권리를 제한하는 법률들이 제안되었고 논쟁이 전개되었다.

1984년 4월 4일 각료회의는 이민에 대해 보다 엄격한 조치를 취하겠다는 입장을 밝혔다. 당시 조치는 이민자들의 본국 귀환을 돕는 재정적인 지원에 초점을 맞추어 실질적으로 이민의 억제에 도모하고자 했다. 1986년 내무장관인 Pasqua에 의해 제안된 법안

〈표7〉 15세 이상 외국인 노동자의 노동인구 현황

(단위: 천명)

구분/연도	1994	1995	1996	1997
외국인 총계	2805.7	2803.0	2836.1	2817.7
노동인구	1593.9	1573.3	1604.7	1569.8
고용수	1202.8	1232.2	1217.0	1205.2
참여율	56.8	56.1	56.6	55.7
실업률	24.5	21.7	24.2	23.2

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 135. 〈표13〉을 재구성.

은 1980년 Bonnet법안에 의해 제기된 입국과 거주권에 대한 엄격한 조건들을 확대하는데 초점이 맞추어져 있었다. 또한 강제추출과 같은 조치들을 사법부가 아닌 행정관할에 두도록 했다. 이러한 조치는 프랑스를 떠나는 외국인의 숫자를 단기간 내에 증가시키는 효과를 가져왔다.

1989년에 제안된 법률은 두 방향에 중심이 두어졌다. 1986년 Pasqua법안에서 제기된 강제추출을 위한 절차들을 'humanize' 화하는 것과 과거 지속되어 온 통제의 엄격함을 유지하는 것이었다.⁷⁾

1990년대에도 프랑스의 이민통제 전략은 배타적으로 외부적인 요소(border control)나 노동시장의 내부적인 규제와 같은 방법에 의존하는 대신에 이민자들의 권리를 제한하는 등—구체적으로 의료보험과 같은—의 조치로 방향이 변화되고 있으며, 또한 정치적인 권리와 시민권 또한 국적법의 변화와 숙지주의 시민권 원칙에 대한 변경 요구의 제기로 인해 변화의 움직임이 있다.⁸⁾

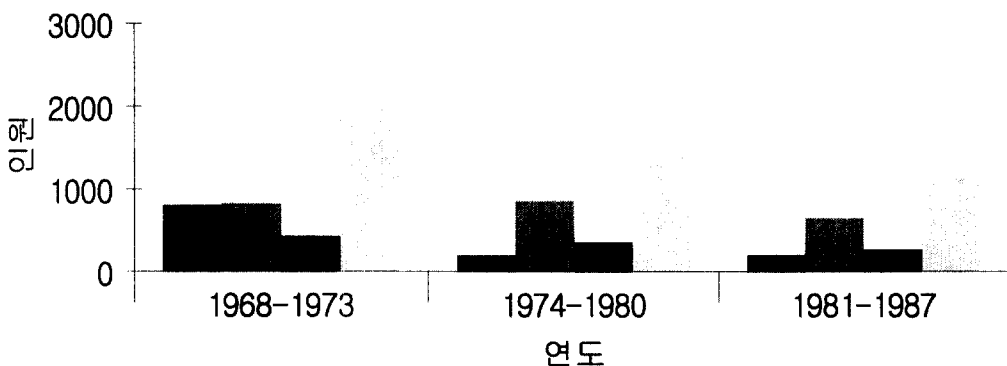
변화 요구들은 조스팽의 'new republic pact'의 제기에 의해 다소 순화되고 있는 형편이다. 조스팽은 'republican tradition'을 강조하면서 구체적으로 이민자들의 입국을 받아들이고 권리를 존중하지만 불법

적인 이민을 저지하고 'black labor market'을 막는 정책을 도입하고자 했다. 또한 이민자들의 본국과 협조를 취하며, 이민법과 국적법을 포괄적으로 재검토하도록 조치할 것을 언급했다. 이러한 주장은 필연적으로 Pasqua 법안의 무효화를 전제로 하는 것으로 이후 사회당에 의해 제출된 법안들에 반영되었다.

1997년 12월 1일 프랑스 하원은 새로운 국적법안을 사실상 확정했다. 중심 내용은 숙지주의 원칙을 보다 강화한 것으로 프랑스 내에서 외국인 부모로부터 태어난 아이들에 대해 18세가 되면 자동적으로 국적을 부여하도록 했으며, 이를 위해서는 11세 이후 프랑스 영토 내에서 최소한 5년 간 거주해야 하는 것을 원칙으로 했다. 이것은 우파의 반대에 부딪혀 장시간의 논의 끝에 결정된 것으로 공화국 전통의 유지를 다시 한번 확인하는 것이었다.⁹⁾ 이 법안은 1998년 3월 법령에 의해 더욱 구체화되었다.

1998년 5월 Chevenement 법안은 몇 차례의 수정을 통해 새로운 이민법으로 확정되어졌다. 법안은 결국 Pasqua에 의해 부과된 외국인이 자신의 신분을 조정할 수 있는 '합법적인 입국 필요조건'들을 제거하면서도 공공질서를 위협하는 행위에 대해서는 강제추출을 시행할 수 있음을 밝히고 있다. 거주권에 대한 부여에 있

〈그림2〉 이민자 수의 역사적 추이



출처: James F. Hollifield, "Ideas, Institutions, and Civil Society: on the limits of immigration control in France," p. 62표를 재구성.
주: 1번 막대는 노, 2번 막대는 seasonal workers, 3번 막대는 가족, 4번 막대는 총계를 표시.

어서도 가족 재통합의 측면을 강조하는 입장을 취하고 있으며 잠재적인 이민자에 대한 제한조건들도 삭제했다. 망명에 있어서도 'constitutional asylum'과 'territorial asylum'¹⁰⁾을 구분해 처리할 것을 명시했다.¹¹⁾

2. 최근의 정책

최근 이민자들에 대한 정책의 중심적인 목적은 이민자의 유입 조정과 이민자들의 통합에 맞추어져 있다. 1998년 5월 11일 법령은 입국과 거주, 망명의 조건을 개정했고, 1998년 3월 16일 개정된 법령은 프랑스 국적의 획득에 관한 조건을 명시하고 있다. 법률의 개정과 동시에 외국인 노동자의 본국에서의 재정착(resettlement)을 위한 지원정책에서 드러나는 것처럼 외국인 정책의 새로운 방향을 모색하기 시작했다.

1. 경제·사회적 통합정책¹²⁾

외국인들의 경제·사회적 통합을 위해 몇 가지 측면에서 정책들이 전개되고 있다. 프랑스 국적의 취득, 결혼, 외국인 자녀의 학교교육, 노동시장으로의 통합 등이 예이다. 1997년 총 116,000 명의 외국인들이 각각 프랑스 국적을 취득했다. 60,000명은 decree를 통해, 3만 4,100명은 formal statement를 통해, 21,000명은 결혼을 통해 국적을 취득했다.

외국인과 프랑스인과의 결혼은 1990년과 1992년 사이 평균 31,500명을 상회했으나 최근 감소추세에 있다. 프랑스 여성과 외국인과의 결혼이 증가하고 있으며 Maghreb출신 외국인과의 결혼이 빈번한 경우이다.

외국인 자녀에 대한 학교교육은 외국인 통합정책의 핵심적인 부분이다. 1997년 11,900,000명의 학생이 초·중등 학교에 등록했는데 이들 중에서 739,000명이(전체의 6.2%) 외국국적을 가진 학생이었다. 모로코 국적 학생들이 200,000명으로 가장 많으며 알제리 국적 학생들이 다음으로 110,000명, 포르투갈 84,000명 등의 순서를 이루고 있다.

외국인들에게 직업훈련과 청년계층의 노동시장접근을 용이하게 하기 위한 프로그램을 활용하고 있다. 1997년 직업훈련과 고용 'subsidy schemes' 참여자 중 8.4%가 외국인이었으며, 외국인 여성들의 참여가 두드러져서 남성과 동등한 참여도를 나타내고 있다.

2. 재정착을 위한 지원

1995년 '지방발전과 이주' 프로그램을 시행한 후 1998년에 프랑스는 '국제적인 이민과 공동 발전을 위한 관련부처 상호 대표자'들에 의해 감독되어지는 공동개발 정책을 시행했다. 정책의 주요 골자는 첫째 이민자들의 본국과 적극적인 공동협력을 증진시키고, 합법화 프로그램 하에서 필요조건을 결여한 외국인들이 적절한 조건아래에서 본국으로 귀국하게 만드는 것이었다.

재정착을 위한 지원은 가족을 동반하거나 혹은 개인으로 프랑스를 의무적으로 떠나야하는 외국인들을 위해 행정적인 측면과 심리적인 측면, 물질적인 측면과 재정적인 지원을 제공하는 것이었다. 또한 본국에서 소규모 사업의 착수를 지원하는 것도 포함되었다. 재정착을 위한 지원은 당시 프랑스를 떠날 것을 요청 받은 말리와 모로코, 세네갈 국민에게 제공되었다. 본국과 계약을 통해 프랑스에서의 직업훈련 이후 본국으로 복귀해서도 직업훈련을 받을 수 있는 조치를 취했다. 정부내 OMI 기구는 일반적으로 외국인들의 복귀 이후 재정착에 성공했는지를 6개월 동안 관찰해왔다. 또한 프랑스와 본국 사이를 왕래할 수 있는 비자를 발급해주고 있다.¹³⁾

3. 과 제

프랑스는 전통적인 'republican tradition'을 통해 외국인들의 유입과 정착에 대해 비교적 개방적인 입장을 취해왔다. 그러나 개방적인 정책의 변화를 가져온 두 가지 변수가 1970년대 등장하기 시작했다. 첫

제는 1970년대 프랑스가 경험한 경제침체이다. 경제 상황의 악화는 곧바로 외국인 노동자의 유입을 저지하기 위한 조치로 이어졌고, 일시적으로 이민을 받아들이지 않는다는 극단적인 조치까지 취하게 되었다. 둘째는 프랑스내의 정치세력이다. 극우세력은 인종주의의 부활을 공언하면서 인종차별적인 정치연술을 적극적으로 구사했다. 이에 대해 좌파와 우파는 각자의 정책 방향을 모색하게 되었고, 외국인 정책은 집권당의 의도에 따라 변화하게 되었다.

현재 프랑스의 외국인 정책은 일단 공화국 전통의 토대 위에서 이민을 받아들이지만 취업허가에 대해서나 불법이민에 대해서는 엄격하게 처리할 것임을 밝히고 있다. 특히 취업허가는 자국에 유리한 외국 노동인력을 흡수하는 데 주력할 것으로 보인다.

프랑스 외국인 정책의 과제는 첫째 프랑스에 거주하고 있는 외국인들의 권리가 국내의 문제나 정치적

이슈에 의해 침해받지 않도록 하는 보호장벽이 필요로 되어진다는 것이다. 이에 따라 프랑스의 시민사회는 최근 사회 내부에 존재하는 인종주의 차별에 대해 각별한 주의를 기울이고 있다.¹⁴⁾

둘째 정책의 일관성 확보이다. 현재는 좌파와 우파가 어느 정도 합의점에 도달한 상태이지만 1970년대 이후 외국인 정책은 좌파와 우파의 집권에 따라 변화해왔다. 주로 사회당은 공화국 전통을 유지할 것을 강조하는데 반해서 우파 그룹은 '이민 축소, 외국인 권리 축소'를 주장하고 있다. 따라서 양자의 견해를 절충할 것이 아니라 지속적이고 일관성 있는 정책을 구현해나가는 것이 중요하다. 셋째로 인종차별에 대한 경각심이 시민문화 속에 자리잡혀 있기 때문에 인종차별 문제가 정치현안으로 급부상되고 있지는 않지만 극우파의 인종차별 주장이 확산되지 않도록 하는 정부차원에서의 대책이 요구된다.

1) 1997년 6월 합법화 프로그램을 통해 10,000명의 등록된 외국인의 배우자들과 10,000명의 7년 이상 거주한 장기 영주자, 19,000명의 프랑스에서 태어난 아이들의 부모들을 포함한 80,000명 가량이 국적을 취득하게 되었다. 대부분 국적을 취득한 사람들은 합법적으로 프랑스에 입국한 사람들로 자신의 본국에서 비교적 생활조건이 좋았던 외국인들이었다. 모로코와 알제리, 말리 출신 외국인들이 상당수를 차지했다.

2) 1997년에 재정의된 체류자(visitors)는 1년 동안 유효하며 이후에는 갱신해야하는 a temporary residence card를 부여받는 자로 규정되어 있다.

3) 1998년 3월 16일 법률은 1945년과 1993년 사이 국적법의 jus soli 원칙을 재확인했다. 두 개의 전제조건이 제시되었다. 우선 5년 동안 거주했다는 것이 증명되어야 한다는 것이고, 또한 외국인이 프랑스 국민과 결혼을 위해 가져야 하는 유예기간을 기존 2년에서 1년으로 단축했다. 외국인 부모 밑에서 출생한 자녀들은 16세, 혹은 부모가 대신하는 대표행위에 의해 13세에 국적을 취득할 수 있다. 이에 덧붙여 residence papers를 소유한 외국인부모의 자녀는 'republican identify document'를 부여받을 수 있게 되었다.

4) James F. Hollifield, "Ideas, Institutions, and Civil Society: on the limits of immigration control in France," Grete Brochmann & Tomas Hammar, ed., *Mechanisms of Immigration Control: a comparative analysis of European Regulation Policies*(London: Berg, 1999), pp. 60-61.

5) 1974년 7월 5일 프랑스 정부는 회람을 통해 이민을 일시적으로 중지시키는 조치를 제안하고 이후 실행에 옮겼다.

6) Maxim Silverman, *Deconstructing the Nation*(London: Routledge, 1992), pp. 53-54.

7) *Ibid.*, pp. 62-66.

8) James F. Hollifield, *op. cit.*, pp. 91-92.

9) <http://www.kapis.co.kr/arcf/hankookin/018/018-11.htm>, 검색일: 2001. 1. 30.

10) 1952년 7월 25일 채택된 Asylum Act는 1998년 5월 11일 법률에 의해 개정되어졌다. 주요 내용은 안전한 국가로부터 프랑스로 망명하려는 사람들의 입국을 거부할 수 있는 가능성을 확대했으며, constitutional asylum, territorial asylum의 두 가지 형태를 새로운 보호의 형태로 재정했다. constitutional asylum은 자유를 증진시키는 활동을 통해 정치적 탄압을 받은 사람들을 위한 것이며, territorial asylum은 본국에서 비인간적인 정책들로 인해 망명한 사람들에게 부여되는 것이다.

11) James F. Hollifield, *op. cit.*, pp. 88-89.

12) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, pp. 138-139.

13) *Ibid.*, pp. 140-141.

14) 프랑스에서는 1999년 5월 정부와 관련 시민단체 간의 인종차별과 관련된 토론회가 진행되었다. 이 자리에서는 인종차별의 실체에 대한 정보와 이해를 확산시키고, 공적, 사적 영역에서 인종차별에 대한 저항이 훈련되어져야 하며 지방자치단체가 서명한 인종차별에 반대하는 계약 등을 제안했다. 또한 인종차별에 대한 조치들의 효율성을 증가시키기 위해 법률을 개정할 것을 제안했다. 한편 1999년 4월 15일 설립된 working group on discrimination은 감시기구로서 활동하고 있다. 이 기구는 관련 논문을 발표하고 인종차별에 대한 이해와 정보를 확대시키는 자각캠페인을 진행할 것을 계획했다. 특히 고용과 적용, 공공서비스와의 접촉, 문화와 교육을 주된 영역으로 삼고 있다. 일련의 조치들을 보면 프랑스에서는 비교적 인종차별에 대한 반대의견이 강하게 자리잡고 있다는 것을 알 수 있다. 1999년 3월 27일에는 1998년 유럽 의회가 결정해서 각국에 권고한 불법체류 외국인들을 합법화하라는 결의안을 실행할 것 등을 요구하는 유럽인들의 행진이 진행되기도 했다. (<http://www.bok.net/pajol>) 검색일: 2000. 2. 1.

독일의 민족정책

독일은 2차대전 이후 거주하는 외국인이 7백만 명이 넘어, 전체 인구의 9%에 달하는 다민족 국가가 되었다. 기존 외국인의 법적 지위는 이민자 혹은 시민권자가 아니라 노동력 제공자의 지위를 벗어나지 못하였다. 따라서 1999년 시민권 부여 원칙에서 전통적인 혈통주의에 속지주의를 결합시킨 국적법의 개정은 외국인의 법적 지위를 시민권자로 인정하고 외국인에 대한 사회적 통합을 강화하려는 방향의 정책 전환이라고 볼 수 있다.

조화성 / 본원 연구원

독일은 민족국가 건설의 역사적 경험에서 독일민족이라는 강한 민족의식을 형성시켜 왔다. 1871년 독일 통일의 과정에서 기존의 작은 영토에 거주하던 독일 민족 대다수가 하나의 국가를 형성했으며, 모든 국민들이 거의 독일어를 모국어로 사용했다. 또한 소수민족 집단이 독일에는 거의 존재하지 않았다.¹⁾ 따라서 독일민족은 자민족에 대한 우월의식과 타민족에 대한 강한 배타성을 보였다. 이의 대표적인 것이 히틀러 시기의 유대인에 대한 인종차별주의(racism)였다.

그러나 2차대전의 패배로 인종차별의 문제가 급격히 소멸되면서 전후 독일의 소수민족 문제는 주로 외국인 노동자의 이민문제가 되었다. 경제적 성장의 필요성에 따라 외국인 노동자를 대거 유입시키면서도 단일민족이라는 신화는 지속적으로 간직하고 있었다.

독일은 실제적 측면에서 타 민족이 많은 국가 중의 하나이다. 거주하는 외국인이 7백만 명이 넘어 전체 인구의 9%에 달하며, 이들의 거주 기간 역시 상당히 길다. 따라서 실제적으로 외국인들은 독일 사회의 일부분이 되어왔다고 할 수 있다.

그런데 독일에서 외국인들의 법적 지위는 이민자(immigrants) 혹은 시민권자(citizenship)로서가 아

니라 단지 노동력의 제공자(guest workers)의 지위를 점하고 있었다. 이는 현실과 법의 괴리를 나타낸 것이다. 아울러 거주 외국인이 늘어나면서 외국인에 대한 혐오증 현상 역시 확대되기도 했다.

따라서 1999년 시민권과 국적법의 개정은 이러한 괴리를 극복하고 법적으로 외국인들의 지위를 시민권자로서 인정하고 이들에 대한 사회적 통합을 실현하려는 의미를 지닌다고 할 수 있다. 국적법의 개정으로 실질적으로 매년 약 10여만 명의 어린이들이 시민권을 부여받게 되었으며, 귀화를 위한 정주기간이 짧아짐에 따라 약 400만 명의 외국인이 귀화할 수 있는 자격요건을 갖추게 되었다.²⁾ 따라서 이 글에서는 독일의 소수민족문제를 외국인 문제를 중심으로 살펴보면서 독일에서의 국적법의 변화의 내용과 의미를 고찰하고자 한다.

1. 이민의 현황과 역사적 과정

1. 이민 현황

독일에 거주하는 외국인의 수는 733만 6,100명으로 이는 시민권을 보유한 독일인구의 약 10%에 달한다.

〈표1〉 독일의 인구 및 외국인의 현황

(단위 : 천 명)

내 용	1997	1998	1999
총 거주자 수	82057.4	82037.0	82163.5
남성	39992.3	40004.1	40090.8
여성	42065.1	42032.9	42072.7
시민권 구분			
독일인	74638.4	74728.5	74827.4
외국인	7419.0	7308.5	7336.1
터키	2107.4	2110.2	2053.6
유고슬라비아	721.0	719.5	737.2
이태리	607.9	612.0	615.9
그리스	363.2	363.5	364.4
보스니아-헤르체고비나	281.4	190.1	167.7
폴란드	283.3	283.6	291.7
크로아티아	206.6	208.9	214.0
오스트리아	185.1	185.2	186.1
미국	110.1	110.7	112.0
마케도니아	42.6	46.2	49.4
슬로베니아	18.1	18.4	18.6

출처 : 독일통계청(<http://www.statistik-bund.de/basis/bevoe/pop01.htm>)

또한 외국인의 출신지역은 미국과 같이 다양한 세계 곳곳보다는 주로 인근의 국경지대로부터 이루어지고 있다. 특히, 외국인이 많은 출신 국가별 순위를 보면 터키와 유고슬라비아, 이태리 순으로 나타나고 있다. 이는 독일의 이민이 인근 지역 국가로부터의 노동인력 확보와 주변국의 민족갈등에 따른 것임을 보여준다.

1960년대와 1970년대 초의 대규모 외국인 노동자의 유입 이후 1973년 외국인 노동자의 유입억제에 따라 1987년까지 이민의 증가는 그리 크지 않았다. 그러나 〈표3〉에서 나타나듯 1989년부터 이민은 확대되

었다. 특히, 1989년과 1990년 이민이 크게 증대되었는데, 이는 동구권의 몰락에 따른 재외 독일인들의 대거 유입, 주변국의 민족갈등에 따른 난민과 망명자의 유입 등이 그 요인이었다.

1990년대 후반의 이민의 변화와 특징은 〈표3〉을 통해 볼 수 있다. 1999년은 1997년과 1998년에 비해 순이민의 증감에서 증가를 보였지만, 전체적으로 보면 외국인의 입국과 출국이 거의 같은 수준에서 이루어지고 있다. 이는 독일이 더 이상의 이민의 증대를 피하지 않고 경기변동에 따른 이민의 조정, 그리고 이

〈표2〉 독일의 이민 변동 : 1884-1994

(단위 : 천 명)

년 도	입 국	출 국	입·출국의 차이
1984	82.2	60.3	21.9
1985	84.4	59.1	25.3
1986	90.3	59.6	30.7
1987	119.4	64.5	54.9
1988	213.0	60.5	152.5
1989	407.6	106.7	300.9
1990	460.5	109.0	351.6
1991	262.4	84.8	177.7
1992	281.8	86.7	195.2
1993	281.1	86.6	194.5
1994	296.1	119.1	177.0
총 계	2,578.8	896.9	1,681.9

출처 : Rainer Muna and Ralf E. Ulrich, "Changing Patterns of Immigration to Germany", p. 22.

〈표3〉 1990년대 말 이민의 변화

(단위 : 천 명)

내 용	1997	1998	1999
입국 총계	840.6	802.5	874.0
외국인	615.3	605.5	673.9
출국 총계	747.0	755.4	672.0
외국인	637.1	639.0	555.6

출처 : 독일통계청(<http://www.statistik-bund.de/basis/bevoe/pop03.htm>)

미 거주하고 있는 외국인에 대한 사회적 통합을 높이는 정책방향을 취하고 있음을 보여준다. 또한 독일의 연도별 평균적인 외국인의 유입은 60만 명 규모임을 보여주고 있다.

그리고 외국인의 귀화를 보면, 1999년의 귀화자 수는 143,300명으로, 1998년에 비해 34% 증가하였고, 또한 1998년은 1997년에 비해 29%증가하였다. 이러한 귀화자 수의 증가는 1980년대 후반과 1990년대 초반과 비교할 때 큰 증가를 보인다. 〈표4〉에서 1999년의 전체 외국인 중 귀화자의 비율은 1991년에 비해 거의 4배 가량 증가한 수치를 보여주고 있다.

이러한 귀화자의 증가는 거주 외국인에 대한 실질적 통합을 이루려는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 귀화자 수의 대부분을 차지하는 사람들은 터키 출신들이다. 이들은 전체 외국인 구성에서 28%를 차지하고 있으면서, 귀화자 중에서는 1999년의 경우, 103,900명으로 72.5%를 차지하고 있다.

2. 외국인의 구성

〈표5〉는 노동자 이외의 주요한 독일 거주 외국인의 구성을 1995-97년까지 보여주고 있다. 독일의 외국인 구성에서 망명자 및 난민이 상당한 규모를 차지하

고 있다. 1997년의 경우 140만 명에 이르고 있는데 이는 전체 외국인이 742만 명인 점을 고려하면, 19%에 달하는 수치이다.

3. 이민의 역사적 과정³⁾

2차 대전 시기까지의 외국인 노동자의 유입 : 1910년의 인구센서스에 따르면 130만 명의 외국인이 독일에 거주하고 있었는데, 이들의 대부분은 노동 이민자들이었다. 2차대전 기간에는 독일의 경제와 전쟁의 필요에 의해 강제적으로 외국노동자들이 유입되었고, 1944-45년에 이들의 수는 거의 800만에 육박하였다. 그러나 이들의 대부분은 전쟁의 종결과 더불어 출신 국가로 되돌아갔다.

2차대전 후 외국인 노동자의 대거 유입(1960-1973): 전후 외국노동자들의 대거 유입은 독일의 경제적 필요에 기인하였다. 1950년대 중반부터 남유럽의 노동자를 유입하기 시작하였고, 이는 노동력 배출 국가와의 상호 협정을 통해 이루어졌다. 이태리와는 1955년, 스페인과 그리스와는 1960년, 터키와는 1961년, 그리고 모로코와는 1963년, 포르투갈과는 1964년, 유고슬라비아와는 1968년 쌍무 협정을 맺었다.

외국인 노동자의 수는 1950년에는 약 7,200명,

〈표4〉 외국인의 귀화와 비율 변화

(단위 : 명)

년 도	귀화자수	외국인의 귀화비율(x)
1989	17,742	0.4
1990	20,237	0.4
1991	27,295	0.5
1997	82,900	1.2
1998	106,800	1.5
1999	143,300	1.9

출처 : 1989년-1991년은 Rainer Munz and Ralf E. Ulrich, op. cit., pp. 20-21; 1997년-1999년독일통계청(<http://www.statistik-bund.de/basis/bevoe/pop03.htm>)

〈표5〉 주요 거주 외국인 구성: 1995년-1997년

(단위 : 명)

구 성	1995	1996	1997
외국인			
순이민 증감	227,200	148,900	-21,800
시민권 획득	313,600	302,800	271,800
망명자 및 난민			
망명수용자	158,000	170,000	177,500
망명자 가족	130,000	130,000	130,000
망명신청자	345,000	330,000	320,000
난민(할당)	656,800	636,000	496,500
난민(발칸전쟁)	320,000	330,000	254,000
총 계	1,600,000	1,600,000	1,400,000
재이주 재외동포	217,900	177,800	134,400
구 소련지역	109,400	172,200	131,900
루마니아	6,500	4,300	1,800
폴란드	1,700	1,200	,700

출처 : OECD, Trends In International Migration, 1999, p. 134.

1960년에는 329,000명 정도였다. 1960년을 넘어 급속히 확대되기 시작했는데, 1964년에는 120만 명, 1970년에는 300만 명을 기록하였다. 그리고 최고치를 기록한 1973년에는 400여만 명에 이르렀다.

그런데 당시 대부분의 노동자들의 지위는 1년간 머무르는 임시적 노동자였고, 낮은 임금을 받고 통상 계약기간인 1년이 경과하면 다른 노동자로 교체되는 상태였다. 이러한 이민의 출발점은 독일에서 1960년대와 1970년대 초 높은 이민과 더불어 외국인 노동자의 수용에 대한 사회적 반대가 그리 크지 않는 요인으로 작용하였다.

이같은 외국인 노동자의 유입은 순환모델로 지칭되었다. 그러나 1960년대 말에 이르러 지속되었던 외국 노동자 유입에 대한 순환모델은 더 이상 작동되지 않았다. 즉, 1년의 기간동안 외국인 노동자는 충분한 수입을 획득할 수 없었으며, 독일기업가의 입장에서 새로운 노동력에 대한 교육과 훈련을 지속시킬 수 없었다.

이에 따라 1971년부터는 최소 5년 이상 독일에서 일했던 노동자는 5년간 더 일할 수 있는 특별 허가조치가 내려지기도 하였다. 이는 외국인 노동자에게 합법적 지위를 부여하게 되었고, 아울러 외국인 노동자들의 가족간의 결합을 위한 이민이 확대되기 시작했다.

그러나 1973년 오일쇼크에 따른 경제상황의 악화

는 외국인 노동자 유입정책의 전환을 이루게 되는 계기로 작용하였다. 새로운 노동자의 유입을 억제할뿐더러 외국인 노동자의 출신 국가로의 재이주를 추진하기도 하였다. 이에 따라 1977년에는 외국인 수가 190만 명으로 축소되었다.

그런데 경제상황의 호전에 따라 외국인 노동력의 유입은 다시 증가하였고, 1980년에는 400만 명이 독일에 거주하게 되었다. 1985년에는 440만 명으로 증가하였고, 이 이후에는 경제상황의 악화에도 불구하고 외국인 노동자의 유입은 더 이상 줄지 않았다.

1987년 이후 외국인 이민의 새로운 양상은 정치적 성격을 띤 것이었다. 망명 신청의 증가가 이루어졌는데, 이는 이념장벽의 와해, 유고슬라비아 및 남유럽 터키에서의 민족갈등이 주요한 원인이었다. 또한 1990-91년에는 독일통일에 따른 단기적인 경제적 붐이 외국인 노동자의 유입을 증가시키기도 하였다. 1988년에는 450만 명의 외국인이 거주하였고, 1996년에는 750여만 명에 이르렀다.

2. 독일의 외국인 정책

1. 외국인 법의 개정

독일에서 외국인의 법적 지위와 관련된 주요한 법

〈표6〉 2차 대전 이후 독일의 인구변화의 시기별 내용

1945-1949	· 독일인 추방자들(Vertriebene)의 독일로의 귀국 · 외국인 전쟁포로 및 포로수용소 생존자의 출국
1949-1961	· 동독과 서독의 대규모 인구이동(Ubersiedler)
1961-1973	· 서독의 외국인노동자(guest worker)의 유입
1973-1988	· 외국인 노동자 유입에 대한 억제 · 외국인 가족이민허용에 따른 외국인 노동자 인구 급증
1988-1991	· 독일인(ethnic Germans) 재거주자(Aussiedler)의 유입 · 망명자와 난민들의 유입
1992 이후	· 독일인 재이주와 망명자들의 유입에 대한 제한

출처 : Rainer Munz and Ralf E. Ulrich, op.cit., pp. 2-3.

은 시민권과 국적법(citizenship and nationality law)이다. 이 법의 주요한 변화는 1999년에 이루어졌고 개정법은 2000년부터 1월부터 시행되고 있다. 개정 법의 주요한 의미는 독일이 외국인 문제에 있어 현실과 법조항의 간격을 인정하였다는 점이다. 즉, 독일에는 730만 명의 외국인이 거주하고 있는데, 이들의 절반 이상이 10년 이상 거주하고 있고, 매년 대략 10만 명의 시민권을 소유하지 못한 어린이들이 생겨나고 있다.

그런데 이들은 독일 시민이 아니라 단지 외국인, 혹은 노동자만으로도 존재해왔다는 점이다. 따라서 새로운 법개정은 독일에 거주하는 많은 외국인들의 현실적 존재를 인정하고 이들에 대한 사회적 통합을 실현하려는 의미를 지닌다.⁴⁾

1. 기존 국적법의 원칙

시민권 부여의 핵심적 원칙은 혈통주의(right of blood)의 적용이었다. 이는 시민권의 획득이 독일인 부모로부터 태어난 경우에 부여된다는 것이다. 따라서 외국인에게 시민권이 부여되기 위해서는 귀화가 필요하였다. 혈통주의 원칙은 독일에서 1818년 나타났고, 시민권 법의 기초가 되었던 1913년 국적법에서 채택되었다.⁵⁾

외국인의 시민권 취득 자격 : 외국인은 합법적으로 최소 15년 동안 거주해야만 시민권 획득의 자격이 부여되었다. 아울러 예전에 지녔던 시민권을 포기하고 중대한 범죄사실이 없어야 하며, 가족을 부양할 수 있어야 한다는 조건이 설정되어 있었다.

2. 개정 국적법

개정 법의 핵심적 특징은 시민권 취득에 있어 전통적인 혈통주의(jus sanguinis)와 더불어 속지주의(being born in Germany: jus soli)의 원칙이 적용, 결합된다는 것이다. 즉, 외국인 부모로부터 독일에서 태어난 자녀들은 출생과 동시에 독일인이 될 수 있다.

이는 외국인이 최소한 8년 간 합법적으로 거주하고 정주권을 보유하고 있거나, 또는 최소한 3년 동안 기간 제한 없는 정주권을 보유한 경우, 그들의 자녀는 출생과 동시에 독일 시민권을 갖도록 한 것이다.⁶⁾

그리고 독일에서 태어난 외국인 자녀들에게 발생되는 이중국적 문제는 이들이 18세가 되면 5년 이내에 하나의 국적을 선택하도록 규정하였다. 스스로의 선택에 따라 하나의 국적 취득이 이루어지겠지만 이기간 내에 자신의 선택을 표명하지 않으면 시민권을 상실하게 된다. 따라서 이중국적은 원칙적으로 허용하지 않고 있다.

한편, 귀화의 경우는 독일에 오랫동안 거주했던 외국인의 귀화가 보다 용이해지도록 개정했다. 즉, 기존에는 독일에 15년 이상 거주해야 신청이 가능했으나, 새로운 법은 8년 이상 거주하면 귀화의 권리가 부여되도록 했다.

또한 개정 국적법에서는 귀화 요청의 전제조건으로 독일어의 사용능력과 복지급여와 실업수당없이 생활할 수 없음을 입증해야 한다. 이는 외국인들의 독일사회로의 통합, 그리고 통합에 따르는 경제적 부담을 완화하려는 것으로 볼 수 있다.

〈표7〉 재외동포의 귀국자 수 : 1950-1987

(단위 : 명)

국 가	이주자 수(1950-1987)	이주자 수(1988-1994)
폴란드	848,000	590,000
루마니아	206,000	208,000
소련	111,000	1,057,000
기타(미국, 헝가리, 유고 등)	205,000	
계	1,370,000	1,900,000

출처 : Rainer Munz and Ralf E. Ulrich, op.cit., pp.3-5.

2. 특수문제 : 귀국 재외동포에 대한 정책

1. 귀국 재외동포 현황

재외동포의 독일로의 귀국은 두 가지의 큰 계기가 존재했다. 첫째의 계기는 2차 대전 이후이다. 2차 대전 이후 독일로 재이주한 재외동포는 과거 독일제국 당시 동유럽에 정착했던 농민과 직공들의 후손, 스탈린에 의해 강제이주 되었던 독일인, 그리고 히틀러에 의한 정치적, 인종적 탄압의 희생자 등이다. 이들은 1950년까지 대규모로 독일로 귀국했는데, 그 수는 1,200만 명에 이른다.

한편 1950년 이후부터 1988년 사회주의권의 몰락 시기까지 재외동포의 귀국은 쉽지 않았다. 이는 사회주의 국가들이 독일인의 이동을 허용하지 않았기 때문이었다. 1950년부터 1987년까지 귀국한 재외동포의 수는 137만 명 정도였다.

귀국 재외동포의 급격한 증대는 1988년 이후였다. 사회주의 체제의 몰락으로부터 독일인의 귀국을 가로막는 제반 조치들이 해체되고 정치, 경제적 기회를 획득하기 위해 귀국자수가 급증한 것이다. 1990년에 최고로 귀국이 이루어졌는데, 39만 7천 명에 이르렀다. 1988년부터 1994년까지 귀국한 재외동포의 총수는 190만 명에 이른다. 전체적으로 1950년부터 1994년 기간까지 귀국한 재외동포의 수는 327만여 명이었다.

2. 귀국 재외동포 정책

귀국한 재외동포의 수가 327만 명에 달한다는 점은 이들에 대한 사회적 통합이 매우 주요한 민족적 문제임을 말해준다. 귀국 재외동포에 대한 기본 정책은 시

민권의 부여였다. 기본법 제116조에서 재외동포를 독일인으로 규정하고 이들의 시민권은 본인의 요청에 따라 획득이 가능하도록 하였다.

재외동포의 귀국과 관련하여 냉전시기와 냉전해체의 과정에는 억제되지 않았다. 냉전 상황에서는 친척 방문 등의 요인으로 거주하는 동안 귀화를 요청할 수 있었고, 시민권을 즉시 획득할 수 있었다. 또한 사회주의 체제 전환의 시기에도 재외동포의 귀국을 제약하지 않았다.

그러나 급격한 증대에 따라 1990년 의회에서 귀국을 제약하는 법안을 채택하였다. 아울러 1992년에는 귀국자의 할당량을 두는 법안을 만들었다. 1991년과 1992년 평균인 222,000명을 할당량으로 설정했으며, 구소련 영토에 살았던 독일인의 귀국은 제한하고 동유럽의 독일인 경우 민족적 차별과 이민의 압력을 받고 있음을 증명해야 한다는 규정을 두었다. 그리고 2010년 이후에는 1992년 이후 태어난 독일인의 경우, 연고 없는 개인적 귀국은 허용하지 않고 가족간 결합의 경우만 귀국과 이주를 허용하고자 한다.

3. 외국인 정책의 변화와 국적법 개정의 의미

독일의 소수민족 문제에는 그 중심적 자리에 이민에 따른 외국인 문제가 자리잡고 있다. 독일 거주 외국인들은 주로 전후 독일의 경제발전의 과정에서 대규모 노동력을 유입하려는 독일과 노동력의 유출을 통해 경제적 이득을 확보하려는 국가와의 양자 협정에 의해 독일에 정착하게 되었다.

따라서 독일에서 외국인 노동자는 경제적 변동과

일정한 기간에 유출입이 나타나고, 노동력의 순환이 이루어지는 순환모델에 따라 단지 외부 노동력에 불과했다. 물론 이러한 노동자(guest workers)의 지위가 초기 독일 사회에서 외국인들이 배척당하는 분위기 없이 거주할 수 있었던 배경으로 작용하였다.

그러나 외국인들의 이주 규모가 전체 인구의 9%에 이르는 규모로 확대되고, 경제변동에 별 영향 없이 거주하게 되자 이들에 대한 법적, 사회적 지위는 새로운 논란이 되었다. 일부의 사회적 분위기에서는 외국인 배타와 혐오의 감정이 노골적으로 확대되기도 했다.

이러한 상황에서 1999년 국적법의 개정은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 외국인의 사회적, 법적 지위라는 측면에서 이러한 이민정책에 따라 국내에 거주하는 외국인을 더 이상 노동자가 아니라 사회적 통합을 이루려는 이민자나 시민으로 규정한다는 의미를 지닌다. 1913년 국적법 이래 몇 차례의 법개정이 있었지만, 1999년의 법개정은 근본적 원칙을 수정하는 큰 변화였다. 즉, 시민권 부여에 있어 전통적인 혈통주의의 원칙에 숙지주의의 원칙을 결합시켜, 독일 태생 외국인 자녀들의 독일시민권 획득이 가능하게 되었다. 또한 귀화의 신청 자격 기간도 축소함으로써 귀화가 용이하도록 했다. 약 400만 명의 외국인들이 새로운 귀화신청 자격요건을 충족하게 되었다.

한편, 이러한 법개정은 다른 의미에서 볼 때, 독일의 이민 억제 정책과 맞물려 있다고 할 수 있다. 1990년대 말 이민의 규모는 연간 대략 60만 명 수준으로 한정되고 있으며, 외국인의 출신국가로의 재이주 역시 추진되었다. 이와 같은 이민의 억제와 동시에 이미 국내에 거주하는 외국인에 대해서는 적극적인 통합을 실현하고자 하는 것이다.

구체적인 통합 정책을 보면⁷⁾, 통합의 주된 대상은 독일태생의 외국인 자녀들이다. 이들에 대해서 무엇보다 독일어에 대한 교육을 강화하고자 한다. 왜냐하면 독어의 능숙한 구사는 사회적, 경제적 통합의 무한한 자산이 되고 있기 때문이었다. 아울러 주요한 통합의 대상은 가족 결합을 목표로 독일에 온 여성들이다. 이들에 대해서는 간호사 보조, 사회복지사와 같은 직업훈련을 실시하고자 한다.

그리고 터키 출신의 외국인 등 일부 국가의 외국인에게 대해서는 고국으로의 귀국을 지원하고 있다. 출신 국가에 대한 정보를 제공하고 재이주를 지원하는 기금을 제공하고 있다. 1995년에는 직업훈련 프로그램을 터키에서 개최하기도 했으며, 헝가리, 체코 등과는 재이주 노동자들을 대상으로 합동으로 기술고양 프로그램을 추진하였다.

1) 전통적인 독일의 소수민족은 the Danes, the Frisians, the Sorbs, the Sinti and Roma가 있는데, 이들의 수는 매우 적다. 4개의 각 소수민족집단 중 7만 명을 넘는 집단은 없다. 모두 합쳐 전체인구의 0.3%를 넘지 않는다. 이들은 소수민족으로서 각 주별로 언어, 문화, 전통을 보존할 권리를 지니며 보호받고 있다. Dietrich Murswiek, "Integration Immigrants in Germany by granting Minority Rights?" (<http://www.uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/german/veranstaltungen/...>), 검색일 : 2001. 2. 16.

2) "Germany", OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 146.

3) Rainer Munz and Ralf E. Ulrich, "Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1997," (<http://www.uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/german.../Munz-Ulrich-ImmtoGermany.htm>), 검색일 : 2001. 2. 15, pp. 8-11/34.

4) http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Background_information/insid..., 검색일 : 2001. 2. 16.

5) 독일정보센터(http://www.germany-info.org/newcontent/gc/ho/cs_2.html), 검색일 : 2001. 2. 16.

6) 독일 법(<http://www.iuscomp.org/gla/index.html>), 검색일 : 2001. 2. 15.

7) Germany, *op. cit.*, p. 147.

이탈리아의 외국인정책

이탈리아는 자국민들이 유럽 국가들에 이주를 많이 했기 때문에 주된 관심이 국내에 존재하는 외국인들은 아니었다. 과거 이탈리아로 이주해 오는 외국인의 수도 극히 제한적인 수준에 머물고 있었다. 그러나 1980년대 이후 이탈리아로 이주해오는 외국인들에 대한 정책과 통합문제는 새로운 정책과제로 제기되었다. 최근 2년 동안 이민법률과 관련한 중요한 변화들이 있었다. 중심적인 내용은 유입의 조정과 등록되지 않은 외국인들의 합법화(regularization)였다. 여기서는 이탈리아의 외국인 현황과 정책의 변화, 문제점과 과제를 분석하고자 한다.

김용찬 / 본원 연구원

1. 외국인 현황

1. 외국인 유입 및 이민

1997년 12월 31일 현재 백 20만 명의 외국인이 합법적으로 이탈리아에 거주하고 있는 것으로 파악되고 있다. 숫자는 전년도에 비해 14만 5천명이 증가한 것이다. 증가는 코소보 난민의 유입에 의한 증가와 1996년 합법화 프로그램의 실행에 따른 새로운 거주 허용의 증가에 기인한 것이다. 1997년 현재 전체 인구 중 외국인의 비율은 EU지역 국가들의 평균인 4.9%보다 낮은 2.2%로 많이 낮은 편이며 1996년에 비해 0.2% 증가한 수치이다.

외국인들은 이탈리아의 북부에 51%, 중부에 30%가 집결해서 거주하고 있으며 로마를 비롯한 주요 도시에 많이 살고 있다. 1997년의 이민 유입은 중유럽과 동유럽, 북아프리카로부터 온 외국인의 증가가 많은

수를 차지하고 있다. 2년 동안 39%의 증가를 보인 모로코인들이 전체의 10.5%를 차지하고 있으며, 알바니아계가 6.8%, 필리핀인이 4.1%를 차지하고 있다.

이민자들의 71% 가량이 19세에서 40세 사이의 연령이며, 이것은 이민의 목적이 본질적으로 생산활동과 연계되었다는 것을(work-related)알 수 있다. 모로코, 튀니지아, 세네갈, 이집트 이민자들의 대다수가 남성인 반면에 동유럽과 발칸, Cape Verde와 필리핀 이민자들은 여성의 비율이 높다.

2. 외국인의 망명 및 국적취득

1997년 망명추구자들의 89%가 불법적으로 이탈리아에 들어왔으며 이들의 대부분은 알바니아와 이라크 출신들이다.

1997년에 1,800명의 망명신청자와 3,200명의 난민이 거주권을 부여받았다. 난민지위 신청 1,900건¹⁾이

〈표1〉 외국인 수 추이

(단위: 천명)

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
숫자	645.4	490.4	781.1	863.0	925.2	987.4	922.7	991.4	1095.6	1240.7
비율	1.1	0.9	1.4	1.5	1.6	1.7	1.6	1.7	2.0	2.2

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999. p. 264, table A. 1. 6을 재구성.

〈표2〉 등록된 외국인의 국적별 추이

(단위: 천명)

국적/연도	1985	1990	1995	1997
모로코	2.6	78.0	94.2	131.4
알바니아	-	-	34.7	83.8
필리핀	7.6	34.3	43.4	61.3
미국	51.1	58.1	60.6	59.6
튀니지	4.4	41.2	40.5	48.9
구유고	13.9	29.8	56.1	44.4
독일	37.2	41.6	39.4	40.1
루마니아	-	7.5	24.5	38.1
중국	1.6	18.7	21.5	37.8
세네갈	0.3	25.1	24.0	34.8
폴란드	-	17.0	22.0	31.3
프랑스	23.7	24.4	27.3	28.3
스리랑카	2.5	11.5	20.3	28.2
영국	27.9	26.6	27.7	26.8
이집트	7.0	19.8	21.9	26.2
기타	243.1	347.6	433.4	519.7
총계	423.0	781.1	991.4	1240.7

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 293.

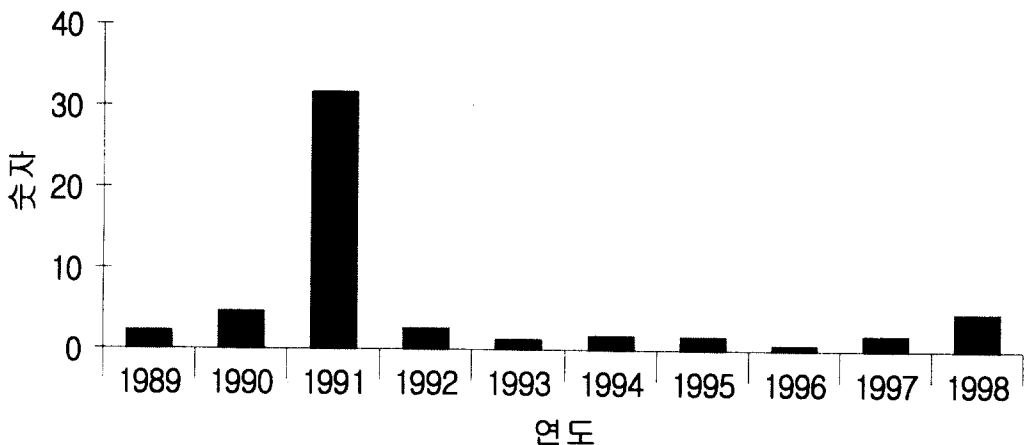
1997년 중앙위원회(Central Commission)에 청원되었다. 증가의 주된 원인은 알바니아계와 쿠르드족의 유입 때문이다. 신청들 중에서 69%가 거부되었다.

정부는 이들 중에서 350명만 난민의 지위를 인정했다. 난민지위를 요구하는 신청의 숫자가 상대적으로 낮은 이유는 몇 가지 요인에 기인한다. 예를 들면 소

말리아와 유고 망명신청자들이 원호적인 차원에서 취업허가(work permit)를 확보하였고, 억류와 주기적인 합법화 프로그램 등 긴 시간 동안의 절차들을 통해 사실상 난민의 지위를 확보하는 것이 불필요해진 것이다. 1998년 초에는 쿠르드족과 코소보인, 알바니아인들의 유입으로 망명신청자가 4,850명에 달했다.

〈그림1〉 망명 추구자의 유입 추이

(단위: 천명)



연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
숫자	2.3	4.7	31.7	2.6	1.3	1.8	1.7	0.7	1.9	4.7

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 263, table A. 1. 4를 재구성.

〈표3〉 난민 상황

(단위: 명)

구분/연도	1988	1992	1996	1998
망명 신청	1,300	6,042	675	4,500
1951년 협약/UNHCR 지위	918	336	172	..
거부	4,998	6,624	522	..

출처: <http://userpage.fu-berlin.de/Emigratio/statistik/euita002.htm>, 검색일: 2001. 2. 1.

이탈리아에 영구적으로 정착하려(permanent abode)는 욕구를 가진 외국인들은 노동시장진출, 사회문화적 통합프로그램 참여, 가족관계의 형성, 사회적 관계의 발전을 추구한다. 가족 재통합은 상당수가 모로코인들과 알바니아인들이 요청하고 있으며, 미국과 루마니아, 스리랑카인들이 뒤따르고 있다.

반면 폴란드인과 필리핀인들은 많이 거주하고 있음에도 신청비율이 상대적으로 낮은 편이다. 1997년의 경우 24,000명의 가족 재통합 허가가 이루어졌다. 1997년 귀화와 결혼을 통해 9,300명의 외국인이 이탈리아 국적을 부여받았다. 이들 중에서 6,300명이 여성이며, 국가별로는 루마니아, 스위스, 모로코, 도미니카인들이 다수를 차지하고 있다.

불법체류자는 대략 235,000명인데 대부분이 모로코, 알바니아, 튀니지아, 폴란드, 브라질 출신들이다. 과거 몇 년 동안 남부 해안을 통한 외국인의 불법 입국이 두드러지게 나타나고 있다. 1997년 3월과 4월 약 17,000명의 알바니아인들이 이탈리아에 도착했고, 이들 중 62%가 임시체류권을 부여받았다. 1998년의 경우는 코소보와 터키, 이라크, 북아프리카인들이 불법 입국했다. 1998년 7월과 8월에 이탈리아 경찰과 북아프리카 이민자 사이의 갈등이 표출되었는데, 이유는 이탈리아 정부가 이민조정을 위해 본국정부와 외교적인 관계를 강화했기 때문이다.²⁾

3. 외국인 노동자 현황 및 정책

취업 이민자들에 대한 내부적인 통제는 1961년 법령에 의해 소개되어졌다. 당시 법령은 외국인들이 노동시장에 접근하기 위해서는 labor permit이 필요하다는 것을 명시하고 있었다. 고용주는 비유럽 지역 외국인을 고용하기 위해서 지방고용사무소에 지원서를 제출해야만 했고, 거주권의 부여는 취업계약과 밀접한 관련을 가지고 있었으며, 직업간 교류를 제외하고는 취업계약의 만료 시에는 거주권도 종료하게 되었다.

1986년 법령에서는 외국인이 국내인과 같이 동등한 직업에서 동등한 임금을 받는다는 원칙을 제시했는데 가족 재통합, '문화적인 정체성'에 대한 정의까지 외국인 노동자들의 권리를 담고 있었다. 그러나 외국인 노동자들은 상당수가 지하경제에서 일하고 있다. 이민 네트워크와 고용자간의 연계는 점차적으로 확대되어왔고 지하노동시장으로의 진출을 강제해왔다. 이러한 시장에는 사회보장과 퇴직금 등이 존재하지 않으며 고용의 불안정한 형태를 유지하고 있다.³⁾

또한 등록되지 않은 이민자들이 전체 노동공급의 4.3%를 차지하고 있고, 지하경제에 고용된 노동자들의 13분의 1 가량을 차지하고 있다. 사면과 합법화 프로그램은 지하경제에서의 외국인 노동자들을 공식적인 노동시장으로 진출하게 하는 계기가 되어왔다.

이탈리아 노동시장의 경직성에도 불구하고 외국인

〈표4〉 국적 취득

(단위: 천명)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
숫자	4.5	4.4	6.5	6.6	7.4	7.0	9.2
비율	0.6	0.5	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 303, table B. 1. 7을 재구성.

의 고용은 과거 6년 동안 3배 가량이 증가했고 실업률은 1/5로 줄어들었다. 실업률은 1990년의 경우 50%인데 반해, 1998년에는 18.5%로 낮아졌다. 이러한 감소의 원인은 서비스부문의 고용 확장이 이루어졌고, 단순기술분야의 임시계약직을 이탈리아 노동자들이 회피하기 때문이다. 외국인 노동자들은 주로 제조업과 관광업, 농업, 건설업, 국내서비스, 자택 치료 등의 일자리를 요구받고 있다.

고용과 같은 경제적인 이유로 거주권을 부여받은 비율은 전체의 60%에 달하며, 이들의 대부분은 자영업에 종사하거나 일시적인 직업을 가지고 있는 경우이다. 1998년 Immigration Act의 많은 새로운 조치들은 직업과 관련된 외국인들의 입국을 촉진하기 위한 내용을 포함하고 있다.⁴⁾

취업허가의 경우 이탈리아는 지역적으로 차이를 가지기 때문에 편차가 존재하고 있다. 공통적인 사항은 취업 허가의 경우 이탈리아 회사에 의해 후원을 받아야 하며, 진행기간은 대체적으로 2달 가량이 소요된다.⁵⁾

이탈리아는 노동조합에 의해 'national contract'를 협상하고 실행에 옮기게 되어있다. 2000년의 경우 7월 15일부터 논의를 시작했는데 협상 내용 중 외국인노동자가 주로 고용된 가내공업이 포함되어 있다. 가내공업과 관련된 대상자는 백만 명을 포괄하고 있으며 이 중에서 480,000명이 비유럽지역 출신이다. 이들은 대부분 필리핀, 남미, 파키스탄 출신이다. 노동조합은 외국인 노동자들에게 직접적인 영향을 미치는 신고되지 않은 가내공업 노동자를 정부가 보호하도록 하는 법안을 주장하면서 협상을 진행했다. 실제로 가내 공업 노동자 중에서 270,000명만이 합법적으로 고용되어 있는 상태이다.⁶⁾

2. 외국인 정책

1. 정책의 경과

과거 이탈리아는 외국인들이 서유럽으로의 이민을 준비하는 불법적인 체류장소와 임시관문의 역할을 해왔다. 빈번한 사면조치를 단행하고, 국경통제와 같은 'external control'에 있어서 통제력이 약한 정책을 구사해 온 것이 원인이다. 그러나 1980년대 중반 이후 이민자의 수가 증가하면서 정책의 전환이 이루어지게 된다.

1. 1945년 이전의 정책

상당기간 동안 이민자 문제는 정부의 주된 관심영역이 아니었다. 근대국가의 성립과 함께 이탈리아는 외국인과 난민에 대해 우호적인 입장을 취했다. 당시 이탈리아의 국가적인 담론이 자유주의에 기반 했을 뿐만 아니라 국가의 기반자체가 인종적이거나 민족적인 요소를 가지고 있지 않았기 때문이다. 실제로 이탈리아인과 외국인의 구분이 1865년에 이루어졌으며, 외국인에게도 동등한 시민권리가 부여되었다.

이민통제에 대해서는 1919년 이후 파시즘의 시기를 거치면서 정책들이 수립되기 시작했다. 1929년 중앙집중화된 'alien bureau'를 설립했으며, 1930년 거주하고 있는 외국인들에 대한 통계를 수집했다. 또한 같은 해 정치적으로 체제 비판적이거나 부도덕한 외국인들의 입국을 저지하기 위해 비자정책을 수립했다. 1931년에는 내무부에 의해 외국인들의 거주권에 대한 내용이 제기되었다.⁷⁾

2. 1945년 이후 1970년대까지 정책

1948년 새로운 헌법에 따라 외국인들의 상황은 법률의 문제로 간주되어졌다. 법률에서 외국인들에 대

〈표5〉 외국인 노동자 유입추이

(단위: 천명)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
숫자	125.5	123.7	85.0	99.8	111.3	129.2	166.3

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 266, table A. 2. 1을 재구성.

한 정책을 다루는 것은 임의적인 행정적 조치들로부터 그들을 보호하기 위한 것이었다. 또한 이탈리아 국민이 부여받고 있는 시민권리를 받지 못하는 외국인의 경우에는 이탈리아로 망명이 허용되어졌다. 그러나 상당기간 동안 새로운 법률은 실행에 옮겨지지 못했다. 정부는 공산권 국가로부터 난민들의 망명을 엄격히 제한했으며 1930년대의 통제체계는 변경되지 않았다. 몇 가지의 변화들이 내무부와 노동부의 제안에 의해 이루어진 것이 전부이다.

1945년부터 1970년대 중반까지의 이민에 대한 정부의 지배적인 인식은 다분히 모호한 입장을 취하고 있었다. 1980년대 중반까지 이민을 다루는 몇 개의 법률적인 개혁들은 기본적으로 해외에 이민을 통해 진출한 이탈리아인들을 보호하기 위해 정부가 서명한 국제적인 조약들의 결과일 뿐이었다.

3. 1980년대 이후 정책의 변화

1980년대 초반 다양한 경로를 통해 이민자들의 집단이동이 이탈리아로 진행되기 시작했다. 이탈리아 국경에서는 이민과 관련된 네트워크를 통해 북아프리카와 유고출신들이 많이 유입되었다. 일부 이민자들은 북유럽의 'stop 정책'들을 피하기 위해 임시적인 대기장소로서 이탈리아를 간주했으며, 다른 사람들은 직업을 찾는 여성들로 카톨릭 선교회나 지원단체들을 활용해 입국했다. 부분적으로 이탈리아의 식민지였던 국가들의 이주민들이 있었으며, 이탈리아 회사들의 해외 지사를 이용해 입국하기도 했다.

당시만 해도 이탈리아의 'external control'을 위한 국경에서의 통제에 관한 문제는 정부관료의 소수를 제외하고는 전반적으로 인식의 수준이 낮은 편이었다. 1980년대 초반의 외국인 유입이 정치적인 문제로 부각되고 있음에도 불구하고 정부는 국제적인 조약의 실행을 상당히 제한하는 조치를 취하고 있었다.

1981년 말에 불법적인 이민에 대한 ILO 협정 NO. 143에 정부가 서명한 것은 이민에 대한 첫 번째 법률

적인 조치를 촉발시켰다. 노동부 장관은 1972년 이후 북유럽 국가의 정책을 모델로 한 외국인의 입국에 대해 엄격한 통제를 가하는 이민법에 관한 법률 초안을 제출했다. 또한 취업권의 행정적인 동결(freeze)을 채택했다. 이 조치는 이민자들을 불법적인 고용으로부터 보호한다는 논리를 정당화하면서 시행된 것이다.

이러한 동결조치가 시행되는 동안 국경은 실질적으로 관광비자와 비자가 필요 없는 이민자들에게 개방되어 있었다. 당시 동결조치는 오히려 1984년과 1990년 사이의 최고조에 달한 입국 이민자들의 입국을 불법이민과 불법고용에 처하게 하는 역할을 하였다.

제안된 법률들은 1986년 법령(Act 943)에 의해 시행되어졌는데, 당시 법령은 노동 이민과 신코포라티즘적인 체제를 채택하는 것이었다. 노동부 내에 두 개의 위원회가 설치되었고, 이 기구는 이민자 권리의 시행을 감시하고 이민의 유입과 불법적인 이민을 관리하는 역할을 맡게 되었다.⁶⁾

법령은 내부적인 통제체계를 개혁했다. 첫째 거주 기간은 고용계약의 기간과 분리되도록 했다. 둘째 실업상태 외국인 노동자의 양산에 대비해서 실업 외국인 노동자에게 우선권을 부여하는 리스트를 고용센터가 만들도록 했다. 그리고 법령은 고용 'sanction program'의 첫 단계를 시작했으며 자구능력을 갖지 못한 이민자들의 귀환을 책임지는 기금을 조성했다. 결과적으로 불법적으로 고용된 이민자들을 위한 첫 번째 중요한 합법화 프로그램을 시행하게 된 것이다.

1986년 법령은 이탈리아 이민정책의 건설을 위한 중요한 출발점이었다. 당시 의회와 여론에서도 호평을 받았지만 실제 이민 유입을 통제하기 위한 도구가 되기보다는 불법적인 이민을 늘어나게 하는 결과를 가져왔다. 법령이 실업자로 등록된 외국인들이 거주권을 보존할 수 있도록 보장하자 고용주와 외국인 노동자들은 세금 등을 회피하기 위해 외국인노동자를 실업자로 등록하는 상황이 전개되었다. 결국 1986년의 법령은 합법화에 부적절한 이민자들, 새롭게 입국

〈표6〉 사면 및 합법화 프로그램 1982-1996

연도	프로그램 결정	숫자	필요조건
1982	행정	12,000	(1)고용주의 고용의지, 과거 안정된 고용에 관한 서류 (2)과거 불규칙적인 고용
1986-88	법률	118,349	진행중 혹은 과거 불규칙적인 고용
1990	법률	234,841	1989년 12월 31일 이전 이탈리아안에 거주
1995-96	법률	248,501	(1)고용주의 고용의지 혹은 지난 4개월 간 불규칙한 일에 종사 (2)이민자의 친척

출처: Giuseppe Sciortino, "Planning in the Dark: the Evolution of Italian Immigration Control," p. 238.

한 이민자들, 실업자로 등록된 이민자들로 구성되어
진 불법이민자들을 재생산해냈다.

1986년과 1988년 사이의 사면과 함께 정책의 중심
은 내부적인 노동시장의 통제에서 외부적인 통제와
공공질서에 관한 문제로 전환되어졌다. 1987년 하원
은 엄격한 입국절차 및 거주권 발급에 관한 규정 개
정, 불법이민에 대한 제재 프로그램, 추방에 관한 절
차를 개정하는 새로운 법령을 위한 시안을 승인했으
나 법률화는 되지 못했다.

1990년 불안정한 정치연합 구도 하에서 법령(legge
Martelli-Act 39)이 제정되었다. 따라서 법령은 조항
안에 다양한 성향이 표출되고 있다. 일부 조항은 관대
한 입장을 취하고 있는데 당시 직업상의 지위에 관계
없이 이탈리아에 거주하는 어떤 이민자에게도 보장되
어지는 합법화 프로그램을 시작한 것이 실례이다. 그
러나 당시 법령의 대부분에서는 외부적인 통제에 대
한 엄격한 개혁의 내용을 담고 있었다. 새로운 입국은
엄격한 비자요구 체제와 할당을 통해 매년 엄격하게
규제되었다. 또한 이민자들은 공공질서의 잠재적인
혼란 요소로 간주되었다. 따라서 국외추방과 강제추
방 등이 강화되었다.⁹⁾

1986년과 1990년 법령은 비효율적이고 유약한 법
령으로 간주되지만 이민통제의 엄격한 체제를 확립했
다는 측면에서는 성공적이었다고 볼 수 있다. 실례는
알바니아 난민들의 유입을 다루는데 있어서 드러났
다. 당시 이탈리아 정부는 짧은 기간에 신속한 귀환을
실행에 옮겼으며 북아프리카 모든 국가들에게 비자에
필요한 요건들을 소개했으며, 국경에서의 거부와 추

방은 증가했다.

추방의 범위는 1975년 마약과 관련된 범죄로 확대
되었고, 1990년 신분증 조작과 불법적인 노동의 중
개, 성범죄 등 다양한 범죄를 범한 외국인들을 대상에
포괄했다. 1988년부터 1995년까지 추방 숫자는 증가
하기 시작했으며, 이것은 추방을 수행할 수 있는 능력
의 증가를 나타내주는 지표이기도 하다. 1998년 Act
40은 청원의 시간 동안 추출된 이민자들을 억류할 수
있는 권한을 관련 기관에 부여했고, 이와 같은 조치는
추방결정의 보다 효과적인 시행을 가능하게 만드는
것이였다.

이탈리아 정치체제의 불안정성은 포괄적인 외국인
정책의 개혁을 위한 시도들을 부분적으로 실패하게 했
다. 1995년 제출된 법령(Deni decree)은 Northern
League에서 제출한 추방과 국경거부의 내용과 좌파
정당이 주장해온 합법화 프로그램을 담고 있었다. 다
양한 정치적 견해를 담고 있는 법안들은 결국 정치적
불안정 속에서 많은 변화를 겪게 될 것이다.

2. 최근의 정책

1997년과 1998년에 걸쳐서 이민을 둘러싼 논쟁이
진행되었고, 1998년에 새로운 합법화 조치¹⁰⁾가 시작
되었다.

1. 외국인의 입국과 거주에 관한 새로운 법률

1998년 3월 6일 Act 40에 따라 1990년의 법률을
대신했으며, 이 법령은 인도주의적 내용을 담고 있고
망명의 규정으로부터 이주의 규정을 분리했다. 새로
운 법령은 세 가지의 목적을 가지고 있었다. 정부의

〈표7〉 추방과 국경에서의 거부 1990-1994

연도	추방	국경 거부
1990	2,800	61,800
1991	4,100	62,300
1992	4,000	63,100
1993	5,600	61,300
1994	7,500	67,600

출처: Giuseppe Sciortino, "Planning in the Dark: the Evolution of Italian Immigration Control," p. 240.

할당(quotas)에 기초한 입국의 규제, 불법입국에 대한 엄격한 대처, 합법적으로 거주하는 외국인의 통합을 위한 지원 증대이다.

또한 새로운 법률은 공식적인 국외추방과 불법이민자, 공공질서에 위협이 되는 자들에 대한 국경까지의 임시적인 보호체계를 가지고 있다. 국외추방을 명령 받은 사람들은 특별센터에 보내져서 20일에서 30일 동안 체류할 수도 있게 되었다.

영주권은 적어도 5년 동안 합법적으로 이탈리아에 거주한 사람들이 받을 수 있게 했으나, 허가는 수입여부에 따라 철회될 수도 있는 문제점을 가지고 있다. 예를 들면 가족 재통합을 위해 1인의 영주권을 받기 위해서는 한달 수입이 480,000리라 이상이라는 것이 증명되어야 한다. 법령은 모든 외국인들을 위한 의료보험 도움을 제공하고, 의무교육과 성인교육을 실시하기로 했다.¹¹⁾

3. 과 제

이탈리아는 전통적으로 외국인의 유입과 정착에 대해서 1980년대 이전까지 각별한 주의를 기울이지 않았다. 이유는 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 이탈리아가 특별히 외부적인 통제(border control)의 필요성을 갖지 못함에 따라 느슨한 통제기제를 가지고 있었기 때문이다. 따라서 비공식적으로 이탈리아 국경을 넘나드는 것은 어려운 일이 아니었기 때문에 빈번한 외국인의 유입과 유출이 통제 밖에서 이루어졌다.

둘째 이탈리아 경제의 상대적 낙후성으로 인해서

이탈리아인들이 유럽 다른 국가로의 진출이 두드러졌고, 유럽 다른 국가 국민들의 이탈리아로의 진입은 드문 일이었다. 비유럽 국가들의 난민이나 망명자, 외국인 노동자들도 이탈리아에 정착하기보다는 북유럽으로 가기 위해 잠시 체류하는 국가로 이탈리아를 활용했다.

그러나 1980년대 이후 이탈리아는 기존과 다른 이민에 대한 경험을 해야했다. 사회주의권 붕괴 이후 민족분규와 각종 분쟁에 의해 발생한 난민들이 대거 이탈리아로 몰려들었으며 아프리카와 아시아계의 취업을 위한 유입도 늘어났다.

1986년 체계적인 외국인에 대한 정책을 수립했으며 이후 지속적인 수정과 새로운 법률의 도입을 통해 문제를 해결하고자 의도하고 있다. 이런 측면에서 본다면 이탈리아는 외국인 정책의 수립에 있어서 비교적 짧은 역사를 가지고 있음을 알 수 있다. 따라서 이에 수반되는 문제점들도 발생하고 있다. 첫째 영국이나 프랑스와 같은 유럽의 다른 국가들에 비해 외국인정책이 세부적이고 구체적이지 못하다. 현재 정책은 외부적인 통제의 강화와 합법화, 노동정책 정도이다. 이런 정책과 조치도 성과를 거두지 못하고 있는 이유가 구체성의 결여에 있다. 외국인 추방과 국경에서의 거부는 늘어났지만 이것은 하나의 방편에 지나지 않는 것이다.

둘째 정책의 지속성을 유지하지 못하고 있다. 좌파와 우파가 각기 '합법화 조치'와 '외국인유입의 억제'에 초점을 두기 때문에 두 가지 정책이 병행되어서 실행됨에 따라 불법이민자들이 시간을 확보하면 합법화 조치를 통해 구제 받을 수 있는 상황이 반복되고 있다.

셋째 외국인 노동자들에 대한 정책은 다른 정책들에 비해 이른 시기에 시작되었지만 실제로는 외국인 노동자들의 현황도 제대로 파악하고 있지 못한 형편이다. 이유는 외국인 노동자들이 지하경제의 상당부분을 책임지면서 불법체류하고 있기 때문이다.

따라서 이탈리아의 외국인 정책은 구체적인 현황과 악부터 시작해 지방에 분권화 되어있는 권한과 통제 조치들을 중앙정부로 이관해서 통일적이고 지속적인 정책을 실행해 나가야 한다. 좌파와 우파가 합의할 수

있는 공통적인 정책을 마련하는 작업도 중요한 의미를 가질 것이다. 특히 불법이민을 막기 위한 외부적인 통제를 강화하면서도 외국인 노동자의 환경개선에 주력해야 한다. 또한 영주권을 획득하기 위해 재산정도를 파악하는 등의 기준들은 다소 완화하는 조치를 취하고, 난민이나 망명자들에 대한 처우도 개선해야 할 것이다.

-
- 1) 이 수치는 전년도에 비해 176% 증가한 것임.
 - 2) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 162.
 - 3) Giuseppe Sciortino, Giuseppe Sciortino, "Planning in the Dark: the Evolution of Italian Immigration Control," Grete Brochman & Tomas Hammar ed., *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*(London, Berg, 1999), pp. 251-252.
 - 4) OECD, *Op. cit.*, pp. 161-162.
 - 5) <http://www.workpermit.co.uk/italy.htm>, 검색일: 2001. 1. 31.
 - 6) *Respect*, 2000, May-June.
 - 7) Giuseppe Sciortino, *op. cit.*, pp. 235.
 - 8) *Ibid.*, p. 237.
 - 9) *Ibid.*, p. 239.
 - 10) 불법체류하고 있는 외국인에 대한 4번째 합법화 프로그램-1986년과 1990년, 1996년-은 수행 되고 있다. 또한 애초에 할당은 38,000명에 불과했으나 1999년 4월 13일 법령에 의해 300,000명으로 증가했다. 1999년 내무부는 회람을 통해 합법화조치를 보다 유연화하는 방향을 밝혔다. 중요한 규정은 1999년 10월 20일까지 필요한 서류를 제출하는 것이 가능하지 않은 사람들을 위해 만료기간을 연장할 수 있는 가능성이다. 또한 1998년 5월 28일 이전 이탈리아에 거주하고 있었다는 것을 증명할 수 있는 방법을 확대시켰다.
 - 11) OECD, *op. cit.*, pp. 162-163.

스페인의 민족정책

스페인은 그 지리적 여건과 역사적 배경으로 인해 한 나라 안에 이질적인 다수의 에스닉 그룹을 가진 유럽의 가장 대표적인 다민족 국가이다. 중심민족과 소수민족간의 분쟁이 끊이지 않고 있으며, 특히 바스크 분리주의 문제는 스페인의 가장 큰 국가적 과제로 남아 있다.

강권찬 / 본원 연구원

1. 스페인의 민족현황

1. 스페인의 민족구성

스페인은 작은 유럽대륙 내에서는 상대적으로 큰 영토(프랑스 다음)를 가지고 있는 나라이다. 피레네 산맥을 경계로 프랑스와 나뉘어지는 이베리아 반도의 맹주 스페인은 아프리카 대륙과 가장 가까이 머리를 맞대고 있으며 대서양에서 지중해로 들어오는 관문인 지브롤터 해협을 지키고 있다. 스페인의 이러한 지리적 여건은 다른 유럽국가들과는 확연히 구별되는 스페인만의 독특한 문화적 이질성을 갖도록 기여했는데 혹자는 유럽의 경계를 논함에 있어서 피레네 산맥 너머의 세계, 즉 스페인(그리고 포르투갈)을 제외시키기도 할 정도이다.

게다가 스페인은 그 지리적 여건과 역사적 배경으로 인해 한 나라안에 이질적인 다수의 에스닉 그룹을 가진 유럽의 가장 대표적인 다민족국가이다.¹⁾

약 4,000만 인구의 97%가 로마 카톨릭인 압도적

구교국가 스페인은 스페니쉬(Spanish, 혹은 Castilla인)가 73%로 주종이고 카탈란(Cataluna인)이 8%, 그리고 바스크족이 2%로 인종적 구성을 하고 있다. 스페인의 주요민족은 스페니쉬이다. 스페인의 역사를 주도하여왔고 국민국가를 형성할 시기에서도 스페니쉬를 중심으로 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 나머지 다른 민족들은 스페니쉬라는 중심민족에 무력으로 복속되는 형식으로 동화, 통합되었다. 하지만 카탈루냐인과 바스크족은 명확한 지리적, 역사적 배경을 갖고 있고 독특한 고유의 문화를 공유하고 있기 때문에 스페니쉬 중심의 강제적인 동화정책에 반발해 왔다. 특히 수도 Madrid를 중심으로한 다수의 스페니쉬와 제2의 도시인 바르셀로나(Barcelona)를 중심으로한 카탈루냐인 사이의 갈등은 여전하며 바스크족의 분리주의는 테러주의로까지 치달으며 스페인의 가장 큰 골칫거리로 작용하고 있다. 이 이외에도 포르투갈계, 아랍계, 북아프리카계, 그리고 남미계(스페인혼혈)등이 이민의 형태와 각종 식민지 정책으로 인해 역

〈표1〉 스페인의 민족구성

주요 ethnic 그룹	스페니쉬(Spanish), 혹은 Castilla인	카탈란(Cataluna인)	바스크족
구성비율	73%	8%	2%

〈표2〉 출신별 외국인 현황 (1994-1997)

(단위/ 천명)

	유럽	아프리카	아메리카	아시아	오세아니아	부국적	기타	총계
1994	238.5	82.6	103.3	35.7	0.8	0.3	-	461.4
1995	254.4	95.8	108.9	38.5	0.9	0.3	0.9	499.8
1996	273.8	98.8	121.3	43.4	0.9	0.4	0.8	539.0
1997	289.1	142.8	127.0	49.1	0.9	1.0	0.8	609.8

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

사적으로 오랫동안 존재해 왔으며 최근에는 아시아에
서의 이민도 증가하였기 때문에 민족구성에서 더
욱 복잡한 양상을 보이고 있다.

2. 외국인 현황

80년대에 들어서면서 동유럽, 북아프리카, 아시아
지역에서 외국인 노동자가 대량으로 유입되고 유럽통
합에 발맞추어 인구유동성이 더욱 증가하게 되었다.

기존에 소수민족이외에도 역사적으로 형성된 남미
계 혼혈인들의 급격한 이민도 외국인 노동자의 이주
형태로 진행되나 있다. 아랍계와 북아프리카계의 이
민 및 이주도 대부분 외국인노동자라 할 수 있다. 실
제, 〈표3〉에서 확인할 수 있듯 전체 외국인 가운데 외
국인 노동자가 차지하는 비율, 그리고 그러한 외국인
노동자 가운데 제3세계에서 이주한 노동자가 대부분

이라는 것은 쉽게 확인할 수 있다.

외국인 현황중 유럽은 거의 절반을 차지하고 있다.
하지만 이 정도의 수치는 다른 유럽국가들에 비해 그
리 높은 수치는 아니다. 더군다나 유럽국가 중 EU국
가출신은 전체적으로 40%정도를 구성하고 있다. 최
근에 스페인으로 이주하는 유럽출신의 외국인들이 늘
어나고 있는 추세인데, 유럽출신의 증가는 주로 동유
럽 붕괴이후 이 지역의 노동자들의 대거이동을 의미
한다. 특히 폴란드, 루마니아, 러시아, 불가리아, 보스
니아인이 대부분을 차지한다. 아프리카는 국적으로
분류해보면 말리, 나이지리아, 알제리, 모로코 등 역
사적으로 스페인과 연관이 있거나 지리적으로 인접해
있는 북아프리카 지역에서 주로 유입된다. 97년에는
아프리카 출신이 전통적인 외국인 유입지였던 남미
보다 높은 수치를 기록할 정도로 증가하였음을 알 수

〈표3〉 국적별 외국인 현황 (1985-1997)

(단위 / 천명)

	1985	1990	1995	1997
모로코	5.8	11.4	74.9	111.1
영국	39.1	55.5	65.3	68.3
독일	28.5	31.2	41.9	49.9
포르투갈	23.3	22.8	37.0	38.2
프랑스	17.8	19.7	30.8	34.3
이탈리아	10.3	10.8	19.8	22.6
페루	1.7	2.6	15.1	21.2
도미니카	1.2	1.5	14.5	20.4
아르헨티나	9.7	12.1	18.4	17.2
중국	1.6	2.8	9.2	15.8
네덜란드	10.9	11.7	13.0	14.5
미국	12.2	11.0	14.9	13.3
필리핀	6.2	5.1	9.7	11.4
쿠바	5.0	3.5	-	10.5
벨기에	7.4	8.2	8.9	10.5
기타	61.2	68.9	126.6	150.7
총합	242.0	278.8	499.8	609.8

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

〈표4〉 출신지별 외국인 노동자 추이 (1994-1997)

(단위/천명)

	아프리카	중남미	아시아	유럽	북미	오세아니아	전체
1994	49.5	20.2	11.0	6.1	1.7	0.2	121.8
1995	57.4	22.7	11.8	6.6	1.6	0.2	139.0
1996	70.6	30.2	15.8	8.0	1.6	0.2	166.5
1997	42.7	22.5	12.0	5.7	1.1	0.2	176.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999. 비고: 유럽중 EU국가 출신은 제외

있다.

〈표3〉에서 보듯 스페인의 외국인 유입은 특히 90년대 들어오면서 6-7여년 만에 2배가 넘게 증가하였다. 유럽국가나 미국에서의 유입은 거의 변동이 없지만 모로코, 페루, 중국, 필리핀, 쿠바 등 제 3세계 국가에서의 외국인 유입은 두드러진 성장세를 보여주고 있다. 모로코출신이 11만으로 영국(68,000), 독일(50,000)을 제치고 가장 많은 외국인 수를 보여주고 있다는 것은 이러한 스페인의 외국인 현황을 가장 단적으로 상징하는 것일 것이다.²⁾ 남미의 경우에는 아르헨티나의 비율이 떨어지고 페루, 콜롬비아, 쿠바의 비중이 높아지고 있다. 아시아에서는 특히 중국인의 비중이 급격하게 늘고 있다.

이러한 양상의 외국인 유입은 특히 90년대 들어서면서 폭발적으로 증가하는 외국인 노동자의 유입을 반영하고 있다. 주로는 북아프리카, 중남미, 아시아에서 대량의 외국인 노동자가 쏟아지고 있는데 자국인의 높은 실업률과 맞물리면서 사회문제가 되고 있다. 더군다나 엄격한 이민법과 체류자격 심사를 적용하게 되면서 불법체류자가 양산되고 있는 실정이다.

특히 출신지별 외국인 노동자를 살펴보면 외국인 노동자의 대부분이 제3세계출신임을 확인할 수 있다. 스페인으로 이주하는 외국인노동자는 매우 다양한 지역에서 대규모로 발생하고 있다. 〈표4〉를 통해 외국인 노동자의 대략적인 양상을 살펴볼 수 있다.

〈표4〉에 나타난 출신지별 외국인 노동자의 총합과 실제 전체 집계는 상당한 차이가 난다. 1994년 출신지별 합계는 88,600명인데 전체는 121,800으로 나타나는데 이는 대부분 불법체류자를 의미한다. 90년

대 중반이후 가파르게 상승하던 외국인 노동자추이는 97년을 접어들면서 체류자격이 재심사되고 유입을 억제하는 정책을 강력하게 집행하면서 통계상으로는 줄어들게 된다. 그러나 실질적으로는 증가했다는 것을 알 수 있다. 이는 그만큼 많은 수의 외국인 노동자가 불법체류자로 전락하였다는 것을 나타낸다. 그만큼 스페인 당국의 외국인 노동자 정책은 실패하였다고 볼 수 있다.

〈표5〉에서 보듯 외국인 노동자가 유입되는 국적들은 대부분 과거 스페인과 연관이 있었던 나라들이다. 스페인의 식민통치를 경험했다던가 지리적으로 가까운 나라들에 해당한다. 또한 외국인 노동자는 1988년까지만 하더라도 5만 8천명 정도로 미미하던 수준이 1997년 불과 10년이 지나지 않아 17만 6천 여명으로 급작스럽게 늘어났다. 외국인 노동자의 국적별 유입 현황을 볼 때 두드러진 특징은 과거 식민지 경험과 언어적 민족적 동질성으로 인해 남미계의 유입이 두드러졌다면 최근의 양상은 북아프리카에서 주로 외국인 노동자가 유입되며 남미에서도 콜롬비아, 에쿠아도르, 페루 등 국적이 매우 다양화되었음을 알 수 있다.

2. 스페인의 민족정책

1. 자치국가정책³⁾

복잡한 민족구성과 이들간의 대립은 스페인의 고질적이고도 가장 핵심적인 문제였고 이에 대한 스페인의 민족정책은 지방화를 중심으로 하는 자치국가정책으로 설명할 수 있다.

1931년 헌법은 시와 지방의 자치권을 선포하였고,

〈표5〉 국적별 외국인 노동자 현황(1988-1997)

(단위 / 천명)

	1988	1990	1995	1997
모로코	5.0	8.8	51.6	67.7
페루	0.6	0.9	11.4	14.7
도미니카	0.5	0.7	9.7	12.1
중국	1.3	1.7	6.2	9.1
필리핀	3.3	4.1	7.1	8.2
아르헨티나	3.5	6.3	7.5	6.6
세네갈	-	-	3.4	4.2
콜롬비아	0.8	1.2	3.1	3.7
알제리	-	0.2	2.7	3.7
폴란드	-	-	2.6	3.5
잠비아	-	0.9	2.7	3.2
에쿠아도르	-	-	1.4	3.1
칠레	1.3	1.7	2.5	2.6
인도	1.6	1.9	2.3	2.4
미국	2.3	3.5	2.3	-
기타	38.1	53.6	22.4	31.3
총합	58.2	85.4	139.0	176.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

이들과 국가간의 권한의 분배를 확립하였다. 이 헌법에 의하여 1932년 카탈루냐 지방의 정관과 1930년대 내란이 한창일 때 바스코 지방의 정관이 승인되었다. 하지만 어디까지나 지방자치이지 연방국가의 형태는 아니었고 지방정관의 적용의 범위가 제한적이었다. 그러나 이마저도 프랑코 정권의 수립으로 스페인으로 통합되었고 자치국가로의 헌법은 모두 폐기되었다. 프랑코가 사망하는 1970년대에 민주주의로 전환하는 과정에서, 새로운 헌법이 제정되고 지방 자치권은 다시 인정되게 된다. 자치정부 구성에 대한 단일 형식은 없고 역사적 전통이 있는 주, 즉 카탈루냐, 바스코 그리고 갈리시아 등과 앞으로 자치정부를 구성할 나머지 주들과는 구별된다는 것이 그 내용에 있어 핵심이다. 다시 말해 스페니쉬라는 중심민족과 끊임없이 대립하여 왔던 각 민족들에게 이전의 중앙집권식의 강력한 동화정책을 포기하고 자치성을 고도로 부여한다는 데 있다. 하지만 결속의 원칙과 자치정부 사이의 연방금지를 확립함으로써 정치의 지방분권화를 이루었으나, 자결권은 인정하지 않고 자치적 통치만을 인정하고 있다는 것을 또 다른 특징으로 한다. 헌법은 국가와 자치정부의 권한분배를 확립하였다. 그렇게

국가가 독점적인 권한을 갖는 분야와 지방정부에 양도할 수 있는 분야를 정하고 있다. 권한의 분배는 큰 유연성을 갖는데, 그 결과 체제는 지역주의 국가 또는 연방국가에 가까운 형태가 되었다. 각 자치지방의 기간 조직은 비례대표제의 보통선거에서 선출된 입법의 회에 바탕을 두고, 그 지방의 여러 지역을 대표하는 그 구성은 행정적인 권한을 지닌 지방 자치 정부 자치회 즉 집행 및 행정기능을 지닌 정부 내각과 의회에서 선출되어 국왕이 임명하는 수상으로 구성된다. 수상은 자치정부를 주도하고 자치단체를 대표하고 또 자치단체 내에서 국가를 대표한다. 또 최고 법원이 설치되어 대법원의 사법권을 방해하지 않으면서 각 자치단체의 영토 내에서 최고법원으로 기능한다.⁴⁾

다시 말해 스페인에 있어 민족정책의 가장 큰 핵심은 민족간 분쟁과 대립이 분리독립으로 발전하여 스페인이라는 국가 자체가 붕괴하는 것을 막는 것이라 할 수 있다. 과거 무력에 의한 방식이 78년 헌법을 통해 공존의 방식으로 대전환을 이루게 된 것이다. 이때 연방국가가 아닌 자치제 - 형식에 있어서는 단일한 정부와 국가 하에 실제적인 내용에 있어서는 연방적 성격-이긴 하지만 보통의 자치제와는 그 성격이 사뭇 다

른 자치국가의 형태⁵⁾를 띠게 되었다.

스페인의 자치단체들은 카탈루냐, 바스코, 갈리시아 이외에도 발렌시아, 안달루시아, 엑스트레마두라, 가스티야, 레온, 아라곤, 카나리아스 등이 있다. 이들은 복합적 지방체제이고, 단순한 지방체제로는 아스투리아스, 칸타브리아, 나바라, 무르시아, 마드리드 등이 있다.⁶⁾ 그리고 스페인 영토의 새로운 조직에는 지리적, 역사적 개념이 존재하고, 따라서 일종의 국가와 자치단체의 중복된 행정이 같은 지역에 적용된다. 이 모든 것은 민족간 분쟁의 역사와 민족간 감정을 조절, 순화시키기 위한 법, 제도적 반영과 현대적 지방자치가 결합되면서 나타나게 되었다. 각 자치정부는 독립적인 교육, 보건, 경찰, 행정시스템을 확보하고 있다. 단적으로 언어의 경우에도 헌법에 의해 4개 언어가 공용어로 명시되어 있다.⁷⁾ 통상 서반아어(Spanish)로 칭하는 언어는 카스티야어이며 브라질을 제외한 중남미 국가들의 공용어이기도 하다. 특히 카탈루냐어는 카탈루냐 지방의 독자적 문화 부흥을 위하여 사용을 적극 권장하여 거리의 팻말, 일상 언어, 관공서 공문 등에 사용하고 있다. 이렇게 볼 때 스페인의 민족정책을 '자치국가정책'이라 표현한 것은 상당한 적실성을 획득한다. 지방자치보다는 더 높은 자치- 즉 지리적 역사적, 경험이 내재되어 있는- 그리고 벨기에 등의 연방국가보다는 자치의 수준은 낮다고 볼 수 있다.

2. 외국인 노동자 정책

소수민족문제와 더불어 스페인의 민족문제를 더욱 복잡하게 하고 더욱 어렵게 하고 있는 것은 외국인 노동자의 급격한 이주로 인한 문제들이다. 더군다나 북아프리카나 아랍계, 그리고 남미계 노동자들의 경우 대부분은 스페인의 식민지 통치를 경험한 바가 있었던 역사적으로 밀접한 관련을 맺었던 국가들이기 때문에 단순한 외국인 노동자, 또는 불법 체류자의 문제가 아니라 민족문제가 깊이 개입되어 있다. <표5>에서

보듯 주로는 북아프리카, 남미, 아시아등지에서 외국인 노동자가 90년대 들어오면서 갑작스럽게 밀려들기 시작한다. 복잡한 역사적 과정 때문에 이민에 대해- 특히 과거 식민지국가로부터의 역이민- 관대하던 스페인 정부는 경제적 사정이 어려워지고 실업율이 증가하면서 보다 엄격한 외국인노동자 정책을 구가하게 된다.

스페인 의회가 1996년에 통과시킨 개정 이민법으로 인해 구비서류가 없는 스페인 거주 이민자들은 즉각적으로 추방되었다. 조정 과정에서 바르셀로나 한 지역에서만 무려 34000개의 청원서가 탈락되기도 하였다. 불법체류 노동자로 전락한 수만의 노동자들이 단식, 도로점거등 극단적인 시위를 벌였고 좌익정당 지도자들과 비정부 기구 대표자들도 시위에 합류, 불법이민자들의 거주 허가 탄원서를 통과시킬 것을 촉구하기도 하였다. 1997년의 통계에서는 외국인 노동자의 규모가 감소하였음을 알 수 있다. 그러나 이는 지표상의 문제이고 실상은 수만의 외국인들이 불법체류자가 되어버리고 말았던 것이 문제이다. 이로 인한 사회의 갈등양상은 정치적 대립마저도 낳고 있는 실정이다. 외국인의 유입을 억제하겠다는 발상은 결국 상황을 더 어렵게 만들고 완전한 실패로 돌아갔다고 해도 과언이 아니다.

3. 스페인의 민족문제:

바스크 분리주의를 중심으로

스페인은 중심민족과 유력한 소수민족간의 분쟁으로 점철되어 왔다. 민족간 문화적 이질성이 상당히 높은 편이며 국민성의 차йма져 보여준다. 이러한 분쟁과 대립은 수세기 동안 역사적으로 형성된 것이기 때문에 그 뿌리가 상당히 깊다. 고대, 중세시기의 서로 다른 왕국과의 합병, 대제국과 소왕국 등의 분열과 재통합의 역사를 반복하더니 근대 국민국가로의 통합시기에는 곳곳에서 분리독립 운동이 일어나고 중심민족

에 의한 소수민족에의 대대적 탄압이 이루어지기도 하였다. 스페니쉬와 카탈루냐인의 전통적인 대립은 말할 것도 없고 바스크 분리주의자의 반복되는 테러⁸⁾는 에스닉 그룹간 대립이 얼마나 심각한지를 단적으로 보여준다.

민족간 대립과 격렬한 무장투쟁의 양상은 세계에서 가장 민족분쟁이 격렬한 국가로 스페인을 꼽을 만큼 스페인에게 있어 민족문제는 국가적인 난제라 아니할 수 없다.

이러한 대립을 이해하기 위해서는 스페인의 역사를 살펴보아야 한다.

스페인의 역사는 수많은 민족의 이동과 침입을 통해 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 그러한 복잡한 역사적 배경이 오늘날에도 계속되고 있다고 보아야 할 것이다. B.C. 11세기경부터 페니키아인들이 스페인 남부의 Cadiz와 Sevilla에 상업기지를 만들었으며, B.C. 6세기경에는 카르타고인들이, B.C. 2세기경에는 로마인들이 스페인으로 침입해 들어왔다. 5세기 중엽에는 게르만족의 대이동으로 내려온 서고트인들이 왕국을 세웠고, 그 후 711년 지브롤터 해협을 건너 침입한 이슬람인들에 의해 서고트 왕국이 무너진다. 800년 가까운 이슬람 지배의 고리를 끊은 것은 1492년 이사벨과 페르난도 부부왕이 이슬람 최후의 근거지인 Granada를 함락시키면서부터이다. 이렇게 볼 때 다른 여타의 유럽나라보다도 훨씬 늦게 스페인의 역사적 출발은 거의 르네상스시기에 와서야 시작되었다고 볼 수 있다. 오늘날의 스페인영토를 장악한 국가의 형태가 비로소 이때 시작된다고 볼 수 있다.

16세기에 무적함대를 이끌며 남부유럽, 북아프리카, 중남미, 필리핀등 세계적인 제국을 건설하기도 하였지만 영국, 프랑스등에 주도권을 빼앗겨 이베리아 반도 내로 영토는 계속 축소되었다. 19세기 초반부터는 중반까지 왕권의 약화와 강화를 반복하면서 옴트기 시작한 자유주의자들과 왕권 보수파들과의 내란이 거듭되었다. 이러한 과정은 유럽적인 제국국가, 즉 황

가를 중심으로 통치되던 시절에서 보다 근대적인, 다시 말해 근대민족국가를 이베리아반도내에 스페인이라는 이름으로 재설정하는 시기였다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 국가형성의 과정은 고대 중세와 마찬가지로 전쟁과 내전, 우세한 민족의 열세민족에 대한 정복과 복속등으로 점철되어졌다. 20세기 들어오면서 각 지방의 민족들이 자치와 독립을 향한 깃발을 들기도 하였지만 이것 역시 현재의 스페인 주류세력에 의해 무참히 짓밟히게 된다.

1930년대 공화파가 선거에서 승리하면서 공화국이 성립되자마자 각 민족간의 자치와 독립에 대한 열망이 표출되기 시작하였다. 1934년 카탈루냐 주가 자치를 선언하였으며, 아스투리아(Asturia) 지방이 우파 정권에 대항하는 반란을 일으키기도 하였다. 그러나 이러한 반란에 이어 군부를 중심으로 한 무자비한 진압이 뒤따랐으며 정치적 혼란은 더욱 가중되었다. 그리고 곧이어 1936년 7월 북아프리카에 근무하던 프랑코(Franco) 장군이 지브롤터 해협을 건너 공화국 정부를 공격하면서 4년 동안의 피비린내 나는 시민전쟁이 발발하였다. 파시스트의 국제지원을 받았던 프랑코 장군은 지방의 분리독립을 무력으로 진압하였고 독일의 나치정권은 바스크족 지역인 게르니카 지역을 폭격하면서 인종청소를 자행하기도 하였다. 결국 1939년 4월 마드리드의 최종 함락으로 프랑코 군이 승리하였고 민족간의 분쟁은 폭압적으로 정리되었다.⁹⁾ 이러한 내전과정에서 소수민족들의 희생은 현재까지도 깊이 각인되어 있고 유혈충돌이 계속적으로 일어날 수 밖에 없는 배경이 되고 있다.

프랑코는 37년 동안 독재를 지속하였고 1979년에 와서 후안 카를로스가 국왕으로 즉위하면서 프랑코 독재는 종식되기에 이른다. 그리고 비로소 카탈루냐, 바스크, 갈리시아의 자치제가 제정 승인되었다. 자치제를 인정하고 17개주가 독립적인 입법부를 설치함으로써 중심민족에 의한 일방적인 지배를 종식하기는 하였지만 민족간 융합과 공존은 쉽게 달성되지 않았

다. 특히 바스크족 분리주의는 스페인과의 무력투쟁을 재개하면서 테러가 잇따르고 있는 실정이다.

바스크족은 프랑스와 스페인을 가르는 피레네 산맥을 중심으로 양국 국경에 걸쳐 분포한다. 바스크족의 총인구는 스페인 4개주에 2백만명, 프랑스 3개주에 35만명 정도로 알려졌다. 이 민족은 스페인 내전 때 공화파를 지지했던 탓에 파시스트 정권인 프랑코에 의해 무차별 학살을 당하고 스페인에 강제 통합됐다. 75년 프랑코 죽고 난 후 79년부터 자치권을 부여받았지만 '바스크 조국과 독립'을 중심으로 하는 바스크민족 분리주의자들은 완전 독립을 계속해서 주장하고 있다. 'Euskal Herria' (바스크 공화국)는 정치적으로 프랑스와 스페인사이에서 모두 7개의 주로 나누어져 있는데 Iparralde 혹은 Northern Basque Country(북바스크)라고 불리는 3개의 주는 프랑스의 통치에 있고, Hegoalde 혹은 Southern Basque Country(남바스크)라고 불리는 나머지 4개의 주는 스페인의 지배를 받고 있다. 1901년에 Sabino Arana라는 바스크 국민당(Basque Nationalist Party)의 창시자가 7개의 바스크 주로 구성된 가식적인 바스크 연합국을 가리키기 위해 Euzkadi (Euskadi)라는 용어를 사용했다. Basque Fatherland and Liberty(a.k.a Euzkadi Ta Askatasuna, ETA)는 1959년 스페인의 바스크지역의 독립을 목표로 창설되었다. ETA는 1960년대 초 치명적인 테러공격을 시작하면서부터 800명이 넘는 사상자를 냈으며 최근 1997년에는 13명의 스페인 고위공직자들의 암살 사건에 연루되어 있는 것으로 알려져 있다.

스페인 정부와의 30년 무장 투쟁을 마감하고 98년 9월 휴전을 선언하기도 했으나 최근 다시 투쟁을 선언하면서 잇단 테러를 가하고 있어 스페인 전 사회의 지탄이 대상이 되기도 하였다. 종종 IRA에 비견되는 '바스크 조국과 자유' (ETA)라는 무장 독립 단체는 휴전협정을 깨고 요인암살과 잇단 테러를 통해 스

페인을 민족분쟁이 가장 격심한 국가로 만들어 버렸다.

물론 바스크인들은 20년 동안 지방분권제도 아래 매우 높은 수준의 지방자치를 누려왔다. 자치의회와 세금 징수권은 물론 국비로 운영되는 바스크어 학교까지 있다. 그러나 ETA의 목표는 단 한 가지, 스페인으로부터의 완전 독립뿐이다. 이러한 배경에는 바스크 민족 특유의 민족적 자부심과 고집이 한 몫하고 있기도 하다. 또한 언어적 민족적 배경이 너무 다르기 때문에 쉽게 문화적으로 공유할 수 있거나 동화될 수 있는 여건이 아니라고 할 수 있다. 더군다나 과거 학살이라는 역사적 울분이 지속되고 있기 때문에 자치의 수준으로 만족하거나 할 수 있는 상황이 아니다.¹⁰⁾

비타협적이기는 스페인 정부도 마찬가지다. ETA가 휴전을 선언했을 때 스페인 정부는 '책략성 휴전'이라고 폄하할 정도로 양민족간의 서로에 대한 신뢰도는 거의 제로에 가깝다.

바스크는 북아일랜드 사태와는 달리 세계의 관심을 끌지도, 막강한 중재자를 끌어들이지도 못한다. 대다수 국가가 바스크 독립투쟁을 단순한 스페인 내정문제로 간주하기 때문에 평화협상을 추진해줄 강대국도 없다. 투쟁 자체가 뚜렷한 종교나 문화적 전통의 색채를 띠고 있지 않다. 독립에 대한 의견은 자기네들끼리도 제 각각이며, 해외 교민들도 편들기에 관심이 없다. 이러한 양상은 스페인의 소수민족문제를 더욱 꼬이게 하고 있다.

4. 맺음말

스페인은 유럽국가중 민족간 대립이 가장 심한 곳이다. 영국과 더불어 민족간 대립이 무장투쟁의 양상을 빚고 있기에- 영국과 아일랜드는 휴전협정과 평화협상을 벌이고 있다.- 세계에서 가장 격렬한 민족분쟁이 벌어지는 곳이라 해도 과언이 아니다.

스페인의 각 민족의 대립은 일반적인 시민의식에서

뿌리깊게 형성되어 왔다. 서로에 대한 배타적 의식이 싹튼지는 오래다. 실제 한 국가와 한 국가의 국민이라는 의식은 매우 빈곤하다. 단지 과거시기에는 중심민족의 강력한 무력에 의해 진압되어 왔고 민주화이후에는 자치정부하에서의 경제적 번영이 분리에 대한 불안감을 증폭시켰기 때문에 한 국가를 유지한다고 보아도 무방하다. 하지만 자치정부의 수준이 다른 연방국가처럼 그리 높지는 않다. 특히 벨기에와 비교해 본다면 그 차별성은 더욱 눈에 띈다. 벨기에는 민족분쟁을 해결하는 데 있고 모범생이라 한다면 스페인은 열등생에 해당할 것이다. 특히 위에서 언급한 바스크 분리주의 문제는 스페인의 최대 난제라 해도 과언이 아니다. 유럽통합시기 다른 유럽제 국가에 비해 낙후된 경제를 발전시키기 위해서도 안정된 투자환경은 스페인에게 매우 절실한 과제이다. 하지만 관광객에게까지 테러를 가하는 바스크 분리주의자에 대한 문

제를 해결하지 않고서는 국가경쟁력에 대한 심각한 훼손을 동반할 수 밖에 없다.

현재는 이 문제를 해결할 수 있는 어떠한 기미도 보이지 않고 있다. 뚜렷한 해결책도 없다. 극단적 테러를 봉쇄하고 더 많은 자치를 통해 달랠 수밖에 없는 것이 스페인 정부의 고민이다. 스페인의 역사는 소수민족에 대한 탄압과 중심민족에 의한 강력한 동화정책으로 일관하였다. 그러한 역사적 과정이 타협과 공존의 문화를 정착시키는데 걸림돌이 되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이제 다민족문화를 형성하기 시작한지 20년 정도의 시일이 흘렀을 뿐이다. 과거의 상처를 극복하고 새로운 정책을 입안한지 얼마 되지 않았다. 공존의 문화가 정책이 시행되는 순간 형성된다고 보는 것은 순진한 발상에 불과하다. 스페인에게 이제 새로운 실험에 대한 더 많은 시간과 노력이 필요할 때이다.

1) http://www.mofat.go.kr/web_mission/spain, 검색일: 2001. 1. 18.

2) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 283.

3) 자치국가정책이라는 개념은 명시적인 언술은 아니다. 이 글에서 필자가 스페인의 민족정책을 설명하기 위해 쓴 개념일 뿐이다.

4) http://www.mofat.go.kr/web_mission/belgium, 검색일: 2001. 1. 22.

5) http://www.state.gov/www/background_notes/spain.html 검색일: 2. 22.

6) http://www.mofat.go.kr/web_mission/belgium, 검색일: 2001. 1. 22.

7) 4개 공용어는, 첫째 카스티야어(Castellano)로 스페인 중부 지방인 마드리드, 카스틸야 라 만차, 카스틸야 레온, 엑스트레마두라, 아라곤 등 7개 주, 남부 지방인 세빌야, 무르시아 주 그리고 동부 지방인 발렌시아 주의 대부분에서 사용한다. 둘째, 카탈루냐어는 스페인 북동부인 카탈루냐 주, 피레네 산맥에 위치한 독립 소국인 안도라(Andorra), 발레아스 제도, 발렌시아 주의 일부에서 사용한다. 프랑스 남부 지중해에 면한 스페인 접경 지역도 마찬가지로 카탈루냐어를 사용하는 지역인데, 이는 역사적으로 동일한 아라곤 왕국에 속했기 때문이다. 셋째, 갈리시아어(Gallego)는 북서부에 있는 갈리시아 주에서 사용되며 포르투갈어와 매우 유사하다. 마지막으로 바스크어(Vasco)가 있다. 바스크어를 제외한 3개 언어는 라틴어를 모체로 한 로망스 언어에 속하며 바스크어는 인접 지역의 언어와는 완전히 다른 언어의 성'을 형성한다.

8) 『중앙일보』 2. 23 일자.

9) http://www.state.gov/www/background_notes/belgium.html, 검색일: 2. 19.

10) 『중앙일보』 2. 23 일자.

벨기에의 민족현황과 정책

민족적 분할선이 뚜렷하고 또 이것이 언어적인 분할과도 교차하지만 비슷한 역량을 가진 두 개의 에스닉 집단이 벨기에라는 하나의 나라를 공동으로 운영한다는 정신에 입각하여 공존의 문화를 일찍이 발달시켜 왔다.

강권찬 / 본원 연구원

1. 벨기에의 민족현황

1. 벨기에의 민족현황

벨기에의 민족은 다른 여타의 복수민족국가와는 확연히 다른 특징을 갖고 있다. 그것은 두 개의 주요 에스닉 집단이 존재한다는 것이고 그 에스닉 집단은 인종적 특질은 물론 언어도 확연히 구별된다.

전체 인구는 약 1,019만명(1997년 기준)인데 라틴계 왈롱인과 게르만계 플라만인 2개의 인종이 주요 민족으로 형성되어 있다. 비율로 보면 왈롱인이 약 42%, 플라만인 57%를 나타내고 있다. 우선 왈롱인은 벨기에의 남쪽 지방인 왈롱지방에 거주하고 있으며 이들의 행정구역으로는 에오, 나므르, 리에게, 룩셈부르크의 각주와 브라만주의 남쪽 지방에 걸쳐 있다.¹⁾

한편 플라만인은 벨기에의 북쪽 지방과 동서의 프랜달, 앙트베르펜, 링르크 각주와 브라만주의 북쪽을 차지하고 있는 것이다.²⁾ 1932년 언어법에 의해 양 민

족은 언어 경계선을 기준으로 2개의 대립체로 나뉘어졌다. 언어로 볼때는 네덜란드의 방언의 일종인 플라만어를 585만명(57.5%)이 사용하고 불어계인 왈롱어는 330만명(32.5%)정도가 사용한다. 다른 한편, 소수로 독어를 사용하는 인구가 있으며 7만명(0.7%)이다. 특이한 것은 수도 브뤼셀을 중심으로 플라만어와 왈롱어 둘다를 사용하는 주민이 약 95만명(9.3%)가 형성되어 있다.³⁾ 국민의 11%정도가 양방의 언어를 사용할 줄 알며 대부분의 네덜란드어계 사람들도 프랑스어를 최소한 이해하는 정도이다. 한편 벨기에의 많은 사람들이 영어의 기초지식을 지니고 있어 영어를 사용하더라도 큰 불편을 겪거나 하는 일은 없다.

다시 말해 민족적 분할선이 뚜렷하고 또 이것이 언어적인 분할과도 교차하지만 비슷한 역량을 가진 두 개의 에스닉 집단이 벨기에라는 하나의 나라를 공동 운영한다는 정신에 입각하여 공존의 문화와 생활양식이 일찍이 발달해 왔기 때문에 극단적인 갈등이 표면화되어 있지는 않다. 이러한 공존의 문화와 질서는 정

〈표1〉 벨기에의 민족구성

민족별 구성	플라만인	왈롱인	독일	전체인구
	57%	42%	0.7%	1,019만명

치제도에도 그대로 반영되었다. 지방자치가 상당한 수준으로 발달한 연방국가이기 때문에 지역별 자치단체(Region)는 주로 경제·사회·환경·복지·교통 등의 지역문제에 관한 권한을 가지며 언어공동체(Community)도 존재하여 이를 통해 교육, 문화, 언어 등 인적문제에 관한 독자적인 정책을 수립, 집행하고 있다.

그렇다면 국방, 외교이외에는 독자적인 국가라고 불려도 지장이 없을 정도인 두 개의 주요 자치집단인 왈롱지방과 플라만 지방의 특징을 좀 더 살펴보자.

왈롱인이 사용하는 언어는 과거에는 왈롱어라고 불리우는 라틴계 언어였지만 역사적인 경위로부터 자체적으로 프랑스어로 변해가면서 18-19세기 초 프랑스의 통치하에 있을 때 양 언어의 차이는 거의 없어지게 되었다. 때문에 현재 왈롱인들이 사용하는 언어는 프랑스어의 방언수준이고 순수한 왈롱어는 거의 사용되지 않고 있다. 플라만인들이 사용해 왔던 플라만어는 게르만계의 언어이다. 원래 네덜란드어와는 전혀 틀린 언어였지만 1814년부터 시작된 네덜란드 통치 시대에 네덜란드 어와 합쳐지기 시작하면서 네덜란드어로 흡수된 것이다. 현재 일상생활이 대화를 할 때 사용하는 플라만어는 네덜란드 표준말과 약간의 차이가 있는 방언이지만 전혀 불편이 없이 통용되고 있다. 한편 이 지방 사람들은 영어도 수준 있게 구사하는 사람들이 많이 있으며 불어는 절대 사용하지 않는다. 네덜란드와 플란더스는 언어적인 측면뿐만 아니라 경제적·정치적·문화적으로 매우 밀접한 관계에 있다. 네덜란드라는 단어는 낮은 나라(Nederlanden : Low countries)라는 의미와 함께 원래 두 지역을 함께 부

르던 명칭이었다. 도시 중심의 주 개념으로 발달해 온 이 지역은 1831년 벨기에가 독립해 나오기까지 역사적으로 공유하는 부분이 많을 수밖에 없었다. 현재의 네덜란드와 벨기에에는 1815-1830년까지의 짧은 기간 동안 연합 네덜란드 왕국으로 정치적 연대를 이루었고 그 이전의 카를 5세(Karel V)의 통치 기간에도 통합 왕국에 함께 속해 있기도 하였다.

다시 말해 플란더스지방은 주로 네덜란드계라고 할 수 있고 왈롱인은 프랑스의 영향을 주로 받았다. 19세기 후반에 와서야 하나의 나라로 통합된 두 민족간이기 때문에 많은 문제를 수반할 수 밖에 없었다.

2. 벨기에의 외국인 현황

〈표2〉에서 보듯 벨기에에 거주하는 외국인은 대략 90만명선이다. 해마다 거의 편차가 없다는 것은 안정적인 거주가 이루어지고 있다는 의미로 보아야 할 것이다. 이러한 안정적인 거주 양상을 보여주는 것은 영주권의 형태로 안정적으로 거주해 왔던 사람들이 상당히 존재한다는 의미와 함께 벨기에에 상주하는 외국인—주로 외교관, 비즈니스업무관련자—소속 단체와 기관이 많다는 것을 의미한다.

이것은 국적별 외국인 현황을 보아도 마찬가지라 할 수 있다. 〈표3〉에서 보듯 국적별 외국인에서 보면 인접한 EU국가에서의 외국인현황이 가장 많은 비율을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 이탈리아와 스페인, 그리고 네덜란드로부터 보다 나은 경제 상황과 노동여건으로 많은 이주가 이루어져왔음을 알 수 있다. 최근 80년대 중후반 이후 밀려오는 제3세계로부터의 외국인노동자들은 주로 모로코와 터키, 자

〈표2〉 연도별 외국인 현황 (1994-1997)

(단위/ 천명)

	자국민	외국인	전체 인구
1994	9,208	922	10,130
1995	9,233	909	10,143
1996	9,258	912	10,170
1997	9,289	903	10,192

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

〈표3〉국적별 외국인 현황(1985-1997)

(단위 / 천명)

	1985	1990	1995	1997
이탈리아	252.9	241.2	210.7	205.8
모로코	123.6	141.7	140.3	132.8
프랑스	92.3	94.3	100.1	103.6
네덜란드	59.6	65.3	77.2	82.3
터키	74.2	84.9	81.7	73.8
스페인	51.2	52.2	48.3	47.4
독일	24.3	27.8	31.8	33.3
영국	20.8	23.3	26.0	26.1
포르투갈	9.5	16.5	23.9	25.3
그리스	19.3	20.9	19.9	19.2
미국	11.0	11.7	12.0	12.6
자이레	8.9	12.0	12.2	12.1
알제리	10.0	10.7	9.5	8.9
폴란드	-	4.9	5.4	6.0
튀니지	5.9	6.4	5.3	4.7
기타	83.0	90.5	105.6	109.2
합계	846.5	904.5	909.8	903.2

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

이레(콩고), 알제리순으로 나타나고 있다.⁴⁾ 특징적인 것은 이들 국가에서 90년대 후반에 와서 조금씩 이주가 정체를하거나 감소하는 경향을 보여준다는 것이다. 이는 90년대 후반에 외국인노동자에 대한 억제정책이 어느정도는 이루어져왔음을 보여준다.

〈표4〉에서 보면 90만 정도에 달하는 외국인중에서 특히 문제가 되고 있는 외국인 노동자는 그 1/3에 해당하는 30만선을 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 외국인노동자보다 기업가, 외교관등이 주를 이루고 있음을 확인할 수 있는 것이다. 외국인 노동자의 증가세도 90년대 후반 이래 그리 큰 특징을 보여주고 있지는 않다.

2. 벨기에의 민족정책

1. 연방국가정책⁵⁾

벨기에에는 1831년 독립당시 제헌 헌법에 의한 중앙집권식 제도를 채택하였으나 양대 언어권의 갈등이 심화되면서 1970년부터 언어권을 기준으로 지역을 나눈 연방제를 목표로 국가개혁을 추진, 1993년 헌법 개정에서 연방제 국가가 되었다.

중앙정부 밑에 4종류가 있으며, 각 지방정부는 행정부 및 입법부(Council)를 두고 있다.

지역별자치단체는 불어권인 왈롱지역(Walloon Region)과 네덜란드어권인 플랑드르지역(Flemish

〈표4〉국적별 외국인 노동자 현황(1995-1997)

(단위 / 천명)

	1995	1996	1997
이탈리아	90.5	107.8	96.9
프랑스	37.2	40.2	40.4
모로코	44.7	36.2	38.5
네덜란드	32.6	34.5	35.8
스페인	23.3	19.8	20.9
터키	19.6	22.3	19.1
기타	80.4	80.9	81.4
총합	328.3	341.7	353.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

Region) 그리고 이중언어권인 브뤼셀지역(Brussels Region)으로 나뉜다.

언어공동체(Community)는 불어권 공동체(French Community), 네덜란드어권 공동체(Flemish Community), 독일어권 공동체(German Community)가 존재한다.

주(Province)는 지방정부 하위단위가 되었다. 9개의 주가 존재하는데 네덜란드어 지역이 4, 불어 지역이 4, 브뤼셀 지역이 1가 된다.⁶⁾

지역별 자치단체(Region)는 주로 경제·사회·환경·복지·교통 등의 지역문제에 관한 권한을 가진다. 언어공동체(Community)는 교육, 문화, 언어 등 인적문제에 관한 업무를 담당하게 된다. 주(Province)는 자치정부(Region)이 생긴 이후 중요성이 크게 감소되었다.

2차대전 종전 후 벨기에가 당면한 최대과제는 네덜란드어계와 불어계 양대 언어권간의 고질적 갈등을 조정하고 이들 양자 간의정치·사회적 균형을 가져다 줄 국가개혁을 이루는 것이 최대 현안이었다.

정치권은 국내 좌·우파의 대립과 언어권의 갈등에서 비교적 중도적 입장을 취해온 기독교사회당이 중심이 되어 사회당·자유당이 연합하는 연립정부가 전후 정국을 주도해 오게 된다. 이들 연립정부는 비교적 단명이었음에도 불구하고 경제 및 외교 정책에서 성공을 거두었을 뿐만 아니라 분권화를 위한 정치권의 협상을 꾸준히 추진하여, 마침내 1993 헌법개정에 의해 벨기에를 연방국가로 변형시키게 되었다.⁷⁾ 민족간 갈등이 완전히 해소된 것은 아니겠지만—실제 완전한 해소는 불가능한 문제일 수도 있다—적어도 갈등을 조절하는 제도적 기반을 성공적으로 마련하였고 공존의 문화를 정치적, 법적 테두리로 성공적으로 갈무리하였다고 볼 수 있다.

물론 처음부터 공존의 다민족문화가 창출된 것은 아니다. 국가수립 이래 지속적인 양보와 타협, 그리고 갈등과 투쟁의 양상은 반복되어졌다.

벨기에 국내정치를 지배해 온 양대 언어권의 갈등은 독립 이래 동등한 언어교육, 문화행정을 요구하는 네덜란드어계 플란더스지역의 단합된 투쟁이 평등한 언어정책을 반대하는 왈롱지역의 반대를 무릎 쓰고 1910년 카톨릭계통의 학교에 플레미쉬를 불어와 함께 공식 교육언어로 채택하는 법안을 쟁취하면서 표출되기 시작하였다. 이때만 해도 민족간 언어권간 갈등은 타협 불가능한 것으로 인식되기 시작하였다. 세제사를 통틀어보더라도 이는 분리, 독립의 방향으로 나아가거나 주도 에스닉에 의한 소수에스닉에 대한 탄압과 배제로 나아가는 것이 정설이라 할 수 있었다.

특히 2차 대전직후 이른바 전후 질서가 등장하면서 양대 민족간의 갈등은 보다 심각한 양상을 동반하였다. 전후 지역분열을 가열시킨 사건으로 소위 “국왕 문제(Question Royale)”를 들 수 있다. 2차 대전중 국왕 레오폴드Ⅲ세는 내각과 사전 상의 없이 벨기에 군대를 독일에 투항토록 지시했고, 각료와 함께 런던 망명정부에 귀속을 거부하고, 히틀러와 함께 벨기에 장래에 관해 비밀협상을 벌인데 대해 국내에서 문제시되었으며, 특히 전쟁중 독일에 대해 격렬한 저항을 벌인 왈롱지역에서 국왕에 대한 반감이 고조되었다.

종전후 벨기에 국회는 레오폴드Ⅲ세의 귀국을 거부하고 왕제인 Charles공을 섭정자로 지정하게 된다. 그러나 1950년 국민투표에서 섭정이 종료되고 국왕의 귀국이 결정되자 1950년 왈롱지역에서 국왕의 귀국에 반대하는 대규모 폭동이 발발하기에 이른다. 국왕은 유혈사태를 피하기 위해 퇴위를 발표하였고 1951년 장남인 Baudouin 국왕이 즉위하게 되었다.

이 사건은 전체인구에서 소수파인 불어계 왈롱지역이 폭동을 통해 국민투표의 결정을 무효한 사건으로 기록되어, 다수파인 플란더스계 주민의 단결을 가속화시킨 계기가 되었다. 양민족간의 대결양상은 보다 격렬해질 수 밖에 없었던 것이다. 이러한 양상은 정치권에도 그대로 반영될 수 밖에 없었다.

언어권에 따른 지역대립은 양대 지역을 기반으로

하는 우파지역당의출현을 가져오게 된 것이다. 1954년 폴란드스 지역에 연방주의를 지향하는 보수민족당(Volksunie)이 탄생하였고, 이에 대항하여 1965년 브뤼셀지역을 중심으로 자유민주 불어계당(FDF)이 창당되어, 1960년대 이래 중도파 기독교사회당에 맞서는 지역을 대변하는 야당으로 세력을 굳히게 된다.⁸⁾

이러한 지방당의 출현에 동조하여 기존의 정당들도 언어권에 따른 분열을 시도하였는 바, 그때까지만 해도 하나의 정당으로 간주되어온 기독교사회당이 1968년 플레미쉬 기독교민주당(CVP), 불어계 기독교사회당(PSC)으로 양분되었고, 사회당은 1978년 플레미쉬 사회당(SP)과 불어계 사회당(PS)으로, 자유당은 플레미쉬 자유당(VLP)과 불어계 자유당(PRL)으로 양분되었다.

한 국가내에 하나의 이념을 대변하는 정당이 하나 존재하는 것이 아니라 지역에 따라 곧 언어와 민족에 따라 복수의 정당이 존재하게 된 것이다. 이것은 민족적 갈등의 정치적 표출이라는 한 측면에도 불구하고 갈등의 정치적 제도화와 이를 통한 공존의 정치질서를 구축하는 데 있어 긍정적인 요소도 갖고 있었다고 평가해 볼 수 있다.

위기가 곧 기회이듯이 정치권은 양대 민족의 새로운 통합과 공존을 위한 정치질서의 개혁에 박차를 가하게 된다. 이 사건을 계기로 정치권은 지역 감정으로 인한 국가분열의 확대를 막는 돌파구로서 국가개혁에 착수하지 않을 수 없었던 것이다.

1970년대 들어 분권화를 통한 국가개혁 작업은 급속히 추진되었으며, 1980년 폴란드스 및 왈롱지역에 각각 “언어공동체 (Community)”와 “지역자치단체 (Region)”가 창설되고, 이들 단체에 각기 독립된 정부와 의회가 설치되기에 이른다. 이와 함께 정부는 중앙·지방 간의 권력배분을 적극 도모하게 되었다. 언어, 교육, 문화정책을 지방단체에 대폭 이양하였고, 주요 사회·경제정책면에서도 권한 이양이 이루어졌다. 또한 1989년 브뤼셀지역의 소수파인 플레미쉬계

주민의 권리보호 장치를 마련하고 브뤼셀 지역을 중립언어지역으로 법제화하게 된다.

1992년 출범함 Dehaene 수상의 연립정부는 분권화 후속조치로서 언어권간의 정치대화를 성공적으로 유도(Saint Michel 협상)하였고 93.4월 대폭적인 헌법 개정을 통해 벨기에를 연방국가로 변혁시키게 된다. 70년대 이래 꾸준히 발전해온 지방분권화의 제도화가 완전히 정착하고 완성되는 의미를 가진다고 볼 수 있으며 세계역사상 유래가 없는 양 민족간의 연방정부가 수립된 것이다. 연방정부안은 양 민족간의 정치적 타협을 완벽히 제도화하고 있다.

입법권은 의회와 왕이 모두 가지고 있으며 연방의회는 양원제이다. 하원 212석 가운데 124석이 네덜란드어권, 88석이 프랑스어권에 주어진다. 상원 184석 가운데 105석이 네덜란드어권, 78석 프랑스어권, 1석은 중립이다. 정해진 의속수는 양민족간의 인구비례수에 의한 것이다. 내각은 수상과 장관들로 구성되며 수상은 국무 회의의 의장, 왕이 참석하는 장관회의의 위원장을 겸직한다. 수상과 외무장관을 제외한 다른 장관들은 각 언어권에서 동등한 비율로 선출되어야 한다. 중앙 정부는 국제적으로 단일 체제이어야만 할 경우의 대외 정책과 화폐, 사회 보장 제도, 농업, 법 제도만 관여하고 나머지 지역 경제, 환경, 주택, 상수도, 에너지, 고용, 공공 사업, 운송 등은 각 지방정부가 관할하게 된다.

2. 브뤼셀중심의 통합정책

양 민족이 지역중심의 사실상의 ‘국가’ 형태로 독자적인 정부와 의회, 그리고 독자적인 정부정책을 수립할 수 있지만 그것이 분리의 형태로 나아가지 않는 것은 무엇보다 벨기에의 높은 경제발전의 수준과 벨기에인 이전에 유럽인이라는 국제주의적 면모를 동시에 고려하지 않을 수 없다. 유럽통합의 기운과 더불어 벨기에가 유럽통합의 중심적인 역할을 수행함과 동시에 이에 따른 새로운 경제발전의 모습을 보여주는 것도

이와 무관하지 않다라는 것이다. 또한 폴란드 지역과 왈롱 지역은 다른 민족국가에서 보여준 양상과는 달리- 특히 이탈리아의 예를 들 수 있다. - 경제편차가 그리 심하지 않다. 더욱 중요한 것은 양 지역의 경제구조가 서로를 보충하는 형태로 발전시켜왔다는 것이다. 즉, 양 지역이 분리, 독립하였을 경우 경제적 손해는 물론이거니와 유럽적 통합에도 역행하는 것이라는 사고가 팽배하다 할 수 있다. 이것이 경제적으로는 조금더 발전한 폴란드 지역에서 사회보장을 위한 세금이 왈롱 지역으로 흘러 들어가더라도 이를 감내할 수 있다는 인식의 밑바탕을 이룬다고 볼 수 있다.

폴란드는 세계에서 가장 발달된 지역 경제 가운데 하나로 손꼽힌다. 나라 전체의 수출 가운데 대부분이 이 지역에서 생산된다. 구조 재조정 및 첨단 기술에 주력하고 있다. 중앙 정부는 최근 폴란드 지방 정부도 국제 조약에 가입할 수 있는 권한을 부여함으로써 독자적인 외교 정책을 펼 수 있도록 하였다. 이런 권한은 한편으로는 연방정신의 적극적 구현이거니와 벨기에의 유럽통합에 대한 역할에 있어 폴란드 지역의 독자적인 계획을 보다 활기치게 수행할 것에 대한 기대를 반영하는 것이다.

왈롱지역은 지하자원이 매우 풍부하다. 철과 석탄의 매장량이 풍부한 왈로니아는 중세기 이래 산업 활동이 가장 활발하게 이루어져 왔으며 유럽 대륙에서 산업 혁명의 영향을 가장 먼저 받은 지역이기도 하다. 왈로니아 경제의 추진력은 중공업이었다고 볼 수 있다.

이렇게 서로 다른 폴란드지역과 왈롱지역을 하나로 이어주는 것은 무엇보다 브뤼셀이라는 중간지대이다. 다시말해 벨기에의 경제발전의 핵심이자 국제주의적 사고의 중심을 이루면서 양민족의 통합을 상징하는 것이 바로 브뤼셀이라는 것이다. 브뤼셀을 중심으로하는 통합정책을 벨기에 민족정책에 있어 연방국가정책과 함께 가장 중요하게 취급받아야 할 것이다.

브뤼셀은 유럽의 수도이자 벨기에의 수도, 폴란드, 왈로니아의 수도이다. 이 곳의 모든 게시물 및 행정 관청의 서류, 심지어는 영화 포스터까지도 네덜란드어와 프랑스어 두 개씩 되어 있다. 아이스크림 행상도 3개 국어는 거뜬히 하는 도시가 바로 브뤼셀이다. 이 곳을 중심으로 반경 400km 이내에 수천만 명이 밀집되어 세계 최대 시장을 형성하고 있는데, 쾰른, 런던, 파리, 암스테르담 등이 여기에 속하며 거리는 모두 두 시간 이내이다. 영국과 프랑스를 연결하는 해저 터널 통과 철도가 하나는 파리로, 또 하나는 브뤼셀로 이어진다.

따라서 브뤼셀지역은 곧 양 지역의 통합과 유럽통합의 중심도시로서 기능하고 있다고 보아야 한다.

브뤼셀지역을 중심으로하는 국제주의적 정책, 민족통합적 정책은 외국인정책에도 그대로 반영된다. 무엇보다 브뤼셀에 EU, NATO(북대서양 조약 기구) 등의 본부가 위치하고 있는 것에 힘입어 이 곳의 경제 발전은 더욱 가속화되고 있다. 정부 및 민간 차원의 국제 기구 1000여 개가 밀집되어 있어 국제 회의의 중심지 및 금융 시장으로서 각각 세계 4위와 7위를 차지하고 있다. 제2의 국제 회의 도시라는 명성에 맞게 브뤼셀 시내 250여 개 호텔에서는 각각 한꺼번에 1만 명씩 수용할 수 있는 국제 회의장 시설을 완비하고 있으며 특히 금융 방면은 유럽 5위이기도 한데 외국인 투자 은행이 60여 개에 달하고 있다.

유럽의 심장 브뤼셀에는 120여 개 국적의 사람들이 모여 살고 있다. EU뿐만 아니라 유럽 공동체 위원회(The Council of European Community), 경제 사회 위원회, 유럽 의회의 본부이자, 얼마 후에는 유럽 사법 재판소까지 브뤼셀로 옮겨 올 예정이다. 이에 관련하여 1만 5000여 명의 전문 인력이 활동하고 있다. 총 1490여 개의 국제 기구 외에도 250여 개의 외국 기업의 유럽 기지이기도 하다. 상업 및 서비스 분야는 큰 자랑거리이며 컨설팅, 정밀 기계 공학, 전자, 화학, 제약, 컴퓨터, 식품 가공, 통신, 음향, 영상 산업 등에

서 수출이 두드러지고 있다.

경제발전과 국제주의적 품모는 벨기에의 민족통합과 관대한 외국인정책을 낳고 있는 물질적 기초라 할 수 있다. 그리고 이를 직접적으로 담당하는 것이 브뤼셀지역이다. 플란더스의 수도이자 왈롱의 공동수도인 브뤼셀은 벨기에의 양 민족의 통합의 상징이자 통합 그 자체를 지탱시켜주는 핵심이다. 또한 벨기에 국민 이외에 빈번한 외국인의 입출입과 거주가 이루어지기 때문에 벨기에의 외국인 정책의 핵심을 이루기도 한다. 브뤼셀중심의 통합정책은 성공적으로 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다.

3. 외국인 정책

벨기에는 공식적인 영주권 제도가 존재하지 않으며, 1974년부터 공식적으로는 이민을 받아들이지 않고 있다. 이에 대신하여 '노동허가' 또는 '영업허가증'을 받은 외국인과 그 가족은 장기체류 자격을 부여 받게 된다.

노동허가(Work Permit)는 1967년 7월 27일자 Royal Decree 34호에 의거, 벨기에에서 고용되어 체류하는 외국인에게 A, B, C 3종류의 노동허가장(Work Permit)을 발급하게 된다.

노동허가 A는 미국의 영주권에 상당하는 체류자격으로 특별한 문제점이 발생되지 않는 한, 5년마다 자동연장 되므로, 노동허가 A를 받게되면 실질적으로 영주가 가능하게 된다.

일반적으로 노동허가 B를 받은 사람이 3-4회 자격 갱신 후 노동허가 A를 취득하게 되나, 벨기에 정부는 높은 실업율(약 9.5%)로 인해 A종 노동허가증 발급을 제한하고 있다. 보통 연간 100명 이내로 제한되고 있는 실정이다. 노동허가 B는 최초 취업자 외국인에게 부여하는 것이다. 1년간 체류가 가능하며, 매년 갱신해야 한다. 노동허가 C는 보통 청소부, 개인용 간호인, 임시체류 노동자들에게 부여되며, 매년 갱신해야 한다. 영업허가증(Professional Card)은 1965년부터

시행되던 것이다. 자영업을 하는 외국인에게 영업허가증을 부여하며, 본인 및 그 가족들에게 5년 유효한 체류자격을 부여하게 된다.⁹⁾

하지만 이러한 외국인 정책이 엄격하게 적용되지는 않는다. 무엇보다 EU국가의 국민이라면 벨기에에서 거주하는데 거의 지장을 받지 않는다고 볼 수 있다. 더군다나 브뤼셀지역은 이미 국제도시로 성장했기 때문에 외국인이 거주하는데 거의 불편을 느끼지 않는다. 또한 지방자치정부를 중심으로 해서 외국인과의 공존을 위한 제도가 잘 정비되어 있기 때문에 외국인이 거주민으로서 생활상의 불이익을 당하는 경우는 거의 없다고 볼 수 있다. 몇몇 까다로운 절차들은 최근 늘어나고 있는 제3세계로부터의 외국인 노동자의 유입과 불법체류자에 해당되는 것들이다. 하지만 불법체류자라 해서 신분상의 불이익을 받는 경우에는 그렇게 많지 않다. 이들에 대한 보호법령은 자국 노동자의 권리에 준하는 보호를 받을 정도로 발달되어 있다.

3. 벨기에의 민족 문제

벨기에는 분명 성공적인 민족정책을 구사하여 왔다. 격렬한 대립 없이 양민족간의 통합과 공존의 질서는 연방국가라는 틀로 완성되었다. 하나의 국가를 유지하면서도 민족간의 자율성은 최대한 보장이 된다. 또한 브뤼셀지역은 양 민족의 통합의 상징으로 기능하고 있는 것이 사실이다. 이 모든 것은 벨기에의 안정적인 경제발전에 의해 뒷받침 되고 있으며 유럽통합과 탈냉전의 시대를 맞이하여 벨기에는 국제주의시대 그 중심으로서의 역할을 담당하고 있다. 이러한 것이 반영됨으로써 관대한 외국인정책을 낳고 있기도 하다. 하지만 언제나 갈등의 양상은 내재되어 있다. 최근의 외국인 문제만 하더라도 국내실업률과 연계되면서 불법체류노동자라든가 제 3세계로부터의 외국인노동자의 급속한 유입, 그리고 이들에 의한 범죄의 증가등

은 벨기에의 최대 현안이 되다시피 하고 있다. 또한 외국인노동자들에 대한 협오가 사회에 만연하게 되면서 극우주의정당들의 발흥에 도움이 되고 있다. 극우주의 정당들은 끊임없이 외국인노동자들의 추방을 역설하고 있고 지방정부의 분리, 독립을 주장하고 있다.

이러한 극우주의 정당들의 득세는 벨기에의 민족문제의 근간을 이루고 있다. 물론 당장은 연방정신으로 대표되는 벨기에의 타협모델이 지속될 수 있지만 - 벨기에의 연방화는 정치적 타협의 산물이나, 국가분리론까지 대두되는 상황 하에서 불가피한 대안으로 국민들에게 인식되고 있으며 양 민족 공히 더 이상 분리된다는 것은 국가역량의 손실일 뿐이라는 인식을 갖게 된 것을 의미한다. - 극우주의 정당의 존재가 외국인노동자에 대한 협오가 맞물리면서 자국의 경제발전에 심각한 위기상황이 발생한다면 잠재적 민족문제가 폭발하지 않을 수 없는 상황인 것은 사실이다. 90년대 중, 후반이래 유럽에서 고조되고 있는 극우주의 정당들의 득세는 벨기에에도 양민족간의 절충과 타협의 정치문화에도 상당한 위협요소가 되고 있는 것이다.¹⁰⁾ 예를 들어 94년 들어 정치권의 뇌물수수사건인 소위 "Agusta 스캔들"(1988 이탈리아산 헬기 도입과 관련 불어계 및 플레미쉬계 사회당 의원들의 뇌물수수사건)에 연립정부 구성정당의 연루사실이 폭로되면서 기존 정치세력에 대한 국민들의 불신이 고조되었고, 94년 선거와 지방자치단체선거에서는 연립정부 참여 정당 등의 지지율이 하락하였고 극우지방 정당의 세력팽창을 가져오게 되었다. 극우 지방정당들은 분리, 독립을 주장하고 있기 때문에 그들의 집권자체는 분리, 독립에 일정이 현실화되어 버린다는 위험한 결과로 나타날 수도 있었다.(물론 국민투표라는 절차를 거쳐야 하지만) 1995년 총선에서 기독교당이 사회당과 연합, 재차 집권케 되었는데, 이는 정치권의 스캔дал에도 불구하고, 언어권간의 갈등해결을 위한 기독교당의 중심역할의 필요성이 제기되었기 때문일 것이다. 최근 벨기에의 정치양상은 기존 연방정부를 지지

하는 기존 정당들간의 경쟁과 연합을 주요축으로 하여 분리, 독립을 지향하는 지방극우정당들이 도전하는 양상이 지속되고 있다.¹¹⁾

하지만 여전히 국제적인 시각은 벨기에 국민들이 지난 1세기 동안 터득한 타협과 공존, 그리고 국제적인 문화가 보다 우세하게 진행될 것이라는 전망이 주를 이루고 있다. 최근의 불안한 양상들이 모범적으로 정리될 가능성이 높은 나라를 벨기에라 주저 없이 평가하는 것도 모두 벨기에의 성공적인 민족정책에 그 근거를 두고 있다.

4. 맺음말

벨기에는 민족간 대립을 가장 효과적으로 통합시킨 가장 모범적인 국가라 할 수 있다. 유럽지역이 90년대 중반을 넘어오면서 겪게되는 다양한 민족간 분열, 지역주의의 고조 등의 현상이 벨기에에서는 재현되지 않고 있다. 약간의 잡음이 있긴 하지만 대립적 양상이 현실적으로 표출된다거나 정치, 사회적인 의미를 가질 만한 사건이 일어나지도 않는다. 하지만 벨기에만큼 잠재되어 있는 민족문제가 심각한 경우는 드물다. 무엇보다 명확히 구분되는 민족적 특질, 서로 다른 문화와 언어, 그리고 심지어 역사마저도 서로 공유하면서 한 국가를 이룬다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 언제든 다른 사회적, 정치적 배경하에 서로 다른 두 나라로 충분히 분열될수 있는 소지가 있다. 왜냐하면 벨기에는 우세한 중심민족과 열세한 주변민족으로 구성되어 중심민족에 의한 국가 통합, 국민통합, 그리고 효과적인 동화정책이 실시되는 국가가 아니라는 데 있다. 다민족 공존의 문화는 흔히 유럽의 기본정신이 되어왔다. 하지만 이마저도 분명한 중심민족에 의한 국민통합의 명분하에 존재해왔다.

벨기에는 대등한 두 민족간의 분리에 기초하여 국가를 구성하였다. 즉 국민통합이 아니라 국민분리에 국가의 근거를 두고 있는 것이다. 국민분리를 정치,

경제, 사회적으로 고도화하여 통합을 이루어내는 역설적 상황이라 할 수 있다. 그럴 수 있는 것은 조건은 당연히 분리가 수직적이 아니라 수평적으로 이루어졌다는 데 있다. 최근 이러한 분리의 평등한 제도화라는 벨기에적 특징이 국제화시대에 유럽의 중심지가 되면서 오히려 중대한 의미를 가지게 되었다. 특히 브뤼셀을 중심으로 양 국민의 문화적 통합들이 빈번하게 이

루어지고 있다는 데 있다. 실지로 만일 분리가 실현된다면 브뤼셀은 어떻게 해야 할지 난제에 빠질 수밖에 없고 분리의 기회비용은 통합시기보다 더욱 비쌀 수밖에 없을 것이다. 이러한 것들이 벨기에를 지탱시켜 주고 있고 가장 모범적인 다민족국가를 이루게 한 핵심이라 할 수 있다.

- 1) http://www.mofat.go.kr/web_mission/belgium , 검색일: 2001. 1. 22.
- 2) http://www.state.gov/www/background_notes/belgium.html , 검색일: 2. 19.
- 3) http://www.mofat.go.kr/web_mission/belgium , 검색일: 2001. 1. 22.
- 4) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 267.
- 5) 여기서 사용하는 연방국가정책은 명시적인 연술은 아니다. 벨기에의 민족통합정책의 특징을 설명하기 위해 필자가 정의내린 것이다.
- 6) http://www.mofat.go.kr/web_mission/belgium , 검색일: 2001. 1. 22.
- 7) http://www.state.gov/www/background_notes/belgium.html , 검색일: 2. 19.
- 8) http://www.mofat.go.kr/web_mission/belgium , 검색일: 2001. 1. 22.
- 9) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 269.
- 10) 『중앙일보』 2001. 2. 21일자.
- 11) http://www.state.gov/www/background_notes/belgium.html , 검색일: 2. 19.

네덜란드 소수민족의 현황과 정책

이 글에서는 네덜란드에서 구별되고 있는 소수민족 집단의 현황을 파악하고, 정부의 정책을 살펴볼 것이다. 네덜란드의 소수민족에 대한 정책은 '통합(integration)' 정책으로 포용의 의도를 드러내고 있다. 그러나 이면에 존재하는 차별은 아직도 소수민족 정책의 미완성을 보여주는 실례일 것이다.

노진호 / 고대 대학원 석사과정

1. 서론

이 글에서는 우선 네덜란드의 구별된 민족들의 현황을 파악하고자 한다. 그럼으로써 소수민족들이 혈연적인 구별뿐만 아니라 사회·경제적으로, 그리고 정치적으로도 구별되는 집단을 형성하고 있다는 사실을 살펴보고자 한다. 소수민족의 사회적, 경제적, 정치적 지위는 네덜란드인과 비교하여 볼 때 다분히 계층적 관계의 하층을 점하고 있을 뿐만 아니라 각 민족 집단간에도 차이점을 나타내고 있다. 본문에서는 네덜란드 소수민족의 현황에 대해서 구체적인 자료를 통해 분석할 것이다.

네덜란드 소수민족의 현황에 이어 살펴볼 것은 네덜란드 정부의 소수민족에 대한 정책이다. 네덜란드의 소수민족에 대한 정책은 '통합(integration)' 정책으로 정의되고 있다. '통합' 정책은 기본적으로 국민 통합의 방향성을 가지고 있었다. 이로써 네덜란드 정부는 소수민족에 대해 포용의 의도를 가졌다고 볼 수 있다. 실제로 네덜란드는 유럽의 여타 국가에 비해 소수민족에 대해 상당히 관대한 정책을 펴왔다. 이는 소수민족으로 하여금 자기 자신들을 수리남인, 모로코

인 등이 아니라 네덜란드인으로 부르도록 하는 정책에서도 드러난다. 그러나 이러한 정책은 실제로 존재하는 민족적 구별과 차별을 네덜란드 정부로 하여금 애써 무시하도록 하는 효과도 가지고 왔다. 공공연히 존재하는 민족에 따라 구별되는 사회 경제적 지위와 불법적 이주와 그러한 이주로 인해 발생하는 불법적 고용 행위 등과 같은 소수민족의 열악한 환경에 대해 네덜란드 정부는 존재 자체를 인정하고 있지 않는다.

2. 네덜란드 소수민족의 현황

일반적으로 네덜란드로의 국제적 이주는 최근의 현상인 것으로 인식되고 있다. 그러나 16세기에서 20세기까지의 추이를 보여주는 <그림 1>에서 보듯이 1860년대에서 1960년대까지의 약 100년 간의 시기를 제외하고 네덜란드로의 국제적 이주는 상당히 진행되어 왔다. 이주민의 유입은 1600년대에 최고조에 달했다가 점차 완만히 감소하고 1800년대 이후로 급속히 감소하였다. 그리고 1960년대부터 현재까지는 다시 증가하는 양상을 보이고 있다. <그림 1>에서 보여지는 곡선은 19세기 이전에는 주로 아프리카로부터의 이주민

〈그림 1〉 네덜란드 인구중 이주민의 비율(1500-2000)



J. Lucassen and R. Penninx, *Newcomers*. Spinhuis Publishers, 1997. p. 29. (<http://www.psw.uva.nl/imes/stats.htm> 검색일 2001. 1. 31.)

과 주위 다른 유럽 국가로부터의 이주의 증감에 의한 것이 대부분이며 20세기 중반 이후는 경제적 이유로 인한 아시아 국가로부터의 이주민의 증감에 영향 받은 것이다.

이주의 동기는 이전 식민지 통치의 영향이 크다. 다른 유럽 국가에서도 나타나는 것과 같이, 식민 통치가 끝난 이후에도 식민지와의 경제적 사회적 네트워크가 여전히 존재했기 때문이다. 또한 주변국의 전쟁이나 내전 등이 많은 난민의 유입을 발생시켰으며, 세계대전은 반대로 타국으로부터의 이주를 막는 역할을 하기도 하였다. 이외에 네덜란드의 정책과 이주자 혹은 잠재적 이주자들에 대한 인식이 이주의 증감에 영향을 주었다. 물론 정책의 변화는 이주자의 증감뿐만 아니라 이주자들의 상태에도 영향을 주었다. 예를 들어 이탈리아는 이주자들을 적극적으로 통제하고자 하는 정책을 써서 결과적으로 불법적이고 비공식적 상태의 이주를 증가시키기도 하였으며¹⁾, 독일 정부는 이주민들을 엄격히 통제하여 이주민들이 소규모의 사업이라도 시작하기 어렵게 만들었다. 이에 반해 네덜란드 정부는 과거부터 꾸준히 통합정책을 써왔는데²⁾ 이러한 정책은 네덜란드 정부로 하여금 이주민들의 특수한 상황을 애써 무시하도록 만들었다. 이로 인해 네덜란드의 소수민족들은 소규모 사업을 전개할 수 있었고, 이러한 이유로 네덜란드로의 유입이 증가하였다. 그러나 네덜란드 정부의 정책은 결과적으로 네덜란드

내에서 소수민족 특히 제3세계로부터 이주한 이주민에 대한 불법적이고 열악한 노동 조건을 만들어내는 데 기여하기도 하였다.³⁾

1960년대 중 후반부터 줄어들었던 이주가 늘어났는데, 터키와 모로코 노동자들의 유입에 큰 영향을 받았다. 특히 이 시기 주목할 만한 변화가 있었는데, 그동안 꾸준히 쇠퇴하던 의류사업과 같은 소규모 영세 산업이 부흥한 것이다. 이러한 변화는 대다수 선진 공업국가에서 있었던 현상으로서 본질적으로 값싼 노동력이 유입됨으로써 가능하게 했던 것이다. 노동력의 유입은 이 시기까지 감소하던 이주민이 다시 증가된 결과이자 원인이기도 하였다.

중부 유럽과 동유럽으로부터 이주해 온 유대인들이 전통적으로 소규모 사업에 종사하였는데, 이들 일부는 영세한 제조업 분야를 벗어나 타 산업으로 전업하기도 하였고 일부는 2차 세계대전 중 나치에 의해 산업적 기반을 잃기도 하였다. 유대인들이 맡았던 부문에 공백이 생기면서 타민족의 이주민들이 이 부문으로 흘러들어, 의류산업과 같은 소규모 영세 산업에 종사하기 시작하였다. 베스트팔렌에서 이주한 구교도들과 터키와 모로코에서 유입된 값싼 노동력이 유입되었고 비숙련 노동력은 다시 네덜란드에서 소규모 영세 산업이 증가하도록 만들었다.⁴⁾ 네덜란드에서 20세기 중반 이주민의 증가는 소규모 영세 산업의 증가와 밀접한 관련이 있는 것으로 이에 대해서는 현재 암스

〈표 1〉 네덜란드의 소수민족 비율(1971-1997)

(단위 : 천명)

	1972	1975	1980	1985	1990	1997
터 키 인	30	63	120	156	206	280
모 로 코 인	22	33	72	111	168	233
남 유 럽 인	62	76	72	65	105	143
수 리 남 인	38	69	146	181	237	287
안 틸 리 스 인	18	19	36	47	81	95
제3세계와 동유럽인	10	18	33	53	64	435
기타 소수종족	232	338	549	683	927	1511
인 구 비 율	1.6	2.3	3.7	4.5	6.0	9.4
국적상 외국인	252	316	473	559	632	680
인 구 비 율	1.09	2.3	3.4	3.9	4.3	4.3

출처: P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren, J.G.F. Merens: Rapportage minderheden 1998: de eerste generatie in de derde levensfase. SCP, Den Haag, 1998. (<http://www.pscw.uva.nl/ines/stats.htm> 검색일: 2001. 1. 30.)

테르담 대학의 '소수민족 및 이주민 연구소' 등과 같은 기구에서 활발히 연구하고 있다.

그런데 20세기 중반의 이주민 증가 현상이 소규모 영세 산업과 밀접한 관련을 가지고 있다는 것은 네덜란드 소수민족의 경제적 지위와 연관되는 것이다. 네덜란드의 소수민족은 자영업체를 가지고 있는 경우일 지라도 유대인이 빠져나간 산업부문의 영세 업체를 경영함으로써 하청계열화되었다. 뿐만 아니라 대다수가 주로 영세 업체의 노동력으로 유입되었기 때문에, 이러한 업체들의 특성상 소수민족은 상당히 광범위하게 불법적이고 열악한 노동조건에 종사하게 되었던 것이다. 네덜란드의 법은 여타 유럽 국가들에 비해서 상당히 관대한 편이기는 하지만, 그럼에도 불구하고 네덜란드 정부의 정책은 주로 '통합' 정책으로 일관되고 있기 때문에, 열악한 상황에 적극적으로 대처하고 있지 못하다.

네덜란드 소수민족의 사회적 지위가 네덜란드인에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있지만 소수민족 내에서도 역시 약간의 편차가 나타나고 있다. 주로 수리남인과 안틸리스인의 지위가 상대적으로 향상된 지위를 가지고 있는 편이며, 모로코와 터키인의 지위가 그 보다는 낮게 분포되어 있다.

〈표1〉에서 보듯이, 단일민족으로서는 수리남인이 가장 많은 부분을 차지하고 있으며 다음으로 터키인과 모로코인의 순으로 분포되어 있다. 민족의 숫적 분

포에서 특이할 만한 것은 가장 큰 소수 민족인 수리남인의 경우, 이들 중의 40%가 이미 이주민 2세 이상으로서 사회적 비중은 점차 증가하고 있는 경향을 보이고 있다는 것이다.⁵⁾ 일반적으로 이주의 역사가 긴 민족일수록 지표상으로 향상된 지위를 보이고 있는데, 이는 기존의 민족적 네트워크가 점차 기반을 다져가고 있기 때문이다.⁶⁾ 네덜란드에서는 네덜란드인과 일본이나 북미에서 온 이주민을 제외하고는 차이가 미미하기는 하지만 아프리카에서 온 수리남인과 서인도 제도에서 온 안틸리스인이 여타 민족에 비해 상대적으로 향상된 지위를 차지하고 있다.

〈표1〉에서 나타난 것처럼 네덜란드의 4대 소수민족은 수리남인, 안틸리스인, 모로코인, 터키인 집단이다. 소수민족들은 네덜란드에서 주로 하층을 형성하고 있는데, 이는 교육에 있어서도 네덜란드인에 비해 상당히 낮은 수준을 보이고 있다는 것으로 알 수 있다. 〈표2〉는 소수민족과 네덜란드인의 교육 수준을 도표화 한 것인데, 전반적으로 네덜란드인에 비해 교육 수준이 낮다는 것을 알 수 있다. 특히 터키인과 모로코인의 경우 초등 이하의 교육 수준을 가지고 있는 사람들이 1998년 현재 각각 65%와 74%로서 다수를 차지하고 있다. 특이할 만한 것은 1998년의 수리남인의 경우인데, 이들은 다른 민족에 비해 상대적으로 향상된 결과를 보여 주고 있다. 이주 2세대 비율이 40% 이상 넘어가면서, 2세대의 교육수준이 네덜란드인의

〈표 2〉 소수종족과 네덜란드인의 교육 수준

(단위: %)

		무 학	초 등	중 등	고 등	대학교육
터키인	1991	23	52	17	7	1
	1998	29	36	16	15	4
모로코인	1991	64	22	9	3	2
	1998	47	27	10	11	4
수리남인	1991	12	28	37	17	7
	1998	9	20	31	24	15
안틸리스인	1991	9	28	36	19	7
	1998	9	20	30	27	15
네덜란드인	1991	3	19	32	25	20
	1998	0	18	27	26	28

출처: Edwin Martens, Minderheden in Beeld (SPVA'98), ISEO, Rotterdam 1999; E. Martens, Th. Roeland & J. Veenman, Minderheden in Nederland: sociale positie en voorzieningengebruik van allochtonen en autochtonen 1991, ISEO, 1992: page 29 (<http://www.pscw.uva.nl/imes/stats.htm> 검색일, 2001.1.30.)

평균치에 가까워 감을 보여주고 있다.

낮은 수준의 교육을 받은 노동력이 직업적으로도 상충을 차지할 수 없다는 것은 자명한 사실이고 이는 경제적 수준으로까지 연결된다. 소수민족의 노동시장에서의 지위를 살펴보기 위해 〈표3〉을 보자. 이는 1991년과 1998년의 통계로 노동시장 참여 인구란 민족 전체 인구 중에서 1991년에는 적어도 주 19시간의 노동을, 그리고 1998년에는 적어도 주 12시간의 노동을 하는 인구와 노동을 희망하는 인구를 지칭한다. 그리고 실업인구란 노동시장참여인구 중에서 등록된 실업 인구의 비율이다.

노동시장 참여 인구는 네덜란드인이거나 소수민족이나 그다지 큰 차이를 보이고 있지는 않지만, 실업의 비율은 네덜란드인이 한 자리 수를 유지하고 있음에 반해 소수민족은 모두 30% 이상을 나타내고 있어 상당한 격차를 보이고 있다. 이러한 수치는 결국 이들의 경제적 지위가 낮으며 또 상당히 유동적임을 나타내

는 지표라고 할 수 있다. 그리고 〈표4〉는 민족 별로 차지하고 있는 직업의 수준을 도표화한 것인데, 여기서도 네덜란드인과 소수민족의 격차를 확인할 수 있다. 이 표에서 말하는 '최소'란 직업 훈련이 거의 필요 없을 만큼의 수준을 의미하는 것이며 '최고'는 학사 학위 이상의 학위를 가진 최고의 전문교육 수준을 말한다. 이러한 기준으로 살펴보면, 전반적으로 네덜란드인은 높은 교육 수준을 요구하는 직업에 종사하고 있음에 비해 터키인과 모로코인은 낮은 수준의 교육을 요구하는 직업에 종사하고 있다는 것을 알 수 있다.

다음으로 소수민족 출신의 기업인 비율을 살펴보면, 〈표5〉와 〈표6〉에서의 기업인은 자영업체를 경영하고 있는 노동력을 포함한 수치이다. 결국 매우 낮은 수치를 보이고 있음을 알 수 있는데, 다수의 노동력이 노동자로서 경제활동을 하고 있음을 나타내고 있다. 주목할 만한 것은 교육의 정도나 직업 교육의 수준에서 수리남인에 비해 낮게 나타난 터키인들이 기업인

〈표 3〉 소수종족과 네덜란드인의 노동시장참여인구와 실업

(단위: %)

	노동시장참여인구		실업인구
	1991	1998	
터 키 인	55	47	31
모 로 코 인	43	44	36
수 리 남 인	61	66	26
안 틸 리 스 인	59	62	31
네 덜 란 드 인	63	69	7

출처: Edwin Martens: Minderheden in Beeld (SPVA'98), ISEO, Rotterdam 1999; E. Martens, Th. Roeland & J. Veenman, Minderheden in Nederland: sociale positie en voorzieningengebruik van allochtonen en autochtonen 1991, ISEO, 1992: page(<http://www.pscw.uva.nl/imes/stats.htm> 검색일, 2001.1.30.)

〈표 4〉 종족집단의 직업수준 1998

(단위: %)

	최 소	하	중	상	최 고
터 키 인	28	46	19	6	1
모로코인	33	42	19	5	1
수리남인	14	36	33	12	4
안틸리스인	12	34	34	14	7
네덜란드인	6	27	33	24	9

〈표 5〉 소수종족의 기업인 수와 총노동력에 대한 비율

	기업인 수			총노동력에 대한 비율		
	1986	1992	1997	1986	1992	1997
수리남인	1,725	4,148	6,233	2.0	4.5	5.4
안틸리스인	405	1,003	1,629	2.9	4.6	6.3
터키인	1,895	5,385	7,453	2.9	7.8	12.2
모로코인	866	1,912	2,844	3.3	5.0	5.9

출처: van den Tilaart & Poutsma 1998: 39-40. (J. Rath & R. Kloosterman, 'Outsiders' business, Research of Immigrant Entrepreneurship in the Netherlands', International Migration Review, 1998, p. 34. 에서 재인용.)

수와 비율에 있어서는 상당히 높은 수치를 보이고 있다는 것이다. 그 이유는 기업인에 영세 자영업체들, 즉 자신 소유의 업체에서 주로 혹은 전적으로 자신의 노동에 의해서 경제활동을 하는 인구가 포함되었기 때문이다. 그러므로 이러한 것을 감안한다면 터키인들이 영세 자영업에 상당수 종사하고 있음을 추론할 수 있다. 특히 터키인들은 제조공업에 상당수 종사하고 있다. 이러한 결과는 〈표7〉의 직종에 대한 통계에서도 보여지고 있다.

〈표7〉은 소수민족의 기업인들이 종사하고 있는 분야를 나타내고 있는데, 이 표에서 주목할 만한 것은 각 소수민족 집단이 주로 종사하고 있는 산업 분야가 각기 다르다고 하는 점이다. 모로코인은 주로 식당업에 종사하며 두 번째로 소매업에 종사하는 데 반해, 수리남인은 소매업 다음으로 식당업에 종사하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이 차이는 매우 적은 것이다. 반면 도매업의 경우 모로코인에 비해 수리남인이 상대적으로 많이 종사하고 있다. 또한 터키인의 경우는 모로코인

과 수리남인과는 달리 제조공업 분야에 상당수 종사하고 있다. 전체적으로 보면 터키인의 경우 수리남인과 모로코인에 비해 기업인의 수가 더 많은데, 그것은 주로 모로코인과 수리남인이 거의 하지 않는 제조업에 다수 종사하고 있기 때문이다.

지금까지 소수민족의 경제적 지위를 중심으로 살펴 보았는데, 교육과 직업훈련, 그리고 그에 따른 직업적 분포와 실업에 있어서나 네덜란드 소수민족은 경제적으로 낮은 지위를 가지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경제적 지위가 네덜란드 소수민족의 정치적 지위로까지 연결되는 것은 당연하다고 할 것이다. 네덜란드 소수민족의 정치적 진출은 미미한 편이다. 〈표8〉은 주요 도시의 지방의회에 진출한 소수민족 출신의 의원수를 나타낸 것이다.

〈표8〉은 네덜란드 소수민족의 정치적 진출이 그 인구에 비례하여 미약함을 보여주고 있다. 정치적 진출 이외에도 단체를 결성하여 자신의 이익을 보장하는 것 역시 정치적 활동이라고 볼 수 있는데, 역시 활동

〈표 6〉 1993년 암스테르담에서의 소수종족 기업인의 수와 비율

	터키인	모로코인	수리남인
기업인수	1,015	429	915
노동력에서의 비율(%)	12.8	4.7	3.5

출처: Edwin Martens: Minderheden in Beeld (SPVA'98), ISBO, Rotterdam 1999 (<http://www.pscw.uva.nl/imes/stats.htm> 검색일, 2001. 1. 30.)

〈표 7〉 1993년 암스테르담의 소수종족 기업인들의 직업 부문

	터키인	모로코인	수리남인
제조(공)업	224	6	17
도매	141	37	162
소매	183	127	223
식당업	235	143	176
용역	91	49	111
기타	26	18	83
계	900	380	772

출처: Choenni 1997: 61. (J. Rath, 'A game of ethnic musical chairs? Immigrant businesses and the formation and succession of niches in the Amsterdam economy', pp. 26-43. in Body-Gendrot & M. Martiniello (eds.), Minorities in European cities. The Dynamics of Social Integration and Social Exclusion at the Neighbourhood Level, Macmillan Press, 1997.에서 재인용)

이 활발하지 못하다. 예를 들어, 암스테르담의 경우 몇몇의 소수민족 단체들이 결성되어 있는데, 암스테르담 터키여성연맹(ATKB)이나 수리남 예술가 조직(Ons Suriname) 등이 그것이다. 이러한 단체들은 독자적 목적으로 설립되어 암스테르담 지방정부의 보조금을 받고 있다. 그러나 1990년 이후 이러한 단체들은 모두 단체 당 2만 길더에서 10만 길더까지 지급되는 지방정부 보조금에만 의존하게 되었으며, 이 대가로 지방정부는 각 단체의 활동에 개입하고 있다. 이러한 개입은 각 단체로 하여금 자율성을 상실하도록 만들었기 때문에 정치적 활동은 거의 할 수 없는 결과를 낳았다.⁷⁾

다음으로 이들의 정치적 입장을 살펴보면 이들은 상대적으로 녹색당에 대한 지지율이 높은 편이다. 또 부분적으로는 사회당에 대한 지지도도 평균 이상이다. 이를 수치상으로 보면 전체 네덜란드에서 사회당이 획득하고 있는 득표율은 2%에 그치고 있는데, 수리남인과 안틸리스인은 각각 3%와 6%, 그리고 기타 소수민족은 총 6%의 지지를 보내고 있다.⁸⁾ 그리고 녹색당의 경우는 그 차이가 현저한데, 전체 네덜란드에

서 녹색당이 차지하고 있는 득표는 4% 정도인데 반해, 터키인은 16%, 모로코인은 45%, 수리남인은 11%, 안틸리스인은 13%의 지지율을 보이고 있다. 이러한 결과는 소수민족에 대한 정책에 있어서 개방적인 녹색당과 좌파가 상대적으로 높은 득표력을 갖고 있음을 나타내는 것이다.

3. 네덜란드의 소수민족에 대한 정책

현재 네덜란드에서 소수민족에 대한 연구는 세계의 다른 어느 나라보다도 활발하다. 1970년대까지의 연구는 간헐적이고 비체계적으로 이루어졌으나 1980년대 이후에는 교육, 건강, 주택, 고용 문제 등과 같은 분야를 망라한 학문 상호간 연구가 활발하게 되었다. 지난 20년간 네덜란드에서 발표된 소수민족과 이주민에 대한 연구 논문은 약 7000 편에 달하며 이는 하루에 하나 꼴로 발표된 셈이다.⁹⁾ 이러한 결과는 네덜란드 정부의 적극적 지원에 의한 것이다. 네덜란드 정부는 1980년에 처음으로 지중해 연안 국가들로부터 온 노동자들과 이전의 식민지에서 온 이주민들이 네덜란

〈표 8〉 네덜란드 주요 도시의 지방의회에 진출한 소수종족 의원수

	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002
암스테르담	3	4	8	11
로테르담	1	2	2	8
덴하그	1	3	2	6
유폴레히트	0	3	4	6
아인트호벤	2	1	2	1
잔스타트	1	1	3	3

출처: <http://www.pscw.uva.nl/imes/stats.htm> (검색일: 2001. 1. 30.)

드인이며 일시적 방문자들이 아니라는 사실을 공식적으로 인정했다. 동시에 네덜란드 정부는 소수민족을 네덜란드 국민으로 통합하고자 하는 정치적 목적을 위하여 일관성 있는 소수민족 정책을 발전시킬 필요가 있다고 판단하였으며, 이에 따라 1980년 이후 소수민족과 이주민들에 대한 수많은 프로젝트에 국가적 차원의 지원을 시행했던 것이다.

네덜란드에서는 소수민족 연구에 대한 규모의 문제뿐만 아니라 연구가 제도화되는 속도 또한 놀라울 만큼 빨랐다. 예컨대 1978년 네덜란드의 사회문화부 장관은 ACOM이라고 부르는 '문화적 소수민족 연구에 대한 자문 위원회'를 설립하였으며 1983년에 네덜란드 교육과 학부 장관은 다민족 사회 연구를 위한 기구를 암스테르담과 유트레히트에 설립하였다. 이후 계속해서 문화간 커뮤니케이션을 위한 일련의 기구들이 설립되었다. 그리고 1988년에는 NWO라고 부르는 '네덜란드 과학적 연구 기구'가 당시 이미 100명 이상의 연구원을 보유한 SCSEM이라고 불리는 '소수민족에 대한 사회, 문화적 연구 기구'를 공식 인정하였으며 NESRO (Netherlands Foundation for Legal Academic Research), STEGON (Foundation for Research in Theology and Religious Studies in the Netherlands) 등이 설립되어 노동 부문과 종교 부문의 소수민족 문제를 연구하기 시작하였다.¹⁰⁾ 특히 STEGON의 종교적 차원에서의 연구는 네덜란드 소수민족이 주로 이슬람교도들¹¹⁾이라고 하는 점을 감안해서, 문화적으로 상이한 소수민족들을 어떻게 네덜란드인으로서는 통합할 것인가를 고민하는 것으로 네덜란드 정부로서는 매우 주목할 만한 것이었다. 이외에도 전적으로 소수민족 문제만을 연구하는 기구들과 부분적으로 소수민족 문제에 주제가 연관되어 있는 연구소들이 다수 설립되었다. 그리하여 정부와 학계간의 연계로 인해 정부의 통합정책에 대한 경험적 자료를 학계에서 제공하였고 정부는 연구에 대한 지원을 계속하였다.

학계에서의 연구는 주로 민족의 문화적 차이에 집중

되었다.¹²⁾ 정부는 통합을 소수 민족의 문화적 차이를 해소하는 것으로 인식하였다. 암스테르담 대학의 잔 라쓰(Jan Rath) 교수는 이러한 접근이 거꾸로 통합 정책의 원래 의도와는 달리 소수민족이 가진 차이가 당연한 것으로 간주되는 결과를 낳게 되었다고 말한 바 있다.¹³⁾ 그는 이러한 접근법을 소수민족 패러다임(minorities paradigm)이라고 부르는데, 결국 소수민족은 문화라고 하는 심연에서부터 네덜란드인과 구별된다고 하는 사고방식과 맞닿게 되었다고 주장한다. 실제로 라쓰 교수의 주장처럼 네덜란드의 소수민족에 대한 연구는 주로 민족의 문화적 차이, 종교적 차이 등을 강조하는 것들이었다.

네덜란드 정부 정책이 통합정책이라고 했을 때, 이 통합정책이 의미하는 바는 네덜란드 국민이라는 소속감을 갖게 하는 것이었기 때문에 이러한 접근은 당연한 것이었다. 소수민족이 자기를 동일시하는 대상이 네덜란드이어야지 자신들의 민족이어서는 안 된다고 하는 견해가 정책 수립에 있어서 지배적인 것이었다. 때문에 이질적인 문화를 동질화시킴으로서 소수민족의 자기 동일성(identification)을 네덜란드 국민주의(nationalism)로 각인 시키고자 하는 정책은 학계로 하여금 문화적 차이와 종교적 문제를 연구하도록 자극하였던 것이다.

그러나 네덜란드의 소수민족은 경제적, 사회적, 정치적 지위에 있어서 아직도 하층을 형성하고 있으며 네덜란드인과의 격차가 여전히 존재한다. 물론 이들 소수민족은 자신들 나름의 문화를 유지하면서 네덜란드인에 동화되지 않고 있다. 그들은 여전히 이슬람교도들이며 여전히 전통음식을 먹는다. 라쓰 교수는 때문에 '소수민족 패러다임'은 잘못되었다고 비판하면서, 학계와 정부 정책 입안자들은 '소수민족화 패러다임(minorization paradigm)'으로의 패러다임 전환을 이루어야 한다고 주장한다. 민족의 문화적 차이는 인정할 수밖에 없다고 하는 주장이며, 민족의 문화적 차이는 통합의 대상이 아님을 강조하는 것이다.

4. 결 론

그렇다면 소수민족에 대한 정부 정책은 어떠해야 하는가? 이에 대해 라쓰 교수는 현재의 소수민족은 문화적 차이를 가진 원래부터 소수민족이었기 때문에 소수민족인 것이 아니라, 사회적 그리고 특히 경제적 소수민족화를 통하여 소수민족이 되었다고 주장한다. 물론 문화적 차이는 엄존 하지만, 그것은 통합의 대상이 아니고 오직 그들의 경제적 차별을 해소하는 길이 네덜란드 소수민족 정책의 본질이 되어야 한다는 것이다.¹⁴⁾

현재 네덜란드의 소수민족에 대한 정책은 기본적으로 통합정책이다. 그러나 이에 대한 비판들이 등장하고 있기 때문에 네덜란드 소수민족에 대한 정책은 변화될 수도 있을 것이다. 그렇지 않다면 현재 드러나고 있는 네덜란드 소수민족의 낮은 사회 경제적 지위는 통합정책의 결과가 아니라 아직 끝나지 않은 통합 정책의 부분적 결과로서, 보다 더 적극적으로 통합정책을 추진해야 한다고 결론이 날 수도 있다. 지난 시기 앞서 살펴본 도표들에서 드러나는 바와 같이 시간이 갈수록 소수민족의 지위가 상승하고 있기 때문이다. 따라서 네덜란드의 통합정책이 계속 유지될 것인지 혹은 변경될 것인지는 현 상황으로서는 매우 유동적이라고 할 수 있다.

네덜란드의 소수민족 문제가 드러내는 사실은 두 가지이다. 하나는 현 시기 '근대' 시대에 존재하는 국민으로 통합되지 않은 민족이 엄연히 존재한다는 사실이며, 또 하나는 지난 시기 동안 네덜란드 정부는 '근대' 적 사고방식에서 정책을 입안하고 실행해 왔다는 것이다. 근대적 사고방식 하에서는 통합되지 않은 민족이 엄연히 존재한다는 사실은 단지 아직도 근대의 기획이 끝나지 않았음을 의미할 뿐이며 네덜란드 정부는 통합정책을 지속해야 하는 것으로 인식할 것이다. 이에 반한 사고방식은 현재를 포함하는 지금도 전혀 '근대' 적이지 않은 것이 존재한다는 사실로부터 개념으로서의 '근대'와 시기로서의 '근대'를 구분하고 근대적 사고방식의 무의미성을 지적할 것이다. 이들은 네덜란드 통합정책의 국민통합적 문화 정책의 성격을 바꾸고자 할 것이다.

이 문제에 대한 논란은 지금도 진행중이다. 다만 지금 이 시기 이러한 문제가 제기되었다는 것만으로도, 근대적 사고방식에 대한 입장이 다소 바뀌어 가고 있다는 것을 실감케 하는 것만은 틀림이 없다. 이것이 네덜란드 소수민족 정책의 현재이다.

- 1) <http://www.nidi.nl/pushpull/dest/indexdest.html>, 검색일. 2001. 1. 31.
- 2) J. Rath, *Minorization: The Social Construction of 'Ethnic Minorities'*, 1991, p. 280.
- 3) J. Rath, "Unraveling the Rag Trade," *Immigrant Entrepreneurship in the Garment Industry in Britain, France, the Netherlands and the USA* (Berg Publishers, 2001). <http://home.pscw.uva.nl/rath/ImmEnt/garment2.htm>, 검색일. 2001. 1. 30.
- 4) J. Rath, "Unraveling the Rag Trade," *Immigrant Entrepreneurship in the Garment Industry in Britain, France, the Netherlands and the USA* (Berg Publishers, 2001). <http://home.pscw.uva.nl/rath/ImmEnt/garment2.htm>, 검색일. 2001. 1. 30.
- 5) A. J. Van Heelsum, *The ethno-cultural position of second-generation Surinamese in the Netherlands* (Het Spinhuis, 1997).
- 6) <http://www.nidi.nl/pushpull/dest/indexdest.html>, 검색일. 2001. 1. 31.
- 7) A. Heelsum & R. Penninx, "Evaluating intergration and participation policies for immigrants and minorities in an Amsterdam district: Oost," UNESCO MOST report, pp. 38-44.
- 8) <http://www.pscw.una.nl/imes/stats.htm>, 검색일. 2001. 1. 31.
- 9) J. Rath, "Ethnic minority studies in the Netherlands," in P. Ratcliffe ed., *Sociology, the State and Social Change* (Macmillan Press, 1999), p. 1.
- 10) *Ibid.*, p. 3.
- 11) 북아프리카와 소아시아 지방에서부터 온 이주민들은 주로 이슬람교도들이었다. 이에 대한 연구로는 A. Meyer, J. Rath, K. Groenendijk, R. Penninx, *Western Europe and its Islam: The Netherlands, Belgium and Great Britain React to an Emerging Religious Community?* (Spinhuis Publishers, 1996) 참조.
- 12) J. Rath, *op. cit.*, p. 280.
- 13) *Ibid.*, p. 280.
- 14) *Ibid.*, p. 280.

스위스의 민족문제

스위스는 전통적으로 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 로망쉬어 등 4개의 언어가 국어로 규정된 다언어 국가라는 특징을 지닌다. 다언어 공존의 역사는 스위스 연방의 성립 과정에서 언어의 균열이 주요한 갈등 요인으로 작용하지 않았고, 아울러 초기 지역간 갈등해결에서 발전되어 온 동맹국의 중재, 비공식적 타협 등 분쟁해결의 수단과 문화가 정착되어 언어 갈등의 분출을 사전에 예방할 수 있었기 때문이었다. 1990년대 후반기에는 유럽 이외 지역의 이민을 규제하기 위해 지역별 쿼터제 등을 골자로 하는 새로운 이민정책을 실시하고 있다.

조화성 / 본원 연구원

스위스는 26개의 주(canton)로 구성된 연방국가이며 민족 문제에 있어서는 다언어국가(multilingual State)라는 특징을 지닌다. 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 래토-로망쉬어(Rhaeto-Romansch) 등 4개의 언어를 공식적인 국어로 규정하고 있다. 다언어 국가라는 특징은 민족 기원에서 그대로 나타난다. 독일계가 65%, 프랑스계가 18%, 이탈리아계가 10%, 로망쉬가 1%, 그리고 여타 국가출신들이 6%를 차지하고 있다.¹⁾

스위스는 민족구성의 다양함과 다언어의 사용이라는 상황에서 문화적, 제도적 측면에서 민족적, 언어적 갈등을 완화시켜 왔다. 그리고 스위스에는 엄격한 의미에서 전통적인 소수민족의 문제가 존재하지 않는다.

소수민족으로 분류될 수 있는 유일한 집단은 방랑자(nomads)들이다. 그런데 이들은 대부분 정착했으

며, 단지 4,000-5,000명 정도만이 아직 거리에서 생활하고 있다. 이들의 대부분은 스스로를 제니쉬(Jenisch)로 부른다. 따라서 스위스의 민족문제의 주요 초점은 이민에 따른 외국인 문제라고 할 수 있다. 스위스의 인구 구성에서 외국출신 인구는 전체인구의 19.6%(1999년)을 차지하고 있다. 따라서 이 글에서는 전통적 민족문제인 다언어의 공존의 역사 문화적 기원을 살펴보고 근래의 문제로서 외국인의 이민의 현황과 논의를 소개하고자 한다.

1. 스위스의 인구 및 민족 구성 현황

〈표1〉에서는 스위스의 외국인 구성이 전체인구의 19.6%로 매우 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 높은 외국인의 구성 수치는 스위스의 당면한 주요한 문제가 이들 외국인의 사회적 통합이라는

〈표1〉 스위스 인구 및 외국인 수(1999년)

총 계	7,164,444명	100.0%
스위스인	5,757,814명	80.4%
외국인	1,406,630명	19.6%

출처 : 스위스 통계청(http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/ed0103.htm)

〈표2〉 외국인의 인구비중과 귀화자 수

(단위 : 천 명)

	1994	1995	1996	1997
전체 인구	7,019.0	7,062.0	7,085.0	7,094.0
외국인 비중(%)	18.6	18.9	19.0	19.0
귀화자 수	13.8	16.8	19.4	19.2
이태리 출신	3.3	4.4	5.2	5.0
구유고슬라비아	1.8	2.5	2.8	3.0
터키	1.0	1.2	1.4	1.8
프랑스	0.9	0.9	1.0	1.0
기타 국가	6.8	7.9	8.9	8.4

출처 : OECD, Trends in International Migration, 1999, p. 211.

점을 보여주고 있다.

또한 〈표2〉에서 보여주고 있듯이 외국인의 귀화가 1997년 19,200명(외국인의 1.4%)인 점, 그리고 출생한 어린이 중 외국인 태생이 27%(1997)²⁾인 사실을 고려하면 스위스에서 외국인 정책의 중요성을 강조할 수 있다.

〈표2〉를 보면 외국인의 인구비중은 1995년 18.9%를 기록한 후 19%를 보이고 있다. 높은 외국인 비중에 따라 스위스에서는 외국인의 인구 비중을 18%아래로 떨어뜨리는 계획을 세우고 이민에 대한 규제를 추진하고 있다.

또한, 〈표3〉을 보면, 외국인의 절대적 수는 130만 명 수준에서 1999년에는 140만 명에 이르고 있다. 그리고 귀화자의 비율인 1996년과 1997년의 2.0%는 독일의 경우가 2%가 되지 못한 점을 보았을 때 적지 않은 것으로 판단할 수 있다. 스위스 국적을 획득하는 외국인의 출신국은 주로 EU/EFTA 국가들이 절대적이다. 전체 귀화자의 약 43%를 차지하고 있다. 또한 다른 유럽국가들이 32%를 차지하고 그 뒤를 아시아, 아랍계가 잇고 있다. 국가로는 이탈리아가 제일 많이

획득하고 있다.

2. 스위스의 주요 민족 문제

스위스의 전통적인 민족적 특징은 다언어의 사용이다. 다언어의 사용은 스위스 연방 성립과정에서 독일어 사용 이외에 다른 언어를 사용하는 주와 민족을 통합하는 과정에서 발생하게 된 것이었다. 민족적 구성을 보면, 독일계가 65%, 프랑스계가 18%, 이탈리아계가 10%, 그리고 로망쉬가 1%, 차지하고 있다.

따라서 스위스의 핵심적 민족문제는 스위스의 다언어의 사용과 더불어 소수민족 문제로는 외국인의 유입에 따른 외국인 문제가 된다.

1. 다언어의 공존

스위스 연방헌법은 4개 언어에 대해 공식적인 국가 언어로 인정하고 있다. 아울러 소수 언어인 로망쉬어는 사용인구가 1%도 되지 않지만 국어로 인정하고 그 사용을 권장하고 있다. 이는 1996년 3월 통과된 헌법 116조에 규정되어 있다.

〈표3〉 외국인의 수와 귀화자 비율

(단위 : 명)

년 도	외국인 수	귀화자 수	귀화자 비율(%)
1994	1,305,534	13,800	1.12
1995	1,334,718	16,800	1.58
1996	1,346,150	19,400	2.08
1997	1,347,860	19,200	2.03

출처 : 스위스 통계청(http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/ed0103.htm)

〈표4〉 4개 국어별 사용 인구

언어	독일어	프랑스어	이탈리아어	레토-로망쉬	기타
사용인구	63.3%	19.2%	7.5%	0.6%	8.9%

출처: 유엔인권사이트([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.270.Add.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.270.Add.1.En?Opendocument))

아울러 주(canton)별 언어사용을 보면 독일어의 사용이 가장 많으며 여러 언어를 동시에 사용하는 주도 상당하다. 17개 주가 독일어를 사용하고 있으며, 4개 주는 프랑스어, 1개 주가 이탈리아어를 사용하고 있다. 또한 베른(Bern), 프리부르(Fribourg), 발레(Valais) 주는 독일어와 프랑스어를 동시에 사용하고 있다. 그라우빈덴(Graubünden)은 독일어, 프랑스어, 이탈리아 등 세 개의 언어를 사용하고 있다.

종교의 구성은 압도적 다수가 카톨릭과 개신교로 구성되어 있다. 그런데 카톨릭과 개신교가 양분하고 있어 종교적 균열과 대립이 극심했음을 알 수 있다. 종교적 대립은 다른 한편으로 갈등의 분출, 이의 조정과 타협의 문화와 수단을 발전시키는 역사적 계기로 작용하면서 다언어 사용의 공존을 강화하는 토대가 되었다.

스위스의 언어적 다양성은 국가건설과정으로부터 비롯된 것이었다.³⁾ 16세기 이후 주로 독일언어를 사용하는 스위스 연방이 주변 지역으로 확대되면서 프랑스, 이탈리아, 로망쉬 언어를 사용하는 주를 포괄하게 되었다.

특히 초기 연방은 각 주별 독자적인 자율성의 전통을 유지하고 있었다. 이러한 주별 자율성이 언어의 다양성을 용인하는 하나의 요소로 작용하였다. 프랑스 혁명 이후 프랑스의 침입과 지배로부터 기존의 연방은 붕괴되면서 헬베틱(Helvetic) 공화국으로 대체되었다. 그런데 프랑스는 프랑스어 및 이탈리아어를 동등하게 대우할 것을 명령하면서도 독일어 역시 그 지위를 보존시켰다. 따라서 독일어와 프랑스어, 이탈리아

어가 동등한 지위를 점하게 되었다. 헬베틱 공화국은 단명했지만 스위스 역사에서 공식적인 다언어의 사용과 언어의 동등성의 시초가 되었다. 이는 스위스의 언어 다양성과 동등성이 외부로부터 주어졌다는 점을 보여준다.

스위스 역사에서 언어의 균열과 대립은 최소화되었다. 1798년 전까지 연방의 정치과정에서 언어의 다양성은 이슈가 되지 못하였다. 언어사용의 평등성의 문제는 프랑스의 침입이라는 외부로부터 부여된 것이었다.

연방 초기의 언어적 갈등의 부재가 스위스의 역사에서 다른 갈등이 부재했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 초기 갈등의 축은 연방 내의 산지 주와 농촌 주간의 대립과 도시와 농촌 주간의 대립이었다. 또한 종교개혁으로부터는 종교적 분할이 균열의 주된 축이었다. 그리고 19세기에는 자유주의와 카톨릭 보수주의간의 갈등이 정치적 영역을 장악했으며, 이는 20세기 정당에도 종교와 사회계급이 주된 요소로 작용하고 있다.

따라서 언어의 문제는 최대한 정치적 의미를 확대했을 조차도 여러 정치적 갈등 중의 하나일 뿐이었다. 따라서 스위스에서 언어적 갈등과 균열은 상대적으로 늦게 나타났으며, 주된 균열인 종교와 사회계급에 비해 부차적 지위를 점하게 된 것이다.

또한 초기 갈등해결의 방안은 다언어 공존에 중요한 영향을 미쳤다. 즉, 구 연방은 종교적 갈등이 발생하기 전에 도시와 농촌간의 갈등해결에 상당한 기술을 발전시켰다. 이는 분쟁해결에 있어 동맹국에 의한 중재, 비공식적 중재, 그리고 우호적인 타협을 통해

〈표5〉 종교 구성

종교	카톨릭	개신교	구카톨릭	이슬람교	그리스정교	유대교	무신앙
인구(%)	46.7%	40%	0.2%	2.2%	1%	0.3%	7.4%

출처: 스위스 통계청(http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/ed0103.htm)

〈표6〉 스위스인과 외국인의 이민의 규모

(단위 : 명)

	1998	1999
입국자 수	95,955	107,953
스위스인	23,753	24,276
외국인	72,202	83,677
출국자 수	94,778	91,804
스위스인	30,761	29,024
외국인	64,017	62,780
순 이민	1,177	16,149
스위스인	-7,008	-4,748
외국인	8,185	20,897

출처 : 스위스 통계청(http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/ed0103.htm)

갈등을 해결하는 수단을 말한다. 이러한 갈등해결의 수단의 개발은 스위스가 다언어 국가가 되기 전에 이루어진 것으로 근대적 대중정치의 도래의 시기에도 굳건하게 정치적 문화로 정착하고, 새로운 분쟁이슈나 언어 갈등에도 적용될 수 있었다.

따라서 스위스의 다언어 공존은 한편으로는 언어적 갈등의 요소들이 국가건설과정에서 다른 갈등요인들보다 부차적인 요소로 작용한 점에 기인한다. 즉 스위스의 갈등은 초기에는 도시와 지방간의 갈등이었고, 이후에는 종교적 갈등이 중요했다.

아울러 스위스에서 초기부터 발전했던 갈등해결의 문화와 수단이 중요한 역할을 하였다. 즉, 동맹국을 통한 중재, 비공식적 타협 등의 분쟁해결 수단과 문화가 다언어 공존을 실현시키는 요인으로 작용한 것이다.

2. 소수민족 문제

스위스의 소수민족은 제니쉬(Jenisch)로, 이들은 집시들이다. 이들은 1926년 집시 어린이들에 대한 원조법이 시행되는 등 박해를 받았다. 그러나 1972년 이 법이 폐지되면서 과거 이들에 대한 박해에 대해 인정이 있었으며, 1,900명의 회생자들에 대해 1천1만 프랑(스위스)의 금액의 지원이 제공되기도 했다.⁴⁾

이들에게는 헌법상 거주지 자유, 문화적 독자성을 유지하며, 독자적인 언어사용이 허용되었다. 이들의 대부분은 정착생활을 하게 되었으며, 단지 4~5천 명

정도만이 아직 거리에서 생활하고 있다.

3. 이민현황과 외국인 문제

스위스에 입국하는 외국인의 규모는 1999년 83천 여명으로 나타났다. 이는 1997년까지의 이민의 하락 추세의 반전으로 볼 수 있다. 이민의 수에 있어 1993년부터 1997년까지는 감소추세였다. 이는 주로 구 유고슬라비아로부터의 이민의 감소에 따른 것이었다.

스위스의 인구증가율에서는 스위스인이 차지하는 비중은 낮고 외국인 노동자의 비율이 높다. 스위스의 높은 외국인 비율은 주로 1960년부터 1970년 사이의 대규모의 외국인 노동자 유입에 따른 것이었다. 경제 성장에 따른 노동력의 수요 증대는 외국인 노동자에 의충당되었다. 1973년에 약 105만 명의 외국인이 거주하여 전체 인구의 16%를 차지하게 되었다. 그리고 1973년 이후 오일쇼크와 경기후퇴로 외국인 노동자의 수는 감소하여 1984년에는 외국인 수가 73만명 수준으로 떨어지기도 하였다.

외국인 출신국은 〈표6〉에서 나타나듯 이탈리아와 유고슬라비아가 많다. 전체 외국인의 1/4가량을 차지하고 있다. 외국인 노동자들이 종사하는 직종은 주로 상업, 은행, 보험업(21%), 금속과 기계공구(17%), 호텔 및 식당(12%), 빌딩 엔지니어링(11%) 등이다. 스위스에서 호텔, 교육, 의료보건, 상업, 금속 및 기계공구 직종이 새로운 외국인 노동자의 55%를 채용하

〈표7〉 외국인의 출신국가별 구성(1999)

전 체	1,406,630명	100.0%
이태리	329,773	23.4
구 유고슬라비아	337,090	24.0
포르투갈	135,727	9.6
독 일	103,701	7.4
스페인	87,624	6.2
터 키	80,630	5.7
프랑스	59,879	4.3
유럽기타	119,577	8.5
아시아	67,386	4.8
미 국	46,955	3.3
아프리카	35,446	2.5
오스트레일리아	2,568	0.2
비 국가(Stateless)	274	0.0

출처 : 스위스 통계청(http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/ed0103.htm)

고 있다.⁵⁾

외국인의 거주허가를 보면, 외국인구의 약 27%는 1년간의 거주허가를 지니고 있고, 거주하고 있는 외국인의 80%이상은 스위스에 5년 이상 살고 있다. 전통적으로 이탈리아가 많은 인구를 차지하고 있지만 1974년 이후 감소추세에 있다.

유입된 외국인 노동자의 구성을 보면, 1997년 기준 85만 명 중, 3분의 2는 영구히 정착한 이민자들로 구성되었고, 약 1/5는 1년간의 거주 허가를 받고 있다. 그리고 17%는 국경을 넘어오는 노동자이며, 1.5%는 계절 노동자이다. 외국인 노동자는 스위스 전체 노동 인구에서는 4분의 1 가량을 차지하고 있다.

4. 외국인 정책

스위스는 인구의 약 19%가 외국인으로 유럽에서도 외국인이 많은 국가에 속한다. 외국인에 대한 기본적인 정책은 외국인의 유입을 억제하는 정책과 동시에 국내에 거주하는 외국인에 대한 사회적 통합을 높이는 것이다.

스위스의 외국인 정책을 다룬 외교정책보고서(2000)⁶⁾에 따르면, 이민의 잠재성이 가장 많은 곳으로 동유럽과 남부 지중해연안 지역으로 진단하고 있다. 아울러 이들 지역으로부터 이민은 이미 과거의 식

민지의 역사적 연결, 혹은 초기 노동시장 정책에 의해 유입되어 정착한 같은 민족출신의 이민자(스위스의 경우는 유고슬라비아 및 터키)들이 있는 곳으로 이어질 것으로 보고 있다.

또한 이민의 증대에 따라 거의 모든 서유럽 국가들은 망명법(asylum legislation)을 강화하고 있다고 평가하면서 무제한적인 이민의 확대는 국내에 큰 갈등과 긴장을 유발할 수 있다고 진단하고 있다. 또한 이 보고서에서는 이민의 중요성을 유럽 선진국의 인구변화와 더불어 진단하고 있는데, 출산율의 저하, 그리고 고령화사회에 따른 연금문제를 무시할 수 없다는 것이다. 즉, 향후 20년 동안 퇴직 고령자들에게 연금을 지불할 수 있기 위해서는 적어도 2천만 명의 노동인력이 서유럽에 정착해야 한다는 것이다.

따라서 이민 문제에 대한 상호 충돌하는 양 측면을 알 수 있다. 대규모의 이민이 사회의 갈등과 통합의 문제를 일으킬 것으로 염려하면서도 현실적인 경제적 요구에 따른 이민의 필요성을 인정하고 있는 것이다. 경제 발전이 이민에 의존할 수밖에 없다고 판단하는데, 대표적으로는 농업, 건설업 및 관광 등은 이민 노동자에 의존할 수밖에 없다는 것이다.

1. 외국인 정책의 세 가지 모델

스위스의 외국인에 대한 정책은 세 가지 그룹 모델

(three circle model)에 기반하고 있었다. 첫째 그룹인 내부 그룹(inner circle)은 유럽연합에 속한 국가들로 이들 국가출신의 외국인들은 자유스럽게 이민할 수 있다. 그리고 미국이나 캐나다 등은 중간그룹(middle circle)으로 제한된 형태지만 비교적 이민이 자유스럽다.

그러나 세 번째 그룹인 외부그룹(outer circle)은 비 전통적인 유입국가로 이들 출신 외국인은 고급의 기술을 지니거나 훈련 코스에 속하는 경우를 제외하고 이민을 올 수 없다. 중간그룹과 외부그룹의 국가를 나누는 기준은 “인권에 대한 존중, 유럽적 문화, 안정된 경제관계 유지, 해당 국가로부터의 전문가의 유입 필요” 등이었다.

스위스의 높은 외국인 비중으로부터 외국인 정책에 대한 논의와 모색이 있어왔다. 1990년대의 이민정책의 논의와 변화가 그것이다. 스위스의 외국인 정책은 상호 갈등하는 양면적인 정치적 압력에 의해 이루어졌다. 즉, 인적이동의 자유를 촉진하는 정치적 압력으로는 유럽연합과의 쌍무적 협정의 체결과 다른 한편으로는 외국인의 인구를 제약하려는 국내적 제약의 정치적 압력이 존재했다.

2. 새로운 이민정책

이민법의 개정을 둘러싸고 1993년 광범위한 논쟁이 일어났다. 이민정책의 변화가 정책의 우선 순위에 올랐고 1996년 전문가 집단이 새로운 이민정책을 입안하여 1997년 제출하도록 되었다. 1997년의 새로운 정책제안은 이민에 관해 새로운 틀을 형성하는 변화는 심각한 법적, 도덕적, 정치적 문제를 야기시킬 것으로 보고 이를 배제하면서 5가지의 우선 정책을 제시하였다.⁷⁾

5가지의 우선정책은 이민의 허가정책, 통합정책, 배제 및 송환정책, 그리고 이민에 관한 외교정책, 정보와 교류정책이었다. 허가정책에서는 기존의 세 가지 그룹 모델을 양자 모델로 전환할 것을 제안하였다.

양자모델은 EEA 국가군과 여타의 국가군을 구분한 것이었다. 이러한 양자모델은 EEA 국가군의 인적인 이동의 자유를 점진적으로 도입하면서 다른 지역에 대해서는 엄격한 쿼터제를 실시하는 것이었다.

통합정책에서는 연방차원에서 통합의 공약을 제안했는데, 이는 연방외국인 위원회가 통합을 촉진할 수 있는 실제적 조치를 취하고 이를 충분히 재정적으로 뒷받침할 수 있는 강력한 구조를 지녀야 한다는 것이었다.

연방위원회는 새로운 이민정책을 적극 수용하였다. 세 가지 모델에 대한 수정은 연방의 외국인 정주법에 수용되었다. 외국인의 수를 제한하는 법개정이 추진되었는데, 이는 계절 노동자들과 외국인의 가족결합에 직접적 압박을 가할 수 있는 것이었다.

그러나 2000년에 실시된 외국인의 인구비중을 18%로 제한하는 계획에 대한 국민투표는 부결되었다. 1970년 이래로 외국인의 이민을 제한하는 투표가 네 번 있었지만, 모두 부결되었다. 그리고 유럽연합과의 쌍무 협정은 1999년에 인적이동의 자유의 점진적 확대 합의로 결과되었다.

5. 결 론

스위스의 전통적인 민족적 특징은 다언어 공존의 국가라는 점이다. 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 그리고 로망쉬어 등 4개의 국어가 인정되고 있다. 특히, 로망쉬어는 사용인구가 1%도 되지 않지만 다언어 공존의 전통에 따라 국어로 인정받고 있다.

이러한 스위스 다언어 공존의 요인은 역사적으로 스위스연방의 건립과정에서 찾아볼 수 있다. 즉, 스위스연방은 초기 독일어 사용 주(canton)를 중심으로 건설되었다가, 점차 프랑스, 이탈리아 지역으로 확대되면서 다언어 사용의 토대가 형성되었다. 초기 다언어 사용이 가능했던 것은 외부로부터 프랑스에 의해

독일어를 비롯한 프랑스어, 이탈리아어가 동등한 대우를 받아야 한다는 압력으로부터 주어졌다.

이후, 스위스의 다언어 공존은 한편에서 스위스의 주된 갈등의 축이 도시와 농촌 주간의 대립, 그리고 종교와 사회계급간에 형성되면서 언어적 균열이 대립의 주요한 축으로 형성되지 못한 점에 근거한다. 또한 스위스의 초기 도시와 농촌간의 갈등을 해결하는데 습득했던 타협과 공존의 기술이 언어를 둘러싼 갈등을 사전에 예방하고 조기 해소하는 문화와 수단으로 적용된 것으로 볼 수 있다.

따라서 근래의 스위스의 주된 민족문제는 외국인 노동자의 대규모 유입과 거주에 따른 이민문제이다. 1960년대 경제성장을 위한 외국인 노동자의 유입이 그 동인이었다. 외국인은 전체인구의 19%를 차지할 정도로 높은 비중을 차지하고 있다.

외국인 노동자는 사회적 문제를 야기한다는 인식과 더불어 현실적인 경제적 요구로부터 그 필요성이 동시에 인정되는 것이었다. 따라서 적절한 규모와 유입 국가에 대한 규제가 실시되었다. 이는 세 가지 그룹모델에 따른 것으로, 유럽지역 국가들로 제 1그룹을 형

성하여 이들로부터 점진적인 인적교류의 자유를 추진하고 다른 그룹의 이민은 엄격한 조건에 따른 제약을 두는 것이었다.

1990년대 후반에 들어 이러한 세 가지 그룹모델을 수정하는 더 엄격한 이민의 승인정책을 추진하고 동시에 거주하는 외국인에 대한 통합을 강화하는 정책의 수정이 이루어졌다. 체계적인 이민정책이 수립되었다. 이에 따라 외국인의 비율을 19%에서 18%로 제약하는 전환이 시도되었지만 투표에서는 거부되었다.

이러한 스위스의 이민정책의 내용과 변화는 스위스의 이민정책이 국내에 거주하는 외국인에 대해서는 사회적 통합을 강화하면서 동시에 새로운 이민에 대해서는 제약, 조절하려는 정책방향을 취하고 있음을 보여준다. 아울러 새로운 이민 정책은 이민의 출신지역과 국가를 엄격히 통제하여 유럽 중심의 선별적 이민을 통해 다른 지역으로부터의 이민에 따른 경제적, 사회문화적 통합에 부정적 요인들을 사전 예방하는 것이라고 볼 수 있다.

1) <http://www.infoplease.com/ipa/A0108012.html>, 검색일: 2001. 1. 30.

2) 스위스 통계청(http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/ed0103.htm), 검색일: 2001. 1. 30.

3) Kenneth D. McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland* (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1983), pp. 46-47.

4) 유엔인권웹사이트([http://www.unhchr.ch/tha/doc.nsf/\(symbol\)/CERD.C.270.Add.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tha/doc.nsf/(symbol)/CERD.C.270.Add.1.En?Opendocument)), 검색일: 2001. 1. 25.

5) "Switzerland," OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 212.

6) "New Foreign Policy Report of the Federal Council," Foreign Policy Report 2000(<http://www.eda.admin.ch/eda/e/home/recent/rep/forpol.html>), 검색일: 2001. 1. 28.

7) "Switzerland," *op. cit.*, 1999, p. 213

미국의 민족정책

미국은 초기 이민과정에서 영국계 중심의 사회 문화적 통합을 이룩하였고, 세계 곳곳의 지역과 국가로부터 이민이 이루어진 특징을 지녔다. 따라서 국가형성은 이미 확정된 주류 문화로의 끊임없는 동화와 차별이 동시에 이루어진 과정이었다. 20세기 후반의 새로운 이민 흐름, 즉 히스패닉계와 아시아계의 이민 증대는 미국 사회의 인적 구성을 변화시키고 있지만, 기존의 백인 중심 사회라는 근본 성격은 바뀌지 않을 것으로 보인다. 오히려, 소수 인종간 경쟁과 대립이 심화되는 상황이다.

조화성 / 본원 연구원

이민에 의해 형성된 미국 사회는 개방적인 이민의 확대와 공존의 추구라는 흐름과 이와 더불어 인종간 갈등과 불평등이라는 상이한 요소들을 동시에 표출하고 있다. 즉, 초기 이민과정에서 기득권을 획득한 인종 및 민족의 문화에 동화하는 것과 다른 한편으로 동화될 수 없었던 인종 집단과 그 갈등도 분명하게 유지되고 있는 것이다.

20세기 중반 이후 중남미 지역과 아시아 지역으로부터 이민의 확대는 미국사회의 인구변화를 가져오고 있다. 그런데 이러한 변화 과정에서도 미국의 국가건설에서 보여주었던 양면성이 동시에 표출되고 있다.

이민의 양적 증대에 따라 소수민족의 지위를 고양시킬 수도 있지만, 동시에 기존 다수 민족의 경계의 반응과 정책도 나타나고 있다. 미국의 인적 변화에 대한 경계의 입장에는 과장된 측면이 있다. 실제 전체 인구 중 이민자가 차지하는 비율은 20세기초 보다 높지 않을 뿐만 아니라 다수 민족의 수적 비중은 여전히 월등히 높고 영향력은 감소되지 않고 있다. 이 글은 이러한 시각에 따라 미국의 이민과정에서 형성되어 지속되고 있는 이민의 특성과 인종간 구성을 통해 미국 민족문제의 주요한 내용을 살펴보고자 한다.

〈표1〉 미국 이민의 총 인원과 출신지역별 분포 : 1820-1977년

(단위 : 명)

지 역	이민의 숫자(%)
유럽	36,126,807(75.1)
북남미주	8,784,241(18.3)
아시아	2,610,164(5.4)
아프리카	121,723(0.3)
오스트레일리아	115,843(0.2)
뉴질랜드	
태평양제도	24,434(0.05)
미 상	280,311(0.6)
합계	48,063,523(99.9)

출처 : 최현·이광규 공저, 『다민족국가의 민족문제와 한인사회』 (집문당, 1998), 84쪽.

〈표2〉 미국 인구의 인종별 분포

(단위 : %)

인종	1987	1999	2020	2025
백인(히스패닉 제외)	77.6	71.9	69.5	62.4
흑인	12.1	12.1	14.3	13.0
히스패닉	7.9	11.5	11.1	17.6
동양인과 기타	2.4	4.5	5.1	7.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0

출처 : 미국 이민통계국(<http://www.ameristat.org/racethnic/census.htm>)

* 2020년과 2025년은 인구통계국의 예측치임.

1. 미국의 인종 및 민족구성과 변화

미국에는 독자적인 민족적 기원을 지닌 미국민족이 존재하지 않는다. 이는 미국의 국가건설과 국민형성이 주로 다른 대륙으로부터의 이민에 의해 이루어졌고, 아울러 미국의 사회와 문화에 있어 인종과 민족의 변수가 핵심적 요소임을 보여준다.

〈표1〉은 미국의 형성과정에서 대략 5,000만 명이상이 이민했음을 보여준다. 또한 이민의 출신지역 역시 유럽이 많은 비중을 차지하고 있지만, 출신 지역의 분포와 범위에 있어 세계 곳곳의 국가를 포괄하고 있어 미국사회의 인종 및 민족적 다양성을 나타내고 있다.

아울러 미국사회의 인종 및 민족 구성의 특징은 〈표2〉를 통해 살펴볼 수 있다. 첫째로 흑인과 히스패닉계의 구성비의 변화이다. 흑인의 비중은 큰 변화를 보이지 않고 있는데 반해 히스패닉계는 급격한 증가를 보이고 있다는 점이다. 2025년의 예측치에서는 히스패닉계가 흑인을 추월하는 것으로 나타나고 있다.

이러한 변화는 〈표3〉의 인종별 출산율을 통해서도 나타난다. 미국의 소수민족 및 인종들은 전체인구 비중에서는 28%를 차지하고 있지만, 출산율은 40%를 점하고 있다. 또한 흑인의 출산은 1990년 2.5명에서 1997년 2.2명으로 낮아졌다. 1993년부터는 히스패닉 여성의 출산율이 흑인을 넘어서고 있다. 1997년

히스패닉의 출산율은 3.0명으로 제일 높은 점을 감안하면 히스패닉계가 인적 구성에 있어 흑인을 제치고 제2의 지위를 점하게 될 것으로 보인다. 이러한 인적 구성의 변화는 히스패닉의 정치적 비중과 지위를 더 상승시킬 요소로 작용할 것으로 보인다.

그러나 인적구성의 변화로부터 흑인보다 더 정치적 비중을 가질 것으로 판단하기는 어렵다. 미국사회에 이미 확립된 기반, 경제력, 교육의 정도 등 여타 다른 요소들에 대한 진단이 필요할 것이다. 오히려 각 주 별로 흑인과 히스패닉간의 갈등과 충돌 확산이 현실화되고 있다.

그리고 미국의 인종 및 민족별 구성에서 파악할 수 있는 두 번째 특징은 백인들의 인적 비중이 줄어들었지만, 2020년, 2025년 예측치에서 보여주듯이 60% 이상을 유지한다는 점이다. 이는 유색인종의 비중이 늘어나고 있지만 여전히 백인(특히, WASP)들이 다수를 차지하고 있고, 이들의 정치, 사회적 역할 역시 줄어들지 않을 것이라는 점이다.

이러한 점은 소수인종 및 민족의 의회 진출에 있어서 단적으로 나타나고 있다. 1960년대 이래로 흑인, 히스패닉 등 소수 민족의 의회 진출은 확대되고 있다. 또한 히스패닉계의 의회진출이 흑인을 넘어서는 현상이 나타나고 있다.

그러나 〈표4〉에서 알 수 있듯이 여전히 거의 90%에 가까운 의원들은 백인 출신들이다. 이는 백인들의

〈표3〉 인종별 여성 1인당 출산율(1997년)

(단위 : 명)

미국 평균	백인	흑인	히스패닉	아시아	원주민
2.2(390만)	1.8	2.2	3.0	1.9	2.0

출처 : 미국 이민통계국(<http://www.ameristat.org/racethnic/census.htm>)

〈표4〉 의회에서 소수민족의 대표성(106회 의회 선출 의원수)

(단위 : 명)

총 의원수	백인	흑인	히스패닉	아시아계	인디언
535	474(88.6%)	37(6.9%)	18(3.4%)	5(0.9%)	1(0.2%)

출처 : 미국 이민통계국(<http://www.ameristat.org/racethnic/census.htm>)

〈표5〉 이민자 수와 전체 인구 중 구성 비율

(단위 : 천 명)

년 도	1850	1900	1970	1998	총인구(1999)
인구 수	2,200(9.7%)	10,300(13.6%)	9,600(5%)	24,400(9%)	248,700

출처 : 미국 이민통계국(<http://www.ameristat.org/racethnic/census.htm>)

정치적 비중과 역할이 인적 구성의 변화에도 불구하고 큰 변동이 없을 것임을 보여준다.

2. 이민의 특징과 역사

1. 이민의 현황

〈표5〉에서는 미국인구는 2억 4,870만여 명(1999년)이고, 이민자의 수는 2,440만여 명(1998년)으로 나타나고 있다. 이민자의 인구 비중은 전체 인구의 9%를 점하고 있다. 아울러 이민자의 수가 최고 수치를 기록한 것은 20세기 초였다.

이민자의 수는 이후 점차 줄어드는데 이의 원인은 1921년 이민을 억제하는 이민법 제정에 따른 것이었다. 이민의 감소는 1970년 최저 수치로 나타났다. 1970년까지 50여 년간 이민자의 유입이 줄고, 이민자의 사망률이 유입율을 넘어선 것이 그 배경이었다.

한편, 1970년을 기점으로 이민자의 수는 다시 늘어난데, 1965년 이민법 제한을 완화하는 법개정이 그 요인이었다. 이민자의 수는 전체 인구의 10%에 육박할 정도로 늘어나고 있다. 그러나 이러한 이민의 증가는 그 열기와 확산의 정도에 있어 20세기초에는 미치지

못한다고 볼 수 있다. 즉, 이민의 절대적 수에 있어서는 1998년이 1900년 보다 두 배를 넘지만 전체 인구 비중에 있어서는 20세기초가 13.6%로 1998년의 9%를 훨씬 넘어서고 있는 것이다.

이민자의 출신지역을 보면, 〈표6〉에서 확인할 수 있듯이 초기 유럽 지역으로부터 점차 전세계 지역으로 확산되었다. 미국의 인구 조사에서 출신 지역의 조사 항목 분류는 1890년에는 유럽, 캐나다로 구분하고 나머지 다른 지역은 기타 지역으로 분류했었다. 그러나 1999년의 인구조사는 최소 5개 지역으로 분류하고 있다.¹⁾ 이는 미국이민의 다양성을 나타낸다.

이러한 이민 지역의 변동은 미국 내 인종 및 민족구성을 변화시켰다. 1890년에는 이민자 중 단지 1.4%만이 백인이 아니었으나, 1970년에는 27%, 1999년에는 이민자의 75%가 백인이 아닌 것으로 나타나고 있다. 또한 이민의 출신지역에서 1999년의 경우, 라틴아메리카와 아시아 지역이 높게 나타나고 있다. 특히 라틴아메리카가 51%로 제일 높은 수치를 기록하고 있는데, 이는 미국의 인적 구성에서 히스패닉계의 급격한 증가를 설명하고 있다.

미국 이민자들의 거주지역은 1890년에는 이민자의

〈표6〉 이민자의 출신 지역 및 국가 구성

년 도	지역 및 국가					
	유럽	라틴 아메리카	아시아	캐나다	아프리카	기 타
1890	87%			11%		3%
1960	75%	9%	5%	10%		1%
1999	16%	51%	27%	3%	2%	2%

출처 : 미국 이민통계국(<http://www.ameristat.org/racethnic/census.htm>)

범례 : 각 년도의 공란은 기타 지역으로 분류됨, 1890년의 유럽은 영국, 아일랜드, 독일, 스칸디나비아 국가, 프랑스 등을 말함.

〈표7〉 이민자의 주요 거주 지역

년 도	거주 지역(주)						
1890	뉴욕(17%)	펜실바니아(9%)	일리노이(9%)	매사추세츠(7%)	미시간(6%)	위스콘신(6%)	기타(46%)
1960	뉴욕(24%)	캘리포니아(14%)	일리노이(7%)	뉴저지(6%)	기타(49%)		
1999	뉴욕(13%)	캘리포니아(30%)	플로리다(9%)	기타(48%)			

출처: http://www.ameris.../composition_us_foreign_born_population_by_state_of_residence.htm

절반 가량이 뉴욕, 펜실베이니아, 일리노이, 메사추세츠, 미시간, 위스콘신 주 등 6개 주에 거주하였다. 1960년에는 뉴욕, 캘리포니아, 일리노이, 뉴저지 등 4개 주에, 그리고 1999년에는 캘리포니아, 뉴욕, 플로리다 등에 많이 거주하고 있다.

이와 같은 이민자의 거주지역의 변화를 가져온 것은 일자리의 확보, 가족 및 이민공동체 형성, 그리고 출신국가와의 근접성(proximity) 등의 요인들이었다.²⁾ 이민자들은 입국 시 가까운 항구나 기슭에 확립된 이민공동체에 정착하는 경향을 보인 것이다. 멕시코인들은 멕시코와 국경이 가까운 캘리포니아, 텍사스주에, 쿠바인들은 플로리다에, 그리고 하와이에는 펠리핀, 중국, 일본 출신 이민자들이 많이 거주한다.

이민자가 제일 많이 거주하는 주는 캘리포니아 주로 800만의 이민자가 거주하고 있는데, 이는 주 인구의 24%를 차지한다. 그 다음으로는 뉴욕, 플로리다, 하와이 순으로 이민자 구성 비율은 각각 19%, 16%, 15%를 차지하고 있다.

2. 이민의 역사³⁾

미국 이민의 역사는 이민의 지역별 원천의 변화를 가지고 살펴볼 수 있다. 이민의 지역별 원천의 변화를 통해 볼 때 20세기초까지의 이민의 특성은 식민시대 이민(the colonial immigration), 구 이민(the old immigration), 신이민(the new immigration)으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 20세기 중반 이후에는 중남미, 아시아 지역 등 세계 곳곳의 지역과 국가로부터 이민의 이루어짐으로써 이전 시기와는 또 다른 이민의 특성을 보이고 있다.

1. 식민시대 이민

식민시대 이민은 1820년까지의 시기로 이시기의 이민은 영국계가 압도적으로 많았다. 미국 최초로 실시한 1790년 공식적 인구통계는 미국의 인구에서 백인 인구가 80.73%를 차지하고 있고, 출신국가에 있어서도 잉글랜드, 스코틀랜드, 아일랜드, 네덜란드가 대부분을 차지하고 있다. 이러한 영국계는 초기 이민과 정착으로 미국에서 기득권층을 형성하게 되었다. 영국계의 이른 정착은 미국이 다른 많은 다민족국가와는 달리 일찍부터 하나의 언어문화권을 고수하고 같은 법체제를 적용하며 동일한 경제체제를 유지할 수 있는 토대로 작용하였다.

2. 구이민

1820년 이후 이민의 원천이 유럽의 북서부(독일, 아일랜드, 스칸디나비아, 프랑스)로부터의 이루어진 것을 말한다. 유럽 북서부 이민의 대표적인 국가는 독일이다. 독일인의 이민은 17세기 후반까지 거슬러 올라간다. 17세기 펜실베이니아가 식민지구역으로 편입되면서 독일로부터의 노동력의 수입이 필요했기 때문이었다. 본격적 이민은 19세기에 일어났고, 현재는 영국계 이민 후손들보다 더 많은 5,800만 명 가량이 자신의 민족적 기원을 독일계로 인식하고 있다. 다음으로 아일랜드계 이민을 볼 수 있다. 아일랜드계 이민의 동기는 경제적 곤란과 영국의 탄압이었다. 1830년부터 1860년까지 30년 동안 극심한 기아와 빈곤으로 대규모 이민이 발생하였다. 1851년에 정점을 이루어 22만 1,253명이 미국으로 이주하였다.

스칸디나비아 이민은 1860-1890년 사이 약 100만

명 이상이 미국으로 이주하였다. 현재는 약 250만 명이 미국으로 이민한 것으로 알려지고 있다.

3. 신이민

19세기 후반부터 20세기 초까지의 이민으로 유럽의 동부, 중부, 남부로부터의 이민이 주류를 형성한 시기를 지칭한다. 유럽동부의 대규모 이민은 미국이 19세기 말 공업화가 활성화되고, 상대적으로 유럽의 동부와 중부 지역에서 농업이 침체됨에 따라 농민들과 경제적 빈곤계층의 이민이 이루어졌다. 19세기 말 동유럽과 남유럽의 이민이 증가하면서 신 이민이라는 명칭이 붙었다. 그런데 이러한 신이민이라는 명칭은 기존의 이민과는 다른 집단, 이상하고 다르며, 동화하기 어려운 집단이라는 편견을 반영한 것이었다.

러시아의 이민은 1883-1914년 1차 대전 발발까지 400만 명이 이루어졌다. 특히 1870년 러시아화 정책, 러시아어의 사용, 징병제 실시 등으로 대규모 이민이 발생했다. 유대계의 이민은 러시아계 유대인의 이민이 주종을 이루었다. 러시아계 유대인은 주로 독일로부터 오스트리아-헝가리 제국에 걸쳐 국경지대에 분포되어 살던 집단으로, 우크라이나, 폴란드, 리투아니아, 볼키니아, 베사라비아, 갈리시아, 루마니아에 이르는 러시아의 변방지역에 거주하는 유대인을 말한다. 유대인들은 1899-1910년까지 107만 명 가량 미국으로 이주했다.

이탈리아 이민은 1880-1920년 기간까지 약 400만 명이 이주하였다. 이탈리아계는 당시 동부 해안지대와 중서부 지방에 정착했는데, 이 지역은 현재까지도 이탈리아계가 많은 지역이 되고 있다. 그리스와 포르투갈의 이민은 1890년대부터 본격화되어 1920년대까지 확산되었다.

4. 20세기 중반 이후

1965년 이민법의 개정 이후 미국이민의 특성과 원천은 근본적으로 바뀌게 된다. 즉, 이민법 개정 이후

유럽 이외의 지역 특히, 아시아와 중남미 지역으로부터의 이민이 크게 증가했기 때문이다. 미국은 1차 대전 이후 이민이 크게 감소한 1917년까지 약 3,000만 명의 이민을 받아들였는데, 그 대부분은 유럽으로부터의 이민이었다. 아시아지역으로부터의 이민은 차별과 제한이 가해졌다. 1882년 중국인 배척법(Chinese Exclusion Act)이 있었고, 1921년과 24년 이민법 제정에서 동남부 유럽과 아시아계 이민에 차별을 가했다.

차별적인 이민법이 1965년 개정되면서 아시아와 중남미 지역의 이민이 크게 증가하게 된 것이다. 중남미 이민은 1975년까지 멕시코에서 140만, 서인도에서 140만, 중미에서는 26만, 남미에서는 60여만 명이 들어왔다. 이후 중남미 지역과 아시아 지역의 이민은 <표8>과 <표9>에서 나타나듯 급속히 확대되었다.

<표8>은 1965년 새 이민법 발효 이후 유럽으로부터의 이민이 크게 감소한 반면 세계의 여타지역으로부터의 이민이 전반적으로 증가하였음을 보여준다. 특히, 아시아 지역으로부터의 이민은 가장 괄목할 만한 성장을 했다.

또한 캐나다의 이민은 줄어든 만큼 멕시코의 이민이 크게 늘었고, 카리브 지역으로부터의 이민 역시 두 배 이상 증가했다. 이는 근래 미국으로의 이민은 80% 이상이 동양계와 히스패닉계로 이루어지고 있음을 보여준다. 따라서 20세기 중반 이후 새로운 이민의 흐름은 미국을 다문화, 다민족, 다인종 사회로 만들어 가고 있다고 할 수 있다.

1990년대의 이민의 흐름은 <표9>를 통해 볼 수 있다. 이민의 총 수는 1998년 감소하였지만 이민이 많은 출신지역별 우선 순위는 각 년도 별로 북미지역과 아시아 지역으로 유지되고 있다. 아울러 유럽의 이민은 1995년의 12만 8천 명에서 점점 줄어들어, 1998년은 9만 명 수준으로 떨어졌다. 반면 북미 지역은 1998년 똑같이 감소하였지만, 1995년의 수준에 비하면 증가상태에 있다.

<표8> 지역별 미국 이민의 비율 변화 : 1955-1988년

(단위 : %)

지 역	1955-1964	1965-1974	1975-1984	1985	1986	1987	1988
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
유럽	50.2	29.8	13.4	11.1	10.4	10.2	10.1
북부 및 서부	28.6	11.0	5.2	5.0	5.0	5.2	5.1
남부 및 동부	21.6	18.7	8.1	6.0	5.4	5.0	5.0
아시아	7.7	22.4	43.3	46.4	44.6	42.8	41.1
아프리카	.7	1.5	2.4	3.0	2.9	2.9	2.9
오세아니아	.4	.7	.8	.7	.6	.7	.6
북미주	36.0	39.6	33.6	31.9	34.5	36.0	38.9
카리브 지역	7.1	18.0	15.1	14.6	16.9	17.1	17.5
중미	2.5	2.6	3.7	4.6	4.7	4.9	4.8
북미, 기타	26.4	19.6	14.8	12.7	12.9	14.0	16.6
남미	5.1	6.0	6.6	6.9	7.0	7.4	6.4

출처 : 최협·이광규 공저, 앞의 책, 89쪽

3. 미국의 민족문제

1. 민족 관계의 특성⁴⁾

미국민족문제의 핵심은 인종차별주의(racism)와 불평등을 통해 살펴볼 수 있다. 미국의 역사에서 지속적으로 인종차별의 문제가 제기되어 왔다. 식민지 시기에는 버지니아, 펜실베이니아 등지에서 영국계 이외의 이민을 막으려는 시도가 존재했었고, 독립선언문에서도 초안의 영국에 대한 노예제에 대한 묵인과 비판이 남부 대지주들과 노예중개상들의 압력 때문에 삭제되었다.

신생 미국의 헌법에서도 제1조에 지역의 의원수와 세금의 분배를 위한 인구 설정에 있어, 흑인들은 그 수를 3/5로 한다고 규정하였으며, 부대조항에는

1808년까지 노예제를 허용하고 도망간 노예는 원래의 주인에게 돌려주어야 한다는 규정을 삽입하였다. 이는 인간평등이라는 헌법의 기본 원칙이 당시 흑인들에게는 적용되지 않았다는 점을 보여준다.

아울러 이민의 역사에서 알 수 있듯이 비영국계 이민들 역시 차별의 대상이었다. 18세기 말 독일, 아일랜드, 프랑스로부터의 이민을 억제하기 위해 미국 시민이 되기 위해 필요한 거주 기간을 5년에서 14년으로 연장하는 귀화법을 제정하였다. 또한 외국인법은 대통령에게 외국인을 추방할 수 있는 권한을 부여하기도 했다.

그리고 19세기 말에는 중국인 배척법을 두어 아시아계의 이민을 막았으며, 20세기 초의 급격한 이민의 증대를 막기위해 1921년에는 국가별 쿼터제를 통해

<표9> 출신 지역 및 국가별 이민자 수 : 1995-98년도

(단위 : 명)

	1998	1997	1996	1995
총 계	660,477	798,378	915,900	720,461
아프리카	40,660	47,790	52,889	42,456
아시아	219,696	265,786	307,807	267,931
유럽	90,793	119,898	147,581	128,185
북미	252,996	307,488	340,540	231,526
카리브 지역	75,521	105,299	116,801	96,788
중미	35,679	43,676	44,289	31,814
북미기타	141,796	158,513	179,450	102,924
오세아니아	3,935	4,432	5,309	4,695
남미	45,394	52,877	61,769	45,666
기타	7,003	197	5	2

출처 : "Legal Immigration, Fiscal Year 1998," Office of Policy and Planning, Annual Report, No. 2(July 1999), p. 8.

이민의 양적 제한을 가하는 이민법을 제정하였다. 이 쿼터제는 먼저 정착한 이민집단, 즉 영국계와 서유럽 지역 출신의 기독교를 유지하기 위해 미국 시민권자의 직계 가족 및 친족들에게 우선권을 주는 것이었다. 따라서 이민법의 주된 규제 대상은 유럽의 동, 남부지역, 비서구지역의 국가였다.

이와 같은 이민과정에서 나타난 민족 및 인종차별의 정책은 다른 한편으로 미국내 이민 사회의 동화와 조화, 그리고 불평등의 양극구조를 양산해 내었다. 즉, 초기 차별을 받았던 비영국계 이민자들은 미국사회에 적응하여 주류 사회에 편입되었다. 독일계, 아일랜드계, 그리고 스칸디나비아계가 대표적이다. 이들이 주류사회의 문화에 적극 동화될 수 있었던 것은 인종적으로 백인집단이자 유럽출신들이며, 상대적으로 동질적인 문화적 배경을 지니고 있다는 점에 기인한다고 볼 수 있다. 다른 한편으로 계서적인 민족질서를 형성한 부분들도 존재한다. 즉, 흑인과 원주민, 그리고 멕시코계 등 인종적 소수집단들은 정치적, 경제적으로 차별적인 상황을 벗어나지 못하고 있다.

따라서 미국 민족문제의 중심적 축은 인종적 요소라고 볼 수 있다. 즉, 민족(ethnicity) 구분은 인종적 구분(racism)과는 그 성격을 달리하고 있다. 민족적 구분은 유럽계 이민자들에게 적용되면서 미국사회에서 어느 정도 동화와 공존을 통해 주류문화에 소속되는 것을 지칭한다. 동화나 공존의 논리와 정책은 대서양 이민(the Atlantic immigration)에나 적용되지 인종적 소수집단인 흑인, 멕시코, 인디언, 아시아인 집단에게는 적용되지 않았다는 점이다.

이는 소수민족집단을 구분하는 정체성의 표현에서도 잘 나타난다. 즉, 아프리카 미국인(Afro-American), 히스패닉 미국인(Hispanic American), 원주민계 미국인(Native American), 아시아계 미국인(Asian American) 등은 미국 내에서 인종적 구분과 일치하고 있다. 반면, 유럽계 백인들은 이탈리아 미국인(Italian American), 아일랜드 미국인(Irish

American) 등 문화적 구분이 있지, 이들 전체를 묶는 범주가 존재하지 않는다.

실질적으로 아프리카에는 수많은 종족, 부족이 있고, 히스패닉계도 멕시코, 푸에르토리코, 쿠바계 등 다양하다. 아시아계 역시도 마찬가지다. 그럼에도 불구하고 상당히 이질적인 집단들을 하나의 단위를 묶고 이러한 정체성을 부여하게 된 것은 미국사회가 인종적 범주에 따라 구획되고 있음을 보여준다.

2. 미국 민족 이론의 전개

미국 내 인종 및 민족집단들의 역사적 적응과정과 구조화된 관계를 고려해볼 때, 미국의 민족정책을 설명하는 이론적 틀과 정책대안으로 동화론과 조화와 공존을 강조하는 문화적 다원주의론을 볼 수 있다.

동화론은 집단간의 접촉, 경쟁, 조정 등의 과정을 거쳐 동화에 이른다는 것으로 그 과정이 서서히 진행된다 하더라도 궁극적으로 새로운 이민집단은 주류문화에 동화될 것으로 본다. 대표적인 것으로 도가니론(melting-pot)을 들 수 있다. 여기서 주류문화란 앵글로 문화로 결국, 동화란 앵글로 문화로의 동화를 지칭한다. 그러나 동화론은 동화되지 않는 민족 및 인종집단에 대한 문제가 제기되고, 실질적으로는 유럽계 이민집단들을 설명하는 데 한정된다고 볼 수 있다.

동화론을 비판적으로 보는 것으로 문화적 다원주의를 볼 수 있다. 이는 기본적으로 정체성의 기본 단위로 민족집단의 중요성을 인정하면서 사회의 문화적 다양성을 인정하도록 소수집단의 입지를 강화해야 한다는 논리와 정책이다. 대표적으로 샐러드 볼(salad-bowl)론을 들 수 있다. 따라서 다원주의론은 이민집단들이 미국사회라는 용광로에 용해되지 않고 새롭게 형성된다는 관점으로 개방적이고 관용적인 사회적 분위기의 형성과 소수집단의 정치적 지위의 강화가 필요하다는 것이다. 그러나 문화적 다원주의는 다른 한편으로 미국사회에서 인종적 구분과 불평등의 존재를 분명히 구분하지 못한 문제점을 지닌다. 즉, 문화적,

〈표10〉 이민법에 따른 승인 범주별 이민 : 1995-98년도

(단위 : 명)

범 주	1998		1997		1996		1995	
	수	%	수	%	수	%	수	%
총 합	660,477	100.0	798,378	100.0	915,900	100.0	720,461	100.0
특혜상한선	598,787	90.7	675,815	84.6	772,737	84.4	593,234	82.3
가족지원 이민자	475,750	72.0	535,771	67.1	596,264	65.1	460,376	63.9
고용기반 특혜	77,517	11.7	90,607	11.3	117,499	12.8	85,336	11.8
다양화 프로그램	45,499	6.9	49,374	6.2	58,790	6.4	47,245	6.6
기타 범주	61,690	9.3	122,562	15.4	143,163	15.6	127,227	17.7

출처 : "Legal Immigration, Fiscal Year 1998," Office of Policy and Planning, Annual Report, No. 2(July 1999), p. 7.

민족적 접근과 더불어 인종적 접근이 필요하다는 점이다. 흑인집단의 경우, 아프리카 각 국, 각 부족의 문화적 다양성에도 불구하고 아프리카 미국인으로 호칭되고, 인종적 구분만이 적용된다는 문제점을 파악할 수 있다.

이러한 민족이론의 발전과 논의 과정에서 미국사회에서 민족문제에 있어 중심적 문제로서 인종문제의 중요성을 분명히 할 수 있다.

4. 이민정책의 내용과 변화

1. 현행 법과 제도⁵⁾

미국에서 합법적 이민자는 두 가지의 경우이다. 첫째는 해외에서 살면서 이민을 신청하는 경우이고, 다른 하나는 미국에 거주하고 있었지만, 영주권이 없는 상황에서 영주권을 신청하는 경우이다. 첫째의 경우는 미국 국무부에 비자신청을 통해 승인 여부가 이루어지며, 후자의 경우는 미 이민귀화국(INS: Immigration and naturalization Service)에 신청해야 한다. 이 경우는 거주자의 지위조정 신청을 하는 것으로 영주허가가 나올 경우 외국인 등록 카드로써 그린카드(green cards)를 받게 된다.

또한 미국의 이민은 특혜할당상한선(preference limits)을 두고 있다. 1990년 이민법의 개정에 따라 이민과 국적법 섹션 201에서는 매년 이민의 할당량을 설정하도록 규정하고 있다. 이민의 범주는 가족지원 이민(Family-sponsored immigrants)과 고용기반

특혜(Employment-based preferences)로 나누고 각 범주별로 4등급과 5등급 구분을 하고 있다. 이외에 특혜제도는 국가별 상한선(Per-country limits)과 다양화 상한선(Diversity limits)이 있다.

〈표10〉에서 가족지원 이민자의 우선순위는 미국 시민권자의 미혼 자녀, 영주권 소유자의 미혼 자녀나 배우자, 미국 시민권자의 기혼 자녀, 미국 시민권자의 형제나 자매 순이다. 또한 고용 기반 특혜의 우선순위는 최우선 노동자, 전문직, 기술직 노동자, 투자자 순이다. 그리고 기타 범주는 난민과 망명자 등을 말한다.

2. 이민정책의 변화과정⁶⁾

1. 초기 이민정책

1870년대까지 미국 정부는 이민 그 자체에 대해 특별한 제약을 가하지 않았다. 1870년대에 들어서 이민의 질적 요소를 고려하여 제한을 두기 시작했다. 범죄자, 계약노동자, 중국인들에 대한 이민을 규제한 것이다. 그러나 이는 1920년대의 이민법에 따른 제한에 비하면 이민의 문호를 근본적으로 축소한 것은 아니다.

2. 1920년대 이민법

1921년 이민법 제정은 이민을 제약하려는 것으로 년도별 출신국가에 따른 쿼터제(national-origins quota system)를 실시한 것이다. 초기 영국계를 중심으로 아일랜드, 스칸디나비아, 독일인 등의 이민자들

〈표11-2〉 주요 이민법의 년도별 개정 내용(1924-1978)

연 도	개 정 내 용
1924	출신국가법안(National Original Law : Johnson-Reed Act)은 1890년 인구조사를 기준으로 미국거주 각국 출신자 인구의 2%미만이 매년 이민할 수 있도록 함.
1939	의회는 나치로부터 2만 명의 어린이를 구출하기 위한 난민법(Refugee Bill)의 통과를 거부함.
1942	미국과 멕시코는 단기거주 노동자의 국경출입을 허용하는 프로그램에 합의.
1946	의회는 미국군인과 결혼한 배우자와 자녀를 입국시키도록 하는 전쟁부인법(War Brides Act)을 통과시킴.
1948	의회는 Displaced Person Act를 통과시켜 독일, 오스트리아, 이태리 등지에서 40만명의 난민을 받아들일 수 있게 함.
1952	1952년 이민 및 국적법(McCarran-Walke Act)의 개정 - 1) 1920년의 미국인구의 출신국가별 분포에 비례하여 국가별 이민할당제의 재확인, 2) 서반구의 이민을 종전대로 두고 동반구로부터의 이민을 15만 명으로 제한, 3) 미국인의 친척과 필요로 하는 기술자 우대원칙을 세움.
1953	난민구호법안으로 20만 명의 난민을 받아들임.
1960	쿠바 난민을 받아들임.
1965	이민 및 국적법의 개정 - 1) 출신국가에 따른 차별의 제거, 2) 동반구의 이민은 연간 17만 명으로 상한선을 두고 국가별 상한선은 2만 명으로 함. 이민비자 발급은 신청 순으로 하되 7개의 범주에 우선권을 줌. 구체적으로는 시민권자와 영주권자의 가까운 친족, 미국이 필요로 하는 기술자, 난민에게 우선권을 줌.
1976	이민 및 국적법의 개정 - 국가별 상한선 2만 명과 이민비자 발급의 우선권을 주는 7개의 범주를 서반구에도 적용
1978	이민의 연간 상한선을 동·서반구를 합하여 29만 명으로 단일화하는 법을 개정.

출처 : 최현·이광규 공저, 앞의 책, 93쪽

약 10%를 차지하고 있다. 그리고 이민자의 출신 지역과 국가가 초기 이민으로부터 점진적으로 세계 각국으로 확대되어 미국사회의 인종적, 민족적 다양성과 복잡성을 가져왔다.

이러한 미국사회의 다양성으로부터 민족문제를 설명하려는 이론과 대안으로는 동화론과 문화적 상대주의론이 제기되었다. 이러한 접근은 민족문제의 중요성을 설명하고 있지만, 다른 한편으로는 미국 내에 여전히 존재하고 있는 인종적 구획을 경시하는 문제점을 볼 수 있다. 즉, 동화와 공존은 미국에서 유럽계 이민자와 주류문화로의 동화와 공존을 설명하고 있지만, 인종적 소수 집단, 동화되지 못한 집단들의 차별과 불평등에 대해서는 포괄하지 못한 것이다. 아프리카 미국인이라는 흑인들에 대한 정체성 규정은 아프리카의 국가별, 종족별 다양성을 반영하지 않고 있다. 반면 유럽계는 독일계 미국인, 아일랜드 미국인으로 문화적, 민족적 정체성 부여가 이루어진다.

인종적 구획과 차별은 근래에 확산되고 있는 이민의 변동과 맞물려 나타나고 있다. 히스패닉과 아시아계의 이민 증대로부터 미국의 인구변동과 사회변화를 과장하는 것이다. 2020년 인구예측에서 백인들이 60%대로 낮아지고 유색인종들이 급속히 증대하는 것으로부터 히스패닉과 아시아계에 대한 위협 확산, 그

리고 이민에 대한 역제와 보수적 백인집단들의 경계의 주장들이 나타나고 있다.

그러나 미국 이민의 역사적 과정을 볼 때 아시아계와 남미계 이민의 급증은 정확히 진단되어야 하나, 그 사회적 의미가 과장되어 평가되어서는 안 된다. 현재의 미국 전체인구 중 이민자의 전체인구 비중은 1900년대 초반의 13.6%에 미치지 못하고 있다. 또한 1차 대전 발발의 시기 독일계 미국인이 전체 인구의 10%를 차지하고 있었던 점을 고려해 볼 때, 이 수치는 1980년대 말의 히스패닉계와 동양인 전체를 합한 비율, 그리고 1999년의 히스패닉계와 같은 비중에 불과하다. 더욱이 히스패닉계가 다양한 국가들로 이루어졌음을 고려해볼 때 그 확산에 대한 위험은 과도하게 나타나고 있다.

또한, 2020년 인구 예측에서도 히스패닉계와 아시아계를 합쳐 전체 인구의 약 16%를 점할 것으로 예측하고 있는데, 이는 독일계와 아일랜드계 미국인의 비율과 비슷한 수치이다. 그리고 의회의 대표성이라는 측면에서 보면, 실질적으로 90%정도 백인들로 이루어지고 있다.

미국은 초기 국가건설 과정에서 실질적으로 독일이나 이탈리아보다 더 먼저 영국계 이민 중심의 사회, 문화, 경제적 통합을 이룩하였다. 따라서 이민의 역사

적 과정은 이미 확립된 주류문화로의 끊임없는 동화와 차별이 동시에 이루어져 온 과정이라고 할 수 있다. 이러한 사실들을 고려해볼 때 미국사회는 여전

히 백인중심의 사회라는 전통을 유지하고 있으며, 또한 당분간 이러한 전통은 지속될 것으로 보인다.

- 1) 미국이민통계국(http://www.ameristat.org/.../Main_Region_Origin_Shifts_Latin_America.htm), 검색일: 2001. 1. 25.
- 2) 미국이민통계국(http://www.ameristat.org/.../foreign.../Foreign_Born_Drawn_Eight_States.htm), 검색일: 2001. 1. 25.
- 3) 최협·이광규 공저, 『다민족국가의 민족문제와 한인사회』(집문당, 1998), 85쪽.
- 4) 같은 책, 108-112쪽.
- 5) "Legal Immigration, Fiscal Year 1998," Office of Policy and Planning, Annual Report, No. 2(July 1999), pp. 3-5.
- 6) 최협·이광규 공저, 앞의 책, 92-98쪽.

캐나다의 민족정책

국제화·세계화의 물결에 따른 개별국가에서의 민족구성의 변화는 기존의 국가구성원 통합방식에 대한 전반적인 재검토를 요구하고 있다. 즉 종전까지 가능해 왔던 다양한 민족·문화적 요소를 하나의 통일체로 동화시키려는 국민통합 방법은 이제 그 역할을 마감하고 개별성과 다원성을 현실적으로 보장하는 '다양성의 공존'이 그 대안으로 부상하고 있다. 이런 관점에서 다양한 민족·문화적 요소간의 강압적이고 통일적인 동화정책에서 벗어나 이들간의 공존을 중심으로 한 다문화주의 정책을 발전시켜 온 캐나다의 경험은 우리에게 중요한 선례를 제공하고 있다.

조정남 / 고려대 정치외교학과 교수

1. 머리말

세계에서 두 번째로 넓은 면적을 차지하고 있으면서도 그렇게 많지 않은 인구가 넉넉한 공간에서 살고 있는 캐나다는 대표적인 다민족국가의 하나라는 데서 특징적이다. 크고 작은 30여 개의 민족집단이 생존을 위한 경합을 거듭하면서도 그들 나름의 독특한 공존의 틀을 일찍부터 발전시키고 있는 대표적인 연방국가인 캐나다가 갖는 의미는 유별난 것이다. 특히 그들은 여러 민족집단과 민족문화의 개별성과 다양성을 효과적으로 공존시키면서 하나의 통일적인 연방의 틀을 유지 발전시키는 장치로 '다문화주의' 이념을 개발하였다. 따라서 캐나다는, 종래의 다민족국가가 그들 국가 내의 여러 민족집단간에 나타나는 갈등을 동화와 융합을 중심 내용으로 하는 정책으로 대처하려 했던 것과는 큰 차이를 두는 특이성을 발휘하고 있다.

근래 들어 확산되고 있는 국제화·세계화의 변화물결 속에서 그 동안 우리 인류사회가 발전 강화시켜 온 기존의 국민국가의 틀은 점점 흔들리기 시작하고 있으며, 이러한 국민국가의 전반적인 약화 현상은 또 그것의 중심 내용으로 자리잡아왔던 '국가' (state)와

'국민' (nation)의 동일성을 파괴시키고 있음을 도처에서 확인할 수 있다. 이러한 전반적인 상황 변화는 결과적으로 기존의 모든 국가체제가 그 속에서 생활하는 구성원의 다양성, 구체적으로는 개별국가의 민족구성의 다양성 즉 '다민족성' (polyethnic)을 더욱 확대 강화시킬 것이 틀림없다.

이러한 개별국가에서의 민족 구성의 변화는 또 기존의 국가구성원 통합 방식에 대한 전반적인 재검토를 전제로 하고 있음도 사실이다. 즉 종전까지 가능해 왔던 다양한 민족·문화적 요소를 하나의 통일체로 동화시키려는 국민통합 방법은 이제 그 역할을 마감할 수밖에 없으며, 개별국가 차원에서의 다양한 구성요소 사이의 새로운 통합방식은 개별성과 다원성을 현실적으로 보장하는 '다양성의 공존'이 그 대안이 될 수밖에 없을 것이다. 이러한 관점에서 보면 일찍 다양한 민족·문화적 요소간의 강압적이고 통일적인 동화정책에서 벗어나 이들간의 공존을 중심 내용으로 한 다문화주의 정책을 그들 민족정책의 중심 내용으로 발전시켜 온 캐나다의 경험은 우리에게 중요한 하나의 선례를 남기고 있음이 사실이다.

2. 캐나다의 민족 구성

1. 민족구성의 변화

세계 제2의 면적(997.6만km²)을 보유하고, 행정적으로 10개 주와 2개의 준 주로 구성되고 있는 연방국가 캐나다의 인구가 3천여만 명(2000)에 지나지 않음에도 다양한 민족구성을 보이고 있는 대표적인 '다민족'(polyethnic) 국가의 하나다. 19세기 말부터 제1차 세계대전까지, 그리고 제2차 세계대전 이후의 대규모적인 이민 유입에 의해 캐나다의 이민 인구가 급증하면서, 기존의 영국/프랑스 2대 민족 중심의 인구 구성은 크게 그 모습을 바꿨다. 1896~1914년 사이 최초의 이민붐 때는 서부 개척을 목적으로 한 캐나다 정부의 강력한 이민 유치 정책으로 영국·미국·독일·스칸디나비아 제국을 비롯, 우크라이나·폴란드·루마니아 등지의 동유럽 이민이 대거 유입되었다. 또 제2차 세계대전 후인 1946년부터 1990년까지 캐나다로 이민한 인구는 약 6백만 명으로, 여기에는 영국 이외에 독일·그리스·인도·이탈리아·라틴아메리카로부터의 이민에 더해 아시아·아프리카 등 여러 곳으로부터의 '유색 소수민족'도 포함되어 있다.¹⁾

1956년의 헝가리 사태 때는 수천 명의 헝가리인이 캐나다로 건너왔고, 1975~1985년에는 11만 3천여 명의 캄보디아·라오스·베트남 난민이, 1997년 중국 반환을 전후해서는 홍콩에서의 이민이 급증하고 있다. 이런 변화에 따라 1871년의 연방 결성 당시 "건국민족"으로 불렸던 영국/프랑스계 집단이 총 인구의 90%, 그 이외의 에스닉그룹은 겨우 8%에 지나지 않았던 것이 100년 후인 1971년 인구조사에서는 비영국·프랑스계 소수민족 집단의 인구가 26.2%를 점하기에 이르렀고, 1986년에는 34.47%로 대폭 증가하였다.²⁾ 그리고 1998년에는 순수한 앵글로계와 프랑스계 비율은 각각 28.15%, 22.85%로, 이 둘을 합해도 캐나다 총 인구의 반수에 지나지 않게 되었다.³⁾

캐나다로의 이민 유입을 구체적으로 살펴보면,

1950년대까지는 영국·유럽·미국 등 전통적인 이민 공급국으로부터의 이민이 대부분을 차지하고 있었다. 그리고 1970년대 이후는 서서히 아시아를 중심으로 하는 제3세계로부터의 유색 민족의 이민이 증가하기 시작, 1980년대에 들어서면 그 비율은 급상승한다. 1988년 1년간 캐나다 이민 총수의 50.1%가 아시아 지역으로부터의 이민만으로 채워지고 있다. 이런 추세가 계속된다면 1988년 6.3%였던 유색 이민의 인구비는 2001년에는 9.6%가 될 것으로 예상된다. 이렇듯 캐나다로의 유색민족 이민 증가에 따른 인구 구성의 급격한 변화는 제2차 세계대전 이후 세계화가 진전된 결과, 노동력과 자본의 이동이 확대되면서 제3세계 지역으로부터 출생을 저하로 인해 노동력 부족에 고민하는 선진국으로의 노동력 이동이 만들어낸 현상의 하나다.⁴⁾

2. 구성 민족

캐나다 정부가 공식적으로 파악하고 있는 자국 내의 민족 수는 34종이나, 실제로는 이것보다 훨씬 많다. 그러나 일반적으로 캐나다의 민족구성은 크게 원주민·영국/프랑스계·비영국/프랑스계·유색 민족 등의 4개 집단으로 나눠 살펴볼 수 있다.⁵⁾

1. 원주민

캐나다에 가장 먼저 자리잡고 살기 시작한 것은 역시 원주민이다. 약 1만 2천 년 전 이들은 베링 해협을 건너 남·북미 대륙으로 이주했다고 한다. 그러나 그 후 프랑스/영국계가 모피를 구해 캐나다 동부로부터 내륙부로 진출해 오며 따라, 원주민은 이들에 밀려 차례로 서부로 몰려갔다. 원주민이 특히 서부 4주에 많이 사는 것은 이 때문이다.

캐나다 원주민은 인디언과 이누이트, 그리고 백인과의 혼혈인 메디스⁶⁾ 등 세 그룹이다. 인디언은 언어를 기준으로 또 몇 개의 하위집단으로 나뉘지고 있으나, 이누이트는 거의 언어 차이가 없다. 이누이트 거

주지역은 제한되어 있으나, 인디언과 메디스는 전국적으로 분산 거주하고 있다. 캐나다 총 인구의 약 2%를 차지하는 원주민은 인디언 55만 명, 이누이트 3만 6천 명 등으로 분포되어 있다. 이누이트의 거의 반수는 북서주에, 다른 대부분은 뉴펀들랜드·온타리오·퀘벡 각 주의 북부에 살고 있다. 인디언 대부분은 5백여 개의 'band' (인디언의 하부조직)로 나뉘어 있는데 이들은 2,200여 군데에 이르는 거류지에 살고 있다.⁷⁾

현재 캐나다 원주민의 약 60%를 '공인 인디언' 이 점하고 있는데, 이들은 1871년 이후 차례로 체결된 「인디언 조약」에 의해 법적으로 "인디언"이라고 공인된 사람들이다. 이들은 그들의 고유 영토를 빼앗긴 대신 연방 정부의 보호와 거류지를 제한 당함으로써 점차 인디언으로서의 전통적인 생활양식을 상실 당하고는 하면서도 격리된 그들만의 생활권에서 나름대로 그들 고유의 아이덴티티를 유지해 왔다. 한편 원주민 인구의 각각 약 20%를 점하고 있는 '비공인 인디언'과 메디스는 공인 인디언과는 달리 법적인 보호를 받지 못해 일거리를 찾아 도시로 이주한 사람들이 많고 또 이들이 유독 심한 인종차별이나 편견의 대상이 되기 쉬웠다.

캐나다에서의 원주민의 사회 경제적 지위는 상당 기간 낮은 수준에 머물러 있었다. 그러나 제2차 세계대전 이후, 전반적인 인권의식이 높아졌을 뿐 아니라 그들의 거주지 대부분이 군사적으로나 자원 개발 상 중요한 지역이었기 때문에 토지요구나 교육 자주권 회복 등 구체적인 요구를 하기 시작했다.⁸⁾ 캐나다 원주민의 사회적 지위 향상을 위한 노력은 20세기 후반에 들어 더욱 활발해졌다. 1970년대부터는 이들이 전국적인 조직을 만들어 정부에 대해 그들에 대한 원조 등의 각종 요구를 적극화했고, 이 같은 원주민의 요구들에 대해, 정부의 모든 행정부서가 동원되어 이들에 대한 의료나 복지 문제의 전향적인 개선은 물론 시민권 문제나 재판권 문제를 비롯한 고용문제 등에도 적극적으로 대처해 왔다.

1980년대에 들어서면서는 원주민 운동사에 획기적인 진전이 있었다. 원주민은 인근 국가는 물론 로마 교황에게까지 그들의 요구를 적극적으로 알려 결국 '원주민의 권리'가 1982년 캐나다 헌법에 명기되도록 하였다. 최근 원주민이 연방 정부에 대해 새로 요구하고 있는 것은 일종의 민족자결권에 근거한, 주 정부에 가까운 수준의 자치 정부의 허용이다. 이렇듯 캐나다 원주민은 세계의 원주민 가운데서도 가장 적극적으로 그들의 처우개선에 뛰어들고 있다. 이렇게 볼 때 1975년에는 캐나다 인디언들이 중심이 돼 '세계원주민평의회'가 결성되고, 이 단체가 UN이나 ILO 등의 국제기관에서도 무시할 수 없는 중요한 국제적인 인권조직의 하나가 된 것은 결코 우연한 일이 아니었다.⁹⁾

2. 영국/프랑스계

캐나다에 처음으로 이주한 유럽 인종은 프랑스인이다. 이른바 "뉴프랑스"라고 불린 지방을 처음으로 탐험한 것은 1534년의 일이었다. 국왕의 명을 받은 프랑스인 칼디에(Jacque Cartier)가 내륙으로의 통로인 센트로렌스 강을 발견한 후, 모자의 원료인 모피를 찾아 차례로 내륙 쪽으로 진출했던 것이다. 1608년에는 일단의 프랑스인이 센트로렌스 강 유역을 탐험, 현재의 퀘벡 지방에 모피 거래를 위한 적당한 장소를 찾아냈다. 이렇게 하여 프랑스는 퀘벡을 중심으로 하는 북미대륙 프랑스 식민지 영역을 멀리 미시시피강 유역까지 확대해 갔다. 한편 영국은 1670년 경 허드슨 만 주변을 중심으로 모피 거래소를 설치, 이 곳을 기점으로 하여 태평양 연안에 이르는 광대한 지역에서의 모피무역의 독점권을 손에 넣게 되었다. 이런 상황에서 캐나다에서의 영국·프랑스 양국의 각축전이 계속되었으며 특히 퀘벡 지방을 중심으로 두 세력의 충돌이 반복되었다. 그러나 1759년 영국군에 의해 퀘벡이 함락되면서 프랑스의 북미 대륙 식민지는 영국의 손에 넘어가고 만다.

〈표1〉 각 시대구분별 이민출생국 상위 10위

1961년 이전		1961-1971년		1971-1981년	
출생국	인구비	출생국	인구비	출생국	인구비
영 국	29.8	영 국	21.1	영 국	13.8
이탈리아	12.2	이탈리아	15.2	미 국	8.5
미 국	7.8	미 국	7.2	인 도	6.5
폴란드	6.7	폴루갈	6.2	폴루갈	5.8
소 련	6.4	그리스	4.4	필리핀	4.8
네델란드	6.4	유 고	3.6	자마이카	4.3
동 독	6.1	동 독	3.4	북베트남	4.3
유 고	2.2	인 도	3.0	홍 콩	3.7
서 독	1.6	자마이카	2.5	이탈리아	2.5
오스트리아	1.6	프랑스	2.1	가 나	2.4
10개국 합계	80.8		68.7		52.3

출전 : Li, P., "Race and Ethnic Relations," Tepperman, L. and R.J. Richardson eds., The Social World : An Introduction to Society, (McGraw - Hill Ryerson, 1986), p. 345

3. 비영국/프랑스계

1896년 내무장관 시프톤이 광대한 서부의 개척을 목적으로 적극적인 이민유치 정책을 표방한 이래 영국계가 태반을 점하고 있던 캐나다 이민 구성이 현저한 변화를 나타내기 시작했다. 이를 계기로, 제1차 세계대전이 발발하기까지 약 20년간 3백여만 명의 대량 이민이 캐나다 각지 특히 서부지역에 유입된다. 그 가운데는 약 80만 명의 비영국/프랑스계 이민이 포함되어 있다. 유능한 농업노동자로 독일계·네덜란드계·북구계 등 북유럽계 이민이 선호되었으나 기대 만큼의 효과를 거두지 못하자 그 대상은 우크라이나계·폴란드계·헝가리계 등 동유럽까지 확대되었다.¹⁰⁾

그 후 공황기에서부터 제2차 세계대전까지 캐나다로의 이민은 급감한다. 1914년부터 1930년까지의 이민 총수 183만 4,542명에 비해 1931년부터 1945년까지의 이민은 21만 9,499명에 불과했다. 그러나 제2차 세계대전 이후, 캐나다의 노동력 수요가 급격히 높아지면서 이미 캐나다 사회에 정착해 있던 사람들이 고국의 친척이나 고향 사람들을 적극적으로 받아들였다. 이 시기 동구계의 제2차 이민도 유입된다. 서부 농촌 지대에 정주한 첫번째 동구 이민과 달리, 군대나 도시생활을 경험한 이들 새로운 이민은 교육 수준도 높고 언어 능력이나 특수 기능에도 익숙해, 이들 대부분은 캐나다 동부 대도시에 정착하여 비교적 단기간

에 주류 사회에 참여하면서 정치 사회적으로도 급속한 적응력을 보였다.¹¹⁾

4. 유색 민족

1970년대 이후 캐나다 이민의 특색은 아시아계나 칼리브해계 등 이른바 '유색 소수민족'의 급속한 증가다. 중국·일본·인도·칼리브해 등지로부터의 이민은 제2차 세계대전 전보다 훨씬 많아졌으며, 최근에는 아랍계 이민이나 동남아시아로부터의 이민 내지 난민의 증가 또한 현저하다. 특히 베트남전쟁 이후 베트남·캄보디아·라오스 등지로부터의 난민이 캐나다 이민의 다수를 차지하고 있다.¹²⁾

〈표〉에서 분명하게 드러나는 것처럼, 1961년 이전 이민의 태반을 점하던 미국인이나 유럽계에 대신하여, 1961년부터 10년간에는 남구계가 증가했고, 또 1971년부터 10년간에는 아시아·아프리카·중남미 등 제3세계로부터의 이민이 상위 10개 국 가운데 6개 국을 점하게 되었다.

캐나다로의 유입 인구의 이러한 변화는 1967년의 신이민법에 큰 영향을 받았다. 고도 산업사회로 돌입하고 있던 당시의 캐나다로서는 숙련된 노동력을 이민에 의해 보충할 필요가 생겼다. 특히 출생률 감소에 고민하던 캐나다는 이민의 선택 기준으로 점수제를 도입, 사회의 경제상황과 사회적 요청의 변화에 따른

양질의 이민수입을 시도한다. 그 결과 제3세계로부터의 이민이 급증했을 뿐 아니라, 새로 들어오는 이민은 교육·기능·언어능력 등이 상당한 수준에 있는 사람들이었다. 특히 이들이 과거 1960년대까지의 이민과 크게 다른 점은 캐나다 사회에 참여하기 위해 필요한 공용어 능력을 이민 입국 시점에서 이미 상당 수준 구비하고 있었다는 사실이다. 뿐만 아니라 이들은 이미 그들의 출신국에서 도시생활에 익숙해 있었고, 또 업적주의적 사고도 몸에 지닌 성취 의욕이 강한 사람들이 대부분이라는 점이다.¹³⁾

3. 캐나다 이민의 경과

15세기 말 영국과 프랑스로부터 캐나다로 유럽인이 이주해 들어오면서 시작된 이민의 역사는 캐나다를 다민족국가로 탄생시켰다. 다민족국가 캐나다의 역사는 이민의 역사를 중심적인 내용으로 하고 있으며, 그러한 캐나다의 이민의 역사는 대체로 다음과 같이 5 시기로 구분해 볼 수 있다.¹⁴⁾

제1기는 건국 때부터 1896년 이민법이 제정될 때까지다. 이 시기에는 이주에 제한이 없었기 때문에 영국과 프랑스뿐 아니라 유럽 각지에서 자유롭게 이민이 들어왔다. 다만 중국인은 인두세를 부과하는 등 제한을 받았다. 중국인은 태평양 철도의 건설을 위한 노동자로서 받아들여졌으나 1885년 철도가 완성되면서부터 유입에 제한을 가하기 시작했던 것이다.

제2기는 제1차 세계대전까지다. 이 시기는 서부지역의 개척을 진전시키기 위해 이민 수입이 이루어졌으며, 유럽 농민이 다수 이주해 왔기 때문에 당연히 영국계와 프랑스계가 많았으나, 그 밖에 독일계·네덜란드계·스칸디나비아계·우크라이나계·폴란드계·헝가리계 등 북유럽이나 동유럽 사람도 많았다. 소수의 중국인이나 일본인도 유입되었다. 20세기 초부터는 농민뿐 아니라 노동자의 이주도 증가하면서 1913년에는 40만 명 이상의 이민이 들어왔다.

제3기는 제2차 세계대전 종전까지로, 당시의 전쟁 상황으로 이주는 크게 제한되었다. 특히 중국인은 1923년에 이주를 금지당했으며, 일본인도 1928년 이민 수가 제한되었다. 인종차별이 아주 심했던 때로, 캐나다에 들어온 당시 영연방 시민이었던 인도인 4백 명여 명의 입국이 거부되기도 했고, 나치에 의해 추방된 9백 명 이상의 유대인도 다시 프랑스로 추방된 일도 있었다.

제4기는 1960년대 후반까지다. 이 시기는 소위 전후 이민기로, 전후 캐나다 경제발전을 위해 더 많은 노동력의 필요에 의해 이민 수입이 이루어졌다. 이 때의 수입 이민 대부분은 역시 유럽인이었으나 남유럽이나 동유럽 쪽 사람들이 많았다. 특히 이탈리아 이민이 눈에 띄었는데, 1957년에는 캐나다 이민 사상 처음으로 이탈리아인 이민이 영국계와 프랑스계를 넘어 서기도 했다.

제5기는 1960년대 중반부터 현재까지로, 이 시기 캐나다 이민정책의 특징은 점수제의 채택이다. 이에 의해, 이민 수입의 기준이 인종이나 민족이 아니라 연령·학력·능력 등으로 바뀌어졌으며, 유럽 이외 지역에서의 이민 즉 유색 인종의 이민이 증가되었다. 1960년대는 인도계 이민이 많았는데, 1970년대에는 캐나다로의 이민 송출국 상위 10개 국 중 6개 국이 아시아·아프리카·중남미에 소재한 나라였다. 1980년대 또한 인도차이나 난민의 유입과 홍콩 탈출자 등 아시아계 이민이 특히 많아, 이들이 유럽계 이민을 상회하게 된 것 역시 점수제의 도입과 무관하지 않다.

1960년대 초까지 캐나다 이민정책은 기본적으로 인종차별적인 것이었으며, 이러한 정책 아래서 영국 혹은 북유럽으로부터의 이민이 '바람직한 이민'으로 대우받아 왔다. 그러나 이후 자유당 정권이 들어서면 서부터 대대적인 정치·경제·행정 개혁이 진전됨과 동시에 종래의 이민정책이 시대 여건과 맞지 않는다고 판단, 1967년에는 이민 대상자를 연령·교육수준·직업능력·공용어 능력의 유무를 포함한 10개 항

목에 관한 '점수제'로 평가하는 새로운 방식이 도입되었다.¹⁵⁾ 이는 캐나다의 경제발전에 기여하는 보다 질 높은 이민의 획득이 요청되었기 때문이며, 이민에 대한 이런 인식은 현재까지도 지속되고 있다.¹⁶⁾

전후 세계적으로 확대된 자본주의 시장과 인권 의식의 고양이라는 새로운 변화는, 1960년대의 자유주의 정치풍토와 함께 캐나다의 인종차별적인 이민정책의 철폐와, 그에 대신하는 경제적 합리적인 새로운 이민정책의 도입을 자극하는 계기가 되었고, 그 결과 비 전통적 이민 공급국으로부터 유능한 이민들을 대량으로 받아들일게 됐다.

1980년대 이후는 유색 민족 가운데서도 특히 아시아 지역에서의 이민이 급증하고 있다. 1981년부터 1986년까지 5년간의 통계를 보면 아시아 지역으로부터의 이민이 전체 이민 중에서 43%를 차지하여 제2위의 유럽(29%)를 압도하고 있고, 특히 1988년 1년간에는 전체 이민의 50.1%를 아시아계 이민이 차지했다. 이러한 캐나다에서의 다민족화를 재촉하는 유색 민족의 유입은 지금도 여전히 계속되고 있음은 최근의 이민 현황에서도 확인할 수 있다.¹⁷⁾

4. 다문화주의

1. 다문화주의의 생성과 발전

다문화주의란 일반적으로 모든 에스닉 집단이 그들이 가진 문화적 차이에도 불구하고 전체사회에 평등하게 참가할 것을 적극적으로 인정하고 이를 위해 노력하는 다문화·다민족 공존을 위한 운동이나 정책을 말한다. 종래까지는 전체 사회를 통합하는 데 있어 장애가 되는 것으로 무시되어 온 다양성을 적극적으로 수용한 다문화주의는 문화적 차이의 유지와 전체 사회의 통합이라는 두 가지 목적을 함께 지향하는 데 그 특색이 있다.¹⁸⁾

다문화주의가 하나의 이념으로 성립하기 위해서는 먼저 다문화적 사실이 존재해야 할 뿐 아니라, 존재하

고 있는 다문화적 환경을 현실적인 것으로 인정하는 것이 전제되어야 함은 두말할 필요가 없다.

캐나다의 경우, 다문화적 환경은 역사적으로 오래 전부터 존재해 왔다. 그러나 그러한 사실을 있는 그대로 수용하기 시작한 것은 제2차 세계대전이 훨씬 지나서였다. 캐나다는 일찍 영국 식민지가 되었다는 역사적 사실과 함께 미국 독립혁명 이후 왕당파의 대량 유입 등을 계기로 오래 전부터 영국계의 정치 경제적 우위가 확립되어 왔다. 따라서 새로 유입된 이민에게는 주류 문화인 영국 문화에의 동화, 즉 '앵글로 일체성'이 기대되었다. 1962년 이전의 캐나다 이민정책이, 일관하여 영국계 혹은 이것과 언어 문화적 차이가 적은 서·북 유럽계를 '바람직한 이민'으로 우대해 온 것도 이 때문이다. 그러나 이러한 영국계 중심의 동화 정책에도 불구하고 캐나다에는 한때 영국계 집단을 능가하고 있던 프랑스계가 존재했던 것이 사실이고, 또 그들이 유지하고 있는 '프랑스적 요소'의 존재를 부정할 수 없었던 것이 사실이었다.¹⁹⁾

결국 역사적이고 현실적인 '프랑스의 존재'를 일방적으로 무시해 온 종래 캐나다의 민족정책은 세계적으로 확산되는 새로운 환경 속에서 변화를 요구받게 되었으며, 이러한 움직임은 그 동안 캐나다에서 "흰 흑인"으로 멸시되어 오던 퀘벡의 프랑스계가 영국계 우위의 기존 체제에 강력한 이의를 제기하면서 본격화되기 시작했다. 사회경제적·언어문화적 열등 상황에 대한 불만과 불안이 당시의 퀘벡 사회를 엄습, 분리주의의 싹을 키워나갔던 것이다.

이 같은 새로운 국내외적인 상황을 맞아 갖가지 민주적 개혁을 단행하던 자유당 정권은 퀘벡의 이러한 움직임을 연방 분열의 위기로 심각하게 받아들여, 1963년 불만의 근거를 제거할 목적으로 '2언어2문화주의왕립위원회'(The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism)를 발족시켰다. 당시 튜르도 수상은 프랑스어를 영어와 같이 연방의 공식어로 하고, 프랑스계 언어문화의 존속을 법적으로

보장함으로써 퀘벡을 연방 안에 묶어두려 했다. 1969년 「공용어법」이 제정돼, 연방정부에 프랑스계의 등용 및 연방정부 직원의 이중 언어화가 개시되었다. 이렇듯, 프랑스계를 영국계와 대등한 파트너로서 인정하는 것을 전제로 하는 2언어위원회와 공용어법의 제정 등은 종래의 앵글로 일체성을 급속도로 해체시키면서 다문화주의의 토대를 형성해 간다.²⁰⁾

2언어2문화주의는 퀘벡의 프랑스인은 물론 그 밖의 서부 여러 지역에 거주하던 다양한 화이트 에스닉(영국/프랑스계 이외의 유럽계)에게 자극을 주기에 족한 것이었고, 이들이 오랜 침묵을 깨고 자기들의 존재를 주장하기 시작하면서 보다 광범위한 영역으로 다양성 수용의 돌파구를 열어가게 되었다. 이들 화이트 에스닉은 그득 역시 과거 캐나다 연방 결성에 공헌했다는 자부심과, 2언어2문화주의의 도입이 다시 그들에게 '2급 시민'의 낙인을 찍는 게 아닌가 하는 불안으로부터 이 새로운 통합이념(2문화2언어주의)에 이의를 제기하기 시작했던 것이다. 그들로서는 소수민족 언어에 불과한 프랑스어에만 영어와 동등한 지위가 부여되는 것이 불만이였다. 즉 영어와 프랑스어만이 연방의 공용어로 정식으로 제정됨으로써, 영국계도 프랑스계도 아닌 그들이 2급시민의 지위에 떨어지는 것이 아닌가 하는 불안이 생겼다.²¹⁾

이렇듯 연방적 차원에서 광범위한 소수민족에 의한 민족적 정체성의 확립을 위한 요구가 분출되자 정부는 결국 「기타 민족 집단의 문화적 공헌」을 2문화2언어위원회의 보고서로 채택한다. 그리고 이를 계기로 자유당 정권은 그들의 정치적 기반이 역사적으로 취약한 서부 지역에서의 압력을 무시할 수 없다고 판단하여 동 보고서 결과를 존중, 2언어주의를 확대 조정한 다문화주의를 선언하게 된다.²²⁾

1971년 다문화주의 선언에서 튀르도는 “캐나다에 공식 언어는 두 가지가 존재하지만 공식 문화는 존재하지 않는다”고 언명, 에스닉 그룹간의 문화적 평등을 강조했다. 그는 또 (1) 문화에의 공적 원조 (2) 전체

사회 참여시 문화적 장애 타파 (3) 국민통합을 목적으로 하는 에스닉 그룹간의 상호교류 촉진 (4) 전체 사회 참여를 위한 공용어 습득 장려 등 4가지를 다문화주의를 위한 구체적인 실천목표로 제창한다. 그는 다문화주의자들은 문화적 차이를 공식적으로 인정함으로써 국민 개개인의 아이덴티티의 안정감(원초적 안정감)이 타자에 대한 차별이나 질투를 타파하여 국가적 통일을 가져올 수 있을 것으로 기대했다. 뿐만 아니라 자기의 아이덴티티에 대해 긍정적인 평가를 할 수 있는 사람은, 타자의 아이덴티티에 대해서도 긍정적이 되고, 이질적인 사람에 대한 편견이나 차별 경향이 적을 수 있다고 생각했던 것이다.²³⁾

이런 과정을 통해 '선언'된 다문화주의 이념은 그후 1982년 캐나다 헌법에서 확인된 후, 1988년에는 “다양성을 캐나다 사회의 기본적인 성격으로 인정, 캐나다인의 다양한 문화적 유산을 유지하고 강화하는 것과 병행하여, 경제적·문화적·정치적 생활에서의 모든 캐나다인의 평등 달성을 목적으로 다문화주의 정책을 취할 것을 선언”하는 세계 최초의 다문화주의법 제정으로 발전시켰다. 이로써 처음 단순한 하나의 '선언'으로부터 시작된 '다양성 유지'와 '평등 달성'이라는 두 가지 목표는 그후 17년의 세월이 지나 이제는 어엿한 캐나다의 중심적인 국가경영의 대 원칙으로 법제화된 것이다.²⁴⁾

2. 정책으로서 다문화주의

추상적인 목표로서가 아니라 시급한 현실적 요청으로 도입된 캐나다에서의 다문화주의는 구체적인 실천력을 구비하기 위한 정책 마련과 제도적 준비를 꾸준히 추진하면서 발전되어 왔다.

1972년 11월에 다문화주의 담당 장관이 임명되었고, 1973년에는 국무부 내에 다문화주의국이 설치됨과 동시에, 이곳을 통해 에스니시티 관련 연구나 출판·방송·전시 등에 대한 자금 원조가 적극적으로 개시되었다. 다문화주의의 도입을 보다 열렬히 지지

한 서부 여러 주의 화이트 에스닉은 그들 요구의 초점을 언어에 두고, 공립학교 교육제도의 울타리에서 비공용어와 공용어 모두를 사용하는 이중언어 교육제도를 확보해 낸다.²⁵⁾

그러나 1980년대에 들어서면, 다문화주의는 새로운 국면을 맞이하게 된다.

그 동안 신이민법 제정(1962), 점수제 도입(1967), 비지니스 이민 허용(1978) 등 일련의 이민 유인 정책의 영향으로 유색인이 대거 유입됨에 따라 새롭게 전개되고 있는 사태를 우려한 연방 정부는 급거 다문화주의국 내에 인종 관계 기구를 신설하는 한편, 1983년에는 유색 이민을 위한 하원특별위원회를 설치한다. 1986년 동 위원회는 「즉시 평등을」이라는 조사보고서를 발표하고²⁶⁾ 그것에 근거하여 원주민과 심신장애자 등 사회에서 차별을 받고 있는 소수자 집단에 유색인을 추가시켜, 4집단을 대상으로 한 고용균등법의 제정도 같은 해 실현시킨다. 또 1991년에는 국무성의 일부분이었던 다문화주의국이 다문화주의 및 시민권부로 확대 독립시켜 그 기능을 강화했다.²⁷⁾

이렇게 하여 1980년대 이후의 다문화주의는 유능한 자질을 갖춘 유색이민의 대량 유입에 의해 한층 복잡화하고 다양화한 캐나다 사회의 변화에 대응, 그 이념과 정책 양면에서 새로운 발전을 만들어 갔다. 그것은 화이트 에스닉이 당초 지향한 '다양성의 유지'로부터, 유색 소수민족이 지향하는 '평등달성'으로 중점을 이동시키면서 모든 소수민족을 대상으로 하는 정치·사회·경제적 평등의 실현이 더욱 보편주의적 내용으로 확대 발전하게 된 것이다.

3. 다문화주의의 실험

캐나다 연방 정부의 다민족 공존정책인 다문화주의에 대한 각 주나 지방에서의 반응은 다양하다. 이 정책에 대한 가장 적극적인 지지는 사스캐체완과 온타리오 주 등이 대표적이다.

사스캐체완주에서는 1974년 「사스캐체완다문화

법」이 주 의회에서 가결되어 「개인이나 집단이 그들의 문화적 유산의 본질을 배우고, 또 다른 인간집단의 문화적 공헌에 대해서 배울 기회를 확대하기 위한 원조를」 선언했다. 그리고 또 학교법을 개정, 영어 이외의 언어도 교육 수단으로 하며, 제2언어 교육을 장려, 원조하는 것을 가능하게 하였다.

온타리오주에서도 유사한 정책이 시행되었는데, 그 대표적인 것으로 1977년에 발표한 「민족언어학습프로그램」을 들 수 있다. 이 프로그램에 의해 1980~1981년 사이에는 공립학교에서 44개의 비공용어를 7만 6천 명의 어린이에게 가르쳤다. 수업은 주 2시간 반씩 이루어졌으며, 지역 교육위원회가 교사들에게 수당을 지불했다. 특히 이와 병행하여, 온타리오주 교육부는 1977년 「캐나다의 다문화 유산」이라는 명칭의 역사 교육을 중등학교에 도입, 이 과목을 가르치는 교사에 특별 면허를 부여하는가 하면, 또 초등교육에서의 다문화에 기초한 교육도 촉진시켰다.²⁸⁾

그러나 캐나다 정부의 다문화주의에 대한 중대한 도전은 퀘벡주의 프랑스계 집단에서 나타났다. 이들에게는 오랫동안 그들의 경제권이 앵글로계에 장악되어 온 데 더해, 출산율마저 현저히 떨어진 상황에서 북미 전체를 휩쓸고 있는 앵글로화의 파도 속에서 프랑스의 가톨릭적 전통을 고수하려는 생존을 건 집념이 존재하고 있었기 때문에, 연방 정부의 일방적인 다문화주의 확산에 대한 거부감은 대단했다. 따라서 이들에게 있어 다문화주의 정책이라는 것은 프랑스계 캐나다인의 희생과 이에 대신한 영어 (혹은 다른 언어) 집단의 세력 증대로 파악하였다.

1969년 연방정부의 공용어법이 발표되고 국민연합당 정부에 의한 교육에 관한 법안 제63호가 주 의회에서 승인, 소수민족 '자녀들을 영어계 학교에 다니게 할 권리', '부모에 의한 (자식의) 학교 선택권'이 인정되게 되면서 퀘벡에서의 프랑스어 교육은 더욱 침체 국면을 맞게 된다. 그러나 당시 퀘벡주에 존재한 '위기의식'은 그러한 친 영국계 중심적인 정책을 허용할

상황은 아니었다. 당시 퀘벡당 당수 등은 신이민의 자식은 모두 프랑스어계의 학교에 다녀야 한다며, 국민연합당의 정책은 퀘벡주 내에서의 '프랑스어의 생존'마저 위협한다고 강력히 반발하고 나섰다. 이러한 상황에서 1970년 주선거에서 자유당이 국민연합당을 누르고 승리하고, 1974년에는 프랑스어를 퀘벡주의 유일한 공용어로 하는 「퀘벡 프랑스어 헌장」이 채택되기에 이른다.

이때부터 프랑스어의 능력이 없으면 주 정부의 관료가 될 수 없게 되었으며, 주 정부와의 계약문서는 프랑스어로만 쓰는 것은 물론, 프랑스어의 사용여부에 따라 계약에서의 우선권이 주어졌고, 또 경제계가 프랑스어의 사용을 촉진하려 할 때는 주 정부가 재정적 원조를 하고, 또 아이들이 학교를 선택할 때는 교육위원회가 그 아이의 언어능력을 테스트할 것 등을 실시하려 했다. 따라서 이 법은 대단히 애매한 입장을 취했기 때문에 앵글로계나 프랑스계는 물론 여타 민족집단에게도 지지를 받지 못한 채 혼란만 가중시켰다.

이런 과정을 거쳐 1976년 11월 15일에는 분리주의를 표방하는 퀘벡당이 자유당을 제치고 주 정권을 장악, 퀘벡에서의 프랑스어 교육에 확실한 우선권을 부여한 법안 제101호를 제정하면서 캐나다에서의 다문화주의의 실현은 퀘벡에서 중대한 시련을 맞이하게 된다.²⁹⁾

4. 다문화주의의 양면성

캐나다의 다민족 공존정책인 다문화주의는 아직도 그것에 대한 명확한 대차대조표가 마련된 것은 아니다. 여전히 다문화주의는 그것의 적용과정에서 많은 시행착오를 거치면서 전개되고 있는 현재진행형적인 정책대안의 하나이기 때문이다. 그러나 지금의 시점에서 이에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면을 몇 가지로 단순화할 수는 있을 것이다.

긍정적인 측면에서 보면 먼저 다문화주의는 당초의

중요한 대상자였던 에스닉의 요구에 부응, 그들의 궁지 회복은 물론 동화에 대신하는 이문화의 유지와 발전이라는 아이덴티티 충족의 측면을 평가할 수 있다. 또 다문화주의는 다양성을 긍정적으로 수용한다고 하는 가치 전환을 통해 캐나다의 상징적 질서를 재구축, 소수민족 집단 전반의 사회적 지위를 상승시켜, 다수 대 소수, 소수 대 정부(연방, 주)의 관계도 확실히 변화시켰다. 결국 다문화주의는 다수결 원리에 근거한 민주주의에 대신하여, 소수민족 중시의 민주주의를 캐나다 사회에 정착시키는 데 크게 기여했다.

예컨대 영어와 비공용어를 교육 언어로 병용하는 이중 언어 교육을 공교육에 도입하는 것에 성공함으로써 영국계 다수가 지배하고 있던 공교육 분야에서 실질적인 자원의 재배분을 실현시켰다. 또한 여성이나 원주민 그리고 장애자에 대해, 유색 소수민족을 대상 그룹으로 하는 고용균등법은 소수민족 중시의 민주주의의 한 모델을 제시했을 뿐 아니라, 종래의 동화정책에 대신한, 새로운 통합이념으로서의 다문화주의로 캐나다의 대외적 이미지를 높여 결과적으로는 고도 산업화에 필요한 우수한 이민들을 확보하는 데도 크게 기여했다고 볼 수 있다.³⁰⁾

다문화주의는 이상과 같은 긍정적인 성과가 있는 반면, 많은 문제점도 야기했다. 이러한 문제들은 주로 다문화주의 도입과 전후하여 본격적으로 유입하기 시작한 유색민족이 예상을 뛰어넘는 다양성을 캐나다 사회에 가져왔기 때문이다. 캐나다 사회의 영국/프랑스계 주류 집단에게는 새롭게 몰려드는 유색 이민이 문화적인 차이는 물론 피부색의 차이에서 오는 가시적인 이질성 등으로 심리적 불안을 느끼게 하기에 충분한 것이었다. 특히 이 신이민 대부분은 유능하고 업적주의적 지향성을 몸에 익히고 있으며, 종래 이민과 달리 곧 바로 캐나다 주류 사회에 참여하여, 제한된 자원을 놓고 그들 주류 집단과 직접적으로 경쟁을 할 수 있는 적수로 인식되었다. 주류 집단의 이러한 불안이나 불만이 유색 이민에 대한 편견이나 차별의 토양

을 확대시켰고 이러한 감정이 경제불황에 대한 불안과 중첩되면서 다문화주의의 그 자체에 대한 반발을 야기했다.

이밖에도 1980년대 후반 들면서 다문화주의는 사회 세분화 현상을 결과시켜 캐나다 사회의 통합에 방해가 된다는 의견이 자주 거론되었다.³¹⁾ 특히 유색 이민에 대한 불안이나 편견을 이민 전체에 전가, 전반적인 이민정책의 개정을 요구하는 소리로 나타나기도 했다. 그러나 이러한 입장에 대해, 유색인이나 그들을 옹호하는 입장에서부터는 그와 같은 주류 집단의 불만은 그들 집단이 스스로를 우대하는 현상유지를 고집, 소수집단에의 공정한 자원배분을 거부하려고 하는 동화주의의 발상이라고 일축하고 있음 또한 사실이다.³²⁾

다문화주의에는 그것에 불만을 가진 세력뿐 아니라, 보다 구체적으로 그것에 대항하는 세력도 뿌리깊게 존재한다. 분리에의 요구를 최우선하고, 연방내에서의 특권적 지위의 확보를 주장하는 퀘벡의 프랑스계와 원주민이 그들이다. 다문화주의를 수용하는 것은 그들에 있어서는 스스로를 다른 소수집단과 동등한 지위로 끌어내리는 것으로 해석하기 때문이다. 따라서 전체 사회에의 통합에 반대하고, 영토적 분리 혹은 독립을 지향하는 한에 있어서는 양자 모두 필연적으로 다문화주의에 대항할 것은 틀림없다.³³⁾

이상에서와 같이 다문화주의에 대한 평가는 다양하며, 또 그것이 갖는 순기능 못지 않게 그것의 역기능도 쉽게 나타나고 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 다문화주의가 가지는 양면성에도 불구하고 다민족 국가 캐나다에서 다문화주의가 가지는 생명력은 여전하다. 이렇게 여러 가지 어려운 문제나 갈등에 직면하면서도, 캐나다 정부가 다문화주의를 단념하지 않는 것은 무엇 때문인가.

무엇보다도 캐나다와 같은 다문화사회를 통합하는 이념으로서, 다문화주의에 대신할 적절한 대안이 별로 존재하지 않기 때문이다. 과거 앵글로계 중심주

의나 2언어2문화주의 등의 동화주의는 이미 인구 구성에서나 정치적으로도 경시할 수 없는 존재인 비 영국/프랑스계 소수민족 전체로부터 비난과 저항을 만 들어내 지금 이상의 사회적 혼란을 야기할 것이 너무나 분명하다. 실제로 퀘벡을 '특이한 사회'로 만드는 연방 재편안이 좌절된 것은 캐나다 국민 다수가 2언어2문화주의마저 이미 지지하지 않고 있음을 여실히 나타낸 사건이다. 복합 민족화가 진전되는 퀘벡주에서도 연방에 속하고 있는 한에서는 다문화주의의 수용이 회피할 수 없는 상황이다.³⁴⁾

캐나다에 있어 다문화주의의 존속을 불가피하게 하는 또 하나의 중대한 이유는 인구문제다. 광대한 국토에 비해 인구가 희박하고 출생률마저 저하될 뿐 아니라 인구의 노령화라는 선진 산업국 공통의 고민에 빠져 있는 캐나다에 있어, 이민 수입의 감소는 지나친 인구 감소를 결과시켜, 경제발전은 물론 국가로서의 존속 자체를 위태롭게 할 것이다.³⁵⁾ 캐나다는 그들이 필요로 하는 충분한 노동인구를 유지하기 위해서도 연간 총 인구의 10%에 상당하는 이민을 받아들일 필요가 있으며, 연방정부는 현재도 이것을 계속할 의사를 분명히 하고 있다. 앞으로도 질 높은 이민을 계속하여 확보하지 않으면 안 되는 캐나다로서는 이민에 대해 관용하고 차별이나 편견 없는 공정한 사회라고 하는 인식을 대외적으로 확산시키는 것은 불가피하며 이를 위한 효과적인 대안으로써 다문화주의의 의미는 적지 않다.

다문화주의는 또 다른 관점에서도 그 합리성이 인정되고 있다. 다문화주의를 경제적 자원으로서 평가, 캐나다가 포용하고 있는 언어 문화적 다양성을 무역 외교면에서도 적극적으로 활용하려고 하는 움직임이 그것이다. 본격적인 시장 참여가 기대되는 중국이나, 구 소련 각 공화국이나 동구제국으로부터의 이민은 물론, 출신국의 언어 문화를 유지하면서 조국과의 연결을 중요하게 여기는 캐나다의 이민은 자본주의 시장이 세계적 규모에서 확대하고 있는 오늘날의 세계

에서는 무역 외교면에서 캐나다에 이익을 가져다줄 수 있는 유용한 매개체이기 때문이다.

5. 맺는 말

1971년, 당시 연방 수상이었던 튀르도는 캐나다를 통합할 새로운 이념으로서 '다문화주의'를 선언했다. 그러나 이 이념과 제도를 도입한 지 30여 년이 경과된 지금, 제3세계 출신의 유색민족 이민들의 대거 유입을 직접적인 계기로 그것의 통합이념으로서의 유효성이 다시 의문시되고 있는 등, 이 이념의 성과와 피해를 둘러싼 논의는 다양하다. 그러나 이러한 다문화주의에 대한 상반된 의견에도 불구하고 이 이념과 정책 이상의 다민족 공존을 위한 현실적인 대안이 존재하지 못한다는 사실은 확실하며, 바로 그런 면에서 보면 21세기의 변화된 국내외적 환경에 부응하는 새로운 국가경영의 전략을 모색해야 하는 우리로서는 캐나다의 이 같은 선행적인 다민족 공존을 위한 실험으로부터 많은 시사점을 찾을 수 있겠다.

지난 시기 다민족국가 미국과 캐나다의 민족정책을 비교하여, 전자를 인종의 '용광로' (melting pot), 후자를 '샐러드 접시' (salad bowl)에 비유하는 것이 유행했다. 미국은 각 인종집단이 그들의 모국 문화를 버리고 미국이라는 새로운 용광로에서 다양한 요소가 융해되어 그들이 원래 지녔던 개별적인 내용과는 전혀 다른 새로운 인간유형 즉 '아메리카인' 화해가는 데 비해, 캐나다에서는 각 민족집단이 그들 고유의 문화와 독자적인 색깔을 유지하면서 캐나다 사회를 지탱해 가고 있다는 것이다.³⁶⁾

그러나 오늘날에 와서는 미국과 캐나다의 민족정책을 위와 같은 맥락에서 비교하는 이는 없다. 왜냐하면 미국 또한 캐나다의 다민족주의의 구현책이라고 볼 수 있는 '샐러드' 모형을 그들의 것으로 받아들인 지 오래이기 때문이다. 여기에서도 우리는 다문화주의적 공존책 이상의 효과적인 민족들간의 공존의 대안이

없다는 사실을 확인할 수 있다.

여러 가지 한계성을 내포하고 있는 것은 사실이나, 다문화주의는 캐나다에서 다양한 민족적·문화적 요소의 개별적 아이덴티티를 유지시키면서 전체 연방의 큰 틀을 유지 발전시키는 데 기여해 왔다.³⁷⁾ 착취와 격리의 대상이었던 원주민은 토지와 거주지 제한과 물질적 보상을 공유하는 것으로 그들 고유의 아이덴티티를 유지할 수 있었고, 퀘벡의 프랑스제는 영국계의 동화압력에 결코 굴하지 않고, 과거에는 가톨릭을, 60년대 이후에는 프랑스어를 아이덴티티의 중심으로 한 견고한 에스닉 아이덴티티를 유지시켜 왔다. 그런가 하면 오랫동안 캐나다 사회 한 모퉁이에 처박혀 있었던 화이트 에스닉도 1960년대 이후 전반적인 소수민족 내셔널리즘의 고양에 자극되어 잠재화되어 있던 에스닉 아이덴티티를 다시 활성화시키면서 2언어2문화주의 도입에 대한 불안과 위기감에서 다문화주의의 도입을 재촉할 수 있었다.³⁸⁾

캐나다에서의 이런 다문화주의의 실험은 확실히 세계의 조류를 앞서가는 것이며, 그렇기 때문에 그 만큼 해결해야 할 과제 또한 한두 가지가 아님이 사실이다. 이는 다문화주의가 전제로 하고 있는 다양성의 수용이라는 것은 단순히 소수의 다양한 자유와 권리를 보장하는데만 그치지 않기 때문이다. 그리고 그것은 궁극적으로 정치적·경제적·사회적 평등까지를 내포한 사회 전체의 다원화와 민주화 없이는 유지될 수도 발전될 수도 없는 한 발 앞선 이념성을 중심적인 내용으로 하는 미래지향적 이상태의 하나이다. 또 그것은 한 사회에 서로 갈등하면서 공존하고 있는 특수주의와 보편주의, 정실주의와 업적주의, 집단주의와 개인주의적 요구를 동시에 함께 충족시켜야 하기 때문이기도 하다.³⁹⁾

따라서 여기서 문제가 되는 것은 캐나다식 다문화주의적 실험에 대한 적실성 여부가 아니라, 이 같은 다문화주의가 극복해야 할 갖가지 과제에 대한 효과적인 대처방안을 찾아내는 것이다. 서로 상충하는 가

치를 공존시키고, 대립하는 제도들을 동시에 가동시켜야 하는 혼돈이 바로 다문화주의의 속성이라고 한다면, 이러한 공존할 수 없는 이질적이고 대립적인 요소들을 평화롭게 공존시키는 것은 무엇인가. 그것은 이들 간의 마찰을 어느 일방이 의도적으로 줄이는 방법이 아니라, 그것보다는 오히려 그들 사이에서 현실적으로 만들어지는 마찰의 극대화를 대립하고 있는 구성원 스스로가 경계하여 그들 스스로가 스스로에 대한 통제력을 작동시키도록 유도하는 성숙된 기제의 개발일 것이다.

기준에 확립되어 있던 'nation-state'의 개념이 혼

돈을 더해가고 있는 오늘날의 세계화 현장에서 우리 스스로와 사회 그리고 국가가 새롭게 대비해야 할 가장 중요한 과제는 이질적인 요소와의 평화적인 공존에 대한 문제이며, 이는 더이상 선택적인 사항이 아니라, 반드시 부딪치고 극복해야 할 필수적인 과제인 것이다. 이런 입장에서 보면 지금 캐나다가 앞서서 펼쳐 보이고 있는 다민족주의를 중심 내용으로 하는 타자 내지는 타민족과의 공존을 위한 실험은 그것이 아직도 펼쳐버리지 못하고 있는 중요한 몇 가지 한계성에도 불구하고 여전히 대단한 선행적인 의미를 가진다고 보아 마땅할 것이다.

●●●●
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
재외일본인 정책
일본의 민족적 과제
부록 / 일본인해외이주년표

- 1) 『世界民族問題事典』(平凡社, 1995), 294쪽.
- 2) Hiller, H. H., *Canadian Society : A Macro Analysis* (Prentice-Hall Canada Inc., 1991), p. 167.
- 3) <http://www.mofat>, 검색일: 2001. 2. 7.
- 4) T. J. Samuel, *Immigration and Visible Minorities in the Year 2001 : A Projection* (Center for Immigration and Ethnocultural Studies, 1987), p. 14.
- 5) 정부에 의한 민족 분류가 너무 포괄적이기 때문이다. 예컨대 통계에서 '발칸인'으로 취급하고 있는 범주에는 헝가리인·체코인·슬로바키아인·루마니아인 그리고 발칸반도에서의 이민도 포함되어 있으며, '스칸디나비아인'에는 노르웨이인·스웨덴인·덴마크인 등이 포함되고 있고, '발틱인'에도 복합적인 민족이 포함되고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 梶田孝道 編, 『國際社會學』(名古屋大學出版會, 1995), 221쪽.
- 6) 초기에 캐나다로 들어간 백인 가운데 가장 일찍 캐나다 내륙 깊숙한 곳에 들어간 모피업자들인 백인 남성과 원주민 여성 사이에 태어난 2세를 일반적으로 '메디스'라고 한다. 캐나다에서는 17세기부터 대서양 연안에서 프랑스계 남성과 미크마쿠·마리시트 등 인디언 여성과의 사이에 메디스가 생겨나기 시작했으며, 17세기 말 이 메디스들은 5대 호 주변과 그 서쪽에서 모피 무역과 가톨릭 신앙에 근거한 독자적인 사회를 만들어갔다. 또 1713년 이후에는 영국의 허드슨만 회사가 5대 호 서부에 진출하여 모피 거래소를 설치하자, 영국계 남성과 원주민 여성과의 사이에도 메디스가 탄생하게 되었다. 메디스는 점차 세력을 확대, 19세기 후반에는 연방 정부의 정책에 반대하여 두 차례에 걸쳐 반란을 일으켰으나 진압되었다. 그러나 1930년대에 들어오면 J. P. 프라티 등의 유력한 지도자가 나타나 정치적인 권리회복 운동이 가열되면서, 1982년에는 헌법상 원주민권을 인정받았으며, 1983년에는 메디스전국평의회가 결성되기도 했다. 메디스는 현재 1백만 명 이상으로 알려져 있다.
- 7) 『世界民族問題事典』, 298쪽.
- 8) 梶田孝道 編, 앞의 책, 222쪽.
- 9) 富田正史, 『多文化ネイションに向けて』(見洋書房, 1996), 96쪽.
- 10) 『世界民族問題事典』, 225쪽.
- 11) 같은 책, 225쪽.
- 12) 같은 책, 1020-1021쪽.
- 13) 같은 책, 227쪽.
- 14) 初瀬龍平, 『エスニシティと多文化主義』(同文館, 1996), 86쪽.
- 15) 친척제 등 근친을 보증인으로 하는 가족이민과 난민에 관해서는 인도적 견지에서 점수제가 적용되지 않았다. 단지 먼 친척을 보증인으로 하는 가족이민에 대해서 부분적으로 그것이 적용되었다. 점수제가 전면적으로 적용된 것은 독립이민과 사업이민이었다. 단지 자본투자와 고용 창출을 기대하여 1978년에 추가 도입된 사업이민의 경우, 독립이민에 비해 점수제의 기준이 완화돼, 시민권 획득까지 기다리는 시간을 짧게 하는 우대조치가 취해졌다. 이는 그들의 사업경험과 부가 캐나다 경제를 활성화시키는 데 큰 힘이 될 것으로 기대되었기 때문이다. Hawkins, F., *Canada and Immigration*, 2nd ed., (McGill-Queen's University Press, 1988), p. 347.
- 16) 캐나다의 이민성 장관 카플란은 현재도 "우리와 같은 상황에서의 성공적인 이민 계획은 이민 수가 아니라, 우리의 경제와 사회 그리고 문화를 건설하는 데 보탬이 될 수 있도록 세계 각국에서 모여든 열심히 일하는 사람과 그 가족"이라고 공언하면서 질적인 기준을 중심으로 하는 캐나다 이민정책을 설명하고 있다. <http://www.chinaonline.com>, 검색일: 2001. 2. 9.
- 17) 2000년도 캐나다 이민자의 출신국 별 분포를 보면 상위 5위가 중국(36,664명), 인도(26,004명), 파키스탄(14,163명), 한국(7,602명), 스리랑카(5,832명) 등의 순으로 아시아계가 단연 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. <http://www.chinaonline.com>, 검색일: 2001. 2. 9.
- 18) A. Flera and J. L. Elliot, *Multiculturalism in Canada* (Nelson Canada, 1992), pp. 62-63.
- 19) 初瀬龍平, 앞의 책, 135쪽.
- 20) 같은 책, 235쪽.
- 21) 梶田孝道 編, 앞의 책, 235쪽.
- 22) 初瀬龍平, 앞의 책, 136쪽.
- 23) Weinfeld, M., "Ethnic and Racial Relations", in J. Curtis and L. Tepperman, eds., *Understanding Canadian Society* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1988), p. 600.
- 24) 初瀬龍平, 앞의 책, 138쪽.
- 25) 1970년대 말에는 사스카츄원과 마니토바주도 속속 비공용어(에스닉언어)를 공립학교의 교육언어로 인가했고, 그 이후 서부 3주에서는 공교육 커리큘럼 가운데 에스닉언어가 교육되고 있다. 初瀬龍平, 앞의 책, 139쪽.
- 26) Multiculturalism Canada, *Equality Now!* (Progress Report, 1986)
- 27) Breton, R., "The Production and Allocation of Symbolic Resources : An Analysis of the Linguistic and Ethnocultural Fields in Canada," in *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 21, No. 2, 1984, pp. 123-144.
- 28) 中野秀一, 『エスニシティと現代國家 - 連邦國家カナダの實驗』(有斐閣, 1999), 74쪽.
- 29) 같은 책, 76쪽.
- 30) 梶田孝道 編, 앞의 책, 238쪽.
- 31) Bibby, R.W., *Mosaic Madness* (Toronto: Stoddart, 1990), pp. 204-206.
- 32) Department of The Secretary of State of Canada, *Multiculturalism in Canada* (Minister of Supply and Services Canada, 1988), p. 3.
- 33) A. Flera and J. L. Elliot, *op. cit.*, p. 120.
- 34) *Ibid.*, pp. 167-178.
- 35) Samuel, *op. cit.*, pp. 395-397.
- 36) 中野秀一, 앞의 책, 77-80쪽.
- 37) Isajiw, W.W., "Ethnic Identity Retention", in R. Breton et al. eds., *Ethnic Identity and Equality* (University of Toronto Press, 1990), pp. 34-91.
- 38) 初瀬龍平, 앞의 책, 132쪽.
- 39) 같은 책, 146쪽.

오스트레일리아의 민족정책

오스트레일리아는 가장 대표적인 이민국가이다. 초기 이민자들은 대개가 영국과 아일랜드 출신이었다. 제2차 세계 대전 후 경제성장과 안정을 위해서는 더 많은 노동인력이 절실히 필요하다는 사실을 깨닫고 적극적인 이민정책을 추진하고 있다.

강권찬 / 본원 연구원

1. 오스트레일리아의 민족현황

오스트레일리아는 세계에서 가장 인구밀도가 희박한 나라로, 전체인구가 약 1천9백만 명이다. 오스트레일리아는 가장 대표적인 이민국가이다. 오스트레일리아의 초기 이민자들은 대개가 영국과 아일랜드 출신이었다. 영국식민지가 1901년에 연방화 되었을 때, 새로운 국가정책은 오스트레일리아를 영어사용국이며 앵글로 문화와 유사한 국가로 만들려고 노력했다. 이 생각 때문에 비영어권 국가로부터의 이민을 차단하였고, 때때로 이 정책은 '백호주의' (White Australia) 정책이라고 불렸다.

2차 세계대전 이후 오스트레일리아 정부는 경제 성장과 안정을 위해서는 더 많은 노동인력이 절실히 필요하다는 사실을 깨닫고 적극적인 이민정책을 추진했다. 그 이후 오스트레일리아는 오십만 명이 넘는 이민자들을 받아들였다. 전후 이민자들 대부분은 대도시에서 정착을 했으며, 특히 시드니와 멜버른의 산업 발달

에 기여했다.

각 국가의 위기 시에도 그들은 헝가리, 체코슬로바키아, 인도네시아 그리고 중국에서 이민 온 사람들이었다. 현재 오스트레일리아인구의 사분의 일은 비영어권 국가에서 태어났으며 혹은 적어도 부모 중 한 사람이 비영어권 국가 출신이다.¹⁾

오스트레일리아에는 이민자들 이외에 원주민이 존재한다. 오스트레일리아의 원주민은 '아보리진'과 토리스 해협 섬주민들이다. 원주민들은 오스트레일리아 본토에서 4만년에서 6만년 동안 살았다. 유럽인들이 1788년 오스트레일리아에 정착할 때까지 원주민들의 수는 30만에서 백만 사이였던 것으로 추정되고 있다.²⁾

가장 최근의 조사에서는 35만 명이 원주민 출신이라고 스스로를 밝혔는데, 이 수치는 1970년대의 원주민수의 거의 2배에 해당한다. 원주민들은 유럽 정착민들에 의해 자신들의 땅에서 쫓겨 났지만, 1970년대 이래로 원주민 문화는 서서히 되살아나고 있다. 조사

〈표1〉 호주의 민족구성

인종	앵글로 색슨	유럽계 백인	아시아	원주민	기타
1019만명	80%	15%	1.3%	2.0%	1.5%

〈표2〉 현재 호주인들의 출생지

출신지	호주	영국/아일랜드	유럽	아시아	오세아니아	중동과 북미	기타
구성비율	76.7%	6.6%	6.4%	5%	2.1%	1.2%	2%

들이 원주민이지만 백인 교육을 받고 자란 많은 오스트레일리아인들이 이제는 스스로를 아보리진(Aborigine)이나 토리스 해협 섬주민이라고 밝히고 있다.

원주민과 이민 2-3세대는 전체의 77%정도에 그친다. 이는 최근에도 계속해서 이민이 이루어지고 있다는 증거이기도 하다. 또한 현재의 주민구성에서 유럽계 백인이 95%를 넘고 있지만 출생지에서 근거해 본다면 아시아를 중심으로 많은 이민이 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

〈표3〉에서 보듯 국가별 호주취득 현황은 영국(23,080)에 이어 중국(21,053)이 그 다음을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 1989년에는 불과 2,911명에 불과하였는데 10년사이 증가율이 10배에 이르게 되었다. 이외에도 베트남, 필리핀, 인도등이 상위 6개에 랭크되어 있다. 아시아 국가에서의 이민이 급증한 것이다. 백호주의의 폐기이후 아시아 태평양 국가를 표방하면서 아시아 국가로부터의 이민은 계속하여 급

증하고 있다. 최근 이민경향에서 중요한 또 하나가 동유럽으로부터의 이민을 들 수 있다. 유고내전에 이은 파난의 형태가 주를 이루고 있다.

영국과 기타 유럽국가에 의한 이민으로 오스트레일리아라는 국가가 성립된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 이민자에 의한 국가라 하더라도 실제 유럽국가로 보는 것이 여전히 현실적인 이유가 그것이다. 하지만 최근의 민족구성은 다른 양태를 보여주고 있다. 아시아에서의 이민이 늘어나는 것은 물론이고 유럽출생의 유럽인들이 점점 감소하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 오스트레일리아출생의 유럽계가 늘어나면서 이들 세대에 의한 새로운 인식이 가능해 지고 있다는 것을 의미한다.

2. 오스트레일리아의 민족정책

1. 민족정책의 원칙 :

백호주의의 포기와 복합문화정책

〈표3〉국가별 호주국적취득 현황(1989-1998)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
영국	42,883	39,495	36,488	41,963	39,876	36,401	36,134	35,431	27,294	23,080
중국	2,911	3,342	1,743	5,018	4,872	5,242	5,971	4,250	16,173	21,053
뉴질랜드	6,995	7,538	6,562	8,502	9,772	7,786	9,033	11,724	9,982	8,764
베트남	9,815	8,256	6,723	9,697	12,406	10,713	7,722	7,741	5,083	4,685
유고	3,999	4,276	3,679	3,487	2,972	3,043	3,534	5,188	3,207	4,088
필리핀	5,024	9,504	9,275	6,763	6,633	6,600	5,408	4,021	3,815	3,688
인도	1,547	1,933	1,960	2,130	2,645	2,386	3,107	2,638	2,563	3,358
이라크	-	-	-	-	-	-	-	-	1,591	2,877
보스니아	-	-	-	-	-	-	-	-	1,637	2,728
스리랑카	2,133	2,516	2,576	2,003	2,104	1,691	1,730	1,644	1,620	2,049
피지	-	-	-	-	-	2,018	2,204	1,815	1,721	1,934
남아프리카	3,211	3,029	2,569	2,006	1,781	1,595	1,324	1,262	1,578	1,880
미국	-	-	-	-	-	1,634	1,912	2,272	1,701	1,565
레바논	3,115	4,090	3,405	2,585	2,976	2,122	1,392	1,105	1,076	1,364
캄보디아	1,798	1,686	4,584	1,259	577	-	-	-	1,149	1,233
기타	35,729	41,742	38,946	39,745	35,471	30,505	35,236	32,546	28,076	27,997
총합	119,140	127,857	118,510	125,128	122,085	112,186	114,757	111,637	108,266	112,343

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

오스트레일리아는 계획적으로 여러 문화를 혼합하여 성립한 사회 중에는 성공한 경우로 알려져 있다. 그것은 영국의 식민지로서 백호주의를 내세웠던 오스트레일리아가 다문화공존의 정책으로 전환하였다는 것을 의미하며 그것이 큰 성과를 보여주고 있다는 것을 뜻한다.

제2차 세계대전이후로 약 5백 5십 만명 정도의 이민자들이 오스트레일리아로 들어왔다고 집계된다. 많은 수는 유럽의 비영어사용권 국가에서 유입되었으며, 오스트레일리아사회에서 그들의 고유 문화와 언어를 보존하는 인종적인 공동체를 형성하여왔다.

1960년대 자유-국가당 연합 정부가 백호주의를 완전 철회하게 되면서 유럽이외에도 아시아와 아프리카 각지에서 이민의 물결이 쏟아지게 되었다.

새로운 정책은 '모방'이 아닌 '통합'이라 불리게 되었다. 이 정책은 정부와 비정부 부문의 지원으로 실시되었다. 이 정책은 각기 다른 인종적 배경을 가진 개인들이 동등한 기회를 갖게 하는 것을 인정하는 조치라고 할 수 있다.

1970년대 노동당과 연합정당 정부는 다양한 문화적 정체성의 가치를 존중하고, 사회정의를 함께 공유하며, 차별없는 고용과 이민으로 경제적인 이윤을 획득하는 '복합문화' 정책을 진전시키게 된다.

인종적 관용과 문화적 다양성에 관한 기본가치는 기존의 정치정당에 의해 지지되고 뒷받침됨으로써 확고한 정치적, 이념적 기반을 형성하였다. 이러한 복합문화정책의 원리는 크게 네가지로 대별된다.

첫째, 인종, 피부색, 신념, 출신을 불문하는 평등한 권리와 평등한 대접을 받을 권리, 둘째, 인종, 피부색,

신념, 출신을 불문하고 차별 없는 이민정책을 고수하는 것, 셋째, 오스트레일리아 원주민들과 토레스 해협 토착민들이 사회적-경제적 불이익을 받지 않아야 한다는 것, 그리고 마지막으로 전국민의 협조와 민주주의적 제도로서 오스트레일리아를 문화적으로 다양하고, 관대하며 개방적인 사회로 유지할 것이 그것이다.³⁾

이러한 민족정책의 원칙은 크게 훼손받지 않고 오스트레일리아 국가정책의 근간을 이루어 왔다. 정치과정은 물론이고 모든 법과 제도의 운영방침, 그리고 사회정책에 있어서도 이러한 원칙은 그대로 적용되고 있다. 그리고 이러한 원칙이 성공적으로 사회 곳곳에 침투할 수 있었기 때문에 오스트레일리아의 다문화공존정책이 실효를 거둘 수 있었던 것이다.

이 글에서는 이러한 민족정책의 원칙이 가장 대표적으로 적용되는 이민정책과 원주민정책을 통해 오스트레일리아의 민족정책의 일단을 살펴보고자 한다.

2. 이민정책

오스트레일리아는 이민국가이다. 따라서 오스트레일리아의 이민법과 이민정책은 오스트레일리아국민을 형성하고 국가의 기틀이 되는 매우 중요한 법이라 할 수 있다. 외국인 정책과 관련하여서도 뚜렷한 제도가 있다기 보다는 이민정책에 기반한 프로그램으로 모든 것이 대체되고 있다. 외국이 정책은 곧 '계절적 거주이민'과 관련되어 있다. 이 글에서 다루는 이민은 영주거주와 관련되어 있다.

오스트레일리아의 영주 이민 프로그램은 크게 기술 및 가족이민(Skilled Stream and Family Stream)

〈표4〉 유형별 이민자동향(1995-1998)

(단위/ 천명)

	이민프로그램				인도주의 프로그램
	총합	가족초청	기술이민	특별자격	
1995	76.5	44.5	30.4	1.6	13.3
1996	82.5	56.7	24.1	1.7	15.1
1997	73.9	44.6	27.7	1.7	12.0
1998	67.1	40.8	25.1	1.1	12.0

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

과 Humanitarian 프로그램(피난민 및 인도주의적 필요의 이민)의 2종류로 나누어지며, 오스트레일리아 정부는 매년(오스트레일리아의 회계기준 기간과 동일한 7월 1일부터 다음해 6월 30일까지)의 이민자의 총 인원 및 이민의 종류에 따른 인원수를 포함한 이민 계획을 발표한다.⁴⁾

오스트레일리아 정부는 인종, 성, 민족 그리고 종교에 상관없이 오스트레일리아 이민을 신청하는 모든 사람들에 대하여 차별하지 않는다는 원칙(non-discriminatory immigration policy)을 표방하고 있다. 이는 오스트레일리아 이민을 신청하는 사람이 오스트레일리아의 발전과 필요에 부합하는 지를 판단하기 위하여 정해놓은 자격 조건에 맞는 개인적인 자질을 가지고 있다면 다른 어떠한 이유로 인하여 차별하지 않는다는 것이다.

‘이민’ 및 ‘인도주의’ 프로그램은 그러한 개인적인 자격조건을 명시한 이민수용의 원칙에 다름 아니다. 이민 프로그램(Migration Program)은 세종류로 이루어져 있는데 기술이민(Skilled Stream), 가족이민(Family Stream), 특별거주(Special residence)로 나누어 진다. 인도주의 프로그램이라는 것은 인도주의적 박해를 받은 사람에게 이민권을 부여하는 형식을 의미한다.

기술 이민은 오스트레일리아 경제에 기여할 기술이나 뛰어난 능력을 소지한 이민자를 대상으로 고안된 프로그램이며, 오스트레일리아 정부는 기술 이민 프로그램에 더 비중을 높여가고 있다.

전체 이민자 숫자 중에서 인도주의 이민(Humanitarian Program)의 숫자는 1만 2천 명 정도로 계속 유지되고 있고, 전체 이민자 수의 80퍼센트 이상을 차지하는 가족 이민과 기술이민에서 가족 이민의 숫자는 14,080명 (96-97년과 대비하여 98-99년에 27%) 증가하였다. 이는 3년 사이에 전체 이민자 수가 5,803명(약 6.8%)이 감소한 것에 비하면 기술 이민자의 증가된 비율은 매우 크다고 할 수 있다.

오스트레일리아정부는 2000/2001 회계연도(2000.7-2001.6.)에 76,000명의 이민자를 받아들이기로 결정하였다.⁵⁾ 일반이민 76,000명 중 기술이민은 40,000명, 가족초청이민은 34,400명, 나머지는 특별자격 해당자 1,600명으로 할당하였다. 이는 1980년대 말의 14만명에 비해 상당히 감소된 숫자이며, 이민자의 실업증가 추세를 반영한 결과로서 최근 가족 초청 이민 보다는 기술이민을 보다 강화하는 추세 역시 반영하고 있다. 가족 초청이민은 95/96, 96/97, 97/98 회계연도중 각기 일반 이민의 70%, 60%, 47%를 차지했으나, 98/99이후 45% 이하로 감소하고 있다.

기술이민의 다양한 종류 중에서 최근 가장 많은 비율을 차지하는 비중이 ‘독립 기술 이민’ (Independent Migrants)이다. ‘독립 기술 이민’은 개인의 교육수준, 기술 및 실무 경력에 근거하여 오스트레일리아 경제에 빠르게 기여할 것으로 평가되는 사람들로써, 오스트레일리아 내에 친척이나 고용주에 의하여 보증(sponsored)되지 않은 사람들이다. 매년 기술 이민이 가장 많은 수의 그룹을 형성한다. 1996년 ~1997년의 예를 들면 총 11,737명의 ‘기술 이민자’들 중의 약 60%가 ‘독립 기술 이민’이었으며, 그들 중 21%가 영국에서 왔다. 다음으로는 남아프리카(9.8%), 인도(9.3%), 홍콩(8.4%), 중국(7.6%)이다.⁶⁾

〈표5〉에서 나타난 출신지별 이민자수를 보더라도 중국과 동유럽에서 밀려오는 이민이 주를 이루고 있다는 것을 알 수 있다.

1997년 ‘State/Territory Nominated Independent(STNI) Scheme’라 불리는 새로운 범주의 ‘독립 기술 이민’이 추가 되었는데, 이는 주 정부와 지방 정부(State and Territory Governments)가 1997-98년에 200명의 기술 이민자와 그 가족들을 스폰서하는 것을 가능하게 하였다. 이는 시드니가 있는 New South Wales주 또는 Queensland주와 같이 대다수의 이민자가 몰리는(시드니는 이민자의 40%가 몰린

〈표5〉 출신지별 정주의국인동향(1989-1998)

(단위/ 천명)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
뉴질랜드	23.5	11.2	7.5	7.2	6.7	7.8	10.5	12.3	13.1	14.7
영국	23.9	23.5	20.7	14.5	9.5	9.0	10.7	11.3	9.7	9.2
유고	2.9	2.0	1.9	2.5	4.2	4.9	6.7	7.7	5.3	5.2
중국	3.8	3.1	3.3	3.4	3.0	2.7	3.7	11.2	7.8	4.3
남아프리카	3.0	2.4	2.1	1.3	1.0	1.7	2.8	3.2	3.2	4.3
홍콩	7.3	8.1	13.5	12.9	6.5	3.3	4.1	4.4	3.9	3.2
인도	3.1	3.0	5.1	5.6	3.6	2.6	3.9	3.7	2.7	2.8
필리핀	9.2	6.1	6.4	5.9	3.7	4.2	4.1	3.2	2.8	2.8
베트남	8.0	11.2	13.2	9.6	5.7	5.4	5.1	3.6	3.0	2.3
대만	2.1	3.1	3.5	3.2	1.4	0.8	0.8	1.6	2.2	1.5
미국	2.1	1.9	1.9	1.7	1.3	1.4	1.8	1.6	1.5	1.3
스리랑카	2.9	2.2	3.3	2.8	1.6	1.4	2.0	2.0	1.4	1.3
레바논	2.8	2.2	2.9	1.6	1.0	1.1	1.2	1.3	1.0	1.1
파키	2.7	2.6	2.4	2.1	1.6	1.3	1.5	1.7	1.7	1.1
구소련	1.0	1.7	0.9	2.0	3.2	2.0	2.3	1.7	1.8	1.0
기타	47.0	37.0	33.1	31.0	22.2	20.3	26.3	28.7	24.8	21.3
총합	145.3	121.2	121.7	107.4	76.3	69.8	87.4	99.1	85.8	77.3

출처: OECD, Trends in International Migration, 1999

다)주(State)들에서는 사회 기반 시설(infra-structure)의 부족 현상을 일으켜 사회적인 문제점들을 야기하는 반면, South Australia주, Tasmania주, Northern Territory주 들은 각각 이민자의 4%, 1%, 1%만이 정착을 한다. 따라서 이민자들이 각 주에 균형을 유지하며 정착하는 것을 유도하기 위하여 지정된 주나 지역(nominated State and Territories)에 거주하려는 의사가 있으며, 그 지역에 필요한 기술(Skill Matching)을 가진 사람을 후원하여 이민자로 받아들이는 제도이다.

위에서도 살펴 보았듯이 오스트레일리아의 이민정책은 명확한 원칙과 잘 짜여진 제도, 그리고 운영에 있어서의 관대함을 통해 성공적으로 이루어져 왔다. 자격에 대한 원칙과 그것의 폭넓은 적용을 통해 오스트레일리아로의 이민을 바라다면 그렇게 큰 어려움을 거치지 않고 이민이 가능하도록 프로그램되어 있다. 최근에는 정책적으로 기술이민, 즉 뚜렷한 기술이 있는 사람들을 이민으로 받아들이려는 노력을 기울이고 있다. 오스트레일리아의 경제발전에 보탬이 되는 사람을 희망한다는 것이다. 하지만 이것이 여타의 프로그램에 대한 억제효과를 갖고 있는 것은 아니다.

3. 원주민 정책 : 토지소유권을 중심으로

오스트레일리아정부의 민족정책에 있어 중요한 구성부분은 원주민에 대한 정책이라 할 수 있다. 과거 이민자들은 오스트레일리아에 정착하는 과정에서 5만 년 이상을 살아왔던 원주민들에 대해 무차별적인 살육을 저질르기도 하였다. 근대적인 정부가 수립된 이후에도 원주민에 대한 강제적인 동화정책이 실행되어 원주민아이들을 강제적으로 백인가정에 편입시켜 교육시키는 정책을 실행하기도 하였다. 이 때문에 당시의 원주민세대를 '엄마잃은 세대'로 불리워지기도 한다.

백호주의가 철폐되고 복합문화정책의 원칙들이 수립되면서 오스트레일리아의 원주민정책도 일대 전환을 맞게 되었다. 원주민을 보호하고 원주민에 대한 사회-경제적 불이익이 발생해서는 안된다는 것이 중요한 원칙으로 대두되었다.

최근 오스트레일리아 내부에서 일어난 획기적인 변화는 원주민들의 토지 권한에 관한 새로운 결정이었다. 영국이 1788년 오스트레일리아에 정착했을 때, 영국 왕실이 모든 토지를 소유하고 수십만년 동안 그

곳을 지켜왔던 원주민들에게는 토지에 관한 권한을 전혀 주지 않았다.

1992년 오스트레일리아 고등법원은 원주민이 지속적인 문화적 물리적 연관성을 증명할 수 있다면 그들이 토지에 관한 소유권을 갖는다는 판결을 내렸다. 그 판결은 처음 법원에 소송을 제기했던 에디 마보(Eddie Mabo)의 이름을 따서 마보 판결이라고 불리게 되었다.⁷⁾ 원주민 토지소유권(Native Title)의 정의는 원래 전통적 법률과 관습하에 인정되는 국토와 영해에 대한 원주민과 토레스해협 주민들의 국토의 소유 및 왕래권과 같이 매우 다양하며 폭넓은 권리를 칭하는 것으로 “계약”이라는 개념과 같이 법적인 권한을 가진 특별한 종류를 위한 복합적 용어이다.

이런 원주민 토지소유권은 관습법에 의해 인정되는 것이기 때문에 어떤 권리들은 성문율과 모순이 될 수 있는 소지가 있고 또한 “계약”이라는 것과는 달리 아직 법원이 원주민 토지소유권에 대한 어떤 조항도 심사에 들어가지 않고 있으며, 상황과 원주민 부족의 전통법과 관습의 변화를 수용하기 위해 시간적 여유를 가지고 전개될 것이다.

또한 이 원주민 토지소유권은 법적 권리와는 차이가 있는 것으로 그 특징은 원주민 부족별로 다른 신분과 법·관습 등을 가지고 있으며 그 부족원들간에 공동으로 소유하게 되어 있고, 어떤 이유에서도 이전되어질 수 없으며 어떤 특정한 상황에서는 취소될 수도 있으며 이 소유권은 취득할 수 있는 것이 아니라 원주민의 전통적 법률과 관습에 따라 세습되는 것이다.

고등법원의 판결에 의하면 원주민 권리는 오스트레일리아 영토에서 호수, 강, 근해를 포함되는 영해에까지도 존재할 수 있지만, 오스트레일리아에서는 국토에만 국한시키기로한 판결이다. 하지만 현재 다수의 원주민 토지소유권 신청이 호수나 강 등 근해에 관한 것들이어서, 마보결정으로 만든 그들의 주장을 일축하기에는 역부족이고 또한 영해에 관해서도 원주민 권리를 인정하고 있는 원주민 소유권법령(Native

Title Act)에 의한다면 원주민의 주장 역시 무리만은 아니다.

그러나 임대한 토지(주로 광업과 농업용 토지)에 대해서는 여전히 의견 대립이 있어서, 완벽한 해결책을 위해 지금도 법안을 개정하는 중이다. 원주민의 토지 소유권(Native Title)에 대한 정부 정책이 여·야당 및 사회 각계 각층의 논란 속에 현재까지도 난항을 하고 있는 상태이어서 더욱 혼란을 부추기는 결과를 낳았고 이런 지속적인 불확실성은 정확한 해결의 실마리를 잡고 있지 못하다. 어찌되었건 오스트레일리아 정부의 이러한 입장과 선행은 앞으로 획기적인 원주민정책으로 자리잡을 것이라 예상되고 있다.

3. 오스트레일리아의 민족문제

오스트레일리아 민족문제에서 최대 쟁점은 증가하는 아시아 이민에 대한 반발과 맞물려 있다. 오스트레일리아의 이민정책은 어떠한 인종적 차별도 행해져서는 안된다는 대원칙이 존재한다. 사실 이러한 원칙하에 자격조건만 된다면 세계 어느 나라에서든 이민이 가능하였고 실제 이러한 것이 90년대 들어서면서 아시아이민의 급증을 낳았다.

오스트레일리아는 과거 백호주의를 표방했던 나라이고 그러한 여론이 채 가시지 않은 사회임이 분명하다. 법, 제도적인 처리는 완결되었지만 여전히 사회주류를 장악하고 있는 것은 백인들이다. 국내 실업률과 맞물리면서 국제적인 지역주의, 인종주의 바람이 오스트레일리아를 스쳐 지나가고, 백호주의는 새로운 양상으로 재등장하기에 이르렀다. 특히 오스트레일리아는 유럽중심의 사고에서 아시아국가의 일부라는 아시아 중심의 사고로 전환하고자 하는 정책을 펼쳐왔다. 이런 경향들에 반발하면서 반아시아, 반이민의 정서가 오스트레일리아의 백인 실업자를 중심으로 널리 퍼지게 되었고 급기야 오스트레일리아 퀸즐랜드주의 회선거에서 반(反)아시아·반이민정책을 내세운 극우

정당인 '일국당(一國黨)'이 약진하기에 이르렀다. 이와 관련, 동아시아 각국은 오스트레일리아의 인종차별주의 부활 가능성을 경고하며 심각한 우려를 표명하기도 하였다. 아시아 이민중에서 가장 많은 수를 차지하고 있는 중국의 경우에는 더욱 심각하였다. 중국 외교부의 주방자오(朱邦造) 대변인은 다문화 국가인 오스트레일리아에서 중국인을 비롯한 아시아계 이민자들이 사회·경제적 발전에 긍정적인 역할을 해왔으면서 일국당의 반아시아적 인종주의 정책은 역사적 추세를 역행하는 시대착오적 정책이라고 비난하기도 하였다.

따라서 오스트레일리아의 민족문제에 있어 최대현안은 백호주의의 재등장에 맞추어져 있다. 과거 20여년간 유지해왔던 복합문화정책의 원칙들이 지켜질 수 있는지, 또한 백호주의의 발흥으로 인해 그러한 원칙이 훼손된다거나 법 집행에 있어 영향을 줄지에 대한 문제이기도 하다. 만약 이러한 것들이 현실화될 때, 이미 오스트레일리아 사회 내에 안착한 아시아계 중심의 이민자들이 반발할 수밖에 없으며 오스트레일리아의 전향적인 원주민 정책과 이를 둘러싼 대립과 마찰이 증폭되면서 안정적인 오스트레일리아 사회에 큰 균열을 낳을 수도 있다.

- 1) http://www.state.gov/www/background_notes/austreillia.html, 검색일: 2. 23.
- 2) http://www.mofat.go.kr/web_mission/austreillia, 검색일: 2001. 2. 23.
- 3) http://www.state.gov/www/background_notes/austreillia.html, 검색일: 2. 23.
- 4) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 297.
- 5) http://www.mofat.go.kr/web_mission/austreillia, 검색일: 2001. 2. 23.
- 6) OECD, *Trends in International Migration*, 1999, p. 292.
- 7) http://www.mofat.go.kr/web_mission/austreillia, 검색일: 2001. 2. 23.

중국의 소수민족 현황과 정책

중국의 소수민족은 수에 있어서나 정치 경제 사회 문화의 모든 부문에서 지배적 위치를 차지하고 있는 한족 이외의 소수 여타 민족집단을 지칭한다. 중국은 민족분열을 우려하여 소수민족 우대정책을 사용하여 민족분열을 사전에 방지하는 정책을 전개해 왔다. 여기서는 소수민족의 현황과 중국정부의 정책, 최근에 제기되고 있는 민족문제 현황에 대해 살펴본다.

서상민 / 고대 대학원 박사과정

1. 중국 소수민족의 현황

1. 인구와 분포

중국의 소수민족은 그 수에 있어서나 정치, 경제, 문화, 사회의 모든 부문에서 지배적 위치를 차지하고 있는 한족 이외의 소수 여타 민족집단을 지칭한다.¹⁾ 현재 중국에서는 漢族과 55개의 소수민족이 거주하고 있다. 전체인구에서 한족이 차지하는 비중이 약 92%이며, 소수민족은 약 8%에 해당한다. 하지만 소수민족의 정치적 대표는 인구의 비중을 넘어서, 제9기 전인대 소수민족의 대표는 약 428명으로 전체 전인대 대표총수의 14.36%를 차지하고 있는 것으로 나타난다.

중국에서의 소수민족에 대한 확인 작업은 “科學依據—民族依願”의 원칙에 따라 이루어지고 있는데, 이는 두 가지의 기준에 의거하여 소수민족으로 분류하고 있다. 즉 어느 특정한 민족이 (1)공동언어, (2)공동지역 (3)공동경제생활, 그리고 (4) 공동문화를 가진 공동체라는 민족형성의 네 가지 조건을 충족하고 있는가, 둘째로는 개개의 민족들이 독자적인 민족단위로 존재할 의사를 가지고 있는가 하는 것이다. 중요

한 것은 현재는 위의 두 가지 조건을 충족하고 있는 55개의 소수민족만이 확인되어 있는 상태이며(民族分類의 公式性), 이는 중국에 존재하고 있는 모든 민족을 총망라하는 것은 아니다. 위의 원칙에 따른 분류 작업이 꾸준히 진행되고 있기 때문에 민족의 수는 더 늘어날 수도 있다(민족분류의 可變性). 중국 소수민족의 인구는 1953년에 3,353만 명, 1964년에 4,000만 명, 1982년에 6,724만 명, 1990년의 네 번째 인구조사에서는 9,120만 명으로 나타났으며, 1997년말 현재 약 90,567,944명에 이른다. 소수민족별 분포지와 인구는 <표1>에 나타나 있다. 각 소수민족의 인구수의 차이는 매우 커서 1997년 말까지 인구가 가장 많은 민족은 장족으로 그 수는 1,555만여 명이고, 인구가 가장 적은 민족은 튀바족으로 2,322여 명밖에 되지 않는다. 이를 100만 이상의 인구를 갖은 대규모 소수민족, 10만이상 100만 이하의 중규모 소수민족, 10만이하 1만이상의 소규모 소수민족, 1만이하의 최소 소수민족으로 구분하면 다음과 같다.

첫째, 대규모의 소수민족으로는 장족, 회족, 위글족, 카자흐족, 다이족, 이족, 묘족, 만족, 좡족, 몽고족, 투자족, 부이족, 조선족, 등족, 요족, 바이족, 하니

〈표1〉 중국 소수 민족 인구 현황(1997년 말)

민족	분포	인구(명)
壯族(zhuang)	광서, 운남, 광둥	15,555,820
滿族(man)	요녕, 하북, 흑룡강, 길림, 내몽고, 북경	9,846,776
回族(hui)	영하, 감숙, 하남, 신강, 청해, 운남, 하북, 산둥, 안휘, 요녕, 북경, 내몽고, 천진, 흑룡강, 심서, 귀주, 길림, 강소, 사천	8,612,001
苗族(miao)	귀주, 호남, 운남, 광서, 중경, 호북, 사천	7,383,622
維吾爾族(uygur)	신강	7,207,024
彝族(yi)	운남, 사천, 귀주	6,578,524
土家族(tujia)	호남, 호북, 중경, 귀주	5,725,049
蒙古族(mongolian)	내몽고, 요녕, 길림, 하북, 흑룡강, 신강	4,802,407
藏族(tibetan)	서장, 사천, 청해, 감숙, 운남	4,593,072
布依族(bouyei)	귀주	2,548,294
侗族(dong)	귀주, 호남, 광서	2,508,624
瑤族(yao)	광서, 호남, 운남, 광둥	2,137,033
朝鮮族(korean)	길림, 흑룡강, 요녕	1,923,361
白族(bai)	운남, 귀주, 호남	1,598,052
哈尼族(hani)	운남	1,254,800
黎族(li)	해남	1,112,498
哈薩克族(kazak)	신강	1,110,758
傣族(dai)	운남	1,025,402
여족(she)	북경, 절강, 강서, 광둥	634,700
畬족(lisu)	운남, 사천	574,589
傈僳족(gelao)	귀주	438,191
拉祜族(lahu)	운남	411,545
東鄉族(dongxiang)	감숙, 신강	373,669
瓦族(va)	운남	351,980
水族(shui)	귀주, 광서	347,116
納西族(naxi)	운남	277,750
羌族(qiang)	사천	198,303
土族(tu)	청해, 감숙	192,568
錫伯族(xibe)	요녕, 신강	172,932
瑪亻族(mulao)	광서	160,648
柯爾克孜族(kirgiz)	신강	143,537
達斡爾族(daur)	내몽고, 흑룡강	121,463
景頗族(jingpo)	운남	119,276
撒拉族(salar)	청해	87,546
布郎族(biang)	운남	82,398
毛南族(maonan)	광서	72,370
塔吉克族(tajik)	신강	33,223
普米族(primi)	운남	29,721
阿昌族(achang)	운남	27,718
怒族(nu)	운남	27,190
鄂溫克族(ewenki)	내몽고	26,379
京族(jing)	광서	18,749
基諾族(jino)	운남	18,022
德昂族(deang)	운남	15,461
烏孜別克族(uzbek)	신강	14,763
俄羅斯族(russian)	신강, 흑룡강	13,500
裕固族(yugur)	감숙	12,993
保安族(baoan)	감숙	11,683
門巴族(monba)	서장	7,498
鄂倫春族(oroqen)	흑룡강, 내몽고	7,004
獨龍族(derung)	운남	5,825
塔塔爾族(tatar)	신강	5,064
赫哲族(hezhen)	흑룡강	4,254
高山族(gaoshan)	대만, 북경	2,877
珞巴族(lhoba)	서장	2,322
總計		90,567,944

출처: 國家統計局, 『中國統計年鑑』, (北京: 中國統計出版社, 1998).

족 등 18개 민족이 있으며, 둘째, 중규모의 소수민족은 이족, 리수족, 여족, 와족, 수이족, 라후족, 동상족, 나시족, 시버족, 토족, 거로족, 키르기스족, 다월족, 창족, 징퍼족 등 15개 민족이 존재한다. 셋째, 소규모 소수민족은 무로족, 싸라족, 모난족, 부랑족, 다지크족, 푸미족, 누족, 아창족, 에벡크족, 지뉘족, 우즈베크족, 러시아족, 보안족, 징족, 더양족, 위구족 등 15개 민족이 있으며, 마지막으로 회소 소수민족이라고 할 수 있는 민족으로는 고산족, 다다르족, 두룽족, 오르손족, 먼비족, 허저족, 뤼바족 등 7개 민족이 있다.²⁾

2. 중국 소수민족의 특징

1. 높아지는 인구증가율

1964년 인구조사에서는 소수민족 인구가 전체인구 6억 9,122만 104명의 5.78%이던 것이 18년 후인 1982년에는 전체의 6.7%, 1990년 이후부터는 8.04%로 전체인구에서 차지하는 비율이 높아졌다. 같은 기간 소수민족의 인구 증가율은 전국의 인구증가율 및 한족의 인구증가율과 비교할 때 약 50%나 높은 것으로 나타난다. 소수민족 인구의 이 같은 신장에는 자연증가의 이유도 있겠지만 그보다 소수민족 정책의 암흑기라고 불렀던 문화대혁명이 끝나고 중국이 새로운 민족평등 정책을 대대적으로 홍보하기 시작하면서 그 동안 자기의 민족성을 감추고 지내오던 많은 사람들이 다시 원래의 자기 민족성을 회복한 데 주요한 원인이 있다.

또한 일부에는 아직도 早婚과 일부다처제가 남아 있어 이 또한 소수민족 인구의 증가를 가속화시키고 있다. 소수민족의 출산을 장려하는 정부의 정책과 경제 발전, 의료 서비스의 향상 등도 소수민족의 인구성장과 밀접한 관련이 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 요인은 “1가구 1자녀” 원칙을 소수민족에게는 적용하지 않는 중국 정부의 예외적 출산정책을 들 수 있다. 출산율이 철저히 억제되고 있는 漢族에 비하여 더 많

은 자녀를 가질 수 있도록 한 중국 정부의 배려가 소수민족 인구를 증가시키는 한 요인이 되고 있다.

2. 소수민족의 지역 분포 특징

1. 분포지역이 넓고 점유면적이 확대

중국의 소수민족은 비록 인구가 전국의 8.04%에 불과하지만, 분포지구가 상당히 넓어서 전국 총면적의 63.7%의 면적을 점유하고 있다. 인구밀도는 한족 거주지보다 훨씬 낮다. 다섯 개의 소수민족 자치구 외에 절대다수의 성(省), 시(市)에도 소수민족 자치구와 자치현이 있으며, 주로 내몽고, 신장, 티베트, 광시, Ningxia(寧夏)지구 및 헤이룽장, 지린, 랴오닝, 간쑤, 칭하이, 쓰촨, 윈난, 구이저우, 광둥, 허난, 허베이, 후베이, 푸젠, 타이완, 하이난 등의 성에 분포해 있다.

2. 大雜居와 小聚居

중국의 소수민족 분포는 大雜居와 小聚居의 특징을 가지고 있다. 주체민족인 한족과 함께 널리 흩어져 뒤섞여 살고 있다. 예를 들면 回族은 전국의 2,369개 市, 縣 가운데 93.7%에 달하는 市, 縣 즉 2,310개의 시, 현에 분포되어 있으며, 만주족은 2,092개의 시, 현에, 몽골족은 1,863개의 시, 현에 분포되어 살고 있다.

또한 일정한 지역에 특정민족이 집중적으로 거주해 있는 경우도 존재한다. 어떤 곳은 비교적 크고 또 어떤 곳은 좀 작으며, 어떤 민족은 몇 개의 취거지구를 가지고 있어 각개 지역에 분산되어 있는가 하면, 일부 분만이 취거하고 나머지는 기타 민족 사이에서 나누어져 거주하는 민족도 있어 일종의 대잡거, 소취거와 각개 민족이 뒤섞인 거주형태를 형성하고 있다.

3. 자원과 광물 풍부

소수민족이 거주하는 지역은 대부분이 고원, 산맥, 평원, 삼림지대로 지역이 광대하고 광산 매장량이 풍부하며, 목축업이 발달하고 농작물의 종류가 다양하

다. 내몽고와 냥샤는 중국 곡류작물의 중요한 산지이며, 신장은 중국 면화의 중요한 산지이다. 광시는 사탕수수의 중요한 산지이고, 티베트에선 쌀보리가 풍부하게 생산되며, 윈난과 하이난에선 각양각색의 열대 과일이 생산된다. 소수민족 지구의 삼림 복개면적은 4,500만 헥타르로 전국 삼림 복개면적의 37%를 차지한다. 내몽고, 신장, 티베트, 칭하이, 간쑤의 중국 5대 천연 목축지는 모두 소수민족 지구에 있다.

4. 변경에 가깝고 인구가 희소, 경제와 문화가 비교적 낙후

소수민족이 집중되어 있는 지역의 대부분은 중국의 변경지대에 위치해 있으며, 주변의 국가와 서로 인접해 있어 국방과 인접국가의 관계에 있어 매우 중요한 지리적 위치를 차지하고 있다. 그러나 지역이 광대하고 위치가 궁벽하여 인구밀도가 낮고 교통이 불편하여 개발이 비교적 늦어져 경제와 문화 등이 상대적으로 낙후되어 있다.

3. 민족 언어문자와 종교신앙

중국 소수민족들은 약 60여 종의 언어를 사용하고 있는데 어떤 민족은 거주지가 다름에 따라 두 가지 혹은 몇 가지 언어를 함께 사용하고 있다. 이 60여 종의 언어는 5개 어계, 10개 어족, 16개 어지로 나뉘어진다. 여러 소수민족의 언어 속에 한어의 명사를 많이 받아들인 것이 하나의 특징으로 되며 한 개의 족이 다른 민족의 언어까지 능숙하게 구사하고 있는 것도 특징의 하나이다.

중국 소수민족 중에 역사적으로 종교를 믿는 사람이 아주 많다. 그래서 종교가 여러 민족의 사회·경제제도 및 생활습관과 밀접한 관계를 맺고 있으며 광범위하고 막대한 영향력을 갖고 있다. 소수민족의 종교 중에서 중요한 지위를 차지하고 있고 영향력이 큰 종교는 이슬람교와 불교이고 그 외에 기독교와 도교·샤만교·천주교·기독교 신자도 있다. 이슬람교는

회·이글·카라르 등 10개 민족이 신봉하고 있다. 불교 특히 라마교는 티베트족·몽고족 등의 민족이 많이 믿고 있는데 그 신자가 수백만명에 달한다. 기독교 신자는 450만명, 천주교 신자는 350만 명에 이른다. 중국 소수민족은 국가의 종교신앙자유정책에 근거하여 자기의 신앙에 따라 어느 종교나 다 믿을 수 있다.

소수민족지구에는 발전 정도가 불균등한, 전술한 바와 같은 사회경제제도에 적용되는 복잡한 정치제도가 존재하고 있었다. 중화인민공화국이 건립된 후 소수민족지역에서는 민주개혁과 사회주의 개조를 거치고 생산을 발전시킴으로서 원래 처해 있던 상이한 사회경제 형태와 정치제도에서 벗어남과 동시에 점차적으로 사회주의 제도를 실시하게 되었다.

2. 중국의 소수민족 정책 전개과정과 민족정책

중국은 '단 하나의 중국(只有一個中國)' 정책을 국가의 최우선 정책으로 삼고 있다. 56개의 민족으로 이루어진 중국은 민족 분열을 우려하여 소수민족 우대정책을 사용하여 민족 분열을 사전에 방지하고 있다.

1. 하나의 중국 정책

1949년 중국은 '단 하나의 중국(只有一個中國)'이라는 통일 정책을 시행하였다. 중국은 정권의 안정과 영토의 안정을 꾀하기 위하여 국내적으로는 분열의 소지가 많은 소수민족 문제를 해결하기 위해 노력하였다. 종교적·민족적 문제로 달라이라마를 중심으로 티베트를 중국으로부터 독립하고자 하는 행동을 용인하지 않았다. 국토의 64%를 차지하고 있으며 국경 지역에 분포되어 있는 소수민족이 독립을 주장하고 나온다면 정권은 물론이고 영토도 흔들리게 된다. 따라서 중국은 소수민족 정책에 자본과 국력을 투자하고 있다.

이러한 정책은 소수민족의 평등을 견지하고 민족 멸시와 압박을 반대한다는 주장으로 이어진다. 1982

년에 제정한 헌법 제4조에 “중화 인민공화국의 각 민족은 일률로 평등하다.” “그 어떤 민족에 대한 기시와 압박도 금지한다”고 규정되어 있는데, 이러한 규정은 중국의 원칙적 입장과 근본정책이 민족 압박 제도를 폐지하고 민족 평등과 민족 단결의 정책을 실시하는 것이라는 점을 선포한 것이라 할 수 있다. 이러한 민족 평등과 민족 단결 원칙은 중국 소수민족 정책의 ‘총 원칙’이라 할 수 있으며 ‘총 정책’이라 할 수 있다. 지금 중국에서 실시하는 민족 구역 자치 정책은 중국 민족 문제 해결의 기본 정책으로 중국의 민족 평등과 민족 단결의 징표라고 할 수 있다.

2. 소수민족 정책의 변화 과정

중국의 소수민족 정책은 계속하여 변화하여 왔다. 중국 공산당의 창당 이후부터 현재까지의 소수민족 정책을 시기별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

중국 공산당이 창당되어 정권을 장악하기까지의 시기로 이른바 민족 분리 정책의 시기로서 중국 공산당은 중국 대륙에서 정권 장악의 목표가 있었으므로 소수민족의 反漢·反國民黨 민족적 감정을 이용하여 궁극적으로 국민당 정권을 고립화시키는 정책에 모든 노력을 기울였다. 중국 공산당은 구체적으로 민족 자치권의 보장 등을 원칙으로 삼아서 ‘중화연방공화국’ 정치체제의 수립을 추구하였다. 1922년 7월 제2차 전국 대표회의에서 ‘몽고, 티벳, 신강에 자치를 실시하여 민주자치연방을 실시한다’고 선언하였는데 제6차 전국대표회의에서 소수민족의 분리, 연방의 권리를 제시하였다. 그러나 연방의 구호는 1936년 이후 사라졌다. 이것은 1936년 이후 모택동 사상이 당내에서 지도적 지위를 차지하기 시작한 시기였다. 이때부터 중국은 소련의 교조적 민족 이론과 민족 정책에서 탈피하여 중국적인 정책으로 전환하게 되었다. 두 번째 시기는 중국 공산당의 대약진 정책이 실시되기까지의 시기로서 민족구역의 자치 정책을 강조하던 때이다. 중국으로서는 ‘신민주주의 시기’라고 할 수 있

겠다. 이 노선에 따라 민족의 분리는 허용되지 않고 민족의 자치만이 허용되었다. 이 시기에 통일 전선의 원칙 하에 소수민족 엘리트를 자치구의 정치 지도자로 영입하였고 소수민족의 관습과 전통을 묵인하였다. 세 번째 시기로는 1959년 티벳의 폭동⁴⁾에서 문화대혁명 직전까지의 시기이다. 이 시기 민족 정책의 기본 논리는 ‘민족문제의 본질은 계급 문제’라는 원칙이었으며 민족과 민족 지역에 대해 대대적인 통일 정책을 실시하고자 했다. 반란민족에 대해 무력으로 진압하는 한편, 행정 단위를 개별 민족지역으로 확대 정리하였다. 그리고 문화대혁명 시기에는 중국의 민족문제가 실질적인 계급문제라고 인식하였다. 문화대혁명 10년 동안의 민족정책은 ‘민족 자치제의 폐지’로 요약할 수 있다. 4인방 등의 주도하에 ‘지방 민족주의의 청산’이라는 명목으로 민족문화·습관, 민족 문화, 민족 언어, 문자와 민족학원 등을 폐지하였고 모든 소수 민족지구를 하나의 기준 아래 표준화시키고 동질화시키면서 민족차이를 부정하고 강압적인 민족동화를 추진하였다. 그러나 개혁개방이 추진되고 ‘4인방’의 축출 이후에는 민족자치제의 회복기라 할 수 있다. 사회주의시기로 민족정책 목표가 민족간의 평등, 단결, 상호협조에 있음을 내세우고 모든 민족정책은 사회주의 현대화의 건설을 위하여 공헌해야 한다고 주장한다. 민족정책의 주된 목표와 형식을 민족구역 자치의 확대와 발전에 맞추고 있다.⁵⁾ 특히 덩소평이 실권을 장악한 이후 실용주의파는 정책목표의 최우선 순위를 경제 개발에 두고 소수민족지역의 자치권 보장이라는 유희적인 정책을 실행하고 있으며, 정치뿐 아니라 경제적, 문화적 측면에서도 다원화된 형태로 나타나고 있다. 경제적 측면을 예로 들면, 소수민족지역에도 漢族처럼 자유 시장과 邊境貿易을 장려하고 있다.⁶⁾

실용적이고 점진적인 사회주의 건설을 강조하는 노선으로 변화하면서 한족 위주의 급진적 강압적인 동화정책으로부터 각 민족의 다양성과 특수성을 인정하는 다원주의적 측면에서 점진적 융합정책으로의 방향

전환이 가능하게 되었다.

3. 민족구역자치제도

1. 민족구역자치법의 내용

중국은 정권의 안정과 영토의 안정을 위하여 소수 민족을 간과할 수 없는 실정이다. 따라서 중국은 소수 민족 나름대로 문화와 풍습 등을 보존하고 교육으로 동화시키기 위하여 자치제를 실시하고 있다. 민족 구역 자치제도는 중요한 정치제도의 하나로써 각 소수 민족이 취거지에서 구역자치를 실시하며 자치기관을 설립하고 자치권을 행사하는 것이다.

구역자치는 마르크스의 민족문제 이론의 기본 원리와 중국의 실체를 결합한 것으로 중국 민족 문제를 해결하는 기본 정책으로 1949년 중화인민공화국 성립 후 전국적으로 실시하였다. 1952년 중앙인민정부는 “중화 인민공화국 민족 구역 자치 실시 강요”를 제정 반포하고 민족 구역 자치제를 전국으로 일반화시켰으며, 1984년 5월 31일에 제6차 전국인민대표자회의 제2차 회의는 ‘중화인민공화국 민족구역자치법’을 통과·공포하고 그 해 10월 1일부터 실행하기로 하여 소수민족 자치 지방이 정치·경제·문화 등 여러 면에서 향유할 수 있는 자치 권리와 의무를 체계적으로 규정하였다. 그 내용을 살펴보면, “첫째, 각 민족은 자치 지역의 자치 기관은 민족 자치를 실행하는 소수민족의 인원을 위주로 구성하여 그 지역에 살고 있는 다른 민족은 적당한 대표자를 갖는다. 둘째, 자치 기관은 그 지역의 소수민족 속에서 통용되는 한 종류 혹은 여러 종류의 언어와 문자를 사용하여 별도의 권한을 갖는다. 셋째, 자치 권한을 행사할 때는 민족의 특징과 풍속 습관을 충분히 고려한다. 넷째, 자치 기관은 권한을 행사할 때는 그 지역 민족의 특징에 의거하여 자치 조례와 법률, 규정을 제정한다. 다섯째, 자치기관은 민족 자치구의 재정권을 행사할 때는 다른 동급의 정부보다 많은 권력을 지닌다.” 등이다. 이러한 민

족구역자치법에 근거한 정책은 일정한 성공을 거두었다는 평가를 받고 있다. 하지만 세부적인 분야에서의 소수민족정책은 많은 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 특히 개혁개방과 경제발전이 가속화되면서 보존이나? 개발이나?를 둘러싸고 논쟁과, 소수민족의 다양성을 무시한 획일화된 발전정책의 입안 등으로 내부의 논의가 활발한 것으로 알려져 있다.

2. 개별 정책

1. 문화, 종교, 언어 정책

소수민족 자치 정책에서 문화면 정책을 알아보면 중국은 ‘소수민족이 자기의 언어 문자를 사용하고 발전시킬 자유가 있다’는 정책을 실시하고 있다. 1951년 정부원은 ‘문자가 없는 민족에게는 문자를 만들어 주고 문자를 완비하지 못한 민족에게는 점차 문자를 충실히 하도록 도와준다’고 결정하여 1956년부터 다이족, 징퍼족, 라후족을 도와 문자를 개진시키고 위글족, 다다르족의 문자를 개혁하였으며 장족, 부이족, 이족, 묘족, 나시족, 리수족, 하니족, 와족, 등족 등 10여 개 민족에 14개의 라틴화 문자를 만들어 주었다. 소수민족의 문자는 민족 자치 지방에서 제1문자로 쓰일 수 있으며 민족 언어도 자유롭게 광범위하게 상용한다.

한편, 소수민족 언어 문자의 일꾼과 연구자의 대량 육성도 촉진되었다. 여러 민족대학과 일부 소수민족 지역의 대학교에는 ‘소수민족언어문학학부’가 설치되어 있고 소수민족 ‘언어문자연구소’도 설립되었다.

또한 각 소수민족의 풍속·관습을 존중하고 각 민족이 자기의 풍속·습관을 보존하거나 개혁할 자유를 가진다는 정책도 중요하다. 종교·신앙의 자유 정책도 실시하는데 종교를 신앙할 자유와 그렇지 않을 자유와 여러 가지 종교를 가질 자유를 주고 있다. 종교·신앙은 개인의 일로써 법률의 보호를 받는다. 중국에는 지금 중국불교협회·중국도교협회·중국이슬

람교협회·중국천주교애국회·중국기독교협회 등 8개의 전국적 종교단체가 활동 중이다. 정부는 종교·신앙의 자유를 주는 동시에 종교와 정치·사법과의 분리원칙, 종교와 교육과의 분리원칙을 지킬 것을 요구한다. 이들 종교 중 이슬람교를 믿는 민족은 회족, 위글족, 카자흐족, 다다르족, 우즈베크족 등 10개 민족이 있으며 라마교나 불교를 믿는 소수민족은 장족, 몽고족, 토족, 다이족, 부랑족, 덕양족 등이 있다.

2. 교육정책

(1) 소수민족 간부의 양성

중국의 소수민족 간부 양성의 시기는 4시기로 나누어 볼 수 있다.

첫째 시기는 1949년부터 1953년까지로 지방 정권을 적극 건립하기 위해 각 區 정권기관의 지도 효율을 강화시키고 부분적으로는 원래의 간부를 활용하여 새로운 간부를 양성하였다. 간부의 양성·훈련은 주로 정치간부에 역점을 두었고 부차적으로는 전문간부와 기술 간부를 양성하였다.

둘째 시기는 사회주의 혁명시기로 1955년부터 1966년 문화대혁명 직전까지의 시기인데 사회주의 혁명과 사회주의 건설에 매진한 시기로 중국의 사회경제 제도를 개혁시키고 개인소유제를 소멸시켜 집단 소유제와 전면소유제로 개혁하였다. 이 과정에서 소수민족지역에 자본주의 사상이 팽배하다고 생각하여 소수민족지역이 사회주의 혁명과 건설에 역행한다고 판단해 민족간부에게 계급 교육을 시행하여 철저한 사상교육으로 공산주의화시켰다.

셋째 시기는 1966년부터 1978년까지의 시기로 소수민족간부가 권력투쟁의 상황에서 지방민족주의를 호소하다가 대숙청을 당한 시기이다.

마지막 시기는 1978년 '중국 공산당 제11기 제3중전회'에서부터 현재까지의 시기이다. 소수민족 간부 양성에 대한 정책은 '4개 현대화 건설에 필요한 공산주의로 각성된 소수민족 정치간부와 전문기술을 양성

하여 소수민족지구의 사회주의 현대화에 봉사하도록 해야 한다'는 원칙 아래 교육하고 있다.

(2) 간부양성기관

중국의 소수민족간부는 크게 정치간부와 전문간부로 나누어지는데 정치간부는 주로 각 지역에 설립된 민족학원이나 당권간부학원 또는 간부훈련반에서 양성되며 전문기술간부는 각급 학교 또는 '상설직업훈련반'에서 양성한다. 소수민족간부 훈련의 연원은 江西 소비에트정권이 붕괴된 후 시작된 長征科程에 참여한 苗族, 彝族, 壯族 청년들과 延安時期에 참여한 滿族, 回族, 朝鮮族, 蒙古族 청년들 중 우수한 자들을 선발하여 <中央黨校>에 보내어 훈련시킨 것으로 시작된다.

그 후 1941년 9월 중국 공산당은 延安에 <陝甘寧邊區民族學園(延安民族學園)>을 설립하고 소수민족간부를 양성하기 시작하였다. 중국 정부는 중국공산당에 대한 소수민족지역의 지지획득과 소수민족에 대한 중국공산당의 정책 관철을 위해 소수민족간부를 양성을 분명히 하고 있다. 그러므로 延安民族學院은 중국에 사회주의 정권이 수립되기까지 많은 소수민족간부를 양성하여 소수민족 지역에서 정치 활동에 종사케 한다는 통일전선 전략의 차원에서 이루어졌기 때문에 이들 소수민족과의 연합전략전술은 공산 정권의 수립에 적지 않은 힘이 되었다.

1949년 수립된 중국공산당 정권은 1950년 11월 24일 政務院 제16차 정무회의에서 「少數民族幹部養成施行方案」과 「中央民族學院 建設準備 施行方案」을 의결하여 소수민족간부의 대대적 양성에 관한 방침과 학제와 양성기관 등에 관한 제도화를 이루었는데 그 요지는 다음과 같다. 먼저, 소수민족 간부 양성방침을 보면, '정치학교와 정치훈련반을 개설하여 보통의 정치 간부를 필요한 전문간부와 기술간부의 양성을 보조로 한다.'고 하고 있으며, 둘째 훈련기구로는 북경에 중앙민족학원을 설립하는 것 외에 西北, 西南, 中南部 각지에 중앙민족학원분교를 한 곳씩 개설하여

필요시 증설할 수 있다. 소수민족 관련 각 성(省)에 민족간부학교를 설립하며 관련 구(區)나 현(縣)에 임시적인 '소수민족간부훈련반'을 설치한다. 또한 관련 각급 정부는 계획성 있게 점진적으로 소수민족 소학교, 중고등학교를 설립하거나 정리하여야 한다는 정책을 유지하고 있다. 그리고 교과과정은 '각 민족학원은 장기반과 단기반을 둔다. 장기반은 2-3년의 기간으로 지식 분자와 상당수의 자민족 언어와 한족 언어에 능통한 간부를 양성하며 단기반은 區級 및 營連級 이상의 간부를 훈련한다'는 기본 틀을 제시하고 있다.

이상의 방침과 제도로 1951년 6월 북경에 정식으로 중앙민족학원이 설립되자 중앙정부는 「中央民族學院設立比準施行方案」에서 중앙민족학원의 주요 임무를 다음과 같이 밝히고 있다. 먼저 "국내의 각 소수민족이 구역자치를 실행하고 정치, 경제, 문화 건설을 발전시킬 수 있도록 고급 및 중급의 간부를 양성한다. 둘째 중국의 소수민족문제와 각 소수민족의 언어문자, 역사문화, 사회경제를 연구하고 소수민족의 우수한 역사 문화를 소개하고 발육한다. 셋째 소수민족과 관련된 출판물의 편집과 번역작업을 조작하고 지도한다." 이러한 취지에 따라 중앙민족학원은 그 설립 초기 실제의 필요에 따라 먼저 군정간부 훈련반과 본과의 政治系와 語文系를 두었는데 단기의 정치훈련을 위주로 하는 군정간부 훈련반은 4-6개월 동안 각 민족 중 縣級의 과장과 區長이상의 각종 업무 요원과 군대의 營級이상의 간부 또는 縣 이상 범위의 「愛國民主人士」를 대상으로 하였다. 그리고 본과의 정치계는 2년의 기간으로 각 민족의 '革命骨幹'을 양성하였는데 그 모집 대상은 단기반의 훈련을 거친 후 재학습을 지원하는 자, 혁명 투쟁 참가 경력이 2년 이상인 자, 중학 졸업 이상 또는 그와 동등한 학력을 인정받은 각 민족의 청년이었다. 비록 중앙 민족학원은 설립 초기 중앙 민족사무위원회의 지휘 감독을 받았으나 후에 교육부의 지위와 중앙민족사무위원회의 감독을 받게 되었다.

이와 같은 중앙 정부의 '소수민족간부양성계획'에 따라 1990년 현재 민족학원은 전국적으로 모두 12개소가 설립되어 있으며 대학원생은 51명, 졸업생은 7,429명, 재학생은 2만 2,095명, 졸업 예정자는 7,081명의 규모로 성장하여 소수민족 지역의 민족사무에 종사하는 민족간부를 양성하고 있다. 중앙민족학원과 지방민족학원은 원칙상 동일한 것이나 중앙민족학원은 주로 중급 이상의 현직 간부 훈련과 교양이 비교적 높은 문화 종사자에 대한 교육을 담당하고, 지방 민족학원은 지방의 기층간부에 대한 교육과 훈련을 위주로 하고 있다.

그러나 두 기관 모두 그 목적은 소수민족 간부에 대한 정치사상 교육을 실시하고 공산주의로 각성된 소수민족 정치 간부를 양성하며, 동시에 민족학원이 양성할 필요가 있는 紅과 專을 겸비한 전문간부와 기술간부를 양성하는데 있을 뿐만 아니라 또한 소수민족 간부의 양성을 비롯한 민족 사무에 필요하거나 민족 사무에 종사하기를 지원하는 한족 간부를 양성하는데에도 그 목적이 있다.

이렇듯 중국은 소수민족에게 교육을 통해 중국 문화를 보급하고 있다. 이러한 정책은 바로 동질성 추구를 위한 정책이라 할 수 있다. 중국의 소수민족은 대부분 교육의 수준이 낮고 문명이 낙후된 경우가 많다. 그리하여 중국은 각 민족의 문화를 존중하지만 무지하고 분열할 가능성이 있는 소수민족에게 교육을 통해 중국 문화를 보급하는 것이다. 중국의 소수민족 자치 정책 중에서 교육정책을 살펴보자.

(3) 세부정책

국가는 소수민족 교육 경비를 증가하고 숙식비를 국가가 부담하는 소수민족 중학교와 소학교를 늘려 교통이 불편한 곳에 분산적으로 거주하고 있는 소수민족의 교육 문제를 해결하였다. 소수민족의 수험생을 대학에서 받아들이고 있는데 북경대학·청화대학 등 여러 대학에서 소수민족예과(預科) 혹은 민족반(民族班)을 설치하여 대학교 입학 점수선에 접근한 소수

민족(특히 인구가 적고 발전이 뒤떨어진 소수민족) 수 협생을 뽑아 1년 동안 보습시키고 직접 관계된 대학교로 보낸다. 1980년부터 1989년까지 국가는 소수민족예과생을 총 4만 명 모집하였다.

또한 소수민족지구에서 기숙제 중·소학교를 설치함으로써 목축지구와 먼 국경지구 청소년들의 입학에 편리를 도모하였다. 목축지구, 산간지구와 가난한 지구의 기숙제 중·소학교 학생들에게 일반적으로 조합금제도를 실시하고 있다. 내지로부터 대량의 교사를 뽑아 먼 변강의 소수민족 지구에 파견함으로써 소수민족 교육 사업을 발전시키고 있다. 그리고 중앙민족대학과 서남·서북·중남·동북·광둥·광서·귀주·운남·호북 등 13개의 민족대학을 설립하고 소수민족의 지식인과 일꾼을 육성하였다. 전국 민족자치지방에는 86개 대학교가 설립되어 있는데 1989년 전국의 소수민족 대학생수는 131,599명으로 전국 대학생 총수의 6% 이상을 차지한다. 1989년 소수민족보통학생수는 283만 5,400명이고 소학생수는 1,052만 1천 명이다.

3. 대표권의 보장 정책

중국은 소수민족의 평등한 권리를 위해서 특히 참정권을 부여하였는데 1953년 '중화인민공화국 전국인민대표회의 선거법'의 규정에 근거하여 전국 인구의 14분의 1을 차지하는 소수민족이 인민대표회에서 7분의 1의 비율을 차지하도록 되어 있다. 1979년 새로 제정한 '중화인민공화국 전국인민대표회의와 지방각급인민대표회의 선거법'에는 '인구가 특히 적은 민족도 적어도 한 명의 대표는 있도록 해야 한다고 명확히 규정하였다. 제6차 전국인민대표회의의 대표는

도시의 경우 약 11만 명 중 1명이, 농촌의 경우 약 88만 중 1명이 당선되었지만 소수민족은 모두 자기들의 대표를 가지게 되었고 그 중에는 인구가 겨우 2천 명이 좀 넘는 낙파족, 고산족, 400여 명의 두룽족, 허저족도 포함되었다. 제7차 전인대(1988년)에서 445명의 소수민족 대표가 당선되었다. 그들은 전국인민대표 총수(2,978)의 14.94%이며 당시 전국 인구에서 소수민족 인구가 차지한 비율 약 8%의 거의 2배가 되는 것이다.

4. 소수민족 우대 정책

중국의 역사와 문화에 중요한 영향을 끼친 민족은 만주족, 몽고족, 회족, 壯族, 藏族 등을 들 수 있는데 대부분의 소수민족은 오랜 역사 속에서 중국 문화에 동화되어 한족화(漢族化) 또는 중국화(中國化)되었다. 따라서 오늘날의 중국은 한족에 의해서만 이루어진 것이 아니라 이민족과의 동화를 통해 형성되었다고 할 수 있다. 중국에서 소수민족은 중국의 일부이고 자신들의 문화를 갖고 정체성을 유지할 자격이 있다.

이러한 역사성과 영토 통일, 그리고 정권 안정이라는 목적 하에 소수민족에게 많은 우대 정책을 펴고 있다. 소수민족의 경제 문화 발전을 위해서 국가의 지원과 소수민족의 자력갱생을 결합시키는 방침으로 국가에서 재정, 인력 등 도움을 주는 것이다. 1986년에는 소수민족 각종 보조비가 90억 원을 초과하였다. 개혁개방의 정책을 실시한 이래 국가는 원활한 정책을 취하여 소수민족의 경제를 발전시켰는데 예를 들면, 서장에 대하여 1980년~1990년 사이 농업 목축업세와 수매 업무를 면제하였다. 또한 국내의 성·시(省·市)

〈표2〉 5개 자치구 인민 대표회의의 대표수(1983년 선거자료)

	全區代表總數	구역자치실행민족	백분율	기타소수민족	백분율	한족	백분율
內蒙古	801	305	38.1%	84	10.5%	12	51.4%
新疆	665	276	41.5%	147	22.1%	242	36.4%
廣西	984	347	35.3%	97	9.9%	540	54.9%
寧夏	470	171	37.1%	14	3.9%	285	60%
西藏	528	413	78.3%	19	3.6%	96	18.1%

〈표3〉 4개 자치구 인민대표상무위원회 민족구성

	총수	주임/부주임수	주체민족위원수	비율	기타민족위원수	비율	한족위원수	비율
內蒙古	49	12	16	32.7	6	12.2	27	55.1
新疆	49	14	29	59.1	29	59.1	20	40.4
廣西	57	11	11	19.2	13	22.4	33	57.5
寧夏	41	9	15	36.2	1	2.2	25	61.0

와 소수민족 지역간의 상호 지원과 경제 기술 합작을 조직하고 지지하며 외자 도입에서도 연계를 맺어주고 있다.

문화 교육 사업을 발전시키기 위해 우대 정책도 제정 시행하고 있다. 중화인민공화국이 건립된 후 민족 압박 제도가 제거되고 생산이 발전되고 생활이 개선되었으며 국가는 소수민족의 경제, 문화 그리고 의료 보건 사업의 발전에 도움을 주었다. 그리하여 인구의 하강 추세가 중지되었고 인구가 늘어나게 되었다. 한족에게 1자녀 갖기로 제한하고 있는 인구 정책도 소수민족은 적용하지 않고 있다. 소수민족에게는 2자녀 까지 낳을 수 있는 혜택을 주고 있다. 또한 소수민족 고유의 풍속, 풍습과 언어 문자는 물론 여러 민족의 사회 경제 제도 및 생활 습관과 밀접히 연관되어 영향력이 큰 종교도 허용하고 있다. 소수민족이 거주하고 있는 지역은 자원이 풍부할 뿐만 아니라 주로 변방에 위치하고 있어 중국의 영토와 외교상에 있어서도 중요한 의미를 지니고 있다. 따라서 중국 당국은 소수민족에 대한 고도의 자치권을 부여하는 등 여러 가지 특혜를 베풀고 있다.

3. 중국 민족문제의 딜레마

1978년 이후 중국의 개혁개방 실시로 인한 상품경제의 발전은 소수민족인들의 가치관에 영향을 미쳤다. 각 민족간의 교류가 증가함에 따라 각 민족간의 상호의존성이 증대되게 되었으며, 자급자족경제의 자연경제와 반자연경제가 파괴됨에 따라 상품경제에 맞지 않던 낡은 전통과 사상에 커다란 변화가 일어나고 새로운 사상과 가치관이 자리잡게 되었다. 이는 여러 민족들이 광범위한 경제, 문화교류를 하는데 새로운 기초를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 개혁개방과 경제건설에 따라 소수민족의 지위와 역할은 점차적으로 중시되었고, 민족간의 평등호조와 단결합작은 이미 큰 추세로 발전하게 되어 민족문제를 해결하는데 긍정적인 요소로 작용하고 있다.

하지만 개혁개방시기에서도 민족문제는 여전히 존재하고 있다. 즉 새로운 형태의 민족문제라고 할 수 있다.

金炳鎬씨의 논의에 따르면, 첫째 개혁정책의 불완전성과 민족사업의 침체성으로 인해 소수민족의 우대

〈표4〉 소수민족자치구역 국민소유제 단위 기본건설투자 총액

(단위: 억원)

시기(연도)	기본 건설투자총액	시기(연도)	기본 건설투자총액
1950~1989년 총계	1,534.46	'6차 5개년' 계획 기간	344.73
회복시기	5.60	1981	37.89
'1차 5개년' 시기	40.78	1982	48.62
'2차 5개년' 시기	119.93	1983	62.65
1963~1965년	45.06	1984	80.87
'3차 5개년' 시기	90.05	1985	114.70
'4차 5개년' 시기	152.12	'7차 5개년' 계획기간	
'5차 5개년' 시기	237.58	1986	111.68
1978	53.04	1987	115.36
1979	54.10	1988	138.05
1980	56.81	1989	133.52

정책이 실질적으로 작용하지 않으므로 소수민족들의 불만이 제기되고 있다고 한다. 즉 중국정부가 추진하려고 했던 '민족무역 3항우대' 정책은 이미 그 역할을 하지 못하고 있으며, 중앙정부에서 민족자치구에 민족보조금을 매년 10%씩 증가시킨다는 정책 또한 실행되지 못하고 있다고 한다(중앙정부와 지방정부간의 갈등, 발전지역과 저발전지역 간의 갈등).

둘째, 삼림과 목장 등의 분쟁으로 인한 민족사이의 충돌이 발생하고 있다. 중국정부가 농촌에서 연합생산, 責任都給制를 실시하여 토지를 家庭農戶들에게 나누어주어 사용하게 한 이후 토지와 삼림은 각 農戶와 농민들의 이익과 밀접한 연관을 갖는 문제가 됨에 따라 여러 민족들이 삼림, 토지, 水源 등을 둘러싸고 자주 분쟁을 일으키고 있다는 점이다.(민족이익을 둘러싼 갈등)

셋째로는 민주정치체제가 아직 정비되지 않아 소수 민족권리에 대한 보장제도가 완전하지 못한 실정이라고 한다. 즉 소수민족의 언어, 문자, 풍속, 관습, 종교 신앙에 대한 존중이 여전히 부족하여 민족간의 모순과 불만을 야기하기도 하며, 최근에는 문예작품이나 宣傳性 보도에서 소수민족의 역사, 풍속 등에 대하여 합당하지 못한 왜곡된 묘사를 함으로써 소수민족인민들의 감정을 상하게 하고 있다고 한다.(민족권리를 둘러싼 갈등)⁷⁾

따라서 향후 중국은 다음과 같은 불안정한 민족관계를 유지하게 될 것이라고 전망할 수 있겠다.⁸⁾ 첫째, 민족평등이 진일보한 반면 민족간의 사실상의 불평등은 지속되고 있다. 민족평등이라는 양적인 측면에서 볼 때, 사회주의 경제건설이 심화됨에 따라 민족평등은 발전하게 될 것이지만 상이한 지역, 상이한 민족의 민족평등 실시의 정도차이로 인해 여러 민족간의 경제, 문화상의 불평등은 지속될 것이며, 이러한 차이는 향후 10년간 제거될 수 없을 것이다.

둘째, 민족단결의 큰 추세와 민족주의(민족분열주의를 포함하여) 사상의 성장이 병존하고 있다. 개혁개

방은 여러 민족, 여러 지역간의 경제상의 연합과 협조 및 공동의 발전을 증진시킬 것이고 문화상 서로 교류, 흡수하고 서로 이해의 폭을 넓혀나가고 정치상의 평등과 여러 민족들 사이의 상호존중은 국가의 응집력을 증대시킬 것이지만, 반면에 최근 몇 년간 중국의 일부 민족지역(티벳 등)에서는 민족주의와 민족분열주의 사상이 고양되는 추세를 보이고 있다.

셋째, 민족간의 상호 협력 및 발전과 민족간의(경제영역) 경쟁 증대가 병존하게 된다. 그동안 민족협력을 통하여 한족지역은 물론 소수민족지역에서도 정치, 경제, 문화, 교육, 과학기술 등 여러 방면에서 큰 발전이 이루어졌고, 한족지역이 발전되고 서북, 서남 민족지역의 건설이 지속되는 가운데 민족간의 협조 또한 더욱 발전하고 있으나, 상품경제의 원리상 지역간의 경쟁은 필연적으로 유발되고, 경제영역에서의 민족간 경쟁은 피할 수 없을 정도로 증대되고 있다.

넷째, 민족간 공동발전 추세와 민족간 발전 차이가 확대되는 추세가 병존하고 있다. 개혁개방으로 인해 각 민족들은 국가의 고무와 지원 속에서 크게 발전하였으나, 민족 자체의 발전조건과 발전과정에서의 일부 차이로 인하여 불균등한 발전이 이루어졌으며, 이러한 차이는 향후에도 지속될 것이다.

다섯째, 민족간의 교류증가와 민족의식과 민족적 응집력이 확대되는 현상이 병존한다. 개혁개방과 상품경제의 발전 그리고 교통과 통신 등의 발달에 따라 민족간 교류의 수요와 기회는 증가되었고 민족간의 공동성 또한 발전하였지만 민족들의 각 민족의식도 보편적으로 강화되는 추세가 나타나고 민족적 개성의 발전을 요구하는 의식도 증가하게 될 것이다.

결과적으로 김병호 교수의 논지와 같이 중국에서의 소수민족정책은 '보존과 개발' 그리고 '다양성과 동화' 등의 딜레마를 안고 있다고 할 수 있다. 현 중국정부는 과도한 동화정책을 피하면서 소수민족의 다양성을 어느정도 인정하고 존속시키려고 하지만, 경제발전에 따른 소수민족의 시장화의 경향은 훨씬 빠른 속

도로 진행될 것으로 보인다. 이러한 시장화는 다양성을 놓을 수도 있을 것이다.
을 확보하기보다는 한족중심의 경제에 흡수되는 결과

1) 따라서 中國民族이라는 단일개념 속에는 중국의 주체민족인 한족과 중국 내에 존재하는 각 소수민족을 포함하는 종합적인 개념을 의미함. 반면 中華民族이라고 할 때는 사회주의 체제 중국의 영토 내에 존재하고 있는 한족과 소수민족뿐 아니라 과거 中國疆域 내에 살아왔던 모든 민족집단까지를 포함하는 종합적인 개념을 의미한다. 조정남, 『중국의 민족문제』(교양사, 1988), 35쪽.

2) 왕순홍, 『중국의 어제와 오늘』(명민사, 1998), 78~79쪽.

4) 중국은 티벳과 1951년 5월에 "티벳인민은 민족구역자치를 실시할 권리를 갖는다.", "티벳의 현행 정치제도는 물론 달라이라마의 고유한 지위 내지는 직권에 대하여 이를 변화시키지 않고 각급 관원은 지금까지 대로 그 직책을 유지해도 좋다." 등 민족자치를 내용으로 하는 4개조의 합의서에 조인하였다. 그러나 1955년 3월 중국 국무원은 이러한 합의에 더해 티벳자치구 준비위원회의 설립을 선포하고 티벳의 정·교 개혁을 시도함에 따라, 1959년 이에 반대하여 대규모 폭동이 발생하였다. 조정남, 앞의 책, 89쪽.

5) 金大洸, 『中國의 少數民族 政策의 變化過程에 관한 研究』(동아대학교 박사학위 논문, 1993), 28~32쪽.

6) 동소평 시대의 민족정책의 이론적 전제에 대해서는 조정남, 앞의 책, 82~87쪽 참조. 이를 간단히 정리하면, 첫째 민족문제와 계급문제를 구별하고, 둘째 민족정책을 농민정책으로 보며, 셋째 민족정책은 사회주의 혁명의 일부분이며 프롤레타리아 독재문제의 일부분으로 간주, 넷째로는 '사회주의 민족'을 위한 민족대단결을 강조하면서 民族融合을 내용으로하는 사회주의 중국민족의 형성을 지향하며, 다섯째로는 민족단결을 위한 정책들은 하나의 과도기적 정책으로 간주 사회발전의 단계에 따라 민족정책 또한 필연적으로 발전하게 된다는 점 등이다.

7) 김병호, 『중국의 민족문제와 조선족』(학고방, 1997), 37~38쪽.

8) 위의 책, 45~49쪽 참조.

●●●● 신간안내

역사의 한 장면으로서 러시아와 중국 혁명이 갖고 있는 진면목과
혁명의 뒤에 존재하고 있었던 마르크스주의와 마르크스의 사상적 맥락

사상과 혁명

조정남 편역 / 교양사회 / 값 10,000원

주요 목차 제1부 프랑스 혁명사상과 유토피아
제2부 마르크스와 엥겔스의 생애
제3부 러시아혁명
제4부 중국혁명

일본의 외국인 정책

일본정부의 의사와는 상관없이 이미 수많은, 다양한 국적의 외국인이 일본에 유입되어 있다. 그리고 이러한 추세는 당분간 지속될 것이다. 문제는 이미 유입된 외국인의 상당수가 정주하여 경향을 보이고 있다는 것이다. 이에 따라 더욱 획기적인 외국인 정책이 절실했다고 볼 수 있다.

薦田眞由美 / 고대 대학원 석사과정

1. 일본의 외국인 동향

일본에서는 1952년에 제정된 「外國人登録法」에 의해 90일 이상(일본에서 태어났거나 일본 국적을 포기한 자에 대해서는 60일 이상)체류하는 외국인은 '외교', '공용' 등으로 입국하는 일부의 면제자를 제외하고는 외국인등록을 의무적으로 하게 되어 있다.

〈표1〉에서 보면, 외국인등록자수는 1980년 후반부터 급증하기 시작하였고, 1992년에는 일본 총인구수

의 1% 이상을 차지하게 되었다. 이러한 외국인 급증의 원인으로는 80년 후반부터의 급격한 외국인노동자의 증가를 들 수 있겠다. 최근에 외국인등록자의 상승률이 다소 낮아졌다고는 하지만, 여전히 증가추세이다. 1999년 말 현재, 외국인등록자는 155만 6,113명에 이르고 있으며, 일본의 총인구 1억 2,668만 6,324명의 1.23%를 차지하고 있다. 이것은 10년 전인 1989년의 외국인등록자수 98만 4,455명보다 57만명 이상 증가한 것이다. 이 10년동안, 일본의 총인구의

〈표1〉 외국인등록자수의 추이

연도	외국인등록자수(명)	対전회 증감률(x)	일본의 총인구에 차지하는 비율(x)
1974	745,565		0.68
1979	774,505	3.9	0.67
1984	840,885	8.6	0.70
1989	984,455	17.1	0.80
1990	1,075,317	9.2	0.87
1991	1,218,891	13.4	0.98
1992	1,281,644	5.1	1.03
1993	1,320,748	3.1	1.06
1994	1,354,011	2.5	1.08
1995	1,362,371	0.6	1.08
1996	1,415,136	3.9	1.12
1997	1,482,707	4.8	1.18
1998	1,512,116	2.0	1.20
1999	1,556,113	2.9	1.23

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일.

〈표2〉 신규입국자수의 추이

(단위:명)

	1995	1996	1997	1998	1999
총수	2,934,428	3,410,026	3,809,679	3,667,813	3,959,621
단기체제	2,724,559	3,184,642	3,534,869	3,402,358	3,679,932
은행	59,833	53,952	67,475	73,778	82,305
연수	40,559	45,536	49,594	49,797	47,985
일본인의 배우자등	19,950	25,869	31,606	24,572	26,737
점주자	6,581	12,773	33,353	21,501	23,465

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일

증가율이 2.8%인 것에 비하여, 같은 기간 동안의 외국인등록자의 증가율은 58.1%였다.

이외에도 일본에 체류하는 외국인 중에는 90일 (혹은 60일)이내의 단기체류자, 외국인등록 면제자, 불법체류자 등이 존재한다. 〈표2〉와 같이 일본에 신규로 입국하는 외국인은 해마다 증가하고 있는데, 그 중에서도 단기체류가 대부분을 차지하고 있다. 또한 그러한 합법적인 체류자가 있는가하면 「入管法」을 위반하여 일본에 체류하는 불법체류자의 수도 여전히 많다. 특히 불법체류자 가운데에는 체류기간을 경과하여 일본에 체류하는 불법참류자¹⁾가 대부분을 차지한다. 그리고 이들중에는 관광 등의 단기 체류자격으로 입국한 불법참류자가 대다수이다. 2000년 1월 1일 현재, 단기 체류자격에 의해 입국한 불법참류자는 189,847명에 이르고 있으며, 이는 전체의 75.4%를 차지하고 있다. 그러나 불법참류자는 〈표10〉에서 보는 바와 같이 해마다 감소하는 추세이다. 법무성 입국관리국은 이러한 불법참류자의 최근의 감소경향에 대해서 일본의 경기침체 · 고용정세의 불안의 영향이 크다고 보고

있다.²⁾ 그러나 이러한 감소경향에도 불구하고 2000년 1월 현재 불법참류자는 25만 1,697명에 이르고 있으며, 이는 여전히 높은 수치라고 할 수 있다.

이렇듯 일본에 체류하는 외국인들이 해마다 증가를 계속하고 있는데, 〈표3〉에서 외국인등록자를 출신 지역별로 살펴보면, 아시아 지역 출신의 외국인이 압도적인 비율을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 남미 지역, 북미 지역, 유럽 지역, 오세아니아 지역, 아프리카 출신의 외국인들이 그 뒤로 잇고 있으며, 아시아 지역과 남미 지역의 출신자들을 합친다면 그 수는 전체 외국인등록자수의 약 90%를 차지하게 된다. 전체적으로 각 지역별 외국인등록자수가 증가하는 경향이 있고, 특히 최근에는 아프리카 지역 출신자의 증가율이 높다.

다음에는 외국인등록자를 국적(출신지)별로 살펴볼 것이다. 〈표4〉를 통해서도 볼 수 있듯이 아시아 지역 중에서도 韓國 · 朝鮮籍이 압도적인 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 일본에 체류하는 韓國 · 朝鮮籍을 가진 자는 1999년 말 현재, 63만 6,548명에 이르고 있

〈표3〉 출신 지역별 외국인등록자수의 추이

(단위:명)

	1995	1996	1997	1998	1999
총수	1,362,371	1,415,136	1,482,707	1,512,116	2,556,113
아시아	1,039,149	1,060,081	1,086,390	1,123,409	1,160,643
남미	221,865	248,780	284,691	274,442	278,209
북미	52,681	54,668	55,312	54,700	54,882
유럽	33,283	35,136	38,200	39,925	41,659
오세아니아	8,365	8,753	9,654	10,514	11,159
아프리카	5,202	5,609	6,275	6,940	7,458
무국적	1,826	2,109	2,194	2,186	2,103

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일.

〈표4〉 국적별 외국인등록자수의 추이

(단위: 명)

국적	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
한국·조선	687,940	693,050	688,144	682,276	676,793	666,376	657,159	645,373	638,828	636,548
중국	150,339	171,071	195,334	210,138	218,585	222,991	234,264	252,164	272,230	294,201
브라질	56,429	119,333	147,803	154,650	159,619	176,440	201,795	233,254	222,217	224,299
필리핀	49,092	61,837	62,218	73,057	85,968	74,297	84,509	93,265	105,308	115,685
미국	38,364	42,498	42,482	42,639	43,320	43,198	44,168	43,690	42,774	42,802
페루	10,279	26,281	31,051	33,169	35,382	36,269	37,099	40,394	41,317	42,773
기타	82,874	104,821	114,612	124,819	134,344	142,800	156,142	174,567	189,442	199,805

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2. 2

으며, 전체의 40.9%를 차지하고 있다. 그리고 이들 대부분은 일본에 장기적으로 거주하거나 일본에서 태어난 재일한인이며, 체류자격은 '특별영주자'이다. 영주자의 체류자격 중에는 '특별영주자'와 '일반영주자'의 두 가지가 있는데³⁾, 일본과의 역사적 경위가 있는 재일한인에게는 '특별영주자'라는 체류자격이 적용된다. 1999년 말 현재, '특별영주자', 52만 2,677명 가운데 韓國·朝鮮籍은 51만 87명, 中國籍은 4,252명이지만, 역시 韓國·朝鮮籍이 이들 '특별영주자'의 대부분을 차지하고 있다.

'특별영주자'는 〈표5〉와 같이 최근 계속해서 감소하고 있다. 그 원인은 소자화나 일본 국적 취득자의 증가에 있다. 〈표4〉에서 나타나는 韓國·朝鮮籍의 감소경향도 이와 같은 이유에 의한 것이다.

韓國·朝鮮籍의 다음으로 많은 국적은 中國籍인데, 이는 해마다 증가하고 있다. 특히 〈표6〉에서 보듯이 中國籍이고 '일반영주자'의 체류자격을 가진 자가 최근에 급격하게 증가하고 있다. 이는 일본에 정주하는 중국인이 점점 많아지고 있다는 것을 의미하는 것이다. 또한 유학생, 취학생, 연수생으로 일본에 체류하

는 사람들 중에서도 중국인이 대다수를 차지하고 있으며, 그 증가경향이 현저하다.

그 다음으로는 브라질이 많다. 브라질籍도 역시 계속해서 증가하고 있는데, 특히 1990년과 1992년사이의 증가가 현저하다. 그 이유로는 1990년 6월에 시행된 「出入國管理 및 難民認定法」(통칭 「入管法」)의 개정에 의해, 日系人の 입국 및 취업에 관한 규정이 완화된 데에 있다. 이 개정 직후, 브라질과 페루를 중심으로 한 중남미 지역의 日系人이 대거 일본에 입국하였다. 〈표4〉을 보면, 페루籍도 이 시기에 급격하게 증가하였음을 알 수 있다. 日系人の 대부분은 「入管法」상의 체류자격으로는 취업활동의 제한이 없는 '정주자', '일본인의 배우자등'이다. 이 체류자격으로는 최대 3년까지 체류할 수 있으며, 이는 일본정부의 혈통주의에 의한 우호적인 조치에 따른 것이다.⁴⁾

필리핀은 1997년에 '홍행(興行)'의 체류자격으로 입국한 자가 줄어들며 따라 13년만에 최초로 감소하였으나⁵⁾, 그 후 또 다시 계속해서 증가하고 있다. 일본에 체류하는 필리핀인의 주된 체류자격은 '홍행'과 '일본인의 배우자등'이다. 최근에, 일본에서는 국제결

〈표5〉 일본에서의 활동에 제한이 없는 재류자격에 있어서의 외국인등록자수의 추이

(단위: 명)

재류자격	1995	1996	1997	1998	1999	가장 많은 나라
특별영주자	563,050	554,032	543,464	533,396	522,677	한국·조선
일반영주자	63,556	72,008	81,986	93,364	113,038	중국
일본인의 배우자등	244,381	258,847	274,475	264,844	270,775	브라질
영주자의 배우자등	6,778	6,460	6,325	6,219	6,410	한국·조선
정주자	151,143	172,882	202,905	211,275	215,347	브라질
계	1,028,908	1,064,229	1,110,155	1,109,098	1,128,247	—

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일에서 작성.

〈표6〉 영주자수의 국적별의 추이

(단위: 명)

국적 (재류자격)	1995	1996	1997	1998	1999
한국·조선 (특별영주자)	557,921	548,968	538,461	528,450	517,787
중국 (특별영주자)	4,685	4,571	4,454	4,349	4,252
한국·조선 (일반영주자)	22,201	23,596	24,877	26,425	28,766
중국 (일반영주자)	23,568	25,805	28,445	31,591	37,960

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일에서 작성.

혼이 많아지고 있으며, 특히 〈표7〉과 같이 남편이 일본인, 부인이 외국인인 케이스가 많다. 그 중에서도 1998년 현재, 일본인 남성이 결혼하는 상대자로는 중국인 여성 다음으로 필리핀인 여성이 많으며, 이에 따라 필리핀인 여성들의 일본에서의 정착도 서서히 자리를 잡아가고 있다.

이상에서 보았듯이 일본에 체류하는 외국인이 늘어남에 따라, 그 국적이나 체류목적도 실로 다양해짐을 알 수 있다. 특히 최근에는, 외국인의 일본에서의 정착이 커다란 사회이슈로 등장하고 있으며, 체류자격상 취업이나 유학 등의 목적으로 일본에 일시적으로 체류하는 외국인들도 일본에 장기체류하는 경향도 점점 높아지고 있다. 이러한 외국인의 장기체류 경향과 더불어 노동문제, 주택, 의료, 사회보험, 복지, 교육문제 등 외국인과 연관된 각종문제가 생활전반으로까지 확대되고 있다. 특히 생계적인 측면에서 법적인 보호를 받을 수 없는 불법체류자들에게 있어서, 그러한 열악한 노동조건·생활환경에서 오는 문제들은 심각하다. 그 대표적인 예로, 의료비의 미불 문제나 범죄의 증가 등을 들 수 있다. 來日外國人の 검거(형법범, 특별법범) 건수는 1989년부터 1999년의 10년 사이에 약 6배로 늘어났으며, 이 검거인원의 약 10분의 6을

불법체류자가 차지하고 있다.⁶⁾ 이러한 현상은 앞으로 더 심각해질 것으로 예상되기 때문에, 외국인문제에 대한 일본정부의 적극적인 자세가 더욱 절실히 요구된다.

2. 일본의 외국인정책과 문제점

1. 영주외국인에 대한 정책

일본에 있어서 전후의 외국인문제는 주로 재일한인의 문제였다. 그들의 대부분은 일본이 제국주의 정책을 추진하는 과정에서 본인의 의사와는 상관없이 일본의 전쟁수행 목적을 위해 강제로 동원된 사람들이었다.⁷⁾ 그러나 1952년의 「샌프란시스코 講和條約」에 의해, 일본정부가 그들의 일본 국적을 박탈함에 따라 그들은 원래의 국적을 회복하였고, 그와 동시에 외국인이 되었다. 따라서 일본정부는 그들에게 「入國管理令」과 「外國人登録法」을 적용시켰으며, 지문날인도 의무화하였다.

당시 외국인등록수는 약 60만 명이었는데, 그 중 95% 가까이가 과거 신민지 출신자인 한인과 대만인이었다. 일본정부는 그들의 체류자격에 있어서 '체류자격 및 체류기간이 결정될 때까지 체류자격 없이 일

〈표7〉 국제결혼의 届出数(1998년 현재)

(단위: 명)

남편이 일본인, 부인이 외국인의 경우			남편이 외국인, 부인이 일본인의 경우		
총수		22,159	총수		7,477
1	중국	7,036	1	한국·조선	2,635
2	필리핀	6,111	2	미국	1,299
3	한국·조선	5,143	3	중국	787
4	태국	1,699	4	영국	240
5	브라질	417	5	브라질	204

출처: 厚生労働省(<http://www.dbtk.mhw.go.jp/toukei/Kihon/data/1-41.html>), 검색일: 2001년 2월 8일에서 작성.

〈표8〉 국적·출신별, 재류자격별, '특별영주자' 대상 외국인 (1989년 말 현재)

(단위: 명)

	총수	한국·조선	(대만)	기타
총수	608,029	600,795	5,760	1,474
협정영주	261,074	254,788	0	0
특례영주	261,074	254,788	4,952	1,334
법 126	18,408	17,490	789	129
법 126의 아이	2,229	2,199	19	11

출처: 田中宏, 『在日外國人』(東京: 岩波新書, 1995), 47쪽.

본에 체류할 수 있다'는 '법률 126호 2조 6항'(이하 법 126)을 적용하였다. 그리고 이러한 잠정조치 이외에는 일반 외국인과 똑같이 취급하려고 하였다.⁸⁾ 그러나 韓國籍을 가진 재일한국인에 있어서는 한일 법정치 위협정에 의해, 1966년부터 5년동안 일본정부에 영주권을 신청한 경우에만 그것(협정영주)을 허가하였다.⁹⁾ 그리고 협정영주자의 아이 또한 동일한 법령의 적용하에 '협정영주'의 체류자격을 취득할 수 있게 되었다. 또한 1967년에는 韓國籍을 가진 사람들의 한하여 국민건강보험(협정국보)의 가입이 인정되었다. 이러한 韓國籍에 대한 우호조치는 이후 韓國籍을 취득하는 재일한국인의 수가 급증하게 되는 결과를 낳았다.

그 후, 印度支那 難民問題를 계기로 1979년 일본이 「國際人權規約」을 비준함으로써 영주권을 가진 외국인에게도 공공주택이 개방되었고, 1981년 10월에는 「難民條約」의 비준에 의해, 국민연금과 아동수당 등이 외국인에게도 적용되게 되었다. 「難民條約」은 사회보장에 있어서 외국인을 내국인과 똑같이 대우해줄 것을 요구하고 있으며, 이것은 일본의 사회보장제도의 배타성을 깨뜨리는 의미를 갖는 중요한 것이었다.¹⁰⁾ 또한 1986년 4월에는 국민건강보험법 시행규정의 개정으로 인해 국적조항이 철폐되었다. 이와 같은 일련의 개정에 의해 재일외국인의 생활환경이 약간 개선되었다.

이와 같은 해, 「入國管理令」이 「入管法」으로 개정되어, 영주권(협정영주)을 신청하지 않았던 '법 126' 해당자와 '그 아이'에 대해서도 영주권(특례영주)을 허가하는 제도가 도입된다. 그리고 이들 '협정영주', '특례영주', '법 126', '법 126의 아이'에 해당하는

사람들은 1991년의 「出入國管理特例法制定」에 의해 동일한 체류자격 '특별영주자'로 통합되었다.

1985년에는 국적법이 개정되었다. 예전에 일본에서는 부계 혈통주의를 취하고 있었기 때문에, 부친이 외국인의 경우, 그 아이는 일본 국적을 취득할 수 없었다. 그러나 개정된 국적법에 부모양계주의가 적용되면서 부친 혹은 모친 중 한명이라도 일본 국민이면 그 아이도 일본 국적을 취득할 수 있게 되었다. 이에 의해 약 3만 명의 외국인이 일본 국적을 취득하였는데, 그 절반은 재일한국인이었다.¹¹⁾ 결국 이 국적법의 개정은 재일한국인의 인구를 감소시키는 결과를 낳았다.

일본정부는 '민족적인 소수자(minority)'로서 아이누 민족만을 인정하고 있으며, 재일한국인을 비롯하여, 일본에 체류하고 소수민족을 구성하는 다른 재일외국인은 여기에 포함되지 않는다.¹²⁾ 즉, 전후 일본정부는 일본내의 이민족의 존재를 인정하지 않았고, 일본민족의 단일성을 지키려고 애썼으며, 그러한 일본정부의 방침은 재일외국인에 대한 정책에서 잘 나타나고 있다. 한편 재일한국인은 전후 그러한 일본정부의 민족차별을 둘러싸고 그 부분의 개선을 계속해서 요구해왔다. 특히 1992년에 영주자의 지문날인제도가 폐지된 것은 이러한 노력의 성과이다.

그들은 체류자격 상으로는 일본에서의 활동에 제한이 없는 자로 규정되어 있으나, 실제로는 여러 가지 면에서 제약을 받고 있다. 「戰傷病者戰沒者遺族等援助法」등의 보상입법의 부적용, 외국인등록증 휴대의 무, 참정권 등 아직도 많은 문제들이 해결되지 못한 채 남아 있다.

〈표9〉 외국인에 대한 주요 사회보장법의 적용의 현상

		國籍條項의 유무	對 불법취로 외국인
건강보험	健康保險法	무 (1922)	×
	國民健康保險法	무 (1986)	×
연금보험	厚生年金保險法	무 (1946)	○
	國民年金法	무 (1982)	× (2, 3호 비보험자에는 적용)
노동관계	勞働者災害保障保險法	무 (1947)	○
	雇用保險法	무 (1947)	×
복지관계	兒童扶養手當法	무 (1982)	×
	特別兒童扶養手當法	무 (1982)	×
	兒童手當法	무 (1982)	×
	生活保護法	유	×
	兒童福祉法	무 (1947)	○
	身體障害福祉法	무 (1949)	○
	精神衰弱社福祉法	무 (1960)	○
	老人福祉法	무 (1963)	○
	戰傷病者戰沒者遺族等援護法	무 (1979)	—
	平和記念事業基金法	무 (1979)	—

(주) 1. 우…國籍條項이 있음, 무…國籍條項이 없음, ○…적용, ×…미적용, ()내는 國籍條項이 철폐된 연도

2. 생활보호법에는 국적조항이 있으나, 행정조치에 의해 사실상 운용되고 있다.

출처: 中山徹, “外國人問題と福祉の課題”, 『社會問題研究』, 第47卷(1998), 126쪽에서 작성.

이다. 1995년 4월부터 「단기체류 외국인에 대한 제도 탈퇴에 수반하는 일시금 지급」제도가 신설되었고, 단기체류 외국인에 대해서도 자국으로 귀국하는 경우, 탈퇴 일시금이 지급되게 되었으나, 이러한 보완책이 충분한 실효를 거두고 있지는 못하다.¹³⁾ 또한 일본의 사회보험은 종업원이 5명 미만의 사업소나 임시적으로 고용되어 있는 노동자는 적용 대상에서 제외하고 있는데, 일본에서 취업하는 외국인 중에는 영세기업이나 아르바이트 등 불안정한 고용형태로 취업하는 사람들이 많기 때문에, 사실상 사회보험의 대상에서 제외되는 경우가 대부분이다.¹⁴⁾

또 비용자보험에 가입하지 않은 자에게 가입을 의무화한 국민건강보험에 있어서도 외국인등록 후 1년 이상 일본에서 체류한 외국인만을 그 대상으로 인정한다. 따라서 1년 미만의 단기체류자는 이 대상에서도 제외된다.

국민연금에 있어서는 1982년 이후로 외국인도 국민연금에 가입할 수 있게 되었으나, 연령제한 때문에 당시 대상에서 제외된 외국인이 많았으며, 현재도 재일한인을 중심으로 하여 고령 무연금자가 많이 존재하고 있다. 그러므로 이들의 겨우 생활보호에 의지해

야 할 터인데, 생활보호법 또한 외국인에 대해서는 그 적용을 원칙적으로 인정하지 않고 있다. 외국인에게는 ‘준용(準用)’으로 적용한다지만, 확실한 법적 권리를 가진 것이 아니기 때문에 불리한 입장 처해 있는 것이다.

불법취업자는 대부분의 사회보장법에 있어서 대상에서 제외되고 있다. 만약 대상에 해당되더라도 불법취업자에 대한 공무원의 입국관리기관으로의 통고의 무가 두려워 부당한 대우를 받고도 신고하지 못하는 어려움을 안고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 일본의 외국인에 대한 사회보장은 ‘내외인평등’, ‘균등대우’를 원칙으로 하는 「國際人權規約」 등 여타의 국제규범들보다 몹시 뒤쳐져 있다고 할 수 있다.

3. 외국인노동자 문제

지금까지는 일본에 체류하는 외국인에 대한 일본정부의 정책을 중심으로 살펴보았다. 이 장에서는 특히 1980년 후반부터 급증한 외국인노동자 문제에 초점을 맞추어 그것의 현황과 문제점에 대해서 살펴보겠다.

〈표10〉 취업하는 외국인의 주이(주계)

(단위:명)

	채류자격	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
취업 목적 외국 인	고수	1,824	2,575	3,182	3,757	4,149	4,573	5,086	5,374
	예술	560	166	174	220	230	272	276	309
	종교	5,476	5,599	5,733	5,631	5,264	5,010	5,061	4,910
	보도	382	392	383	419	442	454	420	373
	투자·경영	7,334	5,057	4,429	4,548	4,649	5,014	5,055	5,112
	법률·회계업무	76	66	72	72	67	65	58	59
	의료	365	198	195	177	152	140	131	111
	연구	975	1,328	1,477	1,697	1,711	2,019	2,462	2,762
	교육	7,569	5,841	6,195	6,752	7,155	7,514	7,769	7,941
	기술	3,398	9,195	9,922	10,119	9,882	11,052	12,874	15,242
	인문지식·국제업무	14,426	21,863	23,455	24,774	25,070	27,377	29,941	31,285
	기업내근근	1,488	5,135	5,718	5,841	5,901	5,941	6,372	6,599
	홍행	21,138	22,750	28,528	34,819	15,967	20,103	22,185	28,871
	기능	2,972	5,352	5,913	6,790	7,357	8,767	9,608	10,048
	소계	67,983	85,517	95,376	105,616	87,996	98,301	107,298	118,996
특정활동		3,260	4,558	5,054	6,418	6,558	8,624	12,144	19,634
아르바이트(자격외활동)		10,935	32,592	39,299	33,499	32,366	30,102	32,486	38,003
日系人 등		71,803	165,935	174,904	181,480	193,748	211,169	234,126	220,844
불법 취업	자	106,497	292,791	296,751	288,092	284,744	282,986	276,810	271,048
상 당 수 (= a)									
합계		260,478+ a	581,391+ a	611,384+ a	615,105+ a	605,412+ a	631,182+ a	662,864+ a	668,525+ a

(주). 1991년의 통계는 존재하지 않는다. 2. 특정활동은 워킹히리데, 기능실습 등. 3. 아르바이트는 '유학' 등의 채류자격으로 채용하는 외국인이나 아르바이트하기 위해 자격외활동의 허가를 받은 건수. 4. 日系人 등의 노동자란 '정주자', '일본인의 배우자등' 및 '영주자의 배우자등'의 채류자격으로 일본에 채용하는 외국인 가운데, 일본에서 취업하고 있다고 추정되는 외국인을 제시한다. 5. 법무성 입국관리국의 자료를 바탕으로 노동성이 추계함.

출처:職業安定局外國人雇用對策課,「外國人雇用對策の現状」,『勞働時報』,第599號(1998)과

日本勞働研究機構(http://www.jil.go.jp/Kisya/index_2-11_3.html)검색일: 2001년 2월 10일에서 작성.

여기서 다들 외국인노동자에서 제일한인을 비롯한 영주권자는 제외한다. 즉, 취업을 목적으로 한 외국인만을 다루겠다.

1. 외국인노동자 현황

노동성 통계에 의하면, 일본에서 취업하는 외국인노동자는 1998년에 약 67만명에 이르렀고, 1990년의 약 26만명에 비하여 2.5배이상 늘어났으며, 일본에서 고용되는 총 노동자(1980년, 약 5,368만명)의 1%이상을 차지하게 되었다. 외국인노동자가 끼치는 영향은 단지 일본의 노동시장에 한정되는 것이 아니라, 정치, 경제, 사회전반에까지 널리 미치고 있다.¹⁵⁾

현재 일본에서 취업하는 외국인노동자는 크게 나눠서 4가지 유형이 있다.

첫째, 「入管法」에 의해 취업이 인정되고 있는 외국인이다. 이 카테고리에 속하는 외국인은 전문적 기

술, 지식을 가진 자로서, '교수', '예술', '의료', '기술·기능', '홍행' 등 16종류의 채류자격에 해당하는 자이다. 〈표10〉에서 알 수 있듯이, 1994년까지는 '홍행'이 가장 많았으나, 1995년에는 급감하였다. 그로 인해 '인문지식·국제업무'가 가장 많은 취업분야가 되었다. 그러나 '인문지식·국제업무'의 대부분은 채류자가 차지하고 있는 한편에, 신규입국자들의 압도적인 수는 여전히 '홍행' 업계에 종사하고 있다.

둘째, 日系人을 비롯한 직종의 제한이 없는 채류자격 '정주자', '일본인의 배우자등', '영주자의 배우자등'을 가진 자이다. 이러한 유형의 노동자는 「入管法」개정에 의해 日系人노동자가 증가함에 따라, 1990년부터 1992년사이에 급증하였다.

셋째는 「入管法」에서는 취업이 인정되지 않지만, 실제로는 취업하고 있는 것과 마찬가지로 유학생, 취학생, 연수생이다. 유학생, 취학생은 사전에 자격외취업

〈표11〉 ‘연수’의 외국인등록자수의 추이

	1995	1996	1997	1998	1999
총수	17,713	20,883	25,806	27,108	26,630
중국	9,610	11,449	14,372	15,646	16,101
인도네시아	1,888	2,783	4,064	3,709	3,636
필리핀	1,718	1,981	2,115	2,122	2,037
베트남	459	643	1,369	1,548	1,619
태국	1,376	1,170	1,429	1,865	1,221
기타	2,662	2,857	2,457	2,218	2,016

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일에서 작성.

의 허가를 받으면, 유학생 경우 1주일에 28시간이내, 취학생 경우는 하루에 4시간이내의 아르바이트가 인정된다. 그러나 일본의 물가가 비싸기 때문에 아르바이트만으로 생활을 유지할 수 있는 경우가 드물어, 실제로는 대부분 규정 시간 이상으로 취업하여 일하고 있는 실정이다.

한편, 연수생은 취업과 거의 동등한 것임에도 불구하고 노동자로서 인정받을 수 없어서 노동관계법의 적용에서 벗어난다는 문제점을 갖고 있다. 그러나 국제연수협력기구(JITCO)가 중심으로 되어 적극적으로 수입함으로써 연수생의 수는 증가하는 경향이 있으며, 그것과 동시에 일본의 단체·기업도 이러한 외국인 연수생 수입에 동참하고 있다. 〈표11〉에서 보면, 중국, 인도네시아, 필리핀, 베트남, 태국의 5개국에서 온 인원이 연수생 전체의 90% 이상을 차지하고 있다. 1999년에는 약간 감소되었으나, 중국과 베트남은 여전히 계속해서 증가하고 있다. 또한 〈표10〉의 ‘특정활동’란에서 보이듯이, 연수 후 기능실습생으로 전환하여 일본에서 취업하고 있는 외국인이 증가하고 있는 것을 알 수 있다.

넷째는 불법취업자이다. 불법취업자란 「入管法」에 의해 정해진 규칙을 위반하면서 취업하는 자를 말한다. 법무성 입국관리국에 의하면 「入管法」 위반에 의해 강제퇴거된 외국인의 대부분이 불법취업에 종사하고 있었다.¹⁶⁾ 그러므로 현재 일본에 체류하는 불법참류자 대부분 또한 불법취업을 하고 있을 것으로 추측된다.

불법참류자를 국가별로 보면, 한국이 가장 많으며, 2000년 1월 1일 현재, 6만 693명에 이르고 있다. 그

다음으로 필리핀, 중국, 태국, 말레이시아, 대만 순이며, 그 대부분은 아시아 지역 출신이다. 체류자격에서 보자면 단기체류로 입국한 자가 가장 많고, 그 다음으로 ‘홍행’, ‘취학’, ‘유학’, ‘연수’의 순이다. ‘홍행’으로 입국한 불법참류자의 약 90%는 필리핀 출신이 차지하고 있다. 그리고 ‘취학’, ‘유학’, ‘연수’로 입국한 불법참류자의 대부분은 중국 출신이다.

2. 외국인노동자 문제

〈표10〉에서 보면, 외국인노동자 가운데 日系人과 불법취업자가 전문기술·지식을 가지고 입국한 외국인의 수를 훨씬 상회하고 있다. 이것은 일본정부의 외국인노동자 수입의 기본방침에 반하여 단순노동자가 일본에 더 많이 유입되고 있는 실정을 보여주고 있는 것으로, 이러한 일본정부의 방침과 현실정과의 차이는 문제를 더 심각하게 만들고 있다.

특히, 불법취업자의 무권리, 무보장 상태에서 오는 열악한 노동환경이 지적될 수 있겠다.

첫째, 불법취업자에 대한 부당한 취급이다. 원칙적으로 사업주는 불법취업자에 대해서도 「労働基準法」, 「最低賃金法」 등의 노동관계법을 적용하여야 한다. 그러나 실제로는 불법취업자의 불리한 입장을 이용한 저임금, 장시간의 근무 등의 문제가 적지 않게 발생하고 있다.

둘째, 알선조직에 의한 임금의 중간착취이다. 불법취업자는 언어 문제로 인하여 부득이 알선조직에 의존할 수 밖에 없는 경우가 대부분이다. 그런데 이 알선기관이 중간착취 기구로서 기능한다는데 문제의 심

〈표12〉 국적·출신지별 불법참류자수 (2000년 1월 1일 현재)

(단위:명)

	출신지	불법참류자수	구성비율
1	한국	60,693	24.1
2	필리핀	36,379	14.4
3	중국	32,896	13.1
4	태국	23,503	9.3
5	말레이시아	9,701	3.9
6	(대만)	9,243	3.7
7	페루	9,158	3.6
8	이란	5,824	2.3
9	미얀마	4,986	2.0
10	인도네시아	4,947	2.0
11	방글라데시	4,263	1.7
12	파키스탄	3,414	1.4
	기타	46,690	18.5
	총수	251,697	100.0

출처: 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년2월 2일에서 작성.

각성이 있다. 이러한 알선조직의 행위는 「労働基準法」, 「職業安定法」, 「労働者派遣法」 등에 의해 법적으로 금지되어 있다. 그러나 사실상 불법취업자는 자신의 불법취업이 발각될 것을 두려워하여 신고를 꺼려하고, 알선기관은 이를 이용하여 중간착취를 일삼는다. 또한 불안정한 고용형태 때문에 계약 위반도 많아, 불법취업자는 언제든지 해고를 당할 수 있는 불안한 상태에 있다.

셋째, 불법취업자에게는 사실상 노동재해에 대한 보상이 적용되지 않는다는 것이다. 입국관리국에 의하면 불법취업자의 취업내용에 있어서 남성의 경우, 건설일용직, 공원이 대부분을 차지하고 있다. 즉, 그들은 주로 일본인들이 취업을 기피하는 소위 '3K'¹⁷⁾ 직종에 종사하고 있으며, 노동재해에 직면할 가능성이 높다. 건설업은 사망재해 발생률이 가장 높은 직종 중의 하나이다. 그러나 불법취업자는 사실상 그러한 업무상의 재해에 대해 아무 보장도 받을 수 없는 상태이다. 「労働者災害補償保険法」은 불법취업자를 그 적용 대상으로 삼고 있으나, 공무원의 입국관리기관으로의 통보의무와 고용주벌칙제도가 불법취업자에 대한 노동자재해보상보험의 적용을 어렵게 하고 있다.

넷째, 여성 외국인노동자에 대한 인권침해이다. 입국관리국의 조사에 의하면, 1999에 발각된 여성 불법

취업자 가운데, 호스티스 등 접대업에 종사하는 자는 42.9%에 이르고 있으며, 심지어 어떤 여성 불법취업자의 경우, 매춘행위를 강요받기도 한다. 더욱이 이러한 유흥업계의 배후에는 국제적 인신매매조직이나 조직적 폭력단이 존재하기에 이에 대한 일본정부 및 경찰의 대응은 소극적일 수밖에 없다.

이상에서 보듯 불법취업자에 대해서는 사실상 노동관계법이 적용되지 않음으로 그들이 아무리 열악한 상황에 처해져, 장시간의 강도높은 노동이 강요되더라도 그것을 받아들일 수밖에 없는 상황에 있다. 그러나 이러한 무권리, 무보장의 상태에도 불구하고 그들의 체류기간은 더욱 장기화되고 있으며, 심지어 정주화의 경향도 볼 수 있다.¹⁸⁾ 입국관리국의 조사에 의하면 1999년에 발각된 불법취업자 가운데 취업기간이 3년을 넘는 자가 45.4%, 5년을 넘는 자가 27.0%에 이른다. 이것은 최근의 불경기에도 불구하고 일본인이 기피하는 직종을 중심으로 한 노동 수요가 여전히 많다는 것을 알 수 있게 해주는 대목이다.

한편, 불법취업자와 달리 합법적으로 취업할 수 있는 日系人에 있어서도 불법취업자와 유사한 문제점들이 발생하고 있다.

첫째, 알선조직의 존재이다. 日系人도 역시 언어 문제 때문에 알선조직에 의존할 경우가 많으며, 그들의

대부분이 파견업자, 브로커를 통해서 일본기업에 파견된 파견노동자의 형식을 취하고 있다.¹⁹⁾ 日系人の 경우 체류자격 상 직종에 제한이 없으나, 실제로는 노동력이 부족한 제조업 분야 등 단순노동에 종사하는 사람이 대부분이다. 이미 남미 현지에는 이러한 단순노동으로의 알선을 대규모로 전개하고 있는 불법업자가 존재하며, 그들에 의한 임금의 중간착취 등이 문제가 되고 있다. 또 이들 불법취업자들은 불안정한 고용형태로 인해 불황시 가장 먼저 해고되는 대상이기도 하며, 어떤 경우, 알선업자의 도산(위장도산) 등에 의해 임금을 받을 수 없는 대상이기도 하다.²⁰⁾

둘째, 노동보험의 미적용 문제이다. 전술한 바와 같이 외국인노동자는 단기취업을 하거나 5명이하의 영세기업에서 불안정한 고용형태로 취업을 하는 경우가 많기 때문에 고용보험 등의 조건을 채우지 못할 때가 많으며, 대부분의 日系人也 이런 경우에 해당된다. 그러나 설사 조건을 채웠다하더라도 그들에 대해 고용보험, 노동자재해보상보험이 충분히 적용되는지 또한 의문시된다.²¹⁾

3. 외국인노동자 문제에 대한 일본정부의 대응

일본정부는 외국인노동자를 단지 '노동력'으로만 보고 있으며, 외국인노동자의 인권과 권리에 대한 인식을 결여하고 있는 경우가 대부분이다. 특히 불법취업자를 단속하는 일에만 중점을 두지, 그들의 권리를 옹호하려는 움직임은 거의 없다. 내각부가 1999년에 일본국민을 대상으로 실시한 조사에 의하면, 관광객으로서 입국한 외국인의 불법취업에 대해 좋지 않게 생각하는 사람이 약 50%에 이르렀으며, 그 이유로는 '일본의 법령 위반' (56.1%), '치안·풍기의 악화' (52.4%), '일본인의 실업률 증가' (21.7%) 등을 꼽았다. 또한 그들에 대한 조치로는 약 절반 가량이 모두 강제송환되어야 한다고 대답하였다.²²⁾ 이러한 생각은 일본정부의 외국인노동자에 대한 자세가 국민의 의견에 반영된 것이라고 할 수 있다. 또 일본정부는

불법체류자에 대한 일제정규화(amnesty)에 관해서는 명확히 부정하고 있으며, 끝까지 그들을 배제하는 방침이다.

이러한 일본정부의 방침이 불법취업자의 노동환경을 악화시키고 있다. 그런데 이러한 외국인노동자에 대한 부당한 대우와 권리의 문제는 불법취업자에게만 한정되는 것이 아니라 합법적인 취업을 인정받고 있는 日系人에 대해서도 심각한 문제를 야기한다. 일본정부는 외국인노동자를 고용하는 사업주에 대해 노동관계법의 준수와 적정한 노동조건의 확보 등을 호소하고 있으나, 거의 개선되지 못하고 있다. 다시 말해 합법적으로든 불법적으로든 일본에서 취업하는 외국인노동자는 여러 가지 면에서 차별, 불이익을 당하고 있다는 점은 변함이 없는 듯하다. 이러한 현상에 있어 일본정부는 외국인노동자의 수입에 대해 재고할 필요가 있음은 물론, 그들의 인권을 존중한 취업제도의 구축에 각별한 관심과 주의를 쏟아야 할 것이다.

4. 향후 과제 및 대책

일본은 오랜 역사 속에서 일본의 독자적인 민족 단일성을 지키고자 노력하였다. 그러한 일본정부의 방침은 전후 일본에 참류한 재일한인을 비롯한 식민지 출신자에 대한 정책에서 잘 나타난다. 특히, 일본정부는 일본 내에서 이민족의 자체적인 공동체가 형성되는 것을 경계하였는데, 「샌프란시스코講和條約」 체결 후, 그들로부터 일본국적을 일방적으로 박탈한 것은 그들이 일본인과 동등하게 일본에서 생활할 권리를 빼앗아, 그들이 그러한 움직임을 취하기 못하게끔 사전에 방지하고자 한 조치에 다름아니다. 일본정부는 그들에게 동등한 권리를 부여하기 보다는 오히려 그들이 서서히 일본으로 동화되어 갈 것을 요구하였다.

그러나 국제정세가 변화함에 따라 그러한 일본의 배타적인 외국인 정책에도 점차 한계가 드러나기 시작하였다. 1970년대 후반부터 국제적인 차원에서 인

권문제에 대한 관심이 점차로 고조됨에 따라, 일본은 재일한인에 대한 민족차별 등의 문제로 인해 국제사회로부터 따가운 비판을 받게 되었다. 이로 인하여, 일본은 「國際人權規約」, 「難民條約」 등 국제적인 인권 조약에 가입하게 되었고, 자국 내 외국인에 대한 인권 문제를 신중히 취급할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었다. 그러나 그러한 상황에도 불구하고, 일본은 외국인 인권문제에 관한 기존의 입장을 크게 벗어나지 않았으며, 일본인과 동등한 권리를 외국인에게 부여하는 문제에 있어서도 최소한의 조치를 취하는 데에 그쳤다.

다시 말해, 일본은 1980년대 후반부터 급부상한 외국인노동자 문제에 대해서 단지 「입관법」 개정이라는 미봉책만을 취하였다. 일본정부는 그들에 대한 법적 인 관리에만 중점을 두었을 뿐, 그들의 권리를 중시한 실질적인 노동·생활의 환경 정비에는 힘을 쏟지 않았다. 또한 그러한 개정도 현실과 괴리된 것이어서 외국인 노동자 문제에 대해 실질적인 해결책이 되지 못한 채, 오히려 상황을 더욱 악화시키는 일에 일조할 따름이었다.

현재, 일본에서는 일본정부의 의사와는 상관없이 이미 수 많은, 다양한 국적의 외국인들이 일본에 유입되어 있다. 그리고 이러한 추세는 당분간 지속될 것이라고 생각된다. 문제는 이미 유입된 외국인의 상당수가 정주화의 경향을 보이고 있다는 것이다. 이는 일본의 외국인문제를 더 복잡하게 만들고 있는데, 외국인에 대한 지방 참정권의 부여, 그리고 사회보장의 적용 등등이 그 대표적인 예이다. 이는 결국 장기체류 외국인에 대한 권리 차원의 문제로서, 외국인의 법적지위 및 실질적인 지위가 어느정도 내국인과 동등해야 하는가라는 문제와 직결되어 있다. 따라서 이러한 문제의 해결에 있어서는 일본정부의 적극적인 대응 노력이 절대적으로 요구되어야 하겠지만, 이러한 법적·권리적인 차원의 문제가 아닌 또다른 차원의 문제에 대해서는 추가적인 노력이 기울어져야 한다고 생각된다. 특히 외국인 자녀의 교육문제 등에 있어서는 정부의 노력 이외에 지방자치 단체의 자구적인 노력 또한 필수적이라 하겠다. 하지만 이러한 지방자치 차원에서 노력이 가능하기 위해서는 우선 국민 각자의 의식 변화가 선행되어야 할 것으로 생각된다.

1) 불법체류자란 합법적으로 입국하였으나, 체류기간을 넘어서 일본에 체재하는 자를 말한다. 한편, 불법체류자란 불법체류자보다 더 큰 개념으로서 불법적으로 일본에 체재하는 자를 통칭한다(불법입국자도 포함).

2) 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일.

3) 여기서는 「入管法」상에서의 체류자격 「영주자」를 「일반영주자」로 표기하여, 「특별영주자」와 「일반영주자」를 합해서 「영주자」로 한다.

4) 中山徹, 「外國人問題と福祉の課題」, 『社會問題研究』, 第47卷(1998), 110쪽.

5) 法務省(<http://www.moj.go.jp>), 검색일: 2001년 2월 2일.

6) 法務省 入國管理局警備課, 「不法滞在外國人對策の現状と今後の課題」, 『國際人流』, 157호(2000), 3쪽.

7) 조장남, 『日本の民族問題』(서울: 교양사, 1999), 149쪽.

8) 高峰宗司, 『檢證 日韓會談』(일본: 岩波新書, 1996), 27쪽.

9) 다만 1년 이상의 형에 처해졌을 경우 등의 강제퇴거 항목을 가하였으며, 여전히 일본정부의 재일한인에 대한 차별적 대우는 변하지 않았다.

10) 田中玄, 『在外外國人』(일본: 岩波新書, 1995), 160쪽.

11) 田中(1995), 169쪽.

12) 「國際人權(自由權)規約に基づき提出された第4回日本政府報告書に對する日聯連報告書」(<http://www.nichibenren.or.jp/hrsympo/jrt/dai2.htm>), 검색일: 2001년 2월 5일.

13) 中山(1998), 127쪽.

14) 中山(1998), 127쪽.

15) 職業安定局外國人雇用對策課, 「外國人雇用對策の現状」, 『勞 時報』, 第599號(1998), 22쪽.

16) 法務省 入國管理局警備課(2000), 4쪽.

17) 3K = Kitsu(고되다), Kitanai(더럽다), Kiken(위험하다)

18) 中山(1998), 116쪽.

19) 手塚和彰, 「日本における外國人労働者問題」, 『國際問題』, 412(1994), 67쪽.

20) 手塚(1994), 67쪽.

21) 藤原良和, 「日本の外國人政策の現状と課題」, 『SRIC Report』, Vol. 3(1998), 68쪽.

22) 『毎日interactive』, 2001년 2월 3일자(<http://www.mainichi.co.jp/news/selection/archive/200102/03/0204m029-401.html>), 검색일: 2001년 2월 8일.

민족분쟁의 최전선 팔레스타인

최근 중동분쟁의 격화는 과거 '오슬로협정'의 정신이 이미 사멸하였음을 상징한다.
그 만큼 팔레스타인에서의 평화는 그 역사적·종교적 배경으로 인해
결코 쉽게 이루어질 수 없음을 보여준다.

강권찬 / 본원 연구원

1. 유혈, 그리고 계속되는 충돌

조간에는 피땀한 절규... 통한의 유랑길이라 하고
석간에는, 우리는 결코 항복하지 않는다고 써어 있다.
제목도 아침 저녁 형형 색색으로 뽑아 놓았다.

'나의 조국' 합창하며 투쟁다짐.
PLO 떠나던 날 '우리는 조국 땅에 다시 온다'.
꺼지지 않은 채 흩어진 '불씨',
모든 길은 '예루살렘으로',
총구마다 아라파트 초상화,
'전 세계에서 지하 투쟁' 선언.

(아, 이 말이 모두 외신이라는 안도감!)
그리고 [베이루트 21일 AP 전송·연합]으로 받은 사진들.
i) 털이 덩수룩한 중년 사내가 군복차림으로 어린 딸과 작별한다.
ii) 미제 M16과 소련제 AK47 소총을 든 앳된 소년 전사와 백발의 전사가 레바논군 트럭에 실려 베이루트 항으로 향하고 있다.
iii) 한 팔레스타인 여인이 아라파트 머리를 움켜 안고 이마에 키스를 하고 있다.
그는 어머니에게 하듯 고개를 숙이고 안겨 있다.
그 밑에 아라파트여 안녕이라고 써어 있고
그리고
v) 이진 진짜 작품인데, 특종인데,
한 전사의 부인이 두 손으로
소총을 하늘 높이 쳐들고 일그러진 얼굴로 입을 벌리고 있다.
(출산할 때의 표정 같기도 하고 욕을 볼 때의 표정 같기도 하

다.)
그것을
조간은, 비통의 몸부림이라고 했고
석간은 몸부림치는 '이별'이라고 써 놓았다.
이 무지막지한 이스라엘 군인 놈들아
내 자식 내 남편 내놓아라.
이 갈갈이 찢어 죽일 아브람, 모세, 다윗, 솔로몬의 새끼들아
통곡의 벽 안 쪽은 그 벽 밖의
통곡이 들리지 않는 모양이다.
이 외신은 울음의 전도체인가, 아난가
베이루트여, 베이루트여
— 황지우

한낮의 베들레헴 거리에는 미제 최정예 공격용 아파치 헬리콥터가 떴다. 그리고 아라파트 팔레스타인 해방기구(PLO) 의장의 무장조직 파타의 지도자 후세인 아바얏의 자동차가 미사일 공격을 받고 허물어졌다. "우린 적들을 텅 빈 사막 한가운데서 만나기를 바랐지만, 이게 현실이다." 이 미사일 공격으로 길가던 팔레스타인 여성 2명이 사망한 데 대해 이스라엘 중앙작전사령부 이츠하크 에이탄 소장은 "당신들이 본 것처럼 자동차에 대한 공격은 정확했다. 따라서 사과할 일이 없다"고 말한다. 전쟁에서 작전수행의 성공여부가 중요하지 민간인 몇의 희생은 별거 아니라는 투다.

불쌍사나운 무장들이 눈을 부라리고 하루종일 구급차의 격렬한 사이렌 소리가 귀를 때리고, 시민들은 그날그날의 사망자 숫자를 화제에 올리고 있다. 현재 이스라엘/팔레스타인 지역 어디를 가나 마주치는 풍경이다. 두 달째 접어든 분쟁은 해결의 실마리조차 찾을 수 없고, 헬리콥터를 동원한 중무장 이스라엘군은 돌팔매질로 항의하는 팔레스타인 어린이들에게 실탄 사격을 가해 이미 210여 명이 넘는 사망자와 4천여 명이 넘는 총상자를 냈다. 사망자의 25%가 14살 미만의 어린이들이라는 데 사태의 심각성은 깊어지고 있다. “아라파트가 책임져야 한다. 동정심을 자극해서 국제 여론을 끌기 위한 선전행위다.” “어린이를 시위대 전면에 내세워 희생시키고 있다.” 이스라엘 군인의 항변이다.

가자의 문타르 국경은 최악의 전선으로, 최다의 희생자들을 쏟아내고 있다. 라말라나 다른 도시지역의 시위는 적어도 건물 같은 대피처가 있지만, 문타르 국경은 어디에도 몸을 숨길 데가 없는 벌판 한가운데를 가로지르는 도로 위에서 맨 몸의 아이들이 50~100여 미터 떨어진 이스라엘 국경초소를 향해 돌을 던지고 이스라엘군은 도로선상에 무차별 사격을 가하고 있다. 총성 한 발이 울리면 어김없이 어린이 한 명이 쓰러지는 곳이 바로 문타르 국경이다. 바라크 이스라엘 총리는 기자회견에서 실질적인 전쟁상태를 선언했다. “우린 이걸 전쟁이라 부른다. 당신들이 준 전쟁이든 분쟁이든 무슨 말로 표현하든 말든.” 그리고 공격용 헬리콥터와 탱크는 팔레스타인 지역에 대한 파상적인 공격을 가하고 있다. 팔레스타인 경찰서도, 군 간부의 집도 미사일 공격을 받아 파괴당했다. 심지어 라디오 방송사도.

그런가 하면, 이스라엘은 팔레스타인 국경을 폐쇄했다. 이 국경 봉쇄로 이스라엘 영토를 지나야 하는 두 개의 분리된 팔레스타인 땅 서안과 가자 지구는 사회통합성이 완전히 마비돼 버렸다. 동시에 이스라엘과 연결된 모든 팔레스타인 사람들은 일자리를 잃

었다. 특히 가자지구는 두 달간의 국경 봉쇄로 경제가 완전히 마비된 상태다. “국경 봉쇄로 80%를 웃도는 가자지역 사람들이 직장을 잃었다. 국경 봉쇄는 주변 아랍국의 인도적인 지원 물자마저 차단해버려 원조에 의존해 왔던 팔레스타인의 경제구조 자체를 마비시켜 버리고 있다.

바라크 전 총리의 말마따나 이것은 전쟁이다. 무차별 공습과 국경봉쇄, 그리고 시가전! 이것이 현재 중동평화협상의 당사자인 이스라엘의 모습이다. 평화협상이 아니라 휴전협상을 해야 될 상황이라는 판단이 그리 과장된 표현은 아닐 것이다.

상황은 팔레스타인측도 마찬가지다. 파타와 하마스를 비롯한 항쟁단체는 현 상황을 전면전의 전단계로 받아들이고 있는 분위기다. 이러다보니, 최근 가자지구에서는 그 동안 강경투쟁을 주도해 왔던 하마스에 대한 지지가 급속도로 확산되고 있다. 이와는 반대로 아라파트 의장과 팔레스타인 자치지구에 대해서 시민은 극단적인 반감을 드러내고 있다. ‘팔레스타인 독립의 아버지’에게 향한 존경은 더이상 찾아볼 수 없다. 그가 팔레스타인으로 돌아오던 날 소총에 소중하게 붙여놓았던 그의 사진은 어떤 ‘전사’에게서도 이젠 발견되지 않는다.

가자는 전쟁중에 있다. 평화협상을 주도했던 온건파를 대신해 양쪽의 강경파가 상황을 주도하고 있는 것도 분명하다. 그렇게 상황은 확대 재생산되고 있었다.

2. 도대체 상황은 어디로 가고 있는가?

야세르 아라파트 팔레스타인해방기구 의장과 라빈 이스라엘 총리가 백악관 잔디밭에서 멋지게 악수를 나눈 뒤부터 팔레스타인 사람들은 끈기있게 자유와 독립을 기다려 왔다. 그리고 팔레스타인 젊은이들은 앞장서서 평화를 지원해 왔다. 1991년 마드리드평화회의가 시작되자 팔레스타인 어린이들은 이스라엘

군인들에게 평화의 상징으로 올리브가지를 선물했다. 그러나 9년 동안 계속된 이스라엘의 공격과 통제는 이 평화의 몸짓을 물거품으로 만들어버렸다. 결국 협상에 대한 신뢰감은 증발해 버렸고 항쟁만이 자유를 가져다줄 것이라는 기대로 바뀌어 버렸다.

‘오슬로정신’은 죽었다

‘오슬로정신’은 무엇을 말하는가? 우리는 먼저 이것을 되짚어보아야 할 것 같다. 항상 중동평화 협상에 관한 일지에 단골로 등장하며 가장 중요한 대목을 차지하는 것이 바로 이 1993년의 오슬로협정이다. 중동 평화협상의 시작은 오슬로협정부터라고 해도 과언이 아니며, 이 오슬로협정에 따라 향후 계속적인 세부 협상이 진행되어 온 것이다. 이 오슬로협정과 뿔라야 뿔 수 없는 명제는 바로 ‘땅과 평화의 교환’이라는 원칙인데, 실상 오슬로협정의 원래 명칭은 바로 “Declaration of Principles” 즉 ‘원칙의 선언’인 것이다. 이 오슬로협정은 노르웨이 외무장관 요한 홀스트의 중재로 이스라엘과 팔레스타인 협상대표단이 비밀리에 오슬로에서 1개월 동안 협약안에 합의한 후 1993년 9월 13일 워싱턴에서 클린턴 대통령이 배석한 가운데 이츠하크 라빈 총리와 야세르 아라파트 PLO 의장 사이에 체결되었다. 이 협정의 골자는 다음과 같다.

- (1) 가자지구와 요르단강 서안지구 내 여러코 지역에 대한 팔레스타인의 자치 허용
- (2) 팔레스타인 자치정부 수립을 위한 팔레스타인 주민들만의 총선 실시
- (3) 국경문제와 난민문제 및 예루살렘 귀속문제에 대한 지속적인 협상 실시
- (4) 가자 지구와 서안 지구에서의 이스라엘군의 단계적 철수. 즉 1999년 5월까지 이스라엘이 팔레스타인측에 가자지구와 요르단강 서안의 영토를 인도한다는 것이다.

물론 이 오슬로협정이 완전히 이행되지는 못했다. 이츠하크 라빈 총리의 암살과 연이은 우파 리쿠르당의 집권, 네타나후 총리의 강경정책은 오슬로협정의 원만한 진행에 걸림돌이 된 것이 사실이다. 그러나 미국의 끊임없는 압력으로 와이라버협정이 1998년 10월에 체결되었고, 좌파 노동당의 바라크가 총리로 당선된 것은 중단된 것이나 마찬가지로였던 중동평화 협상을 재개할 수 있는 계기가 되었다. 그리고 연이어 와이라버협정 이행안을 다룬 이른바 와이II 협정이 체결되었고, 그에 따라 팔레스타인 죄수들이 석방되고 단계적으로 군대를 철수하기도 하였으며, 가자 지구와 요르단강 서안지구 간의 통로가 개방되고 이스라엘 영토 내에서 팔레스타인 주민들이 두 지역을 쉽게 오갈 수 있게 되었다.

오슬로협정이야말로 양자간의 분쟁을 해결하는 중대원칙이라 할 수 있다. 가장 중요한 것은 중동분쟁의 당사자끼리의 첫 협약이었으며, 상호의 존재를 인정했다는 데 있다. ‘땅보다는 평화’가 오슬로협정의 기본 배경이며 정신이기도 하다. 상호 공존과 상호 평화, 바로 이것이 오슬로협정의 상징인 것이다.

5년 동안의 과도 기간을 추인했던 오슬로협상은 7년째로 접어들었지만 이스라엘은 실질적인 의무를 이행하지 않고 있다. 미국의 개입으로 몇 차례의 후속 협정이 네타나후 총리, 바라크 총리 아래 이루어지긴 했지만 협정내용은 항상 빈번한 충돌 앞에서 무력하게 자취를 감추어버렸다. 이스라엘의 이전은 모든 팔레스타인 지역에서 지연되고 있다. 수감된 이들은 석방되지 않았고, 북부지역의 안전한 통로는 결코 개방되지 않았으며 군사명령과 이스라엘이 지배하는 시민행정은 폐지되지 않았다. 그러나 이 모든 것은 아직 오슬로정신의 패배를 의미하진 않았다. 험난한 진통이긴 하지만 결국 오슬로정신으로 복귀할 것이라는 데 희망을 걸기도 하였다. 심지어 이 시기 바라크 총리가 너무 많은 것을 양보한다는 불만이 이스라엘 곳곳에서 쏟아지고 있기도 하였다. 즉 이스라엘측

에서도 양보로 비추어지는 각종 조치가 진행된 것만은 사실이다.

사태를 악화시킨 초점, 즉 '오슬로정신'의 패퇴가 이루어졌던 핵심 사안은 회교도의 세 번째 성지인 알 아크사 사원에 대한 미래의 영구적인 지위를 협의한 캠프 데이비드 협상 과정이었다. 팔레스타인 협상대표 가운데 특히 공보장관 야세르 아베드 라보 같은 이는 정치적 분쟁이 종교적 사안으로 옮겨가는 위험한 폭발성을 한 달 전부터 경고했다. 사원의 지위에 대한 협의는 곧 사원이 위치한 동예루살렘의 지위에 관한 문제였고 이것은 누구도 양보할 수 없는 심연의 문제이기도 했다. 그것은 정치 이전에 종교 문제였던 것이다.

3대 종교의 성지, 동예루살렘

동예루살렘의 구시가지에는 성전산·통곡의 벽(유대교), 성묘교회·감람산(기독교), 바위돔·알 아크사 사원(이슬람교) 등 세계 3대 종교의 성지가 몰려 있어 서로 이곳을 필사적으로 관할하려 하고 있다. 이스라엘 입장에선 3천 년 전 다윗왕이 여부스족을 몰아내고 수도로 삼은 이후 하나님께 제사를 드리는 성전을 두 번이나 건설한 절대 성지로 누구에게도 양보할 수 없다는 입장이다. 그들은 2천 년 동안 세계를 유랑하면서도 파괴되어 버린 성전과 그 성전의 서쪽 벽 잔재인 통곡의 벽에 대한 애착과 교육을 잊지 않았다. 유대인의 2천 년 전 마지막 번영과 이후 2천 년 간의 유랑의 고통, 그리고 이스라엘의 건국, 그 모든 것이 동예루살렘으로 상징화되다시피 한 것이다. 유대교와 기독교 전통을 바탕으로 등장한 이슬람교의 경우 코란에는 예루살렘에 대한 직접적인 언급이 없

오슬로협정이야 말로 양자간의 분쟁을 해결하는 중대원칙이라 할 수 있다. 가장 중요한 것은 중동분쟁의 당사자끼리의 첫 협약이었으며, 상호의 존재를 인정했다는 데 있다. '땅보다는 평화'가 오슬로협정의 기본 배경이며 정신이기도 하다. 상호 공존과 상호 평화, 바로 이것이 오슬로협정의 상징인 것이다.

지만, 알 아크사 사원이 코란에 나오는 '아득히 먼 사원'으로 인정받고 있고 마호메트도 초기 수십 개월은 "예루살렘을 향해 기도하라"고 했을 정도로 예루살렘에 대한 동경심이 컸다. 마호메트의 동경심은 그가 어느 날 밤 말을 타고 메카에서 예루살렘으로 눈 깜짝할 사이에 이동하여 바위 돔 내의 바위를 밟고 하늘 여행을 했다는 전설까지 만들도록 했다. 그래서 회교에서는 메카와 메디나에 이어 예루살렘을 3대 성지로 소중히 여기고 있다.

이런 가운데 사브리와 샷털리에서 팔레스타인의 피를 손에 적신 이스라엘의 정치지도자이자

매파의 총수격인 아리엘 샤론의 알 아크사 사원 방문은 이 성지에 대한 이스라엘의 영구적인 합법성을 기도하기 위한 것으로 받아들여졌다. 팔레스타인 사람들의 분노는 항의시위로 이어졌고 곧 야만스러운 이스라엘군과 마주치는 결과로 나타났다. 그리고 그것은 샤론이 충분히 예상했던 바이자 기대했던 결과 그대로였다. 이스라엘군은 이 봉기가 재빨리 시들기를 바랐으나 팔레스타인 시민의 급증하는 희생은 팔레스타인의 분노를 증폭시키며 꼬리를 몰고 이어졌다.

유엔과 유럽연합 그리고 각 인권단체를 비롯한 국제사회는 이스라엘군의 과도한 무력진압을 비난했으나, 이스라엘은 계속되는 변명 속에서 팔레스타인 언론사에 대한 공습과 시위대에 대한 야만적인 공격으로 사과를 대신했다.

상황은 점점 더 암담해져만 가고 있었다. 종교적 폭발성의 경고! 그것은 결국 오슬로정신의 소멸이었다. 그리고 다시—오슬로 정신에 의해 잠시 중단되었던—전쟁은 시작되었다.

평화회복에 대한 기대와 열망은 여전하지만 상황은 점점 악화되고 있다. 그것은 이스라엘과 미국의 정권 교체에서 찾아볼 수 있다. 평화를 가능케 했던 정권은 교체되었다. 팔레스타인측에서 보자면 평화협정의 당사자도 중재자도 바뀌었다. 그들이 계속해서 전임자의 '유지'를 받을 수 있는지는 아직 아무도 모르겠지만 과거와는 다를 것이라는 예상만은 사실이다.

이스라엘 과격파의 승리?

총리 선거 과정에서 극우파인 아리엘 샤론 리쿠드 당 후보—바로 사원 방문 사건의 장본인—가 좌파인 에후드 바라크 노동당 후보를 20% 가량 계속해서 앞서 나갔던 것이다. 이대로 간다면 샤론의 당선은 확실시되었다. 샤론은 팔레스타인인이 성지로 여기는 예루살렘 회교사원(유대인들도 마찬가지로 성지로 여기는 신전언덕)을 방문함으로써 4백 명이 넘는 사망자를 낳은 문제의 강성 인물이다.

이번이 없는 한 샤론의 승리는 확실했다. 이번이란 이스라엘 유권자들이 납득할 만한 중동 평화협상안이 선거일 직전에 타결돼 표심을 극적으로 끌어당기는, 말 그대로 역전극을 가리킨다. 바라크 후보가 사퇴하고, 같은 노동당의 시몬 페레스 전 총리(현 지역 협력장관)가 샤론 후보에 맞설 경우 이길 가능성은 더욱 높아진다. 그러나 이번은 일어나지 않았다. 시간이 얼마 지나지 않아 모든 상황이 예정된 방향으로 흘러갔음을 쉽게 확인할 수 있었다. 아리엘 샤론은 2.6선거에서 이긴다면 “지금까지 맺어진 어떤 평화협상도 인정하지 않고 국민투표에 붙여 민의를 물을 것”이라고 공언하여 왔다. 그것이 어쩌면 그들에게는 ‘영토를 주고 평화를 얻는다’는 이스라엘 온건파의 평화협상 과정을 다시 원점으로 돌리고 ‘이스라엘의 치욕’을 정상화하는 것인지도 모르겠다. 어쩌되었건 샤론의 집권 이후 지금까지 보여준 것, 그리고 최근의 사태는 샤론의 공언이 단지 엄포의 수준만은 아니

었던 것이 분명해졌다.

또 다른 과격파의 등장?

선거를 통한 정권교체는 비단 이스라엘만의 문제는 아니었다. 지난 1월 20일 출범한 미국의 부시 정권은 지금껏 중동사태를 강 건너 불 보듯 손을 놓고 있는 모습이다. 퇴임 막바지까지 이스라엘/팔레스타인 평화협상에 매달렸던 클린턴 행정부와는 사뭇 다른 태도다. 클린턴은 재임기간 중 중동평화협상에 상당한 시간과 정력을 기울였다. 이 과정에서 1993년의 오슬로 회담 성사를 비롯한 성과물도 있었음은 누구도 부인할 수 없다. 하지만 그러한 가시적인 공적이 있는 것은 분명 아니다. 적어도 부시는 이것을 계산에 넣고 있다. 미국으로서는 불투명한 중동평화협상에 시간을 내는 것이 비효율적이란 계산을 한 것으로 보인다.

부시 행정부는 지금까지 클린턴 행정부가 중동 사태에 지나치게 개입해 왔다는 투로 평화적 해결노력에 비판적이었다.

협정의 파산

상황은 단순히 평화협정에 큰 걸림돌이 작용하고 있는 정도의 문제가 아니다. 중동 평화협정은 사실상 파산한 것과 다름 없다. 평화협정 과정이 향후 또 다른 ‘평화협정’에 교훈을 줄 수도 있고 협상의 기준이 될 수도 있을 것이다. 그러나 어디나 거기까지뿐이다. 오슬로협정을 거치고 노벨상 공동수상으로 국제적 칭송을 받았던 ‘영토와 평화의 행복한 거래’는 결국 계약 직전에 폐기되고 말았다. 지금에 와서는 서로를 ‘사기꾼’이라 헐뜯고 있다. 계약 파기의 책임을 떠넘기는 데 사기꾼이란 낙인 만큼 효과적이고도 적절한 어휘도 없을 것이다.

어쩌면 협정과정 자체가 너무나 뜻밖의 상황일 정도로—그리고 그 만큼 짧았다—그들간의 전쟁은 항상적이었다.

3. 협정의 주역들은 어디에 있는가

수십 년 동안, 이스라엘과 이웃 국가, 이스라엘인과 팔레스타인의 분쟁은 국제정치에 있어서 화해할 수 없는 가장 큰 위협으로 작용해 왔으며, 양측은 서로에게 많은 상처를 입혀왔다. 오슬로협정에 이르기까지 그리고 이를 계속해서 이행해 나가기까지, 아라파트, 페레스, 라빈은 평화와 협력이 전쟁과 미움의 자리를 대신할 수 있다는 역사적 진전에 결정적인 기여를 해왔다. 역사의 무게를 그들은 인간의 의지로 헤쳐나왔던 것이다. 그들의 인생 역정을 추적하면 중동평화의 어려움을 들여다볼 수 있을 것이다.

배신자가 되어버린 현실주의자 아라파트

1988년 12월 13일, 유엔은 미국이 테러 관련 혐의를 들어 비자 발급을 거부한 한 인물의 연설을 듣기 위해 총회를 본부가 있는 뉴욕에서가 아니라 제네바에서 열어야만 했다. 유엔이 특정인의 연설을 경청하기 위해 총회 장소를 변경했던 것은 처음 있는 일이었다. 그는 테러집단이라는 팔레스타인해방기구(Palestine Liberation Organization, PLO)의 의장 야세르 아라파트였다.

아라파트는 이 연설에서 테러의 포기과 이스라엘의 생존권 인정 등을 제시했다. 미국은 빗발치는 국제여론 속에서 이들이 지나지 않아 해방기구와의 직접대화 재개를 발표해야만 했다. “나는 항상 권총과 올리브 가지를 함께 가지고 다닌다. 내 손에서 올리브 가지가 떨어지지 않도록 하라.” 1974년 유엔 총회에서 유명한 연설을 했던 그가 드디어 총 대신 올리브 가지를 높이 치켜 든 것이다. 5년 뒤인 1993년 9월 13일 워싱턴의 백악관에서는 이스라엘인에게는 테러집단의 수장이었던 아라파트와, 팔레스타인에게는 침략전쟁인 1968년 ‘6일전쟁의 원흉’ 이츠하크 라빈 이스라엘 총리가 굳은 악수를 나누었다. 팔레스타인 자치를 핵심으로 한 양 쪽의 평화협정이 조

인된 것이다. 그리고 팔레스타인은 지금 독립국가 건설을 눈앞에 두고 있고, 테러집단의 수장 아라파트는 지난 14일 라빈 이스라엘 총리, 시몬 페레스 이스라엘 외무장관과 함께 노벨평화상을 공동 수상했다.

1985년 폭격기를 동원해 73명을 숨지게 한 이스라엘의 튀니지 해방기구 본부 기습폭격을 비롯해 50여 차례의 암살위협 속에서 그의 신상과 생활은 철저히 가려져 있다. 1929년 8월 4일 아라파트는 카이로의 한 후추 상인의 아들로 태어나 유복한 환경에서 청소년 시절을 보냈다. 카이로대학에 진학한 그는 1952년 팔레스타인학생연맹 의장을 맡으며 팔레스타인 저항운동에 참여한다. 그러나 그는 다음해 대학을 졸업하고 ‘사회 이전’을 하지 않는다. 아라파트는 쿠웨이트로 건너가 자유팔레스타인건설회사를 설립하고 뛰어난 사업수완으로 30살쯤에는 거부가 되었다. 이는 그의 노선과 성향을 잘 말해 주는 대목이다. 그는 20세기의 그 어느 혁명전사보다도 이재에 밝았고 철저한 현실주의자였다.

결프전이 끝날 무렵 해방기구가 보유하고 있던 자산은 70억 달러에 육박했는데 아라파트는 이를 철저히 자신의 손에 쥐고 전 세계 금융가와 부동산에 투자해 한 해에 12억 5천만 달러에 달하는 수익을 올린다는 보도가 있었다. 당시 이런 보도는 아라파트가 이라크의 후세인을 지원해 중동 산유국으로부터 지원이 끊겨 자산이 20억 달러로 격감해 위기에 몰리자 중동 평화협상으로 일대 도박을 했다는 내용이다. 어쨌든 그가 팔레스타인인민해방전선(PFPL) 등 안팎의 거센 도전에도 불구하고 팔레스타인 해방운동의 주도권에서는 조금의 양보도 허락하지 않았던 것은 그의 철저한 현실적 기반에 기인한다.

쿠웨이트 시절 그는 대학 동창들과 『우리 팔레스타인』이라는 잡지를 내며 해방운동에 다시 나서기 시작했다. 1959년 그는 뒤에 해방기구의 주류가 된 ‘파타’라는 무장조직을 결성함으로써 평생의 정치적 기반이자 팔레스타인 해방운동의 중추 조직을 마련했

다. 파타는 뒤에 이스라엘에 대한 게릴라 투쟁에 앞서 청소년들의 교육 등에 힘써야 한다는 이른바 '온건파'와 무장투쟁을 전개하고 있던 '광란파'로 나뉘게 된다. 아라파트는 이 '광란파'의 수장이었고 '아시파'라는 무장특공대로 1961년부터 1967년까지 70여 회에 걸쳐 이스라엘의 주요 시설을 파괴하고 있었다.

파타의 노선 투쟁은 오래 가지 않았다. 1967년 3월 아라파트는 450명의 아시파 무장전사들을 이끌고 요르단 서안 카라메에서 전차부대를 앞세워 공격해 오는 이스라엘 병력 1만 5천 명을 대파하는 신화적 전투를 벌였다. 이 전투는 아라파트를 일거에 팔레스타인의 지도자로 끌어올려 이듬해 확대 개편해 출범하는 해방기구의 의장으로 취임하게 만든다.

그는 의장에 취임하자 "팔레스타인인이 유엔의 구호물자를 타기 위해 줄지어 있는 한 세계는 팔레스타인에 존경심을 가지지 않을 것"이라며 그때까지 난민 대책에 치중하고 있던 해방기구를 무장투쟁 조직으로 혁신시켰다. 뒤에 그는 "우리가 총을 들자 세계는 우리에게 경외의 태도를 보이기 시작했다"고 당사를 설명한다. 중동분쟁과 관련한 테러에는 언제나 해방기구가 관여되어 있었다. 1972년 뮌헨올림픽 이스라엘 선수단 학살 등은 전 세계에 팔레스타인 문제를 환기시켰지만 해방기구를 가장 과격한 테러집단으로 인식시켰다.

1960년대 후반에 근거지를 요르단으로 옮긴 그는 무장투쟁과 함께 외교활동도 펼쳐 사회주의권과 비동맹 나라들로부터 해방기구를 인정받으며 1974년에는 유엔으로부터 팔레스타인의 유일 합법조직으로 승인받는 외교적 승리도 거뒀다. 이런 과정에서 요르단 내에서 그의 영향력이 커지자 후세인 국왕은 그를 공격해 1970년 요르단 병사들과의 치열한 시가전 끝에 패한 아라파트는 레바논으로 근거지를 옮겨야 했다. 그러나 그는 곧 레바논에서 더 방대하고 영향력 있는 조직을 일으켜 권좌에 복귀했다. 수천 명의 젊

은이들이 그의 밑으로 몰려왔고 아랍의 정치인들은 그와 사진을 찍으려고 모여들었다. 카키색 군복과 흑백 두건, 엉덩이에 찬 권총이 그의 상징이 된 것도 이 즈음이다. 이때가 그의 1차 황금기였다.

그러나 1980년대는 그에게 시련의 시기였다. 제3세계운동은 침체했고 1982년 이스라엘의 레바논 침공과 이에 놀란 시리아의 압력으로 아라파트는 레바논을 떠나 이스라엘의 암살특공대에 쫓기는 신세가 됐다. 그러나 그는 위기를 기회로 반전시키는 천부적인 정치적 책략과 현실주의로 다시 일어선다. 1987년 12월 9일 이스라엘 점령지 안의 팔레스타인 거주지에서 이스라엘군 트럭이 팔레스타인 승용차와 충돌해 4명의 팔레스타인 노동자가 숨지며 촉발된 팔레스타인인의 봉기인 '인티파타'가 불붙자 그는 이를 화해노선으로 전환하는 계기로 삼아 국제여론을 팔레스타인쪽으로 잡아놓는 데 성공한다.

돌맹이와 화염병을 든 팔레스타인 소년과 전차를 앞세운 이스라엘 군인들의 대결로 텔레비전과 신문에 비친 인티파타는 세계의 여론을 어디로 이끌 것인가 자명했다. 아라파트는 여기서 화해노선에 도박을 건다. 1년 뒤 팔레스타인 의회격인 팔레스타인민족평의회(PNC)는 요르단강 서안과 가자지구를 근거지로 하는 팔레스타인 독립국을 선포하고 이스라엘의 생존권을 인정하는 정치성명을 통과시켰다. 1992년 4월 7일 아라파트는 리비아 사막에서 비행기 사고로 실종되어 미국은 인공위성을 동원해 그를 찾았다. 아라파트는 하룻만에 기적적으로 생환했고 이 사건은 그가 어느 새 미국과 이스라엘이 가장 필요로 하는 평화의 협상자로 바뀌었음을 말해 주었다.

그의 성공비결은 팔레스타인인이 원하는 것이 무엇인지 꿰뚫어보는 직관력이다. 옳든 그르든 그는 팔레스타인인이 원하는 것을 실행에 옮겼다. 그의 팔레스타인이 세계의 무관심 속에서 숨죽여 지낼 때에는 총을 들었고 오랜 난민 캠프 생활에 지쳤을 때는 대화를 선택했다.

1982년 이스라엘의 레바논 침공으로 베이루트에서 쫓겨날 때 아라파트는 “나의 조국 팔레스타인으로 가고 있다”고 말했다. 자치를 위해 가자로 돌아오기 위해 카이로에 도착했을 때 그는 “나는 지금 조국으로 돌아가고 있다”고 말해 당시의 약속을 지켰다

그가 조국에 건국의 아버지로 돌아올 수 있었던 것은 그의 현실주의 노선 때문이었다. 그리고 그러한 파트너가 있었을 때이다. 그를 협정의 주요 파트너로 인정했던 클린턴도 라빈도 지금 없다. 협정 체결 당시 테러리스트라 악수조차 하지 않았던 샤론—그리고 불과 몇 년 전까지 수 차례 그를 암살하고자 기도했던—과 미국적 가치에 충실한—그리고 취임 축하로 이라크를 공습할 수 있는 담대함도 가진—부시가 있을 뿐이다.

지금, 그에겐 이 모든 것이 여의치 않다. 과격파가 압도하는 분위기에서 현실주의자는 언제나 배신자로 낙인찍히기 때문이다.

라빈이 그랬던 것처럼 말이다.

오슬로정신의 현신 라빈

제3차 중동전의 영웅, 이츠하크 라빈, 이스라엘 독립 전쟁을 승리로 이끈 모세 다얀(Moshe Dayan) 장군과 더불어 가장 대표적인 시온주의자였던 그는 이스라엘에서 태어난 ‘사브라’ 유대인이었다.

사브라란 히브리 말로 선인장의 열매를 뜻한다. 겉에는 가시가 돋쳐 있어 접근하기 어렵지만 그 안에는 사막에서의 갈증을 풀어주는 달콤한 물이 있는 것처럼 외관상으로는 거칠어보이지만 막상 사귀고 보면

아라파트가 그의 조국에 건국의 아버지로 돌아올 수 있었던 것은 그의 현실주의 노선 때문이었다. 그리고 그러한 파트너가 있었을 때이다. 그를 협정의 주요 파트너로 인정했던 클린턴도 라빈도 지금 없다. 협정 체결 당시 테러리스트라고 악수조차 하지 않았던 샤론과, 취임 축하로 이라크를 공습할 수 있는 담대함도 가진 부시가 있을 뿐이다.

영원히 잊을 수 없는 친구가 된다는 의미를 함축하고 있다.

라빈 총리는 사브라 유대인으로서 유럽에서 이주해 온 아쉬케나짐(Ashkenazim) 유대인들과의 갈등을 잘 해결하여 민족 형성에도 큰 공적을 남겼다.

1947년 12월 1일에 시작된 이스라엘 독립 전쟁은 1948년 5월 14일의 유대인 독립 국가 선포로 이어진다. 450개 이상의 아랍 마을을 파괴, 약 73만 명의 팔레스타인 난민을 남긴 독립 전쟁은 점령 지구를 이스라엘 영토로 편입시키자는 우파 연합과 평화를 조건으로 점령지를 돌려주자는 좌파 연합의 흐름을 만들어놓았다.

라빈 총리는 1987년에 팔레스타인 점령 지구 내에서 일어난 민중 봉기인 인티파타를 무력으로 진압해 수천 명의 희생자를 낸 장본인이기도 하다. 그러나 1992년 총리로 재취임한 이후 중동에서 이스라엘의 정치 경제적 고립을 깨닫고 인근 레반트(Levant, 특히 요르단·시리아·레바논·이집트를 말함) 국가와의 평화협정에 노력을 기울였다. 그 결과 1993년 9월 이스라엘/팔레스타인해방기구(PLO) 간의 상호승인을 이끌어냈다.

1994년 5월 4일에는 카이로협정, 뒤이어 1994년 7월 25일에는 요르단과 이스라엘 사이의 평화협상(워싱턴 선언)이 맺어졌다. 이 선언에서 라빈과 후세인 요르단 국왕은 평화 협상을 계속해 나가기로 합의하고, 양국간의 교전상태의 종식을 선언한다. 이에 따라 예루살렘의 회교 사원에 대한 요르단의 영향력 행사를 이스라엘이 인정하기로 했다. (요르단뿐만 아니라 아랍 모든 이슬람 국가들이 예루살렘에 대해 민감하게 반응한다. 바로 예루살렘을 회교 사원이 있는

그들의 성지라고 여기기 때문이다).

같은 해 10월 26일에는 이스라엘과 요르단 사이의 평화협정이 체결된다. 1995년 9월 28일에는 제2차 오슬로협정이 아라파트와 라빈에 의해 서명되었다. 이는 가자와 여리고에 국한되었던 자치의 범위를 요르단강 서안으로 확대시키는 내용을 담고 있었다. 숨가쁜 진행이었고 그는 자신의 정책을 한시도 굽히지 않았다. 정착촌 동결, 죄수 석방, 군대 철수, 연이은 후속 정책이 시작되었다. 그러나 찬성만 있었던 것은 아니었다. 극단적 시오니즘을 바탕으로 하는 극우파들은 팔레스타인 난민의 하부 구조를 장악하고 있는 하마스(Hamas)나 시리아에 근거를 둔 지하드(Jihad)가 아라파트 PLO 의장의 지도권에 반기를 드는 것과 마찬가지로 라빈 총리가 당수로 있던 노동당에 새로운 변수로 작용해 왔다.

더욱이 보수 종교주의자와 연대한 극우파는 이스라엘 비밀경찰인 신 벳(Shin Bet)의 포위망을 뚫을 정도로 조직화되어 있었다. 1973년 제4차 중동전(Yom Kippur War) 이후에 유대민족주의를 강조하며 정치적 우세를 유지해 오던 우파는 언제나 평화협상의 걸림돌이 되었다.

제2차 오슬로협정에 반대하는 시위가 벌어졌다. 성경의 약속을 믿는 정통파 유대인에게 이 협정은 “성경이 말씀하는 이스라엘땅을 살인자들에게 내어주는 것”이었고, 라빈은 반역자였다. 그럼에도 불구하고 제2차 오슬로협정은 61 대 59라는 근소한 차이로 국회를 통과했다.

계속적인 위협과 시위 속에서 그는 자신을 지지하는 사람이 많다는 것을 알리기 위한 군중 집회를 열었다. 수많은 군중이 운집했고, 그는 자신의 평화정책을 지지하는 지지자들과 함께 “... 평화의 날을 기다리지만 말고 그 날을 향해 나아갑시다”라는 평화의 노래를 불렀다고 한다. 그리고 그 가사가 적힌 종이를 조심스럽게 접어 그의 양복 안주머니에 집어넣었다. 그리고 그는 바로 암살당했다.

라빈의 암살은 그 당시 국제적으로나 국내적으로도 큰 충격이었다. 국제사회는 중동평화에 먹구름이 끼었다고 걱정했고, 이스라엘은 동족이 동족을 죽였다는 엄청난 충격에 휩싸였다. 라빈은 오슬로협정 후 백악관에서 “피와 눈물은 지금까지로 충분하다”는 유명한 기념 연설을 하기도 했다. 그러나 동족들은 여전히 피와 눈물을 더 필요로 했는가 보다. 그 만큼 이스라엘은 분열되어 있었다.

그가 죽음으로써 그는 오슬로정신의 현신이 되었다. 평화의 제단에 바쳐진 순교자가 된 것이다. 그러나 그가 동족에 의해 살해된 것처럼 그들의 동족은 또다시 오슬로정신에 방아쇠를 당겼다. 동족에 의해 그는 육체와 함께 정신마저도 사망선고를 받게 된 것이다.

시몬 페레스

1950~1970년대의 이스라엘 국방정책을 입안했고 1984~1986년에는 이스라엘 총리를 지냈다. 폴란드의 작은 마을에서 태어나 1934년에 가족과 함께 팔레스타인으로 이주했다.

키부츠에서 일하면서 정치에 입문했고, 1947년 다비드 벤 구리온이 주도하던 유대인 방위기구인 하가나 운동에 참여했다. 이후 벤 구리온은 그의 정치적 후원자가 되었다.

1948년 5월 이스라엘이 독립하자 총리에 취임한 벤 구리온은 당시 25세의 페레스를 이스라엘 해군의 총수로 앉혔다. 이 직위에서 2년간 일한 뒤 미국으로 유학하여 하버드대학을 비롯한 여러 대학에서 정치학과 경제학을 공부했다.

1952년에는 국방부의 부국장으로 임명되어 국장, 국방차관을 지내면서 군비증강 계획을 실천에 옮겼고, 핵무기 개발 계획을 추진했으며, 해외 여러 나라와 군사동맹을 맺었다. 특히 프랑스와의 군사동맹이 가장 눈에 띄는 업적이다.

1965년 헌직에서 물러나 벤 구리온이 창당한 라피

당에 몸담았다. 이 당은 벤 구리온의 뒤를 이어 총리가 된 레비 에슈콜에 대항하기 위하여 벤 구리온이 창당한 것이었다.

그러나 라피당은 성공을 거두지 못했다. 1967년의 6일전쟁의 여파를 경험한 페레스는 마파이당(벤 구리온이 전에 창설한 당)과 보다 좌경적인 노동당인 아두트아보다당 등과 자신이 속한 라피당을 합당하여 이스라엘노동당을 만들었고 이 당의 부사무총장으로 취임했다.

그는 1974년 이츠하크 라빈이 이끄는 노동당 내각의 국방장관직을 맡았다. 이 직위에 있으면서 이스라엘의 자주국방 능력을 강화하기 위해 노력했으며 이스라엘 최초의 원자로 건설을 추진했다.

1977년 노동당의 당수가 되어 1977년과 1981년 두 차례에 걸쳐 총리직에 도전했으나 번번히 메나헴 베긴에게 패배했다.

그러나 1984년 선거 결과, 불안정하기는 하지만 총리로 취임했다. 1984년 9월 페레스와 리쿠드당의 당수인 이츠하크 샤미르는 권력분담 협정을 맺었다.

모두 50개월에 달하는 총리의 임기 첫 25개월은 페레스가 총리를 맡고 샤미르는 부총리 및 외무장관으로 근무하며, 나머지 25개월 동안은 역할을 바꾸어서 한다는 것이었다. 페레스는 온건하고 타협적인 태세로 국정을 수행했으며 1985년에는 레바논을 침공한 문제 많은 이스라엘 병력을 철수시켰다. 1988년 구성된 노동당과 리쿠드당의 연립정부에서 재무장관직을 맡기도 했으며, 1992년 총선에서 노동당이 승리함에 따라 라빈 정부의 외무장관으로 입각했다. 그리고 성공적으로 오슬로협정을 이끌어낸다. 그는 오슬로정신의 집행자였던 것이다.

많은 사람이 그를 팔레스타인 지역에 평화를 가져다줄 마지막 인물로 기대하고 있다. 네나타후가 그랬던 것처럼 샤론이 국내외적 압력이 시달린다면 언제든 이스라엘의 대안으로서 페레스는 다시 각광받을 수 있다. 현실은 비록 그렇진 않지만 희망은 그러하

다.

4. 과연 팔레스타인은 어떤 땅인가?

분쟁의 당사자들은 화해의 당사자가 되었다. 몇 차례에 걸쳐 지속된 중동전쟁과 잇단 테러, 수백만에 달하는 난민 등 갖가지 난제들은 그들은 원칙과 의지를 가지고 헤쳐 나가려 하였다. 그러나 현재 그들 앞에는 거대한 벽이 가로막고 서 있다. 그것을 여전히 넘지 못하고 있다. 각각의 과격과 때문이 아니다. 그들을 움직이는 역사의식과 거기에 자리잡은 종교, 그리고 전쟁에 대한 기억이 그들을 짓누르기 때문이다. 어쩌면 그들은 역사에 패배했다고 볼 수 있다. 그렇다면 과연 팔레스타인 지역은 어떤 땅이었는지 되짚어볼 필요가 있다. 평화와 공존을 가로막을 만큼 뿌리깊은 그들의 역사의식은 어디서부터 연유하는지, 그리고 어떻게 형성되었는지 말이다.

그것이 바로 오슬로협정을 거슬러 역사의 시계를 거꾸로 돌려버린 것이기 때문이다.

유태 VS 이슬람 VS 기독교

7세기 중엽 아라비아반도의 모슬렘은 그 세력을 페르시아에서 대서양에 이르기까지 모슬렘제국을 확장시켜 나갔다. 팔레스타인의 새 주인은 팔레스타인을 두 지역으로 나누었다. 팔레스타인의 북부는 티베리아를 수도로 하는 우르둔(Jund Urdunn)으로, 중앙과 남부는 람레를 수도로 하는 필라스틴(Jund Filastin)으로 구분되었다. 예루살렘은 메카와 메디나를 이어 모슬렘의 세 번째 성지가 되었음에도 불구하고 행정적으로는 중요성을 띠지 못했다.

모슬렘 제국은 우마이야드(Umayyad, 661~750), 아바시드(Abbasid, 750~974), 파티미드(Fatimid, 975~1171) 왕조가 통치하였으며 파티미드왕조의 정치적 문화적 분열은 이슬람제국의 몰락과 십자군의 진출로 이어졌다.

초기 모슬렘 시대에 팔레스타인 내의 많은 유대인과 기독교인에게는 모슬렘으로의 개종이 강요되었으며, 이러한 모슬렘이 20세기까지 팔레스타인 인구의 다수를 차지하게 되었다. 모슬렘의 정복 이전 팔레스타인에 남아 있던 유대인의 대부분이 박해가 심해져서 새로운 거처를 찾아 떠나고 소수의 유대인만이 남게 되었다.

모슬렘의 통치하에 있는 성지를 해방시킨다는 목적으로 만들어진 유럽의 십자군이 팔레스타인을 차지하였다. 1099년 예루살렘을 탈환한 십자군은 모슬렘과 유대인을 학살하고 팔레스타인을 기독교의 성지로 회복시켜 나갔다. 일부 유대인은 파티미드계 모슬렘과 함께 십자군에 대항하였으며 전쟁의 결과 대부분의 유대인 거주지는 파괴되었다. 12세기 후반이 되자 유대인 거주지는 아코·가이사라·아쉬켈론의 해안 도시에 조금씩 회복되어 갔다. 항구가 있는 해안 도시는 상업과 무역으로 경제적인 요인을 충족시켜 줄 수 있기 때문이었다. 티베리아와 사페드에도 고립된 유대인 마을이 있었다. 십자군은 정치와 경제적 이권 때문에 성지 탈환이라는 본래의 순수한 목적이 퇴색되어 갔고, 이집트에 거점을 둔 모슬렘인 맘룩이 팔레스타인을 공격하여 십자군의 마지막 요새인 악고를 손에 넣었다.

맘룩은 악고와 읍바, 그리고 다른 해안 도시를 파괴하였고 결과적으로 팔레스타인은 국제적 무역로서의 역할을 상실하면서 경제적으로 쇠퇴해 갔다. 예루살렘의 많은 지역도 황폐한 채로 남겨졌으며 1488년 예루살렘을 방문한 오바디아는 예루살렘의 4천 가구 중 유대인 70여 가구는 매우 빈곤한 상태였다는 기록을 남겼다. 람레·나불루스(세켄)·가자는 이 시기에 비교적 번성한 도시였다. 팔레스타인은 아랍 문화권에서도 별다른 중요성을 갖지 못하였으나, 교육은 지속되었다. 십자군 시대의 교회는 파괴되고, 모슬렘 사원이 건설되었다. 15세기 악화된 경제 사정과 오스만과의 전쟁으로 팔레스타인의 치안은 불안정했다.

오스만터키의 술탄 셀림1세는 시리아·팔레스타인·이집트를 정복하여 팔레스타인의 주인이 되었다. 이미 오스만제국은 콘스탄티노플을 정복하여 비잔틴제국을 약화시키고 헝가리와 흑해 연안, 북아프리카, 아라비아반도의 페르시아만 북부 지역을 통합하여 거대한 모슬렘제국을 건설했다. 팔레스타인은 행정적으로 예루살렘·가자·나불루스·사페드 등 4 지역으로 구분되었다.

1492년 스페인에서 쫓겨난 유대인은 터키제국으로 이동해 왔으며 일부는 팔레스타인에 정착한다. 사페드에는 카발라 신비주의를 신봉하는 유대인이 이주하여 사페드는 유대신비주의의 본거지가 될 것이었다. 새로운 유대인 이민자로 인구가 늘어났다. 16세기 예루살렘을 방문한 랍비는 그곳에 유대인 3백 가구가 거주하고 있다고 기록하였다. 17세기 샤브타이 쯔비에 의한 메시아 운동이 유럽의 디아스포라 유대인에게 영향을 미쳐 메시아 도래를 기다리는 유대인들의 팔레스타인 이주가 급격히 늘어나게 되었다. 17세기 말 예루살렘 내의 유대인은 1,200명이었는데, 18세기가 되자 메시아 도래를 기다리는 천여 명의 새로운 이주자들이 예루살렘에 정착하였다. 당시 이들의 생활은 빈곤했고 대부분이 디아스포라 유대인이 보내주는 기부에 의지하여 생활하고 있었다.

19세기 말 팔레스타인의 인구는 증가하여 전체 인구 45만 명 중 유대인은 2만 4천 명이었고 과반수 이상이 예루살렘에 거주하였다. 터키는 모슬렘의 대제국이라는 자만심으로 유럽 세계에 관심을 기울이지 않았으나 나폴레옹의 이집트 점령에 자극을 받아 개혁을 서두르게 된다. 그러나 내부의 반란과 외세의 침입이 계속되고, 프랑스와 영국이 중동의 질서에 끼여들자 터키는 흔들린다. 그리고 마침내 1917년 팔레스타인의 지배권은 기독교국가인 영국으로 넘어가게 된다. 그리고 유대인의 국가를 만들자는 시오니즘이 서서히 팔레스타인을 향하게 되었다.

이스라엘의 건국신화

세계 패권을 확고히 한 100년 전의 유럽에서는 인종우열론과 사회진화론을 사상적 바탕으로 민족주의와 인종주의, 그리고 군국주의가 난무했다. 유럽 각지에 게토를 이뤄 살고 있던 디아스포라 유대인에 대한 인종적 편견은 실로 지독한 것이었다. 유럽 지배층의 상당 부분은, 유대인을 '열등인종'으로 완전히 배척하거나 '문화·종교적인 이질집단'으로 취급해 유럽 밖으로 내쫓으려 하였다. 그러나 바로 그때, 유대인의 유럽 밖으로의 추방을 꿈꾸는 자들에게 일종의 '맞불작전'을 펼칠 기획이 세워진다.

“유대인의 빈민굴이 유럽 정부들을 위협하는 잠재적 혁명의 화약고라면, 차라리 유럽 밖의 땅을 택해서 그 황무지에서 정상적인 민족국가를 만들자!” 바로 이것이 『유대인 국가론』(1896)의 저자인 갑부 출신 헤르츨(1860~1904)을 시조로 하는 시오니즘의 기본 아이디어였다. 헤르츨과 같은 초기 시오니스트에게는, 유대인의 유서깊은 고국인 팔레스타인이 최선의 선택이었지만, 영국령이었던 아프리카의 우간다나 남미 아르헨티나의 원주민 거주지대에서 유대족 국가를 만드는 것도 차선택이었다. 그들이 결국 터키령이었던 팔레스타인으로 선택을 굳힌 데에는 민족사에 대한 애착뿐만 아니라 근동에서 터키제국의 영향력을 약화하려는 당대 세계 패권국인 대영제국의 이해관계도 크게 작용했다. 적어도 시오니즘은 서구와 이해관계를 표면적으로나마 공유하고 있었던 것이다.

바로 그것이였다. 아랍계 부재 지주로부터 땅을 돈으로 사고, '원주민'의 '폭거'로부터의 보호를, 터키

모슬렘의 통치하에 있는 성지를 해방시킨다는 목적으로 만들어진 유럽의 십자군이 팔레스타인을 차지하였다. 1099년 예루살렘을 탈환한 십자군은 모슬렘과 유대인을 학살하고 팔레스타인을 기독교의 성지로 회복시키나갔다. 일부 유대인은 파티미드계 모슬렘과 함께 십자군에 대항하였으며 전쟁의 결과 대부분의 유대인 거주지는 파괴되었다.

나 1923~1948년 동안 팔레스타인을 신탁 통치했던 영국으로부터 받으면 된다는 그렇게 건국이 될 것이라는 너무나 손쉬운 기대였다. 1917년 영국의 외무장관 아서 벨포어가 발표한 선언문은 그런 손쉬운 기대에 대한 일종의 보증서와 같았다. 벨포어 선언의 핵심은 영국이 팔레스타인에서 유대인을 위한 민족국가를 인정한다는 것이다. 미국내 유대인의 환심을 사 미국을 제1차 세계대전에 끌어들이기 위한 이 선언은 결국 1948년 이스라엘의 독립 선포로 이어졌다. 제2차 세계대전 동안 나치에 의해 저질러진 '학살'의 악몽은 기대를 현실로 만드는

원천이었다. 민족의 생존은 곧 건국으로 전환하였고 이를 위한 어떠한 희생도 치를 준비가 되어 있었다. 다시는 '학살'되지 말아야 한다는 본능은 자신들을 학살자로 만드는 명분이 되었다.

4천여 년 전 팔레스타인 지역에 들어온 유대인이 기나긴 이산의 고통을 겪게 된 것은 기원전 1000년께 로마제국의 극심한 박해를 받으면서부터다. 이때부터 19세기 말까지 2천 년 동안 이 지역은 아랍인의 차지였다. 이스라엘을 건국한다는 것은 결국 지난 2천년을 뛰어넘는 다는 것이고 팔레스타인땅에 스며든 아랍인의 2천 년간의 자취를 지워버린다는 것을 의미했다. 아랍인들이 영국의 지배와 유대인의 정착 과정에 맹렬한 반대투쟁을 벌여나가자 유대계 정착민의 극우파가 영국 식민주의자의 비호하에 '이르군'이라는 민병대를 조직해 아랍인 마을을 초토화하기 시작했다. 아랍인은 땅을 빼앗겨 인종차별을 받는 도시 최빈층으로 전락하거나 국외로 추방되어야 했다. 이것도 아니면 대부분 죽음이 선택되었다.

1948년 4월 9일 이르군과 스테른의 갯에 의해서 여자와 아이를 포함한 주민 전원이 살해된 '데이르 야신'이라는 팔레스타인의 한 마을 이름은, 유대계 극우파의 잔혹성의 영원한 상징이 되었다. 데이르 야신의 초토화 작전을 지휘한 이르군의 사령관 매니헴 베긴이 나중에 정치인으로 변신, 1977년 수상으로 당선되어 2~3천 명 가량의 팔레스타인 망명자의 대량학살로 이어진 1982년 레바논 침공을 지휘했다는 사실을 염두에 두면, 팔레스타인인이 왜 그토록 이스라엘 정치인들을 불신하는지 알 수 있을 것이다. 이르군이라는 학살자 집단의 '정통성'을 이어받은 우익당(리쿠드)은 물론이고, 서구에서 온건집단으로 분류되는 노동당의 고위 당직자 중에서도, 군 장교 경력과 참전 경험을 갖지 않은 사람은 한 명도 없다. 레바논 침공 당시 군 참모부를 이끌었던 바라크도 결코 예외가 아니다. 제2차 세계대전 후 영국의 지배권은 유대인에게 넘어간다. 그렇게 모세, 다윗, 솔로몬으로 이어졌던 유대국가의 건국신화가 3천 년만에 재현된 것이다. 그러나 건국신화는 성서의 재현보다는 피학살과 학살에 의해 쓰여졌다고 보는 것이 정확할 것이다. 학살과 증오, 제국주의와의 밀약을 배경으로 이스라엘은 다시 부활하였다.

이후 이스라엘과 아랍은 1948년 1차 중동전쟁에서 1973년 4차 중동전쟁에 이르기까지 끊임없는 충돌과 반목을 거듭했다. 특히 이스라엘은 1967년 6일 전쟁에서 이집트 시나이반도와 골란고원·요르단강 서안을 점령하고, 중동평화협상의 최대 난제로 떠오른 동예루살렘마저 요르단으로부터 빼앗았다.

5. 건국신화의 재현

알 아크사 사원의 정치화

이스라엘/팔레스타인 충돌의 직접적인 계기가 된 사건은 지난 달 말 이스라엘 리쿠드당의 아리엘 샤론 당수가 예루살렘 구시가 내 이슬람교 성전인 알 아크

사 사원이 위치한 템플 마운트를 방문한 데서 비롯되었음은 앞에서 제기한 바 있다. 알 아크사 사원은 이슬람교도에게는 최고의 성소로 통하지만 일반 관광객들도 접근할 수 있다. 때문에 이스라엘인은 일반 관광객들이 다니는 곳에 이스라엘 정치인이 가서 문제를 일으켰다는 주장은 잘못이라고 반박한다. 하지만 이스라엘/아랍의 역사를 고려한다면 그리 간단히 해명될 수 있는 문제가 아니다.

유대인은 알 아크사 사원 자리가 바로 솔로몬왕이 세운 유대교 성전이 있던 곳이라고 믿고 있다. 유대교 성전은 로마군이 헐어버렸다. 유대인들은 현재 남아 있는 성전 주춧돌 중 일부를 '통곡의 벽'이라고 부르며 기도 장소로 사용한다. 유대인의 입장에서 보면 통곡의 벽 앞에 서서 올려다보면 그들의 성전이 있어야 할 자리를 이슬람 성전이 차지하고 있는 것이다. 그러니 내심으로 여간 못마땅한 것이 아니다.

하지만 유대인은 알 아크사 사원이 있는 템플 마운트에는 좀처럼 들어가지 않았다. 왜냐하면 그들의 지성소 터를 함부로 밟을 수 없어서이다. 그런데 이스라엘 정계의 강경파 가운데에는 이 이슬람 성전을 허물고 유대교 신전을 다시 세워야 한다는 주장을 펴는 사람들이 있다. 주로 유대교의 지원을 받는 정당이나 극우파들이다. 그러니 이슬람교도에게는 극우파 정당 지도자인 샤론의 템플마운트 방문은 알 아크사 성전을 파괴하기 위한 사전답사로 해석되게 마련이다. 팔레스타인의 시위는 이런 위기의식을 바탕으로 깔고 시작된 것이었다.

그것은 분명히 이스라엘과 팔레스타인 각자의 역사의를 충분히 자극하도록 기획되었다. 그들은 샤론에 의해 공히 자극되었다. 지난 3천 년간의 역사는 성지의 이름으로 근대 이스라엘 건국 신화와 함께 펄박과 설움과 원한이 다시 불러졌다.

이스라엘 사람들은 팔레스타인 측과의 충돌이 발생하면 "물러서서는 안 되며 항상 승리할 수 있다"고 믿는다. 이는 그들의 군사력과 미국의 지원에 대한

절대적인 믿음에서 비롯된다. 샤론에 대한 지지도는 총돌 사태 이후 50%가 넘는 수준으로 뛰어올랐던 것이다.

결국 이스라엘 내 평화진영의 대표인 에후드 바라크 노동당 후보와 강경파의 대명사인 아리엘 샤론 리쿠드당 후보가 맞붙은 이스라엘 총리 선거는 샤론 후보의 압승으로 돌아갔다. 알 아크사 사원의 정치적 승리는 바로 샤론에게 있었던 것이다.

샤론의 승리

바라크 후보는 이번 선거를 '바라크냐 전쟁이냐'의 선택으로 규정하고 다시 국민의 신임을 받아 평화협상을 마무리지으려는 전략을 펼쳤다. 그러나 샤론을 선택하면 전쟁이 일어날 것이라는 바라크의 경고에도 불구하고 이스라엘 유권자들은 샤론을 선택했다.

바라크는 불과 20개월 전 '용감한 자의 평화'란 구호를 내세워 총선에서 압승했다.

하지만 그가 추진했던 팔레스타인·시리아와의 평화협상이 현실화되기 시작하면서 이스라엘인은 평화의 대가를 고통스러워 했다. 돌아갔다. 바라크 총리는 이전 지도자들보다 훨씬 많은 것을 양보하며 팔레스타인과의 협상에 나섰으나 평화가 이룩되지 못했을 뿐 아니라 팔레스타인과의 유혈분쟁까지 발생했다. 이스라엘인은 더욱이 군인 출신인 바라크가 팔레스타인의 폭력사태에 제대로 대처하지 못했다는 데 대해 분노했을 만하다.

유혈사태 속에서마저 양보를 거듭하며 평화협상에 연연해 하는 듯한 바라크의 모습에 이스라엘 국민은 환멸을 느꼈다는 분석이다. 게다가 지난 총선에서 바라크를 압도적으로 지지했던 아랍계와 러시아계 유권자들마저 등을 돌림으로써 바라크는 참패를 면할

수 없었다.

샤론이 이번 선거에서 압승을 거둘 수 있었던 이유는 국민이 그를 지지했다기보다는 바라크와 그가 추진했던 평화정책을 거부했기 때문으로 풀이된다. 분석가들은 샤론의 승리 원인을 "단지 그가 바라크가 아니기 때문"이라고 말할 정도이다. 샤론이, '평화를 내세운 바라크에 맞서 '안보'를 내세운 것도 압승을 거두는 데 주효한 것으로 꼽힌다. '미스터 안보'로 불리는 샤론은 이스라엘의 안보를 위해서라면 무슨 짓이든 마다하지 않는 인물로 알려져 있다. 그는 폭력과 테러리즘의 구조하에서는 팔레스타인과의 협상을 하지 않겠다고 선언했다.

바라크 총리가 양보를 거듭하던 평화협상에 대해서도 (1) 예루살렘 주권 고수 (2) 팔레스타인 자치지구 이외에 추가 영토양보 불가 (3) 팔레스타인 난민 귀환권 불인정 (4) 모든 유대인 정착촌 유지 등의 단호한 입장을 밝혔다. 이스라엘의 안보가 위협받는 상황에서 샤론이 이런 강력하고 단호한 입장을 천명하자 국민은 박수를 보냈다. 아이러니컬하게도 지난 총선에서 베냐민 네타냐후 전총리의 강경책에 실망해 바라크의 평화노선을 압도적으로 지지했던 유권자들이 다시 샤론의 안보논리 지지로 선회한 것이다.

샤론에 의해 다시 건국의 신화가 재현될지, 더 두고 볼 일이 겠지만, 적어도 이스라엘은 건국의 기초가 흔들리는 것을 용납하지는 않을 것이다. 물론 팔레스타인도 마찬가지겠지만 말이다.

국지적인 평화협상과 지속적인 전쟁상황은 이제 불가피할 것으로 보인다. 그러나, 이스라엘이 지난 1948년 건국신화를 재현하려 할 때 그랬던 것처럼 국제사회는 그들에게 동조만은 하지 않을 것이다.

중동분쟁 100년

팔레스타인 분쟁의 뿌리인 두 개의 내셔널리즘의 역사적 변천,
이 분쟁의 지각변동을 밀바닥에서부터 촉구하는
국제정치 구조의 변화과정에 대한 이해가 필요하다.

森戸幸次 / 日本静岡産業大學 교수

20세기 국제분쟁 가운데 가장 대립의 뿌리가 깊고, 그 해결이 어렵다고 자타가 인정하고 있는 중동의 민족분쟁이 새로운 세기를 맞이한 현재, 마지막 해결을 향한 역사적 기로에 처해 있다. 성지 팔레스타인의 소유에 뿌리를 둔, 두 내셔널리즘의 충돌은 20세기를 통해 중동을 무대로 격렬하게 반복된 끝에, 이제 드디어 그 최종 국면을 맞으려 하고 있다. 도대체, 이 100년 분쟁을 지속시켜 온 두 가지 내셔널리즘에 어떤 절충점이 만들어질 수 있을 것인가. 과연 이 민족분쟁은 종식될 것인가. 이러한 질문에 답하기 위해서는 팔레스타인 귀속을 둘러싼 백년분쟁의 역사를 되돌아보면서, 분쟁의 뿌리와 두 내셔널리즘의 역사적인 변천, 밀바닥에서부터 이 분쟁의 지각변동을 촉구하는 국제정치 구조의 변화과정, 유대민족주의와 팔레스타인아랍민족주의의 변화 등에 대한 이해가 요구된다.

1. 중동분쟁의 주역 - 이스라엘과 팔레스타인

두 가지 내셔널리즘의 상극

19세기 후반, 오스만터키제국 지배하의 팔레스타인을 무대로 민족분쟁이 발생, 유대민족주의와 아랍팔레스타인민족주의의 두 내셔널리즘이 역사에 등장했다. 전자는 유대교의 구세주 사상에 영향을 받으면서, 유럽에 유랑하는 분산민족인 유대인이 외부 세계에

동화하지 못하고, 차별·박해·추방·굴욕의 역사를 이어오는 가운데 근·현대에 들어와 시오니즘이라고 하는 정치운동을 만들어내고 발전시켜 온 유럽에 기원을 둔 19세기형 내셔널리즘이다. 19세기 유럽은 민족을 토대로 근대 국민국가를 형성하는 '내셔널리즘의 시대'를 맞아, 분산민족 유대인의 동화는 러시아에서의 학살에서 나타난 것과 같이 각지에서 반유대주의를 일으켰다. 유대인이 외부세계에의 융화가 어렵게 되면서, 유럽의 '유대인 문제'를 해결하기 위해 "유대사회 전체가 민족공동체의 특질을 몸에 지녀 정상적인 경제·사회구조·민족의식·영토를 갖춘 고향 그리고 정치적 독립을 획득하는 길"이 모색됐다.

한편 후자의 팔레스타인아랍민족주의는 아랍의 고향(팔레스타인)·민족종교(이슬람교)·모국어(아라비아어)를 공유하는 아랍공동체의식(Arabism)을 중심으로 공통의 가치체계를 추진, 이를 위협하는 외부로부터의 침략에 대해 단결하여 자기방위를 하는 구심력을 발휘한다. 아랍인이 살고 있는 영토(팔레스타인)는 아랍민족주의의 이름 아래 연대하여, 어떤 회생을 지불하더라도 그에 저항하여 스스로의 운명을 결정할 수 있는 민족자결의 길로 나갔다. 이것은 서구 열강의 제국주의에 의해 식민지화된 아시아 아프리카에서 민족해방운동의 원동력이 된 20세기 형 내셔널리즘 운동으로 연결된다.

이 두 내셔널리즘 운동에 있어, 제1차 세계대전(1914~1918)은 민족자결에 근거하여 스스로의 목적을 실현하기 위한 절호의 기회였다. 유대민족주의는 발포어선언(1917), 아랍민족주의는 맥마혼사건(1915~1916)을 통해 팔레스타인에 나라를 세울 약속을 영국으로부터 부여받고, 그 토지를 영유할 권리를 획득했다.

전자는 예언자 아브라함이 신으로부터 부여받은 '약속의 땅'에 3~2천 년 전에 건국했다는 선조의 땅에 대한 '역사적 권리'를 주장했고, 후자는 수세기에 걸친 '토지소유권'을 근거로 그들의 입장을 정당화했다. 그러나 영국의 약속은 동부 중동과 아프리카 전선에서의 불리한 전황을 의식한 영국제국주의가 연출한 '기만적인 외교'였고, 진정한 목적은 프랑스 등 구주 열강과의 사이에 전후에 중동분할을 획책하려는 의도를 가진 제국주의의 야망이었다.

다시 말해, 팔레스타인을 무대로 유대민족주의와 팔레스타인아랍민족주의가 격돌하는 민족분쟁의 막이 열리기 시작한 것이다. "유대민족주의의 역사적 비극은 그들이 역사의 무대에 등장했을 때 이미 자유로울 공간이 존재하지 않았던 데 있다고 볼 수 있다. 이 토지는 오스만터키제국의 일부로, 아랍민족운동은 아직 존재하지 않았으나 이 운동은 유대민족주의 운동과는 거의 동시에 발전한 것으로, 양자는 충돌되지 않을 수 없었다"고 독일계 유대인은 말하고 있다.

유대민족주의- 이스라엘 건국에의 도정

이 두 내셔널리즘은 백년분쟁 중에, 기원-형성-발전의 과정을 거쳐왔으나, 20세기 중엽에 유대민족의 비원을 먼저 결실시킨 것은 유대민족주의(시오니즘) 운동이었다. 이스라엘 건국까지의 고난의 도정을 개괄해 보면, 1880년대부터 제1차 세계대전까지는 시오니즘의 맹아, 형성기에 해당하며, 이스라엘 국가건설을 위한 준비기간으로 볼 수 있다. 19세기는 '근대 내셔널리즘의 세기'(E. H. Carr)로 불러, 민족의식

의 고양, 민족자결의 기치 아래 민족 국가들이 급증, 유럽에서는 근대 중기(1815~1871)에 14개 국, 제1차 세계대전 후에는 24개 국을 헤아렸다. 각 국의 내셔널리즘의 담당자도 군주 주권에서 국민 중간층으로 옮겨져, 일반 대중이 새로운 사회계층으로 대두했다. 공업·기술이 발달 그리고 인구의 증대와 더불어 노동자가 성장함으로써 각 국의 국민경제 또한 단일 경제 체제화하기에 이른다.

이렇게 하여 유럽이 민족을 토대로 한 근대 국민국가 형성을 맞이하자, 이방인인 유대인에 대한 배척 운동이 분출하였다. 특히 19세기 말 러시아에서는 "1 황제 1교회 1국민"이라는 슬로건이 추창돼, 비러시아적인 유대인 등은 철저히 배제되었다. 동화를 거부하는 유대인이 다른 민족과 같은 민족주의에의 경향을 강화시켜, 그들의 역사적인 고향에 안주할 땅을 찾는 시오니즘 운동이 동유럽을 중심으로 급속하게 대두했다. 이의 선구적인 역할을 담당했던 것이 폴란드 태생의 이론적 지도자 레온 스펡겔(1821~1891), 헝가리 태생의 이스라엘 건국의 아버지 데오돌 헤르츨(1860~1904) 등이었다.

이 시기에 국민국가를 형성한 유럽의 내셔널리즘은 해외로 팽창하면서 미국·중동·아시아 각지를 차례로 침략하여 식민지를 건설, 영국이 "세계는 우리들의 농원, 영국은 세계의 공장"이라고 호언했듯이 세계는 '제국주의 시대'를 맞았다. 이 새로운 국제정치 구조의 기초를 배경으로 태어난 시오니즘 운동은 유럽의 내셔널리즘의 발전에 연동하면서 생성, 발전해 갔다.

"유럽의 병자"라고 불렸던 오스만터키제국에 유럽 열강이 진출, 팔레스타인도 영국과 프랑스에 의한 영토쟁탈의 대상지가 됐고, 여기에 시오니즘 운동도 합세했다. 이 민족운동의 논리에서 보면, 서구에서 동화를 거부한 분산민족 유대인을 받아들이지 않은 것은 반유대주의의 또 하나의 측면으로 비치게 된다. 그러나 한편 팔레스타인에 사는 아랍인의 눈으로 보

면 유대인의 팔레스타인 이주는 유럽 열강에 의한 제국주의 정책의 굴레에서의 침략 행위에 연동한 움직임이다.

1896년 빈에서 팔레스타인에 민족 향토건설을 역설한 헤르츨의 『유대인 국가론』이 출판되었고, 이듬해 시오니즘 운동의 계기가 된 제1회 시오니스트 회의에서 「바젤 강령」의 채택되었으며, 세계 각지에서 활동하는 시오니스트 세계 조직 '시오니스트 기구'가 발족되어 이 기구의 팔레스타인 지부에서 이스라엘 국가의 모체가 된 '유대 기구'가 창설되었다. 1901년에는 팔레스타인의 토지구입 자금을 모으는 '유대 국민기금'이 설립됐고, 1909년에는 최초의 식민지 키브츠 '도카니아'가 건설되었으며, 1920년에는 팔레스타인의 유대인 노조 '히스타둘토'가 발족한 데 이어 준군사조직인 '하카나'가 결성되었다.

이렇게 하여 시오니즘 운동은 정치·군사·경제면에서 착착 독자 조직을 만들어가기 시작하는 한편, 강대국의 지지와 협력을 얻기 위해 국제 외교를 적극적으로 전개, 1902년에 헤르츨은 오스만터키의 술탄에게 팔레스타인에의 이민과 입식을 받아들일 것을 조건으로 터키의 부채 청산을 위한 재정부조를 제안하기도 했고, 유대인의 입식 확대가 유럽 열강의 세력확대에 대응하는 것이라는 등, 유럽 제국에 의한 팔레스타인 쟁탈전에 뛰어들었다.

이 시기 팔레스타인에서의 유대인 인구는 1880년에 약 2만 4천 명으로 팔레스타인 주민(48만 명)의 5%에 지나지 않았으나, 제1회 아리아(이민) 시대(1882~1903)와 제2회 아리아 시대(1904~1914)를 거치면서 1914년에는 약 6만 명(팔레스타인 인구의 11%)으로 증가했으나, 토지 소유율은 여전히 2%(1918년)에 그치고 있었다.

그후 제1차 세계대전에서부터 제2차 세계대전까지는 시오니즘 운동이 유대 국가의 기반을 확립한 시기로 볼 수 있다. 이에 커다란 역할을 한 것은 세계 최강국임을 자처하던 영국이었다. 영국은 제1차 세계

대전을 통해 시오니즘 운동에 팔레스타인에의 민족 향토 건설의 사명을 부여했고, 전후에는 국제연맹에서 팔레스타인 위임통치권을 부여받았다. 위임통치 아래서 '시오니스트 기구'가 정식으로 유대 행정기구로서 국제적으로 인정돼 영국은 유대 이민에 편의를 제공하고 입식을 장려하는 역할을 담당했다.

이 같은 조직적인 대량 이민과 입식활동이 전개된 결과, 팔레스타인의 유대인 인구는 위임통치 전반 15년 사이에 인구의 11%(1922), 17.7%(1931), 28%(1936), 32.15%(1,676,000명 중 539,000명, 1943)로 서서히 증가하기 시작, 국가의 기초가 되는 인구적 기반을 확립했다. 영국의 위임 통치는 팔레스타인에 유대인을 다수파로 하여, 유대국가를 탄생시키기 위한 국제적인 수준에서의 역할을 했다.

팔레스타인에 유대인 이민이 증가하기 시작하자, 그곳의 아랍인은, 유대인이 언젠가는 팔레스타인의 주인이 돼 아랍인이 추방되는 것이 아닌지, 즉 유대국 건설의 희생양이 되지 않을까 하는 불안을 가중시켜 갔다. 시오니즘 운동은 영국의 무력을 빌어 1920년, 1921년, 1929년, 1933년, 1936년에 계속적으로 발발한 아랍 주민에 의한 수많은 저항운동과 주민 봉기를 진압했을 뿐 아니라, 미국에 사는 유대인에게서 거액의 현금을 받아 유대인 국가 건설을 위한 기반 구축에 성공했다. 그리고 제2차 세계대전 때 약 6백만 명의 유대인이 나치의 손에 학살돼 '유대인 문제'의 해결이 초미의 국제적인 문제가 되자, 미국의 트루만 정권은 위임 통치국에 '팔레스타인 문제'를 국제연합의 장으로 옮기도록 요청, 이스라엘 건국에 길을 연 1947년 1월의 유엔총회 181호 결의를 이끌어내는 데 뒷받침이 됐다.

이 결의는 팔레스타인 2만 6,300km²의 영토를 둘로 분할하여, 52%를 유대국가(유대인 498,000명, 아랍인 497,000명), 48%를 아랍국가(아랍인 725,000명, 유대인 1만 명)로 나눴으나, 유대측이 1947년 당시 팔레스타인 인구의 31%, 토지소유는

겨우 7%를 소유하는 데 그쳤기 때문에, 아랍측이 이의 수용에 강력히 반발, 1948년 5월 건국을 선언한 이스라엘과 팔레스타인전쟁(이스라엘 독립전쟁)을 벌였다.

유대국가는 이 전쟁에 승리, 팔레스타인 전체의 77% 면적으로 영토를 더욱 확대했다. 나머지 23% 가운데 요르단강 서안 지구(5,700km²)와 가자지구(36만 km²)는 각각 요르단과 이집트 통치를 거쳐, 1967년 전쟁에서의 아랍의 패배에 따라 이스라엘의 점령 아래 뚝뚝으로 팔레스타인이라는 지명은 정치적인 지도에서 완전히 소멸되기에 이른다.

이후, 이스라엘과 아랍제국 사이에는 3회(1982년의 레바논전쟁을 포함하면 4회) 팔레스타인을 둘러싼 전쟁을 경험했으나, 이 과정에서 팔레스타인의 아랍인이 고향에서 추방돼, 토지와 가옥을 잃고 주변 아랍 각 지역으로 유랑하는 이른바 '팔레스타인 난민' 문제가 발생했다.

이스라엘 독립전쟁에서는 팔레스타인 주민 약 72만 명이 12도시, 416의 촌락에서 쫓겨난 '난민'이 되었으며, 그로부터 반세기 후인 오늘날에는 그들 난민들의 자손이 360만 명에 이르는 것으로 추계되고 있다. 또 서안 가자가 점령된 67년전쟁에서는 주민 30만 명의 새로운 난민(Displaced Person)이 발생, 그들의 자손도 현재 60만 명 이상으로 알려지고 있다.

팔레스타인 민족주의와 '서안/가자국가' 건설의 길

67년전쟁에서 동예루살렘을 포함하여 서안/가자 지구가 이스라엘의 점령 아래 들어가자, 팔레스타인은 국제정치의 무대에서 자취를 감추고, 이 해 채택

이스라엘 독립전쟁에서는 팔레스타인 주민 약 72만 명이 12도시, 416개 촌락에서 쫓겨난 '난민'이 되었으며, 그로부터 반세기 후인 오늘날에는 그들 난민의 자손이 360만 명에 이르는 것으로 추계되고 있다. 또 서안/가자가 점령된 67년 전쟁에서는 주민 30만 명의 새로운 난민이 발생, 그들의 자손도 현재 60만 명 이상인 것으로 알려지고 있다.

된 UN 안보결의 242호에 나타나고 있는 것과 같이 '팔레스타인 문제'는 단순한 난민문제로 취급되기에 이르렀다. "팔레스타인은 이미 존재하지 않는다. 팔레스타인이라는 지명은 이스라엘과 요르단 사이에 존재해 왔으나, 1948년에 소멸, 지금은 팔레스타인의 존재만이 남아 있다"(다얀 국방장관, 1973). "지중해와 동방의 아랍 사막 사이에는 유대국가와 요르단국가밖에 존재하지 않고, 여기에 새로 또 하나의 아랍국가를 만들 여지는 없다. 팔레스타인인은 요르단 안에 나라를 가지면 좋을 것이다"(골다 메이어 수상).

67년전쟁 후의 이스라엘은 '전쟁 이전으로의 원상회복, 팔레스타인국가 수립, 동예루살렘 지위 변경을 거부하는 원칙'을 국시로 정했다. 이에 대해, 아랍 각지의 이산 팔레스타인인은 그들의 고향의 해방을 아랍 제국에 의존하지 않고, 스스로의 민족투쟁을 통해 완전하게 해방하여 고향으로 귀환할 민족적인 권리를 되찾겠다는 원칙적인 입장을 제시했다.

팔레스타인 게릴라 최대 조직인 파다하를 지지기반으로 팔레스타인 건국 운동의 조직화에 성공한 것이, 팔레스타인 해방과 조국에의 귀환을 목적으로 결성된 팔레스타인해방기구(PLO) 의장 알 아라파트다. 그는 이슬람교도로서 예루살렘에서 태어난 후 17세 때 팔레스타인 전쟁에 참가했고, 전쟁을 피해 가족과 함께 가자로 피난한 뒤에는 카이로에 이주하는 등, 고향을 상실한 디아스포라 팔레스타인인의 유랑생활을 철저히 경험했다. PLO는 아랍 주변에 흩어졌던 팔레스타인 난민을 결집, 그들에게 군사훈련을 실시하여 팔레스타인 게릴라로 키워, 파다하 등 각 계

릴라 조직이 주도하는 팔레스타인 혁명운동의 조직화에 성공했다.

아라파트는 팔레스타인 전 영역 해방, 이스라엘 파괴를 목표로 대이스라엘 게릴라 투쟁을 전개했으나, 1970년대 중반이 되자, '해방된' 팔레스타인 영토에 팔레스타인의 독립국가를 수립한다는 현실주의 노선으로 전환했는데, 이 새로운 아라파트 노선은 1974년의 제7회 아랍국 수뇌회의에서 PLO가 팔레스타인인 유일의 정통 대표로 인정됨과 동시에, 장래 서안가자가 해방될 경우, 이 지역에 대한 통치권을 요르단이 아니라 PLO가 행사하는 것이 인정되었다. 이것은 이스라엘 국가 인근에 팔레스타인 국가를 만들어, 이 두 개의 국가가 공존한다고 하는 생각을 팔레스타인인과 아랍 세계가 처음으로 용인한 것이다.

이에 따라 아라파트는 이스라엘 국가를 해체하여 팔레스타인의 전 영토 해방을 겨냥한 무장투쟁 노선에서 전환, 팔레스타인 전 영토의 23%에 상당하는 서안/가자에 한정된 나라 만들기에 겨냥하는 부분 해방, 미니 국가 실현에의 길을 걷기 시작한다. 그러나 이 아라파트의 2국 공존 구상이 PLO의 기본방침으로 받아들여지게 된 것은 1987년 12월 서안/가자에서 발발한 팔레스타인 주민에 의한 반이스라엘 점령저항운동의 성과를 기다리지 않으면 안 되었다.

팔레스타인 국가-인티파타의 유래

팔레스타인의 민중봉기는 1987년 12월, 가자지구의 난민캠프에 사는 4명의 청년이 이스라엘의 군용트럭에 깔려 죽은 사건을 계기로 확대, 순식간에 이스라엘 점령하의 요르단강 서안/가자 지구를 석권, 장기화하는 이스라엘군의 주둔에 저항하는 '인티파타'로 발전한다. 이 민중운동은 국제사회에 대해, 장기점령 지배의 가혹한 실태를 호소, 팔레스타인의 해방과 독립을 회구한다는 메시지를 전했다.

이 인티파타가 팔레스타인 해방운동에 준 영향은 큰 것이었다. 1년 후인 1988년 11월 PLO는 팔레스

타인인의 국회에 해당하는 제19회 팔레스타인민족평의회(PNC)를 개최, 팔레스타인 전 국토의 해방을 겨냥한 종래의 운동 목표를 크게 전환시켜, 팔레스타인 가운데 77%를 점하는 이스라엘 국가의 존재를 처음을 받아들이고, 이 '유대국가' 바로 옆에 나머지 23%를 차지하는 서안/가자 지구를 영토로 하는 '팔레스타인 국가'의 출현을 목적으로 하는 '2국가 공존방식'의 실현에 착수했다. 인티파타라는 민중봉기에 편승해 자신을 얻은 팔레스타인 운동은 서안/가자 주민에 뿌리내린 현실적인 국가 만들기에 착수, 동예루살렘을 수도로 하는 '팔레스타인 독립국가' 안을 제시했는데 이에 대한 세계적인 지지와 승인이 이어졌다. 그 중에서도 미국은 대팔레스타인 정책의 전환을 이뤄, 다음 12월부터 그 동안 '테러조직'으로 평화교섭의 대상으로 볼 수 없었던 PLO와 역사적인 대화를 개시했다.

2. '중동평화 프로세스'의 시대

그러나 인티파타 운동이 장기화함에 따라 이스라엘이 지배하는 경제 구조로부터 탈피할 수 없는 주민 사이에는 이 운동에 대한 피로감이 쌓여 눈에 띄게 하강곡선을 그리기 시작, 특히 1990~1991년의 걸프전은 치명적인 타격을 가해 왔다. 쿠웨이트를 침략, 병합한 이라크를 지지한 PLO는 사우디아라비아 등 걸프만 산유국에 돈벌이간 팔레스타인인이 대거 추방됨에 따라 재정이 파탄나는 등 조직 존망의 위기에까지 내몰리게 되었다.

이렇게 하여 팔레스타인 해방 운동을 위협하는 어려운 환경에서 벗어나기 위해, PLO는 1991년부터 1992년에 걸쳐 이스라엘과의 전격적인 평화담판을 벌인 결과 1993년 9월, 유대국가의 생존권 승인과 그 대가로 서안/가자에 5년간의 잠정자치를 단계적으로 도입하는 '잠정해결'을 위한 오슬로합의('팔레스타인 잠정 자치정부의 설치에 관한 원칙선언')를

수락했다. 1994년 5월부터 5년간에 걸친 잠정자치
가 시작되었고 아라파트가 같은 해 7월에 가자에 귀
환하면서 이스라엘의 요구에 응해 인티파타의 종결
을 선언, 팔레스타인 분쟁은 오슬로합의에 근거하여
본격적인 '중동평화 프로세스' 시대를 맞는다.

결국, 인티파타는 이스라엘 지배구조를 해체한다
는 목적을 달성하지 못한 채 불완전 연소로 끝났다.
서안/가자 주민의 노동력은 이스라엘에 의존하는 경
제구조에 완전히 편입되어 있으며, 이 의존 체질은
점령 지배가 계속되는 한 변할 수 없다는 냉엄한 현
실 앞에, 이스라엘에 생사여탈권을 장악당하고 있는
주민이 항복한 꼴이 되었다. 그러나 이것은 또 서안
가자의 점령이 종결되어야 비로소 이스라엘 지배로
부터의 민족해방과 진정한 독립이 가능하다는 인식
을 팔레스타인 사회에 심은 것은 틀림없고, 이런 의
미에서 이스라엘 군에 투석하는 젊은이들의 항의 행
동은 점령 종결의 프로세스를 일찍 연 선구적인 역할
을 했다고도 할 수 있다.

인티파타의 재점화- 팔레스타인 독립전쟁

서안/가자 잠정자치가 시작되자 '중동평화 프로세
스'도 단계적으로 팔레스타인 자치를 확대하는 교섭
으로 초점이 옮겨져, 난산 끝에 1995년 카이로협정,
1998년 와이리버합의 등을 거쳐, 자치의 영역은 유
대인 입식지를 서안의 40%인 가자지구로 제한했다.
즉 5년간의 자치라는 '잠정해결'로 팔레스타인측이
받아들인 토지는 서안 전체의 40%(2,280km²), 가
자지구(363km²)가 되었다.

이는 팔레스타인 전역(26,300km²)의 9.6%에 해
당하는 것으로 나머지 90.4%는 이스라엘측에 남겨
져 있다. 문제는 팔레스타인측이 '최종해결'에서 팔
레스타인측이 서안/가자 국가의 영토라고 상정하는
23%를 정말로 획득할 수 있는지의 여부다.

1999년 5월, 5년간의 잠정자치 종료 기한을 맞았
으나, 자치교섭의 난항으로 '최종 해결'이 이루어지

지 않고, 2000년 9월까지 연장된 잠정자치 시한을
눈앞에 두고, 7월에 미국의 캠프 데이비드에서 바라
크 수상과 아라파트 의장, 클린턴 대통령이 토의를
했다. 그 결과 '팔레스타인 국가'는 비무장화하고, 영
역은 가자지구에 더하여 서안 전체의 90%를 넘지 않
으며, 150개 소, 15만 명을 헤아리는 유대인 입식자
들은 재편돼, 입식지 불력을 형성하여 이스라엘 주권
아래 두는 등, '팔레스타인 국가'의 주권을 대폭 제한
하는 안이 제안되었다. 또 신국가의 수도로 상정된
동예루살렘은 유대교 이외에 기독교와 이슬람교의
성지로서 팔레스타인측 한 곳에만 양보할 수 없다는
것도 확인되었을 뿐 아니라, 또 4~5백만 명으로 알
려진 팔레스타인 난민의 귀환도 어렵게 보였다. 그러
나 결국 이 회담도 아라파트 의장이 팔레스타인 분쟁
의 '최종 해결'을 위해 피할 수 없는 두 개의 '원칙'
(이슬람교도의 성지를 포함한 동예루살렘의 주권확
보와 난민의 귀환과 보상을 정한 1948년의 UN 총회
결의 194호 이행)을 고집함으로써 15일만에 걸친 교
섭은 결국 결렬됐다.

이에 따라, 9월 28일 평화협상 반대파인 아리엘 샤
론 전 국방장관이 평화교섭에서 바라크 수상의 양보
움직임에 기선을 제압하기 위해, 동예루살렘의 이슬
람교 성지에 무장 호위병을 거느리고 들어가는 해프
닝을 벌였다. 이를 도발행위로 본 팔레스타인 민중이
이에 강력히 반발, 일제히 봉기했다. 서안/가자 지역
주민과 팔레스타인에 사는 난민과 이스라엘에 사는
아랍인도 이에 합세하여 팔레스타인의 반란은 아랍
과 이슬람 세계로 파급되어 3개월 뒤에도 수습되지
않고, 잠정자치 개시와 동시에 종식이 선언된 미완의
인티파타가 재발발, 오슬로합의 이전으로 역사의 수
레바퀴를 거꾸로 돌리기 시작했다.

이 새로운 인티파타는 오슬로합의에 근거한 '자치
통치'를 내용으로 한 '잠정해결'을 뛰어넘어 서안/가
자의 독립을 요구하는 팔레스타인 민중이 분쟁의 '최
종 해결'로 향해 새롭게 개시한 투쟁이라고 생각할

수 있다. 1987~1994년의 최초의 인티파타를 지도한 지도자들은 팔레스타인인은 최초의 인티파타에서, 1988년에 서안/가자 자구를 영역으로 동예루살렘을 수도로 한 '팔레스타인 독립국가'의 의도를 선언했으나, 이번의 새로운 인티파타는 영토에의 주권을 실제로 행사하기 위해 민중이 일제히 봉기를 일으킨 '팔레스타인 독립전쟁'으로 위치지우고 있다.

3. 백년분쟁의 항방 :

내전형 지역분쟁의 해결 모델로

팔레스타인의 독립을 요구하는 팔레스타인민족주의의 장래는 어떻게 전개될 것인가. 반 세기 전 이스라엘 건국에 성공한 유대민족주의와 같은 길을 걸을 수 있을 것인가. 팔레스타인민족주의는 인티파타를 통해서 국제사회에 대해 민족해방의 최종 목표로서 팔레스타인의 자결권·귀환권·국가주권을 '양도불가적 권리'로 정하고, 구체적으로는 (1) 서안/가자 23% 점령 종결, 독립 달성(1967년 전쟁 라인으로의 이스라엘 철수) (2) 난민문제의 공정한 해결을 약속한 UN 안보리 242호 결의 및 UN 총회 194호 결의의 이행 등을 호소하고 있다.

캠프 데이비드 교섭에서 미국과 이스라엘은 아라파트에 동예루살렘의 '공동관리'와 교환 조건으로 난민 귀환권을 포기하도록 강요했으나, 이것은 건국과 난민 귀환을 위해 결성된 PLO의 존재를 스스로 부정하는 것으로, 도리어 지역의 불안정화를 조장할 수밖에 없는 것이기도 하다.

아라파트는 2000년 9월, 18년 전 레바논 베이루트 교외의 한 팔레스타인 난민 캠프가 친이스라엘계 기독교도 민병대에 의해 다수 살해된 것을 추도하는 연설에서 "1982년의 학살사건은 팔레스타인 난민이 고향으로 돌아가지 못하는 한 결코 안전은 확보되지 않는다는 현실을 가르쳐 주었다. 우리는 고향에 돌아가려는 것을 결코 포기하지 않았으며, 성지 예루살렘,

기독교도나 이슬람교도의 성지도 포기하지 않는다. 난민이 귀향하여 그들의 집을 다시 찾을 권리도 포기하지 않는다. 난민문제는 토지·존엄·신념의 문제다. 따라서 귀환권은 합법적이고 신성한 권리이며 국제사회에서 인정된 UN 결의에 의거한 요구다. 팔레스타인은 공평한 평화를 달성하고 싶다"고 호소했다.

'2국가공존'의 수용-미국의 역사적 전환

이러한 팔레스타인의 주장에 국제사회는 어떻게 대응하고 있는가. 오슬로합의를 시작으로 오랫동안 평화의 중개역을 맡아온 미국의 클린턴 대통령은 퇴임 전인 2001년 1월 7일, 뉴욕의 재미 유대인 조직에서 연설하는 가운데 미국 대통령으로서는 처음으로 팔레스타인의 '2국가 공존 구상'을 받아들이는 역사적인 평화 이니셔티브를 발표했다. "당신들 유대민족 건국의 꿈은 실현됐다. 1세기 전, 당신들이 팔레스타인에 돌아왔을 때, 그곳이 비어 있는 땅이 아님을 알았다. 당신들이 발견한 토지는 팔레스타인 사람들의 토지이기도 하며, 또 두 민족이 같이 사는 토지인 것도 알았다. 그렇기 때문에 이 팔레스타인을 두 개의 국가로 나눠 두 개의 민족이 공존할 수 있을 것이다. 당신들에게 선택을 강요하는 냉엄한 현실이 지금 여러분 앞에 제시되고 있는 것이다." 이 연설에서 분명해진 '2국가 공존 구상'의 내용을 상세하게 검토해 보자.

1. 팔레스타인 국가

국경선 및 안전 보장. 요르단강 동쪽부터 '그린 라인' 서쪽까지로, 가자지구 및 서안의 94~96%을 영토로 동예루살렘을 수도로 하는 주권국가로 한다. '국가'는 치안부대를 보유하나, 중화기 소지는 할 수 없다(사실상의 비무장 국가). 요르단 계곡에 이스라엘군이 국제 부대의 지휘 아래 3년을 한도로 주둔한다. 국제부대는 국경선을 감시한다. 영공은 팔레스타인 주권 아래 둔다. 서안 각지에는 이스라엘군의 긴

급 무기고를 설치한다. (영토) 이스라엘은 가자지구로부터 완전 철수, 서안의 94~96%까지 철수하나, 서안 입식지의 80%를 자국령에 병합하는 대신 이스라엘령의 일부를 서안과 가자를 연결하는 팔레스타인 안전 통로 등의 형태로 제공한다. 입식지간의 연결을 유지한다.

2. 예루살렘

예루살렘을 분할하여 동은 팔레스타인 국가의 수도로, 서는 이스라엘의 수도로 정한다. 미국은 서와 동에 각각 대사관을 설치한다. 과거의 이슬람교 성지 '알 하람 알 굴지 알 샤리프'는 팔레스타인의 주권 아래, 유대교의 성지 '서쪽 벽' (통곡의 벽)은 이스라엘의 주권 아래 둔다.

3. 난민

팔레스타인에 있어 난민의 귀환권을 포기하는 것은 매우 곤란하며, 이스라엘에 있어서도 이를 인정하는 것은 무척 곤란한 문제다. 미국은 팔레스타인 국가가 귀환을 희망하는 난민의 집약지가 되기를 제안, 이스라엘령으로의 귀환을 사실상 제한함으로써 이스라엘에의 귀환은 인도적인 범위 내로 국한시킨다.

4. 분쟁의 종결

어떤 합의도 팔레스타인 분쟁을 완전히 종결시키는 것으로, 쌍방은 모든 요구를 포기한다.

이상의 '클린턴 구상'은 팔레스타인 백년분쟁을 '최종해결' 하고, 중동세계에 영속적이고 공정한 평화와 안전을 보장하기 위해서는 '2국가 공존' 이외에 아무런 방법이 없다는 현실을 미국 대통령으로서 처음으로 인정한 획기적인 제안이며, 오슬로합의에 대신하는 새로운 평화 구조 '팔레스타인 최종지위에 관한 원칙 선언'으로 발전할 요소를 포함하고 있다. 이것으로 적어도 팔레스타인과 미국간에는 '2국가 공존' 구상을 공

통의 토대로 교섭 조건이 정비되었다고 말할 수 있다.

아라파트로서는 난민 귀환권을 포기한 '굴복의 평화'는 팔레스타인인에 대한 배반이며, 어떻게 해서든 명예있는 '합의의 평화'를 쟁취하고 싶었다. 한편 팔레스타인민족주의가 인티파타의 분위기를 타고 서안/가자 독립의 길로 뛰어든다면, 전력을 다해 이를 저지할 이스라엘과의 무력대결을 초래, 팔레스타인 정세는 파국을 피할 수 없다. 아라파트로서는 인티파타를 통해서 민족적 요구의 달성 수준을 강화시키고, 이스라엘측의 군사 옵션을 봉쇄하기 위해서도 '정치적 우산'으로서 평화 통로 몇 개는 남기고 싶을 것이나, 파국의 회오리에 내몰린다면 예측할 수 없는 위험한 사태도 있을 수 있을 것이다.

서안/가자의 주민이 어디까지나 '굴복의 평화'를 거부, 팔레스타인인이 추구하는 '평화의 배당'에 민족의 이익을 느낄 수 있도록 하는 공평한 '합의에 의한 평화'를 계속해서 추구한다면 더 많은 팔레스타인 젊은이의 피를 요구할 것이 확실하다. 지금부터 팔레스타인 정세가 진흙탕의 내전으로 내달린다면, PLO로서는 제2차 세계대전 후 프랑스 식민지 알제리아에서 지배자들의 철수를 쟁취하고 1960년대에 독립을 달성한 민족해방전선(FLN)과 동일한 '팔레스타인 혁명'의 길을 걸을 것으로 보인다. 미국은 부시 신정권 아래서도 클린턴의 '팔레스타인 국가 공존' 구상을 토대로 이스라엘 팔레스타인 지역에서의 21세기의 중동 신질서를 구축할 외교 노력을 강화할 것으로 예상된다. 최대의 문제는 미국이 이 평화구상을 받아들이도록 이스라엘을 설득할 수 있을 것인가이다. 이스라엘에서는 '팔레스타인 국가'에 반수 이상이 찬성하고 있으나 '동예루살렘'의 포기에는 80% 이상이 반대하는 등 '팔레스타인 공존'을 받아들이는 국민여론이 지배적인 것은 아니다. 과거 백년분쟁을 통해서 팔레스타인의 유대인, 이스라엘 국민은 임진태세하의 '전쟁사회'에서 생활, '평화사회'를 지금껏 경험하지 못한 드문 국민이다. 만약 이스라엘 국가

가, 이 나라가 없는 상태보다도 중동의 안정에 도움이 된다고 주변 아랍제국들로부터 자연스럽고 인식된다면, 중동지역에 처음으로 진정한 평화가 찾아올 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 '팔레스타인 2국가 공존'은 피할 수 없는 선택일 것이다. 이 길을 이스라엘이 끝까지 거부한다면 국제사회는 1990~1991년

의 걸프전 위기, 냉전기의 쿠르드 난민이나 1999년 코소보전쟁에서 보인 포스트 냉전하의 내전형 국내 분쟁에 '인도적으로 개입'하여, 자기를 마음대로의 '최종 해결'을 불가능하게 한 것 같이, 공평한 평화 메커니즘을 다시 만들어내게 할지도 모른다.

〈출전 : 『世界』(일본, 岩波書館), 2001. 3., 편집실 역〉

F O C U S

사론총리

2000년 10월 2일 프랑스의 자크 시라크 대통령은 이스라엘 리쿠드당 당수 아리엘 샤론을 맹렬히 비난했다. 이유는 9월 28일 샤론 당수의 알 아크사 이슬람 사원 방문이 가져온 유혈사태 때문이었다. 그러나, 당시만 해도 이 사태가 그 동안 지속되었던 중동평화회담의 성과를 사실상 원점으로 돌려놓는 계기가 될 줄은 아무도 몰랐다.

동예루살렘 내 이슬람 성지인 알 아크사 사원은 이스라엘 관리 지역이기는 하나 이슬람의 소유임을 존중하는 의미에서 이제까지 이스라엘의 정치나 종교 지도자들의 방문을 금기시켰었다. 그러나 평화협상이 막바지에 이르러 동예루살렘 내 성전산(Temple Mountain)의 주권을 팔레스타인에 양보할지도 모른다는 관측이 나오자 샤론은 이 지역이 이스라엘의 소유임을 과시하려는 정치적 의도에서 알 아크사 사원을 방문, 팔레스타인과의 유혈사태를 부르고 말았다.

물론 그의 이런 행위가 자신의 집권을 위한 것이라고만 보기는 힘들다. 불과 몇 달 전까지만 해도 아리엘 샤론 리쿠드당 당수가 이스라엘 총리가 될 것이라고 예상한 사람은 없었고, 심지어는 2000년 말까지도 네타냐후 전 총리를 총리후보로 확인했다. 더욱이 그를 중요하는 팔레스타인과 아랍권은 그가 이스라엘의 총리가 되지 않기만을 알라에게 빌었다. 그러나 이 모든 것을 뒤집고 샤론은 61%가 넘는 압도적 지지로 이스라엘의 새 총리가 되었다. 하지만 샤론의 승리는 국민의 지지를 바탕으로 했다고 보기는 이스라엘 국민이 바拉克의 평화정책을 거부했기 때문으로 풀이된다. 그래서 당선 전부터 샤론이 집권한다 해도 얼마 가지 못할 것이라 분석이 많았다. 의회 내 지지기반이 취약한 샤론 정부는 페레스나 바拉克 등과 연립정권을 구성하지 못한다면 네타냐후나 바拉克 정권과 같이 단명할 가능성도 높다. 때문에 샤론은 7일 리쿠드당 당선 축하 대회 연설에서 "가능한 가장 광범위한 범위의 거국연립내각을 구성할 것"이며 "팔레스타인과 협상이 재개되었지만 예루살렘은 절대 양보할 수 없다"고 밝혔다.

총리 당선 후 예상대로 그는 강경한 정책을 내걸고 있다. 군에서 잔뼈가 굵은 샤론은 정계에 입문한 뒤에도 적과 아군을 뚜렷이 구분, 승리를 얻기 위해 작전을 펼치는 듯 저돌적인 행동을 서슴지 않았다. 주변의 잦은 비난과 중요에도 불구하고 오로지 안보만을 위해 일생을 걸어온 그에게 이스라엘의 안보는 모든 수단을 정당화하는 목적으로 꼽히고 있다. 그의 집권이 아랍권과의 전쟁으로 이어질 것이라는 우려도 이런 그의 안보집착증에서 비롯된 분석이다.

이에 더하여 미국의 부시 행정부가 이스라엘과 팔레스타인의 중동평화협상과 관련, 빌 클린턴 전 대통령의 정책과 구상을 그대로 이어받을 필요는 없다고 하였다. 같은 맥락에서 이스라엘의 샤론 총리 당선자도 이스라엘 신정부가 반드시 클린턴의 중재안에 얽매일 필요가 없다면서 바拉克 전총리가 팔레스타인측에 한 양보는 그의 퇴임과 함께 사라졌다고 주장했다. 결국 2월 11일에는 에후드 바拉克 이스라엘 총리 내각은 팔레스타인과의 평화회담에서 마련한 협상안이 더 이상 유효하지 않다고 공식선언했다.

샤론과 바拉克는 370만 명에 이르는 팔레스타인 난민의 귀환권에 대해서는 공통적으로 반대입장을 표명하고 있다. 그러나 바拉克가 샤론의 비판처럼 단기간 내에 해결이 불가능한 문제를 한꺼번에 해결하려 하는 데 반해 샤론은 실질적으로 가까운 장래에 팔레스타인과 어떤 평화협정에 도달할 가능성에 대해서는 부인한다. 대신에 일종의 전쟁방지협정에 대해 협상을 벌이고 그 이후의 협상은 일련의 단계적이고 장기적인 잠정협정에 목표를 뒀다 한다는 견해이다. 그러면서도, 샤론은 팔레스타인국의 출현이 불가피한 것으로 여기고 있으며 만일 팔레스타인이 독립국이 된다면 그 영토는 현재 팔레스타인 자치정부 관할 지역보다 넓어져서는 안 되며, 요르단 계곡과 골란고원의 통제권도 고수해야 한다는 입장을 취하고 있다. 또한 유대인 정착촌이란 것을 처음 건설한 장본인인 그는 유대인 정착촌을 계속 유지해야 한다고 주장한다.

이스라엘 국민은 자국의 안보를 위해 샤론을 선택했다. 샤론은 안보를 지키기 위해 폭력의 협상을 거부하고 팔레스타인 폭력행위에 대한 강경진압, 팔레스타인 자치지구의 장기봉쇄, 팔레스타인 지구의 강제분리 등의 강경대응을 다짐하고 있다. 그러나, 이같은 수단들에도 불구하고 팔레스타인의 무력공격으로부터 이스라엘의 안보를 지켜내는데는 한계가 있다. 이스라엘이 주장하는 강경대응은 월등한 군사력을 바탕으로 팔레스타인의 폭력행위에 강력한 보복을 가하는 것을 기본으로 한다. 그러나, 이스라엘과 팔레스타인간의 분쟁은 일반적 개념의 전쟁처럼 무력으로 승패를 가할 수는 없다. 그리고 이스라엘의 강경대응은 국제적 고립을 초래할 가능성이 크다. 테러공격에 일일이 맞서다가는 이스라엘의 안보는커녕 바拉克의 예언처럼 더 큰 폭력과 전쟁에 휘말리게 될지도 모른다.

(박지원)

국경을 초월한 이민의 역학

논 단

Saskia Sassen
미국 시카고대 교수

경제의 글로벌화와 국가간 관계가 변화하면서 개별국가가 관장했던 이민정책이 크게 흔들리고 있다. 개별국가는 이민정책에 대한 독점적 지위를 이미 상실하였다. 이민문제는 더이상 개별국가가 해결할 수 있는 문제가 아니다. 하지만 국가의 초국가기구가 이러한 부분에 개입하면서 새로운 정치적 결과가 빚어지고 있다. 이러한 분석을 통해 이민문제에 대한 보다 폭넓은 정책방향을 진단해 본다.

경쟁의 세계화가 국가와 국제체제를 근본적으로 변화시키고 있는 현대 세계에서, 이민문제를 다른 영역으로부터 독립된 동학으로 파악하거나 그에 대한 '대처'를 국가가 단독으로 하려는 것이 가능할까. 국제적인 이주 문제를 생각함에 있어, 국가가 내외적으로 일어나고 있는 중대한 변화를 고려하지 않고 단독으로 이에 대처하는 것이 과연 가능할 것인가.

서구·북미·일본 등지에서는 이민에 대한 관리가 위기에 처한 듯 보인다. 그리고, 국가가 국경을 완전하게 관리하는 것이 불가능해졌다. 중요한 것은 국경 관리가 어떻게 효율적으로 이루어져야 하는가가 아니라, 그것을 어떻게 바라보아야 하는가의 문제이다. 현대 세계는 경제적 통합이 가속화되고 국제적인 인권규약이 체결되어, 각종 사회적·정치적 권리가 이민국에 정착한 이민자에게도 널리 확산되어가고 있는 추세이다. 이러한 새로운 흐름 속에서 이민정책은 어떻게 전개되어야 하는가.

각 국민국가는 지금도 이민정책이라 이름붙인 법령을 제정할 수는 있다고 하더라도, 그러한 법령이 국제법상의 다양한 의무에 구속되고 있기 때문에 종전과 같은 의미에서의 이민정책은 이미 현실적으로 부분적인 효력만 미치고 있는 실정이다. 이민관리의 위기를 살피기 이전에 현재까지 각 국가를 구속하고 있는 외적 제약에 대한 분석이 필요하다. 이러한 제약은 점점 확장되어 그것이 개별국가의 이민정책 구조로 자리잡고 있을 뿐 아니라 국경이나 개인에 관한 정책도 좌우하고 있기 때문이다.

사람들의 국제적 이주는 그것만으로 촉진될 수 있는 자율적 현상은 아니다. 국제이주의 커다란 요인으로 빠뜨릴 수 없는 것은 다음과 같은 것이다.

(1) 다국적기업은 생산의 국제화에 의해 자원능력이 작은 생산자를 압박한다. 그 결과 기존의 생산자가 전통적인 경제의 굴레에서 살아남을 가능성은 희박해지고 일단의 유동화된 노동자가 생겨난다. 특히 수출용 제품의 생산 거점이 마련됨으로써 자본을 찾는 나라와 제공하는 나라의 인적 관계가 촉진된다.

(2) 정부의 군사행동은 주민의 이동을 유발하여 난민이나 이민의 촉진시킨다.

(3) 국제통화기금이 부과하는 엄격한 조치는 빈곤층에게 생존을 위한 (국내 내지는 외국에의) 이주를 생각하지 않

을 수 없게 만든다.

(4) 자유무역협정은 자본·서비스·정보의 국제 유통을 강화하는 동시에 전문직 노동자들의 국제적인 이동을 촉진한다.

정치인들이 국제 이주를 다른 분야에 비해 단순화하는 경향이 있는 것은 무엇 때문인가. 국제무역이나 국제정치변화가 가져오는 국내 경제적 영향의 측면에서는 전문가나 정치가가 하나 하나의 결정이 다양한 측면에서 어떠한 영향을 미치게 되는가를 고려하여 그 최적점을 찾아내려고 한다. 그렇다면 이민문제가 같은 방식으로 검토되지 않는 것은 이상하다고 볼 수 있다. 다른 주요한 정책 분야와는 달리 자율적인 영역으로 논의하는 것이 가능한 것처럼 취급되고 있는 것이다.

그에 따라 정책목표의 타당성은 물론 현재 실시되고 있는 정책과 목표와의 간극은 점점 벌어지고 있다. 여러 정책 분야가 서로 영향을 주고 받는 것을 인정하고 그것을 정책의 검토 또는 비교 대상으로 추가하는 것이 이민문제를 논하는 사람들 모두에 있어 유익하지는 않은가.

1992년이 되자, NAFTA(북미자유무역협정)를 둘러싼 논의, 특히 미국으로 유입되는 멕시코 이민을 초점으로 하여 이주 현상이 가져오는 영향에 대한 평가가 시도되기에 이르렀다. 한편, 1990년 노동성 이민국이 획기적인 조사 보고서를 공표, 미국의 해외활동이 이민의 형성에 미친 영향을 공식적으로 인정하는 계기가 되었다. 얼핏 보면 별로 중요하다고 생각하지 않을 수도 있으나 이 같은 사례는 미국의 이민정책에 큰 결점이 있음을 나타내고 있다.

확실히 이민은 단순히 빈곤에 의한 개인적 선택이라고 보는 것 이상의 복합적인 사고를 필요로 한다. 무엇보다 이민의 현실을, 그것을 만들어내는 정책과 연관지어 생각하는 것이 중요하다. 노동력의 수입이라는 선진국의 선택이 이민의 출신국과 이주국의 관계를 형성하고 또한 이것이 많은 사람들에게 생존의 수단을 만들어내고 있음은 확실하다.

사법화하는 정치

무엇보다도 미국의 농업비즈니스 발전과 농산품 시장의 세계화가 많은 나라를 수출지향의 대규모 농업으로 내몰고 있다. 그 결과 살아남을 가능성이 적은 소지주들은 대기업의 임금노동자로 전락하게 된다. 일단 일을 위해 다른 지방으로의 이주를 경험하게 된 이들은 이미 잠재적인 이민 후보자라고 볼 수 있다.

마찬가지로 유럽의 기업들이 값싼 노동력을 제공하는 국가에 제조공장이나 조립공장을 세워 현지 노동자를 모집하면, 젊은 여성이 생산에 중요한 역할을 담당하게 되고 현지의 전통경제는 동요하기 시작한다. 남성은 여성의 뒤를 따라 간다. 처음에는 마을에서 마을로, 그리고 경우에 따라서는 외국까지 따라가게 된다. 그들이 어디로 갈 것인가를 생각해 보라. 유럽의 기업에서 일을 한다는 것은 투자국과 접촉이 있다는 것이다. 그것은 현지 노동자와 그 나라와의 심리적인 거리를 축소시킨다. 다시 말해, 현지에서 미국인을 상대로 한 과일 재배나 가전제품 조립이 가능하다면, 미국에서도 동일하게 잘 할 수 있다는 발상이 가능해진다는 것이다.

특히 제조업 분야에서, 경영진들은 노동자들에게 필요한 노동 능력만이 아니라 직장에서 필요한 다양한 적응력까지를 몸에 익히게 만든다. 즉 그들이 구미에서 일하는 것과 동일한 숙련도와 적응력을 준비하게 하는 것이다. 특히 멕시코나 아이티, 도미니카공화국에서는 이런 노동자 다수가 대규모적인 이민예비군이 되어 있다.

이민 경향이 다른 분야에서 취해진 정책에 크게 의존하는 것은 이민 원인에 대한 현지조사에서도 확인된다. 이민은 대중의 침입도 아니고, 빈곤으로부터 부자어로의 자발적인 상승운동도 아니다. 유럽 역사를 되돌아보면, 이주 규제가 없고, 지리적으로 가깝고, 또 국가간의 경제적 격차가 크다고 하더라도, 빈곤한 지역을 떠나 풍요로운 지역으로 향하는 사람들은 많지 않다.

되짚어보면 여러 지역에서 특수한 메커니즘에 따라 고도로 규정되고, 균형 잡힌 이민의 흐름이 나타난다. 이러한

인구 이동은 일시적인 것으로, 그것은 대개 20년 정도 지속되다가 중단되곤 했다. 또 생각보다 귀국에 대한 열의가 강하다. 이스라엘에서 러시아로 돌아가는 소비에트의 유대계 지식인들이나, 체류 합법화 조치 후에 자국으로 돌아가는 멕시코인, 즉 '신분증' 덕택으로 즐겁게 두 나라를 왕래할 수 있게 된 이민을 생각해 보라.

경제의 세계화와 국제관계의 변화로 인해 이민관리를 둘러싼 국가 권한이 제약받고 있다. 이는 국내 혹은 국제법상으로 인권에 관한 법과 제도가 힘을 갖게 되었음을 의미한다. 지금은 국제법에서 '잃어버린 존재'였던 소수민족, 이민이나 난민, 여성 등이 법의 주체로 부상하고 있다. 새로운 법적 지위가 정해지자, 같은 국가 내에서 다양한 집단간에 많은 긴장이 생겨날 가능성이 있다. 그 결과, 선진국에서는 행정에 의한 결정을 불복하는 이민이나 난민, 망명 신청자들의 인권옹호가 문제가 되고 '사법'이 전략적 역할을 담당하게 되었다.

행정권이 확대되고 정치가 사법화한다는 것은 국가관리주의가 방기되고 있다는 것이기도 하다. 이민문제에 관해서구나 미국에서는 입법자에 의한 결정을 불복하는 사람들이 더욱 빈번하게 법정에 호소하고 있다.

이민 규제에 있어 경찰력의 강화는, 그들 국가에서 대단히 중시되는 인권이나 시민사회와 마찰을 빚어 필연적으로 법적 분쟁을 야기한다. 이민정책을 단속으로 한정된 결과, 국가는 이민의 흐름을 규제할 능력을 확립하기보다는 급증하는 분쟁으로 움썹달싹할 수 없게 되었다.

경제의 세계화와 국제 인권법 체계가 국가간 관계에 변화를 가져온 것이다. 그것은 비즈니스의 세계에서 NGO에 이르기까지, 새로운 시민활동의 영역을 형성 내지 강화해 왔다. 이민문제는 점점 새로운 세계와 교차하고 곳곳에서 충돌하면서 부분적으로 주권국가의 관리를 벗어나고 있는 것이다.

초국가적 접근법 아래서

물론 국가 자신도 세계경제의 신질서 형성에 기여해 왔다. 국민국가는 세계 자본주의가 제기한 요구에 따라, 새로운 형태의 합법성을 만들어냈다. 국경을 초월하고, 드디어는 국가의 경계를 넘어선 메커니즘이 차례차례 나타난 결과, 문제를 각국 정부가 단독으로 처리하는 것은 점점 곤란하게 되었다. 이것은 국민국가의 종언을 의미하는 것이 아니라, 오히려 '국가 권능의 배타성과 최종성'이 변화하고 있다는 사실을 보여주고 있다. 즉 국가의 권위와 정통성이, 다른 주체를 배제한 형태로 기능할 수 있는 영역은 거의 없어지고 있다. 그와 함께 이미 국가를 중심으로 하지 않는 권력시스템의 제도화가 진전되어 좁은 의미에서의 국가간 시스템에 침투하고 있다. 특히 국제 금융과 비즈니스 분야에서는 이 같은 경향이 두드러진다.

한편에서는 모두가 초국가주의로 경도되고, 또 한편에선 이민문제를 해당국가가 단독으로 해결하려 하고 있다. 이 모순에 대한 해답으로, 국제이주의 특정 측면에 한해, 법률적 측면보다는 사실상 초국가주의에 근거한 관리 방식이 점차 관심의 대상이 되고 있다. 경제통합이 진전됨에 따라, 모든 분야에서 정부가 초국가적인 어프로치를 강화한 서구가 좋은 예다. EU는 망명을 바라는 사람들의 대합실이라고도 볼 수 있는 국가와의 교섭을 진전시켜 (불법이민을 단속하는) 현지 경찰의 근대화를 위한 원조를 전개하고 있다. 한편으로는 개별국가가 가진 주권의 독점적 행사를 소리 높여 외치면서, 다른 면에서는 다국간 협조에 의존하는 예도 적지 않다.

EU라고 하는 유례없는 현상은, 자본의 유통과 이민의 왕래라고 하는, 서로 다른 분야에 관한 제도를 조화시키기가 매우 어려움을 말해 준다. EU 공동정책의 실시는, 이민정책에 있어 경제의 급속한 국제화를 고려하는 것이 절대 필요하다라는 사실을 분명히 하는 가운데 행해졌다. EU 구축의 여러 단계에 대한 어떤 연구에서는 어느 시기에 국가가 모순과 부딪치며, 그리고 그 해결을 요구당하고 있는가가 부각되고 있다. 국경을 초월한 경제공간이 형성됨에 따라 종래의 이민정책의 굴레가 문제가 되고 있다. 특히 선진국에서는 세계적인 경제통합의 진전과 충돌을 불러일으켰다.

그러나 경제통합은 필요하다면 국가간 이동의 자유에 가해지는 제한도 없애려 한다. 국민국가 주권의 일부는 초국

가기관으로 이동하고 있다. 그 가장 대표적인 것이 EU와 WTO(세계무역기구)이다. 지금까지 정부가 인구와 국토 관리에 이용해 온 지적 도구 가운데 상당 부분이 지금은 이 같은 초국가기관의 수중에 있다. 국경을 초월한 비즈니스의 통제가 국가의 굴레를 초월한 민간의 손으로 옮겨져 세계 금융시장의 논리가 개별국가의 경제정책보다 점점 큰 힘을 발휘하고 있다.

서비스 분야에서의 노동력 이동에 따라 GATT(무역관세일반협정)나 NAFTA가 마련한 새로운 제도는, 사실상 일시적인 이민 노동자들을 대상으로 하고 있음에도 불구하고 지금까지의 이민 개념과는 전혀 다른 것이다. 어느 것이나 국가로부터 독립된 WTO 같은 초국가기관에 의해 유동성의 축진이 주창되고 있다.

사실 이 두 가지의 중요한 국제협정은 다루기 쉬운 유익한 것을 민간에게로 옮기려 하고 있다. 그 중에는 다음과 같은 이민정책의 대상이 있다.

- (1) 부가가치가 높은 것. 즉 교육수준이 높은 사람들, 혹은 많은 자본을 가진 사람들.
- (2) 유연성이 있는 것. 즉 일시적인 이민이 될 가능성이 아주 높은 첨단 분야의 노동자로, 확실하게 식별 가능하고 효과적으로 통제할 수 있는 사람들.
- (3) 수익성이 있는 것. 즉 통상과 투자에 대해서 새로운 자유주의적인 견지 아래 수익성이 있는 사람.

이렇게 보면 결국 개별국가의 손에 남는 것은 '문제'가 있거나 '부가가치가 낮은' 노동자일 수밖에 없다. 가난한 사람이나 저임금 비숙련 노동자, 난민, 생활보호가 필요한 가족, 그리고 숙련 노동자이기는 하나 정치적 마찰을 불러일으킬 소지가 있는 사람들이다. 이민노동자의 이러한 구별은 '이민'이라고 불리는 사람들에게 앞으로 큰 영향을 미칠 것이다. 이렇게 볼 때 국제적 이민정책의 대상이, 그 가운데 가장 어려운 부분으로 한정되는 것이 어떤 정치적 의미를 갖는가는 쉽게 상상할 수 있을 것이다.

〈출전 : *Le Monde Diplomatique*, 2000. 11., 편집실 역〉

1) *The New Press* (New York, 1999).

2) 극단적으로 말하면, 국가는 이미 주권 (그것에 수반한 규범력)의 유일한 담당자가 아닐뿐 아니라, 국제법의 주체가 국가에 한정된 것도 아니다. NGO, 소수민족, 초국가기관 등 다른 주체가 국제법이나 국제관계의 주체로서 대두하고 있다.

3) James Roseneau, *Along the Domestic-Foreign Frontier, Exploring Governance in a Troubled World* (Cambridge University Press, 1997).

4) Yves Dezalay and Bryant Garth, *Dealing in Virtue, International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order* (The University of Chicago Press, 1996).

5) *Le Monde Diplomatique*, 1999. 1. 참조.

6) James Hollyfield, *Immigrants, Markets and States* (Harvard University Press, 1992).

7) Demetrios G. Pappademetriou and Kimberly A. Hamilton, *Converging Paths to Restriction : French, Italian and British Responses to Immigration* (Carnegie Endowment for International Peace (International Migration Policy Program, 1996).

8) NAFTA는 본래 국회의원이 행해야 할 결정을 다수의 전문가 패널들에게 맡기고 있는 것을 보는 사람도 있다. 이 경향에는 정부로부터 민간에의 권한위임의 움직임이 나타나고 있다.

이민선진국 미국의 고민

논단

James Goldsborough
미국 샌디에고 유니온 트리뷴지 칼럼니스트

이민은 미국 인구와 힘의 원천이다. 미국에 다양한 민족이 내포되어 있음은 자명한 사실이다. 그러나 최근 기록적인 수치를 나타내는 이민과 불합리한 이민이 가져오는 위험을 인식하지 않으면 안 된다. 증가하고 있는 이민은 강력한 힘의 원천이기도 하지만 교육·소득재분배·고용·사회보장의 불균형을 만들어내기도 한다. 이민의 대량유입은 국가적 긴장을 더욱 고조시키고 있다.

이민에 관한 작금의 미국에서의 논의는 과거와는 거의 정반대 방향으로 나아가고 있다. 미국이민개혁위원회(조던위원회)가, 새로운 취업 규칙을 통해 합법 이민을 적어도 현재의 3분의 1로 줄이고 불법이민을 완전히 배제해야 한다고 제안한 것이 겨우 5년 전의 일이다. 위원회의 이러한 제안의 배경에는 1986년과 1990년에 행해진 이민법 개정에 대한 비판과, 기록적인 숫자를 기록하고 있는 이민의 수를 줄여야 한다는 인식의 확산이 뒤에 깔려 있었다. 이민이 특히 많은 캘리포니아·애리조나·플로리다주 등지에서는 이민에 대한 적의가 높아졌고, 이러한 감정이 국내의 다른 지역으로도 확대되었다.

그러나 이민삭감 제안 겨우 5년 후인 현재, 제안과는 반대로 미국으로 들어온 이민 수는 사상 최고 수준에 달하고 있다. 지금은 1년간 들어오는 이민이 110만 명 이상으로, 1900~1920년간 '대이민시대'의 연간 약 70만 명 규모를 40만 명 이상 상회하고 있다(단순한 인구 비교로 보면, 현재 전체 인구에서 이민이 차지하는 비율은 0.4%로, 금세기 초기의 0.7%보다는 낮다).

이렇듯 대량 이민의 유입에도 불구하고 이민문제에 대한 미국 의회의 관심은 여전히 희박하다. 오늘날의 이민정책이 제 기능을 발휘하느냐의 여부 그리고 그것이 합법적인가 아닌가와와는 관계없이, 더 많은 노동력을 필요로 하는 기업의 요구를 중시하기 때문이다. 어떤 의미에서 지금은 이민유입에 대한 아무런 제동장치가 없는 상태에 있다고 해도 과언이 아닌 것이다.

현재의 미국 실업률은 정상적으로는 생각할 수 없을 정도로 낮은 4%에 그치는 한편 경제성장은 거의 5%에 달하며 개인소득이나 소비도 기록적인 수준에 있다. 이런 가운데 의회는 조던위원회의 제언을 잊어버린 듯하다. 2년 전, 의회가 각 연도의 'H1-비자' 발행 수를 늘리지 않으면 Y2K에 의한 대참사가 발생할 것이라고 했다.

2000년 실리콘 밸리는 H1-비자 발행 수를 연간 20만 건으로 상향 조정할 것을 제안하였고 대통령 선거기간 중의 앨 고어와 조지 부시 그리고 의회도 이 제안에 동조하고 있다. 노동조합마저도 이를 지지하고 있다. 사실, 미국노동총동맹 산별회의(AFL-CIO)는 불법이민 반대 주장을 취하하고 (노동조건 개선을 위해) 불법노동자의 조직화에 착수할

것이라고 선언했다. 따라서 미국은 장차 그린카드(영주권)가 아니라 노동조합원증을 취득한 수백만의 불법이민으로 넘쳐날지도 모른다.

리처드 아미 하원 원내총무 등이 주창하고 있는 '열린 국경'에 지지를 공표하는 의원들은 거의 없으나, 실제 미국은 지금 국경 개방화 정책을 취하고 있는 것이나 다름 없다. 일자리를 찾아오는 이민은 향후 수년 내에 연간 20만 명을 넘을 것이며, 친족 초청으로 이민 오는 사람이 46만 명, 난민도 12만 5천 명에 달할 것으로 보인다. 특히 '다양화 비자' (미국에의 이민이 적은 나라의 사람들에게 주어지는 영주권)가 5만 명에게 발급되고, 불법이민도 연간 30만 명 정도 유입될 전망이다.

이런 현상은 기업에게는 환영할 만한 일이며, 친족과의 생활을 희망하는 가족, 망명을 희망하는 난민에게도 좋은 일임에 틀림없다. 값싼 노동력의 유입으로 딸기나 토마토 가격이 낮은 채로 유지되고, 하이테크 분야의 신흥기업도 중년의 미국인 프로그래머들에게 지불하는 액수에 비해 적은 급료로 젊은 인도인이나 중국인 프로그래머를 고용할 수 있게 된 것이다.

연방준비제도시사회(FRB)의 그린스펀 의장은 상원 공청회에서 이민을 칭찬하는 가운데 "이민에 의한 경제적 이익에 대해서는 얼마든지 지적할 수 있다. 그러나 많은 문제도 있다. 특히 이민으로 인한 문화적 영향이 심각하다. 미국에 있어 이 문제는 백여년 간 계속 우리의 머리를 아프게 한 원인이었다"고 밝힌 바 있다.

이들 '문제 의식'은 유입된 이민이 미국 사회에 제대로 동화되지 못한채 새로운 '하층계급'을 형성하고 있다는 사실에 그 근거를 두고 있다.

한편, 하버드대학이나 랜드연구소의 전문가들은 (값싼 임금에 매료된) 기능을 가진 이민 때문에, 미국 기능 노동자의 임금 기준이 하향 조정돼 미국의 공적 교육자금 지출이 많아지고 있다는 문제를 지적하기도 한다. 레이몬드 울트 노동차관도 최근 H-1비자에 관한 공청회에서 "이민 때문에 공적 교육을 향상시켜 보다 질 높은 노동자 재교육 프로그램을 만들고 교육시켜 실업자를 노동시장에 내보내려는 우리의 노력이 손상되고 있다"고 경고했다.

실제, 현재의 이민정책은 앞으로 많은 위험을 초래할 가능성이 있다. 경제 후퇴가 시작되었을 때, 대부분 숙련공이 아닌 이민 노동자는 어떻게 될 것인가. 현재 H-1 비자를 가진 40만 명에 더하여, 향후 3년 동안 또 60만 명의 젊은 엔지니어들의 입국이 허가되는데 그들이 고용계약을 끝낼 시기에 정부 프로그램에 의해 재훈련을 받은 미국인 엔지니어가 취직 활동을 개시한다면 어떻게 될 것인가.

조지타운대학의 린제이 로웰은 H-1비자 노동자에 관한 새로운 연구에서 "대다수 노동자는 미국 영주를 생각하고 있다"고 지적하였다. 로버트 버크 이민귀화국 부장관도 "모든 사람을 직업에 종사시키기 위해서는 다시 한번 기적과 같은 경제를 재현할 필요가 있다"고 말하고 있다.

그러나 그런 기적이 다시 일어나지 않으면 어떻게 될 것인가. 임금은 하락하고 실업급여나 사회보장 급여는 늘어나고 범죄도 증가할 것이다. 6년 전의 캘리포니아에서 있었던 사회적 대립이 다시 시작될 것이다. 미국은 멕시코와의 국경에 더 높은 장벽을 구축하지 않으면 안 될 것이며, 애리조나 더글라스 국경지대를 자발적으로 순회하고 있는 자경단의 수를 더 늘려야 할 것이다. 그리고 미국의 영주권을 원하는 수십 만의 이민이 노상에서 우왕좌왕할 것이다.

여론조사에 의하면, 미국인의 3분의 2는 더 이상의 불법이민을 저지하고 합법적 이민의 수도 하향 조정하기를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이민문제에 관한 대통령자문위원회 · 미국과학학회 · 회계검사원 · 학술연구회의 · 랜드연구소 · 이민정책연구센터 등에 의한 이민 억제제의 제언에도 불구하고, 이민의 수는 기록적인 증가를 계속하고 있다.

회피할 수 없는 위기를 미연에 방지하기 위해, 새로운 의회와 대통령은 이민 정책 개혁에 우선 순위를 두고, 먼저 합법 · 불법 이민 쌍방에 대한 조던위원회의 제언을 실행에 옮겨야 한다. 그러나 과거의 예로 판단하면, 의회는 손을

놓고 아무 일도 하지 않든가, 아니면 더욱 사태를 악화시키는 정책을 취할지도 모른다. 아무것도 하지 않을 경우에 상황이 악화될 것임은 말할 것도 없다.

관리할 수 없는 이민의 유입

1952년, 미국 의회는 트루먼 대통령에게 1920년대 이래 처음으로 이민법안을 제출했다. 이 법안은 영국·독일·아일랜드 3국에 편중된 할당 제도나 동아시아 이민 금지 등 과거 법안의 결점들을 수정하고 있으나, 한편으로는 그것을 증폭시킨 부분도 있다. 트루먼은 이 법안을 “우리 국가의 이상과 외교정책으로 볼 때 적절하지 않다”며 거부권을 행사했다. 의회가 거부권을 번복하자 트루먼은 ‘대통령이민귀화위원회’를 설립한다. 그리고 이 위원회가 정한 리포트가 미국 사상 가장 중요한 이민법이 된 「65년이민법」의 청사진이 되었다. 위원회가 리포트를 정리, 의회가 입법화하기까지는 13년의 세월을 필요로 했다. 1965년 10월 3일, 존슨 대통령은 마침내 「하트 세라-이민법」에 서명, 미국은 신이민 시대에 돌입한다.

‘대통령이민귀화위원회’는 미국 이민법의 세 가지 커다란 결점을 문제시하였다. 그때까지의 이민법은 외국인에 대한 불신을 전제로 인종·신념·피부색으로 인간을 차별하면서 미국의 존엄성을 무시했다는 것이다. 하트 세라 이민법은 그러한 차별을 철폐하고 이민 수를 연간 15만 4천 명에서 29만 명으로 증가시키는 것을 목적으로 했다. 이민 수입 수를 거의 30만 명까지 증가시킨 「65년이민법」에 의해 국별 할당제도가 없어지고 숙련 노동자보다 친족에 의한 이민을 우선한다는 이민원칙이 확립되어 보다 인도적이고 평등한 이민정책의 길이 구축됐다.

그러나 이 법 만큼 예상치 않은 결과를 가져다준 법도 없다. 실제 1965년의 법률은 이민을 억제하고 있던 담의 문을 활짝 열어제친 것과 같았다. 친척 초청으로 입국하는 이민은 예상보다 3배 이상이나 많았다. 1970년대에는 베트남 난민에게도 이 원칙이 적용되었기 때문에, 「65년이민법」으로 규정된 할당 수는 무의미한 것이 되어버렸다. 베트남 난민에 이어, 1980년대에 피델 카스트로가 적인이나 병자들 중 미국으로 이주를 희망하고 있던 사람들의 출국을 인정했기 때문에, 쿠바로부터의 이른바 ‘보트 이민’도 급증했다. 쿠바난민 다음에는 내전이나 멕시코의 빈곤으로부터 도망해 온 중앙아메리카로부터 많은 난민이 쇄도했다. 이렇게 하여 1980년대 전반까지 이미 미국은 이민이 만들어내는 사회적 위기에 직면하고 있었다.

미국 의회는 이에 대응해 두 가지 이민법 즉 1986년의 「이민에 관한 개혁 규제법」(IRCA)과 「90년이민법」을 통과시켰다. 의회의 법안 지지 세력은 1965년 이래 최초의 이민법 개혁이 된 IRCA를 ‘홀륭한 거래’라고 불렀다. 1986년의 시점에서 미국에 있던 불법이민 중에, 4년 전인 1982년 이후 국내에 계속 체류하고 있던 사람들은 위법성 여부를 불문하고 시민권 신청이 허가되었다. 이렇게 하여 3백만 명 이상의 불법이민이 그 ‘은혜’를 입었다.

한편 IRCA는 불법이민을 고용한 고용주에 대한 제재를 강화하여 불법이민을 없애려 의도했다. 고용주는 채용 대상자가 어떤 법적 신분인가를 확인해야 했고 불법이민을 고용한 고용주에게는 벌금이 부과되었다. 그러나 고용주 벌칙규정은 참담한 결과로 끝났다. 의회는 고용주가 합법·불법 노동자를 구별할 수 있는 근거가 되는 노동자신분증명 시스템을 법안으로 마련하지 않았기 때문이다. 위조 그린카드·사회보장카드·패스포트 등이 도심지에서 매매되었다. 누구나 알 수 있는 고용자 식별 제도가 없는 상태에서 고용주 벌칙규정으로는 불법이민의 유입을 막기가 불가능했던 것이다.

1996년 조던위원회는 IRCA에는 없는 인증제도로 사회보장카드에 근거한 컴퓨터 등록 시스템을 만들 것을 제안했다. 그러나 의회는 이 제안이 포함하고 있는 1996년 불법이민개혁·이민책임법을 거부하고 있다. 의회는 IRCA로 불법이민 문제를 해결할 수 있다는 전제하에서, 1990년 이민법에서는 반대로 합법이민의 수입 수를 연간 82만 5천 명이라는 높은 수준으로 끌어올렸다. 이 가운데 70만 명이 이민, 12만 5천 명이 난민이다.

남부 국경으로부터의 이민

1993년 백악관에 입성한 클린턴 대통령은 곧바로 이민문제에 직면하게 되었다. 선거에서 클린턴을 지지한 캘리포니아주는 당시의 주 재무장관이 “대공황 이래 최악의 불황”이라고 명명했던 경기후퇴로부터 겨우 벗어나려는 상황이었다. 9%의 실업률에 휘말려 있던 주로서는 최대의 두통거리가 매일 샌디에이고 국경지대를 넘어오는 수많은 이민이었다. 피터 윌선 주지사(당시)를 포함한 주의 공화당 멤버들은 이것을 위험한 정치문제로 파악하고 클린턴 정권에 이에 대한 대응을 요구했다.

1990년대에 설립된 조던위원회에서 장기적인 해결책은 제시했으나 클린턴은 단기적인 대응조치를 필요로 하고 있었다. 그 결과가 ‘케트키퍼 작전’이었다. 이 프로젝트를 통해서 INS와 국경감시의 예산과 인원이 대폭적으로 증가하였다. 동시에, 태평양 연안 14마일에 걸친 광범위한 국경 펜스가 건설되었다. 텍사스주에서도 “축소된 케트키퍼 작전”이라고 불려야 할 ‘국경유지작전’이 법률에 의해 승인됐다.

케트키퍼 작전은 지금도 실시되고 있다. 그러나 그렇다고 해서 불법이민이 감소된 것은 아니다. 케트키퍼 작전은 이민이 들어오는 장소를 샌디에이고의 펜스지대로부터 캘리포니아주의 다른 지역이나 애리조나주의 유마로 이동시킨 것에 지나지 않았다. 샌디에이고 주변에서의 국경 순찰에 의한 체포 건수는 1994~1998년 사이 45% 감소했으나 다른 지역에서는 88%나 증가했다. “전체적으로 1994~1998년간 캘리포니아와 멕시코 국경지대에서의 체포 건수는 감소하고 있다”고 UC 샌디에이고의 웨인 코널리어스는 지적한다. 케트키퍼 작전의 결과, 이 지역에서의 국경 돌파가 한결 위험해졌기 때문에 불법이민은 사막이나 산맥을 넘어 미국으로 들어오려 했다. 국경을 넘으려다가 생명을 잃은 사람의 수가 1994년에는 23명이었으나 1999년에는 145명으로 증가한 것이다.

캘리포니아 국경에서 케트키퍼 작전이 개시된 이후 그 희생자는 750명에 달해, 미국과 멕시코간 새로운 긴장을 만들어내고 있다. 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결에 따라, 멕시코의 경제 성장에 박차가 가해지면 국경을 넘어 미국에서 직업을 찾으려는 멕시코인도 감소할 것으로 생각하고 있었다. 그러나 NAFTA 조인 후, 곧 금융위기가 멕시코를 엄습, 불법이민 유입은 격증했다.

역사적으로 멕시코는 미국으로의 불법이민이 종국적으로는 득이 된다고 보아 아무런 대책도 취하지 않았다. 멕시코인은 매년 수십 억 달러를 본국으로 송금하고 있으며, 멕시코는 국경 경비는 미국측 책임이라는 방관자적인 태도를 견지하고 있다. 오늘날 미국에서 생활하는 5~6백만 명의 불법이민 대부분은 멕시코에서 국경을 넘은 사람들이며 그 수는 연간 30만 명을 넘어, 전국적으로 확대되고 있다.

잃어버린 기회

미국의 이민정책을 재검토하기 위해 설립된 조던위원회는 다음과 같은 질문을 제기했다. 기록적인 이민의 수를 그 대로 방치해야 할 것인가. 20년 동안 연간 70만 명씩 이민을 증가시킨 근거는 무엇인가, 1990년대 그리고 금후에도, 연간 110만 명의 이민을 받아들이고 있는 근거는 무엇인가.

조던 하원의원이 위원장으로 있었던 이 위원회는 적어도 미국에서도 혹은 세계적으로 봐서도 전례가 없는 이민문제에 대해 구체적인 연구를 진행했다. 「65년이민법」과 「86년이민법」이 놀랄 만한 결과를 가져온 것을 생각해 보면, 위원회에 의한 조사는 적절한 것이었다. 위원회의 임무는 합법·불법 양방의 이민을 조사하는 것이었으나, 결국 이 두 가지를 명확하게 구별하는 것은 곤란하다는 것을 인식하기에 이르렀다. 의회는 「86년이민법」과 「90년이민법」으로 합법·불법 이민을 정의하여 분리하려고 시도하였고, 조던위원회의 제안을 기반으로 하는 「96년이민법」도 재차 그것을 시도했다. 그러나 그러한 구별은 현실적으로도 개념적으로도 불가능했다.

불법이민의 수를 알지 못한 채 합법이민의 할당 수를 결정하는 것이 가능할까. 1990년의 법률은 IRCA에 의해 불

법이민의 흐름을 억제하려는 전제에서 합법이민의 수를 82만 5천 명으로 정했으나 실제로 불법이민의 유입을 억제할 수는 없었다. 조던위원회는 합법이민에 관한 그들의 제안이 받아들여진다고 해도, 불법이민에 관해서는 별도의 조치를 취할 필요가 있을 것으로 이해하고 있었다.

합법이민과 불법이민을 구별할 수 없는 것은, 한 사람이 합법이민의 측면도 불법이민의 측면도 가지고 있는 경우가 많기 때문이다. 국제조사국은 그 두 가지를 구별하려는 노력을 하지 않는다. INS에 의하면, 불법이민의 41%는 합법적으로 입국하여 불법체류하게 되고 나중에는 대부분 합법적인 이민이 된다. IRCA에 의해 3백만 명이 합법이민이 되었으며, 또 클린턴의 제안에 의해 금후 또 50만 명이 합법이민이 될 것이다. 합법·불법이민은 동전의 양면과 같은 것이다.

의회는 1995년 포괄적인 이민정책의 개혁에 뛰어들었다. 의회도 대통령의 지지도 얻고 있던 조던위원회의 제언을 지지하려고 생각하고 있었다. 조던위원회는 (난민을 포함) 합법이민을 3분의 1 수준, 즉 연간 55만 명으로 다시 조정해야 한다고 제언하고 있다. 구체적으로, 미국의 경제적 필요성을 충족시키는 기능을 가진 이민에 대해서는 미국 국내에 있는 '친족'의 정의를 확대하여 적극적으로 받아들이고 불법이민에 대해서는 컴퓨터 등록 시스템을 통해서 합법적으로 일하고 있는가의 여부를 조사하는 것으로 이들을 배제할 수 있다고 보고 있다. 특히 제언은 만약 불법이민을 취업할 수 없게 한다면 미국으로 들어오지 않을 것이라고 지적하고 있다. 이 점에 대해서는 이민 전문가 모두가 실질적으로 동의하고 있다. 이민이 미국 사회보장의 혜택을 받으려고 이 나라에 들어온다는 증거는 없다. 실제, 불법이민은 빈곤 가족에의 일시적 원조(TANF)나 생활보호보조금부금(SSJ) 등 사회보장제도의 대상이 되지 않는다는 점이다.

조던위원회의 6년간의 노력의 성과인 제언은 결국은 무위로 끝나고 말았다. 합법이민을 줄이기 위한 법안은 폐기되었다. 고용주가 노동자의 법적 신분을 확인할 수 있도록 하는 컴퓨터 등록시스템 도입 제안도 부결되어, 불법이민에 관한 법안은 보기 좋게 형해화됐다. 이렇게 하여 「96년이민법」도, 지금까지의 법률과 마찬가지로 실효성을 잃고만 것이다.

무원칙한 이민장려책으로 이익을 얻은 것은 누구인가

거의 완전고용 상태인 미국이 물가나 임금상승을 피하기 위해 이민을 받아들이는 것이 뭐가 나쁘냐고 생각하는 사람들도 있다. 조합에 가맹하고 있는 미국의 농부가 딸기를 수확하면 딸기 가격은 얼마나 오를 것인가. 미국은 늘 이민 국가였는데 왜 이민의 숫자에 그토록 엄격한 구획을 둘 필요가 있는가. 국가는 고령화 사회를 지탱하기 위해 더 많은 근로 납세자를 필요로 하고 있잖은가. 불법이민이 결국은 합법화되는데 왜 합법이민이 불법이민인가가 문제인가.

캘리포니아주 출신의 한 의원은 1996년 조던위원회의 제언을 둘러싸고 "상황을 방지하면 캘리포니아주가 인구와 문화면에서 '아마제돈'에 직면하게 된다"고 경고했다. 실제로 이민자 3분의 1의 이주지는 캘리포니아이다. 이 주의 외국 태생 인구는 25%에 달하고, 그 대부분은 멕시코에서 건너온 사람들이다. "현재 라틴계 이민은 민족문화의 균형을 흐뜨러뜨려 잠재적으로는 국가의 아이덴티티 위기와 연관된다"고 한 신문은 지적하고 있다.

캘리포니아로의 이민 수가 초점이 되어 있기 때문에 많은 관심이 이곳으로 집중되고 있으나 그것은 나라 전체의 문제이다. 새로운 이민사회가 남부·중서부·남서부·북동부에서 급속하게 성장하고 있으며 이 같은 적응과 동화의 문제는 미국 전역에 존재한다.

1997년 조던위원회로부터 이민법의 재정, 인구통계, 경제적 효과를 검토하도록 요청받은 전미연구평의회(NRC)가 만들어낸 조감도는 국경 개방론을 필두로 한 경제주의자들이 묘사하고 있는 것과는 전혀 달랐다. NRC는 "재정적으로는 높은 비율의 이민 유입은 불법이민도 세금을 지불하고 있는 것을 생각하면 워싱턴에게는 좋은 일이지만 주 정부나 지방 정부에 있어서는 좋은 일이 아니다"고 지적했다.

NRC의 보고서는 랜드연구소 조지 바레즈, 하버드대학의 조지 보라스, 캘리포니아대학의 필립 마체네 등이 오랫동안 주장한 것과 거의 같은 결론을 내리고 있다. 이 연구자들은 초기의 이민과는 달리 신 이민은 사회에서의 경험을 축적하여 기반을 만드는 것이 아니라고 본다. 보라스는 1965년 이후 전체 이민 가운데 비교적 숙련도가 높은 노동자의 수가 감소하여, 나라 전체의 비율과 비교하면 그 감소 폭이 점점 현저해진다고 봤다. 이민자가 기준 이하의 임금을 스스로 받아들이고 있기 때문에 미국에서 태어난 산업·농업 노동자의 임금을 저하시키고 말았다. 농장이나 공장의 소유자들은 부자연적이기까지 한 저비용의 노동력에 의해 이익을 얻는다. 보라스는 "이민 자체가 수입 재분배 프로그램이 되고 말았다"고 결론짓는다. 이민의 존재에 의해 임금이 저하하기 때문에 노동자의 임금도 저하한다. 한편 고용주는 이민에 의한 임금 인하로 점점 더 많은 이익을 얻는다고 분석하였다.

마틴의 연구도 이민과 캘리포니아의 '게스트 워커'(합법적 일시 노동력 수입) 프로그램에 의해, 외국태생의 하층계급이 늘 존재하게 되고, 그 결과 농장주는 보다 생산적인 설비에 투자할 동기를 잃어 경제에 하자가 생긴다고 지적하고 있다. 그는 "고용주는 노동을 줄일 수 있도록 설비에 투자하는 것이 아니라 게스트 워커 프로그램 때문에 자금을 빼돌리고 있다"고 분석하고 있다.

캘리포니아 주민이 이민문제와 사회보장문제를 연결시켜 187호 제안을 지지한 것과 마찬가지로, 이들의 분석도 이미 두 가지의 문제를 연동시키고 있다. 현 시점에서 캘리포니아주의 사회보장 관련 지출의 약 40%는 이민이 세대주인 가정을 대상으로 하는 것이다. 불법이민자에게는 주의 보조금을 받을 권리가 없다는 입장을 취한 월슨 전 주지사는 187호 제안 지지자의 선두에 섰으며, 그의 말은 이론적으로는 정확하다.

문제는 주의 보조금 대부분이 공립학교나 TANF 등 불법이민자에게도 권리가 있는 것처럼 사용된다는 데 있다. 실제, 최고재판소는 불법이민의 자녀들을 공립학교에서 배제해서는 안 된다는 판결을 내리고 있다.

이민정책을 둘러싼 모순은 "아이들은 미국인"이라는 말로 상징되는 현실, 즉 불법이민자를 부모로 가진 미국 국적을 가진 아이들의 존재이다. 다른 가난한 미국인 아이들과 같이 이들은 TANF의 수급자격이 있다. 선진국 가운데 거의 유일하게 미국만이 양친의 법적 입장에 관계없이 국경 내에서 태어난 모든 아이들에게 시민권을 인정하고 있다. LA 사회보장국에 의하면, TANF를 지급 받고 있는 62만 명의 아이들 가운데 12~15만 명 정도가 불법이민자를 부모로 두고 있다고 한다.

오늘날 불법이민자를 부모로 두고 미국에서 생활하는 인구는 50만 명에 달할 것으로 추산된다. 이들의 존재는 INS에 곤란한 문제를 제기하고 있다. 불법이민자는 본국으로 송환할 수 있으나, 미국국적을 가진 그들의 아이들에 대해서는 어떻게 할 것인가 하는 문제이다. 한 의원은 "아이들은 미국인"이라는 현상을 시정하려는 법안을 제안하기도 하였으나 논의조차 제대로 되지 않고 있다.

복잡한 이민문제에 대해 의회가 만들어낸 '만병통치약'은 숙련·비숙련을 불문하고 보다 많은 '게스트 워커'를 인정한다는 정책이었다. 그러나 20만 명 규모의 '게스트 워커'를 인정하는 H1-B 비자를 지급하면 그들이 불법이민자가 되는 것은 충분히 예견된다. 매년 인정되고 있는 영주권보다도 기한이 찬 그들의 비자수가 몇 배나 많기 때문이다.

'아쿠조프'라고 불리는 농업 부문의 '게스트 워커' 법안도 의회에 다시 제출될 것이다. 이 법안이 통과되면 10만 명 정도의 불필요한 '게스트 워커'가 흘러 들어올 것이다. 최근의 회계감사원의 보고에 의하면, 미국은 농업노동자가 부족하나 캘리포니아주 몇 지역은 실업률이 매우 높은 것이 현실이다. 이러한 법안을 로비하는 농장주의 의도는 오직 임금을 내리는 데 있다.

'게스트 워커' 법안은 의회로서는 구미가 당기는 이민정책 '개혁'의 하나이다. 의회는 이러한 시책에 의해, 실제로는 아무런 손을 쓰지 않고 단순히 이민이 제한된다는 환상을 만들어냈을 뿐이다. 이민의 전문가들은 '게스트 워커' 프로그램에 비판적이다. 조지타운대학의 수전 마틴은 "일시적인 노동자 수입정책 만큼 이 나라에 이민을 영속적으로

살게 하는 프로그램은 없다”고 말한다. INS의 도리스 메스나도 「98년이민법」의 ‘게스트 워커’ 조항에 반대하여 다음과 같이 말하고 있다.

“최저임금보다 낮은 임금밖에 지불하지 않는 데 죄책감을 느끼지 않는 고용주는 보호장치가 없는 계약노동자들을 아주 간단히 희생시키고, 계약을 방패로 근로기준에 대한 노동자들의 주장을 봉쇄하고 있다. 세금을 내면서도 사회보장이 되지 않고 또 그들 자신이나 그 가족이 사는 공동체의 일원이 될 수 없는 이러한 이민의 수입을 우리는 인정할 수 없다.”

상황을 관리하기에는

이민은 미국 인구와 힘의 원천이다. 미국은 적어도 완전한 고립주의 국가가 아니다. 미국이 ‘글로벌한’ 안보상·경제상의 이익을 지닌 나라임을 증명해 온 20세기의 역사를 보더라도 이는 분명하다. 또 미국이 국내에 다양한 민족을 내포하고 있음도 자명한 사실이다. 그것이 미국과 세계 다른 지역의 연결을 촉진한다. 따라서 이민정책은 외교정책의 일부이기도 하다. 미국의 국익가 마찬가지로 미국의 문화는 미국사회의 다양성에 의해 도출되며, 적어도 경제력이나 군사력과 동일한 정도의 세계적 영향력을 갖고 있다.

만약 미국이 이민을 국가 정체성의 일부로 인식하고 있다면, 지금 불합리한 이민이 가져오는 위험을 인식하지 않으면 안 된다. 증가하고 있는 이민은 강력한 힘의 원천이기도 하지만 교육·소득재분배·고용·사회보장의 불균형을 만들어내기도 한다. 이민의 대량유입은 커뮤니티를 공유하는 시민들 사이의 긴장뿐 아니라, 이민이 넘쳐나는 주와 그렇지 않는 주, 그리고 주·지방·연방정부 사이에 긴장을 불러일으키고 있다. 이러한 긴장은 법률이나 정책을 ‘다양한 언어가 아니라’ 영문 표기만으로 할 것인가 아닌가에 대한 논쟁에서부터 이민관련 사회보장비를 연방정부가 부담하도록 요구하는 주에 의한 소송, 불법이민의 체포·대응·억류·본국 송환방법에 관한 연방·주·지방의 당국간의 논쟁에 이르기까지 다양하게 전개되고 있다.

기록적인 수준에 있는 이민자 수는 캘리포니아·애리조나·플로리다·뉴저지·일리노이 등의 주에게 커다란 부담과 긴장을 강요하고 있으며, 이는 다른 주로 점점 확산되고 있다. 조지타운대학 국제이민연구소의 수전 마틴은 “경제가 하강하기 시작하면 미국 전체에 캘리포니아 이상으로 대규모적인 반이민정서가 확산될지 모른다”고 경종을 울린다. 만약 의회나 차기 대통령이 조던위원회의 제언에 따라 합리적인 해결책을 취하지 않는다면, 부캐년 등의 정치가가 주장하는 불합리한 해결책이나 187호 제안과 같은 차별적인 구상이 증가할 것이다.

〈출전 : *Foreign Affair*, 2000. 7-8., 편집실 역〉

종군위안부 문제와 일본의 시민운동

논 단

박화리
인하공전 강사

전후 40여 년간 전적으로 방치되어 온 종군위안부 문제가 인권의 존엄을 확립하는 운동, 인권을 지키는 운동으로서 전후 보상운동이 전개될 수 있었던 것은 여성들의 성의식이 변화하고 여성에 대한 성폭력 관념이 사회적으로 확산되었기 때문이다. 또한 세계화로 인해 국경을 넘어서 한국과 일본 양국의 시민단체는 피해 여성의 인권회복을 위하여 전후 보상운동을 펼쳤다. 이 운동은 국경을 넘어서 새로운 시민운동이라고 할 수 있다.

1. 시작하는 말

전쟁이 끝나고 50년 이상 지난 현재도 복잡한 문제로 남아 있는 종군위안부 문제는 결코 과거의 문제가 아니라 오늘날의 일본사회가 안고 있는 정치·사회 구조적인 문제를 새롭게 검토해 볼 수 있는 중요한 전환점이 될 것이다. 일본 사회에 팽배해 있는 무책임 구조, 차별 문제, 성의 상품화에 따른 여성문제 등을 모두 내포하고 있는 종군위안부 문제에 대한 일본정부의 사죄와 보상을 요구하는 운동의 형태로 발전시켜 간 가장 큰 주체는 일본의 시민단체이다. 전후 부강해진 일본 사회에서는 보다 나은 시민사회를 위한 활동이나 교양시민으로 거듭나기 위한 시민 의식이 전개되었고, 이러한 활동의 한 형태로서 종군위안부 문제에 대한 시민운동이 표출되었다.

‘종군위안부’란 대체 무엇인가, 군위안부 제도라는 것이 만들어진 역사적 경위는 무엇인가 등을 吉見義明의 『종군위안부』(岩波新書, 1995) 연구를 통해 지금까지 명확하게 밝혀진 사실 몇 가지를 검토해 보기로 한다. 吉見의 연구에서는 ‘종군위안부’라고 하는 것은 “일본군의 관리하에 놓여져 무권리 상태인 채로 일정 기간 구속되어 장병에게 성적 봉사를 강요당하는 여성”으로 정의되어 있다. 더욱이 일본군 공문서에는 군위안소 시설의 의도와 목적을 강간과 성병의 방지, 위안 제공, 스파이 방지라고 명시되어 있다. 吉見은 일본군에 의한 위안부를 둘러싼 문제에 대해 (1) 군대가 여성을 계속적으로 구속하고 군인이 의식하지 않고 운간하는 것은 여성에 대한 폭력의 조직화이고 여성에 대한 중대한 인권침해이고 (2) 인권차별·민족차별이며 (3) 경제적 계층 차별이자 (4) 국제법 위반행위요 전쟁범죄라고 지적했다. 또한 종군위안부 문제는 이것이 결코 우발적인 것이 아니고, 국가가 추진한 정책이라는 점에서 문제의 심각성이 크기 때문에 이 문제를 ‘복합적인 인권침해 사건’으로 다뤄야 한다고 주장했다.

이와 같이 중대한 인권침해 사건으로 규정된 종군위안부 문제는 수십 년이나 구체적인 문제로 부상하지 못했다. 본 논문은 이 문제를 전후 보상문제를 둘러싼 일본의 시민운동에 초점을 맞추어 고찰함으로써 종군위안부 문제의 본질에 접근하기 위한 시도이다.

2. 전후 보상운동의 전개

수십 년 방치되어 있던 종군위안부 문제의 새로운 등장, 출현에는 국제적 환경의 변화에 따른 여러 가지 요인이 있리라 추정된다. 그 중에서도 한국의 여성단체는 종군위안부 문제를 일본 시민사회에 제기했고, 일본의 시민사회로 하여금 전후 보상운동을 중심으로 한 새로운 국제 인권운동까지 전개할 수 있게 했다.

기독교 단체인 '한국교회여성연합회'가 1960~1970년대에 매매춘 문제에 관심을 갖고 있던 때부터 출발한 이 문제는 1980년대에 들어와 민주화운동과 관련된 여성 폭력문제에 대한 사회 의식이 확산되면서, 1990년대에 한국 여성 단체의 활발한 움직임이 이 문제를 다룰 수 있는 토양이 형성되었다.

1. 1970년대의 '기생관광' 반대 운동

오늘날 종군위안부 문제를 생각할 때 무엇보다도 한/일 여성운동의 연대에 의한 성폭력에 맞서는 기생관광 반대 운동에 주목해야 한다. 이것은 1970년대의 '기생관광'이라는 국제적 매매춘 문제를 둘러싼 반대운동, 1980년대의 성폭력 개념의 확대, 1990년대 종군위안부 문제의 진상규명, 전후보상에 이르는 적극적인 운동으로 전개되어 왔다.

여기서는 식민지 잔재의 청산과 오늘날 한국사회가 겨야고 있는 여성문제의 근원인 기생관광 문제를 둘러싼 한국 여성의 투쟁을 '한국교회여성연합회'라는 주역 단체의 기생관광 반대운동을 통해 살펴보기로 한다. 그리고 제국주의 잔존의 성폭력 구조가 그대로 이어지는 기생관광 문제를 종군위안부 문제로 취급하여 인식해 온 일본 여성들의 움직임도 고찰할 것이다.

1. 한국교회여성연합회의 기생관광 반대운동 전개¹⁾

한국여성연합회의 등장

민족 분단을 극복하려고 민족 민주운동의 과정에서 여성운동을 주도해 왔던 한국교회여성연합회는 1967년 4월 15일 창립되어 교회일치와 연합, 현대 사회문제에 대한 연합 선교, 여성개발과 세계평화의 기여 등을 목적으로 한국 사회에 등장했다. 가부장제 중심의 문화에서 억압받아 온 한국여성에게 기독교 여성 단체는 남녀평등의 실현을 위한 활동의 하나로 매매춘 문제에 관심을 갖기 시작했다. 1960년대 중반 이후의 한국사회는 경제개발 5개년계획이 진행되어 농촌의 낙후와 이농의 급증이라는 불균형 현상에서 무계획 상경소녀가 급증, 소녀들이 사창가에 유입되는 사례가 급증해 심각한 사회 문제화되었다. 이런 상황에서 매매춘 반대운동은 여성 억압 상황 타개를 위한 여성 인간화 운동으로 발전되었다.

한국교회연합회와 1970년대 민주화 운동

유신체제하 인권유린이 일상화하는 상태에서 여성의 인권은 말할 필요도 없이 불이익과 성차별을 받고 있는 상황에서 한국교회연합회는 인권문제를 여성문제를 폭넓게 다루게 되었다. 여성문제의 근원을 정치권력에 의한 구조적 모순에 의한 성폭력으로 인식하기 시작했다.

빈곤한 여성들이 정부 주도하에 경제 노동력으로서 관광산업과 수출공장 등에서 여성인권 유린이 행해지고 있는 상황 속에 1973년 12월 3일 성명문을 발표하여 ① 매춘관광 사업 즉시 중지 ② 구속 학생 즉시 석방 ③ 민주질서 회복을 요구했다. 1974년 5월 20일에는 인권위원회를 설치하여 민주화 인권 운동에 가담하게 되었다. 경제제일주의의 개발정책은 한국을 일본의 경제적 속국으로 만드는 길이라고 주장했다. 또한 관광 진흥이라는 명목하에 한국의 여성들을 상품화하여 여성의 인권을 유린할 뿐만 아니라 한국을 일본 남성의 유곽 지대화하는 매춘관광 사업을 즉각 중지

할 것을 호소했다.

기생관광 반대 운동의 전개

한국교회여성연합회가 처음 이 문제를 공식적으로 취급한 것은 1973년 6월 4일자 『타임』에 기생관광에 관한 기사 때문이었다. 그리고 제1회 한/일교회협의회가 단순한 종교적 교류를 넘어 양국의 현실적 문제를 함께 해결하기 위해 1973년 7월 2일에서 5일까지 서울에서 50여 명의 한/일 교회대표가 참여한 대회에서 한국교회여성연합회 대표가 기생관광 문제를 다룰 것을 건의하였다. 1973년 9월 21일 「매춘관광에 대한 성명」을 발표하였고, 1973년 12월 13일에는 22개의 한국여성단체(기독교·비기독교 단체)가 연합 반대집회를 열었고, 1974년 2월 21일에는 일본에서 기생관광을 반대하는 집회가 있었다.

경제적 우위를 통해 욕망을 만족시키고 인간의 존엄을 짓밟는 매춘관광을 용서할 수 없음을 여론에 호소, 그것을 국민운동으로 전개하려는 목적을 관철하려 했다. 한국교회여성연합회의 기생관광 반대운동이 일본여성과 연대하여 점차적으로 확대되어 가면서 매춘관광에 대한 국내외 여론을 일으켜 실제적인 영향력을 행사했다. 이 운동은 경제적 우위를 토대로 빈곤한 여성의 성을 유린하는 일본인 관광형태의 비윤리성과 범죄성을 고발하고 군사정부의 관광정책에 의한 여성 인권 유린의 문제를 제기, 신종 산업형 매춘문제를 여성운동의 새로운 과제로 설정했다. 동시에 여성인권 유린과 권력 관계의 성, 자본주의 여성의 성과 제국주의 등의 문제를 노출시킨 것이 주목할 만하다.

2. 일본 여성들의 '기생관광' 반대 운동

일본기독교부인矯風會²⁾

일본기독교부인矯風會는明治시대부터 여성 인권문제의 하나인 敗娼 운동에 주력해 왔으며, 매매춘 문제를 사회 구조에 의한 문제라고 지적하며, 기생관광 반대 운동을 전개해 왔으며, 후에 성차별의 극한이라 불리는 종군위안부 문제를 통해 여성의 인권운동을 위해 싸워왔다. 경제 성장에 성공한 일본이 가해자로서 아시아 지역에 성침략을 행하고 있는 사실을 관광매춘 즉 기생 관광 문제를 부각시킴으로써 일반에 널리 알렸다.

松井やより과 아시아여성의모임³⁾

침략 전쟁 당시 타민족 여성을 상대로한 성침략에 대해 반성도 사죄도 하지 않은 채, 지금에 와서 경제적으로 발전했다고 그 피해당사국에 가서 기생관광을 하는 사실에 대해 『朝日신문』 기자 출신의 松井은 강력히 반발, 1974년 8월 지식 여성 그룹의 일원으로 아시아여성의모임을 발족시켰다. 이 단체는 기생관광 입국관리법, 재일조선인 차별 문제, 그 밖의 정치범 석방운동 등에도 참가했다. 일본의 성침략의 배경이라 할 수 있는 경제 침략에 대한 분노의 소리를 높이자고 주장하고, 매춘을 방지하는 활동을 전개하고 있다.

2. 1980년대의 '성폭력' 반대운동 전개⁴⁾

잊혀졌던 종군위안부 문제가 또 다시 부상한 배경에는 성폭력에 관한 사회적 의식의 확산이 있었다. 1970년대의 기생관광 반대운동을 둘러싼 성침략 내지 성폭력 차원에서 고발은 1980년대 들어와 여성에 대한 성폭력 개념을 넓히는 요인이 되었고, 이것을 사회문제화하는 기반이 형성되었다.

한국은 1987년 민주화투쟁을 전후로 한 여성운동의 고조 속에 두 건의 '성고문 사건'이 폭로되어 민주화운동의 탄압수단에 여성에 대한 성폭력이 사용된 것이 일반인들에게 표면화되었다. 1984년 11월의 청량리경찰서 사건, 1986년 6월의 권인숙 고문사건을 계기로 성억압·성폭력의 측면에서 한국여성운동에 새로운 박차를 가했다. 여성문제의

근원이기도한 성 차별문화에 정면으로 도전한 '성폭력 추방 운동'은 후에 종군위안부 문제를 통해 크게 발전한다. 한편 일본에서는 일본사회에 만연하고 있는 성차별·성희롱의 고발이라는 사회적 무드 속에 1988년 11월 4일 '御堂節 지하철 치한 사건'이 발생, 성폭력에 대한 일본국민의 관심을 크게 모았고, 성의식에 커다란 변혁이 생기는 계기가 되었다.⁵⁾

그것은 치한을 만난 여성을 도와주었던 여성이 그 치한들에게 보복 강간당한 사건이었다. 11월 16일자 『朝日신문』에 기사화되면서, 성폭력에 정면으로 맞서려는 여성들이 하나둘 나타났다. 가장 적극적인 자세를 보인 것이 '성폭력을 용서하지않는여성들의모임'이라는 단체로, 이는 1988년 12월 10일에 결성되었다. 1980년대 말부터 일본사회는 성폭력에 '노'라고 말하는 사회 만들기에 돌입했다.⁶⁾ 이 단체는 "여성들이여! 성폭력에 분노의 절규를!"이라고 외치며 일본 사회에 신선한 영향력을 행사했다. 일하는 여성의 90%가 성적 불쾌감을 경험했다고 하는데(1990년 6월 25일 『朝日신문』) 이는 그 동안 성폭력의 피해자들이 침묵했다는 사실에 다름 아니다. 45년간 침묵을 강요당해 온 종군위안부 문제를 일본 사회가 수용하는 것은 그것이 성폭력 문제의 원점임을 인식하기 때문이다.

3. 종군위안부 문제를 둘러싼 운동의 전개

종군위안부 문제는 '전쟁 책임 문제'와 '여성에 대한 성폭력 문제'라는 두 가지 큰 축으로 생각할 수 있다. 그러나 어느 쪽이든 모두 관련되기 때문에, 이 문제는 한/일 두 나라 사회에 크게 주목받았다. 냉전이라는 구조 속에 사실상 아시아에서 전쟁 책임을 회피할 수 있었던 일본은 세계 사상 전례가 없는 여성에 대한 심각한 인권침해 사건인 종군위안부 문제를 방치해 둘 수 있었다.⁷⁾ 이 문제가 거의 50년이 지난 지금에 문제화되어, 국경을 넘어서 한/일 두 나라 시민단체의 적극적인 보상운동으로 전개되는 과정을 검토해 본다.

1. 운동의 전개

1970년대 기생관광 반대 운동, 매매춘 반대운동을 벌여온 한국교회여성연합회는 일본인 상대 기생관광을 '정신대'로 규정하고 기생관광 반대 운동과 함께 정신대 대책활동을 전개하는 방침을 세웠다. 그리고 1988년 4월 20일부터 23일까지 열린 「여성과 관광문화」라는 국제 세미나를 통해 '정신대 문제'를 폭로하였고, 1988년 5월에는 한국교회여성연합회 내에 '정신대문제연구위원회'를 설치, 정신대 문제에 관한 자료조사와 피해자 면담 등의 활동을 벌였다.

한국에서의 종군위안부 문제의 본격적인 작업 착수는 1990년 9월 일본의 제18회 국회 참의원 예산위원회의록(1990년 6월 6일)을 입수하고부터다. 이 회의록 제19호에는 사회당의 本岡昭次가 종군위안부에 대한 조사를 정부에 요청한 데 대하여, 일본 정부가 "종군위안부라고 하는 것은 민간업자에 의해 걸어서 온 것이며, 일본 정부와는 아무런 관계도 없으므로 진상규명을 거부한다"고 기재되어 있었던 것이다. 이에 대해 1990년 9월 17일 정신대문제연구위원회를 소집하고, 이 문제에 대해 한/일 두 나라 정부에게 항의하기로 결정한 데 이어 국내외의 다른 단체와 연대를 모색하는 등 적극적인 대책 활동을 펼쳤다.

1990년 10월 11일, 여성개발원·두레방·이화여자대학 여성학과·한국여성단체연합·서울여자대학협의회·대한YWCA연합회·한국여자신학자협의회 등 7개 단체의 대표, 한국그리스도교회협의회·한국여성민우회·여성의전화·아시아여성신학교육원의 상임이사가 참가, 정신대공동대책협의회(가칭)를 개최하였다. 한국교회 여성 연합회의 제안으로 정신대문제는 여성단체의 공동대처가 필요하다는 데 인식을 모으고, 정신대공동대책협의회와 같은 본격적인 조직 결성을 위한 합의가 이루어졌다. 1990년 10월 17일은, 정신대공동대책협의회가 공동 기자회견을 가진

후, 한/일 두 나라 정부에 공개서한 형식의 항의문을 발송했다. 이 시기에 일본에서도 지식인과 양심 세력을 중심으로 조직된 시민단체에 의해서 한국 여성단체가 요구하는 6개 사항을 관철하기 위한 서명운동 등 일본 시민단체는 전후 보상 운동의 첫 활동을 시작했다. 이런 움직임 속에 정신대문제대책협의회는 긴긴 역사 속에 수치심으로 여겨오며 개개인의 불행으로만 치부되었던 '종군위안부 문제'를 필히 규명해야 할 한/일간의 역사문제, 더 나아가 순수한 '여성문제'로 규정하고, 1990년 11월 16일 37개의 한국여성단체가 결집하여 '한국정신대문제대책협의회'를 정식으로 탄생시켰다. 이와 같은 피해자측의 강력한 여성단체의 출현은 일본사회를 자극하는 큰 세력으로 등장했다.

종군위안부 문제는 '91년 문제'⁹⁾와 얽히는 전후 처리문제로서 한/일 양 국가간의 정치·외교 문제화되어 크게 확대되었다. 이런 상황에서 한국정신대문제대책협의회가 일본과 국제사회의 인권무대에 이 문제의 해결을 위하여 노력했다. 위안부가 된 피해자들이 이름을 밝히면서 세상에 나와 자신의 존엄과 명예회복 조치인 사죄와 개인 보상을 구하는 움직임에도 일본 정부가 성의를 보이지 않고, 일본군 위안부 문제에 해결 의지를 보이지 않자, 한국정신대문제대책협의회는 국제 여론 조성을 위한 국제적 연대활동을 모색했다. 인권단체 등 NGO의 노력은 국제적인 이해의 증진과 지지를 불러 일본 정부에 압력을 행사하고자 했다. 인권을 지키려는 광범위한 세계 여론은 1994년 3월 UN인권위원회의 결의로 정신대문제를 여성에 대한 폭력으로 취급하게 되었고, 1996년 2월 6일 일본군의 종군위안부 문제를 조사했던 국제연합 인권위원회의 '여성에 대한 폭력 특별 보고관'의 보고서가 발표되었다. 제2차 세계대전 중에 일본군의 행위를 '人道에 대한 죄'로 단정, 종군위안부에게 국가가 보상하고 가해자 처벌 등 6개 항을 권고했다. 더욱이 제2차 세계대전 중, 일본군이 조선 출신자 등을 강제로 종군위안부로 한 것은 '성노예'화한 것이라고 정의하였다. 이 보고서는 일본 사회에 큰 반향을 일으켜 한층 더 전후 보상운동에 박차를 가하게 되었다.

『朝日신문』은 1996년 2월 6일자 석간에 "전쟁 피해자 개인에게 보상을 피해 왔던 일본 정부에 대하여 UN의 인권전문관이 명확하게 '노'라는 사인을 보냈다. 일본군의 성적 노예제도와 그 후유증에 시달려 왔던 여성들은 지금 아시아 여러 곳에 흩어져 목소리를 내고 있다. 이런 와중에 정부 제창의 국민기금은 위안부들의 반발을 부를 뿐만 아니라 지원 시민운동에도 분열과 대립을 가져오는 결과를 낳는다. 앞으로의 정부 대응이 참으로 관심을 모은다"고 논평했다. 또 한국정신대문제대책협의회는 국제연합 인권위원회의 '여성에 대한 폭력 특별 보고관'의 발표에 대해 "우리의 주장이 받아들여진 강한 권고에 감사한다. 일본 정부는 이를 올 8월까지 꼭 실행해 주기 바란다"는 입장을 표명했다. 일본의 학자들도 6일, 일본 정부에 대하여 국가에 의한 개인 보상과 사죄, 책임자 처벌 등을 요구하며, 국제연합 인권위원회의 '여성에 대한 폭력 특별 보고관'의 6개 항¹⁰⁾의 권고를 받아들일 것을 요구하는 성명을 발표했다. 또 백만인 이상을 목표로 서명운동도 시작했다. 이와 같은 움직임 속에 1996년 4월 19일 국제연합 인권위원회에서는 2월 6일 쿠마라스와미 보고서인 '성노예에 의한 인권침해에 대한 특별 효과적인 대응을 구하는 결의'를 전원 일치로 채택했다. 이상에서 본 바와 같이, 종군위안부 문제는 여성문제, 여성에 대한 폭력문제로 국제사회의 인정을 받았다.

3. 일본의 시민운동

종군위안부 문제의 부상으로, 전쟁 중에 일본의 행위에 대한 사회적 正義가 거론되면서, 戰後の 국제사회의 상식을 갈망하는 일본의 시민 그룹은 평화와 人道에 대한 죄인 종군위안부 문제에 대해 법적 책임을 정부에게 요구하고 있다. 그 것이 바로 戰後補償 운동의 형태로 발전 한다. 일본인들은 이와 같은 운동을 통해 종군위안부 문제를 만들어 낸 일본사회의 근원적인 문제를 해결하고자 했다.

〈표1〉 일본의 종군위안부 관련 시민운동단체 현황1

단체	발족	종군 위안부 문제에 대처하는 견해
일본의 戦後責任을 확실히 하는 모임	90년 12월	인권문제
종군위안부문제를 생각하는 모임	91년 1월	역사문제, 여성문제
조선인 종군위안부문제를 생각하는 모임	91년 5월	민족차별문제, 여성차별문제
그들,性と전쟁을 생각하는 모임	91년 9월	여성의 폭력문제, 전쟁제의 문제
종군위안부문제 우리여성 네트워크	91년 11월	민족차별문제, 여성차별문제
재일한국인, 조선인의 위안부재판을 지원하는 모임	93년 1월	여성문제, 민족문제, 인권문제
일본기독교교회[종군위안부문제를 대처하는 모임]	93년 6월	전쟁책임문제, 인권문제
일본군에 의한 성적피해여성을 지원하는 모임	94년 2월	인권문제

1. 시민단체의 운동 형태

1. 종군위안부 문제를 해결하기 위한 목적으로 생성된 단체

종군위안부 문제를 해결하기 위한 목적으로 생성된 단체가 무슨 이유와 계기를 통해 만들어졌는지를 구체적으로 검토해 봄으로써, 일본 사회가 이 종군위안부 문제를 어떻게 받아들이고 어떻게 해결해 나가려고 하는 것인지 알 수 있을 것이다.

일본의 전쟁책임을 확실히 하는 모임

이 단체는, 재판을 통해서, 일본정부의 전쟁 책임을 확인시키고 또 위안부들의 인권 회복을 구하려 하였다. 1990년 한국의 태평양전쟁희생자유족회가 부산과 서울을 오가며 전쟁 처리를 호소하는 시위에 충격을 받고 나서, 특히 종군 위안부 문제가 상당한 전쟁 미처리 문제임을 인식하고, 같은 해 12월 군 위안부도 원고로서 처음으로 합세하는 재판의 지원 단체로 1990년 12월 10일 결성되었다. 臼井敬子를 대표로 하는 저널리스트 5명이 지도 임원이다. 일본의 법적 책임은 재판으로 취급, 도덕적인 책임은 국민기금으로 실행하는 방침을 세우고 일본 정부가 제대로 책임을 지지 않는 것을 국민이 책임을 지는 것도 책임의 한가지 형태로 할 수 있다고 주장 하는 단체이다.

종군위안부문제를 생각하는 모임

1990년 5월 한국의 노태우 대통령의 방일을 즈음하여, 91년 문제와 얽혀지는 한국 일본 양국간의 불행한 과거 청산에 관한 정치 외교적인 움직임은 戰前 戰中の 조선인 강제연행자 명부를 둘러싼 전쟁 책임 문제를 크게 부상시켰다. 특히 종군위안부 제도와 여성의 강제징용에 대하여 책임을 인정하는 면에 소극적인 일본정부의 태도에 대해서, 위안부 문제는 도대체 무엇인가라는 순수한 의문점이 모티브가 되어 이 문제에 관심을 보인 것이 여성단체가 조직된 첫 형태라고 할 수 있다. 이 단체는 여성문제와 아시아문제에 관심을 가졌던 6명의 여성들에 의해 福島瑞穂 변호사를 대표 발기인으로 하고 동경에서 1991년 1월 18일 조직된 최초의 여성단체이다. 여성의 입장에서 자기문제로 생각해 나가는 일을 행동지침으로 하고, 종군위안부 문제를 공부하는 일부터 시작해, 실태조사를 중요한 활동으로 한 이 단체는 진실규명에 따른 역사인식, 여성문제에 올바른 인식을 일본사회에 어필하는 것을 목적으로 했다.

조선인종군위안부문제를 생각하는 모임

그리고 수 개월 후 關西지방을 중심으로 조선인이면서 여성이기에 살아가기 힘든 일본사회에 문제의식을 가지고 있던 재일한국/조선인 여성들이 '조선인종군위안부문제를 생각하는 모임'을 결성했다. 이들은 1985년부터 여성문제

등의 주제로 학습회를 해오던 그룹으로, 한국 여성 운동의 성장에 큰 영향을 받고 본격적으로 종군위안부 문제를 해결하는 힘이 되고자 함이 그 목적 이었다. 일본 정부에 대한 진상규명과 사죄 보상을 요구하는 등 중고생이라도 이해하기 쉬운 교재를 비디오로 제작하고 역사 인식의 전환에 도움이 되는 활동을 통해 민족 차별 문제와 여성 차별 문제를 개선하는 것이 종군위안부 문제를 해결하는 한 방법이라고 인식하고 있다.

그룹, 성과 천황제를 생각하는 모임

1986년부터 2년간 '성과 천황제를 생각하자'라는 학습회를 해오던 女性史 연구가인 鈴木裕子を 중심으로 한 7명의 여성이 일본군 위안부 문제를 성과 천황제의 관점에서 생각해 볼 때 가장 극단적인 케이스로 간주하고, 1991년 9월에 정식으로 '그룹, 성과 천황제를 생각하는 모임'을 조직했다. 일본사회에 뿌리 깊게 내려오는 가부장제와 公娼제도, 그리고 천황제 문제를 여성문제에 관한 성폭력으로 인식하는 여성들의 모임이다. 위안부 문제를 남겨 둔 채, 기업 전사로서 아시아 여성을 사는 범죄를 연속해서 행하는 점에 대한 반성을 포함해서 천황제 철폐에 따른 위안부 문제 해결, 여성문제의 해결을 구하는 것이 이 단체가 추구하는 목적이다.

종군위안부문제우리여성네트워크

재판을 지원하는 모임이라는 형태로 더욱 적극적으로 關東지방을 중심으로 재일한국/조선인 여성 그룹은 '종군위안부문제우리여성네트워크'를 1991년 11월 3일 결선했다. 이 단체는 1990년 11월 16일 '한국정신대문제대책협의회'가 조직되어 일본 정부에게 사죄를 요구하는 운동을 확대해 나가는 데 영향을 받고, 2차대전 중 조선에서 연행되어 온 종군위안부의 비극을 동포 여성의 입장에서 대변해 나감으로써, 일본에 있는 소송을 조정하는 등 재판을 지원하는 목적으로 만들어졌다.

중요한 활동은 일본 정부에 개인 보상과 공식사죄를 받아내기 위한 지원활동, 재일동포 가족이나 일본사회 속에 성차별을 배우는 '위안부 문제 학습회'를 개최하는 등 종군위안부 문제를 통해서 재일한국/조선인 여성의 시점에서 민족차별·성차별을 검증해서 발언해 나가는 것이 이 단체의 목적이다.

재일동포의 위안부재판을 지원하는 모임

김학순 등의 소송에 이어서 처음으로 재일한국/조선인 여성에 의한 위안부의 재판을 지원하는 것으로 1993년 1월 '재일동포의 위안부재판을 지원하는 모임'이 조직되었다. 1992년 1월 宮澤 수상의 한국방문 직전의 3일간(14~16일) '일본의 전쟁책임을 확실하게 밝히는 모임', '종군위안부 문제를 생각하는 모임', '종군위안부문제우리여성네트워크', '재일한국민주여성회'의 4개 단체 주최로 '종군위안부 110번'이라는 핫 라인을 개설했다. 이 전화를 통해 위안부였던 재일동포 여성이 재판을 하고 싶다고 요청해 온 것이 지원 단체로 발족하는 계기가 됐다. 이 단체는 본시 『부인클럽』의 기자였던 山崎히로미 등을 중심으로 여성·남성·일본인·재일한국/조선인 등 약 30명의 회원에 의하여 재판과 피해자에 대한 지원을 하고 있었다. 일본에 거주하고 있는 위안부의 첫 재판을 여는 데 지원하는 조직으로서 큰 의미를 갖고 있는 단체이다. 일본 사회에서 성문제·민족문제의 이중적 차별구조 속에 고생하는 현실에서 재판에서 이기도록 함으로써, 한 개인의 인권을 완전히 회복시키고 동시에 일본 사회를 직시하는 데 목적이 있다.

일본기독교 교회 '종군위안부문제를 대처하는 모임'

종교인의 입장에서 전쟁 책임 문제에 대한 내부 반성의 과정에서 종군위안부 문제에 대처하는 형태로서 조직된 것이 일본기독교 교회의 '종군위안부 문제를 대처하는 모임'이다. 일본 기독교 교회의 종군위안부 문제와의 관련은

1990년 10월에 있었던 일본 그리스도 교회 제40회 대회에서 '한국/조선의 기독교 교회에 대하여 행해졌던 신사참배 강요에 관한 죄와 고백과 사죄'의 표명을 결의했던 때였다. 그 이듬해인 1991년에 위안부 문제가 1990년에 신설된 인권위원회에서 의결 과제로서 취급하게 되어, 학습회를 거듭해 나가면서 '종군위안부 문제를 대처하는 모임'으로 1993년 6월 정식으로 발족하게 되었다. 신사참배 강요와 위안부 문제가 밀접한 관련을 이루고 있는 사례로, 일본 정부의 신사참배 강요를 거부했기 때문에, 일가가 파산하고 위안부가 되어버린 피해자의 증언을 듣는 모임과 비디오 상영회, 뉴스 발행 등을 통해서 일본기독교 교회의 이해와 관심의 틀을 넓히는 활동을 한다. 위안부 문제를 국가가 책임을 지고 배상을 실현할 수 있도록 국회에 압력을 가하는 등 재판을 지원하고 인권과 명예의 인도적인 회복을 이 단체에서는 목적으로 한다.

일본군에 의한 성적 피해여성을 지원하는 모임

전후 50년이 지났는데도 사죄와 보상이 이루어 지고 있지 않는 현상을 모든 사람에게 알리는 일, 즉 일본 정부에 의한 사죄와 개인보상을 주창하는 것을 목적으로 구일본군에 의한 성적 피해여성을 지원하는 모임이 조직되었다. 여성의 인권 확립을 목표로 일어난 여성 단체로서, 三重현에서 있었던 '아시아태평양지역의 전쟁피해자에게 마음을 전하는 모임'과 나고야 YMCA에서 한국의 할머니를 모셔와 증언대회를 연 것을 계기로 일본의 東海지역에서도 무언가를 하자는 뜻을 모아 愛知의 여성들이 모여서 1994년 2월 26일 발족했다. 일본정부의 위안부에 대한 민간기금 구상에 대하여 피해자의 명예회복과 전쟁 범죄 방지도 도움이 되지 않는 것이라고 강하게 반발했다. 뉴스를 발행하고 정보를 여러 사람들에게 전하는 일이나 일본 정부가 정식으로 사죄하고 개인보상을 실현하는 일을 요구하면서 고령의 피해자들을 위한 의료 원조를 위해 '할머니 의료지원금'을 모으고 있다.

2. 종군위안부 문제를 다루고 있지만 필히 그것을 조직의 중심으로 하고 있지 않은 단체

〈표2〉는 종군위안부 문제를 다루고 있지만, 반드시 그것을 조직의 중심으로 하고 있지 않은 단체이다. 이 단체들은 활동의 중심은 서로 다르지만 종군위안부 문제를 다루고 있다는 공통점을 가지고 있다. 각각의 단체를 고찰함으로써 종군위안부 문제가 폭넓게 각기 다른 성향의 단체에 의해서도 지지되고 있는 점에 주목하자.

부인민주클럽

평화나 남녀의 평등, 서로간의 인권을 인정해 주는 민주적인 사회를 지향해 온 작가 佐多稻子 등의 주창으로 침략 전쟁에 일본 대부분의 여성이 맹목적으로 협력한 점에 반성하는 입장에 서서, 1946년 3월 16일 발족한 것이 부인민주클럽이다. 1940년대는 평화와 여성해방을 목표로 하여, 새로운 헌법의 틀에서 의의있는 선거운동, 1950년대는 군사기지 반대와 원폭 투하 금지운동, 1960년대는 반안보투쟁과 베트남 평화운동, 1970년대는 기생관광 반대운동, 1980년대는 반전 반핵 운동, 1990년대는 종군위안부 문제에 관한 사죄와 보상운동에 참가했다. 이와 같이 시대적 과제를 통해 여성의 민주화에 노력해 온 단체이다.

특히 여성이 살기 좋은 사회는 모든 이가 살기 좋다는 것을 알리고, 성폭력을 고발하고, 여성의 자립을 위하여 투쟁하는 부인민주클럽이 종군위안부 문제에 본격적으로 대응하게 된 것은 1990년대에 들어와 아시아 각국의 사람들이 일본정부에 대하여 전후 보상을 추구하는 목소리가 높아가는 상황을 받아들이면서부터다. 『婦人신문』 1989년 8월 11일자에 여성사 연구가인 鈴木裕子の 「종군위안부와 공창제도 그리고 매춘 수상」을 실었으며, 더욱이 1990년에 제일 한국여성이며 여성학 연구가인 山下英愛의 「한국여성운동의 새로운 물결」이 종군위안부 문제와 관계한 최초의 계기였다. 전쟁에 반대하고 다양한 차별에 반대하는 이념은 종군위안부 문제를 성폭력으로서 취급하고 사죄와 보상은

〈표2〉 일본의 종군위안부 관련 시민운동단체 현황2

단체	발 족	본래의 활동	종군위안부문제 관련시기	종군위안부문제에 대한 활동 경향
婦人 民主 클럽	46년 3월	여성이 살기 편한 사회 만들기	89년	性 폭력 문제
일본기독교부인矯風會	73년	매매춘 반대운동	88년	성차별 문제
아시아태평양지역의 전쟁 희생자를 생각하고 마음에 새기는 모임	86년 2월	세계평화 실현	90년	전쟁책임, 인권회복
성폭력을 용서하지 않는 여성들의 모임	89년 12월	성폭력 반대운동	96년	성폭력문제
제일 한국 민주 인권 협의회	90년 10월	민주주의와 인권옹호	93년	인권향상
국제 인권 연구회	90년 11월	인권사회 만들기	90년	인권문제
전쟁 보상 네트워크	93년 10월	아시아諸국의 전쟁피해자 구제	93년	영예회복
일본의 전쟁책임 資料 센터	94년 9월	전쟁재발방지와 평화실현	94년	영예회복
아시아 여성 資料 센터	95년 8월	여성해방	95년	인권옹호

동의 실현을 위해 노력하고 있다.

일본기독교부인矯風會의 '매매춘문제를 대처하는 모임'

매매방지법을 획득한 일본 기독교 부인矯風會가 새로 결성한 모임으로, 구체적인 매매춘 문제에 대응하는 것을 목적으로 1973년 결성되었다. 이 단체는 1988년 윤정숙의 訪日활동을 서포트하는 일로 종군위안부 문제와 관련을 맺기 시작했다. 이후 일본 정부에 대한 요청 등에 참여하면서, 일본 사회의 인권무시, 여성의 성을 인권으로 간주하지 않는 사회풍조를 지적, 정부에 의한 매매춘 용인 장려정책을 여론에 호소해 나가는 것을 목적으로 했다. 성차별의 극한이라고 할 수 있는 매매춘과 강간이 개인의 책임이 아니고 사회구조적인 폭력임을 위안부 문제를 통해서 명확히 밝히려 했다.

아시아태평양지역의 전쟁희생자를 생각하고 마음에 새기는 모임

1985년 8월 15일, 나카소네 수상의 야스쿠니 신사공식 참배에 관하여 대내외로부터 심한 비판의 소리를 받아들여, 일본이 일으킨 전쟁으로 희생자가 된 여러 사람들의 마음을 생각하고, 새기는 것으로 '아시아태평양지역의 전쟁희생자를 생각하고 마음에 새기는 모임'은 일본기독교연락회, 일본가톨릭정의와 평화협의회 등의 멤버에 의하여 1986년 2월 26일 발족되었다. 가해자로서의 책임을 일본인의 입장에서 묻는 이 단체는, 아시아 각지의 전쟁 피해자를 초대하고 전쟁의 비참함과 피해 사실을 많은 사람들에게 알리는 일을 평화운동의 일환으로 실행에 옮겼다. 따라서 종군위안부 문제를 포함해서 전후책임 문제를 커다란 테마로 1991년부터는 적극적인 대응을 해나갔다. 국내외로 선진적인 운동을 펴고, 사회에 이 문제를 널리 알리는 매개체가 되는 것을 목표로 했다. 『전후 보상 뉴스』를 발행(1992. 5. 15. 창간), 희생자의 노령화를 고려, 하루라도 빨리 해결에 일조한다는 것이 목적이다. 특히 종군위안부 문제를 해결하는 것이 일본의 전후 처리문제의 전체가 해결되는 일이라고 주장하면서 전쟁방지와 세계평화 실현을 주창한다.

성폭력을 용서하지 않는 모임

이 여성단체의 종군위안부 문제에 대한 대응은 성범죄에 대항하는 형태로 성폭력 고발에 그 목적을 두고 있다. 이 단체는 1988년 11월 4일 '지하철 御堂筋線' 사건에 울분을 감추지 못한 여성들이 모여서 1988년 12월 10일 결성했다. 이 단체는 여성이 바라지 않는 성적·신체적 접촉을 모두 성폭력으로 정의하고, 성폭력의 피해자를 돕고 성폭력에 관한 사회적인 인식을 변혁하기 위하여 활동을 한다. 1995년에 들어와 종군위안부 문제를 피해자의 전후 보상 실현을 위하여 지금도 계속되고 있는 성폭력을 용인하는 일본의 사회와 문화에 도전하는 것이다. 1996년 3월9일에 국민기금 철폐를 요구하는 關西 여성네트워크의 발족 집회에 찬동단체로서 참가 했다. 지금 일본사회에 있어서 성폭력

에 '노'라고 목소리를 높일 수 있도록 함이 그 목적이다.

재일한국민주인권협의회

재일한국인 정치범 석방운동 과정에서 민주주의와 인권을 더욱 발전시키기 위하여, 구체적으로 재일동포의 인권 향상과 조국의 통일을 위한다는 명분하에 재일동포 2~3세 청년들에 의해 1990년 10월 16일 '재일한국민주인권협의회'가 조직되었다.

이 단체가 종군위안부 문제에 관여하기 시작한 것은 1993년 1월 23일 '재일동포위안부재판을 지원하는 모임'의 결성 멤버로 참가했던 때부터이다. 재일 동포의 인권획득을 전후처리 문제의 해결을 통해서 구하려는 이 단체는 개개인의 피해자의 인권을 구제하고 일본사회에 있어서 올바른 역사 인식을 요구해 나가는 것으로, 민주주의와 인권 획득을 추구하고 있다.

국제인권연구회

'국제인권연구회'는 1985년부터 여러 입장에서 다양한 인권문제에 대처해 왔다. 국제연합의 인권활동 강화를 피하고, 인권의 확립을 통해서 국제적인 평화와 국가의 올바른 발전에 기여하는 것을 목적으로 하는 조직이다. 참의원의 本岡昭次를 회장으로, 의원 회원 58명, 일반 회원 24명, 변호사·의사·대학교수·저널리스트·인권단체 관계자 등에 의하여 인권문제에 대해 발 빠르게 대처하기 위한 이 단체는 1990년 2월 13일 결성되었다. 일본의 국제인권조약 가입 촉진, 아시아 지역 기구의 존재방식의 검토와 설립의 촉진, 특히 종군위안부 문제를 재일조선/한국인의 인권 문제와 관련시키는 것이 주목할 점이다. 진상규명에 전력, 국제사회에 있어서 인권의 신장과 옹호 및 일본 내의 소수자 보호와 차별방지, 국제인권 제 법규와 국제연맹 제 결의 등의 관련을 명확하게 하고 종군위안부 문제를 국제문제화하는 일을 목적으로 했다.

전후보상네트워크

종군위안부 문제를 시작으로 해서 아시아 전후보상을 원하는 시민운동으로 운동의 확대를 도모한 것이 '전후보상네트워크'의 조직화였다. 정당한 개인보상의 실현을 위해서는 전후 보상단체의 연락 협의가 반드시 필요하다는 인식에서 '일본의 전후책임을 확실히 하는 모임', '재일한국/조선인의 전후보상을 요구하는 모임', '필리핀종군위안부를 지원하는 모임', '중국인강제연행을 생각하는 모임', '재일한국/조선인위안부재판을 지원하는 모임', '일본의 전쟁 책임을 떠맡은 한국/조선인 BC급 전범을 지원하는 모임' 등 6개 단체가 1993년 10월에 네트워크화되었다. 이러한 네트워크를 통하여, 중요한 정보교환, FAX에 의한 정보제공 등이 가능해졌다. 개인보상의 실현에 의한 피해자의 명예와 아시아 여러 나라의 신뢰를 회복함과 동시에 일본사회의 역사 인식전환을 목적으로 했다.

일본의 전쟁책임자료센터

이 단체가 종군위안부 문제에 대응하는 형태는 역사 연구의 성과에 중점을 두었고, 그 결과로 피해자의 인권회복을 목적으로 설정했다. 현대사 전문가·법률가·시민운동 추진자 등 간사회 멤버에 의해 1994년 9월 18일 결성되었다. '일본의 전쟁책임자료센터'는 정치무대에서 침략전쟁에 관한 반성이 부족한 정책이나 발언이 연속되고 있는 것은, 전쟁 책임에 대한 역사 인식이나 연구가 늦어지는 데 따른 것이라는 사실을 자각하고, 이러한 정치상황을 극복하기 위해 설립되었다. 일본의 전쟁책임 문제에 관하여 역사와 법률 면으로 부터 전문적인 연구를 행하는 일, 상기의 연구 성과를 국제연맹의 인권기관을 통해 일본 정부나 재판소, NGO 등에 제출하여 피해자들의 명예회복·진상규명·국

가보상 문제 해결이 주된 활동이다. 이런 활동을 통해 전쟁 재발 방지, 평화를 목적으로 하고 있다.

아시아여성자료센터

여성들의 21세기를 어떻게 만들어갈까, 일본을 어떻게 변화시킬까. 아시아 여성들의 네트워크를 넓혀 서민의 입장과 세계적인 시야로 행동하는 일본 여성들이 늘어나기를 바라는 가운데, 20년 가까운 역사를 걸어온 '아시아여성들의 모임'을 발전시킨 것이 '아시아여성자료센터'로 1995년 2월 결성되었다. 20년 전부터 경제침략과 성침략을 없애는 운동, 매매춘관광 반대운동 등 매춘관광을 종군위안부 문제로 인식해 온 아시아 여성들의 모임에 의하여 조직되었다. '아시아여성자료센터'는 종군위안부 문제를 여성으로서 가해자 의식을 가지고 대응하는 형태의 여성단체임에 주목할 필요가 있다. 일본 정부에 대한 전후보상, 전쟁 책임을 요구함으로써 인권옹호와 여성해방을 목적으로 한다.

2. 시민운동의 특징

이상에서 살펴본 것처럼 일본 시민단체의 종군위안부 문제에 대한 대응은 위안부였던 피해자 구원을 위한 전후보상 운동으로 집약된다. 이것은 수십 년간 버려진 여성의 성폭력 문제가 전후보상 운동을 구하는 시민운동을 통하여 인권문제로 발전해 갔다. 즉, 전후 일본 사회에 있어서 인권회복운동이 전후보상 운동의 형태로 나타난 것이라고 할 수 있다.

더욱이 이 종군위안부 문제는 재일한국/조선인·기독교·역사가·법률가·인권·여성 단체 등에 의한 각기 다른 다양한 대응방법을 통해 이 문제가 내포하고 있는 본질적인 문제의 파악이 용이하다. 우선, '조선인종군위안부문제를 생각하는 모임', '종군위안부문제우리여성네트워크', '재일한국민주인권협의회' 같은 재일한국/조선인 단체의 대응방법은 과거의 식민지 지배를 긍정하는 정치적·민족적·성적 차별을 용인하는 일본 사회에서 현재의 재일한국/조선인의 현상태를 대변한 것이라고 할 수 있다. 다음으로 일본 기독교 단체의 대처는 성도덕에 의한 종교적 사명감과 매춘문제에 관심을 보였다고 할 수 있다. '일본의 전쟁책임자료센터' 같은 역사가·법률가 단체는 이 문제를 역사적·법률적인 사실에 바탕을 두고 객관적인 측면을 수용한다. 그리고 '재일한국인민주인권협의회'라든지 '국제인권연구회' 등 인권문제를 다루고 있는 인권단체가 종군위안부 문제에 관여함으로써 이 문제가 인권문제라는 인식이 명확해짐과 동시에 그 의식의 기반을 크게 넓혔다. 종군위안부 문제라는 제도를 만들어낸 일본적 토양과 가해자를 용인해 온 일본의 문화·사회·정치적 체질을 바꾸어가는 것은 물론, 인권사회 만들기에 한 발을 내미는 데 큰 역할을 한다.

한편, 여성단체의 활동에 더욱 주목해 볼 필요가 있다. 이 종군위안부 문제에 대처하고자 일어난 시민단체의 양상을 통해서, 이 문제가 얼마나 '여성문제'로서 이슈화되는지 알 수 있다. 순전히 종군위안부 문제에 대응하기 위한 목적으로 생성된 단체가 8개이고, 다른 목적으로 활동해 오다가 종군위안부 문제를 다루고 있는 단체가 9개 등 총 17개 단체 가운데 여성단체가 10개, 남성·여성이 함께 활동하는 단체가 7개이다. 따라서 17개 단체 전부에서 여성이 참여하여 활동하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 종군위안부 문제에 대응하기 위해 생성된 8개 단체 중에서 여성들에 의해 만들어진 단체가 6개이므로, 이 문제에 대한 일본 여성의 적극적인 대응을 확인할 수 있다. 이처럼 여성의 관심이 높다는 것은 이 문제가 오늘을 살아가고 있는 여성과도 깊은 관계가 있다는 증거라든 해도 좋을 것이다.

종군위안부 문제에 대해 대부분의 일본 여성은 이 문제를 인권문제라는 토대에 기반한 '여성문제'로 이해하고 있다. 많은 여성이 이런 문제의식을 가지고 종군위안부 문제의 해결을 구하려고 했던 것은 오늘날의 일본사회에 잠재하고 있는 차별과 성폭력 문화 등 여성 억압의 구조 변화를 동시에 꾀하려는 것이다. 즉 이 문제는 여성들에게는 지금 직면하고 있는 현실 문제로서 인식되었던 것이다. 더욱이 '조선인종군위안부문제를 생각하는 모임'과 '종군위안부문제우리여성네트워크'와 같이 재일한국/조선인 여성단체는 이 종군위안부 문제를 여성문제뿐만 아니라 민족차별 문

제로도 일관되게 대처함으로써 한국/조선인이면서 여성이기 때문에 살아가기 힘든 일본사회의 이중적 차별구조에 저항하고 있다고 보겠다.

4. 맺음말

전후 40여 년간 방치되다시피해 온 종군위안부 문제를 인권의 존엄을 확립하는 운동, 인권을 지키는 운동으로서 전 후보상 운동이 전개될 수 있었던 것은 성에 대한 여성의 의식이 변화하고 성폭력에 대한 관념이 사회적인 확산을 가져왔기 때문이다. 냉전이 붕괴됨과 함께 세계화 추세는 전쟁 후 방치 내지 묵인되어 온 종군위안부 문제 해결에 커다란 배경이 되었다.

국경을 넘어선 한국/일본 두 나라의 시민단체는 피해 여성의 인권회복을 위하여 전후보상 운동을 펼쳤다. 이 운동은 국경을 넘어선 새로운 시민운동이라고 할 수 있다. 운동의 발전 과정은 제1기에서 제4기로 나누어볼 수 있다. 제1기는, 운동의 원천력이라고 할 수 있는 1970년대의 기생관광 반대운동을 둘러싼 매매춘 반대운동으로, 그 주체는 한국교회여성연합회였다. 제2기는, 종군위안부 문제를 성억압 내지 성폭력의 측면으로부터 부상시킬 수 있는 토양이 되었던 1980년대 말 한/일 양국의 성폭력 추방운동의 사회적 확산이다. 제3기는, 피해자측 조직인 한국정신대문제대책협의회에 의한 본격적인 보상운동의 강력한 기반의 완성이다. 제4기는 종군위안부의 전후보상 실현에 대응하는 일본시민단체에 의한 운동의 확대라고 할 수 있겠다.

이상과 같이 종군위안부 문제를 둘러싼 시민운동의 발전 과정을 살펴보면, 시민에 의한 인권사회를 향한 도약을 확인할 수 있다. 종군위안부 문제와 그 제도를 만들어낸 일본적 토양을 제거하고, 오늘날의 문제로서 일본사회에 잠재되어 있는 '차별'과 '성폭력' 문제 등의 여성 억압구조를 바꾸어나가기 위한 현실적인 문제로서 전후보상 운동은 큰 의미를 가지고 있는 것이다. 즉, 여성의 인권 회복을 전후보상 실현에 두고, 인권을 옹호하는 사회 만들기에 한 걸음을 내딛는 일본 사회의 발전을 엿볼 수 있다.

- 1) 이현숙, 『한국 교회 여성 연합회 25년사』(한국교회여성연합회, 1992).
- 2) 매매춘문제とくむ會, 『日本における買賣春 性的搾取反對活動』(일본기독교교향會, 1995).
- 3) 松井やより, 『アジア女性沖縄が問う日本』(1996); かもかわブックレット 松井やより, 『アジアが見えてくる。アジアの観光開發と日本』(新幹社, 1993).
- 4) 이승희, 『여성운동과 정치이론』(녹두, 1994); 양관주, 『한국 민족 민주운동의 軌跡 1980~1992』(植書房, 1994).
- 5) 性暴力を許さない會, 『女が見た「地下鐵御堂筋線事件」資料集』(1990).
- 6) 山崎ひろみ, 『しなやかに女たへ婦人民主クラブ50年の歩み』(婦人民主クラブ, 1996).
- 7) 장상중, 『아시아에서 일본을問う』(岩波ブックレット, 1995).
- 8) 한국정신대문제대책협의회 『정신대 문제 자료집 1』(1991), 51쪽 참조. 우리의 요구(6項目) ① 일본정부는 조선인 여성들을 종군위안부로 강제 연행한 사실을 인정할 것 ② 그 일에 대하여 공식적으로 사죄할 것 ③ 만행의 전부를 명백하게 할 것 ④ 희생자들을 위하여 위령탑을 세울 것 ⑤ 생존자나 유가족에게 보상할 것 ⑥ 이런 잘못을 다시 반복하지 않게 하기 위해서 역사교육을 통해 이 같은 사실을 전할 것.
- 9) 『朝日신문』, 1990. 3. 8. '91년문제'라는 것은, 戰前부터 계속해서 거주하고 있는 재일한국/조선인의 諸 문제를 정확하고 빈틈없이 해결하지 않고, 在留權이 불안정하거나, 사회보장, 생활보호, 민족으로서 살아갈 諸 권리 등 재일한국/조선인의 갖가지 문제를 지칭한다. 식민지시대 조선인은 일본국적으로 되었지만 일본의 패전 후, '샌프란시스코강화조약'이 발효된 1952년 이후는 외국인으로 되었다. 법률126호에서 '별도로 정해진 것에 의하면 재류자격과 재류기간이 결정될 때까지는 계속해서 일본에 재류할 수 있다'고 되어 있기 때문에, 한일회담에서 합의했다. 결국, 한일회담에 의해서 『韓日法的地位協定』에서는 자자손손의 영주자격은 정하지 못하고, 戰前부터 계속해서 거주하고 있는 사람'과 '그 자녀로서 1966년 1월 17일부터 1971년 1월 16일 사이에 신청한 사람'을 각각 協定1世라고 했다. 1971년 1월 17일 이후에 協定1世의 자녀로 태어나, 출생 후 60일 이내에 신청한 사람은 協定2世로, 이 2대에만 영주자격이 주어졌다. 協定2世의 자녀로 태어난 協定3世에 대해서는 "한국측의 요청이 있으면 협정의 효력발생일부터 25년을 경과한 때 협의한다"고 합의하는 데 그쳤다. 이렇게 해서 뒤로 미루었던 문제의 협의 기간은 1991년 1월 16일이었다. 이 '91년문제'가 한일간의 정치 과제로 부상했다. 1988년 12월부터 한/일 양국의 정부 실무급에서 '91년문제'를 둘러싸고 회담이 시작됐다.
- 10) 『朝日신문』, 1996. 2. 6. 국제연합 인권위원회의 '여성'에 대한 폭력 특별 보고관의 일본정부에 대한 6개의 권고 사항은 ① 일본제국 육군이 만든 위안소 제도는 국제법에 위반된다. 정부는 그 법적 책임을 인정할 것 ② 일본의 성노예가 된 피해자 개개인에게 보상금을 지불할 것 ③ 위안소와 그와 관련된 활동에 대한 자료를 전부 공개할 것 ④ 피해 여성의 개개인에게 공개 서면 사죄할 것 ⑤ 교육현장에서 이 문제의 이해를 깊게 할 것 ⑥ 위안부의 모집과 위안소의 설치에 관계한 범죄자의 색출과 처벌을 가능한 빨리 할 것 등이다.

민족주의와 현대의 중국

張旭東 박사(중국전문가)

/ 최자경(가톨릭대 대학원) 역

현대 중국의 민족주의를 이해하는 데 있어 정확한 분석을 찾아보는 것은 매우 힘들다. 문제는, 편향적인 시각과 민족주의 이론과 실제에 대한 편협한 이해에서 발생한다. 중국의 민족주의를 이해하기 위해서는 사회·경제적 조건과 역사의 구체적인 상황을 결합하여 분석해야 한다. 이러한 다양한 분석을 통해 중국민족주의의 방향을 새롭게 인식하려는 노력이 필요하다.

서구에서 유행하고 있는 '중국위협론' 탓에 '중국민족주의'에 대한 간행물이 쏟아지고 있다. 하지만 중국의 민족주의를 주제로 하는 각종 언술에는 마치 '종말을 계시하는 듯한 저주' 따위의 극단적인 주장이 적지 않거니와 민족주의의 복잡한 역사적·이론적 논쟁이나 분석은 부족하다. 미디어에 있어서든 전문가에 있어서든 중국의 민족주의라는 話題는 일종의 '가상'으로 그 자신을 끊임없이 복제하고 있다. 이런 논설들은 마치 외세 배타적 민족주의가 20세기 1990년대에 또한 차례 중국을 석권한 듯 묘사하고 있다. 거짓말도 천 번을 반복하면 진리가 되듯이 '민족주의' 역시 엄격한 경계를 규정하지 않은 채 남용됨으로써 마치 자명한 언술 체계처럼 기능하고 있다. 문화·심리적 범주나 사회·정치적 범주를 막론하고 "민족주의"라는 꼬리표가 붙은 곳에서는 냉정한 분석보다는 입장·태도·신분을 간소화 내지 동일시하여 '이것 아니면 저것'이라는 식의 선택 문제로 도식화하고 있다. 그러나 이러한 논쟁은 민족주의의 직접적인 정치적 기능에 대한 이해를 떨어뜨리고 문제의 본질을 인식하는 데 무익할 뿐이다. 또한 세계적 범위에서 탄생한 민족주의의 객관적 역사조건을 깊이 있게 연구하는데도 무익하다 할 수 있다. 그리고 당면한 중국 사회·문화·사상·환경 사이의 관련과 차이를 분석하고 당대 중국민족주의의 이

론의 주체적 입장을 규명하는 데 있어서도 아무런 도움이 될 수 없다.

사려 깊은 독자들은 어렵지 않게 "민족주의"라는 용어가 중국의 각 영역에서 소홀히 다루어지고 있음을 알 수 있을 것이다. 즉 어떤 것이 중국 정보인지, 어떤 것이 '중국을 이해하기 위해' 서구 이론을 사용한 정보인지를 구별할 수 있을 것이다. 그리고 '중국민족주의'와 관련된 저작 중에는 '중국'이 항상 부분적이며 왜곡되게 반영되어 있음을 알 수 있다. 따라서 그 저작자의 서구적 인식틀을 이해하고 재해석하는 작업이 필요하다. 형식적인 뉴스에서부터 정교한 학술논문에 이르기까지 중국에 관한 저작은 그 선의나 편견과는 상관없이 비교적 졸렬한 이데올로기로 현상한다. 다른 한편 이러한 언술은, 선진 자본주의의 지식분업과 사회분업의 한 부분으로서 자신의 논리에 따라 타인을 묘사하고, 표현하고, 분석하며 심지어 타인을 '지배'하는 유기적 기능으로 체계화되었다. 그것은 서구 시민사회에 뿌리박고 있는 정치·경제·문화적 이익에 대한 고도의 인식으로부터 출발한다. 이러한 이익과 의식을 정당화하고 끊임없이 '재생산'해 낸 것은 서구의 강력한 지적 침투력과 안정적인 가치관념에서 기인한다. 이런 지식 즉 '권력체계'가 모든 비서구 지식인들이 회피할 수 없는 것임을 인식하고 그것을 비판하는 것은 민족

주의 문제를 포함한 중국연구에도 적용될 수 있다.

중국의 지식인들, 특히 이론 진영에서는 지금까지도 민족주의와 1990년대의 중국에 대해 진일보한 이론상의 경계와 구분을 시도한 적이 없다. 따라서 본 논문에서는 이러한 몇 가지 민족주의와 관련된 가장 기본적인 논점을 제기하는 것에서부터 출발하려 한다.

먼저, 민족주의가 출현한 사회경제적 조건이 '근대성'이라는 역사단계와 구조적으로 연관되어 있다는 점이다.

이 문제에 대한 토론은 민족주의에 대한 보편적인 오해를 타파하는 데 도움을 준다. 민족주의는 일반적으로 '비이성적 성격', '열광적 성격', '反서구' 심지어 '反근대'로부터 출발한다고 생각하기 쉽다.

민족주의의 주요 이론가인 Gellner · Hobsbawn · Anderson 등은 근대 유럽에서 탄생한 '민족주의', '민족성', '민족국가' 출현의 역사적 조건은 일반적으로 자본주의로의 사회 · 경제적 변화에 기인한다고 강조한 바 있다. 문화 · 지역 · 역사의 경계를 통합한 민족주의는 일련의 사회운동 · 정치변혁 · 관념쇄신 · 문화창조의 과정을 거치고, 공업사회의 각종 노동력 · 자본 · 정보의 장벽을 넘어, 지역간의 상호단절상태를 타파하였다. 또한 통일된 국내시장을 확장하고 보호하였으며, 새로운 사회 생산방식과 교류방식의 표준화에 상응하는 '국민' 대중을 양성하였다. 간단히 말하자면 그것은 역사와 문화가 남긴 개별적 차이성을 넘어 '시대정신'이라는 세속적 보편화로 '최대 유효단위'를 확립하는 과정이었다고 볼 수 있다. Gellner는 『민족과 민족주의』라는 저작에서 "민족주의는 일종의 '정치 합법화'에 관한 이론'이며, 정치적 단위와 민족단위가 일치해야 한다는 것을 그 기본이념으로 하고 있다"고 설명한다. 여기서 '근대성'은 민족주의의 문제를 이해하는 관건이 된다. Gellner는 헤겔의 논리를 빌려 민족주의의 역사 기원과 귀결점을 설명한다. 헤겔은 "예전에는 한 사람만이 자유롭고, 그 다음은 일련의 사람들이 자유롭게 되고, 마지막에 모든 사람이 자유를 획득하는 것"을 '근대성'의 본질로 제시한 바 있다. 마찬가지로

Gellner가 볼 때 첫번째 민족국가가 생기면 제2, 제3의 민족국가가 생길 수 있고, 마지막으로 모든 사회지역과 정치 단체가 불가피하게 민족국가의 양식에 따라 자신을 새롭게 설계해야 하며, 각각의 '근대시민' 모두 어쩔 수 없이 민족국가의 '국민'이 되어가는 것이다. 이것이 바로 지금까지의 민족주의 발전사인 것이다.

따라서 민족주의는 비문화주의적 성격을 갖고 있다. 비록 다수의 민족국가와 민족주의 이데올로기가 마치 특정한 '민족문화 전통' 위에 건립된 것 같으나, 그 기본이념은 오히려 보편적인 '근대'의 경험에서 비롯되었다. 이러한 관점은 왜 민족국가의 정치적 경계가 항상 전통적 민족문화의 경계를 무시하는가에 대한 의문을 해소해 줄 뿐만 아니라('독일민족문화'는 몇 개의 독립된 국가로 분할되었고, 영국과 스위스는 국경 내에 각각 몇 개의 다른 '민족문화'를 지니고 있다. 그러므로 거의 모든 민족국가는 상당한 '소수민족'을 포함하며, 다원적이고 이질적인 문화전통을 포함하고 있다), 미국처럼 발달한 현대 민족국가가 어떻게 다민족 · 다문화 그리고 '개인의주의'를 기초로 성립되었으며 아울러 고도로 일체화된 '미국문화'를 형성하고 강한 민족적 자부심과 명확한 국가를 이룩할 수 있었는지를 설명해 준다(그것이 종종 이른바 '미국 생활방식' 혹은 '미국의 대표적 보편성' 류의 '민족초월 · 국경초월' 신화로 나타난다 할지라도 말이다).

'근대성'의 발로라는 측면에서 볼 때 민족주의 운동과 그 이념은 내부에 폭력성을 지니게 된다. 그러므로 '국가'가 '합법적 폭력'으로 규정된(Weber) 단계에서부터 일체의 민족국가의 확립과 유지, 각종 지역적 · 민간적 · 개인적 생활형식에 대한 억압과 개조를 그 전제조건으로 한다. 그러나 역사발전적 측면에서 민족주의는 '이성적'일 뿐만 아니라 '합리적'이기도 하다.

요컨대 민족주의의 문제를 연구하려면 먼저 위에서 지적하는 경제학적 · 사회학적 성질을 파악해야 한다. 이것은 가능한한 도덕주의 · 심리주의 · 문화주의를 넘어 거시적인 역사와 구체적인 사회적 언어와의 변증법적

논쟁을 가능하게 한다.

둘째, 민족주의라는 이데올로기와 정치과정의 결합은 현대 사회의 각종 차이와 불균형간의 상호작용에서 비롯되었다는 점을 지적할 수 있다.

민족주의의 '보편성' 만으로 민족국가의 성립을 설명할 수는 없다. 다시 말해 자본주의와 '근대성'이라는 역사적 흐름이 기존의 전통·관습·지역·사회적 관계를 타파하고 민족국가라는 틀과 '공존'할 수 있었는지에 대한 설명이 필요하다는 것이다. Gellner는 민족주의의 보편성과 합법성을 논하는 동시에 모든 민족이

모두 자기의 '정치보호소(국가)'를 획득할 수 있는 것은 아님을 밝히고 있다. 객관적 조건이나 주관적 희망으로 현실성을 획득할 수 있는 게 아니라는 것이다. 이 문제는 민족국가에 기반하여 성립된 이론적 기초, 즉 '민족성'과 '민족주의'의 '본질'에 대한 의문을 야기한 다. 결론적으로 민족주의는 비본질주의의 발현일 따름이다. 민족성과 민족주의는 구체적 역사상황에서의 관념적 구조일 뿐이며 하나의 '운명공동체' 경계 안에서 복잡한 경제·사회·정치적 모순에 대한 '상상

적 해결'인 것이다. Anderson이 『상상의 공동체』에서 주장하는 바 그대로이다.

민족주의라는 이념은 그 보편적 관념체계 내부에 추상성과 모호성을 담고 있다. 그리고 그러한 민족주의가 발화되었을 때 그것은 우연적으로 또는 독단적으로 행동한다. 따라서 민족주의 문제를 연구하는 것은 그 일반적 역사조건 내부의 각가지 특수성과 불균형성에 대한 연구와 '민족의 상황'에 대한 실제적인 조사가 선행되어야 함을 의미한다.

민족국가의 형성은 근대성의 보편적 경향과 구체적인

현실과의 상호작용이며 상호타협의 결과이다. 따라서 기존의 각종 경제·사회·종족·문화·정치질서는 민족국가 형성과정에서 여전히 살아남는다. 그러므로 민족주의의 비문화적 성격으로부터 문화와 민족국가의 형성은 아무런 연관이 없다는 식의 주장을 이끌어내는 것은 잘못이다. 공통의 언어·관습·윤리 그리고 역사에 대한 기억은 민족국가를 형성하는 데 충분한 조건이 된다. 이로 인해 민족주의는 비이성적인 배타성을 잠재적인 형태로 갖게 되는 것이다.

문화적 차이 외에 공간적 차이도 소홀히 할 수 없다.

공간적 차이란 지리적 차이만이 아니라, 자본주의가 중심(유럽)에서 주변으로 불균등하게 확장되는 과정에서 각 민족이 갖게 되는 현대 자본주의 세계체제에서의 위치를 의미한다. 자본주의와 근대성이 중국문화사에서 '원천'이 아닌 '파생'인 것처럼, 민족주의 역시 중국에서는 '들여온' 개념에 불과하다. 근대 중국은 '문화'를 기초로 한 세속적인 제국에서 경제를 기초로 하는 현대 민족국가로 변하는 과정이었다. 따라서 중국에 대한 연구는 '시간'의 문제뿐 아니라 '공간'에 대한

적절한 이해를 필요로 한다. 이러한 연구는 민족주의 연구를 중심으로 세계 체제의 복잡한 권력과 이익관계를 파악하고, 더 나아가 모든 근대성 문제와 그 이론체제에 대한 건설적 수정과 비판을 진행하는 데 도움을 준다.

셋째, 민족주의와 중국과의 상관성을 변증법적으로 분석하는 문제이다.

여기에서는 입장과 그 이론 사이를 상호 피드백 하는 과정이 전제되어야 한다. 중국민족주의 이론은 세계 자본주의 연설 체계를 벗어나 존재할 수 없으며, 이

민족주의라는 이념은 그 보편적 관념 체계 내부에 추상성과 모호성을 담고 있다. 그리고 그러한 민족주의가 발화되었을 때 그것은 우연적으로 또는 독단적으로 행동한다. 따라서 민족주의 문제를 연구하는 것은 그 일반적 역사조건 내부의 각가지 특수성과 불균형성 등에 대한 연구와 '민족의 상황'에 대한 실제적인 조사가 선행되어야 함을 의미한다.

러한 언술 체계는 역으로 국제적 맥락 속에 위치한 중국의 사회·정치·경제·문화·사상을 규정한다. 이러한 사실은 지식인들에게 새로운 요구를 제기하였다. 먼저 매체 속의 '중국민족주의'를 語用學(언어사용학)으로 분석한 다음 민족주의 이론을 적용해 보자.

간행물을 살펴보면, 상당 부분 민족주의 용법이 민족주의 이론과 아무런 관계가 없음을 발견할 수 있을 것이다. 오히려 민족국가 출현 전에 존재했던 華夷之辨(중국과 오랑캐의 구분)이나 天朝心態(중국 조정을 하늘의 조정에 비유)류의 전통적 담론이, 그것과 양립할 수 없는 근대 민족주의 원칙과 한 문장을 이루고 있는 것이다.

중화적 세계관은 서구 근대 민족국가의 공격을 받으면서도 중국 근대사상에 아직 그 영향력을 행사하고 있었다. 이는 '유럽중심론'을 절대불변의 진리로 하는 서구 주류 학술회의 '연구대상'이 되기도 하였다. 다윈론과 상대주의마저도 대 중국주의의 의욕을 식히지 못하고 오히려 그 지름길을 제공하였을 뿐만 아니라, 일부 신유가학자들은 세계 자본과 정보의 다국화가 '유교문명'의 부흥에 기여하였다고 주장하여 논쟁을 불러일으키기도 했다. 新·舊 유가의 修齊治平의 도덕이상주의는 '민족국가'의 세계관과 첨예하게 대립하는 문화주의적 天下觀이다. Levenson은 『유교 중국과 현대문명』에서 天下와 國이 대립한 근대 중국사상의 단절을 문제의 핵심으로 파악했다. 그의 주장은 "중국의 지식인들이 당면한 근대화과 사상의 변화 속에 '문화주의'를 포기하고 '민족주의'를 제창했다"고 집약할 수 있거니와, 天下의 실패 속에 國의 승리를 얻었다고 요약할 수 있을 것이다. 오늘날의 관점에서 볼 때, '전통'보다는 '民族國'이나 '民族國精神'이 새로운 활로를 향해 약진하려는 중국인에게 더 큰 이념적 기능을 수행한다는 것이다.

하지만 실제적으로는 20세기 중국의 사회·경제·정치·문화·사상적 발전은, 天下를 원했던 '民國'을 원했던간에 梁啓超·章太炎 시대의 틀을 타파하였으며, 세계 자본주의의 모순과 깊이 연동되어 왔다. 오

히려 서구 대중매체와 '중국연구'의 주류가 중국을 형상화할 때 '오리엔탈리즘'적 시각으로 신비화하였던 것이다. 그들에게 동양은 상상 속에서 세계의 중심을 이루었으며, 시간도 역사도 없이 모든 것이 순환하여 발전을 생각할 수 없는 그런 곳이다. 간행물에서 손쉽게 얻을 수 있는 것은 '신비의 동방', '진부한 문명' 따위의 표현이다. 이러한 언술은 세계화·국제화 시대와 동행할 수 없다는 인상을 받게 한다.

다른 한편, '중국 민족주의론'을 '현실 정치'의 영역에서 설명하는 인식이 존재한다. 중국의 경제성장이 필연적으로 정치적 패권을 수반할 것이라는 논점이다. 이것이 곧 "중국이 국제질서에 도전하여 견고한 국제질서가 동요될 소지가 있다"는 이른바 중국위협론에 해당한다. 중국 경제의 고속 성장은 사실이다. 이런 국면에 대해 모든 기득권자들은 경계심을 늦추지 않을 것이며 더욱이 서방 선진국은 말할 필요조차 없을 것이다. 그들은 '과거를 잊지 않고', '사전에 방비할' 뿐 아니라 독일과 일본을 교훈삼아 근대사에 있어 중국이 겪었던 좌절과 굴욕을 스스로 상기시키고 있다. '역사적으로 한 맺힌 떠오르는 민족'으로서 중국 내의 '민족주의' 내지 '국민의식'은 따라서 각국이 조사해야 하는 중요한 정보가 되었다. 그렇다 하더라도 이러한 '국가이익'에서 출발한 사고는 현대 민족국가간의 이익상충과 경쟁관계를 상정하고 민족국가와 민족주의의 정치적 정당성을 인정하는 인식이라 평가할 수 있다.

부르주아 계급의 전략적 이익과 이데올로기에 봉사하는 서방의 우파는 서방 자유주의 세력과 좌파의 '국제주의'보다 중국의 민족주의의 문제를 더욱 분명히 파악하고 있다. 여기에 미국 Lucien Pye 교수의 명언이 있다. "중국 현대화의 근본적인 걸림돌은 그 자체가 완전한 문명 체계로서 민족국가화하려는 데 있다." 다시 말해, 중국의 '통일'은 비록 신성 로마제국식의 붕괴는 피할 수 있게 했으나 사회와 민간차원의 각종 이익과 사상과 표현의 자유를 억압하였고 그에 따라 중국의 민족주의는 현대 시민의식의 집합체가 아니라 통치자의 '인간적 도덕 질서를 강화'하는 것으로 기능하

고 있다는 것이다.

Lucien Pye의 민족주의나 민족국가 모델은 현대 부르주아 계급의 '시민사회' 개념에 그 기반을 두고 있다. 이를 근거로 한다면 중국의 현대화는 생기발랄한 민족주의 형식을 필요로 한다는 생각으로 이어진다. 이러한 주장은 (1) 중국에는 아직 현대적 의미의 민족주의가 없다 (2) 중국이 현대 민족국가가 되기 위해서는 반드시 '시민사회' 즉 자산계급 사회로의 변화가 먼저 이루어져야 한다는 의미를 담고 있다.

우리가 직면한 문제는 민족주의나 아니냐, 합법이나 불법이나는 것이 아니며, 또 중국인이 민족주의를 논할 자격이 있느냐 없느냐가 아니라, 누구의 민족주의가 더 깊이있고 광범위한 국민의식과 정치참여의 기초 위에 건립되었느냐, 누구의 민족주의가 더욱 풍부한 경제·사회·문화자원을 갖추고 있느냐인 것이다. 내적으로는 건실하고 외적으로는 개방성과 포용성을 갖추어야 한다. 배타적 문화 혹은 종족 중심주의를 줄이고, 전 세계적인 경쟁 속에 도의적·이론적·이데올로기적인 해계모니를 갖추어야 한다. 경쟁은 사회문화 배경이

확연히 다른 국가와 지역 사이에서 발생할 뿐만 아니라 근접해 있는 민족국가와 이데올로기 체계 사이에서도 발생한다. 때문에 각 국의 지식인들이 민족주의 사조와 그 이론을 학문적으로 어떻게 표현해 내느냐가 중요하다.

위에서 서술한 중국민족주의의 두 가지 주요 언술 외에도 다양한 민족주의 이론이 존재한다. 예를 들어 민족주의는 알게 모르게 중국인들에게 유포되어 종족 편견과 대국적 소비니즘(배타적 애국주의)을 전파시켰다는 주장이 있다. 많은 경우에 있어 다른 사람에게 민

족주의라 여겨지는 것이 자신에게는 애국주의라 여겨져 구별이 되지 않는다. 고향·토지·언어·문화·역사·민족, 갖가지 토템이나 국가상징에 대한 감정적 연계가 민족주의의 '자생지'인 것이다. 중국은 땅이 넓고 물자가 많으며 역사가 유구하고 인구가 많아, 애국주의의 '자연자원'은 매우 풍부하다고 할 수 있다. 이런 민족적 자원과 더불어 냉전종식 이후 자유세계 이데올로기가 찾아낸 새로운 '최악제국'에 대한 일련의 반응 속에서 중국의 민족주의는 성장했을 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 민족주의는 역사의 무대 뒤로 사

라진 공산주의를 대신해 서방의 세계질서와 가치관에 항거한 잠재적 형식이라 할 수 있다. 이러한 이론은 '중국위협론'과 그것의 부산물에 근거한다. 하지만 이러한 국부적·편면적 현상을 부각시킨다면 당대 중국과 연관된 총체적 인식을 얻어내지 못하고 결국엔 민족주의 그 자체가 도대체 무엇인지에 대한 파악조차 불가능해질 것이다.

사실, 양무운동에서 시작하여 변법, 계몽, 혁명, 항전을 거쳐 곧바로 사회주의 경제 개혁에 이르기까지 중국근대사는

우리가 직면한 문제는 민족주의나 아니냐, 합법이나 불법이나는 것이 아니며, 또 중국인이 민족주의를 논할 자격이 있느냐 없느냐가 아니라, 누구의 민족주의가 더 깊이있고 광범위한 국민의식과 정치참여의 기초 위에 건립되었느냐, 누구의 민족주의가 더욱 풍부한 경제·사회·문화자원을 갖추고 있느냐인 것이다.

중국민족주의 문제를 연구하는 데 있어 뚜렷한 배경이 된다. 일찍이 1920년대에 신문화 지식인들의 대다수는 한편으론 서방 진보사조를 인용하면서 전통적 유교 사상과 일대 항쟁을 벌였고, 다른 한편으론 반제국주의를 핵심으로 하는 민족주의 의식의 국민적 배양을 잊지 않았다. 이들이야말로 중국 근대사상사에서 가장 세계주의적인 지식인인 동시에 가장 자각적인 민족주의자라 말할 수 있다. 이러한 두 가지 인식은 상호모순되지 않았을 뿐더러 오히려 상호보완적 관계로 5.4 지식인의 전형을 형성하였다.

오늘날 민족국가는 두 가지 도전을 거쳐가게 되었다. 하나는 '국제화' 내지 '세계화'이며, 또 하나는 내부의 차이성과 자주주의의 대두이다. 그러나 이 두 가지는 이론적으로나 실제적으로 민족국가의 소멸을 증명하지 못했을 뿐 아니라 오히려 새로운 형식을 제공하고 있다. 특히, 지역적 성격의 경제 합작에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 북미자유무역협정(NAFTA)이나 아태경제협력기구(APEC)는 민족국가를 기본 단위로 하지 않을 수 없다. 다국적 자본의 세계적 운용도 민족국가의 경제·법률·정치에 종속된다.

1960년대 이후 자본과 인구, 미디어의 급격한 유통성 증가는 국제 엘리트 집단과 문화적·정치적 아웃사이더를 양산하였다. 그들은 아마도 민족언어의 경계를 넘어 교류를 가능토록하는 중개자인 동시에 이런 교류가 한계적일 수밖에 없다는 증거이기도 하다. 오늘날 세계(특히 제3세계)의 절대 다수 국민이 불평등한 질서를 뛰어넘기란 얼마나 어려운 일인가. 민족국가의 격식은 또 얼마나 자주 개인과 단체의 운명을 결정지었는가. 환경보호·마약퇴치·지역평화유지·난민구호·에이즈 예방 등의 방면에 있어 인류는 절실히 국제 협력을 필요로 한다. 그러나 칸트가 말했던, 국내정치와 민족문화를 초월한 '세계 정부'의 구상은 아직 멀기만 하다.

다른 한편으로 북아일랜드·퀘벡·스코틀랜드 등지에서 민족주의가 민족국가의 골격을 타파하고, '종족자주'적으로 향하는 추세를 볼 수가 있다. 하지만 우리는 새로운 '민족독립'이라는 풍조를 분석하는 데 있어 민족국가 형성의 역사성과 객관성을 파악해야만 한다. 민족국가와 민족주의는 예부터 순수한 종족·혈연의

기초 위에 성립된 것이 아니라 특정한 경제·사회·문화단체·정치적 영역에서의 자기이해와 자기규정 속에서 성립되었다. 따라서 현실의 변화는 복잡한 역사·사회·문화·심리와 정치차원의 변화에 그 근본 원인이 있는 것이다. 다시 말해 민족국가와 민족주의는 모두 '상상의 구조'이다. 그리고 역사라는 우연성 가운데에서 구체적으로 생성된 것이다. 따라서 그러한 민족주의적 수사가 중국을 분열시킨다는 것은 이론적 근거도, 현실적 설득력도 없다.

'민족주의와 현대중국'은 답이 없는 수수께끼가 아니다. 현대중국은 지금 바로 전개되고 있는 역사적 문건으로서, 민족주의의 개념이 아무리 흔들린다 할지라도 이미 몇백 년 역사가 있는 객관적 존재이다. 그 흥기, 발달, 보급의 과정에서 사람들은 부지불식간에 헌신하고, 그러한 가운데 경험과 관찰 그리고 초보적 분석의 틀을 축적하게 된다. 민족주의의 기원인 경제학·사회학적 고찰을 통해 우리는 그것이 당대 중국의 표현과 중국 경제의 부흥, 사회생활의 다원화와 함께 한다는 사실을 알 수 있을 것이다. 날로 광범해지는 경제와 문화의 교류 속에서 중국인은 개인과 단체, 국가에 대한 이익과 전망을 위해 점점 더 이해와 관심, 그리고 참여의식을 높여가고 있다. 진정한 문제는 바로 여기서부터 시작된다. 근대성의 보편적 흐름에 의해 활성화된 현 중국사회는 과연 스스로의 역사적 구체성과 차이성으로부터 부르주아 민족주의와는 다른 새로운 민족국가를 창조해낼 수 있을 것인가.

〈출전 ; 李世濤 編, 『民族主義與轉形期中國的命運』(中國, 時代文藝出版社, 2000), 429-440쪽)

가, 이 나라가 없는 상태보다도 중동의 안정에 도움이 된다고 주변 아랍제국들로부터 자연스럽고 인식된다면, 중동지역에 처음으로 진정한 평화가 찾아올 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 '팔레스타인 2국가 공존'은 피할 수 없는 선택일 것이다. 이 길을 이스라엘이 끝까지 거부한다면 국제사회는 1990~1991년

의 걸프전 위기, 냉전기의 쿠르드 난민이나 1999년 코소보전쟁에서 보인 포스트 냉전하의 내전형 국내 분쟁에 '인도적으로 개입'하여, 자기를 마음대로의 '최종 해결'을 불가능하게 한 것 같이, 공평한 평화 메커니즘을 다시 만들어내게 할지도 모른다.

〈출전 : 『世界』(일본, 岩波書館), 2001. 3., 편집실 역〉

F O C U S

사론총리

2000년 10월 2일 프랑스의 자크 시라크 대통령은 이스라엘 리쿠드당 당수 아리엘 샤론을 맹렬히 비난했다. 이유는 9월 28일 샤론 당수의 알 아크사 이슬람 사원 방문이 가져온 유혈사태 때문이었다. 그러나, 당시만 해도 이 사태가 그 동안 지속되었던 중동평화회담의 성과를 사실상 원점으로 돌려놓는 계기가 될 줄은 아무도 몰랐다.

동예루살렘 내 이슬람 성지인 알 아크사 사원은 이스라엘 관리 지역이기는 하나 이슬람의 소유임을 존중하는 의미에서 이제까지 이스라엘의 정치나 종교 지도자들의 방문을 금기시켰었다. 그러나 평화협상이 막바지에 이르러 동예루살렘 내 성전산(Temple Mountain)의 주권을 팔레스타인에 양보할지도 모른다는 관측이 나오자 샤론은 이 지역이 이스라엘의 소유임을 과시하려는 정치적 의도에서 알 아크사 사원을 방문, 팔레스타인과의 유혈사태를 부르고 말았다.

물론 그의 이런 행위가 자신의 집권을 위한 것이라고만 보기는 힘들다. 불과 몇 달 전까지만 해도 아리엘 샤론 리쿠드당 당수가 이스라엘 총리가 될 것이라고 예상한 사람은 없었고, 심지어는 2000년 말까지도 네타냐후 전 총리를 총리후보로 확인했다. 더욱이 그를 중요하는 팔레스타인과 아랍권은 그가 이스라엘의 총리가 되지 않기만을 알라에게 빌었다. 그러나 이 모든 것을 뒤집고 샤론은 61%가 넘는 압도적 지지로 이스라엘의 새 총리가 되었다. 하지만 샤론의 승리는 국민의 지지를 바탕으로 했다고 보기는 이스라엘 국민이 바라크의 평화정책을 거부했기 때문으로 풀이된다. 그래서 당선 전부터 샤론이 집권한다 해도 얼마 가지 못할 것이라 분석이 많았다. 의회 내 지지기반이 취약한 샤론 정부는 페레스나 바라크 등과 연립정권을 구성하지 못한다면 네타냐후나 바라크 정권과 같이 단명할 가능성도 높다. 때문에 샤론은 7일 리쿠드당 당선 축하 대회 연설에서 "가능한 가장 광범위한 범위의 거국연립내각을 구성할 것"이며 "팔레스타인과 협상이 재개되었지만 예루살렘은 절대 양보할 수 없다"고 밝혔다.

총리 당선 후 예상대로 그는 강경한 정책을 내걸고 있다. 군에서 잔뼈가 굵은 샤론은 정계에 입문한 뒤에도 적과 아군을 뚜렷이 구분, 승리를 얻기 위해 작전을 펼치는 듯 저돌적인 행동을 서슴지 않았다. 주변의 잦은 비난과 중요에도 불구하고 오로지 안보만을 위해 일생을 걸어온 그에게 이스라엘의 안보는 모든 수단을 정당화하는 목적으로 꼽히고 있다. 그의 집권이 아랍권과의 전쟁으로 이어질 것이라는 우려도 이런 그의 안보집착증에서 비롯된 분석이다.

이에 더하여 미국의 부시 행정부가 이스라엘과 팔레스타인의 중동평화협상과 관련, 빌 클린턴 전 대통령의 정책과 구상을 그대로 이어받을 필요는 없다고 하였다. 같은 맥락에서 이스라엘의 샤론 총리 당선자도 이스라엘 신정부가 반드시 클린턴의 중재안에 얽매일 필요가 없다면서 바라크 전총리가 팔레스타인측에 한 양보는 그의 퇴임과 함께 사라졌다고 주장했다. 결국 2월 11일에는 에후드 바라크 이스라엘 총리 내각은 팔레스타인과의 평화회담에서 마련한 협상안이 더 이상 유효하지 않다고 공식선언했다.

샤론과 바라크는 370만 명에 이르는 팔레스타인 난민의 귀환권에 대해서는 공통적으로 반대입장을 표명하고 있다. 그러나 바라크가 샤론의 비판처럼 단기간 내에 해결이 불가능한 문제를 한꺼번에 해결하려 하는 데 반해 샤론은 실질적으로 가까운 장래에 팔레스타인과 어떤 평화협정에 도달할 가능성에 대해서는 부인한다. 대신에 일종의 전쟁방지협정에 대해 협상을 벌이고 그 이후의 협상은 일련의 단계적이고 장기적인 잠정협정에 목표를 뒀다 한다는 견해이다. 그러면서도, 샤론은 팔레스타인국의 출현이 불가피한 것으로 여기고 있으며 만일 팔레스타인이 독립국이 된다면 그 영토는 현재 팔레스타인 자치정부 관할 지역보다 넓어져서는 안 되며, 요르단 계곡과 골란고원의 통제권도 고수해야 한다는 입장을 취하고 있다. 또한 유대인 정착촌이란 것을 처음 건설한 장본인인 그는 유대인 정착촌을 계속 유지해야 한다고 주장한다.

이스라엘 국민은 자국의 안보를 위해 샤론을 선택했다. 샤론은 안보를 지키기 위해 폭력의 협상을 거부하고 팔레스타인 폭력행위에 대한 강경진압, 팔레스타인 자치지구의 장기봉쇄, 팔레스타인 지구의 강제분리 등의 강경대응을 다짐하고 있다. 그러나, 이같은 수단들에도 불구하고 팔레스타인의 무력공격으로부터 이스라엘의 안보를 지켜내는데는 한계가 있다. 이스라엘이 주장하는 강경대응은 월등한 군사력을 바탕으로 팔레스타인의 폭력행위에 강력한 보복을 가하는 것을 기본으로 한다. 그러나, 이스라엘과 팔레스타인간의 분쟁은 일반적 개념의 전쟁처럼 무력으로 승패를 가할 수는 없다. 그리고 이스라엘의 강경대응은 국제적 고립을 초래할 가능성이 크다. 테러공격에 일일이 맞서다가는 이스라엘의 안보는커녕 바라크의 예언처럼 더 큰 폭력과 전쟁에 휘말리게 될지도 모른다.

(박지원)

이수현의 죽음과 한일관계

“눈물조차 말라버린 세상에 꽃다운 젊음을 바쳤다.”

“왜 일본에는 이수현이 없는가.”

위의 현사와 탄식은 지난 1월 26일 도쿄 신주쿠 지하철역에서 일본인 취객을 구하려다 목숨을 잃은 이수현에 대한 한일 양국의 반응이다. 그의 죽음은 한국과 일본에 커다란 흔적을 남겼다. 일본의 경우, 『讀賣신문』 『朝日신문』 『毎日신문』 등 유력 신문에서 톱기사로 다루었으며, 일본국민의 격려와 성금이 답지했다. 일본 정부의 반응 역시 대단했다. 모리 총리가 “이씨의 죽음이 일본 젊은이들에게 모범이 되도록 하고 싶다”고 말했고, 일본정부의 보상금 지불이 결정되었다. 도쿄 경시청은 이수현씨와 당시 같이 사고를 당했던 일본인 사진작가 세키 네 시로(關根史郎)에 대해 ‘경찰관 직무에 협력, 원조한 자의 재해 급부에 관한 법률’을 적용해 3천만 엔의 보상금을 지불하기로 했다. 한국 역시 이씨의 행동을 높이 평가하는 분위기였다. 이씨의 개인 홈페이지에는 애도의 글이 쏟아졌고, 정부의 훈장 추서가 결정되었다.

그러나 한국의 정서와 여론은 일본의 반응을 놀라운 심정으로 보면서 다른 한편으로는 일본의 지나칠 정도의 찬사에 경계를 하는 목소리도 적지 않았다. 일본 국민이 보여준 관심과 성의는 인정하지만 무엇보다 일본정부가 당연하고 있는 정치·경제적 난맥상을 해소하기 위한 내치용으로 활용하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되었다. 정부의 스캔들과 경제문제로 어려운 시기에 빠진 일본에 이수현씨의 행위는 신선한 충격을 주었고, 아울러 국민적 추모열기 뒤에는 숨겨진 일본사회의 영웅 만들기 의도가 엿보인다는 것이다. 또 재일조선인의 지위로부터 일본 내 3국인의 의로운 행동으로 특별하게 높게 평가하는 과거 식민지의 자만의식이 발동하는 것은 아닌가 하는 경계의 시각도 나타났다. 일본에서 3국인은 외국인으로 잠재적 범죄자를 암시한다고 한다. 그런 3국인이 일본인이 하지도 못하는 의로운 행동을 하였고, 그의 행위는 국적을 불문한 것임에도 불구하고 일본인 대 외국인, 일본인과 한국인이라는 각각의 범주에 개인을 가둬둔다는 것이다.

이수현씨의 죽음이 한국과 일본에 커다란 흔적을 남긴 만큼이나 한일관계를 숙고해 보는 계기가 된다면 그의 죽음의 의미를 다시금 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 그의 가족사에는 한일관계의 어두운 과거가 그대로 배어 있었다. 이수현씨의 증조부는 일본에서 원인을 모른 채 사망했고, 할아버지는 일본 징용에 끌려가 탄광에서 강제노동을 했다는 것이다. 또한 아버지도 오사카에서 태어나 1944년에 부산으로 귀국했다는 사연이 소개되고 있다. 한일관계를 반영한 대를 이어 내려온 악연이지만 유가족들은 이수현씨의 죽음이 지속적인 악연이 아니라 새로운 한일관계의 희망이 되기를 바란다는 의견을 내놓고 있다. 스스로 의로운 죽음을 선택하였고, 나아가 새로운 관계를 위한 한일가교의 역할을 했으면 하는 바람을 전한 것이다.

그의 죽음이 한일양국간의 상이한 반응으로 나타나고 특히 한국에서 일본에 대한 우려가 다시금 제기된 것은 한일관계의 의식을 지배하는 어두운 일면을 드러낸 것이다. 양국 간 불신의 기원과 원인을 어디에서 찾든 이수현씨의 죽음은 한일관계의 현실과 변화를 진단하는 계기로 작용하였다. 그의 행위는 매우 인간적인 행위였음에도 불구하고 그의 죽음은 매우 정치적인 행위가 되어 버린 듯하다. (조화심)

후지모리식 절권정치의 종말

일본인으로 페루라는 전혀 다른 나라의 대통령이 된 후지모리, 그리고 종족적으로 확연히 다른 일본인을 자국의 대통령으로 당선시킨 페루라는 나라를 이해하기 위해서는 페루에 관한 사회문화적 배경지식이 필요하다. 페루는 남미권 국가 중에서도 독특하다. 페루에서의 사회적 대립은 백인과 유색인종간의 대립이다. 다인종 사회이면서도 다른 남미국가와 달리 유색인종 간에는 거리가 멀지 않다. 예를 들어, 페루에서 아시아인을 '엘 치니토'라 부르는데, 이는 원래 중국인을 낮추어 부르던 말이었으나 지금은 별 감정없이 아시아계를 가리키거나, 아시아인에 대한 애칭으로 불린다. 페루는 12%의 백인이 나머지 88%의 유색인종(메스티조 32%, 인디오 54%, 아시아계·흑인 2%)을 지배하는 구조를 가진 국가로 인종간 갈등은 그 골이 깊다. 스페인의 식민통치가 끝나고 제3세계가 독립을 쟁취할 무렵 페루 역시 독립을 얻었으나, 정치경제적 이권은 백인의 몫이었다. 사회 경제적으로 양분되어 페루 내에서도 경제적으로 부유한 리마시와 나머지 안데스 지역으로 갈등이 형성되어 있고, 이는 끊임없는 내전의 원인이 되었다. 즉 인종갈등과 빈부격차라는 페루의 특수한 상황이 알베르토 후지모리를 대통령에 당선시킬수 있었던 것이다.

페루에서 소수인종에 해당하는 일본계로 지난 1990년 대통령에 당선된 1996년까지만 해도 페루 국민은 '페루에 내린 신의 선물'로 평가하기를 주저하지 않으며, 그들이 잉카 시절 섬기던 태양신으로 인식하기도 했었다. 1990년 후지모리가 '정직과 근면'이란 참신한 구호를 외치며 대통령에 당선되었을 때, 국민적 지지는 가히 놀랄 만한 것이었다. 당시 국민은 백인에 대한 깊은 적대감, 기존 좌파 정치권과 군부 출신 정치인에 대한 불신으로 좌와 우 어느 쪽도 선택할수 없는 상황이었고, 이때 리마국립대학 농대학장이었던 후지모리가 등장한 것이다. 취임 직후 7.600%에 달하는 인플레이션을 잡았고 -4.2%의 경제성장률을 1994년도에는 세계 최고인 12.9%로 끌어올렸다. 또 취임 후 게릴라 소탕작전을 벌여 성공하였고, 1996년에는 게릴라들의 일본대사관 점거를 현장진두지휘하여 진압함으로써 철의 정치인이란 이미지를 심는 데 성공했다.

의회의 과반수를 장악하지 못해 정책결정에 어려움을 겪게 되자 1992년 4월 5일 군부의 지원을 받은 친위 쿠데타를 단행하여 권력 기반을 다졌다. 정치적 숙청을 실행한 후지모리는 경제개방 및 대대적인 자유화 조치를 취하면서 페루에서의 '개발독재'를 시작했다. 후지모리는 의회를 해산하고 재조직하는 과정에서 의원 수와 그 권한을 대폭 줄였으며 대법관을 비롯한 수십 명의 판·검사 등 권력요직을 독점하고 있던 백인들을 부정부패 혐의로 대거 숙청하였다. 백인이 장악했던 요직에는 일본인을 비롯한 동양계 이민자와 유색인종의 진출이 활발해졌다. 후지모리의 '신독재'라고 명명된 이러한 개혁은 과거 한국의 사례와 마찬가지로 급격한 경제성장을 가져오는 데는 성공했다. 후지모리의 철의 정치 이면엔 쿠데타와 연임을 위한 개헌, 정보기관을 통한 공작통치, 부정선거, 철저한 야당탄압등으로 얼룩져 있었던 것이다. 또한 페루식 자본주의보다는 제3세계라는 특수한 환경을 무시하고, IMF의 권고에 따른 경제구조조정·자유화·경제개방을 통해 빈익빈 부익부를 심화시키고 사회경제적 불평등 심화라는 결과를 양산했다.

후지모리는 자신의 오른팔인 국가정보부(NIS) 부장 블라디미르 몬테시노스가 야당의원을 매수하는 장면을 담은 비디오테이프를 공개하며 하야의 길로 접어들었다. 비디오 테이프 공개 후 하야요구 데모가 빗발치자, 신변의 위협을 느낀 후지모리는 자신의 딸에게 조차 알리지 않고 일본으로 도주한 것으로 알려졌다. 이는 후지모리를 지지하던 사람들마저 어리둥절하게 만들었다. 일본으로의 도피에 대해 '망명설'과 '귀국설' 등 의견이 분분했으나, 결국 구마모토현에 호적이 남아있음을 일본에서 공식확인함으로써 일본국적 소지자로 밝혀졌다. 만약 페루정부가 신병인도를 요구할 경우 외교문제로 비화될 가능성이 크다.

지난 2월 13일 페루 의회는 일본에 채류중인 알베르토 후지모리 전 대통령을 '직무태만' 혐의로 기소하기로 결정했고, 또한 페루 검찰은 같은날 그를 부패 혐의로 기소했다. 지난해 후지모리는 야당의원 뇌물매수 사건이 발생한 뒤 일본으로 도주하였고, 의회는 탄핵을 거쳐 그를 파면시켰다. 페루에서 후지모리 전대통령이 기소되기는 이번이 처음이다. 검찰측이 밝힌 후지모리 전대통령에게 적용된 혐의는 부정축재와 '국가 예산의 부적절한 사용'이다. 후지모리에 대한 국민의 배신감과 시기적절한 정적들의 반격에 의회는 페루헌법상 대통령에게 주어진 면책특권을 파기하는 법안을 심사중이고, 현재 후지모리 역시 일본에서 페루 대통령직 사임을 통보한 상태다. 이로써 후지모리의 10년간의 철권정치는 막을 내리게 되었다. 화려한 출발 못지않게 전국민적, 세계적 관심을 끄는 화려한 종말이다.

앞에서 살펴본 후지모리의 당선에서 퇴임까지의 과정은 영광에서 치욕으로의 전락을 적나라하게 보여주고 있다. 10년여의 절친 후지모리의 이야기를 우리는 어떻게 받아들여야 할까? 후지모리가 '일본인'임을 인식한다면 우리가 그에게 내릴 수 있는 평가는 벌써 반쯤은 부정적으로 흐르고 있을 것이다. 하지만 그의 정치적 성공과 좌절은 그렇게 간단히 평가할 수 있는 문제는 아닌 것 같다.

후지모리의 당선 배경에는 극도로 불평등한 페루 사회의 인종적 구조가 큰 부분을 차지했다. 이에 대한 중하위계층 민족들의 집단적 움직임으로 소수민족 대통령이 탄생했다는 것은 매우 흥미로운 사실이 아닐 수 없다. 오랫동안 노골적인 인종차별정책이 실행되었던 남아프리카 공화국에서 만델라가 대통령에 선출된 사례가 있었지만, 페루의 경우 대통령으로 선택된 인물이 그 지역의 원주민인 인디오나 메스티조가 아닌 동양계 소수민족 출신이라는 점에서 결정적인 차이가 난다. 이는 다양한 민족으로 구성된 여타 국가에서 이민자 출신의 소수민족들이 단합하여 정치적 권력을 장악할 수 있다는 가능성을 제시한 하나의 흥미로운 사례로 남을 것이다. 또한 일본인 특유의 이미지와 모국의 전폭적 지원을 활용하고도 전형적인 개발독재자의 말로를 맞은 후지모리의 모습에서 민족의 구분을 넘어서라도 권력을 장악하면 모두 비슷해지는 인간의 모습을 발견하면서, 욕구를 향한 인간의 끊임없는 집착을 다시 한번 만나게 되기도 한다.

(유정석)

중국 '소3통' 제안 수용

중국 정부가 28일 양안간 항해, 교역, 우편왕래 등 대만정부의 '소3통' 제의를 수용하기로 결정, 50년 만에 양안간 직항길이 열리게 됨.

2000. 12. 30

마닐라 연쇄 폭발사건으로 수십 명 사상

성탄 연휴를 전후해 이슬람 반군의 테러위협으로 비상경계령이 내려진 필리핀의 수도 마닐라에서 5건의 폭발사건이 잇따라 발생, 최소한 11명이 숨지고 90명이 부상.

F O C U S

오잘란과 쿠르드족

지난 2월17일 새벽 南프랑스 생·라파엘 부근 불루리 해변에 이라크를 탈출한 쿠르드인 908명을 태운 화물선이 좌초했다는 외신이 전해졌다. 화물선 선창에서는 어린이 3백여 명을 포함한 다수의 쿠르드인 밀항자들이 발견됐고, 이들 중 상당수는 현지 구조대가 도착하기 전에 도주한 상태였다. 이들을 태우고 온 배는 캄보디아 선적 화물선 이스트시호로, 유럽으로의 밀항을 기도하던 중 고의로 바위를 들이받고 좌초한 것이다. 쿠르드족은 밀항을 위해 1인당 3-4천달러의 비용을 지불한 것으로 알려지고 있다. 현재 이들 쿠르드인 911명은 프랑스 영토내 프래쥬스 군 기지에 수용되어 있으며, 프랑스 정부의 방침에 따라 2월20일부터 8일 이내에 정치적 망명을 신청할 수 있게 되었다. 하지만 최근 들어 정치적 망명 신청을 4분의 3 가량 거부하고 있는 프랑스가 이들의 망명 신청을 받아들일지 여부는 매우 희박하며, 난민들 역시도 규제가 까다로운 프랑스보다는 다른 국가로의 망명을 원하고 있는 실정이다. 한편 프랑스 내의 인권단체 등에서는 이들을 정치적 망명자가 아닌 '난민'으로 규정하고 인도적 차원에서 이들을 지원해야 한다는 입장을 밝히기도 하였다.

이에 앞서 터키 정부는 2월12일 쿠르드족의 독립투쟁을 위해 무장 게릴라 단체인 PKK를 설립해 반역을 기도한 혐의로 사형이 선고된 압둘라 오잘란에 대한 형집행을 잠정적으로 중단했다고 밝힌 바 있다. 터키는 유럽연합(EU)과 유럽인권재판소(ECHR)의 요청을 받아들여, 사형집행에 필요한 대통령과 의회승인 절차를 밟지 않을 것임을 밝혔다. 무엇보다도 터키의 가입조건으로 사형제도의 폐지를 요구한 EU의 입장에 일단 굴복한 것으로 보이는 터키 정부는 오잘란과 PKK의 지지자들이 향후 '국익에 어긋나는' 움직임을 보일 경우 즉각 형을 집행할 것이라는 경고 메시지를 남겼다.

1948년 터키 남동부에서 태어나 앙카라 대학 재학 중 공산주의와 민족주의에 빠진 압둘라 오잘란은 1978년 PKK를 결성하고 무장 테러노선과 암시즘에 의거한 쿠르드족의 독립운동노선을 채택하고 본격적인 독립운동 지도자로 나서기 시작했다. 1980년 터키 군부의 쿠데타가 일어나기 직전 시리아로 거점을 옮겨 이란과 레바논 등을 오가며 PKK 활동을 조종하였으며, 1998년 10월 터키 정부의 압력에 굴복한 시리아로부터 추방당했다. 오잘란은 그를 체포하려는 터키 정보당국 및 미중앙정보국(CIA)과 치열한 추격전을 펼친 끝에, 1999년 2월 케냐에서 체포되어 터키 법정에서 사형을 선고받았는데, 그에게 적용된 혐의는 15년간의 반정부 투쟁기간 중 약 3만명의 인명을 살상한 것이다. 16세기 이후 터키의 강압적 지배를 받아온 쿠르드족의 독립운동사에 최초로 무장폭력노선을 채택한 오잘란은, 체포된 이후 PKK의 무장투쟁노선의 포기를 중용하기도 하였고 이에 따라 PKK는 1999년 9월1일 영구히 무장투쟁을 포기하고 터키에서 전면 철수할 것이라는 성명을 발표한 바 있다.

15년간의 무장투쟁을 통해 3만7천여 명의 사망자를 발생시킨 터키정부와 쿠르드족 독립운동세력간의 무장충돌은, 터키정부가 작년에 발표한 PKK 관련자에 대한 대대적 사면법과 압둘라 오잘란 반군지도자에 대한 사형집행 보류로 진정국면으로 돌아서는 듯 했지만 이번 쿠르드족 난민들의 집단 밀항사태로 인해 새로운 전기를 맞고 있다. 1월24일 영국 BBC 방송의 보도에 밝혀진 대로 터키 정부는 표면적 입장과는 달리 쿠르드 반군을 지원했다는 혐의로 親쿠르드계 정당에 소속되어 있는 민선 시장 3명을 구속하고, 쿠르드 문화의 말살정책을 펴는 등 강압적 통제정책을 포기하지 않은 것으로 알려지면서 쿠르드인들의 시위가 끊이지 않는 실정이다. 이와 같은 상황에서 터진 대규모의 쿠르드족 난민사태는 난민의 처리문제로 부담이 가중된 프랑스와 사태의 원만한 해결을 터키 정부에 강력히 촉구하고 있는 EU의 입장을 더욱 강화시킬 것이라는 예측을 낳고 있는 가운데, 향후 터키 정부가 어떤 방식으로 쿠르드 문제를 처리할 것인지에 대한 관심을 증폭시키고 있다.

(이태욱)

민족 일지

2000 7. 1~

2000 12. 31

2000. 7. 3

체첸 폭탄테러로 100여명 사상

2-3일에 체첸의 아르군과 구데르메스 등 두 곳에서 폭탄테러로 최소한 100여명이 사상.

PLO, 9월 13일 독립선포 강행선언

팔레스타인해방기구는 이스라엘과의 평화협정 체결과 관계없이 협상시한이자 12년전 독립을 선언한 날인 9월 13일 독립선포 강행을 선언.

달라이 라마 “티벳 독립 不願”

달라이 라마는 중국의 주권하에서 문화와 종교적인 자치를 확대해 나가는 구상을 밝혔다고 줄리아 태프트 미국 국무부 티벳 조정관이 발표.

2000. 7. 4

세계 한인회장단 회의 개최

통일문제와 해외동포들의 권익향상 등의 관심사들을 논의하고 한민족 공동체를 결성하기 위해 전 세계 해외동포 대표 300여명이 외교통상부 산하 재외동포재단이 주최하는 한인회장단 대회에 참석.

러시아군 체첸전역에 야간통행금지 발령

체첸군의 연쇄 자살폭탄테러로 러시아군 수백명이 숨진 가운데 러시아군은 야간통금과 통제지역 접근차량에 발포를 명령함으로써 9개월간의 체첸전쟁이 새로운 국면에 접어들었음을 보여 주는 것으로 정치적 해결을 필요성을 제기.

2000. 7. 6

경제단체, 외국인고용허가제 도입반대

전국경제인연합회 등 경제 5단체는 공동성명서를 통해 고용허가제는 임금비용상승과 인력도입절차의 복잡화로 부담만 가중시킬 것이며 현 제도하에서도 연수생 인권은 보호된다면서 민주당이 추진중인 외국인산업연수생의 고용허가제 도입에 반대한다는 입장을 표명.

북아일랜드 시위대-군경 충돌

북아일랜드 신교도의 전통적 행사인 ‘드럼크리’ 행진행사를 둘러싸고 발생한 폭력시위 때문에 영국보안군이 2년만에 처음으로 벨파스트 지역에 배치되는 등 충돌이 악화.

2000. 7. 7

인도네시아 중국인 입국규제 35년만에 철폐

인도네시아 정부는 65년 공산 쿠데타 이후 공산주의 확산을 우려해 제한했던 중국인의 입국비자발급을 장기간 불황의 늪에 빠진 경제문제 해결과 중국과 인적 및 문화 교류 활성화를 위해 본토관광객을 대거 유치하기 위해 규제철폐를 결정.

인도네시아 회교도, 기독교도 공격 22명 사망

인도네시아 말루쿠주의 암본에서 인도네시아군의 철수 직후 회교도 수천명이 기독교 거주민이 와이 마을을 공격해 22명이 사망하고 57명이 중상.

2000. 7. 8

타밀족 정당 스리랑카정부의 자치안 거부

단일국가 유지를 전제로 만들어진 정부의 제안을 가지고서는 타밀엘람해방호랑이(LTTE)반군을 설득할 수 없다는 이유로 스리랑카 타밀연합해방전선(TULF)은 개헌을 통해 타밀족에게 광범위한 자치권을 부여하겠다는 정부의 제안을 정치적 자치가 없다면서 거부.

정리 : 박지원
(본원 연구원)

주룽지 중국총리 대만통일시 느슨한 2체제 적용 시사

주룽지 총리가 중국은 대만과 통일하면 주둔군을 파견하지 않고 대만인을 국가부주석으로 임명하는 등 홍콩이나 마카오와 크게 다르게 외교와 국방에서 한층 느슨한 형태의 2체제를 적용할 것이라고 발언.

2000. 7. 9

피지 쿠데타지도자 군부 사면, 과도내각 구성합의

피지의 쿠데타 지도자 조지 스파이트와 프랭크 바이니마라마 계엄군 사령관은 쿠데타와 이에 맞서는 군부의 역쿠데타로 인한 위기사태를 끝내기 위해 의사당내의 인질석방과 무기반납을 조건으로 형사소추면제, 부족장회의를 통한 대통령선출과 과도내각 구성, 다인종 헌법의 철폐, 최초의 인도계 총리 마헨드라 초드리 총리의 축출을 합의.

필리핀 반군, 프랑스 기자 3명 납치

필리핀 남부 홀로섬의 정글지대에서 외국인 등 37명을 억류중인 이슬람 반군단체 아부 사야프가 인질극을 취재하던 프랑스기자 3명을 납치.

2000. 7. 10

EAU 정상회담 개막

제36차 아프리카 단결기구 정상회담이 37명의 국가수반이 참석한 가운데 토고의 수도 로메에서 개막돼 부채탕감과 에이즈 대책, 분쟁과 빈곤 문제 및 EIU와 같은 아프리카 정치경제연합 창설계획 등을 논의.

사파티스타 반군, 폭스 당선자와 협상용의

NAFTA 발효이후 농민과 원주민의 지지를 받으며 봉기한 멕시코 남부 치아파스의 사파티스타 민족해방군(EZLN)은 그 동안의 협상거부 자세에서 벗어나 비센테 폭스 대통령 당선자와 평화협상을 벌일 의사를 표명.

2000. 7. 12

중국, 이슬람 분리주의자 3명 처형

중국 당국은 신강위구르 자치구의 독립을 위해 싸우는 게릴라단체 헤즈볼라를 도운 혐의로 이슬람교도 3명을 처형.

중국 국방부장 "대만 공격 의사 없다"고 발언

중국의 츠하오옌 국방부장은 중국을 방문한 윌리엄 코언 미 국방장관과의 회담에서 중국은 대만에 대해 무력을 행사할 권리가 있지만 실제로 공격할 의사는 없다고 말해 양안의 차이를 협의의 통해 해소하겠다는 쪽으로 자세변화를 보임.

필리핀 회교반군 성전 선포

정부군이 MILF의 본부가 있는 아부바카르 캠프를 점령한 뒤 필리핀 남부 최대 이슬람반군 단체인 모로이슬람해방전선(MILF)이 성전, 지하드를 선포.

2000. 7. 13

피지 쿠데타세력 인질 18명 석방

피지 쿠데타 세력에 의해 국회의사당에 억류돼 있던 마헨드라 초드리 전 총리 등 18명의 인질이 12일 9명에 이어 모두 석방되어 2개월 가까이 계속된 피지 인질사태가 막을 내렸으나, 쿠데타의 여파가 지속되고 있는 가운데 새 정권이 공식 출범하였지만 영연방 국가들은 제재조치 위협을 철회하지 않는 등 불안한 상황이 계속.

2000. 7. 14

체첸군, 러시아군 사령부 공격

러시아군의 부인에도 불구하고 체첸군은 최초로 그로즈니 시내의 러시아군 거점인 러시아군 사령부를 공격해 러시아군이 최소 2명이 부상.

2000. 7. 15

짐바브웨, 토지개혁 단행

짐바브웨 정부는 백인농장을 무단 점거하고 있는 재향군인들의 반발에도 불구하고 토지가 없는 흑인농부를 백인이 소유하고 있는 200개 농장에 정착시키기 위한 토지개혁작업을 시작.

인도네시아, 아체 휴전협정 유효기간 연장

인도네시아와 무장 독립운동단체인 아체자유운동(GAM)은 9월 만료되는 휴전협정의 유효기간을 연장하기로 했으나 휴전협정에도 불구하고 유혈충돌로 60여명이 숨지고 6만7천여명의 난민이 발생.

2000. 7. 21

푸틴, 극동지역 상실 가능성 경고

블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 한 국과 일본, 중국 등 동방국가에 의해 러시아의 극동지역을 상실할 가능성이 있다고 경고.

부룬디 정부군-후투족 반군간 전투로 50명 사망

당초 20일 넬슨 만델라 전 남아공 대통령의 중재로 평화협정에 서명할 예정이었던 아프리카 동부 부룬디에서 투치족 정부군과 후투족 반군간에 치열한 전투가 벌어져 양측에서 최소한 50명이 사망.

2000. 7. 23

세르비아, 알바니아계와 '반폭력 협정' 체결

자유롭고 공정한 분위기에서 치러질 코소보 선거결과를 존중하고 코소보 사태 당시 잔악행위자 색출과 불법무기반납을 촉구하는 것을 내용으로 하는 '반폭력 협정'이 세르비아계와 알바니아계 사이에 사상 최초로 체결.

2000. 7. 24

나치용품 인터넷 판매 '도마'

프랑스 파리에서 미국의 인터넷 포털사이트 야후가 나치관련 용품을 경매사이트에 올린 것과 관련해 반인종차별주의 단체들이 제기한 소송이 시작.

2000. 7. 26

중동평화회담 결렬

미국 중재하에 보름간 계속된 이스라엘과 팔레스타인간의 중동평화회담이 가장 민감한 사안인 동예루살렘문제에 대한 미국의 부분타결과 공동주권 중재안이 팔레스타인에 의해 거부됨에 따라 바락 이스라엘 총리와 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반의 철수로 결렬.

2000. 7. 27

인도네시아 화교 14만명 수십년만에 국적취득

인도네시아 법무부는 정부에 등록된 중국인 무국적자 20만8천820명 중 14만5천70명이 최근 국적신청서를 접수시켰으며 이들 중 대부분이 국적을 취득할 수 있다고 발표.

2000. 7. 28

피지 새 임시정부 출범

쿠타타 지도자인 조지 스파이트가 군부에 의해 체포된 지 이틀만에 피지에 스파이트 지지자 3명이 빠진 새 임시정부가 출범했는데, 구성은 대부분 원주민 출신이고 인도계는 부(副)장관 1명만이 포함.

유엔, 원주민 포럼 최초 구성

유엔회원국들은 원주민 권리에 대한 최초의 상설포럼을 구성기로 합의, 원주민들이 유엔 안에서 고위대표단을 파견할 수 있게 됨.

클린턴, "미 대사관 예루살렘 이전 검토"

클린턴 미국대통령은 미국이 이스라엘의 보안군 강화를 지원하고 미 대사관을 예루살렘으로 이전하는 방안을 검토중이라고 밝혔고 팔레스타인은 이를 정치적 협박이라며 강력히 반발.

2000. 7. 29

피지 쿠타타 지도자 스파이트 등 십 유배

내전에 대한 우려로 26일 체포된 쿠타타 지도자 조지 스파이트와 추종자들이 연안 섬으로 옮겨졌고, 이 섬들은 접근금지 지역으로 선포됐으나 이들은 쿠타타 이후 소요사태와 관련된 가벼운 혐의에 대해서만 기소됨.

2000. 7. 30

남북, 6. 15공동선언 이행방안 논의를 위한 제1차 장관급회담

남북은 서울 신라호텔에서 제1차 장관급회담을 열고 6. 15공동선언 이행방안을 집중 논의했으나 다음날까지도 남북의 시각차로 남북공동선언의 이행속도와 의제실천의 우선순위 등을 합의하지 못함.

바스크족 테러중단 촉구시위

수만명의 스페인 사람들이 스페인 북부 산 세바스티안에서 분리독립 주장하는 무장세력인 ETA(바스크 조국과 자유)는 테러를 중지하라며 테러 종식을 촉구.

2000. 7. 31

부룬디에서 민간인 53명 학살

아프리카 중동부 부룬디 공화국 부타간초와 지역에서 수주간의 투치족 정부군과 후투족 반군간의 교전으로 최소 53명의 민간인이 학살.

짐바브웨, 백인농장 3000개 몰수

아프리카 짐바브웨에서 백인농장 몰수를 주장하는 재향군인들이 백인농장을 점거한 가운데 짐바브웨 정부는 몰수농장수를 전체 백인농장의 2/3인 3000개로 대폭 늘림.

이스라엘 대통령에 카차브 당선

팔레스타인에 대한 양보를 반대하는 이스라엘 우파 리쿠드당의 모세 카차브 의원이 31일 실시된 크네세트의 대통령 선출투표에서 노벨 평화상 수상자인 시몬 페레스 전 총리를 누르고 차기 대통령으로 선출되었으나, 바라크 총리에 대한 불신임안은 부결.

필리핀 축제장서 폭탄테러 39명 사상

필리핀 남부 콤포스텔라 지역의 소도시 몬카요에서 축제가 열리고 있던 홀에서 이슬람 분리주의 단체의 소행으로 보이는 폭탄이 터져 3명이 사망하고 36명이 부상했고, 다음날에는 주인도네시아 필리핀대사관에도 폭탄테러가 일어나 2명이 숨지고 대사 등 7명이 부상.

2000. 8. 1

중국 '대만의 어떤 독립 기도도 봉쇄'

츠호옌 중국 국방부장은 인민해방군 창설 73주년 행사연설에서 중국과 대만의 통일은 피할 수 없는 것이라고 강조하는 한편 중국인민해방군은 대만의 어떠한 독립 기도도 봉쇄할 것이라고 경고.

2000. 8. 2

카슈미르 유혈사태 불구 휴전 고수

1-2일 사이에 유혈사태가 일어나 84명이 사망한 가운데 2일 아탈 비하리 바지파이 인도 총리는 의회연설에서 이슬람 민병대가 힌두교도를 무차별 학살한 사건이 발생했다해도 불안하나마 카슈미르주의 휴전은 지켜져야 한다고 말함.

무가베 "이달까지 백인농장 점거사태 종식"

백인농장 무단점거에 대한 정부의 방관과 경제위기에 항의하는 총파업이 전개된 2일 로버트 무가베 짐바브웨 대통령은 백인농장을 점거하고 있는 독립전 참전용사들을 이달말까지 철수시키기로 약속하고, 국가의 토지분배계획에 따라 몰수대상이 아닌 농장을 점거한 참전용사들은 이달말까지 곧 국영화될 농장으로 옮겨질 것이라고 말함.

2000. 8. 3

인도-헤즈볼라 카슈미르 정전협상 착수

카슈미르 지역의 유혈사태에 따른 장기 정전문제를 논의하기 위한 인도와 무장 회교반군 단체인 헤즈볼라 무자헤딘간의 협상이 시작.

유엔군 서티모르 민병대 2명 사살

동티모르 유엔평화유지군 피살사건 이후 서티모르와 접경지역내 긴장이 고조되고 있는 가운데 호주군과 민병대 사이에 또다시 총격전이 발생해 민병대 요원 2명이 사살되었고, 다음날 안보리는 인도네시아의 비협조에 대해 비난.

대만, 유엔 가입 재차 시도

대만정부는 중국의 반대로 좌절됐던 유엔 가입을 다시 추진중이라고 대만 외교부 관리들이 밝힌 후 대만의 유엔 재가입 요청 문건으로는 8번째인 이번 청원서를 3일 오후 미국 뉴욕 유엔본부에서 코피 아난 유엔 사무총장에게 공식 전달.

미국 사법제도 인종차별 문제 논의 유엔에 청원

미국유색인지위향상협회(NAACP)를 비롯한 미국의 흑인인권·시민운동 지도자 46명은 미국 내 형사사법제도의 인종차별 문제를 내년 남아공에서 열리는 세계인종차별철폐회의의 정식의제로 다뤄줄 것을 유엔에 청원했고, 이들은 인권위원회가 인종차별철폐 국제협약에 의거 철저히 규명해줄 것과 이를 위해 인권위 소속 관계 전문위원의 파견도 동시에 요청.

2000. 8. 5

스리랑카 정부군 타밀반군 49명 사살

스리랑카 정부군은 최근 북부지역에서 분리주의를 내세우는 타밀반군에 대한 소탕작전을 벌여 타밀엘람해방호랑이(LITTE) 병사 49명을 사살했다고 발표.

유엔군 남부 레바논 배치 완료

유엔 레바논 잠정군(UNIFIL)은 5일 이스라엘-레바논 국경지역에 병력배치를 완료했다고 남부 레바논 주둔 유엔군 대변인이 발표.

미-중-대만 긴장감 고조

천수이볜 대만 총통이 대만은 독립국이라고 강조한 데 이어 미국 정부가 천 총통에게 미국을 경유할 수 있는 통과비자를 내주기로 결정함으로써 양안과 미·중 사이에 다시 긴장이 고조.

2000. 8. 6

독일, 극우정당·단체 불법화 추진

독일 정치권이 극우파 정당의 불법화를 추진하고 있는 가운데 독일 경찰이 계속되는 신나치주의자들의 외국인에 대한 폭력과 난동, 선동에 대해 강력히 대처하고 이들의 배후로 의심되는 민족민주당(NPD)의 불법화를 추진중이며, 인터넷을 통한 극우주의 확산에 대응하여 극우파의 인터넷 사용을 규제도 준비.

2000. 8. 7

아제·이리안자야 급변내 특별자치

압두라만 와히드대통령은 7일 국민협의회(MPR) 연례총회 연설에서 아제와 이리안자야의 분리독립요구를 절대 수용하지 않는 대신에 향후 수개월 안으로 이들 지역에 특별자치치를 허용할 계획이라고 밝힘.

2000. 8. 8

스리랑카, 타밀족 자치개헌안 표결 연기

스리랑카 정부는 17년에 걸친 타밀족과의 유혈분쟁을 종식시키고 이들에게 자치권을 부여하는 개헌안에 대한 의회표결을 국민과 불교 승려의 반대와 타밀계 야당의 부정적 반응으로 무기한 연기.

모스크바 도심서 폭발로 100명 사상

러시아 당국이 체첸 분리주의자들의 테러를 경고한지 수일만에 모스크바 중심의 푸슈킨광장 지하철역에서 폭탄이 터져 7명이 숨지고 93명이 부상.

2000. 8. 9

일 우익단체, 왜곡교과서 검정 신청

일본의 극우인사들로 구성된 '새로운 역사교과서를 만드는 회'는 일본의 아시아침략을 '아시아민족 해방전쟁', '자위를 위한 전쟁'으로 미화하는 등 일본 및 세계의 역사를 바꿔놓은 중학 사회 역사교과서안을 마련, 문부성에 검정을 신청.

2000. 8. 10

카슈미르 폭탄테러로 12명 사망

인도와 파키스탄의 분쟁지역인 카슈미르의 반군단체가 휴전파기를 선언한 가운데 인도 잠무 카슈미르주의 주도인 스리나가르에서 2건의 폭탄테러가 일어나 최소한 12명이 숨지고 10여명이 부상.

2000. 8. 11

남북언론교류 5개항 합의

방북한 남한 언론사 사장단은 민족통일에 도움되는 언론활동, 비방중상증지, 남북언론간 교류 추진, 언론접촉창구마련, 북쪽언론기관 대표단의 서울방문의 5개항이 담긴 합의문에 서명.

2000. 8. 13

카슈미르서 인도-이슬람반군 악화

카슈미르에서 13일 인도군과 이슬람반군간에 전투가 재개돼 77명의 사상자가 발생했으나 양측은 평화회담 재개용의를 표명.

2000. 8. 14

무사라프, 인도에 평화회담 제의

파키스탄 군부 통치자 페르베즈 무사라프는 14일 독립기념일 메시지를 통해 인도에 카슈미르 분쟁에 대한 평화회담을 제의하고 진정한 민주주의의 초석을 쌓을 것을 약속.

동티모르 유혈사태 주범 입각제의 거부

건국 후 대통령 당선이 유력시되는 사나나 구스마오는 민족화해를 위해 독립찬반투표후 대규모 유혈사태를 주도하면서 악명을 떨쳤던 아이타락 민병대 지도자인 유리코 구테레스에게 독립국가 건설 후 초대 국방장관직을 맡을 것을 제의했다가 거부당함.

하타 전 일본총리, 한반도 침략 사과

하타 쓰토무 전 일본총리는 스위스 코에서 열린 도덕재무장 국제회의에서 한반도의 불행이 일본과 관련되어 있음을 시인하고 한반도 침략에 대해 사과.

카슈미르서 3만여명 반인도 시위

카슈미르 거주 파키스탄계 주민 3만여명은 14일 파키스탄 독립 53주년 기념일을 맞아 인도 지배에 대항, 투쟁하고 있는 이슬람 과격단체들의 깃발 아래 반(反)인도 시위를 벌임.

2000. 8. 15

이산가족 방문단, 남북에서 이산가족 상봉

남북정상회담의 합의를 실천하는 첫 사업으로 각각 100명으로 구성된 8. 15이산가족 방문단은 항공직항로로 남북을 교차방문하여 각자의 가족들을 상봉.

이스라엘도 이산가족 상봉 허용 제의

에후드 바라크 이스라엘 총리는 15일 이스라엘-레바논 국경 양쪽에 흩어져 사는 가족들이 상봉할 수 있도록 유엔 감독하에 국경지역에 면회소를 설치하겠다고 제의.

일본 각료 10명 야스쿠니 신사 참배

일본의 55번째 패전기념일인 15일 야스오카오키하루 법무상 등 각료 9명이 2차대전 A급 전범이 합사돼 있는 도쿄야스쿠니신사를 공식참배했고, 니시다마모루 자치상은 개인자격으로 11일에 참배.

2000. 8. 16

독일 정부, 극우파 테러 근절 나서

독일 정부는 16일 극우폭력 대책 예산 확충 등 신나치주의를 제재하기 위한 일련의 조치를 발표하고, 앞으로 극우 활동을 저지하기 위해 3년간 7천 5백만 마르크를 지원하기로 함. 독일 언론계도 사이버 공간이 극우파 세력의 선전도구로 이용되는 것을 막기 위해 반극우파 사이트를 개설하는 등 힘을 모으기로 함.

민주당 고어-리버맨 정·부통령후보 선출

미국 민주당은 고어 부통령과 독실한 정통 유대인 출신으로는 최초로 조지프 리버맨 상원 의원을 정·부통령 후보로 공식 선출.

인도네시아, 아라파트에 팔레스타인 독립지지 약속

인도네시아를 방문한 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반에게 압두라만 와히드 인도네시아 대통령은 팔레스타인의 독립국가 건설지원을 약속.

2000. 8. 17

중국, 일본 운수상 방중 거부

야스쿠니 신사를 참배한 모리타 하지메 일본 운수상의 중국방문이 중국측의 이유를 설명하지

않은 거부로 무산.

인종차별 테러 급증과 히틀러 측근 헤스 추모제

독일 극우파의 외국인에 대한 테러가 급증한 가운데 신나치주의자들은 17일 독일 전역에서 히틀러의 측근이었던 루돌프 헤스의 추모제를 벌였고, 독일의 사회 각 계층에서는 이러한 사태의 깊은 우려를 표명하고 정부의 극우파 근절을 촉구.

2000. 8. 18

홀로코스트 생존 집시에 지원금 지급

스위스는 18일 홀로코스트 생존자를 지원하기 위해 설립된 기금 중 일부를 우크라이나에 거주하고 있는 약 4천명의 집시에게 처음으로 지급했고, 이에 앞서 유엔 인권소위는 17일 전세계적으로 800만 명에서 1천만 명에 달하는 것으로 추산되는 집시에 대한 차별철폐를 촉구하는 결의안을 채택.

2000. 8. 19

필리핀 이슬람반군단체와 '인질석방협상' 결렬

필리핀 정부는 19일 외국인들이 포함된 인질 28명을 억류하고 있는 이슬람 반군 단체와 인질 협상을 벌였으나 인질들을 석방하는 데 실패.

2000. 8. 20

일본, 외딴 섬 방위 부대 신설

일본 방위청은 최근 일본 근해에서 중국 함선의 활동이 증가함에 따라 이에 대응하기 위해 규슈, 오키나와 지역을 담당하는 육상자위대 서부방면대에 외딴섬 방위를 주임무로 하는 새로운 부대를 신설하기로 발표.

2000. 8. 21

슈뢰더 독일 총리 "극우파 폭력 강력 대처"

게르하르트 슈뢰더 독일 총리는 21일 극우파의 온상인 옛 동독 지역을 장기 순방하는 등 극우파의 폭력 행위에 강력히 대응하겠다고 밝힘.

2000. 8. 26

이스라엘-회교민병대 교전 12명 사상

이스라엘 병력 수백명이 26일 밤 요르단 강 서안의 이슬람 민병대 거점지역인 한 마을을 급습해 민병대와 총격전을 벌여, 이스라엘 병사 3명 등 12명의 사상자 발생.

대만 "중국, '하나의 중국' 원칙 완화"

대만은 '중국과 대만 모두 하나의 중국에 속한다(兩岸同屬一中)'는 첸지첸 중국 부총리의 발언을 중국이 고수해 온 "하나의 중국 원칙이 일부 완화된 것"으로 한층 신축적인 자세라고 평가하여 양안 관계에 개선 조짐.

2000. 8. 27

이스라엘 외무 "성전산 통치권 포기못해"

술로모 벤-아미 이스라엘 외무장관 직무대행은 27일 유대인과 회교인 모두에게 성지로 추앙받고 있는 성전산에 대한 통치권을 포기할 수 없다고 밝힘.

2000. 8. 28

필리핀 반군, 남아프리카공화국 인질 1명 추가 석방

필리핀 이슬람 반군단체 아부 사야프는 남아공인 1명을 추가 석방하여 남은 인질 수는 남아공인과 프랑스인, 독일인 등 외국인 5명을 포함하여 23명.

이슬람권, 예루살렘위원회 개최

예루살렘의 지위문제가 이스라엘-팔레스타인간의 평화협상의 최대 난제로 부각된 가운데 16개 이슬람 국가들은 모로코의 라바트에서 예루살렘 문제에 대한 공동 입장인 예루살렘이 협상의 대상이 아님을 표명하기 위해 예루살렘위원회를 개최한 이슬람권 외무장관들은 팔레스타인의 주권에 강력한 지지를 표명하면서 전 세계에 팔레스타인 국가를 승인하라고 촉구.

중국-일본, 분쟁수역 진입 땀 사전통보

중국과 일본은 각자 자국의 배타적 경제수역(EEZ)이라고 주장하고 있는 해역에서 조사활동을 벌일 때에는 사전에 상대국에 통보하기로 합의.

2000. 8. 29

바스크 "테러 중단하라" 시위

스페인 내 바스크 자치정부의 후안 호세 이바레체 대통령이 29일 스페인 북부 수마라가에서 주민 수백 명과 함께 테러 반대 시위.

프랑스 정가 '코르시카' 논쟁

나폴레옹의 고향이자 분리단체들의 테러가 끊이지 않는 코르시카 섬의 자치권 확대에 반대하며 조스팽 총리와 대립해 온 슈벤망 내무장관이 사임하여 프랑스 좌우동거 정부 분열.

제2차 남북 장관급 회담 개최

29일에서 31일까지 평양에서 열린 제2차 장관급 회담은 투자보장 등 경제협력의 제도적 장치를 마련하기로 하는 등 6. 15 남북 공동성명 이행과 남북의 화해협력을 위한 성과를 이루어냈으나 남북관계의 우선순위와 속도, 군사적 문제 등의 해결할 과제도 많이 노출.

2000. 8. 30

필리핀 정부, 반군의 끝없는 인질납치 반복 우려

필리핀 이슬람 원리주의 반군단체인 아부 사야프가 일부 인질을 풀어준 뒤 또 다시 미국인 관광객을 납치하자 필리핀 정부는 반군이 공격받을 것이라고 생각해 인질 납치를 끝없이 반복할 것이라는 우려를 표명.

2000. 9. 1

인도네시아, 동티모르 유혈사태 연루자 명단 발표

인도네시아 검찰은 지난 해 9월 발생한 동티모르 유혈 사태에 개입한 혐의를 받고 있는 군과 경찰 수뇌부, 정부관리, 친 인도네시아계 민병대 등 19명의 명단을 확정해 발표.

2000. 9. 2

비전향 장기수 63명 송환

북한으로 돌아가기를 희망한 비전향 장기수 63명은 2일 오전 10시 판문점 중립국 감독위원회 회의실을 거쳐 북한의 환영을 받으며 북한으로 넘어갔고, 납북자 가족모임과 전몰군경유가족회 등은 납북자와 국군 포로의 조속한 송환을 촉구하는 시위를 벌임.

2000. 9. 3

스리랑카 정부-반군 교전 230여명 사망

정부군은 선거를 앞두고 이 지역의 안전을 확보하기 위한 군사작전을 벌여 스리랑카 북부 자프

나반도에서 3일 정부군과 분리주의 반군 세력인 타밀엘람해방호랑이(LTTE)의 치열한 전투로 317명의 사망자가 발생.

나이지리아 기독교, 이슬람법 반대 집회

나이지리아의 기독교도 청년 수천명이 이슬람법인 샤리아에 반대하는 시위를 벌이는 가운데 샤리아 수행위원회가 곰베주 방문을 연기.

2000. 9. 4

아랍연맹 "각국 대사관 예루살렘으로 이전 댄 단교"

사우디와 쿠웨이트가 불참하여 분열된 양상을 보였던 아랍연맹회담은 4일 외무장관회담 폐막 성명을 통해 이스라엘 주재 대사관을 예루살렘으로 옮기는 나라와는 아랍국들이 단교할 것임을 경고했고, 국제사회가 주민들의 자결권을 인정한 안보리 공약에 따라 예루살렘을 수도로 한 팔레스타인 독립국가가 선포되면 이를 승인해 줄 것을 촉구.

2000. 9. 5

북방4개섬 '영토문제' 인정

5일까지 이틀간 도쿄에서 열린 정상회담에서 러시아와 일본간의 오랜 난제인 홋카이도 북방 4개 섬의 일본반환과 이를 토대로 한 양국간 평화조약 체결문제는 예상대로 별다른 진전을 보지 못했으나 북방4개섬 문제가 영토문제를 인정.

라틴 아메리카 미국이민 7년만에 40%증가

남북 아메리카의 국제이민에 관한 심포지엄에 제출된 연구보고서에서 라틴 아메리카와 카리브해 출신의 미국 이민자 수가 97년 1천 310만 명에 달해 90년의 900만 명에 비해 40% 증가했다고 보고.

2000. 9. 6

"중국과의 통일도 선택대상" 세창팅 주석

대만 독립을 표방하는 대만 집권 민주진보당의 세창팅 주석은 6일 "중국과의 통일도 선택의 대상이 될 수 있다."고 밝혀, 대만 독립을 지지하는 민진당의 강령에 유연성이 있음을 시사.

대만은 중국 관세지역' 제안 미국에서 거부

빌 클린턴 미국 대통령은 대만을 세계무역기구(WTO)에 가입시키는 대신 '중국의 관세지역'으로 지칭하자는 중국 제안을 거부.

미국-이스라엘-팔레스타인 정상, 뉴욕서 중동 평화 논의

유엔 밀레니엄 정상회담을 계기로 뉴욕에서 클린턴 미국 대통령, 바락 이스라엘 총리, 팔레스타인 자치정부 행정수반 아라파트 간에 개별접촉이 이뤄졌지만 성과없이 끝남.

2000. 9. 7

유엔 '남북정상회담지지' 의장 성명

유엔 밀레니엄 정상회의의 공동의장인 핀란드 타르야 할로넨 대통령과 나미비아의 샘 뉴조마 대통령은 7일 오전 남북정상회담 및 그 후속 조치를 환영하는 공동의장 성명을 발표.

평화협정 '2+2' 방식 추진

유엔 새천년 정상회의에 참석중인 김대중 대통령은 7일 오후 숙소인 뮐도프 아스토리아 호텔에서 빌 클린턴 미국 대통령과 한미 정상회담을 열어 한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담에서 남한과 북한이 합의하고 미국과 중국이 지지하는 2+2 방식의 평화협정 체결을 추진할 것을 제의.

러시아군 공격, 체첸군 46명 숨져

체첸공화국 독립선포 기념일을 전후 한 테러행위를 예방하기 위한 러시아 연방군의 공격으로 체첸반군 46명이 사망.

동티모르 유엔요원 피살, 구호단체 철수

유엔은 서티모르에서 친인도네시아 민병대의 공격으로 유엔구호요원 3명과 20여명의 주민이 살해되는 등 현지의 치안이 극도로 불안한 상태로 빠져들며 따라 7일 유엔 직원과 구호단체 요원의 철수작업에 돌입.

2000. 9. 8

LA '한국계 시민의 날' 제정

로스앤젤레스 한인시민권자협회(KACL)는 8일 로스앤젤레스 카운티 정부가 최근 10월 28일을 '한국계 시민의 날'로 제정함에 따라 매년 이 날에 코리아타운에서 대대적인 기념행사를 열기로 했다고 밝혔다.

유엔 안보리 "인도네시아 민병대 무장해제 결의안" 채택

유엔 안전보장이사회는 8일 인도네시아 서티모르에서 발생한 유엔 구호요원에 대한 "야만적인 살인"을 규탄하고 인도네시아에 대해 현지 민병대의 무장해제 및 해체를 위해 즉각적인 조치를 취할 것을 촉구하는 결의안을 만장일치로 채택.

재미이산가족 상봉대상 포함 촉구

미주이산가족상봉추진협의회는 8일 남북한 및 미국 정부에 재미동포 실향민들을 남북 이산가족 상봉대상에 포함시켜 줄 것을 촉구.

2000. 9. 10

필리핀 반군, 관광객 도 납치

지금까지 수차례의 납치극을 벌여왔던 아부 사야프가 최근 리비아의 중재로 20명을 풀어줬다가 또 다시 인질들을 납치해 본거지인 홀로섬으로 납치.

2000. 9. 11

김용순 비서 일행, 서울 도착

김정일 국방위원장의 특사인 김용순 노동당 비서 등이 3박 4일 일정으로 방한하여 임동원 국가정보원장 겸 대통령 특보와의 비공식 회담을 통해 김 국방위원장의 답방문제와 이산가족 생사확인 및 서신교환, 국방장관 회담 일정 등을 합의.

2000. 9. 14

중동평화협상 뉴욕서 재개

10일에 PLO가 독립선포를 연기한 가운데 이스라엘과 팔레스타인의 평화협상이 14일 올브라이트 미국 국무장관의 초청으로 뉴욕에서 재개되었고, 팔레스타인은 동예루살렘 전체에 대한 주권을 가져야 한다는 주장에서 한 발 물러나 아랍권 컨소시엄의 이슬람 성지 소유권을 갖는 방안을 제시했고, 미국은 양자의 공유를 제시.

미 해병대 동티모르 파견

유엔 구호요원들이 서티모르에 근거지를 둔 친인도네시아 민병대에 피살되는 등 동티모르의 긴장이 높아지고 있는 가운데 미국이 대규모 해병대 병력을 긴급 파병.

2000. 9. 15

스리랑카 자살폭탄 테러로 30여명 사상

스리랑카 수도 콜롬보에서 15일 타밀엘람해방호랑이(LTTE)가 한 것으로 보이는 자살 폭탄

테러가 발생해 최소한 5명이 숨지고 26명 이상이 부상.

2000. 9. 16

인질여류 반군 근거지 필리핀군 대대적 공격

필리핀인 16명, 말레이시아인 3명, 프랑스 기자 2명, 미국인 여행객 1명 등 모두 22명의 인질을 여류 중인 이슬람 반군 단체의 근거지가 있는 홀로섬에 필리핀 군이 대대적 공격을 하여 인질을 구출하려 하였으나 별 성과없이 끝났고, 19일 밤 프랑스 기자 2명은 개별적으로 탈출에 성공.

2000. 9. 17

유대교 율법 배제 바라크 개혁안 제시

에후드 바라크 이스라엘 총리는 국민통합을 위해 안식일의 대중교통 이용, 신분증에서 종교란 폐지, 종교부 해체 등 유대교 계율에 어긋나는 광범위한 개혁안을 내놓았고, 종교계는 이런 세속적인 개혁안을 정치적 편의주의라고 비판하는 등 국가 정체성에 대한 논란을 제기.

2000. 9. 18

남아공 군에 인종 갈등 심각

정규군과 게릴라를 통합하여 군을 재편성한 지 6년이 지난 남아공 군대 내 흑백군인간의 인종 갈등이 심각한 상황에 달해 있어 군의 능력과 사기에 악영향.

2000. 9. 19

친수이벤 중국 방문 희망해

친 총통이 타이페이에서 열린 대륙투자 기업인 친목회에 참석, "다음 친목회가 대륙에서 열릴 경우 현지를 방문해 참석하고 싶다"고 하여 중국 방문 희망 의사를 표명.

대만 '소3통' 결정 대륙 직항로 열린다.

대만 정부가 중국 푸젠성 연해 도시들과의 '소3통'을 실시하기로 결정해 반세기 동안 굳게 닫혔던 대만 해협의 직항로가 열리게 되었고, 중국은 하나의 중국 원칙 아래 '대3통'의 필요성을 제기하며 보다 원활한 교류를 희망.

모리 총리 '독도는 우리 땅' 망언

모리 총리는 한일정상회담을 앞둔 19일 KBS와의 단독 인터뷰 과정에서 독도를 일본 영토라고 주장하였으나 KBS가 이를 삭제한 채 방영하여 논란이 일었고, 30일 뒤늦게 알려진 이 문제에 대해 북한은 공식적으로 규탄.

2000. 9. 20

이스라엘-팔레스타인 자유무역지대 설치 합의

팔레스타인이 독립할 경우 양측은 자유무역지대를 설정, 역내 상품의 관세를 면제하고 노동인력의 자유로운 이동을 보장하는 자유무역지대 설치에 합의.

2000. 9. 21

제2차 적십자 회담

남북은 21일에서 23일에 걸친 적십자 회담에서 임시면회소 설치 장소에 대해서는 합의를 보지 못했으나 내년 경의선 연결 공사가 끝난 후 경의선 중간 지역에 항구적 면회소를 설치한다는 데 의견 접근을 이룬 것으로 만족하고 회담을 마침.

아직도 여전한 미국내 인종차별

미 국무부는 22일 유엔에 제출한 보고서에서 "인종분리라는 몃쓸 짓은 공식적인 제재와 함께 제거됐으나 사실상의 인종분리와 고질적인 인종 차별은 계속 존재하고 있다"고 시인.

2000. 9. 22

총련 단장 '민족 화해 · 단합에 노력'

박재로 총련동포 1차 고향방문단장은 22일 낮 서울 김포공항에 도착, 성명을 통해 '민족적 화해와 단합을 이룩하도록 모든 노력을 다하겠다'고 밝힘.

2000. 9. 23

일본 교과서 왜곡에 적절 조치

일본을 방문중인 김대중 대통령은 23일 문부성이 검정심사 중인 일본 교과서의 역사 왜곡문제와 관련해 그런 일은 일어나지 않을 것으로 믿으면서도 필요할 경우 정부가 적절한 조치를 취하겠다고 밝힘.

이스라엘, 부분 평화협정 희망

이스라엘과 팔레스타인간의 평화협상이 난항을 거듭하고 있는 가운데 이스라엘은 협상의 최대 난제인 예루살렘 지위 문제를 제외한 부분적인 협정 체결을 희망하고 있다고 표명.

이라크, 쿠르드족 공격 임박

터키 게릴라의 신병인도를 거부하고 있는 벨기에와 터키의 관계가 경색된 가운데 이라크 공산당은 이라크의 정예부대가 이라크 북부 쿠르드족 거점지역에 대한 공격을 준비하고 있다고 밝힘.

2000. 9. 25

새 국면 맞은 중동평화협상

바라크 이스라엘 총리와 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반이 25일 두 달여만에 전격회담으로서 공전을 거듭해 온 중동평화협상이 새 국면에 돌입.

남북, 투자보장 · 이중과세방지 집중 논의

남북한은 15년 만에 처음으로 이루어진 경협 실무회의인 제 1차 남북 경제협력 실무접촉에서 투자보장과 이중과세방지에 대해 집중적으로 논의.

2000. 9. 26

인도네시아 민병대, 유엔군과 총격전

서티모르에서 활동중인 친인도네시아 민병대가 불법무기 자진반납을 돌연 거부한데 이어 접경 지역에서 유엔평화유지군과 총격전을 벌이는 등 불안이 가중.

대만 부총통 '양국론' 천명

중남미 4개국을 순방중인 뤼슈옌 대만 부총통이 26일 대만과 중국을 별개 국가로 규정한 이른바 '양국론'을 공개적으로 천명, 중국이 강력히 반발.

북한 군수뇌부 청와대 방문

남북 국방장관 회담 참석 차 서울을 방문한 김일철 북한인민무력부장 일행이 북한군 대표자격으로는 처음으로 청와대로 김대중 대통령을 예방.

2000. 9. 28

북에 식량 60만톤 연내 지원

남한은 10월초부터 50만톤의 식량을 차관형식으로 북쪽에 제공하기로 합의했으며, 28일 남북 교류협력추진협의회를 열어 이를 위한 남북협력기금의 사용을 결정했고, 세계식량계획(WFP)

은 대북식량지원 요청에 호응, 외국인 옥수수 10만톤을 무상지원하기로 북한과 합의.

이스라엘 경찰, 팔레스타인 시위대에 고무탄 발사

이스라엘 경찰이 28일 이스라엘 우익 정당인 리쿠드당의 아리엘 샤론 당수가 경찰의 호위를 받으며 알-아크사 사원을 방문하고 돌아간 직후 이슬람교와 유대교의 공동성지인 동예루살렘의 알-아크사 사원 경내에서 돌을 던지며 시위를 벌이던 수십 명의 팔레스타인 시위대를 향해 고무 탄환을 발포, 시위대와 경찰이 부상.

‘하나의 유럽’ 구상 큰 타격

덴마크인들이 28일 실시된 국민투표에서 유로화 체제 가입을 거부함으로써 유럽연합(EU)의 유로권 확장은 물론 유럽 통합계획에 차질.

2000. 9. 29

이스라엘-팔레스타인 유럽 폭력...중동평화 암운

이스라엘인과 팔레스타인들이 29일 예루살렘 성지에서 이틀째 충돌해 팔레스타인인 7명이 사망하고 수백 명이 부상했으며 요르단강 서안 등 다른 지역에서는 이스라엘 군인 등 두 명이 팔레스타인 경찰의 총에 맞아 숨졌고, 국제사회의 자체 촉구에도 불구하고 30일에도 양측의 총격전이 계속됨에 따라 사태가 악화됨.

3차 남북장관급 회담폐막

제주에서 열린 장관급회담은 남북정상회담 이후 남북관계의 진전을 종합적으로 검토, 평가했다는 점에서 의의가 있지만 가시적인 성과 도출에는 실패.

달라이 라마, 중국에 직접 대화 촉구

26일 프랑스의회의 중국에 대한 달라이 라마와의 대화를 촉구한 선언문을 전달받은 달라이 라마는 프랑스에서 언제라도 중국지도자들과 직접 대화할 용의가 있으며 티벳에 진정한 자치를 부여해줄 것을 촉구

2000. 9. 30

주홍지 “대만 곧 중국으로 복귀”

주 총리는 정부 수립 51주년을 하루 앞 둔 30일 “조국의 완전한 재통일은 대만 동포를 포함한 모든 중국인의 열망”이라고 강조하고 대만 문제는 무한정 연기해서는 안된다고 밝힘.

“쏘지마, 어린애야.”

12살짜리 팔레스타인 소년이 이스라엘군 진지에서 날아온 것으로 보이는 총탄에 맞아 숨지는 장면이 TV화면을 통해 생생하게 보도되어 이스라엘을 곤경에 빠뜨렸고, 끝모를 분쟁의 불씨에 기름을 붓는 격이 되어 이스라엘 영토로까지 충돌이 확산.

2000. 10. 1

북, 경의선 복원공사 본격 착수

북한이 서울-신의주간 경의선 철도 비무장지대(DMZ) 단절 구간과 문산-개성간 4차선 도로의 복측 구간을 개설하는 공사에 본격 착수.

2000. 10. 2

유엔 중동문제 협의 안보리 소집

양측의 사망자가 60명에 육박하고 아랍계 이스라엘인들도 시위에 가담하기 시작하였으며, 아랍국가들이 이스라엘을 비난하고, 성지수호를 위한 성전을 촉구하는 등 사태가 악화되는 가운데 유엔 안전보장이사회는 2일 오후 6시부터 팔레스타인측의 요청에 따라 유혈충돌 사태를 논의하기 위해 비공개 회의를 가짐.

2000. 10. 5

이스라엘-팔레스타인 휴전회담 난항

4~5일 파리에서 열렸던 바락 총리와 아라파트 수반간의 휴전회담이 진상조사를 위한 국제 위원회 구성의 명문화 문제로 결렬됐으나 양측 군 당국은 폭력중식에 합의.

필리핀 반군 609명 항복

사령관 1명이 포함된 609명의 모로 이슬람해방전선(MILF) 소속 회교 반군들이 5일 에스트라 다 필리핀 대통령이 주축한 한 행사에서 투항.

2000. 10. 6

이스라엘, 서안 및 가자 지구 출입구 봉쇄

이스라엘군은 폭력사태가 심화를 막는다는 명목하에 서안과 가자지구의 출입구를 봉쇄한다고 하였으나, 이스라엘군이 이슬람 성지인 성전산을 점거함으로써 충돌이 악화.

인도네시아 서파푸아 독립요구 무장폭동

인도네시아 동쪽 끝 이리안자야에서 6일 경찰이 독립 세력의 국기인 모닝스타기를 끌어내리는 데 항의하는 주민에 대해 발포하면서 발생한 독립파 무장세력의 폭동으로 최소 30명이 숨지고 45명이 부상.

2000. 10. 7

베를린서 신나치당 반대시위

독일 좌파 4천~5천명은 7일 베를린에서 독일정부가 불법화를 추진중인 극우정당 국가민주당 (NDP)에 반대하는 가두시위를 벌였으며 시위대 일부는 진압경찰과 충돌.

2000. 10. 9

북, 남쪽 노동당 창건행사 참관단 환대

10월 3일 느닷없는 남측 정당 및 사회단체들에 대한 초청으로 정부와 각 단체들을 곤혹스럽게 했던 노동당 창건행사 참석에 대해 정부가 조건부 허용을 함에 따라 이루어진 남쪽 참관단의 방북이 이루어져 남쪽 정당·사회단체들의 최초의 공식방북이 이루어졌고 참관단은 14일 귀 환.

'현면전' 긴장 속 막판 중재노력

최후통첩 시한이 다가옴에 따라 양측의 중재를 위해 코피 아난 유엔 사무총장이 예루살렘을 찾아 중재를 노력하는 등 국제사회의 중재노력이 계속되었으나 헤즈볼라에 의한 이스라엘 병사 납치사건이 발생하여 사태가 악화될 가능성이 고조됨.

천수이볜, 독립 강조

천수이볜 대만 총통은 9일 국경일인 쌍십절(10월10일) 기념사에서 대만독립과 '대만정신'을 강조한 반면 중국과의 통일에 관해서는 언급하지 않았음.

2000. 10. 11

이스라엘, 인도네시아 IPU총회 불참 선언

인도네시아 과격파 이슬람단체가 중동 유혈사태에 항의해 국제의원연맹(IPU) 총회에 참석하는 유대인들을 살해하겠다고 경고한 가운데 이스라엘 의회 대표단이 총회 불참을 선언.

2000. 10. 12

대만 무역담당 고위관리 중국 방문

중국과 대만의 세계무역기구(WTO)가입 이후 양안간 통상교류 확대 문제를 협의하기 위해 대

만 경제부의 우 윈야 국제무역국(BOFT)국장 일행이 오는 17-20일 중국을 방문한다고 국제무역부 관리들이 밝힘.

중동 전면전 위기로 유가폭등

팔레스타인 경찰에 붙잡힌 자국 예비군 2명이 시위대에 살해당하자 이스라엘군은 무한보복을 다짐하며 팔레스타인 자치정부 청사 주위를 폭격하자 팔레스타인도 총동원령과 함께 하마스 등의 무장저항단체 운동원들을 석방했고, 예멘에서 라덴의 사주로 보이는 자살테러로 미국 구 축함에 폭발사고가 나 17명이 사망하고 39명이 부상당하여 미국정부는 중동과 아프리카 지역 21개 대사관을 잠정폐쇄하는 등 중동사태가 급격히 악화됨에 따라 유가가 34달러를 넘는 고공 행진을 지속.

미 의회, 입양아에 시민권 자동 부여

12일 하원에 이어 상원을 통과한 이 법안은 최소 한쪽이 미국시민인 부모를 둔 18세 미만의 모든 외국출생 입양아에게 자동적으로 그리고 소급해 미국시민권을 부여하도록 규정되었고, 미국시민의 외국출생자녀에 대한 시민권 취득도 절차가 간소화.

2000. 10. 16

중동정상회담 개막

클린턴 미국대통령, 무바라크 이집트대통령, 바라크 이스라엘총리, 아라파트 팔레스타인 수반, 압둘라2세 요르단국왕, 코피 아난 유엔사무총장, 하비에르 솔라나 유럽연합 대표 등이 참석한 가운데 이스라엘과 팔레스타인간의 유혈분쟁 사태 해결을 위한 중동정상회담이 이집트의 휴양 도시 샤름 엘 셰이크에서 열려 폭력중식에 합의하여 이스라엘군의 철군과 국경봉쇄 해제가 시행됨.

2000. 10. 17

미국내 인디언의 권리확기

미국하원은 17일 뉴멕시코주의 푸에블로 인디언 부족에게 300년 이전에 주어진 권리를 인정, 2,300만달러와 토지 1,860만㎡를 주라는 내용의 분쟁해결안을 구두로 통과시켜 이들의 권리를 회복시킴.

대만, 중국에 대화 재개 촉구

대만과 중국은 전세계적 화해의 기운을 배경으로 건설적인 대화에 나서야 한다고 장권슝 신임 대만행정원장이 말했는데, 이 발언은 5월 천 총통의 취임 이래 중국이 가장 강력한 경고를 발한 지 하루만에 나온 것.

2000. 10. 18

인도네시아 군부 분리독립세력에 강력대응

인도네시아 군부가 분리독립운동을 추진중인 아체와 이리안자야에 대한 강력대응방침을 천명해 유혈충돌 사태가 우려.

2000. 10. 19

스리랑카 대통령관저 부근서 자살폭탄 터져

타밀엘람해방호랑이 소속으로 추정되는 괴한이 자신의 몸에 폭탄을 장착하고 콜롬보 시내의 대통령 관저 근처에서 폭탄을 터트리 범인과 경찰 등 2명이 사망하고 15명이 부상했으며, LTTE는 공세를 취해 112명이 사망.

이스라엘-팔레스타인 다시 교전

이스라엘과 팔레스타인의 휴전 합의 사흘째인 19일 이스라엘 정착민이 성전산 지역의 요셉의

묘를 보기 위해 자치지역에 들어가면서 무장헬기까지 동원하는 치열한 총격전이 재발하였고, 유엔인권위원회는 이스라엘의 과도한 무력사용을 규탄하고 인권침해국제조사위원회 구성을 내용으로 하는 결의안을 통과.

2000. 10. 21

아랍권 反이스라엘 연대율직임

다시 유혈충돌이 격화되어 5명이 사망하는 등 위기가 고조되자 바라크 총리는 평화협상을 무기한 중단할 것이라고 경고했고, 15개 아랍국들은 팔레스타인을 지지하기 위해 정상회의를 개최하여 다음날 대이스라엘 제재안을 발표하자 바라크 총리는 평화협상을 중단을 선언하고, 가자공항 재폐쇄를 결정.

2000. 10. 23

코소보 국제위, 코소보 독립 조건부 권고

코소보 국제위원회는 현재 국제사회의 통제를 받고 있는 세르비아 공화국의 코소보가 소수민족의 안전과 독립문제에 대한 인접국과의 협상을 약속하면 독립국가화해야 한다는 의견을 제시.

인도네시아 법원 동티모르 유혈사태 주범 석방

인도네시아 법원이 최근 공무집행 방해혐의로 경찰에 구속된 동티모르 유혈사태 주범 유리코 구테라스를 체포과정상의 문제를 사유로 석방토록 결정하여 국제적 반발.

2000. 10. 24

경상남도 자치단체로는 첫 방북단 파견

경남도가 북한과 경제·문화교류를 위해 지방자치단체로는 처음으로 방북단을 24일부터 28일 까지 파견하여 경상도내 기업의 북한진출과 문화·체육 등의 교류에 대해 논의했고, 북한 농업지원사업과 관련한 우리민족서로돕기운동 소속 대표단도 7박8일 일정으로 북한에 들어가 농업물자를 전달.

유고, 코소보 학살 시인

보이스라브 코슈투니차 유고연방 대통령은 24일 미국 CBS와의 회견에서 유고연방군과 경찰이 지난해 코소보에서 광범위한 학살을 저질렀다고 시인.

필리핀 반군 말레이시아인 인질 3명 풀려나

필리핀 남부 이슬람 반군에 납치되었던 말레이시아인 3명이 정부군과 반군의 교전 후 석방됨.

이집트, "평화과정 끝났다" 선언

아므르 무사 이집트 외무장관은 최근 수년간 지속돼온 평화과정은 끝났으며 아랍은 기존의 평화협상 테이블로 돌아가지 않을 것이며 아랍의 권리가 회복되지 않는 한 이스라엘과의 새로운 관계를 수립하지 않을 것이라고 선언.

미국 정부, 하와이 원주민에 자결권 부여 권고

미국 정부는 연방정부와 하와이 원주민들간 화해절차에 관한 내부·법무부 최종보고서에서 하와이 군주제를 미국이 붕괴시킨 점을 인정하고 미국 대륙 원주민인 인디언 주민들이 미 본토에서 누리고 있는 것과 같은 정도로 하와이 원주민들에게도 자결권을 부여해야 한다고 권고.

2000. 10. 25

스리랑카 소년반군 수용시설 폭동

스리랑카 정부군에 붙잡힌 타밀엘람해방호랑이 소속 소년병사들의 재활교육 수용시설에서 어린 수용자들이 관리자를 붙잡고 자신들의 조속한 사회복귀를 주장하자 마을 주민 3천명이 난

입해 25명의 수용자를 폭행해 살해했고, 전날엔 스리랑카 해군함정에 자살보트가 공격해 24명이 사망하는 등 사태가 악화되자 29일 테러를 우려한 통행금지령이 발령됨.

2000. 10. 27

팔레스타인 독립선거 선포 또 연기

팔레스타인이 분노의 날로 선포한 27일 이스라엘과 팔레스타인간의 충돌로 또다시 4명이 사망해 사망자수가 144명으로 늘자 클린턴 미국 대통령은 유혈사태가 지속될 경우 평화회담을 재개할 수 없다고 밝혔고 팔레스타인은 11월 15일로 연기됐던 독립국가 선포를 다시 연기.

2000. 10. 28

미국 수에즈 통과 선박 항로 변경

중동에서 계속되는 테러와 충돌로 미국은 수에즈 운하를 통과할 선박들이 테러를 당할 우려가 높다고 보고 항로를 재조정할 것을 지시.

2000. 10. 29

푸틴, 러시아-유럽 통합도 고려

블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 러시아와 유럽의 관계가 미래의 어느 단계에서 통합적 성격을 띠 수 있다고 표명.

2000. 10. 30

일본 우파 압력으로 교과서 심의위원 경질

일본 문부성은 왜곡된 역사 교과서를 제대로 심의토록 촉구한 것으로 알려져 자민당 등이 파면 압력을 가해온 외교관 출신 교과서 심의위원을 사실상 경질.

2000. 10. 31

유엔 남북한 통일지지 결의안 채택

유엔총회는 31일 남북관계 개선에 대한 국제사회의 지지표명 중 가장 포괄적이고 권위있는 것으로 평가되는 남북한의 대화와 평화통일을 지지하는 '한반도 평화, 안보, 통일'이란 제목의 결의안을 만장일치로 채택.

스리랑카 정부군 타밀반군 40여 명 사살

스리랑카 정부군은 전투기를 동원해 LTTE의 기지를 공격해 반군 40여 명을 사살.

인천시, 신포·선린동 일대 관광복구로 지정

인천시는 20세기 초 중국인들이 살았고 인천항과 개항예정인 인천국제공항 등과 인접한 선린·신포·연안·신흥·북성동 일대를 정비하여 중국인 거리로 개발하고 나아가 송도신도시에 화교자본을 유치 대규모 차이나타운을 조성할 계획.

2000. 11. 2

팔레스타인, 폭력 종식 합의 확인

이스라엘과 팔레스타인은 두달여간 지속된 폭력사태를 종식하기로 합의했다고 하였으나 불과 몇 시간만에 예루살렘 유대인 거주지역내의 마하네 예후다 시장에서 폭탄테러가 일어나 최소 2명이 사망하고 11명이 부상하는 사건이 일어나 그 합의이행 여부가 불투명해졌고, 이스라엘은 다시 탱크를 배치하는 등 사태가 다시 악화되기 시작.

피지서 또 군부반란

5월의 쿠데타에 이어 다시 피지에서 스파이트를 지지했던 반혁명전부대(CRW)소속의 군부 반

란이 발생, 군사령부인 퀸 엘리자베스 기지가 반군에 점령됐으나, 정부군이 다시 주변을 장악하고 기지를 탈환.

티벳 망명정부, 달라이라마 방한불허 유감표명

티벳 망명정부는 달라이라마 한국방문을 불허한 30일의 한국정부 결정에 대해 유감을 표시했고, 야당인 한나라당과 달라이라마방한준비위원회, 조계종 등은 달라이라마의 방한 허용을 촉구.

2000. 11. 3

외국인노동자 공대위 출범

경실련과 참여연대, 한국노총, 민주노총 등 67개 시민·노동단체들은 서울에서 기자회견을 갖고 '외국인노동자의 차별철폐와 기본권 보장을 위한 공동대책위원회'를 본격적인 활동에 들어간다고 밝혔고, 공대위는 연수제도 폐지와 고용허가제 실시로 외국인노동자의 기본권을 보장해줄 수 있어야 한다고 촉구.

2000. 11. 5

일 구석기 유물 '70만년 전 역사' 조작

일본인의 역사를 70만년 이전까지 끌어올린 역사적 발굴로 세계적 주목을 받았던 일본 도호쿠 지방 미야기현 쓰키다테초의 가미타카모리 유적과 홋카이도 신도즈카와초의 소신후도자카유적의 전기 구석기 유물발굴이 발굴 책임자인 후지무라 신이치 도호쿠구석기문화연구소 부이사장에 의해 완전히 조작된 것이라는 충격적인 사실이 밝혀져서 일본의 역사가 다시 이전으로 돌아감과 동시에 역사교과서의 내용이 다시 수정되어지게 됨.

2000. 11. 6

독일 기민당 '나치 정책유사' 비판

독일의 보수야당인 기민당이 6일 독일거주 외국인들은 독일어와 역사, 관습 등을 의무적으로 익혀야 한다는 '주도문화' 개념을 승인해 나치 독일의 정책과 유사하다는 비판을 받음.

2000. 11. 8

독일정부 극우정당 불법화 결정

독일정부는 외국인과 유대인에 대한 테러행위의 배후세력으로 지목되고 있는 극우파 민족민주당(NPD)을 불법화하는 방안을 승인.

2000. 11. 9

이라파트 클린턴과 회담

이라파트 수반은 워싱턴에서 클린턴 대통령과 회담을 갖고 유혈분쟁종식을 위해 국제평화유지군 배치를 강력히 요구했으나 이스라엘의 반대를 이유로 클린턴이 난색을 보이자 별 성과없이 회담이 끝나자, 친이스라엘적인 미국이외에 러시아나 UN, EU, 중국, 이집트 등을 중재자로 참여하게 하는 협상들 변경도 요구.

이리안자야 독립세력 군사훈련 돌입

인도네시아 최동단 이리안자야에서 독립과 무장세력이 정부가 독립기인 모닝스타기 계양을 12월 1일부터 전면금지키로 한데 대해 강력히 반발하며, 군사훈련에 돌입.

카타르, 이스라엘 무역대표부 폐쇄

카타르는 이란과 사우디아라비아의 압력에 굴복하여 수도 도하에 주재하는 이스라엘 무역대표부의 폐쇄를 발표.

2000. 11. 10

장권승, “중 침공시 미 파병 대만방위”

장권승 대만 행정원장은 중국이 대만을 무력으로 침공하면 미국은 병력을 파견, 대만방위에 나설 것이라며 1국2체제는 받아들일 수 없고 두 개의 정부가 존재한다는 것을 인정해야 한다고 발언.

대만-중국 언론교류 중대 진전

대만 정부는 중국 기자들의 ‘1개월 상주’를 허용하기로 결정, 양안 언론교류에 중대한 진전을 이루는 계기가 됨.

이스라엘-팔레스타인 폭력사태 사망자 200명 돌파

6주째 계속되고 있는 이스라엘과 팔레스타인간의 유혈충돌 사태로 인한 사망자 수가 10일 팔레스타인 주민 5명과 이스라엘 군인 1명이 사망함으로써 사망자 수가 202명을 넘어섬.

2000. 11. 11

콩고 정부군-반군 충돌로 110명 사망

콩고 민주공화국(DRC)의 동남부 도시 페파를 사수하려는 투치족 정부군과 이를 탈환하려는 후투족 반군간에 치열한 전투가 벌어져 양측에서 110명 이상이 사망.

남북경협 4개 합의서 타결

남북이 투자보장, 이종과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 해결 등 4개 합의서에 합의함으로써 남북경협의 제도적 완비가 이루어져 경협이 활성화 될 전망.

2000. 11. 12

이슬람 정상회담 개막

24개 이슬람국가 정상 등 56개국 대표가 참가하는 이슬람 정상회담이 12일부터 사흘간 카타르 수도 도하에서 열려 팔레스타인과 이스라엘간 유혈분쟁 문제를 집중 협의하여 13일 이스라엘과의 단교를 촉구하는 공동성명을 발표하고 폐막했고, 아라파트 수반은 코피-아난 유엔 사무총장과 만나 유엔 감시단 파견문제를 협의.

2000. 11. 14

러시아-벨로루시, 단일통화 협정체결

러시아와 벨로루시는 모스크바에서 양국 연방국가 각료회의를 개최, 단일 통화제 도입 및 관세권 단일화 등의 논의와 2005년을 목표로 단일통화 사용을 내용으로 하는 협정을 체결.

인도네시아 아체주 주민 50여만 명, 독립시위

인도네시아 아체주 주민 50여만 명이 14일 주도인 반다 아체의 샤 쿠아라 대학 캠퍼스에서 아체 독립을 위한 국민투표를 지지하는 대회를 개최.

2000. 11. 15

팔레스타인 ‘독립선포’ 12주년 유혈충돌 격화

팔레스타인은 상징적 독립선포 12주년 기념일인 15일, 서안과 가자지구 내의 이스라엘 점령지역이 자신들의 영토임을 시위하기 위한 특별행동에 나섰으며, 이를 저지하는 이스라엘 군과 유혈충돌로 팔레스타인인 8명이 사망하는 등 사태가 악화되어 다음 날 이스라엘은 헬기를 동원한 공습을 재개. 한편, EU는 팔레스타인의 독립을 촉구.

2000. 11. 17

조총련 2차 고향방문단 방한

조총련 동포 2차 고향방문단이 5박 6일간의 일정으로 방한해 고향방문 일정을 마치고 22일 일본으로 귀환.

외교통상부 "주일대사관 홈페이지 지도 교체"

외교통상부는 17일 주일 한국대사관 인터넷 홈페이지(<http://embassy.kcom.ne.jp>)의 한반도 위성 사진을 독도가 포함된 새로운 지도로 교체하도록 주일대사관에 지시.

대만 국민당 부주석 중국 방문

49년 이후 본토를 여행하는 최고의 국민당 인사인 대만 제 1야당 국민당(KMT)의 우보승 부주석이 17일 중국 방문.

2000. 11. 19

외국인 노동자 명동성당서 인권 개선 촉구

외국인 노동자 차별철폐와 기본권 보장을 위한 공대위는 19일 오후 서울 중구 명동성당 앞 인도에서 '외국인 노동자 인권 보고대회'를 갖고 외국인 근로조건 개선 등을 촉구.

2000. 11. 20

프랑스, 나치 상징물 인터넷 경매 판매금지 판결

프랑스 법원은 20일 인터넷 검색 사이트인 야후에게 프랑스인들이 나치 관련 물품의 인터넷 경매에 참여하지 못하도록 하라고 판결.

이스라엘, 가자지구 보복 공격

이스라엘은 유대인 학생 스쿨버스에 가해진 폭탄 공격으로 2명이 숨지고 10여명이 부상당하자 20일 밤 헬기 등을 동원 가자지구에 대해 대대적인 보복공격을 가해 1명이 숨지고 100명 이상이 부상.

EU 이스라엘에 분쟁해소 요구

유럽연합(EU)회원국 외무장관들이 참여하는 일반각료이사회(GAC)는 팔레스타인과 무력충돌을 계속하고 있는 이스라엘에 대해 철군, 팔레스타인 주민 이동제한 해제 등 강도 높은 요구를 보냄.

2000. 11. 21

인도네시아 주민들, 호주 대사 폭행

호주의 동티모르 사태 개입에 항의하는 군중들이 21일 인도네시아 주재 호주 대사를 폭행.

서울~평양 전화 민간회선 첫개통

현대가 평양에 짓고 있는 체육관 건설현장의 업무 지원을 위해 서울에서 평양으로 전화를 걸 수 있는 민간회선이 처음으로 개통.

독일 극우파 범죄 급증

오토 쉐리 독일 내무장관은 독일 극우파에 의한 반유대인, 반외국인 범죄행위가 급증하고 있어서 극우파 퇴치를 위해 독일 정부가 단호한 조치를 취할 것이라고 발표.

아랍국 이스라엘 대사 잇단 소환

이집트에 이어 요르단도 20일 발생한 이스라엘의 팔레스타인에 대한 공격에 항의해 이스라엘 주재 대사를 소환하기로 했고, 또한 팔레스타인 자치정부도 경찰의 자위 목적으로 발포를 허용하여 테러와 보복공격의 악순환이 점철되면서 장기 소모전 양상으로 바뀜

2000. 11. 22

발칸에 새전쟁 위험

알바니아계 분리주의자들이 코소보 및 남부 세르비아 지역의 세르비아인들에게 맹렬한 공격을 감행, 발칸반도에 새로운 전쟁 위험이 고조됨.

일본 출판사, 유적발굴 고교교과서 첫 정정 신청

일본 도호쿠 구석기문화연구소 후지무라이신이치 전부이사장의 유적발굴 날조문제와 관련, 고교 일본사 교과서를 발간하는 짓교출판사가 22일 날조의 무대인 미야기현 가미다카모리 유적에 대한 기술을 삭제키로 결정, 문부성에 정정을 신청.

아랍권, 안보리 긴급회의 요구

아랍 연맹의 국가들은 22일 '팔레스타인 주민들에 대한 이스라엘의 반복적인 침략과 팔레스타인 지구내의 상황 악화'를 논의하기 위한 긴급 안보리 회의의 개최를 유엔에 요구.

2000. 11. 24

납북자·국군포로도 이산가족법주 포함

정부는 '헤어진 동기 불문 원칙'에 따라 납북자와 '국군포로' 등도 포괄적 이산가족 범주에 포함된다고 규정.

뤄슈옌 '1개중국 원칙 수용은 무행' 경고

천수이볜 대만총통 측근들이 '탄핵위기' 해소를 위해 '1개 중국원칙에 대한 공통인식' 수용을 촉구했다는 전망이 나오고 있는 가운데 뤄슈옌 부총통이 '하나의 중국 정책을 받아들이는 것은 항복하는 것과 다를 바 없다'고 비난하며 강력히 반발하고 나섰으나 다음 날 집권 민진당을 비롯한 초당파 양안소조가 천수이볜 총통에게 헌법에 의거 하나의 중국 원칙을 받아들이도록 건의.

2000. 11. 26

우익단체 '왜곡교과서' 채택 청원

우익단체 '새 역사교과서를 만드는 회'와 지방자치체 자민당 조직을 중심으로 문부성에 검정 신청중인 중학 사회과 역사 교과서를 일선 학교들이 채택하도록 요구하는 청원진정 운동이 광범위하게 일어나 지방의회 15곳이 수용.

알바니아계 1천여명 세르비아 탈출

유고슬라비아군과 알바니아계 반군간이 휴전에 들어간 가운데 세르비아 남부에서 26일 1천명 이상의 알바니아계 주민들이 휴전시한 후 유고군의 재공격을 우려, 코소보로 향했다고 유엔 난민고등판무관실(UHCR)이 발표.

2000. 11. 28

세르비아-알바니아계 반군 휴전 합의

세르비아 공화국과 코소보 접경지대에서 무력충돌을 벌여 온 유고연방과 알바니아계 반군인 부야노바치 해방군(UCPMB)이 무기한 휴전에 합의했다고 나토 고위 장교가 28일 발표.

독일검찰, 히틀러 저서 경매한 야후 조사

독일 뮌헨 검찰은 반유대주의 투쟁이념이 담긴 아돌프 히틀러 전 총통의 저서 '마인 캄프(나의 투쟁)' 사본이 인터넷 포털업체인 야후 독일지사의 경매물건으로 올라와 조사에 착수.

베를레헴 예수 탄생 2000년 성탄행사 취소

아기 예수의 탄생지인 베를레헴에서 열기로 예정됐던 '성탄절 2000' 행사가 이 지역 유혈 분쟁의 여파로 취소.

2000. 11. 30

서울-평양에서 철육 상봉

제2차 이산가족 교환방문단인 남북이산가족 200명은 이날 대한항공 KE815 특별기편으로 서해 직항로를 경유해 서울과 평양에 각각 도착 2박 3일간 가족과 상봉.

나치 가장 형상의 숲 제거

독일의 브란덴부르크주는 거대한 나치 꺾쇠 십자기장의 형태를 하고 있는 숲이 신나치 극우주의자의 성지로 떠오르는 사태를 막기 위해 이를 벌목한다고 주정부 농림부 관계자가 30일 발표.

이스라엘-팔레스타인 국가 인정 잠정 협정 공방

바라크 이스라엘 총리는 30일 팔레스타인 요르단강 서안지구의 영토 10%를 추가 양도하고 팔레스타인 국가를 인정하는 잠정 협상을 맺을 용의가 있다고 밝혔으나 팔레스타인은 이를 즉각 거부.

한주간 알바니아계 4천여명 세르비아 탈출

한 주간 4천여 명의 알바니아계 주민들이 알바니아계 반군과 세르비아 병력간 충돌 재개를 우려, 세르비아 남부 지역을 탈출해 유엔이 관리하는 코소보 지역으로 넘어왔다고 유엔난민고등판무관실(UHCR)이 30일 발표.

2000. 12. 1

유엔총회, 팔레스타인지지 결의안 채택

총회는 이날 이틀 간의 특별회의를 마치면서 팔레스타인 주민의 양도할 수 없는 고유의 권리, 점령지에서의 이스라엘군 철수, 팔레스타인에 대한 기술적·재정적 지원, 분쟁의 평화적 해결, 팔레스타인 난민문제 등에 관한 결의안들을 압도적인 표차로 채택.

2000. 12. 2

파키스탄, '카슈미르' 휴전 선포

파키스탄은 2일 인도와 영토분쟁의 대상이 되고 있는 카슈미르주 내부의 통제선을 따라 휴전을 선포하는 한편 분쟁의 항구적 해결을 위해 인도와 대화할 용의가 있다고 밝혔고, 이어 인도에 대해 휴전을 감시할 유엔 군사감시단의 현지 파견을 허용할 것을 촉구.

멕시코 반군 '신정부와 대화 용의있다'

지난 94년 멕시코 남부 치아파스주에서 대규모 무장봉기를 일으켜 한때 여러 도시를 점령했던 원주민 무장단체 사파티스타 민족혁명군(EZLN)은 비센테 폭스 신임 대통령의 화해 정책에 화답해 정부와 대화에 나설 용의가 있다고 밝힘.

2000. 12. 4

교육부 불법체류자 자녀 정규교육 허용 추진

교육부가 외국인 불법체류자의 자녀도 국내 학교에서 정규교육을 받을 수 있게 하는 방안을 추진중인데, 이에 대해 법무부는 불법체류자 양산을 우려하며 반대하고 있어 논란.

인도, 자유아체운동 무장항쟁 지속

휴전 이후에도 166명이 사망한 가운데 중앙정부의 각종 지원정책 발표에도 불구하고, 무장독립단체인 자유아체운동(GAM)은 4일 아체 주요 지역에서 창설 24주년 기념식을 갖고 인도네시아에 강제 합병된 아체의 독립달성을 위해 지속적인 무력 항쟁을 벌여나갈 것임을 천명.

달라이라마, 중국과 2년만에 접촉 재개

티베트의 정신적 지도자 달라이라마는 4일 자신의 형이 중국정부와 2년만에 접촉을 재개했고, 중국정부는 티베트 지위문제에 대한 의견개진을 위한 접촉을 검토.

2000. 12. 5

대만 야당, '재외공관 국가회장 사용금지' 반발

대만 정부가 비밀리에 재외공관들에 대해 국민당기와 디자인이 유사한 국가회장 사용을 금지한 것으로 알려지자 야당들이 '암중 독립 추진' 의혹을 제기하며 강력 비난하는 등 논란.

인도네시아-미국, 이리안자야 독립문제 마찰 조정

인도네시아 정부는 최근 이리안자야 독립지도자 체포 등과 관련한 미국의 비난에도 불구하고, 분리 독립에 대한 강경대응 방침을 천명해 양국간 마찰을 예고.

2000. 12. 6

이스라엘, 팔레스타인 민간인에 수시로 발포

이스라엘군이 요르단강 서안 분쟁지역에서 생명에 위협을 받지 않았음에도 불구하고 비무장 팔레스타인 시위대에 수시로 총격을 가하고 있다고 이스라엘의 한 인권단체가 6일 비난.

2000. 12. 7

국군포로 송환결의안 채택

국회 통일외교통상위는 7일 국군포로와 납북자에 대한 정부의 구체적인 송환대책 수립과 북한의 전향적인 수용자세를 촉구하는 결의안을 채택.

남북 정상 국제평화상 공동 수상

국가 또는 민족간의 분쟁 예방과 화합을 추구하는 '공동의 장 탐색(Search for Common Ground)' 이라는 단체는 7일 남북한의 두 지도자가 50년에 걸친 한반도 분쟁을 종식시킬 역사적 돌파구를 마련한 공로를 기려 국제평화상을 수여하기로 결정했다고 발표.

북한 생존가족 호적정정 첫 허용

서울 가정법원은 7일 이산가족 김재환씨가 70년대에 사망신고를 했다가 최근 북한에 살고있는 사실이 확인된 동생 재호(65)씨의 호적을 다시 살려달라며 낸 호적정정 신청을 허용.

2000. 12. 8

체첸반군 공격으로 러시아군 11명 사망

8일 체첸에서 분리주의 반군의 잇단 공격으로 러시아군 병사 11명과 민간인 2명이 숨졌고, 9일에도 체첸 남동부 우루스-마르탄 지역의 한 마을에서 자동차 폭탄 테러가 발생해 민간인 22명 이상이 사망.

2000. 12. 10

김대통령 노벨평화상 수상

군나르 베르케 노벨위원회 위원장이 10일 저녁 김대중 대통령이 한국과 아시아의 인권과 민주주의, 한반도 평화를 위한 그간의 용기있는 선구자적 공헌으로 노벨평화상을 수상하게 됐음을 선포.

일본 고교 역사 교과서 '유물날조' 내용 정정

구석기유물 발굴 날조사건으로 물의를 빚은 일본 미야기현 가미타카모리 유적에 대한 내용이 들어 있는 일본 고등학교 역사 교과서 6개 출판사 발행 총14종의 가운데 12종의 교과서가 내년도부터 내용을 정정.

바라크 총리 후보 추대

전날 사임하여 사실상 조기총선안을 수용하게된 바라크 이스라엘 총리는 60일 이내에 선거를 치르게 되었고, 이에 따라 바라크가 집권하지 못할 경우 중동평화회담과 중동평화 모두 원점으로 돌아가게 될 위험에 처함.

2000. 12. 12

중국 산둥성서 이슬람교도-경찰 충돌

중국 동부 산둥성에서 12일 신성모독에 항의하는 이슬람교도와 경찰 사이에 유혈 충돌이 발생, 6명이 숨지고 32명이 부상.

2000. 12. 13

4차 장관급 회담 개막

12일부터 3박 4일간 일정으로 시작된 4차 남북 장관급은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위해 이른 시일 내에 남북 경제협력추진위원회를 구성, 운영키로 합의했으나, 이만석 국회의장 명의의 국군포로 및 납북자 송환을 결의안은 북한이 공식접수를 거부.

외국인 노동자 인권보장 법률안 입법 청원

외국인 노동자 차별철폐와 기본권 보장을 위한 공동대책위원회는 13일 '외국인 노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률안'을 국회에 입법 청원.

2000. 12. 14

남북노동자, 민족단합·통일투쟁 협력 강화 다짐

금강산에서 12-14일 '남북 노동자 통일대토론회'를 가진 남북한 노동자들은 13일 '6. 15남북 공동선언'을 공동의 투쟁강령으로 삼아 민족의 단합과 조국통일을 위한 투쟁에서 협력과 교류를 한층 강화해 나가자고 호소.

유럽인권재판소, 오잘란 사건심리 결정

유럽인권재판소(ECHR)는 터키정부에 의해 사형이 선고된 쿠르드 반군지도자 압둘라 오잘란의 요청을 받아들여 터키의 인권침해 여부 등에 대해 심리하기로 결정.

2000. 12. 16

세르비아-코소보 긴장 고조

세르비아 공화국과 무력충돌을 벌여온 알바니아계 반군이 대대적인 공격을 준비하고 있는 것으로 알려진 가운데 유고연방이 무력사용 가능성을 경고하는 등 세르비아 공화국과 코소보 접경지역에 또 다시 긴장이 고조.

2000. 12. 17

남아공 일부 백인들 사죄 추진

남아프리카의 지도적 백인 지식인들과 명망가들은 17일 아파르트헤이트에 대한 사과는 물론 흑인들을 돕기 위한 기금 조성과 봉사활동을 벌여나가는 운동체를 결성.

2000. 12. 18

해의 이주근로자 본국 송금 연간 730억불

해의 이주근로자들이 비교적 낮은 임금을 받고 있음에도 불구하고 매년 본국에 송금하는 액수는 730억 달러에 달하고 있다고 국제노동기구(ILO)가 18일 밝혔는데, 이는 국제외환거래에 있어 석유수출에 이어 두 번째로 규모가 큰 것이라고 전함.

2000. 12. 19

신나치주의자들 인터넷으로 금지곡 유포

독일의 극우신나치주의자들이 무료 음악 사이트인 '냅스터'를 이용해 반유대 인종주의를 부추기는 금지곡을 유포시키고 있다고 니더작센 헌법보호위원회의 한스 뢰디거 헤세 대변인이 밝힘.

중동평화회담 워싱턴서 재개

이스라엘과 팔레스타인의 협상대표는 석 달 가까이 지속되고 있는 유혈사태로 교착상태에 빠진 중동평화협상을 워싱턴에서 재개했으나 28일 결국 성과 없이 종료됨.

2000. 12. 20

알제리서 라마단 기간 테러로 277명 사망

알제리에서 이슬람의 라마단 금식월 기간에 이슬람근본주의자들에 의해 잇따라 발생한 각종 테러로 지금까지 최소한 277명이 숨진 것으로 20일 집계.

2000. 12. 21

일본 학자 '왜곡교과서 용인 안돼'

일본 우익단체 '새 역사교과서를 만드는 회'의 50명은 중학교 사회과 역사교과서 문부성 검정 신청본에 대해 일본의 저명 역사학자와 교사들이 역사의 진실을 왜곡하고 일본의 국제적 고립을 부를 것이라며 문부성이 이를 용인하지 말도록 촉구.

2000. 12. 22

중동 각지서 수십만명 반이스라엘 시위

이슬람 성월인 라마단의 마지막주 금요일인 22일 중동 전역에서 '알 쿠드스(예루살렘)의 날'로 불리는 라마단의 마지막 금요일을 기념한 대대적인 반이스라엘 시위가 벌어져서, 이스라엘의 멸망과 팔레스타인의 해방을 촉구.

야후, 나치 기념물 프랑스법원 결정 무효화 요청

프랑스 국민들이 다른 나라의 야후 사이트에 접속해 법원이 금지하는 나치 기념물을 사는 것을 기술적으로 막을 수 없어 프랑스 법원의 명령을 준수하는 것이 근본적으로 불가능하다고 주장하며 인터넷 포털업체 야후는 프랑스 국민이 나치기념품을 파는 야후 경매사이트에 접속하지 못하도록 한 프랑스법원의 결정이 효력을 발휘하지 못하도록 해 줄 것을 미국 법원에 요청

2000. 12. 27

남북언론협력위, 북한 언론사 대표 초청

남북언론교류협력위원회는 27일 판문점 연락사무소를 통해 최칠남(노동신문) 책임주필에게 북쪽 언론사 대표단의 서울 방문 초청장을 전달.

남북경제추진위 남측대표단 평양 도착

남북경제협력 추진위원회 제 1차 회의에 참가할 이정재 재정경제부 차관을 단장으로 한 남측 대표단이 27일 평양에 도착해 2박 3일간 평양에서 회의를 갖고 제 4차 장관급 회담에서 추후 협의키로 합의한 남북 전력협력 문제, 경의선 철도·도로 연결, 개성공업단지 건설, 임진강 유역 수해방지 사업 등에 대해 논의.

자민당, 천황의 '원수' 명기 헌법개정안 마련

일본 자민당 내 최대 파벌인 하시모토파(회장 하시모토 류타로 행정개혁당당상)는 27일 군대 보유, 천황의 국가 '원수' 명기 등을 골자로 하는 헌법 개정 기본방침안을 마련.

유고의회, 코소보 알바니아계에 무력사용 경고

유고연방 상원은 27일 코소보 접경 지역의 완충지대에서 활동하고 있는 알바니아계 반군이 철수하지 않을 경우 무력으로 축출할 것이라고 경고와 함께 안보리가 알바니아 반군의 철수 최종 시한을 정해야 한다고 촉구하였고 이에 양측은 29일 긴장완화에 합의.

2000. 12. 28

중국 '소3통' 제안 수용

중국 정부가 28일 양안간 항해, 교역, 우편왕래 등 대만정부의 '소3통' 제의를 수용하기로 결정, 50년 만에 양안간 직항길이 열리게 됨.

2000. 12. 30

마닐라 연쇄 폭발사건으로 수십 명 사상

성탄 연휴를 전후해 이슬람 반군의 테러위협으로 비상경계령이 내려진 필리핀의 수도 마닐라에서 5건의 폭발사건이 잇따라 발생, 최소한 11명이 숨지고 90명이 부상.

F O C U S

오잘란과 쿠르드족

지난 2월17일 새벽 南프랑스 생·라파엘 부근 불루리 해변에 이라크를 탈출한 쿠르드인 908명을 태운 화물선이 좌초했다는 외신이 전해졌다. 화물선 선창에서는 어린이 3백여 명을 포함한 다수의 쿠르드인 밀항자들이 발견됐고, 이들 중 상당수는 현지 구조대가 도착하기 전에 도주한 상태였다. 이들을 태우고 온 배는 캄보디아 선적 화물선 이스트시호로, 유럽으로의 밀항을 기도하던 중 고의로 바위를 들이받고 좌초한 것이다. 쿠르드족은 밀항을 위해 1인당 3-4천달러의 비용을 지불한 것으로 알려지고 있다. 현재 이들 쿠르드인 911명은 프랑스 영토내 프래쥬스 군 기지에 수용되어 있으며, 프랑스 정부의 방침에 따라 2월20일부터 8일 이내에 정치적 망명을 신청할 수 있게 되었다. 하지만 최근 들어 정치적 망명 신청을 4분의 3 가량 거부하고 있는 프랑스가 이들의 망명 신청을 받아들일지 여부는 매우 희박하며, 난민들 역시도 규제가 까다로운 프랑스보다는 다른 국가로의 망명을 원하고 있는 실정이다. 한편 프랑스 내의 인권단체 등에서는 이들을 정치적 망명자가 아닌 '난민'으로 규정하고 인도적 차원에서 이들을 지원해야 한다는 입장을 밝히기도 하였다.

이에 앞서 터키 정부는 2월12일 쿠르드족의 독립투쟁을 위해 무장 게릴라 단체인 PKK를 설립해 반역을 기도한 혐의로 사형이 선고된 압둘라 오잘란에 대한 형집행을 잠정적으로 중단했다고 밝힌 바 있다. 터키는 유럽연합(EU)과 유럽인권재판소(ECHR)의 요청을 받아들여, 사형집행에 필요한 대통령과 의회승인 절차를 밟지 않을 것임을 밝혔다. 무엇보다도 터키의 가입조건으로 사형제도의 폐지를 요구한 EU의 입장에 일단 굴복한 것으로 보이는 터키 정부는 오잘란과 PKK의 지지자들이 향후 '국익에 어긋나는' 움직임을 보일 경우 즉각 형을 집행할 것이라는 경고 메시지를 남겼다.

1948년 터키 남동부에서 태어나 앙카라 대학 재학 중 공산주의와 민족주의에 빠진 압둘라 오잘란은 1978년 PKK를 결성하고 무장 테러노선과 암시즘에 의거한 쿠르드족의 독립운동노선을 채택하고 본격적인 독립운동 지도자로 나서기 시작했다. 1980년 터키 군부의 쿠데타가 일어나기 직전 시리아로 거점을 옮겨 이란과 레바논 등을 오가며 PKK 활동을 조종하였으며, 1998년 10월 터키 정부의 압력에 굴복한 시리아로부터 추방당했다. 오잘란은 그를 체포하려는 터키 정보당국 및 미중앙정보국(CIA)과 치열한 추격전을 펼친 끝에, 1999년 2월 케냐에서 체포되어 터키 법정에서 사형을 선고받았는데, 그에게 적용된 혐의는 15년간의 반정부 투쟁기간 중 약 3만명의 인명을 살상한 것이다. 16세기 이후 터키의 강압적 지배를 받아온 쿠르드족의 독립운동사에 최초로 무장폭력노선을 채택한 오잘란은, 체포된 이후 PKK의 무장투쟁노선의 포기를 중용하기도 하였고 이에 따라 PKK는 1999년 9월1일 영구히 무장투쟁을 포기하고 터키에서 전면 철수할 것이라는 성명을 발표한 바 있다.

15년간의 무장투쟁을 통해 3만7천여 명의 사망자를 발생시킨 터키정부와 쿠르드족 독립운동세력간의 무장충돌은, 터키정부가 작년에 발표한 PKK 관련자에 대한 대대적 사면법과 압둘라 오잘란 반군지도자에 대한 사형집행 보류로 진정국면으로 돌아서는 듯 했지만 이번 쿠르드족 난민들의 집단 밀항사태로 인해 새로운 전기를 맞고 있다. 1월24일 영국 BBC 방송의 보도에 밝혀진 대로 터키 정부는 표면적 입장과는 달리 쿠르드 반군을 지원했다는 혐의로 親쿠르드계 정당에 소속되어 있는 민선 시장 3명을 구속하고, 쿠르드 문화의 말살정책을 펴는 등 강압적 통제정책을 포기하지 않은 것으로 알려지면서 쿠르드인들의 시위가 끊이지 않는 실정이다. 이와 같은 상황에서 터진 대규모의 쿠르드족 난민사태는 난민의 처리문제로 부담이 가중된 프랑스와 사태의 원만한 해결을 터키 정부에 강력히 촉구하고 있는 EU의 입장을 더욱 강화시킬 것이라는 예측을 낳고 있는 가운데, 향후 터키 정부가 어떤 방식으로 쿠르드 문제를 처리할 것인지에 대한 관심을 증폭시키고 있다.

(이태욱)