



77

2021 Spring

〈특집〉 차별금지정책과 한국적 함의

- | | |
|-----------------------------------|-----|
| 04 미국의 민권정치 | 변영학 |
| 27 프랑스 내 이민현황과 이주민에 대한 인식 | 안상욱 |
| 49 일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의 | 지영임 |
| 73 한국의 차별금지법 제정 추진과 국제인권규범의 시사점 | 오영달 |
| 100 한국의 차별금지법안에 관한 연구 | 유혜숙 |

〈일반논문〉

- | | |
|-------------------------------------|-----|
| 122 민족주의의 근대론적 성찰 | 강진웅 |
| 147 '이주노동 없는 공동체'를 위한 귀환 이주노동자의 꿈 | 양혜우 |

Articles

-  Civil Rights System of 1964 in United States 04
Byun Younghark (Daegu Catholic University)
-  Immigration Outlook and Perception Towards Immigrants in France 27
Ahn Sangwuk (Pukyong National University)
-  Anti-discrimination Policies for Immigrants in Japan and its Implications for Korea .. 49
Chi Youngim (Daegu Catholic University)
-  The Draft Bill Against Discrimination in Korea and the Implications of International
Human Rights Instruments for It 73
Oh Youngdahl (Chungnam National University)
-  A Study of the Anti-Discrimination Act in Korea – Focusing on Sexual Orientation
and Gender Identity – 100
Yu Haesook (Daegu Catholic University)
-  The Modernist Reflection on Nationalism : The Modern Dynamics of Politics and
Economy 122
Kang Jinwoong (Kyonggi University)
-  Dream of a Returnee Migrant Worker ‘Dreaming the Community without Migration’
– Case Study of Ekata (Multi-cooperation in Nepal) 147
Yang Haewoo (Kyung Hee University)

특집

차별금지정책과 한국적 함의

미국의 민권정치	변영학
프랑스 내 이민현황과 이주민에 대한 인식	안상욱
일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의	지영임
한국의 차별금지법 제정 추진과 국제인권규범의 시사점	오영달
한국의 차별금지법안에 관한 연구	유혜숙

미국의 민권정치: 1964년 민권체제를 중심으로

변영학 (대구가톨릭대학교)
(yhbyuncolin@cu.ac.kr)



국문요약

이 글은 1964년 민권체제(Civil Rights System of 1964)를 중심으로 미국 민주주의가 인종, 성/젠더, 이민자 등 다양한 정체성을 가진 집단 간 갈등과 차별을 어떻게 해소 혹은 봉합해왔는지 분석한다. 특히 민권법(1964), 투표권법(1965), 적극적 평등실현조치(Affirmative Action), 민권위원회, 평등고용기회위원회 등에 주목하며, 차별 갈등이 다양한 행위자들(연방/주, 의회, 사법부, 정당, 민권운동 등) 간 연방제적 정치과정을 통해 점진적으로 발전해온 궤적을 추적/분석하였다.

주제어: 미국정치, 민권법, 투표권법, 인종차별, 적극적 차별 해소 조치

I. 들어가는 말

2021년 1월 20일 바이든 대통령은 취임과 동시에 트럼프 전대통령이 설치한 1776 위원회(1776 Commission)를 폐지하였다. 이 위원회는 교육현장이 인종문제를 비판적으로 교육한다고 비난하면서 애국주의적 교육을 강화하려 했었다(CNN 2021/01/21).¹⁾ 바이든 대통령의 정치적 비전과 정책이 미국 사회의 차별문제를 해소할 수 있을까? 여전히 미국

사회는 공식 영역은 물론이고 비공식 영역에서 차별이 여전하다. 실험 연구에 따르면, 동일한 회사의 구직 광고에 원서를 냈을 때 백인의 전형적인 이름을 가진 구직자는 흑인의 경우보다 50% 더 많은 인터뷰 기회를 가진다(Bertrand 2004).

이 글의 연구 질문은 다음과 같다: 미국 민주주의가 인종, 성/젠더, 이민자 등 다양한 정체성을 가진 집단 간 갈등과 차별을 어떻게 해소 혹은 봉합해왔는가? 미국은 차별과 잠정적 통합의 지층이 겹쳐져 형성된 역사를 가진다. 종교의 차별적 박해를 피해 미국으로 이주하여 건설한 백인 남성 위주의 사회로 시작하여, 먼저 이주했던 아메리칸 원주민을 밀어냈고 이후 흑인, 여성, 후발 이민자, 성소수자 집단을 배제 혹은 포섭해왔다. 미국 역사를 보면 누가, 얼마나 민권(civil rights)을 향유하는가에 대답하는 2가지 원칙이 등장한다. 민권은 ‘모든 사람’이 누릴 수 있는 보편적 권리이며, 그 기회는 ‘평등’해야 한다. 그러나 현실의 민권체제를 선점한 기득권자는 새로운 집단이 권리확대를 요구할 때 다양하고 합리적인 논리로 저항하기 마련이다(Lowi 외 2017, 108). 새로운 후발 진입자들을 통합하는 것은 언제나 어려운 문제인데, 그것은 민권체제의 확대가 기존의 권력 분배를 변화시키기 때문이다(Schattschneider 1960, 15).

이 글의 핵심 변수는 미국의 연방제이다. 차별이 부상하여 해소 혹은 봉합되었다가 다시 정치적으로 잠정적인 재균형을 찾는 과정은 미국의 특성 상 연방제 구조에서 이루어진다. 50개의 독자적인 주 정부와 연방정부, 북부 주와 남부 주, 행정부/의회/사법부 간의 정치적 견제와 균형은 미국 차별과 인권정치에 그대로 반영되어 있다. 필자는 ‘1963년 민권체제’(Civil Rights System of 1963)가 어떻게 (재)형성되는지 그 전후를 서술하고, 연방제적 특성이 각 단계에 어떻게 영향을 미치는지 설명할 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 1장은 남북전쟁과 노예제 폐지 전후로 미국의 차별갈등이 어떻게 진행되었는지 살펴 본다. 북부군의 점령이 연방대법원의 결정과 남북 정치인의 타협에 의해 좌절되면서 흑인 차별이 지속되는 과정을 다룬다. 2장은 1964년 민권체제가 어떤 갈등과 정치과정을 통해 수립되었는지 분석한다. 민권법(1964)의 특징, 차별시정기구인 민권위원회와 평등고용기회위원회의 구성 및 문제점을 서술한다. 3장은 1964년 이후 미국 민권체제의 변화와 발전을 다루는데, 투표권법 및 최근 성소수자의 문제, 적극적 평등실현조치(Affirmative Action)가 주요 대상이다. 결론에서는 미국 차별갈등과 평등정치의 주요 특징을 요약하고 한국적 함의를 서술한다.

1) 출처: <https://edition.cnn.com/2021/01/20/politics/biden-rescind-1776-commission-executive-order/index.html> (검색일: 2021. 01. 05.).

II. 미국 수정헌법과 차별 문제

봉건 왕조체제의 유럽대륙과 달리, 국가기구 간 견제와 균형으로 작동되는 연방제로 미국사회를 설계했던 건국의 아버지들이 가졌던 시민권 개념은 오늘날에 비해 협소했다. 그들은 민권의 범주와 대상을 각 주정부에 위임하였기 때문에 권리와 자유의 문제는 주별로 상이한 방식으로 처리되었다. 당시 노예제의 금지/허용을 둘러싼 주별 대립은 미국 민권 역사의 역사적 결절점이었다. 연방대법원은 드레드 스캇 판결(Dred Scott v. Sandford, 1857)에서 노예는 시민이 아니라 주인의 재산이라고 판결하였다(Brest 외 2000, 184-198). 이 판결은, 자유주와 노예주 간의 평화조약이라 할 수 있는 미주리 타협(Missouri Compromise, 1820)을 무력화시켰고 결국 남북전쟁(1861~1865)이 터졌다. 흑인을 시민으로 인정하느냐를 둘러싼 국민 형성(nation-building)의 문제는 전쟁이라는 엄청난 비용을 발생시켰던 것이다.²⁾

전쟁에서 승리한 북부군이 남부를 점령 통치했던 재건기(Reconstruction, 1863~77)는, 공화당/자유주가 주도하는 연방의회가 연방대법원과 남부 주의 저항을 딛고 인종차별을 해결할 수 있는 역사적 계기였다. 연방의회는 헌법을 개정하여 수정 13조(1865년), 14조(1868년), 15조(1870년)를 만들었다. 13조는 노예제 폐지, 15조는 흑인 투표권 부여를 명시했다. 특히 14조는 현대 미국 평등정책의 진보에 근거가 되는 혁명적 조항이다. 첫째 미국 영토에서 출생하거나 귀화한 사람은 모두 연방과 주정부의 시민이 되며, 둘째 주 정부는 연방 차원에서 보장되는 시민의 권리를 제한할 수 없다. 셋째 제한할 경우 반드시 적법절차(due process of law)에 따라야 한다. 넷째 주 정부는 법의 평등한 보호조치(equal protection of the laws)를 제공해야 한다(Brest 2000, li-iii).

연방의회는, 남북전쟁 이전 드레드 스캇 사건에서 연방대법원의 사법권력이 흑인 차별을 허용하는 것을 영구히 막고자 법적 판결과 해석의 근거인 헌법 문구를 수정해버렸다. 이로써 헌법에 따라 해석/판단하는 사법부는 연방의회가 수정한 헌법 조항에 갇히게 되었으며, 남부 주들은 더 이상 저항할 수 없게 되면서 인종 평등은 적어도 법형식상 전국화되었다. 또한 의회는 수정헌법 3개 조항을 실현하는 입법권을 갖는다는 문구를 수정헌법에 명시함으로써, 의회가 인권 보장의 핵심적 국가기구로 부상하였다. 의회는

2) 미국의 인권문제를 거시정치적 관점에서 보면 결국 남부문제가 핵심이다. 배링턴 무어(Barrington Moore Jr. 1966, 115, 152)는 미국 남부의 지주계급이 왜 독일의 ‘철과 보리의 동맹’(iron-rye coalition)처럼 북부 상공업계급과 동맹하지 않았는가를 질문하면서 그 이유로 재산주의적 동맹이 붕괴된 후 형성된 서부-동부 동맹에 남부가 고립되었다고 설명한다. 한편, 남부의 억압적 지주계급이 연방중앙정부를 포기하고 자신들의 지역에 안주했던 것은 연방주의의 제도적 유인때문이라는 설명은 루시마이어(Rueschemeyer 외 1992, 125-6)를 참조.

흑인 차별을 금지하는 민권법(Civil Rights Act of 1875)을 통과시켰다.

그러나 1876년 미국 대통령선거는 남부 주의 인종차별을 부활시켰다. 민주당 후보 사무엘 틸든(Samuel Tilden)이 공화당 후보 루터포드 헤이즈(Rutherford Hayes)보다 더 많은 투표를 얻었지만 선거인단 수에서 1명이 뒤지는 결과가 나오면서 미국은 정치적 교착상태에 빠졌다. 대통령선출위원회는 ‘1877년 타협’(Compromise of 1877)을 통해 해결하였다. 즉, 남부 주에 기반을 둔 민주당은 필리버스터를 중지하고 공화당계 대통령을 받아들이는 대신, 남부에서 북군 철수, 흑인문제에 대한 북부의 불개입 약속을 얻어 냈다 (Peskin 1973, 64). 이로써 노예해방과 인종 평등을 위한 재건과정은 무산되고 흑인 문제는 남북전쟁 이전으로 회귀했다.

노예제도는 사라졌지만 흑인차별은 다시 부상하였다. 이전에 수정헌법 제정자들은 사법부가 시민의 자유와 권리를 제대로 보장할지 불신했기 때문에 수정헌법을 집행하는 권한을 의회에 부여했었다(Balkin 2010, 1861). 그 우려대로 연방대법원은 1883년 5개 민권 소송(Civil Rights Cases)에서 “인종과 피부색에 따른 단순한 차별은 노예제가 아니다”고 주장하면서 두 가지 중요한 판결을 내렸다. 첫째 수정헌법 14조는 주 정부의 법적 혹은 공공 정책상 인종차별적 행위를 금지하는 것이지 시민의 사적 영역에서 행해지는 차별 행위를 금지하는 것은 아니다(Brest 2000, 285-291). 둘째 연방의회는 시민사회의 사적 영역에서 행해지는 인종 차별을 규제할 권한이 없다. 이 판결은 당시 사법부가 사적 영역의 자유를 위해 정부의 규제 개입에 제동을 걸었던 보수적 결정이었다. 이로써 1875년 민권법은 무력화되었다.

1877년 타협으로 되살아난 남부 주에서 흑인들의 고통은 지속되었다. 남부 주의회는 흑인 차별법(Jim Crow laws)을 제정하여 학교, 공공 장소, 대중교통, 화장실, 식당, 분수대 등에서 흑인의 접근을 금지하였다. 연방대법원 역시 플레시 판결(Plessy v. Ferguson, 1896)을 통해 남부 주의 인종차별을 지지하였다. 즉, 흑인들이 공공 서비스와 편의시설을 사용할 수 없으면 차별조치이지만, 흑인만이 이용하는 공공시설이 따로 존재하기 때문에 차별은 수정헌법 14조의 ‘법의 평등한 보호조치’를 위반하지 않았다는 것이다(Brest 2000, 272-274). 사법부는 ‘평등한 차별’(separate but equal)은 헌법에 부합하는 것으로 해석했다.

역사적으로 볼 때 연방 사법부는 19세기말부터 2차 세계대전 이전 로크너 시대(Lochner Era, 1897~1937)³⁾에 대체로 보수적인 판결 경향을 가졌다. 즉, 연방/주 차원의 정부와

3) 로크너 시대는, 연방/주정부가 개인/기업의 계약 행위와 경제적 거래의 자유를 침해하지 못하도록 사법부가 국가의 규제정책에 제동을 걸었던 시대를 말한다. 중요한 소송은 로크너 사건(Lochner v. New York)이었다. 제과업 사장인 로크너가 제과업 노동자의 노동시간을 제한하는 뉴욕 주법을 위반하자 당국이 처벌하면서 발생한 사건이다. 연방대법원은 연방/주 정부가 진보주의 시대와 대공황 시기에 자유계약에 의한 노동조건을 규제하는 것에 제동을 걸었다.

의회가 시민들의 사적 영역이나 직장, 고용 등의 영역에 개입 규제하면 시민적 자유를 침해한다고 생각했다. 또한 사법적 철학에서 해석주의(interpretivism)와 사법적 행동주의(judicial activism)를 가진 경우가 많았다. 즉 사법부는 헌법 제정자들이 작성한 문구에 따라 협소하게 해석해야 하며, 법원은 정치적 문제에 판결로써 개입할 수 있다고 믿었다(최명외 2000, 473).

그러나 1950년대 전반 연방 대법원은 브라운 소송(Brown v. Board of Education of Topeka)에서 진보적인 인권 판결을 내리는 변화가 발생했다. 1950년 캔사스주 토피카시에서 흑인 아동이 백인이 입학하는 공립초등학교에 입학 신청하였는데 이는 명백히 흑백분리 교육규정을 위반한 것이므로 시 교육위원회가 입학을 거부하였다. 이에 전국 유색인종 지위향상협회(National Association for the Advancement of Colored People; NAACP)는 이 사건을 조직화하여 법적 투쟁에 나섰다. 진보적 사법행동주의자인 얼 워렌(Earl Warren) 대법관이 이끄는 연방대법원은 1954년 만장일치로 공립학교에서 “평등한 차별은 있을 수 없다”고 판결하였다. 흥미롭게도 이 사건은 집단소송이므로 이 판결이 미국 전역에 적용되도록 연방정부와 법무부가 조치해야 한다고 판결했다(Brest 2000, 742-176). 따라서 주정부와 시당국은 수정헌법 14조의 ‘법의 평등한 보호조치’에 의거하여 공립학교에서 인종차별을 금지해야 했다. 그러나 역사적 판결 이후에도 전국의 지역사회에서 법적 차별은 약화되었지만, 여전히 주택, 고용, 교육, 참정권 등에서 실질적 차별은 지속되었다.

연방대법원이 위헌심사권(judicial review)을 통해 입법권을 견제할 때, 보편적 인권을 전국화하려는 연방의회가 가진 수단은 무엇인가? 사실 수정헌법 14조에는 이율배반적인 조항이 공존하였다. 연방정부가 명시된 평등보호조치 조항으로 차별 없는 민권제도를 입법하더라도, 이에 저항하는 주 정부의 입장에선 적법절차를 지키면 차별할 수도 있는 것이다. 이에 연방의회는 연방대법원이 거부할 수 없는 다른 헌법 조항을 이용했다. 즉 건국 헌법 조항(1조 8항)의 주간 통상조항(interstate commerce clause)이었다. 여러 주에 걸친 통상과 거래를 규제할 권력은 연방의회가 갖는다는 명시적 조항이다.

연방의회가 통상 조항으로 인종차별을 금지하게 된 계기는, 1964년 아틀란타모텔 사건(Heart of Atlanta Motel v. U.S.)과 카첸바크 사건(Katzenbach v. McClung)이다. 전자는 아틀란타의 한 모텔이 흑인의 숙박을, 후자는 앨러바마의 한 식당이 흑인에게 음식 판매를 거부한 사건이다. 진보적 행동주의적 철학을 가진 워렌 연방대법원은 모텔과 식당 등 편의시설에서 인종차별이 생길 경우 여러 주에 걸친 여행과 거래(예컨대 식재료 구입과 운송), 즉 주간 통상을 저해한다고 판결하였던 것이다(Brest 2000, 472-473). 연방의회는 자신들이 전적으로 규제권력을 갖는 주간 통상 조항을 통해 공공시설(public accommodations), 즉 판매업, 교육기관, 레크리에이션 시설, 숙박업, 기타 서비스업에서

차별을 해소하였다.

사법부와 연방의회 간 견제와 균형은 미국 시민권 역사를 지그재그식으로 만드는 제도적 특징이다. 테오도 로위(Theodore Lowi 2017, 92)는 시민적 권리의 역사적 발전과 관련하여 건국헌법의 통상조항을 ‘1차 혁명’, 수정헌법 14조를 ‘2차 혁명’이라 불렀다. 전자에 따르면 사법부는 연방의회에 비해 수동적인 역할을, 후자에서는 적극적인 역할을 수행한다. 그런데 연방대법원은 종종 자신의 판결을 뒤집는 경우가 많다. 가령 1995년 로페즈 사건(U.S. v. Lopez)에서 보수적 대법관 렌퀴스트(William Rehnquist)는, 연방의회가 통상조항에 따라 광범위한 권한을 갖지만 스쿨존 총기규제법(Gun-Free School Zone Act of 1990)의 경우 과도하게 입법권을 행사하였다고 위헌판결을 내렸다(Brest 2000, 512-516). 이는 1937년 이후 연방의회가 통상 조항을 통해 규제입법을 확대하는 움직임에 처음으로 제동을 걸었던 사례였다. 이에 연방의회는 사법부의 견제를 우회하려고 다른 총기규제 관련 연방법을 개정하였고 결국 스쿨존에서 총기소지를 금지하였다.

Ⅲ. 1964년 민권체제(Civil Rights System of 1964)의 형성

1883년 민권 소송에서 연방대법원은, 공공정책의 영역에서만 연방/주 의회와 정부는 차별금지 조치를 입법하고 실행할 수 있다고 판결하였다. 따라서 시민사회 영역에서 광범위하게 이루어지는 차별은 합법적이었다. 그 후 약 80년 후에 민권법(Civil Rights Act of 1964)이 제정되어 미국 민권정치에 결정적 영향을 미쳤다. 법과 제도는 사회적 진공상태에서 만들어지지 않는다면, 80년 동안 미국은 어떤 구조적인 변화가 있었나?

첫째 남부 농업과 지배계급, 즉 ‘면화왕’(King Cotton)의 쇠락이다. 1917년까지만 해도 미국 상품 수출의 25%를 차지하던 면화산업이 미국 공산품 생산에 밀려 쇠락하였다(Rueschemeyer 외 1992, 130). 흑인의 억압적 노동체제로 가동되었던 면화 플랜테이션 역시 기계화되면서 흑인 노동에 대한 수요가 급감하였다. 1912년 약 915,000명이던 흑인 농업노동자 수는 1959년에 약 267,000명으로 줄었다(McAdams 1982, 95). 흑인들은 대이주(Great Migration)를 통해 서부와 북부의 대도시로 이주해버렸다. 1910년부터 1970년 사이에 약 6백만명의 흑인들이 남부를 떠났다(Frey 2004, 2; DeWaard 외 2016, 2; USA Today 2015/02/02).

둘째 2차 대전 이후에 변화된 거시적 권력관계이다. 루즈벨트 대통령(Franklin Delano Roosevelt)의 뉴딜 전략으로 흑인들은 우호적인 정치사회에 초청되었다. 또한 2차 세계대전

과 전시동원체제를 거치면서 연방정부가 시민사회 영역에 개입/규제하고 약자들의 복지와 인권이 신장되는 분위기가 마련되었다. 워렌 대법원(1953~1969) 역시 시민의 권리 보호에 앞장서서 개혁적 판결을 내렸다. 전쟁의 민주화 효과도 컸다. 전방과 후방에서 대중적 전시동원으로 전쟁을 치른 국가는 참전했던 종속적 계급/집단에 보상하는 경우가 많다. 민주주의를 위해 전쟁에 참여했던 흑인 병사들의 귀환과 귀국 후 이들의 권리의식 신장, 전미노동자연맹(Congress of Industrial Organization, CIO)와 같은 노동자 조직화, 히틀러의 학살만행과 인종주의에 대한 반성 등이 시대적 분위기였다(Rueschemeyer 외 1992, 70, 131).

이러한 시대적 분위기에서 흑인들은 조직화되었다. 인권단체는 남부의 억압적 차별분위기에 움츠리며 산발적이고 개별적으로 저항하던 흑인들을 전국적으로 조직화하여 밀도있는 집단정체성을 불어 넣었다. 마틴 루터 킹(Martin Luther King, Jr.)목사와 유색인지위향상협회는 1950년대와 60년대 인종차별에 저항한 핵심 세력이었다. 이들이 1963년 8월 28일 워싱턴기념관 앞에서 약 20만명의 시민과 함께 개최한 ‘직업과 자유를 위한 워싱턴 행진’(March on Washington for Jobs and Freedom)은 결정적인 역사적 국면이었다. 이들의 조직된 분노는 기존의 민권법이 3번(1875년, 1957년, 1960년)이나 입법되어도 현실이 변하지 않았기 때문이었다.

1963년 케네디 대통령이 민권법안을 제안한 뒤, 그의 피살 후 상/하원 내 격론을 통해 제출된 민권법을 존슨 대통령이 1964년 7월 서명하여 4번째 버전의 민권법이 집행되었다. 표 1은 민권법에 대한 연방의회의 찬반 여부를 정당과 지역별로 보여준다. 북부 주 의원들이 법안통과를 주도했다. 하원을 통과한 법안이 상원에서 54일간 필리버스터로 묶여 있다가 토론 종결 (cloture) 표결을 거쳐 상원의 수정안이 6월 10일 최종 통과되었다. 표2는 민권법의 주요 내용을 보여 준다.

〈표 1〉 민권법(1964년)에 대한 연방의회의 표결⁴⁾

구분	하원		상원	
	찬성	반대	찬성	반대
남부 민주당	8	83	1	20
남부 공화당	0	11	0	1
북부 민주당	145	8	45	1
북부 공화당	136	24	27	5
계	289	126	73	27

4) 출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Rights_Act_of_1964 (검색일: 2020. 12. 03.).

〈표 2〉 민권법(1964년)의 주요 내용 요약⁵⁾

구분	주요 내용
1조	시민의 유권자 등록과 투표를 제한하는 행위나 기준 설정을 금지
2~3조	주간 통상에 영향을 주는 공공/편의시설(호텔, 모텔, 식당, 극장, 스포츠 시설 등)에 인종/피부색/성/종교/출신 국가에 관계 없이 평등한 접근성을 제공해야 하며 이는 주/지방정부 모두에 적용
4조	공립학교는 차별금지와 통합조치(desegregation)를 실행해야 하며 연방 법무부는 관련 소송 권한을 보유
5조	이전 민권법(1957년)에 의해 설치된 민권위원회(Civil Rights Commission)에 권한, 규칙, 절차를 추가하여 강화
6조	연방정부의 지원금을 받는 프로그램과 활동은 인종/피부색/출신국가와 관계없이 참여. 차별행위 발생시 연방정부는 지원 중단 가능
7조	연간 20주 이상, 하루 25명 이상 노동자를 고용한 고용주는 인종/피부색/성/종교/출신 국가에 무관하게 평등한 고용기회를 주어야 한다. 평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)를 설립
8조	상무부는 민권위원회의 권고에 따라 인구통계국과 협조하여 유권자 등록과 투표 통계를 작성
9조	주 사법부에서 민권소송이 종료된 후에도, 연방정부가 인종/피부색/성/종교/출신 국가로 인해 수정헌법 14조 '법의 평등한 보호'를 받지 못했다고 판단할 경우 연방정부는 공적 중대성을 고려하여 개입 가능
10조	연방 상무부 산하에 지역사회협의기구(Community Relations Service)를 설립하여 지역사회와의 차별 문제로 인한 분쟁 해소를 지원
11조	민권법 관련 소송에서 피고는 배심원 재판(jury trial)을 신청할 수 있다

민권법(1964)에서 몇 가지 특기할 만한 사항이 있다. 첫째 최초의 민권법(1875)과 비교하면 법의 적용 대상과 방법, 행정 및 사법절차, 관할 기관의 운영 등 세밀하게 명시되었다. 최초의 버전은 2페이지 분량이지만 1964년 버전은 28페이지의 장문이다. 차별금지 대상도 확대되었다. 최초 버전을 보면, 출신 민족, 인종, 피부색, 신념(성별은 제외)의 차별 없이 모든 시민이 누릴 수 있는 대상은 숙박시설, 대중교통, 극장, 공중유흥시설에만 한정되었지만, 1964년 버전은 교육기관과 기업/직장으로 확대되었다.

둘째 1조에서 차별 없는 전면적 보통선거권을 명시하였지만, 문자해독 시험(literacy

5) Public Law 88-352, 78 Stat. 241. 출처: <https://www.govtrack.us/congress/bills/88/hr7152/text> (검색일: 2020. 12. 03.).

tests)를 제거하지 않았기 때문에 흑인이나 백인 빈곤층, 사회적 약자들의 투표 참여를 은밀하게 가로막는 투표권 자격(qualification)의 여지를 남겨두었다.⁶⁾ 1년 후 투표권법(Voting Rights Act of 1965)이 제정되어 이 투표권 자격 조항을 금지하였다.

셋째 2조는 공중 편의시설의 평등한 접근을 규정하였지만, 이는 “사적 클럽이나 대중에게 개방되지 않는 시설”(public club or other establishment not in fact open to the public)에는 예외로 두었다(2조 201항). 7조는 직장 내 차별행위 금지를 명시하지만 소규모 업체(25명 이하 고용), 외국인 고용주, 종교단체가 설립한 기업은 면제하는 빈틈을 보였다.

넷째, 연방의회는 부조리한 차별 현실을 바꿀 수 있는 입법권은 보유하고 있지만, 그 법을 실제 현실에 집행할 권력과 수단은 없다. 따라서 입법자의 입장에서 정부와 행정관료를 어떻게 활용하는가는 중요하다. 연방의회는 민권법에 차별해소와 민권 강화를 위한 연방정부의 개입과 그 권한을 자세히 규정하였다. 인권 관련 법적 문제가 발생할 경우 연방 법무부 장관이 개입하여 소송하도록 유도했고, 이에 대한 연방 사법부의 역할과 재판관 지명 등에 대해 연방의회는 자세한 규정을 명시하였다(2조). 민권위원회, 평등고용기회위원회, 지역사회협의기구 등 연방정부의 기능을 신설/강화하였다(5, 7, 10조). 또한 주/시/군 당국이 차별해소를 게을리하면 연방정부와의 계약 사업이나 프로그램, 연방 예산지원금을 취소하는 규정도 명시하였다(6조).

다섯째, 연방의회가 연방대법원을 의식하여 법안을 작성한 흔적이 눈에 띈다. 먼저 연방대법원도 수정할 수 없는 건국헌법 1조 8항의 통상조항에 따라 민권법을 제정한다고 민권법 2조에 명시하였다. 그리고 민권법 6조 603항에는 굳이 연방정부의 차별금지 조치는 위헌심사의 대상이라 규정하여 연방대법원을 존중하는 자세를 취했다. 대신 연방의회는 민권법 9조에서 주 사법부 차원에서 종료된 소송이라도 연방정부가 보기에 ‘법의 평등한 보호’가 부족하여 인권차별의 소지가 있다고 판단되면 연방사법부에 소송할 수 있는 가능성을 열어 두었다. 따라서 보수적 남부 주 사법부에서 패소했거나 혹은 연방사법부가 하급법원으로 환송한 민권 소송은 끝난 것이 아니라, 다시금 연방 차원의 중요 이슈로 전국화할 수 있는 결정적인 경로를 입법부는 확보하였다. 이 조항은, 특히 인권운동 조직가들이 연방 사법부를 활용하는 법적 전략을 채택하는 데 결정적인 영향을 미쳤다.

민권법에 근거한 주요한 집행기구는 민권위원회와 평등고용기회위원회이다. 먼저, 민권위원회는 인권과 차별해소를 위한 연방 독립기구이다. 원래 아이젠하워 행정부가 민권법

6) 이에 대해선 다음을 참조. “Civil Rights Movement History 1964 July-Dec,” 출처: <https://archive.is/KBGON> (검색일: 2020. 12. 05.); “Major Features of the Civil Rights Act,” 출처: https://web.archive.org/web/20141206191323/http://www.congresslink.org/print_basics_histmats_civilrights64text.htm#close (검색일: 2020. 12. 05.).

(1957년)에 의해 설치했으며, 민권법(1964년, 1991년)과 민권위원회 수정법(1994년)에 의해 재구성되었다. 주요 임무는 인권 이슈에 대한 공청회 개최, 보고서/제안서 작성 및 공개, 조사 활동이다.⁷⁾

대통령과 소속 정당이 과반수의 위원(약 5~6명)을 임명하므로 위원회의 태도와 위상은 각 행정부마다 다르다. 레이건대통령이 임명한 펜들턴 위원(Charence M. Pendleton, Jr.)은 인권 문제에 보수적이었고 위원회 직원과 프로그램을 대폭 감축하였다. 레이건 대통령이 자신과 맞지 않는 3명의 위원을 파면하자, 이들은 소송으로 맞섰고 결국 상원에서 타협이 이루어졌다.⁸⁾ 즉, 총 8명으로 구성되는 위원회는 대통령이 4명, 상원부의장이 2명, 하원의장이 2명을 각각 임명한다. 위원은 6년 임기로 확정하여 새롭게 선출된 4년 임기 대통령이 위원을 교체하지 못하도록 ‘불일치 임기제’(staggered election)을 채택하였다.⁹⁾

민권위원회 내 인사문제를 둘러싼 갈등은 계속되었다. 부시대통령은 공화당 당적을 포기하고 중립으로 포장한 보수적 위원 2명을 임명하여 위원회를 6:2로 보수적 색채로 만들었다. 이들 보수그룹은 투표권법(Voting Rights Act of 1965)과 혐오범죄법에 반대하면서 오바마 행정부의 평등정책을 방해하였다. 오바마 대통령은 임기 말기에 새 위원을 임명할 수 있었는데 진보적 인사를 추가하여 6:2로 진보블력을 형성하였다. 물론 이들은 이후 트럼프 행정부 시기에 연방의 민권정책을 비판했다.¹⁰⁾ 2020년 9월 현재 구성은 민주당계 4명, 공화당계 3명, 중립인사 1명으로 위원장은 캐서린 라몬(민주당계)이고 부위원장은 공석이다.¹¹⁾

평등고용기회위원회는 그 전사(前史)가 있다. 루스벨트 대통령은 1929년 대공황과 2차 세계대전이 만들어낸 독특한 역사적 공간에서 경제규제와 노동 보호를 결합한 뉴딜정책을 추진했다. 루스벨트는 노동인권을 담당하는 기구로서 공정고용위원회(Committee on

7) U.S. Commission on Civil Rights, 출처: <https://www.usccr.gov/about/powers.php> (검색일: 2020. 12. 09.).

8) New York Times, 출처: <https://www.nytimes.com/2009/02/15/books/review/Freedman-t.html>.

9) 단, 위원 4명 이상은 동일 정당에서 나올 수 없으며 상원 임명 후보자(2명)와 하원 임명 후보자(2명)은 각각 동일정당에서 나올 수 없다. 따라서 위원회는 여러 정당이나 시민사회, 지식인 그룹에서 많이 선정된다. Wikipedia, “United States Commission on Civil Rights”에서 재인용(검색일: 2020. 12. 08.).

10) NPR, 출처: <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=126194822>; Boston.com,; 출처: http://archive.boston.com/news/nation/washington/articles/2007/11/06/maneuver_gave_bush_a_conservative_rights_panel/ (검색일: 2020. 12. 09.).

11) U.S. Commission on Civil Rights, 출처: <https://www.usccr.gov/about/commissioners.php> (검색일: 2020. 12. 09.).

Fair Employment Pactice)를 대통령령으로 1941년 설립했다. 생산관리청 산하에 위원회를 두고 흑인과 소수인종들이 전자동원체제에 참여하도록 연방정부와 계약한 군수산업에서 공정한 고용과 차별금지를 규정했다. 남부 흑인들은 고임금과 차별금지가 보장된 방위산업체가 몰려 있는 동부와 서부의 도시로 대이동하였다. 후방 전쟁동원(home front war mobilization)이 만들어낸 차별금지 효과였다. 위원회는 2차대전이 끝난 후 그 기능적 소명을 다하고 종전 다음 해인 1946년에 폐지되었다. 1948년 투르먼 대통령이 이 위원회를 입법을 통해 영속적으로 제도화하려 하였으나, 남부 출신 상원의원들의 필리버스터에 막혀 실패하였다(Collins 2001, 272-275). 케네디 대통령 역시 인종, 신념, 피부색, 출신 국가 차별이 없는 공정한 고용과 노동시장을 위해 대통령 명령으로 평등고용기회위원회(Committee on Equal Employment Opportunity)를 1961년에 만든 적이 있는데, 위원장이 바로 민권법(1964)을 민주당과 협력하여 만든 존슨(Lyndon Johnson) 부통령이었다.

평등고용기회위원회는 민권법(1964) 7조에 의거하여 영속적인 법적 권위를 갖는 연방 행정기구로 설립되었고 15개 지역위원회를 두었다. 대통령이 상원의 동의를 얻어 5년 임기의 위원 5명을 모두 임명하며, 위원은 3명까지만 동일 정당 출신/소속일 수 있다. 주요 역할은 직장 내 차별행위에 대한 고충을 듣고 조사분석 후 이해 당사자 간의 화해, 조정 혹은 벌금 부과를 실행한다. 위원회의 제소 권한은 전통적으로 제한적이었다. 그러나 1972년 평등고용기회법(Equal Employment Opportunity Act)에 의거하여 위원회는 중대성과 공익성을 기준으로 자체판단하여 노동자의 고발을 법원에 대리소송하는 막강한 권한을 가지게 되었다(Hirsh and Shinall 2015, 444-446). 2019년 위원회가 벌금 집행을 한 차별사례를 분류하면 인종 23,976건(33.0%), 성별 23,532건(32.4%), 출신민족 7,009건(9.6%), 종교 2,725건(3.7%), 피부색 3,415건(4.7%), 보복 39,110건(53.8%), 연령 15,573건(21.4%), 장애 24,238건(33.4%) 등이다.¹²⁾ 각 사례의 비율은 최근 20년간 유지되는 경향이 있다. 그러나 노동자가 위원회에 신고했을 때 직장에서 받는 보복행위는 1997년 18,198건(22.6%)에서 39,110건(53.8%)으로 2배 넘게 증가하였다.¹³⁾

위원회의 예산과 인력 부족, 비효율성은 고질적인 문제이다. 1980년과 2019년을 비교하면 미국 노동인구는 50% 증가하여 1억6천만명이 되었다. 그런데 인플레이션을 감안한 2019년 예산은 1980년보다 적고 직원은 43% 적다. 전직 위원장은 “우리는 파리채로 코끼리를 잡으려 하는 셈이다”고 고백했다. 비효율성도 문제이다. 위원회가 개입한 모든 사건에서 차별피해 노동자가 도움받는 비율은 2007년 19%에서 2017년 13%로 감소했다¹⁴⁾.

12) 동일 사건에 여러 범주의 차별행위가 중복될 수 있으므로 비율 합계가 100%를 넘는다.

13) 출처: <https://www.eeoc.gov/statistics/charge-statistics-charges-filed-eeoc-fy-1997-through-fy-2019> (검색일: 2020. 12. 08.).

14) 출처: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/2/28/18241973/workplace-discrimination->

또한 위원회가 강제집행한 사건에서 고발자(노동자)가 고용주로부터 승복을 받는 경우는 고작 3%이다(Selmi 1996). 위원회가 고용주의 차별행위에 대해 제기한 소송에서 이기는 비율은 일반 변호사의 승소율보다 훨씬 낮다. 따라서 고발자(노동자) 입장에서 개인적으로 변호사를 고용하여 직접 연방법원에 제소하는 것이 위원회에 호소하는 것보다 훨씬 효율적이다(Dini 2019).

위원은 모두 대통령이 임명하므로 당파적 효과에 좌지우지된다. 트럼프대통령이 임기 말년에 3명의 보수적 위원을 임명하였고 이들이 차별금지 관련 소송을 제기하기 위한 충족요건을 강화한 결과 소송 수는 급감했다.¹⁵⁾ 한편 고용주는 직장 내 차별소송으로 점증하는 법적 비용부담을 고용주 책임보험(employment practices liability insurance)으로 해결했다(der Veer 2005). 이는 다양한 차별금지의 기준(연령, 장애, 동일임금, 유전정보, 출신국가, 임신, 인종, 종교, 보복, 성/정체성)을 위반하였을 경우 법적 비용을 보상받는 보험 제도이므로 고용주 입장에서 직장 내 불법 차별행위는 묵인할 만 것이 된다.

IV. 1964년 민권체제 이후

1964년 민권법은 차별금지와 평등사회를 위한 미국의 오랜 그러나 점진적인 역사에서 결정적인 국면이었다. 1964년 이전 4번의 헌법 수정(13~15조, 19조), 4번의 민권법 입법(1866, 1875, 1957, 1960), 3번의 백색테러집단규제법(Ku Klux Kan Act, 1870, 1871), 1번의 동일임금법(Equal Pay Act of 1963)이 가지고 있던 허점을 보완하여 1964년 민권법이 탄생하였다. 1964년 민권체제는 그 후에도 꾸준히 수정 보완되었는데 총 24번의 새로운 법률이 제정되었다. 투표권법(1964), 연령차별금지법(1967), 공정주택법(1968), 민권보완법(1988), 장애인법(1990), 직업재활법(1990), 민권법(1991), 공정임금법(2009) 등이 있다. 1964년 체제는 느리고 굴곡이 있지만 꾸준히 인권의 새 이슈와 영역, 새로운 집단을 조금씩 포함하면서 성장하였다. 미국 민권의 역사는 마샬(T.H.Marshall 1964, 65-122)의 3가지 시민권 발전 단계인 시민적, 정치적, 사회적 요소를 순차적으로 포함하면서 확장되었다. 가령 노예제 폐지, 투표권법, 공정임금법은 각 단계를 대표하는 법제화 노력이다. 물론 단계별로 해당 갈등이 완전 해소되는 것은 아니어서 이전 단계의 갈등은 다음 단계로 덧씌워지기도 한다.

cpi-investigation-eeoc (검색일: 2020. 12. 08.).

15) 출처: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/2/28/18241973/workplace-discrimination-cpi-investigation-eeoc> (검색일: 2020. 12. 08.).

사실 1964년 민권체제는 흑인과 여성 운동의 선구적 노력에 따른 것이었다. 이들의 민권운동은 그후 다른 집단(히스패닉, 아시아계, 이민자, 장애인, 성소수자 등)에게 일종의 모델이 되었다. 히스패닉집단은 캘리포니아와 텍사스에서 라틴계시민연합(League of United Latin American Citizen)을 중심으로 왕성한 민권운동을 펼쳤다. 이들은 집단정체성에 따른 전통적 방식(유권자 등록과 투표 참여)과 함께, 흑인 중심의 유색인지위향상협회로부터 배운 소송 전략을 주로 활용했다. 여기서 ‘멕시코계 법적 방어와 교육을 위한 기금’(Mexican American Legal Defense and Education Fund)은 핵심적인 수단이다. 이 방법은, 흑인 중심의 지위향상협회가 법적 방위기금(Legal Defense Fund)과 집단소송(class-action suit) 전략으로 1950년 브라운 소송에서 승리한 것에서 배운 것이다. 집단소송은 피해당사자에 국한되어 개인화되는 법적 분쟁을 전국적이고 집단적인 흑인정체성으로 조직하는 기능이 있다. 1980년대에 들어 활발해진 장애인 민권운동이나 성소수자 운동 역시 흑인 민권운동으로부터 배웠다. 전자는 ‘장애인 권리교육 및 방어기금’(Disability Rights Education and Defense Fund)을 활용하여 장애인법(Americans with Disabilities Act of 1990)을 입법하는데 성공했다. 후자 역시 ‘람다 법적방어 및 교육기금’(Lamda Legal Defense and Education Fund)을 활용했다(Lowi 외 2017, 119-126)

1964년 민권체제가 소수자들이 자신의 권리를 침해받지 않을 소극적 개념이라면, 1965년 투표권법(Political Rights Act of 1965)은 소수자들의 권리와 이해를 적극적으로 정치사회에 요구하는 역사적 계기였다. 여기에는 민권운동의 진화가 영향을 미쳤다. 민권운동의 타깃은 주로 교육기관, 통학버스, 공중 편의시설(버스, 식당 등)에서의 차별이었는데 이는 1964년 민권법 통과로 법적인 성과를 거두었다. 민권운동가들은 그 이듬해 1965년 셀마 행진(Selma to Montgomery March)에서 참정권 요구시위를 조직하여 정치권을 압박하였다. 이에 수정헌법 14조와 15조, 민권법(1964)의 1조를 보완하기 위해 연방의회가 투표권법을 입법하였고 존슨 대통령이 서명하였다. 특히 문자해독시험이나 투표권 자격 등 모든 제한과 차별을 법적으로 종식시켰다. 물론 그 후에도 투표권법은 1970년, 1975년, 1982년, 2006년에 수정 보완되었다¹⁶⁾.

투표권법(1965)의 일반 규정(general provisions)에 따르면, 모든 주와 지방정부는 실질적 차별효과가 있는 어떠한 투표법도 만들거나 실행할 수 없다. 연방정부는 어떻게 주 정부가 연방 수준의 일반적 규제를 우회하여 은밀하게 투표권을 제한했는지 알고 있었기에 특별규정(special provisions)에 사전승인 조치(preclearance requirement)를 명시하였다. 주정부와 지방정부는 반드시 연방 법무부 혹은 워싱턴D.C. 연방지방법원(U.S.

16) Dept. of Justice, 출처: <https://www.justice.gov/crt/history-federal-voting-rights-laws> (검색일: 2020. 12. 17.).

District Court for Washington D.C.)의 사전 허가를 받아야만 투표 관련 법/시행령을 바꿀 수 있게 되었다. 연방정부는 대담하게 이 규정의 적용지역(coverage formula)을 지정하고 필요할 때마다 적용 지역을 변경할 수 있었다. 지정된 주/지방이 5년간 공정한 투표제도를 실행하면 면제(bail-out)된다. 가령 2008년에는 아리조나, 텍사스, 루지애나, 미시시피, 앨라바마, 조지아, 사우스 캐롤라이나, 버지니아, 알래스카주가 대상이었다.¹⁷⁾ 물론 이들 주는 흑인 인구가 많아서 개혁적 의원들이 이들 표를 동원하려는 동기도 있었다 (Schuit 외 2016).

투표권법 이후 미국은 어떻게 변화였나? 사전승인조치는 이후 40년간 사회적 소수의 투표를 독려함으로써 전체 투표율을 4~8% 포인트 증가시키는 성과가 있었다. 반면에 이에 반발한 백인들의 투표저항(white backlash)으로 민주당 지지율이 감소하여 남부문제 는 여전히 지속되었다(Schuit 외 2016; Ang 2019). 다행히 연방대법원은 3번의 판결을 통해 투표권법을 지지하였다: 1966년 사우스 캐롤라이나 소송(South Carolina v. Katzenbach), 1980년 로마시 소송(City of Rome v. U.S.), 1999년 로페즈 소송(Lopez v. Monterey County)이 그것이다. 그런데 연방대법원은 2013년 셸비 카운티 소송(Shelby County v. Holder)에서 사전승인의 적용지역 조항이 위헌이라 판결하였다. 그 조항은, 특정 주에 대한 차별을 의미하므로 주 사이의 평등한 주권 원칙과 연방주의를 위배했고 40년이 넘는 조치이므로 오늘날 상황에 맞지 않는다는 것이다. 이 판결 이후 주정부와 카운티 당국이 투표절차에 미치는 자의적 권한이 커졌다. 히스패닉과 흑인들의 투표율이 높은 여러 주 정부(텍사스, 아리조나, 미시시피, 알라바마, 조지아, 플로리다, 사우스 캐롤라이나, 노스캐롤라이나, 버지니아, 위스콘신, 오하이오 등)는 2010년 이후 투표를 제한하는 엄격한 규정을 만들어 유권자 제거현상(voter purge)이 발생했다. 예전에 적용지역에 포함된 주는 그렇지 않은 주보다 1.5~4.5% 더 많은 투표자 감소가 발생했다(Feder 2020).¹⁸⁾

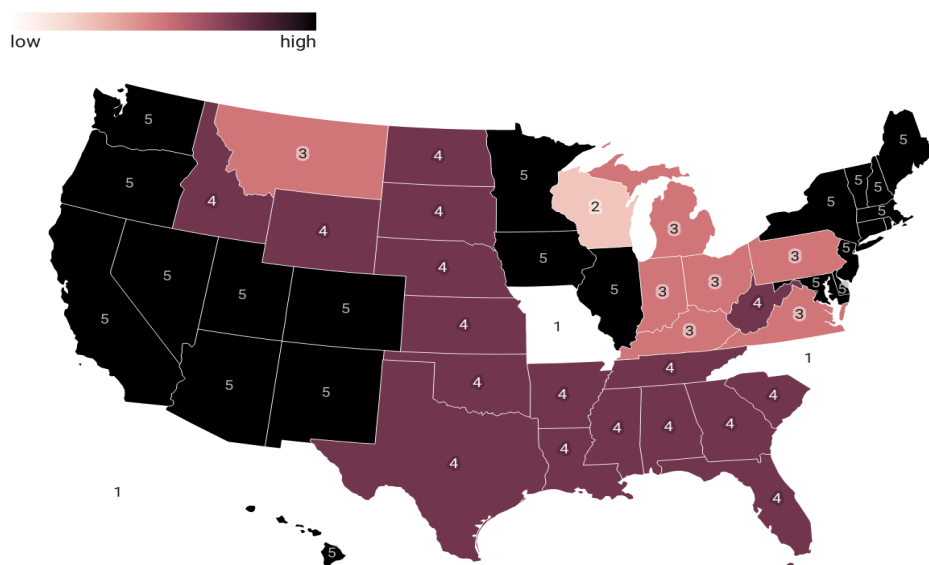
1964년 민권체제의 최근 이슈는 무엇인가? 1964년 체제는 인종, 성별, 출신국가, 이민, 종교, 신념, 장애 등에서 보편적인 시민의 권리를 보장하지만, 남녀의 생물학적 구분과 다른 범주인 성적 지향(sexual orientation)과 성적 정체성(gender identity), 성적 소수자(gender minority, LGBTQ)를 충분히 보호하지 못했다. 이들을 보호하는 평등법안

17) Cornell Law School. 출처: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/10101>.; 법무부 웹사이트. 출처: http://www.usdoj.gov/crt/voting/sec_5/covered.php (검색일: 2020. 12. 17.).

18) Brennan Center for Justice. "Election 2016: Restrictive Voting Laws by the Numbers". 출처: Election 2016: Restrictive Voting Laws by the Numbers | Brennan Center for Justice (검색일: 2021. 01. 05.); Guardian. "Voter Purge: Are Republicans trying to rig the 2020 election?". 출처: <https://www.theguardian.com/us-news/2019/dec/31/voter-purges-republicans-2020-elections-trump> (검색일: 2021. 01. 05.).

(Equality Bill)이 발의되어 2019년 5월 17일에 하원을 통과하였고 2021년 1월 이후 117대 의회에서 논의할 예정이다.¹⁹⁾ 2020년 현재 미국의 각 주를 공공/민간 고용영역과 성적 정체성/지향 차별을 기준으로 분류하면 다음과 같다(그림1 참조): ① 노스 캐롤라이나 등 3개 주는 성적 지향에 따른 공공부문의 고용차별을 금지; ② 위스콘신 1개 주는, 성적 지향에 따른 공공/민간부문의 고용차별을 금지; ③ 미시간 등 7개 주는 성적 지향/정체성에 따른 공공부문의 고용차별을 금지; ④ 텍사스 등 대부분의 남부와 중서부 17개 주는, 성적 지향의 차별금지 는 공공영역의 고용에만 적용되고 젠더 정체성의 차별금지는 공공/민간영역의 고용에 적용; ⑤ 캘리포니아 등 22개 주와 워싱턴 D.C.는 성적 지향/정체성에 따른 공공/민간부문의 고용차별을 금지한다(Maatman 외 2020, 34).

〈그림 1〉 주별 성/젠더 차별금지 현황²⁰⁾



성소수자 관련 이슈에 대해 연방대법원은 우호적인 경향이 있다. 예컨대 민권법(1964)에서 금지한 성차별의 범주에 이성 및 동성간 성희롱(sexual harassment)을 포함하는 판결을 1986년과 1998년에 각각 내렸다. 나아가 2020년 보스탁 사건(Bostock v. Clayton County)

19) Human Rights Campaign, 출처: <https://www.hrc.org/resources/the-equality-act> (검색일: 2021. 01. 05.).

20) 마트만(Maatman 외 2020, 34) 데이터를 필자가 데이터래퍼(Datawrapper)로 작성. 색이 짙거나 숫자가 올라 갈수록 성/젠더 차별금지에 전향적인 주 정부의 태도를 의미함.

에서 민권법(1964) 7조가 성적 차별 외에도 성적 정체성/지향에 따른 차별 금지도 포함한다고 판결하였다. 그러나 이 결정은 고용과 직장생활에만 적용되는 것이지, 그 외의 영역(주택, 공공편의시설, 교육, 연방정부의 지원금, 은행 대출 등)에도 적용되지는 않는다.²¹⁾

그런데 연방의회는 연방사법부의 판결이 입법 취지를 무시한다고 판단할 경우, 새로운 입법을 통해 사법부의 기존 판결을 무력화(overrule)한다. 가령 1984년 그로브 시립대 소송(Grove City College v. Bell)에서 연방대법원은, 연방정부의 지원금을 받을 경우 차별금지를 준수해야 하지만, 차별행위에 따른 지원금 삭감이나 취소는 대학교 전체가 아니라 차별행위가 발생한 특정한 학과나 프로그램에만 적용된다고 판결하였다. 이에 분노한 연방의회는 민권법(1964), 직업재활법(1973), 연령차별금지법(1967)을 수정하여 민권보완법(1988)을 입법하였다. 따라서 교육기관의 하위 단위에서 차별행위가 발생하면 그 기관 전체에 연방지원금을 삭감할 수 있다(Hersch 외 2015, Table A3).

끝으로 ‘적극적 평등실현 조치’(Affirmative Action, 이하 적극조치)를 보자. 주로 교육과 고용에서 소수인종과 여성을 우대하는 적극조치는 루스벨트 행정부 당시 노동자 권리보호를 위해 입법된 와그너법(Wagner Act of 1935)에 그 용어가 처음 등장하였다. 적극조치의 역사적 경향을 보면 민권체제의 발전에서 보이는 패턴이 나타난다: ① 행정부가 대통령 명령(executive order)으로 연방정부와 거래/계약하는 모든 기관/업체에 적극조치를 지시하면서 연방수준의 공적영역에 적용된다; ② 일부 주/지방정부가 저항하면서 민간영역(즉, 기업과 일상생활, 공공시설)에는 적극조치가 제한적으로 적용되거나 면제된다; ③ 다수의 법적 분쟁이 생기면서 연방대법원이 개입하거나 정부 교체로 인해 적극조치의 진전에 굴곡이 생긴다; ④ 연방정부와 의회가 이에 대응한다; ⑤ 적극조치를 둘러싼 갈등이 잠정적으로 온건화되고 새 국면에 진입한다.

적극조치는 특히 대학교 입학과정에서 논란의 대상이다. 유권자들은 투표를 통해 자신의 주에 적극조치를 허용하는 여부를 결정할 수 있다. 따라서 적극조치를 금지하는 주는 2020년 현재 캘리포니아, 워싱턴, 플로리다, 미시간, 네브라스카, 아리조나, 뉴 햄프셔, 오클라호마로 8개 주이다(Baker 2019).²²⁾ 텍사스의 경우 적극조치의 좌충우돌을 보여준다. 제5순회구 연방상소법원(U.S. Court of Appeals for the Fifth Circuit)은 1996년 텍사스주립법대(오스틴)가 입학과정에 적극조치를 실현하는 것을 정지시켰고 연방대법원도 이에 동조했다. 이에 텍사스 주의회는 ‘10% 입학규정’(Top 10 Percent Rule)으로써

21) Human Rights Campaign, “The Equality Act”. 출처: <https://www.hrc.org/resources/the-equality-act> (검색일: 2021. 01. 05.).

22) Baker, Dominique J., 2019. “Why Might States Ban Affirmative Action?”. 출처: <https://www.brookings.edu/blog/brown-center-chalkboard/2019/04/12/why-might-states-ban-affirmative-action/> (검색일: 2021. 01. 10.).

고교 졸업성적 상위 10%의 학생이면 인종구별 없이 자동입학하도록 적극조치를 통과시켰지만, 연방대법원은 1996년 합우드 소송(Hopwood v. Texas)에서 적극조치를 금지시켰다. 이후 연방사법부는 자신의 판결을 온건하게 누그러뜨렸다. 2013년과 2016년 두 번의 피셔 소송(Fisher v. University of Texas)에서 연방상소법원과 연방대법원은 입학과정에 인종별 쿼터는 불가하지만 대학 내 인종다양성을 위한 다른 합리적인 방법이 없을 경우에는 적절하게 적극조치를 할 수 있다고 판결했다.²³⁾ 퓨 리서치센터(Pew Research Center)의 2019년 여론 조사에 따르면 미국인들은 적극조치의 취지에 대해선 공감하지만, 인종별 쿼터에 따른 대학 입학은 반대하는 경향이 많다²⁴⁾. 미국인들은 차별해소라는 선한 가치에 동의하지만, 경직된 인종별 입학비율이 초래할 역차별에는 부정적이다.

V. 맺는 말

차별 해소의 관점에서 볼 때 미국 역사는 일종의 제도화된 차별체제를 극복하여 시민적 자유와 권리를 확보하려는 작용과 반작용으로 구성되었다. 몇 가지 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째 차별/평등 이슈와 갈등은 다양한 행위자들(연방/주 정부, 의회, 사법부, 정당, 민권운동가, 대중) 간의 정치과정이 만드는 특정 시점의 결과이다. 여기서 갈등의 범위가 중요한데, 갈등의 범위를 전국화하려는 연방정부와, 이를 국지화하려는 주 정부 간의 균열이 있다. 특히 남부 주들은 갈등이 가시화되지 않도록 사적 영역에 가두기 위해 다양한 합리적 근거(주 정부의 권리, 개인주의, 기업의 자유, 지방주의, 사생활 보호 등)를 동원하였다(Schattschneider 1960, 10-17). 또한 의회와 사법부간의 경쟁도 있다. 의회가 차별 문제를 잠정 해결하는 입법을 하면 연방대법원은 사법판결로써 때로는 지원을 때로는 제재하기도 한다. 차별/평등 갈등은 사법부-의회-행정부, 연방-주 정부 간의 전략적 연방제 게임 안에서 펼쳐지는 것이다.

둘째 헌법 해석자이면서 정책결정자인 사법부의 역할이 두드러진다. 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 지적한 대로, 연방대법원은 미국에서 발생하는 모든 갈등과 이슈를

23) 출처: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/579/14-981/>; 출처: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/570/297/>.

24) Pew Research Center, 2019, "Most Americans Say Colleges Should Not Consider Race or Ethnicity in Admission", 출처: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/25/most-americans-say-colleges-should-not-consider-race-or-ethnicity-in-admissions/> (검색일: 2020. 12. 09.).

최종적으로 결정하는 권력을 가지며 그 자체로 정치적이다(1960, 143, 151). 구미선진국 중에서도 미국 사법부는 법을 해석하여 도발적인 결정을 하는 재량권이 압도적이다(Cooter 외 1996). 사실 60년대 민권운동이 정치적, 법적 인정을 받았던 것도 미국 역사상 유일하게 민권에 진보적 태도를 취했던 워렌대법원이 합헌판결로 보호해주었기 때문이다. 또한 연방대법원은 수정헌법 14조 평등보호조항을 해석하여 차별 사건을 다룰 때 두 가지 기준(합리성과 엄격성)을 자의적으로 선택한다. 전자에 따르면 차별의 합리적 근거가 있을 경우에 합헌으로 판결되고, 후자에 따르면 차별행위가 심각하게 본질적 권리를 침해하므로 위헌으로 판결되는 경향이 있다. 따라서 재판부의 기준 선택에 따라 소수자가 불리하기도 하고(합리성 기준), 또 유리하기도 한다(엄격성 기준)(강승식 2012, 180-184).

셋째 미국의 차별해소 정책은 전반적으로 향상되면서도 끊임없는 제도의 제정, 수정, 폐지의 지루한 과정이다. 왜 이런 현상이 생기는가? 우선 민권정치가 연방정부에서 주정부로, 공공영역에서 민간영역으로 확산되는 과정에서 연방제 게임의 참여자 간에 갈등과 잠정적 균형이 계속 생긴다. 또한 민권체제에 새로운 이슈가 지속적으로 등장하고 이를 해결하기 위해 집행기구와 처벌규정을 확대/조정하기 때문이다. 물론 연방대법원과 의회 간의 경쟁적 갈등(예컨대 그로브 시립대 소송) 때문이기도 하다.

지금까지 미국 민권체제의 역사와 논리를 분석하였다. 2000년대 이후 한국사회에도 차별문제가 중요한 화두로 부상하였다는 점을 고려하면, 우리가 미국의 시민 형성 과정에서 배울 수 있는 교훈이나 함의가 있을까? 우선 한국은 미국과 다른 사회이므로 비교 등가성에 문제가 있다. 한국은 거의 동질적인 주민으로 구성된 예외적인 역사적 국가(historic state)이므로(Hobsbawm 1990, 66) 인종이나 피부색 차별은 존재하지 않는다. 연방제가 아닌 중앙집중체제이므로 중앙 수준에서 차별금지과 평등을 위한 정책이 실행되면 바로 전국화된 다. 또한 2020년 미국 대통령선거까지도 문제가 되었던 투표자격 관련 갈등은 한국에 존재하지 않는다.

그럼에도 불구하고 미국의 경험이 한국에 주는 시사점은 무엇인가? 첫째 차별금지기본법을 도입할 필요가 있다. 미국은 종교의 탄압과 차별을 피해 이주한 백인 내부자들(in-group)들이 시기별로 노예, 성차별, 이주민, 성소수자 등 외부자(out-group)를 통합하는 제도적 발전을 해왔다. 그러므로 미국의 차별금지 관련 제도는 그때 그때의 필요성에 따라 제/개정되었기 때문에 분절적인 법률의 모자이크 패턴을 띤다. 동일 차별행위라도 복합적 차별결과를 낳는 경우 어떤 법률을 적용할지 논란이 된다.

민권체제가 좌충우돌의 지루한 오랜 과정으로 발전한 미국에 비해, 한국은 2000년대 들어서 차별문제가 가시화되었고 상대적으로 압축적 발전(telescoped development)을 한 것도 사실이다. 그런데 한국의 민권체제는 미국처럼 분절화되어 있다. 가령 장애인차별금

지법은 고용·교육서비스에 적용되지만 남녀고용평등법은 고용에만 적용된다. 영국의 경우 기존의 분절적 법률과 차별시정기구들을 통합하고 2006년 평등법(Equality Act)를 제정하여 통합기구인 평등인권위원회(Commission for the Equality and Human Rights)를 설립하였다(홍성수 2018, 7-9). 법마다 적용 영역과 법리, 사법적 제재 수준이 다른 이질적이고 분절적인 차별금지 관련 법제를 포괄적으로 통합하는 차별금지기본법이 필요하다. 그런데 기본법이 입법되더라도 완벽한 공정 사회가 오는 것은 아니다. 기본법은 차별행위의 솔루션이면서도, 사실은 차별과 인권에 대한 민주적 논쟁과 해석전쟁의 정치적 공간으로 보는 것이 현실적이다.

둘째 국가인권위원회의 역할이 강화되어야 한다. 사실 한국에서 차별금지법 논의는 위원회가 관련 법안을 2006년에 제안한 이후 시작되었다. 약 11건의 다양한 차별금지법안이 노회찬의원(정의당), 법무부 등에서 제안되었지만 모두 회기만료로 폐기되거나 철회되었다(홍성수 2018, 3-4). ‘국가의 원손’으로서 인권위원회가 충분한 예산과 인력으로 차별행위를 충분히 해소할 수 있어야 한다. 사실 차별금지와 인권 관련하여 한국 시민사회의 조직화는 상당히 부족하다. 차별행위는 현실적으로 분야와 직종별로 나타나므로 상당수 시민들의 집단행동이 아닌, 해당 피해자들만의 힘든 싸움으로 머물기 쉽다. 인권단체 역시 대부분 영세한 소규모 조직이어서 미국처럼 효과적 법적 수단인 소송기금을 마련하기 어렵다. 따라서 인권이슈와 갈등을 공식 제기하고 전략적으로 소송까지 실행하는 인권위원회가 중요하다. 유사한 기구인 국민권익위원회와 통합하여 인권청을 만들고 지역별 지부를 설립하는 것도 논의할 수 있겠다. “민주적 정부는 갈등을 사회화하는 가장 중요하고 유일한 수단이자 엔진이다”(Schattschneider 1960, 12). 기존 체제에 새롭게 진입하는 외부자들(out-group)을 통합하는 것은 국가의 임무이다.



- 강승식. 2012. 미국 연방대법원의 평등심사에 대한 비판적 고찰. 원광법학 28(2), 171-198.
- 최명·백창제. 2000. 현대 미국정치의 이해. 서울대학교 출판부.
- 홍성수. 2018. 포괄적 차별금지법의 필요성: 평등기본법을 위하여. 이화젠더법학 10(3), 1-38.
- Ang, Desmond. 2019. Do 40-Year-Old Facts Still Matter?: Long-Run Effects of Federal Oversight under the Voting Rights Act. Applied Economics 11(3), 1-53.
- Baker, Dominique Jr. 2019. Why Might States Ban Affirmative Action? Brookings.
- Balkin, Jack, M. 2010. The Reconstruction Power. New York University Law Review 85(6), 1801-1861.
- Barrinton, Moore, Jr. 1966. Social Origins of Dictatorship and Democracy. Beacon Press.
- Bertrand, Marianne, and Sendhil Mullainathan. 2004. Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal?: A Field Experiment on Labor Market Discrimination. American Economic Review 94(4), 991-1013.
- Brest, Paul, Sanford Levinson, J.M. Balkin, Akhil Reed Amar. 2000. Process of Constitutional Decisionmaking Cases and Materials. Aspen Law & Business.
- Collins, William J. 2001. Race, Roosevelt, and Wartime Production: Fair Employment in World War II Labor Markets. American Economic Review 91(1), 272-286.
- Cooter, Robert D. and Tom Ginsberg. 1996. Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models. International Review of Law and Economics 16, 295-313.
- der Veer, Nancy H. Van. 2005. Employment Practices Liability Insurance: Are EPLI Policies A License to Discriminate? Or Are They A Necessary Reality Check for Employees? HeinOlin.

- Deward, Jack, Katherine J. Curtis, and Glenn V. Fuguitt. 2016. The 'New Great Migration' of Blacks to the U.S. South: Estimating Duration of Residence in the Absence of Retrospective Information. *Demographic Research* 34(1), 886-898.
- Dini, Emir. 2019. A Comparative Analysis of Employment Discrimination Case Outcomes. SSRN.
- Feder, Catalina and Michael G. Miller. 2020. Voter Purges After Shelby. *American Politics Research* 48(6), 687-692.
- Frey, William H. 2004. The New Great Migration: Black American's Return to the South, 1965~2000. Brookings Institution.
- Hirsch, Joni, and Jennifer Bennett Shinall. 2015. Fifty Years Later: The Legacy of the Civil Rights Act of 1964. *Journal of Policy Analysis And Management* 34(2), 424-456.
- Hobsbawm, Eric. 1990. Nations and Nationalism Since 1780. Cambridge University Press.
- Lowi, Theodore J., Benjamin Ginsberg, Kenneth A. Shepsle, and Stephen Ansolabehere. 2017. American Government: Power & Purpose. W.W. Norton.
- Maatman, Gerald L., Christopher J. DeGroff, and Matthew J. Gagon. 2020. EEOC-Initiated Litigation. Seyfarth.
- Marshall, T.H. 1964. Class, Citizenship and Social Development. Praeger.
- McAdams, Doug. 1982. Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930~1970. University of Chicago Press.
- Peskin, Allan. 1973. Was There a Compromise of 1877. *Journal of American History* 60(1), 63-75.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens. 1992. Capitalist Development & Democracy. University of Chicago Press.
- Schattschneider, E.E. 1960. Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America. Dryden Press.
- Selmi, Michael. 1996. The Value of the EEOC: Reexamining the Agency's Role in Employment Discrimination Law. *Ohio State Law Journal* 57(1).

- Schuit, Sphie, and Jon C. Rogowski. 2016. Race, Representation, and the Voting Rights Act. American Journal of Political Science 61(3), 513-526.
- Tocqueville, Alexis de. 1960. Democracy in America. Mclelland & Stewart.

- CNN <https://edition.cnn.com/>
- CongressLink <http://www.congresslink.org/index.htm>
- GovTrack <https://www.govtrack.us/>
- Human Rights Campaign <https://www.hrc.org/>
- New York Times <https://www.nytimes.com/>
- USA Today <https://www.usatoday.com/>
- U.S. Commission on Civil Rights <https://www.usccr.gov/>
- Wikipedia <https://www.wikipedia.org/>

● 투고일: 2021.02.01. ● 심사일: 2021.02.02. ● 게재확정일: 2021.02.15.
--

Civil Rights System of 1964 in United States

Byun Younghark (Daegu Catholic University)

This article addresses how American democracy have dealt with conflicts among various social groups including race, sex/gender, immigrants focusing on Civil Rights System of 1964. Specifically, my research delves into the Civil Rights Act(1964), Voting Rights Act(1965), Affirmative Action, Civil Rights Commission, Equal Employment Opportunity Commission. I found that various actors (i.e., Federal/State governments, Congress, Judiciary, parties, civil rights organizations, etc.) came into conflicts and cooperated with each other, which gave birth to a gradual historical trajectory featuring political process of federalism.

〈Key words〉 American Politics, Civil Rights Act, Voting Rights Act, Racial Segregation, Affirmative Action

프랑스 내 이민현황과 이주민에 대한 인식

안 상 욱 (부경대학교)
(ahnsangwuk@pknu.ac.kr)



국문요약

2000년 6월 29일 EU이사회는 “인종 또는 출신민족의 구별없는 사람들 사이의 평등대우원칙의 이행 지침”을 채택하였다. 따라서 EU내에서 인종 또는 출신민족에 따른 직·간접적 차별은 금지되어야한다. 또한 인종 또는 출신민족에 의해 차별을 당한 사람은 적절한 보호를 받아야 한다고 본 지침은 언급하였다. EU회원국인 프랑스도 형법과 노동법에서 차별에 대한 정의와 이민자 차별금지에 대한 내용을 담고 있다. 그러나 프랑스의 이민자 차별금지에 대한 법률이 제정되고, 이에 따른 정책이 시행되고 있음에도 불구하고, 프랑스 내에서는 이민자의 사회불만 누적에 따른 소요가 지속적으로 발생하였다. 프랑스 내에서 극우정당은 프랑스 대선에서 중요한 역할을 하고 있다. 지난 2017년 프랑스 대통령선거 1차 투표와 2차 투표에서 국민전선(Front national)은 2위를 하였다. 또한 2019년 5월 실시된 유럽의회 선거에서 극우정당인 국민연합(RN)이 최다 득표를 하였다. 이와 같이 프랑스에서 극우정당이 부상하고 있지만, 유로바로미터(Eurobarometer)에 따르면, 프랑스 여론은 이민자가 노동자의 일자리를 빼앗아 간다고 보지 않았고, 또한 이민자가 사회복지에 부담을 주지 않는다고 보았다.

주제어 : 프랑스, 이민, 통합, 차별금지, EU

I. 서론

2000년 6월 29일 EU이사회는 “인종 또는 출신민족의 구별없는 사람들 사이의 평등대우원칙의 이행 지침(COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin)”을 채택하였다(European Commission 2017, 9).

“인종 또는 출신민족의 구별없는 사람들 사이의 평등대우원칙의 이행 지침”의 전문에서 EU조약(Treaty on the European Union: TEU) 제6조는 유럽연합이 ‘자유’, ‘민주주의’, ‘인권 및 기본적 자유존중’, 법치 등의 원칙에 기반하고, 유럽연합이 ‘유럽인권협약(the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)’에 의해 보호되는 기본권을 EU공동체법의 기본원칙으로 존중해야 한다고 규정하고 있다. 또한 “인종 또는 출신민족의 구별없는 사람들 사이의 평등대우원칙의 이행 지침(COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin)” 전문에서 ‘법 앞에서의 평등’ 및 ‘만인에 적용되는 차별로 부터의 보호’는 세계인권선언(the Universal Declaration of Human Rights), 유엔여성차별철폐협약(the United Nations Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women), 인종차별철폐국제조약(the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination) 및 시민적·정치적 권리에 관한 유엔 규약(the United Nations Covenants on Civil and Political Rights), 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 그리고 유럽인권협약 등이 인정하는 보편적 권리를 구성한다고 설명하고 있다. 또한 유럽의회는 EU내의 인종차별에 반대하는 일련의 결의안들을 채택하였다. EU는 인종차별을 시도하는 이론을 거부한다고 위의 지침의 서문에서 밝히고 있다(법무부 2008, 94-95).

1999년 12월 10일-11일 헬싱키에서 개최된 유럽이사회(EU정상회의)에서 합의된 “고용 가이드라인 2000 (The Employment Guidelines 2000)”은 소수인종집단에 대한 차별금지를 목표로 한 일관적인 정책을 확립하여 사회적으로 포용적인 노동시장을 만들기 위한 조건들을 강화할 필요가 있다고 강조하였다. 또한 EU집행위원회는 1995년12월 인종차별, 외국인 혐오증 및 반유대주의에 관한 커뮤니케이션을 제출하였다. EU이사회는 1996년 7월 15일 인종차별 혹은 외국인 혐오행위에 관한 위반과 관련해 회원국의 효과적인 사법협력을 강조하는, “인종차별 및 외국인혐오에 맞서기 위한 공동행동”(96/443/JHA)12)을 채택했

다. 2000년 6월 29일 EU이사회가 채택한 “인종 또는 출신민족의 구별없는 사람들 사이의 평등대우원칙의 이행 지침”에 따라서 EU내에서 인종 또는 출신민족에 따른 직·간접적 차별은 금지되어야한다. 또한 인종 또는 출신민족에 의해 차별을 당한 사람은 적절한 보호를 받아야 한다고 본 지침은 언급하였다(법무부 각국의 차별금지권 제 1권 2008, 94-95).

EU회원국인 프랑스도 형법과 노동법에서 차별에 대한 정의와 이민자 차별금지에 대한 내용을 담고 있다. 그러나 프랑스의 이민자 차별금지에 대한 법률이 제정되고, 이에 따른 정책이 시행되고 있음에도 불구하고, 프랑스 내에서는 이민자의 사회불만 누적에 따른 소요가 지속적으로 발생하였다. 본 논문은 프랑스 이민사회의 특성에 대해서 파악하고, 프랑스 차별금지 정책과 프랑스 이민문제에 대한 여론동향에 대해서 중점적으로 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 프랑스 이민사회의 특성

프랑스는 인구에서 이민자의 비중이 높은 국가이다. 본 논문에서는 OECD와 EU의 통계자료를 활용하여 프랑스 이민사회의 특성을 파악하고자 한다.

〈표 1〉 해외출생 인구 (단위: Stock)

연도	2014	2015	2016	2017	2018
미국	41,344,354	42,390,705	43,289,646	43,738,901	44,525,458
독일	10,465,000	10,853,000	11,453,000	12,738,000	13,172,000
영국	8,064,000	8,482,000	8,988,000	9,369,000	9,183,000
프랑스	7,715,134	7,847,499	7,944,800	8,106,857	8,145,311
호주	6,570,240	6,729,730	6,912,110	7,139,440	7,333,420
스페인	5,958,308	5,891,208	5,918,341	6,024,523	6,200,932
이탈리아	5,737,213	5,805,328	5,907,452	6,053,960	6,175,337
스위스	2,289,560	2,354,837	2,416,394	2,480,032	2,519,068
터키	1,459,775	1,592,437	1,777,290	1,923,894	2,278,490
네덜란드	1,953,436	1,996,319	2,056,523	2,137,236	2,215,851
벨기에	1,775,561	1,786,080	1,849,287	1,893,433	1,932,797
스웨덴	1,533,493	1,603,551	1,676,264	1,784,497	1,877,050

연도	2014	2015	2016	2017	2018
이스라엘	1,821,000	1,817,000	1,817,500	1,812,420	1,811,240
오스트리아	1,414,624	1,484,595	1,594,723	1,656,266	1,697,123
노르웨이	704,511	741,812	772,477	799,797	822,360
덴마크	476,059	501,057	540,503	570,581	591,678
헝가리	447,657	476,080	504,302	514,127	536,182
핀란드	304,279	321,977	337,162	357,541	372,802
룩셈부르크	237,693	248,888	260,573	270,745	280,772
슬로베니아	235,310	237,616	241,203	245,369	250,226
라트비아	271,126	265,418	258,889	251,465	246,040
에스토니아	196,558	194,664	193,813	192,535	196,207
슬로바키아	174,908	177,624	181,642	186,217	190,308
아이슬란드	37,230	39,221	42,020	46,515	54,592

출처: OECD.¹⁾

OECD의 해외출생 인구통계에서 프랑스는 미국, 독일, 영국 다음으로 해외출생 인구규모가 큰 국가이다. 또한 프랑스 해외출생 인구규모는 2014년 771만 5천명에서 2018년 814만 5천명으로 증가하였다. 이는 해외출생 인구규모가 5.5% 증가한 것을 의미한다. 반면에 독일 해외출생 인구규모는 2014년 1046만 5천명에서 2018년 1317만 2천명으로 25.8% 증가하였다. 2018년 독일 전체인구가 8291만 4천명이었고 프랑스 전체인구가 6694만 1천명임을 감안하면 해외출생 인구비율은 프랑스가 독일보다 크다고 볼 수 있다.

1) OECD, Stock of foreign-born population by country of birth, 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (검색일: 2021. 01. 09.).

〈표 2〉 국적을 기준으로 한 외국인 인구 (단위: Stock)

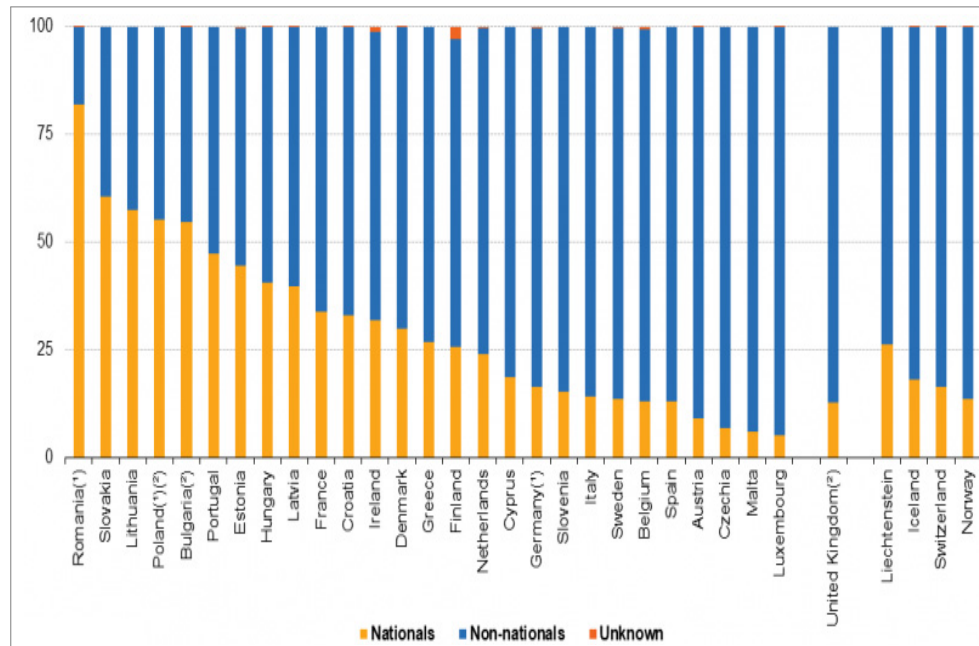
연도	2014	2015	2016	2017	2018
미국	22,016,426	22,263,361	22,426,200	22,415,312	..
독일	7,633,628	8,152,968	9,107,893	10,039,080	10,623,940
영국	5,154,000	5,592,000	5,951,000	6,137,000	5,991,000
이탈리아	4,921,272	5,014,437	5,026,854	5,047,028	5,144,440
프랑스	4,199,934	4,335,449	4,542,000	4,704,000	4,616,763
스페인	4,677,059	4,454,353	4,417,517	4,419,455	4,562,962
일본	2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822	2,561,848
스위스	1,886,630	1,947,023	1,993,916	2,029,527	2,053,589
벨기에	1,268,081	1,276,903	1,333,243	1,366,500	1,388,900
오스트리아	1,066,114	1,146,078	1,267,674	1,341,930	1,395,880
한국	985,923	1,091,531	1,143,087	1,161,677	1,171,762
네덜란드	816,031	847,272	900,504	972,300	1,040,810
스웨덴	694,662	739,435	782,833	851,949	897,336
터키	456,506	518,279	650,308	816,410	919,061
아일랜드	603,700	605,554	607,408	566,600	593,500
노르웨이	483,177	512,154	538,223	559,227	567,783
그리스	687,119	706,720	686,419	538,400	..
체코	439,152	449,367	464,670	493,441	524,142
덴마크	397,300	422,559	463,147	484,986	505,992
포르투갈	401,320	395,195	388,731	397,731	421,711
멕시코	..	325,979	355,206	381,770	423,864
룩셈부르크	248,914	258,679	269,175	281,497	288,234
라트비아	304,835	298,433	288,946	279,446	272,531
핀란드	207,511	219,675	229,765	243,639	249,452
에스토니아	211,705	211,431	211,517	212,213	213,667
폴란드	101,204	108,279	149,586	210,328	239,230
헝가리	140,536	145,968	156,606	151,132	161,549
슬로베니아	96,608	101,532	107,766	114,438	121,875
슬로바키아	59,151	61,766	65,840	69,695	72,883
아이슬란드	22,744	24,294	26,485	30,275	37,830

출처: OECD.²⁾

2) OECD, Stock of foreign population by nationality. 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (검색일: 2021. 01. 09.).

외국인 인구를 국적을 기준으로 한 OECD 외인 인구통계에서, 프랑스 내 외국인 인구규모는 미국, 독일, 영국, 이탈리아 다음으로 컸다. 프랑스에서 국적을 기준으로 한 외국인 인구는 2014년 419만 9천명에서 2018년 461만 6천명 규모로 증가하였다. 독일에서 국적을 기준으로 한 외국인 인구는 2014년 763만 3천명에서 2018년 1062만 3천명으로 증가하였다.

〈그림 1〉 2018년 외국인의 국적 취득비율 (단위: 전체 이민자 대비 %)



출처: Eurostat.³⁾

〈그림 1〉은 EU 통계기구인 Eurostat의 2018년 외국인의 국적 취득비율이다. 본 자료에 볼 수 있듯이 프랑스에서 외국인의 국적취득비율은 덴마크, 그리스, 핀란드, 네덜란드, 독일, 이탈리아, 스웨덴, 체코 등과 같은 국가에 비해서 높은 편이었다. 프랑스의 경우 전통적으로 국적개념으로 속지주의를 채택하여 그렇지 않은 국가에 비해서 외국인 이민자가 프랑스 국적을 보다 용이하게 취득할 수 있는 여건이 조성되었다.

이와 같은 상황은 OECD 통계에서도 파악할 수 있다.

3) Eurostat, Distribution of immigrants by citizenship 2018 (% of all immigrants). 출처: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU-27_from_non-member_countries_was_2.4_million_in_2018 (검색일: 2021. 01. 09.).

〈표 3〉 연도별 거주국 국적 취득자

연도	2000	2004	2010	2015	2018
미국	888,788	537,151	619,913	730,259	761,901
캐나다	214,568	194,130	143,579	251,144	176,470
프랑스	150,026	168,826	143,261	113,608	110,014
독일	186,688	127,153	101,570	107,317	112,340
영국	82,210	148,273	195,094	118,109	157,023
호주	71,923	88,470	119,383	135,596	80,562
오스트리아	24,320	41,645	6,135	8,144	9,355
스위스	28,700	35,685	39,314	40,888	42,630
벨기에	62,082	34,754	34,635	27,071	36,200
스웨덴	42,495	28,599	32,197	48,249	58,189
네덜란드	49,968	26,173	26,275	27,877	27,851
스페인	11,999	38,335	123,721	114,351	90,774
터키	..	8,238	9,488	..	..
뉴질랜드	29,632	22,227	15,331	28,468	36,840
일본	15,812	16,336	13,072	9,469	9,074
이탈리아	9,563	19,140	65,938	178,035	112,523
라트비아	13,482	17,178	3,660	1,897	930
노르웨이	9,517	8,154	11,903	12,432	10,268
한국	..	9,262	17,323	13,934	14,758
덴마크	18,811	14,976	3,006	11,745	2,836
헝가리	7,538	5,432	6,086	4,048	3,508
핀란드	2,977	6,880	4,334	7,921	9,211
멕시코	3,944	6,429	2,150	2,736	3,872
아일랜드	1,143	3,784	6,387	13,565	8,225
에스토니아	3,425	6,523	1,189	897	766
슬로바키아	4,526	4,016	239	309	721
체코	8,335	5,020	1,495	4,925	5,260
포르투갈	721	1,346	21,750	20,396	21,333
폴란드	975	1,937	2,926	4,048	4,593
룩셈부르크	684	841	4,311	5,306	11,864
아이슬란드	286	671	450	801	569
칠레	188	376	741	686	..
슬로베니아	..	..	1,840	1,255	1,978
그리스	..	..	9,387	12,837	27,857

출처: OECD.⁴⁾

4) OECD, Acquisition of nationality by country of former nationality. 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (검색일: 2021. 01. 09.).

2018년 프랑스에서 해외출생인구가 814만 5천명이었는데, 국적을 기준으로 한 외국인 인구는 2018년에 416만 6천명이었다. 이는 해외출생인구의 상당수가 프랑스 국적을 취득하였음을 보여주는 자료이다. 해외출생인구 대비 프랑스 내 외국국적 인구는 56.6%였다. 독일의 경우, 해외출생인구 대비 독일 내 외국국적 인구는 80.6%였다. 국내 체류 외국인 규모로 볼 때 프랑스에서 외국인의 국적 취득비율은 높은 편이었다.

프랑스 내 외국인 인구비율이 높고, 외국인의 국적취득도 비교적 용이한 편이었지만, 프랑스 내 외국인 거주자의 경제적 상황은 용이하지 않았다.

〈표 4〉 국내출생자와 해외출생자의 실업율 비교 통계 (2019년)

	남성		여성		전체	
	해외출생	국내출생	해외출생	국내출생	해외출생	국내출생
그리스	23.5	13.1	34.6	20.3	28.6	16.3
스페인	16.7	11.6	21.3	14.8	18.9	13.1
스웨덴	14.6	4.5	16.6	4.5	15.5	4.5
터키	13.9	12.6	16	16.7	14.6	13.9
프랑스	12.4	8	13.9	7.7	13.1	7.8
이탈리아	11	9	15.6	10.5	13.1	9.6
핀란드	10.8	7.1	13.2	5.8	11.9	6.5
벨기에	10.3	4.7	10.4	3.8	10.4	4.3
덴마크	7.9	4.6	9	4.9	8.4	4.7
포르투갈	6.2	6.1	10.5	6.9	8.4	6.5
오스트리아	8.2	3.7	8.4	3.3	8.3	3.5
노르웨이	7.7	3.1	7.1	2.6	7.4	2.9
스위스	6.5	3.1	8.1	3.3	7.3	3.2
라트비아	7.9	7.3	6.3	5.6	7	6.5
룩셈부르크	6.8	4.3	6.7	3.8	6.7	4.1
캐나다	5.9	6.2	6.7	4.8	6.3	5.5
에스토니아	5.6	4	6.7	4.8	6.2	4.4
네덜란드	5.5	3.1	6.6	2.8	6	3
아일랜드	5.6	5.3	6.2	4.3	5.9	4.8
슬로베니아	4.9	4	7.5	4.8	5.9	4.3
폴란드	5	3.1	6.6	3.6	5.7	3.3

	남성		여성		전체	
	해외출생	국내출생	해외출생	국내출생	해외출생	국내출생
독일	6.1	2.9	4.9	2.3	5.6	2.6
리투아니아	5	7.4	6.2	5.7	5.6	6.5
호주	4.9	5.6	6.2	4.8	5.5	5.2
멕시코	5.2	3.6	5.6	3.7	5.3	3.6
아이슬란드	5.3	3.9	4	3.1	4.7	3.5
영국	3.7	4.1	4.9	3.3	4.3	3.7
뉴질랜드	3	4.4	4.2	4.7	3.6	4.6
이스라엘	3.5	3.8	3.3	4.3	3.4	4
미국	2.7	4.1	3.7	3.7	3.1	3.9
체코	1.3	1.8	4.9	2.3	2.9	2
헝가리	2.6	3.4	2.9	3.6	2.7	3.5
슬로바키아	..	5.7	..	6	..	5.9

출처: OECD.⁵⁾

OECD회원국의 국내출생자와 해외출생자의 2019년 실업율을 비교한 통계에 따르면 프랑스 내 외국인 실업율은 그리스, 스페인, 스웨덴, 터키 다음으로 높은 수준이었다. 프랑스에서 해외출생 남성의 실업율이 12.4%, 국내출생 남성의 실업율이 8%, 해외출생 여성의 실업율이 13.9%, 국내출생 여성의 실업율이 7.7%, 전체 남성 실업율이 13.1%, 전체 여성 실업율이 7.8%이었다. 이는 프랑스 내 해외출생자의 실업율이 국내출생자의 실업율이 월등하게 높은 것을 의미하는 것이다. 프랑스 해외출생 여성은 국내출생 여성에 비해서 실업율이 80% 높은 수준이었다. 또한 프랑스 해외출생 남성은 국내출생 남성에게 비해서 실업율이 55% 높은 수준이었다. 이는 프랑스 내 해외출생 주민이 국내출생 주민에 비해서 경제적으로 빈곤할 수 밖에 없는 상황을 보여주는 통계이다. 반면에, 아일랜드, 캐나다 등의 국가에서 국내출생 주민과 해외출생 주민 간 실업율 차이는 크게 나지 않았다.

5) OECD. Employment, unemployment, and participation rates by place of birth and sex.
출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#> (검색일: 2021. 01. 09.).

Ⅲ. 프랑스 차별금지 정책

프랑스 내에서 EU회원국으로서 프랑스가 외국인 차별금지에 대한 법적 제도 제도적 장치를 마련하고 있다. 프랑스 형법 제2편의 제2장 ‘인간에 대한 침해’의 제5절 ‘사람의 존엄성에 대한 침해’의 제1관 ‘차별’의 제 255조 1항은 차별에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다.

출신, 성별, 가족상황, 임신, 외모, 성, 건강상태, 장애, 유전적 특징, 품행, 성적 지향, 연령, 정치적 견해, 노조활동, 회원 또는 비회원, 실재하는 또는 추정상의 민족·국가·인종·종교를 이유로 개인 사이의 생기는 모든 구별은 차별이 된다(법무부 각국의 차별금지권 제 2권 2008, 401).

이와 같이 프랑스 형법은 차별에 대한 정의에서 민족, 국가, 인종에 의한 차별을 명시하고 있다.

프랑스 노동법 제1편 제3장 ‘차별’ 제2절 ‘비차별의 원칙’에서 차별되어서는 안되는 대상에 대해서 다음과 같이 명시하고 있다.

어떤 사람도 채용과정이나 연수 또는 기업 내 훈련 기간에의 접근에서 제외될 수 없고, 어떤 근로자도 출신, 성별, 품행, 성적 지향, 연령, 가족상황, 임신, 유전적 특징, 회원 또는 비회원, 실재하는 또는 추정상의 민족성·국가·인종, 정치적 견해, 노동조합 또는 공제조합 활동, 종교적 신념, 외관, 가족의 성(nom), 건강상태, 장애를 이유로 제재를 받거나, 해고되거나, 직접적 또는 간접적으로 특히 보수문제와, 제3221조의3에 따라, 이익분배의 방법, 일의 할당, 연수, 복직, 임명, 자격, 등급, 승진, 인사이동, 계약갱신에 있어서 차별적 조치의 대상이 되어서는 안된다.

또한 프랑스 표현의 자유법(Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) 33조는 “출신 또는 특정 민족(ethnie), 국가, 인종, 종교에 속하거나 속하지 않은 것으로 개인이나 단체에 대한 모욕을 저지를 경우에는 1년 징역과 45,000유로의 벌금이 부과된다”고 규정하고 있다(Lemonde 2008/07/12).⁶⁾

그리고 2018년 6월 27일 프랑스 하원은 프랑스 헌법 1조에 명기된 “인종(race)”이라는

6) Legifrance, Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, 출처: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722/2021-02-02/> (검색일: 2021. 01. 09.).

표현을 삭제하는 안건을 통과시켰다.

프랑스 헌법 1조는 “프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적, 사회적 공화국이다. 프랑스는 출신, 인종 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 시민이 법 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스는 모든 신념을 존중한다. 프랑스는 지방분권화된 조직을 갖는다.”라고 규정되어 있었다. 2018년 6월 27일 프랑스 하원이 통과시킨 개정안대로 헌법이 확정되면 프랑스 헌법 1조의 문구는 “프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적, 사회적 공화국이다. 프랑스는 성별, 출신 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 시민이 법 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스는 모든 신념을 존중한다. 프랑스는 지방분권화된 조직을 갖는다.”로 수정된다.⁷⁾

“인종”이라는 단어가 프랑스 헌법에 도입된 것은 1946년이었다. 나치즘이 발호했던 2차 대전 이후에 19세기 식민지 역사 유산인 인종주의(thèses racistes)를 배격하기 위해서, 프랑스 헌법에 도입되었다. 그리고 “인종”의 표현은 1958년 프랑스 제 5공화국 헌법에도 계승되었다. 그러나 헌법에서 “인종에 따른 차별”을 금지하면서, 과학이 하나의 인류를 인정함에도, 인종이 존재한다는 견해에 합법성을 헌법이 부여하게 되었다.

프랑스 헌법에서 “인종” 표현을 삭제한다는 논의는 2012년 프랑스 대통령선거에도 등장하였다. 당시 프랑수아 올랑드가 사회당 후보로서 “인종이라는 표현은 공화국에 설 자리가 없다”고 언급하면서 “인종” 표현 삭제가 이슈가 되었고 당시 알랭 쥐페와 같은 프랑스 정치인들은 “인종”이라는 표현을 삭제하는 것은 인종차별에 대한 잘못된 대응이라고 일갈하였다. 우파 정치인들은 인종이라는 표현을 삭제해도 사람들은 그 단어를 다른 단어로 바꿀 것이라고 비판하였다.

실제로 프랑스에는 앞서 언급한 바와 같이 인종적인 이유로 모욕을 저지를 경우에 프랑스 표현의 자유법 33조와 같은 처벌 조항이 있다. 그럼에도 불구하고 프랑스 내에서 인종과 관련된 모욕이 빈번하게 행해졌다.

2013년 11월 13일 프랑스 극우파 주간지 미닛트(Minute)는 흑인 여성인 크리스티안 토비라(Christiane Taubira) 법무부장관에 대해 인종차별적 공격을 가했다. 본 주간지는 2013년 11월 13일자 발간된 표지 1면에 “원숭이처럼 교활한 토비라가 바나나를 되찾았다.”라는 표제하에 토비라(Taubira) 장관의 사진을 함께 게재하였다.⁸⁾ 프랑스에서 흑인은

7) Lemonde, L'Assemblée supprime de la Constitution le mot « race » et interdit la « distinction de sexe », (Lemonde 2008/07/12) 출처: https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/12/l-assemblee-supprime-dans-la-constitution-le-mot-race-et-interdit-la-distinction-de-sexe_5330615_823448.html (검색일: 2021. 01. 09.).

8) 주 프랑스 대한민국 대사관. 프랑스 정세 “흑인장관에 대한 인종차별 공격”. 출처: http://overseas.mofa.go.kr/fr-ko/brd/m_9454/view.do?seq=1039184&srchFr=&srchTo=&srchWord=%ED%9D%91%EC%9D%B8&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&

원숭이에 비하되면서 인종차별을 받아왔다. 정부 부처의 장관이 인종차별을 받는 상황이기
에 일반인들이 받는 인종차별의 문제는 결코 간과할 수 없는 수준이다.

또 다른 한편에서는 프랑스 내 이민자의 사회통합문제가 지속적으로 제기되고 있다.
2005년 10월 프랑스 파리 북부 교외도시에서 이민 2세 청년이 경찰 불심검문을 피하려다가
감전사해서 사망한 이후 프랑스 전역에서 대규모 이민자 폭동이 발생하였다. 이후에도
프랑스 내에서 이민 2,3세의 프랑스 내 증오범죄(폭동)은 끊임없이 발생하고 있다.

〈표 5〉 이민 2,3세의 프랑스 내 증오범죄(폭동) 발생 현황

날짜	도시	촉발요인	피해상황
2005년 10월	프랑스 전역	아프리카계 이민 2세 청년이 경찰의 불심 검문을 피하려다 감전사한 사건에 불만을 가진 이민 청년들이 폭동을 일으킴	이민배경 청년 2명 사망, 3000명의 시위자 체포, 2 억 유로의 재산상 피해
2012년 8월13일	아미앵	불심검문을 피해 달아나던 이민배경 청년 의 사망으로 분노한 북아프리카계 이민 2 세가 폭동을 일으킴. 높은 실업률도 중요 한 원인이 됨.	경찰 16명 부상, 학교와 공공건물이 불에 탐. 600 만유로 재산피해
2015년 11월13일	파리 (동시다발)	벨기에 태생 프랑스인, 튀니지 태생 프랑 스인, 프랑스인 등 IS 추정 범죄	130여명 사망, 300여명 의 부상자 발생
2015년 1월7일	파리	튀니지계, 알제리계 이민 2세 청년, 샤를 리 에브도의 이슬람 풍자에 불만을 품고 총기난사	12명 사망, 11명 부상
2016년 7월14일	니스	튀니지계 프랑스 국적 이민자, IS 추정 범 죄	84명 사망
2018년 5월12일	몽시니가	체첸공화국 출신 프랑스국적 청년, 도심 흥기 난동, IS 추정 범죄	1명 사망, 4명 부상

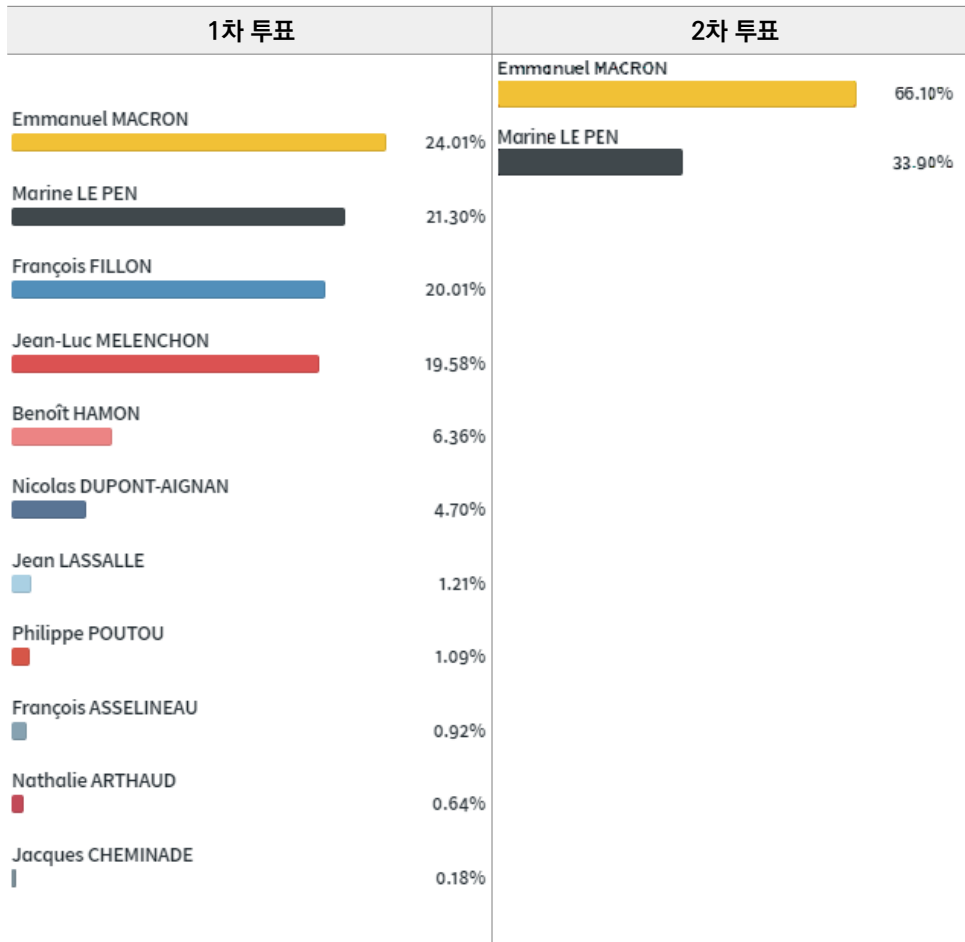
출처: 정은정 · 김대중 2019, 121.

amp;itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2021. 01.
09.).

IV. 프랑스 이민문제에 대한 여론동향

프랑스 내에서 이민자 차별금지를 위한 법률제도는 이미 정비되었다. 그럼에도 불구하고 프랑스 내 이민자 문제는 끊임없이 논란이 되고 있다. 또한 프랑스 내에서 극우정당은 프랑스 대선에서 중요한 역할을 하고 있다.

〈그림 2〉 2017년 프랑스 대통령 선거결과

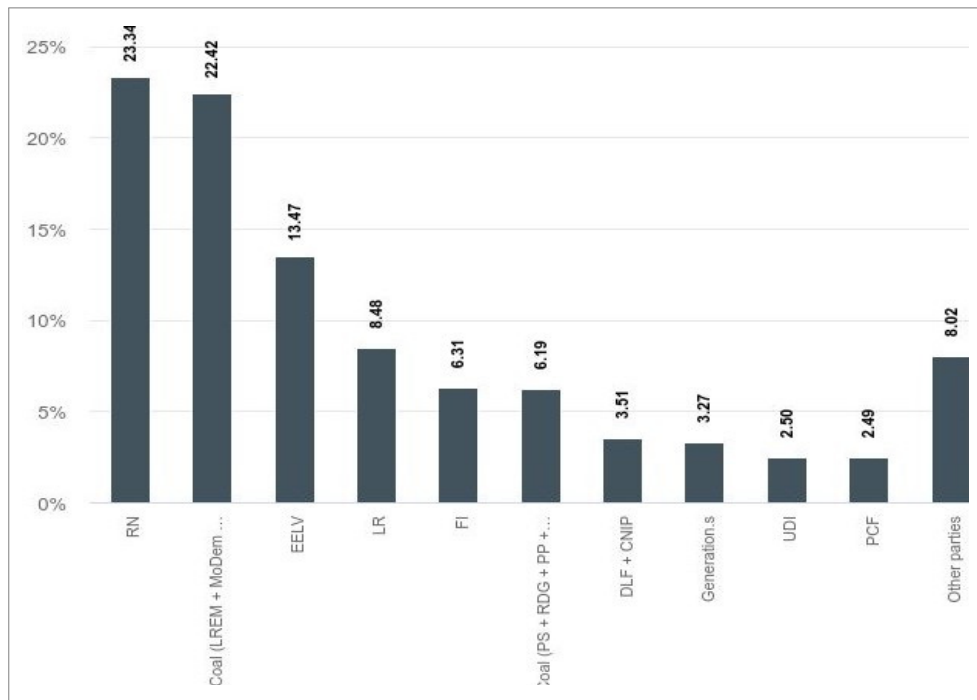


출처: France24.⁹⁾

9) France24, French Presidential Election 2017. 출처: <https://graphics.france24.com/results-first-round-french-presidential-election-2017/> (검색일: 2021. 01. 09.).

지난 2017년 프랑스 대통령선거 1차 투표에서 프랑스 집권 사회당후보인 브누아 아몽(Benoît Hamon)은 6.36%의 득표밖에 하지 못하였고, 중도우파 성향의 엠마누엘 마크롱 후보가 24.01%의 득표를 하였다. 과반수 투표자가 없을 때 2차 투표를 하는 프랑스 대통령 선거의 특성상 1차 투표에서 1위와 2위 후보의 득표가 중요하다. 2017년 프랑스 대통령선거 1차 투표에서 극우정당인 프랑스 국민전선(Front national, 現 국민연합(Rassemblement national))의 마린 르펜(Marine Le Pen)은 1차 투표에서 21.30%, 2차 투표에서 33.90%를 득표하였다.

〈그림 3〉 2019년 프랑스 내 유럽의회 선거결과



출처: 유럽의회.¹⁰⁾

2019년 5월 실시된 유럽의회 선거에서 중도, 좌우 정당은 세력을 잃고, 극우파와 녹색당 지지 세력이 증가하였다. 프랑스에서도 극우 정당인 국민연합(RN)이 23.31%의 득표율로 22.4%인 마크롱 대통령의 중도파 집권당 레퐁블리크 영 마르슈(LREM)를 누르고 1위를

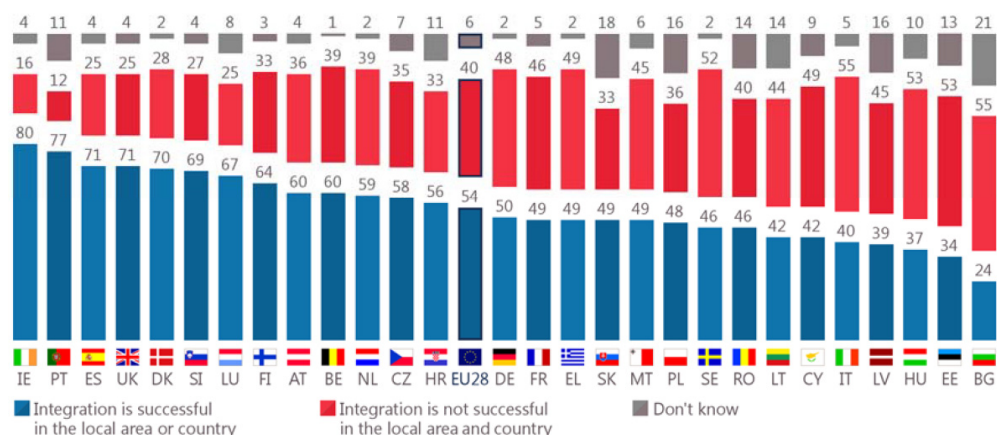
10) European Parliament, Results by national party: 2019-2024 France - Official results, 출처: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/france/2019-2024/> (검색일: 2021. 01. 09.).

차지하였다. 프랑스에 할당된 총 74석의 유럽의회 의석 중에서 극우정당인 RN은 22석을 차지하였다. 프랑스 집권 '전진하는 공화국(LREM)'은 민주운동(MoDem) 등 EU 통합 노선 3개 정당을 끌어모아 '르네상스연합(Coalition Renaissance)' 연대를 구축했지만 21석을 얻는 데 그쳤다.

이는 프랑스에서 법률제도는 이민자 차별에 대한 처벌규정이 있는 등 큰 진전을 이루었지만, 실제로 프랑스의 정치상황은 이민자 차별방지와는 다른 방향으로 진행되었다.

EU집행위원회 부설 설문조사기관인 유로바로미터(Eurobarometer)의 보고서(European Commission 2018)의 “이민자의 사회통합이 성공적인가 또는 그렇지 않은가?”라는 설문문항에 대한 프랑스의 여론은 이민자의 사회통합에 대한 긍정적인 여론이 49%, 부정적인 여론이 46%였다. 프랑스의 이민자의 사회통합에 대한 여론은 이민자 문제와 관련하여 프랑스 사회가 양분되어 있는 것을 보여준다.

〈그림 4〉 “이민자의 통합이 성공적인가 또는 그렇지 않은가?”라는 설문문항에 대한 EU 회원국 여론조사



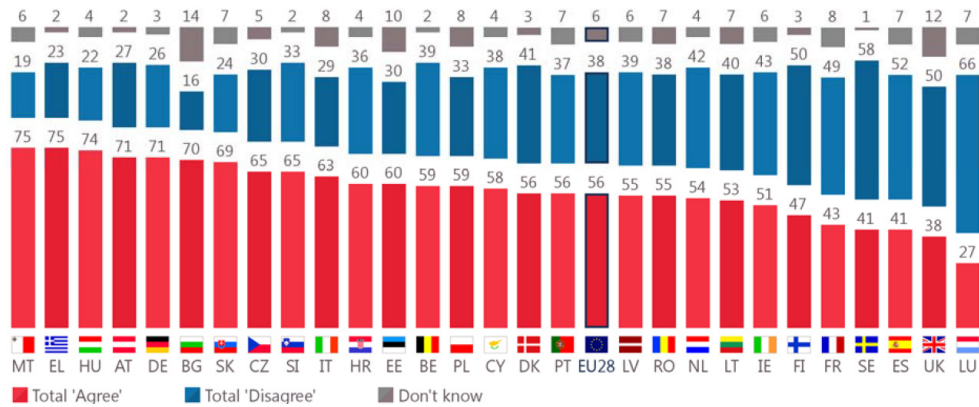
출처: EU집행위원회(European Commission 2018, 62).

반면에 EU평균에서 이민자의 통합에 대한 긍정적인 여론은 54%, 부정적인 여론은 40%였다. 물론 이탈리아와 같이 이민자의 통합에 대해서 부정적인 여론이 55%에 도달한 EU회원국도 있었고, 이민자의 통합에 대해서 긍정적인 여론이 80%인 아일랜드와 같은 회원국도 있었다.

유로바로미터 보고서에는 다른 항목의 의미있는 설문들이 많았다. 또 다른 설문의 사례는 이민자들의 사회복지 부담 가중여부에 대한 항목이었다. 프랑스는 다른 국가에

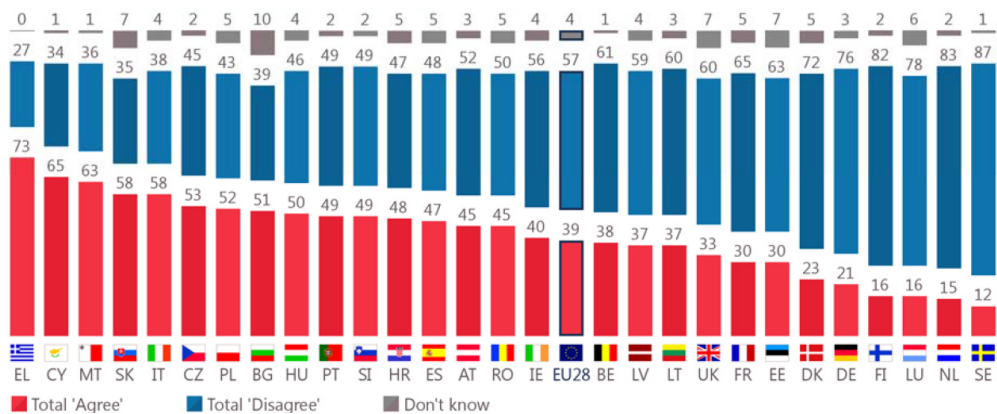
비해서도 이민자 때문에 사회복지 부담이 가중된다는 항목에 대해서 동의하지 않는 비중이 높은 편이었다. 이민자의 통합문제에 대해서는 상대적으로 다른 EU회원국에 비해 부정적인 의견이 높았던 프랑스에서 사회복지부담에 이민자집단이 주는 부정적인 영향에 대해서는 EU다른 회원국에 비해서 동의하지 않는 비중이 상대적으로 더 높았다.

〈그림 5〉 “이민자가 복지시스템에 부담을 주는가?”라는 설문문항에 대한 EU회원국 여론조사



출처: EU집행위원회(European Commission 2018, 77).

〈그림 6〉 “이민자가 당신의 국가에서 노동자로부터 일자리를 빼앗아가는가?”라는 설문 문항에 대한 EU회원국 여론조사

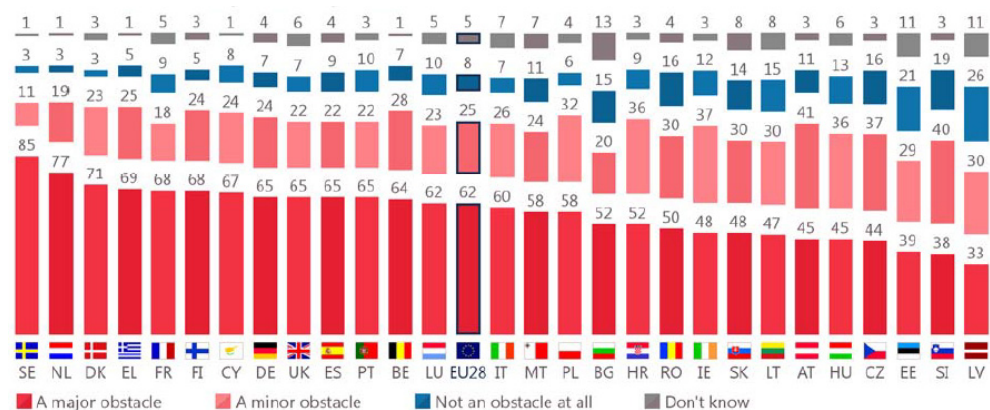


출처: EU집행위원회(European Commission 2018, 79).

“이민자가 노동자로부터 일자리를 빼앗아 가는가?”라는 질문에 대해서는 프랑스에서 “동의한다”는 답변이 30%, “동의하지 않는다”는 답변이 65%였다. 이는 프랑스에서 극우정당에 대한 지지도가 높지만, 극우정당의 반이민 담론과는 프랑스 대중의 정서가 멀다는 것을 확인할 수 있었다.

또한 프랑스 대중은 이민자에 대한 차별이 이민자 통합에 장애물이 되냐는 질문에 대해서 68%가 중요한 장애물이라고 답을 하였고 18%가 약간의 장애물이라고 답을 하였으며, 장애물이 되지 않는다는 주장은 9%였다. 프랑스는 EU회원국 중 이민자 통합문제에서 이민자차별이 갖는 중요성을 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 그리스 다음으로 심각하게 인식하고 있다.

〈그림 7〉 “이민자차별이 이민자 통합에 장애가 되는가?”라는 설문문항에 대한 EU회원국 여론조사

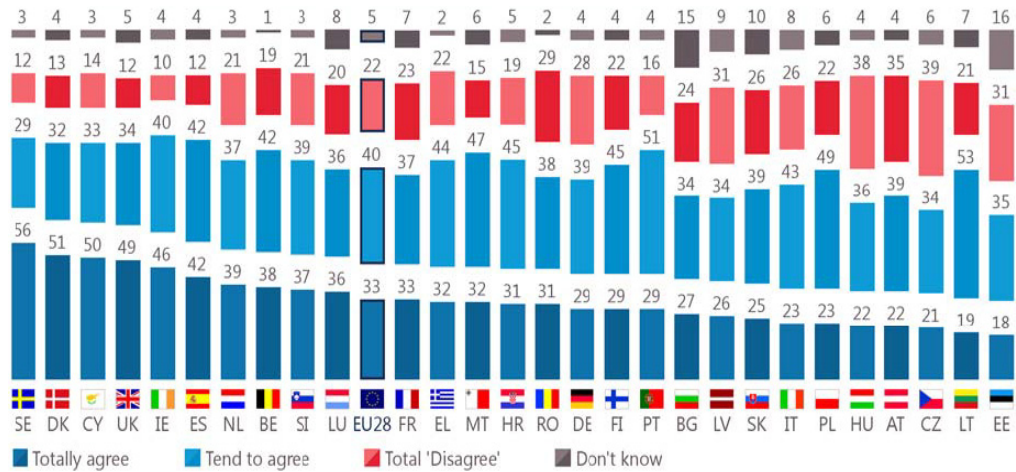


출처: EU집행위원회(European Commission 2018, 100).

프랑스 대중은 이민자 차별에 대한 문제를 해결하기 위해서 더욱 강력한 조치가 도입되어야 한다는 설문에 대해서 33%가 적극 동의하였고, 37%가 동의하는 편이라고 답을 하였으며, 23%는 동의하지 않는다고 답을 하였다. 프랑스에서 대체로 이민자 차별문제 해결을 위한 조치가 필요하다는 의견이 주류를 이루고 있다.

설문조사가 이루어졌던 2017년에 프랑스 사회는 이민자에 대한 차별을 해소하기 위해서 더욱 강력한 조치를 도입해야한다는 의견분포에서 스웨덴, 덴마크, 사이프러스, 영국, 아일랜드, 스페인, 네덜란드, 벨기에, 슬로바키아, 룩셈부르크 다음으로 높은 비중을 보여서 EU의 평균에 수렴하는 의견 분포를 보이고 있다.

〈그림 8〉 “이민자에 대한 차별문제를 해결하기 위해서 보다 더 강력한 조치가 도입되어야 하는가?”라는 설문문항에 대한 EU회원국 여론조사



출처: EU집행위원회(European Commission 2018, 126).

V. 결론

본 논문은 통계자료를 통해서 프랑스 이민사회의 특성을 다른 EU회원국 또는 다른 OECD회원국과 비교하였고, 프랑스 차별금지에 관한 법률들에 대해서 검토하였다. 그럼에도 불구하고 프랑스 내 인종차별문제와 이민 2세대와 3세대의 주류사회에 대한 반감에서 발생한 소요사태에 대해서도 검토하였다. 그리고 EU집행위원회의 유로바로미터 설문조사를 활용하여 프랑스의 이민사회인식에 대해서 확인할 기회를 가졌다.

이와 같이 유로바로미터에서 진행된 설문조사에서 얻은 정보를 검토하면, 프랑스 사회는 프랑스에서 이민자 통합을 성공적으로 보는 의견과 그렇지 않다고 보는 의견이 나뉘어 있었다. 하지만 프랑스에서 극우성향의 정당의 부상에도 불구하고, 프랑스 여론은 이민자가 노동자의 일자리를 빼앗아 간다고 보지 않았고, 또한 이민자가 사회복지에 부담을 주지 않는다고 보았다.

또한 프랑스 사회는 이민자에 대한 차별이 이민자 통합에 중요한 장애물로 보고 있다고 판단하였다. 또한 이민자에 대한 차별을 해소하기 위해서 어느 정도 조치가 도입되어야 한다고 프랑스 사회는 판단하고 있었다.

이민자 차별을 해소하기 위해서 법률적 조치를 도입하는 것은 중요하다. 그럼에도

불구하고 법률적 조치를 도입하는 것으로 사회에서 발생하는 이민자 차별을 막는 데는 한계가 있다. 따라서 이민사회가 시작되고 있는 한국에서 이민자 차별금지를 위한 법률적 조치가 도입되어야 하지만, 보다 중요한 것은 한국사회에서 이민자에 대한 인식개선이 이루어져야 한다는 점이다.



- 김수원. 2009. 사회적 차별, 혐오범죄(Hate crime), 그리고 인권. 원광법학 25(3), 261-296.
- 김진희. 2014. 다문화주의를 둘러싼 국제 갈등 이슈와 다문화교육의 방향성찰. 다문화교육연구 7(1), 101-129.
- 김현주. 2015. 1990년대 이후 프랑스 다문화사회의 이민자 사회통합정책의 변화. 프랑스문화연구 31, 441-468.
- 박단. 2015. 샤슬리 엽도 사건과 프랑스 내 소수자들-무슬림, 유대인 그리고 프랑스 공화국. HOMO-MIGRANS 13, 83-102.
- 법무부. 2008. 각국의 차별금지권 제 1권.
- _____. 2008. 각국의 차별금지권 제 2권.
- 엄한진. 2017. 프랑스의 이민문제. 서강대학교 출판부.
- 정은정 · 김대중. 2019. 다문화인권교육을 통한 증오범죄 대응방안: 프랑스의 이민 2,3세의 증오범죄 사례 중심으로. 민족연구 74, 116-136.

- 주 프랑스 대한민국 대사관. 프랑스 정세 “흑인장관에 대한 인종차별 공격”. 출처: http://overseas.mofa.go.kr/fr-ko/brd/m_9454/view.do?seq=1039184&srchFr=&srchTo=&srchWord=%ED%9D%91%EC%9D%B8&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2021. 01. 09.).
- European Commission. 2017. A comparative analysis of non-discrimination law in Europe.
- _____. 2018. Special Eurobarometer 469 Integration of immigrants in the European Union.
- European Parliament. Results by national party: 2019-2024 France – Official results. 출처: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/france/2019-2024/> (검색일: 2021. 01. 09.).
- Eurostat. Distribution of immigrants by citizenship 2018 (% of all immigrants). 출처: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU-2

- 7_from_non-member_countries_was_2.4_million_in_2018 (검색일: 2021. 01. 09.).
- France24. French Presidential Election 2017. 출처: <https://graphics.france24.com/results-first-round-french-presidential-election-2017/> (검색일: 2021. 01. 09.).
 - Legifrance. Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. 출처: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722/2021-02-02/> (검색일: 2021. 01. 09.).
 - Lemonde. L'Assemblée supprime de la Constitution le mot « race » et interdit la « distinction de sexe ». (Lemonde 2008/07/12). 출처: https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/12/l-assemblee-supprime-dans-la-constitution-le-mot-race-et-interdit-la-distinction-de-sexe_5330615_823448.html (검색일: 2021. 01. 09.).
 - OECD. Acquisition of nationality by country of former nationality. 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (검색일: 2021. 01. 09.).
 - _____. Employment, unemployment, and participation rates by place of birth and sex. 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#> (검색일: 2021. 01. 09.).
 - _____. Stock of foreign-born population by country of birth. 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (검색일: 2021. 01. 09.).
 - _____. Stock of foreign population by nationality. 출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (검색일: 2021. 01. 09.).

● 투고일: 2021.02.02. ● 심사일: 2021.02.03. ● 게재확정일: 2021.02.21.

| Abstract |

Immigration Outlook and Perception Towards Immigrants in France

Ahn Sangwuk (Pukyong National University)

On 29 June 2000, the EU Council adopted the "COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the principle of equal treatment between individuals of ethnic or ethnic origin". Therefore, direct or indirect discrimination by race or ethnicity from within the EU should be prohibited. France, a member-state of the EU, also includes the definition of discrimination in criminal law and labor law and the prohibition of discrimination against immigrants. However, despite the enactment of laws against the discrimination of immigrants in France and the implementation of policies accordingly, there has been a constant disturbance in France due to the accumulation of social complaints among immigrants. In France, far-right party plays an important role in the French presidential election. In addition, the far-right National Union (RN) won more votes than the other political parties in the European Parliament elections held in May 2019. As such, far-right parties are emerging in France. Despite the rise of far-right party in France, French public opinion did not see immigrants taking away workers' jobs, nor did immigrants burden social welfare.

〈Key words〉 France, Immigration, Integration, Non-discrimination, EU

일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의*

지 영 임 (대구가톨릭대학교)
(chejuchi@hanmail.net)



국문요약

한국에서 발표된 일본의 이민자차별에 관한 논문은 재일코리안을 대상으로 한 헤이트스피치나 배외주의의 대두 또는 확산에 중점을 둔 연구가 많다. 그러나 일본의 이민자차별금지정책에 관한 문제는 일본의 역사적, 구조적 문제로 인한 피차별부락민, 식민지 지배로 인해 발생한 재일코리안, 선주민에 대한 차별과 배제 등 일본의 특유한 문제가 내포되어 있으면서 인류보편적인 인권의 문제도 동시에 포함되어 있다고 할 수 있다. 따라서 본고에서는 재일코리안, 피차별부락민, 아이누를 대상으로 이민자 차별이 현저히 드러나는 2000년대 이후의 헤이트스피치에 주목하여 일본의 이민자 차별금지정책의 논의 과정과 한국적 함의를 분석하였다. 일본에서는 차별금지정책의 논의과정에서 ‘인권옹호법안’이 제출되기도 하였으나, 2016년 이념법이라고 불리는 새로운 법유형으로 헤이트스피치해소법 시행에 이르렀다. 그러나 이주민의 인권보장과 사회통합이라는 관점에서 포괄적 차별금지법이 제정되어야 할 필요가 있음을 논의하였다.

주제어 : 이민자 차별금지정책, 헤이트스피치, 재일코리안, 피차별부락민, 아이누

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A04083298).

I. 들어가며

이민자통합정책지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)는 각국 이민자들의 권리보장에 관한 비교조사이다(近藤 2019). MIPEX2015에서 한국은 38개국 가운데 18위, 일본은 27위라는 결과가 나왔으며, 특히 일본은 정치참가, 국적취득의 부분에서 낮은 평가를 보이고 있으며, 교육과 차별금지 부분은 매우 낮다(近藤 2019, 75).¹⁾

일본 법무성의 출입국체류관리청이 발간한 2019년도 출입국체류관리에 따르면 일본거주 외국인인 273만 1,093명으로 일본 전체인구의(1억 2,644만 명)의 2.61%를 차지한다(出入国在留管理庁 2019). 체류자격별로 보면 일반영주자 77만 1,568명(28.3%, 유학 33만 7,000명(12.31%), 기능실습 32만 8,360명(12%), 특별영주자 32만 1,416명(11.8%)을 차지한다(法務省入国管理局 2019).²⁾ 일본에서 생활하는 외국적자의 절반 이상이 정착성이 높은 체류자격을 지니고 있음을 알 수 있으며, 그 외의 체류자격을 지니는 사람들의 증가도 현저한 특징을 지닌다.

2010년 시점에서 권숙인(2010, 115)은 서구 도시들과 비교해 봤을 때 일본에서는 외국인 주민의 증가로 인해 지역사회에서 ‘심각한’ 갈등이 발생한 경우는 별로 보고되지 않고 있다고 한다. 그러나 실제로는 1980년 이후 지속적인 외국인 인구증가의 영향과 함께 가시화되지 않았던 일본 지역 내 소수자인 피차별부락³⁾과 재일코리안⁴⁾을 대상으로 한

1) 출처: <http://www.mipex.eu/> (검색일: 2020. 12. 05.). 일본은 노동시장65, 가족결합 61, 교육21, 정치참가31, 영주허가59, 국적취득37, 차별금지22, 보건의료51 등 8분야에 대해 총합평가 44점이며, 한국은 노동시장71, 가족결합 63, 교육57, 정치참가54, 영주허가54, 국적취득36, 차별금지52, 보건의료36으로 총합평가 53점이다.

2) 일반영주자는 주로 1980년대 후반에 들어 일본에서의 정주를 시작한 외국인으로 10년 이상 체류 등의 조건을 충족시키고 영주허가를 받아 거주하는 외국인을 말한다(이상현 2020, 45-46). 특별영주자란 1991년 11월에 시행된 ‘일본국과의 평화조약에 근거하여 일본 국적을 상실한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법’에 의해 규정된 체류자격을 말하며, 1945년의 패전 이전부터 일본에 거주하였으며 1952년 샌프란시스코강화조약에 의해 일본국적을 상실한 이후에도 일본에 체류하고 있는 한반도 및 대만출신자와 그 자손들에게 인정된 영주자격이다. 특별영주자 중에 한국·조선적 국적을 보유한 수는 99.7%를 차지하고 있으며 일반적으로 재일코리안의 수를 확인하는데 활용되기도 한다(황익구 2018, 338). 일본거주 등록외국인은 재일코리안과 같은 울드커머를 제외하면 총인구대비 약 1% 남짓이다(이유진 2018, 7).

3) 피차별부락(被差別部落)을 대상으로 한 차별표현에 대한 논의는 1990년대부터 구체적으로 논의되기 시작하였으며(코타니 2015, 98), 재일코리안을 대상으로 한 인종, 민족차별현상은 2000년대 후반 현저하게 증가하기 시작하였다(内野正幸. 1990. 差別の表現. 有斐閣. 江橋崇・内野正幸・浦部法穂・横田耕一. 1992. 『座談会』差別の表現』は法的に規制すべきか. 法律時報 64(9) 참조).

4) 재일코리안은 한국 국적, 북한 국적, 조선국적(한국 국적으로 변경하거나 북한의 국적을 취득하지 않을 경우 무국적인 ‘조선’으로 남게 된다. 그러나 일본은 북한과 국교가 없기 때문에 북한

차별 현상이 확산되어 가는 특징을 보인다. 소수자에 대한 차별 현상이 가시화된 배경에는 2000년 인터넷의 보급으로 인한 익명의 헤이트스피치⁵⁾가 증가한 점을 지적할 수 있다(히구치 2015). 2007년 인터넷을 통해 회원을 모은 ‘재일특권을 용서하는 않는 시민의 모임’(이하 ‘재특회’)이라는 단체가 결성되어 헤이트데모, 가두선전(街宣), 집회를 반복하며 소수자 집단에 대한 폭언, 폭행을 지속하였다. 재특회가 일본 사회에서 처음 주목받은 것은 칼데론 사건이며⁶⁾(모로오카 2015, 37) 재특회에 의한 칼데론 일가 추방 데모는 재특회 급성장의 원동력이 되었다(야스다 2013, 70). 재특회라는 신종 우익단체의 등장에는 1990년대 이후 보수논단을 중심으로 한 역사인식의 문제, 다문화공생으로 인한 이민자 정책 문제, 외국인 참정권을 둘러싼 사회적 불안 등의 요인이 표면화 되었으며(김효진 2017),⁷⁾ 2000년대 이후 일본 경제의 불황으로 비정규직 고용 증가와 격차, 빈곤이 문제화된 시기와 맞닿아 있다(히구치 2015, 40).

현재 일본에서는 이주민 등의 소수자를 배제하려는 주장이나 실천을 배외주의(排外主義, exclusionism)⁸⁾에 근거하고 설명하고 있으며, 배외주의는 내셔널리즘이나 인종주의와 동일시되기도 한다(塩原 2019, 111). 일본에서 배외주의 사회현상은 2000년 이후부터 주목하기 시작하여 히구치 나오토(樋口直人)는 『일본형 배외주의(日本型排外主義)』(2014)라는 저서를 통해 헤이트스피치의 대두를 설명하기도 하였다(塩原 2019, 111). 그러나 히구치의 논의는 재일코리안을 대상으로 한 헤이트스피치로 한정되는 측면이 있는데 선주민으로서의 아이누, 오키나와 사람들, 미등록 체류자를 포함한 뉴커머 외국인,

국적도 모두 조선 국적으로 취급된다) 모두를 아우르는 표현으로 사용하기로 한다.

- 5) 한국에서는 혐오표현, 증오발언, 헤이트스피치 등으로 사용되고 있으며 국가인권위원회의 혐오표현의 정의는 다음과 같다. 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인 집단에게, ①모욕, 비하, 멸시, 위협, 또는 ②차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현으로 정의하고 있다(국가인권위원회 2019). 일본어로는 헤이트스피치, 증오표현, 차별적 표현 등의 단어가 사용되고 있으며, 1980년 미국에서 쓰여진 혐오발언(hate speech), 증오범죄(hate crime)라는 용어가 2013년 일본에서도 사용되고 있다(모로오카 2015, 7-8). 모로오카는 혐오발언이라는 용어는 인종주의적 혐오발언을 규제하는 국제인권조약인 자유권규약 20조와 인종차별철폐조약 4조에서 공통으로 쓰이는 ‘차별선동’이라는 표현을 뜻한다고 설명한다(2015, 22-23).
- 6) 2009년 4월 불법체류를 이유로 입국관리국에서 강제송환을 강요당한 칼데론 일가의 문제가 연일 텔레비전과 신문에서 보도되었다. 시민 2만여 명은 일본에서 태어난 딸 노리코가 학업을 지속할 수 있도록 특별체류허가를 요구하는 탄원서를 제출하기도 하였으나, 부모만 필리핀으로 송환되어 노리코는 가족과 떨어져 생활하게 되었다.
- 7) 출처: <https://yeosijae.org/posts/306> (검색일: 2020. 12. 30.).
- 8) 배외주의는 학술적 용어로 사용되고 있었지만 2010년대에 들어와서 재특회로 상징되거나 재일코리안을 표적으로 하는 헤이트스피치 운동과 연관 지어 설명되었다. 특히 히구치는 내셔널리즘에 바탕을 둔 일본의 외국인 배척을 ‘일본형 배외주의’(히구치 2015, 12)라는 의미로 사용하고 있다.

피차별부락⁹⁾, 장애인¹⁰⁾ 등 다수의 문화적, 사회적 소수자도 그 대상에 포함될 수 있다.

한편, 한국에서 발표된 일본의 이민자 차별현상에 관한 논문은 1990년대 전후의 재일코리안을 대상으로 한 헤이트스피치나 배외주의의 대두 또는 확산에 중점을 둔 연구가 많다. 그러나 일본의 이민자 차별의 근저에는 배외주의만으로서 설명할 수 없는 일본의 제국주의 지배역사와 파시즘 경험, 증오 정치 등과 밀접하게 연결되어 헤이트스피치가 발현하고 작동하는 방식은 지역과 국가마다 다른 양상을 보인다(권명아 2018, 544). 따라서 본고에서는 이민자 차별현상이 현저히 드러나는 2000년대 이후의 헤이트스피치에 주목하여 일본의 이민자 차별금지정책의 논의 과정과 한국적 함의를 분석하고자 한다. 특히 일본에서는 이민자 차별현상이 국적, 민족, 사회적 신분 등을 이유로 다양한 소수자들이 공격이 대상이 되므로 재일코리안, 피차별부락민, 선주민족 아이누 등을 대상으로 한 차별금지정책에 대해서 살펴보기로 한다.

II. 일본의 외국인정책

일본의 다문화공생정책이 목표로 하는 것은 다문화주의적인 통합정책이다(近藤 2011, 7). 그러나 일본정부는 이민정책과 통합정책이라는 용어를 사용하지 않으며 지자체 레벨에서의 통합정책을 외국인주민시책 또는 최근에는 다문화공생정책이라고 부른다(近藤 2011, 4). 그 결과 사회통합정책은 결여되어 있으며 이로 인해 각종 인권침해가 빈번히 일어나고 있다는 평가를 받고 있다.

시기적으로 일본의 외국인정책을 살펴보면,¹¹⁾ 1950년대 이후의 상황은 1945년 전부터 약 60만의 구식민지 출신자가 전전(戰前)부터 거주하였지만 전후(前後) 일본국적을 상실하여 체류외국인 인구의 대다수를 구식민지 출신이 차지하게 되었다. 따라서 1970년대까지 일본의 외국인정책은 한국인, 조선인이 주된 대상이 되었으며, 1951년에 제정된 외국인의 출입국과 체류에 관한 정책을 규정해 온 출입국관리법(이하 입관법이라 함)에 의해 관리되었

9) 부락(部落)란 용어는 여러 집들이 모여 이룬 마을, 촌락이라는 의미도 가지고 있으나, 현재 일본에서는 전근대 일본의 신분 제도 아래에서 최하층에 위치해 있었던 천민 및 신분제 철폐 이후의 근현대 에도 여전히 천민 집단의 후예로 차별 대상이 되고 있는 일본 사회의 특정 계층을 지칭한다. 1871년 신분제를 폐지하는 해방령이 공포되었지만 여전히 차별이 지속되고 있다(최종길 2010 참조).

10) 2016년 7월 26일 가나가와현(神奈川県) 사가미하라시(相模原市)의 장애인 복지시설에서 19명이 사망하고 26명이 중경상을 입은 헤이트크라임, 대량살인이 일어났다.

11) 별도의 표기가 없는 경우 山脇(2003)을 인용하였다.

다.¹²⁾

1980년대를 전후해서 국제인권조약의 비준(1979년), 난민조약 가입 및 입관법 개정(1981년)으로 정주를 목적으로 하는 인도차이나 난민 수용이 1987년 시작되었으며, 중국귀국자의 수용도 본격화하였다. 재일코리안에 대해서도 입관법 개정에 의해 조선적 재일코리안에 대해서 영주자격이 인정되었으며 국민연금과 아동수당 등 사회보장제도의 국적요건이 철폐되었다.

1980년대에는 일본기업이 해외에서의 존재감의 증대하고 엔고 등의 경제적 요인을 배경으로 아시아 각국에서 노동자가 급속히 증가하는 소위 뉴커머가 등장하였다. 외국인노동자의 증가로 1989년 입관법이 개정되어 전문, 숙련직의 외국인 수용범위가 확대되었다. 일계인(日系人)이 활동제한 없이 체류(在留)자격을 취득할 수 있도록 명문화되어 1990년대는 브라질 등 남미출신자가 급증한다. 한편 기술이전을 전제로 1993년 시작된 것이 기능실습 제도이다. 기존의 연수제도를 변경하여 연수종료 후 일정기간 노동자로서 일하는 것이 가능한 제도이다. 재일코리안의 법적지위에 대해서도 구식민지출신자와 그 자손에 대해서 특별영주자격이 인정되어 1993년에는 영주자의 지문날인의무가 폐지되었다.

한편, 외국을 문화적 배경으로 하는 일본국적자는 일본사회에서 인식되지 않는 경우가 많다. 1970년대까지 일본의 외국인 인구의 대부분을 차지해온 구식민지 출신자와 그 자손인 한국, 조선국적자는 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소하고 있다. 그 배경에는 일본인과 결혼하는 사람이 압도적으로 많으며 그 자녀는 일본국적을 가지거나 매년 귀화에 의해 일본국적을 취득하는 자가 약 1만 명에 달하고 있어 외국에 뿌리를 두고 있는 일본국적자는 향후 증가할 것으로 예상된다.¹³⁾

외국인등록자수는 1980년대 이후부터 꾸준히 증가하여 2007년 이후에는 중국인이 지금까지 최다였던 재일코리안을 상회하였으며, 2017년에는 베트남이 필리핀을 상회하여 2019년 현재 중국의 절반 가까이까지 도달하였다. 또한 재일코리안은 1998년 53만 명에서 2018년 32만 명으로 21만 명 줄어들지만 특별영주자 이외에는 11만 명에서 16만 명으로 5만 명이 증가하였다. 한편, 중국인, 필리핀인, 베트남인이 20년간 크게 증가하고 있으며 최근에는 유학과 기능연수로 체재하는 베트남인과 네팔인 등의 증가가 현저하다.¹⁴⁾

후생노동성의 ‘외국인고용상황’의 신고상황을 보면, 2018년 10월말 외국인 노동자수는

12) 1965년 한국과 일본은 재일한국인의 법적지위에 관한 협정이 체결되었지만 조선적의 법적지위는 불안정한 상태로 유지되었다.

13) 귀화에 의해 일본국적을 취득한 사람은 2019년 현재 총568,242명으로 그중 한국, 조선 국적자가 대부분을 차지하지만 중국, 그 외 다른 나라 출신자도 증가하고 있다. 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001333349.pdf> (검색일: 2020. 11. 16.).

14) 출처: <http://honkawa2.sakura.ne.jp/1180.html>, <http://www.moj.go.jp/isa/content/930005065.pdf> (검색일: 2020. 11. 16.).

146만으로 100만 명을 넘는 2016년부터 크게 증가하였으며, 2013년과 비교하면 배로 증가하였다. 2014년 이후는 엔화약세와 경기호전에 의해 외국인의 고용이 증가하였으며, 고령화에 의한 심각한 일손부족으로 향후 외국인고용이 증가할 것으로 예상된다. 또한 일제 브라질인을 포함하는 영주자 등 ‘신분에 의한 체류외국인’이 가장 많고, 고도기술자, 통역 등의 전문적, 기술적 분야, 기능실습생, 유학생 등 ‘자격외활동’이 비슷한 수치를 나타내고 있으며, 최근에는 유학생 등의 자격외활동 및 기능실습에 의한 취로(就勞) 증가가 나타나고 있다. 유학생의 취로는 노동시간이 제한되어 있지만 엔화약세로 유학이 용이해졌기 때문에 유학생의 아르바이트도 증가하였다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

이혜진(2019)은 구식민지 출신자인 특별영주자와 외교, 공용을 제외한 모든 고용된 외국 국적자들이 ‘외국인노동자’로 범주화되고 있음에 주목한다. 1980년대 이후 외국인노동자는 인종과 출신국가를 근거로 단순노동자, 개발도상국에서 온 노동자라는 식으로 정의되었으나, 현재 ‘외국인노동자’는 일본에서 일하는 외국인 전반으로 탈맥락화되어 사용되고 있음을 지적한다(이혜진 2019, 314).

이와 같이 일본은 인종적, 민족적, 문화적으로 본격적인 다민족사회를 나타내고 있음에도 불구하고 일본 정부는 공식적으로 이민이라는 용어를 사용하지 않고 있다. 일본의 역사적 문제와 구조에서 기인하는 외국인구성의 특징은 ‘일본을 생활의 본거지로 하여 장기적으로 체류하고 있는’ 정주성이 강한 체류자격자가 많다는 점이다. 2019년 현재 특별영주자(312,501명)가 감소하는 대신에 중장기체류자로 분류되는 영주자(793,164명), 정주자(204,787명), 일본인의 배우자 등(145,254명), 영주자의 배우자(41,517명), 가족체재 등(201,423명) 정주화 경향이 높은 체류자격자는 1,698,646명으로 전체 외국인 등록자의 절반이상을 차지하고 있어 재일외국인의 구성에 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾

일본정부는 2018년 12월 8일 출입국관리 및 난민인정법에 근거하여 ‘특정기능 체류자격에 관한 제도의 운영에 관한 기본방침’을 발표했다.¹⁷⁾ 일본의 특정기능 체류자격 도입은 지금까지 인정하지 않았던 단순노동자의 체류자격을 신설하여 외국인 노동자의 정주화

15) 출처: <http://honkawa2.sakura.ne.jp/6143.html>, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03337.html (검색일: 2020. 11. 16.).

16) 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001327221.pdf> 法務省, 概説 令和元年末在留外国人統計. (검색일: 2020. 11. 16.).

17) 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001278434.pdf> 「특정기능 체류자격에 관한 제도의 운영에 관한 기본방침」. (검색일: 2020. 11. 17.). 특정기능 체류자격(‘특정기능1호’, ‘특정기능2호’)에 관한 제도는 노동력부족에 대응하기 위해 일정한 전문성과 기능을 가지고 실전에 바로 활용할 수 있는 외국인을 수용할 수 있는 시스템을 구축하는 것에 의의가 있다고 명시하고 있다.

가능성에 대해 처음으로 언급된 점에서 일본 이민정책에 큰 전환을 가져왔다.

〈표 1〉 2018년 입관법 개정 후의 비숙련노동자의 체류요건과 체류기간

	요건	기간	영주
기능실습	형식상의 실무경험, 가족대동불가, 전직불가	3~5년	특정기능으로 이행
특정기능 1호	기능실습으로의 이행, 또는 일본어능력시험N4 또는 독자적 시험, 가족동반 불가. 전직 가능하지만 14개 업종으로 한정.	5년	2호로 이행
특정기능 2호	1호에서 이행, 보다 고도한 기능, 어학요건 없음, 가족동반 가능. 전직 가능하지만 2개 업종(건설, 조선·선박)으로 한정.	기한없음	가능

출처: 樋口 2020, 26.

그러나 일본정부는 경제기반의 지속가능성을 확보하기 위해서 필요한 분야에 한해서 외국인 인재를 유입한 것으로 이민정책은 아니라는 입장을 취하고 있다.¹⁸⁾ 히구치는 일본정부가 이민정책을 부정하는 것은 ‘외국인재’는 받아들이지만 그들의 정주화는 저지하려는 방침이라고 설명한다. 즉, 일본정부의 이민정책의 부정은 외국인 노동자를 제도적 측면이 아니라 출입국관리정책의 관점에서 취급하기 때문이며(上林 2020, 25) 이러한 외국인 정책은 빈부의 격차, 빈곤, 차별이 방치되는 결과를 초래하게 된다.

Ⅲ. 소수민족집단에 대한 역사적 인종주의

혐오발언을 정의하는 국제인권조약은 없지만 인종차별철폐협약은 인종차별을 “인종, 피부색, 혈통 또는 민족이나 종족을 이유로 구별, 배척, 제한 또는 우선권”을 말하며, “정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 공공생활의 분야에서 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지는 경우”로 정의하고 있다(제1조 제1항).¹⁹⁾ 또한 2013년 인종차별철폐위원회는 ‘혐오발언에 관한 일반적 권고

18) 출처: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000419720181113002.htm#p_honbun 第197回国会参議院法務委員会會議録第2号(平成30. 11.13). (검색일: 2020. 11. 12.).

19) 출처: <http://www.humanrights.go.kr/hrletter/08032/pop06.htm> 국가인권위원회 인권용어

35'를 채택했다. 이 권고에서는 차별 철폐 대상에 “선주민족, 이주자, 외국 국적자 집단 등”이 해당된다고 보고 있다(모로오카 2015, 83).

모로오카²⁰⁾는 이러한 국제인권법을 근거로 혐오발언을 “인종, 민족, 국적, 성별, 성적 지향과 같은 속성을 갖는 소수자 집단이나 개인에게 그 속성을 이유로 가하는 차별표현”이라고 정의한다. 그리고 혐오발언의 본질을 “소수자에 대한 ‘차별, 적대, 폭력의 선동(자유권규약 20조)’, ‘차별을 선동하는 모든 행위(인종차별철폐조약 4조)’이며 표현에 의한 폭력, 공격, 박해”로 규정한다(모로오카 2015, 84).²¹⁾

일본 내에는 부락민, 아이누, 오키나와인, 재일코리안 등으로 대표되는 ‘전통적 소수민족 집단’(권숙인, 2004)이 존재하지만, ‘동질성의 신화’가 전후 오랫동안 헤게모니를 누려왔다. ‘전통적 소수민족집단’은 전체 약 500여만 명으로 추정되지만 이들 민족 집단은 일본의 주류사회에서 비가시적인(invisible) 존재였다(권숙인 2004, 186). 일본사회 안에서 소수 민족집단에 대한 인종주의적 폭력 및 차별은 보이지 않게 작동되었으며, 무의식적으로 차별을 허용해왔다. 특히 재일코리안에 대해서는 1923년 관동대지진 때의 조선인 학살사건을 비롯하여 GHQ점령기의 조선인 탄압사건, 조선중고등학교 학생 습격사건(1960-1970년대), 1980년대 후반의 치마저고리 찢기 사건 등 식민지시기부터 1980년대 후반까지 지속적으로 인종주의에 의한 폭력이 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 인종주의적 차별에 대해 1970년 히타치취직차별투쟁은 취직차별을 문제시한 최초의 재판으로 재일코리안은 물론 일본인들의 관심과 지원도 많았다(황익구 2018, 349). 이후 재일코리안의 차별에 대한 사회운동으로는 국적조항 철폐를 요구하는 투쟁(1976), 지문날인거부운동(1980), 지방참정권문제로 소송(1995), 조선학교고교무상화 배제문제 재판투쟁(2010) 등으로 이어졌다. 그러나 이러한 인종주의적 차별운동도 민족차별과 인종주의 그 자체를 규제하지는 못했다.

일본인들은 인종적 출계와 혈연적 유대를 민족적 정체성의 가장 중요한 근거로 여기는 이념 속에서 살아왔으며, 일본인의 혈통은 문화와 동일시되어왔다(권숙인 2004, 201). 단일민족에 대한 신화와 소수민족집단에 대한 은폐는 정치인, 정부, 언론에 의해 확대 재생산되었으며 나카소네 야스히로(中曽根康弘), 아소 타로(麻生 太郎), 모리 요시로(森喜

사전. (검색일: 2020. 11. 12.).

20) 인권변호사 겸 ‘인종차별철폐 NGO네트워크’ 공동간사이며, 일본 내 재일조선인 차별 문제와 관련된 소송을 주로 담당해왔다. 2013년 *ヘイトスピーチとは何か*. 岩波新書.를 출판하였으며, 한국어로는 2015년 조승미·이혜진 역. *증오하는 입. 오월의 봄.*에서 출간되었다.

21) 권명아(2018, 542)에 의하면 한국은 ‘표현’으로서의 ‘혐오표현’문제에 중심을 두는 한편, 일본에서는 증오선동과 가두시위, 카운터(헤이트스피치에 반대하여 항의를 표명하는 자발적인 시민세력, 최규호 2017: 5), 차별선동 등 다양한 형태의 차별행위를 아우르는 개념으로 설정되어 있는 점이 특징이라고 지적한다.

朗), 이시하라 신타로 (石原慎太郎)등의 유력 정치인들은 일본의 단일민족성을 강조하고 인종차별적인 발언을 하였다. 예를 들면, 2000년 전 동경도지사 이시하라의 ‘삼국인’²²⁾ 발언은 2001년 인종차별철폐위원회에서 ‘차별적인 발언’으로 판단하였으나, 일본 내에서 규제, 처벌은 받지 않았다. 이시하라의 인종차별적인 발언은 다른 정치인이 혐오표현을 반복하는 것을 허용하고, 조장, 선동하는 효과로 나타났으며, 이시하라는 그 후 압도적인 지지를 얻으면서 3번이나 도지사에 당선했다(량영성 2016, 306).

혈통주의에 근거한 단일민족국가관이 강하게 지배해왔던 일본은 1980년대 이후 일본의 다민족적 현상이 빠르게 진행됨에 따라 비가시적이었던 인종주의의 양상들이 역사부정과 혐오표현등으로 반복적으로 나타났지만, 이를 규제할 규범은 형성되지 못했다.

IV. 일본의 이민자 차별금지정책법안

이민자 차별금지정책과 관련하여 일본에서는 포괄적 차별금지법이 존재하지 않는 한편, 2016년 차별해소를 목적으로 3개의 법률(인권3법)이 시행되었다. 장애인차별해소법(4월1일)²³⁾, 헤이트스피치 해소법(6월 3일), 부락차별해소법(12월 16일)으로 이념법으로 불리는 새로운 법유형이다. 인권옹호법안, 인권위원회설치법안, 인종차별철폐시책추진법안 등 각종 인권법안이 국회에 상정되었는데 2012년 12월 중의원선거에서 자민당은 종합적인 대책법안에 반대하여 ‘개인법에 의한 인권구제’를 공약으로 하였으며 그 결과가 해소법이 되었다(前田 2019, 55). 본 장에서는 장애인차별해소법을 제외한 헤이트스피치해소법과 부락차별해소법, 그리고 헤이트스피치해소법 부대결의 포함대상인 일본 선주민족 아이누와 관련된 법안의 제정과정 대해서 살펴보고 헤이트스피치 및 인종차별에 관한 실태조사결과를 통해 각 법이 지니는 의의를 살펴보도록 하겠다.

22) 이시하라는 2000년 4월 육상 자위대 기념식 인사에서 “오늘날 불법 입국한 많은 삼국인, 외국인이 매우 흉악한 범죄를 반복하고 큰 재해가 일어났을 때에는 심각한 소요사태까지 일어날 수 있기 때문에 육군자위대가 출동하여 치안유지를 수행해주시기 바란다”는 발언을 했다. 이시하라는 이 발언이 문제가 되자 외국인과 동일한 의미로 사용하였다고 해명하였으나, 삼국인은 패전직후 조선인, 대만인에 대한 모멸의식과 반감을 담아 사용된 용어로 일본인과 동일한 지위가 아닌 식민지기 일본의 지배하에 있었던 여러나라의 국민이라는 의미가 내포되어있다(출처: <http://chosenshi.gr.jp/seimei/s000519.html> 朝鮮史研究会, (검색일: 2020. 12. 20.)).

23) 이 법은 장애인기본법 제4조의 ‘차별금지’규정을 구체화한 것으로 장애를 이유로 하는 차별 해소 추진에 관한 기본적 사항, 행정기관 및 사업자가 장애를 이유로 하는 차별을 해소하기 위한 조치 등을 규정함으로써 차별 해소를 추진하고 그것에 의해 모든 국민이 상호 인격과 개성을 서로 존중하면서 공생하는 사회 실현을 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

1. 헤이트스피치해소법(ヘイトスピーチ解消法)

헤이트스피치라는 말이 일본의 사회문제로 대두되기 시작한 것은 2012년 9월이며, 대대적으로 언급되기 시작한 것은 2013년 3월부터이다. 이 시기에는 2013년 1, 2월에 동경도 신주쿠구에서 일어난 데모에서 재일코리안을 대상으로 행해진 발언을 계기로 헤이트스피치 문제가 주목을 받았다(人権教育啓発推進センター 2016, 144). 헤이트스피치 행위의 데모는 인터넷으로 영상이 투고되었기 때문에 많은 사람들이 보게 되었고 헤이트스피치에 관한 언동은 그 대부분이 재일코리안을 대상으로 한 것이며, 다른 민족과 국적의 사람들에 대해서는 언급이 거의 없는 것이 특징적이었다(人権教育啓発推進センター 2016, 144).

국제사회는 1965년 인종차별철폐조약²⁴⁾, 1966년 자유권규약을 채택하고 법률로 혐오발언을 금지했다. 일본은 1979년 자유권규약, 사회권규약, 1981년 난민규약에 가입하였으며, 1995년 인종철폐조약에 가입했다. 일본의 가입이 늦어진 이유는 표현의 자유에 대한 우월적 지위의 확신으로 인하여 인종차별적 표현 등의 처벌을 요구하는 조약 제4조가 일본헌법 제21조에 위반하는 것인가의 문제였다(서보건 2015, 135). 일본은 조약 제4조의 a와 b가²⁵⁾ 표현의 자유, 결사의 자유를 보장하는 일본헌법 제21조와 긴장관계가 있어 적용을 제외하는 의사표시를 하고 ‘일본국 헌법하에서 집회, 결사 및 표현의 자유 그 외 권리의 보장과 저촉되지 않는 한도에서 규정에 근거하는 의무를 이행한다’는 유보의 형태로 가입하였다. 그러나 인종차별철폐위원회는 인종적 우월·증오에 근거한 사상의 유포를 금지하는 것은 표현의 자유와 정합하는 것으로 인종차별의 처벌화와 인종차별적행위로부터의 효과적인 보호와 구제에 대한 접근과 인종차별을 비합법화하는 특별한 법률의 제정을 일본정부에 권고하고 있다(近藤 2017, 7).²⁶⁾

인종차별철폐위원회의 권고에 대해 일본정부는 ‘인종차별사상의 유포 등에 대해서 정당한 언론까지도 부당하게 위축시키는 위험을 무릅쓰고까지 차별입법조치를 취하는 것을 검토하지 않으면 안 될 정도로 현재의 일본이 인종차별사상의 유포와 인종차별의 선동이 이루어지고 있는 상황에 있다고는 생각하지 않는다’는 발언을 반복하였다.²⁷⁾ 그러나 일본정

24) 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약은 1965년 12월 유엔총회에서 채택되었으며, 이 조약 가맹국의 조약 실시 상황을 감시하는 유엔 산하 인권기구로 인종차별철폐위원회가 있다.

25) 구체적으로 일본이 유보한 인종차별철폐조약 4조 a항은 인종적 우월·증오에 근거하는 사상의 유포·인종차별의 선동을, 4조 b항은 인종차별단체에 대한 가입과 그 선전활동 등의 차별행위를 범죄로 규정하는 처벌의무를 회원국에게 부과한다는 것이다.

26) 人種差別撤廃委員会・総括所見(2001年 3月 20日) 11-12단락.

27) 2013年 「人種差別撤廃条約第 7回・第8回・第9回政府報告(仮訳)」 참조.

부가 차별금지법을 제정하려는 움직임이 전혀 없었던 것은 아니다. 2002년 부락차별의 법적규제를 요구하는 움직임과 국제적 인권보장의 조류에서 일반적 차별금지를 규정한 최초의 법안인 ‘인권옹호법안’이 정부법안으로 제출되었다(서보건 2015, 146). 그러나 차별적 표현에 대한 처벌규정을 가지고 있지 않으며, 행정기관에 의한 강제력이 없는 권고나 공표 등에 머물고 있으며, 집단 비방적 표현이 일반적으로 규제대상으로 되지 않으며, 폭력의 선동도 금지의 대상으로 되지 않는 점 등에서 한계가 지적되었으며, 결과적으로 포괄적인 차별적 표현규제법은 아니라고 평가되었다(서보건 2015, 148). 이후 2005년 인권침해에 의한 피해의 구제 및 예방 등에 관한 법률안(인권침해구제법안, 인권구제기관설치법안), 2012년 인권위원회설치법안 등이 상정되어 논의되기도 하였으나 중의원 해산으로 폐안이 되었다(서보건 2015, 141).

2009년부터 2010년에 걸쳐 재특회는 3회에 걸쳐 교토 조선 제1초급학교 습격사건²⁸⁾을 일으켰으며, ‘북한 스파이 양성기관, 똥 먹어라, 범죄조선인, 김치 냄새 난다, 조선학교를 일본에서 내쫓아나라, 구더기조선인은 조선반도에 돌아라’고 외쳤다. 이 발언을 들은 약 150명의 학생들 가운데 공포로 우는 학생들이 속출하였으며, 수업을 진행할 수 없었다(人種差別撤廃NGOネットワーク 2018, 8). 2013년 10월 7일 교토지방법원은 3차례에 걸친 차별선동 가두시위가 단순한 불법 행위가 아니라 인종차별철폐조약에 규정된 인종차별에 해당한다고 인정하여 1,220만 엔의 손해배상과 학교 반경 200미터 이내에서 가두시위 등을 금지하는 판결을 내렸다(모로오카 2015, 25).²⁹⁾ 이 판결은 인종차별철폐조약에 따라 현행법을 적용하는 기준을 제시한 획기적인 판결로 평가되었으나(모로오카 2015, 25), 불특정다수의 인종집단을 대상으로 하는 혐오표현을 규제하려면, 인종, 민족적 집단에 대한 명예훼손죄나 모욕죄가 성립할 가능성을 찾거나, 증오표현의 규제를 위한 새로운 규정을 만들 필요성이 제기되었다(코타니 2015, 105).

재일코리안에 대한 헤이트스피치가 2013년 절정을 이루고, 공격대상이 외국인은 물론 장애인, 성적 소수자 등 사회적 약자들에까지 확대되어 가는 가운데 일본사회에서 헤이트스피치규제에 대해 ‘새로운 입법’에 대한 요구가 논의되었다. 2015년 5월 민진당(民進党) 아리타 요시후(有田芳生), 오키와 도시오(小川敏夫) 참의원 등 초당파 의원들에 의한 ‘인종차별철폐시책추진법안’은 인종차별에 대한 법적대처의 부재라는 상황 속에서 법안이 제출되었으며, 8월에는 참의원법무위원회에서 심의를 거쳤다. 이 법안은 헤이트스피치를 동시에

28) 구체적으로는 교토조선제일초급학교가 재특회를 대상으로 한 소송 ‘가두선전 금지 등 청구사건’에 대한 교토지방법원의 판결사례이다.

29) 교토조선학교 사건의 판결의 경우 차별선동 가두시위, 즉 혐오발언이 인종차별철폐조약 2조 1항 d의 ‘개인, 집단 또는 단체에 의한 인종차별’에 해당한다고 인정했으며, 체약국이 ‘금지하고, 종료한다’는 의무를 지고 있음을 명기하고 있다(모로오카 2015, 55-56).

대응하도록 구성되어 있으며, 제3조 제1항에서는 전형적인 차별금지를 규정하고, 제3조 제2항에서는 ‘불특정한 자’에 대한 차별적 행위를 헤이트스피치의 특징으로 분리하여 ‘해서는 안 된다’고 명기하고 있다(參議院 2015, 15). 이처럼 ‘인종차별철폐시책추진법안’의 특징은 금지를 명확히 명기하고 있으며, 실질적인 조치를 마련한 점에서 시민사회의 적극적인 지지를 얻었다(최규호 2017, 24). 이 법안은 인종차별에 관한 법안이 일본국회에서 처음으로 심의되었다는 점에서 의미가 있었으나(明戸 2016), 헤이트스피치뿐만 아니라 인종차별전체를 취급하는 것은 너무 광범위하며, 금지조항은 표현의 자유의 관점에서 신중해야한다는 의견이 나오는 등 민진당을 제외한 여야당의 반대로 법안성립이 무산되었다(明戸 2018).

한편, 2016년 3월 25일에 자민, 공명 양당이 법안작성을 위해 작업부회설치를 발표하고 2개월이 지난 5월 24일 중의원본회의에서 헤이트스피치해소법(本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案, 일본외출신자에 대한 부당한 차별적언동 해소를 위한 대응 추진에 관한 법률)³⁰⁾이 찬성다수로 성립했다. 헤이트스피치 해소법 제정배경에는 교토조선학교 습격사건에 대한 2013년 교토지방법판소의 판결 이후, 2014년 7월 유엔 자유권규약위원회의 6번째 권고, 8월 유엔인종차별철폐위원회의 3번째 권고가 잇따랐으며, 이러한 권고는 인종차별철폐법안 제정을 추진하게 하는 원동력이 되었다(明戸 2016). 또한 헤이트스피치 해소법을 심의하던 참의원 법무위원회는 2016년 3월 22일 재일코리안 3세인 최강이자(崔江以子)³¹⁾를 도쿄로 불러 가와사키시의 헤이트스피치 피해상황을 청취하였으며, 최강이자의 진술은 ‘헤이트스피치 해소법’통과에 큰 힘이 되었다.³²⁾

전부 7조로 이루어진 해소법은 서문에서 ‘본국의 역외에 있는 국가 또는 지역 출신임을 이유로 적법하게 거주하는 그 출신자 또는 그 자손’에 대해서 지역사회로부터 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동은 용서받을 수 없음을 선언함과 동시에 심화된 인권교육과 인권계발 등을 통해 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책을 추진하기 위해 제정하였음을 밝히고 있다.³³⁾ 헤이트스피치 해소법은 차별적 언동 해소에 국가와 지방공공단체의

30) 7조로 이루어진 해소법은 서문에서는 ‘본국의 역외에 있는 국가 또는 지역 출신임을 이유로 적법하게 거주하는 그 출신자 또는 그 자손’에 대해서 지역사회로부터 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동은 용서받을 수 없음을 선언함과 동시에 더 심화된 인권교육과 인권계발 등을 통해 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책을 추진하기 위해 제정하였음을 밝히고 있다. 법무성 해소법 한국어버전. 출처: http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00050.html (검색일: 2020. 12. 30.).

31) 가와사키시 재일코리안 거주지역인 사쿠라모토(桜本)에 있는 교류시설 후레이aikan(ふれあいかん)의 직원이다.

32) 출처: <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/926481.html> (검색일: 2020. 12. 30.).

책무를 다할 것을 명기하였으며, 이를 실천하기 위해 상담체제의 정비, 부당한 차별적 언동을 해소하기 위한 교육활동 실시, 계발활동을 추진하겠다고 한 것은 의미가 있다. 그러나 금지규정과 처벌조항이 없기 때문에 규제하기 어려운 점은 한계로 지적되고 있으며, 인터넷상의 피해에 대해서도 대처가 어려운 부분이 있다. 따라서 일본정부는 해소법과 관련된 구체적인 시책을 지방공공단체에 맡기는 것이 아니라 사회통합의 차원에서 일관적이고 통일된 정책을 검토할 필요가 있을 것이다. 원래 외국출신자에 대한 헤이트스피치에 관한 이념법이기에 때문에 인종차별철폐에 대해서는 불충분한 내용임을 부정할 수 없지만, 일본에서 제정된 첫 반인종차별법이라는 점에서 의의가 크다.

2. 부락차별해소추진에 관한 법률

일본의 부락문제(部落問題)는 부락출신자에 대한 신분적 편견에 따른 차별에서 발생하는 사회문제를 말한다(조상균 2010, 100). 명치유신이후 봉건제도가 해체되어 법적·제도적으로는 부락에 대한 신분상의 차별은 표면적·형식적으로는 소멸하였으나 취업, 교육, 혼인 등에 대한 차별은 여전히 존재하였다(조상균 2010, 100). 따라서 1969년에 제정된 ‘동화대책사업특별조치법’이후 2002년 3월까지 부락문제에 관한 정부차원의 입법적 조치가 이루어졌으며, 이와 병행하여 지방정부에서도 부락차별을 철폐하기 위한 지방자치단체 차원의 조례 제정이 시도되었다.

이후 부락차별에 대해서는 자민당총재선거에서 아베신조 재선을 지원한 정치인들의 정책제언으로 ‘동화인권대책에 관한 법정비’를 언급하였으며, 2016년 5월 19일 제190회 국회에서 중의원에 제출된 이후 심의되어 2016년 12월 9일 참의원 본회의에서 가결, 성립하여 16일 부락차별 해소 추진에 관한 법률로서 공포, 시행되었다(前田 2019, 56).

부락차별을 없애기 위한 부락차별해소추진법은 부락차별이 붙은 첫 법률이다. 阿久澤 (2017)에 의하면 입법의 배경에는 인터넷상에서의 차별적인 언설, 차별을 조장, 유발하는 정보의 확산이다. 2016년에는 1945년 이전의 조사보고서 『전국부락조사』가 인터넷상에 게재되어 그 복각판의 출판이 예고되는 사건이 일어났다. 이 보고서는 1936년 정부의 외곽단체가 융화사업(融和事業)을 추진하기 위해 작성한 자료로 일반공개를 목적으로 하지 않는 내부문서였다. 보고서에는 전국 5000호 이상의 피차별부락의 지명, 호수, 인구, 직업, 생활정도가 기재되어 있으며, 이것을 출판하거나 인터넷에서 공개하는 것은 차별을 조장, 유발하는 것으로 부락해방동맹(部落解放同盟)은 출판, 판매 금지, 인터넷상의 데이터

33) 출처: 법무성 해소법 한국어버전. http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00050.html (검색 일: 2020. 12. 30.).

삭제를 요구하는 가치분 신청을 행하였으며, 재판소도 이것을 인정하는 결정을 하였다. 부락차별추진해소법은 이러한 과정을 거쳐 부락의 소재를 특정하는 행위는 차별, 배제와 연결되는 부적절한 행위이며, 부락차별은 허용할 수 없는 것이라는 이념을 명시하고 있다.

3. 헤이트스피치해소법 및 아이누시책추진법

글로벌화의 진전에 따른 이주민의 증대로 인한 이민자차별의 문제는 세계 각국에서 일어나고 있는 문제이지만, 이미 살고 있던 선주민의 차별과 배제의 문제는 다문화공생의 의미와 관련하여 근본적인 문제를 지니고 있다(이상봉 2014, 327). 아이누관련 법으로는 아이누시책추진법이, 차별금지법으로는 헤이트스피치해소법의 부대결의³⁴⁾에 부분적 언급이 있으나 아이누민족을 주된 대상으로 하는 조례 등의 법정비는 논의 중에 있다.³⁵⁾

아이누는 에도시대 에조치(홋카이도)를 중심으로 수렵, 채집으로 생활을 영위해 오던 선주민족이다. 메이지정부는 아이누에 대해 ‘미개인종’을 의미하는 구토인(舊土人)이라는 호칭을 사용하였으며, 1899년에 제정되어 1997년까지 계속된 ‘홋카이도구토인보호법’에 의한 동화정책으로 아이누민족은 토지를 빼앗기고 수렵과 어로가 제한되었다. 메이지정부는 이민족인 아이누의 일본인화를 강조함과 동시에 한편으로는 차별하는 양의(兩儀)적인 동화정책은 아이누에 대한 차별적인식과 빈곤상태를 지속하게 하는 원인이 되었다(이상봉 2014, 333).³⁶⁾ 아이누관련법으로는 1970년대 초부터 유엔을 중심으로 전개된 국제선주민족활동의 결과 1997년 선주민족차별적인 홋카이도구토인보호법이 폐지되는 대신 아이누 문화진흥법이 제정되었으며, 2007년 유엔에서의 선주민족의 권리선언 채택, 2008년에는 일본 국회에서도 아이누민족을 선주민족으로 할 것을 요구하는 결의가 채택되었다. 이후 정부는 유식자간담회, 아이누정책추진회의를 설치하여 논의된 결과를 바탕으로 2019년 아이누민족을 선주민족으로 명기한 아이누시책추진법이 성립하였으며, 민족공생상징공간

34) 헤이트스피치해소법의 여당법안은 민진당과 공산당 등의 항의에도 불구하고 수정없이 그대로 성립되었으며, 해소법이 지니는 한계는 부대결의를 붙임으로써 보완하는 성격을 지녔다. 부대결의는 법문처럼 법적효과를 지니는 것은 아니지만 법문해석의 참고가 될 수 있다는 점에서 그 의의가 있다(外国人人權法連絡會 2016, 10).

35) 第4回北海道人権施策推進懇談会 議事録, 2020年 12月 21日. (검색일: 2021. 01. 05.).

36) 2015년 아이누를 대상으로 한 정부조사에 의하면 아이누에 대해 차별과 편견이 있다고 생각하는 사람이 72.1%, 없다고 생각하는 사람이 19.1%였으나, 일반국민을 대상으로 한 조사에서는 차별과 편견이 있다고 생각한 사람은 17.9%로 아이누의 인식과 일본사회전체의 인식의 차이는 크다고 할 수 있다(明戸 2016, 44).

이 2020년 7월 오픈하였다.³⁷⁾ 아이누시책추진법에서는 아이누인 것을 이유로 차별과 권리침해를 해서는 안 된다고 명시하고 있다.³⁸⁾

한편, 아이누는 재일코리안과 같이 헤이트스피치의 공격대상이 되었음에도 불구하고 아이누민족과 피차별부락민, 오키나와 출신자 등은 ‘본방외출신자’의 정의에 해당하지 않고 엄밀하게 말하면 해소법의 보호대상이 되지 않는다(マーク 2018, 24). 그러나 헤이트스피치 해소법안심의과정에서 자민당의 니시다 쇼지(西田昌司)는 난민신청자, 오버스테이, 아이누민족 등에 대해서도 헤이트스피치가 허용되지 않는다는 것을 해소법의 부대결의 문언에 포함하도록 발의했다.³⁹⁾ 부대결의에서는 “일본외출신자에 대한 부당한 차별적 언동이외의 것이라면 어떠한 차별적 언동이라도 허용된다는 이해는 잘못이며, 본법의 취지, 일본국헌법 및 인종차별철폐조약의 정신을 감안하여 적절히 대처할 것”이라고 규정하고 있다. 부대결의를 어떻게 해석할지는 지방공공단체의 조례제정논의에 영향을 주기 때문에 홋카이도에서도 아이누민족에 대한 헤이트스피치 방지 및 구제를 위한 조례제정이 긴급과제가 되고 있으며, 마크윈체스터는 헤이트스피치해소대책이 선주민정책이라고도 주장한다(マーク 2018, 19).

4. 헤이트스피치 및 인종차별에 관한 실태조사결과

1) 재일코리안에 대한 헤이트스피치의 실태

법무성에 의한 첫 조사 결과가 『헤이트스피치에 관한 실태조사보고서』(2016년 3월), 『외국인주민조사보고서』(2017년 6월)가 발표되었으며, 이전부터 이미 각 시민단체에 의한 조사연구도 활발히 진행되었다. 국제인권 NGO휴먼라이트·나우가 실시한 조사 『재일코리안에 대한 헤이트스피치 피해실태조사보고서』(2014년 11월), 다민족공생인권교육센터가 이쿠노구 재일코리안을 대상으로 실시한 설문지조사 『이쿠노구의 「헤이트스피치 피해의 실태조사」 최종보고』(2015년 1월), 류코쿠대학(龍谷大学) 인권문제연구

37) 출처: <https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/412772> ‘アイヌ新法成立民族復権につなげたい’, 沖縄タイムス, 2019.04.24. (검색일: 2020. 12. 15.).

38) ‘아이누신법’에는 유엔선주민권리선언에서 말하는 선주권 등의 집단의 권리는 부정하는 조건으로 서명했다. 일본정부의 견해는 아이누에게는 선주권의 주체가 될 만한 집단이 이미 존재하지 않는다는 것이 공식견해이기 때문에 선주권을 논의할 것도 없다는 입장이다. 따라서 선주민족으로서의 집단적권리 중 가장 중요한 자기결정권과 토지에 관한 권리보장 등은 명시되어 있지 않고, 부대결의에서 유엔선언을 존중하도록 정부에 요구하는 것으로 법안이 마무리되었다. 출처: <https://www.jichiken.jp/article/0125/>, 市川守弘, 自治体問題研究所, 2019. 先住権なき‘アイヌ新法’ではなく, 月刊 住民と自治 8 (검색일: 2020. 12. 15.).

39) 第190回国会参議院法務委員会会議録第8号2016年4月9日.

위원회의 『헤이트스피치에 의한 피해실태조사와 인간의 존엄의 보장』(2016년 3월), 인종차별실태조사연구회의 『일본국내의 인종차별실태에 관한 조사보고서』(2016년 12월), 인종차별철폐NGO네트워크(ERD 넷)의 시민사회공동 레포트 『일본의 인종차별』(2018년 7월) 등이 그것이다.

2016년 법무성에 의한 실태조사보고서(2012-2015)에 의하면, 헤이트스피치의 발언내용은 크게 3가지로 나뉜다. ①특정 민족과 국적에 속하는 집단을 일률적으로 배척하는 내용(예를 들면 특정민족 등에 대해 일률적으로 ‘일본에서 나가라’ 등의 발언), ② 특정의 민족과 국적에 속한 집단의 생명, 신체 등에 위해를 가하는 내용(특정의 민족 등에 대해 ‘모두 죽여버리겠다’ 등으로 발언), ③ 특정의 민족과 국적에 속하는 집단을 멸칭(蔑稱)으로 부르는 등 특히 비방 및 중상하는 내용의 발언을 조사 한 결과, ①또는 ③에 해당하는 발언의 수 합계는 1803회, ①에 해당하는 발언의 수 및 비율은 1,355회(약 75.2%), ②에 해당하는 발언의 수 및 비율은 216회(약12%), ③에 해당하는 발언의 수 및 비율은 232회(12.9%)이다(法務省 2016, 45-47).

특정민족과 국적에 속하는 집단은 재일코리안을 지칭하는 것이며, 혐오발언은 일시적인 말에 의한 공격으로만 끝나지 않는다. 사회전체에 가하는 차별의 공포와 폭력의 고통이 피해당사자는 물론 후세대 아이들에게도 영향을 준다.

金明秀(2016)는 헤이트스피치의 피해를 첫째, 공포, 둘째, 커뮤니티의 파괴와 표현의 위축, 셋째, 자존감이 낮아지고 아이들에게 나쁜 영향을 미친다고 설명한다. 첫째, 헤이트스피치를 접한 피해당사자가 공포를 느끼는 한편, 대다수 일본인은 불쾌감을 느끼는 정도로 끝내버리는 피해인식의 비대칭성이 당사자의 고통을 증한시키고 다수가 문제를 경시하거나 왜소화하는 상황과 연결되기 쉽다고 지적한다. 둘째, 헤이트스피치는 일본에서는 표현의 자유와 관련해서 규제에 대해 신중론이 강하지만 실제 피해는 오히려 헤이트스피치에 의해 마이너리티가 표현의 자유를 빼앗기고 있는 것이다. 셋째, 자존심에 상처를 받기 쉬운 재일코리안 아이들에게 미치는 영향이다. 실제로 헤이트스피치를 알게 된 어린이가 충격을 받아 출자(出自)를 주변에 알려서는 안 된다고 생각하거나, 본명(本名)을 사용하고 있는 어린이가 집에서 나오는 것을 무서워하거나 일본인에게 이름을 말하는 것을 무서워하게 되었다는 이야기를 한다(國際人權NGO Human Rights Now 2014). 헤이트스피치의 피해를 입은 재일코리안은 출자를 표명하는 것을 두려워하기 때문에 블로그나 트위터를 폐쇄하는 등 스스로 자기표현의 기회나 권리를 제한하는 모습을 보인다. 헤이트스피치가 법적으로도 사회적으로도 처벌받지 않는 것을 암묵적으로 사회가 용인하고 있는 것으로 느끼게 되어 공포심을 증폭시키게 되는 것이다(金明秀 2016, 60).

2014년 오사카지방법원에 재특회와 당시 재특회 회장인 사쿠라이 마코토와 ‘보수속보(保

守速報⁴⁰⁾를 상대로 손해배상 청구 소송을 제기한 재일코리아인 이신혜⁴¹⁾는 ‘사회적 묵인’에 대해서 다음과 같이 지적한다.

재특회와 헤이트스피치가 생겨난 배경에는 ‘내버려두면 없어진다’, ‘차별문제는 귀찮다, 관여하고 싶지 않다’는 의식이 있다고 생각한다. 실제로 나도 그랬다. 재특회가 여기까지 폭넓은 지지를 얻은 원인은 그들의 활동을 봐도 ‘귀찮다’, ‘관여하고 싶지 않다’며 모른척한 많은 사람들의 무관심, 무책임에 있는 것을 아닐까(李信惠 2015, 80).

瀧(2016, 134)는 이러한 일본 사회의 다수의 사회적 묵인의 배경을 피해자가 중시되지 않았기 때문이라고 분석한다. 헤이트스피치는 폭력이며, 가해자와 피해자가 명백히 존재함에도 불구하고 피해자가 존재하는 사실을 직시하지 않고 방치한 결과 헤이트스피치를 보고도 못 본 채하는 사회적 묵인을 초래하였다고 본다.

2) 부락차별의 실태

일본정부는 부락차별해소추진법에 근거하여 이루어진 부락차별의 실태에 관한 조사의 내용, 방법 등에 관한 조사연구사업의 결과를 정리한 “부락차별해소추진법 6조의 조사에 관한 조사연구보고서”(2018)를 발표하고, 2020년 6월에는 부락차별 실태에 관한 조사결과 보고서를 발표하였다.⁴²⁾

2020년의 조사결과보고서에 의하면, 2015년부터 2017년까지 부락차별에 관한 인권상담의 총건수를 보면, 2015년 404건, 2017년 424건, 2017년 402건으로 연간 400여건을 넘고 있다. 상담 및 인권침해의 유형을 보면, ① 결혼, 교제에 관한 것, ② 특정한 사람에 대한 표현행위, ③ 특정한 사람을 대상으로 하지 않는 표현행위로 대별된다. 특히 ②, ③에 대해서는 인터넷상에서 증가하는 경향에 있으며, 2017년에는 부락차별에 관련된 인권침해사건 및 상담 차별표현에 관한 것이 40%를 차지하였다. 또한 일반국민의 의식조사에서는 가해, 피해경험이 있는 차별사례로서 결혼, 교제, 험담, 취직, 직장에 관한 것이 있으며, 부당한 차별이라고 인지하고 있는 경우라도 교제 또는 결혼상대가 피차별부락

40) 인터넷상의 차별적인 투고를 모은 정리사이트를 말함.

41) 이신혜(李信惠)는 재일조선인 프리랜서 작가(원고)로 2017년 최고재판소가 재특회측에 약77만 엔의 배상명령을 내리고 판결이 확정되었다. 헤이트스피치를 둘러싼 개인피해자에 대한 배상으로는 처음으로 판례가 성립되었다. 재판이 진행되는 과정에서 이신혜는 ‘증거자료를 만들기 위해 동영상과 인터넷을 보고는 토하고 고독감에 매일 밤잠을 이루지 못했다. 자신을 매도하는 무시무시한 말들이 두려웠으며 재판 직전까지 고민하고 도망치고 싶었다’고 고백했다.

42) 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001327359.pdf>, 法務省人権擁護局 2020年 6月. (검색일: 2021. 01. 10.).

출신인지 아닌지가 신경 쓰인다고 대답한 사람이 15.7%가 되는 등 심리 면에서의 편견, 차별의식이 여전히 남아있으며 이러한 의식이 결혼, 교제에 관한 차별사안과 관련되어 있는 가능성이 있음을 지적하고 있다.

최근 인터넷상의 인권침해사건수가 증가경향에 있으며, 법무성의 인권옹호기관에서는 인권침해의 우려가 높은 사안에 대해서는 프로바이더 등에게 삭제요청을 하는 등 적극적인 운용을 취하고 있다.

3) 아이누민족에 대한 헤이트스피치의 실태⁴³⁾

재특회를 비롯하여 헤이트스피치를 행하는 그룹은 2008년 아이누민족을 선주민족으로 하는 것을 요구하는 국회결의가 가결된 2008-2009년부터 아이누민족에 대한 차별선동표현을 하는 집회, 아이덴티티를 부정하는 집회를 지속적으로 행해왔다. 2014년 8월 11일 가네코 야스유키(金子快之) 전 삿포로시의회의원은 인터넷상에서 ‘아이누민족은 이제 없다’는 발언, 동년 8월 22일 재특회 초대회장은 아이누민족 모두 ‘자칭아이누’이며, 재일코리아인이 이권을 얻기 위해 아이누민족인 것처럼 행세하는 ‘자이누’라는 표현으로 아이누민족만이 아니라 재일코리아인에 대해서도 차별을 선동하는 발언이 있었다. 공인에 의한 민족차별선동발언에 의해 아이누 민족의 인터넷상의 헤이트스피치가 폭발적으로 증가하여 현재도 전北海道의회의원의 오노데라 마사루(小野寺秀)는 SNS상에서 아이누민족의 선주민족으로서의 지위를 지속적으로 부정하고 있다.

V. 나가며

일본에서의 차별금지정책은 2002년 일본의 역사적, 구조적으로 차별받아온 특정집단인 피차별부락에 대한 해결방안으로 제기되었으나 2016년에 제정된 헤이트스피치해소법의 주된 대상은 구식민지출신자인 재일코리아인이다. 헤이트스피치해소법 제정후 헤이트데모 횡수, 데모 참가자수, 배제를 선동하는 표현내용도 감소했다는 결과도 있으나 일본사회내의 이민자차별의 회로는 광범위하고 뿌리 깊게 형성되어있기 때문에 반복될 가능성은 높다고 할 수 있다. 일본에서의 재일한국인을 대상으로 한 인종차별은 외국인의 인구증가와 식민지

43) マーク 2018, 24-29을 인용. 출처: <https://gjhr.net/wp-content/uploads/2018/04/e4babae7a8aee5b7aee588a5e5ae9fe6858be8aabfe69fbbe7a094e7a9b6e4bc9ae5a0b1e5918ae69bb8e380902018e5b9b4e78988e380911.pdf> (검색일: 2021. 01. 10.).

주의가 깊게 연관되어 있다(李孝德 2018, 103). 李孝德(2018)은 국민통치와 식민지우위를 경유한 인종주의야말로 이민자인종차별을 일으키는 요인이라고 지적하며, 중국인, 이주민, 오키나와인, 아이누, 피차별부락민 등으로 무차별적으로 확산될 가능성에 주목하고 있다(李孝德 2018, 103).⁴⁴⁾ 일본의 이주민차별금지정책에 관한 문제는 피차별부락이라는 일본의 역사적, 구조적 문제와 함께 식민지 지배로 인해 발생한 재일코리안, 선주민에 대한 차별과 배제 등 일본의 특유한 문제가 내포되어 있으면서도 인류보편적인 인권의 문제도 동시에 포함되어 있다고 할 수 있다.

2019년 7월 일본의 인종차별철폐NGO네트워크의 7개 시민단체는 각 정당을 대상으로 포괄적 차별금지법 제정에 대한 양케이트조사를 실시하였다. 그 결과에 의하면 자민당은 인권침해에 대한 개별법을 제정하여 인권옹호에 노력해왔기 왔기 때문에 포괄적 차별금지법을 필요없다는 입장을 취하고 있다. 그러나 해소법은 인종차별철폐조약이 요구하는 포괄적인 인종차별철폐조약정책의 일부이기 때문에 인종차별철폐위원회는 인종차별금지법을 실시하도록 권고하고 있다. 일본사회에서 인종차별철폐위원회로부터 지속적인 권고를 받았음에도 불구하고 차별금지정책을 제정하지 않고 있는 이유는 무엇일까. 일본정부의 외국인정책을 보면, 일본의 다문화공생정책의 이념과 가치를 추구하기보다는 출입국관리정책의 관점에서 ‘다양성의 관리’(米山リサ 2006)에 중점에 두고 있기 때문에, 이주민의 인권보장과 사회참가라는 관점의 사회통합정책이 결여되어 있다고 할 수 있다. 결과적으로 이러한 일본정부의 이주정책은 선주민, 이주민, 외국 국적자 집단에 대한 차별적인식과 빈곤상태를 지속하게 하는 원인이 된다.

이상으로 일본의 이민자 차별금지정책의 논의과정을 통해 제시할 수 있는 한국적 함의는 다음과 같다. 첫째, 일본에서는 재일코리안의 차별문제가 역사적으로 뿌리 깊게 영향을 미치고 있는 반면에 한국의 경우, 일본의 식민지지배의 영향으로 한국에 남게 된 화교 그리고 아시아계 민족에 대한 차별의 문제가 가시화되고 있다. 따라서 한국에서도 전통적 소수민족집단에 대한 차별의 현황을 조사하여 차별금지정책에 대한 구체적인 논의가 있어야 할 것이다. 또한 헤이트스피치는 각 나라마다 서로 다른 양상으로 나타나고 있지만 재일코리안의 문제는 한국과도 밀접한 관계에 있으므로 한일간 공동연구를 통해 포괄적 인종차별철폐법안에 관한 논의가 이루어진다면 의미가 있을 것이다.

둘째, 한국에서도 법무부에서 차별금지법안을 2007년 입법예고 한 이래, 차별금지법이 6차에 걸쳐 발의되었으나 종교단체 등의 반대로 무산되었거나 계류 중이다. 한국에서는 특히 이주민, 난민, 여성, 성소수자에 대한 혐오표현이 증폭되고 있으며 일제찬양, 민주화운

44) 모로오카(2015)도 혐오발언의 본질이 역사적·구조적으로 차별받아 온 피지배 위치에 놓인 소수자에 대한 차별, 폭력, 박해에서 비롯된 언행이라고 주장한다.

동 왜곡 등 역사부정을 통해 지역혐오 또는 사회적소수집단에 대한 차별을 선동하는 혐오표현도 늘고 있다(이승현 외 2019). 일본과 마찬가지로 헤이트스피치 논의를 역사적, 구조적으로 차별받아온 소수자에게 주목하여 표현의 자유의 가치와 인종차별적 발언에 대한 문제를 어떻게 규정하고 대처할지에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 재특회의 활동을 저지한 일본의 시민단체의 활동 및 지자체의 움직임에 주목할 만하다. 가와사키시에서는 피해자와 시민들이 조례제정을 촉구하여 시 당국을 움직였으며, 가와사키시는 시민을 인권피해로부터 지키기 위해 시민, 의회, 행정을 움직인 결과 전국최초로 혐오표현에 형사처벌을 규정한 조례를 제정할 수 있었다(최강이자 2019, 87). 한국의 시민단체 및 지방정부도 가와사키시의 사례 등을 참조하여 차별금지법을 정비하는 것은 아시아의 인권 선진국으로서도 중요한 역할을 하게 될 것이다.



- 권명아. 2018. 한국과 일본에서의 반헤이트 스피치 운동과 이론에 대한 비교 고찰: 차별의 역사적 구조와 표현의 자유에 대한 논의를 중심으로. 여성문학연구 45, 537-562.
- 권숙인. 2004. 일본사회의 변화와 민족문제의 새로운 전개. 일본연구논총 19, 181-210.
- 김효진. 2017. '일본형 배외주의'의 특징과 현황. 여시재.
- 모로오카 야스코 · 조승미. 이해진 역. 2015. 증오하는 입. 오월의 봄.
- 량영성. 김선미 역. 2018. 혐오표현은 왜 재일조선인을 겨냥하는가-사회를 파괴하는 혐오표현의 등장과 현상-. 산처럼.
- 서보건. 2015. 차별적 표현 규제를 위한 일본의 인권옹호법안의 검토. 유럽헌법연구 19, 121-154.
- 야스다 고이치. 김현욱 역. 2011. 거리로 나온 넷우익. 후마니타스.
- 이상봉. 2014. 국민국가 일본과 선주민족 아이누-동화와 다문화공생 논리에 대한 비판적 고찰-. 일본문화연구 51, 325-351.
- 이상현. 2020. 일본의 평등분야 다문화정책: 차별금지법제를 중심으로, 문화와 정치 7(3), 41-73.
- 이승현 · 이준일 · 정강자 · 조혜인 · 한상희 · 홍성수. 2019. 혐오표현 리포트. 국가인권위원회.
- 이유진. 2018. 일본의 이민정책 결정에 영향을 미치는 구조 및 행위자 요인에 관한 연구. 다문화사회연구 11(1), 5-49.
- 이해진. 2019. 일본의 이주민 동향과 배외주의 현상. 일본학보 120, 307-326.
- 일본부락해방연구소. 최종길 역. 2010. 일본부락의 역사. 어문학사.
- 조상균. 2010. 일본의 인권기본조례 현황과 내용: 부락차별철폐조례의 발전과정을 중심으로. 서울법학 18(1), 97-126.
- 최강이자. 2019. 헤이스스피치 근절을 바라며-가와사키시에서의 시민과 행정의 대책. 문학들 58, 80-89.
- 코타니 준코. 이승현 역. 2015. 일본의 증오표현(헤이트스피치)규제에 대한 고찰. 연세 공공거버넌스와 법 6(1), 97-123.
- 황익구. 2018. 일본의 다문화공생 담론과 재일코리안의 사회운동. 일본문화연구 66, 333-355.

- 하구치나오토 저. 김영숙 역. 2015. 폭주하는 일본의 극우주의-재특회, 왜 재일코리안을 배척하는가-. 미래를 소유한 사람들.
- 明戸隆浩. 2016. 調査データから見るアイヌ差別の実態. 日本国内の人種差別実体に関する調査 報告書.
- 明戸隆浩. 2016. 2015年人種差別撤廃施策推進法案審議の背景と過程—日本における「人種 差別に対する法的対処の不在」とその変化. 移民政策研究 8, 182-191.
- 明戸隆浩. 2016. ヘイトスピーチ対策法「与党案」について考える——「適法居住」要件はなぜおかしいのか.
- 阿久澤 麻理子. 2017. 部落差別解消推進法の成立に寄せて国際人権ひろば. 132.
- 李孝徳. 2018. 人種主義を日本において再考すること—差異・他者性・排除の現在—. 東京外国語大学海外事情研究所. Quadrante 20, 87-107.
- 李信恵. 2015. 反ヘイトスピーチ裁判の原告として. 社会運動 461. 市民セクター政策機構, 74-81.
- 上林千恵子. 2020. 特定技能制度の性格とその社会的影響—外国人労働者受け入れ制度の比較を手がかりとして. 日本労働研究雑誌 62(715), 20-28.
- 金明秀. 2016. ヘイトスピーチによる被害. 日本国内の人種差別実態に関する調査報告書.
- 国際人権ヒューマンライツ・ナウ. 2014. 在日コリアンに対するヘイト・スピーチ被害実態調査報告書.
- 近藤敦. 2011. 多文化共生政策へのアプローチ. 明石書店.
- _____. 2017. ヘイトスピーチ規制の課題と展望. 移民政策権研究 9, 6-21.
- _____. 2019. 多文化共生と人権. 明石書店.
- 瀧大知. 2016. ヘイト・スピーチをめぐる言説の落とし穴-被害者不在の言説の構造と背景. 和光大学現代人間学部紀要 9, 123-139.
- 参議院. 2015. 第 189 回国会 参議院法務委員会 19 号. 平成 27 年 08 月 06 日.
- 塩原良和. 2017. 分断と対話の社会学. 慶應義塾大学出版会.
- _____. 2019. 分断社会における排外主義と多文化共生-日本とオーストラリアを中心に-. 東京外国語大学海外事情研究所. Quadrante 21, 107-119.
- 出入国在留管理庁 2019.
- 入国管理局 2019.

- 人権教育啓発推進センター. 2016. ヘイトスピーチに関する実態調査報告書. 法務省委託調査研究事業.
- _____. 2017. 外国人住民調査報告書. 法務省委託調査研究事業.
- 人種差別撤廃委員会・総括所見(2001年 3月 20日) 11-12para.
- 人種差別撤廃条約第7回・第8回・第9回政府報告(仮訳). 2013.
- 人種差別撤廃条約第10回・第11回政府報告(仮訳). 2017.
- 人種差別実態調査研究会. 2016. 日本国内の人種差別実態に関する調査報告書.
- 人種差別撤廃NGOネットワーク(ERD ネット). 2018. 市民社会共同レポート 日本における人種差別-第10・11回日本政府定期報告(CERD/C/JPN10-11)審査に向けて-. 反差別国際運動(IMDR).
- 崔圭鎬. 2017. 日本におけるヘイトスピーチに対する法的規制議論に関する研究-ヘイトスピーチ解消法及び大阪市・川崎市条例規定議論を中心に-. ソウル大学修士論文.
- 樋口直人. 2020. 労働-人材への投資なき政策の愚. 高谷幸編. 移民政策とは何か-日本の現実から考える-. 人文書院, 23-29.
- 前田朗. 2019. ヘイト・スピーチ法研究原論. 三一書房.
- _____. 2019. ヘイト・スピーチと地方自治体-共犯にならないために. 三一書房.
- マーク・ウィンチェスター. 2018. アイス民族へのヘイトスピーチの実態. 人種差別実体調査研究会. 日本国内の人種差別実体に関する調査報告書, 24-29.
- 師岡康子. 2016. ヘイトスピーチの法規制をめぐる情勢について. 自治体から発信する人権政策. 自治研作業委員会報告.
- 龍谷大学人権問題委員会. 2015. ヘイトスピーチによる被害実態調査と人間の尊厳と保障. 龍谷大学人権問題研究所委員会助成研究プロジェクト.
- 山脇啓造. 2003. 日本における外国人政策の批判的考察-多文化共生社会の形成に向けて-. 明治大学社会科学研究所紀要 41(2), 59-75.
- 米山リサ. 2006. 多文化主義論. 綾部恒雄編. 文化人類学20の理論. 弘文堂.

● 투고일: 2021.02.01. ● 심사일: 2021.02.03. ● 게재확정일: 2021.02.22.

| Abstract |

Anti-Discrimination Policies for Immigrants in Japan and its Implications for Korea

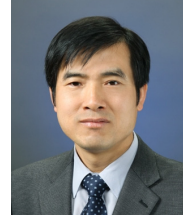
Chi Youngim (Daegu Catholic University)

A paper on Japanese immigration discrimination published in Korea has many studies focusing on the rise or spread of Hate speech or xenophobia toward Japanese-Japanese Koreans post-war the 1990s. However, the issue of Japan's anti-immigrant discrimination policy includes Japan's unique problems such as its historical and structural problems, Japanese colonial rule of Korea, and discrimination and exclusion of its predecessors. Therefore, this high school analyzed the process of Japan's anti-immigration policy and the Korean implications by paying attention to Hate speech since the 2000s, which showed significant discrimination against immigrants in Japan, Burakumin, and Ainu. In Japan, a bill to defend human rights was submitted, but the Hate speech Resolution Act was implemented in 2016 with a new type of law called the Ideology Act. However, it was discussed that a comprehensive anti-discrimination law should be enacted in terms of guaranteeing the human rights of migrants and social integration.

〈Key words〉 Anti-discrimination policies for immigrants, hate speech, Zainichi Koreans, Burakumin, ainu

한국의 차별금지법 제정 추진과 국제인권규범의 시사점*

오 영 달 (충남대학교)
(onggeong@cnu.ac.kr)



국문요약

본 논문은 차별금지법안의 입법문제를 둘러싼 한국 사회의 논쟁들 속에서 중요 쟁점은 무엇인지 살펴보았다. 차별금지법안은 장애인에 대한 차별금지 등 다양한 차별금지 사유들을 종합적으로 다루고 있지만 실제 입법과정에서는 결국 성소수자들에 대한 차별금지문제가 논쟁의 중심에 있는 것으로 이해하였다. 이와 관련하여, 유엔에서 그동안 차별방지 목적으로 체결된 주요 국제인권협약들을 검토하였다. 그 결과, 인종차별 등 7개 주요 인권 하위분야와 달리 성소수자들을 위한 국제협약이 아직 존재하지 않는다는 사실에 주목한다. 대신, 성소수자들에 대한 차별금지를 목적으로 발표된 욕아카르타 원칙과 욕아카르타 원칙 플러스 10이 존재하는데 이는 민간전문가들이 모여 작성한 것으로서 다른 국제협약들보다 그 법적인 권위는 약하다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 그동안 시도된 차별금지법안의 결정판으로 성소수자들에 대한 차별금지를 포함하는 기본법으로서 새로운 차별금지법안이 현재 한국 국회에 계류 중이지만 그에 대한 반대의견이 높은 상태이다. 따라서 본 논문은 이 차별금지법안이 국회에서 성공적으로 입법화되기 위해서는 성소수자들에 관한 좀 더 객관적인 정보들을 폭넓게 공유함으로써 그 반대론자들에 대한 설득작업이 좀 더 수행될 필요가 있는 것으로 보았다.

주제어 : 차별금지법안, 국제인권, 성소수자, 욕아카르타원칙, 욕아카르타원칙 플러스 10

* 이 연구는 충남대학교 학술연구비에 의해 지원되었음.

I. 서 론

오늘날 인류사회에서 인간 개인들의 자유와 평등을 존중하고 차별을 금지해야 한다는 인권 규범은 점차 널리 확산되어가고 있다. 인류사회의 다양한 수준 공동체에 있어서 가장 중요한 단위 구성원은 인간이고 공동체 속에서 이러한 인간의 바람직한 위상과 관련하여 인권(人權, human rights)이라는 규범이 발전되어 왔다. 오늘날 널리 수용되고 있는 인권 규범의 발전은 인간 공동체의 조화롭고 원만한 공존을 위해 필요하기 때문이다. 이러한 사실은 또한 역설적으로 인류사회에서 오랜 역사를 통하여 강한 인간들이 약한 인간을 지배하고 통제하는 현실이 존재하고 있다는 것을 의미한다. 인류 공동체의 구성원으로서 개별적 인간들은 한편으로는 이성을 가진 윤리, 도덕적 모습을 보여주면서도 다른 한편으로 이기적인 성향에 기초하여 홉스(Thomas Hobbes)가 말하는 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’의 모습 또한 보여주기도 한다. 여기에서 인간 공동체 내에는 장 자크 루소(Jean Jacques Rousseau)가 말하는 불평등의 기원으로서 사유재산제 외에도 다양한 요인들에 의해 불평등 그리고 차별의 모습이 보인다. 다른 한편으로 인간은 생물적 욕망의 존재로서 그러한 욕망의 충족에 대하여 어떻게 다루어갈지에 대한 공동체의 규범도 계승되어 왔다. 인간의 욕망 중에는 재물 등의 소유욕 외에 성적인 욕망도 중요하다고 할 수 있다. 성적인 욕망은 단순히 욕망 충족 그 자체만이 아니라 인류의 종(種)을 개인적 또는 공동체적으로 유지해가는 것과 직접 관련되어 있기 때문에 그에 대한 관습적 또는 법적인 제도가 존재하는 것이 보통이다.

국제사회에서는 인간 삶의 다양한 측면을 둘러싼 서로 다른 입장 간의 상호작용 속에서 장기적으로 개인의 인권보호와 차별금지를 확대하는 방향으로 규범이 확립되어왔다. 특히, 유엔총회 그리고 관련 인권기구들을 중심으로 여성, 장애인, 이주노동자 등 인권의 하위 주제분야 별로 인권보호 증진을 위한 조약문서로서 다수의 국제협약들이 체결되었다. 유엔 회원국들은 그러한 국제사회의 노력을 국내차원에서 실행하기 위해 관련법을 제정하는 사례들이 늘어나고 있다.

이러한 이해의 맥락에서 한국사회에서 최근 활발히 논의, 입법노력이 경주되고 있는 차별금지법안에 대해 조망해보고자 한다. 한국 사회는 세계적으로 전파, 확산되어온 민주주의 정치이념의 모범국가로 평가받는 것처럼 인권 존중과 차별 시정에 대한 관심이 이제 매우 높은 수준에 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 아직도 미진한 분야에 대해서는 기존 법을 개정하거나 새로운 법을 제정하려는 노력이 지속되고 있는데 최근 국회에서 제안되어 계류 중인 차별금지법안은 그 좋은 사례이다. 이 법안은 그 명칭이 보여주는 것처럼 인권존중이라는 원칙의 연장으로서 차별금지에 관한 것이다. 이 법안은 차별금지를

위한 기본법으로서 제안되어 그동안 시행되어 온 장애인, 성별 등과 관련되는 차별금지법안들의 실효성을 좀 더 높이려는 입법노력으로 볼 수 있다. 다른 한편으로, 이 법안은 특히 성소수자들의 인권보호도 중요한 분야로 다루고 있어서 그에 관한 논란 또한 치열하다. 2001년 한국 국회에서 제정한 국가인권위원회법에서 명시적으로 성적 지향을 포함한 여러 분야의 평등권 침해의 차별행위를 기본적 인권의 보호 차원에서 언급한 이래¹⁾ 이후 성별이나 장애인 등 인권의 하위 주제분야별로 차별을 금지하는 법들이 제정되어 왔다.²⁾ 이제 한국사회는 기존의 차별금지법들을 보완하여 관련 기본법 등의 제정을 통해 차별금지를 위한 좀 더 포괄적이고 실효적인 보호와 접근을 시도하는 모습을 볼 수 있다. 이와 함께 아직 법률상 평등권의 보호 대상으로 인정받지 못하는 성소수자들에 대한 차별금지를 명확히 하기 위한 입법노력이 기울여지고 있는 중이다. 이러한 상황은 2015년 이후 미국의 모든 주들에서 동성결혼이 합법화되는 등(이상현 2020, 187) 세계의 많은 국가들에서 이를 인정하는 사례들이 늘어나고 있는데 한국 사회에서도 동력을 얻고 있는 것으로 이해된다. 이 논문은 현재 국회에 계류 중인 차별금지법안이 다양한 분야의 차별금지문제를 위한 중요한 법안이라는 것을 인지하면서도 다른 한편으로 이 법안과 관련하여 제기되고 있는 성소수자들에 대한 차별금지 문제를 어떻게 볼 것인가라는 측면에 초점을 두어 논의를 전개하고자 한다(음선희 2020, 113).

이러한 이해를 바탕으로 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 본 서론에 이어 제2장의 전반부에서는 인권론 일반에서 인권보호와 차별금지를 핵심 내용으로 하는 인권 개념의 등장 속에서 경쟁하는 논리들이 어떻게 상호작용해왔는지 논의한다. 왜냐하면, 성소수자들을 포함하는 사회적 약자의 인권 보호와 증진 그리고 차별금지의 당위성도 오랜 기간에 걸쳐 인권이라는 개념이 등장하여 정착되는 과정에서 가능하기 때문이다. 제2장의 후반부에서는 제2차 세계대전 후 국제사회에서 인권보호와 차별금지를 위해 인권의 여러 하위 분야에 대해 체결된 국제협약들을 검토한다. 왜냐하면, 성소수자에 대한 인권보호와 차별금지도 양성간이나 장애인에 대한 차별금지와 같은 인권의 하위분야에 속하기 때문에 그에 대한 국제사회의 노력을 살펴보기 위한 것이다. 제3장에서는 한국사회에서 주요 쟁점이 되고 있는 장혜영 의원 대표발의의 차별금지법안의 주요 내용 그리고 그를 둘러싼 국내의 찬반 논쟁을 검토한다. 이를 바탕으로, 이 법안이 통과되기 위해서는 좀 더 객관적인 관련 정보들을 통해서 아직 반대의견을 가진 세력들에 대한 설득노력이 기울여진 필요가 있다는 것을 지적한다. 마지막으로, 결론에서는 앞의 논의들을 요약, 정리하고 차별금지법안

1) 출처: <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20200805&lsiSeq=213841#0000> (검색일: 2021. 02. 09.).

2) 예를 들면, “장애인차별금지법”, “남녀고용평등법”, “연령차별금지법”, 비정규직차별금지법“ 등이 있다(홍성수 2018, 6).

의 통과를 위한 주요 과제들에 대하여 전망하고자 한다.

Ⅱ. 인권보호와 차별금지 규범의 국제적 발전

인권보호와 증진 그리고 그 논리적 연장으로서 차별금지의 정당성은 인류사회의 오랜 역사를 통하여 다양한 행위자들의 상호작용 속에서 진전되어 왔다. 먼저 유럽 근대에 있어서 자연권이라는 개념에 기초하여 당시 전제 정권에 대해 저항의 인식공동체를 형성하여 문제를 제기하면서 시작되었다. 이와같은 인식공동체의 형성과 관련하여 베르타 폰 주트너(Bertha von Suttner)가 말한 ‘붉은 실(red thread)’의 역할³⁾을 한 사람들에 주목할 필요가 있다. 이들은 인권과 같은 어떤 대의를 위해 헌신적이고 열정적으로 활동한 사람들로써 인류 역사가 긍정적인 진전을 하는 데 있어서 중요한 역할을 하였다. 이들은 종종 기득권자들과의 충돌 속에서 희생을 감수하며 오늘날 인권 규범의 정착에 기여한 것이다. 인간의 존엄성을 추구했던 개인들이나 단체들은 근대 유럽에서 영국, 프랑스 등 몇 개 국가들을 중심으로 활동하기 시작하여 20세기에 들어서서는 국제연맹과 국제연합을 통하여 국제사회 전체의 인권규범 확립을 위해 노력하였다(Lauren 2011).

1. 인권규범 출발의 기초로서 자연권론

인권 존중의 당위성은 그 논리적 귀결로서 차별금지로 연결된다. 인권은 인간으로서 누려야 할 생래적 권리로 흔히 이해된다. 여기에서 인간이라고 하는 것은 많은 생명체 중에서 인류(human species)에 속하는 종으로 그 개별적 또는 공동체적 존재라고 할 수 있다. 인간은 많은 생명체들에 대한 생물학적 분류 중에서 동물에 속한다. 종종 동물권(動物權, animal rights)도 주장되지만, 인권(人權, human rights)은 인간에게만 적용되는 권리와 기본적 자유를 의미한다. 인권에 대하여 동물들도 한 생물체로서 존중되어야 한다는 동물권 개념으로부터 동물에 대한 학대금지와 보호를 규정한 법이 영국 등을 중심으로 시행되고 있다. 인권을 인간으로서 당연히 누려야 할 기본적인 권리(right)와 자유라고

3) 출처: <https://www.romestatute.com/post/176085415538/following-the-red-thread-today-and-tomorrow> (검색일: 2021. 02. 10.). 이 용어는 비유적인 것으로 원래 주트너를 중심으로 선양된 것으로 낱개의 염주들을 꿰어 연결하는 실가닥처럼 주로 국제평화운동 분야에서 평화라는 대의와 관련되는 서로 다른 담화, 사건, 인물들을 시대별로 이어주는 일련의 주요 사례들을 의미한다. 필자는 이 용어를 국제인권분야에 적용해본 것으로 미국 센트럴미시간대학교 호프 엘리자베드 메이(Hope Elizabeth May) 교수로부터 계몽받았다(May 2019, 207-210).

할 때 이 권리의 의미는 인간공동체의 운영과정에서 옳으며, 선하고, 또 바람직하며, 또 달리는 수용가능한 어떤 것이라고 할 수 있다 (Donnelly and Whelan 2020, 26). 이러한 주장은 칸트(Immanuel Kant)가 말하는 황금률처럼 초월적 이성에 기초한 성찰을 통해 도출된다. 사람들이 인권에 대하여 이야기할 때 항상 언급되는 인간의 존엄성(dignity) 개념도 한편으로 인간이 옳고 그름에 대한 판단능력이 있고 그렇게 생활할 수 있다는 가정에 기초한다. 즉, 인간의 권리와 존엄성은 한편으로 보장받아야 할 어떤 것이면서도 다른 한편으로 사람들이 스스로 지켜야 할 기준이기도 하다. 물론, 인간 공동체 운영에 있어서 옳은 것에 대한 문제는 선험적 차원과 실제적 차원에서 항상 명확한 것은 아닌데, 특히 후자의 경우, 수많은 사람들이 처해있는 복잡다기한 맥락 속에서 작용하는 요소들이 무수히 많기 때문이다. 따라서 인간의 존엄성이라는 측면에서 모든 사람들은 서로 평등하지만 인간 삶의 다양한 맥락 속에서 평등과 차별의 개념은 상대적일 수 있기 때문에 ‘같은 것은 같게 그리고 다른 것은 다르게’로 표현되는 ‘평균적 정의’와 ‘배분적 정의’ 개념이 작용하기도 한다(서헌제 2020, 163; 명재진 외 2020, 247).

역사적으로 인간공동체의 운영을 위한 원칙을 정할 때 그것은 종종 막스 베버(Max Weber)가 말하는 전통적 권위에서 정당성을 찾기도 한다. 오랜 전통과 관행 속에 어떤 통치권의 정당성이 존재하게 된다(Crawford 2002). 예를 들면, 정치공동체 운영에 있어서 전통적인 통치권을 정당화한 좋은 예는 1680년 영국의 로버트 필머(Robert Filmer)가 주장한 가부장권론(Patriarcha)이다. 필머는 이러한 가부장권론을 통해 신이 아담에게 가장으로서 가정과 후손을 지배할 권한을 부여한 것처럼 왕도 신으로부터 국가를 통치할 권한을 부여받았다는 왕권신수설을 주장하였다. 그러나 이러한 주장은 존 로크(John Locke) 등 당시의 다른 사상가들에 의하여 부정되었는데 인간들은 타고날 때부터 신으로부터 생명, 자유, 재산이라고 하는 자연권을 부여받았다는 것이다. 그리고 통치자들과 그 정부라는 존재는 바로 인간들이 타고날 때부터 하늘로부터 부여받은 자연권들인 생명, 자유, 재산 등을 더 적절히 보호하기 위하여 사람들이 계약을 통해 만든 것에 불과하다는 것이다(Laslett, ed. 1999, 350).

이러한 담론적 정당화 과정에서 오늘날 인권의 자유권적 차원을 볼 수 있다. 이러한 자유권을 중심으로 하여 인권을 보는 것이 오늘날 미국 등 많은 서구 자유민주주의 국가들의 정치에서 이념적 기초가 된 것이다. 그러나 이러한 자유민주주의의 국가 사회에서는 사람들의 개별적 자유를 우선시하는 공동체 원리 하에서 빈익빈 부익부의 빈부격차가 심화되었다. 즉, 사람들은 인간으로서 서로 똑같지만 어떤 사람은 경제적 부유 속에서 자유를 누리며 삶을 즐기는 반면에 또 다른 사람들은 경제적 빈곤으로 인하여 정치적인 권리를 포함하여 인간의 기본적인 자유들을 제대로 누릴 수 없는 상황에 처하게 된다. 따라서 이러한

자유권 중심의 인권론에 대하여 그것을 유산계급(bourgeoisie) 위주의 인권론으로 비판한 대표적 이론가가 19세기 중엽의 칼 맑스(Karl Marx)이다(Davidson 1995, 2). 맑스는 그의 공산당선언(Communist Manifesto)에서 인간은 사회적 존재로서 사람들은 그 삶을 영위하는 데 필요한 기본적 수단을 보장받아야 한다는 주장을 하였다. 즉, 맑스는 자유권보다 평등권이 우선적으로 보장될 때 사람들이 진정한 의미의 자유권을 누릴 수 있다는 인권 개념을 제시하였고 그 실현 방법으로서 공산주의 세계의 건설을 주장하였다. 맑스의 인권관에 기초한 정치체제는 사유재산제의 부정을 통해서 인간의 평등이 실현될 수 있다고 보았다. 이러한 인권관에 기초한 정치체제로서는 과거 블라디미르 레닌(Vladimir Lenin)의 소비에트연방, 제2차 세계대전 직후의 동부유럽 정권들, 한반도에서 북한 김일성의 정권, 그리고 중국 마오쩌둥의 정권을 들 수 있다. 이러한 사회주의 인권론, 정치이념, 그리고 그에 기초한 정치체제는 당위적으로 부의 고른 분배와 소유를 통해 모든 사람들이 좀 더 존엄한 인간적 삶을 영위할 수 있을 것으로 기대하였다. 하지만, 사회주의 정치이념의 현실적 결과는 물질적으로 하향적 평등을 가져왔을 뿐이었으며 인간적 자유나 풍요로움은 성취되지 않았다. 그 근본적인 이유는 사회주의 체제가 지향하는 공동체 운영노선의 하나로 ‘능력대로 일하고 필요한 대로 쓰려는’ 구상이 인간 삶의 실제에서 제대로 작동되지 않았기 때문이다. 즉, 모든 사람들이 이기심보다는 공덕심으로 공동체 생활에 임해야 하는데 그렇지 못했던 것이다.

오늘날 세계 대부분의 국가와 지역에서 인권론은 자유권을 중심으로 접근하면서 그 자유권을 바탕으로 개인들 간의 상호성을 감안한 평등 그리고 그에 더하여 사회권에 기초한 평등 원칙을 보조적으로 운용하는 경향을 볼 수 있다. 오늘날 차별금지와 관련되는 다양한 국제협약이나 국내법들 역시 자유권을 중심에 두면서도 평등을 강조하는 사회권을 보완적으로 고려하는 경향을 볼 수 있다. 이러한 이해의 맥락에서 장애인이나 아동들의 경우처럼 사회적 약자들의 권리보호는 자유권보다는 사회권을 더 많이 고려한 것으로 볼 수 있다. 또한 성소수자들의 존중과 권리 옹호론은 자유권 중심의 인권론에 사회권 중심의 인권론이 보완적으로 적용되는 평등의 추구로 볼 수 있다. 그러나 트라이브(Tribe)는 성소수자의 권리 문제를 자유권이나 평등권의 문제로 보기보다는 인간의 존엄이라는 개념 속에서 자유와 평등 두 영역을 포괄해야 하는 것으로 주장한다(허순철 2014, 86, 각주 145).

인간공동체의 운영에 있어서 사람들이 다른 사람들의 존엄성을 존중하고 또 스스로의 존엄성을 유지, 고양하기 위해 노력하는 것은 지극히 도덕적이고 윤리적인 모습이다. 또한 사람들은 보편적인 생래의 인권을 주장함으로써 불합리하게 여기는 정치적 관행을 변경하고자 시도한다(Donnelly and Whelan 2020, 27-28). ‘법은 도덕의 최소한’이라고

하는 법언이 시사하듯이, 일반적으로 도덕, 윤리적인 원칙과 관련되는 사항을 실정법으로 전환하면 그 도덕, 윤리적인 원칙은 법적인 강제력을 띠게 된다. 그리하여, 기존의 정치적 관행 그리고 정치적 구조를 변경함으로써 더 이상 인권을 주장하지 않고도 인권을 향유할 수 있게 된다. 여기에 인권과 관련한 실정법 제정의 중요한 의미가 있다. 앞에서 언급한 것처럼 국제사회의 조약문서로서 도출된 많은 국제인권협약들, 그리고 관련 국내법들은 정도의 차이는 있지만 그와 같은 강제력을 부여하기 위한 노력들이다. 이처럼 입법화는 강제력을 수반하는 만큼 그만큼 신중한 접근이 필요하게 된다.

2. 국제사회의 인권보호와 차별금지 규범들

국제사회는 제2차 세계대전 후 인권보호를 위한 노력을 적극적으로 기울여 왔다. 그 대표적인 결과가 유엔 헌장의 인권보호 조항, 세계인권선언의 채택, 그리고 조약문서로서 두 개의 국제인권규약 채택, 그리고 탈냉전 시대의 비엔나 선언 등이다. 그리고 이러한 국제인권장전들과 함께 인권의 하위주제 분야별로 도출된 인권협약들이다.

(1) 유엔헌장, 세계인권선언, 국제인권규약들 그리고 비엔나 선언

인류사회는 히틀러의 독일 치하에서 유대인과 집시들에 대한 대량학살과 함께 제2차 세계대전이라는 비극을 경험하였다. 그 결과, 승전국 지도자들은 제2차 세계대전의 종결 후 또 다른 참혹한 전쟁을 방지하기 위해 수립한 국제기구가 유엔이다. 국제사회의 헌법적 문서라고 할 수 있는 유엔 헌장의 전문(前文, preamble)과 제1조 3항에 유엔의 설립목적 중의 하나로 인종, 성, 언어, 종교 등에 상관없이 인권 보호의 필요성을 규정하고 있다. 이러한 유엔 헌장의 정신을 보다 구체적으로 실행하기 위해 나온 것이 1948년의 세계인권선언(Universal Declaration on Human Rights)이다. 이 세계인권선언에는 앞에서 논의한 자유권과 사회권이라는 두 범주의 인권 내용들이 모두 포함되어 있다. 이 세계인권선언을 기초하는 과정에서 자유권과 사회권 중 어느 범주가 진정한 의미의 인권인가에 대하여 서구 자유진영 국가들과 동구 공산진영 국가의 대표들 사이에 심한 입장 대립이 있었다. 당시 자유권의 범주만을 진정한 의미의 인권으로 보았던 서구 자유민주주의 국가의 대표들과 반대로 사회권의 범주를 우선적인 인권의 범주라고 주장하는 동구 공산권 국가의 대표들 간에 이론적 대립이 있었기 때문이다. 이러한 대립에도 불구하고 두 범주를 하나의 문서로 담는 세계인권선언이 가능했던 이유 중의 하나는 그것이 유엔 총회의 결의 형태로 채택되었기 때문이다. 유엔 총회 결의는 국제법적으로 권고적인 성격을 가질 뿐이며 법적 구속력을 가지지 못한다. 하나의 선언적 문서로부터 한 걸음 더 나아가 인권을 좀 더

적극적으로 보호하기 위한 노력이 기울여졌는데 그 결과는 바로 두 개의 국제인권규약들이었다. 조약문서로서 이 인권규약들은 세계인권선언을 기초할 때 불거진 동서 양진영 간의 대립으로 결국 ‘시민 및 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)’과 ‘경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’이라는 두 개의 문서로 귀결되었다. 따라서 이후 한동안 국제사회에서 인권보호문제는 자유주의와 사회주의의 양진영 사이에 정치이념적 경쟁과 대립의 쟁점이 되었을 뿐이고 인류사회의 실질적 인권보호에는 이렇다 할 기여를 하지 못했다. 1989년 동서독을 나누었던 베를린 장벽의 붕괴로 상징되는 공산주의 정치체제의 몰락 직후인 1993년에 소집된 비엔나 세계인권회의는 자유권과 사회권 두 범주의 인권들이 서로 분리될 수 없다는 내용을 담은 비엔나선언을 도출하였다. 이후 인류사회는 국가 내와 국제사회에 있어서 자유권을 기본으로 하면서도 사회권의 존중을 위해 노력해온 것으로 볼 수 있는데 바로 국가 내 복지제도의 확대와 국제사회의 개발협력을 통해서였다.

(2) 주제별 국제인권보호 협약들

국제사회는 인권의 구체적인 하위 주제 분야 별로 인권보호와 증진 그리고 차별방지를 위한 국제협약들을 도출해왔는데 이러한 국제협약들에 대하여 살펴봄으로써 이러한 협약들이 성소수자의 인권보호를 법제화 노력에 대하여 가지는 함의를 검토하고자 한다.

1) 대량학살방지협약

대량학살방지협약(Genocide Convention 또는 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)은 1948년 12월 9일 유엔 총회의 260 A (III)호 결의로 채택되어 1951년 1월 12일 발효하였다. 이 협약에 따르면, 대량학살은 어떤 민족, 소수종족, 인종, 종교 집단에 대하여 전체 또는 부분적으로 파괴하려는 의도를 가지고 해당 집단의 구성원들을 살해하거나, 심신 손상을 가하는 행동을 하는 것을 의미한다.⁴⁾ 이러한 대량학살방지협약은 기본적으로 인권의 주체인 개인을 기본적 구성단위로 하는 다양한 형태의 집단에 대한 인권보호와 차별방지를 의도하고 있다. 물론, 역사적으로 히틀러 치하 독일에서 수많은 유대인이나 기타 소수집단들이 학살당한 사실을 염두에 두고 마련된 것이라고 할 수 있다. 이 협약은 먼저 인권의 주체로서 개인들이 누리는 자유와 평등의 원칙에 따라 그러한 개인들로 구성된 민족, 종족, 인종, 종교 집단들도 마찬가지로 존엄성이 보장되어야 함을 시사하는 것이다. 그리고 그만큼 이에 대하여

4) 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crimeofgenocide.aspx> (검색일: 2021. 02. 07.).

국제사회는 이론의 여지가 없었다. 국제사회는 히틀러의 대학살을 보면서 대량학살 방지의 필요성을 절실히 공유하게 된 것이다. 즉, 국제사회의 폭넓은 합의를 이끌어낼 수 있었던 것이다.

2) 인종차별철폐협약

대량학살방지협약과 밀접한 관련이 있으면서도 새롭게 도출된 조약문서로서 인종차별철폐협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)이 있다. 이 협약은 1965년 12월 21일 유엔 총회에 의해 채택된 2106(XX)호의 결의에 대한 서명과 비준이 시작되어 1969년 1월 4일 발효하였다. 이 인종차별철폐협약은 모든 인간들이 법 앞에 평등하고 어떤 차별 그리고 그러한 차별의 조장에 대하여 법의 평등한 보호를 받을 권리를 고려하면서 인종의 차이에 기초한 어떠한 우월성의 견해도 과학적으로 잘못된 것으로 규정하였다. 즉, 그러한 견해는 도덕적으로 규탄할 만하며, 사회적으로 정의롭지 못한 것으로 그 어디에서든 이론과 실재에 있어서 인종적 차별에 대한 어떠한 정당화도 수용될 수 없다는 것을 확인하였다.⁵⁾ 또한 인종, 피부색, 또는 종족의 차이를 이유로 사람들을 차별하는 것은 국제사회에서 국가 간의 우호적이고 평화로운 공존에 장애가 되며 심지어 한 국가 안에서 이웃으로 살아가는 사람들 사이의 평화와 안전 그리고 조화에 대하여 혼란을 야기할 수 있음을 지적하였다. 따라서 인종차별철폐는 협약 당사국들이 인종의 차이에 관계없이 모든 사람들이 정치 및 경제적 권리, 문화적 권리 등 인권의 모든 요소들을 다른 사람들과 평등하게 누릴 수 있도록 해야한다는 것을 의미한다. 이러한 인종차별문제를 좀 더 확실하게 다루기 위한 제도적 장치로서 인종차별철폐위원회를 설치하였다. 물론 이 인종차별철폐협약은 당시 공공연하게 자행되고 있었던 남아프리카공화국의 인종분리정책(apartheid)이나 미국 일부 주에 있어서 존재했던 인종차별정책을 염두에 둔 것이었다. 이러한 노력을 계기로 하여 오늘날 국가 내 또는 국제사회에서 인종차별금지정책은 일반적으로 수용되는 인권 규범이 되었으며 국내입법의 이론적 원천을 제공하였다. 또한 실제 인종차별이 발생했을 때 피해당사자가 원용할 수 있는 중요한 국제법적 근거가 된다.

3) 여성차별철폐협약

다음으로 여성에 대한 차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)도 인권 존중과 차별금지를 마련된 국제인권협약들

5) 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> (검색일: 2021. 02. 07.).

중의 하나이다.⁶⁾ 이 협약은 1979년 12월 18일 유엔총회에서 채택되었으며 유엔 회원국들의 서명과 비준 절차를 거쳐 1981년 9월 3일 발효하였다. 이 협약이 채택된 지 10주년인 1989년 현재 약 100여개 국가들이 이 협약의 당사국으로 있다. 이 협약은 많은 인권 관련 협약 중에서 특히 여성들의 인권보호에 초점을 두고 있다. 물론, 이 협약도 남성과 여성의 평등한 권리를 강조하는 유엔 헌장 전문(前文) 등의 기본원칙에 뿌리를 두고 있으며 이러한 평등을 어떻게 실현할 지에 대하여 좀 더 구체적으로 규정하고 있다. 그리하여 여성차별철폐협약은 여성의 권리보호를 위한 기본적 원칙을 제공함과 동시에 당사국들이 여성의 권리를 보장하기 위하여 어떠한 노력을 기울여야 하는지에 대한 구체적인 정책과제들을 제시하고 있다. 이 협약의 실행을 위해 여성차별철폐위원회가 설치되어 여성에 대한 평등권의 보호와 증진을 위한 역할을 수행하고 있다.

4) 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

장애인권리협약은 2006년 12월 13일 유엔 제61차 총회의 결의(A/RES/61/106)에 의해 채택되었고 2007년 3월 30일 이후 서명과 비준절차를 거쳐 2008년 5월 3일 발효하였다. 이 협약도 기본적으로 인권 존중의 정신을 바탕으로 장애인들에 대한 차별을 방지하기 위해 마련된 다자조약이다. 즉, 이 협약의 전문(前文) 중 일부는 명시적으로 유엔 헌장, 세계인권선언, 그리고 국제인권규약에서 회원국들이 모든 인권과 기본적 자유들의 보편성, 불가분리성, 상호의존성 그리고 상호관련성을 강조하고 나아가 장애인들이 차별없이 그러한 권리와 자유를 완전히 향유할 수 있도록 보장할 필요성을 재확인하였다. 또한 이 협약은 장애인들의 모든 인권과 기본적 자유들을 완전하고 평등하게 누릴 수 있도록 보호, 증진, 보장하여 그들의 생애적인 존엄성을 고양하는 것이 그 목적임을 천명하였다.⁷⁾ 이 협약에 따라 장애인의 인권을 보호, 증진하기 위한 인식의 제고 등 다양한 노력을 전개할 제도적 장치로서 유엔은 장애인인권위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities)를 설치하였다. 이 위원회는 각 협약 당사국들로부터 장애인 인권을 보호하기 위해 어떤 정책적 노력을 기울였는지에 대한 정기 보고서를 제출받아 검토한다. 이 위원회는 또한 이러한 검토를 바탕으로 협약 당사국들에게 장애인 권리 증진과 관련한 제안이나 권고를 할 수 있다.

6) 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx> (검색일: 2021. 02. 07.). 여성의 정치적 권리에 관한 협약은 이미 1952년에 등장하였었다. 또한 기혼여성의 국적에 관한 협약은 1957년에 체결되었다.

7) 출처: https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_15.pdf (검색일: 2021. 02. 08.).

5) 이주노동자와 그 가족의 권리를 보호하는 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)

간략히 이주노동자권리협약으로도 불리는 이 협약은 1990년 12월 18일 유엔 총회에서 채택되었으며 회원국들의 서명과 비준을 받아 2003년 7월 1일 발효하였다.⁸⁾ 이 협약은 30년 이상 이주노동자들의 권리를 보호하기 위해 수행된 유엔 내의 연구, 토론, 그리고 그 밖의 전문가 및 대표단 회의의 토론으로부터 나온 결과물로서 이주노동자의 권리 보호를 위한 역사적 새 장을 의미하였다(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2005, 1). 이 협약의 제7조가 규정하고 있는 것처럼, 협약 당사국들은 이 협약에 규정된 이주노동자들의 권리들을 성, 인종, 피부색, 언어, 종교, 신념, 정치 또는 기타 의견, 민족, 종족 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 위상, 재산, 결혼, 출생 또는 기타 상태와 관계없이 존중하고 보장해야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 이 협약의 효과적 실행을 위해 각 협약 당사국들은 이주노동자의 권리를 보장하기 위해 국내에서 취한 정책 조치들에 대한 보고서를 제출하도록 되어 있다. 이와 같이 제출된 보고서의 검토를 위해 이주노동자위원회(Committee on Migrant Workers)가 설치되어 당사국들이 이 협약을 제대로 준수하는지 감독하고 정책개선을 위한 권고를 한다.

6) 아동권리협약과 고문방지협약 등

아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)⁹⁾은 유엔 총회에 의하여 1989년 11월 20일 결의로 채택되어 1990년 9월 2일에 발효하였으며 고문방지협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)은 1984년 12월 10일 유엔 총회 결의로 채택되어 1987년 6월 26일 발효하였다.¹⁰⁾ 두 협약 모두 앞의 협약들처럼 인간의 존엄성과 평등성이라는 인권의 근본적인 정신을 구현하는데 초점을 두고 있다. 특히, 다음에 논의되는 성소수자의 권리를 보호하기 위한 욕아카르타 원칙에서 아동들의 권리 보장에 대하여 특별히 주의를 기울이고 있는데 그 이유는 성적 지향과 성 정체성이 아동 시기에 나타날 수 있기 때문이다.¹¹⁾ 이러한 협약들은 어떤

8) 출처: <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet24rev.1en.pdf> (검색일: 2021. 02. 09.).

9) 출처: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (검색일: 2021. 02. 08.).

10) 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx> (검색일: 2021. 02. 08.).

11) 예를 들면, 아동의 권리에 대하여 욕아카르타 원칙들 중 18번째와 24번째에서 명시적으로 언급하고 있다. 출처: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_en.pdf

면에서 차별금지라는 측면보다는 아동들에게 좀 더 특별한 보호를 그리고 범죄혐의자에 대해서 무죄 추정 원칙에 따라 좀 더 인권의 존중의 차원에서 대우하도록 요구하는 것이다.

(3) 욕야카르타 원칙(Yogyakarta Principles)과 욕야카르타 원칙 플러스 10 (Yogyakarta Principles Plus 10)

1) 욕야카르타 원칙

위에서 살펴본 것처럼, 유엔에서 최소한 7개의 인권 하위 분야에 대해 다자조약문서로서 국제인권협약이 도출되었음을 확인할 수 있다. 하지만 아직까지 성소수자들을 보호하기 위한 유엔 차원의 국제협약은 존재하지 않는다. 대신, 성소수자의 인권문제에 대해 깊은 관심을 갖는 25개 국가의 29명 전문가들이 2006년 11월 6일부터 9일까지 인도네시아의 욕야카르타 가자 마다 대학교(Gadjah Mada University)에서 회의를 개최하여 채택한 “욕야카르타 원칙: 성적 지향과 성 정체성과 관련한 국제인권법의 적용에 관한 원칙들”¹²⁾이라는 문서가 있다. 이 문서를 채택한 ‘국제인권법과 성적 지향 및 성 정체성 전문가 패널’의 공동의장은 소니아 오누페 코레아(Sonia Onufer Correa)와 뢰팅 문타본(Vitit Muntarbhorn)이다.

이 문서는 그동안 모든 성적 지향과 성 정체성의 사람들이 마땅히 누릴 자격이 있는 평등한 존엄과 존경 속에서 살아갈 수 있도록 보장하기 위한 많은 진전이 있었음을 지적한다. 또한 많은 국가들이 성별, 성적 지향, 그리고 성 정체성에 관계없이 평등과 비차별의 권리를 보장하는 법과 헌법들을 가지고 있음에도 불구하고 실제 또는 추측(perceived)에 기초한 성적 지향 또는 성 정체성과 관련하여 일어나는 인권 유린은 세계적이고 뿌리 깊은 점이 있는 것으로 심각히 우려스럽다는 것을 강조한다. 이러한 인권 유린들 중에는 비사법적 살인, 고문과 학대, 성적 공격 및 강간, 프라이버시의 침해, 자의적 구금, 고용과 교육 기회의 거부, 기타 인권의 향유와 관련한 심각한 차별 등이 있다고 하였다. 이러한 인권 위반은 인종, 연령, 종교, 장애, 경제, 사회, 또는 기타 지위와 관련한 원인이 있는 것과 같은 각종 위반형태, 증오, 차별, 배제의 경험과 결합되기도 하는 복합성이 있음을 지적하였다. 또한 많은 인권 관련 유엔제도들이 성적 지향 또는 성 정체성을 이유로 한 차별로부터 모든 사람들을 효과적으로 보호해야 할 국가 의무를 확인하고 있지만 그에 대한 국제적인 대응은 파편화되어 있어 일관성이 없음을 강조하였다.

(검색일: 2021. 02. 12.).

12) 출처: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_en.pdf (검색일: 2021. 02. 12.).

이 장문의 ‘욕아카르타 원칙’의 구성 형식은 먼저 인권보호에 관한 시민, 정치, 사회, 경제, 문화적 측면의 보편적 원칙을 확인하고 그 원칙이 성적 지향 또는 성 정체성의 사람들에게 똑같이 적용되어야 한다는 것을 강조한다. 그리고 성적 지향과 성 정체성의 사람들에게 대한 평등한 인권보호를 위해 국가들이 취해야 할 조치나 사항들을 매우 구체적으로 나열하는 것이다. 이러한 조치들 중의 하나는 헌법을 포함하여 기존의 국내 법률문서들이 검토되어, 성적 지향과 성 정체성의 사람들의 인권이 보호될 수 있도록 개정되거나 폐기되는 것이다. 욕아카르타 원칙들 총 29가지 중 성소수자의 권리 보장과 관련하여 특별히 주목할 만한 것은 18번째와 24번째이다. 왜냐하면, 다른 원칙의 항목들은 기존의 일반적인 인권보호와 큰 차이가 없는 것으로 볼 수 있는 반면에 18번째와 24번째 원칙들은 특별히 성적 지향과 성 정체성의 사람들과 깊은 관련이 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

18번째 원칙의 중심 내용은 성소수자들이 의학적 유린(medical abuse)으로부터 보호되어야 한다는 것이다. 즉, 그 누구도 성적 지향 또는 성 정체성과 관련하여 강제로 어떤 형태의 의학적 또는 심리적 치료, 절차, 또는 의료시설 구금을 당하게 해서는 안 된다고 하였다. 어떤 사람의 성적 지향과 성 정체성은 그 자체로 의학적 조건이 아니며 그런 견지에서 다루어지고, 처치되거나 억압되어서는 안 된다는 것이다. 특히, 국가들은 다양한 성적 지향과 성 정체성을 가진 사람들이 후천성면역결핍증 또는 기타 질병을 위한 백신, 치료, 미생물항생제와 관련되는 것을 포함하여 비윤리적 또는 비자발적 의료 절차 또는 연구의 대상이 되지 않도록 보장해야 함을 강조한다. 즉, 성적 지향과 성 정체성의 사람들에게 대하여 어떤 의학적 또는 심리적 치료, 또는 상담을 통해 명시적 또는 묵시적으로 치료하거나, 처치되고 또는 억압되어야 할 의학적 조건으로 다루어지지 않도록 보장해야 한다는 것이다.

24번째 원칙은 모든 사람이 성적 지향 또는 성 정체성과 관계없이 가정을 세울 권리가 있으며 가족들은 다양한 형태로 존재하여 어떤 가족도 그 구성원의 성적 지향 또는 성 정체성 때문에 차별을 받아서는 안 됨을 분명히 하였다. 이와 관련하여 국가 정부는 성적 지향 또는 성 정체성과 관련하여 차별없이 입양, 조력임신(제공자의 정액주입을 포함하여)을 통해 가정을 수립할 권리를 보장하기 위한 법적, 행정적, 그리고 기타 필요한 모든 조치들을 취해야 한다고 하였다. 또한 법과 정책들이 가족의 개념을 가문 또는 결혼에 의하여 정의되지 않는 것을 포함시킴으로써 가족 형태의 다양성을 인정하고 어떤 가족도 그 구성원들의 성적 지향 또는 성 정체성으로 인하여 가족 관련 사회복지와 기타 공적 혜택, 고용, 그리고 이주에 있어서 차별받지 않도록 필요한 모든 법적, 행정적, 그리고 기타 조치들을 취해야 함을 강조하였다. 뿐만 아니라, 동성애 또는 등록 배우자를 인정하는 국가들에서 이성간 혼인 또는 등록 배우자에게 주어질 수 있는 어떤 의무, 자격, 특권, 또는 혜택을 동성 비혼인 배우자들에게도 평등하게 주어질 수 있도록 보장해야 한다고

하였다.

2) 욱야카르타 원칙 플러스 10

욕야카르타원칙이 발표된 지 약 10년이 지난 2017년 11월 10일에 기존의 욱야카르타원칙 29가지와 여기에 10개의 추가 원칙들과 111개 국가의무들이 더해진 욱야카르타원칙 플러스 10이 스위스의 제네바에서 채택되었다. 이 새로운 문서는 국제인권봉사기구(International Service for Human Rights)와 아르크 인터내셔널(ARC International)이 전문가 및 시민사회단체 이해당사자들과 협의하여 구성한 8명의 기초위원회(Drafting Committee)를 통해 마련되었다. 이 기초위원회는 다양한 의견 수렴절차를 거쳐 욱야카르타원칙 플러스 10이라는 문서의 초안을 마련하였는데 2017년 9월 18일부터 20일까지 제네바에서 개최된 전문가 회의에서 이 문서가 채택되었다. 이 회의의 전문가들 중에는 세계의 다양한 지역들, 다수의 법적인 전통, 그리고 다양한 성적 지향(sexual orientation), 성 정체성(gender identity), 성 표현(gender expression)과 성 특징(sex characteristics)의 사람들이 포함되었다.

이 문서의 두드러진 특징들 중의 하나는 기존의 욱야카르타 원칙이 성소수자의 보호와 관련하여 성적 지향과 성 정체성이라는 두 범주만 언급한 반면에 성 표현(gender expression)과 성 특징(sex characteristics)이라는 두 범주를 추가하여 포함시킨 점이다.¹³⁾ 또한 2006년의 욱야카르타 원칙에서 언급된 원칙들 29개에 10개의 원칙들을 추가함으로써 성소수자들의 인권보호와 차별금지에 좀 더 철저한 방안을 제시하고 있다. 나아가, 2006년의 욱야카르타원칙에서 제시한 국가들의 의무들에 대하여 대폭 추가, 보완하고 있다. 예를 들면, 성의 분류명을 양성을 넘어 복수(複數)로 해야 하며 공문서에 성별이 등록되는 경우에도 그것을 수시로 변경할 수 있도록 허용하도록 요구했다. 또한 성 소수자의 가족 형성과 관련하여 배우자의 생식 세포의 보존 같은 임신 방법을 보장하도록 요구하였다. 또한 2006년 욱야카르타원칙은 그 준수 주체를 대체로 국가로 보아 국가들에게만 요구하는 세부적인 의무사항들을 제시한 반면 2017년 욱야카르타원칙 플러스 10은 그 문서의 마지막 부분에 추가적인 권고사항을 넣어 국가들 뿐만 아니라 국가사회와 국제사회의 모든 구성원들이 인권의 실현에 관한 책임이 있다는 것을 지적하면서 국가인권기구들과 스포츠기구들이 성적 지향성, 성 정체성, 성 표현, 그리고 성 특징과 관련되는 업무와 활동에 있어서 특별한 조치들을 취할 필요가 있음을 강조하였다.

2006년의 욱야카르타원칙이 성소수자들의 인권을 보호하기 위한 정책 방안들을 망라하려는 의도를 읽을 수 있는데 욱야카르타원칙 플러스 10은 그것을 좀 더 보완, 강화한

13) 출처: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB_-2.pdf (검색일: 2021. 02. 13.).

것이라 할 수 있다. 요컨대, 욱야카르타원칙 29개와 욱야카르타원칙 플러스 10은 세계인권선언 이후 나온 것으로서 인권보호를 위한 일반적인 원칙들을 성소수자들에게도 차별없이 평등하게 적용할 것을 요구하고 있는 것이다. 그리하여, 국가 정부들은 성적 지향, 성 정체성, 성 표현 그리고 성 특징과 관련한 특수한 상황을 감안하여 성소수자들이 인간으로서 삶을 자유롭고 평등하게 영위해나갈 수 있도록 법적으로 보장해야 한다는 것이다. 그러나 욱야카르타원칙이나 욱야카르타원칙 플러스 10의 두 문서는 모두 성소수자들의 인권보호와 차별금지에 대한 요구를 강하게 표현하고 있음에도 불구하고 그러한 요구가 왜 인간사회에서 범세계적으로 받아들여지지 않으면 안 되는지에 대한 근거 제시가 충분하지 않은 것으로 보인다. 두 문서는 성소수자들에 대한 평등한 인권보호와 차별금지의 정당성을 세계인권선언이나 국제인권규약 같은 국제인권장전에서 원칙적으로 확인한 인간의 존엄성 같은 일반원칙에서 찾고 있을 뿐이다. 만약 욱야카르타원칙 같은 정제된 문서에서 학문적인 근거들을 제시하기 어려운 경우 첨부자료 형태로도 제시할 수 있을 것이다. 그리하여, 성소수자들에 대하여 성 윤리 또는 전통적 가족의 관점에서 우려의 시선을 가진 사람들을 설득할 수 있는 노력이 더 많이 경주될 필요가 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 욱야카르타원칙이 보여주는 것처럼, 성소수자들에 대한 의학적, 심리학적 치료의 관점을 전면적으로 부인하기 보다는 왜 그러한 시도가 불필요한 것인지 좀 더 당당하게 입장을 피력할 필요가 있을 것이다. 즉, 성소수자들이 가지는 성적 지향, 성 정체성, 성 표현 그리고 성 특징이 모두 선천적인 현상으로서 후천적으로는 어떻게 할 수 없는 것인지, 아니면 성소수자들 중에서도 다시 범주를 세분할 수 있는 것인지, 그리고 그에 따라 법적인 접근을 달리 할 수 있을 지 등에 대하여 좀 더 진지하고 허심탄회한 논의가 필요하지 않을까 하는 것이다.

(4) 인권존중과 차별금지 관련 국제인권규범들의 특징

위에서 간략히 검토한 것처럼, 국제사회에서 제2차세계대전 이후 유엔을 중심으로 하여 인권보호와 차별 금지를 위한 노력이 지속적으로 전개되어왔음을 볼 수 있다. 그 결과, 국제사회에는 인권의 일반적 원칙 그리고 인권의 7개 하위분야에 대한 국제협약이 마련되어 있다. 이러한 협약들은 특히 국제사회에서 과거에 발생했던 대량학살, 인종 차별, 양성간 차별, 장애인에 대한 차별, 이주노동자들에 대한 차별의 사례들에 주의를 기울여 그 개선과 해결을 통해 인류사회 구성원들의 보다 인간적인 삶의 보장을 목적으로 하고 있다. 이러한 협약들의 내용을 살펴보면, 공통적으로 그러한 협약의 도입에 대한 당위성과 관련하여 유엔 헌장, 세계인권선언, 국제인권규약 등 인권보호에 관한 기존의 국제인권장전들을 원용하고 있다. 이러한 국제인권법 문서들은 공통적으로 인간의 존엄성과 인권의 보편성을

강조하고 그 논리적 연장으로서 차별금지의 원칙을 확인한다. 그리고 인종차별 등 인권의 하위 세부 주제에 대한 개별적 국제협약들이 국제사회의 폭넓은 지지를 받고 있다는 것은 의심의 여지가 없다. 이 7개 인권 하위 분야의 국제협약들은 국제사회가 범세계적인 인권보호를 위해 70여년 간 기울여온 지속적인 노력의 결과라고 할 수 있다. 이러한 인권 주제 분야들에 있어서 합리적이거나 정당한 이유에 기초한 예외 가능성을 인정함에도 불구하고 오늘날 이러한 인권협약들의 취지에 대하여 전면적인 반대 의견들은 찾아보기가 쉽지 않다.

같은 맥락에서 최근 인권분야에서 중요한 쟁점으로 부상한 성소수자들의 인권보호와 차별금지에 관한 국제협약이 아직까지 왜 도출되지 못했는가 하는 질문이 제기된다. 위에서 7개 분야의 인권협약들을 살펴본 것처럼, 국제사회에서 성소수자들의 인권보호와 차별방지를 목적으로 하는 유엔 차원의 조약문서 도출은 아직 이루어지지 못하고 있다. 대신, 성소수자들의 인권보호에 관심을 갖는 단체들이나 전문가들을 중심으로 성소수자 인권보호와 차별금지 운동이 전개되고 있는 것이다. 그리고 그러한 성소수자 보호 및 차별금지 운동의 대표적인 사례가 위에서 논의한 욕야카르타 원칙과 그 후속문서인 욕야카르타 원칙 플러스 10인 것이다. 이 문서들은 유엔 총회에서 결의되고 회원국들에 의해 서명 및 비준된 국제협약들과 달리 그 국제법적 구속성이나 실효성은 지극히 미약할 수밖에 없을 것이다. 국제사회가 유엔을 통하여 인권 분야의 다양한 하위 주제에 대하여 국제협약을 체결해왔음에도 불구하고 성소수자의 인권보호와 차별금지에 대해서는 아직 가시적인 결과를 도출하지 못하고 있는 것이다. 이것은 그만큼 국제사회가 성소수자의 인권보호와 차별금지라는 주제에 대하여 아직 견고한 합의에 이르지 못한 것을 의미하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 세계의 많은 국가들에서 국내법으로 성적 지향과 성 정체성을 존중하고 성소수자들을 보호하기 위한 실정법들을 속속 제정하고 있는 경향에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 2001년 네덜란드를 시작으로 하여 2017년 12월 현재 영국, 미국, 프랑스, 아르헨티나 등 전 세계 24개국에서 개인의 행복추구권과 평등권 등에 기초하여 동성결혼을 혼인의 한 형태로 받아들여 법적으로 보호하고 있다. 미국의 연방 대법원은 2015년 6월 26일 오버거펠 대 호지스(Obergefell v. Hodges) 사건에서 '동성결혼은 헌법이 정하는 기본권이자 사회 질서로서 존중되어야 하고, 개별 주 차원에서 동성결혼을 금지할 권한이 없다'고 판결함으로써 미국 전역에서 동성결혼이 합법화되는 계기를 마련하였다. 또한 덴마크에서는 동성의 동반자 관계를 혼인관계와 유사하게 법적으로 보호하는 시민결합(civil union) 제도를 시행하는 등 전 세계에서 모두 35개 국가 정도가 동성의 동반자 관계에 대한 합법성을 보장하고 있다.¹⁴⁾ 대만은 2019년 5월 17일 동성결혼을 허용하는

14) 출처: <https://ko.wikipedia.org/wiki/> (검색일: 2021. 02. 13.).

법안을 통과시킴으로써 아시아에서 동성결혼을 합법화한 최초의 국가가 되었다. 이처럼 국제사회에서 동성결혼을 합법화하는 국가들의 사례가 늘어가면서 향후 성소수자의 인권보호와 차별금지 대한 국제규범 그리고 국내법들의 제정에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다.

Ⅲ. 한국의 차별금지법 제정 노력과 전망

1. 기존의 차별금지법안들

한국 내에서도 인권 관련 다양한 차별의 문제를 다루기 위한 관련 법안들이 다수 제정되거나 제안 중에 있다. 이와 관련하여, 유엔의 주요 인권기구들이 중심적인 역할을 하는 인권 원칙의 확산과 보호 노력들은 한국에도 영향을 미치고 있다. 유엔 인권이사회(Human Rights Council)의 10개 국가들은 2012년 한국에 대한 제2차 국가별 ‘정례인권검토(UPR)’ 심의에서 차별금지법 제정을 권고하였고, 이어서 2017년 제3차 국가별 ‘정례인권검토’ 심의에서도 미국, 캐나다, 호주, 프랑스 등을 포함한 24개 국가들이 한국의 차별금지법 제정을 재차 권고하였다. 뿐만 아니라, 주요 국제인권보호 협약들의 실행 기관들이라고 할 수 있는 유엔 여성차별철폐위원회, 유엔 인종차별철폐위원회, 유엔 아동권리위원회, 유엔 경제·사회·문화적 권리규약 위원회 등 유엔 인권 기구들이 한국에 대하여 지속적으로 차별금지법 제정을 권고하고 있는 것이다(허병조 2020, 6-7).

한국 내에서도 그동안 ‘장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률(장애인차별금지법),’ ‘남녀고용평등과 ‘일·가정 양립 지원에 관한 법률(남녀고용평등법),’ ‘고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(연령차별금지법)’ 등 각 분야에서 나타날 수 있는 차별을 시정하기 위한 입법노력들이 지속적으로 있었다. 한국 국회에서 차별금지법안이 발의되기 시작한 것은 2006년 국가인권위원회가 당시 국무총리에게 권고하여 2007년 12월 정부 법률안이 국회에 제출된 것이 그 효시였다(이지현 2014, 107). 원래 한국에서 성 지향 및 성 정체성과 관련하여 차별을 금지한 첫 번째 법문서는 ‘국가인권위원회법’이었다(음선필 2020, 110). 그러나 이 국가인권위원회법만으로는 차별행위를 방지하기에 부족한 것으로 보고 한국 사회에서 각 분야의 차별에 대하여 좀 더 강력한 제재를 포함하는 별도의 법을 제정하려는 노력이 있었다. 특히 이러한 법안들은 성 지향과 성 정체성을 차별금지의 명시적 사유로 포함시킴으로써 동성애자 등에 대한 차별을 금지하려는 입법취지를 담고 있었다.

먼저 제17대 국회(2004-2008)의 회기 중에는 앞에서 언급한 2007년 정부안에 더하여 2008년 노회찬 의원 대표발의안이 있었으나 두 법안 모두 17대 국회의 임기 만료로 폐기되었다. 제18대 국회에서는 박은수 의원이 대표발의한 ‘차별금지기본법안’(2011. 9. 15)과 권영길 의원이 대표발의한 ‘차별금지법안’(2011. 12. 2)이 있었으나 이 법안들도 심사 중 당시 국회의 임기 만료로 자동 폐기되었다. 이어서, 제19대 국회에서는 김재연 의원이 대표발의한 ‘차별금지법안’(2012. 11. 6), 김한길 의원이 대표발의한 ‘차별금지법안’(2013. 2. 12), 그리고 최원식 의원이 대표발의한 ‘차별금지법안’(2013. 2. 20)이 각각 있었는데 김재연 의원의 법안은 심사 중 임기 만료로 폐기되었고 김한길 의원의 법안과 최원식 의원의 법안은 임기 내에 입법제안이 철회되었다(음선희 2020, 111). 이 법안들은 대체로 차별이 금지되어야 하는 사유로 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체적 조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 및 가족 상황, 종교사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적 지향, 성 정체성, 학력, 고용형태, 사회적 신분 등 다양한 분야를 열거하고 있다. 이러한 사유들과 관련하여 차별이 금지되는 삶의 영역은 고용, 재화, 용역 등의 공급과 이용, 교육기관에서의 교육 및 직업훈련, 법령과 정책의 집행 등이 제시되었다. 차별의 구체적인 형태로는 직접, 간접, 괴롭힘과 차별 광고 등을 적시하였다. 이 법안들은 차별금지를 위반했을 경우 그 구제를 위한 절차 및 조치로서 국가인권위원회에 대한 진정, 시정명령, 이행강제금 부과, 법원의 임시조치, 적극적 조치, 손해배상, 징벌적 손해배상 판결, 사용자의 불이익조치 금지 및 형사 처벌 등이 가능하도록 하였다(음선희 2020, 111-114). 이러한 내용들은 다음에 논의되는 장혜영 의원 대표발의 차별금지법안에서도 거의 모두 반영되고 있다. 지난 10여년 정도의 기간에 한국 국회에서 7개나 되는 차별금지 관련 법안들이 제출되었지만 입법에 실패하고 다시 21대 국회에서 차별금지법안이 제안되어 법제사법위원회에 계류 중에 있다.

2. 장혜영 의원 대표발의 차별금지법안

(1) 기본적 내용

2020년 6월 29일 정의당의 장혜영 의원이 대표발의하고 심상정, 배진교, 강은미, 이은주, 류호정, 권인숙, 이동주, 강민정, 용혜인 의원이 공동발의한 차별금지법안이 현재 국회에 계류 중에 있다. 이와 관련하여 국가인권위원회도 2020년 6월 30일 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률’의 시안을 제시하면서 차별금지법이 조속히 제정될 필요성을 표명하였다. 장혜영 의원의 이 대표발의 법안은 그 제안 이유로서 헌법 상 차별금지 규정에도 불구하고 아직도 많은 영역에서 차별이 일어나고 있으며 차별 피해가 발생한 경우 제대로 보호받지 못한다는

점을 강조하였다. 사회의 각 영역에서 합리적 이유없는 차별을 금지, 예방하고 복합적으로 발생하는 차별을 효과적으로 다룰 수 있는 포괄적이고 실효성 있는 법을 제정함으로써 평등을 추구하는 헌법 이념을 실현하고 실효적인 차별구제수단을 도입하여 차별 피해자의 다수인 사회적 약자에 대한 신속하고 실질적인 구제를 도모하겠다는 것이다. 예를 들면, 이미 존재하는 ‘양성평등기본법’은 선언적 규정의 성격이 강해서 실효적 구제수단 등을 결여하고 있다는 것이다. 장혜영 의원의 대표발의 법안은 그동안 발의되었던 다른 법안들을 계승하는 성격을 띠고 있으며 현행법의 한계를 보완하여 국민 삶의 모든 영역에서 실질적 평등을 실현하기 위한 포괄적 성격의 기본법을 추구하는 것으로 볼 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼, 유엔 인권이사회를 비롯한 국제인권기구들이 이러한 성격의 입법을 권고하고 있으며 학자들 사이에서도 포괄적 차별금지법 또는 차별금지 기본법이 필요하다는 의견이 존재한다(홍성수 2018).

이 법안을 보면, 성별, 장애, 성적지향, 성별정체성, 학력, 병력 등 다양한 사유에 대하여 차별금지를 추구하고 있는데 이것은 성소수자의 인권문제를 넓은 의미의 사회적 약자의 범주에 넣어 접근하는 것이다. 즉, 이 법안은 아직 동성결혼(同性結婚)의 합법화 등을 명시적으로 언급하고 있지는 않다. 하지만 일단 성적 지향 또는 성 정체성, 성 표현 등에 대하여 차별이 법으로 금지되면 동성결혼의 합법화로 진전될 가능성이 높은 것으로 보인다. 또한 이 법안의 제9조는 이 차별금지법이 통과되는 경우 국가 및 지방자치단체의 책임으로서 이 법에 반하는 기존의 법령, 조례와 규칙, 각종 제도 및 정책을 조사, 연구하여 이 법의 취지에 부합하도록 시정하여야 한다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 이 법안은 포괄법 또는 기본법으로서 제정되는 것을 전제로 하는데 성소수자의 구성요소와 관련하여 성적 지향과 성 정체성에 더하여 성 표현까지 적시하고 있다. 이러한 사실은 이 법안을 기초함에 있어서 앞에서 논의한 2006년의 욕야카르타원칙에 더하여 2017년의 욕야카르타 원칙 플러스 10를 참고한 것으로 보인다. 위에서 언급한 것처럼 욕야카르타원칙은 성 소수자의 주요 구성요소를 성적 지향과 성 정체성 두 가지로 명시한 데 반하여 욕야카르타원칙 플러스 10은 여기에 성 표현과 성 특징까지 명시적으로 추가하고 있다. 이 법안은 다양한 사회적 약자들을 염두에 두는 포괄적 차별금지법안이면서도 그 내용에 있어서 성별 차별금지가 중요한 내용으로 다루어지는 것을 볼 수 있다. 예를 들면, 성별이라는 기본용어의 개념 정의에 있어서 기존의 법안들과 달리 남성, 여성, 그리고 이 두 성 외의 성까지 포함한다는 것을 분명히 밝히고 있다. 또한 차별의 피해자들을 위한 구제조치들로서 국가인권위원회에 대한 진정, 국가인권위원회의 시정명령, 국가인권위원회의 이행강제금 부과, 소송을 통한 구제조치, 징벌적 손해배상, 그리고 차별행위자에 대한 입증 책임 부과까지 규정하고 있어서 기존의 어떤 차별금지법안들보다 성소수자들을 포함하는 사회적 약자들을

강력히 보호하는 법안이라고 할 수 있다.

(2) 장혜영 의원 차별금지법안에 대한 찬반논쟁

장혜영 의원이 대표발의한 차별금지법안은 한국사회라는 맥락에서 그동안 국내외적으로 나타난 사회적 약자들에 대한 차별을 시정하려는 노력의 연장선 상에 있다. 성소수자들이 그들의 성적 지향과 성 정체성과 관련하여 공동체 내 생활에서 많은 어려움이 있었을 것임은 가히 짐작할 수 있다. 그것은 많은 사람들이 동성애자 등 성소수자들이 선천적이지 않으며 노력에 따라 탈동성애가 가능하다고 보기 때문이다. 김규남이 지적하듯이, 성적 지향이 선택의 영역이 아님에도 불구하고 성소수자들을 ‘전환치료’라는 명분으로 ‘이성애자’로 바꾸려는 시도가 있어 왔다는 것이다(김규남 2020). 이와 관련하여, 미국정신의학회가 1973년 그 ‘정신질환 진단 및 통계 매뉴얼(DSM-III)’에서 동성애를 정신질환 목록에서 삭제하기로 한 것은 주목할 만하다(김규남 2020).¹⁵⁾ 다른 한편, 미국심리학회는 2011년 ‘개인에게 이성애, 양성애, 동성애의 성적 지향이 발달되는 정확한 이유에 관하여 과학자들 간에 일치된 의견이 없음’을 분명히 하였다(김규남 2020). 또한 미국심리학회는 2008년 ‘성적 지향을 억지로 바꾸려는 치료는 치료 대상자의 우울, 불안, 자살 시도 등을 증가시켜 오히려 동성애자의 정신 건강을 악화시킬 수 있다’고 지적하기도 하였다. 따라서 성 소수자에 대한 차별을 반대하고 그 인권을 옹호하는 사람과 단체들은 성적 지향은 ‘선택’하는 것이 아니라 ‘발견’된다는 것을 강조한다. 이러한 맥락에서 2009년 유엔 사회권규약위원회가 그 일반논평 20호에서 성 정체성을 시정해야 할 차별사유의 하나로 인정하였고 유엔 인권이사회도 2011년 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 인권침해에 반대하는 최초의 결의안을 채택한 뒤 2014년과 2016년에도 같은 취지의 결의안을 채택한 적이 있다. 또한 캐나다의 인권법, 미국의 민권법 제7편, 그리고 노르웨이의 평등 및 차별금지법 등이 성별 정체성을 금지해야 할 별도의 차별 사유로 명시하고 있다(허병조 2020, 17-8). 성소수자들의 성적 지향 등에 대하여 이렇게 본다면 차별금지법안은 시급히 통과되어야 마땅하다.

이처럼, 성소수자들의 입장을 이해하고 적극적으로 지지하는 견해들에도 불구하고, 장혜영 의원 대표 발의의 차별금지법안에 대한 비판이 자못 거센 것도 현실이다. 특히, 한국사회의 일부 종교 공동체를 중심으로 그러한 비판이 강하게 제기됨을 볼 수 있다. 첫째, 차별금지법안에 반대하는 이들은 이 법안이 ‘모든 이를 위한 평등’이라는 명분 하에 차별금지의 사유가 되는 범주들의 다양성과 서로 다른 특성에도 불구하고, 성적 지향과 성 정체성을 양성 차별이나 장애인 차별과 같은 범주로 다루고 있다는 것이다. 동성애와

15) 한겨레21. 차별금지법을 이땅에. 출처: http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/49424.html (검색일: 2020. 12. 04.).

같은 성적 지향 또는 성 정체성의 합법화는 한국 사회의 전통적 가족윤리에도 어긋날 뿐만 아니라 에이즈 확산과 같은 의학상의 우려도 크다는 점을 강조한다. 둘째, 이 차별금지법안은 ‘성별 정체성’을 자신의 성별에 대한 ‘인식’ 뿐만 아니라 ‘표현’도 포함하고 있어서 자신의 성별에 대한 ‘인식’과 다른 ‘표현’도 허용되어야 하는 것으로 되어 있다는 것이다. 이러한 성별 정체성이 차별금지의 사유로 인정될 경우 다양한 성별의 존재를 인정할 수밖에 없어 남성과 여성의 성별 개념에 근거한 기존 한국의 신원(身元) 체계 및 가족법 같은 사회질서에 근본적인 변동을 야기할 가능성이 있는 것으로 우려한다. 즉, 장혜영 의원의 차별금지법안은 한국 헌법의 제36조 2항에 ‘가족제도를 국가가 보호하여야 하며 혼인과 가족생활은 인간의 존엄성과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 한다’고 한 규정과 배치되어 위헌성이 있다는 것이다(명재진 2020, 395). 이러한 견해들의 저변에는 가족제도가 국가공동체의 핵심적인 기본단위이며 이를 통해 국가공동체가 유지된다는 사상이 자리하고 있다. 셋째, 장혜영 의원이 대표발의한 차별금지법안은 한국 헌법에 규정된 ‘종교의 자유’를 침해하는 측면이 있는 것으로 비판받는다. 이러한 견해는 특히 한국 일부 기독교계에서 제기되는 것으로 이 차별금지법안이 통과되는 경우 종교선전(포교)의 자유, 종교 교육의 자유, 종교 집회, 결사의 자유를 포함하여 규정하는 한국 헌법 20조를 위반하게 된다는 것이다. 또한 기독교계에서는 예배 시에 성경 교리에 기초하여 동성애를 부정적으로 보고 비판하는 경우가 종종 있는데 이 차별금지법이 통과되는 경우 민사상 또는 행정적 제재 또는 형사적 처벌의 대상이 될 수 있다는 것을 강조한다(서헌재 2020, 178).

(3) 차별금지법안의 전망

이전에 제출되었던 차별금지법안들이 모두 입법에 실패했지만 현 21대 한국 국회에서 장혜영 의원이 대표발의한 차별금지법안이 통과 여부에 대해 관심이 모아지고 있다. 성소수자들이 오랫동안 인간적인 고통 속에서 살아왔다는 점을 고려하여 이 법안의 통과를 시급히 바라는 사람들이 많이 있는 것이 사실이다. 성소수자들이 느끼거나 실제 겪는 인간적 고통은 인류 역사를 통하여 오랫동안 지속되어온 것으로 오늘날 민주주의와 인권 보호라는 대의가 확산됨에 따라 그들에 대한 동정 여론도 높아지는 분위기라고 할 수 있다. 기본적으로 인간의 자유와 평등에 바탕을 둔 인권 존중의 정신에 따라 유엔의 인권기구들을 중심으로 성소수자의 인권보호가 계속 강조되고 있으며 유엔 회원국들에게 이를 위한 법적인 노력이 권고되고 있는 것이다. 그 결과, 미국, 영국, 프랑스 등 약 30여개 정도의 국가들이 성소수자에 대한 차별을 금지하는 법을 제정하여, 시행하고 있으며 그 추세는 점차 확산되고 있다.

다른 한편으로, 그동안 한국 국회에서 제안되었다가 철회되거나 폐기된 차별금지법안들에 대하여 상기할 필요도 있다. ‘왜 한국사회에서 차별금지법안에 대해 일부 국민의 반대가 그토록 거세게 남아있는가’라는 점에 대해서도 답을 찾으려 노력해야 하는 것이다. 아마도, 그것은 성소수자를 둘러싼 제 측면에 대하여 부정적으로 보는 사람들이 아직 다수 있다는 것을 의미한다. 앞서서도 논의한 것처럼 국제사회에서 유엔의 인권기구들을 중심으로 양성 차별, 인종 차별, 장애인 차별, 이주노동자 차별, 아동보호, 고문 금지 등과 같은 인권 분야에 대한 국제협약은 체결된 반면에 성소수자들의 인권보호와 차별금지에 대한 것은 아직 없는 상태이다. 대신, 앞서서 논의한 것처럼 성소수자 문제에 깊은 관심을 갖는 전문가들이나 그 당사자 단체들이 참여한 민간 위원회에서 작성한 2006년 옥야카르타 원칙과 2017년의 옥야카르타원칙 플러스 10의 문서들이 존재하는 것이다. 유엔 인권이사회 등 주요 인권기구에서 한국에 대하여 성소수자 보호 내용을 포함하는 차별금지법의 제정을 지속적으로 권고하고 있고 한국 국회에서 관련 법안이 상정되어 있음에도 불구하고 아직 비판과 저항에 직면한 상태에 있다. 이것은 한국사회가 그동안 국제사회의 추세에 따라 양성관계, 장애인 등의 분야에 대하여 차별금지법을 이미 제정하여 실행하고 있는 것을 감안할 때 특별한 상황인 것이다. 성소수자 인권보호에 관한 입법을 둘러싸고 논란이 일고 있는 것은 그만큼 한국 사회 내에서 성소수자들에 대하여 부정적인 이미지가 남아있는 것을 나타내는 것이 아닌가 하는 것이다. 따라서 성소수자들 그리고 그들의 인권을 위해 활동하는 인권옹호가들은 성소수자들에 대한 일반인들의 부정적 이미지를 불식시키기 위하여 더 많은 소통노력이 필요하다. 즉, 차별금지법안이 보통의 인간으로서 성소수자의 기본적 인권을 보호하기 위한 것이며, 이 법을 우리 사회에 도입해도 한국 사회의 전통적 가족제도에 기초한 공동체 운영, 그리고 성과 관련한 윤리, 도덕적 규범들이 크게 영향받지 않을 것이라는 점을 설득할 수 있어야 한다. 그리하여 서구 다른 국가들의 사례가 보여주는 것처럼, 성소수자들에 대한 이해를 심화하고 사회적 공감대를 공고히 할 때 한국에서도 머지 않아 성소수자들의 인권보호를 포함하는 차별금지법이 제정될 수 있을 것이다.

IV. 결 론

최근 한국사회에서 성 소수자들의 인권보호는 중요한 쟁점으로 부상하였으며 한국 국회에서 성소수자들의 인권 보호가 포함된 차별금지법안의 통과 여부가 초미의 관심사가 되고 있다. 본 논문은 이러한 차별금지법안의 입법문제를 둘러싼 한국 사회의 논쟁들

속에서 이 법안이 겪고 있는 진통의 원인이 무엇인지를 살펴보고자 하였다.

이를 위해 먼저 제2장의 전반부에서는 예비적 고찰의 하나로서 국제사회에서 인권규범이 등장하여 진화하는 과정에서 서로 다른 정당화 추동논리와 상호작용을 검토하였다. 여기에서는 유럽 17세기와 18세기에 군주들의 왕권신수설에 저항하는 로크 계열의 자유권의 논리로부터 시작하여 19세기 맑스의 사회권 논리의 등장 그리고 이후 20세기에 있어서 자유권과 사회권의 우선성을 둘러싼 동서 양진영의 입장 대립에 대하여 논의하였다. 제2장의 후반부에서는 유엔헌장으로부터 시작되어 세계인권선언, 국제인권규약 그리고 인종차별 등 인권의 하위 주제들에 대한 국제인권협약들에 대하여 검토하였다. 그 결과, 확인하게 된 흥미로운 점은 유엔 총회에서 체결된 장애인 등에 대한 차별금지협약 등 7개의 국제인권협약이 존재함에도 불구하고 구체적으로 성소수자의 인권보호를 목적으로 한 국제인권협약은 아직 존재하지 않는다는 것이다. 대신, 국제인권 전문가들과 성소수자 인권활동가들이 2006년 작성, 채택한 옥야카르타원칙과 2017년 추가로 채택한 옥야카르타원칙 플러스 10이 있을 뿐이다. 두 문서들은 성소수자들의 인권을 보호하고 차별을 방지하기 위한 구체적이고 철저한 원칙들을 제시했음에도 불구하고 기존의 국제인권협약들과 달리 민간단체가 만든 문서라는 한계점을 부인할 수 없다. 두 문서는 성소수자의 차별금지에 대한 근거를 기존의 국제인권장전에서 확인한 인간의 존엄성 그리고 자유와 평등 원칙에서 찾고 있다.

그러나 성소수자들이 처해있는 인간적 곤경을 이해시키기 위해서는 의학이나 생물학적 사실을 바탕으로 성소수자들의 구체적인 상황을 일반인들에게 설득할 수 있도록 노력해야 할 것으로 보았다. 왜냐하면, 어떤 면에서 성소수자들의 인권보호 관련 국제인권협약이 존재하지 못하는 것은 아직도 이에 대한 국제사회의 공감대가 충분히 형성되지 못했음을 시사할 수 있기 때문이다. 이러한 논의를 기초로 하여, 제3장에서는 현재 한국 국회에 계류 중인 장혜영 의원 대표발의 차별금지법안의 내용에 대하여 검토하고 그에 대한 찬반 논쟁들에 대하여 살펴보았다. 이 차별금지법안은 그동안 한국 국회에 수 차례 제안된 다른 차별금지법안의 노력을 계승하는 것으로서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 이 법안은 그동안 다양한 기회에 요구되어왔던 성소수자를 포함하는 사회적 약자들의 인권보호 그리고 그 논리적 연장으로서 차별금지를 입법화함으로써 그들을 위한 인권보호의 제도적 장치를 마련하려는 시도라고 할 수 있다. 이 차별금지법안을 지지하는 측은 성소수자들의 상황은 성적 지향이나 성 정체성이 선택의 문제가 타고난 것이기 때문에 인권의 관점에서 평등하게 대우하여 차별하지 말아야 한다는 입장이다. 그러한 의미에서 그들의 성적 지향과 성 정체성에 대하여 차별을 금지하는 법을 제정하는 것은 필요하다는 것이다. 반면에, 이 차별금지법안을 반대하는 측은 성소수자들의 상황은 의학 및 심리적

상담 등을 통해 치료될 수 있다고 보면서 성소수자들의 성적 지향과 정체성의 문제를 다른 범주의 사회적 약자들과 함께 다루면 안 된다고 주장한다. 나아가, 한국의 헌법 및 민법 체계에 비춰볼 때 차별금지법안은 위헌의 소지가 있다고 주장한다. 뿐만 아니라 기독교의 교리상 성소수자들에 대하여 부정적 의견을 피력하는 경우 그것이 이 법에 따라 처벌될 수 있다는 사실에 주목하며 이를 인권의 또 다른 요소로서 표현의 자유를 침해하는 것이라고 지적한다.

이러한 정황을 고려할 때, 한국 내에서 아직 이 차별금지법안에 대한 합의 도출을 위해서는 좀 더 많은 대화와 노력이 필요할 것으로 보인다. 즉, 성소수자들을 둘러싼 의구심과 우려를 불식시킬 객관적인 의학정보 등을 좀 더 폭넓게 공유함으로써 오해를 해소해나가야 할 것이다. 그렇게 함으로써 성소수자의 인권을 포함하는 다양한 사회적 약자들의 인권보호를 위한 차별금지법안이 한국 국회에서 통과될 수 있을 것이고, 나아가 관련 법령들의 개폐도 검토, 시도될 수 있을 것이다.



- 명재진. 2020. 차별금지법 위헌론. 월드뷰 9.
- 명재진 · 박성제 · 음선필 · 이상현 · 전윤성 · 조영길 · 지영준 공저. 2020. 포괄적 차별금지법, 찬성할 것인가 반대할 것인가?. 좋은 생각.
- 서헌제. 2020. 국가인권위원회의 평등법(시안)에 대한 비판적 검토 - 성소수자 차별금지와 종교의 자유를 중심으로 -. 교회와 법 7(1), 157-185.
- 음선필. 2020. 포괄적 차별금지법에 대한 반론 - 기독교의 관점에서 -. 교회와 법 7(1), 107-154.
- 이상현. 2020. 미국의 포괄적 차별금지법과 관련 사례 연구. 교회와 법 7(1), 186- 207.
- 이지현. 2014. 한국에서 차별금지법 제정에 있어서 성적지향을 둘러싼 갈등과 전망. 중앙법학 16(3), 107-139.
- 허병조. 2020. 차별금지법안 검토 보고. 제382회국회(정기회) 제3차 법제사법위원회.
- 허순철. 2014. 동성혼인과 평등보호: U.S. v. Windsor 판결의 헌법적 의의를 중심으로. 공법학연구 15(4), 63-94.
- 홍성수. 2018. 포괄적 차별금지법의 필요성: 평등기본법을 위하여. 이화젠더법학 10(3), 1-38.
- Crawford, Neta C. 2002. Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention. Cambridge University Press.
- Davidson, Scott. 1995. Human Rights. Open University Press.
- Donnelly, Jack. 1989. Universal Human Rights in Theory and Practice. Cornell University Press.
- Donnelly, Jack and Daniel J. Whelan. 2020. International Human Rights. Routledge.
- Laslett, Peter. 1999. John Locke: Two Treatise of Government. Cambridge University Press.
- Lauren, Paul Gordon. 2011. The Evolution of International Human Rights: Visions Seen. University of Pennsylvania Press.
- May, Elizabeth Hope. 2019. The March 1st Movement and the Red Thread of International Peace History. Korea Observer 50(2), 207-233.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2005. The International Convention on Migrant Workers and Its Committee, Fact Sheet 24(1),

United Nations.

- Vincent, R. John. 1986. Human Rights and International Relations. Cambridge University Press.
- 국가인권위원회(행정법무담당관). 국가인권위원회법. 출처: <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20200805&lsiSeq=213841#0000> (검색일: 2021. 02. 09.).
- 위키백과 동성결혼. 출처: <https://ko.wikipedia.org/wiki/> (검색일: 2021. 02. 13.).
- 차별금지법안(장혜영의원 대표발의), 의안번호 116 (2020. 06. 23.).
- 한겨레21(제1336호). 출처 http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/49424.html (검색일 2020. 12. 04.).
- THE YOGYAKARTA PRINCIPLES. 출처: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_en.pdf (검색일: 2021. 02. 12.).
- THE YOGYAKARTA PRINCIPLES plus 10. 출처: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf (검색일: 2021. 02. 13.).
- 출처: https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_15.pdf (검색일: 2021. 02. 08.).
- 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx> (검색일: 2021. 02. 08.).
- 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx> (검색일: 2021. 02. 07.).
- 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> (검색일: 2021. 02. 07.).
- 출처: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (검색일: 2021. 02. 08.).
- 출처: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crimeofgenocide.aspx> (검색일: 2021. 02. 07.).
- 출처: <https://www.romestatute.com/post/176085415538/following-the-red-thread-today-and-tomorrow> (검색일: 2021. 02. 10.).

● 투고일: 2021.02.18. ● 심사일: 2021.02.18. ● 게재확정일: 2021.02.22.

| Abstract |

The Draft Bill Against Discrimination in Korea and the Implications of International Human Rights Instruments for It

Oh Youngdahl (Chungnam National University)

This article delves into the background and prospect for the controversy with regard to the legislation efforts against discrimination in the National Assembly of Republic of Korea. While the draft bill against discrimination deals with a variety of discriminatory fields of human rights including people with disability, the main focus of the controversy centers on the equal treatment of the people of sexual orientation, gender identity, and gender expression. As a way of exploring the obstacles to the legislation of the draft bill, this article reviews the existing international conventions against discrimination within the UN human rights mechanism. Interestingly, there is no international convention on the protection of the people with sexual orientation, gender identity, and gender expression whereas there exist Yogyakarta Principles and Yogyakarta Principles Plus Ten formulated by civil society experts and activists as a human rights instrument for the people of sexual orientation, gender identity, gender express and sexual characteristics. In a similar vein, the Korean society continued to fail in legislating a draft bill on the protection of people of sexual minority. Seen in this way, this article argues that it is necessary for the pros and cons for the draft bill against discrimination to get together and to engage in serious dialogues so that they can reach deep mutual understanding of the issue in place.

〈Key words〉 Draft Bill Against Discrimination, International Human Rights Instruments, Sexual Minority Group, Yogyakarta Principles, Yogyakarta Principles Plus 10

한국의 차별금지법안에 관한 연구 - 성적 지향과 성별 정체성을 중심으로 -

유 혜 숙 (대구가톨릭대학교)
(yhsanna0622@cu.ac.kr)



국문 요약

2000년대 이후 지금까지 차별금지법안과 관련한 논쟁이 거듭되었고, 2020년에도 차별금지법안으로 다시 한번 논란이 뜨거워 한 해를 보냈다. 그 가운데서도 가장 뜨거운 논란은 '성적 지향'과 '성별 정체성' 관련한 논쟁이었다. 이에 본고에서는 한국의 차별금지법안을 성적 지향과 성별 정체성을 중심으로 고찰한다. 먼저 차별금지법안과 관련한 논쟁을 다섯 가지 측면에서 살펴본다. 이어 성적 지향과 성별 정체성 관련 논쟁을 크게 세 가지 입장, 곧 여성계와 진보 단체, 가톨릭, 개신교 보수 교단과 보수 단체의 입장에서 고찰한다. 마지막으로 성찰과 과제를 성 소수자에 대한 올바른 이해와 인식 전환, 성 소수자 차별 금지 교육, 지지 체계 구축, 지혜로운 입법의 네 가지 측면에서 제시한다.

주제어 : 차별금지법, 포괄적 차별금지법, 성적 지향, 성별 정체성, 동성애

I. 서론

우리나라는 2003년 1월 국가인권위원회 산하에 차별금지법제정추진위원회가 출범하면서 국가 차원에서 차별금지법 제정 관련 논의를 시작하였다. 2006년 국가인권위원회가 차별금지법 권고법안을 발표하였고, 2007년 7월 빈부격차차별시정위 추진기획단이 최종안을 법무부에 이관하였다. 2007년 12월 법무부의 첫 번째 발의 이후 제17대 노회찬 의원, 제18대 박은수 의원과 권영길 의원, 제19대 김재연 의원, 김한길 의원, 최원식 의원이 대표 발의하였다. 하지만, 국회 임기 만료와 반대 여론에 따른 자진 철회로 거듭 폐기되었고, 20대 국회에서는 발의 자체도 없었다. 21대 국회에서는 2020년 6월 29일 정의당 장혜영 의원이 대표 발의하였고, 2020년 7월 1일에는 국가인권위원회가 평등 및 차별금지에 관한 법률을 제정하라고 국회에 권고하였다. 또한, 최근 보도에 따르면, 이상민 더불어민주당 의원을 중심으로 또 다른 차별금지법안이 발의될 예정이다(이준일 2014, 250-256; 이지현 2014, 107-109; 홍성수 2018, 3-5; 한지영 2011, 93-95; 홍성수 2019, 11-14; 서울신문 2020/12/10; 한국일보 2020/12/11).

이처럼 2000년대 이후 지금까지 차별금지법안과 관련한 논쟁이 거듭되었고, 2020년에도 다시 한번 논란이 뜨거웠다. 그 가운데서도 가장 뜨거운 논란은 ‘성적 지향과 ‘성별 정체성’ 관련한 논쟁이었다. 이에 본고에서는 한국의 차별금지법안을 성적 지향과 성별 정체성을 중심으로 이와 관련한 쟁점을 살펴보고, 여성계와 진보 단체, 가톨릭, 개신교 보수 교단과 보수 단체의 세 가지 입장을 고찰하며, 향후 과제를 모색한다.

II. 차별금지법안 관련 쟁점

차별금지법(差別禁止法)은 크게 특정 차별을 다루는 개별적 차별금지법과 거의 모든 종류의 차별을 다루는 포괄적 차별금지법으로 구분된다. 포괄적 차별금지법은 일반적 차별금지법이라고도 하고(이재희 2013, 103-154; 이준일 2014, 249-256; 김명수 2014, 165-203), “개별적 차별금지 사유·영역을 통합적으로 규율하고, 단일차별시정기구를 만들고, 차별 구제의 실효성을 강화하고, 범국가적 이념목표로서의 평등을 법제화해야 한다는 점에서” 평등기본법으로 제안되기도 한다(홍성수 2018, 2). 차별금지법안을 둘러싼 논쟁은 여러 가지인데, 크게 다섯 가지로 나누어 살펴보자.

첫째, ‘개별적 차별금지법안이 있는데 포괄적 차별금지법안을 제정할 이유가 있는가?’ 여부이다. 한국 사회에도 이미 1987년 남녀고용평등법, 2001년 국가인권위원회법, 2006년

비정규직차별금지법, 2007년 장애인차별금지법, 2008년 연령차별금지법 등이 있다. 이에 굳이 포괄적 차별금지법안을 제정할 이유가 없다는 의견과 모든 차별을 포함하는 포괄적 차별금지법안을 제정해야 한다는 의견이 대립하고 있다. 포괄적 차별금지법안을 제정해야 한다는 측에서는 여성장애인, 여성 비정규직 노동자, 장애인 비정규직 노동자 등 개별 사유가 아닌 중복 사유에 해당하는 경우도 많아 미흡한 구제책 등 차별금지법안으로는 충분하게 해결할 수 없는 경우가 발생하므로 모든 사유를 포괄하고 적극적이고 실효성 있게 구제책을 마련할 수 있는 차별금지법을 제정하는 것이 필요하다고 강조한다. 실제로 한지영은 차별이 하나의 요소가 아니라 복합적인 요소에 의해 이루어지는데 기존의 차별금지관련법은 특정 영역 및 사유별로 한정되어 있어서 다층적이고 복합적인 차별을 다룰 수 없으므로, 이를 다룰 수 있는 포괄적이고 실효성 있는 법적 틀이 필요하다고 제안한다(한지영 2011, 90, 119). 홍관표는 “차별금지에 대한 개별법적 규율에 따른 입법적 공백 및 적용상의 혼란을 정리하고 어떤 영역에서 어떤 사유로 어떤 유형의 차별로 피해를 보게 되더라도 일반적으로 적용되는 최소한의 실효적 구제수단을 규정한 법률에 따라 차별행위의 피해자가 간명하고 효과적으로 자신의 피해를 구제받을 수 있도록 한다는 점에 차별피해자 구제의 실효성 확보 측면에서의 차별금지에 관한 일반법 제정의 의미가 있다”(홍관표 2013, 326-327)고 제안한다. 더 나아가 인간의 존엄성, 인권, 평등 등 인간의 기본권을 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 보장하는 차원이므로 헌법의 정신을 더 실제로 구현하는 것이라고 제시한다. 포괄적 차별금지법 제정이 사회적 소수자의 인권 보호와 국민 모두의 인권을 더 잘 보호할 수 있는 길이면 더 나아가 ‘경제적·사회적·문화적권리에관한국제규약’, ‘여성차별철폐협약’, ‘인종차별금지협약’, ‘장애인권리선언’, ‘정치적·시민적권리에관한국제규약’ 등 세계적 차원에서 요청되는 바를 실현하는 길이라고 보는 것이다(홍관표 2013, 327-328; 홍성수 2018, 6-7). 포괄적 차별금지법안을 제정하지 말아야 한다는 측에서는 기존 법률, 곧 헌법, 남녀고용평등법, 연령차별금지법, 장애인차별금지법, 비정규직차별금지법, 국가인권위원회법 등 기존에 마련된 개별적 차별금지법안으로도 충분하다고 강조한다.

둘째, ‘포괄적 차별금지법안 사유에 몇 가지를 포함하는가?’의 문제이다. 우리나라 헌법에서는 성별, 종교, 사회적 신분 등 3가지를 포함한다(제11조 1항). 국가인권위원회법에서는 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등 19가지를 포함한다(제2조 3항). 2007년 법무부 정부안에서는 성적 지향과 성별 정체성 포함 13가지, 2008년 노회찬 의원 안에서는 성적 지향과 성별 정체성 포함 22가지, 2011년 박은수

의원 안에서는 성적 지향과 성별 정체성 미포함 대분류로는 7가지, 2011년 권영길 의원 안에서는 성적 지향과 성별 정체성 포함 22가지, 2012년 김재연 의원 안에서는 성적 지향과 성별 정체성 포함 23가지, 2013년 김한길 의원 안에서는 성적 지향과 성 정체성 포함 22가지, 2013년 최원식 의원 안에서는 성적 지향과 성별 정체성 포함 12가지 사유를 포함한다. 2020년 정의당 장혜영 의원이 대표 발의한 포괄적 차별금지법에는 성별, 장애, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 국적, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족 및 가구의 형태와 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 병력 또는 건강상태, 사회적 신분 등 23가지를 포함한다(제3조 1항). 더불어민주당 이상민 의원이 발의할 예정인 차별금지법에서는 성별, 장애, 병력, 나이, 출신국, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모·유전정보 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력, 고용형태, 사회적신분 등 22가지를 포함한다.¹⁾ 이 가운데 가장 논란이 되는 것이 바로 성적 지향과 성별 정체성 포함 여부이다(홍관표 2013, 328-330; 홍성수 2018, 15-18; 서울신문 2020/12/10; 한국일보 2020/12/11).

셋째, ‘차별금지 개념과 유형, 영역에 무엇을 어디까지 포함시킬 것인가?’, ‘차별금지 예외 사유에는 무엇을 어디까지 포함시킬 것인가?’의 문제이다. 차별금지 개념과 유형에 공적 차별뿐만 아니라 사적 차별, 직접 차별뿐만 아니라 간접 차별, 복합 차별, 괴롭힘, 성적 괴롭힘, 비방, 혐오, 차별 지시, 차별 광고, 혐오 표현, 차별의 표시·암시, 불이익조치(보복) 등 무엇을 포함시킬 것인가 결정해야 하고, 차별의 영역을 정치, 경제, 사회, 문화 영역, 고용, 거래, 교육 영역 등 어디까지 포함시킬 것인지 결정해야 한다. 또한, 차별금지에도 예외적인 상황이 있으므로 차별금지 예외 사유에 무엇을 어디까지 포함시킬 것인지 결정해야 한다. 차별금지법에서는 주로 ‘합리적 이유 없는 차별’을 금지하므로, 차별금지 예외 사유에는 일반적으로 ‘합리적 이유 있는 차별’이 포함되는데, 독일의 일반평등대우법에서 적용하듯이 종교와 사상의 자유에 대한 침해를 우려하여 종교의 자유, 세계관의 자유, 자기 결정권과 관련한 사항을 예외로 하기도 한다(한지영 2011, 104-111; 홍관표 2013, 330-335; 이재희 2013, 130-131, 135-136; 이준일 2014, 250-256; 김명수 2014, 175; 홍성수 2018, 18-32). 이재희는 사적 차별에 대한 평등권 보장의 정당성 근거로 헌법적 근거와 현실적 근거를 제시한다. 헌법에 평등권 조항이 있고, 평등권 조항 외에도 인간의 존엄과 가치 보장, 국가의 기본권 보장 의무 등 여러 정당한 근거들이 있으며, 현실적으로도

1) 장혜영 의원이 대표 발의한 안에는 ‘언어’가 포함되어 있고, 이상민 의원이 대표 발의할 예정인 안에는 ‘언어’가 포함되어 있지 않다.

사적 영역이 점점 더 많아지고, 사회세력이 점점 더 영향을 미치는데, 사적 영역에서 발생하는 차별을 방지한다면 공적 영역의 평등권 보장에도 문제가 생길 수 있다고 진단한다. 이에 현행법으로는 사적 차원의 평등권 보장이 제한적이므로, 그 해결 가능성으로 일반적 차별금지법을 제안한다(이재희 2013, 105-148).

넷째, ‘차별에 대해 객관적으로 판단할 수 있는 기준은 무엇인가?’의 문제이다. 그 모든 차별을 어떻게 정당한 기준에 의해 처벌할 것인지 결정해야 한다. 예를 들어 소수자 차별의 경우 수적 차이를 판단하는 통계 정확성의 문제도 있을 수 있고, 수적 차이를 어느 정도로 설정하느냐의 문제도 있을 수 있다. 따라서 차별을 판단하는 객관적인 기준, 정당한 기준을 마련하는 것이 필요하다고 제안하고(한지영 2011, 104-111; 홍관표 2013, 330-332), 평등권을 보장하고 차별을 판단할 수 있는 형량적인 기준 마련을 위해서도 차별금지법의 제정이 필요하다고 진단한다(이재희 2013, 129-135, 148; 김명수 2014, 166).

다섯째, ‘차별구제조치가 얼마나 실효성이 있는가?’의 문제이다. 홍관표는 개별법적 구제조치가 차별 피해의 영역을 포괄하지 못하고, 어떤 개별법이 적용되느냐에 따라 구제조치도 상이하므로, 이런 입법적 공백 및 혼란을 해결하고 차별 피해자에 대한 실효성 있는 구제조치를 위해서도 포괄적 차별금지법이 필요하다고 제안한다(홍관표 2013, 325-327, 335-338). 한지영은 기존의 차별금지법에는 차별금지의 실효성이 떨어진다는 문제점을 제시하면서, 사안에 따라 징벌적 손해배상 규정이나 형사처벌 규정 등의 적용이 필요하다고 제안한다(한지영 2011, 90, 111-118). 홍성수는 차별시정기구를 단일화하여 차별구제의 실효성을 강화해야 한다고 주장한다(홍성수 2018, 8-10). 안진은 차별의 사유와 영역을 포괄하는 차별금지법이 제정되더라도 장애인차별금지법, 연령차별금지법, 비정규직차별금지법 등 개별적 차별금지법의 한계를 보완할 수 있는 실효성이 강화되어야 한다고 강조한다(안진 2017, 232). 2007년 법무부 정부안에서는 보복행위에 대한 형사처벌, 2008년 노회찬 의원 안에서는 징벌적 손해배상, 국가인권위원회의 시정명령권, 이행강제금, 2011년 박은수 의원 안에서는 임시조치, 적극적 조치, 손해배상, 2011년 권영길 의원 안에서는 징벌적 손해배상과 보복행위의 형사처벌, 2012년 김재연 의원 안에서는 징벌적 손해배상과 보복행위의 형사처벌, 2013년 김한길 의원 안에서는 국가인권위원회의 시정명령권과 이행강제금, 2013년 최원식 의원 안에서는 손해배상과 보복행위의 형사처벌, 2020년 장혜영 의원 안에서는 국가인권위원회의 시정명령권, 이행강제금, 적극적 조치 및 손해배상, 형사처벌을 포함한다(이준일 2014, 251-252; 홍성수 2019, 8-11).

Ⅲ. 성적 지향과 성별 정체성 관련 세 가지 입장

대개 성적 지향은 이성애, 동성애, 양성애로 구분되고, 성별 정체성은 시스젠더(Cisgender)와 트랜스젠더(Transgender)로 구분된다. 이성애와 시스젠더가 다수를 차지하고 정상으로 여겨지는 사회에서 동성애자(Lesbian과 Gay), 양성애자(Bisexual), 트랜스젠더(Transgender), 무성애자(Asexual), 중성애자 또는 간성애자(Intersex), 성적 지향 혹은 성별 정체성을 확신하지 못하고 의문을 가진 자(Questioning) 등은 모두 성 소수자로 일컬어진다.²⁾

차별금지법과 관련한 논란은 많은 경우 ‘동성애’로 대변되는 성 소수자 관련 문제, 곧 성적 지향과 성별 정체성 관련 문제와 연결되어 있다. 김종우는 차별금지법에 대한 담론을 크게 정부 문서와 언론 보도에 근거하여 분석하면서, 관련 담론이 성적 지향에만 국한된 것은 아니지만, 유의미한 주제를 형성하는 것이 바로 ‘성 소수자와 동성애’ 또는 ‘동성애와 교회’ 관련한 것이라고 제시한다. 또한, 포괄적 차별금지법을 인권 담론의 시각에서 분석하면서 성적 지향이 타협 불가능한 가치의 영역, 진리 수호의 문제로 확산하였다고 진단하고, 동성애, 포괄적 차별금지법을 반대하는 이면에는 반공주의와 평등에 대한 부정적 인식 등 한국의 정치적 보수주의라는 이념적 토대가 자리한다고 진단한다(김종우 2018, 617-631). 그는 선행연구 결과에 근거하여 한국 사회 차별금지법에 대한 연구 결과를 크게 법학·사회과학적 관점과 신학적 관점의 두 분야로 구분하고, 그 각각의 관점에서 다시 입법 찬성, 입법 반대, 절충의 세 가지 입장을 구분하는데(김종우 2018, 618-620), 본고는 한국의 차별금지법을 ‘성적 지향’과 ‘성별 정체성’을 중심으로 고찰하기에, 이를 크게 세 가지 입장에서 개진하고자 한다.³⁾ 첫째, 성적 지향과 성별 정체성 포함 차별금지법 제정에 찬성하는 여성계와 진보 단체의 입장이다.⁴⁾ 둘째, 성 소수자에 대한 차별과 혐오에는

2) 성 소수자는 퀴어(Queer), 엘지비티(LGBT, Lesbian Gay Bisexual Transgender), 엘지비티큐(LGBTQ, Lesbian Gay Bisexual Transgender Questioning), 엘지비티큐플러스(LGBTQ+), 엘지비티에이아이큐플러스(LGBTAIQ+)로 불린다. 이는 동성애자(Lesbian과 Gay), 양성애자(Bisexual), 트랜스젠더(Transgender), 곧, MTF(male to female: 생물학적으로 남성이지만 여성 정체성을 가진 사람)와 FTM(female to male: 생물학적으로 여성이지만 남성 정체성을 가진 사람), 무성애자(Asexual), 중성애자 또는 간성애자(Intersex), 성적 지향 혹은 성별 정체성을 확신하지 못하고 의문을 가진 자(Questioning) 등을 가리킨다.

3) 입장마다 다른 견해를 보이는 개인이나 단체가 있지만, 우리 사회에서 일반적으로 이렇게 분류하기도 하고, 저자 개인도 이렇게 분류하는 것이 크게 오류를 범하는 것은 아니라 생각하기에 일단 이렇게 분류하면서 논의를 개진하고자 한다.

4) 2018년 10월 16일과 2020년 11월 11일 등 차별금지법제정연대는 국회 앞에서 ‘차별금지법 제정을 촉구하는 기자회견’을 하였고, 2020년 7월 24일 국회 앞에서 한국여성단체연합을 비롯한 44개 여성단체 주축로 차별금지법 조속히 제정하라는 기자회견이 있었다(송원영, 20/11/11).

반대하지만, 동성혼 합법화에는 반대하는 가톨릭의 입장이다.⁵⁾ 셋째, 성적 지향과 성별 정체성 포함 차별금지법 제정에 반대하는 개신교 보수 교단과 보수 단체의 입장이다.⁶⁾

1. 여성계와 진보 단체의 입장⁷⁾

‘한국여성민우회’ 등 여성계는 차별하지 않아야 할 자와 차별해도 될 자를 나누는 차별금지법은 차별을 조장하는 법이라고 진단하고 “평등에 예외는 없다”고 주장하면서 포괄적 차별금지법 제정을 촉구한다(이서(홍문보미) 2017, 31). ‘차별금지법 제정을 지지하는 시민사회단체’는 2017년 차별금지법 제정을 둘러싼 10년의 역사를 비판하면서 차별금지법은 성 소수자뿐만 아니라 사회적 소수자의 존엄한 삶을 위한 최소한의 장치라고 제시한다. 차별금지법 제정을 통해 정부는 평등권 실현을 위한 적극적이고 효과적인 정책을 수행해야 한다고 촉구하고, 사회적 합의의 과정과 시기의 적절성을 언급하는 사람들에게 성 소수자를 비롯한 소수자들이 일상적으로 겪는 혐오와 차별에 대한 설문조사 결과를 구체적으로 제시하면서, 차별금지법을 제정하지 않은 지난 10년 동안 동성애자를 비롯한 사회적 소수자, 힘과 권력이 없는 사람들을 향한 혐오는 오히려 더 조직화·정치화되었다고 진단한다(차별금지법 제정을 지지하는 시민사회단체 2017, 261-264).

여성계와 진보 단체는 세계 각국도 성 소수자 인권 보호를 위해 성적 지향과 성별 정체성에 따른 차별을 금지하고 있음에 주목하면서 한국 사회 역시 차별금지법 제정을 통해 소수자 보호와 관련한 국제 강령, 협약, 선언에 동참해달라고 요청한다. 특히, 성 소수자들은 일상적으로 멸시와 혐오, 차별과 배제, 박해와 폭력에 시달려 왔으므로, 차별금지법 제정을 통해 더 이상 멸시와 혐오, 차별과 배제, 박해와 폭력의 대상이 되지 않아야 한다고 강조한다. 성 소수자가 자신이 속한 공동체와 사회에서 인간으로서 누려야 하는

차별금지법 제정 촉구 기자회견. 뉴스1. 출처: <https://www.news1.kr/photos/view/?4474551> (검색일: 2020. 12. 29.); 황덕현. 20/07/24. 여성단체 “성평등 앞당기는 차별금지법 조속히 제정해야”. 뉴스1. 출처: <https://www.news1.kr/articles/?4005942> (검색일: 2020. 12. 29.) 참조).

5) 한국천주교 생명윤리위원회. 20/09/07. 차별 금지 법안에 대한 한국천주교주교회의의 생명윤리위원회 성명. 출처: <https://cbck.or.kr/Notice/20201208?search=%EC%B0%A8%EB%B3%84&gb=K1200> (검색일: 2020. 12. 29.) 참조.

6) 2020년 12월 16일 ‘동성애 동성혼 반대 국민연합’, ‘진정한 평등을 바라며 나쁜 차별금지법을 반대하는 전국연합’, ‘복음법률가회’ 등 개신교계 단체가 서울 종로구 프레스센터에서 ‘이성민 의원이 발의 준비 중인 평등 및 차별금지법안에 대한 긴급 기자회견’을 하였다(민경석. 20/12/16. 차별금지법안에 대한 긴급 기자회견. 뉴스1. 출처: <https://www.news1.kr/photos/view/?4530596> (검색일: 2020. 12. 29.) 참조).

7) 이서(홍문보미) 2017, 30-31.; 이지현 2014, 107-139 참조.

권리를 어떠한 제한이나 예외 없이 온전히 누릴 수 있어야 한다고 주장한다. 한국여성신학계에서도 ‘한국기독교총연합’ 등 개신교 보수 교단과 보수 단체에 약자를 보호하고 원수를 사랑하라는 예수 그리스도의 가르침을 따르는 교회가 앞장서서 차별금지법 제정을 반대하는 문제점을 제기하면서 성경의 가르침을 글자 그대로 해석하는 근본주의 관점과 성경과 하나님의 이름으로 자행되는 차별의 실상을 비판한다(최영실 2007, 62-84).

이처럼 여성계와 진보 단체는 성적 지향과 성별 정체성에 따른 논란과 반대 때문에 오랫동안 제정되지 못하는 차별금지법의 문제점을 지적하면서 이제는 차별금지법을 제정해야 할 때라고 역설한다.

2. 가톨릭의 입장

가톨릭은 행위와 행위자, 죄와 죄인, 인식과 자유의지의 동의에 의한 행위와 인식과 자유의지의 동의가 결여 내지 배제된 행위를 구별하고, 일시적이고 선택적인 동성애자와 지속적이고 비 선택적인 동성애자, 동성에 성향을 가진 동성애자와 동성에 행위를 하는 동성애자를 구별한다.

가톨릭은 죄에는 엄격하셨지만, 죄인에게는 더없이 너그러운 마음을 지니셨던 예수 그리스도, 악한 언행을 넘어 악한 마음마저 신랄하게 비판하여 간음의 행위뿐만 아니라 마음으로 탐하는 것까지 비판하시면서도 간음한 여인에게는 한없이 자애로운 태도를 보이신 예수 그리스도의 삶에 근거하여(마태 19,18; 마르 10,19; 루카 18,20; 요한 7,53-8,11), 행위와 행위자, 죄와 죄인을 구별한다(유혜숙 2012, 30-32, 36-37). 이런 맥락에서 가톨릭은 동성애를 정상적인 사랑의 한 형태로 인정하지도 않고 동성결혼 합법화에도 반대하지만, 인간 권익의 보호라는 측면에서 동성애자를 비롯한 성 소수자에 대한 어떠한 차별과 박해에도 반대하면서 오히려 그들에 대한 사목적 관심, 배려, 존중을 강조한다.

이런 가톨릭의 입장은 프란치스코 교황의 권고 사랑의 기쁨 56항, 250-251항에서 아주 분명하게 언급된다. 250항에서는 “우리는 무엇보다 먼저 모든 이가 자신의 성적 성향에 관계없이 그 존엄을 존중받고 사려 깊은 대우를 받아야 한다는 것을 거듭 강조하고자 합니다. 또한 ‘어떤 부당한 차별의 기미’ 특히 모든 형태의 공격과 폭력으로 그들을 대하는 것을 조심스럽게 피하여야 한다는 점도 강조합니다. 이와 같은 가정과 관련하여 그들을 존중하는 동반을 하여 동성에 성향을 보이는 이들이 자신의 삶에서 하나님의 뜻을 온전히 이해하고 실천할 수 있도록 도움을 주어야 합니다”라고 언급한다. 그러면서도 251항에서는 “동성애자들의 결합을 어떤 식으로든 혼인과 가정에 대한 하나님의 계획과 유사하거나

조금이라도 비슷하다고 여길 수 있는 근거는 전혀 없다.”라고 하면서 “이러한 사안에 대하여 지역 교회가 압력을 받거나 국제기구들이 동성애자들의 ‘혼인’을 제도화하는 법률의 제정을 가난한 나라들에 대한 경제 원조의 조건으로 내세우는 것은 용납될 수 없습니다”라고 강조한다. 또한, 56항에서는 “생물학적 성(sex)과 사회 문화적 성 역할(gender)은 구분되지만 별개의 것이 아니라는 것을 강조”하고 젠더 이데올로기가 “남성과 여성의 본질적 차이와 상호성을 부정”한다고 진단하면서 다양한 형태의 젠더 이데올로기에 대해 경계한다.

이런 맥락에서 한국천주교회 역시 2020년 6월 29일에 정의당 장혜영 의원이 대표 발의한 차별금지법안에 대해 2020년 9월 7일 한국천주교주교회의 생명윤리위원회 성명을 통해 모든 인간의 존엄성에 기반한 법안의 취지에 공감한다고 밝히면서 우리 사회에 만연한 차별·혐오·배척을 반대한다고 강조한다. 하지만, “가톨릭 교회가 인권의 측면에서 성 소수자에 대한 차별과 혐오를 반대한다고 해서, 동성혼 합법화를 인정하는 것은 아님을 분명”하게 밝히고, “차별 금지 법안 제2조 1항에서 성별을 ‘남자와 여자, 그 외 분류할 수 없는 성’으로 규정하는 문제”, “차별 금지 법안의 제정으로 일어날 수 있는 생명의 파괴, 인공 출산의 확산, 유전자 조작을 통한 생명의 선별적 선택과 폐기, 성 소수자들의 입양 허용 등을 우려”한다.⁸⁾

이처럼 가톨릭은 소수자와 인권 보호를 기본으로 하는 차별금지법 제정의 취지에 공감하면서 동시에 동성결혼 합법화에 따른 제 문제점을 지적하면서 차별금지법 제정에 신중한 입장을 취한다.

3. 개신교 보수 교단과 보수 단체의 입장

한국 개신교, 특히 성경을 글자 그대로 해석하는 근본주의 성향의 개신교 보수 교단은 구약성경 창세기 19장 1-29절에 나오는 소돔과 고모라 이야기, 레위기 18장 22절과 20장 13절 등 성경에 근거하여 동성 간 성행위를 단죄한다. 이런 맥락에서 2007년 법무부가 발의한 차별금지법안부터 2020년 장혜영 의원이 대표 발의한 차별금지법안과 이상민 의원이 대표 발의할 예정인 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안’까지 개신교 보수 교단과 보수 단체를 중심으로 반대 성명서와 선언, 서명운동이 계속되었다.

2020년에도 전국 505개 단체 연합인 ‘진정한 평등을 바라며 나쁜 차별금지법 제정을 반대하는 국민연합’이 10월 27일 총 27만7299명이 서명한 차별금지법 제정 반대 국민 서명을 국회에 제출하고 기자회견을 하였다. ‘사단법인 세계한국인기독교총연합회’는 2020

8) 한국천주교 생명윤리위원회. 20/09/07. 차별 금지 법안에 대한 한국천주교주교회의 생명윤리위원회 성명. 출처: <https://cbck.or.kr/Notice/20201208?search=%EC%B0%A8%EB%B3%84&gb=K1200> (검색일: 2020. 11. 20.) 참조.

년 10월 28일 ‘동성애 포괄적차별금지법 반대 천만인서명 운동본부’ 발대식을 하고, ‘동성애를 조장하는 포괄적차별금지법 반대를 위한 천만인 서명운동’을 시작했고, 이에 예장합동, 전북기독교총연합회 등 많은 개신교 보수 교단이 동참하였다. 2020년 12월 16일에는 ‘복음법률가회’와 ‘진정한 평등을 바라며 나쁜 차별금지법을 반대하는 전국연합’이 이상민 의원 대표 발의 준비 중인 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안’ 관련 긴급 기자회견을 하였다. 2020년 12월 30일에는 ‘사단법인 한국교회총연합’이 이상민 의원 법안에 대해 성명을 발표하였고, 광주광역시기독교교단협의회와 전라남도교회총연합회, 전라북도기독교총연합회 등 전국 17개 광역시도 226개 시군구 기독교연합회도 공동으로 이상민 의원 발의 예정인 차별금지법안에 대해 반대 입장을 표명하였다. 이 단체들이 제시하는 ‘성적 지향’과 ‘성별 정체성’ 포함 차별금지법 제정 반대 이유를 종합하면 대개 다음과 같다. 첫째, 성 소수자에게는 특혜가 되겠지만 다수 국민에게는 성적 지향 및 동성결혼 등을 포함하는 가족의 형태에 대해 반대할 양심, 신앙, 종교, 학문, 표현의 자유를 억압하는 독선적이며 역차별적인 법이 될 것이다. 둘째, ‘성적 지향’과 ‘성별 정체성’이 차별금지 사유로 포함된다면, 헌법 위배, 건강한 가정 해체, 사회 윤리 도덕 파괴, 편향된 젠더 이데올로기에 따른 사회체제 변질을 야기할 것이다. 셋째, 남자와 여자라는 양성 이외에 제3의 성을 인정함으로써 주민등록제도, 병역, 교육제도의 문제, 차별의 개념에 간접 차별, 괴롭힘 등 주관적 기준을 적용하는 문제, 국가인권위원회를 범국가적인 차별시정의 무소불위한 최상위 기구로 격상시키는 문제, 동성애에 대해 반대 또는 비판하면 처벌하는 조항을 통해 오히려 동성애를 조장하고 보호하며 동성애를 확산시키는 결과를 초래하는 문제 등을 초래할 것이다. 넷째, 평화롭고 자유로운 의사에 근거한 전도 행위도 ‘괴롭힘’이라는 법 위반행위로 간주되고, 이단과 사이비 종교에 대한 비판조차도 종교 차별로 간주되어 감당하기 어려운 무차별적 법적 제재를 당하게 될 것이다.⁹⁾

이처럼 개신교 보수 교단과 보수 단체는 성 소수자 등 소수자 인권 보호를 위해 다수

9) 강원숙, 포괄적 차별금지법 반대 서명 국회에 제출, 20/10/28, 크리스찬연합신문, 출처: <http://cupnews.kr/news/view.php?no=15712> (검색일: 2020. 12. 26.); 예장개혁측, 차별금지법 반대 천만인 서명운동 동참, 20/12/14, 교회연합신문, 출처: http://www.ecumenicalpress.co.kr/n_news/news/view.html?no=51276 (검색일: 2020. 12. 26.); 민경석, 20/12/16, ‘차별금지법에 대해 말하다’, 뉴스1, 출처: <https://www.news1.kr/photos/view/?4530594> (검색일: 2020. 12. 26.); 유종환, 전북 400여 교회, 포괄적 차별금지법 반대 적극 나서 세기총 동성애·포괄적차별금지법반대천만인서명운동본부 전기총과 MOU, 20/12/21, 기독교한국신문, 출처: <http://www.cknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=17056> (검색일: 2020. 12. 26.); 임경래, 세기총-전북기총, 포괄적 차별금지법 제정 반대 서명운동 MOU 체결, 20/12/24, 크리스찬연합신문, 출처: <http://cupnews.kr/news/view.php?no=16055> (검색일: 2020. 12. 26.); 임경래, 20/12/30, 한교총과 전국 연합회들 “이상민 의원 차별금지법안 철회하라”, 크리스찬연합신문, 출처: <http://cupnews.kr/news/view.php?no=16103> (검색일: 2020. 12. 30.) 참조.

국민의 양심, 종교, 표현의 자유 등이 침해당한다는 문제점, 개별적 차별금지법을 가지고 있는데도 포괄적 차별금지법을 제정하는 문제점을 지적하면서 차별금지법 입법을 강력하게 반대한다.

IV. 성찰과 과제

포괄적 차별금지법 제정과 관련하여 가장 첨예하게 대립하는 것이 바로 성적 지향과 성별 정체성 관련 문제이다. 찬반 양 진영이 서로 첨예하게 대립하는 만큼 모두가 만족할 수 있는 법적 해결책을 모색하기란 사실 쉽지 않다. 따라서 본고에서는 성적 지향이나 성별 정체성 관련 문제 해결을 위해 우리 사회가 함께 노력해야 할 성찰과 과제를 모색하고자 한다.

1. 성 소수자에 대한 올바른 이해와 인식 전환¹⁰⁾

1) 원인?

성 소수자 발생 원인에 대해서는 생물학적 원인, 가정환경적 원인, 진화생물학적 관점 등 다양한 이론이 제시되고 있다. 생물학적 차원에서는 유전자와 호르몬, 초기 자궁 내 환경, 뇌의 구조 등이 거론되고, 가정환경적 차원에서는 부모의 육아 방식과 유아 시기 경험의 영향 등이 거론되며, 진화생물학적 관점에서는 이성애자들이 보유하고 있는 동성애 유전자가 자녀 생산에 오히려 도움이 되고, 동성애 유전자가 이성애자들의 성생활에 도움이 되며, 모계 친척 중에 동성애자가 있는 여성의 출산율이 더 높다고 주장되기도 한다. 이처럼 성 소수자 발생 원인에 대해서 아직까지 여러 논쟁과 불확실성이 존재하는 것이 사실이다.

그런데 오늘날에는 성적 지향이나 성별 정체성이 매우 이른 유아기에 형성되고, 성 소수자들 스스로 성적 지향과 성별 정체성을 ‘선택’하는 경험을 하지 않으며, 타인이 개입해서 성적 지향과 성별 정체성을 바꿀 수 있다는 증거 또한 충분하지 않은 것으로 보는 것이 대체적인 경향이다. 그런데 만약 이것이 사실이라면 동성애자를 비롯한 성 소수자에 대한

10) 김일수 2019, 17-320; 루이-조르주 탕 2010, 14-298; 수잔 스트라이커 2016, 19-233; 애너매리 야고스 2012, 53-115; 이준일 2009, 3-326; 플로랑스 타마뉴 2007, 121-227; 동성애. 위키백과. 출처: <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8F%99%EC%84%B1%EC%95%A0> (검색일 2020. 11. 20.) 참조.

윤리 도덕적 평가는 쉽지 않을 수 있다. 왜냐하면 인식과 자유의지의 동의에 기반한 인간적 행위(actus humanus)라야 윤리 도덕성의 평가 대상이 되기 때문이다. 만약 지적 요소 인식(cognitio)과 의지적 요소 자유 의지(liberum arbitrium)의 동의(consensus) 여부에 장애가 있다면, 그 장애의 원인과 정도에 따라 책임이 경감되거나 완전히 면책되기 때문이다(유혜숙 2012, 30-31).

2) 질병?, 죄?

지그문트 프로이트는 1920년 동성애를 치료 가능한 정신질환으로 발표하였고, 미국 정신의학회도 1942년 동성애를 치료할 수 있는 정신질환으로 선언하였다. 이런 흐름은 1952년 정신장애의 진단 및 통계편람 제1판, 1965년 제2판에서도 마찬가지였다. 그런데 1973년 제2판 수정판부터 동성애를 정신질환이 아니라 성생활의 한 형태로 간주하기 시작하였다. 1980년 제3판까지는 성적 지향이나 성별 정체성으로 고통을 겪는 이들을 치료 대상으로 규정하였는데, 1987년 제3판을 수정 보완하면서 정신질환이나 장애로 보는 범주마저 완전히 삭제하기에 이르렀다.

세계보건기구(WHO)도 1993년 제10차 국제질병분류를 통해 성적 지향이 정신적 장애와 아무런 관련이 없다고 규정하였고, 성적 지향이 죄도 아니고 질병도 아니라고 선언하였다. 2003년 국가인권위원회 역시 보도자료를 통해 동성애는 정상적인 성 지향이며 성도착증이 아니라고 발표하였고, 한국표준질병분류에서도 성적 지향성은 장애와 연관이 없다고 규정하였다. 이처럼 의학이나 심리학적 관점에서는 오늘날 동성애를 비롯한 성 소수자 문제를 질병이나 죄로 평가하지 않는 것이 일반적이다.

3) 에이즈의 원인?

발병하면 에이즈로 진행되는 인간면역결핍바이러스(HIV)는 잠복기가 길어 조기 발견이 어렵다고 한다. 1981년 6월 미국의 질병통제예방센터가 로스앤젤레스의 동성애자 남성 5명에게서 발견한 주폐포자충 폐렴을 처음 보고하였고, 1982년 6월 한 병리학 연구원이 캘리포니아 남부의 동성애자 남성들에게서 주로 나타난 사례들을 바탕으로 이 병이 성병일 것이라고 보고하면서 게이면역결핍증 GRID)으로 불리기 시작했다. 에이즈(AIDS)는 미국 등에서 병의 원인이 불분명하고 감염자 절반 이상이 동성애자 남성이 아닌데도 동성애자 남성들만 걸리는 병으로 대중들에게 인식되기 시작하였다. 하지만, 1982년 8월 질병통제예방센터에 의하면, 후천성면역결핍증후군, 즉 에이즈(AIDS)라 공식적으로 명명된 이 병은 동성과 이성 상관없이 안전하지 못한 성관계에서 비롯된다.

오랜 기간 동성애자를 비롯한 성 소수자를 죄인, 정신질환자, 에이즈 환자 등으로 여겨온 것이 사실이다. 따라서 성 소수자에 대한 올바른 이해를 통해 성 소수자를 바라보는 인식의 변화를 도모하는 것이 다른 무엇보다도 선행되어야 한다.

2. 성 소수자 차별 금지 교육

성 소수자를 올바로 이해하고 그들에 대한 인식의 변화를 도모하기 위해서는 무엇보다도 관련 교육이 시행되어야 한다.

호모포비아라는 말에서 잘 드러나듯이, 인류 역사 안에서 그동안 이성애 중심주의에 기반하여 성 소수자에 대한 비난과 혐오와 증오와 폭력이 자행되었다. 안 좋은 선입견이나 막연한 두려움을 넘어 공개적으로 비난하고 혐오하며 증오하고 폭력을 행사하는 이들도 적지 않았다. 이에 집단 괴롭힘, 증오 범죄가 발생하기도 했고, 성 소수자, 특히 레즈비언은 피해자를 이성애자로 전환한다는 명분으로 자행되는 성범죄, 곧 교정강간의 대상이 되기도 하였다. 이런 비난과 혐오와 증오와 폭력의 범죄를 금지하기 위해서는 법의 제정도 필요하지만, 그에 앞서 관련 교육이 시행되어야 한다(악셀 호네프 외 2019, 15-304).

“그동안 성 소수자 단체, 여성 단체, 인권 단체 등에서 계속 문제를 제기하였고, 2015년 말 유엔 자유권 규약 위원회(UNHRC, United Nations Human Rights Committee)로부터 문제점을 지적받기도 하였지만¹¹⁾”(유혜숙 2019, 163-164), 한국 사회에서 성 소수자 차별 금지 교육은 교육의 근간인 초·중·고등학교 과정에서조차 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 보건, 실과, 기술·가정, 도덕, 생활과 윤리, 학교 성교육 표준안 등 여러 교과목을 통해 성교육을 시행하고 있지만,¹²⁾ 성 소수자 차별 금지 교육은 아직 시행하지 않고

11) 한국 정부는 2015년 11월 5일 유엔 자유권 규약 위원회(UNHRC, United Nations Human Rights Committee)로부터 한국의 자유권 실태와 관련하여, 1) 성 소수자들에 대한 차별 철폐 2) 양심적 병역 거부자 전원 즉각 석방 및 사면 3) 평화로운 집회결사의 자유 보장에 대한 권고를 받았다(국제연대위원회, 16/11/03. [보도자료] 유엔 자유권 위원회 권고 이후 1년, 참여연대. 출처: <http://www.peoplepower21.org/International/1458230> (검색일: 2019. 05. 13.) 참조).

12) 보건교사회. 초등학교 보건5. 도서출판들샘. 2018, 60-85(4 성과 건강); 보건교사회. 초등학교 보건6. 도서출판들샘. 2018, 56-73(4 성과 건강); 유인숙 외 6인. 중학교 보건. 천재교과서. 2020, 64-98(II 생활 속의 건강, 2 성 건강); 유인숙 외 5인. 고등학교 보건. 천재교과서. 2020, 68-100(II 생활 속의 건강, 2 성 건강); 이춘식 외 14인. 초등학교 실과5. 천재교과서. 2020, 16-21(첫째 마당 안녕? 새롭게 만나는 나, 2 건강한 성); 이춘식 외 12인. 중학교 기술·가정 ①. 천재교과서. 2020, 26-38(I 청소년의 이해, 02 청소년의 성과 친구 관계); 이춘식 외 12인. 고등학교 기술·가정. 천재교과서. 2020, 8-51(I 결혼과 가족); 추병완 외 10인. 중학교 도덕①. 지학사. 2020, 124-139(II. 타인과의 관계, 03. 성 윤리); 정택준 외 7인. 생활과 윤리. 지학사. 2020, 66-77(II. 생명과 윤리, 03. 사랑과 성윤리) 참조.

있다.

그런데 “우리 사회에는 엄연히 성 소수자가 자리하고, 이는 학교 현장에서도 마찬가지며, 그들이 겪는 차별 역시 사실이다. 실제로 청소년 성 소수자는 학교에서 괴롭힘, 왕따, 폭력 등 많은 문제에 노출되어 있기에, 다른 청소년에 비해 더 높은 우울 경향과 자살률을 보인다. 청소년 동성애자가 경험한 폭력에는 욕설 등 언어적 폭력(52.9%), 신체적 폭력의 위협(25%), 신체적 구타(14.4%), 성폭행(10/6%) 등 다양한 폭력 유형이 있으며, 폭력의 정도도 상당히 심각한 것으로 조사되었다. 청소년 동성애자의 자살에 영향을 미치는 요인으로 친구 수, 동성애 수용 정도, 반동성애 폭력 경험 등이 제시되었다(강병철 · 하경희 2006, 270-271, 276-285; 이영선 외 2012, 136-142). 사실 이런 조사 결과는 성 소수자의 차별 금지를 포괄하는 학교 성교육이 얼마나 시급하며 절실한지 잘 보여주고 있다. 따라서 청소년들이 성 소수자에 대해 바로 알고 그들을 차별하지 않을 수 있도록 관련 교육을 시행해야 한다. 모든 인간은 존엄하고 평등하며 이는 성적 지향과 성별 정체성에 있어서도 마찬가지라는 사실을 교육해야 하기 때문이다¹³⁾”(유혜숙 2019, 164).

3. 지지 체계 구축

성 소수자들은 오랜 시간 죄의식과 수치심, 성 정체성의 혼란, 비밀 준수의 불안, 고독감 등 심리적 고통과 억압에 노출되고 심한 경우 자살을 시도하며 자살에 이르는 경우도 드물지 않다. 특히, 청소년 성 소수자들은 자살 시도율이 가장 높은 집단 중 하나에 속한다. 이성애 중심주의적인 문화, 일상화된 동성애 혐오, 청소년 성 소수자를 향한 집단 괴롭힘 등이 자살을 촉발하는 요인으로 제시된다(강병철 · 하경희 2005, 276-285; 이영선 외 2012, 136-142; 김성연 2013, 32-65). 따라서 가정과 사회의 지지 체계 구축이 꼭 필요하다.

부모가 자녀의 성적 지향과 성별 정체성을 수용하거나 적어도 중립적인 자세를 가지는 경우 자살 시도율을 낮추고, 부모가 이를 수용하지 못하거나 배척하게 되면 자살 시도율을 높인다고 한다. 따라서 먼저 가족의 지지 체계를 구축해 나가야 한다. 또한, 부정적인 편견, 사회적 배척, 정신병자 취급, 법적 차별, 제한된 사회적 지지가 성 소수자들의 삶에 어려움과 힘겨움을 초래하므로 사회의 지지 체계도 확충해 나가야 한다. 성 소수자들에 대한 부정적 인식에서 비롯된 사회적 낙인, 편견, 차별이 해결될 때 성 소수자들의 삶의 질 역시 제고될 수 있기 때문이다(강병철 · 하경희 2005, 276-285; 이영선 외 2012, 136-142; 김성연 2013, 32-65). 따라서 성 소수자에 대한 가정과 사회의 지지 체계를 구축해 나감으로

13) 박수지, 17/02/08, 성소수자 배제한 교육부 성교육 표준안 폐기하라. 한겨레. 출처: http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/781759.html (검색일: 2019. 04. 28.) 참조.

써 성 소수자에 대한 부정적 인식과 사회적 차별을 개선해야 한다.

4. 지혜로운 차별금지법 입법

여성계가 주장하듯 인간 가운데 차별 가능한 사람과 차별 불가능한 사람을 구분할 수 없고, 인권의 관점에서 이 세상 그 누구도 차별을 받을 이유는 없다. 이 세상 모든 인간은 한 사람의 예외도 없이 모두 존엄하고 평등하며, 인간으로서의 존엄과 평등에 예외가 없기 때문이다. 이런 측면에서 개별적 차별금지법에서 다룰 수 없는 문제들을 통합적 차원에서 다룰 수 있는 포괄적 차별금지법의 제정이 필요하다. 사회적 소수자, 힘과 권력이 없는 사람들을 향한 차별과 불평등은 21세기인 오늘날에도 여전히 계속되기 때문이다.

성 소수자를 포함하여 소수자 차별은 사실 불가하다. 하지만, 한국 사회 안에서 이런 차별이 실제로 이루어지고 있으므로 이를 제재할 수 있는 법적 근거 마련이 필요하다. 차별금지법 입법을 통해 소수자 보호와 관련한 국제 강령, 협약, 선언에 동참하는 것 역시 요청된다. 특히, 성 소수자들은 일상적으로 멸시와 혐오, 차별과 배제, 박해와 폭력에 시달려 왔으므로, 차별금지법 제정을 통해 더 이상 멸시와 혐오, 차별과 배제, 박해와 폭력의 대상이 되지 않는 것이 필요하다. 성 소수자 역시 인간으로서 존엄과 평등을 보장받아야 하기 때문이다.

다만, 차별금지법을 신중하고 지혜롭게 입법하는 것이 필요하다. 특히, 성적 지향과 성별 정체성 관련 문제는 찬반 논쟁이 치열한 만큼 더 격렬하고 치열한 공론화의 과정을 거쳐 입법을 향해 나아가야 한다. 특히, 개인의 가치관과 사상, 양심, 종교, 표현, 학문의 자유 역시 근원적인 인간의 권리이기 때문에, 성적 지향이나 성별 정체성과 관련해 이를 지나치게 제한하는 것 역시 문제가 될 수 있으므로 이에 대한 신중한 접근이 필요하다. 이에 홍성수는 ‘차별금지의 예외’에서 일반과 종교 문제를 다룬다. 일반적 차원에서는 독일의 ‘일반평등대우법’에서 개별 영역에서 ‘허용되는 차별 대우’ 항목(제8-10조)을 두고 있듯이, ‘합리적 이유에 근거한 차별’은 예외로 해야 하므로 이를 법에서 구체적으로 명시하는 것이 필요하다고 주장한다. 종교적 차원에서는 독일의 ‘일반평등대우법’에서도 종교와 세계관에 의한 차별 대우를 허용하고 있듯이(제9조, 제20조 제1항), 한국의 차별금지법에서도 종교와 관련한 적용 배제 조항을 둘 필요가 있다고 주장한다. 단, 홍성수는 종교단체 및 소속기관이 많은 한국 상황에서 모든 종교단체와 소속기관(학교, 병원, 복지시설)을 포함하여 적용을 배제한다면 예외 대상이 너무 광범위하므로, 종교를 이유로 차별 대우를 하지 않으면 그 종교가 존립하기 어려운 때에만 적용 배제를 고려할 것을 제안한다.

그런데 특정 종교에서 신자들을 대상으로 관련 가르침을 가르치거나 산하 학교, 병원, 복지시설 등에서 해당 종교 단체의 이념을 바탕으로 운영하는 것마저 제한한다면, 이는 또 다른 차별을 야기할 수 있기 때문에 적용 배제를 허용해야 할 것이다. 다만 남용되지 않도록 적용 배제 사안을 구체적으로 명시하는 것이 필요하다. 또한, 개신교 보수 교단은 한국여성신학계에서 약자를 보호하고 원수를 사랑하라는 예수 그리스도의 가르침을 따르는 교회가 앞장서서 차별금지법 제정을 반대하는 문제점을 제기하는 데 주목해야 할 것이다. 한국여성신학계에서 제기하듯이 성경의 가르침을 글자 그대로 해석하는 근본주의 관점을 넘어 ‘예수 그리스도께서 지금 여기에서 살아간다면, 과연 성 소수자들을 어떻게 대하셨을까?’를 끊임없이 성찰하면서, 예수 그리스도의 가르침과 행적, 곧 하느님의 말씀에 충실하게 교회의 입장을 표명하는 것이 필요하다(최영실 2007, 62-84).

교육과 고용 등의 영역에서 성적 지향이나 성별 정체성에 따른 차별은 당연히 개선되어야 하는 문제이다. 그런데, 동성결혼과 성 소수자들의 입양 허용, 제3의 성 인정 등의 문제는 가톨릭과 개신교 등 종교 단체에서 반대하는 일일 뿐만 아니라 인류가 오랜 기간 유지해온 가치 질서, 윤리 도덕, 사회 체제와 연결되는 문제이므로, 차별금지법을 입법하는 과정에서 시행령 등을 통해 좀 더 구체적으로 적용 사유와 적용 배제 사유를 선정하는 등 신중하고 지혜롭게 법 제정에 접근하는 것이 필요하다.

V. 나오는 말

인류 역사 안에서 소수자는 대개 약자의 입장에 놓여야 했고, 다수의 강력한 힘과 권력 앞에서 박해와 억압을 견뎌야 하는 처지에 놓여야 했다. 성 소수자 역시 마찬가지다. 그런데 1977년 캐나다 퀘벡주에서 세계 최초로 성적 지향과 성별 정체성 포함 차별금지법을 제정하였고, 1989년 덴마크가 세계 최초로 동성커플 간 시민결합을 합법화하였으며, 2001년 네덜란드가 세계 최초로 동성결혼을 합법화하였다. 이처럼 오늘날 유럽, 아메리카, 오세아니아 대륙의 많은 나라들에서는 성적 지향과 성별 정체성에 따른 차별을 불법으로 규정하고 있다. 반면에 서남아시아(중동)와 아프리카, 특히 이슬람 문화가 지배적인 나라들에서는 동성애를 불법으로 규정하여 사형, 무기징역 등 중범죄로 처벌하고 있다.

한국 사회에서는 1995년 ‘한국동성애자인권운동협의회’가 창립되었고, 2000년대 이후 법적 차원의 접근이 시작되었다. 2001년 이후 국가인권위원회법 제2조 3항에서 ‘성적 지향’에 따른 차별 금지를 명시하고 있고, 성 소수자를 차별하는 행위는 헌법 제10조 행복추구권, 제11조 평등권, 제21조 표현의 자유 등을 침해하는 것으로 판단하고 있다.

서울특별시 학생인권조례(제5조 1항) 등 적지 않은 지역의 학교 인권조례에서도 국가인권위원회법을 준용하여 성적 지향과 성별 정체성에 의한 차별 금지를 명시하고 있다. 군대에서도 ‘군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률’ 제6조에서 합리적인 이유 없이 성적 지향을 이유로 차별해서는 안 된다고 명시하고, 2009년 부대관리훈령을 통해 군대 내 성 소수자의 비밀을 보장하고 차별을 금지한다고 명시한다(252-258조). 2002년 이후 영화진흥법이나 공연법 심의 기준에서도 동성애 항목을 삭제하였다.

성 인지 감수성, 젠더 감수성이 핫 이슈로 떠오른 오늘의 한국 사회에서 성적 지향이나 성별 정체성과 관련한 포괄적 차별금지법 문제는 그야말로 ‘뜨거운 감자’이다. 그런데 포괄적 차별금지법 제정에 있어 한국 사회가 우선적으로 고려해야 하는 것은 성적 지향이나 성별 정체성에 대한 이론이나 학설, 신념이나 신앙이 아니라, 성적 지향이나 성별 정체성으로 인해 고통받고 차별받는 한 인간, 그 실존이 자리한다는 사실이다. 따라서 다수 국민의 양심, 종교, 표현의 자유 등을 침해하지 않으면서도 성 소수자가 인생을 살아가면서 겪을 수밖에 없는 차별과 편견을 개선할 수 있는 포괄적 차별금지법안을 신중하고 지혜롭게 입법해 나가길 기원한다.



- 강병철 · 하경희. 2006. 청소년 동성애자의 동성애 관련 특성이 자살 위험성에 미치는 영향. 청소년학연구 12(3), 267-289.
- 교육부. 2020. 초등학교 도덕3. 지학사.
- _____. 2020. 초등학교 도덕4. 지학사.
- _____. 2020. 초등학교 도덕5. 지학사.
- _____. 2020. 초등학교 도덕6. 지학사.
- 교황 프란치스코. 2016. 사랑의 기쁨(Amoris Laetitia). 한국천주교중앙협의회.
- 김명수. 2014. 소수자 보호와 차별금지법. 홍익법학 15(3), 165-203.
- 김성연. 2013. 대인관계 심리학적 모형으로 본 동성애자 자살. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 김성한. 2010. 해악의 원리를 이용한 동성애에 대한 도덕적 평가. 철학논총 60(2), 135-157.
- 김순남. 2013. 이성애 결혼/가족 규범을 해체/(재)구성하는 동성애 친밀성. 한국여성학 29(1), 85-125.
- 김일수. 2019. 성소수자의 권리 논쟁. 세창출판사.
- 김종우. 2018. 포괄적 차별금지법과 인권 담론: 쟁점으로서의 성적지향과 그 이면. 현대사회학회 사회학대회 논문집, 617-632.
- 루이-조르주 탕. 이규현 역. 2010. 사랑의 역사 이성애와 동성애 그 대결의 기록. 문학과지성사.
- 류성진. 2013. 동성애에 대한 미국 연방대법원의 최근 결정과 시사점. 공법학연구 14(4), 87-114.
- 박준양. 2020. 성소수자에 관한 가톨릭교회의 입장 -교도권 문헌들의 분석과 전망. 인격주의 생명윤리 10(2), 3-42.
- 보건교사회. 2018. 초등학교 보건 5. 도서출판들샘.
- _____. 2018. 초등학교 보건 6. 도서출판들샘.
- 성미혜. 2009. 대학생의 성역할 정체감 유형과 성의식, 성행동 및 성충동. 여성건강간호학회지 15(1), 73-80.
- 수잔 스트라이커. 제이.루인 역. 2016. 트랜스젠더의 역사. 이매진.

- 악셀 호네프 외. 2019. 호모포비아 그들은 왜 동성애를 두려워하는가?. 베스텐트 한국판 6호. 연구모임 사회비판과 대안 엮음. 사월의책.
- 안진. 2017. 개별적 차별//금지법의 성과와 한계 -포괄적 차별금지법 제정을 위한 검토-. 法學論義 37(3), 199-237.
- 애너매리 야고스. 박이은실 역. 2012. 퀴어이론 입문. 도서출판 여이연.
- 유인숙 외. 2020. 중학교 보건(15개정). 도서출판들샘.
- _____. 2020. 고등학교 보건(15개정). 도서출판들샘.
- 유혜숙. 2012. 윤리적 선택과 판단의 기로에 선 인간의 윤리 원칙에 대한 성찰. 인간연구 23, 7-53.
- _____. 2019. 사랑의 기쁨에 근거한 청소년 성교육의 방향에 대한 연구. 인격주의 생명윤리 9(2), 147-176.
- 이서(홍문보미). 2017. 모두를 위한 차별금지법. 함께 가는 여성 224, 30-31.
- 이영선 외. 2012. 청소년의 동성애 경험, 성의식, 동성애 혐오, 우울의 관계. 재활심리연구 19(1), 129-147.
- 이재희. 2013. 사적 차별에 대한 입법적 해결 방안으로서 일반금지법 제정에 대한 검토. 法曹 684, 103-154.
- 이준일. 2009. 섹슈얼리티와 법. 세창출판사.
- _____. 2014. 차별금지법의 제정필요성과 입법적 고려사항. 의정연구 20(1), 249-256.
- 이지현. 2014. 한국에서 차별금지법 제정에 있어서 성적지향을 둘러싼 갈등과 전망. 중앙법학 16(3), 107-139.
- 이춘식 외. 2020. 초등학교 실과5. 천재교과서.
- _____. 2020. 초등학교 실과6. 천재교과서.
- _____. 2020. 중학교 기술·가정①. 천재교과서.
- _____. 2020. 중학교 기술·가정②. 천재교과서.
- _____. 2020. 고등학교 기술·가정. 천재교과서.
- 이현주. 2020. 그럼에도 불구하고 ‘차별금지법’은 위험하다. 새가정 9, 90-91.
- 차별금지법 제정을 지지하는 시민사회단체. 2017. 차별금지법도 제정 못 만드는 이게 나라냐!. 민주법학 63, 261-264.
- 최영실. 2007. 성서를 통해 본 ‘차별금지법’ - ‘차별금지법’ 원안에서 삭제/변경된 조항을 중심으로. 한국여성신학 66, 62-84.

- 추병완 외. 2020. 중학교 도덕 ①(15개정). 지학사.
- _____. 2020. 중학교 도덕 ②(15개정). 지학사.
- _____. 2020. 고등학교 생활과 윤리(15개정). 지학사.
- 플로랑스 타마뉴. 이상빈 역. 2007. 동성애의 역사. 이마고.
- 한가람. 2014. 군대와 동성애 : 로맨스, 폭력, 범죄화, 그리고 시민권. 진보평론 60, 245-269.
- 한지영. 2011. 차별금지법 제정을 둘러싼 쟁점의 비판적 검토: 차별의 개념 및 구제조치를 중심으로. 이화젠더법학 3(1), 89-122.
- 허호익. 2010. 동성애에 관한 핵심 쟁점: 범죄인가, 질병인가, 소수의 성지향인가?. 장신논단 38, 237-260.
- 홍관표. 2013. 차별금지법 제정 추진상 쟁점 및 과제. 저스티스, 309-344.
- 홍성수. 2018. 포괄적 차별금지법의 필요성: 평등기본법을 위하여. 이화젠더법학 10(3), 1-38.
- _____. 2019. 차별금지법상 차별적 괴롭힘에 관한 연구. 법학연구 59, 1-28.

- 교회연합신문 <http://www.ecumenicalpress.co.kr>
- 기독교한국신문 <http://www.cknews.co.kr>
- 뉴스1 <https://www.news1.kr>
- 서울신문 <https://www.seoul.co.kr>
- 위키백과 ko.wikipedia.org
- 크리스찬연합신문 <http://cupnews.kr>
- 한겨레 <http://www.hani.co.kr>
- 한국일보 www.hankookilbo.com
- 한국천주교주교회의 <https://cbck.or.kr>

● 투고일: 2021.01.12. ● 심사일: 2021.01.14. ● 게재확정일: 2021.01.26.

| Abstract |

A Study of the Anti-Discrimination Act in Korea - Focusing on Sexual Orientation and Gender Identity -

Yu Haesook (Daegu Catholic University)

The Anti-Discrimination Bill has been debated since the 2000s until now. In 2020, the Anti-Discrimination Bill stirred a lot of controversy, particularly regarding the debate over sexual orientation and gender identity. Therefore, this paper examines Korea's anti-discrimination legislation, focusing on sexual orientation and gender identity. First, the debate related to the Anti-Discrimination Bill is reviewed in five aspects. Subsequently, the debate on sexual orientation and gender identity will be considered from the standpoint of three main groups, namely; women's and progressive groups, Catholics, and Protestant conservative denomination and conservative groups. Finally, reflections and tasks are classified in four categories: correct understanding and shifting of awareness of sexual minorities, education on discrimination against sexual minorities, establishment of support system, and wise legislation.

〈Key words〉 Anti-discrimination Act, Comprehensive Anti-discrimination Act, Sexual Orientation, Gender Identity, Sexual Minorities

일반논문

민족주의의 근대론적 성찰

강진웅

‘이주노동 없는 공동체’를 위한 귀환 이주노동자의 꿈

양혜우



민족주의의 근대론적 성찰

— 정치와 경제의 근대적 역동성

강 진 용 (경기대학교)
(jwkang@kyonggi.ac.kr)



국문요약

이 논문은 근대론적 관점에서 근대성과 관련된 민족주의 이론을 재평가하고 정치경제적 복합물로 작동하는 민족주의를 성찰한다. 독일의 관념론과 맑스의 이데올로기론 사이에서 민족과 민족의식은 실재와 허구의 극단에서 대비될 수 있었다. 이러한 이분법에서 정치적 근대성의 산물로서 민족주의는 정치적 이념, 이데올로기적 독트린, 국가의 정치운동 등으로 평가되었고, 경제적 근대성의 맥락에서는 산업화와 자본주의의 영향력이 강조되었다. 민족을 실재와 상상의 양상물로 평가하는 이 논문은 정치와 경제, 국가와 자본주의의 상호작용에서 근대성과 민족주의를 분석하고 이를 통해 타정체성과 결합되어 다양한 방식에서 힘을 발휘하는 민족주의의 역동성을 강조한다.

주제어 : 근대론, 근대성, 민족, 민족주의, 정치경제적 복합물

I. 들어가며

이 논문은 근대론의 견지에서 민족주의를 재평가하고 이를 통해 정치와 경제의 근대적인 복합물로 발전하는 민족주의의 역동성을 분석한다. 정치와 경제가 결합된 근대의 구성물로서 민족주의는 그동안 자본주의의 허구적 이데올로기 또는 문화적 구성물, 산업화를 통해 근대 사회를 구성하는 정치적 원리, 엘리트의 정치적 이념 혹은 독트린, 국가의 정치운동, 사회적 통합의 도덕화 방식 등으로 평가되었다. 스미쓰(Smith 1991, 73)가 “실재적 혹은 잠재적 민족을 구성하기 위해 일부 구성원들이 전체 인구의 자율성, 단일성, 정체성을 실현, 유지하기 위해 벌이는 이데올로기적 운동”으로 정의했듯이 민족주의는 민족(nation)¹⁾과 관련된 근대성의 산물로서 민족(국가)을 추구하는 국가 혹은 엘리트의 이념적 운동으로 이해할 수 있다. 그러나 국가가 이끄는 민족주의를 낳은 근대적 변수로서 네오맑스주의자들이 강조하는 자본주의의 영향력 또한 간과할 수 없을 것이다.

이 논문은 국가의 이념적 운동과 자본주의의 영향력을 민족주의와 민족을 낳은 핵심적 요인으로 간주하면서 이 두 요인의 복합적 구성과 역동성을 강조한다. 기존의 민족주의 연구는 정치경제적 근대성의 복합적 산물로서 발전한 민족주의의 특성을 간과하고 정치적, 경제적 근대성의 이분법을 전제로 한 단절적 인식과 도구론적 일반화를 재생산해 왔다. 특히 근대론²⁾은 민족주의가 부르주아 이데올로기에 불과하다는 맑스(Marx and Engels 2002)의 논리가 무색할 정도로 민족주의를 분석하는 것에서 정치와 경제, 국가와 자본주의 사이의 단절적 인식과 도구론적 분석들에 의존했다. 이것은 1789년 프랑스 대혁명의 정치적 이념과 운동이 확산된 것에서 민족주의의 기원을 찾는 흐름과 민족주의를 18~19세기 자본주의의 구성물로 바라보는 네오맑스주의의 흐름 사이에서 두드러졌다. 그러나 정치적

-
- 1) 이 글은 서구와 한국의 개념사적 간극에도 불구하고 네이션을 민족으로 번역, 이해한다.
- 2) 민족의 기원과 발전에 주목한 논쟁은 근원론(Armstrong 1982; Geertz 1973; Smith 1986)과 근대론(Anderson 1991; Gellner 1983; Hobsbawm and Ranger 1983) 사이에서 다루어졌다. 근원론과 근대론의 가장 큰 차이는 근원론이 과거의 종족이 근대 민족으로 발전했다는 논리를 주장하는 반면 근대론은 민족이 근대에 들어 민족주의에 의해 만들어졌다는 논리에 기반한다는 것이다. 근원론은 다시 민족이 종족의 원시적 형태 혹은 친족적 네트워크가 확대된 결과로 나타난 것이라는 원초론(Grosby 2005)과 전근대의 종족적 실체가 지속적, 반복적으로 생존하여 근대 민족으로 이어졌다는 영속론(Armstrong 1982)으로 나누어진다. 이와 달리 이 글의 분석대상인 근대론은 도구주의, 구성주의로도 불리며 민족을 민족주의에 의해 정치적으로 구성되는 근대적 산물로 이해한다. 근대론은 민족을 정치적 이념/운동, 산업화, 자본주의 등의 다양한 맥락에서 이해하지만 이런 차이에도 불구하고 민족이 민족주의에 의해 만들어졌다는 것에는 이견이 없다.

근대성을 중심으로 민족주의를 평가하는 흐름에서는 자본주의와 계급의 동학이 저평가된 반면 자본주의의 구성물로 민족주의를 바라보는 흐름에서는 국가, 엘리트의 이념과 대중운동의 역할이 간과되었다.

이러한 근대론의 한계 속에서 근대성은 물론 현대 사회의 민족주의를 분석하는 연구들은 근대성의 복합성과 민족주의의 역동성을 깊이 있게 성찰하지 못했다. 헤겔과 맑스, 맑스와 베버의 고전 이론에서 비롯되어 국가론 등에서 국가 중심적 접근 대 자본주의 결정론으로 표출된 이분법이 인문사회과학의 인식론적 분석틀을 지배했고 이것은 또한 민족주의 연구의 형해화를 조장했다. 따라서 이 연구는 원론적인 성찰이라는 한계 속에서도 근대성과 민족주의의 근본적인 속성을 성찰하고 이것이 현대 민족주의 연구에서 갖는 분석적 함의를 이끌어내고자 한다. 정치와 경제, 국가와 자본주의의 두 축을 민족주의를 구성하는 충분조건이 아닌 필요조건으로 이해함으로써 이 논문은 두 근대성의 얼굴이 만나 타정체성과 결합되어 변화하는 역사적 산물로서 민족주의의 역동성을 탐색한다.

II. 관념론과 이데올로기를 넘어서

헤겔은 『역사철학강의』, 『법철학』 등에서 관념론에 입각해 국가와 민족정신을 설명했다. 헤겔(2008a, 2008b)에 따르면, 이성이 역사의 주체이자 발전의 원동력이며 역사의 발전 과정에서 정신을 실현한다. 따라서 세계에서 역사의 실체를 이루는 것은 자유를 추구하는 정신의 발전이 되는 것이다(헤겔 2008a, 26, 29). 또한 현실에서 정신의 완전한 실현 형태로 나타나는 것이 국가이다(헤겔 2008a, 47). 헤겔(2008a, 71)은 “세계사란 정신이 스스로를 자유라고 인식하는 자유의식의 발전 과정과 이 의식에 의해서 산출되는 자유의 실현 과정을 나타낸 것”이라고 주장했다. 세계사는 이성, 정신, 자유의식의 궁극적인 작품이며 세계사에서 구현되는 정신은 민족정신과 국가의 존폐를 결정하는 최고 법정인 것이다(헤겔 2008b, 579). 이와 관련해 헤겔(2008a, 61, 71, 82)은 민족정신이 국가를 정신의 완전한 실현 형태로 만드는 바탕이 되며 국가를 형성한 민족정신만이 보편적 원리를 간직하는 세계사적 존재가 된다고 강조했다. 헤겔의 철학은 정신의 관점에서 국가의 발전을 정당화하고 국가의 토대로서 민족과 민족정신을 설명했으며 국가(정신)와의 관계에서 민족과 민족정신의 실재를 모두 인정했다.

이에 대해 맑스(Marx 1975, 244)는 1843년 〈헤겔법철학 비판 서문〉에서 시민사회가 만들어낸 국가/민족의 정체성을 종교와 같은 허구적 산물로 묘사하며 헤겔의 관념론을

반박했다. 헤겔이 주장한 민족과 민족정신을 모두 부정한 것이다. 맑스(Marx and Engels 1970, 41)는 1844년 『독일 이데올로기』에서도 이데올로기를 ‘허위의식’(illusion)으로 규정했다. 국가는 시민사회의 옆과 밖에 존재하는 분리된 실체로서 부르주아 계급의 내외적 목적을 위해 활용되는 조직일 뿐인 것이다(Marx and Engels 1970, 80). 시민사회가 대내적으로 국가를 구성하고 국가가 대외적 관계에서 자신을 표현할 때 민족으로 치장할 뿐이라는 것이다(Marx and Engels 1970, 57). 또한 맑스는 1848년 『공산당선언』에서 민족주의를 통해 상상된 민족은 곧 사라질 것이라고 주장했다(Marx and Engels 2002, 241). 맑스의 민족주의론은 민족과 민족주의를 계급 지배의 도구이자 허구의 이데올로기로 해석한 것이다.

그러나 역사적으로 민족주의가 사회주의 국가에서 강하게 드러나는 등 현실은 맑스의 예측과는 정반대로 흘러갔다. 맑스(Marx 1963) 역시 나폴레옹 3세의 통치에서 민족의 자율성을 발견했고, 민족의 실재에 좀 더 다가선 그람시(Gramsci 1995)는 민족주의를 민중들의 집합의지를 산출하는 자본주의 국가의 헤게모니(hegemony)로 평가했다. 더욱이 스탈린은 민족의식을 부정하는 대신 민족의 실재를 인정하며 맑스의 견해를 부정하기도 했다. 스탈린(Stalin 1953, 307)은 민족감정, 민족주의 등 민족의 감정적, 이데올로기적 요소를 부정했지만 맑스와 달리 ‘공통된 언어, 영토, 경제생활, 문화로 구성된 공동체’로 민족을 정의하며 그 실재를 인정했던 것이다. 혁명으로 소비에트 국가를 세운 레닌은 반제국주의론을 들고 나와 제3세계 식민지 국가의 민족주의를 옹호하며 맑스의 모순을 일시적으로 봉합했고 스탈린은 민족의 실재를 인정하며 민족주의를 자신의 통치 담론으로 활용했던 것이다.

이러한 논쟁에서 민족은 ‘실재’와 ‘이념’의 두 얼굴을 갖는다는 것을 알 수 있다(Gellner and Smith 1996, 361). 이것은 스미쓰(Smith 2009, 41)가 민족을 ‘실재’(reality)와 ‘담론’(discourse)의 공동체로 정의한 것과 통하는 것이다. 이와 관련해 베버는 국가를 “주어진 영토 내에서 물리력의 합법적 사용의 독점을 주장하는 인간 공동체”(Weber 1958, 78)로, 민족을 “국가 안에서 자신을 충분히 드러내는 감정 공동체이며 정상적으로는 자신의 국가를 만드는 경향이 있는 공동체”(Weber 1958, 176)로 정의했다. 베버의 시각에서 민족은 국가의 경계 안에 위치하며 인간 공동체라는 ‘실재’의 측면과 구성원의 감정적 통합 즉 ‘상상’의 측면이 결합되는 것이다. 이러한 실재와 상상의 양상불에서 민족은 두 얼굴이 결합되는 정도와 방식에 따라 다양한 형태를 갖는다. 국가를 구성하는 ‘의지’(will) 또는 ‘이념’(idea)을 강조하는 주관론적, 근대론적 이해와 ‘자연’(nature) 또는 ‘사물’(thing)를 강조하는 객관론적, 근원론적 이해의 오랜 이분법 역시 실재와 상상의 양상불에서 재평가될

수 있다.³⁾

일찍이 헤르더는 민족(Volk)을 언어 집단과 동일시하여 국가를 ‘인공적 산물’로, 민족을 ‘자연의 산물’로 간주했고 정치 공동체인 민족국가(Volk-state)는 자연과 인간의 정치가 만난 자연적 필요의 산물로 평가했다(박의경 1995, 337). 민족은 기본적으로 혈통을 중심으로 하는 문화적 산물이라는 것이다. 피히테(1807) 역시 1807년 나폴레옹의 독일 점령에 항거하며 〈독일 민족에게 고함〉이란 연설에서 혈통과 언어를 중심으로 민족을 옹호하고 이를 바탕으로 독일 민족의 역사적 존엄성을 강조했다. 반면 〈민족이란 무엇인가〉라는 글에서 르낭(Renan 1990, 14)은 순수한 인종은 존재하지 않는다고 혈통의 관점에서 민족을 이해하는 것은 완전히 허구라고 주장했다. 종족적으로 가장 고상한 국가로 인식되는 영국과 프랑스가 오히려 가장 많이 피가 섞였으며 독일 역시 예외는 아니었다는 것이다. 르낭은 ‘언어=종족=민족’이라는 피히테의 명제를 반박하며 다음과 같이 민족에 관해 설명했다.

인간은 인종의 노예도, 언어의 노예도, 종교의 노예도, 강물의 흐름과 산맥의 방향의 노예도 아니다. 건전한 정신과 뜨거운 심장을 갖는 인간들의 대결집이 우리가 민족이라 부르는 도덕적 양심의 종류를 창조하는 것이다. 이 도덕적 의식이 공동체의 이익 속으로 개인을 포기하게 만드는 희생을 관철하며 그 힘을 증명한다면 그것은 정당하고 존재할 권리를 갖는다(Renan 1990, 20).

르낭에 따르면 민족은 혈통, 인종, 언어, 종교와 같은 자연의 산물이 아니라 인간의 의지에 의해 만들어지는 정치 공동체이다. 민족은 영원히 존재하는 자연의 공동체가 아니라 개인이 ‘매일의 국민투표’에서 자신의 정체성을 확인하는 의지의 산물인 것이다(Renan 1990, 19). 이로써 민족은 의지와 자연의 두 얼굴이 결합된 ‘이념적 실재’(ideal reality)(Renan 1990, 20)이자 인간 집단과 사회적 관계에서 구성되는 ‘관계적 실재’(relational reality)(Hroch 1985, 3)가 되는 것이다. 민족은 실재하면서도(real) 구성되는(constructed) 것이다(Hroch 1998).

이 논문에서 실재와 상상의 양상물로 평가되는 근대 민족의 특성은 근대성과 민족주의의

3) 주관론적 접근과 객관론적 접근은 민족의 구성요소를 둘러싼 논쟁을 반영한다. 민족을 구성원들의 소속감을 바탕으로 한 주관적인 태도와 의식의 관점에서 평가하는 주관론적 민족 개념은 한스 콘 등 영미학과에서 제기되어 주로 근대론과 통하는 것으로 이해되었다. 반면 독일학과에서 제기되어 혈통, 종족, 언어, 종교 등의 구성요소를 강조하는 객관론적 민족 개념은 근원론과 통하는 것으로 평가될 수 있다.

다면적 복합성을 해명하는 중요한 열쇠가 될 수 있다(강진웅 2018). 이 논문은 정치와 경제의 근대적 역동성이란 측면에서 정치적, 경제적 근대성에서 설명된 민족주의 이론들을 재평가한다.

Ⅲ. 정치적 근대성에서 본 민족주의

1. 근대 이념과 민족주의

민족주의는 근대 서구, 특히 18세기 말 프랑스 대혁명에서 시작되었다고 보는 것이 일반적인 평가이다. 1789년 7월 14일 바스티유 감옥의 습격으로 점화된 프랑스 대혁명은 1793년 1월 21일 루이 16세가 단두대의 이슬로 사라지며 정점에 올랐다. 앙시앵 레짐을 붕괴시킨 대혁명은 자유, 평등, 형제애를 표출한 민주주의와 개인을 민족으로 통합시킨 민족주의의 이념을 확산시킨 것이다. 또한 맑스가 대혁명을 ‘부르주아 혁명’으로 일컬었듯이 자본주의와 노동운동이 성장하여 계급 갈등이 표면화되기 시작했다. 그러나 민족주의는 계급 갈등 등의 사회적 분열을 통합하며 근대 민족 공동체를 형성해 갔다. 루소(2013)가 ‘일반의지’(general will)의 개념에서 설명했듯이, 개인의 자유와 권리가 공동체의 통합과 모순적인 관계에 놓일 때 일반의지로서의 민족주의는 개인과 분열된 집단을 민족에 통합시킬 수 있었다. 이러한 배경에서 프랑스는 1789년 대혁명, 1792년 공화정, 1804년 나폴레옹의 제정, 1852년 나폴레옹 3세의 제정으로 이어진 역사적 과정에서 국민교육을 강화하며 민족국가 체제를 수립했고 이로써 민족주의의 이념은 유럽 전역으로 확산되었다.

프랑스 대혁명 이후에 민족주의가 확산된 역사적 변화를 성찰하며 한스 콘(Kohn 1967, 10-11)은 민족주의를 “나의 의식이 그룹의 의식에 통합되어 우리 의식과 그들의 의식을 구분하는 마음의 상태이자 의식의 행동”으로 규정했다. 민족주의가 ‘우리와 그들의 이분법’을 통해 민족국가를 지향하는 민족의 정치 공동체를 만들어 냈다는 것이다. 1789년 가을 프랑스 대혁명의 민족방위군(National Guard)이 ‘당신은 민족의 일원입니까?’라는 암호를 사용하며 적군과 아군을 구분했던 예가 바로 그러한 민족주의의 특성을 잘 드러내 준다(Hunt 1984, 20). 새로운 정치 공동체를 만드는 과정에서 우리와 그들을 가르는 인위적 과정은 불가피한 정치적 선택의 과정이었고 이것은 프랑스를 넘어 유럽 전역에서 자신의 독립된 정치 공동체를 형성하는 것을 가능하게 했다. 이러한 변화를 두고 콘(Kohn 1967, 16)은 민족주의를 ‘핏줄의 외침’(call of blood)이 아니라 ‘이념의 힘’(power of idea)이라고

주장했다. 민족주의는 자연의 현상이나 영속적이고 자연스러운 법칙의 산물이 아니라 역사적, 사회적, 지적 요인들이 결합한 산물이라는 것이다(Kohn 1967, 6). 또한 민족은 허구적인 산물이 아니라 공통된 대중의 의식이 주권국가를 구성한 역사적 실재가 된다(Kohn 1967, 19). 이처럼 근대적 이념과 정치 공동체를 지향하는 구성원의 의지와 단결을 강조하는 콘의 이론은 18세기 프랑스 민족주의 기원론 및 주관론적 민족 개념을 근대론적 시각과 결합하여 이해했다. 실재와 상상이 결합하는 민족의 개념과 민족의 이념적, 정치적 구성을 성찰한 것이다.

콘의 연구가 근대의 이념적, 사회적 변화가 구성원의 정체성에 영향을 끼친 측면을 강조했다면, 케더리의 연구는 정치 엘리트에 의해 창조된 이데올로기를 강조했다. 케더리(Kedourie 1993, 1)는 민족주의를 19세기 초에 유럽에서 창조된(invented) 하나의 ‘독트린’으로 평가했다. 프랑스 대혁명 이후 등장한 근대 유럽의 현상으로서 민족주의를 정치적 이데올로기로 평가한 것이다. 민족주의는 ‘민족자결’(national self-determination)의 독트린으로서 자기결정의 산물인 민족을 형성하고 개인을 주권적 국가를 형성하는 민족으로 통합시켰다는 것이다(Kedourie 1993, 23, 67). 그러나 케더리의 민족주의론은 맑스주의자들이 민족주의를 부르주아 이데올로기 혹은 자본주의의 구성물로 환원하는 것과 유사하게 반대급부로 민족주의를 엘리트의 정치 이데올로기로 귀속시키는 한계를 드러냈다. 콘에게서도 부분적으로 드러나는 것이지만 케더리의 민족자결론에는 민족을 구성하거나 이에 영향을 미치는 경제적 변화와 계급구조에 대한 고려가 배제되어 있다. 또한 위로부터의 동원이 아래로부터의 참여와 어떻게 결합되는가의 문제 역시 제대로 해명하지 못했다. 이러한 측면에서 단순한 계급 혹은 자본주의의 구조가 아니라 엘리트, 지식인과 대중이 결합하는 동학에서 민족의식이 만들어지는 사회운동을 분석하는 것이 중요한 의의를 갖는다.

2. 국가의 정치운동과 민족주의

근대의 정치적 이념을 강조하는 접근은 민족의 근대적 구성을 강조한 의의에도 불구하고 근대국가의 군사적, 경제적 동원 혹은 정치운동의 측면에는 큰 관심을 두지 않았다. 민족을 창조하는 민족주의 역시 국가와 엘리트의 사회적 동원이 있어야 가능한 것이기 때문에 민족주의에서 국가의 역할은 결코 간과될 수 없는 것이다.

이에 대해 톨리(Tilly 1994)는 15세기 말부터 20세기 말까지 유럽의 국가 형성과 민족주의를 ‘국가가 주도하는 민족주의’(state-led nationalism)와 ‘국가를 추구하는 민족주

의'(state-seeking nationalism)가 결합된 과정이라고 평가했다. 서유럽의 경제적, 군사적 경쟁 과정에서 형성된 근대국가들은 19세기 이후에 확산된 민족주의를 통해 민족국가 체제를 확립했다는 것이다(Tilly 1990). 만(Mann 1993, 730-736) 역시 근대국가의 정치적, 군사적 발전 과정에서 민족주의와 민족이 형성되었다고 주장했다. 틸리와 만이 근대국가가 전쟁과 징세를 수행하는 동원의 과정에서 민족주의가 형성되었다고 주장한 반면, 기든스는 근대국가의 영토적 주권과 행정적 통제가 확립되는 과정에서 민족주의가 형성되었다고 진단했다. 기든스(Giddens 1985, 212)는 국가가 주권적 영토에 대한 통일된 행정적 통제를 달성했을 때 민족주의가 작동한다고 보았고 근대국가는 주권, 시민권, 민족주의가 결합되는 과정에서 발전한다고 주장했다. 기본적으로 민족주의는 근대국가의 정치적 산물이며 근대국가의 발전과 궤를 같이 한다는 것이다.

이 연구들은 국가의 군사적, 경제적, 행정적 근대화에 초점을 두며 민족주의의 동력을 근대국가에서 찾고자 했지만 실제 분석은 근대국가 그 자체에 초점을 맞춘 것은 아니었다. 본격적으로 근대국가의 역할을 강조하며 국가의 정치운동에서 민족주의를 파악한 것은 브로일리였다. 국가 및 정치운동 중심의 근대론을 견지한 브로일리(Breuilly 1994, 8)는 이념이 아닌 운동으로, 이데올로기가 아닌 정치로 민족주의를 이해할 것을 주문했다. 근대국가의 수립 과정에서 민족주의는 분리, 개혁, 통일의 형태로 국가를 구성, 재구성하는 정치운동이 되는 것이다(Breuilly 1994, 9). 여기서 브로일리(Breuilly 1994, 398)가 분석한 민족주의는 '민족'(nationality)을 추구하는 민족주의와는 결이 다르다. 콘, 케더리 등이 주장하듯이 민족주의가 반드시 민족(국가)를 구성하거나 이것과 함께 발전하는 것은 아니라는 것이다. 브로일리는 이데올로기와 결합된 정치운동의 형태에서 민족주의를 폭넓게 이해하면서 민족(국가)가 아닌 근대국가의 형성 과정에서 민족주의를 분석했다. 이 시각은 이념 및 이데올로기 중심의 민족주의론과 달리 정치운동을 강조하고 자본주의의 구성물로 보는 민족주의론과 달리 국가의 중심적 역할을 강조한 것이다.

3. 민족과 민족의식의 변증법

근대론적 관점에서는 민족과 민족국가 체제가 18세기 후반에 시작하여 19세기에 형성되었다고 보는 것이 일반적인 평가이다. 근대론은 이 시기에 민족주의가 민족을 창조했다고 주장하며 정치적 동원과 함께 산업화나 자본주의가 그 발전의 원동력이 되었다고 평가한다. 그러나 쉘츠(Schulze 1996)에 따르면 국가와 민족은 중세 또는 근세부터 현재에 이르기까지 상호 관련되어 왔고 이 과정에서 민족은 군주에 종속된 개인들의 집합체에서 주권적

공동체를 실현한 전체 인민의 집합체로 변화되었다. 정치적 동원이나 경제적 근대화와 상관없이 민족주의와 민족의 형성은 그 이전의 시기로 거슬러 올라가 좀 더 장기적인 맥락에서 파악될 수 있다는 것이다. 이 접근은 민족주의 이전에 전근대 민족이 이미 형성되었고 이것이 근대 민족으로 이어졌다는 근원론과는 결이 다른 것이다.⁴⁾

따라서 근대론의 함의를 근세의 시기로 확장하여 민족과 민족의식(national consciousness)의 상호관계를 성찰해 볼 수 있다. 이와 관련하여 솔츠, 커너, 그린필드, 호로흐와 같은 이론가들은 민족의식의 역사성을 강조하며 민족주의와 민족의 관계를 역사적인 관점에서 파악했다. 궁극적으로 민족주의가 민족을 창조하는 인과관계가 성립한다고 할지라도 그 과정 전반을 고려하면 민족과 민족주의는 변증법적 발전의 과정에 놓일 수 있는 것이다. 이에 대해 그린필드는 16세기 초 영국에서 민족주의가 형성되었고 ‘사회적 의식’(social consciousness)으로서 민족주의가 민족과 상호작용하며 민족국가 체제를 확립했다고 주장했다. 그린필드(Greenfield 2001, 24)의 정의에 따르면, 민족주의는 근대성의 구성적 요소이자 조직화의 원리로서 도덕적 질서의 기초, 가치의 근원, 민족 정체성 및 사회적 통합을 이끈 인식적, 도덕적 조직화의 방식이다. 16세기에 형성된 영국의 민족주의에서 중세 로마 교황의 권위에 도전한 종교개혁은 민족적 주권의 원리를 제시하고 정치적, 사회적 개혁들과 함께 개인주의, 자유주의, 민주주의의 가치를 민족주의로 통합시킬 수 있었다. 근세로부터 사회의식의 형태로 발전한 민족의식/민족주의가 사회개혁과 국가 경쟁의 상황에서 민족과 맞물려 발전한 것이다. 이로써 영국의 민족주의는 16~17세기에 국민적 주권의 논리를 확대하고 18세기 중반부터 19세기 초반까지 진행된 산업혁명을 이끌 수 있었다.

그린필드가 근세의 시기에서 민족과 민족주의의 상관관계를 분석했다면 호로흐는 18세기에서 20세기에 걸쳐 진행된 민족운동과 자본주의, 민족의식과 사회구조의 상관관계를 분석했다. 호로흐(Hroch 1985, 26, 178)가 강조한 것은 민족이 자본주의 또는 계급적 구조에 의해 획일적으로 영향을 받거나 민족운동을 지향하는 이념 혹은 민족주의에 의해 단순히 창조된 것이 아니라 민족의식과 객관적 관계의 변증법적 산물로 나타났다는 것이다

4) 영속론은 민족주의를 근대적인 것으로 인정하지만 민족의식을 전근대로 확장하여 민족의 전근대성을 주장한다. 예를 들어 고대로부터 19세기에 이르는 민족의 영속적 발전을 분석한 암스트롱(Armstrong 1982, 7-8, 291)은 신화, 상징, 커뮤니케이션이 결합되는 ‘상징적 경계의 기제’(symbolic boundary mechanism)를 통해 종족이 민족으로 발전했다고 주장했다. 스미쓰(Smith 2009) 역시 암스트롱의 영속론과 근대론을 결합하여 에쓰니(ethnie)가 근대 민족으로 탈바꿈했다고 주장하며 ‘종족상징주의’(ethno-symbolism)를 대안적 모델로 제시했다. 이 연구들의 공통적인 관심사는 근대와 관련된 전근대의 민족의식에 관한 것이었다.

(Hroch 1985, 3, 1998, 104). 근대적 실재로서 초기의 민족이 존재했고 19세기를 거쳐 민족운동을 향한 사회적 관계와 의식이 성장하여 근대 민족이 확립되었다는 것이다. 이러한 연구들은 민족이 단순한 이데올로기 혹은 자본주의의 구성물이었다는 근대론의 도구주의적 오류를 넘어서는 의의를 가지며 민족주의를 정치적, 경제적 근대화의 단순한 이분법이 아닌 그 복합물로 이해하는 대안적 틀을 제시해 준다. 이러한 민족주의의 특성은 경제적 근대성과 관련된 연구들의 성찰에서도 발견될 수 있다.

IV. 경제적 근대성에서 본 민족주의

1. 산업화와 민족주의

근대화의 여러 기제 중에서 '산업화'의 관점에서 민족주의를 분석한 것은 체코 출신 영국의 철학자, 사회인류학자 어니스트 겔너였다. 겔너(Gellner 1983, 1)는 『민족과 민족주의』에서 정치적 정당성의 이론으로서 민족주의를 “정치적이고 민족적인 단위가 일치해야 한다고 주장하는 정치적 원리”로 정의했다. 이러한 정치적 원리에 의해 창조되는 민족은 “인간의 확산과 충성심 및 연대성의 가공물(artefacts)”이 되는 것이다(Gellner 1983, 2). 자연의 사물로서의 민족은 하나의 신화이며 민족주의가 기존의 문화를 바꾸거나 고안한(invent) 결과가 민족이라는 것이다(Gellner 1983, 48-49). 다분히 베버에게서 영향을 받은 겔너(Gellner 1983, 142-143)의 이론에서 민족은 민족주의에 의해 가공된 산물이자 근대 민족국가로 수렴되는 실재이기도 하다. 이러한 배경에서 겔너는 전근대 농업 사회에서 근대 산업 사회로 이행하는 과정에서 산업화가 민족주의를 낳은 인과관계를 분석했다. 기술과 생산력의 발전에 바탕을 둔 산업화가 문자해독의 교육, 직업적 유동성을 낳은 노동분업 및 커뮤니케이션의 확장 즉 민족주의를 통해 고도문화(high culture)의 산업 사회를 낳았다는 것이다. 따라서 고도문화의 산업 사회는 교육/커뮤니케이션 시스템의 보호자인 국가가 주도하는 민족주의와 같은 여정을 달리며 이 과정에서 민족이 창조된 것이다.

그러나 민족주의 이론의 선구자로 불리는 겔너의 시각은 여러 비판에 직면했다. 먼저 산업화 이전에 민족주의가 태동하거나 20세기 비서구의 민족주의에서 산업화를 동반하지 않은 사례들이 있었던 것은 겔너의 분석에 대한 중요한 반례가 될 것이다(벨러 2007, 54). 이것은 경제적 근대성으로 민족주의를 설명하는 이론들의 치명적인 약점이 될 것이다.

또한 산업화 자체가 아니라 노동분업과 커뮤니케이션 즉 산업화의 기능에 의해 민족주의가 형성된 것이라면 산업화와 민족주의의 인과관계는 그만큼 적실성이 떨어질 수밖에 없다. 국가가 교육과 커뮤니케이션을 통해 민족주의를 주도한 것이라면 국가의 기능이 산업화와 민족주의의 매개로 작동한 것은 부정할 수 없을 것이다. 따라서 경제적 근대성의 결과로 설명된 민족주의가 정치와 경제가 만나 결합된 역사적 과정이었다는 것을 알 수 있다.

2. 자본주의와 민족주의

1) 부르주아 민족과 전통의 창조

겔너가 산업화를 통한 민족주의의 확산을 논했다면 홉스봄, 앤더슨, 네언은 각기 다른 색깔을 드러내며 18~19세기 이후 자본주의의 구성물로 형성된 민족주의를 탐색했다. 먼저 영국의 맑스주의 역사학자 에릭 홉스봄(Hobsbawm 1990, 9-10)은 『1780년 이후의 민족과 민족주의』에서 겔너의 민족주의 개념을 수용하며 민족주의가 창조한 민족이 근대 민족국가 형성과 궤를 같이 했다고 평가했다. 그러나 홉스봄(Hobsbawm 1990, 38)은 18세기 후반 프랑스 대혁명이 낳은 자유주의가 아니라 19세기 중반 ‘부르주아적 자유주의’가 근대 민족주의와 민족을 낳았다고 주장했다. 맑스의 계급론을 계승한 홉스봄에 따르면, 1870년부터 1918년까지 19세기 ‘민족(nationality)의 원리’에 따라 민족주의가 대중동원의 정치를 통해 민족국가 체제를 확립하고 1차 세계대전이 끝나는 1918년부터 2차 세계대전이 끝나는 1950년까지 윌슨/레닌주의에 기반하여 ‘부르주아 민족’의 전성시대를 열었다는 것이다.

홉스봄은 『전통의 고안』이란 또 다른 저서에서도 전통을 창조하여 민족국가를 정당화하는 민족주의를 분석했다. 홉스봄(Hobsbawm and Ranger 1983, 1)에 따르면, ‘고안된 전통’(invented tradition)은 공공연하거나 암묵적인 규칙들의 반복을 통해 과거와의 지속성을 암시하는 가치와 규범들을 구성하는 행위, 의식 또는 상징적 본성의 세트를 의미한다. 여기서 과거 역사와의 지속성은 대부분 꾸며낸(factitious) 것이며 과거와 관련된 형태를 취하거나 거의 의무적인 반복을 통해 과거를 설정하는 새로운 상황을 만들어 냈다는 것이다(Hobsbawm and Ranger 1983, 2). 예를 들어 씨족을 표시하는 격자무늬의 천으로 짠 킷트를 입고 백파이프의 악기를 다루는 스코틀랜드인의 전통은 고대로부터 존재했던 것이 아니라 근대에 들어 인위적으로 발명된 것에 불과했다는 것이다(Trevor-Roper 1983, 15). 이 전통은 대부분의 스코틀랜드인들이 야만적 문화로 간주했던 고지대(Highland)의 문화를 본 딴 것이었다. 스코틀랜드는 잉글랜드와의 통합 전후로 야만적으로 보이는 고지대

의 전통을 스코틀랜드 전체 집단의 정체성으로 둔갑시켰다는 해석이다.

그러나 이러한 연구들에서 홉스봄은 전통 창조 등에서 민족국가의 자율성을 강하게 암시하면서도 민족국가를 ‘부르주아 민족’으로 환원하여 평가했다. 홉스봄이 민족주의를 부르주아 민족과 같은 것으로 보는 등 맑스의 도구론적 근대론을 계승하고 있지만 그가 분석한 민족국가의 모습은 단순히 ‘부르주아 계급의 집행위원회’로 기능한 것은 아니었다. 실제로 대중적 스포츠 등 전통의 고안을 주도한 민족국가의 위상은 브로일리가 정치운동의 주체로 묘사한 근대국가의 모습과 다르지 않았다. 이와 함께 홉스봄(Hobsbawm and Ranger 1983, 307)이 언급했듯이 전통의 고안이 아래로부터의 자발적 생성과 어떻게 구별되는지도 논쟁적이다. 위로부터의 기획과 조작을 넘어서 아래로부터 만들어지고 확산 되는 전통의 요소를 어떻게 평가할 것인가가 쟁점이 될 수 있으며 이러한 대중적 전통을 국가가 어떻게 재구성했는지도 또 다른 관심사가 될 수 있다. 깃발, 스포츠, 국가 상징, 화폐 등 민족의 일상적 재현에서 평범한 사람들이 스스로 자신의 공동체를 상상하는 ‘평범한 민족주의’(banal nationalism)가 이것을 반영해 준다(Billing 1995). 커너(Connor 2004)가 민족주의에 의해 민족이 창조되었으나 대중의 감성과 인식에서 민족은 과거로 더 멀리 날아갈 수 있다고 지적했듯이 모든 것을 위로부터 동원한 결과로 평가하는 도구주의는 재고될 필요가 있다.

2) 출판자본주의와 상상의 공동체

홉스봄이 계급론적 도구주의에 기대어 민족주의를 논한 것과 달리 미국의 인류학자 베네딕트 앤더슨은 자본주의의 문화적 결과물들을 하나의 ‘구성적 실재’로 평가했다. 라틴 아메리카의 저항적 크레올 민족주의에서 민족주의의 기원을 찾은 앤더슨은 출판자본주의에 의해 분출되는 문화적 가공물이자 역사적 실재로서의 ‘상상의 공동체’(imagined communities)에 주목했다. 앤더슨(Anderson 1991, 4)의 비유적 표현에 따르면, 18세기 말에 형성된 자본주의의 가공물들은 “분리된 역사적 힘들의 복합적인 교차점의 자발적인 증류물(distillation)”이다. 증류물이란 것이 액체를 증발시킨 후 다시 냉각시켜 만든 액체라는 점에서 단순히 증발된 액체와 같은 허위의식과는 구분되는 것이다. 민족주의와 민족을 자본주의의 문화적 가공물로 평가한 앤더슨(Anderson 1991, 4)은 자본주의, 인쇄기술, 언어적 다양성의 요소가 결합되는 과정에서 민족주의에 의해 민족이 형성되었다고 보았다. 출판자본주의의 영향력이 전제되는 가운데 민족주의가 민족을 구성하며 다양한 민족국가를 형성했다는 것이다. 이러한 정치적 과정에서 민족은 “내적으로 제한되고 주권적인 것으로 상상되는 하나의 정치적 공동체”가 되는 것이다(Anderson 1991, 6).

또한 앤더슨은 민족이 진짜와 가짜의 이분법이 아니라 '상상되는 방식'에 따라 평가되어야 한다고 지적했다. 이는 대면접촉의 원시 공동체를 넘어서는 모든 공동체는 상상되는 것이라는 주장이다(Anderson 1991, 6). 인종, 부족, 종족, 민족, 국가 등 모든 공동체가 상상될 수 있다는 뜻이 되며 어떻게 사회적으로 구성되느냐가 공동체의 구성과 운명을 가른다는 것이다. 맑스주의에서 한 걸음 더 나아간 앤더슨의 연구는 실재와 상상의 다양한 결합으로 민족을 해석하는 틀을 제시해 준다. 또한 그의 연구는 민족주의가 라틴 아메리카에서 기원했던 과정을 보여주며 민족주의 연구의 서구 중심주의를 타파한 것에서도 기여했다. 민족주의의 기원은 서유럽 제국의 식민주의에 대항한 라틴 아메리카 국가들의 민족의식에서 비롯되었고 이것은 출판자본주의와 토착언어가 만들어낸 상상의 결과였다는 것이다(Anderson 1991, 43).

그러나 이러한 의의에도 불구하고 앤더슨이 민족주의를 낳은 출판자본주의가 민족주의와 우연히 결합한 것으로 평가한 것은 역으로 민족주의를 낳은 사회적 조건과 관계를 밝히는 것에서 일정한 한계로 남는다(Davidson 2008). 특히 서유럽의 민족주의에 영향을 끼친 크레올 민족주의가 프랑스와 미국의 앞선 모델을 본 뜬 것이라고 언급한 앤더슨(Anderson 1991, 81)의 모순된 주장은 여전히 논쟁적이다. 18세기 후반 라틴 아메리카에서 자본주의 인쇄술과 언어의 숙명적 다양성이 민족의식과 결합한 것은 크레올 선구자들의 민족운동에서 잘 드러날 수 있었다. 그러나 앤더슨(Anderson 1991, 36)이 분석했듯이 1776~1838년 서반구 라틴 아메리카의 민족의식은 민족주의의 문화적 근원인 18세기 서유럽의 출판자본주의가 이식된 결과였다. 앤더슨은 18세기 후반 신대륙에서 자본주의 인쇄술과 토착언어가 결합하는 민족의식의 정치화를 보여주었지만 출판자본주의의 원산지인 서유럽에서 더 오랫동안 점진적으로 때론 폭발적으로 성장했던 민족의식을 간과했다고 볼 수 있다.

3) 자본주의의 불균등 발전과 민족주의

자본주의가 낳은 민족주의를 분석하면서도 홉스봄, 앤더슨과 다른 시각을 제시한 것은 영국의 정치학자 톰 네언이었다. 네언은 민족주의를 산업화의 결과로 설명한 젤너의 주장을 반박하며 근대성의 핵심적 주제는 산업화가 아니라 민족주의라고 강조했다. 그러면서 네언(Nairn 1975, 4, 8)은 민족주의를 맑스주의가 실패한 아킬레스건으로 평가하고 '자본주의의 불균등 발전(uneven development)'의 산물로 설명했다. 기본적으로 네언(Nairn 1975, 11-15)의 관점에서 민족주의는 불균등 발전하는 자본주의에 그 태생적 원인이 있으며 자본의 확장을 노리는 중심부 국가의 제국주의적 침략과 이에 대응하는 주변부 국가의 저항이 민족주의의 다양성을 낳았던 것이다. 특히 많은 제3세계의 신생독립국들은

서구열강의 식민주의에 대항하는 민족주의를 통해 대중들의 지지를 받았던 반면 포스트식민주의의 과정에서 반대파와 이단자를 억압하는 독재를 행사했다. 따라서 민족주의의 본성은 진보적이면서 퇴보적인 것, 선하면서도 악한 것, 미래를 향하면서도 과거로 후퇴하는 ‘아뉴스’를 상징하는 것이다(Nairn 1975, 18). 또한 네언은 『영국의 붕괴』라는 저서에서 내적인 불균등 발전에 의해 영국이 몰락한 역사를 추적했다. 네언(Nairn 2015, 9, 14)에 따르면 영국은 19세기 중반 이후 산업혁명의 쇠락과 자본주의의 실패뿐만 아니라 귀족국가에 연원하는 신자유주의의 경찰국가적 특성에 의해 쇠퇴했다는 것이다. 자본주의의 내적인 불균등 발전에서 주변부의 정치적 민족주의가 부재하는 가운데 영국의 국가는 스코틀랜드, 웨일즈 등의 저발전 및 저항과 함께 쇠퇴했던 것이다(Nairn 2015, 90, 146).

이 연구들에서 네언(Nairn 2015, 276)은 민족주의를 “자본주의 발전의 지속적인 기능이자 대중적 감성과 이념의 집합체”로 평가했다. 민족주의가 역사적 우연이나 단순한 고안의 산물이 아니라 “긴장과 압박 하에 놓인 인간 사회의 골절 라인(fracture line)”이라는 것이다(Nairn 2015, 277). 이러한 평가는 맑스의 경제결정론과 도구주의적 근대론을 넘어서는 점에서 그리고 민족주의의 발전을 세계정치경제의 동학에서 분석했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 민족주의를 낳은 정치적 요인들에 대한 설명이 부족했다는 점은 피할 수 없는 비판의 대상이 될 것이다. 무엇보다도 영국 쇠퇴의 주된 원인이 자본주의의 불균등 발전 때문인지 아니면 국가의 역사적 특성 때문인지가 불분명하다. 그의 저서에서 중심부 국가인 영국이 쇠퇴한 주요인은 민족주의를 강하게 주도하지 못한 계급국가의 특성 그 자체에 있었다. 계급국가, 정치적 민족주의의 부재, 주변부의 종족 갈등이 영국의 쇠퇴를 낳은 것이라면 자본주의와 정치적 요인이 맞물린 결과로 보는 것이 좀 더 합리적일 것이다.

이와 같이 겔너를 비롯해 홉스봄, 앤더슨, 네언의 연구는 맑스의 민족주의론을 넘어 민족주의의 다원화된 분석을 낳는데 기여했다. 그럼에도 불구하고 이들에게서 산업화 혹은 자본주의가 민족주의를 낳았다는 것에는 이견이 없다. 그러나 민족과 민족주의를 낳은 산업화 혹은 자본주의의 역사적 배경에 대한 설명에서 국가 혹은 다른 정치적 요인들이 개입되어 구성된 측면이 간과되었다고 평가할 수 있다. 이러한 논쟁점들은 다시금 민족주의를 낳는 복합적 요인들에 대한 다양한 분석틀을 열어 놓는다. 시공간의 변이에서 나타나는 다양성을 있는 그대로 살펴야 함은 물론이지만 그 개별 사례의 특수성을 평가하고 그러한 개별성을 묶어 전체를 살펴봄으로써 민족주의를 설명하는 방식에서 통합된 관점을 모색하는 것이 의미가 있을 것이다.

3. 자본주의와 민족운동

근대성의 측면에서 홉스봄, 앤더슨, 네언은 자본주의에 의해 구성되는 민족주의를 분석했다. 이에 반해 그린필드는 이들의 명제를 뒤집어 민족주의가 자본주의의 정신을 창출했다고 주장했다. 이러한 대척점에서 호로흐(Hroch 1985)는 19세기 중후반을 중심으로 대중적 민족운동이 활성화되는 유럽 주변부 국가의 민족을 분석하며 민족과 민족주의, 민족의식과 계급구조의 상관관계에 주목했다.

민족운동의 성장과 근대 민족의 확립 과정을 분석한 호로흐(Hroch 1985, 26)의 연구에서 ‘지적 관심’(scholarly interest)(A국면), ‘애국적 고취’(patriotic agitation)(B국면), ‘대중적 민족운동’(mass national movement)(C국면)으로 이어지는 민족운동은 반절대주의 투쟁, 산업혁명 및 부르주아 혁명과 함께 자본주의가 등장하는 시기(1단계)와 노동운동의 등장과 함께 자본주의가 확립된 시기(2단계)로 구분되어 평가되었다. 호로흐의 주된 관심은 ‘민족적 부활’(national revival)로 평가되는 B국면의 발전에 있었고, B국면에서 C국면으로 이행하는 특성에 따라 민족운동은 통합형, 지연형, 반란형, 해체형으로 유형화되었다. 이러한 유형화에서 유럽 주변부의 작은 민족들은 18세기 지적 관심의 국면을 거쳐 19세기 애국적 고취의 국면으로 이어진 뒤 다수의 경우 대중적 민족운동의 국면으로 이행하며 근대 민족을 확립했다. 그러나 일부 민족은 대중적 민족운동이 활성화된 이후에 형성되었고, B국면에서 애국적 고취가 모두 성공한 것은 아니었으며 C국면으로 이행하지 못한 사례도 존재했다(Hroch 1985, 23-24). 민족운동과 자본주의의 관계에서는 대부분의 A국면이 자본주의의 1단계에서 형성되었지만 B국면에서 C국면으로의 이행은 1단계와 2단계로 나뉘어져 분포되었다.

자본주의와 민족운동의 복합성을 드러낸 호로흐의 연구는 대중적 민족운동을 통해 근대 민족을 형성했던 사회조직의 동학과 사회구조의 특성을 강조했다. 무엇보다도 B국면에서 특정한 계급구조나 사회조직이 대중적 민족운동에 큰 영향을 끼치지 못했다는 것이다(Hroch 1985, 129, 155). 오히려 민족운동이 대중적으로 성장한 배경에는 사회적 유동성 및 커뮤니케이션이 중요한 요인으로 작동했고 농업혁명, 산업화, 도시화 등 자본주의를 포괄하는 근대성의 폭넓은 구조가 자리하고 있었다(Hroch 1985, 178, 183). 산업화 혹은 자본주의의 폭 넓은 구조 변동에서 정치경제적 위협에 직면한 지역 엘리트들의 민족의식이 타계층과의 연대 및 사회적 유동성에 힘입어 대중적 민족운동으로 확산되었다는 것이다. 따라서 사회적 의식과 관계/조건의 변증법에서 근대 민족은 자본주의나 계급구조 또는 민족주의의 일방적 규정에 의해서가 아니라 산업화와 자본주의의 구조 변동에서 엘리트

및 대중들의 민족운동과 함께 형성되었다는 것이다. 이는 민족주의가 자본주의의 구성물 또는 도구적 발명의 결과라는 도구론적 근대주의의 오류를 성찰하고 정치적, 경제적 근대성이 만나 구성된 민족주의의 복합성을 드러내 준 것이다.

V. 근대 민족주의와 정치경제적 역동성

기존의 민족주의 연구들은 프랑스 대혁명의 정치적 변화 및 산업화/자본주의의 발전을 중심으로 근대성과 민족주의를 탐색했다. 그러나 이 연구들은 민족주의를 낳은 요인을 분석하는 것에서 정치와 경제가 상호 교차하는 특성을 간과했고 정치적, 경제적 근대성의 이분법적 틀에 얽매어 때때로 도구주의적 결정론을 낳기도 했다. 이는 산업화, 자본주의가 민족주의를 낳은 것이냐 아니면 이념, 이데올로기적 독트린, 국가의 정치운동 등 정치적 요인이 민족주의를 낳은 것이냐의 논쟁으로 대변될 수 있다. 이 논쟁에서 근대의 정치적 이념을 중시하는 입장은 18세기 프랑스 기원론에 기반을 두었던 반면 네오맑스주의 이론가들은 18~19세기의 자본주의를 민족주의의 조건적 배경으로 전제했다.

그러나 두 흐름 모두 동전의 한 면만을 설명했다고 할 수 있다. 18~19세기 자본주의의 구성물로서 민족주의를 평가하는 시각은 부분적인 정합성을 갖고 있음에도 불구하고 장기적으로 변화해 온 민족주의의 다양성을 간과했다. 적지 않은 경우 산업혁명과 자본주의가 형성되기 이전에 민족주의가 발생했거나 자본주의가 발전한 이후에도 국가와 엘리트의 정치운동이 민족주의를 창출했기 때문이다. 정치적 근대성을 강조하는 입장 역시 자본주의가 형성된 이후는 물론 그 이전에도 계급이 민족주의에 끼친 영향을 충분히 고려하지 못했다. 예를 들어 폴란드의 농민들이 19세기에 봉건귀족이 일으킨 민족주의 운동에 냉담했던 반면 2차 세계대전의 빨치산 투쟁에는 적극적으로 참여했던 사례는 정치와 계급의 정체성이 교차하는 복합성을 드러내 준다(임지현 1999, 70-71). 19세기 폴란드 농민들에게는 민족주의의 정치적 이념보다는 봉건귀족에게서 해방되는 계급적 정체성이 더 크게 작동했던 것이다. 이것은 프랑스 대혁명의 역사적 전개 과정에서도 발견될 수 있었다. 18세기 말 대혁명에서 ‘민족=인민’이란 등식이 등장하여 계급적 정체성이 부르주아 민족주의와 인민주권의 논리 사이에서 강조되었다면, 19세기 후반 나폴레옹 3세의 통치에서는 ‘민족=국가’라는 등식으로 전환되어 계급을 넘어 민족(국가)의 정체성이 강화되었다(젠킨스 2011, 59, 84-85). 궁극적으로 민족국가라는 정치 공동체로 발전한 민족은 계급적 정체성과 맞물려 경합되었던 것이다.

따라서 다양한 양상에도 불구하고 민족주의를 바라보는 근대론의 대척점에는 정치와 경제의 동학이 얹혀 있다. 이것은 베버리언, 국가 중심적 접근과 맑스주의적, 사회 중심적 접근이 대립한 국가론의 빗바랜 논쟁을 반영하는 것이기도 하다. 나폴레옹 3세의 국가 자율성을 발견한 맑스(Marx 1963)의 분석에서 민족국가는 신기루처럼 사라지는 실체라기 보다는 정치권력과 자본주의가 만나 구성된 복합물로서 자본주의 구조에 제한되면서도 자신의 자율성을 갖는 행위자였다. 자본주의 국가의 자율성 역시 자본주의와 국가가 결합된 근대성의 복합성을 드러내는 것이다. 따라서 근대성에서 국가/민족을 바라보는 맑스와 베버의 상이한 시각은 실재와 상상의 양상불이란 관점에서 수렴될 수 있다(강진웅 2018, 293-296). 이러한 맥락에서 베버가 국가를 영토적, 합법적, 강제적 공동체로 정의한 것은 앤더슨이 민족을 영토, 주권, 공동체로 정의한 것과 통하는 것이다. 실재와 상상의 양상불로서 민족국가는 정치와 경제가 결합된 근대적 실체로서 그 자체로 특수한 것이면서도 시공간의 변이에 따라 다양하게 변화하는 것이다. 그러나 어떠한 경우에서도 정치와 경제의 복합적 동학은 어느 한 요소로 분리, 환원될 수 없다는 것이 중요한 의미를 갖는다.

기존의 민족주의 연구들에서도 산업화와 국가 교육, 출판자본주의와 크레올의 사회동원, 중심국의 제국주의적 침략은 정치경제적 동학이 맞물려 진행된 역사적 과정이었다. 정치적 근대성에서 강조된 국가와 엘리트의 정치운동, 독트린, 이데올로기는 자본주의 혹은 경제적 근대성과 떼어서 생각할 수 없으며 그 역도 마찬가지이다. 배링턴 무어(Moor 1993)가 지적했듯이, 정치적인 것을 정치적인 것으로만 평가하고 경제적인 것을 경제적인 것으로만 본다면 근대성의 복합적 세계에 다가설 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 민족주의의 역사적 기원으로 불리는 프랑스 대혁명은 앙시앵 레짐에 대한 시민계급의 국민적 저항이자 부르주아 계급의 경제적 도약으로도 볼 수 있다. 프랑스 대혁명을 정치적인 시민혁명으로만 보는 것은 대혁명이 자본주의의 발전 속에서 파리코뮌 등 계급갈등을 낳은 측면을 간과하는 것이다. 신대륙의 크레올 민족주의 역시 서유럽의 인쇄술이 이식된 자본주의의 구조와 크레올 엘리트의 정치운동이 대중의 지지와 맞닿았기에 가능한 것이었다. 대영제국의 쇠퇴라는 역사적 변화 또한 자본주의의 불균등 발전과 정치적 민족주의의 부재가 얹혀 서서히 진행된 것이었다. 따라서 이 모든 것을 자본주의가 결정한 것으로 보는 것은 지나친 일반화라 할 수 있다. 더욱이 그 기원을 근세로 확장하면 자본주의의 결정론의 가설은 쉽게 허물어진다. 그러나 자본주의와 계급의 동학이 민족주의를 이끌 수 없다고 단정할 수는 없다. 정치적 요인들이 작동한 많은 사례에서 계급적 요인이 개입되거나 정치적 특성을 희석시킨 예들을 쉽게 찾아 볼 수 있기 때문이다. 전근대 및 식민지 조선의 민족주의에서도 정치적 저항이 계급적 갈등으로 희석되었던 것이 다반사

였다.

이와 함께 정치와 계급의 정체성이 얽힌 문제는 근대 이래로 종족, 인종, 젠더 등의 정체성의 정치로 확대되어 그 복잡성이 심화되었다고 할 수 있다. 인종을 예를 들자면 근대성의 산물로 등장한 민족과 인종은 상호 관련되지만 민족이 인종을 정치적으로 활용하는 것으로 해석할 수도 있고(Arendt 1973; Balibar 1991; Marx 1998), 둘 사이의 상호작용에서 인종이 강하게 영향을 미치는 것으로 해석할 수도 있다(Omi and Winant 1994; Winant 2001). 또한 계급의 정체성이 이 관계에 개입된다면 민족과 계급의 관계는 더욱 복잡해진다. 자본주의를 민족주의의 근원으로 바라 본 앤더슨과 네언의 사이에서도 이러한 입장차가 발견된다. 앤더슨(Anderson 1991, 148-149)은 인종주의가 민족이 아닌 계급의 이데올로기에 근원을 두고 있다고 주장했던 반면 네언(Nairn 1975, 19)은 인종주의를 민족주의의 부산물로 보았다. 앤더슨(Anderson 1991, 150)은 인종주의가 19세기 유럽의 관주도 민족주의와 식민주의의 전파 속에서 기본적으로 유럽 밖에서 발전했다고 주장했다. 크레올 엘리트들은 원주민보다 우월하다는 인종주의를 식민국가에 주입하는데 주력했고, 따라서 크레올 국가의 내부에서 조성된 인종주의는 유럽과 크레올 사이의 민족 갈등보다는 크레올 지배층과 원주민 피지배층 사이의 계급 갈등에서 비롯되었다는 것이다. 인종주의가 때때로 애국심과 같은 민족주의의 형상으로 나타나지만 그 본질은 계급적 정체성이 좌우한다는 것이다(Anderson 1991, 149).

하지만 앤더슨의 주장은 동전의 어느 한 면만을 본 것이다. 물론 인종주의와 반인종주의의 대립으로 평가되는 남북전쟁을 예를 들자면 그 배경에 산업 및 농업 자본가의 권력이 숨어 있다는 점에서 앤더슨의 주장은 일리가 있다. 그러나 인종의 얼굴을 한 계급 갈등 역시 내전을 통해 통일된 민족 공동체를 형성하고자 한 민족주의에서 자유로울 수 없었다. 근대 프랑스와 독일에서도 인종 정체성은 계급과 민족 정체성 모두와 관련되었다. 프랑스의 경우 대혁명의 여파에서 귀족 계급이 인종주의를 통해 민족과 함께 성장하는 시민 계급과 갈등했다면, 외국의 침략에 대항한 독일의 인종주의는 계급을 넘어 민족을 통합시키는 기능을 담당했다(Arendt 1973, 161, 165). 나치즘의 유대인 학살 등 수많은 종족, 인종 분쟁 역시 민족국가의 경계 안팎에서 계급을 초월하여 민족을 재구성하며 진행되었다. 따라서 경제적 계급이 인종주의와 관련되는 것은 분명하지만 이것이 인종주의를 낳은 근본 요인이 될 수는 없는 것이다(Marx 1998, 277). 그렇다고 해서 민족이 여타 정체성을 결정한다는 인과관계가 성립하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 칼훈(Calhoun 1997, 43)이 지적했듯이 독립된 내부 인자들로 구성된 정체성 중에서 민족 정체성은 많은 경우 계급을 포함하는 여타 정체성을 압도하는 힘을 갖고 있다. 국가와 자본주의가 결합되어

민족을 구성하는 민족주의를 창출하는 것이며, 민족은 계급 및 타정체성에 의해 영향을 받으면서도 그것을 넘어설 수 있는 것이다.

결론적으로 현대 사회로 이어지는 근대성의 중요한 측면으로서 민족주의는 정치혁명과 자본주의 등 근대의 정치경제적 변동을 통해 다양한 방식에서 민족(국가)의 정치 공동체를 창출한 정치적 이념이자 사회운동이다. 다양한 변이에도 불구하고 동서를 통틀어 민족주의는 근대 민족을 낳고 재구성해 온 정치운동으로 평가할 수 있다. 자본주의와 계급의 정체성은 이 사회운동에 직간접으로 영향을 끼치는 제도적 조건과 배경이 되는 것이다. 민족주의가 하나의 정체를 형성하는 정치적 이념과 운동일 때 이를 이끄는 국가와 엘리트의 사회운동을 평가해야 하며 이것에 영향을 미치는 자본주의와 계급의 동학을 고려해야 한다. 식민지 근대성과 분단체제를 경험한 한국의 사례에서도 민족주의의 정치경제적 복합성은 예외가 될 수 없다. 따라서 우리는 개별 사례에서 나타나는 특수성을 인정하는 동시에 전체의 분석틀에서 정치와 경제의 근대적 복합물로 등장하여 타정체성과 연계, 발전하는 민족주의의 역동성을 주목해야 한다.

Ⅵ. 나오며

그동안 민족주의 이론에서는 근원론과 근대론 사이의 오랜 논쟁과 함께 근대론 내에서 국가와 자본주의의 요인이 어떻게 민족주의를 낳았는가 쟁점이 되었다. 겔너와 스미쓰(Gellner and Smith 1996)가 벌인 '네이션은 배꼽을 갖고 있는가'라는 논쟁에서 잘 드러나듯이, 근원론과 근대론의 핵심 쟁점은 민족이 원초적 뿌리를 갖는 영속적 실체이나 아니면 근대에서 만들어진 정치 공동체이냐의 문제였다. 그러나 다양한 결의 차이에도 불구하고 민족주의가 근대에서 형성된 산물이란 점에는 큰 이견이 없다. 그럼에도 불구하고 근대론을 중심으로 16세기 영국, 18세기 프랑스, 18세기 라틴 아메리카, 19세기 독일 등 민족주의의 기원을 둘러싼 논쟁이 지속되었고 근대적 현상으로 나타난 민족주의의 형성 요인을 둘러싼 단절적 인식과 환원론적 분석이 만연했다. 이것은 근대 민족 공동체를 형성하는 이념과 운동으로서 민족주의의 배경과 조건을 찾는 작업이었지만 적지 않은 경우 정치적, 경제적 근대성을 중심으로 민족주의를 한 방향에서 이해하는 결과를 낳았다.

이러한 이분법적 시각은 민족을 자본가 계급의 허구적 이데올로기로 보는 맑스의 논리와 관념론의 관점에서 민족을 하나의 실재로 평가하는 헤겔의 관점 사이에서 형성된 것이었다. 맑스와 헤겔류의 극단주의는 실재와 상상, 자연/사물과 의지/이념의 양상틀로 형성되는

민족을 한 쪽으로 극단화시켜 왔고, 이러한 경향은 근원론과 근대론, 객관론과 주관론 사이에서 그리고 근대론 내의 정치와 경제를 강조하는 입장에서 두드러졌다. 특히 상상, 의지, 이념의 산물로 민족을 평가하는 근대론은 정치와 경제, 국가와 자본주의, 국가와 계급이라는 단절적인 시각을 통해 민족주의를 분석해 왔다. 기존의 분석과 이론에서 프랑스 대혁명의 정치적 이념과 운동을 강조한 흐름과 산업혁명과 함께 한 자본주의의 구성물로 바라보는 흐름은 모두 18~19세기에 민족주의가 형성되었다고 주장하는 것에서 공통점을 가졌다. 그러나 콘, 케더리, 브로일리 등의 이론에서 경제적 근대성의 측면이 간과된 측면은 홉스봄, 앤더슨, 네언 등의 이론에서 정치적 근대성이 간과된 거울을 반영했다. 이러한 측면에서 국가와 정치가 민족주의의 유일한 창조자라고 주장하거나 자본주의와 계급이 필수적인 조건이라고 주장하는 것은 여러 가능성 중의 하나일 뿐 전체를 일반화하는 논리가 될 수 없다. 정치와 경제의 복합적인 구성물로서 민족주의는 국가의 정치운동과 자본주의가 결합되어 타정체성과 연계되어 끊임없이 변화하는 근대성의 산물이다. 민족 정체성을 활용하는 국가의 정치운동이 계급의 정체성과 얽혀 발전하는 것이며 이러한 특성은 인종, 종족, 젠더 등에서 다면적으로 확대되는 것이다.

이와 같이 이 논문은 정치와 경제의 근대적 복합물이자 타정체성과 연계되는 역동적 산물로서의 민족주의를 탐색했다. 정치적 근대성이 좌우한 것으로 평가받는 프랑스의 민족주의 역시 그 역사적 동학에서는 민족과 계급의 정체성이 경합한 결과였고 영국의 민족주의 역시 정치혁명과 산업혁명이 결합된 과정이었다. 이러한 정치경제적 동학은 비서구 한국의 식민경험과 분단체제에서도 폭넓게 적용될 수 있으며 탈민족주의가 침투하는 다문화 한국에서는 더욱 그러하다. 근대의 구성물로서 정치와 경제를 통합적으로 사고하여 민족주의를 탐색하는 것은 서구와 비서구의 다양한 민족주의와 다변화하는 민족주의의 역동성을 이해하는 대안을 제시해 줄 것이다.



- 강진웅. 2018. 민족의 사회학: 네이션과 종족성의 관계에서. 사회와 역사 117, 287-323.
- 루소, 장자크. 이재형 역. 2013. 사회계약론. 문예출판사.
- 박의경. 1995. 헤르더(Herder)의 문화민족주의: 열린 민족주의를 위한 시론. 한국정치학회보 29(1), 331-352.
- 벨러, 한스 올리히. 이용일 역. 2007. 허구의 민족주의(Nationalismus). 푸른 역사.
- 임지현. 1999. 민족주의는 반역이다: 신화와 허무의 민족주의 담론을 넘어서. 소나무.
- 젠킨스, 브라이언. 김인중 · 마은지 역. 2011. 프랑스 민족주의: 1789년 이후의 계급과 민족. 나남.
- 피히테, 요한 고틀리프. 황문수 역. 1987. 독일 국민에게 고향. 범우사.
- 헤겔, 게오르크 빌헬름 프리드리히. 권기철 역. 2008a. 역사철학강의. 동서문화사.
- _____. 임석진 역. 2008b. 법철학. 한길사.
- Anderson, B. 1991. Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. Verso.
- Arendt, H. 1973. The Origins of Totalitarianism. Harcourt Brace Jovanovich.
- Armstrong, J. 1982. Nations Before Nationalism. University of North Carolina Press.
- Balibar, E. 1991. Racism and nationalism. E. Balibar and I. Wallerstein eds. Race, Nation, and Class: Ambiguous Identities. Verso, 37-67.
- Billig, M. 1995. Banal Nationalism. Sage.
- Breuilly, J. 1994. Nationalism and the State. University of Chicago Press.
- Calhoun, C. 1997. Nationalism. University of Minnesota Press.
- Connor, W. 2004. The timelessness of nations. Nations and Nationalism 10(1/2), 35-47.
- Davidson, N. 2008. Reimagined communities. International Socialism 117.
- Geertz, C. 1973. The Interpretation of Cultures. Basic Books.
- Gellner, E. 1983. Nations and Nationalism. Basil Blackwell.

- Gellner, E. and A. Smith. 1996. The nation: Real or imagined?: The Warwick debates on nationalism. *Nations and Nationalism* 2(3), 357-370.
- Giddens, A. 1985. *The Nation-State and Violence*. University of California Press.
- Gramsci, A. 1995. *Further Selections from the Prison Notebooks*. University of Minnesota Press.
- Greenfeld, L. 1992. *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Harvard University Press.
- _____. 2001. *The Spirit of Capitalism: Nationalism and Economic Growth*. Harvard University Press.
- Grosby, S. 2005. The primordial, kinship and nationality. A. Ichijo and G. Uzelac eds. *When is the Nation?: Towards an Understanding of Theories of Nationalism*. Routledge, 56-78.
- Hobsbawm, E. 1990. *Nation and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E. and T. Ranger. eds. 1983. *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press.
- Hroch, M. 1985. *Social Preconditions of National Revival in Europe: A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations*. Cambridge University Press.
- _____. 1998. Real and constructed: The nation of the nation. J. Hall ed. *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge University Press, 91-106.
- Hunt, L. 1984. *Politics, Culture and Class in the French Revolution*. University of California Press.
- Kedourie, E. 1993. *Nationalism*. Blackwell.
- Kohn, H. 1967. *The Idea of Nationalism: A Study in Its Origins and Background*. Collier Books.
- Mann, M. 1993. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States*,

- 1760-1914, Vol. II. Cambridge University Press.
- Marx, A. 1998. Making Race and Nation: A Comparison of the United States, South Africa, and Brazil. Cambridge University Press.
 - Marx, K. 1963. The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. International Publishers.
 - _____. 1975. A contribution to the critique of Hegel's philosophy of right. Karl Marx: Early Writings. Vintage Books, 243-257.
 - Marx, K. and F. Engels. 1970. The German Ideology. International Publishers.
 - _____. 2002. The Communist Manifesto. Penguin Books.
 - Moor, B. Jr. 1993. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Beacon Press.
 - Nairn, T. 1975. The modern Janus. New Left Review 1/94, 3-29.
 - _____. 2015. The Break-Up of Britain: Crisis and Neo-nationalism. Common Ground Publishing.
 - Omi, M. and H. Winant. 1994. Racial Formation in the United States. Routledge.
 - Renan, E. 1990. What is a nation?. H. Bhabha ed. Nation and Narration. Routledge, 8-22.
 - Schulze, H. 1996. States, Nations and Nationalism: From the Middle Ages to the Present. Blackwell.
 - Smith, A. 1986. The Ethnic Origins of Nations. Blackwell.
 - _____. 1991. National Identity. University of Nevada Press.
 - _____. 2009. Ethno-symbolism and Nationalism: A Cultural Approach. Routledge.
 - Stalin, J. 1953. Marxism and the national question. J. Stalin Works 2. Foreign Languages Publishing House, 300-381.
 - Tilly, C. 1990. Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990. Basil Blackwell.
 - _____. 1994. States and nationalism in Europe 1492-1992. Theory and Society 23(1), 131-146.

- Trevor-Roper, H. 1983. The invention of tradition: The Highland tradition of Scotland. E. Hobsbawm and T. Ranger eds. The Invention of Tradition. Cambridge University Press, 15-41.
- Weber, M. 1958. From Max Weber: Essays in Sociology. Oxford University Press.
- Winant, H. 2001. The World Is a Ghetto: Race and Democracy since World War II. Basic Books.

● 투고일: 2020.12.04. ● 심사일: 2020.12.13. ● 게재확정일: 2020.12.30.

| Abstract |

The Modernist Reflection on Nationalism : The Modern Dynamics of Politics and Economy

Kang Jinwoong (Kyonggi University)

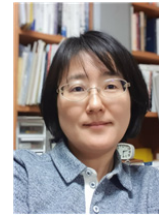
Through a theoretical reflection of the modernist approach to nationalism, this article aims to review theories of nationalism related to modernities and articulate the dynamics of nationalism as a political-economic construction. Nation and nationalism were evaluated through an extreme point of view between Hegelian idealism and the Marxist notion of ideology. In such dichotomous approaches, nationalism as a product of political modernity was viewed as political idea, ideological doctrine, and the state's political movement. In addition, existing research focused on the causal relationship between industrialization/capitalism and nationalism in terms of economic modernity. Through defining nation as an ensemble of reality and imagination, this article explores modernity and nationalism in the interaction between politics and economy, and state and class, and emphasizes the dynamics of nationalism that operates as a power fused into other identities.

〈Key words〉 modernist approach, modernity, nation, nationalism, political-economic construction

‘이주노동 없는 공동체’를 위한 귀환 이주노동자의 꿈*

- 네팔 다목적 협동조합 에커타(Ekata)를 중심으로

양혜우 (경희대학교)
(skyhaewoo@daum.net)



국문 요약

1990년대 초 미등록 이주노동자들은 임금체불, 산업재해, 장시간 노동, 사업주의 감시와 통제 같은 일상적인 인권유린과 노동 착취에 쉽게 노출되었다. 이에 이주노동자들은 한국의 시민사회 단체를 거점 삼아 공동체를 조직하며 자신들을 보호할 사회적 안전망을 구축했다. 집회, 시위, 농성을 통해 한국 정부에 항의하면서 인간으로서의 기본적 권리를 위한 인정 투쟁을 벌였다. 특히 네팔 노동자들은 한국 사회의 굼직굼직한 이주노동자 농성과 투쟁을 이끌며 한국의 노동운동단체와 시민단체와 사회적 연결망을 넓혀갔다. 본 논문은 서울 민주노총 평등노조 이주지부장을 맡았으며, 2003년 ‘강제추방반대, 전면합법화’를 요구하는 명동성당 농성에서 단장을 맡아 활동을 했던 귀환 이주노동자 S의 귀환 후 사회운동에 관한 분석이다. S의 사례는 이동이 단선적이거나 순차적이라기보다 유기적으로 연결되고 확장되며 이어가는 과정으로, 한국에서 형성한 노동자라는 정체성이 귀국 후 노동자로 재현되기도 하면서 또 다른 한편으로 지역사회 토대를 둔 다층적 정체성으로 나타나고 있음을 보여줄 것이다. 이주노동자의 귀환 후 삶에 관한 연구는 이주노동자에 관한 정책을 어떻게 수립하고 이주노동자들에게 어떤 권리를 부여할 것인가와 관련하여 폭넓은 이해를 돕는데 기여할 것이다.

주제어 : 네팔, 미등록이주노동자, 이주노조, 귀환 이주노동자, 공동체, NGO

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5B8068919).

I. 여는 글

국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)는 2020년 약 2억 7천만 명이 고국을 떠나 해외에 거주하고 있으며, 이 중 1억 6천 400만 명이 노동을 위해 이주한 것으로 추정한다(IOM 2020년 보고서). 세계 인구의 3.5%에 해당하는 비율로 2000년에 비해 1억 2천 2백만 명이 증가한 수치이다. 세계가 하나의 세계 경제체제를 구성하면서 자본과 상품의 이동과 함께 사람의 이동을 발생시키고 교통과 정보 통신의 발달로 국경을 넘는 이주는 더욱 가속화되고 있다. 이주 연구자 스티븐 카슬(Stephen Castles 2013, 29)은 국가 간 부의 불평등, 더 나은 삶을 찾고자 하는 사람들의 욕구, 정치적 불안과 종족 간의 갈등, 인구 팽창과 실업, 새로운 자유 무역의 생성이 노동 이주를 촉진하고 있어서 이주의 시대는 지속할 것으로 전망한다. 한국은 1980년대 말부터 중국교포와 네팔, 필리핀, 방글라데시 등의 아시아 이주노동자들이 국내 부족한 노동력을 대체하면서 이주노동자 송출국에서 유입국으로의 전환점을 맞았다. 그러나 외국인력을 도입하는데 노동자의 권리를 부여하기보다 자본과 국가의 이익에 부응했기에 이주노동자를 도입하는데 필요한 법과 제도는 갖추지 않고 관광비자를 가진 사람들의 입국을 대거 허용하거나, 편법적인 산업연수생 제도를 이용하여 음성적, 불법적 노동시장을 양성해 왔다. 권리를 갖지 못한 미등록 이주노동자들은 임금체불, 산업재해, 장시간 노동, 사업주의 감시와 통제와 같은 일상적인 인권유린과 노동 착취에 쉽게 노출되었다.

이에 이주노동자들은 한국의 시민사회 단체를 거점 삼아 공동체를 조직하며 자신들을 보호할 사회적 안전망을 구축했다. 필요에 따라 집회, 시위, 농성을 통해 한국 정부에 항의하면서 인간으로서의 기본적 권리를 보장해 달라고 요구했다. 투쟁에 가장 적극적으로 참여한 당사자들은 네팔 노동자들이었다. 네팔 노동자들은 산업재해 보상을 요구하는 농성 외에 산업연수제도 폐지 농성, 강제추방반대 농성, 노동조합 설립 운동 등 대부분의 이주노동자 투쟁을 이끌었고, 한국의 노동운동단체와 시민단체에 지지와 연대를 촉구하며 사회적 연결망을 넓혀갔다. 활동은 한국에서의 인정 투쟁뿐만 아니라 모국인 네팔에서도 이루어졌다. 입국 과정에서 빈번히 발생하는 브로커의 횡포와 피해 사례를 수집하고, 네팔과 한국 양국의 공적 네트워크를 동원하여 가해자를 색출하고 책임을 물었다. 당시 가장 악명 높았던 인력송출회사 룸비니를 퇴출한 것도 네팔공동체의 역할이 컸다. 모국의 노동조합총연맹(The General Federation of Nepalese Trade Unions) 지펀드(GEFONT)¹⁾와 긴밀한 협력 관계를 맺은 것 역시 주목할 만하다. 네팔공동체는 한국의 이주노동자 실태 및 이주노동자들의 투쟁에 관한 소식을 전하고 노동조합과 UML(Unified Marxist

Leninst) 정당의 관심과 보호를 촉구하는 한편 자신들도 네팔 시민사회의 구성원이자 노동자임을 부각했다. 네팔 노동조합총연맹의 노동조합 간부가 한국을 방문하여 네팔 노동자들과 간담회를 하고, 민주노총을 방문하여 이주노동자를 보호하도록 요청한 것도 네팔공동체의 조직적인 노력의 결과이다. 노동조합뿐만 아니라 네팔 정부를 향해서는 노동자 편의를 보장하기 위해 한국에 대사관을 설치할 것과 노동자를 보호할 수 있는 시스템을 갖추도록 요구하였으며, 소규모의 에스닉 공동체들은 고향 마을에 장학금을 지원하고 도로나 수도를 건설하는 기금을 조성하는 등 개인적, 지역적, 국가적 차원에서 영향력을 확장했다.

최근에는 이러한 초국가적 공동체에 관한 연구가 관심을 받고 있다. 국민국가의 쇠퇴와 유연한 자본의 축적, 변화된 형태로 자본이 재구성되면서 송출국과 수용국의 사회적 경제적 조건이 점점 탈영토화(Glick Schiler et al. 1995)하기 시작하면서, 기존의 물리적인 위치, 문화, 정체성으로 경계 지워진 사회학적 개념은 이주자의 초국적 현상을 분석하는데 적합한 분석 틀이 되지 못하고 있다. 세계화 시대의 이주민은 유입국에 정착하여 살더라도 모국의 가족과 친족, 시민사회 구성원들과 사회, 경제, 정치적 영향을 주고받으며 살아가고, 모국과 유입국 두 곳 모두와 연결된 일상적 생활 및 관계를 창조해 나가고 있다. 이주민은 뿌리 뽑힌 존재나 기존의 것을 버리고 멜팅 팟(melting pot) 속에 녹아 버리는 존재가 아니라 다중적인 사회관계를 만들어내는 초국적 주체라는데 초점을 맞춘 것이 초국적 공동체 연구이다.

네팔공동체와 유사한 초국적 사회운동은 한국 재외교포들의 활동에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 제일 제주인은 고향 마을에 일본 온주 감귤 묘목을 기증하여 감귤 생산 발전을 시도하고, 농약 살포용 헬리콥터를 기증하는 한편 축산업과 양잠업 장려, 도로 건설, 장학금, 학교 설립, 문화 공간 조성을 위해 개인적으로 혹은 집단으로 자금을 기부해 왔다(고광명 2010, 226-228). 이를 통해 제주도의 친족 네트워크와 친밀한 사회관계를 유지하는 동시에 지역사회에도 경제적 정치적 영향력을 확보하게 되었다. 재미·재독 동포들의 활동 역시 주목할 만하다. 한인회를 조직하여 체류하고 있는 국가의 시민사회에 한국 군부독재의 전횡과 폭력의 실상을 알리고 체류국 정부가 한국 정부에 정치적 영향력을 행사할 수 있도록 압력을 가했다. 최근에는 국제 사회에 일본군 위안부 문제를 알리고

1) 네팔 노동조합 총연맹(GEFONT)은 1989년 7월 20일에 설립되었다. 네팔에는 노동조합 결성의 권리가 없었기 때문에 GEFONT는 비밀리에 출범했다. GEFONT는 농업, 섬유와 의류, 카펫 산업, 교통, 호텔, 레스토랑 및 음식 공급, 관광, 인쇄, 자동차, 식품 생산, 양조장, 화학 및 금속 산업, 석사를 망라하며 노동자의 권리를 보호하고 있으며 약 40만 명의 조합원이 있다.

거주하는 지역의 시민사회 단체와 협력하여 소녀상을 설치하는 등의 반전 평화 운동을 벌이면서 초국적 사회운동 영역을 넓혀가고 있다.

초국적 운동은 국내 이주민 공동체에서도 나타난다. 필리핀 결혼이주여성들은 한국과 필리핀에 끼인 존재(in-between)로서 한국과 필리핀에서 형성된 다층적인 정체성을 시의적절하게 구사하며 능동적이며 주체적인 시민으로 살아가고 있다(김정선 2013). 필리핀 결혼이주여성들은 생존의 장이자 사회적 안전망으로써 공동체를 조직하여 이를 대안적 home으로 여기고 필리핀인이라는 종족 정체성에 의지하면서도 다른 한편으로는 한국의 시민사회에 참여하며 공적 자원을 동원한다. 결혼이주여성은 인권, 정의, 평등과 같은 보편적 가치를 지향하며 권리와 의무를 협상해 나가는 정치적 주체로 살아간다는 김정선의 분석(2013, 96-98)은 결혼이주여성은 한국의 가부장적인 가족제도에 포섭되거나 한국의 인구정책에 동원되는 수동적 존재로 기능하지 않음을 보여준다.

초국적 공동체에 관한 연구 대부분은 유입국에 거주하면서 모국과 사회연결망을 형성하고 정치, 경제, 사회, 문화 영역을 확장하는 활동을 분석 대상으로 삼고 있다. 반면 모국으로 귀환한 이주민들이 과거 거주했던 목적국(한국)과 사회연결망을 유지하고, 사회자본을 활용하며 초국적 사회활동의 장을 넓혀가고 있는 운동에 관해 연구된 것은 거의 없다. 이주노동자를 손님 노동자로 여기고 사회문화 정치적 공간에 참여할 자격이 없는 존재로 간주해 온 것처럼 귀환 이주노동자들에 대한 사회적 관심과 분석도 귀환과 함께 종료된 것이다. 하지만 교통의 발달로 국가 간의 이동이 쉬워지고 인터넷과 같은 통신 기술의 발달로 인해 국가 간의 경계는 허물어졌다. 실시간 정보 교류가 가능해짐으로 인해 사회연결망은 지속해서 유지되고 있고, 상황에 따라 사회자본이 확장되기도 한다.

모국을 떠나 한국에 올 때 낯설고 두렵고 무서웠으나 인정 투쟁의 과정에서 사회적 존재로 승인받고, 인간임을 확인할 수 있었다는 이주노동자는 귀환과 동시에 다시 낯설고 공허하며 상실의 공간으로 빠져드는 것 같았다고 증언한다. 하지만 뿌리뽑힘은 다시 새롭게 뿌리내리는 과정을 수반하는 삶의 연속성 안에 있으며, 한국에서 경험한 세계를 짊어지고 돌아간 네팔에서의 삶은 훨씬 더 구체적이며 공동체적인 실천이 이루어지고 있다.

이러한 활동을 면밀하게 파악하기 위해 서울 민주노총 평등노조 이주지부장을 맡았고, 2003년 ‘강제추방 반대! 전면합법화!’를 요구하는 명동성당 농성에서 단장으로 활동했던 S의 사례를 분석하고자 한다. 앞에서 거론했듯 네팔 이주노동자들은 1992년부터 공동체를 설립하여 인권과 노동권 투쟁을 벌여왔고, 이주노동자 운동의 핵심 주체로 참여하면서 한국의 시민사회와 긴밀한 사회적 관계를 유지해 왔다. 그중 한국에서 이주노동자 투쟁의 한 복판에 있었던 S는 31일간의 단식투쟁과 강도 높은 농성을 하면서 한국은 물론 네팔

노동운동 진영에게도 믿음과 신뢰를 얻었다. 한국에서 헌신적인 활동을 했던 S의 귀환 후 활동들을 살펴보는 것은 이동이 단선적이거나 순차적이라기보다 나선형처럼 연결되며, 한국에서 형성한 노동자라는 정체성이 귀국 후 노동자로 재현되기도 하면서 또 다른 한편으로 지역사회에 토대를 둔 다층적 정체성으로 나타나고 있음을 보여줄 수 있는 적합한 사례가 될 것이다. 물론 S의 활동 하나만으로 이주운동에 참여했던 귀환 이주노동자의 삶을 일반화할 수는 없다. 모두 비슷한 삶의 경로를 밟는 것은 더욱 아니다. 하지만 한국에서의 운동의 경험이 귀환 후 자신의 사회를 바라보는 기준을 제공하며, 한국에서 형성한 사회자본이 사회운동을 펼치는데 필요한 경제 자본으로 전환되고 있는 것은 사실이다. 귀환 이주노동자들의 교육운동, 지역 운동, 여성운동, 정치가로서의 행보를 걷는 이주노동자의 귀환 후 활동에 관한 폭넓은 연구가 이루어져 본 연구의 부족한 부분을 채우길 기대한다.

이 연구는 2009년 네팔을 방문하여, S를 포함하여 10명의 귀환 활동가들과 인터뷰한 것과 2014년 S가 활동하는 에커타 금융협동조합, 봉제공장을 방문하여 참여 관찰하고 인터뷰한 내용, 2020년 코로나 19로 인해 현지 방문이 불가능해지면서 S와 2차례 온라인 인터뷰한 것을 종합하여 분석했다. 또한, 에커타 협동조합과 연대 활동을 하는 한국 해외지원 NGO 센터의 네팔 프로젝트 활동가와 네팔 노동조합총연맹 지펀드와 공동사업을 추진했던 이주인권연대 전 대표, 이주여성인권연대 전 대표와 인터뷰를 진행하여 한국과 네팔의 활동을 교차적으로 진단하고자 했다.

II. 이주와 귀환

1. 이주

“한국을 떠날 때 많이 울었어요. 네팔에서 한국에 갈 때는 한국에 가고 싶지 않아서 많이 울었고, 다시 네팔로 돌아올 때는 한국을 떠나고 싶지 않아서 울었어요.”

— 협동조합 운동가이자 교장선생님인 귀환 이주노동자 G, 2009년 인터뷰.

초기 이민자에 관한 연구에서는 이주를 고향과 고국을 떠나 다른 사회와 문화에 통합되는 고통스러운 과정을 겪어야 하는 자아가 뿌리 뽑히는 과정(Handlin 1973; Takaki 1993)으로 해석되었다. 네팔에 있을 때 한국에 가고 싶지 않아서 많이 울었다는 한 이주노동자의

고백은 입에 맞는 음식과 자유로이 구사할 수 있는 언어, 익숙한 도시와 거리, 친밀한 사람들을 떠나 낯설고 생경한 곳에서 살아가야 하는 두려움을 간명하게 표현해 준다. 자국에서의 모든 익숙함과 친숙한 관행들이 더는 통용되지 않는 곳에서 새로운 언어를 배우고, 낯선 거리와 지리를 익혀야 하며, 고된 노동을 감내하면서도 새로운 사회적 관계를 만들어 내는 것이 고향을 떠난 이주민들이 낯선 곳에서 새롭게 뿌리 내리는 과정이었다.²⁾

그러나 결혼이주민이나 중국교포와 달리 영주권이 허락되지 않는 이주노동자는 잠시 머무는 손님 노동자로 인식됐다. 노동력 순환 원칙에 의해서 로테이션 되는 비숙련 이주노동자들은 텔레비전을 보거나 놀이동산과 관광지 같은 곳을 여행하고, 쇼핑센터나 시장에서 소비하는 사적 경험들은 누릴 수 있지만 다양한 시민사회를 경험하고 공적 영역에서 참여할 기회를 얻지 못했다. 이주노동자의 사회적 삶은 공장이라는 협소한 공간 안에 국한되었고, 노동계약 기간이 끝나면 떠나야 했으므로 이주노동자의 이동은 뿌리 뽑힘이 수반되는 과정이라고 여기지 않았다.

법무부 외국인 정책본부의 제3차 외국인 정책 기본계획을 보면 결혼이주여성에게 다문화 이해 교육 전문가, 외국인력지원센터 상담원, 이중언어 강사, 사회통합 관련 강사와 같은 전문가가 될 수 있도록 교육과 취업을 장려하고 주민자치협의회, 마을 만들기, 마을 네트워크 등 지역사회에 참여할 수 있는 다양한 활동을 지원하고 있다. 서울시, 안산시, 부천시의 일부 지방자치단체는 외국인 주민대표자회의, 시정 모니터링 단, 외국인주민 인권증진위원회와 같은 제도를 운용하며 이주민을 거버넌스의 파트너로 삼고 있다. 한국 사회에 잘 뿌리내릴 수 있도록 돕기 위해서이다. 반면 이주노동자에 대한 정책은 통제와 관리에 초점이 맞추어져 있다. 불법체류 예방 및 합동 순찰, 합동 단속, 산업안전 보건교육, 노동상담 등 기업의 요구에 부응하는 노동력을 제공하고 고용 기간이 만료된 후에는 미등록자로 남지 않고 귀국할 수 있도록 감시와 통제를 강화하고 있다. 잠시 머물다 떠나는 손님 노동자에 불과한 이주노동자들에게 한국 시민사회에 참여할 기회를 제공하기보다는 귀환에 초점을 맞추고, 한국에서 번 돈을 자본 삼아 자국에서 더 나은 경제적 기회와 조건을 창출해 낼 것이라는 코리안 드림을 부추기며 한국에서의 사회적, 문화적, 정치적 욕구를

2) 이주는 새로운 출발이나 도약의 계기, 미지의 세계에 대한 설렘도 함께 동반된다. 그러나 한국에 대한 정보가 부족하고 아무런 사회연결망을 갖지 못한 1990년대 초의 이주노동자들은 이주에 대한 설렘보다는 두렵고 무서운 마음이 컸다. 김포공항에 도착했으나 마중 나오기로 했던 브로커는 나오지 않았고, 무작정 이태원으로 가서 자국민같이 생긴 사람에게 말을 걸어 일자리를 찾았다거나, 수중에 가진 돈을 택시비도 다 써버려서 갈 곳이 없어 전화부스에서 밤을 새웠다는 이주노동자들의 증언은 이주민의 네트워크가 형성되지 않은 시기의 이주민이 겪는 뿌리뽑힘의 과정과 유사하다.

억압하고자 했다.

하지만 이주노동자의 권리를 주장하며 한국의 다양한 시민사회를 경험하고 공적인 영역에 참여했던 노동자들이 다수 존재했다. 이주노동자 공동체를 만들고, 노동조합을 통해 한국 시민사회의 자원을 활용하며 ‘우리도 여기에 당신들과 함께 존재하고 있음’을 끊임없이 드러내고자 했던 소위 이주노동자 운동가들이다. 이들은 열악한 노동조건을 개선하고 인간의 존엄성을 지키기 위해 공동체를 조직하고, 조직화한 힘으로 시민사회에 의견을 개진하며 인정투쟁을 벌여왔다. 한 네팔공동체 대표는 한국에서의 생활이 참 신나고 좋았다고 회상한다.

“내가 회장 되었을 때 어디 사람이 죽었다고 하면 거기 가고, 경찰들하고 얘기하고, 농성도 하고, 신문도 만들고, 네팔 가수를 불러서 축제도 열었어요. 한국 대학생들이랑 모임도 하고, 수원, 성남, 부천, 안산에 있는 상담소들을 다 왔다 갔다 했는데 하나도 안 힘들었어요. 내가 나이가 많아서 다 다이(형) 다이(형)하고 그때는 잠도 잘 안 잤어요.”

- 협동조합 운동가이자 교장 선생님인 귀환 이주노동자 G, 2009년 인터뷰.

그들의 한국 생활 회고담은 온통 네팔 노동자를 위한 공적이며 사회적인 삶으로 가득 차 있다. 또 다른 활동가는 노동자의 권리를 찾기 위해 노동조합 활동과 집회, 농성에 참여했고 그 과정에서 민주노총, 호텔노조, 금속노조 등 다양한 노동조합의 사람들을 만났다. 이들과 함께하며 동료 노동자에 대한 책임감을 느끼고, 노동자가 소외되지 않는 세상을 만들기 위해서 무엇인가 해야 한다는 생각을 하게 되었다고 한다. 이들 이주노동자 운동가들은 한국의 다양한 시민사회를 경험하며 공적인 기관과 협상하고 사회자본을 구축하며 사회적 연결망을 확대해 온 것을 삶의 가장 의미 있는 시간으로 기억하고 있었다.

2. 귀환

준비된 귀환이든, 준비되지 않은 귀환이든 다시 자국으로의 귀환은 그동안 한국에서 뿌리내린 삶이 다시 뿌리 뽑히는 과정이었다. 모국으로의 귀환은 이주국에서 갖지 못했던 법적인 시민권을 회복하고 정치적 논의 구조에 참여할 수 있는 귀속의 과정이지만, 한국과 같은 활동의 현장이 없는 모국은 사회적 삶이 상실되는 곳이었다. 한국에서 대표로, 위원장으로, 단장으로 호명되었다면 귀환 후에는 그저 한국에서 일하고 돌아온 수없이 많은 귀환 이주노동자 중 한 명에 불과해진 것이다.

“집에 돌아와서 온종일 문을 잠그고 울었어요. 매일 한국 사람들의 전화를 기다리고, 인터넷에서 한국뉴스만 검색했어요”, “한국에서는 동지로 많은 사람과 관계가 있었는데 여기에서는 그런 관계를 맺을 수 있는 사람이 없어요.”

- 다큐멘터리제작, 농성에 참여한 귀환이주노동자 J, 2009년 인터뷰.

그의 말 속에서 공적이며 사회적인 삶을 상실한 공허함이 얼마나 컸는지 엿볼 수 있다.

귀환 이주노동자의 재정착은 이주의 중요한 과제 중 하나이다. 십수 년을 떨어져 살다가 돌아온 집은 안락하고 따뜻한 곳이 아니라 낯설고 불편한 곳일 때가 많았다. 어릴 때 두고 온 자녀는 이미 장성하여 더는 아버지 혹은 어머니의 돌봄을 요구하지 않는 나이가 되었고, 부재의 시간을 메워 줄 공통의 기억과 감정을 회복하는 것도 쉬운 일이 아니었다. 변화된 사회, 낙후된 정치, 비위생적인 환경, 무질서한 교통 등도 거슬리는 것들이었다. 그러나 무엇보다 가장 힘든 것은 경제적 능력이 상실되었다는 것, 경제적인 행위를 둘러싼 사회적 삶과 공간 모두가 상실되는 일이다. 이주노동으로 인해 벌어들인 수입은 대가족의 생계를 꾸리거나 겨우 작은 집 하나를 마련하는 정도에 불과한데 가족들의 씬씀이는 너무 커졌다. 가족의 경제적 욕구를 채울 수 없게 되면 다시 이주노동을 떠나게 된다. 귀환 이주노동자에 관한 국내 연구들도 귀환 후 적당한 일자리를 찾지 못해 방황하거나 불연속적인 실업을 경험하고 소규모 자본으로 자영업에 뛰어들어 실패를 거듭하다가 다시 한국으로 돌아갈 길을 모색하거나 제3국행(채수홍 2007; 한건수 2004; 박정석 2015)을 꿈꾸고 있는 것이 다반사라고 한다. 국제이주기구(IOM)와 이주노동자 상담단체, 산업안전 관리공단, 지자체 안산외국인지원센터 등이 귀국 후 창업을 위해 제과제빵 자격증 취득반, 컴퓨터 자격증반, 한국어 강사 양성과정, 정보화 강사 양성과정, 자동차 정비, 이·미용, 컴퓨터 조립 및 응용 S/W 활용, 카메라와 같은 미디어 기술과 언어 교육(윤은경 2015, 101-105) 등의 프로그램을 진행하며 귀환 후 정착을 돕는 것도 이주의 연쇄성을 예방하기 위해서이다.

귀환 후 재정착은 목적국뿐만 아니라 이미 정착해 살아가고 있는 귀환 이주활동가들도 관심을 두는 주제이다. 네팔의 경우 십여 년간 무장 투쟁을 벌였던 마오주의 공산당이 2006년 내전을 정리하고 의회 정치에 합류하면서 사회는 점차 정치적 안정을 찾아갔다. 많은 네팔 시민들은 민주 공화정으로의 전환과 제헌의회를 통한 새 판짜기에 관심갖고 과도기적 상황이 민주적으로 극복되기를 희망했다. 그러나 전체 노동인구의 20%가 넘는 사람이 이주노동을 떠나면서 네팔 사회는 정치적 무관심과 냉소주의가 흘렀고, 이는 시민사회의 약화로 이어져 실질적 개혁을 이루는 데 어려움이 컸다. 따라서 우수한 전문인력을

유치하는 일은 물론 이주노동자들의 재정착을 어떻게 지원할 것인가는 신생민주공화국 네팔을 어떻게 세울 것인가와 관련된 중요한 문제였다.

“우리와 같은 돌아온 사람들이 좋은 나라를 만들어야 한다고 생각해요. 큰일을 할 수는 없지만, 이 나라가 잘되면 그때 사람들이 올 거라고 생각을 해요. 꼭 와야 한다는 생각보다 오게 하는 것……. 이제 우리나라에 가자. 사람들이 일하고 있는데 나도 거기서 뭘 좀 하자’ 는 마음이 들 수 있도록 하고 싶어요.” – S, 2009년 인터뷰.

일부 귀환 이주활동가들은 한국의 노동자들과 연대하고 역동적인 시민사회를 목격하면서 나도 우리 사회를 위해 무언가를 해야겠다’라는 의지를 키웠다. 전쟁의 폐허와 해외 원조경제, 30년의 군부독재를 극복하고 민주주의를 정착시킨 것과 동시에 세계 12~13위의 경제 규모로 성장한 한국은 저개발국가 국민에게 있어서 선망의 대상이자 본보기였다.

이방인은 이주를 통해 새로운 사회에 정주를 시도하지만 원래 그가 출발했던 곳의 문화를 버리지도 못하고, 정착 사회의 문화로도 완전히 동화되지 못한 두 문화가 혼재되고 섞여진 접경지대에 살아가는 혼종적 정체성을 가진 존재(이용일 2009, 321)로 해석된다. 명동성당 거리에서 인간의 권리를 외치고, 수많은 시민과 언론, 방문자들과 인터뷰를 하며 인간임을 증명하려 했던 귀환 이주노동자들은 더 이상 모국의 전통적인 문화와 불합리한 정치적 관행에 순응하거나 동화되지 못한다. 과거 쉽게 눈감아 버렸던 정부 관료들의 부정부패나 낮은 시민 의식도 일상에 도전으로 다가온다. 이제 모국을 바라보는 시각은 귀환 이전과는 다르다. 그럼 이주노동자로 살아왔던 경험과 정체성은 어떻게 재현되고 있을까?

Ⅲ. 초국적 노동운동

1. 노동자 정체성의 형성과 인정 투쟁

S는 한국에서 일한 경험이 있는 이주노동자이다. 칼리지를 졸업한 후 산업연수생 비자를 받아 한국에 왔다. 그의 나이 스무 살이었다. 공장에서 주·야간 2교대로 열심히 일했는데 월급의 절반을 송출회사가 가져가는 것을 보고 노예와 다를 바 없다는 생각이 들어 불법체류자의 길을 선택한 후 양계, 도금공장을 전전하며 일하다가 IMF 때 신문 배달을 시작했다.

신문 배달을 하던 중 무릎뼈가 부러지고 인대가 끊어지는 사고를 당했다. S는 신문 보급소로부터 치료비와 보상금을 받지 못했지만, 그때까지만 해도 커뮤니티나 노동운동에 대해서 별 관심이 없었다. “남의 나라에 왔으니까 열심히 일하고 돈 벌어서 나라로 돌아가야지, 왜 남의 나라까지 와서 데모하는지 이해할 수 없었다”라는 게 당시 그의 생각이었다. 그 후에도 여러 차례 월급을 받지 못해 고생하다가 네팔공동체를 알게 되어 도움을 받았고, 성공회대학에서 실시한 이주노동자 리더십 프로그램에서 한국이 어떻게 식민지와 전쟁, 군부독재를 이겨내고 정치적 민주화와 경제적 성장을 이룩했는지 배운 후 고무되었다. 또한, 노동운동의 역사를 들으면서 투쟁 없이 아무것도 쟁취할 수 없다는 것을 깨닫고 노동운동에 투신하게 된다. “저는 정치의식도 없었고 그냥 돈 벌 생각밖에 없었어요. 돈을 벌어서 공부하려고요. 나는 오직 나를 위해서 가족을 위해서만 생각했어요.” 그런 그가 ‘근로기준법을 준수하라, 내 죽음을 헛되이 하지 말라’는 전태일의 분신 항거 투쟁을 들으며 ‘내가 아닌 우리 노동자’라는 외침에 전율을 느꼈다. 그 후 2002년도 민주노총 서울지역본부 산하의 평등노조 이주지부에 가입하여 고용허가제 제정을 반대하는 농성을 했고, 고용허가제가 제정된 후에는 사면에서 제외된 약 18만 명의 미등록 체류 노동자의 ‘강제추방반대 전원 합법화’를 요구하는 명동성당 농성의 단장을 맡았다. 농성 중 잠복해 있던 출입국관리소 직원에게 연행되어 보호소에 갇히자 31일간 단식투쟁을 하다가 쓰러져 병원으로 이송된 뒤 추방되었다.

2. 이주노동을 떠나는 사람들을 위하여; 네팔 노동조합총연맹 지펀드의 활동

강제추방 된 후 그는 네팔 공산당 산하의 노동조합총연맹인 지펀드 활동에 참여했다. ‘모든 이주자는 하나의 세계를 통째로 짊어지고 다닌다’라고 표현한 네그리(Antonio Negri)의 표현처럼 한국에서 경험한 세계를 짊어지고 네팔로 돌아왔다. 한국으로부터 짊어지고 온 세계를 펼쳐 놓은 곳은 가난한 노동자를 위해 일하는 노동조합 지펀드였다. 하지만 노동조합이 처음부터 귀한 이주노동자를 환영한 것은 아니었다. 사회주의 혁명을 꿈꾸는 지펀드 간부는 “나는 한국에서 돈을 벌고 오면 다시는 노동자가 아니고 사업을 할 수 있는 사람이라고 생각해요. 그들은 더는 노동자로 권리나 투쟁에 참여하지 않아요”라는 진술에서 알 수 있듯 노동조합은 이주노동을 떠나는 것 자체를 반대해 왔다. 노동조합 간부와 조합원들이 이주노동을 떠나면서 조직력과 운동력이 약화되고, 이주노동을 마친 후 다시 투쟁현장으로 돌아오지 않기 때문에 노동조합의 공백이 컸기 때문이다. 이주노동 자체를 달가워하지 않는 지펀드에게 이주노동자 보호의 책임을 부여하고 이주노동자

보호를 위한 정책 마련 및 국제 연대를 끌어낸 것은 한국에서 귀환한 이주노동자들이었고 S의 헌신적인 노력이 가장 컸다.

물론 사회적 변화도 있었다. 해외 노동인구가 400만 명에 이르고 송출 비리와 목적국에서의 빈번한 노동 착취, 여성 노동자에 대한 성희롱·성폭력 사건이 사회 문제로 주목받자 노동조합도 더는 이주노동의 문제를 간과할 수만은 없었다. 그런 상황에서 한국에서 이주노동자 노동조합 운동과 농성을 이끌었던 그의 경험은 매우 소중했고 삶 자체가 생생한 교육자료가 됐다. 그는 해외 이주를 희망하는 노동자들에게 출국 전 주의사항과 노동하는 중 발생할 수 있는 위험요소들, 문제 발생 시 처리 방법, 송금과 저축계획 등 이주에 관한 전 과정을 준비하고 설계할 수 있도록 교육했다. 무엇보다 생명과 안전한 귀환을 위해 목적국에 있는 이주노동자 조직에 가입하고 반드시 목적국의 시민사회단체나 노동조합과 연대하여, 보호받을 것을 당부했다. 노동조합 조합원 중 신뢰할 만하고 책임감 있는 사람이 있으면 ‘목적국의 조직에 들어가서 활동하고, 없으면 조직을 만들어 활동할 것’을 독려했다. 조직화를 위한 리더십 교육은 그가 공들여 진행한 교육이었다. 한국에서 네팔 노동자들이 어떻게 조직을 만들어 활동했고 투쟁했으며 어떤 성과를 이뤄냈는지에 대한 경험담은 산업이 발달하지 않아 조직화 된 노동조합이 드물고, 정규직보다는 비정규 노동자가 많아서 조직 구성에 훈련을 받지 못한 예비 이주노동자에게 매우 유용했다.

S는 조직을 구성했다는 연락을 받으면, 그 나라를 방문하여 네팔 노동자들과 간담회를 하고 현지의 노동 실태와 조직 상황을 청취하며 모국의 노동조합이 연대하고 있다는 것을 각인시켜 주었다. 말레이시아를 방문했을 때는 노동조합총연맹(노총)을 방문하여 한국의 민주노총처럼 이주노동자를 위한 노동조합을 만들고, 이주노동자의 노동권을 보호해 달라고 요청했다. 한국의 민주노총이 이주노동자 노동조합을 설립한 사례는 타국의 노총에 책무를 부여하는데 설득력이 있었다. 말레이시아 노총도 이주노동자 노동조합을 만들어 노동권 보호를 위한 사업을 시작하였고, 바레인, 요르단, 쿠웨이트, 레바논의 노동조합과도 연대를 맺고 있다. 귀환 이주노동자 S는 교육과 조직뿐만 아니라 정책개선 운동에도 참여했다. 지펀드의 변호사들과 함께 ‘포린 액트(Foreign Act) 2007’을 만드는 일에 합류하여 민간 인력 송출회사의 책무를 강화하는 규정을 만들고 이주 단계에서부터 귀환에 이르기까지 전 과정을 정부가 관리하고 보호할 수 있도록 방안을 제시했다. 민간 송출업체들의 업체 등록비를 50만 루피(한화 약 466만 원)에서 300만 루피(한화 약 2,800만 원)로 상향 조정하여 송출업체에 의해 불이익을 당하였을 때 적립금에서 보상할 수 있도록 개선안을 마련한 것은 이주노동자로 피해를 본 자신과 동료의 경험을 반영한 구체적인 결과물이었다. 또한, 피해를 수집 조사, 판결할 수 있는 구조를 수립하고 개별 사건에

대해 판결을 내려서 가해자를 처벌할 수 있는 심판위원회(김경학 2020, 82)를 만든 법률 지원 시스템 역시 정책개선의 큰 성과이다.

한국의 고용허가제도는 직업선택의 자유와 노동권을 침해한다는 비판에도 불구하고 국가와 국가 간 MOU를 체결하여 브로커의 개입 없이 공정한 절차를 통해 해외에 나갈 수 있는 가장 긍정적인 사례로 평가되고 있어서 한국의 상황은 더 이상 주요한 과제가 되지 못했다. 네팔 노동조합총연맹에서 그가 담당했던 역할도 말레이시아, 카타르, 쿠웨이트 등 중동지역에서 활동하다 귀환한 노동자들이 대신 맡았다. 그는 끊임없이 해외로 떠나는 네팔 노동자의 행렬을 보면서 이주노동의 문제를 지원하고 해결책을 마련하는 것보다 ‘이주노동을 하지 않아도 되는 사회’를 만드는 것이 더 근본적인 해결책이라고 생각했다. ‘이주노동 없는 사회’를 위한 그의 고민은 서로 협력하여 좋은 일자리를 만들고 이익을 함께 공유하는 협동조합 운동으로 옮겨갔다.

IV. 이주노동 없는 공동체를 위하여

1. 귀환 이주노동자들의 플랫폼으로; 에커타 신용협동조합

‘에커타(Ekata)’라는 뜻은 ‘우리’라는 뜻이다. 에커타의 창립자 S는 한국에서 사용하는 우리라는 단어가 크게 고무되었다. 우리 집, 우리 학교, 우리 마을, 우리 회사, 우리나라라는 공동체성을 강조하는 우리라는 단어는 내집단에 대한 책임감과 연대의식이 함축된 단어이기 때문이다. 한국과 같이 집단적 동질성이 강한 사회는 내집단에 충성심을 강요하고 외집단에는 배타적인 태도를 보이며 다문화를 수용하지 못하고 국가를 혈연 공동체로 상상하게 한다(장한업 2018)는 비판을 받지만, 카스트제도라는 계급의식 및 차별이 존재하고 60개가 넘는 민족이 서로 모래알처럼 흩어져 갈등하고 있는 네팔 사회에 우리라는 단어는 비판적 시각마저도 부러운 요소였다. 네팔의 시민 공동체를 이루고 싶은 S의 열망이 담긴 ‘우리’는 여럿이 함께 모여 공동으로 소유하고, 공동으로 통제하며, 공동으로 이익을 배분하는 에커타 협동조합 운동으로 나타났다.

네팔은 1996년 마오주의 공산당이 벌인 내전으로 인해 10년간 정치, 경제, 사회적으로 엄청난 격변을 겪었다. 통행 금지와 파업, 폭동으로 인해 도시가 고립되고 교통이 마비되었으며 경제는 파탄 지경에 이르렀다. 인구의 1/3이 절대 빈곤선³⁾으로 떨어졌고, 2002년에는 49%라는 살인적 실업률을 기록했다. 이에 네팔 정부는 2002년에서 2007년 사이에 최대

55만 명의 청년을 해외에 파견하여 국민소득을 증가시키겠다는 계획을 세우고, 경제적, 지리적으로 혜택받지 못한 계급을 위해 ‘이주 대출금’을 제공하면서 노동 이주를 적극적으로 장려했다(Nepal Labor Migration Report 2020). 그 결과 2007년 400만 명이 해외로 이주노동을 떠났고 송금액도 크게 증가했다. 2010년, 2011년 25억 400만 달러였던 송금액이 2018년, 2019년 87억 9,000만 달러로 늘어 네팔 국내 총생산량(GDP)의 25% 이상을 차지했고(Nepal Labor Migration Report 2020), 최고치를 경신한 2017년에는 GDP의 34%까지 이르렀다. 이러한 변화를 목격한 네팔인들은 해외 노동을 통한 송금은 가족의 생계를 보장하고 보다 나은 조건으로 자녀를 교육하며 목돈을 마련하는 유일한 탈출구로 여기게 되었다.

그러나 2008년에서 2017년까지 29개 목적국에서 5,982명의 네팔 이주노동자가 사망했다. 말레이시아⁴⁾에서만 423명이 ‘청장년 급사증후군’⁵⁾으로 사망했고 열악한 노동환경과 장시간 노동, 높은 기온으로 인한 탈수 현상으로 생명을 잃거나 건강에 위협을 받았다(Nav Raj Simkhada 2004, 798). 2014년 한 해 동안 카타르에서 151명의 노동자가 50도가 넘는 더위 속에서 일하다가 사망하였고(The Guardian) 한국에서도 20명이 넘는 네팔 노동자가 자살하는 등 이주노동으로 인한 생명 손실로 가족과 이웃의 고통은 해마다 증가했다.

그런데도 해외 송금은 빈곤을 줄이고 가계와 지역사회의 경제적 안정을 가져다주며 장기적으로 자본 생산비율을 증가시키는 열쇠로 여겨졌다. 특히 네팔 같이 신자유주의 이후 공적 개발원조(ODA) 기금이 점차 줄어든 상황에서 송금은 내생적 혁신을 일으키기 위한 유일한 동력이 됐다. 경제학자들도 송금이 소비나 주택 구매, 기타 투자에 활용되더라도 다른 상품과 서비스에 대한 수요를 자극해 경제에 긍정적인 영향을 미치게 될 거라고 주장하며(Bhubanesh Pant 2004) 이주노동을 독려했다. 반면 송금에 대한 부정적인 관점도 있었다. 송금이 생산적인 부분에 투자되는 것이 아니라 부동산이나 금과 같은 소비와 비생산적인 부분에 사용되고 송금받는 사람에 대한 의존도를 증가시켜 지속 가능한 경제성장에 이바지하지 못한다는 평가이다. 지난 10년간의 내전으로 인해 안정적인 전기 공급과

3) 2015년 세계은행은 절대 빈곤선을 하루 1.9달러(약 2,150원)로 정의했다.

4) 말레이시아의 제조업 분야에서 네팔 이주노동자들이 가장 큰 비중을 차지하는데, 미등록자를 포함하여 최소한 50만 명의 네팔 노동자가 있을 것으로 추정된다.

5) 건강해 보이고 병 증상이 전혀 없는 청장년들이 수면 중에 갑자기 죽음에 이르렀으나 사인을 밝힐 수 없을 때 ‘청장년 급사증후군’이라고 한다. 연구자는 1990년대 네팔, 방글라데시 노동자들의 ‘청장년 급사증후군’ 사망 사건을 수차례 목격한 적이 있다.

교통, 통신 등의 기반 시설이 붕괴하여 투자하고 싶어도 투자할 만한 중소기업을 찾지 못한 자금은 생산 부문보다 토지나 주택 구매와 같은 위험이 적은 곳이 투자되고 있다. 이는 곧 지가와 주택 가격을 상승시켜 인플레이션과 임금인상, 내수 산업의 위축(Binita Bhattacharai 1995, 150)을 초래했고 다시 더 많은 사람을 해외 노동으로 내몰았다.

이주노동자들이 돌아와 머물 수 있는 플랫폼을 만들겠다는 목표를 가진 S는 이주노동과 해외 송금이 일정 정도 사회에 이바지하는 바를 인정하면서, 이를 다시 내생적 자원으로 환원하겠다는 목표를 가지고 사람을 불러 모았다. 한국에서 함께 일을 했던 산업연수생 친구들, 이주노동자 센터에서 만난 형, 이주노동을 다녀오거나 이주노동자 가족을 둔 친구와 친척 65명이 출자금을 내놓았다. 이주노동으로 더는 존엄성이 짓밟히지 않고, 노동하는 도구로 전락하지 않으며 이주로 인한 가족의 해체로 고통당하지 않는 사회를 ‘우리’ ‘다 같이’ 만들어야 할 필요성을 누구보다 잘 아는 사람들이었다.

신용협동조합은 공동소유와 민주적 운영을 통하여 구성원의 공통이익 달성을 추구하는 자발적 금융조직으로 전 세계에서 숫자가 가장 많은 금융기관이다(구정옥 2020, 99). 네팔에서는 맹아 상태였던 민주주의가 싹트기 시작한 1990년대부터 활성화되어 전국에 약 3만 5천 개의 협동조합이 있고 조합원 수는 630만 명에 달한다. 신용협동조합은 25명의 조합원만 있으면 조합을 구성할 수 있고, 비슷한 이념과 같은 지역에 거주하는 집단이 모여 협동조합을 이루기 때문에 경영자가 비용을 들이지 않고도 신용정보를 얻어 위험을 관리할 수 있는 장점이 있다.

S는 이주노동을 떠나는 사람들에게 예비교육을 시행하면서 신용협동조합 운동에 관해 구체적인 구상을 시작했다. 이주노동을 떠나기 전부터 가용할 수 있는 예산이 얼마인지, 얼마나 금융 서비스를 받을 수 있는지, 이주국에서 받을 수 있는 수입이 얼마인지를 계산하여 가정 경제의 지출 규모와 예상 가능한 저축액을 미리 책정하고 화폐를 효율적으로 관리해야 이주노동자는 귀환 후 안정적으로 정착할 수 있기 때문이다. 에커타는 이주노동자의 정기적인 송금을 재생산 비용으로 사용하여 더 많은 산업에 투자하여 고용을 촉진하고, 이주노동자는 귀환 후에 저축한 돈과 대출을 추가해 가게나 자영업을 하는 데 어려움이 없을 거로 생각했다. 더욱이 해외 노동으로 단절된 사회관계를 신용협동조합의 조합원들과 교류하며 사회연결망을 형성하게 된다면 더는 이주노동을 떠나지 않고 정착할 수 있을 거라고 믿었다.

하지만 재정착을 위한 플랫폼으로써의 신용협동조합은 애초 설립 목표와 달리 귀환한 이주노동자들의 종착역으로 기능을 하지 못했다. 가족들은 송금을 생활비나 주거비용, 자녀들 사립학교 비용으로 지출하여 송금은 저축으로 이어지지 못했다. 예전에는 5천

루피(약 46,400원) 월세로 살다가 돈이 들어오면서 1만 루피(약 93,000원)의 좋은 집으로 옮겨가고, 한 달 생활비로 1만 루피를 쓰다가 2만 루피, 3만 루피로, 송금액만큼 소비해 버렸다고 한다. 귀환 후 가족의 커진 소비 규모를 충당할 수 없어지면 다시 해외 노동을 떠났고, 자영업이나 소규모 사업이 자리 잡는데 걸리는 4~5년의 세월을 견디지 못해 다시 이주노동을 떠났다. 취약한 사회연결망을 가진 이주노동자 혼자서 그 시간을 버티는 것은 쉬운 일이 아니었다.

그러나 일반인을 대상으로 한 여신 업무는 성공적이었다. 67명에서 시작한 조합원이 2020년 5천 명을 넘어섰다. 주 고객인 시장 상인들은 은행보다 높은 이자와 마켓터(marketer)들의 방문으로 그날그날 번 돈을 편하게 예치시킬 수 있었고, 필요할 때마다 어렵지 않게 대출을 받을 수 있어서 호응이 높았다. 2018년 네팔 정부가 우후죽순으로 생겨난 신용협동조합들을 관리 감독할 수 있도록 법을 개정하고 카트만두의 1,856개 신협을 700개로 통폐합하는 절차를 추진 중인데 에커타 신용조합은 통폐합 대상에서 제외될 정도의 규모를 갖추었고 타 신용협동조합보다 1~2% 낮은 대출 이자율과 자본금으로 안정적 위치를 확보하고 있다. 네팔 사회에서 약한 사회연결망을 가졌던 귀환 이주노동자에게 있어서 과히 성공적인 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

2. 여성의 경제적 자립과 귀환 후 재정착을 위한 프로젝트; 마이크로 크레딧

이주노동자의 송금을 예치해서 귀환 후 재정착을 돕겠다는 계획이 좌절된 에커타는 여성의 자립을 위한 마이크로 크레딧을 강화하는 것으로 사업 방향을 선회했다. 남성들이 이주노동을 떠나자 여성들의 경제활동 기회가 증가했고, 여성들의 경제활동 기회와 욕구가 커지면서 마이크로 크레딧을 요구하는 수요도 늘기 시작했다. 신협의 출자금 규모가 커지면서 마이크로 크레딧 사업을 위한 기금을 지원할 수 있었던 것도 한몫했다. 그러나 무엇보다 에커타의 주요 관심은 귀환 후 재정착이다. 만일 여성이 마이크로 크레딧으로 자영업이나 농업 활동을 하면서 가정 경제를 책임지고 남편의 해외 송금을 저축한다면 목돈을 마련할 수 있으며 남편이 돌아온 후에는 여성이 하는 사업을 함께 하거나 더 투자해서 이주노동을 떠나지 않아도 될 것이라고 기대했다.

1976년 방글라데시 그라민 뱅크(Gramin Bank)의 무하마드 유누스(Muhammad Yunus) 총재가 시작한 마이크로 크레딧은 개인 차원에서는 빈곤에서 벗어나고, 국가 차원에서는 수입, 투자 저축을 통해 국가 내에서 순환되는 현금의 흐름을 활성화하여 GDP를 높이는 효과가 있다고 평가받으며 자본주의가 낳은 빈곤 문제를 극복하는 하나의

대안으로 부상했고 네팔에서도 빈곤퇴치를 위한 운동으로 자리 잡고 있다.

에커타의 마이크로 크레디트는 신용협동조합의 출자금으로 시작하여 2020년 1,200명의 여성이 이용하고 있다. 운영방식은 그라민 은행 모델을 따르고 있다. 마이크로 크레디트는 대출 담보가 없어서 가난한 사람들도 쉽게 이용할 수 있다. 하지만 구성원들이 채무를 나누어지는 연대 보증제도이다. 구성원들이 대출금을 잘 갚으며 자립에 성공할 수 있도록 서로 지원하고 협력하도록 이끌고자 하는 것이 마이크로 크레디트의 의도이다. 신자유주의로 인한 무한 경쟁, 능력주의로 소외되고 개인화된 사회 시스템을 공동체로 바꾸기 위한 운동의 일환이라고 할 수 있다.

에커타에서 처음 마이크로 크레디트를 신청한 사람들은 귀환 후 그가 일한 노동조합 지펀드의 여성 조합원들이다. 여성 건설노동자들은 바구니로 무거운 돌을 운반하고, 망치로 벽돌을 깨고 그것을 다시 이겨 벽돌을 구워내는 일을 하다가 마이크로 크레디트로 소와 말을 구매하여 운반의 수고를 덜었고 후에는 바닥 타일이나 대리석 가공하는 기계를 사들여 노동 생산성과 가치를 향상시켰다. S는 “마이크로 크레디트는 건설노동자들에게 더 나은 수입을 가져다줬을 뿐만 아니라 잦은 근골격계 질환을 감소시켜 노동자 건강까지 개선한 좋은 사례”라고 강조한다. 한국에서 노동자로 일하다 재해를 당한 경험이 있고, 수많은 이주노동자의 부상과 장애, 죽음을 보아온 S에게 있어서 마이크로 크레디트 기금이 노동자의 처우를 개선하는데 사용된 것은 의미 있는 성과 중 하나였다. 그 외 마이크로 크레디트로 대출받은 여성들은 돼지 새끼나 병아리를 구입한 후 길러서 팔거나 조그만 밭을 빌려 채소를 재배하고 길거리에 노점을 여는 등 다양한 방법으로 경제 자립을 시도했다. 무엇보다 에커타의 목표대로 여성들이 경제활동을 하고 있으면 이주노동에서 돌아온 남편들이 여성의 일에 합류하여 다시 이주노동을 떠나지 않고 같이 네팔에 머물러 있는 경우가 많았다. 또한 마이크로 크레디트는 여성들에게 많은 기회를 제공하고 변화를 가져오게 했으며 여성의 사회적 위상을 높이고 자신감을 갖게 하는데 기여했다. 처음엔 쭈뼛쭈뼛 말을 못하던 여성들이 시간이 지나면서 요구사항과 개선 사항, 사업계획을 구체적으로 세우면서 사업을 이끌어 갔다⁶⁾. 에커타 마이크로 크레디트의 모든 운영자와 참여자가

6) 2006년 노벨 평화상을 받은 방글라데시의 마이크로 크레디트의 성과가 크게 평가되고 있지만, 김주희(2020)에 따르면 아내에게 제공되는 대출은 연체가 발생하면 여성들에게 망신을 주는 다양한 수단이 동원된다고 알려진다. 연체는 여성에게 ‘집요한 협박’으로도 작용하게 한다. 에커타가 극빈층보다 중 빈곤층에 대한 지원 비율을 높이는 이유도 바로 대출금 상환 가능성 때문이다. 극빈층의 경우 재생산을 위한 사업에 투자하지 못하고 당장 생존에 필요한 식료품비, 주거비, 의료비 등을 사들이는 데 소비하여 자립을 위한 운동이 오히려 자립을 가로막는 요소로 작용할 수 있다. 만일 대출금을 갚지 못한 사람이 늘어나면 다른 구성원들과 갈등과 반목을

여성이며, 신용협동조합의 이사장과 12명의 이사 중 8명이 여성이고, 70%가 넘는 여성이 협동조합을 운영하는 것도 에커타의 특징 중 하나이다⁷⁾.

여성에게 마이크로 크레디트를 제공한다고 해서 당장 자립 역량을 기대하기 어렵다. 네팔 여성의 2/3가 문해 능력이 없으며 평생 교육이나 건강관리, 직업을 가져 본 경험이 없어서 대출을 제공한다고 해서 여성의 경제적 자립으로 이어지는 게 아니다. 에커타가 실시한 마이크로 크레딧 회원에 대한 설문 조사에서도 직업교육과 훈련을 요구한 응답이 가장 많았다. 여성을 위한 교육과 훈련을 제공하는 패키지 프로그램을 마련하여 더 안전하고 수익성 있는 투자를 할 수 있도록 지원해 주어야 할 상황에 직면한 것이다. 그러나 조합원 5천 명 정도의 소규모 신용협동조합에서 이들 여성을 위한 무상교육센터를 세우고 교육을 지원하는 자금을 확보하는 일은 쉬운 일이 아니었다.

V. 아시아 빈곤 여성의 꿈을 잇는 한국 NGO 단체와 에커타와의 만남

1. 가난한 여성들의 경제적 자립을 위한 교육센터 : 봉제 교실과 제과 제빵 교실

한국에서 이주운동에 참여했던 방글라데시 네팔 귀환 활동가들은 귀환 후에도 한국에서 쌓았던 신뢰를 이어가는 경우가 많았다. 한국인들과 가정생활, 직업, 모국의 정치경제에 관한 소식을 주고받으며 지속적인 사회연결망을 유지하고 있었다. 특히 현지에서 지역

일으켜 공동체 운동이 붕괴되는 동시에 마이크로 크레딧 자금을 지원하는 신용협동조합까지 모두 위태로워질 수 있다는 것이 S의 설명이다.

- 7) 교장 선생님인 귀환 이주노동자 G가 설립한 네팔 남부 바이와라 시의 신용협동조합도 조합장, 이사 모두 여성들로 구성되어 있다. 여성을 이사로 영입하자고 제안했을 때 남성 이사들의 반발이 컸다고 한다. 하지만 G는 “일상생활에서 어느 집에 환자가 있고, 어느 집 자식이 대학에 들어갔으며, 누가 죽었는지 서로의 생활을 잘 알고 있는 여성이 협동조합을 운영할 때 훨씬 공동체적 가치가 잘 실현될 것이라고 믿고 여성 중심의 운영을 전폭적으로 지지했다. G와 S와 같이 여성에 대한 신뢰는 한국에서의 경험이 영향을 미친 것으로 보인다. 종교기관을 제외한 이주노동자 상담단체와 노동조합 활동가들 대부분 여성이 대표였고, S와 G가 농성에 참여하고 집회에 함께 했던 운동의 동지들도 모두 여성 활동가들이었다. “(한국의) **누나 같은 네팔 여자가 많았으면 좋겠어요.”라는 말에 담긴 의미를 새겨보면 그동안 현장에서 만난 여성 활동가들에 대한 모습을 통해 성 고정관념과 편견을 깨는데 도움이 되었던 것으로 해석된다.

운동이나 사회운동. 교육운동을 계획하고 있거나 실행하고 있는 사람들은 한국으로부터 경제 지원을 받아 학교 설립, 장학금 지원, 지역개발 운동들을 추진했다. 사회자본은 공적인 활동뿐만 아니라 개인의 역량 강화를 위한 대학 학비나 생활비, 한국어 학당 어학연수, 사업자금 마련에도 적극적으로 활용되고 있다. 제임스 콜만(James Coleman)은 신뢰를 기반으로 형성된 사회관계가 사회자본이 된다고 주장하며, 만일 사람들 사이가 상호 불신인 상태에서 계약을 맺는다면 거래비용이 드는 반면 상호 신뢰와 호혜가 형성된 사람과 거래할 때는 정보 취득과 소통을 원활하게 할 수 있고 태도와 규범, 가치를 공유하므로 목적을 효율성 있게 달성한다고 주장한다. 이런 면에서 에커타의 핵심 구성원인 S가 한국에서 노동조합 활동과 농성을 하면서 형성한 사회자본은 가난한 네팔 여성의 경제적 자립과 가부장적 권력으로부터 자유로운 삶을 지원하고자 하는 한국의 여성 NGO 단체의 요구에 부응했고 복잡한 서류나 신청서 없이 곧 경제 자본으로 전환되었다. 많은 저개발국가의 NGO들이 사업은 하지 않고 잘 정리된 서류만으로 사업을 포장하는 터라 한국에서 활동하면서 신뢰가 검증되고, 영어를 사용하지 않아도 의사소통이 가능한 S는 한국 NGO에게 있어서 더 없이 좋은 파트너였다.

아시아 여성의 자립을 지원하는 한국의 NGO 센터와의 첫 사업은 여성들을 위한 봉제 교육이었다. 거의 모든 국제 NGO 단체들은 저개발국가 여성의 경제적 자립을 위해 봉제 교육을 하고 있는데, 이는 재봉틀 하나만 있으면 여성들이 가게를 차리거나 집에서든 비교적 쉽게 경제적 자립을 이룰 수 있으리라는 기대 때문이다. 봉제 교육은 총 10개월 코스로 6개월의 기본교육과 4개월의 고급 프로그램이 제공된다. 기본교육과정에서는 재봉틀 사용법과 다양한 박음질 방법, 지퍼 달기와 같은 기술을 배우고, 고급과정에서는 옷을 만드는 패턴기술과 재단하는 법을 배운다. 그러나 10개월 배운 기술로 작은 가게를 열거나 취업할 만큼의 기술을 습득하기 어려웠고 기대했던 것만큼 창업에 성공하지 못했다. 계속된 연습과 실무 능력을 갖추어야 하는데 그런 기회를 쉽게 찾기 어려웠다.

이에 에커타는 교육생에게 체계적인 훈련을 제공하기 위해 봉제공장을 설립했다. 교육생들은 전문 기술자의 지도를 받으며 옷 패턴을 만들고 제작하는 방법을 배웠다. 교육생들이 만든 상품은 로컬 상점에 판매하거나 가방이나 코르사주(corsage)와 같은 소품은 한국에서 이주노동자 운동을 하면서 만난 활동가들에게 납품하여 수익을 올렸다. 이런 과정을 통해 기술과 디자인을 향상하여 약 15%가 창업 중이다. 그러나 대량으로 생산되는 인도와 중국의 값싼 의류품 수입과 선진국에서 버려진 옷들이 값싼 가격으로 팔리고 있어서 주문 제작 방식으로는 경쟁을 감당하기 어려운 상황에 부딪혔다. 또한, 동일 사업에 대해 3년간 지원한다는 한국의 NGO 센터의 방침에 의해 봉제 교육은 중단되었고 현재 봉제공장

은 7~10명 정도의 여성 노동자들에 의해 운영되고 있다.

봉제 교육에 이어 2015년부터 제과 제빵 교육 과정이 다시 문을 열었다. 관광객이 증가하면서 다양한 국가의 음식점이 문을 열었고, 네팔 전통 음식 대신 빵을 먹는 인구가 증가하면서 네팔에는 식생활의 변화가 일어나기 시작했다⁸⁾. 더욱이 해외 송금으로 가정의 씬씀이가 커져 생일이나 결혼식을 기념하여 케이크를 찾는 수요가 증가하였으나 제과 제빵 기술자가 부족했다. 이런 변화에 따라 봉제 교육은 제빵 교육으로 전환되었고 예상대로 반응이 좋았다. 교육은 총 9개월로 초급 3개월 중급 3개월 과정을 거친 후 성 평등 의식 교육을 기반으로 직업훈련 교육 워크숍이 3개월간 진행된다. 교육은 제과 제빵 실습뿐만 아니라 여성의 의식변화와 역량 강화에 중점을 두고 있으며, 이 프로그램은 한국 NGO 센터가 주관했다. 제빵의 실무 능력과 재료 납품 방법, 재고관리, 회계 정리 등 운영에 필요한 사항을 훈련하기 위해 베이커리를 겸한 카페 2개소를 개점했다. 품질 향상을 위해 네팔의 5성급 호텔 제빵사를 청빙하였으며 한국에서도 제빵사를 파견하여 네팔에서 쉽게 구할 수 있는 재료를 이용해 다양한 메뉴를 개발하였다. 창업을 희망하는 사람은 ILO와 협약을 맺은 전문가로부터 베이커리를 개점할 장소, 실내장식, 메뉴, 가격 책정 등을 자문받고 개점 후에는 물품 관리, 재고관리, 회계 관리, 판매, 서비스관리와 같은 운영 전반에 대한 점검을 받았다. 그 결과 2020년 베이커리의 취·창업률은 50%에 이르며 이 중 9명이 개인 베이커리를 오픈했다.

2. 관점의 충돌

그러나 교육생 선발 과정에 있어서 한국 NGO 센터와 에커타 간의 견해 차이가 발생했다. 한국 NGO 단체는 가정폭력과 인신매매 피해자들, 미혼모, 한부모 가족과 같이 경제적 사정이 어려운 극빈층 여성을 우선 지원해야 한다고 생각했다. 여성단체에 의뢰하여 센터에 거주하거나 상담받는 여성을 추천받아 인터뷰하고 여성이 처한 사회 경제적 상황을 고려하여 교육생을 선발했다. 취약계층 여성들에게 교육은 교류하고 협력할 수 있는 사회적 삶의 공간을 갖는 것이고, 취업과 창업이라는 경제적 자립을 꿈꾸며 자존감을 회복하는 일이라고 생각했기 때문이다. 그러나 에커타는 교육 이수 후 창업할 경제력이 있는 중위층 여성을 교육해 고용을 창출하는 것이 더 효과적인 일이라고 주장한다. 창업하려면 적어도

8) 네팔에서는 달बाट(Dal Bhat)이라는 녹두를 걸쭉하게 만든 수프와 밥과 카레, 채소 절임의 전통 음식을 주식으로 먹어왔다.

1천만 원 정도의 자금이 필요한데 빈곤층 여성은 창업 자금을 마련하기 어려워 여성 개인의 경제적 자립에는 도움이 되겠지만 고용을 크게 늘리지 못한다는 견해다. 빈곤 여성의 역량 강화나 일자리 창출이 먼저냐의 대립이었다. 절충 지점을 찾아 빈곤층 여성과 중간층 여성을 반반 선발했지만, 사업 목표와 대상에 뚜렷한 균열이 나타난 지점이다.

한편 창업을 희망하면 총 300만 원을 대출받을 수 있는데 100만 원은 한국 NGO 센터가 무상으로 지원하고 200만 원은 마이크로 크레디트에서 대출해 준다. 대출금은 창업 1년 후부터 원금과 이자를 조금씩 상환해야 한다. 그러나 한국 NGO 단체는 여성들이 편하게 대출금을 갚을 수 있도록 기간을 연장해 주어야 한다는 의견이다. 자립하는 데 1년이 걸릴 수도 있고 2년이 걸릴 수도 있는데 2년 되는 해부터 원금과 이자 상환을 요구하는 것은 무리이며, 설사 대출금을 못 갚는다고, 법 집행을 한다면 그것은 가난한 네팔 여성의 자립을 지원하는 가치에도 맞지 않는 일이라고 반대한다. 못 갚은 대출금은 한국 NGO 단체가 창업 기금으로 투자한 것으로 상쇄할 수 있으니 에커타가 크게 손해 보는 일이 없을 거라는 해석이다. 반면 에커타는 2년 안에 자립할 수 있도록 압박감이 필요하다는 견해다. 더욱이 네팔에서는 해외 NGO 단체가 주는 돈은 갚지 않아도 된다고 생각하고 있어서 가능한 돈을 갚지 않으려고 하므로 1년 후부터 원금과 이자를 조금씩이라도 상환하게 해야지 길게 말미를 준다면 대출금 상환이 어려워진다고 한다. 대출금을 갚지 않아도 된다는 게 선례로 남으면 앞으로 마이크로 크레디트 사업에 큰 지장을 초래할 수 있다는 것이 에커타의 설명이다.

가난한 네팔 여성을 위해 먼 나라에 가서 봉사활동을 하는 한국인 활동가는 따뜻한 연민과 우애의 시선으로 네팔 여성들이 자립할 수 있도록 끝까지 기다리고 지원해야 한다고 생각한다. 주눅 들고 상처받고 무시 받아 온 가난한 여성들이 경제적 자립을 위해 교육을 신청하는 것만으로도 엄청난 용기이고 도전이라고 생각하기 때문이다. 네팔과 같이 오랜 기간 지속되어 온 전통적 사회 규범이 강한 사회에서 자신의 권리가 무엇인지 배우고 주장할 수 있게 되는 것 자체가 진정한 자립일 것이다. 반면 현지 활동가는 지속할 수 있도록 이끌고 다그치는 것 자체가 교육이라고 생각한다. 이런 생각은 S만의 생각은 아니다. 1994년 산업재해 농성에 참여했던 귀환노동자는 '네팔이 변화하려면 경제개혁보다 나태, 무지, 불신과 같은 것이 척결되는 정신개혁이 일어나야 한다'라고 주장하며 네팔사람들의 무질서와 게으름, 부정직을 질타했다. S 역시 네팔사람에게 산업사회가 갖는 시간 약속과 약속에 대한 책임, 부지런한 태도가 필요하다고 생각하며 마이크로 크레디트 회원들에게도 그와 같은 실천을 요구하고 있었다.

에커타는 한국 NGO 단체와 공동으로 진행하는 창업지원금 이자율을 5%로 책정했다.

에커타 마이크로 크레디트의 16% 이율로 인해 가난한 여성들이 자립하는데, 어려움을 겪지 않도록 하자는 한국 NGO 단체의 제안으로 특별 대출제도를 마련한 것이다. 한국 NGO는 신용협동조합 이율 12%보다 더 높은 16% 이율을 마이크로 크레디트 여성에게 부과하는 것에 대해 부정적이다. 최근 다국적 국제기구인 IMF, 세계은행, 영리조직 (Gitigroup, HBSC), 비영리조직(FINXA, ACCION)이 마이크로 파이낸스 업무를 시작했고, 2006년 3월 모건스탠리(Morgan Stanley)는 주식 매각으로 얻은 자금 1억 6천만 달러를 13~15%의 이자율로 빈민에게 대출하는 65개 마이크로 금융기관에 배분하는 등 월스트리트는 마이크로 금융의 채권자가 되고 있다(Xanthine Basne 1994, 23). 담보 대출 없이 연대보증을 세워 원금을 회수할 수 있도록 하는 이 제도는 가난한 사람들이 협력함으로 자립해 나갈 것이라는 낙관적 전망과 시민사회 일원으로 살아갈 수 있도록 역량을 키운다는 인도주의적 관점을 표방하지만 사실상 빈민을 시장경제의 소비자로 만들며, 금융기관에 새로운 고객을 창출하려 한다는 비판을 받는 것도 이때문이다(김성현 2013, 14).

하지만 에커타는 상업은행, NGO 은행, 개발은행의 이율 17~18%에 비하면 낮은 편이며, 매월 이자와 원금을 갚아 나가기 때문에 실제 금리는 12% 정도라고 설명한다. 만일 금리가 낮을 경우, 사람들이 돈을 은행에 예치하기보다 주택이나 토지 등의 부동산을 매입하는 데 사용하기 때문에 현재 금리는 네팔 현실에 적합한 금리라고 강조한다. 금리는 협동조합 조합원 총회에서 결정되며 마이크로 크레디트 여성들도 협동조합의 조합원으로 총회를 통해 발언하고 의결권을 행사하여 부당하게 이율이 결정된 것은 아니라고 한다.

한국 NGO 단체와 에커타의 협력적 파트너십은 현재 진행형이다. 한국 NGO가 여성의 자립에 중점을 둔다면, 에커타는 좋은 일자리를 마련하는 것을 더 중요하게 여긴다. 한국 NGO의 최우선 과제가 여성의 취·창업이라면 에커타는 더 많은 사람이 고용될 수 있는 사업의 확장이다. 한국 NGO는 '기다림을 통한 역량 강화'를, 에커타는 '책임과 의무를 강조하는 역량 강화'를 주장한다. 노벨 경제학 수상자이자 가난한 나라의 경제를 주로 다루는 앵거스 디턴(Angus Stewart Deaton 2014, 326)은 원조를 이유로 여러 조건을 걸어서 오히려 원조받는 쪽이 스스로 자립할 기회를 제한하는 경우가 많아 원조가 오히려 더 해를 끼칠 때가 있다고 주장하며, 원조 기금이 사용되는 사업을 직접적으로 경험하고 판단할 위치에 있는 사람은 기부자가 아니라 그 수혜국 지역의 사람이 되어야 한다고 강조한다. 앵거스 디턴의 견해는 두 기관의 갈등을 좁혀가는 과정에 있어서 중요한 판단 기준이 될 것이다.

3. 원조를 넘어 협동조합 운동으로

네팔에서는 국제원조가 빈곤을 완화하고 가난한 사람들의 역량을 강화하는데 상당히 도움이 되지만 자원이 효율적으로 사용되지 않으면 부패가 확산한다는 비판이 있었다. 게다가 많은 기부자는 무능하고 부패한 정부와 손을 잡고 정책을 비효율적으로 운영하며 시민의 의견을 수렴하기보다는 기부자들의 눈치를 보며 민주주의를 약화시킨다는 것이 네팔의 전 재무부 장관을 지낸 Devendra Raj Panday의 평가였다. 시민들 사이에서도 해외 NGO를 바라보는 시각은 부정적이다.

“NGO에 대한 사람들의 생각이 바뀌지 않으면 안 돼요. 그렇지 않으면 우리가 하는 NGO 일을 인정받지 못해요. 외국에서는 지원을 안 받는 게 개인을 위해서 더 좋은 것 같아요. 외국에서 지원을 받으면 사람들에게 신뢰를 받지 못해요. 이런 생각은 마오주의자가 사람들에게 영향을 주었고, 나도 NGO 일을 하고, 다른 NGO 하는 사람들을 만나면서 든 생각인데 ‘저 사람이 어떻게 돈을 벌어서 저런 차를 사지? 이런 생각이 든 적도 많이 있었어요. 로컬 NGO들은 좀 괜찮은데 국제 NGO에 대해서는 다 그렇게 생각해요.’”

— 5년간 아동교육 NGO 활동을 한 귀환이주노동자 B, 2009년 인터뷰.

한국의 한 장학재단의 지원을 받아 빈곤 지역 어린이를 위한 학교와 장학 사업을 5년간 진행한 현지 귀환노동자의 증언이다. 해외 NGO의 무료 교육, 무료 지원금을 당연하게 생각하게 되면 향후 사업을 계획하는 데 걸림돌이 될 뿐만 아니라 해외 NGO와 협력하고 있는 현지 단체를 NGO 브로커쯤으로 여기는 경우가 많다. 국제 NGO가 가난한 사람들에게 오히려 의존성을 키워준다는 비판도 적지 않다. 네팔의 가난한 사람을 돕기 위해 한국의 한 불교 단체가 설립한 ‘비하니바스티’라는 사회복지기관은 문해 교육, 의료지원, 기술교육 등을 지원하는 센터를 설립했는데 한국인 대표가 한국인들 후원자들을 데리고 와서 동네 사람들 집을 일일이 찾아다니면서 물품을 나눠주고 사진을 찍는 등의 홍보성 활동을 벌인 이후 주민들은 참여보다 요구사항이 많아졌고, 처음 계획했던 주민 조직도 점점 어려워졌다고 한다.

지역 공동체에 뿌리를 내리지 못한 NGO는 해외 NGO의 지원이 중단되면 동시에 모든 사업이 중단된다. 한국의 불교 단체가 후원한 ‘비하니바스티’ 사회복지기관과 현지 활동가와의 갈등으로 한국에서의 후원이 끊기자 모든 프로그램이 중단되었고 커다란 건물만 쓸렁하게 남았다. 현지 NGO가 얼마나 조직력을 가지고 지역 공동체 사업으로

이끌어 갈 역량이 있느냐는 협력 사업 파트너를 결정하는데 중요한 요소이다. 현지 NGO 역시 파트너십을 갖는 해외 NGO가 일회성의 과시적 사업을 하는 것이 아니라 얼마나 지속 가능한 사업을 위한 토대를 구축하느냐도 주된 고려사항이다.

“아주 좋은 사업을 시작해도 오랫동안 유지하지 못하면 소용없어요. 그래서 로드맵 같은
틀이었어요. 한국에서 지원이 끊겨도 우리가 스스로 잘 운영될 수 있도록 미리 생각하면서
사업을 해야 해요.” -S, 2020년 인터뷰.

에커타는 지속가능한 사업을 위해 봉제 교육 이후 봉제공장 협동조합을, 제과 제빵 교육 이후에는 디디(네팔어로 언니라는 뜻) 빵 공장 협동조합을 설립했다. 설립 초기에는 한국 NGO 센터의 지원을 받았지만, 일정 기간이 지난 후부터 독자적으로 운영하고 있다. 특히 베이커리에 대한 기대가 크다. 치즈케이크, 초코케이크, 도넛, 머핀, 화이트 케이크 등의 한국의 여느 빵집과 다르지 않은 메뉴를 선보이며 로컬에서 판매되는 빵보다 맛과 품질에서 우수하다는 평을 받는다. 가격도 서민들이 사 먹을 수 있는 적당한 수준이라고 한다. 코로나 19로 온라인으로 주문을 받고 200여 슈퍼마켓에 빵을 납품하고 있다.

에커타 생산협동조합은 코로나 19 이후 더욱 바빠졌다. 전 세계를 휩쓴 코로나 19도 네팔을 강타했다. 무엇보다 2020년 3월 24일부터 7월 22일까지 4개월간 전국 봉쇄령이 발효되어 인도와 연결된 육상 경계선과 모든 국제선 운항이 중단되고 모든 학교는 휴교하였으며 식료품 가게를 제외한 모든 가게가 문을 닫았다. 세계은행은 관광 산업의 마비와 중국산 원자재 부족, 해외 노동허가 발급이 중단됨으로 인한 해외 송금의 급감으로 네팔 인구의 약 3분의 1이 국제 빈곤선(1.9달러 이하)으로 떨어져 생존에 어려움을 겪을 것이라고 경고했다. 길거리에는 노숙자들이 늘어났고, 식량을 지원받기 위한 사람들의 줄이 길게 늘어섰다. 임금노동자, 소상공업자, 관광 종사자 등 전 산업이 타격을 입었고, 노인, 미혼모, 고아, 장애인 등의 돌봄이 필요한 계층들이 더 취약해졌다. 제과 제빵 교육 과정도 중단되고 카페도 문을 열 수 없어서 적자가 누적됐다. 네팔의 가장 큰 축제인 더 사인(Dashain) 축제에 맞추어 제작할 옷들은 큰 행사가 취소되면서 주문도 끊겼다. 네팔의 경제 상황만큼 협동조합도 위기를 맞는 듯했다. 하지만 에커타는 긴급하게 방향을 선회했다. 위기를 기회로 삼아 봉제공장을 완전가동하여 마스크를 제작하고 빵 공장에서도 빵을 생산하여 노숙자들과 경제적 위기에 처한 사람들에게 배급했다. 빵과 음료수, 마스크를 한 묶음으로 긴급 구호 식품을 보급하면서 협동조합은 더 많은 생산에 들어갔다. 점심 바구니 세트를 제공할 수 있었던 것은 무엇보다 한국 NGO의 발 빠른 지원이 있어서

가능했다.

현재 봉제 협동조합에는 8명의 노동자가 일하고, 제과점에 10명, 신용협동조합 직원 2명을 포함하여 에커타 협동조합에서 일하는 사람은 총 40명이다. 사무국장 S는 ‘적어도 40명은 이주노동하지 않아도 된다’라고 말한다. S가 ‘이주노동 없이도 행복한 세상’을 그토록 꿈꾸는 이유는 아무리 법과 제도를 보완해도 국민국가의 경계가 더욱 공고해지며 타자에 대한 배제와 적대감이 증가하고 있는 한 이주노동자는 인간이란 존엄성을 갖지 못한 도구적 존재에 불과하기 때문이다. 다목적 협동조합의 다음 목표는 훨씬 더 많은 사람을 고용할 수 있는 농업협동조합을 설립하는 일이다. 가능한 많은 사람이 일할 수 있는 터전을 만들어 자신의 땅에서 땀 흘리며 소박한 행복을 누릴 수 있도록 하는 것이 S의 꿈이자 이주노동에 내몰린 수많은 이주노동자의 꿈일 것이다.

VI. 맺는 글

한국을 떠날 때 모든 삶이 뿌리 뽑힌 것 같이 고통스러웠다는 귀환 이주노동자 S는 귀환 후 노동조합 운동, 신용협동조합, 다목적 생산협동조합을 통해 좋은 일자리 만드는 데 주력했다. 20대 돈을 벌기 위해서 한국에 왔던 청년은 억압적 노동 현실을 보고 노동운동가로서 투쟁하며 지냈으며, 귀환 후에는 한국에서 형성한 노동자라는 정체성의 연장으로 이주노동을 떠나는 사람들을 위한 교육과 조직화 운동에 투신했다. 그러나 이주노동을 떠나는 사람들에 대한 보호보다 이주노동하지 않는 사회를 만드는 것이 훨씬 근본적인 문제 해결이라고 생각하게 되었다. 이주노동을 떠나지 않아도 되는 사회, 이주노동을 떠난 사람들이 돌아와서도 재(再)이주를 하지 않아도 되는 사회를 만드는 일, 즉 안정된 일자리를 마련하는 것이다. 개인이 혼자서 일자리를 만드는 것은 어렵지만 여럿이 같이 모여서 ‘우리’가 한다면 가능할 것이라고 믿었다. 거기에 한국 NGO 단체가 ‘우리’에 힘을 보태 ‘더 큰 우리’를 만들었다. 노동조합 운동과 농성을 통해 그가 보여준 헌신성과 책임감, 동지들에 대한 이타성은 신뢰와 호혜를 바탕으로 한 사회자본을 형성할 결정적인 계기가 되었고 귀환 후 한국 NGO에 의해 경제 자본으로 환원될 수 있었다. 어려운 조건에도 불구하고 에커타는 많은 것을 이루어냈다. 그때그때 상황에 맞게 계획을 수정하며 유연하게 대처하였고 장기적 계획과 전망을 두고 하나하나 사업을 확장하고 있다. 고용허가제 제정 당시 이주노동자 상담소들과 시민사회단체가 고용허가제 제정을 촉구하고 있을 때 ‘노동자의 권리가 온전히 보장되지 않는 고용허가제는 기만’이라며 단 세 명이 87일 동안 고용허가제

제정 반대 농성을 할 정도로 급진적인 운동을 이끌었던 그가 귀환 후 바라본 네팔 사회는 거대한 구호나 이념적 원칙보다 먹고 살 수 있는 일자리 자체가 운동이자 투쟁이었다. 그에게 최대 관건은 지속 가능한 좋은 일자리이다. 여성의 권리나 소수민족의 권리도 중요하지만 ‘사람’이 아니라 ‘노동력’이라는 상품으로만 취급되는 동료 시민들의 이주노동을 막는 것이 네팔 사회에 대한 자신의 책무이며 네팔 사회를 건강하게 만드는 초석이라고 그는 믿고 있다.

창립 15년을 맞는 에커타의 갈 길은 멀다. 민간 금융자본이 밀려왔을 때 신용협동조합의 생존 가능성 유무와 중국과 인도의 값싼 물품에 봉제공장이 얼마나 재생산 역량을 갖추고 있느냐도 시험대 위에 올랐다. 더 많은 일자리를 만들기 위한 농업협동조합과 축산업협동조합은 또 어떻게 쌓아 올릴지도 미지수다. 한국과 네팔이란 세계를 짚어본 다중적 존재로 네팔 사회에 놓인 과제를 정치·경제적으로 어떻게 확장해나가며 삶 불만의 특이성⁹⁾을 사회화해 나갈지는 지켜볼 일이다.

아울러 이제 이주 정책과 연구는 한국이라는 목적국 안에서 벌어지는 일뿐만 아니라 귀환 이후의 전 과정이 포함되는 연속성의 과정으로 확대되어야 한다. 이주노동자는 한국 사회에 노동력만을 제공하는 일시적인 도구이자 소모품인 존재가 아니라 한국의 시민사회를 경험하고 공론의 장에 참여하며 잠재적 가능성을 실현할 수 있는 존재로 재인식되어야 한다. 이주자는 자신의 경험한 세계를 바탕으로 구조적 모순과 부정의에 대항하는 적극적 행위자이며 인정 투쟁의 경험을 바탕으로 초국적 운동을 확장해 가는 주체로서 잠재력을 가지고 있다. 이제라도 이주노동자에게 한국의 시민사회를 경험할 수 있는 공론의 장에 초대하는 일을 시작해야 할 것이다.

9) 네그리(2008, 174)는 이주민을 서로 다른 사회문화 정치 경제적 배경을 가진 복합적이고 다양한 혼성적 존재이며, 동일성으로 환원될 수 없는 다중적 존재로 정치적 사회 불만을 확장해나가는 확장자이자, 삶 불만의 특이성을 사회화하는 주체라고 설명한다. 이주노동자로 한국에 오기 전 학생, 교사, 은행원, 간호사로 병원에서 근무한 사람 등 다양한 직업군을 가진 네팔 이주활동가들은 브라만과 불가촉천민을 포함한 다양한 신분 계급과 서로 다른 사회 문화적 환경을 가지고 살아왔지만 ‘권리 없는 노동자’라는 특이성을 사회화하고 저항과 투쟁을 통해 이주노동자라는 다중의 영역을 확장해나간다고 볼 수 있다.



- 강승희. 2011. 우리나라 신용협동조합 운동, 어떻게 되었나. 협동조합연구소 53, 56-62.
- 고광명. 2010. 제일(在日) 제주인의 제주도예의 기증과 투자 활동. 한국일본근대연구 27, 217-242.
- 구정옥. 2020. 독일과 미국의 금융협동조합네트워크 비교연구. 상업교육연구 34(2), 97-124.
- 김정학 · 신지원 · 이기연 · 신난딩 · 박경환. 2020. 이주국가의 부상. 한국사진지리학회 30(1), 73-97.
- 김성현. 2013. 국제금융기구와 빈곤축소 프로그램. 경제와 사회 80, 275-314.
- 김정선a. 2012. 필리핀 결혼이주여성의 변화하는 'home'의 의미와 시민으로 주체되기. 여성학논집 29(2), 61-105.
- ____b. 2015. 아시아 지역 이주·발전 정책/담론에 대한 비판적 고찰-네팔귀환여성의 경험을 중심으로. 경제와 사회 105, 127-166.
- 김주희. 2020. 레이디 크레딧: 성매매, 금융의 얼굴을 하다. 현실문화.
- 무하마드 유누스. 정재곤 옮김. 2008. 가난한 사람들을 위한 은행가-그라민 뱅크 설립자 무하마드유누스 총재 자서전. 세상사람들의 책.
- 박정석. 2015. 네팔 귀환 이주자들의 이주경험과 귀환 이후 적응과정. 디아스포라연구 9(2), 9-119.
- 스티븐 카슬 · 마크 J, 밀러. 한국이민학회 옮김. 이주의 시대. 2013. 일조각.
- 이용일. 2009. '트랜스내셔널 전환'과 새로운 역사적 이민연구. 서양사론 103, 315-342.
- 안토니오 네그리 · 마이클 하트. 조정환 · 정남현 · 서창현 옮김. 2008. 다중. 세종서적.
- 양혜우. 2011. 귀환 이주활동가의 사회운동과 초국적 사회자본에 관한 연구. 성공회대학교 사회학과 석사학위논문.
- 윤은경. 2015. 베트남 이주노동자 귀환 지원 프로그램에 대한 소고, 현대사회와 다문화 5(1), 88-115.
- 유석춘. 2003. 사회자본 이론과 쟁점. 그린.
- 채수홍. 2007. 귀환 베트남 이주노동자의 삶과 동아시아 인적 교류. 서울대학교 비교문화연구 13(2), 5-39.

- 한건수. 2004. 국내 아프리카 이주노동자의 유입과정과 실태. 아프리카학회지 21, 213-239.
- Aryal, N., Regmi, P., Faller, E., Teijlingen, E., Khoon, C., Pereira, A., and Simkhada. Sudden cardiac Death and kidney health related problems among Nepali migrant workers in Malaysia. Nepal Journal of Epidemiology 9(3), 788-791.
- Basch, Linda, Nina Glick-Schiller and Cristina Szanton Blanc. 1994. Nations Unbound: Transnational Projects Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States. Routledge.
- Bhup KC and Anita KC. 2018. The Role of Saving and Credit Co-operatives in Rural Women Empowerment in Dang, Nepal. Journal of Development innovation 2, 26-33.
- Devendra Raj Panday, Jude Comfort. 2016. NGOs, Foreign Aid, and Development in Nepal. Edward Broughton University Research.
- Glick Schiller, Nina, Basch, Linda, Blanc, Cristina Szanton. 1995. From Immigrant to Transmigrant : Theorizing Transnational Migration, Anthropological Quarterly 68(1), 48-63.
- Hertzog, Esther. 2009. Who needs literacy programs for women in rural Nepal?. Hagar; Beer-Sheva 9(1), 43-72.
- Levitt, Peggy, Nina Glick Schiller, 2004. "Conceptualizing Simultaneity : A transnational Social Field Perspective on Society. The International Migration Review 38(3), 1002-1039.
- Mansour, Esmaeil Zaei; Kapil, Prachi; Pelekh, Olha. 2018. Does Micro-Credit Empower Women through Self-Help Groups? Evidence from Punjab, Northern India. Societies Basel 8(3), 1-15.
- Robert C. Smith. 1998. Transnational Localities: Community, Technology and Politics of Membership within the Context of Mexico and U.S. Migration. transnationalism from Below 6, 196-238.
- Xanthine Basnet. 2016. Microcredit programs and their challenges in Nepal. Salem college Winston-Salem, NC.

- 네팔 노동조합 총연맹 GEFONT. 출처: <https://www.gefont.org/GG2303390.html> (검색일: 2020. 10. 24.).
- 네팔 신용협동조합 연합회. 출처: <http://nefscun.org.np/about-us/about-nefscun/> (검색일: 2020. 10. 26.).
- 네팔포스트. 출처: <https://tkpo.st/35to3kn> (검색일: 2020. 11. 12.).
- 에커타(Ekata) 협동조합. 출처: <https://ekatacoop.org/> (검색일: 2020. 09. 15.).
- ICIMOD. 출처: <https://www.icimod.org/building-social-capital-through-the-migrant-returnee-network/> (검색일: 2020. 10. 25.).
- IOM. 출처: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019 (검색일: 2020. 09. 28.).
- Nepal Migration Report, 2020. 출처: <https://moless.gov.np/wp-content/uploads/2020/03/Migration-Report-2020-English.pdf> (검색일: 2020. 09. 25.).

● 투고일: 2020.12.28. ● 심사일: 2020.12.30. ● 게재확정일: 2021.01.26.

**Dream of a Returnee Migrant worker ‘Dreaming the
Community without Migration’
- Case Study of Ekata (Multi-Cooperation in Nepal)**

Yang Haewoo (Kyung Hee University)

Early 1990s, migrant workers in order to protect themselves migrant workers based on Korean civil organizations have formed communities to establish a social safety net for themselves. Returnee migrant worker S was one of worker who involved in various social movements at that time. He was including being the head of the migrant workers Trade Union as well as one of the leaders of the protest against the ‘Stop Crack Down’ in Myeongdong Cathedral in 2003. Through S’ case I specifically reviewed how social capital formed by the return of migrant workers and the migration is maintained and reproduced. This study will show that migration is a process of life being organically connected and expanded rather than being a linear or chronological process, and that the identity formed in Korea as a migrant worker will be represented as a worker in their own country after they return and furthermore shown in the expression of multitude identities rooted in their local community. The importance of studies focusing on the lives of migrant workers including after they have returned to their own country should be recognized due to their contribution towards developing fairer migration policies in Korea as well as towards protecting the rights of these workers.

〈Key words〉 Nepal, undocumented migrant workers, migrant workers’ union, returnee migrant workers, communities, NGOs

『민족연구』 논문투고와 집필요령 및 심사과정

한국민족연구원이 연 2회 발간하는 『민족연구』는 세계의 민족과 민족문제를 중심적인 연구과제로 설정, 현대세계의 제반 민족문제의 근원적 실체와 이의 발전적 해결을 모색하는 연구의 장입니다. 본 연구원은 관련학계와 연구기관 연구자들의 적극적인 투고를 환영합니다.

I. 논문 투고

1. 편집대상: 민족주의 이론, 각 지역과 개별국가의 민족문제와 민족정책, 소수민족 현황, 기타 사회과학 일반 등과 관련된 논문
2. 투고논문은 독창적인 것으로서 기존 간행물에 게재되었거나 게재예정인 논문은 편집대상에서 제외함
3. 논문 뒤에는 반드시 외국어로 논문제목, 초록(외국어논문인 경우에는 국문초록), 외국어 저자명, 5개 내외의 주제어를 첨부함
4. 원고는 '한글' 혹은 'MS워드' 파일로 작성하여 출력본 1부와 저장장치를 아래주소로 우송하

거나 전자우편으로 송부하여야 한다.

5. 연락처

- 한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology
- 주소: 서울특별시 강북구 삼양로131길 5-4(수유동)
- 전화번호: 010-2784-1105
- E-Mail: goodsociety123@hanmail.net

II. 논문 집필 요령

1. 원고분량: 200자 원고지 100-150매 혹은 A4용지 20-25매 내외
2. 한자와 외국어 표기가 필요한 경우 첫 번째의 경우에 한해 괄호 안에 넣어 표기
3. 출전 및 참고문헌 작성요령
 - 1) 서양서 및 현대물의 출전 표시 요령
 - ① 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한 국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시
 - ② 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리. 혼란을 야기할 수 있는 "같은 글," "같은 책," "앞의 글," "앞의 책" 등의 표현은 사용하지 않음
 - ③ 구체적인 예
· 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시 (예: ...조정남(2011)은...) 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기 (예: ...테일러(Taylor 1994)...) - ④ 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 성과 출판 연도를 괄호 속에 표기 (예: ... (조정남 2011)... 혹은 ... (Kymlicka 2002)...) - ⑤ 면수는 출판 연도 다음에 점표를 하고 숫자만 표기 (예: ... (Evans 1979, 56)... 혹은 ... (허생 1990, 12)...) - ⑥ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름을 표기하고 한 칸을 띄운 다음 "외"라는 말 을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타냄

(예: ... (조정남 외 1991, 35-36)...))

⑦ 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급

(예: ... (Cumings 1981, 72; 허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18)...))

⑧ 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/ 月月/日日 (월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기

(예: ... (중앙일보 93/04/08, 5), 혹은 ... (신동아 93/02, 233))

2) 참고문헌 작성요령

① 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 〈참고문헌〉에서 밝힘. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않음

② 저서의 경우

조정남 · 이용승, 2011, 일본의 민족주의, 교양사회
Kymlicka, W., 1995, Multicultural Citizenship, Oxford University
마루야마 마사오(丸山眞男), 1964, 現代政治の思想と行動, 未來社.

③ 논문의 경우

김용찬, 2007, EU의 통합과 동아시아 공동체와의 합의,

민족연구 30, 26-51,

Joppke, C., 2004, The retreat of multiculturalism in the liberal state:

Theory and policy, The British Journal of Sociology 55(2), 237-257.

III. 논문 심사

1. 본 연구지의 편집의도와 무관한 논문의 경우 편집위원회에서 게재불가를 결정할 수 있음. 또한 연구윤리위원회에 대한 시비가 있는 경우 『민족연구』 연구윤리규정에 따름
2. 편집위원회는 투고논문의 심사에 적합한 심사위원을 위촉함. 심사위원은 당해 논문의 전 공분야의 박사학위 소지자 또는 당해 논문제목과 동일 또는 유사한 선행 논문을 발표한 연구자 위촉을 원칙으로 함
3. 심사는 3인에 의해 이루어지며 개별 심사위원의 "게재 가, 수정 후 게재, 게재불가"의 평가 내용을 종합하여 최종게재 여부를 결정하며, 재심의 경우 편집위원회의 판단에 의해 게재 여부가 결정됨
4. 심사-편집 기준표(심사위원 3인 기준)
5. 수정지시를 받은 논문의 투고지는 이를 수정 · 보완하여 결과 통보일로부터 7일 이내에

가, 가, 가 가, 가, 수정	가, 수정, 수정 수정, 수정, 수정 가, 수정, 불가 가, 가, 불가	가, 가, 재심 가, 수정, 재심 수정, 수정, 재심 수정, 재심, 재심 가, 재심, 불가	가, 불가, 불가 수정(재), 수정(재), 불가 수정(재), 불가, 불가 불가, 불가, 불가
게재 가	수정 후 게재	수정 후 재심	게재 불가

다시 제출하여야 함. 수정과정에서 논문 필자는 수정한 부분을 별도의 양식을 통해 명확히 밝혀야 함. 수정지시에 이의가 있는 투고지는 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 할 수 있으며 이 경우 편집위원회에서 이의제기의 타당성을 판정하여 게재여부를 결정함.

IV. 발행

1. 『민족연구』 발행일 및 논문투고 마감일

민족연구 발행일	논문마감일
2021년 9월 1일	2021년 6월 30일
2022년 3월 1일	2021년 12월 31일

2. 연구지의 출판은 인쇄본과 전자출판을 병행함. 전자출판은 한국민족연구원 홈페이지(www.nationsworld.kr)와 한국연구재단에서 운영하는 한국학술지인용색인(http://kci.go.kr)에서 무상으로 제공하며, 별도의 계약에 따라 유상으로 타 기관에서 제공될 수 있음
3. 게재된 원고의 저작권은 저자에게 있으나, 연구소는 편집저작권과 게재된 논문을 CD-ROM이나 광디스크 등 여러 가지 방법으로 복제하여 보관하거나 판매할 권리 및 전송할 권리를 무상으로 소유함

[민족연구] 연구윤리 규정

제1조(취지)

이 규정은 교육과학기술부의 연구윤리 훈령을 기초로 하여, 회원 교수 및 연구자들의 학문적 양심과 학자적 소양을 제고하고 또한 연구와 관련된 어떠한 비양심적, 불법적 행태를 지양하여, 학술활동에 관련된 기초적 윤리와 도덕의 함양 및 유지를 근본적이고 체계적으로 담보해 내기 위함을 그 취지로 한다.

제2조(목적)

이 연구윤리규정(이하 '윤리규정')은 “사단법인 한국민족연구원”이 발간하는 『民族研究』(영문명: Minjok Yeonku)에 투고 및 게재되는 논문의 연구윤리와 진실성을 확보하고 연구부정행위 발생 시 공정하고 체계적으로 검증·제재할 수 있는 원칙과 기준을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(적용대상)

이 규정은 『民族研究』에 논문을 투고하는 모든 연구자에 대하여 적용한다.

제4조(적용범위)

연구윤리 검증과 관련하여 다른 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규정에 의한다.

제5조(윤리규정 서약)

『民族研究』가 학술지 원고모집을 공고할 때 혹은 연구자가 논문을 투고하였을 때 윤리규정을 함께 공시하여야 하며, 연구자가 논문을 투고한 시점에 이 규정을 준수하기로 서약한 것으로 본다.

제6조(연구윤리위원회)

- ① 연구윤리에 관한 사항을 심의하기 위하여 연구윤리위원회(이하 '위원회')를 둔다.
- ② 위원회는 민족연구원 원장, 편집위원장, 편집위원을 포함하여 7인 내외의 위원으로 구성한다.
- ③ 윤리위원장은 편집위원장이 겸임하거나 윤리위원 중에서 호선한다.

제7조(심의요청)

본 연구원의 심사위원, 편집위원, 연구윤리위원 또는 이해당사자는 연구윤리위원회에 서면으로 특정 연구자의 행위가 위의 제5조에 규정한 연구윤리를 위반하는지 여부에 관한 판정을 요청할 수 있다.

제8조(위조·변조 및 표절 정의)

연구부정행위(이하 부정행위)라 함은 연구의 제언, 연구의 수행, 연구논문의 투고 및 게재 등의 과정에서 행해진 위조·변조 및 표절 행위 등을 말하며, 다음 각 호에 해당되는 경우 위조·변조 및 표절로 간주한다.

1. '위조' : 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 경우.
2. '변조' : 연구 재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 경우.
3. '표절'
 - 1) 타인의 아이디어, 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 경우.
 - 2) 기 출간된 타인 또는 자신의 저술 일부를 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않고 사용한 경우.

제9조(논문의 중복게재 정의)

이전에 출판된 연구자 자신의 논문(게재 예정 논문 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고 혹은 게재한 경우를 중복게재로 간주한다.

제10조(IRB 생명윤리심의위원회 심의)

투고 논문은 “생명윤리 및 안전에 관한 법률”에 따라 모든 인간 또는 인체 유래물을 대상으로 하는 연구는 사전에 반드시 생명윤리심의위원회(IRB)의 심의를 받아야 한다. 2019년 3월 이후부터 투고하는 모든 인간을 대상으로 하는 연구는 원칙적으로 IRB 심의를 받은 논문만을 인정한다.

제11조(연구 부정행위에 대한 처리)

- ① 『민족연구』와 관련된 연구 부정행위가 고발된 경우, 위원회는 그 혐의에 대한 적절한 조사와 처리를 하여야 한다.
- ② 연구 부정행위에 대한 조사는 기밀을 유지하여야 한다.
- ③ 위원회는 필요한 경우 연구 부정혐의를 받는 자를 출석시켜 자신을 보호하고 반론을 제기할 수 있는 기회를 부여할 수 있다.
- ④ 연구 부정혐의를 받는 자는 위원회의 조사결과에 대하여 반론을 제기할 수 있는 권리를 가지며, 위원회는 이를 적절히 보장하여야 한다.
- ⑤ 조사 결과 연구 부정행위가 확정될 경우, 이를 공표하고 다음 각 호의 후속조치를 취할 수 있다.
 1. 해당 연구결과물에 대한 게재 취소 또는 수정 요구
 2. 해당행위 발생시점 이후 7년간 투고자격 상실
 3. 법률기관에의 고발 등
 4. 한국연구재단 통보 및 KCI 등록 취소
 5. 민족연구원 홈페이지에 해당사실 게재
- ⑥ 조사 결과 연구 부정행위가 없었던 것으로 확정될 경우, 위원회는 피고발자 혹은 혐의자의 명예를 회복하기 위한 적절한 후속조치를 취할 수 있다.

부 칙

이 규정은 2007년 9월 1일부터 시행한다.

부 칙 (2013. 7. 1.)

제1조(시행일) 이 규정은 2013년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(연구 부정행위의 처리 강화)

- ① 제10조(연구 부정행위에 대한 처리) 제5항의 2를 다음과 같이 개정한다.
 2. “일정기간 투고자격 상실”을 “해당행위 발생 시점 이후 7년간 투고자격 상실”로 수정한다.
- ② 제10조 제5항의 4와 5를 추가한다.

부 칙 (2019. 4. 1.)

제1조(시행일) 이 규정은 2019년 5월 1일부터 시행한다.

제2조(IRB 생명윤리심의위원회 심의 규정 신설)

- ① 제10조(IRB 생명윤리심의위원회 심의) 규정을 신설한다.
- ② 기존의 제10조는 제11조로 한다.

한국민족연구원

한국민족연구원은 새로운 시대환경의 도래와 더불어 전세계적인 차원에서 전면적으로 부상하고 있는 인종과 민족 그리고 민족주의 문제 등에 대한 학문적이며 실제적인 연구 조사 활동을 위해 설립되었다.

현재 연구원은 민족문제에 관한 전문 연구지인 『민족연구』를 연간 2회 발행·보급하고 있으며 홈페이지(<http://www.nationsworld.kr>)를 통해 관련자료를 공개하고 있다.

인•적•구•성

- 원 장 : 趙政男 (고려대학교 정치외교학과 명예교수)
- 부 원 장 : 이제국 (토피아 아카데미 대표)
김용찬 (대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수)
- 연구위원 : 金炳鎬 (중국 중앙민족대학교 교수)
金秀雄 (한일문화교류기금 이사)
洪敏植 (강원대학교 교수)
김경숙 (공주대학교 교수)
조화성 (고려대학교)
김인성 (고려대학교)
우평균 (한국학중앙연구원)
호사가 유지 (세종대학교 교수)
이용승 (대구대학교 교수)
나영주 (창원대학교)
이정향 (대구가톨릭대학교)
김혜림 (성신여자대학교)
고병국 (서울특별시 시의원)
송종호 (서울경제신문 기자)
송태희 (SNBC 부장)
강권찬 (청와대 행정관)
- 총 무 : 김희선 (서울시)

발행처

민족연구 77

ISSN 1229-2796
값 15,000원

<민족연구>

편 집 : (사)한국민족연구원
발행인 : 조정남
주 소 : 서울시 강북구 삼양로131길 5-4
(수유동) (우: 01029)
Email : goodsociety123@hanmail.net
TEL : 010-2784-1105
발행일: 2021년 3월 1일 (연 2회간)
인 쇄 : 다래기획

발행처: 교양사회
<http://www.nationsworld.kr>

<편집위원장>

김용찬 (대구가톨릭대학교)

<편집위원>

金炳鎬 (중국 중앙민족대학교)	이은정 (영남대학교)
조성준 (가천대학교)	조봉래 (인천대학교)
조현구 (고려대학교)	나영주 (창원대학교)
박선경 (인천대학교)	송승중 (대전대학교)
이동민 (단국대학교)	김향은 (고신대학교)
정용숙 (중앙대학교)	정성윤 (통일연구원)
변영학 (대구가톨릭대학교)	이예지 (대구대학교)

<편집주간>

이용승 (대구대학교)

<편집간사>

이예지 (대구대학교)