



한국민족연구원 ㉔

특 집

난민 문제

통치성 관점에서 본 글로벌 난민정치 / 한준성

난민과 강제 이주에 대한 인도주의 개입 / 정다감

한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구 / 이진우

어느 난민 가족의 한국살이 / 이용승, 이은정

기획 시리즈 II 국가와 미학 ①

미적 공동체와 헤테로토피아적 감수성의 출현 / 주영중

일반논문

독일의 통일담론에서 ‘민족주의’와 ‘세계시민주의’의 긴장? / 노현중

정책대상으로서의 이주자에 대한 인식과 성원권의 변동 / 석하림, 고민희

서평

『표해록』(漂海錄)을 통해 본 최부(崔溥)의 위난 극복의 지혜와 리더십 / 최철호



79

2022 Spring

〈특집〉 난민 문제

- | | |
|---------------------------------|----------|
| 04 통치성 관점에서 본 글로벌 난민정치 | 한준성 |
| 31 난민과 강제 이주에 대한 인도주의 개입 | 정다감 |
| 68 한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구 | 이진우 |
| 92 어느 난민 가족의 한국살이 | 이용승, 이은정 |

〈기획 시리즈 II〉 국가와 미학 ①

- | | |
|------------------------------|-----|
| 118 미적 공동체와 헤테로토피적 감수성의 출현 | 주영중 |
|------------------------------|-----|

〈일반논문〉

- | | |
|--|----------|
| 138 독일의 통일담론에서 ‘민족주의’와 ‘세계시민주의’의 긴장? | 노현중 |
| 175 정책대상으로서의 이주자에 대한 인식과 성원권의 변동 | 석하림, 고민희 |

〈서평〉

- | | |
|---|-----|
| 208 『표해록』(漂海錄)을 통해 본 최부(崔溥)의 위난 극복의 지혜와 리더십 | 최철호 |
|---|-----|

Articles

-  A Critical Evaluation of Global Politics of Refugee Migration and Protection
 through the Perspective of Governmentality 04
 Han Junsung (Kyung Hee University)
-  Humanitarian Intervention in Refugees and Forced Migration 31
 Jung Dagam (Pusan National University)
-  A Study on the Problems and Improvement Plans of the Korean Refugee System
 –Focusing on the Analysis of Refugee Lawsuit Precedents– 68
 Lee Jinwoo (Changwon National University)
-  A Refugee Family's Life in Korea: Regarding the Qualifications for Members as a
 “Right to have rights” 92
 Lee Yongseung (Daegu University) · Lee Eunjeong (Yeungnam University)
-  The Emergence of Aesthetic Community and Heterotopian Sensibility
 –Focusing on Poetry in The Early 1920s– 118
 Ju Yeongjung (Daegu University)
-  The tension between “Nationalism” and “Cosmopolitanism” within German Unification
 Discourse? By focusing on its implication toward Korean Unification Discourse ... 138
 Noh Hyunjong (Seoul National University Asia Center)
-  The Social Construction of Immigrants and Changes in Migrant Membership
 : A Study of Overseas Chinese and North Korean Defectors in Korea 175
 Seok Harim (Ewha Womans University) · Go Minhee (Ewha Womans University)

특집

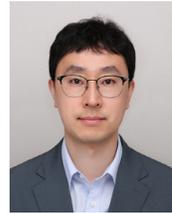
난민 문제

통치성 관점에서 본 글로벌 난민정치 -'국민국가 주권'에 포획된 '국가들의 사회'-	한준성
난민과 강제 이주에 대한 인도주의 개입	정다감
한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구 -난민 불복 소송 판례 분석을 중심으로-	이진우
어느 난민 가족의 한국살이 : '권리를 가질 권리'로서 성원의 자격에 대하여	이용승, 이은정



통치성 관점에서 본 글로벌 난민정치*

—‘국민국가 주권’에 포획된 ‘국가들의 사회’—



한 준 성 (경희대학교)
(babaro79@gmail.com)

국문요약

이 글의 목적은 국제난민레짐 하에서 글로벌 난민정치와 유엔난민기구의 리더십이 보여 온 특징과 한계를 통치성(governmentality) 관점에서 분석하는 것이다. 통치성 관점은 난민정책의 근저에 깔린 정치적 합리성을 난민정책 수단과 연계하여 설명하고, 난민정치에서 인도주의 실천이 자국민 안녕을 우선시 하는 국가 통치로 흡수되는 과정을 포착하는데 적합하다. 이 글은 먼저 국제난민레짐이 시작부터 자선 패러다임에 기반해 작동해 왔음을 지적한다. 이어서 1980년대 이후 발생한 난민정치 지형의 변화를 신자유주의 합리성과 난민 문제의 안보화의 두 측면을 중심으로 살펴본다. 아울러 이런 흐름 속에서 북반구 국가들이 난민 유입 억제에 위해 활용한 통치 기술의 특징과 난민에 대한 인도주의 실천이 통치성의 일부로 흡수되는 경향을 분석한다. 이어서 북반구 난민정치에 대한 남반구 국가들의 반작용을 살펴본 뒤 글로벌 난민정치의 탈정치화 경향을 지적한다. 다음으로 북반구 난민정치와 긴밀한 영향관계에 있는 유엔난민기구의 정치적 리더십을 비판적으로 검토한다. 마지막으로 코로나 팬데믹이 난민정치에 미친 영향을 증폭과 단절의 측면에서 살펴본 뒤 국제사회의 공평한 책임 분담의 핵심이 결국 난민 보호에 대한 각국의 정치적 의지 창출에 있음을 강조한다.

주제어 : 국제난민레짐, 난민정치, 유엔난민기구, 통치성, 책임 분담

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A02083124). 유익한 심사평을 주셨을 뿐만 아니라 후속 연구과제를 일깨워주신 익명의 심사자 선생님들께 감사드립니다.

I. 들어가는 말

전후(戰後) 1951 난민협약과 유엔난민기구는 두 축을 기반으로 ‘국제난민레짐’이 성립되었다. 국가들이 국제난민법을 토대로 난민 보호의 책무를 이행하고 유엔난민기구가 이들 간의 공평한 책임 분담을 설득하고 조율하는 기본 메커니즘이 창출된 것이다. 이는 헤들리 불(Hedley Bull)이 말한 ‘국가들의 사회(a society of states)’, 즉 ‘국제사회(international society)’의 가능성을 현실화시킨 문명사적 성취로 보였다. 이른바 영국 학파로 불리는 국제사회론자들은 권력정치의 현실을 인정하고 국제정치 무대를 아나키로 간주했다는 점에서 전통적 현실주의 입장을 계승하면서도 공통의 가치와 이익을 바탕으로 상호 합의한 국제규범(국제법)에 기반해 질서를 유지하는 ‘국가들의 사회’를 상정했다. 전후 성립된 국제난민레짐은 이처럼 구성주의 색채를 띤 현실주의 이상인 ‘국제사회’의 현실태(現實態)로 보였다(Bull 2002; Simmons 2008, 192; 장인성 2009, 361-362).

하지만 ‘국가들의 사회’가 주권국가의 현실과 국제사회의 이상의 긴장과 딜레마를 안고 있듯이 국제난민레짐은 그 출발부터 국제법적 규범과 책무를 비롯한 문명 요소를 기반으로 하면서도 그로 인한 절제와 통제에 대한 잠재적 불만을 안고 있었다. 그렇기에 국제난민레짐 하에서 글로벌 난민정치의 성패는 이러한 문명 속에 도사리고 있는 불만을 어떻게 관리하고 조절해 가는가에 달려 있다고 말할 수 있다. 그렇지만 시간이 흐를수록, 특히 1980년대를 기점으로 글로벌 난민정치에서 ‘국제사회’의 내적 긴장은 ‘국민국가 주권’의 논리에 급격히 경사되면서 균형을 상실해 갔다. 송영훈(2016)의 표현을 빌면 난민의 실존적 위기로서의 ‘난민의 문제’가 난민 수용국이 자국민의 안녕과 국익의 관점에서 풀어야 할 기술적인 문제로서의 ‘난민 문제’로 치환되는 경향, 다시 말해 탈정치화 경향이 짙어진 것이다. 물론 국제난민레짐이 국제협력의 틀을 토대로 난민 보호에 지대한 공헌을 해 온 점을 부인할 수는 없다. 그렇지만 오늘날 글로벌 난민 위기에 대한 국제협력은 그 자체가 위기에 처해 있다는 지적을 받고 있다(이병하 2020, 76).

이에 이 글은 ‘국가들의 사회’의 표증(表證)과도 같았던 국제난민레짐이 굴절, 왜곡되어 온 과정과 그 특징에 주목한다. 보다 구체적으로는 서로 밀접하게 관련된 ‘글로벌 난민정치’와 ‘유엔난민기구 리더십’의 특징과 한계를 ‘통치성(governmentality)’의 관점에서 분석한다. 여기서 통치성은 gouverner와 mentalité를 합친 조어 방식에서도 짐작할 수 있듯이 ‘정치적 합리성(political rationality)’에 기반을 둔 ‘통치 기술(technologies of government)’의 실천을 일컫는다(Foucault 1988; Lemke 2002). 또한 바로 그렇기에 통치성 분석은 특정한 ‘지식-권력(knowledge-power) 레짐’에 대한 검토이기도 하다(Geiger 2013). 아울러 이러

한 의미에서의 통치성은 ‘생명관리정치(biopolitics)’로 표출되는데 이는 국력(國力)의 유지·증대 내지는 인구(a population) 전반의 안녕(welfare)을 위해 국가 권력이 인구 개개인의 삶에 구체적으로 개입하는 통치의 양태를 일컫는다. 또한 이는 자국민의 안녕을 위해 비국민을 대상 인구 집단으로 삼아 이들 개개인의 삶에 구체적으로 개입하는 권력 메커니즘을 아우른다.

이 연구는 바로 이러한 통치성 관점을 초국적 이주에 대한 국가 대응을 분석하는데 적용한 하나의 시도다. 다시 말해 국가의 ‘이주관리’를 통치성 실천으로 바라본다. 통치성 시각에서 볼 때 초국적 이주에 대한 국가 대응의 목표는 자국민의 안녕에 있고, 국가는 이러한 목표를 바탕으로 수용, 거주, 취업, 귀환이라는 일련의 과정에 걸쳐 국경관리정책, 체류자격제도, 외국인등록제도, 강제퇴거 등의 통치 기술을 구사한다. 아울러 초국적 이주에 대한 이러한 통치성 실천은 위반에 대한 처벌을 특징으로 하는 ‘사법’ 메커니즘, 감시와 교정에 초점을 맞추는 ‘규율’ 메커니즘, 그리고 위험 수준을 조절하는 ‘안전’ 메커니즘의 복합적인 표출을 특징으로 한다(임미원 2016, 108-119).

이 연구는 전술한 논의의 맥락에서 초국적 이주의 한 양태인 강제이주 내지 난민 위기와 관련하여 ‘국제난민레짐’이 지난 문제점과 한계를 규명하는데 통치성 개념이 유용한 분석의 관점이 될 수 있다고 판단했다. 다만 이 글은 통치성 개념을 구성하는 제반 요소들을 포괄적으로 적용하는데 주안점을 두기보다는 글로벌 난민정치를 해명하는데 유용한 통치성의 두 가지 측면에 주목하고자 한다. 첫째, 통치성 관점은 국가들의 난민정책의 근거에 깔린 담론과 지식을 구체적인 난민정책 수단과 연계하여 살피는데 적합하다. 아울러 글로벌 난민정치에 대한 이같은 통치성 분석 내용은 유엔난민기구의 리더십 한계를 해명하는데 있어서도 중요한 맥락을 제공해준다. 둘째, 통치성 시각은 글로벌 난민정치가 ‘난민의 문제’를 자국민의 안녕 내지 국익을 우선시하면서 ‘난민 문제’로 치환하는 경향과 이러한 기술적 접근으로 인해 나타나는 ‘탈정치화’의 문제점을 짚는데 유용한 관점이다. 이는 통치성 시각이 기본적으로 한 국가의 전체 ‘인구’, 보다 구체적으로는 ‘국민’을 대상으로 하여 이들의 삶(생명)을 관리하고 복리를 도모하는 ‘생명관리정치(biopolitics)’에 초점을 두고 있기 때문이다(홍태영 2012). 특히 이러한 ‘생정치적 통치성(biopolitical governmentality)’ 관점은 난민정치에서 인도주의 실천이 자국민의 안녕을 우선시하는 국가 통치에 의해 전유되는 과정을 포착하는데 적합하다.

글의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 글로벌 난민정치를 다룬다. 구체적으로는 우선 전후 성립된 국제난민레짐에 나타난 자선 패러다임에 기반한 도구주의 접근을 분석하고 이것이 일종의 경로의존적 효과를 지닌다고 설명한다. 이어서 1980년대 이후 글로벌 난민정치 지형의 변화를 ‘신자유주의 통치 합리성’과 ‘난민 문제의 안보화’의 두 측면을

중심으로 살펴보면서 난민 담론의 초점이 보호나 권리가 아닌 비용과 안보의 문제로 크게 변질되었음을 설명한다. 다음으로 이러한 흐름 속에서 북반구 국가들이 난민 유입 억제를 위해 고안해 적용한 ‘차단’과 ‘외재화’의 통치 기술의 내용과 성격을 분석하고, 이어서 난민에 대한 인도주의 실천이 통치성의 일부로 흡수되는 경향을 살펴본다. II장 마지막 절에서는 북반구 난민정치에 대한 남반구 국가들의 반작용을 살펴본 뒤 글로벌 난민정치를 관통하는 ‘탈정치화’ 경향의 문제점을 짚는다. 이어지는 III장에서는 이러한 글로벌 난민정치의 전개 과정에서 유엔난민기구가 보여준 정치적 리더십의 굴절과 한계에 대해서 설명한다. 마지막 장에서는 코로나 팬데믹 시기 글로벌 난민정치에 나타난 ‘증폭’과 ‘단절’의 두 측면을 설명한 뒤에, 국제사회의 공평한 책임 분담의 핵심이 난민 보호에 대한 국가의 정치적 의지 창출에 있음을 강조한다.

II. 글로벌 난민정치의 통치성

1. 국제난민레짐의 경로의존성: ‘자선’ 패러다임에 기반한 도구주의 접근

국제난민레짐은 그 출발부터 ‘국가들의 사회’라는 이상과 ‘국민국가 주권’의 현실 사이에 커다란 간극을 안고 있었다. 이는 국제난민레짐의 핵심 축인 1951 난민협약이 그 적용에 있어서 시간적, 지리적 제한을 설정한 사실에서도 드러난다. 1951 난민협약은 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건으로 인해 발생한 유럽 지역의 난민 사태에 대응하기 위해 고안되었다는 점에서 마치 ‘유럽의 발명품’과도 같았다. 물론 이후 1967 난민의정서 채택으로 그러한 제한이 해제되면서 범지구적 규범으로 거듭났지만 국제난민레짐이 탄생한 모습은 그러했다. 그렇다면 1951 난민협약에 설정된 시간적, 지리적 제한의 근거에는 어떤 정치적 의중이 깔려 있었던 것일까? 서방 국가들은 이러한 제한 규정을 둠으로써 차후 난민의 자국 유입을 제한하고 궁극적으로는 자신들이 지게 될 정치적·재정적 책임을 최소화하고자 했다(최원근 2020, 29). 이처럼 국제난민레짐은 그 시작부터 난민의 권익과 일상 회복을 최우선시하기보다는 국가 주권의 논리와 국가 이익을 최우선시한 북반구 국가들의 이해관계에 크게 영향받았다.

특히 서방 국가들이 지닌 이같은 의중은 이후 국제난민레짐이 사실상 ‘자선(charity)’의 패러다임에 기반해 작동하게 된 요인이 되었다. 이 점을 보다 잘 이해하려면 먼저 난민 보호에 대한 국제사회의 ‘책임 분담(responsibility sharing)’의 두 요소를 ‘비호(asylum)’ 제공과 ‘부담 분담(burden-sharing)’으로 구분해 살펴봐야 한다. 1951 난민협약은 전자와

관련해서는 비호신청의 권리와 강제송환금지 원칙을 강행규범으로 제시한 반면, 재정 지원이나 재정착을 포함한 후자와 관련해서는 선언적 수준에서 약한 규범을 제시하는데 그쳤다(이병하 2020, 89; Betts 2010, 18). 결국 이러한 ‘비대칭성’은 부유한 선진국들에게 난민 보호의 ‘책무’(특히 부담 분담)를 ‘자선’으로 변질시킬 수 있는 여지를 남겨주고 말았다. 전세계 대다수 국가들이 아니라 일군의 부유한 선진국들이 중심이 되어 유엔난민기구에 ‘자발적 기여’를 하는 방식이 자리잡게 된 것이다(Hathaway 2012, 201). 그 결과 국가별로 국내정치나 예산 제약 내지는 국가선호에 따라 재량으로 출연하는 기여분의 변동 폭이 커질 수 있는 상황에서 난민 보호 프로그램을 안정적으로 이어가기가 쉽지 않게 되었다. 이처럼 국제난민레짐은 처음부터 국가들 간의 공평한 책임 분담을 위한 체계적인 재원 충당 시스템을 갖추지 못했다.

전술한 내용에서 보듯이 서방 국가들은 국제난민레짐이 자국에 부담을 안길 수 있다고 보고 난민 보호에 대한 책임에서 어느 정도 자유로울 수 있는 여지를 확보하고자 했다. 그러면서도 동시에 국익에 부합한다고 판단할 때에는 국제난민레짐을 적극 활용하는 도구주의적 행태를 보였다. 랜디 리퍼트(Randy Lippert)가 지적한 것처럼 북반구 국가들은 종종 ‘난민성(refugeeness)’을 ‘도덕정치적인 책략’으로 활용했다. 그에 의하면 난민 개념은 누군가 내지 어떤 상황으로부터 어쩔 수 없이 도피하게 되는 상황을 전제한다. 이때 ‘누군가 내지 어떤 상황’은 강제이주의 원인으로서는 구체 지목 대상은 가변적이다. 특히 ‘누군가 내지 어떤 상황’은 도덕적 결함을 지니고 있기에 특별한 방식의 개입을 통해 개선이 요구되는 대상으로 간주된다(Lippert 1999, 304-308).

실제로 냉전시기에 난민성은 공산권 국가들의 통치가 자유주의에 반한다는 지배적인 믿음을 지탱하는 하나의 요소였다. 난민 인정 사유에 있어 정치적·시민적 권리와 관련된 박해가 부각된 1951 난민협약은 공산권이 유엔을 보이콧하는 사이에 채택되었고, 이후 동서 이념 대결의 도구로 활용되었다. 이 밖에도 탈식민화된 제3세계에서 난민성은 서구사회가 긴급 원조나 개발 프로그램 형태로, 즉 외견상 ‘비정치적’인 방식으로 ‘개입’할 수 있는 명분을 제공해주었다. 이러한 행태는 사실상 탈식민화된 공간을 ‘재식민화’하려는 시도에 다름 아니라는 지적을 받기도 했다. 뿐만 아니라 난민성은 난민 수용국의 국제 위상을 끌어올리는 수단으로 활용되기도 했다. 대표적으로 호주와 캐나다는 난민캠프 등에 머물고 있는 난민을 선별해 데려와 정착시키는 ‘재정착(resettlement)’ 프로그램을 통해 자국의 대외 이미지와 국제 위상을 제고했다(최원근 2020, 29; Lippert 1999, 305-308).

이처럼 전후 성립된 국제난민레짐은 자선 패러다임에 기반한 도구주의 접근에 의해 운용되었고, 이러한 패턴은 일종의 경로의존적 효과를 갖게 된다. 그렇지만 이상과 현실의 간극 속에서도 난민 보호에 대한 국제사회의 책무 이행의 의지와 실천을 과소평가해선

안된다. 1980년대 이전까지만 하더라도 북반구 국가들 사이에서는 ‘재정착’이 주요한 지속가능한 해법으로 받아들여졌고, 남반구 난민 수용국들은 난민에게 지역사회 통합 기회를 제공하는 방안을 적극 추진하는 모습을 보였다(이병하 2020, 91). 하지만 그런 상태는 그리 오래 가지 않았다.

2. 난민정치 지형의 변화: 신자유주의적 통치 합리성과 난민 문제의 안보화

전술한 자선 패러다임에 기반한 도구주의 접근은 오늘날까지 변함없이 이어져 오고 있다. 그렇지만 그것이 어느 정도의 폭과 깊이로 국제난민레짐의 기본 정신과 목적을 제약하는지는 시기 마다 차이가 있다. 중대 분기점이 된 시기는 1980년대였다. 이 시기를 전후로 (주로 부유한) 국가들의 난민정치의 근저에 깔린 ‘통치 합리성’에 큰 변화가 나타나기 시작했다. 무엇보다도 난민을 인도주의 관점에서 ‘보호’의 대상이나 ‘권리’의 주체로 바라보기에 앞서 ‘비용’과 ‘생산성’의 관점에서 바라보는 경향이 강화되었다. 즉, ‘신자유주의 합리성’이 부각되기 시작했고 그에 따라 ‘난민의 사물화’ 경향이 더욱 짙어졌다. 그 배경을 살펴보면, 1980년대 이래로 이른바 ‘제트기 시대 난민(jet-age refugees)’¹⁾ 등장으로 남반구에서 북반구로의 난민 유입 규모가 증대하면서 북반구 국가들 사이에 난민 보호에 대한 부담과 우려가 커졌다(이병하 2020, 92; Betts 2010, 14-15; Lippert 1999, 310-314). 이에 더해 신자유주의적 자본주의가 전지구적으로 확산되어 가면서 북반구 국가들을 위시한 난민 수용국들은 ‘난민 보호’의 책무를 더욱 더 ‘비용’의 문제로 치환하면서 난민 보호를 위한 공적 지출을 꺼리는 모습을 보였다(이병하 2020, 92; Ramsay 2020, 19). 이는 ‘자선 패러다임’의 한계를 여실히 보여주는 대목이기도 하다.

신자유주의 합리성에 근간한 난민정치에 대해 좀더 구체적으로 설명하면, 먼저 난민정책에 관한 논의와 결정에 있어서 회계나 회계감사와 관련된 지식에 대한 의존성이 커졌다(Lippert 1999, 319). 다음으로 ‘자립’ 논리와 ‘역량강화’ 담론이 확산되면서 난민 개인의 책임성, 자율성, 선택의 측면이 강조되었다. 그만큼 난민 문제를 경제적 효용의 관점에서 바라보는 경향이 강화된 것이다(Lippert 1999, 319; Ramsay 2020, 6-7). 이를 두고 이병하는 겉으로는 난민의 ‘원조 의존성’을 지적하는 것 같지만 실제로는 난민 보호에 따르는 비용을 줄이고 난민 보호의 책임을 상당 부분 난민 개인에게 전가하려는 시도임을 지적했다(이병하 2020, 102). 이 밖에도 난민통치에 민간 행위자를 동참시키는 패턴이 활성화되었다. 이는 난민통치에 있어서 공적 부분과 민간 부문 사이의 장막을 걷는 것과는 같은데 후술할

1) 이는故포울 하르틀링(Poul Hartling)이 유엔난민기구 대표 재직 시절 난민이 모국의 인접국을 넘어 원거리에서 있는 (주로 서구사회의) 목적국가로 이동하는 현상에 붙인 표현이다(Hartling 1985).

‘운송 규제’가 대표적인 사례다. 국가는 이처럼 민간 행위자와의 협력을 통해 ‘작은 정부’나 효율성과 같은 신자유주의적 합리성에 부합하는 방식으로 난민정책을 추진한다. 이 밖에도 신자유주의 합리성에 기반을 둔 난민연구도 눈에 띈다. 예컨대 난민 사태에 대한 ‘조기경보시스템’에 대한 연구 관심이 커졌는데 이는 대규모 강제이주사태에 따른 비용 발생 요인을 사전에 파악해 예방한다는 목적을 반영한다(Lippert 1999, 319).

통치성 관점에서 볼 때 또 한 가지 주목할 필요가 있는 것은 조지나 램지(Georgina Ramsay)가 ‘생정치적 정당성(biolegitimacy)’으로 명명한 난민통치의 작동 방식이다. 이는 난민 수용국들이 난민의 존재 가치를 자립 여부 및 정도를 기준으로 평가하는 것을 일컫는다(Ramsay 2020, 18-19). 막달레나 페르지나(Magdalena Perzyna) 역시 같은 문제의식에서 수용국들이 난민정책에 “인간 가치의 분류학(taxonomy of desirability)”을 적용하는 격이라고 비판했다. 즉, 난민정책이 인간의 가치를 잠재적인 경제적 효용의 관점에서 따져 묻는다는 것이다. 결국 이런 시각에서 보면 분쟁이나 박해를 피해 떠난 취약한 난민의 존재 가치는 낮게 평가되며, 바로 그런 이유에서 이들의 유입은 적극적인 조절 내지 통제 대상이 된다(Perzyna 2020, 4).

문제는 여기서 그치지 않는다. 램지가 갈파한 것처럼 신자유주의 합리성에 기인한 난민의 사물화는 일견 형용모순인 ‘인도주의적 착취(humanitarian exploits)’로 이어질 공산이 크다. 그 이유는 난민정책에서 ‘보호(protection)’와 ‘생산성(productivity)’의 두 차원이 구분되지 못한 채 뒤엉켜 버리기 때문이다. 이는 난민의 생명과 자유를 지켜야 한다는 인도주의적 책무가 난민의 삶을 국가경제에 이득이 되도록 만들려는, 혹은 적어도 손해가 되지 않게 하려는 경제적 목적과 뒤섞여 버린 상황이다. 결국 이런 상황에서는 수용국 사회에서 난민의 ‘취약성’이 이들에 대한 ‘착취’로 이어질 공산이 크고, 그로 인해 난민은 수용국에서 ‘생존’을 넘어 ‘의미있는 삶’을 영위하기가 어렵게 된다(Ramsay 2020, 7-9).²⁾

한편 난민의 주요 목적국인 선진국들 사이에서는 2000년대에 들어서 ‘혼합이주’의 흐름 속에서 ‘이주-비호 연계(migration-asylum nexus)’ 담론이 크게 부각되었다. 비호 시스템이 경제 이주자에 의해 대규모로 남용되고 있다는 인식이 확산된 것이다. 아울러 이는 그만큼 많은 비호신청자들이 “경제적 목적을 가진 ‘불순한’ 이주자와 동일시”되면서 난민 자격을 의심받게 되었음을 뜻한다. 결국 이러한 상황 논리에 따라 이주관리와 국경통제가 더욱 강화되면서 비호신청 권리 행사는 더욱 제약되었다(신지원 2015, 431-432, 444-445).

2) 램지는 난민에 대한 ‘인도주의적 착취’의 구체 사례로 우간다와 호주의 사례를 설명한 바 있다. 우간다는 대표적인 비호(asylum) 제공국이고, 호주는 대표적인 재정착(resettlement) 국가이다. 램지는 양국에서 공히 난민의 삶이 불안정성을 벗어나지 못한 채 생계유지 수준에 그치고 있다는 점을 지적했다. 구체 내용은 램지(Ramsay 2020, 9-16)의 설명을 참조하시오.

이런 흐름의 연장선상에서 상황을 결정적으로 악화시킨 것은 9/11이었다. 1980년대 이래로 난민 담론이 신자유주의 합리성에 의해 ‘비용’의 문제로 변질되었다면 9/11 이후로 난민 담론은 급격하게 인도주의 담론에서 ‘안보’와 ‘위협’에 관한 담론으로 바뀌어갔다. 혹은 인도주의 논리가 안보화 논리와 뒤얽히기 시작했다고도 말할 수 있다. 국가들은 전통적인 지정학으로 돌아섰고 ‘주권’, ‘국경’, ‘정체성’과 같은 국제관계 이론의 오랜 주제들이 다시 소환되었다(Muller 2004, 50). 특히 ‘여행-테러리즘’ 연계성에 대한 우려가 증대하면서 여행레짐의 안보화 경향이 강화되었다(Betts 2010, 14).

하지만 이같은 환경 변화 속에서 선진국들은 난민 보호의 책무를 더욱 주변화시키는 담론 효과를 지닌 ‘세계화-안보 역설’에 직면하게 되었다(Muller 2004). 이는 테러리즘 위협으로부터 국내안보를 지켜야 할 필요와 신자유주의 세계화를 이어가야 한다는 신념의 딜레마를 일컫는다(Muller 2004, 50). 이는 난민 문제에도 적용된다. 이를테면 여행레짐을 통해 자국 영토에 발을 디딘 비호신청자들 가운데 안보에 위협이 될 수 있는 사람들이 섞여 있을 수 있다는 우려 내지 난민이 수용국 사회가 부양해야 할 ‘원치 않은’ 존재들이라는 사고가 이주통제의 강화로 이어질 경우 이는 신자유주의적 세계화 흐름에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 인식은 난민정치에서 세계화와 안보라는 길항관계에 있는 듯 보이는 두 가치를 일관된 방식으로 함께 추구할 수 있는 통치 기술에 대한 고민을 낳게 되었다.

3. 책임 회피를 위한 억제 전략과 통치 기술

(1) 난민 보호 책무에 대한 최소주의 해석에 기반한 억제 전략

국제난민레짐의 태동과 이후 난민정치 지형의 변화 속에서 부유한 선진국들은 국제난민법의 기본 정신과 목적을 왜곡해 왔다. 이들은 종종 난민 보호 책무를 마지못해 택하게 되는 ‘최후의 수단’ 줌으로 간주하는 모습을 보였고, 이러한 최소주의 해석은 과도한 이주관리와 국경통제를 정당화했다. 실제로 북반구 선진국들은 애초에 영토적 관할권에 난민이 유입하지 못하도록 하는 ‘억제(deterrence) 전략’을 구사했다. 일단 난민이 자국 영토로 들어온 뒤에는 이들에 대한 국제법적인 보호의 책무가 발생한다는 점을 고려했던 것이다(Hathaway 2016, 95). 특히 국제사회의 책임 분담에 대한 신뢰가 없는 상황에서 난민 수용의 부담을 오롯이 떠안게 될 것을 우려했다. 또한 이러한 흐름의 연장선상에서 목적국가들은 사전 승인 없이 자국 영토에 발을 디딘 난민을 ‘불법체류자’로 간주해버리곤 했는데 이는 난민협약의 핵심 원칙인 강제송환금지 원칙을 심대하게 훼손시켰다. 뿐만 아니라 선진국들은 효율적인 자원 배분의 논리를 앞세우며 재정착 비중을 최소화하면서 대다수 난민이 거주하고 있는 저개발국에 자원을 집중적으로 투입해야 한다며 사실상 비호 제공의

책무를 비껴갔다(Hathaway 2012, 200). 실제로 선진국으로의 재정착 비율은 지속적으로 감소했고, 이는 그만큼 난민 보호의 실질적인 책임이 더욱더 남반구 저개발 국가들로 전가되었음을 뜻한다(최원근 2020, 31).

특히 1980년대 이후 난민 보호의 일반적인 형태로 자리 잡기 시작 난민캠프 모델은 앞서 설명한 북반구 국가들의 억제 전략의 폐단을 여실히 보여주었다. 선진국들이 억제 전략을 추진해 온 가운데 전세계 난민의 대다수는 인권 유린의 위험성이 높은 저개발 지역에 머무르게 되었다. 이들 가운데 상당수는 난민 상황이 장기화되면서 난민캠프나 정착촌에 사실상 갇혀 지내게 되었다. 제임스 해서웨이(James Hathaway)는 이를 두고 ‘글로벌 격리 레짐(global apartheid regime)’이라 부르기도 했다(Hathaway 2012, 200).³⁾ 결과적으로 난민캠프 모델은 난민을 발생국 인접국들의 대규모 캠프에 수용해 서방 선진국 들로의 접근을 막는 억제 기제가 되었다(최원근 2020, 30-31). ‘난민 보호’ 책무가 ‘난민 격리’ 방식으로 해소된 셈이다. 토마스 감멜토프트-한센(Thomas Gammeltoft-Hansen)과 해서웨이는 이같은 대응 패턴의 기저에 깔린 선진국들의 위선적 의중과 도구주의적 사고를 예리하게 짚었다.

“선진국들이 국제이주로 인해 받는 압박은 저개발국들의 분투로 현저하게 완화되었다. 전 세계 난민의 절대 다수가 현재 이들 저개발국들에 체류하고 있다. 만일 북반구 국가들이 국제난민법을 완전히 탈퇴하게 되면, 현재 파편화된 책임 분담 시스템과 부유한 국가들의 들쭉날쭉한 기여금에 의존하는 구조 속에서 가난한 국가들이 계속해서 난민법상 비호 제공의 책무를 떠안도록 종용할 수 있는 정치적으로 유효한 근거가 사라지게 된다. ... 선진국들에게 국제난민법이 의미있는 여러 이유들 가운데 가장 중요한 것은 저개발국들로 하여금 선진국들의 이주통제 기획에 긴요한 지원을 제공해주도록 유도할 수 있는 기제가 된다는 것이다.”(Shachar 2020, 107 재인용).

(2) 책임 회피의 통치 기술: ‘차단’과 ‘외재화’

1980년대 이후 변화된 난민정치의 지형 위에서 서방 국가들은 난민법상 비호 제공의 책무를 비껴가기 위한 다양한 통치 기술을 고안, 적용해 왔다. 이는 서로 긴밀하게 연관된 ‘차단’과 ‘외재화’의 두 차원으로 구분해 살펴볼 수 있다. 먼저 ‘차단’의 정책 수단들을 보면, 대표적으로 난민 발생국에 대한 비자 규제를 꼽을 수 있다. 이는 정규 이주 루트를

3) 알렉산더 베츠(Alexander Betts)와 폴 콜리어(Paul Collier)는 오늘날 난민정치의 이중적 특징을 “어떤 방식으로든 부유한 세계로 성공적으로 입성한 10%를 위한 부티크 모델(a boutique model)과 모국 인접 지역에 머물고 있는 나머지 90%의 대다수에 해당하는 의존과 궁핍의 모델(a dependency and destitution model)”로 묘사했다(Betts and Collier 2017, 131).

원천적으로 통제하는 방식이다. 또한 해외 공항에 연락사무관을 파견하여 위조서류로 이동 중이거나 서류가 미비한 잠재적 비호 신청자의 유입을 사전에 통제하는 방식도 있다. 이 밖에도 민관 협력을 통한 접근으로 증빙서류가 미비한 외국인을 탑승시킨 항공사나 선박을 제재하는 ‘운송규제(carrier sanctions)’가 있다. 의심스러운 외국인이 탑승한 것으로 의심되는 선박을 추적해 입항 자체를 금지할 수도 있다. 모두 사실상 사전국경관리로서 자국 영토 내 비호신청을 차단하는 방식이다. 이 밖에도 ‘안전한 제3국 협정(safe third country agreement)’이 있다. 핵심은 ‘안전한 제3국가’로 분류된 국가에서 온 외국인의 난민지위 신청자격을 인정하지 않는 것이다(Perzyna 2020, 4-5; 신지원 2015, 428).

다음으로 ‘외재화’는 난민 보호의 책무를 다른 국가나 지역으로 전가하거나 외주화하는 것이다. 대표적으로 ‘재입국 협정(readmission agreement)’을 꼽을 수 있다. 이것은 특정 국가나 지역이 자국이나 역내에 유입된 난민이나 비정규 이주민을 모국이나 경유국으로 송환하기 위한 목적으로 다른 국가와의 상호의무를 규정한 협정이다. 예컨대 유럽연합은 유럽으로 유입되는 난민의 최대 경유지인 터키와 2016년 3월에 재입국 협정을 체결했다. 이를 통해 터키는 비자 자유화와 유럽연합 회원국 가입 가속화를 기대했고, 유럽연합은 난민 수용의 부담을 외부로 전가시키고자 했다(박선희 2017).⁴⁾ 난민 심사의 역외 처리 방식도 있다. 호주가 2001년에 도입했던 ‘태평양 해결책(Pacific Solution)’이 대표적인 사례다. 이는 비호신청자들이 자국 영토에 진입하는 것을 ‘차단’하고 제3국인 태평양 도서 국가의 임시난민수용소에 ‘구금’한 뒤 ‘심사’를 거쳐 통과한 경우에 한해 재정착 형태로 호주에서 거주하게 하는 방식이다(신지원 2015, 444; Little and Vaughan-Williams 2016, 540-541). 이 밖에도 난민 유입을 억제하기 위한 목적으로 대규모 캠프나 정착촌에 난민을 수용하고 있는 제3세계 저개발국에게 개발원조 등 재정적 인센티브를 제공하는 방식도 있다(최원근 2020, 30-31).

전술한 내용에서 보듯이 난민 유입을 억제하기 위한 통치 수단들은 다양하며 계속 진화해 오고 있다. 특징적인 점은 북반구 선진국들이 ‘차단’과 ‘외재화’의 통치 기술을 활용하는 과정에서 매우 교묘한 방식으로 법의 테두리를 벗어나지 않으면서 대응해 왔다는 것이다. 다시 말해 ‘합법성’의 논리를 앞세워 난민 보호에 관한 책무를 둘러싼 ‘정당성’의 문제를 비껴가는 전략을 구사해 온 것이다.

4) 그렇지만 ‘거래’의 성격이 다분했던 이 협정은 유럽연합에게 예기치 않은 문제를 안겨다 주었다. 난민 유입의 밸브를 잡고 있는 터키에 대한 유럽연합의 ‘취약성(vulnerability)’이 커져 버린 것이다. 실제로 터키는 “난민협정을 파기하고 난민을 유럽에 쏟아놓겠다”고 협박하기도 했다(박선희 2017, 127).

(3) ‘국제레짐 옮겨 타기’와 ‘이동하는 국경’

위에서 살펴본 다양한 역제의 통치 기술들을 좀더 심층적으로 살펴보면 두 가지 특징적인 점이 발견된다. ‘국제레짐 옮겨 타기(regime shifting)’ 행태와 ‘이동하는 국경(the shifting border)’ 현상이다. 앞서 설명했듯이 북반구 국가들은 난민 문제를 ‘비용’과 ‘안보’의 관점에서 바라보면서 일단 난민이 자국 영토를 밟게 되면 강제송환을 할 수 없고 비호 책무가 발생하기에 이러한 상황이 애초에 발생하지 않도록 다양한 통치 기술들을 활용해 역제하고자 했다. 이 과정에서 선진국들은 알렉산더 베츠(Alexander Betts)가 갈파했듯이 ‘레짐복합체(regime complex)’를 전략적으로 활용하는 모습을 보였다. 이는 국제난민레짐이 아닌 다른 국제레짐의 논리와 제도를 활용함으로써 우회적인 방식으로 난민 유입을 통제, 조절하는 방식이다(Betts 2010; 이병하 2020, 87).

베츠는 이러한 행태를 두고 ‘국제레짐 옮겨 타기’로 명명하면서 ‘난민레짐’과 ‘여행레짐’의 연계전략에 주목했다. 그에 의하면 북반구 국가들은 난민 유입을 차단, 조절하기 위한 방편으로 여행레짐을 적극적으로 활용함으로써 난민레짐 하에서의 비호 제공의 책무를 공공연하게 위반하지 않고서 비껴가는 전략을 택했다(Betts 2010, 16). 이를테면 비자 규제, 운송 규제, 타국 공항 연락사무관 파견, 제3국과의 파트너십 등을 통해 이주통제를 강화함으로써 난민의 유입을 차단하거나 조절하는 것이다. 더욱이 목적국가는 난민레짐과 여행레짐의 연계성을 활용하여 비정규 루트로 입국한 비호 신청자를 ‘불법’체류 외국인으로 간주해 강제퇴거시킴으로써 국제난민레짐의 핵심 요소인 강제송환금지 원칙 준수 의무를 우회적으로 비껴갔다(이병하 2020, 88). 이처럼 북반구 국가들은 여행레짐에서 이주를 통제할 수 있는 요소들을 발굴해 활용함으로써 국제난민레짐의 강행규범을 공공연하게 위반하지 않고서도 난민 유입을 차단할 수 있는 ‘묘수’를 찾은 것이다(Betts 2010, 26).

북반구 선진국들의 이같은 행태는 ‘이동하는 국경’ 현상과도 맞닿아 있다. 이는 아예렛 샤하르(Ayelet Shachar)가 국제사회의 난민 보호 책무 이행 실패를 분석적으로 묘사하기 위해 제시한 개념이다(Shachar 2020). 샤하르는 논의 초점을 ‘이동하는 사람’에서 ‘이동하는 국경’으로 옮길 것을 제안했다. 그녀에 따르면, 선진국들이 국제난민레짐의 책무를 대놓고 위반하지 않고 비껴가기 위한 법적 장치로 고안한 ‘이동하는 국경’은 사라졌다 다시 생기기도 하고 다양한 방식으로 변조되기도 한다. 핵심은 관할권(jurisdiction)을 ‘영토’가 아닌 ‘기능’ 중심으로 이해하면서 난민 유입을 차단·조절하기 위한 이주관리 장치로서 ‘이동하는 국경’을 유연한 방식으로 실천하는 것이다.

이에 따라 국경통제 활동은 한편으로는 자국 영토의 경계로부터 더욱 바깥으로, 다른 한편으로는 자국 영토 안으로 더욱 깊숙이 전개된다. 목적국가가 이주통제를 위한 목적으로 난민 모국 내지 경유국과 맺는 협정, 운송규제, 타국 공항 연락사무관 파견 등이 전자에

해당된다(Shachar 2020, 54-57). 후자와 관련해서는 입국하여 자국 영토 내에 체류하고 있음에도 불구하고 정부의 승인 없이 입국해 체류하고 있다는 이유로 마치 영토 바깥에 있는 사람인 것처럼 간주하는 경우를 꼽을 수 있다. 대표적으로 미국은 의회 입법에 근거하여 육해 국경에서 무려 100 마일 이내의 지역에서 체류자격 확인을 위한 불심검문 및 신속퇴거집행을 허용한 바 있다. 법적 범주를 전략적으로 활용해 이른바 ‘헌법 사각 지대(constitution free zone)’를 합법적인 방식으로 창출해 낸 것이다(Shachar 2020, 20-26).

4. ‘인도주의 통치’로서의 난민정치

앞서 난민 문제에 대한 선진국들의 책임 회피의 구체 방식과 패턴을 살펴보았다. 그렇지만 역제의 측면에만 주목하다보면 선진국들의 난민정치가 지닌 또 다른 측면을 놓칠 수 있다. 이는 난민의 문제에 대한 인도주의 접근을 수용국의 관점과 이해에 따라 전용(轉用)하는 방식에 관한 것이다. 다시 말해 인도주의가 통치성의 일부로 흡수되는 것이다. ‘인도주의 통치(humanitarian government)’ 개념은 이를 분석적으로 이해하는데 도움을 준다. 여기서 ‘인도주의 통치’는 권리를 박탈당하거나 삶이 불안정한 사람들을 대상으로 한 통치의 양식이다(Mavelli 2017). 핵심은 상충되어 보이는 ‘인도주의’ 논리와 ‘안보화’ 논리를 일관되게 동시 적용하는 것이다. 이러한 ‘인도주의 통치’ 관점을 난민 문제에 관한 서구사회의 대응에 적용하여 설명하면 다음과 같다.

먼저 인도주의 논리는 ‘동정의 정치’로 표출되는데 그 특징을 살펴보면, 첫째, ‘동정의 언어’가 부각되면서 불평등과 지배와 같은 고통의 보다 근본적인 원인들이 논의에서 희석된다. 이를테면 보트를 타고 지중해를 건너다 목숨을 잃은 난민의 사망 원인에 대해 논의할 때 유럽의 과도한 국경통제를 도외시한 채 인신매매와 밀입국 조직을 과도하게 부각시키는 경우가 이에 해당한다. 밀입국이나 인신매매 조직으로부터 이들의 삶을 지켜낸다는 이른바 “온정적 국경업무(compassionate borderwork)”의 논법을 앞세워 비정규 이주에 대한 군사화된 대응을 정당화하는 것이다(Little and Vaughan-Williams 2016, 541). 둘째, 난민을 잠재적으로 동등한 시민으로 대하기보다는 ‘희생자’로만 바라보는 고착된 시선이다. 이러한 시선은 삶이 불구화된 상태에 처한 사람들을 그렇지 않은 사람들에 비해 더 ‘가치’있는 존재로 간주하기에 결과적으로 난민의 삶을 더욱 불안정하게 만들 수 있다. 이러한 아이러니를 보여주는 블랙 코미디 같은 상황이 있어 소개하면, HIV 양성인 난민이 수용국에서 자신의 건강 상태가 좋아지면 체류권에 부정적인 영향을 끼칠까봐 거주자격을 획득한 직후 약물 치료를 중단한 사례가 있다(Mavelli 2017, 814-821).

난민에 대한 ‘인도주의 통치’에서는 이러한 동정의 정치와 더불어 혹은 그 연장선상에서 이주관리 및 안보화 논리가 강하게 작동한다. 이를테면 ‘희생자’인 ‘진짜’ 난민을 보호하기 위해 그렇지 않은 건강한 상태에 있는 ‘나쁜, 자격 없는, 가짜’ 난민의 유입에 대한 통제를 강화해야 한다는 논리다(Mavelli 2017, 819). 호주의 ‘스톱 더 보트(Stop the Boat)’ 정책의 경우 심지어 ‘생명을 구하기 위해 생명을 구하지 않는다’는 역설적 논리를 앞세운다. 즉, 비호 신청을 위한 도해(渡海)를 난민의 삶과 죽음을 가르는 위협으로 규정하면서 이들이 애초에 이처럼 위험한 이주 루트를 택하지 못하도록 억제하기 위해 불가피하게 보트피플을 수용하지 않는다는 논법이다(Little and Vaughan-Williams 2016, 540-541; Mavelli 2017, 811).

위에서 논의한 내용이 난민에 대한 ‘인도주의 통치’의 전부는 아니다. 난민에 대한 ‘인도주의 통치’는 수용국이 자국민의 안녕을 염두에 두고 펼치는 ‘생정치적 통치성(biopolitical governmentality)’의 성격을 아울러 지닌다. 이 점을 이해하려면 먼저 난민에 대한 ‘인도주의 통치’가 결국 어떤 난민을 수용해야 하고 어떤 난민을 거부해야 하는지를 결정하는 문제와 관련된다는 점을 잘 헤아려야 한다. 여기서 핵심은 포용과 배제에 관한 결정이 난민 수용국 ‘국민’에 대한 생정치적인 돌봄(biopolitical care)의 문제와 긴밀하게 관련되어 있다는 것이다. 다시 말해서 생정치적 통치성으로서의 ‘인도주의 통치’는 난민에 대한 ‘생정치적 인종주의(biopolitical racism)’를 통해서 자국민의 “정서적이고 물질적인 안녕(emotional and material well-being)”을 증대시키는 것을 목표로 한다. 여기서 생정치적 인종주의는 난민이 수용국 국민의 물질적, 정서적 안녕에 얼마나 기여할 수 있는가에 따라 이들의 존재 가치를 평가하고 포용/배제 여부를 결정하는 것이다. 자국민 중심주의를 바탕으로 ‘가치 있는(valuable)’ 난민과 그렇지 않은(non valuable) 난민 사이의 경계를 획정하는 것이다(Mavelli 2017, 811-812).

일례로 2015년 시리아 난민에 대한 영국 정부의 대응을 살펴보자. 당시 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리는 영국이 5년에 걸쳐서 2만 명의 시리아 출신 난민을 수용함으로써 ‘도덕적 책무’를 완수할 것이라고 밝혔다. 도덕적 책무를 운운하기에는 궁색한 수준이었고 그마저도 시리아 인접 지역에 소재한 난민캠프에서 선별해 수용하겠다는 방침이었다. 따라서 난민 보호에 대한 책임 분담을 적극적으로 이행하겠다는 의지의 발로로 보기는 어렵다. 영국 정부가 보다 적극적으로 고려한 것은 자국민의 인식과 반응이었던 것으로 보인다. 영국 정부가 수용하기로 한 시리아인은 아픈 아동, 성폭력 피해 여성, 고문을 당한 남성이었는데 이들은 ‘생정치적 통치’의 관점에서 볼 때 다른 시리아인과 비교해 보다 ‘가치 있는 존재들(valuable lives)’로 간주될 수 있다. 왜냐하면 이러한 모습의 난민이 영국 국민 사이에서 수용에 대한 거부감을 줄이고 동정심과 정의감을 유도하는데 보다

효과적일 수 있기 때문이다(Mavelli 2017, 810).⁵⁾

물론 난민에 대한 인도주의 통치의 생정치적 통치성을 오롯이 부정적으로만 볼 필요는 없다. 정치적 의지와 선택에 따라 사뭇 다른 결과를 만들어낼 수도 있기 때문이다. 실제로 독일은 난민 수용에 있어 ‘동정’과 ‘정의’, 그리고 젊고 숙련된 난민이 노동력을 제공하고 복지시스템에 기여할 수 있다는 점을 부각시키면서 캐머런 총리의 발표가 있기 직전 한 주에만 18,000명의 시리아 출신 난민을 받아들였다. 아울러 세 살배기 알란 쿠르디(Alan Kurdi) 사망 사건 이후 수년에 걸쳐 매해 80만 명의 난민을 받아들이기로 했다(Mavelli 2017, 827). 이처럼 양국 사례는 정치적 의지와 선택에 따라 난민 보호의 책임 분담에 있어 사뭇 다른 결과를 도출할 수 있음을 선명한 대비를 통해 보여주었다. 물론 수용국 국민의 안녕에 초점을 두고, (난민의) ‘권리 주창’의 요소가 약하고, ‘자선’ 패러다임에서 크게 벗어나지 못했다는 점에서 한계를 안고 있는 것은 사실이지만 말이다.

5. 남반구의 반작용과 난민 이슈의 탈정치화

앞서 살펴본 선진국들의 난민정치는 북반구 지역을 넘어 남반부 국가들, 특히 대규모로 난민을 수용하고 있는 저개발국들 사이에서 반감과 반발을 불러 일으켰다. 난민 발생국과 인접해 국경의 틈새가 많은 접경 국가들과 상대적으로 가난한 국가들은 북반구 국가들과 달리 난민 유입 자체를 원천적으로 억제하기 어려운 상황에 놓여 있다. 이런 상황에서 전술한 북반구 선진국들의 행태는 대량으로 유입된 난민에게 비호를 제공해야 하는 남반구 저개발국들의 불만을 더욱 고조시켰다. 그런 가운데 남반구 국가들은 국제사회의 책임 분담에 대한 불신으로 비호 제공에 난색을 표하고 이주통제를 강화하는 모습을 보였다(Betts 2010). 이를테면 구금과 같은 강압적인 조치를 통해 난민의 이동성을 제약하고 종종 이들을 가혹하게 대함으로써 자국이 난민에 개방적인 사회가 아니라는 신호를 발산했다. 문제는 여기서 그치지 않았다. 결국 이런 상황에서 저개발지역 수용국 사회에서 희망을 찾지 못한 난민은 다시금 이주(≒탈주)를 감행한다. 더욱이 이들 가운데 상당수는 유럽을 위시해 보다 발전된, 그렇지만 ‘요새’가 되어 버린 지역을 찾아 떠나게 되는데 이 과정에서 밀입국이나 인신매매와 같은 위험한 비공식 이주 경로를 택하게 된다.

북반구 국가들의 난민정치에 대한 남반구 국가들의 불만이 동남아 지역에서는 ‘거부(rejection)’의 형태로 표출되었다(최원근 2020, 34). 대다수 동남아 국가들은 오늘날까지도 1951 난민협약을 위시한 국제난민법 채택을 거부해 오고 있다. 이러한 모습의 이면에는

5) 이런 점에 비춰볼 때 한국정부가 한국과의 인연이 있는 아프가니스탄 출신 난민을 ‘특별기여자’라는 이름으로 수용한 방식도 ‘생정치적 통치성’ 관점에서 그 특징과 함의를 새롭게 해석할 수 있다.

신식민주의 시각이 깔려 있다. 즉, 서구의 역사적 책임과 무관하지 않은 난민 사태의 책임을 비유럽 국가에 전가하는 행태를 거부한 것이다. 동남아 국가들은 이러한 입장에서 난민 수용을 서방 국가들과의 '외교적 협상' 도구로 활용하는 행태를 보였다. 그렇지만 바로 그런 점에서 이들은 북반부 선진국들과 마찬가지로 난민 문제에 대한 '도구주의 접근'을 취하는 모습을 보이고 말았다.

한편 지금까지의 논의에서 우리는 글로벌 난민정치를 관통하는 하나의 흐름을 읽을 수 있다. 그것은 난민 이슈에 관한 담론의 초점이 점점 더 '난민의 위기'에서 '수용국의 위기'로, 즉 '난민의 문제'에서 '난민 문제'로 옮겨 온 것이다. 이는 그만큼 난민 '문제'에 대한 '해법' 모색의 필요성이 커졌음을, 즉 난민 정치에서 '기술적 접근이 부각되었음을 뜻한다. 난민 이슈를 '인권'의 사안이기에 앞서 '비용'과 '안보'의 문제로 보는 경향이 더욱 강화된 것이다.

보다 구체적으로 설명하면, '난민 수용'과 '난민인정심사'에 따른 비용을 셈할 때에 '난민 권리'와 '국가 이익'을 교환 관계에 있는 것으로 사고하는 경향이 강하게 드러났다. 난민이 자국민에게 돌아가야 할 일자리, 사회 서비스, 복지 수급을 빼앗아간다는 논법이라든지 난민 심사에 투입되는 재정적, 행정적 자원을 두고 불만을 터뜨리는 경우가 이에 해당한다(Boswell 1999, 71). 안보와 관련해서는 '이주와 비호의 연계' 담론이 부각된다. 즉, 대량 강제이주를 발생시킨 근본 원인을 간과한 채 모든 이주자를 의심과 규제의 대상으로 바라보게 된 것이다(신지원 2015, 433). 무엇보다도 이러한 시선과 태도는 난민 문제에 대한 해법으로 과도한 이주통제 수단들을 정당화함으로써 비호신청 권리와 강제송환금지 원칙과 같은 국제난민레짐의 본질적인 요소들을 손상시킨다(Ramsay 2020, 6; 신지원 2015, 427-428).

강조컨대 기술적 접근에 경사된 난민정치는 난민 사태의 본질인 인권의 문제를 주변화하거나 비껴가게 만든다. '난민의 문제'의 정치적 맥락에 대한 이해와 대응이 '난민 문제'라는 기술적 문제로 축소되거나 치환되는 것이다. 이같은 '난민의 문제'의 '탈정치화' 경향은 난민의 삶을 진정으로 불안정하게 만드는 요인들에 주목하고 이를 비판적으로 검토할 수 있는 여지를 줄인다. 이를테면 난민의 취약성과 이들에 대한 착취를 조장하는 구조나 환경에 대한 비판의 날이, 이들에게 비호 내지 재정착 기회를 제공해주었다는 사실에 기인한 '인도주의적 안도감(humanitarian sentiment)'으로 인해 무더질 수 있다(Ramsay 2020, 6-7). 아울러 이러한 모습은 난민 정치에서 국가 이익에 과도하게 경사된 실용주의 접근을 경계해야 할 필요성을 일깨워준다. 이는 과도한 실용주의 접근이 난민법상 난민 보호의 책무를 타협이 가능한 사안으로 간주하게 만들기 때문이다. 더욱이 그러한 접근은 '국익'에 대한 고착된 이해 방식에서 벗어나는 것을 더욱 어렵게 만들고, 그 결과 현상유지

수준을 넘어 새로운 전망을 확보하는 것을 어렵게 한다(Boswell 1999, 65). 난민 정치에서 ‘실용주의의 뒷’에 빠지지 않도록 주의해야 하는 까닭이 바로 여기에 있다.

Ⅲ. 유엔난민기구의 정치적 리더십 한계

1. 유엔난민기구의 기대 역할과 제약 구조

글의 서두에서 말했듯이 국제난민레짐이 제대로 작동하려면 난민 보호에 따른 비용 발생을 국가들 간에 공평하게 분담할 수 있도록 설득하고 조율할 수 있는 초국적 권위체의 역할이 중요하다(Boswell 1999, 76). 이는 난민 수용의 부담이 국가들 간에 광범위하게 분담될 것이고 난민 수용에 따라 신뢰할 만한 재정적 지원이 투입될 것이라는 확신이 설 때에 비로소 국가들은 자국을 찾는 난민을 수용할 태세를 취할 수 있기 때문이다(Hathaway 2012, 203). 유엔난민기구의 정치적 리더십이 중요한 까닭이 바로 여기에 있다. 유엔난민기구는 국가들이 난민 보호의 책무를 잘 존중하고 이행하고 있는지 감독하고 공평한 책임 분담을 촉진하는 역할을 수행해야 한다(Hathaway 2012, 202). 특히 대규모 난민 사태가 예견되는 상황에서 난민 수용 쿼터라든지 재정 지원을 비롯한 국가들의 책임 분담을 ‘사전’에 촉구하고 조율할 수 있어야 하고, ‘난민레짐복합체’의 구조적 현실을 잘 활용해 난민 보호 책무를 다른 국제레짐의 이슈들과 연계함으로써 국가들이 난민 보호에 대한 책무를 자국의 이익과 상충하지 않는 방식으로 접근할 수 있도록 설득할 수 있어야 한다(Hathaway 2016, 97; Betts 2010, 27-29, 34).

유엔난민기구는 출범 이래로 이러한 책무를 감당하기 위해 다방면에서 노력해왔다. 우선 그간 꾸준히 예산과 조직을 키워왔다. 지난해 유엔난민기구의 한해 예산 규모는 86억 달러를 넘어섰으며 135개국에 걸쳐 18,000여 명의 직원을 보유하고 있다. 또한 출범 이후 활동의 지리적 범위를 확대해 왔을 뿐 아니라 강제이주와 관련하여 다방면에서 정책적으로 관여하면서 현장 활동을 수행해 오고 있다. 아울러 이 과정에서 지역적 수준과 글로벌 수준에서 규범을 창출하는데 주도적인 역할을 담당했다. 대표적으로 아프리카의 1969 OAU 난민협약, 중남미의 1984 카르타헤나 난민선언, 그리고 2018년 난민 글로벌 컴팩트(Global Compact on Refugees)를 꼽을 수 있다(Crisp 2021; 한준성 2019; 2021).

그럼에도 불구하고 유엔난민기구는 범지구적인 난민 위기에 대한 국제협력의 위기 속에서 뚜렷한 정치적 리더십을 보여주지 못하고 있다. 이는 전후 국제난민레짐이 출범할 때부터 안고 있는 구조적 제약, 특히 ‘자선’ 패러다임에 기반한 부담 분담 방식과 관련된다.

유엔난민기구는 처음부터 북반구 선진국들의 자발적 기여금에 크게 의존했고, 그 결과 이들의 이해관계에 깊게 영향을 받을 수밖에 없었다(이병하 2020, 85-86). 아울러 이는 그만큼 유엔난민기구의 활동이 북반구 난민정치의 통치성에 의해 제약될 공산이 컸음을 의미한다. 이와 관련하여 한 가지 사례를 소개하면, 유엔난민기구는 2006년에 제시한 ‘난민보호와 복합이주: 10가지 행동계획’에서 국제이주에 있어서 난민 보호가 갖는 고유한 의미와 성격을 부각시키면서 강제송환금지 원칙에 반하는 무차별적이고 불평등한 국경관리를 경계할 필요성을 언급한 바 있다. 그렇지만 이는 신지원의 지적처럼 “개도국에서 선진국으로 유입되는 국제이동만을 고려함으로써 실제 국제이동에서 더 큰 비중을 차지하고 있는 개도국에서 개도국으로 유입되는 대규모의 난민 및 이주문제를 간과”한 것이었다(신지원 2015, 437).

2. ‘신자유주의 합리성’에 영향 받은 유엔난민기구

이전 장에서 보았듯이 1980년대 이후 남반구에서 북반구로의 난입 유입 규모가 증대하고 신자유주의 자본주의가 확산되면서 북반구 선진국들을 위시한 난민 수용국들은 난민 유입을 억제하고 난민 보호를 위한 공적 지출을 꺼리게 되었다. 난민 문제를 비용 문제로 보는 경향이 강화되었고, 이같은 신자유주의 합리성은 유엔난민기구의 활동에도 영향을 미치게 된다. 먼저 유엔난민기구는 난민캠프를 점차 일반적인 난민 보호의 형태로 받아들이기 시작했는데, 이는 주로 제3세계 내 난민 발생국 인접 지역에 설치된 난민캠프를 난민의 자국 유입을 억제할 수 있는 수단으로 간주한 북반구 국가들의 태도 변화와 무관하지 않았다. 유엔난민기구는 초창기만 하더라도 활동의 주된 목적을 난민캠프에 수용되어 있는 난민을 위한 장기적 해법을 마련하는 것에 두었고, 1950년대 말에 이르러 유럽 내에 거의 모든 난민캠프는 해체되었다(Crisp 2021, 2). 이처럼 애초에 한시적 수용소인 난민캠프의 해산을 위해 노력했던 유엔난민기구가 이제는 난민캠프를 일반적인 난민 보호의 모델로 수용하는 모습을 보이게 된 것이다.

유엔난민기구가 신자유주의 합리성을 수용한 모습은 또 다른 곳에서도 발견된다. 유엔난민기구는 공여국들의 기여분이 줄어들어 난민 보호의 공백이 발생할 공산이 커지자 대응책으로 ‘파트너십’ 방식에 적극성을 보였다. 대표적으로 ‘행동 파트너십(Partnership in Action)’ 프로그램을 통해 NGO를 난민 보호를 위한 파트너로 부각시켰다. 분명 NGO는 난민에게 원조를 제공하고 난민캠프나 정착촌에서 개발 프로그램을 수행하는데 적합한 행위자이고, 그런 점에서 난민 보호를 위한 글로벌 거버넌스의 한 축을 이룬다. 그렇지만 동시에 NGO는 점점 더 난민통치의 한 요소로 자리 잡기 시작했다. 이를테면 현지 난민

상황을 효과적으로 모니터링하고 보고함으로써 국제사회가 위기를 식별하고 관리할 수 있도록 조력하는 역할을 수행하게 되었는데, 그런 점에서 NGO를 더이상 통치와 무관한(non-governmental) 존재로 볼 수 없게 되었다(Lippert 1999, 318).

3. ‘이주관리’ 패러다임을 수용한 유엔난민기구

유엔난민기구는 출범 이후 한동안 ‘국제이주’ 이슈를 다루기를 꺼려했다. 난민 보호의 책무를 이주관리의 영역과 구분했던 것이다. 그렇지만 1990년대로 접어들면서 유엔난민기구는 ‘이주관리(migration management)’ 패러다임을 적극 수용하기 시작했다. 이러한 태도 변경의 까닭을 살펴보면, 첫째, 유엔난민기구는 전후 국제제도의 확산 속에서 자신의 위상이 저하되었기에 다시금 존재 가치를 증명할 수 있는 모멘텀이 필요했다(Betts 2010, 16-17). 둘째, 북반구 국가들이 혼합이주의 흐름 속에서 난민 유입을 조절하기 위한 방편으로 이주관리과 국경통제를 강화하자 강대국의 이해관계에서 자유롭지 않은 유엔난민기구는 활동 영역을 ‘이주관리’로 넓혀갔다(Scheel and Ratfisch 2014).

유엔난민기구가 ‘이주관리’를 자신의 주요한 활동의 일부로 수용하면서 내세운 합리성은 다음과 같다. 먼저 이주민(migrants)과 난민(refugees)을 근본적으로 상이한 범주로 구분했다. 이주민은 자신의 삶을 개선시킬 목적으로 이주를 선택하는 반면 난민은 자신의 생명을 구하거나 자신의 자유를 지키기 위해서 강제 이주한 사람이라는 입장을 제시했다(Scheel and Ratfisch 2014, 931). 그런데 이러한 범주화는 난민에 대한 특정한 ‘지식’을 창출하는 효과를 지녔다. 난민은 ‘희생자’로 재현되었고, 능동적이고 주체적인 면모는 희석되었다. 아울러 유엔난민기구는 이러한 사고를 바탕으로 비호와 이주의 연계성을 부각시키면서 ‘난민 보호를 위한 이주관리’의 필요성을 주창했다. 유엔난민기구의 다음 언명은 이러한 입장을 잘 보여준다.

“난민에 대해서 유엔난민기구가 분명하게 규정하고 있는 책임이 이주민 일반으로 확대 적용되지는 않는다. 동시에 난민이 종종 혼합 이주의 흐름 속에서 이동한다는 것은 사실이다. ... 그런 점에서 ‘비호’와 ‘이주’의 접점을 보다 잘 이해하고 관리할 필요가 있다. 아울러 유엔난민기구는 ‘비호’와 ‘이주’의 두 차원 모두 촉진해야 한다. ... 그럼으로써 보호가 필요한 사람들이 보호를 받도록 하고, 비호 채널이 아닌 다른 경로의 선택지를 가진 이주민이라든지 부도덕한 밀입국자들이 입국 가능성을 오용하여 이득을 취할 수 없도록 해야 한다.”(UNHCR 2003, 46).

유엔난민기구는 이러한 논리를 바탕으로 자신이 관여해야 할 이주관리의 실천 과제들을

제시했다. 여기에는 ‘이주관리’라는 보다 넓은 맥락에서 비호신청자와 난민의 필요를 확인하여 적절한 대응책을 강구하고, 밀입국과 인신매매를 방지하기 위한 국제적 노력에 동참하고, 비호와 이주의 연계성에 관한 자료를 수집해 연구하고, 비정규적 루트를 통한 이주의 축소에 기여하고, 국제이주기구(IOM)의 긴밀한 대화와 협력을 이어가고, 합법적 이주와 밀입국 및 인신매매의 위험성에 대해서 잠재적 이주민을 대상으로 인식 제고 캠페인을 벌이고, 국제보호의 필요성을 인정받지 못한 사람들의 귀환을 조력하는 내용이 담겼다(Scheel and Ratfisch 2014, 932). 이처럼 유엔난민기구는 이주관리의 거의 모든 면들을 자신의 책무와 연계했다.

유엔난민기구는 애초에 ‘난민 보호를 위한 이주관리’의 논리를 내세웠다. 하지만 실제 유엔난민기구의 이주관리 관여 방식은 종종 그러한 기대를 저버리는 모습을 보이곤 했다. 오히려 이주통제에 적극 동참함으로써 난민 보호의 책무와 괴리되는 모습을 보이기도 했다. 이를테면 비정규 이주 경로를 통해 입국한 이른바 ‘불법’체류 이주민에 대한 엄정한 이주관리에 동참하는 모습을 보였다(Scheel and Ratfisch 2014).⁶⁾ ‘불법’체류하는 ‘가짜’ 난민의 난민신청 오남용을 줄임으로써 ‘진짜’ 난민의 보호를 강화하고 위험한 비정규 이주 경로를 통제함으로써 이동 과정에서 난민이 처한 위험을 줄이겠다는 발상인데 이는 북반구 선진국들이 난민 유입을 조절, 통제하기 위해 내세운 논리와 크게 다르지 않았다.

4. ‘국민국가’ 관념을 재생산하는 유엔난민기구?

이후로도 국제무대에서 쇠락하는 위상을 제고하고 난민 보호를 위한 인도주의 기구의 책무를 다하기 위한 유엔난민기구의 노력은 지속되었다. 2018년 채택된 ‘난민 글로벌 컴팩트(Global Compact on Refugees, GCR)’는 대표적인 성취로 꼽힌다. 이는 ‘연성법(soft law)’ 접근에 기반한 합의로서 난민 보호에 관한 국제사회의 책임 분담의 불균형을 해결하고 인도주의와 국제개발협력을 연계함으로써 대안적 접근을 제시할 것이라는 기대감을 불러일으켰다. 또한 유엔난민기구는 이와 더불어 글로벌 난민 포럼(Global Refugee Forum)과 포괄적 대응체제(Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF)를 견인하는데 주도적인 역할을 수행했다(이병하 2020).

그렇지만 유엔난민기구가 보여준 정치적 리더십의 한계는 분명했다. 첫째, 컴팩트를 채택한 국가들에게 구체적이고 측정 가능한 책무를 부과하지 못했다는 점에서 구속력이

6) 유엔난민기구가 이주관리에 관여한 구체 사례에 관해서는 스테판 셸(Stephan Scheel)과 필립 라트피쉬(Philipp Ratfisch)의 설명을 참고하시오(Scheel and Ratfisch 2014, 927-934). 이들은 터키와 모로코에서 유엔난민기구가 이주관리 영역에 관여한 사례를 설명했다. 참고로 양국은 아프리카와 중동지역으로부터 유럽으로 가는 관문에 있는 국가들이다.

약하고, 둘째, 인도주의와 개발을 연계한 접근을 강조하였으나 비호신청 권리와 강제송환금지 원칙을 비롯한 국제난민레짐의 본질적인 부분을 적극적으로 다루지 못했으며, 셋째, GCR과 CRRF는 국제실향민(IDPs)의 문제를 정면으로 다루지 않았다(Crisp 2021, 5-6). 이처럼 유엔난민기구는 여전히 국제사회의 책임분담 이행을 위한 정치적 리더십에 있어 한계를 보이고 있다. 심지어 유엔난민기구는 재정 의존으로 인해 서구사회의 눈치를 살피는 모습을 보였다. 예컨대 유엔난민기구는 보트를 타고 지중해는 건너려는 난민의 유입을 차단하기 위한 외재화 전략으로 리비아 해양경비대 활동을 지원하고 있는 유럽연합에 대해서 적극적으로 문제제기를 하지 못하고 있다. 그런 가운데 리비아로 강제송환된 난민들이 계속해서 구금, 착취, 인권 유린에 무방비로 노출되고 있다(Crisp 2021, 6; Urbina 2021).

한편 이같은 상황은 보다 근본적인 수준에서 볼 때 또 다른 문제를 안고 있다. 인도주의 기구인 유엔난민기구가 글로벌 난민정치와의 영향 관계 속에서 신자유주의 합리성과 이주관리 패러다임을 수용함으로써 결과적으로 ‘국가 주권’의 논리에 포획되고 말았다는 지적이다. 즉, 유엔난민기구 차원에서 추진해 온 난민 문제에 대한 다양한 해법들조차도 본래 의도와 무관하게 난민을 ‘비정상적인 상태(anomaly)’에 처한 것으로 간주하고 ‘국가의 시민(state citizens)’이라는 ‘정상적인 상태(normality)’로 복원시키려는 기획의 성격이 다분하다는 것이다(Scheel and Ratfisch 2014, 937). 결과적으로 신지원의 지적처럼 “인도주의적 실천의 영역[이] 난민을 대상화하는 국가중심적 권력의 지식이 재생산되고 정당화되는 장소”가 되어 버린 셈이다(신지원 2015, 446). 이처럼 ‘국가들의 사회’를 위한 야고 역할을 수행해야 할 유엔난민기구가 이주관리를 수용함으로써 외려 국민국가(nation-state) 관념을 복원, 재생산하고 마는 아이러니한 상황이 연출되고 있다.

IV. 나가는 말

현재 국제난민레짐은 코로나 팬데믹이 지속되는 가운데 더 큰 시험대에 올라 있다. 비상시기의 ‘예외조치’로 채택된 과도한 국경통제 정책들이 자칫 ‘뉴노멀(New Normal)’이 될 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Perzyna 2020, 1). 이는 기우가 아니다. 실제로 전세계 많은 국가들이 비호신청자들을 자국민의 안녕에 대한 위협 요인으로 간주하고 이들에 대한 국경통제를 강화했다. 2020년 상반기 전세계 신규 비호신청 건수는 2019년 상반기와 비교할 때 무려 32%가 줄었다(IOM 2020).

몇 가지 구체 사례들을 보면, 미 트럼프 정부는 질병통제예방센터(CDC)의 행정명령을

통해 이주 아동을 포함해 비호신청자들을 불법적인 방식으로 추방했다. 캐나다에서는 자국에서 비호 신청한 사람들 가운데 이른바 ‘안전한 제3국가’로 간주된 미국에서 건너온 사람들에게 대해서는 보호받을 권리를 인정해주지 않기로 했는데 이는 공적 토의 없이 정부가 단독으로 정해버린 조치였다. 이탈리아는 몰타와 함께 난민에 대한 불법적인 차단 및 송환 작전을 수행했는데 이로 인해 수많은 난민들은 유엔이 안전하지 않은 곳으로 공표한 리비아로 강제송환되었다. 이 밖에도 최소 60명의 로힝야 사람들이 해상 선박에서 아사한 사건이 발생하기도 했다. 난민인 이들은 코로나19로 인해 말레이시아 정부로부터 입항을 두 차례 거부당한 뒤 수개월간 해상에 표류한 상태에 있었다(Perzyna 2020, 1-2, 8; Guadagno 2020, 9).

이처럼 팬데믹 시기 여러 국가들이 국경통제 조치를 난민에게 무분별하게 적용하는 가운데 국제난민체제의 기본 원칙은 심각하게 훼손되었다. 월경한 난민뿐만 아니라 국제실향민에게도 국경통제는 커다란 시련이었다. 이들에게 팬데믹 시기 국경 제한 및 폐쇄 조치는 애초에 견디기 힘들어 떠난 위험 지역 내에 혹은 이 지역에서 그리 멀지 않은 곳에 사실상 갇혀 지내야만 함을 의미했다(Aleinikoff 2020).

한편 이상의 내용에서 짐작할 수 있듯이 코로나 팬데믹 시기 글로벌 난민정치는 기존의 문제점을 더욱 악화시켰을 뿐만 아니라 단절적인 경향을 보이기도 했다. 즉, 국가들이 코로나 팬데믹이라는 비상사태를 운운하면서 무차별적인 국경폐쇄를 비롯한 ‘초법적인 (extra-legal)’ 조치들을 정당화한 것이다. 교묘한 방식으로 ‘합법적’ 조치를 취하는 수준을 넘어 이제는 별다른 거리낌 없이 ‘초법적’ 행태를 보이고 있는 것이다(Perzyna 2020, 6). 더욱이 이러한 상황에서 유엔난민기구는 여전히 정치적 리더십을 보여주지 못한 채 상황에 끌려 다니는 모습을 보였다. 급격히 제한주의로 기울어진 글로벌 난민정치 속에서 유엔난민기구는 출범 이후 처음으로 난민 재정착 프로그램을 중단해야만 했다(Perzyna 2020, 8). 미동반 아동을 대상으로 제한적 수준에서 재정착 프로그램이 시행되기는 했으나 거의 모든 재정착 프로그램들이 잠정 중단되었다(Guadagno 2020, 9).

이처럼 코로나 팬데믹이라는 비상사태는 글로벌 난민정치의 한계를 드라마틱한 방식으로 드러내 보였다. 그렇지만 동시에 이는 역설적이게도 글로벌 난민정치가 개선되어야 할 필요성을 더욱 극적으로 보여주었다. ‘국민국가 주권’의 현실과 ‘국가들의 사회’의 이상의 벌어지는 간극 속에서 ‘현실적 유토피아’를 향한 고민과 실천이 그 어느 때보다 중요할 시점이다. 국제사회가 직면한 도전과제는 다음과 같다. 어떻게 하면 글로벌 난민정치의 지형을 개선할 수 있는가? 어떻게 하면 국가들이 자신들의 국익을 앞세워 이주관리를 강화하면서도 난민의 보호받을 권리를 손상시키지 않게 할 수 있는가? 다시 말해 어떻게 하면 ‘난민 보호’와 ‘국가 이익’을 일관된 방식으로 연계할 수 있는가?

이 물음에 대한 하나의 응답으로 해서웨이는 ‘공동의 차별화된 책임(Common But Differentiated State Responsibilities, CBDR)’을 제안했는데 핵심은 다음과 같다. 첫째, 모든 국가들이 난민 보호 책무를 확고히 수용하고, 둘째, 이를 바탕으로 난민 보호를 위한 국제협력의 유연성을 확보하는 것이다(Hathaway 2012, 202; 2016, 96-99). 이때 첫 번째 원칙이 두 번째 원칙에 앞서는 으뜸 원칙이다. 이 점을 특별히 강조하는 까닭은 탈정치화에 대한 우려 때문이다. 즉, 첫 번째 원칙이 희석될수록 난민의 문제는 그만큼 해법을 요하는 기술적인(technical) 문제로 치환될 공산이 커지고, 그 결과 난민 위기의 정치적 맥락에 대한 관심과 이해가 주변화되기 때문이다. 한편 전술한 두 가지 원칙에 기반하여 난민 보호 책무에 대한 포괄적 이해와 국가들 간의 공평한 책임 분담(에 대한 신뢰 형성)을 촉진하고 각 국가의 책무 이행을 감독하는 역할을 수행할 권능 있는 권위체가 존재해야 한다. 이와 관련해서는 유엔난민기구를 위시한 국제·지역기구의 정치적 리더십 확보와 유연한 대응이 매우 중요하다.

베츠는 좀더 현실주의적인 시각에서 해서웨이가 제안한 CBDR 원칙을 수용하면서도 현실적 여건을 고려하여 남북 간의 노동 분업을 제안했다. 이는 남반구 국가들이 비호 제공을 중심으로 난민보호의 책무를 이행하고 북반구 국가들은 부담 분담의 차원에서 재정·기술 지원 수준을 획기적으로 높이는 방식이다. 그에 의하면 이러한 남북 분업을 통해서 북반부 국가들은 이주통제를 하면서도 남반구 수용국들에 있는 난민에 대한 보호의 책무를 이행할 수 있다. 물론 이러한 방식은 궁극적으로 ‘책임 전가’ 내지 ‘외재화’라는 비판에서 자유로울 수 없다. 그럼에도 불구하고 베츠는 이같은 방식의 남북 협력이 현실 여건을 고려할 때 차선책이 될 수 있음을 강조한다. 즉, 여행레짐의 안보화가 강화되고 비호 제공에 대한 의지가 약한 상황에서 난민에 대한 보호의 공간을 확보하면서도 어느 정도 남북 모두의 이익에 부합하는 방식이 될 수 있다는 판단이다(Betts 2010, 29).

전술한 책임 분담에 관한 논의의 연장선상에서 지역주의(regionalism) 접근에 주목할 논의도 있다. 크리스티나 보스웰(Christina Boswell)에 의하면 난민 보호를 위한 포괄적 지역 구상이 난민 발생의 요인을 억제하거나 해소하는데 효과적일 수 있다. 특히 ‘지역기구’가 난민 문제에 관한 기준 설정 및 부담 분담에 있어서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 이를테면 인권과 난민 보호에 관해서 아프리카연합(AU) 집행위원회가 AU 현장과 국제난민법을 근거로 적극적인 감독 및 모니터링 기능을 수행할 수 있다. 다만, 보스웰은 글로벌 남북 격차를 고려하여 남반구 지역에서 포괄적 지역 구상이 성공하려면 북반구 선진국들이 재정적, 기술적으로 적극 조력해야 한다는 점을 강조했다(Boswell 1999, 74-80).

마지막으로 난민 보호에 대한 각 국의 적극적인 ‘의지’의 창출도 글로벌 난민정치의

개선을 위한 논의에서 빼놓을 수 없다. 이는 ‘국제사회’가 ‘국가들의 사회’라는 점에서 가장 핵심적인 부분이기도 하다. 특히 난민(의) 문제를 둘러싸고 사회적 논란이 첨예화되는 상황에서 정치 리더십의 역할이 중요하다. 이를테면 자국의 인도주의 전통을 대외정책에 연계함으로써 윤리적인 관점에 기반을 둔 난민정책이 국가 이익의 요소로서 국가 자부심과 정체성에 기여할 수 있는 가능성을 제시할 수도 있다(Boswell 1999, 82). 아울러 ‘의지’가 ‘자원’과 더불어 ‘역량’을 구성한다고 볼 때, 난민 보호에 대한 적극적 의지를 바탕으로 효율적이고 효과적인 자원 투입을 해야 한다. 즉, 각 국가는 난민 보호에 대한 적극적 의지를 바탕으로 자신의 분담해야 할 책임 쿼터 내에서 다양한 방식으로 보호의 책무를 이행해야 한다. 이때 각 국가는 책임 분담의 두 축이라 할 수 있는 부담 분담과 비호 제공을 과도하게 교환 관계에 있는 것으로 간주하지 않도록 절제해야 한다. 요컨대 ‘무책임할 수 있는 역량’을 ‘책임을 감당할 수 있는 역량’으로 전환시킬 수 있는 새로운 통치성의 조건을 창출하는 것이 관건이다.



- 박선희. 2017. 유럽연합-터키 관계와 EU 이주·난민정책 외재화의 문제점. 국제지역연구 21(1), 109-133.
- 송영훈. 2016. 난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로. 담론201 19(3), 55-82.
- 신지원. 2015. '이주-비호 연계성' 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰. 민주주의와 인권 15(3), 417-457.
- 이병하. 2020. 글로벌 난민 레짐의 변화: 난민 글로벌 콤팩트의 의미와 한계. 담론201 23(3), 73-111.
- 임미원. 2016. 푸코의 통치성 분석에 대한 기초적 고찰. 법철학연구 19(1), 99-136.
- 장인성. 2009. 영국학과 국제사회론과 근대 동아시아의 국제사회화에 관한 고찰: 동아시아 국제사회론의 구축을 위한 시론. 세계지역연구논총 27(1), 359-387.
- 최원근. 2020. 국제난민레짐과 유럽중심주의의 의미: 동아시아적 관점에 대한 소고. 글로벌정치연구 13(2), 25-46.
- 한준성. 2019. 난민 위기와 지역 협력: 아프리카의 1969년 OAU 협약. 세계지역연구논총 37(2), 79-98.
- _____. 2021. 중남미 난민 위기와 1984 카르타헤나 난민선언: 평화 프로세스와 연계된 연성 지역주의 접근. 한국정치연구 30(3), 171-198.
- 홍태영. 2012. 푸코의 자유주의적 통치성과 정치. 한국정치학회보 46(2), 51-70.
- Aleinikoff, Alex. 2002. The Fragility of the Global Mobility Regime: What States Could Not Do On Their Own, The Virus Has Completed. 출처: <https://publicseminar.org/2020/05/the-fragility-of-the-global-mobility-regime/>(검색일: 2021. 11. 30.).
- Betts, Alexander. 2010. The Refugee Regime Complex. Refugee Survey Quarterly 29(1), 12-37.
- Betts, Alexander and Betts, Alexander and Paul Collier. 2017. Refugee: Transforming A Broken Refugee System. Penguin Books.
- Bull, Hedley. 2002. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (third edition). New York: Columbia University Press.
- Christina, Boswell. 1999. The Conflict Between Refugee Rights and National Interests: Background and Policy Strategies. Refugee Survey Quarterly 18(2),

64-84.

- Crisp, Jeff. 2021. UNHCR at 70: An Uncertain Future for the International Refugee Regime. 출처: https://brill.com/view/journals/gg/26/3/article-p359_1.xml (검색일: 2021. 12. 25.).
- Foucault, Michel. 1988. The Political Technology of Individuals. in Luther Martin, Huck Gutman, and Patrick Hutton, eds. *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault*. The University of Massachusetts Press, 145-162.
- Geiger, Martin. 2013. The Transformation of Migration Politics: From Migration Control to Disciplining Mobility. Martin Geiger and Antoine Pécoud, eds. *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Palgrave Macmillan, 15-35.
- Guadagno, Lorenzo. 2020. Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis. *Migration Research Series 60*, IOM.
- Hartling, Poul. 1985. Statement by Mr. Poul Hartling, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly, 11 November 1985. 출처: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb18/statement-mr-poul-hartling-united-nations-high-commissioner-refugees-third.html> (검색일: 2022. 01. 02.).
- Hathaway, James. 2012. Refugees and Asylum. Brian Opeskin, Richard Perruchoud, and Jillyanne Redpath-Cross, eds. *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 177-204.
- _____. 2016. A Global Solution to a Global Refugee Crisis. *European Papers* 1(1), 93-99.
- IOM. 2020. Migration data relevant for the COVID-19 pandemic. 출처: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic> (검색일: 2022. 01. 02.).
- Lemke, Thomas. 2002. Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism* 14(3), 49-64.
- Lippert, Randy. 1999. Governing Refugees: The Relevance of Governmentality to Understanding the International Refugee Regime. *Alternatives* 24, 295-328.
- Little, Adrian and Nick Vaughan-Williams. 2016. Stopping Boats, Saving Lives, Securing Subjects: Humanitarian Borders in Europe and Australia. *European Journal of International Relations* 23(3), 533-556.

- Mavelli, Luca. 2017. Governing Populations through the Humanitarian Government of Refugees: Biopolitical Care and Racism in the European Refugee Crisis. *Review of International Studies* 43(5), 809-832.
- Muller, Benjamin. 2004. Globalization, Security, Paradox: Towards a Refugee Biopolitics. *Refugee* 22(1), 49-57.
- Perzyna, Magdalena. 2020. The Substance of Solidarity: What the Response to the COVID-19 Pandemic Says about the Global Refugee Regime. Working Paper No. 2020/15 by the Ryerson Centre for Immigration and Settlement and the Canada Excellence Research Chair in Migration & Integration.
- Ramsay, Georgina. 2020. Humanitarian Exploits: Ordinary Displacement and the Political Economy of the Global Refugee Regime. *Critique of Anthropology* 40(1), 3-27.
- Scheel, Stephen and Philipp Ratfisch. 2014. Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(6), 924-941.
- Shachar, Ayelet. 2020. *The Shifting Border: The Legal Cartographies of Migration and Mobility*. Manchester University Press.
- Simmons, Beth. 2008. *International Law and International Relations*. Gregory Caldeira, R. Daniel Kelemen, and Keith Whittington, eds. *Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, 187-208.
- UNHCR. 2003. *Agenda For Protection* (third edition). UNHCR Department of International Protection.
- Urbina, Ian. 2021. The Secretive Prisons That Keep Migrants Out of Europe. 출처: <https://www.newyorker.com/magazine/2021/12/06/the-secretive-libyan-prisons-that-keep-migrants-out-of-europe> (검색일: 2022. 01. 04.).

● 투고일: 2022.01.12. ● 심사일: 2022.01.18. ● 게재확정일: 2022.02.07.

A Critical Evaluation of Global Politics of Refugee Migration and Protection through the Perspective of Governmentality

Han Junsung (Kyung Hee University)

This article aims to critically evaluate global refugee politics through the perspective of governmentality. This article first points out that the international refugee regime has been operating based on charity paradigm from its beginning. Then, it examines the critical changes in the landscape of refugee politics that occurred since the 1980s, focusing on two aspects in particular – neoliberal rationality and securitization. In this context, the article also explains various technologies of government in terms of deterrence strategies and humanitarian government. Then, it points out that the issue of refugee protection has increasingly become technical problems to be solved, resulting in the problem of de-politicization. The article also emphasizes that the overall pattern of global refugee politics had a serious negative impact on the political leadership of the UNHCR. Lastly, after briefly examining the impact of the COVID-19 pandemic on refugee politics, the article stresses that the core of equitable responsibility sharing of international society lies in the creation of enough political will on the part of each state to protect refugees.

〈Key words〉 International Refugee Regime, Refugee Politics, UNHCR, Governmentality, Responsibility Sharing

난민과 강제 이주에 대한 인도주의 개입



정 다 감 (부산대학교)
(heesunjung2001@pusan.ac.kr)

국문요약

본 논문에서는 난민과 강제이주에 대한 인도주의 개입의 갈등 사례를 통해 최근 난민에서 강제 이주자로의 패러다임 전환에 대한 법적 난민 보호 제도의 한계와 국제 정치 및 관계에 대해 분석하였다. 난민과 강제이주는 식민지 유산 및 정치권력과 연관되어 있지만 결국 난민만이 법적으로 보호된다. 강제이주 80년이 흐른 지금 국가 간 상호 연결 증가로 국제적 비전의 진전에도 불구하고 도덕적 성장은 아직 새로운 합의로의 도출에 실패했다. 아울러 난민 체제의 수립에도 불구하고 만성적 난민 위기 상황은 가중되고 있지만, 국제적으로 정책적·법적 지위에 대한 난민 보호 범주는 넓혀가지 못하고 있다. 난민협약의 국제 협력 정신에 모순된 일부 국가들의 국제 보호책임에 대한 외부화 관행은 난민 대부분이 제3 세계 출신이란 이유로 그들을 멀리하려는 인종차별주의 목적에 부합된다. 정치적 외부화의 함정을 피하는 것이 비호 신청자, 난민, 그리고 전 지구적 차원에서 이익이 될 것이다. 모든 개인이 최소한의 피해로부터 보호받을 권리인 도덕적 의무, 난민의 비호권 보장, 국제 협력의 확대는 탄력적이고 지속 가능한 해결책과 난민 체제의 효과적 보호 기능을 위한 필수적 요소이다. 이에 인류 보편적 차원에서 새로운 국제 협력 가능성의 탐색 및 공감대 형성을 통해 우리의 역할을 재정립해 볼 필요가 있다.

주제어 : 난민, 강제이주, 보호책임, 국제 협력, 인도주의 개입

I. 서론

2021년 8월 15일 대한독립군 총사령관, 홍범도 장군(1868~1943)의 유해가 서거 78년 만에 고국으로 돌아왔다. 왜 그의 묘역이 카자흐스탄 크즐오르다에 안장되어 있었던 것일까(주 카자흐스탄한국대사관 2020/11/12)?¹⁾ 이에 대한 답을 우리는 ‘월곡고려인문화관’에 전시된 카자흐스탄 국적의 고려인3세 화가 빅토르 문의 작품, ‘강제이주열차(Forced Migration Vagon)’에서 찾아볼 수 있다(남도일보 2021/06/06).²⁾ 1937년 고려인 17만1천7백81명(약 3만6천4백42 가구)에 대한 집단 강제이주정책으로 인해, 지금의 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아에 사는 50만여 명 한민족의 가슴 아픈 역사로서(광주일보 2017/06/02)³⁾, 천하에 기상을 떨쳤던 독립군 대장도 피해 갈 수 없었던 스탈린 치하 소련 정부의 소수 민족 말살 정책의 바로 희생양이었기 때문이다(연합뉴스 2021/08/14).⁴⁾

강제이주 80년이 흐른 오늘날까지도 난민을 무기화한 하이브리드 전쟁이 동유럽 국경에서 벌어지고 있는 가운데, 유럽연합(EU: European Union)은 흑한에 시달리며 진을 치고 있는 중동지역 난민 4천여 명에 대한 인도주의적 원조를 촉구하고 있다(EPA 2021/12/09).⁵⁾ 시리아 내전과 이라크 전쟁, 탈레반의 아프가니스탄 재집권으로 발생한 난민이 수백만 명에 이르자, 주변의 최대 난민 수용국인 파키스탄과 터키도 국경을 폐쇄한 상태이다(시사저널 2021/12/09).⁶⁾ 국제이주의 지리적 확대, 이주 유형의 다양화, 그리고 복잡성으로 인해 난민의 수가 급격히 증가함에 따라 강제이주의 이슈는 점차 국제정치 질서에 충격을 가하는 중요한 사회현상이 되고 있다(이병하 2017, 201). 점점 더 많은 국가가 난민과 비호 신청자의 도착을 막기 위해 자국의 국경 너머 보다 제한적인 정책과 관행을 취하고 있다. 그러한 외부화 조치는 1951년 난민협약에 구체적으로 명시되어 있는 국제 협력 정신에 명백히 모순된다.

전 세계적으로 강제이주의 결과는 국제법, 국제기구, 유엔, 국제 비정부기구(NGOs: Nongovernmental Organizations), 그리고 인도주의 개입(Humanitarian Interventions)에 의해 설계되어 시행된 정책을 통해 관리된다. 이에 대한 연구는 1980년대 사람들이

1) 출처: <https://overseas.mofa.go.kr/kz-ko> (검색일: 2021. 12. 09.).

2) 출처: <http://www.namdonews.com> (검색일: 2021. 12. 09.).

3) 출처: <https://www.dokdok.co/brief/refugeesandimmigrants> (검색일: 2021. 12. 09.).

4) 출처: <https://www.yna.co.kr/view> (검색일: 2021. 12. 09.).

5) 출처: <https://webgate.epa.eu/webgate> (검색일: 2021. 12. 30.).

6) 출처: <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html> (검색일: 2021. 12. 30.).

단순히 정치적 망명이 아닌, 즉 정치적 박해 이외의 이유로 고국을 탈출하기 시작하면서 화두로 떠올랐다. 그것이 바로 국제 난민 레짐(International Refugee Regime)의 초석이 되었다. 국제 관계 분야와 같이, 강제이주에는 사회학, 경제, 인문 지리 같은 다양한 학문 분야의 국제적·세계적 차원을 통합한 다학제적(multidisciplinary)인 연구 의제가 있다. 예를 들어, 세계 사회학은 이동성 촉진 또는 방해하는 사회 그물망 구조문제, 남북 불평등, 그리고 초국가적 흐름에 초점을 맞추고 있다(Stepputat and Sorensen 2014). 난민과 강제이주에 대한 특징을 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 현존·잠재적 위협으로 인해 사람들이 강제적으로 이동해야 하는 강제이주는 세계적으로 남반구와 동부 지역에서 주로 발생하고 있다. 둘째, 이런 위협은 다양한 초국가적 이슈뿐만 아니라 식민지 유산과 세력균형 관계를 포함한 근본적 원인과 관련이 있다. 셋째, 강제이주는 국경을 기준으로 1) 국내적으로 발생하는 국내실향민(IDPs: Internally Displaced Persons), 2) 국경을 초월하여 국제적으로 발생하는 비호 신청자(Asylum Seekers), 난민(Refugees), 인도적 지위(Humanitarian status)로 개념이 확대되면서 이주 관리에 대한 중요성도 주목받고 있다. 넷째, 국내외 강제이주는 모두 국제정치 및 권력과 연관되어 있지만 결국 국내외적으로 법적구속력 있는 국제인도법(IHL: International Humanitarian Law)에 근거하여 난민과 국내실향민의 강제이주를 금지하고 있으며 이에 대한 보호를 제공하고 있다. 반면 그들의 권리와 복지에 대한 총체적인 보호를 나타내는 비호가 국제법과 각종 규정에 명시되어 있으나 법적으로는 명확하게 규정되어 있지 않다는 점이다. 오늘날 강제이주와 관련된 국제법이 구식처럼 보이는 이유는 국제관계의 연구에 있어서 다음과 같은 몇 가지 중요한 의문점들 때문이다.

연구 질문1. 국제 사회는 왜 난민법의 법률적 개정을 통해 개인의 박해 이외 다른 이주 원인을 포함하지 않았는가?

연구 질문2. 국제사회가 난민법을 법률적으로 개정한다면 우선으로 고려해야 할 사항은 무엇인가?

연구 질문3. 난민법의 개정을 통해 법적 근거의 규정 마련 및 절차적 보장이 강화된다면 이에 따라 우리에게 주는 시사점은 무엇인가?

이에 본 연구는 먼저, 전 지구화 시대에 대다수 난민과 강제 이주자에 대한 인도주의적 개입을 논하기 위해서, 국제법상 난민 보호제도의 한계와 국제정치 및 국제관계 분야 내에서 강제이주가 어떻게 이루어지고, 또한 관리되고 있는지 그에 대한 인도주의적 개입을 중점적으로 다루고자 한다. 먼저, 난민과 강제이주 개념을 정립하고(2장), 나아가 국제정치

와 인도주의 개입에 관한 찬반 사례와 이들의 연계성(3장)을 파악하고, 국제 보호책임의 변화 양상(4장)을 살펴볼 것이다. 이러한 연구는 난민과 강제이주에 대한 인도주의 개입의 갈등 현황을 분석하고 국제 난민 체제에 기초한 새로운 국제 협력의 가능성을 탐색해봄으로써 이를 직접 경험해보지 못한 청년 세대와 함께 인류 보편적 차원에서 공감대 형성을 통해 국제사회와 우리 역할을 재정립해 볼 수 있을 것이다.

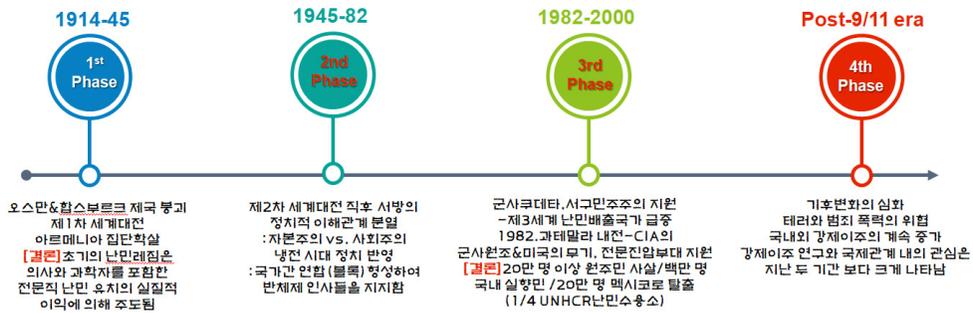
II. 난민과 강제이주에 관한 선행연구

1. 기존의 난민·강제이주 선행연구

난민 자격을 결정하는 것은 본질에서 국가들에 의해 내려진 정치적 결정이다. 특히 패권국(hegemonic)들과 신식민주의(Neocolonialism) 강대국들은 자신들의 정치적·경제적 경쟁자들을 처벌하고 괴롭히거나 압박하기 위한 수단으로 난민 지위를 이용했다. 예를 들어, 1966년부터 2017년까지 쿠바이민법(The Cuban Adjustment Act)의 목적으로, 미국은 공산주의 정권을 응징하기 위해, 대부분 정치·사회 활동가들로 쿠바인과 중국인들에게 즉각적인 망명을 허용한 것으로 유명하다(Ramji-Nogales, Schoenholtz, and Schrag 2008). 그럼에도 불구하고 정치적 결정의 범위는 국제법의 영향을 받았다. 유엔은 주권을 박해 및 다른 위협으로부터 고통받는 사람들에게 대한 법적 보호를 거부하기 위한 구실로 사용해서는 안 된다고 주장했다. 2017년 트럼프(Donald Trump) 행정부는 ‘안전하고 질서정연하며 규칙적인 이주를 위한 글로벌 협약(GCM: Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)’을 포기했다. 또한 니키 헤일리(Nikki Haley)는 난민과 이주에 대한 세계적 관리가 자국 주권에 대한 침해라고 주장했다(Wintour 2017). 2018년 유엔총회에서 트럼프 대통령은 이주와 환경 이슈 관련 글로벌 거버넌스와 무역이 미국의 이익에 반(反)한다고 밝혔다(Terminski 2018). 일부 학자들은 난민이란 말이 처음부터 어떤 비판적 내용도 없이 오직 정책적 목적으로 만들어진 후 법령에 명시되어 지금까지 전해져 내려온 것으로 주장한다. 오늘날 난민은 피난처를 찾는 당사자가 사회적·정치적·경제적 상황을 기술하는 것을 의미하지 않고, 오히려 비호를 요청하는 당사자가 증명 책임인 일련의 법적 요건을 증명하는 것으로 규정한다(Black R 2001). 이로써 우리는 국제 난민 레짐에서 난민 정의가 1951년 이전에 고국을 탈출한 사람들을 배타적으로 지칭하고 있다는 사실을 분명히 파악할 수 있다. 여기서 1951년 이전이란 시간적 프레임을 난민의 절박한 상황을 묘사하기보다는 오히려 법률적·정책적 목적을 위한 시간적 제약을 나타내고

있다. 또한 다른 학자들은 난민이란 말 자체가 분석적 내용이 부족해서 사람들에게 제대로 볼 수 없도록 만들고, 정치적 의제에 따라 이끌려 다니는 정책 입안자들의 세계관에 특권을 부여한다고 주장한다(Polzer 2008; Bakewell 2008).

〈그림 1〉 난민 법적 진화의 4단계

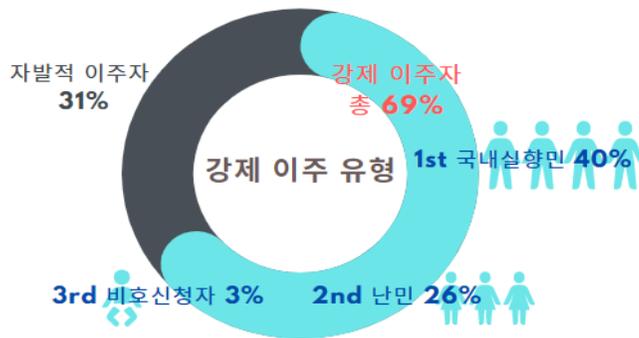


출처: Chimni(2009, 13) 참조 저자 작성.

〈그림 1〉에서 제시된 바와 같이 난민의 법적 범주는 진화하는 네 단계 동안 정치적 목적을 위해 사용되어 왔다(Chimni 2009). 첫 번째 단계인 1914~45년 동안, 국제사회가 오스만(Ottoman) · 합스부르크(Habsburg) 제국의 몰락, 제1차 세계대전, 아르메니아 집단학살(Armenian genocide)을 목격했을 때, 초기의 난민 레짐은 의사, 과학자를 포함한 전문 직종의 난민들을 유치하는 실질적인 이익에 의해 주도되었다. 두 번째 단계인 1945~82년 동안 제2차 세계대전 직후 자본주의와 사회주의 국가 간의 분열로 서방의 정치적 이해관계와 지역 연합의 반체제 인사들을 지지하던 냉전 시대(cold war)의 정치로 기록되었다. 세 번째 단계인 1982~2000년 동안 군사 쿠데타와 서구 민주주의 국가의 지원으로 제3세계(Third world)로부터 난민을 배출하는 국가들이 급증한 것으로 특징짓는다(Chimni 1998; 2009, 13). 예를 들어, 과테말라 내전은 서방의 군사개입이 어떻게 수천 명의 사람을 탈출시켰는지 잘 보여주고 있다. 20년간의 내전 끝에 1982년 정권을 잡은 에프라인 리오스 몬트(Efraim Rios Montt)는 게릴라 소탕 작전을 구실로 CIA로부터 군사 원조를 받았다. 안타깝게도 그에게 소탕된 게릴라는 마야 원주민들로 이들을 태생적으로 공산주의자로 믿었기 때문에 그의 대게릴라전은 원주민을 집단으로 제거할 목적이었다(Chimni 2009, 13). 로널드 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 무기와 전문기술로 본 소탕 작전을 지원하던 과정에서 20만 명이 넘는 원주민이 살해되었고, 백만 명은 국내실형민, 다른 20만 명은 멕시코로 달아났다. 중요한 것은 당시 발생한 난민 중 25%만 유엔난민기구(UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees)의 난민캠프에 수용되었고

(Jonas 2013), 나머지 75%는 여전히 미해결 상태로 지금의 만성적 난민 위기 속에서 33년 이상 지속하고 있다는 사실이다. 네 번째 난민의 법적 범주에서 가장 마지막 단계로 9/11 이후 시대에 해당한다. 이 단계는 기후 변화의 심화뿐만 아니라 테러, 범죄 폭력의 위협으로 국내외 강제이주가 급증한 것으로 특징지어진다. 이로 인해 지난 두 단계 동안 나타났던 강제이주 연구와 국제관계에 관한 관심이 한층 더 고조되었다(Chimni 1998; 2009, 13).

〈그림 2〉 강제 이주 유형(Types of Forced Migration)



출처: Forced migration or displacement(2022, 02, 03.) 참고 저자 작성.

〈그림 2〉 이주 연구의 일부로 난민에 대한 주목은 1980년에 이르러서 난민의 수적 증가로 생겨났다. 1980년대 후반 강제이주 연구에서 난민을 분류하는 작업으로 급격히 증가하는 강제 이주자를 관리하고 그들을 난민 지위의 법적 보호에서 배제하기 위해 분류하는 작업이 있었다(Zetter 2007). 이러한 분류 작업을 ‘강제이주유형(Types of forced migration)’이라고 한다. 제터(Zetter 2007)는 난민 레짐이 박해로부터 진정한 보호를 허용했다는 점에서 정책에 부정적 영향을 미쳤기 때문에 난민 연구에서 강제이주 연구로의 전환을 후회한다. 그는 세계화가 난민 레짐을 재편하고 있으며, 따라서 인도적 지원이 어떻게 분배하고 접근하는지 결정하는 본래 목적에서 누가 난민이고 난민이 아닌지를 구별하는 관심으로 대체되었기 때문에 난민이라는 개념 자체를 앞서고 있다고 주장한다. 이는 국제 보호 정치가 이제는 국가의 의무에 초점이 맞춰져 있는 것이 아니라 누가 바람직한 이주자로, 누가 그렇지 않은지에 따라 난민 지위를 제한하는 데 초점을 맞추고 있다는 뜻이다(Squire 2009, 7). 자발적 또는 비자발적, 즉 강제이주를 논하는 것은 난민 유형을 분류하는 작업의 한 형태로, 일부 학자들은 분석적·정책적 목적 모두를 위해 인권법(human rights law)과 수사학(rhetoric)에서 이러한 새로운 분류 작업을 근거로 삼으려 한다. 일부 남반구(Global South) 출신 학자들은 사실상 강제이주가 국내외 실향민

을 모두 포함하는 법적 범주가 되어야 하며, 동시에 종종 무시되어 온 강제추방과 적격이민 등도 강제이주에 포함되어야 한다고 주장한다(Riaño-Alcalá 2008; De Génova 2002; Gzesh 2012; Delgado-Wise 2014).

오늘날 고국을 떠날 수밖에 없는 사람들이 국제분쟁과 연관된 정치 세력들에 의해 반드시 위협을 받는 것은 아니다. 만약 강제이주가 이러한 유형의 정치적 갈등으로 정의된다면, 그렇게까지 긴급한 문제가 되지 않을 정도로 상황이 바뀐 것이다. 주류 문헌은 강제이주가 취약국가(fragile states)의 합법성과 통치방식의 문제로부터 발생한다고 주장한다(Stepputat and Sorensen 2014). 주류적 접근법에서는 이러한 발생 요인에 대한 어떤 평가도 없다. 그러나 탈식민지적(Postcolonial) 관점에서 볼 때, 강제이주는 구조적인 권력이나 사악한 폭정의 무고한 결과가 아니다. 예를 들어, 전쟁과 분쟁은 종종 시리아에 관련된 용병들 같은 식민지 관계나 후원과 관련 있다. 게다가 개발프로젝트에 참여하는 다국적 기업(MNCs: Multinational Corporations)은 보통 서구에 기반을 두고 있다. 인신매매범(Human trafficker)은 사람들이 합법적인 방법으로 이주할 수 있는 서류를 살 여유가 없거나, 추방 또는 난민 지위를 거부당한 후에도 이를 포기하지 않고 끊임없이 서구 국가로 재입국해야 하므로 존재한다.

그러므로 국제사회와 다국적 기업, 조직범죄 집단에 이르기까지 민간 행위자들에 의해 시작된 지속적인 과정을 분석함과 동시에 강제이주의 발생 원인과 이를 해결하기 위해서 고안된 정책 및 법률을 하나로 통합할 필요가 있다(Estévez 2018c). 집단적 강제이주는 사람들을 기존의 살던 곳에서 쫓아내어 궁극적으로 죽이는 구조적이고 축적된 프로젝트에서 시작하는 과정으로 법 집행과 조직범죄 활동으로 촉진된다(Estévez 2018c). 그들은 새로운 거처로 옮기는 도중에 폭력조직, 조직범죄, 성폭력 등에 더 많이 노출된다. 이 과정의 처음 두 단계에서 생존한 사람들의 삶은 이주와 비호시스템 같은 법적, 행정적 기구에 의해 관리된다. 이러한 관점에서, 강제이주의 발생은 다음의 세 가지 요소에 의해 결정된다고 이해할 수 있다. 1) 인종, 성별, 그리고 계급에 대한 국제적 경계선에 따른 지리적 특수성, 2) 조직폭력배, 조직범죄, 그리고 성폭력으로 대표되는 위협에 더 노출되는 사람들을 기존 거주지에서 내쫓는 구조 및 축적 프로젝트로 시작하는 과정, 3) 이주와 비호시스템 같은 합법적이고 행정적인 제도에 의해 사람들을 관리하는 것으로 그들에게 극도의 박탈감을 느끼도록 하여 최악의 빈곤한 곳으로 추방되어 결국 범죄 조직에 의해 살해되거나 거리에서 살아가도록 강요된다.

또 다른 관점에서 보면, 난민과 일반화된 폭력, 환경적 위협, 그리고 범죄로부터 도망치는 사람들 사이에 만들어 놓은 임의적인 구별을 없애기 위해 새로운 범주가 필요하다고 생각한다. 예를 들어, 실존적 위협 때문에 국내 치료법이나 해결책에 접근이 불가능한

고국 밖의 사람들을 위해서는 생존 이주(survival migration)라는 단어를 제안한다(A. Betts 2010: 362). 게다가 피지배자의 권리로서 비호를 요청할 수 있도록 하는 권리부여에 대한 미셸 푸코(Michel Foucault)의 주장은 정치권력의 변화 형태에 미치는 주관적 영향을 이해하는 데에 필수적인 고려사항이다. 그러므로 이들에게 비호 권리 부여는 억압과 부당한 대우에 당당히 맞설 수 있는 정당한 권력 행사를 위해 필수적 생존권이다(Foucault 1977).

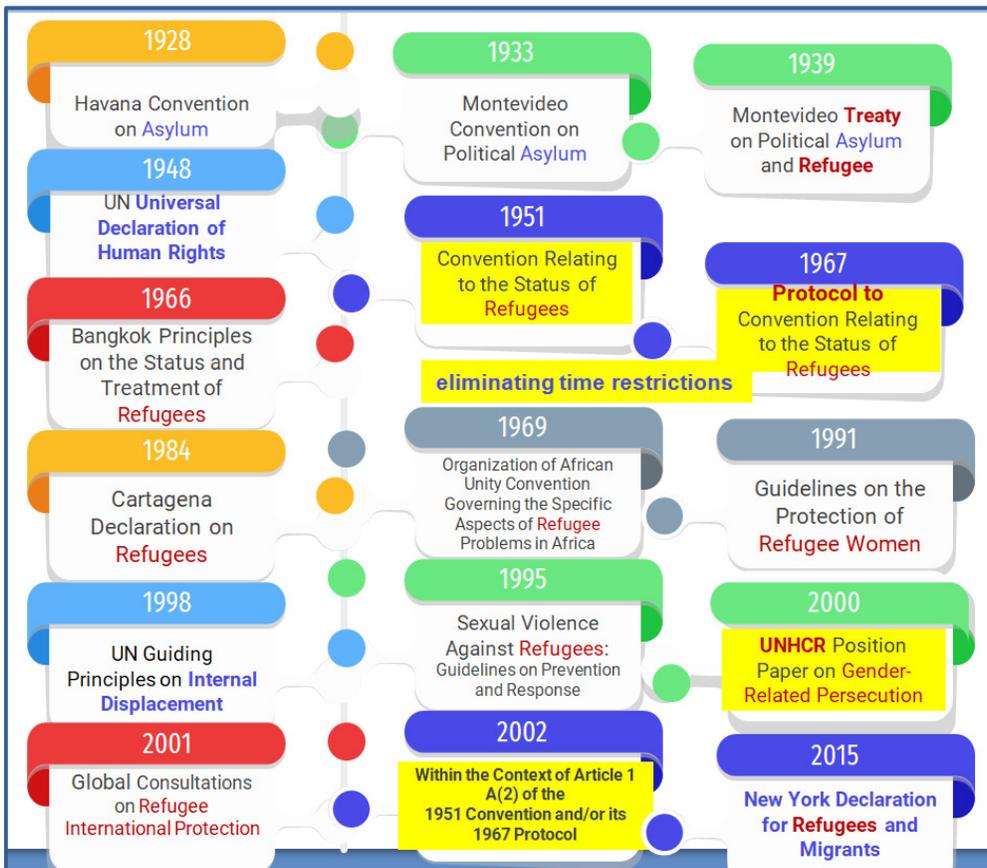
마지막으로, 일반적으로 기업 활동의 결과인 지구 온난화나 파괴가 없다면 환경은 위협이 되지 않을 것이다. 지정학적(Geopolitical), 비서구적(non-Western) 관점에서, 강제이주는 서구의 패권과 식민 지배력에 종속된 빈곤 국가나 개발 국가에서 극심한 박탈, 폭력, 그리고 치명적인 형태의 삶을 창출하기 위한 일련의 정책, 법률 및 누락된 것에 대한 당연한 결과이다. 코레아-카브레라(Correa-Cabrera 2017)는 살인, 강제 실종, 여성 살해, 이주, 탄화수소 추출 과정 간의 관계를 경험적으로 확립했다. 예를 들어, 멕시코 북동부의 경우, 기업들이 사설 보안업체를 고용하도록 강요하기 위해 엘리트들에 의해 폭력이 발생했다고 주장한다. 그녀는 세계적인 유동성; 사람, 자본, 범죄의 세계적 이동성과 경제적 불평등 사이에는 공간적 일치성이 존재한다고 주장한다. 이 특정한 지리적 영역에서조차도 적어도 네 가지 세계적인 흐름, 즉 1) 마킬라 산업, 2) 탄화수소 추출 및 판매, 3) 이주, 4) 초국가적 조직범죄를 파악할 수 있다는 것이다. 이러한 흐름의 영향은 이 지역의 소득 불평등을 증가시켰는데, 이는 내부의 역학 관계가 사회적 불평등을 강화하면서 빈부격차를 넓혔기 때문이다(Correa-Cabrera 2017).

2. 이주에 대한 정책적·법적 담론

이주에 대한 정책적·법적 담론은 자발적 이주(Voluntary Migration)와 강제이주(Forced Migration)라는 두 가지 기본 유형을 설정한다. 자발적 이주는 경제적 계산에 기반을 둔 전통적인 국제이주 유형으로 해외에서 더 나은 삶의 기회를 모색하는 이주자의 자발적 결정을 의미한다. 반면 추방으로 알려진 강제이주는 기존의 정치적, 환경적, 폭력적 위협에 대한 당사자의 비자발적 대응을 의미한다(Reed, Ludwig, and Braslow 2016). 하지만 더 나은 삶의 기회를 찾아 고국을 떠나기로 한 결정이 빈곤, 환경위험, 범죄폭력, 국내외 분쟁, 개발프로젝트 실패와도 관련 있기 때문에 이 두 가지 유형을 나누는 경계가 점점 더 모호해지고 있는 것도 사실이다(Stephen Castles 2003). 정책적 목적에서, 강제이주는 자연적 원인에 의해 발생하든, 아니면 인위적 원인에 의해 발생하든, 생명과 생계에 대한 위협을 포함한 강제적 요소가 존재하는 이동으로 정의된다(Reed, Ludwig, and

Braslow 2016, 605). 강제이주는 국제 난민 레짐의 정의와 정책을 포함한 것이다(S. Martin 2010). 또한 주권 영토 국가에 있어서 현대제도의 일부분이다(Steputat and Sorensen 2014). 유엔난민기구에 따르면, 난민에 대한 지위는 단정적인 선언이다. 난민 자격이 부여된 사람은 수용하는 국가의 공식적 인정과는 상관없이 그 사실만으로도 바로 난민이라는 것을 의미하지만 국가 주권이 중요한 국제사회 현실은 유엔의 이상과는 아주 거리가 멀었다.

〈표 1〉 난민 레짐의 국제법 연대표

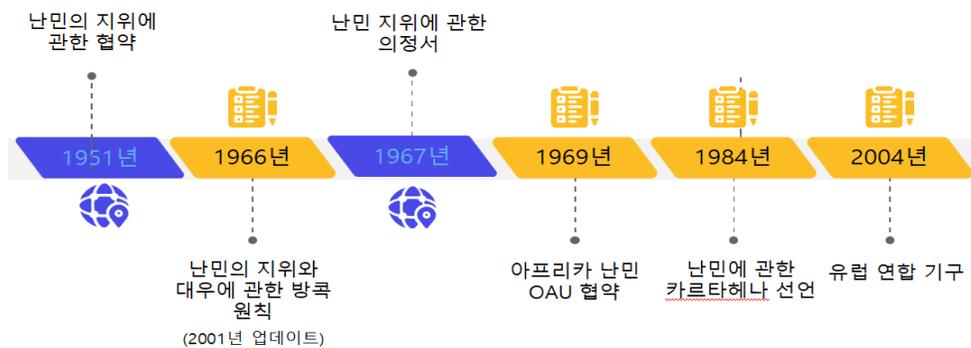


출처: Reed et al.(2016), Martin(2010) 참조 저자 작성.

〈표 1〉 난민 레짐의 핵심은 유엔난민기구 내에 있으며, 그 법령과 1951년 난민 지위에 관한 협약에 의해 통치된다. 그러나 난민을 보호하고 해결책을 찾아야 하는 국제사회의 책임 인식은 1921년 국제연맹(League of Nations)에서 시작된다. 국제 연맹은 난민을

범주별로, 특히 출신 국가와 관련하여 정의했다. 1928년 아시리아 난민, 아시리아-칼데아 난민, 터키 난민을 포함한 다른 난민 그룹으로 확대되었고, 1950년까지 국제연맹과 그 이후에는 유엔이 유럽 난민을 위한 국제기구의 설립과 해체를 담당했다. 1947년 제2차 세계대전 이후 유럽 난민 문제를 다루기 위해 설립된 국제난민기구(IRO: International Refugee Organization)의 난민등록과 신분 결정에서 송환, 재정착, 법적 및 정치적 보호에 이르기까지 국제적 노력은 계속되었다. 또한 난민 문제 해결을 위한 다자간 접근의 중요성에 대한 확신도 커졌다. 1948년 유엔총회에서 세계인권선언문과 대량학살 범죄 예방·처벌에 관한 협약을 채택하였다. 1949.12. 국제난민기구는 유엔난민기구로 대체되었고, 1950.12. 14. 유엔난민기구의 규정을 채택하였다. 1951년 유엔난민협약 제1조 난민 개념은 1967년 협약의정서와 아프리카·아메리카의 지역 협약으로 확장되었다. 흥미롭게도, 국제인권법(IHRL)에서 국제인도법(IHL)과 국제난민법(IRL)까지 국제사회가 난민 보호의 연속체를 확보하는 데 1948년부터 1951년까지 3년이 걸렸다. 유엔난민기구 규정과 1951년 난민협약은 1969년 아프리카난민협약 채택에서, 1969년 유엔난민기구 창설을 결정한 유엔총회결의 319(VI) 채택 동안 제정·통합되었다. 1998년 유엔은 국내실향민을 무력충돌, 일반화된 폭력 상황, 위반 결과 또는 피하기 위해 그들의 집이나 거주지를 떠나도록 강요받거나 의무가 있는 사람들 또는 집단으로 정의하는 국내 이주에 관한 지침의 원칙을 발표했다(UNCHR 1998).

〈그림 3〉 난민 레짐의 연대표(International vs. Regional)

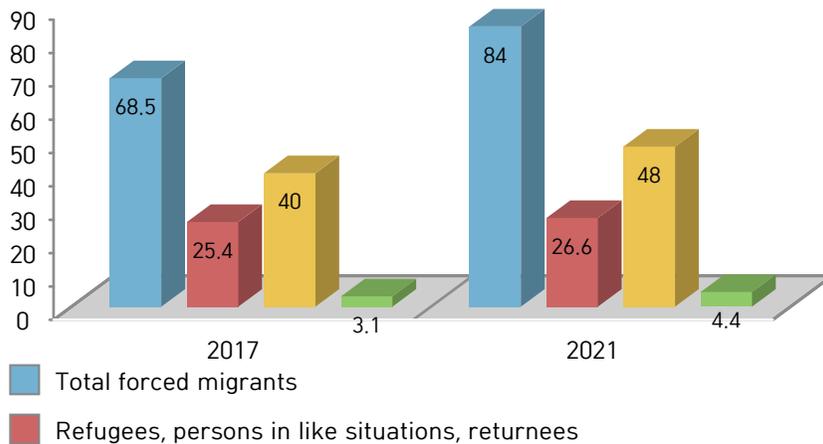


출처: Reed et al.(2016), Martin(2010) 참조 저자 작성.

〈그림 3〉 국제기구로서 난민 레짐에는 1951년 난민 지위에 관한 협약과 1967년 난민 지위에 관한 의정서가 있다. 한편 그 협약에 따라 더 넓은 의무조항을 가진 지역 난민 체제도 있다. 1966년 난민 지위와 대우 관한 방콕 원칙(2001년 업데이트), 1969년 아프리카

난민 OAU협약, 1984년 카르타헤나선언(Cartagena Declaration), 2004년 유럽연합기구가 이에 포함된다. 1951년 난민협약은 보편적 성격을 지닌 최초의 구속력 있는 난민 보호 문서였다. 본 협약의 주요 기여 중 하나는 난민에 대한 전 세계적 정의를 확립한 것이다. 난민에 대한 국제 보호가 구축되어야 하는 기본 원칙을 설정함으로써 난민 보호의 항구적인 토대를 마련했다. 1966년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약과 사회적·경제적 권리에 관한 국제규약, 1967.10.04. 발효된 의정서는 탈식민화로 인한 격변들, 1) 엄청난 수의 난민, 2) 난민의 제한된 정의, 3) 1951년 협약의 지리적 제한에 대한 대응이었다. 1969년 미국인권협약이 규정되었다. 아프리카에서는 식민지 이후 내전과 전쟁으로 대규모 난민사태가 발생하면서 이에 따른 문제해결을 위해서 아프리카 통일기구(OAU: Organization of African Union) 협약이 채택되었다.⁷⁾ OAU 난민협약은 아프리카 대륙의 난민 상황을 다음과 같은 독특한 측면에서 준비되었다. 첫째, 난민 정의가 확대되었다. 1951년 난민협약 정의를 통합하면서 난민 개념을 일반화된 갈등과 폭력의 피해자를 넘어 대량 유입으로 이어질 수 있는 요인으로까지 확대했다. 둘째, 난민 유입이 안보에 미치는 영향을 인식했다. 1951년 협약과는 대조적으로 자발적 송환 같은 해결책에 더 구체적으로 초점을 맞췄다는 점에서 상당한 발전이 있었다.

〈그림 4〉 2017 vs. 2021 강제이주자의 수 (단위: 백만 명)



출처: Migration Data Portal(2019) 참조 저자 작성.

7) 유엔난민기구. 출처: <https://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001003005.html> (검색일: 2021. 12. 13.).

〈그림 4〉 유엔난민기구(UNHCR)의 통계에 따르면, 2021년 기준 전 세계적으로 8천4백만 명이 박해, 폭력, 분쟁 등으로 인해 고국을 떠나 강제이주 상황에 있다. 이는 2012년 발생한 시리아 난민 사태이후 사상 최대치를 기록했던 2016년 6천5백60만 명에서부터 2017년 6천8백50만 명을 걸쳐 2021.11.10. 기준 최종 8천4백만 명까지 무려 78%에 해당한다. 그중에서 국내실향민은 2017년 4천만 명에서 2020년 12월 기준 4천8백만 명으로 8백만 명이 증가했고(IDMC 2020),⁸⁾ 난민은 2017년 2천5백40만 명에서 2021년 11월 기준 2천6백60만 명으로 1백20만 명 증가했으며, 그 중 절반 이상은 18세 미만이다(UNHCR 2021, 10).⁹⁾ 나머지로 비호 신청자의 수는 2017년 310만 명에서 2021년 11월 기준 440만 명으로 1백30만 명이나 증가했다(UNHCR 2021, 11).¹⁰⁾ 이처럼 33년 이상 지속하고 있는 만성적인 난민 위기 상황을 극복하기 위해 국제사회는 포괄적이고 지속 가능한 해결책을 모색할 필요가 있는 것이다.

난민 레짐에서 정책 입안자들은 강제 이주자를 1) 지리적 경계, 2) 이주의 원인, 두 가지에 따라 분류한다. 이러한 분류는 정책과 보호 측면에서 모두 영향을 미친다. 전 세계적으로 7천만 명이나 넘는 사람들이 고국을 떠나야 했으며 이들의 대부분은 어린이들이다.¹¹⁾ 평균적으로 2초마다 한 사람씩 강제로 이주되는 것을 의미하지만 그렇다고 모든 이주 형태가 같은 것은 아니다. 그렇다면 난민과 비호 신청자들의 차이점은 무엇인가? 또한 이주자와 국내실향민의 차이점은 무엇인가? 왜 이러한 구분이 중요한가?

〈표 2〉 지리적 경계에 따라 강제 이주자들을 분류해 보면, 1) 비호 신청자, 2) 난민, 3) 난민과 같은 상황 사람들, 4) 국내실향민, 5) 관심그룹으로 나눌 수 있다.

8) 출처: <https://www.concernusa.org/story/refugee-migrant-asylum-seeker> (검색일: 2021. 12. 13.).

9) 출처: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics> (검색일: 2021. 12. 13.).

10) 출처: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics> (검색일: 2021. 12. 13.).

11) 출처: <https://www.concernusa.org/story/refugee-migrant-asylum-seeker> (검색일: 2021. 12. 13.).

〈표 2〉 지리적 경계에 따른 강제 이주자의 분류

유형	정의	사례
비호신청자 (Asylum seekers)	보호받기 위해 국경을 넘지만 난민 지위 결정은 아직 미정인 사람들	보트 피플, 불법체류 상태 에서 비호요청 경우 구금에 처해진다.
난민 (Refugees)	비호신청자가 난민심사 거쳐 난민 레짐에 따라 난민지위 부여받은 사람	자국민과 동등한 시민권부여, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등에는 시민권 획득 가능함
난민 같은 상황에 처한 사람들	난민과 유사한 위험에 직면해 있지만 실질적 이유로 난민 지위를 확인할 수 없는 사람들	쿠웨이트(Kuwait)-비둔(Bidoon), 미얀마 (Myanmar) - 로힝야 (Rohingya), 무국적자
국내실향민 (IDPs: Internally Displaced Persons)	인권, 자연재해, 인위적 재해와 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않은 사람들	여성, 어린이, 노인들은 국민의 자유를 즐기고 인도적 지원을 받을 권리가 있다.
관심 그룹 또는 대상자	자발적 귀환, 비호는 거부되었으나 인도적 지원이 필요한 사람들	귀국한 난민(Returnee), 국내실향민

출처: Refugee Project(2019), UNHCR 법령 참조 저자 작성.

첫째, 비호 신청자는 경제적 필요성이나 박해 이외의 이유로 조국을 떠나는 사람을 지칭하는 사회적·정치적 단어로 수용국가의 판사나 담당 행정관에게 자국 정부가 인종이나 민족, 국적, 종교, 정치적 이견, 또는 특정 사회집단의 소속에 근거해 그들을 박해로부터 보호할 수 없거나 보호하기를 거부할 때 이러한 사실을 증명할 경우 난민 지위를 획득할 수 있다. 일부 국가는 난민 협약에 대한 매우 제한적 해석을 가지고 있으며, 오직 5개의 보호 범주에 근거하여 비호를 허가한다. 이들은 종종 배를 타고 호주에 도착한 사람들이나 유효한 비자를 소지하지 않은 채 미국에 거주하면서 비호를 요청하는 사람들로 구금에 처한다.

둘째, 난민이란 정치적 박해가 발생했을 때 국제적 보호를 받기 위해 국경을 넘는 강제 이주자에게 부여되는 지위이다. 유엔난민기구에 따르면, 난민에 대한 지위는 단정적인 선언으로 난민 자격이 있는 사람은 주최국의 공식적인 인정과 상관없이 그 사실만으로도 바로 난민이라는 것을 의미한다. 이들은 난민 지위 협약, 1967년 의정서, 아프리카협약, UNHCR 법령(표 1 참조) 조건에 따라 난민 지위를 부여받게 됨으로써 자국민들과 동등한 시민권, 자유, 일할 권리, 자신과 자녀를 위한 사회복지서비스(교육과 건강 포함) 등 다른 강제 이주자들이 갖지 못하는 권리를 갖게 된다. 비록 국가가 비호 허가 또는 난민수용에 대한 의무는 없지만, 최소한 생명의 위협을 받는 그들을 강제로 본국에 돌려보내지 않을 의무; 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)을 가진다. 난민 인정이 충족되지

못한 사람들을 안전하게 수용 가능한 제3국으로 이주시킬 수 있다. 이처럼 난민 협약은 국가들이 난민을 수용하기 위한 조건을 제정할 수 있도록 허용한다.

셋째, 난민 같은 상황에 부닥친 사람들이다. 이들은 고국 밖에서 난민과 유사한 위협에 직면해 있지만, 실질적 이유로 난민 지위가 확인되지 않는 사람들이다(UNHCR 2013). 이에선 비둔, 로힝야 같이 자국 내 보호를 거부당한 무국적자들이 포함된다(Refugee Project 2019).

넷째, 국내실향민이다. 이들은 본국에 남아 자국민과 동일한 권리와 의무를 진다. 예를 들어, 국내실향민은 건강에 대한 권리를 누릴 수 있지만 범죄를 저지르면 자국민과 동등한 법적 책임을 져야 한다. 특히 여성, 어린이, 노인은 국민의 자유를 즐기고 인도적 지원을 받을 권리가 있다. 국가의 개발프로젝트가 지역 사회를 퇴거시킬 경우 농민과 선(先)주민 보호를 요구하지만 환경·개발 이주가 금지되어서는 안 된다는 점에 유의해야 한다.

다섯째, 관심 그룹(대상자)이다. 유엔난민기구의 도움을 받아 자발적 또는 안전과 존엄성을 보장하는 조직적 방식으로 귀국한 난민과 국내실향민이 포함된다(UNHCR 2018b). 비호는 거부되었으나 인도적 지원이 필요한 사람들도 이에 포함된다.

〈표 3〉 이주의 원인에 따라 결정되는 강제이주에는 1) 갈등, 2) 환경, 자연재해, 3) 개발, 4) 인신매매, 5) 복합적 이주 등 다섯 가지 유형으로 분류할 수 있다.

〈표 3〉 이주의 원인에 따른 강제 이주자의 분류

유형	정의	사례
갈등 이주	전형적 유형의 강제이주, 그러나 국제법의 난민 지위에는 불충분조건으로 난민불인정	마약과 폭력조직간 갈등, 멕시코의 마약 카르텔
환경·자연재해 이주	자연 재해로 피해를 당한 사람들의 강제이주, 국가가 수용하거나 기본권을 부여할 법적 보호의무 x, 난민불인정	아시아, 카리브해, 태평양섬의 환경난민들/ 2017년 뉴질랜드이민보호법원 판례
개발 이주	경제개발 프로젝트: 인구 재분배, 도시개발, 광산, 댐, 관개개선, 교통, 농업지역 확대, 보존 등. 그러나 경제발전 측면에서 정당화	세계은행 프로젝트 (2004- 13), 인도 24개 프로젝트, 온두라스 사태(2018년 말)
인신매매 이주	착취 목적의 양도와 무력의 사용, 단순 추방이 아니라, 박해를 받는다는 이유로 비호 요청 가능함. 난민 인정	성매매(Sexual trafficking), 성 관광(sex tourism), 두바이(Dubai)가 본거지
복합이주	동일한 목적지로 가는 자발적 이주자와 비자발적 이주자의 흐름	온두라스 캐러밴(멕시코-미국) 이주자 유럽 도착해 정착

출처: Refugee Project(2019), UNHCR 법령 참조 저자 작성.

첫째, 갈등 이주는 1951년 난민협약의 보호 범주에 따라 박해를 초래하는 국제전, 내전, 정치적·사회적 과정에 의해 야기된 이주이기 때문에 국제관계 분야에서 가장 많이 연구되었다. 마약과 폭력조직 간 갈등에 기인하므로 난민협약의 5가지 보호 범주에 속하지 않고, 일반화된 폭력으로 평가되는 이유에서 국제법의 난민 지위 조건에는 불충분조건이다. 멕시코는 마약 카르텔과 사법 당국이 강제 실종, 납치, 처형, 고문, 박해, 여성 살해, 강간, 대학살과 결탁한다. 결과적으로 2018년까지 25개 폭력 사건으로 329,917명의 국내실향민이 발생했고, 이 중 60%는 여성, 92%는 가족이다(CMDPDH 2018).¹²⁾ 2006년~16년까지 98,547건 비호 신청이 있었다(Estévez 2018b, 2018c).

둘째, 환경·자연재해 이주는 기후변화, 환경파괴, 허리케인, 홍수, 지진, 가뭄으로 인해 2017년까지 135개국에 1,880만 명의 환경 난민들이 발생했다(Estévez 2018: 412). 안타깝게도 이에 대한 법적 보호는 없었다. 주권 국가들이 환경 난민에게 수용 또는 기본권을 부여할 구속력 있는 어떠한 의무도 없기 때문이다. 2017년 뉴질랜드 이민 보호법원은 해수면 상승과 폭풍으로 피해를 본 태평양 개도국(SIDS: Small Island Developing States)의 투발루(Tuvalu) 두 가족에게 불리한 판결을 내린 판례가 있다(Bonnett 2017).

셋째, 개발 이주는 유엔난민기구가 분쟁 전환에 초점을 맞추고 있으나 경제 개발프로젝트가 가장 중요한 원인이다(Reed, Ludwig, and Braslow 2016). 이에선 인구 재분배, 도시개발, 광산, 댐, 관개 개선, 교통, 농업 지역 확대, 보존 프로젝트가 포함된다. 세계은행(World Bank)과 기업으로부터 자금지원을 받는 강제이주는 땅과 영토 분쟁으로 사람들이 쫓겨나면서, 결국 그들은 재산, 직업, 피난처, 심지어 공동체 의식까지 모두 빼앗긴다. 그러나 경제발전 측면에서 개발프로젝트는 정당화된다(Terminski 2012). 2004년~13년까지 7천2백여 개 프로젝트로 340만 명의 국내실향민이, 그중 97%가 아프리카, 베트남, 중국, 인도에서 발생했다(Chavkin et al. 2015). 인도는 24개 프로젝트로 388,794명의 이주민 발생과 구자라트 주(Gujarat state)의 석탄발전소(Tata Mundra Ultra Mega Power Project)에서 가열된 폐수로 어촌 전체가 경제활동을 잃어야 했다(Yeoman 2015). 온두라스(Honduras)에서 발생한 빈번한 폭력 사태의 결과로 수천 명이 국외로 도피했던 사례로 세계은행의 후원자인 팜유 생산업체 디난트(Dinant)는 개인 경비원들에게 파나마 마을의 농장과 토지 소유권을 다투고 있던 지역 활동가이자 전도사인 그레고리오 차베스(Gregorio Chavez)를 살해하라고 명령한 혐의를 받았다. 또 다른 132명의 지역 활동가들이 토지 소유권을 둘러싼 농부들과 기업 간의 내전에서 살해되었다. 이처럼 개발 이주도 기업의 이익으로부터 야기된 갈등과 폭력의 한 형태임을 보여주고 있는 것이다(Chavkin 2015).

12) CMDPDH: Defense and Promotion of Human Rights, Causes and Consequences of Forced Displace Scholarship, 2018. 출처: <https://escholarship.org> (검색일: 2021. 12. 13.).

넷째, 인신매매이다. 국제연합 인신매매규약(the United Nations Trafficking in Persons Protocol) 제3조 a항에 따르면, ‘인신매매’란 착취를 목적으로 위협이나 무력행사 또는 그 밖의 다른 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력 남용, 취약한 지위의 악용, 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수의 지급 또는 혜택의 제공이나 수령에 의해 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수하는 것을 말한다. 착취는 최소한 타인에 대한 매춘의 착취나 그 밖의 다른 형태의 성적 착취, 강제 노동이나 강제 고용, 노예제도나 그와 유사한 관행, 예속 또는 장기 적출 등을 포함한다. 이는 착취 목적의 양도와 무력사용에서 분명히 드러난다. 희생자들은 단순히 추방된 것이 아니라, 박해를 받는다는 이유에서 비호를 요청할 수 있다. 주로 여성과 아동이 희생양이 되는 성매매는 선진국에서 착취당하는 경우가 많다. 매년 10만 명 이상 매매되는 이유에서 인신매매의 수도(capital)로 유명한 두바이에는 아시아와 아프리카 출신의 희생자들이 가정부로 속아서 자국에서부터 도착하면 범죄자들은 여권 갈취, 노예제도, 성적, 신체적 학대를 조건으로 매춘부 일을 강요당한다(Boycott UAE Team 2017).

다섯째, 복합 이주(Mixed migration)이다. 동일한 목적지의 자발적 이주자와 비자발적 이주자의 흐름을 말한다(Mix Migration Hub 2018). 멕시코를 횡단하여 미국으로 향하던 온두라스 캐리밴에 매년 유럽에 도착하는 아프리카 및 아시아 출신 이주민들도 있다. 2015~17년까지 유럽에 도착하는 150만 명의 난민과 경제적 이주자들 중 68%는 그리스에, 또 다른 29%는 이탈리아에 정착했고, 나머지 3%만이 스페인에 정착했다. 이들 대부분은 시리아, 아프가니스탄, 이라크 출신의 난민과 이주자들이었다(Borton and Collinson 2017).

Ⅲ. 인도주의적 개입과 찬·반 논쟁

1. 국제 정치와 인도주의적 개입

오늘날 인도주의적 개입(Humanitarian intervention)은 ‘주권(sovereignty), 내정불간섭(Non-intervention), 무력사용 금지’라는 국제사회의 세 가지 기본원칙에 대응한 중대한 도전으로 제기된다. 홀로코스트(Holocaust) 직후, 국제사회는 대량 학살과 민간인 학대를 금지하고 기본권을 인정하는 법을 제정했다. 하지만 이러한 인도주의 개입은 종종 주권 및 내정불간섭 원칙과 충돌한다. 비록 내정불간섭이 유엔안전보장이사회(UNSC: UN Security Council)가 승인한 자기방어(self-defense)와 집단안보(collective security)를

제외한 무력사용 금지를 원칙으로 국제사회와 국제 관습법에서 통용되는 규범일지라도 한 국가의 정부가 자국민들에게 잔혹 행위를 저질렀을 때, 아니면 정부가 그러한 위법 행위를 막는데 실패했을 때, 그로 인해 국가가 내전과 무정부 상태로 붕괴되었을 때, 이와 같은 모든 행위를 중지시키기 위해 한 국가나 여러 국가들이 연합하여 인도주의적 개입을 명분으로 합법적인 무력을 행사하며 대응해 왔다.

물론 과거에는 이러한 인도주의적 개입이 상당 부분 오용되었고, 심지어 강대국이 약소국을 침입하거나 점령하는 구실로도 이용되었다. 이처럼 주권 국가는 자국민의 안보를 지키는 수호자로서 역할을 할 것으로 기대되지만, 그러한 국가가 주권을 살상에 대한 허가증으로 여기면서 오히려 자국민에게 범죄를 자행한다면 국제사회는 어떻게 해야 하는가? 전제주의 국가(Hoffmann 1995-6: 31)도 국제사회에서 합법적인 구성원으로 인정받아야 하고 내정 불간섭 원칙에 의해 제공되는 보호를 받아야 하는가? 아니면 국가들이 자국민들을 적극적으로 학대하거나, 보호에 실패한다면 그들의 주권적 권리를 박탈하고 합법적인 개입에 노출해야 하는가? 이와 관련하여, 국제사회는 인권 규범을 위반하는 국가의 정치 체제에 맞서 어떤 책임을 지고 있는가? 인도주의적 개입은 냉전 동안 존재하지 않았는데, 이는 국가들이 인권 집행보다 자국의 주권과 질서에 더 가치를 두었기 때문이다. 그러나 1990년대 소련 붕괴(1991.12.26.)와 함께 새로운 국제 질서가 등장함에 따라 일부 국가에서 무장한 인도주의 개입의 필요성에 대해 본격적으로 논의하기 시작했다.

남반구의 일부 국가들은 특히 인도주의적 개입이 단지 약소국들의 문제에 강대국들의 강제적인 간섭을 정당화하기 위해 마련된 미사여구에 지나지 않음을 계속 염려해왔다. 이와 함께 북반구(Global North)와 남반구를 포함한 글로벌 국가 그룹과 비정부기구는 보호책임(R2P: responsibility to protect) 원칙에 대한 합의를 이끌어내려고 시도했다. 보호책임은 국가가 집단학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜 범죄로부터 자국민을 보호할 일차적인 책임이 있다고 주장한다. 하지만 만약 국가가 명백하게 자국민 보호에 실패한다면, 그러한 잔혹행위를 끝낼 책임은 유엔을 통해 행동하는 더 넓은 국제사회로 넘어간다. 이에 대한 실제적 사례로는 보스니아 전쟁, 코소보 전쟁, 제1차 리비아 내전이 있다. 2005년 유엔 정상회의에서 공식 선언을 통해 보호책임을 채택했다.¹³⁾ 지지자들은 이 법안이 충격적·비인간적 만행으로부터 사람들을 보호하기 위한 중요한 책무를 강조하

13) 유엔결의문 138절, 139절에 보호책임을 명시하였다. 이를 2006년 유엔안보리 결의1674호(S/RES/1674)에서 재확인했다. 2009년 반기문 사무총장은, “Implementing the Responsibility to Protect 보호책임에 대한 보충” 보고서를 제출하면서 최초의 토론을 불러 일으켰으며, 94개국이 발언하였고, 동의하였다. 결국 보호책임에 대한 최초 유엔총회 결의(A/RES/63/308)를 도출한 것이다. 외교부UN총회계기, 보호책임(R2P)고위급회의연설문. 출처: <https://www.mofa.go.kr/> (검색일: 2021. 12. 24.).

며, 국가가 인도주의 정당성을 남용하는 것을 더 어렵게 만들면서 이에 대한 합의 형성에 중요한 역할을 할 것이라 주장한다. 안전보장이사회는 리비아, 시리아, 콩고 민주공화국, 말리, 남수단, 예멘, 다르푸르 포함한 12개 분쟁 지역의 위기 상황에 대해 보호책임을 활용했다. 2011년 리비아 보호에 대한 목표 달성을 위해 보호책임 원칙과 무력 사용은 검토하였지만, 국제규범개발(developing international norm)은 너무나도 약했다. 유엔안보리가 리비아의 인도주의 위기관련 2011년 '결의안 1973'을 채택하고 나서야 제대로 작동하는 주권국가에 대응할 강제적 개입을 승인했고, 안보리로부터 승인받지 않은 개입은 여전히 논쟁거리로 남게 되었다. 최근 몇 년 동안, 범죄, 폭력 조직, 그리고 성폭행은 인도주의적 위기와 대규모 국내외 이주로 이어질 만큼 심각하게 확산되고 있다. 이러한 분쟁과 일반화된 폭력을 피해서 도망치는 사람들은 유엔난민기구에 의해 특별 지정된 난민이거나 아프리카 협약과 카르타헤나 선언처럼 지리적으로 특정한 법적 조항이 있다(S. Martin 2010). 유엔난민기구가 인정한 난민 정책은 난민 캠프에 수용된 사람들의 비상 이주로 간주되어 일시적 위기 해결을 위한 것이다. 하지만, 몇 년간의 이주 후에, 이 캠프들이 도시로 발전하면서 이들의 경제활동은 국제적인 원조에 의존하게 된다. 그러한 예가 케냐(Kenya)의 카쿠마 캠프(Kakuma camp)로 이는 수단(Sudan)의 전쟁에서 도망친 사람들을 위해 1992년에 설립되었다. 2017년까지 164,000명 이상 인구가 거주했는데, 이는 퀴라소(Curacao)의 인구 160,000명보다 더 많은 인구이다. 이들은 학교와 식사에 접근할 수 있는 바우처로 생활하는 지역화폐 기반 경제에 살고 있다(Anzilotti 2017). 위기가 해결되면 사람들은 고국으로 돌아가지만, 위기의 심각성으로 인해 때때로 사람들은 재정착을 하기도 한다.

2. 인도주의 개입의 찬성 사례

오늘날 국제사회에서 인도주의적 개입에 대한 명확한 정의나 발동 조건이 있는 것은 아니다. 이에 인도주의적 개입에 동의할 수 있는 필요조건을 다음과 같이 세 가지로 정리하여 제시해 보고자 한다.

첫째, 인간 안보(Human security)이다. 현실주의자들과 자유주의자들에게 있어서, 안보는 전통적으로 국가의 직권 영역으로 이해되어 왔다. 그러므로 현존 안보 관련 연구는 주로 국가안보에 초점을 맞춰온 것도 사실이다. 이러한 관점에서, 안보는 각 국가가 특정 영토를 통치하고 국제관계에 관여할 권리를 인정받는 것에 기초하여 기본적인 국제질서를 확립함으로써 가장 잘 달성될 수 있다. 국가안보의 주요 보증인들 중 두 가지는 주권과 내정불간섭 원칙이다. 이들은 제2차 세계대전 말에 확립된 규칙기반(rules-based)과 자유주

의적 질서의 토대가 되었다. 안보에 대한 이러한 사고방식은 베스트팔렌(Westphalian)의 주권으로 불리는데, 1648년 베스트팔렌 조약이 자국민들을 국가가 적합하다고 생각하는 방식으로 통치할 수 있는 주권자의 권리에 기초하여 세계질서를 확립한 것으로 여겼기 때문이다. 이러한 베스트팔렌 안보체제의 가치는 주권 국가가 인간 안보의 최고 수호자라는 가정에 근거를 둔다. 즉, 국가는 자국민을 폭력으로부터 보호하기 때문에 도덕적으로 가치가 있다는 것이다. 하지만 실제로 국가 자체가 심각한 불안의 원인이 되는 경우도 많다. 한 연구에 따르면, 20세기에만 약 2억6천2백만 명의 사람들이 그들 정부에 의해 살해되었다. 이 수치는 20세기의 모든 국제전쟁을 통틀어 전투에서 죽은 사망자 수의 6배에 달한다. 이러한 이유에서 1990년대에 등장한 인간안보 접근법은 국가안보가 아닌 개인과 공동체의 안보에 초점을 맞추기 위해 안보의 재개념화를 요구했다(MacFarlane and Khong 2006; Kaldor 2007). 안보에 대한 이해에 중요한 영향을 미친 것으로 다음의 두 가지가 있다. 1) 안보위협을 구성범위를 크게 넓히는 것이다. 인간이 실제로 경험한 관점에서 판단해 보면, 국가 간의 전쟁보다 오히려 빈곤, 인권 유린, 성폭력, 내전, 기후 변화 등이 훨씬 더 큰 위협이 될 수 있다. 2) 국가는 안보의 원천일 뿐만 아니라 동시에 집단학살 및 대량살상의 주요 가해자였기 때문에 위협의 주요 원인들 중 하나로 간주할 수 있다. 이러한 근거에서 국가가 조직적으로 자국민들을 학대할 경우 그들의 주권을 박탈해야 하는지에 대한 중요한 의문을 도덕적, 법적, 실질적으로 충분히 제기할 수 있다고 판단된다.

둘째, 법적 근거이다. 개인적이고 집단적인 인도주의 개입의 법적 권리에 대한 찬성 사례로 ‘반제한주의자(counter-restrictionist)’를 들 수 있다. 이들은 유엔헌장(UN Charter 1945), 모든 국가들은 인권 보호의 의무를 가진다는 항목에 주시한다. 이와 더불어 다음의 두 가지 주장에 기초를 둔다. 1) 국가가 국민의 기본적인 인권을 보호하도록 엄숙히 약속한다. 2) 관습적인 국제법에 근거한 인도주의 개입의 법적 권리가 있다. 이에 근거하여 평화와 안보가 유엔헌장에서 중요한 만큼 인권도 중요하다고 주장한다. 특히 헌장의 서문과 제1조 제3항, 제55조, 제56조 모두 인권의 중요성을 강조하고 있다. 실제로, 제1조 제3항은 인권 보호를 유엔 체제의 가장 중요한 목적들 가운데 하나로 규정하고 있다. 이를 근거로 반제한주의자들은 유엔헌장에서 무력사용 금지에 대한 인도주의적 예외 조항에 주목한다. 마이클 레이스만(Reisman 1985, 279-85)이 헌장의 인권 원칙을 고려해 볼 때, 안보리는 집단학살과 대량살상을 저지른 국가들에 대해 냉전 동안 무장 보복을 취했어야 한다고 주장한다. 안보리가 계속적으로 이러한 법적 책임의 이행에 실패하자, 그는 헌장 제2조 4항 무력사용 금지에 대한 법적 예외 조항을 만들어 개별 국가가 인도주의 차원에서 무력사용이 가능하도록 승인해야 한다고 주장한다. 반면 국제 법률가들은 반제한

주의적 입장이 현장과 관습법에 대한 결함을 지나치게 자신들 생각대로 자유롭게 해석하려는 점에서 문제가 있다고 지적한다. 오히려 일부는 인도주의 개입이 현장 제2조 제4항에 위반되지 않는다고 이에 반박한다(Damrosch 1991, 219). 그 이유로 이 조항이 국가의 정치적 독립성과 청렴성에 대해서만 무력사용을 금지하고 있으며, 인도주의 개입은 이들 중 어느 것에도 포함되지 않기 때문이다. 또 다른 반제한주의자들은 현장에 일방적인 인도주의 개입관련 법적 근거가 없다는 점을 인정하지만, 관습적인 국제법이 이를 허용하고 있다고 주장한다. 만약 규칙을 관습적인 국제법으로 간주하려면, 국가들은 반드시 그 관습이 법적 지위를 가지고 있음을 논리적 근거로 제시하고 실제로 그 활동에 참여해야 한다.¹⁴⁾ 이에 대한 사례로는 영국, 프랑스, 러시아의 그리스 독립전쟁 개입(1827년), 미국의 쿠바 개입(1898년)을 정당화하기 위해 제안한 법적 주장에서 증명하듯 인도주의 개입에 대한 관습적 권리는 현장 이전에도 존재했음을 알 수 있다. 이런 관점에서 가장 큰 문제점은 유엔현장에 명시된 무력사용 금지의 원칙에 대한 합의를 자의적으로 해석했다는 것이다. 아울러 이들은 인권보호를 위해서는 어떠한 무력사용 금지의 원칙도 면책되어야 한다고 주장하고 있으나, 이는 다수의 국제법적 의견(Brownlie 1974; Chesterman 2001)과 그 당시 제2차 세계대전 말에 현장 작성에 참여한 사람들의 견해와도 모두 상치된다.

셋째, 도덕적 근거이다. 인도주의 개입의 도덕적 의무에 대한 주장은 모든 개인이 공통의 인간성으로 인해 최소한의 피해로부터 보호받을 권리가 있다는 기본적 명제에서 비롯된다. 실제로, 국제법이 무엇을 명시하든 간에, 집단학살과 대량 살상으로부터 민간인을 보호하기 위한 인도주의 개입은 도덕적인 의무라는 점이다. 이러한 도덕적 의무는 공통된 인간성의 개념을 토대로 모든 개인이 기본권을 지님과 동시에 타인의 권리 또한 유지하기 위한 기본적 의무도 함께 가지고 있다(Caney 1997, 34). 이와 마찬가지로, 국가의 주권도 자국민을 보호해야 할 기본적인 책임감에서 비롯되므로 만약 국가가 그러한 본연의 의무를 다하지 못한다면 마땅히 주권을 박탈해야 한다고 주장한다(Tesón 2003: 93). 오늘날 전 지구화된 국제사회가 너무 통합적이어서 어느 한 지역에서 발생한 대규모 인권 침해가 다른 모든 지역까지 직접적인 영향을 미쳐서 결국 도덕적인 개입 의무의 필요성을 발생시킨다(Blair 1999b).

반면 이런 도덕적 관점은 인도주의 개입의 잠재적인 남용을 초래할 수 있다. 예를 들어, 어떤 국가는 비인도주의 개입의 목적을 위해서 이를 구실로 내세울 수도 있고,

14) 이를 ‘법적 확신(opinio juris)’라고 묘사한다. 법적 확신(opinio juris)이란 프랑스 법학자 프랑수아 제니가 주장한 것으로서 관습법의 성립에 법적 확신이 필요하다는 학설이다. 관습법이 성립하려면 일반관행과 법적확신이 있어야 한다고 주장한다. 법적 확신설은 2010년 현재 국제법에서의 통설, 판례이며, 동시에 한국 국내법에서의 통설, 판례이다. opinio juris (international law). 출처: <https://www.law.cornell.edu> (검색일: 2021. 12. 28.).

다른 국가는 어떤 상황이 인도주의적 위기 상황인지 정의를 내려야 하는 문제도 있기 때문이다. 한편 일부 전쟁이론 지지자들은 도움이 필요한 사람들에게 자선을 제공할 의무는 인류 보편적인 사실이라고 주장한다(Ramsey 2002, 35-6). 이들 논쟁에 대한 보다 다양한 주장으로는, 대량살상 방지와 가해자 처벌 의무에 대한 도덕적 합의가 전 세계적으로 주요 종교와 윤리 체계 간 존재한다는 것이다(Lepard 2002). 또한 다음과 같은 문제점들에 봉착하게 된다. 1) 국가들에게 도덕적 개입을 허락하는 것은 그들에게 잠재적 학대의 여지를 주는 것과 같다. 2) 이것은 결국 비인도주의적 전쟁을 정당화하기 위해 오히려 인도주의적 주장을 이용하도록 방관하는 것과 같다. 3) 인도주의적 개입을 위해 도덕적 정당성을 내세우는 사람들에게는 인도주의적 위기가 얼마나 심각해야 무력의 사용이 용납될 수 있을지 여부이다. 4) 인도주의적 비상사태가 전개되는 것을 막기 위해서는 무력부터 먼저 사용해야 무관한지에 대한 난제이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 국제 사회에서 어떤(What) 인권이 근본적이며, 언제(When) 그들의 위반이 무력 개입을 정당화하기에 충분한지, 누가(Who) 결정할 수 있는지에 대한 논쟁이 여전히 풀어야 할 과제로 남아있다는 사실이다.

3. 인도주의 개입의 반대 사례

인도주의 개입에 대한 다음의 7가지 주요한 반대 의견들이 학자, 국제법률가, 정책 입안자들에 의해 여러 번 제기되어 왔다. 이러한 7가지 이견들은 상호 배타적이지 않으며, 또한 우리는 현실주의자, 자유주의자, 페미니스트, 탈식민주의 이론가 등의 저술에서도 찾아볼 수 있다.

첫째, 국제법에는 인도주의 개입에 대한 어떠한 근거도 존재하지 않는다. 제한주의 입장에서 서 있는 국제변호사들은 유엔안보리가 승인하지 않는 무력사용을 금지하는 것이 공동의 선을 가장 잘 보존하면서, 동시에 최선의 결과를 가져올 수 있다고 주장한다. 유엔헌장 제51조에 명시된 개인 및 집단 자위권 이외에 제2조 제4항에는 어떠한 예외도 인정되지 않는다. 또한 국가가 일방적으로 행동했을 때 이에 대한 일반적 법적 권리를 명시하지 않기로 했다. 인도주의 개입 국가들은 일반적으로 다음 사례들을 통해 그들의 개입을 정당화한다. 1) 자국 방위를 위한 개입 사례로는 1971년 인도의 동파키스탄 개입, 1978년 베트남의 캄보디아 개입이 있다. 2) 안보리 결의안의 암묵적 승인에 의한 개입 사례로는 1999년 영국의 코소보 개입을 들 수 있다. 3) 자국 개입의 법적 논쟁을 자제하는 경우로 이에 대한 사례로는 1999년 미국의 코소보 개입을 들 수 있다.

둘째, 국가는 인도주의적 목적으로 개입할 수 없다. 대부분 인도주의 개입의 동기가

혼합되어 있고, 사리사욕적인 이유가 없는 한 해외에서 자국 군인들을 희생시키려 하지 않는다. 현실주의자들에게 있어서 진정한 인도주의 개입은 국익에 도움이 되지 않기 때문에 이것을 경솔한 정책으로 간주한다. 한편 비판론자들에게는 강대국들이 자국에게 적합할 때만 개입하고, 개입 전략은 개입 대상국을 위한 최선의 전략보다는 자국의 국익에 따라 전략을 세울 가능성이 더 높음을 시사한다(Menon 2016). 우리는 인도주의적 개입이 실익을 쫓아 이루어진다는 개념이 아니라는 점에서 주의할 필요가 있다. 이는 현실주의자들이 인도주의적 개입을 무익한 정책이라고 비판하는 것이며, 다른 이들은 인도주의적 개입이 실익을 따져서 이루어지는 것이 아니더라도 파병국의 입장에서 수립되기에 수혜국의 입장이 배제되어 실질적인 기대효과가 적다는 것을 의미하기 때문이다.

셋째, 국가는 외국인을 보호하기 위해 자국민들을 위협에 처하게 하지 않는다. 현실주의자들은 국가가 인도주의적 목적을 위해 개입하지 않는다고 주장할 뿐만 아니라, 그들의 통제 패러다임도 국가가 이런 식으로 행동해서는 안 된다고 주장한다. 정치 지도자들에게는 고통받는 외국인을 구하기 위해 자국민의 피를 흘리게 할 만큼 도덕적인 권리는 없다. 만약 국민들을 향해 끔찍한 방식으로 행동하여 그들의 권위를 무너뜨린다면, 그것은 결국 그들의 책임인 것이다. 현실주의자들은 국가가 중대한 국익이 위태로울 때를 제외하고는 어떠한 경우에도 해외에서 위험한 군사 작전을 벌여서 자국 군인들을 희생시켜서는 안 된다고 주장한다. 인도주의 개입은 군사적 개입, 즉 파병을 의미한다. 이는 필연적으로 파병국의 국민을 사망으로 이르게 할 수 있고 당연히 이는 국가의 국민에 대한 책임 문제를 일으킬 소지가 크다. 모든 국가는 국민들의 안전을 도모하고 생명을 보호 할 책임을 지닌다. 그런데 인도주의적 개입은 이 개념과 모순을 일으킨다. 왜냐하면 타 국민들을 위한 보호책임을 수호하기 위해 자국민들에 대한 보호책임을 위반하기 때문이다.

넷째, 국가는 자국의 이익을 위해 인도주의 개입을 남용해서는 안 된다. 언제 인도주의적 개입을 허용해야 하는지 결정을 위한 공정한 메커니즘이 없다면, 국가들은 자국의 이익을 추구하기 위한 구실로서 인도주의 개입을 지지할 수 있다(Frank and Rodley 1973). 인도주의 개입에 대한 전형적인 남용 사례로는 히틀러가 체코슬로바키아를 침공하면서 제시한 명분이었다. 그 당시 히틀러는 독일계 국민의 생명과 자유를 보호하기 위한 인권적 목적에서 침공할 필요가 있다고 주장했다. 인도주의 개입의 권리를 만드는 것은 오로지 권력자들이 약자들의 일에 간섭하는 것을 더 쉽게 정당화할 수 있도록 만들 뿐이다. 전통적으로 주권이 아니라 자국의 이익이 인도주의 개입의 주요 장벽이었기 때문에, 개입할 권리는 더 진정한 인도주의적 행동을 만들지 않을 것이라고 비평가들은 주장한다. 하지만, 그것은 국가들에게 무력 사용을 정당화할 수 있도록 더 많은 방법을 제공해 줌으로써 결국은 국제사회를 한층 더 위험한 곳으로 만들 것이다(Chesterman 2001).

다섯째, 국가는 인도주의 개입을 선별적으로 적용할 것이다. 대응의 선택성은 사례와 동일하게 취급하지 못하는 문제이다. 국가는 인도주의 개입의 원칙을 선택적으로 적용하므로 정책의 불일치를 초래한다. 국가의 행동은 정부가 자신들에게 이익이 된다고 판단하는 것에 의해 통제되기 때문에, 그들이 개입할 시기를 선택하는 것에 대해 선별적이다(Menon 2016). 문제는 하나 이상의 상황에서 국가 간 도덕적으로 합의된 원칙은 있지만 국익이 다른 대응을 지시할 때 주로 발생한다. 이에 대한 사례로는 코소보에 대한 북대서양조약기구(NATO)의 개입이 인도주의적 우려에 의해 추진되지 않았을 것이라고 주장한다. 그 이유로 이 동맹은 나중에 다르푸르에서 발생한 매우 큰 인도주의 재앙을 해결하는 데 도움이 되지 못했기 때문이다. 2003년 수단 다르푸르에 대규모 공습으로 최소 25만 명이 사망했으며, 200만 명의 이재민이 발생했다. 인도주의 개입의 필요성이 대두되었지만, 결정은 쉽지 않았다. 실질적 개입은 2007년 시작되었다. 개입이 늦어진 이유로는 1) 인도주의적 개입 주체가 서구 선진국이기 때문에, 수단 등 현지 국가들의 반발이 우려되었던 점, 2) 개입할 경우 수단 정부의 기존 원조기관 접근이 차단되어 또 다른 인권 문제가 야기될 가능성이 있다는 점, 3) 민병대의 수적 증가로 인한 군사적 해결의 어려움, 4) 다르푸르 개입은 수단과 남수단 정부의 평화협정 체결에 문제를 야기할 수 있다는 점이 있다. 이처럼 수단 다르푸르 사건은 인도주의적 개입의 유용성 문제에 논쟁을 일으켰다.

여섯째, 도덕적 원칙의 불일치 상황에서 인도주의 개입은 국제질서만 해칠 뿐이다. 다원론적 국제사회이론(Pluralist international society theory)은 인도주의 개입에 대한 추가적인 반대, 즉 어떤 도덕적 원칙이 뒷받침 돼야 하는지 합의 도달 방법에 대해 문제를 식별한다. 다원주의(Pluralism)는 인권 문제에 민감하지만, 무엇이 극단적인 인권 침해를 구성하는지 상이한 의견이 있는 상황에서 인도주의 개입이 허용되어서는 안 된다고 주장한다. 여기서 가장 염려되는 점은 어떤 원칙이 인도주의 개입 권리를 지배해야 하는지 합의가 이루어지지 않은 상황에서 가장 강력한 국가가 보다 약한 국가들에게 문화적으로 결정된 자신의 도덕적 가치를 강요할 수 있다는 것이다. 한편 동일한 도덕적 원칙을 세우기도 쉬운 일은 아니다. 특히 다원론적 관점에서 인권개념은 국가, 사회, 문화에 따라 상이하므로 인도주의 위기 자체를 정의 내리는 것 또한 쉬운 일은 아니다. 그러므로 인도주의 개입을 위한 도덕적 원칙이 확립되지 않았기에 이에 대한 불일치로 결국 개입조차 할 수 없음을 의미한다.

일곱째, 외부인의 인도주의 개입은 정상적인 작동이 어려울 것이다. 마지막 비판은 외부인이 인권을 강요하는 것은 불가능하기 때문에 인도주의 개입을 피해야 한다는 것이다. 자유주의자들은 국가가 자국민의 공식적 동의에 의해 설립된다고 주장한다. 예를 들어, 19세기 가장 진보적인 사상가 중 한 명인 존 스튜어트 밀(Mill 1973, 377-8)은 자유를

위한 국내 투쟁에 의해서만 민주주의가 성립될 수 있다고 주장했다. 인권이 외부 세력에 의해 강요되거나 강제되면 뿌리를 내릴 수 없다. 그러한 이유로 억압받는 사람은 그들 스스로 전제주의 정부를 타도해야 한다. 한편, 일부에서는 인도주의 개입에 불만을 가진 집단이 반란을 일으키도록 조장하여 정부의 강경한 대응을 유도함으로써 실제 대규모 잔혹 행위를 일으킬 수 있다. 그 다음 그것은 외부로부터 군사개입을 촉발할 것이다 (Kuperman 2005, 2008). 그러나 이 이론은 여전히 그 타당성 부분에서 심각한 도전을 받고 있다(Western 2005).

IV. 난민보호를 위한 국제협력의 책임분담

1. 국제 보호의 외부화(Externalization)에 관한 제안

최근 몇 년 동안, 점점 더 많은 국가들이 난민들과 비호 신청자들의 입국을 막기 위해 자국의 국경 너머까지 요새화 조치를 취하고 있다. 외부화(Externalization)는 1951년 난민협약에 명시된 국제협력 정신에 명백히 모순된다.

〈그림 5〉 UNHCR 등록된 전 세계 난민의 수 (2021.12. 기준)



출처: <http://www.ohchr.org> 참조 저자 작성.

〈그림 5〉는 2021년 12월 기준 유엔난민기구에 등록된 전 세계 난민은 2천6백83만 명으로, 유럽은 터키의 3백66만 명 포함하여 7백21만 명, 동아프리카는 4백65만 명으로 이들 두 지역에 많은 난민들이 분포하고 있음을 알 수 있다. 여기서 만약 터키를 중동 지역에 포함시키면 유럽의 난민 수는 3백55만 명으로 감소하게 된다. 반면 중동 지역의 난민 수가 6백만 명으로 동아프리카의 4백65만 명을 추월한다. 북아프리카를 제외한 아프리카 전체의 난민 수는 694만 명으로 시리아 난민이 주가 되지만 이외에도 사하라이남 아프리카에서 건너오는 난민의 수적 증가도 상당한 것으로 파악된다. 최대의 난민이 등록된 국가로는 3백66만 명인 터키이고, 다음으로 2백45만 명인 콜롬비아로, 이들 경우는 1,600명을 제외한, 99.9%가 베네수엘라 출신 난민들이다. 그 다음에는 1백52만 명의 독일로 이에는 터키처럼 시리아, 이라크 등 다양한 국적 출신의 난민이 포함되어 있다. 뒤를 이어서 1백44만 명이 등록된 우간다에는 남수단, 콩고민주공화국 출신의 난민들이 주를 이루고 있다. 참고로 한국의 경우에는 3,498명의 난민이 등록되어 있다. 난민이 100만 명 이상 등록된 국가는 앞에서 언급한 4개 국가들, 즉 터키, 콜롬비아, 독일, 우간다와 1백21만 명인 파키스탄, 1백16만 명인 수단이 있다(UNHCR 2021). 유엔난민기구는 2018년부터 베네수엘라 난민들을 별도로 집계하고 있다. 유럽의 난민사태 과정에서 리비아를 출발하여 이탈리아에 도착하던 통로가 막히면서 이스탄불에서도 동·서아프리카 출신 난민들을 흔히 볼 수 있다. 국제 협력은 지금까지 난민 레짐의 보호를 위한 효과적인 기능에 필수 불가결한 것이었다. 1951년 난민지위에 관한 협약(1951 Convention)은 난민 보호에 대한 해결책으로 국제 협력뿐이라는 것을 인정한 바 있다. 각국이 책임을 공유하고 국제 협력을 실천할 준비가 되어 있다는 것을 보여주는 긍정적인 상황의 사례로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 세계난민보호협약(GCR: Global Compact on Refugees)이다. 2018년부터 세계 난민 보호의 핵심 요소로서 국제 협력을 통한 책임 분담에 다시 초점을 맞추고 있다. 둘째, 세계난민포럼(Global Refugee Forum)이다. 유엔난민기구는 2019년 제1차 난민 포럼에서 전 국민의 비호 시스템에 관한 역량 개발 지원을 요구했다. 셋째, 정부 간 개발청(IGAD: Intergovernmental Authority on Development)이다. 체약국들 간 자원제공의 파트너 식별을 위한 지원 플랫폼으로 전문 지식과 역량 증대를 위해 설립되었다. 이에 동부·아프리카 지역의 참여국들은 소말리아를 포함하여 난민들의 귀환과 통합, 교육, 보건, 경제적 포용 촉진을 통한 지역 협력을 강화하였다. 라틴아메리카의 지역지원 플랫폼인 포괄적 난민대응 프레임워크(MIRPS: the Spanish acronym for Comprehensive Refugee Response Framework)는 지역 난민보호를 위해 기술적, 재정적, 물질적 지원을 동원하고, 성공 사례와 교훈 교환을 촉진하는 8개 국가가 모여 있다. 넷째, 비호 지위 지원 집단의

설립이다. 각국과 유엔난민기구에 의해 설립된 비호 지위 지원 집단은 이의 요구와 제안을 일치시키기 위해 메커니즘을 제공했다. 이러한 이니셔티브들은 보호 기준 유지 및 강화하는 국가의 관심에 대해 긍정적인 신호를 보내고 있다. 그런데도 최근 계약국들이 일방적이고 집단적 조치를 통해 비호 지원 집단의 도착을 저지하기 위해 제한적 정책이나 관행을 추구한 사례도 있다. 이들 중 일부는 비호신청자와 난민들의 권리 보호를 저해하는 방식으로 국제적 보호책임(R2P)을 외부로 전가하는 역할을 해왔다.

이러한 맥락에서 최근 새로운 제안의 출현과 함께, 2021년 5월 유엔난민기구는 국제 보호의 외부화에 관한 공지를 선언하여 난민들이 국제적 보호와 권리를 받지 못하도록 방해하는 조치들에 대한 경고와 합법적인 협력을 통한 긍정적 참여의 중요성을 강조했다. 이는 국제법과 책임분담 원칙을 존중하는 방식으로 난민 보호에 대한 협력적 접근법을 안내해 줌으로써 각국의 제한적인 범위 설정에 결정적 역할을 한다는 점에서 큰 의의가 있다.

2. 외부화 관행의 적용 사례

유엔난민기구는 국제보호의 외부화를 각국이 일방적으로 또는 다른 국가와 협력하여, 자국의 영토 밖에서 시행하거나 영향을 미치며, 비호신청자와 난민이 특정 목적지 또는 지역에 도달하는 것을 직·간접적으로 막거나, 보호 권리의 주장 또는 그 권리를 누릴 수 없도록 취한 모든 조치로 정의한다. 그러한 조치에는 1) 신원확인에 대한 책임 전가, 2) 타국에 대한 국제적 보호 요구의 충족, 3) 보호 요구를 충족시키지 못하도록 방해하는 불법적 조치를 만들거나, 4) 국제적 보호를 보장하기 위한 부적절한 안전장치 등이 포함된다. 정부가 매년 발표하는 이민보고서에 따르면 2010~14년 시리아 무국적자들에게 학업, 직장, 가족 등 이유로 발급된 비자의 비중이 크게 줄어든 반면, 인도적 이유로 발급된 비자 비중과 비호절차 기간 동안 발급된 임시 체류 허가서는 50%에서 75%로 모두 증가했다. 이에 국제 협력을 통한 외부화 대응이 필요한 이유를 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 1) 외부화 관행은 필수적인 안전장치나 적절한 대우관련 아무런 기준도 없이 사람들을 국가 간 이동시키는 결과를 초래한다. 2) 외부화로 인해 비호신청자들이 고립된 장소에 장기 또는 무기한으로 보호관리 되거나 간접적 지원과 기타 위협에 노출된다. 3) 외부화 정책은 비호신청자와 난민에 대한 부정적 인식을 조성하거나 제공한다. 4) 외부화 조치는 국제 보호 시스템을 약화시킬 가능성이 있다. 5) 상당수 국가가 채택할 경우, 비호신청자들과 난민들이 절차적·실질적 권리에 대한 어떠한 접근도 없이 학대, 처벌, 법적 위협에 바로 노출될 수 있다. 이에 다음에서 외부화 관행의 몇 가지 적용사례를

제시해 보고자 한다.

첫째, 역외지역(Extraterritorial) 처리이다. 일부 합의는 국제보호청구권 결정에 대한 국가의 책임을 제3국으로 이관한다. 이는 외부화 국가나 제3국의 법률에 따라 이러한 청구를 처리할 책임을 이전하는 것이다. 대안적으로, 외부화 국가에서 수행되는 난민 지위 결정을 포함할 수 있다. 반면 비호신청자들은 청구 결과를 기다리기 위해 입국이 거부되거나 영토에서 추방된다. 또한 역외 처리는 공해상의 선박을 포함하여 국경 밖에서도 이루어질 수 있다. 유엔난민기구는 국제표준중족 접수 장치와 적격성 심사 과정이 보장되지 않는 한, 해상 선박에서의 처리는 적절하지 않다고 판단한다. 하지만 일부 국가는 더 까다로운 권리 기준이 적용되는 국가 영토 내의 특별 구역에서 비호 신청을 처리함으로써 법적 책임을 회피하고자 한다. 이는 공항, 국경지역의 환송 구역, 국제구역, 영토의 섬을 포함한 국가의 다른 구역에서 발생할 수 있다. 만약 동일한 기준의 과정과 접수에 따른 경우라면 그것은 불법적인 역외 절차를 구성하지 않는다. 그러나 권리와 의무가 그 구역에서 제한적이거나 전혀 적용되지 않는다면, 이는 국제법과 상충하는 책임을 회피하려는 시도이다. 각국은 역외지역이라는 권리 주장으로 국제 난민 및 인권법에 따른 의무를 피할 수 없다. 비호 신청을 받거나 비호신청자에 대한 효과적 통제 또는 관할권을 행사하는 국가는 해당 영토의 국가와 함께 공정한 처리와 그 처리에 대한 공동책임을 진다. 양측은 신청인의 보호 요구에 신속하고 법적 건전한 평가의 보장과 필요시 국제적 보호를 제공할 책임이 있다.

둘째, 입국을 방해하는 일방적인 조치이다. 비호신청자가 비호 요청을 위해 국경에 도달하거나 그들의 영토로 들어오는 것을 막기 위해 각국에 의해 취해진 조치도 국제 표준을 위반할 수 있다. 사례로는 1) 육상, 해상, 항공 등 국경 통제 조치와 해상 요격을 통한 밀어내기(push-backs), 2) 상륙 거부나 전진 여정을 돕기 위해 보급품, 보트 수리의 제공을 통한 제3국으로의 귀환, 3) 비호신청자의 입국에 물리적·절차적 장애나 효과적 접근을 거부하는 절차 등이 있다.¹⁵⁾ 입국의 수적 한도 또는 입국 제한, 해당 지역에 제출된 청구 결정의 외부 대기 기간 또는 역외 사전 심사, 예를 들면 비호 신청자가 해당 지역에서 신청할 수 없고 대신 해외 대사관에 신청해야 하는 경우 이 범주에 속할 수 있다. 이러한 조치는 집단 제명 금지, 비거부 원칙, 비호 신청 및 보호권 등을 침해할 수 있기 때문에 국가는 국경에서의 입국을 관리할 권리는 있지만 국경 조치는 난민 및 인권법과 일치할 필요가 있다. 그러므로 국경 관리는 국제적 보호를 필요로 하는 사람들에게 이에 대한 접근을 절대로 막아서는 안 된다.

15) 출처: <https://resettlement.de/landesaufnahme>; <https://resettlement.de> (검색일: 2021. 12. 30.).

셋째, 도착을 방해하는 협력적인 조치이다. 비호신청자들이 특정 국가의 영토에 도달하는 것을 막기 위해 여러 국가에 의한 집단 조치가 취해지기도 한다. 여기에는 이주 통제에 대한 양자 또는 다자간 협력이 포함된다. 예를 들어, 다른 국가의 영토에 자국의 이주 담당자를 배치하여 공동 또는 대리 차단, 감시 협정, 국경에서의 비공식 협력, 이주 통제를 위한 재정 지원 또는 훈련 등을 할 수 있다. 이러한 협력은 수색 및 구조 능력, 인신매매와 이주자 밀수에 대한 법 집행 조치의 증가 같은 합법적·공정적인 목적을 위한 것이다. 그러한 협력 조치가 적절한 보호 장치 없이 설계, 구현되거나 국제적 보호책임을 회피, 이전하기 위해 외부화로 구성될 수 있다.

3. 외부화 없는 협력과 적법한 대응

유엔난민기구는 외부화 조치와 국제보호책임 이전에 관한 합법적 협정 간 명확한 차이를 둔다. 이러한 합법적인 이전 협정은 필요한 경우 난민들의 국제보호에 대한 접근을 보장하는 보호 장치를 갖춘 국제표준과 일치한다. 이에 유엔난민기구는 국가 간 양자 또는 다자간 협정에 따라 이전 협정을 구성할 수 있는 방법에 대해 지침을 제공했다. 이 지침은 관련된 경우 청구 처리와 국제적 보호를 제공할 책임이 있는 국가를 명확히 하는 것을 목표로 한다. 연방차원에서는 1970년대 베트남 출신 난민, 1990년대 보스니아 출신 난민, 2009~10년대 이라크 출신 난민들에 대한 인도주의적 지원 및 파트너십(HAPs: Humanitarian Assistance and Partnerships)가 있었다. 체약국은 지역적 착륙 메커니즘, 긴급·인도적 대피와 이송, 안전한 국가 개념을 합법적으로 적용할 수 있었고, 이는 권리에 대한 적절한 보장을 통해 국제 협력의 정신으로 규제되고 이행할 책임이 있었다.

난민에 대한 보호와 지속적인 해결책은 정착, 인도주의적 수용, 기타 보완적·정기적인 경로, 입국 계획의 보호(비호 요청 목적의 입국 포함), 대사관 절차 등을 통해 실현될 수 있다. 여기에는 국제적 보호책임의 이양도 수반되지만, 관련자들이 국제적 보호가 필요한 것으로 판명될 경우 절차적 공정성과 법적 지위를 확보해야 한다는 점에서 외부화와 구별된다. 유엔난민기구는 체약국들이 국제 협약과 일치하는 협정을 설계하도록 국제적 협력과 책임 공유의 원칙을 개괄하였다. 국제적 보호 요구를 확인하고 평가하는 일차적인 책임은 비호신청자가 도착하여 보호를 요청하는 그 관할권 국가에 있다. 이러한 책임에는 또한 조건의 결정 중에 적절한 수신과 표준절차 보장하고, 필요한 경우 국제 보호의 제공으로 확장된다. 국가는 비호 요청, 또는 필요로 하는 사람들을 국제적으로 보호하기 위해 독립적인 조사, 공정·효율적인 절차에 대한 접근을 제공할 의무가 있다. 이와 함께 국제 난민법과 인권법에 따른 의무를 성실히 이행해야 한다. 그들은 일방적으로 또는 다른 국가와 협력하여

실향민, 강제 이주, 혼합 이주의 관리를 위해 취한 조치에 모든 노력을 기울여야 한다. 즉, 난민, 국제적 보호 요청이 있는 사람, 특별 요청이 있는 사람 등을 말한다. 예를 들어 미동반, 분리 아동, 인신매매범 또는 트라우마 피해자, 이주자를 포함한 모든 사람의 필요를 충족시키기 위해 국제 표준에 기반을 둔 구별 및 적절한 조치를 제공해야 한다. 반면 국가들은 이전 또는 역외 처리 방식을 채택함으로써 국제 난민 및 인권법에 따른 의무를 회피할 수는 없다. 망명 신청을 한 국가와 결정이 이루어지는 국가 모두 신속하고 적절한 결과를 포함한 처리 및 접수에 대해 공동 책임을 갖는다. 이는 그들의 국제적 의무와 일치한다. 한 국가가 다른 국가의 영토 또는 공해상에 있는 사람이나 장소를 통제하는 경우, 국제 난민 및 인권법에 따른 그들의 의무는 계속 적용된다. 국제 보호책임을 공유하고 이에 대한 접근 보장을 위한 국제 협력은 2018년 국제 난민 협약에서 확인된 난민법의 주요 고려사항이기도 하다. 그러한 이유에서, 국제 보호에 대한 부담 전가, 책임 회피, 접근 좌절을 위한 관행의 조치는 세계적 연대 및 책임 분담과 모순된다고 볼 수 있다.

V. 결론 및 시사점

본 논문에서는 난민과 강제이주에 대한 인도주의적 개입의 갈등 사례를 통해 최근 난민에서 강제 이주자로의 패러다임 전환에 대한 법적 난민 보호 제도의 한계와 국제 정치 및 관계에 대해 분석하였다. 하나는 국경을 요새화하면서 법과 정책적 범주를 더 포괄적으로 만드는 새로운 인도주의였고 다른 하나는 강제 이주자들의 난민 지위에 대한 접근 범주를 제한하는 것이었다.

난민과 강제이주는 식민지 유산 및 정치권력과 연관되어 있지만 결국 난민만이 법적으로 보호받는다. 난민과 강제이주에 대한 국제법상 보호 제도의 한계와 기존 난민에 대한 정의가 국제 전쟁과 분쟁에 대한 정치적 반응이었기 때문에 그 범주가 환경적 요인들로부터 오늘날의 강제적인 이민정책과 법적 필요성까지 이해하기에는 한계가 있는 것이다. 난민처럼 강력한 법과 정책적 범주를 강제이주처럼 사회적·일반적 개념으로 대체하는 것은 편리한 정도의 관점에서 상반된 의견이 존재하였다.

강제이주 80여 년이 흐른 지금 국가 간 상호연결성 증가로 국제적 비전의 진전에도 불구하고 도덕적 성장은 아직 새로운 합의로의 도출에 실패하였다. 아울러 난민 레짐이 수립된 지 70년이 지났지만 만성적인 난민 위기 상황은 더욱더 가중되고 있는 반면에 국제적으로 정책적·법적 지위에 대한 난민 보호 범주는 넓혀가지 못하고 있다. 최근

주최국 압박강화, 난민 자립강화, 제3국 해결책 접근 및 확대, 본국 지원조건 같은 일련의 선언들이 난민법의 단점을 해결하기 위한 것으로 추측되지만, 세계 각국은 난민들의 생명을 구출하기 위해 어떠한 시도나 노력보다는 오히려 그들이 부유한 나라에 도착하여 정착하는 것을 막기 위한 법적 규제에 협력해 줄 것을 촉구하고 있는 것으로 파악된다.

특히, 난민 협약의 국제 협력 정신에 모순된 일부 국가들의 국제적 보호책임에 대한 외부화 관행은 난민의 대부분이 제3세계 국가들 출신이라는 이유로 부유한 나라에서 그들을 멀리하려는 인종 차별주의의 목적에 부합된다고 볼 수 있다. 사실상 국가가 난민에 대한 보호책임을 거부하거나 타국에게 전가해 왔던 기존 관행이 법적 결함뿐만 아니라 해결 불가능한 만성적 결과를 초래할 것이라는 우려가 있었음에도 불구하고 오늘날 전 세계가 직접 경험하고 있기에 이는 우연이 아닌 충분한 근거로서 접근했음이 분명하다. 그렇다면 가까운 미래에 봉착하게 될 또 다른 우려로는 거부된 이들 비호신청자가 난민 지위를 획득하기 위해 끊임없이 새로운 해결책을 찾을 것이라는 사실과 이를 위해 어떠한 불법적인 행위라도 서슴지 않고 손을 잡을 것이라는 가능성이다. 이로부터 우리는 정치적 편법 외부화의 함정을 피하는 것만이 비호신청자와 난민들뿐만 아니라 전 지구적 차원에서 도 이익이 된다는 결론에 도달하게 된다.

모든 개인이 공통의 인간성으로 인해 최소한의 피해로부터 보호받을 권리가 있다는 기본적 명제에서 비롯된 도덕적 의무와 난민에 대한 비호권 보장과 국제 협력의 확대는 탄력적이고 지속 가능한 글로벌 솔루션임에는 틀림이 없다. 또한 이러한 국제 협력은 난민 레짐의 보호를 위한 효과적인 기능을 위해 필수적인 것도 틀림이 없다. 오늘날 'Post-COVID19 시대'가 우리에게 국제 협력만이 세계적 도전을 해결할 수 있는 유일한 해결책임을 적나라하게 상기시켜 주고 있듯이 국제사회는 명확하고 원칙적인 공동 목표를 향해 상호 협력은 필수 불가결한 요건임을 다시 한 번 기억해야 할 것이다. 아울러 국제 난민법의 개정을 통한 법적 근거 및 규정 마련과 절차적 보장을 강화해야 할 것이다. 이에 발맞춰 한국 사회도 난민 정책의 선진화를 위해 인류 보편적인 차원에서 국제 사회와의 공감대 형성을 통해 우리의 역할을 재정립하여야 할 것이다.



- 이병하. 2017. 난민 위기의 원인과 해결책 그리고 환대의 윤리. 국제정치논총 57(4), 199-236.
- 이채문. 2006. The Polish and Korean Diaspora in Kazakhstan: Parallels and Differences. 한국동북아논총 11, 409-435.
- Anzilotti, E. 2017. Refugee Camps Are Turning Into Permanent Cities—Can They Be Smart Cities?.
- Bakewell, O. 2008. Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into References 555 Forced Migration, Journal of Refugee Studies 21(4), 432-53.
- BAMF, 2017/2018. Migration, Integration, Asylum: Political Developments in Germany 2017. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network. 출처: bit.ly/BAMF-policy-report-2017 (검색일: 2021. 12. 30.).
- Bellamy, A. J., and Luck, E. C. 2018. Responsibility to Protect: From Promise to Practice (Cambridge: Polity). Assesses the evolution of RtoP and its record in practice, focusing on the domestic dimensions, atrocity prevention, and international response.
- Bellamy, A. and Wheeler, N. 2019. 12. 16. Humanitarian intervention in world politics. In The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. Oxford University Press 515.
- Betts, A., and Loescher, G. eds. 2010. Refugees in International Relations, Oxford University Press 362.
- Black, R. 2001. Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. The International Migration Review 35(1), 57-78.
- Blair, T. 1999b. Speech by the Prime Minister, Tony Blair, to the Economic Club of Chicago. Hilton Hotel, Chicago, 22 April.
- Bonnett, G. 2017. Climate Change Refugee Cases Rejected, Radio NZ.

- Borton, J., and Collinson, S. 2017. Responses to Mixed Migration in Europe: Implications for the Humanitarian Sector. London: Humanitarian Practice Network (HPN).
- Boycott UAE Team. 2017. Press Release: Human Trafficking in Dubai on the Rise, Boycott UAE, R.
- Brownlie, I. 1974. Humanitarian Intervention, in J. N. Moore, ed. Law and Civil War in the Modern World. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 217-28.
- Caney, S. 1997. Human Rights and the Rights of States: Terry Nardin on Non-Intervention. International Political Science Review 18(1), 27-37.
- Castles, S. 2003. Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. Sociology 37, 13-34.
- Chavkin, S., Hallman, B., Hudson, M., Schilis-Gallego, C., and Shifflett, S. 2015. Evicted and Abandoned: How The World Bank Broke its Promise To Protect The Poor, Huffington Post.
- Chesterman, S. 2001. Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention in International Law. Oxford University Press.
- Chimni, B. S. 1998. The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South. Journal of Refugee Studies 11(4), 350-74.
- _____. 2009. The Birth of a Discipline: From Refugee to Forced Migration Studies. Journal of Refugee Studies 22(1), 13.
- Christ S et al., 2021. Figurations of Displacement in and beyond Germany. Empirical findings and reflections on mobility and trans-local connections of refugees living in Germany, TRAFIG Working Paper 10.
- CMDPDH. 2018. CMDPDH: Defense and Promotion of Human Rights: Causes and Consequences of Forced Displace Scholarship.
- Correa-Cabrera G. 2017. Los Zetas Inc. University of Texas Press.
- Damrosch, L. F. 1991. Commentary on Collective Military Intervention to Enforce Human Rights, in L. F. Damrosch and D. J. Scheffer, eds. Law and Force in the New International Order. Boulder, CO: West view, 219.
- Estévez, A. 2018c. The Necro political Disposit if of Production and Administration

- of Forced Migration at the United States–Mexico Border, *Estudios Fronterizos* 19, 1–18.
- Foucault, M. 1977. Va-t-on extraditer Klaus Croissant?. *Le Nouvel Observateur* 679, 62–3.
 - Histoire, Hachette Education, 2009. VV Total.
 - Hodges, Henry G. 1915. *The Doctrine of Intervention*. Princeton, The Banner press. 1.
 - Hoffmann, S. 1995–6. The Politics and Ethics of Military Intervention, *Survival* 37(4), 31.
 - IDMC, 2020. 출처: <https://www.concernusa.org/story/refugee-migrant-asylum-seeker-idp-difference/> (검색일: 2021. 12. 13.).
 - Jonas, S. 2013. Guatemalan Migration in Times of Civil War and Post-War Challenges, Migration Policy Institute.
 - Kuperman, A. J. 2005. Suicidal Rebellions and the Moral Hazard of Humanitarian Intervention. *Ethno politics* 4(2), 149–73.
 - _____. 2008. The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans, *International Studies Quarterly* 32(1), 49–80.
 - Lepard, B. D. 2002. *Rethinking Humanitarian Intervention*. Pennsylvania State University Press.
 - MacFarlane, N., and Khong, Y. F. 2006. *Human Security and the UN: A Critical History*. Indiana University Press.
 - Martin, S. 2010. Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect* 2(1–2), 38–59.
 - Menon, R. 2016. *The Conceit of Humanitarian Intervention*. Oxford University Press.
 - Migration Data Portal. 2019. International Organization for Migration. Reproduced with permission from Forced migration or displacement.
 - Mill, J. S. Mill. 1973. A Few Words on Non-Intervention, in G. Himmelfarb, ed. *Essays on Politics and Culture*. Gloucester, MA: Peter Smith, 377–8.
 - Mix Migration Hub. 2018. What is Mixed Migration? MHub.

- OECD Development Cooperation Report 2019. Data for Development.
- Otto Pohl, Ethnic cleansing in the USSR,. 1937-1949. Greenwood Publishing Group 1999, 5.
- Polzer, T. 2008. Invisible Integration: How Bureaucratic, Academic and Social Categories Obscure Integrated Refugees, *Journal of Refugee Studies* 21(4), 476-97.
- Ramji-Nogales, J., Schoenholtz, A. I., and Schrag, P. G. 2008, Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication. *Stanford Law Review* 60(2), 295-411.
- Ramsey, P. 2002. *The Just War: Force and Political Responsibility*. Lan ham, MD: Row man & Little field, 35-6.
- Reed, H. E., Ludwig, B. L., and Braslow, L. 2016. Forced Migration, in M. J. White(ed.), *International Handbook of Migration and Population*. Springer, 605-26.
- Reisman, W. M. 1985. Criteria for the Lawful Use of Force in International Law. *Yale Journal of International Law* 10(2), 279-85.
- Riaño-Alcalá. 2008. De Génova 2002. Gzesh 2012. Delgado-Wise 2014.
- _____. Poniendo Tierra de por Medio: Migración Forzada de Colombianos en Colombia. Ecuador y Canadá. Corporación Región.
- Squire, V. 2009. *The Exclusionary Politics of Asylum*. Palgrave Macmillan, 7.
- Steputat, F., and Sorensen, N. N. 2014. Sociology and Forced Migration, in E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, and N. Sigona, (eds). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 86-98.
- Terminski, B. 2012. *Environmentally-Induced Displacement: Theoretical Frameworks and Current Challenges*. Liège: Centre d'Etude de l'Ethnicité et des Migrations, Université de Liège.
- _____. 2018. Trump Rejects "Global Governance" in UN Speech as He Attacks Iran for "Sowing Chaos", *The Independent*.
- Tesón, F. 2003. The Liberal Case for Humanitarian Intervention. in J. L. Holzgrefe and R. O. Keohane, (eds). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge University Press, 93-129.

- The Refugee Project. 2019. Explore: Myanmar.
- Tometten C. 2018. Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion. The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees, Refugee Survey Quarterly 37(2), S. 187-203.
- UN 2015a. Charter of the United Nations, Chapter X, Article 71.
- UNCHR. 1998. 출처: www.unhcr.org/html/001/001001003005.html. (검색일: 2021. 12. 13.).
- _____. 2013. UNHCR Statistical Online Population Database: Sources, Methods and Data Considerations.
- _____. 2018a. Resettlement Data. 출처: www.unhcr.org/resettlement-data.html. (검색일: 2021. 12. 14.).
- _____. 2018b. UNHCR Statistics-The World in Numbers. Geneva: UNHCR.
- _____. UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2021-mid. Geneva: UNHCR, 2021.
- _____. UNHCR Refugee Statistics 2021, 10-11.
- Vladimir Fedorovich Lee. The White Book about Deportations of Korean Population in Russia in 30-40s, Moscow, 1992 1, 1997 2.
- Wagner M and Katsiaficas C. 2021. Networks and mobility: A case for complementary pathways, TRAFIG Policy Brief 3.
- Western, J. 2005. Illusions of Moral Hazard: A Conceptual and Empirical Critique, Ethno politics 4(2), 225-36.
- Wintour, P. 2017. Donald Trump Pulls US out of UN Global Compact on Migration, The Guardian.
- Yeoman, B. 2015. The Uncounted: On India's Coast, A Power Plant Backed By The World Bank Group Threatens A Way Of Life. Huffington Post.
- Zetter, R. 2007. Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. Journal of Refugee Studies 20, 172-92.
- 외교부 UN총회 계기. 보호책임(R2P) 고위급회의 연설문. 출처: <https://www.mofa.go.kr> (검색일: 2021. 12. 24.).
- 주 카자흐스탄대한민국대사관. 2020/11/12. 출처: <https://overseas.mofa.go.kr/kz->

ko/brd/m_8996/view (검색일: 2021. 12. 09.).

- 광주일보
- 남도일보
- 시사저널
- 연합뉴스
- DESTATIS, Germany's statistical office Code12521.
- European Pressphoto Agency.

● 투고일: 2022.01.06. ● 심사일: 2022.01.12. ● 게재확정일: 2022.02.14.

| Abstract |

Humanitarian Intervention in Refugees and Forced Migration

Jung Dagam (Pusan National University)

In this paper, it was analyzed from the perspective of limitations on refugees protection system and IPR through the humanitarian intervention. All forced migration is related to colonial legacies, power relations, but refugees are legally protected. Over 80 years after forced migration, moral growth has not yet to reach a new agreement despite progress of international vision. Regarding recent paradigm shift to forced migration from refugees, the fortification of borders and legal limitations were identified. The externalization contradictory is consistent with racist purposes to stay away the 3rd world. Despite of international efforts, chronic refugee crisis is aggravated, while policy, legal protection category remains the same. Avoiding the externalization will benefit not only them but also at the global level. Moral obligations, protection guarantees, and expansion of international cooperation are essential for the effective protection as well as flexible and sustainable resolution responsibilities. Through this study, we will redefine international community, our role along with formation of consensus at the universal level of mankind.

〈Key words〉 Refugees, Forced Migration, Responsibility to Protect, International Cooperation, Humanitarian Intervention

한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구

-난민 불복 소송 판례 분석을 중심으로-

이진우 (창원대학교)
(hojun0027@daum.net)



국문요약

한국은 원조 공여국으로 매년 1조원 상당의 편당을 하고 있고, 아시아 최초로 난민법을 제정한 국가임에도 불구하고, 난민 수용에 대해서는 매우 박한 모습을 보이고 있다. 한국의 평균 난민인정비율은 2.8%에 불과하다. 본 연구는 난민 인정비율이 낮은 이유에 대해 분석하고, 행정청의 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정에 대한 난민의 불복 소송의 판례 분석을 통해, 현재 한국 난민제도의 문제점을 고찰하고 개선방안에 대해 제시하려고 한다. 행정청은 난민법 제정이후 난민제도를 악용하는 가짜 난민들이 늘고 있다고 판단하고 있다. 행정청이 주장하는 것처럼, 체류기간을 연장하기 위해, 영리활동을 위해 난민 신청을 악용하는 사례도 존재한다. 그러나 문제가 되는 점은 난민신청자들이 난민요건을 충족함에도 불구하고, 행정청이 불분명한 입국목적 또는 증거불충분을 사유로 난민 불인정 판정을 내린다는 점이다. 행정청은 가짜 난민은 확실하게 걸러내야 한다. 하지만 진정 보호 받아야 할 난민마저도 걸러내고 있는 것은 아닌지 고민해야 한다.

주제어 : 난민, 난민법, 난민인정비율, 난민 심사, 난민 소송

I. 들어가기

2021년 12월 현재, 전 세계 난민은 2,635만 명에 육박하고 있다.¹⁾ 난민은 코로나 팬데믹 상황에서도 계속 발생하고 있으며, 생존을 위한 난민의 탈출의 행렬은 계속 이어지고 있다. 하지만 국가들마다 난민 수용을 꺼리고 있으며 빗장을 더욱더 강화하고 있다.

미국은 코로나 팬데믹 상황 속에서 연방 공중 보건법(Title 42)을 방패삼아 난민을 밀어내고 있다. 감염병을 막기 위한 조치로 외국인의 국내 진입을 막고, 연방 공중 보건법을 통해 2021년 2월부터 9월까지 난민 70만 여명을 추방했고, 2021년 8월 한 달 동안만 91,147명을 쫓아냈다.²⁾

중동 난민 수용문제로 큰 홍역을 치른 EU 또한 빗장을 더욱더 강화하고 있다. EU는 EU 회원국 간 이동의 자유를 보장하는 생겐 조약을 수정하였으며, 난민 발생국 주변국과 난민 송환협정을 체결하여, 난민 수용을 대가로 지원금을 지원하고 유럽으로 유입되는 난민의 수를 조정하고 있다.³⁾ 이러한 전략은 2021년 아프가니스탄 난민 사태에서도 사용되고 있다. EU는 아프간 난민의 유럽 이동을 사전에 막기 위해, 아프간 주변 인접국 파키스탄, 우즈베키스탄 등에 1억 유로(한화 약 1,360억 원) 지원을 약속하였고, 독일의 하이코 마스 외무장관은 아프간 인접국에 5억 유로(한화 약 6,800억 원) 지원을 약속하고 난민 수용에 대한 협조를 구했다.⁴⁾

이러한 점은 한국도 크게 다르지 않다. 한국은 원조 공여국으로 매년 1조원 상당의 펀딩을 하고 있지만⁵⁾, 난민 수용에 대해서는 매우 박한 모습을 보이고 있다.⁶⁾ 1994년부터 2021년 11월 현재까지 누적 난민인정 신청건수는 73,185건이며, 누적 난민인정 건수는 1,141건, 인도적 체류자인정 건수는 2,409건으로 전체 난민 인정비율 평균은 2.8%, 난민 보호율은 8.7%에 불과하다(출입국외국인정책본부 2021). 유럽 국가들은 난민 수용을 꺼리면서도 2020년 기준으로 1차 난민 인정비율이 41%에 육박하는데 비해⁷⁾, 한국의

1) 출처: <https://kosis.kr/> (검색일: 2021. 12. 28.).

2) 출처: <https://www.joongang.co.kr/article/25035103#home> (검색일: 2021. 12. 29.).

3) 2016년 3월 EU는 터키에 재정적 지원을 약속하고 파우스트 난민 송환협정을 체결하였다. 그러나 EU가 재정지원 약속을 이행하지 않아 EU와 터키 간에 갈등이 발생하기도 하였다.

4) 출처: <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/31/afghanistans-neighbours-offered-millions-in-aid-to-harbour-refugees> (검색일: 2021. 12. 02.).

5) 출처: <https://www.hankyung.com/politics/article/202109013724i> (검색일: 2022. 02. 01.).

6) 국민들 또한 난민 수용에 대한 반대여론이 크다. 2018년 예멘 난민 수용문제는 찬반 논란으로 번졌으며 난민 수용 반대청원 운동이 일어나기도 했다. 그 당시 난민 수용 반대의견은 56%, 수용 찬성의견은 24%로 반대 여론이 다수였다. 2020년 유엔난민기구 제1차 대한민국 난민 인식 보고서 결과 또한 크게 다르지 않다. 한국인들은 난민수용반대가 53%로 반대여론이 다수이다(유엔난민기구 2021, 5-6).

난민 인정비율과 난민 보호율은 매우 낮은 편이다.

전쟁과 박해는 지금도 세계 어디에서든 일어나고 있으며, 이를 피해 자국을 탈출하는 난민행렬은 계속 이어지고 있다. 난민은 언제 어디에나 있어왔다. 난민들이 발생함에도 난민으로 인정받지 못함에는 기존 난민 협약에 문제가 있는 것은 아닌지 생각이 든다. 본 연구에서는 기존 난민 협약의 한계점은 무엇인지, 한국은 아시아 최초로 난민법을 제정함에 불구하고, 난민 인정비율이 왜 이렇게 낮은지에 대해 분석하려한다. 난민들이 대한민국 행정청의 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정에 불복하고 소송으로 가는 경우가 한해에만 수 천 건에 달하며 다양한 판례들이 만들어지고 있어 해외법원에서도 한국의 판례를 원용하고 있다. 난민들의 불복 소송의 판례 경향 분석을 통해 현재 한국 난민제도의 문제점을 고찰하고, 개선방안에 대해 제시하려고 한다. 또한 현재 국회에 계류 중인 난민법 개정안과 법무부의 난민법 개정안에 대한 문제점과 개선방안에 대해서도 고찰하려 한다.

Ⅱ. 난민 이론, 기존 난민지위협약의 한계점

1. 난민 협약 등장

국제사회가 난민문제에 관심을 갖게 된 계기는 1917년 러시아 혁명과 1차 세계대전으로 많은 난민들이 유럽 각국으로 이동하면서였다. 난민 수용문제로 유럽 국가들마다 사회적 부담과 갈등을 빚게 되었다. 난민 문제 해결을 위해서 국제적인 협조가 필요하였다.

1920년에 성립한 국제연맹은 러시아 난민문제, 1차 세계대전 난민문제를 해결하기 위해 난민고등판무관사무소를 설립하였다. 난민고등판무관사무소는 난민들에게 난민 여권이나 그에 갈음하는 신분증명서를 발급해주고, 난민들의 정착을 지원하였다. 1933년 10월 “난민의 국제적 지위에 관한 협약”이 체결되었다. 이 협약은 난민의 법적 지위를 다른 최초의 국제협정으로 난민의 입국, 체류, 이동의 권리를 규율하였으나 8개국의 비준을 얻는데 그쳤다(김대순 2018, 1048-1050). 유럽에서 2차 세계 대전이 발발하였고 종교를 이유로, 인종을 이유로, 정치적 견해의 차이로 박해를 받는 일들이 자행되면서 유럽 내에서 수만 명의 난민들이 발생하였다. 연합국의 승리로 2차 세계대전이 종전되었고, 전쟁 전후로 발생한 난민들을 보호하기 위해 「난민지위협약(Convention relating to the Status of

7) 출처: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics (검색일: 2021. 12. 29.).

Refugees)」이 만들어졌다.

난민 협약 제1조 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 중전에 상주하던 국가 밖에 있는 무국적국자로서 그 상주국에 돌아갈 수 없거나, 그러한 공포로 인하여 그 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니한 자”(Convention relating to the Status of Refugees Article 1(2))를 난민으로 정의한다.

난민지위협약은 유럽의 특수한 상황이 규정에 반영이 되었고 주로 2차 세계대전 와중에 발생한 난민을 보호하기 위해 제정되었기 때문에 보호 대상이 한정되어 있었다. 그러나 점차 다양한 원인으로 더 많은 난민들이 발생하면서 국제적인 문제로 대두되었다.

결국 UN은 1967년 1월 『난민지위에 관한 의정서』를 추가로 채택해, 『난민지위협약』의 적용대상에서 “1951년 1월 1일 이전 발생한 사태에 다른 난민”이란 시간적 제한과 ‘유럽’이라는 공간적 제약을 해제하였다(정인섭 2018, 292).

2. 난민 지위 협약의 문제점과 한계점

1967년 『난민지위에 관한 의정서』를 추가하여, 난민지위협약의 시간적 제약, 장소적 제약을 해제하였지만 오늘날 난민지위협약은 몇 가지 한계에 직면하고 있다. UN 난민 협약과 각국의 난민법은 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분, 정치적 견해로 박해받을 수 있다고 인정할 충분한 근거 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호 받기를 원하지 않는 자”를 난민으로 규정하고 있다(난민협약, 난민법 2조). 난민지위협약이 열거적 조항의 성격을 띠고 있어 다양한 원인으로 발생하는 난민들을 제대로 보호하지 못하고 있다.

난민 규정과 협약에 기재 되어 있지 않은 전쟁, 내란 및 내전의 원인에 따른 난민, 환경적 원인에 따른 난민들과 경제적 원인에 따른 난민이 발생하는 경우 국제 난민법 규정에 따라 보호받지 못하고 있다(Elizabeth 2007, 12). 내란 및 내전의 원인에 따른 난민의 대표적인 사례가 시리아 난민이다. 시리아 난민 대부분이 내전을 이유로 난민신청을 하지만, 내전은 난민 인정사유에 포함되지 않아 각국의 행정청에서 기각 판정을 내리는 경우가 다수이다. 한국의 경우도 행정청에서 시리아 난민 인정 신청에 대해 기각판정을 내리고 있다. 대신 인도적 견지에서 시리아 난민들에게 인도적 체류자 자격을 부여하여 국내체류를 제한적으로 허용하고 있다.

경제적 난민의 대표적인 사례는 북한이탈주민을 들 수 있다. 북한 이탈주민들의 탈북경로가 다양해지고 있지만, 북한과 국경을 접하는 중국으로 이동하는 경우가 다수이다.

그러나 중국 정부는 탈북민들을 난민으로 인정하지 않고 강제 소환시키고 있다. 중국정부는 북한이탈주민의 탈북의 원인이 난민지위협약에 근거한 탈북이 아니라, 경제적 어려움에 따른 탈북이기 때문에 난민으로 인정할 수 없다고 판단한다.

또한 중국은 『중국-북한 탈주자 및 범죄인 상호인도 협정』, 『밀입국자 송환 협정』, 『국경지역 업무협정』을 근거로 탈북자를 북한으로 강제 송환시키고 있으며 북한 또한 탈북민이 정치적 난민으로 처리 되는 것을 원치 않기 때문에 중국정부와의 범죄인 인도 협정에 따라 탈북자 색출과 송환에 주력하고 있다(국민호 2017, 103-104).

현재 지구온난화에 따른 기후변화, 자연재해로 수많은 환경난민들이 발생하고 있다. 지구온난화에 따른 해수면 상승, 가뭄과 홍수, 태풍과 같은 자연재해 등 환경적 원인을 이유로 고국이나 거주지를 떠날 수밖에 없는 사람들이 속출하고 있으나 지금 현재의 난민 규정으로는 이들을 난민으로 보호할 수 없다.

난민 지위협약의 또 다른 문제점 중 하나는 난민들의 입국권 자체를 보장하고 있지 않다는 점이다. 난민이 법적으로 보호받기 위해서는 난민 협약 당사국으로 입국을 해야 하지만 일반 국제법상 난민협약의 당사국이라고 하더라도 국가는 난민 입국을 허가할 의무, 보호할 의무도 없다는 점이다. 그리고 난민협약의 다른 문제점은 난민 판정권한은 개별국가에 유보되어 있다는 점이다. 유엔난민기구(UNHCR)측이 난민 협약이 정하는 요건에 맞는 난민이라고 판정을 하더라도 개별 당사국에게 구속력을 갖지 못한다. 국가가 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정을 내려 난민협약 상 의무를 회피할 수 있다는 점이다. 1951년에 제정된 난민 협약과 67년에 개정된 난민의정서는 2차 세계대전 당시 해결해야 할 의제들이 담겨져 있다. 기존의 난민협약은 현재 다양한 원인으로 발생하고 있는 난민들을 보호할 수 없다. 시대마다 지배하는 시대정신(Zeitgeist)이 있고 국제규정은 시대정신을 담은 역할을 담당해왔다. 다양한 난민들을 수용할 수 있도록 국제난민규정의 개정이 필요하다(이진우 2019, 148). 3장에서는 한국의 난민 현황과 난민인정심사 불회부 판정에 대한 불복 소송, 난민불인정 판정 불복 소송의 판례 분석을 통해 한국 난민제도의 문제점과 개선방안에 대해 고찰하려한다.

Ⅲ. 한국의 난민 현황과 난민 심사 불복 소송 판례 분석

1. 한국 난민 현황 분석

한국은 1992년 12월 난민 지위협약과 난민의정서에 가입을 하였다. 이에 따라 1993년 12월 10일 출입국관리법에 난민심사에 대한 조항이 신설되어 난민심사제도가 운영되었다(정도희 2021, 163). 그러나 출입국관리법은 사회질서 유지와 국가안보에 관한 규정을 둔 법안으로 국제난민의 보호에는 적극적이지 못하다는 주장이 제기되어왔다(김용철 2020, 143). 이에 난민보호를 위해 난민법 제정이 추진되었고, 한국은 2013년 아시아 최초로 난민법을 제정하여 운영 중에 있다(이기완 · 이진우 2021, 246).

〈표 1〉 1992년 ~ 2021년 난민 신청 심사 결과와 인정률

연도	구분	심사완료	난민인정(보호)				불인정	
			소 계	인 정	인도적체류	인정률		보호율
총 계		40,991	3,550	1,141	2,409	2.8%	8.7%	37,441
1994~2013년		3,169	558	381	177	12.0%	17.6%	2,611
2014년		1,574	627	94	533	6.0%	39.8%	947
2015년		2,755	303	105	198	3.8%	11.0%	2,452
2016년		5,665	350	98	252	1.7%	6.2%	5,315
2017년		5,874	437	121	316	2.1%	7.4%	5,437
2018년		3,954	651	144	507	3.6%	16.5%	3,303
2019년		5,067	309	79	230	1.6%	6.1%	4,758
2020년		6,243	223	69	154	1.1%	3.6%	6,020
2021년 1~11월		6,690	92	50	42	0.7%	1.4%	6,598

출처: 출입국외국인정책본부(2021, 39).

한국 정부는 1992년부터 2000년까지 난민을 수용하지 않다가, 2001년 이후로 난민을 제한적으로 수용하고 있다. 1994년 이후 2021년 11월 말까지 누적 난민신청건수는 73,185건이며, 누적 심사결정 완료건수는 40,991건이고 이 중 난민인정 건수는 1,141건으로, 난민인정율은 2.8%이며 인도적 체류허가는 2,409건으로 난민보호율⁸⁾은 8.7%다. 누적 난민이의 신청 건수는 34,100건이다. 2021년 1월부터 11월까지 심사결정 완료건수는 6,690건이고 이 중 난민인정 건수는 50건으로 난민인정율은 0.7%에 불과하며, 인도체류허가는 50건으로 난민보호율은 1.4%다. 2019년을 기점으로 난민인정율과 난민보호율이 큰 폭으로 낮아지고

8) 난민 보호율 = 「(난민인정 건수 + 인도적 체류허가 건수)/심사완료 건수」.

있다. EU의 경우, 코로나 상황임에도 불구하고 2021년 평균 난민인정비율이 38%로 한국의 난민인정비율은 현저히 낮은 수치이다.⁹⁾

〈표 2〉 국적별 난민인정 신청 현황

(단위:건)

국적 기간	계	중국	카자흐스탄	러시아	파키스탄	이집트	기타
전체누적	73,185	7,499	7,145	6,878	6,601	2,045	43,017
국적 기간	계	중국	방글라데시	나이지리아	인도	파키스탄	기타
2021년 1월~11월	2,143	288	219	147	137	119	1,233

출처: 출입국외국인정책본부(2021, 40) 자료 수정 편집.

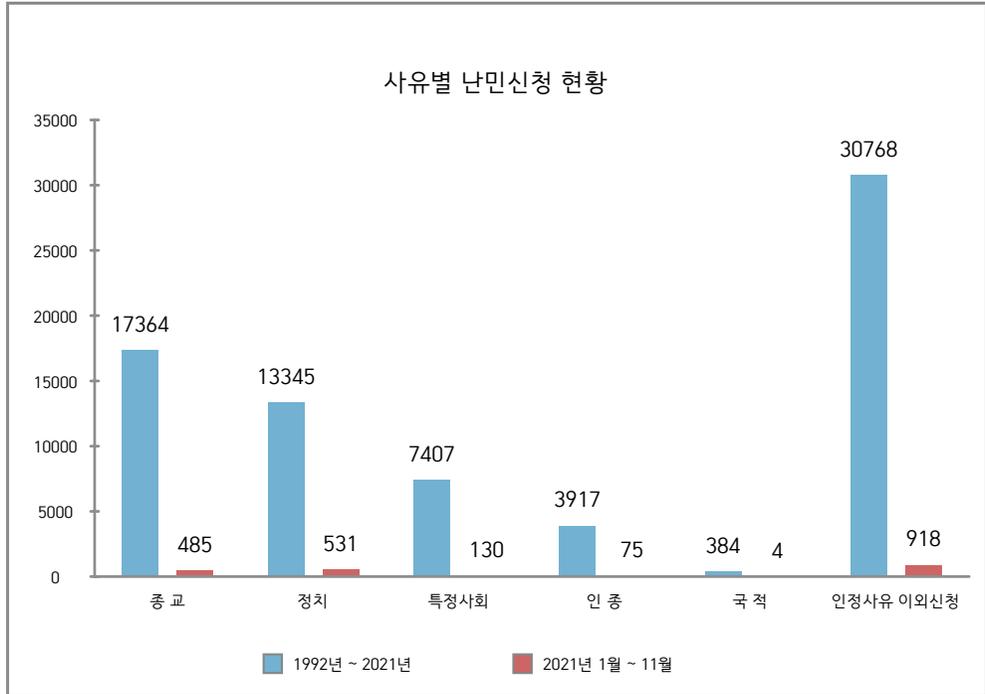
2021년 11월 기준 누적 난민인정 신청 건수 총 73,185건이며 이중 중국 국적자의 신청이 7,499건(10.2%)으로 가장 많았으며 카자흐스탄 7,145건(9.7%), 러시아 6,878건(9.3%), 파키스탄 6,601건(9%), 이집트 2,045건(2%)의 순으로 신청 건수가 많았다.

중국 국적자의 난민 신청은 한국에서 뿐만 아니라 전 세계적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 정치적 박해, 종교적 박해, 소수인종 차별 박해를 주장하는 경우가 많고, 국내의 경우 체류기간 연장을 위한 난민신청도 있을 것이라 추정된다. 카자흐스탄은 다민족 국가로 자원을 둘러싼 민족분쟁, 정치적 갈등, 종교박해가 난민 신청의 이유로 추정된다. 러시아의 경우 최근 반정부 시위, 소수종교에 대한 박해로 난민 신청이 증가한 것으로 추정된다. 이집트는 2010년 아랍의 봄 이후 정국이 불안한 상황이 난민 신청의 이유로 추정된다.

2021년 1월부터 11월 까지 난민인정신청 2,143건 중에서 중국 국적자의 신청이 288건(13%)로 가장 많았고, 다음은 방글라데시 219건(10%), 나이지리아 147건(6%), 인도 137건(6%), 파키스탄 119건(5%)의 순으로 신청건수가 많았다.

9) 출처: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends> (검색일: 2021. 12. 31.).

〈그림 1〉 사유별 난민 신청 현황

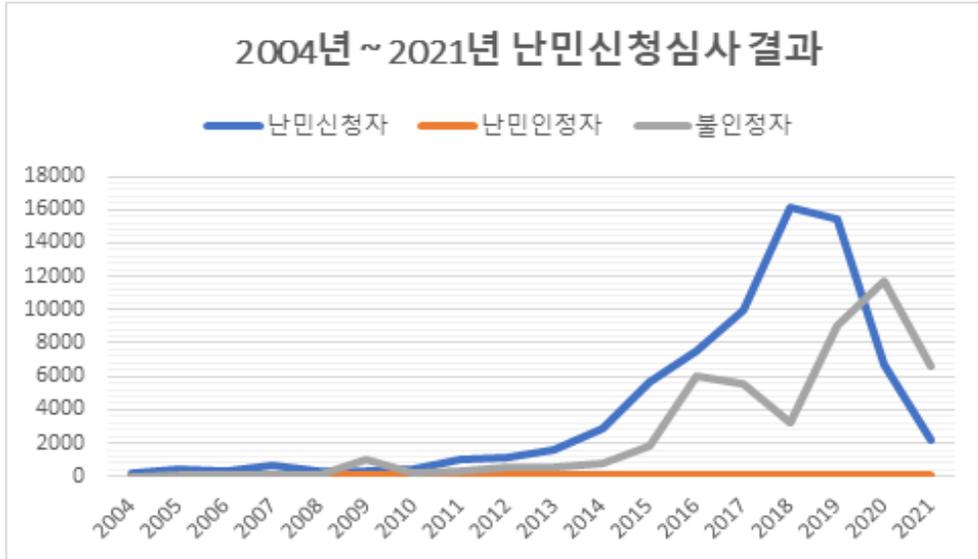


출처: 출입국외국인정책본부(2021, 40) 자료 수정편집.

2021년 11월, 기준 누적 사유별 난민인정신청사유를 구분해보면 인정사유 이외의 신청이 30,768건(42%)으로 제일 높았고 종교 17,364건(23%), 정치 13,345건(18%), 특정사회구성원 7,407건(10%), 인종 3,917건(5%), 국적 384건(0.5%)순으로 뒤를 이었다. 2021년 1월 ~11월까지의 난민 인정신청에서도, 난민인정사유외의 신청이 918건(42%)로 가장 높았고, 정치 531건(24%), 종교 485건(22%), 특정사회구성원 130건(6%), 인종 75건(3%), 국적 4건(0.001%)순으로 뒤를 이었다.

2013년 7월 난민법 시행 이후 난민신청은 매년 증가하였으나, 2020년에는 6,684건으로 전년대비 8,768건이 감소하였고, 2021년은 2,143건으로 대폭 감소하였다. 이는 코로나 영향으로 출입국외국인 정책본부의 외국인 입국제한으로 난민 신청이 줄어든 것으로 판단된다. 2020년, 2021년 난민 인정신청은 큰 폭으로 감소하였으나 이외신청은 크게 증가하였다.

〈그림 2〉 2004년~ 2021년 난민신청결과



출처: 출입국외국인정책본부(2020, 96), 출입국외국인정책본부(2021, 39) 자료 수정편집수정 편집.

2013년 난민법이 시행된 이후 행정청의 난민심사 불회부 판정, 난민 불인정판정을 받은 난민들은 판정에 불복하여 법원의 사법구제를 요청하여 현재 수천 건의 판례가 형성되었다. 법원의 판례를 살펴보면 행정청의 판단 착오, 실체적 위법사례, 절차적 위법을 지적하고 시정을 요구하는 법원의 판단이 나오고 있다. 양적으로 보아도 아시아에서 가장 많은 난민판결이 선고되고 있어 한국법원의 난민판례들은 해외법원에서도 원용되고 있다. 이제 난민불복소송 판례분석을 통해 한국난민제도의 문제점과 개선방안에 대해 고찰하려한다.

2. 난민 불복 소송 판례 분석

1) 난민인정 심사 불회부(不回附) 결정 불복소송 판례 분석

출입국향에서 난민 신청을 하는 난민의 경우에는 난민법 6조에 의거하여 난민인정 회부심사를 거쳐야한다. 난민법 시행령 5조에서는 법무부 장관에게 난민인정 심사 불회부(不回附) 결정 재량을 부여하고 있다. 시행령 5조 1항 1호에서 7호까지의 사유에 해당하는 난민의 경우에는 난민인정심사 불회부 결정을 내려 본안심사로 회부하지 않고 본국으로 송환할 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 난민인정 회부심사제도는 난민 본심사도 아닌 적격심사로서,

난민신청자들에게 기회를 보장하고 강제송환을 막기 위해 만들어진 제도임에도 불구하고 한국에서는 난민들의 난민신청을 사전에 차단하는 제도로 활용되고 있어, 난민인정 회부심사제도가 난민협약 제33조 강제송환금지원칙에 어긋난다는 지적을 받고 있다.

강제송환금지원칙은 난민이 불법적으로 피난국 내에 있는 경우에도 적용되며, 국경에서의 입국거부에 대해서도 적용된다(김대순 2018, 1067). 그럼에도 불구하고 난민인정 심사 불회부 결정 판정율은 높아져 많은 난민들이 강제 송환되고 있다. 2018년 공항에서의 난민신청건수는 총 516건 중 264건(51%)의 불회부 결정이 내려졌으며, 2019년에는 공항에서의 난민신청건수 188건 중 162건(90%)의 불회부 결정이 내려졌다(Nancen Refugee Rights Center 2020, 6).

회부심사제도가 도입되면서 난민들은 정식 난민심사에 접근할 기회를 박탈당하고 있으며 외부의 조력으로부터 차단되고 있다. 위법한 강제송환과 여권압수의 관행 등이 발생해 왔으며 불복소송이 진행되는 동안 송환대기실, 출입국 보호실 등에 갇히고 방치되는 극한 생존의 상황에 놓이고 있다(난민인권센터 2020, 1).

행정부의 난민인정 심사 불회부(不回附)결정 판정의 주요 근거는 ‘거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우(난민법시행령 제5조 1항 3호)’, ‘그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정신청이 명백히 이유 없는 경우(제5조 1항 7호)’에 해당된다는 이유이다. 난민인정 심사 불회부(不回附) 결정 불복소송 판례 분석을 통해서 현재 한국난민제도의 문제점을 살펴보려 한다.

① 인천지방법원 2014구합 30385 판결

00 국적의 난민신청자는 2013년 11월 본국의 강제징집 명령에 불응하고 국적국에서 탈출하여 한국으로 입국하였다. 그는 인천국제공항에서 입국 수속을 하면서 난민신청을 하였다. 행정청은 난민신청자가 거짓된 진술로 일관하고 있어 난민신청사유를 신뢰할 수 없고(난민 시행령 5조 1항 3호), 강제징집은 난민사유에 해당되지 않으며(난민시행령

-
- 10) 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우(난민법 시행령 5조 1항 1호). 인적사항 관련 질문 등에 응하지 아니하여 신원을 확인할 수 없는 경우(난민법 시행령 5조 1항 2호). 거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우. 다만, 본인이 지체없이 자진하여 그 사실을 신고한 경우에는 제외한다(난민법 시행령 5조 1항 3호). 박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우(난민법 시행령 5조 1항 4호). 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민 인정을 받으려는 경우(난민법 시행령 5조 1항 5호). 법 제19조 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우(난민법 시행령 5조 1항 6호). 그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민 인정 신청이 명백히 이유없는 경우(난민법 시행령 5조 1항 7호).

5조 1항 7호) 설사 고국으로 돌아간다고 하더라도 박해받을 가능성이 없다는 이유를 근거로 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

인천지방법원은 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 판시하며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하였다. 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내렸다.

법원은 난민 인정심사 불회부 판결이 난민법 시행령 제5조 1항 3호, 7호에 해당하는지 여부를 살폈다. 법원은 난민신청자의 국적국에서 실제로 내전이 발생하였고 강제징집상황이 있었다는 사실을 확인하였다. 이에 법원은 난민 신청자의 진술이 허위라고 판단하기 어렵기 때문에 난민법 시행령 5조 1항 3호를 어겼다 볼 수 없다고 판정을 내렸다. 법원은 강제징집 거부 사정만으로 박해의 원인이 있었다라고 볼 수 없으나, 징집거부가 정치적 동기에 의한 정치적 의견의 표명이며, 박해의 원인이 될 수 있다(대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930판결)는 대법원 판결을 원용하여 난민신청사유에 해당한다고 판시하였다. 법원은 행정청의 난민인정심사 불회부 결정은 재량을 일탈하고 남용한 위법한 행위로 판정을 내리고 불회부 결정을 취소하였다(인천지방법원 2014.5.16. 선고 2014구합 30385 판결).

② 인천지방법원 2015구합1704 판결

부르키나피소 국적의 난민신청자는 입국당시 불분명한 입국목적으로 입국불허 처분을 받았으나, 송환대기실에서 종교적 박해를 근거로 난민 신청을 하였다. 행정청은 난민 신청자가 입국불허처분 이후에 난민신청을 했다는 점, 난민신청자의 진술과 박해 근거에 대한 주장에 신뢰성이 없다(난민법 시행령 5조 1항 3호, 7호)고 판단하여 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

인천지방법원은 앞선 판례와 마찬가지로 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 강조하고, 난민인정심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내렸다.

행정청은 난민신청자가 강제소환을 회피할 수단으로 난민신청을 한 것으로 판단하며, 난민 신청자의 진술과 박해의 근거를 신뢰할 수 없기 때문에 행정청의 난민 불회부 처분은 정당하다고 주장하였다. 그러나 법원은 난민신청자가 프랑스어 사용자로 영어로 작성된 난민인정신청 안내서를 제대로 이해하지 못한 것으로 보았고, 난민 인정신청안내서에 난민신청의사가 없다고 기재한 이유만으로는 난민신청자의 신청이 '명백히 이유 없는

경우(난민법 시행령 제5조 1항 7호)’에 해당할 수 없다고 판정을 내렸다.

난민신청자는 이슬람교에서 카톨릭으로 개종을 했고, 국적국으로 추방된다면 종교개종의 근거로 박해받을 것이라 주장을 하였다. 이에 대해 법원은 부르키나파소의 국내정세 분석을 통해 실제로 난민신청자의 국적국에서 종교 갈등과 탄압이 존재하고 있음을 확인하였고, 개인이 종교 개종의사를 밝히는 건 만으로도 신체적 위험이 따를 수 있는 상황으로 판단하였다. 법원은 난민인정심사가 필요하다고 판단을 내려 행정청의 난민인정심사 불회부 취소 결정을 내렸다(인천지방법원 2016.4.7. 선고 2015구합 1704 판결).

③ 인천지방법원 2015구합 51617 판결

세네갈 국적의 난민신청자는 입국당시 불분명한 입국목적으로 입국불허 처분을 받았으나, 송환대기실에서 종교적 박해를 근거로 난민 신청을 하였다. 이에 대해 행정청은 난민신청의 사유가 ‘박해받을 충분한 근거 있는 공포’로 볼 수 없으며, 국내입국을 위한 수단으로 난민 신청을 한 것으로 난민법 시행령 제 5조 1항 3호, 7호에 의거하여 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 세네갈 국적의 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

이에 대해 인천지방법원은 앞선 판례와 마찬가지로 난민인정심사 회부제도의 입법취지는 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 판시하며, 난민인정심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판정을 내렸다.

법원은 난민신청자가 ‘거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우(난민법시행령 제5조 1항 3호)’, ‘그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유없는 경우(난민법 시행령 제5조 1항 7호)’에 해당하지 않는다고 판단을 내렸다. 법원은 세네갈의 국내정세 분석을 통해, 난민신청자의 국적국내에서 이슬람교 간 종파분쟁이 있음을 확인하였으며, 세네갈 법원에서 난민 신청자가 폭행사건에 연루되어 형사처벌(징역 3개월의 집행유예)받은 기록을 확인하였다. 법원은 이 폭행사건이 이슬람교 간의 종파 분쟁으로 발생했다 가능성을 완전히 배제하기 힘들다고 판단을 했다. 법원은 행정청의 난민심사 불회부 결정은 재량을 일탈 남용한 위법이라는 판단을 내리고 행정청의 난민인정심사 불회부 결정을 취소하는 판결을 내렸다(인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015구합 51617판결).

④ 인천지방법원 2015구합51495 판결

라이베리아 국적의 난민신청자는 입국당시 불분명한 입국목적으로 입국불허 처분을 받았으나, 송환대기실에서 종교적 박해를 근거로 난민 신청을 하였다. 이에 대해 행정청은

난민신청자가 주장하는 기독교 개종과 관련된 진술을 신뢰할 수 없으며, 종교 개종을 이유로 박해를 받은 만한 충분한 근거가 없다고 판단을 하였다. 행정청은 난민신청자가 강제송환을 면피할 수단으로 난민 신청을 한 것으로 난민법 시행령 제 5조 1항 3호, 7호에 의거하여 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 라이베리아 국적의 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

이에 대해 인천지방법원은 앞선 판례와 마찬가지로 난민인정심사 회부제도의 입법취지는 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 판시하며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하였다. 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내렸다.

법원은 난민신청자가 제출한 증거가 난민시행령 5조 1항 3호, 7호에 해당하지 않는다고 판단을 내렸다. 또한 법원은 라이베리아의 국내 정세 분석을 통해 기독교 개종자들이 Mandingo족을 포함한 이슬람근본주의자들에 의해 박해받는 사건들이 일어나고 있으며, 기독교 개종자와 이슬람주의자들 간의 종교 갈등으로 사망사고가 발생한다는 점을 확인하였다. 법원은 난민신청자의 난민신청경위가 사실과 부합하다고 판단을 내리고 행정청의 난민인정심사 불회부결정을 취소하는 판결을 내렸다(인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015 구합51495 판결).

⑤ 판례분석 소결 및 제언

판례들을 살펴보면, 법원은 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도이며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하고 있고, 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내리고 있다. 유엔난민기구에서도 난민법 시행령 제5조 1항 7조 “명백히 근거 없는 난민신청” 해석과 적용을 엄격히 할 것을 권유하고 있다.

법원의 판례와 유엔난민기구의 권고에도 불구하고 행정청의 난민인정 심사 불회부 결정 판정율이 높아지고 있다. 2018년도 난민인정심사 불회부 결정은 50%를 상회했으며, 2019년도 난민인정심사 불회부 결정은 90%에 육박하였다.

사전심사 과정에서 난민 신청자가 처한 종합적인 상황과 세부사항을 제대로 평가할 수 없다. 제대로 된 평가를 받지 못하고 불회부 판정을 받게 된다면 난민은 즉시 국적국으로 송환되어 박해를 당할 위험이 크다. 보호가 필요한 난민을 보호하지 못하는 상황이 발생할 가능성이 높다. 이는 한국이 난민협약상 지고 있는 의무를 위반하는 행위이다(Nancen Refugee Right Center 2020, 16).

출입국 항에서 난민지위를 신청한 자들은 법원에 소송을 제기하는 것 이외에는 다른 수단이 없다. 이들에게 최소한의 절차적 보호조치인 법적 조력과 통역의 조력이 필요하다. 네덜란드에서는 모든 비호신청자는 무료 법률 조력을 받을 권리가 보장된다. 독일에서는 출입국항에서의 난민신청이 거부되는 경우, 1차 거부 결정에 대한 불복절차 관련 법률상담이 무료로 진행되며, 변호사의 무료 법률 조력을 받을 수 있다. 프랑크푸르트, 마인 공항의 경우 난민지원단체에서 지원하는 변호인 풀을 통해 법률 조력을 받을 수 있다(난민인권센터 2020, 35-36).

헌법재판소의 판결에 따라 회부심사제도에서도 변호사 조력을 받을 권리가 인정되었지만, 난민 신청자로 입국한 외국인이 변호사 조력을 받기는 쉽지 않다. 또한 난민법 6조 3항¹¹⁾에 따라 난민인정 회부심사를 7일 이내에 판정을 해야 하기 때문에 제대로 된 평가가 쉽지 않다. 절차에 대한 개정이 필요하다.

난민인정심사 회부제도는 난민 신청자들에게 기회를 보장하고 강제송환을 막기 위한 목적으로 만들어진 제도임에도 불구하고 한국에서는 난민들의 입국을 막는 제도로 활용되고 있다. 난민법 입법의 목적에 대해서 생각을 해야 한다. 한국에서도 난민법 시행령 개정을 통해 최소한의 절차적 보호조치가 마련되어야 한다. 그러나 법무부의 개정안은 난민심사 불회부 결정을 확대하는 내용, 이의 신청 불복기간을 축소하는 내용, 이의신청 기각 사유를 신설하는 내용, 강제송환금지 원칙의 예외 사유를 확대하는 내용을 담고 있어 난민법의 목적에 역행하고 있다.

2) 난민불인정 판정 결정 불복소송 판례 분석

한국은 1994년 이후 2021년 11월 말까지 누적 난민신청건수는 73,185건이며, 난민인정 건수는 1,141건으로, 난민 인정율은 2.8%이며 2021년 1월부터 11월까지 심사결정 완료건수는 6,690건이고 이 중 난민인정 건수는 50건으로 난민인정율은 0.7%에 불과하다. EU의 경우 2021년 평균 난민인정비율이 38%로 한국의 난민인정비율은 현저히 낮은 수치이다. 난민 불인정판정을 받거나 불인정 판정에 대한 이의신청이 기각된 경우 난민신청자는 그 결정에 대해 소송을 청구할 수 있다(난민법 제21조).

11) 난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ③ 법무부장관은 제 1항에 따라 난민인정신청서를 제출한 사람에 대하여는 그 신청서가 제출된 날부터 7일 이내에 난민인정 심사에 회부할 것인지를 결정하여야 하며, 그 기간 안에 결정하지 못하면 그 신청자의 입국을 허가하여야 한다.

〈표 3〉 2016년 ~ 2021년 난민 불인정 처분 불복 소송 현황

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
소송건수	3,170건	3,893건	2,404건	1,827건	2,730건	1,683건
승소건수	29건	7건	4건	4건	5건	6건
소송승소율	0.09%	0.02%	0.016%	0.021%	0.018%	0.035%

출처: 법무부 대법원 자료를 수정 편집.

난민이의신청 건수는 34,100건에 달하며, 2016년 ~ 2021년 난민 불인정처분 불복소송총 건수는 15,707건으로 연 평균 3,141건에 달한다. 난민인정심사 불회부 판정 케이스와 유사하게 난민인정심사에서 난민요건을 충족함에도 불구하고 불분명한 입국목적으로 분류하여 난민 불인정 판정을 내리거나, 난민 협약 33조 강제송환금지를 위반하고 난민신청자를 강제송환하거나, 난민의 구류시간을 늘려 자진출국을 유도하기도 한다. 난민인정 불인정 처분 불복소송 판례 분석을 통해서 현재 한국난민제도의 문제점을 살펴보려 한다.

① 서울행정법원 2013 구합56713 판결

이란 국적의 난민신청자는 1997년 한국에 C-3 단기방문(90일 이내) 체류비자로 입국을 하였으나 약 4년 7개월간 불법체류를 하였다. 불법체류 자진신고 제도에 따라 출국기한을 연장 받았다. 연장기간 동안 이란 국적의 난민신청자는 정치적 박해, 종교 박해를 사유로 행정청에 난민 인정 신청을 하였다. 난민신청자는 1986년부터 이란정부에 반대하는 반정부 단체에 가입하고 시위를 주도하여, 이란에서 탄압과 박해를 받았다고 주장하였다. 그는 박해를 피해 한국으로 입국을 하였고, 한국 입국 이후에도 이란정부에 반대하는 정치 운동에 참여하고 있어 이란으로 송환되는 경우 박해가 예상되며, 종교를 이슬람교에서 기독교로 개종하여 본국으로 송환되는 경우 사형 당할 위험성을 주장하며 난민 신청을 하였다.

이에 대해 행정청은 난민신청자가 주장한 정치적 박해는 20년 전의 상황이며, 이를 증명할 어떠한 근거도 없고, 국적국을 떠난 이후 체류국에서 정치적 의견을 표명하는 것으로 박해를 받을 만한 충분한 근거가 없다고 판단하였다. 또한 난민신청자가 이슬람교에서 기독교로 개종을 하여 종교적 박해를 받을 수 있다는 주장에 대해 행정청은 난민신청자가 한국에 온 이후에 개종을 하였기 때문에 국적국의 박해가 있었다고 볼 수 없다는 판단을 내렸다. 그리고 이란 국적의 난민신청자가 4년 7개월 간 불법체류를 한 이후 난민신청을 한 것은 국내체류 연장을 위한 수단이라고 판단하여 난민신청을 기각하였다. 이에 난민신청자는 행정판정에 불복하고 소송을 제기하였다.

법원은 이 소송에서도 대법원의 2007두 1953판례, 2007두 3930판례¹²⁾를 원용하였다. 법원은 난민이 박해근거를 증명해야 하지만, 난민신청자의 특수성을 고려하여 난민의 진술이 일관성을 가지고 설득력이 있다면 난민신청자의 진술을 인정할 수 있다는 판단을 내렸다. 법원은 난민신청자의 난민 적격여부를 판단하기 위하여 영국의회보고서, 미 국무부의 보고서, UN보고서, 외교부의 이란 동향보고서를 바탕으로 이란의 정세를 판단하였으며, 난민신청자의 국적국 행정자료를 면밀히 분석하는 특징을 보였다.

법원은 이란 내 반정부 시위에 대한 탄압 상황에 대해 확인을 하였으나, 난민신청자가 1986년에 단순히 반정부 시위에 참여했다는 사정만으로는 박해에 대한 공포가 있었다고 보기는 힘들다고 판단을 내렸다. 하지만 법원은 난민신청자가 2005년부터 이란난민국제연맹의 대표로 역임하면서 이란정부에 반대하는 반정부 운동을 전개하여, 국적국으로 송환조치가 내려지게 되면 박해받을 가능성이 높다고 보았다. 법원은 이란 정부가 2009년 사이버군 사령부를 창설하여 이란 정부를 비판하는 자국민들을 색출하고 있어, 난민신청자가 송환되게 된다면 한국에서의 반(反)이란 정부운동을 근거로 박해받을 수 있다고 판단을 내렸다. 그리고 이란에서 이슬람교 교인이 기독교로 개종하는 경우, 남성은 사형을 받을 수 있으므로 종교적 탄압과 박해를 받을 가능성이 높다고 판단하였다. 법원은 행정청의 난민 불인정 처분은 위법하다고 판정을 내리고 취소하였다(서울행정법원 2014.4.25. 선고 2013구합 56713판결).

② 서울고등법원 2018누68676 판결

에티오피아 국적의 난민신청자는 2014년 10월 C-3 단기방문(90일 이내) 체류비자로 입국을 한 뒤 2014년 11월 난민신청을 하였다. 난민신청자는 에티오피아에서 야당 지지 운동에 참여하여 수차례 경찰에 체포되어 박해를 받았으며 이를 피해 한국으로 이주하였고, 한국 체류기간동안 에티오피아 정부에 반대하는 시위에 참여하여 본국으로 송환되면 정부의 박해가 있을 것이라는 이유로 난민신청을 하였다. 이에 대해 행정청은 난민신청자의 사유가 난민협약에 근거한 사항에 해당되지 않는다고 판단하고 난민불인정 판결을 내렸다. 이에 난민신청자는 행정청의 판정에 불복하고 소송을 제기하였다.

서울고등법원은 이 소송에서도 대법원의 2007두 3930판례, 2010두 27448판례를 원용하

12) 박해를 받을 '충분한 근거 있는 공포'가 있음을 난민신청자가 증명을 해야 하지만 난민의 특수한 사정을 고려하여 난민의 진술에 일관성과 설득력이 있고 입국 경로, 입국 후 난민 신청까지의 기간, 경위, 국적국의 상황, 주관적으로 느끼는 공포의 정도, 신청인이 거주하던 지역의 정치, 사회문화적 환경, 그 지역의 통상인이 같은 상황에서 느끼는 공포의 정도에 비추어 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 주장사실을 인정할 수 있다(대법원 2008. 7.24선고 2007두 19539 판결, 대법원 2008. 7.24 선고 2007두 3930판결).

였다. 법원은 난민이 박해근거를 증명해야 하지만, 난민신청자의 특수성을 고려하여 난민의 진술이 일관성을 가지고 설득력이 있다면 난민신청자의 진술을 인정할 수 있다는 판단을 내렸다(대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930판결 원용). 또한 법원은 난민신청자의 국적국의 상황이 현저히 변경되어 박해 가능성이 명백히 사라지지 않았다면 박해에 관한 충분한 공포가 있다고 봐야 한다고 판시하였다(대법원 2012. 4.26. 선고 2010두 27448판결 원용).

법원은 난민신청자의 난민적격 여부를 판단하기 위하여 국제인권감시기구의 2006년~2014년 에티오피아 보고서, 외교부의 에티오피아 동향분석서를 바탕으로 에티오피아의 정세를 판단하였으며, 난민신청자의 국적국 행정자료를 면밀히 분석하는 특징을 보였다. 법원은 에티오피아 정부 여당이 반정부시위를 무력으로 진압하고 있으며, 정부에 대한 불만 세력을 차단하고 처벌하기 위해 여러 인권탄압이 있어왔음을 확인하였다. 법원은 난민신청자가 시위에 참여하였다가 체포된 이력들, 난민신청자와 같이 시위에 참여했던 동료가 미국 난민 지위를 인정받은 이력, 난민신청자의 가족들 또한 에티오피아 정부의 블랙리스트에 올라 계속 감시를 받고 있다는 증언들을 토대로 정치적 박해가 있었음을 인정하였다. 난민 신청자가 국적국을 탈출하지 않는다면 생명에 위협을 느낄 공포가 충분하다고 판단하였다. 법원은 난민신청자가 단기 체류자격으로 입국한 이후 에티오피아 정부를 비판하는 단체에 가입을 하고 향의 집회에 참여한 점 등을 고려하여 난민신청자가 국적국으로 귀국하는 경우 생명에 위협을 받을 수 있다고 판단하였다. 법원은 행정청의 처분이 위법하므로 난민불인정 판정을 취소하라는 판결을 내렸다(서울고등법원 2019.4.3. 선고 2018누68676 판결).

③ 서울행정법원 2020구단 19428판결

이란국적의 난민신청자는 아들과 함께 한국에 입국 후 종교를 천주교로 개종을 하였고 세례와 견진성사를 받았다. 난민신청자와 아들은 '종교를 이유로 박해를 받게 될 것이라는 공포를 근거로 행정청에 난민 신청을 하였다. 이에 대해 행정청은 난민신청 사유에 해당하지 않는다고 판단 난민불인정판정을 내렸다. 이에 난민신청자 부자(父子)는 취소소송을 제기하였으나 법원에서는 기각판결을 내렸다. 난민신청자의 아들은 2차 난민인정 신청을 하였고, 이들 시연이 청와대 국민청원에 올라 많은 지지를 받았으며, 언론과 외신의 주목을 받으면서 난민신청자의 아들은 2018년 10월 난민으로 인정을 받았다. 그러나 난민신청자는 난민으로 인정받지 못하였다. 이에 대해 난민신청자는 가족결합권을 주장하며 소송을 제기하였다.

서울행정법원은 이 소송에서 대법원 2007두 19539판결, 2007두 3930판결, 2016두5680판결을 원용하였다. 법원은 난민이 박해근거를 증명해야 하지만, 난민신청자의 특수성을

고려하여 난민의 진술이 일관성을 가지고 설득력이 있다면 난민신청자의 진술을 인정할 수 있다는 판단을 내렸다(대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930판결, 선고 2007두 3930판결, 대법원 2017. 7.11. 선고 2016두 56080 판결). 법원은 난민신청자의 진술과 UN인권이사회 이란 인권보고서, 영국 내무부의 이란국가 정황보고서, 노르웨이의 이란 국가정황보고서를 바탕으로 난민 적격여부를 판단하였다. 법원은 국가별 보고서들을 통해 이란 내에서 기독교 개종자들에 대한 탄압수준이 상당하며, 성경을 소지한 행위, 성경모임에 참석하는 경우 이란 형법 제499조 “국가안보에 적대적인 행위”, 형법 500조 “정부에 대한 선동 등 국가 안보 관련 형법 조항 위반죄”로 기소해서 처벌한다는 내용을 확인하였다. 법원은 이런 상황이 난민신청자의 진술과 일치한다고 판단하였다. 법원은 언론과 외신보도를 통해 난민신청자의 신분이 공개가 되어, 난민신청자가 이란 정부의 적대적 관심 대상이 된 이상 이란으로 송환되게 된다면 위해를 받을 가능성이 매우 높다고 판단하여 난민으로 인정하는 것이 합당하다고 판시하였다. 또한 법원은 가족 결합권의 차원에서 난민신청자를 난민으로 인정하여야 한다고 판단하였다. 만약 난민신청자를 난민으로 인정하지 않고 이란으로 송환시키면 난민으로 인정받은 미성년자 홀로 살아가야 하는 가혹한 선택을 강요받게 되므로 난민신청자를 난민으로 인정함이 타당하다고 판결을 내렸다(서울행정법원 2021. 5. 27. 2020구단19418 판결).

④ 판례 분석 소결 및 제언

대법원의 판례, 하급심의 판례를 통해 난민인정요건과 증명방법은 확립이 되었다. 대법원은 “난민 인정의 요건이 되는 ‘박해’는 ‘생명, 신체, 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위’를 의미하는 것으로서, 그러한 박해를 박을 ‘충분한 근거 있는 공포’가 있음은 난민 인정의 신청을 하는 외국인이 증명하여야 한다(대법원 2013. 4. 25. 선고 2012두14378 판결).”라고 판시하고 있다. 그러나 대법원은 “증거를 쉽게 입수할 수 없는 난민의 특수한 사정을 고려하면 그 외국인에게 객관적인 증거에 의하여 주장사실 전체를 증명하도록 요구할 수는 없고, 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장사실을 인정하는 것이 합리적인 경우에는 그 증거가 된 것으로 보아야 한다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결).” 판단을 내리고 있다.

대법원은 “난민의 진술이 일부 과장이 있거나 부족한 점이 있다고 하여 곧바로 진술 전체를 부정해서는 안되고, 난민의 궁박한 처지에 따른 불안정한 심리상태, 시간경과에 따른 기억력의 한계, 우리나라와 서로 다른 문화적 역사적 배경에서 유래한 언어감각의 차이 등에서 비롯되었을 가능성도 충분히 염두에 두고 진술의 핵심내용을 중심으로 전체적인 신빙성을 평가하여야 한다(대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두27448 판결).” 라고 판시하고

있다.

하지만 행정청에서는 난민심사에 있어서 대법원 판례를 따르지 않고 있는 경향성을 보이고 있다. 행정청은 난민법 제정 이후 난민제도를 악용하는 외국인들, 가짜 난민들이 늘고 있다고 판단하고 있다.

난민신청자는 난민 인정여부에 관한 결정이 확정될 때까지 또는 행정심판, 행정소송이 종결될 때까지 합법적으로 체류가 가능하기 때문에¹³⁾ 행정청은 외국인들이 난민신청사유가 없음에도 불구하고, 국내체류 연장 또는 경제적 목적으로 난민 신청이 급증하고 있다고 판단하고 있다. 행정청은 난민법 상 난민신청 기한이나 횡수의 제한이 없어 불인정 결정을 받은 이후에도, 이의신청절차와 행정소송절차까지 모두 거치면 최소 1년 이상 추가적으로 소요되고, 그 기간은 합법적인 체류기간으로 인정되기 때문에 이를 가짜 난민들이 악용하고 있다고 판단하고 있다(김환화 2016, 13-14). 법무부는 공항에서의 난민인정 회부심사절차, 난민인정 1차 심사절차, 이의신청절차, 1심 재판, 2심 재판, 3심 재판, 재신청, 소송 등의 순으로 진행되는 불복절차 가운데, 어느 단계에서도 제한하고 통제하는 장치가 없어 난민인정절차가 종료되지 않고 무한 반복되고 있어, 난민신청사유가 없는 외국인들이 한국에서 장기적이고 합법적인 체류를 하고 있다고 판단하고 있다.¹⁴⁾

행정청이 주장하는 것처럼, 체류기간을 연장하기 위해 난민 신청을 악용하는 사례도 존재한다. 고용허가제로 체류기간을 인정받은 외국인이 체류기간종료로 본국 출국을 지연 시키기 위한 수단으로 난민 신청을 하는 경우, 90일의 단기 사증으로 입국하였다가 체류연장 및 영리활동을 위해 난민신청을 하는 경우도 존재한다. 그러나 문제가 되는 점은 난민신청자들이 난민 요건과 사유를 충족함에도 불구하고, 행정청이 증거 불충분을 사유로 난민불인정 판정을 내리거나, 난민 신청사유를 ‘명백한 이유 없는 난민 신청’으로 분류하여 난민불인정 판정을 내리고 있다는 점이다. 행정청은 가짜 난민은 확실하게 걸러내야 한다. 하지만 진정 보호받아야 할 난민마저도 걸러내고 있는 것은 아닌지 고민해야 한다.

법무부는 현재 난민법에 난민심사 부적격결정 제도를 도입하려하고 있다. 이는 출입국항에서의 회부심사와 유사한 사전 평가 제도를 도입하여 광범위한 범주의 신청자들을 부적격 결정을 내릴 수 있다. 유엔난민기구는 기존의 여러 문서들에서 정식 난민인정심사 이전에 도입하는 사전 회부제도에 우려를 표명한바 있다(채현영 2019, 41). 이 제도가 도입되게 된다면 난민인정률은 제로에 가까워 질 것으로 예상되며, 정말 난민으로 보호받아야 할

13) 난민법 제5조(난민인정 신청) ⑥ 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지(난민 불인정결정에 대한 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우에는 그 절차가 종결될 때까지) 대한민국에 체류할 수 있다.

14) 출처: <http://www.m-economynews.com/news/article.html?no=20384> (검색일: 2022. 02. 10.).

사람들이 보호받지 못하는 일이 발생할 것이다

행정청의 난민법 개정안은 심사의 효율성을 강조함으로써 난민 접근차단에 집중하는 것은 아닌가 생각이 든다. 개정안에 대한 제고가 필요하며 난민신청자들에게는 절차적 권리를 보장하여야 한다. 난민인정심사제도에서 제일 필요한 부분 중 하나는 통역지원과 법률지원이다. 난민법 14조는 “법무부 장관은 난민신청자가 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우에는 면접과정에서 대통령령으로 정하는 일정한 자격을 갖춘 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다(난민법 14조).”라고 규정되어 있다. 그러나 현장에서는 통역인들이 전문성이 떨어지거나 오역으로, 핵심 내용의 누락으로 통역인이 면접과정에서 불리한 판정을 받는 경우도 다수 존재한다. 난민법 12조 “난민신청자에게 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다(난민법 12조).”고 규정되어 있지만 실제로는 거의 보장되지 않는다. 난민신청자에게 전문적인 법률 자문을 구하는데 드는 비용을 지원해 줄 법률구조서비스가 전무하고, 법률자문 및 소송 비용을 감당할 수 있는 난민신청자는 없다. 난민으로 보호받아야 할 사람들을 위해, 난민심사의 효율성을 위해 전문 통역사의 조력과 국선변호사 법률 지원을 보장해야 한다.

IV. 결론

한국은 원조공여국으로 매년 1조원 상당의 펀딩을 하고 있고, 아시아 최초로 난민법을 제정한 국가임에도 불구하고, 난민 수용에 대해서는 매우 박한 모습을 보이고 있다. 한국의 평균 난민 인정비율은 2.8%, 2021년 난민 인정 비율은 0.7%에 불과하다. 본 연구는 난민 인정비율이 낮은 이유에 대해 분석하고, 행정청의 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정에 대한 난민의 불복 소송의 판례 분석을 통해, 현재 한국 난민제도의 문제점을 고찰하였다.

난민인정심사 회부제도는 난민 신청자들에게 기회를 보장하고 강제송환을 막기 위한 목적으로 만들어진 제도임에도 불구하고 한국에서는 난민들의 입국을 막는 제도로 활용되고 있다. 법원은 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도이며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하고 있고, 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내리고 있다. 유엔난민기구에서도 난민법 시행령 제5조의 해석과 적용을 엄격히 할 것을 권유하고 있다. 법원의 판례와 유엔난민기구의 권고에도 불구하고 행정청의 난민인정 심사 불회부 결정 판정율이 높아지고 있다.

대법원은 “증거를 쉽게 입수할 수 없는 난민의 특수한 사정을 고려하면 그 외국인에게 객관적인 증거에 의하여 주장사실 전체를 증명하도록 요구할 수는 없고, 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장사실을 인정하는 것이 합리적인 경우에는 그 증거가 된 것으로 보아야 한다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결).” 판단을 내리고 있지만 행정청에서는 난민심사에 있어서 대법원 판례를 따르지 않고 있는 경향성을 보이고 있다.

행정청은 난민법 제정 이후 난민제도를 악용하는 외국인들, 가짜 난민들이 늘고 있다고 판단하고 있다. 행정청이 주장하는 것처럼, 체류기간을 연장하기 위해, 영리활동을 위해 난민 신청을 악용하는 사례도 존재한다. 그러나 문제가 되는 점은 난민신청자들이 난민요건과 사유를 충족함에도 불구하고, 행정청이 불분명한 입국목적 또는 증거불충분을 사유로 난민 불인정 판정을 내린다는 점이다. 행정청은 가짜 난민은 확실하게 걸러내야 한다. 하지만 진정 보호받아야 할 난민마저도 걸러내고 있는 것은 아닌지 고민해야 한다.

2018년 예멘 난민 입국 문제로 난민법을 개정하자는 국민여론이 높아지면서 난민법 개정안들이 무더기로 발의되었다. 법무부의 개정안은 난민심사 부적격결정제도를 도입하는 내용, 난민심사 불회부 결정을 확대하는 내용, 이의 신청 불복기간을 축소하는 내용, 이의신청 기각 사유를 신설하는 내용, 강제송환금지 원칙의 예외 사유를 확대하는 내용을 담고 있어 난민법의 목적에 역행하고 있다. 이 제도가 도입되게 된다면 난민 인정률은 제로에 가까워 질 것으로 예상되며, 정말 난민으로 보호받아야 할 사람들이 보호받지 못하는 일이 발생할 것이다. 행정청의 개정안 심사의 효율성을 강조함으로써 난민 접근을 차단에 집중하는 것은 아닌가 생각이 든다. 개정안에는 효율성과 절차적 권리, 심사의 질적 강화방안이 모두 포함되어야 한다. 난민법의 개정안에 대한 제고가 필요하다.



- 국민호. 2017. 중국거주 탈북자 난민인정 문제와 한국의 난민정책. 디아스포라연구 11, 89-124.
- 김대순. 2018. 국제법론. 박영사.
- 김용철. 2020. 우리나라 난민법 체계의 문제점과 개선방안. 한국행정사학지 50, 139-158.
- 김환학 외. 2016. 난민법 시행 3년에 대한 평가 및 향후 법 개정 방향. 2016년 법무부 용역보고서.
- 난민인권센터. 2020. 2019년도 한국의 공항, 그 경계에 갇힌 난민들: 공항난민인권침해 사례보고서.
- 유엔난민기구. 2021. 난민에 대한 태도 및 인식변화 결과 보고서.
- 이기완 · 이진우. 2021. 미래사회의 이해. 창원대학교 출판부.
- 이진우 · 이기완. 2019. 환경난민을 둘러싼 주변국의 입장과 대응방안 : 백두산 화산 폭발에 따른 환경난민을 중심으로. 세계지역연구논총 37(1), 143-163.
- 정도희. 2021. 난민법 개정과 제언. 중앙법학 23(2), 157-196.
- 정인섭. 2018. 신국제법입문. 박영사.
- 채현영. 2019. 난민법 개정방향에 관한심포지엄, ‘난민법 개정방향과 강제송환금지 원칙’ 토론문, 41-53.
- 출입국외국인정책본부, 2020년 출입국 · 외국인정책 통계연보.
- 출입국외국인정책본부, 2021년 11월 출입국 · 외국인정책 통계월보.
- Convention relating to the Status of Refugees Article 1(2).
- McNamara, K. E. 2007. Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations. Popul Environ, 12-24.
- Nancen Refugee Rights Center. 2020. Shouldering Responsibility: Reviewing South Korea’s Refugee Status Determination procedures seven years after the implementation of the refugee act, 5-43.

- 대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930 판결.
- 대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두 27448 판결.
- 대법원 2013. 4. 25. 선고 2012두14378 판결.
- 대법원 2017. 7.11. 선고 2016두 56080 판결.
- 서울고등법원 2019.4.3. 선고 2018누68676 판결.
- 서울행정법원 2014.4.25. 선고 2013구합 56713 판결.
- 서울행정법원 2021. 5. 27. 2020구단19418 판결.
- 인천지방법원 2014.5.16. 선고 2014구합 30385 판결.
- 인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015구합 51495 판결.
- 인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015구합 51617 판결.
- 인천지방법원 2016.4.7. 선고 2015구합 1704 판결.

● 투고일: 2022.01.06. ● 심사일: 2022.01.14. ● 게재확정일: 2022.02.08.

| Abstract |

A Study on the Problems and Improvement Plans of the Korean Refugee System -Focusing on the Analysis of Refugee Lawsuit Precedents-

Lee Jinwoo (Changwon National University)

As an aid donor, South Korea provides funding worth 1 trillion won every year. South Korea has restrictions on the acceptance of refugees despite being the first country in Asia to ordain the Refugee Act. The average refugee recognition rate is only 2.8% in South Korea. This study analyzes the reasons for the low refugee recognition rate, examines the problems of the current refugee system in South Korea, and suggests ways to improve them through analyses of the administrative agency's decision not to utilize the refugee status screening process and of the legal cases of refugees appealing against the rejection of refugee status. The administrative agencies believe that the number of fake refugees abusing the refugee system has been increasing since the enactment of the Refugee Act. As claimed by the administrative agencies, there are cases in which refugee applications are abused to extend the period of stay or engage in profit-making activities. However, the problem is that a decision is made to reject refugee recognition on the grounds of insufficient evidence or unclear purpose of entry although refugee requirements are otherwise met. The administrative agencies must thoroughly filter out false refugees. Nevertheless, it is necessary to consider whether they filter out refugees who genuinely need protection.

<Key words> Refugees, Refugee Act, Refugee Status Screening, Refugee Lawsuit

어느 난민 가족의 한국살이 : ‘권리를 가질 권리’로서 성원의 자격에 대하여



이 용 승
제1저자 대구대학교
(leeyongseung@daegu.ac.kr)



이 은 정
교신저자 영남대학교
(anthro@yu.ac.kr)

국문요약

국내 정착 난민은 한국 사회의 성원이 될 자격이 있는가? 이 연구는 ‘이미’ 난민이지만 ‘아직’ 난민은 아닌 어느 가족의 한국살이를 들여다보고, 이를 근거로 ‘성원의 자격’에 대해 고민해 볼 목적에 따라 기획되었다. 이 연구는 한국에서 난민이 처한 어려움을 전시하고, 이러한 곤경을 해소하기 위해 어떤 정책이 필요한지를 설파하는 학술적 관심을 넘어서기 위한 방안으로서 공동체 성원으로서의 권리인 ‘성원권’(membership)에 주목하였다. 한나 아렌트는 정치 공동체에 속할 자격으로서 ‘권리를 가질 권리’를 주장한 바 있다. 이 글은 한국 사회에서 가장 성원이 되기 어려운 난민 가족을 사례로 공동체 성원이 될 수 있는 자격을 사유하였다. 성원됨의 하위 구성 요소를 지위, 공동체 친숙도, 사회적 연결, 권리로 나누고 각 영역에서 성원됨의 자격을 살폈다. 결론적으로 이 글은 난민을 포함한 이주민은 공동체의 영토에 들어서는 순간 거주하고, 행위와 의견을 의미 있게 해줄 장소에 도달한 것이며, 성원으로서의 여정을 시작한다고 주장한다.

주제어 : 난민, 난민신청자, 성원권, 권리를 가질 권리

I. 문제의 제기

국내 정착 난민¹⁾은 한국 사회의 성원이 될 자격이 있는가? 이 연구는 ‘이미’ 난민이지만 ‘아직’ 난민은 아닌 어느 가족의 한국살이를 들여다보고, 이를 근거로 ‘성원의 자격’에 대해 고민해 볼 목적에 따라 기획되었다. 이 연구는 한국에서 난민이 처한 어려움을 전시하고, 이러한 곤경을 해소하기 위해 어떤 정책이 필요한지를 설파하는 학술적 관심을 넘어서기 위한 방안으로서 공동체 성원으로서의 권리인 ‘성원권’(membership)에 주목하였다.

난민 지위 획득 여부를 떠나 국내에 체류하고 있는 난민이 소수이기 때문에 이들에 대한 관심은 희박했고, 이들의 구체적인 삶의 양태는 비가시적일 수밖에 없었다. 난민에 대한 관심이 극적으로 높아진 계기는 2018년 제주 예멘 난민 집단 입국, 2021년 아프가니스탄 난민 입국이라 할 수 있다. 이와 같이 난민 이슈가 미디어에 자주 등장하게 되면서 난민과 관련한 제도적 지원, 사회통합과 갈등 등에 관한 연구도 증가하고 있는 추세에 있다. 여전히 유럽에 비해 난민이 중요한 공적 이슈로 다루어지는 빈도는 낮지만, 한국 사회도 점차 난민을 어떻게 수용하고 바라봐야 할 것인지를 고민해야 할 시점에 이르렀다.

난민은 원래 소속된 공동체로부터 성원권이 박탈되거나 거부된(한) 사람들이지만, (적어도 영토적으로) 새롭게 정착한 공동체의 성원권은 아직 미완인 채로 남아있는 사람들이라고 할 수 있다. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자는 모두 성원권이 미완의 상태이지만, 정도의 차이는 있다. 난민 인정이 거부되고, 인도적 체류조차도 허용되지 못한 ‘난민’은 최소한의 성원권조차도 거부된 사람들이다. 이러한 관점에서 보면 체류 자격과 상관없이 모든 ‘난민’에게는 성원권이 핵심적 이슈가 된다. 즉 이들은 새로운 공동체의 성원이 될 수 있을까?, 성원으로서 어떤 권리를 누릴 수 있으며 또 어떤 의무를 부담하는가와 같은 질문이 난민과 관련하여 가장 중요한 물음이다.

우리가 이 연구에서 주목한 사례는 이미 난민이 되어 타국인 한국에 도착하였지만, 다시 한번 제도적으로 ‘난민 되기’를 꿈꾸는 사람들이다. “난민이지만 난민이 아닌 상황”(욘비외 2013, 232)을 감내해야 하는 사람들인 것이다. 자신과 가족의 위태로움과 곤궁한 처지를 설득력 있게 주장하고, 가짜 난민이 아닐지 잔뜩 의심의 눈초리를 겨누고 있는 타인에게 인정을 받아야만 간신히 생명이라도 유지할 수 있는 기회를 가질 사람들, 이미

1) 이 글에서 ‘난민’은 난민인정자, 신청자, 재신청자, 인도적 체류허가자, 불인정자 등 체류 자격과 무관하게 한국에 ‘난민’으로서 이주한 사람들을 가리킨다. 여기에는 합법적 비자로 입국한 뒤 난민 신청을 한 사람들을 포함한다.

구성원으로 살고 있지만 아직 구성원으로 인정받지 못한 사람들에 주목하고자 한다.

난민은 우리 사회에 ‘아픈’ 질문을 던지는 사람들이다. 과연 우리는 이방인과 타자에 대해 호의와 관용을 베풀 수 있는 용기가 있을까? 관용의 범위는 어디까지 가능할까? 같은 성원으로서 이들을 수용할 수 있을까? 외면한다 해도 어느 누구도 비난하지 않을 어떤 절망²⁾에 대해 한국 사회는 얼마나 관심을 가질 수 있을까? 나아가 우리는 나와 아주 다른 타자와 공존할만한 역량이 있을까? 등등. 질문은 던져졌고, 우리 사회는 어떤 방식으로든 답을 찾아나가야 한다.

한나 아렌트(Hannah Arendt)는 난민과 무국적자를 ‘권리를 가질 권리’ 자체가 박탈된 사람들로 규정하였다. ‘권리를 가질 권리’(right to have rights)란 “권리들이 보장되고 보호되는 어떤 공동체에 속할 권리를 의미한다.”(리처드 번스타인 2018, 50) 아렌트는 “권리를 상실한 사람들의 재난은 그들이 생명, 자유와 행복 추구 또는 법 앞에서의 평등과 의견의 자유를 빼앗겼다는 것이 아니라, 어느 공동체에도 속하지 않는다는 것”(한나 아렌트 2019, 531)이라고 말한다. 아렌트 논리에 기댄다면 한국의 난민들은 어떤 권리를 가질 수 있으며, 국가는 그들에게 어떤 권리를 부여할 것인가라는 질문 이전에 ‘권리를 가질 권리,’ 즉 공동체 성원이 될 수 있는 자격이 먼저 고민되어야 한다. 이들이 당연히 누려야 하는 ‘뭇(권리) 이전에 ‘자리’(성원권)가 먼저 마련되어야만 더 나은 논의를 할 수 있다고 본다.

이 글에서는 ‘권리를 가질 권리’를 성원권으로 정의해 보고자 한다. 아렌트는 정치 공동체의 성원권으로 ‘권리를 가질 권리’를 제한하였으나, 이 글에서는 성원권의 범위를 훨씬 더 넓혀 정의하고자 한다. 즉 성원권이란 국적, 민족, 문화인종(ethnic), 인종(race), 체류자격, 신분, 성별, 계층, 소속 집단 등과 무관하게 단지 어떤 공동체의 구성원(member)이라는 이유 하나만으로 누릴 수 있는 권리나 자격, 인정 및 정체성을 말한다. 공동체는 아렌트가 주목한 정치 공동체뿐만 아니라 직장, 지역, 광역, 초국가, 지구 등 나선형 동심원으로 중첩된 형태를 가진 여러 단위의 공동체를 포함한다. 여기에서 구성원은 국가 공동체를 상징할 때조차도 국적이나 시민권을 전제하지 않는다.³⁾ 대신 영토 공간을 공유하고, 일상생활이 그 장소를 통해 이루어지는 사람들은 모두 성원의 자격을 가진다. 국가 공동체의 제도적 성원권(시민권이나 국적)이 현재와 같은 국민국가(nation-state) 시스템에서 가장 중요하지만, 그것이 모든 성원의 자격을 대표하지는 않는다. 국가 공동체의 성원권도 법적 지위만이 다른 모든 성원됨의 하위요소를 무효화시키지도 않는다. ‘권리를 가질

2) 절망의 주체는 사람일 수도 있고, 상황일 수도 있다.

3) 규모면에서 국가 미만 공동체나 국가 초과 공동체(초국적 공동체)에서 시민권 내지는 국적의 보유 여부가 공동체 성원권을 제한하지는 않는다.

권리'에서 앞의 권리, 즉 구체적으로 어떤 권리를 가질 수 있는가는 해당 사회의 속의 (deliberation)에 따른다. 다만 이들이 논의에 참여할 수 있으려면 소극적 자유권과 안전 등을 포함한 최소한의 생존권은 보장되어야 한다.

어떤 공동체의 성원 자격을 획득하기 위해서는 보통 해당 공동체의 입회가 기존 회원들에게 수용되고, 스스로도 그것을 원할 때이다. 입회를 위해서는 모종의 자격이나 조건이 필요하다. 자격이나 조건은 일정한 공헌이나 실적일 수도 있고, 미래에 약속한 공동체에 대한 헌신이 될 수도 있다. 이러한 모든 조건은 공동체의 성격에 따라 달라진다. 성원이 된 사람은 공동체에서 제공하는 권리의 주체가 되는 동시에 공통의 의무를 부담한다. 국가 공동체도 마찬가지이다. 대부분의 국가는 '국민됨'(nationhood)의 자격 조건을 혈통(jus sanguinis) 혹은 출생지(jus soli) 등 출생과 관련하여 규정한다. 출생의 조건을 제외하면 입국 및 체류 등 귀화할 수 있는 자격 조건을 제도적으로 상세히 규정한다. 국적이나 시민권이 아니더라도, 영주권, 한시적 체류권 등을 통해 구성원을 위계적으로 관리하기도 한다. 국가 구성원이 되는 제도적 자격에 대한 최종 판단은 전적으로 국가의 재량권에 속한다.⁴⁾ 국가는 간혹 제도 밖에 구성원을 위치시켜 통치는 하지만 '내버려 두는' 경우도 있다. 미등록 체류자가 이들인데, 이들은 종종 단속과 추방의 대상이 된다. 국가 공동체의 성원은 위계에 따라 차등적 권리가 부여되고, 부담하는 의무에도 차이가 있다.

이 연구에서는 아프리카 중부의 특정 국가 출신 난민 가족을 사례로 위에서 논의한 성원권의 문제를 검토해 보고자 한다. 법, 제도적으로는 아직 구성원이 아니지만 이미 한국의 특정 지역에서 삶을 살아내고 있는 가족의 사례를 통해서 '누가 성원이 될 수 있으며, 성원의 자격은 무엇인가'에 대해 논의해 보고자 한다. 연구대상으로 난민을 선택한 이유는 이들이 한국 사회에서 적어도 이주민 중에는 가장 성원으로 인정받기 어려운 조건에 있는 사람들이기 때문이다. 한국에서 법적 지위로서의 성원권을 얻기 위해 다양한 경로를 경험했고, 지금도 진행 중에 있는 난민 가족의 사례를 통해 위에서 주장한 성원권에 대한 논의를 진척시켜 보려 한다. 한국에서 성원으로서의 자격이 유예된 구체적 사례를 통해 성원권의 구성요소를 살펴봄으로써 성원의 자격에 대해 재사유해 보는 기회를 가질 수 있을 것으로 기대한다. 이 연구는 최종적으로 '누가 성원이고, 성원이 될 수 있는가'라는 보다 근본적인 질문에 대해 잠정적 답을 제시할 것이다.

4) 난민수용과 처우의 경우는 국제협약이나 국제기구의 영향력을 무시할 수 없지만, 그 때에도 최종 판단은 국가의 권한에 속한다.

II. 선행연구 검토 및 연구 방법

난민과 관련한 국내의 선행연구는 두 가지 큰 흐름이 있다. 먼저 법과 제도, 정책, 주류의 반응 등 난민의 적응 환경에 관한 연구가 첫 번째 흐름이고, 두 번째는 구체적으로 난민의 한국 생활 적응을 연구하고, 이들의 적응과 통합을 위한 제언을 다룬다. 첫 번째 연구의 경향으로서 양혜우(2019)는 난민이 처한 혐오의 환경을 연구한다. 난민에 대한 혐오는 외국인에 대한 사소한 고정관념과 편견이 국가 정책과 이데올로기에 의해 혐오로 부양되었다고 주장한다. 그는 혐오의 주요 논거를 사실을 기반으로 논박하고 그간 한국 정부가 어떻게 이주민을 다루어왔는지를 보여주는 것을 통해 난민을 포함한 외국인을 향한 혐오 발화의 원인을 추적한다. 김현미(2018)는 제주 난민 입국을 사례로 들어 난민 혐오의 작동 방식을 탐구한다. 그에 따르면 정치적 조급주의, 치안담론, 신인종주의, 국민특권주의가 난민 혐오를 낳았고, 대안으로는 인간안보 관점의 채용, 상호관여의 윤리, 공동체적 연대를 제시한다. 이유혁(2017)은 유럽과 국내 난민에 관한 앞선 연구를 활용하여, 난민이 생존투쟁의 과정에서 자신을 정치적 주체로서 (재)인식하는 과정을 탐구한다. 그의 연구는 성원의 자격을 논하고자 하는 이 글과 연관이 있다.

두 번째는 난민의 한국 사회 적응 연구이다. 법무부 지원으로 김현미 등(2010)이 수행한 연구는 최근 난민의 처우 및 적응에 관한 가장 광범위한 연구이다. 400명이 설문조사에 참여하였고, 25사례의 심층면접을 통해 난민의 취업, 주거, 의료, 교육, 가족 관계, 사회적 네트워크, 미래계획 등을 다루고 이를 기반으로 대안을 제시한다. 국가의 책무성과 인도주의적 관점을 강조하고 난민의 처우 개선을 위한 방안을 각 영역별로 제시하고 있다. 박미숙(2019)은 난민과의 인터뷰를 통해 이들의 월경 동기, 한국 사회 정착 및 적응과정에서 겪는 어려움을 나열식으로 짚고, 인식개선, 취업 및 심리 지원 등 몇 가지 정책 제언을 하고 있다. 박순용, 서정기(2014)는 특정 국가 출신 난민과의 심층면담을 통해 '이주난민으로 살아가기 경험에 대한 범주화'를 하고, 각 경험 범주의 하위 주제에 대해 이들의 목소리를 들려준다. 이 글은 난민을 단지 피해자 서사에 묶어 놓지 않고 행위 주체성을 발휘하는 사람들로 규정하고자 하였다. 박순용 외(2020)는 한국의 난민 현황 및 제도, 줌머인과 콩고 출신 난민의 미시적 삶에 대한 현상학적 이해, 일본, 미국, 프랑스 등의 난민정책을 거쳐 난민의 사회, 문화적 권리를 보장하기 위한 정책 제언에 이른다. 한국에서 난민 삶의 실재에 대한 의미탐색을 통해 대안을 제시한 점은 평가할 수 있으나 곤경을 전시하고, 대안을 내는 기존의 익숙한 연구 패턴에 갇혀 있다.

한국에서 난민을 둘러싸고 벌어지는 담론 싸움은 궁극적으로는 이들을 우리 사회의 구성원으로 받아들일 것인가에 관한 것이다. 난민을 수용해야 한다는 주장에는 인도적

이유, 국제적 책무, 법적 절차(난민법) 집행의 관점 등이 근거로 작동된다. 난민 수용을 반대하는 주장에는 가짜 난민과 같은 치안의 문제, 일자리를 뺏을 것이라는 경제적 이유, 국민 보호의 관점 등이 근거로 제시된다. 이 뜨거운 논쟁의 본질은 한국 사회에서 ‘누가 성원이고, 또 될 자격이 있는가’라는 질문으로 귀결된다. 국가 공동체를 사례로 들어 성원을 설명해 보면, 가장 협소하게는 국적자, 조금 더 넓은 범주로는 민족, 체류자격과 무관하게 ‘주민’, 한국인과 결혼한 사람이거나 한국인의 피를 조금이라도 나눠 가진 사람이 될 수도 있다. 미등록 이주민의 자녀 가운데 한국에서 태어난 아동·청소년이 될 수도, 한국어를 잘하고 한국(문화)에 애착을 가진 사람이 될 수도 있다. 가장 광범위하게는 필자들이 규정하는 것처럼 영토 내에서 구체적 삶을 영위하는 사람들을 성원이라 할 수도 있다. 이 연구는 ‘누가 성원이 될 수 있는가’라는 질문에 천착하여, 어느 난민 가족의 한국살이를 사례로 들어 이 질문에 응답해 보고자 한다.

이 글에서 주장하고 있는 성원권은 보편적 인권을 통해 난민의 보호와 권리를 주장하는 것과 어떤 차별점이 있을까? 성원의 자격에 기초한 성원권은 인권과 달리 특정 공동체를 상정한다. 인권은 단지 인간이라는 이유로 가질 수 있는 권리이지만 종종 국경을 넘어서면서 내용과 실체가 변화를 겪는다. 인권의 보편성은 변함이 없는 지향이겠지만 그것은 저 멀리 천상에 존재하는 것일 때가 흔하다. 아렌트가 ‘권리를 가질 권리’를 말한 것은 그 권리를 보장해 주는 힘을 가진 공동체가 존재하지 않는다면 인간이 가진 보편적 권리는 유명무실해진다는 자기경험에 기반을 둔 통찰에서 출발한 것이다.⁵⁾ 성원권은 국가공동체를 비롯한 공동체 성원의 자격에 따른 지위, 관계, 권리, 정체성을 말한다. 그런 의미에서 성원권은 근대 국가 체제에서 가장 큰 힘을 발휘하는 (민족)국가의 역할을 인정한다. 물론 지구공동체의 성원권까지 사유를 확장한다면 그것은 인권과 거의 겹치는 내용이 될 것이다. 그러나 이 글에서 난민의 삶을 말할 때, 지구공동체는 규범적 의미는 가질 수 있겠지만, 실질적 의미를 갖기는 어렵다. 아렌트와 같이 국경과 공동체의 권한(국가의 경우 주권)을 적극적으로 인정하면서도, 우리는 아렌트와 달리 국적이나 시민권의 보유와 무관하게 단지 성원이라는 이유로 누릴 수 있는 권리들이 있다고 본다. 이것이 우리가 성원권을 고민하는 이유이다.

난민의 성원권을 검토하기 위해 시민권에 대한 연구와 난민의 통합에 관한 연구를 참조하여 성원권의 영역을 제시해보았다.⁶⁾ 옉케(Joppke 2007)는 시민권을 세 가지 측면,

5) 그는 “(인간) 특유의 정치적 특성들을 모두 잃어버리고 오로지 인간일 뿐인 사람들은...인간에게만 고유한 행위의 자유를 상실한다.”(한나 아렌트 2019, 540-1)고 말한다.
 6) 성원권을 영역을 확정짓는 데, 시민권의 내용을 활용한 것은 직관적이기 때문에 별로 문제가 없을 듯하다. 통합의 영역을 성원권을 사유하는 데 포함시킨 이유는 성원권이 어떤 완결된 상태를 말하는 것이 아니라 ‘통합’과 같이 하나의 과정일 수 있다는 생각에 따른 것이다. 사회통합의

즉 지위, 권리, 정체성의 측면으로 세분화하였다. 이용승(2014)은 지위, 권리, 정체성의 영역에서 시민권과 다문화적 권리가 내포하는 아포리아를 연구하는 과정에서 시민권의 하부 구성 부분 각각의 구체적 내용을 제시한다. 오랜 동안 난민의 사회통합을 연구해 온 Strang과 Ager(2008; 2010)는 유럽과 호주, 미국 등의 난민 통합 정책의 변화 흐름을 통해 난민의 사회통합 영역을 기반(foundation), 촉진자(facilitator), 사회자본, 사회적 권리 등으로 나누고 이들 영역 간의 상호성을 분석한다. 기반은 시민권(국적) 내지는 권리, '국민성'과 관련한 영역, 촉진 요인은 언어 능력, 문화적 지식, 안정성 등 통합 과정을 도와주는 요인, 사회자본은 같은 국가나 민족 출신자들의 결속(bonds)을 포함한 사회적 연결성, 통합의 마지막 고려 분야는 노동, 교육, 주거 등의 사회적 권리 영역이다.

시민권의 하위 구성부분과 통합 영역을 같이 고려하여 이 글에서는 성원권 내지는 성원됨을 구성하는 내용물로서 시민권(국적) 내지는 체류자격과 관련된 지위, 언어와 문화 역량을 포함하여 공동체에 대한 친숙함, 사회적 연결성과 인정(recognition), 자유권과 사회권을 포함한 권리 등의 네 가지로 제시하고자 한다. 첫째, 지위는 난민인정자, 귀화자, 난민신청자, 인도적 체류허가자, 출국유예자 등과 같이 법적, 제도적으로 인정되는 지위와 연관된 분야이다. 이 분야에서 핵심 질문은 법적 지위가 없거나 불안정한 사람들은 성원이 될 수 없는가이다. 둘째, 친숙함은 성원이 되기 위해서는 해당 공동체에 익숙하거나 적어도 익숙해지는 것에 자발적 동의가 있어야 한다는 점과 연관된다. 해당 공동체의 언어나 문화, 관습에 친숙하지도 않고, 특별히 그럴 필요성도 느끼지 않는다면 성원의 자격은 의심받을 수밖에 없다. 셋째, 사회적 연결성은 동료 성원들과 개인적, 집단적인 관계의 영역이다. 관계는 상호성을 전제로 한다. 넷째, 권리영역에서는 생존을 위협하는 요인으로 부터의 소극적 자유(안전, 굶주림 등)와 노동권, 교육권, 건강권 등의 사회적 권리를 말한다. 또한 성원 이전에 한 인간으로서 삶을 적극적으로 운용하는 힘이라고 할 수 있는 '주도성'(initiative) 내지는 주체적 삶의 권리도 성원의 자격에 필수적인 것으로 보았다. 스스로 결단할 수 있는 힘인 "주도력과 (그에 따른) 책임은 개인이 쓸모 있고, 심지어 불가결하다고 느끼게 하는 것으로 인간의 필수적 요소"(Weil 2002, 14)이기 때문이다.

이상과 같은 난민의 성원권 논의를 추상적이고 개념적 차원에서만 전개시키기 보다는 현실적합성 있는 과정으로 전환하기 위해서는 인류학적인 연구방법이 필요하다고 판단했다. 참여관찰과 인터뷰를 통해서 난민이 직면하고 있는 현실을 파악할 필요가 있었다. 연구에 참여해 줄 난민 구술자를 찾는 일은 까다로웠지만, 이주 문제 활동가, 이주민 지원 단체 관계자, 신문사 기자의 협조 덕분에 가능할 수 있었다. 필자들이 접근이 용이한

완성형을 상상할 수 없듯, 완전한 성원권(full membership)은 도달할 수 없는 이상이라고 보았다.

대구 지역의 난민을 섭외하기 위해서 우선 신문기사 검색을 통해 연구에 적절한 사례를 찾아보았다. 이들을 취재한 신문사 기자의 도움으로 난민 자밀라와 소통할 수 있게 되었다.

자밀라는 큰 거부감 없이 집주소를 알려주고 방문을 허락해 주었다. 인터뷰는 자밀라의 자택에서 두 차례에 걸쳐 진행되었는데, 한번은 부인인 자밀라가 응해주었고 또 다른 한번은 남편인 우마르가 응해주었다. 인터뷰는 최대한 대화처럼 이끌어내는 ‘비구조화된 면담(unstructured interview)’의 방식으로 진행하였다. 인터뷰할 때마다 딸 네 명은 늘 함께 했다. 자택에서 진행한 인터뷰이기 때문에 통제되지 않는 구술자의 삶의 맥락을 관찰할 수 있었다. 연구의 기획에 대해 설명해주고 익명기를 전제로 한 동의를 구했다. 이들의 한국어 실력이 뛰어나다고는 할 수 없으나, 의사소통은 가능하기에 인터뷰는 한국어로 진행하였다. 인터뷰 이후 자료 정리를 하던 중에 이들 부부와 난민 다큐 출연을 계기로 알게 되었다고 하는 아프리카식 불어가 구사가능한 통역자와 연결되었고, 그 당시 인터뷰한 내용을 자료로 받아 참고하였다.⁸⁾

자밀라는 난민재신청자로서 2021년 7월 취업허가 행정소송에 참여한 일도 있었다(한겨레 2021/07/06).⁹⁾ 당시 이 소송의 주최자인 ‘이주노동자 인권/노동권 실현을 위한 대구경북 연대회의’ 위원장과의 인터뷰를 하였고, 취업허가 행정소송의 과정에 관한 자료를 수집하였다. 이 외에도 세이브 더 칠드런 난민아동지원사업을 담당한 가톨릭회관 담당자, 2022년부터 난민아동지원사업을 담당하게 된 ‘이주와 가치’ 대표를 통해서도 대구지역 난민의 현황과 관련 정보를 구할 수 있었다. 이 지면을 빌어 인터뷰에 응해준 자밀라 가족 외 도움을 주신 모든 분들께 감사드리고, 부족하겠지만 논문으로 고마움을 갈음해 본다.

Ⅲ. 난민의 성원권

1. 지위

한 인간이 공동체의 성원으로서 살아가기 위해서는 공식적 지위와 그에 따른 소속감이 필요하다. 지위의 공식화를 위해서는 반드시 법적, 제도적 장치가 필요한 것은 아니지만 동서양을 막론하고 국가 수립 이후에는 해당 국가의 신민 혹은 국민임을 공적으로 인정하는

7) 이 글에서는 연구참여자를 가명으로 처리하였다.

8) 성원권 논의는 국내 정착 이후의 내용과 긴밀하게 연결되어 있는데 반해 통역자로부터 받은 자료는 국내 정착하기까지의 내용이 주를 이루고 있어서 인터뷰와 글 작성의 참고자료로만 활용하였다.

9) 출처: <https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1002430.html> (검색일: 2022. 01. 16.).

절차와 제도적 표식이 있었다. 국민국가를 기초로 하는 현대에 와서는 어떤 사람이 공식 성원으로 인정받는 것은 물론 제반 권리와 의무의 주체가 되기 위해서는 시민권 혹은 국적이 반드시 필요하다. 그렇기 때문에 모든 국가는 국적이나 시민권을 획득하는 절차를 담고 있는 국적법 혹은 시민권법을 보유하고 있다. 최근에는 국적을 획득하기 위해 거주나 시험과 같은 형식적 요건뿐만 아니라 충성서약이나 ‘국민됨’의 내용적 요소를 강조하는 경향이 있다. 2018년 시행된 영주권 전치주의나 ‘국민선서’는 한국에서의 이러한 분위기를 반영한다.

난민은 설령 난민 인정을 받았다고 하더라도 귀화하지 않은 이상 아직 온전한 성원으로서 인정받고 있다고 할 수 없다. 심지어 난민신청자이거나 인도적 체류자, 난민 불인정자 등은 성원으로서 제도적 지위를 확보하지 못했다. 자밀라 가족의 경우 남편은 2009년 비즈니스 비자로, 자밀라 본인은 2013년 어학연수 비자로 각각 입국하였고, 대구에 정착한 이후 4명의 자녀를 두었다. 이들은 단순 체류를 인정해 주는 G-1비자가 있었으나, 현재는 “등록증이 없고, 종이에서 연장해 주”는 3개월 기한의 ‘출국 유예 증서’에 의존하여 거주하고 있다.¹⁰⁾ G-1 비자를 소지하고 있으면 취업허가를 따로 받아 근로를 할 수 있지만, 출국 유예 증서는 취업조차도 불가능하다. 불법취업이 아니면 생활은 물론이고 생존 자체가 흔들린다. 이렇게 보면 적어도 한국의 난민법은 난민인정자를 제외한 여타의 난민에 대해서는 제도적으로 성원의 자격을 인정하지 않고 있다. 국가 공동체로부터 제도적인 성원권을 인정받지는 못했지만, 현실에서 이미 이들은 지역사회를 비롯한 여러 공동체의 성원으로서 존재하고 있다. 이 지점에서 문제의식을 찾을 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 개인이나 집단이 소속될 수 있는 공동체는 미시부터 거시까지 나선형 동심원으로 중첩된다. 비록 국가의 자의적 처분에 맡겨져 있는 국가 공동체의 법적 성원 자격은 없을지라도 이들은 직장, 학교, 종교 공동체, 지역사회 등 여러 중첩된 공동체의 성원으로서 ‘이미’ 존재하면서 구체적인 삶을 살고 있다.

필자들은 성원권을 ‘권리를 가질 권리’와 연관하여 정의하면서, “법적 지위와 무관하게” 해당 공동체의 성원이라는 이유만으로 누려야 하는 권리와 정체성이 있다고 정의하였다. 또 특정 공간을 공유하고, 그곳에서 일상을 영위하는 사람들을 성원이라고 지칭하였다. 이러한 논리에 따르면, 난민을 비롯한 이주민은 이미 우리 사회 성원의 지위를 가지고 있다고 할 수 있다. 지위는 성원됨의 지표이자 여타 성원권에 더욱 폭넓게 접근할 수 있는 증표이기도 하지만, 법적 지위가 아니라 성원 간의 상호 인정을 통해 구성되는 지위라는 관점에서 보면 다른 영역, 즉 공동체 친숙감, 사회적 연결, 권리 등에 의해 획정되는

10) 자밀라는 인터뷰 당시 기한 만료가 얼마 남지 않은 해당 서류를 보여주었는데, 공식 명칭은 “출국기한유예 허가 통지서(Notification of the Postponement of the Termination of Departure)”이다. 다행히 그녀는 인터뷰 다음 날 추가 3개월의 유예 통지 결정을 받았다.

것이라고도 할 수 있다. 비록 법적 지위는 귀화부터 임시체류 허가까지 여러 형태일 수 있고, 심지어 법적 지위가 말소되어 추방의 대상일지라도 실질적 성원의 지위는 인정될 수 있다. 해당 공동체의 영토에 뿌리내리고, 그 삶의 양식에 친숙하고, 또 친숙해지려고 의지하고, 여러 형태의 관계망을 형성하고, 성원으로서의 권리를, 비록 전부는 아니지만 일부 누리고 있다면 그/녀를 성원으로 인정하지 않을 도리는 없다. 이렇게 보면 법적, 제도적 지위는 성원 자격의 다른 구성요소에 의해 보완될 수도 있고 혹은 형해화될 수 있는 개연성 또한 잠재되어 있다. 그렇다고 해서 법적 지위가 중요하지 않다는 의미는 아니다. 다만 법적 자격과 지위만을 강조한 나머지 ‘이미’ 존재하고 있는 성원의 기본권과 삶을 인정하지 않으려는 관(官)의 태도는 현실과 동떨어진 인식에 근거하고 있다는 점을 강조하고 싶다.¹¹⁾

자밀라 가족은 비록 법적 지위는 얻지 못했으나 자밀라는 2021년 취업허가 소송(‘체류 자격의 활동 불허결정 취소 행정소송’)을 진행한 적이 있고, 우마르는 난민지위와 관련한 소송을 진행 중에 있다. 법적 지위는 여타 성원으로서의 권리에 접근할 수 있는 근거가 되기 때문에 난민에게는 매우 중요한 삶의 조건이다. 난민지위불허처분 취소 소송은 난민신청자에게 당연히 부여되는 권리이지만 취업허가 소송의 경우는 다소 성격이 다르다. 보통 자연인이라면 누구나 소송의 당사자 자격을 갖지만, 체류 자격 자체가 불안정한 난민이 소송을 제기하는 것은 쉬운 일이 아닐뿐더러 한국에서는 처음 있는 일이라고 한다.¹²⁾ 난민들이 제기한 취업허가 소송이 의의를 가질 수 있는 지점은 누구도 주의를 기울이지 않는 소송의 당사자 능력, 즉 성원의 지위를 획득하기 위한 적극적인 행위성을 확인했다는 것이다. 다시 아렌트(2019, 533)의 말을 빌리면, 자밀라의 소송은 ‘박탈당한 행위의 권리와 상실했던 언어의 타당성’을 되찾는 행위이다. 비록 법에 근거한 지위는 인정받지 못했으나, 또다시 법에 근거해 성원이 가질 수 있는 권리를 행사하고자 하였으며, 이들에게도 이러한 권리가 있음을 명확히 보여준 사건이라 할 수 있다.

11) 존슨(Johnson 2015)은 난민과 비호신청자의 배제에 저항하는 도심 난민 캠프 운동에 대한 분석을 통해 ‘비시민 시민권’(noncitizen citizenship) 혹은 ‘비시민권’(noncitizenship)을 주장한 바 있다. 법적 지위가 없는 사람들의 성원권이라는 면에서 이 글의 주장과 일맥상통한다. 존슨의 말을 이 글의 의도에 맞게 조금 바꾸면 ‘비시민 성원권’(noncitizen membership) 정도가 될 수 있겠다.

12) 2017년에도 공익법센터 어필에서 유사한 소송을 제기하였으나, 처분청에서 취업허가를 내주면서 소가 취소된 적이 있으니 자밀라가 제기한 소송이 처음은 아니다. 그러나 최종 판결까지 받은 소송은 자밀라와 동료들이 낸 소송이 최초이다. 출처: <https://apil.or.kr/?p=20> (검색일: 2022. 01. 15.).

2. 공동체에 대한 친숙함

성원의 자격과 관련된 영역 가운데 두 번째로 살펴볼 분야는 공동체 안에서 느끼는 친숙함이다. 안정된 법적 지위가 있다손 치더라도, 난민이 소속된 공동체와 도저히 친숙할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 난민이 현재 소속된 공동체에서는 최소한의 의무를 수행하면서 형식적으로만 공동체와의 관계를 유지하는 때에는 그를 온전한 성원으로 인정하기가 어렵다. 여기에서는 사례 난민 가족의 삶과 경험을 통해서 공동체 성원으로서의 친숙함을 검토해 보고자 한다. 성원이 가지는 공동체의 친숙함에 영향을 줄 수 있는 요인은 언어능력, 문화에 대한 지식 혹은 익숙함, 안정감, 안전하다는 느낌 등으로 세분화할 수 있다. 친숙함의 정도는 주관적인 판단이 개입되겠지만, 그럼에도 언어와 문화에 대한 이해 능력, 안정감, 안전 등은 친숙함의 가장 기본적인 요소라고 할 수 있다.

자밀라 부부의 한국어 능력은 가벼운 일상대화가 가능한 정도였다. 단순한 노동과 간단한 장보기, 이웃과 인사를 나누는 정도의 교류와 같은 일상적인 생활언어로서 한국어 능력은 크게 문제될 것이 없었다. 그러나 출입국 관리소에서 받아온 문서를 이해하는 문해력, 정부의 이민정책 뉴스를 이해하는 능력, 난민 지위를 주장하는 근거 등에 대한 문해력은 상당히 낮은 수준이었다. 문서 해독 능력은 큰 틀에서만 이해할 수 있었고, 세부사항에 대한 접근은 힘들어 했다. 그러나 초등학교에 다니고 있는 첫째 가니야와 올해 초등학교에 입학하는 둘째 아난은 한국어 실력이 또래 아이들과 동일한 수준이었다. 가니야는 초등학생이기 때문에 한글 독해 능력 또한 갖추고 있었다. 가니야와 아난은 한국어가 제1언어라고 할 수 있다. 첫번째 인터뷰를 위해 자밀라를 만났을 때, 그가 가장 먼저 요청한 것이 지인에게 받은 긴 문자를 보여주면서 해독을 부탁하는 일이었다. 올해 법무부가 발표한 미등록 아동과 그 부모의 체류자격 인정과 관련한 중요한 내용이었다. 자밀라는 법무부 발표의 대강은 알고 있었지만 상세한 부분에 대한 이해는 결여하고 있었다. 하지만 필자들이 전달하는 자세한 설명을 이해하는 데에는 문제가 없었다.

자밀라는 한국어 연수 비자로 입국, 6개월 가량 대학 어학당을 다녔다. 임신으로 중간에 그만두기는 했으나 소송이나 병원 등에서 통역을 수행할 정도로, 적어도 자기 주변의 아프리카 출신 불어계 난민신청자와 비교하여서는 상당한 수준의 한국어 능력을 갖추고 있었다. 지금도 일을 하는 틈틈이 아프리카 출신 불어계 난민들을 위해 병원, 출입국관리소 인터뷰 등 통역을 지원하고 있다. 남편이 현재 하고 있는 일에 대해 “공구리”라고 할 정도로 자신 주변과 관련한 일상용어를 구사하는 데 무리가 없었다. 우마르의 경우에는 자밀라보다 한국어 거주한 기간이 길었음에도 자밀라와 비교해 한국어 실력이 다소 떨어졌다. 높은 문해력이 필요치 않는 단순 노동에 주로 종사한 때문인 것으로 보이지만, 일상의

언어를 구사하는 데 큰 무리는 없었다. 언어 수준의 차이에 따라 한국 사회와의 접점을 만들어 내는 것은 자밀라의 역할이었다.

성원권과의 연관에서 안정감은 해당 공동체에 속해 있다는 느낌과 관련이 깊다. 해외의 몇몇 연구에 따르면 “아주 간단한 형태의 친근감-웃거나, 거리에서 인사하는-조차도 난민의 안전하다는 느낌과 안정감, 심지어 건강에도 영향을 미친다.”(Strang and Ager 2010, 599). 고된 노동으로 “몸은 힘들었지만 전에 없던 소속감이나 인정받고 있다는 느낌에 마음은 늘 뿌듯했다.”고 말하는 욘비(욘비 외 2013, 158)에게서도 이를 확인할 수 있다. 소속감과 연관된 안정감은 규모가 큰 국가공동체보다는 마을이나 동네, 일터와 같이 일상을 공유하는 소규모 공동체에서 더 잘 통용되는 감정이다. 이들에게 가족은 안정감의 중핵을 차지하고 있는 것처럼 보인다. 법적 지위와 사회적 연결망의 부족, 이에 따른 소속감과 안정감의 부족에 기인한 일종의 상실감은 가족 공동체가 상당 부분 해결해 주고 있는 듯했다. 자밀라의 자택에서 진행된 인터뷰 과정 동안 이들의 가족 간 애착과 화목함은 가감 없이 필자들에게 전달되었다. 자녀들은 긍정적이고 적극적이었으며 낯선 이들에 대한 경계가 전혀 없었다는 점이 인상적이었는데, 이들 가족이 서로에게 느끼는 안정감을 확인할 수 있는 기회였다.

우마르는 일터에서 상당히 인정받는 일꾼이다. 가끔 아파트 공사장 일터에서 딸이 네 명이 있다는 것을 아는 상사들이 일당을 더 챙겨주기도 한다는 구술, 일의 숙련도가 뛰어나서 일자리를 구하기가 어렵지 않고 불러주는 곳이 많다는 구술 등은 우마르가 주류 사회에서 인정받고 있음을 확인시켜 주는 부분이다.

자밀라는 설령 난민 인정을 끝내 받지 못하더라도 한국을 떠날 생각이 없다고 했다. 이는 아직 고국을 떠난 이유가 해소되지 않은 상황에서 당연한 선택일 수도 있으나, 한편으로 한국에 대해 가지는 애착이 높다고도 할 수 있다. 또한 한국에서의 삶이 아무리 어렵다고 해도, 본국과 비교하여, 적어도 안전의 측면에서는 더 높다고 판단한 결과로 보인다. 난민은 기본적으로 본국에서의 박해, 즉 안전(human security)의 위협에 직면하여 고향을 등진 사람들이다. 그런 의미에서 피난처는 보통의 경우 본국보다는 안전하다고 할 수 있다.¹³⁾ 비록 개인적 안전은 부족하게 누리고 있을 지라도, 적어도 한국은 공적인 안전에서 있어 난민 가족들에게는 본국보다는 비교우위에 있다고 하겠다.

이처럼 공동체의 성원만이 가질 수 있는 안정감과 안전, 언어, 문화적 능력에 기반

13) 피난처가 본국과 크게 다르지 않은 불안전을 조장하는 경우도 있다. 유엔인권위 자문위의 장 지클러(2020, 165)는 유럽으로 유입되는 난민의 ‘1차 접수 시설’인 핫 스팟(hot spot)에서 벌어지고 있는 “공포 전략”을 보고한 바 있다. 그는 피난처가 수용소만도 못한 환경에 난민을 방치하여, “공포심을 야기하고, 박해받고 있는 자들로 하여금 자기 나라 탈출을 포기하게” 하는 전략을 쓰고 있다고 지적한다.

한 친숙함을 확인해 보면, 이미 성원으로서의 자격이 충분하다고 판단된다. 특히 이들 가족의 자녀들은 무국적자로서 체류자격도 없고 한국과 본국 어디에서도 출생의 사실을 ‘서류’로써 증명할 길이 없지만 한국에서 태어나서 한국인으로 교육 받고 성장하고 있다. 미래에 경찰관을 꿈꾸고 있는 “둘째 아난은 한국 사람을 좋아하고, 밥과 김, 김치가 없으면 안 된다”고 할 정도로 한국적 문화 문법을 따르며, 한국 사회에서 제 역할 할 수 있는 성원의 자격을 갖춘 사람으로 성장하고 있다.¹⁴⁾ 사례 난민 가족의 한국 문화에 관한 친밀도는 부모 세대와 자녀 세대가 차이가 있었다. 부모 세대는 바게트 빵을 직접 구워 초코 크림과 핫초코를 곁들이는 식사를 선호한다면, 자녀 세대는 지극히 한국적 음식에 관한 선호가 있다고 한다. 이는 자녀 세대가 어린이집과 학교에서 급식을 경험하기 때문인 것으로 추정된다. 물론, 가족 전체가 무슬림들이기 때문에 기본적인 무슬림 식사 에티켓은 준수하고 있다. 추후 가족 내에서 한국 문화 친밀도의 차이가 어떻게 전개될지는 자못 궁금하지만, ‘한국 사람’으로 성장하고 있는 자녀들이 본국 정체성을 강하게 가지고 있는 부모 세대에도 영향을 줄 것임은 확실해 보인다.

3. 사회적 연결성

사회적 연결성 혹은 유대감(social connectedness)은 누가 성원의 자격을 합당하게 보유하고 있는가를 가늠하는 데 아주 중요한 요소이다. 태어나면서 국적을 취득하여 법적 지위에서 아무 문제가 없을지라도 해당 공동체의 구성원들과 연결망이 희미하고, 참여가 거의 없다면 법적인 성원으로서의 지위는 무용지물에 가깝다. 사회적 연결성은 사회자본(social capital)으로서 신뢰를 형성하고, 공동체의 일상이 안정적으로 작동하는데 가장 중요한 요소 가운데 하나이다.

사례 가족은 한국 사회에서 여러 형태의 사회적 연결망을 형성하고 있었다. 종교(이슬람교)에 기초한 연결망은 취업과 생활 정보 공유, 종교 생활 등에서 중요한 역할을 수행하고 있었다. 자밀라는 같은 무슬림인 “우즈베키스탄 언니 있어요. 어디 알바 있으면 알바 하러 오세요. 우리한테 연락와요.”라고 말한다. 이 언니는 구미에 살고 있는 아프리카(모로코) 친구가 소개해 주었다고 한다. “할랄푸드가 비싸”서 한국에서의 무슬림으로서의 삶이 조금 불편하지만, “야채, 과일, 생선”은 시장에서 구매해도 되기 때문에 큰 문제는 없다고 한다. 우마르는 일을 할 수 있는 날에도 금요일에는 반드시 무슬림 사원을 찾아서 기도하고, 사람들과 어울린다. 무슬림은 종교가 일상생활에서 차지하고 있는 비중이 다른 종교에

14) 자밀라는 자녀들이 한국 사람으로 성장하는 것에 약간의 우려가 있는 듯했다. 모국어를 가르치거나 내년에는 본국에 방문할 거라고 약속하는 등, 본국 정체성 유지에 노력하는 모습이였다.

비해 크기 때문에 무슬림 공동체는 난민을 포함한 이주민 연결망의 핵심을 차지하고 있었다.¹⁵⁾

자밀라는 아프리카 출신 불어계 난민들이 병원에 가거나 관과 협의할 일이 있을 때 통역을 자처했다. 이러한 활동은 어려운 무슬림을 도우는 것이기 때문에 대가 없이 이루어진다. “우리 무슬림은 사람들이 문제 있으면, 니가 해결할 수 있으면 해결해 주고, 못하면 기도해 줘요. 진짜 무슬림 되고 싶으면” 그렇게 해야 한다고 한다. 이는 중요한 위치를 점유하고 있는 이주민이 “기대와 의무의 교환 없이 자발적으로 이주민들의 사회자본으로서 역할과 기능을 담당하고 있었고, 이를 당연한 소명으로 받아들이는” 경향을 보고한 이은정·이용승(2015, 126)의 연구에서도 확인할 수 있다. 사례 가족과 같은 출신국 사람들 모임은 “대구 화원, 경기도 송탄, 서울”에 있다고 한다. 자밀라는 애들 키우고 일하느라 바쁘기 때문에 “화원 모임에는” 간혹 참여한다고 한다. 난민의 경우 본국에서의 신분 노출을 우려해 본국 출신 모임을 달가워하지 않는 성향이 있다고 하는데, 자밀라의 가족도 본국 출신 모임보다는 광범한 무슬림 모임 등에 더 방점을 두는 뉘앙스였다. 본국 출신 모임에 미온적인 태도와는 달리 본국의 가족들하고는 일주일에 서너 차례 화상통화를 한다. 우마르의 경우에도 답답한 일이 있을 때 본국에 있는 친구와 페이스북으로 자주 연락을 함으로써, 초국가적인 연결성을 유지하고 있었다.

‘성원되기’는 두 가지 요소의 상호작용이다. 먼저 구성원이 되고자 하는 자의 의지의 문제이다. 성원임에도 성원되기를 거부하거나 원하지 않는 경우, 우리는 그를 성원이 아니게 내버려 둘 수 있어야 한다. 역으로 성원이 되고자 한다면, 성원으로 수용할 것인가에 대한 고려가 마땅히 시작되어야 한다. 따라서 두 번째 과정으로서 기존 구성원의 수용과 인정의 문제가 나선다. 아무리 성원이 되고 싶고, 성원이라고 스스로 주장한들 기존의 구성원들이 성원으로 인정(recognition)하지 않는다면 온전한 성원이 되기는 어렵다. ‘성원되기’의 양방향성을 고려해 본다면 난민과 주류사회와의 접점은 대단히 중요한 의미를 가질 수밖에 없다.

사례 난민 가족이 맺고 있는 주류와의 연결선은 당연하게도 난민지원단체와 연결되어 있었다. 세이브 더 칠드런의 난민아동지원사업을 대행하는 가톨릭 회관이 이들의 첫 번째 연결 지점이었다. 가톨릭 회관을 매개로 한 주류와 접점은 여전히 지원 관계로 얽혀 있었다. 지원 관계는 취업소송 당시 ‘이주노동자 인권/노동권 실현을 위한 대구경북 연대회의’와 지원 변호사로 확장되었다. 두 번째 주류와의 연결지점은 일터, 학교 등 구체적인 일상공간에서 형성되는 연결망이었다. 우마르는 우연히 집 앞에 세워둔 차의 이동을 요청하

15) 자밀라는 하루 5번 하는 기도, 자녀에 대한 무슬림 교육(“가니야, 아난 말 시작하면 공부해야 해요. 한국 나이 말고 우리 나이 네 살 되면 공부 시작해요.”), 핸드폰에 설치된 메카 방향 및 기도 시간 알림이 등을 열정적으로 설명했다.

기 위해 걸었던 전화가 계기가 되어서 아직까지 같이 일하고 있다. “공구리” 실력이 좋아서 “여기저기에서 오라고” 해서 인기가 좋다.¹⁶⁾

자밀라는 첫째 가니야의 동급생 엄마들과 교류하고 있었다. 일례로 가니야가 놀러나가서 집에 안 들어오면 동급생 엄마에게 연락을 해서 가니야의 소재를 파악하곤 한다. “서류”가 없어서 휴대 전화를 개통할 수 없는 가니야의 소재를 파악하기 위한 방법으로 동급생 엄마에게 상시적으로 연락을 취할 수 있는 정도로 사회적 연결망이 나름 견고하게 형성되어 있다. 그리고 자녀들의 친구들이 집에 자주 놀러 온다는 것으로 보아서 자녀들의 학교생활도 무난하리라 짐작된다.¹⁷⁾

설을 앞두고 두 번째 인터뷰를 진행하고 있을 때, 집주인 할아버지와 할머니가 각각 새우튀김과 과일을 잔뜩 건네면서 무슬림의 음식문화를 염두에 두고 “돼지는 없어”라고 하는 것으로 봐서 이 가족과 집주인 가족 간의 상호이해가 돈독하다는 것을 확인할 수 있었다. 인간적인 친밀감과 배려가 느껴지는 순간을 마주할 수 있었다. 그리고 자밀라의 집 근처에 있는 슈퍼마켓에 가니야와 함께 방문했을 때, 사장님은 이들 가족이 좋아하는 과자, 과일, 음료를 잘 알고 있었다. 가니야에게 “오늘 왜 이렇게 이쁘게 옷을 입었니?”라고 말을 건넸고, 필자들에게는 “애들 엄마 참 열심히 산다.”고 귀뜸해주기도 했다. 집주인과 동네 슈퍼마켓 사장님이 이들 가족에게 느끼는 호의에 응답하듯이 우마르는 “한국 사람들은 100명 중 나쁜 사람이 많지 않다”고 하면서 좋은 사람을 많이 만났다고 말했다.

난민의 사회적 연결성에 가장 영향을 미치는 요인은 주류 사회의 수용성이라고 할 수 있다. 이 연구가 주목한 난민 가족의 사례에서 확인한 것처럼, 가까운 거리에 있는 사람들과의 관계는 필요한 만큼 유대를 형성하고 있었으나, 난민 일반에 대한 한국 사회의 인식이 부정적이라는 점은 미디어를 통해 어렵지 않게 확인할 수 있다. 주류 사회의 낮은 수용성이 난민의 사회적 연결망을 제약하고 확장을 더디게 하겠지만, 성원 자격의 주요 구성 부문으로서의 사회적 연결망이 부족한 대로 점차 확대되고 있는 점을 확인할 수 있었다. 이들은 본국을 도망치듯 떠나오면서 ‘상실한 모든 인간관계’(한나 아렌트 2019, 533)를 새로운 장소에서 복원하고 있는 것이다.

4. 권리

권리는 자격을 갖춘 성원이 당연히 누릴 수 있는 무엇이라고 할 수 있다. 그것은 고정되어

16) 우마르의 일터는 집에서 걸어서 닿을 거리에 있는 다섯 군데 정도의 아파트 공사 현장이다.

17) 이 부분은 쉽게 단정할 수 없지만, 아직 자녀들이 어리기 때문에 친구 관계에서 큰 문제는 없는 듯했다.

있지 않다. 어느 경우에는 해당 공동체가 부여하지 않았고, 주고 싶지 않은 권리일지라도 획득될 수 있기도 하다. 영주권자의 투표권, 미등록체류 자녀의 교육권, 임시 체류자의 노동권, 미등록 체류자의 의료권 등 한국 사회가 점차 외국인에게 확대해온 권리의 항목은 여러 가지가 있다. 이러한 권리 부여는 체류 자격과 긴밀하게 연동되어 있으면서도, 그것 없이 주어지기도 한다. 따라서 권리는 공동체 성원의 가장 명징한 지표 가운데 하나이다.

자밀라 부부는 한국에 입국한 이후로 네 명의 자녀를 두었다. 첫째는 초등학생이고, 둘째는 올해 초등학교 입학, 셋째와 넷째는 어린이집에 다닌다. 초등학교 무상의무교육이 적용되어 거의 비용이 들지 않지만, 유치원과 어린이집은 비용이 발생하는데, 이 비용은 ‘세이프 더 칠드런’으로부터 지원을 받는다. 해당 기관은 최대 2명까지 각 30만 원의 어린이집 비용을 지원한다. 30만 원이 조금 넘는 비용은 자밀라의 몫이었고, 크게 부담되지 않는 수준이었다. 지방정부 차원에서 아동에게 보육료를 지원하는 사례가 있지만¹⁸⁾ 아직 국가 차원의 보육료 지원은 시행되지 않기에 어린이집 비용은 다른 지원에 의존할 수밖에 없었다.

이주아동의 교육권은 한국 정부가 그나마 가장 적극적으로 인정하는 분야이다. 정부는 2012년 출입국관리법을 개정하여 초·중등학교에서 알게 된 출입국관리법 위반 사항의 신고 의무를 면제하였다(84조). 그 이전에 2010년 법무부는 ‘불법체류 학생의 학습권 지원방안’을 마련하여, 초·중등 학교에 취학 중인 미등록 아동의 강제출국을 유예하는 조치를 취했다. 한국 정부는 2021년 11월 미등록 이주민을 포함하여, 국내에서 출생한 모든 외국인 아동에 대해 출생등록제 도입을 추진하고 미등록 이주아동도 고등학교까지 교육 지원을 받도록 하는 방안을 추진하기로 했다.¹⁹⁾ 2020년 경기도 의회는 국회와 중앙정부를 상대로 “이주아동 지원을 위한 법제화 방안 마련 촉구 건의안”을 제출하기도 하였다.²⁰⁾ 주요 내용은 미등록 이주아동의 출생신고 방안 법제화와 차별 철폐를 위한 종합적 지원 정책 마련 촉구이다. 비록 국민과 같은 수준의 아동 보호가 이루어진다고는 할 수 없지만, 난민을 포함한 미등록 이주민의 자녀는 법적 지위와 무관하게 성원으로서의 권리를 일부

18) 안산시 2018년부터 부천시 2020년부터 외국적 아동의 보육료를 지원하고 있다. 2021년에는 전국 시도교육감협의회에서 외국 국적 유아에 대한 학비 지원을 건의하기도 했다. 참고로 난민법(33조, 43조)에서는 난민인정자와 신청자의 미성년 자녀들이 초등교육과 중등교육을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 인정자의 경우는 “국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다.”로, 신청자의 경우는 “국민과 같은 수준의 초등교육과 중등교육을 받을 수 있다.”고 규정하여, 차이를 두고 있다.

19) 출처: <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148896009> (검색일: 2022. 01. 14.).

20) 출처: <https://www.ggc.go.kr/site/agendaif/app/agndsrchList/DetailView/6034> (검색일: 2022. 01. 14.).

누리고 있다.

미등록 아동의 교육권과 관련하여, 정부는 2022년 2월부터 다소 획기적인 정책을 추진한다(법무부 2020). 정부는 2월 1일부터 2025년 3월 31일까지 한시적으로, 6년에서 7년 체류 조건을 충족하면서 학교에 재학 중인 아동에게 체류자격(D-4)을 부여하고, 그 부모에 대해서도 “출국 조치가 원칙이나, 미성년 아동의 양육을 위해 자녀가 고교를 졸업하거나 성인이 될 때까지 한시적으로 국내 체류를 허용”하기로 하였다. 불법체류에 대한 범칙금을 납부해야 하지만, 부모에게는 임시체류자격(G-1)이 부여되고, “양육을 위한 체류 자격외 활동허가 등 조치”를하기로 하였다. 체류 자격외 활동은 취업을 의미하기 때문에 이들 부모의 취업이 한층 용이해질 것으로 보인다. 이 연구의 사례 가족도 첫째 가니야와 둘째 아난이 모두 한국에서 태어나 6년이 경과하였기 때문에 이 한시적 조치의 적용을 받는다. 이번 정부의 조치로 이들의 지위는 한층 안정되었을 뿐만 아니라 노동의 권리를 인정받았기 때문에 더 나은 성원권에 한발 더 나아간 것으로 평가한다.

아주 짧은 기간을 제외하고 사례 난민 가족은 합법적 노동의 기회가 제한되었다. 보통 난민신청 이후 6개월이 지나면 허가를 받고 취업을 할 수 있지만, 그 자체가 매우 까다로운 허가 조건을 달고 있어 1차 난민 불인정 이후 이의신청 기간이나 소송 기간에는 좀처럼 취업 활동 허가를 해주지 않았다. 합법적 취업 기회를 주지 않는 것도 큰 문제지만, 합법 취업을 하지 못하면 의료보험 혜택을 받을 수 없기 때문에, 가족 중에 아픈 사람이 있으면 낭패가 아닐 수 없다. 자밀라 가족 또한 보험이 적용되었던 둘째를 제외하고 첫째와 셋째, 넷째는 의료보험이 없는 상태에서 출산을 하였고, 또 미숙아로 태어나 인큐베이터에 장시간 머물러 있어야 했기 때문에 엄청난 비용을 청구받았다. 매번 약 3천에서 4천만 원가량의 병원비는 이들로서는 도저히 감당할 수 없는 액수였다. 또한 감기나 가벼운 질병에도 의료보험이 없기 때문에 이들에게는 다소 크게 느껴질 수 있는 비용을 부담해야 했다. 현재 한국 정부는 입원·수술이 필요한 경우에 한해, 회당 500만 원 한도 내에서 임시체류 자격인 G-1 비자를 가진 난민이라도 의료지원대상에 포함한다(보건복지부 2020).²¹⁾ 사례 난민 가족은 G-1 비자의 소지 여부, 취업 허용 등에 따라 권리로서 의료 접근권이 변동이 있었다. 건강권은 생명과 직접 연관되어 있기 때문에 좀 더 완전한 접근권이 보장되는 것이 바람직하겠지만, 많이 부족한 대로 권리 일부는 보장되고 있었다.

자밀라는 매번 도움을 요청해야 하는 자신의 처지에 대해 부정적으로 언급하면서도, 도움이 필요한 때에 미디어를 적극적으로 활용하는 모습을 보였다. 이때 자밀라가 선택한 방법은 미디어를 활용한 모금이었다. “도움을 받고 싶지 않지만, 어쩔 수 없을 때”는 인터뷰에 응했고, 후원금을 모아 병원비를 지불하였다. 자신이 어떻게 해 볼 수 없는

21) 출처: https://www.129.go.kr/info/info04_view.jsp?n=1463 (검색일: 2022. 01. 20.).

어려움에 직면하여, 그 상황을 타개하기 위해 적극적인 방법을 강구하는 태도는 이들이 이미 한국 사회의 성원으로 자리 잡았다는 현실을 보여준다. 자신의 딱한 사정을 전시하고 그것을 통해 후원을 얻어내는 방식에 대해서는 동의하지 않는 의견이 있을 수도 있지만,²²⁾ 여기에서 우리가 주목해 보아야 할 것은 이들이 한국살이에서 주체성(agency)을 견지하고 있으며 이를 통해 삶의 주도력(initiative)을 발휘하고 있다는 점이다.

이러한 주체성과 삶의 주도성은 단지 미디어의 활용에 그치지 않는다. 자밀라는 취업허가 소송을 통해 자신의 노동권을 주장하고, 자발적이고 합법적인 노동시장 진입을 시도하기도 하였다. 내국인의 경우에도 소송을 수행하는 것이 쉽지 않은 일인데, 난민재신청 심사 중인 자밀라가 취업허가 소송에 참여하는 것은 대단한 결단이 아닐 수 없다. 비록 소송에서 이기지는 못했지만, 자밀라는 소송 참여자 가운데 한국어에 가장 능통한 난민으로서 자신들의 주장을 발언하는 것은 물론 통역도 수행하였다. 또한 행정재판이 진행되는 동안 피켓 시위 등을 통해 존슨(Johnson 2015)이 말한 것처럼 비시민이지만 시민으로서의 권리를 행사하는 국가 공동체의 성원으로서 자신을 드러내기도 하였다.

IV. 결론 및 제언

우리는 지금까지 누가 공동체의 정당한 성원이 될 수 있는가라는 질문에 대해 난민 가족 사례를 통해 접근해 보았다. 성원의 자격을 구성하는 하위 요소로서 시민권과 사회통합의 영역을 혼합하여 지위, 공동체 친숙도, 사회적 연결성, 권리를 제시하고, 각 영역에서 성원의 자격을 살펴보았다. 연구를 통해 우리는 난민 가족이 국가가 인정하는 법적 지위는 부여받지 못했으나 그와 무관하게 우리 공동체에서 이미 성원으로 자리잡고 있다는 점을 확인하였다. 우리가 만약 성원권을 중심으로 난민의 정착과 적응, 주류 사회와의 접촉과 통합을 사고한다면, 이들의 법적 지위는 사실 가장 긴요한 문제가 아닐 수 있다. 물론 '난민 지위'를 획득하여 안정된 체류 자격을 얻는 것이 모든 것의 기반이 될 수 있고, 국내에서 법적으로 난민 인정을 고대하는 사람들에게 가장 중요한 관심사 또한 법적 지위이다. 이를 인정하면서도, 성원의 자격을 여러 관점에서 접근해 보는 정치적 상상력을 발휘한다면, 지역에서 구체적인 삶을 꾸려가고 있는 난민들은 이미 성원으로서 존재하고

22) 국내외를 막론하고 난민이나 이주민을 지원하는 단체는 대개 후원금과 모금에 의존하여 운영된다. 이 과정에서 난민, 이주민의 절박한 현실을 드러내는 것이 모금이나 후원금 확보에 도움이 된다는 사실을 숨길 이유는 없다. 욘비(욘비 외 2013, 157)도 난민신청자 자격으로 머무를 당시 탈장으로 수술을 받았고, 막대한 수술비는 '성동구이주노동자센터'의 모금으로 충당했다. 자밀라는 이를 본인이 주도했다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

있다고 하지 않을 수 없다.

두 번째 성원의 요건으로서 제시한 공동체와의 친숙함에서 난민 가족의 한국어 능력, 문화적 친밀성, 안정감, 안전하다는 느낌 등을 제시했다. 이들은 모두 일터와 학교 등지의 일상공간에서 생활이 가능할 정도의 언어와 문화능력을 보유하고 있었다. 특히 초등학교를 다니고 있는 첫째와 유치원을 졸업하고 올해 초등학교에 입학하는 둘째의 경우는 한국어가 제1언어임은 물론 부모가 아이들의 본국 정체성을 염려할 정도로 한국 사람으로 성장하고 있었다. 또 우리는 공동체에서 느끼는 안정감의 원천으로서 가족관계를 제시하였고 이를 통해 한국 사회에서 느끼는 전체적인 안정감을 엿보았다. 안전하다는 느낌은 설사 난민 인정을 받지 못하더라도 한국을 떠나지 않을 것이라는 자밀라의 말을 통해 확인하였다. 피난처로서 정착한 한국어 당연히 박해를 피해 도망쳐온 본국에 비해 안전할 것이라는 일반적 관측을 덧붙였다.

세 번째 성원 자격의 구성요소로서 살펴본 것은 사회적 연결 혹은 유대감이다. 사례 가족은 종교적 유대를 기초로 이주민 연결망을 형성하고 있었을 뿐만 아니라 난민 지원을 매개로 한 연결망, 일터와 학교, 거주 등을 매개로 한 주류 사회와의 접촉면을 갖추고 있었다. 한국 사회의 난민에 대한 낮은 수용성에 따라 이들의 사회적 연결망이 암묵적으로 제한받고 있다고 판단하면서도, 점차 사회적 연결망이 확대되고 있는 점도 확인하였다.

마지막으로 권리 영역에서 자녀의 교육권, 건강권, 노동권을 살펴보았다. 자녀들의 교육권은 적어도 형식적으로는 상당한 수준으로 보장받고 있었다. 노동권은 취업허가 소송에 나서야 할 정도로 열악하지만, 그럼에도 소송에 참여함으로써 자신의 성원으로서의 자격과 권리(재판을 청구할 권리)를 적극적으로 드러내는 것을 관찰하였다. 의료 접근권으로서 건강권은 체류자격의 변동에 따라 부침이 있고, 가장 취약한 권리 분야임을 확인하였다. 그럼에도 취약한 건강에 대한 권리는 이들 가족이 삶에서 주도권을 발휘하는 계기가 되기도 하였다. 이들은 스스로 해결할 수 없는 삶의 난국에 직면하여 사회적 도움을 적극적으로 조직하는 모습을 보인다. 공동체 내에서 자신의 삶을 운영하는 적극성은 이들이 성원으로서 자격을 갖추고 있음을 예증한다.

한국 사회에서 난민에 대한 인식은 그다지 호의적이지 않다. 제주 난민 집단 유입 당시에 일었던 극단적 혐오 정서의 시현은 그리 자주 있는 일은 아니다. 외려 난민과 관련한 특별한 이슈가 없다면 대체로 난민에 무관심하다. 난민신청자와 난민인정자가 적기도 하고, 그로 인해 난민은 한국 사회와 우리 일상의 주요 관심사가 아니기 때문이다. 그러나 한국에서 난민에 대한 혐오 감정이 수면 아래 위에서 꿈틀대고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 우리 사회는 어떻게 이를 완화할 수 있을까? 혐오 감정을 유발한 이른바 ‘가짜 뉴스’를 바로 잡으면 될 것인가? 만약 혐오 정서를 가진 다수의 사람들이 ‘진실’을

대면할 마음이 없다면 어떻게 할 것인가? 사실 그 진실이라는 것도 그 자체로 진리라기보다는 해석의 여지가 있고, 관점에 따라 달리 볼 수 있는 경우가 많다면 또 어쩔 것인가? 차별한 토론과 사실관계를 다룰 수 있는 공론장이 있다면 사실의 공유가 인식의 개선에 도움이 될 수 있다. 하지만 확증편향에 사로잡혀, 각자의 해석만을 진리로 내세우면서 나와 다른 의견에는 적대로 응대하는 성향이 강한 사회에서 토론을 통한 상호 설득은 기대하기 어렵다. 한국 사회의 전체적인 모습이 이와 같고, 이는 비단 난민 이슈에 국한되지 않는다. 어떤 측면에서 난민 이슈는 한국 사회의 주요 쟁점이 아니기 때문에 목소리 큰 여론에 쉽게 굴복하고 만다. 500여 명의 제주 입국 예멘인 가운데, 난민인정자가 2명에 불과하다는 사실은 정부가 어떻게 여론에 응답하였는지를 웅변한다. 만약 여론이 안 좋아서 그랬다면 조금은 다행일지도 모를 일이다. 실상은 정부 자체가 이들을 단순히 통치의 대상으로 바라볼 뿐 아니라 ‘치안의 관점에서 “비호는 고사하고 난민을 더 ‘난민화’하는 상황”(김현미 2018, 217)의 주요 행위자였다.

정부 입장에서는 난민에 대해 허용적일수록 체류 연장을 위해 난민 신청을 악용(소위 ‘가짜난민’)하는 사람이 증가하고 더 많은 난민이 유입될 것을 우려한다. 그러나 “난민에 관대한 조건이 난민 유입을 촉진할 것이라는 주장은 검증되지 않았고 오히려 제한과 통제의 강조가 난민이 그 사회에 손해를 미칠 수 있다는 부정적 메시지를 발신할 개연성이 높다.”(Strang & Ager 2010, 595). 관이 난민을 대하는 태도는 시민의 태도를 반영한 것일 수 있지만, 역방향으로 흐르기도 한다. 즉 관의 태도가 오히려 시민들의 난민에 대한 인식을 제한하는 역할을 하기도 한다.

이러한 현실에서 향후 난민 연구는 이들의 일상과 삶을 통해 우리가 행복한 삶을 꿈꾸는 것과 마찬가지로 같은 꿈을 꾸고 있는 사람들이라는 것, 이를 위해 부단한 노력을 하고 있는 사람들이라는 것을 드러내어 주는 방향성을 가질 필요가 있다고 본다. 이렇게 되면 ‘우리’를 비단 ‘국민’에 국한시키지 않고, 이미 성원이지만 ‘국민’은 아닐 수도 있는 사람들을 품어 주는 성숙한 사회로 나아가는 기회가 주어질 수도 있을 것이다. 기존 대다수의 연구 및 실태조사는 당연하게도 이들이 처한 곤궁을 증언하고, 그 곤경의 원인이 되는 정책적 지원 부족을 지적하며 무관심과 편견, 차별과 배제, 혐오 등에 대한 대안을 제시하고 있다. 난민 연구가 여전히 생소할뿐더러 연구도 많지 않은 상황에서 이러한 연구 경향은 지극히 당연하고 또 필요하다. 이제는 한발 더 나아가는 도전을 할 시점이 되었다고 본다.²³⁾ 이 연구는 새로운 시작의 작은 출발이고 싶다. 연구 기획에 따른 목표 달성이

23) 학술연구는 아니지만 난민의 삶과 일상에 대해 다른 시선을 보여주는 출판물들이 많아지고 있다. 난민을 포함한 이주여성들의 고통과 치유, 자립을 담은 박진숙(2019)의 “지도 난민은 처음입니다만,” 콩고민주공화국 출신 욘비가 구슬하고 박진숙이 번역하고 살을 붙인 “내 이름은 욘비”(욘비 토나 외 2013), 난민 어린이를 주제로 한 동화 “나만 없는 우리나라”(곽지현 외

충분하다고는 말할 수 없지만, 최소한 기존의 연구와는 다른 결에서 접근하고자 노력했다.

아직 우리 사회가 소수자에 대한 관용과 인권 등에서 가야 할 길이 멀지만, 미래가 아주 부정적이지만은 않다. 부족한 가운데에서도 우리 사회는 조금씩 진전되어 왔고, 국민들의 의식도 점차 열린 태도를 보여주고 있다. 2018년 제주난민 집단 입국 당시 보이던 태도와 2021년 아프간 난민 입국 때 여론은 상당히 달랐다. 한국 정부가 '난민'이라는 호명 대신 '특별기여자'라는 호칭을 영리하게 부여하면서 수용성이 높아진 측면도 있다. 그럼에도 그들이 난민이라는 사실은 변함이 없고, 이를 모르지 않을 국민들은 큰 거부감 없이 이들을 수용했다. 앞으로 또 어떤 이슈가 부상할지는 알 수 없지만, 경험이 쌓일수록 거부감은 줄고, 관용의 정도도 높아지지 않을까 기대한다. 사례 난민 가족의 이웃들은 이미 일상적으로 이들을 호의적 태도로 대하고 있었다.

이 글은 '이미' 난민이지만 '아직' 난민이 아닌 사람들을 사례로 이미 구성원이지만 아직 성원으로 인정받지 못하는, '이미'와 '아직' 그 사이 어디쯤 존재하는 사람으로서 난민을 사례로 성원의 자격을 살펴보았다. 우리 사회는 '이미'와 '아직' 사이에서 흔들리는 존재들, 특히 난민들에게 어떤 태도를 보여야 하는가. 이미 성원으로 한국과 그 너머(transnational)의 삶을 적극적으로 일구고 있는 사람들을 성원으로 인정하지도 않고, 심지어 배제한다면 그것은 어떤 후과를 낳을까. 밀(J. S. Mill)은 '자유론'에서 의견의 자유를 허용하지 않는 것이 우리가 논쟁을 통해 더 나은 결론에 이를 수 있는 가능성을 차단하기에 해악적이라고 한 적이 있다. 같은 논리로, 성원의 배제가 구체적인 손해를 가져오지 않을 수는 있겠지만, 그러한 배제는 적어도 그들이 우리 사회에 기여할 가능성을 차단하는 것과 같다고 할 수 있다. 우리가 문화다양성을 옹호하는 것은 어떤 문화가 인류가 처한, 처할 위기에 대응할 수 있는 공동체적 지혜를 담고 있기 때문이다. 서로 이질적 문화를 체화하고 있는 사람들이 한 공동체의 새로운 성원이 된다는 것은 삶의 지혜와 또 다른 가능성의 외연을 확장하는 일이다. 난민 가족들을 만나면서 필자들 또한 그들의 삶의 태도와 자녀들의 유쾌함에서 배울 수 있는 부분들이 많았다. 한국 사회에서 절대적으로 어려운 위치에 있지만, 힘들어하지 않고자 하는 의지가 강했다. 손쉽게 자본과 시스템이 해칠 수 없는 존재들이었고, 이러한 점은 낯선 이주민들이 우리 사회에 줄 수 있는 강력한 메시지라 생각한다.

이 글이 정식화한 성원의 자격 혹은 성원권은 지속적인 '과정'의 영역일지도 모른다. 성원됨 내지는 성원권은 고정된 실체로서 존재하는 것이 아니라 환경과 주체의 상호작용의

2021) 등은 '법적 지위'와 무관하게 이미 우리 사회에 성원으로 살아가는 사람들의 이야기를 들려준다. 기자의 시선으로 다양한 사연을 가진 난민인정자의 삶을 보여주고, 제주 난민 유입을 가까이서 다룬 이재호 기자의 글(이재호 2019)도 한국 사회 난민의 삶을 이해하는데 도움을 준다.

결과가 낳은 순간적이고 반복되는 드러남이라고 할 수 있다. 특정 시기에 드러난 성원권은 고정된 실체같이 보이지만, 실제로는 변용의 과정에 있다.²⁴⁾ 지금 드러난 성원권의 현실은 변용의 과정에서 우리가 인식한 것일 뿐이고, 실상은 지속적인 변화의 과정에 있다. 이렇게 보면, 어떤 공동체에서 누구는 완전한 성원이고, 누구는 부족한 성원이라기보다는 누구를 공동체를 구성하는 성원으로 확정지를 것인가는 공동체의 변화와 함께 끊임없이 탈구, 재구성되는 것이 아닐까 한다. 한국이 더 많은 민주주의를 지향하고, 더 많은 품위와 고결함을 보유하면 할수록 성원권의 자격은 보다 포용적인 방향으로 움직일 것이며, 성원들이 누릴 수 있는 성원권은 더욱 풍부해질 것이다.

존슨(2015)은 시민과 ‘시민 아님’의 ‘미세한 선’(fine line)에 대해 말하지만, 우리는 성원권을 통해 그 선조차도 불필요하다고 주장한다. “인권의 박탈은 세상에서 거주할 수 있는 장소, 견해와 행위를 의미 있게 만드는 그런 장소의 박탈”이라고 아렌트(2019, 532)는 말한다. 그러나 난민을 포함한 이주민은 공동체의 영토에 들어서는 순간 거주하고, 행위와 의견을 의미 있게 해줄 장소에 도달한 것이며, 성원으로서의 여정을 시작한다. 그 여정이 시작되는 때부터 성원의 자격에 따르는 권리, 정체성, 관계 등은 수많은 가능성으로 잠재력을 갖는다. 꿈틀대는 잠재력이 어떻게 현현(顯現)할 것인지는 주체가 경험하는 경로와 그 경로를 구성하는 환경(milieu)에 따르겠지만 가능성의 어떠한 발현도, 그가 원하지 않는 경우를 제외하고, ‘구성원 아님’을 증명할 수는 없다. 외려 그 모든 드러남은 ‘성원임’을 예증하는 과정이 될 것이다.

어느 국가에서도 난민은 공동체의 구성 부분 가운데 가장 ‘구성원 되기’를 원하는 사람들이다. 그들이 떠나온 국가가 돌아갈 만한 국가가 된다면 돌아갈 의향이 있을지라도 마찬가지일 것이다. 난민에게 이러한 현상은 이주의 비자발성과 강제성에 기인하기 때문이다. 자발적 이주민(이민자)인 경우에도 해당 사회에 빠른 시간 내에 착근하기를 원할 것이다. 그러나 그들은 이민 과정에서 자신의 곤경을, 자신이 출신국에서 박해를 받았다는 사실을 증명할 필요는 없었다. 이민에 필요한 점수와 이민 자격을 증명할 필요는 있었겠지만, 난민과 비교하여 그 절박성은 훨씬 덜한 것이었으라 짐작된다. 공동체에 새롭게 들어온 성원이 손을 내밀면 공동체의 주류는 그 손을 잡으면 될 일이다. 쉽다고 주장하고 싶지는 않다. 다만 누군가 진심으로 손을 내밀고 있다면, 다른 한쪽은 그 손을 잡는 것이 자연스럽고, 또 그렇게 하는 것이 보다 나은 사회로 한발 나아가는 방법이지 않을까?

24) 이러한 인식은 화이트헤드의 과정 철학에 기대고 있다. 화이트헤드(A. N. Whitehead)는 “물리적 사물(현실태)이라는 것은 각각 그 전 영역에 걸쳐 있는 시공간 속의 변용으로 이해되어야 하며, (흐름 속에 있는 사물은) 순간적 사실로 간주되기를 한사코 거부한다.”(김영진 2012, 48-9)고 말한다. 이는 ‘순간적 사실’로 드러난 관념에도 적용될 수 있다.



- 김영진. 2012. 화이트헤드의 유기체철학: 위상적 세계에서 펼쳐지는 미적 모험. 그린비.
- 김현미. 2018. 난민 포비아와 한국 정치적 정동의 시간성. 황해문화 2018.12, 210-228.
- 김현미 · 이호택 · 최원근 · 박준규 · 류유선. 2010. 한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안. 법무부.
- 리처드 J. 번스타인. 김선옥 역. 2018. 우리는 왜 한나 아렌트를 읽는가. 한길사.
- 박미숙. 2019. 난민의 한국사회 정착과정에 관한 연구. 다문화사회연구 12(2), 217-251.
- 박순용 · 서정기. 2014. 이주난민으로 살아가기에 대한 경험의 탐색: 콜라지의 분석방법에 기초한 현상학적 연구. 교육인류학연구 17(3), 103-132.
- 박순용 · 서정기 · 박진숙. 2020. 대한민국에서 난민으로 살아가기: 의미탐색과 정책과제. 집문당.
- 박진숙. 2019. 저도 난민은 처음입니다만. 에코팍므·맑은나루.
- 보건복지부. 2020. 외국인근로자 등 의료지원 사업 안내.
- 양혜우. 2019. 누가 혐오를 생산하는가? - 인종적 위계의 하층에 배치된 외국인들. 비교문화연구 56, 87-125.
- 옴비 토나 · 박진숙. 2013. 내 이름은 옴비: 대한민국에서 난민으로 살아가기. 이후.
- 이용승. 2014. 다문화시대의 시민권 아포리아. 한국정치학회보 48(5), 185-206.
- 이유혁. 2017. 정치적 주체로서 난민에 대해서: 난민의 생명정치와 트랜스로컬 정치지형학 그리기. 다문화와 평화 11(1), 194-224.
- 이은정 · 이용승. 2015. 이주민 사회자본에 관한 연구. OUGHTOPIA 30(1), 93-134.
- 이재호. 2019. 낯선 이웃: 어느덧 우리 곁에 깃든 한국의 난민들. 이데아.
- 장 지글러. 양영란 역. 2020. 인간 섬: 장 지글러가 말하는 유럽의 난민 이야기. 갈라파고스.
- 한나 아렌트. 이진우 · 박미애 역. 2019. 전체주의의 기원. 한길사.
- Ager, A. & Strang, A. 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. Journal of Refugee Studies 21(2), 166-191.
- Johnson, H. L. 2015. These Fine Lines: Locating Noncitizenship in Political Protest in Europe. Citizenship Studies 19(8), 951-965.
- Joppke, C. 2007. Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity. Citizenship Studies 11(1), 37-48.

- Strang, A. & Alastair Ager. 2010. Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas. *Journal of Refugee Studies* 23(4), 589-607.
- Weil, Simon. 2002. *The Need for Roots: Prelude to a Declaration of Duties towards Mankind*. Routledge.

- 법무부 보도자료. 2022. 1. 20. 법무부, 외국인 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 대상 대폭 확대. 법무부. 출처: <https://url.kr/9atv3s> (검색일: 2022. 01. 21.).

- 공익법센터 어필 <https://apil.or.kr/>
- 국가법령정보센터 law.go.kr
- 경기도 의회 www.ggc.go.kr
- 대한민국 정책 브리핑 www.korea.kr
- 한겨레 www.hani.co.kr

● 투고일: 2022.02.05. ● 심사일: 2022.02.05. ● 게재확정일: 2022.02.14.

| Abstract |

A Refugee Family's Life in Korea: Regarding the Qualifications for Members as a “Right to have rights”

Lee Yongseung (First Author, Daegu University)

Lee Eunjeong (Corresponding Author, Yeungnam University)

Are domestic settled refugees eligible to become members of Korean society? This study was designed for the purpose of looking into the Korean life of a refugee family who is ‘already’ a refugee but is ‘not yet’ refugee, and pondering about the qualification for membership based on this. The paper focused on ‘membership,’ the right as a community member, as a way to overcome academic inertia that exhibits the difficulties faced by refugees in Korea and suggest what policies are needed to solve these difficulties. Hannah Arendt once referred to the “right to have rights” as a right to belong to a political community. This article reflected on the qualification to become a community member by taking a refugee family which is the most difficult to become member in Korean society as an example. The sub-components of membership were divided into legal status, community familiarity, social connectedness, and rights, and the qualifications for membership in each area were examined. In conclusion, it is argued that as soon as migrants, including refugees, enter the territory of the community, they reach the place which to make their actions and opinions meaningful, and begin their journey as members.

〈Key words〉 Refugees, Asylum seekers, Membership, Right to have rights

기획 시리즈 II

국가와 미학 ①

미적 공동체와 헤테로토피아적 감수성의 출현
-1920년대 초기 시를 중심으로-

주영중



미적 공동체와 헤테로토피아적 감수성의 출현

-1920년대 초기 시를 중심으로-



주 영 중 (대구대학교)
(yjghost@daegu.ac.kr)

국문요약

이 글은 20년대 초기 시에 내재되어 있던 미적 공동체와 헤테로토피아적 감수성에 대한 관심으로부터 시작되었다. 20년대 초기 시를 미적 자율성, 미적 근대의 코드로 읽는 대개의 독법에서 벗어나 미적 공동체에 대한 관점으로 바라보는 것은 이 시기 시들에 새롭게 접근할 수 있는 시각을 제공한다. 당대의 텍스트들은 표면적으로는 윤리적이고 철학적이고 정치적인 것을 배제하고 있는 듯 보이지만 그 이면에는 윤리적이고 철학적이고 정치적인 것들을 거느리고 있다. 이 글은 이러한 움직임들이 개인을 넘어 공동체적인 영역까지 나아가는 모습을 살펴보려 한다. 현실 또는 식민지 현실에 대한 부정적 시선이 가닿는 곳에 죽음의 세계가 펼쳐지고 그 죽음의 세계는 역설적으로 진정한 세계로 인식되며, 그 세계 속에 새로운 공동체에 대한 모습이 그려진다. 이 글은 미적 공동체에 대한 표현이 헤테로토피아적 상상력과 함께 움직이고 있음을 살펴볼 것이다. 이 시기 시들이 지향하는 죽음 공간은 위반과 역설의 공간으로서 진정한 생명과 진리의 세계로 그려지며, 이는 푸코의 헤테로토피아 공간 개념과 맞닿는다. 그러한 공간 속에서 우리는 미적 공동체, 죽음의 공동체 나아가 확장된 개념으로서의 민족(국가) 공동체의 위상을 새롭게 확인할 수 있다.

주제어: 미적 공동체, 헤테로토피아, 낭만주의, 동인지, 위반의 공간, 죽음의 공동체, 민족(국가)

I. 서론

계몽의 시대를 지나 낭만의 시대에 접어들면서 한국 근대시는 미적 자율성을 그 기율로 삼는 쪽으로 옮겨간다. 1920년대는 미의 생산자로서의 작가나 예술가의 자유로운 상상력을 기반으로 한 개성적이고 개별적인 미에 대한 믿음을 지니고 있었던 시기이다. '나-개인-자아'를 발견하던 시대였던 만큼 미적 자율성의 문제는 새롭게 시작된 근대문예의 방향을 바꾸고 있었다. 일견 이 시대의 문학이나 예술 자체가 추구했던 미는 정치나 도덕 등의 분야에서 벗어나 미 자체에 집중한 듯 보인다. 이 글은 이 시기의 시들이 미적 자율성의 문제를 넘어 공동체에 대한 의식까지를 배제하지 않고 있었다는 점에 집중하고자 한다. 20년대는 『창조』, 『폐허』, 『백조』를 비롯해 다양한 동인지들이 등장한 시기이면서, 시 분야에서는 낭만주의적인 경향을 보이던 시기(조연현 1956, 333-334)였다. 20년대 낭만주의 시를 떠올릴 때 우리는 대개 현실과 불화하는 내적 세계에 대한 집중과 미지에 대한 동경을 떠올리게 마련이다. 이 글은 20년대 시들이 지녔던 낭만성과 미적 자율성 속에 공동체적인 흔적들이 어떻게 공존할 수 있었는지에 대해 살펴보려 한다. 이는 당대 시인들이 내밀한 지점에서 미적 공동체를 지향했던 점에 대한 관심을 포함한다 하겠다.

20년대 초기 시에 대한 평가는 30년대 김기림과 임화에 의해 이미 이루어진 바 있다. 이 시기의 시를 김기림은 감상과 관념, 영탄에 치우친 낭만성(김기림, 1931-1939)으로, 임화는 세기말적 영탄과 감상주의, 현실도피(임화, 1934-1937)로 비판하게 된다.¹⁾ 김기림과 임화의 평가 이후 한 동안 20년대 시, 특히 낭만주의 시에 대한 평가는 감상성과 퇴폐적인 미의식(백철 1948, 190-191)²⁾ 등에 그 초점이 맞춰진다. 이후 90년대에 들어서면서 20년대 초기 시를 점차 미적 자율성 또는 미적 근대성의 정립 과정으로 읽는 시각들로 그 논의의 초점이 이동하게 된다(이성혁 2016, 78). 이러한 논의들은 분명 20년대 초기 시에 대한 특징과 의의를 밝히고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 이 글은 기존의 논의들이 주목하지 않았던 미적 공동체에 대한 논의로 그 관심의 영역을 옮기고자 한다.

동인지 문학을 공동체의 관점에서 피력하고 있는 다음의 연구는 주목을 요한다. 차혜영은 1920년대 동인지 문학을 '문화적 공동체', '정서적 공동체'로 읽어내면서, 동인지 문학이 정치, 계몽, 도덕을 거부했다고 보았다(차혜영 2004, 200-205). 하지만 이 시기의 미적

1) 20년대 낭만주의 시에 대한 김기림의 비판은 30년대 모더니즘을 옹호하는 가운데 이루어진다. 한편 임화는 비판적 시선을 보내면서도 추한 현실을 부정하는 낭만주의적 정신에 대해서는 긍정적인 시선을 보낸다. 임화의 이러한 긍정은 30년대 자신이 지향했던 시적 경향에 대한 긍정이면서 모더니즘 시들을 비판하는 지점에서 이루어졌다고 할 수 있다.

2) 백철은 20년대 『폐허』와 『백조』를 포함하여 당대의 조선 문예 전반(지식인, 예술가, 문학자)이 퇴폐주의적인 경향을 보여주었다고 평가한다.

공동체에 대한 인식은 문학적 지향점을 공유했던 동인들만이 아니라 동시대인들 나아가 미래에 도래할 공동체적 존재들로 확장될 가능성을 배태하고 있다는 점에서, 또한 윤리, 진리 등에 대한 관심을 표명하고 있다는 점에서 이러한 시각은 재고의 여지가 있다고 판단된다. 20년대 시인들은 ‘미적 느낌’을 공유하는 공동체의 실현을 현재와 미래에 각인시키고자 하는 욕망을 그들의 문학 행위 속에 남겨놓았다. 정치적인 것, 계몽적인 것, 도덕적인 것보다는 문화적 운동으로 변화되었다는 시각은 일견 타당해보이지만, 이는 시대적 특수성과 텍스트에 내재한 상징성을 간과한 면이 없지 않다. 여기서 미적 느낌이란 “이제 막 존재하려는 세계와의 정서적인 관련성에 대한 느낌”(Whitehead 2007, 340)을 포괄하는 개념이라 할 수 있다. 미적 느낌은 ‘새로운 공존 가능성을 향해 나아가는 과정적 활동’, 즉 ‘연대의 활동’과 관계하며 한 시대의 윤리적 활동과 관계하는 그 어떤 유대의 느낌을 거느린다. 이와 같이 미적 느낌은 “공동체에 대한 어떤 윤리적 근거”를 마련해주며 자신을 타자와 환경에 ‘감염’시켜 가는 것(김영진·김상표 2017, 142-149)으로 이해할 수 있다.

이 글은 20년대 초기 시에 감추어져 있던 미적 공동체의 특질을 탐색하는 가운데 특히 그들이 보여준 헤테로토피아적 감수성에 주목할 것이다. 푸코가 제시한 ‘헤테로토피아(hétéro-topies)’ 개념은 “주어진 사회 공간에서 발견되지만 다른 공간들과는 그 기능이 상이하거나 심지어 정반대인 독특한 공간”(Foucault 2018, 87) 개념을 거느리며, “자기 이외의 모든 장소들에 맞서서, 어떤 의미로는 그것들을 지우고 중화시키고 혹은 정화시키기 위해 마련된 장소들”이라 할 수 있다. 이러한 공간들은 “우리가 사는 공간에 신화적이고 실제적인 이의제기를 수행하는” 다른 공간들이며 다른 장소들을 표상한다. 그것은 “일종의 반공간”, “위치를 가지는 유토피아”라 할 수 있다(Foucault 2018, 13-14).

20년대 시에 드러난 공간들 중 일부의 공간은 이러한 헤테로토피아적 개념과 부합한다. 식민지 상황을 포함한 당대의 부정적 현실이 만들어놓은 공간과 상이하거나 정반대인 공간들에 대한 사유는 분명 푸코가 제시한 헤테로토피아 개념과 만난다. 물론 이 시기 시들 속에 제시된 공간을 헤테로토피아로 읽어야 하는가에 대한 의문이 들 수 있다. 그 이유는 20년대 초기 시의 공간 중 일부 공간이 사회가 만들어놓은 질서 바깥을 지향하면서 기존 사회에 ‘이의제기’를 하는 공간으로 기능하기 때문이다. 20년대 시들 속에서 독특한 위상을 지니는 이러한 공간을 푸코의 헤테로토피아 개념으로 읽는 일은 당대 시인들이 현실에 대해 가지고 있었던 비판의식 나아가 위반의식을 읽는 유용한 틀로 작용한다. 당대 시인들이 공유하고 있던 헤테로토피아적 감수성의 지점을 밝힘으로써 우리는 그들 안에 내재한 공동체적 감수성의 실체 그리고 보이지 않는 연대와 마주할 수 있을 것이다. 이를 통해 20년대 초기 시에 감추어진 공동체 내지는 미적 공동체에 대한 감수성의 특질들이 드러날 것이다. 이 글은 미적 공동체와 헤테로토피아적 감수성이 출현하던 20년대 초기

시의 모습을 살펴봄으로써 당대 문예의 향방과 또 다른 징후에 대한 시각을 제공하려 한다.

Ⅱ. 미적 자율성을 넘어 미적 공동체를 향해

『창조』, 『폐허』, 『백조』 등의 동인지를 보면 표면적으로 정치성을 그 슬로건으로 드러내지 않는다. 식민지 현실과 검열의 시대 속에 그들이 처한 상황을 감안해보면 이러한 태도는 어쩔 수 없는 것이었는지 모른다. 그런데 우리가 겉으로 드러난 선언적 의미에만 집중하다 보면 당대 문학적 텍스트의 심층을 이해하기는 어려울 것이다. 우리는 당대 문학 속에서 미적 자율성과 미적 개인을 발견하고 이를 중심으로 문학 세계를 펼치던 문학사적 장면과 함께 사회, 민족(국가)에 대한 상징과 공동체적 감수성의 흔적들을 발견할 수 있다. 미적 자율성과 미적 공동체에 대한 감수성이 동시에 호출되던 시대가 바로 이 시대였음을 우리는 기억할 필요가 있다.

감추어진 상징성을 읽어내기 위해서는 당대 문학의 좀 더 내밀한 지점까지 내려가 볼 필요가 있다. 이 시기가 3. 1 운동 직후임을 감안하면 우리는 이 시대가 안고 있던 좌절과 상실에 대한 기억과 흔적에 대해서도 주의를 기울여야 한다. 이러한 문제는 식민지를 살아내던 개인만이 아니라 사회, 민족(국가)³⁾의 문제를 포괄한다. 정치성, 사회성, 진리에 대한 감각, 윤리의식 등이 문학 속에 녹아들어 있으리라는 가정은 오히려 당연해 보인다. 이런 측면에서 당대의 문학 행위 속에 내재된 미적 공동체 이념을 밝히는 일은 중요하다고 할 수 있다. 이 글이 미적 자율성과 미적 공동체 이념의 역설적 동거가 시작된 20년대 초를 주목하는 이유도 바로 여기에 있다.

이 시기의 시가 낭만주의적 성향을 보이고 있었다는 것을 부인할 수 없다면, 우리는 한국적 상황에서 출현한 낭만주의를 초기 낭만주의의 모습에 비춰볼 수 있을 것이다. 프레드릭 바이저가 도출한 초기 낭만주의의 성격에서 우리는 몇 가지 참조 항을 얻을 수 있다. 그는 “낭만주의가 본질적으로 비정치적이며 사회정치적 현실에서 문학적 상상의 세계로 도피하려는 시도라는 미신을 완전히 떨쳐 버려야 한다”고 하면서, 1. 윤리성과

3) 다음과 같은 참조 글에서도 공동체에 대한 낭만주의자들의 관심을 읽어낼 수 있다. “낭만과 사람들이 각기 다른 개성의 소유자였음에도 불구하고, 그들 사이에는 하나의 공통적인, 생활감정이라 일컬을 수가 있는 것이 지배하고 있었다. 그것은 귀의의 감정이라 말할 수가 있는데, 그 대상이 된 것은 때와 장소에 의해서 개개인, 공동체, 인생의 정신력, 우주 등이 있다.”(장남준 1989, 199).

정치성, 2. 자기실현을 포함한 전체로의 발전성, 3. 근대 시민사회의 분열적 경향에 맞선 통일성과 전체성의 재확인(Beiser 2011, 59-61)이라는 문제를 초기 낭만주의의 세 가지 기본 테제로 제시한다.

우선 첫 번째 참조 항은 낭만주의 미학이 자율 차원의 미학적 운동을 넘어 윤리적이고 정치적인 차원으로 그 영역을 넓혔다는 사실이다. 물론 이러한 면을 당대의 한국적 낭만주의와 동일하게 등치시키고자 하는 것은 아니다. 다만 이러한 지점은 낭만주의가 기본적으로 지니고 있었던 테제들과의 연관성 속에서 자연스럽게 흘러나올 수 있었던 것은 아닌가 생각해 볼 수 있다는 것이다. 또 다른 참조 항은 그들의 이상 속에 각인된 전체 혹은 공동체의 문제와 관련된다. 그들의 시가 개인을 타인과 자연과 화해시키면서 공동체에 대한 감각을 지니고 있었다는 점을 읽어낼 수 있다면, 당대 시를 문학적 상상으로의 도피나 미적 자율성의 실현으로 보는 시각을 넘어서 또 다른 새로운 시선으로 발길을 옮기는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

낭만주의 시들이 미적 자율성 안에 자리하면서도 미적 공동체에 대한 관심을 저버리지 않았다는 점은 차이를 지향하면서도 동일성의 문제에 관심을 두었던 유기체적 세계관과의 연관성(Beiser 2011, 123)속에서도 읽어낼 수 있다.

보라!/째아니라, 지금은 그째아니라./그러나 보라!/살과 혼./화려한 五色의빛으로 엮어서짜노
 혼/薰香내 놓픈/幻想의꿈터를 넘어서/검은옷을 骸骨 우에 걸고/말업시 朱土뒤흘을 밟은 무리
 를보라,/이곳에 生命이잇나니/이곳에 참이잇나니/莊嚴한 漆黑의하늘 敬虔한朱土의거리!/骸骨!
 無言!/번적어이는 眞理는 이곳에잇지아니하냐./아! 그러타 永劫우에.//젊은사람의무리야/모든
 새로운살남을/이세상우에 세우라는 사람의무리야./부르지저라, 그대들의/얇으나 強한聲帶가/
 찢어져 解弛될 때까지 부르지저라./激忿에 썩는 밝안염통이 터져/아름다운 피를 쏟고 넘어질제
 까지/힘껏 성내어 보아라./그러나 어들수업나니,/그것은 흐트러진萬華鏡조각/아지못할 한 썩
 의 꿈자리이다./말은 나무가지에/고읍게물드린 조희로, 솟을맨들어/가지마다 걸고,/봄이라 노
 래하고 춤추고웃으나/바람부는 그밤이 다시오면은,/눈물나는 그날이 다시오면은,/虛無한 그밤
 의 시름 쏘어찌하라.//어들수업나니 참어들수업나니,/紛막인 얇다란 조희하나로/온갖 醜穢
 를 가리운 이시절에/眞理의빛을 볼수업나니./아- 돌아가자/살과, 혼./薰香내 놓픈 幻想의꿈터
 를넘어서./거룩한 骸骨의무리/말업시 짓는/漆黑의하늘 朱土의거리로돌아가자.

- 율탄, 「死의 禮讚」 전문(『白潮』 3호, 1923. 9).

이 시는 제목에서처럼 죽음을 예찬하는 내용을 담고 있다. ‘거룩한 해골’, ‘칠흑의 하늘’, ‘주토의 거리’가 죽음의 세계에 대한 이미지를 강화한다. 시에는 죽음의 세계를 동경하는

자의 목소리가 담겨 있다. 시의 화자는 ‘젊은 사람의 무리’로 지칭되는 그 어떤 대상에게 죽음의 세계로 가자는 전언을 보낸다. 죽음의 세계는 일반적으로 부정적으로 인식되게 마련이지만, 이 시에서의 죽음의 세계는 긍정적으로 그려진다. 화자는 죽음의 세계 속에 올바름과 진리와 생명이 있다고 말한다. 이에 비해 화자의 시선 속에 비친 현실의 화려함은 지저분하고 더러운 것들을 가리는 허위와 가상을 포함하고 있으며, 참도 진리도 생명도 없는 세계이다. 이러한 허위의 현실에서 벗어나기 위해 화자는 역설적이게도 죽음의 세계로 나아가야 함을 역설한다. 화자는 이렇게 꿈꾸는 진정하고도 ‘새로운 삶’은 죽음에 있으며, 죽음 이후에야 새로운 생명이 태어날 수 있다고 말하는 듯하다.

부정적 현실에서 벗어나 새로운 공간을 꿈꾸는 자의 모습 속에 낭만주의자의 잔영이 담겨 있다. 특히 죽음 이후의 세계가 영원성의 세계, ‘영겁의 세계’라는 인식은 낭만주의적 색채를 더욱 강화시킨다. 우리가 이 시에서 주목하게 되는 것은 이러한 요소뿐만이 아니다. 우리는 이 시에서 ‘젊은 사람의 무리’를 향한 화자의 시선을 읽게 된다. 그렇다면 ‘젊은 사람의 무리’는 어떤 존재인가. ‘젊은 사람의 무리’는 이 시가 실린 『백조』 동인만을 의미하는 것일까. 이들은 물론 공통의 미의식을 공유하는 동인을 의미하는 것처럼 읽히기도 한다. 하지만 이들은 동인의 의미를 넘어 ‘새로운 살림’, ‘새로운 삶’을 ‘세상에 세우려는 사람들’을 포함한 존재들로 확장될 가능성을 가지고 있다. 그러므로 화자를 포함해 화자의 전언이 향하고 있는 존재들로서의 ‘무리’는 일종의 죽음 공동체로 묶이게 된다. 이러한 죽음 공동체는 미의식을 공유하는 미적 공동체이면서 참 진리와 참 생명을 지향하는 윤리적 공동체, 진리 공동체이기도 한 것이다.⁴⁾

여기에서 우리는 20년대 초기 시가 지향하는 공동체 혹은 미적 공동체에 대한 의식을 발견하게 된다. 흥미롭게도 이때의 공동체 혹은 미적 공동체는 미와 윤리, 미와 진리를 공유하는 공동체적 특성을 보여준다. 당대에 진·선·미에 대한 의식을 미적 자율성과 미적 공동체의 이념 속에서 읽어내는 일은 20년대 문예에 대한 새로운 접근을 가능하게 한다.

萬一 宇宙 사이에 美가 없으면 眞理 自身은 裸體이니까, (중략) 미는 사람으로 하여금 眞理를 求하며 善을 行하게 합니다. 美의 價値는 美 그 물건에 있는 것이 아니라 그것이 善인고로 美는

4) 월탄 박종화는 다른 시와 산문에서도 이 시와 유사한 미의식들을 펼쳐놓는다. 「흑방비곡」에서는 허위와 거짓이 가득한 생의 세계에서 벗어나 진리와 성결(聖潔)의 공간으로서의 미지(未知)의 나라를 지향한다(월탄, 「黑房秘曲」, 『白潮』 2호). 시 「밀실로 도라가다」에서도 이와 유사한 시상이 펼쳐진다. 시에서 화자는 ‘거짓’된 삶의 세계에서 벗어나 ‘참 삶’의 세계를 지향하며 영원한 ‘죽음나라’로서의 ‘나의 밀실’을 꿈꾼다(월탄, 「密室로 도라가다」, 『白潮』 1호). 「영원의 승방몽」이라는 수필에서는 ‘거짓’에 둘러싸인 생 너머의 세계 즉 ‘영원한 진리의 죽음 나라’에 대한 지향의식이 드러난다(월탄, 「永遠의 僧房夢」, 『白潮』 1호).

善과 眞을 떠나서 獨立할 資格이 없습니다.

- 백악, 「神祕의 幕」(『創造』 1호, 1919. 2).

美的 形式은 眞理를 美 안에서 觀察하여 美 안에서 研究하는 것이니 (중략) 宇宙 사이에 森羅한 萬象에는 自然의 美가 가득하였고 眞理는 美 안에 숨어 있습니다. (중략) 하나님은 우리 人生의 眞理를 自然 속에서 自然이 깨닫게 하기 爲하여 우리의 마음과 耳目에 快感을 주는 自然의 美를 宇宙 사이에 석거두셨습니다. (중략) 美는 우리 人生으로 하야금 眞을 求하고 善을 行케 함으로 美의 價値를 論하면 美 自體가 善인고로 美는 善과 眞을 떠나서 獨立自存할 資格이 없습니다.

- 김환, 「美術論 (1)」(『創造』 4호, 1920. 2).

미적 자율성은 20년대 초기 문예의 주요한 지배소이기는 했지만, 그것은 동시에 진과 선과 분리된 채 독립적인 지위를 지니고 있었던 것은 아닌 듯하다. 당대의 여러 텍스트들을 보더라도 미가 진과 선을 배제하지 않고 함께 움직여나가고 있음을 알 수 있다. 인용한 소설 「신비의 막」과 산문 「미술론」에서 김환(백악)은 ‘진리가 미 속에 숨어’ 있으며 ‘미는 선과 진을 떠나 독립할 자격이 없다’고 말하면서, 미와 진과 선의 연계성을 제시한다. 이는 프레드릭 바이저가 낭만주의에서의 미를 진과 선의 관계 속에서 읽어내는 관점과 다르지 않아 보인다. 그는 “미학적인 것의 우월성은 낭만주의자들이 진과 선에 비해 미를 선호했음을 의미하지 않는다”고 말하면서, 낭만주의자들이 “미를 진과 선의 인식의 원리밖의 기준 혹은 수단-로 만들었다는 의미에서만 미에 우월성을 부여”했고 “미가 선과 진의 존재의 원리, 본질, 기반, 혹은 근거라고 생각하지는 않았다”(Beiser 2011, 87)고 주장했는데, 이러한 시각은 20년대 초기 문인들의 인식 속에서도 공유되고 있었던 것으로 보인다.

어쨌든 이 시기의 시와 산문 속에 자주 등장하는 ‘참된 생’, ‘진리’ 등의 개념어들은 그것이 미와 윤리, 미와 진리가 상호 배제의 관계가 아니라 상호 보완의 형식 속에 자리하고 있음을 말해준다. 20년대 텍스트 속에서 우리는 부정적 현실-어쩌면 그 현실은 부조리한 습속과 식민지 현실을 포함할 수 있을 것이다-을 새로운 미와 진과 선의 세계로 타개하려는 의식을 읽을 수 있다. 또한 그들의 의식 속에 참된 진리와 윤리를 지향하는 존재로서의 미적 공동체에 대한 전제가 있었음을 짐작하게 된다.

『폐허』 창간호에서 염상섭이 ‘진리의 궁전에 순례하는 자’로서의 ‘청년의 무리’를 호명하며 “그 무리는 열 마음이, 한 마음일 수가 있고, 백의 발자취가 한 길을 밟을 수 있습니다”(『廢墟』에서), 『廢墟』 제1호)라고 말할 때처럼, 그 시대 속에서 우리는 ‘미와 진리’, ‘미와 사랑(愛)’을 추구하는 ‘공동체’, 다시 말해 미적 공동체, 진리와 윤리의 공동체에 대한 이념과 만나게

된다. 물론 염상섭이 ‘청년의 무리’라 호명할 때에도, 그 무리는 『폐허』 동인은 물론 미래의 문예 혹은 미래 세계를 펼쳐나갈 새로운 세대를 향해 있었던 것이라 보이며, 이러한 점들을 통해 보더라도 당대인들이 공동체, 미적 공동체의 영역을 확장적으로 사유했음을 알게 된다.

눈을감고/廢墟祭壇밧에엎드려/心臟을니는—/세계가문허져버릴듯한/그의압힘의呻吟을드르라
 //넘어가는햇빛을마저/廢墟의虛空에/씩잡시호을로서잇는/차디찬넛榮光의/宮殿의돌기동한
 아!/그를두팔로끼어안고/숨을쓰코감는자여!/마른덩굴, 잇기에서린/廢墟의넛城두손으로붓으
 켜안고/소래도마음대로내이지못하고/늦겨우는흰옷의무리여!//해는 넘어가다/廢墟위에/無心
 히도—/해는 넘어가다.//呼吸이 거칠고/血脉이 뛰노는/殉難의 아픔/가치받는 흰옷의 무리들
 —/입을 닫고/눈을 감고/廢墟祭壇밧에 엎드려/心臟 울리는—/세계가 무너져 버릴듯한/그의呻
 吟을 들으라.

- 오상순, 「廢墟의 祭壇」 부분(『廢墟以後』, 1923. 2).

‘폐허의 제단’에 모인 자들의 모습을 시화하는 이 시 또한 공동체 의식을 담고 있다. 화자는 ‘흰 옷의 무리들’의 울음과 신음 소리를 듣는다. 폐허로 남아 있는 공간에서 사람들은 죽은 자⁵⁾에 대해, 사라진 옛날의 영광에 대해, 폐허가 된 ‘성 혹은 궁전’에 대해 애도의 마음을 풀어놓는다. 시에서 ‘흰 옷의 무리들’은 사라진 것과 죽은 자들을 향해 제를 드리며 슬퍼하는 ‘애도의 공동체’적 모습으로 각인된다.

오상순은 “《폐허》 동인 결성의 취지문 성격”(양애경 1999, 249)을 지닌 「時代苦와 그犧牲」이라는 글에서 그는 “우리 조선은 황량한 폐허의 조선이요, 우리 시대는 비통한 빈민의 시대”라고 칭하면서, ‘인습적이고 노예적인 생활’을 파괴해야 하며 그럴 때에야 비로소 그 폐허에도 봄이 올 것이라는 희망을 이야기한 바 있다. 새로운 ‘조선’의 희망을 이야기했던 이 글처럼, 오상순의 시 「폐허의 제단」은 사라진 것들과 죽은 자들에 대한 애도와 함께 새로운 희망의 땅에 대한 소망을 담고 있다. 이처럼 오상순은 ‘폐허’에 대한 역설적 인식을 가지고 있었던 것으로 보인다. ‘폐허’ 동인 결성의 취지문과 맞물려 생각해 본다면 이 시는 미학적 공동체로서의 무리를 떠올리게 한다. 나아가 ‘흰 옷의 무리들’을 ‘백의(白衣)’의 상징으로 읽으면 이 시는 ‘민족’적 차원의 공동체를 떠올리게 한다. ‘성과 궁전’의 이미지 또한 이들을 민족(국가) 공동체로 읽게 하는 상징으로 작용한다.

살펴본 것처럼 이 시기의 시들 속에는 죽음의 이미지, 죽음의 상징들이 자주 등장한다.

5) ‘순난(殉難)’이 ‘국가, 사회, 종교상의 위기나 난리를 당하여 의로이 죽음’을 뜻하는 어휘라고 볼 때, ‘흰 옷의 무리들’의 애도와 슬픔은 죽은 자들을 향해 있다고 할 수 있다.

이 시기에 죽음은 한 생명과 한 시대의 끝이면서 동시에 새로운 생명과 새로운 시대의 시작을 의미하는 상징이라 할 수 있다. 이는 새로운 생명과 시대를 열 그 어떤 존재들을 포괄한다는 측면에서 도래할 공동체에 대한 함의를 담고 있으며, 당대의 동인들이 추구했던 미학적 방향과 관련된다는 측면에서 미학적 공동체에 대한 함의를 담고 있다. 낭시와 블랑쇼가 ‘타인의 죽음 또는 죽음과 같은 한계상황이 타인과 함께 하고 있다는 공동체적 의식을 불러일으키게 한다’(Nancy, Jean-Luc 2010, 85; Blanchot, M·Nancy, Jean-Luc 2005, 36)라고 보았듯이, 이 시기에 등장하는 죽음 이미지와 상징들에서 우리는 죽음과 새로운 생명을 공유하는 공동체, 미적 공동체 나아가 민족적 공동체로 확장하여 읽을 수 있는 가능성을 엿보게 된다.

Ⅲ. 헤테로토피아, 그 위반과 역설의 공간

20년대 초기 시들이 펼쳐놓았던 공간 중 몇몇은 부정적 현실 공간(식민지 공간을 포함한)에서 벗어나 자기만의 공간, 즉 ‘현실의 반(反)공간으로서의 헤테로토피아’로 등장한다. 오세영은 20년대 시들이 ‘낙원 상실과 낙원에의 노스탤지어라는 신화적 상상력’(오세영 1996, 197)을 바탕으로 하고 있다고 보았는데, 이 글이 주목하는 20년대 초기 시들은 유토피아적 감수성보다는 헤테로토피아적 감수성을 근간으로 하는 텍스트에 가까운 것으로 보인다. “유토피아는 ‘경이’, ‘좋음’, ‘정리’, ‘질서’ 등 위안의 가치와 결부된 공상의 장소이고, 헤테로토피아는 ‘전복’, ‘방해’, ‘무효’, ‘혼란’ 등 불안의 가치와 결부된 현실의 장소”(엄경희 2019, 406)라는 관점에서 볼 때, 20년대 초기 시들은 대체로 헤테로토피아적 특성을 가진 것으로 보인다.

“유토피아는 실제 장소를 갖지 않는 배치이다. 그 배치는 사회의 실제 공간과 직접적인 또는 전도된 유비 관계를 맺는다. 그것은 그 자체로 완벽한 사회이거나 사회에 반한다. 그러나 어쨌거나 유토피아는 근본적으로, 그리고 본질적으로 비현실적인 공간이다.”(Foucault 2018, 47). 푸코가 말한 바대로 보면 20년대 시적 공간은 유토피아에 가까운 것으로 생각할 수도 있다. 하지만 문학 텍스트에서 다루어진 공간을 실재하는 현실적 공간인가 아니면 실재하지 않는 비현실적 공간인가를 가르는 문제는 그리 간단하지 않다. 이는 실재를 어떠한 방향에서 바라보고 이해하느냐에 따라 달라진다. 이 글에서 다루는 20년대 시들은 현실을 오히려 가상과 허위의 공간으로 전도시키고, 현실 바깥의 공간을 실재의 공간으로 인식하거나 현실과 겹쳐진 또 다른 공간으로서의 도래할 공간으로 인식하는 경우가 많았다. 이 시기의 시들은 가상과 허위로서의 현실 공간에 대해 위반의 공간

또는 현실 공간의 대체 공간으로 기능한다.

가령 이 글이 주목하는 공간은 이런 공간이다. 밀실, 침실, 동굴, 무덤, 땅(대지), 광야 등이다. 이러한 공간은 당대 현실 공간이 갖는 특수성을 생각해보면 다분히 현실의 질서나 규율에 반하는 위상을 갖는다. 타국의 억압과 폭력이 힘을 행사하는 현실과 그 영향 속에서 자유롭지 못한 상황, 지난 시기 타율과 습속이 여전히 힘을 행사하는 현실과 그 영향 속에서 자유롭지 못한 상황은 그들에게는 타기해야 할 그 어떤 것이었다. 위반은 그러므로 자유를 향한 적극적인 일탈 행위가 되며, 위반의 공간은 그들에게 자유롭게 숨 쉴 수 있는 공간이 되는 것이다. 3.1 운동 직후라는 식민지 상황의 특수성을 생각해 보면, 20년대 초기 시들은 이러한 공간을 다분히 상징적으로 표현할 수밖에 없었을 것이다. 일제의 검열과 힘으로부터 벗어나기 위해 이의제기의 공간은 그렇게 드러나지 않는 방식으로 현실의 전복을 꿈꿀 수밖에 없었으리라 가정해 볼 수 있다.

20년대 『백조』 동인의 회고록과 상징주의시를 헤테로토피아적 관점으로 접근한 엄경희의 연구는 이 글에 참조 점을 제공한다. 그는 『백조』 동인들이 “단순히 현실도피와 퇴폐적이고 우발적인 정취를 보여주는 공간이 아니라 식민지현실 속에서 자행된 기형적인 근대로의 이행에 대한 이의제기의 공간”(엄경희 2019, 406)을 보여주었다고 평가한 바 있다.

「마돈나」 지금은 밤도, 모든 목거지에, 다니로라 疲倦하여 돌아가려는도다./아, 너도, 먼동이 트기 전으로, 水蜜桃의 네 가슴에, 이슬이 맺도록 달려 오느라.//「마돈나」 오려무나, 네 집에서 눈으로 遺傳하던 眞珠는, 다 두고 몸만 오너라./빨리 가자, 우리는 밝음이 오면, 어딘지도 모르게 숨는 두 별이여라.//「마돈나」 구석지고도 어둔 마음의 거리에서, 나는 두려워 떨며 기다리노라./아, 어느덧 첫닭이 울고-못 개가 짖도다, 나의 아씨여, 너도 듣느냐.//「마돈나」 지난 밤이 새도록, 내 손수 닦아둔 寢室로 가자, 寢室로!/낮은 달은 빠지려는데, 내 귀가 듣는 발자욱-오, 너의 것이냐?//「마돈나」 언젠들 안 갈 수 있으랴, 갈테면, 우리가 가자, 끄으러 가지 말고!//너는 내 말을 믿는 「마돈나」-내 寢室이 復活의 洞窟임을 네야 알련만……//「마돈나」 밤이 주는 꿈, 우리가 엮는 꿈, 사람이 안고 궁그는 목숨의 꿈이 다르지 않으니,//아, 어린애 가슴처럼 歲月 모르는 나의 寢室로 가자, 아름답고 오랜 거기로.//「마돈나」 별들의 웃음도 흐려지려 하고, 어둔 밤 물결도 찾아지려는도다./아, 안개가 사라지기 전으로, 네가 와야지, 나의 아씨여, 너를 부른다.

- 이상화, 「나의 寢室로」 전문(『白潮』 3호, 1923. 9).

화자는 사랑의 대상으로 ‘마돈나’를 호명하며 밤이 새도록 자신에게로, 자신의 ‘침실’로

을 것을 청한다. 화자는 먼동이 트고 날이 밝아오기 전에 ‘마돈나’와 재회할 것을 믿는다. 먼동이 트고 날이 밝아오는 시간을 일상과 현실의 시간에 대한 상징이라 한다면 어둠과 밤, 그리고 침실의 시간은 일상과 현실에서 벗어난 시간의 상징이라 할 수 있다. 화자와 마돈나에게 ‘침실’은 일상과 현실의 바깥으로서의 헤테로토피아, 즉 ‘자기 이외의 모든 장소에 맞선 일종의 반공간이자 정화의 공간’(Foucault 2018, 13)⁶⁾이라 할 수 있다. 자족적이고 자기 폐쇄적인 공간으로 ‘침실’은 ‘부활의 공간’이기도 하다. ‘침실’이 ‘사랑과 목숨, 꿈과 아름다움’이 비로소 시작되는 공간이라면, ‘침실’과 대비되는 ‘침실 이외의 공간’은 피곤과 두려움과 죽음의 공간인 것이다.

‘침실’만큼이나 ‘동굴’ 또한 헤테로토피아적 공간이라 할 수 있다. 현실 공간과 동떨어진 곳으로서의 ‘동굴’의 이미지는 부활과 정화의 이미지를 갖는 공간이 된다. ‘동굴’이 등장하는 이상화의 「말세의 회탄」을 잠시 살펴보자. “저녁의 피무든 洞窟속으로/야밋업는, 그洞窟속으로/쫓도모르고/쫓도모르고/나는 격구러지련다/나는 파뭇치이련다.//가을의 병든 微風의품에다/아-꿈꾸는 微風의품에다/낯도모르고/밤도모르고/나는 술취한집을 세우련다/나는 속압흔우숨을 비즈련다.”(이상화, 「末世의 歎」 전문, 『白潮』 1호). ‘동굴’ 속에서 느끼는 화자의 감정은 표면적으로 보면 ‘감상, 자조, 도피’와 관련되어 규정되지만, 실은 이와 같이 규정할 때의 시각은 다분히 현실적 기준에 의한 것이다.

‘거꾸러지고 파묻히고 술에 취하는 행위’는 무기력한 혹은 비이성적 상태로 사회의 틀 안에서 보면 비정상에 해당한다. 그런데 화자는 오히려 이러한 행위를 지속하겠다는 의지를 표명한다. 이러한 의지 표명은 사회가 정해놓은 금기에 대한 위반이라 할 수 있다. 화자의 언어 속에 위반과 역설의 코드가 숨어 있는 것이다. 이제 그 공간은 역설적이게도 일상과 현실의 기준에 맞서는, ‘자신만의 집’을 세우는 자유 의지의 공간이 된다. 이 공간은 다른 어떤 공간에 대해서도 ‘나머지 현실이 환상이라고 고발하는 환상’을 내포하며 ‘또 다른 현실 공간’(Foucault 2018, 24)으로서의 반공간의 의미를 지니게 되는 것이다.

날은 거짓갓흔 젊은삶의날은/하늘과 쌍에와서./붉은蠱惑의 달콤한냄새는/동녘마다 가득히타
울을새에./모든사람들은/모든삶들은/꿈다란 단장을차리고/세로 세를지어./웃으며 노래하며/
속살겨려 질겨할새에//臨終의날에/홀로 썬는듯한/누린 헤여진보작이갓흔/내마은은./쓸쓸하
고도고요한/나릿한 만수향냄새 썬는/캄캄한 내 密室로도라가다.//(중략)//오-검이여 참살
을주소서./그것이 만일 이세상에 엿을수업다하거든/열쇠를주소서/죽음나라의열쇠를주소서./

6) 푸코는 아이들에게 부모의 커다란 침대는 대양이고 하늘이고 숲의 공간이 될 수 있다고 말하면서 침대의 공간이 헤테로토피아로서의 아이만의 쾌락의 공간이라 지칭(Foucault 2018, 13-14)하는데, 이 시의 ‘침실’ 또한 바깥 공간과 대비될 수 있는 자족적인 반공간으로서의 헤테로토피아로 기능한다고 보인다.

참『삶』의 있는곳을 차지라하야/冥府의巡禮者-되겟나이다./漆버슨 거촌 棺桶을가르쳐/그것이
眞理의곳이라하면,/나는 그棺에 내몸을담어/虛華의 어시절을 嘔呢하란다./어둠밭별아래 싸드
러진屍體에/永遠의『참』이 있다하면/나는 썩어가 죽음을안어/『참』의동무가되려한다.

- 율탄, 「密室로 도라가다」 전문(『白潮』 1호, 1922. 1).

이상화의 ‘침실’이 자족적인 반공간을 상징하는 공간이라면 박종화의 ‘밀실’ 또한 이와 유사한 감수성을 지닌다. 박종화의 「밀실로 돌아가다」에서의 ‘밀실’은 죽음과 같은 공간이자, 바깥 세계의 화려하고 즐거운 공간과 대비되는 공간이다. 화자는 현실 세계의 모습을 거짓으로 인식하며, 자신만의 공간, 자기폐쇄적인 공간인 ‘밀실’의 공간을 진리의 공간이자 ‘참 삶’의 공간이라 말한다. 화자의 눈에 비친 현실은 부정적인 것으로 가득한 세계로 비춰지며, 밀실은 이에 대한 헤테로토피아로 기능한다. 그렇게 죽음의 공간은 진리와 참된 삶이 지속되는 ‘영원성의 헤테로토피아’를 간직한 표상공간이 되는 것이다.

나는또 혼겨름,/무덤을向 ㅎ야!/압호로나아가노라./울어라,/죽음아,/永遠의安逸아./太陽빛은
꺼지고,/異常 혼오-쎄스트라들닐 쎄에/죽음의노래는/神祕럽은바다가에서불오다./香氣럽은水
泡는/기리듬에춤춘다./오너라,/죽음아,/永遠의安逸아.

- 惟邦, 「죽음의 노력」 전문(『創造』 8호, 1921. 1).

아기야우지마라, 너는보지아녘니./「휘트맨」과가치바다가에서서/엇더케구름에장사 혼맑은별
이/마그막날, 위대 혼날에, 다시사는것을./무덤문이닷긴다고울기를그치고,/탄생의압픈소리에
귀를기우려라./물우에나못해서나,/대칠에나오막사리,/아아, 그 부르지짐은쓴히지아녘다./하
늘이열닌이후로./들과산이일운이후로./아기야우지마라, 그우령찬소리를/너는듯지아녘느냐,
듯지아녘느냐.(2)

- 요한, 「부르지짐」 전문(「아기는사렷다」中, 『創造』 9호, 1921. 5).

흙비갓치濁한/무덤터(墓場)의線香내나는저녁안개에휩새힌/숫업는曠野의안으로/바람은송아지
(驢牛)의우는것갓치

- 황석우, 「愛인의引渡」 전문(「短曲」中, 『廢墟』 1호, 1920. 7).

김찬영(惟邦)의 「죽음의 노래」와 황석우의 「애인의 인도」, 주요한의 「부르지짐」에서 등장하는 헤테로토피아는 ‘무덤(터)’이다. 20년대 초 시들에서는 죽음의 이미지와 함께 무덤(터)의 이미지를 자주 만날 수 있다. 김찬영의 시에서의 ‘무덤’은 영원한 안식의 공간으로 상징화된다. 푸코가 ‘묘지’를 “시간이 흐르지 않는 장소/무한히 쌓여가는 시간의 헤테로토피

아” 즉 ‘영원성의 공간’으로, 죽은 자를 “현실에서 구속된 몸에서 벗어난 자유로운 몸”(Foucault 2018, 20-21)으로 보았듯이, 이 시에서 ‘무덤’은 현실의 고통과 구속을 넘어 자유로운 몸을 얻는 공간이 된다.

주요한의 「부르지짐」에도 ‘무덤’은 ‘탄생’의 상징적 공간으로 등장한다. ‘무덤(터)’는 “죽은 자들의 나라”이며 그렇게 현실에 구속된 “몸들을 지워버리기 위해 만들어진 유토피아”로서의 헤테로토피아적 공간(Foucault 2018, 29)이 되는 것이다.

황석우의 시 「애인의 인도」의 중심 공간도 ‘무덤터(墓場)’이다. 이 시가 담겨 있는 「단곡」 전체의 시상을 보더라도, 무덤터는 역설적이게 “교살 絞殺, 참살 斬殺, 팽살 烹殺, 인살 磷殺”이라는 현실의 참혹한 이미지를 넘어서서 ‘새로운 생명’과 ‘참 생활’을 시작하는 정화의 공간으로, ‘끝없는 광야’로 나아가는 매개 공간으로 제시된다. 황석우 시에서도 ‘무덤(터)’는 현실 공간의 반공간으로서 등장하며 새로운 삶과 가치로 나아가는 상징적 공간으로 기능한다.

20년대의 또 다른 헤테로토피아는 ‘땅’이라 할 수 있다. 20년대 시에서 땅, 광야 등의 대지의 이미지는 당대의 현실 공간과는 다른 공간적 위상을 갖는다. 이러한 공간적 위상의 상이함은 당대 현실에 대한 부정성으로 기인한다. 현실에 대한 부정적 인식은 대개 낭만주의자들이 현실을 부조리하게 바라보는 태도와 맞물려 있는데, 특히 현실 부정의 시선 속에서 우리는 식민지 현실에 대한 인식까지를 생각해보지 않을 수 없다. ‘거짓과 허위’의 현실 공간에 대한 잔상을 넘어 ‘결핍과 부재’로서의 공간에 대한 인식이 이 시대의 시들 속에 내재할 수밖에 없었을 것이라는 가정은 단지 추정이 아닌 그 어떤 실재에 가까운 것이라고 할 수 있다.

아기야우지마라, 모든것이슬어지터라도,/산이기우러지고, 모든보이는삶이/디옥밧으로밧그러
셔러지터라도,/우리자마, 언제던, 모든것에썩어난,/참과참삶이올날이이슬터이다./기빨과, 라
발과, 아편과, 폭풍우/굴독과, 연기와, 염병과, 음란/또모든붓과말의작란꺼리./육설과목선소
리, 력사가홀리고간/거품과냄새나는거름에속지마러라./아기야, 아기야, 우지마라, 쌍은/모든
더러움을다받고도, 더욱건강흔것을/너는보지아녓느냐, 보지아녓느냐.(3)

- 요한, 「모든것이다갈썩」 전문(「아기는사랸다」中, 『創造』 9호, 1921. 5).

주요한은 「모든 것이 다 갈 때」에서 지나간 역사와 현재를 ‘아편과 염병과 음란과 육설’이 난무하는 공간으로 이미지화한다. 추하고 병든 역사와 현재에 펼쳐진 공간에 대해 ‘땅’은 ‘참과 참 삶’을 영위할 수 있게 하는 치유의 공간으로 제시된다. ‘땅’의 표상은 박종화의 시 「사의 예찬」에서도 발견되는데, 시에서 ‘검은 옷을 입은 해골들이 밟고 선 붉은 땅(朱土)’

은 죽음의 땅이지만, 가상과 허위의 현실 공간에 대해 참과 진리가 있는 공간으로 표상된다. 박종화는 다른 시와 산문(「黑房秘曲」, 「永遠의 僧房夢」)에서도 ‘땅’의 이미지를 ‘성스럽고 순결한 땅’, ‘진리의 땅’으로, 나아가 ‘성스럽고 순결한 나라’, ‘진리의 나라’로 표상하면서 땅을 일종의 (미적) 국가의 모습으로 시화한다. 이와 같이 현실을 넘어 도래해야 할 ‘땅’의 이미지는 헤테로토피아적인 공간으로 제시되며 역설적이게도 ‘참과 진리, 성스러움과 순결함’의 땅으로 비춰진다.

당대 시인들이 공유하고 있던 헤테로토피아적 감수성은 보이지 않는 연대감으로 그들을 묶고 있었고 나아가 공동체 혹은 미적 공동체에 대한 내밀한 의식을 반증하는 그 시대만의 독특한 성취라 할 수 있다. ‘침실, 밀실, 동굴, 무덤, 땅(대지), 광야’의 공간을 통해 당대 시인들은 미래적 전망이 부재한 식민지 현실을 견뎌내는 힘을 얻고 있었는지도 모를 일이다. 이러한 공동체 혹은 미적 공동체의 이념은 다음 제시하는 이상화의 시처럼 때로 민족 공동체의 이념을 간직하기도 한다.

지금은 남의땅—빼앗긴들에도 봄은오는가?//나는 온몸에 해살을 받고/푸른한울 푸른들이 맞
부튼 곳으로/가름아가튼 논길을짜라 꿈속을가듯 거러만간다.//입술을 다문 한올아 돌아/내맘
에는 내흔자온 것 갖지를 안쿠나/네가쓸었느냐 누가부르드냐 답답워라 말올해다오.//(중략)//
나는 온몸에 꽃내를 찌고/푸른웃음 푸른설음 어우러진사이로/다리를절며 하로를짓는다 아마
도 봄신령이집혔나보다./그러나 지금은—들을 빼앗겨 봄조차 빼앗기겠네

- 이상화, 「빼앗긴들에도, 봄은오는가」 부분(『開闢』 70호, 1926. 6).

이상화의 「빼앗긴 들에도 봄은 오는가」에서의 ‘땅’은 누군가에게 빼앗긴 공간, ‘남의 땅’으로 현시된다. 진정으로 되찾아야 할 ‘나의 땅’은 현실에서는 존재하지 않는다. 이 시에서 화자가 온몸의 감각으로 느끼는 흙과 들과 땅은 그러므로 지금 여기의 현실의 공간이 아니라 도래해야 할, 도래할 땅이라 할 수 있다. 그것은 지금은 없는, 되찾아야 할 땅인 것이다. 밭 딛고 있는 땅은 ‘남의 땅’으로 실재하는 현실 공간이라 할 수 있지만, 화자에게 그 땅은 오히려 부정으로 가득한 가상의 공간일 뿐이다. 화자에게는 오히려 ‘빼앗긴 땅’에 겹쳐져 떠올라오는 부재의 땅이 바로 실재의 공간이 된다. 이 시의 땅의 공간은 그러므로 역설과 전복의 헤테로토피아적 공간이라 할 수 있다. 이렇게 볼 때 「빼앗긴 들에도 봄은 오는가」에서 회복하고 도래해야 할 헤테로토피아로서의 ‘땅’의 이미지는 ‘민족(국가) 공동체’에 대한 표상으로 확장될 가능성까지를 보여준다.

IV. 결론

이 글은 1920년대 초기 시들이 보여주었던 미적 공동체에 대한 이념과 헤테로토피아적 감수성에 대해 살펴보았다. 이 시기 시는 대개 개인을 발견하고 그 무엇보다 미 자체에 대한 인식을 중시하던 미적 자율성의 시대로 이해되고는 한다. 이러한 시각은 분명 당대 시들을 이해하는 첩경이 된다. 이 글은 당대 시에 대한 접근을 달리하여 헤테로토피아적 감수성과 그 미적 이념을 공유하는 미적 공동체에 집중하였고 더 나아가 민족 공동체로 표상되는 상징들을 통해 공동체인식의 확장 가능성을 짚어보았다. 이 글은 이러한 시각을 통해 당대 문예와 시의 또 다른 징후와 방향성을 읽어내고자 하였다.

20년대 초 동인지들은 새로운 문예의 방향을 선도하는 집단으로서의 색채를 갖고자 하였다. 그들의 선언 속에는 정치성은 배제된 듯했고, 사회와 민족 단위의 관심은 뒤로 물러난 것처럼 보였다. 하지만 이러한 면들은 사라졌던 게 아니라 식민지라는 시대적 특수성으로 인해 감추어져 있었고 상징화 되었으며 역설적인 것으로 표현되고 있었던 것으로 보인다. 또 다른 지점에서 이 시기 시들은 정치성, 사회성, 진리와 윤리에 대한 관심을 표명하고 있었고 미적 연대를 이루던 집단과 사회와 민족(국가)과 같은 공동체에 대한 관심을 텍스트 속에 아로새기고 있었다. 미적 개인을 넘어 미적 공동체를 향한 움직임들을 우리는 동인들의 미적 연대 속에서, 미래 세대에 대한 기대 속에서, 더 나아가 도래할 공동체에 대한 믿음 속에서 읽어낼 수 있다. 특히 이 시기 시들은 죽음에 대한 역설적 인식을 통해, 삶으로서의 현실이 아닌 죽음 이후에야 ‘참과 진리, 생명’이 새롭게 시작될 수 있음을 시화하면서, 죽음과 부활에 대한 전도된 표상 속에 죽음의 공동체로서의 미적 공동체 또는 민족 공동체의 흔적을 남겨놓는다.

이 시기의 시들이 펼쳐놓은 공간들은 헤테로토피아적 상상력이 근간이 되어 표현되는 모습을 보인다. 현실 공간, 식민지 공간은 이제 부정적 공간으로 자리하고 그 너머에 헤테로토피아의 공간을 배치한다. ‘침실, 밀실, 동굴, 무덤(터), 땅, 광야’는 현실 공간과 식민지 공간에 대한 위반과 이의제기의 공간으로 기능한다. 이러한 공간들은 새로운 관계를 위한 부활의 공간으로 제시되거나 현실에 불화하는 위반과 역설의 공간으로 제시된다. 이러한 공간은 죽음이라는 상징을 통해 역전적으로 표현되며 ‘참 삶, 참 생명, 참 진리’가 바로 그곳에 있음을 역설하게 되는 것이다. 우리는 이런 모습 속에서 현실에 대한 부정과 자유에 대한 이념을 읽는다. 실재하는 현실이 가상과 허위의 공간이 되고, 비현실이라 칭해지는 세계는 참 실재의 공간이 된다. 이러한 헤테로토피아적 감수성은 현실에 대한 부정과 위반의 감각에서 더 나아가 미적 공동체, 죽음의 공동체, 도래할 공동체, 민족(국가) 공동체를 향해 있음으로써 20년대 문예의 새로운 출현의 현장을 현시한다.



- 김기림. 1988. 김기림 전집 2 시론. 김학동·김세환 편. 심설당(1931. 2. 11-2. 14. 감상에의 반역. 조선일보; 시의 「모더니티」. 1933. 7. 신동아; 1934. 11. 16-11. 18. 새 인간성과 비평정신. 조선일보; 1939. 10. 「모더니즘」의 역사적 위치. 인문평론).
- 김영진·김상표. 2017. 화이트헤드의 느낌의 윤리. 철학논총 90, 142-149.
- 백철. 1948. 조선신문학사조사. 수선사, 190-191.
- 양애경. 1999. 한국 퇴폐적 낭만주의시 연구. 국학자료원 249.
- 엄경희. 2019. 헤테로토피아의 장소성에 대한 시학적 탐구. 국어국문학 186, 406.
- 오세영. 1996. 한국근대문학론과 근대시. 민음사 197.
- 이성혁. 2016. 한국 근대 초기 낭만주의 시의 산문화 경향과 시적 이미지. 한국시학연구 48, 2016. 78.
- 임화. 1989. 문학의 논리. 서음출판사(1934. 4. 19-25. 낭만적 정신의 현실적 구조. 조선일보; 1936. 2. 기교파와 조선시단, 문학의 논리. 학예사; 1937. 10. 8-14. 사실주의의 재인식. 동아일보).
- 장남준. 1989. 독일낭만주의 연구. 도서출판 나남. 199.
- 조연현. 1956. 한국현대문학사. 현대문학사, 333-334.
- 차혜영. 2004. 1920년대 동인지 문학 운동과 미 이데올로기. 한국문학이론과비평 24, 200-205.
- Beiser, Frederick, C. 2011. 낭만주의의 명령, 세계를 낭만화하라. 김주휘 옮김. 그린비, 59-123.
- Blanchot, M and Nancy, Jean-Luc. 2005. 밝힐 수 없는 공동체 · 마주한 공동체. 박준상 옮김. 문학과지성사 36.
- Foucault, M. 2018. 헤테로토피아. 이상길 옮김. 문학과지성사, 13-47.
- Nancy, Jean-Luc. 2010. 무위의 공동체. 박준상 옮김. 인간사랑 85.
- Whitehead, A. N. 2007. 과정과 실재, 오영환 옮김. 민음사 340.
- 창조 1-9호. 1919. 2- 1921. 5.
- 폐허 1-2호. 1920. 7- 1921. 1.

- 백조 1-3호. 1921. 1- 1923. 9.
- 폐허이후. 1924. 2.
- 개벽 70호. 1926. 6.

● 투고일: 2022.02.02. ● 심사일: 2022.02.03. ● 게재확정일: 2022.02.07.

| Abstract |

The Emergence of Aesthetic Community and Heterotopian Sensibility

-Focusing on Poetry in The Early 1920s-

Ju Yeongjung (Daegu University)

This article began with interest in the aesthetic community and heterotopian sensibility inherent in poetry in the early 20s. In general, looking at the poetry of the early 20s from the perspective of aesthetic community, breaking away from reading the code of aesthetic autonomy and aesthetic modernity, provides a new approach to the poetry of this period. Although the texts of the time excluded ethical, philosophical, and political things on the surface, it can be said that ethical, philosophical, and political things were moving behind the scenes. This article attempts to examine how these movements go beyond the individual to the communal realm. The world of death unfolds where negative gazes on reality or colonial reality reach, and the world of death is paradoxically recognized as the true world, and the image of a new community is drawn in that world. This article will examine how the expression of the aesthetic community is moving along with the heterotopian imagination. The space of death that the poems of this period are aiming for is a space of violation and paradox, and is drawn as a world of true life and truth, which is in line with Foucault's concept of heterotopia. In such a space, we will reaffirm the status of the aesthetic community, the community of death, and the nation (state) community as an expanded concept.

<Key words> Aesthetic Community, Heterotopia, Romanticism, Coterie Magazine, Space of Violation, The Community of Death, Nation

일반논문

독일의 통일담론에서 '민족주의'와 '세계시민주의'의 긴장?

노현종

: 한반도 통일론에 주는 함의를 중심으로

정책대상으로서의 이주자에 대한 인식과 성원권의 변동

석하림, 고민희

: 한국 화교와 북한이탈주민을 중심으로



독일의 통일담론에서 ‘민족주의’와 ‘세계시민주의’의 긴장?^{*}

: 한반도 통일론에 주는 함의를 중심으로

노 현 중 (서울대학교 아시아연구소)
(nhj56@snu.ac.kr)



국문요약

본 연구는 독일의 통일담론에서 ‘민족’과 탈민족적 ‘세계시민주의’ 사이의 긴장을 조명하였다. 독일 진보진영 내의 이견(異見)은 사회발전과 성숙한 민주주의가 시민들로 하여금 냉엄한 분단질서를 극복하게 하는 원동력이 될 수도 있지만 동시에 민족주의에 기반한 통일담론과 충돌하여 오히려 이를 약화시킬 수도 있다는 점을 보여준다. 또한 본 논문은 동독의 ‘2 민족 2 국가’론에 대응하여 서독이 ‘1 민족’을 고수하며 ‘2 국가’의 현실 속에서 독일관계를 평화적으로 발전시켜 나갔다는 점을 다루었다. 마지막 장에서는 대한민국의 통일담론에서 ‘민족’과 ‘세계시민주의’의 갈등 양상에 대하여 논의하였다. 학계 일각의 주장처럼 ‘2 국가’로 성급하게 전환하기 보다는 ‘1 민족 1 국가’를 유지하되 그 각론을 유연하게 변경시킬 것을 제안하였다.

주제어 : 독일 통일, 동방정책, 민족주의, 세계시민주의, 남북통일, 교류협력

* 이 논문은 2021년 롯데장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 들어가며

베를린 장벽이 무너진 다음 날인 1989년 11월 10일 기독교민주연합(CDU)의 당수이자 수상이었던 헬무트 콜은 폴란드에서의 정상회담을 취소하고 미군의 전용기를 빌려 베를린에 도착하였다. 새로운 열기로 가득찼던 그날 밤 헬무트 콜은 자신의 오랜 정치적 라이벌이자 동방정책의 설계자인 사회민주당(SPD)의 전임 수상 빌리 브란트와 함께 서독의 국가(國歌)를 합창하였다. 새로운 단계에 막 진입한 독일민족과 국가의 운명을 위해서 두 지도자가 과거의 갈등을 잠시 뒤로하고 초당적으로 협력하는 이러한 모습은 모범적인 독일의 정치를 상징한다.

위의 사항은 비교적 잘 알려져 있다. 하지만 이에 못지않게 중요한 사실은 빌리 브란트가 당시 사회민주당의 젊은 당수였던 오스카 라퐁텐(Oskar Lafontaine)과 매우 심각한 갈등을 겪었고 그와 결별했다는 사실이다. 1943년 생인 오스카 라퐁텐은 68혁명 세대의 정치인이며, 빌리 브란트가 사회민주당의 외연을 넓히기 위해서 새롭게 수혈한 인사였다. 이 두 인사는 독일의 통일을 추진하는 과정에서 이견을 노출하였다. 빌리 브란트는 독일의 통일을 적극적으로 지지하였던 반면 라퐁텐을 비롯한 사회민주당의 젊은 인사들 그리고 서독의 대표적인 진보 지식인인 귄터 그라스, 위르겐 하버마스는 독일의 통일과 방식에 대하여 문제를 제기하였고 사회학자 클라우스 오페는 회의적인 모습을 보였다.

통일에 대한 다소 소극적인 입장은 정치인들과 지식인들의 개인적인 차원에서 이루어진 것이 아니었으며 냉전적, 반평화적 혹은 적대적인 반공산주의적인 입장에서 비롯된 것은 더더욱 아니었다. 이는 민족주의 그 자체에 회의적이었던 독일 진보진영의 입장이 일정 수준 반영된 것이라고 할 수 있다. 이들은 평화의 중요성을 명확하게 인식하고 민족을 뛰어넘는 보편적인 ‘세계시민주의’¹⁾ 적 가치관을 고수하고 있었기 때문에 ‘민족에 기반한

1) 마사 누스바움(Martha Nussbaum)은 철학적 관점에서 ‘세계시민주의’는 기존 사회질서와 정면적으로 대립하였던 그리스 철학자 디오게네스에게서 기원한다고 주장하였다. 실제로 그는 자신의 출신지를 묻는 질문에 ‘세계의 시민’이라고 답했다. 또한 자신을 혈통, 출신도시, 사회계급, 자유민이라는 신분과 성별로 규정하지 않았다. 그녀는 이러한 사상적 조류를 긍정하고 있지만 도덕적, 이성적 행위자에 대한 과도한 강조가 동물과 다른 생명체를 배격할 수 있다는 점도 지적하고 있다(누스바움 2020, 16-32). 세계시민주의를 현대의 제도권 정치와 연결하기 위해서는 정치학자 데이비드 헬드의 개념이 보다 유용하다. 헬드는 세계시민주의의 지향점을 1) 동등한 가치와 품위 2) 활발한 행위자 3) 개인적인 책임 4) 합의 5) 공공부문에서 투표를 통한 집단적 의사결정 6) 포용성과 보완성 7) 심각한 위협에 대한 극복 8) 지속가능성으로 제시하였다(Held 2005, 12). 68혁명 이후부터 통일 이전까지 사회민주당의 당원들 및 서독의 진보진영이 이 가치를 완전하게 수용하는 것은 아니었지만 전반적으로 이러한 노선에 가까웠다. 따라서 이들은

통일국가의 재건을 환영하지 않았던 것이다. 엄밀하게 말하자면 ‘탈(脫)민족주의’적인 입장이었지 ‘반(反) 민족주의’적인 입장은 아니었다. 즉 통일과정에서 독일 진보진영 내의 이견(異見)은 사회발전과 성숙한 민주주의가 시민들로 하여금 냉엄한 분단질서를 극복하게 하는 원동력이 될 수도 있지만 동시에 민족주의에 기반한 통일담론과 충돌하여 오히려 이를 약화시킬 수도 있다는 점을 보여준다.²⁾ 현재 대한민국은 성숙된 민주주의 체제와 다원화된 사회를 향유하고 있다. 하지만 과거 진보진영의 영향력 확대가 남북관계 개선과 통일분위기 조성에 긍정적인 역할을 하였던 것과는 달리 향후 평화확립의 필요성과는 별개로 민주주의 발전과 민족정책이 분리될 가능성도 존재한다.

위와 같은 문제의식에 따라 본 연구는 크게 세 가지 사항을 다루도록 하겠다. 첫째, 1960년대 말부터 본격화된 서독사회의 변화와 1970년대 초의 동방정책의 핵심쟁점에 대하여 논의해보도록 하겠다. 이 시기 사회의 급진화를 통한 민주주의의 새로운 지평이 열렸으며 동시에 ‘신동방정책’으로 말미암아 민족관계는 새로운 단계에 접어들었다. 비록 이 기간에 양자간의 가시적인 충돌은 발생하지 않았지만 이미 향후 갈등의 씨앗을 내포하고 있었다. 둘째, 1989년 베를린 장벽 붕괴 이후부터 통일을 이룩한 시점까지 본격적으로 전개된 진보진영 내부의 논쟁에 대해서 살펴보도록 하겠다. 동서독 모두 민족을 대대적으로 강조하지는 않았지만 결정적인 순간에 ‘민족’은 분명 동서독 주민을 결속시키는 핵심적인 역할을 하였다. 물론 이러한 낭만적 결속은 통일 이후 신기루처럼 사라졌다. 한편 급변하는 상황 속에서 사회민주당과 진보지식인들은 국가연합안을 비롯한 나름의 비전을 제시하였지만 헬무트 콜의 강령에 비해 선명하지 못했을 뿐만 아니라 단결된 모습을 보여주지도 못했다. 이처럼 통일에 대한 소극적인 입장으로 말미암아 서독과 독일 전역에서 진보진영의 입지가 약화되었다. 셋째, 독일의 사례가 한반도에 주는 시사점을 조명해보도록 하겠다. 1990년대까지만 하더라도 보수와 진보를 막론하고 ‘민족’은 매우 강력하고 절대적인 위치를 점하고 있었다.³⁾ 하지만 민주주의가 성숙하고 발전하였던 것에 반하여 민족주의는 도전받

보다 전통적이고 때로는 보수적인 면모를 보였던 같은 당의 헬무트 슈미트 수상과도 갈등을 빚었다.

- 2) 독일통일에 관련한 주요 연구동향은 대략적으로 1) 1972년 동서독기본조약 체결 과정과 그 이후 발전된 독일관계 2) 미소관계의 악화와 보수정권의 등장에도 불구하고 안정적으로 지속된 독일관계 3) 동독의 사회운동, 베를린 장벽의 붕괴와 통일에 대한 열망 4) 통일과정에서의 소련의 설득과 유럽통합 5) 통일 이후 사회통합의 문제와 갈등으로 분류할 수 있다. 이러한 연구동향 속에서 베를린 장벽이 무너진 1989년 11월에서부터 동독의 총선거를 통해서 사실상의 통일이 확정된 1990년 3월 사이 통일을 둘러싼 독일의 진보진영 내부의 노선 차이와 갈등은 제한적으로 연구되었다.
- 3) 진보진영은 노태우 정부의 ‘창구단일화’ 원칙을 거부하며 단독으로 임수경 씨를 북한에 파견하면서

고 있는 것이 현재 대한민국의 현실이다. 따라서 민족주의와 세계시민주의의 긴장 속에서도 사회적 연대에 기초하여 새로운 질서를 확립한 독일의 사례는 우리에게 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

II. 탈민족주의적인 ‘신좌파’의 등장과 동방정책을 통한 ‘민족’의 고수

1960년대 말과 1970년대 초 서독은 매우 큰 변화를 경험하였다. 양대 기성정당 (기독교 민주연합과 사회민주당)의 통치구조에 반대하는 다양한 사회운동이 분출하였다. 청년세대 중심의 새로운 사회세력은 자신들의 독자적인 진보적 아젠다에 기초하여 기존 정치권과 갈등하였으며 동시에 새로운 사회적 규범을 창출하였다. 정치영역을 살펴보자면 빌리 브란트의 사회민주당이 정권을 장악하면서 서독 정치사에서 유의미한 정권교체가 이루어졌다. 브란트는 노동계급의 요구들을 최대한 수용하고 기존의 적대적이고 대결적인 대동독정책을 수정한 ‘신동방정책’을 추진하면서 대탕트를 구축하였다. 또한 과거 보다는 훨씬 유연한 ‘문화민족’을 제시하면서 ‘1 민족’에 기반한 동서독관계의 발전을 도모하였다. 이처럼 브란트의 ‘신동방정책’이 성과를 거두었기 때문에 사회의 급진화 혹은 민주주의의 성숙이 민족정책과 파열음을 내지는 않았지만 양자 사이의 긴장은 이미 시작되고 있었다.

1. 전후 서독의 제도적 민주주의 확립과 대동독 인식

먼저 전후 서독의 사회적 특징과 대동독 인식을 간략하게 살펴보겠다. 콘라트 아데나워 서독 수상은 전후의 혼란한 안보, 국내정치 상황을 수습하고 라인강의 기적을 이룩한 훌륭한 정치인으로 평가받는다. 비록 히틀러의 치하의 국가기관에서 활동한 전력이 있었던 인물들을 완전히 숙청하지는 못하였지만, 진실한 반성에 입각한 ‘탈-나치화’는 순조롭게

독자적인 민족정책을 고안하였다. 정책방향은 조금 달랐지만 민족주의는 보수진영에서도 발견된다. 가령 1992년 대권에 도전하였던 현대그룹의 창업자 정주영의 정당은 통일국민당이였다. ‘경제 대통령, 통일 대통령’을 슬로건으로 내세웠으며 당의 강령에도 ‘민족 동질성 회복’을 적시하였다. 또한 김영삼 대통령 취임사에서도 “민족을 앞서는 동맹국은 없다”며 민족주의 원칙을 강조하였다. 이처럼 이 시기에는 보수와 진보진영 양측에서 ‘민족’을 적극적으로 수용하고 있었다.

진행되었다. 이러한 노력으로 1933년에 파괴된 제도적 민주주의가 다시 안정적으로 자리 잡을 수 있었다. 그리고 서방통합정책의 추진 및 마셜플랜의 적극 참여하여 신속한 전후복구를 달성하였다.

하지만 아데나워는 세계 2차 대전 이후 민주주의적인 제도를 가까스로 수립하고 유지했지만 다양성을 포용할 수 있었던 인물은 아니었다. 그는 냉전이 본격화된 상황 속에서 여러 가지 무리한 국내정책을 펼쳐 국내외적으로 비판을 받았다. 가령 '5권의 소책자 재판(Fünf-Broschüren-Urteil)'에서는 사회주의를 옹호한다는 이유로 사람이 아닌 책자를 기소하는 경직된 모습을 보였다(최승완 2006, 215). 군대의 취약점을 공개했다는 이유로 기자들을 체포하고 언론을 탄압하는 '슈피겔 사건'을 일으켰고 이 사건으로 말미암아 그는 정치 일선에서 물러났다. 아데나워 수상은 냉전구조를 탈피하고자 하는 대담한 시도를 한 것은 아니었다. 그는 전독일인의 민주적 선거원칙을 이유로 소련의 중립화 통일방안을 사실상 거절하고 나토에 가입하였다. 서방진영 즉 미국, 영국, 프랑스와 제도적·이념적 결속이 가장 시급한 사항이라고 판단하였던 것이다. 사실 이 시기 독일에서 민족문제와 통일문제는 부차적인 것이었다. 왜냐하면 이 시기 공산진영 뿐만 아니라 자유진영인 프랑스와 영국도 전범국가 독일에게 여전히 적대적이었기 때문이다(Mommsen 1983, 561). 즉 패전 이후부터 베를린 장벽 붕괴 이전까지 서독의 보수진영과 진보진영 모두 '민족주의와 '민족통일'을 전면적으로 내세우기 어려웠다.

물론 아데나워의 입장과 반대되는 의견도 존재하였다. 전후 사회민주당을 재건하였던 쿠르트 슈마허는 아데나워의 서방 통합정책과 대동독정책에 동의하지 않았다. 그는 집권당에 비해 분단상태를 훨씬 임시적인 상태로 간주하였으며 동시에 민족자결권을 내세웠다. 그리고 이러한 원칙에 의거하여 '중립화된 통일 독일'을 주장하기도 하였다. 실제로 1952년 쿠르트 슈마허 사후에 통일을 주장하였던 전독일민족당의 구스타프 하이네만 (이후 서독의 대통령에 오름)과 헬레네 베셀 등이 사회민주당에 입당하여 의회에 진출하였다(파울렌바흐 2017, 109-117). 그럼에도 야당인 사회민주당은 자신들만의 독자적인 비전으로 새로운 동서독관계를 확립할 수 없었다.

동서독은 남북한처럼 전쟁을 치루지 않았기 때문에 보다 수월하게 화해가 이루어졌다는 평가가 있다. 이는 전반적으로 사실이다. 하지만 소련의 압박에 의해 동독지역의 사회민주당이 공산당과 강제적으로 합병된 사건으로 인해 진보적인 사회민주당조차도 동독의 사회주의 체제에 매우 비판적이었다. 당시 동독지역 사회민주당에 가장 큰 영향력을 행사하던 오토 그로토프는 명분 없는 합당에 앞장섰으며 그 공로로 사망 직전까지 동독의 수상자리를 지키며 편안한 삶을 향유하였다. 하지만 서독지역의 사회민주당을 대표하고 있었던 쿠르트

슈마허와 동독에 있었던 그의 지지자들은 양당 합당을 격렬하게 반대하였다. 서독의 사회민주당 당원들은 자신의 동료들이 ‘쿠르트 슈마허의 첩자’⁴⁾라고 부당하게 박해를 받았던 사건에 대한 앙금을 가지고 있었다. 동독에 대한 비판적인 면모는 서독의 전국 노동조합인 DGB(Deutscher Gewerkschaftsbund)에게서도 찾아 볼 수 있다. 서독의 노동계급 역시 민족문제에 대한 일정한 입장을 제시하였지만 전반적인 기조는 부정적이었다. 1956년 DGB 총회에서 제정한 ‘독일통일헌장’에서는 “동독에 대한 비판이 서독의 사회, 민주정책의 약화와 연결되어서는 안될 것”이라고 주장하면서 민족문제와 민주적 투쟁을 구별하였다(이진모 2004, 28). DGB가 동독에 대하여 비판적인 태도를 보였던 것은 공산당을 탄압하는 아데나워 정부에게 불필요한 비판을 받지 않기 위함만은 아니었다. 서독의 노동계급은 소련과 동독의 사회주의 통합당이 1953년 노동자들이 중심이 된 ‘베를린 봉기’를 폭력적으로 진압한 것에 대한 분노가 남아 있었다. 실제로 베를린 장벽이 건설되기 이전이었기 때문에 서베를린의 노동자들은 동독의 노동자들과 연대하기 위하여 직접 동베를린으로 넘어가 연대하였고 시위에 함께 참여하였다.⁵⁾ 즉 서독의 보수와 진보진영은 기본적으로 동독의 스탈린적 사회주의 체제에 대해 비판적이었다.

2. 서독에서의 민주주의의 심화와 탈민족주의의 대두

동독에 대한 서독 국민들의 부정적인 인식과 별개로 서독 사회는 엄청난 변화를 경험하였

-
- 4) 합당 이후 당내에서는 사회민주당과 공산당계열의 인사들의 갈등이 지속되었음에도 큰 과열음을 내지는 않았다. 하지만 1949년을 기점으로 기존의 사회민주당과 공산당의 비교적 수평적이고 평등했던 관계가 변화가 시작하였다. 1949년 1월 28일 제 1차 사회주의 통합당 당 대회에서는 보다 선명하게 마르크스-레닌주의의 원칙이 강조되었다. 이에 따라 당의 부르주아적 요소를 제거할 것, 소련이 국제사회주의 운동의 기수라는 점을 승인할 것이 공표되었다. 또한 기존의 사회민주당 계열 가운데 사회주의 통합당에 비-협조적이었던 인사들의 행위를 기회주의적이고 부르주아적이라고 비난하였으며 심지어는 이들을 쿠르트 슈마허의 첩자들이라고 간주하였다. 또한 토론은 자유롭게 이루어질 수 있지만, 한 번 당의 노선이 확립되면 복종해야 한다는 레닌주의적인 민주적 중앙집권제 원칙도 강조되었다(Thomaneck 외 1989, 47-49).
- 5) 베를린 봉기의 사망자의 수는 정확하게 발표되지는 않고 있다. 물론 당시 미국 측에서는 사망자 수를 최대 400여명으로 짐작하기도 하였지만, 약 50여명에서 100명으로 추산하고 있는 것이 현재 학자들의 중론이며 20여명이 재판에 회부되어 사형 판결을 받았다. 당시 15명의 슈타지와 경찰관들 역시 시위대에 의해 목숨을 잃었다. 사회주의 통합당은 체제가 붕괴하는 그 순간까지도 이 사건을 제대로 인정하지 않았다. 독일의 모든 선전물, 당 기관지 그리고 심지어 교과서에는 서독과 미국의 사주를 받은 반-혁명분자들이 일으킨 폭동이라고 선전하였다(Milligton 2014, 5).

다. 특히 1960년대 후반부터 민주주의와 다양성을 갈망하는 목소리가 내외부에서 급격하게 등장하기 시작하였다. 이는 전쟁의 영향을 상대적으로 덜 받았던 즉 1940년대에 태어난 세대들이 청년으로 성장하여 대학생이 되고 사회에 진출한 시기였다. 정치학자 로날드 잉글하트의 주장처럼 선진민주주의 국가의 사회경제적 수준이 향상하여 산업화 시기의 위계적인 생산조직이 조금 더 수평적인 형태로 변모함에 따라 '자기 표현적(self-expression)' 가치가 증가한 것도 원인이라고 할 수 있다.⁶⁾ 이들이 소위 말하는 '68혁명'세대이다. 이들의 특징은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 68혁명 세대는 기존의 물질주의 중심의 변혁운동에서 벗어나 다양한 문화운동을 전개하였으며 이로 말미암아 진보진영내의 주류 노동운동 세력과 갈등하였다. 이들 세대는 '노동계급'이 역사변혁의 주체라는 마르크스의 기본적인 명제를 부정하였다. 왜냐하면 이들은 서독의 노동계급은 이미 '부르주아화'되었으며, 이로 말미암아 노동운동은 급진적인 정치를 위한 사회기반을 완전하게 상실했다고 판단하였기 때문이다(Markovits 외 1993, 50-51). 이들은 한편으로 사회주의에 친화적인 입장을 보이면서도 사회주의가 단순하게 정치권력과 생산수단의 국유화에 한정되어서는 안 되며 사회의 모든 권력관계와 권위구조를 평등하게 재편해야 한다고 주장하였다(길혀홀타이 2009, 252). 사실 서독의 노동계급은 경제성장으로 인한 열매를 누리고 있었기 때문에 급진적인 투쟁을 통해서 체제를 전복하기 보다는 시장경제와 민주주의 속에서 자신들의 권리를 찾는 방안을 모색하고 있었다. 게다가 1960년대 야당인 사회민주당은 노동조합과 진보진영의 지지를 받고 있었지만 기독교민주연합과 질적으로 다른 모습을 보여주지는 못했다. 특히 사회민주당은 1966년 기독교민주연합과의 대연정에 참여하면서부터 정부노선과 다른 획기적인 대안을 제시하지 못하고 있던 상황이었다. 이러한 상황 속에서 젊은 청년층으로 대표되는 '신좌파'는 기존의 사회민주주의자들과 본격적으로 갈등하기 시작하였다. 사회민주당의 하부조직이었던 '사회주의 독일 학생 연합(Sozialistische Deutscher Studentenbund, SDS)'은 1959년 고데스베르크 사회민주당 전당대회에서 국민정당으로 변모한 것을 문제삼아 1961년 사실상 관계를 청산하였다. 이들은 자신들의 비전을 담은 혁명운동을 의회 밖에서 본격적으로 전개하기 시작하였다.

둘째, 68혁명 세대는 민족을 넘어서 초국가적인 연대와 변혁을 모색하였다. 1954년도부터 SDS에 가입하여 활동한 클라우스 메쉬카트는 "신좌파의 형성에는 국제적 맥락이 그

6) 실제 잉글하트의 1981년 조사자료를 살펴보면 68혁명세대에 해당하는 서독의 35-44세(1937-1946년 생)는 기성세대 보다 자기표현 가치와 세속적·합리적 가치가 강하게 나타난다(잉글하트 2011, 204).

시초에 놓여 있었다”면서 이 운동의 초국가적 성격이 충분히 조명받지 못했다는 점을 지적하였다(메쉬카트 2008, 97). 실제로 68혁명은 독일, 프랑스, 영국을 비롯한 유럽국가들 뿐만 아니라 미국, 일본, 사회주의 체코에서도 발생한 전지구적인 운동이었다. 이 운동은 ‘반제국주의’, ‘베트남전쟁 반대’, ‘권위주의 타파’, ‘대학개혁’, ‘일상에서의 혁명’과 같은 공통 점을 공유하고 있었다. 특히 과거에 비해 자유로운 해외여행, 전 세계적으로 통합되기 시작한 미디어 덕분에 초국가적인 연대를 구축할 수 있었다. 역사학자 마틴 클림케가 “서독의 68혁명세대들은 반미주의자는 아니었다. 왜냐하면 서독의 반항적인 청년문화는 미국의 청년문화에 뿌리를 두고 있었기 때문이었다. 즉 미국인들과 함께 하였던 반미운동이었다” 라고 위트있게 지적하였듯이 국내의 사회이슈를 뛰어넘은 보편적인 이슈를 위해 연대하였다(Klimke 2010, 7). 실제로 독일의 SDS는 미국의 ‘민주사회학생회(Students for a Democratic Society, SDS)’와 연대하면서 반전운동, 반제국주의 운동, 인종차별 철폐운동을 전개하였다. 그리고 기존의 노동운동과는 다른 새로운 연대가 실제로 이루어졌다. 특히 1960년대 미국에서는 흑인민권운동이 진행되고 있었으며 흑인 뿐만 아니라 진보적인 백인 청년들도 흑인들의 권리 증진을 위해 이들과 연대하여 적극적인 투쟁을 벌이고 있었다. 가령 사회운동단체인 ‘프리덤 서머(Freedom Summer)’에는 약 700 여명의 백인 명문대 재학생들이 자원봉사자로 나서 미시시피 주의 흑인 유권자 등록 확대를 위해 분주하게 활동하였고 소기의 성과를 거두었다. 이를 지켜본 서독의 신좌파 학생들은 인종을 넘어선 초국가적인 연대에 감동을 받고 적극적으로 투신하였다. 즉 이들은 반(反)민족주의가 아니라 탈(脫)민족적인 지향점을 지니고 있었으며 그것이 민족보다 더 중요하고 보편적인 가치가 있다고 확신하였다.

셋째, 68혁명으로 대표되는 독일의 ‘신좌파’들은 자본주의 뿐만 아니라 스탈린주의에 입각한 사회주의 체제에 매우 비판적이었다. 68혁명세대가 탈민족주의적 성향을 지닌 것이 일반적인 평가이지만 SDS는 1950년대부터 민족문제에 많은 관심을 두고 있었으며 자신들의 아젠다에 따라 동독 측과 적극적으로 교류를 실시하였다. 이를 위해 동독의 공식 국가기구인 ‘자유독일청년단(Freie Deutsche Jugend)’과 협상을 벌이기도 하였다. 다만 교류가 진행될수록 동독 측 인사들의 기계적인 언사와 행동에 실망하였으며 매력없는 동독이 서독체제에 대한 대안이 될 수 없다는 회의적인 시각이 확산되었다. 이들은 동독의 ‘국가연합’이 아니라 동서독 내부의 동시적인 변혁을 통한 민주적인 사회주의 건설을 독일문제의 근본적인 해결책으로 보았다. 1960년대 중반부터 베트남 전쟁과 같은 보다 시급한 문제가 발생하면서 탈민족적인 지향이 강화됨과 동시에 독일문제의 중요성은 후순위로 밀렸다(이동기 2009). 이 뿐만 아니라 1968년 바르샤바 조약기구가 ‘인간의

얼굴을 한 사회주의 건설'을 슬로건으로 내세웠던 체코의 개혁운동을 무력으로 진압한 것은 이들의 도덕적 정당성의 완전한 파산을 가져왔다. 이 당시 서유럽의 사회주의 정당은 뉘체흐와 체코공산당의 개혁노선에 심적으로 동조하고 있었으며 소련의 강압적인 행위에 불만을 가지고 있었다. 하지만 서독의 공산당(아테나위에 의해 금지되었지만 새롭게 재건되었음)은 공개적으로 소련을 지지하면서 유혈진압을 정당화하였다(Pelz 2016, 195). 이는 서독의 청년세대와 기성세대 모두에게 현실 사회주의에 대한 강렬한 반발감을 불러일으켰다. 실제로 '신좌파' 산하의 여러 조직은 독일공산당과 연계된 인물들을 모두 제명시켰다.

68혁명의 대표적인 지도자인 루디 두치케와 베르트 라벨 같은 인사들은 경직된 동독의 사회주의 체제에 매우 비판적이었다. 이들이 민족문제를 완전히 도외시한 것은 아니었지만 기본적으로 이들은 억압적인 동독을 피해 서독으로 이주하였던 인사들이었기 때문에 동독에 대한 환상을 가지고 있지 않았다. 심지어 루디 두치케는 동독의 사회주의통합당의 서기장인 발터 울브리히트의 사진을 불태웠다. 또한 베트남전 반대시위에서도 동독에 대한 반감을 노골적으로 드러내기도 하였다(정대성 2019, 233-234). 68혁명의 열기가 사라진 1970년에는 '탈핵' 및 '환경운동'이 본격적으로 전개되었는데 이 운동 역시 사회주의 동독에 대해서는 매우 비판적이었다. 1975년 와인생산지로 유명하였던 '뵐(Wyhl)'지역의 원자력 발전소 건설에 반대하는 환경운동가들과 주민들은 바덴뷔르템베르크 주정부가 마치 '나치 정부' 혹은 '동독의 사회주의'와 비슷하다면서 주정부의 관료적이고 일방적인 행정을 비판하였다(Milder 2017, 3-6). 즉 '신좌파'들은 사회의 다양한 목소리를 억압하는 '반공주의'에 반대하였지만 그렇다고 현실 사회주의와 동독에 우호적인 것은 결코 아니었다.

위와 같은 변혁운동은 사회를 혼란스럽게 한 것처럼 보이며, 혁명도 정권교체도 이룩하지 못했지만 장기적으로는 민주주의의 심화에 기여하였다. 여기서 '신좌파'운동과 이들의 탈민족적인 성향을 기술한 것은 단순히 역사적인 사실들을 전달하고자 함이 아니다. 이 시기부터 독일 사회에 본격화된 '탈민족적'지향은 향후 독일통일과정에서 심각한 분열을 야기하였다. 독일에서는 '민족주의'를 맹목적으로 추종하다가 '평화', '민주', '헌법'이라는 가치를 완벽하게 무력화시켰고 수 많은 사람들의 목숨을 앗아갔었던 뼈아픈 경험이 있었기 때문에 시간이 지난 후에도 이를 쉽사리 부활시키기 어려웠다. 반제국주의적이며 동시에 현실사회주의 체제에 대해 비판적이었던 신좌파 운동은 민족운동과 통일운동으로 발전하지는 않았다. 그리고 1960년대 중반 극우정당인 '독일 국민민주당(Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD)'이 조직되었음에도 불구하고 이들은 5%의 득표율을 얻지 못해서 제도권 정치에 진입하지 못했다. 사실 온건한 보수적인 지식인들 역시 선불리 '민족주의'를 강조 할 수 없었다. 게다가 동서독 모두 연합국의 통제를 받고 있었으며,

나토와 바르샤바 조약기구의 군대들이 주둔하고 있었다. 이러한 상황 속에서 민족의 회복은 과거를 부정하는 행태로 간주되었으며 동시에 유럽의 '세력균형'을 파괴할 수 있는 논쟁적인 사안이었다. 따라서 서독의 좌우 정치세력들은 동방정책 수립과는 별개로 민족을 특별히 강조하지 않았으며 양측 모두 동독과 사회주의 체제에 매우 비판적인 입장을 견지하고 있었다.

3. 동서독 기본조약: 1 민족의 고수, 2 국가의 사실상 인정

위에서 언급한 것처럼 '탈민족적'지향을 지닌 서독의 젊은 세대들이 다양한 상상력에 기반한 문화운동과 정치운동을 전개하고 있을 시점에 동서독을 둘러싼 국제관계는 새롭게 변모하고 있었다. 베트남전에 개입하여 엄청난 국력을 낭비하였던 미국은 공산권과의 대결보다는 평화적으로 현상을 유지하는 전략을 채택하였다. 그리고 이러한 정책 방향은 1969년 '닉슨독트린'으로 구체화 되었다. 같은 해 집권한 사회민주당의 빌리 브란트 수상은 이 기회를 적극적으로 활용하였다. 빌리 브란트는 1969년 10월 28일 수상 취임연설에서 기존의 동서독 관계의 획기적인 전환을 천명하였다. 빌리 브란트는 동서독을 둘러싼 현실적인 제약을 충분히 인식하고 있었음에도 "연방정부(서독)는 동독을 국제법에 따라 승인하는 것은 고려하지 않는다. 독일에 두 개의 국가가 존재하고 있지만 이 두 나라는 외국은 아니며 양국은 특별한 관계이다"라고 선언하였다. 또한 같은 연설에서 UN 헌장에 기초한 민족자결주의 원칙을 모든 독일에 적용할 수 있다고 선포하였다.⁷⁾ 민족자결주의 원칙은 당연한 것이었지만, 전범국가인 독일에게까지 당연하게 해당되는 사항은 아니었다. 브란트와 그의 특별보좌관 에곤 바르(Egon Karl-Heinz Bahr)는 민족관계를 개선하기 위해서는 모스크바의 승낙이 필수적이라고 판단하였고 효과적인 외교를 통해 이를 달성하였다.⁸⁾

7) 출처: <http://asq.kr/yo7RWDX> (검색일: 2022.01.31.).

8) 1969년 선거에서 승리한 이후 소련 측에게 비밀편지를 보냈다. 에곤 바르는 당시 백악관 안보보좌관이었던 헨리 키신저를 방문하여 서독이 추진할 새로운 정책들을 설명하였으며 소련과 접촉을 시도하고 있다는 점을 알려주었다. 1969년 크리스마스에 소련 측이 밀사를 파견하여 서독과 협상에 응할 의사가 있다는 것을 밝힘에 따라, 에곤 바르가 1970년 1월 비밀리에 모스크바를 방문하여 '불가침 조약'과 관련한 사항을 조율하였다. 당시 소련은 중소분쟁에 집중하기 위해서는 냉전의 최전선인 독일관계를 안정시켜야 만했다. 또한 체코의 유혈진압으로 더욱 더 악화된 서유럽과의 관계를 개선코자하였다. 서독도 이러한 점을 잘 인식하고 있었으며 소련에게 금전적인 이익이 될 수 있는 선물을 제공하였다. 소련은 서독의 루르 가스(Ruhr-gas)사와 향후 20년간 520억 입방미터의 천연가스 공급 계약을 체결하였다. 이는 1970년 기준 5억 서독 마르크 상당의 금액이었다. 서독까지 파이프 연결을 위해서 소련에 12억 서독 마르크의 차관을 승인하였고

물론 모든 과정이 순탄하지는 않았다. 가까스로 서독과 소련사이의 모스크바 협정⁹⁾이 체결되었지만 동독과의 관계가 급격하게 개선되었던 것은 아니었다. 동독은 빌리 브란트가 새로운 독일관계를 확립하고자 한다는 점을 인정하였지만 이에 적극적으로 호응하지 않았다. 빌리 브란트와 빌리 슈토프 수상(사회주의 통합당의 서기장이 아님)의 정상회담이 이루어졌지만 별다른 성과를 거두지 못했다. 다소 실망스러운 조우에도 불구하고 소련을 통한 압박, 동독에 대한 지원을 당근 삼아 가까스로 동서독관계를 발전시켰다. 1971년 9월 승전국은 동서독 정부의 동서베를린 및 양국의 교통·인적교류에 대한 협상을 승인하였다. 그리고 마침내 1972년 향후 두 독일 사이의 관계 개선의 가이드라인이라고 할 수 있는 ‘동서독 기본조약(Grundlagenvertrag)’이 체결될 수 있었다. 이 조약은 동서독 사이에 체결되었지만, 소련이 조약의 세부적인 사항의 작성과 검토에 매우 깊숙하게 개입하였다(Sarotte 2001).

동독이 1970년대 서독의 동방정책에 응했던 까닭은 그들의 선의에 기대거나 소련의 압박에 일방적으로 굴복한 것만은 아니었다. 대독관계 개선을 통한 내부의 침체를 극복하는 것이 주요한 요인이었다. 호네커와 동독 지도부는 브란트의 동방정책 즉 ‘접근을 통한 변화’라는 슬로건에 숨겨져 있던 사회적 위협에 대해서 충분히 인식하고 있었다. 이들은 서독이 내세우는 화해와 평화라는 것이 사실 슬로건뿐이며 실질적으로는 동독이 서독에 의존하는 구조를 형성시키고자 한다는 것을 잘 알고 있었다. 동독 지도부는 경제 협력을 통해 소비재 공급을 개선하여 체제를 단기적으로 안정화시키는 길과 교류의 확산으로 체제가 근본적으로 약화될 수 있는 위험성 사이에서 고민하였다(Thomas 2009, 42-43). 하지만 이러한 위험성을 인지하고도 서독의 손을 잡았던 것은 다음과 같은 두 가지 중요한 이유가 있었기 때문이었다. 첫째, 서독과의 관계 개선이 동독의 국내정책을 일부 제한할 수는 있겠지만 실질적인 안보를 위협하지는 못할 것으로 판단하였다. 당시 동독에는 소련군이 주둔하고 있었으며 다수의 핵무기가 이미 배치된 상황이었다. 서독에 배치된 NATO군의 무기 체계보다는 약할지 모르지만, 기본적으로 공포의 균형이 달성되어 있던 상황이었다.¹⁰⁾

본(Bonn) 정부가 이를 보증하였다(바크 외 2004, 41-42).

9) 비록 동독과의 관계 개선은 이루어지지 못했지만, 서독과 소련의 관계에는 의미 있는 진전이 있었다. 1970년 8월 12일 모스크바 협정이 체결된 것이다. 총 5개 조항으로 구성된 이 조약은 1) 양국이 국제적 평화와 대타격을 유지하며 유럽의 발전을 도모할 것 2) UN 헌장에 따라 무력사용을 지양할 것 3) 현재의 국경선이 유지되어야만 평화가 지속될 수 있다는 점(오테르나이 세 선을 유지) 4) 본 조약은 다른 양자/다자간의 조약에 영향을 받지 않는다는 점 5) 현재의 조약은 승인의 대상이며 본에서의 승인이 이루어지면 발효된다는 등의 내용을 담고 있었다.

10) 소련의 SS-20의 미사일 배치와 미국의 퍼싱-2 미사일 배치로 말미암아 유럽의 국가들은 매우

둘째, 앞 절에서 언급한 것처럼 장단기적으로 경제적인 이익을 얻을 수 있었다. 단기적으로는 소비품을 수입하여 주민들을 달래는 효과를 거둘 수 있었다. 장기적으로는 서구의 차관을 통해 선진기술을 도입하고 개혁을 통해 생산성을 증진시킨다는 전략이 있었다. 당시 동독 지도부는 서독의 손을 잡은 결과물로 사회주의 틀을 유지하며 여러 서방세계와 교류할 수 있었고 국제적인 승인을 얻을 수 있었다. 1973년 기본조약이 서독의 의회에서 승인된 이후부터 동독은 세계 여러 나라와 수교를 맺을 수 있었다. 이것은 서독의 브란트 정부가 ‘할슈타인 원칙’을 사실상 폐지하였기 때문에 가능한 것이었다. 이러한 정책의 수용은 해외의 차관 및 지원을 통해 단기적으로 동독경제를 안정시키는데 기여하였다.

기본조약 체결 당시 ‘양 독일사이의 관계를 어떻게 정의할 것인가?’가 가장 핵심적인 쟁점이었다. 동독의 최초 헌법은 공산당 주도의 독일통일을 명시해 놓았지만 이미 1955년도부터 ‘두 국가론(Zwei-Staaten-Theorie)’을 주창하였다. 이 시기에는 아직 하나의 민족이라는 개념을 완전히 버리지 않았기 때문에 1968년 헌법에서는 스스로를 ‘독일 민족의 사회주의 국가’로 규정하였다. 하지만 1970년대 동서독 관계가 본격적으로 개선되고 있었던 상황에서 양 독일의 분립을 의미하는 ‘경계설정(Abgrenzung)’원칙을 오히려 강화하고 있었다. 이러한 정책의 연장선에서 동독 측은 향후 서독 주도의 통일논의를 완전히 물리치기 위하여 자신들을 서독과 관계없는 독립된 주권국가로 승인할 것을 요구하였다. 하지만 이러한 주장은 서독측이 결코 받아들일 수 없는 사항이었다. 양측의 입장이 좁혀지지 못하는 상황 가운데 소련이 개입하여 동독의 양보를 얻어냈다. 이에 따라 “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)은 양국의 어느 일방이 상대방을 국제적으로 대표하거나 또는 자국의 명의로 상대방을 대신하여 행동할 수 없다는 데 의견을 같이 한다”는 4조와 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 각국의 국가권력이 각자의 영토 내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 고수한다. 양국은 국내 및 대외 문제에 있어서 상대방 국가의 독립과 자주성을 존중한다”라는 6조의 절충안으로 타협이 이루어졌다.

큰 갈등을 빚었다. 또한 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 말미암아 데탕트 국면을 얼어붙었다. 하지만 일련의 군사적인 갈등은 두 제국인 미국과 소련의 문제였지 동서독의 직접적인 위기는 아니었다. 마치 북한이 주한미군의 사드 배치에는 형식적으로 반발하였지만, 실제로는 중국이 반발한 것과 동일한 이치였다. 그리고 1953년 베를린, 1956년 헝가리, 1968년 체코 프라하의 사례에서 볼 수 있었던 바와 같이 소련은 무력을 통해 시위를 진압하였고 이를 계기로 ‘브레즈네프 독트린’을 선언한 상태였다. 그리고 국가기관을 강화하면 서구의 문화적 파급효과를 최소화할 수 있다고 판단했다. 헬싱키 선언과 문화적 자율화는 서독과의 관계 개선에서 피할 수 없었던 사항이었다. 그럼에도 슈타지와 경찰 병력을 활용하여 사회의 이탈을 충분히 막아낼 수 있다고 보았다.

이처럼 기본조약을 통해서 동서독관계가 비약적으로 발전되었던 것은 사실이었지만, 동독은 기존의 '2 국가론'을 넘어서 사실상 '2 민족 2 국가' 체제를 형성하고자 하였다. 동독은 1973년 UN가입과 미국과의 수교를 통해 동독이 서독과 관계없는 독자적인 국가임을 지속적으로 강조하였다. 1974년 헌법에서는 동독을 '노동자, 농민의 사회주의 국가 (Sozialistischer Arbeiter-und Bauernstaat)'로 규정하고 민족과 관련된 부분을 삭제하였다 (진종덕 외 2018, 271). 이는 서독이 결코 원했던 바는 아니었지만 현실적으로 동독을 개별적인 주권을 지닌 국가로 대우할 수 밖에 없었다.¹¹⁾ 서독은 당장의 비현실적인 통일은 내려놓고 '1 민족'유지를 통하여 동서독간의 공통분모를 마련하는 것으로 대응하였다. 다만 '어떠한 1 민족을 형성해야 하는가?'라는 질문에 대하여 나름의 대안을 제시해야만 했다. 사실 이 시기 분단 독일은 과거의 만행으로 말미암아 '인종민족'을 사용할 수도 없었고, 그렇다고 해서 양국의 정치체도의 차이가 심하여 오히려 민주와 반(反)민주의 대결을 부각시킬 수 있는 '시민민족'을 내세울 수도 없는 어려운 입장에 서 있었다.¹²⁾ 이에 빌리 브란트는 언어, 문화, 역사, 인적 유대를 강조하는 '문화민족'과 '의식민족'이라는 개념을 내세웠다(최영태 2012, 305). '문화민족'은 학술적으로 훌륭한 개념이라고 보기는 어렵지만 그럼에도 독일의 분단상황을 완화하고 관리하는데는 충분히 유용한 개념이었다. 빌리 브란트, 헬무트 슈미트, 헬무트 콜 정부는 위와 같은 성격의 '1 민족' 원칙을 유지하였다. 만일 동독의 '2 민족 2 국가'를 완전하게 승인하였더라면 베를린 장벽 붕괴 이후 서독의 움직임이 유무형적인 제약을 받았을 것이다.

서독은 냉엄한 현실 때문에 '민족'과 '통일'에 대해 공개적으로 논의하지는 못했지만 동방정책을 이어나가면서 접촉의 면적을 확대해갔다. 보수적인 기독교민주연합의 헬무트 콜이 집권했음에도 불구하고 전임정부의 성과를 성실하게 이어받아 교류협력을 지속하였

11) 1987년 9월 에리히 호네커 서기장이 최초로 본을 방문할 당시 동독 국가를 연주(가사를 생략하였지만)하여 사실상 타국의 정상수준으로 의전을 실시하였다.

12) 독일의 사회학자 마리오 라이너 렉시우스는 민족주의가 기본적으로 집단을 분류하는 속성, 분류된 집단이 추구하는 가치, 이 가치를 수용하는 행위자들의 구체적인 행동 규범으로 구성되어 있다고 평가하였다. 그리고 독일의 민족주의를 구성하는 민족의 4가지 이념형을 제시하였다. '인종민족(Volksnation)'은 인종, 언어, 종교 등에 기반하며 주권은 개인에게 있는 것이 아니라 '인종집단'에게 있는 것으로 간주한다. 따라서 개인의 권리를 보장하지 못하며 다른 인종을 열등하게 간주할 수 있는 위험성이 있다. '문화민족(Kulturnation)'은 문화를 공유하는 초정치적인 민족이며, 문화적으로는 평등하고 동질적이지만 정치적으로 일치되지 못한 민족을 지칭한다. '계급민족(Klassenation)'은 동독이 강조하는 것이기는 하지만 계급의 대표자가 정치엘리트라는 구조적인 문제점을 가지고 있다. 그리고 법률과 주권에 의해 작동하는 '시민민족(Staatsbürgernation)'은 민주주의 발전과 함께 서독에서만 형성되었다고 평가하였다. 즉 바이마르 공화국도 '시민민족'을 형성하지 못했다(Lepsius 1985, 43-64).

다. 이는 서독 내에서 대동독 정책과 관련한 합의가 이루어져 있었기에 가능한 것이었다. 동방정책은 단순한 경제교류를 넘어섰다. 가령 동독의 사회주의 통합당은 헬무트 슈미트의 사임 이후 야당으로 전락한 사회민주당과의 정치적 교류를 본격화하였다. 이는 전임 수상인 빌리 브란트가 과거 동독 측에 제안한 것이었지만 수용되지 못했던 정책이었다. 동독이 입장을 변경한 가장 핵심적인 이유는 야당과의 접촉을 확대하여 보수적인 기독교민주연합의 적대적 대동독 정책의 등장을 방지하고자 하였다. 정권을 잃었던 서독의 사회민주당 역시 '동방정책'을 지속시키고 여당을 압박할 카드를 확보하기 위해서 동독과의 채널을 유지할 필요가 있었다. 물론 공산당 특유의 경직성으로 말미암아 자유로운 교류가 이루어진 것은 아니었지만 나름의 성과는 있었다. 당시 동독의 사회주의 통합당은 '사회 민주주의'를 '반-사회주의'로 간주하였던 기존의 입장에서 벗어나 이들을 '비-사회주의적'인 정치세력으로 변경하였다(Ash 1994, 313-322). 또한 1985년에는 사회민주당의 기본가치위원회와 사회주의 통합당 중앙위원회 산하의 사회과학아카데미와 함께 '이데올로기 갈등과 공동의 안보'라는 공동 선언문을 작성하였고 사회주의 통합당 정치국이 이를 수용하였다. 하지만 공동선언문이 동독 내부 재야세력의 반정부 투쟁의 도구로 활용될 것을 우려한 당 지도부는 이 문서를 철회하였다(파울렌바흐 2017, 158-159). 정리하자면 1989년 이전까지 교류협력 정책은 민족적인 열정을 불러일으킨 것도 아니었으며 통일 또한 가시적이지 않았다. 다만 서독은 '2 국가의 현실은 수용하되 1 민족의 보루는 지키면서 양국 사이의 당면한 과제들을 차분하게 해결하고 있었다.'¹³⁾

Ⅲ. 민족의 부활에 대한 비판 및 사회적 연대에 기반한 돌파

1. 민족주의의 급작스러운 부활과 이에 대한 반발

서독의 민주주의가 공고화되고 동시에 국제적인 위상이 높아지면서 과거사에 대한

13) 실제 1984년과 1987년의 서독인을 대상으로 한 설문조사에 따르면 전체응답자의 73%와 78%가 독일인은 1민족이라고 또한 '동서독이 두 국가인가?'라는 질문에 83%와 79%가 두 국가라고 응답하였다. 이처럼 '1민족 2국가'는 서독에 안정적으로 확립된 것으로 여겨진다. 그런데 흥미로운 것은 2 국가로 응답한 비율이 80%를 상회하였음에도 '동독이 외국이 아니다'라고 응답한 비율이 66%와 67%에 달한다는 사실이다. 이는 2 국가의 사실상 승인에도 불구하고 여전히 양국의 관계가 외국은 아닌 특수한 관계라는 것이라는 것을 보여준다(한운석 2003, 85).

새로운 해석이 에른스트 놀테와 일부 역사가들에 의해 시도되었지만, 지식인들 차원에서는 과거사에 대한 철저한 반성 그리고 민족주의에 대한 반발감이 주를 이루었다.¹⁴⁾ 독일의 민족주의를 연구한 한스 몸젠은 언스트 켈너의 ‘근대화 테제’에 동의하면서 전후 서독에서는 더 이상 민족적인 상징과 의식이 강조되지 않았다는 점을 지적하였고 오히려 전독일적인 감정은 동독 측에서 더 강력했다고 평가한바 있다(Mommsen 1995). 이처럼 민족주의는 1990년까지 좌우 양측의 지식인에게 환영받지 못했으며 재통일은 금기사항이 었지만 심층적 차원에서는 국가와 민족으로 되돌아 가야한다는 생각은 남아 있었다(박용희 2016, 13-15).

이러한 상황 가운데 1989년 동독에서 베를린 장벽이 무너지는 급변사태가 발생하였다. 장벽의 붕괴 소식을 접한 헬무트 콜은 폴란드의 일정을 모두 취소하고 베를린으로 달려갔다. 동독의 변화를 포착한 헬무트 콜은 이를 변화의 기회로 삼았으며 11월 10일 베를린 쇠네베르크 시청 앞에서 다음과 같은 내용의 연설을 하였다.

“당신들은 혼자가 아닙니다. 당신들 편엔 우리들이 서 있습니다. 우리들은 한 민족이고 앞으로도 계속 한 민족으로 머물러 있을 것이며 모두 함께 속해 하나를 이루고 있습니다. 내가 이 순간 모든 동포들에게 호소하고 싶은 것은 이제 우리는 마음 깊은 곳에서 하나이고자 하며, 서로 연대해 미래를 만들어나가고, 도움을 필요로 하는 사람들에게 다 함께 도움을 주도록 노력하자는 것입니다. 여기서 중요한 것은 독일이고, 통일이고, 권리이며 자유입니다(콜 1998, 100).”

메리 풀브룩이 지적하였듯이 1990년 독일의 통일은 ‘민족주의’에서 기원하는 것이 아니라 ‘동독의 몰락’에서 시작되었다(Fullbrook 2005, 253). 이와 관련된 연구는 많기 때문에 자세한 사항을 다루지는 않겠다. 동독 사회주의 체제 내부의 개혁으로 시작된 이 운동은 갑작스럽게 민족주의를 창출하였으며 동독의 국경을 넘어 전 독일의 민족적 감정을 고조시키기 시작하였다. 콜의 공세와 동독 내부의 어수선한 상황 속에서 드레스덴 시의 서기장을 담당하였고 호네커에 비판적이었던 한스 모드로가 동독 수상에 취임하였다. 이는 기존의

14) 역사가 논쟁을 촉발시킨 에른스트 놀테는 이 시기 자신에 대한 반발을 다음과 같이 회고하였다. “우리가 수년 내에 흡사 파시즘과 닮은 연방공화국의 집단수용소에 수감될 것이라는 ‘68세대’ 지도적 인사들의 신념을 통해 이해할 수 있다. 내게 증오에 가득 찬 상태에서 내뿜은 20대 학생의 말 즉 ‘당신들이 우리를 강제수용소에 처넣었다’고 한 발언에 나타난 집단주의적 사고는 나, 그리고 나와 비슷하게 사고하는 동료들에게 새롭고도 오랜 적대자가 되었다(게를리히 2014, 12-13).”

서기장과 정치국 위주의 국가운영방식에 변화가 발생한 것이라고 할 수 있다. 자력으로 동독의 상황을 수습하기 어렵다고 판단한 모드로는 11월 17일 서독 측에 조약공동체를 제안하였다. 동독의 상황을 지켜보았던 헬무트 콜은 동독의 사회적인 움직임에 활용하고자 11월 28일 곧 바로 독일통일을 위한 10개 조항을 발표하면서 주변국들과 동독사회를 자극하였다.

당시 헬무트 콜이 추진했던 급진적인 통일정책은 서독의 진보진영과 사회민주주의자들의 원칙과 배치되는 부분이 있었다. 첫째, 진보진영은 전환의 국면에서 새롭게 등장하는 ‘민족주의’를 매우 우려스럽게 바라보았다. 68혁명 이후 의회 밖 운동에 한계를 느낀 이들이 정당과의 연대를 모색하였고 사회민주당이 청년세대에게 문호를 개방하면서 정치 무대에 데뷔하였다. 1970년대 약 30만 명의 당원이 가입하면서 사회민주당은 보다 젊어졌으며 노동계급 색채에서 벗어나 보다 지식인화되었다. 또한 1960년대부터 본격화된 사회적 변혁운동은 1980년대 녹색당 출현의 동인이 되기도 하였다(송충기 2008, 52). 이들 세대는 제도권 정당에 유입된 만큼 급진적인 색채는 약화되었지만 ‘민족’이 아니라 보편적인 가치에 기반을 둔 ‘세계시민주의’ 가치에 더욱 방점을 두었다고 평가할 수 있다. 그리고 무엇보다 ‘2 국가’에 기반을 둔 기존의 동방정책이 충분한 효과를 거두고 있는 상황에서 민족국가로 되돌아간다는 것을 상당히 불편하게 받아들였다.¹⁵⁾ 실제로 헬무트 콜 정부의 통일추진을 지지하였던 빌리 브란트와는 달리 사회민주당 당수 오스카 라퐁텐을 비롯한 당내 좌파 주류계열은 민족통일에 미온적이었다. 1980년대 말 이들은 동독을 국제법적으로 승인하며 동독의 독자적인 시민권을 인정하는 입장도 보이고 있었다(이동기 2009, 186).

경쟁자인 헬무트 콜이 통일에 대한 원칙과 각론을 제시하여 정국을 주도하고 있는 상황에서 개최된 1989년 12월 사회민주당 당 대회를 통해 선포된 베를린 강령은 통일의 가능성을 완전하게 부인하지는 않았지만 그렇다고 이를 열정적으로 지지하지도 않았다.

“3장 사민당은 과거 민족국가로의 회귀를 바라지 않는다...독일의 새로운 민족주의는 동독의 경제 문제, 두 개 국가의 현실적 과제 어느 것도 해결하지 못할 것이다. 사민당은 통일된

15) 1959년 〈양철북〉을 통해서 나치를 열렬하게 추종하였던 독일 소시민의 무비판적인 정신세계를 비판하였던 쿤터 그라스에게도 독일의 재통일은 분명 위협적인 사건이었을 것이다. 한 가지 덧붙이자면 독일 학계의 경직성도 부분적인 원인이었다. 독일 출신으로 미국 컬럼비아 대학교에서 교편을 잡고 있었던 안드레아스 후이센에 따르면 1980년대에 이미 미국, 영국, 프랑스 등지에서는 민족주의를 거부하는 전통적인 좌파적 입장을 극복하려는 새로운 여러 지적인 활동이 있었지만 보수적인 독일의 학계는 민족과 탈민족이라는 이분법을 여전히 고수하고 있었다(Huyssen 1992, 70).

유럽을 원한다. 헬싱키에서 시작된 유럽안보협력 과정이 미래의 길을 제시하고 있다. 1925년 이후 사민당 강령에 제시된 유럽합중국은 지금도 실행될 수 있다. 4장. 유럽과 독일 통합의 길에서 유효한 것은 두 개의 독일 국가간의 협력을 더욱 긴밀하고 포용성 있게 형성하여 지체 없이 새로운 성격을 부여하는 것이다. 이는 기본조약의 기초에서 개별적 합의, 조약공동체, 국가 연합 궁극적으로는 연방국가적 통일의 형태로 나타날 것이다(진종덕 외 2018, 367).”

기본조약에 기초한 ‘국가연방’은 분명 통일의 가능성을 분명 열어 둔 것이었다. 또한 성급하게 통일을 추진할 경우에 감내해야할 경제사회적 문제도 어느정도 인식하고 있었다. 그럼에도 불구하고 민족국가의 회귀에 대한 과도한 비판은 여전히 국민들로부터 의구심을 자아낼 위험성이 있었으며, 특히 콜 수상이 주도권을 확보한 상황에서 ‘평화’, ‘유럽’, ‘연대’와 같은 구호들만으로는 급변하는 상황을 돌파하기에는 역부족이었다. 같은 시기 녹색당에서도 당내 좌파들은 ‘2 국가’ 원칙을 여전히 고수하고 있었다. 당내에서 보다 현실주의적인 집단은 ‘2 국가’ 원칙을 수정할 것을 제의하였고 이를 관철하였다. 특히 대표적으로 안체 볼머(Antje Vollmer)는 환경보전뿐만 아니라 양 독일의 다양성을 보존하는 ‘생태적 연방’을 제안하면서 성급한 통일과 ‘2 국가’ 사이의 새로운 경로를 모색하였다(이동기 2010, 172-175). 사회민주당과 녹색당의 이러한 지적인 시도에도 불구하고 이들의 행동은 민첩하지 못했다. 게다가 여러 고민을 담고 있었던 사회민주당과 녹색당의 정책은 자칫 동독의 유지를 가정하는 모드로의 조약공동체와 유사하게 간주 될 가능성도 있었다.

둘째, 진보진영의 인사들은 시장과 자본주의에 대한 열망에 빠진 동독주민들을 한편으로는 비판적으로 다른 한편으로는 우려스럽게 바라보았다. 서독의 진보적 지식인들은 동독주민들을 새로운 체제를 고민하는 시민이 아니라 자본주의 유혹에 휩쓸린 소비자라 비추어졌다. 사실 베를린 장벽이 무너진 이후 동독의 많은 사람들은 100 마르크의 방문환영 지원금을 받고 유럽 최고의 백화점으로 명성이 자자하였던 ‘카푸하우스 데스 베스텐스(Kaufhaus des Westens)’로 달려가 과일과 음식 등을 구매하였다(Deutsche Welle 2019/11/07). 동독 사회주의 체제 내에서 주민들은 오로지 외화로만 구매 가능한 ‘인터샵(intershop)’의 품질 좋은 수입제품들을 선망하고 있었다. 학식이 풍부한 지식인들, 부르디외의 용어를 빌리자면 ‘상징적 자본’을 보유한 이들의 눈에는 상품에 열광하는 동독의 주민들의 모습은 천박해 보였을 것이다. 가령 제 2세대 프랑크푸르트 학파와 68혁명 세대를 대표하는 지식인인 클라우스 오페는 1991년의 논문에서 통일된 독일이 헌법에 기초한 국가를 형성해야 한다는 점을 강조하였다. 동시에 이 글에는 성찰적이지 못한 ‘민족주의 열정과 ‘시장경제

에 대한 저자의 지나치게 냉소적인 입장 또한 그대로 나타나 있다(Offe 1991). 진보진영은 나치즘의 태동을 자본주의와 민족주의의 기묘한 결합으로 간주하였는데 통일과정에서 이 두 사항이 당시 독일 땅에서 새롭게 등장하고 있었다. 이들은 이 시기 독일의 사회적 변화가 나치즘을 곧바로 태동시키지는 않더라도 민주주의를 퇴보시킬 수도 있을 것이라고 우려하였던 것이다.

하지만 이는 분명 소수 정치인들과 지식인들의 의견이었지 독일 주민들이 공유하던 생각은 아니었다. 1989년 크리스마스 즈음에 귄터 그라스는 함부르크 중앙역에서 한 청년으로부터 통일국가를 거부한다는 이유로 ‘조국의 배반자’라는 모욕을 들었다(그라스 1990, 99). 1990년 4월 만하임대학교의 설문조사에 따르면 사회민주당 지지자의 72% (적극지지 16%, 지지 56%)가 통일을 지지하고 있었다. 이는 기독교민주연합과 자유민주당 지지자들의 81%에 비하면 낮지만 여전히 상당히 높은 수치이며 68세대의 당 지도부의 노선에 동의하지 않는 지지자들이 많았음을 반증한다. ‘세계시민주의’ 색채가 더욱 강했던 녹색당의 지지자들 가운데 약 51% 만이 통일을 지지하였고 49%는 통일을 선호하지 않았다.¹⁶⁾ 정리하자면 전환적 국면에서 탈민족주의적 지향의 정치세력은 통일에 반대하지는 않았지만 민족의 회복을 적극적으로 환영하는 모습을 보여주지도 못하였다.

2. ‘사회적 연대’에 기반한 정면돌파

통일과 이를 향한 민족주의적인 열망이 등장하는 상황 속에서 헬무트 콜은 서독의 경제적 번영을 보다 적극적으로 선전하면서 동독 주민들의 지지를 얻고자 하였다. 실제로 헬무트 콜은 서독의 ‘마르크’가 세계에서 가장 안정된 화폐이며 서독과의 경제 통합은 동독지역의 번영을 가져올 것이라고 홍보하였다(Kohl 1994, 123). 그리고 동독주민들도 이에 호응하며 “서독 마르크가 오지 않는다면, 우리가 가겠다!”라는 구호를 외치며 통일을 열망하였다. 오랜 시간이 지나지 않아 헬무트 콜 수상의 허장성세가 얼마나 무책임한 일이었는지 만천하에 밝혀졌다. 가령 헬무트 콜이 무리하게 추진한 1:1 비율의 ‘화폐통합’은 동독 경제 뿐만 아니라 서독 경제에도 악영향을 끼쳤다.

그럼에도 불구하고 서독의 주민들마저도 ‘전환기’에 콜 수상을 지지했다는 점은 중요하다. 특히 동독으로부터 많은 인구가 유입되자 민족문제가 사회문제로 변질될 것이라는 우려가

16) 1990년 3월 동독 총선거에서 통일을 지지하는 연합정당 ‘독일을 위한 동맹’이 승리하면서 통일이 현실화되었다. 따라서 1989년 말과 1990년 초의 사회민주당 지지자들의 통일에 대한 지지도는 위의 수치보다 낮았을 가능성도 있다(Kuechler 1992, 60).

빛받았다. 이러한 상황 속에서 헬무트 콜은 “만약 우리들이 이 운명적인 순간에 재정적인 이유로 통일을 회피한다면 독일연방공화국은 역사 앞에서 의무를 포기하는 것이나 마찬가지다”라며 비용문제를 정면으로 돌파하였다(콜 1998, 200). 이를 긍정적으로 평가하면 헬무트 콜의 리더십이 반향을 일으킨 것이고, 부정적으로 평가하자면 ‘선전에 의해 당원과 주민들이 선동당한 것이었다. 그러나 기본적인 사회적 연대와 신뢰가 뒷받침되지 못했더라면 콜의 언설은 아무런 반향을 일으키지 못했을 것이다. 당시 진보진영의 비판과는 달리 서독의 자본주의 체제는 완전히 신자유주의적이지는 않았다. 즉 독일의 자본주의는 대처리즘과 레이거노믹스의 하위유형은 아니었던 것이다. 게다가 서독은 강력한 노동운동의 전통을 공유하고 있었으며 국가가 상당한 복지와 실업급여를 제공하고 있었다. 즉 ‘사회적 연대’에 기초하여 시장은 ‘조정’되고 있었다.¹⁷⁾ 물론 이 ‘사회적 연대’라는 것이 통일 이후에도 잘 작동한 것은 아니었으며 동독출신과 서독출신 사이의 마음의 장벽은 사라지지 않았다. 그럼에도 일정 수준의 사회적 연대와 자신감이 구비되어 있었기 때문에 적어도 무모해 보이는 통일에 도전해 볼 수는 있었던 것이다.

역사가 증명하듯이 헬무트 콜이 독일통일의 주인공으로 등극하였고 사회민주당의 진보 세력과 녹색당은 민족과 통일을 경시하는 것에 대한 혹독한 대가를 치렀다. 특히 1990년 12월의 통일독일 연방의회 선거에서 사회민주당은 참패하였고 녹색당은 정당의 존폐를 걱정할 만큼 괴멸적인 타격을 입었다. 종합해보자면 독일의 사례는 일반적으로 우리가 알고 있었던 사실과는 조금 달랐다. 동방정책으로 비롯된 교류협력정책은 진정한 상호이해와 상호존중을 현실화시키지는 못했다. 문화민족을 통해 ‘1 민족’을 강조하면서 시작된 교류협력이 이들을 심리적으로 가깝게 연결시켰던 것은 아니었다. 물론 동독사람들은 서독의 발전과 문화에 호의적이었다. 서독의 주민들은 동독에 대해 알아갈수록 현실 사회주의에 대한 반감이 증가하고 있었다. 다만 화해와 협력을 마음이 통하는 집단들 사이의 행복한 교제가 아니라 관계가 나쁜 양측이 더 큰 갈등을 방지하고자 인내심을 가지고 접점을 넓혀가는 것으로 정의한다면, 서독은 분단과 냉전상황을 지혜롭게 관리하고

17) 가령 복지국가 연구자인 에스핑 앤더슨은 서독을 미국과 영국의 신자유주의적인 체제와 북유럽 사회민주주의 복지국가의 중간정도에 해당하는 ‘조합주의적 복지국가’로 분류하였다 (Andresen 1990). 또한 정치학자인 피터 홀은 독일을 ‘조정시장경제(Coordinated Market Economy)’로 분류하여 영국, 미국, 캐나다를 자유방임적인 ‘자유시장경제(Liberal Market Economy)’와 구분하였다(Hall 2001). 독일에서는 노동조합의 경영참여가 더 높으며, 산업내 기업 간의 기술이전과 교류도 활발하다. 또한 국가가 양질의 직업훈련을 통해 기업특수 기술을 증진시킨다. 이러한 독일 시장경제와 복지국가의 특수성은 건강한 사회적 연대를 구축하는데 도움을 주었다(Culpepper 2001).

향후 통일 기반 마련에 성공하였다고 평가 할 수 있을 것이다. 또한 동독 당국이 ‘하나의 독일’이라는 원칙을 공개적으로 그리고 지속적으로 부정하였음에도, 결정적인 순간에 ‘민족’이 부활하여 양국의 국민들을 결합시키고 독일 통일의 원동력이 되었다. 동독을 대상으로 하였기에 불가피하게 인종·종족적인 면모를 보였지만 민주주의에 입각한 ‘사회적 연대’를 통해 빌리 브란트의 주장과 같이 ‘재통일(Wiedervereinigung)’이 아닌 ‘새로운 통일(Neuvereinigung)’을 이룩하였다.

IV. 한반도에서의 함의

독일의 사례로부터 우리는 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. ‘1 민족의 원칙을 우리의 상황에 알맞게 고수할 것’, ‘사회적 연대를 확립하여 통일의 역량을 확보할 것’, 그리고 ‘화해 및 교류협력이 만병통치약은 아니며 그 한계점을 냉철하게 인식할 것’이다.

1. ‘1 민족’ + ‘1 국가’의 원칙유지

서독의 정치지도자들이 여러 사회적인 변화와 국제적인 제약 속에서도 ‘1 민족’의 원칙은 고수하면서 ‘2 국가’의 현실을 유연하게 수용하여 교류협력을 증진시키고 향후 통일의 문을 마련했다는 것은 매우 큰 시사점을 준다. 앞서 서술하였던 것처럼 동독의 반대에도 불구하고 사회민주당의 빌리 브란트는 ‘1 민족 2 국가’의 원칙을 사수하였다. 또한 기독교민주연합의 헬무트 콜 수상 역시 1983년 6월 “현재 두 개의 독일이 있지만 독일 민족은 하나다. 민족의 존재는 정부와 다수결의 결정에 의거하지 않는다. 이는 역사의 결과물이며, 유럽의 한 복판에 위치한 기독교 유럽문명의 한 부분이다. 독일민족은 민족국가의 형성 이전부터 존재하였고 보다 오랫동안 지속되고 있다. 이는 우리의 미래를 위해 중요한 사항이다”라며 이 원칙을 재확인하였다(Asmus 1984, 403). 당시의 현실은 ‘1 민족 2 국가’였으며 동독의 반발에도 불구하고 ‘1 민족’을 고수하여 현실의 2 국가가 향후 1 국가로 전환될 수 있는 최소한의 기반을 유지하였다. 다만 실질적인 정책의 내용에서는 유연한 태도를 보이면서 동서독 관계개선과 유럽의 평화확립에 기여하였다.

한반도에서는 독일과는 상이한 상황이 전개되었다. 민족과 국가의 단위가 사실상 일치하였던 한반도에서는 남북 모두 ‘2 국가’의 승인을 용납하지 않았고 모두 ‘1 국가’를 지향하였다. 자신의 체제에 확고한 자신감을 보였던 북한은 1970년대 남북조절위원회를

통하여 '1 국가' 수립을 위한 평화공세를 실시하였다. 반면 힘의 관계가 역전된 탈냉전기에는 남한 역시 북한을 '2 국가'로 승인하지 않았다. 1991년 기본합의서는 남북관계를 국가와 국가의 관계가 아닌 '통일을 지향하는 특수관계'로 정의하여 '1 국가'의 원칙을 재확인하였다. 그러면서도 정작 평화로운 한반도를 건설하기 위한 구체적인 행동에는 이르지 못하면서 갈등만을 반복해왔다.¹⁸⁾ 이처럼 남북관계가 여전히 갈등구조에서 벗어나지 못하고 있는 암울한 현 상황을 타파하기 위해서 기존의 '1 민족 1 국가론'에 의문을 제기하는 목소리들이 학계를 중심으로 등장하고 있다. 가령 박명림은 '대한'과 '조선'이라는 명칭을 둘러싼 갈등은 식민지 시기부터 시작되었으며, 양국이 모두 경직적인 각자의 헌법에 기초하여 상대방의 존재를 인정하지 않기에 오히려 평화가 확립되지 못하고 있다고 판단하였다. 따라서 기존의 남한-북한, 북조선-남조선의 관계가 아니라 '한국'과 '조선'의 관계로 새롭게 정립할 것을 제안하였다(박명림, 2020). 김상준 역시 남북한이 분단을 부정하고 있기에 오히려 적대적인 관계가 강화되었으며 이것이 분단의 독재체제를 강화하는 악순환을 초래하였다고 본다. 따라서 1 국가 수립에 매진하기 보다 상대방을 인정하는 '코리아 양국체제' 형성을 통하여 평화를 확립하는 것이 역설적으로 통일의 가능성을 높일 수 있다고 보았다(김상준 2018, 44).¹⁹⁾ 정치학자 정한울은 여론조사에 근거하여 한국사회에서 '1 민족 1 국가'의 정체성이 약화되고 사실상 '2 민족 2 국가'의 정체성이 확립되고 있기에 기존 '민족공동체통일방안'의 재검토가 필요한 시점이라고 주장하였다(정한울 2017, 77-79). 이러한 논의들을 편의상 '2 국가론'이라고 명명하도록 하겠다.²⁰⁾

18) 동서독기본조약과 남북기본합의서 모두 양국사이의 평화구축과 교류협력을 촉진하기 위해서 고안되었지만 그 결과는 상이하였다. 구조적인 요인을 잠시 조명해보자면 1972년 체결된 동서독기본조약은 미국과 소련의 확고한 양국체제 하에서 이루어졌다. 독일관계의 개선은 두 강대국의 마찰을 완화하였으며 유럽의 평화에 기여할 수 있었다. 하지만 1991년의 남북기본합의서 체결 당시의 상황은 달랐다. 이 시기 사회주의권은 붕괴하였고 1992년 한중수교로 말미암아 전통적 북중관계는 심각한 타격을 입었다. 고립된 북한은 잠시 남북관계에서 유연한 모습을 보였지만 결과적으로 '우리식 사회주의'를 강화하는 폐쇄적인 정책을 선택하였다. 이는 기본적으로 북한의 잘못이지만 당시 상황에서 남한이 합리적인 정책을 통해 북한의 변화를 유도했다더라면 좋았을 것이라는 아쉬움도 남는다. 가령 북한은 중국에게 북미, 북일 수교가 이루어질 때까지 한중수교를 늦추어 달라는 요구를 했다고 알려져 있다. 이 시기 일본 자민당의 가네마루 신은 북한과의 수교에 적극적인 모습을 보였고, 미국의 아놀드 켄터와 북한의 김용순 사이의 회담이 이루어졌지만 이는 교차승인으로 이루어지지 못했다. 30년이 지난 현 시점에서 북기해본다면 1991년 유엔동시가입 이후 남북 '교차승인'을 적극적으로 추동하였다면 남북관계가 발전되고 한반도의 평화가 이루어졌을 수도 있었을 것이다.

19) 다만 김상준의 양국체제는 그 자체가 목표가 아니라 통일을 위한 일종의 우회전략에 가깝다.

20) 북한을 독립적인 국가로 승인하는 작업은 민족주의와 민주주의 정신의 단기적인 손실을 가져오는 가슴 아픈 일이다. 왜냐하면 이는 사실상의 민족분단을 제도적 차원에서 인정하는

기존의 통일론과 다른 비전을 제시하여 한반도의 평화를 확립하기 위한 학자들의 아이디어에 일정 부분 공감한다. 하지만 우리가 당면한 문제가 진정 ‘1 민족 1 국가’에서 비롯되었는지 그리고 이것의 전환이 현 상황에서 진정으로 한반도의 평화를 가져올지는 조금 더 논의해보아야 한다. ‘2 국가론’은 세 가지 문제점을 지니고 있다. (물론 ‘2 국가론’의 이론적 내적구조의 문제가 아니라 남북의 사회적 차원의 문제라고 할 수 있다). 첫째, 대한민국에서 통일과 민족에 대한 영향력이 심각하게 약화되고 있다는 점을 고려해야 한다. 김상준은 양국체제를 ‘한 민족 두 국가의 특수한 관계’로 정의하고 있으며 ‘1 민족’이라는 사항은 변함이 없기 때문에 양국간의 유대와 연대가 이루어질 수 있는 공통분모는 존재한다는 점을 일정 부분 전제하고 있다. 후술하겠지만 여러 가지 사회 및 세대적인 요인으로 말미암아 통일과 민족에 대한 지지도가 약화된 상황이다. 따라서 ‘2 국가론’의 확산에 따라 젊은 세대들이 북한과 단절적인 입장을 보이며, 한국의 점증하는 국방력을 통한 ‘소극적 평화’를 지지할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 민족과 국가의 단위가 사실상 동일하게 인식되어왔던 점을 살펴본다면 ‘2 국가’의 확립이 ‘2 민족’의 확립으로 변질될 위험성도 있다. 이 경우 우회를 통한 평화확립이라는 본래의 취지는 약화될 수 있으며, 젊은 세대에 의한 한반도 냉전구조가 새롭게 확립될 가능성도 완전히 배제할 수 없다.

둘째, 향후 비핵화와 그 후 한반도의 새로운 질서 확립을 제약할 수 있다. 한반도에서 평화가 확립되기 위해서는 북한의 비핵화 프로세스와 같은 군사·외교 영역뿐만 아니라 북한의 안정적인 경제성장이 담보되어야 한다. 미국은 비핵화 청사진(CVID, 동결, 굿 이너프 딜)을 마련하는데는 협조하겠지만, 1994년 제네바 협약 이후 KEDO 건설과정에서 알 수 있듯이 북한 핵의 포기에 대한 실질적 보상은 하지 않을 가능성이 높다. 현실적으로 비핵화에 대한 보상 및 향후 북한의 부분적인 개방정책이 이루어질 경우 대한민국은 단순하게 경제적인 이해타산을 넘어서 여기에 적극적으로 관여할 수 밖에 없을 것이다. 대한민국이 선부르게 ‘2 국가론’을 승인한다면 전환적 국면의 순간에 우리의 국내 및 국제적인 행동의 정당성에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

셋째, 우리가 정치적인 영역에서 ‘2 국가론’을 확립하여도 ‘1 민족’이라는 사실은 북한

작업이며 동시에 한반도의 특수한 상황으로 말미암아 민주주의 확산이라는 보편적인 가치를 일시적으로 후퇴시켜야만 하기 때문이다. 또한 한국정치의 균열축의 한 부분이 새롭게 변모함에 따라 진보진영과 보수진영 자신들의 사상적 지지기반을 재구축해야만 하는 복잡한 정치적 작업이 될 것이다. ‘1민족’+‘1국가’의 원칙은 명칭은 다르지만 위에서 언급한 현실은 동일하게 인식하고 있다. 다만 조금 덜 급진적인 방식으로 민족문제의 해결을 모색하는 것이 차이점이다.

정권의 정당성을 제약하는 요인으로 남아있을 수 있다.²¹⁾ 드라마 '사랑의 불시착'에 대한 북한 측의 반발에서 살펴볼 수 있듯이 우리는 다른 국가와는 달리 북한 주민과 직접적으로 공감할 수 있는 능력을 지니고 있다. 현 시점에서 '1 민족'은 사회적 연대를 구성하기에는 부족하지만 그렇다고 해서 완전히 사멸하지도 않을 '사회적 사실'이다. 어쩌면 '1 민족'이라는 사실 그 자체가 문제라기 보다는 '1 민족을 기반으로 어떠한 관계를 맺을 것인가?'가 보다 더 중요한 관건일 것이다. 즉 현재의 한반도 상황에서 '1 민족'을 기반으로 성급하게 통일을 추진하자는 것이 아니라²²⁾, 남북의 공통분모인 '1 민족'을 통해서 평화의 문을 열 수 있다는 것이다. 민족을 매개로 하여 화해와 회복의 가능성이 남아있는 상황에서 불확실성이 높은 '2 국가론'을 공식화하는 것은 다소 성급하다. 양국체제에 대한 논의가 타당하더라도 이것을 공식화할 시점에 대한 논의가 필요하다. 즉 평화 프로세스가 진행되고 있는 중간지점에서 실시 되어야 그 효력을 발휘할 수 있을 것이다. 경제적 교류협력이 일정수준에 도달하며 현재의 안보와 세력균형에 의한 수동적 평화구조의 변화가 가시화되는 시점에서 함께 논의할 수는 있을 것이다. 다만 박명림이 제안하였듯이 "통일을 이룰 때까지는 잠정적으로 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에서 허용된 관할구역으로 한한다"라는 단서조항의 신설은 유익할 것이다. 또한 행정부에 의하여 자의적으로 철회될 수 있는 남북한 사이의 '합의서'를 국가와 국가 사이의 '조약'에 준하는 형태로 확립시켜 국내법적 지위를 얻어 교류협력을 제도화하는 작업 역시 매우 유용할 것이다(정일영 외 2017).

마지막으로 한 가지 덧붙이자면, 북한이 완화된 형태로 '2 국가 2 민족'론을 제시할 가능성도 고려해야 한다.²³⁾ '우리국가제일주의'에 대한 구체적인 내용이 조금 더 나타나야

21) 박명림은 한반도에서 '국가'가 '민족'을 호명하였다면서 양자를 이분법적으로 구분하였다. 특정시점에서는 국가가 다양한 이데올로기적 국가장치를 통해서 민족을 형성시킬 수 있겠지만, 그 이후에 국가는 그들이 형성시킨 '민족'속에 놓여있다. 즉 민족의 호명에 성공한 국가는 '민족 속의 국가'가 된 것이다.

22) 2021년 9월 29일 발표된 민주평통의 설문조사에 따르면 가장 바람직한 한반도의 미래상에 대한 응답은 유럽연합처럼 경제교류협력이 자유로운 상태 (34.8%), 동서독처럼 통일된 상태 (33.6%), 미국과 캐나다처럼 좋은 이웃 상태 (28.3%) 모름/무응답 (3.3%)의 순으로 나타났다. 즉 63% 가량의 응답자가 기존의 통일국가와 다른 방향을 선호하고 있다는 점을 알 수 있다. "제 때를 만난 사상처럼 강력한 것은 없다"라는 빅토르 위고의 격언처럼 과거와 같이 민족이 집합적인 열광을 불러일키는 시대는 지나갔다. 따라서 국민들의 이러한 응답을 일종의 '병리적 형태'로 간주하여 계몽하기보다는 '민족'을 보다 유연하고 새롭게 재해석하여 평화의 질서를 유지하는 것이 현명하다.

23) 북한은 1990년대 초반에는 '우리민족제일주의'를 제시하였다. 이 시기 '민족'은 정치 상황에 따라 김일성의 민족으로 악용될 가능성과 남한과의 협력 및 부분적 시장수용을 통한 경제발전전

알 수 있겠지만 남한이라는 존재로 말미암아 '민족'이 북한체제의 정당성을 약화시킬 것을 우려할 수도 있다. 따라서 향후 북한이 교류협력의 가능성과는 별개로 '민족'을 의도적으로 약화시킬 수도 있다. 서독이 인내심을 가지고 '1 민족'을 강조하면서 1 국가로 갈 수 있는 문을 닫지 않았다는 점, 동독의 '2 민족 2 국가'는 물리쳤던 점. 그리고 사실상의 (de facto) '1 민족 2 국가'를 안에서 교류협력을 증진하고 1974년 동독과 미국의 수교를 매개하여 냉전구조하에서의 평화를 극대화한 서독의 전략은 여전히 우리에게 좋은 시사점을 제공해 준다.

2. 사회적 연대에 입각한 통일론의 재구성

앞에서 살펴보았듯이 베를린 장벽이 무너진 이후에 독일에서는 '민족'을 호명하고 재통합하는 과정에서 다양한 논의가 이루어졌다. 그럼에도 당시 서독에서는 동독의 주민과의 연대를 통하여 새로운 정치체제를 건설할 수 있을 것이라는 자신감이 있었다. 1989-1990년이라는 시간에만 초점을 맞출 경우 민족주의와 탈민족적 세계시민주의가 경합한 것처럼 보인다. 하지만 긴 역사적 흐름에서 살펴본다면 세계시민주의적 가치가 민주주의를 보다 성숙시켰으며 새 시대의 '사회적 연대' 확립에 일정 기여를 했다는 점을 알 수 있다. 2000년대에 들어서 한국에서도 민족주의와 세계시민주의적 입장에서 학술적인 논쟁이 전개되었다. 주로 역사학자 및 정치사회학자 사이의 논쟁이었지만 이러한 논의가 통일정책 혹은 대북정책에 실질적인 영향을 미쳤다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 대한민국에서 진행되고 있는 민주주의의 심화 및 일련의 다문화 현상으로 말미암아 향후 '민족'과 '세계시민주의' (혹은 탈민족)간의 긴장이 발생할 수 있을 것이라는 우려도 있었다. 하지만 2021년 현 시점에서 살펴보면 독일의 모습과는 상당히 다른 상황이 전개되고 있다. 민족의 영향력은 감소하고 있으나 세계시민주의도 아직 자리잡지 못하고 있는 상황이다. 게다가 한국사회에서 '사회적 연대'가 약화되고 있는 상황이다. 따라서 통일론 역시 이러한 사회적 변화를 반영해야만 그 생명력을 유지해 나갈 수 있을 것이다.

① 민족주의의 쇠퇴와 세계시민주의의 미확립: 먼저 통일의 필요성에 대한 지지도와 '민족 회복'의 당위성은 지속적으로 감소하고 있다. 서울대 통일평화연구원의 2020년도

락을 '민족'으로 정당화할 수 있는 가능성 모두 열려있었다. 북한 역시 어느 한 방향을 고수하지 않고 국내의 상황에 맞게 국가전략을 수정할 수 있다.

설문조사에 따르면, 통일이 필요하다는 응답이 52.3% 필요하지 않다는 의견이 25%로 집계되었다. 하지만 젊은 청년층(19~29세)에서는 통일이 필요하다는 응답이 33.9%에 불과하였고 이는 통일이 필요하지 않다는 응답인 36.7% 보다 적은 수치였다. 또한 통일을 해야 하는 이유는 '남북간의 전쟁 위협을 없애기 위하여'라는 응답이 37.9%로 '같은 민족이니 까'의 37.3%의 응답을 최초로 넘어섰다.²⁴⁾ 사실 두 선택지에는 다른 철학적 윤리적 바탕에 근거하고 있다고 해석할 수 있다. '전쟁방지'는 매우 중요한 사항 임에는 틀림없으나, 실용적이고 생존적인 이유에 가까우며 이는 또한 평화학자 갈통이 제시한 '소극적 평화'에 가깝다. '같은 민족이니 까'라는 응답은 비록 일정 부분 종족과 혈족의 개념에 근거하고 있지만 공동체와 연대의 요소를 포함하고 있는 보다 적극적이고 가치 지향적인 응답이라고 할 수 있다. 이는 과거의 여론조사와 대비된다. 1994년 통일연구원이 실시한 여론조사에 따르면 91.4%의 응답자가 통일에 찬성하였고, 통일에 반대하는 응답은 8.6%에 불과하였다. 이러한 민족통일론의 쇠퇴 원인이 단순히 '시간'의 탓이라고만 보기는 어렵다. 분단 이후 45년이 경과된 1990년경에는 재야와 청년운동을 중심으로 통일운동이 강력하게 고조되던 시기였다. 분단 49년인 1994년과 분단 75년인 2020년의 대비는 단순히 물리적인 '시간'에서 비롯한 것이 아니라 이 기간 동안 겪었던 사회 변동에서 기인한다고 평가할 수 있다.

그렇다면 민족에 기반한 통일론이 약화된 원인이 민족주의가 인종주의적인 방향으로 타락하여 적실성을 상실한 것인가? 사실 1990년대와 2000년대 초반 많은 학자들은 기존 한국의 민족주의에 대한 기여를 인정하면서도 동시에 그 폐쇄성과 배타성을 지적하였다. 하지만 모든 민족주의를 인종주의의 하위유형으로 간주해서는 안된다. 최장집의 지적처럼 대체적으로 민족주의는 '접두사'를 취하고 있으며 각국의 역사적 경험과 범주에 따라 그 내용이 다양해질 수 있다(최장집 2007, 22). 한반도에서는 일찍부터 민족국가를 형성한 까닭에 민족주의는 사실상 '텅빈 기표(empty signifier)'이며 동시에 '상수'였으며 정치사회적 상황에 따라서 '저항', '발전과 연결될 수 있었다. 그리고 한국의 민족주의가 표면적으로는 매우 강력한 종족성을 지니고 있었다 할지라도 그 내용은 시민적일 수 있다.²⁵⁾ 실제로

24) 같은 조사에서 '같은 민족이니 까'를 답한 비율은 20대에서 28% 30대에서 34.1%로 나타났다. 반면 '남북간의 전쟁의 위협을 없애기 위하여'에 대한 응답은 20대 48.6%, 30대 34%로 나타났다. 즉 청년세대들에게서 민족주의 성향은 약화되고 있다(서울대학교 통일평화연구원 2021, 300-314).

25) 이스라엘의 이민통합부 장관을 지낸 야엘 타미르는 시민적 민족주의 역시 어떠한 단일적인 지향을 지니기 때문에 상당히 배타적일 수 있다고 주장하였다. 다만 그녀는 현대 민주주의 국가에서는 '시민적 민족주의'라는 틀 안에서 '종족적 민족주의'가 발현된다고 보았다(Tamir

2000년대 이후 한국의 민주주의는 여러 부침을 겪었지만 보다 성숙해지고 다채로워졌다.

민족주의가 통일론의 쇠퇴 원인이 아니라면 이와 대비되는 '세계시민주의 (경우에 따라서는 다문화주의)'가 확립된 것이 쇠퇴의 이유라고 할 수 있을까? 결론부터 이야기하자면 이 또한 모범적으로 확립되지 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 세계시민주의가 주창했던 가치들을 한국 정치가 부정하지는 않았으며 부분적으로 수용했다는 점이다. 민주주의의 '퍼스트 무버(First Mover)'격인 독일의 시민들은 기존의 '국가'와 부침을 겪으면서 탈민족적 '세계시민주의'를 창조하였고 그 덕분에 민주적인 가치를 자국과 세계에 확산시킬 수 있었다. 가령 페미니즘, 생태주의, 다문화주의, 성적소수자의 권리 향상 등은 해외에서 먼저 시작된 논의였고 한국은 이미 형성된 세계시민주의적인 가치와 요소들을 한국실정에 맞게 수용하는 경우가 대부분이었다. 둘째, 외국인의 수와 사회적 영향력이 여전히 제한적이다. 2019년 기준으로 252만명의 외국인이 한국에 거주중이며 이는 전체인구의 6.6%에 해당한다. 하지만 이 가운데 중국인이 110만명이고 그 중 70만은 조선족이다. 그리고 유교권 국가인 베트남, 태국, 일본인들을 합하면 50만 가량이 된다. 즉 소수민족이 다수를 이루는 영국의 런던과 비교했을 때는 여전히 적은 수치라고 할 수 있다. 셋째, 한국의 경제 구조가 미국이나 EU만큼 개방적이지 못하며, 대기업 주도의 경제 구조 속에서 일부 기획자를 제외하고는 외국인 노동력의 충원은 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 주로 지방 소재 중소기업이 저숙련 이주노동자를 고용하고 있다. 2008년도 다문화 가정지원법을 시작으로 몇 가지 법안이 통과되었지만 주변화된 이들의 목소리는 제도권에 들어오기 어려운 구조이다. 세계시민주의는 아직까지 한국 정치사회의 하나의 균열 축으로까지는 작동하지 못하고 있다. 정리하자면 민족주의는 쇠퇴하고 세계시민주의는 자리 잡지 못한 상황이다.

② 사회적 연대의 약화: 사실 민족주의와 세계시민주의는 내용상 충돌하는 부분이 있지만 양자 모두 사회적 연대를 이룩하는 각각의 방편이다. 베네딕트 앤더슨이 '상상된 공동체'라 지칭하였듯이 민족주의는 공동체의 구성원들을 정서적, 문화적으로 단결시켜

2019). 또 다른 이스라엘의 민족주의 연구자인 아자 가트 역시 유럽연합은 순수하게 시민적인 측면에 형성된 것이 아니라 유럽인들이 공유하는 인종적 친밀감과 연대에 기초하고 있다고 보았다(가트 외 2020, 374). 이러한 의견을 종합해보면 '종족적 민족주의' 역시 '시민적 민족주의'와 공존할 수 있음을 의미한다. 가령 정의당의 노선을 살펴보면 '종족적 민족주의'와 '세계시민주의' 및 '소수자 권리'를 동시에 추구하고 있다. 이러한 측면에서 한국의 '저항적 민족주의'가 내포하고 있었던 평화, 평등, 자유의 요소들을 탈근대 진영에서 지나치게 평가절하했다는 홍석률의 주장은 타당하다(홍석률 2006).

연대를 창출해내야만 유지가능하다. 세계시민주의는 기존의 민족단위의 연대를 보편적으로 확장시키는 것을 목표로 한다. 정치단위와 민족단위가 일치하였던 한국에서 ‘민족’은 그 자체로 ‘일반의지’를 담고 연대를 이룩할 수 있는 그릇이었다. 또한 1990년대 중반까지의 고도성장기에도 양극화의 조짐은 발생하였지만 민족은 분명 사회구성원을 연결시킬 수 있는 훌륭한 개념이었다. 하지만 공동체와 연대가 급격하게 해체되는 상황 속에서는 ‘민족’을 호명하는 것이 훨씬 더 어려워 질 수 밖에 없다. 민족주의가 또 다른 도덕 혹은 사상으로 대체되지 않는 상황에서 민족감정의 약화는 환영할 일이 결코 아니며 사회적 연대가 약화되고 있음을 보여주는 우울한 징표이다. 2019년 개봉한 영화 『기생충』은 단순히 부자와 빈자 혹은 선인과 악인의 대립이 아니라, 한 국가 안에서 사실상 두 개의 다른 민족이 공존하고 있음을 폭로하여 전 세계인들의 공감을 얻었다. 그리고 이러한 양극화는 영미권에서 브렉시트와 트럼프 현상으로 나타나기도 하였다.²⁶⁾

지금의 시점에서 1994년의 통일연구원의 설문조사를 다시 살펴보면 매우 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 당시에는 ‘통일비용을 부담하더라도 통일은 빠를수록 좋다’라는 의견에 62.28%(전적으로 동의 21.73%, 동의하는 편 40.53%)가 동의하였고, 반대의견은 18.07%(대체로 반대하는 편 14.6%, 적극반대 3.47%)였다. 게다가 빈부격차, 실업문제, 지역격차가 악화될 것이라는 응답이 각각 60%를 넘었다. 즉 많은 응답자들이 통일 이후 치루어야 할 비용과 사회문제에 대한 위험성을 어느 정도 인식하고 있었음에도 불구하고 통일을 지지하였다.²⁷⁾ 물론 통일이 이루어지지 않았기 때문에 응답자들이 실제로 얼마만큼의 희생을 감수할 수 있었을지는 정확히 예측하기 어렵다. 하지만 몇 년 후에 발생한 IMF 위기 가운데서 국민들이 자발적으로 금 모으기 운동에 동참하여 국가의 위기를 극복하고자 했다는 점을 상기해보는다면, 충분히 개인적인 이해관계를 일부분 희생할 수 있었을 것이다. 1990년대 한국사회는 자본주의적 욕망과 고귀한 희생사이에서 균형점을 잘 잡고 있었다. 빈곤 탈피가 지상과제였던 시기에 잘 살고자 하는 욕망이 극대화되면서 진취적이고 성실한 노동관이 형성되었다. 동시에 소비에 대한 욕망을 통제할 수 있는 다소 전근대적이고

26) 정치평론가 데이빗 굿하트는 대학교육을 받은 런던거주자 및 전문직종 종사자들은 자유롭게 이동할 수 있고 이민에 찬성하며 영국인의 정체성이 약한집단을 Anywhere 라고 정의하였다. 반면 육체노동자와 블루칼라 노동자들이 주를 이루고 영국인의 정체성과 공동체를 고수하려는 집단을 Somewhere로 구분하였다. 그리고 그 동안 Somewhere의 입장이 영국 정치권에서 충분히 반영되지 못했다고 보았다(Goodhart 2017). 미국 역시 위와 유사한 원인으로 말미암아 갈등하였고 이것이 트럼프의 등장과 포퓰리즘을 초래했다고 보았다(Levin 2017).

27) 다만 응답자들은 통일 이후 경제성장이 개선될 것이라는 응답은 49.27%, 악화될 것이라는 응답은 41.67%를 차지하여 양분된 모습을 보여주었다.

비물질적인 진정성도 남아있었던 시기였다. 하지만 다른 한편으로는 가족 밖의 타인을 존중하거나 수평적인 문화를 창출하지 못했으며 금전과 권력 이외의 다른 가치들을 성찰하지 못했던 시기이기도 하였다. 현 시점의 대한민국 사회에는 고도성장기의 규범은 남아있는 가운데 경제구조가 급격하게 변화하면서 발생한 아노미에 신음하고 있다고 진단할 수 있을 것이다. 물론 젊은층을 포함한 대다수의 국민들은 대한민국이 이룩한 경제발전과 민주주의에 대해서는 큰 자부심을 가지고 있지만 ‘헬조선’이라는 용어가 지칭하듯이 기존의 성취만으로 당면한 문제를 풀어나갈 수 있는 것에 대해서는 회의적이다.

다행스럽게도 1989년 당시 서독은 경제력뿐만 아니라 강력한 사회적 연대를 구축하고 있었으며 건강한 시민사회를 형성하고 있었다. 이러한 사회적 조건이 동독의 변화와 국제적 환경과 맞물려 통일을 이룩할 수 있었다. 하지만 대한민국의 경우 집단주의적인 성격을 지닌 민족의 회복과 통일이라는 미해결의 과제를 부여받음과 동시에 실제 생활과 산업구조는 개인주의적이고 탈집단적으로 변모하였다. 그리고 이러한 사회변동은 극심한 양극화를 초래하고 사회적 연대를 약화시키고 있으며 이는 불가피하게 집단주의적인 통일담론과 긴장관계에 놓이게 되었다. 또한 민족과 통일이라는 용어만으로도 국민들에게 에너지를 공급할 수 있었고 고도성장이 주는 희망, 민주화운동을 통해서 정의로운 사회가 구현 가능하다는 믿음이 있던 시기에 확립된 통일론은 사회적 연대의 존재를 이미 전제한 것이었다. 대한민국 현실은 남북관계가 동서독관계의 수준에 미치지 못할 뿐만 아니라 사회 역시 서독의 사회보다 훨씬 분열적인 모습을 보이고 있다.

이와 같은 문제는 단기간에 해결되기 어렵다. 따라서 향후의 통일론에서는 사회적 연대를 강화시킬 수 있는 사항들이 보다 더 반영되어야 할 것이다. 이를 위해서는 ‘남측의 우수한 기술과 자본, 북측의 풍부한(혹은 값싼) 노동력’이라는 기존의 신자유주의적인 슬로건을 과감하게 재고해야만 한다. 이 슬로건은 심오한 철학을 담고 있지는 못하지만 성장과 분배가 균형을 이루었던 시절에는 분명 나름대로의 희망을 제시하고 사회적 연대를 창출할 수 있었다. 하지만 사회 양극화가 임계점을 돌파한 현 시점에서 이 슬로건은 사회적 연대를 창출하지 못하며 오히려 국민들에게 상처를 줄 수 있다. 왜냐하면 우수한 기술과 자본을 지닌 집단은 풍족하고 행복한 삶을 살 수 있지만 ‘풍부한 노동력’만을 지닌 존재들은 주변적인 위치에 머물러 있기 때문이다. 그리고 경제성장의 과실은 특정계층에게 집중되어 있는 반면 세계화와 노동유연성에 대한 사회적 비용은 일부계층이 떠맡는 틀 속에서는 교류협력과 통일론에 필요한 사회적 연대가 약화된다.

문재인 정부도 이러한 점을 일정 부분 인식하여 ‘통일국민협약’ 체결을 추진하고 있다. 정책의 지속성, 좌우분쟁의 최소화, 정부주도의 톱-다운 방식의 탈피를 모색하고 사회적

연대를 강화하기 위한 시도라고 할 수 있다. 총 2장 (1장 한반도의 바람직한 미래상, 2장 한반도 미래상 실현의 과정과 방법)으로 구성되어 있는 ‘통일국민협약안’은 2021년 12월 현재 국가기관의 승인을 기다리고 있는 중이다. 이 문건이 ‘복지국가’의 중요성과 사회적 연대를 부각한 것은 긍정적으로 평가하지만 수정되어야 할 부분도 존재한다. 가령 제 1장의 한반도의 바람직한 미래상은 ‘실현시켜야 할 가치’와 ‘도구적인 실천적 사항’이 혼재되어 있다. 뒤르켐의 분류를 따르자면 전자는 ‘성스러운 것’이고 후자는 ‘속(俗)된 것’이다. 따라서 1장의 앞부분을 별도로 분리하여 대북정책 및 통일정책이 지향하는 가치를 분명히 하는 것이 필요하다.²⁸⁾ 민족화해협력 정책 그리고 나아가서 통일정책에 대한 지지를 높이기 위해서는 물론 교육, 홍보와 같은 정책이 요구된다. 하지만 ‘한 판에 묘수가 세 번 나오면 그 판은 진다’라는 바둑계의 격언처럼 단기적인 정책을 통해서 지지를 높이려는 태도는 지양해야 하며 비용의 문제를 정면으로 돌파할 수 있을 만큼의 사회적 연대와 도덕적 역량을 확보하는 것이 중요하다.

3. 교류협력의 탈신화화

스티븐 핑커에 따르면 인간의 역사란 이성을 통해 내면의 폭력성을 억제하여 보다 안전한 사회를 구축해간 시간이다. 비록 불행한 전쟁은 발생하였으나 인류는 이성과 합리성에 기초하여 폭력의 억제에 성공하였다. 그리고 이에 그치지 않고 20세기 중반부터 미국사회를 선두로 ‘권리 혁명’이 이루어졌다(핑커 2014, 649-813). 대한민국은 이 대열에 조금 늦게 참가하였지만 현 시점에서 국민의 인권은 물론 여성의 권리, 아동의 권리, 다양한 소수자의 권리, 동물의 권리 증진 계획이 포괄적으로 논의되고 있다. 이는 여러 활동가와 민주주의적인 신념을 지닌 국민들의 노력으로 쟁취한 성과물이다. 안타깝게도 이러한 성취는 남한에 국한되어 있는 실정이다. 이러한 민주주의의 성취는 역설적으로 남북을 보다 멀어지게 하였으며 동시에 북한에 대한 새로운 반복정서를 불러일으키고 있다. 가령 과거의 반공주의는 한국전쟁의 트라우마와 정당성이 부족한 권위주의 정권에 의해 인위적으로 재생산된 결과물이었다. 하지만 최근의 젊은 세대의 반공주의 혹은 반복주의 정서는

28) 연구자는 “남북한 주민 모두의 존엄성이 보장되는 한반도이다. 평화적인 수단으로 비핵화를 이룩한 군사적 위협이 없는 평화로운 한반도이다”로 변경하는 것을 제안한다. 즉 우리가 지향해야 할 ‘가치(인간의 존엄성)’와 이를 달성하기 위한 ‘수단(비핵화 및 군사적 위협제거)’을 간단명료하게 표현하는 것이 효과적일 것으로 사료된다. 본문에 나타난 철도, 물류, 인도적 지원, 이동의 자유 등은 중요한 사항이기는 전략적인 실천사항이므로 별도의 장에서 다룰 것을 제안한다.

‘대한민국의 성공’에서 비롯된다고 할 수 있다(노현중 2018, 20). 마치 독일의 68혁명 세대들이 자신들의 성취로 말미암아 동독과 떨어진 것과 유사하다.²⁹⁾

이러한 간극을 교류협력을 통해서 좁히는 것이 논리적으로 가능하겠지만, 실제로 통합의 효과가 나타날 수 있을 것인가에 대해서는 조금 더 고민해 보아야 한다. 사실 독일에서도 사회적 측면에서 교류협력이 성공했다고 보기는 어렵다. 동독의 여러 작가들 가령 분단을 주제로 다룬 크리스타 볼프의 ‘나누어진 하늘’ 그리고 울리히 플렌츠도르프의 ‘젊은 W의 새로운 슬픔’은 서독에서도 큰 주목을 받기도 하였다. 하지만 이동기의 지적과 같이 서독인들은 동독주민들과 만나면 만날수록 민족동질성을 회복하기 보다는 서로가 얼마나 달랐는지를 더욱 확인했다. 서독의 좌파들은 ‘하나의 민족에 두 개의 분단국가’가 존재하는 분단 민족이 아니라 두 개의 새로운 민족 즉 ‘2 민족’이 형성되어 있음을 깨달았다(이동기 2020, 209). 가령 서독 DGB의 초청으로 방문한 볼프 비어만이 추방당한 사건, 베를린 봉기를 다룬 슈테판 하임의 부당한 제명, 고전적 마르크스주의에 비판적인 입장을 보인 루돌프 바로(Rudolf Bahro)의 투옥사건 등으로 말미암아 서독의 진보적 지식인들은 동독의 사회주의 체제에 격분하였다. 이처럼 동서독 기본조약 체결 이후 이루어진 교류협력 정책이 즉각적으로 심리적 통합을 이룩한 것은 아니었다.

서독의 정치인들은 교류협력으로 인해 반감과 괴리감이 사라지지 않았음에도 동서독 관계가 파열되지 않도록 현명하게 관리하였다. 그리고 당면한 상황에 좌절하지 않고 미래의 화해와 협력 가능성을 포기하지 않았다는 점 역시 긍정적으로 평가할 만한 대목이다. 사실 진보진영과 통일 운동진영에서는 남북한의 화해와 교류협력을 낭만적으로 서술하는 경향이 있다. 엄밀하게 말해서 화해는 사이가 나쁜 두 사람이 과거의 갈등을 뒤로하고 새로운 관계를 맺는 첫 단계에 불과하다. 또한 대만과 중국의 관계에서도 살펴볼 수 있듯이 경제교류와 인적교류가 활발하게 이루어진다고 해서 심리적 통합이 자동적으로 이루어지는 것도 아니다. 화해와 교류협력에 대한 탈신화화(demystification)를 통하여 현 분단상황과 단기간 동안 우리가 해결할 수 있는 문제와 해결하기 어려운 문제를 구분하여 국민들에게 잘 설명하여 실질적인 교류협력을 제도화시키는 것이 오히려 더 효과적인 것이다.

29) 또한 대한민국에서 다른 선진국과 마찬가지로 자기표현의 가치와 긍정적인 의미의 개인주의가 증대되는 상황은 불가피하게 집단주의적인 성격을 지닌 통일론과 대치된다.

V. 결론

본 연구는 독일의 통일담론 내에서 민족주의와 탈민족주의적 세계시민주의 사이의 긴장을 사회적 측면에서 조명하였다. 안정적인 교류협력을 통해 통일의 기초를 확립한 독일의 사례는 모범담안으로 간주되지만 실제로는 서독 내에서도 다양한 논쟁과 갈등을 겪었다. 특히 서독의 민주주의가 발전하고 성숙화 되는 과정에서 신좌파인 68혁명 세대가 부상하면서 보수적인 서독의 기독교민주연합, 이제는 기성세대로 간주되는 노동운동 중심의 사회민주당과 갈등하였다. 특히 이들은 독일국민들이 보인 민족국가에 대한 집착이 독재체제를 불러일으켰으며, 이러한 감정이 독일의 민주주의를 저해하고 세계적인 수준의 자본주의에 대한 저항을 약화시킨다고 판단하였다. 또한 자신들 세대의 새로운 이념인 탈민족적인 '세계시민주의'관점을 제시하였으며 이에 따라 억압적인 동독의 사회주의 체제에 대해서도 비판적이었다. 다만 이 시기 민족관계가 개선되고 교류협력이 진행되고 있었고 여전히 민족통일은 요원한 사항이었기 때문에 민족주의와 세계시민주의의 갈등은 나타나지 않았다.

베를린 장벽이 무너졌던 1989년 68혁명 세대들은 사회민주당의 주류세력으로 성장하였다. 이들은 여전히 '세계시민주의'를 고수하고 있었기에 논리적으로는 타당하지만 정치적으로는 타당하다고 보기 어려운 '국가 연합안'을 고수하였다. 또한 단결된 모습도 보여주지 못했다. 이에 직접적으로 '독일통일'을 내세운 헬무트 콜에게 주도권을 내주었다.

사회민주당의 68혁명 세대와 환경운동가들은 분명 통일에 소극적이었지만 독일의 민주주의를 풍성하게 만드는데 기여하였다. 물론 갈등 그 자체에 시선을 고정하면 논쟁적이고 심지어는 자기파괴적이었지만 큰 틀에서 보면 기독교민주연합의 완고한 보수성을 변화시키는데 일조하였다. 그리고 독일에서 '민족'이라는 용어가 터부시되었으며 동독 역시 '2 민족 2 국가'를 주장함에도 '1 민족'의 원칙을 유연하게 고수하고 '2 국가'를 묵인하며 협력과 평화를 구축한 것은 긍정적으로 평가 할 수 있는 부분이다. 또한 과거사 반성을 통해 '종족적 민족주의'를 청산하고 '시민적 민족주의'를 발현시킨 점, '조정적 시장경제'를 통해 노동자에게 부분적인 경영참여를 제도화하고 복지제도를 구축한 것은 통일을 위한 실질적인 준비과정이었다. 그리고 이를 통해 구축한 '사회적 연대'는 통일의 동력였다.

한국의 경우 민족주의는 민주주의와의 친화성이 매우 높으며 '민족'은 민주주의의 발전과 함께하였지 이를 퇴보시키지는 않았다. 현재 한국에서 '민족주의'는 쇠퇴하고 있는 상황이지만 그렇다고 '세계시민주의'역시 안정적으로 확립되지 못하고 있는 실정이

다. 두 입장의 공통분모를 이루는 '사회적 연대'가 약화되어 민족주의와 세계시민주의 모두 사회를 통합할 수 있는 담론으로 여겨지지 않는 것으로 사료된다. 최근 학계의 일각에서는 교착국면의 남북관계를 타계하고자 다양한 '2국가론'을 제시하고 있다. 분명 '1 민족 1 국가'론이 남북관계와 한반도의 평화와 교류협력을 제약하는 측면이 있다. 하지만 현재의 교착국면이 전부 '1 민족 1 국가론'에서 비롯되었다고 보기는 어려우며 선불리 '2 국가론'을 도입할 경우 평화마저도 확립되기 어려울 수 있다. 새로운 세대의 등장에 발맞추어 향후 남북관계와 통일론을 재구축하는 작업이 시작된다면 '1 민족 1 국가'의 원칙은 유지하되, 기존의 일방향적이고 발전론적인 측면을 지양하고 '사회적 연대'의 중요성을 보다 실질적으로 강조하는 것이 필요하다. 또한 화해 및 교류협력의 실시는 분단을 완화하고 통일을 위한 작은 문을 여는 것이라는 현실적인 비전을 국민들에게 제시하는 것이 바람직할 것이다.



- 가트 아자·야콥슨 알렉산더. 유나영 역. 2020. 민족: 정치적 종족성과 민족주의, 그 오랜 역사와 뿌리. 교유서가.
- 게를리히 지그프리트. 유은상 역. 2014. 에른스트 놀테와의 대화. 21세기 북스.
- 그라스 귄터. 1990. 조국을 모르는 어떤 녀석의 짧은 연설. 프리데만 슈피커·임정택. 논쟁-독일 통일의 과정과 결과. 창작과 비평, 99-103.
- 김상준. 2018. 코리아 양국체제: 한 민족 두 나라 공존을 통해 평화적 통일로 가는 길. 한국사회학 52(4), 39-75.
- 길혀홀타이 잉그르트. 정대성 역. 2009. 68혁명 세계를 뒤흔든 상상력. 창작과 비평.
- 노현중. 2018. 민족통일론에서 시민통일론으로: 민족주의 통일론의 위기와 대안. 사회사상과 문화 21(3), 1-42.
- 누스바움 마사. 강동혁 역. 2020. 세계시민주의 전통: 고귀하지만 결합 있는 이상. 뿌리와 이파리.
- 민주평통. 2021. 3분기 국민 평화·통일여론조사.
- 바크 데니스·데이빗그레스. 서지원 역. 2004. 도이치현대사3. 비봉출판사.
- 박명림. 2020. 한국과 조선: 한조관계의 역사·이론·방향-남북관계의 종식을 위하여. 東方學志 190, 25-65.
- 박용희. 2016. 전후 독일사회와 민족담론 변천사-평범한 민족을 향한 길?. 경주사학 41, 1-29.
- 베르트 파울렌바흐. 이진모 역. 2017. 독일 사회민주당 150년의 역사. 한올아카데미.
- 서울대 통일평화연구원. 2021. 2020 통일의식조사.
- 송충기. 2008. 68운동과 녹색당의 형성: 제도권을 향한 대장정. 독일연구 16, 51-75.
- 스티븐 핑커. 김명남 역. 2014. 우리 본성의 선한 천사 : 인간은 폭력성과 어떻게 싸워 왔는가. 사이언스 북스.
- 이동기. 2009. 독일 분단과 통일과정에서의 '탈민족' 담론과 정치. 통일과 평화 1(2), 162-198.
- _____. 2009. 서독 68운동과 독일정책: 민족좌파로서의 신좌파?. 독일연구 17, 65-109.
- _____. 2010. 1989/90년 독일통일 과정 시 서독 좌파의 비판과 대안들. 서양사연구

43, 157-188.

- _____. 2020. 비밀과 역설 : 10개의 키워드로 읽는 독일통일과 평화. 아카넷.
- 이진모. 2004. 배제에서 통일까지:동·서독 노동조합(DGB-FDGB)교류의 성과와 한계. 독일연구 8, 21-55.
- 잉글하트 로날드 · 크리스찬 웰젤. 지은주 역. 2011. 민주주의는 어떻게 오는가: 근대화, 문화적 이동, 가치관의 변화로 읽는 민주주의의 발전지도. 김영사.
- 전종덕 · 김정로. 2018. 독일 사회민주당의 역사. 백산서당.
- 정대성. 2019. 68혁명 상상력이 빛은 저항의 역사. 당대.
- 정일영 · 정대진. 2017. 남북합의서 이행의 한계와 대안의 모색. 통일연구 21(1), 151-177.
- 정한울. 2017. 대한민국 민족정체성의 변화: ‘Two Nations-Two States’정체성 부상에 대한 경험적 연구. 평화연구 25(2), 43-86.
- 최승완. 2006. 냉전의 억압적 정치현실-1950/1960년대 서독의 공산주의자 탄압을 중심으로. 역사학보 190, 201-238.
- 최영태. 2012. W. 브란트의 ‘문화민족’ 개념과 동방정책. 역사학연구 45, 291-316.
- 최장집. 2007. 한국 민족주의의 특성, 최상용 외, 민족주의, 평화, 중용. 까치, 17-62.
- 클라우스 메쉬카트. 2008. 68학생운동의 국제적 확산과 트랜스내셔널한 성격. 독일연구 16, 95-109.
- 한운석. 2003. 하나의 민족, 두 개의 과거. 신서원.
- 헬무트 콜. 김주일 역. 1998. 나는 조국의 통일을 원했다. 해냄.
- 홍석률. 2006. 민족주의의 경합과 탈민족주의 담론. 박찬승 편. 광복 60년: 한국의 변화와 성장 그리고 희망, 101-122.
- Mommsen, Hans. 김학이 역. 1995. 독일사에서 민족과 민족주의. 서양사론 47, 203-212.
- Ash Timothy Garton. 1994. In Europe’s Name: Germany and the Divided Continent. Vintage Book.
- Asmus, Ronald. 1984. The GDR and German Nation: Sole Heir or Socialist Sibling?. International Affairs 60(3), 403-418.
- Culpepper, Pepper D. 2001. Employers, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France. Peter Hall and David Soskice,

- ed. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 275-306.
- Esping-Andersen Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
 - Fulbrook, Mary. 2005. Nationalism in the Second German Unification. R.Speirs and J.Breuilly, ed. *Germany's Two Unifications: Anticipations, Experiences, Responses*. Palgrave Macmillan, 241-260.
 - Goodhart, David. 2017. *The Road to Somewhere : The Populist Revolt and the Future of Politics*. Hurst.
 - Hall Peter and David Soskice. 2001. Introduction. Peter Hall and David Soskice, ed. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 1-68.
 - Held David. 2005. Principles of cosmopolitan order, *The Political Philosophy of Cosmopolitanism*. G.Brock and H.Brighouse, ed. *The Political Philosophy of Cosmopolitanism*. Cambridge University Press, 10-27.
 - Huyssen, Andreas. 1992. The Inevitability of Nation: German Intellectuals after Unification. *The Identity in Question* 61, 65-73.
 - Klimke, Martin. 2010. *The Other Alliance: Student Protest in West Germany & The United States in the Global Sixties*. Princeton University Press.
 - Kohl, Helmut. 1994. Kohl's Campaign Promises March, 1990. Konrad Jarausch and Volker Gransow, ed. *Uniting Germany: Documents and Debates, 1944-1993*. Berghahn Books, 122-124.
 - Kuechler, Manfred. 1992. The Road to German Unity: Mass Sentiment in East and West Germany. *The Public Opinion Quarterly* 56(1), 53-76.
 - Lepsius M.Rainer and Jean A.Campbell. 1985. Nation and Nationalism in Germany. *Social Research* 52(1), 43-64.
 - Levin, Yuval. 2017. *The Fractured Republic: Renewing America's Social Contract in the Age of Individualism*. Basic Books.
 - Markovits, Andrei and Philip Gorski. 1993. *The German Left: Red, green and beyond*. Polity Press.

- Milder, Stephen. 2017. Greening Democracy: The Anti-Nuclear Movement and Political Environmentalism in West Germany and beyond, 1968-1983. Cambridge University Press.
- Milligton Richard. 2014. State, Society and Memories of the uprising of 17 June 1953 in the GDR. Palgrave Macmillan.
- Mommsen, Hans. 1983. History and National Identity: The Case of Germany. German Studies Review 6(3), 559-582.
- Müller, Jan-Werner. 2000. Another Country: German Intellectuals, Unification and National Identity. Yale University Press.
- Offe, Claus. 1991. Prosperity, Nation, Republic: Aspects of the Unique German Journey from Socialism to Capitalism, German Politics & Society 22, 18-32.
- Pelz, William. 2016. A People's History of Modern Europe. Pluto Press.
- Sarotte, M.E. 2001. Dealing with the devil: East Germany Detente, and Ostpolitik, 1969-1973. The University of North Carolina Press.
- Tamir, Yael. 2019. Not So Civic: Is There a Difference Between Ethnic and Civic Nationalism? Annual Review of Political Science 22, 419-434.
- Thomanek, J.K.A and James Mellis. 1989. Politics, Society and Government in the German Democratic Republic: Basic Documents. Berg.
- Thomas, Merrylin. 2009. Aggression in Felt Slippers: Normalisation and the Ideological Struggle in the Context of Detente and Ostpolitik. Mary Fulbrook, ed. Power and Society in the GDR 1961-1979: The Normalisation of Rule? Berghahn Books, 33-51.
- Deutsche Welle <https://www.dw.com/>

● 투고일: 2021.12.31. ● 심사일: 2022.01.06. ● 게재확정일: 2022.02.08.

| Abstract |

**The tension between “Nationalism” and
“Cosmopolitanism” within German Unification Discourse?
By focusing on its implication toward Korean Unification
Discourse**

Noh Hyunjong (Seoul National University Asia Center)

This research examined the tension between “Nationalism” and “Cosmopolitanism” within German unification discourse. The German case shows that social and democratic development can propel people to overcome the national division. However, at the same time, it can weaken the national unification discourse. Besides, this study reveals that West Germany achieved peace via inter-German exchange and cooperation by balancing the tension between “one nation” and “two states” while discarding East Germany’s “Two Nation-Two states.” The final chapter explores the possible conflict between “Nationalism” and “Cosmopolitanism” in Korean national unification discourse. This research suggests that maintaining the “one nation, one state” principle by allowing compromise in detailed policy seems more appropriate than accepting the “2 states” principle.

〈Key words〉 German Unification, Ostpolitik, Nationalism,
Cosmopolitanism, Unification, Cooperation

정책대상으로서의 이주자에 대한 인식과 성원권의 변동 : 한국 화교와 북한이탈주민을 중심으로



석 하 림

제1저자 이화여자대학교
(seokharim@gmail.com)



고 민 희

교신저자 이화여자대학교
(minheego@ewha.ac.kr)

국문요약

이주의 확산에 따라 한국에서는 이주 정책 및 사회통합 정책의 중요성이 현실화되었다. 이주자에 대한 정부의 인식과 정책적 대응은 이주 사회로의 전환에 핵심적인 역할을 한다. 본 논문에서는 제도적으로 규정되는 이주자의 특성이 사회통합의 가능성과 성원권의 영역을 결정짓는다고 보고, 이를 뒷받침하기 위해 한국에서 가장 긴 이주 역사를 가진 한국 화교와 북한이탈주민에 대한 정책을 자세히 조망한다. 한국 화교는 정치사회적 맥락에 따라 정책적인 배제와 포섭을 경험하였으며, 국민과 생활 세계를 공유하면서도 ‘시민권 없는 시민’으로 살아가고 있다. 북한이탈주민은 남북 관계와 각 정부의 대북관에 따라 정책대상으로서의 인식이 변화하였고, 법적 지위를 획득하고도 사회 정착에 어려움이 있는 ‘시민권 있는 비시민’이다. 본 연구를 통해 이주 사회로 변모하고 있는 한국에 통합적이고 포괄적인 이주자 성원권 정립을 바탕으로 한 일관된 이주 정책의 필요성을 시사한다.

주제어 : 이주자 정책, 이주자 성원권, 시민권, 한국 화교, 북한이탈주민

I. 서론

이주의 확산에 따라 국내 정치와 국제 관계, 안보에 대한 국제 이주의 영향력이 점점 더 커지는 이주의 정치화 현상이 벌어지고 있다(Castles et al. 2014, 16-17). 이러한 경향은 한국도 예외가 아니어서, 증가하는 이주자의 수에 따라 이들을 사회로 통합하고자 하는 정치적·정책적 노력 또한 중요해졌다. 전형적인 이주 송출국에서 이주 수용국으로의 이주 변천을 맞이한 한국에서 이주는 더이상 새로운 이슈가 아니다. 1980년대 세계화와 민주화의 흐름 속에서 이주자의 유입이 제도화된 이후, 외국인의 출입국은 1988년 서울 올림픽 개최를 계기로 유연해졌다. 또한 1990년대부터 국내 노동 시장의 노동력 부족이 심화됨에 따라, 외국인력의 대규모 유입에 대한 체계의 필요성이 점차 증가하였다. 2000년대에는 결혼이주자의 증가와 다문화 가정의 확산으로 이들의 처우와 사회통합에 대한 다문화 담론이 부각되었다. 최근에는 저출생 및 고령화에 따른 인구감소라는 정치사회적 문제와 함께 세계적인 우수 인재 유치 경쟁이 벌어지면서, 구체적이고 현실적인 이주자 정책 및 외국인 정책의 확립을 필요로 하고 있다. 2019년 현재 한국 체류 외국인의 수는 약 2백 5십 2만여 명(법무부 출입국·외국인정책본부 2020)으로, 이른바 ‘이주의 시대’(Castles et al. 2014, 5)에 이르렀다고 할 수 있다.

위와 같이 지속적으로 유입되는 이주 인구를 어떻게 통제하고 관리하며, 이들을 한국 사회의 구성원으로 기능할 수 있도록 하는가는 비교적 단일한 민족으로 구성된 한국에서 국가·시민 개념을 재정립하는 데 중요한 요소라고 할 수 있다. 이에 본 연구의 출발점은 다음과 같다. 이주자 사회통합의 관점에서 정부는 이주자를 어떠한 정책대상으로 인식하고 있는가? 이주가 발생한 맥락과 한국의 정치 상황은 어떠한 과정을 통해 결합하며, 그 결과로서의 이주 정책은 어떠한 과정을 통해 결정되고 실행되는가? 또한 그러한 과정에서 이주자의 시민권 혹은 성원권은 어떻게 형성되는가? 이러한 질문은 한국이 이주 수용국으로 변화하는 과정을 이해하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 이주 정책의 설계에 있어서 정책대상인 이주자에 대해 어떻게 인지하는가, 그러한 인식은 어떠한 역사적 맥락과 다양한 사회 요인들에 의해 변화되거나 혹은 고착되었는가에 따라 정책의 방향은 다르게 나타날 것이기 때문이다.

이러한 변화의 과정을 탐색하기 위해 본 논문에서는 ‘대상집단의 사회적 형성 이론’에 근거하여 한국 화교와 북한이탈주민의 이주 현상을 분석한다. 대상집단의 사회적 형성 이론은 특정 집단에 대한 인식이 역사적이고 사회적인 맥락 안에서 형성되는 구성물임을 강조하고, 이에 대한 분석의 중요성을 지적한다. 또한 한국의 이주 역사에서 화교와 북한이탈

주민은 초기의 이주집단으로, 이후 이주자 정책의 근간이 되는 중요한 준거집단이라고 할 수 있다. 한국 화교의 경우, 3세대 이상을 거친 약 150여 년의 이주 역사에도 불구하고 사회통합이 완전히 이루어지지 못한 주변집단으로 남아있다. 북한이탈주민의 경우 이주 목적이 변화되는 가운데 한국 정치의 맥락과 맞물리면서 만들어내는 사회적 인식의 변화를 보여준다. 기존 연구에서는 이들 집단에 대한 분석이 아닌 이주노동자, 결혼이주여성 등과 같이 1990년대 이후 본격적인 이주가 발생하면서 등장한 이주자 집단을 중심으로 분석하는 경향이 있으나(김용찬 2019; 류지현 외 2021), 본 연구에서는 한국의 초기 이주자 집단을 형성하는 이 두 그룹을 비교분석하여 한국 이주 정책의 형성과정을 추적하고자 한다. 이들 초기 이주자 집단에 대한 분석에서 나타나는 성원권 개념 및 정책적 포섭과 배제는 민주주의 정부 이후의 정책 형성에도 일정 부분 나타나고 있으며, 이러한 경향성은 앞으로의 이주 현상에도 영향을 미칠 가능성이 있다.

II. 개념 및 이론적 논의

1. 사회적 형성주의(social constructionism)

버거(Peter L. Berger)와 루크만(Thomas Luckmann)은 실재는 사회적으로 구성되며, 이러한 실재의 사회적 형성이 일어나는 과정을 분석해야 한다고 주장한다(Berger and Luckmann 1966). 이러한 사회적 형성주의에서는 인간 활동이 습관화되어 타자와의 상호작용을 이루며 유형화한 것을 '제도화'라고 설명하고, 형성된 제도는 행위자들의 전형성과 역사성을 특징으로 한다고 규정한다. 이들은 사회과학을 비롯한 모든 지식은 사회적 산물이며, 그 지식은 본질적으로 맥락에 따라 다르게 적용되어야 한다고 주장한다. 따라서 특정 상황이나 대상에 대한 사회적 형성은 가변적인 동시에 경합적인 성격을 가지고 있다(김명환 2012, 113). 본 연구에서 다루고자 하는 이주자에 대한 정책 역시 사회적 구성물이며, 역사적 맥락이나 특정한 사건, 대상에 따라 변화할 수 있다.

〈그림 1〉 사회적 형성과 정치권력: 대상집단의 유형

		사회적 형성	
		긍정적	부정적
정치권력	강함	수혜집단 노인 기업가 참전용사 과학자	도전집단 부자 거대 조합 소수자 문화엘리트 도덕적 다수자
	약함	의존집단 어린이 어머니 장애인	이탈집단 범죄자 약물중독자 공산주의자 국기 방화범 범죄조직

출처: Schneider and Ingram(1993, 336).

이와 같은 맥락에서 슈나이더(Anne Schneider)와 잉그램(Helen Ingram)의 ‘대상집단의 사회적 형성 이론’(Social construction theory of target populations)은 정책대상들에 대한 인식이 역사적이고 사회적인 맥락 안에서 형성된다고 설명한다(Schneider and Ingram 1993). 슈나이더와 잉그램은 버거와 루크만의 주장을 더욱 구체화하여 정책 집단의 특성을 가지고 〈그림 1〉과 같이 네 가지 그룹으로 유형화하였다. 여기에서 정책 집단의 특성이란, 해당 집단이 가지고 있는 정체성의 사회적 구성(긍정적/부정적)과 정치 권력(강/약)이라는 기준을 말한다. 사회적 구성은 역사, 정책, 문화, 사회화, 종교 등을 통해 형성되는 것이고, 정치 권력은 그 집단이 가지고 있는 정치적 동원력이나 자원의 보유 정도 등에 의해 결정된다. 이러한 기준에 따라 수혜·도전·의존·이탈집단으로 구분하고, 각 집단을 대표하는 정책대상의 특징과 사례, 이에 따른 혜택과 부담에 대해 설명하였다(Schneider and Ingram 1993, 336). 정부는 정책대상의 사회적 인식을 변화시켜 혜택을 제공하고자 정책을 설정하기도 하지만, 때로는 특정 집단의 혜택을 더하기 위해 해당 집단의 사회적 인식을 보다 강화하는 정책을 수립하기도 한다.

대상집단의 사회적 형성 이론은 주로 정책 설계의 원인과 결과를 설명하는 연구에 적용되었으나, 본 연구에서는 정책대상 집단으로서의 이주자에 대한 인식과 규정이 어떻게 형성되었으며, 어떻게 변화하였는가에 초점을 맞추고자 한다. 본 연구에서 주목하는 점은, 이주 정책은 역사적 맥락과 정책 집단의 사회적 형성에 따라 영향을 받는 종속변수이면서, 이주자 성원권을 형성하거나 변화시키는 독립변수도 된다는 점이다. 이러한 정책 설계의

특징을 정책피드백(policy feedback)이라고 한다(Schneider and Sidney 2009, 108).

사회적 형성 이론에 따라 정책대상으로서의 이주자를 분석할 때, 단편적으로는 이주자 집단을 ‘이탈집단’으로 분류할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 한국의 정치·사회적 맥락과 정부의 기조 변화, 국제사회적 변화 등에 의해 이주 집단에 대한 사회적 인식과 정체성은 고정적인 것이 아니라 변화함을 밝히고, 이에 따라 이주 정책 또한 가변적임을 보인다. 또한 이러한 가변성은 이주자를 받아들이는 사회적 맥락, 즉 성원권과 항상 일치하는 것이 아니라 유리되어 나타날 수 있으며, 이러한 경향성은 특히 초기 이주 집단에게서 발견할 수 있다.

2. 이주자 시민권과 성원권

이주의 확산과 대규모의 이주자 정착은 국민국가 및 주권 개념을 전제로 하는 시민권 개념에 도전을 일으킨다. 민주주의 시민사회를 구성하는 시민의 자격 혹은 보편적인 권리라는 차원에서 이해되었던 시민권은 국제 관계와 이주라는 현상으로 인하여 개념상의 충돌이 발생하는 것이다. 이주의 보편화에 따라 시민권에 관한 논의는 인간이 여러 국가와 여러 층위의 공동체에 소속되어 있다는 탈국가적 접근(Soyosal 1994)과, 정치공동체의 제도에 내재된 평등과 보편성을 추구하는 초국가적 접근(Bauböck 1994)으로 이루어졌다. 한편, 다문화주의의 대두에 따라 보편 시민권보다 소수 집단에게 특별한 문화적, 정치적 권리를 보장할 것을 요구하는 다문화주의 시민권이 등장하기도 하였다(Kymlicka 1995). 이에 따라 이주 현상과 시민권의 관계에 대한 분석을 필요로 한다.

‘시민권’의 개념은 마셜(T. H. Marshall)로부터 출발한다. 마셜은 역사적 분석을 통해 시민권의 개념을 ‘어떤 사회의 완전한 한 구성원’으로 정의하고, 18세기에서 20세기까지 영국의 시민권이 공민권·정치권·사회권 등의 세 가지 요소로 나타났음을 설명하였다(Marshall and Bottomore 1992). 마셜의 연구는 시민권에 대한 이념적 논의를 종합한 데에 의의가 있으나, 국민국가라는 틀 안에서 권리와 의무만을 논하고 있으며, 시민권을 구성하는 요소들의 진화 및 발전과정이라는 설명을 다른 사회나 국가 상황에 적용하기 어렵다. 특히 동아시아 정치사에는 제한된 통찰만을 주었으며, 시민권 논쟁은 전쟁, 식민주의, 권위주의 정부에 의해 억압되었다. 마셜의 사회권은 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 정치 이념과 행정 체계에 반영되지 못하였고(Chang and Turner 2012), 한국에서는 국가 건설과 경제발전, 자동으로 부여된 ‘시민’들의 물질적인 안녕이 시민권 개념의 발전을 대체하였다.

이러한 한계에서 보듯 한국의 민주주의의 발전 경로나 그 안에서 형성된 시민의 개념을 상기할 때 서구의 시민권 개념은 규범적이고 이상적인 논의가 될 수 있다. 예를 들어, 국가주의가 강하게 자리잡은 한국에서 ‘시민’이라는 용어는 ‘국민’이라는 용어와 많은 부분 같은 뜻으로 사용되기도 한다. 시민과 국민이 비슷한 의미로 사용되고 있다는 점은 한국 사회에서의 개인은 자연권을 가진 독립적인 존재라기 보다는 국가라는 상위 단위에 속한 구성원이며, 그에 따라 일정한 권리와 의무를 부여받음을 암시한다. 그러나 이러한 맥락의 차이에도 불구하고, 한국 사회에서 시민권의 개념을 확장하고 적용하고자 하는 연구들이 있다. 시민권의 인정 투쟁 과정에서 ‘시민성’의 형성을 탐구한 김동춘의 연구(2013)를 살펴보면, 한국 역사에서 전쟁정치는 ‘국민/비국민’ 혹은 ‘시민/비시민’의 구분을 통해 국가 내 구성원을 통합/배제하는 원리로 작동했으며, 냉전과 분단체제는 국민/시민의 범위에 포함되거나 배제되는 개인과 집단이 존재했고, 신자유주의 시대의 자본주의는 비정규 노동자들을 ‘준시민’, 외국인 노동자들을 ‘비시민’화하였다고 설명한다. 배제된 사람들의 시민권 쟁취 투쟁은 개인적 동기에서 출발하지만, 시민성은 책임감과 공공성, 이웃과 공동체에 대한 애정에서 작동한다고 설명한다. 최현(2003)은 지구화로 인한 외국인 노동자와 해외동포 유입, 민주주의 제도화와 공고화, 계급구조의 고정화, 남북통일 등 한국 사회가 당면한 문제들에 시민권 개념이 직접적인 도움이 될 것이며, 사회 발전을 극대화시키는 유용한 하부구조로 작용한다고 주장한다. 이주 현상의 가속화에 따라 나타나는 전통적 시민권 개념의 한계를 극복하고자 국적에 기초한 기존의 시민권 논의를 참여와 연대를 통해 자발적으로 구성되는 성원권의 논의로 확장하고자 하는 연구(이용재 2013)도 있다. 또한 한국 사회에서 발생하고 있는 실제 사례들을 통해 나타나는 인권과 주권 개념의 충돌을 통해 시민권 개념의 변화 혹은 재구성의 필요성을 논하기도 한다. 특히 다문화시대 선언 이후 2000년대 후반부터 이주민을 분석 대상으로 한 연구들이 다수 존재한다. 그들이 한국 사회에서 겪는 차별과 배제를 시민권이라는 관점에서 분석한 연구와 (조희원 2015), 시민권 문제를 고려하지 않은 한국식의 다문화주의를 비판적으로 탐구한 연구가 있다(김정선 2011). 이주여성들의 삶에서 이주여성의 체류권과 자녀 양육권, 사회권 등 다양한 권리들 사이의 모순과 상충에 대해 시민권의 재검토와 성찰을 촉구하는 연구(황정미 2011)도 있다.

지금까지의 논의에서 알 수 있는 것은, 강한 국가주의적 전통 하의 한국 사회에서 ‘이주자’와 ‘시민’ 개념은 단선적이지 않으며, 이주자의 시민화 과정은 국가의 적극적 개입 아래 작용한다는 점이다. 따라서 소속과 권리에 대한 분석의 영역은 사회에 소속된 ‘구성원’으로서의 권리인 ‘성원권’(membership)으로 확장하여 탐구할 필요가 있다. 벤하비브(Seyla

Benhabib)는 민족-국가라는 정치적 단위의 적실성과 국가 주권의 정당성이 약화되고, 국적 기반 시민권(national citizenship) 개념이 여러 요소로 분해되고 있는 상황에 대한 인식에서 민주적 반복(iteration)을 통한 정치적 성원권을 주장한다(Benhabib 2004). 벤하비브는 성원권을 ‘현재의 정치체제에 외국인과 이방인, 이주자, 신입자, 난민, 망명객 등이 어떻게 받아들여지는가를 다루는 원칙과 관행’으로 정의한다(Benhabib 2004, 1). 이는 국가라는 경계를 인정하면서도 그 구성원으로서의 시민권의 영역을 확장한다는 데에 의의가 있다.

브루베이커(Rogers Brubaker)는 성원권을 ‘공식적 성원권’과 ‘비공식적 성원권’의 측면으로 구분한다. 공식적 성원권은 형식적이고 성문화한 규칙으로 전문 인력(공무원)에 의해 관리되는 국적이나 국가 성원권(state membership) 등이다. 반면 비공식적 성원권은 보통의 사람들에 의해, 일상생활에서, 대상에 대한 암묵적인 이해를 이용하여 소속의 여부가 결정된다. 대상을 식별하고 범주화하며, 포섭하거나 배제하는 일상적인 성원권 관행은 공식적 성원권의 형태와 상충할 수 있다고 설명한다(Brubaker 2010). 이주 정책에서 정부의 역할과 사회통합의 문제점을 공식적 성원권과 비공식적 성원권의 개념으로 설명할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 이와 같은 개념을 참고하여 ‘특정 사회에 새로운 주체가 편입되고 해당 사회의 일원으로 기능하는 원칙과 관행의 총체’인 성원권의 양상을 분석하도록 한다. 이주자의 보편적 권리나 가치 지향으로서의 성원권이 아니라, 실질적으로 부여되는 지위와 권리, 의무이자 해당 주체가 인식하고 획득하려는 것으로서의 성원권을 의미한다. 주어지는 법적 지위의 차원을 넘어, 제도적으로 내재된 사회적 관행의 집합인 ‘제도화된 과정’(Somers 1993, 589)¹⁾이라는 차원의 성원권을 종합적으로 분석한다.

한국의 이주자 성원권을 실제적인 차원으로 다룬 연구는 아직 충분하지 않으나 김재은의 연구(Kim 2009, 2014, 2019; Brubaker and Kim 2011)를 주목할 만하다. 저자는 식민지기와 냉전 시기, 냉전 이후 국경을 넘나드는(transborder) 존재인 재일조선인과 재일한국인(자이니치), 재중한국인을 분석 대상으로 하여 성원권 문제에 천착하였다. 김재은은 한국의 민족적 정체성을 종족성에서 찾는데, 기존 연구와는 달리 ‘개인의 신분 확인에 대한 제도화와 규제 등의 행정적 실무’에서 근거를 제시하였다. 이주와 성원권을 다루고 있다는 점에서

1) 소머스(Margaret R. Somers 1993)는 18세기 영국의 상황을 분석하면서 폴라니(Karl Paul Polanyi 1957)가 설명한 경제의 실체적 의미인 ‘인간과 환경 간의 제도화된 상호작용의 과정’(instituted process) 개념을 차용하여, 시민권 개념을 법적 지위가 아닌 ‘제도화된 과정’으로 재정의할 것을 제안하였다.

관련성을 가지고 있으나, 본 연구는 이주의 역사적인 배경 및 유인과, 정부의 인식과 정책에 의해 발현되는 이주자 성원권에 주목하여 탐구하도록 한다.

한국 화교와 북한이탈주민의 이주와 정착에 관한 연구는 다소 제한적으로 이루어졌다. 한국 화교에 대해서는 역사와 경제활동에 관한 연구(박은경 1986; 王恩美 2008; 이정희 2018), 디아스포라로서의 정체성과 생활에 관한 연구(김경학 2012; 김기호 2016; 박규택 2017), 한국의 다문화 사회에서 소외된 소수자라는 접근과 사회통합에 관한 논의(박경태 2004; 전형권 외 2012)가 있다. 북한이탈주민에 대해서는 정착지원(윤여상 2003; 윤인진 2009)과 사회적 배제와 통합에 관한 연구(김순양 2013; 선우현 2019)가 있다. 본 연구에서 이들에 대한 정부의 인식 변화와 정책 변화를 탐구하는 것은 한국의 이주 정책과 이주 사회로 진입하는 한국 사회에 새로운 함의를 제공할 것이다.

Ⅲ. 한국 화교의 사회적 형성 변화와 성원권

한국 화교²⁾의 이주와 정착은 정책 집단에 대한 인식이나 이주자에 대한 정책적 대응이 본격적으로 이루어지기 이전부터 존재하였다. 이는 19세기로 거슬러 올라가는데, 1882년 임오군란이 발생하여 청국 군대가 파견되었고, 1882년 8월 『조청상민수륙무역장정』의 체결과 청의 적극적인 지원에 힘입어 본격적으로 청국의 상인이 조선에 진출하게 되었다. 화교 상인들은 한성과 인천을 거점으로 하여 상업 활동을 펼쳤다. 상업의 확장과 청국의 지원이 맞물리며 부산, 원산에도 조계지를 획득하여 기반이 확대되면서, 인구 또한 자연스럽게 증가하였다. 1894년 청일전쟁으로 조계지를 제외한 지역의 거주가 금지되고 내륙에서의 상업 활동도 금지되었다. 하지만 경기도와 충청도를 중심으로 활발한 행상 활동을 이어갔고, 자체적으로 동아시아 무역 네트워크 및 금융 네트워크를 형성하였다.³⁾ 오늘날 한국 화교의 형성은 청국 상인의 조선 정착에서 기원한다.

일제시기에도 상업 등을 중심으로 성장하고 여성인구도 증가하면서, 화교 사회는 정주형으로 바뀌게 되었다(王恩美 2008, 72). 1931년 만보산 사건 이후 조선에서의 배화(排華) 사건들과 1941년 태평양전쟁 이후 강력한 경제통제로 화교 인구가 일시적으로 감소하였으

2) '한국 화교' 혹은 '재한 화교'에 대해서는 그 기준에 따라 개념과 분류가 상이할 수 있다. 크게 19세기 말 한국에 정착한 화교를 구(舊) 화교, 1992년 한중 수교 이후 정착한 화교를 신(新) 화교라 칭한다. 본 연구에서는 한국 사회에 장기 체류한 구 화교와 후손들을 그 대상으로 한다.

3) 조선 화교의 유입과 금융 네트워크의 형성에 관해서는 석하림(2012) 참조.

나, 1940년대 일본의 내지 동원에 따른 노동력 부족으로 화교 노동자가 급증하였다. 식민지 시대 말기에는 조선총독부의 화교에 대한 규제로 경제력이 크게 약화되었으나, 미군이 조선 남부를 점령하게 됨에 따라 화교는 정치적으로는 연합국민으로 대우받게 되었고 경제적으로는 일체의 규제를 받지 않게 되었다(王恩美 2008, 117). 그에 따라 화교의 경제활동은 다시 한 번 번영기를 맞이하였다. 이 시기까지 화교는 상황에 따라 약간의 유이출이 발생하였으나, 자체적인 경제력과 네트워크를 활용하여 조선 사회에 뿌리내리고 있었다.

1. 한국 화교의 사회적 형성 : 통제와 배제

해방 이후 대일 무역이 중단되고 유일한 대상국인 중국과의 무역을 이어가던 화교 상인들에게 한국 정부 수립과 동시에 본격적인 규제와 통제가 시작되었다. 정부는 가장 먼저 국적법을 제정하여 국민과 비국민을 구분하였다. 당시 한국에 거주하는 외국인의 대다수는 화교였는데, 정부는 이들의 존재에 대한 명확한 규정과 정책이 필요했다. 1949년 〈외국인의 출입국과 등록에 관한 법률〉 제정을 위한 국회 회의록에서 정책대상인 화교에 대한 인식을 찾아볼 수 있다.

예를 들어 이야기하자면 여기 중국 사람이 많이 와서 사는데 중국 사람이 여기 와서 3, 4대 사는 사람이 있고 그래요. 할아버지부터 손자까지 한 50년 이상 된 사람이 있는데 이러한 사람이 과거에 여기에 있는 주민권을 무시하고 이 법률이 통과된 여기에 그날부터 중국 사람이 여기 입국했다고 계산하는 것은 이론에도 맞지 않고 실지에도 맞지 않고 더욱이 법률도 되지 않는다고 해서 이 문제만은 삭제하자고 했습니다.

...(중략)... 현재 이것만을 생각하지 말고 장래에 중국을 상대로 해서 우리가 앞으로 정치 경제 또한 그 이외에도 여러 가지 방면으로서 현재 이 모든 것을 같이 행하고자 할 때에는 우리가 넉넉한 아량 있는 외교정책을 세우지 않으면 아니 되겠다는 의미에서 그 원칙에서 언제 들어왔든지 들어온 그 날자를 계산해서 주민권을 주고, 법이 통과된 이후로 들어온 사람은 법대로 계산하는 것이 좋다는 것을 외무국방위원회에서 제안한 것입니다(국회 1949a, 10-11).

그와 마찬가지로 이 등록법이 지금부터 원안이나 외무국방위원회의 안 모양으로 된다고 하면 우리 국민이 중국에 가서 거주하는 데도 역시 이와 같은 제재를 받을 것이올시다. 그러므로 이미 들어와서 기득권을 가지고 거주하고 있으며, 또 따라서 그네들은 서울시의

시민세를 물고 있습니다. 그러니만큼 이미 우리 국내에 들어와서 우리 국가 세입에 조력하는 그네들 가운데에서 등록된 후에 그야말로 정치 경제 문화 각 방면에 6조에 해당하드사…… 교란할 우려가 있다고 하면 등록을 시켜 가지고도 할 수 있는 것이올시다. 그러므로 이미 들어와 있는 것은……

저는 정부 원안을 찬성합니다. 왜 그러나 하면 지금 중국 사람이 우리나라에 와 있는 예를 보면 지금 무역서류를 무역국에 제출할 때에는 그 하주(荷主)가 우리나라에 있다고 합니다. 그러나 만일에 그 서류가 통과되어 가지고 물건을 판 뒤에 세무서에서 조사해보면 그 사람은 중국으로 가 버렸다고 합니다. 그래서 지금 해방 후의 무역은 8월 5부나 9월은 중국 사람이 하고 있는데 세금을 받는 대상자는 1할도 되지 못하고 있습니다. 이 사람이 무역허가를 받을 때에는 우리나라에 있다고 하고, 무역 허가를 받으면 우리나라에는 없다고 합니다. 이렇게 중국 사람이 되어 있지 않아요. 이러니까 정부 원안대로 새로 등록을 해서 참으로 그 사람이 우리나라에 있는 사람이냐 없는 사람이냐, 그것을 밝히지 않으면 안 될 줄 생각합니다(국회 1949b, 9).

위의 기록은 외국인의 출입국과 관련한 법률의 제정에 있어서 장기적으로 체류하고 있는 외국인에 대해 등록 체계를 갖추고 거주 허가를 부여하는 것에 관한 내용이다. 해당 법의 시행 이전부터 체류하고 있었던 외국인의 입국 시점을 일괄 소급하여 적용할 것인가에 관한 문제이다. 화교에 대해 외국인등록법의 부칙 중 외국인 등록의 입국일에 대한 기준을 정하는 과정에서 정책대상인 화교 자체뿐만 아니라 중국과의 국제 관계 및 무역을 고려하는 것을 확인할 수 있다. 또한 ‘주민권’이라는 개념을 적용하는 것 역시 주목할 만하다. 당시에도 정착의 역사가 50년 가까이 되었던 화교들에 대해 거주자로서의 권리가 어떻게 부여되는가에 대한 인식이 존재했다는 것이다. 한편으로는 일부 화교 상인들에 대한 부정적인 인식도 드러나는데, 그들의 상업 행위가 납세로 이어지지 않는 점을 들어 모든 화교에 대한 등록을 제도화하고 규제와 통제를 가할 필요성을 인식한 것이다. 화교들의 성원권을 납세의 의무와 결부 짓고 있는 것을 확인할 수 있다.

이와 같은 과정을 거쳐 1950년 1월 7일 <외국인의 입국출국과 등록에 관한 법률>이 시행되어, 30일 이상 한국에 체류하고자 하는 화교는 외무부 장관의 허가를 받아야 했으며, 매년 체류자격을 갱신해야 했다. 게다가 등록을 마친 후에도 이들의 경제 교란 행위 인정된다면, 정부는 국외 퇴거를 명할 수도 있었다. 또한 한국 화교들은 입국 절차뿐 아니라 출국에 있어서도 정부의 허가가 필요했다. 1963년 <출입국관리법> 제정으로 이들의 출국 허가의 의무는 사라졌으나, 잦은 체류 기간의 갱신은 2002년 영주자격 도입 이전까지

지속되었다.

외국인등록법 외에도 1950년 <관세법>에 의한 화교 상인들의 창고 봉쇄, 1953년과 1962년 두 차례에 걸친 화폐개혁은 화교에 대한 인식을 바탕으로 이루어진 정책들이다. 이승만 정부는 화교 무역상을 봉쇄하고 외제품을 창고에 보관한 화교를 체포하였다. 또한 주로 현금을 보유하고 있었던 화교들에게 화폐개혁은 상당한 문제가 되었고, 외환 규제로 인해 공식 환율의 3-4배에 이르는 암시장을 통해 거래를 할 수 밖에 없었다(이용재 2015, 43). 1961년 외국인의 토지 소유를 금지하거나 지역별로 제한을 두어, 서울, 인천, 대구 등 화교 밀집 지역들은 소유 제한 지역으로 지정되었다. 이후 <외국인 토지법>은 거주용 200평, 상업용 50평 이하로 소유할 수 있도록 개정되었으나, 상업과 요식업을 중심으로 성장하던 한국 화교들의 경제활동과 정주에 많은 영향을 미쳤다.

또한 1970년대 소공지구 재개발 사업은 서울에 있는 화교 커뮤니티의 해체를 의미한다. 올림픽 개최를 앞두고 서울의 도시 환경에 대한 전반적인 정비의 과정에서 화교들의 집단 거주지인 소공지구가 재개발의 대상으로 주목받았고, 비용의 부담을 느낀 화교들에게 입체환지⁴⁾를 조건으로 서울시 차원에서 재개발을 약속한 후, 사기업에 매수되었다(손정목 2003, 153). 이 과정은 도시 정비와 재개발의 과정에서 발생한 불가피한 상황이기보다는, 도시화의 진전에 따라 서울의 주요 지역을 화교들이 차지하고 있는 데에 대한 견제와 통제의 목적이 컸다. 이 사건으로 화교 사회는 서울에서의 구심점을 잃고 일부는 본국(대만)으로 귀환하였으며, 일부는 미국, 캐나다 등으로 재이주하였고, 한국에 잔류한 화교들은 다른 지역으로 흩어졌다.

해방 이후 화교는 정부에게 배제와 통제의 대상으로 인식되었고, 화교에 대한 통제는 경제적인 통제를 비롯하여 이주자 공동체의 해체에 이르기까지 다양한 방식으로 이루어졌다. 혈통주의에 기반한 국적법에 따라 이들의 존재가 규정되었고, 화교가 가진 경제력에 대한 경계와 체류자격 및 거주에 대한 배제적인 정책 및 제도는 화교 사회를 위축시켰다. 화교들의 자체적인 네트워크로 한국 사회에 정착하고 있었으나, 한국 시민으로서의 거주 및 정착, 교육 및 경제활동에는 어려움이 있었다.

4) 입체환지란 개발사업에서 개발 이전 토지의 위치, 지적, 이용 상황, 환경 등을 고려하여, 개발 이후 종전 토지소유자에게 대지뿐만 아니라 건축물의 일부나 그 건축물이 있는 토지의 공유지분을 부여하는 개발방식을 말한다. 당시 화교총상회에 해당 부지의 재건축을 권유하였으나 비용을 이유로 추진하지 않고 있어, 화교조합의 출자와 서울시의 재개발기금 무이자 융자로 개발하겠다는 계획을 발표하였다(손정목 2003, 149).

2. 사회적 인식의 전환 : 소극적 포섭

해방 이후 국가의 토대를 마련하는 가운데 견제와 배제의 대상이 되었던 한국 화교에게 1992년 한중 수교로 인한 한국-대만 관계의 단절은 충격적인 사건이었다. 화교의 대다수가 산둥성 출신이었으나 대만 국적을 보유하고 대만식 교육을 고수하고 있었기 때문에 자신들의 정체성과 한국 체류에 대한 불안이 심화되었다. 한중 수교로 인해 약간의 인구 변화가 있었으나, 약 2만여 명이 거주 자격을 갱신하며 한국에서 거주하였다. 이러한 한국 화교에게 ‘영주자격’이라는 새로운 법적 지위가 부여되었고, 외국인의 체류 및 권리에 대한 제도적인 변화가 시작되었다.

외환위기 이후 정부는 외국 자본의 도입을 위해 외국인 토지 소유 제한을 철폐하였다. <외국인토지법> 제정 이후 엄격하였던 규제를 완화하였는데, 외국인의 토지취득을 허가제에서 신고제로 전환하였다. 세계화와 경제 자유화, 선진국들의 외국인 토지취득에 대한 정책 변화와 더불어 한국의 외환위기 상황이 이러한 결정에 영향을 주었다. 이 법은 한국 화교를 주요 정책대상으로 시행된 것은 아니지만, 이러한 흐름에 따라 한국 화교도 한국에서 토지를 소유할 수 있게 되었다.

한국에서 영주제도의 필요성을 인식하고 장기체류 외국인에 대해 영주권을 부여하게 된 것은 전적으로 한국 화교에 대한 새로운 인식에서 기인한다. ‘영주자격제도’는 2002년 출입국관리법 시행령의 개정을 통해 외국인 체류자격의 하나로 도입되었는데, 이것은 포괄적인 이민 정책 차원에서 검토된 것이 아니라 한국 화교의 체류 편의의 차원에서 도입되었다(한태희 2016, 41). 이전까지 화교들은 거주자격(F-2)을 가지고 3년마다(1997년 이후 5년) 체류자격을 갱신해야 하였고, 기간 내에 허가를 받지 못한 경우 거주자격을 상실하였다. 화교와 같은 장기 체류 외국인은 특례 조항에 따라 그 자격을 회복할 수 있었으나, 과태료를 납부하고 출입국 절차를 다시 거쳐야 하는 불편이 있었다(장수현 2004, 263). 이러한 화교들의 체류자격을 영주(F-5)로 변경하여 행정상의 편의를 추구하고자 함이었다.

2001년 11월 15일 법제사법위원회 회의록에 따르면, <장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안>을 상정하고 해당 법률 제정에 대한 제안설명에서 화교의 현황과 이들의 법적 지위에 대해 언급한다.

장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률 제정에 관한 제안설명을 드리겠습니다. 2000년 말 출입국관리소 통계에 의하면 5년 이상 대한민국에 거주한 외국인은

총 2만 2921명이고 이 중 화교가 2만 2083명에 달하고 있습니다. 이들 화교들은 이미 한국사회에서 3대 이상을 거주하며 한국사회의 일원으로 삶을 영유하고 있는 사람들입니다.

그러나 지금까지 우리는 이들에게 단지 국적이 다르다는 이유만으로 우리와 동등한 구성원으로 수용하기를 거부하고 있습니다. 이러한 상황에서 우리의 세계화는 답보상태에 머물 수밖에 없습니다. 우리는 재일동포에게 참정권 부여를 요구하면서도 우리나라에 장기체류하는 외국인에게는 참정권 보다 선결되어야 할 영주권조차도 부여하지 않는 이중성의 딜레마에 빠져 있는 셈입니다.

...(중략)... 본 법안은 한국 내 화교뿐만 아니라 모든 장기체류 외국인에 대해 영주권을 부여할 수 있게 하여 세계화시대에 인권 향상을 위한 우리의 실천의지를 표명하는 법안이 될 것입니다.

한국 내 화교를 포함한 장기체류 외국인에게 영주권을 부여하는 것은 이들에 대한 시혜적 조치라기보다는 한국사회 스스로가 내면의 세계화를 당면 과제로 삼았을 때 반드시 선결해야 할 과제입니다.

...(중략)... 화교를 포함한 장기체류 외국인에게 영주권을 부여함으로써 더이상 이방인으로 서가 아니라 한국사회의 일원으로서 한국 사회 발전에 이바지할 수 있는 보람을 줄 수 있게 본 법안이 아무쪼록 원안대로 심의의결될 수 있도록 위원님들의 각별한 배려를 부탁드립니다.(국회 2001, 18-25).

해당 법률안 설명은 세계화의 흐름과 국제 사회의 인권 문제를 의식한 정부의 이주자에 대한 새로운 인식을 반영하고 있다.⁵⁾ 이 법률안은 시기상조라는 명목으로 통과되지 않았으나, 2002년 <출입국관리법시행령> 개정의 일환으로 화교에 대해 영주자격이 부여되었다. 이는 한국 화교에 대한 편의를 위해 도입되었지만, 국민과 시민 개념에 대한 새로운 변화라고 볼 수 있다. 또한 헌법적으로도 기본권의 주체를 확대하고 영주자격을 가진 외국인들에 대한 법적 지위의 강화에 대한 근거가 될 수 있다(우기택 외 2018, 324). 또한 재일동포의 참정권 요구에 대한 상호주의적인 제도를 마련하고자 하는 차원에서 화교에 대한 체류자격의 부여를 검토하는 것이었다.

외국인에 대한 지방선거권 부여는 그동안 여러 가지 논의가 있었으나 1999년 김대중 대통령이 한일정상회담에서 '정주 외국인에 대한 지방참정권 부여'를 언급한 이후 본격적인

5) 실제로 2007년 유엔 인종차별철폐위원회는 한국 정부의 인종차별 관련 보고서에 대한 성명을 통해 '한국이 다민족사회가 되었음을 받아들이고 인종차별적 정책을 시정할 것'을 권고하였다(UN ICERD 2007).

관심이 시작되었다. 2000년 <장기거주 외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특별법안>으로 발의되었다. 앞서 제기된 영주자격의 부여와 마찬가지로, 일본의 재일한국인 참정권 부여 요구를 위한 상호주의 원칙에 따라 한국의 외국인에게 적용하여 참정권을 부여할 계획이었다. 해당 안을 적용하였을 때 5년 이상 장기거주 외국인은 1만 7천여 명에 불과하며 99%가 화교라는 점을 들어 선거권 부여를 주장하기도 하였다. 그러나 2002년 2월 28일 국회 법제사법위원회 회의에서 해당 조항이 헌법 제 24조 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.’는 조항에 대해 위헌의 가능성과 더불어 영주자격이 부여된 해에 바로 참정권을 부여하는 것에 대한 적절성 여부로 인하여 삭제되었다(국회 2002, 8). 이후 2005년 공직선거법 개정으로 영주자격을 취득한 지 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에게 지방선거권이 부여되었다. 실질적으로는 2005년 제주도 행정구역 개편 주민투표를 시작으로 하여 2006년 5월 제4회 전국동시지방선거에서 전국적으로 시행되었다. 이는 아시아 국가 중 최초로 외국인에 대한 참정권을 부여하고 시행한 것이다.

또한 인구 정책의 차원에서 접근한 국적법 일부개정안에서 한국 화교는 포섭의 대상으로 인식되기도 하였다. 제3차 외국인 정책 기본계획에는 인구감소, 저출생·고령화에 대응하기 위해 보다 개방적인 이민정책이 필요하다는 점을 강조하고 있다(법무부 2018, 20). 2021년 5월 한국에서는 ‘국적법 일부개정’ 입법예고 이후 국적에 대한 정치·사회적 쟁점이 확산되었다. 그 내용은 영주자격을 가진 자의 국내 출생 자녀에 대해 한국 국적 취득을 가능하게 하는 ‘간이 국적 취득 제도’이다(법무부 2021, 1-2). 쟁점이 발생한 이유는 이 제도의 대상이 되는 영주권자의 대부분이 한국 화교였기 때문이다. 혈통주의를 채택하고 있는 한국 국적법의 전통에 따라 미성년인 외국인은 국내 사회와의 연관성 정도와 관계없이 단독으로 국적을 취득할 수 없다. 개정의 목적은 한국 사회에 2, 3대 이상 거주하고 있으며, 앞으로도 한국에서 생활 기반을 가지고 생활할 것으로 예상되는 영주자의 국내 출생 자녀를 조기에 사회구성원으로 받아들여 사회통합 및 성공적인 국내 정착을 지원하고, 저출생 및 고령화 사회에 대비하겠다는 것이다.

인구감소 문제에 대한 해결 및 생산인구 확보를 위한 정책 설계 과정에서 한국 화교가 포섭의 대상으로 인식되었다. 혈통주의적 국적법에 따라 일반 귀화의 절차 외에는 국적을 취득할 수 있는 방법이 없었지만, 이와 같은 국적법 개정 예고는 한국 사회의 이주자에 대한 사회적 인식의 변화를 나타낸다. 그러나 이에 대한 한국 시민사회의 반응은 새로운 쟁점을 부여한다. 해당 내용의 국적법 개정을 반대하는 국민청원이 30만 명 이상의 동의를 얻었으며, 국적법 개정 공청회에서도 다수의 시민 참여자가 반대 의견을 개진하는 등 시민사회의 반발이 있었다. 정부는 국민에 대한 보호를 우선으로 하며 국민의 의견 수렴

및 정책 피드백을 고려해야하기 때문에, 이러한 시민사회의 반발과 정치적 쟁점화에 대해 신중히 접근할 수밖에 없다.

3. 한국 화교의 성원권 : 시민권 없는 시민

한국 화교는 약 150여 년의 이주 역사를 가진 이주자이면서, 3세대, 많게는 5세대 이상을 거쳐 한국 사회에 정착한 집단이다. 외국인 정책 혹은 이주자에 대한 정책적 기반이 마련되기 이전부터 정착의 과정에서 수많은 통제와 배제를 경험하였다. 장기체류 외국인이라는 특수한 유형의 이들 집단은 정책적인 접근에 있어서도 그 처우와 권리 부여에 대해 다른 집단과 구분되는 대상이었다.

〈표 1〉 한국 화교들이 느끼는 차별의 수준

분야	차별 인지 영역	심각하다	그저 그렇다	심각하지 않다
교육	초·중·고 교육	46%	30%	24%
	대학 입시	56%	26%	18%
취업과 승진	취업 단계	77%	16%	7%
	승진 단계	79%	15%	6%
공공·민간서비스	공공기관	50%	28%	22%
	금융기관	58%	19%	23%
	상업서비스	79%	13%	8%
권리	참정권	79%	16%	5%
	복지 혜택	79%	15%	6%
	세금	50%	35%	15%

출처: 박경태(2004, 287-292).

현재 집계되는 화교의 인구는 2만 명 내외⁶⁾이지만, 이들의 후손과 이주자 네트워크를 고려하고 신 화교들을 포함하였을 때는 한국 사회에서 간과하기 어려운 집단이라 할 수 있다. 정부 수립 이후 혈통주의적인 국적법을 비롯한 법과 정책은 해당 집단에 대해 완전한 배제적 장치로 작용하였다. 한국 화교는 사회적 인식은 부정적이며, 정치적 동원력 역시 약한 이탈집단으로 간주되는 가운데 이들은 '시민권 없는 시민'으로 생활하였다. 한국에

6) 2015년 현재 21,381명이다(법무부 출입국·외국인정책본부 2015).

서 국민과 동일한 생활 세계를 공유하면서도, <표 1>과 같이 행정적인 절차를 비롯하여 국민이 누리는 교육, 취업에 이르기까지 차별과 배제를 경험하였다. 화교학교는 현재까지도 한국에서 상급학교로 진학할 때 학력으로 인정되지 않아 부가적인 절차가 필요하며, 화교학교의 학력을 인정받기 위해 중국이나 대만으로 이주하는 예도 있다.

이러한 차별과 배제에도 불구하고 한국 화교들이 한국에 체류하는 이유가 있다. 한국 화교의 90% 이상은 산둥성 출신이고, 냉전 시기 대만 국적을 보유하고 대만식 국민 교육을 받으며 살아왔으며, 1992년 한중 수교 이후 정체성에 대한 고민을 안고 한국에서의 삶을 이어간 복합적인 정체성을 가진 존재이다. 대만은 한국 화교에게 '상상 속의 모국'에 불과하다(이정희 2018, 194). 한국 화교는 장기체류를 넘어선 '정주 외국인'으로, 일반적인 이주 및 목적에 따른 체류자와는 별개로 특수한 사례라 할 수 있다.

(여, 22세) “그리고 제가 학교에서는 거의 한국말을 하거든요. 중국말 별로 안 써요. (한국어로 의사소통 하는 게) 거의 문제없어요. 오래 살았으니까 한국문화에도 많이 익숙해지고.....그러니까 국적만 다를 뿐 생활습관이나 언어나 거의 한국인이랑 차이가 없다고 생각해요. 뭐 그렇다고 해서 중화문화를 전혀 모르고 산 것도 아니고, 아무튼 다 섞여 있어요.”(허설화 2020, 102).

(남, 35세) “(예전에는)고등학교 한 개 반에 학생이 약 30명 정도 있는데, 그중에서 절반은 한국에 남아서 한국대학에 진학하고, 반은 대만으로 갔죠....현재는 제가 듣기로는 대만대학으로 가는 친구들이 전에 비해 많이 적어졌고, 지금은 그 나이 또래 친구들 보면 거의 한국화가 된 거 같아요.”(허설화 2020, 99).

한국 화교들이 새로운 세대를 구성하게되면서 이들의 정체성과 시민권 개념은 더욱 세분화된다. 생활과 경제활동에 대한 공간적 개념이 아닌 정치·사회·문화적인 공간으로 중요성을 더해가기 때문이다. 이러한 세대 변화에 따라 각 이주자 집단과 세대의 특수성을 고려하고, 보다 해당 집단이 한국 사회의 구성원으로 기능하는 것에 중점을 둔 이주 정책의 구상이 필요하다.

한국의 사회문제인 인구감소에 따른 생산인구 확보 및 세대 존속을 위해 한국 화교는 정책적 포섭의 대상으로 재인식되었다. 화교는 다른 이주집단과 비교해 이주의 역사가 길고 한국 사회와 문화에 깊게 뿌리내린 집단이기 때문이다. 경제 및 사회 유지를 위해 이들에 대한 영주권 부여 및 간이국적 취득 방안은 혈통주의적 원칙을 고수한 한국의 법적·제도적 관행에 새로운 전환점을 제공하였다. 그러나 인구 문제 등 한국사회의 문제점에

대한 대응책의 하나로 주목된 ‘포섭 가능한 장기체류 외국인’으로서의 인식은 해당 문제의 경과에 따라 다시 변화될 수 있으며, 시민사회의 반응과 정책피드백을 고려하였을 때 실질적인 성원권의 확장으로 이어지기 어렵다. 한국 화교라는 집단 자체에 대한 인식과 이들의 사회적 성원권에 대한 근원적인 접근이 필요할 것이다.

Ⅵ. 북한이탈주민의 사회적 형성 변화와 성원권

북한이탈주민에 대해서는 1962년 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>이 제정되기 이전까지 관련법이 존재하지 않았고, 군 및 정보기관에서 유입된 탈북자를 관리하였다. 정착에 대한 지원이나 교육, 훈련 및 사회보장에 관한 규정은 없었으며, 법률 제정 이전의 탈북자에 대해서는 후차적인 지원도 전무하였다. 해방 이후 미군정기, 이승만 정부 수립, 한국 전쟁과 전후 복구 등 한국 정치의 변동으로 인해 북한이탈주민을 정책대상으로 인지하기 어려웠기 때문이다. 점차 국가의 기반이 마련되고 북한에서의 정치적 이탈이 발생하자 정부는 본격적으로 이들에 대한 인식과 정책 설계가 이루어졌다.

1. 북한이탈주민의 사회적 형성 : ‘귀순용사’에서 ‘북한동포’, ‘북한이탈주민’으로

북한이탈주민이라는 집단에 대해서는 시대에 따라 해당 집단을 지칭하는 용어에서부터 이들에 대한 사회적 인식의 형성을 확인할 수 있다. 1962년 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>이 제정되었다. 당시 정부는 이들에 대해 ‘적이었던 사람이 반항심을 버리고 스스로 돌아서서 복종하거나 순종함’(표준국어대사전)을 의미하는 ‘귀순자’라고 지칭하고 그에 따라 예우하였다. 귀순자는 군인 출신이 대부분이었고, 정치적 요인에 의해 탈북하였다. 이들은 반공이데올로기에 따라 북한 체제의 호전성과 비인간성, 남한 체제의 우월함을 입증하는 정치적 가치가 컸다(윤인진 2009, 19). 당시에는 국방부 원호처가 주무부처였는데, 귀순자에게 국가유공자와 동일한 지위를 부여하였으며 정부는 전폭적인 지지와 지원을 제공했다. 1970년 개정된 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>에서는 귀순자를 3등급에서 5등급으로 세분화하였으며, 등급에 따라 정착 수당을 지급하였다. 이들은 정치적 가치에 따라 계층화되고 제도화되었다. 1979년 <월남귀순용사 특별보상법>이 제정되었고

국방부 국가보훈처에서 관리하였다. 이 때부터 ‘귀순용사’라는 칭호를 사용하였으며 특별임용제도와 더불어 주택무상제공 등 지원의 규모가 점차 확대되었다.

정치적인 가치를 보유하고 있었던 귀순용사들은 1980년대 후반 국제 정세의 변화와 남북 긴장 완화, 탈북자 증가 및 이주 목적의 변화로 인해 그 가치를 점차 상실하게 되었다. 이러한 변화에 의해 정부의 정책대상으로서의 인식 역시 전환되었다.

1990년대 중후반 김일성의 사망과 대홍수, 식량난으로 인하여 다수의 북한 주민들이 중국, 러시아 등지로 이탈하였다. 1990년대 이전까지 한 해 10명 이내로 한국에 입국하였으나, 이 시기 그 수는 급격히 증가하였다. 1996년에 56명, 2000년에는 312명, 2002년에는 1,139명 등 기하급수적으로 증가하면서(김일수 2004, 332), 이들의 처우와 남한사회 정착에 대한 정책적 대응이 구체화 되었다. 앞선 시기 정치적인 요인에 의해 이탈하였던 것과는 달리, 경제적인 요인에 의해 북한을 벗어나는 이주자들이 증가한 것이다. 경제적 목적의 탈북이 증가하고 문민정부의 출범과 함께 반공이데올로기의 효용성이 감퇴되면서 이들은 정치적인 가치가 평가절하되었다(윤인진 2009, 265). 1993년 <귀순북한동포보호법>에 따라 주무 부처는 보건복지부로 이관되었고, 지원의 규모 또한 기존 보다 축소되었다. 정치적 자원을 가진 ‘귀순 용사’에서 민족적 동질성에 의한 도의적인 수용을 뜻하는 ‘북한 동포’로의 인식 전환이 이루어진 것이다. 이들에 대해서는 생활 능력이 결여된 생활보호대상자로서의 인식과 지원을 제공하였다. 대외적으로도 정부는 대북 정책 기조를 바탕으로 ‘조용한 외교’를 벌였다. 탈북자들이 체류하고 있는 체류국과 북한과의 관계 등을 고려하여 다소 소극적인 태도를 보였다. 탈북자 수용에 있어서 전원 수용과 선별 수용을 오가는 등 북한이탈주민 문제에 분명한 태도를 드러내지 않았다.

1997년 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>이 제정되고 이들의 소관부처가 통일부로 이관되면서 ‘북한이탈주민’이라는 용어를 사용하게 되었다. 남북화해협력을 추구하며 대북 포용 정책을 추진하였던 정부는 대북 관계에서 이들에 대한 적극적인 정책이 북한을 자극할 수 있다는 우려에서 이전 정부와 같이 조용한 외교를 추진하였다(김일수 2004, 337).

2000년대 이후에는 여성 이주와 가족 동반 이주가 증가하게 되는데, 이는 경제적 요인에 따른 이주에서 더 나은 삶을 추구하는 새로운 이주 경향을 나타낸다. 이전 시기 이주자들이 중국 등 제3국에 오랜 시간 체류하다 한국으로의 이주를 결정하는 것과는 다르게, 한국 혹은 서구 선진국으로의 이주를 계획하고 이탈한 사람들이다. 제3국에서 단기 체류를 특징으로 하며, 그곳을 정착지가 아닌 경유지로 여기며 이른 시간 안에 한국 등으로 이주하는 특징을 가지고 있는 ‘직행탈북이주자’라 한다(김화순 2019, 157). 참여정부 시기에는 이들에

대한 안정적인 정착의 중요성이 담긴 '새터민'이라는 용어가 사용되기도 하였는데, 경제적인 요인 보다 북한의 체제 및 정치적 상황으로부터의 '이탈'의 의미를 선호하는 북한이탈주민들의 반발이 있었다. 참여정부 역시 이전 정부와 전체적인 기조에서는 유사한 방향으로 전개되었고, 국제사회의 북한 인권에 대한 주목과 더불어 정부의 인권에 대한 관심을 기반으로 인도주의적 인권 보호의 차원에서 정책이 추진되었다. 다만 탈북자 문제의 근원적인 해결보다는 북한과의 관계 개선 및 관련 정책이 우선순위인 정부는 이들의 수용에 대해 적극적인 태도를 보이지 어렵다. 대표적인 예로 2003년 4월 16일 스위스 제네바에서 개최된 제59차 유엔인권위원회 회의에서 최초로 <북한 인권 규탄 결의안>이 채택되었으나 한국 정부는 '인권은 지향해야 할 가치이지만 현실적으로는 북한을 개혁으로 이끌어 주민의 생활을 개선시키는 것이 장기적으로 북한 인권이 보장되는 것으로 생각한다.'는 것을 이유로 결의안 채택에 불참하였다(윤여상 2003, 44). 2004년 유엔인권위에서 북한인권결의안이 다시 표결되었을 때도 한국 정부는 기권 입장을 택하는 등 북한을 의식하여 소극적인 태도를 보였다.

2008년 새로운 정부의 등장과 함께 이전 정부의 대북정책에 대한 강력한 비판과 이념적 대립은 북한이탈주민 정책에도 적용되었다. 주로 소극적이고 내부적인 대응으로 북한과의 관계 개선을 우선하였던 이전 정부와는 다르게 북한 인권문제에 대한 국내외적인 기반을 마련하고 국내적으로는 북한이탈주민의 자활과 자립에 초점을 맞추어 정책을 실현하고자 했다.

북한이탈주민 정책은 정부의 통일관과 대북정책에 따라 지원의 규모 및 내용이 변동하고, 관련하여 발생하는 사건들에 대해서도 이러한 정부의 인식에 따라 소극적인 대응으로 일관되기도 하였다. 초기에는 정치적인 활용도와 기여에 따라 이들의 효용성이 계층화되었고, 이후에는 정치적 이념에 따라 타자화되었다. 남북 대립과 반공이데올로기에 따라 정치적인 업적이 큰 '수혜집단'으로 국가유공자에 준하는 대우와 포상을 받았고, 점차 그러한 가치가 사라지자 생활보호대상자와 동일한 '의존집단'적인 인식이 지배적이었다. 이들은 사회적 통합의 대상이면서도 동시에 배제적인 대상인, '통합적 배제' 또는 '배제적 통합'의 대상으로 간주되었다(선우현 2019, 19). 이를 통해 볼 때, 관료제 하에서의 분산된 정책 집행은 북한이탈주민의 이주 목적 및 한국 사회에서의 역할 및 정책대상으로서의 인식 변화에서 비롯된 결과로 볼 수 있다. 북한이탈주민의 정치적 전향을 위한 이주와 경제난에 따른 생존을 위한 이주는 한국 정부의 입장에서도 정치적인 가치에 있어 차이가 있었다. 또한 한국 정부의 대북관 및 통일관에 따라 통일을 위한 도구적인 존재였으며 대북 관계 개선과 경색이 이들의 처우를 판가름하였다. 그러나 그것은 명확한 배제로

나타나는 것이 아니라, 관계 부처의 개편 및 예산 축소 등으로 나타났다. 북한에 대한 부정적인 인식이 강화되었다고 해도 북한이탈주민의 수용을 원천적으로 불허할 수는 없으며, 정책 부서를 이관 혹은 통합하는 방향으로 '표류'하게 하는 것이 북한이탈주민 문제를 비가시화하는 가장 효율적인 방법으로 볼 수 있다는 것이다.

2. 국적 취득, 무국적 이탈자 및 새로운 정치사회적 문제

북한이탈주민은 1997년 제정된 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>과 대한민국 헌법 제 3조의 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.'는 조항에 의거하여, 한반도의 일부인 북한에 거주하는 주민들 역시 대한민국의 국적을 보유한 것으로 보고 있다. 북한이탈주민은 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에서 3개월의 사회교육을 이수한다. 이후 위의 법률에 근거하여 별도의 조치 없이도 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 취적 허가 신청을 제출하면 대한민국 국적을 취득한다. 이는 국적 취득이라기 보다는 법적 근거에 따라 국적을 회복 또는 인정하는 과정이다.

한국에서 인정하고 있는 절차에 의해 북한을 이탈한 북한이탈주민은 국적을 취득할 수 있으나, 이에 해당하지 않는 이탈자들에 대한 정치사회적인 문제도 간과할 수 없다. 취적 허가 신청이 가능한 북한이탈주민에 대해 법률은 '군사분계선 이북지역(북한)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람'으로 규정하고 있기 때문이다. 무국적 탈북자의 경우 (1) 보호결정에 의한 국적 인정, (2) 국적 판정 절차에 의한 국적 확인, (3) 국적확인소송에 의한 국적 인정 등의 방법이 있으며, 이러한 방법으로도 취득할 수 없는 경우 외국인과 동일하게 귀화 과정을 거쳐 국적을 취득해야 한다. 또한 중국 등 제3국에서 출생한 북한이탈주민의 자녀는 무국적자로 한국에서는 비보호대상자로 분류되어 지원의 사각지대에 놓이게 된다(윤향희 2020, 14). 이들이 한국에 체류하는 경우 교육 및 사회통합에 있어 지원 체계가 북한이탈주민과는 또 다른 차원의 문제가 양산되고 있다. 또한 북한 이탈 과정에서 부모와 헤어진 중국 체류 무국적 탈북고아에 대한 문제가 있다. 이에 대해 미국에서는 탈북고아 입양 법안을 발의하는 등 국제 사회의 관심이 이어지고 있으나 한국 정부에서는 이에 대한 지원책이 부재한 상태이다. 또한 최근 탈북 화교 4인의 난민 신청에 대해서도 정부는 이들을 난민으로 인정하지 않았다(JTBC 2021.11.04.). 이들은 한국 정부에서는 중국인으로 해석하고, 중국은 이들을 자국민으로 인정하지 않아 무국적의 상태로 임시 체류자격을 유지하고 있다. 이들은 취업이나 의료보험 등에 있어 다양한 제약이 따르며 정부의 허가에

의해 취업할 수 있다.

북한이탈주민 역시 다른 이주 집단의 경우와 같이 이주 경로나 이주 목적 등이 다변화하고 그에 따른 다양한 문제점들이 발생할 수 있음에도 불구하고, 정부의 대북정책 및 통일정책의 기조에 따라 북한이탈주민 정책은 지속적인 변화를 겪고 있다. 여기에 무국적 탈북자, 탈북고아, 탈북화교 문제와 더불어 북한국적으로 중국 거류민증을 소지한 조교(朝僑)의 이주 및 국적 취득 문제 등은 국제사회의 관심과 새로운 정치사회적 문제로 등장하고 있다. 이들의 국적 확인 및 인정, 체류자격의 획득에 대한 통합적이고 체계적인 대응이 필요하다.

3. 북한이탈주민의 성원권 : 시민권 있는 비시민

북한이탈주민은 체류자격이나 법적인 측면에서는 한국의 국민이자 시민으로 간주되나, 여전히 이들은 '다른 존재'이다. 혈통과 민족적 특성에 의해 국민으로 인정할 뿐이고 정치·경제·사회·문화적 경험은 남한과 다르므로, 한편으로는 외국인보다 한층 더 강화된 사회통합이 필요한 집단이다. 이들을 정치사회적 맥락에 따라 처우와 권리가 달라지는 정책대상으로 인식하는 한 이들은 '국민'이라는 법적인 자격만 가지고 있을 뿐 구분되고 분리된 존재로 살아가며, 그러한 간극을 극복하기 어려운 채로 생활하게 된다.

〈표 2〉 북한이탈주민 현황

(단위: 명)

연도	남	여	계	연도	남	여	계
~1998	831	116	947	2011	795	1,911	2,706
~2001	565	478	1,043	2012	404	1,098	1,502
2002	510	632	1,142	2013	369	1,145	1,514
2003	474	811	1,285	2014	305	1,092	1,397
2004	626	1,272	1,898	2015	251	1,024	1,275
2005	424	960	1,384	2016	302	1,116	1,418
2006	515	1,513	2,028	2017	188	939	1,127
2007	573	1,981	2,554	2018	168	969	1,137
2008	608	2,195	2,803	2019	202	845	1,047
2009	662	2,252	2,914	2020	72	157	229
2010	591	1,811	2,402	2021	29	19	48

출처: 통일부, <https://www.unikorea.go.kr/> (검색일: 2021. 12. 01.).

※ 2021년은 21년 9월 말 잠정치.

〈표 2〉의 북한이탈주민 현황에 따르면 최근 발생한 코로나19 상황을 제외하고는 해마다 북한이탈주민이 1천 명 이상 입국하는 추세이다. 이러한 추세를 반영하여볼 때, 북한이탈주민이라는 이주 집단은 분단 상황의 지속, 북한의 경제난 및 남한 문화 유입이라는 요소를 고려하였을 때 지속적으로 발생할 것이다. 이들이 실질적인 ‘국민’이자 ‘시민’으로 살아가도록 하는 사회통합의 노력은 더욱 중요해진다. 또한 이미 한국으로 이탈한 북한이탈주민들에 대해서도 지역사회에 정착할 수 있도록 지속적인 정책적 지원이 필요하다. 그러한 사회통합을 위해서는 먼저 북한이탈주민이 한국 사회에 정착하고 생활 세계를 이어갈 수 있는 경제적 기반과 그 실태에 대한 분석이 필요하다.

〈표 3〉 북한이탈주민의 경제활동 실태

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	일반국민 (2020)
경제활동 참가율	56.5	54.1	56.9	56.6	59.4	57.9	61.2	64.8	62.1	60.1	62.5
고용률	49.7	50.0	51.4	53.1	54.6	55.0	56.9	60.4	58.2	54.4	60.1
실업률	12.1	7.5	9.7	6.2	3.4	5.1	7.0	6.9	6.3	9.4	4.0

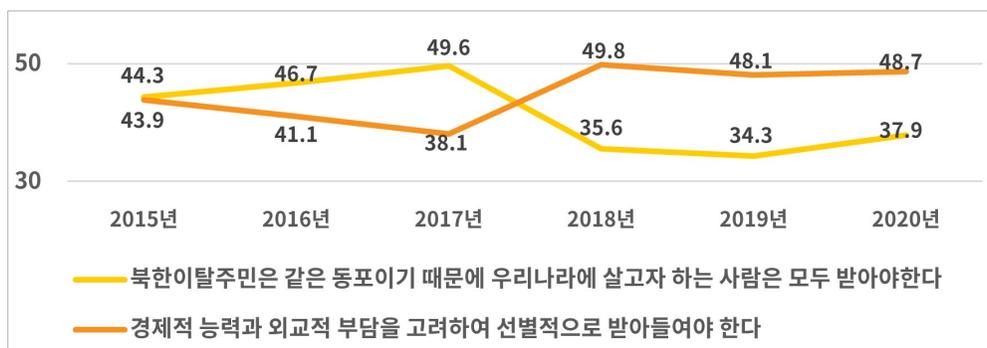
출처: 남북하나재단. 각 년도. 북한이탈주민 정착실태조사.

〈표 3〉의 북한이탈주민 경제활동 실태를 통해 그들의 경제적인 성원권을 유추해볼 수 있다. 법적인 보장과 경제적인 지원에도 불구하고 이들의 경제활동 참가율이나 고용률, 실업률은 일반 국민과 동일한 수준에 이르기 어렵다. 취업자들의 경제활동에 있어서도 제조업을 위주로 한 단순 노무 종사자의 비율이 가장 높다(남북하나재단 2021, 48-49). 경기도 북한이탈주민 실태조사에서도 북한이탈주민의 45.7%가 남한에서의 생활 수준을 ‘하류층’으로 인지하고 있으며, 경제적 어려움이 정착에 대한 장애요인이 되는 것으로 나타났다(경기도가족여성연구원 2012, 89). 구직 경로에 대해서도 북한이탈주민 친척, 친구 동료가 28.3%, 대주매체가 26.4%, 민간 취업 알선 기관이 16.4%에 이르고 있으나 남북하나재단 25.2%, 고용노동부 13.9% 등 정부 및 관련 기관의 지원이 북한이탈주민 자체 네트워크나 사적 기관을 통한 구직보다 미비하다(남북하나재단 2021, 57).

북한이탈주민의 사회·문화적 성원권은 경제적인 측면보다 더욱 미흡한 실태이다. 북한이탈주민보호센터의 조사 과정을 거쳐 북한이탈주민정착지원사무소에서 3개월의 사회 적응

교육을 마친 후 이들이 생활하게 되는 지역사회와의 연계가 미비하여 사회통합으로 이어지기보다는 분리된 존재로 살아가게 된다. 수도권 일부 기초자치단체를 제외하고 관내에 북한이탈주민들이 극소수 존재하는 경우, 이들의 특성에 부합하는 별도의 프로그램을 운영하는 것이 어려운 현실이다(김순양 2013, 264). 주무부처인 통일부와 지방자치단체의 연계성과 통합적인 관점이 부재한 가운데 북한이탈주민은 한국 사회에서 더욱 타자화되어 간다.

〈그림 2〉 국민인식조사 - 북한 난민 대규모 발생 시 정부가 취해야 할 대응책 (단위: %)



출처: 북한인권정보센터(2020, 14).

북한이탈주민에 대한 국민의 인식에서 또한 이들은 구별되고 분리된 존재임을 인식하게 한다. 〈그림 2〉와 같이 2020년 북한이탈주민에 대한 국민인식조사에서 ‘북한 난민 대규모 발생 시 우리 정부가 취해야 할 적절한 대응책’ 관련 설문에 응답자의 37.9%는 “전면 수용해야 한다”라고 응답한 한편, 48.7%는 “경제적 능력과 외교적 부담을 고려하여 선별적으로 받아들여야 한다”, 12.2%는 “우리 사회에 큰 부담이 되기 때문에 받아들여서는 안 된다”고 응답하였다. 인구 문제와 코로나19와 같은 팬데믹 등 국가 경제에 대한 국민의 부담의 심화와 북한과 통일관의 전환이 북한이탈주민의 선별적 수용이 필요하다는 인식도 강화하는 것이다.

누가 뭐라 그래도 제가 청진 사투리 써도 저는 대한민국 국민이예요. 법적으로 저는 그렇게 돼있고, 나는 그래서 이 나라에서 기여하면서 살 거니까. 제가 있으면서 물론 다른 사람들이 봤을 때, 기초생활수급자라고 저 사람은 짐이 될 거야 라는 편견에 대해서 절대적으로 없다고 얘기하죠. 물론 안 그런 사람도 있지만요. 내가 세금 내는 그 나라에 있을

때가, 내가 이 사회에 꼭 필요한 사람이 될 거야, 그런 사람이야, 나는. 나는 새터민들한테
도 그런 말을 해요, 너희들은 다 필요한 사람이다, 필요하지 않은 사람이 어딴어요. 어떻게
그 사람들이 원하는 거만 필요한 건 아니잖아요(이희영 2010, 226).

북한이탈주민을 이주 현상과 이주자의 한 유형이라는 관점에서 바라본다면, 다른 국가에
서 발견하기 어려운 특수성과 정치사회적 특성을 지니고 있다. 한국의 북한이탈주민의
사회적 형성과 정책적인 대응을 중심으로 바라볼 때, 이들은 인적 자본 및 사회적 자본을
소유하지 못한 집단으로, 착취로부터도 배제되는 외부, 즉 비시민이다(윤인진 2009, 52).
혈통주의적인 법률에 근거하여 국민으로서의 삶을 영유할 권리와 의무를 가지지만, 한
개인이 정치·경제·사회·문화적 장벽을 넘어 사회의 일원으로 기능하기에는 역부족인
상황이다. 이러한 부분에 대해 정부의 통합적인 정책 추진과 지자체 및 민간 기관들의
협력이 역동적으로 이루어져야 한다.

V. 결론

전 세계적인 이주의 확산으로 이주자의 법적 처우와 사회통합에 대한 관심이 높아지는
가운데, 이주 송출국이었던 한국 역시 이주 목적국으로서의 이주 변천을 맞이하며 이주와
관련한 정치사회적 문제가 양산되고 있다. 이주자에 대한 법적·제도적 처우는 개선되고
발전하고 있으나, 사회통합의 차원에서는 결여된 성원권 인식을 드러낸다. 국제사회는
이미 한국이 다민족·다문화 국가로 진입했음을 인정하고 그에 따른 제도적 기반을 마련하고
이주자 인권 문제에 대응하기를 권고하고 있다. 그러나 이주자를 한국 사회의 구성원으로
인정하고 사회로 통합하고자 하는 노력이 부족한 상황이다.

이러한 문제점에 대한 근원적인 접근을 위하여 한국의 이주 역사에서 가장 장기적인
체류의 역사를 가지고 있는 한국 화교와 북한이탈주민이라는 이주자 집단에 대한 인식의
변화와 사회적 성원권에 대해 탐구하였다. 이주자들의 출입국과 체류자격의 획득 및 정착에
있어 정부에게 이들 집단이 어떻게 인식되며, 인식의 변화에 따른 정책 과정의 변화를
역사적 흐름에 따라 접근하였다. 이러한 과정을 거쳐 형성된 이주자의 성원권은 또 다른
정치사회적 요인에 따라 다시 변화할 수 있는 동학을 가지고 있다.

한국 화교는 한국 사회의 가장 오랜 정착의 역사를 가지고 국민과 생활 세계를 공유하였지
만, 영주권을 기간마다 연장하며 살아가고 사회적 배제를 경험하는 ‘시민권 없는 시민’이다.

한국 화교 정책은 정부의 인식에 의해 배제적인 성격으로 규정되었고, 이들은 한국에 거주하며 생활 세계를 공유하고 있으나 다른 존재로 인식되고 계층화되었다. 시기에 따라 분절적이고 파편화된 성원권의 양상을 나타낸다.

북한이탈주민은 혈통주의적 국적법에 의해 한국 국적을 자동으로 부여받지만, 온전한 정착에 이르기까지 국가 차원의 사회통합을 필요로 하는 '시민권 있는 비시민'이다. 이들은 한국 사회에서 여전히 구별된 존재로 인식되고 있으며, 정부의 대북관과 통일관에 굴절되는 존재이다. 남북 관계 및 국제 정세, 정부의 대북 정책과 주관부처에 따라 이들에 대한 처우 및 사회통합의 방향 또한 변화될 가능성이 있다.

한국 화교와 북한이탈주민에 대한 정부의 인식은, 역사적 맥락과 한국 사회의 변동, 혹은 외부적인 요인에 의해 사회적 형성 이론의 네 가지 유형을 넘나드는 모습을 보이고 있다. 기본적으로는 정치권력이 약하고 부정적인 인식을 가진 이탈집단의 양상을 가지고 있으나, 인구 문제에 따라 포섭이 필요한 대상으로 긍정적인 인식이 형성되어 의존집단으로서의 인식으로 전환되는가 하면, 세계정세나 정부의 대북관에 따라 도전집단 혹은 의존집단의 특성을 나타내기도 하였다.

한국 화교와 북한이탈주민이라는 이주자 집단의 역사적·정치적 경험과 한국 정부의 정책적 대응은 다른 이주자 집단의 정착과 사회통합에 있어서도 반복될 수 있는 가능성이 있다. 시민권 혹은 체류자격의 부여와 법적·제도적인 기반의 확장됨에도 불구하고, 이주자들이 한국 사회로 진입하고 구성원으로 기능하는 사회적 성원권의 확대는 온전히 보장되지 못한다. 오히려 정책대상으로 어떻게 인식되는가에 따라 이들의 성원권의 영역이 규정되는 것이다. 이주자들의 사회적 형성을 통해 어떠한 집단으로 인식되느냐에 따라 설계된 정책의 방향이 이주자 성원권을 결정하고 있다.

한국은 점차 이주 사회로 변모하고 있어 장기체류 외국인의 규모 역시 증가할 것이다. 이들을 어떻게 한국 사회로 수용하고 포섭할 것인가, 어떠한 권리와 의무를 부여하고 한국 사회의 구성원으로 기능하게 할 것인가 하는 부분은 이주자 정책의 핵심이 될 것이다. 한국의 역사적 맥락과 더불어 국제법과 인권 사상, 이주자와 이주 현상에 대한 이해 등 통합적인 관점을 반영한 이주자 성원권의 정립이 필요하다.



- 김경학. 2012. 한국 화교의 초국가적 성격과 전망: 광주지역 화교를 중심으로. 민족문화논총 51, 191-226.
- 김기호. 2016. 중국과 대만 사이에서 변화하는 한국 화교의 이주민 정체성 -서울 화교사단 조직에 대한 사례 연구. 아태연구 23(3), 157-189.
- 김동춘. 2013. 시민권과 시민성. 서강인문논총 37, 5-46.
- 김명환. 2012. 맥락, 문제정의, 사회적 형성 및 정책변화 -부동산 세계 변화를 대상으로-. 한국정책학회보 21(1), 103-130.
- 김순양. 2013. 한국 다문화사회의 이방인: 사회적 배제와 정책적 대응. 서울: 집문당.
- 김용찬. 2019. 한국의 국제이주연구의 동향과 과제. 민족연구 74, 30-51.
- 김일수. 2004. 탈북자 문제에 대한 한국의 입장과 대응. 세계지역연구논총 22(2), 329-357.
- 김정선. 2011. 시민권 없는 복지정책으로서 '한국식' 다문화주의에 대한 비판적 고찰. 경제와사회 92, 205-246.
- 김희순. 2019. 식량난민에서 직행탈북이주민으로: 탈북원인의 변화. 전태국·김희순·이민영 편. 배제와 통합 : 탈북인의 삶. 과천: 진인진, 155-178.
- 류지현·김현주. 2021. 한국의 다문화연구 경향 고찰. 인문과학연구 42, 29-54.
- 박경태. 2004. 한국사회에서 화교들이 느끼는 차별의 수준. 최협·김성국·정근식·유명기 역음. 한국의 소수자, 실태와 전망. 파주: 한울, 280-295.
- 박규택. 2017. 중층적·역동적 시공간을 통한 한국화교 이해. 한국민족문화 63, 257-289.
- 박은경. 1986. 한국화교의 種族性. 서울: 한국연구원.
- 석하림. 2012. 일제시기 조선 화교의 금융네트워크 : 1910-20년대 화교상인을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 선우현. 2019. 통합적 배제 혹은 배제적 통합의 대상으로서 '탈북민 집단'. 전태국·김희순·이민영 편. 배제와 통합 : 탈북인의 삶. 과천: 진인진, 17-50.
- 손정목. 2003. 서울 도시계획 이야기 : 서울 격동의 50년과 나의 증언. 2. 서울: 한울.
- 우기택·남하균. 2018. 재한 외국인과 영주제도 소고. 동북아법연구 12(1), 319-339.
- 윤여상. 2003. 탈북자 대책 변하고 있나?. 통일한국 234, 43-45.

- 윤인진. 2009. 북한이주민 -생활과 의식, 그리고 정착지원정책-. 파주: 집문당.
- 이용재. 2013. 사회갈등 대응을 위한 시민권의 재해석 -획득하는 권리로서 생활공동체의 성원권-. 대한정치학회보 21(2), 95-113.
- _____. 2015. 한국화교의 정착과정과 실패요인 -경제, 정치, 사회적 지위 불일치를 중심으로-. 민족연구 62, 27-49.
- 이정희. 2018. 화교가 없는 나라 : 경계 밖에 선 한반도화교 137년의 기록. 서울: 동아시아.
- 이희영. 2010. 새로운 시민의 참여와 인정투쟁. 한국사회학 44(1), 207-241.
- 장수현. 2004. 한국화교의 현실과 도전. 최협·김성국·정근식·유명기 엮음. 한국의 소수자, 실태와 전망. 파주: 한울, 261-279.
- 전형권·김혜련. 2012. 다문화시대 한국화교의 사회통합과 인정의 정치. 21세기정치학회보 22(1), 333-357.
- 조희원. 2015. 새로운 시민의 등장과 한국의 다문화현상: 결혼이주여성을 중심으로. 세계지역연구논총 33(3), 235-254.
- 최현. 2003. 대한민국과 중화인민공화국의 국민 정체성과 시민권제도. 한국사회학 37(4), 143-173.
- 한태희. 2016. 출입국관리법상 영주자격제도 개선방안 연구: 캐나다 사례와 비교를 중심으로. 다문화와평화 10(1), 20-49.
- 허설화. 2020. 탈근대사회 유연한 정체성에 대한 고찰 : 재한 화교를 중심으로. 재외한인연구 50, 85-110.
- 황정미. 2011. 초국적 이주와 여성의 시민권에 관한 새로운 쟁점들. 한국여성학 27(4), 111-143.
- Bauböck, Rainer. 1994. Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.
- Benhabib, S. 2004. The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, P. and T. Luckmann. 1966. The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology of Knowledge. Garden City, NY: Anchor.
- Brubaker, Rogers. 2010. Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging. The Journal of

Interdisciplinary History 41(1), 61-78.

- Brubaker, Rogers and Jaeun Kim. 2011. Transborder Membership Politics in Germany and Korea. *European Journal of Sociology* 52(1), 21-75.
- Castles, S., H. d. Haas, and Miller, M. J. 2014. *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World* (5th ed.). New York: Guilford Press.
- Chang, Kyung-Sup and B. S. Turner. 2012. *Contested Citizenship in East Asia : Developmental Politics, National Unity, and Globalization*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Kim, Jaeun. 2009. The making and unmaking of a “transborder nation”: South Korea during and after the Cold War. *Theor Soc* 38, 133-164.
- _____. 2014. The Colonial State, Migration, and Diasporic Nationhood in Korea. *Comparative Studies in Society and History* 56(1), 34-66.
- _____. 2019. ‘Ethnic Capital’ and ‘Flexible Citizenship’ in Unfavourable Legal Contexts: Stepwise Migration of the Korean Chinese within and Beyond Northeast Asia. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(6), 939-957.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship : a Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford : Oxford University Press.
- Marshall, T. H. and T. B. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class 2*. London: Pluto Press London.
- Schneider, A. and H. Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87(2), 334-347.
- Schneider, A. and M. Sydney. 2009. What is the Next for the Policy Design and Social Construction Theory? *The Policy Studies Journal* 37(1), 103-119.
- Somers, Margaret R. 1993. Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy. *American Sociological Review* 58(5), 587-620.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

- 王恩美. 2008. 東アジア現代史のなかの韓国華僑—冷戦体制と「祖国」意識. 東京: 三元社.
- 경기도가족여성연구원. 2012. 경기도 북한이탈주민 정착실태 조사.
- 국립국어원 표준국어대사전. 출처: dict.korean.go.kr/main/main.do.
- 국회. 1949a. 제1대국회 제5회 제17차 국회임시회의속기록(1949.10.10.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 10.).
- _____. 1949b. 제1대국회 제5회 제18차 국회임시회의속기록(1949.10.11.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 10.).
- _____. 2001. 제225회 국회 법제사법위원회 회의록 제14호(2001.11.15.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 12.).
- _____. 2002. 제227회 국회 법제사법위원회 회의록 제4호(2002.02.29.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 12.).
- 남북하나재단. 2021. 2020 북한이탈주민 정착실태조사.
- 법무부. 2021. 국적법 일부개정법률(안). 출처: <https://opinion.lawmaking.go.kr/> (검색일: 2021. 10. 20.).
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 2015. 2015년 출입국·외국인정책통계연보. 출처: <https://www.immigration.go.kr/> (검색일: 2020. 12. 21.).
- _____. 2018. 제3차 외국인정책 기본계획. 출처: <https://www.immigration.go.kr/> (검색일: 2020. 12. 21.).
- _____. 2020. 외국인 체류 현황. 출처: <https://www.immigration.go.kr/> (검색일: 2021. 05. 03.).
- 북한인권정보센터. 2020. 2020 북한인권예 대한 국민인식조사.
- 서울대학교 통일평화연구원. 2020. 2019 통일의식조사.
- 여성가족부. 2019. 2018년 국민 다문화수용성 조사.
- 통일부. 북한이탈주민 현황. 출처: <https://www.unikorea.go.kr/> (검색일: 2021. 12. 01.).
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (UN ICERD), 2007. Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention. Geneva.

출처: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.KOR.CO.1.pdf> (검색일: 2021. 11. 20.).

- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). 2019. International Migrant Stock 2019. United Nations, New York. 출처: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (검색일: 2021. 04. 23.).
- JTBC. 무국적 '탈북 화교들' 사상 첫 난민 인정 결국엔 불발(2021.11.04.). 출처: https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB12031097 (검색일: 2021. 12. 05.).

● 투고일: 2021.12.24. ● 심사일: 2022.01.06. ● 게재확정일: 2022.02.10.

| Abstract |

The Social Construction of Immigrants and Changes in Migrant Membership: A Study of Overseas Chinese and North Korean Defectors in Korea

Seok Harim (First Author, Ewha Womans University)

Go Minhee (Corresponding Author, Ewha Womans University)

As Korea transitions to a receiving country with an increasing number of immigrants, their integration into the host society has become an urgent issue. In resolving the issue, government's perception and response have played a key role in determining the degree of social integration. In this paper, we show that immigrants' legal and social status tends to shift depending on how the government views the positions of these immigrants in the Korean society. To substantiate this argument, we trace the integration process of the two groups with the longest history of immigration in Korea, i.e., overseas Chinese and North Korean defectors. Data show that while overseas Chinese remained "citizens without citizenship" despite their century-long residence, North Korean defectors became "legal aliens," constituting lawful citizens but without a proper sense of social membership. We found that the scope of immigrants' membership in Korea has changed according to government's perception.

〈Key words〉 Immigration Policy, Immigrant Membership, Citizenship, Korean Overseas Chinese, North Korean Defectors

서평

『표해록』(漂海錄)을 통해 본
최부(崔溥)의 위난 극복의 지혜와 리더십

최철호



『표해록』(漂海錄)을 통해 본 최부(崔溥)의 위난 극복의 지혜와 리더십



최 철 호
저술가/표해록기념사업회장

『표해록』은 최부(崔溥)가 쓴 중국 기행문학의 고전이다. 최부는 조선 성종때 추쇄경차관이란 직책으로 제주에 체류 중 부친의 사망 소식을 듣고 수행원 42명과 함께 나주로 향해 하다가 풍랑을 만나 표류하였다. 그러나 천신만고 끝에 중국 땅에 도착하여 그곳에서의 갖가지 심문과 박해를 이겨내고 수행원 전원과 함께 무사히 귀국하였다. 이 책에는 149일 동안의 바다에서의 처절한 생존을 위한 투혼은 물론 중국 땅을 밟은 이후의 긴 심문과 이동과정에서 닥친 갖가지 위난에 대처하는 지혜로운 리더십이 상세히 기록되어 있을 뿐 아니라 당시 중국(明)의 사회, 문화, 제도, 풍속 등의 갖가지 내면적인 모습도 상세하게 관찰 기술함으로써 마르코 폴로의 『동방견문록』을 뛰어넘는 기록 문학으로 세계적으로 평가받아온 책이다.

새로 간행된 『표해록』(최부 지음/최기홍, 최철호 옮김)은 최철호(표해록기념사업회 대표)가 한국 최초로 번역 출간한 선친(최기홍)의 번역본을 보완 하고, 여기에 전면적인 영문 번역과 동시에 한문 병기를 포함, 명실상부한 한글, 영어, 한문 등 3개국어로 된 ‘표해록 완결판’(연암문고, 아래 사진)이 다. 이에 본지에서는 최부 『표해록』에서 나타나고 있는 바다에서의 생사를 건 생존투쟁과 중국 땅에 도착하여 그곳에서 살아남아 무사히 귀국하기까지 최부가 보인 탁월한 위기관리 능력과 지혜로운 리더십을 정리, 리더십 부재 시대를 살아가는 우리 모두의 귀감으로 삼고자 했다. <편집자 주>

1. 외유내강(外柔內剛)의 통솔력

최부 일행이 생사기로부터 헤매었던 상황은 아무래도 14일 간 바다에서의 일이었을 것이다. 지금은 전남 신안군에 소속된 초란도(草蘭島) 부근에서 윤정월 3일에 표류를 시작하여, 중국 절강성 임해현에 속한 우두외양의 한 해안에 17일 상륙하기까지 근 14일간 거의 난파된 배를 타고 망망대해(茫茫大海)에서 폭풍과 사경을 헤매는 와중에 42명의 역세고 고집이 센 군인과 선원들을 설득하며 이 난국을 헤쳐나가는 35세의 최부의 냉철한 리더십이 돋보인다. 불과 35세의 선비인 최부는 이들을 어떻게 통솔하였을까. 고단한 상황을 극복해 나가는 최부의 처신과 행동을 『표해록』의 주요 대목을 통해 찾아보기로 한다.



◇ 윤달 정월 5일, 바다에서 표류할 때 일행이 모두 익사할 처지에 놓이자, 최부는 동승한 일행을 구해 달라고 간절히 하늘에 축원한다.

“막쇠와 권송 등이 눈물을 흘리면서 최부에게 고했다. ‘상황이 너무 위태롭습니다. 희망이 만무하니, 옷을 갈아입고 천명을 맞이하시죠.’ 최부는 그들이 말하는 대로 했다.

인신과 마패를 가슴에 품고 상관과 상복을 갖추어 입고 애타는 마음으로 손을 비비며 하늘에 빌었다.

‘저는 이 세상에서 충효와 우애만을 근본으로 삼고 살았습니다. 마음으로도 속인 일이 없었습니다. 저는 월한을 사지도 않았고 직접 살해한 일도 없었습니다. 하늘은 저 높은 곳에 계시더라도 이를 잘 살펴보고 계실 것입니다. 저는 임금의 명을 받아 나왔다가 아버지 상을 당하여 급히 집으로 가던 중이었습니다. 제가 무슨 잘못이 있는지를 알지 못하고 있습니다. 죄를 지었다면 저에게만 벌을 내려 주소서. 이 배에 타고 있는 40여 명이 죄 없이 물에 빠져 죽게 되었습니다. 하늘은 어찌 이를 불쌍히 여기지 않습니까? 이처럼 곤경에 처한 사람들을 가엾이 여기신다면 바람을 바꾸시고 파도를 잠잠하게 하여 주소서(莫金權松等拭淚謂臣曰 勢已迫矣 無復望已 請替換衣服 以待大命之止 臣如其言 懷印與馬牌 具喪冠與服 惴惴然援手祝天曰 臣在世唯忠孝友愛爲心 心無欺罔 臣無讐冤 手無殺害 天雖高高 實所鑑臨 今又奉君命而往 葬父喪而歸 臣不知有下罪咎 倘臣有罪 罰及臣身可也 同舟四十餘人 無罪見溺 天其敢不矜憐乎 天若哀此窮人 返風息濤)’

◇ 윤달 정월 10일, 배 안에는 한 통의 식수도 남아 있지 않는 등 먹고 마실 만한 것이 하나도 남지 않아 망연자실하고 있을 때, 다행히도 배 안에 감귤과 청주가 있다는 소리를 듣고 최부는 배 안을 살살이 조사하도록 했더니, 감귤 50여 개와 술 두동이 나왔다. 최부는 한 종자에게 다음과 같이 지시했다.

“한 배에 있으면 호(胡)나 월(越)에서 온 사람들도 한마음이 된다네. 하물며 우리는 모두 한 나라 사람이요, 서로 정이 돈독한 같은 골육이 아닌가? 살게 되면 같이 살고 죽어도 같이 죽게 되네. 감귤 한 조각과 술의 한 방울이 천금과 같으니, 자네가 맡아 함부로 쓰지 말고 배 안에 있는 사람의 극심한 기갈을 해소하도록 하거나(同舟則胡越一心 況我等皆一國人 情同骨肉 生則一時俱生 死則一時俱死 唯此柑酒 一滴千金 汝其掌之 毋得濫費 以救舟人一刻之渴可也)”

◇ 윤달 정월 15일, 배가 오랜 풍파에 시달린 나머지 만신창이가 된 배의 틈새로 바닷물이 실새없이 쏟아져 들어왔다. 틈새를 막는 작업, 물푸는 작업에 일부 선원들은 오불관언하며, 거의 자포자기 심정에 빠졌다. 최부는 팔소매를 걷어붙였다.

“물이 이 지경으로 새고 있고, 선원들 또한 이와 같이 무너지고 있는데, 내가 잘났다고 함부로 뽐내면서, 어찌 앉아서 물에 빠져 죽기를 보겠는가?” 이내 정보 등 여섯 명이 달라붙고 최부도 몸소 물을 바가지로 퍼내니 물은 거의 바닥이 났다. 허상리 이하 10여 명도 좀 기운을 차리며 자리에서 일어났다(臣曰 漏水若此 舟人之解體又若此 我其妄自尊大 坐見溺死 胡可哉 遂與程保等六人 親自刮水幾盡 尙理以下十餘人 亦稍有奮力而起者)”

2. 정치(精緻)한 기록

하늘을 세밀하게 관찰하며 하루의 시간대를 다양하게 구분하여 기술하였다.

새벽 녘:

동틀 무렵의 1시에서 3시 사이의 시간대는 清晨(청신), 凌晨(능신), 詰朝(힐조), 將曙(장서) 欲曙(욕서), 侵晨(침신), 遲明(지명), 曉(효) 丑時(축시) 雞鳴(계명), 四更(사경: 새벽 1시에서 3시 사이)

새벽 3시에서 5시 사이의 시간대는 曙(서), 昧爽(매상), 黎明(여명), 平明(평명), 曉(효), 五更(오경: 새벽 3시에서 5시 사이) 등으로 해가 돋거나 막 돋을 무렵의 시간대를 표현

아침:

朝조, 辰時(진시: 오전 7시에서 9시 사이)

오후:

晡時(포시: 오후 3시에서 5시 사이) 午後(오후: 12시 이후부터 해가 떨어지기 전까지 시간대)

저녁:

薄暮(박모: 해가 산으로 막 넘어갈 무렵의 시간대), 暮(모: 해가 서산에 진 무렵) 昏, 黃昏(황혼: 해가 지평선 아래로 떨어진 무렵), 夕(석: 달이 막 뜰 때)

밤:

夜一更(일경: 저녁 7시에서 9시 사이) 夜二更(이경: 밤 9시에서 11시 사이), 夜三更(삼경: 밤 11시에서 1시 사이), 夜半(야반; 한밤중 즉 밤 11시에서 1시 사이), 人定時(인정시: 사람들이 잠들어 있는 시간, 한밤중): 등이 그것이다.

또한 최부 일행이 바다에서 표류하면서 목마름으로 사경을 헤매는데, 마침 비가 내리자 비 한 방울이라도 헛되지 않도록 사력을 다한다.

◇ 윤달 정월 10일의 상황을 보자.

“이때 비가 내렸다. 선원들은 손으로 차양 끝을 치켜들고 떨어지는 빗방울을 받는 자가 있는가 하면 갈모나 솔같은 그릇으로 걸러져 나오는 물을 담기도 하고, 어떤 자는 돛자리를 구부려서 받들고 흩뿌리는 빗발을 받기도 하고 돛대와 노를 세워 그 사이에 종이 끈을 묶어 똑똑 떨어지는 빗물을 받는 자도 있었다. 한 주걱 정도의 물 몇 모금을 얻으려고 혀로 핥기도 하였다(至是因雨下 舟人或以手擎篷檣 取其滄滴者 或以笠帽若鼎器 貯其滲漉者 或屈席子 奉其灑汎者或建桅楫中約紙繩 承其淋瀝者 期待些少一勺 以舌舐之)”

“최부는 즉시 간직해 둔 옷 두서너 벌을 꺼내, 거이산에게 지시하여 옷을 비에 적신 다음 이를 짜서 저장시켰더니, 물이 거의 대여섯 병이 되었다. 김중에게 지시하여 손가락으로 물을 나누어 마시도록 하였다. 김중이 손가락을 들자 선원들이 입을 크게 벌렸다. 마치 제비 새끼가 먹이를 받아먹는 듯한 모습이었다. 이때부터 비로소 혀를 놀리고 숨을 내쉬는 등 좀 생기를 찾는 듯했다(臣卽點出所藏衣數領 令巨伊山承雨露洽 取汁以貯 幾至數瓶 令金重用匙分飲之 重執匙以舉 舟人張口 有如燕兒望哺然 自是始能掉舌噓氣 稍有向生之心)”

최부 일행은 바다에서 해적을 만나, 모진 매를 맞으며 절대절명의 위기에 봉착한다.

◇ 윤달 정월 12일, 절박한 상황을 드라마 등 영상물을 보는 것처럼 생동감 있게 기재(記載)했다.

“먼저 정보의 옷웃과 바지를 벗기고는 묶은 다음 매질을 했다. 그런 다음 작두로 최부

옷고름을 자르고 옷을 벗겨 알몸으로 만들고서 손을 등 뒤로 하고 무릎을 꿇린 다음 묶더니, 최부의 왼쪽 팔을 몽둥이로 일고여덟 번 매질을 하며 말했다. ‘목숨이 아깝거든 금은을 내놓는 것이 좋을 거다.’ 최부가 큰 소리로 부르짖으며, ‘내 몸을 저미고 뼈가 부서진다 해도 어디서 금은을 구한다 말이나?’ 도적은 최부의 말을 알아듣지 못했다. 그들은 최부의 결박을 풀어주고 말한 내용을 글로 써보라고 하기에 바로 글로 써서 주었다. 도적의 두목이 화를 냈다. 눈을 부릅뜨고 입을 크게 벌리면서 정보를 가리키며 소리치다가 최부를 가리키며 소리를 질렀다. 곧 최부의 머리채를 잡아채며 다시 묶어 거꾸로 매달았다. 작두를 어깨에 메고 최부의 목을 겨누고 끊으려고 하였으나 마침 실수를 하여 오른 어깨 모퉁이를 쳤는데, 칼날은 위쪽으로 향해 있었다. 두목이 다시 칼을 메고 최부를 베려고 할 때, 한 도적이 칼을 맨 자의 팔을 잡고 이를 막았다. 해적 패거리 모두 왈차지껄 떠들었지만 최부는 어찌 해야 할지를 몰랐다. 이때 선원들은 공포에 질려 제정신들이 아니었다. 이리저리 허둥지둥하며 숨을 곳을 찾아 도망쳤으나 숨을 만한 곳이 없었다. 오직 김중과 거이산 등이 무릎을 꿇고 두 손을 모아 최부의 목숨을 살려달라고 애원했다. 이윽고 도적 두목은 최부를 마구 짓밟고 선원들을 위협한 후, 패거리를 이끌고 떠나면서 배의 닻, 노 및 여러 기물들을 절단하여 바다에 던져버렸다. 마침내 도적들은 자신들의 배로 최부의 배를 큰 바다로 밧줄로 끌고 간 뒤 풀어줬다. 도적들이 배를 타고 사라졌을 때는 밤이 이미 깊었다(先奪程保衣袴 網而杖之 次以斫刀 截臣衣紐 赤身剝奪 背手曲脚以綁之 以杖杖臣左臂七八下曰 你若愛生 便出金銀 臣大號曰 臣可鬻骨可碎 何所得金銀乎 賊不曉臣言 解臣縛 許以寫意 臣卽寫之 賊魁怒 瞋目張喙 指程保以叫 指臣而叫 卽曳臣頭髮 還縛倒懸 荷斫刀指臣頸 斫之 刀適誤下 右肩隅 刀翻在上 賊又荷刀將斬臣 有一賊來 把荷刀之臂以沮之 賊黨齊聲大叫 莫知所爲 是時 舟人惴懼失常 犇竄無地 唯金重巨伊山等 攢手拜跪 冀活臣命 俄而 賊魁蹂躪 臣身 喝嚇舟人 引其黨而出 截去臣船釘 艦諸緣 投諸海 遂以其船 導繹臣船 指放大羊 然後乘 其船遁居 夜已闌矣”

조난자의 신분으로 강행군을 하면서도 사물이나 현상에 대한 관찰력은 그저 놀랍기만 하다.

◇ 3월 12일, 동창부(東昌府)에 도착, 어느 집에서 기르고 있는 앵무새를 보고, 그것에 대한 묘사는 특히 그러하다. 마치 유명 화가가 세필(細筆)로 그린 화조화(花鳥畫)를 보는 것 같다.

“집에는 정교하게 만든 바구니가 걸려 있는데, 그 안에 새를 기르고 있었다. 그 안의 새는 비둘기 모습이였다. 새의 부리는 붉고 길었으며, 부리의 끝은 약간 노란색에 꼬부라져 있었으며 새의 꼬리 길이는 8~9촌(寸) 가량이였다. 눈은 황색이었고 등은 푸른색, 머리와 가슴은 수묵색(水墨色)이였다. 사람의 마음을 알아듣는 재주가 있었다. 말은 맑고 부드러웠으며, 음질이 분명했다. 사람이 말하면 다 따라 했다(人家掛籠畜有鳥 其羽如鳩 其味赤而長 其吻微黃而鉤 其尾長八九寸 眼黃背青 頭與胸水墨色 其性曉解人意 其語音清和圓轉 曲節分明 人或有言皆應之)”

옷옷의 앞섶을 왼쪽으로 여미는 방식, 즉 좌임(左衽: 오른쪽 섶을 왼쪽 섶 위로 덮는 방식)은 고대 중국의 일부 소수민족의 복장인데 반해, 우임(右衽)은 왼쪽 섶을 오른쪽 섶위로 덮는 복장으로 중원 일대의 한족(漢族)의 상징적인 복식이였다. 복식에 관해서도 최부의 세밀하고 면밀한 관찰력이 돋보인다.

◇ 4월 23일, 이에 관한 최부의 기술을 보자.

“북경은 금나라 때는 중도(中都), 원나라 때는 역시 대도(大都)가 되었다. 오랑캐 군주가 잇따라 도읍했기 때문에 모든 풍속은 북방 오랑캐로부터 습득한 것이였다. 지금 명나라는 옛날의 지저분한 때를 씻어내고 옷옷의 앞섶을 왼쪽으로 여미던 사람들에게 의관을 갖추는 옷차림을 취하도록 했으며, 조정의 문물은 성대하여 가히 볼만 하였다. 그러나 여염(閭閻) 사람들은 도교와 불교를 숭상하고 유교는 숭상하지 않았다. 그들은 상업에 종사하고 농사는 별 관심이 없었다. 의복은 길이가 짧고 폭이 좁은데, 남녀가 같은 옷차림이였다. 음식은 비린내 나고 더러웠다. 신분 고하를 막론하고 식기를 같이 쓰고 있었는데, 아직도 이러한 습관이 없어지지 않았다(北京卽金爲中都 元亦爲大都 夷狄之君 相繼建都 其民風土俗 皆襲胡風 今大明一洗舊染之污 使左衽之區 爲衣冠之俗 朝廷文物之盛 有可觀焉 然其閭閻之間 尙道佛不尙儒 業商賈不業農 衣服短窄 男女同制 飲食腥穢 尊卑同器 餘風未殄)”

또한 곳곳에 이를 때마다 거리를 이(里)로 표기했는데, 정확하면 里, 정확하지 않으면 이어(里餘), 혹은 里許(許: 가량, 정도, 쯤)으로 기술했다. 중국 고대에서 거리 단위인 1리는 300보였다고 한다.

중국인과의 대화는 거의 다 필담(筆談)으로 이루어졌지만, 상당 부분 구술(口述)도 현지인 발음대로 기재(記載)되어 있다. 일부만 예를 들어 살펴보기로 하자.

◇ 3월 8일, 최부는 호송 관원 부영에게 자신이 들었던 “大大的烏也機”에 관해서 묻는다.

“최부가 다시 물었다. ‘내가 여기에 도착한 이후 귀국 사람들은 모두 우리를 가리키며 ‘따따더 우예지(大大的烏也機)라고 말했는데, 그게 무슨 말이오?’ 부영이 말했다. ‘그건 일본 사람들이 우리의 대인을 부르는 말이오. 이곳 사람들이 당신들이 일본에서 오지 않았나 생각한 거요. 그래서 그런 말을 쓰는 것이오(臣又問曰 自我到此貴地人 皆指我等曰 大大的烏也機 此何等語也 榮曰 此日本人呼我處大人之訓 此方人 恐你等從日本來 故有此言)’”

“大大的烏也機”의 大大는 중국어 발음으로 따따(dada는 연장자를 지칭), 烏也機는 일본어인 おやじ(아버지 혹은 손윗사람) 중국어 발음은 wuyeji로, 남을 높이는 말인 대인(大人)을 부르는 말이다.

◇ 3월 24일, 최부는 천진위(天津衛)를 지나면서 尹兒灣, 蒲溝兒의 “兒” 즉 “얼(er)화음”을 중국 북쪽 현지인의 발음을 그대로 기록했다. 尹兒의 중국어 발음은 “인얼”이며, 蒲溝兒의 발음은 “푸꺼우얼.” 얼화음은 혀를 감아올려 내는 발음으로 중국의 북쪽 지역에서 주로 사용되며, 남쪽에서는 거의 사용되지 않는다. 따라서 남쪽을 통과하며 기록한 글에서는 찾아볼 수 없다.

“강을 거슬러 올라가서 정자고, 해구리 하동순경소, 도화구, 윤얼만, 포구얼, 하로미점을 지나 양촌역(楊村驛)에 도착했다(遡河過丁字沽 海口里 河東巡更所 桃花口 尹兒灣 蒲溝兒 下老米店 至楊村驛)”

◇ 5월 11일, 영원위(寧遠衛)를 통과하면서도 “얼화음”의 寨兒山을 기록했다. “寨兒”의 중국어 발음은 “자이얼Zhaier(r)”이다.

“다시 상수포를 지나 연산역에 도착했다. 역의 남쪽에는 호로투(胡蘆套), 서쪽에 삼수산, 북쪽에 채열산이 있었다. 역의 이름은 이에서 딴 것이었다(又過桑樹鋪至連山驛 驛之南有胡蘆套 西有三首山 北有寨兒山 驛之得名以此)”

3. 윤리관과 충효정신

최부의 중국 역사와 고전에 대한 박학다식은 심문하는 중국 관리조차 휘둥그레진 눈으로 말문이 막힐 정도였지만, 조난의 역경 속에서도 최부가 실천궁행(實踐躬行)한 예의범절, 신의(信義)와 충효정신은 중국인들에게 깊은 인상을 남겼다.

◇ 윤달 정월 12일, 최부 일행은 영파부 근처의 바다에서 해적을 만난다. 정보 등이 최부 앞에 빙 둘러 무릎을 꿇고, 상복을 벗고 사모와 단령을 입어 관리의 위엄을 보여야 앞서 해적을 마주했을 때와 같은 모욕을 당하지 않는다고 진언을 한다. 이에 최부는 “바다에서 표류한 것은 하늘의 뜻이요, 여러 번 죽을 고비를 겪으면서도 다시 살아난 것도 하늘의 뜻이네. 이 섬에 도착하여 이 배들을 만난 것도 하늘의 뜻일세. 하늘의 이치는 본래 곧은 것이라서, 어찌 하늘의 이치를 거스르며 거짓 행동을 하겠는가(臣日 漂流海上 天也 屢經死地以復生 天也 到此島而遇此船 亦天也 天理本直 安可違天以行詐乎)”라며 이들의 건의를 묵살한다.

◇ 윤달 정월 16일, 광주 목리인 정보 등이 중국 선박들이 정박해 있는 것을 보고, 이번에도 중국 선원들이 해적이 아닌가 싶어 최부에게 관리의 예복을 입고, 위엄을 보여야 한다고 재차 건의하자, 최부는 “상복을 벗고 길복으로 갈아입는 것은 효가 아니고, 남을 속이는 것은 신의가 아닐세. 죽음에 이르지언정 효와 신의가 아닌 것은 차마 할 바가 아니네. 나는 당연히 정의를 순리대로 따르겠네(釋喪卽吉 非孝也 以詐欺人 非信也 寧至於死 不忍處非孝非信之地 吾當順受以正)”라며 이들의 건의를 단호히 물리친다.

◇ 윤달 정월 17일, 최부는 배를 버리고 물에 올랐다. 앞으로 몰려 올 마을 사람들에게 일행이 어떻게 처신해야 하는지의 행동 지침을 최부는 그의 수하(手下)들에게 지시한다.

“우리나라는 예의지국이네. 우리가 비록 궁색하고 절박한 처지에 있다 하더라도 위엄 있는 태도를 보여 이 나라 사람들에게 우리나라의 예절을 있는 그대로 알려줘야만 하네. 그리고 우리가 어디로 가든 배리는 나에게 무릎을 꿇어 절을 하며, 군인들은 배리에게 마찬가지로 절을 해야 하네. 여러분은 절을 하는 순서를 거른다거나 어긋나서는 아니 되네. 더욱이 마을 앞이나 성안에서 군중이 모여 우리를 보고 있을 때는 반드시 손을 모아 절하고 행여 방자하거나 돌출된 행동을 해서는 아니 되네(我國本禮儀之國 雖漂奔窘遽之間 亦當示以威儀 使此地人知我國禮節如是 凡所到處 陪吏等拜跪於我 軍人等拜跪於陪吏 無有過差 且或於里前 或於城中 有羣聚來觀者 必作揖禮 無敢肆突)” 이를 보고 군중 속에서 용모가 남다른 중국인이 나서며, 최부에게 말을 건넨다. “귀국이 예의지국임을 들은 지 오래 되었소. 과연 듣던대로요(聞貴國禮義邦久矣 果協所聞)”라고 찬탄을 하며 최부 일행에게 음식을 대접한다.

◇ 윤달 정월 21일, 최부는 군대 주둔지인 도저소에 머무르면서 그곳의 관원과 대화를 나눈다. 최부가 돌아가신 아버지의 초상을 치르지 못하고, 연로한 어머니 생각에 통곡하지 않는 날이 없다고 하자, 그 관원은, “신하가 된 자는 나라를 위해 집안 일은 잊는 법이오. 당신은 나라 일을 하다가 여기까지 표류하였으니, 충을 위해 효를 희생해야만 하오. 왜 집 생각을 하는 것이오(爲人臣者 國耳忘家 你因王事漂到于此 當移孝爲忠 何憶家爲)”라고 힐난하자, 최부는 “충신은 효자의 가문에서 나온다는 말이 있소. 어버이에게 극진히 효도를 다하지 못한 자가 임금에게 충성한다는 말은 아직 듣지 못했소. 나무는 고요히 있으려 하나, 바람이 멈추지 않고 있소. 또한 해가 서산으로 지고 있소. 어찌 돌아가신 아버지와 자애로운 어머니를 생각하지 않을 수 있겠소(求忠臣於孝子之門 未有不盡孝於親而忠於君者 況風樹不止 日迫西山 安得而不思吾亡父與慈母乎)” 계속해서 중국 관원이 질문을 던진다. “당신 나라 임금의 성과 휘는?(你國王姓諱何)”, “효자는 차마 부모의 이름을 언급하지 않는 법이오. 누군가의 잘못을 들을 때는 마치 부모의 이름을 듣는 것처럼 행동하라는 말이 있소. 하물며 신하가 경솔하게 국왕의 휘를 아무한테나 말할 수 있겠소?(孝子不忍舉父母之名 故聞人過失如聞父母之名 況爲臣子其加以國君之諱 輕與人說乎)” 그가 말했다. “나라 밖에 있으니, 무방하지 않겠소?(越界無妨)”, “내가 조선의 신하가 아니란 말이오? 신하가 된 자가 국경을 넘었다고 해서 자신의 나라에 등을 돌리며 행위를 달리하고, 말에 변함이 있을 수 있겠소? 나는 그런 사람이 아니오(我不是朝鮮之臣乎 爲人臣者 其可以越

界以負其國 異其行 變其言乎 我則不如是也)”라고 최부가 항변을 하자, 심문하던 파총관도 마음 속에 깊은 울림이 있었던지 고개를 주억거렸다.

4. 미신의 배경과 과학적 사고

◇ 윤달 정월 14일, 최부 일행은 바다에 표류 중 지니고 있었던 의복, 양식 등은 해적에 겁탈당하고, 배는 난파되어 침몰할 시간이 다가오자 옥죄어 오는 죽음의 공포를 느낀다. 승선한 제주 출신의 군인 일부가 이 지경까지 이르게 된 것은 모두 최부의 탓이라고 불만을 투덜대자, 최부가 이들을 꾸짖는다.

“최부가 그들을 꾸짖으며 말했다. ‘천지는 사심이 없이 공평하고, 귀신은 묵묵히 제 일을 하고 있다네. 착한 사람에게 복을 주고, 악한 사람에 재앙을 주는 데는 공평할 따름이러네. 악한 자가 귀신에게 비위를 맞춰가며 복을 바란다고 해서 그에게 복을 내리겠는가? 착한 사람이 이단적인 주장에 현혹되지 않고, 제사를 분수에 맞춰 지내지 않는다고 해서 그에게 벌을 내리겠는가? 천지와 귀신에게 아침을 하고, 음식을 드린다고 해서 사람에게 벌과 복이 내린다는 말이 일찍이 있었던가? 절대로 이러한 이치는 없다. 더욱이 제사에는 일정한 등급이 있는데, 일반 백성이 산천에 제사를 지낸다는 것은 예절에 어긋나는 것이러네. 예에 어긋난 제사가 바로 사악한 신을 받드는 제사라네. 이러한 곳에 제사를 지낸다고 해서 복을 얻었다는 사람을 나는 본 적이 없네. 자네들, 제주 사람들은 귀신을 몹시도 좋아하여 산이나 습지, 하천과 늪에 모두 신사를 세우고 있네. 광양 같은 신사에서는 아침저녁으로 정중하게 제사를 지내며 할 수 있는 일은 다 하고 있네. 그렇다면 자네들이 바다를 건널 때 표류나 침몰하는 재앙은 없어야 하는 것이 마땅하지 않겠나?’(臣誨之曰 天地無私 鬼神默運 福善禍淫 唯其公耳 人有惡者 諂事以徼福 則其可福之乎 人有善者 不惑邪說 不爲黷祭 則其可禍之乎 曾謂天地鬼神爲諂事飲食 而降禍福於人乎 萬萬無此理也 況祭有常等 土庶人而祭山川非禮也 非禮之祭乃淫祀也 淫祀以獲福者 我未之見也 爾濟州人酷好鬼神 山澤川藪 俱設神祠 至如廣壤等堂 朝夕敬祀 靡所不至 其於涉海 宜無漂浸之患)”

“그런데 오늘은 이런저런 배가 표류되고, 내일은 이리이러한 배가 침몰되는 등 표류나 침몰이 잇따르고 있네. 이래도 신들이 영험이 있고, 또한 그들에 제사를 지내면 복이

온다고 말할 수 있겠는가? 게다가 이 배에 승선하고 있는 사람들 중에 나 혼자만이 제사를 지내지 않았네. 자네 군인들 모두 성심으로 몸과 마음을 깨끗이 하고 제사를 지내고 왔는데, 신에게 영험이 있다면 나 혼자 제사를 지내지 않았다고 해서 자네들 40여 명이 재계 후 제사를 지낸 정성을 묵살할 수 있겠는가? 우리 배가 표류된 것은 오로지 우리가 서둘러 떠났고, 악천후를 만났기 때문일세. 제사를 저버렸다고 나를 탓하는데, 이 역시 미혹(迷惑)이 아니겠는가(然而今日某船漂 明日某船沈 漂沈之船 前後相望 是果神有靈應歟 祭能受福歟 況今我同舟 人不祭者唯我一人耳 爾軍人皆誠心齋祭而來 神若有靈 豈以我一人不祭之故 廢爾四十餘人齋祭之誠也 我之漂船 專是行李顛倒 不善候風之所致 反以廢祭尤我不亦惑乎) ”

◇ 2월 27일, 최부가 황하(黃河)와 회하(淮河)를 지날 때의 일이다. 호송 관원이 최부에게 귀산(龜山) 기슭에 신비한 동물이 있다고 하면서 하나라의 우왕이 물을 다스릴 때 그 동물을 굶은 밧줄로 묶어 놓았더니, 회하의 물이 잠잠하게 흘렀다면서 오늘날에도 사람들이 그 동물의 모습을 한 그림을 지니고 있으면 회하의 바람과 파도의 어려움을 모면한다고 설명하자, 최부는 어처구니 없다는 듯이 그의 발언을 일축한다.

“그런 이야기는 이치에 맞지 않고 터무니 없는 말이라 믿을 수가 없소(臣曰 此眞怪誕不經之說 不足信也) ”

◇ 3월 10일, 최부 일행은 제녕성(濟寧城)을 출발하여 분수갑(分水關)을 지나 남왕호(南旺湖)에 도착한다. 이어 계수포(界水鋪)와 노파갑(老坡關)을 거쳐 분수용왕(分水龍王)의 사당에 이른다. 호송하는 중국 관원들이 사당에 제사를 지내야 풍파가 심한 강을 쉽게 건널 수 있다며 최부한테도 사당에 절을 해야 한다고 강권하자, 최부는 이를 단호하게 거절한다. 이들의 문답을 보자.

“분수용왕묘(分水龍王廟)에 이르렀다. 양왕이 그의 무리와 함께 사당에 들어가 분향을 하고 신에게 제사를 지내며 절을 했다. 그들이 최부 일행에게도 절하라고 권했다. 최부가 말했다. ‘산천에 제사를 지내는 것은 제후(諸侯)가 할 일이오. 선비나 서민은 조상에게만 제사를 지낼 뿐이오. 분수를 조금이라도 넘는다면 예가 아니며, 예가 아닌 제사는 사람이 아첨하는 것으로 보고 신이 흠향하지 않소. 따라서 우리나라에서 나는 산천의 신에게

절을 하는 엄두를 내지 않소. 하물며 이런 내가 다른 나라의 제단에 어찌 절을 하겠소?’ 진훤이 말했다. ‘이곳은 영험이 있다는 용왕의 제단이오. 그 때문에 이곳을 지나는 사람들은 공손하게 제사를 지낸 후에야 길을 가고 있소. 그렇지 않으면 분명 풍파에 시달릴 것이오.’ 최부가 말했다. ‘바다를 본 사람이라면 강 물쯤은 아랑곳하지 않는 법이오. 나는 수 만리 바다와 거친 파도를 헤쳐온 사람이오. 이곳 중원에 있는 강물쯤이야 두려울 것이 못되오(至分水龍王廟 楊旺與其徒入廟中 焚香禮神以祭 令臣等亦拜 臣曰 祭山川 諸侯事 爲士庶人者 特祭祖考耳 少踰其分 非禮也 非禮之祭 人爲詔 神不享 故我在本國不敢拜山川之神 況可拜異國之祠乎 陳嘗曰此祠乃龍王祠也 有靈跡 故過此者 皆致恭拜祭 然後行 不然則 必有風濤之險 臣曰 觀於海者難爲水 我已經數萬里 大海暴濤之險 若此中土中江河之水 不足畏也)’”

5. 국가에 대한 안보 의식

◇ 윤달 정월 21일, 비왜지휘(備倭指揮)인 파총관이 최부를 심문하면서 조선의 군대 양식(兵糧)의 수량에 관해서 “당신 나라의 크기는 얼마나 되며, 부와 주는 몇 군데나 되고, 군량은 얼마나 되느냐(汝國地方遠近幾何 府州幾何 兵糧約有幾何)”고 묻자, 최부는 “내 나라는 수천여 리에 달한다. 8개의 도(道)가 있고 그 도에 주, 부, 군, 현이 3백여 곳이 있다. 병량에 대해서는 내가 유신(儒臣)으로 경험해 본 일이 없어서 그 수량을 상세히 알지 못한다(本國地方則無慮數千餘里 有八道 所屬州府郡縣 總三百有餘 兵糧則我以儒臣 未曾經諳 未詳其數)”라고 답하며, 병량의 수치에 대해 모른다고 잡아떼자, 다음 날 22일에 한 관원이 “당신이 군자감 주부를 지냈다고 했는데, 왜 병량의 수치를 모른다고 했느냐(你既爲軍資監主簿 何以日不知兵糧之數)”며 다그친다. 이에 “나는 군자감에서 재직한 지 한 달이 채 못 되어 전근이 되었소. 그래서 상세한 수치를 모른다(我爲軍資監未滿月見遞 故未詳)”고 능란하게 회피한다.

◇ 2월 4일, 소흥부에 도착해서 포정삼사(布政三司), 즉 군사, 행정 및 사법 담당 기관의 책임자로부터 최부는 다시 심문을 받는다. “처음에는 당신들을 약탈하는 왜인으로 여겨, 체포하여 처형하려고 했다. 당신이 조선인이라면 당신 나라의 역대의 연혁, 도읍, 산천, 인물,

풍속, 제사 의식, 상제(喪制), 호구, 병제, 전부(田賦)와 관리의 예복 제도를 자세히 써서 가져오라. 역사의 기록물과 대조해 시비를 가릴 것이다(初以汝類爲倭船劫掠 將加捕戮 汝若是朝鮮人 汝國歷代沿革 都邑 山川 人物 俗尙 祀典 喪制 戶口 兵制 田賦 冠裳之制 仔細寫來 質之諸史 以考是非)”라고 하자, 최부는 막힘없이 상술한다. 그러나 호구, 병제 및 전부 등 안보에 관한 사항은 유신(儒臣)이기 때문에 자세한 것은 모른다고 답변한다. 또한 “중국에서 제주까지 거리는 몇 리나 되느냐(濟州距我中國幾里)”고 묻자, 최부는 뱃길의 거리를 “정확히 모르지만 보통 배가 큰 바다에서 순풍을 만나면 하루에 천리를 갈 수 있다. 우리가 제주에서 표류가 되었는데, 밤낮으로 따져본다면 29일 항해했다. 그러고 보면 중국에서 제주까지의 거리는 대략 수만 리가 될 것이다(大抵 船遇便風於大海 則日可行千里 今我自濟州浮海 折晝夜則凡二十九日 則自中國距濟州路 大槩數萬餘里矣)”고 과장한다. 음력 1월 3일부터 17일까지 바다에서 표류한 뒤에 물에 올랐으니, 실제로는 밤낮을 포함하여 15일간이다. 29일간 항해 했다는 최부의 말은 이 역시 안보 의식의 발로다. 여러 관직을 역임하고, 역사, 지리, 문학 등 다방면에 해박하고 정통한 최부가 인구 수, 군사, 조세 제도를 모른다고 하고, 우리나라와 중국까지의 거리를 부풀려 진술하는 것을 보면 국가의 안보를 염려하는 최부의 공직상은 지금의 공무원들이 귀감으로 삼을 만하다.

6. 박학다식

중국 절강성 해안에 표착(漂着)한 최부는 왜구의 혐의를 받아, 몇 차례에 걸쳐 중국 관원의 철저한 심문을 받는다. 심문 과정에서 최부가 주저함이나 막힘없이 중국의 방대한 전거(典據)와 양국의 역사적 사실을 동원하여 진술을 하자, 심문하는 중국 관원은 최부의 해박한 지식에 탄복한다.

◇ 2월 4일, 진술을 마친 후 중국 관원은 최부에게 다과를 대접하는 한편 여러 음식을 선물한다. 최부는 시를 지어 사례를 한다. 이에 관련된 『표해록』의 기술을 보자.

“최부는 시를 지어 사례하는 한편, 두 번 절을 했다. 세 사상 역시 일어나서 공손히 답례를 했다. 그들이 최부에게 말했다. ‘사례의 시를 보니, 당신은 이 지방의 산천을 어떻게

이처럼 소상하게 안단 말이오? 이 지역 사람이 말해 준 것이 분명한 것 같소’, ‘사방을 둘러 보아도 의지할 만한 사람이 전혀 없는 몸인데다, 말과 글은 통하지 않으니, 누구하고 대화를 할 수 있겠소? 나는 일찍이 중국의 지도를 읽은 적이 있는데, 여기서 기억에 의존했을 뿐이오(臣卽做謝詩再拜 三使相亦起 答禮致恭 又謂臣曰 看汝謝詩 此地方山川 汝何知之詳 必此地人所說 臣曰 四顧無親 語音不通 誰與話言 我嘗閱中國地圖 到此臆記耳 對畢 臣與)”

◇ 2월 7일, 최부가 조선의 과거 제도에 관해 상세한 답변은 물론 주역의 이치에 관한 설명이 끝나자, 중국의 고위 관원들은 서로 눈길을 마주치며 놀라워한다.

“당신은 진실로 독서를 많이 한 문사요. 이곳 사람들이 당신을 참으로 물리봤구려(兩大人 相顧目擊 謂臣曰 你實讀書士 此地人固不識也)”

7. 중국의 이른바 “동북공정”과 관련된 고구려 역사 관계

◇ 2월 17일, 최는 소주에 머물면서, 안찰어사의 심문을 받는다. 심문 과정에서 고구려 역사에 관한 문답이 있다. 『표해록』이 중국의 이른바 동북공정의 허구를 참증(參證)하는데 일익을 담당하고 있다. 문답의 내용을 살펴보자.

“그들이 물었다. ‘당신 나라는 어떤 능력이 있기에 수나라와 당나라의 군사를 물리쳤소?’ 최부가 말했다. ‘지력이 풍부한 신하와 용맹한 장수들은 병사를 덕행으로 통솔하기 때문에 병졸들은 모두 상급자를 받들며 그들을 위해 기꺼이 목숨을 바치오. 그래서 고구려가 한낱 작은 국가지만, 천하의 백만 대군을 두 번이나 충분히 물리칠 수 있었소(問曰 你國有何 長技能却隋唐之兵乎 臣曰 謀臣猛將用兵有道 爲兵卒者 率皆親上死長 故以高句麗一偏小之 國猶足以再却天下百萬之兵)”

2008년 7월 한국의 한 학술단체인 『민족연구』가 주관하여 항주의 절강대학에서 한국과 중국의 『표해록』 관련 학자들이 참석, 학술 세미나를 개최한 바 있는데 주제발표 후 한 참석자가 작금 중국에서 진행되고 있는 이른바 “동북공정(東北工程)”에서 고구려

역사를 중국의 고대 역사에 편입하려는 기도를 하고 있으나 1488년 최부가 기술한 『표해록』의 내용을 소개하며 중국의 고위 지방 관리조차 수와 당의 군대를 격퇴한 고구려를 우리나라의 고대국가로 인정하고 있다고 말하면서 이에 대한 견해를 중국의 학자에게 묻자 그는 당황해 하며 묵묵부답하였다.

8. 중국 최고의 문헌적 가치를 지닌 “미산만익비(眉山萬翼碑)”

◇ 3월 5일, 최부는 유성진(劉城鎭)을 지나면서 황가갭(黃家關)에 이르렀을 때 갭(수문)위에 있는 미산만익비가 있는 것을 보고 동행한 중국 관원에게 그 비의 내용을 볼 수 있도록 간청한다.

“황가갭에 이르렀는데, 갭 위에는 미산만익비가 있었다. 최부는 정보를 시켜 그 비를 볼 수 있도록 양왕에게 요청했으나, 양왕은 선뜻 응하지 않았다. 끈덕지게 조른 후에야 허락을 했는데 비석에 새긴 문장은 다음과 같았다(至黃家關 關上有 眉山萬翼碑 臣命程保告 楊旺請觀之 旺不肯 強而後許之 其碑撰略曰)” 비문의 내용은 여기서는 생략했지만 북경대 거편자(葛振家) 교수는 “만익비는 운하사에 중요한 문헌으로, 그 비문으로 인하여 대운하는 명대(明代)에 이르러 운도(運道)의 기본틀이 잡혔고, 남북 물자 및 문화교류의 대동맥이 되었다는 것을 알 수 있게 되었다. 이러한 비문의 소개는 우리나라 사적(史籍)과 지서(志書) 뿐만이 아니라, 우리나라 운하사 학자의 연구와 인용에서도 찾아볼 수 없다”며 표해록의 기록은 아주 진귀한, 첫째가는 학술적, 역사적 재료라고 그의 『최부표해록연구』에서 밝혔다. 『표해록』 여정을 답사한 한국의 표해록 연구가 박태근(朴泰根) 교수는 그의 답사기에서 이 만익비를 찾았으나, 수몰(水沒)로 이미 사라졌다고 아쉬워했다.

9. 명나라 조정의 골칫거리였던 환관 발호와 폐해

최부는 중국 호송 관원의 입을 통해 이를 신랄하게 비판했다.

◇ 3월 8일, 최부가 노교역을 지날 때의 일이다. 태감(太監)이 수행원의 삼엄하고 화려한 호위를 받으며 여행하는 중에 동승한 뱃사람들에게 탄환을 난사하는 등 횡포가 이루 말할 수가 없었다. 이에 관해 최부와 중국 호송 관원의 대화를 들어 보자.

“진훤이 말했다. ‘배 안에서 저렇게 제멋대로 날뛰는 자가 바로 내관이오(陳萱曰 此舟中內官如此歪爲)’ 부영이 최부에게 물었다. ‘귀국에도 이러한 태감이 있소?(貴處亦有此太監否)’ 최부가 말했다. ‘우리나라의 내관은 궁중에서 물을 뿌리고 비로 쓰는 일을 하거나 왕명을 전달하는 일만 하고 있지, 관의 일은 맡지 않소.(我國內官只任宮中洒掃 傳命之役 不任以官事)’ 부영이 말했다. ‘태상황제가 환관을 신임하여 직책을 주었소. 그래서 저처럼 육형(肉刑)을 받은 자가 큰 권력을 지닌 근시(近侍)가 되었소. 문무관들 모두 그들에게 빌붙고 있소.(太上皇帝信任宦官 故若此刑餘人 持重權爲近侍 文武官皆趨付之)’”

10. 수차(水車)의 선진기술을 습득한 실용주의 사상

최부가 호송을 하는 중국 관리에게 수차, 즉 논에 물을 대는 장비의 제작과 운용 방법에 대해 집요하게 캐물었다. 당시 조선에는 주로 발로 밟아 돌리는 수차, 즉 도차(踏車)를 사용하고 있었으나 최부가 중국에서 배워 온 수전수차(手轉水車), 즉 손으로 돌리는 수차는 당시에는 최신식 장비였다고 한다. 실제 1496년 5월 지금의 중부권인 호서(湖西: 충북 제천의 의림지와 금강 상류의 서쪽)지방에 큰 가뭄이 들었을 때 연산은 그곳에 최부를 보내 중국에서 배워온 수차(水車)제조 방법을 가르치도록 하여 가뭄을 극복하도록 했다. 이처럼 최부는 조난자의 신분으로 촉박한 일정을 소화하면서도 선진기술을 눈여겨 보고, 수차의 제작과 운용 방법의 습득(習得)에 성공을 한다.

◇ 3월 23일, 소흥부(紹興府)의 한 호숫가에서 수차를 돌려 논에 물을 대는 농부를 목격한 바 있는 최부는 정해현(靜海縣)을 지나면서 호송하는 관원에게 수차의 제작 방법을 집요하게 묻고 있는데, 이에 대한 구절을 보자.

“최부가 부영에게 말했다. ‘수차(水車) 만드는 법을 배우고 싶소(願學水車之制)’ 부영이

물었다. ‘어디서 수차를 보았소?(你於何地見所謂水車乎)’ 최부가 말했다. ‘전에 소흥부를 지날 때 호숫가에서 수차를 돌려 논에 물을 대는 사람들이 있었소. 적은 힘으로 그들은 많은 물을 끌어 올렸소. 가뭄에 농사를 짓는데 도움이 될 것 같소(曩者過紹興府時 有人在湖岸運水車以灌水田 用力小而上水多 可爲當旱農稼之助)’ 부영이 말했다. ‘제작은 목공이 알고 있소. 나는 잘 모르오. 수차는 다만 물을 대는 데 쓰일 뿐인데, 굳이 배울 것까지야 없소(其制木工所知 我未之詳 水車只用汲水而已 不足學也)’ 최부가 말했다. ‘우리나라에는 논이 많은데 자주 가뭄을 겪소. 이 방법을 배워서 우리나라 사람들에게 가르쳐 농사에 도움이 된다면 귀하의 한마디의 수고가 우리나라 사람들에게 길이길이 무궁무진한 이익이 될 것이오(我國多水田 屢值旱乾 若學此制以教東民 以益農務 則足下一唇舌之勞 可爲我東人千萬世無窮之利也)’”

11. 청렴결백(清廉潔白)한 생애

최부의 청빈한 삶이 표해록의 기록에서 그 일단(一端)을 엿볼 수 있다.

◇ 3월 29일, 최부가 북경에 체류할 때 방문한 하왕(何旺)과 문답 중에 고향에 있는 가족의 끼니를 걱정하고 있는 대목이다.

“아버지는 돌아가신 지 얼마 되지 않고 어머니는 상중에 계시오. 내 동생은 어려서 세상물정에 어둡소. 가정이 빈한하여 조석으로 끼니를 걱정할 정도로 어렵소. 게다가 내가 바다에 표류되었으니 내 가족은 내가 죽었는지 살았는지 모르고 있을 것이오(父新死母當喪 弟又少不更事 家又貧窶 不保朝夕之際 我適漂海 其存其沒 家莫聞知)”

◇ 4월 3일, 역시 북경 체류 시, 홍려사(鴻臚寺) 주부(主簿)인 이상(李翔)과의 문답 과정에서 고향 집의 제수(祭需)의 부족 등 빈한(貧寒)한 생활을 근심하고 있는 대목이다.

“아버지는 돌아가시고 어머니 또한 노령이시며 아우는 유약하고 집은 가난하기만 하오. 상을 치르는데 모든 것이 부족하기만 하오(父已死母又老弟幼弱 家貧窶 治喪所需皆闕如也)”

1538년 청백리(清白吏)로 선정된 조선의 문신(文臣) 송흠(宋欽)과의 대화에서 최부의 청렴과 결백의 면모를 엿볼 수 있다.

지지당(知止堂) 송흠(1459-1547)은 신평 송씨로 전라도 장성에서 태어나, 34세에 문과에 급제하여 승문원에서 관직을 시작했으나 연산군 학정에 못 이겨 벼슬을 버리고 낙향하여 후학들을 가르치는데 전념했다. 중종반정 이후 벼슬길이 다시 열려 보성 순천 여산 등 전라도의 여러 수령을 역임하고, 나주 광주 등의 목사나 부사도 지냈으며 담양부사, 전라감사, 한성부좌윤, 이조와 병조의 판서에 오르고 우참찬과 관중추부사 등의 고관대작을 역임하기도 했다. 송흠은 최부의 이웃 고을 출신으로 최부가 대선배의 위치에 있었다. 이웃 고을에 최부가 귀향해 있음을 안 송흠이 선배를 찾아 말을 타고 갔었다. 후배 송흠을 반갑게 맞이한 최부는 서울에서 고향까지는 어떤 말을 타고 왔느냐고 송흠에게 물었다. 송흠은 나라에서 휴가 차 오는 관리에게 내주는 말을 타고 왔다고 말했다. 그렇다면 자기 집에서 최부의 집까지는 어떤 말을 타고 왔느냐고 묻자, 같은 말을 타고 왔노라고 답했다. 그러자 최부는 화를 내면서, 공무로 타고 왔으니 서울에서 고향까지는 괜찮으나, 고향집에서 자신의 집까지는 사무(私務)로 온 일인데 왜 나라의 말을 타고 왔느냐고 꾸짖으며 상경하면 나라에 고발하여 처벌받게 하겠노라고 했다. 최부는 상경하여 끝내 나라에 고발하여 송흠은 처벌을 받았다. 송흠은 그 때의 충고를 거울삼아 공직에 재직 시 수신(修身)을 게을리 하지 않아, 고위관직을 역임하였으며, 또한 청백리(清白吏)의 대표적 인물로 후세에 이름을 날리게 되었다는 것이다. 아직도 이러한 인연으로 탐진 최씨와 신평 송씨는 가깝게 지내고 있다 한다.

12. 상복의 윤리

최부가 예부의 관리들과 상복의 착용을 끝까지 고집한 사실은 전 서울대 총장 고병익(高柄翊)이 1964년의 이상백(李相伯) 박사 『회갑기념논총(回甲紀念論叢)』에 실린 “상복(喪服)의 윤리”에서 소개하였다. 그는 이 논문에서 “예제(禮制)의 본고장인 중국에 가서 그 예부의 관리들을 상대해서도 거의 일보 양보 없이 끝까지 상복 착용을 고집한 사실은 정통적인 유교학자로서 그 사고와 행동이 어떠한 불의의 고난 속에서도 그의 윤리관을 위해서 얼마나 타협 없는 노력을 기울였는가를 보여 주고 있다”고 밝혔다. 이에 관한

[표해록]의 기록을 보자.

◇ 4월 18, 최부는 북경 조정의 예부(禮部) 소속 관원으로부터 입궁(入宮)하여 황제로부터 수상(受賞)한다는 통보를 받는다. 그 관원은 상복을 예복으로 바꾸어 입고 황궁에 들어가야 한다고 하자 최부가 답변을 한다.

“내가 바다에서 표류할 당시 풍파를 견디지 못하여 모든 짐 꾸러미를 버렸소. 겨우 이 상복을 간직하며 이곳에 온 것이요. 예복은 하나도 없소이다. 또한 상중에 평복으로 갈아입는다면 예에 합당치 않을 것 같소. 더욱이 상복을 입고 입조(入朝)하는 일도 도리에 어긋나는 일이니, 대신들이 상례에 관한 제도를 참작한 후 어찌해야 할지 다시 알려 주시오 (臣對曰 我漂海時不勝風浪 盡撒行李 僅守此喪服來 無他吉服 且我當喪即吉 恐不合於禮 且以喪服入朝 義又不可 請大人斟酌禮制 更示何如)”

이에 대해 중국의 관원들은 서로 숙의를 한 후, 최부에게 대안을 제시한다. “내일 아침 상을 받을 때는 의식 절차가 없을 것이요. 귀하를 대신하여 하급자가 상을 받도록 하시오. 그러나 모레 황제에 사은(謝恩)할 때는 귀하가 직접 황제에게 절을 하시오. 반드시 참석하시오(明早受賞時 無展禮節次 可令你從吏代受 明後日謝恩時 你親拜皇帝 不可不參)”

◇ 4월 19일, 중국 관원은 내일 황제를 만날 때 최부가 상복 착용을 고수하지 않을까 하는 걱정으로 최부의 종자에게 미리 다짐을 한다.

“중국 관원인 이상(李翔)이 최부의 수행원인 정보(程保)에게 말했다. ‘당신 상관에게 내일 아침 길복으로 입고 와서 황제에게 사은해야 된다고 알리시오.’ 잠시 후 홍려시의 이름을 잇은 관원인 서(徐)라는 자가 와서, 정보 등의 관대(冠帶)를 착용했는지를 점검하고 숙배의 절차에 대해 가르쳐 주었다(翔謂程保曰 告你官 明早以吉服來謝皇帝之恩 有徐序班者 忘其名 來點程保等具冠帶 教以肅拜節次之儀)”

전갈을 받은 최부는 정보에게 이상의 사자를 방문하여 아래의 내용을 전달하라고 지시한다.

“친상(親喪)은 반드시 정성을 다 해야 할 일이요. 화려한 옷을 입는다면 효가 아니요.

나 역시 사람의 아들로 어찌 상복을 경솔하게 버리고 불효의 평판을 얻는다는 말이요?(親喪固所自盡也 若服華盛之衣 謂之非孝 我亦人子 其可輕釋喪服 處身於非孝之名乎)”

◇ 4월 20일, 어쩔 수 없이 최부는 입궐하러 이상의 뒤를 따랐지만, 차마 예복으로 갈아 입을 수 없었다. 그러자 이상이 대궐 안에서 삼베 옷을 입을 수는 없다며 직접 최부의 상관을 벗기고 사모(관복을 입을 때 쓰던 모자)를 씌우면서 말했다.

“당신은 길복을 입고 이 문을 통해 가시오. 사은의 의식이 끝나서 이 문을 통해 떠날 때, 다시 상복으로 갈아 입으시오. 단지 눈 깜박할 동안일 것이요. 일의 한 면만 고집한다면 융통성이 없다고 할 것이요(汝今自此門 吉服而入 行謝禮畢 復出此門時 還服喪衣 只在頃刻間耳 不可執一無權也)”

사세부득이 최부는 먼동이 틀 무렵 궁궐의 뜰에서 황제에게 사은(謝恩)의 절을 마친 후 대궐문을 나서자마자 바로 상복으로 갈아입는다. 최부가 몸소 준행(遵行)한 유학의 논리와 도덕은 논어, 효경과 가례(家禮) 등의 발원지인 중국에서도 찾아보기 힘들다고 중국사회과학원 정성굉(鄭成宏) 교수가 국제학술좌담회의 주제발표에서 솔희 하였다.

13. 일본 및 미국의 『표해록』 번역자들의 왜곡과 오역

1769년 『표해록』을 『당토행정기』라는 이름으로 책 이름을 바꿔 일본어 고어체로 축약(縮約) 번역한 일본의 유학자인 기요타 기미카네(清田君錦: 1719~1785)는 그의 “고(考: 注와 같은 의미)”에서 최부의 기술에 대해 트집을 잡았다. 즉 최부가 중국 절강성 삼문현(三門縣)에 위치한 건도소(健跳所)를 지나면서 건도(健跳) 출신으로 중국의 과거에 급제한 장보(張輔)를 만나게 된다. 장보는 최부에게 과거 급제자 명단이 적혀 있는 소록(小錄)을 보여주며 자랑한 후 자신의 집으로 안내 한다. 그의 집 앞 거리에 “과거에 합격한 장보의 집(丙午科張輔之家)”이라고 크게 새겨진 2층짜리 정문(旌門)을 최부에게 과시한다.

◇ 윤달 정월 24일, 최부도 이에 질세라 신분을 과장하는데 ---

“최부 역시 허황된 말로 자신을 과시했다. ‘나는 두 번이나 과거에 급제했소. 쌀 2백석의 봉록을 받고 있으며, 내 정문은 3층으로 되어 있소. 귀하는 나에게 미치지 못하오.’ 장보가 말했다. ‘그걸 어떻게 알 수 있소?’, ‘내 정문이 멀리 있어 가져올 수 없지만, 여기에 문과 중시 명부가 있소.’ 최부는 명부를 펼쳐 보여 주었다. 장보가 거기에 적혀 있는 성명과 직함을 보고서는 무릎을 꿇고 말했다. ‘나는 당신의 근처에도 못 갈 것 같소(臣亦以浮誕之言誇之 曰

我再中科第 歲受米二百石 旌門三層 足下其不及於我矣 輔曰 何以知之 臣曰 我之旌門 遠莫致之 我有文科重試小錄在此 卽撥示之 輔於錄中 見臣職姓名 下跪曰 我殆不及矣)”

장보가 예부 을과에 합격한 것을 가지고 과시를 하자, 대과(大科)에 두 번이나 장원으로 합격한 최부는 그의 표현대로 허황된 말로 장보의 기를 꺾기 위해서 자신이 받는 녹봉을 부풀렸다, 이를 두고 기요타 기미카네는 소위 “고(考)”를 달아, 최부의 녹봉에 대해 다음과 같이 비아냥거렸다. “매년 쌀 2백석을 받은 것이 사실이라면 조선 관리의 녹봉이 빈약한 것은 말할 나위도 없다. 일본에는 2천석 이상의 신하가 수천, 만석 이상의 신하가 수십 인이라는 사실을 모르는가? 사실을 말한다 해도 믿으려 들지 않을 것이다~. 무릇 천지간에 우리 대일본에 필적할 만한 나라는 절대로 없다.”

◇ 5월 16일, 광녕역에 이르러 최부는 조선의 성절(聖節) 사신을 만난다. 사신은 최부의 표류 전말을 들은 후, 그간의 노고를 위로하고자 연회를 베푼다. 이의 장면을 보자, “밤에 사신은 달빛을 받으며 뜰 중앙에 자리를 잡고 최부를 그 앞에 불러내어 연회를 베풀어 위로하였다(夜乘月 使臣坐中庭 邀臣至前設酌以慰)” 이를 두고 『당토행정기』의 저자인 기요타 기미카네는 그의 “고(考)”에서 최부가 상중(喪中)에 술을 먹지 않는다고 해놓고 사신이 베푼 주석에서 음주를 했다면 언행불일치라고 빈정뚫는데, 이는 사실이 아니다. 또한 『표해록』을 영역한 존 메스킬(John Meskill) 전 컬럼비아 대학교 교수의 『Choe Pu's Diary: A Record of Drifting across the Sea』에서도 연회 대목을 “The Envoy served Choi Bu wine to console him” 즉 사신이 최부에게 술을 대접했다고 영역했다. 한문 원본 “使臣坐中庭 邀臣至前設酌以慰”의 “設酌以慰”를 연회를 베풀어 위로했다고 해석을 해야지, 술을 대접했다고 번역한 것은 큰 오역이다. 표해

록의 전체를 읽어보면 중국 관리나 민간인들이 술 등 상중(喪中) 기피 음식을 대접하려 했으나 최부가 한사코 거절하는 대목이 자주 나온다. 조선의 엄격한 유교 사회에서 최부가 일본인의 비아냥처럼 상중에 한방울이라도 음주를 하였다면 최부가 귀국한 후 조선 조정에서 엄청난 논쟁을 불러일으켰을 것이다.

『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 우송함

거나 전자우편으로 송부하여야 한다.

5. 연락처

- 한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology
- 주소 : 서울특별시 강북구 상양로131길 5-4(수유동)
- 전화번호 : 010-2784-1105
- E-Mail : goodsociety123@hotmail.net

II. 논문 집필 요령

1. 원고 분량 : 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 쉼표를 하고 숫자만 표기 (예 : ...[Evans 1979, 56]... 혹은 ...[허생 1990, 12]...))
- ⑥ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 "외"라는 말 을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타냄

(예 : ...[조정남 외 1991, 35-36]...)

- ⑦ 한번에 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/月/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 연구윤리위반에 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 "계재가, 수정 후 게재, 게재불가"의 평가 내용을 종합하여 최종게재 여부를 결정하며, 재심의 경우 편집위원회의 판단에 의해 게재 여부가 결정됨
4. 심사 판정 기준표(심사위원 3인 기준)
5. 수정지시를 받은 논문의 투고자는 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
계재가	수정 후 게재	수정 후 재심	계재불가

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

IV. 발행

1. 『민족연구』 발행일 및 논문투고 마감일

민족연구 발행일	논문마감일
2022년 9월 1일	2022년 6월 30일
2023년 3월 1일	2022년 12월 31일

2. 연구지의 출판은 인쇄본과 전자출판 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 제안, 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.

◆ 인적구성

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

◆ 발행처

민족연구
79

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 : 2022년 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 (강원대학교)
박선경 (인천대학교) 송승중 (대전대학교)
이동민 (단국대학교) 김향은 (고신대학교)
정용숙 (춘천교육대학교) 정성윤 (통일연구원)
변영학 (대구가톨릭대학교) 이예지 (대구대학교)

<편집주간>

이용승 (대구대학교)

<편집간사>

이예지 (대구대학교)