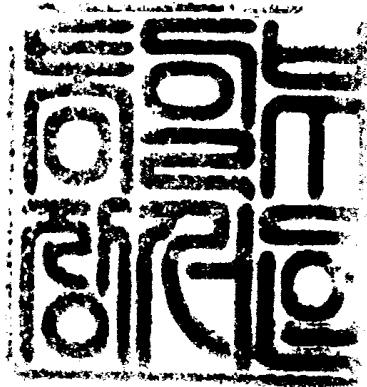


2002 신진연구자
북한 및 통일관련 논문집 (제 4 권)

교육 · 법



통 일 부

본 논문집은 2002년도 북한 및 통일문제 신진연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 4권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것은 아님을 밝힙니다.

목 차

교육분야

1. 문학 교육에서 통일에 관련한 효율적인 교수 학습 방안 1
유 성 호(한국교원대)
2. 재미 한국인 2세의 남북한 통일의식 및 통일교육 실태 분석 35
하 정 혜(미한인학교)

법 분야

1. 재일 한국인 · 조선인의 일본국적 취득문제와 남북한 문제 85
고 선 규(서울시립대)
2. 국제형사재판소의 설립이 남북관계에 미칠 영향에 관한 연구 127
이 국 운(한동대)
3. 북한의 시민권 정책 연구 161
임 재 상(부산대)
4. 북한경제 제재 관련 미국의 국내법제 연구 209
최 철 영(대구대)

<부 록>

1. 권별 수록 논문 일람표
2. 최근 연도별 연구 과제 목록('97 ~ 2002)

문학교육에서 통일에 관한 효율적인 교수 학습 방안



유 성 호
(한국교원대 교수)

목 차

【 요약 문 】	3
1. 머리말	7
2. 문학을 통한 통일교육	9
3. 문학 교육의 범주와 모형	11
4. 학교 교육에서의 문학을 통한 통일교육의 방안	17
5. 결 론	29
【 참고문헌 】	32

【 요약 문 】

본 연구는 해방과 분단 이후 북한의 문학과는 완전히 별개의 현상으로 진행되어온 남한의 현대 문학 작품 가운데 분단 극복, 통일 지향의 세계를 담고 있는 작품들을 대상으로 하여, 중등학교 이상에서 활용 가능한 교수 학습 방안을 구안하는 데 목적을 둔다.

최근 우리 주위에서 벌어지고 있는 가장 커다란 변화 중의 하나는 ‘분단 체제’의 남쪽에서 생산되었던 분단 극복, 통일 지향의 문학 작품들이 그동안 반(反)체제적이라는 이유로 배척 당해왔는데, 최근 제도 교육 과정에서도 이들 작품이 활력있게 핵심적 영역을 구성하고 있다는 점이다. 무엇보다도 확연한 것은 중고등학교 국어 교육에서 채택하고 있는 문학 작품의 내용이 지난 시대보다 상당 부분 ‘분단 극복’의 지향과 맞물려 있다는 점이다.

따라서 우리는 효율적이고도 실현 가능한 교수법의 적용을 통해 문학 교육이 통일 교육의 효과적인 학습 방안 중 가장 구체적이고 실물적인 사례가 될 수 있음을 말하려 한다. 학교 통일 교육을 위한 명확한 방향과 목표, 내용에 관한 연구가 활발하게 개진되고 있는 이 시점에서, 문학을 통한 통일 교육의 방법과 시각이 구안되어야 것이 무엇보다도 요청되는 것도 바로 이때문이다.

이와 같은 전제를 바탕으로 본 연구는 문학 작품을 대상으로 하여 이러한 과제의 정당성과 절박성을 도출해냄으로써, 통일 교육의 가장 구체적이고 역사적인 자료와 사례들을 마련할 수 있다고 본다. 그리고 앞으로 펼쳐질 학교 현장에서의 문학 교육에서 통일 교육의 마인드가 중요하게 부각되는 부수적 효과도 거둘 수 있으리라 본다.

특히 올해부터 채택, 시행된 제7차 교육과정 고등학교 국어 교과서에 실린 소설들을 일별할 때 이와 같은 분단 극복, 통일 지향으로의 성격 변화는 매우 뚜렷하다. 예컨대 박완서의 단편 「그 여자네 집」이나 윤홍길의 중편 「장마」의 한 부분, 그리고 최인훈의 장편 「광장」의 부분이 실려 있어, 이들 작품들을 통해 청소년들이 지난 시대의 폭력성과 민족사적 비극성 그리고 평화 통일의 당위성 등에 대해 학습할 수 있게 된 것이다. 따라서 이들 작품들을 ‘분단 문학’이라는 관점으로 접근하여, 그 안에 담겨 있는 분단 극복·통일 지향의 속성을 찾아 학생들에게 가르친다면, 문학을 통한 통일 지향의 분위기 수립에 일조할 것으로 보인다. 그 점에서 공교육에서 통일 지향의 성격을 지닌 교육적 자료는 어느 정도 갖추어졌다고 긍정적으로 평가할 수 있다.

아울러 그 연장선에서 우리는 문학 작품들을 통해서 대학생들이나 일반인들에게도 남북간이 축적해온 역사적 상흔들이 결국 남북 모두에게 상처와 명예가 될 뿐이라는 것과 통일이 가치있는 시대적 과제라는 것을 동시에 인

식시킬 수 있을 것이다. 예컨대 남정현의 「분지」나 이호철의 「판문점」, 황석영의 「한씨연대기」, 「손님」, 김원일의 「미망」, 「겨울 골짜기」, 조정래의 「태백산맥」 등의 작품을 그와 같은 시각에서 조명하여 민족 통일을 지향하는 서사적 전통이 매우 뿌리깊은 것임을 교육할 수 있으리라 생각된다. 마찬가지로 분단 극복과 통일 지향의 강렬한 정서를 담은 시작품들도 병행하여 가르침으로써, 문학을 통한 통일 교육의 일환으로 삼을 수 있을 것이다.

또한 이와 같은 작품들을 교수할 때 필요한 것은 개개의 텍스트가 내장하고 있는 경험 유형들을 학습자의 수준이나 단계별로 분류하여 유추적으로 내면화에 이르게 하는 과정을 잘 짜는 데 있다. 물론 이러한 교수법의 기획은 개개의 텍스트에 따라 상대적으로 적용될 수밖에 없다. 따라서 일괄적이고 보편적인 교수법보다는 텍스트의 특수성에 알맞은 구체적이고 다양한 교수 방안이 마련되어야 한다. 그 교수법은 여섯 가지 모형으로 추려질 수 있다.

첫째, 직접 교수법이다. 여기서는 ‘사실 인지’-‘맥락 설명’-‘사례 제시’-‘인지 결과 확인’의 순서를 취한다. 둘째, 토론 학습이다. 여기서는 ‘자료 제시’-‘문제 공유’-‘토론’-‘정리 및 평가’의 순서를 취한다. 셋째, 문제 해결 학습이다. 여기서는 ‘문제 인지’-‘문제 해결 방법 찾기’-‘해결’-‘일반화’의 과정을 밟는다. 넷째, 상호 협력 학습이다. 여기서는 ‘자료 설정’-‘개별 탐구’-‘상호 교수’-‘정리’의 순서를 취한다. 다섯째, 가치 탐구 학습이다. 여기서는 ‘자료 섭렵’-‘궁지 갖기’-‘행동’-‘내면화’의 심층적 순서를 취한다. 여섯째, 반응 중심 학습이다. 여기서는 ‘반응 형성’-‘명료화’-‘심화’-‘창조적 수용’의 순서를 취한다. 우리는 이러한 교수 방법의 장단점을 충분히 숙지하여 개개의 텍스트별로, 학습자들의 수준이나 단계별로 효율성있게 적용하여야 할 것이다.

박완서의 「그 여자네 집」은 학습자들의 ‘공감’이라는 목표를 두고 학습할 때, 일종의 연애소설적 기법을 차용하고 있다는 점을 중시해야 한다. 따라서 소설의 구조상, 사랑하는 이를 잃은 절실한 상실감에 학습자들의 공감은 의외로 빨리 형성될 수 있을 것이다. 이때 상실감의 정도가 중요한 것이 아니라 그 외인(外因)이 중요한데, 그것을 하나하나 알아가는 것이 이 작품을 분단 소설의 한 편으로 읽히는 방법이 될 것이다. 결국 그 상실감이 사실은 그들의 내적인 문제에서 도출된 것이 아니라, 외부의 폭력에 의해 이루어진 것이라는 사실을 이해시켜가면서 이 소설의 분단 극복, 통일 지향의 속성은 극대화된다. 따라서 이 작품은 일방적인 직접 교수법이나 상호 협력 수업보다는 문제 해결 학습과 반응 중심 학습을 통합하여 학습자로 하여금 소설의 서사를 스스로 재구성해보고 거기에 반응하는 내용을 비평문으로 써보게끔 하는 것이 유익할 수 있을 것이다.

윤홍길의 「장마」는, 우선적으로 염두에 두어야 할 것은 이 작품이 어린이

를 화자로 내세웠다는 점, 그리고 전쟁중의 두 진영의 대립을 기본 구도로 삼았다는 점, 그 해결을 속신의 상상력으로 추구했다는 점, 일종의 우화적 기법을 사용했다는 점 등이 사전 인지되어야 한다. 그렇기 때문에 이 작품의 사전 인지 작업은 직접 교수법으로 충당해야 하며, 그 다음에 두 할머니의 심리적 전이 과정은 가치 탐구 학습과 반응 중심 학습을 통해 학습자가 공감하고 내면화하는 과정을 밟아야 한다.

최인훈의 「광장」에서는 주인공 이명준의 이념적 선택과 죽음에 이르는 서사의 원동력과 귀결점을 ‘분단’이라는 상황에 초점을 맞추어 그 행위의 필연성을 따져보게 하는 것이 바람직하다. 철저하게 주인공 이명준의 심리적 추이 상태를 따라가는 독서를 통해 완성되어야 하는 특수성을 갖는다. 따라서 가치 탐구 학습의 기을을 전제로 이명준의 실존적 선택이 학습자들의 가상적 상황에서의 선택과 어떤 점에서 같을 수 있고 또 어떤 점에서 갈라지는지를 의견 교환하여 분단 현실에 대한 가치를 내면화할 필요가 있다.

우리가 잘 알다시피, 문학은 ‘지식’의 대상이 아니라 ‘체험’의 대상이다. 교육의 전수적 기능보다는 매개적 기능이 강조되어야 하는 까닭은 이러한 논리 위에서 찾을 수 있다. 텍스트의 온전한 이해와 수용을 토대로 한 수용자의 심미적 고양과 인식의 확장이 다 그러한 언급들의 목표가 됨은 물론이다. 이는 문학을 자아 실현의 문화 체험 또는 문화 활동이라는 관점에서 바라보아야 문학의 실상을 온당하게 파악할 수 있다는 관점을 자연스럽게 초래한다.

그러나 우리는 문학 교육에 수용자들의 주체적 반응과 수용 못지 않게, 문학 자체의 특수성을 인지하는 기능이 부가되어야만 하는 자체의 모순을 이야기한 바 있다. 이는 마치 철학 교육이 도덕 교육이 될 수 없는 것과 같은 이치이다. 그럼에도 불구하고 문학 교육의 최종적 목표는 문학 현상을 통한 학습자들의 수용 능력의 극대화에 있을 것이다.

1. 머리말

본 연구는 해방과 분단 이후 북한의 문학과는 완전히 별개의 현상으로 진행되어온 남한의 현대 문학 작품 가운데 분단 극복, 통일 지향의 세계를 담고 있는 작품들을 대상으로 하여, 중등학교 이상에서 활용 가능한 교수 학습 방안을 구안하는 데 목적을 둔다. 따라서 본 연구는 한국 현대 문학 전체에 대한 교육 방안이 아니라, ‘분단/통일’이라는 첨예한 시대적 과제를 핵심적 내용으로 삼고 있는 작품들에 대한 미학적·실천적 수용 방안을 문제삼는다는 점에서 일정한 특수성과 한시성을 띤다.

해방 이후 물리적·이념적으로 우리 민족 전체를 강력하게 규율하고 지배했던 이른바 ‘분단 체제’는 이제 자신의 마지막 숨을 가쁘게 몰아쉬고 있다. 그 동안 갈등과 상쟁으로 우리 민족을 얼룩지게 했던 분단의 현대사가 이제 화해와 상생으로 전환되는 커다란 이행기에 접어들었기 때문이다. 물론 현대사 곳곳마다 우리가 치러낸 중대한 이행기적 경험이 없는 바는 아니지만, 최근 우리가 겪고 있는 상황은 이전 시기의 경험들과는 차원이 다른 매우 근원적이고 획기적인 것임에 틀림없다.

물론 그 동안 ‘분단 체제’를 해체하고 새로운 통일 시대를 앞당기기 위한 노력은 지속적으로 이루어져왔다. 해방 직후의 단정수립 반대 운동이라든가, 1950년대 내내 분출되었던 반전(反戰) 평화통일예의 열망, 4·19 이후 나타난 민족 동질성 회복에 대한 요구, 1970년대 이후 점증된 통일 운동의 가속화, 1990년대에서 현재에 이르는 이념적 해빙의 분위기 등은 저마다 굵은 줄기를 형성하면서 ‘분단 체제’를 그 내부에서부터 허무는 데 일조한 흐름들이다. 이러한 흔적들이 쌓이고 쌓여, 2000년 6월의 남북정상회담과 이산가족 교환 방문단 교류, 문화 예술 교류 등의 이른바 ‘탈(脫)분단’의 분위기를 그 정점(頂點)에 올려놓게 된 것이다.

따라서 남북 정상이 평양에서 만난 이후, 우리 사회에는 그 동안 깊은 침묵 속에 잠겨 있던 이념적 해빙(解氷)의 목소리들이 여기저기서 제 힘을 되찾으며 생성되고 있다. 게다가 그 해 광복절을 기해서 이루어진 50년 만의 이산 가족 상봉이라든가, 그 후 이어진 남북한 직항로 개설, 남북장관급회담, 그리고 최근 이어지고 있는 경의선 복원 기획, 남북통일 축구경기 개최 등 일련의 움직임들은 냉전 논리에 의해 철저히 결빙되어 있던 한반도에 새로운 화해와 협력의 기운이 불어닥치고 있음을 알려주고 있는 비근한 사례들이다. 이에 따라 급진적이고 관념적인 통일 논의가 한결 수그러들고 그 대신 합리적이고 대안적인 단계적 프로젝트들이 분주하게 마련되고 있는 것 또한 사실이다. 그런가 하면 그 반대편에서 더욱 강렬한 기세로 냉전 논리를

묵수(墨守)하려는 힘들도 만만치 않게 자기 영역 지키기에 나서고 있느니만큼, 지금 우리는 ‘분단과 통일’이라는 화두를 놓고 매우 활발한 이행기적 징후를 경험하고 있는 셈이다.

생각해 보면, 50년이 넘는 물리적 시간의 깊이와 그 시간을 두루 관통해왔던 상호간의 뚜렷한 적의(敵意), 그리고 일상 생활과 잠재 의식까지 온통 점령해버린 레드 콤플렉스 같은 무의식적 기제들을 단시간에 말끔히 극복하고 새로운 통일 시대에 대비한 의식과 제도, 관행들을 구축한다는 것은 거의 불가능에 가까운 일이다. 사람의 의식이 일정한 시간의 흐름을 통해 형성된다는 사실에 비추어 보더라도, 그리고 그것이 많은 의혹과 시행착오의 과정을 겪고 나서 구축된다는 점을 감안하더라도, 그러한 과정은 실로 적지 않은 시간의 경과 후에 얻어지게 될 것이다. 따라서 우리는 그 특유의 ‘냄비 기질’을 반성하면서 결코 서두르지 말고 천천히 그리고 합리적으로, 우리가 망각해왔던 민족사적 유산을 복원하고 정리하고 재평가하여 통일 시대에 대비한 의식과 제도, 관행을 마련해가야 할 것이다.

우리의 탐구 영역인 ‘문학’ 분야에서도 이러한 통일 지향의 흐름에 대처하려는 움직임은 최근 매우 활발하게 나타나고 있다. 우리의 시야에 들어오지 않았던 북한 문학에 대한 객관적 소개로부터, 식민지 시대나 해방 직후에 펼쳐졌던 진보적 문학 운동에 대한 재조명, 그리고 냉전 논리에 희생된 월북 혹은 재북 작가들에 대한 복원과 재평가가 활발하게 이루어지고 있기 때문이다. 최근 출간된 『조운시조집』이나 『백석전집』, 『김남천전집』, 『오장환전집』, 그리고 출간을 목전에 둔 『임화문학예술전집』, 『박팔양시전집』, 문예진흥원에서 준비하고 있는 『통일문학전집』 등은 이러한 흐름을 보여주고 있는 좋은 사례들이다.

또한 각 대학에서 북한 사회에 관련한 강좌가 점증하고 있고, 각 사회 단체에서 열고 있는 시민 강좌에서도 북한에 대한 가치 중립적 탐구나 구체적인 통일 방안에 대한 논의가 분단 이후 그 어느 때보다도 활발히 펼쳐지고 있다고 할 수 있다.

그러나 그 가운데서도 가장 특기할 만한 것은, ‘분단 체제’의 남쪽에서 생산되었던 분단 극복, 통일 지향의 문학 작품들이 그동안 반(反)체제적이라는 이유로 배척 당해왔는데, 최근 제도 교육 과정에서도 이들 작품이 활력있게 핵심적 영역을 구성하고 있다는 점이다. 무엇보다 확연한 것은 중고등학교 국어 교육에서 채택하고 있는 문학 작품의 내용이 지난 시대보다 상당 부분 ‘분단 극복’의 지향과 맞물려 있다는 점이다. 이는 지난 시대의 문학 교과 과정이 반공 일색으로 편제되어 있던 것과는 첨예하게 달라진 현상이 아닐 수 없다.

따라서 우리는 우리 사회에서 가장 보수적인 분야 가운데 하나인 공교육

분야에서조차 이러한 시대적인 변화를 민감하게 반영하고 있음을 알 수 있다. 그런 만큼 이 같은 현상에 대한 교육적 관점과 방법의 수립이 절실하게 요청되고 있음 또한 분명한 사실이 아닐 수 없다.

물론 문학 교육 과정에서 문학 작품을 특정한 정치적 지형 변화의 도구로 격하시키는 점은 최대한 유의되어야 한다. 그리고 교사의 교과서적 개입 역시 최소화하여 교육 수용자들로 하여금 분단 극복의 정신에 동참케끔 유도하는 방법이 병행되어야 한다.

2. 문학을 통한 통일교육

분단 이후 남한에서 펼쳐진 현대 문학은 거대한 분단의 벽과 씨름해온 흔적들로 충일하다. 아마도 분단 극복과 통일 지향의 세계를 담은 문학 작품을 모두 거론한다면, 그 목록만으로도 이 지면은 차고 넘칠 것이다. 그러나 이제 우리는, 남북한을 비교적 객관적인 시각에서 관찰한 최인훈(崔仁勳)의 「광장(廣場)」이 발간 40년을 넘긴 시점에서, 분단의 비극성을 증언하고 나아가 ‘분단 체제’의 벽을 허무는 작업을 지속해온 작가나 작품들에 대한 비평적 조감과 해석, 평가를 차곡차곡 진행해야 한다. 정치적·이념적 차원에서 남북간의 상생과 평화 공존이 공론화되고 있는 만큼, 예술을 통하여 ‘분단 체제’를 극복하려는 노력을 경주해왔던 작가와 작품들에 대해 정당한 역사적 가치 평가를 해야 할 시점에 와 있는 것이다. 말하자면 우리가 근대 문학사에서 식민 세력과 싸웠던 ‘저항 문학’을 소중한 민족사의 일부로 기억하고 있듯이, 이제 우리는 현대 문학사에서 ‘분단 극복’의 정신을 피력한 작품들을 목록화해서 그들을 기념비적으로 간직해야 할 것이다.

그런 점에서 최근 일부 보수 언론에서 정권 차원의 일정한 실정(失政)을 국가 차원의 위기로 확대 해석함으로써, 탈(脫)분단의 움직임을 둔화시키고 ‘분단 체제’에서 자신들이 누렸던 기득권을 영속화하려는 모습을 보이는 것은 심히 우려할 만한 사안이다. 또한 모처럼 조성된 민족 화해의 흐름을 대통령 개인 차원의 기획으로 축소, 폄하하려는 일부 언론의 논조도 그러한 인식의 연장선상에 있는 것이어서 매우 위험한 발상이라 아니할 수 없다. 이제 남북간의 화해와 상생 지향은 그들 보수 진영에서 함부로 용훼할 수 없는 어떤 역사적 필연성을 갖고 있기 때문이다.

그러나 아직도 ‘분단 체제’는 휴전선에만 있는 것이 아니라 우리 모두의 마음 깊은 곳, 곧 무의식에 깊이 또아리를 틀고 있다. 따라서 우리의 무의식까지 철저하게 검열하였던 냉전 이념과 피해 의식을 떨치고 탈분단의 도정을 묵묵히 지속하는 것이 우리 시대에 지워진 역사적 몫이라고 할 수 있다. 그러나 ‘분단’에서 ‘통일’로 곧장 내지르는 급진적 도약보다는, ‘분단’에서 ‘평

화 공존-교류'를 통한 점진적 통일이라는 신중하고 장기적인 프로젝트가 요구됨은 체언을 요하지 않는다. 그 장기적 프로젝트 중의 하나가 '분단 체제'를 극복하려 했던 작가나 문학 작품들에 대한 정당한 가치 평가와 교육인 것이다.

그동안 사회과학이나 역사학 분야에서는 분단의 과정이나 북한 체제에 대한 객관적 재구(再構) 그리고 남북을 비교하기 위한 일차적 자료 구축에 많은 성과를 축적해왔다. 그 성과는 우리가 지금 겪고 있는 '분단 체제'라는 것이 민족 외적인 요인에 의해 형성, 관철된 것이고, 이를 우리 민족 내부의 역량으로 극복해야 한다는 것으로 집약된다. 이러한 성과를 바탕으로 하여, 문학적 형상 속에 나타난 분단 극복, 통일 지향의 속성들을 귀납하여, 개념적이고 추상적인 통일 교육보다는 문학 작품 속에 살아 움직이는 인물들의 구체적인 상처와 열망을 통해 통일의 당위성에 '공감'하게끔 하는 교육이 진행되어야 한다. 이것이 바로 문학을 통한 통일 교육의 기본적 시각이다.

따라서 우리는 효율적이고도 실현 가능한 교수법의 적용을 통해 문학 교육이 통일 교육의 효과적인 학습 방안 중 가장 구체적이고 실물적인 사례가 될 수 있음을 말하려 한다. 학교 통일 교육을 위한 명확한 방향과 목표, 내용에 관한 연구가 활발하게 개진되고 있는 이 시점에서, 문학을 통한 통일 교육의 방법과 시각이 구안되어야 것이 무엇보다도 요청되는 것도 바로 이때문이다. 이를 위해 학교 현장에서 무엇보다 중요한 것은 통일 교육을 효율적으로 수행할 수 있는 교수법과 이를 뒷받침하는 학습 자료의 개발이라고 할 수 있다.

그런데 문학 교육에서 학습 자료의 개발이란 일종의 정전(正典) 확정 작업과 깊이 연관된다. 따라서 우리 학교 현장에서 다룰 수 있는 우수 작품을 선정하는 일과, 그것들을 대상으로 그 안에 담긴 분단 극복, 통일 지향의 간단 없는 흐름과 커다란 열망을 학생들로 하여금 심리적·인지적으로 체험할 수 있게끔 하는 것이 궁극적인 교수법의 내용이 된다.

이에 본 연구는 기존의 반공 교육 관행을 넘어서 적극적으로 분단을 극복하고 통일을 대비하는 시민을 양성하는 교육의 일환으로, 다음과 같은 기율을 전제로 하고 있다.

첫째, 남북한 상호 불신과 소모적인 대결 의식을 불식하고 평화 공존의 필요성을 확연히 인식시킨다. 둘째, 화해와 협력에 의한 남북한 신뢰 회복과 상호 이익 추구를 통하여 통일 과정 및 통일 이후의 사회 통합에 대비한다. 셋째, 통일 환경의 변화와 북한의 정치·경제·사회·문화 및 주민의 생활상을 사실에 기초하여 객관적으로 이해시킨다. 넷째, 자유민주주의와 민족공동체 의식을 바탕으로 체제와 이념의 차이로 인한 이질화를 극복하고 민족의 동질성을 확대하여 적극적인 통일 의지를 확고히 한다.

이와 같은 전제를 바탕으로 본 연구는 문학 작품을 대상으로 하여 이러한

과제의 정당성과 절박성을 도출해냄으로써, 통일 교육의 가장 구체적이고 역사적인 자료와 사례들을 마련할 수 있다고 본다. 그리고 앞으로 펼쳐질 학교 현장에서의 문학 교육에서 통일 교육의 마인드가 중요하게 부각되는 부수적 효과도 거둘 수 있으리라 본다.

특히 올해부터 채택, 시행된 제7차 교육과정 고등학교 국어 교과서에 실린 소설들을 일별할 때 이와 같은 분단 극복, 통일 지향으로의 성격 변화는 매우 뚜렷하다. 예컨대 박완서(朴婉緒)의 단편 「그 여자네 집」이나 윤홍길(尹興吉)의 중편 「장마」의 한 부분, 그리고 최인훈의 장편 「광장」의 부분이 실려 있어, 이들 작품들을 통해 청소년들이 지난 시대의 폭력성과 민족사적 비극성 그리고 평화 통일의 당위성 등에 대해 학습할 수 있게 된 것이다. 따라서 이들 작품들을 ‘분단 문학’이라는 관점으로 접근하여, 그 안에 담겨 있는 분단 극복·통일 지향의 속성을 찾아 학생들에게 가르친다면, 문학을 통한 통일 지향의 분위기 수립에 일조할 것으로 보인다. 그 점에서 공교육에서 통일 지향의 성격을 지닌 교육적 자료는 어느 정도 갖추어졌다고 긍정적으로 평가할 수 있다.

아울러 그 연장선에서 우리는 문학 작품들을 통해서 대학생들이나 일반인들에게도 남북간이 축적해온 역사적 상흔들이 결국 남북 모두에게 상처와 명예가 될 뿐이라는 것과 통일이 가치있는 시대적 과제라는 것을 동시에 인식시킬 수 있을 것이다. 예컨대 남정현(南廷賢)의 「분지(糞地)」나 이호철(李浩哲)의 「관문점」, 황석영(黃皙暎)의 「한씨연대기」, 「손님」, 김원일(金源一)의 「미망(未忘)」, 「겨울 골짜기」, 조정래(趙廷來)의 「태백산맥」 등의 작품을 그와 같은 시각에서 조명하여 민족 통일을 지향하는 서사적 전통이 매우 뿌리 깊은 것임을 교육할 수 있으리라 생각된다. 마찬가지로 분단 극복과 통일 지향의 강렬한 정서를 담은 시작품들도 병행하여 가르침으로써, 문학을 통한 통일 교육의 일환으로 삼을 수 있을 것이다.

요컨대 본 연구는 이러한 분단 극복과 통일 지향의 시각을 토대로 하여, 학교 통일 교육의 일환으로 가능한 문학 교육의 방향과 효과적인 교수 학습 방안을 구안해보려 한다. 작품의 범위는 제7차 교육과정 고등학교 국어 교과서에 실려 있는 작품들을 우선적으로 채택하고, 나아가 대학생들에게 읽힐 만한 작품들을 부가적으로 언급할 예정이다.

3. 문학교육의 범주와 모형

우리가 상정하는 ‘문학 교육’이란 문학 현상이 바람직하게 이루어지도록 하기 위한 계획, 실천, 평가뿐만 아니라, 학습자의 내면화 과정 및 송환(feed back)에 이르는 제도적·비제도적인 전(全) 과정을 뜻한다. 따라서 이때 말

하는 ‘문학’이란 글을 통해 인간의 경험과 인식을 형상화하고 그것을 독자(수용자)들과 소통하는 과정 전체를 가리킨다. 작가, 작품, 독자가 역동적인 관계 속에서 자신들이 살아가는 시대와 역사를 반영하면서 삶의 지표를 모색하는 일이 결국 ‘문학’의 임무이자 영역인 것이다.

원래 ‘문학 교육’은 그에 따른 이념 수립, 과정 마련, 교재 선정 등 대규모의 계획에서 단위 수업의 미시적 계획에 이르기까지 그 범주가 매우 다양하고도 중층적이다. 그러나 일차적으로 문학 교육의 범주는 문학 작품에 대한 교수-학습을 지칭한다. 글을 통하여 문학을 생산하는 활동(창작), 문학을 이해하고 해석하는 활동(감상), 문학을 창조적으로 변용하는 활동(내면화) 등을 중심으로 문학에 대한 교수-학습이 이루어지기 때문이다. 또한 문학 교육의 범주는 제도 교육 밖에서 이루어지는 문학의 교육 활동까지를 포함하는 것이다. 따라서 ‘문학 교육’은 그 결과에 대한 평가와 그 평가의 결과에 따른 제도 수정의 과정까지를 포함한다.¹⁾

물론 ‘문학 교육’은 학습자들이 문학 현상에 적극적이고 자발적으로 참여하도록 유도해야 한다. 문학 교육의 범주가 문학의 창작과 이해, 감상을 동시에 고려하는 것이기 때문이다. 그리고 문학 교사가 교수-학습에 관여하는 방식은 학습자와 더불어 상호 주관적으로 설정되어야 한다. 왜냐하면 일방적으로 주어지는 가치 체계보다는 새로운 가치에 눈떠가는 과정 자체가 문학 교육의 핵심적인 관건이 되기 때문이다.

최근 문학 교육의 방향은, 학습자의 사고력과 창의성 증진을 목표로 하여, 문학 현상에 대한 단순 암기보다는 텍스트를 학습자 자신의 경험과 매개하고 그 결과를 학습자 스스로의 언어로 환원해보는 쪽으로 정향(定向)되고 있다. 이러한 방향은, 물을 것도 없이, 학습자 스스로 교육의 수동적 대상이 아닌 능동적이고 실질적인 주체가 되게 하는 이점을 선명하게 가진다. 말하자면 이는 ‘교사(전수자)→학습자(수용자)’라는 단선적이고 일방적인 교육의 회로를 다소 중층적이고 대화적인 방향으로 유도하여, 학습자의 자기 인식 및 자기 표현의 기능을 극대화하려는 데 그 목표를 둔 교육 방향이라고 할 수 있다.

그러나 이와 정반대 방향에서 제기되고 있는 문제 제기 또한 일정한 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 이는 텍스트를 학습자의 경험과 매개하고 자신의

1) 문학 교육에서의 평가는 문학 교육을 설계하는 과정에서 수립된 목표가 성취되었는지를 확인하는 일을 지칭한다. 그러나 목표 도달의 정도를 확인하는 데서 문학 교육의 평가가 끝나지는 않는다. 평가의 결과가 학습 목표 설정과 실천 과정에 다시 송환되어야 한다. 문학 교육에서는 문학적 가치를 학습 주체들의 가치로 다시 수용하는 ‘내면화’가 중요한 교육 요소로 상정되기 때문이다. 문학 교육에서 비제도적 교육을 고려해야 하는 이유는 문학 교육이 수행되는 실상이 그러할 뿐만 아니라 문학 교육의 완결된 모습은 결국 ‘자기 교육’을 상정하는 것이기 때문이다.

언어로 치환하는 과정 이전에, 보다 더 선결적으로 구비해야 할 학습자의 인문학적 소양에 대한 새삼스런 강조로 나타난다. 말하자면 그것은 텍스트를 둘러싼 문학 현상에 대한 실증적·역사적 지식의 명료한 축적이 선결되어야만 문학 현상의 해석, 평가, 내면화에 이르는 수순을 학습자가 적절하게 감당할 수 있다는 논리이다. 물론 이미 검증된 지식을 주지시키는 교육이 다양한 사고력을 억압하고 많은 이들의 감수성을 획일화시키는 폐단을 갖는 것은 사실이지만, 인문학이라는 것이 기본적으로 ‘축적’의 원리로 습득, 확충된다는 점에서 실증적이고 역사적인 사실의 인지는 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

따라서 우리는 문학 교육이, 이 같은 상호 길항적인 방향, 이를테면 독자(학습자)들의 정서적·경험적 텍스트 수용에 대한 강조와, 문학(문학 현상)을 하나의 역사적 산물로 인지하고 그것을 지식의 한 부분으로 받아들이는 것에 대한 강조의 두 측면을 통합해야 하는 과제를 떠안고 있다고 말할 수 있다. 특히 한국 현대 문학을 대상으로 하는 문학 교육에서 문학은 ‘역사’이자 ‘문학’이라는 양면적 속성을 갖는데, 그래서 문학을 하나의 ‘역사적 산물’로 인지하는 일과 ‘현재적 경험’의 매개체로 활용하는 일 사이의 균형 감각은 매우 절실한 것이다. 이 같은 객관적인 ‘인지’ 기능과 주체적인 ‘활용’ 기능의 상보적인 극대화를 꾀하는 일이야말로 문학 교육이 궁극적으로 지향해야 할 좌표가 됨은 현재까지는 분명해 보인다.

물론 문학 교육이 ‘문학사 교육’과는 다르지 않느냐는 반론이 있을 수 있다. 이는 문학 자체에 대한 지식보다는 문학이 우리 삶 속에서 어떻게 경험되는가에 초점을 맞추는 문학 교육적 시각에서 제기된 이론(異論)이다. 그러나 ‘문학’에 대한 소양(예술의 한 하위 양식으로서의 문학에 대한 지식, 문학사에 대한 감각, 문학 언어의 특수성에 대한 자각 등)이 실증된 채 진행되는, 현재적 적용에 치우친 문학 교육의 탁월성은 애초에 존재하기 어렵다는 점에서, 대중적 실천으로서의 문학 교육에 대한 남다른 강조는 문학 교육을 ‘문학’을 매개로 하는 삶의 교육으로 단순 환원하는 위험을 초래하게 된다. 다시 말하면 문학 교육에는, 수용자의 문학적 체험을 돕는 매개적 직능도 중요하지만, 문학 자체의 역사와 독자성에 대한 인지 기능이 중요한 한 축을 이루고 있다고 말할 수밖에 없는 것이다. 따라서 이와 같은 균형에 대한 남다른 강조가 문학 교육의 범주에서 매우 중요한 것이다.

특히 분단 극복, 통일 지향의 내용을 담고 있는 문학 작품들을 학교 현장에서 가르칠 때 우리가 염두에 두어야 할 것은, 학습자들 스스로 문학의 내용과 우리 사회가 당면하고 있는 현재적 과제를 유추적으로 상상하게끔 해야 한다는 것과 우리의 분단 과정과 결과가 갖는 객관적인 사실들을 미리 인지시켜야 한다는 것의 절충과 통합이다. 그래서 문학 작품이 ‘문학’이자

‘역사’라는 사실에 공감하게끔 하는 것이 필요한 것이다.

또한 이와 같은 작품들을 교수할 때 필요한 것은 개개의 텍스트가 내장하고 있는 경험 유형들을 학습자의 수준이나 단계별로 분류하여 유추적으로 내면화에 이르게 하는 과정을 잘 짜는 데 있다. 물론 이러한 교수법의 기획은 개개의 텍스트에 따라 상대적으로 적용될 수밖에 없다. 따라서 일괄적이고 보편적인 교수법보다는 텍스트의 특수성에 알맞은 구체적이고 다양한 교수 방안이 마련되어야 한다. 여기서는 문학 작품을 다루는 교수법을 여섯 가지 모형으로 분류하여 알아보기로 한다.

첫째, 직접 교수법이다. 여기서는 ‘사실 인지’-‘맥락 설명’-‘사례 제시’-‘인지 결과 확인’의 순서를 취한다. 물론 ‘문학 교육’은 문학에 흥미를 느끼게 하고, 작품을 읽고 이해하고 감상할 수 있는 능력을 길러 주는 교육적 과정을 총칭한다. 또한 그것은 문학과 교육의 어느 한 면에 강조를 주어 문학 연구 결과를 가르치는 것이 아니라, 문학을 통한 경험 확충을 통해 현실에 다가가는 통로를 가르쳐 보다 더 수준 높은 독자를 만들어 내는 데 목적이 있다. 따라서 교사가 작품이 집약하고 있는 현실적 의미와 미학적 가치를 잘 정리하여 설명해주고, 학생들의 질문을 통해 의미를 완성해가는 방법은 문학 교육의 속성상 불가피한 보편적인 방법이다. 교사의 일방적인 강의라는 점이 부담되고는 있지만, 문학의 ‘역사’로서의 속성을 미리 인지시키는 기능을 충분히 담당하고 있는 방법이라고 할 것이다.

특히 소설 작품의 경우, 소설 언어의 특징이 고려되어야 하는데, 하나의 작품 안에는 작가, 서술자, 인물의 담론이 공존하며, 작중에 등장하지 않는 존재들의 담론도 텍스트 내적 존재들의 담론 속에 끼여들기 때문이다. 이것은 시의 언어가 서정적 자아라는 한 존재의 담론으로 이루어지는, 즉 단성적(單聲的)인 데 반해 다성적(多聲的)인 것이다. 소설 교육에서 각 존재들의 담론을 구분하고 담론 속에 나타난 세계관을 분석하며, 각 존재들의 가치관이 작품 내에서 어떻게 갈등을 일으키는가를 살피는 것은 소설 교육의 활성화를 위해 매우 필요한 일이다. 다양한 존재들의 담론이 부딪치며 만들어 내는 서사적 공간에 대한 분석은 소설의 내용과 형식을 아울러 살피는 방식이라는 의미를 지닌다. 따라서 교사는 소설의 장르적 특성과 함께 소설 작품 속에 은폐되어 있는 다양한 목소리들을 보여줄 필요가 있다. 이 같은 내용은 교사의 정제된 언어와 자료 선정을 통해 효율적으로 달성될 수 있다.

둘째, 토론 학습이다. 여기서는 ‘자료 제시’-‘문제 공유’-‘토론’-‘정리 및 평가’의 순서를 취한다. 여기서 제시되는 자료는 우선 작품 전문과 함께, 작품이 생산되는 환경과 작품에 반영된 시대적 현실, 그리고 작품의 장르적 속성을 규정하는 여러 차원의 특성들이다. 그 가운데 가장 먼저 고려해야 할 것은 작가 즉 생산 주체의 작품 생산과 연관되는 사항들이다. 작가는 위대한

작품을 창조하는 권위적 작가라기보다는 작품의 생산 주체 전반을 지칭한다. 다음으로, 작품과 연관된 사항을 내용으로 포함할 수 있는데, 언어적 구조물로서의 문학 작품이 지니는 규칙성, 장르의 규칙성 등을 주로 다루게 된다. 뿐만 아니라 작품에 반영되는 사회 역사적 현실에 대한 내용을 포함해야 하는데, 이는 작품의 의미적 속성과 연관된다는 점에서 내용을 구성하는 중요한 요소이기 때문이다.

이렇게 주어진 자료들을 놓고 학습자들은 문제를 공유하게 된다. 우리가 이 작품을 둘러싼 여러 문제 중 어느 것을 중요시해야 하는지, 그것이 작품의 장르적 속성과 어떻게 결부되는지, 그리고 궁극적으로 그것이 작품의 의미 형성에 어떻게 기여하는지에 대해 각자의 독서 경험을 나눈다. 그 결과를 종합하여 정리하고 교사는 그것을 평가하여 학습자들에게 송환한다.

셋째, 문제 해결 학습이다. 여기서는 ‘문제 인지’-‘문제 해결 방법 찾기’-‘해결’-‘일반화’의 과정을 밟는다. 문학 교육의 내용을 학습자 스스로 구성해가는 방법이다. 수용자의 능동적 감상 원리는 수용자가 작품에 적극적으로 접근하는 데서 일정한 효과를 충족시킬 수 있다는 것이 이 방법의 기본 시각이다. 그래야 작품의 내용이 학습자에게 내면화되기 때문이다.

이는 학습자와 교사, 학습자와 텍스트, 학습자와 학습자간의 대화가 이루어지는 대화성의 원리가 반영된 방법이기도 하다. 따라서 교사는 학습자의 발달 단계를 고려해야 하며, 목표를 통합하여 설정해야 하며, 그 결과 학습자의 문학 체험이 문화적 경험으로 전이될 수 있도록 해야 한다. 학습자의 도야(陶冶)를 목표로 하되, 상호텍스트성(intertextuality)을 고려함으로써 경험의 확충이 될 수 있도록 고려해야 한다.

넷째, 상호 협력 학습이다. 여기서는 ‘자료 설정’-‘개별 탐구’-‘상호 교수’-‘정리’의 순서를 취한다. 학습자들은 먼저 사회·문화적 여건의 변화를 긍정적으로 수용하고, 거기에 대응할 수 있는 문화 변용력을 활용한 문학의 생산이 어떤 사회적 바탕 위에서 가능했는가를 각자 탐구한다. 그 결과를 토대로 작품의 독서 경험을 서로 교수하여 빈 곳을 채워넣는 것이 이 방법이다. 특히 다매체 시대의 문학 교육은 매체의 이해와 매체를 이용하는 방법에 대한 교육을 포함해야 하는데, 이 또한 각자의 매체 경험을 나누면서 일정 부분 가능해진다.

또한 학습자들은 이론의 도움을 받아들여야 한다. 문학 교육 이론이란 문학 교육을 설명하고, 나아가 문학 교육을 계획, 실천하기 위한 미시적·거시적 차원에서의 제반 이론을 말한다. 문학 교육은 결국 문학 현상이 바람직하게 이루어지기 위한 일체의 의도적 과정 및 결과이기 때문이다.

다섯째, 가치 탐구 학습이다. 여기서는 ‘자료 섭렵’-‘궁지 갖기’-‘행동’-‘내면화’의 심층적 순서를 취한다. 문학 교육의 실천 방향은 제도 교육에서 문학

의 교수-학습을 위한 설계와 실행, 그리고 평가 및 송환을 포함하는 구체적 과정을 의미한다. 문학 제재 수업의 일반 절차 모형은 계획 단계, 진단 단계, 지도 단계, 평가 단계, 내면화 단계 등을 포함하는데, 이들 단계 사이에는 송환 작용이 일어난다. 특히 ‘내면화’ 단계는 다른 영역 수업의 절차 모형과는 달리, 문학 교육 수업의 가장 커다란 특징이다. 학습자의 삶에 내면화되는 가능성을 지니고 있는 것이 바로 문학적 가치이기 때문이다. 이러한 절차 모형은 장르별로 특성을 고려하여 운용되어야 한다.

여섯째, 반응 중심 학습이다. 여기서는 ‘반응 형성’-‘명료화’-‘심화’-‘창조적 수용’의 순서를 취한다. 특히 소설에 반영된 시대상을 이해하는 수업이 문학 현상의 텍스트 연관성을 중심으로 이루어진다면, 소설 내용에 대한 창조적 수용을 목표로 하는 감상문 혹은 비평문 쓰기는 매우 중요한 기능이다. 예를 들어 소설을 이해하고 감상하는 수업에서, 계획 단계는 수업 목표를 설정하고 평가 요목을 작성해야 한다. 진단 단계에서는 학생들이 가지고 있는 소설 혹은 작가에 대한 사전 지식, 체험, 감수성 등을 확인하고 진단을 위한 도구를 마련한다. 지도 단계에서는 소설 작품 전체에 대한 접근과 부분에 대한 접근을 한 후 이해와 감상을 종합적으로 재구성하는 절차를 거치도록 한다. 평가 단계에서는 계획 단계에서 수립한 목표를 확인하고 목표에 도달한 정도를 확인한다. 내면화 단계에서는 서사적 체험의 수평적 확대와 수직적 심화를 도모해야 한다. 예컨대 소설 작품에 대한 이해와 감상의 결과를 비평문으로 써 보는 것은 소설 이해의 심도를 확인하는 것이라 할 수 있다.

또한 창조적 수용의 경우, 문학 현상의 온전한 실현을 도모하는 측면에서 문학 작품의 생산에 해당하는 활동을 목표로 설정할 수 있다. 문학 현상에 참여하는 주체들이 작품을 생산하고 수용하면서 문학적 문화를 이루어 나갈 수 있도록 하기 위해서는 문학 현상의 각 부분이 통합적으로 고려되는 수업이 이루어져야 한다. 창작 수업은 전문 작가를 기르는 것이 아니라 학습 주체들이 각 방면의 문학적 능력을 길러 준다는 데에 목표를 두어야 하기 때문이다. 특히 소설 창작 수업은 작품을 만들어 보고, 그것을 상호 연행(演行)할 수 있도록 하는 방법이 좋다. 소설의 입체 낭독이나 각색해서 연극으로 시연해 보는 방법 등이 그에 해당된다. 그러나 소설을 생산한다는 것은 독자의 창조적 수용과 관련되며, 글을 통해 소설을 만들어 내고, 그것을 연행하는 전 과정을 뜻한다. 소설 창작의 수업은 일반 절차 모형에서 나아가 다른 모형으로의 시도가 모색되어야 하는 것이다.

이러한 모든 과정은 물론 유아 교육, 초등 교육, 중학교와 고등학교 단계를 포함하는 중등 교육으로 대상 차원을 설정할 수 있다. 각 단계별로 작품에 대한 인식 능력과 생산 능력이 다르기 때문에 단계를 구분하여 거기에 적절한 교육을 해야 한다. 같은 ‘이야기 문학’이라고 하더라도 초등학교 학생

들이 읽기에 적합한 것과 고등학교 학생이 읽기에 적합한 것은 그 내용이나 구조가 분명히 다를 것이기 때문이다. 비제도 교육적 대상을 중심으로 문학 교육의 범주를 고려한다면, 사회 교육, 일반 교양 교육, 기타 잠재적 교육 상황 등을 고려할 수도 있다. 비제도적으로 이루어지는 문학 교육은 넓은 의미의 문학의 장(場)을 주도하기도 하고 문학의 생산과 소통에 막강한 영향력을 행사한다. 작가 집단이라든지 비평가 집단 등은 제도적으로 이루어지는 문학 교육의 방향을 규정하는 힘을 지니고 있기도 하다. 이들의 교육 방향에 대한 고려는 문화 정책 차원에서 이루어진다.

따라서 우리는 이러한 교수 방법의 장단점을 충분히 숙지하고 감안하여 개개의 텍스트별로, 학습자들의 수준이나 단계별로 효율성있게 적용하여야 할 것이다.

4. 학교 교육에서의 문학을 통한 통일교육의 방안

사실 이와 같은 교육 방법들은 선명한 독립성을 갖는 자립적 실체들이라 기보다는 상호 의존적이며 상호 침투 가능한 방법론들이다. 따라서 우리는 이러한 방법 중 현실 가능하면서 효율적인 방법들을 통합하고 절충하여 개개의 텍스트에 알맞은 교수 방안을 마련해야 한다. 먼저 제7차 교육과정에서 따른 고등학교 국어교과서에 수록된 소설 작품을 대상으로 작품에 드러난 주제와 그에 따른 효과적인 교수 학습 방안을 마련해본다.

국어 교과서에 가장 먼저 실려 있는 박완서의 단편소설 「그 여자네 집」은 사랑하는 두 연인이 일본 제국주의의 희생이 되어 서로 헤어지게 된 사실, 그리고 분단 이후에도 그들의 사랑이 지속되면서도 결국 이루어지지 않는 데에 대한 역사적 상처를 아름답고 쓸쓸하게 보여주는 작품이다. 이를 통해 학습자들은 ‘분단’이라는 역사적 상처가 두 연인 사이를 갈라놓고 그들로 하여금 평생을 한과 그리움으로 살게끔 하는 것을 문학적 감동 속에서 바라볼 수 있게 된다. 이는 소년 소녀의 아름다운 사랑과 속절없는 운명적 이별을 주제로 했던 황순원(黃順元)의 「소나기」나 반공적 시각에서 북한을 일방적으로 폄하했던 이범선(李範宣)의 「학마을 사람들」 같은 작품보다 훨씬 진중하게 분단 극복과 통일 지향에 대한 열의를 간접화하고 있어, 학생들로 하여금 이 작품을 읽고 난 후의 반응을 서로 참조하여 학습할 수 있게 하는 장점을 지니고 있다.

이 작품의 전반부에는 작가가 평소에 감동있게 읽었다는 김용택의 시 「그

여자네 집」이 소개되고 있다. 또 최근 사회 문제가 된 정신대와 중국 여행에 따른 일화가 서술되고 있다. 또 지면 곳곳에 내용과 부합되는 그림과 사진, 설명이 첨가되어 이미지에 익숙한 학생들의 흥미를 북돋우려 한 점 또한 눈길을 끈다.

김용택(金龍澤)의 시 「그 여자네 집」은, 사랑하는 여인에 대한 그리움을 토대로 하여 이제는 그녀가 떠나버린 평화로운 농촌 풍경 속에서 그 그리움을 완성하고 있는 아름다운 작품이다. 결국 이 시의 내용이 소설의 중심 모티프가 되고 있고, 이 시를 통해서 화자는 기억 속에 묻혀 있던 어린 시절의 고향의 추억으로 잠행하는 것이다. 여기서 만득이와 곱단이의 지순한 사랑이 회상되고, 일제 말의 징용으로 불행하게 끝난 두 사람의 사랑이 그려진다.

만득이가 일본 제국주의의 희생이 되어 곱단이와 헤어지지 않을 수 없게 된 것, 이 과정에서 곱단이를 향한 만득이의 속 깊은 사랑이 그려진다. 징용이란 사지(死地)로 가는 것이고, 후일을 기약할 수 없는 일인 까닭에 가족들은 만득이와 곱단이의 혼례를 서두르지만, 만득이는 끝내 결혼식을 올리지 않는다. 한 여인에 대한 사랑이 어느 일방의 욕심일 수만은 없다는, 그리고 그것은 상대에 대한 세심한 배려와 믿음이라는 것을 보여주는 대목이다. 하지만 곱단이가 역시 시대의 거친 격랑 속에서 예외가 못 되었다. 그녀 역시 정신대를 피해서 영똥한 사람의 후취로 가지 않을 수 없게 되는 것이다. 그리고 신의주로 떠난 곱단이는 전쟁이 나고 분단이 굳어지면서 더 이상 소식을 알 수 없는 존재로 기억 속에 묻히고 만다.

작품의 후반부는 만득이와 결혼한 순애의 이야기를 통해서 그 이후의 후일담을 전해주는 형식이다. 순애는 아직도 만득이가 곱단이를 잊지 못하고 있다고 믿는다. 시를 쓰면서 읊조리는 내용이나, 중국 여행시 신의주를 앞에 두고 선상에서 통곡하던 장면은 모두 그런 심리에서 비롯되었다는 게 그녀의 생각이다. 얼마 후 순애가 죽고, 그 죽음을 통해서 화자는 평생 보이지 않는 연적(戀敵)을 앞에 두고 괴로워했을 순애의 불우한 삶을 떠올려본다. 그런 연민의 심정을 갖고 있던 차에 ‘정신대 할머니를 돕기 위한 모임’에 들렀다가 화자는 우연히 만득이를 만난다. 만득이가 그 모임에 나온 것을 곱단이에 대한 그리움 때문으로 이해한 화자는 그에게 다짜고짜로 따지듯이 대들지만, 그로부터 나온 대답은 전혀 뜻밖의 것이었다. 작품이 다시 한번 반전을 거듭하는 순간이다.

곱단이를 잊지 못한다는 건 순전히 순애의 지어 낸 생각이라는 것, 자신의 감정은 단지 젊은 시절에 대한 그리움일 뿐이었다는 것, 그리고 중국 여행시 두만강에서 운 것은 ‘남의 나라에서 바라보니 이렇게 지척인데 내 나라에선 왜 그렇게 멀었을까’하는 서럽고 부끄러운 감정 때문이었다고 고백한다. 아울러 그가 그날 정신대 할머니 돕기 행사에 참여하게 된 것은 정신대 문제

를 애써 대수롭게 여기지 않으려는 일본 사람들에게 분통이 터졌고, 정신대 문제는 정신대 피해자인 할머니들의 문제만이 아니라 곱단이처럼 그것을 면한 사람들이 겪었을 한(恨)까지 함께 생각해야 한다는 내용을 토로하는 것이다. 이러한 결말부는 작가의 현실 인식을 보여주는 대목이기도 하다. 작가는 순결한 사랑이 역사의 격랑에 의해 짓밟히는 과정을 보여주는데 그치지 않고 민족적인 비극에 대한 현재적인 질문까지도 유도해내고 있는 것이다. 작품의 마지막 부분이다.

오늘 여기 오게 된 것도, 글썄요, 내가 한 짓도 내가 설명할 수 있을 것 같지 않지만 …… 아마 얼마 전 우연히 일본 잡지에서 정신대 문제를 애써 대수롭게 여기지 않으려는 일본 사람들의 생각을 읽고 분통이 터진 것과 관계가 있겠죠. 강제였다는 증거가 있느냐, 수적으로 한국에서 너무 부풀려 말한다, 뭐 이런 투였어요. 범죄 의식이 전혀 없더군요. 그걸 참을 수가 없었어요. 비록 곱단이의 얼굴은 생각나지 않지만 나는 지금도 생생하게 느낄 수 있어요. 곱단이가 탄 데로 시집 가면서 느꼈을, 분하고 억울하고 절망적인 심정을요. 나는 정신대 할머니처럼 직접 당한 사람들의 원한에다 그걸 면한 사람들의 한까지 보태고 싶었어요. 당한 사람이나 면한 사람이나 똑같이 그 제국주의적 폭력의 희생자였다고 생각해요. 면하긴 했지만 면하기 위해서 어떻게들 했나요? 강도의 폭력을 피하기 위해 얼떨결에 십 층에서 뛰어내려 죽었다고 강도는 죄가 없고 자살이 되나요? 삼천 리 강산 방방곡곡에서 사랑의 기쁨, 그 향기로운 숨결을 모조리 질식시켜 버리니 그 천인공노할 범죄를 잊어버린다면 우리는 사람도 아니죠. 당한 자의 한에다가 면한 자의 분노까지 보태고 싶은 내 마음 알겠어요? 장만득 씨의 눈에 눈물이 그렇게졌다.²⁾

작가는 만득과 곱단의 일화를 통해 일본제국주의의 만행이 단순히 정신대라는 특정한 범주에만 해당되는 것이 아니며, 동시대인 모두에게 깊은 상실의 고통을 남긴 상처의 근원지라는 것을 고발하고 있다. 또한 만득의 상처가 한편으로 분단 현실과도 결합되어 있다는 점을 환기시킨다.

이 작품은 일견 황순원의 「소나기」와 비견해 볼 수 있다. 「소나기」도 같은 청소년기의 지순한 사랑이 작품의 한 축을 이루고, 거기에 투입한 역사의 거친 소용돌이가 또 다른 축을 형성한다. 「소나기」의 사랑에는 역사와 현실의 이념 따위는 배제되어 있다. 그러나 「그 여자네 집」에서는 역사와 현실의 적

2) 서울대학교 국어교육연구소, 『국어(상)』, 교육인적자원부, 2002. 48면.

극적인 개입이 드러난다. 주인공들의 운명을 뒤바꿔놓는 것은 전쟁과 징용, 정신대라는 이름으로 자행된 폭력적인 현실 상황이었다. 역사와 현실에 대한 시선을 적극적으로 담고 있다는 점에서 「그 여자네 집」은 무채색에 가까운 「소나기」의 시선에서 몇 걸음 더 나아가 있다고 할 수 있다.³⁾

이와 같은 서사를 뼈대로 하고 있는 「그 여자네 집」을 학습자들의 ‘공감’이라는 목표를 두고 학습할 때, 교사가 우선 염두에 두어야 할 것은 이 작품이 일종의 연애소설적 기법을 차용하고 있다는 점이다. 따라서 소설의 구조상, 사랑하는 이를 잃은 절실한 상실감에 학습자들의 공감은 의외로 빨리 형성될 수 있을 것이다. 이때 상실감의 정도가 중요한 것이 아니라 그 외인(外因)이 중요한데, 그것을 하나하나 알아가는 것이 이 작품을 분단 소설의 한편으로 읽히는 방법이 될 것이다.

결국 그 상실감이 사실은 그들의 내적인 문제에서 도출된 것이 아니라, 외부의 폭력에 의해 이루어진 것이라는 사실을 이해시켜가면서 이 소설의 분단 극복, 통일 지향의 속성은 극대화된다. 따라서 이 작품은 일방적인 직접 교수법이나 상호 협력 수업보다는 문제 해결 학습과 반응 중심 학습을 통합하여 학습자로 하여금 소설의 서사를 스스로 재구성해보고 거기에 반응하는 내용을 비평문으로 써보게끔 하는 것이 유익할 수 있을 것이다.

이 부분에서 교사는 학습자들로 하여금 청순한 사랑을 짓밟고 있는 외적인 힘에 대해 재구성해보고 평가하게끔 할 수 있다. 그러나 한 가지 중요한 것은, 이 작품이 분단 현실을 적극적으로 타개하자는 데 초점이 맞추어져 있는 것은 아니라는 점이다. 따라서 작품의 주제가 비록 우회적이고 암시적이라 하더라도, 학습자들로 하여금 통일의 당위성과 절실성을 이 작품을 모태로 하여 써보게 함으로써, 통일의 절박성을 표면적 주제로 하는 작품보다 훨씬 더 유익한 성과를 거둘 수 있는 것이 바로 이 작품이다.

다음으로 국어 교과서 상권 후반부에 실려 있는 윤홍길의 중편소설 「장마」는 1970년대의 대표적인 분단 문학의 한 성과로 평가받을 만한 작품이다. 이는 두 할머니의 갈등과 반목이 속신(俗信)의 상상력을 빌어 화해로 나아가는 과정을 통해 민족 통합의 당위성과 필연성을 우의적(寓意的)으로 보여준 작품이라고 할 수 있다. 이 작품의 문제성은 이러한 내용을 통해서 분단 극복의 가능성을 드러냈다는 데 있는데, 여기 나오는 두 할머니는 모두 비슷한 나이의 자식을 두었고, 그것도 전쟁이라는 극한 상황에 자식을 내놓은 까닭에 사실은 동병상련의 입장에 있다.

어린 나이의 서술자에게는 친할머니와 외할머니 두 분이 계시는데, 이 두 노인은 한 집안에서 같이 살고 있는 형편이다. 말하자면 사돈이 한 집안에서

3) 강진호, 「교과서·문학 교육·교사 - ‘분단 소설’을 중심으로」, 『문학교육학』 9호, 한국문학교육학회, 2002. 6. 41-43면.

살고 있는 것이다. 사돈댁에서 신세를 지는 처지에 있는 외할머니의 안쓰러운 입장과 덕을 베풀고 있는 입장의 친할머니 사이가 그들의 아들들로 인해 날카롭게 벌어지게 되면서 이 작품의 갈등 구조는 생성된다.

그런데 두 할머니들의 경험과 의지와는 무관하게 낮설고 폭력적인 이데올로기가 끼여들어 그것이 서로를 적대적인 관계로 바꿔놓는다. 예컨대 지루한 장마가 계속되던 어느날 밤 외할머니는 국군 소위로 전쟁터에 나간 아들이 전사했다는 통지를 받는다. 이후부터 하나밖에 없는 아들을 잃은 외할머니는 빨치산을 향해 저주를 퍼붓는다. 같은 집에 살고 있는 친할머니가 이 소리를 듣고 화를 내는데, 그것은 곧 빨치산에 나가 있는 자기 아들더러 죽으라는 저주와 같았기 때문이다. 빨치산 대부분이 소탕되고 있는 때라서 아버지는 할머니의 아들 곧 삼촌에게 자수를 권하지만, 삼촌은 듣지 않고 그냥 산으로 돌아가 버린다. 장마철이 되자 빨치산이 읍내를 습격하지만 많은 사상자들을 낸 채 도망친다. 경찰서 뒤뜰에 빨치산의 시신을 모아 두었는데, 그 중에서 삼촌이 없음을 안 할머니는 기뻐하고 소경 점쟁이는 삼촌이 무사하게 돌아올 것이라고 예언한다. 그러나 삼촌의 무사 귀환을 비는 고삿날에 나타난 것은 큰 구렁이 한 마리였다. 할머니는 쓰러지고 외할머니는 구렁이를 달래 돌려보낸다. 결국 두 사람은 서로 화해하고 친할머니는 조용히 눈을 감는다. 그리고 긴 장마가 끝이 난다. 마지막 부분이다.

그 날 저녁에 할머니는 또 까무러쳤다. 의식이 없는 중에도 땀순갈 흘러 넣은 미음과 탕약을 입 밖으로 죄다 토해 버렸다. 그리고 이튿날부터는 마치 육체의 운동장에서 정신이란 이름의 장난꾸러기가 들어왔다 나갔다 숨바꼭질하기를 수없이 되풀이하는 것 같은 고통의 시간의 연속이었다. 대소변을 일일이 받아내는 고역을 치러 가면서 할머니는 꼬박 한 주일을 더 버티었다. 안에 있는 아들보다 밖에 있는 아들을 언제나 더 생각했던 할머니는 마지막 날 밤에 다 타 버린 촛불이 스러지듯 그렇게 눈을 감았다. 할머니의 긴 인생 가운데서, 어떻게 생각하면, 잠도 안 자고 먹지도 않고 그리고도 놀라운 기력으로 며칠 동안이나 식구들을 들볶아 대면서, 삼촌을 기다리던 그 짙막한 기간이 사실은 꺼지기 직전에 마지막 한순간을 확 타오르는 촛불의 찬란함과 맛먹는, 할머니에겐 가장 자랑스럽고 행복에 넘치던 시간이었었나 보다. 임종의 자리에서 할머니는 내 손을 잡고 내 지난날을 모두 용서해 주었다. 나도 마음속으로 할머니의 모든 걸 용서했다.

정말 지루한 장마였다.⁴⁾

4) 위의 책, 275-276면.

이때 ‘구렁이’의 등장은 모든 이데올로기적인 폭력과 대립이 결국 토속적인 믿음 같은 인간의 근원적인 동질성으로 인해 극복될 수 있다는 작가 의식을 상징적으로 암시한다. 작가는 두 할머니의 화해를 통하여 분단 극복의 열쇠는 민족의 동질성을 회복하고, 현실적인 대립 감정을 뛰어 넘을 수 있는 포용과 관용이라는 것을 말하고 있다. 두 할머니의 화해는 도저히 건널 수 없을 것 같던 이념과 감정 사이의 심연을 화해와 포용의 정신이 건너고 있는 장면이기도 하다.

이처럼 이 작품은 한 가정의 내막을 통해 한국전쟁의 상처를 형상화하고 있다. 삼촌과 외삼촌으로 표상되는 이념적 대결과 할머니와 외할머니로 표상되는 혈연 관계의 끈을 놓고 소설 속의 어린 화자는 가해자와 피해자의 대응 논리에 심각한 혼란을 겪는다. 모두가 피해자이며 모두가 가해자일 수 있는 전쟁에서 이데올로기의 지향이란 무의미한 것이다. 오직 남는 것이 있다면 이데올로기를 넘어서는 보다 높은 차원의 용서와 화해이다.

따라서 이 작품을 효과적으로 학습할 때, 우선적으로 염두에 두어야 할 것은 이 작품이 어린이를 화자로 내세웠다는 점, 그리고 전쟁중의 두 진영의 대립을 기본 구도로 삼았다는 점, 그 해결을 속신의 상상력으로 추구했다는 점, 일종의 우화적 기법을 사용했다는 점 등에 대한 사전 인지를 학습자들에게 해주어야 한다는 점이다. 그렇기 때문에 이 작품의 사전 인지 작업은 직접 교수법으로 충당해야 하며, 그 다음에 두 할머니의 심리적 전이 과정은 가치 탐구 학습과 반응 중심 학습을 통해 학습자가 공감하고 내면화하는 과정을 밟아야 한다.

그 결과 학습자들은 이러한 상황이 남북한의 역사를 고스란히 환기하면서 두 할머니의 극적 화해가 남북한이 다다라야 할 귀결점을 강하게 암시하고 있다는 결론에 이를 수 있을 것이다. 그런 점에서 이 작품은 6차 교과서에서는 볼 수 없었던 분단 극복에 대한 시대적 의지를 한층 적극적으로 수용한 사례이다. 이때 ‘장마’라는 배경 설정은 분단으로 생긴 상처와 균열 그리고 적의(敵意) 모두를 포괄하는 상징적 장치라고 할 수 있을 것이다. 작가 윤홍길은 이러한 서사를 어떤 이데올로기의 대립이라고 하는 추상적 관념이 아니라 섬세하고 정확한 묘사를 통하여 또는 토속적 샤머니즘적 전망을 통하여 형상화하고 있다.

마지막으로 최인훈의 「광장(廣場)」에서는 주인공 이명준의 이념적 선택과 죽음에 이르는 서사의 원동력과 귀결점을 ‘분단’이라는 상황에 초점을 맞추어 그 행위의 필연성을 따져보게 하는 것이 바람직하다.

1960년 『새벽』에 발표된 이 작품은 본격적인 분단 소설의 출발을 알리는 신호탄이었다. 이 소설은 처음 4월혁명의 정치사 속에서 구시대의 청산, 혹은 남한 사회를 비판하려는 동기로 태동되었으나, 주인공의 행적을 둘러싼

서사 구조의 성격상 분단 현실 자체를 비판하는 분단 소설의 성격을 지니게 되었다.

작품 속에서 작가는 북한 사회 구조가 갖는 폐쇄성과 집단 의식의 강제성을 고발하고 동시 남쪽의 사회적 불균형과 자유 방임에 가까운 개인주의를 고발한다. 그래서 주인공은 제3자적 입장에서 남과 북 어느 쪽도 진정한 인간의 삶을 충족시키기 어렵다는 판단을 한다. 그는 제3국을 택하고, 자살을 통해 이념 선택의 한계를 상징적으로 보여준다. 여기서 우리는 작가의 분단 상황에 대한 비판적 인식을 찾을 수 있다.

우리는 참 많은 풍문 속에 삽니다. 풍문의 地層은 두텁고 무겁습니다. 우리는 그것을 역사라고 부르고 文化라고 부릅니다.

인생을 풍문들듯 산다는 건 슬픈 일입니다. 풍문에 만족치 않고 現場을 찾아갈 때 우리는 운명을 만납니다.

운명을 만나는 자리를 廣場이라 합시다. 광장에 대한 풍문도 구구합니다. 제가 여기 전하는 것은 풍문에 만족치 못하고 現場에 이르려고 한 우리 친구의 얘깁니다.

亞細亞的 專制의 椅子를 타고 앉아서 民衆에겐 西歐的 自由의 풍문만 들려 줄 뿐 그 자유를 ‘사는 것’을 허락치 않았던 舊政權下에서라면 이런 素材가 아무리 口味에 당기더라도 감히 다루지 못하리라는 걸 생각하면서 빛나는 4월이 가져온 새 共和國에 사는 作家의 보람을 느낍니다.⁵⁾

1960년 4월혁명에 의해 것처럼 혹독하게 백성들을 희롱하던 자유당 정권이 무너진 직후에 「광장」을 발표하면서 작가 최인훈은 작품의 서문을 위와 같이 쓰고 있다. 반공을 국시로 삼았던 자유당 정권 치하에서 공산주의 이데올로기에 관한 논의가 여간해서 용납될 수 없는 금기 사항의 하나였음은 지금도 크게 다르지 않은 실정이지만 작가 최인훈이 당시에 문제삼았던 초점은 한반도에 몸담아 살고 있는 우리의 삶이란 과연 진정한 자율성을 지니고 있는가 하는 통절한 물음이었다. 것처럼 지독한 올라미에 묶인 우리의 삶이 획득해 낼 수 있는 어떤 가능성이란 정말로 있는 것인지 없는 것인지에 관한 아픈 질문을 최인훈은 이명준이라는 명철한 한 지식인의 삶을 통해 보여주고 있다.

이북으로 넘어간 아버지가 이북 방송에 나온 일 때문에 이남에 떨어져 어렵사리 대학에 다니고 있던 이명준은 경찰에 불려 다녀야 했고 그러던 어느

5) 「序文」, 『새벽』, 1960. 10. 여기서는 『최인훈 전집 1』, 문학과 지성사, 1976. 16면에서 인용함.

날 월북할 계획을 세워 그것을 실행에 옮겼으며 그곳에서 아버지와 만나 함께 살면서 철저한 공산주의 이론으로 무장했지만 그곳 역시 “자본주의 사회의 저 뒤엎힌 산업질서의 개미굴 속에서 나날이 사람스런 부드러움을 잃어가는” 갈 데 없는 지옥이라는 깨달음과 함께 고통은 깊어만 갔다. “여기도 기를 쫓을 빈터는 없었다. 위대한 것들은 깡그리 일찍이 말해진 후였다. 자기 머리로 생각하지 않아도 된다는 말인가 보다. 어김없이 움직이기만 하라는 것이었다.” 이북에서의 생활 역시 견딜 수 없는 질곡임이 드러났을 때, 이남에서 것처럼 설자리(광장)가 없어 숨통 막혀 하던 괴로움과 조금도 다름이 없다는 것을 깨달았을 때 한국전쟁은 터졌고, 그리하여 작중인물 이명준은 인민군으로서 서울에 왔다.

이남에 있었을 때 사랑했던 “친구의 누이, 아버지 친구의 딸, 나의 친구, 주인집 딸”인 윤애를 찾았으나 이미 그녀는 자기 친구에게 시집을 갔다. 사권 진 반 년 만에 깊은 키스와 애무를 나누었던 그 윤애가 친구 태식에게 간 것이다. 반동분자로 잡혀 온 태식에게 심한 고문을 가했고 남편을 찾아온 윤애의 웃음을 벗겨 승리자로서 옛 애인으로서 힘껏 안아 보았으나 이명준에게 남는 것은 쓰디쓴 자기 모멸과 회한뿐이었다.

그들을 놓아주고 나서 전선 깊숙이 들어간 이명준이 먼 빛으로 본 평양 시절의 애인 은혜를 만난 것은 이 작품이 발표된 이후 다섯 번이나 고쳐쓰는 중요한 모티프의 핵심을 이루게 된다. 그들은 전선의 산 속 동굴 속에서 사랑을 나누었고 은혜가 전쟁중에 임신한 듯하다는 기미 파악은 작품 끝에서 보이는 상징적인 갈매기 두 마리와 의미를 연결시킬 굵은 끈이 되겠기 때문이다.

이명준은 포로로 잡힌 몸이었고 낙동강 전선에게 피바다를 이루며 싸운 전투에서 “은혜는 부지런히 만나자던 다짐을 아주 어기고” 전사를 하였다. 이제 이명준은 기로에 섰다. 남쪽에 남느냐 북쪽으로 가느냐, 이명준은 은혜조차 없어진 북으로 갈 까닭도 잃어버렸고 더더구나 남쪽에 남을 수 있는 명분은 애초부터 있지도 않았다. 그가 택한 것은 제 3국, 그렇게 이 작품은 중립국으로 가는 석방 포로들을 실은 인도 배 타고르호 안에서 자기 생애를 되돌아보는 첫 장면으로부터 끝없는 자기 의식을 짓씹다가 마침내 물에 빠져 죽는 끝 장면까지의, 신도 삶의 터전도 잃어버린 한반도 지식인의 전형적인 1960년대식 아픔을 보여주고 있다.

이 작품의 배경을 보면 실제의 시간과 공간은 타고르호에서의 이틀간이고 회상 속의 시간과 공간은 해방에서 한국전쟁까지의 남한과 북한이다. 민족의 혼란기를 배경으로 한 것은 이데올로기의 허상과 실상을 밝히기 위한 장치로 이용되고 있다. 곧 남한의 방중에 가까운 자유, 북한의 이데올로기를 내세운 억압을 동시에 보여줌으로써 바람직한 인간 사회가 어떤 것인지 생각

하게 한다. 남쪽도 북쪽도 결코 이상적인 삶의 터전일 수 없다고 느끼는 지식인의 1960년대적 고뇌가 무게있게 그려진 작품으로서 「광장」은 남북 분단 문제를 정면으로 다룬 한국문학사의 한 획기적인 업적으로 평가되고 있는 것이다.

이 작품에 대한 학습 과정은 철저하게 주인공 이명준의 심리적 추이 상태를 따라가는 독서를 통해 완성되어야 하는 특수성을 갖는다. 따라서 가치 탐구 학습의 기틀을 전제로 이명준의 실존적 선택이 학습자들의 가상적 상황에서의 선택과 어떤 점에서 같을 수 있고 또 어떤 점에서 갈라지는지를 의견 교환하여 분단 현실에 대한 가치를 내면화할 필요가 있다.

궁극적으로는 이 작품을 통하여 문제 해결 학습으로 이어지는 것이 바람직하다. 우리의 존재를 엮어매고 있는 것이 어떤 질곡의 상황인지, 그리고 그 문제를 해결하는 방법에는 어떤 것이 있는지 학습자의 경험과 언어 안에서 활발하게 의견을 개진하여 그 결과들을 일반화하는 과정을 밟으면 매우 유익한 텍스트가 될 것이다.

결국 주인공 이명준은 포로의 상태에서 남도 북도 아닌 제3국을 선택했다. 이데올로기 측면에서 볼 때 그는 남북한의 상반된 이데올로기로부터 아무런 만족을 얻을 수 없었던 것이다. 그는 또 윤애와의 사랑 실패와 단 하나 삶의 의미였던 은혜의 죽음으로 조국 땅에서의 삶을 포기하였다. 실제로 삶의 광장에서 성실하게 살아 보겠다고 발버둥치다 패배한 주인공은 새로운 삶을 개척하기 위해 제3국을 택했다. 이와 같은 이명준의 개인적 비극은 우리의 슬픈 분단사를 그래도 환기하고 은유한다. 영원한 제3국인 죽음을 택하는 것에서 알 수 있듯이, 분단 현실을 떠난 어떤 곳에서도 정착할 수 없는 분단기 지식인의 전형을 보여준다. 이 어정쩡하고 가치 혼란적인 상황의 주인공(主因)이 분단 상황에 있음을 학습자와 공감하는 것이 이 작품을 학습하는 최대 관건이다.

이상 우리는 제7차 교육과정 고등학교 국어교과서에 실린 분단 문학 작품을 대상으로 이들이 어떤 관점과 방법으로 교수-학습되어야 하는지에 대해 살펴보았다. 마찬가지로 대학생이나 일반인들을 상대로 하는 작품들에도 눈길을 돌릴 수 있다.

먼저 황석영의 작품들에서는 통일을 위한 민족적 차원의 제의(祭儀)를 읽게 할 수 있다. 일그러진 역사를 다룬 1970년대 소설 「한씨연대기(韓氏年代記)」가 그 대표적인 작품이다. 이 작품은 피난민 의사의 비극적인 삶을 통해 한국전쟁으로 말미암아 한국 사회의 구성원들이 겪은 고통스런 역사 체험을 다루고 있다. 남북한의 지배 체제로 정착한 두 외래 이데올로기는 한국 사회의 개별적인 구성원들의 삶과 행동의 강력한 원리로 작용한다.

작품 첫 머리는 네 세대나 들어 사는 적산 가옥에 혈혈단신인 데다 늙고

병든 영감의 처량한 생활 이야기로부터 시작된다. “동네의 잔일거리를 맡아 품삯을 벌거나, 동회에서 극빈자 구호양곡을 가끔 타다가 이력저력 먹는 등 마는 등하며 살던” 노인이 이젠 약국 옆에 있는 장의사에 나가 시체 치우는 일을 하며 대개는 막소주에 만취한 몰골로 기어들곤 해서 늙마에 몸을 마구 굴리는 꼴이 얼마 못 살 것 같다고들 동네 아낙네들은 수군거리곤 한다.

그 영감의 정체가 누군지 그와 함께 살고 있는 사람들은 아무도 모른다. 드디어 노인은 몸져눕게 되고 죽기 직전에 사람들이 뒤져 본 세간살이 속에서 노인의 과거는 생생하게 모습을 드러내기 시작한다. 고급스런 낡은 가죽 가방에서 수첩이 나왔고 거기 적힌 주소로 전보를 세 통 치자 그의 존재 증명을 위한 두 명의 증인이 나타났다. 어려서부터 친했던 친구요 의사인 서학준, 그리고 함께 월남한 유일한 피붙이인 여동생 한영숙이 그들이다.

한영덕이 소식이 하두 오래 전에 끊어데서 난 이 친구레 어디메 지방에서나 개업하구 있는 줄로 알았대시요. 한군은 내 생각에두 너무 고지식하구 순수했디요. 그게 다 이 친구 단점입네다. 난 이 사람하군 정반대지만 어릴 적부터 쪽 같이 자랐됐구 도재 남을 속일 줄두 모르구 융통성두 없는 이 사람 성미가 짜증이 나면서두 밋질 았았디요. 아니 오히려 그런 면을 도와했대시요.⁶⁾

한영덕의 장례가 치러지면서 서서히 그의 그런 고지식하고 외곶이며 자기 원칙대로 살려고 남을 속이지 못하는 처신 때문에 겪은 괴로움들이 하나하나 그 속살을 드러낸다. 한국전쟁 직전까지 평양 김일성 대학 의학부 산부인과 교수였고 전쟁이 나자 군에 동원되어 그는 중앙인민병원 특별동 부장이 되었다. 특별동이란 전상 인민군들만 치료하게 되어진 전시용 병동이다. 그러나 그는 죽어가는 일반 환자를 보면 밤낮을 가리지 않고 치료에 여념이 없다. 불쌍한 아이를 치료하는 장면은 눈물겹다. 그런 그의 행동은 인민위원회에서 볼 때 부르주아 근성의 감상주의가 된다. 미 8군의 공세로 밀려 후퇴하던 인민군은 평소에 사상이 의심스럽다고 점찍은 사람들을 모두 잡아다 총살시키는데 이때 군의관이었던 한영덕도 포함되었다. 얼마 뒤 그는 철수하는 인민 군대의 처형자 명단에 올라 형장으로 가는데, 기적과도 같이 총을 빗맞고 살아났다.

늙은 어머니와 아내, 아들 창빈과 함께 피난길에서 한영덕은 개미떼처럼 밀고 들어온 중공군에 밀려 후퇴하는 국군을 따라 남하하느냐 았느냐는 실랑이 끝에 한영덕만 남하하기로 결말을 본다. 길어도 한 달쯤이면 끝날 전쟁 아니겠느냐는 판단에서였다. 이른바 1·4후퇴 때다.

6) 황석영, 「객지」, 창작과비평사, 1974.

다음 장면은 미군 제2기지 한국군 파견대 조사반장실에서 포로캠프 근처에서 서성댔다는 이유로 한영덕이 취조받는 장면으로 이어지고, 그가 18세짜리 아들(창빈)을 찾아보기 위한 행위였음을 밝히면서 동시에 이북에서의 행적 또한 소상하게 드러난다. 실제적인 행적보다는 겉보기 직책과 직업이 과장되면서 말이다. 대구 경찰서에서 한 달간 옥고를 치르고 나온 한영덕은 수도육군병원에 영관급 장교로 근무하는 친구 서학준을 통해 월남한 여동생을 만나 겨우 목숨을 부지한다.

돌팔이 의사들이 마구 돈을 벌던 와중에서 제대로의 의술을 지닌 그는 곁돌기만 한다. 그의 순직한 고집 때문이다. 억지로 결혼까지 했지만 그는 그런 거친 세대에 적응할 수 없는 국외자였을 뿐이다. 결국 그는 남한과 북한 어느 쪽에서도 안정된 기반을 갖지 못하고 늘그막에 알코올 중독이 되어 폐인으로 삶을 마감한다. 그래서 이 작품은 분단의 비극이 한 휴머니스트의 삶과 내면을 다같이 파괴하는 서사로 이루어져 있다.

이는 대학생들이나 일반인들에게 읽히기에 알맞은 난이도와 주제를 머금고 있는 작품이다. 이 작품에서는 ‘한영덕’이라는 인물의 모순된 체험과 그의 비극적 죽음이 어떤 외압에 의해 형성되고 관철되는가를 중심으로 독서의 방향이 잡혀야 한다. 교사는 전광용의 「꺼삐딴 리」 같은 작품과 비교하면서 격동기를 살아갔던 인간형의 여러 유형을 학습하게 할 수도 있다. 그 결과 어떤 한 인간의 신념이나 실천의 모형이 시대적인 외풍에 결정적으로 영향을 받는다는 사실, 그래서 본원적인 인간성 회복을 위서라도 분단은 극복되어야 한다는 필연성과 당위성에 공감케 할 수 있다. 마찬가지로 조정래의 「태백산맥」을 통해 그 방대한 스케일에 나타나는 인물형들 이를테면 염상진과 염상구 그리고 김범우의 캐릭터를 도해하여, 당시의 민족 분열상의 현황과 그 총체상을 읽고 난 후, 이러한 서사화 작업 자체가 남북한을 객관적으로 동시에 포용할 수 있는 방법론임을 교수할 수 있다고 본다. 더구나 남북간의 참혹한 전쟁과 싸늘한 적대감의 원천이 한쪽 이데올로기에 전가될 수 없고, 당대의 경직된 이데올로기적 행태 전반에 그 책임이 있다는 인식을 경험하게 해줄 수 있다.

또한 김원일의 「미망(未忘)」에서는 꿈에도 못 잊는 분단의 상처를 만날 수 있다. 그의 다른 작품 「비(悲)」는 1972년 7·4 남북 공동 성명으로 대표되는 남북한의 정치적 화해 무드의 허위성을 풍자적으로 다루고 있다. “이산 가족의 아픔을 동감하며, 이산 가족의 결합을 목표로 한다”는 남북의 정부 당국과 적십자사는 남한의 아들 이만두와 북한의 어머니 정필순을 만나게 한다는 한 편의 정치적 퍼포먼스를 벌인다. 언론과 광고는 이를 부채질하고 이용하며 일천만 이산 가족을 이성을 잃은 감정의 포화 상태로 몰아간다. 이 상황의 주인공은 남북한 정치 권력이며, 우롱 당하는 자는 이만두와 정필순

을 비롯한 남북의 이산 가족들이다. 그러나 결국 그들의 만남은 무산되고, 남북 이산 가족의 만남은 정치적 논리에 의해 유예되고 만다. 이는 분단을 양쪽 지배체제가 일정하게 이용하고 그들에게 유리한 국면으로 이용하는 측면들을 고발하고 있다. 이 작품을 통해서 모든 공식적이고 정치적인 통일 운동보다는 민간 차원의 신뢰 회복이 더욱 중요함을 알게 할 수 있을 것이다.

마찬가지로 다음과 같은 시작품 역시 분단 현실의 극복이 얼마나 중요한지를 가르칠 수 있는 보조 자료가 된다.

산과 산이 마주 향하고 믿음이 없는 얼굴과 얼굴이 마주 향한
항시 어둠 속에서 꼭 한 번은 천둥 같은 화산이 일어날 것을 알
면서 요런 자세로 꽃이 되어야 쓰는가.

저어 서로 응시하는 쌀쌀한 풍경. 아름다운 풍토는 이미 고구려
같은 정신도 신라 같은 이야기도 없는가. 별들이 차지한 하늘은 끝
끝내 하나인데…… 우리 무엇에 불안한 얼굴의 의미는 여기에 있
었던가.

모든 유형은 꿈같이 가고 지금도 나무 하나 안심하고 서 있지
못할 광장. 아직도 정맥은 끊어진 채 휴식인가 야위어가는 이야기
뿐인가.

언제 한 번은 불고야 말 독사의 혀같이 징그러운 바람이여. 너도
이미 아는 모진 겨우살이를 또 한 번 겪으라는가. 아무런 죄도 없
이 피어난 꽃은 시방의 자리에서 얼마를 더 살아야 하는가. 아름다
운 길은 이뿐인가.

산과 산이 마주 향하고 믿음이 없는 얼굴과 얼굴이 마주 향한
항시 어둠 속에서 꼭 한 번은 천둥 같은 화산이 일어날 것을 알
면서 요런 자세로 꽃이 되어야 쓰는가.

-- 박봉우의 「휴전선」 전문⁷⁾

이 시는 민족 통합을 결정적으로 가로막고 있는 물리적 상징인 휴전선에 대한 새로운 접근으로 사람들의 시선을 모은 작품이다. ‘북진통일’이라는 선

7) 박봉우, 『휴전선』, 정음사 1957.

정적 구호를 낳은 반공 이념의 토대가 조금도 흔들리지 않았던 시기에 휴전선을 사이에 두고 동족간에 벌이고 있는 살풍경을 이처럼 강하게 비판하고 있는 시를 우리는 일찍이 본 일이 없다. 당시로서는 외적·내적으로 터부시되어왔던 이러한 제재 및 주제를 형상화한 박봉우(朴鳳宇)는 민족사의 비극을 자조적 냉소나 이념 편향의 강한 부정성으로 표출하지 않고, 꽃과 바람 그리고 별과 하늘의 은유적 방법을 통해 한결 민족사의 실상과 나아갈 바지향점의 객관화에 성공하고 있다. 특히 ‘아무런 죄도 없이 피어난 꽃’이라는 이 작품의 고발적인 상징 속에는 강대국의 세력 각축과 이데올로기 싸움의 틈바구니에서 어쩔 수 없이 서로 죽고 죽어야만 했던 한민족의 비극이 내포되어 역사적 비극성의 참된 의미를 잘 조형하고 있다.

우리가 잘 알다시피, 문학은 ‘지식’의 대상이 아니라 ‘체험’의 대상이다. 교육의 전수적 기능보다는 매개적 기능이 강조되어야 하는 까닭은 이러한 논리 위에서 찾을 수 있다. “문학은 우리는 가르치지 않는다. 다만 감동을 주어 우리를 변화시킬 뿐”이라는 괴테(J. W. Goethe)의 말은 이러한 차원의 가장 적실한 사례이다. 텍스트의 온전한 이해와 수용을 토대로 한 수용자의 심미적 고양과 인식의 확장이 다 그러한 언급들의 목표가 됨은 물론이다. 이는 문학을 자아 실현의 문화 체험 또는 문화 활동이라는 관점에서 바라보아야 문학의 실상을 온당하게 파악할 수 있다는 관점을 자연스럽게 초래한다.

그러나 우리는 문학 교육에 수용자들의 주체적 반응과 수용 못지 않게, 문학 자체의 특수성을 인지하는 기능이 부가되어야만 하는 자체의 모순을 이야기한 바 있다. 이는 마치 철학 교육이 도덕 교육이 될 수 없는 것과 같은 이치이다. 그럼에도 불구하고 문학 교육의 최종적 목표는 문학 현상을 통한 학습자들의 수용 능력의 극대화에 있을 것이다.

5. 결 론

몇 해 전에 개봉되어 한국 영화의 최고 흥행 기록을 새롭게 세운 바 있는 박찬욱 감독의 「공동경비구역 JSA」는 비록 소박한 휴머니즘의 차원이기는 하지만, 그 동안 냉전 시대의 주류 이념이었던 반공 이데올로기를 극복해보려는 작가적 야심이 반영된 작품이라고 할 수 있다. 여기서 이 작품의 예술적 완성도나 미학적 가치를 평가할 계제는 못 되지만, 지난날의 「쉬리」가 세련된 반공 영화였던 데 비해 볼 경우, 이 작품은 우리 사회의 대북관(對北觀)의 점진적 변화(갈등에서 화해로, 상극에서 상생으로)를 암시하는 하나의 상징적 사례로 받아들여도 좋을 것 같다.

그리고 이 영화는 그 동안의 ‘분단 체제’가 양쪽 국민들을 똑같이 피해자

로 만들었으며, 양쪽의 지배층들에게는 똑같이 일정한 수혜를 베풀었던 것임을 시사한다는 점에서 이채로운 작품이 아닐 수 없다. 그러면서 50여 년이라는 결코 짧지 않은 시간 동안 무의식적으로 누적해왔던 서로에 대한 적개심을 한층 누그러뜨리고, 새로운 역사 의식의 지평을 가질 것을 우리 모두에게 강하게 권고, 암시하고 있다고 할 수 있다. 이런 측면에서 예술 작품을 통한 분단 극복, 통일 지향의 움직임은 우리 시대에 가장 요긴한 통일 교육의 한 방법론으로 활용되어야 할 것이다. 예술을 통한 인식 제고가 가장 대중에게 호소력있는 방법이 될 것이기 때문이다.

마찬가지 맥락에서 해방을 전후해 월북을 택하였고, 북한에서 자신의 작품 생활을 지속했던 작가나 시인들에게 우리가 관심을 가져야 하는 것도 민족사적 문맥에서 자연스럽게 요청된다. 그들의 선택은 이념적인 것일 수도, 인맥에 관련된 것일 수도, 지역성에 기인한 것일 수도, 아니면 우연한 충동에 의한 것일 수도 있다. 그러나 분명한 점은, 그들 역시 분단의 피해자라는 것, 그리고 그들의 작품은 그 피해 양상의 한 극점을 증언하고 있다는 것, 그래서 그들의 문학 유산은 우리 근대사의 침예한 한 반영체가 된다는 것이다. 그 가운데 특별히 우리가 임화(林和)나 이태준(李泰俊), 박태원(朴泰遠), 김기림(金起林), 정지용(鄭芝溶), 백석(白石), 오장환(吳章煥), 이용악(李庸岳), 이기영(李箕永), 한설야(韓雪野), 홍명희(洪命熹) 등에 주목하는 까닭 역시, 그들이 20세기 한국 근대사의 사상적, 예술적 궤적을 온몸으로 체현한 가장 대표적인 시인 및 작가들이라는 것 외에도 그들의 문학 세계가 남다른 사상적, 예술적 성취를 이루었다는 가치평가적 측면 때문이기도 하다.

1980년대말에 이루어진 월북 작가 해금에 따라 근대 문학 연구자들은 그야말로 열광적으로 그들 작품에 대한 해석과 복원에 매달렸다. 그러나 그와 동시에 찾아온 현실 사회주의의 종언 소식은 이 같은 연구자적 열정을 맹목에 가깝게 추락시켰다. 그러나 ‘열광(熱狂)’과 ‘맹목(盲目)’은 야누스의 두 얼굴이다. 그것은 우리가 그 동안 냉철한 자기 분석(self-analysis)으로서의 문학 연구를 본격적으로 수행한 적이 없다는 반증이기도 하다. 이제 우리는 그러한 시행착오와 오류를 냉엄히 반성하고 이들에 대한 관심을 그야말로 ‘역사적으로’ 가져야 할 것이다.

현재 한반도는 냉전 구도에서 탈냉전 구도로, 적대 관계에서 화해와 협력의 관계로 급속하게 재편되어가고 있다. 이 흐름은 이제 거스를 수 없는 대세이자 두 진영 모두에게 상생적인 것이다. 이러한 흐름은 세계화 논리를 앞세워 민족 단위의 사유 자체를 불신하고 성급하게 용도폐기하려는 우리 지식 사회에 대한 경종이자 엄중한 비판적 목소리이기도 한 것이다.

2000년 광복절 오전에 평양 순안공항을 이륙한 고려항공 민항기가 김포공항에 착륙해 계류장으로 들어오는 감격적 장면은 그 자체로 물리적인 것이

거니와 그것은 또한 민족사의 새로운 국면을 알려주는 상징적 장면이기도 하다. 아직도 남한 중심의 흡수 통일을 깊은 무의식으로 갈망하면서 북한을 여전히 적대감으로 대해 반사이익을 챙기려는 냉전 집단이 엄존하고 있는 현실에서, 우리가 천천히 그러나 매우 섬세하게 민족의 혈류를 잇고 동질성을 꾸준히 확인, 축적해가는 문화적 책무는 그래서 소중하기 짝이 없는 것이다. 매몰된 문학 유산의 복원과 함께 동시대의 북한 문학에 대해서도 객관적이고 균형 감각을 갖춘 소개와 비평 작업이 지속적으로 확산되어야 하는 까닭도 바로 여기에 있다.

이러한 관심들의 증폭과 함께, 본 연구에서 다룬 분단 극복, 통일 지향의 텍스트들에 대한 심층적이고 다양한 관점의 교육을 통해 우리는 통일 시대의 시민들을 길러낼 수 있을 것이다. 문학을 통한 통일 교육의 수월성이 강조되는 것도 이와 같은 이유 때문이다.

【 참고문헌 】

- 강진호, 「교과서·문학 교육·교사 - '분단 소설'을 중심으로」, 『문학교육학』 9호, 한국문학교육학회, 2002.
- 구인환 외, 『문학교육론』, 삼지원, 1988.
- 권오현, 「문학소통이론연구」, 서울대 대학원 박사학위 논문, 1992.
- 김광립, 『존재에의 향수』, 조광출판사, 1974.
- 김동환, 「소설교육에 있어서 언어의 문제」, 『사대논총』 44·45집, 서울대학교 사범대학, 1993.
- 김상옥, 『소설교육의 방법 연구』, 서울대학교출판부, 1996.
- 김용성, 『한국현대문학사탐방』, 현암사, 1984.
- 김용직·김치수·김종철 편, 『문예사조』, 문학과지성사, 1983.
- 김우창, 「회한, 기억, 감각 - 삶의 깊이와 글쓰기에 대한 수상」, 『외국문학』, 1992. 봄..
- 김윤식·김현, 『한국문학사』, 민음사, 1973.
- 김인환, 『문학교육론』, 평민서당, 1979.
- 김재복 외, 「통일 대비 교과서 편찬 방안 연구」, 인천교육대학교 교육과정연구위원회, 1998.
- 김재용, 『북한 문학의 역사적 이해』, 문학과지성사, 1994.
- 김종문, 『대화학습』, 교육과학사, 1995.
- 김종철, 『시와 역사적 상상력』, 문학과 지성사, 1978.
- 김중신, 「서사텍스트의 심미적 체험의 구조와 유형에 관한 연구」, 서울대 대학원 박사학위논문, 1994.
- 김 철, 『잠 없는 시대의 꿈』, 문학과지성사, 1989.
- 김홍규, 『문학과 역사적 인간』, 창작과비평사, 1988.
- 나병철, 『근대성과 근대문학』, 문예출판사, 1995.
- 남진우, 『숲으로 된 성벽』, 문학동네, 1999.
- 문학교육연구회, 『삶을 위한 문학교육』, 연구사, 1987.
- 박대호, 「소설의 세계관 이해와 그 문학교육적 적용 연구」, 서울대 대학원 박사학위논문, 1989.
- 박이문, 『예술철학』, 문학과지성사, 1983.
- 박인기, 「문학교육과정의 구조에 관한 연구」, 서울대 대학원 박사학위논문, 1994.
- 박찬석 외, 『통일교육론』, 백의, 2000.
- 송병순, 「남북한 통일교육의 현실과 과제」, 『한국교육연구』, 1994.
- 신형기 외, 『북한문학사』, 평민사, 2000.

- 심성보 외, 『한국의 사회변동과 교육』, 세종출판사, 2001.
- 오성호, 『한국근대시문학연구』, 태학사, 1993.
- 우한용 외, 『소설교육론』, 평민서당, 1993.
- 우한용, 「리얼리즘 소설의 문학교육적 해석」, 『국어국문학』 114호, 국어국문학회, 1994.
- 유성호, 『한국 현대시의 형상과 논리』, 국학자료원, 1997.
- 유성호, 『상징의 숲을 가로질러』, 하늘연못, 1999.
- 유성호, 『침묵의 파문』, 창작과비평사, 2002.
- 유종호, 『시란 무엇인가』, 민음사, 1995.
- 이근철 외, 『통일교육론』, 엑스퍼트, 2000.
- 이대규, 「교과로서의 문학의 구조」, 서울대 대학원 박사학위논문, 1988.
- 이명섭 편, 『세계문학비평용어사전』, 을유문화사, 1985.
- 이선영 편, 『1930년대 민족문학의 인식』, 한길사, 1990.
- 이은봉, 『진실의 시학』, 태학사, 1998.
- 이인복, 『한국문학에 나타난 죽음의식의 사적 연구』, 열화당, 1976.
- 이재기, 「중등학교 국어 교과서에 나타난 통일교육 관련 내용분석과 효율적인 교수 학습 방안」, 『통일교육연구』, 한국교원대학교 통일교육연구소, 2002.
- 이홍우, 『교육과정 탐구』, 박영사, 1992.
- 전정구, 「물질주의 예술관의 확산과 미래의 시문학 운동」, 『시와 사람』, 1999. 여름.
- 정문길, 『소외론 연구』, 문학과지성사, 1985.
- 정현기, 『비평의 어둠 걷기』, 민음사, 1991.
- 조가경, 『실존철학』, 박영사, 1993.
- 최문규, 『탈현대성과 문학의 이해』, 민음사, 1996.
- 최병모, 「학교 통일 교육의 방향과 효율적인 교수 학습 방법」, 『통일교육연구』, 한국교원대학교 통일교육연구소, 2002.
- 최순열, 「문학교육론 연구」, 동국대 대학원 박사학위논문, 1987.
- 최유찬, 『문예사조의 이해』, 실천문학사, 1995.
- 최재서, 『문학원론』, 신원도서, 1976.
- 최현섭, 「소설교육의 사적 고찰」, 성균관대 대학원 박사학위논문, 1988.
- 통일교육원, 『열리는 통일, 신나는 미래』, 통일교육원, 2000.
- 통일부, 『2001 통일교육 기본 지침서』, 통일부 통일정책실, 2000.
- 한국교육개발원, 『민족통합을 위한 교육대책 연구 2』, 한국교육개발원, 1998.
- 한만길, 『통일시대 북한 교육론』, 교육과학사, 1997.
- 한만길, 『북한에서는 어떻게 교육할까』, 우리교육, 1999.

- 행정자치부, 『생활 속의 통일 습관』, 사단법인 남북나눔, 2000.
- 현대문학이론학회 특집, ‘한국문학의 근대성’, 『현대문학이론연구』 10집, 1999.
- C. Carter Colwell(이재호 · 이명섭 역), 『문학개론』, 을유문화사, 1991.
- Emmanuel Levinas(강영안 역), 『시간과 타자』, 문예출판사, 1996.
- Eugene Lunn(김병익 역), 『마르크시즘과 모더니즘』, 문학과지성사, 1989.
- Fritz Pappenheim(황문수 역), 『현대인의 소외』, 문예출판사, 1994.
- Gilbert Durand(진형준 역), 『상징적 상상력』, 문학과지성사, 1990.
- Lucien Goldmann(박영신 외 역), 『문학 사회학 방법론』, 현상과인식, 1984.
- Lucien Goldmann(송기형 · 정과리 역), 『숨은 신』, 연구사, 1986.
- Octavio Paz(김홍근 역), 『현재를 찾아서』, 범양사출판부, 1992.
- Roman Ingarden(이동승 역), 『문학예술작품』, 민음사, 1995.
- Vincent Descombes(박성창 역), 『동일성과 타자』, 인간사랑, 1993.
- Wilhelm Worringer(권원순 역), 『추상과 감정이입』, 계명대학교출판부, 1982.

재미 한국인 2세의 남북한 통일의식 및 통일교육 실태분석



하 정 혜
(미한인학교)

목 차

【 요약 문 】	37
1. 서 론	39
2. 이론적 배경	43
3. 재미한국인 2세의 통일의식의 현황	48
4. 재미한국인 2세의 통일의식과 통일교육의 실태분석	59
5. 재미한국인 2세를 위한 통일교육의 개선방향	71
6. 결 론	76
【 설 문 지 】	79
【 참고문헌 】	84

【 요약 문 】

본 논문은 재미한국인 2세들의 남북한 통일에 관련된 의식과 가치관을 분석하고, 재미 한국학교의 통일교육의 실태를 파악하고자 했다.

연구방법은 한국학교 재학생을 중심으로한 240명의 학생들을 대상으로 통일의식을 조사했고, 한국학교 교사 203명에게 한국학교의 통일교육 실태와 해결에 대한 의견을 조사했으며, 한국학교의 교재를 분석했다.

재미한국인 2세들은 남북한 문제에 대해서 주로 부모(49.6%), 인터넷(11.7%), 한국 비디오(7.9%) 순으로 정보를 습득한다. 그들은 ‘남한’에 대해서는 정치·경제발전, 조국, 한국음식, 월드컵 등 긍정적인 이미지를 지니고 있는 반면에, ‘북한’에 대해서는 비민주적이고, 경제적으로 낙후된 살기 힘든 곳으로 연상하고 있다.

재미한국인 2세들은 통일에 대한 관심이 높으며(52.1%), 성년이 되면서 통일에 대한 관심도가 점점 높아(69.6%)지고 있다. 그러나 ‘남북한은 한국전쟁 이후 분단되었다’고 잘못 알고 있는 학생이 73.8%에 달하고, ‘6.15 공동선언’이나 ‘햇볕정책’에 대해 각각 80.0%, 71.3%가 모른다고 답하고 있다. 반면에 ‘2002 한일월드컵’에 대해서는 인지도가 매우 높았다.

학생들은 “통일에 대한 홍보가 필요할 때는 자원봉사를 하겠다.”는 긍정적 입장을 30.8%, 중립적 입장을 49.2%로 표명했다. 또한 “남북한 통일이 재미한국인의 자긍심을 강화시켜 줄 것”이라는데 동의하는 입장이 48.3%, 중립적인 입장이 33.8%로 나타났다. 그리고 남북한은 통일되어야 한다는 것에 64.6%가 찬성하며, 그 이유로는 국가통합이 23.8%로 가장 많은 반면, 반대하는 이유로는 ‘생활방식의 차이로 인한 사회혼란’이 48.6%로 다수를 차지하고 있다.

재미한국인 2세들은 33.8%가 통일이 10년에서 20년 정도 소요될 것으로 보고 있으며, 통일이후의 체제에 대해서는 우선 모르겠다는 입장이 41.3%로 가장 많고, 자유민주주의가 27.1%로 나타나고 있다.

남한과 미국의 남북한 통일에 대한 정책이 다를 경우 미국을 지지하겠다는 학생이 30.4%, 상관없다는 학생이 27.1%, 남한을 지지하겠다는 학생이 25.4%로 나타났다. 미국시민이라는 주장이 미국지지의 이유인 반면, 남한을 지지하는 학생들은 무엇보다 남북한통일은 미국의 문제가 아니라, 남한의 문제이기 때문에 당사자가 해결해야 한다는 입장을 표명하였다.

이러한 학생들의 남북한 통일에 대한 의식과 관련하여, 재미한국학교에서의 통일교육 실태도 함께 조사해 보았다. 학생들은 한국학교에서 통일교육은 거의 실시되고 있지 않다고 47.6%가 응답하였지만, 통일교육을 더 해야 한다는 입장(56.5%)을 지배적으로 갖고 있다. 또한 이들을 가르치는

한국학교 교사들도 한국학교에서 통일교육은 소홀히 취급되고 있다는 답변과 함께 통일교육을 더 많이 해야 한다는 입장을 대부분의 교사들(79.9%)이 표명하고 있다. 이러한 학생들과 교사들의 입장은 미주 전역에서 두루 사용되는 한국학교의 대표적인 교재를 분석한 결과, 통일관련 내용이 거의 없었다는 사실과도 밀접한 상관성을 가지고 있다.

재미한국인 학생들이 남북한 통일에 대하여 가장 호기심을 갖고 있는 분야는 북한 주민의 생활상(18.3%), 남한의 정치·경제발전(16.7%), 남북한 분단의 원인(16.7%) 등으로 나타나고 있다. 그들은 “미국학교 친구들에게 한국을 소개할 경우 어떤 내용을 발표 하겠는가?” 하는 질문에 2002 월드컵이 29.2%로 가장 많았고, 한국의 역사가 17.1%, 한국의 전통문화가 15.8%, 남한의 경제발전이 7.5% 등으로 나타났다.

이상의 내용을 바탕으로 재미 한국인 2세들을 위한 통일교육의 정책적 제언을 다음과 같이 하고자 한다.

첫째, 재미한국인을 대상으로 하는 통일교육의 기본 지침을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 현재 남한에서 이루어지고 있는 통일교육을 그대로 재미 한국인 2세에게 적용시킬 것인지에 대한 체계적인 검토가 우선되어야 하며, 무엇보다 통일교육을 민족교육적 차원에서 모색하는 방안이 필요할 것이다.

둘째, 재미한국인 2세들의 통일교육을 위해서 통일교육 관련 자료 개발 및 보급의 방안을 다방면으로 추진해야 한다. 이를 위해서는 기존의 한국학교 교재를 보완하거나 독자적인 자료를 개발, 보급하는 방안이 있다. 특히 학습 교재로 활용할 수 있는 시청각 자료를 개발하여, 실제수업에 활용할 수 있도록 제공해야 하며, 남북한 관련 자료나 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 환경을 조성하는 방안이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 재미한국학교 교사를 위한 통일 연수프로그램을 개발하는 방안이 모색되어야 한다. 한국학교 교사들은 재미한국인 2세들의 가치관 정립에 큰 영향력을 끼치고 있다. 그러므로 이들이 필요로 하는 것이 무엇인가를 정확히 파악하는 과제부터 시작해야 하며, 연수프로그램은 아주 구체적인 교수-학습 방안을 제공하는 차원에서 추진되어야 할 것이다.

넷째, 재미한국인 2세들이 활동하는 공간에 남북한 통일에 대한 관심을 유발하게 하는 방안을 모색해야 할 것이다. 현재 재미한국인 2세들은 남북분단과 한국 전쟁 이후 남북한에서 진행되고 있는 상황을 정확히 인식하지 못하고 있다. 이들이 좀더 적극적으로 최근에 진행되고 있는 남북한의 변화 모습, 남북한의 교류 현황들에 관련된 정보를 접할 수 있도록 다차원적인 방안이 강구되어야 할 것이다. 예를 들면 재미한국인 2세들이 집단적으로 모이거나 활동하는 교회와 각종 한인단체, 그리고 정체성을 확인해 가는 단계인 대학에서 구성하는 학생회 등에도 각별한 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

1. 서론

1.1 연구목적

한국의 분단과 고착화 과정은 국내적 요인과 국제적 요인이 복합적으로 작용하면서 형성된 것이다. 이러한 분단 배경은 통일 과정에서도 남한과 북한에 거주하는 당사자들의 입장과 더불어 주변국가들의 이해관계도 고려해야 하는 복잡한 통일환경을 만들었다. 그러므로 통일을 위해서는 국내외적인 다차원적 접근이 필요하며, 남북한의 내국인뿐 만 아니라 세계 각 국에 살고 있는 재외 한국인들의 정성과 지혜가 결집되어야 한다.

재외한국인들이 지니고 있는 남북한 관련 통일의식은 이러한 차원에서 중요한 의미를 지니고 있다. 왜냐하면 통일은 재외한국인들에게도 중요한 관심사이고, 궁극적으로는 남북한의 통일이 그들의 자긍심을 강화시켜 줄 것이기 때문이다.

국제적 변수를 지닌 한반도의 통일환경을 긍정적으로 조성하기 위해서는 주변국가들의 정책과 여론이 남북한 통일을 지지하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서 국가 간의 외교적인 공식적 대화와 협상도 중요하지만, 각 국의 여론이 이를 뒷받침해야 한다는 점에서, 재외한국인들이 통일환경에 유리한 여론을 조성하는 역할을 수행하는 핵심세력이 되어야만 한다. 그런 점에서 한반도 통일에 직접적인 영향을 미치고 있는 미국에 거주하고 있는 한국인의 역할은 다른 어느 지역의 재외한국인들보다 중요하다. 재미한인 사회는 역사나 규모 면에서 다른 어느 재외한인 사회보다 크고 자발적인 공동체를 형성하고 있다. 그러므로 이들이 미국 주류사회에 남북한 통일을 위한 긍정적인 여론을 조성할 수 있도록, 이에 대한 현황 분석과 대비책을 모색할 필요가 있다.

아직까지는 재미한인사회가 이민 1세대 중심으로 유지되고 있지만, 점차 1.5세와 2세들로 세대가 교체될 것이다. 최근에 대학을 졸업하거나 사회활동을 시작한 신세대들이 기성세대들의 사회활동에 동참하면서 재미한인사회의 대를 이어나갈 미래의 주역으로 부상하고 있다. 따라서 남북한 통일 문제에서도 한인사회의 주축으로 등장하고 있는 1.5세와 2세들의 역할이 점점 중요해질 것이다. 그렇다면 과연 이들은 남북한 통일 문제에 대하여 어떠한 생각을 지니고 있을까?

이러한 문제의식을 가지고 본 논문에서는 재미한국인 2세들의 남북한 통일에 관련된 의식이나 가치관을 분석하고, 현재 그들을 대상으로 실시되고 있는 통일교육의 실태를 파악해 보고자 한다.

1.2 연구 범위 및 방법

본 연구는 이를 위해 재미한국인 1.5세 혹은 2세들을 대상으로 남북한 통일에 관련된 지식 수준, 의식 및 가치관을 살펴보고자 한다. 그리고 재미한국인 2세를 대상으로 운영되고 있는, 한국학교의 교사를 대상으로 통일교육의 실태를 분석할 것이다.

먼저 그 주요 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 재미 한국인 1.5세나 2세들이 남북한 통일에 대하여 어떠한 가치관을 지니고 있는지를 살펴본다. 이를 위해 남북한에 관련된 정보의 인식 경로, 남북한 통일에 대한 관심도와 사실에 대한 인지도, 그리고 남한과 북한에 대한 평가와 통일정책에 대한 의견을 질문지를 통해 분석한다.

둘째, 재미한국인 2세들이 남북한 통일에 관련된 지식을 어떤 방법으로 습득하고 있으며, 그들의 지식 수준은 어느 정도인지를 살펴본다. 이를 위해 한국인 2세들을 대상으로 하는 한국학교에서의 통일교육 실태를 한국학교 교사들을 대상으로 여론을 수렴하고, 교재를 분석해 본다.

셋째, 이러한 현황 분석을 바탕으로 재외한국인 1.5세나 2세들을 대상으로 실시되어야 할 통일교육의 바람직한 방향을 모색해 보고자 한다. 통일교육의 대상은 단순히 우리 국민들만이 아니라 궁극적으로 북한의 구성원, 그리고 세계 각지에서 살고 있는 한민족 모두가 포함되어야 한다는 입장에서 현재의 통일교육이 어떠한 방향으로 보완되어야 하는지를 살펴볼 것이다. 특히 재외한국인 1.5세나 2세 더 나아가 3세들에 대한 보다 체계적이고 지속적으로 실시되어야 할 통일교육의 방향을 제안해 보고자 한다.

연구 방법은 현황 분석을 위하여 양적인 연구와 질적인 연구를 병행했다. 먼저 재미 한국인 2세들의 통일의식 분석은 질문지(별첨 참조)를 작성하여 배포하고, 필요시에는 면담 과정을 통하여 심층적인 연구를 보완했다. 그리고 통일교육의 실태 분석은 한국학교에 근무하는 교사를 대상으로 질문지(별첨 참조)를 통하여 살펴보고, 현재 한국학교에서 사용되고 있는 교과서 내용을 분석하였다.

실제적으로 추진된 연구 절차와 과정은 다음과 같다. 2002년 5월 18일에 애틀랜타 한국학교 12학년 26명을 대상으로 예비질문지를 배포하여 여론을 수렴하였다. 그 후 한국학교에서 이루어지는 각종 행사에 참여하여 학생들을 대상으로 설문조사와 인터뷰를 실시하였다. 7월에는 재미한국학교협의회 학술대회에 참가한 미주 전역(LA 일부지역 제외)의 400여 교사를 대상으로 설문조사를 하였으며 그 중 203명으로부터 질문지를 회수하였다. 특히 8월 이후부터는 최종 작성된 설문지를 교회나 한국학교에

배포하고 회수를 하였다. 이후 9월에는 워싱턴, 캘리포니아(샌프란시스코, LA), 미시간, 일리노이(시카고), 필라델피아, 뉴욕, 테네시주, 그리고 조지아주 등에 질문지를 배포하고 수거하였다. 실제 배포한 600매 중에서 240매를 회수할 수 있었으며, 그 중에서 우선 회수된 것을 통계처리(SPSS)한 후, 분석하는 과정에서 면접조사를 동시에 병행하였다.

1.3 연구 대상의 인적사항

연구 대상 학생은 주로 미국의 동남부 중심지인 애틀랜타(Atlanta)에 있는 한국학교를 모집단으로 하며, 미국의 동부와 서부의 일부 한국학교 학생들이며, 교사들은 재미한국학교협의회 연차학술대회 참가자들이다. 설문지를 통해 수집된 조사대상은 학생이 240명이며, 교사가 203명이고, 질적 연구의 대상은 21명이다. 설문에 응한 학생의 분포는 주로 미국의 동남부인 조지아주(136명), 서부인 캘리포니아주(32명), 동북부인 펜실베이니아주(35명), 기타 지역(37명) 등이다. 교사는 재미한국학교협의회 세미나에 참석한 203명이며, 면담이나 인터뷰 대상자들은 한국학교에서 근무하고 있는 교사와 학부모, 그리고 학생이다.

우선 학생들의 인적 사항은 <표-1>에서 보듯이, 성별로는 240명 중 남자가 123명(51.3%), 여자가 117명(48.8%)으로 구성되어 있다. 연령별로는 초등학교 고학년인 9세부터 11세까지 45명(17.8%), 중학생인 12세부터 14세까지 105명(43%), 고등학생인 15세에서 17세까지 43명(17.9%), 그리고 대학생인 18세 이상이 46명(19.2%)이고, 무응답이 1명(0.4%)이다.

출생지별로는 미국에서 태어난 학생이 153명(63.8%)이고, 한국에서 태어나 9세 이전에 이주한 학생이 63명(26.3%), 10세 이후 이주한 학생이 13명(5.4%)이다.

남녀의 비율은 비슷하며, 연령별로는 12세에서 14세까지가 가장 많다. 교사들과의 인터뷰에 의하면, 이것은 한국학교의 학생 분포와 관련이 있다. 우선 저학년에는 많은 학생이 있으나 그들은 설문조사에 응할 정도의 이해 수준이 안되기 때문이고¹⁾, 고등학생이 되면 한국학교에 다니는 학생 수가 대학 입시 등의 문제로 급격히 줄어든다는 것이다.

교사들의 인적사항은 <표-2>에서 보듯이, 남자 교사는 34명(16.7%)이고, 여교사가 169명(87.3%)으로 절대 다수를 차지하고 있다²⁾. 연령별로는 30대와 40대가 합해서 62.1%를 차지하고 있고, 그 다음이 50대로 나타나

1) 실제로 질문지를 배포하여 조사를 해 본 결과, 교사들의 설명을 확인할 수 있었다.

2) 한국학교의 교사는 자원봉사자의 성격을 띄고 있다. 특히 시간적으로 매주 토요일 한나절을 봉사할 수 있어야 하는 까닭으로 남교사들 보다는 여교사들이 대부분이라는 설명을 들을 수 있었다.

고 있다. 출생지는 한국에서 출생하여 미국으로 이민 온 교사가 76.8%로 다수를 차지하고 있고, 2세는 한 명도 없다는 점이 인상적이다. 그리고 미국에서의 체류 기간은 '10-20년'이 33.3%로 가장 많다.

<표 1> 조사 대상 학생의 인적사항

변인	구분	인원(명)	백분율(%)	합 계
성별	남자	123	51.3%	240(100%)
	여자	117	48.8%	
나이	9-11세	45	17.8%	240(100%)
	12-14세	105	43.8%	
	15-17세	44	19.2%	
	18세 이상	46	19.2%	
출생지	미국출생	153	63.8%	240(100%)
	9세 이전 미국이민	63	26.3%	
	10세 이후 미국 이민	13	5.4%	
	무응답	11	4.6%	

<표 2> 한국학교 교사의 인적 사항

	구분	인원(명)	백분율(%)	합계
성별	남자	34	16.7	203(100%)
	여자	169	87.3	
연령	20대	16	8.0	203(100%)
	30대	58	28.9	
	40대	68	33.3	
	50대	41	20.4	무응답(2)
	60대	18	9.0	
출생지	미국출생	·		203(100%)
	한국출생후 미국이민	156	76.8	
	한국출생 한시적 미국체류	45	22.3	무응답(1)
	타국출생후 미국이민	1	0.5	
거주 기간	5년 이내	42	21.3	203(100%)
	5-10년	32	16.2	
	10-20년	65	33.0	
	20-30년	40	20.3	무응답(6)
	30년 이상	18	9.1	

2. 이론적 배경

2.1 주요 용어 정의

본 논문에서 주요핵심어는 ‘한국인 2세’, ‘통일교육’, ‘통일의식’이다. 정의가 필요한 이 개념들은 본 논문에서 다음과 같은 기준이나 의미, 내용으로 사용하고자 한다.

일반적으로 재미한국인(Korean American) 1세는 한국에서 태어나서 성인이 된 후에 이민해, 미국시민으로 생활하고 있는 사람을 의미한다. 그리고 재미한국인 2세(the second generation)는 그러한 1세들이 미국에서 출산한 자녀들을 말한다. 다음으로 재미한국인 1.5세대(1.5-generation)는 한국에서 태어나서 어린 나이에 미국으로 이민와서 생활하고 있는 사람들을 의미한다.

그러나 1.5세와 2세를 구분하는 것에는 명확한 규정이 없이 다양하다. 민병갑은 엄밀히 말해서 “한국인 2세(second-generation Koreans)란 이민 온 한국인 부모로부터 미국에서 태어난 한국인만을(only U.S-born Koreans) 포함한다”고 말하고 있다(Pyong Gap Min, 2002). 그러나 학자에 따라서는 2세의 범위를 폭넓게 사용하고 있다. 즉 어떤 학자들은 미국 학교 8학년과 9학년을 대상으로 하는 연구에서 2세를 미국에서 태어난 사람과 외국에서 태어났지만 미국으로 이민해 5년 이상 미국에서 생활한 사람을 포함하고 있다. 또 다른 연구에서는 1.5세를 외국에서 태어나서 미국으로 12세 이전에 미국으로 이민해 생활하고 있는 사람을 지칭하기도 한다.³⁾

본 논문에서는 이러한 다양한 입장을 고려해서 재미한국인 2세를 “미국에서 태어났거나, 9세 이전에 미국으로 이민을 왔거나, 10세 이후에 이민을 와서 5년 이상 거주한 사람”으로 규정하고자 한다. 따라서 설문지의 문항에 학생대상자를 세 집단으로 구분하였다. 첫째는 미국에서 태어난 순수한 한국인 2세 집단, 둘째는 한국에서 태어나서 9세 이전에 미국으로 이민 온 집단, 셋째는 한국에서 태어나 10세 이후에 이주한 집단이다. 이는 첫째와 둘째 집단과는 달리 셋째집단의 경우는 미국거주 5년 이상으로 확인된 경우만을 유효한 설문지로 사용하고자 하는 목적에서였다.

다음으로 통일교육의 개념은 시대에 따라 그리고 목적과 대상에 따라 다양하게 변화되어 왔다. 분단 이후 이념적으로 대립하던 시대에는 승공교육이

3) 1.5-generation(defined as those children who were born in their parental countries and immigrated at early ages, usually 12 or before), Pyong Gap Min, 2002.

나 반공교육으로 지칭되다가, 남북관계가 개선되면서부터는 통일안보교육으로, 냉전구조의 붕괴 이후 남북한의 교류·협력이 증가하면서부터는 통일교육이라는 개념으로 보편적으로 사용되고 있다. 그러나 남북한 교류의 제도화 방안이나 통일 방안에 대해서 각계 각층의 주장이 구체적으로 제시되면서 통일 논의의 백가쟁명 현상이 나타나기도 했었다.

현재 정부차원의 공식적인 통일교육의 의미는 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 남북한간에 평화공존을 실현하고 나아가 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양하는 것을 목적으로 하는 제반교육”을 말한다(통일부, 2002).

통일부에서 발간한 2002 통일교육기본지침서에 따르면 이러한 통일교육의 내용체계는 통일의 필요성, 북한사회의 모습, 북한의 변화 이해, 통일환경의 변화, 한반도 냉전구조의 해체 노력, 대북 화해협력 정책과 남북관계, 평화공존을 위한 노력, 통일국가의 실현, 통일을 준비하는 우리의 자세 등으로 구성되어 있다.

이러한 공식적인 통일교육의 의미와 내용체계는 관점과 상황에 따라 다르게 반응될 수 있다. 혹자는 자유민주주의 이념을 전제로 통일을 추구하거나, 경직된 안보관을 강조한다고 지적할 수 있다. 반면에 너무 낙관적인 차원에서 통일교육을 논하고 있다는 보수주의적 비판도 있을 수 있다. 그러나 과거의 통일교육에 비해 2002 통일교육기본지침서에 제시되어 있는 통일교육의 방향은 매우 변화된 것이다. 국제환경의 변화와 남북한의 대내외적 변화에 따른 한반도 역학관계에 능동적으로 적응하려는 다차원적 전략이 포함되었다고 볼 수 있다.

그러나 앞으로 통일교육의 의미와 기능, 그리고 내용 등은 상황의 변화에 따라 더욱 유연하게 적용되어야 한다. 한 예로 통일교육의 목적은 통일이 구체적인 제도화 수준으로 진행되거나, 남북한의 인적·물적 교류에 거대한 물꼬를 트게 될 때, 그리고 제도적·지리적 통합 이후의 정신적 융합을 추구할 때에 따라서 강조점이 달라 질 수 있다. 뿐만 아니라 통일교육의 대상에 내국인뿐만 아니라 북한 주민이나 재외한국인을 포함시킴으로써 더욱 포괄적으로 접근해야 할 것이다.

그렇다면 재외한국인을 대상으로 하는 본 논문에서의 통일교육은 어떠한 의미와 내용을 지니고 있어야 하는가. 기본적으로 공식적인 통일교육의 방향을 인정하면서도 반드시 고려해야 할 것은 재외한국인을 대상으로 하는 통일교육은 어떠한 목표와 내용으로 이루어져야 하는가이다.

우선 통일교육의 의미를 광의로 해석하면 재미한국학교에서 가르치고 있는 모든 내용들이 통일교육의 주요 내용이라고 할 수 있다. 한국어 교육이나 한민족 문화교육은 궁극적으로 통일을 위한 중요한 교육내용이

되는 것이기 때문이다. 그러므로 통일교육의 개념을 ‘통일교육지원법’에 근거한다면, 재외한국인을 대상으로 하는 통일교육으로는 너무 좁은 의미라고 지적할 수도 있다.

이러한 점을 고려하여 본 논문에서는 통일교육을 인류의 보편적 가치를 존중하고 한민족의 융성을 추구하는 남북한 통일을 위해, 한민족이 지녀야 할 지식과 기능, 그리고 통일의지를 교육하는 것으로 규정해 본다. 이러한 개념 정의는 특정한 이념을 강조하지 않을 뿐, 현재의 인류의 보편적 가치나 한민족의 융성을 강조하는 차원에서는 큰 차이가 없다. 그리고 통일교육은 남북한의 통일에 관련된 정치, 경제, 사회, 문화 등 구체적인 내용을 담고 있는 것으로 제한한다. 그래야만 현재 미국의 한국학교에서 가르치고 있는 교재들에 과연 남북통일을 위한 통일교육의 내용이 얼마나 포함되어 있는가는 고찰해볼 수 있을 것이기 때문이다.

즉 통일교육의 내용을 좁은 의미로 규정하면, 남북한의 통일에 관련된 풍부한 지식, 통일을 이루려는 열정과 의지, 그리고 통일에 필요한 구체적인 실천적 결단력과 기능 등을 포함한다. 이를 구체적으로 보면, 남북한의 분단과 고착화 과정, 남북한의 대립과 갈등 구조, 남북한 교류와 화해 협력으로의 전환, 통일의 필요성과 정당성, 남북한 통일정책의 공통점과 차이점, 남북한 통일국가의 방안과 미래상, 남북통일의 국제적 의의, 그리고 통일을 실현하기 위한 우리들의 자세 등으로 한정할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 그러한 입장을 전제로 재미한국인 2세들의 통일의식과 통일교육의 실태를 분석해 보고자 한다.

이러한 입장을 바탕으로 본 논문에서 살펴보고자 하는 통일의식은 단순히 정의적 영역만을 의미하는 것이 아니라 지적인 측면과 행동적인 측면까지도 포함한 포괄적인 의미로 규정한다. 즉 통일의식은 남북한 통일에 관련된 다양한 가치관을 의미하는 것으로, 구체적으로는 남북한 통일에 대한 관심도, 남북한 현상에 대한 사실적인 지식의 인식 수준, 남한관, 북한관, 통일관, 남북한 통일에 대한 의지, 그리고 통일을 위한 구체적인 행동양식 등을 의미한다.

이를 위해 설문지를 만들 때에도 통일교육의 핵심적인 교육내용을 중심으로 본 논문이 분석하려는 가치관의 유형 및 세부 항목을 설정하였다. 특히 본 논문에서 분석하려는 남북한 통일관련 가치관의 세부 분류 기준은 통일부가 제시하고 있는 ‘통일교육 기본지침서’를 기반으로 하면서, 그 대상이 재미한국인이라는 특수성을 감안하여 개방적인 질문을 유도하는 방향으로 구성하였다. 또한 현재 진행되고 있는 남북한의 교류 현황이나, 우리 정부의 대북 통일정책의 변화에 따라 제기될 수 있는 통일의식의 변동 양상도 살펴보았다.

2.2 질문 내용의 구성원칙

본 논문이 추구하는 남북한의 통일의식과 통일교육 실태를 분석하기 위해서 설문 내용을 네 차원으로 접근을 하였다. 첫째는 재미한국인 2세들을 대상으로 설문지를 통하여 통일의식을 분석하고, 둘째는 재미한국학교의 교사들을 대상으로 설문지를 통하여 통일교육의 실태를 살펴보고, 셋째는 한국학교에서 사용되고 있는 교재에 통일교육의 내용이 얼마나 반영되고 있는지를 분석해보고, 마지막으로 그러한 주요 내용들에 대해서 면접이나 전화 인터뷰를 통하여 심층적으로 분석해 보는 방법을 활용하였다.

본 연구의 중점 영역인 재미한국인 2세들을 대상으로한, 설문지의 내용 구성 원칙은 다음과 같다. 설문지는 15문항으로 구성되어 있고, 세부 항목까지 포함하면 총 33문항이다. 개괄적인 설문지의 문항 구성은 다음과 같다.

첫째, 남북한에 관련된 정보를 어떻게 얻는지를 묻고 있다. 가까이는 부모님으로부터 인터넷이나 학교 등 다양한 선택지를 제시함으로써 구체적인 정보 입수 경로를 파악해 보고자 했다.

둘째, 남북한 통일에 대한 관심과 통일의 필요성에 대한 의지를 파악해 보고자 하였다. 이를 위해 남북한 통일에 대한 관심도와 통일이 필요한 이유와 불필요한 이유를 물어보았다.

셋째, 남북한 통일에 관련된 역사적 사실과 현재의 실상에 대한 인지도와 인식의 수준을 파악하기 위한 질문을 해보았다. 남북한의 분단, 북한의 지도자, 햇볕정책, 6.15 공동 선언, 경수로 추진 현황, 월드컵의 추진 여부 등에 관련된 사실의 진위여부를 묻는 문항을 제시하였다.

넷째, 재미 한국인 2세들의 통일에 대한 의지와 남북한 정부에 대한 견해를 묻는 질문을 해보았다. 남북한 통일을 위해 자원봉사를 할 것인지, 그리고 남북한의 통일이 그들의 자긍심을 높여줄 것인지, 그리고 통일을 추진하고 있는 남북한 정부의 역할에 대한 평가 등을 물어보았다.

다섯째, 남북한의 통일에 대한 재미한국인 2세들의 통일관을 파악하기 위하여, 남북한의 통일은 언제 이루어질 것인가. 그리고 남북한의 통일이 후 체제는 무엇이 적합한가 등을 질문해 보았다.

여섯째, 남북한의 통일에 대한 미국과 남한의 입장이 다를 경우 어느 쪽을 지지하겠는가 하는 질문을 하였고, 그들이 택한 이유를 구체적으로 서술하도록 하였다.

일곱째, 재미한국인 2세들이 가정에서 부모와 남북한 통일문제에 대한 대화 여부를 파악하기 위한 질문을 함으로써, 부모와의 대화 빈도가 어느 정도 인지를 파악해 보고자 하였다.

여덟째, 재미한국인 2세들이 학교에서 남북한 문제에 대해서 어떻게 배

우고 있는지를 파악하기 위한 질문을 해보았다. 이를 위해 미국학교와 한국학교에서의 남북한 관련 내용의 학습여부를 알아보았다.

아홉째, 재미한국인 2세들이 남북한 문제에 대하여 가장 관심이 많은 영역이 무엇인지를 질문해 보았다. 이를 통하여 그들이 현재 시사적인 통일문제에 대하여 어떤 분야에 호기심을 가지고 있는가 파악해 보았다.

열번째, 만약 재미한국인 2세들에게 통일교육이 필요하다면, 그것을 누가 가르칠 것인가 또는 어디서 그러한 정보를 제공해야 하는가를 질문해 보았다. 이를 통하여 향후 추진될 수도 있는 통일교육의 방향을 모색해 볼 수 있다.

마지막으로, 만약 재미한국인 2세들이 다니는 미국학교에서 친구들에게 한국에 대하여 소개를 할 기회가 주어진다면, 어떤 영역을 소개할 것인지를 질문해 보았다. 이것은 결국 재미한국인 2세들이 자신의 조국에 대해서 긍정적으로 생각하거나 자랑스럽게 생각하고 있는 것이 무엇인지를 파악해 볼 수 있는 질문이다.

그리고 한국학교 교사들에게 통일교육의 실시 여부, 통일교육의 실시 방향 등을 묻는 설문지를 통하여 그들의 의견을 수렴해 보았다. 특히 남북한 통일문제에 관련된 통일교육을 한국인 2세들에게 실시하기 위해 가장 시급히 추진해야 할 영역을 묻는 질문을 해보았다.

2.3 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 미국 전역을 대상으로 하는 설문조사가 쉽지 않기 때문에 표집 대상이 많지 않다. 미국이 지리적으로 광활하다는 이유뿐 만 아니라, 인간을 대상으로 하는 연구 절차가 엄격해 심층적인 질문조사를 하는데는 많은 한계가 있었다.

둘째, 재미 한국인 2세들이 대부분 한글 인식이 부족해서 영어로 된 질문지를 사용했기 때문에 어느 정도 오차의 가능성을 배제할 수 없다. 다만 인터뷰를 통해 극복하고자 했으며, 한국학교에서 직접 학생들을 가르치면서 현황을 파악하고, 많은 동료 교사들과 대화를 통해 정보를 수집하였다.

3. 재미 한국인 2세의 통일의식의 현황

3.1 남북한 관련 정보의 인식 경로

<표-3>에서 보듯이, 학생들이 남북한 문제에 대해서 정보를 습득하는 경로를 보면 240명 중 부모로부터 얻는다는 학생이 119명(49.6%)으로 절대적이고, 다음으로 인터넷이 28명(11.7%), 한국 비디오가 19명(7.9%), 친구와 이웃이 19명(7.9%), 그리고 한국학교가 13명(5.4%) 순으로 나타나고 있다.

<표-3>에서 남녀별로 구분을 해보면, 부모로부터 정보를 얻는 것이 여자가 66명(56.4%)으로 상대적으로 남자 53명(43.1%)보다 많고, 반면에 인터넷에서 정보는 얻는 것은 남자가 18명(14.6%)으로 여자 10명(8.5%)보다 많은 것으로 나타났다.

연령별로 나타난 결과를 보면, 9-11세는 정보를 부모로부터 71.1%, 인터넷으로부터 4.4% 얻고 있는 반면에, 18세 이상은 정보를 부모로부터 41.3%, 인터넷으로부터 19.6% 얻음으로써, 인터넷을 통하여 얻는 비율이 급격히 높아지고 있다. 특히 18세 이상의 학생들은 한인신문은 거의 보지 않는 반면에 미국신문이나 TV를 통하여 정보를 얻고 있다.

출생지별로는 미국에서 출생한 학생이나 어려서 미국으로 이민온 학생들은 전체적인 비율과 큰 차이가 없이 나타나고 있는 반면에 10세 이후에 이민온 학생들은 부모보다 인터넷이나 한국비디오에서 정보를 얻는 비율이 크게 나타나고 있다.

<표 3> 남북한에 대한 정보의 습득 경로

		부모	인터넷	미국신문 TV	교회	한국 비디오	한국 학교	미국 학교	한인 신문	친구 이웃	무응답	합계 (%)
성 별	남자	53(43.1)	18(14.6)	7(5.7)	2(1.6)	9(7.3)	9(7.3)	2(1.6)	1(0.8)	12(9.8)	10(8.1)	123(100)
	여자	66(56.4)	10(8.5)	·	2(1.7)	10(8.5)	4(3.4)	4(3.4)	6(5.1)	7(6.0)	8(6.8)	117(100)
나 이	9-11세	32(71.1)	2(4.4)	·	·	·	3(6.7)	1(2.2)	2(4.4)	3(6.7)	2(4.4)	45(100)
	12-14	50(47.6)	10(10.5)	1(1.0)	3(2.9)	11(10.5)	5(4.8)	3(2.9)	3(2.9)	8(7.6)	11(10.5)	105(100)
	15-17세	18(40.9)	7(15.9)	1(2.3)	1(2.3)	4(9.1)	4(9.1)	·	2(4.5)	2(4.5)	5(11.4)	44(100)
	18세 이상	19(41.3)	9(19.6)	5(10.9)	·	4(8.7)	1(2.2)	2(4.3)	·	6(13.0)	·	46(100)
출 생 지	미국출생	79(51.6)	17(11.1)	5(3.3)	2(1.3)	9(5.9)	7(4.6)	4(2.6)	7(4.6)	12(7.8)	11(7.2)	153(100)
	9세 이전 미국이민	32(50.8)	7(11.1)	1(1.6)	2(3.2)	5(7.9)	3(4.8)	2(3.2)	·	5(7.9)	6(9.5)	63(100)
	10세 이후 미국이민	3(23.3)	4(30.)	·	·	4(30.8)	2(15.4)	·	·	·	·	13(100)
	무응답	5(45.5)	·	1(9.1)	·	1(9.1)	1(9.1)	·	·	2(18.2)	1(9.1)	11(100)
전 체	119(49.6)	28(11.7)	7(2.9)	4(1.7)	19(7.9)	13(5.4)	6(2.5)	7(2.9)	19(7.9)	18(7.5)	240(100)	

3.2 남북한에 대한 관념(stereotype)

아무런 전제를 하지 않고 ‘남한’이라는 말을 들었을 때 생각나는 단어를 써보라는 문항에는 매우 다양한 반응들이 나타나고 있다. 그 중 대표적인 것만을 살펴보면, 우선 ‘정치발전’, ‘경제발전’이라는 의미를 내포하고 있는 단어가 많이 제시되고 있다. 이것은 그동안 남한이 발전한 것을 많은 학생들이 알고 있다는 증거이다. 특징적인 것은 남한에 대한 시각이 아주 긍정적이고 낙관적이라는 점이다. 그리고 문화적인 내용도 많은 부분을 차지하고 있다.

특히, ‘2002 한-일 월드컵’ 이후에는 ‘월드컵’, ‘축구’ 등의 개념이 많이 등장해 주요한 시사점을 제공하고 있다. 즉 월드컵이 개최되기전, 한국학교 고학년을 대상으로한 예비조사 때에는 ‘월드컵’이나 ‘축구’의 개념이 거의 등장하지 않았다. 이것은 남북한에 대한 재미한국인들의 인식은 한국에서 벌어지고 있는 시대적 상황을 그대로 반영하고 있다는 것을 추론할 수 있게 한다.

다음으로 ‘북한’이라는 말을 들으면 생각나는 것을 써보라는 질문에 대한 반응을 보면, 우선 아주 부정적이고 비관적인 관점이 주류를 이루고 있다. ‘가난하다’, ‘나쁘다’, ‘비민주적’이라는 의미를 담고 있는 내용들이 주류를 이루고 있다. 남한에 비해 북한에 대한 시각이 정치·경제적으로 낙후되었다는 개념으로 많이 등장하고 있다.

그렇다면 이러한 원인을 어디서 찾아야 할까? 정확한 원인은 분석해야 할 또 다른 과제이기는 하지만, 인터뷰를 통하여 알아본 바에 의하면, 그런 부정적인 시각을 가지게 되는 가장 큰 원인은 우선 미국 교과서에서 한국전쟁을 일으킨 것이 북한이라는 것을 배운다는 점이었다. 또한 공산주의는 나쁜 것인데, 북한은 공산주의를 채택하고 있다고 인식하고 있기 때문에 부정적인 견해가 지배적이라는 것이다. 그리고 최근에 ‘악의 축’으로 북한을 규정하고 있는 부시 정부의 정책 등이 주요 원인으로 지적되었다. 특히 ‘가난하다’는 점이 많이 강조되는 것은 교회에서 북한 돕기 운동을 하거나 북한에 다녀온 목회자들이 찍어온 비디오 시청 등에서 많은 영향을 받았다고 답변하였다.

‘한반도’라는 단어에서 가장 많이 떠오르는 개념은 ‘통일’과 ‘작다’는 의미를 담고 있는 개념인 ‘small’이라는 단어와 ‘rabbit’라는 단어가 대표적으로 많았다. 물론 ‘tiger’라는 단어도 있긴 하지만 그 숫자가 많지 않다. 우리가 한반도를 호랑이 상으로 생각하고 있는 반면, 이들은 아직도 토끼

를 연상하고 있음이 나타나고 있다. 이것은 한반도가 대륙을 향해 포효하는 호랑이라는 점을 홍보하는 노력이 필요함을 시사하는 내용이다.

3.3 남북한 통일에 대한 관심도

<표-4>에서 알 수 있듯이 통일에 대한 관심도는 전체적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 남북한 통일에 대한 관심(interest)이 얼마나 되는가 하는 질문에 ‘매우 많다’가 49명(20.4%), ‘많다’가 76명(31.7%)으로 과반수 이상(52.1%)의 학생들이 관심이 많다고 응답하고 있다. 그러나 ‘없다’와 ‘전혀 없다’는 주장도 56명(23.4%)이나 되어 간과할 수 없는 수치이다.

이것을 좀더 세분하여 살펴보면, 우선 성별로는 남자가 여자보다 더 관심이 높은 것으로 나타나고 있다. 출생지별로는 미국에서 태어난 2세들이 한국에서 태어나 10세 이후에 이민 온 학생들보다 소극적인 것으로 나타나고 있다. 연령별로는 18세 이상의 대학생들이 ‘매우 있다’와 ‘있다’를 합하면 69.6%로 나타나 평균 52.1% 보다 월등히 높고, 관심이 없거나 전혀 없다는 주장도 합하여 11.1%로 평균 23.4% 보다 매우 낮게 나타나고 있다. 이것은 2세들이 성장하면서 한민족으로서의 정체성을 자각하는 것과 관련이 있다는 점을 인터뷰를 통하여 알 수 있었다.

즉, 재미한국인 2세들은 어려서는 부모의 영향을 받아 긍정적인 사고를 하면서 성장하지만, 청소년기가 되면서 자신이 소수민족임을 자각하게 되고 부정적인 사고와 반항적인 특성을 나타낸다는 것이다. 그러나 대학생이 되면서 자신의 정체성을 형성하고 오히려 소수 민족으로서의 자신의 입장을 정당화시키고 긍정적이고 적극적인 성향으로 변화한다는 것이다.

<표-4>에서도 이러한 인터뷰의 내용을 추론할 수 있는 경향이 나타나는데, 즉 9-11세에는 아주 관심도가 높다가 12-14세, 15-17세에는 낮아지다가 대학생이 되는 18세 이후에는 다시 높게 나타나고 있다.

<표 4> 남북한 통일에 대한 관심도

		매우있다	조금있다	보통이다	거의 없다	전혀 없다	무응답	합 계
성 별	남자	33(26.8)	35(28.5)	24(19.5)	15(12.2)	12(9.8)	4(3.3)	123(100)
	여자	16(13.7)	41(35.0)	30(25.6)	25(21.4)	4(3.4)	1(0.9)	117(100)
나 이	9-11세	10(22.2)	13(28.9)	8(17.8)	8(17.8)	3(6.7)	3(6.7)	45(100)
	12-14세	17(16.2)	31(29.5)	26(24.8)	23(21.9)	7(6.7)	1(1.0)	105(100)
	15-17세	10(22.7)	12(27.3)	11(25.0)	6(13.6)	4(9.1)	1(2.3)	44(100)
	18세 이상	12(26.1)	20(43.5)	9(19.6)	3(6.5)	2(4.3)	·	46(100)
출 생 지	미국출생	26(17.0)	53(34.6)	36(23.5)	27(17.6)	9(5.9)	2(1.3)	153(100)
	9세 이전 미국이민	14(22.0)	18(28.6)	13(20.6)	11(17.5)	5(7.9)	2(3.2)	63(100)
	10세 이후 미국이민	5(38.5)	4(30.8)	2(15.4)	2(15.4)	·	·	13(100)
무응답		4(36.4)	1(9.1)	3(27.3)	·	2(18.2)	1(9.1)	11(100)
전 체		49(20.4)	76(31.7)	54(22.5)	40(16.7)	16(6.7)	5(2.1)	240(100)

3.4 남북한 관계의 사실에 대한 인지도

본 문항에서는 재미한국인 학생들이 남북한의 역사적 사실과 최근에 진행되고 있는 시사문제에 대하여 얼마나 인식하고 있는가를 알아보았다.

<표-5>에서 알 수 있듯이, 남북분단의 역사적 사실을 묻는 질문에서 ‘남한과 북한은 한국전쟁(korea war) 이후 분단되었다’라는 문항에 틀렸다(False)고 정확히 지적한 학생은 42명(17.5%)이고, 맞다(True)고 지적하여 잘못 알고 있는 학생이 177명(73.8%)으로 대부분을 차지하고 있다.⁴⁾

‘북한은 현재 김일성이 통치하고 있다’라는 문항에도 틀렸다고 정확하게 대답한 응답자는 60명(25%)에 불과하고, 사실이라고 잘못 알고 있는 학생이 66명(27.5%)이며, 배운 적이 없다는 학생이 110명(45.8%)이나 되고 있다.

특히 ‘햇볕정책’이나 ‘6.15 공동선언’에 대한 물음에도 정확히 알고 있는 학생은 불과 각각 11.3%, 7.9% 일 뿐이고, 잘못 알고 있는 학생이 각각 6.7%, 17% 이고, 배운 적이 없다고 하는 학생이 각각 80%, 71.3% 를 차지하고 있다.

이러한 결과는 더 정확한 원인을 분석해 보아야 하겠지만 인터뷰를 통하여 확인한 바로는 그들이 배우거나 들은 적이 별로 없다는 것이다. 이것은 우리 정부가 추진하고 있는 전향적인 대북정책에 대하여 관심이 없거나, 우리 정부의 홍보가 아직도 매우 부족하다고 볼 수 있다. 미국과 북한간의 국

4) 이것의 더욱 구체적인 증거는 민주평화통일자문회의 미주 동남부지역협의회가 주최한 ‘6.15남북공동선언 2주년 기념 글짓기’에 입상 작품에서도 나타나고 있다. 한국학교 5학년 학생이 쓴 글에 ‘남한과 북한은 한국전쟁으로 나뉘어졌다’고 기술하고 있다.(The Korea News Daily, Sep. 20. 2002)

교 수립 문제나 경수로 건설 문제는 앞서의 문제들보다 상대적으로 좀 더 정확하게 알고 있었는데, 인터뷰 결과 미국이 관련되면서 현지의 뉴스와 신문 등을 통해서 정보를 습득한 것으로 답변하고 있다.

그러나 '2002 한-일 월드컵'에 대해서는 매우 많은 학생들이 정확히 알고 있었으며, 옳게 답한 학생이 147명(61.3%)이고, 들은 적도 배운 적도 없다는 학생도 49명(20.4%)으로 낮게 나타나고 있다.⁵⁾ 다만 2002월드컵 그 자체를 모르고 있는 학생들은 극히 일부뿐이었지만, 남북한이 단일팀으로 출전했는가의 여부를 묻는 질문에 '듣거나 배운 적도 없다'고 답한 학생이 많았다.

설문지를 분석한 결과 전반적으로 남북한에 대한 역사적 사실을 정확히 알고 있지 못하며, 최근 진행되고 있는 남북한 관련 시사적인 상황에 대해서도 인식의 수준이 매우 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 남북한 관계에 대한 사실(fact)의 인식 수준

질문의 내용	정답자	오답자	배운적 없다	무응답	합 계
남한과 북한은 6.25전쟁 이후에 분단되었다	42(17.5)	177(73.8)	19(7.9)	2(0.8)	240(100)
북한은 현재 김일성이 통치하고 있다	60(25.0)	66(27.5)	110(45.8)	4(1.7)	240(100)
햇볕 정책은 남한이 추진하는 것이다	27(11.3)	16(6.7)	192(80.0)	5(2.1)	240(100)
2000년 6·15 공동선언은 서울에서 조인되었다	19(7.9)	41(17)	171(71.3)	9(3.8)	240(100)
미국과 북한은 국교를 수립했다	86(35.8)	59(24.6)	86(35.8)	9(3.8)	240(100)
경수로 건설은 북한에서 이루어지고 있다	69(28.8)	20(8.3)	142(59.2)	9(3.8)	240(100)
2002 월드컵에는 남북한이 단일팀으로 나섰다	147(61.3)	40(16.7)	49(20.4)	4(1.7)	240(100)

3.5 통일의지 및 통일의 정당성

본 문항은 남북한 통일에 대하여 얼마나 적극적인 의지를 지니고 있는지를 파악하기 위하여 조사했다.

우선 “남북한의 통일에 대하여 홍보가 필요할 때 자원봉사를 하겠느냐”는 질문에 대해서는 긍정적인 입장이 30.8%, 중립적인 입장이 49.2%, 부정적인 입장이 16.1%로 나타나고 있다.

“남북한의 통일이 재미한국인의 자긍심을 강화시켜줄 것이다”라는 주장

5) 특히 이 문제는 뒤에 ‘만약 미국학교에서 친구들에게 한국을 소개할 기회가 주어진다면 무엇을 발표하겠는가?’하는 질문의 결과와도 밀접한 관계를 나타내고 있다.

에는 동의하는 입장이 지배적이다. ‘매우 동의한다’와 ‘동의한다’는 비율이 각각 20%, 28.3%, ‘중립이다’가 33.8%로 나타나고 있다. 따라서 남북한의 통일은 단순히 남북한 내국인의 문제가 아니라 세계 각 국에 흩어져 살고 있는 재외 한국인들에게도 중요한 것임이 나타나고 있다. 특히 나이가 들수록 남북한 통일이 자긍심을 준다고 응답하고 있다.

“북한의 어려움에 남한이 조건 없이 경제적 지원을 해야 한다고 생각하는가”라는 질문에는 긍정적인 입장이 39.2%, 중립적인 입장이 37%, 부정적인 입장이 18%로 나타나고 있다. 전체적으로는 남한이 북한에 경제적으로 지원하는 문제에 대해서는 찬성을 하면서도 ‘조건 없이’ 지원하는 문제에 대해서는 중립적인 입장이 많이 나타나고 있다.

“남북한의 통일에 남한과 북한 정부가 긍정적인 역할을 하고 있는가”라는 질문에는 중립적인 입장이 각각 48.8%, 44.6%로 주류를 이루고 있다. 그러나 상대적으로 남한은 긍정적인 입장이 38%를 차지한 반면, 북한은 부정적인 입장이 38%를 차지하고 있다. 이것은 재미 한국인 2세들이 남한에 대해서는 긍정적인 반면에 북한에는 부정적인 입장임을 알 수 있는 또 하나의 결과이다.

<표 6> 남북한 통일에 대한 의지와 평가는 어떠한가?

질문의 내용	매우 동의한다	동의한다	중립이다	반대한다	매우 반대한다	무응답	합계
나는 남북한의 통일에 대한 홍보가 미국사회에 필요하다면 자원봉사를 하겠다	21(8.8)	53(22.1)	118(49.2)	18(7.5)	20(8.3)	10(4.2)	240(100)
나는 남북한이 통일이 된다면 재미 한국인의 자긍심에 도움을 준다고 생각한다.	48(20)	68(28.3)	81(33.8)	19(7.9)	13(5.4)	11(4.6)	240(100)
나는 남한이 북한의 경제적 어려움을 조건없이 도와주어야 한다고 생각한다	21(8.8)	73(30.4)	91(37.9)	27(11.3)	16(6.7)	12(5.0)	240(100)
나는 남한의 현 정권이 남북한 통일에 긍정적인 역할을 하고 있다고 생각한다	22(9.2)	69(28.8)	117(48.8)	7(2.9)	9(3.8)	16(6.7)	240(100)
나는 북한의 현정권이 남북한 통일에 긍정적인 역할을 하고 있다고 생각한다	10(4.2)	17(7.1)	107(44.6)	57(23.8)	34(14.2)	15(6.3)	240(100)

<표-7>에서 “남북한의 통일은 되어야만 하는가”라는 질문에는 긍정적인 입장이 64.6%로 나타나고 있다. 성별로는 남자가 여자보다 적극적인 입장을 보이고 있는데, ‘꼭 되어야 한다’는 주장이 2배 이상(38.2%, 14.5%) 나타나고 있다. 연령별에서는 어린 학생(57.8%)에 비해 18세 이상의 학생들이 통일의 필요성을 보다 강조(76.1%)하고 있는 것이 특징적이다. 출생지별로는 미국출생자보다 이주자들이 더 적극적인 찬성을 하고 있다.

<표 7> 남북한 통일은 되어야 하는가?

		꼭 되어야 한다	되어야 한다	상관 없다	되어서는 안 된다	생각해 본 적이 없다	무응답	합 계
성 별	남자	47(38.2)	36(29.3)	19(15.4)	6(4.9)	13(10.6)	2(1.6)	123(100)
	여자	17(14.5)	55(47.0)	15(12.8)	13(11.1)	14(12.0)	3(2.6)	117(100)
나 이	9-11세	13(28.9)	13(28.9)	7(15.6)	2(4.4)	8(17.8)	2(4.4)	45(100)
	12-14	24(22.9)	47(44.8)	12(11.4)	6(5.7)	15(14.3)	1(1.0)	105(100)
	15-17세	12(27.3)	11(25.0)	11(25.0)	6(13.6)	2(4.5)	2(4.5)	44(100)
	18세 이상	15(32.6)	20(43.5)	4(8.7)	5(10.9)	2(4.3)	·	46(100)
출 생 지	미국출생	34(22.2)	65(42.5)	23(15.0)	10(6.5)	19(12.4)	2(1.3)	153(100)
	9세 이전 미국이민	17(27.0)	21(33.3)	10(15.9)	6(9.5)	7(11.1)	2(1.3)	63(100)
	10세 이후 미국이민	9(69.2)	2(15.4)	1(7.7)	·	1(7.7)	·	13(100)
	무응답	4(36.4)	3(27.3)	·	3(27.3)	1(9.1)	·	11(100)
전 체		64(26.7)	91(37.9)	34(14.2)	19(7.9)	27(11.3)	5(2.1)	240(100)

<표-8>에서 “통일이 되어야 한다면 그 이유는 무엇인가”라는 질문에는 ‘국가통합’에 23.8%, ‘세계평화와 전쟁 공포의 해소’에 19.6%, ‘이산 가족 상봉’에 9.6%가 응답하고 있다. 그러나 이 문항에서는 무응답자와 모든 것이 다 중요하다고 3개 이상을 동시에 응답한 학생들이 많은 것이 특징이다.

특히 무응답자가 28.8% 나온 것은 학생들이 통일의 필요성을 강조하면서도 정작 왜 통일이 되어야 하는가 하는 질문에는 명확한 대답을 하지 못하기 때문이다. 이러한 현상이 나타나는 원인으로 면담자들은 통일이 되어야 하는 이유를 주장하기 위해서는 어떻게 분단이 되었고, 고착화 과정은 어떻게 진행되었는가를 정확히 알아야 하는데, 그것부터가 문제라고 지적하고 있다. 그런 면에서 남북한에 관련된 통일교육의 관심사와 교사들이 중요하다고 주장하는 통일교육의 내용과도 관련성을 보이고 있다.

<표-9>에서는 통일이 되어서는 안 된다고 답한 학생들에게 “그 이유가 무엇인가”라는 질문에 총 35명이 응답했는데, 그 중에서 생활 방식의 차이와 사회적 혼란이 있을 수 있기 때문에 반대한다는 지적이 48.6%로 대부분을 차지하고 있다.

<표 8> 통일이 되어야 한다면 그 이유는 무엇인가

		국가 통합	남북의 경제발 전	세계평화와 전쟁공포의 해소	군사비용 의 절감	이산가족 의 상봉	국제사회 에서의 한국의 지위 상승	3개 이상에 응답	무응답	합 계
성 별	남자	30(30.9)	8(6.5)	18(14.6)	·	9(7.3)	3(2.4)	12(9.8)	35(28.5)	115(100)
	여자	19(16.2)	4(3.4)	29(24.8)	2(1.3)	14(12.0)	2(1.7)	13(11.1)	34(29.1)	117(100)
나 이	9-11세	5(11.1)	2(4.4)	10(22.2)	·	6(13.3)	2(4.4)	18(40.0)	18(40.0)	45(100)
	12-14	25(23.8)	4(3.8)	25(23.8)	1(1.0)	9(8.6)	2(1.9)	9(10.5)	28(26.7)	105(100)
	15-17세	13(29.5)	2(4.5)	7(15.9)	·	4(9.1)	·	3(6.8)	15(34.1)	44(100)
	18세 이상	14(30.4)	4(8.7)	5(10.9)	1(2.2)	4(8.7)	1(2.2)	9(19.6)	8(17.4)	46(100)
출 생 지	미국출생	37(24.2)	6(3.9)	27(7.6)	·	19(12.4)	5(3.3)	14(9.2)	45(29.4)	153(100)
	9세 이 전 미국이 민	12(19.0)	3(4.8)	15(23.8)	1(1.6)	3(4.8)	·	10(15.9)	19(30.2)	63(100)
	10세 이후 미국이 민	4(30.8)	2(15.4)	3(23.1)	1(7.7)	1(7.7)	·	1(7.7)	1(7.7)	13(100)
	무응답	4(36.4)	1(9.1)	2(18.)	·	·	·	·	4(36.4)	11(100)
전 체	57(23.8)	12(5.0)	47(19.6)	2(0.8)	23(9.6)	5(2.1)	25(10.4)	69(28.8)	132(100)	

<표 9> 통일이 되어서는 안 된다면 그 이유는 무엇인가?

생활방식의 차이·사회혼란	빈부격차·범 죄증가	막대한 통일비용	정치적 혼란	통일과정에서의 군사적 충돌	3개 이상에 응답	합계
17(48.6)	5(14.3)	5(14.3)	2(5.7)	3(8.6)	3(8.6)	35(100)

3.6 통일관

그렇다면 학생들은 남북한의 통일에 대해서 구체적으로 어떠한 관점을 지니고 있을까? 이를 알아보기 위해, 통일의 시기, 남한과 미국과의 통일정책에 대한 지지, 남북한 통일 이후의 체제 등에 관한 질문을 해보았다.

<표-10>에서 보듯이, “남북한의 통일이 언제 이루어질 것인가” 라는 질문에는 ‘10년 이내’가 29명(12.1%), ‘10-20년’이 81명(33.8%), ‘20-30년’이 28명(11.7), ‘불가능’이 16명(6.7%), 그리고 ‘모르겠다’가 78명(32.5%)으로 나타내고 있다.

성별로 보면, 남자의 경우 10년 이내에 될 것이라는 주장이 17.1%이며, 이것은 여자 6.8%의 2배 이상 높게 나타나고 있다. 연령별로는 나이가 많을

수록 통일이 빨리 될 것으로 예상하고 있다. 특히 18세 이상의 학생들은 20년 이내에 통일될 것으로 71.8% 나타내고 있으며, 불가능할 것이라는 지적은 거의 없는 것이 특징적이다. 출생지별로는 한국에서 태어나 이민 온 학생들이 미세하게 통일이 빨리 될 것으로 예상하고 있다.

<표 10> 통일이 되는 시기(소요 기간)

		10년 이내	10-20년	20-30년	불가능	모르겠다	무응답	합 계
성 별	남자	21(17.1)	47(38.2)	14(11.4)	6(4.9)	32(26.0)	3(2.4)	123(100)
	여자	8(6.8)	34(29.1)	14(12.0)	10(8.5)	46(39.3)	5(4.3)	117(100)
나 이	9-11세	4(8.9)	8(17.8)	7(15.6)	3(6.7)	18(40.0)	5(11.1)	45(100)
	12-14	9(8.6)	35(33.3)	11(10.5)	11(10.5)	37(35.2)	2(1.9)	105(100)
	15-17세	7(15.9)	14(31.8)	5(11.4)	1(2.3)	16(36.4)	1(2.3)	44(100)
	18세 이상	9(19.6)	24(52.2)	5(10.9)	1(2.2)	7(15.2)	·	46(100)
출 생 지	미국출생	18(11.8)	48(31.4)	19(12.4)	12(7.8)	52(34.0)	4(2.6)	153(100)
	9세 이전 미국이민	7(11.1)	23(36.5)	8(12.7)	4(6.3)	19(30.2)	2(3.2)	63(100)
	10세 이후 미국이민	2(15.4)	6(46.2)	1(7.7)	·	4(30.8)	·	13(100)
	무응답							
전 체		29(12.1)	81(33.8)	28(11.7)	16(6.7)	78(32.5)	8(3.3)	240(100)

<표-11>에서는 “만약 통일이 된다면 통일 이후의 정부의 모습은 어떤 것이 좋은가” 하는 질문에 우선 모르겠다 주장이 가장 많은 41.8%가 나왔다. 그 다음이 자유민주주의 체제를 지지하는 학생이 27.1%, 합의에 의한 단일체제를 지지하는 학생이 8.8%, 그리고 상관없다는 학생도 11.7%나 되었다.

성별로는 남학생의 경우 자유민주주의 체제를 40.7%, ‘모르겠다’ 30% 인 반면에 여학생의 경우는 자유민주주의 체제를 12.8%, ‘모르겠다’가 53.0%를 차지하고 있다.

연령별로는 나이가 어릴수록 모르겠다는 비율이 높고, 특히 18세 이상의 대학생의 경우는 47.8%가 자유민주주의 체제를 지지하고 있다. 이러한 결과는 이 질문 자체가 아직 어린 학생들에게는 어렵기 때문에 모르겠다는 비율이 높게 나타났고, 자율적인 판단을 할 수 있는 대학생들이 뚜렷한 자기 주장을 한 것이라고 면담자들이 지적하고 있다.

<표 11> 통일이후의 체제는 어떤 모습이어야 하는가

		자유민주주의	합의에 의한 하나	두체제의 공존	상관없다	모르겠다	무응답	합 계
성 별	남자	50(40.7)	10(8.1)	5(4.1)	16(13.0)	37(30.1)	5(4.1)	123(100)
	여자	15(12.8)	11(9.4)	4(3.4)	12(10.3)	62(53.0)	13(11.2)	117(100)
나 이	9-11세	4(8.9)	1(2.2)	1(2.2)	5(11.1)	24(53.3)	10(22.2)	45(100)
	12-14	26(24.8)	5(4.8)	6(5.7)	14(13.3)	50(47.6)	4(3.8)	105(100)
	15-17세	13(29.5)	6(13.6)	1(2.3)	6(13.6)	15(34.1)	3(6.8)	44(100)
	18세 이상	22(47.8)	9(19.6)	1(2.2)	3(6.5)	10(21.7)	1(2.2)	46(100)
전 체		65(27.1)	21(8.8)	9(3.8)	28(11.7)	99(41.3)	18(7.5)	240(100)

<표-12>에서 보듯이, 미국과 남한이 통일정책에서 다를 경우 어느 쪽을 지지하겠는가 하는 질문에는 미국지지 30.4%, 남한지지 25.4%, 상관없다 27.1% 등 골고루 응답하고 있다.

엄밀히 보면, 미국을 지지하는 비율이 높게 나타나고 있고, 지지하는 이유를 묻는 질문에는 ‘미국에서 태어났거나 미국시민이기 때문’이라고 대답하고 있다. 특히 남한을 지지하는 학생들에게 그 이유를 묻는 질문에는 ‘통일은 남북한 당사자들의 문제이기 때문’이라는 주장이 많아, 그들이 민주적인 미국시민임을 드러내고 있다.

특히 연령이 높을 수록 미국을 지지하는 비율이 높고, 남한에서 이민 온 학생들이 미국지지 비율이 높은 것도 확실한 자신의 의사를 표현했기 때문이라고 면담자들은 답변하고 있다.

<표 12> 미국과 남한의 통일정책이 다를 경우 누구를 지지하는가?

		미국 지지	남한 지지	상관없다	모르겠다	상황에 따라 다르다	무응답	합 계
성 별	남자	37(30.1)	33(26.8)	31(25.2)	6(4.9)	·	16(13.0)	123(100)
	여자	36(30.8)	28(23.9)	34(29.1)	·	6(5.2)	13(11.1)	117(100)
나 이	9-11세	12(26.7)	5(11.1)	11(24.4)	·	2(4.4)	15(33.3)	45(100)
	12-14세	29(27.6)	30(28.6)	35(33.3)	4(3.8)	·	7(6.7)	105(100)
	15-17세	14(31.8)	12(27.3)	10(22.7)	2(4.5)	3(6.8)	3(6.8)	44(100)
	18세 이상	18(39.1)	14(30.4)	9(19.6)	·	1(2.2)	4(8.7)	46(100)
출 생 지	미국출생	42(27.5)	40(26.1)	42(27.5)	5(3.3)	3(2.0)	21(13.7)	153(100)
	9세 이전 미국이민	22(34.9)	17(27.0)	17(27.0)	1(1.6)	1(1.6)	5(7.9)	63(100)
	10세 이후 미국이민	8(61.5)	2(15.4)	2(15.4)	·	1(7.7)	·	13(100)
	무응답	1(9.1)	2(18.2)	4(36.4)	·	1(9.1)	3(27.3)	11(100)
전 체		73(30.4)	61(25.4)	65(27.1)	6(2.5)	6(2.6)	29(12.1)	240(100)

4. 재미 한국인 2세의 통일의식과 통일교육의 실태 분석

본 장에서는 미주 한국학교에서 현재 이루어지고 있는 통일교육의 실태를 살펴보고자 한다. 이를 위해 한국학교에서 학생과 교사들을 대상으로 설문조사를 하였고, 한국학교에서 사용하고 있는 교재의 일부를 분석해 보았다.

4.1 한국학교의 통일교육 실시 정도(학생대상)

한국학교 학생들을 대상으로 통일교육의 실태를 살펴보기 전에 설문응답한 학생들이 한국학교에 얼마나 다녔는지를 파악해 보았다.

<표-13>에서 보듯이, 전체 응답자 중 한국학교를 다녔다는 학생이 75.4%를 차지하고 있고, 다닌 경험이 전혀 없다고 응답한 학생은 7.5%에 불과하다. 다닌 경험이 없다고 답한 학생은 교회나 대학에서 설문조사를 한 학생들 중 일부이다. 수업연한은 '4-6년' 동안이 34.6%로 가장 많았고, '3년 이하'가 25.4%, '7-9년'이 19.2%이 순으로 나타났다.

<표 13> 한국학교를 몇 년 동안 다녔는가?

		3년 이하	4-6년	7-9년	10-12년	다닌적 없다	무응답	합 계
성별	남자	30(24.4)	47(38.2)	18(14.6)	7(5.7)	12(9.8)	9(7.3)	123(100)
	여자	31(26.5)	36(30.8)	28(23.9)	8(6.8)	6(5.1)	8(6.8)	117(100)
나이	9-11세	7(15.6)	19(42.2)	1(2.2)	4(8.9)	2(4.4)	12(26.7)	45(100)
	12-14	31(29.5)	36(34.3)	27(25.7)	6(5.7)	4(3.8)	1(1.0)	105(100)
	15-17세	7(16.3)	18(41.9)	10(20.9)	3(7.0)	5(11.6)	1(2.3)	44(100)
	18세 이상	16(34.8)	10(21.7)	8(17.4)	2(4.3)	7(15.2)	3(6.5)	46(100)
전 체		61(25.4)	83(34.6)	46(19.2)	15(6.3)	18(7.5)	17(7.1)	240(100)

<표-14>에서 보듯이, 한국학교에서는 통일교육을 많이 하지는 않았다고 반응하고 있다. 전혀 배우지 않았다고 응답한 학생이 28.8%로 가장 많았고, 거의 배우지 않았다고 응답한 학생도 18.8%나 되었다. 반면에 항상 배웠다거나 자주 배웠다고 하는 학생은 18.0% 정도 나타나고 있다. 즉 배우지 않았다고 보는 부정적인 입장이 47.6%인 점으로 보아, 한국학교에서는 좁은 의미의 통일교육은 거의 실시하지 않고 있다고 보여진다. 이러한 결과는 교사를 대상으로 하는 설문조사와, 한국학교에서 사용하고 있는 교재 분석의 결과와도 일치하는 것이다.

<표-15>에서는 한국학교에서 통일교육을 더 가르쳐야 하는가 하는 질문에 그렇다고 대답한 학생이 41.3%로 다수를 차지하고 있고, 적극적으로 통일교육을 반대한 학생은 5.4%에 불과하다. 반면에 모르겠다는 의사를 표시한 학생이 34.2% 나온 것을 보면, 단순히 무조건적으로 통일교육을 원하는 것이 아님을 알 수 있다.

특히 한국학교에서 통일교육을 더 해야 한다는 주장에 어린 나이의 학생들은 찬성하는 비율이 저조(22.2%)한 반면에, 18세 이상의 대학생들은 아주 높은 지지(56.0%)를 나타내고 있다. 이것은 자신의 정체성을 찾고 있는 대학생들의 입장에서, 한국학교에서 그 문제를 배웠어야 한다는 점을 인식하고 있다는 답변이라는 것이다. 특히 대학에 입학한 재미한국인들은 대부분 자신들이 한국에 대하여 더욱 많이 배우지 못한 점에 대해서 아쉬워하고 있음을 면담과정에서 발견할 수 있었다.

<표 14> 한국학교에서 통일에 관해 배운 적이 있는가?

	항상 배웠다	자주 배웠다	가끔 배웠다	거의 배우지 않았다	전혀 배우지 않았다	무응답	합 계
전 체	9(3.8)	34(14.2)	60(25.0)	45(18.8)	69(28.8)	23(9.6)	240(100)

<표 15> 한국학교에서 통일교육을 더 가르쳐야 하는가?

		그렇다	아니다	전혀 아니다	모르겠다	무응답	합 계
전 체		99(41.3)	21(8.8)	13(5.4)	82(34.2)	25(10.5)	240(100)
성별	남자	50(40.7)	8(6.5)	8(6.5)	44(35.8)	13(10.5)	123(100)
	여자	49(41.9)	13(11.1)	5(4.3)	38(3.5)	12(10.3)	117(100)
나이	9-11세	10(22.2)	4(8.9)	2(4.4)	16(35.6)	13(28.9)	45(100)
	12-14	41(39.0)	12(11.4)	4(3.8)	44(41.9)	3(3.8)	105(100)
	15-17세	22(50.0)	3(6.8)	2(4.5)	14(31.8)	3(6.8)	44(100)
	18세 이상	26(56.5)	2(4.3)	5(10.9)	8(17.4)	5(10.9)	46(100)

4.2 학생들의 남북한 통일에 대한 관심영역

여기서는 학생들이 남북한 통일문제에 대해서 가장 관심이 많은 영역이 무엇인가 하는 질문을 해 보았다.

<표-16>에서 보듯이, 전체적으로 북한 주민의 생활상이 44명(18.3%)으로 가장 많고, 다음으로 남한의 정치·경제발전이 40명(16.7%), 남북한 분단의 원인에 40명(16.7%)이 관심을 보이고 있다.

성별로는 남자의 경우 남한의 정치·경제 발전에 29명(23.6%)이 관심을 나타내고 있고, 여자의 경우에는 북한주민의 생활상과 남북분단의 원인에 각각 23명(19.7%)이 관심을 표현하고 있다.

연령별로는 나이가 어린 학생들은 44.4%(20명)가 응답을 하지 않은 반면에, 18세 이상의 대학생들은 무응답자가 8.8%(4명)이고 특히 남한의 정치·경제 발전에 28.3%(13명)가 관심을 보여 대조를 이루고 있다.

<표 16> 남북한 통일과 관련하여 가장 호기심이 있는 분야는?

		남한의 정치·경제발전	남북한 분단의 원인	통일의 당위성	북한의 정치경제 상황	통일정책	북한주민의 생활상	모두	무응답	합계
성별	남자	29(23.6)	17(13.8)	9(7.3)	7(5.7)	15(12.2)	21(17.1)	3(2.4)	22(17.9)	123(100)
	여자	11(9.4)	23(19.7)	15(12.8)	7(6.0)	8(6.8)	23(19.7)	7(6.0)	23(19.7)	117(100)
나이	9-11세	3(6.7)	12(26.7)	2(4.4)	1(2.2)	1(2.2)	6(13.3)	·	20(44.4)	45(100)
	12-14	19(18.1)	21(20.2)	7(6.7)	4(3.8)	12(11.4)	21(20.0)	6(5.7)	15(14.3)	105(100)
	15-17세	5(11.6)	1(2.3)	8(18.6)	5(11.6)	6(14.0)	11(25.6)	1(2.3)	6(14.0)	44(100)
	18세 이상	13(28.3)	5(10.9)	7(15.2)	4(8.7)	4(8.7)	6(13.0)	3(6.5)	4(8.7)	46(100)
전체		40(16.7)	40(16.7)	24(10.0)	14(5.8)	23(9.6)	44(18.3)	10(4.2)	45(18.8)	240(100)

4.3 미국학교에 소개하고 싶은 영역

“미국 학교에서 한국에 대하여 소개할 기회가 주어졌을 때, 어떤 분야를 선택하고 발표하겠는가” 하는 질문을 해보았다. <표-16>에서 보듯이, 전체적으로는 ‘2002 월드컵’을 소개하겠다는 학생이 29.2%로 가장 많고, 한국의 역사 17.1%, 한국의 전통문화가 15.8%의 순으로 나타나고 있다.

성별로는 남학생들이 남한의 정치발전과 경제발전에 긍정적인 반응을 보이며, 여학생들은 특히 월드컵에 많은 관심(35.0%)을 보이고 있다. 연령별로는 나이가 어릴수록 월드컵에 대한 관심이 많으며, 18세 이상의 대학생들은 월드컵(15.2%)보다 한국의 전통문화(21.7%)에 더 관심을 많이 가지고 있다.

많은 학생들이 월드컵을 강조하고 있긴 하지만, 실제로 ‘2002 한일 월드컵’이 개최되기 이전에는 전혀 찾아 볼 수 없었던 것이었다. 특히 우리 축구팀이 4강의 신화를 만들기 전에는 재미 한국인 2세들에게 조국에 대한 관심은 매우 저조했다는 것을 인터뷰를 통하여 확인할 수 있었다. 월드컵이 열리기 전인 금년 5월에 설문지 작성을 위한 예비조사에서도 월드컵이라는 말은 전혀 등장하지 않았었다.

이러한 결과에서 우리가 고려해야 할 것은 월드컵 이후 우리나라에 대한 재미한국인 2세들의 관심이 폭발적으로 증가했으며, 이것은 우리 한민족에게 아주 중요한 기회를 제공하고 있다는 점이다. 남북한의 통일문제를 비롯하여, 한국에 대한 그동안의 잘못된 정보나 과거에 대한 일부지식만으로 왜곡되어진, 한국에 대한 이미지를 쇄신할 수 있는 절호의 기회임을 간과해서는 안될 것이다.

<표 17> 한국을 소개할 기회가 주어진다면 무엇을 발표하겠는가?

		남한의 정치발전	남한의 경제발전	한국의 전통문화	한국의 역사	한국분단 과 통일	2002 월드컵	기타	무응답	합계
성 별	남자	8(6.5)	11(8.9)	18(14.6)	24(19.5)	4(3.3)	29(23.6)	8(6.2)	21(17.1)	123(100)
	여자	2(1.7)	7(6.0)	20(17.1)	17(14.5)	3(2.6)	41(35.0)	7(6.9)	20(17.1)	117(100)
나 이	9-11세	·	2(4.4)	4(8.9)	9(20.0)	·	11(24.0)	·	19(42.2)	45(100)
	12-14세	5(4.8)	6(5.7)	19(18.1)	21(20.0)	2(1.9)	37(35.2)	3(2.9)	12(11.4)	105(100)
	15-17세	1(2.3)	5(11.6)	5(11.6)	6(14.0)	3(7.0)	14(32.6)	2(4.7)	7(16.3)	44(100)
	18세 이상	4(8.7)	5(10.9)	10(21.7)	5(10.9)	2(4.3)	7(15.2)	10(21.7)	3(16.5)	46(100)
출 생 지	미국출생	4(2.6)	12(7.8)	24(15.7)	28(18.3)	6(3.9)	43(28.1)	12(7.9)	24(15.7)	153(100)
	9세 이전 미국이민	5(7.9)	3(4.8)	12(19.0)	7(11.1)	1(1.6)	22(34.9)	2(3.2)	11(17.5)	63(100)
	10세 이후 미국 이민	1(7.7)	2(15.4)	1(7.7)	4(30.8)	·	4(30.8)	·	1(7.7)	13(100)
	무응답	·	1(9.1)	1(9.1)	2(18.2)	·	1(9.1)	1(9.1)	5(45.5)	
전 체		10(4.2)	18(7.5)	38(15.8)	41(17.1)	7(2.9)	70(29.2)	15(6.3)	41(17.7)	240(100)

학생들에 대한 설문 중 살펴 볼 마지막 것은, 남북통일에 대한 정보가 필요하거나, 관련 교육을 실시한다고 할 때 어디서, 누구에게 정보를 얻거나 교육을 받을 것인가에 대한 응답이다.

<표-18>에서 보듯이, 한인사회 공동체 20.8%, 한국학교 16.7%, 인터넷이 15.0%의 순으로 생각하고 있다. 이 질문에서 한국학교를 포함한 한인사회에 대한 기대와 더불어 인터넷을 통한 관심이 지배적임을 나타내고 있다. 따라서 2세들에 대한 앞으로의 통일교육은 이러한 결과를 토대로 접근해야 할 것이다.

<표-18> 남북한에 대한 정보가 필요할 때 어디서, 누구에게서 얻을까?

		교회	한인사회	한국학교	재미한국 공공기관	언론	인터넷	모두	무응답	합 계
성 별	남자	12(9.8)	27(22.0)	19(15.4)	6(4.9)	7(5.7)	22(17.9)	5(4.1)	25(20.3)	123(100)
	여자	9(7.7)	23(19.7)	21(17.9)	7(6.0)	9(7.7)	14(12.0)	8(6.8)	25(21.4)	117(100)
나 이	9-11세	3(6.7)	4(8.9)	6(13.3)	·	1(2.2)	7(15.6)	·	24(53.3)	45(100)
	12-14	10(9.5)	21(20.0)	25(23.8)	7(6.7)	4(3.8)	18(17.1)	4(3.8)	15(14.3)	105(100)
	15-17세	·	12(27.9)	6(14.0)	1(2.3)	6(14.0)	9(20.9)	1(2.3)	8(18.6)	44(100)
	18세 이상	8(17.4)	13(28.3)	2(4.3)	5(10.9)	5(10.9)	2(4.3)	8(17.4)	3(6.5)	46(100)
전 체		21(8.8)	50(20.8)	40(16.7)	13(5.4)	16(6.7)	36(15.0)	13(5.4)	50(20.8)	240(100)

4.4 한국학교 통일교육 실태(교사대상)

한국학교에 근무하고 있는 교사를 대상으로 설문지를 배포하여 여론을 수렴하였다. <표-19>에서 보듯이, ‘한국학교에서 남북한 통일교육을 해야 한다’는 당위적인 주장에는 79.9%의 대다수의 교사들이 찬성을 하고 있다. 반대를 하는 교사는 한 명도 없다는 점이 인상적이다.

그러나 ‘한국학교에서 현재 통일교육을 실시하고 있다’는 질문에 인정하는 교사는 7.4%에 불과해 정반대의 입장을 보이고 있다. 오히려 전혀 하지 않거나 하지 않는다는 주장이 46.8%에 이르고 있다. 결국 통일교육을 해야 한다는 당위성에는 찬성하면서도 실제로는 통일교육이 이루어지지 않고 있음을 증명하는 것이다.

더욱이 ‘한국학교에서 통일교육을 더 많이 해야 한다’는 주장에 찬성하는 교사가 62.6%에 달하고 있으며, 그러한 교육을 위해 남한 정부의 지원이 필요하다는 주장에 68.0%라는 교사가 찬성하고 있다.

성별로 보면, 여교사(63.9%)가 남교사(45%)보다 통일교육을 더 많이 해야 한다고 주장하고 있다. 연령별로는 전체적인 비율과 큰 차이는 없으나 젊은 20대의 교사들이 93.0%를 찬성하고 있는 것이 특징적이다.

이것은 통일교육의 필요성과 그에 대한 종합적인 대책이 시급함을 증명하는 것이다. 특히 한국학교에서 수업을 하고 있는 교사들이 그러한 입장을 견지하고 있다는 점은 통일부를 비롯한 정부의 유관기관에서 깊이 유의해야 할 점으로 보인다. 즉 남북한 관련 정책이 한국학교를 통하여 재미한국인들에게도 알려질 수 있도록 적극적인 홍보와 함께, 그에 대한 구체적인 정책 수립과 지원방안을 모색해 보아야 할 것이다.

<표-19> 한국학교 교사들의 남북한 관련 교육에 대한 의견

질문	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	무응답	합계
2세들에게 남북한 관련 교육을 해야 한다	47(23.2)	115(56.7)	24(11.8)	2(1.0)	.	15(7.4)	203(100)
한국학교에서 통일교육을 하고 있다	1(0.5)	14(6.9)	70(34.5)	65(32.0)	30(14.8)	23(11.3)	203(100)
한국학교에서 통일교육을 더 많이 해야 한다	15(7.4)	112(55.2)	57(28.1)	3(1.5)	1(1.5)	15(7.4)	203(100)
한국학교의 통일 교육을 위해 남한 정부의 지원이 필요하다	38(18.7)	100(49.3)	39(19.2)	8(3.9)	1(0.5)	17(8.4)	203(100)

4.5 교사들이 주장하는 통일교육의 방향

한국학교 교사들을 대상으로 “한국학교에서 통일교육을 실시할 경우 가장 먼저 해야 할 영역은 무엇이라고 생각하는가”에 대한 설문 결과이다.

<표-20>에서 보듯이, 한국학교에서 통일교육이 실시된다면 가장 우선적으로 해야 할 교육내용으로 ‘남북 분단의 원인과 과정’이 40.4%(82명)로 가장 많이 나타나고 있다. 이어서 통일의 당위성 33.5%(68명), 북한 주민의 생활상이 7.4%(15명)등으로 나타나고 있다.

성별로는 남녀의 차이가 별로 없으며, 연령별로는 20대 교사가 남북한 분단의 원인과 과정에 50.0%, 통일의 당위성에 31.4%를 강조하고 있다. 반면에 60대 이상의 교사들은 통일의 당위성(50.0%)에 비중을 두고 있으며, 남북한 분단의 원인과 과정에는 단지 5.6% 만 지적하고 있다.

그 이유는 나이가 많은 60이상의 기성세대들은 분단 과정을 이미 잘 알고 있기 때문에 상대적으로 통일의 당위성을 강조하고 있다고 볼 수도 있고, 다른 어느 연령층보다 통일에 대한 염원이 크기 때문에 그렇다고 볼 수 있다. 그러나 실제적으로 이미 앞에서 살펴보았듯이 한국학교에서 통일교육이 필요하다고 주장한 것은 젊은 교사들이라는 점과 관련지어 생각해 볼 필요가 있다.

<표- 20> 한국학교에서 통일교육으로 가장 먼저 해야 할 내용은?

	북한의정치 경제체제특 성	남북분단의 원인과 과정	통일의 당위성	남북한 통일정책	남한정치· 경제의 변화실태	북한주민 의 생활상	무응답	합계	
전체	7(3.4)	82(40.4)	68(33.5)	7(3.4)	4(2.0)	15(7.4)	28(9.9)	203(100)	
성별	남자	·	11(32.4)	17(50.0)	·	2(5.9)	1(2.9)	34(100)	
	여자	7(4.1)	71(42.0)	51(30.2)	7(4.1)	2(1.2)	14(8.3)	17(10.1)	169(100)
연령	20대	·	8(50.0)	5(31.4)	·	·	1(6.3)	2(12.5)	16
	30대	2(3.4)	28(48.3)	20(34.5)	·	·	5(8.6)	3(5.2)	58
	40대	5(7.4)	26(38.2)	19(27.9)	3(4.4)	1(1.5)	5(7.4)	9(13.2)	68
	50대	·	18(43.9)	15(36.6)	3(7.3)	3(7.3)	·	2(4.9)	41
	60대	·	1(5.6)	9(50.0)	1(5.6)	3(16.7)	1(5.6)	3(16.7)	18
	무응답		1(50.0)					1(50.0)	2

마지막으로 <표-21>에서 보듯이, 한국학교에서 통일교육을 실시하기 위해

서 추진해야 할 정책을 묻는 질문에 통일관련 시청각 자료 개발(43.8%)을 최우선으로 삼고 있다.⁶⁾ 그 다음이 한국학교 교사를 대상으로 하는 연수프로그램(22.2%)이며, 새로운 통일교육 교재 개발(15.3%)에도 많은 요구가 나타나고 있다. 성별로는 여교사들이 특히 통일관련 시청각 자료 개발 및 보급(45.6%)을, 상대적으로 남교사들은 새로운 통일교육 교재 개발(23.5%)에 비중을 두고 있다. 연령별로는 30대 교사들이 통일관련 시청각 자료 개발(55.2%)을 강조하고, 60대 교사들이 새로운 통일교육 교재 개발(33.3%)에 더 큰 비중을 두고 있다.

결국 통일교육에 대한 남한 정부의 지원이 필요하다고 주장하는 교사들이 원하는 것은 재미한국인 2세들을 위한 통일관련 시청각자료의 개발과 보급 및 한국학교 교사를 위한 통일관련 연수 프로그램임을 알 수 있다.

<표-21> 한국학교의 통일 교육을 위해 가장 시급히 요청되는 정책은?

		새로운 통일교육 교재 개발	기존교과서의 보완	한국학교 교사연수프로그램	통일관련 시청각 자료개발	무응답	합계
전 체		31(15.3)	18(8.9)	45(22.2)	89(43.8)	20(9.9)	203(100)
성별	남자	8(23.5)	3(8.8)	8(23.5)	12(35.3)	3(8.8)	34
	여자	23(13.6)	15(8.9)	37(21.9)	77(45.6)	17(10.1)	169
연령	20대	3(18.8)	1(6.3)	3(18.8)	7(43.8)	2(12.5)	16
	30대	7(12.1)	4(6.9)	12(20.7)	32(55.2)	3(5.2)	58
	40대	9(13.2)	6(8.8)	18(26.5)	27(39.7)	8(11.8)	68
	50대	6(14.6)	5(12.2)	10(24.4)	17(41.5)	3(7.3)	41
	60대	6(33.3)	2(11.1)	1(5.6)	6(33.3)	3(16.7)	18
	무응답			1(50.0)		1(50.0)	2

4.6 한국학교 교재의 남북한 관련 내용 분석

미국 전역에서 가르치는 대표적인 한국학교 교재는 크게 3종류이다. 우선 재미한인학교 협의회가 발행하고 있는 “한국어 Korean: A Modern Text For Children Abroad”가 6학년까지(6권) 편찬·사용되고 있다. 다음으로 학교법인 남가주한국학교에서 발행하는 “재미있는 한국어 IT'S FUN TO

6) 시청각 자료의 개발이 이미 되어 있다면, 실제로 한국학교의 교사들이 사용할 수 있도록 보급해야 할 것이다. 교사들과의 인터뷰 결과 최근의 한국에 관한 많은 자료들이 실제로 보급되지 않는다는 점을 알 수 있었다. 실례로 특히 미국의 도서관에는 손쉽게 이용할 수 있는 한국에 대한 자료들이 거의 없으며, 있다하더라도 50-60년대 내용을 담은 자료들이 대부분이라는 지적이 많았다.

LEARN KOREAN”가 유치반에서부터 9학년까지(10권) 발행되어 사용되고 있으며, 세 번째로 대한민국 교육부 국제진흥원에서 발행하는 재외동포용 교재 한국어(영어권)가 수준별로 사용되고 있다.⁷⁾

위의 대표적인 교재들의 내용은 대체로 3영역을 중심으로 집필되었음을 알 수 있다. 첫째는 언어기능을 확대하고 강화하기 위한 언어영역이고 둘째는 우리 민족과 전통 문화에 대한 정보를 담고 있는 영역이며 셋째는 인격 함양과 바람직한 가치관에 대한 내용영역이다.

한국학교의 초기에 해당되는 1980년대 초반과 중반에 사용된 한국학교 교재는 다분히 세 영역 중에서 언어영역에 대한 내용들이 주류를 이루고 있었다. 그리고 남가주한국학교에서 발행하는 ‘재미있는 한국어’에도 상대적으로 언어영역에 중점을 두는 내용들이 목차를 통해 발견된다. 그리고 교육부 국제진흥원에서 발행하는 교재에는 상대적으로 우리민족과 문화에 대한 내용들에 중점이 두어진 것을 알 수 있었다. 마지막으로 재미한인학교 협의회에서 발행하는 교재는 이 세 가지 영역들이 균형을 이루고 있음을 발견할 수 있으면서도 상대적으로 인격과 가치관에 대한 생활문 형식의 내용들이 특징적으로 발견되었다. 각각의 목차들을 통해 비교가 가능할 것이다<표-22>

그렇다면 이러한 교재에는 남북한 통일관련 내용이 얼마나 포함되어 있는가. 이를 확인하기 위해 지난 7월부터 8월말까지 한국학교에서 사용하고 있는 20여권의 교재를 입수하여 분석해 보았다. 그런데 이 세 가지 종류의 한국학교의 교재들 중에서 남북한에 관한 내용이나 통일에 관한 내용은 분석한 전체 25권의 교재에서 오직 두 권에서만 각각 한 단원씩 발견되었다.

한 권은 생활문 형식으로 썬여진 “할아버지의 염원”이란 단원인데, 윤석중이 지은 “되었다 통일”이란 시를 소개하고 있었다(2000, 재미한인학교 협의회 한국어 6, 28-34). 또 한권은 ‘신문을 읽어봅시다’라는 단원에서 “2000년 6월 13일 평양에서 남북정상회담”이라는 신문기사의 내용을 일부 수록하고 그에 관한 질문문항을 두었다(2001, 한국교육과정평가원 한국어 5·상, 78-80). 여기서는 남북한 통일 관련 내용을 수록하고 있는 두 권의 교재를 포함하여 한국학교에서 사용하고 있는 주 교재 10권의 목차를 제시해본다.

7) 이 밖에 한국학교 초기(1980년대 초반)에 주로 사용된 것 같은 서울대학교 어학연구소에서 출판된 “한국어”와 1980년대 중반에 사용된 서울대학교 재외국민교육원에서 편찬된 “한국어”가 있다. 그렇지만 현재 미국전역에서는 앞서 제시한 3종류의 교재가 널리 사용되고 있다.

<표-22> 한국학교 교재의 목차 분석(10권)

재미한인학교 협의회 발행	남기주한국학교 발행	교육부국제교육진흥원 발행
<p>“한국어 Korean: A Modern Text For Children Abroad”</p>	<p>“재미있는 한국어 IT'S FUN TO LEARN KOREAN”</p>	<p>재외동포용 교재 한국어(영 어권)</p>
<p>한국어 6 (2000.7.발행) 목차 1. 장승 ▲한국문화: 마을 입구에 서 있는 장승의 유래 2. 해녀 ▲한국문화: 제주도의 명물 해녀의 생활 3. 말의 값 ▲주장: 말의 선택과 말하는 태도 4. 중국대륙을 여행하고 ▲기행문: 중국을 여행한 학생의 체험 5. 우리 할아버지 ▲생활문: 할아버지의 교훈과 염원 6. 한국 이름 ▲생활문: 가족이름을 모르던 학생의 깨달음 7. 못생긴 개 ▲동화: 못생긴 개가 할 일을 찾은 기쁨 8. 시·시조 ▲동시 시조: 동시와 시조 감상 9. 역사는 모든 공부의 바탕 ▲주장: 역사 공부해야 하는 이유 10. 사랑의 학교 ▲독서: 「사랑의 학교」 내용 소개 11. 어린이의 친구 방정환 님 ▲전기: 방정환 님 의 일생과 공적 12. 동그라미 ▲동화: 놀이를 통하여 영원의 뜻을 생각케 한다 13. 대동여지도를 만드신 김정호 님 ▲전기: 김정호 님의 일생과 공적 14. 보물 찾기 ▲진설: 보물의 참 뜻을 깨닫게 하는 부모의 유언 15. 문장 구조와 중요한 받침 ▲문법: 문장 구조 와 중요한 받침에 대한 설명 16. 경미의 일기 ▲일기: 미국에 이민 온 학생의 일기 17. 세 마을 사람들 ▲동화: 다민족과 어우러져 사는 즐거움을 알립 18. 참새 ▲생활문: 자유의 중요성을 알리는 참새의 모습 19. 예국가의 작곡가 안익태 님 ▲전기: 안익태님의 일생과 공적 20. 나무꾼과 선녀 ▲극본: 전설일부를 연극으로 꾸민극본 ★pp.28-34 할아버지의 염원인 통일에 대하여 손녀가 쓴 글(P.30 윤석중의 시 “되었다 통일” 수록)</p>	<p>7학년(2000.9 개정판 발행) 차례 수필 1. 약손(박문하) 2. 얼굴(조경희) 3. 일하는 행복(안수길) 시 4.엄마야누나야(김소월) 5.물새알산세알(박복월) 6.산 너머 남촌에는(김동환) 7. 별 헤는 밤(윤동주) 옛노래 8. 황조가(유리왕) 9. 황진이 시조(황진이) 10.오우가(윤선도) 일기 11. 생활의 반성 12. 생활의 기록 편지 13. 그리운에밀리에 (베토벤) 동화 14. 무엇이 종달새를 (이상배) 소설 15. 이해의 선물 (빌라드) 전기 16.순국소녀 유관순(이현희) 한국어 I (6학년/1996년7월) 1. 가족 2. 속담과 격언 3. 인사와 높임말 4. 책을 읽는 재미 5. 건강한 생활을 하자 6. 태극기 7. 우리의 명절 8. 아름다운 우리말 9. 시조 10. 태권도 11. 한국 12. 그랜드 캐니언 13. 세종대왕 14. 진짜 친구 15. 심청전 16. 어린이들에게</p>	<p>고급 한국어 I (하) / (2002. 2. 발행) 차례 1. 생활과 수필 2. 판단하며 듣고 말하기 3. 우리 속의 나 4. 편지 5. 한국의 김치 6. 자유라는 것 7. 기행문 8. 말의 값 9. 시조를 음미한다. 10. 올바른 한국어 11. 조상들의 지혜 12. 실용문 세 편 13. 한국의 자랑 14. 여러 가지 말하기 15. 전화 예절 16. 루벤스의 ‘한복 입은 남자’ 고급 한국어 I (상) /1997.2발행 1. 놀란 토끼와 사자 2. 소개하는 방법 3. 아름다움에 대하여 4. 한국어 사전 찾기 5. 두 편의 시 6. 제주도 여행 7. 한국의 속담 8. 나의 일기 9. 문장의 끝맺음과 높임 10. 은정이네 저녁 시간 11. 실용문 12. 성공과 실패 13. 좋은 글을 쓰려면 14. 약손 15. 말의 영향력 16. 이수진에게 17. 한국어의 음운 변동</p>

재미한인학교 협의회 발행	남가주한국학교발행	교육부국제교육진흥원 발행
<p>“한국어 Korean: A Modern Text For Children Abroad”</p>	<p>“재미있는 한국어 IT'S FUN TO LEARN KOREAN”</p>	<p>재의동포용 교재 한국어(영어권)</p>
<p>한국어 5 (2000.7.발행)</p> <p>목차</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 용감한 호랑이 ▲한국 문화: 한국의 땅 모양이 호랑이라고 하는 이유 2. 이상한 어린이들 ▲동화: 보고 듣고 느낄 수 있는 어린이를 만난 어른 3. 다리를 놓은 어린이 ▲생활문: 한국어와 영어를 잘 할 수 있는 소년의 기쁨 4. 우리의 옛날 탈 ▲한국 문화: 옛탈의 의미와 하회탈 5. 아기 사과나무 ▲의인문: 아기 사과나무가 어린이들에게 준 기쁨 6. 여행 일기 ▲일기: 귀국하여서 보고 느낀 것을 쓴 학생의 글 7. 시·시조 ▲시와 시조의 구별과 감상 8. 한국어 공부를 잘 하려면? ▲설명문: 한국어 공부의 목적을 분야 별로 설명 9. 세 살 버릇 여든까지 ▲속담: 생활 속에서 속담의 의미를 찾음 10. 겨울 나무 ▲동화: 말하는 나무와 어린이들의 대화 11. 형용사는 무엇인가? ▲문법: 형용사에 대한 지식과 활용 방법 12. 율늘이의 시조 ▲한국 문화: 율늘이의 기원 13. 메이드 인 코리아 ▲생활문: 메이드 인 코리아가 된 소녀의 이야기 14. 파랑이와 노랑이의 세계 ▲독후감: 읽은 책의 내용을 중심으로 한 느낌 15. 자전거 소년 ▲동화: 지역 사회에 이바지하는 소년을 돕는 이웃의 사랑 16. 올챙이는 개구리가 된다 ▲관찰 기록: 올챙이가 개구리로 성장하는 과정의 관찰 기록 17. 수학여행 ▲기행문: 한국 학교의 수학여행을 기록한 학생의 글 18. 편지 ▲편지: 여름 캠프 계획을 중심으로 주고 받는 편지 19. 세종대왕 ▲전기문: 세종대왕의 업적 20. 요술 방망이 ▲극본: 전래 동화 극본 	<p>한국어 5학년(1995년 10월)</p> <p>차례</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 말놀이 2. 행복한 왕자 3. 일기 4. 사건 찾기 5. 즐거운 하루 6. 동시 7. 편지 쓰기 8. 한식봉 9. 길 10. 헬렌 켈러와 설리번 선생님 11. 올림픽 대회 12. 단군 이야기 13. 요새미터 14. 우리의 찬지, 학예발표회 15. 바보 온달 16. 날개 없는 백조 <p>한국어4 (1996년 9월)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 아름다운 노래 2. 코리언 퍼레이드 3. 운동회 4. 책읽기 5. 우리들의 일기 6. 어린 꼬끼리 7. 돌탑 8. 구두쇠 영감 9. 쇼팽 센터 10. 흥부와 놀부 11. 우표 이야기 12. 우표 이야기 13. 건강을 돌보아 주는 사람 14. 재미 리 15. 사랑의 집 16. 뭉쥐와 팔쥐 	<p>중급 한국어 I (하)/1999년 12월</p> <p>차례</p> <ol style="list-style-type: none"> 제1 과 안녕하세요 제2 과 수미의 일기 중에서 제3 과 나는 한국인 2세 제4 과 학교 이야기 제5 과 제2의 고향 제6 과 무궁화와 까치 제7 과 우리들의 세계 제8 과 좋은 글 제9 과 한글과 한국어 제10 과 노래 세 편 제11 과 편지와 일기 제12 과 한국의 문화유산을 찾아서 제13 과 낱말의 의미와 종류 제14 과 한국의 명절 제15 과 답력과 기지(오성의 일화) 제16 과 목숨보다 귀한 가족 제17 과 소녀가 남긴 마지막 말 <p>초급 한국어 5·상/2001년 10월 발행</p> <p>차례</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 나의 주장을 이야기해 봅시다. 3. 서로의 생각을 이야기해 봅시다 4. 설명하는 글의 내용을 이해해 봅시다 5. 옛날 사람들은 어떻게 살았을까?(1) 6. 옛날 사람들은 어떻게 살았을까?(2) 7. 신문을 읽어 봅시다. 8. 편지를 써 봅시다 9. 읽고 생각해 봅시다. <p>듣고 대답해 봅시다(듣기 연습용 자료)</p> <p>★(p.78: 2000년. 6. 12, 소년한국일보 신문기사 인용 수록“6월 13일 평양에서 남북 정상 회담”)</p> <p>★(p.79: 서로 이야기 해 봅시다-기사내용에 대한 질문 문항)</p>

<표 -22>에서 보듯이, 한국학교에서 사용하고 있는 교재에 남북한 통일관련 내용이 거의 포함되지 않은 것은 재미한인 2세들에 대한 통일교육이 소홀히 취급될 수밖에 없는 구조적 요인을 제공하고 있으며, 결국 통일에 대한 무관심으로 연결될 소지를 지니고 있는 것이다. 특히 이것은 앞에서 살펴본 한국학교의 교사와 학생들에게서 나타난 통일교육의 실태를 다시 한번 확인할 수 있는 것이다.

좀더 구체적으로 통일관련 내용을 원문 그대로 인용을 해본다. 이것은 재미한인협의회가 개발한 ‘한국어 제6권’에 수록된 윤석중의 시 ‘되었다 통일’이다.

되었다 통일

THEY ARE UNITED

- 윤석중 -

되었다, 통일
무엇이? 산맥이
그렇다, 우리 나라 산맥은
한 줄기다, 한 줄기.

They are united.
What(are they)? The mountain ranges.
Yes indeed. Our country's mountain
ranges are one column, one column.

되었다, 통일.
무엇이? 강들이
그렇다, 두만강과 낙동강이
바다에서 만난다.

They are united.
What? The rivers.
Yes indeed. The Duman River and the
Nakdong River meet together in the
ocean.

되었다, 통일.
무엇이? 꽃들이
그렇다, 봄만 되면 진달래
활짝 핀다, 일제히.

They are united.
What? The flowers
Yes indeed. Come Spring, all Azaleas
bloom in full, all together.

되었다, 통일.
무엇이? 새들이
그렇다, 팔도 강산 구경을
마음 대로 다닌다.

They are united.
What? The birds.
Yes indeed. go They sightseeing all over
Korea as they please.

통일이 통일이
우리만 남았다.
사람만 남았다.

Union. Union.
Only we remain(from uniting)
Only humans remain(from uniting).

5. 재미 한국인 2세들을 위한 통일교육의 개선방향

이상에서 논의된 내용을 정리해 보고, 그것을 중심으로 재외한국인 1.5세와 2세들에 대한 통일교육의 방향을 모색해 본다. 구체적으로는 통일교육이 이루어지고 있는 한국학교에서 활용할 교재 개발, 시청각 자료 개발 및 보급 등 학교급 단위의 통일교육 환경조성, 그리고 거시적이고 장기적인 재외국민 대상 통일교육을 지원하는 정책적 차원 등으로 제안해 본다.

5.1 교재개발에 대한 제언

재미한국인 2세들은 남북한 통일에 대하여 높은 관심도를 나타내고 있고, 남북한 통일의 당위성에 대해서도 긍정적인 반응을 보이고 있다. 하지만 그들이 실제로 남북한 관계에 대해서는 아주 피상적으로 알고 있고, 구체적인 역사적 사실에 대해서도 정확히 인식하지 못하고 있다. 특히 그들은 남북한 분단의 원인과 고착화 과정에 대하여 잘못 알고 있으며, 최근의 남한과 북한간에 진행되고 있는 시사적인 문제에 대해서도 인식의 수준이 아주 저조하게 나타나고 있다. 특히 햇볕정책이나 6.15 공동선언에 대해서도 잘 모르고 듣거나 배운 적이 없다고 하는 비율이 각각 80%, 71.3%에 이른다.

더욱이 그들은 남북한 통일에 관련된 교육을 한국학교에서 배우지 못했다고 지적하면서도, 실제로는 남북한 통일에 관련된 정보를 얻거나 교육이 필요할 때는 한국학교에 가는 기대가 매우 크게 나타나고 있다. 또한 한국학교에서 통일교육을 더 가르쳐야 한다는 주장에도 찬성하는 비율이 높게 나타나고 있다.

한국학교에서 근무하는 교사들의 경우에도 그들이 그동안 남북한 관련 교육을 소홀히 했다는 것을 인정하면서, 통일교육을 더해야 한다는 주장에 절대 다수가 찬성하고 있다. 특히 한국학교에서의 통일교육에 남한 정부의 지원이 필요하다는 주장에도 78%(138명)가 찬성하고, 반대하는 교사는 불과 4.4%(9명) 뿐이라는 사실에 주목해야 할 것이다. 결론적으로 미국에서 운영되고 있는 한국학교에서 통일교육으로 활용될 수 있는 교재를 개발하는 것은 구체적으로 고려해야 할 시급한 문제로 생각된다.

교재를 개발하기 위해서는 여러 가지 방법을 고려해 볼 있다. 우선 현재 사용되고 있는 교재를 개정할 때 남북한 관련 교육내용을 보완하는 방안이다. 무엇보다도 한국학교 교재는 한국어를 활용하는 언어기능을 강화한다는

목표와 더불어 한국에 관한 다양한 정보를 제공하는 목표를 동시에 달성하여야 할 것이다.

즉 한국학교의 교재는 한국어라는 언어적 수단을 통하여 한국적 문학소양을 함양하는 것과 동시에 한국문화에 대한 이해와 한국에 대한 역사적·현실적인 다양한 정보를 제공하고 더불어 바람직한 인격함양을 위한 가치관 교육이 병행될 수 있는 내용으로 구성되어야 할 것이다. 이 점에서 재미 한국인 2세들의 한국에 대한 유일한 교육적 통로인 한국학교의 책임은 현실적으로 매우 크며, 가르치는 교사들의 의식과 더불어 사용하는 교재의 내용구성의 중요성이 있는 것이다.

따라서 한국학교 교재에는 우리 민족 전체가 처해 있는 현실적 문제인 통일에 관한 내용이 앞으로 더욱 보완되어야 할 것이다. 이를 위해서는 언어교육적 차원을 중심으로 한 생활문 형식을 띤 일기나 수필 등의 내용영역의 전환을 통해서 가능할 것으로 보인다. 즉 현실적으로 이루어지는 남북관계를 소개하는 것으로 할 수 있다는 것이다. 이산가족 상봉에 대한 기사 또는 그에 대한 수필이나 가족들의 체험담 또는 군인들의 일기, 6.15 공동선언에 관련된 이야기, 그리고 남북한이 경제적 문화적으로 교류 협력하는 현황, 금강간 관광 기행 등등 남한과 북한의 현실에 대한 정보들이 내용으로 소개될 수 있을 것이다.

현재 한국학교에서 사용되고 있는 교재들이 주기적으로 새롭게 보완되고 있다는 점을 고려해서 합리적인 방법으로 교재를 개발하는 과정에 통일부나 교육부, 아니면 민간 기관이 간접적으로 지원하는 방법이 있을 것이다. 특히 재미한국학교 교사 협의회나 각 주별로 자발적으로 구성되어 있는 협의회나 학회와 공동으로 교재의 내용 개정 작업을 추진할 수 있을 것이다.

더욱 적극적인 방법은 재외한국인을 대상으로 하는 통일교육 교재를 개발해서 보급하는 방안이다. 물론 기존의 통일부나 통일교육원, 그리고 교육부에서 발간하고 있는 각종 자료들도 충분히 활용할 수 있겠지만, 한국의 국민이 아닌 재외한국인을 대상으로 하는 통일교육 교재는 충분한 사전 검토를 거쳐 개발되어야 할 것이다.

한 예로 만약 남북한의 교류 협력, 그리고 통일문제에 대한 상호 입장이 아직 대립적인 입장에 있고, 정치집단에 따라 다양한 견해가 충돌하고 있다면, 그러한 요소를 최대한 배제하고, 비정치적인 객관적인 사실을 중심으로 재미한국인 2세들에게 알려야 할 내용들을 교재에 포함하는 노력이 강구되어야 한다.

그리고 교재를 개발하기 위해서는 한국인 2세나 한국학교 교사들의 여론을 참고할 필요가 있다. 학생들은 ‘남한의 정치·경제 발전’과 ‘남북분단의 원인’, 그리고 ‘북한 주민의 생활상’에 호기심을 가지고 있으며 한국학교에서

통일교육으로 가장 먼저 해야 할 영역으로 지적하고 있다. 또 그들은 자신들이 미국학교에서 친구들에게 ‘한국의 역사’와 ‘전통문화’, 그리고 ‘2002월드컵’에 대해서 소개하기를 희망하고 있다는 점도 간과할 수 없다.

만약 통일원이나 교육부 단독으로 추진이 불가능하다면, 재외동포재단이나 국제교육진흥원 등이 관련 학술단체나 학회 등에 간접적으로 지원하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

5.2 통일교육 환경조성에 대한 제언

교재 개발과 더불어 다양한 방법으로 재외한국인들을 위한 통일교육의 환경을 조성할 필요가 있다. 이를 위해 가장 시급한 문제는 우리의 정치와 경제가 안정된 모습으로 성장과 발전을 거듭하는 모습을 보이고 알려야 할 것이다. 특히 남한의 정치경제 현황은 재미한국인 2세들에게 직접적인 영향을 주고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 남한의 정치경제 발전은 국내의 문제만이 아니라 재외한국인 모두에게 영향을 주고 있음을 유념해야 한다.

그리고 남북한 관련 정보를 제공할 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다. 현재 재미한국인 2세들은 남북분단과 한국 전쟁 이후 남북한에서 진행되고 있는 상황을 정확히 인식하지 못하고 있다. 좀 더 적극적으로 최근에 진행되고 있는 남북한의 변화 모습, 남북한의 교류 현황들에 관련된 정보를 재미한국인 2세들이 접할 수 있도록 다차원적인 방안이 강구되어야 할 것이다.

좀더 구체적으로 말하면, 재미한국인 2세들이 활동하는 공간이나 정보수집 경로를 확인한 뒤, 그들이 자연스럽게 남북한 관련 정보를 접할 수 있게 하거나 필요할 때에 쉽게 사용할 수 있도록 하는 대책이 강구되어야 할 것이다. 한 예로 미국의 다양한 도서관에 도서와 시청각 자료를 보급하는 방안, 재미한국인 2세들이 모이는 다양한 집단들이 활용할 수 있는 자료나 제도 등이 마련되어야 할 것이다.

한국학교와 관련해서 좀 더 구체적으로 고려해야 할 것은 통일교육을 위한 시청각 자료 개발 및 보급과 한국학교 교사를 대상으로 통일교육 연수 프로그램을 운영하는 방안이다.

우선 한국학교 교사들이 통일교육을 위해 가장 시급한 것으로 ‘통일관련 시청각 자료 개발 및 보급’을 지적하고 있다는 점이 이러한 정책 추진의 시급함을 나타내고 있다.⁸⁾ 남북한이 통일이 되어야 하는 당위성이나, 통일을

8) 물론 최근에 국내에서 통일교육을 위한 시청각 자료를 개발 보급하는 사업이 진행되고 있다. 특히 한국교육개발원에서 이미 체계적인 계획을 수립하고, 구체적인 자료를 개발 보급하기 시작하였다. 그러나 이러한 사업은 우선 국내의 학생을 대상으로 하는 교육자료를 개발하는 것이기 때문에, 재외 한국인을 염두에 두고 자료를 개발하거나 보급하는 차원까지는 고려하지 못하고 있는 실정이다.

가능하게 하는 남한의 정치 경제 발전 상황, 그리고 북한의 개방정책, 그리고 새로운 국제환경에 적응하려고 노력하는 북한의 다양한 모습들도 소개할 수 있을 것이다. 특히 6.15 공동 선언 등 남북한 교류 협력에 관한 다양한 시사적인 내용들도 포함할 수 있을 것이다.

이러한 시청각 자료의 개발 및 보급에는 또 다른 국가전략적 차원도 고려해 볼 필요가 있다. 우리나라에 대한 홍보가 부족하여, 많은 국가들의 초·중·고 교과서에 아직도 한국하면 한국전쟁(6.25)만을 연상시키거나 왜곡된 정보에 의한 잘못된 이미지를 개선하지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 자료로도 활용할 수 있도록 시청각 자료를 개발하여 보급할 수 있는 방안을 모색해 보아야 할 것이다.⁹⁾

한국학교 교사를 대상으로 연수 프로그램을 운영하는 방안도 강구해야 할 것이다 이것은 다만 통일교육의 입장만을 강조하는 좁은 의미로서만이 아니라 넓은 의미의 통일교육을 포함하는 내용으로 연수프로그램을 기획하는 과제도 수행되어야 할 것이다. 특히 미국의 한국학교 교사들의 연합회를 비롯하여, 동부나 서부 그리고 중부 등 지역별로, 그리고 대도시별로도 자치적인 협의회가 구성되어 있기 때문에 그들에 대한 연수프로그램을 운영하는 방안이 전향적으로 모색될 수 있을 것이다.

5.3 재미한국인 2세를 위한 통일교육의 정책적 제언

이제까지 논의한 내용을 바탕으로 재미 한국인 2세들을 위한 통일교육의 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째로는 재미 한국인을 대상으로 하는 통일교육의 기본 지침을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 현재 남한에서 이루어지고 있는 통일교육을 그대로 재미한국인 2세에게 적용시킬 것인지에 대한 체계적인 검토가 우선되어야 할 것이다. 한국인 2세는 미국시민이라는 점도 고려해야 할 것이다.

재미 한국인을 위한 통일교육은 정치적인 측면보다는 문화적인 측면에 비중을 두고, 남북한에 관련된 구체적인 사실을 제공하는 방안부터 생각해 볼 수 있다. 그리고 남북한의 통일이 궁극적으로 재미한국인들에게도 중요한 영향을 줄 것임을 강조하는 차원에서 접근해야 할 것이다. 특히 최근 남북한의 경제교류가 급증하고 정치적·군사적 대립구도가 완화되면서, 좀더 구체적으

9) 이것은 현재 교육부가 주관하고, 한국교육개발원에서 추진하고 있는 한국바로알리기 사업(Korea Image Promotion Project) 사업과 연계하여 공동으로 추진하는 것이 국가적인 정책 수립과 수행 차원에서 합리적이라고 생각된다. 또 다른 차원에서는 통일부가 장기적인 프로젝트를 구성하여 정부의 독립적인 예산을 편성하는 정책적 방안을 강구할 수도 있을 것이다.

로 남북한의 통일을 강조하는 민족교육적 차원의 통일교육이 모색되어야 할 것이다.

둘째로는 재미한국인 2세들의 통일교육을 위해서 통일교육 관련 자료 개발 및 보급의 방안을 다방면으로 추진해야 할 것이다. 통일교육을 하기 위해서는 기존의 한국학교 교재에 남북한 통일관련 내용을 보완하는 방안이 있을 것이다. 적극적으로는 재외 한국인을 대상으로 하는 독자적인 자료를 개발해서 한국학교 현장에 제공하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

특히 학습교재로 활용할 수 있는 시청각 자료를 개발하여 비디오나 시디(CD)로 제공해야 하며, 인터넷에서도 다운을 받을 수 있도록 하는 방안도 모색해야 할 것이다. 인터넷이 보편화되면서 점점 학생들의 정보 수집이 인터넷에 의존하고 있다는 점을 고려하여 사이버공간에서 남북한 관련 자료나 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 환경을 조성하는 방안이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.¹⁰⁾

세번째는 재미한국학교 교사를 위한 통일 연수프로그램을 개발하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 재미한국학교 교사를 대상으로 하는 연수프로그램은 아주 구체적인 교수 학습 방안을 제공하는 차원에서 추진되어야 할 것이다. 한국학교는 대부분이 공공적인 교육기관보다 교회 등에서 자율적으로 운영하는 곳이 많고, 전문적인 교사들로만 구성되어 있는 것이 아니라는 점을 고려해야 할 것이다.

특히, 한국학교 교사는 재미한국인 2세들의 가치관 정립에 큰 영향력을 끼치고 있다. 이들이 필요로 하는 것이 무엇인가를 정확히 파악하는 과제부터 시작해서 민족적인 차원에서 2세 3세들이 조국을 인식하지 못하고, 결국에는 뿌리가 없이 방황하는 민족으로 전락하지 않도록 도움을 줄 수 있는 장기적인 계획하에 추진되어야 할 것이다.

네번째로는 재미한국인 2세들의 활동을 지원하는 방안이 한국학교의 차원이 아니라 좀더 거시적인 차원에서 모색되어야 할 것이다. 아직도 한국인 2세들은 부모로부터 남북한 관련 정보를 가장 많이 얻고 있다는 점을 고려하여 재미 한국인 1세들에게도 통일교육 관련 정보를 제공하는 방안도 고려해보아야 할 것이다.

또한 재미한국인 2세들이 활동하는 공간에 남북한 통일에 대한 관심을 유발하게 하는 방안도 모색되어야 할 것이다. 재미한국인들이 집단적으로 모이거나 활동하는 교회, 각종 단체와, 특히 재미한국인 2세들이 대학에서 구성하

10) 특히 우리는 이미 통일교육관련 시청각 자료를 국내에 많이 개발·보급되고 있기 때문에 새로운 일이 아니라고 간과해서는 안 된다는 점을 유념해야 할 것이다. 중요한 것은 재미한국인 2세들은 그러한 남북한 관련 정보 자체를 인식하고 있지 못하다는 점이다. 필요하다면 그들에게 제공할 각종 자료들이 개발부터 보급에 이르기까지 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

는 학생회 등에도 각별한 관심을 가질 필요가 있을 것이다. 좀더 거시적이고 전략적인 차원에서의 통일교육 방향을 모색하는 기획이 필요하다.

6. 결 론

본 논문은 재미한국인 2세들이 남북한 통일 문제에 대해 어떠한 가치관을 지니고 있는지를 살펴보고, 그것을 바탕으로 재외한국인을 위한 통일교육의 방안을 모색해 보기 위한 기초자료를 수집하는 목적으로 이루어졌다. 이를 위해 재미한국인 2세를 위해 운영되고 있는 한국학교에 다니고 있는 학생들을 대상(240명)으로 설문지를 통하여 그들의 견해를 확인해 보았고, 한국학교 교사(203명)를 대상으로 통일교육에 관련된 의견을 수렴했으며, 한국학교에서 사용되고 있는 교재를 분석해 보았다.

주요 내용을 요약해 보면,

남북한 관련 정보 수집 경로는, 재미한국인 2세들이 남북한 문제에 대해서 주로 부모(49.6%), 인터넷(11.7%), 한국 비디오(7.9%), 그리고 친구와 이웃(7.9%)의 순으로 정보를 습득한다.

남한관, 북한관에 대해서, 재미한국인 2세들은 ‘남한’에 정치·경제발전, 조국, 한국음식, 월드컵 등 긍정적인 이미지를 지니고 있는 반면에, ‘북한’에 대해서는 비민주적이고, 경제적으로 낙후된 살기 힘든 곳으로 연상하고 있다.

통일에 대한 관심도는 재미한국인 2세들은 통일에 대한 관심이 높으며(52.1%), 성년이 되면서 통일에 대한 관심도가 점점 높아지고 있다. 특히 대학생의 경우는 69.6%로 나타나고 있다.

남북한의 역사적 사실이나 시사적인 문제에 대한 인지도는 매우 부정적으로 나타나고 있다. ‘남북한은 한국전쟁 이후 분단되었다’고 잘못 알고 있는 학생이 73.8%에 달하고, 최근의 시사적인 남북한 관련 사실을 인지하지 못하고 있다. 그들은 ‘6.15 공동선언’이나 ‘햇볕정책’에 대해 각각 80.0%, 71.3%가 모른다고 답하고 있다. 반면에 ‘2002 한일월드컵’에 대해서는 ‘남북한이 단일팀으로 나갔다’는 진술이 틀리다고 지적한 학생이 61.3%에 이르는 등 인지도가 매우 높았다.

통일 의지 및 통일의 정당성에 대해서는 우선 통일에 대한 홍보가 필요할 때 자원봉사를 하겠다는 긍정적 입장이 30.8%, 중립적 입장이 49.2%, 부정적 입장이 16.1%로 나타나고 있다. 남북한 통일이 재미한국인의 자긍심을 강화시켜 줄 것이라고 동의하는 입장이 48.3%, 중립적인 입장이 33.8%로 나타나고 있다. 남북한 통일은 되어야만 한다고 주장하는 긍정적인 입장이 64.6%이며, 그 이유로는 국가통합이 23.8%, 세계평화와 전쟁공포 해소에 19.6%, 이산가족 상봉에 9.6% 응답하고 있다. 반면에 통

일이 되어서는 안 되는 이유로는 ‘생활방식의 차이로 인한 사회혼란’이 48.6%로 다수를 차지하고 있고, 빈부격차와 범죄 증가에 14.3% 응답하고 있다.

재미한국인 2세들은 남북한의 통일이 10년에서 20년 정도 소요될 것으로 보고 있다(33.8%). 통일이후의 체제에 대해서는 우선 모르겠다는 입장이 41.3%로 가장 많고, 자유민주주의가 27.1%, 상관없다가 11.7%, 합의에 의한 하나의 체제가 8.8%로 나타나고 있다.

남한과 미국이 남북한 통일에 대한 정책이 다를 경우 미국을 지지하겠다는 학생이 30.4%, 상관없다는 학생이 27.1%, 남한을 지지하겠다는 학생이 25.4%, 모르겠다는 학생이 12.1%로 나타나고 있다. 특히 남한을 지지한다고 한 이유를 묻는 심층 질문에 대부분의 학생들이 남북한 통일은 당자사인 남한의 문제이기 때문이라고 객관적인 입장을 유지하고 있다.

다음으로 재미한국학교의 통일교육 실태를 분석해 보면, 학생들은 한국학교에서 통일교육은 거의 실시되고 않았다고 47.6% 주장하면서도, 반면에 통일교육을 더 해야 한다는 주장이 56.5%로 지배적이다. 한국학교 교사들도 한국학교에서 통일교육은 소홀히 취급되었지만, 대부분의 교사들은 통일교육을 더 많이 해야 한다고 주장하고 있다.

재미한국인 학생들이 남북한 통일에 대하여 가장 호기심을 갖고 있는 분야는 북한 주민의 생활상에 18.3%, 남한의 정치·경제발전에 16.7%, 남북한 분단의 원인에 16.7% 등으로 나타나고 있다. 그들은 미국학교 친구들에게 한국을 소개할 경우 어떤 내용을 발표하겠는가 하는 질문에 2002 월드컵이 29.2%로 가장 많았고, 한국의 역사가 17.1%, 한국이 전통문화가 15.8%, 남한의 경제발전이 7.5% 등으로 나타났다.

이러한 내용을 바탕으로 재외한국인 2세를 대상으로 이루어져야 할 통일교육의 정책적 지원 방안을 모색해 보았다. 우선 한국학교에서 남북한 관련 통일교육이 이루어질 수 있도록 하기 위해 현재 사용되고 있는 교재에 관련 내용을 보완하거나 새로운 교재가 개발되어야 할 것이다. 또한 통일관련 시청각 자료를 개발·보급하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

다음으로 한국학교 교사를 대상으로 연수 프로그램을 운영하는 방안도 추진해야 할 것이다. 이것은 다만 통일교육의 입장만을 강조하는 좁은 의미로서만이 아니라 넓은 의미의 통일교육을 포함하는 내용으로 연수프로그램을 기획해야 할 것이다. 그리고 남북한 관련 정보를 한국학교 교사들이 손쉽게 활용할 수 있도록 개발과 보급이 체계적으로 이루어 질 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이를 위해서는 통일부, 교육부, 재외동포 관련 지원기관, 그리고 재미 한국학교협의회 등의 기관과 단체들이 연계하여 과제를 수행하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

특히 본 연구 결과에 의하면, 현재 재미한국인 2세들은 남북분단과 한국전쟁 이후 남북한에서 진행되고 있는 상황을 정확히 인식하지 못하고 있다. 이들이 좀더 적극적으로 최근에 진행되고 있는 남북한의 변화 모습, 남북한

의 교류 현황들에 관련된 정보를 접할 수 있도록 다차원적인 방안이 강구되어야 할 것이다. 장기적으로 이러한 통일교육은 세계를 무대로 활동하는 우리 민족 구성원 전제의 역량을 결집하는 토대를 구축하는 기능을 할 것이다.

【 설 문 지 】

I greatly appreciate your cooperation in this survey.

This survey holds the purpose of collecting basic data to understand the second generation Korean American students' opinions on **the Korean peninsula's unification(South Korea + North Korea)**.

There is neither correct nor incorrect answer for each question. Please follow directions and answer each question according to your opinion. This survey will only be used for the purpose of research and study. Your answer will not be given to anyone.

I appreciate your sincere answer to all of the questions below.

Jeong-Hye Ha (Ph.D.)

1. About yourself...

- 1) **Sex:** Male() Female()
 2) **Age:** 9-11() 12-14() 15-17() 18 or more()
 3) **Place of Birth:** United States() Korea, then migrated to U.S.A before nine years old() Korea, then migrated to U.S.A after ten years old()

2. Where do you usually attain information on the "unification of North and South Korea"? Please number the following from the place you get the most information(1) to the place you get the least information(3).

Parents() Internet() American TV or newspaper() church() Korean TV or video () Korean School() American School() Korean newspaper() Friends or neighbors ()

3. Please name three words that come to your mind when you hear the following words.

- 1) 'South Korea' : () () ()
 2) 'North Korea' : () () ()
 3) 'The Korean peninsula' : () () ()

4. How interested are you in the unification of North and South Korea?

Very interested() fairly interested() interested() have little interest() not interested()

5. Do you believe that North and South Korea should be unified?

Strongly believe() Believe it should be () Don't care either way ()
Should not be () Never thought about it ()

5-1. If you believe in unification, please number the reason from most important (1) to least important (2)

to form a unified nation() for North and South Korea's economical development() for world peace and to eliminate fear of war() to reduce military expense () to reunite the dispersed family() to improve Korea's status in the global society()

5-2. If you DO NOT believe in unification, please number the reason from most important (1) to least important (2)

confused society due to differences in life style() great gap between the wealthy and the poor, and the increase in criminal activity() cost of unification is too great ()
political infusion() military collision at the process of the unification()

6. The following statements are facts relating to North and South Korea. Choose (T) for true, (F) for False, and (N) for no learning. (V)

- 1) North and South Korea were separated after the Korean war.
(T) (F) (N)
- 2) North Korea's currently under the dictation of "Yil-Sung Kim."(김일성)
(T) (F) (N)
- 3) 'Sunshine Policy'(햇볕정책) executed by South Korea. (T) (F) (N)
- 4) The 'joint announcement of June 15'(6.15공동선언) was signed in Seoul.
(T) (F) (N)
- 5) The United States and North Korea have established diplomatic relationship. (T) (F) (N)
- 6) A light-water reactor (nuclear reactor) is being constructed in North Korea.(T) (F) (N)
- 7) North and South Korean National Soccer team was united for the 2002 korea-Japan World Cup. (T) (F) (N)

7. Please state your opinion in the following situation.

- 1) "I will volunteer if it is necessary to publicize the unification of North and South Korea"

Strongly agree() Agree() Neutral() Disagree () Strongly Disagree ()

- 2) "I think the unification of North and South Korea will increase the

pride of the second generation Korean Americans."

Strongly agree() Agree() Neutral () Disagree() Strongly Disagree ()

3) "I think South Korea should assist North Korea's economical hardship unconditionally."

Strongly agree() Agree() Neutral() Disagree() Strongly Disagree ()

4) "I think South Korea's present policy has a positive effect on the unification."

Strongly agree() Agree() Neutral() Disagree () Strongly Disagree ()

5) "I think North Korea's present policy has a positive effect on the unification."

Strongly agree() Agree() Neutral() Disagree() Strongly Disagree()

8. If North Korea and South Korea are unified, about how many years after do you think it will be possible?

less than 10 years() 10-20years() 20-30 years() impossible()

I don't know ()

9. What do you think is the best government plan(regime) for the country formed after the unification?

Liberal Democracy plan(regime) () One plan(regime) under an agreement ()

existence of both plan(regime) () I don't care() I don't know ()

10. If policy of the unification between the US government and South Korean government is different, what would you do?

Follow South Korea() Follow United States() I don't care()

Please state the reason ()

11. "I talk about unification of South and North Korea with my parents"

Always() Often() Sometimes() Rarely() Never()

12. Please state your opinion according to what you have learned about North and South Korea from school.

1) If you attended Korean School, state the number of years of attendance.

3 year or less() 4~6 years() 7~9 years() 10~12years() Nothing()

2) Did you learned about unification of Korea from Korean School?

Always() Often() Sometimes() Rarely() Never ()

3) Further education of unification of North and South Korea should be enforced in Korean School.

Agree() Disagree() Strongly disagree() I don't know()

13. Please name the most curious subjects about unification of South and North Korea.

political and economic development of South Korea() reasons of division of South and North Korea() legitimacy of unification() political and economic conditions of North Korea() plans of unification() poor situations of North Korea residents()

14. If Korean American need to know unification of South and North Korea, who do you think inform or teach them?

Church() Community of Korean American society() NGO of Korean American Society() Korean School() public institutions of Korea in U.S.A() Mass media() Internet()
Other, please state shortly ()

15. If you have an opportunity to introduce Korea to your American School classmate, what will you want to present ?

political development of South Korea() economic development of South Korea() traditional cultures of Korea() History of Korea() Division and Unification of Korea() 2002 Korea-Japan Worldcup()
Other, please state shortly ()

< Thank you so much >

안녕하십니까? 조사에 응해주셔서 대단히 감사합니다.

본 설문은 미주지역 한국학교 선생님들이 남북한 관련 통일교육에 대하여 어떠한 입장과 견해를 지니고 있는지 파악하기 위한 기초자료를 수집하는 것입니다.

각 문항에는 정답이 따로 없습니다. 이 설문에 대한 선생님의 응답은 오직 연구의 목적을 위해서만 쓰여질 것이며, 재외한국인 지원을 위한 정부의 정책 수립에 활용될 것입니다.

한 문항도 빠짐없이 모든 질문에 성실하게 답해 주시면 감사하겠습니다.

연구자 : 하정혜(교육학 박사) 드림

1. 귀하는 누구십니까?

- 1) 성별 : 남자() 여자()
- 2) 나이 : 20대() 30대() 40대() 50대() 60대() 70대()
- 4) 출생지 : 미국 출생() 한국 출생 이후 미국 이민() 한국 출생 한시적 미국체류()
- 5) 미국거주기간 : 5년 이내() 5-10년() 10-20년() 20-30년() 30년 이상()

2. 재미한국인 2세의 남북한 관련 교육에 대한 귀하의 입장을 선택해 주시기 바랍니다.

- 1) 재미 한국인 2세나 3세에게 남북한 통일에 대한 교육을 해야 한다
매우 그렇다() 그렇다() 보통이다() 아니다() 전혀 아니다()
- 2) 한국학교에서 한국인 2세나 3세에게 남북한 통일에 대한 교육을 하고 있다
매우 자주 한다() 자주 한다() 가끔 한다() 드물다() 아주 드물다()
- 3) 한국학교에서 한국인 2세나 3세에게 남북한 통일 교육을 더 많이 해야 한다
매우 그렇다() 그렇다() 보통이다() 아니다() 전혀 아니다()
- 4) 한국학교의 남북한 관련 통일교육에 남한 정부의 지원이 필요하다
매우 그렇다() 그렇다() 보통이다() 아니다() 전혀 아니다()

3. 한국학교에서 남북한 통일관련 교육을 한다면 가장 먼저 해야 할 것은 무엇입니까?

- 북한의 정치 경제 체제 특성() 남북한 분단 원인과 과정() 남북한 통일의 당위성()
남북한 통일정책() 남한의 정치 경제의 변화 실태() 북한 주민의 생활상()

4. 한국학교에서 남북한 통일관련 교육을 위해 무엇을 가장 먼저 추진해야 한다고 생각하십니까?

- 새로운 통일교육 관련 교과서 개발() 기존의 교과서에 통일관련 내용 보강()
한국학교 교사를 위한 연수프로그램 운영() 통일관련 시청각 자료 개발 및 보급()
기타는 간략히 써주세요()

< 질문에 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다 >

【 참고 문헌 】

- 교육부(1993), 통일교육 지도자료, 교육부.
 (1995), 고등학교 윤리과 교육과정 해설, 교육부.
 (1999), 중학교 교육과정 해설(Ⅱ), 대한교과서주식회사.
 (1998), 초등학교 교육과정 해설(Ⅲ), 교육부.
- 교육부 국제교육진흥원(1997), 한국어 Ⅱ(상)-재외동포용 교재 중급(영어권)-
 (1997), 한국어 I(상)-재외동포용 교재 고급(영어권)-
 (1995), 한국어 V-재외국민용(영어권)-
- 교육인적자원부 국제교육진흥원(2002), 한국어 I(상·하),
 (2001), Ⅱ, Ⅲ(상·하)
- 김광명 외(1999), 정치문화와 민주시민교육 (서울: 유풍출판사).
- 김도태 외(1997), 통일교육의 개선 방향(통일연구 논총 제6호 제1권), 민족통일
 연구원.
- 김영하(2001), 초등학교 통일교육 교수모듈 개발, 통일원 신진연구자 논총.
- 김주찬(2001), 우리나라 대학의 통일교육과 대학생 통일의식 변화, 통일원 신진
 연구자 논총
- 남가주한국학원(2000), 재미있는 한국어(IT'S FUN TO LEARN KOREAN) 7
 (1996), 재미있는 한국어(IT'S FUN TO LEARN KOREAN)
 유치반, 1학년, 2학년, 3학년, 4학년, 5학년, 6학년
- 민족통일연구원, 한국교육개발원(1998), 통일교육의 새로운 방향과 실천 과제.
- 박찬석 외(2000), 통일교육론 (서울: 백의).
- 박효중(2001), “통일교육의 이론적 기초로서의 합리적 선택이론”, 한국교육과정
 평가원.
- 서울대학교 어학연구소(1980), 한국어 3 (서울: 명지출판사).
- 서울대학교 재외국민교육원(1987), 한국어Ⅲ. (서울: 교학사).
- 윤건영(1992), “남북한 화해협력시대 통일교육의 방향” 통일원 신진연구자 논총.
- 이돈희 외(1996), 학교 통일교육 자료 개발 연구, 교육부 정책연구보고서.
- 이온죽(1988), 북한사회연구 (서울: 서울대 출판부).
- 이온죽 외(1997), 남북한 사회통합론 (서울: 삶과 꿈).
- 이창렬(2002), “학교통일교육의 내용과 실천방향”, 통일부 발간 2002년 제2차 통
 일교육발전워크숍 자료집
- 재미한인학교협의회(2000), 한국어 6 (KOREAN: A MODERN TEXT FOR
 CHILDREN ABROAD)
 (1999), 한국어1·2·3·4·5
- 전인영(1993), “남북한 상호교류를 위한 국제 환경 교육”, 향원 이용필 교수 화

갑기념논문집.

정세구 외(1999), 통일교육 교수 기법, 통일교육원.

정세구(1991), 민주시민교육 (서울: 교육과학사).

추병완 외(2002), 통일교육 (서울: 하우).

통일교육협의회(2001), 통일교육 활성화를 위한 민간 단체 통일교육의 방향 모색, 통일교육 협의회 세미나 자료집.

통일원(1995), 통일교육 기본방향.

통일부(1998), 통일교육 기본 방향.

(1999), 2000년 통일교육 기본 지침서.

(2000), 2001년 통일교육 지침서.

(2002), 2002 통일교육기본지침서, 통일부.

한국교육개발원(1997), 학교 통일교육 내용의 체계화 방안, 한국교육개발원 연구 보고서.

(2001), 영연방 국가 사회과 교과서의 한국 관련 내용 분석, 한국 교육개발원연구보고서

한국교육과정평가원(2001), 통일교육의 이론적 기초와 새로운 통일교육 방법 모색, 한국교육과정평가원 통일교육 세미나 자료집.

(2001), 재외동포용 초급 한국어 5·상, 대한민국 교육인적자원부 국제교육진흥원.

한만길(2001), 통일교육의 이론과 실천 (서울: 교육과학사).

한만길 외(2000), 남북한 화해협력을 촉진하기 위한 통일교육의 과제, 통일연구원.

Eberly, D.E.(1994), Building A Community of Citizens: Civil Society in the 21st Century, New York: The Commonwealth Foundation.

Hann, Carole L.(1998), Becoming Political, State university of New York Press.

Parker,W.C.(1996), Educating the Democratic Mind, NY: Suny Press.

Heckathorn, Douglas D.(1993), "Emotions and Rational Choice", in Rationality & Society Vol. 5 No. 2, April 1993.

Keane, John(ed.)(1988), Civil Society and the State, London: Verso.

Leinwand Gerald(1997), Patriotism in America, A division of Grolier Publisher.

Martorella P.H.(2002), Social Studies for Elementary School Classrooms : Preparing children to be Global Citizens, Merrill Prentice Hall.

Min, Pyong Gap(ed)(2002), The Second Generation, New York : Altamira Press.

재일 한국인 · 조선인의 일본국적 취득문제와 남북한 관계



고 선 규
(서울시립대
전자정부연구소
연구위원)

목 차

【 요약 문 】	87
1. 서 론	89
2. 근대국민국가의 국적과 일본국적의 특징	92
3. 재일 한국인 · 조선인 국적문제의 역사적 변천	98
4. 재일 한국인 · 조선인 국적문제의 현황	105
5. 북일 국교정상화와 재일 조선인 국적문제	113
6. 재일 한국인 · 조선인 국적문제에 대한 남북한의 대응	117
7. 결 론	122
【 참고문헌 】	124

【 요약 문 】

현재 일본은 「國民의 權利·義務」에 관한 헌법개정 및 기본법제개혁안을 만들고 있다. 이것은 일본국적 취득 조건을 완화시키고 헌법이 정한 차별금지 대상을 일본에 거주하는 외국인들에게 확대시키는 것을 목표로 하고 있다. 국적법과 호적관련 법안의 근본적인 개혁이 성사되면 일본국적을 취득하는 재일 한국인·조선인은 더욱 증가하게 될 것이다.

일본국적 취득 조건을 완화시키는 국적법 개정은 재일 한국인·조선인사회에도 적지 않은 변화를 초래하게 될 것으로 예상된다. 재일 한국인·조선인사회의 인적 구성과 조직적 변화는 물론 일본국적 취득자와 반대자간의 갈등, 민족적·국가적 정체감의 변화, 재일 한국인·조선인 커뮤니티와 남북한간의 관계 변화 등 여러 가지 변화가 일어날 것으로 예상된다. 더구나 북일간 국교정상화가 이루어지게 되면 재일 조선인의 국적 문제가 대두될 것이다.

그러므로 본 연구는 현재 일본사회에서 가속화되고 있는 재일 한국인·조선인 사회의 일본국적 취득 현황과 제반 문제점을 살펴보고 이러한 현실적 변화와 문제점에 대하여 남북한이 어떻게 대처해야 할 것인가를 분석하는 데 그 목적이 있다.

재일 한국인·조선인은 일본에 거주하면서 ① 외국인등록법에 의한 강제퇴거조치 ② 외국인등록증의 갱신과 휴대의무 ③ 전쟁부상자나 전몰자에게 지급되는 연금의 미지급 ④ 선거권, 피선거권의 박탈 ⑤ 교원 등 일부 공직채용에 대한 국적 차별 ⑥ 민족학교의 학교자격·졸업 자격의 불인정 등과 같은 제도적 차별을 받고 있다. 사회적 차별로는 결혼, 이혼, 상속, 주거 기본권의 침해 등과 같은 불이익을 당하고 있다.

이러한 불이익과 차별로 인해 해방 이후 현재까지 24만 정도의 재일 한국인이 귀화하여 일본국적을 취득하였다. 재일 1세·2세대와는 달리 3세·4세의 경우, 한국과의 유대관계나 민족적 정체성이 희박하여 일본국적 취득자는 매년 1만 명 정도씩 증가하고 있다. 1990년대 이후 일본인과의 결혼도 증가하여 70% 이상의 재일 한국인·조선인이 결혼상대자로 일본인을 선택하고 있다. 귀화에 의한 일본국적 취득과 일본인과의 결혼이 증가하여 재일 한국인·조선인사회는 점점 감소하고 있다.

북한과 일본이 국교정상화를 추진한 결과 정식외교관계가 수립된다면, 양국간 국적법, 가족법, 민법 등의 차이로 인해 여러 가지 문제가 발생하게 된다. 지금까지 외국인등록증에 국적이 「조선」이라고 표기되었던 사람들은 북일 국교정상화에 따라 한국이나 북한 국적을 선택해야 되는 문제가 발생한다. 따라서 국교정상화에 따라 제기되는 제반 문제를 해결하기 위해서는 북일간에 국적에 관련된 법률 개정과 협의가 필요하게 될 것이다.

남북한은 귀화, 일본인과의 결혼 증가로 인해 감소하고 있는 재일 한국인·조선인문제에 공동 대처해야 한다. 재일 한국인·조선인의 국적문제와 보다 인간적인 생활과 권리를 보장하기 위해서 남북한이 공동으로 대응해야 한다. 공동대응을 위하여 상호 협력하는 과정 속에서 남북한간의 신뢰와 화해·협력관계가 만들어지게 될 것이다. 이러한 남북한의 공동대응은 재일 한국인·조선인에게도 본국에 대한 신뢰형성과 민족적 정체감을 강화시켜 줄 것이다. 이렇게 남북한과 재일 한국인·조선인이 하나가 되어 상호 협력하는 과정은 통일에도 크게 기여하게 될 것이다.

그리고 남북한이 재일 한국인·조선인에 대한 인식을 보다 적극적으로 해야 할 필요성이 있다고 보여 진다. 재일 한국인·조선인은 그들이 가진 경제력과 북한과의 인적 네트워크 때문에 남북 통일과정에 지대한 공헌을 할 것으로 생각된다. 통일 이후에도 재일 한국인·조선인과 본국과의 유기적 관계의 형성은 국가발전에 매우 중요한 요인으로 작용하게 될 것이다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

현재 일본은 「國民의 權利·義務」에 관한 헌법개정 및 기본법제개혁안을 만들고 있다. 이것은 일본국적 취득 조건을 완화시키고 헌법이 정한 차별금지 대상을 일본에 거주하는 외국인들에게 확대시키는 것을 목표로 하고 있다. 국가나 국민에 대한 정의나 성격변화를 동반하는 것은 물론 국적법과 호적관련 법안의 근본적인 개혁을 추진하고 있다.

지금까지 일본은 단일민족·단일국가라는 신화에 따라 동질적인 민족공동체라는 관점에서 배타적 국적법을 제정·유지하여 왔다. 이러한 상황에서 일본국적 취득은 일본에 歸化를 통해서만 가능하였다. 일본의 국적취득 정책은 재일 외국인에게 많은 차별과 본국 국적의 포기를 강요하였다.

그러나 일본을 둘러싼 국내외적 상황 변화는 종래의 국적 취득방식에 대한 근본적인 재검토를 요구하고 있다. 급진전되는 세계화 추세 속에서 타민족이나 다른 문화를 배제하면서 존재할 수 없게 되었으며 오히려 적극적으로 수용하지 않으면 살아남을 수 없는 상황에 이르렀다. 더구나 고령화·少子化에 따른 국내의 노동력 부족은 외국인 노동자를 유입하지 않으면 안 되는 상황으로 변화하였다. 한편 재일 한국인과 같은 정주외국인은 일본 국민과 똑 같은 납세의 의무 등 국민으로서 의무를 다하고 있음에도 불구하고 참정권, 공무취임권 제한, 취직 등에 있어서 차별을 당하고 있다. 특히, 재일 한국인이 추진하고 있는 지방참정권 추진운동은 전국적인 범위에서 큰 호응을 얻고 있으며 「外國人選舉權法案」은 국회에서 계속 심의가 진행되고 있는 상황이다.

일본정부가 추진하고 있는 「國籍取得特例法案」이 국회를 통과하여 국적법 개정이 이루어지게 되면 재일 한국인·조선인¹⁾을 포함한 정주외국인은 본인의 의사에 따라 간단한 절차를 거쳐서 일본국적을 취득할 수 있게 된다. 그러나 지금까지 귀화하여 일본국적을 취득하기 위해서는 몇 년이라는 시간과 엄격한 심사를 거쳐야만 했다. 또한 이러한 과정에서 인권침해는 물론 국적취득 이후에도 한국계 일본인이라는 차별적 시선 속에서 생활해야만 했다. 이러한 차별과 까다로운 국적취득 과정에도 불구하고 현재까지 24만 명 정도의 재일 한국인이 귀화하여 일본국적을 취득한 상태이다.

1) 본 논문에서 재일 한국인·조선인은 한국국적 소유자와 조선민주주의인민공화국 국적 소유자를 통틀어서 지칭한다. 시기별로 식민지시대에는 「조선인」, 한국국적 소지자만을 지칭하는 경우에도 「재일 한국인」, 북한에 정치적 귀속의사를 표명하는 사람들은 「재일 조선인」, 그리고 적극적으로 남북한에 소속감을 표시하지 사람들을 지칭하는 경우에는 외국인등록증 국적란에 「조선」 표기자로 구별하여 사용한다.

현재 추진되고 있는 「國籍取得特例法案」이 성립되면 더 많은 재일 한국인은 일본국적을 취득할 것으로 예상된다. 재일 1세·2세대와는 달리 3세·4세의 경우, 한국과의 유대관계나 민족적 정체성이 희박하여 국적 변경은 더욱 증가하게 될 것이다. 국적 취득절차가 간소화되어 일본국적 취득자가 더욱 증가하게 되면 재일 한국인사회는 민족적 문화적 정체성이 약화되어 큰 위기를 맞게 될 지도 모른다.

본 연구는 현재 일본사회에서 가속화되고 있는 재일 한국인·조선인 사회의 일본국적 취득 현황을 살펴보고 이러한 현실적 변화에 대하여 남북한이 어떻게 대처해야 할 것인가를 분석하는데 그 목적이 있다. 재일 한국인·조선인과 같은 정주외국인이 일본사회에서 인간으로서 존엄과 인권을 존중받으며 생활하기 위해서는 일본국적 취득이 불가피할지도 모른다. 일본정부가 정주외국인에게 이중국적과 지방참정권의 행사 등 권리행사를 제한하고 있는 상황에서 추진되고 있는 국적법 개정은 일본국적 취득자를 증가시키게 될 것으로 생각된다.

물론 재일 한국인·조선인사회에도 적지 않은 변화를 초래할 것으로 예상된다. 재일 한국인·조선인사회의 인적 구성과 조직적 변화는 물론 일본국적 취득자와 반대자간의 갈등, 민족적·국가적 정체감의 변화, 재일 한국인·조선인 커뮤니티와 남북한간의 관계 변화 등 여러 가지 변화가 발생할 것으로 예상된다. 더구나 일본수상의 북한 방문이 실현되면서 향후 북일간 국교정상화가 이루어지게 되면 재일 조선인의 국적 문제가 대두될 것이다.

그러므로 본 논문은 재일 한국인·조선인 문제에 대한 역사적 경위와 현재 상황을 먼저 고찰한 후에 향후 전개될 여러 가지 문제점과 변화를 예측·분석한다. 그리고 다가올 상황에 남북한이 상호 협력하여 국내적 제도정비는 물론 어떠한 외교적 대응이 필요한가를 분석한다. 즉, 일본국적을 취득하거나 한국국적을 유지한 채 생활하게 될 재일 한국인·조선인이 일본사회에서 민족적 정체성과 긍지를 가지고 살아갈 수 있도록 하기 위해서 남북한이 어떠한 정책적 대응을 해야 할 지를 분석하는데 목적이 있다.

1.2 연구의 방법 및 본 논문의 구성

본 연구의 범위는 현재 지속적인 증가추세를 보이고 있는 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득문제에 따른 상황파악과 이에 대한 남북한의 대응책 모색을 분석 범위로 설정한다. 특히 현재 일본정부가 추진하고 있는 「國籍取得特例法案」이 성립되면 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득은 더욱 증가하게 될 것이다. 그러므로 일본사회에서 재일 한국인·조선인이 처해 있는

현실인식과 일본국적 취득문제의 대응 방안 마련은 시급한 실정이라고 말할 수 있을 것이다.

연구범위를 시기적으로 본다면, 1945년 이후 재일 한국인·조선인과 일본사회가 국적문제를 둘러싸고 갈등·대립하는 과정을 통시적으로 분석한다. 그리고 현재 일본이 추진하고 있는 국적취득 조건을 완화하려는 배경과 의도를 살펴보고 향후 변화와 대응에 관하여 분석한다.

본 논문의 분석방법은 일본에 거주하는 정주외국인에 대한 국적부여 정책의 통시적 고찰, 특히 식민지 시대 이후 조선인에 대한 국적부여 정책을 역사적 맥락에서 살펴보는 사적 고찰을 채용한다. 그리고 일본의 「국가」, 「국민」에 대한 성격규정이 역사적으로 어떻게 형성·변화해 왔는지를 고찰 한 후 현재의 상황을 파악하고자 한다.

논문에 사용되는 자료나 구체적 데이터는 주로 2차적인 문헌이나 자료를 사용하여 분석한다. 국적문제에 대한 재일 한국인·조선인들의 요구사항을 파악하기 위해서 제한된 범위에서나마 인터뷰 조사를 실시하였다. 민단이나 조총련과 같은 재일 동포 단체에 대한 인터뷰 조사가 필요하지만 시간적인 제약으로 인해 신문이나 잡지 등을 통하여 표현된 견해를 참고하였다.

논문 작성에 관련된 문헌이나 자료는 한국에서 출판된 문헌이나 자료들이 그다지 많지 않으므로 일본문헌과 자료를 주로 이용하여 분석하였다.

본 논문의 각 장별 구성은 다음과 같다.

제 2장에서는 근대국민국가의 탄생과 더불어 시작된 국민의 범위 설정과 국적의 의미에 대해서 살펴본다. 그리고 근대 이후 국민의 범위와 국적 부여 조건이 어떻게 변해 왔는지에 대해서 살펴보았다. 동시에 일본의 경우, 명치유신 이후 근대국가가 만들어지는 과정에서 국민과 국적에 대한 정의가 어떻게 이루어져 왔는지를 살펴보았다. 이를 통해서 현대적 의미의 국적과 국민의 성격, 그리고 일본국민·국적의 특징에 대해서 논하게 될 것이다.

일본이 국적법 개정을 추진한다는 것은 국가를 구성하는 요소나 국민의 자격이나 조건을 변화시키려는 것과 일맥상통한다. 일본이 왜 국적법을 개정하려고 하는가를 알아보기 위해서는 먼저 기존의 국가나 국민에 대한 성격규정에 어떠한 한계점이 발생하였는가를 이해하지 않으면 안 될 것이다. 이것은 일본이 근대국가성립과정과 그 이후에 국가를 구성하는 요소, 그리고 국민의 자격과 조건을 어떻게 규정하여 왔는가를 이해하지 않으면 안 될 것이다. 특히 명치유신 이후 국가나 국민에 관한 성격규정과 그 변화를 살펴보고 오늘날 「민족적 공동체」에서 「문화적 가치관을 공유하는 정치체」, 「다민족·다문화의 공생적 공동체」로 국가를 이해하려는 과정을 살펴본다.

제 3장에서는 재일 한국인·조선인 국적문제의 변천과정을 역사적 경위와 체류자격 변화에 주목하여 살펴보았다. 일본사회에서 진행되어 온 재일 한국

인·조선인에 대한 차별과 동화적 귀화정책의 강요에 의해 만들어진 갈등과 저항에 대한 이해는 일본국적 취득과 향후의 대처방안을 이해하는데 필수적인 요소가 될 것이다. 따라서 재일 한국인·조선인의 차별철폐와 권리보장을 위한 일련의 과정을 분석한다.

제 4장에서는 현재 급진전되고 있는 북한과 일본간의 국교정상화에 따른 국적관련 문제를 제기하고 있다. 구체적으로 어떠한 문제가 발생할 것인지를 살펴보면서 재일 한국인·조선인의 국적문제에 대한 현실을 설명하게 될 것이다.

재일 한국인·조선인이 일본국적을 취득한 이후에도 민족적 정체성을 유지할 수 있도록 제도적 준비가 마련되어야 한다. 한국의 성과 이름을 계속 사용하거나 언어, 역사, 문화 등에 관하여 교육받을 권리를 보장하여 귀화 이후에도 민족적 정체성을 유지하며 일본인으로서 살아 갈 수 있도록 해야 한다. 또한 한국의 국적법은 자기의 의사에 따라 외국국적을 취득하였을 경우, 한국국적은 상실된다고 규정하고 있다. 북한의 경우도 재일 조선인이 일본국적을 선택하였을 경우, 국적을 박탈할 것인가 아니면 유지시킬 것인가를 결정해야 한다. 북한은 북일 국교정상화 과정에서 국적문제와 관련하여 일본정부에 외교적 조치를 요구할 수도 있을 것이다.

통일과정과 통일 이후를 생각하면 재일 한국인·조선인이 일본에서 민족적 정체성을 가지고 살 수 있도록 남북한이 상호 협력하는 문제는 상당히 중요하다. 또한 재일 한국인·조선인의 국적문제와 같은 민족공동체에 관련된 문제에 남북한이 상호 협력하는 것은 상호 신뢰와 협력관계를 구축하는데 기여하게 될 것이다.

그러므로 제 6장에서는 재일 한국인·조선인이 일본에서 민족적 정체성을 가지고 생활할 수 있도록 일본정부에 어떠한 요구를 할 것이며 남북한이 국내법과의 관계를 어떻게 정비할 것인가를 언급할 것이다.

2. 근대국민국가의 국적과 일본국적의 특징

2.1 근대국민국가와 국민·국적의 탄생

일반적으로 국적을 논의할 때, 국적의 조건이나 권리가 역사적으로 확대되어 왔다는 사실을 인식해야만 한다. 즉 국적의 의미 변화는 국가와 개인의 관계변화뿐만 아니라 국가자체의 변화는 물론 국가의 구성원을 규정하는 자격이 변화하였다는 것을 인식하고 논의해야 한다.

19세기 초기 국적개념에 커다란 변화가 일어났는데 그것은 바로 신민(Subject)에서 시민(Citizen)으로 변모이다. 이것은 국가와 그 구성원간의 관계에 커다란 변화가 발생하였음을 의미한다. 즉 근대국가가 탄생하여 국적이 그 이전처럼 개개인과 군주와의 개별적 관계를 의미하지 않음을 말한다. 근대국가에서 국적은 국가와의 일반적인 관계를 나타내는 추상적인 관계, 즉 권리와 의무를 규정하는 필수적인 구성원의 자격을 의미하게 되었다. 모든 개개인은 존중되고 평등이 보장되었고 국가를 중심으로 한 통합과 충성이 요구되었다. 그래서 국가는 누구를 자국의 구성원으로 간주하고, 어떠한 권리와 의무를 부여할 것인가를 결정하게 되었다.

근대국가는 국민국가의 원칙과 민주주의의 원칙에 입각하여 성립·발전하였다. 모든 민족은 자신들의 주권국가를 가지고 모든 국민은 국가에 대하여 완전한 정치적 권리를 가지는 것으로 출발하였다. 그러나 현실적으로 신생민주주의 국가들은 많은 장애에 직면하였으며 유럽의 소수민족들은 주권국가로 출발하지 못하였다. 유럽에 존재하는 많은 민족들은 국가의 형태를 갖추지 못하고 복잡하게 얽혀지게 되었고 국경선은 민족구성에 관계없이 그어지게 되었다.

국민의 자격 규정은 정치적 권리를 가진 시민 즉 유권자가 누구인가를 규정하는 것이었다. 그래서 국민 모두에게 동일한 성질의 권리를 부여하게 되었으며 투표에 참여하고 입후보할 수 있는 자격을 명확하게 규정하였다. 그래서 국가를 중심으로 국민을 통합하고 충성을 요구하기 위해서 국민에게만 정치적 권리가 인정되었으며 외국인은 그 대상에게 제외되었다.

이러한 의미에서 1919년을 전후해서 보통 선거권이 확대되는 시기에 모든 국민은 정치적 권리를 가진 유권자 또는 정치적 공동체의 구성원과 동의어로 쓰이게 되었다.²⁾ 정치적 권리의 확대에 의해 국민과 국민의 테두리에 소속되지 못하는 사람간의 차이는 커지게 되었다. 이러한 차이는 사회적 권리인 사회복지적 혜택 면에서도 큰 의미를 차지하게 되었다. 이는 인간으로서 기본적인 생활권을 보장받을 수 있느냐 그렇지 못하느냐라는 문제와도 깊은 관련을 가지게 되기 때문이다.

국적문제는 민족주의와도 강하게 결합하게 되었다. 베네딕트 앤더슨이 민족주의는 「상상의 공동체」라고 정의한 것처럼 민족주의의 발현형태는 상상의 스타일에 따라 다르게 나타난다. 그래서 감정적인 요소가 강하게 나타난다.

민족주의는 국민의 구성원 모두에 대해서 보다 큰 단위인 국가에 대한 일체감, 민족이나 역사에 대한 동일의식의 고양, 언어에 대한 일체감, 또한 종속적 지위에 있는 억압받는 소수에 대한 배제의식의 공유와도 깊은 관련이

2) 近藤 敦, 『永住市民と國民國家』(明石書店,1999) pp.82-83.

있다. 국민에게 동일한 언어와 일체감이 강조되는 것은 산업혁명 초기에 나타나는데 이것은 국가주도하에 의무교육이 실시됨에 따라 동일한 언어를 습득해 가는 과정과 깊은 관련을 가지고 있다고 볼 수 있다. 국가는 동일한 교육제도를 통하여 동일한 언어를 습득시킨 후, 동일한 문화적 사회화 과정을 통하여 문화적 공동체를 구현한 것이다.

종교개혁 이후에도 국적취득의 조건은 왕조가 믿고 있는 신앙에 대한 귀의가 절대적인 조건이었다. 그러나 근대국민국가의 탄생과 더불어 국적취득은 국민에의 동화가 절대적 조건이 되었다.

T. H. Marshall은 시민적 권리의 확대과정을 다음의 세 단계로 구분하고 있다.³⁾ 시민적 권리는 18세기에 보장되었는데 언론, 사상의 자유, 재산권, 재판권 등 개인의 자유에 관련된 권리이다. 19세기에 정치적 권리가 출현하여 선거민에게 확대되기 시작하였다. 대체로 1차대전 이후에 보통선거권이 남성과 여성 모두에게 인정된다. 사회적 권리는 초등교육, 보건, 사회복지 등의 보장을 의미하는데 20세기에 들어와서 확립되었다. 서유럽의 국민은 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리의 순으로 획득되었으나 외국인은 사회적 권리가 제일 먼저 부여되는 경우가 많았다. 이것은 복지국가에서 사회적 권리가 가장 기본적인 것이라고 생각하기 때문일 것이다.⁴⁾ 정치적 권리는 국가구성원의 자격과 밀접한 관련이 있는 것으로 인식되기 시작하였다. 그리고 현재 시민적 권리를 영주시민에게도 인정하고 있다. 결사의 자유, 출판의 자유, 언론의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유, 정당 가입도 허용하고 있다. 그러나 아직도 선거권과 피선거권은 국민의 특권으로 인식되고 있다.

20세기 이후 급격한 근대화에 따른 교통통신과 매스커뮤니케이션의 발달은 국가를 초월한 인적교류를 촉진시켰다. 활발한 인적왕래에 따른 외국인의 증가는 더 이상 민족국가를 고집하거나 근대적 의미의 정치적, 사회적 권리를 자국민에게만 부여하는 것은 불가능하게 되었다. 즉 근대국민국가가 표방했던 민족에 바탕을 둔 국민과 이들을 위한 민주주의의 실현은 모순에 봉착하게 되었다.

결국 현대에 이르러 국가에 대한 성격 규정을 「민족적 공동체」에서 다양한 외국인이 공존하는 「문화적 가치관을 공유하는 정치적 공동체」, 「다민족·다문화의 공생적 공동체」로 이해하게 되었다.

1880년대에 근대적 의미의 국적과 국민이 출현한 이래 시대적, 정치적 맥락에 따라 지속적으로 변화해 왔다. 그러므로 현대적 의미에서 국적의 형태와 자격조건은 현재적 시점에서 국가가 놓여져 있는 제반조건을 고려하여 새롭게 규정해야 할 것이다. 그것은 기존의 국가를 초월한 국제적인 규모의 인구

3) 佐伯啓思, 『「市民」とはだれか』(PHP新書, 1997) p.38.

4) 近藤 敦, 『永住市民と國民國家』(明石書店, 1999) pp.74-78.

이동은 물론 경제적, 정치적 상황이나 관계를 고려하여 설정해야 할 것이다.

2.2 일본 국민·국적의 특징

일본은 국적규정을 헌법 제 10조에서 규정하고 있다. 헌법에는 「일본국민의 요건은 법률로 이것을 정한다」라고 규정하여 실제로 국적법에서 국적을 정하고 있다. 일본의 국적법에서 규정하고 있는 국적의 특징을 이해하기 위해서는 명치유신 이후의 일본의 근대국가형성을 이해하지 않으면 안된다.

명치유신에 의해 새롭게 탄생한 일본이라는 근대국가는, 神武天皇이래 단일 가계의 천황이 만세에 걸쳐 지배한다는 『古事記』·『日本書紀』의 神話에 의해 성립된 국가이다. 이러한 신화에 의거하여 명치헌법 제1조에서는 「대일본제국은 만세일계의 천황이 통치한다」라고 규정하고 있다. 그리고 헌법 宣布勅語에서는 「우리 신민은 祖宗의 忠良한 臣民의 子孫」으로 民族的一體性を 강조하고 있다.

일본국민이 천황 직계의 통치를 받는 신민에 의해 구성된다는 신화에 따르면 일본국민의 범위는 이 신화시대에 존재하였던 일본국 신민이나 그 후손으로 구성되는 일본민족에 한정된다. 이러한 民族的一體性を 유지하기 위해서 명치유신 직후에 일본에 편입된 北海道 지역이나 오키나와(沖繩) 지역에 거주하고 있었던 아이누 민족과 琉球人을 동화시키기 위해서 천황제 국가에 귀순한 자는 누구라도 일본국민으로 인정한다는 논리를 만들어 내었다.⁵⁾ 즉 정신적으로 일본민족화되어 천황 지배를 행복으로 느끼는 자는 일본국민으로 인정하였던 것이다. 즉 北海道 지역의 아이누 민족이나 오키나와(沖繩) 지역에 거주하고 있었던 琉球人일지라도 천황의 지배를 받아들이는 자는 일본국민으로 인정하였던 것이다.

일본의 천황지배를 근간으로 하는 국민의 조건은 식민지 시대에 들어와서도 변하지 않았다. 대만인이나 조선인에게도 똑같은 논리가 적용되어 일본천황에 대한 忠誠心과 敬慕의 情이 커져갈 때 비로서 완전한 의미의 일본국민이 된다는 논리를 적용하였다. 그러므로 식민지 국가의 국민으로서 민족적 정체성과 긍지를 버리고 천황에게 충성을 강요하였던 것이다. 식민지 지배 당시 일본이 조선인에게 강요하였던 創氏改名과 神社參拜는 천황에게 충성과 일본민족으로의 동화를 의도해서 시행한 것이라고 볼 수 있다.

전후에도 이러한 국민의 조건과 국적개념은 변화하지 않고 지속되고 있다. 歸化제도는 이러한 연장선상에서 이해될 수 있을 것이다. 전후 귀화가 인정되는 경우는 일본민족에 속하는 것이 행복이라고 생각하는 자에 한해서 인정

5) 河炳旭, 『第4の選擇韓國系日本人』(文藝社, 2001) pp.220-221.

되었다. 그러므로 재일 한국인·조선인이 일본국적을 선택한다는 것은 민족적 정체성을 부정하는 행위 자체였으며 인간으로서의 존엄성과 권리를 침해 받는 것을 감수하고 선택할 수밖에 없었다. 결국 이러한 동화적 귀화제도에 많은 재일 한국인·조선인이 반발하지 않을 수 없었다.

이상에서 설명한 것과 같이 일본은 근대국가 형성 이후, 단일민족국가라는 民族的一體性을 앞세워 소수민족의 존재나 식민지 국민의 민족적 독립성을 인정하지 않았다. 전후, 구식민지 출신자가 일본에 거주하게 되자 일본은 동화, 이송, 복종정책을 추구하였다. 동화정책은 구식민지 출신집단의 민족적 문화, 언어, 관습 등을 인정하지 않고 일본민족의 문화, 언어 관습과 일체화시키는 교육과 행정체제를 통해서 동화를 강요하였다. 移送政策은 조총련계 동포의 복종정책에서 볼 수 있는 바와 같이 재일 조선인을 본국에 송환시키는 정책을 통하여 문제를 해결하려는 것이다. 服從政策은 일본국내에 거주하는 재일 한국인·조선인에게 행정적 차별을 강요하는 정책으로 예를 들면 납세의 의무를 강요하면서도 참정권이나 국민연금 가입을 금지시키는 등의 불이익을 강요하는 것이다.⁶⁾

일본은 섬나라라는 특성 때문에 300년 이상 쇄국정책을 채택하는 것이 가능하였고 이로 인해 민족적 동질성을 유지하여 왔다고 말해도 틀린 말은 아닐 것이다. 이러한 역사적 경위는 소위 단일민족신화의 근거가 되기도 하였다. 그러나 일본은 고대시대부터 바다를 통해서 들어 온 외래민족이 일본문화에 많은 영향을 주었다. 또한 근대 이후 거듭되는 전시체제 하에서 강제연행 되어 온 재일 한국인·조선인, 중국인이 동화·정착하여 이루어진 다민족 국가이기도 하다. 식민지 지배와 전쟁에 강제 동원된 조선인이 1945년 일본의 패망 즈음에는 235만을 헤아렸다고 한다. 더구나 에도시대 이후 수탈에 의해 민족성을 빼앗긴 북해도를 중심으로 하는 아이누민족의 동화를 고려한다면 더욱더 그러하다. 더구나 최근에 일본사회는 노동력 부족현상에 따라 아시아계 노동자나 페루, 브라질에서 생활하는 일본인 후손들을 정책적으로 유입시켰다. 이러한 노동자들이 일본사회에 정착하면서 다민족·다문화 사회로 변모하게 되었다고 본다.

일본의 국민조건과 국적취득은 현대와 같은 국제화·정보화시대에는 더 이상 통용되지 않을 것이다. 일본의 국적법이 국제연합이나 국제적 여론에 밀려 개정된 점을 상기한다면 앞으로는 일본이 스스로 국제적 조류에 걸 맞는 국적조항을 설정해야 될 것이다. 일본은 지금까지 일본이 주장해 왔던 단일민족 신화를 고집하는 한 현재 일본이 직면한 제반 문제의 해결이 불가능할 것이다.

국가의 성격 자체가 근대초기와는 달리 단일민족에 의한 국가형성이라는

6) 앞의 河炳旭책, pp.222-223.

논리가 설득력을 상실해가고 있으며 모든 국가가 다민족·다문화로 구성된 공존적 공동체로 변해가고 있다. 일본의 경우도 다양한 국가의 외국인이 증가하고 있으며 정주하거나 귀화하는 사람들이 증가하면서 「다민족국가·일본」, 「다문화공생사회」로 변해가고 있다.⁷⁾ 일본 내부에서도 이러한 논의와 의식이 점점 공유되고 있으며 이러한 인식에 입각한 국가의 인정이 시급하다고 보여 진다. 동시에 새로운 국가의식에 입각한 국적정책과 외국인정책도 함께 이루어져야 할 것이다.

2.3 일본의 국적법

1950년에 제정된 일본의 국적법에서 일본국적의 취득은 원칙적으로 일본국적을 보유한 부모사이에서 출생한 자녀에 한정하고 있다. 일본은 父系血統主義를 채택하고 있었기 때문에 출생에 의해 일본국적이 주어지는 범주는 일본인 아버지와 일본인 어머니 사이, 또는 일본인 아버지와 외국인 어머니 사이에서 출생하는 자녀에 한정되었다. 이 이외에 일본국적을 취득할 수 있는 경우는 귀화를 통해서 일본국적을 선택하는 방법 밖에 없었다.

그러나 1985년 일본이 「여성차별철폐조약」에 가입한 것을 계기로 국적법 및 호적법이 개정되었다. 국적법의 개정에 따라 자녀의 국적 승계가 부계혈통주의에서 부모양계혈통주의로 개정되었다. 즉, 개정 국적법에서는 「출생당시 父 또는 母가 일본국민일 경우, 그 자녀는 일본국민으로 된다」라고 규정하게 되었다. 이로써 어머니만이 일본인인 경우에도 출생과 동시에 일본국적을 취득할 수 있게 되었다. 실제로 개정 국적법의 시행에 따라 외국인 아버지와 일본인 어머니사이에서 출생한 20세 미만의 자녀는 자신의 의사표시만으로 일본국적 취득이 가능하게 되었다. 그리고 국적법과 동시에 개정된 호적법의 시행에 따라 한국인 아버지와 일본인 어머니 사이에서 태어나 일본국적을 취득하는 자녀의 경우, 이름과 성이 한국식이라 할지라도 일본국적을 취득할 때 일본식으로 개명하지 않고도 가능해졌다.

그리고 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득문제와 결부시켜 볼 때 1985년에 개정된 국적법은 커다란 변화라고 할 수 있다. 종전에는 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득은 귀화를 통해서만 가능하였다. 그러나 일본인과 결혼을 통해서도 가능하게 되었고 한국식 이름으로도 일본국적 취득이 가능하게 되었다.

귀화신청의 조건은 국적법 제4조 1항에 의해 5년 이상 계속해서 일본에 주소를 두고 있는 사람의 경우에 가능하다. 일본인 배우자의 경우 3년 이상이

7) 徐龍達·遠山 淳·橋内 武 編, 『多文化共生社會への展望』(日本評論社, 2000) pp.1-15.

면 가능하다. 우선 이러한 거주조건이 만족되어야 하고 이외에도 성실하게 납세의 의무를 다 했는지에 대한 여부, 형사처벌 여부, 심지어는 교통위반 여부까지 조사한다. 마지막으로 일본에 대한 충성을 서약하고 귀화가 허용된다.

일본의 귀화제도는 동화적 귀화의 성격을 가지고 있다. 일본사회, 일본민족에 동화를 조건으로 귀화를 허용한다. 일본인으로 귀화를 허용할 것인가에 대한 여부는 법무대신의 재량에 의해 결정된다. 귀화신청자가 귀화 이후 한 민족으로서 민족적 정체성을 고집하거나 일본민족으로 동화정도가 부족할 경우에는 귀화가 허용되지 않는다. 동시에 일본에 귀화를 신청할 때 기존의 민족 이름을 일본식 이름으로 개명 할 것이 요구된다. 이름 개명뿐만 아니라 철저한 동화를 요구하고 있기 때문에 귀화의 신청에서 이에 대한 허용까지는 상당히 많은 시간이 걸리게 되었다.

일본의 귀화정책은 단순한 국적변경 내지는 이름 변경이 아니라 귀화이전의 자신을 근본적으로 부정할 것을 요구하고 있다. 민족적 자긍심이나 정신, 언어, 생활습관 등을 모두 버리고 일본인으로 거듭 태어날 것을 요구한다.

3. 재일 한국인 · 조선인 국적문제의 역사적 변천

3.1 재일 한국인 · 조선인 국적문제의 역사적 경위

1910년 8월 조인된 한일합방에 관한 조약 발효로 조선인은 일본인 즉, 일본 제국 신민이 되었다. 일본국적을 보유하게 된 조선인은 일본인과 동등한 권리와 의무를 수행하게 되었다. 그러므로 중의원의원선거에서 투표권을 행사할 수 있었고 실제로 일본 땅에 거주하는 조선인은 선거에 입후보하여 당선되기도 하였다.⁸⁾

제2차 세계대전 이전, 재일 조선인에게 참정권과 같은 제반 권리가 인정되었으나 일본의 패전에 따라 국적은 물론 정치적 권리도 상실되었다. 1945년 12월 중의원의원선거부칙에서 재일 조선인의 「선거권 · 피선거권을 당분간 정지한다」라는 조치가 내려졌다. 법률 제 42호에서 「호적법의 적용을 받지 않는 자의 선거권과 피선거권은 당분간 정지하고, 이러한 자는 선거인명부에

8) 식민지 시대에 일본의 선거에 출마하여 실제로 당선된 조선인이 있었다. 1932년 총선거에 조선인으로서의 제일 처음으로 중의원의원 선거에 입후보한 朴春琴이 동경 제4선거구에서 당선되었다. 박춘금 의원은 1937년 선거에 다시 입후보하여 재선되었다. 전전 일본 중의원의원 선거에 입후보한 조선인은 12명이었으나 당선은 박춘금 의원 혼자였다. 지방선거에 입후보한 조선인 총 수는 383명으로 당선자는 96명이었다.

등록할 수 없다」라는 규정에 따라 정치적 권리를 행사할 수 없게 되었다. 일본의 패망 이전에 재일 조선인은 外地 戶籍의 형태로 戶籍法의 적용을 받아 왔으나 패망과 더불어 호적법의 적용을 받지 않게 되면서 일본국민으로서의 자격을 상실하게 되었다,

1946년 11월 연합국총사령부는 재일 조선인의 지위에 관한 발표를 통해서 「총사령부의 인양계획에 따라 본국에 귀환하는 것을 거부하는 사람은 정당한 절차를 거쳐 수립된 조선정부가 재일 조선인을 자국민으로서 승인할 때까지 이들은 일본국적을 보유하는 것으로 간주한다」라는 견해를 발표하였다. 그리고 일본정부도 조선인의 국적문제에 대해서 일본 국내에 거주하는 조선인은 여전히 일본국적을 보유하는 것으로 해석된다고 발표하였다. 「재일 조선인의 국적문제는 강화회의에서 정식으로 결정될 예정이며 현재는 미확정 상태이다. 강화조약체결이 체결되지 않은 상태에서 재일 조선인은 일본국적을 상실하지 않은 상태라고 봐야한다. 특히, 현재 일본에 거주하는 사람들에게 대해서는 그렇게 보고 있다」고 1949년 1월 26일 법무성 민사국장이 표명하였다. 이후 4월 28일 최고재판소 사무총장은 「패전이전부터 계속해서 일본에 거주하고 있는 조선인은 예전과 같이 일본국적을 보유하고 있다고 볼 수 있다」고 설명하고 있었다.

그러나 국적이 일본인이라면 선거권과 피선거권의 행사가 가능한 것이 상식이지만 재일 조선인에 대해서는 예외였다. 즉 1945년 12월 17일 중의원의원선거법, 1947년 2월 24일 참의원의원선거법, 1947년 4월 17일 지방자치법, 1950년 4월 15일 공직선거법 개정에서 호적법의 적용을 받고 있지 않기 때문에 재일 한국인·조선인의 참정권을 정지시키고 말았다.

일본정부는 1947년 5월 2일 천황칙령 207호를 발령하여 외국인등록령을 공포하였다. 이 칙령에 따라 재일 한국인·조선인은 외국인으로 간주되었다. 이후 1952년 4월 19일 「평화조약의 발효에 따른 국적 및 호적사무에 관하여」라는 법무성 사무국장 통달(제438호)이 내려졌다. 이 민사국장 통달의 내용은 「조선은 조약 발효일로부터 일본의 영토로부터 분리되었기 때문에 조선인은 일본 국내에 거주하는 자를 포함하여 모두 일본국적을 상실한다」라고 되어 있다. 이렇게 법령도 아닌 통달의 형태로 재일 한국인·조선인의 국적문제가 처리되었다.

이상에서 열거한 최고재판소나 법무성 민사국장이 재일 한국인·조선인은 일본국적을 보유하고 있다는 설명과는 달리 일방적으로 국적문제가 처리되었다. 재일 한국인·조선인은 일본국적을 상실하게 되면서 참정권 박탈은 물론 외국인으로 전락하여 거주등록을 해야만 일본국내에서 생활할 수 있는 불안한 처지가 되고 말았다.

일본정부의 급작스럽고 일방적인 일본국적 박탈은 세계에서 그 예를 찾아

볼 수 없는 경우이다. 세계인권선언 제15조 2항에서 「어떠한 사람도 본인이 희망하는 경우에 국적을 박탈하는 것은 있을 수 없으며 국가를 변경할 권리를 부인해서는 안 된다」고 명시되어 있음에도 불구하고 재일 한국인·조선인에게 국적 선택의 기회를 부여하지 않은 채 일방적으로 박탈해 버렸다.

실제로 1952년 4월 28일 체결된 샌프란시스코 강화조약에는 일본 국적문제는 전혀 언급되지 않았다. 한국·조선민주주의인민공화국은 조약 당사국이 아니었기 때문에 출석하지 못하였으며 국적 선택권을 주장할 수 있는 기회마저 갖지 못했다. 결국 대만인을 포함한 일본 식민지 국가의 국민은 영토의 변경이 없었으므로 국적 변경이 필요 없었다. 그럼에도 불구하고 일본정부의 일방적인 조치로 일본인에서 외국인으로 전락하고 말았다.

재일 한국인·조선인이 일본국적을 상실하였다고 해도 본국으로 돌아가면 아무런 문제도 발생하지 않았다. 그러나 문제는 그리 간단하지도 단순하지도 않다. 재일 한국인·조선인의 국적문제는 일본의 식민지 지배가 만든 온갖 모순을 내포하고 있다.

재일 한국인·조선인이 일본 땅에 건너오기 시작한 것은 명치초기 1890년대 부터라고 알려졌다. 명치시대 일본은 국내의 노동력 부족을 해소하기 위한 수단으로 대체 인력을 유입하였다. 이러한 유입책의 일환으로 조선인은 도일하여 규슈지방의 탄광이나 산지의 철도건설현장에서 노동자로 일하게 되었다.

그러나 재일 한국인·조선인이 본격적으로 일본으로 유입되고 오늘날 재일 한인사회를 형성하게 되는 직접적인 계기는 1910년에 체결된 한일합방이다. 1910년 당시 일본에 거주하는 재일 조선인은 800명 정도에 불과하였다. 10년 후 1920년에는 약 3만 명, 1930년에는 30만 명 가까이 증가하였다. 그리고 1940년에는 약 120만, 일본이 패전하는 1945년에는 약 235만 정도가 일본에 거주하고 있었다고 한다.

이들은 대부분 가혹한 식민지 통치 때문에 고향에서 생활하기가 어려워지면서 일자리를 찾아 일본으로 건너가게 되었다. 조선에서 겪었던 생활고는 일본의 식민지 정책과 깊은 관련이 있다. 일본은 조선의 토지소유가 불명확하다는 점을 이용하여 농민의 토지를 수탈하려는 의도에서 토지조사사업을 실시하였다. 조선 인민들은 쌀의 수탈은 물론 광물자원, 임산자원마저도 수탈당하게 되었다. 토지를 수탈당하고 높은 소작료 때문에 경제적으로 생계가 곤란한 농민들은 생활고를 견디지 못해 일본으로 일자리를 찾아서 떠나게 된 것이다.

일본으로 건너 온 조선인들은 탄광, 항만, 도로공사, 댐, 철도부설 등 주로 토목이나 건설현장에서 일하게 된다. 처음에는 가족을 조선에 두고 혼자 몸으로 일본으로 건너오는 경우가 많았다. 일본에서 생활이 어느 정도 정착되면, 가족을 데리고 와 정착하였다. 도일을 선택한 이유로는 식민지 초기의 경우, 생활고와 같은 경제적인 문제가 많았지만 1930년대 이후에는 전적으로 변

화하였다.

일본은 중국과의 전쟁이 본격화되면서 일본 국내의 심각한 노동력 부족을 메우기 위하여 조선인을 강제 연행하게 된다. 1930년대에 들어서면서 재일 조선인 수는 급격하게 증가한다. 일본내무성 警保局 조사를 보면, 재일 조선인의 유입 수가 1931년에는 2만 명 정도 증가하였으나 1932년에는 7만 2천 명 정도 늘어나 유입인구가 3배 이상 증가하였다. 1932년 이후 매년 일본으로 유입되는 조선인 수는 6만에서 8만 명 정도를 헤아리게 된다. 이러한 결과 1938년에는 재일 조선인 총수가 799,865명에 달하게 되었다.

그러나 1939년부터 군수공장, 철광산, 탄광 등으로 조직적이고 관중심의 강제공출이 실시되었다. 1939년 한 해 동안 일본으로 유입된 조선인 수는 16,726명으로 전년도에 비해 3배 이상 급증하였다. 이후 매년 일본으로 건너 오는 조선인 수는 1940년 228,853명, 1941년 276,786명, 1942년 155,824명, 1943년의 경우, 한 해 동안 257,402명의 조선인이 유입되어 재일 조선인 전체 인구는 1,882,456명을 헤아리게 되었다.

일본이 패망하는 1945년의 조선인 유입 수는 428,420명이었다. 1945년 한 해 동안 유입된 조선인 수는 1932년까지 일본에 거주하는 조선인 총수보다도 많은 인구이다. 이로써 1945년 패전당시 일본에 거주하는 조선인 전체 수는 235만 이상을 헤아리게 되었다. 이렇게 많은 재일 조선인이 일본에 거주하게 된 요인은 전쟁 말기의 심각한 노동력 부족을 메우기 위하여 조선인을 강제 연행하였기 때문으로 생각된다.

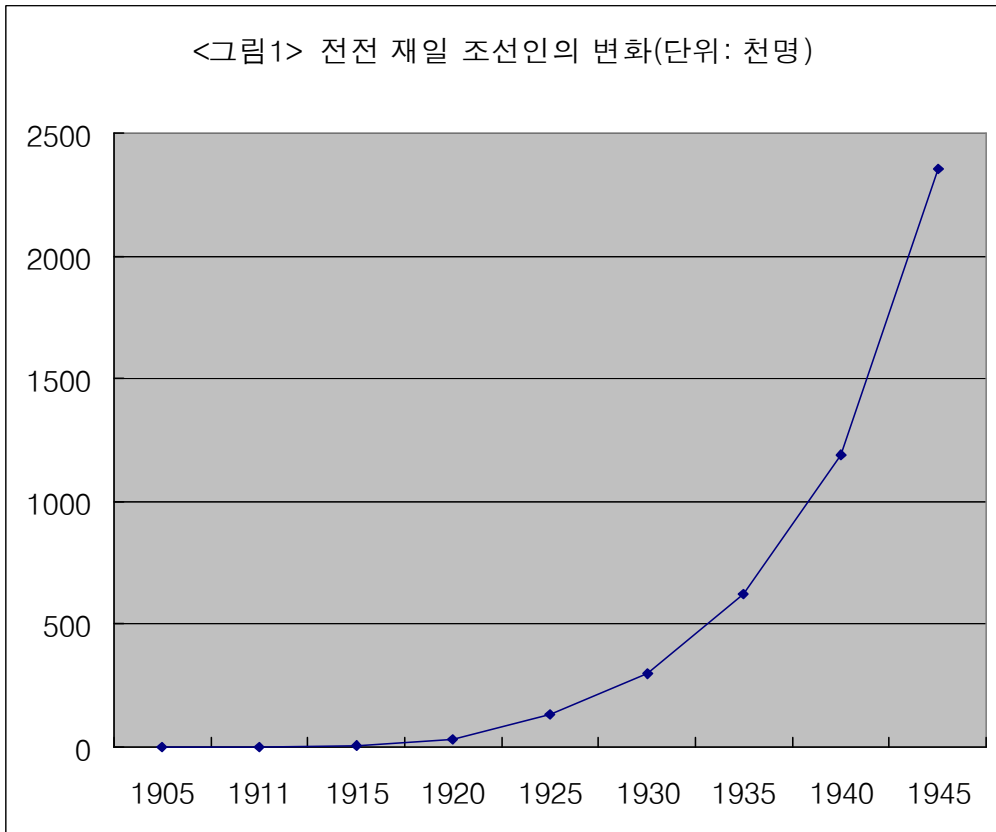
강제연행은 노무동원계획에 따라 각 지역별로 할당되어 진행되었다. 희망자를 모집하는 방법으로 부족한 노동력을 채울 수 없게 되자 국가주도의 강제연행이 실시되었다. 노무동원계획에 따라 일본으로 연행된 조선인은 100만이 넘는다고 한다. 실제로 확인된 수만 해도 72만 4000명 정도이다. 패전 후 일본정부가 동원기록을 은폐한 것을 고려한다면 이 보다 훨씬 많은 수가 동원된 것으로 추정된다.⁹⁾

강제연행이나 노동력 동원에 의해 일본으로 오게 된 사람들은 일본의 패망과 더불어 가족이 있는 고향으로 귀국하는 경우가 많았다¹⁰⁾. 그러나 일본에 장기간에 걸쳐 거주하면서 생활기반을 마련한 사람들은 고향에 돌아가도 토지나 생활터전이 없는 상황이라 귀국을 미루는 경우가 많았다. 패전 이후 일본은 조선으로 돌아가는 귀향 조선인에게 일본의 재산이나 물건을 가져가지 못하게 금지조치를 취하였다.¹¹⁾

9) 佐藤文明, 『在日「外國人」讀本』(綠風出版, 1999) pp.45-48.

10) 1945년 8월에서 대한민국 정부가 수립되는 1948년 8월까지 3년간에 걸쳐 약 150만 명 정도가 귀환한 것으로 알려지고 있다.

11) 일본정부는 개인이 가지고 귀환할 수 있는 재산의 금액과 소지품의 무게를 제한하였다. 돈은 일본 엔으로 1천엔이었으며 소지품의 무게는 200파운드로 제한하는 조치를 취하였다.



출처: 內務省警保局調査

이후 한반도는 남과 북으로 분단되었고 서로 다른 정부가 수립되었다. 남북한간에 이데올로기 대립이 격화되는 상황에서 조선인은 귀국을 미루고 한반도의 정세를 관망하게 되었다. 해방 이후 한반도의 극심한 생활고와 정세 불안은 재일 조선인이 귀국을 미루는 한 가장 큰 요인 중의 하나였다. 특히, 1950년에 발발한 한국전쟁은 재일 조선인의 귀국을 더욱 불안하게 만들었다.

결국, 재일 한국인·조선인은 조국이 해방되었어도 귀국하지 못하고 생활 기반이 있는 일본에 정착하게 되었다. 이러한 의미에서 재일 한국인·조선인은 일제의 식민지 지배에서 오는 경제적 곤란과 강제연행으로 일본에 온 사람들과 그 후손들을 중심으로 형성되었다고 볼 수 있다.

그러나 식민지 조국이 해방되었음에도 불구하고 귀국하지 못한 재일 한국인·조선인은 다시 분열되었다. 1946년 10월 在日本朝鮮居留民團이 결성되었다. 이 단체는 1948년 10월 재일본 대한민국의류민단으로 개칭되어 대한민국 정부를 지지하게 되었다. 그리고 북한의 해외공민으로 자칭하는 사람들에 의해 재일본조선인총연합회(조총련)가 결성되었다.

이 두 단체는 조국의 분단에 따라 이념적으로나 정치체제 면에서 상호 대

립하게 되었다. 재일 한국인·조선인 사회에서 민단과 조총련은 현재까지도 상호 대립과 반목을 거듭하고 있다. 그러나 2000년 6월 역사적인 남북정상회담 이후 대립과 반목의 역사를 씻고 민족공동체의 일원으로 상호 협력하려는 움직임이 보이고 있다.¹²⁾

현재 재일 한국인·조선인 사회는 식민지 시대에 건너 와서 정착하게 된 사람과 후손들이 주를 이루고 있다. 그리고 1980년대 이후 결혼이나 일·유학 등으로 일본으로 온 재일 한국인들이 증가하면서 새로운 국면을 맞이하고 있다.

3.2 재일 한국인·조선인 체류자격의 변화

1945년 조선이 일본식민지로부터 독립하면서 일본에 거주하는 재일 조선인의 체류자격 문제가 대두되었다. 그렇지만 1952년 샌프란시스코 강화조약이 체결되기 이전에는 재일 한국인·조선인이 일본국적 보유자로서 보는 견해가 정부당국자 사이에서도 일반적인 견해였다.

그러나 1952년 4월 28일 체결된 강화조약 이후 일본정부는 구식민지 국민들의 일본국적을 일방적으로 박탈하였다. 재일 한국인·조선인은 일본국적 상실에 따라 일본에 거주하기 위한 체류자격에 관한 법적 문제가 대두되었다. 일본정부는 특별법을 제정하지 않고 잠정조치로서 법률 126호를 발령하였다. 이 조치에서 「별도의 법률로서 결정할 때까지 구식민지 국민은 체류자격을 가지지 않고도 일본 국내에 계속 체류하는 것이 가능하다」라고 규정하였다. 이러한 법률에 의해 체류하는 사람들을 126호 해당자라고 부르기도 한다.

이후 한일간에 국교회복을 위한 양국간 협상이 계속되어 마침내 「협정영주권」이 주어졌다. 그러나 이 협정영주권은 재일 한국인·조선인사회를 한국국적 소유자와 조선국적 소유자로 양분하는 결과를 가져왔다.

1965년 6월 22일 한국과 일본 양국은 불행한 과거를 청산하고 새로운 국교 관계를 맺기 위하여 「한일기본권에 대한 조약」, 「일본에 거주하는 대한민국 국민의 법적 지위 및 대우에 관한 협정」, 「재산 및 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정」, 「어업에 관한 협정」, 「문화재산 및 문화 협력에 관한 협정」, 「관계부속문서」로 구성된 한일조약을 체결하였다.

이 한일조약이 12월 18일 비준됨에 따라 1966년 1월부터 5년간에 걸쳐 재일 한국인·조선인에게 본인의 신청에 의거하여 「협정영주권」이 부여되었다. 이 때에도 재일 한국인·조선인에게 국적 선택의 기회는 주어지지 않았다. 한국과 일본간 조약체결에 의해 전전부터 일본에 거주해 온 재일 한국인·조

12) 문성환, 「남북화해시대의 민단과 조총련의 관계변화」 전남대학교 민주평통학술회의 발표논문, 2001.

선인 1세와 1971년 1월 17일 이후 일본에서 태어난 2세에게 「협정영주」라는 법적 지위가 주어졌다. 한국과 일본간 지위협정에 따라 부여되는 협정영주권은 협정1세와 2세에게만 부여되었고 협정3세 이하는 대상에서 제외시켰다. 협정3세 문제는 25년 후에 다시 협상하기로 정하고 명확한 결정을 내리지 못했다. 협정3세는 협정2세에서 태어나므로 당연히 일본에서 태어나고 성장하는데도 불구하고 이들에게 영주권을 부여하지 않는다는 것은 도저히 이해하기 어려운 조치가 아닐 수 없다. 일본의 의도는 협정3세 이하의 신분을 불안한 상태로 두면, 재일 한국인·조선인의 귀화자가 증가하게 되고 그러면 협정영주권자의 수가 줄어들게 될 것으로 판단하였기 때문으로 보인다. 그리고 영주권에 대한 일본정부의 양보에 대한 비난이 국내에서 고조되었기 때문이기도 하다.¹³⁾

그러나 1966년부터 「협정영주권」이 효력을 발휘하게 되면서 재일 한국인·조선인사회는 양분되기 시작하였다. 1966년 이전 재일 한국인·조선인은 외국인 등록증에 국적이 모두 「조선」으로 표기되었다. 그러나 새롭게 협정영주로 체류자격을 변경하기 위해서는 국적표기를 「조선」에서 「한국」으로 변경하지 않으면 안 되었다. 결국 재일 한국인·조선인사회는 협정영주권자와 기존의 법률 제126조에 의거하여 체류하는 사람들로 양분되는 현상이 발생하였다. 외국인등록은 재일 한국인·조선인 모두가 새롭게 등록하지 않으면 안 되었기 때문에 모든 재일 한국인·조선인은 「조선」이나 「한국」을 국적으로 선택해야만 했다. 이로써 조국의 분단과 더불어 재일 한국인·조선인 사회도 분단되기에 이르고 말았다.

일본정부는 한일국교정상화에 합의하면서 한국정부를 한반도의 유일한 합법정부로 인정하였기 때문에 협정영주의 시행에 있어서도 재일 조선인에게 한국국적 취득을 장려하였다. 그리고 협정영주의 시행으로 재일 한국인·조선인 신분이 보다 안정되었으나 「일반영주」 보다는 안정되지 못해 강제퇴거조항은 여전히 존속하게 되었다.

1981년 법률 126조에 의거하여 체류하는 재일 한국인·조선인의 자손에게 영주권을 부여하는 문제가 대두되어 「특별영주권」이라는 제도가 만들어졌다. 이 특별영주권은 법무대신의 재량으로 결정하는 것이 아니라 권리로서 부여된다는 점에서 평가할만하나 협정영주와 비교하면 내용 면에서 부족한 점이 많았다.

1965년 한일조약 체결 당시 재일 한국인·조선인 3세에 대한 법적 지위는 25년 후에 재차 협의하기로 한 점은 앞에서 언급한 바이다. 1966년 실시된 협정영주가 25년째를 맞이하는 해가 1991년이다. 이를 「1991년 문제」라고 부

13) 空野佳弘·高贊侑, 『在日朝鮮人の生活と人權』(明石書店, 1995) pp.53-54.

르기도 한다.

1988년부터 한국과 일본정부는 재일 한국인·조선인 3세의 체류자격에 대한 협의를 계속하여 1991년 1월 10일 마침내 한일외상간에 각서가 체결되었다. 한일 양국간 각서체결에 따라 일본정부는 1991년 5월 「평화조약에 의거하여 일본국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법」을 제정하여 2월 1일부터 시행하였다. 이 특례법의 시행에 따라 첫째, 재일 한국인·조선인 협정3세 이하에게 「특별영주권」이 부여되었다. 둘째, 강제퇴거 사유는 내란죄, 外患죄 등에 한정시키기로 합의하였다. 셋째, 특별영주권자가 외국에 출국하여 다시 일본에 재입국하려 할 때 그 기간은 최대 5년으로 설정되었다. 이러한 세 가지 조항은 재일 한국인·조선인 1세와 2세에게도 동일하게 적용되었다.

아울러 외국인등록과 관련하여 지문날인제도가 폐지되는 대신 동일인임을 확인하는 방법으로 서명과 가족사항을 등록하도록 개정되었다. 그리고 거주지 등의 변경등록 위반에 대한 처벌이 벌금형으로 변경되었다.

1991년에 「특별영주권」이 시행됨으로서 재일 한국인·조선인의 일본 체류자격이 통일되었다. 1965년 한일국교정상화에 따라 「협정영주권」 취득권자와 기존의 법률 126조에 의거한 체류자로 양분되었던 재일 한국인·조선인의 체류자격은 1991년 이후 「특별영주권」에 의한 체류자로 일원화되었다.

4. 재일 한국인·조선인 국적문제의 현황

4.1 재일 한국인·조선인의 차별과 국적

재일 한국인·조선인은 혈연이나 지연에 의해 한국이나 북한과 여러 면에서 관계를 맺고 있다. 재일 한국인·조선인 스스로가 자신을 한국인이나 조선민주주의인민공화국의 일원으로 규정하는 한 한국이나 북한의 국적을 가지는 것은 당연하다. 그리고 재일 한국인·조선인은 1952년 4월 28일 일본과 연합국간에 체결된 강화조약이 발효되기 이전에는 일본국적을 보유하고 있었다. 일본정부는 법무성 민사국장의 통달을 통하여 재일 한국인·조선인의 일본국적을 일방적으로 박탈하였다. 이러한 통달에 의한 국적상실은 법적으로 무효하다고 볼 수도 있다. 그러므로 이론적으로 현재까지 재일 한국인·조선인은 일본국적을 보유하고 있다고 볼 수 있다는 주장이 제기되고 있다고 한다.¹⁴⁾ 이러한 주장에 따르면 재일 한국인·조선인이 일본에서 차별이나 부

14) 大沼保昭, 『在日韓國·朝鮮人の法的地位に關する諸問題』(朝鮮問題懇談會, 1982), p. 15.

당한 사회적 대우를 받아서는 안 된다. 그러나 현실적으로 재일 한국인·조선인은 전후 일본사회에서 국적문제로 인해 여러 가지 사회적 차별을 감수하지 않으면 안 되었다.

본 장에서는 재일 한국인·조선인이 국적문제로 인해 일본사회에서 받은 부당한 차별과 이로 인해 귀화를 선택할 수밖에 없는 현황을 살펴보기로 한다.

재일 한국인·조선인이 일본에 거주하면서 외국인으로서 받는 차별은 법적·제도적 차별과 사회적 차별로 나누어 볼 수 있을 것이다. 먼저 법적·제도적인 차별로는 ① 외국인 등록법에 의한 강제퇴거 조치 ② 외국인등록증의 갱신과 휴대 의무, 그리고 위반시에 받는 중벌규정 ③ 전쟁부상자나 전몰자등에게 지급되는 연금의 미지급 ④선거권, 피선거권의 박탈 ⑤ 교원 등 일부 공직채용에 대한 국적 차별 ⑥ 민족학교의 학교자격·졸업 자격의 불인정 등이다.

사회적 차별로는 결혼, 이혼, 상속, 주거 기본권의 침해 등과 같은 불이익이 있다. 결혼 상대자가 재일 한국인·조선인이라는 이유 때문에 결혼하지 못하게 되기도 하고 결혼 이후에 일방적으로 혼인을 파기 당하기도 한다. 재일 한국인·조선인에게 집을 빌려주지 않는 사례는 일일이 열거하기도 어려운 상황이었다. 그리고 재일 한국인·조선인이 일본인과 결혼한 경우나 재일 한국인·조선인간에 이루어진 결혼일지라도 이혼할 때 적용법률에 대한 합의가 이루어지지 않게 되면 거주지 법률의 적용을 받게 되어 일본민법이 적용된다. 재일 한국인·조선인이 일본에 거주하고 있다는 사실로 인해 이혼할 때 불이익을 당하게 된다. 더욱이 최근에는 신용카드 발급이나 은행유자의 제한, 생명보험 가입할 때에도 일본인과 대등하게 취급되지 않는 등 차별이 계속되고 있다.¹⁵⁾

이러한 재일 한국인·조선인에 대한 차별은 취직문제에서도 자주 발생한다. 실제로 2000년 오사카지역에서 실시한 추적조사에 의하면, 외국국적 때문에 취업활동에서 차별을 경험한 대학생이 31.4%로 나타났다. 그리고 취업의 조건으로 일본에 귀화를 전제조건으로 요구하는 경우도 있다고 한다.¹⁶⁾

재일 한국인·조선인이 일본에서 받는 법적·제도적 차별, 사회적, 민족적 차별은 거의 모두가 부당하다. 일본인과 동일하게 납세 의무를 수행하고 지역사회의 성원으로서 자신의 역할을 충실히 수행하고 있는데도 불구하고 일본 국적이 없다는 이유로 온갖 차별적 대우를 받고 있다. 지방선거에 대한 참정권도 부여되지 않고 있으며 국가공권력에 관련된 업무에 대해서는 중앙정부나 지방정부를 막론하고 공무원 채용이 제한되고 있다. 교직에 대한 취업제한도 존재한다. 국공립학교의 정식교사로서 채용되지 못하고 상근강사라

15) 앞의 佐藤文明 책, pp.141-142.

16) 毎日新聞, 2000.8.26.

는 신분으로 채용되고 있는 실정이다.

일본헌법은 전문에서 「우리는 전 세계의 국민이 동등하게 공포나 결핍으로부터 벗어나 평화 속에서 생존할 권리를 가진다는 것을 확인 한다」라고 규정하고 있다. 이러한 규정은 전쟁이나 파시즘과 같은 공포로부터 해방되어 평화와 민주주의 속에서 생활하는 권리를 일본국민뿐만이 아니라 전 세계의 모든 국민이 가진다는 것을 천명한 것이라고 보아야 할 것이다. 그리고 제 25조에서 「모든 국민은 건강하고 문화적인 최저생활을 영위할 권리를 가진다」라고 규정하고 있다. 헌법 제25조가 규정하는 「모든 국민」을 헌법전문과의 관계 속에서 해석한다면 전 세계의 모든 국민이나 적어도 일본에 거주하고 있는 모든 국가의 국민을 지칭한다고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 그렇다면 제일 한국인·조선인도 일본인과 똑같은 생존권과 생활권을 보장받아야 마땅하다.

또한 세계인권선언 제22조에서도 「어떠한 사람도 사회의 일원으로 사회보장의 권리를 가지고 있다」라고 천명하고 있다. 동시에 국제인권규약 2조 2항에서도 「이 규약의 체결국은 본 규약이 규정하는 권리가 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 의견, 기타 의견, 국민적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 그리고 지위에 의해 어떠한 차별도 없이 행사될 수 있도록 보장할 것을 약속한다」고 규정하고 있다. 일본은 이 규약을 비준하였다. 일본은 국제인권규약의 비준국가임에도 불구하고 제일 한국인·조선인에 대해서는 부당한 사회적 차별을 가해왔다.

세계인권선언에 명시된 사회보장의 권리에도 불구하고 일본정부가 외국인에게 국민연금과 같은 사회보장제도를 적용하지 않은 이유로는 외국인의 단기체제를 들고 있다. 즉 국민연금과 같은 제도는 장기간에 걸친 보험금 납부가 전제되어야 하는데 외국인은 단기간 체류하기 때문에 적합하지 않다고 주장하며 제외시켜 왔다. 그러나 제일 한국인·조선인의 경우에는 전전부터 장기간에 걸쳐 거주하고 있으며 안정적인 생활기반으로 인하여 향후에도 계속 정주할 것으로 예상되고 있는데도 불구하고 국민연금제도에서 제외시킨 것은 납득이 가지 않는다. 결국 일본정부의 불합리한 차별로 인해 제일 한국인·조선인의 국민연금가입과 혜택은 소송을 통하여 쟁취할 수 밖에 없었다.¹⁸⁾

그러나 위에서 설명한 국제인권규약(1979년), 난민조약(1982년)에 일본정부가 가입하게 됨으로써 제일 한국인·조선인의 법적 지위와 사회적 대우가 개선되었다.

17) 在日韓國・朝鮮人の國民年金を求める會編, 『國籍差別との闘い』(凱風社, 1984) pp.48-49.

18) 국민연금소송은 제일 한국인인 김현표씨와 이봉화씨 부부가 소송을 제기하여 7년간에 걸친 투쟁 끝에 승소하게 되어 제일 한국인·조선인에게도 이 제도가 적용되었다. 자세한 내용은 다음 책을 참조 在日韓國・朝鮮人の國民年金を求める會編, 『國籍差別との闘い』, 凱風社, 1984.

최근 재일 한국인·조선인에 대해 지방자치체가 건축한 공공주택에 입주 가능해지고 사회보장제도의 가입에 있어서 국적조항이 폐지된 것은 이러한 국제규약에 가입한 결과이기도 하다.¹⁹⁾

재일 한국인·조선인에 대한 차별은 1980년대 이후 부분적으로 완화되어 왔다. 1982년 9월 「국립 또는 공립대학의 외국인 교원 임용 등에 관한 특별 조치법」이 시행되어 외국인 교원임용이 가능해졌다. 1991년 한일간 합의각서 채택 이후 지방자치체의 공무원 채용도 점차 확대되고 있다. 1992년부터 교원임용선발시험에 재일 한국인·조선인이나 외국인 수험생을 인정하고 정식교사는 아닐지라도 이에 준하는 상근강사로 채용하고 있다. 급기야는 지역 사회의 의사결정을 위한 주민투표에 재일 외국인을 참가시키는 자치단체들이 늘어나고 있는 추세이다.²⁰⁾

이상에서 열거한 재일 외국인에 대한 차별 완화에도 불구하고 여전히 재일 한국인·조선인에 대한 차별 내지 배제는 계속되고 있다. 최근 10년간 재일 조선인에 대한 폭력사건이 200건 이상 발생하였다. 이러한 폭력사건은 북한의 핵 개발 의혹이 제기되면서 폭행, 폭언, 상해사건의 증가와 밀접하게 관련되어 있다.

재일 조선인에 대한 폭력사건은 일본 마스크의 선동이 고조됨으로서 북한에 대한 비우호적인 사회적 분위기가 확산되었기 때문이다.²¹⁾ 이러한 재일 한국인·조선인에 대한 폭력사건은 아직도 일본사회에서 민족차별이 행해지고 있으며 소수집단을 무시하는 행동의 표출이라고 볼 수 있다.

그러나 재일 한국인·조선인에 대한 차별적 정책과는 달리 자국민인 아이누민족에게는 민족문화의 진흥과 계승을 위하여 특별법을 제정하여 지원·육성하고 있다.²²⁾ 일본정부의 외국인과 내국인에 대한 차별적 인식을 이 법을 통하여 명확하게 확인할 수 있다.

4.2 재일 한국인·조선인의 감소와 민족적 정체감의 위기

재일 한국인·조선인의 수가 점점 감소하고 있으며 이들의 민족의식이 점

19) 이문웅, 『세계의 한민족』(통일원, 1996)p.154.

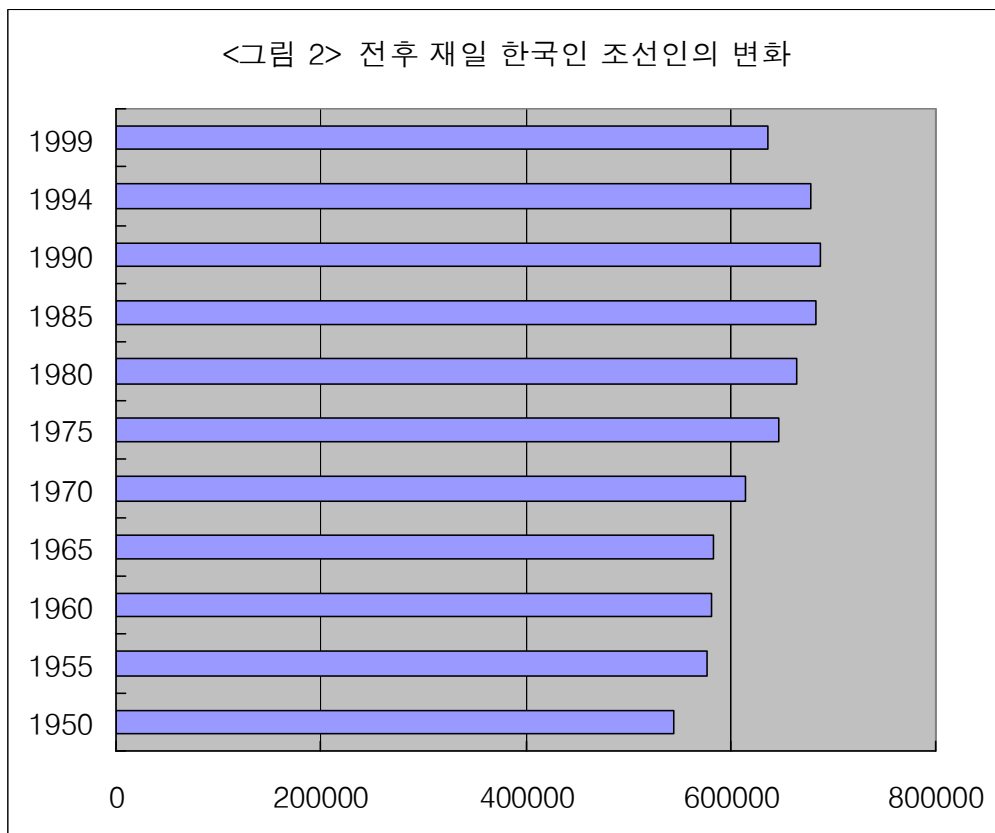
20) 스즈오카현(静岡縣)은 2001년 6월, 静岡공항건설여부를 묻기 위한 주민투표조례안을 제안하면서 재일 외국인의 투표권을 인정하기로 하였다. 자격요건은 만 18세 이상으로 일본에 3년 이상 거주한 사람이면 주민투표에 참가할 수 있다.

21) 梁泰昊·川瀬俊治, 『在日韓國·朝鮮人問題』(解放出版社, 2002) pp.24-26.

22) 일본정부는 1997년 5월 14일 아이누민족의 전통과 문화를 보급·발전시키기 위하여 「아이누문화의 진흥과 아이누의 전통 등에 관한 지식의 보급과 개발에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다.

점 약화되어 가고 있다. 실제로 재일 한국인·조선인 3세, 4세 심지어 5세까지 태어났다고 이야기되고 있다. 현실적으로 2세 이하인 경우, 한국에 대한 실제적 경험이 부족하고 친인척과 같은 혈연적 관계도 약화되었다고 볼 수 있다. 더구나 최근 급격하게 눈에 띄는 귀화에 따른 일본국적 취득자의 급증은 이러한 경향을 더욱 부채질하고 있다. 귀화를 통한 일본국적 취득자가 지금과 같이 증가한다면 머지않아 재일 동포사회는 소멸위기에 빠지게 될 지도 모른다.

일본 법무성 출입국관리국의 집계에 따르면, 1999년 현재 재일 한국인·조선인 수는 635,548명으로 나타났다. 이러한 숫자는 97년과 비교할 때 1만 명 정도가 감소한 숫자이다. 일본 국적법이 부계중심주의에서 부모양계주의로 개정된 1986년 이래 계속해서 13년째 감소하고 있는 실정이다.



출처: 일본법무성입국관리국 자료(2000)

이러한 재일 한국인·조선인의 감소는 여러 가지 복합적인 요인이 존재하고 있다. 그러나 가장 큰 요인은 특별영주권자로 살아가기에는 너무 많은 차별이 존재한다는 사실일 것이다.

실제로 제일 한국인·조선인의 본명 사용 여부와 귀화여부에 준거해서 분류하면 다음의 네 가지 패턴으로 분류될 수 있다.²³⁾

첫째, 한국명과 일본이름을 병용하여 쓰는 한국인이다. 제일 한국인·조선인 중에서 이러한 패턴이 가장 많다. 일본사회가 차별을 강요하는 분위기 속에서 이러한 행동패턴은 어쩔 수 없을 지도 모른다. 동시에 일본에서 사업을 하거나 자영업에 종사하는 경우 일본인을 상대로 하기 때문에 부득이하게 일본이름을 쓰게 된다.

둘째, 한국명만을 사용하는 한국인이다. 이러한 패턴의 사람들은 한국인으로 자부심을 가지고 당당하게 살아가려고 노력하는 사람들이다. 제일 한국인·조선인 1세에 해당하는 사람들이 대부분인데 점점 그 수는 줄어들고 있다.

셋째, 귀화하여 일본인 이름만을 사용하는 일본인이 세 번째 패턴에 해당한다. 이러한 부류의 사람들은 귀화하여 일본인으로 살기를 결심하였거나 일본인과 결혼하여 배우자와의 관계 때문에 동화한 사람들이라고 볼 수 있다.

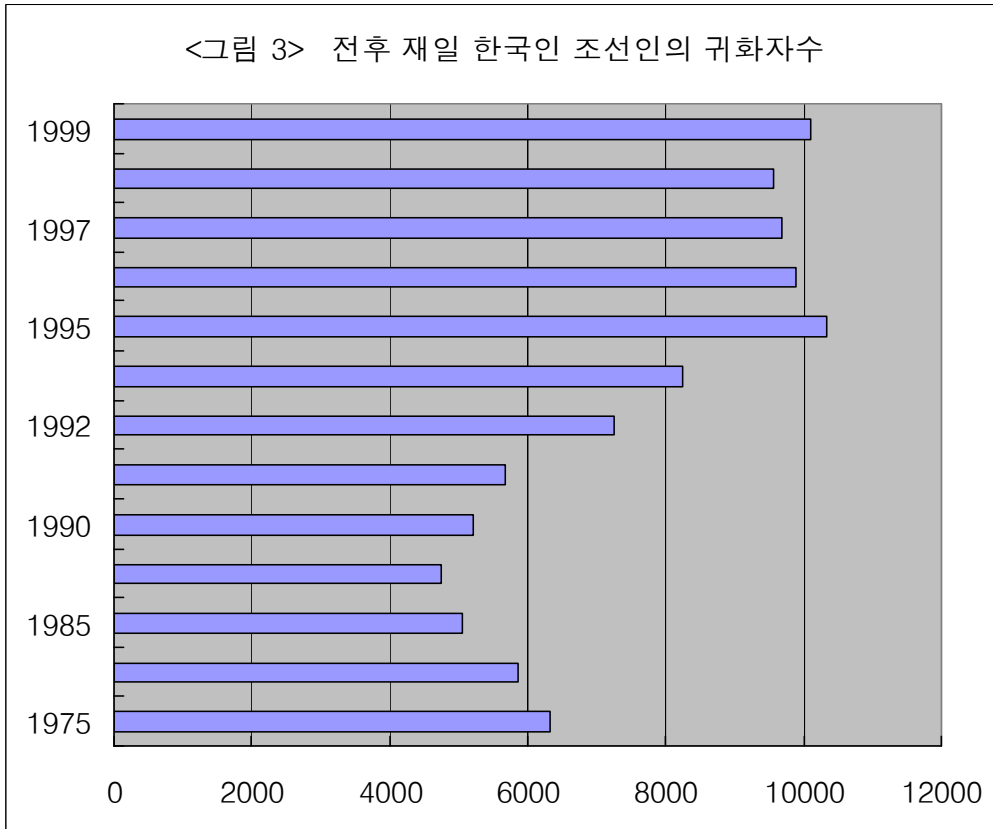
넷째, 한국명을 가지고 일본인으로 존재하는 것이다. 일본국적을 선택하였지만 한국인 본명을 사용하는 사람들이다.

엄밀한 의미에서 제일 한국인·조선인이라 할 때는 위에서 열거한 네 가지 패턴 중에서 첫째와 둘째에 해당하는 사람들이다. 그러나 민단의 규약에서 귀화한 동포들을 우호단원으로 규정하고 있는 것처럼 일본국적을 취득한 사람들도 같은 동포로서 인정하고 있음을 알 수 있다. 1999년 8월 한국 국회에서 제정된 「재외동포특례법」에서도 이 법의 적용대상을 거주 국가의 국적 취득자들도 포함시키고 있다.

그림 2는 해방 이후 제일 한국인·조선인의 변화를 나타낸 것이다. 해방 이후 제일 한국인·조선인의 수는 1950년에 60만 명 이하로 감소하였으나 이후 1990년까지는 계속적으로 증가하는 경향을 나타내고 있다. 그러나 1990년대에 들어와서는 점진적으로 감소하고 있다. 1990년대 제일 한국인·조선인의 감소는 일본국적 취득과 일본인과 결혼을 통한 귀화자가 증가하였기 때문으로 생각된다.

일본국적 취득과 일본인과의 결혼이 증가하는 이유는 제일 1세대들과는 달리 한국이나 북한과의 지연적, 혈연적 관계 약화와 민족적 정체감의 약화로 초래되었다고 볼 수 있다. 현재 제일 한국인·조선인사회에서 제일 1세가 차지하는 비율은 10% 미만으로 나타난다. 제일 2세, 3세, 4세대들은 도일 당사자인 제일 1세대들과는 달리 본국에 대한 정치적 귀속의식이 약하고 일본정부나 사회에 대한 반감도 적어 일본인과의 결혼이나 일본국적 취득이 늘어나고 있다.

23) 河炳旭, 『第4の選擇韓國系日本人』(文藝社, 2001) pp.21-22.



출처: 梁泰昊·川瀨俊治, 『在日韓國·朝鮮人問題』 2002.

그림3 은 1970년대 이후 재일 한국인·조선인 중에서 일본에 귀화한 사람의 수를 그래프로 나타낸 것이다. 1970년대 이후 귀화하는 재일 한국인·조선인의 수는 1975년 6,323명에서 1989년에는 4,759명 정도로 감소하였다. 그러나 1990년 이후 지속적으로 증가하여 1995년에는 1만 명이 넘는 것으로 나타났다. 역시 1999년에도 일본으로 귀화한 재일 한국인·조선인 수는 1만 명 이상을 기록하고 있다. 결국, 1990년대 이후 지속적인 귀화자의 증가는 재일 한국인·조선인의 수를 감소시키고 있다고 볼 수 있다.

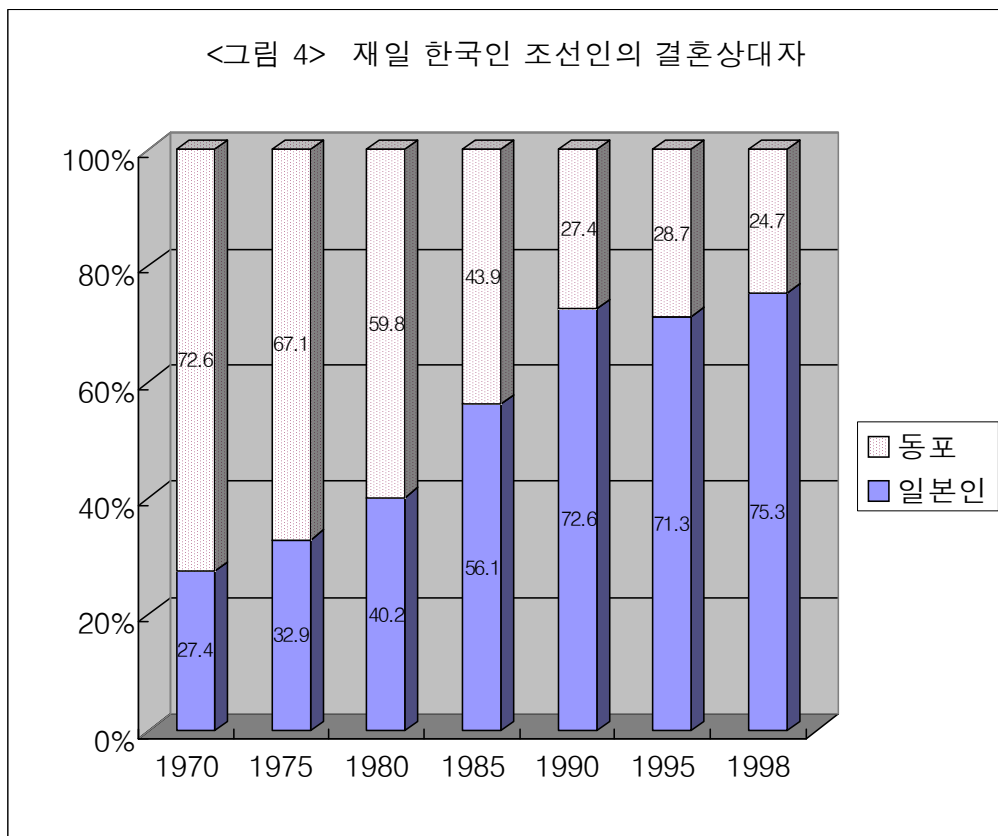
재일 한국인·조선인의 감소와 귀화자의 증가는 재일 한국인·조선인의 결혼양태와도 밀접한 관련이 있다. 그림 4는 재일 한국인·조선인의 결혼 상대자를 일본인과 재일동포로 나누어 그 비율을 나타낸 그림이다.

1970년대까지는 재일 동포간의 결혼이 압도적으로 많았다. 그러나 1980년대에 이르면 재일 한국인·조선인의 결혼 상대자는 같은 재일 한국인·조선인 보다는 일본인이 많아지게 된다. 1990년대 이후에는 일본인과의 결혼이 압도적인 비율을 차지하여 재일 한국인·조선인 70%이상이 일본인과 결혼하고 있다. 특히 일본인 남성과 재일 한국인·조선인 여성이 결혼하는 비율이 3분

의 2정도를 차지한다.

일본인과 결혼하는 비율이 압도적으로 증가한 이유로는 재일 한국인·조선인사회의 세대교체와도 무관하지 않다. 즉 본국에서 결혼해서 도일한 재일 1세와 달리 2세 이하는 일본에서 태어나고 일본학교에서 교육을 받아 일본인에 대한 인식이 재일 1세와는 근본적으로 다르기 때문이다. 또한 일본인과 학교나 직장에서 접촉하게 되는 기회가 늘어난 것도 이유일 것이다.

그렇지만 무엇보다도 일본에서 태어나서 자라왔고 앞으로 일본에서 생활해야 하기 때문에 재일 한국인·조선인이라는 차별적 존재로 살기보다는 일본인과 동등하게 살기를 원하는 마음이 있기 때문에 증가하였다고 본다. 이러한 변화는 일본사회가 재일 한국인·조선인에게 가하고 있는 차별로부터 도피하려는 현상일지도 모른다.



출처: 梁泰昊·川瀬俊治, 『在日韓國·朝鮮人問題』에서 재작성

그리고 일본은 1985년 국적법 개정 이후, 일본인과 결혼하는 모든 자녀에게 일본국적을 부여하는 부모양계주의를 채택하였다. 그 결과 일본인 여성과 결혼하는 재일 한국인·조선인 남성의 비율도 2배 가까이 증가하였다. 동시에

1985년 이후 이중국적 소지자에게 일본국적 취득을 장려하는 정책이 전개되면서 일본국적 취득자는 증가하였다.

현재 재일 3세, 4세를 중심으로 구성된 재일 한국인·조선인사회는 위기에 직면하고 있다. 연간 1만 명이 넘는 재일 한국인·조선인이 귀화하여 일본국적을 취득하고 있다. 일본인과의 결혼도 급격히 증가하여 국적선택은 물론 민족적 정체성이 약화되고 있다. 계속해서 일본국적 취득과 일본인과의 결혼이 증가하면 재일 한국인·조선인사회는 소멸되어 일본사회에 동화되어 갈 지도 모른다.

5. 북일 국교정상화와 재일 조선인 국적문제

2002년 8월 30일, 일본정부는 고이즈미(小泉純一郎)수상의 방북을 전격적으로 발표하였다. 고이즈미 수상은 김정일 총비서와 정상회담을 하기 위해 9월 17일 평양을 방문하였다. 일본은 북한과 국교를 정상화하기 위하여 1991년 1월 제1차 북일 국교정상화 회담을 개최한 이래 2000년 10월까지 11차에 걸친 국교정상화 회담을 개최하였다.

그 동안 일본은 북한에게 일본인 납치문제에 대한 해결, 그리고 핵 개발과 미사일문제에 관한 근본적인 해결 없이는 국교정상화가 불가능하다고 주장하여 왔다. 반면, 북한은 일본인 납치문제에 대해 전혀 관련이 없으며 식민지 지배에 대한 사과와 배상을 요구하여 왔다. 양국간의 의견 불일치는 거듭되는 국교정상화 회담에도 불구하고 아무런 성과를 만들어내지 못했다.

2000년 10월 북경에서 개최된 제11차 국교정상화 회담 이후에도, 별다른 진전이 없던 북한과 일본의 교섭은 정체상태에 빠지고 말았다. 그러나 2001년 12월 일본해상에서 북한선적으로 보이는 괴선박이 일본 해상보안청 순시선과 충돌전을 벌인 끝에 침몰하는 사태가 발생하였다. 이 사건 발생 이후 북한적십자사는 일본이 요구한 행방불명자조사 중지를 발표하였고 양국관계는 다시 냉각되고 말았다.

그러나 2002년 2월에 들어와 북한은 스파이 용의자로 지목되어 억류되었던 일본경제신문기자를 석방하였다. 3월에는 북한 적십자사가 행방불명자에 대한 조사를 계속하기로 결정하는 등 적극적인 자세를 취하기 시작하였다. 또한 4월 김정일 총비서는 행방불명자 문제는 국교정상화의 의제로 논의 될 수 있다고 발표하였다. 북경에서 열린 일본과 북한간의 적십자 회담에서 행방불명자에 대한 본격적인 조사에 합의하였다. 7월에는 「요도호」납치 관련자의 일본귀환이 전해졌고 브루나이에서 2번째로 북한과 일본 외상회담이 이루어졌다. 그리고 8월에 접어들어 평양에서 양국의 적십자 회담과 국장급회담을

개최하였다. 이 회담에서 양국은 국교정상화를 위한 회담재개를 한달 안에 결론내기로 합의하였다.

이번 고이즈미 수상의 방북은 올 들어 수차례에 걸쳐 이루어진 양국간 회담을 통하여 싹 트기 시작한 신뢰관계를 바탕으로 성사되었다. 특히, 지난 8월 평양에서 개최된 양국간 국장급 회담에 참가한 일본대표를 통해 김정일 총비서에게 고이즈미 수상의 친서가 전달된 것으로 알려졌다. 이 친서를 통하여 정상회담에 대한 일본수상의 명확한 의지가 전달되었고 이에 북한이 적극적으로 응한 것으로 알려졌다.²⁴⁾

일본과 북한의 국교정상화가 이루어지기 위해서는 여러 가지 현안문제가 해결되어야만 한다. 현재 여러 가지 현안문제로 인해 커다란 진전을 보이고 있지 못하지만 향후 지속적인 협상을 통하여 양국이 국교정상화에 합의한다면 여러 가지 변화가 초래될 것으로 예상된다. 그 중에서 커다란 문제 중의 하나가 제일 한국인·조선인의 국적문제일 것이다. 제일 한국인·조선인의 국적문제에 대해서 살펴보기로 한다.

지금까지 일본은 북한과 국교관계를 맺지 못했기 때문에 한반도와의 관계에서 절름발이 외교관계를 유지할 수밖에 없었다. 그러므로 일본은 한반도의 양국과 정상적인 외교관계를 맺기 위하여 국교정상화에 많은 관심을 보여 왔다. 지금까지 한국은 1965년 일본과 국교가 정상화된 관계로 제일 한국인·조선인문제와 관련시켜 볼 때 적지 않게 유리한 국면에 놓여있었다.

북한과 일본간에 국교가 정상화되면 예전과 같이 일본에서 제일 한국인·조선인사회를 자국에 유리하게 움직여가기 위해서 남북한이 서로 경쟁하는 상황도 전혀 배제할 수 는 없을 것이다. 그러나 남북한이 2000년 6월 이후 남북화해와 협력관계를 도모하고 있으며 남북한이 인적·물적 측면에서 교류를 확대해 가고 있는 상황이라 냉전체제에서 볼 수 있었던 극렬한 경쟁관계는 피하려 할 것이다.

그렇지만 제일 한국인·조선인 중에서 외국인등록증의 국적이 「조선」으로 표기되어 있는 사람들은 「한국」과 「조선민주주의인민공화국」 중에서 어느 하나를 선택해야만 한다. 이것은 제일 한국인·조선인이 한반도의 분열국가의 어느 일방에 귀속되어야 하는 정치적 선택을 강요받게 된다. 남북한은 물론 일본정부도 제일 한국인·조선인에게 어느 한쪽 국가에 귀속할 것을 요구하게 될 것이다.

전통적으로 국적의 부여와 국민의 범위설정은 국제법상 국내관할권에 속하며 국가의 고유한 권한이고 불가침적인 성격이다. 그렇지만 제일 한국인·조선인의 국적문제는 역사적 경위로 볼 때 한국과 일본, 북한과 일본, 남북한, 그리고 남북한과 일본 3국간에 긴밀하게 협의해야 하는 성격을 가지고 있다.

24) 朝日新聞, 2002.8.30.

일본과는 재일 한국인·조선인의 법적 지위에 관한 논의를 해야 하며 남북한 간에는 자국민의 범위를 어떻게 규정할 것인가를 협의해야 할 것이다.

우리가 일반적으로 국적을 이야기할 때 국적이란 말은 두 가지 의미를 가지게 된다. 하나는 관념적 의미의 국적이고 또 다른 하나는 실효적 의미의 국적이다. 관념적 의미의 국적은 귀속하는 국가를 표시하는 의미에서 인식되는 것이며 실효적 의미의 국적은 실질적으로 국민의 권리행사와 관련되어 인식되는 국적이다.

관념적 의미의 국적이라는 측면에서 살펴볼 때, 남북한의 국적법에는 현재 중복되는 부분이 많아 재일 한국인·조선인이 남북한 양국의 국민으로 중복 귀속되는 문제가 발생하고 있다. 실제로 관념적인 국적개념에 의거하여 보면, 한국의 입장에서 보았을 때 모든 재일 한국인·조선인은 한국국민이고, 북한의 입장에서 보면 역시 모든 재일 한국인·조선인은 북한의 국민으로 인정하고 있다. 북한의 국적법 제1조 1항 「조선민주주의인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 보유하고 있는 조선인과 그 자손으로 이 법의 공포일까지 그 국적을 放棄하지 아니한 자」로 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 재일 한국인·조선인 중에서 한국국적을 취득하지 않고 있는 자는 관념적 의미의 국적개념으로는 북한 국민에 해당된다.

현실적으로 일본이 채택한 외국인 등록제도에 의해 발급된 외국인등록증에 국적 표기가 「한국」으로 되어 있는 재일 한국인·조선인은 한국 국민이고, 동일하게 「조선」이라고 표기되어 있는 재일 한국인·조선인은 조선민주주의인민공화국의 국민으로 인식되고 있다. 그러나 실제로 이러한 인식은 오해에 불과하다. 이러한 오해는 국적표기에 국한해서 보는 관념적 국적에 의해서 발생한다. 실제로 국적란에 표기되는 「조선」은 북한을 표시하는 조선민주주의인민공화국이 아니라 조선왕조시대 즉, 식민지 지배 당시의 조선을 나타내고 있다. 조선이 현실적인 국가로 존재하지 않는 이상 「조선」이라는 표기는 단지 특정한 의미를 갖지 못하는 표시나 기호에 불과하다.

국적개념을 실질적인 권리 행사에 주목하여 보는 실효적인 국적 개념에서 보면, 재일 한국인·조선인은 전혀 다른 의미를 가지게 된다. 실효적 국적은 거주권, 참정권, 병역의무 등 여러 가지 권리와 의무의 집합체임과 동시에 여권의 발급, 屬人法의 적용범위의 기준 등을 나타내는 기능을 한다. 구체적인 권리와 의무가 실행되고 여권의 발급과 같은 구체적인 기능이 이루어지고 있을 때 실질적이고 실효성 있는 국적으로 인식된다.²⁵⁾

실효성의 의미에서 볼 때, 재일 한국인·조선인은 남북한에 거주하고 있는 사람들과는 달리 남한에도 북한에도 거주하고 있지 않다. 국민의 의무와 관련시켜 보아도 남북한에 거주하고 있는 국민들은 국방의 의무를 수행하기 위

25) 金英達, 『日朝國交樹立と在日朝鮮人の國籍』(明石書店,1992)pp.13-14.

하여 군대에 간다. 그러나 재일 한국인·조선인은 국방의 의무가 실제적으로 면제되어 있다. 납세의 의무를 보더라도 재일 한국인·조선인은 실제로 세금을 납부하지 않고 오히려 일본정부에 세금을 납부한다. 재일 한국인·조선인은 생활의 터전인 일본에서 살고 있기 때문에 국민의 실질적 의무나 권리 행사를 하고 있지 않다.

그렇지만 재일 조선인은 북한과 일본이 국교정상화를 이루게 되면 본인의 의사와 관계없이 한국과 북한국적 중에서 어느 한쪽을 선택하거나 둘 다 싫다면 일본국적을 선택해야만 한다. 현재 한국국적을 선택하지 않고 「조선」 표기로 일본에서 생활하는 재일 조선인은 어느 쪽에 귀속할 의사가 있는지에 따라 국적을 선택해야 한다.

향후 일본과 북한의 국교정상화 협상이 진전되어 양국관계가 정상화된다면 일본에서 북한 국적이 실효성을 보장받게 될 것이다. 그러면 북한정부가 발행하는 여권에 대해서도 유효성을 인정하게 될 것이다. 동시에 북한의 제반 법률이 일본에 거주하는 북한국적 소지자들에게도 본국 법으로 적용된다. 앞으로 북한의 법률이 일본에서 유효성을 가지게 된다면 몇 가지 문제가 발생할 수 있다. 예를 들면, 지금까지 일본정부는 재일 한국인·조선인의 귀화, 혼인, 양자입적 등에 따른 국적변동을 일본과 한국의 법에 따라 처리하여 왔다. 지금까지 한국 법을 전제로 한국과 일본간에 국적변동이 이루어져 왔으나 이것을 북한이 전적으로 인정할 것인가 하는 문제가 발생한다.²⁶⁾

또한 일본에 귀화하는 재일 한국인·조선인은 한국국적법 제12조 4항의 「본인의 희망에 따라 외국의 국적을 취득한 자는 국적을 상실한다」라는 규정에 따라 한국국적을 상실하게 되었다. 그러나 북한의 국적법에는 국적 자동 상실 규정이 없다. 그 대신 제10조 「조선민주주의인민공화국 국적의 취득이나 상실은 본인의 청원에 의해 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회가 결정한다」고 규정하고 있다. 만일 재일 한국인·조선인 중에서 북한국적 소지자가 일본에 귀화하여 일본국적을 취득할 때 북한의 최고인민회의 상임위원회가 불가결을 결정할 때는 개인의 자유의사는 무시되어도 좋은가라는 문제가 발생한다. 더구나 한국국적을 취득할 때 최고인민회의 상임위원회가 허락하지 않는다면 원천적으로 한국국적 취득은 불가능하게 된다.

그리고 북한국적의 소지자와 외국인 즉 일본인과 결혼하여 태어난 자식은 현재의 일본국적법에 따라 일본국적 취득이 가능하다. 그러나 향후 북일 관계정상화에 따라 북한의 국적법이 일본에서 효력을 발생하게 된다면 이들은 이중국적 소지자가 된다. 그리고 이들 사이에서 태어난 자식들도 이중국적 소지자가 된다. 그러므로 북한의 국적법 제5조에 따라 일본인과 북한국적 소지자 사이에서 태어난 자식과 손자들은 부모의 협의 하에 일본 국적이거나 북

26) 앞의 金英達책, 1992.

한국적을 선택하여야 한다.

일본인과 조선국적 소지자간의 정식혼인관계에서 태어난 자녀는 부모가 협의하여 어느 한쪽의 국적을 선택하면 문제가 없다. 그러나 혼외관계에서 태어난 자녀는 북한 국적법에서 이중국적 보유자가 되지만 일본 국적법에서는 일본국적만 보유하게 된다. 이러한 경우는 국적 선택제가 적용되지 않아 일본국적을 포기할 수 없게 된다. 현실적으로 이러한 문제가 일본에서 발생하고 있다.²⁷⁾

그리고 양국간 국교정상화는 제일 조선인이 일본에서 소유하고 있는 재산권의 귀속문제를 야기 시킬 수도 있다. 현실적으로 이러한 재산문제와 관련하여 많은 제일 조선인들은 불안감을 표시하고 있다.

이상과 같이 현재 모색되고 있는 국교정상화는 양국간 국적법, 가족법, 민법 등의 차이로 인해 여러 가지 문제를 제기하고 있음을 알 수 있었다. 뿐만 아니라 1965년 이후 한일간에 제일 한국인·조선인의 국적문제 처리가 일본 국적법과 한국국적법을 적용하여 처리된 관계로 여러 가지 문제를 야기시키고 있음을 알 수 있었다. 향후 국교정상화 교섭의 진전에 따라 제기되는 제반 문제를 해결하기 위해서는 북일간에 국적에 관련된 법률 개정과 조정이 필요하게 될 것이다.

6. 제일 한국인·조선인 국적문제에 대한 남북한의 대응

제일 한국인·조선인의 문제는 지금까지 일본과 한국, 일본과 북한간 외교관계의 정상화 및 유지라는 틀 속에서 논의되어져 왔다. 즉, 과거의 식민지배국가와 피지배국가 관계의 청산이라는 틀 속에서 주로 논의되어져 왔으며 대응책도 이러한 연장선상에서 만들어져 왔다. 그러므로 북한은 일본과 국교가 정상화되지 않은 상태이기 때문에 공식적인 협상테이블에서 배제되어 왔다.

해방 이후 남북한에 각기 독립적인 정치체제가 수립되고 세계적 규모의 냉전체제가 본격화되면서 한반도에서는 남북한이 6.25전쟁이라는 형태로 직접 충돌하게 되었다. 전쟁 이후 분단의 고착화와 남북한간 체제경쟁은 제일 동포사회를 양분시키고 말았다. 민단과 조총련은 민족단체라는 성격과 남북한

27) 1999년 3월 17일, 조선인 아버지와 일본인 어머니사이에서 혼외관계로 태어난 제일 조선인이 일본국적 이탈을 위하여 인권구제를 신청하였다. 북한이 자국민임을 인정하고 있는 데도 불구하고 북한과 국교관계가 없어서 한국법 적용을 이유로 이들의 요구를 인정하지 않고 있다.

의 이데올로기와 정치체제를 대변하게 되었다. 재일 한국인·조선인사회에서도 남북한은 한반도의 경쟁논리를 그대로 이식시켜 체제우위경쟁을 전개하였다.

재일 한국인·조선인 동포의 인간적인 권리와 영주에 필요한 차별의 철폐나 사회보장제도보다 한국은 보다 많은 재일 한국인·조선인을 한국이 지향하는 정치체제로 편입시켜 재일 동포사회에서 우위를 점하고자 노력하였다. 북한은 더욱 더 노골적으로 조총련을 이용하여 재일 조선인의 북송사업을 실시하였다. 이러한 양국의 재일 한국인·조선인정책은 정주가 아니라 본국체제로의 편입이 전제되었다고 생각된다. 실제로 재일 1세대들은 조국을 돌아갈 대상으로 인식하고 살아왔으며 그러한 의미에서 상당히 본국 지향적인 성격이 강했다고 보고 있다.²⁸⁾

그러나 재일 한국인·조선인의 전체적인 수가 계속해서 감소하고 일본국적을 취득하기 위한 귀화가 증가하지만 근본적으로 재일 한국인·조선인으로 구성된 민족사회가 소멸되지는 않을 것이다. 일본정부가 국내에 소수민족의 존재를 인정하지 않기 위해서 적극적인 귀화정책을 전개하고 있지만 한민족의 끈질긴 생명력은 쉽사리 동화되지 않을 것이다.

그렇다면 지금부터 재일 한국인·조선인에 대한 남북한의 대응책은 이러한 일본사회에서 정착하여 살아갈 재일 한국인·조선인의 입장에서 전개되어야 할 것이다. 동시에 2000년 6월 남북한 정상회담 이후 한반도에서 통일열기가 고조되어가고 있다. 통일시대의 재외동포 정책이라는 거시적이고 장기적인 관점에서 대응해 나가야 할 것이다.

실제로 2000년 6월 남북정상회담 이후 재일 한국인·조선인사회에도 적지 않은 변화가 일어나고 있다. 민단과 조총련 중앙본부차원에서 상호교류에 관한 제안이 이루어져 공동사업 추진에 합의하였다.²⁹⁾ 지방차원에서 양 조직간 활발한 교류가 이루어지고 있으며 민족의 통일과 동포사회의 민족성 회복을 위한 활발한 활동이 전개되고 있다. 남북한 정부는 재일 한국인·조선인 사회의 화합과 협력을 촉진하는 새로운 형태의 지원과 인식을 가지고 지원해야 할 것이다. 앞으로 남북한은 남북한 관계나 국내 정치적 이유로 민단과 조총련 중 어느 한쪽만을 일방적으로 이롭게 하고 다른 한편을 소외시키는 정책을 지양해야 한다.³⁰⁾ 나아가 재일 한국인·조선인 사회 전체가 화합하고 민족적 정체성을 유지·발전시킬 수 있는 정책적 대안을 제시해야 한다.

28) 앞의 이문웅 책, pp.195-196.

29) 재일 대한민국 민단 중앙본부가 6.15남북공동선언에 즈음하여 민단과 조총련의 조건 없는 대화와 교류를 제안하였다. 이에 대해서 조총련은 4개 항목의 공동사업을 제안하였다. 첫째, 공동선언을 지지하고 이행하기 위한 공동 모임의 조직 둘째, 재일 동포의 생활안정과 민족적 권리옹호를 위한 상부상조사업의 공동 전개 셋째, 재일 동포사회의 민족성 계승사업 넷째, 조총련과 민단간의 화합과 교류를 위한 양 조직의 중앙본부간 협의기구 구성 등이다.

30) 앞의 문성한 논문, 2001.

지금까지 재일 한국인·조선인에 대한 법적 지위 향상은 한일 양국정부간 협의를 통해서 이루어져 왔다. 한국정부는 보다 자유롭고 기본적 인권과 사회보장제도의 혜택을 받으면서 재일 한국인·조선인이 일본에서 생활할 수 있도록 외교적 노력과 상호주의에 입각한 국내법의 정비가 필요하다. 예를 들면, 재일 한국인·조선인의 지방선거 참정권은 한국이 외국인에 대한 참정권을 허용하고 있지 않기 때문에 상호주의를 내세워 일본도 허용하지 않는다고 주장하고 있다. 그리고 재일 한국인·조선인이 일본사회에서 거주하게 된 근본적인 이유는 과거 식민지 지배에서 유래하였다. 그러므로 원초적 원인 제공자인 일본정부에게 인도적 차원과 세계적 권리신장 추세에 걸 맞는 권리 보장을 요구해야만 할 것이다.

한국정부는 1999년 8월 국회를 통과한 「재외동포특례법」에서 규정하고 있는 것과 같이 해외에 거주하는 한국 국적소유자뿐만 아니라 거주국가의 국적을 취득한 동포에 대해서도 보호정책을 실시하고 있다. 현실적으로 한국과 일본정부가 이중국적을 허용하고 민족의 문화와 교육에 대한 자율성을 보장하지 않는 한 재일 한국인·조선인의 귀화는 막을 수가 없을 것 같다.

그렇다면 한국정부는 특별영주자로 일본에 거주하거나 귀화하여 일본국적을 취득한 한국계 일본인이 본국과의 관계를 원활히 하고 민족적 긍지를 가지고 생활할 수 있도록 지원해야 한다. 특히 재일 한국인·조선인에 대한 한글교육과 전통문화·예술 등에 대한 지원은 대단히 중요하다. 1997년에 설립된 「재외동포재단」을 통해서 보다 적극적인 한글교육과 민족문화의 보급 활동을 전개해야 한다.

그리고 정부가 재외동포의 역할에 대한 인식을 보다 적극적으로 해야 한다. 재일 한국인·조선인은 그들이 가진 경제력과 북한과의 인적 네트워크 때문에 남북통일과정에 지대한 공헌을 할 것으로 생각된다. 북일간 관계정상화가 이루어진다면 일본의 자본은 물론 재일 한국인·조선인 자본이 북한으로 유입되어 북한의 경제위기 극복에도 크게 기여할 것이다. 또한 재일 한국인·조선인은 한국이 국내외적으로 위기에 봉착하게 되었을 때 거주국가의 국적취득에 관계없이 한국을 돕게 될 것이다. 재일 한국인·조선인은 한국을 대변하는 민간외교관으로, 한국제품의 소비자로서 한국 전통문화의 홍보요원으로 크게 기여하게 될 것이다.³¹⁾

실제로 한국정부가 조총련계 동포에게 한국방문과 경제적 투자를 허용한 이래 상당수의 조선국적 소유자가 한국을 방문하고 있다. 이들은 한국정부가 발행하는 임시 여권을 소유하고 입국하게 되는데 특히 젊은 사람들은 병역신고 문제로 인해 공항에서 비인간적인 취급을 받고 있다고 말하고 있다. 일본

31) 이종훈, 재외동포정책의 과제와 재외동포기본법의 제정문제 『입법조사연구』통권 제 249호 1998년 2월호.

한국대사관에서는 전혀 문제가 되지 않는다고 말하고 있으나 공항 출국심사에서 병역신고 미필자로 적발되어 언제나 제재를 당한다. 이러한 경우, 재일 조선인은 같은 민족임에도 타국인 취급을 받고 있다.

다음으로 북한은 재일 한국인·조선인의 국적문제와 관련하여 우선 국내법의 정비를 서둘러야 할 것이다. 현재의 국적법이 재일 한국인·조선인의 현실과 유리되어 있지 않은지를 면밀히 검토하여 국교수립으로 인해 피해를 입지 않도록 북한 국내법을 정비해야 한다. 일본은 북한에게 수교의 조건으로 민법과 가족법의 제정을 요구하여 왔다. 북한은 식민지 지배에 대한 배상과 관련하여 일본의 요구를 수용할 태세를 보이고 있는 것으로 알려졌다.³²⁾ 이러한 북한의 노력은 재일 한국인·조선인에게 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

동시에 북한은 앞으로 다가올 재일 조선인의 법적 지위 협상에서 기존의 한일간의 국교정상화나 법적 지위 협상결과에 만족하지 않고 보다 진전된 재일 한국인·조선인의 지위를 보장받을 수 있도록 외교적인 노력을 기울여야 할 것이다. 북한은 지금까지 일본에서 조총련을 통하여 민족교육과 독자적 교육내용을 견지하여 왔다. 수교협상에서 민족적 교육에 대한 권리를 요구하고 교육경력을 일본사회에서 인정받을 수 있도록 요구해야 한다. 그리고 재일 한국인·조선인이 국적에 관계없이 민족교육을 받을 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 물론 민족학교가 일본사회에서 정식학교로 인정받기 위해서는 지나친 북한사회주의체제 교육에 치중하지 않고 일본사회의 적응에 도움이 될 수 있도록 교과내용을 개편해야 할 것이다. 최근 민족학교에서 김일성·김정일 부자 사진을 철거하는 등의 변화는 상당히 진전된 변화로 볼 수 있다.

그리고 남북한은 국적법상의 자국민 규정이 상호 중첩되어 있다. 이로 인해 북한과 일본간 국교정상화 이후에 재일 한국인·조선인의 국적문제를 둘러싼 불필요한 갈등을 막아야 한다. 국교정상화가 이루어지게 되면 북한은 재외국민에 대한 등록을 실시하게 될 것이고 이때 1965년 한일간 국교정상화 이후 재일 한국인·조선인을 자국민으로 포섭하기 위해 경쟁·대립한 과거를 반복해서는 안 된다.

남북한은 귀화와 일본인과 결혼의 증가로 인해 감소하는 재일 한국인·조선인문제에 공동대처하기 위한 공동대책위원회를 만들어야 할 것이다. 이렇게 공동대책위원회를 구성해서 남북한이 공동으로 대처해야 하는 이유는 재일 한국인·조선인이 통일 이후에 남북한이 통합된 한민족 공동체의 일원이며 동시에 통일과정에서 이들의 도움을 받아야 하게 때문이다.

재일 한국인·조선인의 국적문제와 보다 인간적인 생활과 권리 보장을 위

32) 佐藤文明, 『在日「外國人」讀本』(綠風出版, 1999) pp.160-161.

해서 남북한이 공동대책위원회를 구성하여 상호 협력하는 과정 속에서 남북한간 신뢰와 화해·협력관계가 만들어지게 될 것이다. 이러한 남북한의 공동 대응은 재일 한국인·조선인에게 본국에 대한 신뢰형성은 물론 민족적 정체감을 강화시켜 줄 것이다. 이렇게 남북한과 재일 한국인·조선인이 하나가 되어 상호 협력하여 노력하는 과정은 통일에도 크게 기여하게 될 것이다.

실제로 일본의 동화정책에 의해 일본인화가 진전되는 흐름에 대항해서 한국과의 정신적, 물리적 연대의식을 강화시킬 수 있는 대책은 절실하다. 2000년 6월 평양에서 이루어진 남북정상회담의 성공은 분단체제를 극복할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 이러한 한반도의 정세변화는 일본과 남북한간 교류를 진전시켜 재일 한국인 조선인이 본국과의 일체감이나 민족적 자긍심을 증가시키게 될 것이다. 이러한 남북한간의 화해와 협력은 일본에서 생활하는 재일 한국인 조선인들에게 일본에 동화되지 않고 민족적 정체성을 유지하며 생활하는데 큰 용기가 될 것이다.

마지막으로 재일 한국인·조선인 국적문제는 세계화와 더불어 진행되고 있는 지구전체의 공존과 번영이라는 차원에서 검토되어야 할 것이다. 앞으로 등장하게 될 인권의 국제화와 다양한 인종·민족간의 공존 속에서 일본과 한국, 일본과 북한간의 관계를 초월한 인류역사의 새로운 방향을 제시한다는 관점에서 다루어져야 한다. 이러한 관점은 재일 한국인·조선인에 대한 존재의의에 새로운 시점을 제공한다. 그러므로 재일 한국인·조선인과 공존·공생하는 일본사회의 실현은 국제화시대에서 일본의 모습을 만들어내는 세계사적 과제로 인식해야 할 것이다.

제 1장에서도 살펴본 바와 같이 국가의 모습이 단일민족에 기초한 민족국가에서 세계의 여러 나라 외국인이 공생하는 다민족·다문화로 구성된 공동체로 변화하고 있다. 일본사회도 이러한 변화로부터 제외될 수 없으며 또한 현재 일본사회가 처한 사회적, 경제적 여건을 보더라도 외국인과의 공생은 불가결하다. 세계사적 흐름과 일본사회가 처한 제반환경을 고려하여 남북한과 일본은 재일 한국인·조선인의 국적문제를 적극적으로 해결해야 할 것이다.

7. 결 론

지금까지 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득현황과 이에 대한 남북한의 대응책에 대하여 살펴보았다.

일본정부의 국적법 개정 의도와 국가에 대한 성격변화를 이해하기 위해서 근대국민국가 이후 국민과 국적을 포함하는 국가의 성격변화와 일본의 국민과 국적법의 특징을 살펴보았다. 그리고 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득의 원인을 파악하기 위해서 재일 한국인·조선인 형성에 대한 역사적 경위, 체류자격의 변화 그리고 현재의 일본국적 취득 현황에 대해서 고찰하였다. 최근 급진전되기 시작한 북일 국교정상화에 제기되는 재일 조선인의 국적문제와 재일 한국인·조선인사회에 대한 영향을 분석하였다. 마지막으로 가속화되고 있는 재일 한국인·조선인의 일본국적 취득과 민족적 정체성 위기에 대해서 남북한이 어떻게 대응해야 하는가를 살펴보았다.

앞으로는 재일 한국인·조선인이 차별이라는 피할 수 없는 숙명 속에서 사는 것이 아니라 한민족 고유의 민족문화를 향유하며 일본에서 생활할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 일본정부는 해방 이후 재일 한국인·조선인을 외국인으로서 취급하여 왔고 외국인이라는 명분으로 민족교육을 부정하여 왔다. 그리고 직업선택의 자유를 제한하고 제반 사회보장제도의 혜택으로부터 제외시켜 왔다. 이러한 권리를 보장받기 위해서는 귀화하여 일본국적을 취득할 것을 강요하여 왔다. 현재에도 계속되고 있는 이러한 귀화정책은 폐쇄적인 발상이며 세계사적 흐름에도 부합하지 못하는 민족적 동화정책임을 알 수 있다.

재일 한국인·조선인이 일본국적을 취득하지 않고 한민족으로서 정체성과 긍지를 가지고 살아갈 수 있도록 하기 위해서는 동화정책의 강요에 의해 박탈된 민족성을 회복하고 인간적인 제 권리를 보장하는 것이 필수적이다. 일본정부는 재일 한국인·조선인의 민족적 정체성 회복과 사회적 권리, 지방참정권의 부여 등 정치적 권리를 부여해야 한다.

남북한은 귀화와 일본인과 결혼 증가로 인해 감소하고 있는 재일 한국인·조선인문제에 공동 대처해야 한다. 재일 한국인·조선인의 국적문제와 권리 보장을 위해서 남북한이 공동으로 협력하는 과정 속에서 남북한간의 신뢰와 화해·협력관계가 만들어지게 될 것이다. 이러한 남북한의 공동대응은 재일 한국인·조선인에게도 본국에 대한 신뢰형성은 물론 민족적 정체감을 심어 주게 될 것이다. 이렇게 남북한과 재일 한국인·조선인이 하나가 되어 노력하면 통일은 크게 앞당겨 질 것이다.

그리고 재일 한국인·조선인은 그들이 가진 경제력과 북한에 가지고 있는 인적 네트워크를 이용하여 남북통일에 크게 공헌할 수 있을 것이다. 통일 이

후에도 재일 한국인·조선인과 본국간의 유기적 관계는 국가발전에 매우 중요한 요인으로 작용하게 될 것이다.

한국정부는 재일 한국인·조선인과 귀화하여 일본국적을 취득한 한국계 일본인이 본국과 원활한 관계를 유지하면서 민족적 긍지를 가지고 생활할 수 있도록 지원해야 한다. 특히 재일 한국인·조선인에 대한 한글교육과 전통문화·예술 등에 대한 지원은 대단히 중요하다고 볼 수 있다. 이러한 교육과 지원을 통해서 민족적 정체성을 육성시키고 본국과의 유기적인 관계를 구축해 나가야 할 것이다.

【 참고 문헌 】

- 강덕상 외, 근현대한일관계와 재일동포, 서울대학교 출판부, 1999.
- 강재언·김동훈, 재일 한국·조선인-역사와 전망 한림신서, 2000.
- 김광렬, 재일 조선인의 인권 현황과 과제, 『한반도의 평화와 인권』, 한국인권재단, 2002.
- 김상현, 在日韓國人 한민족, 1988.
- 김태기, 한반도 통일과 재일 한국인:통일문제를 둘러싼 민족단체의 분열을 중심으로, 『한국과 국제정치』, 경남대학교 극동문제연구소, 2001.
- 문성한, 남북화해시대의 민단과 조총련의 관계변화 전남대학교 민주평통학술회의 발표논문, 2001.
- 민족통일연구원, 한민족공동체 형성과정에서의 僑胞政策 민족통일연구원, 1993.
- 이규광, 在日韓國人 一潮閣, 1983.
- 이문웅, 세계의 한민족 통일원, 1996.
- 이종훈, 재외동포정책의 과제와 재외동포기본법의 제정문제, 『입법조사연구』, 통권 제 249호 1998년 2월호.
- 최창동, 북한의 비상사태를 대비한 국적법의 개정 방향, 『통일정책논단』, 통일정책연구소, 2001-02.
- 호사카 유우지, 일본제국주의의 민족동화정책 분석 제이앤씨, 2002.
- 荒木和博, 朝鮮人の参政權要求 現代コリアン研究所, 1997.
- 大沼保昭, 在日韓國・朝鮮人の法的地位に関する諸問題, 朝鮮問題懇談會, 1982.
- 奥田安弘, 家族と國籍 有斐閣, 1996.
- 近藤 敦, ヨロッパにおける外國人の地方参政權 明石書店, 1997.
- 近藤 敦, 永住市民と國民國家 明石書店, 1999.
- 近藤 敦, 外國人参政權と國籍 明石書店, 2001.
- 金英達, 日朝國交樹立と在日朝鮮人の國籍 明石書店, 1992.
- 佐伯啓思, 「市民」とはだれか PHP新書, 1997.
- 佐伯啓思, 國家についての考察 飛鳥新社, 2001.
- 佐藤文明, 在日「外國人」讀本 綠風出版, 1999.
- 在日韓國・朝鮮人の國民年金を求める會, 國籍差別との闘い 凱風社, 1984.
- 在日朝鮮人人權セミナー、在日朝鮮人と日本社會 明石書店, 1999.
- 徐龍達 編, 共生社會への地方参政權 日本評論社, 1995.
- 徐龍達・遠山 淳・橋内 武 編, 多文化共生社會への展望 日本評論社, 2000.
- 空野佳弘・高贊侑, 在日朝鮮人の生活と人權 明石書店, 1995.
- 新泉社編輯部編, 現代日本の偏見と差別 新泉社, 1981.

- 田久保忠衛, 國家を見失った日本人: 外國人參政權問題の本質 小學館, 2001.
- 田中 廣, 外國人の地方參政權 五月書店, 1996.
- 鄭大均, 在日韓國人の終焉 文春新書, 2001.
- 仲原良二, 在日韓國・朝鮮人の就職差別と國籍條項 明石書店, 1993.
- 仲原良二, 在日外國人と參政權 解放出版社, 2000.
- 河炳旭, 第4の選擇韓國系日本人 文藝社, 2001.
- 松田利彦, 戰前期の在日朝鮮人と參政權 明石書店, 1995.
- 宮臺眞司 外, リアル國家論 教育史料出版會, 2000.
- 山下誠也, 在日コリアンのアイデンティティと日本社會 明石書店, 2001.
- 山本敬三, 國籍 三省堂, 1984.
- 梁泰昊・川瀬俊治, 在日韓國・朝鮮人問題 解放出版社, 2002.
- 吉岡増雄, 在日外國人と日本社會: 多民族社會と國籍の問題 社會評論社, 1989.
- 李英和, 在日韓國・朝鮮人 明石書店, 1993.
- 李英和, 在日韓國・朝鮮人と參政權 明石書店, 1995.
- 북한의 「국적법을 채택함에 대하여」 대륙연구소 편, 『북한의 법령집』, 제1권, 1990.
- 「일본의 국적법」
- 「한국의 국적법」
- 毎日新聞
- 朝日新聞

국제형사재판소의 설립이 남북관계에 미칠 영향에 대한 연구



이 국 운
(한동대 교수)

목 차

【 요약 문 】	129
1. 서 론	131
2. 국제정치의 패러다임 변화(?): ‘권력정치’에서 ‘권리정치’에로	133
3. 관할권 문제	138
4. 남북관계에 대한 영향분석	152
5. 결 론	159

【 요약 문 】

본 연구의 목적은, 오늘날의 국제정치 현장에 새로운 분쟁해결장치로 등장하고 있는 국제형사재판소(International Criminal Court, 이하 ICC)가 남북관계에 미칠 영향에 관하여 탐색하는 것이다. 정책적 지침을 요약하면 다음과 같다.

첫째, ‘권력정치’에서 ‘권리정치’으로 변화하는 국제정치의 새로운 패러다임 속에서 ICC는 중심 축이 될 수밖에 없을 것이다. 아니 로마규정이 발효한 현 시점에서 이미 그것은 부인할 수 없는 정치적 현실이라고 말해야만 한다.

둘째, ICC의 관할권제도를 면밀히 검토한 결과, 일정한 경우 비당사국의 국민까지 ICC의 재판을 받을 수 있게 되어 있음이 발견되었다. 남북한 및 주변 4강의 역학관계 속에서 ICC가 남북관계에 영향을 미칠 가능성은 제도적으로 확보되어 있는 셈이다.

셋째, ICC가 남북관계에 영향을 미치게 되는 현실적인 계기는 남북한 및 주변 4강 가운데 어느 하나가 로마규정에 당사국으로 가입하는 것이다. 그리고 그 경우에 그 국가는 ICC 중심의 ‘권리정치’에서 상당한 주도권을 확보하게 될 공산이 크다.

넷째, 따라서 한국정부의 입장에서는 적어도 주변 4강 가운데 어느 하나가 로마규정에 당사국으로 가입할 때까지는 비준절차를 마무리하는 것이 바람직하다. 그렇게 해야만 ‘권리정치’ 속에서 남북관계를 포함한 한반도 주변정세의 주도권이 현실적으로 다른 국가에 넘어가는 것을 견제할 수 있기 때문이다.

다섯째, 이처럼 로마규정의 비준절차를 마쳐야 한다면, 애당초 로마규정의 채택 당시까지 한국정부가 확보했던 논의의 주도권을 하루바삐 회복할 필요가 있다. 상대적으로 로마규정의 비준절차까지 마친 국가의 숫자가 현격히 적은 아시아의 상황을 고려할 때, 이러한 주도권의 회복은 경우에 따라 상당히 손쉬울 수도 있음을 유의해야만 한다.

여섯째, ICC체제에 대하여 강력한 반대입장을 고수하고 있는 미국정부와의 입장조율이 여전히 중요한 현안이라는 점을 간과해서는 안 된다. 다만, 자세히 들여다보면, 미국정부의 입장이 로마규정에 다른 나라가 가입하는 것 자체를 반대하는 것이 아니라, 일정한 경우 ICC에 자국민을 인도하는 것을 방지하는 조약을 체결하려는 것이며, 이것 자체는 로마규정(제98조 제2항)이 허용하고 있음을 주의할 필요가 있다.

1. 서론

지난 세기의 인류역사는 정치적 목적에 의한 집단학살을 수없이 경험하면서도 그 범죄자들에 대한 법적 응징을 제대로 하지 못해 온 비참한 역사였다. 불처벌(impunity)은 관행이 되었고, 군사적 응징을 빌미 삼아 또 다른 집단학살이 자행되는 악순환이 계속되었다. 집단학살은 대부분 국내의 권력투쟁과 연관되는 까닭에 혁명으로 미화되거나, 형식적 재판 또는 정치적 사면으로 마무리되는 예가 많았다. 그리고 그럴 경우, 이유 없이 죽임을 당해야 했던 피해자들의 아픔은 살아남은 자들에 의하여 무시되곤 했다.

1998년 7월 17일 로마에서 합의된 국제형사재판소규정¹⁾(이하 로마규정)에서 확인할 수 있는 바와 같이, 국제형사재판소(International Criminal Court, 이하 ICC)란 한 마디로 국제적 차원에서 이루어지는 사법절차를 통해 이런 악순환을 끊어내려는 시도이다. 왜냐하면, 그것은 국내적 사법제도가 범죄자의 처벌과 피해자의 구제를 제대로 수행하지 못할 경우, 국제적 차원에서라도 그것을 진행시킬 수 있는 재판기구를 마련하려는 것이기 때문이다.

후술하는 바와 같이, 이런 시도는, 멀리 제2차 세계대전 이후 뉘른베르크와 동경에서 벌어진 전범재판에서 그 연원을 찾을 수 있다. 또한 가까이는 옛 유고슬라비아나 르완다의 반인권적 범죄행위들을 처벌하기 위해 국제연합(United Nations, 이하 UN)이 설치한 특별국제형사재판소들을 제도적 원형으로 이해할 수도 있다. 하지만, ICC의 등장은 단순히 임시기구이던 특별국제형사재판소를 상설기구로 전환한다는 차원에서만 규정할 수 없는 대단히 의미심장한 사건이다. 국제적 차원에서 ‘사법적 정의’(judicial justice)를 실현하기 위한 제도적 기초가 마련되는 것인 까닭이다.

지난해의 9.11 테러 이후 국제정세는 분명 ICC로 상징되는 국제적 형사재판절차를 수용하는 방향으로 급속하게 움직이고 있다. 테러와 반테러의 악순환을 끊을 수 있는 방식으로 전쟁보다는 형사재판을 선택하는 것이 더 합리적이라는 인식이 세계인들 사이에 확산되고 있는 것이다. 그 한 가지 증거는 1998년 로마규정이 마련된 이후 상당기간 지지부진하던 각국의 비준작업이 9.11 테러 이후 급진전을 이루어, 급기야 2002년 7월 1일을 기하여 로마규정이 발효되기에 이른 사실이다. 후술하듯, ‘권력정치’에서 ‘권리정치’으로 국제정치의 기본코드가 전환되는 시점을 우리는 통과하고 있는 것이다.

험난했던 20세기의 역사를 생각할 때, 우리의 정부와 시민사회가 이런 움직임에 민감하게 반응하고 움직여야 할 근거는 충분하다. 특히, 여전히 냉전

1) Rome Statute of the International Criminal Court, adopted at Rome on 17 July 1998, UN Doc. A/CONF.183/9.

구도가 그대로 관철되고 있는 남북관계 및 한반도의 국제정치적 상황에서, ICC로 상징되는 제도적 변화를 주의 깊게 분석하고 슬기롭게 대처해야 할 당위성은 두말할 나위가 없을 것이다. 더구나 지금은 로마규정이 발효되어 ICC가 구체적인 활동을 위한 설립절차에 돌입하고 있는 시점이 아닌가?

구체적으로 본 연구가 주목하려는 것은 ICC가 남북관계의 현안들을 해결함에 있어서 제도적 고리로 이용될 가능성이 있다. 우여곡절 끝에 남북한의 유엔 동시가입과 남북기본합의서 체결 등 평화정착을 향한 일정한 진전이 이루어졌음에도 불구하고, 남북관계가 여전히 대결의 논리에 의해 지배받고 있음은 부인할 수 없는 현실이다. 하지만, 전쟁의 현실적 위험이 줄어들면서, 이 대결의 논리가 제도적, 법적 차원으로 옮겨가고 있음을 놓쳐서는 안 된다. 그러므로 남북간의 진정한 화해와 협력을 위해서는, 제도적, 법적 차원에서 합리적인 분쟁의 해결책을 제시해야 할 필요가 있다. 그렇지 못할 경우, 분쟁은 언제라도 실력적 대결의 장으로 돌아갈 명분을 가지게 된다는 점을 명심해야만 한다.

최근의 남북관계는 많은 점에서 이미 ICC를 경유한 분쟁해결을 예정하는 듯한 모습을 보이고 있다. 예컨대, 탈북송환자들의 인권문제나 북한의 정치범수용소의 문제들이 바로 그것이다. 또한 현재까지 ICC의 출범을 완강하게 반대하고 있기는 하지만, 가까운 장래에 한국전쟁의 사실적 당사자들인 미국과 중국이 ICC를 무대로 펼쳐 질 남북관계의 새로운 현안에 관련하여 일종의 당사자적 이해관계를 주장하게 될 가능성도 배제할 수 없다. 최근 들어 급격하게 개방기조로 돌아서고 있는 북한의 태도변화는 이런 관점에서 매우 주의 깊은 관찰을 요청하고 있다.

이런 문제들에 관하여 예방법학적, 정책법학적 관점에서 여러 가능성들을 펼쳐 보려는 것이 본 연구의 목적이자 범위이다. 이를 위하여, 이하에서는 일단 ICC의 설립과정을 중심으로 새로운 밀레니엄에 제기되고 있는 국제정치의 패러다임 변화(?)를 조감한 뒤(2장), 로마규정 중 그 정치적 의미가 가장 심대한 관할범죄와 관할권을 중심으로 제도 전체를 간략하게 개관해 보고자 한다(3장). 이와 같은 개관은 어디까지나 남북관계를 염두에 두고 진행될 것이며, 따라서 그로부터 ICC의 설립이 남북관계에 미칠 영향에 관한 개괄적인 토론이 시작될 수 있을 것이다(4장). 이 소론의 결론으로서 향후의 남북관계에 관하여 거칠게나마 일종의 정책적인 지침들이 도출될 수 있다면, 필자로서는 실로 망외(望外)의 소득이겠다(5장).

2. 국제정치의 패러다임 변화(?): ‘권력정치’에서 ‘권리정치’으로

제2차 세계대전 이후 국제정치는 냉전체제로 대표되는 이데올로기적 권력 정치의 구도에 의하여 오랫동안 지배되어 왔다. 냉전 이후의 급속한 변화 속에서 이 구도 자체에 대하여 세계인들에게 가장 강력한 화두를 던진 사람은 아마도 사무엘 헌팅턴(Samuel P. Huntington) 교수일 것이다. 1990년대 초반 등장한 그의 ‘문명의 충돌’론은 마치 지질학상의 판(板)이론과 같이 7-8개의 문명들 간의 충돌이 향후의 국제정치를 특징짓게 될 것이라고 단언한다.²⁾ 국제정치사상사의 현실주의 노선을 잇는 헌팅턴의 주장이 그 나름의 혜안을 바탕으로 한다는 점을 부인하기는 어렵다. 하지만, 근본적으로 그와 같은 현실주의적 사고방식의 한계에서부터 출발하는 규범주의적 시각 또한 간단치 않은 연원과 무게를 지니고 있음을 인정해야만 한다.³⁾

이처럼 규범주의적인 시각을 채택할 경우, 밀레니엄의 교체를 전후한 시기에 발견되는 국제정치의 근본적인 변화는 매우 명백하다. 도처에서 ‘힘의 지배’에서 ‘법의 지배’으로 또는 ‘권력정치’에서 ‘권리정치’으로 국제정치의 패러다임이 전환되는 징후를 포착할 수 있기 때문이다. 물론, 테러와 전쟁, 지하드 對 맥세상의 투쟁(Jihad vs. McWorld)⁴⁾으로 점철되는 국제정치의 현장에서 ‘법의 지배’나 ‘권리정치’를 주장하는 것은 일종의 시대착오로 느껴질 수도 있다. 하지만, 헌팅턴이 말한 ‘문명의 경계선’조차도 유일한 초강대국인 미국에 맞설 수 있는 현실적인 대안이 되지 못한다는 점을 직시한다면, 그와 같은 규범주의의 도전이 반드시 비현실적인 이상론으로 그치지 않는 이유를 파악할 수 있을 것이다. 결론부터 말해서, 유일한 초강대국인 미국의 존재는 오늘날 문명의 경계선 안팎에서 ‘법의 지배’와 ‘권리정치’를 강화시키는 핵심 요인이 되고 있다. 약자로 전락한 세계인들에게 오랫동안 미국문명의 핵심코드였던 ‘법’과 ‘권리’가 냉전 이후 국제정치의 틀을 새롭게 디자인하는 실천적 대안으로 등장하고 있는 셈이다.⁵⁾

2) 사무엘 헌팅턴, 문명의 충돌, 이희재 역, 김영사, 1997.

3) 하동완, 규범국제정치이론, 하영선 편, 현대국제정치이론(증보판), 사회비평사, 1995, 제7장.

4) Benjamin R. Baber, Jihad vs. McWorld-How Globalism and Tribalism are reshaping the World, Ballantine Books, 1995.

5) 물론 이에 대하여는 세계적 규모의 ‘법의 지배’ 또는 ‘권리정치’가 과연 바람직한 것인가에 대하여 여러 가지 견해가 있을 수 있다. 이 글은 일단 긍정적인 시각에 의존하지만, 예컨대 권리담론의 빈약성을 경고하는 매리 앤 글렌든의 부정적인 시각에도 주목할 점이 많은 사실을 지적해 두고자 한다.(Mary Ann Glendon, Rights Talk-The Impoverishment of Political Discourse, The Free Press, 1991)

이와 같은 근본적인 변화를 단적으로 증명하는 것이 바로 ICC의 등장이다. 여기서 잠시 로마규정에 대한 서명 및 비준 상황을 살펴보면, 2002년 9월 30일 현재 미국, 중국 등의 강대국과 아랍국가들을 제외하고, 특히 유럽과 아프리카의 국가들을 중심으로 81개의 국가들이 최종적인 비준절차까지를 마쳤음을 알 수 있다. 또한 아시아를 제외한 대부분의 대륙에서 대다수 국가들이 가까운 장래에 이 규정의 당사국으로 동참할 예정이라는 점도 확인할 수 있다.⁶⁾ 국제정치에 있어서 주권국가의 독점적 지위를 금과옥조로 전제해 온 국제법의 이론적 전통을 생각할 때, 이처럼 열화와 같은 지지는 매우 이례적인 것이 아닐 수 없다. 그렇다면, 도대체 이러한 패러다임의 변화(?)는 어디서부터 시작된 것일까?

주목할 것은 냉전시대의 권력정치 속에서도 이와 같은 변화를 위한 에너지가 지속적으로 축적되어 왔다는 사실이다.⁷⁾ 우선 냉전이 시작되기 이전에 이미 ICC의 기본이념과 동일한 정신에서 제2차 세계대전의 사법적 처리가 진행되었음을 잊어서는 안 된다. 아직 전쟁이 진행 중이던 1942년 연합국 전범조사위원회가 설치된 이래, 연합국 수뇌는 종전 이후 독일과 일본의 정치 및 군사지도자들이 침략전쟁의 대가로 재판에 회부될 것임을 수차 확인한 바 있었다. 전범재판이 혐의자들을 위한 선전의 장이 되기보다는 세계인을 향한 교육의 장이 될 것이라고 그들은 판단하였던 것이다.

이런 바탕에서 1945년 8월 8일 전승 4개국(미국, 영국, 프랑스, 소련)은 이를 실천하기 위한 런던협정(Agreement for the Prosecution and Punishment of Major War Criminals of the European Axis)을 체결하면서, 그 부속서로서 국제군사재판소 헌장(Charter of the International Military Tribunal)을 채택하였던 것이다. 뉘른베르크 전범재판은 재판부나 검찰의 구성에 있어서 분명 패자에 대한 승자의 단죄로 비칠 수 있는 여지를 남겨 두고 있었다.⁸⁾ 이것은 국제적 형사재판제도의 발전에 있어서 획기적인 이정표가 될 수 있었다. 그 이유는 무엇보다 다음과 같은 행위들을 국제적 차원의 범죄행위로 규정하고 처벌함으로써 인류에 대한 중대한 범죄를 저지른 자들에 대해서 국제적인 차원에서 개인적 형사책임을 추궁하는 귀중한 선례를 세웠기 때문이다.⁹⁾

6) 서명국 중 9월 30일 현재 비준하지 않은 국가는 총 60개국이다.(민주사회를 위한 변호사모임 편, 국제형사재판소란 무엇인가?-문답풀이/로마규정, 2002. 9., 103면)

7) ICC의 전사(前史)에 관한 서술은 기본적으로 다음의 두 글에 의존한다.(정인섭, 국제형사재판제도의 발전역사, 국제인권법학회 및 참여연대 사법감시센터, 국제형사재판소규정 발효기념 학술회의 자료집, 2002년 7월 2일, 1-28면 ; Henry J. Steiner and Philip Alston, International Human Rights in Context-Law, Politics, Morals(2nd edition), Oxford University Press, 2000, Ch. 14 'Massive Human Rights Tragedies: Prosecutions and Truth Commission')

8) 예컨대, 재판부는 미국, 영국, 프랑스 및 소련이 각각 추천한 4명의 판사로 구성되었으며, 수석 검사 역시 4개국이 각각 1명씩 추천하였다.

<국제군사재판소 헌장 제6조>

- (a) 평화에 반하는 죄 : 즉, 침략 전쟁 또는 국제 조약, 협정, 보증을 위반한 전쟁의 계획, 준비, 개시, 수행 또는 전술한 어떤 것이든 달성하기 위한 공동 계획이나 모의에의 참여.
- (b) 전쟁범죄 : 즉, 전쟁법이나 관습의 위반. 그러한 위반은 점령지에 속하거나 소재한 민간인 집단에 대한 살해, 학대 또는 노예노동이나 그 밖의 목적을 위한 국외추방, 전쟁 포로나 해상에 있는 자의 살해 또는 학대, 인질 살해, 공적·사적 재산의 약탈, 도시, 마을 또는 촌락의 무차별한 파괴, 또는 군사적 필요에 의해 정당화되지 않는 황폐화 등을 포함하나 이에 한정되지 않는다.
- (c) 인도에 반하는 죄 : 즉, 범죄가 행해진 국가의 국내법의 위반이든 아니든, 재판소의 관할권에 속하는 어떤 범죄의 수행이거나 그 범죄와 관련된, 전쟁 전 혹은 전쟁 중에 민간인 집단을 대상으로 범하여진 살해, 절멸, 노예화, 국외추방, 그 밖의 비인도적 행위 또는 정치적, 인종적, 종교적 박해.¹⁰⁾

이 재판의 판결내용은 향후 국제적 범죄의 처벌에 대한 기본원칙이 되었으며, 1948년에 이르러 인도에 반하는 죄의 개념은 제노사이드 협정으로, 전쟁범죄의 개념은 제네바 협정으로 각기 구체화되었다. 그리고 그러한 협정들은 이후의 국제형사재판에 있어서 일종의 확립된 실체법적 규범으로 각인되었던 것이다. 그밖에 뉘른베르크 전범재판과 같은 시기에 진행된 동경전범재판 또한, 예컨대 점령군 사령관 맥아더 장군의 포고령을 근거로 진행된 것과 같은 운영상의 차이점에도 불구하고, 국제적 형사재판제도의 발전과정에서 중요한 전기로 평가될 수 있음은 마찬가지이다.

제2차 세계대전의 처리과정에서 뚜렷한 흔적을 남긴 국제적 형사재판제도는, 이후 고착화된 냉전의 틈바구니에서 국제정치의 무대로부터 오랫동안 실종되고 만다. 그러다가 다시금 그와 같은 규범주의적 사고방식이 대두하게 된 것은 1980년대 말을 기점으로 냉전체제가 급속하게 붕괴되고 나서의 일이다. 무엇보다, 오늘날 옛 유고슬라비아와 르완다의 반인권적 범죄행위들에 관련하여 각기 설치되어 활동 중인 UN의 특별형사재판소들은 바로 그러한 패러다임의 전환을 상징하는 기관들이다.

먼저 티토의 죽음 이후 옛 유고슬라비아 연방이 해체되고 세르비아 민족주의가 부활되는 과정에서 발생한 발칸반도의 내전은 1990년대 초반 세계인의 이목을 집중시키기에 충분했다. 특히 세르비아계에 의해 주도적으로 자행

9) 약 1년간의 재판 끝에 19명에 대하여 유죄판결이 내려졌고, 그중 12명은 사형판결을, 3명은 종신형을 선고받았다.

10) 정인섭, 앞의 논문(2002), 6-7면에서 재인용.

된 저 악명 높은 인종청소는 UN 차원에서 서둘러 대책을 마련하지 않을 수 없을 만큼 세계인의 공분(公憤)을 불러 일으켰다. 1992년 5월 옛 유고슬라비아 연방의 일부 구성국들이 독립 후 UN에 가입함으로써 본격적인 국제분쟁의 틀을 갖추게 되자 UN은 평화유지군의 파견과 같은 군사적 조치들과는 별개로 인종청소의 주도자들에 대한 형사처벌을 목적으로 하는 사법적 조치들을 강구하기 시작했다. 그리고 그 결과 1993년 5월 25일 안전보장이사회의 결의 제827호로서 옛 유고슬라비아에 관한 특별국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 이하 ICTY)가 설치되었던 것이다.¹¹⁾

후술할 ICC와 비교하여 ICTY가 가지는 특징은 무엇보다 옛 유고슬라비아의 각 국내법원들에 비하여 그것이 우월한 지위를 가진다는 점이었다. 좀 더 정확히 말하자면, 이 재판소는 국내법원과 관할권이 중첩되지만, 국내법원이 그곳에서 재판 받은 사람을 다시 재판하지는 못하는 반면, 반대의 경우에는 국내법원의 소송절차가 불공정하거나, 독립적이지 못하거나, 피고인을 국제적인 형사책임으로부터 보호하기 위한 의도로 진행되거나, 당해 사건이 성실히 소추되지 아니한 때에 한하여 이 재판소에서 다시 재판을 진행시킬 수 있는 우월적 지위를 보장받고 있는 것이다.¹²⁾

이와 같은 특별국제형사재판소제도는 그 후 다수와 후투족과 소수와 투치족의 대립이 상호간의 엄청난 집단학살로 이어진 르완다의 경우에도 적용되어 1994년 UN이 역시 안전보장이사회의 결의를 통해 이를 위한 별도의 특별국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Rwanda, 이하 ICTR)를 설립하는 것으로 이어졌다. 옛 유고슬라비아의 경우가 일종의 국제적 분쟁으로 진행되었던 것과는 대조적으로 르완다의 경우는 국내적인 종족 분쟁의 성격을 내포하고 있었다. 이러한 차이에서 비롯된 특징들, 예컨대 국

11) 흥미로운 것은 ICTY의 설치과정에서 다양한 방식들이 검토되었다는 점이다. 1993년 5월 3일 유고슬라비아 사태에 관한 UN 사무총장의 보고서에서는 (1) 다자조약을 통한 설립 방식과 (2) UN 총회의 결의를 통한 설립방식이 (3) UN 헌장 제7장에 근거하여 안전보장이사회의 결의로 설립하는 방식과 함께 논의되었던 것이다. 이 가운데 3안이 채택된 이유는 상대적으로 신속한 재판소 설립이 가능하고, 안전보장이사회의 결의가 모든 회원국에게 즉각 구속력을 지닌다는 장점 때문이었다고 한다. 물론 이에 대하여는 몇 가지 의문이 제기되었다. 예컨대, 정치적 기관인 안전보장이사회가 개인의 법적 책임을 직접 다룰 사법기관(재판소)을 설치할 권한까지 가지는가의 물음이 그것이다. 이 점에 관해서는 안전보장이사회가 자신의 결정을 집행하기 위하여 비무력적 조치를 취할 수 있다는 UN 헌장 제41조와 또한 동 이사회가 임무수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다는 UN 헌장 제29조가 반박의 근거로 제시되었다.(정인섭, 앞의 논문(2002), 12-13면 참조)

12) ICTY 규정 제10조

내적 분쟁에 관련되는 제네바 협정의 일부조항들이 실체법으로 더 포함된 것 등을 제외한다면, ICTR 규정은 기본적으로 ICTY 규정과 동일하다고 말할 수 있다. 조직적으로도 2심제를 채택한 두 재판소는 동일한 상소심을 공유하며, 검사도 동일인물이다.

ICTY와 ICTR의 설립과 운영은 냉전체제 속에서 오랫동안 주목받지 못했던 ICC의 구상을 다시금 부활시키는데 결정적인 계기로 작용하였다. 미지의 세계였던 국제형사법의 영역에 드디어 판례가 형성될 수 있는 장이 마련된 것은 물론이려니와, 뉘른베르크와 동경의 전범재판에는 없었던 2심제를 채택한 것도 획기적인 일이었다. 또한 주권의 최고성과 독립성이라는 전통적인 관점에서 본다면, 국내법원에 우선하는 지위를 가진 국제형사재판소가 출현한 것은 곧바로 매우 심각한 정치적 위협이 국제적 형사절차의 모습으로 제기되었음을 의미하는 것이기도 했다. 아울러 ICTY와 ICTR이 운영되면서 이런 특별국제재판소-보다 정확히는 임시(*ad hoc*)국제재판소-가 가지는 문제점도 여실히 드러났다. 무엇보다 매우 더딘 수사과 재판의 진행상황을 고려할 때, 정상적인 처벌이 이루어진 뒤 이 재판소들이 활동을 종료할 시점을 기약하기가 어려워졌던 것이다.

이와 같은 특별국제형사재판소들의 경험은 항구적이고 상설적인 기관으로서 ICC의 구체적인 내용을 입안하는 데 매우 유용한 참고자료가 되었다. 그 밖에 UN이 시에라리온과 캄보디아에 각기 설치한 소위 ‘절충형 특별재판소’들¹³⁾이나, 인권의 관점에서 유럽연합 내부의 통합을 이끌어 온 유럽인권법원 역시 동일한 맥락에서 그 가치를 평가할 수 있음은 물론이다. 그리고 이러한 경험의 바탕 위에서 1998년 여름 로마에서 열린 각국 외무장관들의 전권외교회의를 통해 로마규정이 마련되어 서명 및 비준절차에 돌입할 수 있게 되었다.¹⁴⁾ 뉘른베르크 전범재판의 영향 속에서 이미 1952년에 그 초안이 마련된 바 있었던 ICC의 구상이 드디어 현실로 옮겨지게 되었던 것이다.

이처럼 ICC의 등장은 냉전체제를 지탱하였던 현실주의적 사고방식이 오늘날 ‘권리정치’를 주장하는 규범주의적 사고방식에 의해 심각한 도전을 받고 있음을 나타내는 증거이다. 돌이켜 보면, 오늘날의 세계는 분명히 국민국가들이나 그들의 연합만으로 통치될 수 없는 상황에 다다르고 있다. 시장은 국경을 불편하게 여기기 시작한 지 오래고, 국제정치와 국내정치의 구분은 갈수록 불분명해지고 있다. 이런 상황에서 시장 자체의 보이지 않는 손이나 국제정치의 권력균형이론에만 기댄다는 것은 너무도 무력한 선택이다. 이대로 갈 경우, 세계는 국경 없는 투기자본의 경연장, 그리고 강대국들의 군사전략 실험장으로 전락할 수밖에 없다. 그리고 그 한복판에서 무력한 개인들은, 아무

13) 정인섭, 앞의 논문(2002), 18-26면.

14) 구체적으로는 참석국가 중 120개국의 찬성, 미국, 중국, 이스라엘을 포함한 7개국의 반대, 아랍국가들과 카리브국가들을 포함한 21개국의 기권으로 로마규정이 채택되었다.

이유 없이, 집단적으로 죽거나 죽을 위협을 감수해야만 하는 것이다.

물론, 법이론적인 측면에서 ICC의 설계자들이 생각한 전제, 즉 ‘세계란 보편적 개인들로 이루어진 전체’라는 명제는 선뜻 동의하기 어려운 환원주의를 내포하고 있다. 또한 냉전체제의 울타리 속에 갇혀 있는 한반도의 국제정치적 현실에서 ICC는 너무 이상적이어서 현실성이 없는 제도로 비쳐질 가능성도 있다. 그러나 그럼에도 불구하고, 앞서 전제했듯이, ICC는 2002년 7월 1일을 기점으로 그 구성절차에 돌입한 정치적 현실이다. 따라서 ICC의 설계자들이 생각한 전제를 이용하지 않고는 남북관계를 비롯한 국제정치적 현안들을 해결하기 어려운 상황에 우리는 이미 들어와 있는 것이다.

‘권력정치’에서 ‘권리정치’에로 국제정치의 패러다임이 변화(?)하는 현상 자체에 대하여 어떤 가치판단을 하는 것은 본 연구의 범위를 벗어나는 일이다. 하지만, 여기서 경계되어야 할 것은 이와 같은 전환을 그저 낙관적인 현상으로 이해하려는 태도이다. 왜냐하면 그것은 대단히 포피적인 파악일 수 있기 때문이다. 본 연구가 지향하려는 방향은 오히려 ‘법의 지배’ 또는 ‘권리정치’의 이면으로 ‘권력정치’가 스며들어가고 있다는 파악이다. 다시 말해, ‘권리정치’는 결코 ‘권력정치’의 대체물이 아니며, 차라리 그 정교화 또는 세련화로 이해되어야 한다는 것이다. 이처럼 법의 정치를 이해하지 못한 채, 권력의 법칙으로만 국제정치를 분석하고 기획할 수 있었던 시대는 이제 저물고 있다. 이런 관점에서 ICC의 등장은 ‘권력정치’와 ‘권리정치’의 두 차원에서 복잡하게 전개될 앞으로의 국제정치를 예고하는 사건이 아닐 수 없다. 그와 같은 흐름이 냉전질서가 박제처럼 보관된 한반도와 남북관계에도 불원간 영향을 미치게 될 것은 물론이다.

3. 관할권 문제

로마규정은 총 128개 조문으로 이루어진 방대한 분량이다. 그것은 모두 13부로 구성되었으며, 그 안에는 재판소의 조직방식에서부터 관할범죄, 관할권, 수사 및 기소의 기본원칙과 그 절차, 공판, 형벌, 상소, 집행, 그밖에 재정과 동 규정의 개정절차 등에 이르기까지, 가히 국제형사법의 신기원을 이룬만한 내용들이 빠짐없이 포함되어 있다. ICC의 설립이 남북관계에 미칠 영향을 검토하려는 본 연구의 목적에 비추어 이 가운데 일차적으로 가장 핵심적인 문제들이 제기될 수 있는 부분은 역시 넓은 의미의 관할권(물적, 인적, 시간적, 공간적)의 영역이라고 평가된다. ICC가 남북관계에 영향을 미치기 위해서는 일단 그 관할권 내로 정치적 현안들이 포섭되어야만 하기 때문이다. 이런 관점에서 이하에서는 로마규정의 제2부를 중심으로 이 문제에 관하여 일종의 해석법학적 정리를 시도해 보고자 한다.

3.1 관할범죄

로마규정 제5조는 이 재판소의 관할범죄로서 국제공동체 전체가 관심을 가지는 네 가지 행위만을 규정하고 있다. 집단살해죄(genocide), 인도에 반한 죄(crimes against humanity), 전쟁범죄(war crimes), 침략범죄(crime of aggression)가 그것이다. 따라서 마약범죄, 테러범죄 등은 ICC의 재판을 받지 않는다. 앞서 살폈듯이, 이 네 가지 범죄행위에 대해서는 뉘른베르크 전범재판과 제노사이드 협정, 제네바 협정 등을 통하여 이미 국제적으로 보편적 관할권(universal jurisdiction)이 확립되었음을 로마규정이 확인해 주고 있는 셈이다.¹⁵⁾ 그러나 이들 가운데 침략범죄에 관해서는 정의규정이 없고, 오히려 그 조항이 채택될 때까지 관할권 행사가 유보되어 있다. 따라서 현재로서는 나머지 세 범죄만이 ICC의 물적 관할권에 포함된다. 그리고 이들을 해석하고 적용하는 데 도움을 주기 위하여 로마규정의 조항들과 양립하는 범위 내에서 구체적인 범죄구성요건을 채택할 것이 예정되어 있다.(제9조) 그밖에 재판소의 운영을 방해하는 행위에 대하여도 ICC는 관할권을 가지고 이를 처벌할 수 있다.(제70조 및 제71조)

구체적으로 집단살해죄의 내용은 로마규정 제6조에 규정된 바와 같이 1948년에 작성된 “집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약”¹⁶⁾의 정의가 그대로 계승되고 있다.

<제6조> 집단살해죄

이 규정의 목적 상, “집단살해죄”라 함은 국민적, 종족적, 인종적 또는 종교적 집단의 전부 또는 일부를 파괴할 의도를 가지고 행하여진 다음의 행위를 의미한다.

- (a) 집단의 구성원을 살해하는 것
- (b) 집단의 구성원에 대하여 중대한 육체적 또는 정신적 위해를 야기시키는 것
- (c) 전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활 조건을 집단에게 고의적으로 과하는 것
- (d) 집단 내에서의 출생을 방지하기 위하여 의도된 조치를 과하는 것
- (e) 집단의 아동을 강제적으로 타 집단에 이동시키는 것¹⁷⁾

15) 김영석, 국제형사재판소의 관할대상범죄, 국제인권법학회 및 참여연대 사법감시센터, 국제형사재판소규정 발효기념 학술회의 자료집, 2002년 7월 2일, 64면.

16) Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide

17) 이하 로마규정의 번역문은 개인적으로 입수한 법무부의 초벌번역을 나름대로 개정한 것이다. 보다 완전한 형태의 국문본은 민주사회를 위한 변호사모임이 편집한 위 소책자

집단살해죄의 성립에는 두 가지 요건의 충족이 필요하다. 첫째는 살해, 중대한 육체적 또는 정신적 위해의 야기 등이 발생해야 한다는 객관적 요건이며, 둘째는 구성요건적 고의와 더불어 그러한 행위를 이끄는 특정한 의도, 즉 국민적, 종족적, 인종적 또는 종교적 집단의 구성원을 전부 또는 일부 파괴하려는 의도가 존재해야 한다는 주관적 요건이다.

인도에 반한 죄는 전쟁범죄와 함께 이미 뉘른베르크 전범재판의 구성요건으로 포함되었던 것이다. 이에 관한 로마규정은 제2차 세계대전 이후 이 분야에서 이루어진 실체법적인 발전을 권위 있게 결산하는 의미를 담고 있다. 구체적인 내용은 세 개의 항으로 이루어진 동 규정 제7조에서 규정되고 있다. 그 가운데 제1항을 옮겨 보면 다음과 같다.

<제7조>
인도에 반한 죄

1. 이 규정의 목적 상, "인도에 반한 죄"라 함은 민간인에 대한 광범위한 또는 체계적인 공격의 일부로서 그 공격을 인지하고서 행하여진 다음의 행위를 말한다.

- (a) 살해
- (b) 절멸
- (c) 노예화
- (d) 주민의 추방 또는 강제적 이송
- (e) 국제법의 근본규칙을 위반한 구금 또는 기타 신체적 자유의 중대한 박탈
- (f) 고문
- (g) 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임, 또는 다른 형태의 이에 상당하는 중대한 성폭력
- (h) 이 항에 규정된 어떠한 행위 또는 재판소관할권내의 어떠한 범죄와 관련하여, 정치적, 인종적, 민족적, 종족적, 문화적, 종교적 사유, 제3항에 정의된 성, 또는 국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거하여, 동일시되는 집단이나 집합체에 대해 가해진 박해
- (i) 사람들의 강제실종
- (j) 인종격리죄
- (k) 의도적으로 신체 또는 정신적 또는 육체적 건강에 대해 중대한 고통 또는 중대한 손상을 초래하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위

이 조항에서 우선 주목할 것은 총칙의 내용이다. 열거된 행위들은 반드시 민간인에 대한 광범위한 또는 체계적인 공격의 일부로서 행해져야 하며, 또

(2002. 09)에 있다.

한 행위 당시에 그러한 사정이 인지되어야 하기 때문이다. ‘민간인에 대한 공격’의 개념은 동조 제2항 (a)에 “민간인에 대하여 제1항에 규정된 행위를 다중적으로 행하는 것을 포함하여, 그러한 공격을 행하려는 국가나 조직의 정책에 따라 또는 이들의 조장 하에 이루어진 일련의 행위를 말한다”라고 구체화되어 있다. 말하자면, 국가만이 아니라 테러조직 등에 의한 공격도 여기에 포함된다는 것이다. 그밖에 무력충돌과의 관련성이나 대량실행의 요건이 부인되고 있음도 상기할 필요가 있다.

열거된 행위들 가운데, 일부에 관해서는 동조 제2항에 구체적인 내용이 적시되어 있다. 먼저, 절멸(extermiation)에 관해서는 (b)에 “주민 일부의 말살을 초래하기 위하여 고안된 생활조건, 특히 식량과 의약품에 대한 접근권이 박탈된 생활조건을 고의적으로 가하는 것을 포함한다”는 규정이 있으며, 노예화(enslavement)에 관해서는 (c)에 “사람에 대하여 소유권에 관련된 권한의 일부 또는 전부를 행사하는 것을 말하며, 사람에 대한 거래, 특히 여성과 아동의 거래과정에서 그러한 권한을 행사하는 것을 포함한다”는 규정이 있다. 또한 주민의 추방 또는 강제적 이송(deportation or forcible transfer of population)에 관해서는 (d)에 “국제법상 허용되는 근거 없이 당해 주민을 추방 또는 다른 강제적 행위에 의하여 그들이 정당하게 거주하는 지역으로부터 강제적으로 퇴거시키는 것을 말한다”는 규정이 있고, 고문(torture)에 관해서는 (e)에 “피고인의 구금 하에 있거나 통제하에 있는 자에게 육체적이든 또는 정신적이든 고의로 심대한 고통 또는 괴로움을 가하는 것을 말한다. 다만, 그러한 고문에는 오로지 합법적 제재로부터 발생하는, 그리고 이에 내재하거나 또는 부수적인, 고통이나 괴로움은 포함되지 않는다”는 규정이 있다.

성범죄는 ICTY규정과 ICTR규정에서 인도에 반한 죄로 추가된 내용이다. 강간(rape), 성적 노예화(sexual slavery), 강제매춘(enforced prostitution), 강제임신(forced pregnancy), 강제불임(enforced sterilization), 기타 성폭력(sexual violence)이 그 구체적인 내용들로 열거되고 있다. 로마규정 제7조 제2항 (f)는 특히 강제임신에 관해서 “주민의 민족적 구성에 영향을 미칠 의도로 또는 국제법의 다른 중대한 위반을 행할 의도로 강제적으로 임신을 시킨 여성을 불법적으로 구금하는 것을 말한다. 이러한 정의는 결코 임신과 관련된 국내법에 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 안 된다”라고 규정하고 있다. 아울러 성(gender)의 정의에 관해서는 동조 제3항에서 남성과 여성의 두 가지 성만을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 박해(persecution)에 관해서는 로마규정 제7조 제2항 (g)에 “집단 또는 집합체의 정체성을 이유로 국제법에 반하여 기본적 권리들을 고의적이고 심대하게 박탈하는 것을 말한다”는 규정이 있다. 다만, 이에 대하여는 위의 제7조 제1항 (h)에 규정된 바와 같이 인도에 반한 죄를 구성하는 어떠한 행위 또는 재판소관할권내의 어떠한 범죄와 관련하여 행해질 것이 요구되고 있음을 주의하여야 한다.

강제실종(enforced disappearance of persons)은 로마규정에서 인도에 반한 죄에 추가된 내용이다. 이에 관해서는 제7조 제2항 (i)에 “국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가, 지원 또는 묵인에 의하여 사람을 체포, 구금 또는 유괴하고, 그 결과 장기간동안 사람들을 법의 보호로부터 배제시킬 의도로 그와 같은 자유의 박탈을 인정하는 것을 거절하거나 그러한 사람들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것을 말한다”는 규정이 있다. 인종격리죄(apartheid) 역시 신설된 내용이며, 이에 관해서도 같은 (h)에 “한 인종집단이 다른 인종집단이나 인종집단들을 조직적으로 억압하고 지배하는 제도화된 체제하에서 행하여지고 또한 그러한 체제를 유지할 의도로 행하여진 것으로서 제1항에 규정된 것들과 유사한 성격을 가지는 비인도적인 행위를 말한다”는 규정이 있다. 그밖에 로마규정 제7조 제1항 (k)는 이상의 행위들에 해당하지 않는 비인도적 행위도 처벌할 수 있다고 규정하고 있다. 그 요건은 “의도적으로 신체 또는 정신적 또는 육체적 건강에 대해 중대한 고통 또는 중대한 손상을 초래하는 유사한 성격의 행위”이다.

ICC의 관할범죄 중 전쟁범죄를 규정한 제8조는 가장 방대한 규정이다. 이 규정에서 가장 중요한 성과는 국제적 무력충돌과 비국제적 무력충돌의 구별이 거의 극복되었다는 것이다. 그 증거는 국제적 무력충돌시에 관련된 제8조 제2항 (b)와 유사한 내용이 비국제적 무력충돌시에 관련된 같은 (e)에도 규정되었다는 사실이다. 물론 같은 (d)와 (f)는 제8조에서 상정하는 비국제적 무력충돌에 “폭동, 고립되고 산발적인 폭력행위 또는 이와 유사한 성격의 다른 행위와 같은 국내적 소요나 긴장상태”는 포함되지 않음을 명시하고 있기는 하다. 또한 적어도 무력충돌의 한쪽 당사자가 정부당국일 것을 요구하던 제네바 협정 제2 추가의정서의 요건이 극복되었음도 흥미롭다. 같은 (f)는 제2항 (e)가 “정부당국과 조직된 무장집단간 또는 그러한 무장집단간에 장기간의 무력충돌이 존재할 때, 그 국가의 영역에서 발생하는 무력충돌에 적용된다”고 규정하고 있는 것이다.

나아가 제8조 제1항이 전쟁범죄의 범위를 대단히 확대하고 있음도 주목되어야 한다. 왜냐하면 그것은 같은 제2항에 열거된 전쟁범죄가 반드시 계획이나 정책의 일부로서 행해지거나 광범위한 범죄수행의 일부로서 저질러진 경우가 아니더라도 ICC가 그에 대하여 관할권을 행사할 수 있음을 의미하기 때문이다. 핵무기사용을 전쟁범죄로 규정하는 것과 관련해서는 동조 제2항 (b) (xx)을 통해 이론상 가능성이 열렸다. 하지만, 이를 위해서는 (1) 핵무기가 포괄적 금지의 대상이 되어야 하고 (2) 제121조와 제123조의 개정절차를 거쳐 로마규정의 부속서에 포함되어야 하므로, 그 가능성이 현실화되기는 대단히 어려울 것으로 보인다.¹⁸⁾ 그밖에 전쟁범죄의 구체적인 내용에 대한 설

18) 김영석, 앞의 논문(2002), 90-92면 참조.

명은 지면관계상 조문을 인용하는 것으로 대신한다.

<제8조>

전쟁범죄

1. 재판소는 전쟁범죄에 관하여, 특히 그러한 범죄가 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 광범위한 수행의 일부로서 저질러진 경우, 관할권을 가진다.

2. 이 규정의 목적 상, "전쟁범죄"라 함은, 다음의 행위를 말한다.

(a) 1949년 8월 12일자 제네바협약의 중대한 위반, 즉 관련 제네바협약의 규정에 따라 보호되는 사람 또는 재산에 대한 다음의 행위 중 어느 하나

(i) 고의적인 살해

(ii) 고문 또는 생물학적 실험을 포함한 비인도적인 대우

(iii) 고의로 신체 또는 건강에 큰 고통이나 중대한 상해를 야기하는 것

(iv) 군사상의 필요에 의해 정당화되지 않는 행위로서, 불법적이고 이유 없이 행해진 재산의 광범위한 파괴 또는 도용.

(v) 전쟁포로 또는 다른 이유로 보호받는 자를 적대적 세력의 군대에 복무하도록 강요하는 것

(vi) 전쟁포로 또는 다른 이유로 보호받는 자에게서 공정하고 정상적인 재판을 받을 권리를 고의로 박탈하는 것

(vii) 불법적인 추방 또는 이송 또는 불법적인 구금

(viii) 인질로 잡는 것

(b) 국제법의 확립된 체제 내에서 국제적 무력충돌 시 적용할 수 있는 법과 관습에 대한 다른 중대한 위반, 즉 다음의 행위 중 어느 하나

(i) 민간인 주민 전체에 대하여 또는 적대행위에 직접 참여하지 아니한 개별 민간인에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(ii) 민간인의 물건, 즉 군사적 목표가 아닌 물건에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(iii) 국제연합 헌장에 따른 인도적인 원조나 평화유지임무와 관련된 요원, 시설, 자재, 부대 또는 차량이 무력충돌에 관한 국제법에 따라 민간인 또는 민간인의 물건에 대하여 부여되는 보호를 받을 자격이 있는 경우, 그것들에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(iv) 인명의 부수적인 손실이나 민간인에 대한 상해나, 또는 민간인의 물건에 대하여 손해를 야기하거나, 예상되는 구체적이고 직접적인 전반적 군사적 이익과의 관계에 있어서 명백히 과도할 정도로 자연환경에 대하여 광범위하고 장기간의 중대한 손해를 야기한다는 것을 알고서도 의도적으로 공격을 개시하는 것

(v) 무방비상태이고 군사적 목표물이 아닌 도시, 마을, 거주지 또는

건물을 어떠한 수단에 의하든 간에 공격하거나 폭격하는 것

(vi) 무장을 스스로 해제하거나, 더 이상의 방어수단을 갖지 않은 채 무조건 항복한 전투원을 살해하거나 부상을 입히는 것

(vii) 제네바협약의 식별표장 뿐 아니라 휴전의 깃발, 적 또는 국제연합의 깃발 또는 계급장과 제복을 부적절하게 사용함으로써 그 결과 사망 또는 심각한 상해를 야기하는 것

(viii) 점령국이 자국의 민간인 주민의 일부를 직접 또는 간접적으로 점령지역으로 이전시키거나, 점령지의 주민의 전부 또는 일부를 이러한 지역내 또는 지역 밖으로 추방시키거나 또는 이전시키는 것

(ix) 종교, 교육, 예술, 과학 또는 자선을 위한 건물, 역사적 기념물, 병원, 병자와 부상자들이 모인 장소로서 군사적 목표가 아닌 장소에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것.

(x) 적대당사자의 지배하에 있는 자를 육체적인 불구가 되게 하거나, 관련자에 대하여 의학적, 치과적 또는 병원적 치료로 정당화되지 아니하고, 그를 위하여 수행되는 것도 아닌 것으로서 그러한 사람 또는 사람들의 사망 또는 건강상의 심각한 위험을 초래하는 종류의 의학적 또는 과학적 실험을 받게 하는 것

(xi) 적국이나 적군에 속한 개인을 속임수를 써서 살해하거나 부상을 입히는 것

(xii) 항복한 적에게 생존권 박탈을 선언하는 것

(xiii) 전쟁의 필요에 의하여 절박하게 요구되지 아니함에도 불구하고 적의 재산을 파괴하거나 압수하는 것

(xiv) 적대당사자의 국민의 권리나 소송이 법정에서 폐지, 정지, 또는 불허된다고 선언하는 것

(xv) 전쟁개시 전에 군복무를 하고 있었다 할지라도 적대당사자의 국민을 그 자신의 국가에 대항하는 군사작전에 참여하도록 강요하는 것

(xvi) 강습에 의하여 점령했을 때라도 그 도시 또는 장소를 약탈하는 것

(xvii) 독이나 독이 든 무기를 사용하는 것

(xviii) 신경가스, 독가스 또는 다른 가스와 이와 유사한 모든 액체, 물질 또는 장치를 사용하는 것

(xix) 중심부를 완전히 감싸지 않은, 또는 절개하여 관통하는, 단단한 외피를 가진 총탄과 같이, 인체 내에서 쉽게 확장되거나 평평해지는 총탄을 사용하는 것

(xx) 과도한 상해나 불필요한 고통을 야기하는 성질을 가지거나 또는, 무력충돌에 관한 국제법을 위반하여 본래부터 무차별적인 무기, 발사체, 물질과 전투수단을 사용하는 것. 다만, 그러한 무기, 발사체, 물질과 전투수단은 포괄적 금지의 대상이어야 하고, 제121조와 제123조에서 정해진 관련 규정에 따른 개정에 의하여 이 규정의 부속서에 포함되어야 한다.

(xxi) 개인의 존엄성을 짓밟는 행위, 특히 모욕적이고 품위를 손상시

키는 대우

(xxii) 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 제7조 제2항 (f)에서 정의된 바와 같은 강제임신, 강제불임, 또는 제네바협약의 중대한 위반에 해당하는 다른 형태의 성폭력을 행하는 것

(xxiii) 어떠한 지점, 지역 또는 군대를 군사작전의 대상에서 제외되도록 하기 위하여 민간인 또는 다른 보호받는 자의 존재를 이용하는 것

(xxiv) 국제법에 따라 제네바협약의 식별표장을 사용하는 건물, 물체, 의무부대와 수송수단, 그리고 사람에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(xxv) 제네바협약 상 규정된 바와 같은 구호품 공급을 고의로 방해하는 것을 포함하여, 민간인들에게서 생존에 불가결한 물건을 박탈함으로써 의도적으로 그들의 굶주림을 전투수단으로 이용하는 것

(xxvi) 15세 미만의 아동을 국민군으로 징집하거나 모병하는 것 또는 그들을 적대행위에 적극적으로 참여하도록 이용하는 것

(c) 비국제적 성격의 무력충돌의 경우는, 1949년 8월 12일자 제네바 4개 협약에 공통된 제3조의 중대한 위반, 즉 스스로 무장을 해제한 군대의 구성원과 질병, 부상, 억류 또는 기타 사유로 전투외에 놓여진 자를 포함하여 적대행위에 적극적으로 가담하지 않은 자에 대하여 행하여진 다음의 행위 중 어느 하나

(i) 생명 및 신체에 대한 폭력, 특히 모든 종류의 살인, 신체의 불구화, 학대 및 고문

(ii) 개인의 존엄성을 짓밟는 행위, 특히 모욕적이고 품위를 손상시키는 대우

(iii) 인질로 잡는 것

(iv) 정규로 구성된 법원에 의한, 일반적으로 불가결하다고 인정되는 모든 사법적 보장을 부여하는 재판의 선행 없이 행하여진 형의 선고 및 형의 집행

(d) 제2항 (c)는 비국제적 성격의 무력충돌에 적용되며, 따라서 폭동, 고립되고 산발적인 폭력행위 또는 이와 유사한 성격의 다른 행위와 같은 국내적 소요나 긴장상태에는 적용되지 아니한다.

(e) 국제법의 확립된 체제내에서 비국제적 성격의 무력충돌시 적용할 수 있는 법과 관습에 대한 다른 중대한 위반, 즉 다음의 행위 중 어느 하나

(i) 민간인주민 전체에 대하여 또는 적대행위에 직접 참여하지 아니한 개별 민간인에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(ii) 국제법에 따라 제네바협약의 식별표장을 사용하는 건물, 물체, 의무부대와 수송수단, 그리고 사람에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(iii) 국제연합 헌장에 따른 인도적인 원조나 평화유지임무와 관련된 요원, 시설, 자재, 부대 또는 차량이 무력충돌에 관한 국제법에 따라 민간인 또는 민간인의 물건에 대하여 부여되는 보호를 받을 자격이 있는 경우, 그것들에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것

(iv) 종교, 교육, 예술, 과학 또는 자선을 위한 건물, 역사적 기념물, 병원, 병자와 부상자들이 모인 장소로서 군사적 목표물이 아닌 장소에 대하여 의도적으로 공격을 가하는 것.

(v) 강습에 의하여 점령했을 때라도 그 도시 또는 장소를 약탈하는 것

(vi) 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 제7조 제2항 (f)에서 정의된 바와 같은 강제임신, 강제불임, 또한 제네바 4개 협약에 공통된 제3조의 중대한 위반에 해당하는 다른 형태의 성폭력을 행하는 것

(vii) 15세 미만의 아동을 군대 또는 집단에 징집하거나 모병하는 것 또는 그들을 적대행위에 적극적으로 참여하도록 이용하는 것

(viii) 관련 민간인의 안전 또는 절박한 군사적 이유가 이를 정당화하지 않음에도 불구하고, 충돌과 관련된 이유로 민간인 주민에게 퇴거를 명하는 것

(ix) 상대방 전투원을 속임수를 써서 살해하거나 부상을 입히는 것

(x) 항복한 적에게 생존권 박탈을 선언하는 것

(xi) 충돌의 타방당사자의 지배하에 있는 자를 육체적인 불구가 되게 하거나, 관련자에 대하여 의학적, 치과적 또는 병원적 치료로서 정당화되지 아니하고, 그를 위하여 수행되는 것도 아닌 것으로서 그러한 사람 또는 사람들의 사망 또는 건강상의 심각한 위협을 초래하는 종류의 의학적 또는 과학적 실험을 받게 하는 것

(xii) 무력충돌의 필요에 의하여 절박하게 요구되지 아니함에도 불구하고, 적의 재산을 파괴하거나 압수하는 것.

(f) 제2항 (e)는 비국제적 성격의 무력충돌에 적용되며, 따라서 폭동, 고립되고 산발적인 폭력행위 또는 이와 유사한 성격의 다른 행위와 같은 국내적 소요나 긴장상태에는 적용되지 아니한다. 이 조항은 정부당국과 조직된 무장집단간 또는 그러한 무장집단간에 장기간의 무력충돌이 존재할 때, 그 국가의 영역에서 발생하는 무력충돌에 적용된다.

3. 제2항(c)와 (e)의 어떠한 규정도 모든 정당한 수단에 의해 그 국가 내에서 법과 질서를 유지하거나 재확립하려는, 또는 그 국가의 통일성과 영토적 통합성을 수호하려는 정부의 책임에 영향을 미치지 아니한다.

로마규정은 전쟁범죄에 관하여 제124조에 일정한 유보조항을 두고 있다. 그 내용은 당사국이 로마규정에 가입할 때, 전쟁범죄에 관해서는 7년 동안의 관할권면제를 스스로 선언할 수 있다는 것이다. 7년의 기산점은 당사국에게 로마규정이 발효하는 시점이며, 이 선언은 언제든지 철회될 수 있다. 그러나 이와 같은 관할권면제는 UN 안전보장이사회가 UN 헌장 제7장에 따라 제소함으로써 ICC가 관할권을 행사하게 된 경우에는 적용되지 않는다.

3.2 관할권의 시간적/인적 범위, 그리고 전제요건

ICC는 로마규정이 발효되기 전에 발생한 범죄에 대해서는 관할권을 가지지 않는다.(제11조 제1항) 따라서 ICC는 2002년 7월 1일 이후의 범죄에 대해서만 시간적 관할권을 가진다. 새로 가입하는 국가에 대해서는 ICC의 관할권은 그 국가의 가입 이후 발생한 범죄에 관해서만 발생한다.(같은 제2항) 이 경우, 발효일은 비준서가 기탁된 후 60일이 경과한 날 이후의 달의 첫 번째 날이다.(제128조 제2항) 이러한 관할권의 시간적 범위에 포함되지 않은 범죄는 국내법원이나 다른 국제형사재판소에서 처벌하는 수밖에 없다. 앞서 살핀 대로, ICTY나 ICTR은 그 설립 이전에 행해진 범죄를 처벌한 바 있다.

이처럼 관할권의 시간적 범위를 장래에 관해서만 국한한 것은 행위시법률주의, 즉 소급형법을 금지하는 형법의 일반원칙과도 상통하는 것이다.(제24조) 다만, 이에 대하여 한 가지 예외가 인정되어 있다. 당사국 또는 비당사국은 특정범죄에 대하여 ICC의 관할권을 소급적으로 인정하는 임시선언을 할 수 있기 때문이다.(제12조 제3항) 그러나 이 경우에도 로마규정이 발효된 시점 이전에 행해진 범죄에 대해서는 그렇게 할 수 없다.

앞서 말한 대로, 로마규정은 ‘세계란 보편적 개인들로 이루어진 전체’라는 명제에 입각해 있다. 그것은 관할권의 인적 범위에서 가장 잘 드러난다. 인적 범위에 관하여 ICC는 오로지 개인의 범죄행위만을 관할한다. 따라서 국가 또는 법인의 범죄행위는 ICC의 관할대상이 아니며, 어디까지나 개인으로서의 형사책임만이 문제된다.(제25조) 다만, 18세 미만의 개인에 대하여는 ICC의 관할권이 부정된다.(제26조) 국가별로 다양한 형사무능력자의 연령을 조정하는 대신, 관할권의 인적 범위를 제한하는 방식으로 문제를 해결한 것이다.

뉘른베르크 전범재판에서부터 누차 확인된 바와 같이, 국가 또는 조직의 행위의 일환이라는 이유로 그 행위자 개인의 형사책임을 면제하는 것은 허용되지 않는다. 다시 말해, ICC에서는 어떤 개인도 국내법이 부여한 공적 자격에 기초하여 자신의 형사책임을 면제받을 수 없다.(제27조) 따라서, 헌법에 의해서 대통령, 국회의원, 법관 등이 형사책임과 관련된 몇 가지 특권을 부여받고 있는 경우에도 ICC에서 그 특권을 기초로 면책을 주장하는 것은 불가능하다.

한편, ICC가 관할권을 행사하기 위해서는 일정한 전제요건이 충족되어야 한다. 이 전제요건을 정하는 문제는 로마규정의 채택과정에서 가장 민감한 사안이었으며, 미국을 위시한 몇몇 국가들의 강력한 반대를 감안할 때, 현재 까지도 완전한 해결이 이루어졌다고 말하기는 어렵다.¹⁹⁾ 논리적으로는 관할

19) 후술하듯이 미국정부의 반대입장은 여러 차원을 지니고 있지만, 그 요점은 한마디로 자국민(특히 해외주둔미군)이 ICC에서 기소되는 것을 막기 위하여 ICC의 관할권행사에 있어서 각 사건마다 피고인 또는 피의자 국적국의 개별적인 동의를 요구하는 것이다. ICC의

범죄들 각각에 대하여 상이한 관할권을 인정하거나, 각 국가들이 선택적인 수락/배제를 할 수 있게 하거나, 관할권을 행사할 때마다 국가동의를 요구하도록 하는 것도 가능하다. 그러나 로마규정은 ICC의 실효화를 위하여 이런 대안들을 채택하지 않았다.

도리어 그것은 단일한 관할권(unitary jurisdiction)의 원칙 위에서 각 국가들의 선택적인 수락/배제를 전쟁범죄 및 규정의 개정에 관해서만 예외적으로 허용하였다.²⁰⁾ 또한 관할권의 행사에 대하여 별도의 국가동의를 요구하는 대신, 로마규정에 가입하여 당사국이 되는 것을 ICC의 관할권에 대한 수락과 동일시하는 입장을 취하였다. 말하자면, 관할권수락에서 당사국의 지위와 국가동의를 결합시키는 자동적 관할권(automatic jurisdiction)을 인정한 셈이다.(제12조 제1항)

그러나 ICC가 각 국가들의 가입을 통하여 설립되는 국제적 사법기관인 이상 개별사건에서 여러 국가의 이해관계가 개입될 수밖에 없음은 물론이다. 이 점에 관하여는 로마규정의 채택과정에서도 대단히 치열한 논전이 벌어진 바 있다.²¹⁾ 최종적인 결론은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, UN 안전보장이사회가 UN 헌장 제7장에 따라 제소한 경우에는 당사국 여부에 관계없이 곧바로 ICC가 관할권을 행사할 수 있다. 일종의 보편적 관할권이 인정된 것이다. 둘째, 그 이외의 경우에는 범죄발생지국과 피고인의 국적국 가운데 1개국 이상의 동의(당사국 가입)가 있는 경우에는 ICC가 관할권을 행사할 수 있다.(제12조 제2항) 다시 말해, 피고인의 국적국이 비당사국이고 범죄발생지국이 당사국이라면 ICC는 비당사국 국민에 대해서도 관할권을 행사할 수 있게 된 것이다. 셋째, ICC의 관할권행사를 위해 비당사국의 동의가 필요한 경우 그 국가는 당해 범죄행위와 관련하여 ICC의 관할권행사를 수락할 수 있다. 이 경우에 그 국가는 지체 없이 그리고 예외 없이 ICC에 협력해야만 한다.(제12조 제3항)

출범이 가시권에 들어오면서 미국정부는 애초의 서명을 철회한 뒤, 로마규정의 당사국들과 개별적인 조약체결을 통해 자국민에 대한 ICC에의 제소를 봉쇄하려는 입장을 보이고 있다.

- 20) 앞서 보았듯이 로마규정을 비준할 때 국가는 전쟁범죄와 관련하여 로마규정이 그 국가에 대하여 발효한 날짜로부터 7년간 ICC의 관할권을 선택적으로 배제한다는 선언을 할 수 있다.(제124조) 그리고 로마규정이 장래에 개정되어 새로운 범죄(예를 들어, 침략범죄)를 관할대상범죄로 포함하는 경우, 기존 당사국은 그러한 개정안을 수락하지 않을 수 있다.(제121조 제5항)
- 21) 이 논의과정에는 독일안, 영국안, 한국안, 미국안이 경쟁하였으며, 최종적인 결론에 도달함에 있어서는 절묘한 절충안으로 받아들여졌던 한국안이 큰 역할을 담당하였다고 한다. (신각수, 국제형사재판소의 관할권과 제소장치, 국제인권법의 실천제도, 석암 배재식박사 고회기념논문집, 박영사, 1998, 102-106면 ; 최태현, 국제형사재판소의 관할권 행사의 구도, 국제인권법학회 및 참여연대 사법감시센터, 국제형사재판소규정 발효기념 학술회의 자료집, 2002년 7월 2일, 39-44면)

결국 다음의 세 경우에는 ICC는 비당사국의 국민에 대해서도 관할권을 행사하게 된다. (a) UN 안전보장이사회가 UN헌장 제7장에 따라 제소할 경우, (b) 피고인 국적국이 비당사국이고 범죄발생지국이 당사국인 경우, (c) 비당사국이 당해 사건에 대하여 사후에 동의를 부여한 경우.²²⁾ 하지만, 이처럼 관할권행사의 전제요건이 충족된다고 하더라도 실제로 관할권이 행사되기 위해서는 수사 및 재판단계에서 비당사국의 협력이 반드시 확보되어야 한다. 다수 국가들 간의 조약에 의해서 설립된 ICC가 그 조약에 가입하지 않은 비당사국의 국민들에게 관할권의 행사를 강제할 수는 없기 때문이다.

3.3 제소절차와 재판적격성(admissibility)

그러나 구체적으로 ICC가 관할권을 행사하려면 위와 같은 관할권의 전제요건을 충족시키는 것만으로는 부족하고 제소장치(trigger mechanism)를 통해 수사가 개시되어야 한다. 로마규정은 제소주체에 따라 모두 세 종류의 제소장치를 마련하고 있다. 당사국, UN 안전보장이사회, 검사(prosecutor)에 의한 제소절차가 그것이다.(제13조)

당사국의 제소는 특정인이 문제되는 개별사건이 아니라 상황(situation), 즉 관할범죄가 발생하였다고 믿어지는 전반적인 사실적 맥락을 대상으로 한다. 이 점은 UN 안전보장이사회가 제소하는 때도 마찬가지이지만, 그 경우에는 반드시 UN헌장 제7장에 따라야 하므로, ‘국제평화와 안전에 대한 위협’ 등이 그 상황에 포함되어 있어야만 한다. 이와 같은 상황의 회부가 이루어진 후, 검사는 제소내용이 수사개시를 위해 충분한지를 평가하는 데, 로마규정은 그 기준으로 “절차를 진행할만한 합리적 근거”(reasonable basis to proceed)를 요구하고 있다.(제53조 제1항)

한편 검사는 독자적으로 관할범죄에 대한 수사를 개시할 수 있다. 이 경우에 검사는 ‘상황’이 아니라 개별사건 그 자체에 대해 수사를 진행하며, 수집된 정보의 중대성을 분석하고, 국가, UN 기관, NGO 등으로부터 추가적인 정보를 구할 수 있다. 검사의 수사개시권 남용을 막기 위하여 로마규정은 별도의 장치를 두고 있다. 수사를 개시할만한 합리적인 근거가 있다고 판단할 경우, 검사는 증빙자료를 송부하여 예심재판부(pre-trial chamber)의 수사개

22) 따라서 이에 대하여는 조약은 합의에 참가한 당사국만을 구속한다는 조약법의 원칙을 이유로 비판론이 제기될 수 있다. 하지만 로마규정의 이런 태도가 비당사국의 주권을 침해하는 것은 아니라는 주장도 유력하다. 논거는 (1) ICC란 국가가 아닌 개인을 처벌하는 사법기관이고, (2) 그 관할범죄는 어느 국가나 보편적 관할권에 근거하여 처벌할 수 있는 핵심범죄이며, (3) 그러한 처벌에 피고인 국적국의 동의가 반드시 필요하지 않다는 것이다.(신각수, 앞의 논문(1998), 105면 ; 최태현, 앞의 논문(2002), 44면)

시허가를 구해야만 한다. 이 때 피해자는 예심재판부에서 진술할 수 있다. 예심재판부는 (a) 합리적 근거의 유무 및 (b) 관할권행사의 가능여부를 심사하여 수사개시를 허가한다. 그러나 그 허가는 이후 당해 사건의 관할권 및 재판적격성에 대한 ICC의 결정에 영향을 미치지 않는다. 예심재판부가 수사개시를 허가하지 않더라도 검사가 동일한 상황에 대해 새로운 사실이나 증거를 확보한 경우에는 다시 허가를 구할 수 있다.(제15조)

그밖에 UN 안전보장이사회는 검사의 권한에 대해서도 일정한 견제권한을 보유하고 있다. 왜냐하면, 그것은 당사국의 제소나 검사 자신에 의해 수사가 개시되었을 때에라도 UN헌장 제7장에 따른 결의를 채택하여 12개월 동안 수사와 기소를 연기시킬 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다.(제16조) 이에 따른 연기는 이론상 영구적일 수 있다. 그와 같은 결의의 채택은 동일한 조건하에서 갱신이 가능하기 때문이다.

수사가 진행되어 상황이 사건으로 특정된 경우에도 재판적격성이 없으면 소송이 진행될 수 없다. 재판적격성의 충족 여부를 심사함에 있어서는 ICC에 상당한 재량권이 주어지지만, 로마규정은 몇 가지 경우에 재판적격성을 인정할 수 없다고 규정한다. (a) 관할권을 가지는 국가에 의하여 수사 또는 기소 중이거나, 불기소처분이 확정된 경우, (b) 관련자가 이미 재판을 받은 경우, (c) 당해 사건이 충분한 중대성(sufficient gravity)을 내포하지 못한 경우.(제17조 제1항) 요컨대, 로마규정은 차례로 국내법원의 관할권에 대한 보충성의 원칙, 일사부재리의 원칙, 중대성의 원칙을 선언하고 있는 것이다.

여기서 보충성의 원칙이란 각 국가의 국내사법기관이 ICC 관할범죄를 적절하게 처벌할 1차적인 권한을 가지며, ICC는 각 국가의 국내사법기관이 그 권한을 적절히 행사할 의사나 능력이 없는 경우에만 관할권을 행사할 수 있다는 의미이다. ICC는 국내사법기관을 보충하는 것이며 이를 대체하는 것이 아니라는 것이다. 이를 위하여 로마규정은 각 국가의 국내사법기관이 ‘기소 의사’가 없거나 ‘기소불능’의 상태인지를 판단하여, 예외적으로 ICC가 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다.(제17조 제1항)

기소의사부재(unwillingness to prosecute)를 판단함에 있어서 ICC는 국제법적으로 승인된 적법절차원칙을 고려하면서 다음의 사항을 심의한다. (a) 국제적 형사책임으로부터 관련자를 보호할 목적으로 국내적 소송절차가 착수되었거나 또는 착수중이거나 또는 국내적 결정이 내려지지 않는가? (b) 관련자를 재판에 회부하지 않으려는 의도로 소송절차가 부당하게 지연되는 않았는가? (c) 소송절차가 독립적으로 또는 공정하게 진행되지 않거나 관련자를 재판에 회부하지 않으려는 의도로 진행되는 않았는가?(제17조 제2항) 기소불능(inability to prosecute)에 관해서 ICC는 국내적 사법제도의 전반적인 또는 실질적인 붕괴나 이용불가능으로 정상적인 형사절차가 진행될 수 없는지를 고려한다.(제17조 제3항) 적법절차원칙에 비추어 이상의

요소들을 판단하고 그 결과 기소의사부재 또는 기소불능이 드러나는 경우에, ICC는 당해 사건의 재판적격성을 확인하게 되는 것이다.

같은 맥락에서 일사부재리의 원칙과 관련해서도 흥미로운 규정이 발견된다. 앞서 말한 것처럼, 국내법원에서 이미 재판 받은 것을 ICC가 다시 재판할 수는 없지만, 이른바 ‘눈속임 재판’의 경우에는 그렇지 않음을 선언하고 있는 것이다. 구체적으로 (a) 범죄에 대한 형사책임으로부터 관련자를 보호하려는 경우와 (b) 적법절차원칙에 비추어 절차가 독립적으로 또는 공정하게 진행되지 않고, 또한 동시에 관련자를 재판에 회부하려는 의도와 양립하지 않는 방식으로 행하여진 경우가 그것이다.(제20조 제3항)

4. 남북관계에 대한 영향분석

수차 언급했듯이, 오늘날의 국제정치에서 ICC는 이미 움직일 수 없는 정치적 현실이다. 2002년 9월 30일 현재 로마규정은 141개국의 서명과 81개국의 비준을 받은 상태이고, 재판소설립일정을 시작하기 위한 당사국들 간의 첫 번째 회의가 끝난 상황인 것이다. 그러므로 장기적인 안목에서 남북관계가 ICC를 중심으로 전개되는 새로운 국제정치구도에서 예외가 될 수 없으리라는 점은 명백하다. 앞서 살핀 ICC의 관할권도 이 점을 분명하게 예고하고 있다. 일정한 경우 비당사국의 국민에 대해서도 ICC가 관할권을 행사할 수 있다면, 남북관계의 이해관계국들인 남북한 및 주변 4강(미국, 중국, 러시아, 일본)이 단순히 로마규정에 가입하지 않았다는 이유만으로 ICC의 출현을 외면할 수는 없을 것이기 때문이다.

이렇게 볼 때, 남북한 및 주변 4강이 주권보호를 앞세운 실력행사를 통하여 ICC의 개입을 사실적으로 봉쇄하고 전면적인 고립정책을 취하지 않는 한, 남북관계는 장기적으로 ‘권력정치’에서 ‘권리정치’에로의 변화를 경험하게 될 것이다. 그러나 현 시점에서 단기적으로 이러한 변화가 어떻게 전개되어 나갈 지는 상당히 불투명하다. 남북한 및 주변 4강이 이 문제를 두고 치열한 암중모색을 벌이고 있기 때문이다. 이와 같은 암중모색은 판사 및 검사 선임 등의 절차를 거쳐 약 1년 뒤 ICC가 공식적으로 출범하기까지 더욱 심각하게 진행될 전망이다. 그렇다면, ICC와 관련하여 새롭게 등장하게 될 국제정치적 구도를 탐색하기에 앞서 현재의 상황을 냉정히 검토하는 것은 반드시 필요한 일일 것이다.

4.1 양극체제, 일극체제, 다극체제

한반도를 둘러싼 국제정세의 분석은 남북한 및 주변 4강의 상호관계를 고려하면서 입체적으로 이루어져야만 한다. 이를 위해 먼저 고려할 것은 오늘날 한반도의 주변정세를 분석함에 관하여 크게 세 가지의 관점이 경쟁하고 있다는 사실이다. 양극(兩極)체제와 일극(一極)체제, 그리고 다극(多極)체제의 관점들이 바로 그것이다. 남북한 사이의 휴전선 및 주한미군과 주일미군의 정치적 의미를 예로 들어 세 관점의 차이를 비교하면 다음과 같다.

양극체제의 관점은 냉전논리를 계승하여 ‘자본주의체제 對 공산주의체제’의 구도가 여전히 유용하다는 시각이다. 남북한 사이의 휴전선은 긴장의 중심 축으로, 주한미군과 주일미군의 존재는 그에 대한 역지의 주요수단으로 이해된다. 일극체제의 관점은 미국이라는 유일한 초강대국의 정치적 영향력의 범위가 정세분석의 관건이 되어야 한다는 시각이다. 남북한 사이의 휴전선은 미국의 정치적 영향력의 경계선으로, 주한미군과 주일미군의 존재는 그 경계선을 수호하려는 의지의 표현으로 이해된다. 다극체제의 관점은 ‘다수의 강대국 對 소수의 약소국’이라는 구도가 주변 4강과 남북한을 연계시키는 기본 축이라는 시각이다. 남북한 사이의 휴전선은 강대국들과 약소국들의 역학관계를, 주한미군과 주일미군의 존재는 강대국들 사이의 역학관계를 나타내는 것으로 이해된다.

현재 로마규정의 가입을 둘러싸고 벌어지는 남북한 및 주변 4강의 암중모색은 이와 같은 관점들 사이의 경쟁을 배경으로 한다. 로마규정에 대한 서명 및 비준작업이 한반도의 주위에서 극히 부진한 것은 이들 사이의 혼란이 여전히 극복되지 못하고 있음을 드러낸다. 전반적인 경향은 크게 보아 양극체제의 관점을 탈피하려는 것으로 생각된다. 하지만, 그 변화의 구체적인 방향에 관련해서는 다극체제의 관점을 채택하려는 흐름과 일극체제의 관점을 채택하려는 흐름, 그리고 아직까지 두 방향 사이에서 머뭇거리고 있는 흐름을 동시에 포착할 수 있다. 이하에서는, ICC에 관한 각국의 입장에 초점을 맞춘 뒤, 주변 4강과 남북한으로 나누어 간략한 분석을 전개해 보고자 한다.²³⁾

먼저 러시아는 다극체제의 관점을 주도하려는 모습을 보이고 있다. 러시아 정부는 이미 2000년 9월 13일에 로마규정에 서명한 바 있으며, 2002년 5월초의 보도에 따르면 빠른 시간 내에 비준작업까지도 마치려는 의도를 내비치고 있기 때문이다. 이를 뒷받침이라도 하듯, 러시아는 최근 구 소련의 붕괴

23) 이하의 서술은 기본적으로 ICC의 조기설립을 추진하기 위하여 구성된 국제적 NGO의 연대인 CICC(Coalitions for the International Criminal Court)의 홈페이지(<http://www.iccnw.org/>)에서 얻은 자료들에 의존한다. 이 홈페이지에는 각국의 서명 및 비준상황을 알려주는 자료들이 정기적으로 보완되고 있다.

이후 사실상 방치상태였던 한반도에서 자신들의 기득권을 다시금 확보하려는 시도를 지속하고 있다. 1990년대와 같은 국내적 정치상황의 불안정이 재연되지 않는 한, 이와 같은 경향은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

이에 비하여 일극체제의 관점을 실현하려는 모습은 역시 미국에 의해 드러나고 있다. 미국정부는 애당초 로마규정의 관할권조항이 해외주둔미군의 활동에 제약이 될 것을 우려하여 ICC의 관할권행사에 피고인(피의자) 국적국의 동의를 필수적으로 할 것을 요구하다가, 그것이 받아들여지지 않자 결국 로마규정에 반대한 바 있다. 하지만, 미국정부는 그후 태도를 바꾸어 서명을 위해 개방된 마지막 날인 2000년 12월 31일 로마규정에 서명하였다. 그러나 이런 태도변경은 부시행정부의 등장과 함께 곧바로 도마 위에 올랐다. 그리고 9.11테러 이후 국내의 반대여론을 주시하던 부시행정부는 2002년 5월 6일 전임 클린턴행정부의 서명을 무효화하기에 이르렀다. ICC에 대한 미국의 이런 부정적 태도는 미국사회 내부에서도 적지 않은 비판에 부딪히고 있으나, 적어도 가까운 장래에 그것이 다시 번복될 것을 기대하기는 어렵다.²⁴⁾ 그 대신 미국은 로마규정 제98조 제2항을 활용하여 개별국가와의 조약을 체결함으로써 자국민이 ICC에 인계되는 것을 막거나²⁵⁾, UN 안전보장이사회의 결의를 통해 12개월 단위로 해외주둔미군의 면책을 확보하는 방법을 강구할 것으로 보인다.²⁶⁾ 요컨대, 현재 미국정부의 확고한 목표는 로마규정에 가입하지 않은 상황에서 자국민이 ICC에 기소되는 것을 막기 위하여 어떻게 해서든 그들에 대한 기소면제수단을 확보하는 것이다. 자국 중심의 일극체제와 양립하는 방식으로 로마규정이 개정되지 않는 한, 미국정부의 이러한 ICC 외면전략은 앞으로도 상당기간 지속될 것이 예상된다.

중국의 경우는 양자 사이에서 머뭇거리면서도 점차 종래 일극체제의 관점을 채택하려던 태도에서 다소나마 다극체제의 관점으로 전향하는 모습을 보

24) 현재 미국 내에는 로마규정이 국제평화를 선도하려는 미국정부의 노력을 물거품으로 만들고 있다는 주장과 그럼에도 ICC의 설립을 지지함으로써 국제법의 지배(Rule of International Law)를 주도해 온 전통을 지켜야 한다는 주장이 엇갈리고 있다. 선명한 대립을 드러내는 다음 두 글을 보라.(David J. Scheffer, *The U.S. Perspective on the ICC*, Sarah B. Sewall & Carl Keyesen eds, *The United States and the International Criminal Court*, American Academy of Arts and Sciences, 2000, Ch. 6 ; Abraham Chayes and Anne-Marie Slaughter, *The ICC and the Future of the Global Legal System*, 같은 책, Ch. 14)

25) 2002년 8월 9일 현재 루마니아와 이스라엘은 이미 미국과 이런 종류의 협정에 합의하였으며, 보스니아, 캐나다, 이탈리아, 노르웨이, 영국 등과의 교섭이 진행 중이거나 모색되고 있다.

26) 2002년 7월 12일 UN 안전보장이사회는 만장일치로 비당사국의 국제평화유지군에게 1년간의 기소면제를 보장하는 결의안을 통과시켰다. 같은 6월 30일 미국은 보스니아 평화유지군의 활동연장에 관해, ICC에서 자국군의 기소면제가 보장되지 않았다는 이유로 거부권을 행사한 바 있다.

이고 있다. 원래 중국은 미국, 이스라엘 등과 함께 형사주권의 방어를 위하여 로마규정에 반대한 7개국 가운데 하나였다. 여기에는 1989년의 천안문사태와 비슷한 민주화봉기가 다시 일어나고 당시처럼 강경한 진압이 있을 경우, ICC를 경유하여 미국을 비롯한 서방국가들의 내정간섭이 시도될 지도 모른다는 우려가 전제되어 있었다. 말하자면, 미국중심의 일극체제적 관점이 역으로 투영된 입장이라고도 말할 수 있을 것이다. 하지만, 최근 들어 중국 정부는 미국 중심의 일극체제를 경계하기 위해서도 다극체제의 관점이 필요하다는 방향으로 움직이고 있다. 중국정부는 아직 로마규정에 서명도 하지 않은 상태이지만, ICC의 준비위원회에 매우 적극적으로 참가하고 있으며, 2002년 7월 10일 UN 안전보장이사회 회의에서는 자국대표를 통해 보편적 관할권을 가지며, 독립적이고 공정한 ICC를 지지한다는 의사를 표명하기도 하였다. 따라서 멀지 않은 장래에 중국정부가 로마규정에의 가입을 진지하게 검토하리라는 전망이 조심스럽게 제기되고 있다.

일극체제의 관점과 다극체제의 관점 사이에서 머뭇거리는 모습은 일본도 마찬가지이다. 로마회의 당시 로마규정의 채택에 찬성표를 던졌던 일본정부는 아직 로마규정에 서명도 하지 않은 상태이지만, 국회의 비준을 위해서는 먼저 국내법체계와의 조화를 전제로 이행법률(안)이 마련되어야 한다는 점을 내세워 기회 있을 때마다 대단히 신중한 입장을 표명하고 있다. 이 점은 2002년 7월 1일 ICC의 준비위원회에서 일본대표가 로마규정의 발효를 환영하면서도 조속한 가입에 대하여 조심스런 입장을 밝힌 것과도 같은 맥락이다. 여기에 제2차 세계대전 이래 계속되어 온 미국과의 특수한 관계가 로마규정의 가입을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있음은 물론이다. 따라서 일본정부는 이행법(안)이 확정되고 미국정부와의 조율이 끝나기 전까지는 선불리 ICC 체제에 가담하지 않고 사태를 관망할 것으로 예상된다. 그런 점에서 일본정부는 다극체제의 관점보다는 일극체제의 관점에 기울고 있다고 평가된다.

이상에서 살핀 주변 4강은 모두 UN 안전보장이사회의 상임이사국이거나 상임이사국이 되려는 목표를 가지고 있을 만큼 국제정치에 있어서 강대국의 지위를 보장받고 있다. 그러므로 이들에게 ICC의 설립은 공통적으로 UN 안전보장이사회라는 편리한 무대와는 별도로 경우에 따라서는 약소국과 동등한 지위를 받아들여야만 하는 불편한 무대가 출현한다는 것을 의미한다. 말하자면, 국제적 차원의 '권리정치'가 일종의 법적 평등을 현실적 강대국들에게 강요하게 된다는 것이다. 그렇다면, 이처럼 거추장스런 제도임에도 이들이 ICC를 일방적으로 부정하지 못하는 이유는 무엇일까? 강대국들 사이의 역학관계 이외에는 현실적으로 다른 요인을 찾을 수 없을 것이다. 상대적 우위를 바탕으로 일극체제의 관점을 고수하려는 미국과 일본이 ICC에 소극적인 것에 반해, 상대적 열위인 러시아와 중국이 다극체제의 관점에 기울면서 ICC에 적극적인 것은 이런 관점에서 이해될 수 있다.

그렇지만, 주변 4강에 둘러싸인 남북한의 경우에는 ICC로 상징되는 ‘권리정치’가 전혀 다른 의미를 가지게 된다. 왜냐하면 ICC의 설립은 이념적으로 강대국과 동등한 법적 권리를 주장할 수 있는 새로운 무대의 출현을 의미하는 것이기 때문이다. 따라서 남북한의 경우에 ICC에 대한 태도는 현실적으로 이 새로운 무대에 참여할만한 조건을 갖추었는가에 좌우되는 것일 수밖에 없다. 곧, 새로운 무대에서 주장할만한 권리가 많다면 적극적인 입장을, 추궁당할만한 의무가 많다면 소극적인 입장을 취하게 된다는 것이다.

이런 점에서 미국정부에 의해 테러를 지원하는 불량국가로 지목 당하였을 뿐 아니라, 탈북송환자의 처벌이나 정치범수용소에서의 고문 등 여러 의심을 받고 있는 북한정부가 ICC에 관하여 무대응으로 일관하는 것은 실로 교육지책이 아닐 수 없을 것이다. 북한정부의 입장에서는 일극체제의 관점 속에서 미국의 패권주의를 비난하는 것 외에는 별다른 대안이 없을 것이기 때문이다. 이에 반해 한국정부가 로마규정의 성립단계에서부터 매우 적극적으로 활동하고, 6개국 중 최초로 2000년 3월 8일 로마규정에 서명한 것은 다극체제로의 변화에 편승함으로써 한반도의 냉전구도를 타파하려는 의지의 표현으로 이해할 수 있을 것이다. 다만, 그 이후 비준절차가 미루어지고 있는 것에는 국내정치적 요인들 이외에도 근본적으로 앞서 말한 강대국들 사이의 역학관계가 영향을 미치고 있음을 부인하기 어렵다. 주한미군의 존재에서 단적으로 드러나듯이, 일극체제의 관점을 요구하는 미국정부의 영향력이 한반도에 여전히 강력하게 작용하고 있기 때문이다.

4.2 단기적 전망

지금까지 살펴 본 바와 같이, 한반도를 둘러싼 국제정세는 ICC와 관련하여 일극체제의 관점과 다극체제의 관점이 팽팽하게 맞서 있는 형국이다. 이미 발효된 ICC가 약 1년 후부터는 본격적으로 활동에 들어가게 될 것이고, 세계인의 합의를 바탕으로 하는 이 흐름을 되돌리기는 대단히 어려운 일이므로, 결국 한반도의 주변상황도 다극체제의 ‘권리정치’ 쪽으로 귀결되리라는 예상을 해 볼 수는 있다. 하지만, 일극체제의 ‘권력정치’에 집착하는 미국정부의 영향력이 여전히 강력하다는 점에서, 그 과정에 적지 않은 진통이 뒤따를 것은 분명하다. 그렇다면, 구체적으로 ICC와 관련하여 한반도를 둘러싼 국제정세는 단기적으로 어떻게 전개되어 갈 것인가? 이하에서는 이에 관하여 조심스러운 전망을 제시해 보고자 한다.²⁷⁾

27) 주지하듯이, 한국 헌법상의 영토조항(제3조) 및 평화통일조항(제4조)의 관계에 대하여는 많은 토론이 있어 왔으며, 그것은 북한의 국가성에 관련해서도 적지 않은 논란을 불러

우선 다음의 몇 가지 문제를 짚어 두어야 할 필요가 있다. 첫째, 남북관계의 이해관계국들 사이에서 ICC의 관할범죄와 연관된 상황이 발생할 가능성이 있는가? 집단살해죄, 인도에 반한 죄, 그리고 전쟁범죄의 구성요건이 매우 광범위한 점을 고려할 때, 그와 같은 가능성을 배제하기는 어렵다. 특히, 만약 북한체제가 붕괴일로를 치닫게 된다면 그 과정에서 범죄행위가 의심되는 상황이 등장하게 될 수도 있으며, 경우에 따라서는 탈북송환자나 정치범 수용소의 문제들과 관련하여 그 이전에도 심각한 문제제기가 있을 수 있다. 그밖에 반체제운동에 시달리면서 소수민족들과의 갈등을 겪고 있는 중국이나 러시아에서도 특정한 상황이 발생할 수 있고, 지역 내에서 활동하는 미국 군인들이 군사작전과정에서 범죄행위에 연루될 가능성도 있다. 여전히 일촉즉발의 긴장상태를 유지하고 있는 남북한 사이에서 예컨대 인도에 반한 죄나 전쟁범죄를 구성할 수 있는 행위들이 발생할 수 있음은 물론이다.

둘째, 그렇게 될 경우 이런 상황들에 대하여 ICC가 관할권행사를 주장할 수 있을 것인가? 이 문제는 경우를 나누어 생각할 필요가 있다. 먼저 남북한과 주변 4강이 모두 로마규정에 가입하지 않은 현재의 상태가 지속된다면, 그 유일한 가능성은 UN 안전보장이사회가 UN 헌장 제7장에 따라 제소하는 경우에 발생하게 된다. 이것은 ICTY나 ICTR이 설립된 것과 마찬가지로 한반도에 강대국들의 이해관계가 일치하여 ICC를 문제해결의 주요수단으로 이용하게 된다는 것을 의미한다. 그러나 남북한과 주변 4강 중 어느 국가라도 로마규정에 가입하게 되면 다른 경우가 발생한다. 그 국가의 국민들이 ICC의 관할권에 속하게 되는 것은 물론이려니와, 그 국가가 범죄발생지국이 되기만 하면 피고인의 국적국이 비당사국일 때에도 이론상 ICC의 관할권이 성립될 수 있기 때문이다. 따라서 당사국이 된 국가는 일종의 선택권을 가지게 된다고도 볼 수 있다. 스스로 처벌할 수도 있고, 피고인의 국적국으로 송환할 수도 있으며, ICC에 제소할 수도 있기 때문이다. 이 가운데 비당사국인 다른 나라의 국민을 ICC에 제소하였을 경우, 이에 대응하여 그 피고인의 국적국이 취할 수 있는 방법은 실력적 저지를 제외하면 한 가지 밖에 없다. UN 안전보장이사회를 통하여 12개월 동안 수사와 기소를 연기시키는 결의를 이끌어내는 것이 그것이다.(제16조) 이것은 당사국의 제소가 아니라 검사의 독자적 수사개시로 관할권문제가 발생하는 경우에도 마찬가지이다.²⁸⁾

일으켜 왔다. 이 점에 관하여 헌법재판소는 소위 '북한정권의 이중적 성격론'으로 일종의 규범조화적 해석을 시도한 바 있다.(헌재 1997. 1. 16. 92헌바6등(병합)판결 참조) 그러나 ICC 설립이 남북관계에 미칠 영향을 논의하는 이하의 서술에서는 편의상 이와 같은 국내법적 난제에 대해서는 논구를 자제하기로 한다.

28) 현재 남북한 및 주변 4강 이외에 역내 국가로는 몽고가 유일하게 로마규정에 가입한 상태이다. 몽고가 범죄발생지국이 되는 경우에는 동일한 문제가 제기될 수 있음을 유의할 필요가 있다.

셋째, ICC의 관할권이 인정되더라도 구체적인 사건에 관하여 ICC가 현실적으로 관할권을 행사하는 것이 가능할 것인가? 안전보장이사회의 결의를 통하여 UN이 예컨대 평화유지군과 같은 방식으로 물리적 개입을 선택하였을 경우에는 ICTY나 ICTR의 경우처럼 당연히 ICC의 관할권행사가 현실적으로 가능하게 될 것이다. 하지만, 위에서 말한 것처럼 당사국이 선택권을 가지는 경우에는 그 선택의 이행여부에 따라 관할권의 현실적 행사가 좌우될 것이다. 이 점에 관해서도 경우를 나누어 설명할 필요가 있다. 우선 당사국이 자국민 또는 자국에서 범죄를 저지른 비당사국의 국민을 ICC에 제소하더라도, 결석재판을 금지하고 있는 ICC의 재판절차(제63조 제1항)를 생각할 때, ICC에 범죄인의 신병을 인도하고 수사절차 등에 원활한 협조를 제공하지 않으면 현실적으로 관할권행사는 불가능하다. 또한, ICC에 제소하지 않고 스스로 절차를 진행하는 경우에도 위에서 말한 ‘기소의사부재’, ‘기소불능’, ‘눈속임재판’ 등으로 소위 보충성원칙의 예외가 인정될 수 있는데, 이 때에도 자국의 국내적 사법절차의 정당성을 내세워 ICC에 신병인도와 협조 등을 거부한다면 마찬가지로 결과가 발생한다. 범죄발생지국, 피고인의 국적국과 구금국이 다르고 구금국이 비당사국인 경우에는 더 말할 나위가 없다.

이와 같이 ICC가 관할권을 행사할 수 있는 경우라도 관계국가들이 제대로 협조하지 않는다면 관할권행사는 공허한 것이 될 수밖에 없다. 문제는 이처럼 ICC에 대항하여 특정국가가 협조를 거부할 때, ‘권리정치’의 논리구조상 일종의 법적 근거가 요구될 것이라는 점이다. 이런 관점에서 이용될 수 있는 것은, 로마규정 자체의 개정을 추진하는 것을 제외한다면, 크게 보아 두 가지 밖에 없는 것 같다. 첫째는 비당사국으로 남아 있는 것, 즉 로마규정에 가입하지 않음으로써 말 그대로 ICC의 관할권 바깥에 남아 있는 것이고, 둘째는 당사국이 되더라도 비당사국과 ICC의 관할권을 배제하는 특수한 조약을 체결함으로써 구체적으로 자국민에 대한 기소면제를 도모하는 것이다.(제98조 제2항) 현재 ICC에 대항하여 미국정부가 시도하고 있는 조치들은 정확하게 이 두 가지이다.

이런 관점에서 ICC의 설립이 한반도의 주변정세에 미칠 영향에 관하여 단기적인 전망을 제시해 보자. 먼저 현재와 같이 남북한 및 주변 4강이 모두 ICC의 비당사국으로 남아 있는 동안은, UN 안전보장이사회가 개입할만한 특수상황이 발생하지 않는 한, 현실적으로 별다른 변화는 일어나지 않을 것으로 생각된다. 그러나 이 여섯 나라 중 어느 하나가 ICC의 당사국이 된다면, 그 국가의 주도권 아래 ICC를 경유하는 ‘권리정치’가 시작될 가능성이 있다. 앞서 말했듯이 비당사국의 국민들도 당사국의 선택에 따라 ICC에서 재판 받게 되는 경우가 있기 때문이다. 하지만, 보다 현실적으로는 이 국가가 남북한 중에 하나인가, 아니면 주변 4강 중에 하나인가에 따라 사태전개가 크게 달라질 수 있다. 전자의 경우라면, 곧바로 ‘권리정치’로 이행하기 어

려운 남북관계의 특성상 당분간 소강상태가 지속될 가능성이 많지만, 후자의 경우라면, 그 국가의 선택에 따라 UN 안전보장이사회에 버금가는 ‘권리정치’의 중심역할을 ICC가 떠맡게 될 가능성이 없지 않기 때문이다. 이렇게 될 경우, 주변 4강의 나머지 국가들은 ICC체제로의 합류를 서두르게 될 것이며, 그에 따라 ICC의 정치적 역할은 더욱 심대해질 수밖에 없을 것이다. 그리고, 중국에는 강자의 입장에서 일극체제의 관점을 고집하는 미국과 약자의 입장에서 일극체제의 관점을 고집하는 북한만이 ICC체제의 바깥에 남게 될 가능성이 있다. 그렇게 되면, 강자인 미국은 ICC체제를 변형시키거나 그 체제 바깥에 자신이 주도하는 별도의 체제를 건설하려고 할 것이고, 약자인 북한은 ICC체제를 외면하면서 사안별로 종래의 벼랑끝 전술에 더욱 의존하려 할 것이다.²⁹⁾

5. 결 론

ICC는 세계적 규모로 진행되고 있는 국제정치의 새로운 패러다임을 상징한다. 그 방향은 ‘힘의 지배’에서 ‘법의 지배’에로 또는 ‘권력정치’에서 ‘권리정치’에로의 변화이며, ICC는 양극체제의 냉전구도나 일극체제의 미국중심주의를 대체하는 다극체제적 규범질서의 중심 축이 될 전망이다. 이런 관점에서 국제정치의 패러다임 변화(?)를 예견한 뒤, ICC의 추진과정에서부터 매우 적극적으로 참여하고 나아가 선도적으로 로마규정에 서명한 바 있는 한국정부의 선택은 매우 적절했던 것으로 평가된다. 냉전구도가 박제처럼 보관된 한반도의 분단상황은 세계적 규모의 패러다임 변화에 의해 새롭게 규정될 경우에만 해결될 수 있을 것이기 때문이다.

그러나 이후 주변 4강, 특히 미국정부의 강력한 반대입장을 탐색하며, 로마규정의 비준을 차일피일 미루다가, 급기야 2002년 7월 1일 로마규정이 발효한 시점을 지나 현재까지도 그 절차를 진행하지 못하고 있는 것은 매우 유감스런 일이 아닐 수 없다. 더욱이 그와 같은 지연이 예컨대 ICC의 설립이 남북관계에 가져 올 영향 및 국내법질서와의 조화에 대한 진지한 토론에서 비롯된 것이 아니라, 국내적 차원의 정쟁(政爭)에만 골몰하는 정치사회 및 시민사회의 방치와 무관심에서 비롯된 것이라면, 문제는 더욱 심각한 것일 수밖에 없다. 이와 같은 방치와 무관심이 결국 ICC를 무대로 펼쳐질 새로운 종류의 국제적 경쟁에서 우리의 정부와 시민사회를 다시금 낙오자로

29) 이런 관점에서 2002년 10월에 들어서면서 북한과 미국, 북한과 일본 사이에 새로운 대화와 교섭의 기류가 형성되고 있는 것은 ICC 문제와 관련해서도 주의 깊은 관찰의 대상이 아닐 수 없다.

전략시킬 것은 명약관화하다. 법의 여신은 언제나 자신에게 익숙한 자들에게만 정의와 자비를 베푸는 것이 아닌가?

이런 관점에서 본 연구는 ICC의 설립이 남북관계에 미칠 영향을 중심으로 그와 같은 방치와 무관심을 조금이나마 보완하고자 노력했다. 이제 그 결론과 그에 따른 정책적 지침을 거칠게나마 요약하고자 한다. 첫째, ‘권력정치’에서 ‘권리정치’으로 변화하는 국제정치의 새로운 패러다임 속에서 ICC는 중심 축이 될 수밖에 없을 것이다. 아니 로마규정이 발효한 현 시점에서 이미 그것은 부인할 수 없는 정치적 현실이라고 말해야만 한다. 둘째, ICC의 관할권제도를 면밀히 검토한 결과, 일정한 경우 비당사국의 국민까지 ICC의 재판받을 수 있게 되어 있음이 발견되었다. 남북한 및 주변 4강의 역학관계 속에서 ICC가 남북관계에 영향을 미칠 가능성은 제도적으로 확보되어 있는 셈이다. 셋째, ICC가 남북관계에 영향을 미치게 되는 현실적인 계기는 남북한 및 주변 4강 가운데 어느 하나가 로마규정에 당사국으로 가입하는 것이다. 그리고 그 경우에 그 국가는 ICC 중심의 ‘권리정치’에서 상당한 주도권을 확보하게 될 공산이 크다. 넷째, 따라서 한국정부의 입장에서는 적어도 주변 4강 가운데 어느 하나가 로마규정에 당사국으로 가입할 때까지는 비준절차를 마무리하는 것이 바람직하다. 그렇게 해야만 ‘권리정치’ 속에서 남북관계를 포함한 한반도 주변정세의 주도권이 현실적으로 다른 국가에 넘어가는 것을 견제할 수 있기 때문이다. 다섯째, 이처럼 로마규정의 비준절차를 마쳐야 한다면, 애당초 로마규정의 채택 당시까지 한국정부가 확보했던 논의의 주도권을 하루바삐 회복할 필요가 있다. 상대적으로 로마규정의 비준절차까지 마친 국가의 숫자가 현격히 적은 아시아의 상황을 고려할 때, 이러한 주도권의 회복은 경우에 따라 상당히 손쉬울 수도 있음을 유의해야만 한다. 여섯째, ICC체제에 대하여 강력한 반대입장을 고수하고 있는 미국정부와의 입장조율이 여전히 중요한 현안이라는 점을 간과해서는 안 된다. 다만, 자세히 들여다보면, 미국정부의 입장이 로마규정에 다른 나라가 가입하는 것 자체를 반대하는 것이 아니라, 일정한 경우 ICC에 자국민을 인도하는 것을 방지하는 조약을 체결하려는 것이며, 이것 자체는 로마규정(제98조 제2항)이 허용하고 있음을 주의할 필요가 있다.

이제 논의를 마무리하기에 앞서, 마지막으로 한 가지 문제제기를 추가하고자 한다. 본 연구는 시종일관 ICC의 설립에 관하여 상당히 긍정적인 입장을 취해왔다. 그러나 그와 같은 긍정이 반드시 지지를 의미하는 것은 아니며, 혹 그렇더라도 비판적 지지의 차원을 넘어서지 않는다는 점을 분명히 하고 싶다. 요컨대, ICC를 제국주의적 아이콘으로 하나로 관념하려는 태도에도 일종의 진실이 담겨 있을 수 있다는 것이다. 특별히 식민주의의 폐해를 몸소 경험한 한반도의 보통사람들에게 그것은 경제와 정치의 차원보다 깊숙하게 이념과 정신의 차원에서 진행되는 제국주의적 세뇌공작을 의미할 수도 있기

때문이다.

예방법학적 문제제기를 통해 실정법에 대한 비판적 차원을 확보하려고 했던 본 연구의 입장에서 보면, 이런 태도보다 소위 세계적 규모의 ‘자유주의적 법치주의’(liberal legalism)의 위험성을 더 적확하게 감지하고 있는 것은 없다. 더구나, 현실적인 제도들도 보완해야 할 점이 적지 않다. 법의 이름으로 처벌할 권한만이 있고 법의 이름으로 용서할 권한이 없거나, 다분히 밀로 세비치와 같은 정치권력자들의 조직적 학살상황을 염두에 두고 만든 탓에, 9.11 테러와 같은 경우에 적절한 대처가 어려울 수 있다거나, 관할범죄의 영역이 상당히 포괄적이고 침략범죄는 제대로 규정된 것도 아니어서 자칫 재판관들의 재량이 매우 폭넓게 인정될 수밖에 없다거나, 판결의 현실적 강제수단을 가지지 못한 무력한 재판소가 되지 않으면 현실적 강제수단을 동원하려는 강대국들에게 법적 명분을 수여하는 재판소로 전락할 것이라는 등의 우려는 그 각각 충분한 근거를 가지고 있다.

그러나, 바로 이 지점에서 우리는 세계적 규모의 ‘권리정치’에 보다 전향적인 참여의 태도를 가져야만 한다고 생각한다. 1998년 로마에서 ICC를 설치하기로 합의한 외무장관들의 협상타결은 사실상 국민국가의 차원을 넘어 세계적 시민사회를 건설해야 한다는 수많은 NGO들의 적극적 참여에 기인한 것이었다. 그런 입장을 일관되게 유지한다면, ICC를 영속적 구원자로 받드는 것만큼 어리석은 태도는 없을 것이며, 로마규정이 발효된 그 시점부터 적극적인 감시자의 역할이 필요할 것으로 예상된다. 보다 민주적인 절차를 거친, 보다 민주적인 사람들에 의해 ICC가 구성되고, 세계시민으로서 그들의 덕성(virtue)이 어떤 이유로든 타락하지 않게 하기 위해 끊임없이 감시하고 격려하는 것, 또 세계적 규모의 법률가지배 또는 세계적 규모의 법률지식인의 지배로 타락하지 않게 하기 위해, 배심제도를 비롯한 시민참가제도와 수사 및 재판절차의 민주화를 이루어내는 것 등이 새로운 정치적 목표로 등장해야 할 것이기 때문이다. 사법을 통해 입법과 행정을 감시하고, 그 사법을 다시 시민이 감시하려는 것, 그리하여 각 시민이 향유하는 현실적 자유의 공간을 확보해내려는 것! 이와 같은 목표와 입장을 가진다면, 장치 ICC라는 이념적 강자와 지속적으로 불화할 각오를 가지고, 그 설립을 적극적으로 지지하는 것이 바람직한 태도가 아니겠는가?

북한의 시민권 정책 연구



임재상
(부산대 강사)

목 차

【요약문】	167
1. 서론	169
2. 시민권의 개념과 기능	172
3. 북한 시민권 정책의 형성	176
4. 시민권 정책의 발전	187
5. 결론	204
【참고문헌】	207

【 요약 문 】

1994년 이후 급증해온 탈북자의 남한 입국은 1999년 148명, 2000년 312명, 2001년 583명, 그리고 올해 들어 9월 초까지 771명으로 증가하고 있다. 이들은 대부분 함경도와 양강도 등 국경 인접 지역의 거주자들로 생활고를 이기지 못하고 탈북한 것으로 알려져 있다. 실제 탈북자의 규모는 정확하게 알 수 없지만 1995년부터 2001년 초까지 6년간 북한 내 행방불명자가 250만 명에 달하며, 이들 가운데 90%가 아사자이고 나머지는 탈북자인 것으로 북한 당국이 추정하고 있다는 사실이 보도되었다.

탈북자의 증가는 현실적으로 탈북자 처리 문제와 관련하여 북한과 남한, 그리고 중국간의 외교적 마찰을 야기하고 있다. 특히 북한은 탈북자 문제에 대한 남한 당국의 개입은 주권에 대한 침해라는 입장을 고수하고 있다. 다시 말하자면 탈북자들이 국제사회에서 ‘난민’의 지위를 부여받지 못한 상태에서 이들의 처리 문제에 남한이 적극적으로 개입하는 것에 대해 북한은 자국의 국내 문제, 즉 자국의 국민 문제에 간섭하는 것으로 받아들여 주권에 대한 침해라는 입장을 보이고 있다.

일반적으로 한 국가를 구성하는 요소로서 영토, 주권, 국민을 든다. 그러나 그동안 북한 연구에서는 북한의 국민의 범위, 북한 내외로의 인구의 이동, 그리고 그것이 북한의 국민의 범위 및 국민들간의 관계 변화에 미친 영향에 대해서는 논의가 거의 이루어지지 않았다. 이는 근본적으로 북한을 국가로서 인정하지 않는 정부의 기본 입장과 그동안 단일 민족으로서 국적과 같은 소속문제에 관심을 가질 수 없었던 현실 때문이었다.

한 국가가 국민과 관련하여 작성하는 가장 기본적이고 중요한 정책이 시민권 정책이다. 왜냐하면 시민권 정책을 통해 각국은 자국의 국민의 범위를 확정하고 그들에 대한 기본적인 정책들을 작성하기 때문이다. 시민권의 역사는 직접적으로 국가 형성의 역사와 관련되어 있다. 본래 도시의 방어벽 내에 거주하는 거주자들을 의미하는 시민권은 경계선 내에 거주할 수 있는 사람과 거주할 수 없는 사람을 확정함으로써 특정한 공동체를 규정한다.

국가에서의 정치적 변화는 언제나 시민권의 범위와 내용에 대한 문제들을 제기해 왔다. 신생국이나 정치·경제적 변혁을 겪은 국가들이 얼마나 포용적인가, 혹은 배타적인가의 여부는 정치 조직체에서 누구에게 완전한 구성원의 권리를 부여할 것인가에 관한 규정에 의해 좌우된다. 특히 새로운 국가가 건설될 경우 누구를 국민으로 결정할 것인가는 매우 민감한 정치문제가 된다. 이는 권력투쟁의 결과를 반영함과 동시에 새로운 권력주체의 국민정책에 대한 구상을 나타내기 때문이다. 이러한 측면에서 국민의 범위를 확정하고 그들에 관한 제반 문제들을 다루는 시민권 정책은 중요한 정치쟁점이 되어 왔다.

북한의 국민의 범위는 1963년에 제정된 북한 국적법에서 확인할 수 있다. 그러나 국적법에 나타나는 국민의 범위는 국적법 제정 이전 북한이 실제 통치 대상으로 설정한 국민의 범위와 상당한 차이를 보인다. 해방과 더불어 북한은 정복된 영토로서 이미 정치적으로 정리되어 있는 상황을 법적으로 확인하는 사회주의적 헌법관에 따라 ‘공민증 교부사업’을 통해 실질적인 통치의 대상을 북한 지역 내에 거주하는 조선민족으로 한정하였다.

그러나 공민증 교부 사업에서 지역적으로 한정되어 있던 공민의 범위는 전후 처리과정에서 일본에 거주하고 있던 북한 지역 출신자들의 귀국에 의해 제한적으로 확대되었다. 그리고 1959년부터 실시된 대규모의 재일동포 귀국사업을 거치면서 이들의 이주에 영향을 받아 국적법을 통해 매우 전향적이고 포용적인 정책을 작성하였다. 결국 재일동포들의 귀국이라는 인구의 이동은 폐쇄적이고 제한적이었던 북한 공민의 범위를 확대시키는 계기가 되었다. 그 결과 남북한은 국민의 범위에 관한 상충된 국적법을 갖게 되었다. 다른 한편으로 재일동포들의 귀국은 김일성의 권력 장악과 맞물려 북한 사회에 내재되어 있던 사회통합의 필요성을 표면화시키는 계기로도 작용하였다. 왜냐하면 시민권 정책은 국제적인 관점에서 ‘사회적인 폐쇄의 도구’이지만 대내적인 관점에서는 ‘사회적인 포용의 도구’로 간주되고 있기 때문이다. 다시 말하자면 국가들이 시민권 정책을 통해 국경을 통제하는 동시에 내부적으로는 사회 통합을 추구함을 의미한다. 따라서 본고에서 분석하고자 하는 북한의 ‘시민권 정책’은 국적의 개념을 의미하는 동시에 북한 사회에 존재하는 복잡한 계층에 속하는 사람들을 포용하려는 북한 당국의 통합정책을 포함한다.

북한은 해방 시기와 한국전쟁 기간, 그리고 재일동포들의 귀국으로 이루어진 인구의 이동을 통해 국민의 범위를 확정하고 확대시켜 왔으나 내부적으로는 이러한 인구이동으로 인해 사회통합에 상당한 어려움을 겪었다. 이러한 어려움은 결국 ‘복잡한 계층’, 즉 성분과 환경, 그리고 과거의 경력이 복잡한 사람들에게 대한 문제를 해결해야 하는 필요성을 제기하였다. 그 결과 북한 당국은 복잡한 계층의 사람이라고 하더라도 북한이 지향하는 혁명에 충실하고 자신을 개조하기 위해 노력하는 사람들은 혁명의 완수라는 목표를 달성하기 위해 포섭하고 교양시켜 나가야 한다고 강조해 왔다. 이러한 사실은 북한 사회 내부에서 남한과 일본에서 이주해간 사람들을 위시한 복잡한 계층에 속하는 사람들에 대한 차별이 엄연히 존재했음을 보여준다. 탈북자 발생 원인을 단순히 경제난에서만 찾을 수 없는 상황에서 시민권 정책에 대한 분석에서 나타나는 북한 사회 내부의 갈등은 탈북자 문제에 대한 새로운 접근을 가능케 한다. 또한 이러한 분석을 통해 남한 정부에 의해 수행되고 있는 탈북자 처리가 입국 허용에만 머물 것이 아니라 이들이 남한 사회에서 튼튼하게 뿌리내릴 수 있도록 주민간의 통합 역시 이루어야 한다는 사실을 제기한다.

1. 서론

최근 우리 정부는 중국 당국과 미묘한 외교적 갈등을 빚고 있다. 그 이유는 첫째, 재외 동포법을 제정하면서 그 대상에서 제외되었던 재중 동포들에게 한국의 국적을 부여하려는 움직임과 관련되어 있으며, 둘째, 탈북자 처리와 관련되어 있다. 전자에 대해 중국 당국은 재중 한인들은 분명히 중국의 국적을 가진 중국의 국민임을 천명하면서 남한 정부의 입장에 반대하고 있다. 다른 한편으로는 탈북자 처리 문제와 관련한 중국과의 외교적 마찰이다.

중국 당국과의 마찰에서 핵심적인 부분은 바로 시민권 문제이다. 현실적으로 중국의 국적을 가지고 있는 재중 동포들에게 한국의 국적을 인정하려는 것은 직접적으로 중국의 시민권 정책과 배치된다. 따라서 이 사안에 대해서는 우리 정부도 신중을 기할 것으로 보인다.

문제는 후자, 즉 탈북자와 관련된 부분이다. 탈북자 처리문제에 대해 남한 정부는 기본적으로 민족주의적 접근방식을 보인다. 같은 민족으로서 탈북자 문제는 인도주의적 차원에서 해결되어야 한다는 것이다. 그러나 중국과 북한의 입장은 그렇지 않다. 탈북자 문제에 대한 남한의 개입은 주권에 대한 침해라는 입장을 고수하고 있다. 중국 당국은 탈북자 문제를 단순한 범법자, 즉 무단월경자에 대한 처리문제로 보고 이 문제를 해결하기 위해 북한 당국과 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다. 북한은 탈북자들이 국제사회에서 ‘난민’의 지위를 부여받지 못한 상태에서 이들의 처리 문제에 남한이 적극적으로 개입하는 것에 대해 자국의 국내 문제, 즉 자국의 국민 문제에 간섭하는 것으로 받아들여 주권에 대한 침해라는 입장을 보이고 있다.

이러한 상황 하에서 한 국가의 국민의 범위를 확정하는 시민권 문제와 관련된 논의가 최근 남북한 관계의 변화로 인해 진행되고 있다. 남북정상회담은 민족 통합과 민족 통일에 대한 관심과 논의를 활성화시켰다. 분단으로 형성된 남북한 대결 구도 속에서 민족의 에너지가 소진되어 왔음을 반성하고 협력과 통합을 통해 민족의 발전을 도모하여야 한다고 의견이 모아지고 있다. 그럼에도 불구하고 그 실질적인 통합 방안에 대해서는 의견이 분분하다. 그들 중 하나가 시민권과 관련된 것으로 민족 통합을 위해 남북한을 중심으로 해외동포들까지 아우르는 포용적 시민권 제도를 채택할 필요가 제기되고 있다.¹⁾

이러한 시점에서 북한의 시민권 정책 연구는 중요한 의미를 가진다. 일반적으로 한 국가를 구성하는 기본 요소로서 영토, 주권, 국민을 든다. 그동안 북한

1) 성경룡. “한민족네트워크공동체 건설과 한민족 발전방안 - 민족통합문제 접근의 새로운 패러다임 모색”. 「민주평통 통일연구회」 창립기념 제1차 상설토론회 주제발표문. 민주평화통일자문회의 사무처 홈페이지 <http://www.acdpu.go.kr>.

연구에서 북한 국민의 범위에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 이는 근본적으로 북한을 국가로 인정하지 않는 정부의 기본 입장과 단일 민족으로서 국적과 관련된 문제가 사회문제로 대두되어 일반인들이 국적에 관심을 가지게 된 것이 최근의 일이기 때문이다.

1991년 9월 남북한 유엔 동시 가입 이후 남북한은 국제사회에서 각기 다른 주권국가로 인정받고 있으나 남북한 당국자들은 남북한 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계’로 규정하고 있다. 그러나 2000년에 성사된 남북정상회담은 그 자체가 명시적으로든 묵시적으로든 남한이 북한을, 북한이 남한을 하나의 현실로 받아들이기 시작했다는 것을 의미한다는 측면에서 북한의 시민권 정책에 대한 논의가 필요하다고 하겠다.

국제사회의 일원간에 형성된 통일을 전제로 한 특수한 관계는 남북한이 각기 국민의 범위를 확정하기 위해 제정한 국적법에서 극명하게 드러난다. 남북한은 공통적으로 실질적인 통치지역 이외에 거주하는 주민들까지 국민의 범위에 포함시키고 있다. 이는 국적법이 자국의 국민과 외국인을 구분하기 위한 법률 고유의 기능만을 담당하고 있는 것이 아니라 각각 통일지향적인 정책을 추구하고 있음을 과시하기 위한 정치적 기능까지 수행하고 있음을 나타낸다.

따라서 북한의 국민은 누구인가에 대한 해답은 북한의 국적법에서 찾아보는 것이 가장 타당할 것이다. 국적법은 국민의 범위를 분석함에 있어 신뢰할 만한 분석틀을 제공해 주기 때문이다. 북한은 정권 수립 이후 15년이 지난 1963년에 국적법을 제정하였다. 국적법의 제정을 통해 북한은 북한의 국적을 가지며 헌법에 보장된 권리와 의무를 지니는 ‘공민’의 범위를 법적으로 확정하였다.

북한의 국적법이 1963년에 제정되었다는 사실은 많은 의문을 제기한다. 먼저 국적법 제정 이전에는 북한의 공민이 어떻게 규정되었는가? 왜 북한은 정권이 수립되고 15년이 지난 다음에야 국적법을 제정하게 되었는가? 그리고 북한 국적법의 제정은 어떤 역사적 맥락 속에서 이루어졌는가? 이러한 의문들에 답하기 위해 본고는 북한의 시민권 정책을 분석하고자 한다.

시민권이 기본적으로 ‘국적’ 및 ‘민권’과 동의어로 사용되고 있어 개념상 혼란을 초래하고 있으나 본고에서 시민권은 초기 개념이었던 특정 사회에의 소속을 포함하는 국적의 개념에 입각하여 논의를 진행하고자 한다. 이는 남북한이 분단되어 있는 특수한 상황과 북한에서 국적법이 늦게 제정된 점을 감안하여 북한이 국적법 제정 이전에 북한 사회의 구성원들을 실제 어떻게 규정했으며 국적법에서는 국적자의 범위를 어떻게 확정하였는가를 밝히기 위함이다.

따라서 본고에서 분석하고자 하는 북한의 시민권 정책은 첫째, 남북한이 처해 있는 분단이라는 상황 속에서 북한 당국이 확대 발전시켜온 사회 구성원의 범위에 관한 다양한 정책들을 의미한다. 왜냐하면 현대 사회에서 시민권은 ‘사

회적 폐쇄의 수단'으로 사용되기 때문이다. 즉 시민권은 다른 나라의 국민들이 자국의 영토 내로 들어오는 것을 차단하는 동시에 자국 내에서는 자국민과 외국인을 구별하여 그들의 권리와 의무를 다르게 규정하는 배제의 수단으로 활용된다.

그러나 합법적인 절차를 거쳐 자국의 국적을 획득한 사람들에게는 다양한 절차를 통해 기존 사회로 동화시키기 위한 노력들을 기울이는 것도 시민권 정책의 중요한 부분이다. 따라서 시민권은 새롭게 이주한 사람들의 지위를 보장하는 수단으로서 매우 중요하다. 북한 사회 구성원의 범위 변화 역시 북한으로의 인구의 이동과 밀접한 관계를 가지며, 북한 당국도 실제 이들 이주자들을 북한 사회로 동화, 통합시키기 위해 다양한 노력들을 기울여 왔다. 따라서 둘째, 북한 당국이 실시한 사회통합 정책도 시민권 정책에 포함시킨다.

시민권 정책은 특히 새로운 국가가 건설될 때 그 중요성이 더욱 커진다. 그것은 권력투쟁의 결과를 반영하기 때문이다. 즉, 권력투쟁에서 승리한 정치세력에 따라 국민의 범위가 달라지며, 그들의 대국민 정책이 시민권 정책을 통해 실현되기 때문이다. 따라서 북한의 시민권 정책에 대한 분석은 단순히 북한의 국민이 누구인가를 밝히는데 한정되는 것이 아니라 그와 관련된 제반 정치 문제들을 분석할 수 있는 유용한 분석틀이 된다는 특색을 지닌다.

본고에서는 국적의 개념을 내포하면서 국적의 개념이 형성되기 이전 한 사회를 구성하는 구성원을 규정하는 실질적인 정책으로서의 시민권 정책과 사회통합 정책을 중심으로 북한이 전사로서 강조하고 있는 항일무장투쟁시기부터 1963년 국적법 제정까지의 사회구성원의 범위 변화와 국적법제정 이후 북한 사회에서 제기되었던 사회통합에 관한 논의를 연구 대상으로 한다.

그 이유는 북한이 북한 역사의 전사로 높이 평가하고 있는 항일무장투쟁 시기에 공민²⁾이라는 용어를 사용하기 시작하였으며 국내외적인 관계 속에서 이루어진 인구의 이동으로 공민의 범위가 조금씩 변화되어 국적법에서 아주 포괄적인 북한의 공민의 범위가 확정되었기 때문이다. 그리고 이러한 인구이동으로 공고한 집단사회라는 이미지와는 달리 북한 역시 내부적으로 상당한 사회통합의 어려움을 겪었기 때문이다.

북한의 시민권 정책을 연구함에 있어 기본적으로 내재적인 접근법을 견지하면서 다양한 문헌들에 대한 문헌분석을 중심으로 법적, 제도적 접근법, 그리고 역사적 접근법을 병용하고자 한다.

2) 공민이란 “일정한 나라의 국적을 가지고 그 나라 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람”을 말한다(사회과학원 언어연구소 1992, 330, 270). 그러나 당시에는 국적이 아니라 특정 지역에 거주하는 사람을 칭하는 용어로 사용되었다는 차이점이 있다.

2. 시민권의 개념과 기능

2.1 시민권의 개념

시민권은 T. H. Marshall(1977)이 1949년의 강의에서 모든 사람들이 완전하고 동등한 사회 구성원으로서의 자격을 확보하는 문제에서 중요하다고 강조한 이후 정치 이론가들 사이에서 지속적인 관심의 대상이 되어 왔다. 일반적으로 시민들의 권리와 의무를 중심으로 한 시민권 이론은 세계화에 따른 민족국가의 해체에 따라 다양한 형태로 전개되고 있다. 이러한 현대적인 시민권 이론은 북한의 시민권 정책을 분석하는 본고에서는 제외시키고자 한다. 왜냐하면 먼저 본고가 설정한 연구의 범위가 1930년대를 전후한 항일무장투쟁 시기부터 북한에서 국적법이 제정된 1963년까지의 국민의 범위에 관한 제도의 변화 및 이후 이와 관련되어 진행된 사회통합 정책으로 한정되어 있기 때문이다. 이 시기 국제 사회의 주체는 분명히 민족 국가였으며 북한 역시 북한 지역 내에서 민족국가를 수립하는 시기였으므로 세계화와 함께 민족국가의 해체를 기반으로 전개되고 있는 현재의 시민권 논의를 적용하는 것은 적절치 않기 때문이다.

다음으로 북한은 세계화로 인한 민족국가의 약화 현상에도 불구하고 여전히 정치 주체로서 민족 국가를 강조하고 있다는 점이다. 즉, 북한은 “국경이 있고, 민족의 구별이 있으며, 사람들이 민족국가를 단위로 하여 살아가는 한 인민대중의 운명은 나라와 민족의 운명과 떼어놓고 생각할 수 없다”(김일성 1968, 487; 리규린 1986, 안기부 1995, 96 재인용)고 강조하고 있다. 따라서 본고에서는 시민권 개념이 지니고 있는 다의성을 감안하여 그 혼란을 피하고 연구를 효율적으로 수행하기 위해 ‘법적 지위로서의 시민권’, 즉 국적을 중심으로 한 사회의 구성원으로서의 지위와 관련된 시민권 논의를 전개하고자 한다.

법적 지위로서의 시민권은 국적과 밀접한 관련을 가진다. 국적의 개념은 국제법과 국내법의 영역의 차이에 따라서 또는 각국의 국내법체제에 따라서 다양하게 사용되고 있다. 주요한 것으로는 국적(nationality), 시민권, 그리고 공민권(Гражданство) 등을 들 수 있다. 그러나 이들 표현은 각국의 역사나 국가 형태 또는 정치이념을 반영하기 위한 것일 뿐 일반적으로 동의어로 사용되어지고 있다.

특히 공민권(公民權)은 사회주의국가들이 성립되면서 그들의 정치이념이 반영된 국가와 법적, 정치적 소속관계에 있는 자, 즉 공민(公民; Гражданин)임을 나타낸다. 한국은 국적이란 표현을, 북한은 소련의 제도³⁾를 도입하여 공민권

3) 소련은 공민권(시민권)을 “사람의 법적인 지위를 결정하며, 사람이 사회주의 사회의 경제, 정치, 사회문제에 활동적으로 참여할 수 있게 해주는 구체적이고 안정된, 그리고 지역적으

이란 표현을 쓰고 있지만 양자간에는 기본적으로 차이가 없다(노영돈 1994, 223).

그러나 국적이란 표현은 법률 용어로서 소속관계에 한정된 다소 협의의 개념을 지니는 반면 시민권(공민권)은 소속관계와 함께 부과되는 권리와 의무를 포함하는 광의의 개념을 지니는 차이가 있다.⁴⁾ 따라서 시민권 정책은 누구에게 사회 구성원으로서의 지위를 부여할 것인가를 결정하는 정책이자 새롭게 사회 구성원으로 받아들여진 사람들이 권리와 의무를 향유할 수 있도록 기존 사회에 동화시키고 통합시키는 정책으로 볼 수 있다.

2.2 시민권의 기능

국가에서의 정치적 변화는 언제나 시민권과 관련된 문제들을 제기한다. 신생국이나 정치·경제적 변혁을 겪은 국가들이 얼마나 포용적인가, 혹은 배타적인가의 여부는 누구에게 완전한 사회 구성원의 권리를 부여할 것인가에 관한 규정에 의해 좌우된다. 법률을 매개로 국가와 국민간의 계약관계로 설명되는 시민권 정책은 민족국가 형성기에 국민의 범위를 확정하는 국가의 역할과 이에 대한 국민들의 승인 내지 거부라는 상호관계를 설명하는데 유용하다.

특히 새로운 국가가 건설될 경우 누구를 국민으로 결정할 것인가는 매우 민감한 정치문제가 된다. 이는 권력투쟁의 결과를 반영함과 동시에 새로운 권력 주체의 국민정책 구상을 나타내기 때문이다. 이러한 측면에서 국민의 범위를 확정하고 그들에 관한 제반 문제들을 다루는 시민권 정책은 중요한 정치쟁점이 되어 왔다. 더군다나 국제화 시대에 국가 상호간 인구의 이동이 급격히 증가하면서 시민권 정책에 대한 정치적 관심은 더욱 확대되고 있다.⁵⁾

세계적인 관점에서 시민권은 강력한 ‘사회적인 폐쇄의 도구’로 간주된다(Brubaker 1992, 5). 부유한 국가들은 시민권 정책을 통해 가난한 국가의 국민들이 자국의 영토 내로 들어오는 것을 차단하고 있다. 또한 자국 내에서는 국민과 외국인을 구분하여 그들의 권리와 의무를 다르게 규정하는 배제(exclusion)의 정책을 실시하고 있다.

반면 국내적인 관점에서 시민권은 ‘사회적인 포용(inclusion)의 도구’로 받아

로 무제한적인 사람과 국가간의 법적인 계약”(Shevtsov 1979, 26)으로 해석하고 있다.

4) 북한은 국적을 “사람이 어떤 국가에 소속되어 있는가를 밝혀주는 법적인 관계”로, 공민권을 “공민으로서 가지는 법적 권리와 의무를 통틀어 이르는 말”로 규정하고 있다(사회과학원 언어연구소 1992, 330, 270).

5) 현대 사회에서 제기되는 국가와 국민간의 관계에 관한 중요한 쟁점들은 첫째, 누가 국가의 국민인가에 대한 정의의 문제이다. 두 번째는 시민권의 권리와 의무에 관한 것이다. 세 번째는 ‘좋은 국민’이 되기 위해서는 무엇인 필요한가와 같은 규범적인 문제이다. 네 번째는 한 사회의 문화적인 다원주의 및 통합과 관련된 시민권 문제들이다(Aleinikoff 2000, 122).

들여진다. 즉 시민권 정책을 통해 외부에서 이주해온 사람들을 동화시킴으로써 사회구성원들간의 통합을 달성하는 기능을 담당한다.

그러나 시민권의 개념을 구성하는 권리와 의무의 본질과 내용은 나라마다 크게 다르다. 각 나라마다 시민권의 규정이 다양한 것은 권력 분배의 주요 원칙들이 다름을 반영한다. 따라서 시민권 정책의 분석에 있어 권력주체가 누구인가에 관한 연구도 병행되어야 할 필요성이 제기된다. 왜냐하면 시민권과 관련하여 가장 기본적이면서 가장 중요한 부분은 누가 시민권을 행사할 국민을 확정하는가의 문제이기 때문이다. 국민의 범위를 확정하는 것은 결국 '누구의 이익을 소중히 하는 사회'를 확정하는가를 의미하기 때문에 정치 체계모니를 장악한 정치세력에 따라 국민의 범위가 달라지며 그들의 권리와 의무의 내용 역시 달라진다.

'누가 국민인가?'라는 질문은 확립된 정치 질서가 붕괴될 때, 특정 국가 혹은 특정 지역이 극적인 정치적 격변을 겪거나 기존질서에 대한 근본적인 도전에 직면할 때 특히 유용하다. 지역적 실재, 즉 영토에 관한 주권을 지닌 정치 공동체를 조직하는 목표는 무엇이며, 누구의 이익이 대표되어야 하며, 어떻게 국가는 사회적 갈등을 처리해야만 하는가? 현실에서 이러한 질문들은 국가가 군사 점령, 식민지적 계획 혹은 다른 강대국들에 의해 합의된 광범위한 영토적 재조정의 결과로 건설된 이후에도 제기된다.

그러나 인구의 구성은 외세에 의해서만 결정되는 문제가 아니다. 실제 제2차 세계대전 이후 영국과 프랑스는 식민지 주민들의 국적문제를 관계된 모든 국가들과의 협의를 통해 국적법을 개정하여 해결하였기 때문에 어느 누구도 신생 독립국의 법률에 의해 국적을 상실하지는 않았다. 또한 신생 독립국으로부터 배제될 것 같은, 그리고 잠재적으로 국적이 없는 사람들을 위한 구제조치들도 마련되었다. 그러한 구제조치는 그들에게 이전의 식민지 통치국의 국적을 부여하는 것이었다(Ryang 1997, 120 재인용).

비록 일본은 패전국이었지만 이러한 관행에서 벗어나 한반도상의 정부와 어떠한 합의도 하지 않고 단독으로 행동하였다. 1951년 일본과 미국간에 조인된 샌프란시스코 조약에 따라 조선인들은 식민지 국민으로서의 지위에 의해 사실상 지니고 있던 일본국적⁶⁾을 상실하였다. 일본정부는 조선인들을 일본의 영향으로부터 해방시킨다는 조약에 근거해서 조선인들의 일본국적 상실을 정당화하였다(전준 1973a, 382~383). 그러나 국제기준에 따르면 이러한 자동적인 국적상실은 독특한 조정이었다. 어느 누구도 한 국가의 일방적인 취소에 의해 국적을 자동적으로 상실한 적은 없었다. 결국 해방과 더불어 해외에 거주하고 있

6) 대한제국이 1910년 8월 29일 일본에 의해 병합됨으로써 대한제국은 법적으로 일단 소멸하였다. 그리하여 국내 및 해외의 모든 조선인에게 일본국적이 부여되었다. 그러나 일본은 1899년의 국적법을 조선에는 의식적으로 시행하지 않았다(노영돈 1994, 227).

던 조선인들은 무국적자로 전락하게 되었다.

국가 건설의 과정에서 기점은 특정 국가를 건설할 준비가 되어 있는 통일된 국민들을 소유하는 환경이 아니다. 오히려 영토 관할권과 제도적 권력을 장악하기 위해 경쟁하는 몇몇 집단들과 엘리트들이 존재하는 불안정한 상황이다. 이러한 경쟁의 결과는 외부의 간섭이 있든 없든 누가 정치권의 핵심이 될 것인가를 결정하며, 누가 새로운 정치 체제의 중심 세력에서 제외될 것인가를 결정한다.

이러한 측면에서 시민권 중심의 분석은 학제적인(cross-disciplinary) 접근법이다(Butenshon 외 2000, 5). 법적 관점에서 국가와 거주자간의 계약 관계는 특정 국가들의 법체계에서 성문화된 것처럼 주민의 여러 부분들, 즉 나이, 성별, 가족 관계, 인종적 정체성, 국가 내에서의 거주 기간 등에 할당된 법적 지위의 다양성에서 나타난다.

국가와 민족 건설은 기본적으로 국가 영토 내에서 독점된 권위로 정치 제도들을 확립하는 것을 수반하며, 그 국가에 주민들을 통합시키는 것을 수반한다. 시민권 관계의 구조는 단지 개인적인 권리의 전망에서뿐만 아니라 정치적 충성을 창출하고 공동사회의 갈등을 조정하는 국가 능력의 전망에서도 주요한 요인이다.

대부분의 개인들은 세 가지 기본적인 방법을 통해 시민권을 획득한다. 즉, 주권국가의 영토인 국토에서의 출생을 통해(속지주의 원칙), 혈연에 따른 혈통에 의해(혈통주의 원칙), 그리고 명문화된 법적 절차에 따른 귀화에 의해서이다. 그러나 현대 국가들은 종종 서로 다른 목적을 달성하기 위해 세 가지 기본적인 방법들의 혼합을 통한 변형을 채택하고 있다. 이러한 경향은 시민권 정책들이 추상적인 원리나 논리적인 일치성이라는 사유로부터 추론되기보다는 역사적 경험, 현존하는 문화적 규범, 정략적인 정치적 의도에 의해 이루어진다는 것을 의미한다.

시민권과 관련하여 가장 근본적인 쟁점은 ‘누가 속하는가’라는 질문으로 대변되므로 시민권의 문제는 언제나 주권, 국민의 정체성, 그리고 정치 질서의 틀과 같은 보다 광범위한 쟁점들과 얽혀 있다. 모든 국가는 국제법상 자국의 국민을 규정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 따라서 ‘누가 국민인가’를 결정하는 것은 각국의 주권행사에 속하는 부분으로 다른 나라가 관여할 수 있는 영역이 아니다(Fowler 외 1995, 37~47).

결국 시민권은 기본적으로 정치체계의 경계를 중요하게 형성하는 권력분배의 원칙으로 인식되어야만 한다. 정치체계의 경계는 방어의 경계이며 국가의 핵심 제도에 영향을 미치는 경로이다. 모든 정치체제는 정책 결정 장치로 작용하기 위해 그러한 경계들을 반드시 확립하여야만 한다. 실제적으로 이러한 경계들은 정치제도들과 법적 기제의 형태로 구체화된다(Butenshon 외

2000, 12).

일반적으로 국민의 범위는 헌법 내지 국적법에 규정된다. 따라서 북한의 국적법⁷⁾은 국민의 범위를 분석함에 있어 신뢰할 만한 분석틀을 제공해 준다. 북한은 “공화국 국적법은 공화국 공민임을 확정하며 공화국 국적을 갖게 하거나 그것을 잃게 하는 조건과 절차를 규정한 법”(정치사전 1973, 65)이라고 명백하게 밝히고 있다.

그러나 문제는 북한의 국적법은 조선민주주의 인민공화국이 수립되고 난 후 거의 15년이 지난 1963년에 제정되었다는 사실이다. 그렇다면 국적법이 제정되기 이전에는 북한의 공민은 어떻게 확정되었는가를 살펴봄으로써 북한 시민권 정책의 형성과정을 먼저 살펴보기로 하겠다.

3. 북한 시민권 정책의 형성

브루베이커(Brubaker, Rogers 1992)는 독일과 프랑스의 국가건설 과정에 대한 분석을 바탕으로 독일처럼 혈통주의에 기반을 둔 국가는 배제적인 성격을 지닌 시민권 정책을 실시하는 반면 거주하고 있는 영토와 국가에 대한 충성에 기반해서 민족을 규정하고 있는 프랑스의 경우 보다 포용적인 시민권 정책을 실시한다고 설명하고 있다. 여기서 언급되는 시민권 정책의 배제성과 포용성은 국제 사회를 구성하고 있는 보편적인 다민족 국가들이 자국의 영토 내에 거주하고 있는 소수민족에 대한 태도를 나타낸다.

그렇다면 한국, 일본과 같은 단일민족⁸⁾으로 구성된 ‘예외적인’ 국가들(Hobsbawm 1990, 66)의 시민권 정책의 성격을 규정하는 요소들은 무엇인가? 모든 시민권 정책은 국가의 국민이 누구인가를 한정하기 때문에 본질적으로 배제적이다. 특정 집단을 시민권에서 배제하는 것은 국가적 차원에서 분명히 중요한 일이지만 무엇이 배제적인 시민권 정책인지, 그리고 무엇이 포용적인

7) 국적법을 분석하기 이전에 최소한 세 가지 기본적인 요지를 제시할 수 있다. 첫째, 국제법은 각 국가들이 누가 시민인가의 여부를 한정할 권리를 지닌다고 인정한다. 둘째, 법적 규정은 시민권과 국적을 융합시킨다. 그리고 셋째, 국적과 시민권을 규정하는 데는 두 가지 방법이 있다. 즉, ‘혈통주의(*jus sanguinis*)’와 ‘출생지주의(*jus soli*)’이다. 혈통주의는 출생으로 부모들의 시민권/국적을 획득하는 생득적인 시민권을 의미하며, 출생지주의는 태어난 국가의 시민권/국적을 획득하는 국가 영토에 의한 시민권을 의미한다. 그러나 이 두 가지 양식은 보이는 것처럼 그렇게 단순하지 않다. 예를 들자면 혈통주의의 경우 국제결혼한 사람들이 낳은 아이들의 국적문제와 관련된 논란이 내재되어 있다. 따라서 대부분의 국가들은 실제 복잡한 일들을 해결하기 위해 두 양식을 혼합하여 사용하고 있다. 이러한 정책을 채용하여 몇몇 나라들은 어려운 법제화보다는 쉬운 법제화를 채택하여 광범위한 판단의 자유를 지니는 자국의 국적관련 지침을 가진다. 그리고 이중국적 문제 역시 시민권을 이해하는 데 있어 어려운 부분이다.

8) 북한에는 중국인을 포함하여 어떠한 상당한 규모의 소수민족도 없다(Paige 1966, 17).

지를 구분한다는 것은 매우 모호하다. 왜냐하면 모든 국가들은 시민권과 관련한 경계를 설정하지만 그 경계를 교차하는 요구사항들이 국가마다 다르기 때문이다. 따라서 비교를 통해 특정 국가의 시민권 정책은 다른 국가에 비해 훨씬 더 포용적 혹은 배제적이라고 표현할 수 있다(Barrington 2000, 260).

제2차 세계대전의 종결과정에서 일본은 한반도에서 축출되었지만 그것이 새로운 민족국가의 건설로 바로 연결되는 것은 아니었다. 한반도는 미·소에 의해 분할, 점령되었으며 각기 점령군의 통치를 받았으나 미·소의 군정은 잠정적인 것으로 간주되었기 때문에 독립국가를 수립하기 위한 준비들이 필요하였다.

남한 지역에서는 미군정에 의해 국적과 관련된 조치가 몇 차례 취해졌다(노영돈 1994, 228~229). 첫째로는 1946년 3월 8일의 「일본인 인양에 관한 건」 제6항은 조선에서 퇴거하여야 하는 일본인의 범위를 한·일병합으로 인하여 일본의 주권 하에 귀속되었던 사람 이외의 일본인 전원으로 규정하였다. 이와 동시에 같은 해 6월 24일 연합군 최고사령관은 재일본 미귀국(未歸國) 조선인은 일본인으로 취급한다고 선포하였다. 이 조치는 잠정적 한국국적을 일본국적으로부터 분리시키는 것이었으며, 그 기준은 혈통에 의하였다.

둘째로는 적산몰수(敵産沒收)를 위하여 남조선과도입법의원이 1948년 5월 11일에 공포한 「국적에 관한 임시조례」⁹⁾이다. 제2조의 조항에서 남한의 국적

9) 「국적에 관한 임시조례」의 조항들을 살펴보면 다음과 같다(손희두 1997, 85).

제1조 본 조례는 국적법이 제정될 때까지 조선인의 국적을 확립하여 법률관계의 귀속을 명백히 함을 목적함.

제2조 좌의 1에 해당하는 자는 조선의 국적을 가짐.

1. 조선인을 부친으로 하여 출생한 자.
2. 조선인을 모친으로 하여 출생한 자로서 그 부친을 알 수 없거나 또는 그 부친이 아무 국적도 가지지 않은 때.
3. 조선 내에서 출생한 자로서 그 부모를 알 수 없거나 또는 그 부모가 아무 국적도 가지지 않은 때.
4. 외국인으로서 조선인과 혼인하여 처가 된 자. 단 혼인해소에 의하여 외국에 복적한 자는 제외됨.
5. 외국인으로서 조선에 귀화한 자. 단 귀화의 요건 및 귀화인의 권한은 따로 법률로서 정함.

제3조 전조 제2호 내지 제4호의 규정에 해당하는 자의 권한은 귀화인의 권한과 동일함.

제4조 좌의 1에 해당하는 자는 조선의 국적을 상실함.

1. 외국에 귀화한 자.
2. 외국인의 처 또는 양자가 된 자.

제5조 외국의 국적 또는 일본의 호적을 취득한 자가 그 국적을 포기하거나 일본의 호적을 이탈한 자는 단기 4278년 8월 9일 이전에 조선의 국적을 회복한 것으로 간주함.

제6조 본 조례는 공포일로부터 시행함.

은 ‘부계중심의 혈통주의’에 입각한 것으로 남북 분단이라는 상황과 관계없이 모든 조선인에게 남한의 국적을 부여하는 조치였음을 확인할 수 있다.

노영돈 교수는 이러한 남한에서의 조치와 비교해 “북한 지역에서는 소군정에 의해 국적에 관한 조치가 취해진 바가 전혀 없었”(노영돈 1994, 228)라고 지적한다. 그러나 북한에서 1946년에 실시된 참정권을 지니는 공민을 등록하는 ‘공민증 교부 사업’은 북한의 국적과 관련된 조치로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 당시 공민증 교부의 대상자는 ‘북한 지역 내에 거주하는 18세 이상의 전 조선민족’이었다. 이는 남한에서 제정된 「국적에 관한 임시조례」와 비교해 볼 때 상대적으로 배제적임을 알 수 있다. 특히 해외에서 거주하고 있는 조선인들을 감안할 때 그 배제성은 더욱 분명하게 드러난다.

이러한 차이를 형성하는 요인은 첫째, 사회 구성원을 형성하는 독특한 상황에서 찾아볼 수 있다. 특히 신생독립국의 경우 그러한 특수한 상황과 그 속에서 영향을 받는 사람들의 숫자 때문에 최초의 ‘자동적인’ 시민권 부여를 위한 지침은 가장 중요한 시민권 정책의 일부분을 이룬다(Barrington 2000, 261).

남북한을 막론하고 해방 직후 전국적으로 조직된 인민위원회 조직들은 시민사회로부터 조직화되었다는 특징을 갖는다. 남한의 인민위원회들이 미군정 시기인 1945년 하반기부터 해체되기 시작하여 1946년 가을 ‘10월 추수봉기’에 이르러 거의 소멸된 것에 반해, 북한의 인위 조직들은 소련의 지도 하에 1946년 2월의 ‘북조선임시인민위원회’를 통해 중앙집권화를 이룩하고 1946년 11월에 실시된 ‘도·시·군 인민위원회 선거’를 통해 북한의 정권기관으로 전환되었다(류길재 1995, 8).

둘째는 기본적으로 정치 지도자들의 민족과 국가에 대한 이해가 달랐기 때문이다. 시민권 정책도 하나의 정책이기 때문에 정책을 작성하는 정치 엘리트들의 사회의 구성원들에 대한 인식을 살펴볼 필요가 있다(Barrington 2000, 278). 정치 지도자는 한 행위자만을 의미하지 않는다. 따라서 신생독립국에서 정치권력을 지향하는 사람들의 집단 내에는 민족과 국가에 관한 서로 상이한 의견들이 존재할 것이다. 이는 특히 북한에서 여러 분파들이 권력투쟁에 참여하였으며 최종적으로 김일성이 유일지배체제를 구축하면서 국적법을 제정한 사실을 감안할 때 중요한 의미를 지닌다. 따라서 북한에서 시민권 정책의 형성과 발전에 있어 정치 지도자들간의 권력투쟁과 김일성의 ‘민족과 국가에 관한 인식’도 중요한 영향을 미쳤다.

10) 북한에 있어서 성문법은 그 제정기관에 따라 헌법이나 법령의 형식으로 제정되기도 하고 명령·규정·지시·규칙 등의 형식으로 제정되기도 한다(법무부 1992, 277).

3.1 민족국가의 건설과 인구의 이동

해방 이후 분단된 남한과 북한은 통일된 민족국가를 건설하기 위해 각기 다각적으로 노력하였다. 그러나 미국과 소련에 의한 분할점령과 이념분쟁으로 인한 민족 내부의 분열은 결국 통일된 민족국가 건설 계획을 무산시켜 버렸다.

한반도의 분단 과정¹¹⁾에서 수많은 사람들이 남한과 북한으로 이주하였다. 북한에서 거주하다가 해방 이후, 구체적으로 1945년 10월에서 1947년 12월 사이에 남한으로 이주한 사람은 859,930명이었다. 이들 중 388,694명은 북한에서 피난 온 사람들이었으며 나머지는 남한이 고향인 사람들이었다. 이에 반해 해방 후 일본에서 귀환한 동포 중 35만 명이 고향은 남한인데도 불구하고 북한으로 이주하였다(브루스 커밍스 1986a, 116).

남북한 국가 건설 과정에서 나타나는 인구이동은 일반적으로 역사상 민족국가의 건설 과정에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 민족과 특정한 국가 형태 간에는 필요 불가결한 관련성이 없다. 오히려 국가 형태의 변화는 민족을 통합시킬 수 있으며 민족 정체성(national identity)을 강화시킬 수 있다(Keely 1996, 1051). 그러나 역사상 민족국가의 건설 과정에서 수많은 난민들이 발생하였다.

민족국가가 난민을 포함한 인구의 이동을 유발시키는 정치적 기반은 다음과 같다(Keely 1996, 1052~1056). 먼저 정치적인 조직원리에 따라 민족국가는 저항적인 경향들을 보유하고 있다는 점이다. 이는 다민족 국가에서 각기 다른 민족들이 이론적으로 새로운 국가의 기반을 제공할 수 있기 때문이다. 지금도 현존하는 국가들은 새로운 국가를 창출할 수 있는 사회적 불안과 혼란을 억제시키고 있다. 그러나 이러한 경향은 한국이나 일본과 같은 세계적으로 이례적인 단일민족 국가 내에서는 찾아보기 드문 현상이다.

두 번째는 민족이 어떤 특정한 국가형태를 수반하지 않기 때문에 구성원간에 국가의 형태와 경제·사회적 체제에 대한 합의가 이루어지지 않을 여지가 있다는 것이다. 국가 형태에 대한 의견의 불일치는 혁명 혹은 폭력적인 사회변동을 야기할 수 있다. 특히 우익이든, 좌익이든 어떤 이데올로기적인 파벌에 의해 시발되었던 간에 국가의 형태가 내부적인 사회 불안에 의해 변화될 때 난민이 발생할 가능성이 있다.

세 번째는 단일 민족 혹은 다민족 사회 자체가 국가를 유지시켜나갈 능력을 보장하지 않는다는 점이다. 다시 말하자면 국가는 내파(內破)되어 사회적 혼란을 초래할 수 있는 가능성을 가지고 있다.

11) 남북한의 정권수립과 관련하여 한반도의 분단을 인식할 때 3단계, 즉 미·소에 의해 38선이 확정되는 국토 분단, 남한에 대한민국 정부가 수립되고 북한에 조선민주주의 인민공화국이 건설되는 체제분단, 그리고 한국전쟁 이후 휴전선을 두고 대립하게 되는 민족분단으로 이해하는 것이 통설이다(구영수 외 2001, 35).

남북한간의 인구 이동은 두 번째의 경우에 해당된다. 이는 상대적으로 단일 민족국가에서도 국가의 형태와 사회 제도가 고정되어 있지 않으며, 국가의 정치적, 사회경제적 구조가 변하더라도 민족의 정체성은 유지됨을 잘 나타내 준다. 혁명은 좌익에 의해 고무되었든, 우익에 의해 고무되었든 일반적으로 폭력과 수많은 인구 이동을 수반한다.

다른 한편으로 인구 이동을 유발하는 가장 중요한 외부 요인은 잠재적으로 그들을 수용할 수민(受民)국가의 정책이다(Zolberg 1986, 154). 왜냐하면 그 정책이 인구의 이동을 금지할 수도 있기 때문이다. 여기서 출발점은 난민을 포함한 특정한 인구가 이동하기 위해서는 일정한 여건들이 자국 내에서와 마찬가지로 목적지로 택한 국가에서 충족되어야 한다는 사실이다.¹²⁾

사람들은 이주할 장소가 없을 경우 그들의 거주지를 떠날 수 없다. 사실상 출·입국이 엄격히 통제되고 있는 세계에서 그러한 장소를 구할 수 있는 가능성은 전적으로 수민국가의 정책에 의해 결정된다. 따라서 수민국가는 인구의 이동을 유발하는데 긍정적인 공헌을 할 수 있다. 이러한 수용 정책은 인구의 이동을 초래하는 ‘유인’ 요인¹³⁾으로 작용한다.

비록 난민을 포함하는 이주자들에 대한 정책이 일정 정도 국내적인 이해관계에 의해 수립되지만 대부분의 경우 외교정책의 수단으로 활용되어 진다. 예를 들자면 어떤 특정한 집단에 대한 관대한 입국 정책은 그들로 하여금 이주하도록 고무시킨다. 이러한 이주는 ‘출신국가에 대한 반대의사’로 선전할 수 있을 뿐만 아니라, 일정한 사회경제적 집단들의 유출로 인해 물질적인 의미에서 출신 국가를 약화시킬 수 있다는 의미에서 중요한 외교적 수단이 된다.¹⁴⁾

분단되어 있는 남북한 관계에서 이러한 유인 정책은 매우 중요한 의미를 지닌다. 그러나 남북한간에 이루어진 인구 이동의 시기와 유형을 살펴 볼 때 이주자를 유인하기 위한 정책은 실질적으로 이주자들을 수용해주는 수준에 머물렀다고 볼 수 있다.¹⁵⁾ 남북한간에 대규모의 인구 이동이 이루어진 것은 해방 이후부터 남한과 북한에 단독 정부가 수립되기까지의 시기와 한국전쟁 시기였

12) 이러한 측면에서 현재 남한 당국의 탈북자 정책은 문제점을 안고 있다. 즉, 남한의 적극적인 수용정책이 탈북자들의 남한행을 유인하고 있지만 이들이 남한 내의 여건에 만족하지 못하고 ‘탈남현상’이 나타나고 있는 실정은 앞으로 탈북자들의 거취에 영향을 미칠 것이다(인터넷한겨레 2002/08/11 2002년 8월 13일 접속).

13) 정책 작성자들과 난민 전문가들은 일반적으로 이주를 부추기는 유발 요인과 유인 요인에 대해서 언급하고 있다. 유발 요인들은 일반적으로 부정적이다. 즉, 갈등, 정치적 불안, 사회적 불평등, 그리고 부족한 경제적 기회 등이다. 이에 반해 유인 요인들은 보다 높은 생활 수준, 직장, 혹은 훨씬 더 자유로운 사회 등이다(Loescher 1993, 6).

14) 동유럽과 중국에서 출발하여 쿠바와 인도차이나로 이어진 사회주의 국가의 공민들에 대한 미국의 전통적인 전후 정책은 이와 같은 고려에 명백히 근거하고 있다(Zolberg 1986, 154).

15) 현재 수행되고 있는 탈북자 수용정책도 이 범주에 포함된다. 따라서 중국에 체류하고 있는 탈북자들 중에서 남한으로의 입국을 희망하는 사람들을 적극적으로 받아들이는 것은 결국 탈북과 남한으로의 망명을 조장하는 효과를 가진다.

다. 해방 이후에 이루어진 인구의 이동은 정부 당국의 정책에 의해 유인된 것이 아니라 귀향과 자발적인 이주가 주된 원인이었으며, 한국전쟁 시기에는 피난과 강제, 그리고 자발적인 이주가 주요 원인이었다.

실질적으로 유인 정책은 해외에 거주하고 있는 동포들을 대상으로 북한이 먼저 실시하였다. ‘재일 조선공민 귀국사업’으로 구체화된 북한 당국의 유인 정책은 남북한 체제 대립이라는 정치적 요인과 한국전쟁 이후의 경제 복구라는 경제적 요인, 그리고 일본과의 관계 개선이라는 외교적 요인으로 인해 복잡한 성격을 지녔다. 이를 통해 북한은 사회주의 체제의 우월성을 선전하는 동시에 경제적, 외교적 실익을 추구하고자 노력하였다.

3.2 유격근거지에서의 경험과 공민증 교부 사업

북한은 해방 이후 사회주의적 민족국가 수립을 추구하였다. 민족의 개념은 다양하다. 그러나 민족국가의 전형은 유럽에서 찾을 수 있다. 슈바르츠만텔(Schwarzmantel 1987, 239~255)은 프랑스 역사에서 나타나는 두 가지 유형의 민족에 대해 설명하고 있다. 그의 설명에 따르면 ‘사회주의 민족주의(socialist nationalism)’의 기반이 되는 ‘사회주의 민족’은 기본적으로 민주적인 공동체로 규정된다. 즉 특정 지역에 거주하고 있는 모든 인민들(citizens)의 연합을 의미한다(Schwarzmantel 1987, 242). 이러한 공동체는 실제 독특한 역사, 언어, 그리고 문화와 같은 특정한 특징들을 지닌다. 이러한 특정한 역사는 압제와 전제에 대한 저항의 경험을 포함한다.¹⁶⁾

이러한 관점에서 사회주의 민족은 모든 인민들이 민주적 권리를 행사할 수 있고, 자신들의 운명을 정할 수 있는 것으로 된다. 민족에 대한 이와 같은 견해는 인민 주권과 각 인민들이 자신의 의지와 견해를 표현할 수 있는 민주적 제도와 관련되어 있다. 이러한 의미에서 사회주의적 민족은 민주적 권리를 보호하고 방어하는 민족적 공동체에 함께 참여하려는 의지 혹은 동의(Consent)¹⁷⁾에 의존하고 있다. 따라서 북한에서의 국가 건설 과정에서도 이러한 의지 혹은 동의의 여부가 사회 구성원으로서의 자격 조건이 되었을 것은 분명한 사실이다.

16) 슈바르츠만텔의 민족에 대한 설명은 민족에 대한 스탈린의 규정과 유사하다. 스탈린은 “민족이란 동일한 언어, 영토, 경제생활 및 문화공동체에서 현현되는 심리적 기질에 기초하여 역사적으로 발생·형성되어 온 견고한 공동체이다”(편집부 1987, 201)라고 규정하고 있다.

17) 슈바르츠만텔은 동의에 의거한 민족 개념이 겔너(E. Gellner)가 ‘문화적인’ 민족 개념에 대비시켜 제기한 ‘자발적인’ 민족과 밀접한 관계를 가진다고 설명한다(1987, 242). 민족에 관한 겔너의 설명은 다음과 같다(1983, 7). “단순한 사람들의 범주는 그 범주의 사람들이 그들의 공유된 멤버십에 의하여 특정한 상호 권리와 의무를 확실히 인식할 때 민족이 된다.”

북한은 정권이 '일정한 인적 및 지역적 토대'에 의해서만 세워질 수 있다고 주장한다(한석봉 외 1988, 39). 주민과 지역이 확보되어야만 정권수립이 가능하다는 것은 당연한 설명이다. 여기에서 주목할 점은 북한이 '인민정권' 건설의 시원을 항일무장투쟁 시기에서 찾고 있다는 사실이다(한석봉 외 1988, 20~21). 북한은 일제에게 나라를 빼앗긴 상황에서 항일무장투쟁을 위한 해방지구 형태의 유격근거지들을 기반으로 혁명정권을 세우는데 필요한 주민과 지역 문제를 확보하였으며, 이러한 역사적 경험을 바탕으로 해방 후 짧은 기간 내에 인민정권을 건설할 수 있었다고 주장한다.

유격근거지는 1932년 말에서 1933년 초에 걸쳐 두만강 연안의 산간 농촌지대들인 왕청현(汪淸縣)의 소왕청(小汪淸), 요영구(腰營溝), 가야하(嘎呀河)를 중심으로 한 지대, 연길현(延吉縣)의 왕우구(王隅溝), 해란구(海蘭區), 석인구(石人溝), 삼도만(三道灣), 위자구(葦子溝)를 중심으로 한 지대, 화룡현(和龍縣)의 어랑촌(魚郎村), 우복동(牛服洞)을 중심으로 한 지대, 훈춘현의 대황구(大荒溝), 연통라자(烟筒砬子)를 중심으로 한 넓은 지대들에는 일제의 통치체제에서 완전히 벗어난 해방지구 형태의 유격근거지들이 창설되었다(이재화 1988, 120~123).

유격근거지에서는 기층 당조직과 공청 조직은 물론 농민협회, 반제동맹, 혁명 호제회(互濟會),¹⁸⁾ 부녀회 등 혁명조직들과 각종 대중 단체들이 조직되었으며 이들을 통해 일제에 반대하는 모든 세력들이 결속하였다. 반제 세력들의 결속은 인민혁명정부를 세우기 위한 사회, 정치적 기반이 되었다.

이와 같이 유격근거지에서의 활동을 통해 정권의 물질적, 인적 기초를 이루는 지역과 주민을 확보하고 사회, 정치적 기반을 닦았으며 정권적 기능을 수행하는 혁명조직들을 결성함으로써 인민혁명정부 수립을 위한 필요한 전제조건들을 마련하였다.

따라서 이 시기에 발표된 「인민혁명정부 정강」의 공민에 관한 조항¹⁹⁾은 유격근거지에 거주하는 구성원의 지위와 자격에 관한 정책이자 이후 북한 공민정책의 기초로서 중요한 의미를 갖는다. 특징적인 부분은 '인민혁명정부 통제구역 내'라는 지역적 범위와 통일전선에 입각한 다민족적 성격이다.

해방 이후 북한은 1946년 7월 22일에 '북조선 민주주의 정당, 사회단체 대표회의'를 소집하고 중앙에는 민주주의 민족통일전선 중앙위원회를 도, 시, 군에

18) 혁명 호제회는 항일 유격대에 호의적 중립을 지키는 사람들과 혁명의 동조자들, 그리고 노인들을 중심으로 유격근거지에서 조직되었다(이재화 1988, 138).

19) 1. 인민혁명정부 통제구역 내에 있는 모든 로동자, 농민, 유격대 병사, 지휘관 및 학생, 상인 기타 반일, 반만, 반제 대중 및 그들의 가족은 남녀, 종족, 종교, 신앙의 차별 없이 다 같이 혁명정부의 공민으로서 평등권을 가지며 16세 이상은 모두 선거권과 피선거권을 가진다. 다만 매국적 민족반역자, 일본 제국주의 및 괴뢰 《만주국》의 주구배 및 반혁명분자들에게는 선거권 및 피선거권이 없으며 또 정치상 자유가 없다(이재화 1988, 134).

는 민주주의 민족통일전선 각급 위원회를 조직하도록 하는 결정을 채택하였다. 민주주의 민족통일전선이 결성되어 노동당의 지도 밑에 각 정당, 사회단체들 사이의 단결과 협조가 강화됨으로써 인민정권의 대중적 기반이 보다 공고히 되었으며 그 기능과 역할도 한층 높아지게 되었다.

임시적인 정권을 법적으로 공고화하는 것은 대중의 지지와 동의의 법률적 표현이며 해당 정권의 존재와 활동에 대한 대중의 승인을 의미한다고 볼 수 있다. 이에 따라 북한은 북한 전지역에서 실시되는 선거를 통하여 인민정권을 법적으로 공고화하는 절차를 거쳤다. 이를 위해 ‘북조선 면·군·시 및 도 인민위원회의 선거에 관한 규정’이 제정되었다.

북한은 선거와 관련하여 1946년 8월 9일 북조선임시인민위원회 국, 부장회의에서 공민증 교부사업을 진행할 것을 결정하였다(김일성 1992, 78). 공민증 교부 사업이 갖는 의미는 국가건설 과정에서 나타나는 ‘주민과약행정’으로 볼 수 있다. 주민과약행정은 주민의 입장에서 보면 주민등록 행정이다. 주민등록은 주민이 선거 등과 같이 국가에 권리를 행사하는 경우에 필요한 것으로 이때 주민등록은 권리 행사의 수단이 된다. 다른 한편으로 국가의 입장에서 보면 주민등록 행정은 주민의 자원을 동원할 수 있도록 하는 주민 ‘과약’ 행정이다. 어느 입장에서 보아도 주민과약행정은 국가와 국민을 현실적으로 매개하는 것으로 볼 수 있다.²⁰⁾

이와 관련하여 북한에서도 ‘주민 행정’을 강조하고 있다. 주민 행정이란 “사람들이 나서부터 늙어 죽을 때까지 그들의 모든 생활을 잘 틀어쥐고 관리하는 것을 의미”(사회과학원 언어연구소Ⅱ 1992, 287)한다. 다시 말하자면 주민행정은 사회주의 사회에서 인민들의 모든 생활을 책임지고 돌보는 국가의 관리활동이다. 그 구체적인 내용으로 사회주의 제도 하에서 인민정권 기관들이 해야 할 첫째가는 임무로서 출생자들을 등록하는 것부터 그들을 잘 키우고 공부시키며 다 자란 다음에는 결혼도 하고 직업도 가지게 하며 병을 치료하고 잘 살 수 있도록 모든 면에서 배려를 돌리는 것(한석봉·심형일 1988, 180) 등을 들고 있다.

이러한 개념은 일본 행정의 문맥에서 호적과 주민등록, 외국인 등록을 취급하는 행정인 ‘주민과약 행정’과 특정한 목적으로 한 법인격(국가와 사적 조직)이 개인에 관한 정보, 특히 생애의 중요한 사건(출생, 혼인, 사망 등)을 중심으로 한 정보와 관련된 구체적 특징(이름, 생일, 성) 등의 정보를 수립하여 기록하고, 이들을 행정 목적으로 이용하는 행정활동인 ‘개인 등록 행정’(정용덕 외 1999a, 288)과 유사하다. 국가건설과 주민과약행정 간의 관련을 통해 볼 때 해방 이후 북한에서 진행된 공민증 교부 사업은 중요한 의의를 가진다.

해방 이후 북한이 집중적으로 노력을 기울인 것은 우선 사회주의건설을 위

20) 국가 건설과 주민과약행정에 대한 자세한 논의는 정용덕 외 1999, 286~302 참조.

한 기반 구축이었다. 각종 사회주의개혁과 이를 보장하기 위한 각종 민주 입법들이 병행되었다. 이러한 과정에서 북한은 우선 인민위원회를 강화하고, 일제의 잔재를 완전히 일소하며, 봉건적 지주제를 철폐함과 동시에 각종 생산수단을 국유화하며, 마지막으로 일군들을 양성할 것을 강조하였다. 이러한 여건 하에서 실시된 공민의 등록은 지방인민위원회 선거를 위한 행정적 필요도 있었지만 ‘친일세력’과 ‘반민주세력’의 배제라는 정치적 목적을 동시에 달성하기 위한 것이었다. 따라서 북한을 형성하는 국민의 실질적인 범위는 공민증의 교부와 함께 결정되었다.

「공민증 교부 사업에 관한 결정서」는 “전부터 준비하여 오던 공민증 교부 사업을 지금에 와서 진행하게 되는 것은 이 사업을 남녀평등권 법령을 발표하여 인구의 절반을 차지하는 여성들에게도 사회생활의 모든 분야에서 남자들과 동등한 권리를 법적으로 보장하여준 다음에 진행하는 것이 옳다고 인정하였기 때문”이라고 밝히고 있다(김일성 1992, 78). 남녀평등권 법령의 제정이 공민증 교부 사업을 위한 준비작업으로 언급된 것은 북한의 공민증 교부 사업, 즉 공민 등록 사업의 특성을 말해준다. 즉 공민증 교부 사업은 단순히 인구의 통계와 통제라는 행정적 목적을 위한 사업으로 한정되는 것이 아니라 사회의 모든 분야에 적극적으로 참여할 수 있는 사회의 주체 세력으로서 공민을 형성시켜 나가는 사업의 일환으로 볼 수 있다. 왜냐하면 1946년 7월 30일 임시 인민위원회 결정 제45호로 공포된 「남녀평등권에 대한 법령」은 서문에서 “붉은 군대가 북조선을 일본식민지로부터 해방시킴으로써 여성들의 사회적 지위가 변경”되었다고 밝히고, “일본 식민지정책의 잔재를 숙청하고, 낡은 봉건적 남녀간의 관계를 개혁하고, 여성으로 하여금 문화적, 사회·정치적 생활에 전면적으로 참여시킬 목적으로 북조선 임시인민위원회는 다음과 같은 조항들을 결정한다”고 밝히고 있기 때문이다(정경모 외 1990, 2623; 구수회 1996, 232).

「남녀평등권에 대한 법령」에 따르면 여성은 국가, 경제, 문화적, 사회, 정치적, 생활의 모든 영역에서 남자와 같은 평등권을 가지며, 지방 또는 국가최고 기관에 있어서 남자들과 동등하게 선거 및 피선거권을 가진다. 또한 남자와 동등의 노동권리와 동일한 임금과 사회보험 및 교육의 권리를 가진다. 그 외에도 자유결혼의 권리와 자유이혼의 권리, 이혼 시 아동양육비를 요구할 소송권, 남자와 동등의 재산 및 토지상속권, 그리고 이혼할 때에는 재산과 토지분배의 권리를 가진다. 이러한 내용을 통해 북한이 「남녀평등권에 대한 법령」의 제정을 공민증 발급의 선행 업무로 간주하는 것은 결국 북한의 공민권이 단순히 북한 사회의 구성원이라는 소속만을 의미하는 것이 아님을 확인할 수 있다.

공민증은 인민의 통계와 검열을 하기 위해서 북한 내에 거주하는 전 ‘조선민족’에게 교부하기로 결정되었다. 구체적으로 공민증은 그 교부를 받을 때에 18세 이상의 남녀이면 교화소에 갇혀 있거나 정신상실자 이외는 사회성분, 빈부,

직업의 유무를 불문하고 전체에게 교부키로 하였다. 그러나 공민증 교부 사업을 보안국이 담당함으로써 실제 교부 과정에서 사회성분 조사 등이 병행되었을 것이다.

북한이 공민증 교부 대상을 북조선 지역 내에 거주하는 조선민족으로 규정하고 호적증²¹⁾을 증빙서류로 공민증을 발급한 것은 북한의 공민권 정책이 사회주의 세력의 통제 하에 있는 지역을 중심으로 실시되었음을 의미하며 이러한 정책은 정권 수립 이후에도 유지되었다. 그리고 지역적 범주에 조선민족이라는 범주를 추가하여 북한의 시민권 정책은 그 출발선상에서 볼 때 통일을 염두에 둔 전체 조선민족을 포함하는 이상적인 성격을 배제하고 현실을 수용한 현실주의적 성격을 지니고 있었다.

그러나 북한은 공민증 교부를 위해 기업소나 기관의 증명 또는 행정기관이나 인민위원회의 증명을 첨부할 수 있도록 규정함으로써 북한지역 출신이 아니더라도 공민증을 교부받을 수 있는 길을 열어 주었다. 북한 정권이 수립되기 이전에 실시된 사업이었지만 이러한 ‘거주지 원칙’은 정권 수립 이후 국적법이 제정될 때까지 변화가 없었다.

사회주의 세력의 통제 하에 있는 지역을 중심으로 한 통치경향은 공민증 교부 사업 이전에도 나타나고 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 나라를 잃은 상황에서 북한이 ‘인민혁명정부 통제구역 내’라는 지역적 경계를 기반으로 공민의 범위를 결정한 유격근거지에서의 경험은 중요한 의의를 지닌다. 해방 이후 북한이 공민증 교부 대상을 ‘북조선 지역 내’에 거주하는 ‘조선민족’으로 한정하는 것은 결국 항일무장투쟁 시기의 경험으로 볼 때 ‘인민혁명정부 통제구역 내’를 확대 적용한 것으로 파악할 수 있다.

그러나 해방 이후의 공민권 정책은 항일무장투쟁 시기 ‘유격근거지’를 중심으로 항일무장투쟁에 참가하는 모든 사람들을 포용하기 위한 정치적 목적을 가지고 실시되었던 공민 정책과는 분명한 차이점을 가진다. 그것은 다민족적 통일전선에서 단일 민족 내부에서의 통일전선으로의 전환이며 그로 인하여 공민의 범위 역시 조선민족으로 한정된 것이다.

공민증 교부와 관련하여 외국인에 관한 규정을 살펴보면 북한 지역 내에 거주하는 조선민족이 아닌 외국인으로서 외국공민증이 없는 자들에 한해서 임시 외국인 공민증을 교부하였으나 일본인은 제외시켰다. 북한 지역 내에 거주하는 일본인의 경우 외국공민증의 유무를 불문하고 임시외국인 공민증을 교부하였다. 또한 일본인들을 제외하고 북한 지역 내에 거주하는 조선민족이 아닌 자들이 외국공민증을 가졌을 때에는 반드시 지방공민증 교부기관에 등록하는 동시에 증명서에 거주인정의 표시를 받도록 규정하였다. 더군다나 「공민증교부

21) 북한은 1946년 8월 호적 및 호주상속제를 폐지하고 공민증 제도를 실시함으로써 장남 혹은 아들이 가문과 재산을 계승한다는 개념자체를 없앴다(강만길 외 1995b, 409).

실시에 관한 세칙」에 따르면 “각 도 인민위원회는 도 보안부로 하여금 공민증 교부를 받을 수 있는 18세 이상의 성인의 주민수를 조사하여 공민증 소요 책수를 신청케 하되 각 군단위의 공민증 소요책수를 조선인, 외국인, 중국인 및 일본인별로 할 것”을 정하고 있다(정경모 외 1990, 676~680). 앞서 살펴본 바와 같이 조선민족은 조선인으로, 조선민족이 아닌 사람들은 외국인으로 구분되었다. 한편 당시의 국내·외적인 상황을 감안하여 중국인과 일본인은 특별한 취급을 받았다.

공민증의 의의에 대해 결정서는 “공민증은 북조선 내에만 국한되는 것으로서 붉은 군대 사령부와 북조선국가기관에 공민임을 표시하는 유일한 증명”이라고 분명히 하고 있다. 그리고 공민증의 교부를 신청할 때는 호적증에 의해서 지방인민위원회가 승인한 증명이나 기업소나 기관의 증명을, 행정기관에서 승인한 증명이나 인민위원회의 증명을 첨부하도록 되어 있다.

공민증 교부를 위한 실제적인 결정서를 통해 몇 가지 중요한 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 소군정 하에서 국가가 수립되기 이전에 이루어진 공민증 교부 사업이었지만 실질적으로 공민권이 가장 기본적으로 지니는 국적의 의미를 가지고 있었다는 점이다. 왜냐하면 공민증이 “나라의 주인으로 된 명예로운 공민임을 증명하는 증서”이자, “공민의 권리를 행사하고 의무를 이행할 수 있도록 법적으로 담보하는 국가적 증서”(김일성 1992, 79)라는 규정에서 국가수립 이전 이미 국적을 전제로 권리와 의무를 수반하고 있었기 때문이다.

둘째, 조선민족은 그들의 국적에 관계없이 북조선에 거주하는 자들에 한하여 공민증을 교부받을 자격을 가지고 있었다는 점에서 ‘혈통주의’와 ‘거주지 원칙’이 공민증 교부의 원칙이었음을 확인할 수 있다. 북한이 혈통주의를 채택하게 된 것은 무엇보다도 먼저 한민족이 단일 민족이라는 사실과 일제 식민지 하에서 전개된 민족 해방운동 과정에서 형성된 고도의 민족주의 정서가 그 기저에 깔려 있다. 그리고 이러한 사실은 당시 소련군이 북한 지역에 주둔해 있었지만 공민의 범위 확정과 같은 국내적 문제에 관해서 나름대로 북한이 자율성을 가지고 있었음을 나타내 준다.

그러나 소련군과 함께 북한에 들어온 조선계 소련인들의 법적 지위에 관한 인식은 결여되어 있었다. 실제 그들은 소련의 국적을 가진 소련인이었으나 조선민족의 일원으로서 북한의 정치에 참여하였다.²²⁾

22) 1946년 9월 14일 임시인민위원회 결정 제77호로 채택된 「면·군·시 및 도 인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」 제7조에 “외국국적을 가지고 북조선 지역에 거주하는 사람들은 선거에 참가치 못하며, 또한 인민위원회의 위원으로 피선되지 못한다”고 규정되어 있다(정경모 외 1990, 135). 실제 조선계 소련인들의 대다수는 당의 주요 직책을 맡았던 것으로 나타나고 있다(김광린 역 1995, 94).

4. 시민권 정책의 발전

4.1 한국전쟁과 중국의 재중 조선인 정책의 변화

1950년 6월 25일 북한의 남침으로 발발한 한국전쟁에 미군이 참전하자 사회주의권 국가들도 북한을 지원하기 시작하였다. 이 시기 소련과 중국은 서로 다른 방식으로 북한을 지원했다. 소련은 군수품을 포함한 물자를 중심으로 지원한 반면 중국은 중국인민지원군을 참전시키는 등 인적 지원에 집중하였다. 이와 같은 양국의 지원은 결국 전후 북한과의 관계를 변화시키는 주요 원인이 되었다.

중국의 지원은 북한을 절박한 위기에서 구해주었다. 1950년 10월 중국이 마침내 한국전에 참전하기로 결정하였을 때 중국 당국은 중국 인민들에게 중국의 안전을 수호하기 위한 것이라고 설명하였다.²³⁾ 즉 중국 당국은 미제가 대만을 침공했으며 중국 본토를 침략하기 위한 도약대로서 대만과 조선을 이용하려고 한다고 주장이었다.

‘항미원조·보가위국(抗美援朝·保家衛國)’²⁴⁾ 결정은 1950년 10월 8일에 이뤄졌으며 그 실현을 위한 운동이 즉각 뒤따랐다. 이 운동은 연변에서 매우 적극적으로 전개되었다. 대중들에 대한 선전이 이루어진 2주 동안 1만 8천여 명의 활동가들이 동원되었다. 이들은 대중들에게 반미의식을 고취시켜 미국에 대한 공포를 극복하도록 하였으며 인민지원군에 지원하여 한국전에 참전하도록 장려했다. 그 결과 1950년 겨울과 1951년 봄 사이에 연변에 거주하고 있던 청년의 65%가 참전을 자원하였다. 그 속에는 거의 모든 조선인 청년들이 포함되어 있었다(Olivier 1993, 58). 자료에 따라 다르게 나타나지만 총 5,000명에서 8,000명 가량의 연변 거주 조선인들이 인민지원군에 참가하였다. 한편 5,740명의 조선인들은 민간 지원자로 활동하였다. 다른 지역에 거주하고 있던 조선인들도 이러한 운동에 적극적으로 참여하였다. 동시에 대략 십만 명의 연변 거주 조선인들이 전쟁으로 인한 일시적인 노동력 부족을 보충하기 위해 북한으로 이주하여 도로, 비행장 등의 보수와 다른 활동들을 지원하였다.

‘항미원조’ 운동이 중국의 각 지방 조선인들에게 어떻게 이해되었는가를 이해하는 것은 중요하다. 중국의 북동 지역에 거주하고 있던 조선인들이 중국 당

23) 중국인민지원군의 한국전쟁 참전 원인으로 중국내전 때 북한이 북한군을 파병하고 북한을 후방기지로 제공하는 등 중국공산당을 위해 군사원조를 해 주었기 때문이라는 분석도 있다(백학순 1994, 263~281).

24) 항미원조·보가위국은 조선을 도와 미국에 항거하며, 가정과 나라를 보위한다는 의미이다(국방군사연구소 1994, 5).

국에 의해 전개된 운동에 참가해야 할 이유는 두 가지였다. 그것은 그들이 거주하기로 선택한 중국을 방어해야 할 의무이자, 조선인으로서 그들의 조국에 살고 있는 동포들을 도와야 하는 도덕적 의무이기도 했다.

당시의 재중 조선인들은 공식적으로 현재와 같은 ‘조선족’이 아니었으며, 그들 대다수는 중국의 공민도 아니었다. 이것은 당시 그들에게 중요하지 않았다. 왜냐하면 법적인 개념으로서의 ‘국경’이 명확히 규정되어 있지 않았기 때문이다.²⁵⁾ 그것은 오히려 중국과 북한이라는 공산주의 진영과 국민당, 남한, 미국이라는 자본주의 진영간의 다소 추상적인 지정학적 경계에 불과하였다.

전쟁에 참가한 수많은 북동 지역 출신 조선인들은 종전 이후에도 중국으로 돌아가지 않고 북한에 머물렀다. 인민지원군 역시 전후 북한의 경제 복구와 재건을 지원하기 위해 북한에 공식적으로 주둔하였다(Olivier 1993, 63). 1954년과 1958년 사이에 중국 정부와 북한 당국은 북한의 경제적 재건을 지원하기 위해 재중 조선인들을 동원하였다.

중국은 불완전한 통계에 의한 자료임을 밝히면서 인민지원군의 대북한 경제 복구 및 재건 활동 지원현황을 다음과 같이 밝혔다. 중국의 인민지원군은 북한 인민들을 도와 881 채의 공공건물과 공민들을 위해 45,412 채의 주택을 건설하였다. 그리고 4,263 개의 크고 작은 교량들을 복구하였으며 총 길이 429,220 미터에 이르는 4,096 기의 제방과 댐을 복구, 건설하였다. 또한 총 길이 1,218,710 미터에 이르는 2,295 개의 크고 작은 수로를 뚫으며, 총 면적 284,065 헥타에 이르는 농토에서 작업을 하였다. 657,303 톤의 비료를 수송하고 36,086,549 그루의 나무를 심었으며 63,853 톤의 식량을 수송하였다(Yang Yung, Foreign Language Press 1958, 97). 중국 당국은 인민지원군들이 한국 전쟁에 참전함으로써 북·중 인민들 사이의 전통적인 우애를 더욱 발전, 강화시켰으며, 동시에 북한의 전후 경제 재건과 사회주의 건설에 적극 참여하였다고 평가한다.

한국전쟁은 중국 당국이 소수민족인 조선민족의 법적 지위를 확정하고, 매우 독자적인 이들 소수민족을 중국 사회로 통합시키도록 하는 중요한 계기가 되었다. 따라서 북한과 마찬가지로 중국은 재중 조선인들과 특히 북한에서 북한의 전후 경제 재건을 돕고 있는 중국 출신 조선인들의 법적 지위를 명백하게 하고자 하였다.

결국 중국 당국은 북동 지역에 위치한 자치주 내에 거주하고 있는 조선인들에게는 자동적으로 중국의 시민권을 부여하는 한편, 자치주 이외의 지역에 거주하는 조선인들에게는 자동적으로 중국의 시민권을 부여하지 않는다고 결정하였다(Olivier 1993, 61). 자치주 이외의 조선인들은 오히려 북한의 공민이 되

25) 1950년대 이전에 북한과 중국은 의례적이고 공식적인 공적인 조약을 협의하고 외교를 담당할 통상적인 기구설립에 관하여 협의할 특사를 교환하지 않았다(Chung 1978, 14).

었다.²⁶⁾ 이들은 비록 소수였지만 원한다면 자유롭게 중국에 남을 수 있었다. 이러한 중국의 결정에 따라 자치주 지역의 조선인들은 중국의 국민이 되었지만 그들은 조선인으로서의 국민성을 유지하였다.

이러한 결정은 북·중간의 국경의 중요성을 철저히 변화시켰다. 북한과 중국 당국은 개별적인 월경(越境)을 금지시키기 위해 북·중 국경을 천천히 폐쇄하기 시작하였다. 양정부는 자국의 주민들을 더욱 엄격하게 통제하기 시작하였으며 양국간의 관계는 더욱 공식적인 성격을 지니게 되었다.²⁷⁾

결국 재중 조선족들의 국적문제는 중국 당국의 주도하에 북한과의 협의를 거쳐 결정되었다. 이는 북한이 외국에 거주하고 있는 조선인들의 소속문제에 대해 거주하고 있는 국가의 결정 우선권을 인정하는 것을 의미한다. 이러한 입장은 재소 한인들의 법적 지위 결정과정에서도 드러난다.

4.2 북·소간의 이중국적자 문제에 관한 협약

북한은 소련과 1957년 12월 16일 영사협정, 이중국적자의 시민권 조정에 관한 협정, 그리고 민사, 가족 및 형사사건에 대한 법적 지원에 관한 협정을 동시에 맺었다. 소련과 체결한 이들 협정들은 이후 북한이 국적법에서 국민의 범위를 확정할 때 커다란 영향을 끼쳤다. 왜냐하면 「쏘베트 사회주의 공화국 련맹과 조선민주주의 인민 공화국간의 민사, 가족 및 형사 사건들에 대한 법률상 방조 제공에 관한 조약」 내용 가운데 특히 부모와 자녀들 간의 법적 관계에 관한 조항들은 양국이 국민의 범위를 정하는 몇 가지 세부 조항을 포함하고 있기 때문이다(U. N. Treaty Series, vol. 301, 326~357).

또한 「소련 정부와 북한 정부간의 이중 국적자들의 시민권 조절에 관한 협약」은 ‘국민증 교부사업’ 이후 법적, 제도적 측면에서 국민의 범위를 처음으로 규정한 것이다. 협약에 따르면 이 협약이 국민의 범위를 규정하는 각국의 법령을 기초로 체결한다고 기재되어 있다.²⁸⁾

그러나 실제 북한은 협약 체결 당시 국민의 범위를 확정할 어떠한 법령도 마

26) 중국내 조선인들의 국적문제는 1952년 연변 조선족자치주의 성립과도 밀접한 관계를 가진다. 자치주의 창립과 함께 자치주 내에 거주하고 있던 조선인들은 중국내 소수민족인 조선족으로서 중국의 국민이 되었다. 그러나 조선족 자치주 외의 조선족들은 중국이나 북한의 국적 가운데 하나를 선택케 했다(김용범 1992, 168~173).

27) 이러한 과정에서 1960, 61년에 걸쳐 연변과 중국의 북동 국경 인근 지역에 거주하고 있던 수많은 농민들과 지식인들이 북한 지역으로 건너감으로써 북·중간에 정치, 경제적 긴장이 조성되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 이들을 받아 주었다(Olivier 1993, 122~123).

28) 소련 정부와 북한 정부는 체약 쌍방의 영역 내에 체약 각방이 각기 자기의 법령에 의하여 자국 국민이라고 간주하고 있는 약간 수의 사람들이 있다는 사실을 고려하면서 해당 관계자들에 의한 시민권의 자원적 선택에 기초하여 이중국적의 가능한 경우들을 제거하려는 염원으로부터 본 협약을 체결하기로 결정한다(U. N. Treaty Series, vol. 292, 111).

련하지 않은 상태였다. 따라서 당시 북한의 공민은 북한의 법령에 의해서가 아니라 소련의 판단에 의해 ‘조선민족’을 기준으로 결정되었다고 보는 것이 타당하겠다. 이는 해방 당시 사할린에 거주하고 있던 조선인들이 북한의 공민으로 등록되었다는 점에서 잘 드러난다. 1967년 현재 사할린에 거주하고 있던 4만 3천 명의 한인들 중에서 북한의 국적을 가진 사람은 65%, 소련의 국적을 가진 사람이 25%, 그리고 무국적자가 10%를 차지하였다(Ginsburgs 1983, 320~321).

수많은 남한 지역 출신자들에게 출신국이 아닌 북한의 국적을 소련 당국이 부여한 것은 국제적 관행에서 벗어나는 예외적인 현상이었다. 이 경우 당시 사할린에 거주하고 있던 조선인들의 법적 지위에 관한 소련의 정책을 북한이 수용한 것으로 보인다.

북한은 기본적으로 조선민족을 공민의 범주로 하고 있기 때문에 재소 조선인들에게 북한의 국적을 부여한 것은 북한의 기본적인 정책과 상응하는 것이었다. 그러나 사할린 거주 조선인들은 실제 본인들의 의사와 무관하게 소련 당국과 북한 당국의 일방적인 인가에 의해 북한의 공민으로 인정되어 왔다는 문제점을 가지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재중 조선족과 재소 고려인들의 법적 지위 결정 과정에서 북한은 중국과 소련 당국의 결정을 수용하는 자세를 취했다. 중국과 소련은 특정 지역에 거주하는 조선인들에게 자동적으로 자국의 국적 혹은 북한의 국적을 부여하는 한편 여타 지역에 거주하는 개인들에 한해 국적 선택의 자유를 보장해 주었다. 따라서 해외에 거주하고 있는 조선인들의 법적 지위는 해당 국가와의 협의를 통해 결정되었다. 그러나 재일 조선인들의 경우 북한은 보다 적극적이고 포용적인 정책을 수행하는 차이점을 보였다.

4.3 재일동포정책과 공민권 정책

한국전쟁을 거치면서 북한 당국과 밀접한 관계를 가지게 된 해외동포는 재중동포들만이 아니었다. 재중 동포들처럼 공개적이고 공식적인 관계가 수립된 것은 아니었지만 북한은 1953년 초 재일동포들과 밀접한 관계를 수립하게 되었다. 이러한 재일동포들과의 관계 수립은 ‘재일본 조선인 총련합회(총련)’의 결성으로 연결되었다.

재일동포들은 한국전쟁이 발발한 상황에서 조직을 새로이 구축하기 위해 1951년 1월 9일에 ‘재일조선민주통일전선(在日朝鮮民主統一戰線; 민전)’을 결성하였다. 민전의 지도자들은 앞선 조직의 지도자들처럼 일국일당주의의 원칙에 입각하여 일본 공산주의자들과의 연대를 강화하면서 재일 조선인들을 위한 활동보다는 일본에서의 사회주의 혁명의 수행을 위해 노력하였다. 이에 대한

비판이 제기되면서 민전은 위기를 겪게 된다. 당시 민전의 지도자들은 재일 동포들을 북한의 해외공민으로 보지 않고 일본의 소수민족으로 보아 북한을 위해 투쟁하는 것을 편협한 민족주의적 편향이라고 비난하였다.²⁹⁾

더군다나 1951년 12월에 개최된 민전 제2차 대회에서 지도부가 북한을 지지한다는 항목을 강령초안에서 삭제함으로써 북한과의 관계를 유지, 강화하려는 세력과 지도부간의 갈등이 고조되었다. 이에 전 총련 중앙의장 한덕수를 비롯한 몇몇 활동가들은 1953년 초 김일성에게 재일조선인운동의 실정을 보고하였다.³⁰⁾ 보고를 받은 김일성은 재일조선인운동을 위한 ‘주체적인 노선전환 방침’을 제시하였다. 그 방침의 주된 내용은 첫째, 재일동포들은 일본 땅에 살고 있지만 일본혁명을 위하여 투쟁할 것이 아니라 자기 조국을 위하여 투쟁하여야 한다. 둘째, 재일조선인운동은 조국의 영도와 조국과의 긴밀한 연계 밑에 진행되어야 한다. 셋째, 재일동포들은 자신이 주인이 되어 애국운동을 벌여 나가야 한다(한덕수 1986, 159).

김일성은 노선전환 방침을 실현하자면 북한의 지도 밑에 활동하는 독자적인 민족적 조직을 결성해야 한다고 하면서 그 조직은 (1) 재일 조선인의 생활과 공화국 공민권의 옹호, (2) 민주주의적 민족교육의 권리보장, (3) 조국통일의 성취 등을 기본적인 활동내용으로 하여야 한다고 제시하였다.

재일조선인 조직활동의 노선전환방침을 실현하는데 1955년 3월 1일에서 12일에 걸쳐 진행된 민전 제19차 중앙위원회는 중요한 계기가 되었다. 회의에서 전 한덕수 총련 중앙의장은 조국통일민주주의전선 중앙위원의 자격으로 「재일조선인운동의 전환에 대하여」라는 제목의 연설을 하였다. 한덕수는 연설에서 (1) 민전의 운동은 근본적으로 틀린 방향에서 진행되었으며, (2) 앞으로의 재일조선인운동은 김일성이 제시한 노선전환방침에 따라야 하며, 이것은 정세발전에 의한 전술전환이 아니라 노선전환이라고 주장하였다. 그리고 (3) 김일성의 방침을 지침으로 삼고 8가지 과업을 철저히 수행해 나가야 한다고 지적하였다(한덕수 1986, 163). 그 결과 회의는 재일조선인운동의 노선을 전환할 것을 결정하였다.

1955년 5월 24일에 소집된 민전 제6차 임시대회에서 조국을 위해서가 아니라 일본을 위해 투쟁할 것을 주장하여 재일조선인운동을 위기로 내몰았던 민전의 노선이 비판되고 민전의 해산이 결정되었다. 이에 따라 1955년 5월 25일 총련이 결성되었다. 결성대회는 5월 25일, 26일 양일에 걸쳐 도쿄의 아사쿠사

29) 전 총련 의장 한덕수는 그의 저서에서 “해외교포를 자민족의 일원으로 보는 견해는 그것을 「민족의 파편」이라고 보는 견해와 근본적으로 대립한다”고 주장하고, “「민족의 파편」이라고 보는 견해는 1950년대 전반 재일 조선인 운동에 관여한 일부 활동가들이 주장하였으며 그 운동의 발전에 부정적인 작용을 하였다”고 평가한다(1986, 16).

30) 재일본 조선인 총련협회. 2000. 「재일본 조선인 총련협회에 대하여」(검색일: 2000. 4. 30). <http://www.korea-np.co.jp/korea/CHONGRYON/chonglyon9909.htm>.

공회당(淺草公會堂)에서 진행되었다. 결성대회에는 468명의 대의원들과 600명의 방청객들이 참가하였다. 대회는 김일성의 노선전환방침을 구현한 일반활동방침과 창립선언, 강령과 규약을 채택하고 총련의 결성을 선포하였다(한덕수 1986, 164~165). 북한은 총련을 “일본에서 사는 조선 국민들을 우리 당과 김일성의 두리에 굳게 묶어 세우며 그들의 민주주의적 민족권리를 옹호하며 재일 조선 국민들의 의사와 이익을 대표하는 유일한 민주주의적 조직체이며 조국의 자주적 평화통일을 위하여 투쟁하는 북한의 해외국민단체”(사회과학원 정치연구소 1973, 1085)라고 규정하고 있다.

1953년 초부터 재일 동포들에게 관심을 가지게 된 북한은 1954년 8월에 당시 외무상이었던 남일의 명의로 일본의 재일조선인 정책에 대한 비판의 내용을 담은 성명서를 역사상 최초로 발표하였다. 1954년 8월 30일 북한의 남일 외무상은 성명서에서 “재일 조선인의 정당한 권리를 보호하는 것은 조선민주주의 인민공화국 정부의 확고부동한 정책”이라고 언급하고 있다. 나아가 “조선민주주의 인민공화국 정부는 일본정부에 대해 일본에 거주하는 조선인의 조선민주주의 인민공화국 국민으로서의 정당한 권리를 인정”할 것을 요구하였다(김인덕 역 1994, 102).

한편 일본정부의 재일 조선인들에 대한 일련의 불법적인 박해에 대해 외국인의 법적 지위에 관한 현대 국제법이 공인하는 원칙과 관례에 대한 포악한 위반이라고 비난하고 있다. 여기에서 말하는 ‘일본에 거주하는 조선인의 조선민주주의 인민공화국 국민으로서의 정당한 권리를 인정’받아야 할 사람들은 대부분 남한 지역 출신이라는 점이 특이하다.

<표1> 재일조선인 출신지별 인구동향(1953년 3월 현재)

도별 인구수	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	경기	강원	평남	평북	함남	함북	황해	무기 재	합 계
인구수	196, 894	131, 926	59, 425	16, 202	64, 117	13, 209	11, 054	6, 914	5, 772	2, 382	1, 729	2, 707	1, 502	2, 509	21, 412	537, 754
비율	36.6	24.5	11.1	3.0	11.9	2.5	2.1	1.3	1.1	0.4	0.3	0.5	0.3	0.5	3.9	100

출처: 전준 1972b, 104 부분 인용.

남일 외무상의 성명서가 갖는 의미는 사상 최초로 북한이 재일 조선인들을 북한의 국민임을 공식적으로 천명하였다는 사실이다. 그러나 북한이 재일동포들을 자기의 국민이라고 주장할 수 있는 근거는 전혀 제시하지 않았다. 실제 그 근거가 될 수 있는 법적, 제도적 근거가 존재하지 않는 상황이었음을 감안할 때 북한 당국의 이러한 주장은 일방적인 것이었다. 그리고 이러한 주장은 북한이 재중 조선족과 재러 고려인들의 법적 지위에 관한 접근과 명백하게 상

이한 것이었다.

북한이 전후 경제 복구 및 사회주의 건설이라는 어려운 현실에 직면한 상황에서 재일동포들에게 관심을 보인 것은 무엇보다도 먼저 한국전쟁 당시 인민지원군으로 참전한 재중 조선인들의 영향이 컸다 하겠다. 어려움에 직면했을 때 비록 다른 나라에 거주하고 있지만 이들 해외동포들이 보여준 지원과 희생은 북한으로 하여금 해외동포들에 대한 관심을 유발시키기에 충분한 원인이 되었다. 게다가 일본은 과거 조선을 식민지화한 나라로 북한과 특수한 역사적 배경을 가지고 있다는 점 또한 북한 당국으로 하여금 재일조선인들에 대한 관심을 유발시키는 요인이었다.

이외에도 일본이라는 지정학적 위치와 국제적 사회주의세력이 합법적으로 존재하고 있는 정치풍토, 그리고 60만을 헤아리는 재일동포가 존재하고 있었기 때문이다. 이와 함께 당시 북한은 재일동포 정책을 채택하지 않으면 안될 입장에 처해 있었다. 먼저 1950년 남침의 실패로 인한 위신추락과 경제적 복구가 시급했다. 둘째, 국제적으로 당시 북한의 우방인 소련과 중국을 비롯한 공산주의 진영을 제외하고는 국제사회에서 국가적인 인정은 물론이고 그 존재인식마저 받을 수 없었던 상황에서 북한은 국제사회로의 진출을 위한 돌파구를 일본과 재일동포사회에서 찾으려고 했다. 셋째, 한·일회담에 대한 대비책이 필요했던 것이다. 이와 같은 요인으로 북한은 1957년 교육비송금을 통한 인재양성과 훈련을 통한 조직강화를 시발로 1959년 북송사업을 성취시켰던 것이다.

1954년 남일 외무상의 성명서를 출발로 1956년부터 북한은 재일 조선인들에 대한 일본 당국의 차별정책을 비판하거나 일본과 민간교류 등에 관한 협정을 체결하는 등 매년 평균 2, 3회에 걸쳐 공식 입장을 표명해 왔다(Ginsburgs 외 1977). 북한과 일본간의 외무관계의 빈도는 재일 조선인들의 귀국사업이 쟁점화되었던 1958년과 1959년에는 평균을 상회하였으며, 한·일협정이 체결된 1965년에는 9회로 그 정점에 달하였다. 그리고 한·일협정 체결 이후 일본 당국에 의해 중단된 재일 조선인들의 귀국을 재개하기 위해 귀국협정을 연장시키기 위한 논의가 진행되었던 1968년에 7회로 증대된다. 이러한 북, 일간의 일방적 혹은 쌍방간의 관계는 1970년대에 접어들면서 더욱 확대된다.

1958년에 접어들면서 북한은 한국전쟁 이후 다시 커다란 변화를 겪는다. 먼저 북한은 자주적 통일을 위한 환경을 마련한다는 명목 하에 남북한으로부터 모든 외국군대의 동시 철거를 요구하면서 중국인민지원군 철거문제를 제기하였다. 이 문제를 논의하기 위해 1958년 2월 14일부터 21일까지 중국 정부대표단이 북한을 방문하여 양국간에 회담이 진행되었다.

그 결과 1958년 2월 19일 공동성명이 발표되었다. 공동성명에서는 먼저 한반도에서 모든 외국군대를 동시에 철거시키고 남북한 자유 총선거를 통해 남북한을 평화적으로 통일시키려는 북한의 주장에 대해 중국의 지지가 표시되고,

이어서 중국인민지원군을 1958년 말까지 북한에서 단계별로 완전히 철수시킬 것을 표명하였다(정리근 1990, 106). 이러한 일련의 활동에 대해 북한은 “조국의 평화적 통일에 유리한 국제적 환경을 마련하기 위한 대외활동”이라고 평가한다(박태호 1985, 240~247). 그 결과 중국인민지원군은 1958년 3월 15일부터 철수하기 시작하여 1958년 10월 26일까지 북한에서 완전히 철수하였다.

두 번째의 변화는 일본과의 관계에서 이루어졌다. 앞서 살펴본 바와 같이 북한의 외교일지(Ginsburgs 1977)에 의하면 북한은 1958년에 접어들면서 일본 정부의 재일동포 정책을 비난하는 성명서를 수 차례에 걸쳐 발표하였다. 북한은 1958년 1월 4일 외무상 성명을 통해 1957년 12월 31일부로 발표된 남한과 일본 정부간의 「공동성명」을 비난하였다. 이 성명서에서 북한은 일본 당국이 재일동포들을 정치적 흥정의 대상으로 삼아 남한과 한·일정상회담을 재개하기로 하였다고 비난하였다.

북한은 또한 1958년 2월 8일 외무성대변인 성명을 발표하여 ‘일본 정부가 일본수용소들에 억류한 재일동포들을 남한으로 송환하기로 결정’한 것을 반대하였다. 나아가 이들의 문제는 동년 1월 4일 외무상 성명에서 지적된 인도주의적 견지에서 공정하게 해결되어야 한다고 주장하였다. 그러나 일본 당국은 4차에 걸쳐 1천 여명의 재일동포들을 남한으로 강제 송환하였다. 이에 북한은 “1958년 7월 8일 외무상 성명을 발표하여 오무라(大村) 수용소에 불법적으로 억류된 재일동포들, 특히 북한으로의 송환을 희망하는 사람들을 계속 남한으로 강제 송환하려는 일본정부의 방침을 반대하고 이들의 북한으로의 귀국이 실현되어야 한다”고 주장하였다(박태호 1985, 251).

일본 당국이 재일동포들 중 일부를 남한으로 강제 송환시키고 이에 반대해 북한 당국이 재일동포들의 북한으로의 귀국을 주장하게 된 것은 북, 일이 직면한 국내·외적 상황에서 기인한다. 먼저 일본이 직면했던 상황을 살펴보자. 당시 일본 당국이 해결해야 할 가장 시급한 문제는 바로 인구문제였다. 제2차 세계대전 이후 일본의 인구는 기하급수적으로 증가하였다. 1945년부터 1957년 사이의 인구 증가수는 대략 1천 8백 8십만 명에 이르렀다(Public Information and Cultural Affairs Bureau of Ministry of Foreign Affairs 1959, 50).

종전 이후 증가된 인구의 60%는 '45부터 5년 동안 등록되었으며 나머지 40%는 1957년까지 7년 동안에 이루어졌다. 전후 일본인구의 급격한 증가는 해외에서 본국으로 송환된 6백 2십 5만 여명의 일본인들에 의해 이루어졌다. 반대로 일본에서 철수한 외국인인 1백 2십만 명에 달하였으며 그 대다수는 강제 징병이나 징용으로 일본으로 끌려간 조선인들이었다. 당시의 상황에서 일본 당국이 직면한 더욱 중요한 문제는 바로 실업문제였다. 따라서 당시 일본이 직면한 인구문제는 국가의 노동 및 경제 정책과 밀접하게 연관되어 있었다. 1957년 9월 현재 일본의 노동자는 총 4천 3백 6십만 명에 달했으며 그 중 2천 5백

7십만 명이 남성 노동자였다.

재일조선인들의 존재는 열악한 전후 일본의 경제 상황과 맞물려 일본인 노동자들과 조선인 노동자들간의 경쟁을 부추겨 임금을 하락시키는 등 하나의 사회문제로 부상하게 된다. 그러므로 재일 조선인들을 일본에서 소개시키는 것은 인구문제의 핵심을 이루는 실업문제를 해결할 수 있는 최선책이었다.³¹⁾

일본 당국은 재일 조선인들을 송환시킨다는 결정을 내렸지만 어디로 송환시킬 것인가는 크게 고려하지 않았을 것이다. 남한이 그러했던 것처럼 미군정을 경험했다는 측면에서 일본은 잠정적으로 남한을 한반도상의 유일한 합법적 정부로 인정하고 있었다. 그러나 공식적인 외교관계가 수립되어 있지 않았기 때문에 재일 조선인들을 굳이 남한으로 송환시킬 필요는 없었던 것이다.

다음으로 북한의 경우 중국인민지원군의 철수를 앞둔 상황에서 1954년부터 1956년에 걸쳐 실시된 ‘전후 복구 3개년 계획’의 성과를 바탕으로 1957년부터 시작된 제1차 5개년 계획을 달성해야하는 입장이었다(통일문제연구소 1989, 58~67).³²⁾ 이러한 시점에서 전후 복구 사업에 큰 도움을 주었던 인민지원군의 철수는 북한에서 노동력의 부족을 더욱 가중시키는 요인이 되었다. 북한이 선택할 수 있었던 노동력 수급 방안은 ‘외부로부터의 노동력 수혈’뿐이었다.

남한과 일본 정부 사이에 국교정상화를 위한 회담이 성사되자 북한의 관심은 다시 재일동포들에게 집중된다. 재일동포들의 광범위한 지지를 획득하는 것은 당시의 상황에서 북한 당국에겐 필수적이었다. 왜냐하면 기본적으로 남북으로 분단된 상황에서 재일동포들의 지지를 획득하는 것은 정권의 정당성을 강화하는 한편 일본과의 국교 정상화 과정에서 상대적인 우위를 점할 수 있는 필요조건이었기 때문이다.

이상과 같은 상황 하에서 북한은 총련을 통해 재일동포들로 하여금 귀국실현을 위한 운동을 전개하도록 유도하였을 것이다. “1958년 8월 11일 일본 카나가와현(神奈川縣) 가와사끼지부(川崎支部) 나까도메분회(中留分會)에서 사는 재일동포들이 해방 13주년을 맞으면서 가진 ‘조국이야기모임’에서 북한으로의 집단적 귀국희망을 표시함으로써 귀국사업은 시작되었다. 뒤이어 1958년 8월 12일 도쿄에서 진행된 해방 13주년 기념 재일 조선인 경축대회에서 60만 재일 조선 동포들의 귀국을 실현하기 위한 필요한 대책을 북한 정부가 취해줄 것을 희망하는 편지를 김일성에게 보냈다”(박태호 1985, 251).

김일성은 1958년 9월 8일 건국 10주년 기념 경축대회 보고에서 재일동포들의 귀국 염원이 실현되도록 필요한 모든 대책을 취할 것이라는 입장을 천명하

31) 1951년 10월 21일부터 시작된 제1차 한·일회담에서부터 지속적으로 일본당국이 제기한 주요쟁점은 재일 조선인의 강제송환에 관한 것이었다(전준 1973a, 407).

32) 김일성이 1955년 4월에 발표한 「모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의 건설을 위하여」 재인용.

였다. 또한 북한 정부는 1958년 9월 16일 외무상 성명을 통해 재일동포들의 무권리와 불행을 수수방관할 수 없으며 북한으로 돌아오기를 원하는 재일동포들의 귀국이 지체 없이 해결되어야 할 절박한 문제라고 지적하면서 귀국하려는 재일동포들은 언제든지 받아들일 수 있으며 또 귀국 후 그들의 생활안정과 자녀교육을 보장한다는 의사를 표명하였다. 이와 함께 일본 정부로 하여금 재일동포들을 북한에 인도할 적절한 조치를 즉시 강구할 것을 요구하였다(한덕수 1986, 189~190).

1958년 10월 16일 북한 내각 제1 부수상은 재일동포들의 귀국문제에 관한 조선중앙통신사 기자의 질문에 대한 대답에서 북한 정부가 재일동포들의 귀국에 필요한 모든 경비를 전적으로 부담할 것이며 그들의 출국이 해결되는 차례로 기선 및 기타 수단을 통하여 수송할 수 있는 모든 준비를 갖추며 귀국동포들의 안정된 생활과 직업 및 자녀들의 교육을 보장할 것을 밝혔다(박대호 1985, 252). 재일동포들의 귀국과 관련한 모든 경비를 북한 당국이 부담하겠다는 이 제의는 일본 정부의 환심을 사기에 충분하였다.

그러나 일본은 남한과의 국교정상화를 위한 회담을 추진 중이었기 때문에 재일동포들의 거취문제는 남한과의 회담의 추이에 달려 있었다. 당시 재일동포문제와 관련하여 북한은 재일동포들의 문제를 정치문제와 무관한 인도적 차원에서 접근한 반면 남한 당국은 일본과의 회담에서 재일동포들을 협상의 대상으로 활용하려고 하였다. 남한은 일본의 식민통치에 대한 배상을 전제로 재일동포 문제를 해결하겠다는 단호한 태도를 보였다(진준 1973a, 407).

일본 정부는 남한과의 회담을 진행하는 초기에 재일동포들의 귀국문제를 회담에 의해 정치적으로 해결하여야 한다는 입장을 취했다. 그러나 남한 정부의 강경한 자세와 재일 조선인들의 귀국과 관련된 경비부담을 줄일 수 있는 북한의 제안, 그리고 재일 조선인들의 강력한 귀국 실현 운동으로 결국 일본은 재일 조선인들을 북한으로 송환시키기로 1959년 2월 13일 내각회의에서 공식적으로 결정하였다.

북한은 1959년 2월 16일 내각전원회의를 열고 재일동포들의 귀국과 관련한 문제를 토의한 후 내각결정 제16호로 「일본으로부터 귀국하는 조선공민들을 영접할 데 관하여」를 채택하였다. 내각 결정 제16호에서 북한 정부는 “일본 정부가 정치문제와는 관계없이 인도적 차원에서 재일본 조선공민들을 자기 조국으로 돌려보낼 것을 최종적으로 결정한 데 대하여 이를 환영”한다고 밝히고 있다(정경모 외 1990, 619). 또한 일본으로부터 귀국하는 동포들을 영접하고 그들의 희망에 따라 직업을 알선하며 생활을 안정시키고 그 자녀들의 취학을 보장해 주기 위하여 내각 제1부수상을 위원장으로 하는 영접위원회를 조직한다는 것과, 재일 조선동포들의 귀국문제와 관련한 실무적 문제들을 일본적십자사와 회담하여 해결할 것을 북한 적십자회 중앙위원회에 위임한다는 것이 언

급되어 있다.

북한에서 진행된 사회주의혁명은 국가건설 과정에서 이념과 체제에 대한 지지여부에 따라 수많은 이주자들을 발생시켰다. 그 결과 북한은 38선 이북 지역이라는 현실적 통치지역 내에 거주하는 사람들을 기반으로 하는 사회주의국가를 건설하였다. 북한이 민족국가를 건설하는 과정에서 소련은 전 부문에 걸쳐 영향을 미쳤다. 초기 북한은 민족에 대한 개념도 스탈린의 그것을 그대로 차용하여 민족의 특징으로 ‘동일한 언어, 영토, 경제생활 및 문화공동체에서 현현되는 심리적 기질’들을 들었다.

스탈린의 민족 개념에서 경제 생활의 공통성이 갖는 의미는 결국 민족을 사회주의 민족과 자본주의 민족으로 나누는 중요한 잣대가 된다(김일성 1992, 580). 이런 의미에서 북한은 사회주의 민족이 되는 것이다. 자본주의 체제와 공산주의 체제가 공존할 수 없듯이 자본주의 민족과 사회주의 민족도 공존할 수 없는 것은 엄연한 현실이다. 따라서 북한이 견지하고 있는 경제생활의 공통성을 폐기하지 않는 한 자본주의 국가에 거주하고 있는 ‘조선민족’은 북한의 공민이 될 수 없었다.

이러한 측면에서 북한이 1959년 말부터 일본에 거주하고 있던 재일 조선인들을 ‘조선공민’으로 받아들인 사실은 논리적인 모순이었다. 실제 구동독의 경우 스탈린의 민족 개념을 그대로 답습하여 자신을 사회주의 민족으로, 구서독을 자본주의 민족으로 나누어 2민족 2국가 2체제로 나가야 한다고 주장하였다(이종석 1998, 103).

그렇다면 북한이 당시 견지하고 있던 민족개념에서 벗어나는 재일동포들을 공민으로 포함시켜 귀국시킨 이유는 어디에 있는가? 그것은 김일성이 권력투쟁을 통해 유일지배체제의 기반을 마련한 사실에서 찾아볼 수 있다. 김일성은 권력의 정당성을 확보하기 위해 항일무장투쟁에서의 자신의 유격대 활동을 혁명전통의 주류로 승격시켰다. 민족의 독립을 위한 유격대 활동의 강조는 민족주의와 결합되어 이후 북한 고유의 민족개념을 형성하는 기초가 되었던 것이다.

김일성의 권력장악과 재일 동포들의 귀국사업의 전개는 북한에서 국적법의 제정으로 이어졌다. 귀국사업이 구체적으로 어떤 과정을 거쳐 진행되었으며 국적법의 내용은 어떠한가를 구체적으로 살펴보자.

4.4 재일 동포들의 귀국과 국적법의 제정

북한은 정권 수립 이후 15년이 지난 1963년 10월 9일에 국적법을 제정하였다. 북한이 공민의 범위를 정하고 국적의 획득과 상실의 절차를 규정하는 국적

법을 왜 정권 수립 이후 15년이 지난 시점에서 제정하게 되었는지를 분명하게 밝히기는 어렵다. 그러나 그 원인은 국내·외적 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.

대내적 요인으로는 김일성의 권력장악이다. 김일성은 권력의 정당성을 확보하기 위해 한편으로는 다른 파벌들의 활동을 격하하거나 축소시키고, 다른 한편으로는 항일무장투쟁에서의 자신의 유격대 활동을 조선에서의 혁명전통의 주류로 승격³³⁾시켰다(Suh 1988, 145). ‘항일빨찌산’ 참가자들은 회상기에서 “자기 조국과 민족을 사랑하지 않는 사람이 자기 나라의 혁명에 대하여 열정을 가질 수 없으며 그 승리를 위하여 몸바쳐 싸울 수 없는 것”이라고 강조한다(최현 외, 19). 항일 유격대 활동의 전제로 제시된 ‘조국과 민족에 대한 사랑’은 항일 유격대 활동에 대한 강조와 더불어 더욱 부각되면서 정치 엘리트들의 국가와 민족에 대한 인식을 변화시키는 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 그리고 국가와 민족에 대한 인식의 변화는 재일동포들과 접촉을 시작한 1950년대 초부터 실질적으로 이루어져 1970년대에 들어서면서 혈통을 포함하는 민족개념의 변화로 귀결되었다고 하겠다.

대외적인 요인으로는 사회주의권의 국적법 제정 경향이다. 사회주의국가들, 특히 동유럽 국가들은 대부분 1950년대 말에서 1960년대 초에 걸쳐 각기 국적법을 제정하였다.³⁴⁾ 이는 1950년대 말 소련이 이중국적자 문제를 해결하기 위해 여타 사회주의국가들과 체결한 일련의 「이중국적자의 공민권 조절에 관한 협약」과 밀접한 관계를 지니는 것으로 보인다.

그러나 북한 국적법의 제정에 더 큰 영향을 미친 요인은 남북한간의 경쟁이었다. 미·소에 의한 분할점령에 이은 남북한 분단은 한반도상의 유일한 합법 정부라는 국제적 인정을 받기 위한 경쟁을 유발시켰다. 남북한은 자본주의 진영과 공산주의 진영 내에서 각각 유일 합법정부라는 인정을 받았지만 민족 내부적인 합의는 이루지 못하였다.

이러한 과정에서 1951년 10월 20일 시작된 제1차 한·일회담은 북한의 관심을 공산주의 진영 밖으로 끌어내 남북한간의 경쟁을 더욱 가중시키는 계기가 되었다. 제1차 회담에서 남한과 일본 양국은 재일 조선인들의 국적관계, 영주권, 처우, 재산반출, 송금, 강제퇴거 등의 문제들에 대해 기본적인 합의를 이루

33) 항일유격대의 전통에 대한 전사회적인 교육이 1950년대 후반에 실시되고 있었다는 사실은 북한 방문기에서도 나타난다(Fujishima 1963, 2~5).

34) 대부분의 유럽 사회주의 국가들은 1950년대와 1960년대에 국적법을 제정하였다. 헝가리는 1957년 6월 9일에, 폴란드는 1962년 2월 15일에, 동독은 1967년 2월 20일에, 불가리아는 1968년 10월 8일에, 그리고 루마니아는 1971년 12월에 각각 국적법을 제정하였다. 일반적으로 이들 법들은 (1) 일반적인 규정, (2) 시민권의 획득, (3) 시민권의 상실, (4) 시민권의 획득 및 상실과 관련되어 제기되는 문제들에 대한 조종과 같은 네 가지 주요 항(項)들을 포함한다. 첫 번째 항은 일반적으로 개인의 국가에의 법적 소속, 이중 국적 문제 해결 등과 같은 시민권의 기준에 관한 규정들을 담고 있다(Shevtsov 1979, 89).

었다. 여기서 북한이 중시한 것은 재일 조선인들의 국적을 원칙적으로 ‘남한국적’으로 확인한 한·일 양국의 합의였다(전준 1973a, 429).

재일조선인들의 국적에 관한 한·일간의 원칙적인 합의는 제2차 세계대전 이후 자본주의·공산주의 진영에서 유사한 문제에 대해 관례적으로 적용되었던 속지주의 원칙에서 벗어나는 것이었다. 따라서 북한 역시 재일 조선인들의 국적과 관련하여 일본 당국과 논의할 수 있는 가능성을 가지게 되었다. 이에 북한은 1954년 8월에 외무상 남일의 성명서를 통해 재일 조선인들이 북한의 공민임을 주장하게 된 것이다. 결국 재일조선인들에 대한 북한 당국의 적극적인 정책은 남한과의 정권의 정통성과 체제의 우위를 둘러싼 경쟁의 일환으로 수행되었다.

재일 조선인들의 귀국에 관한 논의는 북·일 양국에 의해 1959년 8월 13일 캘커타에서 공식적으로 발표된 합의서 「재일 조선공민들의 귀국협정」을 도출해 내었다. 협정에 따르면 귀국 대상자는 “일본국적을 가진 조선사람들을 포함하여 귀국을 희망하는 모든 조선 공민들과 그의 배우자 및 그의 자녀들 기타 그들의 부양을 받고 있는 자로서 귀국을 희망하는 사람”으로 규정되어 있다(사회과학원 역사연구소 1971, 698).

협정에 규정된 귀국 대상자의 범위를 통해 다음과 같은 사실들을 확인할 수 있다. 첫째, 일본 국적자를 포함한 조선 사람과 조선 공민의 가족들을 귀국 대상으로 규정하고 있다는 측면에서 북한은 혈연을 중심으로 귀국대상자를 한정하고 있다는 점이다. 둘째, ‘일본국적자’까지 귀국대상자에 포함시킴으로써 기본적으로 ‘이중국적’을 문제삼지 않고 있음을 확인할 수 있다. 셋째, 조선 사람과 조선공민들의 가족들도 희망자에 한해 귀국을 허용함으로써 가족 구성원들의 국적 역시 문제삼지 않는 동시에 개인들의 의사를 중요하게 여긴다는 사실이다.

재일동포들을 포용하기 위한 이러한 원칙들은 결국 1963년 국적법³⁵⁾의 중요

35) 국적법 내용은 다음과 같다(구수희 1996, 308~309).

제1조 조선민주주의 인민공화국 공민은 다음과 같다.

1. 조선민주주의 인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그의 자녀로서 본 법 공포일까지 그 국적을 포기하지 않은 자
2. 이국인으로서 합법적 절차에 의하여 조선민주주의 인민공화국 국적을 취득한 자

제2조 조선민주주의 인민공화국 공민은 그의 거주지에는 관계없이 조선민주주의 인민공화국의 정치적 및 법적 보호를 받는다.

제3조 외국에 거주하는 조선민주주의 인민공화국 공민은 자기 조국 조선민주주의 인민공화국으로 자유로이 래왕할 수 있다.

제4조 다음에 해당하는 자들은 조선민주주의 인민공화국 국적을 취득한다.

1. 조선민주주의 인민공화국 공민간에 출생한 자녀들
2. 조선민주주의 인민공화국 영역 내에 거주하는 조선민주주의 인민공화국 공민과 외국공민 간에 출생한 자녀들
3. 조선민주주의 인민공화국 영역 내에서 발견된 자녀로서 그의 부모를 알지 못하는 자

한 원칙으로 채택되었다. 국적법에서 앞서 귀국 대상자의 범위를 규정하기 위해 채택된 혈통주의, 이중국적 허용주의, 가족국적 복수주의가 국적법에 그대로 적용되어 있음을 확인할 수 있다. 국적법에 따르면 비록 국민의 범위에 합법적 절차에 의하여 북한의 국적을 취득한 외국인도 포함시키고 있지만 그러한 절차를 규정하는 국적법이 그동안 존재하지 않았다는 측면에서, 최초의 북한의 국민은 북한 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그의 자녀로서 국적법 공포일까지 그 국적을 포기하지 않은 자이다. 이는 북한이 국적의 부여를 혈연에 기반을 둔 혈통주의 원칙³⁶⁾에 입각하고 있음을 의미한다. 제5조에서는 이중국적 허용주의가(Ryang 1997, 123 재인용), 제7, 8, 9조는 가족국적 복수주의를 나타내고 있다.

북한 국적법이 지니고 있는 특징은 첫째, 해외동포들에 대한 배려의 성격을 지니고 있다는 점이다. 북한은 “해외조선국민들의 법적 권리를 옹호하기 위해 국적법을 제정하였다”(사회과학원 정치연구소 1973, 65)고 그 제정 목적을 밝히고 있다. 또한 국적법의 제정, 공포는 해외동포들에 대한 “동포애적 시책의 집중적 표현이었으며 공화국 국민으로서의 해외동포들의 지위를 확고히 보장하여준 법적 담보를 마련한 것”(박태호 1985b, 73)이었다는 강조에서도 확인할 수 있다.

북한 국적법의 제정, 공포는 특히 외국인으로서의 권리를 보장받지 못하고 차별대우를 받고 있던 재일 조선인들의 법적 지위에 커다란 영향을 미쳤다. 그것을 통해 “재일 조선 국민들의 지위를 법적으로 확고히 보장하였을 뿐만 아니라 재일 조선 국민들의 공민권을 철저히 옹호하기 위한 투쟁”을 전개하도록 유도하였다(박태호 1985b, 74).³⁷⁾

제5조 외국에 거주하는 조선민주주의 인민공화국 공민과 외국공민 간에 출생한 자녀들의 국적은 부모들의 합의에 의하여 정하여진다.

제6조 외국인은 민족별 및 인종별에 관계없이 그의 청원에 의하여 조선민주주의 인민공화국의 국적을 취득할 수 있다.

제7조 조선민주주의 인민공화국 공민은 조선민주주의 인민공화국의 국적을 가지지 않은 자와 결혼하여도 그의 국적은 변경되지 않는다.

제8조 부모가 조선민주주의 인민공화국의 국적에 입적하거나 또는 조선민주주의 인민공화국의 국적으로부터 제적되는 경우 14세 미만의 자녀들의 국적은 부모를 따라 변경되며, 18세미만의 자녀들의 국적은 그들의 동의에 의해서만 변경된다.

제9조 조선민주주의 인민공화국 국적을 가진 부모들 중 어느 일방의 국적이 변경되는 경우 그 자녀들의 국적은 변경되지 않는다.

제10조 조선민주주의 인민공화국 국적에의 입적 또는 그로부터의 제적은 본인의 청원에 의하여 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의 상임위원회가 결정한다.

36) 북한은 부모양계 혈통주의를 취하고 있으나, 남조선과도정부가 1948년 5월에 채택한 「국적에 관한 임시조례」에 따르면 당시 남한은 부계 혈통주의를 취하고 있다는 점이 다를 수 있다(손희두 1997, 85).

37) 일제에 의한 강제이주를 경험한 디아스포라적인 집단으로서 재일동포들은 해방 이후 일본 당국의 차별정책을 겪으면서 자신들의 고국으로 북한과 결합하기 시작하였다(Ryang 1997, 197).

북한의 해외동포정책, 특히 재일동포 정책에서 ‘국민권’의 옹호는 중요한 의미를 지니는 것으로 국민보호에 관한 규정인 국적법 제2조에 의거해 북한이 재일동포들에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 있는 근거를 마련하는 기반이 되었다.

둘째, 북한은 국적법을 통해 북한 국민들의 국민권을 최대한 보호하고 유지시키는 한편, 북한의 국민권을 지닌 ‘해외조선국민’을 지속적으로 재생산하려는 정책적 의도를 나타내고 있다. 북한은 이를 위해 국적의 획득 및 상실과 관련하여 제기될 수 있는 문제들을 조정하기 위한 구체적인 조항들을 통해 북한 국적의 상실을 매우 어렵게 만들었다.

북한은 국내에서의 거주 이전과 여행에 대한 통제를 엄격히 실시하고 있는 동시에 해외로의 이주 역시 철저히 통제하고 있다.³⁸⁾ 특히 해외로의 이주에 대한 통제는 무엇보다도 북한 당국이 북한을 ‘지상낙원’, 즉 “모든 사람들이 실업과 빈곤을 모르고 행복하게 살고 있는 북한의 현실”(조선중앙년감 편집위원회 1964, 43)을 강조하는 방향으로 이루어졌기 때문이다.³⁹⁾ 그러므로 북한 당국은 해외에 존재하고 있는 총련과 같은 해외동포단체와 해외조선국민들을 지속적으로 유지, 재생산, 확대해 나가는 것이 필요하였다. 이에 북한은涉外 결혼으로 인한 국적의 상실을 인정하지 않으며(제7조),涉外 결혼으로 출생한 자녀들의 국적을 부모들의 합의로 정할 수 있도록 규정(제5조)하고 있다. 그리고 부모들의 국적이 변경되는 경우에도 자녀들의 국적을 유지할 수 있는 방안들을 마련해 두었다(제8, 9조).

셋째, 국적법의 제정은 북한의 정통성, 김일성 권력의 정당성 확보, 그리고 체제의 우월성을 과시하기 위한 정치성을 강하게 지니고 있다. 이는 북한 국적법의 제정이 재일동포 귀국 사업의 성과들을 공고히 하는 의미를 지니기 때문이다. 북한은 재일동포들의 집단적 귀국의 실현을 “거대한 정치적 의의를 가지는 역사적 사변”으로 평가하고 있다(박태호 1985a, 260). 특히 북한은 귀국 사업이 “자본주의로부터 사회주의로의 민족의 대이동으로서 해외교포 운동을 크게 고무하였으며 북한의 국제적 권위와 위신을 더욱 높이게 한 역사적 사변”이라고 주장한다(사회과학출판사 1973, 1088).

38) 북한은 해외 여행을 공직자, 신뢰받고 있는 예술가, 운동 선수, 학자, 그리고 종교 지도자들에게 한해 허용하고 있으나 해외 이주는 허가하지 않고 있다. The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. February 23, 2001. "Country Reports on Human Rights Practice — 2000."

<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eap/726.htm>(접속일 2002/04/09).

39) 이러한 선전에도 불구하고 실제 북한은 외화획득을 위해 많은 수의 노동자들을 해외로 파견하였다. 예를 들자면 북한은 1979년까지 동독과 계약 노동자 파견에 관한 협정을 맺어 북한 노동자들을 동독의 산업체에 파견하였다(Ireland 1997, 552). 또한 1994년 말 현재 러시아의 공식 노동허가증을 소지한 5,862명의 북한 노동자들이 러시아 연방국 내에 거주하고 있었다(김종일 1997, 83 재인용).

그리고 마지막으로 북한의 국적법에 따르면 남한의 국민들도 그 범위에 포함될 수 있다는 사실로 남한의 국적법과 마찬가지로 남북한간 논란의 여지를 안고 있다.

4.5 사회통합의 문제 노정

재일동포들의 귀국 사업을 거치면서 제정된 국적법은 북한이 해외 동포들의 귀국을 실현시키기 위한 법적, 제도적 장치로 기능하였다. 문제는 재일동포들을 귀국시키면서 북한 사회 내에 잠재해 있던 사회통합의 어려움이 겹으로 드러나게 되었다는 것이다.

시민권 정책은 사회 구성원의 자격을 누구에게 부여할 것인가에 한정되는 것이 아니라 새롭게 사회 구성원의 자격을 취득한 자들을 기존 사회에 동화, 통합시켜 나가는 것을 포함한다. 왜냐하면 사회 구성원의 자격에 관한 원칙을 명백하고 공정하게 규정하지 못하거나 새로운 이주자를 동화시키지 못할 경우 사회적 통합을 저해할 수 있는 잠재력을 지닌 사회집단이 형성되기 때문이다.

북한에서 ‘복잡한 계층과의 사업’으로 표현되는 사회통합의 문제는 북한 정부의 관심과 지도에도 불구하고 커다란 성과를 거두지 못한 채 정치 현안으로 1960년대 초반부터 70년대 중반까지 지속적으로 제기되었다.⁴⁰⁾ 비록 북한에서 사회통합의 필요성이 1960년대에 접어들면서 공식적으로 언급되고 있지만 실제 사회통합을 저해하는 요인들은 국가 건설 시기부터 내포되어 있었다. 즉 ‘성분과 환경, 지난날의 경력이 복잡’한 ‘복잡한 계층’은 일제 식민지 시대의 유산인 동시에 국가 건설 전후 시기와 한국전쟁 시기에 이루어진 대규모의 인구 이동 및 활동과 밀접한 관계를 지닌다.⁴¹⁾

이러한 점을 감안할 때 1950년대 말까지 간과되어 왔던 사회통합의 문제를 1960년대에 접어들면서 “노동계급을 핵심으로 하는 인민대중의 단결을 강화”⁴²⁾함으로써 해결하려는 움직임이 등장하게 된 원인은 무엇일까? 외부적으로는 재일 동포들의 귀국이 사회통합에 대한 중요성을 제기하는 요인이 되었다.

40) 이는 김일성이 1961년 9월 11일에 실시한 「조선노동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업 총화보고」에서 ‘복잡한 계층과의 사업’을 진행시켜 나갈 것을 언급한 이래 1971년 2월 3일의 「청년들의 특성에 맞게 사로청 사업을 더욱 적극화할 데 대하여」, 1971년 12월 28일 김정일이 행한 연설 「복잡한 군중과의 사업을 잘 할 데 대하여」, 1974년 7월 31일 김일성의 「당사업을 더욱 강화할 데 대하여」 등에서 반복적으로 언급되고 있는 사실에서 확인할 수 있다. 이후에도 이 문제는 여전히 사회문제로 남아 있었던 것으로 보인다.

41) 복잡한 계층을 구체적으로 살펴보면 먼저 일본에서 귀국한 동포들, 월북자들, 가정주위환경과 사회정치생활경위가 복잡한 사람들(예를 들면 지주 및 자본가 출신자들과 그 자녀들), 월남자 가족들 등이다. 김일성 「청년들의 특성에 맞게 사로청사업을 더욱 적극화할 데 대하여」 1971. 2. 3.(김일성 1974, 23~25).

42) 1961. 9. 11. 「조선노동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고」(김일성 1968, 177).

그러나 무엇보다 중요한 사실은 내부적으로 김일성의 유일지배체제가 형성되었다는 점이다. 이러한 사실은 1961년 9월 노동당 제4차대회에서 행해진 중앙위원회 사업총화보고에서 잘 드러난다. 보고에 따르면 “당은 1956년 8월 전원회의와 1958년 3월 당대표자회의를 계기로 하여 당안에서 반당 종파분자들을 청산하고 당의 통일과 단결을 지키는 투쟁에서 커다란 승리”하였으며 “당은 오늘 그 어느 때보다 통일되고 조직 사상적으로 세련되었으며 어떠한 복잡한 계층이라도 능히 포섭하고 교양개조할 수 있는 강유력한 당”이 되었다고 밝히고 있다.

그러나 북한 당국의 자신감에도 불구하고 현실에서 사회통합은 쉽게 이루어지지 않았다. 가정주위 환경이나 경력을 따지면서 사람들을 ‘차별’하고 ‘따돌리는 현상’이 문학예술부문에서까지 나타나고 있었다.⁴³⁾ 그 결과 김일성과 김정일이 70년대 중반까지 지속적으로 복잡한 계층과의 사업의 중요성을 강조하고 있는 사실에서 그 어려움을 확인할 수 있다.

김일성은 1971년 2월 3일 도, 시, 군, 공장, 기업소, 대학 당위원회 청년 사업부장 및 사로청 위원장 협의회에서 한 연설 「청년들의 특성에 맞게 사로청 사업을 더욱 적극화할 데 대하여」에서 일본에서 온 귀국동포들과의 사업을 잘 하여야 한다고 강조하였다. 연설 내용에 의하면 일본에서 온 “귀국동포들은 지난날 나라 없는 탓으로 이국 땅에서 갖은 민족적 멸시와 천대, 억압과 착취를 받으면서 어렵게 살다가 사회주의 조국의 품으로 찾아온 사람들로 일본에서 살 때 조국으로 돌아오기 위해 일본 반동들의 모진 탄압에도 굴하지 않고 투쟁”한 사람들이다. 그러므로 “그들을 따듯이 보살펴주고 잘 교양하여 귀국동포들을 모두 당의 두리에 튼튼히 묶어 세워야 한다”고 부연 설명한다(김일성 1974, 23).

북한이 사회통합에서 어려움을 겪은 것은 일본에서 귀국한 재일동포들만이 아니었다. 앞서서도 살펴보았듯이 남북한간에는 해방 이후 시기와 한국전쟁 시기에 상당한 수의 이주민과 난민들이 발생하였다. 따라서 이들과 관련된 사람들도 복잡한 계층으로 분류되어 북한 사회에서 차별대우를 받고 있었음을 확인할 수 있다. 따라서 두 번째로 남한에서 들어온 사람들과의 사업도 잘 하여야 한다고 강조된다(김일성 1974, 23). 이들에 대한 강조는 단순한 사회통합의 차원에 머무르는 것이 아니라 이들을 활용하기 위한 정책적 배려도 지니고 있었다. 다시 말하면 1971년 현재 북한에는 남한에서 이주한 몇 십만 명의 이주민들이 거주하고 있었다. 북한은 이들 남한 출신자들을 사회의 일원으로 동화시켜 남북 간에 인사왕래가 실현될 때 자기 고향에 보내 주위 사람들에게 사회주의 사상을 고취시킬 수 있도록 준비를 시켜야 한다는 것이 북한의 논리이다.

43) 김정일, 1971. 12. 28. 「복잡한 군중과의 사업을 잘 할 데 대하여」(김정일 1993, 377).

세 번째로 ‘가정주위환경이 복잡한 청년들’도 복잡한 계층에 포함시켜 이들에 대한 관심과 교육을 당부하고 있다(김일성 1974, 24). 왜냐하면 북한은 사람의 성분을 그 사람의 머리 속에 들어 있는 사상에 따라 달라지는 사상상 구성 성분이라고 보고 있기 때문이다. 따라서 사람들의 사상상 구성성분을 알아야 거기에 대한 대책을 세울 수 있기 때문이다. 그리고 사람의 생각은 바뀔 수 있기 때문에 사람의 성분 역시 고정불변한 것이 아니라 변하기 마련이므로 특히 청소년들의 경우 배려를 해줘야 한다고 강조한다.

마지막으로 월남가족들과 지난날 과오를 저지른 사람의 아들, 딸들과의 사업도 잘하여야 함을 강조한다(김일성 1974, 25). 통계에 의하면 월남자 가족은 약 2백만 명에 달한다(공산권문제연구소 1968, 200). 따라서 월남자 가족을 모두 차별대우할 경우 북한 사회는 심각한 사회통합의 어려움을 겪을 수밖에 없게 된다. 이러한 강조를 통해 북한사회에서 이들 이주자들은 다양한 차별을 받았음을 확인할 수 있다.

5. 결 론

이 연구는 ‘국적’ 및 ‘시민권’ 개념과 혈연공동체에의 소속문제를 구별하여 북한 시민권 정책의 성격과 목표를 밝히고자 하였다. 이를 위해 항일무장투쟁이 유격근거지를 중심으로 진행된 1930년대부터 북한의 국적법이 제정된 1963년까지의 시민권과 관련된 제도들을 중심으로 어떤 원칙들이 적용되었는가를 살펴본 뒤 제도와 현실간의 괴리, 즉 사회통합 문제의 원인과 내용들을 살펴보았다.

유격근거지를 중심으로 형성된 인민혁명정부는 근거지 내에 거주하고 있는 사람들에게 공민으로서 선거권을 부여하였다. 이러한 전통은 해방 직후 수행되기 시작한 북한의 국가건설과정이 인민위원회라는 자생적인 조직들을 중심으로 전개된 과정에서도 그대로 적용되었다.

북한은 국민국가 형성과정에서 남한이라는 이주가능 지역이 존재함으로써 수많은 인구이동을 통해 이데올로기와 혈통, 그리고 거주지 원칙을 바탕으로 하는 시민권 정책을 확대, 강화시켰다. 이에 따라 북한은 국민국가 건설 과정에서 이데올로기와 지역적 기반, 그리고 사회구성원의 지지와 동의라는 원칙에 따라 국민의 범위를 확정하였다. 이는 사회주의 국가들의 헌법이 정복된 영토로서 이미 정치적으로 정리되어 있는 상황을 법적으로 확인하는 것으로 인식하는 사회주의 국가의 헌법관(憲法觀)과도 부합되는 것이다. 따라서 국가 건설 과정에서 북한의 공민은 ‘북한 내에 거주하는 18세 이상의 조선민족’으로 한정되었다.

그러나 북한 당국은 1963년 국적법을 제정하면서 북한 지역 내에 거주하는 ‘조선민족’뿐만 아니라 해외에서 거주하는 ‘조선민족’도 모두 공민으로 확대 규정하였다. 이는 사회주의 헌법관과 민족관에 어긋나는 것이었으나 정치적 목적을 가진 선언적인 법의 제정이었다.

남북한 분단으로 체제 경쟁을 벌이고 있는 상황에서 북한이 정권 수립 이후 15년이나 지난 시점에서 국적법을 제정하면서, 국가건설 당시보다 훨씬 더 포용적인 시민권 정책을 채택한 이유는 북한이 처해 있었던 주·객관적인 여건 때문이었다. 주관적인 여건으로는 북한 정치지도자들 중 어느 누구도 국가 경영의 경험을 가지고 있지 못하였기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 해방 이후 해외에서 활동하고 있던 수많은 정치세력들이 귀국하면서 국내파와 더불어 장기간에 걸쳐 파벌간의 권력투쟁이 진행되었기 때문이다.

다른 한편 객관적인 여건으로는 북한이 오랫동안 소련과 중국이라는 강대국의 영향력 하에 있었기 때문이다. 특히 소군정기 북한에서 막대한 영향력을 행사했던 조선계 소련인들의 존재는 현실적으로 북한의 국적을 확정하는 데 커다란 장애로 작용하였다. 그러나 파쟁을 통해 김일성이 권력을 장악해 나가면서 이러한 경향은 변하였다. 김일성은 권력을 장악하고 권력의 정당성을 확보하기 위해 다른 파벌들의 실책을 비난하면서 일부 지도자들을 숙청하는 동시에, ‘조선공산주의운동’의 전형으로서 항일무장투쟁에서의 유격대 전통을 강조하면서 민족에 대해 강조하기 시작하였다. 민족에 대한 인식의 전환은 해외동포들을 포용하고 포함하는 보다 적극적인 시민권 정책을 형성시키는 중요한 요인이 되었다.

재일동포들과의 관계 확립은 북한의 시민권 정책에서 획기적인 전환점이 되었다. 첫째, 재일동포들을 통해 북한이라는 지역적 한계성을 극복하고 국제적인 지원세력을 확보하게 되었다는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 이는 남북한이 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 국제적으로 고립되어 있는 북한을 지원할 수 있는 외부 지원세력의 확보를 의미하였다.

둘째, 해방 이전에 해외로 이주한 해외동포들이 일제의 식민통치 정책의 결과⁴⁴⁾라는 점을 인식시켜 일제 식민통치 잔재의 청산이라는 점을 강조(한덕수 1986, 142)하는 방식으로 북한 공민권의 인정 등을 중심으로 한 해외동포 정책의 근간이 마련되었다. 이는 국제적으로 인정받지 못하고 있는 정권의 정당성을 민족 내적인 논리로 극복하려는 시도였다.

44) 북한은 일본에 거주하는 조선 공민에 관한 문제는 “지난날 일제 식민지 통치자들에 의하여 강제노동에 끌려갔거나 또는 일제의 가혹한 식민지 통치 하에서 살길을 잃고 자기 고향에서 쫓겨나 일본에서 유랑한 사람들”로 “일본 제국주의가 조선에 대한 식민지 통치의 결과에 남겨 놓은 또 하나의 엄중한 유산”이라는 시각을 가지고 있다(『조선민주주의 인민공화국 정부 성명』, 조선중앙년감 편찬위원회 1964, 156).

셋째, 재일동포들을 북한의 공민으로 포함하려는 과정에서 여러 가지 변화가 초래되었다는 점이다. 가장 중요한 것은 민족에 대한 개념의 변화를 들 수 있다. 북한은 정권 수립 초기 스탈린의 민족 개념을 그대로 수용하여 언어, 영토, 경제생활, 문화의 공통성을 민족의 중요한 특징으로 규정하였다. 이를 바탕으로 북한은 민족을 경제생활의 공통성에 입각하여 사회주의적 민족과 자본주의적 민족으로 분류하였다. 그러나 일본이라는 자본주의 국가 내에 거주하고 있는 재일동포들을 공민의 범위로 포함하려는 노력은 경제생활의 공통성이 가지는 모순점을 자각하게 만드는 계기가 되었다. 이를 바탕으로 북한은 민족의 개념에 혈통을 첨가하게 되었으며, 결국에는 경제생활의 공통성이라는 요소는 삭제해 버렸다. 또한 민족의 중요한 특성으로 언어를 강조하게 만드는 중요한 계기가 되었다. 북한 당국은 핏줄이 같고 한 영토 안에서 살아도 언어가 다르면 하나의 민족이라고 말할 수 없다고 언급할 만큼 언어의 중요성을 강조하였다.

북한 당국의 이러한 노력에도 불구하고 북한으로 이주해간 사람들은 북한 사회에서 차별대우를 받았으며 이는 북한 사회의 통합을 방해하는 요인이 되었다. 이러한 내부적 상황은 김일성 사후 느슨해진 사회통제력으로 발생하고 있는 탈북자의 증대에도 일정정도 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 이는 초기 탈북자들 중 남한이나 미국 등에 연고지를 둔 사람들이 다수였다는 점에서 확인할 수 있겠다. 따라서 당국은 탈북자 문제에 대한 접근을 다각화시킬 필요가 있으며 남한에 입국한 탈북자들이 남한 사회에서 적응할 수 있도록 주민통합에도 힘써야 할 것이다.

【 참고 문헌 】

1. 북한자료

- 김일성, 1968. 『김일성저작선집 3』. 평양: 조선노동당 출판사.
 1992. 『김일성전집 4』. 평양: 조선노동당 출판사.
 1972. 『김일성저작선집 5』. 평양: 인문과학사.
 1974. 『김일성저작선집 6』. 평양: 조선노동당출판사.
 1978. 『김일성저작선집 7』. 평양: 조선노동당 출판사.
 1987. 『김일성저작선집 9』. 평양: 조선노동당 출판사.
 1988. 『전체 조선동포들에게 보내는 호소문』. 평양: 조선노동당 출판사.
- 김정일, 1993. 『김정일 선집2』. 평양: 조선노동당 출판사.
- 김한길, 1983. 『현대조선역사』. 평양: 사회과학출판사.
- 김량광, 1987. 『총련은 조국통일의 중요한 일익을 담당하고 있는 해외공민 단체』. 평양: 과학백과사전 출판사.
- 박태호, 1985a. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 I』. 평양: 사회과학출판사.
 1985b. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 II』. 평양: 사회과학출판사.
- 사회과학원 경제연구소, 1970. 『경제사전 II』. 평양: 사회과학출판사.
- 사회과학원 법학연구소, 1971. 『법학사전』. 평양: 사회과학출판사.
- 사회과학원 언어연구소, 1992. 『조선말 대사전 I II』. 서울: 동광출판사.
- 사회과학원 언어학연구소, 1990. 『조선말사전』. 서울: 동광출판사.
- 사회과학원 역사연구소, 1973. 『력사사전』. 평양: 사회과학출판사.
- 사회과학원 정치연구소, 1973. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사.
- 사회과학원 철학연구소, 1985. 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사.
- 조선중앙년감 편집위원회, 1962. 『조선중앙년감 1961』. 평양: 조선중앙통신사.
 1963. 『조선중앙년감 1962』. 평양: 조선중앙통신사.
 1964. 『조선중앙년감 1963』. 평양: 조선중앙통신사.
- 최현 등, 1972. 『조국과 민족에 대한 사랑』. 평양.
- 한석봉·심형일, 1988. 『자주시대의 위대한 수령 김일성 동지 3: 인민정권 건설의 위대한 영도자』. 평양: 사회과학출판사.
- Kim, Il Sung. 1972. *Selected Works V*. Pyongyang: Foreign Languages Publishing House.
- Kim, Jong Il. 1992. *Selected Works I*. Pyongyang: Foreign Languages Publishing House.

2. 국내 단행본

- 장구진, 1975. 『북한법의 연구』. 서울: 박영사.
 강정구, 1996. 『통일시대의 북한학』. 서울: 당대.

- 강만길 외, 1995. 『북한의 정치와 사회 1a, 2b』. 서울: 한길사.
- 공보처, 1993. 『도표로 본 북한의 오늘』.
- 공산권문제연구소, 1968. 『북한총감』. 서울: 공산권문제연구소.
1973. 『북한관계 자료집』. 서울: 공산권문제연구소.
- 구수회 편저, 1996. 『북한연구법전』. 서울: 행법사.
- 구영수·주봉호, 2001. 『新북한정치론』. 부산: 동우.
- 국가안전기획부, 1995. 『북한의 ‘민족주의’ 선전자료집』. 서울: 국가안전기획부.
- 국방연구소, 1994. 『중공군의 한국전쟁』. 서울: 국방연구소.
- 김남식 외, 1989. 『해방전후사의 인식5, 6』. 서울: 한길사.
- 김남식, 1979. 『남로당』. 서울: 한국승공연구원.
- 김학준 편, 1984. 『현대소련의 해부』. 서울: 한길사.
- 고승운, 1978. 『중공의 동남아정책-화교문제를 중심으로-』. 서울: 교문사.
- 민정구 편, 1987. 『통일전선론』. 서울: 백산서당.
- 박헌채 외, 1986. 『일제식민지 시대의 민족운동』. 서울: 한길사.
- 박헌채·김홍명 편, 1988. 『통일전선과 민주혁명 I』. 서울: 사계절.
- 박호성, 1997. 『남북한 민족주의 비교연구』. 서울: 당대.
- W. E. 버틀러 저, 박홍규 역, 1988. 『자본주의법과 사회주의법』. 서울: 일월서각.
- 백낙청, 1998. 『흔들리는 분단체제』. 서울: 창작과 비평사.
- 북한연구소, 1977. 『북한사회론』. 서울.
- 브루스 커밍스 저·김주환 역, 1986a. 『한국전쟁의 기원 上』. 서울: 청사.
- 브루스 커밍스 저·김주환 역, 1986b. 『한국전쟁의 기원 下』. 서울: 청사.
- 손희두, 1997. 『북한의 국적법』. 서울: 한국법제연구원.
- 송건호 외, 1987. 『변혁과 통일의 논리』. 서울: 사계절.
- 송두율, 1997. 『통일의 논리를 찾아서』. 서울: 한겨레신문사.
- 신동아편집실, 1989. 『원자료로 본 북한 1945~1988』. 서울: 동아일보사.
- 양성철, 1991. 『북한정치론』. 서울: 박영사.
- 양호민 외, 1987. 『북한사회의 재인식1』. 서울: 한울.
- 예프케니 바자노프·나탈리아 바자노바. 김광린 역, 1998. 『소련의 자료로 본 한국 전쟁의 전말』. 서울: 열림.
- 이광규, 1983. 『재일한국인: 생활실태를 중심으로』. 서울: 일조각.
- 이광규, 1994. 『在中韓人: 人類學的 接近』. 서울: 일조각.
- 이재화, 1988. 『한국근현대 민족해방운동사: 항일운동사편』. 서울: 백산서당.
- 이중석 외, 1997. 『김정일 시대의 북한』. 서울: 삼성경제연구소.
- 이중석, 1998. 『분단시대의 통일학』. 서울: 한울.
- 전준, 1973. 『조총련 연구1a, 2b』. 서울: 고려대학교 아세아문제연구소.
- 정경모·최달곤 공편, 1990. 『북한법령집 1, 4』. 서울: 대륙연구소.
- 정용덕 외, 1999a. 『신제도주의 연구』. 서울: 대영문화사.
- 정용덕 외, 1999b. 『합리적 선택과 신제도주의』. 서울: 대영문화사.
- 정인섭, 1996. 『재일교포의 법적 지위』. 서울: 서울대학교.
- 조선총독부 경무국 편·김봉우 역, 1989. 『일제식민통치비사』. 서울: 청아.

- 1988b. 『중국의 민족정책』. 서울: 교양사.
- 카지무라 히데키(梶村秀樹)·김인덕 역. 1994. 『제일조선인운동: 1945~1965』. 서울: 현음사.
- 편집부 편, 1987. 『마르크스주의 철학사전』. 서울: 친구.
- 편집부 편, 1988. 『북한의 사상-주체의 사상, 이론, 방법-』. 서울: 태백.
- 한국정치연구회, 1990. 『북한정치론』. 서울: 백산서당.
- 휴클린스 저·홍준형 역, 1986. 『마르크스주의와 법』. 서울: 한울.

3. 국내 논문

- 강태훈, 1992. “일본의 대북한 정책.” 한국정치학회. 『한국정치학회보』, 제25권 2호.
- 김경득, 1997. “국적법 개정과 제일 한국인.” 서울국제법연구원. 『서울국제법연구』, 제4권 2호.
- 김동수, 1997. “북한법의 변화와 실상.” 김영수 외. 『김정일 시대의 북한』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김용범, 1992. “중국내 조선족의 국적과 이중정체성.” 『북한』, 10월호.
- 노영돈, 1994. “통일에 대비한 남북한 국적법의 비교연구.” 인천대평화통일연구소 『통일문제와 국제관계』, 제5집 1호.
- 대한민국 외무부, 1996. 『외교백서』. 서울: 외무부.
- 리규린, 1986. “친애하는 지도자 김정일 동지께서 독창적으로 밝히신 민족의 개념에 대한 리해.” 국가안전기획부. 『북한의 ‘민족주의’ 선전자료집』. 서울: 국가안전기획부.
- 백낙청, 1999. “한반도에서의 식민성 문제와 근대 한국의 이중과제.” 창작과 비평사. 『창작과 비평』, 제27집 3호.
- 백학순, 1994. “중국내전시 북한의 중국공산당을 위한 군사원조: 북한군의 파병 및 후방기지 제공” 경남대 극동문제연구소. 『한국과 국제정치』, 제10권 제1호.
- 이주철, 1998. “북조선로동당의 당원확장과 당의 변화.” 경남대학교 북한대학원. 『현대북한연구』, 창간호. 서울: 지식공작소.
- 정인섭, 1994. “일·북수교와 제일교포의 국적.” 서울국제법연구원. 『서울국제법연구』, 제1권 1호.
- Ginsburgs, George · 이계희. 1984. “소련내 한인의 법적 지위.” 김학준 편. 『현대 소련의 해부』. 서울: 한길사.

4. 학위논문

- 구동수, 2000. “북한의 해외동포정책 연구.” 고려대학교 석사학위논문.
- 나윤기, 1988. “한국의 해외이주 정책에 관한 연구.” 한양대학교 박사학위논문.
- 류길재, 1995. “북한의 국가건설과 인민위원회의 역할 1945~1947.” 고려대학교 박사학위논문.

- 박광호, 1992. “북한의 ‘민족’ 개념에 관한 연구.” 서울대학교 석사학위논문.
- 서희수, 1983. “북한 권력엘리트 구조의 변화에 관한 비교론적 연구.” 부산대학교 박사학위논문.
- 유삼열, 1993. “북한의 재일교포정책과 조총련.” 서강대학교 박사학위논문.
- 이성봉, 1998. “북한의 자립적 경제발전전략과 김일성 체제의 공고화 과정(1953-70)에 관한 연구.” 고려대학교 박사학위논문.
- 이택진, 1993. “중국의 동남아시아 화교정책.” 경북대학교 석사학위논문.
- 조현욱, 1999. “북한의 재일 조총련정책에 관한 연구.” 경기대학교 통일안보대학원 석사학위논문.
- 진희관, 1999. “조총련 연구: 역사와 성격을 중심으로.” 동국대학교 박사학위논문.

5. 영, 미 단행본

- Barbalet, J. M. 1988. *Citizenship*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Bendix, Reinhard. 1996. *Nation-Building and citizenship*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Birnbaum, Normem, 1970. *Communist China's Policy Towards her Minority Nationalities: 1950~1965*. New York: St. John's University Press.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Eberstadt, Nicholas and Banister, Judith. 1992. *The Population of North Korea*. California: University of California · Berkeley Press.
- Gellner, E. 1983. *Nations and Nationalism*. New York: Basil Blackwell.
- Ginsburgs, George and Kim, Roy U. T. 1977. *Calendar Of Diplomatic Affairs DPRK: 1945-1975*. New Jersey: Symposia Press.
- Ginsburgs, George. 1983. *The Citizenship Law of The USSR*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hobsbawm, E. J. 1990. *Nations and Nationalism*. New York: Cambridge University Press.
- Kihl, Young Whan. 1984. *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest*. Colorado, Westview.
- Lee, Changsoo and George De Vos. 1981. *Koreans In Japan: Ethnic Conflict and Accommodation*. California: University of California Press.
- Mitchell, Richard Wanks. 1967. *The Minority in Japan*. California: University of California Press.
- Nam, Koon Woo. 1974. *The North Korean Communist Leadership 1945~1965: A Study of Factionalism and Political Consolidation*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Olivier, Bernard Vincent. 1993. *The Implementation Of China's Nationality Policy In The Northeastern Provinces*. Sanfrancisco: Mellen Research

- University Press.
- Paige, Glenn D. 1966. *The Korean People's Democratic Republic*. California: Stanford University Press.
- Ryang, Sonia. 1997. *North Koreans in Japan*. Colorado: Westview.
- Schuck, Peter H. and Smith, Rogers M. 1985. *Citizenship Without Consent*. New Haven: Yale University Press.
- Shevtsov, V. 1979. *Citizenship Of The USSR*, Moscow: Progress Publishers.
- Slusser, Robert M. and Triska, Jan F. 1959. *A Calendar Of Soviet Treaties 1917-1957*. California: Stanford University Press.
- Suh, Dae-Sook. 1988. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press.
- Zolberg, Aristide R., Suhrke, Astri and Aguayo, Sergio. 1992. *Escape From Violation: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*.

6. 영, 미 논문

- Kashiwazaki, Chikako. 2000. "The politics of legal status-The equation of nationality with ethnonational identity-." Ryang, Sonia. ed. *Koreans in Japan - Critical voices from the Margin*. New York: Routledge.
- Keely, Charles B. 1996. "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows." *International Migration Review*, Vol. 30(Winter).
2001. "The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters." *International Migration Review*, Vol. 35. No. 1.
- Marshall, T. H. 1977. "Citizenship and Social Class." *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zolberg, Aristide R. 1981. "International Migrations in Political Perspective."
- Kritz, M. M., Keely, C. B., and Tomasi, S. M. Ed. *Global Trends in Migration*. New York: Center for Migration Studies.
1983. "The Formation of New States as a Refugee- Generating Process." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 467(May).
- Zolberg, Aristide R., Suhrke, Astri and Aguayo, Sergio. 1985. "International Factors in the Formation of Refugee Movements." *International Migration Review*. Vol, 20. No. 2.

북한경제제재 관련 미국의 국내법제연구



최철영
(대구대 전임강사)

목 차

【 요약 문 】	211
1. 서 론	213
2. 대외정책과 경제제재	215
3. 북한에 대한 경제제재의 근거	227
4. 대북 경제제재 관련법제의 분석	236
5. 결 론	247

【 요약 문 】

한 국가가 추진하고자 하는 정책은 법을 통한 국민적 합의에 의하여 정당성이 뒷받침되어야 한다. 법에 근거한 국가정책은 안정적이며 지속적으로 수행되며 향후 제기되는 문제에 대한 대응정책의 예측가능성을 확보해 준다.

이러한 측면에서 미국의 국내법제를 근거로 하여 이루어지고 있는 국제테러지원국가 및 대량살상무기 확산국가에 대한 대응조치에 대한 연구는 향후 피제재국가에 대한 미국의 정책변화를 이해하고 유도하는 데 도움이 될 것이다.

미국이 북한에 대하여 적용하고 있는 제재법제는 첫째, 테러지원국가로 분류하여 적용하는 해외자산통제규정, 무역협정연장법, 통상법 등 경제제재법제, 둘째, 대량살상무기 확산국가로 분류하여 적용하는 무기수출통제법, 원자력에너지법, 화학 및 생물학무기통제 및 전쟁근절법, 화학무기협약이행법, 북한 위협감축법, 핵확산금지법, 핵확산방지법 등의 대외관계법제, 그리고 마지막으로 테러지원국가와 대량살상무기 확산국가에 대하여 공통적으로 적용되는 적성국교역법, 국제비상경제권한법, 국제무기거래규정, 수출관리법 및 동 규정, 대외지원법, 수출입은행법, 관련형사법규정 등으로 구분할 수 있다.

현재 북한에 대하여는 이렇듯 다양한 법제들에 의하여 미국정부가 선택할 수 있는 제재수단이 모두 적용되고 있다. 따라서 이 연구는 우선 미국 국내법이 규정하고 있는 대외제재의 수단들을 살펴보고, 미국이 시행해 온 제재정책으로서 경제제재조치의 방법과 효율성 그리고 입법이 정하고 있는 목적에 대하여 검토하였다.

둘째, 미국정부가 대외제재 대상 국가를 선정하기 위한 법적 기준들과 미국 정부가 북한에 대하여 국내법을 통하여 제재 또는 통제를 하는 근거로 제시하고 있는 국제테러리즘의 지원과 핵 및 생화학무기와 같은 대량살상무기의 확산정책 등에 대하여 고찰하였다.

셋째, 북한에 대하여 제재정책을 시행하기 위한 직접적인 법적 근거로서 관련 연방법(USC)과 연방규정(CFR)의 규정들을 검토하였다.

한 국가가 다른 국가에 대해 경제적인 제재조치를 취할 때 그 행위를 정당화시키는 국제법적 근거가 존재한다는 것은 당해 경제적 제재조치로 인하여 발생하게 될 국제적인 분쟁의 소지를 제거하게 된다. 하지만 타국에 대한 경제제재가 자국의 국내법에만 근거하여 이루어지는 경우 이에 대하여는 관계국간의 정치·외교적 긴장상태의 형성은 물론이고 주변 국가들이 국제관계를 형성함에 있어서도 매우 심각한 왜곡을 강요할 수 있다. 따라서 한 국가의 국내적 의지에 의한 경제적 제재조치가 타국의 주권을 침해할 목적으로 행사되어서는 안 되는 것은 물론이며 국제사회의 상호의존성 확대를 통

하여 국제사회의 공동이익을 확대하여야 한다는 합리적 당위성을 침해하는 것이어서도 안 된다. 모든 국제적인 불법행위에 대해서는 국제사회의 공동대응에 의한 해결이 제재의 부작용을 최소화할 수 있는 방법이다.

즉 수출통제로 대표되는 미국에 의한 일방적 경제제재와는 달리 다수국에 의한 동의 및 협력이 전제되어야 하는 다자간 경제제재 체제는 경제제재를 위한 대상 국가의 선정 및 실시절차에 있어 각국의 의견이 수렴되는 과정이 마련되기 때문에 미국 국내법의 역외적용을 통한 경제제재보다 훨씬 민주적인 국제사회질서의 확보에 도움이 되고 문제해결에도 효과적이기 때문이다.

또한 우리 정부의 입장에서 한반도의 평화확보를 위해 추구하는 제반 정책적 수단을 현실화하려면 한반도 문제에 관한 국제적 협력에 있어서 좀 더 주도적인 역할을 할 수 있어야 한다. 이를 위해 미국의 대북경제제재가 가급적 우리 정부를 포함하는 국제적인 합의의 틀에서 이루어지도록 요구하고 미국의 일방적인 국내법의 역외적용에 대하여 검토를 요구하여야 한다. 예컨대 북한에 대한 미국의 테러지원국가판단에 대하여 정치적 판단이 아니라 엄격한 법적 기준의 설정과 이에 근거한 소극적 법 해석을 통하여 이루어지도록 요구하여야 한다. 또한 테러활동에 소극적인 국가에 대해서는 제재의 내용을 최소화하거나 테러지원국가의 명단에서 배제함으로써 적극적으로 당해 국가가 국제사회의 다른 구성원들과 관계를 형성하고 국제질서유지에 참여할 수 있는 재기의 기회를 준다는 점에서 의의가 있을 것이다.

제재의 타방당사자로서 북한 정부는 좀 더 적극적으로 핵개발프로그램에 대한 동결선언과 대외개방정책을 채택함으로써 현재 시행되고 있는 경수로 사업과 원유의 무상지원 외에도 국제사회의 경제개발투자과 지원이 조속히 이루어질 수 있는 환경을 조성하여야 할 것이다. 남북교류협력법에 의한 남한과 북한의 경제협력은 한계가 있을 수밖에 없다. 왜냐하면 미국의 대북경제제재법제는 미국에 의한 투자 및 교역에 있어 규제뿐만 아니라 미국이 이사국인 경제기구에서 이루어지는 제재대상국가에 대한 지원에 정부가 반대하도록 법으로 규정하고 있기 때문이다. 국제기구와 서방국가의 본격적인 대북투자를 통한 경제개발을 위해서는 북한의 적극적인 의지가 확인되어야 할 것이다. 이러한 조치는 한반도에 항구적인 평화체제를 정착시키려는 우리민족의 여망에 부응하는 것이며 인도적 측면에서 우리 민족이 겪고 있는 분단의 고통을 경감시켜주고 화해협력을 넘어 한반도평화를 위한 남북연합형성에 이르는 기간을 단축하는 데 중요한 계기가 될 것이다.

1. 서론

1.1 연구의 배경

미국의 부시대통령은 연방의회에서 행한 2002년도 국정연설을 통해 테러리스트 캠프를 폐쇄하고, 테러계획을 발본색원하며, 테러리스트들이 법의 심판을 받도록 하는 것과 화학무기, 생물학무기 또는 핵무기로 위협을 행하는 테러리스트들과 정권으로부터 미국과 세계를 보호하는 것을 미국 정부의 두 가지 목표로 천명하였다. 그리고 테러지원과 대량살상무기확산이라는 이 두 가지 판단기준을 가지고 이란, 이라크와 함께 북한을 세계평화를 위협하는 소위 ‘악의 축’을 구성하는 국가로 지목하였다.¹⁾

사실 북한은 부시대통령의 국정연설 이전인 1988년에 1987년의 대한항공기 폭파사건으로 인하여 이미 미 국무부의 테러지원국가 명단에 올라 있었다. 이후 북한은 자국에 대한 테러지원국 지정에 항의하며 지속적으로 미국 정부에 대하여 테러지원국가명단에서 제외해 줄 것을 요구해 왔다. 2001년 9.11 테러 이전까지만 해도 미국은 북한의 테러지원국가 지정해제에 대하여 긍정적인 듯 했다. 특히 클린턴 행정부 시절에 클린턴 대통령은 북한의 특사 조명록 국방위원회 제1부위원장과 회담을 통하여 북한이 테러리즘을 거부한다는 의사와 북미간의 국제테러리즘에 관한 정보의 교환을 내용으로 하는 공동성명을 발표하기도 하였다. 이후 미국의 올브라이트 국무장관이 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 핵·미사일 문제, 테러국 해제, 북·미 수교, 한반도 평화체제 구축방안 등을 논의하는 등 북미관계의 개선이 가시화되는 듯했다.²⁾ 그동안 북한은 미국이 북한을 테러지원국가에서 제외하지 않는 한 북미간 고위급 회담을 개최하지 않는다는 입장을 견지해 왔었기 때문에 한반도 휴전협정체결 이후 이루어진 북미간의 최고위급 회담은 미국의 북한에 대한 제재관련법제적용 배제를 현실화하기 위한 수순으로 이해되었다.

미 본토에서 발생한 9.11 테러참사 이후에도 북한은 즉시 국제적인 테러방지를 위한 협력을 표명하였으며 테러방지를 위한 12개의 UN협정 중 7개의 기존 서명협정 외에 미국이 주도하고 있는 테러자금억제협약과 인질억류방지협정에 서명하겠다고 약속하였다.

하지만 미 국무부가 올해 발표한 테러지원국가명단에서³⁾ 북한은 배제되지

1) Jack Spencer, An Axis of Evil? No Question, 02/21/02, www.heritage.org/views/2002/ed022101.html. [검색 2002, 3. 28]

2) 한겨레, 2000. 10.24.

3) U.S. Department of State, The Pattern of Global Terrorism:2001.

않았으며 이 테러지원국가 명단에 기초하여 미국은 9.11 이후 다양한 국내법 제의 적용을 통하여 북한에 대해 각종 제재를 더욱 확대하고 있다. 이에 대하여 북한은 미국이 계속하여 북한을 테러지원국가로 지정하고 있는 것은 북한에 대한 적의를 표현하는 것이며, 이러한 분류는 절대적으로 부당한 것으로 미국정부의 정책은 근거 없는 오류에 기초하고 있다고 비난하고 있다.⁴⁾

1.2 연구목적

한 국가가 추진하고자 하는 정책은 법을 통한 국민적 합의에 의하여 정당성이 뒷받침되어야 한다. 법에 근거한 국가정책은 안정적이며 지속적으로 수행되며 향후 제기되는 문제에 대한 대응정책의 예측가능성을 확보해준다.

이러한 측면에서 미국의 국내법제를 근거로 하여 이루어지고 있는 국제테러지원국가 및 대량살상무기 확산국가에 대한 대응조치에 대한 연구는 향후 피제재국가에 대한 미국의 정책변화를 이해하고 유도하는데 도움이 될 것이다.

미국이 북한에 대하여 적용하고 있는 제재법제는 첫째, 테러지원국가로 분류하여 적용하는 해외자산통제규정, 무역협정연장법, 통상법 등 경제제재법제, 둘째, 대량살상무기확산국가로 분류하여 적용하는 무기수출통제법, 원자력에너지법, 화학 및 생물학무기통제 및 전쟁근절법, 화학무기협약이행법, 북한위협감축법, 핵확산금지법, 핵확산방지법 등의 대외관계법제, 그리고 마지막으로 테러지원국가와 대량살상무기확산국가에 대하여 공통적으로 적용되는 적성국교역법, 국제비상경제권한법, 국제무기거래규정, 수출관리법 및 동규정, 대외지원법, 수출입은행법, 관련형사법규정 등으로 구분할 수 있다.

현재 북한에 대하여는 이렇듯 다양한 법제들에 의하여 미국정부가 선택할 수 있는 제재수단이 모두 적용되고 있다. 따라서 이 연구는 우선 미국 국내법이 규정하고 있는 대외제재의 수단들을 살펴보고, 미국이 시행해 온 제재 정책으로서 경제제재조치의 방법과 효율성 그리고 입법이 정하고 있는 목적에 대하여 검토한다.

둘째, 미국정부가 대외제재 대상 국가를 선정하기 위한 법적 기준들과 미국 정부가 북한에 대하여 국내법을 통하여 제재 또는 통제를 하는 근거로 제시하고 있는 국제테러리즘의 지원과 핵 및 생화학무기와 같은 대량살상무기의 확산정책 등에 대하여 고찰하고자 한다.

4) Balbina Hwang, North Korea Deserves to Remain on U.S. List of Sponsors of Terrorism, Background, No. 1503, Nov. 19, 2001, p. 2.

셋째, 북한에 대하여 제재정책을 시행하기 위한 직접적인 법적 근거로서 관련 연방법(USC)과 연방규정(CFR)의 규정들을 검토한다. 소위 ‘악의 축’ 국가에 적용되고 있는 법제의 내용분석을 통해서 미국이 시행하고 있는 정책의 구체적인 내용을 파악한다면 미국이 이들 국가에 대하여 수행하는 제재 조치의 범위와 한계를 이해할 수 있을 것이다. 또한 향후 국제 정세의 변화에 따라 미국이 정책변화를 시도하기 위해서 거쳐야 할 법제의 개정과정을 예측할 수 있을 것이다.

따라서 미국의 대북 경제제재조치의 근거가 되는 주요물자의 수출금지와 국제테러지원국가에 대한 제재 등을 포함하는 수출관리법, 적대 국가인 외국의 자산에 대한 통제를 규정하고 있는 적성국교역법, 국제비상경제권한법, 수출관리규정, 북한위협감축법, 핵확산방지법, 무기수출통제법, 대외원조법, 수출입은행법 등의 관련 법제에 대한 분석이 요구된다. 그 외에도 미국은 외국에 대한 경제제재와 관련하여 국제무기거래규제법, 무역협정연장법, 무기수출통제법, 국가비상사태법, 무역법 등을 통한 복합적인 대외경제제재법체계를 갖고 있으며 각각의 법령에 의한 제재는 각각 그 자체의 요건과 존속기간 및 제재 내용을 가지고 있으므로 이들 법제에 대한 체계적 고찰을 시도한다.

2. 대외정책과 경제제재

2.1 대외정책수행수단으로서 경제제재

2.1.1 대외정책수단으로서 경제제재

미국은 자국의 대외정책을 효과적으로 수행하기 위하여 광범위한 정책적 대응조치들을 시행해 왔다. 이러한 대응조치에는 외교정책, 국제적 협력, 경제적 제재, 비밀작전수행, 안전보장조치, 그리고 군사적 조치 등이 있다.

테러리즘에 대한 대응조치로서는 경제제재가 가장 일반적으로 이용되어왔다. 경제적인 제재는 무역, 기술이전, 대외지원, 수출신용 및 보증, 외국환 및 자본거래 등 경제적 접근 등의 금지라는 6개의 범주로 구분된다. 경제적 제재는 전체적 또는 부분적 무역규제, 재정거래의 규제, 대외지원의 정지, 항공 및 해운교통의 제한, 우호통상조약의 철회 등을 포함할 수도 있다. 대통령은 경제제재와 관련하여 국제비상경제법에 근거한 광범위한 권한을 가지고 있다.

한 국가가 다른 국가에 대하여 경제제재조치를 취하는 경우에 이는 수출

증진 및 수입규제를 통한 외화획득의 증진이나 국내산업의 보호라는 경제적인 측면에서만 논의되어 왔다. 하지만 제1차 세계 대전 이후 각국은 자국안전의 보호 및 대외정책의 수행 또는 국제법규범을 위반하는 국가에 대한 개별적 제재를 목적으로 특정산업이나 첨단기술을 국가적인 차원에서 보호하고 관리하거나 특정 물품의 대외경제거래를 제한하고 규제하는 조치를 시행하여 포괄적인 대외정책수단으로 대외경제제재를 활용하고 있다.

그 대표적인 사례로서 미국은 국가안보와 자국의 대외정책수행 즉 타국의 인권침해행위, 대량살상무기의 확산, 국제적인 마약의 거래, 국제환경범죄, 전쟁범죄 등에 대한 제재조치로서 수출 및 각종 경제거래를 규제하는 조치를 시행하여왔다. 특히 미국이 시행하고 있는 수출의 규제를 통한 특정 국가에 대한 경제제재는 국제테러 지원국에 대한 제재수단으로서도 주요한 역할을 해 왔다. 미국의 국제테러 지원국에 대한 수출규제는 국가안보, 통상정책 그리고 국제적 위협에 대한 국내적 위기대응능력문제를 수반하는 종합적인 대외정책의 측면을 내포하고 있다. 더욱이 국가의 지원에 의한 테러의 경우 “저강도 전쟁”으로 간주하고 당해 테러의 지원국가에 대하여 전시에 준하는 각종 조치를 취하고 있다. 미국은 경제제재의 구체적인 수단으로 특정 국가에 대한 전략물품 및 기술의 해외유출 내지 수출을 금지하거나 규제하는 것은 물론 일반적인 물품과 용역 및 자본의 거래에 대하여도 통제하고 있다. 이에 따라 미국 국민의 수출권제한이나 미국 자체의 경제적 손실이라는 측면에서 이의가 제기되고 있다. 그럼에도 미국이 빈번히 여러 국가에 대하여 대외경제제제조치를 부과하는 것은 미국의 대외경제제재 법제가 특정의 국가목표달성을 위해서는 자유무역체제로부터 얻을 수 있는 이익보다는 경제적 이익의 손실이 발생하더라도 수출입에 대한 제재가 더욱 중요하다고 판단하고 있음을 보여주는 것이다.

2.1.2 경제제재수단으로서 수출규제

각 국은 국가정책을 구현하기 위한 목적으로 경제적인 수단을 사용하여 왔으며 특히 한 국가가 다른 국가의 정부, 개인 또는 기업이 중대한 국제법적 규범을 위반하거나 자국의 이익을 위협하는 경우 그러한 행위를 변경하도록 강제하기 위하여 경제적 수단을 행사하고 있다. 무력의 위협 또는 행사가 금지된 현대 국제법체제로 인하여 수출규제는 경제적 강제의 한 유형으로서 타국의 국내문제에 대한 간섭문제 및 국제분쟁의 평화적 해결문제와 관련하여 중대한 의미를 갖는다. 따라서 각 국은 국가비상시는 물론이고 평시에도 국가안보, 대외정책 및 희소자원보호 등을 이유로 단독으로 또는 타국과 공동으로 수출규제를 행사해 왔으며 특히, 경제 강국들은 타국에 대한

효과적인 간섭수단과 무력행사를 대체하는 분쟁해결수단으로서 수출규제를 선호해 왔다.

다른 한편으로 미국의회는 미국 국민의 국제적인 통상행위능력이 미국의 정책수립에 있어 기본적인 관심사항임을 분명히 하고 있다.⁵⁾ 수출은 미국의 경제적 복지에 기여할 뿐만 아니라 미국 내의 고용과 생산의 증대를 통하여 국제경제에 기여하고 미국의 바람직한 국제수지균형에 이바지하기 때문이다. 하지만 수출에 대한 통제는 미국의 수지균형과 고용에도 심각한 악영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 미국이 대외정책으로서 경제제재를 선택하는 것은 제재의 대상이 되는 국가의 행위를 다른 제재를 통하여서는 변경하는데 실패한 경우이다. 예컨대 외교적 수단, 공적인 설득, 문화적 및 과학적 교류, 국가원수의 방문, 기술적 지원, 군사훈련 및 교육, 또는 다른 우호적 수단을 모두 이용하였거나 이용할 수 없을 때 경제적 제재수단을 선택하게 된다. 또한 경제제재는 완벽한 협력과 합의, 그리고 적대행위, 무력사용 또는 전면전이라는 양 극단적 수단의 중간에 위치한 수단이다.⁶⁾

구체적으로 미국의 경제제재에는 다음의 사항들이 고려된다.

첫째, 다음과 같은 특정한 행위에 대하여 미국의 비난을 표현하기 위한 고려이다. 즉 국제법상 승인된 인권을 지속적으로 위반하거나 국제테러리즘을 지원하거나 테러리스트를 비호하는 국가, 생화학무기 및 핵무기와 같은 대량살상무기의 확산에 관련된 국가, 개인 그리고 기업, 국제적인 마약거래를 하는 국가나 개인, 인접국을 침략하는 국가, 지역의 안정을 위협하는 국가, 미국의 안보 및 대외정책상의 이익을 위협하는 국가들에 대하여 미국은 단독 또는 타국과 공동으로, 또는 UN의 결의에 입각한 집단적 제재의 일환으로 수출규제를 가장 빈번하게 행사해 왔다. 경제제재수단으로서 수출규제는 미국에도 많은 손실을 발생시킨다는 지적이 있지만 경제적 제재는 인권 및 대량살상무기의 확산금지과 같은 중요한 분야에서 국제적인 의무이행을 확보하기 위한 평화적인 방법이므로 교역상의 손실만을 이유로 회피되어서는 안 된다는 입장이다.

둘째, 제재의 대상이 되는 행위에 관련된 자를 처벌하고 그러한 행위가 재발되지 않도록 하기 위한 고려이다.

셋째, 제재의 대상이 되는 행위에 연관되는 것이 더욱 손실이 크고, 어려우며, 시간 소모적이라는 것을 확실히 하기 위한 고려이다.

넷째, 다른 국가나 개인이 제재의 대상이 되는 행위에 연루되지 않도록 설득하고 제재대상 국가를 고립시키기 위해서이다.

5) 50 U.S.C. App. 2401.

6) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, 1998, p.2.

다섯째, 제재의 대상이 되는 행위를 변경하도록 강제하거나 종료하도록 하고 제재대상 국가의 정부지도자나 정부형태를 변경하도록 강제하기 위해서이다.⁷⁾

하지만 제재대상국가에 대하여 무력행사에 못지않은 결과를 야기하는 이러한 수출규제가 남용되어 대결상황으로 발전될 경우, 그것은 평화와 안전을 위태롭게 할 중대한 분쟁일 뿐만 아니라 평화에 대한 위협을 구성하는 행위로서 분쟁의 평화적 해결원칙에 입각한 국제법질서는 심각한 위협에 직면하게 될 것이다.

2.1.3 경제제재의 개념구분

경제제제조치는 일반적으로 피제재 국가의 정책을 변화시키거나 경제제제조치를 취하는 국가의 피제재 국가의 정책에 대한 의사를 표시하기 위하여,⁸⁾ 그리고 한 걸음 더 나아가 그 정부를 붕괴시키려는 목적으로 사용된다.⁹⁾ 즉 특정의 정치적 목적을 달성하기 위해 다른 국가에게 사용되는 경제적 위협조치라고 설명할 수 있다. 경제적 제재가 전통적인 교역 또는 자금거래를 의도적으로 정부의 주도 하에 철회하거나 철회하겠다고 위협하는 것이라는 점에서 외교공관의 철수 및 외교관의 소환, 무력시위를 위한 무기의 이동 등 정치·군사적 압박행위와 구별된다. 또한 특정한 기대행위를 하는 국가에게 부여하는 최혜국대우 또는 경제적 지원의 철회는 제재로서의 성격이 아니라 시혜적 조치의 거부이기 때문에 경제제재와 구별된다.

또한 이른바 경제적 강제는 다른 국가에 대하여 정책변화를 강제하거나 그 정책에 대한 의사표시수단으로 가해지는 경제적인 강제조치로서 자국의 자원, 물품, 기술, 용역 및 시장 등에 대한 접근을 금지 내지 규제함으로써 대상국가에게 영향력을 행사하려는 노력¹⁰⁾ 또는 확립된 무역유형의 갑작스런 종결 내지 간섭으로¹¹⁾ 정의될 수 있다. 이에 비하여 경제적 제재는 국가나 국제기구가 국제법이나 국제의무를 위반한 국가에 대하여 행하는 징벌적

7) Ibid., p.3.

8) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best : Fighting Terrorism with Economic Sanctions, *Minn. J. Global Trade*, Vol. 9, Winter, 2000, p. 302.

9) Raj Bhala, Mrs. WATU : Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, *Michigan Journal of International Law*, Vol.20, 1999, p. 566.

10) T.J. Farer, "Political and Economic Coercion in Contemporary International Law," *A.J.I.L.* Vol. 79, 1985, p. 408.

11) C. Parry, "Defining Economic Coercion in International Law," *Texas International Law Journal* Vol.12, 1977, p. 4.

인 경제적 강제조치이다.¹²⁾

사실 경제적 제재란 용어는 경제적 보이콧, 무역금지, 경제적 봉쇄, 경제적 복구 및 경제적 보복 등과 혼용되어 사용된다. 이는 경제제재가 이러한 개념들을 모두 포괄하는 개념으로서 대외경제원조의 철회, 수출입의 금지나 규제, 대상국가의 해외자산의 동결, 기술이전 및 자본이동의 금지나 규제 등을 포함하는 경제적 강제조치를 의미하고 있기 때문이다. 따라서 경제적 제재를 정의한다면 하나 또는 그 이상의 국가에게 그들 국가의 정책을 변화시키거나 그들 국가의 정책에 대한 의사를 표시하기 위하여 채택하는 특정물품의 수출입통제, 수출관련금융지원금지, 자금거래금지, 국제금융기관의 지원반대 등을 포함하는 경제적 강제조치라고 할 것이다.¹³⁾

2.1.4 국제법상 경제제재와 미국의 경제제재

국제법상 또는 일반적으로 국가 간의 관계에 있어 경제적 제재란 제재권을 부여받은 국제기구의 결의에 입각하여 국가에 의해 개별적 또는 집단적으로 가해지는 경제적 강제조치를 의미한다. 권능 있는 국제기구의 결의에 근거함이 없이 개별국가가 직접적이며 독자적으로 취하는 경제적 강제조치까지 경제적 제재로 분류될 경우 일방적이고 자의적인 경제적 강제조치 조차 경제적 제재로 원용되어 경제적 강제의 합법성문제에 혼란을 야기하고 국가주권평등원칙에 입각한 국제법질서를 훼손시킬 우려가 있다.

따라서 다른 국가에게 법적 제재를 위임하는 조약상의 근거 없이 그리고 권능 있는 국제기구의 결정에 근거함이 없이 개별국가에 의하여 독자적으로 취해지는 타 주권국가에 대한 경제적 강제조치는 국제법에 의한 제재와 구별되는 조치이다.

그럼에도 불구하고 국제사회에서는 지역적 국제기구 또는 보편적 국제기구의 결의 또는 승인 없이 특정 국가에 대하여 국제법 규범을 준수하도록 압력을 가하기 위한 수단으로 일방 국가의 타방 국가에 대한 일방적인 경제 제재가 빈번히 부과되어 왔다. 대부분의 서구 국가가 전통적으로 사회적 협

12) 이러한 사례로서는 UN 안전보장이사회의 결의에 따라 Rhodesia에 대해 1966년부터 1979년까지 행하여졌던 경제적 강제조치와 1990년 이라크의 쿠웨이트침략에 대한 UN 안전보장이사회의 경제적 강제조치 등이 있다; Rhodesia에 대한 경제적 제재는 UN 안전보장이사회 결의 제232호(1966), 결의 제253호(1968), 제388호(1976) 그리고 경제적 제재의 해체에 관해서는 결의 제460호(1979) 참조; 이라크 및 쿠웨이트에 대한 경제적 제재는 UN 안전보장이사회 결의 제661호(1990)참조; 이라크에 대한 미국의 무역규제조치에 대하여는 M.N. Leich, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law," 84 A.J.I.L. 885(1991) pp.903-905 참조

13) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law, 1998, p.1.

력의 촉진을 목적으로 대외지원과 교역혜택에 대한 제한을 수단화하였지만 적대적, 공격적 수단으로 이를 사용하는 대표적인 국가는 미국이다.¹⁴⁾

미국은 국제기구에 의하여 제재결정이 내려진 국가에 대하여 뿐만 아니라 미국의 단독판단에 의하여 미국의 이익에 반하는 정책을 수행하는 국가에 대하여도 개별국가에 의하여 독자적으로 행사되는 공격적인 강제조치로서 경제적 제재를 사용하고 있다.

2.2 경제제재조치의 효율성

2.2.1 경제제재조치시행의 정책적 근거

경제제재를 하는 가장 일반적인 근거는 경제제재를 통하여 피제재 국가에 대하여 비용손실을 발생시킬 수 있다는 것이다. 경제제재는 무역, 대외지원, 무기판매 그리고 기타 국제 경제적 거래를 포함한다. 만약 피제재 국가가 국제테러리즘과 같은 행위를 통하여 경제제재조치를 행하는 국가의 이익에 반하는 행위를 하게 되면 국익의 침해를 받은 국가는 경제제재행위를 통하여 피제재 국가에게 손실을 발생시키는 것이다.¹⁵⁾

한 걸음 더 나아가 경제제재는 종종 무력의 행사보다 피제재 국가의 변화를 달성할 수 있는 평화적 방법으로 간주되고 있다. 경제제재는 또한 완화와 금지 사이에서 통제를 할 수 있으므로 불필요한 충돌을 회피할 수 있게 해준다는 장점이 있다. 미국무부는 1986년 보고서에서 경제제재가 국가에 의한 테러지원을 막고 제재대상국가가 자국의 정책을 변경하도록 강제할 수 있는 평화적 수단의 핵심적 내용이라고 밝혔다.¹⁶⁾

그러나 일부에서는 테러단체들이 독립적인 단체가 되어가고 있기 때문에 국가에 대한 경제제재는 별다른 효과를 거두고 있지 못하다는 평가를 하기도 한다. 이들의 견해에 의하면 테러지원국가에 대한 경제제재는 좋은 선택이 아니며 경제제재는 테러를 지원하는 국가의 대외능력에 별다른 영향을 미치지 못할 것이라고 단언한다.¹⁷⁾ 하지만 독립적인 국제적인 테러단체에 대하여는 경제제재가 별다른 효과가 없다는 주장은 어느 테러 단체도 영역적 근거 없이는 존재할 수 없다는 점을 간과한 것이다. 다시 말해서 영역을 근

14) Sarah H. Cleveland, Norm Internationalization and U.S. Economic Sanctions, Yale Journal of International Law Vol. 26, 2001, p. 4.

15) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 9, Winter 2000, p. 308.

16) Kenneth W. Abbott, Economic Sanctions and International Terrorism, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 20, 1987, p. 306.

17) Ibid., p. 305.

거로 하고 있는 모든 테러단체에 대하여는 영역국가의 목인이 존재하지 않는 한 조직의 구성과 운영이 불가능하기 때문에 테러 조직이 활동하는 근거지를 제공하는 국가에 대한 제재는 독립적 테러단체에게도 결정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

2.2.2 대외경제제재의 실효성

경제적 제재의 옹호론자들은 경제제재의 효율성을 확신한다. 그 이유는 경제제재를 통하여 피제재 국가의 경제적 복지수준을 감소시킬 수 있으며 이는 당해 정부로 하여금 자국의 특정 정책에 대한 포기를 강요하기 때문이다. 경제제재 조치는 통상 무역거래의 금지, 수출입의 제한, 대외원조의 거부, 대외자산의 동결, 미국기업과 피제재 국가와의 경제적 거래의 금지 등의 형태로 부과된다.

대외경제제재조치는 첫째, 피제재 국가의 정책 또는 행위가 한 국가 또는 당해 국가의 동맹국의 경제 또는 안보를 위협하는 경우, 둘째, 제재 국가가 자국의 이념을 피제재 국가에게 강요하고자 하는 경우, 셋째, 통상정책의 일환으로서 행하여지는 경우에 취해지고 있다. 이 중에서 테러지원국가에 대한 대응책으로서 경제제재가 사용되는 것은 첫 번째와 두 번째의 의미에서 행하여지는 경우이다.¹⁸⁾

이렇게 행하여진 대외경제제재 조치가 성공 가능한 조치인가를 결정하는 요소로서는 지정학적 근접성, 관련국가간의 교역규모, 피제재 국가의 복지수준, 그리고 피제재 국가가 지역적 경제통합기구의 회원국인가 하는 것들이 있다.

지정학적 근접성이 미국의 대외경제제재에 미치는 영향에 관한 사례로는 이란과 쿠바의 사례가 있다. 이들 두 국가는 모두 미국의 대외경제 제재법제에 의한 피제재 국가이지만 쿠바가 미국에 인접해 있기에 쿠바에 대한 경제제재의 감시가 용이하였고 이로 인해 이란에 대한 제재보다 쿠바에 대한 제재가 훨씬 효과적이었다.

관련국가간의 교역규모 역시 매우 중요하다. 만약 미국이 특정 물품의 대부분을 수출하는 국가에 대하여 경제제재 조치를 취한다면 이는 별로 좋은 방안이 될 수 없다. 왜냐하면 제재나 무역금지로 인하여 미국의 관련 산업이 피해를 보게 되고 이에 따른 국내적 경제손실이 크기 때문이다. 더욱이 미국이 특정 물품의 대부분을 수입하는 국가에 대한 제재가 이루어진다면 제재의 합리적 이유보다도 미국 내 소비자가 입게 되는 피해가 더욱 크게 될 것

18) Alan Einisman, *Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions*, Minn. J. Global Trade, Vol. 9, Winter, 2000, p. 303.

이므로 경제제재가 정책적 수단으로 선택되기 어렵다. 미국이 북한에 대하여 부과하고 있는 경제제재는 북한의 교역규모가 적고 미국에 미치는 영향이 미미하기 때문에 미국정부로서는 매우 선택하기 쉬운 제재수단이다.

이와 유사한 중요성을 갖는 것이 피제재 국가의 복지 수준이다. 복지 수준이 높은 사우디아라비아 같은 국가의 경우 경제제재를 부과하는 조치를 선택한다고 해도 이로 인한 영향은 별로 크지 않을 수 있다. 왜냐하면 사우디 정부는 활용할 수 있는 자원이 많이 있고 복지 수준의 저하가 바로 국민의 생존권을 위협하는 수준으로 떨어지지 않기 때문이다. 하지만 북한과 같은 빈곤국의 경우 경제제재가 갖는 의미는 국민의 생존권을 위협하는 결정적인 수단이 될 수 있다.

미국의 대외경제제재는 미국에게도 커다란 손실을 발생시킨다. 미국은 1995년 한 해 동안 대외경제제재조치로 인하여 1억5천 내지 1억9천 달러의 교역상의 손실을 입었으며 25만의 일자리를 상실하였다.¹⁹⁾

마지막으로 미국은 다양한 지역적 또는 보편적 경제협력기구의 회원국이기 때문에 만약 피제재 국가가 미국과 같은 경제협력기구에 속해 있다면 미국에 의한 당해 국가에 대한 경제제재는 무역협정의 위반이 된다. 이에 따라 피제재 국가는 국제법상 합법적인 수단으로서 미국에 대하여 무역보복조치를 취할 수 있다.²⁰⁾ 하지만 현재 ‘악의 축’ 국가로서 미국의 경제제재를 받고 있는 국가들은 공교롭게도 세계무역기구체제(WTO)에 가입해 있지 않다.

2.2.3 북한에 대한 경제제재의 효과

한반도와 관련하여 현재 미국의 대북 경제제재는 미국이 북한을 테러국가로 분류하여 적용하고 있는 조치, 대량살상무기확산과 관련하여 적용하고 있는 조치, 인권문제와 관련하여 적용하고 있는 조치 및 공산주의국가에 대하여 취하고 있는 조치 등으로 분류되며 이러한 분류의 기준과 그에 따른 제재의 내용은 각각 다른 법령에 의하여 이루어지고 있다. 그리고 대북경제제재는 미국과 북한간의 경제관계를 포괄적으로 봉쇄하는 형태를 가지고 있다. 즉 미국이 국제경제에서 가지고 있는 영향력과 지위로 인하여 북한에 대한 일방적인 경제제재결정과 국제경제기구에서의 부정적인 여론형성으로 북한은 정상적 대외경제관계형성이 저지되고 한계선상의 경제상황에 처해 있다. 그러나 이러한 상황 하에서도 경제제재의 궁극적인 목적인 북한의 정책변화는 나타나지 않고

19) Raj Bhala, Mrs. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, Michigan Journal of International Law, Vol.20, 1999, p. 574.

20) 미국은 NAFTA 및 GATT의 당사국으로서 지위를 가지고 있기 때문에 경제제재로 인한 무역마찰의 가능성을 안고 있다; John H. Jackson, et. al., Legal Problems of International Economic Relations, 1995, 참조.

도리어 핵개발프로그램의 수행 등 북한의 모험주의적 대외정책을 부채질하며 북한주민의 생존권을 위협하고 있는 현실은 미국의 대외경제제재법제를 다시 한번 검토할 것을 요구하고 있다. 더욱이 미국의 대외경제제재법제 시행이 북한과 직접 맞대고 있는 우리의 안보에 대한 위협과 한반도 평화체제형성을 위한 우리의 노력에 부담이 된다는 점, 북한주민의 의식주 등 생존의 기초조건 형성이 북한의 경제에 의하여 해결되지 못하고 남한과 국제사회에 비용을 부담시킨다는 점 등은 미국의 국내법제 이행으로 발생하는 국제적인 파급효과이며 우리가 미국의 국내법인 대외경제제재법제에 관심을 기울여야 하는 이유이다.

2.3 대외경제제재의 입법적 목적

2.3.1 국가안보목적의 경제제재

수출관리법은 그 수출이 특정국가의 군사적 역량에 중대한 기여를 하여 미국의 국가안보에 유해한 결과를 초래할 수 있는 물품 및 기술에 대한 규제를 허용하고 있다. 이에 따라 대통령은 국가안보상 특정국가에 대한 특정물품 및 기술의 수출을 금지하거나 제한할 수 있는 권한을 보유하고 있다.²¹⁾

개별국가에 대한 미국의 수출규제정책은 대상국가의 정책이 미국의 국가안보에 유해한 정도, 대상국가의 현재 및 잠재적 대미관계, 미국과 우호적이거나 적대적인 국가와의 현재 및 잠재적 관계, 대상국가의 핵무기능력과 미국이 당사국인 다자간 핵무기협정에 대한 대상국가의 이행실적, 기타 대통령이 적절하다고 간주하는 요인들을 종합적으로 고려하여 결정된다.

그러나 상기 요인들은 예시적인 고려사항에 불과하며 국가안보상 필요하다고 대통령이 판단할 경우에는 특정한 국가에 수출되는 어떠한 물품 및 기술에 대한 대통령의 통제권한을 제약하는 요인은 아니다. 국가안보를 위한 수출관리법상의 수출규제는 모든 물품 및 기술에 대해서 그리고 모든 국가에 대해서 행하여질 수 있다는 점에서 과거 CoCom²²⁾ 규칙에 비해 광범위하고 포괄적이다. 특히 이중사용이 가능한 기술의 안보상의 규제여부를 결정함에 있어서 미국은 핵심 기술접근방법에 입각하여 군사적으로 사용될 잠재력 있는 제조 및 디자인 기술까지 그 적용범위를 확대하고 있다. 국가안보와 관련한 수출관리법의 주요 특징은 규제의 기준이 '최종산품규제'에서 '군사적으로 핵심적인 기술규제'로 전환된 것이다.²³⁾

21) 50 U.S.C. App. 2402(2)(A).

22) CoCom(대공산권수출통제위원회)은 동구권국가의 자유화와 구 소련의 붕괴로 그 필요성이 없어짐에 따라 1994년 3월 해체되고 냉전 이후 새로운 안보현실은 반영한 즉 러시아를 포함하는 바세나르체제를 출범시켰다.

2.3.2 대외정책달성을 위한 경제제재

수출관리법은 대외정책의 수행이나 국제의무의 이행에 필요한 경우에 수출을 규제하는 것을 허용하고 있다.²⁴⁾ 동시에 동 입법은 정책적 수출규제의 남용과 대체공급원의 존재에 의해 초래된 미국수출산업의 침체, 미국상품의 경쟁력손상, 국제시장점유율의 하락 등에 대한 미국산업계와 의회의 비판을 받아들여 대외정책상의 수출규제와 관련한 미국행정부의 재량권에 많은 제한을 부과함으로써 대외정책상의 수출규제를 통제하고 있다. 상무부는 국무부 및 기타 관련 부서와 협의하여 대외정책상의 수출규제를 관장하고 있으며 국무부의 의견은 존중된다.

수출관리법은 1985년 개정시에 대외정책적 수출규제의 행사요건을 다음과 같이 강화하였다.

첫째, 대외정책으로 수행되는 수출규제의 정기적인 평가를 장려하기 위하여 일몰조항을 두어 모든 대외정책상 수출규제는 합법적으로 연장되거나 재조정되지 않는 한 매년 종료된다.²⁵⁾ 미국의회는 매년 수출관리법의 연장을 위한 검토를 하며 이 과정에서 최종적인 연장조치가 이루어지지 않으면 그 효력은 자동 소멸된다. 이에 따라 수출관리법은 1994년부터 2000년까지 효력을 상실한 바 있다.²⁶⁾

둘째, 대외정책상의 수출규제를 실시하고 확대하고 연장시키고자 할 때 대통령은 특정의 기준을 고려하여야 한다. 즉 대통령은 해외입수가능성의 존재를 포함한 기타 요인에 비추어 수출규제가 의도된 대외정책목표를 달성할 수 있는 성공가능성, 기타 대외정책목표와의 양립가능성, 수출규제의 행사 및 확대적용에 대한 타 국가의 반응, 수출규제가 국내경제 및 국제경제에 미치는 영향, 제안된 수출규제를 효과적으로 집행할 수 있는 미국의 능력, 수출규제를 하지 않을 경우의 대외정책상의 결과 등을 고려하여야 한다. 또한 대통령은 수출규제의 실시·확대·연장과 관련한 수출규제의 행사계획 및 수출규제의 실시결과에 대한 자세한 보고서를 의회에 제출하여야 한다.

셋째, 대외정책상의 수출규제시 대통령은 의회, 관련국가 및 관련기업의 대표들과 협의하여야 한다. 특히 수출규제시 관련 국가들과 “빠른 시일 내에” 협의하는 것을 의무화한 것은 미국의 일방적인 수출규제로 서구국가들과 심대한 무역분쟁을 초래한 경험에 비추어 볼 때 주목할 만한 내용이다.

넷째, 수출규제조치 이전에 체결된 기존계약 및 협정이나 유효한 수출허가

23) 58 U.S.C. App. §2404(d)(2)

24) 50 U.S.C. App. §2402(2)(B).

25) 50 U.S.C. App. §2405(a)(3).

26) Ian F. Fergusson et. al., Export Administration Act of 1979 Reauthorization, 2001, pp.2-4 참조.

하에 수출되는 경우에는 대외정책적인 수출규제를 원칙적으로 금지하고 있다.²⁷⁾ 이는 시베리아 가스 파이프라인사건에서 가스 파이프라인건설과 관련한 물자공급계약 및 기술이전계약에 대한 미국수출관리법의 소급적 적용에 대한 관련국가들과의 반발과 미국의 의회 및 산업계의 비판을 반영한 것이다.

대외정책상의 수출규제가 국가안보상의 수출규제와 명확히 구분되는 것은 아니며 상기 여러 기준이 정책적인 수출규제의 고유한 속성인 예측불가능성을 완전히 배제시키는 것은 아니지만 상기 기준은 그 규제가 효과적인 경우에만 수출을 규제하도록 함으로써 대외거래의 불확실성을 어느 정도 제거했다고 할 수 있다. 그러나 대외정책에 관한 대통령의 고유한 재량권이 존재하는 범위까지 대외정책상의 수출규제가 늘 가능한 것은 아니다.

2.3.3 국제테러행위 및 국제범죄에 대한 경제제재

국무장관은 어떤 국가의 정부가 반복적으로 국제적인 테러행위에 대한 지원을 하고 특정 물품이나 기술의 수출이 당해 국가의 군사적 잠재력에 상당한 기여를 한다고 판단되는 경우에 당해 국가에 대한 물품 및 기술에 대하여 수출허가제를 시행하여야 한다.²⁸⁾

국제범죄에 관련한 수출의 규제에 대하여는 상무부장과 국무부장관 모두가 결정권을 갖기 때문에 양자간에 의견의 일치가 이루어지지 않는 경우 대통령이 최종적인 결정권을 행사한다. 또한 국제범죄를 이유로 한 수출규제는 NATO구성국가와 일본, 호주, 뉴질랜드 기타 대통령이 대외원조법에 근거하여 적절하다고 지정한 국가에 대하여는 적용되지 않는다.²⁹⁾

1998년 미연방의회는 종교적 박해, 대량살상무기의 확산, 전통적인 무기의 판매와 이전, 수출통제, 테러리즘, 국제적인 마약의 거래, 여행제한, 환경, 재소자 및 아동의 강요된 노동을 포함한 노동자의 권리, 식량 및 의료의 인도적 지원, 전쟁 범죄, 고문 그리고 인권 등에 관련된 새로운 제재입법을 고려한 바 있다.³⁰⁾ 이러한 고려 사항중 국제테러리즘에 대하여는 수출관리법에 이미 상세한 규정을 두고 있었다. 동법에 의하여 행정부는 다른 국가들이 자국의 영역이나 자원이 국제적인 테러리즘을 지시하거나, 지원하거나, 직접 참여하는 개인에게 도움이 되거나, 권장하거나, 은신처가 되지 않도록 하기 위한 즉각적인 조치를 채택하여야 한다. 이러한 목적의 달성을 위해서 대통령은 경제제재 조치를 하기 전에 국제적인 협력을 통하여 국제적인 테러리스트에 대한 지원

27) 50 U.S.C. App. §2405(m)

28) 50 U.S.C. App. 2405(j)

29) 50 U.S.C. App. 2405(k)(2).

30) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals : Discussion and Guide to Current Law*, 1998, p.1.

을 제거하거나 약화시키기 위해 합리적이고 신속한 노력을 하여야 한다.³¹⁾ 또한 개별법제로서 대외지원법과 무기수출통제법은 대량살상무기의 확산,³²⁾ 미사일의 수출,³³⁾ 핵확산,³⁴⁾ 화학 및 생물무기³⁵⁾ 등에 대한 통제규정을 가지고 있으며, 인권과 관련하여서는 대외지원법,³⁶⁾ 국제경제기구법,³⁷⁾ 수출입은행법³⁸⁾ 등에 관련 규정을 가지고 있다. 그 외에도 환경과³⁹⁾ 마약에⁴⁰⁾ 관한 법제를 가지고 있다. 즉 1998년의 입법시도는 그 동안 개별법에 의하여 규정되어 있던 경제제재의 목적들을 하나로 묶으려는 시도였던 것이다. 그리고 이는 미국이 인정할 수 없는 국제법규범의 위반행위를 하는 국가에 대하여 미국의 일방적 경제제재가 사용될 수 있는 광범위한 원인행위를 시사하는 것이다.

그리고 지난 해 9.11 뉴욕테러발생 이후 미국 연방의회는 테러리즘에 대응하기 위한 국내보안강화, 감시체제강화, 국제자금세탁억제 및 테러자금차단, 은행비밀보호의 완화 및 통화관련범죄에 대한 자국법의 역외적용, 국경관리 강화, 이민관련규정강화, 테러희생자에 대한 이민법상의 특별혜택부여, 테러관련조사에 대한 권한강화, 테러희생자에 대한 사회보호지원, 주요기간산업의 보호를 위한 정보의 공유, 테러관련 형법규정의 강화, CIA 등 정보관련 기관의 기능강화 등 광범위한 테러관련 법제의 내용을 강화하는 소위 “USA PATRIOT Act”를 통과시켰다.⁴¹⁾

2.3.4 자유민주주의를 수호하기 위한 경제제재

미국의 대외경제제제조치는 미국이 수호하고자 하는 정치체제 및 이념과 상치되는 정치체제 및 이념을 가지고 있는 국가 그리고 당해 국가의 합법적인 절차에 의하지 아니하고 새로운 정부를 구성한 국가에 대하여도 적용된다. 이

31) 50 U.S.C. App. 2402 (8); 22 U.S.C. 2371; 22 U.S.C. 2377; 22 U.S.C. 2378; 22 U.S.C. 2780; 22 U.S.C. 2781; 22 U.S.C. 2349aa-9; 22 U.S.C. 262d(a)(2); 22 U.S.C. 262p-4q; 22 U.S.C. 286e-11; 19 U.S.C. 2462; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B) 등의 관련규정이 있다.

32) 22 U.S.C. 2370(s); 22 U.S.C. 2753(f); 22 U.S.C. 2778.

33) 22 U.S.C. 2797a.

34) 22 U.S.C. 2799aa; 22 U.S.C. 262d(b); 12 U.S.C.635(b)(1)(B); 42 U.S.C. 2158; 42 U.S.C. 2155a; 22 U.S.C. 3201 note.

35) 22 U.S.C. 2798; 22 U.S.C. 5605.

36) 22 U.S.C. 2151n; 22 U.S.C. 2304; 22 U.S.C. 2199(i); 22 U.S.C. 2420.

37) 22 U.S.C. 262d; 동 규정은 미국이 가입하고 있는 국제기구가 미국의 경제제재 대상국가에 대한 대출과 같은 금융지원을 결의할 경우 미국정부에게 이를 반대하도록 규정하고 있다.

38) 12 U.S.C. 635(b)(1)(B).

39) 22 U.S.C. 2151p-1; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B); 22 U.S.C.262l; 16 U.S.C. 1835.

40) 22 U.S.C. 2291e; 2291f; 2291j; 22 U.S.C. 284k; 19 U.S.C. 2492-3.

41) 동법의 정식명칭은 『Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001』이다.

러한 목적에서 이루어지는 제재는 국제법상 국가의 기본적인 권리로서 국가의 독립권과 특정한 정치체제를 선택할 수 있는 민족자결권을 위반하는 것이며 다른 측면에서는 국제연합헌장이 회원국에게 부과하고 있는 불간섭의무를 위반하는 것이라는 비판이 가능하다. 그럼에도 불구하고 미국은 공산주의국가에 대하여 대외지원법,⁴²⁾ 수출입은행법,⁴³⁾ 무역법,⁴⁴⁾ 브레튼우즈협정법,⁴⁵⁾ 카리브 지역경제회복법⁴⁶⁾ 등을 통하여 대외지원의 금지, 공산주의국가에 대한 수출입은행의 거래금지, 개도국지위인정에 따른 혜택의 금지, 국제금융기관의 지원반대 등의 경제제재를 하고 있으며, 군사쿠데타에 의하여 정권을 수립한 국가에 대하여는 대외작용, 수출금융 기타 관련계획지출법을⁴⁷⁾ 통하여 대외지원을 금지하는 경제제재를 하고 있다.

2.3.5 희소자원의 공급확보를 위한 경제제재

수출관리법은 희소자원의 과도한 유출로부터 국내 경제를 보호하기 위하여 필요한 경우 상품의 수출을 제한할 수 있도록 하고 있다.⁴⁸⁾ 즉 미국 내에서 생산되는 원유, 정제된 석유제품, 특정 석유제품, 농산물, 가공되지 않은 삼나무 등에 대하여 당해 품목의 수출이 미국 내의 공급에 영향을 주고 국내가격을 상승시키거나 국내 공급의 부족을 유발하여 미국의 경제에 심각한 악영향을 줄 것으로 판단되는 경우 적절한 시기에 당해 물품에 대한 수출허가제를 부과하여 국내공급상황을 완화하거나 심각한 가격상승을 방지하도록 하고 있다. 연료 및 에너지와 관련해서는 자원뿐만 아니라 이들 자원의 생산에 관련된 각종 장비와 시설의 수출도 규제대상에 포함된다.⁴⁹⁾

3. 북한에 대한 경제제재의 근거

3.1 테러리즘의 지원

3.1.1 '악의 축'국가와 테러지원

42) 22 U.S.C. 2370(f),(h).

43) 12 U.S.C. 635(b)(2).

44) 19 U.S.C. 2462.

45) 22 U.S.C. 286aa.

46) 19 U.S.C. 2702(b)(1).

47) Public Law 105-118; 111 Stat. 2407.

48) 50 U.S.C. App. 2402(2)(C).

49) 50 U.S.C. App. 2406(b)(3).

2002년을 ‘전쟁의 해’로 선포한 부시 대통령은 연두교서에서 북한·이란·이라크를 ‘악의 축’을 구성하는 국가로 규정하고 화학무기, 생물무기 그리고 핵무기 등 대량과괴무기(WMD)에 의한 테러공격의 위협을 경고했다. 이에 대하여 북한은 ‘사실상의 선전포고’라고 강력히 반발하였다.⁵⁰⁾ 미국은 북한 등에 대하여 종래 불량국가라는 표현을 많이 사용하였지만 제재대상국가들에 대하여 강경한 입장을 취하였던 레이건 대통령 재임 이후에는 불량국가라는 용어를 많이 사용하였고, 2000년 중반 이후 대북포용정책의 기초 위에 클린턴 행정부는 불량국가를 대체하여 관심대상국가라는 용어를 사용하기 시작하였다.⁵¹⁾

부시대통령이 새로이 사용하기 시작한 ‘악의 축’(axis of evil)국가라는 표현을 신중한 고려 없는 선정적 언어 사용만으로 치부하는 것은 또 다른 경솔함일 수 있다. 오히려 ‘악의 축’국가로 지칭되는 국가들에 대하여 미국의 국내법에 근거한 일방적인 제재를 넘어서서 미국이 주도하여 국제법적인 제재의 근거를 마련하고 다자적 또는 집단적으로 경제적 및 군사적인 다양한 제재를 수행하기 위한 전조로서 중요한 의미를 담고 있다고 이해될 수 있을 것이다. 왜냐하면 소위 ‘악의 축’국가로 지칭되는 국가들은 공통적으로 이미 미국에 의하여 ‘국제테러지원국가’로 지정되어 있던 나라들에 속해 있었으며 이에 따라 각종 제재의 대상이었기 때문이다.⁵²⁾

3.1.2 테러리즘에 대한 법적 정의

(1) 테러리즘

테러리즘에 대한 정의에 있어서 학자들의 의견은 다양하며 일치를 보고 있지 못하다.⁵³⁾ 테러리즘에 대한 저널리즘적인 표현은 더욱 다양하다. 예컨대 테러리스트와 민족해방전사 간에 어떠한 차이도 없다고 주장할 수도 있기 때문에 언론뿐만 아니라 각국 정부의 대변인들도 입장이나 시작의 차이에

50) 미국의 부쉬는 얼마 전 《연두교서》란테서 우리나라를 심히 걸고 들었다. 《테러지원국》으로도 모자라 《미국과 세계의 평화를 위협하는 나라》, 《악의 축을 이루고 있는 나라》 등 갖은 악담을 퍼부었다. 우리나라는 즉시 외무성대변인 성명을 발표하여 《사실상 우리에게 대한 선전포고나 다름이 없다.》고 견결히 규탄하였다.(조선신보 02/2/4)

51) 부시대통령에 의하여 ‘악의 축’이라는 용어가 사용되기 이전까지 미국의 제재를 받는 국가들은 불량국가(pariah state), 불량국가(rogue states) 또는 관심대상국가(states of concern)로 지칭되었다; Tim Niblock, “Pariah States” & Sanctions, 2001, p. 12.

52) 현재 미국은 이란, 이라크, 리비아, 시리아, 수단, 쿠바, 북한 등 7개국을 국제테러지원국가로 지정하여 제재를 가하고 있다; Patterns of Global Terrorism-2000, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, Department of State, April 30, 2001.

53) G. B. Murphy, A Proposal on International Legal Response to Terrorism, 2 Touro J. Transnational Law 67, 1991, pp. 80-95.

따라 테러행위에 대하여 폭동, 시가전, 민중봉기, 반란, 국지적 게릴라전 등의 다양한 표현을 사용해왔다.⁵⁴⁾

사실 테러와 테러리즘은 구분되는 행위이다. 모든 테러행위는 특정한 요구와 함께 폭력 또는 폭력의 위협을 포함하고 있다. 테러의 대상은 주로 민간인이며 그 동기는 정치적이다. 테러행위는 일반적으로 최대한의 사건성을 달성하는 것을 목표로 한다. 그리고 이러한 테러를 지속적으로 수행함으로써 자신의 이념적 목적을 달성하고자 하는 경우 이를 테러리즘이라고 한다.

미국의 국내법에 있어 테러에 대한 정의도 법률에 따라 상이하다.

즉, 국제비상경제권한법은 국제테러를 폭력적이고 인간생명에 위협을 주며 또한 미국 형법을 위반하는 행위로서 첫째, 민간인을 위협하기 위한 행위, 둘째, 그 위협의 방법으로 정부의 정책에 영향을 미치려는 행위, 셋째, 암살 또는 납치의 방법으로 정부의 활동에 영향을 미치려는 행위라고 정의하고 있다.⁵⁵⁾

하지만 형사법은 국제 테러리즘을 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 연방 또는 주의 형법에 위반되는 인간의 생명에 위협을 가하는 폭력행위이며 또한 연방 또는 주의 관할권내에서 발생한 형사범위반행위이어야 한다. 둘째, ① 민간인에 대한 협박이나 강제, ② 협박이나 강제를 통한 정부의 정책에 대한 영향력행사, ③ 암살이나 납치를 통한 정부의 행위에 대한 영향력행사 등을 목적으로 하는 것이어야 한다. 셋째, 미국의 영토관할권외에서 주된 행위가 발생한 것이거나 그들이 달성한 수단이라는 측면에서 그들이 협박하거나 강제하려고 하는 사람 또는 범죄자들을 비호하거나 비호를 받고자 요구하는 장소가 국내 관할권을 초월하는 것이어야 한다.⁵⁶⁾

이에 비하여 대외관계법은 테러리즘을 “통상적으로 여론에 영향을 미치려는 의도로 국가하부단체 또는 비밀요원에 의하여 비전투원을 대상으로 의도적이며 정치적 동기에 의하여 행하여진 범죄”라고 정의하고 있다. 또한 국제테러를 “한 국가 이상의 시민이나 영역이 포함된 테러리즘”으로 정의하고, 테러리스트그룹을 “국제 테러리즘행위를 수행하거나 수행하는 상당한 하부조직을 가지고 있는 그룹”으로 정의하고 있다.⁵⁷⁾ 그리고 미국무성은 대외관계법상 테러의 정의에 근거하여 국제테러지원국가를 지정하고 있다.

하지만 이러한 정의들은 첫째, 테러를 그룹과 그룹소속원을 중심으로 설명하기 때문에 개인에 의한 테러에 대하여는 소홀하다는 단점이 있다. 또한 테

54) Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, 1983, p. 91; Alex Obote Odora, *Defining International Terrorism*, Murdoch Univ. *Electronic Journal of Law*, Vol. 6, 1999, note 6에서 재인용.

55) *International Emergency Economic Powers Act*, 50 U.S.C. App. 1701.

56) *Crimes and Criminal Procedure*; 18 U.S.C. 2331 (1). 동 조항에서는 또한 전쟁행위(act of war)를 선전포고, 선전포고여부에 관계없이 2개국 이상의 국가 간의 무력충돌, 어떠한 이유에 의한 군사집단사이의 무력충돌 등으로 규정하고 있다; 18 U.S.C. 2331 (4).

57) *Foreign Relations and Intercourse*; 22 U.S.C. 2656f(d)

러에 대한 정의가 전통적인 형태의 테러에 대해서만 언급하고 있다는 것이다. 예컨대 컴퓨터바이러스에 의한 테러공격처럼 국가의 기간산업시설에 영향을 줄 수 있는 복합적인 형태의 파괴행위를 예상하고 있지 못하다는 것이다. 그리고 테러의 주체가 비전투원이 아닌 전투원 또는 준 전투원에 의해서 일어나는 경우를 포함하고 있지 않다는 문제점을 가지고 있다.⁵⁸⁾

이러한 문제점의 지적에도 불구하고 테러리즘에 대한 정의를 모색한다면 '사상적 편향에 의하여 동기화된 행위'로서 '일반인에 대한 공포감의 형성'을 통하여 '자신의 이념적 목적을 달성하고자 하는 폭력적 행위'로 정의되어질 수 있을 것이다. 그 외에 금전적 이익이나 개인적 욕구에 의하여 이루어진 행위는 일반 범죄행위로서 설명되어야 한다.

(2) 국가테러리즘

테러리즘에 대한 국제법적 개념의 기초에는 평화시 특정 국가에 대한 정치적 저항, 특정 국가의 정치적 조치의 이행을 확보하기 위하여 민간인 및 군인에 대해 이루어지는 개인에 의한 폭력적 범법행위가 놓여 있다. 그리고 이러한 법적 현상은 '국가테러리즘'(state terrorism)으로 언급되어 국가의 지원에 의한 테러와 개념상 혼란을 일으키기도 한다.⁵⁹⁾

국가테러리즘은 테러행위와 연계되어 있는 자에 대한 국가의 재정지원, 훈련 그리고 격려 등을 설명하기 위하여 사용되며 때로는 식민지 정책, 인종차별정책 그리고 타 국가에 대한 침략 등과 같은 국제법상 허용되지 않는 국가적 불법행위에 대한 경멸적 용어로 사용되기도 한다. 국가테러리즘이라는 용어는 테러행위가 국가에 의하여 직접 수행되거나 한 국가 내에서 정부당국에 의하여 자국민에 대한 차별적 정책을 수행하기 위해 이루어지는 경우를 포함한다는 측면에서 국가의 지원에 의한 테러와 구분될 수 있을 것이다. 국가테러행위는 타국의 주권존중이나 자국내 소수자의 보호라는 인권보호의 국제법규범을 위반하는 행위를 내용으로 한다는 점에서 이를 행한 국가는 국제법상 책임을 부담하여야 한다.

국가테러리즘은 비록 국가에 의하여 테러행위가 지원되거나 교사되기는 하지만 테러행위 자체는 한 국가의 개인에 의하여 수행되는 행위를 말한다. 테러행위가 외국인에 의하여 제3국 또는 제3국의 국민에 대하여 행하여지는 경우에도 테러행위를 한 외국인에 대하여 어떤 국가가 지원이나 교사를 했음이 확인되면 당해 국가가 책임을 부담하여야 한다는 것은 국제법적으로

58) Raphael F. Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, Nov. 2, 2001, CRS Report Issue Brief for Congress, p.3.

59) Rosalyn Higgins, "The General International Law of Terrorism", in Rosalyn Higgins and Maurice Flory (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997. p.26.

확립된 관습이다. 법적인 측면에서 동일한 행위방식과 결과가 발생했다면 정치적 테러와 일반 테러 사이에는 어떠한 구별도 존재하지 않는다. 만약 이들 행위가 침략이나 특정한 인종이나 민족에 대한 박해와 같이 국제법상 불법적인 행위의 범주에 해당될 때 이러한 범법행위에 대하여 따로 테러리즘이라고 지칭할 필요는 없게 된다.

국가테러리즘이라는 용어는 아프가니스탄, 리비아 또는 수단 등의 여러 국가에 대하여 국제법상 허용되지 않는 정치적 및 군사적 활동에 관계되어 있는 미국에 대해 사용되는 정치적 용어의 일부이기도 한다.

(3) 국가의 지원에 의한 테러

국가의 지원에 의한 테러(state-sponsored terrorism)는 테러에 대한 경제 제재를 한층 더 어렵게 하는 요인이다. 국가의 지원에 의한 테러는 국가당국에 의하여 수행 또는 지원되거나 타국에 있어서 테러행위를 수행하려는 목적으로 하는 조직적 행위를 국가당국이 인용(toleration)하는 것을 말한다.⁶⁰⁾ 국가의 지원에 의한 테러리즘이라는 용어는 특정한 정치적 목적을 달성하기 위해 전 세계적으로 폭력적 행위를 하는 자들에게 재정지원을 하고 훈련 및 편의를 제공하는 이란, 이라크, 북한, 리비아, 시리아, 수단, 쿠바 등의 국가를 설명하는데 사용된다. 2001년 9월 11일 미국의 뉴욕과 워싱턴에 대한 테러용 의자이며 이미 미국에 의하여 1998년 아프리카의 미대사관에 대한 테러행위에 의하여 수배를 받고 있는 오사마 빈 라덴에게 자국의 영역을 테러훈련을 위한 목적으로 사용할 수 있도록 해준 아프가니스탄의 행위는 국제연합의 결의⁶¹⁾에 의하여도 확인된 바와 같이 국가의 지원에 의한 테러행위라고 할 수 있다.

이들 테러리스트를 진압하는데 있어 주된 문제점은 우선 이들이 타국의 영역에 존재하고 있기 때문에 병력을 투입하여 무력적인 제재와 처벌을 하거나 테러행위를 정지시키기 어렵고, 테러리스트그룹이 정규군과 달리 소규모 그룹으로서 수색하기에 어려움이 있다는 데 있다. 따라서 국제테러리스트들에 대한 미국의 제재는 비상시에 국제연합의 결의나 다른 국가들의 합의가 존재하지 않는 한 그들을 비호하는 국가에 대한 경제적 제재가 최선이며 유일한 합법적 방법이다.

또한 국가의 지원에 의한 테러는 “저강도 전쟁”으로⁶²⁾ 간주된다. 예컨대 1986년 레이건 대통령이 미국시민에 대한 테러행위를 지원한 리비아에 대해

60) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 9, 2000. Winter, pp. 308-9.

61) UN Security Council Resolution 1267(1999)

62) Kenneth W. Abbott, Economic Sanctions and International Terrorism, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 20, 1987, p. 304.

여 자국의 군대를 통한 테러행위와 동일한 것으로 간주하고 군사적 침략을 행한 국가와 동일한 경제제재를 결정한 바 있다.⁶³⁾

3.2 국제테러지원국가에 대한 제재

국제적인 테러리즘은 미국에 대한 국내외적인 위협이며 미국의 대외정책을 광범위하게 손상시키는 것이다. 테러리즘은 국제적인 안정 및 미국의 주요 대외 및 경제정책을 훼손하는 것이다. 테러그룹은 종종 민주적으로 선출된 정부 또는 미국에 우호적인 정부를 전복하거나 혼란에 빠트리려고 시도하거나 평화, 안보 및 경제적 번영에 있어 정부의 무능에 대한 국민의 불만을 자신들에 대한 지지로 전환하려고 한다.⁶⁴⁾

미국무장관은 어떤 국가의 정부가 반복적으로 국제적인 테러행위에 대한 지원을 하고 미국에 의한 특정 물품이나 기술의 수출이 당해 국가의 군사적 잠재력에 상당한 기여를 한다고 판단되는 경우에 당해 국가에 대한 물품 및 기술에 대하여 수출허가제를 시행하여야 한다.⁶⁵⁾

1998년 미연방의회는 종교적 박해, 대량살상무기의 확산, 전통적인 무기의 판매와 이전, 수출통제, 테러리즘, 국제적인 마약의 거래, 여행제한, 환경, 재소자 및 아동의 강요된 노동을 포함한 노동자의 권리, 식량 및 의료의 인도적 지원, 전쟁 범죄, 고문 그리고 인권 등에 관련된 새로운 제재입법을 고려한 바 있다.⁶⁶⁾ 이중 국제테러리즘에 대하여는 수출관리법에 이미 상세한 규정을 두고 있었다. 동법에 의하여 행정부는 다른 국가들이 자국의 영역이나 자원이 국제적인 테러리즘을 지시하거나, 지원하거나, 직접 참여하는 개인에게 도움이 되거나, 권장하거나, 은신처가 되지 않도록 하기 위한 즉각적인 조치를 채택하여야 한다. 이러한 목적의 달성을 위해서 대통령은 경제제재조치를 하기 전에 국제적인 협력을 통하여 국제적인 테러리스트에 대한 지원을 제거하거나 약화시키기 위해 합리적이고 신속한 노력을 하여야 한다.⁶⁷⁾

또한 개별법제로서 대외지원법과 무기수출통제법은 대량살상무기의 확

63) Ibid., pp. 304-5.

64) Raphael F. Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, Nov. 2, 2001, CRS Report Issue Brief for Congress, p.3.

65) 50 U.S.C. App. 2405(j)

66) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, 1998, p.1.

67) 50 U.S.C. App. 2402 (8); 22 U.S.C. 2371; 22 U.S.C. 2377; 22 U.S.C. 2378; 22 U.S.C. 2780; 22 U.S.C. 2781; 22 U.S.C. 2349aa-9; 22 U.S.C. 262d(a)(2); 22 U.S.C. 262p-4q; 22 U.S.C. 286e-11; 19 U.S.C. 2462; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B) 등의 관련규정이 있다.

산,⁶⁸⁾ 미사일의 수출,⁶⁹⁾ 핵확산,⁷⁰⁾ 화학 및 생물무기⁷¹⁾ 등에 대한 통제규정을 포함하고 있으며, 인권과 관련하여서는 대외지원법,⁷²⁾ 국제경제기구법,⁷³⁾ 수출입은행법⁷⁴⁾ 등에 관련 규정을 가지고 있다. 그 외에도 환경과⁷⁵⁾ 마약에⁷⁶⁾ 관한 규정을 갖고 있다. 즉 1998년의 입법시도는 그 동안 개별법에 의하여 규정되어 있던 경제제재의 목적들을 하나로 묶으려는 시도였던 것이다. 그리고 이는 미국이 인정할 수 없는 국제법규범의 위반행위를 하는 국가에 대하여 미국의 일방적 경제제재가 사용될 수 있는 광범위한 원인행위를 시사하는 것이다.

미 국무부의 테러지원국가 목록에 오르게 되면 다음과 같은 경제적 제재가 부과될 수 있다.

첫째, 수출입은행의 보증을 포함하는 직접적인 미국의 대외지원금지

둘째, 미국의 채래식무기목록에 게재되어 있는 물품의 판매금지

셋째, 국제적 기관에서 테러지원국에 대한 차관지원에 대한 반대투표

넷째, 테러지원국가에 대한 수출에 있어 엄격한 허가요건, 이러한 허가에 있어 군사적으로 적용될 수 있는 첨단 센서기술, 컴퓨터기술, 운송장비 등 수출품목은 일반적으로 금지된다.

미국의 무역제재는 시리아를 제외한 테러지원국가 모두에 대하여 각각의 대통령 행정명령에 근거하여 시행되어왔다. 테러리즘국가로 지정하는 것이 자동적으로 미국의 무역 및 투자에 대한 전반적인 금지로 이어지는 것은 아니다. 더욱이 미국은 테러지원국 뿐만 아니라 앞에서 언급한 제재의 목적에 해당되는 다른 국가들에 대하여도 제재를 시행하여 왔다. 미국의 제재는 테러지원국가들을 지원하거나 무기를 판매하는 국가에 대하여도 제재를 가하는 2차적 제재를 포함한다. 즉 테러리즘 지원국가에 대하여 지원하거나 살상무기를 제공하는 정부와 기업에 대하여도 미국정부의 대외지원의 중지 및 경제제재가 이루어진다.⁷⁷⁾ 1999년 4월 시리아에 대전차무기를 제공한 3개의 러시아기업들은 이 규정에 의하여 제재를 받았다.

68) 22 U.S.C. 2370(s); 22 U.S.C. 2753(f); 22 U.S.C. 2778.

69) 22 U.S.C. 2797a.

70) 22 U.S.C. 2799aa; 22 U.S.C. 262d(b); 12 U.S.C.635(b)(1)(B); 42 U.S.C. 2158; 42 U.S.C. 2155a; 22 U.S.C. 3201 note.

71) 22 U.S.C. 2798; 22 U.S.C. 5605.

72) 22 U.S.C. 2151n; 22 U.S.C. 2304; 22 U.S.C. 2199(i); 22 U.S.C. 2420.

73) 22 U.S.C. 262d; 동 규정은 미국이 가입하고 있는 국제기구가 미국의 경제제재 대상국가에 대한 대출과 같은 금융지원을 결의할 경우 미국정부에게 이를 반대하도록 규정하고 있다.

74) 12 U.S.C. 635(b)(1)(B).

75) 22 U.S.C. 2151p-1; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B); 22 U.S.C.262l; 16 U.S.C. 1835.

76) 22 U.S.C. 2291e; 2291f; 2291j; 22 U.S.C. 284k; 19 U.S.C. 2492-3.

77) Section 325, Section 326, Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act, P.L. 104-132.

3.3 대량살상무기의 확산

북한은 미국의 정책에 반대하거나 테러조직을 자국 내에 포함하고 있는 이란, 리비아, 시리아 등 중동국가들과 협력해 왔다. 북한은 1979년 이란에서의 이슬람혁명을 지지하였다. 이란 및 이란의 반미이념에 대한 지지를 통해 북한은 남한 내에 있는 미군의 합법성에 문제를 제기하고자 하고 중동국가들에 대한 무기 및 무기기술의 수출을 통해 경화를 획득하고자 하고 있다.

북한의 이란과의 관계는 대체로 탄도미사일과 관련되어 있다. 현재 이란의 미사일체계의 핵심은 200 내지 300기의 북한이 제공한 Scud-B 및 Scud-C 미사일로 이루어져 있다. 북한은 또한 10 내지 15기의 이동식발사대를 제공하였다. 북한의 지원으로 이란은 Scud-B 미사일의 자체 생산이 가능하게 되었다. 북한은 이란의 강경파를 지원하고 있다고 한다. 1990년대 초에 이란은 1600km의 사정거리를 가지고 있는 북한제 노동1호 미사일 구매를 위한 협상을 하였다. 이란의 공무원들이 북한의 노동1호 개발과정에서의 시험발사에 참석하였다.⁷⁸⁾

북한에 대한 미국의 제재와 미국간의 1994년 제네바 기본합의에 의한 미사일수출관련회담은 이란이 노동1호의 설계에 기초하여 Shahab 미사일을 독자적으로 개발하도록 하는 계기가 되었다. 클린턴행정부의 북한에 대한 포용정책은 북한이 핵개발프로그램을 중지하고 또한 미국을 타격할 수 있는 능력을 가진 미사일개발을 중지하도록 하기 위한 것이었다. 이와 동시에 미국은 북한이 이란이나 다른 국가에 대하여 탄도미사일 기술을 수출하지 못하도록 하는 것이 목표였다. 1999년 5월 페리보고서는 북한의 미사일실험중단과 중동국가에 대한 미사일수출중단을 조건으로 미국의 북한에 대한 제재를 완화할 것을 제안하였다. 1999년 9월 미국은 북한의 장거리미사일실험중지 선언에 부응하여 부분적으로 북한에 대한 제재를 제거하였다. 2000년 7월 북미미사일회담에서 북한은 미사일수출의 중단을 조건으로 미국이 북한에 대하여 3년간 매년 10억 달러를 지원할 것을 요구하였으나 미국은 이를 거절하였다.

북한에 대한 포용정책을 수행하면서도 미국은 북한에 대한 제재를 지속하였다. 2000년 2월 미국정보부는 북한이 미사일의 사정거리 확대에 필수적인 12기의 엔진을 이란에 수출하였음을 간접적으로 확인하였다. 미국은 2000년 6월 미국은 북한과 이란의 기업에 대하여 제재를 부과하였다.⁷⁹⁾ 하지만 실제에 있어서 이 제재는 효과가 거의 없는 것이었다. 미국은 이들 국가와 기업에

78) Kenneth Katzman, Iran: Arms and Technology Acquisitions, Jan, 26, 2001, CRS Report for Congress, p.19.

79) 제재를 받은 북한의 기업은 창광신용회사이며 이란은 국방 및 군사조달부, 항공산업기구, Shahid Hemmat 그룹, Sannam 그룹 등이다.

대하여 수출을 하거나 계약을 체결하지 않고 있으며 북한의 물건도 미국에 수입되지 않기 때문이다.

미국은 북한이 중동에 미사일기술을 수출하지 못하도록 하기 위하여 노력하고 있으나 이란의 무기계획에 대한 북한의 지원은 계속되고 있다. 이란의 장거리미사일 개발계획은 북한, 러시아, 중국에 의존하여 이루어지고 있다.⁸⁰⁾ 북한은 사정거리 6200마일(약 10000km)의 미사일을 개발하고 있는 것으로 미 정보기관의 보고서는 밝히고 있다.

하지만 북한은 그 동안 이란이나 이라크만큼 국제테러리즘에 적극적인 국가로 인식되어 있지는 않았다. 단지 국제테러단체에 대한 대량살상무기판매와 테러리스트들에 대한 은신처 제공으로 인하여 테러지원국가에 못지않은 강한 인상을 미국을 포함한 세계 각국에 남겼을 뿐이다. 사실 미국 국무부는 Pattern 2000을 통하여 북한과 수단을 테러리즘지원국가의 명단에서 제외될 수 있는 국가로 설명한 바 있다.⁸¹⁾

3.4 대량살상무기확산에 대한 제재

대량살상무기확산에 대한 경제적 제재방법의 사용은 1990년대에 들어서서 새로운 전환기를 맞이하였다.⁸²⁾ 이전의 법제는 특정한 핵확산활동국가에 대한 대외지원을 중단할 것을 요구하고 핵확산금지조약이나 국제원자력기구의 목적 준수를 확보하기 위하여 가능한 제도로서 다른 제재를 언급하였지만⁸³⁾ 미사일확산과 관련하여 무역제재를 부과하도록 의회가 지침을 마련한 것은 1990년에 이르러서였다. 미사일통제체제의 부속서에 기재된 품목 또는 기술의 거래에 관련된 미국인 또는 외국인에 대한 제재를 미국대통령에게 요구한 것도 1990년 무기수출통제법과 수출관리법의 개정을 통해서 이루어졌다. 결과적으로 의회는 화학, 생물학, 그리고 핵무기의 확산에 기여한 국가에 대한 경제적 제재를 다양한 법률들에 법제화하게 되었다.

현재까지 대량살상무기의 확산을 방지하기 위하여 미 의회가 입법한 법률로

80) Kenneth Katzman, Iran: Arms and Technology Acquisitions, Jan, 26, 2001, CRS Report for Congress, p.20.

81) Raphael F. Perl, Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, Nov. 2, 2001, CRS Report Issue Brief for Congress, p.2.

82) Dianne E. Rennack, Nuclear, Biological, Chemical, and Missile Proliferation Sanctions: Selected Current Law, July 156, 2002, p.1.

83) 1954년 국제원자력에너지법과 1978년 핵확산금지법은 이를 위하여 대통령에게 핵확산금지법과 관련된 국제협정을 위반한 국가에 대한 제재를 포함하여 국제적인 논의를 개시할 권한을 부여하였다.

는 형사처벌과 관련된 형사법규정,⁸⁴⁾ 무기수출통제법,⁸⁵⁾ 원자력에너지법,⁸⁶⁾ 화학 및 생물학무기통제 및 전쟁근절법,⁸⁷⁾ 화학무기협약이행법,⁸⁸⁾ 수출관리법,⁸⁹⁾ 수출입은행법,⁹⁰⁾ 대외지원법,⁹¹⁾ 국제비상경제권한법,⁹²⁾ 국가비상사태법,⁹³⁾ 북한위협감축법,⁹⁴⁾ 핵확산금지법,⁹⁵⁾ 핵확산방지법⁹⁶⁾ 등이 있다. 이외에도 이라크, 리비아와 이란만을 규율대상으로 하는 이란 및 리비아제재법, 이란-이라크 무기확산금지법, 이란재래식무기수출금지법, 이라크제재법 등이 있다.

4. 대북 경제제재 관련법제의 분석

4.1 대북 경제제재법제의 연혁

4.1.1 법제의 연혁

미국은 한국전쟁이 발발하자 1950년 6월 28일 수출통제법에 의거하여 북한에 대해 금수조치를 취하였다. 그리고 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회의 결의에 입각하여 유엔군의 일원으로 미군을 파병하였다. 미국은 또한 중공군의 한국전 개입에 대응하여 국가비상사태시 적용되는 적성국교역법⁹⁷⁾에 의거 1950년 12월 17일 해외자산통제규정을⁹⁸⁾ 발효시킴으로써 대북한 경제관계를 전면적으로 단절하는 조치를 취하였다. 즉 해외자산통제규정에 의해 미국 내 북한자산을 동결시키는 한편 대북교역 및 금융거래를 사실상 전면 금지하였다.

84) 18 U.S.C. §§229-229F, §2332a.

85) Arms Export Control Act, 22 U.S.C. §2751 ff.

86) Atomic Energy Act of 1954, 42 U.S.C. 2011 ff.

87) Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991, 22 U.S.C. §§5601-5606.

88) Chemical Weapons Convention Implementation Act of 1998, 18 U.S.C. §229 ff.

89) Export Administration Act of 1979, 50 U.S.C. App.2401.

90) Export-Import Bank Act of 1945, 12 U.S.C. §635; 이 법은 제정 이후 2002년에 이르기까지 여러 차례에 걸쳐 개정되었다.

91) Foreign Assistance Act of 1961, 22 U.S.C. §2151 ff.

92) International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §1701 ff.

93) National Emergencies Act, 50 U.S.C. §§1621-22.

94) North Korea Threat Reduction Act of 1999, Public Law 106-113, 1000(a)7.

95) Nuclear Non-Proliferation Act of 1978, 42 U.S.C. §2155a.

96) Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994, 22 U.S.C. §3201.

97) Trading With the Enemy Act.

98) Foreign Assets Control Regulations.

그 후에도 미국은 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수입들이 북한과 출판리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국기업은 물론 다른 서방국가의 기거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다. 1987년 북한에 의한 대한항공기폭파사건이 있는 후 미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하여 1988년 1월 20일 이후 수출관리법에 의하여 북한의 군사력이나 국제적 테러행위 지원에 도움이 될 수 있다고 판단되는 물자의 대북 수출을 금지하고 있다. 이 같은 미국의 북한에 대한 테러관련 경제제재는 미·북간 경제관계가 전면적으로 단절된 상태에서 취해진 조치이다. 따라서 동조치는 미국의 대북한 경제제재를 강화하는 효과보다는 북한이 미국과의 경제관계를 개선하는 것을 가로막는 효과를 발휘하는 것이다. 미국은 1988년 10월말 북한과의 관계개선에 관한 일련의 제한적인 완화조치를 발표하였다. 즉 외교관들에게 제3국에서 북한 외교관들과 중요한 문제들에 관해 논의 할 수 있는 권한을 부여하였고, 학술문화교류목적의 비공식적인 민간차원의 북한방문을 장려하였으며 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 대북한 수출을 사안별로 허용하였다.

기본적으로 미국의 대북한 정책은 북한의 무력도발행위 및 테러지원 등에 대응하여 미국이 취한 대북경제제재 조치를 중심으로 수행되고 있다. 미국은 북한을 근본적으로 적성국가로 분류하여 미국과 북한간 경제관계를 규제하는 다양한 조치를 취하고 있다.

미국은 1989년 1월 3일 학문, 체육, 그리고 문화적 교류를 지원하기 위해 북한에 대한 여행제한을 완화하였다. 또한 같은 해에 도서, 신문 및 잡지 등 정보 자료(informational materials)⁹⁹⁾의 수출입에 대한 제한이 완화되었으며 수출관리법의 일부개정을 통해 식량, 의약품, 의료기재 등 인도적 물품의 대북한 수출을 허용하고 기본적 생필품 부족을 완화하기 위한 물품의 기부를 허용하기 위해 수출관리규정을 개정하였다.

아울러 1989년 2월 2일에는 출판물의 수출입 및 이를 위한 금융거래를 허용하기 위해 해외자산통제규정의 일부를 개정하였다. 그리고 1989년 4월 24일에는 수출관리법의 일부를 개정하여 식량·의약품·의료기재 등 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 대북한 수출을 사안별로 허용하였다.¹⁰⁰⁾

현재 미국은 북한에 대해 외교활동제한조치, 경제관계단절조치, 무역관련조치, 국제적 테러행위 지원관련조치, 대공산권제재조치, 인권관련제한조치 등을 취하고 있다. 그리고 이러한 조치를 위한 법적 근거로서는 대외지원법,¹⁰¹⁾

99) 이외에도 영화, 콤팩트디스크, CD ROM, 예술작품, 기타 기록물 등이 포함된다.

100) Zachary S. Davis, et. al., op. cit., p.5.

101) 22 U.S.C. 2227.

수출, 금융 및 관련계획전용법과¹⁰²⁾ 수출관리규정의¹⁰³⁾ 관련 부분이 있다. 이들 법령 중에서 수출관리규정의 관련부분이 가장 광범위하고 종합적으로 북한에 대한 경제제재에 관한 사항을 규정하고 있다.

4.1.2 대북경제제재의 적절성

현재 미국은 대외경제제재와 관련하여 매년 다수의 입법을 통하여 새로운 대외경제제재 대상 국가를 지정하고 또한 현행 대외경제제재법제의 효력연장을 하고 있다. 이들 다양한 국내법제 중 특히 수출관리법(EAA), 국제비상경제권한법(IEEPA), 수출관리규정(EAR), 북한위협감축법, 핵확산금지법, 무기수출통제법 등을 통하여 북한 등 대량살상무기확산과 국제테러를 지원하는 관심대상국가에¹⁰⁴⁾ 대한 포괄적 경제제재를 취하고 있다. 이에 따라 이들 국가와 미국정부 및 미국 시민·기업과의 수출입은 엄격히 제한되며, 수출입이 이루어지더라도 미미한 실정이고 연속성이 없는 일회성의 성격을 갖고 있다. 특히 북한의 경우 다른 관심대상국가들 보다 한층 강력한 경제제재를 받고 있다. 하지만 미국이 국내입법을 통하여 일정한 국가를 테러지원국가로 지정하고 이들 국가에 대한 일반적 수출규제 및 자금동결과 같은 조치를 취하는 것은 국제법에 위반하여 미국 국내법의 역외적용을 통한 외국에 대한 강제와 간섭이라는 비난을 받을 여지가 있다.

사실 미국의 국내법에 의한 국제테러 지원국가에 대한 수출규제는 그 구체적인 목적이 무엇인지 분명치 않다. 만약 테러국가의 테러수단획득을 방지하여 테러가능성을 사전 예방하고자 하는 것이라면 현재 세계 각 국가 간의 재래식 무기와 이중용도로 사용되는 첨단 제품 및 기술의 교역을 감시하고 통제하는 바세나르약정체제를 통하여도 어느 정도 그 목적이 달성될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 국제체제를 통한 테러국가 또는 테러지원협의국가에 대한 제재는 한 국가의 안전확보를 위한 사전적 예방조치를 타국 이익에 대한 최소한의 침해를 통해 달성하는 것으로서 국제법에 의해 정당화될 수 있을 것이다.

물론 미국은 전략적으로 중요한 물품 및 기술이 적대국가로 수출되어 국가 안전을 위태롭게 할 수 있다면 그러한 수출행위를 통제하고 규제하는 것은 국가존립에 관련된 중대한 조치라고 주장할 수 있다. 하지만 미국의 구체적인 대외경제제재 근거법령으로서 수출관리규정(EAR)은 군사적으로 뿐만 아니라 민간용도로 사용이 가능한 이중용도물품¹⁰⁵⁾과 순수한 민간용도물품에 대하여

102) Public Law 105-118; 111 Stat. 2405.

103) 15 C.F.R. 742.19.

104) states of concern

105) dual use items

도 수출허가요건을 부과하여 경제제재의 방법으로서 수출통제를 하고 있기 때문에 단순한 국제테러방지나 무력의 행사에 대한 제재와 같은 목적달성을 넘어선 공격적인 경제제재를 하고 있는 것으로 지적되고 있다.

4.2 테러지원국지정관련 법제

북한은 1970년대에 발생한 일본항공기납치범에 대하여 은신처를 제공하고 있으며 다른 테러그룹과의 관계를 유지하고 있다.¹⁰⁶⁾ 북한은 또한 87년 11월 대한항공여객기 폭파사건으로 88년 1월 20일 미 국무장관에 의하여 ‘국제테러지원국가’명단에 올랐다. 테러지원국으로서 북한에 대한 미국의 제재조치는 테러지원국에 대한 일반적 제재조치로서 무기수출금지, 테러에 사용될 가능성이 있는 이중용도품목수출통제, 대외원조금지, 무역제재 등이 포함되어 있다. 특히 통상관련 조항으로는 교역·일반특혜관세제도의 적용금지, 대외원조 및 수출입은행의 보증금지, 국제금융기구에서의 차관 및 사업지원 표결시 반대 등이 있다. 미국의 국제금융기관법은 IMF, IBRD, IDA 등 국제금융기구들이 테러지원국에 대해 차관을 제공하거나 여타지원을 결정할 때 미국 측 집행이사가 이에 반대하는 것을 의무화하고 있다.

4.2.1 국제테러방지를 위한 입법부의 역할

미의회는 대통령이 테러지원국가에 부과하는 경제제재조치에 대한 동의권, 테러국가에 대한 무력조치에 대한 동의권, 반테러법제정 등 테러리즘에 대응하기 위한 적극적이며 다양한 역할을 수행하고 있다. 테러와 다른 국가안보에 대한 위협에 대응하기 위한 이들 입법들은 단지 제재에만 한정되어 있지 않음을 보여주고 있다. 테러리즘의 대응에 다양한 방법이 요구되는 것은 테러가 비밀리에 눈에 보이지 않는 곳에서 준비되고 아무런 인식이 없는 민간인에 대하여 갑작스럽게 자행되기 때문이다.¹⁰⁷⁾ 입법부는 행정부와 협력하여 테러에 대하여 직접적으로 영향을 미치는 법제의 이행을 위한 적극적인 역할을 한다. 테러지원국에 대한 자금흐름을 차단하기 위한 입법례로서 “이란 및 리비아제재법”은¹⁰⁸⁾ 이란과 리비아 경제의 일정한 분야에 투자하는 국내외

106) 북한의 테러관련 사실관계의 내용은 Balbina Hwang, North Korea Deserves to Remain on U.S. List of Sponsors of Terrorism, Backgrounder, No. 1503, Nov. 19, 2001, pp. 3-4참조.

107) Charles E. Schumer, Terrorism Must Not be Allowed to Hide its Face, 22 Syracuse J. International Law & Commerce, 1996, p. 1.

108) Iran and Libya Sanctions Act of 1996, 50 U.S.C. App. 1701.

회사에 대한 제재조치를 규정하고 있다.¹⁰⁹⁾ 동법을 위반한 국가에 대하여 대통령은 다음의 여섯 가지 제재조치 중 두 가지 조치를 취할 수 있다.

첫째, 해당 국가에 대한 수출에 대한 수출입은행의 지원중단, 둘째, 수출품 또는 기술제공에 대한 수출허가의 발급거부, 셋째, 피제재 국가 정부에 대한 천만 달러 이상의 금전대여 금지, 넷째, 외국기관이 미국의 채권을 매매할 수 없도록 함, 다섯째, 피제재 국가로부터 미국정부가 재화와 용역을 수입하는 것을 금지, 여섯째, 피제재 국가로부터의 수입금지 등이다.¹¹⁰⁾

4.2.2 테러지원국 지정제도

(1) 제도적 의의

미국정부에 의한 테러지원국지정과 경제제재는 정치적 의사표현의 방법으로 테러를 사용하는 국가를 고립시키기 위한 제도이다.¹¹¹⁾ 미국의 테러지원국 지정정책은 테러지원국을 압박하고 고립함으로써 그들이 테러리즘을 포기하고 테러리스트에 대한 지원을 더 이상하지 않으며 테러리스트들을 범정에 세우도록 하기 위한 것이다. 미국은 테러행위가 언제 발생했는지와 관계없이 테러행위자들과 그들에게 피난처를 제공한 자들을 체포하도록 허용되었다. 미국은 시간의 경과만을 이유로 테러리스트의 명단을 목록에서 삭제하지 않으며 테러리스트에게 피난처를 제공한 국가들은 범죄자에게 피난처를 제공한 공범과 같은 평가를 받게 된다.

(2) 지정해제의 요건

미국은 테러지원국들이 자신의 테러와의 관련성을 종료시키기 위한 조치를 취한 경우 테러지원국 명단에서 삭제하고 있다.

테러지원국 지정해제는 행정부의 재량사항이나 대통령이 의회에서 테러지원국 지정해제발효 희망일 45일전까지 해당국가가 최근 6개월 간 국제테러를 지원하지 않았음과 이후에도 지원하지 않겠다고 보장했음을 증명해야 한다.

미국은 2000년 테러지원국 명단을 발표하면서 북한을 제외하지 않았다. 물론 6.15남북정상회담 이후 남북관계의 안정화 및 평화정착이 북한을 테러지원국명단에서 제외될 수 있는 환경은 형성할 수 있지만 테러지원국에서 해제된

109) 당해 개인 또는 회사가 고의적으로 4천만 달러 이상의 투자를 하는 경우에 대통령이 제재결정을 하게 된다; *ibid.*

110) *Ibid.* §6

111) 테러지원국가지정의 법적 근거는 Export Administration Act of 1979, 50 U.S.C. App. 2405(j)이다.

다고 하더라도 수출관리법, 대외원조법 등에서 규정한 제재해제절차가 있기 때문에 GSP부여나 국제금융기구의 차관제공이 가능한 것은 아니다. 다만 테러지원국 명단에서의 배제는 경제제재 완화의 가속화계기로 작용하게 된다.¹¹²⁾

하지만 미국 내의 보수 세력들은 이러한 흐름에 강력한 이의를 제기하고 있다. 2001년 9.11 테러 이후에는 북한의 반테러선언과 테러관련 국제협정의 추가가입선언에도 불구하고 이러한 움직임을 명목적인 것으로 판단하고 더욱 강력한 테러지원국가 해제조건을 제시하고 있다. 즉 그 동안 북한에 대하여 테러지원국가지정 해제요건으로 제시하던 반테러국제협정 가입, 테러포기선언, 그리고 북한 내 적군과 항공기납치범의 추방과 테러리스트 거점제공포기라는 세 가지 요건이 다 충족된다고 하더라도 북한을 테러지원국가에서 제외해서는 안 된다는 것이다.¹¹³⁾

새롭게 제시되고 있는 테러지원국가지정 해제요건은 첫째, 북한당국이 자신이 행한 모든 테러리즘행위에 대하여 전적인 책임을 부담하여야 하며 향후 테러행위에 대한 지원을 하지 않을 것을 실증적으로 입증할 것, 둘째, 중앙아시아 및 기타 지역에서 활동하는 테러조직에 대하여 북한당국이 가지고 있는 정보를 공개함으로써 테러리즘의 근절을 위한 국제적 협력에 적극적으로 협력할 것, 셋째, 테러조직이나 테러지원국가에 대한 무기 및 대량살상무기의 판매를 즉시 중지할 것 등이다. 이외에도 미국은 상대주의적 포용정책의 기초 위에서 미국과의 회담을 위해서 북한은 남한 및 미국과의 평화조약논의, 한반도 내 정치상황에 대한 남북간 합의, 군사분계선주변의 재래식무기 감축과 대량살상무기폐기, 한국전 당시 실종된 미군유해의 반환 등을 요구하고 있다.¹¹⁴⁾

4.3 북한경제제재 관련 법제의 분석

4.3.1 대북경제제재를 위한 수출관리규정(EAR)의 내용

(1) 교역통제물품목록(CCL)에 근거한 수출통제

수출관리규정(EAR)은 제738조의 별표로서 국가별 수출통제물품현황표(country chart)를 반영한 수출통제의 근거들을 제742조에 제시하고 있을 뿐

112) 김연철, 북한정보화의 국제적 변수: 바세나르체제와 미국의 대북경제제재를 중심으로, 「인터넷과 북한」, 2000, 86면.

113) Balbina Hwang, North Korea Deserves to Remain on U.S. List of Sponsors of Terrorism, Background, No. 1503, Nov. 19, 2001, p. 5.

114) Ibid.

만 아니라 국가별 수출통제물품현황표에 반영되어 있지 않은 품목들에 대한 수출허가요건 및 기준을 포함하고 있다. 이러한 품목에는 고문을 위한 물품, 고성능 컴퓨터, 그리고 통화간섭(도청)장치가 포함되어 있다. EAR은 민간용도와 군수용도 모두로 사용할 수 있는 2400여 개의 이중용도 물품에 대하여 광범위한 수출 및 재수출규제를 함으로써 남북간의 경제협력에 한계를 설정하고 있다. EAR은 수출통제의 이유 및 허가요건과 기준을 포함하고 있으며 특정한 수출통제를 유지하는 다자간 체제의 내용을 포함하여 특정한 수출통제에 대하여 적용될 수 있는 강제적 제약조항을 규정하고 있다.

그리고 EAR의 제742조는 교역통제물품목록(Commerce Control List : CCL)에 근거한 수출통제에 관하여 총론, 생화학무기의 확산, 핵확산, 국가안보, 미사일기술, 지역안정, 범죄통제, 이란에 대한 제재, 시리아에 대한 제재, 수단에 대한 제재, 고문방지를 이행, 고성능 컴퓨터, 통화간섭장치, 고도민감품목, 암호화기술, 인도와 파키스탄에 대한 제재, OAS 회원 국가들에 대한 무기판매, 화학무기협정, 북한에 대한 제재 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다.¹¹⁵⁾ 이러한 주요 내용에서 볼 수 있는 것처럼 EAR의 제742조는 주로 대량살상무기의 통제와 쿠바, 리비아, 이란, 이라크, 북한, 수단 그리고 시리아와 같은 국제테러국가에 대한 수출통제의 근거를 제시하고 있다.

하지만 EAR은 희소자원의 수급문제나 국제연합의 제재, 금수조치가 내려진 지역에 대한 수출 및 재수출, 최종사용자기준 수출통제 등에 의한 각 국별 수출통제의 근거에 대하여는 별도의 규정을 두고 있다. 즉 원유, 석유유화제품, 천연가스, 삼목 등의 희소자원의 수급문제에 대하여는 EAR의 제754조에 규정하고 있으며, 국제연합의 제재 및 보스니아와 이라크, 이란, 리비아 등 금수조치가 내려진 지역에 대한 수출통제의 근거에 대하여는 EAR의 제746조에 규정을 두고 있다. 또한 최종사용자와 관련된 수출통제에 대하여는 EAR의 제744조에 관련 근거를 두고 있다.

(2) 특혜관세의 부여

현재 미국의 대북경제제재완화로 미국기업과 북한의 수출입이 가능해졌지만 현실에 있어서 북한산 제품의 대미수출은 불가능하다. 미국은 정상교역관계(NTR)나 일반특혜관세(GSP) 대우를 받는 국가들에 'Column1'관세율을 적용하고 있으나 북한, 아프가니스탄, 라오스, 베트남, 쿠바 등 5개 국가에 대하여는 'Column2'관세율을 적용하고 있다. 'Column2'에 따른 관세율은 'Column1'의

115) 15 C.F.R. Part 742.

관세율보다 최소 2배에서 10배 이상까지 높은 수준이다.¹¹⁶⁾ 결국 북한산 위탁가공제품의 대미수출은 중국 등 다른 경쟁가능제품에 비해 수출단가(FOB 기준)를 최소30-50% 이상 절감하지 않으면 수출이 불가능한 것이다.

결국 북한과 미국과의 정상적인 교역관계형성을 위해서는 GSP부여나 'PNTR'(항구적정상무역관계)승인이 이루어져야 한다. 하지만 미국의 국내법상 테러지원국가, 근로자의 권리를 인정하지 않는 국가, 미국의 최혜국 대우를 부여받지 않은 국가, 국제통화기금에 가입하지 않은 국가 등에 대하여는 GSP의 부여가 불가능하다. 따라서 북한에 대한 미국의 GSP부여에는 많은 절차가 요구된다.¹¹⁷⁾

(3) 대북 수출을 위한 수출허가요건

미국무장관은 계속하여 북한을 국제테러리즘을 지원하는 국가로 지정하였다. 그리고 국제테러리즘을 지원하는 국가에 대한 미국의 대외정책 이행을 위하여 BXA는 EAR의 제742조 추록2에 규정된 품목의 수출 및 재수출에 대하여 통제를 하고 있다. 따라서 CCL에 올라 있는 모든 품목은 북한에 대한 수출과 재수출을 위하여 수출허가가 필요하다.¹¹⁸⁾ 하지만 수출허가의 기준으로서 군사적 최종사용을 위한 수출 또는 재수출의 경우 일반적으로 금지하며 비군사적 최종사용을 위한 수출 및 재수출은 사례별로 판단하여 허가한다.

따라서 EAR에서 수출허가라고 하는 것은 사실상 허가대상품목에 대한 수출금지를 의미한다. 예컨대 EAR의 §742.19(b)는 북한에 대한 수출허가의 대상품목으로서 생화학무기확산의 통제관련 물품, 미사일확산금지관련 물품, 핵확산금지관련 물품, 국가안보와 관련된 군사적 물품, 모든 항공관련 물품, 암호화관련 품목, 잠수함관련 물품, 잠수장비, 압축항공호흡장비, 폭발물감시장치, 컴퓨터관련 물품, 항공기동체 및 비금속 밀링머신, 반도체제조장비, 디지털 컴퓨터, 마이크로프로세서 등으로 품목을 분류·규정하고 이들에 대하여는 일반적으로 수출허가가 거부됨을 명백히 하였다. 그리고 동 조항의 추록2

116) 예컨대 섬유류제품에 있어 여자용 오버코트에 대하여 일반국가가 8.7%의 관세적용을 받지만 북한의 경우 86.5%의 관세율이 적용되며 남자용 재킷은 일반국가 9.7%, 북한 90%의 관세가 부과된다. 전자제품의 경우 라디오수신기에 대한 일반국가의 관세율이 0%이지만 북한은 35%, 전기오븐과 밥솥에 대하여 일반국가에게 1.2%의 관세율이 적용되는 반면 북한산 제품에는 37.3%의 높은 관세가 적용된다. 자세한 품목별 관세율의 비교는 정원준, 미국의 대북경제제재완화 이후 북한생산제품의 수출시장성분석, KOTRA, 북한 뉴스레타 1999년 12월호 참조.

117) 김연철, 앞의 논문, 88면.

118) 하지만 ECCN의 0A988 및 0A989에 해당하는 품목은 예외이다; EAR §742.19(a).

에서는 이들 품목을 42개의 품목으로 더욱 세분화하고¹¹⁹⁾ 미국이 국제테러 지원국가로 지정한 국가별로 각 품목에 대한 수출가능여부를 허용, 사례별 허용, 일반적 금지 등으로 나누면서 북한에 대하여만 유일하게 모든 품목에 대하여 사례별 허용이나 일반적 금지를 적용하고 있다. 특히 프로세싱장비와 소프트웨어로서 수출통제분류번호(ECCN)와 CCL상에 기재된 상당한 물품에 대하여는 북한에 대하여만 이용가능성이 있는 경우 일반적 금지, 비군사적 이용가능물품에 대하여는 사례별 허용을 인정함으로써 미국이 북한에 대하여 부과하고 있는 제재의 정도가 다른 테러지원국가에 비하여 매우 강력한 것임을 보여주고 있다.

4.3.2 북한위협감축법

1999년 북한위협감축법¹²⁰⁾ 결과적으로 북한이 핵물질을 획득하게 되는 미국 정부와 북한과의 어떠한 국제적 협정이나 국제협력을 위한 협정체결을 금지하고 있다. 동법은 또한 이러한 협정에 따라 핵물질, 핵시설, 부품, 기타 다른 제품, 용역 또는 기술의 이전 또는 재이전에 대한 수출면장의 발급이나 수출허가를 금지하고 있다. 이들 핵관련 물품을 북한이 입수할 수 있도록 하기 위해서는 IAEA의 사찰에 대한 북한의 협조, IAEA의 안전협정 준수, 북미간 기본협정의 준수, 핵포기공동선언의 조건이행, 농축우라늄의 생산 또는 농축우라늄개발을 위한 수단의 금지, 그리고 핵무기의 획득 및 개발을 위한 시도의 포기 등을 포함하는 핵물질의 안전이용에 관한 기준을 북한이 충족하였는가에 대하여 대통령이 확인하고 이를 의회에 보고하여야 한다. 대통령은 또한 북한에 대하여 핵심적인 핵기술을 이전하는 것이 미국의 국익과 부합한다는 것을 결정하고 확인하여야 한다.

4.3.3 핵확산방지법

1994년 핵확산방지법¹²¹⁾ 핵확산에 관한 점증하는 관심을 반영하기 위하여 현행법을 개정한 것이다.

동법의 제821조는 핵확산에 기여하는 수출행위에 관련된 미국인 또는 외국인에 대하여 정부조달에 있어 제재를 부과하고 있다. 여기에서 수출과 관련된 행위는 매우 광범위한 개념으로서 안전장치가 되어있지 않은 특별한 핵

119) 15 C.F.R. Ch. VII, Pt. 742, Supp. 2: 추록 2는 전체적으로 44개 품목으로 분류하였으나 그 중 (40)과 (42)의 두 개 품목에 대한 수출허가는 보류되었다.

120) North Korea Threat Reduction Act of 1999; Public Law 106-113, 1000(a)7.

121) Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994; 22 U.S.C. 3201.

물질을 획득하려고 시도하거나 핵폭발장치를 사용, 개발, 생산, 비축 또는 기타의 방법을 획득하려는 노력을 물품 또는 기술의 수출을 통하여 도와주는 행위로 규정하고 있다. 이러한 행위를 한 자로부터 미국정부는 12개월 동안 구매 또는 구매계약을 체결하여서는 안 된다.¹²²⁾

대통령은 피제재 대상자가 미국에 조달하는 부품 또는 용역이 미국의 국가안보에 필수적인 경우, 피제재 대상자가 유일한 조달업자인 경우, 방위협력협정에 따라 문체의 물품이나 용역이 국가안보에 필수적인 경우, 당해 물품이 핵심적인 수리부속이거나 통상적인 유지관리행위인 경우, 또는 미국의 제품에 있어 필수적인 정보 또는 기술인 경우에는 제재를 하지 않을 수 있다.

외국인의 경우, 대통령은 1차적인 관할권을 갖고 있는 외국정부와 협의하여야 하며, 이로 인하여 제재의 부과를 90일까지 연기할 수 있다. 외국정부가 당해 외국인의 행위에 대하여 조치를 취한 것으로 대통령이 결정하거나 확인하는 경우 제재는 변경될 수 있다.¹²³⁾

또한 자금의 제공을 통하여 핵확산을 지원한 금융기관의 경우, 미국대통령의 결정에 따라 미국정부발행채권거래금지, 미국정부채정예탁업무정비, 미국에 있어서 직간접적인 새로운 상업활동금지, 미국 내에 새로운 장소에서 영업행위금지 등의 제재를 취하여야 한다. 이러한 금융기관에 대한 제재는 선택적인 것이 아니라 모두 적용하여야 하는 것으로 영리목적의 금융기관의 입장에서 매우 중대한 제재방법이라 할 것이다.

제재는 12개월이 경과한 후에 피제재 당사자가 모든 제재관련행위를 중지하였으며 향후 그러한 행위에 연루되지 않을 것임을 대통령이 결정하고 의회에 확인하는 경우 해제된다. 12개월이 경과만으로도 제재를 종료하고자 하는 경우 대통령은 현재의 제재가 미국의 사활적 이익에 대하여 심각한 역효과를 가져오고 있음을 종료 20일 이전에 결정하고 의회에 확인하여야 한다. 이는 동 법규정의 위반자에 대한 12개월의 제재는 절대적인 것이며 12개월이 경과한 후에는 기간의 경과만으로도 제재의 해제가 이루어지지 않고 대통령이 당해 위반자의 현재와 장래에 있어 법규준수에 대한 보증을 하지 않는 한 제재가 그대로 지속된다는 것을 의미한다.

4.3.4 대외경제제재법의 역외적용문제

미국의 대외경제제재법제는 규제조치를 취함에 있어 미국영역밖에 소재하는 회사와 물품 및 기술에 대해서도 관할권을 주장할 수 있는 상당한 재량권을

122) Dianne E. Rennack, Nuclear, Biological, Chemical, and Missile Proliferation Sanctions: Selected Current Law, July 156, 2002, p.33.

123) Ibid.

대통령에게 부여하고 있다. 미국의 수출관리법은 미국의 관할권내에 있는 자에 의하여 수출되거나 미국의 관할권에 속한 여하한 물품이나 기술의 수출을 규제할 수 있는 권한을 대통령에게 부여하고 있다. ‘미국의 관할권내에 있는 자’의 범주에는 첫째, 거주지에 관계없이 미국의 시민권자이거나 영주권자, 둘째, 미국 내에 거주하고 있는 자, 셋째, 미국의 연방, 주, 속령, 지방자치단체의 법에 따라 설립된 여하한 회사, 넷째, 설립지 및 영업활동지에 관계없이 첫째 내지 셋째의 요건에 명시된 자가 소유하거나 통제하는 여하한 회사 및 기타 조직 등을 포함하고 있다.¹²⁴⁾

국가안보상의 목적으로 수출 규제를 시행하는 경우 상기 관할권은 미국 내에 소재한 대상국가의 대사관, 정부기관 및 정부통제 기업체에 대한 물품 및 기술의 이전에도 적용되며, 대외정책상의 목적으로 수출 규제를 시행하는 경우에는 수출관리법이 적용되지 않을 경우라도 규제를 회피할 의도 하에 취해진 행위에까지 확대 적용된다. 또한 미국 내에 소재한 자가 미국영역밖에 있는 외국산물품을 대상국가로 수출하는 경우에도 동 물품이 대상품목에 해당하는 한 규제대상이 되며 자국의 수출관리법을 위반하기는 하였으나 미국의 수출관리법을 위반하지 않은 외국기업에 대하여도 국내법상의 제재를 가할 수 있다.

이처럼 미국은 자국 수출관리법의 집행과 관련하여 자국민이 소유하거나 통제하고 있는 외국기업에 대해서 관할권을 주장해왔다. 또한 타국 영역 내에 있는 물품이나 기술에 대해서도 미국의 관할권에 속한 재산이라는 이유로 관할권을 주장해 왔다. ‘미국의 관할권에 속한 재산’이라 함은 미국의 영역 내에 소재하는 물품 및 기술은 물론 미국산 부품을 포함하거나 미국산 기술을 이용한 외국산 물품까지 포괄하는 광범위한 개념으로 수출관리법의 시행법규인 EAR은 미국산 물품 및 기술의 재수출, 미국산 부품을 포함한 물품의 재수출,¹²⁵⁾ 미국산 기술을 이용한 외국산 물품의 수출 등에 대해서도 적용된다.¹²⁶⁾ 타국 영역 내에 있는 회사나 물품 및 기술에 대한 상기와 같은 관할권행사는 국내법의 영토외적 적용을 의미한다.

즉, 미국의 수출규제관련법제는 타국 영역 내에 소재하는 자, 사물 및 타국 영역 내에서 행하여지는 행위에 대해서도 영토외적으로 적용되므로 이러한 미국수출관리법의 영토외적 적용은 관련국가로부터 비판을 받아왔다.

자국내 기업에 의한 자국으로부터의 수출에 대해서만 적용되는 타국의 수출관리법을 고려해 볼 때 미국 수출관리법의 영토외적 적용은 국가관할권행사의 국제법적 한계와 관련하여 그 합법성이 문제된다.

영토외적 관할권의 행사에 대하여 일부 국가는 주권평등이나 불간섭의 원

124) 15 C.F.R. §385.2 (c)(2).

125) 15 C.F.R. §374, §379.

126) 15 C.F.R. §379.8(a)(3).

칙과 같은 국제법규범을 근거로 반대하고 있지만 다른 국가들은 경제제재와 관련하여 일반적으로 승인된 국제관습법규범이 존재한다는 주장을 하며 국제법규범의 존재를 거부하는 것에 반대한다.¹²⁷⁾ 사실 미국 내에서도 대외경제제재 조치가 한 국가의 대외정책목적의 달성에 효과적인 수단이라는 점에 대하여는 일반적인 공감대가 형성되어 있다. 따라서 국내법의 영토외적 적용에 반대하지만 대외경제제재 조치에 대한 비판의 근거는 그 효과에 대한 의심보다는 당해 조치로 인하여 발생하는 손실의 입장에서 제기된다.

미국정부가 자국의 대외경제제재 법을 역외적용 함으로써 이미 한 국가의 국내법을 넘어서 초국가적인 법이 되어 버린 미국의 대외경제제재 관련법제는 국제법상 국가주권이론을 위협하는 관할권의 확대를 내용으로 하고 있으므로 그 적용에 있어 한계를 분명히 하여야 할 것이다.

5. 결 론

한 국가가 다른 국가에 대해 경제적인 제재조치를 취할 때 그 행위를 정당화시키는 국제법적 근거가 존재한다는 것은 당해 경제적 제재조치로 인하여 발생하게 될 분쟁의 소지를 제거하게 된다. 따라서 경제제재의 정당화사유가 되는 국제기구의 결의, 자위권의 행사, 복구행위로서 경제적 제재는 합법적 행위로 허용되고 있다. 하지만 이러한 경우에도 경제적 제재조치가 타국의 주권을 침해할 목적으로 행사될 수 없는 것은 물론이며 국제사회의 상호의존성 확대에 인하여 국제사회의 공동이익을 침해하는 모든 행위에 대한 국제사회의 공동대응이 요구되고 있다. 더욱이 현대 국제사회의 흐름은 국가의 주권적 관할사항을 축소하고 국제사회공동의 이익을 도모하려는 방향으로 나아가고 있으므로, 각 국가는 개별적 제재권의 행사보다는 국제법의 준수와 국제사회의 공동이익의 확보를 위하여 다자간 합의의 틀에서 특정국가에 대한 경제적 제재를 결정하고 시행하여야 할 것이다.

사실 미국은 미국의 일방적인 수출통제가 다수국에 의한 수출통제에 비하여 효과적이지 못하다는 점을 인정하고 있다. 이에 따라 미국은 미국의 안보와 대외정책상의 이익을 효과적으로 도모하기 위하여 핵공급국가그룹, 오스트레일리아 그룹, 미사일기술통제체제, 그리고 바세나르협정에 가입하여 다른 국가들과 협력하고 있다. 그리고 이러한 미국의 다자간 체제의 활용은 당해 체제 내에서 미국의 위상으로 인해 그 동안 미국의 일방적인 수출통제보다 더욱 효과적이어 왔다.

127) Mark A. Chinen, Presidential Certifications in U.S. Foreign Policy Legislation, N.Y.U. Journal of International Law & Policy Vol. 31, 1999, p. 263.

미국을 둘러싼 국제사회의 각 국가의 입장에서도 기존의 미국에 의한 일방적 수출통제와는 달리 다수국에 의한 동의 및 협력이 전제되어야 하는 다자간 경제제재체제는 경제제재를 위한 대상 국가의 선정 및 실시절차에 있어 각국의 의견이 수렴되는 과정이 마련되기 때문에 미국 국내법의 역외적용을 통한 경제제재 보다 훨씬 민주적인 국제사회질서의 확보에 도움이 된다.

그리고 비록 미국이 식량 및 의약품에 대하여는 경제제재의 대상품목에서 제외하였지만 미국이 특정국가에 대하여 취하고 있는 포괄적 경제제재는 미국이 국제경제관계에서 차지하고 있는 영향력 그리고 국제사회에서 미국의 지위로 인하여 당해 국가에 대한 포성 없는 선전포고와 마찬가지로의 결과를 가져오게 된다. 즉 제재의 대상이 된 국가는 자국의 경제적 번영은 고사하고 자국민의 생존을 위한 경제질서마저 상실하게 되며 그리고 그 결과는 이번 9.11 테러사건에서 보듯이 제재대상국가의 정부변경이나 정책의 변경을 가져오기보다는 그 역으로 작용하고 있다.

미국이 북한에 부과하고 있는 정치·경제적 및 군사·외교적 제재는 그 상징성뿐만 아니라 실제적인 내용에 있어서도 미국의 경제제재를 받는 어느 국가보다도 강력한 내용을 담고 있다. 이러한 미국의 대북제재조치는 우리의 대북정책 수립과 수행에 매우 중대한 영향을 주고 있다. 왜냐하면 미국의 대북 경제제재조치 시행은 미국 정부의 의사결정 절차에 따라 이루어지고 그러한 조치의 시행결과는 한반도의 이해당사자인 우리 정부의 대북정책에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 예컨대 테러지원국으로서 북한에 대한 미국이 채택하고 있는 제재조치로서 테러에 사용될 가능성이 있는 이중용도품목수출통제는 현재 북한이 초미의 관심을 두고 추진하고 있는 국가기간산업으로서 IT산업의 기반형성과 외국의 정보에 쉽게 접속함으로써 일반인의 대외개방정서를 이끌어 낼 수 있는 인터넷의 보급에 필수적인 컴퓨터의 지원이나 교역에 장애가 될 수 있다. 특히 통상관련 제재로서 국제금융기관법에 의하여 교역·일반특혜관세제도의 적용금지, 대외원조 및 수출입은행의 보증금지, 국제금융기구에서의 차관 및 사업지원 표결시 미국측의 집행이사가 이에 반대하도록 하고 있는 규정은 축적 자본이 없는 상태에서 거대한 자본의 투자가 요구되는 육상운송 및 항만시설 등 사회간접시설의 개선을 통한 경제개발을 추진하려고¹²⁸⁾ 하는 북한의 목줄을 쥐고 있는 것과 마찬가지로이다. 이는 이란이나 이라크와는 달리 이를 타결하기 위해 활용할 수 있는 자원이 부족한 북한으로 하여금 극단적인 협상카드를 선택하도록 강제하는 한 요인이 될 수 있다.

결국 비교적 견고하게 유지되고 있는 우리 정부의 대북포용정책은 북한정부에 의해서만 시험대에 오르는 것이 아니라 국제사회 특히 미국의 대북정책에 의하여도 중대한 영향을 받게 된다. 따라서 우리 정부가 한반도의 평화확보를 위해 추구하는 제반 정책적 수단이 효과를 얻으려면 한반도 문제에 대한 국

128) 박석삼, 남북경제협력의 현황과 향후 과제, 한은조사연구 2002-6, 2002. 8., 32면.

제적 협력에 있어 우리 정부의 의견 반영도를 제고하여야 한다. 이를 위해서는 미국의 대북경제제재가 가급적 우리 정부를 포함하는 국제적인 합의의 틀에서 이루어지도록 유도하고 미국 국내법의 역외적용에 대한 국제법적 측면에서의 검토가 요구된다.

미국의 국무부가 2001년 4월 발표한 2000년도 연례 테러보고서에서 북한이 테러명단에서 제외될 가능성이 있는 후보군으로 분류하였으며 2001년 11월에 발표된 미국의회의 CRS 보고서가¹²⁹⁾ 북한을 테러에 소극적인 국가로 분류한 것은 테러지원국가지정 해제를 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있음을 의미하는 것이다.

하지만 미국 내의 보수 세력들은 이러한 흐름에 강력한 이의를 제기하고 있다. 2001.9.11 테러 이후에는 북한의 반테러선언과 테러관련 국제협정의 추가 가입선언에도 불구하고 이러한 움직임을 명목적인 것으로 판단하고 더욱 강력한 테러지원국가 해제조건을 제시하고 있다. 보수 세력들이 요구하고 있는 강화된 테러지원국가지정 해제요건은 대통령의 대외정책 수행에 있어 효율성을 담보하기 위하여 테러지원국가지정제도를 규정하고 있는 미국의 국내법제를 엄격하게 적용하도록 요구함으로써, 대외정책의 유연하고 신축적인 운영을 위한 대통령의 권한을 제한하는 것이다. 또한 국제평화와 민주주의 및 인권의 보장이라는 원칙에 입각한 테러지원국가의 판단요건 외에 미국의 이익이라는 기준을 하나 더 추가하여 테러지원국가를 판단하는 것으로써 주권국가간의 평등과 민족자결권이라는 국가기본권의 침해가능성을 안고 있는 것이다. 미국은 이러한 일방주의적인 엄격한 법률해석이 아니라 테러활동에 소극적인 국가에 대해서는 제재의 내용을 최소화하거나 테러지원국가의 명단에서 배제하는 등 테러를 이유로 한 경제제재법제를 융통성있게 운용하여 피제재 국가가 국제사회에 신속하게 복귀하여 국가의 명예를 회복할 수 있는 기회를 적극적으로 부여하여야 할 것이다.

제재의 당사자로서 북한 정부 또한 좀더 적극적으로 핵개발프로그램에 대한 동결선언과 대외개방정책을 채택함으로써 현재 시행되고 있는 경수로사업과 원유의 무상지원 외에도 국제사회의 경제개발투자와 지원이 조속히 이루어지기 위한 환경을 조성하여야 할 것이다. 이러한 조치는 한반도에 항구적인 평화체제를 정착시키려는 우리민족의 여망에 부응하는 것이며 인도적 측면에서 우리 민족이 겪고 있는 분단의 고통을 경감시켜주고 화해협력을 넘어 한반도의 평화정착을 위한 남북연합형성에 이르는 기간을 단축하는데 중요한 계기가 될 것이다.

129) Raphael F. Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, CRS Issue Brief, Nov. 2, 2001, pp. 17-8; 동 보고서는 미국이 테러지원국으로 공식적으로 지목한 7개국 중 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아 등 5개국은 테러에 적극적인 국가로, 북한 및 쿠바는 소극적인 국가로 분류했다.