

2019 통일교육선도대학 프로그램

한국-유럽 대학생 여름 평화캠프

| 일시 : 2019년 8월 23일(금)~29일(목)

| 장소 : 제주대학교 연수원

목 차

	2019 한-유럽 여름평화캠프 프로그램	05
기조강연	한반도 평화와 동아시아 김세균 (서울대학교 명예교수)	09
강연 01 (8월 24일 토)	포스트 지구화 시대 동아시아 정세와 섬들의 곤경 백원담 (성공회대학교 교수)	19
강연 02 (8월 25일 일)	제주에서 생각하는 통일과 평화 김학재 (서울대학교 통일평화연구원 교수)	47
강연 03 (8월 26일 월)	냉전과 제주 4·3 김창후 (前 제주 4·3연구소장)	69
강연 04 (8월 26일 월)	식민지시기 제주 사회와 해녀들의 저항 박찬식 (제주4·3평화재단 비상임연구원)	97
강연 05 (8월 27일 화)	제주 4·3의 재현: 가계 기록을 중심으로 고성만 (제주대학교 교수)	119
강연 06 (8월 27일 화)	난민과 평화 김현미 (연세대학교 교수)	129

프로그램

2019 한국-유럽 대학생 여름 평화캠프 프로그램

날짜	시간	내용	비고
제주도 도착			
1일차 8/23 (금)	09:00	김포공항 집결 (만남 장소: 김포공항 국내선청사 2층 아시아나항공 카운터 앞)	
	10:40	제주도 출발 (OZ 8935편)	
	11:50	제주공항 도착	
	13:00	점심식사	
	14:30	제주대학교 연수원 도착	
	15:00	숙소 배정 조별 모임 - 조장 선출 및 조별 오리엔테이션 - 학습계획 발표	제주대학교 연수원
한반도 분단체제와 동아시아 평화			
2일차 8/24 (토)	09:00	아침 식사 후 집결	
	09:00 - 10:00	강연장 집결, 프로그램 오리엔테이션 ■ 환영인사: 임경훈 (서울대학교 통일평화연구원장) ■ 환영인사: 이은정 (베를린 자유대학교 한국학연구소장)	사회 김학재 (IPUS, SNU)
	10:00 - 10:15	휴식	
	10:15 - 12:15	■ 기조강연: 동아시아 냉전, 제주 4.3, 한반도 평화 (김세균, 서울대학교 명예교수)	
	12:15 - 13:50	점심식사	
	14:00 - 15:30	■ 강연1: 포스트 지구화 시대 동아시아 평화의 섬 만들기 (백지운, 성공회대학교 교수)	사회 백지운 (IPUS, SNU)
	15:30 - 15:40	휴식	
	15:40 - 17:30	영화 감상: <지슬>(Jiseul, 2012)	
	17:30 - 18:30	조별 토론	
	18:30 - 19:00	휴식	
19:00	저녁식사		

제주 첫발딛기 (북촌지역)		
09:00 - 10:00	이동	
10:00 - 12:00	제주4·3평화공원	제주 4·3에 대한 전반적인 이해
12:00 - 13:00	점심식사	
13:00 - 14:00	선흘 도틀굴	제주4·3 당시 선흘리 주민들이 피신해 있던 곳
14:30 - 15:30	북촌 너븐숭이 기념관	[증언] 고완순: 북촌대학살 생존자 (당시 9세)
15:30 - 16:30	북촌 4·3길 [너븐숭이 위령탑, 옴팡밭 학살터, 서우봉 일제 진지동굴]	
16:30 - 17:30	이동 및 휴식	
17:30 - 18:30	저녁식사	
19:00 - 20:00	■ 강연2: 평화의 섬과 한반도 평화의 전망 (김학재, 서울대학교 통일평화연구원 교수)	
4·3을 기억하는 세 가지 방식 (남원지역)		
08:00 - 09:00	아침 식사	제주대학교 연수원
09:00 - 09:30	이동	
09:30 - 10:00	남원을 충혼묘지	군인 경찰들을 추모하는 곳
10:00 - 10:40	사리물궤	4·3 당시 의귀리, 수망리 주민들이 숨어있던 곳
10:40 - 11:20	현의합장묘	4·3 때 희생당한 의귀리 주민들의 무덤
11:20 - 12:00	송령이골	4·3 때 희생당한 무장대들의 무덤
12:00 - 13:00	점심식사	
13:00 - 14:00	이동 및 휴식	
14:00 - 15:30	■ 강연3: 한반도 분단과 4·3 (김창후, 前 제주 4·3연구소장)	사회 김학재 (IPUS, SNU) 제주대학교 연수원
15:30 - 16:00	휴 식	
16:00 - 17:30	■ 강연4: 식민지기 제주 해녀들의 반일투쟁 (박찬식, 제주4·3평화재단 비상임연구원)	
17:30 - 18:30	조별 토론	
18:30 - 19:00	휴 식	
19:00	저녁식사	

난민문제와 한국 사회의 포용		
09:00	기상 및 아침식사	
09:00 - 12:00	4·3 피해자 진아영 할머니 삶터 방문	
12:00 - 13:00	점심식사	
14:00 - 15:30	■ 강연5: 4·3의 집단적 기억과 재해석 (고성만, 제주대학교 교수)	사회 김현경 (FU-Berlin) 제주대학교 연수원
15:30 - 16:00	휴 식	
16:00 - 17:30	■ 강연6: 난민과 평화 (김현미, 연세대학교 교수)	
17:30 - 18:30	조별 토론	
19:00	저녁식사	
탈냉전과 신냉전 사이의 한반도		
08:00 - 09:00	아침 식사	제주대학교 연수원
09:00 - 09:30	이동	
09:30 - 11:30	강정마을 둘러보기	강정마을 주민에게 듣는 강정마을 이야기
11:30 - 12:30	평화를 위한 인간 띠 잇기	
12:30 - 13:30	점심식사	
13:30 - 14:30	이동	
14:30 - 16:00	셋알오름 - 송악산 [알뜨르 비행장 - 셋알오름 - 셋알오름 고사포진지 - 동알오름 일제강점기 진지동굴 - 송악산 해안 진지동굴]	
16:00 - 16:30	백조일손지지	
16:00 - 17:30	휴 식	
17:30 - 19:00	저녁식사, 숙소로 이동	
19:00	조별 토론	

제주에서 통일과 평화를 생각하기				
7일차 8/29 (목)	09:00	기상		제주대학교 연수원
	9:00-10:30	조별 과제 발표 1	사회	
	10:30 - 10:45	휴 식	이은정 (FU-Berlin)	
	10:45-12:15	조별 과제 발표 2		
	12:30	점심식사		
	14:00-16:00	종합 토론 및 참가자 피드백	사회 백지운 (IPUS, SNU)	제주대학교 연수원
	16:00	마무리, 서울로 출발 오후 6:05 (KE 1248편)		한국 학생 및 스텝
	20:00	서울 도착. 해산		

* 상기 일정은 조정될 수 있습니다.



한반도 평화와 동아시아

김세균 (서울대학교 명예교수)

한반도 평화와 동아시아

/

김세균 (서울대학교 명예교수)

세계경제의 침체와 미중간의 패권 경쟁의 심화 등으로 동아시아와 세계전반의 정세는 날로 악화되고 있지만, 한반도 비핵화 등을 위한 북미 간 및 남북한 간의 대화와 협상이 진척됨에 따라 한반도에는 그런 정세와는 대조되는, 평화를 향한 온풍이 불어오고 있다. 이 바람은 중도에서 꺾이지 않는 한 항구적인 한반도평화체제의 구축을 가능케 하고, 동아시아에서의 군사적 긴장을 완화하고 동아시아 전체에 평화의 바람을 불러일으키는 원동력이 될 것이다.

1. 전후 국제질서: 냉전체제에서 미중 대결구도로의 이행

1.1. 1945년 ~1990년대 초: 냉전체제의 수립과 해체

- 제2차 세계대전 중에 형성된 미소 중심의 반파쇼 국제연합전선은 전후에 미국 중심의 '자유세계' 대 소련 중심의 '공산세계' 간의 냉전체제로 이행했다. 이러한 이행을 결정적으로 촉진한 것이 내전이자 국제전이었던 한국전쟁(1950~53년)이었다.

- 중소 갈등의 격화와 베트남전쟁의 종결(1975년)을 배경으로 이뤄진 미중 국교정상화(1979년)¹⁾, 1980년대 데탕트국면의 도래와 동구사회주의권 및 소련체제의 붕괴(1991년)

1) 중국이 요구한, 대만을 나라로 인정치 않는 '하나의 중국' 원칙을 미국이 수용함으로써 중미는 대만문제를 봉인하는 선에서 관계정상화를 이룰 수 있었다.

등은 1990년대 초 냉전체제를 최종적으로 해체시켰다.

1.2. 1990년대 이후: 중국의 부상과 미국 대 중국 내지 미국 대 중·러시아 대결구도의 형성

- 베트남전의 종식과 미중 국교정상화 등으로 동아시아는 전후 상대적으로 가장 평화로운 시대를 맞이하게 된다. 이와는 달리 9.11테러사건의 발발(2001년)과 더불어 미국의 군사적 개입이 중동지역에 집중됨으로써 중동은 추후 근 20년간 ‘열전의 폭풍’ 속으로 빠져들게 된다, 이후 IS세력의 약화와 미군의 이라크로부터의 철수 등으로 중동에서도 평화의 기운이 싹텄지만 시리아내전 이후 이란의 핵개발 문제로 미국과 이란과의 관계가 악화됨으로써 오늘날 중동지역에는 다시 전운이 감도는 정세가 조성되고 있다.

- 미국과의 관계정상화와 세계자본주의체제로의 적극적인 편입의 최대의 수혜국은 중국이었는데, 개혁개방정책의 추진 등을 통해 중국은 가난한 농업국가에서 이제 ‘세계의 공장’이자 세계 최대소비시장으로 발돋움했다,²⁾ 그리고 2008년 미국발 세계금융위기가 발발한 이후 중국은 확고한 G2의 지위를 차지하게 된다. 이와 더불어 중국의 아프리카대륙 및 남미대륙 등에 대한 영향력 역시 미국을 능가할 정도로 증대하고 있다.

1.3. 미국의 아시아로의 회귀, 미중간의 경제전쟁, 그리고 미국 대 중러 간 군사적 대결구도의 확대-심화

- 2014년 시진핑 주석의 등장과 더불어 중국은 이전의 ‘도광양회’노선을 버리고 미국에 대해 ‘신형대국관계’ 형성을 요구하는 동시에 중국경제권의 확장 등을 위한 ‘일대일로’ 정책과, 과학·군사기술 정책 등을 통해 중국공산당 창립 100주년이 되는 2049년까지 미국을 능가하는 세계적 지도국가로의 도약을 꿈꾸고 있다. 베트남, 필리핀 등 인근 동남아시아 국가와의 영토분쟁을 일으키고 있는 남중국해를 자국영토로 확고하게 편입하기 위한 정책 역시 적극 추진하고 있다.

- 미국경제의 세계적 위상의 추락과 패권의 쇠락에 직면하여 미국은 오바마정부 시절부터 중동에서 발을 뺄과 더불어 중국을 견제하기 위한 ‘아시아로의 회귀정책’을 추구하

2) 오늘날의 중국경제체제는 ‘국유기업 중심 시장경제체제’로 규정할만하다, 이와는 달리 한국의 경제체제는 사기업인 대재벌 기업 중심 시장경제체제로 규정할 수 있다.

면서 한미일 삼각군사동맹을 강화하고³⁾, 일본, 호주, 체코, 덴마크, 이탈리아, 영국 등과 더불어 지구적 미사일방어체제인 MD체제를 구축하고 있다.

- 트럼프 정부가 들어선 이후 동아시아를 둘러싼 중미간의 패권 경쟁은 더욱 치열해지고 있다. ‘미국우선주의’를 내세우고 있는 트럼프정부는 중국의 확장을 막기 위해 미국, 일본, 호주 중심의 ‘인도-태평양전략’을 추진하는 동시에 대중국 무역전쟁과 ‘화웨이 죽이기’ 등에 적극 나서고 있다.⁴⁾ 아울러 미국은 대만에 대한 군사적 지원을 강화하는 동시에 대만을 공개적으로 독립국가로 대우하기 시작했는데, 이는 미중 국교정상화의 마지막 조건이었던 ‘하나의 중국원칙’을 미국이 사실상 폐기하는 방향으로 나아가고 있음을 가리킨다. 또 태평양에서 동맹국들과 중국 견제를 위한 대규모적인 합동군사훈련을 실시하고 있으며, ‘항행의 자유’ 등을 내세워 대만해협 및 남중국해에서의 군사적 시위를 강화해 중국의 해양영토의 확장정책에 제동을 걸고 있다. 최근에는 2025년까지 인도·태평양지역에 최신예 스텔스기 220대를 배치한다는 계획을 발표했다.

- 다른 한편, 서방이 소연방에서 독립한 나라들과 구동구권 국가들을 나토에 가입시킨 것을 러시아는 자국의 핵심적 안보이익을 침해하는 행위로 간주, 크림반도의 병합과 우크라이나 내 친러시아 반군지원 등에 나섰다. 이로 인해 서방세계와 러시아의 관계는 악화되고, 러시아와 중국이 한층 더 밀착하는 사태가 벌어지고 있다. 그런데 중국은 남한에의 사드 배치를 중국의 전략적 이해를 심대하게 훼손하는 것으로 간주, 대남한 보복조치를 취하는 한편,⁵⁾ 러시아와의 군사적 협력관계를 강화시켰다. 그 결과 오늘날 중국과 러시아의 관계는 준군사동맹 수준으로까지 발전하고 있다. 이로 인해 동아시아에서 미국 대 중

3) 미일군사동맹과 한미군사동맹 및 2016년 체결된 ‘한일군사정보보호협정(GSOMIA)이 한미일 삼각군사동맹의 근간이다. 그런데 일본과 한국이 군사정보를 서로 교환한다는 선에서 서로 협력관계를 유지한다는 점에서 한일간의 군사적 협력관계는 명실상부한 군사동맹의 수준으로까지 발전한 것은 아니다. 그리고 미일군사동맹관계는 거의 전방위적인 것인 반면 한미군사동맹은 기본적으로 대북 군사동맹의 성격을 지닌 것으로 이해해야 한다.

4) 트럼프정부가 벌이고 있는 현 시기의 경제전쟁은 중국이 주 타겟이긴 하지만 무역불균형 등으로 인해 자신이 손해를 입고 있다고 보는 모든 국가들을 대상으로 하거나, 할 것으로 예상되는 전방위적인 것이다. 이 전쟁은 앞으로 무역전쟁에서 환율전쟁 등등으로도 발전할 수도 있다. 이런 움직임은 동맹국들에 대한 더 많은 방위비분담 요구와도 궤를 같이한다. 그리고 최근에는 OECD 회원국이거나 가입 절차를 밟고 있는 국가, 현행 G20 회원국, 세계은행 분류 고소득국가(2017년 기준 1인당 국민총소득 최소 1만2천56달러), 세계 무역량에서 0.5% 이상을 차지하는 국가 등 4가지 기준 중 하나라도 속하는 국가는 WTO에서 개도국 대우를 박탈할 것을 요구하고 나섰다, 이 역시 중국을 주 타겟으로 하는 것이지만, 한국은 4개 사항 모두에 해당하는 국가이다. 그런데 한국의 경우 농산물 분야에서 개도국 대우를 받고 있기 때문에 개도국 대우를 받지 못하게 될 경우 한국은 농산물 분야에서 많은 손실을 입을 것으로 예상된다.

5) 문재인 정부가 들어선 후 한국이 중국에 대한 3NO(추가배치 NO/ MD참여 NO/한미일 군사동맹 NO)를 약속함으로써 문제를 봉합, 중국과 한국의 관계는 다시 개선될 수 있었다. 그러나 남한에 배치된 사드를 중국의 전략적 이해를 심대하게 침해하는 것으로 보는 관점을 중국은 지금도 여전히 견지하고 있다.

러 간에 군사적 대결구도가 한층 더 심화되고 있다.

- 이런 사태 전개는 미중관계를 ‘협력적 경쟁’ 관계에서 ‘적대적 경쟁’ 관계로 변모시켰고, 중국경제와 미국경제 간의 탈구를 촉진하고 있다. 그런데 장기전의 형태로 전개될 것으로 예상되는 미중간의 경제전쟁은 자유무역주의를 심대하고 훼손하지 않을 수 없고, 그렇지 않아도 장기불황의 늪에서 벗어나지 못하고 있는 세계경제에 엄청난 악영향을 미치고 있다. 내년엔 2008년 세계금융위기와는 비교할 수 없는 대위기가 발발할 것이라는 예측이 최근에 많이 나오고 있는 것은 이런 사정들을 배경으로 한다.

2. 한반도 정세: 휴전상태의 장기지속과 현상타파를 위한 새로운 모색

2.1. 김정은 체제 등장 이전까지

- 한국전쟁이 이전의 38선을 약간 변형시킨 휴전선을 경계선으로 해 끝난 것은 한반도에서 이른바 자유세계와 공산세계간의 힘의 균형 상태를 반영하는 것이었다. 그런데 소련의 몰락과 중국의 친서방정책이 가져온 북중관계의 소원 등은 이러한 힘의 균형상태를 일거에 허물어뜨리는 사태 발전이었다. 북한의 지속적인 경제 침체와는 대비되는 남한 국력의 눈부신 신장과 국방력 강화 등도 북한에게 거대한 위기감을 가져다 주었는데, 이런 사태 발전은 북한으로 하여금 핵개발의 강구와 같은 비대칭적 무기 개발에 매달리도록 만들었다.

2.2. 김정은 체제 등장(2011년) 이후

- 김정은 체제가 들어서서 북한은 핵보유에 성공하고 미본토를 직접 위협할 수 있는 장거리 탄도미사일까지 보유하게 되었다. 이를 통해 북한은 한반도 비핵화를 조건으로 미국에 대해 적대적 관계의 청산, 체제보장과 경제제재 해소 등을 위한 협상에 나설 수 있는 기반을 마련하는 데에 성공했다. 유엔과 미국의 경제제재로 인해 한층 더 어려워진 경제사정도 북한이 평화공세에 적극 나서지 않을 수 없도록 만드는 주요동인이 되고 있다.⁶⁾

6) 한국은행이 발표한 ‘북한 경제성장률 추정결과’에 따르면, 북한 경제의 실질 국내총생산(GDP)이 2011년 이후 1% 내외 성

그런데 미 정부는 전면전을 불러일으킬 수 있는 선제공격이나 예방공격과 같은 북한의 핵개발에 대한 군사적 옵션의 사용을 클린턴 정부 시절과 부시정부 시절 진지하게 고려했지만 실행하기 어려운 것으로 판단했다. 그런 가운데, 핵폭탄 개발이 아직 본격화되기 이전인 오바마 정부 시절에는 미국은 이른바 ‘전략적 인내’ 정책으로 대응했지만, 북한이 핵폭탄을 보유하고 북한의 장거리 미사일이 미 본토까지 위협할 수 있는 능력을 갖추게 됨에 따라 트럼프 정부는 결국 협상을 통한 문제 해결에 나서고 있다. 남북한 간의 적대적 관계의 청산과 한반도 평화를 추구하는 문재인 정부가 등장한 것 역시 대화와 협상을 통한 문제해결을 촉진시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

- 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 판문점 남북정상회담(2018.4.27)과 판문점 선언, 실무형 정상회담인 판문점 남북정상회담(2018.5.26.)에 뒤이은 제1차 싱가포르 북미정상회담(2018.6.) 및 ‘9월 평양 공동선언’과 ‘9.19 남북군사합의서’ 발표라는 성과를 거둔 평양 남북정상회담(2018.9)이 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 희망을 안겨 준 회담이었다면, 제2차 하노이 북미정상회담(2019.2.)은 북미 간에 의견의 불일치가 심각함을 드러낸 회담이었다. 그런데 하노이 회담은 북미가 의견을 좁히려는 어떤 노력이 필요한가를 서로 인지할 수 있게 만들었다는 점에서 의의를 지닌다. 이를 배경으로 남한을 방문한 트럼프 대통령의 제의에 따라 지난 7월 1일 전격적으로 열린 판문점 북미정상회담에서 북미는 대화 재개에 합의했다. 하지만 북한은 한미가 한미합동군사연습에 나선 것에 대해 항의해 3차례에 걸쳐 단거리 탄도미사일 발사 시험에 나섰고, 현재(2018.8.1.)까지 합의한 북미실무회담 개최에 응하지 않고 있다.

- 북미대화 및 남북대화의 진전을 가로막는 여러 변수들이 생겨나고, 그로 인해 우여곡절을 겪을지라도 북미가 늦든 빠르든 한반도비핵화 등과 관련해 결국 합의에 이를 것이라고 생각된다. 그 이유는 무엇보다 경제제재와 체제위협 완화 등에 대한 북한의 바람이 절실하고, 미국 역시 협상의 진전 없이는 북의 핵능력이 갈수록 증대하는 사태를 막을

장을 보였지만 2015년(-1.1%)에 부진하다가 2016년에는 3.9% 반등했다. 그러나 2017년에는 -3.5%로 역성장했고, 이어 2018년에는 -4.1%를 기록, 2년째 마이너스 성장했다. 이런 결과는 북한이 동구권 붕괴와 흉작 등으로 어려움을 겪던 ‘고난의 행군’ 시절인 1997년(-6.5%) 이후 22년만에 최악의 수치다. 대북 제재가 2017년 8월부터 본격화한 데다가 지난해 폭염으로 작황이 좋지 않은 게 추가로 영향을 미친 결과이다. 그런데 유엔 안전보장이사회는 2017년 8월부터 북한이 석탄, 철광석, 납광석, 해산물 등의 수출을 전면 금지했다. 이어 같은 해 9월에는 섬유제품 수출도 금지하고 석유류는 수입에 제한을 뒀다. 12월에는 식용품이나 농산품 등을 수출금지 품목으로 추가하고 산업기계나 운수장비, 철강 등의 수입을 막았다. 그리고 지난 해에는 폭염으로 인해 북한경제에서 비중이 큰 농림어업과 광업이 큰 타격을 입었다. 2017년 1.3% 줄어들었던 농림어업 생산은 -1.8%로 감소폭이 커졌다. -11%였던 광업은 -17.8%로 내려앉았다. 북한 경제에서 광공업은 29.4%를, 농림어업은 23.3%를 차지한다.

수 없는데다가 최근 중국과 러시아가 북한체제 안전을 보장하는 강력한 후원국으로 등장함에 따라 군사적 옵션의 사용이란 거의 생각하기 어렵기 때문이다. 합의한다면, 북미가 ‘포괄적 비핵화 합의와 단계적 이행’에 합의하고, 단계적 이행의 첫 단계로서는 주요하게는 영변핵시설 폐기를 포함한 북핵 동결을 종전선언과 경제제재의 부분적 해제 등과 맞추는 것이 될 것이라고 생각된다. 그리고 북한의 완전 비핵화, 남북한과 미중 내지 남북한과 미중러일 간의 평화협정, 경제제재의 전면해제와 북미간의 전면적인 국교정상화 등을 최종 목표로 합의할 것으로 예상된다.

- 북미가 북핵 동결을 종전선언과 경제제재의 부분적 해제와 맞추는 1단계 합의에 도달하고 그 합의가 이행된다면, 그 것만으로도 한반도 정세는 거대한 질적 변화를 맞이하게 될 것이다. 무엇보다도 미군의 전략자산의 한반도 배치 금지, 대북 한미합동군사훈련의 대폭적인 축소와 주한미군의 감축, 남북상호안보체제의 구축과 남북한 간의 다방면의 협력 증대 등이 이뤄질 수 있을 것이다. 그리고 이런 과정은 한반도가 미중 내지 미일 대 중러 간의 대결구도를 완화시키는 완충지대 내지 평화지대의 역할을 맡을 수 있게 하는 동시에, 한편으로는 중국에 대한 북한의 경제적 의존도를, 다른 한편으로는 미국에 대한 남한의 안보의존도를 낮춤으로써 미국과 일본 및 중국과 러시아에 대한 남북한 모두의 발언권 증대를 가져오게 될 것이다.

- 이와는 달리 협상을 통한 문제해결이 되지 않고 북미간의 관계가 재차 악화된다면, 한반도는 한미일 대 북중러 간의 군사적 대결구도의 최전선이 되고, 한반도의 군사적 긴장상태가 다시 고조될 수밖에 없다. 나아가 남한과 중국과의 관계를 악화시켜 남한이 중국의 제1차 군사적 타격지점이 되고, 한중간의 경제교류에 악영향을 미쳐 남한의 경제발전도 치명적인 타격을 입게 될 것이다.. 이런 점에서 남한은 상황이 악화될지라도 북미 화해와 한반도 평화체제 구축의 촉진자로서의 역할을 적극 수행해야 하며, 한미동맹이 대중국 군사동맹으로 변질되는 것을 막는 동시에 미국과 더불어 대중국 견제에 적극 나설 일본과의 군사협력을 최대한 억제해야 할 것이다.

- 제2세대 자민당 지도부가 핵심세력으로 포진하고 있는 아베정권은 과거의 일본제국의 영광의 재현을 꿈꾸는 파쇼적인 군국주의적 극우세력이다. 이 극우세력은 한반도 평화체제와 남북한 협력체제의 구축에 가장 적대적인 태도를 보이며, 남한을 경제적으로나 정치적으로 일본에 종속된 나라로 만들기를 원한다. 최근 아베정권이 행하고 있는 대남한 수출규제정책은 직접적으로는 강제징용 문제에 대한 한국 대법원 판결을 옹호하는 한국정부의 태도에 대한 항의의 표시이지만, 보다 중요하게는 한국경제에 대한 일본의 지배력을 유지하고 한국정부를 일본정부의 말에 순종하는 정부로 길들이기 위한 목표를 지

닌 것이다. 나아가 아베정권은 일본의 평화헌법을 개정해 일본을 전쟁할 수 있는 나라로 만드는 것을 국정의 제1목표로 내세우고 있다. 이 목표를 성취할 경우 일본은 중국을 군사적으로 포위하려는 미국의 제1협력자로 처신하는 동시에, 미국이 대북 전쟁에 나서도록 부추켜 일본군이 한반도로 진출할 수 있는 길을 열기 위해 노력할 것이다. 남한과의 관계가 악화될 경우 독도를 군사적으로 점령하는 것과 같은 행동에 나설 가능성도 배제할 수 없다.

- 나는 평화와 민주주의 및 인권 신장을 중시하는 한국 정부가 한반도 및 동아시아 평화체제 구축 등에 가장 주도적인 역할을 맡을 수 있다고 생각한다. 나아가 좁게는 한반도 평화와 일본의 평화헌법 개정 반대를 위한 한일 양 국민들의 연대운동이, 넓게는 미중 패권경쟁의 중단과 동아시아 전체의 평화 및 아시아에서의 민주주의 및 인권 신장을 위한 아시아민들의 국제적 연대운동이 그 어느 때보다도 절실히 요구되는 시대에 우리는 살고 있다고 생각된다.

8.24.(토)

포스트 지구화 시대 동아시아 정세와 섬들의 곤경

백원담 (성공회대학교 교수)

포스트 지구화 시대 동아시아 정세와 섬들의 곤경

/

백원담 (성공회대학교 교수)

강의 개요

최근 격변하는 동아시아 정세, 특히 미국의 중도 미사일 한 반도 배치 문제를 둘러싼 제2사드 사태의 가능성 및 한일 경제전쟁의 파장 속에서 한반도와 제주도를 비롯한 동아시아 섬들의 역사와 현재를 주목하고 그 섬살이의 곤경을 포스트 지구화와 복수성 정치의 개념으로 접근해보는 가운데 새로운 관계지향이 열리는 장소로서의 동아시아 섬들의 가능성을 고민한다.

1. 한반도와 동북아 정세
2. 식민과 피식민의 제주와 동아시아 섬들; 제국과 총력전 체제 하의 섬들의 곤경
3. 냉전과 섬들의 기지화
4. 전지구화와 자유무역지대/관광
5. 새로운 결연의 선들과 정동정치

Post-Globalization: Overlaid Contradictions



포스트 지구화 2

2. 모순의 중첩 속에서 이데올로기·담론·언어로는 포착되기 어려운 신체와 정동의 정치를 포착해낸다.

- 남북한이 냉전의 분단선을 넘어 새롭게 만난 광경, 미국대통령이 북한 최고통치권자의 손을 잡고 최초로 북한땅을 밟은 사태, 그것이 실현되는 판문점이라는 역사적 분단의 장소는 이념이나 언어가 아니라 만남의 정동을 신체가 매개하는 가운데 새로운 결연의 정치가 이루어지는 공간으로 전화한다.

- 홍콩 범죄인 인도법안 반대 항쟁 (反送中, controversial Extradition Bill Protests)

; 홍콩이라는 식민-냉전 전지구화가 중첩된 장소의 역사성과 그 속에서 익숙하게 이데올로기적 동의를 이루었던 신념과 삶의 질서들을 정시하고 새로운 전화를 촉구.

포스트 지구화의 새로운 정치사회를 창출해가는 인터 차이나, 중국이 복수화해가며 재구성되는 표징.

포스트지구화(post-globalization) 1

포스트지구화로 아시아의 중층적 시간성의 포착

(1) 식민-냉전-지구화로 연속된 역사적 시간성이 현재적 시간성을 부단히 추동하고 구성하는 것

① '북핵 위기'에서 '남북 평화와 화해'로 급선회한 한반도: 냉전의 유산 / 포스트냉전의 현실

② 일본군 '위안부' 문제/징용·징병 등 역사문제가 경제전쟁으로 전화, 식민의 유산의 현재적 개진

③ 사드 배치에 이어 중거리미사일 배치를 둘러싼 한중갈등은 지구화 시대에 밀월관계였던 한중관계가 새로운 국면

⇒ 새로운 시간성을 형성하는 **포스트지구화의 복잡한 자장(磁場) 위**의 **아시아의 삶을 대안적으로 재구성**하는 잠재력과 동력을 모색하고 현실화할 필요

한반도정세; 한미정상회담과 인도-태평양전략

○ 북미 정상의 판문점 회동이라는 역사적 '병개'에 가려진 한미정상회담의 결과.

○ 한·미 정상 공동기자회견 "한국의 신남방정책과 미국의 인도태평양전략 간 조화로운 협력을 추진하기로 했다"

○ 미국 국무부가 배포 자료 내용

- "미국의 '인도태평양전략'과 한국의 '신남방정책'의 협력 심화를 위한 방안을 모색"하면서, "한미 정상은 강력한 한미동맹이 인도태평양 지역 평화와 안보의 린치핀(linch pin·핵심 축)이라는 점을 재확인한다"

- 한·미는 태국, 미얀마, 베트남, 캄보디아, 라오스 등 메콩강 지역 국가들(The Lower Mekong Initiative)의 경제적 독립과 주권을 위한 약속을 재확인하고, 메콩강 지역의 개방되고 혁신적인 디지털 경제를 촉진한다는 목표를 공유했다. 미국과 동남아 국가연합(ASEAN) 스마트시티 파트너십 등을 통한 사이버 보안 역량 강화 등

인도태평양 전략과 신남방 정책



President Moon Jae-in delivers a speech at a joint press conference with U.S. President Donald Trump after their eighth summit Cheong Wa Dae, June 30, on the second day of Trump's two-day visit to Seoul, Yonghap



북·중·러 전통적 사회주의연대의 재편

◦ 북한의 무력시위

- 김정은위원장은 최근 신형전술유도탄 위력시위발사를 누차 감행하며 6.30 남·북·미 판문점 회동 이후에도 지속된 '한미합동군사연습'에 반발, 미사일 기술 고도화라는 실리를 챙기며 군사행보 스탠스를 넓혀가고 있다.

- "남조선 당국자들이 세상사람들 앞에서는 '평화의 악수'를 연출하며 공동선언이나 합의서 같은 문건을 만지작거리고 뒤돌아 앉아서는 최신공격형 무기 반입과 합동군사연습 강행과 같은 이상한 짓을 하는 이중적 행태를 보이고 있다"(2019.7.25.)

◦ 시진핑의 북한방문

- "중조 양국과 양국 인민들은 다같이 고난을 헤치며 걸어온 것으로 하여 그 누구보다 평화의 귀중함을 잘 알고 있다. 우리는 김정은 위원장의 올바른 결단과 해당 각측의 공동의 노력에 의하여 조선반도에 평화와 대화의 대세가 형성되고 조선반도문제를 정치적으로 해결할 수 있는 쉽지 않은 역사적 기회가 마련됨으로써 국제사회의 보편적인 인정과 기대를 획득한 데 대해 기쁘게 보고 있다. 중국측은 조선동지들과 함께 손잡고 노력하여 지역의 항구적인 안정을 실현하기 위한 원대한 계획을 함께 작성할 용의가 있다."

2019 중국국방보고서와 전후체제 재편 <新時代的中國國防 白皮書>

- 세계 경제와 전략적 초점은 아시아 태평양 지역으로 계속 이동하고 아시아 태평양 지역은 강대국 게임의 초점이 되어 지역 안보에 불확실성을 가져 왔다.
- 미국은 아시아 태평양 군사 동맹을 강화하고 군사 배치 및 개입을 확대하며 아시아 태평양 안보에 복잡한 요소를 추가.
- 미국의 "Sade"미사일 시스템 배치는 한국의 전략적 균형을 크게 약화시키고 지역 전략적 안보 이익을 심각하게 훼손
- 일본은 군사 안보 정책 증가, "전후 체제"를 깨고 군대의 외향성 강화 노력.
- 호주는 미국과의 군사 동맹 계속 강화, 아시아 태평양 지역에 군대 참여 강화하며 안보 문제에 더 큰 역할을 하고자 노력.
- 전후체제의 궤멸은 한미일에 책임

亚太安全形势总体稳定
世界经济和战略重心继续向亚太地区转移，亚太地区成为大国博弈的焦点，给地区安全带来不确定性。美国强化亚太军事同盟，加大军事部署和干预力度，给亚太安全增添复杂因素。美国在韩国部署“萨德”反导系统，严重破坏地区战略平衡，严重损害地区国家战略安全利益。日本调整军事安全政策，增加投入，谋求突破“战后体制”，军事外向性增强。澳大利亚持续巩固与美国的军事同盟，强化亚太地区军事参与力度，试图在安全事务中发挥更大作用。

2019 중국국방보고서 <新時代的中國國防 白皮書>

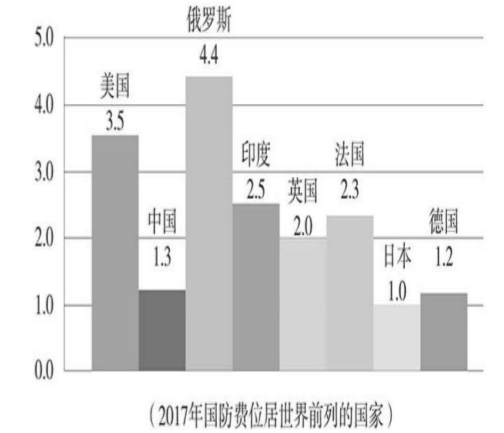
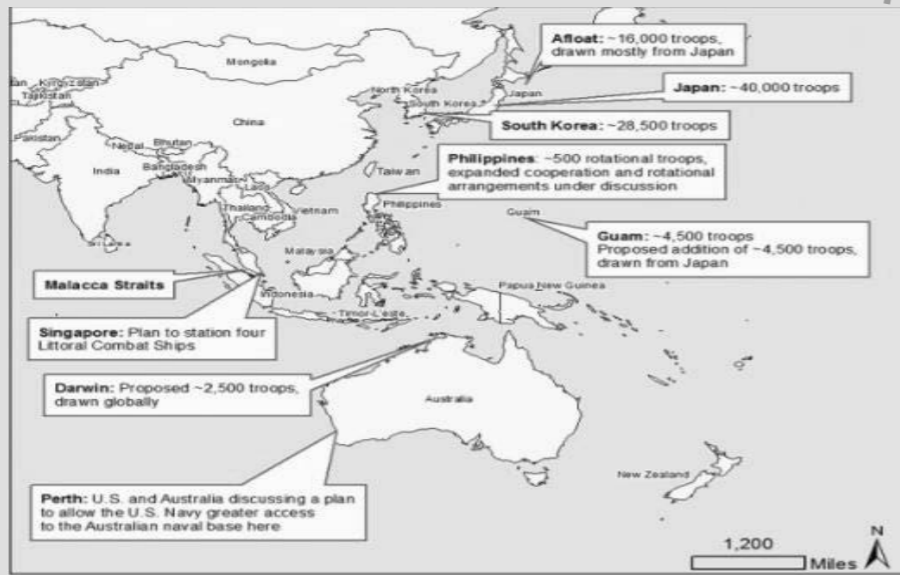


图5 2012年至2017年国防费占同期GDP平均比重国别比较(%)

The US Is 'Encircling China With Military Bases'



<https://www.antiwar.com/blog/2013/08/22/the-us-is-encircling-china-with-military-bases/>

'일대일로' 국제협력 정상포럼공동구상'

2019년 4월 22일, 제2회 '일대일로' 국제협력 정상포럼 개막을 앞두고 < '일대일로' 공동 건설 구상: 진전, 공헌과 전망 > 보고서가 발표됐다. 보고서는 숫자와 사례로 지난 5년간 '일대일로' 구상이 거둔 성과와 진전을 상세하게 서술했다. 인민망은 일목요연한 도표로 요점을 정리했다.

2013년 '일대일로' 공동 건설 구상은 정책 소통, 인프라 연결, 무역 원활화, 자금 융통, 민심 상통을 주요 내용으로 내실 있게 추진돼 현저한 성과를 거두었으며 상징적인 초기 성과가 가시화 되고 있다. 참여국가들은 실질적인 이점을 얻었으며, '일대일로' 공동 건설에 대한 동질감과 참여도가 높아지고 있다.



21세기 미국과 아시아

- 제국적 기지와 동맹 구조, 압도적인 공·해군, 핵 능력,
- 주요 지역·지구적 지정학과 경제문제를 다룰 수 있는 미국 능력
- 'Pivot Asia' 실패와 미국우선주의
- TTIP 탈패와 인도태평양 전략

- 미·중 무역전쟁
- 관세폭탄과 세계 경제 위기
- 미국우선주의의 딜레마
- 중국 경제성장 둔화

Anglo-American military encirclement of Russia and China



East Asia and Southeast Asia [edit]

Jurisdiction	Total	Army	Navy	USMC	USAF	USCG
● Japan	39,345	2,759	11,228	13,724	11,618	16
☐ South Korea	23,468	15,290	311	147	7,719	1
▨ Thailand	289	44	9	206	30	0
▨ Singapore	178	8	119	15	2	7
other	164	40	47	36	37	4
Total	63,444	18,141	11,714	14,128	19,333	28

Pacific Ocean [edit]

Jurisdiction	Total	Army	Navy	USMC	USAF	USCG
Armed Forces Pacific	57,634	0	55,263	2,371	0	0
▨ Hawaii	37,788	16,499	8,299	6,765	4,980	1,245
▨ Guam	3,831	135	1,778	0	1,918	0
▨ Australia	188	34	75	3	76	0
other	97	18	4	0	5	6
Total	99,538	16,686	65,419	9,203	6,979	1,251

https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_military_deployments

일대일로, 6개 회랑과 다자간 체재



자료원 : Wail Zahid

동아시아 대분단체제와 섬들의 주변화 곤경

◦ 한반도 분단의 시공간

- 1) 식민-분단: 1945.8.15
- 2) 정치적 분단: 1948 단독정부 수립
- 3) 냉전분단: 1953 전쟁과 정전체제

◦ 동아시아 제국/총력전 체제와 섬들

- 군사훈련기지, 징병; 제국이라는 중심과 주변이라는 구조, 식민지조선의 주변이라는 이중적 주변의 구조(제주와 오키나와의 유사점)

◦ 한반도 분단체제와 세계사적 전후체제

- 샌프란시스코 체제: 한미일과 북중러의 냉전 분단체계 대립구조
- 국가라는 중심과 그 주변 구조; 국가폭력, 정치경제적 주변화

◦ 동아시아 대분단체제와 미국 군사기지

- 제주도 군사기지, 오키나와 미군기지
- 대만 제7함대/ 금문도
- 오가사와라제도 미군기지; 냉전의 갈라파고스

잠들지 않는 남도

잠들지 않는 남도(작사, 작곡 - 안치환)

외로운 대지의 깃발 흔들리는 이념의 땅
어둠살 뚫고 피어난 피에 젖은 유채꽃이여

검붉은 저녁 햇살에 꽃잎 시들었어도
살 흐르는 세월에 그 향기 더욱 진하리

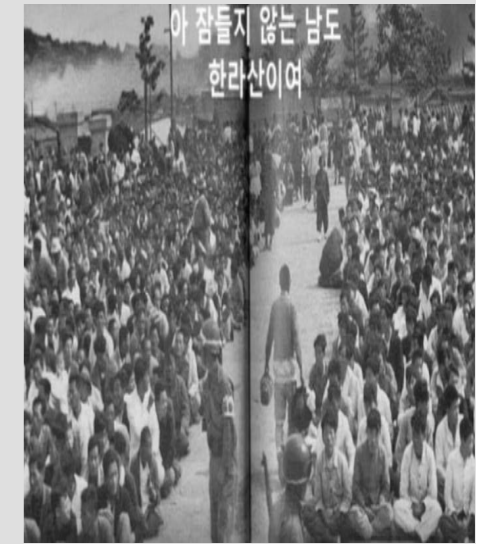
아.. 아.. 아.. 아아..
아.. 아.. 아.. 아아..

아- 반역의 세월이여 아- 통곡의 세월이여
아- 잠들지 않는 남도 한라산이여

아.. 아.. 아.. 아아..
아.. 아.. 아.. 아아..

아- 반역의 세월이여 아- 통곡의 세월이여
아- 잠들지 않는 남도 한라산이여

아- 반역의 세월이여 아- 통곡의 세월이여
아- 잠들지 않는 남도 한라산이여



<https://blog.naver.com/zzy6791/221330517364>

섬의 주변적 근대화 '경험'

◦ 식민-냉전-전지구화의 중첩과 주변성

- 근대화의 시간: 주변적 근대화

; 1960년대 경제개혁, 1963 제주지역종합개발계획(관광자원화와 국제자유지역화), 국토건설종합계획법, 1964 제주도 건설종합계획안/ 제3세계 근대화기획의 주변화

; 1970년대 조국근대화 기획, 1973 제주관광종합개발계획

; 1980년대 신자유주의, 1차산업과 3차산업의 공존형태에서 중문관광단지, 성산포해양관광단지 14개 관광지구

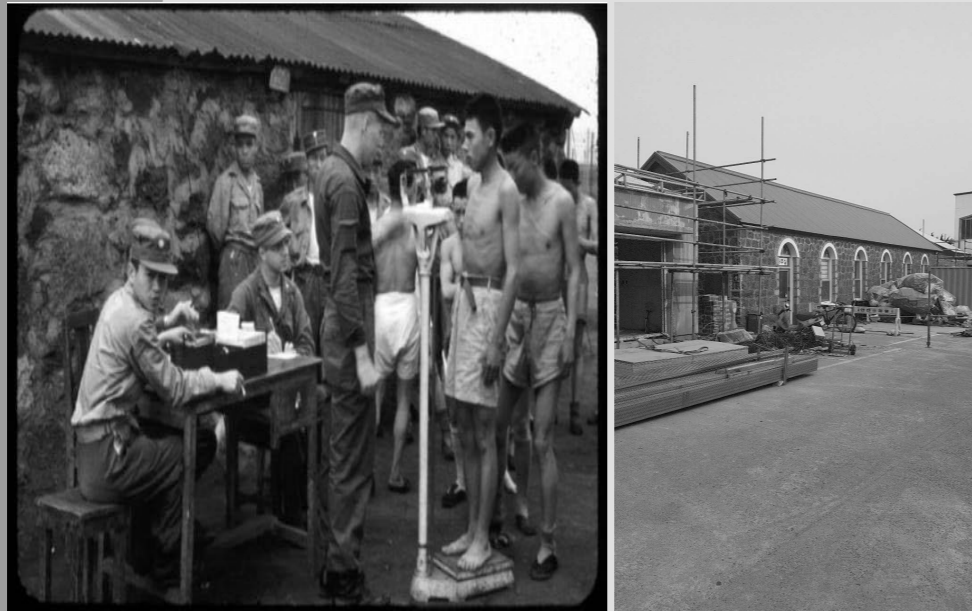
- 전지구화와 로칼리즘

; 평화와 군사기지, Dark Tourism과 자유무역지대, 투자이민, 생태문제

알뜨레 공항; 식민-냉전-전지구화



송환과 귀환



제주 모슬포 중공군 포로수용소와 중공군포로들이 지은 모슬포성당 사랑의 집

송환과 귀환



중국 자본 중심의 제주도내 외자사업 진출현황

프로젝트	개발주체	투자규모	도입시설
버자아리조트	버자아그룹	2.5조원	콘도미니엄, 호텔, 카지노, 메디칼센터, 스파 등
헬스케어타운	녹지그룹	1.5조원	콘도미니엄, 호텔, 카지노, 면세점, 쇼핑몰, 의료시설 등
드림타워	녹지그룹	1조553억원	콘도미니엄, 호텔, 카지노, 면세점 등
분마이호랜드	분마그룹	1.3조원	콘도미니엄, 호텔, 마리나, 쇼핑몰 등
신화역사공원	안당&경림	1.8조원	테마파크, 리조트, 호텔 등
치이나비온드힐	홍유개발	7410억원	카지노, 컨벤션센터, 쇼핑센터 등



제주 평화운동

- 탐동매립지반대운동
- 골프장건설반대운동
- 제주항 신공항건설반대운동
- 강정마을 해군기지건설반대
- 사회적 경제운동:
제주스카이버스협동조합
- 생태운동: 지하수 공적 관리 등
- 영리병원유치 반대투쟁
- 제2 공항 건설 반대투쟁



20일 오후 7시 제주시청 앞에서 열린 백선 민주주의 파괴 원해동 퇴진 6차 촛불집회가 열렸다.



개발제주: 제주도개발특별법 반대

- 1980년대 후반 민주화운동으로 군사독재시대가 물러나면서 제주사회에도 민주주의 운동 대두.
- 1990년대 초부터 '제주개발을 위한 특별법 제정' 움직임이 구체화되면서 종래 관주도적인 입법행위와 절차에 반발하는 시민단체·학생들의 운동이 거세게 확산.
- 1991년 11월7일에 서귀포에서는 나라사랑청년회 소속 양용찬이 제주도개발특별법 제정을 반대하며 분신자살하는 사건도 발생했다.



- 제주시 탐동광장에서 열린 '특별악법 제정 반대 제3차 범도민궐기대회 및 고 양용찬 열사 정신계승대회'

제주민군복합관광미항

✓ 제주민군복합관광미항은 국가안보를 강화합니다.



2018 해군 국제관함식



▲ 10월 10일부터 14일까지 '2018 해군 국제 관함식'이 제주 서귀포 강정애에 있는 제주민군복합항과 그 일대 바다에서 열렸다. (사진 출처 = 해군 페이스북)

2018 해군 국제관함식

- 2018.10.10-14
 - 한국 포함 13개국 함정 43척과 항공기 24대 참가
 - 미국의 핵 항공모함 로널드 레이건호 방사능/폐기물 유출 문제
 - 문재인대통령 참석
- ：“군사기지가 있어서 평화의 섬에 저해되는 것이 아니고 오히려 그것을 잘 이용하면 더 평화적으로 갈 수 있다”
- **강정마을 비판적 대응**
 - ① “관광미항도 완성되지 않은 상황에서 관함식 개최는 관광미항이 아닌 해군기지로 뜻을 박고, 전 세계에 해군기지의 위상을 말하는 것”
 - ② “북한에는 핵 폐기를 종용하면서 미국의 핵 항공모함까지 들어 오게 하는 것은 문 대통령의 평화기조와 맞지 않는다”
 - ③ “해군기지만이 아니고 민군복합관광미항인데도, 해군기지는 준공된 지가 2년 반이 지났는데 관광미항에 대한 기반시설은 전혀 이루어지지 않았다.”
- (김수나 가톨릭뉴스 지금여기 기자 2018.10.16)

제주 제2공항과 신항만 건설

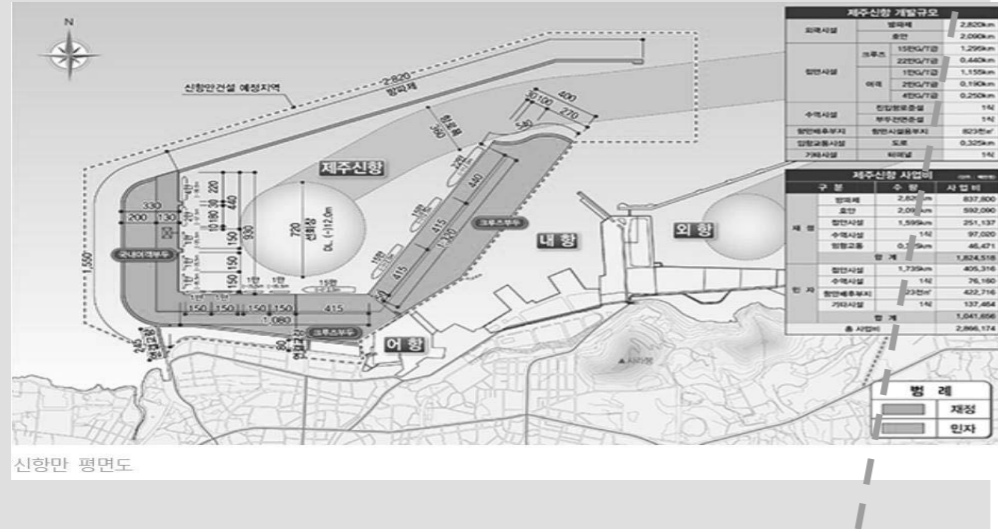


국토부는 현재 제주국제공항은 전 세계 단일 활주로 공항 중 2번째로 여객 실적이 많은 공항 제주-김포 노선은 세계에서 가장 혼잡한 노선이라 강조.

활주로 용량도 98%, 제2공항 건설은 항공안전 위한 필수사업. 제주 제2공항 건설사업과 제주신항만 건설사업은 열악한 제주교통인프라 획기적 개선? 두 사업의 사업비 7조6000억원(제2공항 4조8700억, 제주신항 2조8000억) 직간접 경제효과도 수십조 기대?

제주 민군복합관광미항과 신항만

강정 구럼비를 민군복합관광미항으로 구축해놓고 왜 다시 신항만 건설이 필요한가?



오키나와 미군기지



2019 제주 생명평화대행진



29일 오전 서귀포시 강정동 해군기지 앞에서 출발한 2019 제주생명평화대행진 참가자들이 1차 중간 목적지인 법환동마을회관에서 행진하고 있다. 고희수 기자 chks9898@jnu.ac.kr

지난 3일 제주시청 민원실 앞에서 2019 제주생명평화대행진 범국민문화제가 열리고 있다. 정용기 기자

비무장· 평화의 섬 연대

1) 주체단위: 강정마을회(회장 조경철)와 제주 군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민 대책위원회, 제주해군기지건설 저지를 위한 전국대책회의, 오키나와·한국 민중연대, 후텐마폭음소송단

“외부로부터의 잦은 침략과 수탈, 본토로부터 독립된 역사, 일본 본토 방어를 위해 요새화된 역사. 한반도 제주와 일본열도의 오키나와는 역사적으로 매우 얽힌 풀이다. 군사기지로 인한 동아시아 평화에 미치는 악영향에서도 ‘뺏아도 너무 뺏은’ 제주해군기지와 오키나와 미군기지의 위험성을 경고하는 주장이 끊임없이 제기되고 있다.”

2) 제주-오키나와 군사기지 반대운동 인식과 상황 공유

“제주4.3의 희생, 한반도 분단에 의한 비극을 군사적으로 고정화하고 있는 것이 오키나와의 미군기지인 것을 감안할 때, 우리들은 그 근원에 대해 강력히 저항해야 한다”

“일본에 계속 눌러 앉아있는 미군기지의 3/4이 집중된 오키나와의 원점이 바로 한국 분단에 있다” “한국분단 이후에도 베트남을 시작으로 아시아 사람들은 오키나와를 미군의 출격거점, ‘악마의 섬’으로 무서워하게 됐다”

“2011년 미국 오바마 정권에 의한 ‘미군의 아시아 회복 전략’은 오키나와에서는 오스프리 후텐마 배치와 헤노코 신기지 건설로 나타나고, 한국에서는 평택 미군기지 이설 확장과 제주해군기지 본격 착공으로 나타나고 있다”

제주와 오키나와 등이 평화적 생존권 위협은 물론 일상적 군사지기 피해에 노출 역설 (다카하시 토시오, 오키나와·한국민중연대, 후텐마폭음소송단)

비무장· 평화의 섬 연대

- '비무장·평화의 섬 연대'를 위한 '평화의 바다 캠프'

; 2014년 제주 개최에 이어 2015년 오키나와 헤노코에서 열려 10개국 이상의 세계 젊은이들 참가. "제주해군기지와 오키나와 미군기지 문제는 아시아 전체의 평화와 환경 문제와 밀접한 관계가 있다는 점이 여기에서도 언급됐다"고 강조.

; 이들은 헤노코 기지구축은 아시아에서 일촉즉발의 군사적 긴장관계를 다시 만들어내고, 오키나와를 다시 전장으로 떨어뜨리는 것으로서 전쟁법안의 강행은 일본 국민을 다시 '동양의 악마'로 만들어버리는, 반드시 저지해야 하는 일이라고 목소리를 높였다.

- 2015년2월 헤노코 매립 예정지 수중에서 발견된 '돌땃'

; 2015년 6월 오키나와교육위원회로부터 문화재로 확인 "이것은 일본 류큐(오키나와)가 중국·아시아와의 교역으로 번성했던 것을 보여주는 역사적 문화유산", "류큐의 백성들이 근린제국과 우호관계를 맺고 다문화 공생의 풍요로운 시대를 지금 전달해주는 것이다. 중국과의 군사적 대립을 의도적으로 선동하는 미·일 양 정부의 헤노코 신기지 건설을 저지하라는 류큐 옛 시대의 경고이기도 하다")

류큐공화사회헌법 초안C사(시)안

우라소에(浦添)로서 교만한 자는 우라소에 의해 멸망하며, 슈리(首里)로서 교만한 자는 슈리에 의해 멸망한다. 피라미드로서 교만한 자는 피라미드에 의해 멸망하며, 만리장성으로서 교만한 자는 만리장성에 의해 멸망한다.

군비(軍備)로서 교만한 자는 군비에 의해 멸망하며, 법으로서 교만한 자는 법에 의해 멸망한다. 신에 의존한 자는 신에 의해 멸망하고, 인간에 의존한 자는 인간에 의해 멸망하며, 사랑에 의존한 자는 사랑에 의해 멸망한다.

과학으로서 교만한 자는 과학에 의해 멸망하며, 음식으로서 교만한 자는 음식에 의해 멸망한다. 국가를 도모하면 국가의 감옥에 살게 된다. 집중화·거대화된 국가 권력 아래 착취와 억압, 살육과 불평등, 빈곤과 불안이 극에 달했을 때 사람들은 전쟁을 피한다. 석양 빛 아래 이미 모래 먼지가 되어버린 서역의 고도(古都)를, 혹은 놀란 새가 일별(一瞥)을 고하는 잉카 제국을 우리는 잊어서는 안 된다. 아니, 무엇하러 저 지나가버린 문명을 돌이켜볼 필요가 있겠는가? 우리가 바로 지금 초토(焦土) 위에 서 있는데.

(중략)

호전국 일본이며, 호전적인 일본 국민과 권력자여, 그대들은 가고 싶은 길로 걸어가시게. 이제 우리는 더 이상 인류를 멸망으로 모는 동반자살의 길을 함께 할 수 없다.

川滿信一, 「琉球共和社會憲法C私(試)案」, 川滿信一, 沖繩發: 復歸運動から40年(東京: 世界書院, 2010)

섬의 공화사회 연대

◦가와미스 신이치의 제안

- 일본 오키나와는 과거 '류큐왕국'이 해상무역으로 번성했으나 19세기 근대국가들의 제국주의적 팽창 속에 자주성을 잃고 졸골 미국과 일본의 지배와 예속 아래 놓여왔다. 강대국들의 '대리전쟁'을 수행하는 군사기지가 들어섰고, 주민들의 삶은 철저히 주변화됐다.

- 신이치는 '공화국'이 아닌 '공화사회'를 말하며, "국가의 폐기" 선언.

국가가 없으니 군대도 없다. "침략 행위에 맞서 무력으로 해결을 도모해선 안 된다"며 모든 무력 행위를 거부한다. 지리적으로 류큐제도에 포함되는 영역을 '센터 영역'이라 규정하긴 하지만, 상징적 의미가 있을 뿐 영토 개념도 불확실하다. "이 헌법의 기본 이념에 찬동하고 준수할 의지가 있는 사람이면 인종, 민족, 성별, 국적을 불문하고 그 위치에서 자격을 인정받는다"며 '공화사회'의 일원이 될 자격을 완전히 열어놓는다.

'망상'(유토피아)이라는 비판도 있겠지만, 가와미스 헌법안은 근대 국민국가 체제가 만들어낸 환상과 그 뒤에서 벌어진 폭력과 지배의 현실(리얼리즘)을 정확하게 담아낸다.

- '동아시아 공동체' 구상도 신이치의 "한국은 제주도를, 일본은 류큐·오키나와를, 중국은 대만·해남도(하이난섬)를 '잠재 주권'의 경계로 양도한다. 이어져 있는 이들 섬은 '월경 헌법'을 창건하고 영세중립의 비무장 체제를 취해 아시아 각국의 외교 테이블로 한다. 가능하다면 유엔의 아시아 지부도 유치해 분쟁 해소의 기능을 강화한다."

오키나와 반기지운동



오키나와현의회 선거, 미군우물 연행 미투...
vfp.co.kr



일본정부, 오키나와 미군기지 이전공사 재개... 더...
kookje.co.kr



뜨거워지는 오키나와 미군기지 반대 투쟁 |...
workers-zone.net



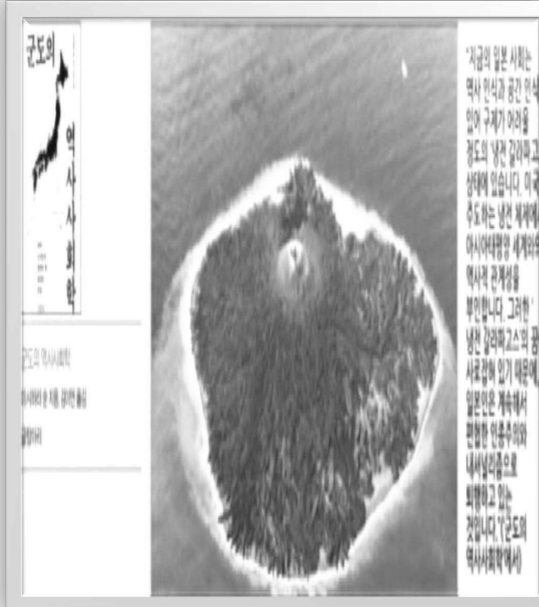
일본 정부, 미군기지 이전 반대 오키나와 지사 재소
vokorea.com



포토] 오키나와 미군기... 이십년대 시회
metrosoul.co.kr



냉전의 갈라파고스; 오가사와라제도



“지금의 일본 사회는 역사 인식과 공간 인식 없이 구체가 여러를 정도의 냉전 격과 그 상태에 있습니다. 미국 주도는 냉전 체제에 아시아방위 체계의 역사적 배경을 부인합니다. 그러한 냉전 갈라파고스의 땅 사료집에 인기 때문에 일본인은 계속해서 변함만 안종우의 내사실적으로 퇴행하고 있는 것입니다.” (한국의 역사학회에서)



이마의 내항. 인구 2,400명의 이 섬에 현재도 비행장은 없고 여객선이 한 달에 너댓번 도쿄 부...



구축함 단련에서 항복 문서에 사인하는 다치바나 사령관. 결코 좋은 인상이 아니다.



Affective Turn of Depoliticization

동아시아 섬들의 미래지향

- 제주도 평화운동의 미래;
: 제주스카이버스협동조합, 지하수 공적관리, 예멘난민
- 오키나와 반기지운동의 탈국가 기획
- 타이완의 소확행과 일국양제
- 오가사와라제도의 반기지화 운동

아시아의 '홍콩'들과 결연의 정치



아시아의 '홍콩'들과 결연의 정치

- 홍콩 우산혁명과 정치투쟁은 일국양제라는 형식적 정치봉합 틀이 갖는 문제에서 비롯
- 2014년 홍콩에서는 중국 정부가 지도자 직선제 입후보 자격을 제한한 결정에 대한 반발로 홍콩 행정장관의 완전 직선제를 요구하며 민주화시위 폭발
- 중국 정부가 일대일로로 대국굴기의 화평노선을 제기한 1년만에 대만과 홍콩에서 반중국의 궤기가 경제적 정치적 차원에서 각기 대두
- 5년 뒤, 범죄인 중국 송환법 반대 투쟁(反送中)의 파고는 200만 넘는 시위대

아시아의 '홍콩'들과 결연의 정치

- 홍콩 사태에서 세대를 넘는 '함께 나아가기(一齊走)'의 움직임
- 탈정치화의 식민무간도(植民無間道) 홍콩을 새로운 정치의 장소로 탈바꿈
- 홍콩 항쟁은 국제공항 점거에서 확인되듯이 새로운 미디어 시대의 메카니즘을 최대한 동력화하면서 자기문제의 지역화와 세계화를 꾀하며 탈경계적 연대를 촉구
- 그 파장은 대만 대학가에서도 홍콩의 연의장(連依牆)과 같은 유사한 공론장을 여는 정동정치의 공간 형성
- 젠더, 난민, 성소수자, 생태환경 등 전통적 좌우 이념 구분으로 접근하기 어려운 사회문제가 복합 제기되는 현실에서 통치행위나 문화정치의 고전전략들이 무력화되는 포스트 지구화시대 인터 차이나의 경관
- 사회적 경제와 소확행(小確行) 등 대안경제와 대안적 생활방식에 익숙하고, 어떤 이념으로도 포섭되지 않는 파생적 생활윤리에 기초하여 언설과 행위를 해나가는 새로운 주체들의 등장

안나, 평양에서 영화를 배우다



한일경제전쟁과 전후체제의 재편

○한일 경제전쟁

- 역사문제에서 경제전쟁으로
- 포스트지구화시대 식민-냉전-전지구화가 중첩된 문제의 심도 전환.

○한일협정 체결과정 자체 문제

- 한·일·미 간의 정략적 식민지청산과 냉전적 공조를 문제삼아야 한다. 일단 한일협정에 명기된 '한·일청구권협상종결'에 관한 해석문제는 그것이 국가간 관계에서 체결된 것으로 징병 당사자의 개별적 피해보상요구는 달리 해결되어야

○전후체제 재편

- 근본적으로는 전후 미국이 강행한 샌프란시스코강화조약과 이후 미·일 중심의 전후체제 구축, 거기에 한국이 편제되온 관계모순의 핵심고리를 깨는 것이 진정한 해결경로

Historical protest and Boycott



Landscapes of Patriotic Protest



대한항공 일본 노선 조정 현황

노선	내용	시기
부산-삿포로	운항 중단	9월3일부터
인천-삿포로	기존 B777-300ER(291석)에서 A330-300(276석), B777-200ER(248석)으로 일부 변경	8월12일~10월26일
인천-오사카	기존 B777-300ER(291석)에서 A330-200(218석), A330-300(276석)으로 일부 변경	8월12일~10월26일
인천-후쿠오카	기존 B777-300ER(291석)에서 B787-9(269석), B777-200ER(248석)으로 일부 변경	8월19일~10월26일
인천-나고야	기존 A330-200(218석)에서 B737-900ER(159석), B737-800(138석)으로 일부 변경	9월11일~10월26일

8.25.(일)

제주에서 생각하는 통일과 평화

김학재 (서울대학교 통일평화연구원 교수)

제주에서 생각하는 통일과 평화

/

김학재 (서울대학교 통일평화연구원 교수)

1. 제주도의 근현대사

- 식민지배(기지, 일본군 주둔), 분단, 단독 선거, 제주 4.3, 한국전쟁
- 제주 평화의 섬, 제주 특별자치도, 제주 해군 기지, 효리네 민박
- 한국전쟁 이전에 발생한 분단의 상처. 분단 국가가 형성될 때, 국가 폭력, 적으로 몰아 배제
- 민주화 된 후에야 이 상처를 폭력이라고 말할 수 있었음
- 탈냉전 이후에야 이 상처를 분단 때문이라고 말할 수 있었음. (한국 전쟁의 상처들은 DMZ에)
- 지구화 되는 과정에서 더 개방되고, 평화의 섬이 되고, 관광객이 오고, 기지와 난민 문제 경험



오늘날 제주도가 직면한 새로운 지정학적 도전은 무엇인가?

평화의 섬 제주에서

- 제주도에서 생각해보는 한반도/동아시아 평화와 번영의 문제
- 2차대전은 무엇이었고, 냉전은 무엇이었나?
- 미국의 1극질서와 중미 분쟁에 대한 장기적 성찰
- Post-1945, post-1997/2008 질서
- 동아시아에서 미중일리가 상호 갈등하고 충돌, 응결, 응축된 곳이 한반도
- 서구적 근대의 힘이 서유럽, 미국, 독일/러시아/일본으로 확산되는 경향 속에서 **극동Far East**이라는 공간적 특수성
- 19-20세기 식민주의/제국주의, 냉전, 강대국 질서의 갈등과 충돌이 응축된 한반도는 근대의 부정적 경향을 기록하고 억제하는 작고 강한 초자아super-ego.
- 규범을 넘어 대안적 영향력을 키울 현실적 이해관계, 평화와 번영을 실제로 만들어낼 수 있는 실력에 대한 고민





- 2019. 6. 20. 북중 5차 정상회담
- 시진핑의 첫 평양 방문
- 전통적인 친선관계 재확인
- 비핵화 협상의 인내 심과 성과
- 대화를 통한 문제 해결 의지



- 2019. 6. 30.
- 판문점 북미 회담
- 남북미 정상 회동
- 최초의 북한 영토 방문
- 최초의 남북미 만남
- 하노이 이후 동력 회복



- 2019. 6. 29
- G20 summit
- 중미 무역분쟁의 한시적 유예와 휴전



- 2019. 7. 1.
- 아베의 수출 규제 조치 발표
- 반도체 핵심 소재
- 1,000여개 추가 목록
- 참의원 선거와 한국 정부의 대응
- 백색국가 배제



- 2019. 8. 15.
- ‘흔들 수 없는 나라’
- 책임 있는 경제 강국
- 대륙과 해양을 아우르는 교량 국가
- 평화경제와 통일

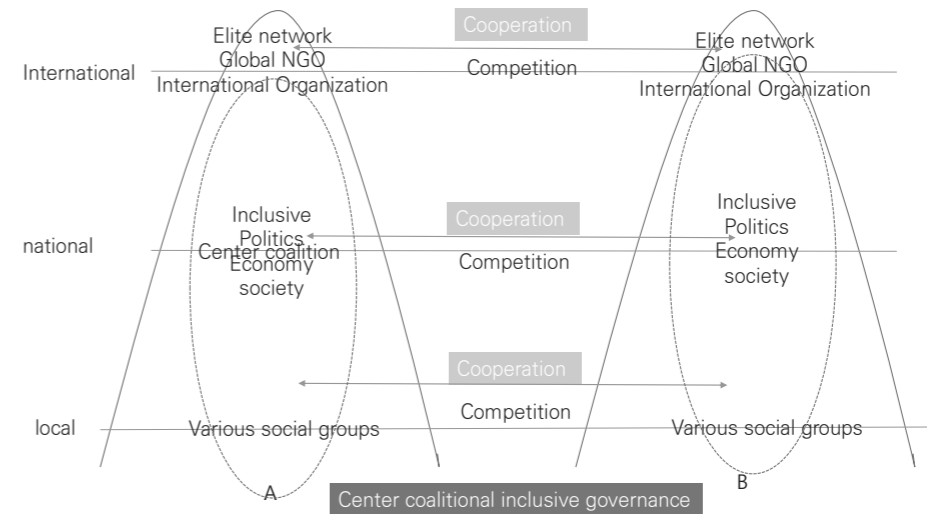
2. 우리는 어떤 시대를 살고 있는가?

- 미·중 무역 분쟁의 시대, 군사, 경제, 금융, 기술, 도시, 문화
- (노딜)브렉시트, EU의 도전, 우익 포퓰리즘, 자국 우선주의, 민족주의
- Post-Globalization의 시대
- 최후의 냉전지대 한반도에서 진행되는 비핵-평화를 통한 탈분단과 탈냉전 과정
- Post-1945, post-1997/2008 질서는 전쟁과 위기의 산물
- ‘인간의 지혜로 위기 이전에 새로운 질서로의 길을 대비하고 모색할 수 있는가?’
- ‘제주도’에서 유럽과 한국 학생들이 함께 생각해보는 평화와 번영의 문제

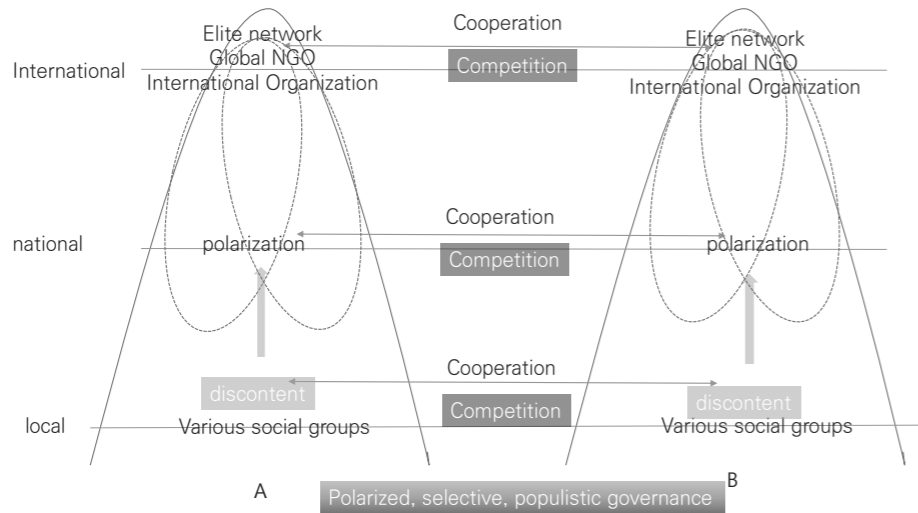
3. 포스트-지구화 시대의 민족주의와 포퓰리즘

- 세계 시장 통합 진전에 따른 국가별 격차와 어려움 증가
- 지구화(globalization)와 양극화(polarization)
- 미국 포퓰리즘의 사회경제적 배경 : 중국 물품수입하는 지역 -> 백인 중년 남성들의 사망률 증가, 마약 중독 등
- 한편으로 중국이 좀더 자유화되고, 다른 한편으로 미국이 좀더 사회적 포용을 신경 썼다면 서로 더 의존하고 열리는게 가능했을 것
- 두 국가 모두 내부 양극화가 심해질수록 더 경쟁적이 되고, 서로에게 닫히고 의존도를 줄여 나가게 될 것

국가간 교류와 교역이 상호 협력과 경쟁에 미치는 영향과 수준별 거버넌스와 네트워크



국가간 교류와 교역이 상호 협력과 경쟁에 미치는 영향과 수준별 거버넌스와 네트워크



4. 동아시아의 다층적 갈등

- 남북 화해가 시작되자 드러난 구조적 갈등들
- 가장 큰 갈등은 미중 갈등. 미중 갈등. 미국, 중국 내부 정치와 관련.
- 그 다음은 잠재적 중일 갈등
- 동아시아 국가간 제로섬 관계에서 대리적 긴장이 두번째 약한 고리(첫번째는 남북, 두번째는 한일)로 이동
- 강대국간의 긴장과 중견국, 소국간의 긴장들이 다양하게 발생.
- 중미 북미, 북일 수교 전까지는 국가간 관계에 긴장이 상존
- 복잡한 권력균형 변화, 관계 재설정 과정

한반도 평화프로세스와 동아시아의 다층적 갈등

(1947~1989)
(1948~1978), 2017~

(1894, 1931~45)

(1910~1945, 1965)
2019~

1948~ 2019

1987~

(미·소 갈등)
미·중 갈등

중·일 갈등

한·일 갈등
북·일 갈등

남·북 갈등

남·남 갈등
북·북 갈등

전지구적 냉전
G2 패권경쟁

지역강국 경쟁

식민 지배
역사 문제
경제 경쟁

냉전 체제 경쟁
한국전쟁

지정학 반영
지역 불균형

동아시아의 권력 균형 변화

• 현상과 원인

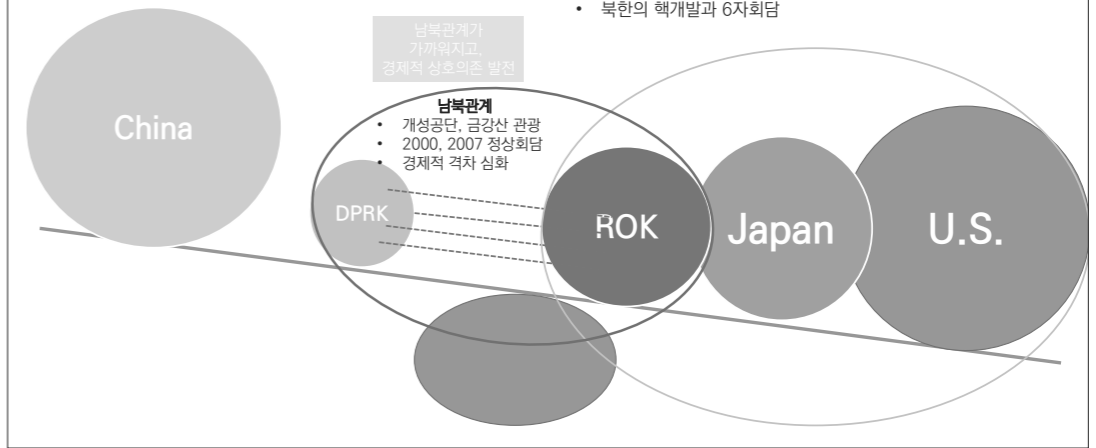
- 지구화와 불평등과 포퓰리즘
- 자국 우선주의의 대두
- 초강대국, 지역강국의 경쟁과 연합
- 새로운 네트워크와 연합의 모색
- 동아시아 냉전 유산과 위계적, 제로섬 관계
- 동아시아 지역 제도, 기구, 레짐의 부재
- 경제적 상호의존의 경쟁->정치화->안보화

동아시아 권력균형 변화

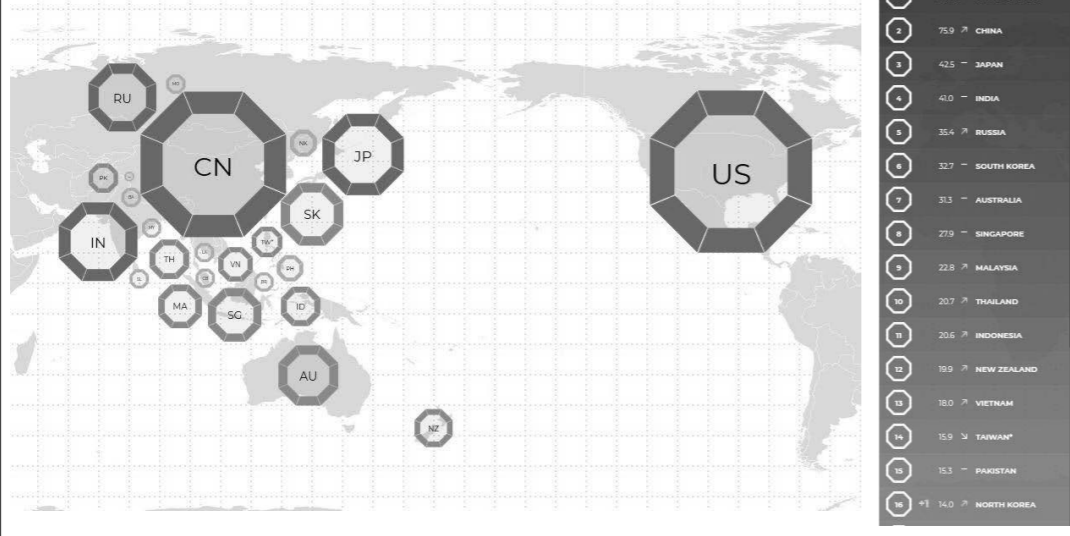
2000년대 동북아의 Balance of Power

세계질서와 동북아 국제관계

- 아시아 IMF위기와 구조조정
- 일본 잃어버린 20년
- 한국의 민주정부 10년
- 중국의 급성장
- 북한의 핵개발과 6자회담



2019 Asia Power Index

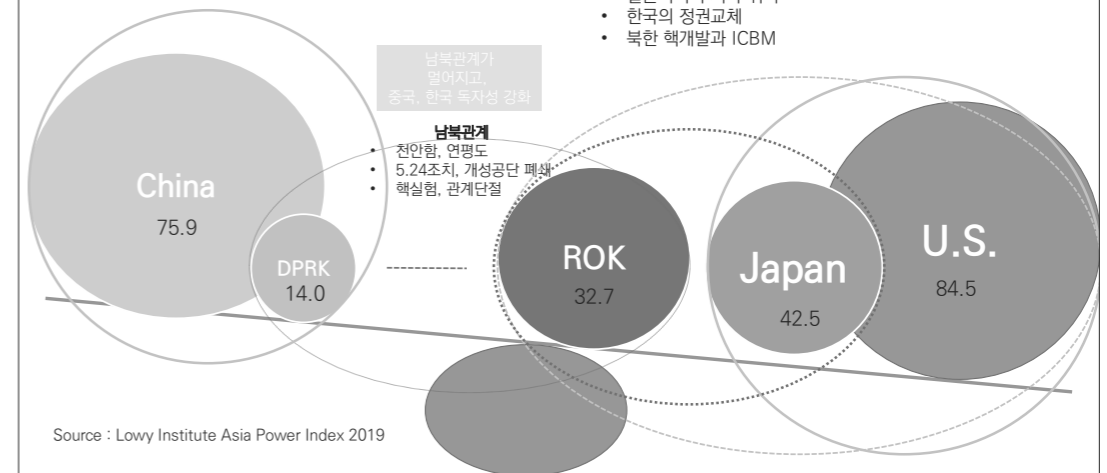


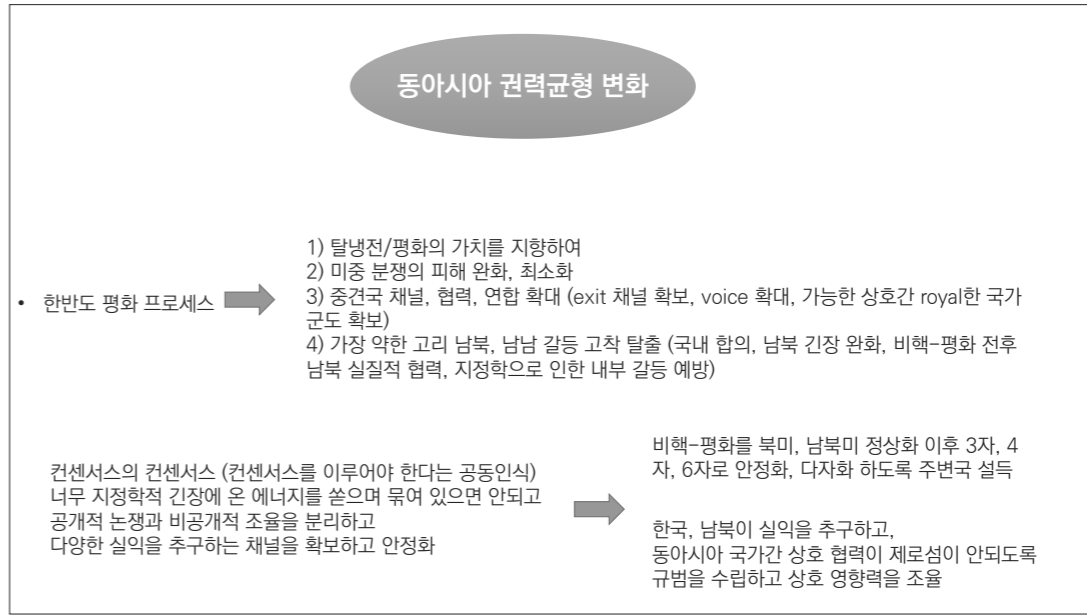
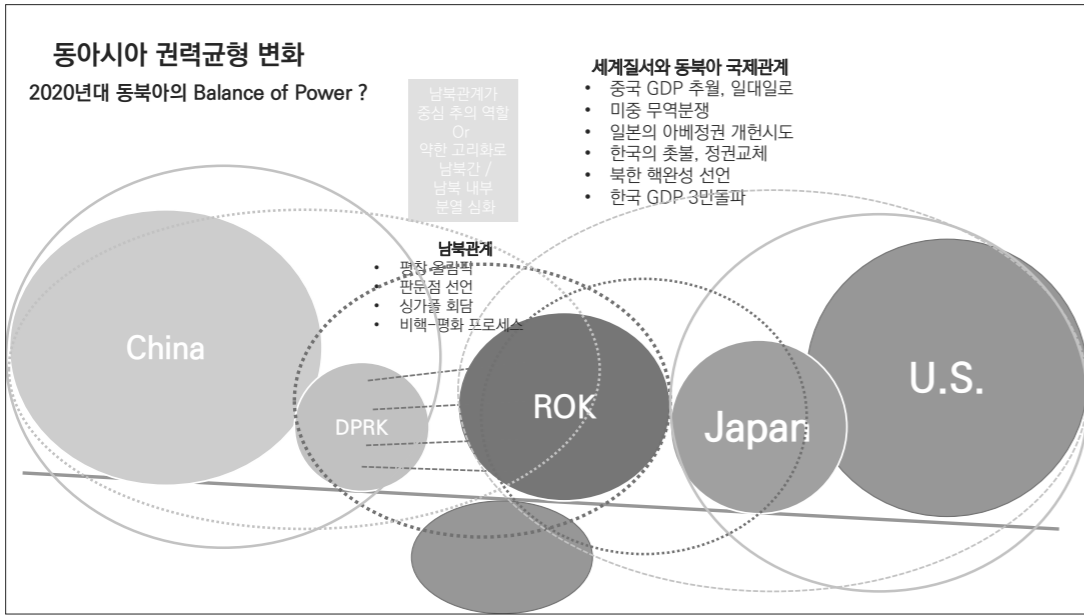
동아시아 권력균형 변화

2010년대 동북아의 Balance of Power

세계질서와 동북아 국제관계

- 2008년 금융위기
- 중국의 G2화
- 일본의 후쿠시마 위기
- 한국의 정권교체
- 북한 핵개발과 ICBM





5. 한반도 평화 프로세스(단기)

- 우리가 하려는 것은? 비핵-평화로 탈전쟁, 탈냉전, 남북관계 개선, 번영, 공존.
- 명분은 누구도 반대할 수 없으나, 현실에서는 지속적인 동력이 필요
- 기존의 깊은 분단을 해소 하고, 강대국 질서의 약한고리에서 벗어나야
- 새로운 힘의 균형, 새로운 관계가 필요.
- 단기적으로 주요 인물, 조직, 집단, 흐름을 고려한 프로세스
- 하노이 후폭풍(북미 노딜) 국면에서 판문점 후폭풍(한일 갈등) 국면으로

2019년의 비핵-평화 프로세스 전망

- 6월 말, G20 한중, 한미, 한일, 한러, 전방위 외교 (북미회담 이후, 교차 양자정상회담 일정+한반도 평화프로세스 안정화 방안)
- 7~8월 실무 북미 비핵-평화 (비핵화+체제보장+경제발전) 포괄적 합의, 단계적 시행
- 8월 북미 정상회담 합의 후
- 9월 남북미 (북미선언 확인+한국의 책임있는 중재+남북교류 구체화) 합의 -> 한국 내부에서 화해+방한 일정 공동논의
- 10월 UN총회 전후, 양자 3자 회담. 예) 남북일 회담으로 +북일합의 + 한일합의
- 2020년 이후 정기 양자, 3자, 4자 정상회담 일정 정례화 합의

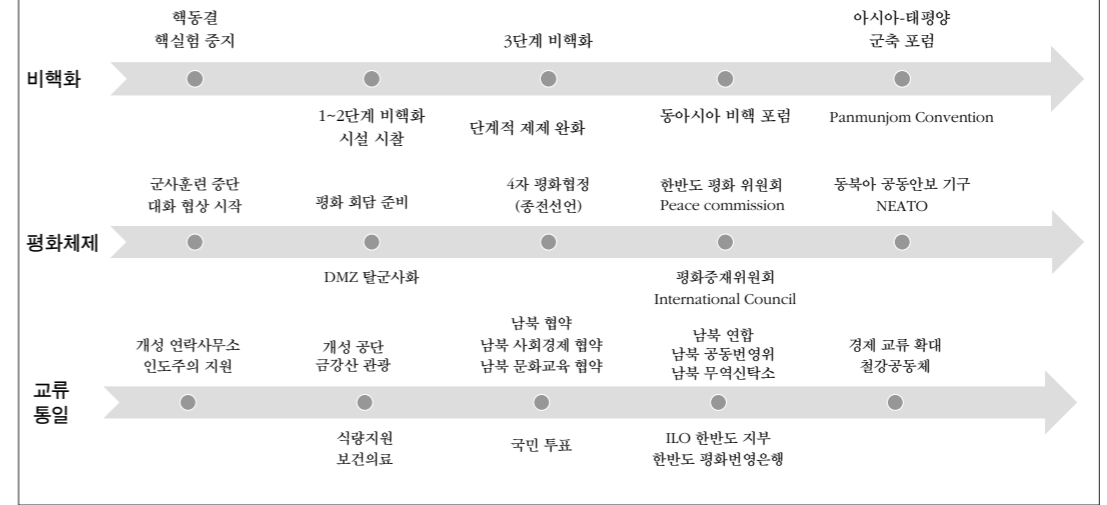
2019년의 비핵-평화 프로세스 전망

- 실질적인 논의의 필요. 경제와 안전보장.
- 북한이 경제 지원이나 실익을 얻으려면 제재 예외가 필요, 북미가 포괄적 단계와 최소-최대치까지 이야기를 나누고 합의.
- 전환의 용기를 주는 환대를 통해서 비핵화를 이끌어 가야. 무기를 내려놓고 다른 삶의 방식을 선택하는데 용기와 자신감을 주어야. 주변국에서 한 마음으로 지지, 사과, 환대 해야 복잡한 계산과 두려움을 벗어날 수 있음.
- 미국중국 싸우지만 한반도 비핵-평화 만큼은 같은 마음으로 지지한다. (실질적 이해관계+명분)

2019년의 비핵-평화 프로세스 전망

- 트럼프가 미국에 반도체 공장을 원한다면, 개성공단, 금강산 관광은 허용 가능?
- 남북협력은 아직 (군사)기술분야가 아니라 민간, 관광, 농업, 의류, 보건, 의료 중심이다.
- 비핵화-수교 문제를 남북미가 상설 위원회를 통해 진전시키고, 스냅백, 모니터링, 상설, 단계별로 진행. 자금이 무기, 군수료가 아니라 민간 경제로만 간다는걸 명확히 합의하면, 민간, 관광, 농업, 의류 등 1, 2 차산업은 안보관련 제재 사항이 아니다.
- 핵개발과 제재의 충돌 문제. 북한은 체제 생존과 안정, 불균형을 만회하기 위해 핵개발. 자유주의 규범은 부정적 차별화 레이스를 위해 발달.

적극적 평화구축의 단계와 장기 로드맵 (예, 미완)



평화 프로세스의 중장기 전망

- 북한이 미국, 일본, 한국과 관계 개선할 때, 중국과 어떻게 공동 안전보장을 할 것인가? -> 북미, 북일 수교뿐 아니라 국제기구에 가입하는 형태도 필요
- 비핵-평화를 북미, 남북미 정상화 이후 3자, 4자, 6자로 안정화, 다자화 시켜 가는 것
- 지속될 비핵-평화, 남북미 summit -> bilateral agreement, normalization -> 4자 agreement, 분야별 commission
- 중첩되는 2자, 3자(남북미)/4자(남북미중)/6자(남북미중일러)/7자(남북미중일러인도) 정상회담의 필요성
- 지속될 미중 무역 분쟁, BRI와 Indo-Pacific 미(의장국),중, 일본, 인도(부의장국),러시아, 한국, 호주 Asia-Pacific Summit?
- 지속될 한반도 문제와 통일 프로세스 Summit -> 동북아 Commission
- 지속될 남북-일 문제 Bilateral agreement -> 동북아 Commission

남북관계 중장기 전망

- 비핵-평화와 병행하여 북미 실무/정상회담 이후 남북 회담
- 북미 합의가 잘 되면 동아시아 탈냉전, 관계 정상화
- 2020년 이후로는 남북간 대화와 협력 더 확대, 정례화, 제도화
- 남북관계는 적대와 갈등 수준을 낮추고, 분리협력 -> 상호 accommodation -> 경제, 문화, 사회 통합 단계로 -> 상호 정치적 이념대립 보다는 기능, 성과들 (2045년 통일)
- 남북 경협 / 다양한 협력 위원회 / 국가 연합 / 시장 통합 (북한 수출입의 40%가 한국, 한국 GDP의 10%, 수출입 4위국, 북한의 경제 30년 성장, 실험적, 파격적 인센티브를 주는 희망 특구, 보편적 가치 지향(포용, 녹색, 공존, 상보, 공공))
- 남북 국력과 동아시아 권력 균형
- 동아시아의 항구-배후도시 중심의 근대화, 집중과 불균형. 다층적 격차.
- 지속가능한 포용적 생태 평화

WESTERN PORT CITY MODEL	Period	ASIAN HUB PORT CITY CONSOLIDATION MODEL
Primitive cityport Close spatial and functional association between city and port	Ancient-medieval to 19th century	Fishing coastal village Small community of natives practice self-sufficient local trade
Expanding cityport Rapid commercial and industrial growth forces port to develop beyond city confines with linear quays and break-bulk industries	19th to early 20th century	Colonial cityport Dominant external interests develop both port and city for raw products exportation and geopolitical control
Modern industrial cityport Industrial growth (esp. oil refining) and introduction of Ro-Ro and container facilities requires separation and increased space	Mid-20th century	Entrepot cityport Trade expansion and entrepot function, modern port development from sea reclamation
Retreat from the waterfront Changes in maritime technology induce growth of separated maritime industrial development areas	1960s - 1980s	Free trade port city Export-led policy attracts industries using port facilities through tax-free procedures and low labor cost
Redevelopment of the waterfront Large-scale modern port consumes large areas of land and water space, urban renewal of original core	1970s - 1990s	Hub port city Increasing port productivity due to hub functions and territorial pressure close to the urban core
General port city Rising environmental concern for intermodal transport, city economy develops alike non-port cities	1990s - 2000s	Global hub port city Maintained port activity and new port building due to rising costs in the hub, possible hinterland expansion

Fig. 5. Stages in the evolution of Western and Asian port-city interfaces. Sources: Modified from Hoyle (1989, p. 7) and Lee (2005, p. 145).

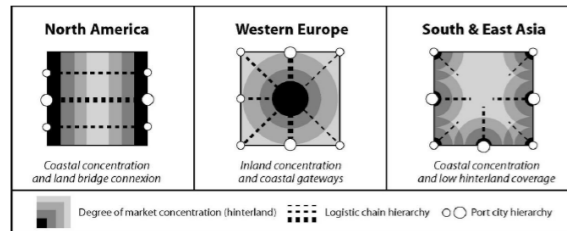


Figure 2: Hinterland patterns of some large regions
Source: Lee et al. (2008)

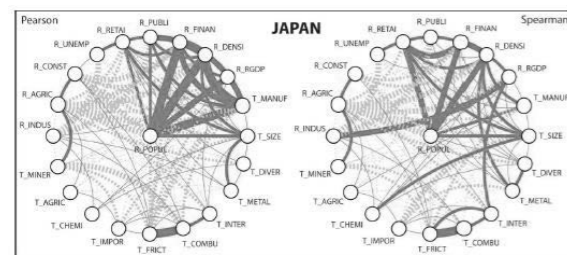


Figure 3: Correlations among all variables in 2008 by geographic area

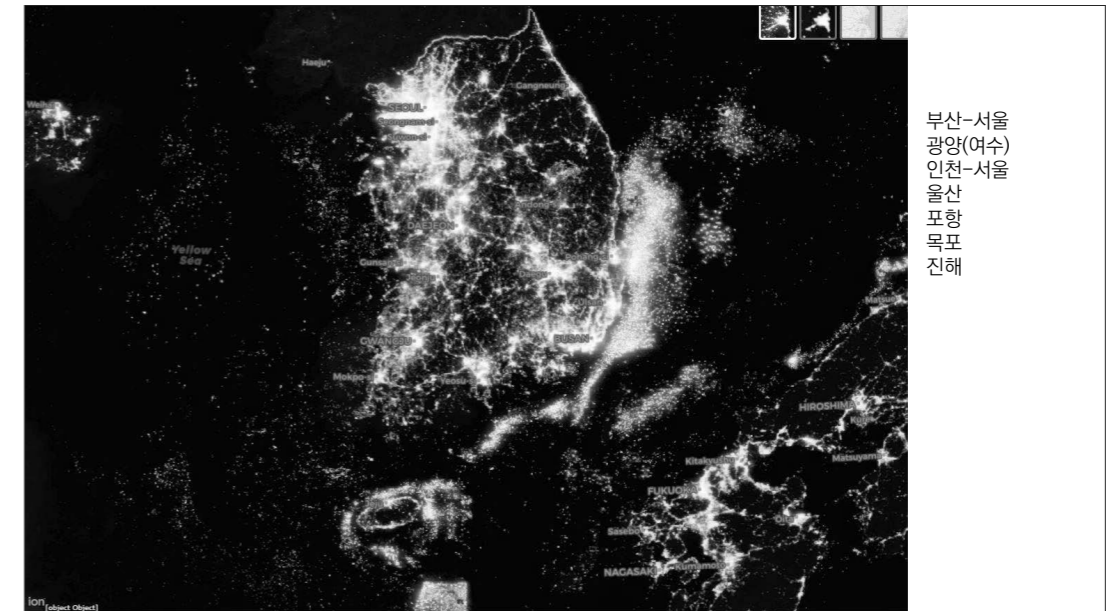
significant correlations between
 - traffic volume
 - manufactured goods
 - population size and density
 - GDP
 - the private service sector

동아시아 도시 성장 패턴

- 핵심 항구 도시와 배후 도시의 연결과 성장
- 항구 주변 해안 집중 concentration
- 제한적 Hinterland coverage
- 핵심부와 주변부 공간적 불균형
- the backbone of the megalopolis
- coastal concentration of hinterlands

Lee SW, Song DW, Ducruet C (2008) A tale of Asia's world ports: the spatial evolution in global hub port cities. Geoforum 39 (1): 372-385.

Lee SW, Ducruet C (2009) Spatial glocalization in Asia-Pacific hub port cities: a comparison of Hong Kong and Singapore. Urban Geography 30(2): 161-184.



부산-서울
 광양(여수)
 인천-서울
 울산
 포항
 목포
 진해

한국사회의 중장기 과제

- 한국은 한국 나름대로 저성장과 추격형 경제의 한계에 직면
 - 무역분쟁에 취약, 높은 의존도, 새로운 혁신, 지속 가능성 고민 필요
 - 또한 한국정치는 중앙집중 모델로 형성되어 다차원적 갈등에 직면
 - 갈등을 해소하고 사회적 에너지를 흐르게 하는 갈등의 2층 완충 구조와 디자인, 혹은 3층 구조가 필요
- 1) 세계와 지역region 수준 (국제적 상징성이 있는 대통령과 최고역량의 외교라인+대기업 네트워크)
 - 2) 전국 수준 (비례제 기반 상원(역할)과 확대되고 뿌리내린 정당에 기반한 총리와 내각)+(대도시 시민사회)+대기업과 중소기업
 - 3) 지역수준local (지방자치와 지역구 기반 의회(하원 역할), 지역 시민사회+영남, 호남, 경기, 강원, 충청 지역 클러스터 경제 생태계)

지속가능한 백년 평화에 대한 고민

- 단순히 국력 경쟁, 경험, 환경만이 아니라 지속가능성에 대한 심각한 분석과 고찰과 해법 방향 설정하는 기회
- 미국은 4차산업 혁명에 걸맞는 정치 경제 사회를 못 만들었고
- 일본은 3만달러에 머물다 후쿠시마 충격을 못 벗어난 상황에서 고령화와 지방축소로 희망을 줄여가고 있고
- 한국은 3만달러에 걸맞는 정치~경제 사회를 못 가졌고
- 중국은 1만달러로 가는 정치~경제 사회를 못 가졌고
- 북한은 3~4천달러로 가기 위한 방향은 설정했으나 결정과 협상, 정치-경제적 개혁이 당분간 충분치 않은 것

외교 프로세스	비핵-평화를 북미, 남북미 정상화 이후 3자, 4자, 6자로 안정화, 다자화 시켜가고
비핵화	
평화체제	
정치 프로세스	북미, 남북미 합의 이후 서로를 인정하고, 쉽게 변하기 어렵다는 것을 인정하고, 한국판 성금요일 협정으로 적대적 공생의 분단체제를 공생 협력의 평화협력 체제로 전환하여 장기적 통합, 수렴의 과정으로
남북교류	
통합통일	
사회 프로세스	세계적 수준의 기술 혁신을 수용하고 따라가지만, 그 분야 우월성 경쟁이 사회에 가져오는 피해에 대해 충분히 인식하고 완화하고 사회통합과 포용을 강화하는 컨센서스, 협력과 공생의 시대
포용 공존 협력 인정	
혁신 통합	공간재생, 분업과 네트워크, 경쟁력 있는 확실한 분야는 중앙집중화의 이점을 발휘해 집중 투자하되 남북경협을 통해 고용효과가 큰 제조업 분야의 내수확보, 문화산업 등 서비스업 강화, 1차산업 보호 등
공간 프로세스	산업-교육-투자-환경 클러스터 전폭지원 + 모든 공간단위가 경쟁하는 것이 아닌 협력과 조율, 분업과 연대의 기조로 중앙정부의 연방정부적 기능 강화
전환 프로세스	모든 사회주의 국가가 체제전환을 하던 시기에 대한 비교 종합 조사
인사제도, 지정학, 동맹, 관계, 이념과 법제도 변화, 경제적 토대	
정치구조	베트남 처럼, 베트남 보다 잘, 빠르게
개혁개방	
2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035	

8.26.(월)

냉전과 제주 4·3

김창후 (前 제주 4·3연구소장)

냉전과 제주4·3

/

김창후 (前 제주 4·3연구소장)

1. 냉전의 시작

1-1 왜 냉전과 제주4·3인가?

- 냉전체제 형성기(1947~1948년)에 일어난 제주4·3
- 미군정기, 미국의 대한정책 목표는 트루먼 독트린을 적용한 대소봉쇄전략



1-2 냉전의 의미와 해석

○ 냉전의 의미 : 두 개의 양립할 수 없는 세계관이 상호경쟁적인 사회체제론을 바탕으로 전개한 대립으로, 냉전은 국가사회주의에 기반한 '인민민주주의'라는 공산주의 모델과 자유주위 자본주의를 토대로 한 서방의 의회민주주의 간의 체제 대립이라 할 수 있다.

- 냉전의 해석
- ① 전통주의적 해석
 - ② 수정주의 해석
 - ③ 후기 수정주의 해석



1-4 투르만 독트린의 확대

○ 냉전 이론가들 : 국제공산주의 세력, 1940년대 말과 1950년대 초 유럽(베를린 봉쇄, 그리스 내전, 프랑스와 이탈리아 선거)과 아시아(한국전쟁, 중국 국민당 정권의 몰락, 인도차이나반도의 내전 등)에서 치열한 확대 활동을 벌임. 그 후에는 제3세계가 활동 목표물이 될 것이라 강조

○ 투르만 독트린은 1953년, '봉쇄-해방전략'으로 확대됨

○ 결국, 냉전은 (제주4·3 시기인) 1947~1948년 형성기를 거쳐, 1948~1953년에 절정기에 이르고, 그 후 아시아, 아프리카, 중동 등지에서 경제·군사·외교상의 경쟁을 벌이며 1958~1962년에 이르러 최종단계에 이른다.



1-3 투르만 독트린과 즈다노프의 두 진영론

○ 1947.3.12. 트루먼 연설, 대소봉쇄전략 표명

○ 1947.9.30. 즈다노프의 두 진영론

코민포름(코민테른1943년 해체) 출범과 함께 즈다노프의 '두 진영론(제국주의적 반민주주의 진영 : 반제국주의적 민주주의 진영)' 등장. 냉전Cold War 선포



1-5 그러나 라틴아메리카의 1962년 이후는 오히려 '열띤 냉전'의 시기

○ 1962년 이후 미소간에 핵무기 사용 의사가 없음이 분명해지며 초강대국 사이에는 냉전의 종식과 다름없는 '긴 평화'로 상징되는 부전(不戰)의 시기가 이어짐

○ 그러나 제3세계나 저발전 지역에서는 탈식민화 과정, 종족간의 마찰, 불분명한 경계선 등 다양한 원인으로 비롯된 열전(熱戰), 즉 폭력적 양상이 펼쳐짐

○ 라틴아메리카의 냉전은 미국이나 유럽의 현실과 거리가 멀었고 모순적이게도 '열띤 냉전'이 되어버림

○ 이 모든 것은 미국이 이 지역 국가들이 쿠바화되는 것을 막기 위한 '반공의 틀' 전략과 맞물려 있었음



2. 냉전과 4·3, 그리고 미국

2-1 존 메릴과 『4·3진상조사 보고서』

- 존 메릴(John Merrill) : 제주4·3은 아시아에서 냉전적 맥락에서 일어난 사건으로 2차 대전 이후 신식민지 구조를 재부과하려는 시도에 맞서 아시아에서 일어난 일련의 민중저항운동 가운데 하나이다.
- 『4·3진상조사 보고서』 : 4·3 당시 제주도민 대량살상의 책임은 대통령 이승만과 미국에 책임이 있다.



그림1
2016.10.21. 제주 칼호텔에서 열린 제6회 제주4·3평화포럼에 참석한 존 메릴 전 미국무부 동북아실장 (한국 분석관)



2-3. 5·10선거와 미군정 (1948.5.10.)

- 5·10선거의 성공여부는 미군정의 성공여부를 판가름하는 지름길이었다.
- 유엔조선임시위원단(UNTCOK), 1948.2.26. 유엔총회에서 남한만의 단독선거 결의안이 통과되자 UNTCOK는 4.9~4.10 제주도 시찰. 하지 장군은 제주도에 계엄령 선포 주장, 그러나 시찰반의 마네는 '선거를 위한 모든 일들이 잘 돌아가고 있다 보고함'



그림3
미군정찰기가 촬영한 제주시까지 모습. 사진을 촬영한 정찰기 그림자(점선 안)가 보인다. (1948.5.) (미국립문서기록관리청 소장)



2-2 제주4·3 연구

- 제2차 세계대전 이후 냉전체제의 형성과 4·3의 관계 규명을 시작으로, 미군정과 한국사회, 제주도의 정치·경제 상황 등을 총체적으로 고찰해야 함



그림2
제주농업학교에 설치된 미59군정중대본부. 성조기가 휘날리고 있다. (1948.5.) (미국립문서기록관리청 소장)



- 미6사단 20연대장 브라운 대령, 제주도에서 하지 중장 지시 전달 (경비대의 즉각적인 작전, 시민소요 중지, 미국 불개입)
- 4.16., 딘 군정장관의 작전명령(해안경비대, 국방경비대 합동작전) 하달됨
- 4.27~4.28., 주한미군사령부 작전참모(티첸 대령)의 지시에 따라 슈 중령이 제주도 상황 점검을 위해 제주도로 내려옴



- 4.29., 딘 군정장관과 워드 6사단장 제주도 시찰. 이들은 미공군 연락기를 타고 경비대가 마을을 포위해 주민들을 체포하는 현장을 확인하는 등 경비대가 출동해 작전명령 이행하는 장면을 직접 감시함
- 5.5., 딘 군정장관과 군정수뇌부 제주도에 회동하고 제주4·3의 '강경진압'을 결정함



그림4
제주비행장에 도착한 미군정수뇌부. 왼쪽 두 번째부터 군정장관 딘 소장, 통역관, 유해진 제주도지사, 맨스필드 제주군정장관, 안재홍 민정장관, 송호성 총사령관, 조병욱 경무부장, 김익렬 9연대장, 최천 제주경찰감찰청장. 이날 제주도에 개최된 회의에서 조병욱 경무부장과 김익렬 연대장 사이에 육탄전이 벌어졌다. (1948.5.5) (미국립문서기록관리청 소장)



2-4. 제주도 5·10선거 실패와 강경진압을 위한 브라운 대령의 파견

- 5월 중순, 미 6사단 20연대장 로스웰 브라운 대령 제주도 파견
 - ▷ 5.10선거 실패로 '미국의 위신'에 타격을 입힌 제주도사태를 무력진압하고 재선거를 성공으로 이끌려는 시도
 - ▷ 브라운 대령은 59군정중대, 미군방첩대 제주지구대, 경비대와 경찰 등 모든 작전을 지휘·통솔하는 최고의 지휘권을 가짐
 - ▷ 그는, '**원인에는 흥미 없다. 나의 임무는 진압이다**' 며, 6월 23일 재선거 실시를 위해 제11연대장 박진경과 강경토벌에 나섬
 - ▷ 그러나 박진경은 6월 18일 암살되고, 6·10선거는 무기한 연기됨 (결국 선거는 1년 후 치러짐)
 - ▷ 브라운 대령, '**제주도 전체 주민 80%가 공산주의 요원이거나 연계자다**'

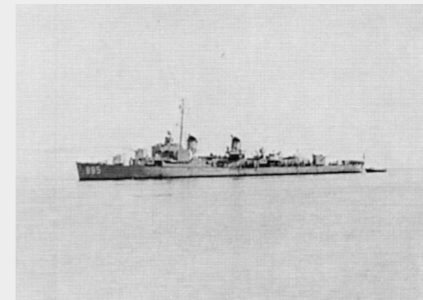


그림5
5·10선거가 제주도에 보이콧된 후 제주군정장관의 요청으로 제주해안에 나타난 미구축함 '크레이그호'. 이 시기 해안봉쇄작전이 전개됐다. (1948.5.12.) (미국립문서기록관리청 소장)

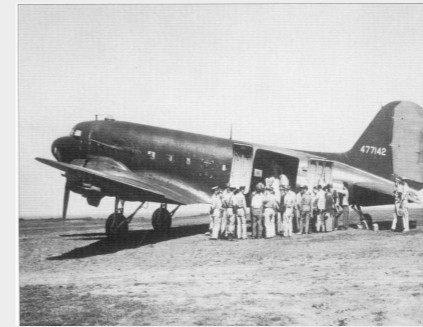


그림6
제주비행장에 도착한 미47수송기. 일주일 동안 두 번씩 제주~서울간을 정기운항했다. (1948.6.) (김정무 장군 소장)



그림7
제주도에 파견된 미고문관 러취 대위가 한 경비대 장교와 함께 작전지도를 펴놓고 진압작전계획을 숙의하고 있다. (1948.5.5.) (미국립문서기록관리청 소장)



그림8
제주도에 내려온 통위부 고문관들. 오른쪽부터 박진경 11연대장, 김종면 중령, 로버츠 준장, 최갑중 소령, 백선진 소령, 임부택 대위 (1948.5.) (임부택 대위 소장)





그림9

제11연대 본부가 설치된 제주농업학교에서 열린 박진경 연대장 고별식에서 단 군정장관이 추도사를 하고 있다. (1948.6.18.) (제주주둔 미고문관 출신 웨슬로스키 소장)



그림10

박진경 대령 암살 조사차 제주에 온 통위부 고문관 로버츠(왼쪽) 준장이 연대본부를 나서며 받들어 총에 답례하고 있다. (1948.6.18.) (제주주둔 미고문관 출신 웨슬로스키 소장)



2-6. 임시군사고문단은 초토화 시기 43에 깊숙이 개입

- 제9연대장 송요찬, 1948.10.17. 포고령 선포, 10월 20일 이후 해안선에서 5Km 이외의 내륙지역(적성지역) 출입금지
- 11.17., 계엄령 선포
- 로버츠 준장, 송요찬 연대장 활동 우수 평가
 - ▷ 9연대의 적극적 활동으로 만족할만한 성공을 거둠. 그러기 위해 '민간인 대량살상계획'도 수립했다. (주한미군사령부 G-2 보고서, 1949.4.1.)
- 주민 희생 : 『4·3진상조사 보고서』의 희생자수, 48년 11월 2205명, 12월 2974명, 49년 1월 2240명



그림11

제주비행장 미군수송기 앞에서 기념촬영한 장교들. 뒷줄 오른쪽부터 9연대 한영주 작전참모, 미군조종사, 김정무 군수참모, 탁성록 정보참모, 앞줄은 미고문관, 안광수 경비대 작전과장 (1948.11.) (김정무 장군 소장)



2-5. 주한미군사고문단(KMAG) 발족(1949.7.1.)

- 1948.8.24., 한미간 잠정적 군사안전에 관한 행정협정에 따라 미군이 완전 철수할 때까지 한국군의 작전통제권은 미군이 행사할 것을 규정하고, 임시군사고문단(PMAG)을 설치함
- 1949.7.1., 주한미군사고문단(KMAG)으로 개편하고, 단장에 로버츠 준장을 임명함



2-7. 미국과 대통령 이승만의 책임

- 주한미사절단(대사관, 경제협조처, 군사고문단으로 구성)
 - ▷ 초토화 시기, 미국무부에 지속적인 상황을 보고함
 - ▷ 12.17., 11월 말까지 '제주도 사태의 개선 전망은 밝지 않다'고 함
 - ▷ 49.1.7., '공산주의자들에 대한 진압 작전이 진전을 보이고 있다' 보고.
- 이승만 대통령
 - ▷ 1949.1.21. 국무회의 지시, '미국측은 제주도 사건을 발근색원해야 원조를 적극화할 것이다. 지방토색 및 반도 등 악당을 **가혹한 방법으로 탄압하여** 법의 존엄을 표시하라' 표명



그림12

제주도를 시찰한 이승만 대통령이 제주읍 관덕정 앞 광장에서 열린 환영대회에서 연설을 하고 있다. 왼쪽은 유재홍 대령 (1949.4.9.) ('제2연대 제주도 주둔기' 앨범에서)



2-8. 가짜뉴스(Fake-news) 살포

- 소련 연계설과 소련 잠수함 출현설의 등장
 - ▷ 1949년 1월 9일, 뉴욕 타임즈, 워싱턴 포스트, 사우스 차이나 모닝 포스트 지 등에 가짜 뉴스 등장
 - ▷ 제주도를 미국의 대소봉쇄를 위한 전진기지로 간주하는 데 기여



3. 제주4·3

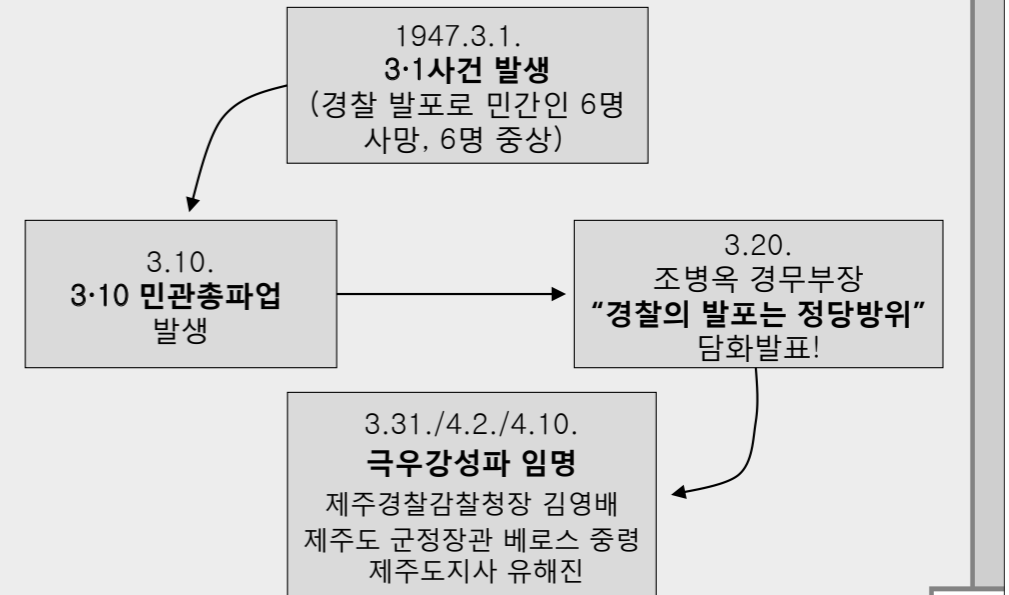
3-1. 4·3이란 무엇인가?

- 4·3특별법, 4·3사건을 정의하다

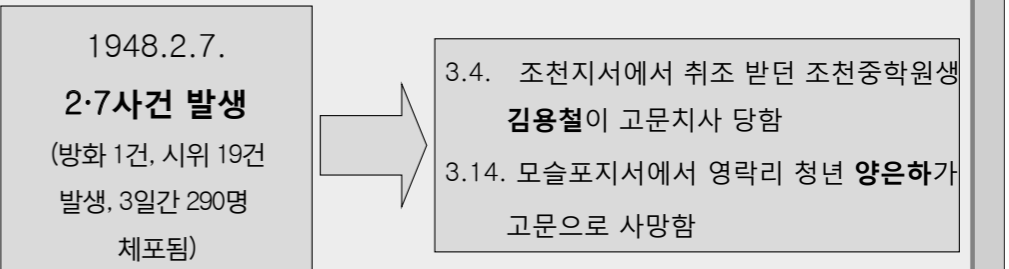
“1947년 3월 1일을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력 충돌과 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다.”



3-2. 1947년 3월 1일, 4·3이 발발하다

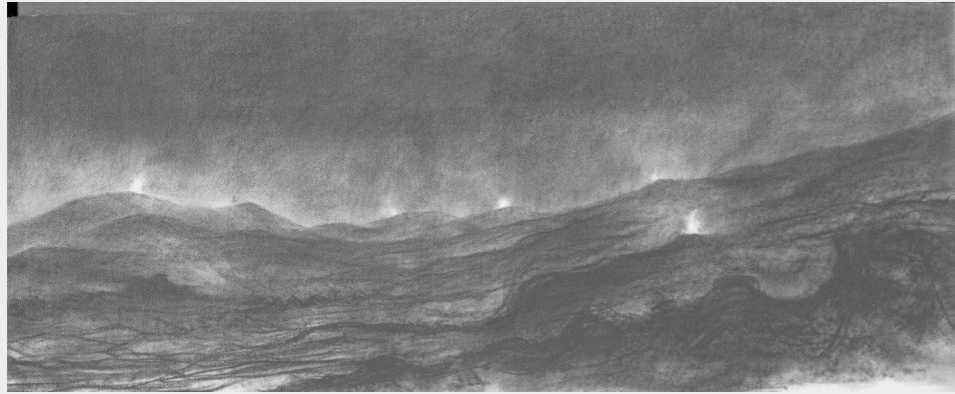


3-3. 고문치사사건 일어나다



3-4. 봉화로 4·3 시작되다!

1948.4.3.



무장대는 제주도내 24개 지서 중 12개 지서를 습격함.



○ 1948.4.3. 무장대의 슬로건

- 탄압이면 항쟁이다!

첫째, 경찰과 우익단체의 탄압에 대한 저항이다.

둘째, 단선·단정을 저지해 통일독립국가를 수립한다.

셋째, 반미구국투쟁이다. 현 상황의 모든 책임은 미군정에 있다.

- 무장대의 봉기 슬로건 중에서



3-5. 평화회담 결렬되다



평화회담
결렬

1948.5.1. 오라리 방화사건 발

생

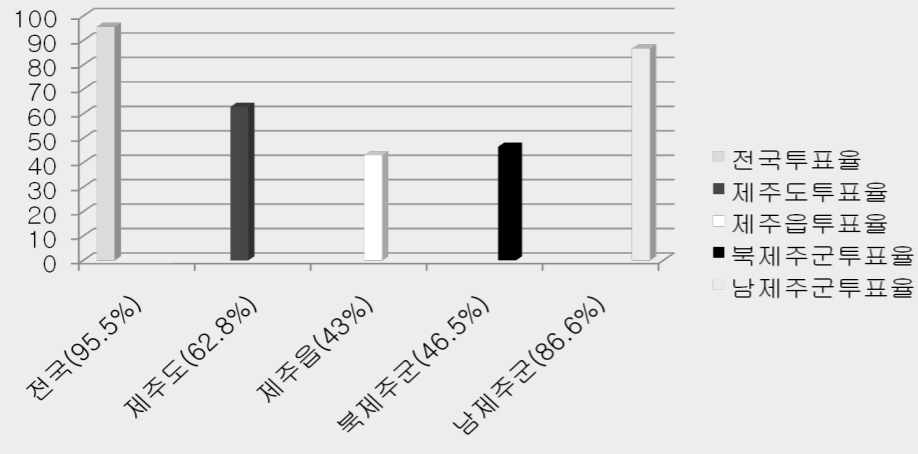
4월 말, 평화회담 열림(제9연대장 김익렬, 무장대 책임자 김달삼).
회담은 성공적이었으나 그 후 경찰 측의 방해로 무산됨.



5·10 단선을 피해 한라산 자락으로 숨어든 사람들 (강요배 그림)



3-6. 제주도 5·10선거가 좌절되다



1948.5.10., 제헌국회 구성을 위한 국회의원선거에서 제주도의 3개 선거구 중 2개구에서 투표율 50% 미달로 투표가 무효화됨.

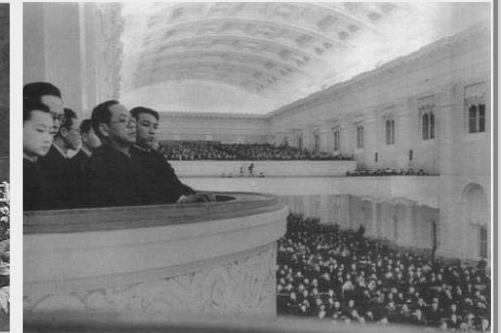


3-8. 남북한 정부 수립되다

1948.8.15.
대한민국 정부 수립



1948.9.9.
조선민주주의 인민공화국 정부 수립



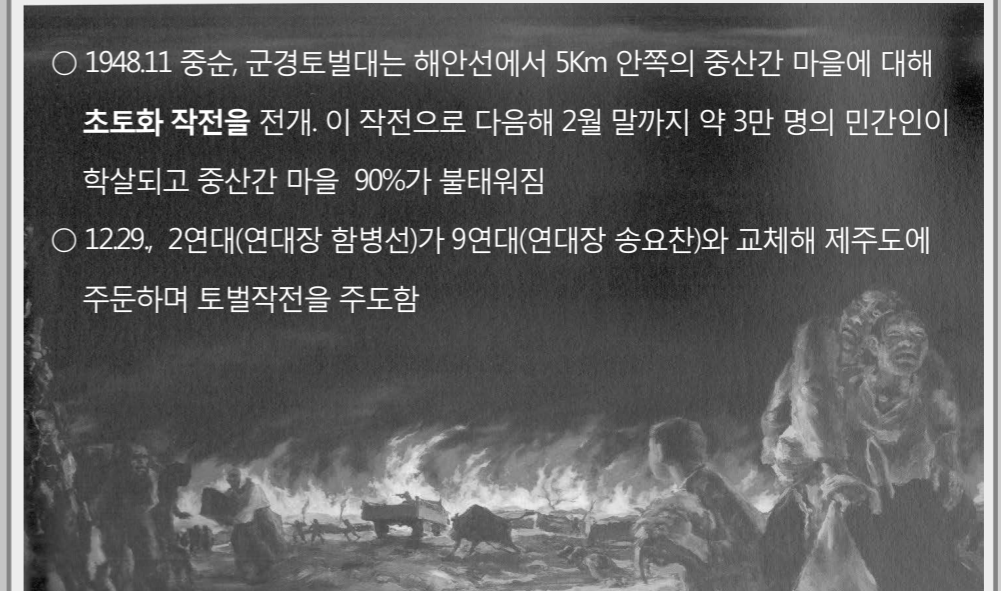
3-7. 9연대 군인들 탈영하다

- 1948.5.20., 9연대 군인 41명이 무기와 탄약 5,600발을 갖고 탈영
→ 3일 후, 20명은 모슬포 인근에서 체포돼 소총 19정과 탄약 3,500발이 회수됨
- 6.18., 제11연대장 박진경 대령, 숙소에서 문상길 중위 등에게 피살됨



3-9. 중산간마을 초토화되다

- 1948.11 중순, 군경토벌대는 해안선에서 5Km 안쪽의 중산간 마을에 대해 초토화 작전을 전개. 이 작전으로 다음해 2월 말까지 약 3만 명의 민간인이 학살되고 중산간 마을 90%가 불태워짐
- 12.29, 2연대(연대장 함병선)가 9연대(연대장 송요찬)와 교체해 제주도에 주둔하며 토벌작전을 주도함



3-10. 한국전쟁 발발하다

- 1950.7~8월, 전국에서 예비검속자, 형무소수감자 집단학살됨
- 1950.8.20., 제주도내 예비검속자들, 정뜨르비행장(제주국제공항)이나 첫알오름 탄약고터에서 학살됐고 일부는 수장됨
- 1954.9.21., 한라산 금족지역 전면 개방



1990년대 초 4·3위령제로 제주사회는 둘로 쪼개지다



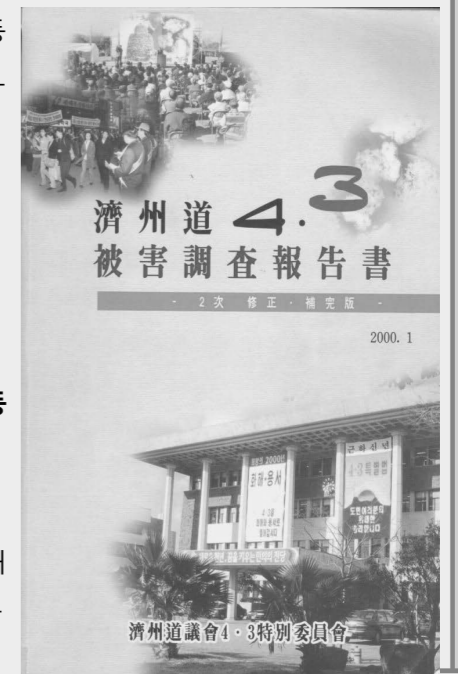
4. 4·3진상규명운동

4-1. 4·3 진상규명운동 반세기

- 제1기 태동기 (1960.4.19.~1978.8.31.) : 4·19혁명으로 4·3진상규명운동이 태동함
- 제2기 모색기 (1978.9.1.~1987.6.9.) : 1978.9., 현기영이 소설 <순이삼촌>을 발표하여 4·3 논의에 물꼬를 틔
- 제3기 고양기 (1987.6.10.~2000.1.11.) : 6월항쟁이 발발함. 그 후 광범위하게 4·3진상규명운동이 벌어져 법적 청산을 위한 기틀이 하나하나 잡혀감
- 제4기 법적 청산기 (2000.1.12.~현재) : 4·3특별법이 공포된 후 법적 청산운동이 벌어짐



- 1993년 이후, 제주도의회가 진상규명운동에 참여해 1997년 <4·3 피해조사 보고서-수정·보완판>을 발간함. 이때 14,504명의 희생자 명단이 발표됨
- 1987년 6월 항쟁 이후, 4·3 진상규명은 4·3연구소 등의 시민단체, 제민일보나 MBC 등의 언론기관, 공공기관인 제주도의회, 그리고 희생자 단체인 4·3유족회 등이 총체적으로 결합돼 이뤄졌음
- 4·3 50주기를 맞는 1998년부터는 본격적인 '4·3특별법' 제정운동이 벌어져, 마침내 1999.12.16. '4·3특별법'이 국회를 통과함





제주도 시민단체와 대학생들의 4·3진상규명 집회 모습.(1992.4.)
 “제주도민 총단결로 4·3진상규명하여 도민명예 회복하자”



- 2000.1. 공포된 '4·3특별법'에 따라 정부는 4·3에 대해 3년 간의 진상조사를 벌인 후 2003.10.15. <제주4·3사건 진상조사 보고서>를 확정하여 발표함
- 2003.10.31. 노무현 대통령은 보고서를 바탕으로 제주도에서 ‘과거 국가 공권력의 잘못’을 국민과 유족들에게 사과함



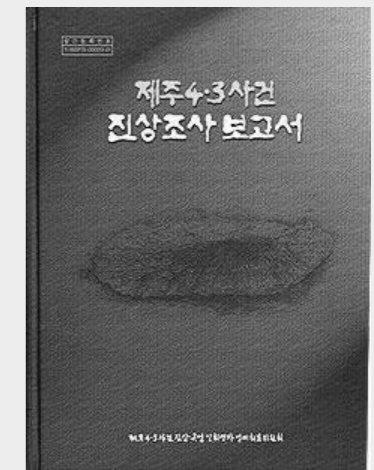
4-2. 4·3특별법 제정



청와대에서 유족·시민단체 대표들이 지켜보는 가운데 제주4·3특별법에 서명하는 김대중 대통령(2000.1.11.)



- 보고서는 희생자를 25,000~30,000명으로 추정함
- '제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회'에 신고된 희생자 14,028명 중 80% 이상은 토벌대에 희생됐고, 무장대에 약 13% 정도가 희생됨
- 토벌대의 무모한 진압작전으로 10세 미만의 어린이(5.8%, 814명)와 61세 이상 노인(6.1%, 860명), 여성(21.3%, 2,985명)들이 많은 희생을 치름





4-3특별법 시행령 개악과 저지를 위한 범도민결기대회 모습. (2000.4.)



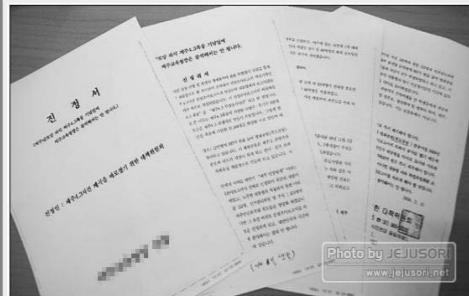
4-4. 4-3특별법 관련 주요 진행 사항

- 2000.1.12. 제주4-3특별법 공포
 - 3.3. 행정자치부에 <제주4-3사건 처리지원단> 설치
 - 3.27. 제주도에 <4-3사건 지원사업소> 설치
 - 6.8. 희생자 신고 시작. 국내외에 제주 4-3사건 희생자 신고처를 설치함
 - ▷ 첫 신고 기간: 2000.6.8.~12.4., 국외 지역: 2000.6.9. ~ 2001.1.4.
 - ▷ 첫 신고자수: 13,140명(그 중 도와-국내: 529명, 국외: 27명)
- 2019년 3월 26일, 현재
 - ▷ 희생자 총 14,363명(사망자 10,332명, 행방불명자 3,600명, 후유장애인 164명, 수형인 267명), 유족 총 64,378명



4-3. 4-3 진상규명운동의 현재

- 2008년 이명박 정부 이후, 과거사 진상규명 작업 위기를 맞음
 - ▷ 2008.4.3., 4-3 관련단체 및 유족 3천여 명은 제주시내에서 수구집단 망동 분쇄 범도민대회를 개최함
- 2017년 문재인 정부 수립 후, 제주4-3정립·연구유족회(2013.11 창립) 등 보수단체는 불량위패 운운하며 왜곡으로 일관하고 있으나, 모든 4-3행사나 추가희생자 심사, 추가진상조사 등이 순조롭게 진행되고 있음



▲ 이선교 목사가 주도하는 제주4-3다핵위에서 청와대와 제주도지사 등 각계각층 요모에 보낸 진정서. ©제주외소리



- 2003.10.15. <제주 4-3 사건 진상조사 보고서> 최종 확정
 - 10.31. 노무현 대통령, 4-3 당시 국가 공권력의 잘못으로 도민들이 많이 희생된 것에 대해 사죄함
- 2008.4.3. 제60주년 4-3위령제 봉행. 4-3 평화공원 내에 평화기념관 개관
- 2013.8.2. 유족회와 제주도 재향경우회가 화해·상생 기자회견을 함
- 2014.3.24., 4월 3일이 4-3희생자 국가추념일로 지정됨



4-5. 4·3희생자 유해발굴

○ 1차 사업(2006~2007)

▷ 제주시 화북지역 5개소 발굴(유해 11구, 유류품 380점 발굴)



○ 4·3희생자유해발굴 2차 사업 1단계



○ 2차 사업 1단계(2007~2011)

▷ 제주국제공항 남북활주로 북쪽 끝 지점에서 한국전쟁 발발 직후 예비검속됐다 학살된 서귀포 지역 민간인 유해 128구를 발굴함. 이 지역은 공항확장 공사로 훼손돼 현재 정확한 사망 규모조차 추정하기 불가능함

○ 2차 사업 2단계(2008~2011)

▷ 1949.10.2., 군법재판에서 사형판결을 받은 249명의 희생자 유해 발굴됨. 이곳은 1단계 장소와 달리 훼손되지 않았음. 예상보다 많은 260구의 시신이 발굴됨



○ 4·3희생자유해발굴 2차 사업 2단계



4-3 희생자 발굴 유해수

구분	발굴 유해			유족 인계 유해	봉안관 안치유해	비고
	계	신원확인	미확인			
계	405	121	284	8	397	* 유가족 채혈 현황 2007년:120명 2008년:279명 2009년:265명 2014년: 64명 2016년:101명 2018년:127명 총 956명
2006~2007, 화북 5개소	11	2	9			
2007, 제주공항 서북측 1개소	128	33	95	2		
2008~2009, 제주공항 남북활주로 동북측 1개소	259	86	173	6		
2009, 선흘리 1개소	1	-	1			
2010, 태흥리 1개소	1	-	1			
2018, 도두동 및 선흘리 2개소	5	-	5			

• 신원 확인은 DNA 감식작업으로 이루어짐
 • 2018년 하반기, 제주공항에서 3차 유해발굴을 실시했으나 별 소득 없었음



5. 4-3 평화의 길

5-1. 평화의 섬

- 평화의 섬 정착 : 2005.1.27. 제주도, 평화의 섬으로 지정됨
- 평화 개념의 확대
- 평화교육 강화



4-6. 문재인 대통령의 추모사



“유족들과 생존희생자들의 상처와 아픔을 치유하기 위한 정부 차원의 조치에 최선을 다하는 한편, 보상과 국가 트라우마센터 건립 등 입법이 필요한 사항은 국회와 적극 협의하겠습니다. 4-3의 완전한 해결이야말로 제주도민과 국민 모두가 바라는 화해와 통합, 평화와 인권의 확고한 밑받침이 될 것입니다.”

- 2018. 4. 3, 문재인 대통령 추모사 中



5-2. 평화의 두 얼굴



강정 해군기지건설 반대투쟁 2015.2.1., 또 한번 멀어졌던 평화

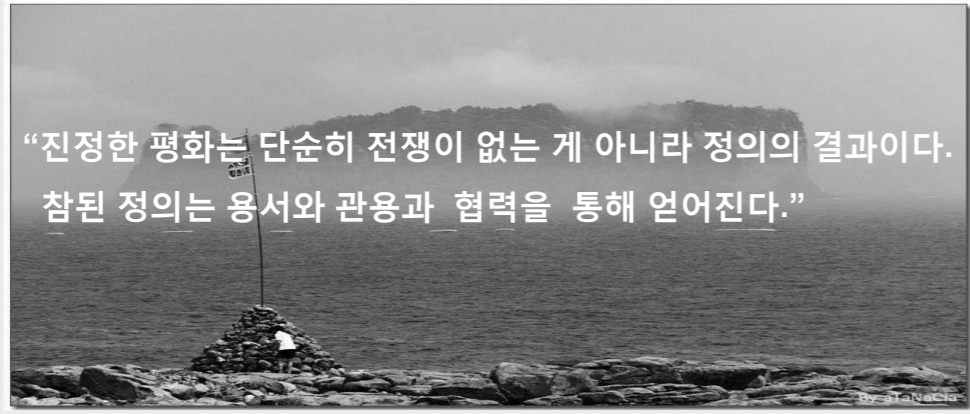


전국체전 성화봉송 2014.10.29, 손을 맞잡은 43유족회장과 제주경우회장



5-3. 진정한 평화의 섬을 향해

- 제주도를 진정한 평화의 섬으로 만들고, 한반도의 통일을 준비해야 하는 지금, 우리는 지난 2014년 8월 14일 한국을 방문해 우리를 따스하게 감싸 안았던 프란치스코 교황의 말씀을 기억할 필요가 있다.



8.26.(월)

식민지시기 제주 사회와 해녀들의 저항

박찬식 (제주4·3평화재단 비상임연구원)

식민지시기 제주 사회와 해녀들의 저항

/

박찬식 (제주4·3평화재단 비상임연구원)

I. 식민지시기 제주 사회

1. 식민지시기, 또 다른 근대, 제주인

일제 식민지 36년 동안 한국의 역사는 타민족 일제의 지배 하에서 더욱 심하게 왜곡되었다. 이 시기 제주사회는 한국의 다른 지역 못지않게 심한 식민지적 수탈과 착취, 민족 차별적 탄압을 받는 가운데 이전 시기보다 예속 상태가 더욱 심화되었다.

식민지배체제가 구축되면서 1915년 제주에는 도제(島制)가 실시되어 초대 도사(島司) 이마무라(今村鞠)가 부임하였다. 도사는 제주경찰서장을 겸임함으로써 행정과 경찰을 일원적으로 통치하는 막강한 실권을 쥐게 되었다. 모든 관공서에 일본인이 배치되었고, 교육기관의 교장 및 교사들도 일본인으로 충원되었다.

1913년부터 시작된 토지조사사업은 국·공유지가 많았던 제주도에 커다란 영향을 미쳤다. 과거 목장도와 역둔토를 경작하던 빈농과 화전민들은 토지조사사업과 화전 경작 금지에 따라 경작지를 구하지 못하여 외부에서 생활기반을 구할 수밖에 없었다. 제주도민 대부분이 빈궁과 기아 속에서 살아가게 되고, 이의 탈출을 위하여 일본 등으로 나가 열악한 조건하에서 탄광이나 방직공장 등에서 노동을 해야 하는 처지로 전락하였다. 특히 1923년 제주도와 일본 오사카(大阪) 사이에 직항로가 개설되면서 제주도민들이 대거 일본으로 도항하여 갔다. 1920년 여름에는 콜레라가 4개월 동안 유행하여 도민 4,134명의 목숨을 앗아간 대참사가 발생하기도 하였다.

일제는 1912년부터 도민들을 강제 동원하여 해안 일주도로 포장에 나서서 1918년에 완공을 끝냈다. 일주도로는 제주의 각종 산물을 산지·한림·성산포·서귀포 등 항구로 쉽게 수송하여 외부로 반출할 수 있도록 만들어졌다. 도민들에게 신작로라 불리던 일주도로의 개설로 조선시대 이래 대촌(大村)이었던 성읍·홍로·명월·대정과 같은 마을은 쇠락하고, 성산포·서귀포·한림·모슬포 등이 중심지로 부상하였다. 일본을 통한 자본의 유입으로 제주도민들의 생활이 일부 향상되었는지는 몰라도, 제주도의 자생적 발전과는 거리가 먼 것이었다.

식민지시대에 제주인들은 적극적으로 항일운동의 전면에 나섰다. 이미 1918년 법정사를 중심으로 중문지역의 주민들이 대거 참여한 항일투쟁을 전개함으로써, 3·1운동이 있기 전 처음으로 일어난 대중적인 항일투쟁으로 기록되었다. 1919년의 조천 만세시위운동 이후 제주도의 항일운동은 사회주의 청년운동가들에 의해 주도되었다. 이들은 1925년 '신인회' 결성을 시발로 1930년대 중반 일제의 탄압 때문에 지하로 잠적할 때까지 도내 운동의 주류를 이루었다.

이 시기 최고 절정을 이루었던 운동은 잡녀들의 투쟁이었다. 이 운동은 1931년부터 1932년 초까지 구좌면·성산면의 6개 마을 잡녀들이 관제화된 해녀조합의 횡포에 저항하여 일본인 도사(島司)를 대상으로 전개되었다. 이 투쟁에는 연인원 1만7천여 명이 참여하였고, 검거된 사람만도 1백여 명에 이르는 제주도 최대의 항일운동이자, 우리나라 최대의 여성운동·어민투쟁이었다. 그러나 일제의 가혹한 탄압으로 운동세력은 지하로 잠적하고, 40년대 전시체제하에서 도민들은 징병·징용·강제 노역 등으로 사상 최고의 압박을 감내하지 않으면 안되었다.

침탈과 저항의 역사로 점철된 식민지시대에도 제주사회는 꾸준히 내면적인 변화의 움직임으로 꿈틀대고 있었다. 인구는 이전에 비해서 급격히 늘었고, 자본주의의 영향을 받아 수많은 제주민들이 일본 오사카의 공장을 찾아 제주바다를 건넜다. 잡녀들은 무리를 지어 남해, 동해, 일본 연안 등으로 출가 잠수 노동에 나섰다. 이제 제주사람들은 제주도 안에 갇혀 살지 않고 밖에서 자신들의 삶을 개척해 나갔다.

한편 제주도 내에서도 한말 이래 신흥세력들이 일제와 타협하며 자본을 축적하여 신흥 자본가로 성장하였으며, 이들을 중심으로 유지세력이 형성되어 갔다. 이들은 1920년대 이후 각종 읍·면협의회를 주도하였으며, 조선인에게 주어진 읍·면장 자리를 차지하였다. 이들은 철저히 일제에 타협하는 친일파로 전락하기도 했지만, 지역 주민의 신망을 받으며 도민 편에서 각종 이권 문제를 해결하기도 하였다. 특히 이들 자체 가운데 경제력을 바탕으로 서울이나 일본으로 유학한 청년엘리트들이 많았는데, 사회주의·자유주의·아

나키즘 등 서구이념을 수용한 상당수의 민족운동가가 배출되었다.

결국 식민지시대를 거치면서 제주도민들은 이전과는 다른 근대성을 체험하게 되었다. 이민족의 식민지 지배를 받으면서 처음으로 민족의식을 깨우치게 되어 민족교육과 야학이 유행하였고, 그 결과 활발한 항일운동이 펼쳐졌다. 또한 자본주의의 직접적인 영향을 받으면서 새로운 삶의 방향을 밖에서 모색하지 않으면 안되었다. 조선시대에는 상상해 보지도 못했던 제주도 밖으로의 활발한 진출은 제주도 역사에서 매우 중요한 역사적 의의를 갖는다고 할 수 있다. 수백 년간 섬 안에 갇혀있던 제주민들에게 식민지시대는 억압과 착취의 시대이면서 동시에 한반도와와의 단선적인 관계에 얽매어 있던 굴레를 벗어나서 자신을 돌아볼 수 있는 기회의 시대, 또 다른 근대이기도 했다.

2. 식민지시기 제주경제

1910년 일제가 우리나라를 강점한 이후 제주도민들 역시 식민지 지배강탈 체제에 편입되어 사회경제적인 고난을 겪었다. 일제는 1910년대 토지조사사업을 실시하여 광활한 중산간 토지를 국유화하여 화전농민들의 경작권을 빼앗아버렸다. 1920년대 이후로는 자신들의 자본 침투와 자원 침탈을 원활하게 할 목적으로 제주도내의 연안 항포구를 중심으로 식민지 개발사업을 전개하였다. 뿐만 아니라 제주와 일본 사이에 직항로를 개설하여 제주에서 남아도는 값싼 노동력을 일본 공장지대로 투입시켜 제주도 사회에 일대 변화를 몰고 왔다.

식민지시대 제주도의 경제적 상태는 도민 1인당 평균 소득수준이 전국의 1/2에도 미치지 못하는 매우 열악한 상태였다. 지주 또는 결인이 거의 없이 자작농이 대부분이었다. 그러나 1913년부터 시행된 토지조사사업으로 인하여 상당수의 자작농이 토지를 강탈당하고 말았다. 일제는 1913년 8월 5일 제주에 토지를 소유하고 있는 자는 토지조사령 시행규칙에 의해 신고서를 작성하여 1913년 8월부터 1914년 5월까지 제출토록 조치하였다. 이에 토지소유자는 기한 내에 그 주소·성명·소유자·지목·등급 등을 신고하여야 했다. 토지조사사업을 완료한 전라남도 당국은 1916년 1월 4일 제주도 전역에 대한 토지소유자 및 그 구역을 공시하고, 도청에서 열람하여 이의가 있는 자는 60일 이내에 신청토록 하였다. 그러나 대다수의 농민들은 복잡한 신고양식 및 근대적 법률관념에 어두워 조상전래의 농지를 그대로 몰수당하였다.

토지조사사업의 결과, 1913년 경지면적 4만 9,520정에 비해 1926년에는 전답 9만 959

정으로 83.68% 증가하였다. 이러한 경작면적의 증가는 세금부과 대상지의 확대와 새로운 토지의 개간을 반영한 결과라고 할 수 있다. 또한 사업의 결과 방대한 국유지가 생겨났는데, 이것은 목장토와 둔전을 일제가 무상으로 국유화한 데 따른 것이었다. 국유지로 편입된 목장토의 일부는 19세기 이래로 개간되어 온 땅으로 농민들은 개간에 따른 도지권(영구경작권)을 갖고 있었는데, 사업 과정에서 일제는 이러한 도지권을 빼앗았으며, 나머지 개간되지 않은 목장토도 강제로 국유지로 편입시켜 버렸다. 이러한 일제의 국유지 약탈 정책에 맞서 개간 농민인 화전민들이 목장토 및 둔전에서 소유권을 찾기 위해 소유권 분쟁을 일으키기도 하였으나, 결국 토지를 빼앗기고 말았으며, 화전농민들 대부분은 생활 기반을 도외에서 구할 수밖에 없었다.

한편 1914년에는 총령 제136호 시장규칙에 의하여 성내·삼양·조천에 시장을 설치하였다. 그 뒤 1917년에는 이를 확대하여 애월·한림에 시장을 설치하기에 이른다. 그러나 시장 설치의 근본적인 의도는 일본 상품을 비싼 값으로 제주도민에게 판매하고자 한 것이었다. 고액의 시장세를 거두어들임으로써 징세액을 높이기 위한 것이기 때문에 시장 설치가 도민의 경제적 상태를 호전시킬 수는 없었다.

1920년대 이후 일제의 식민지 지배는 제주도민들의 경제생활에 커다란 변화를 가져왔다. 특히 1923년 12월 15일 개통된 일본 오사카와의 정기 직항로 개설로 말미암아 제주도의 농축산물이 일본으로 수출되고, 반면 양식과 일용잡화가 일본으로부터 수입되었다. 1930년대 후반 일본(오사카, 시모노세키)과의 무역 비중은 목포·부산과의 연안무역과 거의 같아졌다. 제주도민들은 일본과의 직항로 개설 이후 살길을 찾아 대거 일본으로 건너갔다. 직항로 개설은 일본경제의 호황으로 제주도가 일본산업의 '노동력 공급시장'으로 각광받기 시작하여 항로의 경제적 수요가 늘어나는 시기에 이루어진 것이었다. 일본자본주의가 발전함에 따라 값싼 조선인 노동력을 필요로 했고, 여기에 제주도 청장년층이 대거 일본자본주의의 노동자로 흡수되었던 것이다.

해상교통의 진전에 따라 제주도내의 각종 항만의 개발도 이루어졌다. 산지항이 1926년에서 1929년까지 1차, 1931년부터 1934년까지 2차로 나누어 개발되었다. 공사비 57만원을 들여 서쪽 방파제 530m, 동쪽 선착장 150m를 건설하고, 매립지를 7만 400㎡로 확장, 넓이 24만 4,526㎡, 수심 6m를 유지하게 만들었다. 또한 서귀항·성산항·모슬포항·한림항 등도 1920년대 후반부터 새롭게 개발되었다.

1925년에는 처음으로 육상 대중교통수단이 등장하였다. 1928년 일제는 제주도를 일주하는 궤도 부설작업에 착공하였는데, 협재-제주-김녕을 잇는 구간이 1928년 8월에 완공되어 시운전하였으나, 인명사고가 나면서 영업이 폐지되고 말았다. 또한 1932년 해안 일

주도로를 노폭 10m로 확장함으로써 교통이용이 늘어나게 되었다. 일제는 말단 통치기구인 면의 주민들을 강제 동원하여 도로를 닦거나 보수하였는데, 제주도 해안을 한바퀴 도는 일주도로의 경우 현무암을 깨뜨려 도로를 닦는 일은 매우 어려운 일이었다. 1932년도에는 제주와 서귀포를 잇는 한라산 횡단도로를 만드는 일에도 착수하였다. 또한 1938년 군용도로로 개설된 제주-표선간 동부산업도로와 제주-대정간 서부산업도로가 개통됨으로써, 물자 및 인구 이동이 나날이 확대되었다. 도 당국은 도로에 해당하는 곳의 땅을 거의 무상으로 몰수하였을 뿐만 아니라 무상으로 농민들을 부역에 동원하였는데, 이러한 일은 각 면 면장의 지휘하에 강압적으로 진행되었다. 이러한 도로의 개설로 도내 교통의 원활함을 가져왔겠지만, 실은 일제의 자원 침탈 의도를 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

위와 같은 교통수단의 개설과 확대는 곧바로 급속한 상품경제의 전면화로 연결되었다. 도내 상거래액과 도외 지역과의 교역액 추이는 1929년 세계대공황의 영향으로 침체되었던 1930년대 초를 제외하고는 일제 전 기간 동안 빠른 속도로 성장을 거듭하였다. 이러한 상거래를 주도해온 것은 도외 지역과의 교역이었는데, 유입상품의 내역을 보면, 각종 식물·잡화·연초·백미·소맥분·도기류·소금·사탕·비료·신발·술·석유 등 거의 전부가 생활필수품이었다. 이들 상품 중 일제 전 기간에 걸쳐 가장 큰 비중을 차지했던 것은 식물류와 잡화류였다. 외부로부터 유입된 상품은 도내 상거래의 큰 비중을 차지하고 있었으며, 결국 제주도내 자급자족적 자연경제를 해체시키는 노릇을 하였다. 도민들은 생필품을 구입하려고 화폐 취득을 위한 생산활동을 하지 않으면 안되고, 이 생산활동은 산업구조의 취약성으로 인해 출가노동으로 귀결될 수밖에 없는 결과로 이어진다.

생산부문에서는 여전히 자급자족적인 자연경제가 그대로 온존된 반면, 유통부문에서는 급속히 상품경제가 확산·지배하는 엇갈린 경제구조가 심화되면서 제주도민들은 1인당 생산액이 전국 평균의 절반에도 미치지 못할 만큼 심각한 빈곤상태에 허덕이게 되었다. 이러한 절대빈곤에 따른 굶주림은 출가노동의 기본요인으로 작용하였다. 상품경제가 전면화되었던 당시 상황에서 도민들은 화폐 취득을 위하여 겸업노동과 출가노동을 하지 않을 수 없었다.

3. 제주인의 일본 노동공간으로의 이동

1922년 12월 일제는 조선과 일본간에 자유도항제를 실시하였다. 이어 1923년 12월 제주와 오사카(大阪) 사이에 직항로를 개설하였다. 제주도민들은 일자리를 찾아 대거 일본

으로 건너가기 시작했다. 특히 오사카를 중심으로 한 공업지대에 잔류하는 제주사람들이 많아져 1934년에는 50,045명에 이를 정도였다. 이는 당시 제주도 총인구의 1/4에 해당하는 엄청난 숫자였다. 제주도 역사상 조선초기 대거 출륙(出陸)에 이은 또 하나의 엑서터스였다.

일제하 제주도민들은 1인당 생산액이 전국 평균의 절반에도 미치지 못할 만큼 심각한 빈곤상태에 허덕이게 되었다. 이러한 절대빈곤에 따른 굶주림 때문에 도민들은 바깥에서 삶의 활로를 찾았고, 일본으로의 자유도항과 오사카와의 직항로 개설은 절호의 기회였다.

도민들은 이전보다 나은 경제생활을 누리기 위해 일본으로의 도항을 적극 추진하였다. 부산-시모노세키(下關)를 경유하던 기존항로에 비해 시간이 절반밖에 걸리지 않았고, 배삯도 저렴하였기 때문에 도민들은 누구나 쉽게 일본으로 출가할 수 있었다. 게다가 제주에 도착한 선박들은 빠짐없이 섬을 일주하여 일본으로 출항하기 때문에 모든 도민을 끌어들이는 효과가 있었다. 도항을 원활히 할 수 있도록 계나 조합을 만들어서, 출가희망자에 대한 도항여비의 융통, 취직, 숙박소 소개 등을 알선해 주기도 하였다. 당시 도민들에게 일본 도항은 열풍 같은 유행을 불러일으켰다.

일본으로 건너간 제주사람들은 오사카지역에 집단 거주하였다. 특히 이들은 이카이노(猪飼野) 지역에 밀집하여 살기 시작하였다. 일본인들이 조선인에게 방을 빌려주지 않았기 때문에, 출가자들은 동포들이 운영하던 하숙집에 머물거나 폐가나 가축의 축사 등에 가건물을 짓고 거주하였다. 이들은 일본인이 기피하는 고무공·철공·유리공·방적공 등이 되어 “아침부터 저녁까지 새까맣게 되도록” 일했다.

출가노동자의 증가는 당장 제주도내 경제에 변화를 가져왔다. 도내 노동력이 감소하여 농업뿐만 아니라 여러 생산부문의 정체를 가져왔다. 처음에는 휴한기에 건너갔다 다시 귀향하여 농업에 종사하였으나, 점차 제주도내 사정과는 상관없이 일본 경제상황에 맞추어 출가하는 형태로 바뀌어갔다. 귀향하더라도 다시 일본에 가기 위한 휴식기간으로 여겨 생산활동을 회피하는 등 사회문제가 발생하였다.

그럼에도 제주경제가 무난할 수 있었던 것은 일본에서 노동자로 변신한 제주사람들이 보낸 돈 때문이었다. 이들은 타지에서 고생하면서 애써 모은 돈을 고향의 가난한 부모·형제에게 보냈다. 이들이 1925년부터 1933년까지 고향에 보낸 송금액은 연 평균 100만원이었다. 이것은 1인당 한 해에 약 40원으로서 미숙련노동자의 2개월분에 해당되는 많은 금액이었다. 이 송금액이 제주도 경제에 미친 영향은 큰 것이었다. 송금은 제주도내 노동력 감소로 인해 발생한 임금 상승, 소득 감소를 해결하는 데 결정적 역할을 하였다.

1930년대 접어들어 오사카 지역에 거주하는 제주사람들의 비중이 타도 출신자에 비해

상대적으로 높아져 갔다. 특히 이카이노 지역에 집단적으로 거주하게 된 제주사람들은 독특한 공동체적 결속력을 보였다. 제주도 고유의 복장을 하고 고향사람끼리 결혼하는 등 제주도에서와 다를 바 없는 생활을 하였다. 이들은 공동체적인 생활을 통해 제일조선인사회에서 제주사람으로서의 독자적인 정체성을 형성·발전시켜 갔다.

이런 분위기 속에서 제일제주인들이 일본 내에서의 민족해방운동을 주도하였다. 제주사람들은 신간회, 조선공산당 일본지역 조직, 재일본조선노동총동맹, 재일본조선청년동맹, 조선인단체협의회 등과 지역 단위 노동조합 등에 참여하여 적극적인 활동을 펼쳤다. 특히 오사카를 중심으로 한 활동은 괄목할 만한 것이었다.

제주사람들은 특유의 공동체성 때문에 외지인 일본에 가서 더욱 강한 지역적 연대의식을 가졌다. 일본에 거주하던 제주사람들은 어려운 상황 속에서도 고향으로의 송금을 잊지 않았고, 각자가 속한 직장이나 운동조직 속에서 제주사람으로서의 자존심을 항상 마음속에 지녔다. 이를 지연주의로 낮추어 평가할 수도 있겠지만, 제주 출신의 활동을 다른 지역에 견주어 이해하는 것은 잘못이다. 오히려 제주출신의 지연주의는 타도 출신의 부러움을 살만큼 긍정적인 측면을 지니고 있었다. 제주사람들의 강한 결집력은 항일운동의 대상인 일본 내에서 흩어지기 쉬운 민족성을 타도 출신에게도 불러일으켰고, 노동운동 등에서 강한 대중성을 확보하는 등 모범적인 사례를 보여주었기 때문이다.

4. 민족의 자각과 저항

식민지시대에 제주도민들은 적극적으로 항일독립운동의 전면에 나섰다. 이미 1918년 법정사를 중심으로 중문지역의 주민들이 대거 참여한 항일투쟁을 전개함으로써, 3·1운동이 있기 전 처음으로 일어난 대중적인 항일투쟁으로 기록되었다.

제주도에서의 항일운동은 조천면의 1919년 만세시위운동으로 절정에 달하였다. 조천리 출신의 휘문고보 학생이었던 김장환은 서울에서 만세 시위에 참여한 후 귀향하여 삼촌 김시범·김시은 등과 의논하여 시위운동을 전개하기로 결의하였다. 이들은 1919년 3월 21일 조천 미릿동산에 모여서 독립만세를 부르면서 행진에 돌입하여 시위를 전개하였다. 이 시위는 함덕리·신촌리 등 조천면 전 지역으로 확산되었다.

1919년 3·1운동 이후 우리나라 사회운동은 학생·지식인·청년·농민·노동자 계층 등 모든 사회계층으로 확산되어 갔다. 이 시기 사회운동은 크게 보아서는 민족주의적인 실력양성운동과 사회주의적인 대중운동으로 나누어서 볼 수 있다. 그러나 사회주의 운동

의 경우에도 운동의 최종 목표는 민족의 해방에 놓여 있었다는 점에서 항일운동의 범주에 넣고 이해해야 할 것이다.

조천에서 비롯된 1919년 제주도의 3·1운동은 제주도민들 특히 청년층의 민족의식을 불러일으키는 계기가 되었다. 1920년대에 들어서자 청년들의 항학열이 달아올라 야학 등 민족교육운동이 활발하게 일어났고, 계몽운동을 위주로 한 각종 단체가 지역별로 조직되어 갔다. 제주읍의 청년들은 명신(明信)학교의 설립, 민립대학(民立大學)설립운동의 참여, 금주회의 조직 등에 적극 나섰다.

1924년 6월 '제주청년회'가 창립되어 수양회·탐라협회·단풍회 등으로 나누어져 있던 조직을 통일시켰다. 나아가 제주청년회의 창립을 전후하여 사회주의 이념을 수용한 진보적인 청년들이 서서히 등장하기 시작하였다. 이들은 '반역자(叛逆者)구락부'와 '신인회(新人會)' 등 비밀결사를 만들었다.

1925년 9월에는 제주읍을 비롯한 각 지역에 조직된 청년회를 하나로 묶어내고 전국적 조직인 조선청년총동맹과 연결시키려는 움직임이 일어났다. 그 결과 '제주청년연합회'가 창립되었다. 제주청년연합회는 단순한 청년운동의 결집체가 아니라 제주도의 여러 운동을 지도하는 조직으로 만들어졌다. 이제 제주도 청년운동은 고립적인 계몽운동에서 벗어나 중앙의 조직과도 연결되고 사상적으로 체계화된 항일운동으로 진전되어 갔다.

1926년 7월 제주공립농업학교의 학생들이 일본인 교사의 민족 차별 교육에 항의하여 동맹휴학에 들어가자, 제주청년회가 나서서 '선후책(先後策)강구회'를 결성하여 중재 역할을 수행하기도 하였다. 제주청년연합회는 1927년 신간회·근우회 지부의 결성에도 주력하였다.

1927년 후반부터 제주청년연합회의 중심 인물들은 조선공산당에 입당하여 제주도 야체이카를 구성하여 갔다. 또한 제주청년연합회는 전국조직인 조선청년총동맹의 새로운 방침을 적극 수용하여 1928년 8월 모슬포에서 정기대회를 열어 조직체를 '제주청년동맹'으로 변경하였다.

제주청년동맹은 이전보다 더욱 강력한 항일활동을 펼쳤다. 제주성내지부 청년동맹원들은 1931년 4월 친일단체인 '부녀동화회'를 습격하여 간판을 떼어버리고 회의를 방해하는 등의 활동을 전개하다가 7명이 검거되었다. 조천지부의 활동은 각 지부 가운데 가장 두드러졌다. 조천지부에서는 청년동맹원들이 중심이 되어 지역 소년운동의 지도, 여성 계몽운동, 각 반(班)별 조직 확대 등의 활동을 전개하였다. '신좌소비조합'을 중심으로 소비조합운동을 전개하고, 지속적으로 신좌문고를 운영하여 사상 선도에 나섰다, 야학도 계속 실시하였다. 그러나 이러한 조천 청년동맹원의 활동을 일제는 철저히 탄압하였다.

이러한 제주청년동맹을 중심으로 한 제주지역 청년운동은 1931년 이후 전국적인 청년동맹의 해소 방침에 따라 서서히 성격이 변화되어 갔다. 이후의 운동은 청년운동의 비중이 낮아지고 상대적으로 노동자·농민을 위주로 한 대중운동이 주류를 형성하여 갔다.

1930년대로 접어들자 제주도에서의 항일운동은 활기를 띠게 되었다. 이 시기 운동의 특징은 주로 청년·학생층에 의해 주도되었다는 점이다. 이들은 조직적인 사회운동을 전개하고, 해녀투쟁과 같은 대중운동도 주도하였다. 이에 따라 제주도 각 지역에서는 청년·학생들이 반일 저항운동을 펼쳐나갔다.

1930년대 최고 절정을 이루었던 운동은 해녀들의 투쟁이었다. 이 운동은 1931년부터 1932년 초까지 구좌면·성산면의 6개 마을 잠녀들이 관제화된 해녀조합의 횡포에 저항하여 일본인 도사(島司)를 대상으로 전개되었다. 이 투쟁에는 연인원 1만7천여 명이 참여하였고, 검거된 사람만도 1백여 명에 이르는 제주도 최대의 항일운동이자, 우리나라 최대의 여성운동·어민투쟁이었다.

해녀항쟁 이후 제주도의 항일운동은 다수의 주도 청년들이 검거되어 버림으로써 그 맥이 단절되어 버렸다. 그러나 지하로 잠적하였던 청년 일부가 흩어져 있는 운동가들을 규합하여 한림과 애월, 조천 지역을 중심으로 하여 혁명적 농민조합의 건설에 나섰다. 그러나 이들의 활동 또한 일제의 탄압으로 좌절되었고, 1940년대 전시체제하에서 도민들은 징병·징용·강제 노역 등으로 사상 최고의 압박을 감내하지 않으면 안 되었다.

제주도에서의 항일운동은 내륙지방 다른 지역에 못지않게 활기를 띠고 전개되었다. 제주도 항일운동의 배경에는 식민지시대 이전부터 중앙정부의 수탈에 적극적으로 저항하였던 제주도민들의 공동체적인 정신이 존재하였다. 이러한 저항정신은 일제의 식민지 수탈에 맞서는 항일운동의 중요한 원동력으로 작용하였다. 내륙지방의 사회운동이 노동자·농민운동을 중심으로 전개되었던 데 비해서 제주도의 항일운동은 청년들과 지식인들이 주도하는 가운데 도민 대다수가 공동체적으로 참여하는 특징을 보여 주고 있다.

한편 식민지시대 제주도 항일독립운동이 내륙지방의 전체운동과 다른 특징은 일본, 특히 오사카와의 연관성이 깊다는 것이다. 식민지시대 제주도민들은 일본과의 직항로 개설에 따라서 많은 청년과 지식인들이 일본으로 건너가서 공부를 하고 노동 현장에서 생활하였다. 그들은 일본에서의 유학과 노동 생활을 통하여 일본인들의 우리 민족에 대한 차별 대우를 몸소 체험하고 귀향하였다. 따라서 제주도의 항일운동은 이들 일본에 건너갔다가 돌아온 사람들의 영향을 받고 전개되었다는 특징을 가지고 있다. 이는 1923년부터 제주도와 오사카와의 직통 정기 항로가 열리면서 도민들이 일본을 왕래할 수 있는 기회가 확대되었던 데 연유한다. 당시 도민들은 생활고에서 탈피하기 위하여 대거 도일하여

오사카의 공장노동자로 생활하면서 선진 노동운동을 실제 경험하기도 하였다. 그들 중에는 일본 내의 조선노동조합총동맹을 비롯한 조선인 조직과 일본공산당 및 일본노동조합 전국협의회와 같은 일본인의 조직에 참여하여 핵심구성원으로 활약하는 자도 있었다. 김문준·김달준·조몽구·강규찬·현호경·김용해·강창보·송성철 등이 그 대표적 인물이다.

II. 식민지시기 해녀들의 저항사

1. 근대 이후 해녀들의 출가 물질

1876년 개항은 제주해녀들에게 두 가지 변화를 가져왔다. ‘출륙금지’에서 벗어나 타 지역으로 출가(出稼)를 하며, 임노동을 통한 ‘돈맛’을 보게 되었다. 반면 일본 어민의 진출에 따라 제주어장이 황폐화됨으로써 생존권을 위협받게 되었다. 이는 제주해녀의 출가를 더욱 촉진하였다. 이들의 집단공동체 노동 과정을 통해 해녀공동체의 자생력이 신장되었고, ‘잠녀회’를 비롯한 노동공동체의 조직화가 이루어졌다. 일제강점기를 거치며 해녀들은 교육을 통해 근대적 계급의식과 민족의식을 깨우치기도 했다. 1932년의 해녀항일투쟁도 이러한 조직화와 의식화가 가져온 결과라고 할 수 있다.

해녀의 역사적 변천 과정을 통해 국가의 예속에서 서서히 벗어나 돈벌이를 위해 출가 노동에 적극 나서고, 나아가 일제의 식민지적 수탈에 적극 저항하는 해녀의 역사적 성격이 형성되었다고 할 수 있다.

1876년 개항 이후 자본주의화의 영향으로 제주해녀들의 노동은 경제적 가치를 인정받게 되었다. 경남지역에 주로 진출한 일본 해조업자들은 일본인 해녀에 비해서 작업 능력이 뛰어나고 임금이 상대적으로 저렴한 제주해녀들을 대거 내륙지방으로 끌어들여 고용하기 시작했다. 일본인 학자 마쓰다이찌지(柘田一二)는 제주해녀가 “이세(伊勢) 및 일본 해녀에 비해서 노동 임금이 저렴하고, 비교적 능률이 높고 추위에 강해서 출가 해녀들의 수는 해마다 증가하여 1932년에는 1,600명이나 되고, 일본 출가물질 해녀는 고용 관계에 따른 자가 많았다”고 기록하였다.

출가 해녀들의 채취물은 1900년경부터 일본 무역상들의 등장으로 수요가 증가하여 환금성이 강한 상품으로 여겨졌다. 결국 출가 해녀들이 채취한 해산물의 상품가치가 높아

져서 해녀의 소득이 증가하였다.

한편 개항 이후 조선은 제국주의 열강의 군사적·경제적 침탈을 직접 받기 시작하였다. 이 시기 선진 어업기술을 갖춘 일본어민들은 국가권력의 비호 아래 제주연해에 진출하여 거침없이 어장을 침탈하였다. 이 때문에 수산자원이 고갈되어 제주도민들은 커다란 타격을 받게 되었다.

특히 1883년 7월 25일 「한일통상장정」이 체결된 뒤 일본어민의 제주어장 침탈은 급격히 증가하였다. 이들은 대거 잠수기선을 몰고 와서 제주 바다의 밑바닥까지 훑어서 전복·해삼·해초 등을 모조리 긁어가 버렸다. 잠수기선 외에 구마모토[熊本] 출신으로 전복만을 잡는 ‘하다카모구리’라는 나잠업자들이 대거 제주연안에 침투하였는데, 이들의 수입은 잠수기업자를 능가했다고 한다. 때문에 1800년대 말까지만 해도 껍질 크기가 8촌 내지 1척이나 되는 거대한 전복도 많았으나, 10년이 지난 뒤로부터는 평균 6촌으로 작아지고 말았다. 해녀들의 작업에 의해 이들 수산물을 채취해오던 제주 잠수업은 잠수기선의 등장으로 커다란 피해를 입었다.

제주에 유배와 있던 김윤식은 이와 같은 실정을 다음과 같이 적고 있다.

어제 고기잡이 일본 사람 수십 명이 성안에 들어와 흠어져 다니며 관광을 했다. 이 가운데서 세 사람이 문경(나인영)과 필담을 했다. 그 중 한 사람이 나이는 15세이나 글을 잘 하는데, 자기말로 나가사키에 살고 있으며, 배마다 하루에 전복을 잡는 게 30궤미(串, 한 궤미는 20개), 즉 600개라고 한다. 제주의 각 포구에 일본 어선이 무려 3~4백 척이 되므로, 각 배가 날마다 잡아버리는 게 대강 이런 숫자라면 이미 15~6년의 세월이 지났으니, 어업에서 얻은 이익의 두터움이 이와 같은데 본지인은 스스로 배 한 척 구하지 못하고 팔짱끼고 주어버리고 있으니 어찌 애석하지 않으랴.(김윤식, 『속음청사』)

해녀들의 채취량은 현저하게 줄어들어 생존권의 위협을 받았고, 결국 이들은 타 지역으로 출가(出稼)하지 않으면 생계를 이어나갈 수 없게 되었다.

제주해녀들의 출가는 1887년 경남 부산의 목도(牧島, 지금의 영도)로 간 것이 시초였다. 이후 일제강점기로 들어오면 한반도 남부 지역뿐만 아니라 북부 지역, 일본, 다렌[大連], 칭다오[靑島], 블라디보스토크까지 넓어져 갔다.

출가 해녀 수는 1910년대에 2,500여 명이던 것이 30년대로 들어오면 4,000여 명에 달하였다. 1930년대 후반에 나온 자료를 통하여 이 당시 해녀들의 출가 상황을 보면 다음과 같다.

〈출가 해녀의 진출지와 수효〉

1937	한반도	전남	전북	경남	경북	충남	강원	함남	함북	황해	합계
		408	19	1,650	473	110	54	32	5	50	2,801
1939	일본	對馬島	高知	鹿兒島	東京	長崎	靜岡	千葉	愛媛	徳島	합계
		750	130	55	215	65	265	51	10	50	1,601
1937	한반도	전남	전북	경남	경북	충남	강원	함남	함북	황해	합계
		367	7	1,581	308	141	60	106	.	14	2,584
1939	일본	對馬島	高知	鹿兒島	東京	長崎	靜岡	千葉	愛媛	靑島	합계
		686	95	18	144	54	365	67	35	28	1,548

(濟州島廳, 『濟州島勢要覽』, 1937; 1939 참조)



[해녀들의 출가 진출 지역]

1929년경 출가 인원은 3,500여 명이고 어획고가 50만여 원인 데 대하여, 제주도내 작업 인원은 7,300여 명이고 어획고는 25만여 원이었다. 해녀들은 매년 4월경에 출가하여 9월까지 활동을 하였는데, 해녀가 많이 분포한 구좌면·성산면의 경우 해녀의 수입이 차지하는 비중이 절반이나 될 정도였다. 사정이 이렇게 되자 해녀들은 어떻게 해서라도 출가 어로에 나서려고 하였다. 해녀 출가가 절정에 이르렀던 1932년에 제주도 해녀조합원의 총수가 8,862명이었는데, 그 중 57%인 5,078명(일본 1,600명, 한반도 3,478명)이 출가하고 있다. 이와 같이 제주 해녀의 출가 노동은 일제강점기에 일반 관행으로 정착되었다.

제주해녀들의 국내 출가 실태에 대해서는 □매일신보□ 1916년 7월 28일 기사에 상세하게 기록되어 있다. “제주해녀들이 국내 각처로 나간 것은 지금부터 이삼십년 전(1880~1890년대)에 시작되었는데, 당초에는 경상남도 울산·기장 두 해안에 제한되었으나 지금은 전라남도의 모든 섬, 경상남도 거제도·부산·울산·기장, 경상북도, 강원도, 함경남도, 황해도 연해 각처까지 진출하였다”고 기록하였다. 19세기 말부터 부산 영도가 경남·강원·함경도 지역으로 출가하는 제주해녀들의 1차 기착지였다면, 1930년대부터 어항으로 발전한 경북 울진군 죽변은 동해안을 따라 출가 물질을 나갈 때 중간기착지였다.

특히 경상남도 기장과 울산은 그 당시 경제적 가치가 큰 우뭇가사리와 미역 어장이었다. 1892년경부터 매년 1, 2월경이 되면 일본인 상인들로부터 자금 공급을 받은 객주들이 제주해녀를 모집하여 기장과 울산 어장으로 이동시켰다. 우뭇가사리는 일본에서 가공업이 발달하여 수요가 증가하게 되면서 전북이나 미역보다 경제적 가치가 뛰어난 해조류가 되었다. 제주해녀들이 경남지역으로 많이 진출한 이유였다.

제주해녀들의 출가 방식은 객주의 모집에 의한 것과 독립 출가 형식이 있었다. 경남·강원·함경도 지역으로 출가하는 해녀들은 대개 동력선이나 기선 편으로 부산 영도에 기착한 다음에 출가 대상지로 떠났고, 전라도 지역으로 출가하는 해녀들은 범선을 타고 갔다. 해녀의 일을 돕는 뱃사공이나 감독자 역할을 맡은 남성들은 따로 어선을 타고 다른 지방에 도항하였다. 국내 출가 시 이용했던 해로는 화탈도와 추자도를 경유한 다음에, 서해안 방면은 울돌목을 거쳐서 갔고, 동해안 방면은 소안도를 경유하여 남해안 다도해를 따라서 갔다.

제주해녀들은 일반적으로 봄에 다른 지방으로 출가하여 5~6개월 정도 물질을 하고 가을 추석 무렵에 제주도로 귀향했다. 한 해 더 벌어서 돌아가려고 겨울철에도 일하며 남아 있는 해녀를 ‘과동녀(過冬女)’라고 불렀다. 제주해녀들이 일제강점기 이전에는 전북·해삼·미역 등을 채취하여 국내에 판매하는 식량공급 어업에 치중했다면, 일제강점기에는 우뭇가사리·감태 등 해조류를 채취하여 일본에 수출하는 공업용 어업의 원천 인력이 되었다. 국내외로 진출한 해녀의 수입은 객주와 일본 상인 등의 착취에도 불구하고 제주도에 내 해녀들에 비해서 두 배 이상 많았다.

2. 해녀들의 저항사

1) 입어권 수호 운동

일제강점기 출가 해녀들의 생활은 매우 비참했던 것으로 당시 기록들은 전하고 있다. 출가 해녀들은 그 지방 어민과의 분쟁으로 시달림을 받았다. 대표적인 사건이 1912년에 일어났던 울산소요 사건이었다. 결국 제주 해녀들은 1913년부터 그 지역 어업조합에 입어료(入漁料)를 바치고 채취 활동을 하였다.

해녀들은 채취한 해조류를 객주에게 팔았는데, 객주들이 무지한 해녀들을 상대로 채취량과 가격을 속이는 일이 허다하였다. 이들 객주는 매년 1~2월경에 제주도에 와서 해녀들을 모집하였다. 응모자에게는 채취물을 좋은 가격으로 매입할 것을 약속하고 出漁준비자금이라 하여 해녀들에게 전도자금을 주기도 하였다. 전도자금은 고리대로 대여되었고 물품 대금은 어기(漁期)를 끝내고 지불하였으므로, 그간에 자금이 바닥나버린 해녀들은 하는 수 없이 객주에게 다시 자금을 빌리지 않을 수 없는 악순환이 초래되었다. 그 결과 해녀들은 객주들에게 예속되어 싫든 좋든 수확물은 모두 객주에게 팔지 않을 수 없었다.

객주들의 자금은 거의 일본 상인들이 대어 주고 있었다. 이들 상인들은 객주와 결탁하여 해녀들의 채취물을 헐값으로 사들여서 일본인이 세운 해조회사에 넘겼다. 이외에도 해녀들이 타고 다니는 어선에는 소위 거간꾼이 있어서, 객주와 해녀 사이에 거간료를 가로채었다. 결국 해녀들이 고생하며 채취한 해조류는 제 가격을 받지 못하고, 중간상인이 이익을 가로채 버렸다.

이와 같은 출가 해녀들의 비참한 생활상을 접한 제주도의 유지들은 출가해녀들을 보호하고자 1919년 10월경에 김태호 등이 발기하여 '제주도해녀어업조합'을 조직하였다. 그리고 1920년 4월 16일 정식으로 해녀조합은 창립되었다. 이 해녀조합은 해녀가 생산한 물건을 공동으로 팔게 하며, 중개도 하여 주고, 자금을 융통하여 주기 위하여 설립하였다. 이에 제주도 당국은 상위행정구역인 전라남도에 의뢰하여, 전남 도지사가 해녀들의 주요 활동 지역인 경상남도 당국과 협상을 하였다. 그러나 마침 부산에 일본인이 조선해조주식회사를 세울 계획이 있음을 알고, 전남 도지사는 해녀조합을 이 회사에 부속시키기로 하여 버렸다. 이에 대하여 해녀조합 측에서는 즉각 반발하여 제주도사를 앞세워 직접 경상남도 당국과 협상을 하였다. 그 결과 1920년 4월 28일 경남도청 지사실에서 제주도, 경상남도, 조선수산조합, 조선해조주식회사의 관계자들이 모인 가운데 회의를 열었다. 회의 결과 해녀조합의 주장이 대부분 관철되었다.

해녀조합은 제주도 일원을 대상으로 조합원 8,200명을 가입시켰다. 본부는 제주읍내 삼도리에 두고 각 면에 12개의 지부를 설치하였다. 출가 해녀의 보호를 위해 부산에 출장소, 목포·여수에 임시출장소를 설치하였다. 해녀조합은 1920년 5월 21, 22일 이틀에 걸쳐 조합원 총대회를 열어, 조합자금 3만원을 식산은행 제주지점으로부터 대출받고 해녀들의 어로품은 조합 부산출장소와 제주도 내 각 지부에서 공동경매에 붙이기로 결정하였다. 이후 해녀조합은 해녀들의 권익 보호와 신장을 위하여 여러 가지 노력을 기울였다. 부산에 있는 조선해조주식회사를 인수하여 공동판매를 조합의 직접 관할로 하게 되자, 해녀조합의 공동판매고는 1921년에 9만원, 1922년에 19만원, 1923년에 22만원, 1924년의 경우 30만원으로 급신장하였다.

그 결과 제주 해녀들의 출가는 더욱 늘어나게 되었다. 그러나 출가 해녀의 급증으로 경상남도의 지역 어업조합과의 갈등을 빚게 되었다. 해녀조합의 활동 이후 1923, 4년경에는 그 지역 어업조합의 반대로 제주 해녀의 입어가 거부되었고, 심지어 기장 지역에서는 폭행 사건까지 발생하였다. 이러한 문제에 대하여 전라남도과 경상남도 당국 사이의 협상을 거친 끝에 1925년 2월에 '해녀의 입어에 관한 협정'이 체결되었다.

이 협정에 따라 제주 해녀들은 경상도 지역 어업조합에 가입하지 않아도 되었다. 그러나 생산물의 거의 절반 이상을 해조회사에 팔지 않으면 안 되었고, 입어료도 거의 5할 이상 인상되었다. 그리고 제주도 해녀는 1,712명에 한하여 부산·동래·울산 지방에서의 입어를 허가받게 되었다. 결국 1925년의 협정으로 제주도 해녀들은 출가로 인한 수입 확보에 불리함을 겪지 않을 수 없었다.

2) 해녀조합의 수탈에 맞선 항일투쟁

일본인 제주도사가 조합장을 겸임하던 해녀조합은 1920년대 후반부터 어용화되어 갔다. 일제는 축산조합·임야조합·도로보호조합·연초조합·해녀조합·어업조합 등 다양한 관제조합을 통해 수탈정책을 수행하였다. 이들 관제조합은 생산물의 판매에 적극 개입하여 소수의 일본인 상인이나 조선인 중간상인과 결탁하여 생산자의 자유 판매를 금지하고 생산비에 충당하지도 못할 정도의 지정가격을 설정하여 수탈하였다. 그리고 지정상인의 불법적 매수 행위를 관제조합의 힘으로 보호하여 주었다. 이들 관제조합 가운데도 해녀들이 가입하여 있는 해녀조합의 수탈은 특히 극심하였다.

해녀가 출가지에서 채취한 해조류는 대부분이 부산의 조선해조주식회사에 의해 판매되고, 매상고의 5할은 이 회사에 수수료로 지불하고, 1.8할 정도는 해녀조합의 수수료로

공제하였다. 여기에다 조합비, 선두(船頭)의 임금, 거간 사례비 등으로 다시 공제하였으므로, 해녀의 실수입은 2할 정도밖에 안되었다고 한다. 해녀조합 운영자들은 모리배들과 결탁하여 지정상인을 만들어 상권을 좌우하고, 각종 생산물은 아직 채취하기도 전에 매입이 행하여지고 있었다. ‘선구전제(先口錢制)’ 판매라고 하여, 아직 바다 속에서 어획물을 채취하기도 전에 지정상인들에게 입찰시켜서 최고가격 입찰자에게 매수권을 인정하여 지정판매권을 부여하는 방식을 강요하였다. 그러므로 그 대상 물건의 지정 가격은 시가의 반액 정도로 낙찰되는 것이 보통이었고, 생산자는 시가를 알면서도 지정가격대로 따라가지 않으면 안되었다. 남은 이윤은 생산자인 해녀가 아니라 해녀조합과 상인들에게로 넘어갔다. 생산자에게 지불할 대금은 생산물이 완전히 상인에게 인도된 후 상당한 시일을 두어 결제하여도 무난하였으므로 해녀들에게는 대금 지불이 상당히 늦어졌다.

결국 당시 해녀들은 자신들의 채취물을 자유로이 판매할 권리조차 없었던 것이다. 또한 그들은 무지하였기 때문에 부당한 수수료나 선주들의 교제비를 부담하고, 자신들이 받아야 할 배급물자도 선주에게 가로채이면서도 아무런 저항을 하지 못하였다. 이러한 해녀들의 불만은 해녀조합에 대한 반발로 이어졌고, 1932년 구좌·성산 지역을 중심으로 해녀항일투쟁이 발발하는 주요 원인이 되기도 하였다.

1930년대로 접어들어 해녀의 권익을 보장해 주어야 할 해녀조합은 철저히 어용화되어 그 횡포가 극에 달하였다. 1930년 성산포에서는 해초 부정판매 사건이 발생했다. 경찰은 이를 항의하러 갔던 현재성 등 4명을 검거하고 29일의 구류에 처했다. 해녀들과 지역 청년들은 사건의 진상을 알리고 당국의 일방적인 조치를 규탄하는 격문을 작성하여 성산포와 구좌면 일대에 널리 배포하였다. 경찰은 격문 작성의 책임자로서 구좌면 하도리 청년 오문규·부승림 두 사람을 검거하고 벌금형을 언도했다.

성산포 사건을 통해 해녀들은 관제 해녀조합에 대한 저항 의식을 공유하게 되었다. 해녀들은 자생적으로 해녀회를 조직하여 단결하여 갔다. 해녀회는 성산포와 구좌면에서 가장 활발한 활동을 개시하였다. 이런 가운데 하도리 해녀들이 조합을 상대로 투쟁하는 사건이 발생하였다.

1931년 하도리 해녀들이 캐넌 감태와 전복의 가격을 조합측에서 강제로 싸게 매기려 하자, 해녀들이 강력하게 항의하였다. 거센 항의에 부딪힌 조합측은 정상적인 매입을 약속했으나 몇 달이 지나도록 실행에 옮겨지지 않았다. 결국 하도리 해녀들은 조합의 무성의한 태도에 반발하여 1931년 6월부터 직접 투쟁에 들어가기로 결의하였다.

우선 해녀들은 이웃 마을인 종달·연평·세화리 해녀들에게 진상을 호소하고 면민들에게 조합의 정체를 알리고 규탄하는 활동을 개시하였다. 활동적인 해녀들은 각 마을을

다니면서 사건의 진상을 알리고, “우리들의 생활과 이익을 지키기 위해서는 단결해야 하며 싸워야 한다”는 것을 강조하였다. 이러한 해녀들의 조직적인 활동에 따라 각종 집회가 열리고, 농민회·해녀회 등의 모임에서는 각종 관제조합을 쳐부수자는 결의들이 채택되었다. 결국 1931년 12월 20일 하도리 해녀들은 회의를 열어 해녀조합에 대한 요구 조건과 투쟁 방침을 확정하고, 즉각 해녀조합 사무소가 있는 제주읍으로 향했다. 경찰의 제지를 염려하여 발동기선을 타고 제주읍으로 출발했으나, 폭풍으로 배가 나아가지 못해 이 투쟁은 수포로 돌아갔다. 결국 본격적인 해녀 투쟁은 다음해로 넘어가게 되었다.

1932년 1월 7일 하도리 해녀 3백여 명은 세화리 장날을 이용하여 본격적인 시위를 전개하였다. 이들은 호미와 비창을 들고, 어깨에는 양식 보따리를 매고 하도리로부터 시위 행렬을 지어 세화 시장에 도착하였다. 그리고 부근 마을에서 모여든 해녀들과 합세, 집회를 열어 해녀조합에 대한 성토를 하고 제주읍을 향해 행진하여 나아갔다. 시위 행렬이 평대리 구좌면사무소에 다다르자, 면장이 나서서 요구조건을 해결하겠다고 약속하여 오후 5시에 일단 해산하였다.

이러한 약속은 이행되지 않았고, 해녀조합에서는 채취물에 대한 지정판매를 강행하기로 하였다. 조합의 지정판매에 불만을 품어오던 구좌·성산의 해녀들은 각 마을별로 회의를 여는 등 해녀조합에 반발하는 분위기가 확산되어 갔다. 마침 지정판매일인 1월 12일은 제주도사 겸 제주도해녀어업조합장인 다구치[田口禎熹]가 새로 부임한 뒤 순시하러 구좌면을 통과할 날이고 세화리 장날이었다. 따라서 구좌면 하도·세화·종달·연평리, 정의면(현 성산읍) 오조·시흥리 등의 해녀들은 시위를 벌이기로 결행하고, 이 기회에 도사에게 요구 조건을 제시하기로 결심하였다.

12일 장날이 되자 세화경찰관 주재소 동쪽 네거리에 종달·오조리 해녀 3백여명과 하도리 해녀 3백여명, 세화리 해녀 4십여명이 일시에 모여들었다. 시위대는 호미와 비창을 휘두르면서 만세를 외치며 세화장으로 향하였다. 시위대는 세화장에 모여든 군중들과 더불어 집회를 열고, 각 마을 해녀 대표들이 항쟁의 의지를 다지는 연설을 차례로 하였다. 이때 마침 제주도사를 태운 자동차가 시위대 뒤로 달려오다가 놀라서 도사 일행은 구좌면 순시를 포기하고 돌아가려 하였다. 그러자 시위대는 집회를 중단하고 차에 몰려가서 도사를 에워쌌다. 해녀들은 호미와 비창을 들고 “우리들의 요구에 칼로써 대응하면 우리는 죽음으로써 대응한다”고 외치며 달려들었다.

사태가 험악하여지자 도사는 해녀들과의 대화에 응하기로 하였다. 이에 해녀측에서는 ‘지정판매 반대’, ‘해녀조합비 면제’, ‘도사의 조합장 겸직 반대’, ‘일본 상인 배척’ 등의 항일적 성격의 요구 조건을 내걸고 직접 도사와 담판을 벌였다. 결국 도사는 해녀들의 시위

에 굴복하여 요구 조건을 5일 내에 해결하겠다고 약속하였다.

그러나 도사가 돌아간 이후 일제는 무장경관대를 출동시켜 1월 23일부터 27일까지 34명의 해녀 주동자들과 수십 명의 청년들을 체포하여 버렸다. 심지어 전남 경찰부에서 응원 경관이 파견되기도 하였다. 이에 각 마을 해녀들은 심하게 반발하였고, 26일에는 우도 해녀들이 주동자를 검거하러 온 배를 에워싸고 시위를 벌이기도 하였다. 결국 27일 종달리 해녀들이 검거자 석방을 요구하며 시위를 전개하다가 경찰이 출동하여 진압 해산됨으로써 해녀들의 저항은 진정되었다.

1931년부터 1932년 1월까지 지속되었던 제주도 해녀투쟁은 연 인원 1만7,000여 명의 참여와 대소 집회 및 시위 횟수 연 230여 회에 달하는 대규모의 운동이었다. 이 사건은 제주도 해녀들이 해녀조합의 횡포에 저항하였던 생존권 수호를 위한 운동이었다. 그러나 단순히 생존권을 지키기 위한 투쟁으로만 볼 것이 아니라, 일제의 식민지 수탈정책에 적극적으로 저항하였던 항일운동으로 평가된다.

그 까닭은 우선 이 싸움을 이끈 부춘화·김옥련·부덕량 등은 모두 하도강습소(하도보통학교 야간부) 제1회 졸업생으로서, 문무현·부대현·김태륜 등 청년 지식인 교사들에게 민족 교육을 받았기 때문이다. 이들 청년 지식인들은 이 운동을 단순한 생존권 투쟁의 차원에서 항일운동의 차원으로 끌어올렸던 세력이라고 보인다. 무수히 많은 항일운동 가운데 제주도에서 일어난 해녀항일투쟁은 여성들, 그것도 사회적으로 과거 전통시대 천역(賤役)이라고 천시되던 해녀들이 일으킨 운동이었다는 점에서 주목된다.



[해녀항일투쟁을 주도한 해녀들의 하도야학강습소 졸업 사진]



[해녀항일투쟁을 묘사한 그림 (강요배)]

8.27.(화)

제주 4·3의 재현: 가계 기록을 중심으로

고성만 (제주대학교 교수)

제주4·3의 재현 -가계 기록을 중심으로-

/

고성만 (제주대학교 교수)

1. 가계 기록의 잠재성

이 강의의 목적은 제주4·3을 경험한 부계친족집단의 학살 이후를 재구성함으로써 학살당한 근친자의 죽음이 유족들에 의해 어떻게 기억되고 의례 공간에서 재현되어 왔는지 고찰하는데 있다. 특히 4·3으로 가족을 잃고 제주와 오사카에 흩어져 살아온 유족들이 살해된 친족 성원의 죽음을 어떠한 방식으로 재현해 왔는지 해명함으로써 정치적·사회적 상황의 추이에 따라 다르게 발휘되어온 사적영역의 경험적 지식과 실천에 주목한다. 구체적으로는 근친자의 죽음이 확인되면서 이뤄지기 시작했던 사후처리의 일환으로서 사망 신고를 통한 호적 정리(제적등본 상의 기재)와 묘/묘비의 조성 및 이장 혹은 개축, 족보상의 기재, 기제사나 성묘 등의 과정에서 유족이 살해당한 근친자의 죽음을 어떻게 해석하고 의미규정해 왔는가에 대해 살펴본다. 이를 위해 학살 이후 폐허가 되어버린 생활의 장을 개척해 나가며 근친자의 사후를 담당했던 유족들의 경험과 죽음에 대한 이해를 둘러싼 갈등 속에서 발휘됐던 그/그녀들의 대처술에 대해 고찰한다.

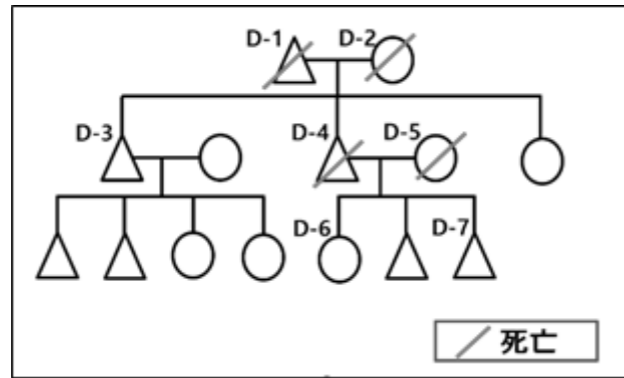
또한 공공기관에 의한 '과거청산' 프로그램에 참여하는 과정에서 작성·제출했던 '희생자 신고서' 상의 기술도 비교 검토한다. 2000년 이후 공적영역에서 '과거청산'의 법/정책을 통해 제주4·3의 다종다양한 내력을 갖는 사자(死者)가 '희생자'로 일원화/균질화되는 과정은 신청주의에 기반을 두어 왔다. 때문에 학살된 근친자를 '희생자'로 공식화시키고자 하는 유족들은 혈연관계의 구체적 규명과 함께 체험과 기억을 (재)구성하며 근친자의 죽음을 어떻게 해석하고 의미규정할 것인지 대처방안을 궁리해야 했다. 공적영역으로

의 진입을 타진하며 제도 측과 교섭하고 때로는 절충하며 ‘희생자’ 영역으로의 편입이라는 당면의 목적을 달성하기 위해 구사했던 기재 실천은 어떠한 것이었을까. 이는 유족이 가족 내부의 보다 농밀한 인간관계 속에서 시도해왔던 근친자의 죽음에 대한 의미규정과 어떠한 관계성을 가질까.

2. 월경(越境)적 사후처리 공간의 창출

1) 제적등본, 묘비문, 제사

‘무장대’ 간부였던 둘째아들(D-4)이 ‘산에 오르자’, 경찰은 마을에 남겨진 가족들에게 D-4의 행방을 캐묻는 취조와 협박을 지속했는데, 결국 부모(D-1, 2)와 아내(D-5)가 ‘산에 올라간 사람의 가족’이라는 이유로 각각 ‘1949년 1월 10일 ○○소학교 앞 보리밭’에서, 그리고 ‘1949년 1월 5일 ○○지서 앞 밭’에서 학살됐다. D-4 역시 같은 해 6월 10일 마을 주민의 밀고로 경찰에 발각됐고 그 즉시 총살됐다.



[그림.1] D家の 가계도(1949년)

4.3으로 목숨을 잃은 D家の 성원 4명에 대한 사망 신고와 호적 정리는 사건이 발생되기 전 일본으로 건너가 있던 장남(D-3)이 1961년 일시 귀국하여 제주에 왔을 때 일괄적으로 이뤄졌는데, D-1은 ‘1957년 12월 7일 오후 5시’에, D-2는 ‘1958년 3월 20일 오후 8시’에, D-4는 ‘1958년 5월 14일 오후 4시’에, D-5는 ‘1958년 7월 18일 오후 3시’에 모두 생전의 거주지에서 사망한 것으로 기재되어 있다. 한편, 2004년 개축된 묘비에는 제적등

본 상의 기록과는 달리 ‘1948년 12월 7일¹⁾ 졸 향년 55세 졸’(D-1), ‘1948년 12월 7일²⁾ 졸 향년 56세 졸’(D-2), ‘1950년³⁾ 5월 14일 졸 향년 30세 졸’(D-3), ‘1948년 12월 12일⁴⁾ 졸 향년 26세 졸’(D-4)과 같이 실제 학살된 날이 새겨져 있다.

4.3으로 고아가 된 D-4, 5의 자녀들(D-6, 7)은 같은 마을에 거주하던 외조부모에 의해 돌보아 졌는데, D-6, 7은 70세를 넘긴 오늘날까지도 당시 주위 사람들로부터 들었던 ‘폭도 새끼’라는 멸시를 잊지 못한다.

그때는 부모가 없고 불우한 학생들에게 학교에서 알량미를 배급해 주었어. 소학교 3학년 때 담임 선생님이, 그 분도 우리 마을 사람이었는데, 내게는 ‘너는 폭도 새끼니까 주지 않는다’라고 해. 2, 3번 줄라봐도 소용이 없어. 집에도 가지 못하고 오랜 시간 길에 앉아 있었던 기억이 있어. 그런 모습을 누나(D-6)한테 많이 들켜서(누나가) 마음 아파 했지. 그런 일들이 계속 되니까 가족들이 ‘너는 일본 가야겠다. 여기 있다가는 사람 구실 못하고 살겠다’고 해서 중학교 3학년 졸업하자마자 바로 일본으로 나를 보낸 거야⁵⁾.

오사카에서 기반을 잡고 있던 큰아버지(D-3)와 고모에 의지할 수 있다는 믿음으로 차남(D-7)이 1962년 오사카로 밀항하게 된 직접적인 이유이다.

D-7이 ‘소학교 5학년’이 되던 1958년, 누나(D-6)가 혼인을 하게 되면서, 부모(D-4, 5)의 제사를 맡게 됐다. 그때까지 약 10여년간은 외조부모가 딸과 사위의 제사를 치렀다. 그 후, 일본으로 밀항한 D-7이 결혼하여 자리를 잡을 때까지 십수년간 부모의 제사는 D-6이 시댁에서 ‘가메기 모른 식계’로 치렀다. 시댁에서 친정부모의 제사가 가능했던 것에 대해 D-6은 동향 출신의 남편과 시부모가 ‘우리 집 상황을 모두 알기 때문에’ 가능했던 일이었다고 회상한다.

그 후 현재까지 D-4, 5의 제사는 일본에 거주하는 D-7이 맡아 왔는데, 조부모와 함께 부모의 묘는 제주에 있다. 묘는 D-6 부부가 경작하는 과수원 내에 위치해 있어 일상적인 관리는 제주의 유족이 담당하지만, 묘의 이장이나 정비, 묘비의 개축, 성묘 전반에

1) '12일'의 오기로 유족들 역시 잘못 각명된 정보임을 인지하고 있었다.
 2) '12일'의 오기로 유족들 역시 잘못 각명된 정보임을 인지하고 있었다.
 3) '1949년'의 오기로 유족들 역시 잘못 각명된 정보임을 인지하고 있었다.
 4) '7일'의 오기로 유족들 역시 잘못 각명된 정보임을 인지하고 있었다.
 5) 2013년 6월 15일 오사카부 야오시의 D-7 씨 댁에서 이뤄진 인터뷰 기록에서 발췌.

대해서는 일본에 거주하는 남동생(D-7) 부부와 상의를 거친다. D-7이 매년 음력 8월 1일을 전후하여 성묘를 위해 제주를 찾는 이유도 그 때문이다.

2004년 제주의 유족은 노후화된 부모의 묘비를 교체하려 했다. 2003년 이뤄진 ‘노무현 대통령의 사과’와 4.3에 대한 변화된 사회 분위기를 인식하여 새 묘비에 부모의 죽음이 4.3으로 인한 것이었음을 새겨 넣고 싶었지만, 일본에 거주하는 남동생 부부⁶⁾의 강력한 반대로 비석만 교체되고 비문은 이전의 것 그대로 각명할 수밖에 없었다.

제주의 D-6 부부는 일본에 있는 남동생 부부에게 ‘한국의 상황이 많이 바뀌었고, 대통령이 유족들에게 사과하기까지 했다’며 수차례 설득했지만, 남동생 부부는 ‘우리 아이들이 한국에 가서 살 일은 없겠지만...앞으로 상황이 다시 어떻게 바뀔지 모르기 때문에’ 부모의 묘비문에 죽음의 구체적 연원이 새겨지는 걸 끝내 원치 않았다.

2) 신청주의의 굴레 속에서

2000년 1월 뉴스를 통해 4.3특별법이 공포됐다는 소식을 접한 D-6 부부는 바로 남동생 부부와 상의하여 같은 해 9월 20일 4.3위원회에 가족들의 ‘제주4.3사건 희생자 신고서’를 제출했다. 아래의 【기술1】은 당시 작성됐던 D-4의 ‘희생자 신고서’의 요지이다.

【기술1】 (...)피해자 ○○○은 1948년~1949년동안 군경이 피해자 ○○○을 공산당이라고 해서 수배하러 다니므로 숨어서 동가 서식하며 산에서 살다가 ○○ ○○○ 속칭 ○○○○ 앞 ○○○○번지 보리밭 담 옆에서 (1949년 5월 14일) 가족의 생사나 알아볼까 기다리던 중 옆밭에서 김 메던 할머니의 신고에 의해 경찰이 출동하여 총으로 쏘아 살해시킴(...).

한편, 이와 비슷한 시기에 헌법소원 등을 통해 4.3위원회의 ‘희생자’ 심사에 대한 우익 측의 이의 제기가 본격화됐는데, 결국 4.3위원회는 헌법재판소의 법령 해석을 수용하여 2002년 ‘4.3희생자에서 제외대상’ 조항을 골자로 한 ‘희생자 심의·결정 기준’을 합의하기에 이른다.

6) D-7의 부인 역시 동향 출신으로, 시부모를 비롯한 시댁 가족의 죽음에 대해 유년 시절부터 상세히 알아 왔다.

우리 헌법의 기념이념인 자유민주적 기본질서 및 대한민국의 정체성을 훼손하지 않는다는 원칙 (...) ①제주4.3사건 발발에 직접적인 책임이 있는 남로당 제주도당의 핵심간부 ②군·경의 진압에 주도적·적극적으로 대항한 무장대 수괴급 등은 자유민주적 기본질서에 반한 자로서, 현재 우리의 헌법체제 하에서 보호될 수 없다 할 것이므로 희생자의 대상에서 제외토록 하되, 이 경우 그러한 행위를 객관적으로 입증할 수 있는 구체적이고 명백한 증거자료가 있어야 한다.⁷⁾

4.3위원회에 신고서를 제출했던 유족들에게 심사 결과가 통지된 것은 2002년경 부터였다. D-6이 조부모(D-1, 2)와 어머니(D-5)가 ‘희생자’로, 자신 역시 ‘유족’으로 ‘인정’됐다는 통지를 받은 것도 그 시기였다. 그러나 아버지(D-4)의 ‘희생자 신고서’에 대한 회신은 없었다.

그로부터 4년 뒤인 2006년 ‘도청 직원’(4.3위원회 관계자)으로부터 느닷없이 D-4의 신고를 철회하라는 연락을 받게 된다. “신고를 철회하지 않으면 위원회의 심사에서 ‘불인정’이라는 불명예를 얻게 될 가능성이 높다. 지금 신고를 철회하고 나중에 더 상황이 좋아지면 다시 신고할 수 있지 않겠는가”라는 종용이 당시의 D-6에게는 ‘억울하지만 설득력있게’ 들렸다고 한다. 그래서 4.3위원회 관계자가 제시한 ‘희생자 신고 철회서’에 서명했다. D-6은 당시를 회상하며 “아버지의 신고를 철회한다고 서명을 하면 어떤 일이 벌어질지 그때는 전혀 몰랐었다”고 한다.

이듬해 4월 3일 아침 D-6은 여느 해와 마찬가지로 4.3위령제에 참석하기 위해 4.3평화공원으로 향했고, 시댁과 친정 가족의 위패를 확인하기 위해 위패봉안소를 찾았다. 그러나 그 전 해까지만 해도 놓여 있던 아버지(D-4)의 위패가 빈 위패로 교체되어 있었다. D-6은 큰 충격을 받았고, 쏟아지는 눈물을 주체 못한 채 그 길로 집으로 돌아와 버렸다⁸⁾.

아버지(D-4)의 신고서를 다시 4.3위원회에 제출하기로 결심한 것은 위패가 없어진 그 날 이후였다고 한다. D-6은 ‘못 배운 자신의 부주의’로 아버지의 신고를 철회해 버렸기 때문에 다시 신고서를 작성하여 접수시키는 건 당연한 일이라 생각했다. 위령제가 끝나고 얼마 지나지 않아 4.3위원회가 ‘희생자 신고서’의 접수 기간을 연장했는데, D-6 역시 본적지의 리사무소를 통해 아버지의 신고서를 제출하게 됐다. 신고 내용은 2000년 9월 작성하여 2006년 6월 철회했던 내용(【기술1】)을 토대로 비슷하게 작성됐다.

7) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2008)『화해와 상생-4·3위원회 백서』 150.

8) D-6은 기억을 잘 못했지만, 필자가 그녀를 처음 만난 건 그날 4·3평화공원 위패봉안소 입구에서 대성통곡하고 있던 때였다.

그러나 2011년 1월 17일 4.3위원회로부터 '제주4.3사건 희생자 및 유족 신고에 따른 불인정 통지'가 보내졌고, 거기에는 “희생자 범위 제외 대상에 해당”이라는 사유만 적혀 있을 뿐이었다. '통지'에는 또 “30일 이내에 재심의를 청구할 수 있다”는 내용도 적혀 있었는데, 이에 같은 해 2월 17일 4.3위원회에 다음과 같은 요지의 '재심의 신고서'를 제출했다.

【기술2】(…)1948년 가을 무렵부터 이듬해 1949년 양력 6월 10일 경찰에 살해될 때까지 신고 희생자가 산에서 남로당 제주도당의 일원으로 활동했었다 하더라도 그때의 활동이 국가에 대한 적대행위로 직결된다는 객관적인 근거는 없다. (….) 이적행위로 간주할만한 구체적인 활동 내역에 대한 증거 없이 단지 남로당 제주도당 가입 여부만으로 희생자 심의·결정에서 불인정 처분된 것은 매우 불합리하다(…).

그러나 2011년 4월 20일 4.3위원회로부터 재차 “제주4.3사건 희생자(사망자) 인정 요청을 불인정”이라는 통보를 받았다. 통지서에서 4.3위원회는 “위원회의 결정에 대하여 이의가 있을 때에는 같은 법 제13조의 규정에 의거 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 소송을 제기할 수 있습니다”라고 적혀 있었지만, 제주와 일본의 유족들은 더 이상의 이의제기를 하지 않기로 했다. 10여년간 아버지의 희생자 신고를 둘러싸고 벌어졌던 일련의 일을 겪으며, 부모의 묘비문에 '4.3'이 새겨지는 걸 극구 반대했던 D-7 부부는 필자에게 '한국 정부는 믿을 수 없다'고 단언했다.

3. 이행기 정의를 넘어

제주4.3의 초국가성은 사자(死者)와 생자(生者)의 사회적 지위가 각기 다른 국민국가체제 속에서 규정되는 현실에서도 발견된다. '폭도'와 '밀항자'는 4.3으로 조부모와 부모가 살해되고 고아가 되어 제주와 오사카에 흩어져 살아야 했던 이들에게 각각의 국가/사회의 정통성과 체제 유지·결속을 위해 고안됐던 시스템의 정당성을 위해 강압적으로 규정된 명칭에 다름아니다. 제주에서는 '폭도'로, 오사카에서는 '밀항자'로 규정됨으로써 각각의 사회에서 그들은 규율과 통제 속에 마이너리티의 삶을 살아야 했다.

그러나 그들의 삶의 기법은 그들을 구속해왔던 체제를 이해하는 방식에 어떤 가능성을 제시해 주기도 한다. '희생자 신고서' 상의 경험 기술에서 보여지는 유동성(수난→저항→?), 묘비문에서 읽혀지는 한국사회에 대한 경계심(비문을 바꾸지 않는 행위)은 국민

국가사 속에서 '수난사'로 수렴되어 가는 제주4.3의 위치 규정에 긴장을 유발시킨다. 이는 부(負)의 유산을 청산하기 위한 시도로서 제주4.3의 '과거청산'에도 이론적 기여를 해온 이행기정의론(Transitional Justice Theories)의 한계가 드러나는 지점이기도 하다. 제주와 오사카에서 때로는 두 지역을 오가며 실천되어온 유족들의 사후처리는 '이행기'를 분기점으로 학살 이후를 단절시켜 재구성하려는 이행기정의론의 문법적 효용성이 재고되어야 함을 시사한다.

8.27.(화)

“김현미 · 변수현 (2018),
『서울시 난민 실태조사 및 활용 가능 민간자원 연계방안 연구』 서울시 연구보고서 중 발췌”

난민과 평화

김현미 (연세대학교 교수)

“김현미·변수현 (2018),
『서울시 난민 실태조사 및 활용 가능 민간자원 연계방안 연구』 서울시 연구보고서 중 발췌”

난민과 평화

/

김현미 (연세대학교 교수)

1. 난민의 정의: 국제법상의 정의

난민 문제가 국제사회의 관심사가 된 것은 20세기 초부터다. 난민과 비호신청자는 자발적 이주자가 아니라 박해와 분쟁을 피해 살던 곳에서 탈출한 강제이주자다. 국제사회는 인도적 차원의 난민 보호를 선언하고 각국이 책임을 부담하기 시작했다. 그러나 난민 문제가 제 2차 세계대전이 종전된 이후에도 해결되지 않자 난민의 법적 지위를 규정할 국제적 기준의 필요성이 대두되었다. 그 결과로 탄생한 것이 1951년 난민의 지위에 관한 제네바 협약(Convention relating to the Status of Refugees, 이하 난민협약)이다. 하지만 이 난민협약은 1951년 1월 1일 이전에 유럽에서 발생한 난민들에게 적용되는 규정이었다. 그래서 1967년 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol relating to the Status of Refugees, 이하 난민의정서)를 채택하여 시기적 제한을 해제함으로써 다양한 형태의 폭력에 의해 발생한 강제이주민들에게 난민지위를 부여 할 수 있게 되었다. 1951년 난민협약 제1조 또는 난민의 지위에 관한 의정서(1967년 뉴욕 난민의정서) 제1조는 난민 보호 체계를 뒷받침하는 중요한 법률문서이다. 이 규정에 의하여 난민협약의 적용을 받는 자를 난민으로 정의한다. 난민협약 제1조 A (2)항에 의하면, 난민은 다음과 같은 사람에게 적용된다.¹⁾

1) 난민의 정의는 김현미, 2016. 13장 난민, 438-441에서 요약 정리함.

(발생한 사건의 결과로) 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 것이라는 충분한 근거가 있는 두려움(well-founded fear)으로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 사람으로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 두려움으로 인하여 국적국의 보호를 받기를 원하지 않은 사람, 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서 상주국으로 돌아갈 수 없거나 그러한 두려움으로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 사람

이 때 사건의 의미는 '영역적 또는 심각한 정치적인 변화를 수반하는 중요한 사건 및 그러한 변화의 결과로서 야기된 조직적이고 체계적인 박해'를 가리키는 것으로 해석된다. 전쟁(내전)이나 폭력사태는 난민협약상의 난민요건은 아니었으나 아프리카단결기구가 1969년 채택한 '아프리카에서의 난민문제의 특수측면에 관한 협약'상 난민요건이 되었고, 대부분의 나라에서 인도적 지위를 부여하는 사유가 되므로 광의의 난민신청사유가 되고 있다. 현재까지 1951년 협약을 보충하는 1967년 의정서, 1969년 아프리카단결기구(Organization of African Unity, OAU)의 난민협약 등을 통해 시기나 지역 구분을 두지 않고 광범위한 난민 인정 사유가 받아들여지게 되었고, 이후에도 다양한 법률문서와 협약이 이루어지면서 난민의 개념이 확장되고 난민 인정 사유를 구체화하는 변화들이 지속적으로 이뤄지고 있다. 난민 인정의 전 과정에서 난민신청자는 여러 가지 신분상의 용어로 정의된다. 일반적인 정의는 다음과 같다.

비호신청인 또는 난민신청자(Asylum seekers): 비호신청인 또는 난민신청자는 스스로가 난민이라고 말하지만 난민신청이 결정적으로 평가되지 않은 사람을 의미한다. 비호신청인은 국제적 보호를 받을 자격이 있는지를 심사받아야 한다. 이 과정을 통해 난민이 아니거나 어떠한 형태의 국제적 보호도 필요하지 않다고 결정된 사람은 본국으로 돌려보내질 수 있다. 그러나 개인적인 박해보다는 분쟁이나 폭력, 환경 재앙 등으로 인하여 난민의 대량이동이 발생한 경우 이들이 본국을 떠나야 했던 이유가 명확하기 때문에, 개별면담을 수행하지 않고도 '사실상 난민(prima facie)'으로 인정된다.

난민인정자(Recognized refugees): 난민협약 상 난민의 범주에 해당하는 자 가운데 비호국으로부터 난민의 지위를 인정받은 경우를 의미한다. 난민인정자는 난민협약에 보장

된 권리를 향유할 수 있다. 한국의 난민법 제 31, 32조는 인정난민의 체류권과 자유로운 취업을 보장하고 사회보장기본법, 국민기초생활보장법의 적용에 있어 국민과 같은 수준의 권리를 보장 하고 있다. 구체적인 내용은 제 4절 참조.

인도적 체류 허가자(Humanitarian Holders): 인도적체류허가자는 난민 불인정 처분이 내려진 사람 중 고문 등의 비인도적 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정되는 경우에 내리는 일종의 보충적 보호(complementary protection)를 받은 자이다. 즉, 난민의 지위를 인정받지 못한 자 가운데 인도적 차원에서 보호가 필요하다고 인정되는 경우에 한해 체류가 허가된 경우를 의미한다. 2013년 7월 1일부터 시행된 한국의 난민법은 '고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부 장관으로부터 체류허가를 받은 외국인'을 인도적체류 허가자로 정의한다. 이들은 G-1 비자를 발급 받게 되며, 국내 체류가 허가되는 체류자격 외 활동허가로 취업허가를 받을 수 있다. 그러나 이 외의 사회적 권리는 대부분 제한된다.

재정착난민: 지속적인 박해의 위협으로 인해 본국에 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 않으나, 비호를 구한 국가에서 정착을 할 수 없는 처지에 있는 난민을 위한 영구적 해결책으로 제3국에 재정착한 난민이 이에 해당한다. 재정착은 첫 번째 비호국에서 장기적인 보호와 원조를 제공할 수 있는 다른 국가로 이주를 허가하는 것을 의미하며 유엔난민기구는 재정착제도를 시행하는 국가와 협력하여 대상자를 선정한다. 재정착 난민제도는 난민 비호의 국제 책임 분담의 중요한 장치로, 국제 사회의 한 국가는 다른 국가의 영토 내 체류하고 있는 난민을 받아들여 정착을 도와야 한다. 재정착난민은 장기화된 난민 상황의 문제를 위한 해법으로 도입되었다. 한국의 난민법은 "재정착희망 난민"을 대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인으로 정의한다.

2. 한국 난민보호의 역사

20세기의 한반도는 많은 난민이 발생한 주요 지역 가운데 하나였다. 일제 강점기에는

민족의 독립을 위해 독립 운동가들이 만주와 중국, 미국 등지로 탈출하여 망명정부를 세우기도 하였고 6.25 전쟁의 와중에 수많은 국내실향민(IDPs, Internally Displace Persons)과 난민이 발생했다. 그리고 1960~80년대 남한에서는 민주화 운동이 일어나는 가운데 많은 사람들이 독재정권의 박해를 피해 탈출하였고, 1990년대 중반 이후 북한에서는 기근과 정치 및 종교적 탄압을 피해 많은 탈북자들이 중국과 동남아시아 각국으로 탈출하기도 했다.

그러나 21세기에 들어서면서 한국은 아시아에서 난민 보호를 증진시키기 위해 가장 중요한 역할을 할 수 있는 나라로 주목을 받게 되었다. 한국은 1992년 12월 3일 난민지위협약과 난민지위의정서에 가입하고, 1993년 12월 10일 출입국관리법과 1994년 6월 30일 출입국관리법시행령에 난민인정조항을 신설하여 1994년 7월부터 난민지위인정신청을 접수받기 시작하였다. 이로써 한국은 난민발생국에서 난민수용국으로의 변화를 이뤄냈다(김현미 외 2012). 뿐만 아니라 2013년에는 독립적인 난민법을 제정, 시행하였다.

난민협약에 가입하기 이전 한국 정부가 수용한 난민은 베트남 전쟁 난민이었다. 1975년 두 차례에 걸쳐 부산항에 입항한 베트남 난민은 총 1,580명에 이르렀다. 이들은 기술자나 군인으로 베트남 전쟁에 참가했던 교민과 그 가족 및 관련자, 혹은 순수 베트남인으로 구성되었다. 베트남 난민의 일부는 한국에 정착하였고, 일부는 제3국으로 이주했다. 한국 정부는 무연고 베트남 난민에게 주택과 일자리를 제공했다. 이 사례는 해외교포 해상철수와 유연고 베트남 난민 구조의 첫 사례가 되었다(노영순 2014). 이들이 한국 교포임에도 난민으로 규정된 것은 10년간의 긴 전쟁 기간동안 남베트남을 지원하면서 베트남에 살고 있던 교포들이 사회주의라는 새로운 정권하에서 정치적 안전과 경제적 안정을 보장받을 수 없었기 때문에 곤경에 빠진 교민들과 그들의 부인이나 자식이었던 연고자를 구조해야만 했기 때문이다. 이 때문에 한국은 정부차원에서 적극적인 구조작전을 펼쳤다(노영순 2014:345). 그러나 베트남 보트피플은 제네바 난민협약에 따른 난민 인정 사례가 아니었고, 대다수의 보트피플을 강제 출국 시킴으로써 국제사회의 비판을 받았다.

한국은 난민신청을 받기 시작한 1994년 이후부터 신청자가 꾸준히 발생하였다. 하지만 2000년경 100여 명이 난민 지위를 신청하였을 때 단 한 명의 난민도 인정하지 않는 등 사실상 한국의 난민 정책은 유명무실한 것이었다. 그러던 중 2001년 2월 13일 에티오피아 출신의 난민신청자가 국내에서 처음으로 난민 지위를 인정받게 되면서 본격적인 난민보호가 시작되었다. 한국의 난민인정 절차는 인력 부족과 사회적 관심부족 등으로 인해 평균 2~3년가량 소요될 정도로 심사가 장기화되어 있었고, 이로 인한 여러 부작용과 인권 침해 요소들에 대한 문제제기가 이어졌다. 또한 심사의 공정성과 정확성에 대한 불만 역

시 다수 제기되었고, 많은 난민신청자들이 인정 결과에 불복하고 행정소송을 제기하는 일이 크게 증가했다. 즉, 난민인정절차가 법제화되어 있지 않아 난민인정 비율이 낮고 난민심사기간이 장기적이었고, 결국 한국 정부는 난민 인정에 지나치게 소극적이라는 국제적 비판을 받았다. 이에 한국 정부는 2011년 12월 29일 '난민 등의 지위와 처우에 관한 법률'이라는 아시아 국가로서는 최초로 독립적인 난민법을 제정하여 2013년 7월 1일부터 시행했다. 난민에 대한 규정을 출입국 관리법에 두는 것이 부적절하다는 판단 하에, 관련한 별도의 입법이 필요하다는 의견이 반영된 것이다(오승진 2018). 이는 또한 한국 정부의 국제적 위상 변화를 반영한 조치이기도 했다. 그 결과로서 난민법 제정은 난민 구호와 통합에서의 진일보적인 조치였다.

한국 정부는 2001년 1명의 난민인정을 개시로, 2002년에 1명, 2003년에 12명, 2004년에 18명의 난민을 인정하기 시작하였다. 2014년 5월 기준 난민신청자는 총 7,443명이고 이 중 난민 인정을 받은 인정자는 389명, 인도적 체류자는 269명이고, 1492명이 난민 심사를 받는 중이다. 1994년부터 2018년 상반기까지 난민 신청자는 총 38,169명이고 이 중 난민인정자는 825명, 인도적체류허가자는 1,534명, 철회자는 4,251명, 심사결정종료를 받은 사람은 총 20,358명이다(정금심 2018:648).

3. 한국의 난민법

2013년 7월 1일 시행된 난민법 이전까지 한국의 난민정책은 인간안보보다는 국가 안보의 관점이 지배적이었다(김종철, 김재원 2012). 때문에 난민 정책은 외국인출입국 관리정책을 통해 구현되어왔다. 한국에서 난민임을 인정받고자 하는 외국인은 출입국 관리사무소장, 출장소장, 보호소장에게 난민인정 신청을 하여야 하고 이에 대하여 법무부는 조사와 심사를 행하고 난민인정협의회의 심의를 거쳐 법무부장관이 난민인정여부를 결정했다. 난민인정이 거부된 경우 14일 이내에 이의신청하거나 90일 이내에 행정소송을 제기할 수 있고, 이의결정에 대하여 불복이 있는 경우에도 행정소송을 제기할 수 있었다. 법무부장관은 난민의 인정을 받지 못한 자에 대하여 특히 인도적 고려가 필요하다고 인정되는 경우 그 체류를 허가할 수 있었다.

한국은 난민인정절차에 관하여 출입국관리법 제76조의 2항과 제76조의 4항에서 각각 난민인정의 신청과 이의신청에 관한 규정을 둔 것 외에는 절차에 관한 규정을 갖고 있지 않았다. 그리하여 난민인정절차와 관련하여 난민의 개념 및 요건과 입증의 기준이 명

확하지 아니한 점, 난민인정절차의 각 단계별 혹은 전체적인 기간의 제한이 없어 난민인정절차가 지나치게 장기화되어 있으며 절차신속화를 위한 제도가 마련되어 있지 아니한 점, 난민신청에 1년의 기간제한을 두고 있는 점과 이의신청기간의 문제, 통역과 의사소통을 위한 제도적 장치가 충분하지 아니한 점, 담당부서와 난민인정 협의회의 독립성이 확보되지 아니한 점, 공항에서의 난민신청과 재정착난민제도에 대한 고려가 없는 점, 난민신청인에 대한 장기구금과 구금에 대한 대안의 부재, 기타 면접에의 참여, 면접조서의 확인, 서류의 열람등사 등의 적법절차문제가 논란이 되었다.

한국에서는 영토 안에서만 난민 신청을 할 수 있었다. 출입국관리법 제76조의2 제1항은 ‘대한민국 안에 있는 외국인’(상륙 또는 입국한)에 한하여 난민신청을 할 수 있도록 하고 난민임시상륙허가제도를 두고 있으므로, 난민신청을 하기 위해서는 먼저 상륙 또는 입국을 하여 대한민국 안에 들어와 있어야 했다. 상륙 또는 입국 시 공항, 항만 등에서 난민신청을 하고자 하는 자는 먼저 임시상륙허가를 신청하여 허가를 받아 상륙한 후 난민신청을 하도록 했다. 또한 출입국관리법 제76조의2 제2항은 “신청은 그 외국인이 대한민국에 상륙 또는 입국한 날(대한민국에 있는 동안에 난민의 사유가 발생한 때에는 그 사실을 안 날)부터 1년 이내에 하여야 한다. 다만, 질병 기타 부득이한 사유가 있는 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하여 난민신청기간을 1년으로 제한했다.

2013년 7월 1일부터 시행된 난민법은 기존의 논란이 되었던 문제점을 보완한 진일보한 제도이다. 난민법 제정은 난민인정절차에 있어 적법절차가 강화되었고, 재정착 난민을 수용할 수 있는 방안을 마련했다. 또한 난민으로 인정된 사람들의 가족결합이 실질화되었고, 국민과 같은 수준의 공적 부조를 받을 수 있는 권리가 확보되었다(송영훈, 이순복 2012:190). 난민법은 난민지위의 인정에 대한 부분과 그에 따른 난민과 난민신청자 그리고 인도적체류자들의 처우에 관한 부분으로 나뉜다. 무엇보다 새로 제정된 난민법은 난민 정책을 인권보호의 관점에서 접근하여, 난민의 기본적 지위와 난민에 대한 사회적 처우에 대한 법체계상의 보장 부분을 강화했다. 구체적인 변화 사항은 다음과 같다(김종철, 김재원 2012)

(1) 난민인정절차부분: 난민법은 출입국 항에서 난민인정 신청을 허용한다. 또한 신청자는 일정한 체류와 기본적인 의식주 제공 등을 보장받는다. 면접과정에서 변호사의 조력을 받을 권리, 신뢰관계가 있는 사람의 동석, 통역 등을 보장함으로써 면접과정에서 난민신청자들이 자유롭게 자신이 난민으로 인정받아야 하는 이유를 이야기할 수 있도록 했다. 또한 면접과정의 녹음, 녹화, 난민면접조서의 확인, 자료 등의 열람, 복사

등의 규정을 두어 향후 절차에서도 진술 등을 효율적으로 이용하여 방어할 수 있도록 돕고 있다.

(2) 난민 등의 특수한 상황을 고려한 보호 방침 마련: 성폭력 등 특정 젠더 박해를 받은 난민 등의 상황을 고려하여 난민신청자의 요청이 있으면 반드시 ‘성별’이 같은 공무원이 면담을 진행해야 한다는 규정을 두고 있다.

(3) 재정착난민제도 도입: 예전에는 난민협약 체결국이 아닌 나라에서 유엔 기구를 통해 난민으로 인정받은 사람들이 한국에 재정착하는 방법이 없었다. 그러나 한국은 2011년 일본에 이어 재정착 난민을 받아들이는 규정을 마련했다. 난민법 제 24조에서는 ‘법무부장관은 재정착희망난민의 수용 여부와 규모 및 출신지역 등 주요 사항에 관하여 「제한외국인 처우기본법」 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 재정착 희망난민의 국내 정착을 허가할 수 있다’고 규정했다. 문제는 재정착 난민 지원의 목표, 정착 지원의 주체, 정착 지원 프로그램과 내용에 대한 구체적인 논의가 필요하다는 점이다. 난민법 제정을 통해 난민 인정절차와 지원 면에서 진일보했다더라도, 법에서 보장하는 제도와 현실 사이의 간극은 좁혀지지 않고 있다. 즉, 난민에 대한 제도적 처우를 보장한 법적 장치와 그들의 삶에서 체감될 수 있는 실질적 처우 사이의 간극을 어떻게 개선할 것인가가 난민 연구와 정책의 주요한 목표가 되어야 한다(송영훈 2016:85).

4. 한국 근거법령에 따른 체류자격별 난민지원정책

각국의 정책에 따라 난민이 어떠한 처우를 받아야 하는지가 달라진다. 이는 정부의 의지뿐 아니라, 일정 부분 국가 예산이 확보되어야 하는 사안으로, 국민과 동등한 대우를 할 것인지, 다른 외국인과의 관계에서 어떠한 처우를 보장할 것인지 등의 정책적 판단이 요구된다. 낮은 단계의 처우는 난민신청자의 출국을 유도하는 하나의 정부전략으로 볼 수 있다는 견해도 있다(이병렬, 김희자 2011).

외국인이나 이주자에 대한 통합적이고 합리적인 사회통합 지원 체계를 구성하기 위해서는 이민행정체계 구축을 통한 사회통합정책이 필요하다. 이를 위해 통합적인 컨트롤타워 기능을 수행할 이민정책 총괄 조직이 필요하다는 의견과, 이 경우 제대로 된 현실적인

집행이 가능한지에 대한 우려가 표명되고 있다²⁾. 현재 비자 정책으로 유지되는 외국인 정책은 각 부처별 상이한 이민정책의 관점 때문에 정책조정 어려움이 있는 것이 현실이다. 실제로, 난민인정자 중에서도 재정착난민을 대상으로 하는 취업교육 및 사회통합프로그램은 법무부에서, 이주노동자의 경우 노동부에서, 결혼이주민은 여성가족부에서 담당한다(변수현 2018:69). 한국행정연구원은 이민자 전체를 대상으로 한 사회통합프로그램 시행 등 특정 대상이 아닌 대상 전반을 아우르는 사업을 시행해야 함을 지적했다. 또한 난민은 현재 다양한 외국인에게 제공되는 각종 사회 통합 서비스에서 배제되고 있다. 즉, 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 처우에 있어 통합적 컨트롤 타워 기능의 부재로 인해 지원체계의 사각지대가 생겨나고 있다.

한국은 법무부가 난민신청자의 생계비를 결정하고 배분하는 주체이고 난민신청자는 국민기초생활보장제도나 긴급지원제도의 대상에 해당되지 않는다. 그렇다 보니 난민신청자와 인도적체류자의 경우 시민단체의 민간지원에 생활의 대부분을 의존하고 있는 상황이다. 난민인정자의 경우, 국가와 지방자치단체가 처우에 관한 정책을 수립하도록 되어 있으나, 사회보장 서비스 대상자에 난민인정자가 포함되어 있어도, 어떠한 처우보장을 받을 수 있는지에 대한 내용을 난민당사자는 물론, 담당 공무원도 이해하고 있지 못해, 지역별로 법령을 다르게 해석하는 경우가 다반사이다(이슬 2018). 인도적체류자의 경우, 취업활동 허가 외에 사회보장에 대한 접근권은 명시되어 있지 않다.

안정적인 지역사회로의 연계를 위해서는 적시에 난민에게 필요한 자원을 연계하는 체계가 필요하다. 입국 초기에는 문화에 대한 정보나 이해가 부족한데다 언어도 서툴러서 한국 이웃과의 소통 과정에서 오해나 갈등이 생기곤 한다. 하지만 난민신청자의 사회적응에 필요한 언어 문화적 교육 지원시설은 인천 영종도에 위치한 출입국·외국인지원센터의 한국어 및 사회·법질서 교육이 전부다. 주거, 의료, 교육 시설이 갖춰진 영종도 출입국 외국인지원센터의 총 난민수용 인원은 164명이 전부이다. 달리 말하면, 164명 외의 난민신청자, 인도적체류지위를 획득한 자, 재신청자, 난민 인정자의 경우 영종도외국인지원센터 시설 이용 자격에서 제외되는 것이다.

2) 난민으로 인정돼 대한민국에 체류하고 있는 난민 장애인이 「난민법」 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」을 개정, 관련 지침을 정비하는 등 대책을 마련함. 2017.12.19 개정.

재한외국인 처우 기본법

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)

국가 및 지방자치단체는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행에 노력하여야 한다.

제11조(재한외국인의 사회적응 지원)

국가 및 지방자치단체는 재한외국인이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있다

제14조(난민의 처우)

① 「난민법」에 따른 난민인정자가 대한민국에서 거주하기를 원하는 경우에는 제12조제1항을 준용하여 지원할 수 있다.

재한외국인처우법에 명시된 난민의 처우는 난민인정자에 한하여 명시되어 있으며, 이는 결혼이민자 및 그 자녀의 처우에 해당하는 12조 1항을³⁾ 준용한다. 이는 난민인정자가 거주체류자격(F-2)비자 소지자인 “대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자”인 장기 체류자로 분류되기 때문에, 이에 준하는 외국인의 체류자격과 동일한 사회권을 보장하는 것으로 보인다.

5. 난민의 처우

1) 난민신청자의 처우

난민신청자의 경우 생계, 주거, 의료, 교육지원에 대해 난민법상 명시되어 있으나 실제 지원은 미미하다. 아래는 난민법 제 40조에서 44조까지 명시된 난민신청자의 처우에 따

3) 외국인처우법 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우)

① 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원, 의료 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.

② 제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제1항의 결혼이민자 및 그 자녀와 제2항의 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 건강검진을 실시할 수 있다.

른 현 난민신청자의 처우 보장 현황이다.

가) 생계비

난민법 제 40조 (생계비 등 지원)

① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다.

난민법 제정 이전에는 난민인정절차가 진행되는 수년 동안 난민신청자의 취업을 막으면서 동시에 생계비 등의 지원도 전무했다. 이로 인해 난민신청자가 장기간 합법적으로 생활을 영위하는 것이 전혀 불가능한 상황이었으며, 생존을 위해 불법으로 취업을 하는 난민인정신청자에게는 강제퇴거명령을 내리고 난민인정절차가 진행되는 동안 외국인보호소에 구금되는 상황이 이어졌다.

이에 대하여 한국이 비준한 난민협약의 정신이나 사회권 규약 등 국제법, 헌법상 인간의 존엄과 가치를 규정한 헌법 제10조 등을 심각하게 위반하고 있다는 비판이 제기되었다. 2013년 7월 1일부터 시행되었던 난민법 하에서의 ‘생계비 등 지원’은 이러한 제도상의 모순을 해소하고 난민신청자의 인간으로서 누려야 하는 존엄과 가치 등 최소한의 기본적인 권리를 보장하기 위해 도입한 제도이다(김연주 2018).

생계비 신청은 출입국관리사무소·출장소에서 ① 생계비 등 지원신청서, ② 확인서, ③ 여권 또는 외국인등록증(없는 경우 난민인정신청접수증), ④ 본인 명의 국내 발급 통장 사본(미성년자는 법정대리인 명의 통장)을 제출해야 한다. 이 때 매 월 생계비 지급 대상자가 제출한 통장 계좌로 생계비가 송금되는데, 은행통장 개설 과정이 난민신청자에게 현실적인 장애가 될 수 있다. 은행계좌를 열기 위해서는 신분증과 재직증명서나 사업자등록증 등 추가 증빙 서류⁴⁾가 요구되고 금융거래목적확인서를 작성해야하기 때문이다.

2017년 한 해 동안 생계비를 지원받은 난민신청자는 총 436명으로, 2017년 12월 31일 기준 생계비 지급 대상자 13,294명 중 단 3.2%만이 실제로 생계비를 지급받았다

4) 이 때, 요구되는 추가증빙서류는 다음과 같다.

1. (신분을 증명할 수 있는) 외국인 등록증, 여권, 여행증명서, 또는 운전면허증.
2. (금융거래 목적 확인을 위한) 목적증빙서류. 목적증빙서류는 2015년 대포통장 근절을 위한 대책의 하나로 요구된다.

(난민인권센터 2018). 법무부 보도자료에 의하면, 2018년 1-4월 난민신청자 5,436명 중에서 485명이 생계비를 신청하였고, 그 중 325명에게 생계비를 지원하였다. 제주에 입국한 예멘 난민신청자의 경우 난민신청을 한 561 명은 전원 생계비 지원이 거절되었다.

〈표-5〉 2018년 생계비 지원액 (1-4월) (단위: 원)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
지원센터 비 입주자	432,900	737,200	953,900	1,170,400	1,386,900
지원센터 입주자	216,450	368,600	476,950	585,200	693,450

* 법무부 (2018.06.20). 난민신청자 처우 관련 설명자료

난민인정절차 가이드북(법무부 2014)에 따르면, 한국의 생계비는 6개월까지만 지원(특정한 경우에 연장)되고 취업허가는 6개월 이후에 신청가능하다. 마찬가지로 난민신청 후 6개월 범위에서 주거지원을 받을 수 있다. 하지만 실제 난민신청과 동시에 생계비신청과 주거지원을 받는 신청자는 극소수다. 대부분의 경우 이 정보를 지인, 단체, 인터넷 등을 통해 뒤늦게 알게 되거나, 신분증 발급이 지연되어 통장개설에 시간이 소요되거나 아예 거절되는 등의 이유로 적시에 지원을 받지 못하고 있다.

생계비 지원액은 난민지원시설(출입국 외국인지원센터) 비이용자와 이용자를 나눠 지급한다. 난민지원시설 이용자가 비이용자의 50%에 상당한 생계비를 지원받고 있는데, 위 내용은 법무부에서 고시한 내용으로 2018년 1월 1일부터 적용되었다.

한국에서 난민신청자의 생계비를 결정하고 배분하는 주체는 법무부다. 따라서 난민신청자는 보건복지부 긴급복지지원법상의 긴급지원대상자에 포함되어 있지 않다(김철효 2010). 난민신청자의 경우 국민기초생활 보장법에 의한 급여 및 사회보장기본법에 의한 사회보장을 받고 있으며 긴급복지지원법의 긴급지원대상자⁵⁾가 될 수 있다는 점에서 차이가 발생한다.

나) 취업활동

난민법 제40조 2항의 난민신청자에 대한 취업허가는 출입국관리법 제20조에 따른 ‘체

5)

류자격 외 활동허가(난민법 시행령 제18조)를 통해 받는다. 이는 출입국 관리법 제18조 1항의 취업활동을 할 수 있는 체류자격⁶⁾과는 구별된다. 이는 단순노무에 한정되는데, 이에 따른 직업소개나 연계, 직업훈련 등은 ‘대부분’ 시행되지 않아⁷⁾ 유료 직업소개소에 비용을 지불하여 취업자리를 구하고 있다.

‘체류자격 외 활동허가’ 신청 시 제출서류로는 고용계약서와 사업자등록증 사본 등을 필요로 하며, 이 경우 여권 등에 허가내용과 허가기간이 명시된 체류자격 외 활동 허가인이 날인되며, 근무처가 변경된 경우 사전에 체류자격 외 활동허가를 다시 받아야 한다(난민인정절차 가이드북 2014; Hi Korea 2013). 허나, 취업허가(체류자격 외 활동허가)를 받지 못한 상태에서 이를 전제로 먼저 고용계약서를 사업주와 작성하는 것은 현실적으로 어렵다(김세진 2015). 이처럼 난민신청자라는 신분적 한계로 사업주의 협조가 필요한 부분이 있는데, 이러한 상황이 사업주에게는 ‘불성실한 근무자’로 비취질 가능성도 존재한다(김연주 2018). 복잡한 체류자격 외 활동허가의 연장 절차와 난민면접, 이의신청서 접수, 소장 접수, 재판 출석 등의 이유로 휴가를 써야하는 상황이 종종 발생하는데, 이를 사업주가 다른 외국인 노동자의 경우와 비교하며 이해하지 못하는 경우가 생기는 것이다.

활동허가 범위가 최대 6개월로 제한되는 난민신청자에 비해, 인도적 체류자의 경우 1회 1년 제한으로 ‘포괄적 체류자격외취업활동허가’를 받는다(난민인정절차 가이드북, 2014). 이는 고용주와 고용계약을 사전에 체결하지 않고 근무처가 미지정된 경우에도 신청이 가능하며, 근무처 변경 사후 신청도 가능하다는 면에서 난민신청자와 차이가 있다.

6) 출입국관리법 시행령 23조에 외국인의 취업과 체류자격이 명시되어 있다.

7) 2018년 제주에 입국한 예멘인의 경우 노숙에 따른 주민들의 민원이 우려되어 법무부가 이례적으로 취업설명회를 시행하였는데, 취업분야를 농/축/수산업/요식업 등 인력이 부족한 업종으로 제한하면서 상당수의 예멘인들이 적응을 하지 못하는 상황이 발생했다. 2018년 6월20일 법무부 취업설명회를 통해 취업한 예멘인 난민신청자 382명 중 40.4%인 154명이 자진하여 일을 그만두었다. 위의 ‘대부분’시행되지 않는다는 표현은, 제주 입국 예멘인을 제외하고 법무부 시행 직업소개/훈련이 난민신청자를 대상으로 이뤄지지 않았기 때문이다. 제주의소리, (2018.07.20). ‘제주서 취업한 예멘인 난민신청자 40% 일 그만둬’ 참조.

다) 주거지원

난민법 제 41조 (주거시설의 지원)

① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자가 거주할 주거시설을 설치하여 운영할 수 있다.

난민법 제 45조 (난민지원시설의 운영 등)

① 법무부장관은 제34조, 제41조, 제42조에서 정하는 업무 등을 효율적으로 수행하기 위하여 난민지원시설을 설치하여 운영할 수 있다.

주거지원의 경우, 직접 주거비를 지원하는 것은 아니며, 신청에 따라 심사를 거쳐 선별적으로 최장 6개월 범위 내에서 출입국·외국인지원센터(수용인원 82명, 인천시 중구 영종도 소재)를 이용할 수 있도록 하고 있다(난민신청자 처우 설명자료, 법무부 2018.06.20).

2010년 1월 법무부는 난민신청자에 대한 최소한의 생계를 지원하고 난민인정을 받은 자에 대한 사회정착을 체계적으로 돕기 위해 인천광역시 중구 운북동 일대 31,143㎡ (9,437평) 크기의 부지에 연간 150-200명의 인원을 수용하는 출입국·외국인지원센터를 건립하기로 발표하였다. 2013년 9월 준공 후 영종도 주민의 ‘협오시설 설립반대’로 즉시 운영하지 못하다가, 2014년 4월 시범 운영을 시작하였다. 당시 위치 선정에 대해 논란이 있었는데, 지리상 외부와 접근성이 떨어져 난민이 바깥세상과 차단되며, 지역민들과 사회적으로 접촉하거나 교류하는 것을 어렵게 한다는 비판이 있었다⁸⁾.

지리적 접근성 문제로 정원 82명, 연인원 164명 이용가능한 입주시설의 중도폐소자는 44명으로, 2017년 기준 이용허가된 난민신청자 103명 중 절반에 가까운 수치의 폐소율을 보이고 있다(2018 난민인권센터 통계자료집).

센터 입주 대상은 출입국장에서 난민신청을 한 자, 합법체류자 중 영/유아를 보유하고 있거나 임신 중인 자, 장애인 등 인도적 지원이 필요한 자로 명시하고 있다(법무부 훈령 ‘출입국외국인지원센터 운영규정’. 출입국외국인지원센터 홈페이지 참조).

난민법 시행령 제9조 제2항에 따르면 위 난민지원시설 이용대상은 ‘출입국항 난민신청자’와 재정착난민을 우선하여 이용되기 때문에, 국내입국 후 난민신청한 자의 경우 우선

8) 노컷뉴스. (2010.01.12). 난민지원센터는 난민 가두는 난민섬

대상에서 제외된다. 입소심사 기준은 '신청인의 자산, 생계유지능력, 취업활동, 동반가족 유무, 임신/질병 또는 장애유무'를 종합적으로 고려하여 결정⁹⁾한다(법무부 2017).

라) 의료지원

난민법 제 42조 (의료지원)
 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 의료지원을 할 수 있다.

난민법 시행령 제20조에 근거하여 난민신청자 건강 보호를 위해 건강검진을 받게하거나 예산의 범위 내에서 이 비용을 지원할 수 있다. 2017년 기준 법무부 의료지원금액은 7,156,000(7백15만6천)원이었으며, 공항만 난민신청자를 제외한 국내 난민신청자의 의료비 지원 대부분은 난민 신청시 필요한 신청자의 건강검진 신체검사서류 제출에 쓰이고 있다.

〈표-6〉 2017년 난민의료비 집행 현황
 (사무소별, 목적별-건강검진, 개별 의료지원 등) (단위: 원)

건강검진비	4,836,000	0	4,836,000
의료비	806,000	1,514,000	2,320,000

〈표-7〉 외국인건강보험제도 변경내용 (2018. 12월 일부시행)

구분	변경내용	세부내용	시행시기
가입 기준	최소 체류기간 연장	3개월 → 6개월	2018. 12
	지역가입자	임의가입	2019. 07
	당연가입 적용	→ 당연가입	(예정)
	인도적체류허가자	불가	2019. 01
	지역가입 허용	→ 허용	
	지역가입자 동일 세대 기준 축소	배우자, 부모, 자녀, 형제 자매 → 배우자, 미성년 자녀	2018. 11

9) 출입국관리법 제46조에 따라 강제퇴거명령을 받은 자, 정신질환자, 감염병환자, 마약류중독자 등의 경우도 입소가 제한될 수 있다.

부과 기준	지역보험료 부과 기준 정비	전년도말 지역가입자 평균보험료 → 전체가입자 평균보험료	2019. 01
	내국인과 동일한 보험료 부과 징수 특례 적용 대상 변경	방문동거(F-1), 거주(F-2/난민인정자), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) → 거주(F-2/난민인정자), 결혼이민(F-6)	2019. 01
	난민 및 인도적체류허가자 보험료	보험료 30% 경감 적용	2019. 01
관리 기준	법무부와 체납정보 연계	보험료 등 체납정보를 비자연장 심사에 반영	2018. 12 (시범사업 예정)
	외국 공문서 인증 기준	외교부(또는 아포스티유) 확인	2019. 01

* 보건복지부, (2018.10.26). 장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용기준 고시 개정안 행정예고. 보도자료. 참고; (사)한국이주민건강협회, (2018.12.20)

마) 교육의 보장

난민법 제 43조 (교육의 보장)
 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다.

「난민법」 제43조에 따르면 “난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다”. 반면 대학 교육에 대한 지원은 부재한데, 이는 기타(G-1) 체류자격 소지자는 유학(D-2) 체류자격으로의 변경이 가능하지 않기 때문이다(법무부 2016; IOM 이민정책연구원 2017.02 재인용).

초등/중학교에 입학하려는 난민 아동은 학교장에게 입학 또는 전학을 신청할 수 있으나(초중등교육법 시행령 제19조와 제75조), 학교장이 재량으로 입학을 거절하는 경우 마땅히 대처할 방법이 없다. 실제 2015년 영종도 출입국·외국인지원센터에 입소한 난민 신청 아동 10여 명이 한국인 학생과 정서적 충돌이 일어날 수 있다는 이유로 입학을 거부당했다. 결국 이들은 난민지원센터에서 1시간 이상 떨어진 공립 다문화학교에 다녀야 했

다¹⁰⁾.

이란인 친구의 난민인정을 도와달라는 2018년 7월 청와대 국민청원¹¹⁾의 글내용도 동일한 문제제기를 하고 있다. 이 글은 아동의 체류지위와 상관없이 배움의 기회는 동등하게 적용되어야 하나, 난민재신청이 받아들여지지 않을 경우 다음해 고등학교 입학이 어려울 수 있고, 대학 진학이 차단되어 있어 미성년자의 학습권이 존중되고 있지 않음을 지적하고 있다.

2) 인도적 체류자의 처우

활동허가 범위가 최대 6개월로 제한되는 난민신청자에 비해, 인도적 체류자의 경우 1회 1년 제한으로 ‘포괄적 체류자격외취업활동허가’를 받는다(난민인정절차 가이드북 2014). 이는 고용주와 고용계약을 사전에 체결하지 않고 근무처가 미지정된 경우에도 신청이 가능하며, 근무처 변경 사후 신청도 가능하다는 면에서 난민신청자와 차이가 있다.

인도적 체류 허가는 난민지위에 대해 보충적인 보호를 제공하고자 하는 제도로 인도적 체류자에 대해 본국으로 송환할 수 없는 사정이 인정되기 때문에 한국에서 안정적으로 체류할 수 있도록 난민인정자에 준하는 사회적 권 보장이 필요하다.

허나 현행법에 명시되어 있는 인도적 체류허가자에 대한 처우조항은 제39조에 의한 법무부장관의 취업활동 허가 조항 외에는 언급되어있지 않다. 난민인정자와 달리 지자체의 사회복지시설 운영근거는 찾아볼 수 없다.

10) ‘시사인. (2018.11.08). ‘난민’이기 이전에 ‘아동’입니다.

11) 조희연 서울시교육감은 07월 19일 청원 당사자를 방문하여 난민아동의 체류지위는 법무부의 소관이나, ‘민주시민 교육 활성화’를 통해 난민아동의 교육여건을 개선하여 ‘아동의 체류지위에 상관없이 배움의 기회를 제공할 것’을 약속했다. 또한, ‘학생들이 난민 문제를 잘 이해할 수 있게 세계시민교육의 내용을 강화하겠다’고 밝혔다. 위 청원내용의 이란인 난민신청자 당사자는 2018.10.19일부로 난민인정되었다. 부모의 경우 아직 심사가 진행중이다.

KBS. (2018.07.13). 내 친구는 이란인, 난민 인정해 주세요...국민 청원 한겨레. (2018.10.19). ‘이란 친구’ 끌어안은 15살 우정...난민인정 축하해! 한국일보. (2018.07.19). 한국말밖에 모르고 친구도 모두 여기...

3) 난민인정자의 처우

난민법 제 30조 (난민인정자의 처우)

- ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다.
- ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립, 시행, 관계법령의 정비, 관계부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

난민인정자는 난민법상으로도 국민과 동일한 수준의 사회보장을 받도록 하고 있으며, 사회적응 교육, 학력인정, 자격인정 등 난민협약에 근거한 처우를 보장하고 있다. 이는 극히 예외적인 상황이 발생하여 난민인정이 취소되거나, 본국 귀환 등으로 철회하는 경우가 아닌 이상 앞으로 한국사회에 장기간 정주 혹은 영주할 것이 예정되어 있으며, 귀화 요건을 갖추면 귀화를 할 수도 있는 지위이기 때문에 사회통합적 관점에서 위와 같은 권리를 보장하는 것이다(김연주, 2018). 그러나 법령에 명시되어 있음에도 난민의 사회보장 및 사회통합과 관련한 기본계획과 구체적 정책이행은 미진하다.

가) 사회보장서비스에의 접근성

난민단체들은 난민인정자가 사회보장 서비스에 대해 문의할 경우에 개별적으로 정부 부처나 지방자치단체에 문의해왔다. 이는 사회보장서비스 지원가능 여부에 대한 정보가 파편화되어 있어, 난민실 담당직원은 물론 관할부처에서도 지원가능여부에 대해 모르고 있거나, 법령해석을 서로 달리하는 경우가 많았기 때문이다. 이러한 상황에서 난민인정자는 스스로의 권리보장 영역에 대해 추상적으로는 인식하고 있더라도, 실질적인 사회보장서비스 영역에 접근하는 것이 쉽지 않았다. 이러한 문제를 해소하고자 한국난민인권연구회(RSNK)는 실태조사를 통해 난민인정자의 사회보장 서비스 영역과 그 현황을 분석하였다. 아래는 연구자가 참여한 해당 보고서의 내용 일부를 발췌한 것이다.

- 사회보장서비스 지원가능 여부에 대한 정보의 파편화

난민인정자가 사회보장서비스로의 접근이 용이치 않은 첫 번째 원인으로, 담당 공무원이 난민에 대한 이해가 없어 난민을 사회보장서비스의 주요 대상으로 인식하고있지 못하

기 때문에 나타났다. 이는 아래 인터뷰 응답¹²⁾에서 잘 드러나고 있다.

“(지원이 가능한지) 난민실 담당직원도 몰라서 인터넷, 난민지원단체에 방문하여 문의 했습니다.”

“(사회보장 서비스를 신청하는 과정에서) 당시 공무원이 난민도 지원신청을 할 수 있다는 사실을 몰라서 규정집을 가져와 찾아보고 난민도 가능하다는 사실을 확인 후 신청을 해 주었습니다.”

난민인정자의 사회보장서비스 지원 문의를 위해서는 매 번 담당부처, 지방자치단체의 공무원에게 난민법에 명시된 인정자의 처우 항목에 대한 설명을 해야 하며, 해당 센터에 관련 지원절차가 있는지 문의를 거쳐야만 했다. 이러한 이유로 난민인정자 당사자가 지자체의 지원프로그램 신청 방법에 대해 문의하는 데 어려움이 따른다. 그 결과로 다수의 인정자들이 사회보장제도 안으로 연계되어 편입되지 못하고, 본인의 권리에 대해 알고 있지 못한 채 살아가고 있었다(이슬 2018).

- 다문화가족 외국인 지원 서비스

① 다문화가족센터의 한국어/ 다중언어 교육 프로그램 :

다문화가족지원센터는 여성가족부 관할로, 결혼이민자를 대상으로 프로그램이 운영되고 있다. 해당 센터에서 지원하는 한국어/다언어 교육 프로그램은 사회통합과정을 거쳐야 하는 외국인이라면 누구나 필요로 하는 것임에도 불구하고, 지침상 난민인정자의 이용이 불가능하다. 허나 일부 다문화가족센터의 경우, 담당자의 개별 의지에 따라 비공식적으로 한국어 교육 접근이 가능한 경우가 있었다.

② 건강가정 이용센터 :

건강가정이용센터는 지침에 다문화가족, 외국인가족이 대상으로 포함되어 있다(외국인근로자, 유학생, 난민인정자 포함). 그러나 실제 이용자는 90% 이상이 결혼이민자이며, 이 때문에 프로그램 내용과 한국어교육의 방향도 실질 이용자인 결혼이민자에게 맞춰져 있는 실정이다.

③ 다누리 콜센터 : 다누리 콜센터는 이주여성 전문상담원을 통해 한국어와 영어를 포함한 13국 언어(한국어, 영어, 중국어, 베트남어, 일본어, 타갈로그어, 크메르어, 우즈베크어, 라오스어) 서비스를 제공한다. 언어 소통이 어려운 이주민이나 다문화가족을 위해 응급, 주민센터 이용, 은행 등의 업무를 돕기 위해 3자 통역을 제공하는 것이다. 허나 난민의 경우 위 통역서비스도 크게 실효성이 없다. 2017년 국적별 난민인정자는 미얀마, 에티오피아, 예멘, 이란, 파키스탄 순이다(법무부, 2018.02). 난민인정자의 주 사용언어인 미얀마어, 암하릭어(에티오피아), 아랍어(예멘), 이란어(이란), 우르두어(파키스탄)의 경우 서비스 지원영역에서 벗어나 있다.

난민이 사회보장 서비스의 대상에 포함된다고 하더라도 접근권이 보장되었다고 할 수 없다(이유민 2018). 프로그램의 내용, 제공시간, 담당자의 역량이나 재량 등에 따라 일관적이고 체계적인 형태로 서비스가 제공되지 않아, 실효를 거두기 어렵기 때문이다.

나) 직업훈련/취업

외국인이 대한민국에서 취업하려면 「출입국관리법」18조 1항에 의거 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 하는데 비자 종류에 따라 그 취업범위가 제한된다. 난민인정자의 경우 출입국관리법 시행령 23조에 따라 G1(기타)에서 F2(거주)비자로 전환한다. 원칙적으로 난민신청자에게 부여되는 G1-5는 취업활동이 허가된 비자¹³⁾가 아니므로, 6개월 이상 한국에 체류한 난민신청자에 한하여 1회 6개월의 기간으로 체류자격 외 취업활동허가 자격을 부여한다. 체류자격 외 활동허가는 일반적으로 E1~7비자군에 포함되어 있지 않은 비전문취업직종인 E9에 해당하는 근무지에 취업을 허가하므로, 사실상 난민인정 후에야 근로자격이 변경되어 본국에서 근무한 직종의 커리어를 이을 수 있다. 하지만 난민인정자의 상당수는 F2비자 전환 후에도 이전과 동일한 E9직종에서 생활하고 있는 것으로 보인다. 근무지를 소개받은 곳이 어디인지에 따라 근무지 또한 차이를 보이는데, 직업소개소와 공고를 통해 취업할 경우 여전히 E9직업군에서 종사하고 있는 것으로 나타났다(변수현 2018). 그 결과 난민인정자의 취업 경로에서는 지인, 외국인 커뮤니티와 더불어 유료직업소개소 이용을 통한 취업이 가장 빈번하며, 이는 계약서와 사회보험 미가입, 임

12) 한국난민인권연구회 (2018). 한국에서 난민으로 살아가, 난민당사자 인터뷰 내용 중 일부

13) 국내 체류 외국인 중에서 취업자격이 부여된 비자는 다음과 같다. C4(단기취업), E1~7(전문기술), E8(연수취업), E9(비전문취업), E10(내향선원), H1(관광선원), F2(거주), F4(재외동포), F5(영주); 외국인근로자 취업 및 체류자격, 생활법령정보 참조

금체불 등의 문제로 이어진다. 즉, 본국에서 고학력, 전문직종에 종사한 난민인정자의 경우라도 외국인이라는 사실 자체에서 오는 편견, 한국어 능력 부족, 취업 정보와 소개 및 훈련에 대한 접근성 부족, 경력인정시스템의 부재로 인해 본인의 본국경험과 적성에 적합한 취업에는 한계가 있으며, 대부분이 생산제조 등 단순노무직에 종사하고 있는 실정이다. 따라서 기존에 운영되고 있는 외국인 국가시설, 고용노동부(고용지원센터) 및 법무부와외의 공조를 통한 국가차원의 난민취업 정보공유와 소개, 직업 훈련이 절실하다.

난민법 제15조(직업훈련):

법무부장관은 직업훈련을 원하는 난민인정자 가운데 「근로자직업능력 개발법」 제12조에 따른 직업능력개발훈련이 필요하다고 인정되는 사람*을 법무부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 추천할 수 있다.

난민법 15조에 의거한 ‘직업능력 개발훈련이 필요하다고 인정되는 사람’은 근로자 직업능력 개발법을 준용한 것이다. 이에 따른 직업훈련의 대상자는 다음과 같다.

- 1) 국민기초생활보장법에 따른수급권자
- 2) 이혼/사별/미혼 등의 이유로 인한 여성가장
- 3) 초중등교육법 또는 고등교육법에 따른 학교에 진학하지 아니할 것으로 예정된 자
- 4) 기타 대통령령에 따른 해당 훈련의 목적 및 특성을 고려하여 고용노동부장관이 정하는 사람

난민인정자는 4)의 경우에 해당된다¹⁴⁾. 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 고용촉진 및 고용안정을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하거나, 직업능력개발훈련을 받는 사람에게 비용을 지원할 수 있도록 되어 있다.

허나 인터뷰 참여자 중 정부서비스를 이용하여 취업한 이는 전무했다. 이는 실질적인 정책시행으로 이어지고 있지 못함을 반증하며, 사실상 난민의 경력 단절로 이어진다.

외국인 대상 정부지원 취업서비스는 고용노동부와 한국산업인력공단, 지자체의 지원

14) 각주 4)에 해당하는 대통령령에 따른 해당 훈련의 목적 및 특성을 고려하여 고용노동부장관이 정한 직업훈련대상자는 다음과 같다; 한부모 가족, 고령자/준고령자, 장애인, 국가유공자 또는 유가족, 재대군인, 농/어업인, 북한이탈주민, 난민인정자

¹⁵⁾을 받아 운영되고 있다. 외국인근로자센터의 이용제한 대상은 특별히 정해져 있지 않으나, 외국인고용허가제로 국내에 입국한 외국인 근로자(E-9)를 대상으로 한국내 조기정착 유도 및 사업주와의 갈등 해소를 목적으로 하고 있다. 그렇기 때문에 이미 한국에 정착해 생활하고 있고, E9직종을 자격으로 구할 수 있는 난민인정자의 경우 서비스 대상에는 포함되나 큰 매력은 느끼지 못하는 것으로 나타난다(변수현 2018).

15) 서울시의 경우 서울소재 외국인근로자지원센터 위치, 전화번호, 사용가능통역언어를 안내하고 있다. (외국인근로자지원센터 안내, 서울특별시 <https://opengov.seoul.go.kr/civilappeal/2895152>)