

KSCSES

# 2025 한국유럽학회 신년학술대회

유럽과 세계: 사람, 다문화 그리고 이주

2025. 1. 21(화) 13:20 ~ 16:30

한국외국어대학교 서울캠퍼스



주최 | 한국유럽학회    한국외대 장모네EU센터    한국외대 EU연구소 인문사회연구사업단  
한국외대 동남아연구소 인문사회연구단    한국외대 세계문화예술경영연구소    EURAXESS Korea

후원 | 한국유럽학회    한국외대 장모네 EU센터    한국연구재단    EURAXESS Korea

## 2025 한국유럽학회 신년학술대회

### “유럽과 세계: 사람, 다문화, 그리고 이주”

일시: 2025년 1월 21일(화), 13시 20분~16시 30분

장소: 한국외국어대학교 서울캠퍼스

주최: 한국유럽학회, 한국외대 장모네EU센터, 한국외대 EU연구소 인문사회연구사업단,  
한국외대 동남아연구소 인문사회연구단, 한국외대 세계문화예술경영연구소, EURAXESS Korea

후원: 한국유럽학회, 한국외대 장모네EU센터, 한국연구재단, EURAXESS Korea

시간	패널 및 진행	장소
13:20-13:50	<p>&lt;한국유럽학회 개회식 및 이사회&gt;</p> <p>개회사 및 이사회</p> <p>최진우 교수님 정년기념 감사패 전달식</p> <p>최진우 교수님 정년기념 작은 음악회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기타리스트: 박윤빈</li> <li>- 바이올리니스트: 오하림</li> </ul>	일반대학원 BRICS홀 (1층)
14:00-15:10	<p>&lt;패널1: 유럽의 다문화와 이주&gt;</p> <p>사회 및 토론: 강유덕(한국외대)</p> <p>발표1: 서진석 (한국외대) “발트 3국의 시민권법 제정 과정의 난제”</p> <p>발표2: 박문정 (한국외대) “스위스 다문화, 다중언어 정책: 이탈리아어를 중심으로”</p> <p>발표3: 김윤정 (명지대) “독일 공영방송의 다문화사회 전략에 대한 문화학적 분석: 1960년대 손님노동자(Gastarbeiter)시대와 2015 유럽 난민 위기”</p> <p>발표4: 홍재웅 (한국외대) “극우정당 스웨덴민주당의 정치적 부상과 스웨덴 복지 국가와 다문화주의에 대한 도전”</p>	일반대학원 (402호)
14:00-15:10	<p>&lt;패널2: 축구로 보는 유럽&gt;</p> <p>사회 및 토론: 안준철(한국외대)</p> <p>발표1: 이은경 (한국외대)</p>	일반대학원 (403호)

	<p>“러시아 아방가르드 예술에 나타난 ‘축구’”</p> <p>발표2: 박종호 (한국외대) “인도로 간 영국 축구: 벙골과 편자브의 상반된 궤적”</p> <p>발표3: 신의찬 (한국외대) “유럽축구연맹(UEFA)의 제도적 발전과 유럽통합의 상호작용”</p> <p>발표4: 강채희 (한국외대) “독일 축구와 사회적 평등: 일반적 평등대우법 AGG과 축구연맹, 구단의 역할을 통한 평등가치 실현”</p>	
15:10-15:20	<p>&lt;커피 브레이크&gt;</p>	
15:20-16:30	<p style="text-align: center;">&lt;패널3: 도시로 보는 제국주의&gt;</p> <p>사회 및 토론: 임소라(한국외대)</p> <p>발표1: 이하얀 (한국외대) “제국의 교차로에서: 플로브디프의 역사적 유산과 재해석”</p> <p>발표2: 박종호 (한국외대) “인도 첸나이: 식민 도시로서의 사회, 공간적 변천”</p> <p>발표3: 김지은 (한국외대) “식민제국주의의 거점이었던 리스본 벨렝, 세계시민도시라는 새로운 과제 앞에 서다”</p> <p>발표4: 김은지 (한국외대) “제국주의와 GCC 국가의 건립: 새로운 정체성의 확립”</p>	<p>일반대학원 (402호)</p>
15:20-16:30	<p style="text-align: center;">&lt;패널4: 세계의 다문화와 이주&gt;</p> <p>사회 및 토론: 김새미(한예총)</p> <p>발표1: 이준표 (한국외대) “해외 전문인력 유치를 위한 한국의 법제도적 대응”</p> <p>발표2: 이채문 (한국외대) “태국인 근로자의 한국 이주 현황 및 정주 방안”</p> <p>발표3: 최희영 (한국외대) - 온라인 “외국인 가사관리사 시범사업 정책의 평가와 과제”</p> <p>발표4: Tomasz Wierzbowski (Euraxess Korea) “한국의 이민정책, 외국인의 시각에서 바라본 도전과 기회”</p>	<p>일반대학원 (403호)</p>

KSCES



2025 한국유럽학회 신년학술대회  
**패널1: 유럽의 다문화와 이주**

# 발트 3국의 시민권법 제정 과정의 난제

## I. 서론

발트 3국은 1991년 사실상 독립을 이룬 이후 유럽연합 진영으로의 진입과 탈러시아라는 두 가지의 목표 실현을 위해 고군분투하고 있다. 이 두 가지 목표의 실현에는 소련 시절 발트지역에 이주하여 살다가 소련 붕괴 후에도 여전히 정확한 신분이 없이 거주하고 있는 무국적자들, 비시민권자, 비결정시민 등 제도권 안으로 편입되지 못한 공동체들의 사회적 통합과 사회 참여 권리보장이 중요한 이슈로 떠올랐다.

시민권 문제 해결은 독립 초창기부터 발트 3국의 유럽연합 가입을 저해하는 가장 중요한 요소였으며 탈러시아 차원에서는 소련 시절 유입된 인구를 사회적으로 통합시켜 사회적 긴장을 줄이고 이데올로기와 이념을 새로운 시대에 맞추어 통합시킨다는 의미를 가지고 있다. 더 나아가 발트 3국의 시민권 문제를 대하는 러시아는 자국민의 역차별이라는 논리를 세워 지역 내에 안보적 위험상황까지 초래하고 있어 대내외적으로 시급하게 해결해야 할 문제 중의 하나다.

이전부터 독일, 스웨덴, 러시아, 폴란드 등 여러 민족이 혼재해 왔던 발트 3국은 다민족국가로서의 경험과 역사적 기억을 여전히 생생하게 지니고 있으므로 현재 사회가 겪고 있는 다양한 민족공동체들과의 혼재는 특별한 현상이 아니다. 그러나 새천년이 시작되면서 공동체들과의 관계를 새롭게 정비하고 사회적 틀을 맞추어가는 과정에서 위에 제시한 시민권이라는 논제가 발트 3국 사회의 운명을 좌지우지할 만한 문제로 부상했다. 그리고 우크라이나-러시아 전쟁 이후 이들이 겪고 있는 문제는 전 세계가 주목할 만한 사회적 난제가 된 지 오래다.

이 논문에서는 현재 발트 3국에서 형성된 러시아인들을 중심으로 한 소수민족들을 대상으로 한 시민권법의 초기 제정 상황과 개정 과정 등을 통해 시민권 시행 과정에서 나타난 다양한 딜레마를 살펴보고 그 역사적 사회적 배경과 의미를 고찰해 보고자 할 것이다.

## II. 발트 3국 내 비시민 상황과 형성 과정

### 1. 발트 3국 내 비시민 상황

현재 라트비아와 에스토니아는 전쟁이나 난민이 없는 상황에서 국적이 없는 거주자들이 전 세계적인 차원에서도 가장 많은 지역으로 손꼽힌다. 비시민이나 무국적자들은 보통 중동, 남아프리카에 몰려있다. 유엔난민기구(UNHCR)에 따르면 2021년 기준 전세계적으로 9천 만 명의 무국적자가 존재하는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

무국적자들을 지칭하는 단어가 많이 있지만 모든 것들을 같은 차원에서 이해하는 것은 무리가 있다. 일반적으로 말하는 무국적자(stateless)들은 발트 3국에서 문맥에 따라 세 가지 개념으로 나뉜다. 첫 번째 개념은 어떤 나라의 국적도 소유하지 않은 사람으로 우리가 알고 있는 무국적자라는 개념과 일맥상통한다. 둘째 미결정시민권자(undetermined citizenship)란 소련 붕괴 이후 현지 거주 국가의 국적을 취득하기를 희망하지 않는 소련 출신의 이민자들을 말한

1) Cassadee Orinthia Yan (2025) Non-citizens' Continuity of Citizenship in the Baltic States, *The International journal of interdisciplinary social and community studies*, v.20 no.1, 2025년, pp.1 - 24 p.2

다. 세 번째는 이 두 가지를 모두 일컫는 비시민(non-citizen)이란 표현이다. 에스토니아는 주로 무국적자들을 미결정시민권자(Määratlemata kodakondsusega isikud)로 부르고 있고 라트비아는 비시민(nepilsons)으로 부르고 있다. 그러므로 같은 무국적자들을 보는 시각도 각자의 사정에 따라 차이가 있음을 알 수 있다. 리투아니아의 경우에는 비교적 자유로운 시민권법 시행으로 인해 위에 거론한 문제를 피할 수 있었다. 국가의 비시민 중 국적이 없는 사람을 이방인(alien) 이라는 그룹으로 분류하기도 하지만 모욕적이진 않지만 부적절한 단어라고 인식이 되어있기는 하다<sup>2)</sup>.

## 2. 외부 민족의 유입 과정

중세 이후 러시아, 폴란드, 벨라루스, 우크라이나, 독일, 유대인 등 주변 민족들은 발트 3국에 다양한 이유로 진출했고 대부분 현지의 상황과 환경에 맞추어 사회적 공동체를 이루는 지역의 일원으로 공존해 왔다.

외부 민족 유입의 가장 대표적인 시기는 라트비아와 에스토니아의 도시들이 무역 거점지로 활동하던 당시 발트독일인들이라는 계층이 형성되기 시작하고 리투아니아 대공국이 적극적으로 외부인들을 받아들였던 13~14세기, 러시아에서 일어난 정교회 종교개혁에 반대한다는 명목으로 자행된 신교도들의 핍박을 피하고 종교적 자유를 얻기 위해 발트 지역으로 집중 이주한 구교도 신도들의 공동체가 형성되기 시작한 17세기, 제정 러시아 시대, 그리고 1차 대전 이후 폴란드의 리투아니아 수도 빌뉴스 점령과 함께 폴란드인들이 리투아니아로 대거 유입된 시기를 들 수 있다. 그리고 현재의 각국 이민자들의 구성은 소련 시절에 본격적으로 형성되었다.

소련의 지배가 시작된 후 스탈린은 미국이 인종의 용광로가 되어가는 것을 보고 소련 내 살고 있는 다양한 민족들과 공동체들을 한 가지의 시민적 정체성으로 묶으려 하였다. 바로 소비에트인이었다<sup>3)</sup>.

이런 배경에서 소련의 지배권에 들어간 1944년에서 1950년대 후반기 사이에 소련 국민들, 특히 러시아인들이 발트 지역으로 대량 이주하기 시작하였다. 1970년 이후 소련의 경제와 산업 발전으로 인해 추가적인 노동력이 요구되자 러시아 민족들 중심으로 한 소련 이주자들의 2차 유입이 시작되었다. 다른 공화국에 비해 가장 서구적이고 취업조건이 좋았던 발트 3국은 1980년대에 들어 러시아인들의 인구가 급증했는데 1980년 후반기에는 러시아인들이 중심이 된 소련 출신 이민자들이 라트비아의 전체 인구 중 33.9%, 에스토니아 전체 인구 중 30.3%, 리투아니아 전체 인구 중에서는 9.45%를 차지했다<sup>4)</sup>. 리투아니아는 다른 나라보다 도시화의 수준이 낮았고 추가 노동력이 많이 필요하지 않은 상황이었으므로 러시아인들의 유입이 비교적 적은 편이었다. 그러나 다른 발트 3국과는 달리 리투아니아는 1차 대전 폴란드인들의 유입이 잠시 늘어났으나 50년대 말부터 서서히 감소 추세에 도달했다. 그러나 여전히 현재에도 폴란드인들은 전체 리투아니아 인구 중 대략 6.5%를 차지한다.

에스토니아와 라트비아 인구 중 거의 3분의 1의 비율을 차지하는 러시아인들은 새천년을 맞이하는 에스토니아와 라트비아에게 언어와 문화적 정체성 형성, 역사 정립 등의 차원에서

2) Järve & Vadim Poleshczuk (2022), *Report on citizenship law*, Estonia p. 9

3) *ibid.* p. 2

4) Cristina Carpinelli (2019), *The Citizenship Policies of the Baltic States within the EU Framework on Minority Rights*, Committee Scientific Member of International Problems Study Center p. 96

사회적 위협으로 인식이 되는 일이 많았고 심지어 물리적인 형태로 분출되는 경우도 자주 있었다. 그리하여 에스토니아와 라트비아는 리투아니아보다 더 엄격한 기준으로 시민권을 부여할 수 밖에 없었다. 리투아니아는 소수민족의 비율이 상당히 낮은 편이었으므로 국가적 위협으로까지 해석하지 않았다<sup>5)</sup>.

### III. 발트 3국 시민권 제정의 기본 원칙

발트 3국에서 러시아계 소수민족은 불법 점령의 결과로 나타난 것으로 인정하였고 2차 대전 발발 이전 국가형태를 부활시키려는 발트 3국은 유효성이 없는 점령 권력의 이주자들에 대해서 다양한 잣대로 구분할 수 밖에 없었다. 말하자면 불법점령 시절에 발트 3국에서 태어난 모든 사람들이 국적을 취득할 수 있는 권리를 얻지 못했다는 것이다. 이런 상황은 시민법 제정 초기부터 커다란 딜레마로 자리 잡았다.

비시민, 혹은 무국적자 문제는 1991년 발트 3국이 실질적으로 독립을 한 이후부터 수면 위에 드러나기 시작했다. 발트 3국은 위에 거론한 상황으로 인해 당시 그 영토에 살고 있는 사람들 모두에게 자동적 시민권 부여를 허락하지는 않았다. 그러나 가장 적은 러시아 인구가 살고 있는 리투아니아는 소비에트 시절에 이주해 온 사람들이라 하더라도 시민권을 취득할 의향이 있을지는 간단한 절차만으로 모든 사람들에게 시민권을 부여해 주었다. 그러므로 여기서는 라트비아와 에스토니아의 상황이 집중적으로 소개될 것이다.

발트 3국 시민권법의 기준은 소련 점령이 시작된 1940년 이전에 살던 사람과 그 후손들에게만 자동적으로 시민권을 획득할 자격을 부여한다는 것이다. 소련의 지배가 시작된 이후 적용되었던 에스토니아 인민공화국 시절 시민권 제도는 사실적으로 무효화 되어버렸다. 소련 시절 16세가 되면 여권이 발급되었으며 출신 공화국에 따라 여권에 민족명이 제시되었다. 당시 소련 시절 발급된 여권에 적힌 출신민족이 독립 이후 취득할 새로운 시민권과 동일한 것은 아니었다. 여권에 라트비아인 혹은 에스토니아인이라고 지정되었다 하더라도 독립 이후 그에 따라 시민권이 자동적으로 부여가 되는 것은 아니었다.<sup>6)</sup>

1993년 발트 3국에서 실시된 조사에 따르면 1940년 이전 사람에게 시민권을 부여하는 것에 대해서 에스토니아 거주자들은 44%가 라트비아 거주자들은 52%가, 리투아니아 거주자들은 12%가 찬성을 표했다. 국가 간 차이가 생긴 것은 그 나라에 원래 민족이 차지하는 비율에 따른 것이다<sup>7)</sup>.

에스토니아와 라트비아 양국은 속인주의를 선택하여 러시아 가정이나 무국적자 사이에서 태어난 아이들이라 하더라도 자동적인 시민권 취득은 허락되지 않았다. 그와 반대로 리투아니아는 속지주의를 선택하여 독립 이후 리투아니아 영토 내에서 태어난 이들은 모두 시민권을 받을 수 있었다.

## V. 시민권 제정의 난제

### 1. 국제기관의 간섭

---

5) *ibid.* p.200

6) Järve & Vadim Poleshczuk, p. 3

7) Järve & Vadim Poleshczuk, p. 4

소련으로부터의 독립 이후 러시아계 소수민족은 시민권 발급과 정치적 권리의 인정이 거부되면서 주변 인물로 전락해 버리고 말았다. 에스토니아와 라트비아는 소련 지배 이전 시민권법을 다시 살려 거주자 중 상당수의 시민권 권리를 박탈했으며 소련 시대 이주민들과 그의 후손들이 시민권을 얻을 근거를 없애 버렸다. 그러나 인종적 배경을 근거로 소수민족들을 노골적으로 제외한 처사는 국제적 표준에 맞지 않은 것들이라는 이유로 러시아를 비롯한 국제기관들로부터 많은 지탄을 받았다. 이와 동시에 발트 3국은 이런 조건적 부여는 현지 상황을 비추어 볼 때 충분히 납득할 만하다는 것을 설득시켜야 했다.

1990년부터는 유럽소수민족 보호에 대한 규정, 제안 사항 등이 유럽의 전반적인 관심으로 떠올랐다. 이런 상황에서 시민권 문제는 발트 3국만이 아니라 유럽연합이 오롯이 안고 가야 하는 상황이 되었으므로 여러 국제기관들도 사태 해결을 위한 방안을 모색하고 제시하였다. 유럽안보협력기구(OSCE)와 유럽위원회, 유럽연합 역시 발트 3국 내 러시아인의 처우 문제에 깊게 관여하게 되었다. 1990년대와 2000년대 초 유럽연합 가입을 우선 순위에 둔 발트 3국은 코펜하겐 표준에 부합하기 위해서 소수민족 통합에 노력을 기울이기 시작했다.

## 2. 대러시아 관계

먼저 발트 3국에서 시민권 부여는 소련 연방의 지배와 그를 이은 새로운 정부 사이의 역사적 문맥과 많이 연결되어 있다. 라트비아와 에스토니아의 인종 비율은 소련 시절 집단화 정책과 집중적인 산업화 정책, 스탈린의 오판으로 아주 짧은 시간에 극단적으로 바뀌었다. 이는 발트 3국의 사회를 심각하게 변화시켰으므로 소련 이전 국가형태로 복원시키는 데는 특별하고 단오한 정책이 필요할 수 밖에 없었던 것이다. 또 달리 고려해 봐야 할 상황은 발트 3국에서 거주하기 위한 시민권은 러시아인들과 기타 소수민족들이 무국적 인구가 전락하는 것을 막는 기능도 동시에 수행해야 했다는 것이다. 이러한 현실은 발트 3국의 시민권 정책 설정에 딜레마로 자리 잡았다.

발트 3국이 독립을 이룬 후 러시아는 발트 3국의 시민권 정책을 차별적인 것으로 보고 모든 소련 출신 시민에게 시민권을 확대할 것을 요구하였다. 심지어 자치권을 줄 것을 요구하는 경우도 있었다.

발트 3국은 러시아와 국제기구들의 제안을 받아들여 비시민들의 권리를 향상시켰으며 유럽연합과 국제적인 여행이 가능한 특별여권이 주어졌다. 라트비아 비시민들은 라트비아에 살고 있는 국적이 없는 이방인으로 자격이 지정되어있지만 해외에서는 라트비아 정부를 통해서 외교적 보호를 받을 수 있는 라트비아 여권을 소지할 수 있다. 그러나 그들은 참정권이 없고 군복무 의무도 없으며 공무원직을 역임할 수도 무기를 소지할 수 없다는 제한적인 조건도 존재한다.

존경받고 국가로부터 보호 받을 권리는 사회와 정부의 구성원과 참여자로 인정받을 수 있는 기본적인 자격이다. 비시민들에게 시민권 권리를 축소하는 것은 차별감과 소외감을 불러일으켜 사회적 박탈감을 느끼게 조장할 수 있다. 예를 들어 비시민들이 그런 사회적 박탈감으로 인해 특정 극단적인 조직과 발트 3국에 적대적인 국가들과 연관성을 가지게 된다면 지금의 시민권법은 비시민들에게 테러리스트 침투를 조장할 수 있는 허점을 지니고 있다고 해석되곤 한다<sup>8)</sup>. 우크라이나-러시아 전쟁 이후 러시아의 군사적 개입 가능성이 강화되는 상황에서 이 사실은 중요한 의미를 가진다. 이렇듯 시민권 문제는 최대한 빠른 시기에 분쟁에 대처하기 위한

8) Cassadee Orinthia Yan, p.5

방편으로 해석될 수 있다.

### 3. 인권 문제와 사회 통합

시민권은 단순히 한 국가에서 거주할 수 있는 신분증만을 발급해 주는 것에서 머무르지 않는다, 그 나라의 시민으로 누릴 수 있는 권리와 가치를 동등하게 공유할 수 있는 근거를 만들어주기도 한다. 라트비아의 경우 비시민들은 투표권을 가지고 있지 못하며 현지 공동체와의 관계 악화에서 더 나아가 사회적 소외감과 제외감을 느끼고 있는 것으로 분석되고 있다<sup>9)</sup>.

라트비아 비시민은 러시아와 쉐겐지역을 동시에 여행할 수 있지만 유럽연합에서 일을 할 수는 없다. 라트비아의 비시민은 유럽연합의 시민이 아니므로 노동을 위한 자유이동 항목은 적용이 불가능하다<sup>10)</sup>. 라트비아는 보기에 따라 차별적인 시민권 정책을 운영하고 있어 점령자로 인식되는 이들에 대한 사회적 관점이 영향을 주고 있음을 여실히 보여주고 있다.

그러나 비시민들에게 시민권과 참정권을 주는 것은 정치적 절차에 적극적으로 활용할 수 있도록 하며 사회참여도 독려할 수 있다<sup>11)</sup>. 정치적 안정은 경제적 팽창과 해외 투자를 끌어들이는 데 중요하다<sup>12)</sup>. 비시민에게 사회적 복지를 제공해 주는 것은 그들이 번 수익으로 비시민들을 먹여 한다는 염려로 인해 시민들 사이에서 반감을 불러일으킬 수 있다는 단점도 가지고 있다<sup>13)</sup>.

## VI. 발트 3국 시민권 제정 과정

발트 3국의 시민권 제도는 차별적이고 정작 러시아 인구로 하여금 시민권을 따고자 하는 의지를 꺾는다는 부정적인 평가를 받았다. 그러므로 역사적으로 어려움을 겪고 있는 사람들을 위한 법적 요건의 범주 안에서 특정한 유연성과 예외조항을 허락함으로써 인해 실질적인 정의구현을 해야 한다는 의견이 지배적이었다<sup>14)</sup>.

### 1. 라트비아

라트비아는 1991년 독립을 쟁취했을 때 라트비아 거주자 중 52%만 라트비아인으로 집계되었다. 이와 반면 에스토니아는 62%, 리투아니아는 80%였다<sup>15)</sup>. 그러므로 발트 3국 전체에서도 가장 문제가 심각했던 상황이었다.

1990년 4월 라트비아 공화국이 독립을 선포함과 동시에 인민공화국 시절을 부인하고 공산화 이전 국가를 적통으로 인정하며 1919년 법규정에 따라 라트비아의 시민권을 가지고 있던 사람들과 그의 후손들에게 시민의 지위와 권리를 부여해 주었다.

라트비아 최고회의는 1991년 10월 15일과 1992년 10월 28일 결의안을 채택하였다. 그 내

9) Julija Oleinika (2015). *Non-citizen - the Aliens of Home, Examining the Place of the Russian Non-Citizens in Latvia*, University of Portsmouth. p.30

10) Ibid. p.31

11) Cassadee Orinthia Online p.10

12) ibid. p.10

13) ibid. p.13

14) ibid. p.4

15) Helen M. Morris (2003). *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*. Centre for European Policy Studies. Brussels: Belgium, p.2

용은 소련이 라트비아에 최후통첩을 하고 점령을 한 1940년 6월 14일 이전에 라트비아 시민이었던 사람과 그의 후손들이 신고만으로 시민 자격을 얻을 수 있도록 하는 것이었다. 그러므로 그 결의안에 따르면 조상이 라트비아가 주권을 잃기 전 라트비아에 거주했다면 그 후손들도 라트비아의 시민권을 취득할 수 있었던 것이다.

1991년 후반기 라트비아는 1922년 헌법을 복원하였으며 재독립한 라트비아를 신생국이 아니라 전간기 라트비아 공화국의 적통을 이어받는 나라로 여겼다<sup>16)</sup>. 1922년 헌법이 복원된 후 라트비아 인구의 3분의 1을 차지하던 러시아인들이 정치적 권한을 대부분 박탈당했다. 1989년 통계에 따르면 러시아 출신 거주자 중 55%가 라트비아에서 태어났고 36%는 러시아에서 태어나 이주해 온 것으로 드러났다. 그 이후로 라트비아 시민으로 인정 받지 못한 러시아계 이민자들의 법적 지위는 1995년까지 불확실하게 남아 있었다<sup>17)</sup>.

라트비아 독립 초기 주 라트비아 EU대사는 라트비아와 러시아인들의 관계와 라트비아 내 비시민들에 대한 고려가 마련되지 않으면 라트비아가 EU에 가입할 가능성은 없다고 단언했다<sup>18)</sup>. 라트비아들이 중심이 되어 정치체제와 정부 활동을 이끌어 간다는 희망을 실현하는 것은 아주 어려운 일이 되어 버렸다. 라트비아 민족을 바탕으로 한 국가의 재건, 다민족 사회로의 민주국가를 이루는 일은 어찌 보면 상반된 희망일 수도 있다. 라트비아의 인구 변화와 전쟁 및 소련의 경험은 정치결정론자들의 시민권에 대한 관점에 영향을 줄 수 밖에 없었다.

1992년 12월 라트비아 정부가 발표한 시민 등록 결과에 따르면 라트비아 시민의 67%가 시민으로 등록되었다. 135만 명이 라트비아의 시민으로 등록되었고 45만 명이 무국적자로 남아 있었다.

1993년 선거 이후 라트비아 의회는 시민법 초안을 작성했다. 유럽안보협력기구의 소수민족 고등판무관실은 새로운 시민법 초안에 모든 라트비아 비시민권자들은 특정한 조건을 충족할 경우 라트비아 시민권을 취득하겠다는 희망을 표하면 라트비아 이익에 반하는 위협이 되지 않는 조건 하에서 라트비아 시민이 될 수 있는 권리를 부여해야 한다고 강조했다.<sup>19)</sup>

1994년 유럽이사회는 라트비아가 유럽이사회의 회원이 되기 위한 조건을 충족시켰다는 보고서를 제출했다. 1995년 1월 31일 유럽위원회 의회연합은 라트비아의 회원가입을 만장일치로 환영했다. 그러나 1995년 유럽연합 가입 신청서를 제출한 후 2년 뒤인 1997년에는 라트비아의 귀화 정책이 너무 느리다는 이유로 가입 신청이 반려되었다. 그러자 라트비아 정부는 유럽연합에 가입해야 한다는 일념으로 귀화제도가 빨리 자리 잡을 수 있도록 법안을 수정하기로 했다. 귀화에 필요한 언어수준은 라트비아어로 일상생활 관련 내용을 쓰고 말할 수 있는 수준으로 조정하였으며 라트비아의 헌법과 역사를 아는 수준이면 시민권이 부여되었다. 라트비아 독립 이후 태어난 2만 명 정도의 아이들은 자동적으로 시민권을 부여받았다.

유럽이사회가 제안한 사안들 중 상당수는 라트비아 정부에서 수용하였다. 예를 들어 장애가 있는 사람들은 라트비아 언어와 역사 시험에서 면제가 되었다. 유럽이사회는 정부가 귀화제도를 관할하지 말고 귀화를 위한 기관을 별도로 둘 것을 제안했으며 이 사항 역시 수용되었다<sup>20)</sup>. 시민권 관련 사항에 대해서 국제기관의 말을 따르지 않는 것이 어떤 결과를 초래할지 라트비아의 지도자들은 너무 잘 알고 있었으므로 절충안을 찾을 수 밖에 없었다.

유럽안보협력회의(CSCE)는 한가지의 법이 기관에 따라 다양하게 해석되는 것에 대한

16) Julija Oleinika. p. 22

17) ibid. p. 23

18) Helen M. Morris. p.2

19) Helen M. Morris p. 10

20) Helen M. Morris. p.6

불만사항을 연구하고 정부와 공동체 간에 정부의 역할을 강화하는 인종 및 언어 문제에 대한 국가위원을 설치하도록 제안하였다. 소수민족고등판무관은 귀화시험에서 요구되는 언어 수준이 일상어 수준을 넘어서는 안 되며 60세 이상 노년층은 언어시험에서 제외하는 조건을 마련해야 한다고 제안했다. 라트비아 정부는 비시민들이 적절한 라트비아어 수준을 유지할 수 있도록 정책적인 지원을 해야 했다. 그리고 비시민들과 통합에 대한 대화를 충분히 가지면서 괄목할 만한 정책을 실행할 것을 더불어 요구하였고 비시민들도 자신의 권리와 의무에 대해서 충분히 인식하도록 할 것을 요구했다<sup>21)</sup>.

1995년부터 1998년 국민투표까지 비시민권 중 극히 일부만 라트비아 시민권을 신청했다. 1998년 6월 라트비아 의회는 1995년 제정된 시민권법을 손보고 16세 이상 비시민권자들에게는 라트비아어와 역사 시험만 통과한다는 조건으로 시민권을 신청할 수 있는 조건을 허락해 주었다. 더 나아가 1991년 8월 21일 이후 태어난 아이들에게는 귀화과정 없이 시민으로 등록할 수 있도록 해주었고 장기체류허가를 가지고 라트비아에 살고 있는 비시민 혹은 무국적자 아이들에게도 허가해 주었다. 이는 속지주의와 속인주의 요소를 절충한 것이다. 15세 미만인 아동의 경우에는 양측 부모의 신청이 있어야 가능했으나 15세와 18세 사이의 경우에도 라트비아에 장기적으로 거주할 것을 증명하고 라트비아어 실력을 알면 관심 있는 부모 중 한 명이 라도 신청을 하면 가능했다. 1995년에 법안이 또 한번 개정되면서 라트비아의 비시민 혹은 이방인들에게 특별한 여권이 발급되었다<sup>22)</sup>.

2013년에 또 시민법 개정이 이루어졌는데 이전에는 아이들의 경우 양쪽 부모들의 동시에 동의를 얻을 때만 시민권이 부여되었으나 이후에는 부모 중 한 명만 동의를 하는 경우에도 가능해졌다. 그리고 라트비아어로 기본교육과정을 반 이상 이수한 학생들을 귀화과정이 단순해졌다<sup>23)</sup>.

그 결과 1995년에 29%였던 무국적자들의 비율이 2015년엔 12%로 떨어졌다. 2015년에는 15만 명이 귀화과정을 거쳐 시민권이 부여되었고 2015년에 태어난 아이들 중 99%가 라트비아 시민이 되었다. 귀화 과정은 라트비아 사회융합에도 큰 역할을 하였다. 1995년 29%였던 비시민들의 수가 2018년엔 11%로 떨어졌다. 2018년 1월 1일에는 84.6%가 시민권자들이었다.

라트비아가 독립을 선포한 후 25년이 지난 후 라트비아 전체 인구에서 비시민은 11.75%였고 그중 가장 큰 비율은 러시아인들로 65.6%를 차지했다. 유럽연합에 대한 인식 개선, 발트 3국의 생활수준 향상 역시 비시민들이 현지 시민권을 따게 하는 동기부여가 되기도 하였으나, 비시민들 중 다수가 노년층이었기 때문에 자연적인 감소도 발행했다.

## 2. 에스토니아

에스토니아의 시민권 제정 과정은 여러모로 라트비아와의 접점이 많다고 할 수 있다. 에스토니아에도 점령자 자격으로 에스토니아에 이주해 온 것으로 인식된 사람들은 에스토니아 시민권을 자동으로 얻을 권리가 없다는 생각이 주도적이었다. 그러므로 에스토니아도 라트비아와 마찬가지로 거의 1940년 소련의 점령 전 시민들과 후손들에게만 국한하여 자동적으로 시

21) Letter to Georgs Andrejevs, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. from CSCE HCNM Max van der Stoel, The Hague, No 238/93/L/Pev. 6 April 1993.

22) Julija Oleinika. p.25

23) Jennifer Croft (2016), *Non-citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Chaning Times?* OSCE Yearbook Baden-Baden : Germany. pp. 181 - 195 p.184

민권을 주는 것을 기본으로 하고 있다.<sup>24)</sup>

에스토니아 시민권의 특징은 에스토니아로 민족을 뜻하는 rahvus라는 단어는 민족적 출신을 말한다. 그러나 에스토니아 법에는 이에 대한 공식적이 정의가 없다. 사실상 대부분의 경우 민족이란 자신을 어떻게 정의하는가에 달려있다<sup>25)</sup>.

이민자들이 시민권을 얻을 수 있는 유일한 방법은 귀화시험 뿐이었고 귀화의 기본 조건은 에스토니아 영토 내 영구 거주지가 있어야 했고 언어 능력을 증명해 보여야 했다<sup>26)</sup>. 에스토니아에서 시민권 획득시 요구되는 언어 규정은 다른 나라보다 더 가혹하다는 비판을 받고 있는데 에스토니아어가 러시아어와는 언어적 계통이 달라 배우기가 더 까다롭기 때문이다. 그러므로 에스토니아어를 하지 못하는 이들의 사회적 주변화를 영구화한다는 우려가 높았다

1980년 에스토니아의 독립을 준비하던 인민전선을 통해서 시민권에 관한 논의가 터져 나올 때쯤 보수주의자들이 주도권을 얻게 되었다. 보수주의자들은 러시아계 이민자들의 급격한 유입으로 인한 에스토니아 민족의 구성 변화를 중요하게 여겼다. 에스토니아에 정착한 소련 출신 이민자들은 1940년대만 해도 전체 인구의 10%에 불과했으나 1989년에는 38.5%에 이르게 되었다<sup>27)</sup>. 에스토니아의 새 정치 지도층은 많은 수의 소련 출신 이민자들, 특히 러시아계 이민자들을 민족에 대한 위협으로 느꼈다<sup>28)</sup>.

사실 에스토니아의 이런 배제적인 정책은 인구구성의 변화에 대한 반향으로 많은 이들의 지지를 받았다. 1940년 이전 시민권법의 부활은 무국적자들을 많이 양산했으며 에스토니아 내 다양한 공동체 사이의 관계를 악화하고 러시아와의 관계에서 긴장을 불러일으켰다<sup>29)</sup>. 그리고 이는 라트비아와 마찬가지로 단지 러시아만이 아니라 유엔, 유럽안보협력이사회, 유럽이사회, 유럽연합 등에서도 제안이라는 명목으로 여러 가지 비판을 받게 되었다<sup>30)</sup>.

1992년에 개정된 최종 법안은 1938년 시민권을 기준으로 한 것이었는데 1995년까지 그 효력이 유지되었다<sup>31)</sup>. 여기에서 재미있는 현상이 목도된다. 1991년 독립을 묻는 국민투표에서는 유권자의 수가 1,144,309명에 달했는데 1992년 시민법 개정 후 열린 헌법 개정을 위한 국민투표에서는 유권자 수가 무려 689,319명으로 떨어졌다. 1991년에 비해 60%의 수준으로 전락한 것이다. 인구통계에 따르면 1992년에는 거주인구 중 69%가 에스토니아 국민이 아니었다<sup>32)</sup>.

1995년에 도입된 시민권에서 에스토니아어 시험은 서술시험과 주제가 지정되지 않은 대화를 해야하는 구두시험으로 구성되어 이전보다 훨씬 어려워졌다는 비판을 받았다. 그러므로 1996년 이 시민권법이 실효에 들어가자마자 비시민들 사이에서 시민권을 얻고자 하는 비율이 확연히 줄었다. <sup>33)</sup>

러시아 인구 중 대부분이 에스토니아의 귀화 정책을 심하게 제한적이며 인권에 반하는 것이라 말하지만 에스토니아인들은 국가에서 정한 귀화 정책이 아주 정상적이며 국제적 규정에 맞다고 말하고 있다.<sup>34)</sup>

---

24) Järve & Vadim Poleszczuk, p. 1

25) ibid. p. 2

26) ibid. p. 5

27) ibid. p. 3

28) ibid. p. 3

29) ibid. p. 4

30) ibid. p. 7

31) ibid. p. 3

32) ibid. p. 4

33) ibid. p. 5

2008년에 통합모니터링(intergration monitoring) 연구에 따르면 에스토니아인들 중 65%가 에스토니아의 시민권법을 정상적이고 국제적 조건에 맞는 것이라 평가했고, 러시아어를 사용하는 인구 중 76%는 이에 대해 심하게 제한적이고 인권을 무시한다는 의견을 내놓았다<sup>35)</sup>. 2017년 통합모니터링 연구에 따르면 미결정시민권자들은 에스토니아 시민권을 획득하지 않는 이유에 대해서 시민권이 없다고 해서 에스토니아에서 거주하는 데 장애가 되지 않는다는 이유(48%), 에스토니아어를 배울 수 없다는 것과 (43%) 시민권 획득을 위한 에스토니아어 시험이 지나치게 복잡하다는 것이었다.<sup>36)</sup>

2007년부터 에스토니아는 비시민권자들과 인종적 소수민족들을 위해 ‘에스토니아 사회 2000-2007 에스토니아 사회 통합’이라는 계획을 수립했다. 이것은 1998년 설립되어 정부에서 간접적으로 운영하는 ‘비시민권 통합 재단’에서 관할하는 것으로 이 두 절차를 통해 에스토니아 사회통합 방향을 논의하고 있는데 한가지는 에스토니아어 지식과 에스토니아 시민법을 통한 강한 공동의 국가적 핵심을 통해 사회적 조화를 이루는 것이고, 다른 하나는 소수민족의 문화적 권리를 인정함으로써 인종적 다름을 인정하는 기회를 부여하는 것이다. 이에 초등교육과 중등교육, 소수민족 문화와 언어에 대한 교육, 에스토니아 성인들에게 에스토니아어를 교육하고 소수민족 일원의 사회적 경쟁적 강화라는 네 가지 부차적 프로그램을 수립했다.<sup>37)</sup>

에스토니아 시민권법은 2015년 1월 21일에 다시 개정되었다. 이 개선된 법에 따르면 출생 전까지 적어도 5년을 거주한 무국적자(아니면 비결정시민권자) 부모의 밑에서 태어난 아이는 자동적으로 시민권을 받을 수 있다. 라트비아와는 달린 에스토니아는 비시민에서 태어난 아이들은 부모의 신청 없이도 자동적으로 시민권을 받을 수 있었다. 개정법에 따르면 65세 이상의 시민들은 에스토니아 필기시험을 치르지 않는 것으로 조정되었다.

2015년에는 비시민은 전체 인구의 15.6%를 차지했고 인구 중 5.7%는 사실상 무국적자였다.<sup>38)</sup>

### 3. 리투아니아

리투아니아는 라트비아나 에스토니아보다는 더 자유로운 제도를 운영했는데 영토 내에서 태어나고 거주한 모든 이들에게 시민권을 부여하는 속지주의적 제도를 운영하였다.<sup>39)</sup> 리투아니아에서 러시아인들은 라트비아나 에스토니아처럼 소외되지 않았다.

시민권법은 몇 차례에 걸쳐 바뀌었다. 2011년에는 1990년 5월 11일 전에 리투아니아를 탈출하여 다른 곳에서 시민권을 취득한 사람, 1990년 3월 11일 전 점령된 리투아니아를 탈출하여 다른 국가에서 시민권을 취득한 사람, 위에 제시된 사람들의 증손자들까지를 시민으로 인정해 주었다. 1940년 리투아니아가 독립을 상실했을 때와 1944년에서 45년까지 많은 이들인 리투아니아에서 이민을 떠났다. 1940년과 1952년 28만 명의 리투아니아 국민들이 시베리아로 떠나는 등 많은 인구적 손실을 입었다.

2013년 무국적자들의 시민권을 얻는 과정은 좀더 단순해졌다. 리투아니아 의회는 ‘무국자들의 감소에 관한 국제연합협약비준에 관한 법’을 비준했다. 협약이 비준되면서 무국적자들은

---

34) *ibid.* p. 2

35) *ibid.* p. 14

36) *ibid.* p. 15

37) William Hernad, *The Russian Minority in Estonia* (On-line), p.2

38) Järve & Vadim p. 1

39) Cristina Carpinelli. p.8

리투아니아에서 최소 5년 정도 장기체류를 하면 시민권을 얻을 자격이 주어졌다. 2016년에도 수정이 가해졌는데 전간기 시대에 리투아니아를 떠난 유대인들도 귀화할 수 있는 방안이 마련되었다.

## VII. 결론

위에 논한 대로 발트 3국의 시민권법은 소련 시대 형성된 내부적 상황과 유럽연합 등 외부 국제기관들의 간섭 사이에서 겪은 여러 가지 딜레마를 염두에 두며 제정과 시행을 진행해야 했다.

라트비아와 에스토니아는 소련 점령 이후 인구 내 러시아계 이민자들이 차지하는 비율이 급격히 상승하여 자국민들은 정작 소수민족에 비슷한 처지에 놓이게 되었다. 오랫동안 지배를 받으면서 어렵게 지켜온 언어와 문화, 그리고 민족적 정체성을 우선에 두고 자국민을 통한 정치, 행정을 진행해 나가고자 했던 발트 3국은 인구 중 상당수를 지하는 러시아인들의 인권 보장과 사회적 통합이라는 상반된 과업을 해결해야하는 딜레마에 처하고 말았다.

발트 3국의 특수한 상황과 국제적 제안 사이에서 저울질하며 수 차례 개정된 시민권법은 귀화시험을 간소화하거나 젊은이들에게 많은 혜택을 부여하는 방식으로 소수민족들의 시민권 취득 비율을 높였고 이를 통해 사회적 참여와 소속감을 높일 수 있었다. 특히 유럽연합과 쉥겐협정 가입 후 유럽 시민으로 누릴 수 있는 혜택과 가치가 높기 평가되면서 현지 시민권을 획득하는 사람들의 수는 급격하게 늘었다. 이는 내부적, 국제적 상황을 적시에 파악하여 유동적인 적용과 시행이 가능해 지면서 얻어진 성과였다고 볼 수 있다.

그러나 발트 3국의 시민권 제도가 당면한 문제는 적지 않다. 아직도 라트비아와 에스토니아에서 25%를 차지하고 있는 러시아인들의 시민권과 처우 문제가 여전히 종결되지 않아 국경을 접하고 있는 러시아로부터 줄곧 위협을 받고 있다는 것이다. 러시아는 라트비아와 에스토니아가 제시하는 까다로운 시민법 제도를 들어 러시아인들을 역차별하고 있는 미명하게 위협적인 태도를 고수하고 있으나 국내 여론이나 국제적인 평가에 따르더라도 현지의 시민권 제도는 정상적이며 국제적인 기준에 맞는 것으로 인식되고 있다.

이렇듯 발트 3국의 시민권법은 국적이 없는 사람에게 신분증을 발급해 주는 단순한 사항이 아니다. 역사적 사회적 관점에 의해 국적을 취득하고자 하는 사람들을 엄중하고 단호한 잣대로 평가할 수 밖에 없었고 이는 찬사와 비판이라는 양날의 칼과 같은 결과를 낳았다.

현재 점점 더 많은 젊은이들이 부모들의 삶의 방식을 버리고 있다. 현재 언어적 차이는 사회적 통합의 장애물이 아니며 인종적 차이에 대한 선입견은 여전히 사회적으로 퍼져 있지만 노동시장에서 민족적 분리는 줄어들고 학교에서도 러시아계 부모들이 아이들을 현지 학교에 보내는 경우가 더 늘어나면서 통합을 위한 기회는 더 확대되고 있다. 그러므로 발트 3국의 시민권법 제정과 시행은 더 합리적이고 국제적 기준을 최대한 만족시키는 방향으로 발전할 것이 확실하다.

### <참고문헌>

Croft, J. (2016). "Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times?". *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden: IFSH,

pp. 181-195.

- Di Gregorio, A. (2012). *Epurazioni e protezione della democrazia: Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Milano: Franco Angeli.
- Di Gregorio, A. (2018, May 16). "Democratic Transition and Linguistic Minorities in Estonia and Latvia". *European Parliament*. available at: <http://www.europarl.europa.eu/>.
- Druviete, I. (2002, April 16-20). "Language policy and protection of the state language in Latvia". *World Congress on Language Policies*. Available at [http://www.linguapax.org/wp-content/uploads/2015/09/CMPL2002\\_T3\\_Druviete.pdf](http://www.linguapax.org/wp-content/uploads/2015/09/CMPL2002_T3_Druviete.pdf).
- Dumbrava, C. (2017/02). "Comparative Report: Citizenship in Central and Eastern Europe". *European University Institute-CADMUS*. available at: <http://cadmus.eui.eu/>.
- Heidmets, M. (ed.) (2008), *Eesti Inimarengu Aruanne 2007 [Estonian Human Development Report 2007]*. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
- Jano, D. (2008). "From 'Balkanization' to 'Europeanization': The Stages of Western Balkans Complex Transformations", *L'Europe en Formation*, 3-4 (n° 349-350), pp. 11-12.
- Kallas, K., Kaldur, K. (2018) 'Kodakondsus, poliitiline enesemaarang ja osalemine<sup>5</sup> ['Citizenship, Political Self-Determination and Participation']', in: *Eesti uhiskonna integratsiooni monitooring 2017*,
- Krepaz, K. (2016). *The Impact of Europeanization on Minority Communities*, Wiesbaden: Springer VS. Latvia vs. Estonia. Demographics (July 2017). *indexmundi*. available at: <https://www.index-mundi.com/>.
- Kochenov, D. (2006), *EU's Numerous Contradictory Approaches to Minority Protection: Internal-External Paradox and Mutually Exclusive Pre-accession Standards*, Paper presented at 'Exchanging Ideas on Europe 2006: Visions of Europe: Key Problems, New Trajectories<sup>5</sup> UACES 36th Annual Conference and 11th Research Conference, Limerick, Ireland (31 August - 2

September 2006).

Kruusvall, J. (2008), 'Rahvussuhete tajumine' [Perceptions regarding ethnic relations], in *Uuringu Eesti Æhiskonna integratsiooni monitoring 2008 aruanne [Report of the Estonian society integration monitoring 2008]*, Tallinn: [MEIS].

Lietuvos Respublikos SEIMAS. (2010, November 4). "The Seimas has adopted amendments to the Law on Citizenship expanding possibilities of acquiring dual citizenship". *LRS*. available at: [http:// www.lrs.lt/](http://www.lrs.lt/)

Ligenzowska, J., Piecuch, J. (2015). "National Minorities Integration in the Baltic States". *Studia Ekonomiczne*, (228), p. 167-175.

Martini, G. (1999). "Stato, federalismo e minoranze" (State, Federalism and Minorities), *Letterature di Frontiera = Littératures Frontalières*, IX, 2, pp. 39-48.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. (2015, January 14). "Citizenship and Language Policy in Latvia".

Lauristin, M., Uus M., Seppel K. (2012), 'Kodakondsus, kodanikuühiskond ja rahvussuhted' [Citizenship, Civil Society and Ethnic Relations], in *Integratsiooni monitooring 2011 [Integration Monitoring 2011]*, Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis

Lieven, A. (1993), *The Baltic Revolution*. New Haven and London: Yale University Press.

Miillerson, R. (1994), *International Law, Rights and Politics. Developments in Eastern Europe and the CIS*, London and New York: Routledge.

*Latvia*. available at: <http://www.mfa.gov.lv/en/>.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. (2015, November 21). "Basic facts about citizenship and language policy of Latvia and some sensitive history-related issues". *MFA of Latvia*. available at: <http://www.mfa.gov.lv/en/>.

Ministry of Foreign Affairs of The Republic of Latvia. (2018, January 26). "Facts regarding society integration in Latvia". *MFA of Latvia*. available at: <http://www.mfa.gov.lv/en/>.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. (2018, July 27). "Naturalization". *MFA of Latvia*. available at: <http://www.mfa.gov.lv/en>.

Muiznieks, N. (2013) Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Estonia from 25 to 27 March 2013, CommDH (2013)12, [www.coe.int](http://www.coe.int).

Nimmerfeldt, G. (2008), 'Kodakondsus' ['Citizenship'], in *Uuringu Eesti uhiskonna integratsiooni monitooring 2008 aruanne [Report of the Estonian society integration monitoring 2008]*, Tallinn: [MEIS].

OSCE (2018). *The Hague Recommendations regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note*, Netherlands: OSCE High Commissioner on National Minorities.

Payerhin, M. (2017). *The World Today Series 2017-2018: Nordic, Central, and Southeastern Europe 2016-2017*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Pettai, V., Hallik, K. (2002), 'Understanding Processes of Ethnic Control: Segmentation, Dependency and Cooptation in Post-communist Estonia', *Nations and Nationalities*, 4 (8).

Poleshchuk, V. (2001), *Advise not welcomed. Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the Response*, Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft, Bd. 9, Munster: Lit Verlag.

Poleshchuk, V. (2009), *The War of the Monuments in Estonia: the Challenges of History and the Minority Population*, Report from the Aland Islands Peace Institute no. 1, 2009, Mariehamn: Aland Islands Peace Institute.

President (2009), *President Ilves: Eestit saab kaitsta ka pohioigusi ja demokraatlikke vaartusi illemaaraselt piiramata [President Ilves: Estonia can be protected without imposing excessive restrictions on fundamental rights and democratic values]*, 1 July 2009. [www.resident.ee](http://www.resident.ee) (03.07.2009).

REPUBLIC OF LITHUANIALAW ON CITIZENSHIP. 2 December 2010

- No XI–1196(As amended on 23 June 2016 No XII–2473)Vilnius
- Rose, R. & W. Maley (1994), 'Conflict or Compromise in the Baltic States?'\ *RFE/RL Research Report* 3 (28).
- Report (2019) UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, combined twelfth and thirteenth periodic reports submitted by Estonia under article 9 of the Convention, due in 2018, Advance Unedited Version, 26 July 2019
- Saar Poll (2006), *Mitte–eestlaste perspektiivid: Elanikkonna kusitlus, kevad 2006 [Prospects of non–Estonians: Population poll, spring 2006]*, Tallinn: Saar Poll.
- Semionov, A. (2000), 'Estonia: Nation Building and Integration. Political and Legal Aspects'<sup>9</sup>. COPRI Working Paper 8.
- Statistical Office of Estonia (SOE) (2001), *2000 Population and Housing Census*, 2. Tallinn: Statistical Office of Estonia.
- Statistical Office of Estonia (SOE) (2019), *Public statistical database*, [www.stat.ee](http://www.stat.ee) (30.09.2019).
- Thiele, C. (1999), <sup>6</sup>The Criterion of Citizenship for Minorities: The Example of Estonia<sup>9</sup>, ECMI Working Paper 5, Flensburg.

<Website>

<https://www2.mfa.gov.lv/en/usa/consular-information/latvian-citizenship-usa/requering-latvian-citizenship> (2025.01.10.)

Estonia.eu. Official gateway to Estonia (Estonia 2012), 'Citizenship', [www.estonia.eu](http://www.estonia.eu) (30.09.2012)

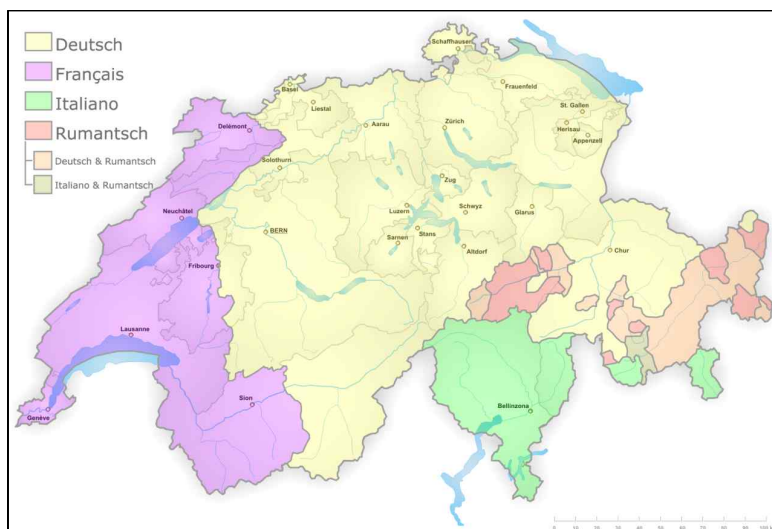
# 스위스 다문화, 다중언어 정책: 이탈리아어를 중심으로

박문정

다언어 사회에서 언어적 다양성을 유지하면서 사회 통합을 이루는 것은 중요한 과제이다. 스위스는 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 로만슈어의 4개 언어를 공식 언어로 지정하고, 각 언어 공동체의 권리와 문화를 존중하는 다언어 정책을 통해 성공적인 사회 통합을 이루어낸 대표적인 사례로 꼽힌다. 본 논문에서는 스위스 다언어 정책의 역사적 배경과 현황을 심층적으로 분석하고, 특히 이탈리아어 사용 지역의 언어적 특징과 사회적, 정치적 과제를 중심으로 논의하고자 한다.

## 1. 스위스 이탈리아어

스위스 이탈리아어는 스위스 연방 내에서 사용되는 이탈리아어의 다양한 변종을 총칭 의미한다. 여기에는 스위스 이탈리아 지역의 이탈리아어, 이탈리아 이민자들이 사용하는 이탈리아어, 그리고 스위스에서 이탈리아어가 국가 및 공용어로서의 지위를 갖게 됨으로써 파생된 변종들이 포함된다. 이탈리아어는 1848년 스위스를 연방 국가로 만든 최초의 현대 헌법 이후 프랑스어, 독일어와 함께 스위스의 국가 공용어로 지정되었다<sup>1)</sup>. 역사적으로 이탈리아어를 사용하는 지역은 티치노 주와 3개 국어를 사용하는 그리종 주의 4개 이탈리아어 사용 계곡 (동쪽에서 서쪽으로 포스키아보, 브레갈리아, 메솔치나, 칼란카 계곡; 이 주의 다른 언어는 독일어와 로만슈어)으로 구성된다.



<스위스 언어사용 지도 ><sup>2)</sup>

1) 네 번째 스위스 언어인 로만슈어는 1938년에야 이 지위를 얻었다.

1950년부터 2012년까지 실시된 조사에서 이탈리아어 사용자 비율은 다음과 같다.

연도	독일어	프랑스어	이탈리아어	로만슈어	기타
1950	72.1	20.3	5.9	1	0.7
1960	69.4	18.9	9.5	0.9	1.4
1970	64.9	18.1	11.9	0.8	4.3
1980	65	18.4	9.8	0.8	6
1990	63.6	19.2	7.6	0.6	9.9
2000	63.7	20.4	6.5	0.5	9
2010-2012	65.4	22.6	8.4	0.6	19.2

<“주요 언어, 즉 가장 잘 생각하고 이해하는 언어는 무엇입니까?”><sup>3)</sup>

2000년에 수집된 가장 최근의 연방 인구 조사 데이터 (Bianconi 2005)에 따르면 스위스 전체 인구의 6.5% (조사 당시 7,288,010명)가 이탈리아어를 주요 언어로 사용한다고 답했으며, 독일어는 63.7%, 프랑스어는 20.4%, 로만슈어는 0.5%였다. 인구의 9%는 국가 공용어가 아닌 다른 언어를 주요 언어로 사용한다고 답했다. 이탈리아어 사용자의 비율 (6.5%)은 스위스 이탈리아 거주자 (3.7%)와 스위스의 다른 지역 거주자 (2.8%)로 나뉜다. 2010년부터는 전국 인구 조사가 매년 실시되는 구조 조사로 대체되었다. 이 조사에서는 모국어에 대한 질문에 여러 답변을 허용하여 개인의 다국어 사용 현상을 보여준다. 이로 인해 이탈리아어를 모국어로 사용하는 스위스 인구 비율은 8.4%로 증가했다. 즉 이탈리아어 사용자는 1970년대까지 크게 증가했지만, 그 이후로는 이탈리아로 돌아간 이민자들과 2세대부터 거주, 교육 즉 사회적 언어를 주요 언어로 사용하는 이민자들로 인해 감소했다. 그러나 다음 표를 살펴 본다면 전통적인 이탈리아어 사용 지역에서는 이탈리아어가 여전히 건재하며, 1990년에서 2000년 사이에 이탈리아어 사용자가 감소하지 않고 오히려 약간 증가하여 스위스 전체 인구의 3.6%에서 3.7%로 증가했다는 사실을 검토 할 수 있다.

2) [https://it.wikipedia.org/wiki/Lingua\\_italiana\\_in\\_Svizzera#/media/File:Swiss\\_languages.png](https://it.wikipedia.org/wiki/Lingua_italiana_in_Svizzera#/media/File:Swiss_languages.png)

3) <https://www.italianoascuola.ch/informazioni/italianoinsvizzera/>

Tab. 1 Le lingue principali nella Svizzera italiana (confronto 1990-2000)

TICINO	1990	2000	GRIGIONI IT.	1990	2000
italiano	82,8%	83,4%	italiano	87,9%	86,7%
tedesco	9,8%	8,3%	tedesco	8,0%	9,2%
francese	1,9%	1,6%	francese	0,6%	0,6%
altre lingue	5,4%	6,8%	altre lingue	4,1%	4,1%

<1990-2000년대 스위스이탈리아어 지역에서의 주요언어><sup>4)</sup>

즉 이는 이탈리아어를 사용하는 티치노와 그리종 계곡 모두에서 이탈리아어 사용이 안정적임을 보여준다. 동시에 스위스 이탈리아어는 스위스 사회에서 중요한 역할을 담당하고 있지만, 다음과 같은 과제에 직면하고 있다.

독일어의 영향력 확대: 스위스에서 독일어 사용 인구가 압도적으로 많기 때문에, 이탈리아어는 독일어의 영향력에 맞서 언어적 정체성을 유지해야 하는 과제를 안고 있다.

이탈리아어 교육의 감소: 스위스의 일부 지역에서는 이탈리아어 교육이 감소하고 있는 추세이다. 이는 스위스 이탈리아어의 미래를 위협하는 요인이며, 이탈리아어의 지속적인 발전을 위해서는 이탈리아어 교육을 강화하고 이탈리아어 사용 환경을 조성하기 위한 노력이 필요하다.

영어의 확산: 세계화의 영향으로 스위스에서도 영어의 사용이 증가하고 있으며, 이는 이탈리아어를 비롯한 스위스의 공식 언어들의 위상을 위협할 수 있다<sup>5)</sup>.

## 2. 스위스 이탈리아어의 특징

스위스에서 이탈리아어 사용을 구성하는 다양한 요소로 인해 여러 이탈리아어 변종으로 구성된 복합적인 그림이 나타난다. 우선 전통적인 이탈리아어 사용 지역의 이탈리아어와 스위스의 다른 지역의 이탈리아어를 구분할 필요가 있다. 전통적인 이탈리아어 사용 지역의 경우 티치노의 이탈리아어와 그리종 주의 이탈리아어 사이에 차이가 드러난다. 그리고 그리종 주에서는 이탈리아어 사용 지역이 지리적으로 단절되어 있

4) [https://www.treccani.it/enciclopedia/italiano-di-svizzera\\_\(Enciclopedia-dell'Italiano\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/italiano-di-svizzera_(Enciclopedia-dell'Italiano)/)

5) “많은 스위스 주민이 분리된 언어공동체, 특히 독일어 공동체와 “라틴어”(불어, 이탈리아어 등) 공동체 사이의 커뮤니케이션 문제를 해결하는데 영어가 가장 효율적인 연계언어(linkage language)로 간주하는 경향이 증가하고 있다. 이것은 전통적인 스위스 모델의 기본원칙에 입각한 신뢰성에 심각한 손상을 끼칠 것이라는 우려(예를 들면, 지역성 무시와 소수언어 보호원칙 무시)에 더하여, 법적으로 정당하게 승인된 다른 공식언어들의 정당성을 무시하는 결과(delegitimization)를 초래할 수 있으며, 다른 공식언어의 무시는 그 언어를 사용하는 다른 공동체의 정당성을 무시하는 전조가 될 수 있다.” (강휘원)

고 메솔치나와 칼란카 계곡만 서로 접촉하고 있기 때문에 (티치노 주와도 접경) 계곡마다 차이가 뚜렷하게 나타난다.

전통적인 이탈리아어 사용 지역 이외의 지역에서는 이탈리아 출신 이민자들의 다양한 세대의 이탈리아어 (및 방언) 변종, 스위스 이탈리아어 사용자가 아닌 사람들이 제2언어로 학습한 이탈리아어, 그리고 주 정부 기관과 대기업 (대형 상업 체인, 은행, 보험회사 등)에서 사용하는 이탈리아어 (Lurati 1976의 논문에서는 “연방 이탈리아어”, Berruto 1984 논문에서는 “스위스 이탈리아어”라고 함)를 볼 수 있다. 이러한 또한 최근 스위스 이탈리아어 방언에서 드러나는 대표적인 특징은 독일어와 프랑스어에서 번역된 현상으로 발생한다는 것이다.

즉, 스위스 이탈리아어는 다양한 내부적 변형을 지닌 복합적인 언어 체계이다. 이를 이해하기 위해서는 먼저 비원어민의 이탈리아어와 스위스 이탈리아어를 혼동하지 않도록 주의해야 할 것이며, 학습자의 언어는 완전히 습득되지 않은 상태이므로, 이를 스위스 이탈리아어의 일반적인 현상으로 오인해서는 안 될 것이다.

스위스 이탈리아어는 이탈리아와는 다른 주권 국가에서 사용되는 공용어라는 점에서 독자적인 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 즉, 독일어가 독일, 스위스, 오스트리아 등에서 각기 다른 국가적 변종을 갖는 것과 유사한 현상일 것이다. 따라서 스위스 이탈리아어는 이탈리아 표준어와 어느 정도 독립적인 ‘국가적’ 이탈리아어 (Pandolfi 2009)로 간주될 수 있다.

스위스 이탈리아어는 이탈리아 지역 방언의 영향을 받는 동시에, 스위스의 사회 현실과 제도를 반영하는 고유한 특징을 지니고 있기에, 이탈리아 이탈리아어와의 차이점을 만들어내는 요인으로 작용한다. 즉, 스위스 이탈리아어는 이탈리아의 지역적 변종과는 구별되는 독자적인 언어적 정체성을 지니고 있다고 할 수 있다.

### 3. 스위스 다언어 정책의 역사적 배경

스위스의 다중언어적인 배경은 현재, ‘다문화’, ‘공존’의 가치를 실현하는 이상적인 국가로 인식되는 것과 달리 사실 불화와 갈등이 내재된, 즉 불안정 요소와 깊은 관련이 있다. 스위스는 오스트리아, 부르고뉴, 사보이, 프랑스 등 주변 강대국들에 대한 저항을 목표로 결성된 여러 독립 주들의 연합체로, 겉으로는 평화와 자유를 중시하는 국가로 보이지만, 내면적으로는 주들 간의 갈등과 권력 다툼이 존재했다. 그러나 이러한 갈등을 극복하면서, 스위스는 4개의 공식 언어가 공존하는 국가로 발전했다<sup>6)</sup>.

6) “3개 주의 연합과 계속된 연방에 가입한 주들의 주요 관심은 특히 오스트리아와 이어 Burgundy, Savoy 및 프랑스 등 주변 강대국들의 제국주의에 저항하는 것이었다. 따라서 스위스라는 국가의 대두는 평화를 사랑하고 자유를 보존하기 위하여 결집한 극히 독립적인 조그만 주(cantons)들의 집합

스위스가 근대 국가로 자리 잡은 것은 나폴레옹 전쟁 이후로, 현재의 국경은 1815년의 빈 회의에서 확정되었다. 독일어는 연방 초기부터 공식언어였지만, 프랑스 혁명 동안 1803년, 빈회의때, 당시 중앙 집권적 정치체제를 구축하려는 프랑스의 자코뱅주의 모델을 강요당해, 즉, 프랑스의 압력으로 독일어, 프랑스어, 이탈리아어가 공식언어가 되었다. 이런 외부적 요인 뿐 아니라, 스위스 내부적 요인으로 인해 다중언어 정책을 허용해야만 했다. 카톨릭을 지지하는 농촌주(Cantons)와 개신교를 지지하는 도시들 간에 1948년 시민전쟁이 일어나 결국 개신교들을 지지하는 세력이 승리하였지만, 불화와 갈등을 완화하기 위해 국가 내의 언어 및 문화의 다양성을 인정하는게 중요했다. (강휘원)

이에 스위스는 1848년 헌법을 통해 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 즉 3개의 언어를 국가 공식언어로 정하였다. 현재 스위스는 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 로만슈어 4개 언어를 공용어로 지정하고 있으며, 각 언어 공동체의 문화적 다양성을 존중하고 보호하며, 언어 갈등을 최소화하는 방향으로 공용어 정책을 펼치고 있다. 연방 헌법에 4개 언어를 공용어로 명시하여 법적 지위를 보장하고 있으며, 모든 공식 문서는 4개 언어로 작성되어야 하며, 연방 정부는 모든 언어 공동체에 동등한 서비스를 제공해야 한다.

이는 다음과 같은 스위스 연방 헌법에 근거하고 있다.

제 4조: 공용어는 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 로망슈어이다.

(Le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio)

제 18조: 언어의 자유를 보장한다 (La libertà di lingua è garantita.)

제 70조 '언어'

- 1) 연방 정부의 공식 언어는 독일어, 프랑스어, 이탈리아어이다. 로망슈어는 로망슈어를 사용하는 인구를 상대할 때 사용하는 공식 언어이다.
- 2) 각 주에서 공식 언어를 지정한다. 언어적 평화를 보장하기 위해 주들은 지역의 전통적인 언어 구성을 존중하고 토착 언어 소수 민족을 배려해야 한다.
- 3) 연방정부와 각 주는 언어 공동체 간의 이해와 교류를 촉진한다.
- 4) 연방정부와 각 주는 다국어를 사용하는 주들이 특별한 임무를 수행할 수 있도록 지원한다.
- 5) 연방은 로망스어와 이탈리아어를 보존하고 장려하기 위해 그라우뷘덴 주와 티치노 주에서 시행한 조치를 지원한다<sup>7)</sup>.

---

제였다(Grin, 1998). 그러나 그 이면에는 오히려 이들 주 사이에 다름이 일반적이었으며, 파워게임이 지속되었고 일부 주들은 연방의 온전한 자격을 갖춘 구성원으로 허용될 때까지 다른 주의 봉신(vassal) 역할에 불과하였다. 그런데 스위스는 이러한 공동체들 간의 갈등을 극복하면서, 오히려 4중 언어주의가 장점으로 승화되고 국가통합의 가치있는 특징으로 대두되었다. 이러한 역사의 흐름에서 선택된 요소들이 국가 기원의 표현 속으로 신성화되었다는 의미에서 소위 스위스 건국신화의 핵심이요, 다양한 언어 및 문화의 문제를 다루는데 있어 성공사례로서 자주 회자되는 내용의 핵심이다 (Froidevaux, 1997)” (강휘원)

7) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it>

이러한 다중언어 환경의 성공적인 정착은 스위스의 프랑스어 사용자들은 역사적으로 프랑스의 일부로 간주된 적이 없으며, 이는 스위스라는 그들의 정체성을 강화하였다는 것, 다시 말해 가장 가까운 영향권이었던 프랑스와 분리된 정체성이 확립되었는 것이다. 또한 언어의 경계가 주의 경계와 일치하지 않은 점 역시, 언어가 정체성의 경계를 의미한다고 보기 어렵다는 것이다. 마지막으로 언어 경계가 종교 경계와 맞닿지 않아 종교적 갈등이 가시화 되지 않았다는 점도 하나의 요인이다. 결론적으로, 스위스는 국가의 정체성을 다양성을 통해 표현하는 것에서 찾는다고 볼 수 있다.

### 3. 스위스 다언어 정책의 현황

스위스 다중언어 정책의 핵심은 ‘지역적 변화유형’(regional variant type)이다. 이는 각 주(canton)가 공식 언어를 지정하고 교육, 행정 등 공공 영역에서 해당 언어를 사용하는 것을 기본 원칙으로 한다. 이는 스위스의 다양한 언어 공동체의 자율성을 존중하고, 소수 언어를 보호하며, 사회 통합을 이루기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

스위스 연방 헌법은 각 주에게 주 내에서 사용할 공식 언어를 결정할 수 있는 자치권을 부여한다. 즉, 각 주는 주민들의 언어적 다양성을 고려하여 자율적으로 공식 언어를 지정할 수 있다. 예를 들어, 베른 주는 독일어와 프랑스어를 모두 공식 언어로 사용하며, 티치노 주는 이탈리아어를 공식 언어로 사용한다. 이 원칙은 스위스의 다양한 언어 공동체가 자신의 언어적 정체성을 유지하면서 공존할 수 있도록 하는 데 기여하고 있다. 또한 스위스는 개인의 언어 선택의 자유를 보장한다. 즉, 개인은 사적인 영역에서 자유롭게 언어를 선택하여 사용할 수 있으며, 국가는 이에 대해 어떠한 제약도 가하지 않는다. 이는 개인의 기본적인 권리 보장과 더불어 다양한 언어의 자유로운 사용을 통해 문화적 다양성을 증진한다. 또한 스위스 연방 정부는 주의 언어 정책에 간섭하지 않는다. 즉, 각 주는 연방 정부의 간섭 없이 독립적으로 언어 정책을 결정하고 시행할 수 있다. 이는 스위스의 연방주의적 체제를 반영하는 것으로, 각 주의 자율성을 최대한 보장함으로써 다양한 언어 공동체의 요구를 효과적으로 충족시킨다.

그리고 스위스 연방 정부는 이탈리아어, 레토-로망스어 등 소수 언어의 유지와 발전을 지원한다. 즉, 소수 언어 사용 지역에 대한 재정적 지원, 교육 및 문화 프로그램 지원 등을 통해 소수 언어의 사용을 장려하고 보호한다. 이는 소수 언어가 사라지는 것을 방지하고 언어적 다양성을 보존함으로써 스위스의 문화적 풍요를 유지하고자 하는 정책인 것이다.

이러한 스위스의 다중언어 정책은 각 언어 공동체의 문화적 정체성을 유지하면서도 사회 통합을 이루는 데 기여하고 있다는 점에서 높이 평가받고 있다.

#### 4. 스위스 이탈리아어 사용 지역의 현황과 과제

스위스에서 직장 내 언어 사용에 대한 관련 통계 자료는 여러 가지가 있는데, 그중 하나는 2000년 전국 인구 조사 자료를 바탕으로 가정, 직장, 교육 현장의 언어 상황을 조사한 "스위스 언어 전망" 연구가 있다.

	고위 경영진	전문직	기타 자영업 자	학계	중간 관리직	비숙련 사무직	숙련 육체 노동자	노동자 및 사무직	분류 불가	전체
독일어	97.8	98.7	99.3	97.8	99.1	99.3	98.5	94.5	96.7	98
프랑스 어	30.8	41.7	17.1	35.6	24.3	22.4	7.8	10.1	15.8	19.9
이탈리 아어	13.1	23.4	9.6	11.3	10.7	11	7.5	14.9	11.1	11.2
영어	43	54.5	20.5	51.5	30	24	7.1	8.6	17.3	23.4
로만슈 어	0.4	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
기타	6.6	9.6	4.1	6.2	4.5	3.8	3.5	8.5	6.5	5.3
전체	191.8	228.7	151.1	202.9	169.3	161	124.8	137	147.8	158.3

<2000년 스위스 독일어권에서 직업 범주별로 직장에서 사용하는 언어, 단위: %><sup>8)</sup>

같은 해에 2000개 기업과 그 직원을 대상으로 완전히 다른 관점에서 수행된 연구 (Andres 2005)에서도 위 표와 같은 결과가 도출되었으며, 2010년 언어법 시행령에서는 3개 국어를 아는 것이 관리자에게 중요한 요건이며, 경우에 따라 필수 요건이라고 명시하고 있다. 또한 2014년 개정 이후 언어 공동체 대표 할당량이 연방 행정부의 "

8) (Lüdi 및 Werlen 2005, pp. 112-113).  
<https://www.italianoascuola.ch/informazioni/italianoinsvizzera/>

단위" (예: EMPA)까지 확대되었다. 따라서 언어법 시행령은 직장에서 두 번째뿐만 아니라 세 번째 국어까지 알아야 한다는 새로운 필요성을 만들어냈다.

이탈리아어는 스위스의 4개 공식 언어 중 하나이지만, 사용 인구는 전체의 6.5%~8.4에 불과하며, 주로 티치노(Ticino) 주에 집중되어 있다. 이탈리아어 사용 지역은 경제적으로는 독일어 사용 지역에 비해 낙후된 편이며, 이는 이탈리아어 사용자의 사회경제적 지위 향상을 위한 실질적인 정책이 요구된다.

현재 이탈리아어 사용 지역은 다음과 같은 과제에 직면해 있다.

**이탈리아어의 사회경제적 지위 향상:** “스위스 다문화주의의 도면” 논문에서 Linder and Steffen (2006)의 연구를 인용하면, 연방 정부 내 이탈리아어 사용자의 비율은 인구 대비 높은 편이지만, 연방 의회에서는 그렇지 못하다는 것을 확인 할 수 있다. 특히 인구 비례에 따라 선출되는 연방 하원에서 이탈리아어 사용자의 대표성이 낮다는 것은, 이들의 정치적 영향력이 제한적임을 의미한다. 또한 Grin & Sfreddo (1998)의 연구에서는 이탈리아어 사용자의 소득이 독일어 사용자에 비해 낮다는 결과가 나타났다. 이는 이탈리아어 사용자가 사회경제적으로 불리한 위치에 놓여 있음을 보여준다. 따라서 이탈리아어 사용자의 소득 증대와 사회경제적 불평등 해소를 위한 노력이 필요하다.

**이탈리아어의 문화적 위상 강화:** 스위스 내에서 독일어가 다수 언어로 사용되면서, 이탈리아어는 상대적으로 문화적 위상이 낮은 편이다. 이는 이탈리아어 사용자의 문화적 정체성 유지에 어려움을 야기할 수 있다.

**이탈리아어 교육의 지원 및 개선 강화:** 최근에 스위스 내 이탈리아어 교육에서 관해 가장 갈등이 있었던 것은 “중등 II(secondario II)”이다. “장크트갈렌 사건”<sup>9)</sup>, “옵발덴 사건”<sup>10)</sup>, “아르가우 사건”<sup>11)</sup>이 대표적이다. 이러한 사건들은 스위스 사회 내에서

---

9) 장크트갈렌 사건: 2009년 장크트갈렌 주에서는 중학교에서 이탈리아어를 필수 과목에서 선택 과목으로 변경하려는 시도가 있었다. 이는 학생들의 학습 부담을 줄이고 다른 과목에 집중할 수 있도록 한다는 명분으로 추진되었지만, 실제로는 이탈리아어의 중요성을 경시하고 교육 기회를 축소하려는 의도라는 비판을 받았다.

10) 옵발덴 사건: 2012년 옵발덴 주에서는 гимназия (김나지움)에서 이탈리아어 수업을 완전히 폐지하려는 계획이 발표되었다. 이는 학생들의 선택권을 넓히고 교육 과정을 효율화하기 위한 조치라는 주장이었지만, 이탈리아어 교육을 경시하고 스위스의 문화적 다양성을 훼손하려는 시도라는 반대 여론에 부딪혔다.

11) 아르가우 사건: 2013년 아르가우 주에서는 중학교에서 이탈리아어 수업 시간을 줄이고, 이탈리아어 대신 영어를 필수 외국어로 지정하려는 제안이 나왔다. 이는 세계화 시대에 영어 교육의 중요성을 강

이탈리아어의 위상과 중요성에 대한 논쟁을 불러일으켰고, 이탈리아어 교육을 지지하는 측과 반대하는 측 사이의 갈등을 심화시켰다.

이에 대한 반응으로 이탈리아어 교육의 중요성을 강조하고 스위스의 언어적 다양성을 보호하기 위한 다양한 노력이 이루어졌다. 스위스 공립 교육 주립 책임자 회의는 스위스 대학 입학 자격 위원회에 연구를 의뢰했고, 그 결과 시행령 적용에 심각한 결함이 있는 것으로 나타났다. 이후 2015년 CDPE의 권고에서는 주에 이탈리아어를 보호할 것을 촉구했다. 또한 2013년에는 3년마다 열리는 최초의 전국 이탈리아어 교사 회의가 개최되었다. 2013년 스위스의 공립 교육 주립 책임자 회의(Conference suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique)의 언어 전략에서는 주에 언어 교류를 강화하고 이중 언어 또는 몰입형 교육 과정을 만들 것을 촉구했다. 2016년 베른 주와 보주는 기존의 소수 이중 언어 과정과 비교하여 혁신적인 모델을 따라 이탈리아어를 사용하는 이중 언어 대학 입학 자격을 만들었다. 2016-2020 “문화 메시지”(Messaggio sulla cultura)<sup>12)</sup> 특별 기금으로 이탈리아어를 홍보한다.

## 5. 나가는 글

스위스는 다언어 정책을 통해 언어적 다양성을 유지하면서 사회 통합을 이루어낸 모범적인 사례이다. 하지만 이탈리아어 사용 지역은 독일어의 영향력 확대, 이탈리아어 교육 감소, 영어 확산 등의 과제에 직면해 있다. 스위스 이탈리아어는 다양한 요인으로 인해 복잡한 양상을 보이며, 이탈리아 표준어와는 구별되는 독자적인 언어적 정체성을 지니고 있다. 스위스의 다언어 정책은 역사적으로 주변 강대국과의 갈등, 내부적인 종교 갈등 등을 극복하는 과정에서 형성되었다. “지역적 변화유형”을 기본 원칙으로 하는 스위스의 다언어 정책은 각 주의 자율성을 존중하고 소수 언어를 보호하며 사회 통합을 이루는 데 기여하고 있다. 그러나 이탈리아어 사용 지역은 사회경제적 지위 향상, 문화적 위상 강화, 이탈리아어 교육 지원 및 개선 등의 과제를 해결해야 할 것이다. 스위스는 앞으로도 이러한 과제를 해결하기 위한 노력을 지속해야 하며,

---

조하는 주장이었지만, 이탈리아어의 가치를 무시하고 스위스 내 언어 균형을 깨뜨리려는 행위라는 비판을 받았다.

12) 2009년 말, 문화 진흥법 “문화메세지”가 승인되었다. 이 법은 연방 정부가 수년간 문화 진흥에 어떤 방식과 규모로 투자할지 정의하는 것이다. 예산에는 다른 법률(예: 문화 진흥법 및 언어법)에서 예상되는 자금도 고려된다. 2016-2020년 기간과 관련된 두 번째 문화 메시지에서 언어 공동체 간의 이해를 통한 화합이라는 목표는 세 가지 우선순위 주제 중 하나이다. 현행법의 정기적인 적용 범위 내에서 부여된 자금 외에도 다음과 같은 추가 자금이 상당히 많이 부여된다.

- 국어로 된 문학 번역 (연간 620,000프랑)
  - 학교 교류 증가 (연간 450,000프랑)
  - 스위스에서 이탈리아어와 문화를 장려하는 프로젝트 (연간 800,000프랑)
- 스위스에서 이탈리아어와 문화를 장려하는 프로젝트 지원금은 특히 교육 분야에서 이탈리아어에 대한 교육 자료 개발, 이중 언어 교육 과정 개설, 문화 프로젝트 및 인식 제고 프로젝트를 지원한다.

이를 통해 언어적 다양성을 유지하고 사회 통합을 강화하는 데 더욱 힘써야 할 것이다. 아울러 단일국가, 단일 정체성의 방향으로 우회전하고 있는 현재의 급작스러운 세계적 흐름에 스위스의 다문화주의, 다중언어 정책을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

#### 참고문헌

Gilardoni, S., & Zala, S. (2014). Svizzera italiana (regione). Dizionario storico della Svizzera.

Gsteiger, M. (2012). Dialetti. Dizionario storico della Svizzera.

Matyja, M. (2020). Specificity of multiculturalism in Switzerland. *Technium Social Sciences Journal*, 2, 18-36.

이옥연. (2009). 스위스 다문화주의의 도면: 연방 법제도와 정당제를 중심으로. *국제 정치논총*, 49(5), 333-355.

Scholl, B. (2014). 스위스. *한국지역개발학회지*, 27(4), 187-192.

강희원. (2009). 스위스의 다중언어정책: 다민족의 공존과 언어의 정치. *한국정책과학 학회보*, 13(1), 263-285.

# 독일 공영방송의 다문화사회 전략에 대한 문화학적 분석: 1960년대 손님노동자(Gastarbeiter)시대와 2015 유럽 난민 위기

김윤정 (명지대)

## 목 차

1. 들어가는 말
2. 독일 공영방송의 역사와 구조
3. “보이지 않는 외국인” 1960년대 손님노동자(Gastarbeiter)
4. “희생자”와 “침입자”로서의 난민의 이미지: 2015년 유럽 난민 위기
4. 나가는 말

## 1. 들어가는 말

### 1) 연구 주제 및 목적

20세기 중반 독일은 전후 경제부흥을 위해 유럽과 아시아로부터 대규모 노동이주자들을 받아들였다. 그리고 약 60년이 지난 2015년 여름 유럽의 대규모 난민 사태도 독일 이주역사에서 유례없는 사건으로 기록되었다. 독일 공영방송은 두 시기 동안 각각 다른 맥락과 전략을 취하며 독일 다문화사회의 형성과정에서 상이한 역할과 사회문화적 영향을 미쳤다. 본 연구는 이주민과 난민의 사회통합과 관련된 독일 공영방송의 역할과 그것이 미치는 영향력, 그리고 그로부터 발생한 문제를 살펴본다. 각각의 시기에 독일 공영방송이 노동이주자와 난민의 문제를 어떻게 다루었는지에 대한 추적을 통해 미디어가 공공의 여론과 다문화사회의 형성 과정에서 어떤 역할을 수행하는지를 밝히고자 한다.

1960년대의 손님노동자(Gastarbeiter)정책은 독일 사회의 경제적 필요에 의해 시작되었으며, 미디어는 이를 노동력 확보라는 관점에서 주로 다뤘다. 이는 이주민들이 사회의 정당한 구성원으로 인정받기보다는 단순한 경제적 자원으로 간주되도록 만들었다. 이 시기 공영방송은 경제적 성과를 강조하며, 이주민의 사회적 통합에는 관심을 보이지 않았다. 결과적으로 이주민과 독일 사회 간의 문화적 격차와 통합의 필요성은 충분히 조명되지 못했다. 반면, 2015년의 난민 위기는 인간적, 사회적, 정

치적 측면에서 보다 복잡한 문제로 다뤄졌다. 시리아, 이라크, 아프가니스탄 등지에서 유입된 난민은 독일 사회에 새로운 기회를 제공함과 동시에 갈등과 도전 과제를 안겨다 주었다. 특히 난민 수용을 둘러싼 사회적 갈등은 극우 정치 세력의 부상과 정치적 양극화를 초래했다. 이로 인해 독일에서 난민과 다문화통합은 첨예한 논쟁을 수반하는 사회적 이슈로 부각되었다. 유럽 난민 위기는 1960년대 이후 독일이 다시금 대규모 이주민을 수용하며 다문화사회로서의 정체성을 시험받는 계기를 만든 것이다. 난민 유입의 초기 국면에서 독일 공영방송은 난민들의 인간적인 고통과 인권 보호를 강조하며, 사회적 통합의 필요성을 환기시켰다. 그러나 시간이 지나면서 경제적 부담과 치안 문제 등 부정적 요소를 부각하는 보도 경향이 나타났다. 특히 민간 방송사와 비교할 때 공영방송은 상대적으로 더 포용적인 메시지를 전달하려 했지만 난민 문제를 둘러싼 사회적 갈등을 충분히 해소하지는 못했다. 이상에서 개괄하였듯이 1960년대와 2015년 두 시기에서 독일 공영방송은 이주민과 난민에 대한 정보 전달자, 공공 담론 형성자, 그리고 사회적 공감 촉진자로서 역할을 수행해왔지만 동시에 그러한 역할 수행 과정에서 적지 않은 한계를 드러내었다.

본 연구는 독일 공영방송이 1960년대와 2015년 각각의 이주현상을 둘러싼 사회적 변화 속에서 수행한 역할과 한계를 분석함으로써, 이주민과 난민 문제에 대응하는 독일 공영방송의 다문화사회 전략에 대한 문화학적 분석을 수행하고자 한다.

## 2) 선행 연구 동향

국내 학계에서도 독일 공영방송의 사회적 역할과 통합적 기능을 조명한 연구들이 그간 꾸준히 진행되어왔으며, 공영방송의 사회적 책임, 미디어 전략, 디지털 전환 등 다양한 측면을 다루고 있다. 특히 독일 공영방송이 다문화사회에서 수행하는 통합적 역할에 주목한 국내 연구들과 관련하여 박주연(2016)은 독일 미디어청연합과 주 미디어청들이 진행하는 미디어 리터러시 정책과 미디어 능력 촉진 프로젝트를 연구하였다. 이 연구는 미디어 리터러시 교육 사례를 탐구했으나, 다문화사회 미디어 능력에 대한 구체적 논의는 포함되지 않았다. 이와 유사한 맥락에서 장성준(2018)의 연구는 WDR의 “당신을 위한 WDR(WDRforyou)” 프로그램을 사례로 다문화적 통합 전략을 탐구했지만, ARD와 ZDF의 두 공영방송의 총체적 역할을 포괄적으로 다루지는 않았다. 디지털 플랫폼과 공영방송의 전략에 관한 연구를 수행한 대표적인 사례로 홍경수(2017)를 들 수 있다. 그는 ZDF의 디지털 전략을 분석하며 온라인 저널리즘과 디지털 플랫폼 활용을 비교적 상세히 다루고 있으나, 이주민 사회 통합의 문제는 상대적으로 간과되었다. 강정수(2022)도 공영 OTT 서비스의 통합 전략을 논의하며 디지털 환경에서 공영방송의 가능성을 제시했으나, 다문화사회 사회 통합콘텐츠 개발에 대한 분석은 구체적으로 제시되지 않았다. 이처럼 국내 연구는 독일 공영방송이 다문화사회에서 수행하는 통합적 기능과 전략적 접근을 다양한 측면에서 조명하며, 특히 특정 사례와 이론적 논의를 통해 독일 공영방송의 역할을 심층적으로 이해할 수 있는 기반을 마련했다.

하지만 언급한 연구의 대부분은 단일한 특정 시기나 사례에 국한되어 있거나, 난민과 이주민 콘텐츠의 심층적 분석을 다루는 데 한계를 보였다. 또한 독일 공영방송 전체의 다문화적 통합 전략에 대한 논의는 상대적으로 미흡한 점이 있다. 본 연구는 이러한 한계를 보완하고자, 독일 공영방송의 다문화적 통합 기능과 전략을 체계적으로 분석한다. 특히 1960년대와 2015년 두 시기를 중심으로 공영방송이 다문화사회와 관련된 프로그램 편성과 콘텐츠 제작의 과정에서 어떤 변화를 겪었는지를 면밀히 비교하고, 이를 바탕으로 하여 다문화사회에서 공영방송이 수행할 수 있는 방향성을 제시하고자 한다.

### 3) 문화학적 미디어연구 접근 방법: “문화간 미디어 컨셉(Das Konzept der interkulturellen Medien)”

미디어는 단순히 정보를 전달하는 도구를 넘어 사회적 규범과 가치, 정체성을 형성하는 데 중요한 역할을 한다. 특히 공영방송은 공공성을 지닌 매체로서 특정 집단의 문화를 반영하고 확대하며, 사회적 이데올로기를 강화하거나 변화시키는 중요한 책임을 지닌다. 독일의 사례가 보여주듯이 공영방송은 이주민과 난민의 통합을 지원하며 사회의 다양한 영역들과의 상호작용을 촉진하는 기능과 아울러 사회적 담론 형성에 기여하고 다문화적 정체성을 구축하는 역할을 요구받는다.

가이슬러(Geißler, 2010)가 제시한 “문화간 미디어 컨셉(Das Konzept der Interkulturellen Medien)”은 다문화적 맥락에서 미디어의 역할을 평가하고 탐구하는데 중요한 분석적 도구를 제공하며, 미디어가 다문화적 사회에서 상호작용과 통합을 촉진하는 필수적인 매개체로 작용함을 보여준다. “문화간 미디어 컨셉”은 한편으로 대중매체의 기능을 평가하기 위한 분석적 도구로서, 다른 한편으로는 대중매체가 사회통합을 이루기 위해 수행해야 할 역할을 제시하는 정치적, 규범적 개념으로서 마련된 것이다.(Geißler, 2010, p.9) 이 개념은 미디어가 다문화사회에서 상호작용적 플랫폼으로 기능하며, 다양한 문화적 정체성을 가진 공동체들 사이의 소통을 촉진한다는 가설을 중심으로 형성되었다. 다문화사회에서 미디어의 기능을 비교 분석하기 위해 본 연구에서는 가이슬러의 컨셉(Geißler, 2010, p.8-9)을 응용해 문화적 재현, 상호작용적 소통, 사회적 통합의 세 가지 항목을 지표로 제시하고자 한다. 각각의 지표가 의미하는 것은 아래와 같다.

- 문화적 재현: 미디어가 특정 문화나 사회적 집단을 묘사하며 편견을 형성하거나 해소하는 데 미치는 영향.
- 상호작용적 소통: 미디어가 다문화 집단 간의 대화를 촉진하고 새로운 담론공간을 창출하는 방식.
- 사회적 통합: 다양한 문화적 배경의 개인과 집단을 주류사회로 통합하는데 미디어가 기여하는 역할.

이러한 분석적 틀을 미디어연구에 적용하면 프로그램 편성과 콘텐츠 제작에서 이

주민과 난민이 어떻게 묘사되고 있는지 검토하고, 이들의 프로그램이 다문화적 담론을 형성하는 방식과 차별성을 좀 더 정교하게 드러낼 수 있다.

본 연구는 이상에서 개괄한 “문화간 미디어 컨셉”의 분석틀을 1960년대와 2015년의 독일 공영방송의 이주민 관련 보도 방식에 적용한다. 이를 통해 독일 공영방송이 다문화사회에서 수행하는 역할을 탐구하기 위해 문화적 재현, 상호작용적 소통, 사회적 통합이라는 세 가지 항목을 중심으로 정성적 분석을 수행한다. 이 접근 방식을 통해 각 항목의 의미를 심층적으로 고찰하고, 미디어 콘텐츠가 이주민과 난민의 사회적 위치와 통합 과정에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

첫째, 문화적 재현은 미디어가 특정 문화나 사회적 집단을 묘사하며 형성하는 이미지를 분석한다. 이를 위해, 방송 프로그램에서 이주민과 난민을 어떻게 묘사하는지를 서사적 관점에서 분석한다. 구체적으로, 이주민이 단순한 피해자로 묘사되는지, 아니면 능동적이고 주체적인 사회 구성원으로 나타나는지를 탐구한다. 또한, 프로그램 내 사용된 언어와 비유적 표현이 스테레오타입을 강화하거나 해소하는 방식에 대해 평가한다.

둘째, 상호작용적 소통은 미디어가 다문화 집단 간 대화를 촉진하는 방식을 중심으로 분석한다. 프로그램의 내러티브와 형식을 검토하여, 다문화적 담론 형성이 이루어지는지 확인한다. 예를 들어, 특정 문화적 배경을 가진 패널이나 인터뷰 대상자가 다양한 관점을 제시하며 대등하게 대화에 참여하는지, 그리고 이 과정에서 갈등 해소나 상호 이해를 증진시키는 요소가 발견되는지를 평가한다. 이를 통해 미디어가 새로운 담론 공간을 창출하는 방식을 분석한다.

셋째, 사회적 통합은 미디어가 다양한 배경을 가진 사람들을 주류 사회에 어떻게 통합시키는지 탐구한다. 난민과 이주민의 성공 사례를 소개하는 프로그램을 분석하여, 이러한 사례가 긍정적 롤 모델로 제시되는지를 검토한다. 또한, 이들이 독일 사회의 일부로 묘사되면서 공헌과 기여를 강조하는 내러티브가 존재하는지 살펴본다. 이를 통해, 미디어가 단순히 정보를 제공하는 데 그치지 않고, 이주민을 독일 사회의 주체로 수용하는 방식에 대해 탐구한다.

이러한 미디어 문화학에서 활용하는 정성적 분석의 장점은 미디어 콘텐츠가 가진 문화적, 사회적 의미를 심층적으로 이해하고, 다문화적 담론 형성과 통합적 역할을 더욱 정교하게 드러낼 수 있다.

아래의 글에서는 본 연구의 내용을 개괄적으로 소개한다. 먼저 독일 공영방송의 역사와 구조를 개괄하고(2장), 독일의 다문화사회로의 진입과 관련한 두 주요 분기점인 1960년대와 2015년 시기에 독일 공영방송의 보도 전략과 방식, 그리고 이에 대한 문화학적 분석의 대강을 서술한다(3,4장).

## 2. 독일 공영방송의 역사와 구조

독일 공영방송은 2차 세계대전 이후 영국의 BBC 모델을 참고하여 설계되었으나,

독일만의 정치, 사회, 문화적 배경을 반영하면서 독자적인 체계를 발전시켜 왔다. 독일 공영방송은 바이마르 공화국 시기 체신부(Reichspost)와 주 정부 주도로 설립된 공영방송은 공공 규제를 받는 민영기업 형태로 시작되었다. 1925년 제국방송회사(Reichsrundfunkgesellschaft, RRG)설립에도 공화국 내무부가 프로그램 편성권을 독점하고 방송을 통제했기 때문에 정치적 독립성은 없었다. 세계 경제 대공황 속에서 등장한 나치 정권은 방송사를 더욱 철저히 통제했고 1935년에는 정규 TV 방송을 시작하며 방송을 정치적 선전도구로 활용했다. 2차 세계대전 이후 독일 공영방송의 제도화는 자율적으로 운영되던 주 국영방송사들은 협력의 필요성을 강조하며 1950년에 구성된 협의체인 “독일연방공화국 공적-법적 방송사협회(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, ARD)”가 구성되면서부터이다.

ARD는 지역 방송사들과 협력을 통해 전국적으로 공영방송 서비스를 제공하고 있다. 정보 전달, 문화적 다양성 반영, 교육적 콘텐츠 제공, 민주적 여론 형성이라는 역할을 통해 독일 사회의 공공성을 유지하는 것을 목표로 하고 있다. ARD는 독일 통일 이후 WDR(Westdeutscher Rundfunk), NDR(Norddeutscher Rundfunk), BR(Bayerischer Rundfunk) 등과 같은 9개의 독립적인 지역 방송사로 확장되어 구성되어 있다. 이들 9개의 방송사는 독립적으로 운영되며 지역 사회의 특성을 반영한 프로그램부터 ARD와 협력을 통해 전국적으로 방영되는 뉴스 프로그램 “Tagesschau”와 같은 콘텐츠까지 제작한다. ARD와 함께 “제2 독일텔레비전(Zweites Deutsches Fernsehen, ZDF)”은 독일 공영방송 체계를 대표하는 주요 기관이다.

1963년 설립된 ZDF는 ARD와 달리 중앙집권적 구조를 가지고 있으며, 독립적인 관리위원회인 “텔레비전위원회(Fernsehrat)에 의해 운영되며 이는 정치적, 사회적 단체의 대표들로 구성되어 ZDF의 공익성과 정치적 중립성을 보장한다. ZDF의 주요 기능은 정보 제공, 문화적 다양성 반영, 오락 및 교육 콘텐츠 제작을 통해 독일 사회의 다원적 요구를 충족시키는 데 있다.

ARD와 ZDF는 독일 공영방송 체계를 구성하는 두 축으로, 각각 독특한 구조와 기능을 통해 공영방송의 기능을 한다. ARD는 9개의 독립적인 지역 방송사로 구성된 분권화된 구조로, 각 지역의 특성과 요구를 반영한 프로그램을 제작하는 반면, ZDF는 중앙집권적 구조로 운영되며, 독일 전역의 시청자를 대상으로 일관된 콘텐츠를 제공한다는 특징이 있다. 구조적 차이는 있지만 두 방송사 모두 수신료 기반으로 운영되며, 광고 의존도를 낮추고 정치적·상업적 독립성을 유지하며 공익성과 신뢰성을 확보하려는 목표를 가지고 있다.

이처럼 독일 공영방송 체제의 가장 큰 특징은 지역 분권화된 구조를 통해 각 지역의 특성을 반영하며, 수신료 기반의 재정으로 상업적 광고에 의존하지 않고 독립성을 유지하고 있다는 점이다. 1980년대 중반 민영방송 허가를 통해 상업방송 채널들이 나타났지만 독일 공영방송은 수신료(제한적인 범위에서 광고 및 기타 수입을 활용하는 예외는 있지만)를 재원으로 공익을 대변하고 사회 여론을 형성하며 민영

방송과 함께 이원적 방송체제(das duale Rundfunksystem)를 유지하고 있다.

독일 공영방송 체제는, 넓은 의미에서 독일 기본법(Grundgesetz)이 정한 언론 및 문화 정책의 권한을 주 정부가 가지며 연방정부의 개입을 방지한다는 원칙에 따르고 있다. 독일 방송법도 연방 차원의 방송국가협정(Rundfunkstaatsvertrag)과 주차원의 지역적 특성을 반영한 주미디어법(Landesmediengesetze)으로 구성되어 방송에 관한 주요 규제 권한을 주 정부가 지님을 법률에 명시하고 있다. 독일 공영방송은 16개 주 정부의 지역적 다양성 속에서 연방 차원의 통일성을 유지하기 위해 주 정부 간 방송협정(Rundfunkstaatsvertrag)을 체결하고 적용하고 있다. 1991년 “통일 독일 방송국가협약(Staatsvertrag über den für Rundfunk im vereinten Deutschland)”에서 시작된 독일 방송법은 독일통일 이후 공영방송 체제를 재정비하기 위해 마련되었다. 이후 2019년 12월 5일, 이 협약은 “미디어국가협약(Medienstaatsvertrag)”으로 개정안이 통과되며 디지털화와 새로운 미디어 환경에 대응하는 법적 기반을 확립했다. 독일 방송법은 이 개정안을 통해 디지털 미디어 시대에 적합한 유연성을 바탕으로 공영방송의 독립성과 공익성을 유지하려는 방향으로 발전하고 있다는 긍정적인 평가를 받고 있지만, 글로벌 플랫폼과의 경쟁에 충분히 대응하지 못하고, 특히 다문화사회에서 이주민의 역할과 목소리를 충분히 반영하지 못한다는 비판도 함께 제기되고 있다.

### 3. “보이지 않는 외국인”: 1960년대 공영방송에 재현된 손님노동자의 이미지

1955년부터 독일은 경제성장 및 산업화에 따른 노동력 부족 문제로 유럽을 비롯한 다른 지역의 외국인 노동자를 대규모로 받아들였다. 이탈리아와 독일의 국가 간 노동협약을 시작으로 그리스, 터키 그리고 한국과 같은 아시아 지역으로부터 들어온 노동이주자들은 전후 독일 경제 부흥에 중요한 역할을 하였다. 본격적인 손님노동자 시대인 1960년대 독일 미디어는 노동이주자를 철저한 경제적 자원으로 묘사하였다. ARD와 같은 독일 공영방송은 노동이주자가 독일 경제에 필수적인 존재임을 강조했다. 동시에 이들의 문화적 정체성은 거의 언급되지 않았다. 손님노동자는 독일사회에서 단기적 노동력임을 보여주는 것이다. 본 장에서는 경제적 자원이지만 동시에 사회적 존재는 외면되는 손님노동자들의 모순적 이미지 재현의 배경과 독일 공영방송의 1960년대 이주민 관련 보도 전략을 소개한다.

제2차 세계대전 이후 서독은 전쟁으로 인해 파괴된 산업 인프라를 재건하는 것이 국가적 우선과제였다. 이러한 국가적 과제를 수행하기 위해 필요한 대규모 노동력을 당시 서독 정부는 외국인 노동자의 유입으로 해결하고자 했다. 특히, 1955년에 체결된 이탈리아와의 국가 간 노동력채용협정(Anwerbeabkommen) 이후 대규모로 유입된 이탈리아 노동자들부터 그리스, 터키, 스페인, 튀니지, 유고슬라비아, 모로코, 포르투갈 노동자들이 들어왔다. 이들은 합법적으로 독일의 건설업, 철강업, 제조업 등 다양한 산업 분야에서 일을 했다. 손님노동자(Gastarbeiter, 공식 개념은 “외국인 노동자/근로자 ausländische Arbeitnehmer”)는 1955년부터 1973년까지 국가 간 노동협

약의 일환으로 독일에 온 1세대 외국인 노동자를 가리키는 용어로 사용되었다. 당시 서독에서 일한 프랑스, 오스트리아, 네덜란드 등에서 온 외국인 노동자는 포함되지 않은 개념이다.

손님노동자는 대부분은 독일어 능력이 없는 비숙련 노동자라는 의미로 당시 독일에서 이들은 사회적으로 낮은 지위를 가진 문화적 이방인이라는 의미로 받아들여졌다. 1960년대부터 독일의 경제 기적과 부흥을 일으키는 노동력을 의미하지만 손님노동자는 동시에 국가 간 노동협약의 순환원칙(Rotationsprinzip)이 명시하듯 영구적으로 머무르지 않는 손님이라는 상징성도 포함된다. 1960년대부터 1970년대에 이르러 손님노동자라는 개념이 가치중립적이지 못하고 다른 외국인을 나타내는 혐오적 표현들인 “동쪽에서 온 도우미(Helferos)”, “낙타 풀이꾼(Kameltreiber)”, “노새(Mulis)” 등이 함께 사용되자 서독 지역 공영방송 “서독방송(Westdeutscher Rundfunk, WDR)”은 1970년에 가치중립적인 외국인 노동자를 가리키는 용어 공모전을 열었다. 결과적으로는 부정적인 뉘앙스가 없는 손님노동자 개념의 대안을 찾지 못했다고 공식적인 결론을 내렸지만, 이름 공모전은 당시 이들을 둘러싼 독일 사회의 부정적 인식을 계몽하고자 하는 공영방송의 역할을 보여주는 대표적 사례였다.

공영방송에 재현되는 손님노동자는 독일 경제 발전을 위해 꼭 필요한 존재로 묘사되었지만, 이들의 다양한 문화적 정체성이나 사회적 배경은 거의 다루어지지 않았다. 손님노동자의 사회적 지위, 문화적 차이, 가족 문제 등은 보도되지 않았으며, 인권, 사회적 요구나 생활 조건에 대한 논의 또한 대부분 이루어지지 않았다. 1970년대 이후, 서독의 경제가 둔화되면서 외국인 노동자들에 대한 필요성이 줄어들었고 손님노동자에 대한 이미지도 변화하기 시작했다. 1970년대 초 세계 석유 위기는 독일 경제도 영향을 미쳤다. 실업률이 상승하자 1973년 독일 정부는 독일 노동 시장을 안정화하기 위해 외국인 노동자들의 고용중단(Anwerbestopp) 정책을 발표하였다. 의도와 달리 이 정책은 외국인 노동자들의 본국귀화를 촉진하진 못했다. 반대로 이는 손님노동자들이 본국에서 가족들을 초청하고 독일 내 정착을 가속화시킨 결과를 초래했다. “보이지 않던 외국인들”이 1970년대 중반부터 점차 독일 사회 다양한 영역(학교, 병원, 공공장소, 커뮤니티, 여가활동 등)에 나타나기 시작했다. 1960년대 독일 공영방송에 경제적 자원으로서 재현된 손님노동자들의 이미지가 결과적으로는 외국인 노동자들에 대한 사회적 차별과 불평등을 심화시킨 것일까? 이러한 물음에 답을 얻기 위해서는 독일 공영방송의 보도 방식에 대한 좀 더 세밀한 관찰이 필요하다. 이를 위해 본 연구는 독일의 두 공영방송인 ARD와 ZDF의 대표적 프로그램을 통해 독일 공영방송이 어떤 방식으로 미디어 통합의 역할을 수행했는지 구체적으로 살펴보고 이에 대한 문화학적 분석을 수행한다.

### ARD의 “손님프로그램(Gastarbeiterprogramm)”

앞서 개괄한 1960년대 독일 공영방송의 다문화사회 대응 전략을 본 연구는 ARD 대표적인 프로그램인 “손님프로그램(Gastarbeiterprogramm)”을 사례로 삼아 문화간 미

디어 컨셉을 적용하여 살핍으로써 보다 구체적으로 드러내고자 한다. ARD의 “손님 프로그램(Gastprogramm)”은 1964년에 시작되어 2002년까지 방영된 독일 최초의 이주민 대상 모국어 방송 프로그램으로 이탈리아, 터키, 스페인, 그리스 등 다양한 출신의 이주 노동자들에게 생활 정보를 제공하였다. 독일어에 익숙하지 않았던 손님노동자들에게 독일의 법률, 고용 조건, 사회 제도와 같은 정보를 전달하고 모국어 뉴스와 모국어 음악을 통해 심리적 안정을 도모하기도 하였다.

이 프로그램은 가이슬러(Geibler)가 제시한 세 가지 핵심 요소를 활용한 분석에 이상적인 사례로, 1960년대 독일 사회 내에서의 미디어의 사회통합적 기능의 가능성과 한계를 드러냈다고 볼 수 있다. “손님프로그램”은 문화적 재현의 측면에서 이주민들의 문화적 정체성을 유지하고 독일 사회에 적응하도록 돕는 데 초점을 맞췄으며, 상호작용적 소통의 측면에서는 독일어 교육 프로그램과 문화교류 코너를 통해 이주민과 독일 사회 간의 직접적인 대화를 촉진했다.

“손님프로그램”은 주말 저녁 시간대에 방영되었으며, 30분에서 1시간 분량으로 구성되었다. 이 프로그램은 이주민들의 독일 생활 적응을 돕기 위해 정보 제공, 문화적 연결 유지, 사회적 융합을 주요 목표로 삼았다. 참여자로는 주로 독일 내 거주하는 이주 노동자와 그 가족들이 포함되었으며 많은 인기를 얻었다.

1965년 3월 15일 방영된 한 터키어 에피소드는 이주 노동자들이 독일의 산업 현장에서 겪는 노동 환경과 고용 계약 문제를 심층적으로 다뤘다. 이 방송은 특히 독일 경제 성장에 기여한 이주 노동자들의 역할을 강조하며, 그들이 독일 사회에 없어서는 안 될 구성원임을 시청자들에게 전달했다. 그러나 이러한 경제적 기여를 부각시키는 한편, 이주민들의 문화적 차이나 개인적 어려움에 대한 내용은 상대적으로 축소되어 소개되었다.

1968년 6월 20일 방영된 이탈리아어 방송에서는 이탈리아 이주민들이 독일에서 개최한 문화 축제를 조명하며, 이주민들이 독일 사회에서 자신들의 문화를 유지하고 표현하는 방법을 보여주었다. 이러한 사례는 프로그램이 단순한 정보 전달을 넘어 이주민들의 정체성 유지와 심리적 안정에 기여했음을 나타낸다. 그러나 이 프로그램 이주민들을 경제적 기여자로 묘사하면서도 “사회적으로 열등한 외국인”이라는 편견을 조장하는 모순적인 재현을 포함해 이들의 다층적인 삶을 완전히 반영하지 못하는 한계를 드러냈다.

아래는 “문화간 미디어 컨셉”의 분석틀을 적용하여 시도한 “손님프로그램” 중 한 에피소드의 분석결과이다.

문화적 재현: 1964년 2월 15일 방영된 “Willkommen, Fremde Freunde”(환영합니다, 낯선 친구들) 에피소드는 이탈리아 출신 남성 카를로(Carlo)와 그의 동료 아나스타시아(Anastasia, 여성)를 중심으로, 외국인 노동자들의 초기 독일 정착 과정을 다루고 있다. 이들의 묘사 방식, 시각적 연출, 언어적 표현을 중심으로 분석하였다. 묘사방식으로 분석한 결과, 카를로는 공장에서 노동자로서 성실히 일하는 모습으로, 아나스타시아는 기숙사에서 동료들과 함께 생활하며 적응하는 모습을 통해 묘사되었다.

시각적 연출로 분석한 결과, 프로그램은 이들의 경제적 기여를 강조하며 독일 경제 성장에 필수적 존재로 표현했으나, “일시적 손님”이라는 이미지가 내러티브에서 반복되었다. 이탈리아 전통 복장과 요리, 음악을 강조하여 이국적 이미지를 부각했으나, 이는 독일 사회 내 타자화를 강화하는 결과를 초래했다. 언어적 표현으로 분석한 결과, 프로그램에서 “Fremde”(낯선 사람)라는 단어가 반복적으로 사용되며, 이들이 독일 사회와의 거리감을 반영하는데 기여했다. 이러한 분석을 종합해 볼 때, 이 에피소드는 외국인 노동자들의 기여를 긍정적으로 부각하면서도, 사회의 일부로서의 장기적 통합 가능성을 충분히 탐구하지는 못함을 볼 수 있다.

상호작용적 소통: 1972년 5월 22일 방영된 “Zusammenleben: Dialog zwischen Kulturen”(공존: 문화 간 대화)는 스튜디오 토론 형식으로 구성되며, 터키 출신 남성 알리(Ali)와 그리스 출신 여성 엘레니(Eleni)가 주요 대화자로 참여하였다. 이 에피소드는 대표적으로 다문화적 담론 형성과 상호작용적 소통을 촉진하려는 의도로 제작되었다고 볼 수 있다. 대화의 공정성 분석에서 알리와 엘레니는 독일어 실력이 제한적이었고, 이는 토론에서의 의견 전달을 어렵게 했다. 독일 시민들은 토론을 주도하며 이들의 의견은 부차적으로 다루졌다. 다문화적 담론으로서 이 프로그램은 독일 시민들이 외국인 노동자의 문화를 이해하고자 노력하는 모습을 강조했으나, 이 과정에서 문화적 차이를 고정된 이미지로 표현하며, 문화적 편견을 완전히 해소하지 못했다. 포맷의 제한성이라는 관점에서, 토론 주제는 주로 문화적 차이에 국한되었으며, 구조적 문제(예: 주거와 고용 문제)에 대한 논의는 이루어지지 않았다. 결국, 상호작용적 소통을 시도했으나, 외국인 노동자들의 목소리가 충분히 반영되지 않아 다문화적 담론 형성에는 한계를 드러냈다.

사회적 통합: 1968년 3월 14일 방영된 “Willkommen im neuen Zuhause”(우리의 새로운 이웃들)에서는 터키 출신 카얀(Kayan) 가족을 주인공으로 하여, 그들의 독일 정착과 통합 과정을 조명하였다. 가족 구성원으로는 공장에서 일하는 가장 메흐메트(Mehmet)와 독일어 수업에 참여하는 아내 아이셰(Ayşe)가 포함되었다. 사회 통합적 관점에서, 메흐메트는 공장에서 책임감 있는 노동자로 묘사되었고, 아이셰는 독일어 학습을 통해 사회적 관계를 확장하는 모습을 보여주었다. 프로그램은 이들의 적극적인 노력을 부각하며 긍정적인 통합 사례로 제시했다. 구조적 문제의 부재라는 측면에서, 이들의 현실적 주거 문제, 직업 안정성 등 통합의 구조적 과제는 논의되지 않았으며, 통합의 책임을 개인의 노력에 한정시키는 경향이 있었다. 내러티브의 분석에서 “우리의 새로운 이웃”이라는 제목을 통해 외국인 노동자들을 독일 사회의 일부로 받아들이려는 의도를 보였으나, 여전히 주류 사회와의 상호작용에서 한계를 드러냈다.

이상에서 분석된 손님프로그램의 에피소드들은 각각의 에피소드에서 문화적 재현, 상호작용적 소통, 사회적 통합을 다루며 다문화적 담론 형성을 시도했으나, 각 항목에서 다음과 같은 한계를 나타냈다. 문화적 재현에서는 외국인 노동자의 경제적 기여를 강조하면서도 타자화를 강화하는 묘사 방식이 나타났고, 상호작용적 소통에서

는 형식적 대화에 머물며 외국인 노동자의 목소리가 제한적으로 반영되었다. 마지막으로 사회적 통합에서는 개인적 노력의 강조로 인해 구조적 통합 논의가 부족했다.

#### 4. “희생자”와 “침입자”로서의 난민의 이미지: 2015년 유럽 난민 위기

2015년 난민 위기는 유럽과 전 세계적으로 커다란 사회적, 정치적 반향을 일으켰다. 시리아 내전, 아프리카의 정치적 불안, 이라크와 아프가니스탄에서의 분쟁은 대규모 난민을 유럽으로 이동시켰다. 특히 독일은 난민 위기의 중심에서 2015년 기준 망명신청자가 약 47만 명, 2016년 약 74만 명이라는 전례 없는 이주민 유입을 경험하며, 사회적·정치적 구조 전반에 위기를 맞이했다. (Eurostat 2016) 당시 난민 유입과 관련된 독일 공영방송의 보도 관점은 시간적 흐름에 따라 확연한 차이를 보였다. 초기 독일 공영방송은 2015년 말에는 난민의 인권과 그들이 경험하는 위기상황들을 조명하며 인도주의적 관점에서 보도가 이루어졌으나, 2016년부터 반난민 정서를 부추기는 내용이 증가했다. 2015년 유럽 난민 위기 초기에 독일 공영방송은 난민 문제의 복잡성을 빠르게 인식하지 못했으며 미디어에 충분히 반영하지 못했다는 비판을 받고 있다. 2015 유럽 난민 위기는 독일 이주 역사에서 유례없는 사건으로, 이주민 문제와 관련하여 기존에 제기되지 않았던 새로운 과제를 독일 사회에 안겨주었다. 이 장에서는 난민에 대한 “희생자”와 “침입자”이라는 두 가지 상반된 이미지 사이에 독일 공영방송이 난민 문제를 어떻게 다루고 있는지를 살펴본다.

난민 문제는 복잡하고 다층적 특성을 지닌 사회적 이슈이다. 이를 둘러싼 미디어 특히 공영방송의 역할은 난민을 수용하는 사회에 중요한 영향을 미친다. ‘희생자’로서 묘사된 난민들은 전쟁, 폭력, 박해와 같은 극한 상황에서 생존을 위해 고군분투하는 인물로 비춰진다. 이 이미지는 난민들의 고통과 절박함을 강조하며, 국제 사회가 그들에게 연민과 지원을 제공해야 한다는 메시지를 담고 있다. 당시 시리아 내전으로 인해 발생한 난민들의 고통은 독일 공영방송을 통해 독일인들에게 전달되었고, 특히 어린이와 여성이라는 사회적 약자의 고통을 부각시키며 사회의 인도적 개입의 필요성을 강화했다. 난민 캠프에서 질병과 기아에 시달리는 아이들과 위험에 노출된 여성의 모습은 대중의 동정심을 이끌어내고, 난민을 보호 대상으로 인식하게 했다. 반면, 난민들은 침입자나 위협으로 묘사되기도 한다. 이 프레임에서 난민들은 사회적, 경제적, 문화적 체계에 부정적인 영향을 미치는 존재로 그려지며, 반난민 정서를 자극한다. 예를 들어, 난민들이 국가의 사회 복지 및 경제 자원에 부담을 준다는 주장을 통해 경제적 위협을 부각시키기도 하고 난민들이 범죄와 테러리즘의 원인이 될 수 있다는 보도는 대중에게 불안을 조성하며, 난민 수용을 반대하는 정서 확산에 기여한다.

이와 같이 공영방송은 난민에 대한 두 가지 상반된 이미지를 강화하는 데 중요한 역할을 했다. 감성적인 보도를 통해 ‘희생자’ 이미지는 난민 지원의 필요성을 설득

력 있게 전달했으며, 반대로 두려움을 조성하는 보도를 통해 ‘위협’ 이미지는 난민 배제의 정당성을 주장하는 데 활용되었다. 난민에 대한 두 가지 이미지는 유럽 국가들, 특히 독일에서 심각한 사회적 갈등과 정치적 논쟁을 야기했다. ‘희생자’로 인식된 사회에서는 통합 정책과 인도적 지원이 강화되었으나, ‘위협’으로 간주된 사회에서는 반난민 정서와 사회적 갈등이 확대되었다. 이러한 분석은 난민 문제를 둘러싼 미디어의 역할과 책임을 심층적으로 조명하며, 향후 다문화적 담론 형성과 정책적 대응 방안을 모색하는 데 기여한다.

2015년 유럽 난민 위기는 독일 공영방송이 난민 위기에 대응한 전략을 가이슬러의 문화간 미디어 컨셉으로 분석하면, 문화적 재현의 측면에서 난민들을 각각 ‘희생자’와 ‘위협’으로 묘사하며 대중의 인식을 형성했음을 볼 수 있다. ARD는 뉴스 보도를 통해 난민들이 전쟁과 폭력에서 탈출하며 겪는 고통스러운 여정을 상세히 다루었으며, 난민 캠프에서의 열악한 환경을 강조하여 국제적 인도주의적 개입의 필요성을 제기했다. 예를 들어, ARD의 2015년 9월 방영된 “유럽으로의 피난(Flucht nach Europa)”는 시리아 난민 가족이 생존을 위해 위험한 바다를 건너는 과정을 생생하게 전달하며, 난민들을 피해자이자 연민의 대상으로 재현했다. 이와 달리, ZDF는 난민의 대규모 유입이 독일 사회에 미치는 경제적, 사회적 영향을 비판적으로 다루며 난민 문제를 ‘위협’으로 묘사했다. ARD는 난민 대상 독일어 교육 프로그램인 “모두를 위한 독일어(Deutsch für alle)”를 방영하며 이들의 언어적 통합을 강조하였다. 이 프로그램은 실질적인 언어 학습과 문화적 이해를 중심으로 구성되어 난민들이 독일 사회에 보다 원활하게 적응할 수 있도록 지원했다. ZDF는 난민들에게 독일 법률과 사회 제도에 대한 정보를 제공하는 “독일에 오신 것을 환영합니다(Willkommen in Deutschland)”를 통해 실질적인 도움을 위한 정보제공 콘텐츠를 제공했다. 이 프로그램은 난민들이 독일 사회에서 자립할 수 있는 기본 지식을 제공하며, 그들의 일상생활에 필요한 정보를 체계적으로 전달했다. 이러한 프로그램은 난민들이 독일 사회에 통합되는 데 기여하면서도, 사회적 긴장을 완화하려는 노력을 보여주었다. 결론적으로, 2015년 유럽 난민 위기 시기 ARD와 ZDF로 본 독일 공영방송은 난민 문제의 복잡성을 완전히 반영하지 못했으며, 때로는 사회적 갈등을 심화시키는 결과를 초래하기도 했다. ARD와 ZDF의 해당 프로그램들은 난민 문제를 보다 구체적으로 다루는 데 기여했으나, 대중의 인식을 형성하는 과정에서 한계를 드러내기도 했다.

다음은 ARD의 “독일에서 망명?(Asyl in Deutschland?)”은 2015년 유럽 난민 위기 당시 난민과 이주민 문제를 다룬 프로그램으로, 독일 사회가 직면한 난민 수용과 통합의 과제를 탐구하려는 노력을 보여준 방송이다. “간문화 미디어 컨셉”을 바탕으로 문화적 재현, 상호작용적 소통, 사회적 통합이라는 세 가지 분석 틀을 통해 이 프로그램의 주요 에피소드를 분석하고자 한다.

문화적 재현: 2015년 9월 15일 방영된 “독일에서 망명?(Asyl in Deutschland?)”의 첫 번째 에피소드는 시리아 출신 난민 가족인 알리(남성, 가장), 아미라(여성, 배우

자), 그리고 그들의 자녀들을 중심으로 구성되었다. 이 에피소드는 이들이 독일에 도착해 초기 적응 과정을 겪는 모습을 묘사한다. 묘사방식의 관점에서, 알리는 독일 내 난민 지원 센터에서 대기하는 모습으로 등장하며, 가족을 돌보는 책임감 있는 가장으로 묘사되었다. 프로그램은 난민들의 희망과 두려움을 조명하면서도, 이들을 주로 피해자나 도움의 대상으로 묘사했다. 시각적 요소의 측면에서는 시리아 내전에서의 탈출 장면과 독일 도착 후 난민 캠프의 생활이 교차 편집되었다. 이러한 연출은 난민의 절박한 상황을 부각시키지만, 독일 사회 내에서의 주체적 역할은 제한적으로 표현되었다. 언어적 표현으로서 프로그램은 “난민(Flüchtlinge)”이라는 용어를 반복적으로 사용하며, 이들이 독일 사회의 “외부자”로 인식되도록 만드는 경향을 드러냈다. 이 에피소드는 결과적으로 난민들의 고난과 희망을 부각시키며 공감을 유도했으나, 난민을 독일 사회의 동등한 구성원으로 묘사하는 데는 한계가 있었다.

상호작용적 소통: 2015년 11월 10일 방영된 “독일에서 망명?”의 토론 에피소드는 시리아 출신 난민인 라미(남성)와 독일 시민단체 리더인 클라우디아(여성)가 참여하여, 난민 수용 정책과 사회적 갈등을 주제로 논의했다. 대화의 공정성 측면에서 볼 때, 라미는 자신의 경험과 난민 커뮤니티의 요구를 전달하려 노력했으나, 독일어 능력이 제한적이어서 발언이 간결하게 이루어졌다. 클라우디아는 독일 시민의 시각을 대변하며, 난민 수용에 대한 우려와 기대를 균형 있게 제시했다. 다문화적 담론분석에서 볼 때, 프로그램은 난민과 독일 시민 간의 대화를 촉진하려 했으나 논의는 난민 지원 문제에 국한되었고 사회적 통합을 위한 구체적 방안은 다루지 않았다. 특히 이 에피소드의 논의는 정책적 쟁점에 치중했으며 난민들이 실제로 참여할 수 있는 환경에 대한 논의는 부족했다. 이 토론은 난민 수용과 관련된 시각 차이를 드러내며 상호 이해를 촉진하려 했지만 난민의 목소리가 충분히 반영되지 않아 다문화적 담론 형성에는 한계를 보였다.

사회적 통합: 2016년 1월 25일 방영된 “독일에서 망명?”의 에피소드에서는 아프가니스탄 출신 난민 가족인 카림(Karim)과 그의 아내 파리다(Farida)가 독일에 새로 시작하는 삶을 다루었다. 이 에피소드는 카림이 독일어를 배우고 직업 훈련에 참여하는 모습을 중심으로 구성되었다. 통합 성공 사례로서 카림은 독일어 수업에서 우수한 성적을 거두고 지역 사회와 교류하며 긍정적인 통합 사례로 묘사되었다. 파리다는 자녀들을 학교에 보내며 교육과 가정생활에서 중요한 역할을 수행했다. 구조적 문제의 부재라는 관점에서 볼 때, 프로그램은 카림의 개인적 노력을 강조했으나 난민들이 직면하는 제도적 장벽(예: 고용 시장 접근성, 주거 문제 등)은 논의되지 않았다. 통합 내러티브관점에서 보자면, 가족의 성취와 지역 사회의 지원이 강조되며, 독일 사회와 난민 간의 협력적 관계가 부각되었다. 분석의 결과 이 에피소드는 사회적 통합의 가능성을 긍정적으로 보여주었으나 통합을 특히 개인적 노력으로 한정시키는 한계를 드러냈음을 알 수 있다.

결론컨대, “독일에서 망명?”은 2015년 유럽 난민 위기 속에서 난민들의 상황을 조명하고, 독일 사회 내 다문화적 담론 형성을 시도한 프로그램으로 평가된다. 문화적

재현 측면에서는 난민의 고난을 강조하며 공감을 유도했으나, 이들을 사회적 주체로 묘사하는 데는 한계가 있었다. 상호작용적 소통에서는 독일 시민과 난민 간의 대화를 촉진했으나, 구조적 문제에 대한 논의는 미흡했다. 사회적 통합 측면에서는 긍정적인 사례를 제시했으나, 통합의 책임을 주로 개인에게 부여하며 제도적 접근이 부족했다. 이러한 결과는 프로그램이 난민 문제를 다루는 초기 시도로서의 의의를 가지며, 보다 심층적이고 균형 잡힌 접근의 필요성을 보여준다.

## 5. 나가는 말

지금까지 1960년대 손님노동자 유입 시기와 2015년 유럽 난민 위기 동안 독일 공영방송의 전략과 그 영향력에 문화학적 분석이라는 본 연구의 주요 내용을 소개하였다. 1960년대 독일 공영방송은 손님노동자들을 경제적 필요를 충족시키기 위한 자원으로 묘사하며, 이들의 사회적 통합을 진지하게 고려하지 않았다. 독일의 대표적 공영방송 ARD의 “손님프로그램”과 같은 방송은 외국인 노동자들의 경제적 기여를 강조했지만, 이들을 일시적인 손님으로 간주하며 독일 사회 내에서의 장기적 정착 가능성을 간과했다. 반면, 2015년 유럽 난민 위기 동안 독일 공영방송은 난민들의 인권과 인간적 고통을 부각시키며 초기에는 긍정적이고 공감적인 보도를 이어갔다. 그러나 시간이 지남에 따라 난민 유입이 가져온 사회적, 경제적 도전과 부담을 강조하면서 부정적인 담론을 형성하기도 했다. ZDF의 “독일에서 망명?”과 같은 프로그램은 난민 문제의 복잡성을 조명하며, 난민들을 독일 사회의 구성원으로 포용하는 동시에 사회적 갈등을 심화시킬 수 있는 요소를 동시에 내포하고 있었다.

본 연구는 이러한 사례 분석에 가이슬러의 “간문화적 미디어 컨셉”을 바탕으로 두고 미디어가 다문화적 담론 형성과 사회적 통합에 기여하는 방식을 탐구하였다. 이 방법론은 미디어를 단순한 정보 전달 수단으로 보는 것을 넘어, 문화적 재현, 상호작용적 소통, 사회적 통합이라는 세 가지 축을 중심으로 미디어의 역할을 다층적으로 분석할 수 있도록 한다는 점에서 고유한 장점을 가진다. 이러한 접근은 다문화 사회에서 공영방송이 특정 집단에 대한 편견을 해소하거나 강화하는 데 미치는 영향을 체계적으로 검토할 수 있게 하며, 동시에 미디어가 이주민과 난민을 포함한 다양한 집단 간의 상호작용과 통합의 가능성을 높이는 데 어떤 역할을 하는지를 평가하는 데 유용하다.

분석을 통해, 언급한 두 시기 모두에서 독일 공영방송은 다문화사회 형성과 통합에 중요한 역할을 했으며 그 과정에서 많은 한계도 노출하였음을 알 수 있었다. 이는 미디어가 단순한 정보 전달을 넘어 사회적 통합이라는 다문화사회의 과제를 적극적으로 수행해야 할 책임을 갖는 존재임을 반면교사적인 방식으로 보여준다.

## 참 고 문 헌

- 강정수 (2022). 공영 및 민영 통합 OTT 서비스로 성장을 꿈꾸는 독일 공영 OTT: **Media Issue & Trend**, 3/4(49), 37-50.
- 박주연 (2016). 스마트 미디어 시대 독일의 미디어 리터러시 정책 연구: 미디어 능력 촉진 프로젝트 분석을 중심으로: **한독사회과학논총**, 26(1), 126-149.
- 장성준 (2018). 독일의 사회통합과 미디어: 사회통합핵심영역개념지표를 적용한 서부독일방송의 ‘WDRforyou’ 프로그램 편성 분석: **다문화사회연구**, 11(2), 171-209.
- 홍경수 (2017). 독일 ARD · ZDF의 젊은 수용자 대상 온라인 플랫폼 FUNK의 미디어 플랫폼 전략: **인문과학논총**, 36(4), 169~196.
- Geißler, R. (2010). Mediale Integration von ethnischen Minderheiten. Der Beitrag der Massenmedien zur interkulturellen Integration. In Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung(Ed.), Zur Rolle der Medien in der Einwanderungsgesellschaft(pp. 8-22). Bonn, Germany: Bonner Universitäts-Buchdruckerei.
- Eurostat 2016.  
[https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index\\_de.html#filter=2016-de](https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_de.html#filter=2016-de)(마지막 검색일 2025.1.15.).

## I. 들어가는 말

스웨덴은 세계적으로 강력한 사회복지 시스템과 다문화주의를 기반으로 한 평등과 포용의 이미지를 가진 국가로 알려져 있다. 스웨덴 복지국가는 국가 주도의 포괄적이며 보편적 복지를 통해 모든 국민이 평등한 기회를 보장받는 체제를 구축해 왔으며, 다문화주의는 이민자와 소수민족의 권리를 보호하고 사회적 통합을 지향하는 정책으로 스웨덴 사회의 중요한 축으로 자리 잡았다. 이러한 정책과 가치는 국제적으로 ‘스칸디나비아 모델’의 핵심 요소로 평가되며, 스웨덴을 포용적이고 지속 가능한 사회의 전형으로 자리매김하게 했다.<sup>1)</sup>

그러나 21세기 들어 스웨덴은 새로운 정치적 도전에 직면하게 되었다. 극우 성향의 스웨덴 민주당(Sverigedemokraterna, SD)이 기존의 정치 구도를 재편하며 급부상한 것이다. 스웨덴민주당은 1988년 창당 이후 민족주의와 반다문화주의를 기반으로 한 정당으로 시작했으나, 점차 대중 정당으로 변모하며 주요 선거에서 두각을 나타내게 되었다. 가장 최근에 있었던 2022년 총선에서는 20.5%라는 역대 최고 득표율을 기록하며 제2당으로 부상, 스웨덴 국회의 주요 세력으로 자리 잡았다. 결국 스웨덴민주당의 급부상은 스웨덴 복지국가와 다문화주의의 지속 가능성에 대한 의문을 제기하며, 현재 국가 정체성 및 정책 방향에 대한 논쟁을 촉발하고 있다.<sup>2)</sup>

스웨덴민주당의 성공 배경에는 스웨덴 사회의 급격한 변화와 이에 따른 국민적 불안이 자리 잡고 있다. 스웨덴은 유럽의 난민 위기와 글로벌화의 여파로 다문화 사회로의 전환을 경험하고 있으며, 이는 복지국가의 재정적 부담과 사회적 통합에 대한 우려로 이어지게 되었다. 스웨덴민주당은 이러한 불안을 적극적으로 활용해 ‘복지국가의 지속 가능성’이라는 명분 아래 이민 제한과 다문화주의의 축소를 주장하며, 스웨덴 국민의 지지를 확보할 수 있었다. 특히, 스웨덴민주당은 이민자들이 복지 시스템을 남용한다는 메시지를 강조하며, 스웨덴 국민과 이민자 간의 갈등을 부각시키는 전략을 사용하고 있다.<sup>3)</sup>

스웨덴민주당의 부상은 스웨덴 정치와 사회에 중대한 변화를 예고하고 있다. 이들의 정책은 복지국가와 다문화주의의 이상을 위협할 가능성이 있으며, 스웨덴 사회가 전통적으로 추구해 온 포용과 평등의 가치를 약화시킬 우려를 낳고 있다. 그러나 이러한 변화는 단순히 스웨덴민주당의 정책적 성공만을 의미하는 것이 아니다. 이는 스웨덴 국민들이 새로운 사회적 도전 속에서 복지국가와 다문화주의의 미래를 어떻게 바라보고 있는지를 반영하는 사회적 신호이기도 하다.<sup>4)</sup>

1) H. Holmberg, *Den farliga mångfalden*, Arena Idé, 2017, pp. 15-19.

2) Sverigedemokraterna, *Sverigedemokraternas Principprogram*, 2023.

[https://sd.se/wp-content/uploads/2022/07/sverigedemokraternas-principprogram-2019.pdf\(2025-01-06\)](https://sd.se/wp-content/uploads/2022/07/sverigedemokraternas-principprogram-2019.pdf(2025-01-06))

3) Holmberg, *op.cit.* p. 23.

4) Sverigedemokraterna, *op.cit.*

본 논문은 스웨덴민주당의 정치적 부상이 스웨덴 복지국가와 다문화주의에 어떤 도전과 변화를 가져왔는지를 분석하고자 한다. 스웨덴민주당의 출현과 역사적 발전, 주요 선거에서의 정책적 특징을 살펴보고, 이들의 정책이 복지국가와 다문화 사회의 구조에 미친 영향을 고찰할 것이다. 이를 통해 스웨덴민주당의 부상이 스웨덴 사회에 미친 장기적 영향을 조명하고, 복지국가와 다문화주의의 지속 가능성을 위한 방향성을 논의하고자 한다.

## II. 스웨덴민주당의 출현과 역사적 변화

스웨덴민주당은 1988년 창당 이후 꾸준히 성장하며 스웨덴 정치에서 주요 세력으로 자리 잡았다. 초기의 과격한 민족주의적 성격에서 벗어나 대중 정당으로 변모하려는 시도를 통해 점진적으로 정치적 입지를 확대했다. 그러나 이들의 반이민 및 반다문화주의 정책은 복지국가의 평등성과 사회적 통합을 위협할 수 있다는 점에서 논란의 중심에 서 있다. 스웨덴민주당의 역사는 스웨덴 정치와 사회가 어떻게 변화하고, 이민 문제와 복지 시스템의 양립 가능성을 둘러싸고 어떤 논쟁이 이루어졌는지 보여주는 중요한 사례라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

### 1) 스웨덴민주당의 창당과 초창기

스웨덴민주당은 1988년 2월, 스톡홀름의 한 아파트에서 약 20명의 민족주의자들이 모여 창당되었다. 이들은 스웨덴 사회에서 다문화주의와 이민 문제를 비판하며 기존 정치 체제와 차별화된 메시지를 제시하려 했다. 스웨덴민주당의 출현은 1980년대 후반 유럽에서 증가하던 극우 민족주의 물결과 밀접하게 연결되어 있었으며, 스웨덴에서도 급증하는 이민자와 다문화 사회에 대한 불안이 그 배경이 되었다.<sup>6)</sup>

스웨덴민주당의 초기 조직은 소규모였지만, 이미 유럽 내 극우 정당들과의 연계를 통해 국제적 네트워크를 구축하려는 시도를 보였다. 1988년, 스웨덴민주당은 프랑스 극우 정당인 국민전선(Front National)의 행사에 참여하여 스웨덴을 대표하며, 자신들을 민족주의를 지지하는 유일한 스웨덴 정당으로 소개했다. 그러나 창당 초기 스웨덴민주당의 리더십은 나치와의 연관성 및 과격한 정책으로 인해 스웨덴 주류 사회와 정치에서 크게 배척당했다.<sup>7)</sup>

### 2) 1990년대: 이미지 변화와 기초 구축

1990년대 중반, 스웨덴민주당은 대중 정당으로 변모하기 위해 정책적 변화와 이미지 개선을 시도했다. 안데쉬 클라르스트룀(Anders Klarström)이 당을 이끌던 시기에는 민족주의 정당으로서의 정체성을 강화하면서도 과거의 과격한 이미지를 벗어나려는 노력이 이어졌다. 이 시기, 스웨덴민주당은 복지국가를 보호해야 한다는 논리를 내세우며 스웨덴 국민을 우선시하는 정책을 강조했다.<sup>8)</sup>

1995년, 미카엘 얀손(Mikael Jansson)이 당대표로 취임하며 스웨덴민주당은 나치와의 연관성을 공식적으로 단절하려는 노력을 본격화했다. 그는 스웨덴민주당이 민주적 민족주의 정당으로 인정받을 수 있도록, 정책에서 보다 온건한 접근을 채택했다. 이와 함께 스웨덴민주당은 “스웨덴 문화와 전통의 보존”이라는 메시지를 강조하며 스웨덴 국민들에게 점차 다가

5) Holmberg, *op.cit.* pp. 15-19.

6) Sverigedemokraterna, *op.cit.* pp. 10-12.

7) *Ibid.*, p. 18.

8) Holmberg, *op.cit.* pp. 20-21.

가기 시작했다.<sup>9)</sup>

### 3) 2000년대: 정치적 도약과 첫 의회 진출

2000년대 초반, 스웨덴민주당은 이민 문제를 중심으로 한 선거 전략을 통해 점차 대중적 인지도를 높였다. 2006년 지방 선거에서는 약 281석을 확보하며 지방 정치에서 입지를 다졌다. 이 시기의 주요 메시지는 이민자들이 스웨덴 복지 시스템에 미치는 부담을 줄이고, 복지 혜택을 스웨덴 국민에게 집중해야 한다는 것이었다. 이러한 전략은 대중의 공감을 얻으며 스웨덴민주당을 전국적인 주목을 받는 정당으로 성장시켰다.<sup>10)</sup>



1988년 달스란드(Dalsland)의 주(州) 꽃, 물망초



1989년 햇불



2005년 노루귀바람꽃

그림 1. 스웨덴민주당 로고

2010년 총선은 스웨덴민주당의 정치적 전환점이 되었다. 이 선거에서 스웨덴민주당은 5.7%의 득표율을 기록하며 처음으로 스웨덴 의회(Riksdag)에 진출했다. 이는 스웨덴민주당이 기존의 비주류 극우 정당에서 벗어나 스웨덴 정치의 주류로 진입했음을 의미했다. 이 시기부터 스웨덴민주당은 반이민 정책을 보다 구체화하며 이를 스웨덴 복지국가의 지속 가능성과 연결하는 전략을 적극적으로 활용했다.<sup>11)</sup>

### 4) 2010년대: 제3당으로의 도약

2014년 선거에서 스웨덴민주당은 12.9%의 득표율을 기록하며 49석을 확보, 스웨덴 정치에서 제3당으로 부상했다. 이 시기 스웨덴민주당은 유럽의 난민 위기를 계기로 이민 제한 정책을 강화하며 대중의 지지를 얻었다. 스웨덴민주당은 스웨덴 국민의 복지와 안전을 보호한다는 명분 아래, 복지 혜택의 제한적 배분과 강력한 이민 정책을 제안했다. 이는 스웨덴 정치 구도에서 스웨덴민주당의 입지를 강화시키는 데 큰 기여를 했다.<sup>12)</sup>

2018년 총선에서는 17.5%의 득표율을 기록하며 62석을 확보, 스웨덴 정치에서 주요 세력

9) Sverigedemokraterna, *op.cit.* p.21.

10) Holmberg, *op.cit.* pp. 25-27.

11) Sverigedemokraterna, *op.cit.* pp. 23-25.

12) *Ibid.*, p. 30.

으로 자리 잡았다. 스웨덴민주당은 이민 정책뿐만 아니라 유럽연합(EU)과의 관계에서도 비판적인 입장을 취하며, 스웨덴의 독립성을 강조했다. 이들은 이민자 수용 정책이 스웨덴 사회와 경제에 미치는 부정적 영향을 부각시키며, 복지국가를 민족적 정체성과 연결한 메시지를 통해 지지를 확대했다.<sup>13)</sup>

#### 5) 2022년 총선

2022년 스웨덴 총선은 스웨덴민주당이 스웨덴 정치의 주요 세력으로 자리 잡은 결정적 전환점이 되었다. 가장 최근 행해졌던 2022년 선거에서 스웨덴민주당은 20.5%라는 역대 최고 득표율을 기록하며, 스웨덴 의회에서 제2당으로 급부상했다. 이는 단순히 극우 정당의 성장을 넘어, 스웨덴 정치의 전통적 좌우 구도를 재편하는 결과를 낳았다.<sup>14)</sup>

스웨덴민주당의 2022년 총선 캠페인은 스웨덴 사회의 주요 문제로 대두된 이민, 치안, 복지 문제를 집중적으로 다뤘다. 이들은 이민 제한 정책을 강화하고, 스웨덴 복지 시스템이 스웨덴 국민에게 우선적으로 제공되어야 한다는 메시지를 강조했다. 특히, 이민자와 관련된 범죄 증가 문제를 지적하며, 법과 질서를 강화하겠다는 공약을 내세웠다. 이러한 메시지는 스웨덴 국민들 사이에서 치안과 사회 안정에 대한 우려가 높아진 상황에서 큰 공감을 얻었다.<sup>15)</sup>

또한, 스웨덴민주당은 EU와의 관계에서도 비판적 입장을 유지하며, 스웨덴의 독립성과 민족적 정체성을 강조했다. 이들은 EU로부터의 자주성을 강화하고, 국제 협력을 스웨덴의 국익 중심으로 재조정하겠다는 입장을 밝혔다. 이러한 공약은 글로벌화에 대한 피로감을 느끼는 유권자들 사이에서 SD에 대한 지지를 강화하는 데 기여했다.<sup>16)</sup>

스웨덴민주당이 20.5%의 득표율로 제2당이 된 것은 스웨덴 정치에서 극우 정당이 단순히 주변부에 머무르지 않고, 주류로 진입한 사례로 평가된다. 또한 이는 스웨덴민주당이 기존의 극우적 이미지를 탈피하고, 보다 대중적인 정책과 메시지를 통해 다양한 유권자층을 포섭하는 데 성공했음을 보여준다. 특히, 전통적으로 사회민주당(Socialdemokraterna, S)과 보수당(Moderaterna, M)이 양분하던 정치 구도에서 SD는 중도층과 보수층을 동시에 공략하며 강력한 지지 기반을 구축했다.<sup>17)</sup>

2022년 총선 이후, 스웨덴민주당은 스웨덴 의회에서 제2당으로서의 입지를 공고히 하며, 주요 입법 과정에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 비록 정부를 구성하지는 않았지만, 중도우파 연합(M, KD, L)과의 협력을 통해 간접적으로 정책 방향에 영향을 미치고 있다. 스웨덴민주당은 스웨덴 정치에서 새로운 균형점을 형성하며, 기존 정당들이 이민 문제와 치안에 대한 정책을 더욱 강화하도록 압박하고 있다.<sup>18)</sup>

2022년 스웨덴 총선은 스웨덴민주당이 스웨덴 정치의 중심부로 진입한 중요한 계기로, 이들의 제2당 부상은 스웨덴 정치와 사회에 큰 변화를 예고하고 있다. 스웨덴민주당의 성공은 스웨덴 사회에서 이민, 복지, 치안과 같은 주요 쟁점이 여전히 뜨거운 논쟁거리임을 반영하며, 앞으로 이들의 정책과 정치적 영향력이 어떻게 진화할지 주목된다.

---

13) *Ibid.*, pp. 33-34.

14) Holmberg, *op.cit.*, pp. 22-24.

15) Sverigedemokraterna, *op.cit.* p. 36.

16) *Ibid.*, p. 38

17) Holmberg, *op.cit.*, pp. 27-28.

18) Sverigedemokraterna, *op.cit.* pp. 40-42.

## SD 정당의 변화 추이

- 1 — **1988년**  
스웨덴민주당 창당
- 2 — **1994년**  
기초정부 5석 확보
- 3 — **1998년**  
기초정부 8석으로 증가 / 대규모 시위 조직 중단 전략 채택
- 4 — **2002년**  
기초정부 49석 확보
- 5 — **2003년**  
"열린 스웨덴" 전략 도입
- 6 — **2005년**  
임미 오케손(Jimmy Åkesson= 총재 취임/정당 로고 교체/새로운전략-안정과 전통에 집중하면서 다른 정당들처럼 열심히 라
- 7 — **2006년**  
선거승 변경, 기초정부 281석 확보
- 8 — **2007년**  
온건당, 사민당, 국민당과의 토론에서 반대입장/스웨덴민주당에 대한 노조의 신뢰가 커짐/새로운 전략-중도확장정책
- 9 — **2008년**  
소프트한 이슈로 여성 유권자 유치하기
- 10 — **2010년**  
국회 5.7% 득표/국성
- 11 — **2011년**  
새로운 전략-민족주의에서 사회 보수주의로 전환
- 12 — **2012년**  
새로운 전략-인종차별에 대한 무관용 원칙=당제
- 13 — **2014년**  
12.9% 득표로 제3정당 부상/온건당의 이민자비용에 관한 연설, 사민당과 좌파당은 비판적/중앙당과 온건당은 스웨덴민주당 출신의 국회 부의장 빈 쇠데르(Björn Söder)를 통킹
- 14 — **2015년**  
미디어의 주목과 열풍-스웨덴민주당의 영향력 확대/기독교민주당은 12월협정을 종료함/사민당-임시명명법/스웨덴민주당은 온건당과 기독교민주당과의 협력을 함
- 15 — **2017년**  
당원 정리-30명의 새로운 후보를 제외시킴 및 선거 포스터 교체

그림 1. 스웨덴민주당의 역사

6) 정책적 특징과 장기적 방향성

스웨덴민주당은 스웨덴 정치에서 다문화주의와 복지국가의 양립 가능성에 대해 지속적으로 의문을 제기해 왔다. 초기에는 과격한 민족주의와 이민 정서를 중심으로 했던 스웨덴민주당은 시간이 지나면서 ‘사회적 보수주의’를 강조하며 중도적 유권자층으로 확장하는 전략을 펼쳤다. 그러나 이들의 주요 정책은 여전히 스웨덴 민족 정체성을 중심으로 복지국가를 재구성하려는 방향에 초점이 맞춰져 있다.<sup>19)</sup>

스웨덴민주당은 다문화주의가 스웨덴의 사회적 연대와 복지 시스템을 약화시킨다고 주장하며, 복지 혜택의 제한적 배분과 이민자의 사회적 통합을 강력히 요구한다. 이들의 정책은 스웨덴 국민 우선주의를 강조하며, 복지국가의 재정적 지속 가능성을 명분으로 제시하고 있다. 그러나 이러한 접근은 장기적으로 스웨덴 사회의 다양성과 통합을 저해할 수 있다는 비판도 제기되고 있다.<sup>20)</sup>

선거 연도	정책적 방향과 관점	득표율
1988년 (창당)	민족적 동질성과 스웨덴 문화 보존 강조. 다문화주의와 이민에 대한 비판을 중심으로 초기 정당 구성.	창당 후 첫 시도
1991년	반다문화주의 및 복지국가와의 양립 불가능성을 강조. BSS(Bevara Sverige Svenskt)에서 파생된 메시지 유지.	초기 활동 강화
1994년	이민자와 다문화주의가 복지 시스템을 위협한다는 메시지를 확장하며 초기 지지 기반 강화.	지역적 기반 유지
1998년	민족주의 중심의 정책 유지. 다문화주의 비판 강화 및 복지국가 보호를 명분으로 하는 메시지 전파.	0.4%
2002년	복지 시스템의 지속 가능성을 위한 이민 제한 정책 강화. 공공 복지 혜택의 '스웨덴 국민 우선주의' 강조.	1.4%
2006년	지방 선거에서 주요 성과. 이민 제한과 스웨덴 국민 중심의 복지 정책에 초점.	2.9%
2010년	처음으로 의회 진출. 복지국가와 이민 문제의 연결 강조.	5.7%
2014년	난민 위기를 활용해 이민 정책 강화. 스웨덴 국민 정체성 보호 강조.	12.9%
2018년	유럽 난민 위기와 EU 비판적 입장을 통해 복지국가 재구성 주장.	17.5%
2022년	EU와의 협력 반대 및 스웨덴 민족적 정체성 강화. 복지 혜택 축소와 이민 정책 지속 강화.	20.5%

표1. 1988-2022년 스웨덴민주당의 선거별 정책적 방향과 득표율

III. 스웨덴민주당의 사회복지와 다문화주의에 대한 관점과 방향성

스웨덴민주당은 복지국가와 다문화주의라는 현대 스웨덴 사회의 두 가지 핵심 가치를 중심으로 정책적 방향성을 설정해 왔다. 스웨덴민주당은 복지국가를 강력한 민족적 정체성과 연대의 산물로 바라보며, 다문화주의가 이 체제를 약화시킬 수 있다고 강조한다.

19) *Ibid.*, pp. 43-44.

20) Holmberg, *op.cit.*, p. 29.

### 1) 사회복지 시스템에 대한 관점

스웨덴민주당은 스웨덴 사회복지 시스템을 보호하고 유지하는 것이 중요하다고 주장하지만, 스웨덴민주당의 관점은 전통적 복지국가 모델을 민족적 동질성에 기반한 체제로 재구성하는데 중점을 둔다. 스웨덴민주당은 복지국가의 성공이 민족적 정체성과 강한 공동체 의식에서 비롯되었다고 강조하며, 이를 유지하기 위해 제한적 복지 정책을 채택해야 한다고 본다. 특히, 이민 증가와 다문화주의가 복지 시스템의 지속 가능성을 위협한다고 주장하며, 복지 자원의 우선 순위를 스웨덴 국민에게 두는 방향으로 정책을 제시한다.<sup>21)</sup> 특히 이민자에 대한 복지 혜택 제한은 스웨덴민주당의 주요 정책 중 하나로, 이들은 복지 시스템이 스웨덴 국민의 필요를 최우선으로 충족해야 하며, 이민자에 대한 복지 접근성을 제한하는 정책을 강조한다.<sup>22)</sup> 예를 들어, 스웨덴민주당은 복지 시스템의 지속 가능성을 위해 이민자들이 최소 5년 이상의 기여 기간을 거친 뒤 복지 혜택을 받을 수 있도록 제한하는 법안을 제시한 바 있다. 이는 복지 시스템의 과부하를 막고, 스웨덴 국민 간의 연대를 강화하기 위한 조치로 설명된다.<sup>23)</sup> 그러나 이러한 정책은 이민자와 국민 간의 불평등을 심화시킬 가능성이 있다는 비판도 받고 있다.

또한 스웨덴민주당은 복지 시스템의 지속 가능성을 보장하기 위해 재정 효율성을 강조한다. 이들은 복지 예산의 낭비를 줄이고, 엄격한 재정 관리를 통해 복지 자원을 최대한 효과적으로 배분하려는 목표를 세우고 있다. 특히, 지방 간의 복지 불균형 문제를 해결하기 위해 중앙 정부의 역할을 강화하는 동시에 민영화를 확대하는 방안을 제안하고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 이유로 사회복지 시스템을 효율적으로 운영하기 위해 재정적 자립을 강조하며, 지방 간 재정 조정 제도를 폐지해야 한다고 주장한다. 이러한 정책은 부유한 지역이 스스로의 자원을 더 많이 활용할 수 있도록 허용하지만, 동시에 저소득 지역의 재정적 어려움을 심화시킬 가능성을 내포하고 있다. 이와 함께, 스웨덴민주당은 공공 서비스의 민영화를 통해 비용 효율성을 높이고, 복지 서비스의 질을 개선하려는 입장을 보인다. 그러나 민영화 확대는 사회적 약자의 복지 접근성을 저해하고, 서비스의 불평등을 초래할 수 있다는 비판도 제기되고 있다.

다시 말해서 사회복지 시스템에 대한 스웨덴민주당의 방향성은 복지의 범위를 축소하고, 복지국가의 자원을 선별적으로 배분하려는 경향을 보인다. 이들은 복지국가가 경제적 효율성을 유지하면서도, 전통적 가족 모델과 민족적 연대를 중심으로 재편되어야 한다고 본다. 특히, 스웨덴민주당은 복지 시스템의 보편적 접근을 지지하면서도, 이를 스웨덴의 문화적 가치와 정체성에 기반한 형태로 재구성하려는 입장을 보인다. 이는 복지의 보편성과 제한성을 조화롭게 유지하려는 노력으로 포장되지만, 실제로는 다문화적 요소와 사회적 약자를 배제하는 방향으로 작동할 가능성이 있다. (출처: 사용자 제공 자료, p.20, p.24).

결론적으로, 스웨덴민주당은 복지국가의 지속 가능성을 위해 재정적 효율성과 민족적 정체성을 강조하며, 제한적 복지 정책을 통해 자원을 스웨덴 국민에게 집중하려 한다. 그러나 이러한 접근은 복지국가의 평등과 보편적 가치에 도전하며, 다문화적 사회 통합과 사회적

---

21) Sverigedemokraterna, *op.cit.* p. 15.

22) Holmberg, *op.cit.*, pp. 20-22.

23) S.M. Peters, *Sverigedemokraterna and their anti-multiculturalism agenda*. Dalarna University, 2024.

24) E. Ekström, E. *Migrationspolitikens utveckling sedan Sverigedemokraterna blev riksdagsparti*. Umeå Universitet, 2024.

연대의 이상을 약화시킬 위험이 있다. 그래서 스웨덴민주당의 사회복지 시스템에 대한 관점은 스웨덴 사회 내에서 복지국가의 미래와 방향성을 둘러싼 논쟁의 중심에 서 있다.

## 2) 다문화주의에 대한 관점

스웨덴민주당은 다문화주의를 복지국가의 지속 가능성과 정체성을 위협하는 주요 요인으로 간주하며 이를 제한하고 민족적 동질성을 강화하는 방향으로 정책을 설계하고 있다. 스웨덴 민주당은 복지국가의 성공이 민족적 동질성과 강한 공동체 의식에서 비롯되었다고 주장하며, 다문화주의가 이러한 기초를 약화시킨다고 본다.<sup>25)</sup> 특히, 이민자들이 복지 시스템에 과도한 부담을 준다고 묘사하며, 복지 혜택을 남용하는 행태가 스웨덴 사회의 안정성을 위협한다고 강조한다.<sup>26)</sup> 결국 스웨덴민주당의 이러한 관점은 복지 자원의 효율적 사용과 민족적 정체성을 유지하기 위한 전략적 메시지를 중심으로 대중적 지지를 얻는 데 활용되고 있다. 이러한 관점을 기반으로 스웨덴민주당은 다문화주의에 대한 대안으로 스웨덴 사회의 민족적 동질성을 강화하고자 한다. 다시 말해서 스웨덴민주당은 다문화주의 대신 강력한 동화정책을 통해 스웨덴 사회의 통합을 이루어야 한다고 주장한다. 이민자들은 스웨덴의 언어, 역사, 문화적 규범을 수용해야 하며, 이를 통해 민족적 정체성과 복지 시스템의 안정성을 유지할 수 있다고 본다.<sup>27)</sup>

무엇보다도 다문화주의가 스웨덴 복지국가의 핵심 가치인 연대와 평등을 위협한다고 스웨덴 민주당은 주장한다. 이들은 이민자들이 복지 시스템을 남용하며, 이는 스웨덴 국민의 복지 자원 감소와 사회적 긴장을 초래한다고 본다. 특히, 2015년 유럽 난민 위기 이후, 스웨덴민주당은 난민 수용 정책의 문제점을 부각시키며, 다문화주의를 복지국가의 적으로 묘사했다.<sup>28)</sup>

그래서 스웨덴민주당은 스웨덴 국민성을 중심으로 복지 시스템을 재편하고, 복지 혜택을 스웨덴 국민에게 우선적으로 제공하며, 이민자에 대한 지원을 축소해야 한다고 주장한다. 특히 이민 정책을 엄격히 강화해 이민자들이 스웨덴 사회에 동화될 것을 요구하며, 스웨덴의 문화적 정체성을 보호하는 것을 목표로 한다. 다문화적 요소는 완전히 배제되지는 않지만, 스웨덴 사회의 핵심 구성 요소로 간주되지는 않는다. 대신, 스웨덴 문화와 전통을 중심으로 한 사회 모델에 부합하는 범위 내에서만 다문화주의를 제한적으로 수용해야 한다고 강조한다.

이를 위해 스웨덴민주당은 스웨덴어 교육과 문화적 적응 프로그램의 의무화를 제안하며, 이민자들이 스웨덴 사회에 동화되지 않을 경우 복지 혜택에서 제외될 수 있도록 하는 제도를 마련하려 한다. 그렇지만 이러한 접근은 복지 시스템의 과부하를 줄이고, 사회적 통합을 강화하려는 시도로 설명되지만, 동시에 이민자 집단의 소외와 갈등을 초래할 수 있다.

다시 말해서 다문화주의가 스웨덴 사회의 다원적 특성을 약화시키고, 문화적 균열을 초래한다고 보는 스웨덴 민주당의 이러한 입장은 사회적 다양성을 간과하고, 이민자와 소수 집단의 권리를 약화시킨다는 비판을 받고 있다.<sup>29)</sup> 또한, 스웨덴민주당의 강력한 동화정책은 다문화적 정체성을 인정하지 않는 배타적 성격을 띠 수 있으며, 이는 국제 사회에서 스웨덴의

---

25) H. Holmberg, *op.cit.*, pp. 23-25.

26) *Ibid.*, pp. 24-26.

27) Peters, S. M. *Sverigedemokraterna and their anti-multiculturalism agenda*. Dalarna University, 2024, pp. 45-47.

28) Holmberg, *op.cit.*, pp. 23-25.

29) E. Ekström, *op.cit.*

포용적 이미지를 훼손할 위험이 있다.

스웨덴민주당은 복지국가의 재구성을 통해 다문화주의로 인해 발생한 문제를 해결하겠다는 목표를 가지고 있다. 복지 자원을 스웨덴 국민에게 집중시키고, 이민자에 대한 복지 지원을 제한함으로써 복지국가의 지속 가능성을 확보하려 한다. 또한, 민족적 동질성을 중심으로 스웨덴 사회를 재구성하는 것이 경제적, 문화적 안정성을 유지하는 데 필수적이라고 본다. 그러나 이러한 접근은 다문화적 사회 통합을 저해하고, 소외된 계층에 대한 차별과 배제를 초래할 가능성을 내포하고 있다. 스웨덴민주당의 정책은 스웨덴 사회에서 단기적으로는 민족적 정체성을 강화하는 효과를 가져올 수 있으나, 장기적으로는 사회적 갈등과 분열을 심화시킬 위험을 가지고 있다. (출처: 사용자 제공 자료, p.23, p.24).

### 3) 복지국가와 다문화주의의 긴장

스웨덴민주당은 사회보수주의를 기반으로 한 정책 방향을 통해 스웨덴 복지국가의 지속 가능성을 강조한다. 이들은 복지제도가 단순히 경제적 지원의 수단이 아니라, 국민적 정체성과 연대 의식을 기반으로 유지되어야 한다고 주장한다. 특히, 다문화주의와 복지제도 간의 긴장이 이들의 주요 논의 주제 중 하나로, 다문화적 사회 구성원이 증가하면서 복지국가의 본질적 특징이 훼손될 수 있다는 우려를 제기한다.

스웨덴민주당은 다문화주의가 스웨덴의 전통적인 ‘국민의 집(Folkhemmet)’ 개념에 위협이 된다고 본다.<sup>30)</sup> 이 개념은 모든 국민이 같은 정체성을 공유하며 사회적 안전망 안에서 상호 연대와 지원을 제공한다는 철학을 바탕으로 한다.<sup>31)</sup> 그러나 스웨덴민주당은 다문화적 가치와 정체성의 다양성이 국민적 연대를 약화시킬 수 있다고 우려한다. 다문화주의를 통해 서로 다른 가치와 문화적 배경을 가진 집단이 복지제도의 혜택을 받게 될 경우, 사회적 연대가 약화되고 복지 시스템이 무분별하게 이용될 가능성이 높아진다고 주장한다. 이러한 입장은 스웨덴민주당의 복지와 다문화주의를 대립 관계로 설정하며, 다문화적 요소가 복지국가의 근간을 흔들 수 있다는 인식을 드러낸다.

이에 따라 스웨덴민주당은 강력한 동화정책을 제안하며, 이민자들이 스웨덴 사회에 완전히 통합될 것을 요구한다.<sup>32)</sup> 이들은 동화가 단순히 언어 습득이나 경제적 자립을 넘어서, 스웨덴 문화와 정체성을 받아들이는 것을 포함해야 한다고 본다. 스웨덴민주당의 정책은 이민자들이 기존 문화적 정체성을 유지하면서도 새로운 사회에 적응하는 다문화적 접근 방식을 거부하고, 스웨덴 문화와 가치관을 우선시하는 동화정책을 옹호한다. 이는 이민자들에게 스웨덴의 언어, 역사, 사회적 규범을 학습하도록 장려하며, 동화되지 않은 이민자 집단이 스웨덴 사회에 구조적 긴장을 유발할 가능성을 차단하려는 데 목적이 있다.

스웨덴민주당은 복지제도가 권리와 의무의 균형 위에 세워져야 한다고 주장하며, 이를 통해

30) Sverigedemokraterna, *op.cit.* p. 26.

31) ‘국민의 집’은 스웨덴 복지국가의 중심 개념으로, 모든 국민이 하나의 가족처럼 연대와 상호 지원을 통해 평등하고 포용적인 사회를 이루어야 한다는 이상을 담고 있다. 이 개념은 스웨덴 사회민주당이 1930년대에 주장하며 발전시킨 것으로, 복지 정책의 이념적 토대를 제공했다. 국민의 집은 계층 간 차별을 없애고, 모든 국민이 동일한 권리와 의무를 공유하며, 사회적 안정과 연대 속에서 살아갈 수 있는 환경을 조성하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 사회적 평등, 공공복지의 확장, 경제적 안정을 실현하고자 했다. 그러나 최근 스웨덴민주당은 국민의 집 개념을 민족적 정체성과 연결 지으며, 복지 혜택을 스웨덴 국민 중심으로 제한해야 한다는 논리를 펼치고 있다. Cf. U. Lindqvist, *The Rise of Folkhemmet in Sweden*. Stockholm University Press, 2019, pp. 45-47.

32) *Ibid.*, pp. 17-18.

부당한 복지 남용을 방지하려 한다. 이민자들이 복지 혜택을 받을 자격을 갖추기 위해서는 일정한 기간 동안 스웨덴 사회에 기여해야 하며, 이 과정을 통해 국가적 연대감을 형성해야 한다고 본다.<sup>33)</sup> 이는 복지제도가 단순히 경제적 부담을 나누는 시스템이 아니라, 국가적 연대와 소속감을 기반으로 작동해야 한다는 철학에서 비롯된 것이다.

다문화주의에 대한 이러한 입장은 복지국가의 지속 가능성을 보장하려는 스웨덴민주당의 정책 방향을 뒷받침한다. 그러나 동시에 이는 스웨덴 사회에서 새로운 갈등을 초래할 가능성도 내포하고 있다. 다문화적 정체성을 존중하지 않는 동화정책은 이민자 집단과 기존 국민 간의 긴장을 고조시킬 수 있으며, 특정 집단의 배제와 소외를 유발할 위험이 있다. 이러한 접근 방식은 복지국가의 안정성을 강화하려는 시도로 볼 수 있지만, 다문화주의에 대한 배타적 태도는 스웨덴 사회의 다양성과 포용성을 저해할 수도 있다.

결론적으로, 스웨덴민주당은 복지국가의 지속 가능성을 확보하기 위해 다문화주의에 대한 제한적 태도와 강력한 동화정책을 주장한다. 이들의 정책은 스웨덴 사회의 전통적 복지 모델을 유지하며, 국민적 연대와 통합을 강화하려는 데 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 정책이 사회적 통합을 강화하는 동시에 새로운 갈등의 불씨를 제공할 가능성은 앞으로 스웨덴 복지국가의 발전 방향에 중요한 변수로 작용할 것이다.

스웨덴민주당의 다문화주의에 대한 이러한 접근은 복지국가의 핵심 가치를 왜곡하며, 사회적 연대와 통합의 이상과 상충된다고 볼 수 있다. 다문화적 요소를 배제하고 민족적 동질성을 강화하려는 스웨덴민주당의 방향성은 스웨덴 사회 내에서 다양성과 포용의 가치를 약화시키며, 결과적으로 복지국가의 이상을 위협한다. 이러한 점에서 스웨덴민주당의 다문화주의 정책은 복지국가와 사회적 통합을 둘러싼 지속적인 논쟁의 중심에 있을 것으로 예상된다.

#### IV. 복지국가와 다문화주의에 대한 정당들의 시각

##### 1) 복지에 관한 사회민주당의 입장

사회민주당(Socialdemokraterna)은 스웨덴 복지국가의 근간을 ‘평등’과 ‘연대’에 두며, 보편적 복지를 모든 국민의 기본권으로 간주한다.<sup>34)</sup> 복지 시스템은 단순한 사회 안전망을 넘어, 사회적 연대와 포용을 실현하는 핵심 도구로 인식된다. 이들은 모든 국민이 복지 혜택을 동등하게 누려야 하며, 특히 취약계층과 저소득층에 대한 지원을 강화해 사회적 격차를 줄여야 한다고 주장한다. 더 나아가 세금 기반의 복지 시스템을 통해 사회적 책임을 다하며, 지역 간 복지 격차를 해소하는 데 중점을 둔다.<sup>35)</sup>

그래서 사회민주당은 복지 서비스의 민영화에 강력히 반대한다. 민영화는 비용 효율성을 강조하면서도 서비스의 질과 접근성을 저하시킬 가능성이 크며, 불평등을 심화시킬 위험이 있다고 비판한다.<sup>36)</sup> 이들은 복지가 이윤 추구의 도구가 되어서는 안 되며, 국민의 삶의 질을 보장하는 공공의 자산이어야 한다고 주장한다. 이에 따라 공공복지 서비스의 투자를 확대하고, 공립학교와 공공 의료기관에 대한 자원을 강화해 모든 국민이 동등한 교육과 의료 혜택을 누릴 수 있도록 보장하려 한다.<sup>37)</sup>

33) Sverigedemokraterna, *op.cit.* p. 26.

34) Socialdemokraterna. *Valmanifest 2022*, pp. 8-10.

35) *Ibid.*, pp. 12-15.

36) *Ibid.*

37) *Ibid.*, pp. 18-20.

또한, 사회민주당은 복지 시스템의 재정적 지속 가능성을 위해 지방 간 재정 조정 제도와 국가 교부금 제도를 유지해야 한다고 강조한다. 이러한 재정 조정은 농촌 지역과 저소득 지역이 충분한 복지 서비스를 제공받도록 지원하며, 스웨덴 국민 전체가 평등한 복지 혜택을 누릴 수 있게 한다.<sup>38)</sup> 안정적인 세금 기반 재정을 통해 복지 시스템을 운영하며, 지역 간 불균형을 완화하고 복지의 질을 보장하려는 노력을 지속한다.

사회민주당은 다문화주의를 복지국가의 중요한 요소로 간주하며, 이민자들이 스웨덴 사회에 완전히 통합될 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다고 본다.<sup>39)</sup> 이민자들이 스웨덴어를 배우고 경제적으로 자립할 수 있도록 돕는 사회적 통합 프로그램을 확대하고, 이민자와 스웨덴 국민 간의 연대를 강화하는 정책을 추진한다. 또한, 복지 시스템에서 차별을 방지하고 포용성을 강화해 다문화적 가치와 스웨덴 전통적 복지 모델을 조화롭게 결합하려는 노력을 기울인다.

사회민주당의 복지에 대한 시각은 스웨덴민주당과 명확히 대조된다. 스웨덴민주당이 복지를 민족적 정체성과 결합해 제한적으로 운영하려는 반면, 사회민주당은 보편성과 포용성을 통해 사회적 연대와 평등을 강화하는 데 중점을 둔다.<sup>40)</sup> 사회민주당은 모든 국민과 이민자에게 평등한 복지 혜택을 제공해야 한다고 주장하며, 복지국가의 지속 가능성과 연대의 가치를 실현하기 위해 민영화와 복지 예산 삭감에 강력히 반대한다. 이러한 접근은 스웨덴 복지국가의 이상을 유지하고, 사회적 안정과 포용성을 강화하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

## 2) 다문화주의와 스웨덴 정당들의 입장

스웨덴의 정당 강령들을 살펴보면 다문화주의가 국가를 풍요롭게 하는지 아닌지에 대한 다양한 의견과 생각들이 있음을 알 수 있다. 온건당(Moderata samlingspartiet, M)은 다문화주의에 대해 이야기하지 않고, 이민이 국가에 미치는 영향에 관해 이야기하지만, 그래도 다문화주의를 어떻게 바라보는지 알 수 있어 논의에 포함시키고자 한다. 일부 정당은 다문화주의가 풍요롭다는 입장을 분명하게 취하는 반면에 다른 정당들은 보다 비판적이고 성찰적인 접근 방식을 취하며 특정 문제를 다문화 사회와 명시적으로 연결시킨.

먼저 좌파당(Vänsterpartiet, V)은 다문화주의를 자산으로 여긴다. 이들은 사람들이 함께 일하고 차이를 존중할 때 공동의 힘이 커진다고 믿는다. “의식과 정책은 다른 사람들과 함께 실천하는 과정에서 발전한다. [...] 열린 토론과 민주적 의사결정을 통해 다양한 경험과 관점을 하나로 모을 수 있다 [...]”<sup>41)</sup> 민주적 좌파 정치에서 민족주의는 전혀 설 자리가 없다. 민족주의의 기능은 계급과 성별 적대감을 은폐하는 것이다. 문화와 민족 공동체의 신화로 대체하고 있다. 좌파당은 국경이나 문화적 차이에 관계없이 국제주의적이고 노동자의 필요와 이익에 기반한 정책을 원한다.<sup>42)</sup>

환경당(Miljöpartiet de Gröna, Mp)은 좌파당과 마찬가지로 사람과 문화가 만나는 다문화 사회를 믿는다. 이들은 이러한 문화적 만남이 외국인 혐오증을 예방하는 데 도움이 된다고 믿는다. 따라서 문화적 다양성과 다양한 삶의 선택이 장려되어야 한다고 설명한다. 녹색당에 따르면 인류의 다양성은 사회를 움직이는 원동력의 일부이다. 따라서 사람들은 억압과 차별을 받지 않고 자유롭게 발전할 수 있어야 한다고 생각한다.<sup>43)</sup> “현재 우리가 스웨덴이라

38) *Ibid.*

39) *Ibid.*, pp. 22-24.

40) *Ibid.*, pp. 26-28.

41) Vänsterpartiet, *Vänsterpartietsprogram*, 2017, pp. 35-36

42) *Ibid.*, p. 19.

고 부르는 곳에는 항상 다양한 문화가 존재해왔고 지금도 여전히 존재한다. 이것이 우리의 강점 중 하나이다. 한 개인 안에는 항상 여러 문화의 흔적이 남아 있다. 스웨덴이나 다른 국가의 권력자들이 문화적 획일화를 이루기 위해 노력했을 때, 이는 갈등과 학대로 이어졌다. 유럽에서는 다문화주의를 실패한 것으로 비난하는 정치적 움직임이 있다. 그러나 단일 문화를 강요하는 것은 역사적으로 여러 번 실패한 정책이다.”<sup>44)</sup>

온건당(Moderata samlingspartiet, M)은 이민이 사회의 자산이라고 믿는다. 더 많은 사람들이 스웨덴으로 이민 와서 일할 수 있다면 모두에게 이익이 된다는 입장을 취한다. “최근 수십 년 동안의 대규모 이민은 스웨덴을 변화시켰고 지금도 계속 변화시키고 있다. 많은 이민자들이 스웨덴을 건설하는 데 도움을 주었다. [...] 우리는 세계화된 세계의 일부이기 때문에 이민은 바람직하고 필요한 것이다. [...] 스웨덴은 사람들이 일하고 사업을 운영하며 우리 사회 발전에 기여하기 위해 오고 싶어 하는 나라가 되어야 한다.”<sup>45)</sup> 동시에 온건당은 스웨덴 사회의 주요 사회-경제적 문제 중 상당수는 신중하지 못한 이민 정책과 새로운 이민자를 통합할 수 있는 역량 부족으로 인해 발생했다는 점도 지적한다.

중앙당(Centerpartiet, C)도 다양성을 긍정적으로 바라보고 사람들 간의 차이를 자산이자 부의 원천으로 여긴다. 중앙당은 사회가 서로 다른 의견을 수용할 수 있는 여지가 있어야 한다고 강조한다. 민주주의 국가에서는 자유롭고 개방적인 의견 교환이 이루어져야 한다는 입장을 취한다. 다양성은 창의적이고 진취적인 환경을 조성한다. 따라서 문화적 배경과 같은 사람들의 차이는 자산으로 간주되어야 한다는 것이다. “우리나라의 변형은 항상 외부 세계와의 끊임없는 교류에 기반을 두고 있다. 수 세기 동안 우리는 이민자, 귀환자, 이민자들로 특징지어져 왔다. 중앙당은 다양한 배경과 경험을 가진 사람들로 구성된 사회, 모든 사람이 동등한 가치를 지니고 모두에게 열려 있어야 하는 공동체를 환영한다.”<sup>46)</sup>

언급한 위의 정당들은 다문화 사회에 대한 접근 방식이 매우 긍정적이라는 사실을 알 수 있다. 다문화 사회에 대한 비판이나 단점은 전혀 언급되지 않았다. 이러한 접근 방식과 태도는 다문화 사회를 감히 비판할 수 있느냐는 측면에서 칼봄의 스웨덴 사회 분석과 일치한다.<sup>47)</sup> 이 이론은 다문화주의를 스웨덴 사회에서 정치적으로 주도적인 위치를 차지한 이데올로기로서 선의 전달자이자 유일하게 정치적으로 올바른 입장이라고 설명한다. 오늘날 다문화주의를 옹호하지 않으면 대신 민족주의 대열에 속하기 쉽다. 다문화 사회에 대한 비판자들은 억압적인 다수 문화의 대표자로 쉽게 인식되고 있다. 온건당은 다문화주의가 풍요로워지기 위한 전제 조건이 이민자들이 일하거나 일하러 오는 것이라고 믿는 것 같다.

기독교 민주당(Kristdemokraterna, KD)은 다문화주의가 풍요롭다고 믿지만 “다문화 사회는 다수 집단과 소수 집단이 모두 존중하는 공통의 윤리적 기반 없이는 기능할 수 없다”고 강조한다.<sup>48)</sup> 국가는 소수 집단이 스스로 중요하다고 생각하는 문화적 특성을 더욱 발전시킬 수 있도록 지원하는 것이 중요하며, 개인과 공동체 모두 자신의 문화적 특성을 발전시키고 유지할 수 있는 자유가 주어져야 한다.<sup>49)</sup> “우리의 유산과 현대 문화는 스웨덴 이외의 문화적 배경을 가진 사람들에 의해 끊임없이 풍성해지고 있다. 소수 민족이 스스로 중요하다고 생각하는 문화적 특징을

43) Miljöpartiet de gröna, *Partiprogram*, 2013, p. 3-4

44) *Ibid.*, p. 9.

45) Moderata samlingspartiet, *Ett moderat idéprogram för 2020-talet*, 2021, pp. 12-40.

46) Centerpartiet, *Centerpartiets idéprogram*, 2013, p. 8.

47) A. Carlbom, *The imagined versus the real other: multiculturalism and the representation of muslims in Sweden*, Lund Universitet: Sociologiska institutionen, 2003, pp. 41-48.

48) Kristdemokraterna, *Kristdemokraternas principprogram*, 2015, p. 107

49) *Ibid.*, p. 75.

유지하고 더욱 발전시키려는 노력을 지원하는 것은 공공의 핵심 과제이다. 이를 위한 한 가지 방법은 입법을 통해 소수 언어의 강력한 지위를 보장하는 것이다. 개인과 커뮤니티가 창의성을 자유롭게 표현할 수 있는 사회를 만드는 것이 목표가 되어야 한다. 다문화주의에 대한 이러한 개방성만이 진정한 통합으로 가는 유일한 길이다.”<sup>50)</sup>

사회민주당은 다양성의 가능성에 대한 개방성과 이민자와 원주민 간의 상호 존중을 바탕으로 한 정책을 옹호한다. 사회민주당은 이민이 여러 측면에서 이민 수용국을 풍요롭게 했지만 동시에 스웨덴을 포함한 국가들이 문화적 다양성을 관리하지 못하여 분리와 소외를 초래했다고 주장한다.<sup>51)</sup> “이민 정책이 충분히 엄격하게 행해지지 않아서 통합은 제대로 이루어지지 않았다. 이러한 불균형은 스웨덴의 많은 지역에서 계급적, 인종적 분리를 초래했다. 평행 사회와 유사한 구조가 나타나기 시작했으며, 종종 스웨덴의 가장 가난한 지역에 집중되어 있다. 이러한 지역에 사는 사람들은 정책 실패로 인해 가장 큰 타격을 받고 있다. 그곳에서 자라는 아이들을 위한 지원도 부족했다. 이들 중 상당수는 스웨덴에서 태어났지만 빈곤, 실직 부모, 인구 과밀과 주거 분리, 실패한 학교 시스템 등을 경험하는 경우가 많다.”<sup>52)</sup>

사회민주당과 기독교민주당과 마찬가지로 자유당(Liberalerna, L)도 다문화주의의 장단점을 모두 지적하고 있다. 다양성은 자산으로 인식되지만 때로는 긴장과 갈등으로 이어진다는 점에서 문제가 있다는 입장이다. 스웨덴은 인종적으로 거의 단일 민족이었던 나라에서 다민족 사회로 변모했다. 사회에는 빈곤과 소외 속에서 살아가는 사람들이 늘어나면서 분열과 갈등이 발생하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 사람들이 새로운 사회에서 발판을 마련할 수 있는 사회 구조가 필요하다고 설명한다. “스웨덴은 새로운 주민을 환영하는 열린 국가, 출신에 관계없이 공동의 미래를 만들어가는 국가가 되어야 한다. 통합은 사람들 사이의 상호 과정이며, 소속감은 그 결과이다. 언어, 직업, 새로운 국가에 대한 지식, 차별로부터의 자유는 이 과정을 위한 수단이자 조건이다.”<sup>53)</sup> 비판과 대화를 위한 개방을 통해 사회에서 일어나는 일을 보고 이해할 수 있으며, 따라서 잘 작동하는 다문화 사회를 가능하게 하는 정책을 추구할 수 있다.<sup>54)</sup> 차이가 보존되고 사람들이 다른 민족의 ‘국경’을 자유롭게 넘나들 수 있는 사회를 헬러(Heller)는 방어적 다문화주의라고 한다.<sup>55)</sup> 이러한 사회에서는 개방과 자유의 여지가 있으며, 소수 집단이 다수 사회에 편입되어 위협을 받지 않는다고 한다. 이와 반대되는 것을 공격적 다문화주의라고 하는데, 공격적 다문화주의가 특징인 사회에서는 이러한 개방성이 존재하지 않는다. 이 집단은 서로 만나지 않고 나란히 살아간다.

기독교민주당, 사회민주당, 자유당은 다문화 사회에 찬성하지만 동시에 문제가 있을 수 있다고 보고 있다. 기독교민주당은 윤리적 가치관이 너무 다른 사회에서는 문제가 될 수 있다고 생각한다. 사회민주당과 자유당이 다문화 사회에 대해 제기하는 또 다른 문제는 사회가 새로운 인종 집단을 다루기 어려워 갈등, 불공정, 분리를 초래할 수 있다는 것이다. 기독교민주당, 사회민주당, 자유당 모두 다문화 사회가 사회를 풍요롭게 하고 문제를 가져온다고 말하는 것은 다문화 사회의 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 이야기한다는 것을 의미한다. 이러한 소통을 통해 사회 내 다양한 집단 사이에 존재할 수 있는 의견 차이와 불일치가 드러나고 논의될 수 있다. 이는 결국 누구

---

50) *Ibid.*

51) Socialdemokraterna, Socialdemokraternas partiprogram, Utkast inför kongressen 2025 2025, p. 13.

52) *Ibid.*

53) Liberalerna, Frihet i Globaliseringens tid. Liberalernas partiprogram, 2021, p. 22.

54) Carlbom, pp. 41-48.

55) A. Heller, “The many faces of multiculturalism”, In Rauner Bauböck(ed.), *Challenge of diversity: integration and pluralism in societies of immigration*, Aldershot: Avebury, 1996, pp. 37-39.

도 자신의 생각을 표현하는 데 어려움을 느끼지 않는 그룹 간의 의미 있는 교류로 이어질 수 있다. 정치적 차원에서 이는 매우 중요할 수 있는데, 이는 행동을 가능하게 하고 갈등이 없고 잘 작동하는 다문화 사회라는 유토피아적 아이디어가 아니라 사회가 실제로 어떤 모습인지에 따라 변화한다.<sup>56)</sup>

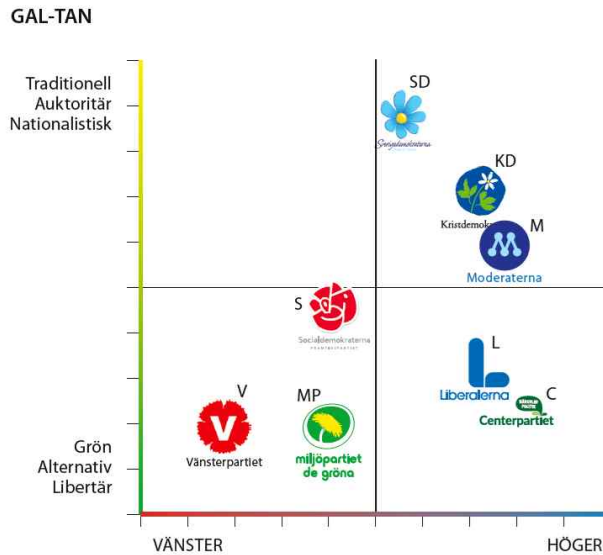


그림2. GAL-TAN 척도<sup>57)</sup>

출처: Chapel Hill Expert Survey, 1999-2019.

끝으로 스웨덴 민주당은 다문화 사회와 다문화주의를 가장 분명하게 거부하는 정당이다. 이들은 서로 다른 가치 체계가 충돌할 때 갈등이 발생하며, 서로 다른 문화를 하나의 국가로 통합하는 것은 위험하다고 생각한다. 스웨덴 민주당에 따르면 다원주의 사회가 만들어지면서 동질적인 구성을 가진 스웨덴 국가에 위협이 되고 있다고 한다. 이를 문화적 고유성을 보호하지 않는다는 의미로 오해해서는 안 되며, 오히려 스웨덴 민주당은 다양한 문화를 혼합하지 않음으로써 문화적 고유성을 보존하는 것을 보호하는 것으로 이해하고 있다. 그래서 스웨덴 민주당은 인구 구성의 변화와 소수 민족의 출현으로 이어지지 않도록 이민을 제한하는 정책을 추진하고 있다.<sup>58)</sup>(4~8쪽). 스웨덴 민주당은 서로 다른 문화가 서로를 풍요롭게 하지 못한다고 생각한다. 동시에 서로 다른 문화가 만나서 영향을 받을 필요가 없다면 다른 문화에 대해 부정적이지 않다고 생각한다. 다시 말해서 이들은 다문화를 스웨덴에 대한 위협으로 간주하여 다문화 사회에 대해 강력한 반대입장을 취하고 있다.

주제	사회민주당(S)	스웨덴민주당(SD)
복지국가와 재정 정책	복지국가 강화를 위해 공공 투자를 확대하고, 모든 국민에게 평	복지국가는 중요하지만, 이민으로 인해 지속 가능성이 위협받

56) Carlbom, pp.13-48.

57) GAL-TAN 척도는 환경, 다문화주의, 이주, 양성평등 등 중요한 정치적 이슈와 관련해서 정당이 어떠한 생각을 지니고 있는지를 보여준다. GAL은 녹색, 대안, 자유주의 또는 자유주의적 가치를 의미하고, TAN은 전통주의, 권위주의, 민족주의를 설명하는 방식이다.

58) Sverigedemokraterna, *op.cit.* p. 16.

	등한 복지 혜택을 제공하는 것을 목표로 함.	다고 주장하며 제한적인 복지 정책을 선호.
지역 간 재정 조정	지역 간 불평등 완화를 위해 국가 교부금 및 재정 조정 제도를 강화하고자 함.	지역 간 재정 조정 제도를 폐지하고 각 지역이 독립적으로 재정을 운영하도록 추진.
이민 정책	포용적 이민 정책을 통해 이민자와 사회의 통합을 지향.	이민을 복지 부담으로 간주하며, 이민자의 복지 혜택 제한을 강조.
다문화주의	다문화주의를 사회적 다양성과 조화로 이해하며 이를 복지국가의 중요한 요소로 간주.	다문화주의가 복지국가의 정체성과 상충된다고 보고, 민족적 동질성을 우선시.
공공 서비스와 민영화	공공 서비스의 평등성과 접근성을 보장하기 위해 민영화에 신중한 입장을 취함.	공공 서비스의 민영화를 확대하여 효율성을 높이려는 입장.
세금 정책	고소득층에 대한 세금 강화 및 재분배 정책을 통해 복지국가의 재정을 확보.	부유층의 세금 감면을 지지하며, 이를 통해 경제적 성장 촉진을 목표로 함.
사회적 연대와 평등	사회적 연대와 평등을 복지국가의 핵심 가치로 삼아 다양한 계층의 통합을 도모.	민족적 동질성을 기반으로 한 사회적 연대를 강조하며, 소수 집단에 대한 포용 부족.
민족적 정체성	포괄적 국민 정체성을 강조하며, 민족적 배제를 지양.	스웨덴 민족 정체성 강화와 민족적 동질성을 중시.

표2. 사회민주당(S)과 스웨덴민주당(SD)의 주요 견해 차이

## V. 나가는 말

스웨덴민주당의 부상은 스웨덴 정치와 사회에 대한 심도 있는 성찰을 요구한다. 스웨덴민주당은 민족적 정체성과 사회보수주의를 기반으로 기존 정치 질서를 재편하며, 스웨덴 사회가 직면한 이민, 복지, 다문화주의와 같은 주요 문제를 중심으로 정치적 입지를 확장해 왔다. 이 논문에서는 스웨덴민주당의 등장 배경과 발전 과정, 그리고 이들의 정책이 스웨덴 복지국가와 다문화주의에 미친 영향을 분석했다.

스웨덴민주당의 성공은 단순히 극우정당의 성장으로만 국한되지 않는다. 이는 스웨덴 사회 내에서 복지국가와 다문화주의가 직면한 도전과 변화의 상징으로, 스웨덴 국민들이 새로운 사회적 환경 속에서 어떤 방향성을 추구하는지를 반영한다. 특히, 스웨덴민주당이 복지국가의 지속 가능성을 주장하며 이민과 다문화주의를 문제로 지적한 것은 스웨덴 국민들 사이에서 기존 정책에 대한 불신과 불안을 효과적으로 활용한 결과이다. 그러나 이러한 전략은 복지국가의 핵심 가치를 위협하며, 스웨덴 사회 내 새로운 갈등의 씨앗을 뿌릴 가능성도 내포하고 있다.

스웨덴민주당의 정책은 복지국가의 보편적 평등성을 제한하고, 복지 자원을 특정 국민 집단에 우선적으로 배분하려는 경향을 보인다. 이들은 스웨덴 국민의 민족적 정체성을 강화하

며, 다문화적 요소를 배제하거나 제한적으로 수용하려는 입장을 견지하고 있다. 이는 단기적으로 스웨덴 국민들 사이에서 연대와 정체성을 강화하는 데 기여할 수 있지만, 장기적으로는 사회적 분열과 불평등을 초래할 가능성이 높다. 특히, 이민자와 기존 국민 간의 갈등, 복지 시스템의 효율성 저하, 다문화주의와 복지국가 간의 균형 문제는 스웨덴 사회가 직면할 주요 과제로 남아 있다.

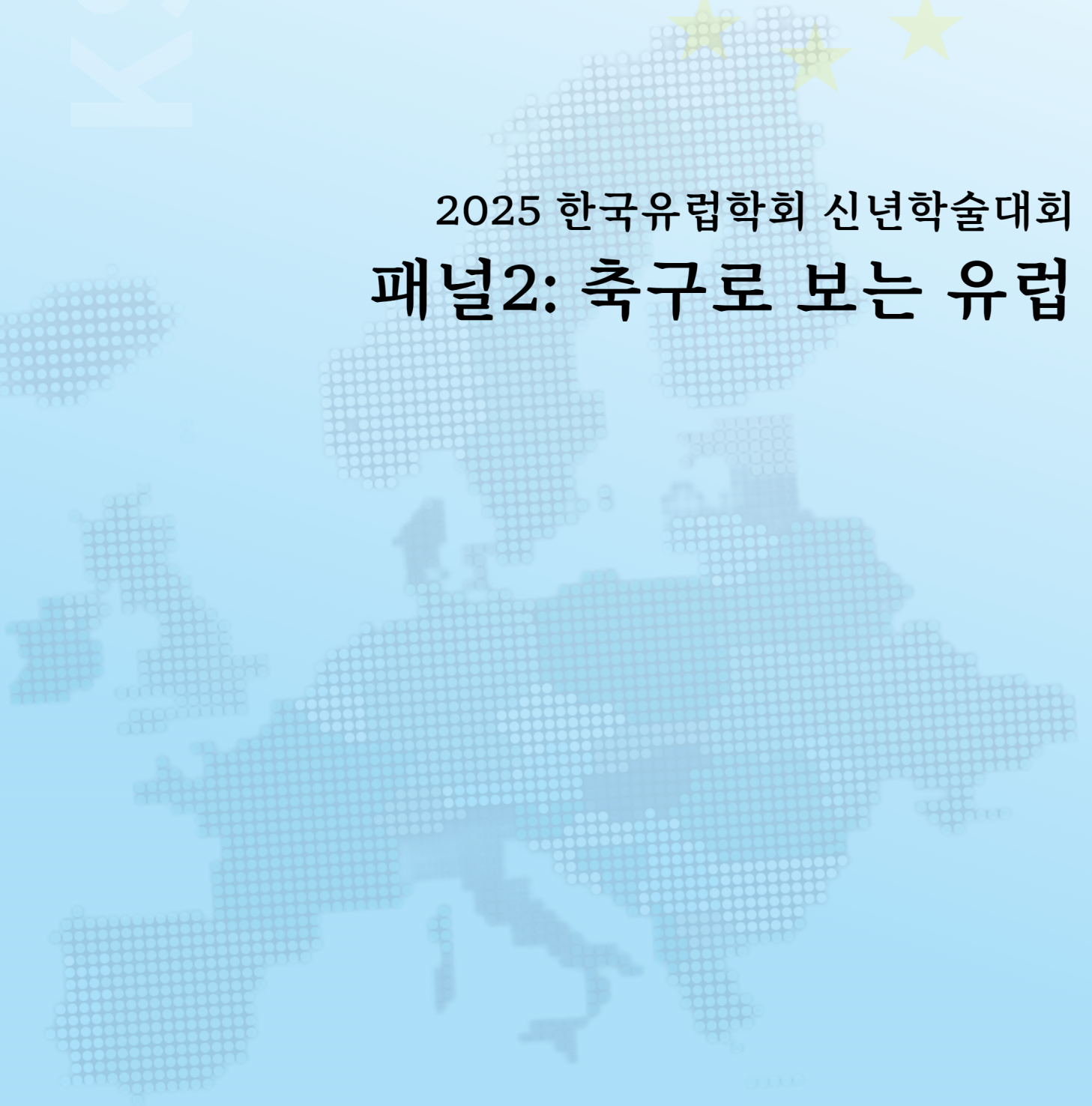
결론적으로, 스웨덴민주당의 부상은 스웨덴 정치와 사회의 전환점을 나타내며, 스웨덴 복지국가와 다문화주의가 지속 가능성을 유지하기 위해 새로운 형태로 적응해야 함을 시사한다. 스웨덴민주당의 성장은 스웨덴 사회가 기존의 이상을 재평가하고, 복지국가와 다문화주의가 조화롭게 공존할 수 있는 방향을 모색해야 할 필요성을 제기한다. 이를 위해서는 스웨덴민주당의 비판적 접근뿐 아니라, 사회적 연대와 포용을 기반으로 한 대안적 정책 방향이 마련되어야 할 것이다. 스웨덴 사회는 스웨덴민주당의 정책적 영향을 반영하면서도, 다문화적 다양성과 복지국가의 평등성을 함께 보호할 수 있는 균형점을 찾아야 한다.

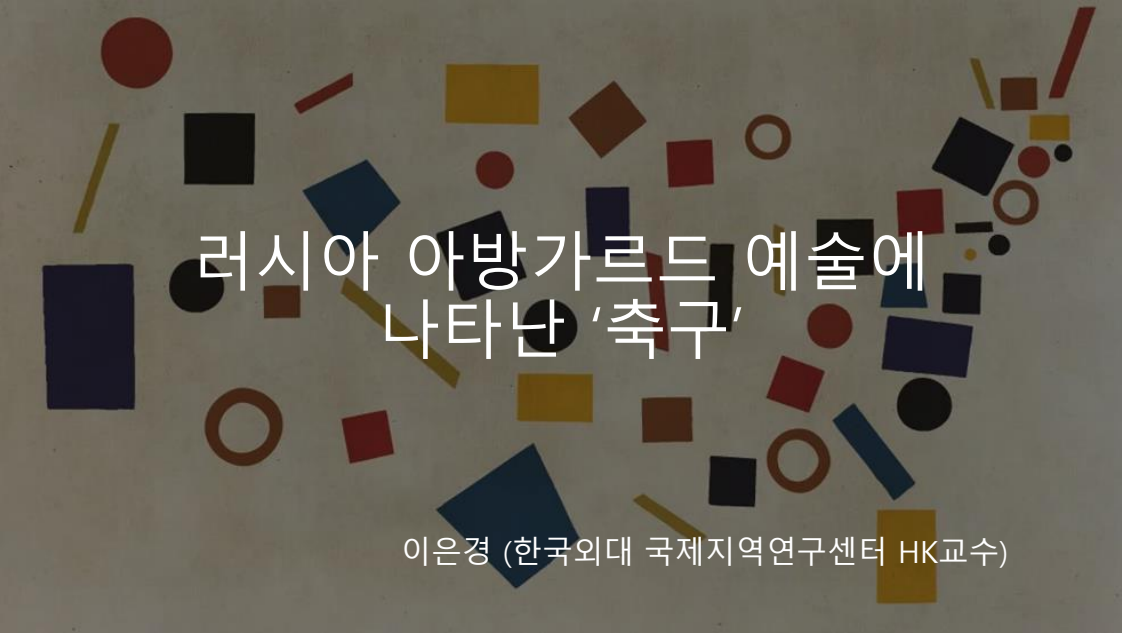
향후 스웨덴 정치는 복지국가와 다문화주의를 둘러싼 지속적인 논쟁 속에서 새로운 합의를 도출할 필요가 있다. 스웨덴민주당의 정책적 도전은 기존 정치권과 시민 사회가 복지국가와 다문화주의의 이상을 재구성하는 계기를 제공할 수 있다. 이를 통해 스웨덴은 더욱 포용적이고 지속 가능한 사회로 나아갈 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

KSCES



2025 한국유럽학회 신년학술대회  
패널2: 축구로 보는 유럽





러시아 아방가르드 예술에  
나타난 '축구'

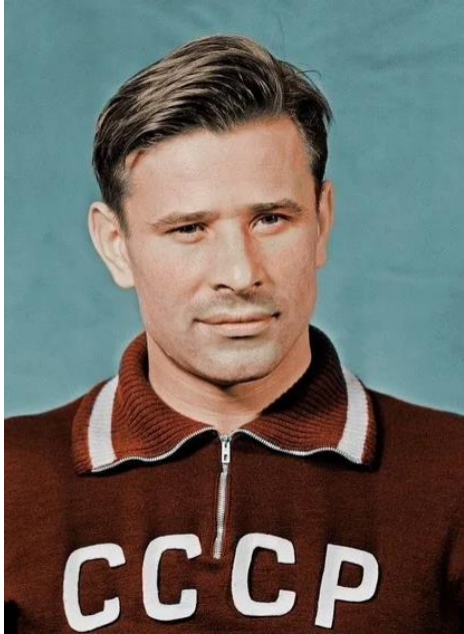
이은경 (한국외대 국제지역연구센터 HK교수)

# 러시아에서 축구의 역사

- 1880년대에는 많은 영국인이 러시아 제국의 여러 산업 분야에서 일함
- 퇴근 후 축구를 즐기는 영국인들의 모습을 보며 러시아인들은 큰 관심을 가짐
- 최초의 축구팀은 러시아에 거주하는 외국인으로 구성되어 있었지만, 곧 러시아인으로 구성된 팀이 등장하기 시작함
- 러시아 제국에서 첫 공식 축구 경기는 1897년 10월 24일이었으며, 러시아인으로 구성된 최초의 축구팀은 1906년 모스크바 주 콜롬나 시의 콜롬나 팀이었음
- 1912년 전(全)러시아축구연합이 창설되고 러시아 제국에서 최초의 축구 선수권대회가 열림
- 러시아인들 사이에서 빠르게 인기를 얻으면서 1915년에는 이미 150개 이상의 축구팀이 활동할 정도가 규모가 커짐

# 소련 축구의 위상

- 1952년 소련국가대표팀은 처음으로 올림픽에 참가했지만, 메달 획득에는 실패함
- 1956년 멜버른 올림픽에서는 챔피언에 오르는 쾌거를 이룸
- 1960년에는 유럽선수권 대회에서 우승을 거둠
- 1966년에 소련국가팀은 세계 상위 4개 팀에 오를 만큼 가장 강력한 팀으로 부상함
- 1988년 올림픽에서도 금메달을 획득함
- 소련 축구의 전설적 골키퍼 **레프 야신**(1929-1990)은 1963년 골든 볼을 수상한 유일한 골키퍼



# 1920년대 소련인의 삶에서의 축구

- 소련의 축구는 1920년대에 인기를 얻기 시작 , 크고 작은 공장에는 축구 클럽이 개설되어 서로 간에 경쟁함
- 축구는 소련 국민을 단결시키고 정신적, 육체적으로 발전시킴
- 새롭고 역동적인 스포츠는 전위적인 소비에트 조형예술가들에게 영감을 불러일으킴
- 축구는 '속도의 시대'를 완벽하게 반영하는 종목이었으며, 축구를 통해 느껴지는 감정, 육체의 아름다움, 정신의 힘, 밝은 색채에 매료되었음

# 아방가르드 미술에서의 축구

- 축구는 가장 역동적이고 치열한 전투로 간주할 만큼, 예술가들에게 새로운 영감을 제공하는 주제였음
- 예술의 영역에서 축구가 본격적으로 다뤄진 것은 20세기 초에 이르러서였음
- 이 시기는 공교롭게도 러시아 아방가르드 운동이 대두되던 시기와 맞물림
- 축구는 아방가르드 미술의 단골 소재였음

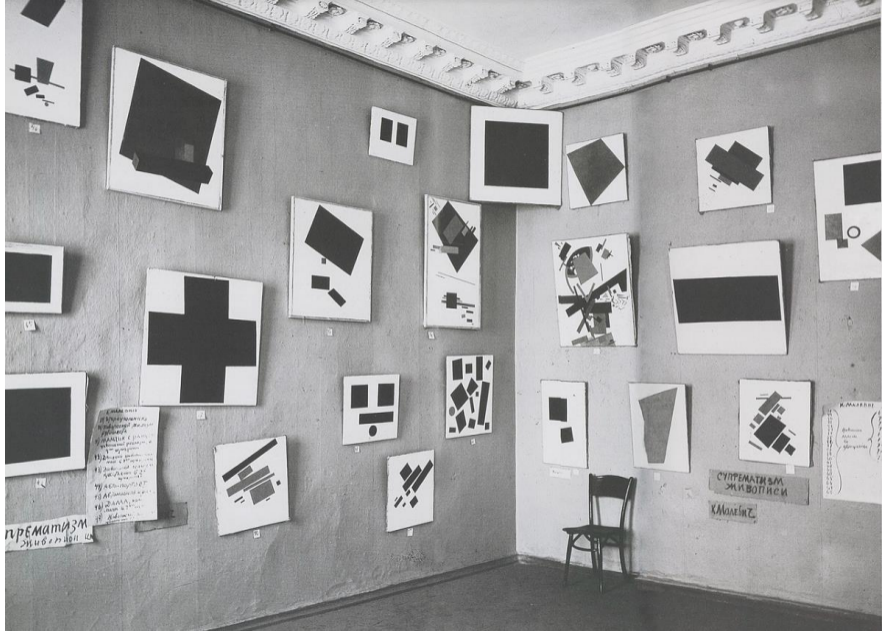
# <0.10: 마지막 미래주의 회화 전시회>

- 1915년 12월 19일부터 이듬해인 1916년 1월 17일까지 페테르부르크 마르소보 광장에서 도비치나 예술국의 주최로 “0.10: 마지막 미래주의 회화 전시회”가 열림
- 이 전시회는 다양한 색상의 기하학적 모양으로 구성된 대담한 시각적 전문용어를 대표하는 ‘절대주의’라는 추상 예술의 한 형태를 발견하고, 직전까지 러시아를 선도하던 예술 운동인 입체주의와 미래주의의 종언을 알리는 중요한 역할을 함



## <0.10: 마지막 미래주의 회화 전시회>

- 전시회의 제목은 이 모든 상황을 압축적으로 표현함
- 구세계가 멸망한 후 다시 원점인 0의 해가 시작될 수 있다는 기대감 또는 전시회에 참여한 화가들이 회화의 본질을 찾고자 하는 의미인 0과 함께 원래 10명의 화가가 참여할 계획이었기 때문에, 10이라는 숫자를 조합한 것. 0은 절대주의에서 대상의 형태가 부재(不在, 즉, 제로의 수량)를 의미
- 절대주의와 관련된 기하학적 추상화의 한 유형으로, 각 요소마다의 명백한 운동성과 각진 형태가 특징적이었음



пРЕМАТИЗМ  
Живопись 1924

К. Малевич  
1) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
2) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
3) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
4) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
5) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
6) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
7) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
8) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
9) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).  
10) Прематизм — это  
искусство, которое  
использует только  
геометрические  
формы (квадрат,  
прямоугольник,  
круг, линия) и  
цвет (красный,  
синий, желтый,  
белый, черный).

СУПРЕМАТИЗМ  
Живопись

К. Малевич

К. Малевич  
Живопись  
1924



# 검은 사각형

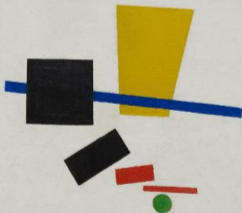
- 절대주의에는 말레비치가 정립한 철학이 담겨 있음
- 원은 통합과 무한의 상징이며 사각형은 십자형, 장방형 등 다른 절대주의 형태들의 안내자 역할을 하면서 절대와 무한을 표현할 수 있는 이상적 형태임
- 정사각형은 단순함과 조화, 무한함을 나타내는 것이자 삼각형은 움직임과 역동을 가진 것이었음
- 절대주의 화가들은 회화가 현실과 동떨어진 것이라는 견해를 갖고 있었던 만큼 그들은 예술이 순수한 사상과 형태를 표현했을 때 원래 기능으로 돌아갈 수 있다고 생각함
- 말레비치의 <검은 사각형>은 고전적인 재현에 대한 거부이자 가시적 현상과의 확고한 단절, 비가시적 본질에 대한 탐구의 선언이었음

# 4차원

- ‘0.10 전시회’에 전시된 말레비치의 그림들 중 2차원의 회화적 덩어리들은 정지 상태를 나타냄
- 반면, ‘움직임’이나 ‘4차원’이라는 제목이 달린 그림들은 절대주의 공간에서 운동성을 구현함
  - <제4차원의 회화적 덩어리들의 움직임>, <자동차와 여인들. 4차원의 색채 덩어리>, <배낭을 멘 소년의 회화적 리얼리즘 - 4차원의 색채 덩어리>, <축구선수의 회화적 리얼리즘 - 4차원의 색채 덩어리>
- 말레비치의 예술적 실험에도 큰 영향을 미친 철학자 표트르 우스펜스키는 새로운 시간 개념을 제안하면서 4차원의 공간은 인간의 심리적 상태의 소산이라고 설명함
- 우스펜스키는 시간에는 “미지의 공간(4차원)과 이 공간을 통한 움직임이라는 두 가지 아이디어가 포함되어 있다”라고 설명함



<배낭을 멘 소년의 회화적 리얼리즘 -  
4차원의 색채 덩어리>(1915)

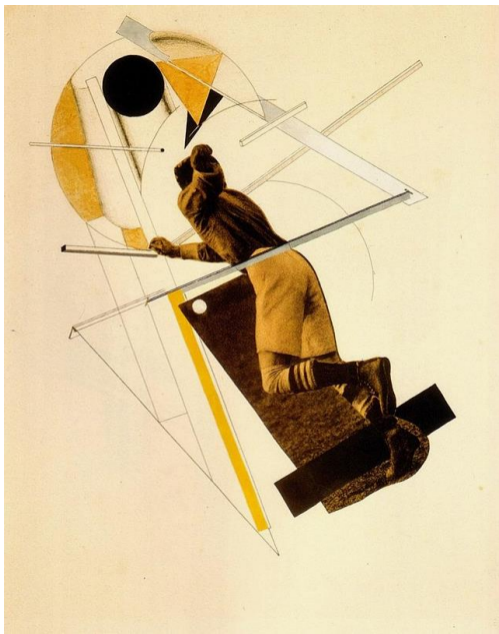


<축구선수의 회화적 리얼리즘 - 4차원의  
색채 덩어리>(1915)

# 리시츠키의 <축구선수>

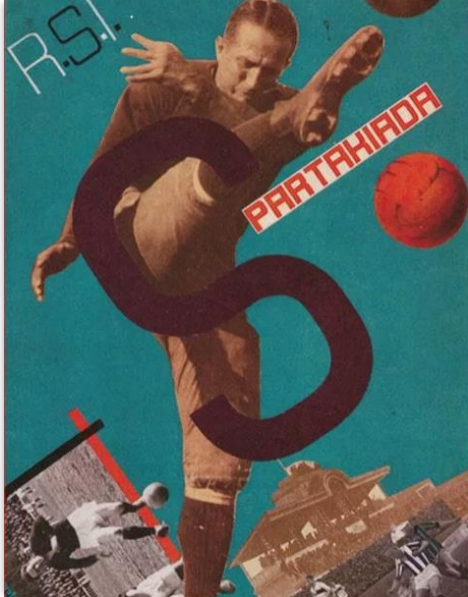
- 리시츠키는 일리아 에렌부르크의 작품 『비트리온』을 위해 일러스트 콜라주 <축구선수>를 만들
- 콜라주 기법을 적용하여 잘라낸 축구선수의 모습을 ‘프로운’의 구성에 겹쳐놓음
- ‘프로운(Проун)’은 ‘새로운 것의 승인을 위한 프로젝트(проект утверждения нового)’의 약어로 리시츠키가 발명한 새로운 예술 시스템을 일컫는 신조어임. 리시츠키는 기하학적 평면의 아이디어와 3차원 형태의 건설적 구성 법칙을 결합
- 배경이 되는 구성주의적 대상이 없는 구도는 이 이야기가 다루는 아방가르드 예술에 대한 일종의 은유임
- 이 작품에서 축구선수는 마치 기하학적 도형으로 구성된 특정 구조물 안에 있는 것처럼 보이며. 이는 코치가 만든 전술 계획으로 해석될 수 있음

엘 리시츠키의 <축구선수>(1922)



# 구스타프 클루치스

- 라트비아 출신의 아방가르드 화가이자 구성주의의 대표주자였던 구스타프 클루치스(1895-1938)는 1928년 8월 12일부터 14일까지 모스크바에서 열린 스파르타키아다(국제운동경기)를 위해 9개의 그림엽서 시리즈를 만들.
- 소련에서 가장 유명한 엽서였던 이 시리즈에는 <축구. 스파르타키아다>(1928)도 포함되어 있었음. 이는 포토 몽타주 기법을 사용해 제작한 최초의 컬러 엽서였음



구스타프 클루치스의 <축구. 스파르타키아다>(1928)

# 데이네카

- 그래픽 아티스트, 조각가, 벽화가로 활동한 알렉산더 데이네카(1899-1969)는 '스포츠 화가'로 널리 알려짐
- 데이네카는 1920년대 중반부터 1930년대 초반까지 좌파 소비에트 예술의 지도자로서 새로운 비구상 회화에서 아방가르드 전통을 유일하게 발전시킨 화가라는 평을 받음
- 소련 당국의 총아였던 데이네카는 젊은 시절 아마추어 복서였던 만큼 캔버스에 운동선수를 여러 차례 묘사함
- 축구의 조형적 물리적 특성은 그에게 새로운 형태의 예술적 표현을 제공하는 동시에 흥미로운 예술적 해결책을 제시했으며, 새로운 조형적 현상을 구성하도록 강요함
- 데이네카의 <골키퍼>(1924)는 소련에서 가장 유명한 축구 그림 중 하나로 손꼽힘



위:  
<골키퍼>(1924)

아래:  
<축구>(1924)



우:  
<축구>  
(1928)



# 로드첸코

- 전 세계 디자인과 광고에 큰 영향을 미친 알렉산드르 로드첸코(1891-1956)가 가장 좋아했던 경기가 축구였음
- 아방가르드 화가였던 그의 아내 바르바라 스테파노바(1894-1958)도 축구 유니폼을 디자인할 정도로 그의 취미생활을 적극적으로 지원함
- 로드첸코의 콜라주 <정치 축구>(1930)는 우루과이 월드컵을 앞두고 경기장 앞에 영국 경찰과 운동선수들의 피규어를 올려놓고 영국 팬들 사이의 기묘한 싸움을 지켜보는 작품을 만들어 냄
- 로드첸코는 또 다른 작품 <축구>(1940)에서는 선수들의 생생하고 표현력 있는 이미지를 만들고 치열한 몸싸움의 순간을 보여줌



알렉산드르 로드첸코의 <정치  
축구>(1930)



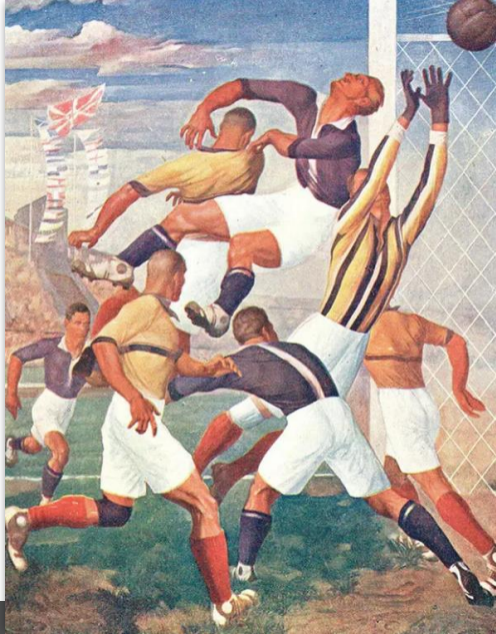
알렉산드르 로드첸코의 <축구>(1940)



바르바라 스테파노바가 디자인한 축구 유니폼(1924, 좌)과 유니폼을 착용한 예브게니아 소콜로바의 모습을 촬영한 로드첸코의 사진(1924, 우)

## 도르미돈토프

- 스포츠를 주제로 한 그림을 많이 그린 니콜라이 도르미돈토프 1930년대 축구장면을 담은 일련의 그림들을 그림



# 일리아 카바코프

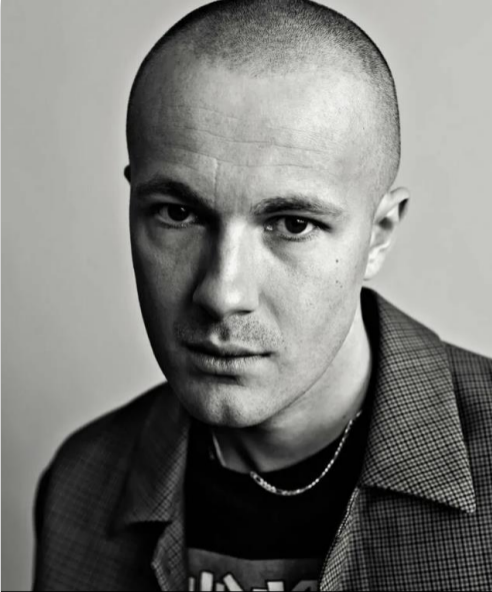
- 일리아 카바코프(1933-2023) 그림은 러시아 아방가르드 시대로부터는 멀리 떨어져 있지만, 소련 그 자체를 상징적으로 보여줌
- 카바코프의 <축구선수>(1964)는 축구선수의 신체 윤곽에 풍경을 짜 넣고 배경색을 파란색으로 선택함
- 소련에서 화장실을 칠하는 방식이었던 만큼, 그의 음영 방법은 시대를 드러내는 확실한 신호였음



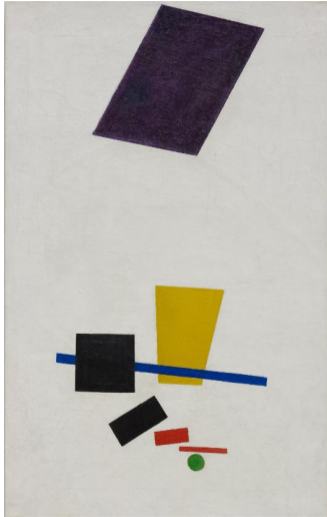
일리아 카바코프의 <축구선수>(1964)

## 패션으로 부활한 소련 축구의 예술적 유산

- 1920년대 축구 열풍 속에 젊은이들 사이에서는 소매가 짧고 깃이 없는 단순한 운동 셔츠가 유행함
- 오늘날 대중이 즐겨 입는 이 반팔 티셔츠가 서구에서 일상복이 되기 훨씬 이전부터 소련의 젊은이들은 도시와 마을, 거리에는 티셔츠를 뽐내며 다님
- 러시아의 패션 디자이너 고샤 룽친스키는 말레비치의 <축구선수의 회화적 리얼리즘 - 4차원의 색채 덩어리>를 아디다스와 공동으로 만든 컬렉션의 스웨트셔츠로 새롭게 탄생시킴



고샤 룽친스키(1984- )



# 비텡스크의 유니폼

- 2020년 9월 벨라루스 챔피언십의 축구 클럽 '비텡스크'는 소련의 예술가인 리시츠키의 선전 포스터 스타일로 디자인된 새로운 유니폼을 공개함
- 2020년은 예술협회인 우노비스 창립 100주년이 되는 해이자 비텡스크 축구 클럽 창립 60주년, 비텡스크 우노비스의 일원이었던 리시츠키의 탄생 130주년을 맞이하는 해였음
- 이를 기념하여 '비텡스크' 축구팀은 비텡스크 유파의 절대주의와 화가들의 사상을 반영하는 스타일로 제작된 디자인의 새 유니폼을 개발했다고 밝힘
- 새 유니폼은 1920년 비텡스크에서 처음 출판된 리시츠키의 유명한 작품 <붉은 뺨기로 백군을 무찔러라>를 채택하여 예술적으로 재해석한 것임





## 유리 올레샤의 『질투』(1927)

러시아에서 축구를 소재로 한 문학작품 가운데 가장 유명하고 널리 알려진 작품

- 올레샤는 1920년대 소련 사회를 적나라하게 그리며 구세계와 신세계의 문제를 다룸에 있어 당시 인기 있던 스포츠인 축구를 가져와 묘사함
- 이 작품에서 축구는 인물의 관계 및 사회가 요구하는 인간상에 대한 이해를 돕는 중요한 연결고리

# 두 부류의 인간

삶과 행동을  
달리하고 자  
기 도취에 취  
한 인간

카발레로프

이반 바비체프

삶이 행동하  
는 데 있다고  
생각하는 인  
간

안드레이 바비체프

볼로다 마카로프

# 축구장

- 독일팀의 공격수 게츠크와 소련팀의 골키퍼 볼로다를 대비시키면서 축구장은 개인주의와 집단주의의 이데올로기가 대립하는 장으로 묘사됨
- 카발레로프는 아버지로서 안드레이를 차지하고, 또한 이상적인 사랑으로서 이반의 딸 발랴를 차지하고 싶어 하지만, 축구장에서 그의 모든 열망은 완전히 실패로 돌아감
- 독일팀과 소련팀의 경기는 개인과 집단의 대결로 상징화되며 소설의 이데올로기 투쟁을 해결하기 위한 매개물로 드러남
- 독일팀의 게츠크는 개인의 명예에 대한 낭만적 인식을 대표하는 카발레로프의 또 다른 자아로, 소련팀의 골키퍼 볼로다와 대립함. 하지만 이것은 단순히 물리적 대립만을 의미하는 것이 아니며 이데올로기적 바탕 위에서 벌어지는 축구 경기를 통해 이반과 카발레로프로 대변되는 구세계의 가치와 안드레이와 볼로다로 대변되는 신세계의 가치 사이의 충돌을 반영함. 것처럼 축구 경기는 이데올로기의 상징적 투쟁이며 발랴는 그 경쟁의 보상으로 드러남

# 축구하는 젊은이, 훌륭한 노동자

- 축구 경기는 카발레로프뿐 아니라 볼로다에게도 중요한 의미를 지님. 그에게 있어 축구는 자기 정체성
- 새로운 소비에트인 볼로다는 스포츠 활동에서의 성공을 보장받고자 함. 볼로다는 소련 사회에서 성공하기 위한 조건이었던 운동하는 젊은이의 형상을 보여줌
- 1920년대 소련에서는 운동에 열중하는 젊은이는 훌륭한 노동자가 될 수 있다고 간주했고, 축구가 그와 같은 분위기 속에 대중들 사이에서 엄청난 인기를 얻음. 소설에서 볼로다는 축구로 이상화된 인물로 그려짐

# 축구, 팀플레이로 이데올로기를 선전함

- 볼로냐의 과장된 행동은 개인적이기보다 절대적 충성과 헌신을 통해 더 큰 사회적 단위에 녹아 듬
- 이데올로기에 대한 충성은 팀워크와 팀플레이 속에서 빛을 발함
- 게츠키는 공격수로서 개인의 역량을 마음껏 발휘할 수 있는 위치지만, 볼로냐는 골키퍼 위치로 상대방의 맹공격을 막아내는데 급급함
- 볼로냐는 득점과는 상관없는 인물로, 이것은 그가 개인의 명예나 이익과는 거리가 먼 것을 의미
- 볼로냐는 소련팀을 비웃는 부르주아 세계의 콧대를 꺾어놓겠다고 큰소리침
- 게츠키와 볼로냐는 이데올로기적 대립뿐 아니라 대조적인 경기 스타일로도 확연히 구분됨

# 창작의 화수분으로서의 축구

- 유리 올레샤의 『질투』이후 러시아에서는 축구를 소재로 한 문학작품들이 쏟아져 나옴
- 어린이 동화를 비롯하여 양질의 문학작품들에 이르기까지 다양한 장르에서 축구를 소재로 한 작품들이 등장함

# 소련의 유산, 축구를 소재로 한 시

- **10년대** : 사샤 초르니의 <빠져나가는 바람>(1910), 크란츠펠리트의 <축구>(1913), 바라놉스키의 <축구, 축구>(1913), 오시프 만델시탐(의 <축구>와 <두 번째 축구>(1913), 발레리 브류소프의 <둥근 돌 옆에서>(1913), 칼리얀의 <축구>(1914)
- **20년대**: 블라디미르 나보코프의 <축구>(1920), 니콜라이 자볼로츠키의 <축구>(1926),
- **60년대**: 보즈네센스키의 <축구>(1962)
- **70년대**: 비소츠키의 <골키퍼>와 <팝 콘서트로 날 유혹할 수는 없어>(1971), 로즈데스트벤스키의 <세월이 흘러가네>(1971), 이오시프 브로드스키의 <플라톤의 발전>(1976)
- **80년대**: 엵투센코의 <골키퍼가 골대에서 나오네>(1989), <에두아르드 스트렐초프>(2004) 등

# 소련의 유산, 축구를 다룬 소설

- 레프 카실의 장편소설『공화국의 골키퍼』
- 블라디미르 콜디체프의 탐정 소설인『포워드: 시그니처 스트라이크』
- 아이비 리트비노바의 『하늘로 이동: 중편소설, 단편』
- 유리 나기빈의 『내가 축구선수가 되지 않은 이유』(1974)
- 발레틴 카타예프의 『나의 다이아몬드 왕관』(1979)
- 블라디미르 나보코프의 『위업』(1989)

# 소련의 유산, 축구 에세이

- 최근 들어 주목할 만한 저서로는 월드컵을 기념하여 나온 『민족의 경기, 러시아 작가들 축구에 대해 얘기하다』(2018) 컬렉션
  - 여기에는 인기 작가 예브게니 보돌라스킨(1964- )의 이야기를 비롯하여 알렉세이 게니스, 바실리 우트킨, 안드레이 루바노프, 블라디미르 스토크니엔코, 키릴 나부토프, 알렉산드르 테레호프, 드미트리 다닐로프, 알렉산드르 닐린, 데니스 로만체프, 빅토르 센데로비치, 알렉산드르 세카츠키, 올가 브레이닝게르, 세르게이 삼소노프, 세르게이 노소프, 이라클리 크비리카드제 등 작가의 글들이 수록됨

감사합니다

# 인도로 간 영국 축구: 벵골과 펀자브의 상반된 궤적

박종호\*

## | 목 차 |

I. 서론	V 인종적 차이와 디아스포라
II. 식민주의의 유산과 인도 축구의 기원	VI 결론
III. 벵골과 펀자브: 축구와 남성성에 대해	참고문헌
IV. '인종과 정치': 차별의 역사	Abstract

## 국문초록

인도가 식민 지배 당시 영국으로부터 축구를 받아들인 방법은 지역마다 차이가 있다. 이번 논문에서는 벵골과 펀자브 지역의 비교를 통해 그 차이가 오늘날 인도 내에서의 상반된 축구 인기를 반영한다는 점을 주장했다. 펀자브에서는 축구가 집단 구성원을 영국 지배층에 통합시키는 도구로 이용되었으며, 벵골에서는 영국 식민주의에 대항하는 민족주의적 기획의 일부로 발전했다. 실제로 독립 이후 인도 축구의 중요한 순간들은 벵골 지역에서 이루어졌으며, 이 같은 주장을 '신체의 정치'라는 이론과 언어로 뒷받침했다.

(주제어) 인도 축구, 인도 식민주의, 벵골, 펀자브, 신체의 정치

\* 한국외국어대학교 국제학부 강사

## I. 서론

마이클 앤서니 버드(Michael Anthony Budd)가 지적했듯이 모든 시대는 제각기 고유한 신체의 정치(body politics)로 표현할 수 있다.<sup>1)</sup> 19세기 후반의 제국주의자들에게 신체는 억압, 불안, 도전의 원천이었다. 당시 유럽 남성의 신체는 단체 스포츠와 같이 인간 사회가 발명해 낸 도구에 의해 단련되었다. 유럽인들은 이국적인 기후와 질병에 의해 위협받았음에도, 그들의 완벽한 신체는 여러 '인종'의 위계질서에서 확고히 최상위에 자리했다.

제국주의에서의 스포츠는 그러한 의미에서 민족, 인종, 젠더 등의 코드가 신체를 지배하던 시기의 유산으로 남아 있다. 그런 의미에서 스포츠, 특히 축구는 개개인을 제국을 지탱하는 제도와 전쟁에 적합하도록 교정했고, 이는 그리스도와 여왕의 모든 올바름을 상징적으로 드러내는 역할을 했다. "건강한 정신은 건강한 신체에 깃든다"와 같은 문구는 단순히 스포츠나 군사적인 구호에 그치지 않았다. 정확히는 19세기 영국 제국주의의 요구를 충족시키기 위한 신체를 갖추는 일과도 관련된 것이었다.

조셉 얼터(Joseph Alter)는 "스포츠 신체는 단순히 의미를 전달하는 기호(signifier)일 뿐만 아니라, 문화와 권력을 구성하는 행위자로도 여겨질 수 있다"고 주장했다.<sup>2)</sup> 식민지 거주민의 신체 역시 이와 무관치 않았다. 그들은 스포츠에서 요구되는 여러 규율을 따라야만 했다. 토착민들은 종종 집단생활과 운동을 통해 백인들에게 요구되는 신체적, 문화적 요건을 충족시켜야 했다. 이는 물론 식민주의자들이 요구한 사항이었고, 많은 사람은 이러한 요구 사항들이 곧 다른 인종의 열등함을 드러냄과 동시에, 식민 통치를 도덕적 차원에서 선의로 정당화하기 위한 기획이라고 보았다.

강한 신체는 종종 안정성의 은유로 여겨졌으며, 유럽 남성들에게만 허용된 가치였다. 반면 비유럽인과 여성은 보호와 지도가 필요한 어린이로 여겨졌다. 신체 단련은 남성 식민 통치자들에게 강요되었으며, 규율과 규칙을 통해서 가능했다. 이 시스템은 토착민들에게도 동일하게 요구되었으며, 그들은 유럽 남성과 같은 신체를 얻기 위해 그들이 요구한 시스템을 내재화시켰다.

하지만 영국 제국주의가 은유한 '신체의 정치'는 종종 저항으로 표출되었다. 식민주의의 기획은 특히 인도의 벵골에서 의도와 다른 결과를 맞았다. 벵골에서는 열등함에 대한 저항이 경기장에서 표출되었으며, 민족주의가 스포츠를 통해 가시적인 형태로 드러나기도 했다. 반면 북인도에서는 복잡한 사회경제적인 이유와 인종적 유형화의 결과로, 구르카와 편자브 인이 (유럽인에게는

1) Michael, Budd A., *The Sculpture Machine: Physical Culture and Body Politics in the Age of Empire* (New York: New York University Press, 1997), P. 134.

2) Alter, Joseph S., *The Wrestler's Body: Identity and Ideology in North India* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).

미치지 못함에도 불구하고) 인종적 위계질서에서 높은 위치에 자리했다.

영국 제국주의의 유산은 대체로 부정적인 것으로 여겨진다. 여기에는 정치적, 군사적 억압으로 인해 발생한 폭력의 악순환, 토착 문화의 말살, 그리고 ‘인종’, 종교, 사회 조직 등 ‘제국주의적 모델’의 강요 등을 포함한다. 그러나 또 다른 유산으로 영국 스포츠의 확산을 무시할 수 없다. 이는 식민지 관계가 단순히 ‘식민지-피식민지’라는 이분법으로 설명될 수 없음을 시사한다.

인도인들은 영국 통치자들과 함께 스포츠를 즐기기도 했다. 하지만 다른 맥락에서 그리고 고유한 문화적 의미를 담았다. 그러한 의미에서 축구의 발전은 단순히 문화적 제국주의의 한 예로 취급될 수 없다. 인도인들은 이 스포츠를 열정적으로 받아들였고, 자신들만의 열망을 스포츠에 담았다. 단순한 지배-저항 모델은 인도 축구의 역사가 드러내는 복잡성과 시간에 따른 변화를 충분히 설명할 수 없다. 그렇기에 나는 19세기 식민지 인도에서의 사회사는 21세기를 관통하는 스포츠 문화의 기초를 마련했다는 점을 주장한다.

## II. 식민주의의 유산과 인도 축구의 기원

2000년 7월, 인도 국가대표팀이 A매치 경기를 위해 영국에 도착하자, 현지 언론과 대중 사이에서는 놀라움과 호기심이 뒤섞인 반응이 나왔다. 흔히 인도인은 축구를 즐기지 않는다는 편견에서 비롯된 것이었다. 이에 언론에서는 사실 인도에서도 축구가 인기가 있으며, 일부 지역에서는 100년이 넘는 세월 동안 가장 대중적인 스포츠였다는 사실을 알리는 데 집중했다.<sup>3)</sup>

축구가 인기 있는 주요 주(state)는 서벵골(West Bengal), 펀자브(Punjab), 고아(Goa), 케랄라(Kerala) 등을 꼽을 수 있다. 반면 시킴(Sikkim), 델리(Delhi), 타밀나두(Tamil Nadu), 마니푸르(Manipur)에서는 인기가 덜한 듯하다. 1996년 처음으로 전국 리그(National League)가 설립되기 전까지는 국가 단위의 프로리그 시스템이 존재하지 않았고, 지역 리그를 중심으로 인기를 유지했다. 반면 콜카타 리그는 1898년 영국 식민지 관리들에 의해 설립된 이후 가장 중요한 지역 리그로 손꼽힌다. 당시 콜카타는 벵골 제국 관할구의 수도였다. 1898년까지 콜카타는 인도 축구의 행정 중심지이자, 주요 영국 팀과 신생 인도 팀들이 자리 잡은 곳이었다. 애초에 콜카타는 영국령 인도의 수도이자 아시아에서 가장 중요한 제국 도시였다.

인도 축구 협회(Indian Football Association, IFA) 역시 1893년 콜카타에서 설립되었으며, 이 협회의 실드 대회(Shield competition)는 가장 중요하고 명망 있는 토너먼트였다. 벵골 외부에서도 저명한 다른 대회들이 설립되었다. 예를 들어, 더랜드 컵(Durand Cup)은 1888년 영국 식민지 관리들이 몬순 기간 머물렀던 시믈라(Simla)에서 처음 개최되었고, 1940년에 델리로 이동했다. 로버스 컵(Rovers Cup)은 1891년 뭄바이에서 시작되었으며, 1941년 산토시

---

3) De Mello, Anthony, *Portrait of Indian Sport* (London: Macmillan, 1959), pp. 197-8.

트로피(Santosh Trophy)의 창설을 통해 오늘날 전국 대회로 발전했다. 이들 대회는 오늘날까지도 매년 개최되며, 전국 리그 이전에 존재했던 지역 리그들도 계속해서 운영되고 있다.

하지만 전국 단위로 프로축구를 개최하는 것은 거의 불가능했다. 당시에는 지역 간의 거리가 너무 멀어 원정 경기를 펼치기 어려웠고, 예산도 충분치 못했다. 인도 프로축구리그가 자리 잡은 오늘날에도 원정 응원 문화는 거의 존재하지 않는다. 그래도 1937 무렵에는 전국 행정 기구인 전인도 축구 연맹(All India Football Federation, AIFF)이 설립되었다. 이전까지는 콜카타의 인도 축구 협회(IFA)가 축구를 관장했으며, 실제로 현재도 벵골의 노인들은 여전히 콜카타 지역 리그를 IFA라고 부르다고들 한다.<sup>4)</sup>

1947년 독립 이후 축구는 국가적 자부심의 원천이 되었으나, 당시의 열정이 왜 국제적 성공으로 이어지지 않았는지에 대한 이유는 다소 불명확하다. 당시에는 선수들이 맨발로 경기를 뛰는 문화가 있었고, 이는 실제 경기에서 종종 문제를 일으켰다. 실제로 1952년 헬싱키 올림픽에서는 선수들이 발에 동상을 입는 사고로 이어지기도 했다. 또한, 1950년 브라질 월드컵 초청을 거절한 것도 축구 발전에 장애물로 작용했다. 국가 통합을 위한 역량의 부족, 외국인 감독과 선수 영입 문제, 그리고 인도의 정치적·경제적 고립이 축구 발전에 부정적인 영향을 미쳤음은 분명해 보인다. 그러나 1948년부터 1960년 사이 올림픽에서의 선전, 1951년과 1962년 아시안 게임 우승, 그리고 1970년 세계대회의 3위는 인도 축구의 희망을 언뜻 보여주기도 했다.

실제로 1956년 멜버른 올림픽은 인도 축구의 가능성과 희망을 본 해였다. 유고슬라비아와의 준결승전에서 4-1로 패하고, 불가리아와의 3·4위전에서는 3-0으로 패했으나, 인도는 4위를 기록하며 희망을 지켰다. 당시의 유명 축구 분석가 윌리 마이슬(Willy Meisl)은 1956년에 다음과 같이 말했다:

“이번 대회의 놀라운 팀은 단연코 인도다. 처음에는 팀을 보낼 지 말지 주저했지만, 멜버른에 도착한 후 인도는 공놀이에 대한 고대 전통과 신체적 역량으로 곧 아시아와 나아가 세계 축구에서 이름을 떨칠 가능성을 보여주었다. 준결승전에서 유고슬라비아를 상대로 짧은 리드를 가져다준 센터포워드 D'Souza의 골은 대회 전체에서 가장 깔끔한 솔로 플레이로 평가되었다. D'Souza는 수비수 파펙(Papec)을 네 번 숙이며 틈을 찾아 강력한 슈트로 골망을 흔들었다.”<sup>5)</sup>

스포츠 작가이자 행정가인 앤서니 드 멜로(Anthony de Mello)는 1959년 인

4) 위 문단은 Dimeo, Paul, “Colonial Bodies, Colonial Sport: “Martial” Punjabis, “Effeminate” Bengalis and the Development of Indian Football”, *The International Journal of the History of Sport*, Vol. 19 No. 1 (2010)을 참고했다.

5) De Mello (1959), p. 197-8.

도 국가대표팀의 하키 성적이 훌륭한 데 비해, 축구에서의 성적이 부진한 것을 두고 일종의 '모순'으로 평했다. 그에 따르면 인도 스포츠 팬 대부분이 사실은 축구를 즐기는 애호가라고 설명했다. 그의 저서에서 "평균적인 스포츠 애호가인 인도인들 대부분은 축구에 가장 큰 충성을 보인다"고 덧붙였다. 1960년대에 이르러 영국 축구 협회 회장이었던 스탠리 루스(Sir Stanley Rous)는 편자브 선수 자르나일 싱(Jarnail Singh)을 두고 "세계 어느 팀에서든 뿔 수 있을 만큼 뛰어난 선수"로 평가했다.<sup>6)</sup>

이러한 가능성에도 불구하고, 1960년대 이후 인도 축구는 정체에 빠졌다. 1960년대부터 인도축구협회의 관리 부실과 부패에 대한 비판이 이어졌다. 협회는 이를 두고 인종주의를 언급하며 자신들의 실패를 변명하기 바빴다.<sup>7)</sup>

"우리는 스스로에게 묻는다. 그렇게 영광스러운 전통과 유산이 있고, 재능 있는 축구 선수들을 보유하고 있음에도 불구하고, 왜 우리는 뒤처져 있는가? 이는 관리 부실, 사회경제적 조건, 혹은 인도 축구 선수들의 신체적 적합성과 관련된 '유전적 결함' 때문인가? 아니면 정부의 무관심 때문인가?"

이는 벵골에 대한 차별적 시선이 여전함을 보여준다. 유전적 결함은 곧 인종주의와 식민주의의 유산이다. 하지만 '인종적 열등함'은 오늘날의 시선에서 터무니없는 데다가, 스포츠에서의 성적이 부진한 이유가 될 수도 없다.

### III. 벵골과 편자브: 축구와 남성성에 대해

벵골과 편자브의 명확한 차이점은, 벵골에서 축구가 훨씬 빠르게 정착되었고, 19세기 말까지 잘 사회적으로 잘 조직되었으며, 지역 주민들에게 훨씬 큰 영향을 미쳤다는 점이다. 20세기 초반에 이르기까지 벵골에서 축구는 이미 엄청난 인기를 얻었을 뿐만 아니라, 정치화로도 이어졌다. 이는 편자브에서는 찾아볼 수 없는 현상이었다.

20세기 초부터 콜카타에서 열린 경기에는 대규모 관중이 몰려들었고, 정치인들은 축구 선수들에 접촉하기 시작했으며, 승리의 순간은 웅장한 공공 축하 행사로 기념되었다. 오늘날에도 어떤 경기는 사회적으로 큰 영향을 미쳤으며 사람들의 입에 오르내리곤 한다. 예를 들어, 1911년 무훈 바간(Mohun Bagan)의 IFA 실드 대회 우승과 1930년대 모하메단 스포츠(Mohammedan Sporting)

---

6) Bains, Jas, *Asians Can't Play Football* (Solihull: ASDAL, 1996).

7) Mangan, J. A., *The Games Ethic and Imperialism: Aspects of the Diffusion of an Ideal* (Harmondsworth: Viking, 1986).

의 지속적인 우승이 그러한 사례이다. 당시 활약한 선수들은 영웅으로 추앙받았고, 이후 동상이 세워지고 그들의 이름이 붙은 거리가 생겼다. 콜카타 도심에는 3만 명 이상의 관중을 수용할 수 있는 경기장이 건설되었지만, 모든 팬을 수용하기에는 부족했다. 1911년 IFA 실드 결승전에는 10만 명에 가까운 관중이 운집했고, 6만 명 이상의 관중은 오히려 혼했다. 경기를 보지 못하는 사람들에게 소식을 전하기 위해 연을 날리고 비둘기를 사용하는 복잡한 시스템도 있었다. 이처럼 축구는 ‘문화’가 되었다.<sup>8)</sup>

이는 편자브의 사례와 극명하게 대조된다. 편자브에서는 조직적인 지역 리그가 생기지 않았고, 일련의 토너먼트만 존재했다. 관중 규모는 훨씬 작았고, 대중의 열기도 부족했다는 평이다. 전국에서 경쟁할 만큼 뛰어난 팀도 거의 없었고, 편자브 축구와 관련된 영광의 순간도 드물었다. 오히려 편자브 출신의 위대한 선수들은 모두 콜카타에서 이름을 알렸다. 편자브에서 가장 유명한 선수인 자르나일 싱(Jarnail Singh)<sup>9)</sup>은 1960년대에 인도 대표팀 주장으로 활약하며 1964년 올해의 인도 선수상을 받았지만, 그가 쌓은 업적 대부분은 벵골 지역의 팀에서 이루어졌다. 선수 생활 초반 그는 콜카타의 라자스탄 클럽에서 뛰었고, 그는 2년 후 무훈 바간에 합류했다. 그는 1959년부터 1968년까지 무훈 바간<sup>10)</sup>에서 “팀 수비의 기둥”으로 활약하며 이름을 알렸다.<sup>11)</sup>

자르나일 싱의 콜카타 이적은 벵골과 편자브의 상황을 대조적으로 보여준다. 그러나 여기에는 한 가지 아이러니가 있다. 영국인들의 ‘인종과’ 신체에 대한 시각에 따르면 벵골인은 편자브인에 비해 축구에 훨씬 덜 적합한 신체였기 때문이다. 당시 편자브인은 용감하고 강인하며, 충성스럽고 독립적이며, 전투적인 소양을 타고난 남성으로 비유되었다. 반면 벵골인은 늘 연약하고 여성스러우며, 무능하고 겁이 많다는 조롱을 감내해야 했다. 반면 편자브인은 크게 시크교, 무슬림, 라지푸트, 여러 자트 등 그 구성이 다양했음에도, 대개는 네팔의 구르카(Gurkha)와 마찬가지로 사회적으로 존중받았다. 이에 대해 버드(Budd)는 다음과 같이 말했다.<sup>12)</sup>

“하위 계층 민족들은 전투적이거나 여성스럽다고 여겨질 수 있다. 이는 신체의 가변성을 보여주는 사례다. 전투적인 라지푸트, 자트, 구르카들은 상대적으로 더 여성스럽다고 여겨졌던 벵골 힌두교도들보다 우월한 것으로 여겨질 수 있었지만, 동시에 정치적, 기술적 성취 측면에서는 유럽인들보다 열등하게 평가되었다. 이

8) Mason, Tony, “Football on the Maidan: Cultural Imperialism in Calcutta”, *International Journal of the History of Sport*, Vol. 7, No. 1 (1990).

9) 1962년 자카르타 아시안 게임 결승전에서 대한민국 대표팀을 만나 결승골을 넣으며 인도 대표팀의 금메달을 이끌기도 했다. 한국 대표팀은 3회 연속 은메달에 그쳤다.

10) 2013년 창설된 전국 프로리그인 인도 슈퍼리그에서 ‘모훈 바간 슈퍼 자이언트’라는 이름으로 참가하고 있다. 기존의 모훈 바간과 인도 슈퍼리그의 창설로 출범한 아틀레티코 데 콜카타(Atlético de Kolkata, ATK) 팀의 합병으로 명맥을 이어오고 있다.

11) 벵골의 축구 역사에 대한 설명은 Bandyopadhyay, Kausik, *Scoring Off the Field: Football Culture in Bengal, 1911 - 80* (New Delhi: Routledge India, 2011)을 참고했다.

12) Michael (1997), p. 144.

러한 맥락에서 젠더 위계는 전략적으로 활용되었으며, 인종 및 국적보다 더 자연적이고 깊게 뿌리박힌 것으로 여겨졌다.“

영국 제국주의자에 따르면 축구는 남성적인 스포츠로 여겨졌다. 이른바 신체 단련을 통해 신체 단련은 남자를 ‘남자’로 만들어준다는 것이다. 예를 들어 민족주의자였던 시실 얼 틴데일-비스코(Cecil Earle Tyndale-Biscoe)는 축구를 포함한 신체 활동을 통해 “카슈미르에 용기를 불어넣으려” 했다.<sup>13)</sup>

인도인들도 축구를 남성적인 스포츠로 간주했다. 축구는 ‘남자’의 자질을 끌어내는 데 적합한 스포츠로 여겨졌다.<sup>14)</sup> 축구는 흔히 말해 아주 거친 스포츠는 아니지만, 강한 신체적 접촉을 주고받는 경우가 많다. 제국주의자들의 눈에 축구는 투쟁심이 있는 선수를 빠르게 구별할 수 있는 스포츠였다.

그러나 축구는 편자브가 아니라 벵골에서 적극적으로 받아들여졌다. 벵골 사람들이 스포츠에 강렬한 정치적 의미를 부여했기 때문일 것이다.<sup>15)</sup> 그 이유는 벵골인들이 영국이 던진 두 가지 도전에 정면으로 응했기 때문이다. 첫째는 벵골인들은 육체적으로 연약하다는 고정관념이다.<sup>16)</sup> 둘째로는 벵골인의 눈에도 축구는 용감하고 독립적인 남성들이 즐기는 스포츠로 여겨졌다.

그런 의미에서 벵골과 편자브의 수용 형태가 다른 이유는, 편자브가 영국의 인종주의적 정체성 구성을 통해 더 많은 이익을 얻었기 때문일 것이다. 즉, 편자브에게는 증명할 것이 없었다. 축구가 남성을 만든다면, 편자브인은 이미 남성이었으며, 축구장에서 자신의 가치를 증명할 필요가 적었다.

정치적인 견해차도 존재했다.<sup>17)</sup> 편자브인은 영국과 거의 협력적인 관계를 유지했으나, 벵골인들은 대개 민족주의 운동으로 식민 정부에 대항했다. 애초에 신체, 인종, 젠더에 대한 사상은 대개 정치 권력과 관계가 있기 마련이다. 이외에도 편자브 군대는 소수의 영국 장교들과 토착 병사들로 구성된 데 비해, 콜카타를 중심으로 한 벵골 군은 주로 영국의 노동 계급 청년들로 이루어져 있었다. 거기다 벵골에는 제국의 산업(제조, 상업, 교육, 공공 서비스)에서 종사하는 영국 민간인들의 수도 상당했다.

이들은 고국에서 즐겼던 스포츠를 원했고, 그것은 번잡한 도시에서도 편리하게 즐길 수 있는 성격의 것이어야 했다. 따라서 편자브와는 달리, 벵골에서

---

13) Mangan (1986), p. 57.

14) Anand, Dibyesh, “Anxious Sexualities: Masculinity, Nationalism and Violence”, *The British Journal of Politics and International Relations*, No. 9, No. 2 (2007).

15) Halder, Avipsu, “East Bengal-Mohun Bagan Football Fans and Indian Politics: Parochialism and Nationalism in Simultaneity?” *Soccer & Society*, No. 25, No. 4 (2024).

16) Anand (2007).

17) 벵골과 편자브 정치 엘리트와 식민 정부의 관계에 대해서는 Tudor, Maya, *The Promise of Power: The Origins of Democracy in India and Autocracy in Pakistan* (Oxford: Oxford University Press, 2013)을 참고했다.

는 영국 병사들과 민간인들이 다 함께 어울려 축구 대회를 설립할 수 있었다. 더군다나 벵골 학생들은 서구화된 교육을 제공하는 대학에서 축구를 배울 기회도 있었다. 이는 도시 중산층의 벵골 남성들에게 식민주의적/민족주의적 딜레마 속 정체성 위기를 초래했다.

## IV. 인종과 정치: 차별의 역사

### 1. 인종주의적 담론

19세기 영국령 인도에서도 인종적 구별에 관해 여러 담론이 오갔다. 18세기에는 환경의 영향을 강조하는 믿음이 널리 퍼져 있었고, 북쪽에 거주하는 ‘인종’은 불편한 지형과 추운 날씨 덕분에 더 강인하고, 근면하며, 용감하고, 도덕적이라는 생각이 일반적이었다. 이를 잘 보여주는 사례로, 영국 육군의 고위장교인 J.J.H. 고든(Sir J.J.H. Gordon)은 펀자브 시크교도를 “훌륭한 전투 민족”이라고 칭하며, 이들의 “충성심, 인내, 그리고 두려움을 모르는 용기”가 기후와 직업, 그리고 북부의 지역적 특성 덕분이라고 주장했다.<sup>18)</sup> 반대로 남부의 ‘인종’은 열대 기후 아래서 나태하고, 약하고, 병약하다고 알려졌다. 1830년대에 총독 최고위원회의 일원이었던 토머스 배빙턴 매콜레이(Thomas Babington Macaulay)는 “벵골인의 신체적 구조는 여성과 같이 연약하다”며 “그들은 끊임없이 증기 목욕을 하는 듯한 환경에서 산다. 그들의 직업은 주로 앉아서 하는 것이고, 팔다리는 섬세하며, 움직임은 느렸다”고 말했다.

19세기 중반에는 이러한 환경적 차이가 본질적이고, 생물학적이며, 유전적 특성으로 분류되었다. 이른바 ‘인종’이라는 과학이 서구 상상 속에서 자리 잡은 것이었다. 반면 그 이전인 17~18세기에는 성격과 신체적 차이가 고정되거나 타고난 것으로 여겨지지 않았다. 마크 해리슨(Mark Harrison)에 따르면, 인도인들의 게으름과 소심함은 단지 “기후에 장기간 노출된 결과”로 이해되었다. 그러나 시간이 지나며 ‘인종’은 “특정 민족의 본질적이고, 변경 불가능한 신체적 특질”로 여겨졌다.<sup>19)</sup>

아이러니하게도 이는 영국인들이 인도 환경에 적응할 가능성을 스스로 제한하게 했다. 인종적 고정관념이 도입되면서 각 민족 간 거리와 경계가 확대되었지만, 영국인들은 빅토리아와 에드워드 시대의 생활 방식을 인도에 도입했다. 18세기 모험과 문화 교류를 추구하던 영국의 인도에 대한 이미지는, 19세기에 이르러 특권, 속물주의, 배제의 정신으로 바뀌었다.

18) Hood, J. Gordon, *The Sikhs* (Edinburgh: William Blackwood, 1904).

19) Harrison, Mark, *Climates and Constitutions: Health, Race, Environment and British Imperialism in India, 1600 - 1850* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

벵골인들에 대한 영국의 반감은 정치적 문제로 더욱 강화되었다. 1857년 세포이 항쟁 시기 편자브인과 구르카(Gurkha) 같은 집단은 영국에 충성했지만, 벵골인들은 항쟁의 중심에 있었다. 그 결과로 벵골에 대한 구조적 차별이 시작되었다. 벵골인들에 대한 차별을 두고, 스탠리 울퍼트(Stanley Wolpert)는 인종주의 이론과 정치적 편의주의가 결합한 결과라 지적했다.<sup>20)</sup>

울버트는 “영국은 ‘전투 민족’과 ‘비전투 민족’이라는 허구적인 이론을 제시했다”며 “이는 대부분 세포이 항쟁 시기 ‘충성스러운’ 군대와 ‘충성스럽지 않은’ 집단의 경험을 바탕으로 만들어졌다”고 주장했다.<sup>21)</sup> 그는 아울러 이러한 생각의 이면에는 러시아나 중국이 잠재적으로 인도를 침략할 수 있다는 위협이 작용했다고 보았다. 이러한 위협에 맞서 북부 국경을 따라 대규모 군대를 배치할 충분한 이유는 충분했다. 따라서 이 지역을 중심으로 군인을 모집하는 것은 실용적이고 타당했다.

결과적으로 1857년 반란 이후 군대를 재편성하는 과정에서 편자브인은 우대받았고, 기존의 벵골 연대는 해체되었다. 이는 인종주의에 대한 유형화와도 부합했다. 19세기 인도 역사의 주요 주제들(환경, 인종 이론의 적용, 식민주의에 대한 저항, 군 편성, 침략 위협)은 모두 축구를 둘러싼 거대한 사회적, 정치적 맥락을 형성했다.

## 2. 편자브: 경기장 안팎에서의 협력

편자브인은 식민지 인도 사회에서 높은 지위를 얻었으며, 영국 군에서도 중요한 역할을 맡았다. 대개 이들은 영국 병사 및 장교들과 함께 인도를 방어하는 동맹자였다. 편자브인 역시 다른 인도인들과 자신을 구분 지었으며, 남부 지역 사람들의 부패하고 약한 본성을 경멸했다. 그러나 ‘인종’이라는 위계 구조는 여전히 존재했으며, 편자브인이 장교까지 승진하는 일은 드물었다.

영국인들의 눈에는 아무리 편자브인이 충성스럽고 용감하더라도, 지능과 리더십 면에서는 부족하다고 간주했다. 그런 의미에서 축구는 군사 규율의 방안으로 도입되었다. 이는 곧 축구는 체력, 규율, 단결력 및 조직력을 길러준다는 믿음에 기인했다. 1892년 인도에 거주하던 영국 관료 로버츠 경(Lord Roberts)는 “축구 선수들에게 필요한 규율과 협동심은 군인에게도 똑같이 적용될 수 있다”고 주장한 바 있다.<sup>22)</sup>

---

20) Krishna, Sankaran, “Cartographic Anxiety: Mapping the Body Politic in India”, *Alternatives*, No. 19, No. 4 (1994).

21) Krishna (1994)

22) 로버츠 경의 발언 및 병영에서의 축구 문화 묘사는 당대에 쓰인 익명의 책 *Ought Natives to be Welcomed as Volunteers?* (Calcutta: Thacker, Spink and Co., 1885), p.18.에서 따왔다. 벵골의 군인 출신 작가가 썼다는 설이 유력하나, 역사학자 M. Sinha는 저자가 당시의 콜카타 상공회의소 회장인 Henry

축구는 신병 훈련 캠프와 군 막사에서 이루어졌으며, 연대 리그와 사교 행사에서 열리는 시범 경기가 포함되었다. 사회적 구분은 거의 없었고, 한 중대가 다른 중대와 경기를 치르는 방식으로 진행되었다. 이는 특정 '인종'이나 정치 집단 간의 경쟁이 아닌, 여가 활동이었다. 따라서 축구는 서로 다른 사회적 집단이 경기장에서 맞붙을 때 발생하는 감정적 충돌로 이어지지 않았다.

예를 들어 1909년, 편자브 연대가 미얀마에 주둔했을 때에는 매일같이 병영 내에서 축구 대회가 열렸다. 당시의 한 영국 장교는 "이 나라의 토착 주둔군은 축구에 큰 관심이 있었다"고 말했다. 실제로 당시에는 미얀마 연대 토너먼트와 토착 주둔군 및 경찰 토너먼트라는 두 개의 연례 대회가 창설되었다. 이 장교는 매일 이루어지는 경기에 대해 "축구 그 자체에 진지하지는 않았고, 단지 신체 기능 및 체력을 향상시키기 위함이다"고 설명했다. 대회를 위한 훈련은 규율에 기반을 두었다.

그는 "3월부터 훈련이 본격적으로 시작되었고, 예비 1군 및 2군 팀은 매일 패스, 슈트, 헤딩, 태클 등의 개인 훈련을 받았으며, 주당 한두 번의 실제 경기를 치렀다"고 회고했다. 그 결과 축구 경기는 점점 더 활성화되었고, 점차로 많은 사람이 참여했다. 하지만 이러한 맥락에서 강조된 점은 협력과 규율의 준수였으며, 강렬한 감정적, 정치적 구별을 표현하는 수단과는 거리가 멀었다.

같은 시기, 편자브의 한 영국 모집 장교는 신병들에게 축구를 소개했던 경험을 다음과 같이 기록했다:<sup>23)</sup>

"신병들은 세면과 식사를 마친 뒤 제복을 지급받았다. 이후, 매우 간단한 기본 훈련 과정이 시작되었다. 이들은 제복 착용법, 장교들에게 경례하는 법, 기본적인 군사 동작, 그리고 그 외 간단한 규율을 배웠다. 또한, 저녁에는 스포츠 활동이 조직되었다. 가장 인기 있는 활동은 레슬링이었다. 멀리뛰기, 높이뛰기, 달리기 등도 진행되었으며, 나는 축구를 도입하려 시도했다."

그는 축구 경기가 어떻게 진행되었는지 묘사하며 다음과 같이 말했다.<sup>24)</sup>

"경기는 선수들에게 큰 재미를 주었지만, 경기 기술은 거의 발전하지 않았다. 선수들은 자신의 위치를 지키지 않았고, 한 덩어리가 되어 서로 밀치고 발길질하는 데 집중했다. 이러한 혼잡한 '스크램'은 골대 가까이 가는 경우가 거의 없었고, 대개 경기장 경계를 넘어 가시딩굴이 무성한 곳으로 흘러가곤 했다. 나는 때때로 이런 경기에 직접 참여하기

Harrison이라고 보았다 (Dimeo (2010), p. 65)

23) Dimeo (2002), p. 24.

24) Dimeo (2002), p. 27

도 했지만, 종종 휘어진 손잡이가 달린 지팡이로 내 발목을 거는 수바다르 메이저(Subadar-Major)의 전술에 막혀 넘어지곤 했다. 경기는 대개 공이 가시에 찢려 터지면서 끝났다.“

이렇듯, 편자브와 영국인 사이에서의 은밀한 연대는 인종주의적 이데올로기와 충성심의 인식에서 비롯된 것이며, 축구라는 사회적 관계에서도 반영되었다. 그들에게 이 게임은 그저 친구들과끼리 함께 즐기는 스포츠였다.

편자브에서는 스포츠 문화가 식민주의에 대한 저항으로 이어졌다는 증거를 거의 찾아볼 수 없다. 1930년대와 1940년대에 이르기까지, 편자브에서는 영국 및 인도 군인들 간에 여전히 축구 경기가 이루어졌고, 지역 선수들은 팀플레이에 필요한 기술을 점차 발전시켰다. 또한, 편자브인은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 동안 연합군에 합류하여 연대 스포츠로 축구를 접하기도 했다. 1947년 지역이 분할된 이후에도 인도 편자브는 JCT 밀스(JCT Mills)와 같은 전국구 인기 팀과 자르나일 싱(Jarnail Singh)과 같은 뛰어난 선수를 배출했다. 그러나 편자브에서의 축구는 지역 내 커뮤니티 활동에 그쳤으며, 국가 간 경쟁이나 더 넓은 세계로의 경쟁으로 이어지지 못했다.

인도 축구의 상반된 발전 양상은 인도 스포츠 전체에 대한 담론으로도 종종 확대되곤 한다. 뭄바이(뭄베이)와 델리에서는 왜 크리켓이 스포츠 문화를 지배하는지, 반면 콜카타에서는 축구가 전통적인 대중의 사랑을 받는지는 명확히 설명되지 않는다. 이에 대해 역사학자들은 특정 인물들이 특정 시기와 장소에 있었다는 역사적 우연성을 완전히 피할 수 없다고 설명한다. 이들은 자신만의 기회를 만들어내기도 하고, 주어진 기회를 활용하기도 했으며, 이를 통해 지역 주민들로부터 원하는 반응을 끌어냈다.

편자브 지역에 전파된 ‘문화로서의 축구’ 역시 몇 가지 특징으로 요약할 수 있다. 편자브인은 전투 민족으로 분류되었으며, 용병으로 모집되었고, 영국인들에게 착취당하면서도 정치적으로는 식민 통치자들과 연대하는 경향이 있었다. 편자브에서는 축구가 주로 군대를 통해 전파되었고, 이를 통해 지역 주민들에게도 알려질 수 있었다. 반면 지역 사회 내에서 클럽을 설립하거나 리그를 조직하려는 사람들은 거의 없었고, 축구를 통해 지역 사회 간 차이를 표현하려는 열망도 부족했다. 경기장 내에서 영국인들을 이기고자 하는 욕구 또한 부재했으며, 따라서 편자브인 자신을 영국인으로부터 구별하고자 하는 욕구는 축구 문화의 일부로 이어지지 않았다.

### 3. 벵골: 편견과 반식민지적 대응

콜카타는 아시아 제국 무역과 상업의 중심지였으며, 영국 병사들의 대규모 주둔지이자 상당수의 유럽 민간인이 거주하는 지역이었다. 이 도시는 인도 민족주의 운동의 부흥 중심지이기도 했다. 1880년대까지 콜카타에서는 영국 육

군 팀과 민간 사회 클럽을 위한 축구 리그와 컵 대회가 설립되었다. 스포츠는 ‘인종주의적’ 분류와 다르지 않았다. 영국인들은 자신들을 벵골인과 구분 짓고, 그들을 혐오와 경멸로 바라보며 서로의 차이를 강조하는 데 집중했다.

인도를 다스리는 데 있어 가장 큰 딜레마는 소수의 인력으로 거대하고 다양한 나라를 통치하는 방법이었다. 편자브인이 군인으로 양성되었다면, 교육받은 벵골인들은 지방 정부에서 관료 역할을 맡았다. 그러나 높은 교육수준과 지위는 민족주의적 역량을 강화하는 촉매제가 되었고, 이는 영국이 의도한 바는 아니었다. 사실 여성스럽고 나약하다는 벵골인들을 향한 고정관념은, 교육받은 중산층을 중심으로 한 정치적 동원에 대항하려는 영국인들의 전략에 가까웠다. 하지만 이는 벵골인들의 조직적인 불만을 초래했다.

물론 영국 식민주의와 함께, 벵골인의 대응은 간단히 설명할 수 없다. 1920년대 당시 콜카타의 축구 리그와 컵대회 조직위원회는 벵골인이 중심이 된 팀을 환영하지 않았다고 한다. 당시까지 벵골팀은 단 한 팀만 출전이 허용되었다. 반면 일부 영국인들은 서구의 교육 시스템을 통해 벵골인의 신체 단련을 도모하기도 했다. 이는 벵골인들이 자신의 신체를 부정한 후, 개선 방법을 영국으로부터 찾은 후, 그 방안을 영국에 의존하도록 의도한 기획이었다.<sup>25)</sup>

이러한 기획은 고위 식민지 관리들의 발언에서 종종 드러나곤 했다. 벵골인의 신체에 대한 부정적 묘사는 1899년 저명한 기자인 G.W. 스티븐스(G.W. Steevens)는 “벵골인은 다리로 알아볼 수 있다. 자유인의 다리는 곧거나 약간 활 모양으로 구부러져 있어 튼튼히 설 수 있다”며, “벵골인의 다리는 뼈와 피부만 남아 있고 무릎은 튀어나왔으며, 전체적으로 가늘고 약하다. 혹은 매우 살찌고 둥글며, 무릎이 안쪽으로 굽고 허벅지는 여성처럼 둥글다. 벵골인의 다리는 노예의 다리다”고 적었다.<sup>26)</sup>

그러나 다른 식민지배자들은 벵골인들에게 신체적·인종적 발전의 길을 제시하려 했다. 벵골의 총독이었던 조지 캠벨 경(Sir George Campbell)는 “교육받은 벵골인들은 지적 허영심에 빠지는 대신, 신체적·도덕적 기질을 발전시켜 유럽인들과 경쟁하려 하고 있다”며 “그들은 (인종적 발전 가능성에 대해) 아주 위대한 가능성이 있다”고 말한 바 있다.<sup>27)</sup> 이러한 모방 과정은 영국인이 요구한 바이기도 했지만, 민족주의에 더 극단적이었던 벵골인들 중 일부는 영국 스포츠를 거부하고 토착 문화를 선호했다. 하지만 대다수의 벵골인은 영국이 제시한 틀 안에서, 그들이 이야기하는 발전을 도모하는 길을 택했다.

25) 벵골 지역의 민족주의적 기획에 대해서는 Heehs, Peter, *The Bomb in Bengal: The Rise of Revolutionary Terrorism in India, 1900 - 1910* (Oxford: Oxford University Press, 1993) 을 참고했다.

26) Chattopadhyay, Saayan, *The Effeminate and the Masculine: Nationalism and the Concept of Race in Colonial Bengal* in P. Robb (ed.), *The Concept of Race in South Asia* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

27) Rosselli, John, “The Self-image of Effeteness: Physical Education and Nationalism in Nineteenth Century Bengal”, *Past and Present*, Vol. 86 (1980).

또 다른 영국 거주자는 “벙골을 포함한 많은 교육받은 토착민들은 용기와 신체 능력이 부족하다는 오명을 오래전부터 받아왔으며, 이를 극복하기 위해 노력해왔다. 이에 따라 축구와 크리켓이 점점 더 인기를 끌고 있으며, 체육관도 도입되고 있다”고 말했다. 앵글로-인도 대학 시스템을 졸업한 이들은 영국 스포츠의 힘을 믿었고, 자신들을 증명하고자 하는 민족주의적 열망을 가진 사람들이었다. 이들은 오늘날까지도 인도 축구에서 중요한 역할을 하는 팀들을 설립했다. 이러한 팀들은 영국 통치에 대한 제국주의적 저항의 중심이 되었으며, 이는 벙골 사회에서 영국 통치에 대한 불만이 고조되는 사실을 방증했다. 1905년 커즌(Curzon) 총독의 벙골 분할령은 민족주의적 에너지를 집중시키고, 식민 당국을 겨냥한 폭력 사태를 촉발했다.

서구화된 벙골인들은 영국 문화에 대한 애정(Anglophilia), 열등감, 의존성을 복합적으로 느끼며 불안해했다. 이는 다음과 같은 진술에서 잘 드러난다:

“우리는 영어로 교육받은 바부(Babu)<sup>28)</sup>들로, 영어 교육 덕분에 먹고 살고 있다. 우리의 교육, 서비스, 직업은 모두 영국인들에 의해 제공되었다. 우리의 정치적 노력과 야망은 모두 영국인들로부터 받은 것이다. 영국식 교육과 피상적인 영국 습관 모방은 우리를 완전히 쓸모없고, 불행하게도 영국식과 토착식의 혼합물로 만들었다.”<sup>29)</sup>

1911년, 무훈 바간(Mohun Bagan)이 IFA 실드에서 우승하며 영국 병사들로 구성된 이스트 요크셔 연대(East Yorkshire Regiment)를 2-1로 꺾었을 때 벌어진 축하 행사는 축구의 인종적, 정치적 의미를 잘 보여준다. 이 경기는 사회적 변화에 대한 요구와 긴장감 속에서 치러졌다. 약 10만 명의 관중이 경기장에 모였으며, 열정적인 언론 보도도 이어졌다. 이날 클럽의 승리는 벙골인들의 정체성 위기를 극복하는 데 기여했다는 평을 받는다. 한 작가는 당시의 상황을 다음과 같이 묘사했다.

“인도인들은 예술, 과학, 학문, 그리고 공직의 상위 계층에서 영국인과 대등하게 경쟁할 수 있다. 이제 남은 것은 축구라는 영국적인 스포츠에서 영국인을 이기는 것뿐이었다. 벙골인들이 영국 병사들을 상대로 승리했다는 소식은 모든 인도인에게 기쁨을 안겨준다. 쌀을 먹고 말라리아에 시달리며 맨발로 댄 벙골인들이 소고기를 먹고 튼튼한 신발을 신은 영국 병사들을 이긴 것은 모든 인도인에게 자랑스러운 일이다. 이 승리는 남녀를 불문하고 모두를 기쁘게 하며, 꽃을 뿌리고 서로 껴안으며 소리치고 춤을 추며 축하하는 모습이 곳곳에서 목격되었다.”<sup>30)</sup>

이 승리는 민족주의자들에게는 절호의 기회로 작용했다. 벙골 분할령이 철

28) 힌디어로 아버지를 의미하지만, 보편적으로 특정 남성을 지칭하는 경어로 쓰인다.

29) Demeo (2002)

30) Demeo (2002)

회되기 불과 몇 달 전의 일이었다. 민족주의자에게는 식민주의적 모방과 저항 간의 갈등 속에서 빚어낸 중요한 승리였다. 서구화된 벵골인들에게 이 승리는 영국인과 동등하다는 것을 증명하는 방법이기도 했기 때문이다. 이는 모방과 저항이 결합된 사례였다. 영국 스포츠는 남성을 만드는 과정과 관련이 있었고, 남성의 신체를 권력의 상징으로 사용했다.

영국은 이러한 상황을 수수방관하지 않았다. 곧 인도의 수도를 벵골의 민족주의자들로부터 멀리 떨어진 델리로 옮겼다. 커즌의 벵골 분할령 철회와 함께 이 결정은 대체로 벵골의 승리로 인식되거나, 탈식민화로 이어지는 일련의 패배 중 첫 번째 사례로 여겨지기도 했다.<sup>31)</sup> 그러나 이는 인도 전역에서 축구의 인기가 줄어드는 계기가 되었다. 인도 정치와 경제의 중심에 놓인 델리의 엘리트와 중산층은 축구보다는 크리켓에 더 열중했다. 축구는 콜카타에서 지역적 차이와 정체성을 표현하는 방식으로 인기를 유지했다.<sup>32)33)</sup>

무훈 바간은 힌두 엘리트의 클럽으로 자리 잡았고, 모하메단 스포츠(Mohammedan Sporting)는 무슬림 공동체를 대표했으며, 이스트 벵골(East Bengal)은 동벵골(현 방글라데시)에서 이주한 사람들을 위한 클럽으로 자리 잡았다. 영국을 물리치기 위한 도구로 설립된 축구는 벵골 문화에 뿌리를 내려 차이를 표현하는 수단으로 번창했다.

## V. 인종적 차이와 디아스포라

인도 축구의 유산이 식민주의가 만든 인종적, 지역적, 사회적 분열과 연관이 있음에 이견은 없다. 제국주의는 인도의 스포츠 문화를 형성하는 데 결정적인 역할을 했지만, 동시에 지역 간 차이를 두드러지게 했다. 축구가 영국 병사들과 식민지 엘리트 사이에서 처음 전파되었을 때에는 권력, 우월성, 사회적 질서를 유지하는 도구로 여겨진 경향이 있다. 그러나 축구는 다양한 맥락에서 다른 의미를 가지며 발전해 나갔다.

편자브와 벵골의 사례는 축구가 지역적 맥락에 따라 얼마나 다르게 수용되고 전파되었는지를 보여준다. 편자브에서 축구는 군사적 목적과 연관되어 있었다. 이곳에서 축구는 규율, 단결 및 규율, 체력 강화라는 목적을 위해 사용되었다. 그들은 군대로 모집되었고, 식민 통치의 충성스러운 협력자로 여겨졌다. 이 가운데 축구는 그들의 신체적 강인함과 용맹함을 드러냈다.

31) Sen, Amiya P., *Hindu Revivalism in Bengal, 1872-1905: Some Essays in Interpretation* (Delhi: Oxford University Press, 1993).

32) Rosselli (1980), p. 121-48.

33) 벵골은 오늘날 인도에서 축구의 인기가 가장 높은 지역으로 꼽힘에 이견이 없다. 2024년 인도 슈퍼리그에 참가하는 13개 프로팀 중 벵골을 기반으로 하는 팀만 3개에 달한다 (모훈 바간, 모하메단, 이스트 벵골). 반면 델리 등 수도권을 기반으로 하는 팀은 전무하다.

반면, 벵골에서는 축구가 민족적 정체성과 제국주의적 질서에의 저항을 표현하는 수단으로 사용되었다.<sup>34)</sup> 벵골의 축구 선수들과 클럽은 영국 통치자들에게 저항하는 수단으로 여겨졌고, 특히 1911년 무훈 바간의 IFA 실드 우승은 영국 식민주의에 대한 승리로 여겨졌다. 축구는 단순한 스포츠가 아니라 민족적 자부심을 회복하고, 영국의 인종주의적 우월성에 도전하는 수단이 되었다.

여기에 멈추지 않고 축구는 디아스포라로 이어지며 또 다른 형태의 변화를 겪었다. 19세기 말과 20세기 초, 인도 노동자들은 영국 식민지 제국의 여러 지역, 동아프리카, 말레이시아, 그리고 서인도제도 등으로 이주했다. 그들은 새로운 환경에서 축구를 재구성하고, 각 지역의 맥락에 적응시켰다.

디아스포라에서의 축구는 두 가지 목적을 수행했다.<sup>35)</sup> 첫째, 이 스포츠는 인도 디아스포라 공동체 간의 단결을 촉진했다. 축구는 인도 출신 노동자들이 새로운 환경에서 자신의 정체성을 유지하고, 집단적 소속감을 형성하는 방법이었다. 둘째, 축구는 영국 식민지 체제 내에서 위계적 구조를 강화하는 데도 사용되었다. 동아프리카에서는 영국인, 인도인, 아프리카인 간에 별도의 리그가 존재했으며, 이는 식민지 사회 안에서의 인종주의적 분리를 반영했다.

축구가 지역적 정체성과 사회적 차이를 표현하는 도구로 발전했다는 점은 주지의 사실이다. 콜카타에서의 축구 클럽은 특정 종교, 지역, 계층을 대변하며, 사회적 정체성을 표현하는 장으로 기능했다.<sup>36)</sup> 무훈 바간은 지역 힌두 엘리트의 클럽으로 자리 잡았고, 모하메단 스포츠(Mohammedan Sporting)는 무슬림 공동체를 대표했다.<sup>37)38)</sup> 이러한 클럽들은 단순히 축구 경기의 주체가 아니라 사회적 분열을 반영하고, 때로는 이를 심화시키는 역할을 했다.

디아스포라에서도 축구는 인종적, 사회적, 지역적 차이를 표현하는 수단이 되었다. 그러나 축구는 동시에 이러한 차이를 초월하는 도구로 작용할 수도 있었다. 예를 들어, 동아프리카에서는 인도인, 아프리카인, 그리고 유럽인들이 같은 경기를 관람하거나, 때로는 같은 팀에서 경기를 펼치기도 했다. 축구는 갈등과 협력, 분열과 통합이라는 복잡하고도 상반된 역할을 일임하며 제국주의의 유산을 이어가고 있다.

오늘날 인도 축구의 유산은 단지 과거의 반영이 아니라, 현재에도 여전히 영향을 미치고 있다. 축구는 여전히 인도의 지역적, 사회적, 정치적 정체성과 긴밀히 연결되어 있으며, 디아스포라에서도 유사한 역할을 하고 있다. 인도 축구는 이제 전 세계적으로 확대된 디아스포라 공동체의 문화적 상징으로 남아 있으며, 이러한 유산은 축구가 단순한 스포츠 이상이라는 것을 보여준다.

---

34) Tudor (2013)

35) Demeo (2002)

36) Perry, Roy E., *The Sikhs of the Punjab* (London: Drane's, 1921).

37) Rosselli (1980), p. 121 - 48.

38) 1891년 창설되어 벵골의 무슬림을 대표하는 구단으로 자리 잡았다. 파키스탄의 독립 이후 지원이 줄고, 80년대 이후 긴 암흑기에 시달렸지만 2020년대 들어 다시금 전성기를 맞고 있다. 2024년 기준으로 인도 슈퍼리그에 참가하고 있다.

## VI. 결론

인도 축구의 발전은 단순히 스포츠의 역사를 넘어, 당대의 사회적, 정치적, 그리고 문화적 변화를 반영한다. 19세기 후반과 20세기 초반 인도에서 축구는 제국주의의 도구로 도입되었지만, 점차 인도인들에 의해 재구성되었고, 그들의 민족적 정체성을 표현하는 수단으로 발전했다. 편자브와 벵골의 사례는 축구가 지역적 맥락에 따라 매우 다르게 수용되고 발전할 수 있음을 보여줬다. 편자브에서는 축구가 군사적 규율이라는 목적에 사용되었고, 벵골에서는 민족주의적 저항과 인종적 편견에 대한 도전으로 기능했다.

디아스포라의 맥락에서는 축구가 이주 공동체 내에서 정체성을 유지하고, 새로운 환경에 적응하는 데 중요한 역할을 했다. 동시에, 축구는 인종적 위계와 사회적 분리를 강화하는 도구로 사용되기도 했다. 동아프리카와 같은 지역에서 축구는 디아스포라 공동체의 연대와 분열을 동시에 촉진하며, 제국주의의 복잡한 유산을 반영했다.

축구는 인도의 지역적 차이를 초월하는 동시에, 이를 강화하는 도구로 작용했다. 콜카타의 클럽들은 특정 지역, 종교, 계층을 대표하며, 사회적 차이를 표현하는 장으로 기능했다. 그러나 이러한 차이는 축구가 단순히 분열의 상징이 아니라, 사회적 협력과 연대를 가능하게 하는 잠재력을 지녔다는 점도 보여준다. 그런 의미에서 인도 축구의 역사는 학술적으로도 중요하다.

축구는 인도의 사회적, 정치적 정체성과 긴밀히 연결되어 있으며, 디아스포라 공동체에서도 문화적 상징으로 남아 있다. 결과적으로 축구를 둘러싼 역사와 제국주의의 유산은 오늘날 축구가 단순한 스포츠 이상의 의미가 있음을 상기시킨다. 축구는 갈등과 협력, 분열과 통합이라는 상반된 역할을 동시에 수행하며, 인도의 과거와 현재를 이해하는 데 중요한 창을 제공한다.

결론적으로, 축구는 단순한 스포츠를 넘어, 제국주의, 민족주의, 사회적 변화의 맥락 속에서 다양한 의미를 지니며 발전했다. 이는 축구가 단순히 놀이와 즐거움의 도구가 아니라, 사회적 정체성과 정치적 저항, 그리고 제국주의 유산의 상징이라는 점을 강조한다. 인도 축구의 유산은 이러한 복잡성을 반영하며, 앞으로도 계속 탐구되고 이해될 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- Alter, Joseph S., *The Wrestler's Body: Identity and Ideology in North India* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).
- Anand, Dibyesh, "Anxious Sexualities: Masculinity, Nationalism and Violence", *The British Journal of Politics and International Relations*, No. 9, No. 2 (2007).
- Bains, Jas, *Asians Can't Play Football* (Solihull: ASDAL, 1996).
- Bandyopadhyay, Kausik, *Scoring Off the Field: Football Culture in Bengal, 1911 - 80* (New Delhi: Routledge India, 2011).
- Chattopadhyay, Saayan, 'The Effeminate and the Masculine: Nationalism and the Concept of Race in Colonial Bengal' in P. Robb (ed.), *The Concept of Race in South Asia* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- De Mello, Anthony, *Portrait of Indian Sport* (London: Macmillan, 1959).
- Dimeo, Paul, "Colonial Bodies, Colonial Sport: "Martial" Punjabis, "Effeminate" Bengalis and the Development of Indian Football", *The International Journal of the History of Sport*, Vol. 19 No. 1 (2010).
- Halder, Avipsu, "East Bengal-Mohun Bagan Football Fans and Indian Politics: Parochialism and Nationalism in Simultaneity?" *Soccer & Society*, No. 25, No. 4 - 6 (2024).
- Harrison, Mark, *Climates and Constitutions: Health, Race, Environment and British Imperialism in India, 1600 - 1850* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Heehs, Peter, *The Bomb in Bengal: The Rise of Revolutionary Terrorism in India, 1900 - 1910* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
- Hood, J. Gordon, *The Sikhs* (Edinburgh: William Blackwood, 1904).
- Krishna, Sankaran, "Cartographic Anxiety: Mapping the Body Politic in India", *Alternatives*, No. 19, No. 4 (1994).
- Maitra, Jagadish C., *Indian Sports - Flashback, Vol. II* (Bombay: Maitra, 1975).
- Mangan, J. A., *The Games Ethic and Imperialism: Aspects of the Diffusion of an Ideal* (Harmondsworth: Viking, 1986).

- Mason, Tony, "Football on the Maidan: Cultural Imperialism in Calcutta", *International Journal of the History of Sport*, Vol. 7, No. 1 (1990).
- Michael, Budd A., *The Sculpture Machine: Physical Culture and Body Politics in the Age of Empire* (New York: New York University Press, 1997).
- Pardesi, Manjeet S., Sumit Ganguly, "Violent Punjab, Quiescent Bengal, and the Partition of India." *Commonwealth & Comparative Politics*, No. 57, No. 1 (2018).
- Perry, Roy E., *The Sikhs of the Punjab* (London: Drane's, 1921).
- Ray, Utsa, "The body and its purity: Dietary politics in colonial Bengal", *The Indian Economic & Social History Review*, Vol. 50, No. 4 (2013).
- Rosselli, John, "The Self-image of Effeteness: Physical Education and Nationalism in Nineteenth Century Bengal", *Past and Present*, Vol. 86 (1980).
- Sen, Amiya P., *Hindu Revivalism in Bengal, 1872 - 1905: Some Essays in Interpretation* (Delhi: Oxford University Press, 1993).
- Tudor, Maya, *The Promise of Power: The Origins of Democracy in India and Autocracy in Pakistan* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

## Abstract

# British Football in India: Divergent Trajectories in Bengal and Punjab

Jongho Park\*

The ways in which India embraced football from British colonialism differed across regions. In this article, I argue that these differences have influenced the varying levels of football's popularity in India, with a comparison between Bengal and Punjab. While football was employed as a tool to integrate Punjabi martial elites into British rule, Bengal developed football as part of a nationalist project. Notably, Bengal became the focal point of Indian football's glory days after independence. I support these arguments using the frameworks and theories of "body politics."

Keywords : Indian Football, British Colonialism, Bengal, Punjab, Body Politics

---

\* Lecturer, Division of International Studies at Hankuk University of Foreign Studies

# 유럽축구연맹(UEFA)의 제도적 발전과 유럽통합의 상호작용

신의찬(한국외대)

## I. 서론

유럽축구연맹(UEFA)은 유럽 축구를 관장하는 국제기구로서 지난 반세기 동안 괄목할만한 성장을 거듭해 왔다. UEFA의 발전 과정은 단순히 스포츠 조직의 성장 차원을 넘어 유럽통합이라는 거시적 흐름 속에서 이해될 필요가 있다. 특히 UEFA와 유럽연합(EU) 간의 상호작용은 유럽 축구의 제도적 변화를 이끌어내는 핵심 동인으로 작용해 왔다. 이에 본 연구는 UEFA의 제도적 발전 과정을 유럽통합의 맥락에서 조망하고, 그 과정에서 EU와의 관계가 어떻게 전개되어 왔는지 심층적으로 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 구체적으로 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, UEFA는 어떠한 제도적 발전 과정을 거쳐 왔는가? 둘째, UEFA와 유럽연합(EU) 간의 협력과 갈등 관계는 어떻게 전개되어 왔으며, 유럽통합과는 어떠한 상호작용을 보여 왔는가?

이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 신기능주의, 자유주의적 정부간주의, 사회적 구성주의 등 유럽통합 이론을 기반으로 UEFA의 제도적 발전과 EU의 관계를 분석한다. 신기능주의는 경제통합이 정치 및 사회문화적 영역으로 파급되는 기능적 파급효과에 주목하며, UEFA 사례는 스포츠 분야의 초국가적 제도화를 설명하는 데 유용한 틀을 제공한다. 자유주의적 정부간주의는 회원국 간 협상과 주권 위임의 과정에 초점을 맞추는데, 이는 UEFA 정책 형성에 있어 EU 및 회원국 정부의 역할을 이해하는 데 도움이 된다. 한편 사회적 구성주의는 UEFA를 통해 형성되는 유럽 정체성과 규범에 주목함으로써 축구가 유럽통합에 기여하는 사회문화적 기제를 설명해준다.

한편, UEFA의 역사적 발전 과정을 살펴보면, EU와의 관계 심화가 제도 변화의 중요한 계기가 되었음을 알 수 있다. 초기 UEFA는 유럽 축구를 관장하는 독립적 기구로서 역할 했지만, 점차 EU의 법적·정책적 영향력이 확대되면서 양 기관의 관계는 복잡다단한 양상을 띠게 된다. 특히 1995년 보스만 판결은 UEFA로 하여금 EU 법질서를 전면 수용하게 만든 이정표적 사건이었다. 이를 계기로 UEFA는 EU와의 제도적 조율과 정책협력을 본격화했고, 이는 선수계약, 이적시장, 중계권 등 주요 정책 변화로 이어졌다.

2000년대 이후에도 UEFA의 제도적 혁신은 EU와의 상호작용 속에서 전개되었다. UEFA의 재정적 페어플레이 규정 도입은 EU 경쟁법과의 조화를 모색한 결과물이었으며, UEFA는 EU와의 긴밀한 정책 협의를 통해 규정의 합법성과 실효성을 확보할 수 있었다. 근래에는 포스트 코로나 시대를 맞아 UEFA와 EU 간 협력이 보다 포괄적인 의제로 확대되는 양상을 보이고 있다. 양자는 디지털 전환, 지속가능성, 굿 거버넌스 등 새로운 도전과제를 공동으로 해결하기 위해 전략적 파트너십을 강화하고 있다.

이처럼 UEFA와 EU의 관계는 단선적인 발전 경로라기보다는 상호 적응과 진화의 복합적 과정으로 이해될 필요가 있다. UEFA는 EU의 법제도적 압력에 대응하면서도 동시에 EU 정책에 적극 관여함으로써 유럽 축구 거버넌스의 자율성을 확보하고자 노력해왔다. 다른 한편 EU 역시 UEFA와의 협력을 통해 스포츠 분야 통합을 심화하고 유럽 정체성 형성에 기여하고자 했다. 이는 스포츠가 유럽통합의 새로운 영역으로 부상하는 가운데, 초국가기구와 EU 간 전략적 상호작용이 중요해지고 있음을 시사한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 신기능주의적 접근

제2차 세계대전 이후 유럽은 전쟁의 참화를 극복하고 평화로운 공동체를 건설하기 위한 노력을 시작했다. 이러한 배경 속에서 등장한 신기능주의는 유럽통합의 이론적 기반을 제공했으며, 하스(Ernst B. Haas)의 “The Uniting of Europe”을 통해 체계적인 이론으로 발전했다. 하스는 특정 분야에서 시작된 통합이 다른 영역으로 자연스럽게 확산되는 ‘파급효과(spillover)’를 통해 통합이 심화되고, 확대된다는 핵심 주장을 제기했다.<sup>1)</sup> 이는 한 분야에서 시작한 통합의 결과를 최대화하기 위해서는 주변 분야의 통합을 뒤따라 추진해야 한다는 의미로, 단순한 경제적 협력을 넘어 정치적 통합으로까지 이어지는 복합적인 과정을 설명하는 이론적 토대가 되었다.<sup>2)</sup>

특히 하스는 파급효과를 기능적(functional), 정치적(political), 배양된(cultivated) 파급효과로 구분하면서, 통합의 다차원적 성격을 강조했다.<sup>3)</sup> 첫째, 기능적 파급효과는 한 분야의 통합이 다른 분야의 통합을 기술적으로 필요로 하게 되는 현상을 의미한다. 둘째, 정치적 파급효과는 통합 과정에서 이해관계자들이 초국가적 수준으로 그들의 활동과 기대를 전환하는 것을 말한다. 셋째, 배양된 파급효과는 초국가적 기구들이 의도적으로 통합을 촉진하는 현상을 지칭한다.

이러한 파급효과의 개념은 스포츠 분야, 특히 유럽 축구의 통합 과정을 이해하는 데 매우 유용한 분석틀을 제공한다. 슈미터(Philippe C. Schmitter)에 따르면 신기능주의가 강조하는 파급효과는 반드시 선형적이거나 의도된 방향으로만 진행되는 것은 아니며, 때로는 예상치 못한 결과를 초래할 수 있다고 지적하면서,<sup>4)</sup> 유럽통합 과정에서 나타나는 파급효과의 다양성과 복잡성을 강조하였다.

예를 들어, 1950년대 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 시작으로 진행된 경제통합은 상품과 노동력의 자유로운 이동이라는 기능적 파급효과를 창출했고, 이는 필연적으로 축구선수들의 이동 문제로까지 확대되었다. 그리고 1995년 유럽사법재판소(CJEU)의 보스만 판결(Bosman ruling)은 이러한 복잡한 파급효과의 대표적 사례로 볼 수 있다. 당초 선수 이동의 자유화를

1) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (Stanford University Press, 1958), pp. 255-272.

2) 조흥식, “유럽통합과 축구: 연쇄효과의 사례연구,” 『EU연구』, 45호 (2017), p. 74.

3) Ernst B. Haas, “International Integration: The European and Universal Process,” *International Organization*, Vol. 15, No. 3 (1961), pp. 366-382.

4) Philippe C. Schmitter, “Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (2005), pp. 255-272.

목적으로 한 이 판결은 단순히 노동시장의 자유화를 넘어, 유럽 축구의 경제적 구조와 경쟁 체계를 근본적으로 변화시켰다.<sup>5)</sup>

한편, UEFA 챔피언스리그(Champions League)의 발전 과정은 경제적 통합이 스포츠 분야로 확장되는 기능적 파급효과의 전형적인 사례이다. 가르시아(Borja García)는 UEFA 챔피언스리그의 발전 과정을 분석하면서, 방송권의 공동 판매와 수익 분배 시스템이 어떻게 유럽 축구의 경제적 통합을 촉진했는지 상세히 분석하였는데,<sup>6)</sup> 이러한 경제적 통합은 단순히 재정적 측면에만 국한되지 않고, 유럽 전역에 표준화된 축구 거버넌스 구조를 형성하는 데 결정적인 역할을 했다고 평가했다.

또한 2009년 도입된 UEFA의 재정적 페어플레이(Financial Fair Play, FFP) 규정 역시 기능적 파급효과를 통한 제도적 발전의 중요한 사례로 평가된다. 웨이더릴(Stephen Weatherill)은 FFP가 EU 경쟁법의 적용과 스포츠의 특수성 인정이라는 두 가지 목표를 성공적으로 조화시켰다고 평가했는데,<sup>7)</sup> 이는 2009년 도입된 FFP가 유럽 축구의 재정적 지속가능성을 제고했을 뿐만 아니라, EU의 법적 프레임워크 내에서 스포츠 조직의 자율성을 확보하는 등 EU의 스포츠 정책 형성에도 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

이처럼 신기능주의적 관점에서 본 UEFA의 발전과 유럽통합은 복잡하고 다층적인 파급효과의 연결성을 보여준다. 이는 단순한 경제적 통합을 넘어, 제도적, 사회문화적 통합으로 이어지는 포괄적인 과정이었으며, 현재진행형인 유럽통합의 한 단면을 잘 보여주고 있다.

## 2. 자유주의적 정부간주의와 사회적 구성주의의 적용

유럽통합 연구에서 자유주의적 정부간주의와 사회적 구성주의는 상호보완적인 이론적 시각을 제공한다. 모랍치(Andrew Moravcsik)의 “The Choice for Europe”를 통해 체계화된 자유주의적 정부간주의는 1990년대 이후 유럽통합의 핵심 이론으로 부상하였다. 그는 유럽통합 과정을 국가들의 합리적 선택의 결과물로 이해하며, 특히 국내정치적 요인과 정부간 협상 과정의 상호작용에 주목한다.<sup>8)</sup> 이를 바탕으로 모랍치는 유럽통합의 과정을 세 단계로 구분하여 다음과 같이 설명한다.

- 1단계: 국내 정치적 과정을 통한 국가 선호의 형성
- 2단계: 정부간 협상을 통한 실질적 결과의 도출
- 3단계: 제도적 선택을 통한 협력의 제도화

이 과정에서 국가들은 자국의 경제적 이익을 극대화하기 위해 전략적으로 초국가적 제도에 주권을 위임하며 이러한 관점에서 볼 때, UEFA의 발전 과정은 각국 축구협회들이 자국의 이익을 위해 특정 권한을 위임한 결과로 해석될 수 있다. 그리고 이러한 위임 과정이 단순한 권한

5) Thomas Höppner, “UEFA Champions League: For the Game. For the World?,” *European Competition Law Review*, Vol. 39, No. 1 (2018), pp.15-24.

6) Borja García, “UEFA and the European Union: From Confrontation to Cooperation,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 3, No. 3 (2007), pp. 202-220.

7) Stephen Weatherill, “The Rule of Law and the Effective Protection of Taxpayers' Rights in VAT Law,” *World Journal of VAT/GST Law*, Vol. 6, No. 1 (2017), pp. 12-17.

8) Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Cornell University Press, 1998), pp. 24-55.

이양이 아닌, 복잡한 정치적 협상의 결과물이며,<sup>9)</sup> 도이지(Mark Doidge)는 각국 축구협회들이 UEFA에 권한을 위임하는 과정에서 특히 방송권 판매와 같은 경제적 이슈에서 이러한 경향이 두드러진다고 분석했다.<sup>10)</sup> 실제로 UEFA 챔피언스리그의 중앙집중식 방송권 판매 시스템은 개별 국가들이 자국의 이익을 위해 특정 권한을 UEFA에 위임한 대표적 사례로 볼 수 있다. 또한 EU 및 회원국들의 스포츠 정책 및 규정과 UEFA 정책 간의 상호작용은 매우 복잡한 양상을 보인다는 점에 주목할 필요가 있다. 패리쉬(Richard Parrish)는 EU 회원국들의 스포츠 정책이 UEFA의 정책 형성에 미치는 영향을 포괄적으로 분석하면서 그들은 각국의 고유한 스포츠 문화와 제도적 전통이 사회적 대화를 통해 UEFA의 정책 수용 과정에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다.<sup>11)</sup> 예를 들어, 독일의 '50+1' 규정과 같은 국가별 특수성이 UEFA의 재정적 페어플레이 규정과 조화를 이루는 과정은 자유주의적 정부간주의의 관점에서 중요한 연구 대상이 되고 있다.<sup>12)</sup>

한편, 사회적 구성주의는 사회적 현상이나 의식이 사회적 맥락 속에서 어떻게 발전되는지를 설명하는 이론으로 이 관점에서 유럽 축구를 바라보면, 축구가 단순한 스포츠 이상의 의미를 지니며 유럽의 정체성과 통합 과정에 중요한 역할을 해왔음을 알 수 있다. 특히 사회적 구성주의는 유럽 축구에서 나타나는 정체성 형성과 가치 공유의 과정을 설명하는 데 중요한 이론적 기반을 제공한다. 사회적 구성주의는 EU 정책결정 과정에서의 사회화나 국내 행위자들의 유럽적 정체성 형성, 초국가적 네트워크의 형성과 작동, EU 제도 내 의사소통 방식의 변화와 같은 보다 구체적인 현상들을 연구 대상으로 삼는데, 웬트(Alexander Wendt)의 "Social Theory of International Politics"는 구성주의와 관련하여 다음과 같이 세 가지 핵심 주장을 제시하였다.<sup>13)</sup>

- 첫째, 국제체제 구조는 물질적 요소뿐만 아니라 사회적 관계에 의해 형성된다.
- 둘째, 국가의 정체성과 이익은 이러한 사회적 구조 속에서 구성된다.
- 셋째, 행위자와 구조는 상호구성적 관계에 있다.

이러한 구성주의적 관점은 UEFA가 단순한 스포츠 조직을 넘어 유럽적 가치와 규범을 생산하고 확산시키는 주체로 발전해온 과정을 설명하는 데 중요한 분석 틀을 제공한다. 리세(Thomas Risse)는 "A Community of Europeans?"에서 유럽 정체성의 다층적 형성 과정을 분석하면서 일상적 실천을 통한 정체성 형성에 주목하였고, 이는 축구가 유럽인들의 일상생활에서 차지하는 중요한 위치를 고려할 때 중요한 시사점을 제공한다.<sup>14)</sup> 또한 킹(Anthony

9) Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration* (Cambridge University Press, 1999), pp. 90-96.

10) Mark Doidge, *Football Italia: Italian Football in an Age of Globalization* (Bloomsbury Academic, 2015), pp. 45-67.

11) Richard Parrish, "Social Dialogue in European Professional Football," *European Law Journal*, Vol. 17, No. 2 (2011), pp. 213-229.

12) 독일의 50+1 제도는 독일 축구 분데스리가(Bundesliga) 각 구단 지분의 51% 이상을 팬과 회원들이 소유해야 한다는 내용을 담고 있으며 특정 기업이나 개인이 구단을 독점적으로 소유하는 것을 방지하고, 팬들의 구단 운영 참여를 보장하는 것을 목적으로 한다. 이 제도는 이 제도는 독일 축구의 정체성을 지키는 중요한 요소로 여겨지지만, 최근 국제 경쟁력 강화를 위해 제도 완화나 폐지에 대한 논의도 이루어지고 있다.

13) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge University Press, 1999), pp. 92-138.

14) Thomas Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*

King)은 UEFA 챔피언스리그가 초국가적 팬 문화를 형성하는 과정을 실증적으로 연구하였는데,<sup>15)</sup> 그의 연구에 따르면, 정기적인 국제 경기를 통해 형성되는 팬들의 초국가적 네트워크는 유럽적 정체성의 형성에 기여하였음을 밝혔고, 이러한 초국가적 팬 문화가 어떻게 지역적 정체성과 공존하면서 발전하는지 분석했다.

캐링턴(Ben Carrington)은 유럽 축구가 반인종주의, 페어플레이와 같은 가치를 확산시키는 과정 속에서 이러한 공유된 가치들은 단순한 구호를 넘어 실제 정책과 제도로 구현되면서, 유럽의 스포츠 문화를 형성하는 핵심 요소가 되었다는 점을 강조하였다.<sup>16)</sup> 그리고 UEFA의 'Respect' 캠페인이나 인종차별 근절을 위한 다양한 프로그램들은 이러한 가치의 제도화를 보여주는 대표적 사례이다.

이처럼 자유주의적 정부간주의와 사회적 구성주의 관점에서 본 UEFA의 발전은 EU 및 회원국의 스포츠 정책이 내포하는 합의와 권한 위임과 관련한 의제를 다루는 것 뿐 아니라 유럽 축구의 통합을 통한 고유의 정체성 형성과 밀접하게 연결되어 있음을 보여준다.

### III. UEFA의 제도적 발전과 EU와의 관계

#### 1. UEFA의 제도적 발전과 주요 특징

1904년 국제축구연맹(Fédération Internationale de Football Association, FIFA)이 출범한 이후 각 지역을 기반으로 한 국가별 축구협회의 조직이 차례로 설립되었다. 그리고 반세기가 지나 유럽에서 대륙 차원의 축구 조직이 최초로 출범하였는데 그것이 바로 1954년 설립된 유럽축구연맹(Union of the European Football Associations, UEFA)이다.<sup>17)</sup> 이후 UEFA는 유럽 차원에서 축구를 활성화하기 위해 다양한 대회, 규범, 훈련 프로그램을 도입하였고, 이를 바탕으로 다양한 클럽 및 국가대표팀 대회를 주관하는 등 유럽 축구의 발전과 공정성을 위한 정책을 수립하고 실행하고 있다. 그 결과, 현재 UEFA는 FIFA의 6개 대륙 연맹 중 하나로, 유럽 지역의 축구를 대표하고 있으며 55개의 회원국 협회의 협력을 바탕으로 유럽 축구를 대표하는 핵심적인 거버넌스 기구로 성장했다.<sup>18)</sup>

<표 1> UEFA의 제도적 발전 단계 구분

시기	주요 특징
1954-1959	- UEFA 설립(1954) - 유럽 챔피언스 클럽스컵 창설(1955)
1960-1991	- 유럽 네이션스컵 창설(1960)

(Cornell University Press, 2010), pp. 37-62.

15) Anthony King, "Football Fandom and Post-National Identity in the New Europe," *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 3 (2000), pp.419-430.

16) Ben Carrington, *Race, Sport and Politics: The Sporting Black Diaspora* (SAGE Publications, 2010), pp. 137-160.

17) 조흥식 (2017), p. 76-77.

18) 전체 55개의 UEFA 회원국 중 27개 국가가 EU 회원국으로, UEFA의 발전 과정에서 EU와의 연결성을 간과하기 어렵다.

	- UEFA 컵위너스컵 창설(1961) <sup>19)</sup> - UEFA컵 창설(1971)
1992-2008	- UEFA 챔피언스리그 도입(1992) - 보스만 판결(1995)
2009-현재	- 재정적 페어플레이 규정 도입(2009) <sup>20)</sup> - UEFA 유로파리그 도입(2009) - UEFA 네이션스리그 창설(2018) - UEFA 유로파 컨퍼런스리그 도입(2021) <sup>21)</sup>

자료: UEFA 공식홈페이지를 기반으로 저자 정리.

UEFA의 역사적 발전 시기를 살펴보면 <표 1>과 같이 4단계로 구분할 수 있다. 먼저 1954-1959년까지는 UEFA의 설립과 초기 발전 과정으로 볼 수 있다. 제2차 세계대전 이후 유럽 재건 과정의 일환으로 1954년 6월 15일, 스위스 바젤에서 31개 회원국의 참여로 UEFA가 설립되었으며 이는 전후 유럽 축구계의 새로운 시작을 알리는 상징적인 순간이었다.<sup>22)</sup> 비록 창립 회원국들은 대부분 서유럽 국가들이었으나, UEFA는 설립 초기부터 범 유럽적 조직을 지향했으며 소련을 비롯한 공산권 국가들, 그리고 스페인이나 포르투갈과 같은 독재국가들도 모두 참여가 가능하였다.<sup>23)</sup> 이러한 특징은 유럽 축구 내 오랜 교류 전통, FIFA 조직 내에서 UEFA의 참여, 그리고 제2차 세계대전 시기부터 스포츠의 정치화를 억제하려는 축구 당국의 전략과 이에 협력한 외교적 노력의 결과로 해석된다.<sup>24)</sup>

1955년에는 프랑스 스포츠 신문 레퀴프(L'Équipe)의 제안으로 각국 리그 우승팀들이 참가하는 최초의 범유럽 클럽 대항전인 유럽 챔피언스 클럽스컵(European Champions Club's Cup)을 창설하였다. 이는 UEFA가 클럽 차원의 국제 교류를 활성화함과 동시에 유럽 축구의 통합적 발전을 위한 실질적인 플랫폼을 제공했음을 보여준다.

다음으로 1960-1991년까지 이어지는 냉전 시기 동안 UEFA는 동서 진영 간의 정치적 긴장 속에서도 유럽 축구의 통합성을 유지하는데 중요한 역할을 수행하였다.<sup>25)</sup> 1960년에는 유럽 네이션스컵(European Nation's Cup) 도입하여 국가대표팀 간의 경쟁체제를 구축하는 동시에 국가대표팀 차원에서 동서 교류를 촉진하는 계기가 되었다. 특히 초대 대회에서 소련의 우승은 스포츠를 통한 동서 간 긴장 완화 및 화해의 가능성을 보여주었다.<sup>26)</sup>

특히 주목할 점은 UEFA가 냉전의 정치적 긴장 속에서도 동유럽 클럽들의 대회 참가를 지속적으로 보장했다는 것이다. 당시 루마니아의 스테아우아 부쿠레슈티(Clubul Sportival Armatei Steauai)나 유고슬라비아의 츠르베나 즈베즈다(Fudbalski Klub Crvena Zvezda) 같은 동유럽 클럽들의 유럽컵 우승은 UEFA 대회가 진정한 의미의 전유럽적 경쟁의 장으로 기능했음을 보여주는 예시이다.<sup>27)</sup>

19) 1998-99 시즌을 끝으로 UEFA 컵위너스컵은 UEFA컵에 통합되었으며, 그 이후부터는 각국 컵 대회 우승팀들이 대신 UEFA컵에 참가하게 되었다.

20) 2024년 재정적 지속가능성 규정(Financial Sustainability Regulations)으로 개정되었다.

21) 2024-25 시즌부터 '유로파'를 제외한 '컨퍼런스리그'로 대회명이 변경되었다.

22) Philippe Vonnard, "Gathering Europe in Football: UEFA, the Development of European Football and the Cold War (1949-1961)," *STADION*, Vol. 44, No. 1 (2020), pp. 37-45.

23) 조흥식 (2017), p. 77.

24) Philippe Vonnard (2020), pp. 54-56.

25) UEFA, "Our history," <https://www.uefa.com/about/our-history/> (검색일: 2024. 12. 10).

26) 유럽 네이션스컵은 1968년부터 UEFA 유럽축구선수권대회로 대회명이 변경되었다.

한편, UEFA는 1961년 UEFA 컵위너스컵(Cup Winners' Cup)을 창설하여 수익 창출을 통해 활동 범위를 넓혔으며,<sup>28)</sup> 다음과 같은 제도적 혁신을 마련하였다.<sup>29)</sup> 첫째, 경기 운영의 전문성을 강화하기 위해 심판 교육 프로그램을 체계화했다. 둘째, 1970년대에는 각종 전문위원회의 권한과 책임을 명확히 하는 제도적 준비를 단행했다. 셋째, 1980년대에는 유럽 축구의 상업적 가치를 증진시키기 위한 마케팅 전략을 수립하기 시작했다.

1990-2009년은 UEFA에게 새로운 도전과 기회를 동시에 제공했다. 1989년 베를린 장벽 붕괴와 이어진 소련의 해체로 인해 1990년대 초 EU가 공식적으로 출범하였으며 기존 경제 중심의 통합에서 정치적 통합으로의 발전이 이루어졌다. 이러한 변화와 맞물려 UEFA 역시 다음과 같은 제도적 변화를 이끌어냈다.<sup>30)</sup>

첫째, 회원국 구성의 급격한 변화가 나타났다. 1991년부터 1994년까지 발트 3국, 독립국가연합(CIS) 국가들, 그리고 유고슬라비아 해체로 탄생한 신생 독립국들이 UEFA에 가입했다. 이들의 가입은 UEFA의 운영 방식에 근본적인 변화를 요구했으며 신규 회원국들의 원활한 참여를 위해 기술지원 프로그램을 도입하고, 재정 지원 체계를 마련했다.

둘째, 축구산업의 상업적 발전의 가속화가 이루어졌다. 1992년 UEFA는 기존의 유럽챔피언스클럽스컵을 UEFA 챔피언스리그로 개편하여 참가 클럽의 수를 확대하면서 경기 수익 증가를 통한 민간 방송사 간 경쟁으로 인한 중계권료 상승은 UEFA가 주요 클럽들의 불만을 해소하고 수익을 극대화하는 방안으로 활용되었다. 그리고 이러한 중앙집중식 중계권 판매 체계 도입과 통합 마케팅 전략 수립을 통해 UEFA는 재정적 독립성과 유럽 축구에의 영향력을 크게 강화하였다.<sup>31)</sup>

한편, 1995년 12월 15일 유럽사법재판소의 보스만 판결은 UEFA의 제도적 변화를 강제한 중요한 사건이었다.<sup>32)</sup> UEFA와 EU는 1960년대 후반부터 로마 조약에서 규정한 노동자의 자유이동 조항에 축구를 적용시키고자 노력했는데 보스만 판결로 인해 해당 규정이 구체화되는 계기가 되었다. 당시 유럽사법재판소는 다음 두 가지 핵심적인 판결을 내렸다.<sup>33)</sup>

- 계약이 만료된 선수에 대한 이적료 요구는 불법이며, 선수들은 계약 만료 후 자유롭게 새로운 구단과 계약할 수 있다.

27) 스테아우아 부쿠레슈티는 1986년, 츠르베나 즈베즈다는 1991년 우승을 차지하였다.

28) André Vieli, "UEFA: 60 years at the heart of football," p. 41. [https://editorial.uefa.com/resources/021f-0f842a4ba426-22bf135e36bc-1000/uefa\\_60\\_years\\_at\\_the\\_heart\\_of\\_football.pdf](https://editorial.uefa.com/resources/021f-0f842a4ba426-22bf135e36bc-1000/uefa_60_years_at_the_heart_of_football.pdf).

29) *ibid.*, pp. 61-89.

30) UEFA, "Our history," <https://www.uefa.com/about/our-history/>. (검색일: 2024. 12. 10).

31) TV 중계권 수익 분배 체계 도입과 UEFA 챔피언스리그 공식 주제가, 로고 등 브랜드 정체성 확립이 대표적이다; Anthony King, *The European Ritual: Football in the New Europe* (Ashgate Publishing, 2003), pp. 3-18.

32) 1995년 12월 15일 유럽사법재판소의 보스만 판결(European Court of Justice Case C-415/93)은 유럽 프로축구의 선수 이적 제도와 외국인 선수 제한 규정을 근본적으로 변화시켰다. 본 사건은 벨기에 프로축구 선수 장-마르크 보스만(Jean-Marc Bosman)이 RFC 리에주(RFC Liège)를 상대로 제기한 소송에서 시작되었다. 계약이 만료된 보스만은 프랑스의 던케르크(USL Dunkerque)로의 이적을 희망했으나, 당시 유효했던 이적료 제도로 인해 이적이 무산되었다. 보스만은 이러한 제도가 로마 조약 제48조(현 유럽연합 기능에 관한 조약 제45조)에서 보장하는 노동자의 자유이동권을 침해한다고 주장했다. 보스만 판결은 단순한 법적 판결을 넘어 현대 유럽 축구의 구조를 근본적으로 재편성한 역사적 전환점으로 평가된다. UEFA는 이 판결을 계기로 선수 이적 제도, 외국인 선수 규정, 구단 재정 관리 등에 관한 새로운 규정들을 도입하게 되었으며, 이는 현대 축구의 제도적 기반을 형성하게 되었다; 이철우, "축구와 유럽통합: 보스만 사건을 중심으로," 『황해문화』, 35권 (2002). pp. 220-239.

33) Borja García (2007), pp. 207-209.

- UEFA와 각국 축구협회의 외국인 선수 출전 제한 규정은 EU 회원국 선수들에 대해서는 적용될 수 없다.

이로 인해, 노동자의 자유 이동에 관한 EU 규정과 축구계 간의 조정이 이루어져 EU 회원국 선수들의 자유로운 이동이 보장되었으며 UEFA는 이에 대응하여 1996년 선수 이적 규정을 전면 개정했다.

셋째, 거버넌스 구조의 현대화가 이루어졌다. 1990년대 들어 UEFA는 전문 경영진 체제를 도입하고, 의사결정 과정의 투명성을 강화했다. 2007년에는 프로축구 전략협의회(Professional Football Strategy Council)를 설치하여 각계 이해관계자들의 의견을 수렴하는 플랫폼을 마련했고, 2009년 재정적 페어플레이(FFP) 규정은 도입에 큰 영향을 끼쳤다.

2009년부터 현재까지 UEFA는 전 세계 축구시장의 확장과 함께 새로운 규범을 제정하고, 기존 주관 대회들의 개편 및 신설을 통해 변화를 꾀하고 있다. 그 중 가장 큰 변화는 재정적 페어플레이(FFP) 규정의 도입이다.

UEFA의 FFP 규정은 2009년 9월 UEFA 집행위원회에서 승인되어 2011-12 시즌부터 단계적으로 시행된 재정 규제 정책으로 유럽 축구클럽들의 재정적 지속가능성 확보와 건전한 재정 운영을 촉진하기 위해 도입되었다.<sup>34)</sup> 2000년대 후반 유럽 축구계는 심각한 재정적 문제에 직면해 있었는데 2009년 UEFA의 조사에 따르면, 유럽 프로축구클럽의 약 50%가 적자를 기록했으며, 부채 총액은 해당 연간 수입의 45%를 초과했다.<sup>35)</sup> 특히 일부 구단들의 과도한 지출과 부채 증가는 유럽 축구의 재정적 안정성을 위협하는 요소로 지적되었다.

FFP 규정은 수지균형 요건(Break-even requirement) 하에 클럽의 손익분기점 분석, 재무상환 능력 평가, 그리고 투명한 재무 보고 등을 검토하여 규정을 위반한 클럽에 대해서는 UEFA 주관 대회 출전 금지, 벌금 부과, 선수 영입 제한 등의 제재를 부과한다.<sup>36)</sup>

그러나 FFP 규정은 도입 이후 여러 한계점과 비판에 직면해 있다. 첫째, 규정이 기존 강팀의 지배력을 고착화한다는 비판이 있다. 수입 범위 내에서만 지출이 가능하다는 원칙은 이미 높은 수입을 올리고 있는 구단들에게 유리하게 작용할 수 있기 때문이다. 둘째, 일부 구단들은 관계사를 통한 우회적 투자나 회계처리를 통해 규정을 회피하려 시도할 가능성이 있다.<sup>37)</sup> 셋째, 시장에서의 자유로운 투자와 경쟁을 제한하는 것이 EU 경쟁법과 충돌할 가능성도 존재한다.<sup>38)</sup>

이에 따라, UEFA는 기존의 비판점을 고려하여 2024년에는 기존 FFP를 새로운 재정적 지속가능성 규정(Financial Sustainability Regulations)으로 개정하였으며 주요 내용은 다음과 같다.<sup>39)</sup>

34) John Mark, "UEFA, the EU and Financial Fair Play," *Politique européenne*, No. 36 (2012), pp. 60-64.

35) Thomas Peeters et al., "Financial fair play in European football," *Economic Policy*, Vol. 29, No. 78 (2014), pp. 362-377.

36) 관련 수입에는 입장료 수입, 중계권료, 상업적 활동 수입, UEFA 대회 상금이 포함되며, 관련 지출에는 선수단과 직원의 인건비, 선수 영입비용, 기타 운영비가 포함된다. 주목할 점은 구단 소유주의 직접적인 재정 지원이나 관련 단체를 통한 과대 책정된 스폰서십은 관련 수입으로 인정되지 않는다; 백종훈 · 이정규, "유럽축구연맹의 재정적 페어플레이 규정에 대한 법적 고찰," 『스포츠엔터테인먼트와 법』, 18권 1호, (2015), 228-232.

37) 맨체스터 시티와 파리 생제르맹 같은 거대 자본을 가진 클럽들이 스폰서십을 통한 수입 부풀리기 등의 방법으로 규정을 우회한다는 의혹도 지속적으로 제기되었다.

38) John Mark (2012), pp. 70-71.

39) Kaveh Solhekol, "UEFA's new financial sustainability regulations to replace FFP: All you

- 급여 비용 제한: 클럽 수입의 70%로 선수단과 감독진의 급여 총액을 제한
- 이적료 규제: 이적료 분할납부 기간을 최대 5년으로 제한
- 자기자본 요건: 최소 자기자본 비율을 설정하여 재무구조 건전성 강화
- 지속가능성 지표: ESG(환경, 사회, 거버넌스) 기준을 도입하여 평가

한편, 2000년대 이후 UEFA는 기존 주관 대회들의 개편 및 신설을 통해 더 많은 팀들과 국가들에게 유럽 무대 참가 기회 제공하여 유럽 축구의 전반적인 경쟁력을 향상시키는 동시에 대회의 상업적 가치를 확대하는 방안을 시행 중이다.

1971년 창설된 UEFA컵은 2009-10시즌부터 UEFA 유로파리그로 재편되었으며 UEFA 챔피언스리그에 이어 두 번째로 높은 위상을 지닌 대회로 자리잡았다. UEFA 유로파리그로 재편됨에 따라 그룹 스테이지(group stage) 도입과 함께 더욱 체계적인 토너먼트 구조를 갖추게 되었다.<sup>40)</sup>

2018년에는 기존의 친선경기를 대체하는 새로운 국가대항전인 UEFA 네이션스리그(Nations League)를 신설하여 변화를 꾀하였다.<sup>41)</sup> UEFA 네이션스리그는 리그 간 승강제를 통해 팀들의 지속적인 발전을 유도하고, 순위가 낮은 국가들도 대회 참가를 통해 재정적 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 UEFA 유럽축구선수권대회 본선 진출의 추가 기회를 제공함으로써 대회의 중요성을 강조하였다.

2021년에는 UEFA의 세 번째 클럽 대항전인 유로파 컨퍼런스리그(EUROPA Conference League)를 신설하여 상대적으로 작은 국가의 클럽들에게 유럽 무대에서 경쟁할 기회를 제공하였다.<sup>42)</sup> 또한 2024-25 시즌부터 UEFA 챔피언스리그가 소위 '스위스 모델(Swiss Model)'을 도입하여 기존의 8개 조 4팀 체제에서 36개 팀이 단일 리그로 경쟁하는 방식으로 변경되었다.<sup>43)</sup>

이러한 일련의 UEFA 제도의 변화는 유럽 축구의 경쟁력 향상과 함께 더 많은 경기를 통해 클럽들의 수익을 증대시키고, 팬들에게 더 많은 축구 경기를 제공하는 등 긍정적인 영향을 미쳤으며 모든 UEFA 회원국이 참여하는 대회를 통해 유럽 축구의 통합을 촉진하는 데 기여한다는 평가도 있다.<sup>44)</sup> 반면, 이러한 제도적 변화에 대한 비판점도 존재한다. 특히 경기 일정의

---

need to know.” Skysports, 2022. 04. 07, <https://www.skysports.com/football/news/11095/12584543/uefas-new-financial-sustainability-regulations-to-replace-ffp-all-you-need-to-know>. (검색일: 2024. 12. 15).

40) 48팀 그룹 스테이지를 도입하여 12개 그룹, 각 4팀씩 운영하였으며 UEFA 챔피언스리그 조별 탈락 팀 합류 시스템을 유지하였다. 또한 2021년에는 대회 구조를 32팀 체제로 변경하여 그룹 1위 팀의 상위 라운드 직행, 2위 팀들 간 플레이오프, 컨퍼런스리그 강등 시스템을 도입하였다.

41) UEFA에 가입한 55개 회원국들이 각각 리그 A, B, C, D에 속하여 경기를 치르는 구조이다. 리그 A, B, C는 각각 16개 팀으로 구성되며, 4개 팀씩 4개 그룹으로 구성되며 리그 D는 6개 팀으로 구성되며, 3개 팀씩 2개 그룹으로 나뉜다. 각 팀은 홈 앤드 어웨이 방식으로 그룹 내 다른 팀들과 경기를 치른다.

42) 32개 팀 그룹 스테이지를 도입하여 8개 그룹, 각 4팀씩 운영하며 UEFA가 최근 5시즌의 유럽 대항전 성적을 기반으로 매기는 순위인 'UEFA 계수'가 낮은 국가의 클럽들에게 기회를 제공한다.

43) 각 팀은 8경기(홈 4경기, 원정 4경기)를 치르게 되며 순위에 따른 녹아웃 스테이지 진출을 보장한다. (리그 1-8위: 16강 직행, 리그 9-24위: 플레이오프 진출 (16강 진출권 경쟁), 리그 25-36위: 탈락)

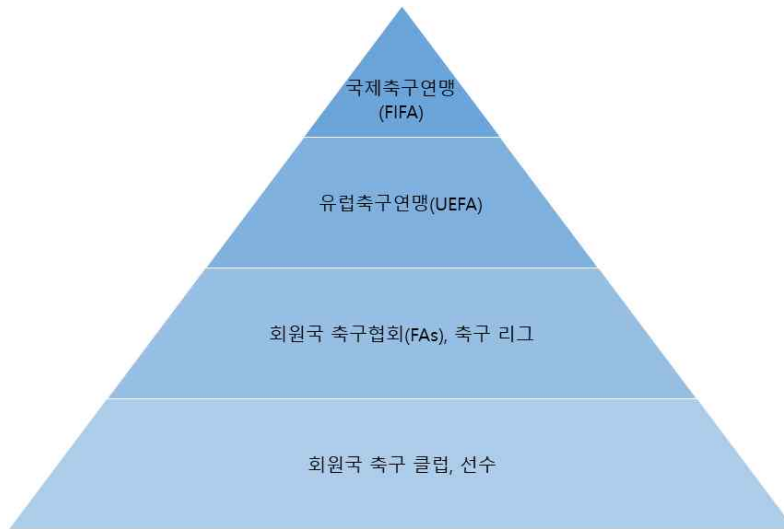
44) UEFA, “How UEFA's men's club competitions help to ensure competitive balance and development through financial distribution,” 2024. 10. 03, <https://www.uefa.com/news-media/news/0292-1c0065931946-f5061732ee69-1000->

과밀화로 인해 선수들의 피로도와 부상 위험성 증가, 국제 경기 일정이 늘어나면서 국내 리그와 컵 대회 일정에 대한 압박감, 복잡한 대회 구조에 따른 팬들의 관심도 하락, 유럽 국가들만의 경기에 따른 비유럽 국가와의 교류 감소가 대표적인 문제로 제기되고 있다.<sup>45)</sup>

## 2. EU와의 관계

UEFA와 EU 간의 관계는 유럽 축구 발전과 유럽통합이라는 두 가지 중요한 흐름이 만나는 교차점에 위치한다. 이 관계는 단순히 스포츠 기구와 지역 협력체 간의 협력을 넘어, 유럽의 정체성, 경제, 그리고 사회적 가치가 형성되고 변화하는 방식을 보여주는 대표적인 사례로 볼 수 있다.

<그림 1> 유럽 축구의 거버넌스 구조



자료: Borja García (2007) 참조.

전통적으로 유럽 축구의 거버넌스는 각 층이 서로 다른 범위에서 다른 책임을 맡는 피라미드 구조와 유사하다. <그림 1>에서 나타나듯 FIFA는 전 세계 축구연맹을 대표하는 최상위에 위치해 있으며 유럽 축구 전반을 관리하는 UEFA와 회원국의 축구협회 및 리그들이 하위를 구성한다. 그리고 회원국의 축구 클럽 및 선수들이 피라미드의 기초를 형성하고 있다.

이러한 구조 아래, 비록 UEFA가 축구를 통한 동서 진영 간 긴장 완화 및 교류에 기여하면서 유럽통합의 안정성에 제공하기는 했으나 UEFA는 설립 이후부터 독립적인 권한을 가진 연맹으로 유럽통

[how-uefa-s-men-s-club-competitions-help-to-ensure-compet/](#). (검색일: 2024. 12. 15).

45) Jonathan Wilson, "Everything That's Wrong About the Future of the UEFA Champions League," Sports Illustrated, 2021. 03. 31, <https://www.si.com/soccer/2021/03/31/champions-league-future-format-expansion-swiss-system-criticism>. (검색일: 2024. 12. 15) ; Eric Fisher, "Champions League Begins: Bigger Prize, More Games, Player Backlash," Front Office Sports, 2024. 09. 17, <https://frontofficesports.com/champions-league-begins-bigger-prize-more-games-player-backlash/> (검색일: 2024. 12. 15).

합과는 별개의 방향성을 띠었다. 특히 유럽통합의 초기 과정에서 기능적 파급효과에 따른 통합의 논의에서 스포츠 분야는 제외되었기 때문에 UEFA는 자율적으로 유럽 축구를 관리했으며, 유럽 경제공동체(EEC)의 개입을 불필요한 것으로 간주하였다.<sup>46)</sup>

그러나 1970년대 유럽공동체(EC)의 설립과 더불어 경제적 측면에서의 유럽통합이 가속화되면서 UEFA와의 갈등이 고조되었다. 특히 1976년 도니 판결(Donà v. Mantero)을 통해 유럽사법재판소는 처음으로 프로 스포츠에 EU 법률이 적용될 수 있음을 보여주었고, 스포츠에 대한 EU법 적용의 범위가 확대되는 계기가 마련되었다.<sup>47)</sup>

이후 UEFA와 EU법 사이의 충돌 사례들이 지속되는 가운데 1995년 보스만 판결은 UEFA는 EU 법의 적용을 전면적으로 인정하는 중요한 이정표가 되었다. 유럽사법재판소는 선수들의 자유로운 이동을 제한하는 기존의 이적 시스템이 EU 법에 위배된다고 판단했고, 이는 UEFA와 EU 사이의 조정 및 협력이 필요함을 여실히 보여주었다. 특히 UEFA는 보스만 판결을 통해 기존의 이적 시스템을 EU 법에 부합하도록 개혁해야 했으며, EU 기관들과의 대화와 협력의 필요성을 인식하게 되었고, 정책을 결정할 때 EU 법과의 부합성을 고려하기 시작했다.

그 결과, UEFA는 2003년 브뤼셀에 대표사무소를 개설하였고, EU를 '장기적 전략적 파트너(long-term strategic partner)'로 설정하였다.<sup>48)</sup> 이는 UEFA가 EU 법의 우위성과 축구에 대한 적용을 수용하게 되었다는 것과 UEFA가 축구 거버넌스 구조 내에서 자신의 위치를 보존하기 위해 EU 당국과의 정책 협력을 강화하는 것이 필요함을 의미한다.

또한 2010년 도입된 UEFA의 FFP 규정은 UEFA와 EU 간의 협력이 더욱 긴밀해지는 계기가 되었다. 당초 유럽 축구 클럽들의 재정 건전성을 높이고 과도한 지출을 억제하는 것을 목표로 한 FFP는 EU 경쟁법과의 충돌 가능성으로 인해 논란의 대상이 되었다. 그러나 UEFA는 FFP가 EU 법에 위배되지 않도록 하기 위해 EU 집행위원회와 긴밀히 협력했고, 2011년 EU 집행위원회는 FFP가 EU 경쟁법과 양립 가능하다는 공동성명을 발표하였다.<sup>49)</sup>

한편, EU의 규범 및 전략 역시 UEFA의 활동에 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 2007년 발표된 EU의 '스포츠 백서(White Paper on Sport (COM(2007) 391 final))는 스포츠의 특수성을 인정하면서도 EU법의 적용 가능성을 명확히 했으며 이에 따라 UEFA는 자신의 정책과 규정을 EU의 법적, 정책적 프레임워크 내에서 조정하고 있다.<sup>50)</sup>

나아가 2009년 리스본 조약(Article 165 TFEU)은 스포츠의 특수성을 인정하면서도 EU의 경제 및 사회적 목표와 일치하는 방향으로 스포츠 정책을 추진할 수 있는 법적 근거를 명시하였다.<sup>51)</sup> 이 조항은 특히 스포츠의 구조적 특수성, 자발적 활동의 중요성, 그리고 스포츠의 사회

46) Borja García (2007), pp. 206-207.

47) 이탈리아 축구클럽 로베레토의 스카우트였던 도니(Donà)는 외국인 선수 영입을 위해 에이전트 만테로(Mantero)를 고용하였으나 당시 이탈리아 축구협회(FIGC) 규정은 이탈리아 국적자만 에이전트 활동을 허용하고 있었다. 이에 도니는 해당 규정이 EU법(당시 EEC조약)에 위배된다며 소송을 제기하였다.

48) Borja García (2007), p. 216.

49) 이는 스포츠의 특수성 인정, 재정적 안정성 확보의 필요성, 경쟁의 공정성 보장을 근거로 한다: European Commission, "Joint Statement on UEFA's Financial Fair Play Regulations," Brussels: EC Publications Office, [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/2012\\_financial\\_fairplay\\_and\\_state\\_aid\\_in\\_professional\\_football\\_joint\\_statement\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/2012_financial_fairplay_and_state_aid_in_professional_football_joint_statement_en.pdf).

50) EU의 주요 스포츠 정책 우선순위는 다음과 같다: 안전한 스포츠 환경 조성(safe environment in sport), 혐오 표현 근절(fight against hate speech), 반도핑 활동 강화(anti-Doping), 스포츠와 교육의 연계(sport and education), 성평등 제고(gender equality), 전통스포츠 보호(traditional sports) 유럽스포츠모델 확산(European sport model), 선수권리 보호(athletes' rights), 굿 거버넌스 확립(good governance development and promotion within sport), 경기 조작 근절(fight against the manipulation of sports competitions)

및 교육적 기능을 강조하고 있다. 이를 통해 EU는 UEFA와의 협력을 통해 유럽 내 스포츠의 투명성과 공정성을 제고하려는 노력을 강화하고 있다.

이러한 조항을 통해 EU는 에라스무스+ 프로그램과 같은 제도를 통해 스포츠 부문을 구조적으로 지원하며, 국제 무대에서 비 EU 국가들과 공동의 목소리를 낼 수 있는 법적 근거를 확보하고 있다.

<표 2> 리스본조약 내 스포츠 관련 조항

조항	내용
제165조 제1항	스포츠의 특수한 성격, 자발적 활동에 기반한 구조 및 사회 및 교육 기능을 고려하면서 유럽 스포츠 문제의 촉진에 기여해야 한다.
제165조 제2항	스포츠의 공정성과 개방성을 증진하고 스포츠를 담당하는 기관 간의 협력을 촉진하며, 특히 청소년 선수들의 신체적, 도덕적 청렴성을 보호함으로써 유럽 차원의 스포츠 발전을 도모한다.
제165조 제3항	연합과 회원국은 제3국 및 교육 및 스포츠 분야의 국제기구, 특히 유럽평의회와의 협력을 촉진해야 한다.

자료: 리스본조약 참조.

또한 2022년 10월에는 지난 2014년 UEFA와 EU간 기존 협력 협정(cooperation agreement) 갱신하면서 코로나-19 패데믹 이후 가속화된 축구 산업의 재정위기, 기후 변화 및 지속가능성 문제, 디지털 혁신과 같은 새로운 의제를 협력의 중심으로 삼았다. 특히 행동, 모든 사람을 위한 평등, 사회적 포용과 같은 주요 EU 우선 과제를 해결하기 위해 협력관계를 강화할 것을 명시하였다.<sup>52)</sup>

## V. 결론

본 연구는 UEFA의 제도적 발전 과정과 EU와의 상호작용을 유럽통합 이론의 주요 관점인 신기능주의, 자유주의적 정부간주의, 사회적 구성주의를 기반으로 살펴보았다. 분석 결과, UEFA의 진화는 단순히 내부의 변화에 그치지 않고, EU와의 복합적이고 역동적인 상호작용의 결과임이 드러났다.

신기능주의 관점에서 UEFA의 제도적 발전은 EU 차원의 경제통합이 스포츠 영역으로 파급되는 '기능적 파급효과'의 사례로 평가할 수 있다. 보스만 판결에 따른 선수 이동의 자유화나 재정적 페어플레이 제도의 도입 등은 모두 UEFA가 EU의 법-제도적 압력에 적응한 결과로 해석이 가능하다.

51) European Parliament, "Sport," <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/143/sport>.

52) European Commission, "European Commission and UEFA strengthen partnership with new cooperation agreement up to 2025," [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac\\_22\\_6010](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_22_6010).

반면, 자유주의적 정부간주의 관점에서는 UEFA의 제도 변화가 회원국 축구협회들의 이해관계가 투영된 전략적 선택의 결과로 볼 수 있다. 여기서 각국 협회들은 UEFA에 권한을 전략적으로 위임함으로써 자국 이익의 극대화를 도모했으며, 방송권 분배 등 상업적 이슈가 이러한 행태를 잘 보여준다. 일례로 독일의 50+1 규정과 같은 국가별 특수성과 UEFA 정책의 조화 과정 역시 정부 간 협상모델로 설명 가능하며, 또한 방송권 판매 방식의 변화나 국가별 규정과의 조율 과정 등은 정부 간 협상의 역할을 잘 나타낸다.

한편, 사회적 구성주의의 관점에서 UEFA는 단순히 축구를 관장하는 조직을 넘어, 유럽 정체성과 규범, 그리고 사회문화적 가치를 생성하고 전파하는 행위자로 기능해 왔다. UEFA가 주도한 반인종주의, 양성평등과 같은 가치는 유럽의 보편적 규범으로 자리잡았으며, 챔피언스리그를 통해 형성된 초국가적 팬덤 역시 탈국경적 연대를 가능케 한 문화적 통합의 결실로 평가할 수 있다.

종합해 보면, UEFA의 제도적 발전 과정은 유럽통합이라는 거시적 흐름과 궤를 같이하며, EU와의 상호작용은 이를 가능케 한 핵심적인 역할을 하였다. UEFA는 EU의 법-제도적 압력에 순응하면서도, 동시에 EU 정책 형성 과정에 적극 개입함으로써 축구 분야의 자율성을 확보하기 위해 노력했다. 다른 한편 EU 역시 UEFA와의 협력을 통해 스포츠를 통합의 새로운 영역으로 편입시키고, 유럽 정체성 형성에 기여하고자 했다.

이러한 연구 결과는 유럽통합 과정에서 UEFA와 같은 협력기구의 행위성(actorhood)이 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다.<sup>53)</sup> 비록 UEFA는 EU의 법적 우위를 인정할 수밖에 없었지만, 제도와 정책의 변화 과정은 일방적 순응이 아닌 전략적 상호작용의 결과였다. 이는 유럽 공공정책의 형성 과정에서 초국가기구의 자율성과 영향력이 어떻게 발휘되는지 보여주는 사례이기도 하다.

## 참 고 문 헌

백중훈 · 이정규, “유럽축구연맹의 재정적 페어플레이 규정에 대한 법적 고찰,” 『스포츠엔터테인먼트』

---

53) Webster T. Chakawata, “EU Normative Actorhood in Sport: An Idea(l) Whose Time Has Come?,” *Sports Law, Policy & Diplomacy Journal*, Vol. 1, No. 2 (2023), pp. 51-52.

- 와 법』, 18권 1호, (2015).
- 이철우, “축구와 유럽통합: 보스만 사건을 중심으로,” 『항해문화』, 35권 (2002).
- 조홍식, “유럽통합과 축구: 연쇄효과의 사례연구,” 『EU연구』, 45호 (2017).
- Borja, García, “UEFA and the European Union: From Confrontation to Cooperation,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 3, No. 3 (2007).
- Carrington, Ben, *Race, Sport and Politics: The Sporting Black Diaspora* (SAGE Publications, 2010).
- Chakawata, Webster T., “EU Normative Actorness in Sport: An Idea(l) Whose Time Has Come?,” *Sports Law, Policy & Diplomacy Journal*, Vo. 1, No. 2 (2023).
- Doidge, Mark, *Football Italia: Italian Football in an Age of Globalization* (Bloomsbury Academic, 2015).
- European Commission, “Joint Statement on UEFA's Financial Fair Play Regulations,” Brussels: EC Publications Office, [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/2012\\_financial\\_fairplay\\_and\\_state\\_aid\\_in\\_professional\\_football\\_joint\\_statement\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/2012_financial_fairplay_and_state_aid_in_professional_football_joint_statement_en.pdf).
- European Commission, “European Commission and UEFA strengthen partnership with new cooperation agreement up to 2025,” [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac\\_22\\_6010](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_22_6010).
- European Parliament, “Sport,” <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/143/sport>.
- Fisher, Eric, “Champions League Begins: Bigger Prize, More Games, Player Backlash,” Front Office Sports, 2024. 09. 17, <https://frontofficesports.com/champions-league-begins-bigger-prize-more-games-player-backlash/> (검색일: 2024. 12. 15).
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (Stanford University Press, 1958).
- Haas, Ernst B., “International Integration: The European and Universal Process,” *International Organization*, Vol. 15, No. 3 (1961).
- Höppner, Thomas, “UEFA Champions League: For the Game. For the World?,” *European Competition Law Review*, Vol. 39, No. 1 (2018).
- King, Anthony, “Football Fandom and Post-National Identity in the New Europe,” *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 3 (2000).
- King, Anthony, *The European Ritual: Football in the New Europe* (Ashgate Publishing, 2003).
- Mark, John, “UEFA, the EU and Financial Fair Play,” *Politique européenne*, No. 36 (2012).
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, (Cornell University Press, 1998).

- Parrish, Richard, "Social Dialogue in European Professional Football," *European Law Journal*, Vol. 17, No. 2 (2011).
- Peeters, Thomas et al., "Financial fair play in European football," *Economic Policy*, Vol. 29, No. 78 (2014).
- Risse, Thomas, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres* (Cornell University Press, 2010).
- Schmitter, Philippe C., "Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism", *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (2005).
- Solhekol, Kaveh, "UEFA's new financial sustainability regulations to replace FFP: All you need to know." *Skysports*, 2022. 04. 07, <https://www.skysports.com/football/news/11095/12584543/uefas-new-financial-sustainability-regulations-to-replace-ffp-all-you-need-to-know> (검색일: 2024. 12. 15).
- UEFA, "Our history," <https://www.uefa.com/about/our-history/>. (검색일: 2024. 12. 10).
- UEFA, "How UEFA's men's club competitions help to ensure competitive balance and development through financial distribution," 2024. 10. 03, <https://www.uefa.com/news-media/news/0292-1c0065931946-f5061732ee69-1000-how-uefa-s-men-s-club-competitions-help-to-ensure-compet/>. (검색일: 2024. 12. 15).
- Vieli, André, "UEFA: 60 years at the heart of football," p. 41. [https://editorial.uefa.com/resources/021f-0f842a4ba426-22bf135e36bc-1000/uefa\\_60\\_years\\_at\\_the\\_heart\\_of\\_football.pdf](https://editorial.uefa.com/resources/021f-0f842a4ba426-22bf135e36bc-1000/uefa_60_years_at_the_heart_of_football.pdf).
- Vonnard, Philippe, "Gathering Europe in Football: UEFA, the Development of European Football and the Cold War (1949-1961)," *STADION*, Vol. 44, No. 1 (2020).
- Weatherill, Stephen, "The Rule of Law and the Effective Protection of Taxpayers' Rights in VAT Law," *World Journal of VAT/GST Law*, Vol. 6, No. 1 (2017).
- Weiler, Joseph H. H., *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration* (Cambridge University Press, 1999)
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge University Press, 1999).
- Wilson, Jonathan, "Everything That's Wrong About the Future of the UEFA Champions League," *Sports Illustrated*, 2021. 03. 31, <https://www.si.com/soccer/2021/03/31/champions-league-future-format-expansion-swiss-system-criticism>. (검색일: 2024. 12. 15).

**독일 축구와 평등:  
일반적 평등대우법AGG  
과 축구연맹, 구단의 역할  
을 통한 평등가치 실현**



강채희(한국외대 강사)

# 목차

독일 축구는 어떤 방식으로 평등과 포용성의 원칙을 따르고 있으며 이러한 사례가 한국 축구에 어떤 교훈을 줄 수 있는가?

## I. 서론

## II. 독일의 평등 원칙과 축구

1. 사회의 거울로서의 축구
2. 독일 축구와 차별의 역사
3. 독일의 평등 원칙의 구현: '기본법' 과 '일반적 평등대우법'

## III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

1. 독일축구연맹 및 지역 협회의 차별 방지: 차별의 명시적 범위와 징계 규정
2. FC 장크트 파울리와 보루시아 도르트문트의 반차별 문화 구축사례

## IV. 결론

## 참고문헌

# 서론

- 스포츠의 사회적 역할

단순한 스포츠를 넘어 사회적 가치를 반영하고 변화를 촉진.

인종, 문화, 이념 등 다양한 문제를 드러내는 거울 역할.

예) 레니 리펜슈탈의 <Olympia>

- 핵심 질문

독일 축구는 평등 원칙을 어떻게 실현했는가?

한국 축구에 어떤 교훈을 제공할 수 있는가?



그림 1. 만하임 시청 앞 표지판

Respekt! Kein Platz für Rassismus 캠페인 로고

출처: Wikimedia Commons, Foto: Graf Foto, CC BY-SA 3.0.

## **II . 독일의 평등 원칙과 촉구**

## II . 독일의 평등 원칙과 축구

---

### 1. 사회의 거울로서의 축구

- 수많은 관객이 몰려드는 축구는 사회의 가치와 문제를 반영  
과거 유대인 구단 탄압.  
현대의 인종차별 문제.
- 축구는 사회적 갈등을 드러내고 해결책을 모색하는 플랫폼.

# II . 독일의 평등 원칙과 축구

---

## 2. 독일 축구와 차별의 역사

- 나치 정권 시절:

  - 유대인 구단 SC 하코아 베를린의 배제와 탄압.

  - 수정의 밤(Kristallnacht): 유대인 축구인 탄압의 상징적 사건.

- 현대의 차별 문제:

  - 인종차별적 응원가, 팬들의 혐오 발언.

  - 선수와 팬들 사이의 갈등 지속.

## II . 독일의 평등 원칙과 촉구

---

### 3. 독일의 평등 원칙의 구현: '기본법'과 '일반적 평등대우법'

- 독일 기본법 제3조: 모든 인간은 법 앞에서 평등하며, 차별 금지 명시.
- 일반적 평등대우법(AGG, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)).

2006년 제정, 차별 방지와 피해자 보호를 목표로 함.

차별의 명확한 정의: 직·간접 차별, 성희롱, 괴롭힘 등.

실질적 적용: 직장, 교육, 공공 서비스 등에서의 차별 예방.

# II. 독일의 평등 원칙과 촉구

## Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 3

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

그림 2. 독일 기본법 제3조의 내용 (출처: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundesministerium der Justiz, 2023).  
URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_3.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_3.html)

<독일 기본법 1. 기본권 제 3조>

제 3조

- (1) 모든 인간은 법 앞에서 평등하다.
- (2) 남성과 여성은 동등한 권리를 가진다. 국가는 남성과 여성의 동등한 권리가 실제로 실현되도록 촉진하며, 기존의 불이익을 제거하기 위해 노력한다.
- (3) 그 누구도 자신의 성별, 출신, 인종, 언어, 고향, 출신, 신앙, 종교 또는 정치적 견해로 인해 불이익을 받거나 우대받지 않는다. 또한, 누구도 장애를 이유로 불이익을 받지 않는다.

# II. 독일의 평등 원칙과 촉구

## §1 Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen.

그림 3. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz(AGG) 제4조 제1항 발췌.

출처: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2006), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz.  
URL: [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg\\_gleichbehandlungsgesetz.pdf](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_gleichbehandlungsgesetz.pdf).

## §1. 법의 목표

이 법의 목표는 인종 또는 민족적 출신, 성별, 종교 또는 세계관, 장애, 연령 또는 성적 정체성을 이유로 한 불이익을 방지하거나 제거하는 것이다

### **III. 독일 축구의 평등 원칙 적용**

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

---

## 독일 사회

- 2006년 8월 18일: 일반적 평등대우법 AGG이 발효되며, 법적 차별 금지 조항이 확립됨.

## 축구 연맹

- 2006/2007 시즌: 분데스리가에서 외국인 선수 인원 제한 철폐.
- 각 구단은 외국인 선수를 자유롭게 영입할 수 있게 되었으며, 이는 다국적 리그 형성과 리그 경쟁력 강화에 기여.

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

---

## 3. FC 작센 라이프치히의 아데보왈레 오군부레 사건

- 2006년 3월 25일: FC 작센 라이프치히 소속 나이지리아 출신 선수 아데보왈레 오군부레가 경기 중 90분 내내 인종차별적 모욕을 받음.
- 사건 이후, 인종차별 반대 구호 “Respekt! Kein Platz für Rassismus”와 같은 이름의 단체가 설립됨.

## 4. 마카비 베를린의 반유대주의 사건

- 2006년 9월: 마카비 베를린과 VSG 알트글리에니케 경기 중 반유대주의 구호가 울려 퍼짐.
- "유대인은 똥져라 (Jude verrecke)"와 "시나고그는 불타야 한다 (Synagogen müssen brennen)"
- 네오나치의 위협으로 인해 선수들이 탈의실에서 대피해야 했던 사건.

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

## § 4

### Zweck und Aufgabe

Zweck des DFB ist die Förderung des Sports.

Dieser Satzungszweck wird verwirklicht insbesondere durch:

2. die Vermittlung von Werten im und durch den Fußballsport, unter besonderer Berücksichtigung
  - a) der Förderung der Leistungsbereitschaft und des fairen Verhaltens (Fair Play) und ethischen Verhaltens von Spielern, Trainern, Betreuern und sonstigen Vereinsmitarbeitern und Funktionsträgern,
  - b) der Pflege von Respekt und Anerkennung auf und abseits des Platzes,
  - c) der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau,
  - d) der Förderung von Integration und Vielfalt sowie der Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung, insbesondere im Hinblick auf die soziale oder ethnische Herkunft oder eine behauptete „Rasse“, den Glauben, das Alter, das Geschlecht, die sexuelle Identität oder eine Behinderung,

그림 4. 독일축구연맹(DFB) 회칙 중 차별 금지 관련 조항.

Deutscher Fußball-Bund (DFB), Satzung und Ordnungen. Zugriff am 13. Januar 2025.

URL: <https://www.dfb.de/ueber-uns/verbandsrecht/satzung-und-ordnungen>.

DFB 회칙 제4조

목적과 임무

독일축구연맹의 목적은 스포츠를 장려하는 것이다

이 회칙의 목적은 특히 다음에 따라 실현된다:

[...]

2. 축구라는 스포츠 안에서, 그리고 축구 스포츠를 통해 가치를 전달하는 것.

d)이 과정에서 특히 통합과 다양성의 증진, 그리고 사회적 또는 민족적 출신, 주장된 인종, 신앙, 나이, 성별, 성적 정체성 또는 장애에 관한 차별의 방지와 제거를 중점적으로 고려한다.

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

§ 9

## Diskriminierung und ähnliche Tatbestände

1. Eines unsportlichen Verhaltens gemäß § 1 Nr. 4. macht sich insbesondere schuldig, wer sich politisch, extremistisch, obszön anstößig oder provokativ beleidigend verhält.
2. Wer die Menschenwürde einer Person oder einer Gruppe von Personen durch herabwürdigende, diskriminierende oder verunglimpfende Äußerungen

oder Handlungen in Bezug auf Herkunft, Hautfarbe, Sprache, Religion, Behinderung, Alter, geschlechtliche oder sexuelle Identität verletzt oder sich auf andere Weise rassistisch und/oder menschenverachtend verhält, wird für mindestens fünf Wochen gesperrt. Zusätzlich werden ein Verbot, sich im gesamten Stadionbereich aufzuhalten und eine Geldstrafe von € 12.000,00 bis zu € 100.000,00 verhängt. Bei einem Offiziellen, der sich dieses Vergehens schuldig macht, beträgt die Mindestgeldstrafe € 18.000,00. Verstoßen mehrere Personen (Trainer, Offizielle und/oder Spieler) desselben Vereins/Kapitalgesellschaft gleichzeitig gegen Absatz 1 oder liegen anderweitige gravierende Umstände vor, können der betreffenden Mannschaft bei einem ersten Vergehen drei Punkte und bei einem zweiten Vergehen sechs Punkte abgezogen werden; bei einem weiteren Vergehen kann eine Versetzung in eine tiefere Spielklasse erfolgen. In Spielen ohne Punktevergabe kann ein Ausschluss aus dem Wettbewerb ausgesprochen werden.

3. Wenn Anhänger einer Mannschaft bei einem Spiel gegen Nr. 2., Absatz 1 verstoßen, wird der betreffende Verein/Kapitalgesellschaft mit einer Geldstrafe von € 18.000,00 bis zu € 150.000,00 belegt. In schwerwiegenden Fällen können zusätzliche Sanktionen, insbesondere die Austragung eines Spiels unter Ausschluss der Öffentlichkeit, die Aberkennung von Punkten oder der Ausschluss aus dem Wettbewerb ausgesprochen werden.
4. Eine Strafe aufgrund dieser Bestimmung kann gemildert werden oder von einer Bestrafung kann abgesehen werden, wenn der Betroffene nachweist, dass ihn für den betreffenden Vorfall kein oder nur ein geringes Verschulden trifft oder sofern anderweitige wichtige Gründe dies rechtfertigen. Eine Strafmilderung oder der Verzicht auf eine Bestrafung ist insbesondere dann möglich, wenn Vorfälle provoziert worden sind, um gegenüber dem Betroffenen eine Bestrafung gemäß dieser Bestimmung zu erwirken.

## 제9조: 차별 및 비스포츠적 행위 관련 규정 요약

비스포츠적 행위 정의: 정치적, 극단주의적, 외설적, 도발적, 또는 모욕적 행동은 비스포츠적 행위로 간주.

### 인종차별 및 인간 존엄성 침해에 대한 처벌

- 행위자 처벌: 최소 5주간 정지, 경기장 출입 금지.  
벌금: 12,000~100,000유로 (관계자일 경우 최소 18,000유로).
- 구단/팀 처벌: 첫 번째 위반 시 승점 3점 감점. 두 번째 위반 시 승점 6점 감점. 추가 위반 시 하위 리그 강등 가능.
- 팬의 위반에 대한 구단 처벌:  
벌금: 18,000~150,000.유로  
심각한 경우: 무관중 경기, 승점 박탈, 대회 출전 금지.

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

연맹	나이	장애 및 만성 질환	(인종적) 출신/인종차별	성별	종교/세계관	성적 지향/정체성	기타 특징 (구체적)	포괄 조항	
독일 축구 연맹(DFB)	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
바덴	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
바이에른	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
베를린	-	-	✓	✓	✓	-	✓	인종, 피부색, 언어	✓
브란덴부르크	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
브레멘	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	"주장된 인종", 국적, 피부색, 언어	✓
함부르크	-	-	✓	-	✓	-	-	인종, 피부색, 언어	✓
헤센	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
메클렌부르크-포어포메른	-	-	✓	✓	✓	-	✓	인종, 피부색, 언어	✓
니더작센	-	-	✓	-	-	-	-	-	✓
라인란트	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
자를란트	-	-	✓	-	✓	-	-	인종, 피부색, 언어	✓
작센	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
작센안할트	-	-	✓	✓	✓	-	✓	국적, 피부색, 언어	✓
슐레스비히-홀슈타인	-	-	✓	-	-	-	-	-	✓
튀트바덴	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓
남서독 축구 협회	-	-	✓	-	✓	-	✓	인종, 피부색, 언어	✓
튀링겐	-	-	✓	-	✓	-	-	피부색, 언어	-
서독 축구 협회: 미텔라인 니더라인, 베스트팔렌	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	"주장된 인종", 국적, 피부색, 언어	✓
튀르겐베르크	-	-	✓	✓	✓	-	✓	피부색, 언어	✓

지역 구단에 적용된 '차별'의 정의  
구단마다 차별의 범위를 다르게 규정한다

그림 6. 스포츠 연맹의 규정에 명시된 차별 특성 개요 (평가 기준일: 2022년 8월 1일) (Vester, T., & Reif, 309-310)

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

지역	출전 정지 기간	벌금 (유로)	경기장 출입 금지	기타 사항
독일 축구협회 (DFB)	최소 5주	12,000-100,000	의무적	-
바덴	최소 5주	12,000-100,000	의무적	-
바이에른	최소 5주 또는 5경기	단독일 경우:300 이상	-	경기 배제 가능; 일반적 징계 조항 참조 (법률 및 절차 규정 제47조 제1문단과 관련하여 회칙 제4조 참조)
베를린	최소 5경기	300-3,000	의무적	-
브란덴부르크	최소 5경기	500-5,000	의무적	-
브레멘	최소 5주	500까지	-	태도 및 행동에 영향을 미치는 조건 부과 가능
함부르크	최소 4경기	500-2000	선택적	-
헤센	최소 4경기에서 36경기 식경기	50 이상	의무적	-
메클렌부르크-포어포머른	최소 5경기	-	-	일반적 징계 조항 참조 (법률 및 절차 규정 제 36조)
니더작센	최대 1년	최대 5,000	-	임시 또는 영구적인 협회 퇴출 요청 가능
라인란트	최소 5주	12,000-100,000	의무적	-
자롤란트	최소 5주	12,000-100,000	의무적	-
작센	최소 5주	500-10,000	의무적	-
작센안할트	최소 5주	최대 2,500	의무적	-
슐레스비히-홀슈타인	법률 및 절차 규정에 명시적 징계 조항 없음, DFB 규범을 따름			
위트바덴	6에서 24 공식경기 또는 6주에서 9개월	60-600	의무적	-
위트베스트 FV	5주에서 6개월	-	선택적	-
튀링겐	최소 5주	250-20,000	의무적	-
서독 축구 협회	최소 5경기	최소 500	-	태도 및 행동에 영향을 미치는 조건 부과 가능
튀르템베르크	6주에서 9개월	60-600	의무적	-

지역 구단마다 출전 정지 기간, 벌금, 경기장 출입 여부가 다르게 적용된다.

그러나 '차별'에 관한 정의나 징계가 DFB에 비해 상대적으로 소극적이라 해도 구단이 평등원칙을 적극적으로 반영하지 않는 것이라 단정지을 수는 없다.

그림 7. 선수 차별 행위에 대한 징계 개요 (평가 기준일: 2022년 8월 1일) (Vester, T., & Reif, 311-312)

# III. 독일 축구의 평등 원칙 적용

FC 장크트 파울리와 보루시아 도르트문트의 반차별 문화 구축 사례

<FC 장크트 파울리>	<보루시아 도르트문트>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 반차별과 포용성을 핵심 가치로 삼음.</li><li>• 지역 사회와 연대: 소셜 미디어에서 혐오 발언에 적극 대응.</li><li>• 홈 경기장에서 차별적 행동 금지 캠페인 실시.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 역사 교육과 인종차별 반대 활동: 아우슈비츠 방문 프로그램 운영.</li><li>• “Kein Bier für Rassisten” 캠페인 진행.</li><li>• 지역 팬들과의 협력을 통해 반차별 메시지 전달.</li></ul>

# IV. 결론

---

- 독일 축구와 평등

차별 방지와 평등 구현을 위한 법적 기반과 제도적 노력을 기울임.

독일 축구는 다문화 사회로의 전환을 상징하며 사회적 연대와 포용을 실현.

- 한국 축구에 주는 시사점:

법적 기반 강화: 독일의 기본법과 AGG를 모델로 차별 금지 법제화 필요.

구단과 팬의 연대: 지역 사회와 협력해 반차별 문화를 형성.

축구를 사회적 가치 실현과 사회 통합의 장으로 활용 가능.

## IV. 결론

---

축구의 의미는 단순히 스포츠에만 머무르지 않는다. 사회의 축소판이자 변화의 시작점이다. 서로 다른 목소리들이 모여 유기적으로 결합하여, 다층적이고 입체적인 연대의 문화를 형성한다. 이 과정 속에서 축구는 사회를 반영할 뿐만 아니라, 스스로 사회에 영향을 미치는 하나의 축으로 자리한다.

협회와 연맹(등 거버넌스), 팬뿐만 아니라 선수, 미디어, 정부, 기술 플랫폼, 비영리 단체, 학계에 이르기까지 다층적 협력이 이루어질 때 비로소 진정한 변화가 가능할 것이다.

# 참고문헌

독일 연방 법무부 공식 웹사이트, “독일 기본법 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland” URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/> (검색일: 2024.12.16.)

독일 연방 법무부 공식 웹사이트, “일반적 평등대우법 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz” URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/> (검색일: 2024.12.16.).

엘리아스 카네티 저/ 강두식, 박병덕 역, “군중과 권력” (서울: 바다출판사, 2012).

이창규, “유럽 축구리그에서의 인종차별을 향한 대응 - K리그1에서의 시사,” 인권법평론, Vol. 23. (2019).

정희준, “트위터, 머스크 인수 후 인종차별·성소수자 혐오 표현 급증,” 뉴시스 2022.12.05. (검색일: 2024.12.23.) URL:

[https://www.newsis.com/view/NISX20221205\\_0002111521](https://www.newsis.com/view/NISX20221205_0002111521)

프리미어리그, “Premier League No Room For Racism Action Plan Commitments” 2021.3.31. URL: <https://www.premierleague.com/news/2021251>

Borussia Dortmund 공식 홈페이지, “BVB-Delegation bei Gedenkfeier in Auschwitz,” 27. 01. 2020. URL: <https://verantwortung.bvb.de/2023/bvb-delegation-bei-gedenkfeier-in-auschwitz/> (검색일: 2024.12.24).

Borussia Dortmund 공식 홈페이지, “Konkret werden! Borussia verbindet. Gemeinsam gegen Rassismus,” URL:<https://verantwortung.bvb.de/2023/borussia-verbindet-gemeinsam-gegen-rassismus/> (검색일: 2024.12.24.).

FC St. Pauli 공식 홈페이지, “Der FC St. Pauli verlässt X,” 14. 1, 2024.

URL: <https://www.fcstpauli.com/news/der-fc-st-pauli-verlasst-x/> (검색일: 2024.12.13).

FC St. Pauli 공식 홈페이지, “Die Leitlinien des FC St. Pauli,” 11.2024. URL: <https://www.fcstpauli.com/verein/leitlinien/> (검색일: 2024.12.23.).

Wikipedia, SC Hakoah Berlin, URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/SC\\_Hakoah\\_Berlin](https://en.wikipedia.org/wiki/SC_Hakoah_Berlin)(검색일: 2024.12.14).

# 감사합니다

독일 축구와 평등: 일반적 평등대우법AGG과 축구연맹, 구단의 역할을 통한 평등가치 실현  
강채희(한국외대 강사)

KSCES



2025 한국유럽학회 신년학술대회  
패널3: 도시로 보는 제국주의

# 제국의 교차로에서: 플로브디프의 역사적 유산과 재해석

이하얀\*

## 국문요약

플로브디프는 유럽에서 가장 오래된 도시 중 하나로, 트라키아 시대부터 로마, 비잔틴, 오스만 제국에 이르기까지 다양한 제국의 영향을 받아 독특한 도시 정체성을 형성하였다. 본 논문은 각 제국이 플로브디프의 도시 구조, 사회적 조직, 문화적 경관등 다방면으로 미친 영향을 분석하고, 이 같은 변화가 현대 플로브디프의 정체성과 문화적 자산에 어떻게 반영되었는지 고찰한다. 트라키아의 초기 정착과 문화적 기원, 로마의 도시 계획 및 공공 건축물, 비잔틴의 종교적 중심성과 예술적 유산, 그리고 오스만 제국의 다문화적 융합과 사회적 공존은 각각 플로브디프를 풍부한 역사와 문화적 다양성을 가진 도시로 만드는 데 기여하였다. 본 연구는 플로브디프의 사례를 통해 제국주의 유산이 현대 도시의 정체성과 발전에 미치는 영향을 통찰하며, 과거와 현재를 잇는 역사적 유산의 중요성을 강조한다.

*주제어: 플로브디프, 제국주의유산, 도시정체성, 문화적융합, 다문화공존*

## I. 들어가며

플로브디프는 유럽에서 가장 오래된 도시 중 하나로, 약 8,000년전 고대 트라키아 시대에 그 기원을 두고 있다(Boteva 2002, 145). 그리고 수세기 동안 다양한 제국의 지배를 거쳐 다층적이고 복합적인 정체성을 형성했다. 트라키아 부족의 초기 정착지로 시작된 플로브디프는 마케도니아, 로마, 비잔틴, 불가리아, 그리고 오스만 제국에 이르기까지 각 제국의 독특한 문화적, 정치적, 경제적 특성을 받아들였다. 이 과정에서 도시의 사회적 구조, 문화적 관습, 건축 양식이 형성되고 발전하며 독특한 정체성을 만들어냈다(Topalilov 2012, 78).. 이와 같은 역사적 배경은 플로브디프를 단순한 지역 도시에서 유럽과 세계 역사 속에서 중요한 위치를 차지하는 문화적 중심지로 성장하게 했다. 도시의 고유한 유산은 플로브디프가 제국주의적 지배의 영향을 어떻게 흡수하고 변형시켰는지를 보여주는 사례로, 오늘날의 정체성을 정의하는데 중요한 역할을 하고 있다(Rabadjiev 2015, 203).

Table 1. 플로브디프의 역사적 발전 연표

시대	주요 사건 및 특징	영향
트라키아시대	기원전 6천년대 최초 정착지 형성	초기 도시 형성 및 문화적 뿌리 제공
로마 시대	기원후 46년 로마 제국에 합병	도시 계획 및 공공 건축물 발전
비잔틴 시대	4세기 후반 기독교 전파	종교 중심지로의 변화, 초기 기독교 건축물 발전
오스만 시대	14세기 말 오스만 제국 지배 시작	다민족 사회 형성, 이슬람 건축과 문화 융합
현대	2019년 유럽 문화 수도 선정	역사적 유산 보존 및 국제적 위상 강화

플로브디프(Plovdiv)의 역사적 기원은 고대 트라키아 부족의 정착지에서 시작되었으며, 마케도니아의 필립 2세에 의해 필리포폴리스(Philippopolis)로 명명되었다. 이후 로마 제국의 통치 하에서는 트리몬티움(Trimontium)으로 불리며 변명을 구가하였다. 로마 시대는 도시의 물리적 구조와 공공 인프라가 체계적으로 발전한 시기로서, 고대 극장, 경기장, 수도교 등 주요 건축물이 건설되어 도시의 경제적, 문화적 중심성이 강화되었다(Fol & Marazov 1977, 112).. 비잔틴 제국(Byzantine Empire)과 불가리아 제국(Bulgarian Empire) 시대에 플로브디프는 종교적 중심지로 자리매김하며 기독교적 정체성을 확립하였다(Rabadjiev 2015, 203).. 후속하여 오스만 제국(Ottoman Empire)의 지배는 도시를 다문화적 융합의 모델로 변모시켰다. 모스크, 하맘, 카라반세라이와 같은 이슬람 건축물은 도시 경관을 변화시켰으며, 다양한 민족과 종교가 공존하는 사회적 구조는 현대 플로브디프의 문화적 다양성의 기반을 구축하였다(Колев 2019, 48-50).

2019년 유럽 문화 수도로 선정된 것은 플로브디프가 보유한 다층적 역사적 유산과 문화적 융합의 가치를 국제적으로 인정받은 것으로 평가된다(이하얀 2023, 175-177). 이는 이 도시가 제국주의적 유산을 현대적으로 재해석하고 지속 가능한 발전의 자산으로 전환하는 데 성공하였음을 입증하는 증거이다. 따라서 본 연구는 각 제국 시기의 정치적, 사회적, 문화적 변화를 검토하고, 이러한 변화가 현대 플로브디프의 특성 형성에 미친 영향을 분석하고자 한다. 연구방법론으로는 광범위한 문헌 조사, 고고학적 발굴 자료, 역사적 기록, 도시 계획 문서, 현대 학술 연구를 활용하였다. 아울러 현장 조사와 주요 건축물 및 공공 예술품 분석을 통해 실증적 근거를 확보하였으며, 각 제국의 유산에 대한 비교 분석을 통해 플로브디프만의 고유한 도시 정체성을 구성하는 요소를 도출하고자 한다.

본 연구는 총 4개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 플로브디프의 통시적 역사를 개관하고, 제2장에서는 트라키아 시대와 로마 제국이 도시 형성에 미친 영향을 고찰한다. 제3장에서는 비잔틴 제국 시기의 종교적 변천과 초기 기독교의 영향을 분석하며, 제4장에서는 오스만 제국 통치하의 문화적 융합 양상을 검토한다. 각 장에서는 해당 시기의 정치적, 사회적, 문화적 변동을 분석하고, 이러한 변화가 현대 도시의 특성으로 계승된 양상을 고찰한다. 본 연구의 의의는 플로브디프의 다층적 역사를 통해 제국주의 유산이 도시 정체성과 문화적 융합에 미친 영향을 재조명하는 데 있다. 이는 현대 도시 발전과 지속 가능한 문화적 통합에 관한 함의를 제시하며, 나아가 유럽 및 글로벌 도시 발전 연구에 시사하는 바가 크다고 하겠다..

## 2. 트라키아 시대의 플로브디프

플로브디프(Plovdiv)는 유럽 최고(最古)의 도시 중 하나로서, 그 기원은 기원전 6천년대 신석기 시대까지 소급된다. 초기 정착지는 현재의 라우타 공원 내 야사 테페(Yasa Tepe) 지역과 네벳 테페(Nebet Tepe) 구릉 일대로 확인되며, 이 지역의 지정학적 이점은 도시가 지역 중심지로 발전하는 근간이 되었다(Leshtakov & Tsirtsoni 2016, 170-173). 이러한 초기 정착은 기원전 4천년대 청동기 시대까지 지속적으로 이어져 도시 형성의 토대를 구축하였다(Theodossiev 2011, 87-90).

플로브디프는 트라키아 베시(Bessi) 부족의 요새화된 거점으로 기능하였으며, 기원전 5세기경에는 오드리시안 왕국(Odrisian Kingdom)의 통치하에 편입되었다. 이 시기에 플로브디프는 단순한 부족 간 교류의 중심지에서 정치·경제·문화의 복합적 거점으로 발전하였다(Klejn 2018, 38-40). 헤로도토스의 기록에 따르면, 트라키아인들은 인도인 다음으로 가장 큰 인구 규모를 보유한 민족으로 기술되어 있다. 특히 이들은 와인 제조 기술에서 탁월성을 보였으며, 이는 현대까지 지역 문화유산으로 계승되고 있다(Topalilov 2012, 78-82).

트라키아 문화의 특징은 다수의 고고학적 유물을 통해 확인된다. 기원전 4세기에 축조된 알렉산드로보 고분(Alexandrovo Tomb)에는 당시의 장례 의식과 사회계층 구조를 반영하는 정교한 벽화가 보존되어 있다. 또한 플로브디프 북방 약 40km에 위치한 스타로 켈레자레(Staro Zhelezare)의 크롬레크(Kromlek)는 기원전 6세기경에 건립된 것으로 추정되며, 24개의 석주로 구성된 원형 구조물은 종교 의례와 천문 관측의 기능을 수행한 것으로 판단된다.

스타로셀(Starosel) 트라키아 유적군에서는 기원전 5세기에 축조된 체티니오바 모길라(Chetinyova Mogila)를 비롯한 주요 신전과 능묘가 발굴되었다. 이는 당시 이 지역이 종교적·정치적 중심지로서의 위상을 보유하고 있었음을 시사한다. 또한 플로브디프 남방 약 50km에 소재한 벨린타시(Belintash) 신전지는 천체 관측소로서의 기능이 추정되며, 출토된 석조 유물들은 트라키아인의 종교적 세계관을 반영하고 있다. 특히 2024년 플로브디프(Plovdiv) 남부에서 발굴된 대형 고분은 트라키아 건축의 독자성을 입증하는 중요한 고고학적 발견으로 평가된다(Archaeology in Bulgaria). 기원전 3세기경에 축조된 것으로 추정되는 해당 신전은 동서 이실구조(二室構造)를 보이며, 종교 의례와 천체 관측의 기능을 수행한 것으로 분석된다. 이 신전은 동서 길이 10미터에 이르는 구조로, 동쪽 방과 서쪽 방으로 나뉘어 있다. 동쪽 방은 4×4미터 크기의 정사각형 형태로, 종교 의식이 거행된 장소로 확인되었으며, 다양한 가축과 사슴의 뼈, 다수의 도기 유물이 발굴되었다. 이는 트라키아인의 독특한 종교 의식을 반영하는 중요한 유물로 평가된다. 서쪽 방은 상대적으로 작은 직사각형 구조로, 신전의 건축적 완결성을 보여준다. 두 방을 연결하는 삼각형 박공과 석조 입구는 당시 트라키아 건축 기술의 높은 수준을 보여준다. 특히, 이 신전은 다른 고대 건축물에서 재활용된 자재로 지어졌으며, 이는 자원의 효율적 활용을 중시했던 트라키아 사회의 특징을 나타낸다.

고분 자체는 높이 12미터, 직경 90미터로 플로브디프 남부 지역에서 가장 크고 잘 보존된 트라키아 유적 중 하나로 평가된다. 신전의 발견은 플로브디프의 초기 역사에서 트라키아 문화가 얼마나 중요한 위치를 차지했는지를 증명하며, 고대 플로브디프의 사회적, 종교적 정체성의 핵심을 이룬다. 이 유적은 단순히 과거의 흔적에 머물지 않고, 현대 플로브디프의 정체성과 발전에도 중요한 시사점을 제공한다. 특히, 이 신전은 오드리시아 왕국(Odrisian Kingdom)과 같은 강력한 트라키아 부족 연합의 영토에 속해 있었던 것으로 보이며, 이는 플로브디프가 트라키아 시대부터 정치적·종교적 중심지로 기능했음을 시사한다. 신전의 건축

기법은 헬레니즘 영향을 받은 기존 트라키아 건축과는 차별화되며, 오히려 지역 고유의 건축 양식을 기반으로 한 독창성을 보여준다(BTA). 고대 건축 자재로 사용된 점토와 모래 혼합 모르타르의 강도는 현대 콘크리트보다 우수하다는 연구 결과도 발표되었는데, 이는 트라키아 건축 기술의 우수성을 나타낸다. 이와 더불어, 신전 위에 중세 불가리아 제2제국(12~13세기)의 교회와 오스만 제국 시기의 건축물이 차례로 건설되었다는 점은, 이 지역이 역사적으로 종교적 중요성을 유지하며 지속적으로 활용되었음을 보여준다. 이는 플로브디프의 종교적·문화적 연속성을 상징하며, 과거와 현재를 연결하는 중요한 사례로 평가된다. 플로브디프 시 당국은 이 지역을 고고학 공원으로 개발하는 방안을 논의 중이며, 이는 관광 자원화와 문화유산 보존이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 중요한 시도이다(The Sofia Globe).



Figure 1. 3rd Century BC Thracian Temple

한편, 트라키아 예술의 특징은 자연 모티프와 기하학적 문양을 활용한 의례용 도구와 장신구에서 두드러진다. 출토된 의례용 도끼, 부적, 청동제 마구(馬具) 등은 단순한 장식적 기능을 넘어 종교적·사회적 함의를 내포하고 있다. 기원전 4세기 마케도니아 필립 2세의 정복 이후, 트라키아 예술은 마케도니아 및 소아시아 문화와의 융합을 통해 복합적 양식으로 진화하였다. 현대 플로브디프에는 약 200여 개소의 고고학적 유적이 현존하며, 그 중 다수가 트라키아 시대의 문화층을 보존하고 있다. 플로브디프 고고학 박물관은 이들 유물의 체계적 전시를 통해 트라키아 문화의 학술적 가치를 제고하고 있다. 특히 '트라키아 문화의 날', '트라키아 미스터리 축제' 등의 현대적 문화행사는 음악, 무용, 전통 체험 프로그램을 통해 트라키아 문화유산의 현대적 계승을 도모하고 있다. 마브루드(Mavrud) 와인 축제는 트라키아의 포도주 양조 전통을 계승하며 지역 경제 활성화에도 기여하고 있다.

앞서 살펴본 것처럼 트라키아 시대는 플로브디프가 초기 사회적, 문화적 구조를 형성하는 데 중요한 역할을 수행하였으며, 이는 다음의 고고학적·문헌학적 증거를 통해 입증된다. 이들의 종교적 신념과 예술적 유산은 오늘날에도 플로브디프의 정체성에 깊이 자리 잡고 있다. 트라키아 유적은 단순한 고대의 흔적이 아니라 현대 도시와 과거를 연결하는 중요한 문화적 자산으로, 플로브디프를 독특하고 다층적인 역사 도시로 자리매김하게 했다. 이는 플로브디프가 과거와 현재가 조화를 이루는 도시로 발전할 수 있는 토대를 제공하며, 유럽 역사와 문화적 유산 연구에 중요한 기여를 하고 있음을 보여준다.

현대 불가리아인들은 종종 자신들을 "새로운 트라키아인"으로 여긴다. 이는 고대 유산에 대한 강한 정체성과 자부심을 반영한다(Попов 2011, 176-178). 특히, 트라키아 음악과 춤을 재현하는 연례 문화 행사는 트라키아인의 예술적 전통을 계승하고 현대적으로 재해석하는

중요한 행사로 자리 잡았다. 이러한 문화적 계승은 단순히 과거를 기리는 데 그치지 않고, 현대 불가리아 문화의 정체성과 연속성을 강화하는 데 기여하고 있다. 또한, 트라키아 유적지는 관광 산업에서도 중요한 역할을 한다. 또한 2019년 유럽 문화수도 선정은 플로브디프가 보유한 트라키아 문화유산의 국제적 가치를 입증하는 계기가 되었으며, 이는 이 도시가 글로벌 문화 거점으로 발전하는 데 중요한 전기를 마련하였다(송현주, 이하얀 2023, 240-243).

### 3. 로마 및 비잔틴 제국의 영향

Table 2. 로마와 비잔틴 제국의 도시 계획 및 건축 비교

유산 유형	고대 유적지 예시	현대적 활용
도시 계획	그리드형 도로, 포럼 중심	종교 중심의 도시 구조
대표 건축물	로마 극장, 포럼	초기 기독교 성당, 모자이크
주요 변화	공공 인프라 도입	종교적 중심지로 변화

한편, 기원후 46년 로마 제국의 정복 이후, 플로브디프는 '트리몬티움(Trimontium)'으로 개칭되며 트라키아 지역의 중심도시로 부상하였다. '세 개의 언덕'이라는 의미의 트리몬티움이라는 명칭은 도시의 지형적 특성을 반영하며, 이는 로마의 도시계획이 자연환경을 고려하여 수립되었음을 시사한다. 로마는 기존의 트라키아 거점을 전면적으로 재구성하여 제국 동부의 핵심 도시로 발전시켰다(Ботушарова 1963, 32-35).

로마식 도시계획의 핵심은 격자형 도로망 체계였다. 도시의 중심에는 정치·경제·종교 활동의 중심지인 포룸이 위치하였으며, 동서방향의 카르도 막시무스(Cardo Maximus)와 남북방향의 데쿠마누스(Decumanus) 도로가 도시의 주요 축을 형성하였다. 이 도로체계는 군사적 효율성뿐만 아니라 상업 활동의 촉진을 고려한 것으로, 현재 플로브디프 중심가의 도로망 구조에 그 흔적이 남아있다. 특히 카르도 막시무스는 비아 디아고날리스(Via Diagonalis)라 불리는 로마 제국의 주요 도로와 연결되어 콘스탄티노폴리스와 로마를 잇는 전략적 교통로의 일부를 구성하였다(Мартинова 2017, 67-68).

도시 인프라의 정비도 체계적으로 이루어졌다. 3층 구조의 수도교 시스템은 로도피 산맥의 수원지로부터 도시로 용수를 공급하였으며, 이는 당시 로마의 수리공학 기술을 대표하는 사례로 평가된다. 도시 전역에 설치된 하수시설은 위생 환경을 개선하였으며, 특히 우수(雨水) 배수 시스템은 홍수 예방에 크게 기여하였다(Джамбов 2002, 32-36). 공중목욕탕은 단순한 위생시설을 넘어 사회적 교류의 장으로 기능하였으며, 바닥 난방 시스템인 히포카우스트(Hypocaust)의 도입은 건축기술의 혁신성을 보여준다.

로마 시대의 대표적 건축물로는 기원후 2세기에 건립된 원형극장을 들 수 있다. 로마 제국의 통치 아래, 플로브디프에는 다양한 공공 건물과 예술 작품이 도입되었다. 가장 주목할 만한 건축물로는 로마 극장, 고대 경기장, 그리고 고대 포룸이 있다(Кесякова 1999, 28). 로마 극장은 약 7,000명을 수용할 수 있는 규모로, 연극, 정치 집회, 글래디에이터 경기 등 다양한 행사를 위한 공간으로 사용되었다. 이 극장은 플로브디프의 로마화 과정을 상징하며, 당시 도시민들의 문화 생활과 사회적 활동을 반영한다. 오늘날까지도 잘 보존된 이 극장은 플로브디프의 관광 명소로 자리잡아 도시의 역사적 가치를 알리는 데 중요한 역할을 하고 있다. 또한, 로마의 경기장은 약 3만 명을 수용할 수 있는 규모로 건설되었으며, 운동 경기와 사회적

행사의 중심지 역할을 하였다. 비록 오늘날 일부만 남아 있지만, 그 규모와 정교한 건축 기술은 로마 시대 플로브디프의 번영을 상징한다. 고대 포럼은 도시의 정치적, 경제적 중심지로 기능하며, 로마식 행정과 상업 활동의 중심지 역할을 수행하였다. 로마 예술도 플로브디프의 문화적 풍경을 풍부하게 만들었다. 모자이크와 조각상, 그리고 공공 건물의 벽화는 로마의 예술적 전통을 플로브디프에 전파하며, 도시민들의 종교적 신념과 미적 감각을 반영하였다. 이러한 예술적 유산은 현대 플로브디프의 박물관과 전시장에서 여전히 감상할 수 있으며, 로마 시대의 도시 문화를 이해하는 데 중요한 자료로 활용되고 있다.

로마 제국의 분열 이후, 플로브디프는 동로마 제국, 즉 비잔틴 제국의 지배하에 편입되었다. 이 시기는 도시가 이교도 중심지에서 기독교 도시로 전환되는 획기적 변화를 맞이하였다(Топалилов 2012, 66-70). 특히 4세기 후반부터 콘스탄티누스 1세의 기독교 공인 정책에 따라 플로브디프는 종교적 중심지로서의 위상이 강화되었으며, 이는 도시 경관과 사회구조의 근본적 변화를 초래하였다. 초기 기독교 건축의 확산은 도시 경관을 크게 변모시켰다(Цончев 1938, 55-79). 성 페트카 교회(St. Petka Church)와 성모 교회(Church of the Holy Mother of God)를 비롯한 다수의 성당이 건립되었으며, 이들 건축물은 비잔틴 양식의 정수를 보여준다. 특히 성당 내부를 장식한 모자이크와 프레스코화는 성서의 서사를 시각적으로 구현하였을 뿐만 아니라, 당대 최고 수준의 예술성을 구현하였다. 종교 건축물의 내부 장식에 사용된 금박과 대리석은 비잔틴 제국의 물질적 풍요와 기술적 성취를 반영한다. 비잔틴 시대의 도시 방어체계는 네벳 테페(Nebet Tepe) 요새를 중심으로 재편되었다. 6세기 유스티니아누스 1세 시기에 보강된 성벽은 이중벽 구조와 방어용 탑을 갖추었으며, 이는 당시 군사 건축의 발전된 기술을 보여준다. 특히 성벽의 축조 기술은 로마 시대의 전통을 계승하면서도 비잔틴 특유의 혁신을 더하여, 이후 발칸 지역 요새 건축의 모범이 되었다(Фол 2009, 98). 종교적 중심지로서 플로브디프의 위상은 여러 종교 회의의 개최를 통해 공고화되었다. 특히 343-344년 사르디카 공의회는 아리우스파 논쟁을 다룬 중요한 회의로, 이는 도시가 초기 기독교 교리 형성에 기여하였음을 보여준다. 이러한 종교적 중요성은 도시의 행정적 위상 강화로 이어져, 플로브디프는 비잔틴 제국 내 주요 메트로폴리탄 도시로 성장하였다(Ропов 2019, 83-87). 비잔틴 시대의 문화적 유산은 현대 플로브디프의 정체성 형성에 깊은 영향을 미쳤다. 현존하는 비잔틴 시대 유적은 '고대 플로브디프 건축-역사 보존지구'의 핵심을 이루며, 2019년 유럽 문화수도 선정의 중요한 근거가 되었다. 특히 성 콘스탄틴과 헬레나 성당(Church of Saints Constantine and Helena)의 연례 축제는 비잔틴 시대부터 이어진 종교문화의 현대적 계승을 보여준다. 또한 플로브디프 고고학 박물관이 소장한 비잔틴 시대 예술품은 도시의 풍부한 문화유산을 대변하며, 국제적 학술 연구의 중요한 대상이 되고 있다.

이처럼 비잔틴 제국 시기는 플로브디프가 종교적 중심지이자 문화예술의 거점으로 발전하는 결정적 전환점이 되었다. 이 시기에 확립된 기독교적 전통과 예술적 성취는 현대 플로브디프의 문화적 정체성 형성에 지대한 영향을 미쳤으며, 이는 도시의 역사적 연속성과 문화적 다양성을 보여주는 중요한 사례로 평가된다.

#### 4. 오스만 제국의 지배와 문화적 융합

오스만 제국의 통치는 플로브디프의 역사적 전개 과정에서 중세에서 근대로의 전환을 상징하는 획기적 변화를 초래하였다. 1364년 라라 샤희 파샤(Lala Şahin Pasha)의 정복으로 시작된 오스만 제국의 지배는 약 5세기에 걸쳐 지속되었으며, 이 기간 동안 플로브디프는

'필리베(Filibe)'로 개칭되어 발칸반도와 아나톨리아를 연결하는 전략적 요충지로서 발전하였다(Kesyakova 2017, 130-135).

오스만 제국은 행정체계와 경제구조의 근본적 재편을 통해 도시의 통치기반을 확립하였다. 루멜리아 주(州)의 중심도시이자 카자(Kaza) 행정단위로 편성된 플로브디프는 산작(Sanjak) 제도의 도입을 통해 중앙집권적 통치체계에 편입되었다. 특히 카디(Kadı) 법정의 설치는 이슬람법과 지역 관습법의 공존을 가능케 하였다(Topalilov 2020, 345). 19세기에 이르러 플로브디프는 콘스탄티노플, 에디르네, 테살로니키와 함께 제국의 주요 경제 중심지로 부상하였다. 러시아 및 유럽과의 무역 확대는 불가리아 부르주아지의 성장을 촉진하였으며, 이들이 건설한 저택들은 현재 '올드 플로브디프' 건축 보존구역의 핵심을 이루고 있다.

Table 3. 오스만 시대의 건축적 유산

건축물 유형	주요 예시	현대적 기능
종교 건축물	주마야 모스크	관광 명소, 종교적 행사 공간
공공 인프라	하맘	유적 보존, 문화 체험 공간
상업 중심지	카라반세라이	관광과 지역 상업 발전

도시 경관의 이슬람화는 대규모 종교·공공 건축물을 통해 구현되었다. 후드벤디갈 모스크(Hudavendigar Mosque, 1364-1389), 임라호르 모스크(İmrahor Mosque, 1545), 주마야 모스크(Dzhumaya Mosque) 등은 도시 경관의 획기적 변화를 상징한다. 특히 주마야 모스크는 발칸 전통과 이슬람 건축 양식의 융합을 보여주는 대표적 사례로, 정교한 미나레트와 대형 돔을 특징으로 한다. 하맘(목욕탕), 카라반세라이(여행자 숙소), 마드라사(이슬람 학교)와 같은 공공시설은 도시 기능의 다각화를 반영하며, 이들은 단순한 기능적 시설을 넘어 사회적 교류의 중심지로 기능하였다. 오스만 제국의 밀레트(Millet) 제도는 플로브디프의 다종교·다문화적 특성을 형성하는 데 결정적 역할을 하였다. 이슬람교, 그리스 정교회, 유대교, 아르메니아 교회 등 각 종교 공동체는 법적·문화적 자치권을 보장받았다. 특히 주목할 만한 점은 불가리아 정교회 인구에 대한 강제적 이슬람화가 시행되지 않았다는 것이며, 1870년 불가리아 교구(불가리아 엑사르히아)의 창설은 민족적 정체성에 기반한 종교적 자치권의 확대를 의미하였다(Raycheva 2018, 47-62).

그러나 오스만 제국의 통치가 항상 순탄했던 것은 아니다. 19세기 초반 발칸 지역에 부과된 과중한 세금과 초르바지(지방 유력자)들의 착취는 사회적 갈등을 야기하였으며, 이는 농민들의 토지 이탈과 사회적 불안으로 이어졌다. 이러한 긴장 관계는 현대 플로브디프에서 오스만 유산을 바라보는 시각의 이중성으로 이어지고 있다. 오스만 제국의 유산은 현대 플로브디프의 정체성 형성에 지대한 영향을 미치고 있다. 2019년 유럽 문화수도 선정은 도시가 보유한 다층적 역사와 문화적 융합의 가치를 국제적으로 인정받은 결과이다. '종교 관용의 광장'으로 상징되는 다종교 시설의 공존, 주마야 모스크 주변의 터키식 카페 문화, 성 콘스탄틴과 성 헬레나 교회에서 보이는 바로크와 오스만 양식의 융합은 과거와 현재가 조화롭게 공존하는 플로브디프의 특성을 잘 보여준다. 이러한 오스만 시대의 유산은 때로 민감한 역사적 해석의 대상이 되기도 하지만, 플로브디프는 이를 도시의 독특한 매력으로 승화시키며 지속 가능한 문화적 자산으로 활용하고 있다.

Table 4. 오스만 제국 통치의 주요 특징과 현대적 시사점

영역	주요 특징	현대적 시사점
정치와 행정	카자(Kaza) 체계를 통한 중앙집권적 행정 강화	도시 관리 및 행정 구조의 역사적 연속성을 보여줌
경제	동서 교역로 중심지로 발전, 무역 활성화, 아히 조직을 통한 장인 경제 지원	현대 관광 산업과 경제 발전의 기반 제공
건축과 도시 경관	모스크, 하맘, 카라반세라이와 같은 이슬람 건축물 건립, 다문화적 도시 경관 조성	문화 관광 자원으로 활용 가능, 플로브디프의 글로벌 이미지 강화
사회와 종교	밀레트 제도를 통한 다민족·다종교적 공존 실현	종교적 관용과 사회적 다양성을 현대적 통합 모델로 활용
문화와 예술	이슬람 예술과 발칸 전통 융합, 동서양 혼합 양식의 주택과 공공 건축물 구현	전통 문화 행사와 예술 전시를 통해 도시의 문화적 매력 증대

<표 5>에서 확인 할 수 있듯이, 플로브디프는 오스만 제국 통치 아래 다양한 정치적, 경제적, 건축적, 사회적, 그리고 문화적 특징을 통해 독특한 도시적 정체성을 형성하였다. 오스만 제국은 카자(Kaza) 체계를 통해 중앙집권적 행정을 강화하였으며, 이러한 행정 구조는 도시 관리와 통치의 효율성을 높이고 플로브디프를 지역 중심지로 자리 잡게 했다(Мутафчиева 1993, 67-82). 이러한 역사적 연속성은 현대 플로브디프가 도시 행정과 관리 체계를 개선하는 데 활용할 수 있으며, 과거의 중앙집권적 접근을 지역사회 기반의 거버넌스 모델로 발전시킬 가능성을 제공한다. 경제적으로는 동서 교역로의 중심지로 무역과 상업이 활발히 이루어졌고, 아히(Ahi) 조직을 통한 장인 경제 지원이 이루어졌다. 이러한 경제적 유산은 현대 관광 산업과 경제 발전의 기반으로 활용될 수 있으며, 과거 상업적 중심지로서의 특성을 부각시켜 국제적 경제 허브로 도약할 수 있는 가능성을 제시한다.

건축과 도시 경관 면에서는 모스크, 하맘, 카라반세라이와 같은 이슬람 건축물이 플로브디프의 다문화적 도시 경관을 형성하였으며, 이는 현재 문화 관광 자원으로 활용 가능하다(Köksal 2021, 234-238). 이러한 역사적 건축물은 도시의 글로벌 이미지를 강화하며, 보존과 관광 산업의 결합을 통해 경제적, 문화적 가치를 창출할 수 있다. 사회와 종교 측면에서는 밀레트(Millet) 제도를 통해 다민족·다종교적 공존이 이루어졌으며, 이는 플로브디프가 종교적 관용과 사회적 다양성을 상징하는 도시로 자리 잡는 데 기여하였다. 이러한 전통은 현대 사회에서 사회 통합과 다문화주의 정책의 모델로 활용 가능하며, 지역사회 간 화합과 협력을 촉진하는 데 기여할 수 있다. 마지막으로, 문화와 예술 면에서는 이슬람 예술과 발칸 전통의 융합을 통해 독특한 동서양 혼합 양식이 구현되었으며, 이는 플로브디프의 문화적 풍요로움을 나타내는 중요한 요소가 된다.

## 5. 나가며

본 연구는 플로브디프의 역사적 발전 과정에서 각 제국이 남긴 유산과 그것이 현대 도시 발전에 미친 영향을 분석하였다. Table 5에서 제시된 바와 같이, 트라키아에서 오스만 제국에 이르는 각 시대의 유산은 현대 플로브디프의 도시 정체성과 문화적 자산 형성에 차별화된 기여를 하고 있다.

Table 5. 제국주의 유산이 현대 플로브디프에 미친 영향

제국	주요 유산	현대적 기여
트라키아	고분, 장신구	문화 축제, 관광 자원
로마	도시 계획, 공공 건물	역사적 상징, 도시 홍보
비잔틴	기독교 건축, 종교적 중심지	종교 행사, 관광 명소
오스만	이슬람 건축물, 다민족적 사회	다문화적 정체성, 글로벌 문화 유산 활용

트라키아 시대의 유산은 고분과 장신구를 중심으로 한 물질문화를 통해 현대 플로브디프의 문화 축제와 관광 자원으로 활용되고 있다. 특히 알렉산드로보 고분과 같은 고고학적 유적은 도시의 역사적 깊이를 더하며, '트라키아 문화의 날'과 '마브루드 와인 축제' 등의 현대적 문화행사를 통해 지역 정체성 강화와 관광 산업 발전에 기여하고 있다. 로마 제국이 남긴 격자형 도시 계획과 공공 건축물은 현대 플로브디프의 도시 구조와 상징적 경관을 형성하는 근간이 되었다. 카르도 막시무스와 데쿠마누스를 중심으로 한 도로 체계는 현대 도시의 교통망 구조에 반영되어 있으며, 원형극장과 포룸과 같은 공공시설은 도시의 역사적 상징물이자 문화 공간으로 활용되고 있다(Hartmuth 2019, 87-92). 이러한 로마 시대의 유산은 플로브디프를 유럽의 대표적인 역사도시로 홍보하는 데 핵심적 역할을 수행하고 있다. 비잔틴 제국 시기의 기독교 건축물과 종교적 전통은 현대 플로브디프의 종교문화 행사와 관광 산업의 중요한 기반이 되고 있다. 성 페트카 교회와 성모 교회를 중심으로 한 종교 건축물은 도시의 영적 중심성을 상징하며, 정교한 모자이크와 프레스코화는 예술적 가치를 더하고 있다. 이러한 비잔틴 시대의 유산은 현대 플로브디프의 종교 행사와 문화 관광의 핵심 요소로 기능하고 있다. 오스만 제국의 유산은 이슬람 건축물과 다민족적 사회 구조를 통해 현대 플로브디프의 다문화적 정체성 형성에 결정적 영향을 미쳤다. 주마야 모스크로 대표되는 이슬람 건축물과 밀레트 제도를 통한 다종교·다문화적 공존의 전통은 현대 플로브디프가 글로벌 문화 도시로 발전하는 데 중요한 기반이 되었다. 2019년 유럽 문화수도 선정은 이러한 다층적 문화유산의 가치를 국제적으로 인정받은 결과라 할 수 있다.

이처럼 각 제국의 유산은 현대 플로브디프의 도시 발전과 문화적 정체성 형성에 복합적으로 기여하고 있다. 특히 주목할 만한 점은 이러한 다양한 시대의 유산이 단순한 과거의 흔적으로 남아있는 것이 아니라, 현대적 맥락에서 재해석되어 도시의 문화적 자산으로 적극 활용되고 있다는 것이다. 이는 플로브디프가 역사적 유산의 보존과 현대적 활용이라는 두 가지 과제를 성공적으로 수행하고 있음을 보여준다.

Table 6. 플로브디프 건축의 시대별 주요 특징과 시사점

시대	주요 건축 특징	대표적 유산	현대적 시사점
트라키아	단순하면서도 견고한 돌 구조물, 종교적·천문학적 기능 강조	알렉산드로보 고분, 스타로셀 유적	지역 정체성 강화, 고대의 지속 가능 건축 기법 활용 가능성
로마	공공 건축물과 도시 계획, 대규모 경기장과 극장	로마 경기장, 로마 극장	도시 계획의 모범 사례, 관광 자원으로 활용

오스만 제국	정교한 주택 및 종교 건축, 동서양 건축 요소 융합	주마야 모스크, 구시가지 주택	다문화적 공존의 상징, 건축물 보존 및 문화적 가치 재조명
현대	전통과 현대의 융합, 독창적 디자인의 현대 건축물	카파나 지역의 창의적 건축	전통과 혁신의 조화, 지속 가능한 도시 개발 모델

또 플로브디프 건축의 시대별 변천 과정과 그 현대적 의의를 고찰하였다. Table 6에서 제시된 바와 같이, 트라키아 시대부터 현대에 이르기까지 각 시기의 건축적 특징은 도시의 정체성 형성과 발전 방향에 중요한 시사점을 제공하고 있다. 트라키아 시대의 건축은 단순성과 견고성을 특징으로 하며, 종교적·천문학적 기능을 강조하였다. 알렉산드로보 고분과 스타로셀 유적으로 대표되는 트라키아 건축은 당시의 뛰어난 건축 기술과 천문학적 지식을 보여준다. 특히 자연 지형을 활용한 건축 방식과 지속 가능한 건축 재료의 사용은 현대 건축에서도 주목할 만한 요소이다. 이러한 트라키아 건축의 특징은 지역의 역사적 정체성을 강화하는 동시에, 현대 건축에서 환경 친화적 설계의 참고 사례로 활용될 수 있다. 로마 시대의 건축은 체계적인 도시 계획과 대규모 공공 건축물을 특징으로 한다. 로마 경기장과 극장으로 대표되는 이 시기의 건축물들은 정교한 엔지니어링 기술과 공공성을 고려한 설계를 보여준다. 특히 도시 계획 측면에서 로마 시대의 격자형 도로 체계와 공공시설의 효율적 배치는 현대 도시 계획의 모범 사례로 평가받고 있다. 이와 같은 유산은 현재 도시의 주요 관광 자원으로 활용되면서 경제적 가치 창출에도 기여하고 있다. 오스만 제국 시대의 건축은 정교한 장식과 동서양 건축 요소의 독창적 융합을 보여준다. 주마야 모스크와 구시가지의 전통 주택들은 이슬람 건축의 특징과 발칸 지역의 건축 전통이 조화롭게 결합된 사례이다. 특히 주목할 만한 점은 다양한 문화적 요소의 건축적 통합이 도시의 다문화적 정체성 형성에 기여했다는 것이다. 이러한 건축 유산은 현대 플로브디프에서 문화적 공존과 다양성의 상징으로 재해석되고 있다.

현대 플로브디프의 건축은 전통과 혁신의 조화를 추구하고 있다. 카파나 지역의 창의적 건축물들은 역사적 맥락을 존중하면서도 현대적 디자인 요소를 적극적으로 도입하고 있다. 이는 역사 도시가 직면한 보존과 발전이라는 두 가지 과제를 균형있게 해결하는 방안을 제시한다. 특히 지속 가능한 도시 개발의 관점에서, 플로브디프의 현대 건축은 역사적 유산의 보존과 현대적 수요의 충족을 동시에 달성하는 모델을 보여준다.

결과적으로 시대별 건축적 특징과 그 변천 과정은 다음과 같은 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 건축은 단순한 물리적 구조물이 아닌 시대적 가치와 문화적 정체성의 표현임을 보여준다. 둘째, 성공적인 도시 발전을 위해서는 역사적 유산의 보존과 현대적 활용 사이의 균형이 필수적임을 시사한다. 셋째, 다양한 문화적 요소의 창조적 융합이 도시의 독특한 정체성 형성에 기여할 수 있음을 보여준다. 향후 플로브디프의 지속 가능한 발전을 위해서는 이러한 역사적 교훈을 바탕으로 한 통합적 접근이 요구된다. 특히 각 시대 건축 유산의 보존과 활용, 현대적 개발 수요의 충족, 그리고 도시의 문화적 정체성 유지라는 다층적 과제의 조화로운 해결이 중요하다. 이는 플로브디프뿐만 아니라 유사한 역사적 배경을 가진 도시들의 발전 전략 수립에도 중요한 참고사례가 될 것이다. 결론적으로, 플로브디프의 건축은 트라키아 시대부터 현대에 이르기까지 각 시대의 특징을 창조적으로 계승하며 발전해왔음을 알 수 있었다. 건축적 유산은 도시의 역사적 깊이와 문화적 다양성을 보여주는 동시에, 미래 발전의 중요한 자산으로 기능하고 있다. 플로브디프의 사례는 역사 도시가 어떻게 전통과 혁신을 조화롭게 결합하여 지속 가능한 발전을 이룰 수 있는지를 보여주는 중요한 모델이 되고 있다.

## Reference

- Popov, S. 2019. "The Byzantine Fortress Walls of Philippopolis (Plovdiv) in the 6th Century AD." *Archaeologia Bulgarica* 23 (1): 71-92.
- Kesyakova, E. 2017. "The Roman Forum of Philippopolis." In *Roman Cities in Bulgaria, 437-458*. Sofia: National Archaeological Institute with Museum.
- Topalilov, I. 2020. "Christian Philippopolis (4th-6th c.)." In *Early Christianity in South-East Europe, 201-224*. Leiden: Brill.
- Raycheva, M. 2018. "The Thracian Cultural Heritage of Plovdiv and its Region." *Journal of Historical Archaeology & Anthropological Sciences* 3 (2): 219-225.
- Köksal, Y. 2021. "Negotiating the Ottoman Past in Bulgarian Cities: The Case of Plovdiv." *Urban History* 48 (3): 524-543.
- Apostolov, M. 2004. "The Pomaks: A Religious Minority in the Balkans." *Nationalities Papers* 32 (2): 269-282.
- Archibald, Z. H. 1998. *The Odrysian Kingdom of Thrace: Orpheus Unmasked*. Oxford: Clarendon Press.
- Boteva, D. 2011. "Re-reading Herodotus on the Persian Campaigns in Thrace." In *Herodot und das Persische Weltreich*, edited by R. Rollinger, B. Truschnegg, and R. Bichler, 735-752. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag.
- Browning, R. 1975. *Byzantium and Bulgaria: A Comparative Study Across the Early Medieval Frontier*. Berkeley: University of California Press.
- Crampton, R. J. 2007. *Bulgaria*. Oxford: Oxford University Press.
- Curta, F. 2006. *Southeastern Europe in the Middle Ages, 500-1250*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daskalov, R. 2011. *Debating the Past: Modern Bulgarian Historiography - From Stambolov to Zhivkov*. Budapest: Central European University Press.
- Detrez, R. 2014. *Historical Dictionary of Bulgaria*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fol, A., and I. Marazov. 1977. *Thrace and the Thracians*. New York: St. Martin's Press.
- Giatzidis, E. 2002. *An Introduction to Post-Communist Bulgaria: Political, Economic and Social Transformations*. Manchester: Manchester University Press.
- Gradeva, R. 2004. *Rumeli under the Ottomans, 15th-18th Centuries: Institutions and Communities*. Istanbul: Isis Press.
- Hoddinott, R. F. 1975. *Bulgaria in Antiquity: An Archaeological Introduction*. London: Ernest Benn.
- Inalcik, H. 1973. *The Ottoman Empire: The Classical Age 1300-1600*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Kiel, M. 1985. *Art and Society of Bulgaria in the Turkish Period*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Krasteva, A. 2016. "The Post-Communist Rise of National Populism: Bulgarian Paradoxes." In *Populist Political Communication in Europe, 159-174*. London: Routledge.
- Lozanova, G., and M. Apostolov. 2018. "Plovdiv - European Capital of Culture 2019: History and Modernity." *Bulgarian Historical Review* 46 (3-4): 251-270.

- Neuburger, M. 2004. *The Orient Within: Muslim Minorities and the Negotiation of Nationhood in Modern Bulgaria*. Ithaca: Cornell University Press.
- Smith, L. 2006. *Uses of Heritage*. London: Routledge.
- Todorova, M. 1996. "The Ottoman Legacy in the Balkans." In *Imperial Legacy: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, edited by L. C. Brown, 45-77. New York: Columbia University Press.
- Todorova, M. 2009. *Imagining the Balkans*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsetschladze, G. R., ed. 1998. *The Greek Colonisation of the Black Sea Area: Historical Interpretation of Archaeology*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Valeva, J., E. Nankov, and D. Graninger, eds. 2015. *A Companion to Ancient Thrace*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Velkov, V. 1977. *Cities in Thrace and Dacia in Late Antiquity*. Amsterdam: Adolf M. Hakkert.
- Whittow, M. 1996. *The Making of Byzantium, 600-1025*. Berkeley: University of California Press.
- Archaeology in Bulgaria. 2024. "Unseen 3rd Century BC Thracian Temple Discovered by Archaeologists Beneath 'Large Mound' in Bulgaria's Plovdiv." <https://archaeologyinbulgaria.com/2024/08/23/unseen-3rd-century-bc-thracian-temple-discovered-by-archaeologists-beneath-large-mound-in-bulgarias-plovdiv/>.
- BTA. 2024. "Archaeologists Discover 3rd Century BC Thracian Temple in Plovdiv." <https://www.bta.bg/en/news/culture/729806-archaeologists-discover-3rd-century-bc-thracian-temple-in-plovdiv>.
- The Sofia Globe. 2024. "Archaeology: Third Century BCE Thracian Temple Found Fully Preserved in Bulgaria's Plovdiv." <https://sofiaglobe.com/2024/08/22/archaeology-third-century-bce-thracian-temple-found-fully-preserved-in-bulgarias-plovdiv/>.
- Ботушарова, Л. (1963). Тракийското селище на Небет тепе в Пловдив. *Археология*, 5(2), 20-29.
- Ботушарова, Л. и Коларова, В. (1961). *Античният театър в Пловдив*. София: Наука и изкуство.
- Джамбов, Х. (2002). *Антични паметници в Пловдив*. Пловдив: Хермес.
- Кесякова, Е. (1999). *Филипопол през римската епоха*. София: Агато.
- Колев, К. (2019). *Пловдив през вековете: От неолита до наши дни*. София: Издателство "Захарий Стоянов".
- Мартинова-Кютова, М. (2017). *Римският форум на Филипопол*. Пловдив: Хермес.
- Мутафчиева, В. (1993). *Кърджалийско време*. София: Издателство на БАН.
- Попов, Д. (2011). *Траки. Исторически и културен обзор*. София: Изток-Запад.
- Топалилов, И. (2012). *Римският Филипопол. Том 1. Топография, градоустройство и архитектура*. Велико Търново: Фабер.
- Цончев, Д. (1938). Римският стадион в Пловдив. *Годишник на Народния археологически музей - Пловдив*, 1, 55-79.
- Фол, А. (2009). *Тракийската култура: казано и премълчано*. София: Борина.

Lee, Hayann. (2023). "Can the EU's Cultural Programs Resolve Urban Polarization within European Cities?" *EU Studies* 67: 173-196.

Song, Hyunjoo, and Haeyon Lee. (2023). "A Study on the European Capital of Culture Initiative through Twitter Analysis: The Cases of Plovdiv, Bulgaria, and Matera, Italy, in 2019." *European Studies* 41(1): 215-245.

# 식민제국주의의 거점이었던 리스본 벨렝, 세계시민도시라는 새로운 과제 앞에 서다

한국외대 김지은

## 1. 들어가며

2018년 리스본에서 열린 MLA(Modern Language Association) 국제 심포지엄은 탈식민주의의 대가인 호미 바바()의 축사로 시작되었다. 여러 세션 중에서도 루소폰 아프리카 국가 출신 작가들의 작품을 주로 다루는 탈식민주의 세션이 가장 인기였는데, 아이러니하게도 그 세션이 진행된 포르투갈 가톨릭대학교의 강의실 이름이 '발견의방(Sala de Descobertas)'이었다. '발견'이란 뜻의 포르투갈어를 첫 글자를 대문자로 하고 복수형으로 'Descobertas' 또는 'Descobrimentos'라고 쓰면 포르투갈 역사에서 16-18세기에 행해진 '신대륙 발견'을 의미한다.

그러나 이 '발견'이라는 용어는 극히 유럽중심적인 시각이 담긴 단어라는 비판을 받아왔다. 대표적인 사건으로 2018년 리스본에 '발견박물관(Museu das Descobertas)' 설립<sup>1)</sup>을 두고 박물관의 이름에 반기를 드는 논쟁이 쏟아져 나온 일이 있었다. 크리스티나 마르가투(Cristina Margato)는 이스프레수(Expresso) 지에 '발견(descoberto)'이라는 용어는 지극히 유럽 중심적인 시각이 담겨 있다며, '발견'이란 용어 대신 '해상 팽창(expansão marítima)'라는 용어를 제안했다. 중국의 경우 인도 항로를 개척했다고 알려진 바스코 다 가마(Vasco da Gama)보다 먼저 아시아에서 유럽으로 오는 항로를 발견한 바 있는데, 그렇다면 유럽이 중국으로부터 '발견'되었다고 할 수 있느냐고도 반문했다.<sup>2)</sup> 이스프레수 지 뿐 아니라 옵세르바도르(Observador) 지, 푸블리쿠(Público) 지 등 정치적 색채를 막론하고 주요 언론지에서 모두 비판적인 논평을 실었다.

포르투갈은 제 2왕조인 아비스(Aviz) 왕조의 시작과 함께 해외 원정과 탐험을 시작했다. 아비스 왕조의 시조의 동 주앙 1세의 지휘로 1415년 아프리카 세우타(Ceuta)를 점령한 것을 시작으로, 1488년 바르톨로메우 디아스(Bartolomeu Dias)의 희망봉 도달, 1498년 바스코 다

1) '발견박물관'은 페르난두 메디나(Fernando Medina) 전 리스본 시장의 2017년 선거 공약이었다.

2) Christina Margato, "A controvérsia sobre um Museu que ainda não existe. Descobertas ou Expansão?", Expresso. 작성일자 2018년 04월 12일  
(<https://expresso.pt/cultura/2018-04-12-A-controversia-sobre-um-Museu-que-ainda-nao-existe.-Descobertas-ou-Expansao->) 접속일자 2024년 12월 30일.

가마(Vasco da Gama)의 인도 도달, 1500년 페드루 알바르스 카브랄(Pedro Álvares Cabral)의 브라질 도달 등 아프리카, 아시아, 아메리카로 가는 항로를 개척했다. 포르투갈의 이러한 행보는 양면적 의미를 지닌다. 우선 과거 지중해를 중심으로 생활했던 유럽인들의 시각을 확장시키고 오늘날의 세계지도를 만들어낸 장본인이라는 자긍심과, 동시에 제국주의와 식민주의의 선봉에 서있었다는 과거 역사의 반성을 요구받는다. 또 한편으로는 관광업이 주요 산업인 포르투갈에서는 과거의 제국주의적 유산들에 기대어 현재를 영위할 수 밖에 없는 것이 그들의 현실이기도 하다.

과거 식민제국주의 유산을 가장 집약적이고 상징적으로 보여주면서, 그 시절의 유산으로 활발하게 관광업을 하고 있는 곳이 리스본의 '벨렝(Belém)' 지구이다. '베들레헴'이라는 뜻의 벨렝은 리스본 서쪽에 위치한 지역으로, 대서양과 테쥬 강(Rio Tejo)이 만나는 곳이다. 벨렝은 유네스코 문화유산 뿐 아니라 다양한 미술관과 박물관들로 가득해 관광객들의 발길을 끈다. 엘사 페랄타(Elsa Peralta)는 벨렝 지구를 포르투갈 식민제국주의의 "기억 복합공간(memory complex)"(27)이라고 부른다. 1933년 들어선 이스타두 노부(Estado Novo) 독재정권이 포르투갈의 제국주의 역사를 신화화하는 것의 일환으로 벨렝 지구를 재조직했다.(33) 특히 1940년 개최된 포르투갈 세계박람회를 전후로 하여 벨렝이라는 지역이 포르투갈 정체성을 드러내는 상징적인 장소로 개편된 것이다.(28) 이후 1974년 민주혁명으로 독재정권이 막을 내리자, 1983년에 벨렝의 대표적 유적지인 제로니무스 수도원과 벨렝 탑은 유네스코 세계문화유산으로 지정된다. 이 사건 이후 벨렝은 또 한번 새롭게 기획되는데, 정치적으로는 민주화라는 유럽의 기준에 맞추고 경제적으로는 국내외 관광객들을 수용할 수 있는 장소라는 새로운 기준을 맞이하게 된 것이다.(40) 이처럼 벨렝이란 지역은 해외 원정이 활발하게 이뤄지던 16세기, 국가주의(nationalism)를 내세운 정부 주도의 역사 신화화 사업이 이뤄지던 20세기, 그리고 민주화 이후 세계적 수준에 발맞춰 관광 사업을 벌이던 20세기 후반부터 21세기까지, 변모하는 시대적 요구에 따라 조금씩 장소의 의미가 달라져 왔다.

## 2. 시대별 요구에 따른 벨렝의 공간 의미 변화

### 2.1 16세기 해상팽창의 거점

리스본 뿐 아니라 포르투갈 전체를 대표하는 랜드마크이자 대표적인 문화유산인 제로니무스 수도원(Mosteiro dos Jerónimos, 1502년 착공, 1601년 완공)과 벨렝탑(Torre de Belém, 1514년 착공, 1520년 완공)은 16세기에 지어졌으며, 마누엘양식(manuelino)을 대표하는 건축물이다. 마누엘양식이란, 포르투갈의 왕 동 마누엘 1세(Dom Maneul I, 1469-1521, 1495-1521 재위) 시기에 성행했던 포르투갈의 장식적인 건축 양식이다. 마누엘 1세 시대에 포르투갈은 인도 항로를 개척하고 브라질에 도달하는 등 많은 해외 원정 사업의 성과를 거두

었다. 그 시기의 부과 영광을 건축물로 상징적으로 표현한 것이 마누엘양식이라 볼 수 있으며, 그 특징으로는 해외에서 볼 수 있는 이국적인 동식물, 배와 바다를 상징하는 밧줄, 조개, 산호, 국가를 상징하는 혼천의, 그리스도 기사단 십자가, 화폐, 그리고 인어와 같은 신화적 존재를 모티프로 사용한다는 점이다.

제로니무스 수도원은 마누엘양식의 정수를 보여주는 건축물로 야자수를 연상시키는 화랑 기둥이 특징이다. 바스쿠 다 가마를 비롯해 미지의 세계로 탐험을 떠나는 선원들이 떠나기 전기도를 받는 곳이었다. 마누엘 1세는 해외 무역을 통해 벌어들인 세금으로 원래 동 앵히크 왕자(Infante Dom Henrique) 왕자가 세운 산타 마리아 성당이었던 곳을 성대한 수도원으로 재건축하였다. 성 제롬 수도회가 이곳을 수도원으로 사용하여 제로니무스 수도원이라는 이름이 붙여졌다. 16세기만 해도 해상팽창을 주도한 아비스 왕조의 판테온이기도 하다.

벨랑탑 역시 마누엘양식으로 지어졌으며, 처음에는 군사 목적의 보루였으나, 세관이나 정치범을 가두는 지하 감옥 등으로도 사용되었다. 벨랑탑에 코뿔소 모양으로 조각된 가고일은 당시 포르투갈인들이 해외원정을 통해 코뿔소를 비롯한 동물들을 실제로 목격하였음을 보여주며 나아가 세계 무대에서 활발히 활동하고 있음을 뽐내는 장치로도 해석된다.<sup>3)</sup> 테슈 강과 대서양이 만나는 벨랑 지역이 안전한 정박지였기에, 많은 선원들이 원정을 떠나기 전과 돌아온 후 거쳐가는 곳이었기 때문에 이곳에서 신의 가호를 비는 영적인 지원 뿐 아니라, 세관이나 보루 역할을 하는 해상팽창의 중요한 거점이었음을 알 수 있다.

## 2.2 독재정권과 국가주의 프로파간다

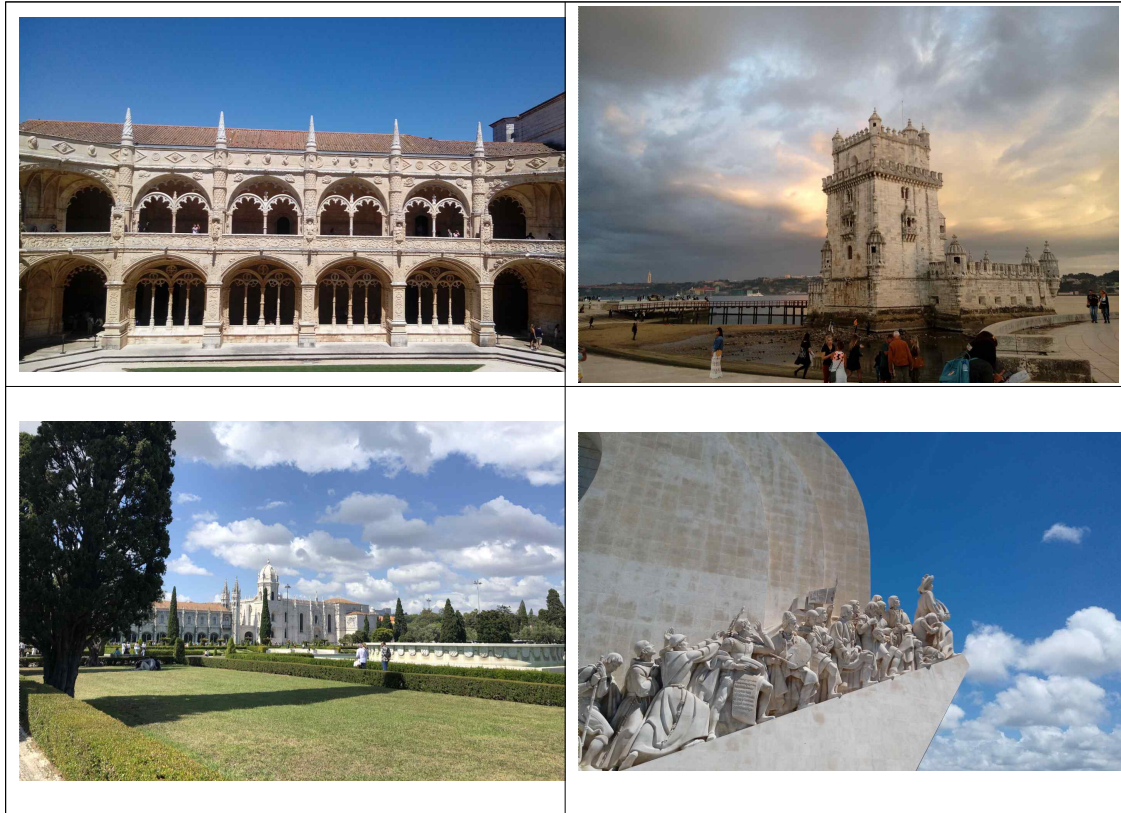
1933년 살라자르 독재정권이 들어서면서, 정부가 주도하는 식민제국주의 역사의 신화화 작업이 시작되었다. 특히 1940년 세계박람회<sup>4)</sup>를 개최하게 되면서 이러한 작업들을 전시하고 프로파간다로 이용할 수 있게 된다. ‘발견’의 시대를 포르투갈 역사의 ‘황금시대’로 보이도록 유적지들을 전시하였다. 제로니무스 수도원 바로 앞에 있는 ‘제국 광장(Praça do Império)’가 그 전시의 중심지였다.

이 시기에 세운 또 하나의 대표적 기념비가 ‘발견 기념비(Padrão dos Descobrimentos)’이다. 이 기념비에는 앵히크 왕자를 비롯하여, 바스코 다 가마, 페드루 카브랄, 루이스 드 카몽이스 등 실제로 해상팽창에 참여했던 인물들이 캐러벨을 타고 있는 모습이 조각되어 있다. 1940년 세계박람회에 전시된 코티넬리 텔무(Cottinelli Telmo)의 원본 작품을 1960년 살라자르 정부가 앵히크 왕자 500주년을 기념하여 현재의 위치에 다시 세웠다. 이 시기만 해도 포르투갈은 여전히 아프리카와 인도 고아 지역과 식민전쟁을 벌이며 식민통치를 강행하던 시기였

3) 1513년 포르투갈은 인도로부터 외교 선물로 코뿔소를 받은 바 있다.

4) 세계박람회지만 당시 유럽은 제2차세계대전으로 외국인 방문객보다 내국인 방문객이 주를 이뤘다.(Peralta 33)

다. 때문에 국내에서 이러한 과거 역사의 영광화 작업을 통해 무리한 식민전쟁을 정당화하고자 하는 시도로 볼 수 있다.



[그림 1] 제로니무스 수도원의 화랑(왼쪽 위)

[그림 2] 벨렝탑(오른쪽 위)

[그림 3] 제국광장(Praça do Império)(왼쪽 아래)

[그림 4] 발견의 탑(오른쪽 아래)

### 2.3 민주화, 트랜스내셔널리즘, 지속가능한 개발이라는 새로운 과제

1974년, 카네이션 혁명으로도 알려진 4·25 민주화 혁명으로 살라자르 정권이 막을 내리고, 이어 1983년 제로니무스 수도원과 벨렝탑은 유네스코 문화유산으로 지정된다. 유네스코는 문화유산 지정 이유를 다음과 같이 밝히고 있다.

Criterion (iii): The Monastery of the Hieronymites and Tower of Belém are a unique and exceptional testimony to a 15th and 16th-century civilization and culture. They reflect the power, knowledge and courage of the Portuguese people at a time when they consolidated their presence and domain of intercontinental trade routes.

Criterion (vi): The complex of Belém is directly associated with the Golden Age of the

Discovery and the pioneer role the Portuguese had in the 15th and 16th centuries in creating contacts, dialogue and interchange among different cultures. 5)

기준 (3): 제로니무스 수도원과 벨렝탑은 15-16세기 문명과 문화를 잘 보여주는 뛰어난 증거이다. 이 유적지는 당대 포르투갈 사람들이 대륙 간의 무역 항로 영역을 개발하던 그 시기의 권력, 지식, 기지를 반영한다.

기준 (4): 벨렝 지구는 대항해시대의 황금기를 보여주고, 포르투갈이 15-16세기에 다른 문화권 간의 접촉, 대화, 교류를 만드는 데 있어 선구자 역할을 수행하였음을 직접적으로 보여준다.

위의 두 선정 기준은 각각 벨렝이 15-16세기의 뛰어난 지식과 역량을 보존하고 있다는 점, 그리고 타문화간의 활발한 교류와 접촉을 수행한 직접적 증거로 남아있다는 점을 들고 있다. 그 외에도 오랜 기간 한 위치에서 지속적으로 동일한 기능을 수행하고 있다는 점(Integrity), 처음 지어진 자재와 기술을 여전히 유지하고 있고 주변 환경과 잘 어우러진다는 점 (Authenticity) 등이 선정 이유였다. 특히 주목할 부분은 "다른 문화권 간의 접촉, 대화, 교류를 만드는 데 있어 선구자 역할"을 수행했다는 부분이다.<sup>6)</sup> 이는 유네스코 문화유산의 기대가치를 보여주는 대목이기도 하다. 국가주의, 국수주의적 의미 부여를 뛰어넘어, 벨렝이라는 지역의 트랜스내셔널리즘과 세계시민주의, 코스모폴리타니즘적 가치에 주목한 것이다.

실로 포르투갈은 인바운드 관광객이 포스트코로나 시대인 2022년 2230만명, 2023년 2650만명을 기록하며<sup>7)</sup> 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 특히 벨렝 지구는 세계문화유산으로 지정된 제로니무스 수도원과 벨렝탑, 에그타르트 원조 카페 등 관광객이 꼭 방문해봐야 할 인기 지역으로 꼽히며 관광산업이 활발히 성행하고 있는 곳이다.

민주화가 진행되고 21세기가 오면서 벨렝 역시 새로운 시대적 요구에 맞게 재탄생하고 있다. 과거 해상팽창 시대에 벨렝이 주요 거점으로 많은 이국과의 교류가 이루어졌다면, 오늘날 역시 전 세계 각국에서 오는 관광객들을 맞이할 뿐 아니라 활발한 외교 교류의 장이 되고 있다. 그 대표적으로 제국 정원 옆의 태국 파빌리온(Pavilhão Sala Thai)이다. 2012년 포르투

5) <https://whc.unesco.org/en/list/263> 접속일자 2025년 1월 10일.

6) 유네스코 문화유산 등재 기준은 다음과 같다. 1) 인간의 창의성으로 빚어진 걸작을 대표할 것, 2) 오랜 세월이 걸쳐 또는 세계의 일정 문화권 내에서 건축이나 기술 발전, 기념물 제작, 도시 계획이나 조경 디자인에 있어 인간 가치의 중요한 교환을 반영, 3) 현존하거나 이미 사라진 문화적 전통이나 문명의 독보적 또는 적어도 특출한 증거일 것, 4) 인류 역사에 있어 중요 단계를 예증하는 건물, 건축이나 기술의 총체, 경관 유형의 대표적 사례일 것, 5) 특히 반복할 수 없는 변화의 영향으로 취약해졌을 때 환경이나 인간의 상호 작용이나 문화를 대변하는 전통적 정주지나 육지,바다의 사용을 예증하는 대표 사례, 6) 사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성이 탁월한 예술 및 문화 작품과 직접 또는 가시저금로 연관될 것.

<https://heritage.unesco.or.kr/%ec%9c%a0%ec%82%b0%eb%93%b1%ec%9e%ac/%eb%93%b1%ec%9e%ac%ea%b8%b0%ec%a4%80/> 접속일자 2025년 1월 10일.

7) 외교부 누리집. [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4049/view.do?seq=369805](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4049/view.do?seq=369805) 접속일자 2025년 1월 3일.

갈-태국 교류 500년을 맞아 세워졌다. 또한 과거 해상팽창의 영광을 기리기 위해 국가주의적 의도로 세워진 발견기념비는 다양한 역사, 예술, 문화 워크숍을 진행하는 문화공간으로도 이용중이다. 특히 주목할 만한 것은 2017년 "인종차별과 시민권(Racismo e Cidadania)"<sup>8)</sup>이라는 제목의 전시였다. 탈식민주의적 관점에서 인종차별 문제를 바라보는 기획의 이 전시는 애당초 발견기념비가 세워진 목적과는 완전 대치되는 새로운 시대적 과제를 수행하는 공간으로 탈바꿈되고 있음을 보여준다.

2016년 포르투갈의 에너지회사 EDP(Energias de Portugal) 산하재단에서 설립한 전기박물관과 예술건축기술박물관(MAAT, Museu de Arte, Arquitectura e Tecnologia)는 도시 재생과 지속가능한 도시문화를 위해 세워졌다는 점에서 또다른 새로운 시대적 과제를 보여준다. 과거 발전소로 쓰이는 건물을 개조하여 전기박물관으로 사용하고, 그 옆에 현대적인 건물을 지어 미디어아트와 같은 기술과 결합된 예술을 전시한다. 다양한 문화행사도 즐길 수 있다.

### 3. 나가며

과거 해상팽창의 거점이었던 벨렝은 오늘날 포르투갈에 거주하는 다양한 국적의 이주민과 포르투갈을 찾는 수많은 외국인 관광객을 맞이하는 코즈모폴리터니즘 지역으로 변모하고 있다. 과거 역사를 미화 및 신화화하는 독재정권의 작업 대신, 인종차별과 같은 식민제국주의의 부작용을 비판적으로 바라보는 전시를 열고, 과거 영광에 머물러있기보다는 도시 재생과 같은 새로운 가치를 창출하려 노력 중이다. 그러나 아직도 여전히 그 과제는 갈 길이 멀다. 현실적으로 포르투갈이 관광업에 많이 기대고 있다는 점에서 '옛 영광'을 잘 보존하고 홍보하는 것이 그들의 먹고사는 문제와 직결되어 있기 때문이기도 하고, 작년 이뤄진 조기 대선에서 극우 정당인 세가(Chega) 당이 정권을 잡으며 반이주민 감정이 고조되고 있는 정치적 현실 때문이기도 하다.

포르투갈을 대표하는 디저트인 에그타르트에 슈가파우더와 계피가루를 뿌려먹는데, 이는 수도원에서 사용하고 남은 포르투갈의 계란 노른자와, 브라질에서 수입해 온 사탕수수에서 추출한 슈가파우더, 그리고 아시아에서 수입해온 계피가 조화를 이루기 때문이다. 가장 포르투갈적인 것으로 알려진 에그타르트가 실은 타국에서 수입해 온 향신료로 맛을 더한다는 점은 무척이나 상징적이다. 포르투갈의 시인 페르난두 페소아(Fernando Pessoa, 1888-1935)의 말처럼 "포르투갈인들은 다질적인 사람"(Pessoa 101)들이다. 16세기부터 타자와 조우하고 교류해 온 포르투갈인들이 타문화에 적응하고 타문화를 수용하는 세계시민적 특징을 잘 살려 새로운 시대적 요구에 부응하는 도시 기획을 기대한다.

8) <https://padraodosdescobrimentos.pt/evento/racismo-e-cidadania/> 접속일자 2025년 1월 3일.

## 참 고 문 헌

- 강남순. 『코즈모폴리터니즘이란 무엇인가』, 파주: 동녘, 2021.
- 페르난두 페소아. 『이명의 탄생』, 김지은 역, 서울: 미행, 2024.
- Peralta, Elsa. "Memory of the Empire and Sapce of Celebration: The Case of the Belem District in Lisbon", Legacies of the Portuguese Colonial Empire: Nationalism, Popular Culture and Citizenship, London: Bloomsbury Publishing, 2023.
- Marques, António Henrique de Oliveira. *Brevíssima História de Portugal*, Lisboa: Tinta de China, 2018.

### <인터넷 자료>

- 외교부 누리집. [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4049/view.do?seq=369805](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4049/view.do?seq=369805) 접속일자 2025년 1월 3일.
- 발견기념비 공식누리집. <https://padraodosdescobrimentos.pt/evento/racismo-e-cidadania/> 접속일자 2025년 1월 3일.
- 유네스코 공식누리집. <https://heritage.unesco.or.kr/%ec%9c%a0%ec%82%b0%eb%93%b1%ec%9e%ac/%eb%93%b1%ec%9e%ac%ea%b8%b0%ec%a4%80/> 접속일자 2025년 1월 10일.
- <https://whc.unesco.org/en/list/263> 접속일자 2025년 1월 10일.
- MAAT 공식누리집. <https://www.maat.pt/pt/sobre> 접속일자 2025년 1월 3일.
- Visit Lisboa 공식누리집. <https://www.visitlisboa.com/> 접속일자 2025년 1월 4일.
- 포르투갈 문화유산 누리집. <https://www.patrimoniocultural.gov.pt/> 접속일자 2025년 1월 4일.

### <신문 기사>

- Christina Margato, "A polémica sobre um Museu que ainda não existe. Descobertas ou Expansão?", Expresso. 작성일자 2018년 04월 12일 <https://expresso.pt/cultura/2018-04-12-A-controversia-sobre-um-Museu-que-ainda-nao-existe.-Descobertas-ou-Expansao-> 접속일자 2024년 12월 30일.

# 제국주의와 GCC 국가의 건립: 새로운 정체성의 확립<sup>1</sup>

김은지

(한국외국어대학교 중동연구소)

## 1. 들어가서말: 아랍의 쇠퇴와 GCC 국가의 건립

1258년 홀라구 칸의 바그다드 점령으로 인한 압바스조(Abbasid Caliphate) 시대의 몰락은 아랍 역사에 있어 큰 변혁을 가지고 왔다. 아랍인 가문이 지도자 칼리파(Khalifa)직을 수행하면서 영토를 정복하던 아랍 이슬람 왕조의 황금기가 종료된 것이다. 그 후 이 지역에서 아랍인들이 나라를 건설하거나 통치한 역사는 찾아볼 수 없다. 지배집단으로만 역할을 수행해오던 아랍인들이 피지배집단으로 역할이 바뀌게 된 것이다. 몽골인을 중심으로 한 일한국과 티무르제국, 페르시아인을 중심으로 한 사파비제국, 투르크인을 중심으로 한 오스만제국이 이 지역을 통치하였다. 특히 오스만제국은 1299년에 건국되어 1922년 터키공화국으로 개혁되기 전까지 오랜 시간 아랍 지역을 통치하였다. 오랜 통치 기간이었으나 다행인 것은 이슬람이라는 공통 분모의 종교가 있었고 자율성이 보장되는 부분이 많아 아랍인들의 정체성은 크게 변하지 않고 유지될 수 있었다.

610년 무함마드가 히라 동굴에서 처음 알라의 계시를 받아 이슬람을 포교하였고, 이슬람교의 확장을 통해 아랍 이슬람 왕조가 시작되었다. 아라비아 반도는 아시아에서 가장 큰 사막을 가진 곳으로 동남부를 제외하고 대부분은 사막 지역이다. 농사가 어려운 환경이었기 때문에 정착민보다는 보통 베두인(Bedouin)이라 불리는 유목민들이 많이 사는 환경이었다. 알라의 계시를 받은 무함마드 또한 메카의 유목민 가문 중 하나인 꾸라이시 부족 출신이었다. 베두인들은 혈연, 씨족을 중심으로 부족을 형성하고 활동했으며 핏줄, 가문이 이들에게 가장 중요한 개념이었다. 그러므로 부족의 명예와 유지가 중요했으며, 유목민들은 무역 혹은 약탈, 농사나 어획 등을 통해 생계를 유지하였다. 이러한 베두인의 특성은 아랍 역사에서 계속해서 드러나는 특성 중 하나이다. 가문을 중심으로 나라를 건설하고 다른 지역을 정복하였으며, 상업과 무역으로 경제가 발전하였다.

중세시대 이슬람사에서 유명한 문인 중 하나인 이븐 칼둔(Ibn Khaldun)은 유목민들이 도시로 진입해 새로운 왕조를 건설하고 이들이 쇠퇴하면 다른 유목민들이 왕조를 새로이 건설하는 현상을 보며 그 이유를 '아싸비야(Assabiya)'에서 찾았다. 아싸비야는 혈연을 기반으로 한 부족적 전통에 대한 귀속을 의미한다. 전통적으로 부족을 기반으로 성장한 아

---

<sup>1</sup> 이 발표문은 진행중인 연구의 일부이므로 작성자의 허락 없이 무단 사용을 자제하여 주시기 바랍니다.

랍인들은 부족 내 위계질서 속에서 성장했다. 그러므로 유목 생활을 기반으로 한 베두인들에게는 아싸비야가 강력하게 있으며, 이는 기본적인 유대관계이자 집단 구성원의 결속을 의미한다. 베두인은 혈통적인 질서를 기반으로 움직이는 집단이기 때문에 끈끈한 결속력을 기반으로 도시를 정복하고 나라를 건설할 수 있다는 것이다. 그러나 도시 생활에 물들면 아싸비야는 약해질 수밖에 없고 이 때문에 다시 나라가 쇠퇴하며 다른 베두인들이 다시 이 지역을 정복하고 나라를 건설하는 것이라 이븐 칼둔은 설명하였다. 이러한 개념이 정주 문화를 비약한다는 점에서 비판을 받기도 하지만 사막에 사는 베두인의 결속력을 강조하는데 많이 사용하는 개념이다.

부족의 결속력이라는 '아싸비야' 기초 하에 현대 국가를 건설한 아랍 국가들이 있다. 현대에 들어와 국민 국가의 개념이 일반적이지만 아라비아 반도에 있는 대부분의 국가들(사우디아라비아, 아랍에미리트, 오만, 바레인, 카타르, 쿠웨이트)은 각자의 가문을 중심으로 나라를 세웠다. 현대에 들어와 국가는 보통 하나의 가문을 중심으로 하기보다는 국민을 중심으로 구성되는 경우가 많다. 우리나라 역사에서도 과거에는 하나의 가문이 영토를 점령하여 나라를 건국했다면, 현재 대한민국은 국민을 중심으로 대표자를 선출하는 형태로 변화하였다. 그렇다면 이러한 현대화의 흐름 속에서 아라비아 반도의 국가들은 어떻게 가문을 중심으로 건국할 수 있었는가? 아이러니하게도 이러한 건국이 가능했던 것은 서구의 개입 때문이다. 이번 발표문에서는 아라비아반도에서도 가장 독특한 형태로 나라를 건국한 아랍에미리트에 집중해서 서구의 개입을 통한 건국의 역사와 아랍에미리트로의 정체성 형성 그리고 서구의 영향에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 아라비아 반도 동부의 발전과 영국의 개입

18세기 초 아라비아 반도 동부는 세 부족을 중심으로 성장하게 되었다. 바니 야스(Bani Yas) 부족은 지금의 아부다비를 중심으로 성장하였으며, 까와심(Qawasim) 부족은 지금의 라스 알-카이마 지역을 중심으로 세력을 확장하였다. 알-부사이드(Al-Busaid) 부족은 현재 오만 지역을 중심으로 성장하였는데 세 부족 중 바니 야스 부족은 영국에게 우호적인 태도를 유지하면서 세력을 확장하였다. 바니 야스 부족은 20여개의 가문 연합체였는데 이 중 알 부 팔라흐(Al bu Falah) 가문은 18세기 말 알 나흐얀(Al Nahyan) 가문을 세웠으며, 알 부 팔라사(Al bu Falasah) 가문은 19세기 초 알 마크툼(Al Makhtoum) 가문을 설립하였다.

까와심 부족을 중심으로 한 라스 알-카이마(Ras al-Khaima, RAK)는 아라비아 반도 동부 해안을 중심으로 패권을 확대하였다. 당시 아라비아 반도 동부 부족들의 생계는 어업과 진주채취를 통해 유지되었으며, 페르시아 만과 인도양을 따라 무역이 성행하였다. 까와심 부족이 아라비아 동부의 항로와 무역로를 장악하면서 무스카트의 아흐마드 빈 사이드

(Ahmed bin Said)를 중심으로 한 해상 세력과 충돌할 수밖에 없었고 이 두 세력 간의 전투는 꽤 오래 지속되었다. 무스카트와 동맹을 맺고 있던 영국은 까와심 부족을 경계할 수밖에 없었고 아랍인의 해적활동으로 무역이 어려워지고 프랑스의 아라비아 반도 진출을 우려하면서, 결국 영국 해군을 파견하게 되었다. 인도에서 파견된 영국 해군은 아라비아 동부를 단숨에 장악하였고, 까와심 부족의 군대는 격파 당했다. 영국 군대는 까와심 부족에서 그치지 않고 인근 동부의 요새와 대형 선박을 파괴했으며 셰이크(Sheikh, 부족 통치자)들은 포로가 되거나 항복하였다.

1820년 영국은 아라비아 동부 지역의 보호를 명목으로 일반 해상 협정을 체결하였다. 이 협정은 페르시아만에서의 해적 행위와 일부 노예제도를 금지했으며, 모든 선박들은 영국군에 등록하고 깃발을 게양할 것을 요구하였다. 이 협정을 통해 영국은 페르시아만 내 자신들의 영향력을 확장하고 인도와 영국 본토가 원활하게 소통할 수 있는 경로를 마련하게 되었다. 일반 협정은 1853년 '영구해상휴전협정(Trucial Coast Agreement)'으로 확장되었고 이 조약은 해안에 요새 신축과 대형 선박 건조를 금지하고, 영국의 승인 없이는 다른 국가들과 독립적인 관계를 맺을 수 없도록 규정하였다.

19세기 말 프랑스, 러시아와 같은 서구 열강들이 아라비아 반도에 등장하기 시작하면서 1892년 영국은 토후국들과 배타협정을 체결하고 영국의 보호령으로 귀속되었다. 이번 조약을 통해 영국은 외국의 침략으로부터 토후국을 보호해준다는 명목 하에 자신들의 동의 없이는 외교관계 수립을 금지하고 영토를 양도할 수 없게 만들었다. 즉, 다른 국가와의 교류를 원천차단하게 된 것이다. 조약 체결 후, 아라비아 반도에 있는 토후국(아부다비, 두바이, 샤르자, 아즈만, 푸자이라, 라스 알-카이마, 움무 알-쿠와인, 등)은 휴전 국가(Trucial State)로 지칭되었다.

1950년대 영국의 아랍 내 영향력이 쇠퇴하고 이집트 동부를 신경쓰기 어려워지면서 휴전 국가들은 향후 자신들의 미래에 대해 걱정하기 시작했다. 이들은 1952년부터 반기마다 모여 행정문제를 논의하기 시작하였다. 영국의 개입 이전까지 각자 가문과 씨족사회를 중심으로 살아가던 아라비아 반도의 부족들이 휴전 협정을 통해 새로운 연합체를 구성하게 된 것이다. 국민 국가라는 개념이 존재하지 않았으며 영국의 보호 아래 국력이 쇠퇴하여 기존의 부족사회 기반, 국가 건설은 쉽지 않았다. 1968년 1월, 영국정부는 페르시아만에서의 군대 철수를 발표했고, 셰이크들에게는 다른 선택지가 없었으므로 연합국가 건설을 계획하게 된다.<sup>2</sup>

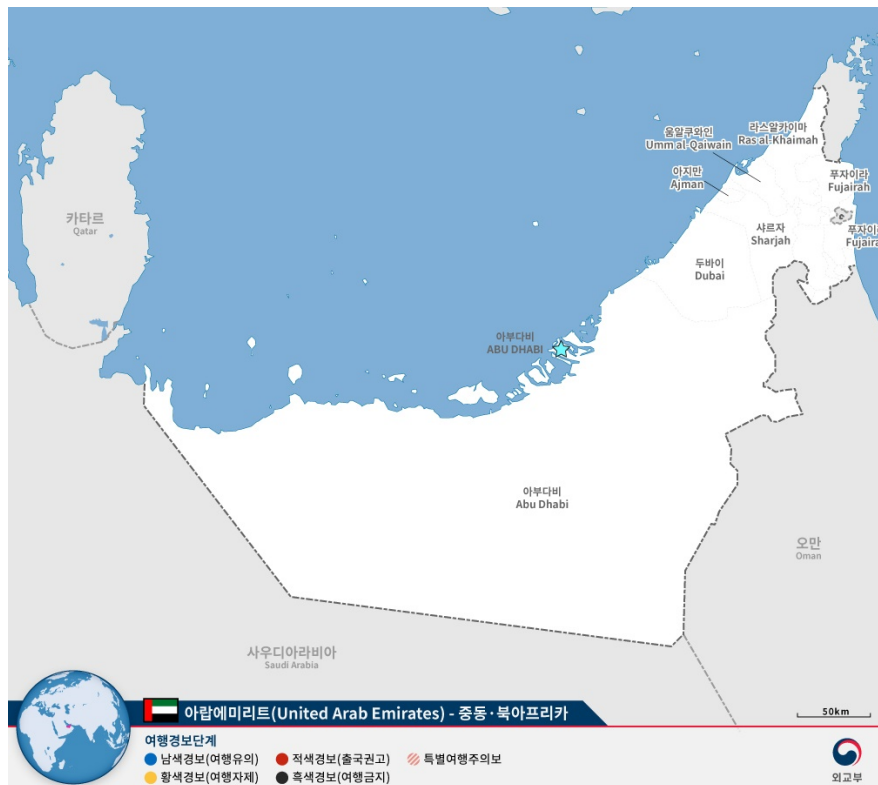
---

<sup>2</sup> 아랍 지역에서 영국의 개입이 있었던 국가는 이집트, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 카타르, 요르단, 팔레스타인 등이 있었으며, 이집트와 요르단은 1차 세계대전 이후 빠르게 현대국가로 건국하였다. 그외 나라들은 1930년대 이후부터 나라를 세웠으며, 아랍에미리트를 제외하고는 연합체제국가의 형태를 지닌 국가는 없다.

### 3. 토후국에서 하나의 국가로

#### 3.1 아랍에미리트 체제 구축

1968년부터 3년간 휴전국가들은 연합국가 설립에 대해 협상을 진행했다. 카타르와 바레인은 각자 가문을 중심으로 독립 국가 건설을 결정하게 된다. 두 휴전 국가와 라스 알-카이마의 카와심 부족을 제외한 6개 토후국(아부다비, 두바이, 샤르자, 아즈만, 푸자이라, 움무 알-쿠와인)의 셰이크들은 1971년 12월 2일 아랍에미리트 연방국의 설립을 선포한다. 2개월 뒤 라스 알-카이마도 연방에 가입하면서 7개의 토후국(Emirate)이 연합체를 구성하는 아랍에미리트(United Arab Emirates, UAE)가 건국되었다.



[그림1. 아랍에미리트 지도와 토후국 표기]

\* 출처: 외교부 여행경보지도

카타르와 바레인이 독립적인 국가를 건설하면서 위태로울 수 있었던 연합국가체제는 영국으로 인해 시작되었으나 50년이 넘게 지난 현재도 잘 유지되어오고 있다. 1972년 7개의 토후국 연합체로 시작된 이래 아직까지 체제를 잘 유지하고 있다. 1971년 잠정헌법을 제정하고 아부다비 통치자가 대통령직을, 두바이 통치자가 부통령직에 취임하였다. 연방정부는 행정부, 입법부, 사법부로 구성되며 행정부는 대통령과 총리, 내각으로 구성되는데 관례적으로 아부다비 통치자가 대통령직을, 두바이 통치자가 부통령직(총리 겸직)을 수행한다.

아랍에미리트는 7개의 토후국 연합이라는 체제 때문에 다른 아랍 국가와 다른 독특한 특징이 있다. 각 토후국의 셰이크들은 아랍에미리트 연방최고회위 위원이며, 각 토후국 간의 권력구조에 따라 각료를 배분한다. 각 토후국에서 최소 1명 이상의 각료를 배정하게 되어 있다. 토후국은 연방정부와 별도로 독자적인 행정조직을 갖고 있어 연방정부 소관 외의 업무에 대해서는 각 토후국의 셰이크가 결정권을 보유하고 있다. 즉 나라로 구성되기는 하였으나 내부 토후국들의 자치권 인정만이 아니라 각 가문의 통치자인 셰이크의 권력 또한 유지해주는 것이다.

물론 아부다비와 두바이의 영향력은 다른 토후국에 비해 강력하다. 영국의 보호령 전부터 좋은 관계를 유지한 바니 야스 출신의 알 나흐얀 가문과 알 마크툼 가문은 영국의 인증으로 각각 아부다비와 두바이의 통치권을 가져올 수 있었다. 19세기부터 안정적인 권력을 유지한 두 토후국은 연합체제 구성 후 경쟁자이자 동반자로서 국가 운영에서 영향력을 발휘해 왔다. 연방최고회위의 의사결정 방식은 다수결이지만, 중대사안의 결정에서는 두 토후국을 포함한 총 5표 이상의 동의가 필요하며 두 토후국의 통치자만이 각각 거부권을 보유하고 있다.

부족의 결속이 중요한 아랍인이지만 초기 대통령인 아부다비 셰이크 자이드(Zayed)를 중심으로 각 토후국은 하나의 국가로 성장하게 되었다. 하나의 국가로 화합하는데 중요한 역할을 한 것은 석유 수입이었다. 아랍에미리트의 석유 매장량의 90% 이상이 아부다비에 집중되어 있으나, 자이드 대통령은 수입을 적절히 각 토후국에 안배하였으며 인프라 개발과 사회보장제도 확립에 활용하였다. 1996년 5월 아랍에미리트 연방최고회의는 정식 헌법을 채택하고 아부다비를 수도로 공식 확정 지었다. 1997년 두바이 관할 군대가 통합 사령부 지휘 체계 하에 귀속되면서 군대의 통합을 도모하기도 하였다. 내부 통치권 강화와 경제 발전을 통해 아랍에미리트는 안정적인 국가체제를 이어가고 있다.

### 3.2 국가의 조화와 안정을 위한 '관용' 정신

아랍에미리트는 이주민 비율이 높은 국가이다. 2024년 기준 자국민과 외국인의 인구구성비는 11.5:88.5로 10명 중 9명이 외국인이라 할 수 있다. 아랍에미리트에서 가장 많은 비율을 차지하는 이주민 집단은 인도(37.96%), 파키스탄(16.72%), 방글라데시(7.38%), 필리핀(6.89%)이며 이 네 집단의 비율이 거의 60% 육박해 아랍에미리트의 실질적인 경제 활동집단이라 할 수 있다. 모두 남아시아-동남아시아 출신 이주 집단이며, 특히 인도는 영국 보호령 이전부터 교류가 많았던 국가 중 하나이다. 그 뒤를 이어 중동 국가인 이란, 이집트 출신의 이주민들이 아랍에미리트에서 일하고 있다.

외국인들은 민간 분야만이 아니라 정부 및 공기업에도 근무하고 있으며 직군 및 직급에 따라 국적이 상이한 특성을 보인다. 고임금 상위직에는 서방국가 출신의 전문가들이

많다면 중간 관리자군에는 인도, 레바논, 이집트 등의 국가 출신 고학력자가 있으며 저임금 직군에는 방글라데시, 인도, 이집트 등의 일반 근로자들이 근무하고 있다. 일부 외국인을 제외하고는 취업을 기반으로 한 거주비자가 발급되고 있다는 점을 고려할 때 외국인 이주민 덕분에 아랍에미리트의 경제구조를 지탱하고 발전시킬 수 있음을 알 수 있다. 특히 상위 직업군에 대거 포진하고 있는 서구 출신의 이주민들은 아랍에미리트에서 석유가 발견되고 영국의 개입으로 서구식 시스템을 도입되면서 대거 유입되기 시작했다. 시스템의 정착과 조연에 서구인들이 활동했다면 실질적인 실행과 구축은 비서구 이주민들이 지원했다고 해석할 수 있다.

아랍에미리트 건국부터 외국인들은 아랍에미리트의 발전과 인프라 구축에 크게 기여했으나 이들의 안정에 대한 큰 지원은 없었다. 이들을 대체할 인력은 언제든 존재했기 때문이다. 아랍에미리트 건국 이후 일했던 초기 이주민들은 같은 언어와 종교를 지닌 아랍인들이 대부분이었으나 '범 아랍주의' 사상이 커지면서 정권의 위협을 느낀 지도층은 이주민 수급 국가를 아시아로 변경하였다. 아울러 정권체제 안정을 위해 아랍에미리트 정부는 자국민들에게 막대한 사회복지제도를 지원하였다. 이러한 방식으로 정권을 유지하던 아랍에미리트가 기초를 변경한 것은 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council, GCC) 국가와의 평화가 깨지고, 본격적인 경쟁이 심화되면서부터이다.

GCC 국가들은 아라비아 반도를 중심으로 한 정치 및 경제 연합체였다. 특히 특정가문이 국가를 통치한다는 점에서 공통점을 지닌 이들은 체제의 안정을 위해 공생하였다. 그러나 이러한 평화가 깨진 건 아랍의 봄 이후 카타르가 아랍 역내 중견국으로서 타국가의 정치에 관여하면서 아랍에미리트와 사우디아라비아 등에 영향을 끼쳤기 때문이다. 카타르 정부와 아랍에미리트 정부의 지지 세력이 다르고 관계가 악화되면서 결국 카타르와 단교하게 되었다. 이 사건은 GCC 연합의 와해이면서 더 이상 아랍, 이슬람, GCC라는 철학적인 공통분모 하에 연합이 유지될 수 없음을 느끼게 하였다.

아랍에미리트는 2016년 관용 정신을 제도화하기 위해 정부부처(Ministry of Tolerance & Coexistence)를 설립하였으며, 2019년을 관용의 해(Year of Tolerance)로 지정하였다. 건국의 아버지인 자이드 대통령의 유산을 바탕으로 아랍에미리트 정부가 국가의 관용 정신과 공존, 문화적 이해를 증진하는데 헌신하겠다고 발표한 것이다. 실제로 관용에 대한 국가 캠페인과 행사가 개최되었고, 관용과 관련한 이니셔티브가 구성되고 글로벌 정상회담 등이 개최되었다. 아랍에미리트가 '관용'이라는 단어를 사용한 이래 빈번하게 등장하는 문구는 '아랍에미리트에는 200개가 넘는 국적의 사람들이 살고 있기 때문에 사회적 안정과 조화를 위해 관용 정신은 필수적이다'는 것이다. 즉, 아랍에미리트는 자국민 외 다양한 민족이 살고 있으며, 이들과의 공존이 중요하다는 것을 보여준다. 자국민에게 아랍과 이슬람의 가치를 중요하게 설명하고 있지만 더 이상 국가에 대한 설명에서 이러한 키워드를 찾아보기 힘들어졌다. 이는 아랍에미리트가 GCC와 아랍을 넘어 글로벌 행위자로서

도약하고 있음을 보여준다.



[그림2. 아랍에미리트의 관용(Tolerance in UAE)]

\* 출처: Ministry of Tolerance & Coexistence

### 3.3 전통과 현대의 조화, 아랍과 서구 시스템의 조합

아랍에미리트는 직접적인 식민통치를 받은 국가는 아니지만 보호령(protectorate)이라는 테두리에서 오랫동안 영국의 영향을 받았다. 보호령의 형태였지만 영국의 개입은 현재 아랍에미리트의 건립에 큰 영향을 끼치게 되었다. 이러한 영향은 먼저 오늘날 아랍에미리트의 교육에서 찾아볼 수 있다. 석유 자원 개발이 본격화되면서 이 지역에 다양한 서구 국가 기업과 인재들이 대거 유입되었고, 이와 함께 서구식 시스템 또한 정착되기 시작하였다. 아랍에미리트에 사립학교와 국제학교들이 설립되기 시작했으며 이들은 영어 중심의 커리큘럼을 적극적으로 도입하였다. 영국식, 미국식, IB 등 국제적으로 인정되는 여러 서구형 교육 과정들을 운영하는 학교의 수 또한 증가하였다. 경제적 호황과 이에 알맞은 인프라 구축을 위해 및 이주민들이 대거 유입되면서 영어는 필수적인 공용어로 인식되기 시작하였다. 세계화 수준에 맞추기 위해 학부모와 학생들은 서구식 교육 시스템을 적용하는 학교를 선호하는 경향을 보이게 되었다.

사립학교의 수 증가만이 아니라 교육 행정 모델에서도 영국의 영향을 찾아볼 수 있다. 보호령 시절 행정 업무 및 학교 운영 방식에서도 일부 영국 모델을 도입하게 되었다. 아랍 지역의 교육은 보통 이슬람을 기반으로 종교적인 가르침, 경전인 코란(Quran)과 순나(Sunnah, 무함마드의 언행) 모음집인 하디스에 대해 학습했다. 대표적인 학습기관은 쿠تاب(Kuttab)과 마드라사(Madrasa)가 있었다. 쿠تاب은 어린이들에게 코란을 읽고 쓰고 암기하는 방식을 알려주는 기초 교육기관이었다면, 마드라사는 이슬람 과학, 아랍문학 등의 고등교육과 연구를 수행하는 기관이었다. 국가에서 관리하는 공교육 기관이 아닌 종교단체 혹은 기관에서 운영하였기 때문에 커리큘럼이 통일되어 있지 않았다. 또한 종교에 집중되어 교육방식이 암기와 구두 반복에 맞춰져 단순하였다. 영국식 교육 행정 모델 도입은 교육 시스템의 중앙집권화에 영향을 끼쳤으며, 영국만이 아니라 프랑스, 미국 등 서구의 다양한 교육 시스템을 참고하여 평가 및 인증 기준을 설정하게 되면서 교육방식의 다양화를 도모하였다.

물론 이러한 영어 중심 그리고 서구식 교육 시스템이 아랍 고유의 정체성과 문화를 약화시킬 수 있다는 우려도 존재한다. 이미 보편화된 교육을 통해 훌륭한 글로벌 인재를 육성할 수 있다는 장점이 있으나 반대로 고유의 문화가 부수적인 위치로 밀려날 가능성도 있다. 그러나 이러한 서구식 교육의 도입은 아랍에미리트 정부가 내세우는 목표 중 하나인 글로벌 교육 허브로의 성장 기조와도 연관이 있다. 최근 아랍에미리트 두바이, 아부다비, 샤르자 등을 중심으로 서구의 명문 대학들이 캠퍼스를 설립하고 있다. 뉴욕대학교 아부다비 캠퍼스, 소르본대학교 아부다비 캠퍼스, 버밍엄대학교 두바이 캠퍼스 등 서구의 명문대 캠퍼스화를 통해 국제기관과의 협력을 강화하고 앞서 말한 글로벌 교육 허브로 국가 이미지를 정착시키려 노력하고 있다.

아랍에미리트 정부는 스스로 '전통과 현대의 조화'를 강조해 왔다. 석유 이후의 시대에 대한 대비 그리고 젊은 세대의 성장을 위해 전통적인 문화 정체성은 유지, 보존하되 글로벌 스탠다드에 알맞은 인재를 키워 나가는 것이 정부의 목표라 할 수 있다. 이슬람적이면서도 현대적인 국가가 아랍에미리트임을 강조하며 국제 무대로 진출하고 있다.

제국주의 유산을 수동적으로 계승하기보다는 자신들이 지닌 경제력과 자본, 네트워크를 활용해 자국을 빠르게 발전시키고 전략적으로 활용하는 모습을 보여준다. 물론 서구식 교육 모델의 도입이 국가의 근대화에는 필수적이라는 과거 제국주의적 관념을 벗어났다고 하기는 어렵지만 아랍에미리트 정부에서 본인들의 필요에 부합하는 부분만 채택하고 재구성한다는 점에서 변화를 살펴볼 수 있다. 공교육만이 아닌 사립교육에서도 이슬람과 아랍어 교육에 대한 시수를 일부 강제하여 고유의 전통성을 잃지 않도록 노력하는 모습도 엿볼 수 있다.

연방평의회 선거에서도 서구식 정치 시스템의 정착과 변형을 찾아볼 수 있다. 연방평의회는 입법부에 속하며 총 40명으로 구성된다. 아랍에미리트의 인구구성비를 토대로 아

부다비 8명, 두바이 8명, 샤르자 6명, 라스 알 카이마 6명, 움무 알-쿠와인 4명, 푸자이라 4명, 아즈만 4명으로 구성되어 있다. 1971년 설립된 이래, 셰이크가 각자 토후국 내 평의원을 임명하는 방식이었으나 2006년 부분 간접선거제도가 도입되었다. 20명은 여전히 셰이크가 임명하지만 나머지 20명은 아랍에미리트 일부 국민에 의해 선출되는 방식으로 변화하였다. 가문이 통치하는 토후국에서 국민들에게 자신들의 목소리를 대변할 수 있는 의원을 선출할 수 있게 된 것이다. 아랍에미리트에서 시도된 첫 정치 변혁이라고 할 수 있으며 이를 통해 국민들의 화합을 유도했다고 볼 수 있다.

2006년 12월 처음으로 투표가 시행되었으며 당시 투표 선거인단은 7천 명이 조금 되지 않는 규모였다. 선거인단의 규모는 대폭 확대되고 있으며 2019년에는 33만 명으로 증가하였다. 약 4차의 선거만에 5배 이상으로 증가한 것이다. 2023년에는 하이브리드 투표 시스템을 도입하여 직접 선거인단이 등록하고 온라인으로 투표를 참여할 수 있게 하여 자주적인 투표 참여를 독려했다. 투표가능한 국민 수의 증가와 함께 참여민주주의로의 변화를 도모하고 있다. 연방평의회가 설립초기에는 법안을 심의하고 통과시키는 단순 업무를 수행했다면 현재는 내각 부처에서 법안 및 관련 정책을 검토하고, 수정할 권한을 가지면서 영향력이 증대되었다. 또한 2006년 선거에서 처음으로 여성의원이 선출되었으며, 2019년에는 여성 의원 비율을 50%로 확대하여 여성의 사회진출을 장려하고 있다.

아랍에미리트와 같이 통치 가문을 중심으로 운영되는 체제는 행정부가 강력한 권력을 가지며 정책이 지도자층에서 결정되어 국민에게 전달되는 톱다운 제도(Top down system)가 특징이다. 그러나 아랍에미리트는 연방평의회 기능을 강화하고, 그 구성원의 선출 방식 또한 개혁하여 국민의 정치참여를 확대시키고 있다. 국민들의 참여 증대는 국가의 화합과 안정에 기여하며, 정책의 다양성과 사회적 포용에도 도움을 준다. 이러한 아랍에미리트의 진보적인 정치 행보는 아라비아 반도의 여느 GCC 국가보다도 변화무쌍하다고 해석할 수 있다.

#### **4. 나가는말: 하나의 국가로서 아랍에미리트 정체성 확립**

아라비아 반도 사막과 해안가를 중심으로 마을을 통치하던 아랍 부족 가문의 수장은 영국과 만나게 되면서 휴전 국가의 통치자가 되었으며, 서구식 국가 시스템을 학습하게 되었다. 보호라는 비유 아래 해상으로의 진출과 다른 국가와의 외교관계 구축을 제한당했다. 비슷한 상황에 놓여있던 휴전국가 연합체는 영국의 철수 이후 해결책을 모색했고, 독립이 아닌 연합체의 유지를 선택했고, 가문의 생존과 공존을 모색했다. 아랍에미리트가 건국되고, 서구식 정치시스템의 도입과 아랍 가문에게 맞는 변형을 통해 정치 안정을 도모하였다. 아싸비야라는 가문의 결속을 활용해 연대를 강화하고 이에 서구식 3권 분립과 대통령, 부통령제도를 활용하면서 토후국 간의 적정한 균형을 형성하였다.

물론 막대한 석유 수입이 없었다면 이러한 국가체제는 유지되기 어려웠을 것이다. 막대한 수입원을 토후국에 분배하고, 적은 수의 자국민과 많은 수의 이주민 간의 균형을 유지하면서 인프라를 구축한 결과 현재의 아랍에미리트 경제구조가 구축될 수 있었다. 물론 글로벌 경쟁이 본격화되고, 아랍에미리트와 유사한 체제를 지닌 카타르와의 관계 악화가 아랍에미리트가 관용의 국가로 발돋움할 수 있는 기회가 되기도 하였다. 스스로가 내 건 '전통과 현대의 조화'라는 기조 아래 아랍에미리트는 아랍인 가문이 통치하던 각각의 동네 연합에서 아랍에미리트라는 하나의 새로운 국가로 변모하고 있다. 즉, 아싸비야라는 아랍인의 전통과 서구식 정치, 경제, 사회시스템이 결합되면서 알 나흐얀 가문, 알 마크툼 가문 사람이 아닌 아랍에미리트인이라는 새로운 정체성을 확립하고 있다.

KSCES



2025 한국유럽학회 신년학술대회

## 패널4: 세계의 다문화와 이주



# 해외 전문인력 유치를 위한 한국의 법제도적 대응

이준표<sup>1)</sup>

## I. 서론

본 연구는 한국의 해외 전문인력 유치 현황과 법제도적 대응 동향을 분석하여, 향후 전망과 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 한국의 경우, 통상 국가나 산업에 기여도가 높은 전문적인 기술을 보유한 인력이라는 의미로 전문인력을 지칭하고 있다. 그러나 법률상 명확한 정의 규정이 있는 것이 아니기에 전문인력, 고급인력, 고급기술인력, 우수인재, 핵심인재 등 다양한 용어를 혼용하여 사용하고 있다(현대경제연구원, 2015, p.1; 임정빈, 2019, p.66). 한국 통계청에서 제정·고시한 「한국표준직업분류」에 따르면, 특정 분야의 전문지식과 경험을 바탕으로 개념과 이론을 이용하여 해당 분야에 대한 연구·개발, 자문, 지도 등 전문 서비스를 제공하는 자를 가리켜 '전문가 및 관련 종사자'로 칭하고 있다.

한편, 한국 「출입국관리법」상의 비자체계에 따르면, '전문인력'이란 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7) 비자 소지자를 가리킨다. 이는 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 비자 소지자를 가리키는 비전문인력과 대비되는 개념에 해당한다. 또한 취업 자체가 체류 원인은 아니지만 체류활동 외 허가로 취업을 할 수 있는 자격이 있는 거주(F-2), 영주(F-5) 및 창업인력(기술창업준비비자(D-10-2) 또는 기술창업비자(D-8-4))의 경우에도 전문인력에 맞는 활동을 한다면 넓은 의미에서 전문인력으로 구분할 수 있을 것이다(진달래, 2024, pp.15-16). 본 연구에서는 한국의 해외 전문인력 유치 현황 및 관련 법제도를 분석함에 있어, 한국의 비자체계를 기반으로 전문인력을 정의하고, 장기체류자격으로서 전문인력에 해당하는 E-1~E-7 비자 소지자 및 잠재적 전문인력으로 분류될 수 있는 외국인 유학생(D-2, D-4)을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

저출산·고령화로 인한 인구구조 변화에 대응하고 국가 성장잠재력을 제고하기 위해 해외 전문인력에 대한 유치 필요성이 높아짐에 따라, 1990년대부터 전 세계적으로 전문성을 갖춘 해외 우수인력 유치 경쟁이 본격화되었으며, 2000년대 후반 이후에는 더욱 활발하게 전개되었다(최민경, 2016, p.76). 물론 국내 인력을 키우는 것이 바람직하지만, 경험이 풍부한 고급 전문인력을 단기간에 양성하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이에 전통적 이민 국가인 미국, 캐나다는 물론 중국, 일본, 대만 등 아시아 국가들 또한 해외 우수 전문인력 유치에 사활을 걸고 있다(김혜련, 2019, p.868). 특히, 첨단기술 패권경쟁, 생산인력 확보 경쟁이 심화되면서 주요국은 비자체계를 개선하고 관련 법을 개정하는 등 해외 우수 전문인력 유치를 위한 정책적 관심을 집중하고 있다(Niu, 2024, p.1). AI와 자동화 등 신기술 발전이 더해지며 인적자원 혁신이 중요해졌고, 기술패권경쟁이 가속화하고 있는 만큼 한국의 단순기능인력 중심의 외국인력정책의 대전환이 시급한 상황이다(한국경제인연합회, 2022).

프랑스 경영대학원 인시아드와 미국 비영리 리서치·교육기관 포틀란스연구소의 공동 조사 결과물인 '세계 인적자원 경쟁력 지수 보고서(The Global Talent Competitiveness Index 2023)'에서는 실현 여건, 매력도, 성장성, 지속성, 직업 기술, 글로벌 지식 등 6개 부문을 기준으로 인적자원 경쟁력을 평가하는데, 한국은 조사대상 국가 134개국 중 24위, OECD 38개

1) 한국외국어대학교 동남아연구소 인문사회연구단 전임연구원, 법학박사

국 중에서는 21위를 기록하였다. 구체적인 지표를 살펴보면, 한국은 연구원 수, 디지털 기술 등을 평가하는 글로벌 지식에서는 8위로 높은 순위를 기록하였으나, 외국 인재유입, 여성인력 비중 등을 측정하는 매력도에서는 59위로 낮은 순위를 기록하였다. 특히, 개방성을 측정하는 매력도의 순위가 낮은 것은 단일민족주의에 기반한 배타적인 사회문화와 더불어 비자·국적 제도 등 해외 전문인력 유치와 관련한 전반적인 제도의 보수성에 기인한 것으로 볼 수 있다(진달래, 2024, p.6).

최근 한국에서도 해외 우수 전문인력 유치를 촉진하기 위한 입법정책적 논의가 활발하게 진행되고 있다. 그러나 경쟁국 대비 상대적으로 낮은 임금 수준, 열악한 정주 여건, 비자발급 어려움, 법·제도적 차별 등으로 인해 우수 인력 유치에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 현재 학령 인구 감소 등으로 인한 인재풀 축소와 이공계 기피현상 심화로 해외 인재가 국내로 유입되지 않는 상황에서는 베이붐 세대 고속련 인력 은퇴를 대체할 전문인력이 절대 부족해 시급한 대책이 필요하다(세계일보, 2024). 본 논문은 먼저 한국의 해외 전문인력 유치 현황을 다각적으로 분석하여 주요 특징을 검토한 후, 한국의 해외 전문인력 유치를 위한 법제도적 대응 동향과 내용을 고찰하고, 마지막으로 향후 전망과 한국에의 시사점을 도출하고자 한다.

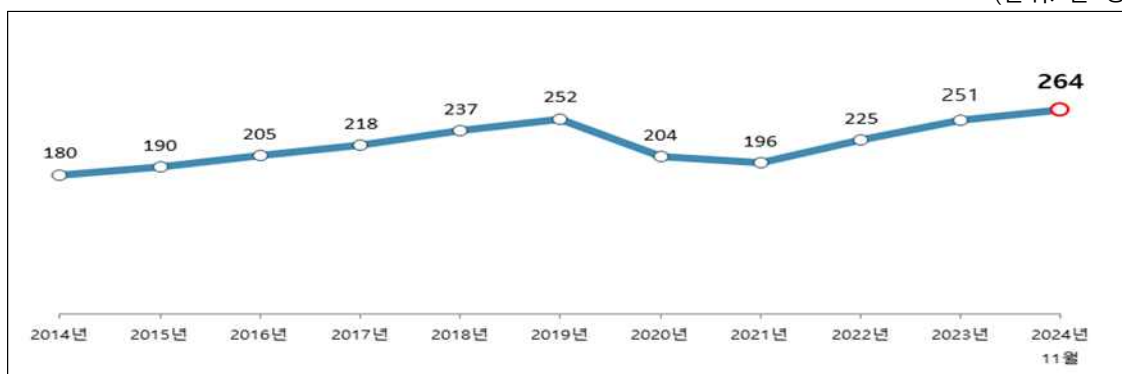
## II. 한국의 해외 전문인력 유치 현황

### 1. 한국 내 체류외국인 현황 개관

한국 내 체류외국인 수는 코로나 팬데믹 기간(2020~2021)에 일시 감소하였으나, 지속해서 증가 추세이다(표-1 참조).

(표-1) 체류외국인 증감추이

(단위: 만 명)



출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

2024년 11월 기준, 한국 내 체류외국인은 총 2,641,273명이며, 등록외국인은 1,488,091명, 외국국적동포 국내거소신고자는 553,922명, 단기체류외국인은 599,260명이다. 국적별 체류외국인은 중국 961,152명(36.4%), 베트남 310,369명(11.8%), 태국 187,673명(7.1%), 미국 173,692명(6.6%), 우즈베키스탄 94,350명(3.6%) 등의 순이다. 체류외국인 수 상위 20개 국적을 살펴보면, 아시아 국가가 17개로 가장 큰 비중을 차지하고 있다(표-2 참조).

(표-2) 체류외국인 연도별·국적별 현황

(2024년 11월 기준, 단위: 명)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년 11월
<b>총 계</b>	<b>2,036,075</b>	<b>1,956,781</b>	<b>2,245,912</b>	<b>2,507,584</b>	<b>2,641,273</b>
중 국 (한국계 포함)	894,906	840,193	849,804	942,395	961,152
한국계	(647,576)	(614,665)	(602,907)	(627,450)	(642,846)
베 트 남	211,243	208,740	235,007	271,712	310,369
태 국	181,386	171,800	201,681	202,121	187,673
미 국	145,580	140,672	156,562	161,895	173,692
우즈베키스탄	65,205	66,677	79,136	87,698	94,350
러시아(연방)	50,410	48,680	56,995	68,075	69,376
네 팔	39,743	36,903	47,865	63,369	73,587
필 리 핀	49,800	46,871	57,452	64,055	67,980
인도네시아	36,858	34,188	50,841	63,226	66,746
캄보디아	41,405	41,525	49,240	57,018	63,957
몽 골	42,511	37,012	53,038	54,846	55,834
카자흐스탄	29,278	29,616	41,840	45,764	45,038
미얀마	26,412	26,096	33,275	42,438	53,173
일본	26,515	28,093	46,741	58,438	61,555
타이완	19,444	18,554	25,417	33,225	37,326
스리랑카	22,466	20,291	24,912	30,370	35,614
캐나다	21,794	22,830	27,705	27,607	28,536
방글라데시	16,823	16,426	21,928	26,636	30,904
파키스탄	12,842	12,410	14,460	16,295	18,298
인도	10,892	11,542	14,419	15,789	17,260
호주	7,913	7,591	17,819	18,326	15,180
말레이시아	5,470	5,053	9,528	12,362	13,358
키르기즈	5,710	6,458	8,696	10,135	11,733
기타	71,469	78,560	121,551	133,789	148,582

출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

2024년 11월 기준, 체류외국인 자격별 현황을 살펴보면, 재외동포(F-4) 수가 556,332명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 비전문취업(E-9)이 336,858명으로 그 뒤를 잇고 있다. 전년 대비하여 가장 크게 증가한 자격은 관광통과(B-2)이며, 계절근로(E-8), 동반(F-3), 단기취업(C-4) 등의 자격도 증가하였다. 반면 전년 대비 감소한 자격은 연구(E-3), 방문동거(F-1), 방문취업(H-2) 등이며, 세부적인 체류외국인 자격별 현황은 다음과 같다(표-3 참조).

(표-3) 체류외국인 자격별 현황

(2024년 11월 기준, 단위: 명)

구 분	'24년 11월	전년 대비
<b>총 계</b>	<b>2,641,273</b>	<b>13.8%</b>
사증면제(B-1)	205,963	7.8%
관광통과(B-2)	142,275	160.5%
단기방문(C-3)	161,512	30.9%
단기취업(C-4)	3,614	59.5%
유학(D-2)	181,764	17.3%
기술연수(D-3)	1,814	-0.7%
일반연수(D-4)	81,158	13.0%
종교(D-6)	1,796	21.6%
상사주재(D-7)	1,071	-5.7%
기업투자(D-8)	8,367	11.6%
무역경영(D-9)	2,523	-1.3%
교수(E-1)	1,814	-5.1%
회화지도(E-2)	13,567	-2.9%
연구(E-3)	3,499	-11.1%
기술지도(E-4)	214	3.4%
예술흥행(E-6)	4,450	-4.4%
특정활동(E-7)	61,608	50.5%
계절근로(E-8)	32,507	98.9%
비전문취업(E-9)	336,858	11.1%
선원취업(E-10)	22,034	4.1%
방문동거(F-1)	101,694	-9.4%
거주(F-2)	60,870	15.0%
동반(F-3)	50,217	70.2%
재외동포(F-4)	556,332	4.5%
영주(F-5)	200,476	8.7%
결혼이민(F-6)	147,926	4.6%
방문취업(H-2)	94,382	-8.9%
기타	160,968	11.2%

출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

한편, 2024년 11월 기준, 외국인력 체류현황을 살펴보면, 전문인력(E-1~E-7)은 총 85,367명, 비전문인력(E-8, E-9, E-10, H-2)은 총 485,781명이 체류 중이며, 유학생(D-2, D-4)은 총 262,922명이 체류 중이다(표-4 참조).<sup>2)</sup>

(표-4) 외국인력 체류현황

(2024년 11월 기준, 단위: 만 명)

비자	외국인력(55)						유학생(26)	
	전문인력(8)		비전문인력(48)				유학(D-2)	일반연수(D-4)
	(E-1~6)	(E-7)	계절근로(E-8)	비전문취업(E-9)	선원취업(E-10)	방문취업(H-2)		
인원	2	6	3	33	2	9	18	8

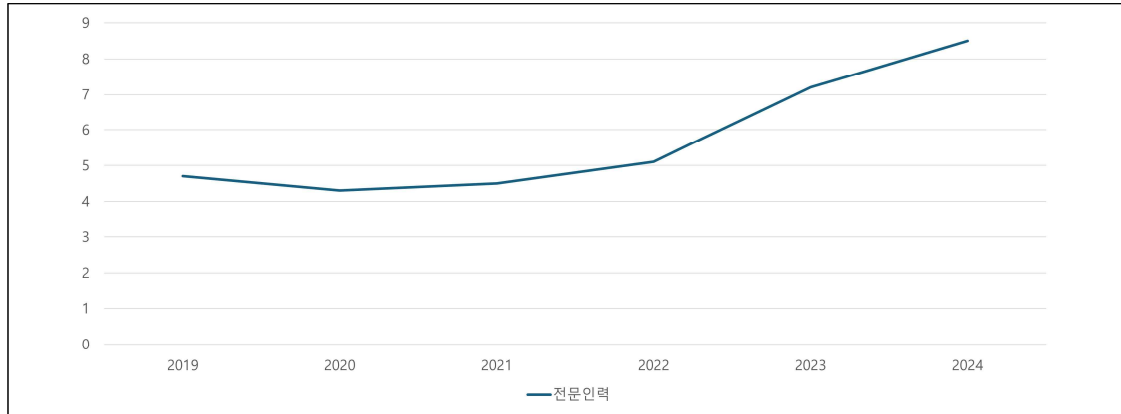
출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

## 2. 전문인력(E-1~E-7) 유치 현황

한국의 현행 비자체계상 전문인력(E-1~E-7)에 해당하는 비자를 소지한 체류외국인 수는 2020년 이후 꾸준히 증가해 왔으며, 코로나 팬데믹 이후 빠른 속도로 증가하고 있다(표-5 참조).

(표-5) 연도별 전문인력 추세

(단위: 만 명)



출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계연보, 통계월보

전문인력은 세부적으로 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7) 비자 소지자로 구분되며, 이러한 체류자격에 해당하는 사람 및 활동 범위는 다음과 같다(표-6 참조).

(표-6) 전문인력 체류자격에 해당하는 사람 및 활동 범위

체류자격	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위
교수(E-1)	「고등교육법」 제14조제1항·제2항 또는 제17조에 따른 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 전문 분야의 교육 또는 연구·지도 활동에 종사하려는 사람
회화지도(E-2)	법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체 부설 어학연수원, 그 밖에 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람

2) 단기취업(C-4) 등 체류 외국인 수가 만 명 미만에 해당하는 취업자격은 제외하였다.

연구 (E-3)	대한민국 내 공공기관·민간단체로부터 초청을 받아 각종 연구소에서 자연과학 분야의 연구, 사회과학·인문학·예체능 분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구·개발에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]
기술지도 (E-4)	자연과학 분야의 전문지식 또는 산업상 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위하여 대한민국 내 공공기관·민간단체로부터 초청을 받아 종사하려는 사람
전문직업 (E-5)	대한민국 법률에 따라 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사, 그 밖에 국가공인 자격이 있는 사람으로서 대한민국 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]
예술흥행 (E-6)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고·패션 모델, 그 밖에 이에 준하는 활동을 하려는 사람
특정활동 (E-7)	대한민국 내의 공공기관·민간단체 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람

출처: 출입국관리법 시행령 [별표 1의2]

전문인력 자격별 현황을 살펴보면, 2024년 11월 기준, 특정활동(E-7)이 61,608명으로 가장 많고, 회화지도(E-2), 예술흥행(E-6) 등이 그 뒤를 잇고 있다(표-7 참조).

(표-7) 전문인력 자격별 체류외국인 수

(2024년 11월 기준, 단위: 명)

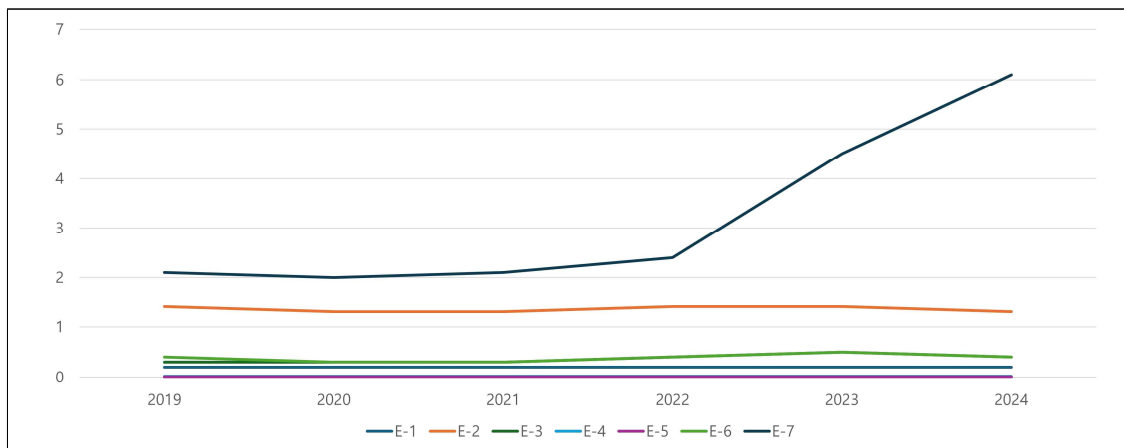
총계	교수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)
85,367	1,814	13,567	3,499	214	215	4,450	61,608

출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

연도별 전문인력 자격별 체류외국인 수를 보더라도 특정활동(E-7)이 전문인력 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있음을 알고 있다. 눈에 띄는 것은 체류외국인 수에 있어서 다른 자격의 경우 큰 변화 없는 것과는 달리, 특정활동(E-7)은 2022년 이후 가파르게 증가하고 있다는 점이다(표-8 참조).

(표-8) 연도별 전문인력 자격별 체류외국인 수 추세

(단위: 만 명)



출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계연보, 통계월보

특정활동(E-7)이란, 법무부장관이 국가경쟁력 강화 등을 위해 전문적이 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력 도입이 특히 필요하다고 지정한 분야에서의 활동을 의미한다. 즉, 특정활동(E-7)의 경우 회화지도(E-2)처럼 단일한 직종이 아닌 법무부장관이 특별히 지정하는 다양한 직종들이 포함되어 있어서 사실상 외국인 전문직 단일 직종으로는 회화지도의 비중이 가장 높다고 볼 수 있다(김주영, 2022, p.31). 전문인력을 통한 인력 도입의 경우 고용허가제(E-9)를 통해 취업한 인력과 비교하여 상대적으로 고숙련, 고기술을 갖춘 외국인력이라고 할 수 있지만, 원어민강사, 요리사 등이 많아서 외국인력 도입에서 산업경쟁력 강화 측면의 고려가 부족한 실정이다. 사실상 산업경쟁력과 관련해서는 특정활동(E-7)이 가장 연계성이 높다고 할 것이다(김주영, 2022, p.34). 한편, 한국의 현행 비자체계에 따르면, 교수(E-1) 비자부터 특정활동(E-7) 비자까지의 인력을 크게 전문인력으로 분류되나, 한국표준직업분류상 대분류 항목과 직능수준 등을 감안하여, 특정활동(E-7)을 전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3) 및 숙련기능인력(E-7-4)으로 구분하고 있다(표-9 참조).

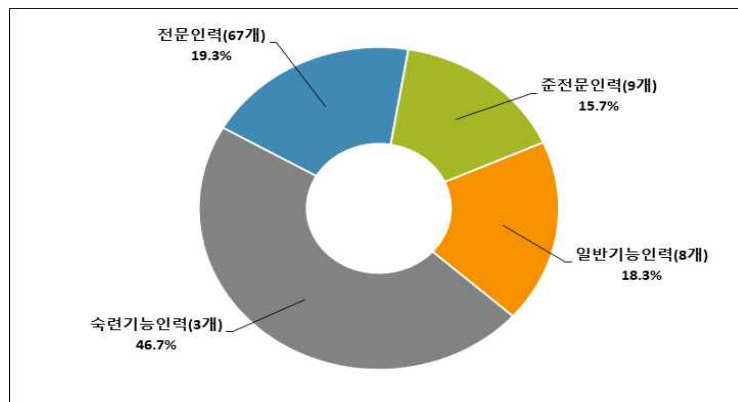
(표-9) 특정활동의 유형

전문인력 (E-7-1)	준전문인력 (E-7-2)	일반기능인력 (E-7-3)	숙련기능인력 (E-7-4)
관리자 및 전문가 (67개 직종)	사무 및 서비스종사자 (9개 직종)	기능원 및 기능종사자 (9개 직종)	점수제(비숙련→숙련 전환) (3개직종)

출처: 법무부, 사증민원 자격별 안내 매뉴얼(2023.2.8.)

2024년 11월 기준, 특정활동(E-7) 유형별 분포도를 보면, 숙련기능인력(E-7-4)이 전체의 46.7%를 차지하고 있으며, 전문인력(E-7-1)은 19.3%, 일반기능인력(E-7-3)은 18.3%, 준전문인력(E-7-2)은 15.7%를 차지하고 있다(표-10 참조).

(표-10) 특정활동(E-7) 유형별 분포



출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

국적별로 보면, 특정활동(E-7) 비자로는 베트남인이 11,153명으로 가장 많고, 그 뒤를 중국인, 네팔인이 잇고 있다. 그러나 세부 통계를 보면, 중국인의 경우 준전문인력(E-7-2) 비중이 가장 높고, 베트남인의 경우 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4) 비중이 상대적으로 높다. 또한 인도, 미국 국적의 특정활동(E-7) 비자 소지 외국인은 주로 전문인력(E-7-1)으로 체류하고 있다(표-11 참조).

(표-11) 국적별·유형별 특정활동 체류외국인 수

(2024년 11월 기준, 단위: 명)

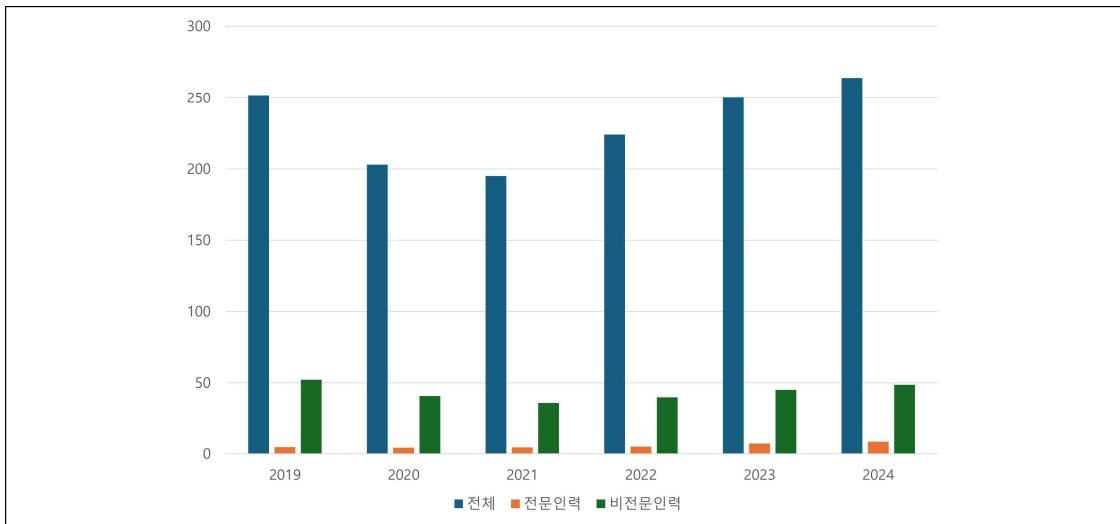
국적별 유형별	총 계	중국	베트남	네팔	인도	미국	기타
전 체(직종)	60,923	9,015	11,153	7,600	1,602	1,430	30,123
전문인력(67개)	11,741	1,103	1,987	95	1,040	1,428	6,088
준전문인력(10개)	9,544	7,745	174	455	319	2	849
일반기능인력(9개)	11,224	95	5,050	25	242	0	5,812
숙련기능인력(3개)	28,414	72	3,942	7,025	1	0	17,374

출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

그런데 취업자격 체류외국인 유형별 현황을 살펴보면, 전문인력(E-1~E-7)은 85,367명으로 비전문인력 즉 단순기능인력(E-8~E-10, H-2) 485,781명의 1/5 수준에 불과하다. 다시 말해서 한국 내 취업허가 외국인의 대다수는 단순기능인력이다. 또한 전체 체류외국인 수 대비 전문인력 수 역시 그 비중이 매우 낮다(표-12 참조).

(표-12) 연도별 전문인력·비전문인력 체류외국인 수 추세

(단위: 만 명)



출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계연보, 통계월보

### 3. 유학생(D-2, D-4) 유치 현황

외국인 유학생은 주류 사회의 주된 언어, 문화, 사회 환경에 대한 높은 이해를 가지고 있는 잠재적 전문인력이자 고급 인재이다(박주현, 2023, p.1). 한국에 체류하는 외국인 유학생 수는 2019년부터 2023년까지 꾸준히 증가하는 추세를 보였으며, 2020년 코로나 팬데믹의 영향으로 감소한 후 2021년부터 회복세를 보이고 있다. 2023년에는 226,507명으로 2019년 대비 큰 폭으로 증가하였고, 2024년 11월 기준 260,227명을 기록하였다. 비자 유형별로 보면, 유학(D-2) 비자는 전체 비자 중 가장 높은 비중을 차지하며 지속적으로 증가하고 있으며, 한국어연수(D-4-1)도 팬데믹의 영향을 받았으나 이후 다시 회복세를 보이며 꾸준히 증가하고 있다. 외국인연수(D-4-7) 비자도 상대적으로 적은 숫자이나 점진적으로 증가하고 있다(표-13 참조).

(표-13) 연도별 외국인 유학생 수 추세

(단위: 명)

연 도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	'24년 11월
총 계	180,131	153,361	163,699	197,234	226,507	260,227
유 학(D-2)	118,254	101,810	111,178	134,062	152,094	181,764
한국어연수(D-4-1)	61,867	51,545	52,506	63,146	74,361	78,381
외국어연수(D-4-7)	10	6	15	26	52	82
전년대비 증감률	12.1%	-14.9%	6.7%	20.5%	14.8%	15.9%

출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

유학(D-2) 비자의 경우, 전문대학 이상의 교육·학술연구 기관에서의 유학 또는 연구활동에 해당하는 것으로, 고등교육법의 규정에 의하여 설립된 전문대학, 대학, 대학원 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 전문대학 이상의 학술기관에서 정규과정(학사·석사·박사)의 교육을 받거나 특정의 연구를 하고자 하는 자에게 적용된다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2023, p.63). 한편, 일반연수(D-4)는 대학부설 어학원에서 한국어를 연수하는 자, 유학(D-2) 자격에 해당하는 기관 또는 학술연구기관 이외의 교육기관에서 교육을 받는자, 국·공립 연구기관이나 연수원 등에서 기술, 기능 등을 연수하는 자, 외국인투자기업 또는 외국에 투자한 기업체 등에서 인턴으로 교육 또는 연수를 받거나 연구활동에 종사하는 자에게 적용된다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2023, p.73).

(표-14) 국적별 및 자격별 한국 내 유학생 현황

(2024년 11월 기준, 단위: 명)

구 분	총 계	유학(D-2)	한국어연수(D-4-1)	외국어연수(D-4-7)
총 계	260,227	181,764	78,381	82
베 트 남	91,304	41,283	50,019	2
중 국 (한국계 포함)	75,501	68,375	7,126	0
(한국계)	(234)	(230)	(4)	(0)
몽 골	16,270	10,485	5,785	0
우즈베키스탄	15,145	13,123	2,021	1
네 팔	9,220	8,886	321	13
미얀마	7,043	3,220	3,823	0
일본	4,527	3,088	1,439	0
인도네시아	2,795	2,416	379	0
방글라데시	2,956	2,777	114	65
러시아(연방)	2,443	1,469	974	0
미국	2,612	2,313	299	0
프랑스	2,189	1,906	283	0
인도	2,050	1,741	309	0
파키스탄	1,951	1,833	118	0
(타이완)	1,557	1,068	489	0
카자흐스탄	1,571	1,217	353	1
말레이시아	1,199	1,054	145	0
키르기즈	1,711	912	799	0
기타	18,183	14,598	3,585	0

출처: 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(11월)

표-14에 따르면, 2024년 11월 기준, 한국 내 유학생은 총 260,227명이며, 이 가운데 베트남인 유학생은 91,304명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 다음은 중국인 유학생으로 한국계 중국인을 포함하여 75,501명이다. 중국의 경우 유학(D-2) 자격이 높은 비중을 차지하는 반면, 베트남의 경우 한국어연수(D-4-1)를 목적으로 국내에 장기 체류하는 학생 수가 유학(D-2) 자격보다 높은 것이 특징이다. 특히 한국어연수 비자(D-4-1)로 입국한 베트남인 유학생 수는 중국인 유학생 수의 7배가 넘는다.

한국 정부는 학령인구 감소에 대비하고 국제경쟁력 향상을 위해 해외 유학생 유치에 적극적인 입장을 취하고 있다. 그간 학위과정(D-2) 및 비학위과정(D-4) 유학생은 지속적으로 증가하였다. 국내 유학생의 대부분은 중국 출신자이지만 사드 등으로 중국 유학생 유치에 어려움을 겪었던 대학들이 베트남 유학생을 적극적으로 유치하면서 베트남은 주요 유학 송출국으로 부상하게 되었다(이창원 등, 2019, p.15). 주요 국적별 외국인 유학생 수 추세를 보면, 베트남 국적의 유학생 수의 증가가 뚜렷하다(표-15 참조).

(표-15) 주요 국적별 한국 내 유학생 추세

(단위: 명)



출처: 한국교육개발원, 2023년 국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계

한국교육개발원(KEDI)이 발표한 2023년도 한국 내 고등교육기관 외국인 유학생 통계에 따르면, 아시아 국적 유학생은 총 162,322명으로 전체의 대다수를 차지하며, 다른 지역과 큰 격차를 보인다. 학문 계열별로도 모든 분야에서 아시아 국적 유학생이 가장 많은 수를 기록하고 있으며, 특히, 공학계(53,055명)와 인문사회(34,110명)에서 높은 비중을 차지하고 있다. 대학원 과정에서도 석사과정 77,452명, 박사과정 26,980명으로 아시아 국적 유학생의 체류가 두드러진다. 학문계열별 비중을 살펴보면, 인문사회계가 81,087명으로 모든 지역에서 높은 비중을 차지하고 있으며, 공학계는 55,465명으로 인문사회 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 자연과학계와 예체능계는 상대적으로 낮은 비중을 보였다(한국교육개발원, 2023).

체류자격별 직업별 상주 외국인 취업자 비율을 살펴보면, 관리자·전문직 및 관련 종사자 분야에서 전문인력(E-1~E-7)은 전체의 61.4%로, 이 직업군에서 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 전문 비자 소지자가 주로 고학력 및 고숙련 직업군에 종사하고 있음을 보여준다. 흥미로운 점은 유학생(D-2, D-4)이 해당 직업군에서 16.3%의 비중을 차지하며, 전문인력 다음으로 높은 비율을 기록하고 있다는 사실이다. 이는 유학생들이 졸업 후 해당 직업군으로 진출하거나 학업 중에도 전문적인 분야에서 일하고 있음을 시사한다. 이러한 경향은 유학생들이 단순히 학업을 마치는데 그치지 않고, 학업과 연계된 고숙련 직업으로의 이동 가능성을 높이고 있다는 점을 보여 준다. 이는 한국이 유학생 유치와 그들의 전문인력화 전략에서 일정 부분 성과를 보이고 있음을 반영한다(표-16 참조).

(표-16) 체류자격별 직업별 상주 외국인 취업자

(단위: %)

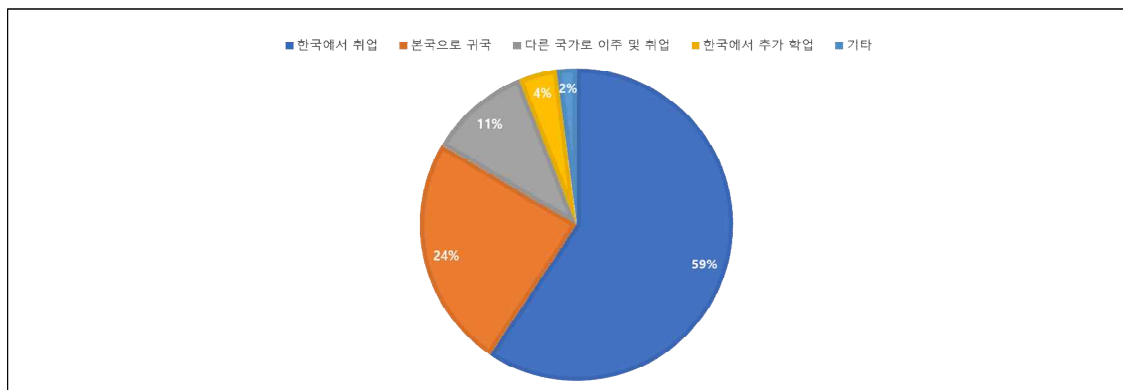
	합계	관리자· 전문가 및 관련 종사자	사무 종사자	서비스 종사자	판매 종사자	농림어업 숙련 종사자	기능원 및 관련 종사자	장치·기계 조작 및 조립 종사자	단순노무 종사자
취업자	100.0	9.0	3.9	10.7	3.1	3.3	16.9	24.9	28.2
비전문취업	100.0	0.1	0.3	0.0	0.0	5.4	14.9	46.2	33.1
방문취업	100.0	-	0.9	17.9	0.3	0.5	24.1	15.7	40.5
전문인력	100.0	61.4	7.8	10.6	-	1.3	9.7	7.8	1.5
유학생	100.0	16.3	4.8	35.8	7.8	0.3	1.2	1.2	32.8
재외동포	100.0	7.0	5.7	14.4	5.1	0.6	22.2	19.5	25.6
영주	100.0	9.3	5.4	17.1	6.1	0.2	22.0	20.1	19.7
결혼이민	100.0	11.8	4.0	13.2	4.7	1.6	15.8	15.9	33.0
기타	100.0	15.3	7.1	9.3	4.3	12.9	8.9	12.8	29.6

출처: 통계청·법무부, 2023년 이민자체류실태및고용조사 결과

통계청·법무부에서 공동 실시한 ‘2020 이민자 체류실태 및 고용조사’에 따르면 유학생 응답자의 32.7%가 졸업 후 한국에서 취업하기를 희망한다고 응답하였다. 한국보건사회연구원에서 2021년 700명의 아시아 국가 출신 유학생을 대상으로 실시한 설문 결과에서도 유사한 결과가 나왔다. 설문 참가자 중 30.7%가 졸업후 한국에서 체류하며 취업할 의사가 있다고 응답하였다. 이들이 졸업 후 취직에 성공하게 될 경우 한국 내 외국인 유학생들은 한국 내 노동시장, 특히 중소기업의 기술인력 부족을 채워줄 수 있을 것이며, 한국 기업의 해외 진출·확장을 돕는 역할을 할 수 있을 것이다(박주현, 2023, p.2).

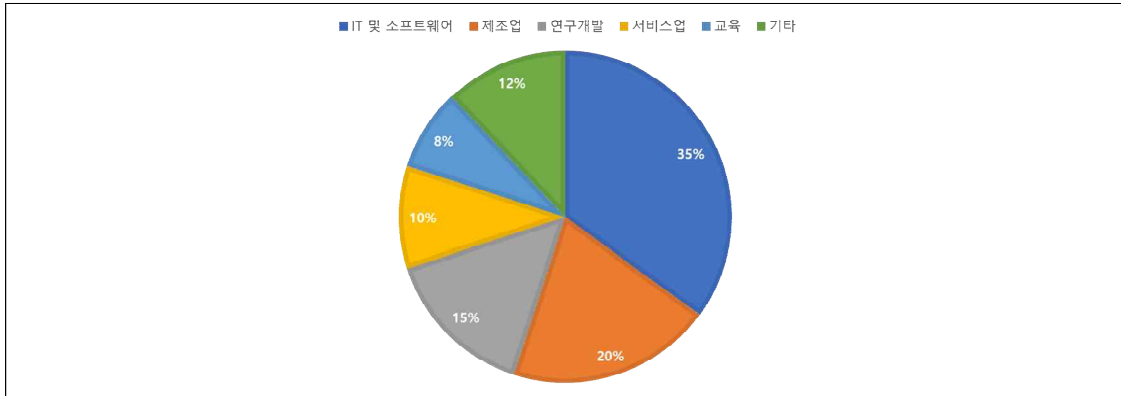
한국에 체류 중인 외국인 유학생들의 졸업 후 계획과 한국에서의 취업 희망 업종에 대한 통계는 이들이 전문인력으로서 한국 사회에 기여할 가능성을 긍정적으로 평가할 수 있는 근거를 제공한다. 졸업 후 한국에서의 취업을 계획하는 유학생들의 비율이 상당하며, 특히 IT, 연구개발, 제조업 등 한국의 산업 성장과 국가 경쟁력 강화를 위한 핵심 분야에 대한 취업 희망이 높게 나타나고 있다. 이는 외국인 유학생들이 단순히 학업을 위해 한국에 머무르는 것을 넘어, 국내 경제와 산업의 지속가능한 발전에 기여할 잠재력이 크다는 것을 시사한다. 즉, 외국인 유학생들은 한국의 전문인력 확보 전략에서 핵심적인 역할을 할 수 있으며, 장기적으로 이들의 활용가능성에 대한 체계적인 접근이 요구된다(표-17, 표-18 참조).

(표-17) 외국인 유학생의 졸업 후 향후 계획(2023)



출처: 통계청·법무부, 2023년 이민자체류실태및고용조사 결과

(표-18) 외국인 유학생의 한국 내 취업 희망 업종(2023)



출처: KOSIS(「이민자체류실태및고용조사」, 통계청, 법무부)

한편, 베트남 출신 유학생의 경제활동 참여가 매우 높은 것도 주목할 필요가 있다. 유학생 비자 만료 후 한국에 계속 체류를 희망하는지 여부를 조사한 보고서 결과에 따르면, 베트남 출신 유학생은 대다수인 84.5%가 한국에 계속 체류하기를 희망하였다 이 비율은 기타 아시아 출신 유학생(66.1%)과 비교해도 상당히 높다. 성별로는 큰 차이가 나타나지 않았다. 이민자 체류실태 및 고용조사의 유학생 분석 결과는 베트남 출신 유학생은 유학 중에 또는 유학 종료 후 한국에서 취업을 원하는 비율이 상대적으로 높을 것이라는 추측을 가능하게 한다. 유학 중에 이미 취업을 하고 있는 비율이 높다는 사실은 베트남 출신 유학생 중에 한국 내 취업을 목적으로 유학 온 사례가 적지 않음을 짐작하게 한다. 또한 유학 기간 종료 후에도 한국에 더 체류하고자 하는 사람이 많은 것도 한국에서의 취업에 대한 욕구가 크다는 사실을 보여준다 (이창원, 최서리, 장주영, 2019, p.146).

### Ⅲ. 한국의 해외 전문인력 유치 관련 주요 법제도

#### 1. 해외 전문인력 유치 관련 법률 개관

한국의 해외인력 유입과 관련된 법률에는 「재한외국인처우기본법」, 「출입국관리법」, 「국적법」, 「외국인근로자의고용등에관한법률」 등이 있다. 「재한외국인처우기본법」은 대한민국 국민과 재한 외국인이 서로의 문화와 역사를 이해할 수 있는 사회 환경을 조성하기 위한 목적으로 2007년 제정되었으며, 외국인정책 기본계획 및 시행계획, 외국인정책위원회, 재한외국인 등의 처우, 이민정책연구원 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관 부처는 법무부이다(진달래, 2024, p.18).

특히 「재한외국인처우기본법」 제16조는 “국가 및 지방자치단체는 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 전문외국인력의 유치 및 처우 개선 내용을 포함하고 있다. 이에 따라 한국 정부는 2008년 처음 수립된 외국인정책 기본계획에서부터 2023년 12월 확정된 제4차 외국인정책 기본계획에 이르기까지 지속적으로 해외 우수인재 유치를 중점과제로 선정하여 추진해 오고 있다.

한국의 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027)은 경제와 지역발전, 안전과 질서, 사회통합, 인권 가치, 이민행정기반 구축을 핵심가치로 두면서 중점과제들을 설정하고 있다(표-18 참조).

지난 1~3차 기본계획의 외국인 유입 관점이 노동력 충원에 있었다면, 제4차 기본계획은 한국 사회 구성원으로서 유입관리, 사회통합, 정착·정주를 고려하며, 국익에 도움이 되는 전문·숙련 인력, 유학생 등을 적극 유치·양성하여 국가성장 동력으로 활용하고자 한다.

(표-19) 제4차 외국인정책 기본계획(2023-2027) 정책목표 및 중점과제

구분	정책목표	중점과제
경제	이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진	① 국익에 도움되는 이민관리 시스템 체계화 ② 우리 경제에 필요한 이민자 유치와 육성 ③ 지역기반의 이민정책 체계 구축 ④ 이민정책과 국가브랜드를 연계한 경제 성장
안전	안전하고 질서있는 이민사회 구현	① 이민질서 위반 대응체계 확립 ② 사회질서와 조화되는 체류환경 조성 ③ 국민이 신뢰하는 안전한 국경관리
통합	국민과 이민자가 함께하는 사회통합	① 객관적지표를 활용한 사회통합정책 체계화 ② 국민과 이민자의 상호 이해·소통 증진 ③ 사회구성원으로서의 이민자 역량 배양 ④ 국민과 동포의 유대에 기반한 동반 성장
인권	이민자의 인권 가치를 존중하는 사회 실현	① 보편적가치 실현을 위한 이민자 인권보호 강화 ② 여성·아동 등 취약이민자의 사회적 배제 방지 ③ 국제 위상에 부합하는 인도적 의무 이행
협력/인프라	글로벌 스탠더드에 부합하는 이민행정 기반 구축	① 국가백년대계 수립을 위한 이민정책 추진체계 구축 ② 이민행정 전문성 및 연구기반 확충 ③ 기술혁신에 기반한 이민행정 고도화 ④ 국제사회와 공동발전을 위한 이민 협력 강화

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부 (2024), 제4차 외국인정책 기본계획(2023-2027)

한편, 「출입국관리법」은 대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 국민 및 외국인의 출입국관리, 대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리와 사회통합 등에 관한 사항을 규정하기 위한 목적으로 1963년 제정되었으며, 국민의 출입국, 외국인의 입국, 출국, 체류자격, 외국인 등록 및 사회통합 프로그램 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관부처는 법무부이다(진달래, 2024, p.21). 출입국관리법은 해외 전문인력 유치를 위한 제도적 기반을 제공하는 핵심 법률로, 외국인 입국, 체류, 취업 등에 대한 규정을 통해 전문인력의 원활한 유입과 정착을 지원하고, 경제 및 산업적 요구에 부합하는 맞춤형 비자 제도를 운영할 수 있도록 근거를 제공한다. 특히, 전문인력 유치를 위해 비자 발급 절차를 간소화하거나 특정 요건을 완화하고, 장기 체류와 영주권 취득에 유리한 조건을 부여하는 등 법제도적 장치를 마련하고 있다.

한국 「국적법」은 대한민국의 국민이 되는 요건을 정하기 위하여 1948년 제정되었으며, 국적 취득, 일반·간이·특별귀화 요건, 복수국적 요건, 국적심의위원회 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관 부처는 법무부이다(진달래, 2024, p.20). 「국적법」은 해외 전문인력의 장기적인 정착과 기여를 유도하는 역할을 한다. 특히, 전문인력에게 국적 취득의 문턱을 낮추는 특별귀화 제도나 조건부 복수국적 허용 등은 우수 인재들이 지속적으로 사회에 기여할 수 있도록 하는 동기를 제공한다. 이를 통해 해외 전문인력은 단순히 일시적인 노동력이 아니라 한국 경제와 사회의 구성원으로서 안정적으로 활동할 수 있는 기반을 갖추게 된다. 「국적법」은 이러한 제도를 통해 국제 경쟁 속에서 고급 인재를 효과적으로 유치하고 이들의 역량을 활용하여 국가 발전에 기여하는 장기적이고 포괄적인 정책의 일환으로 작용하고 있다.

「외국인근로자의고용등에관한법률」은 외국인근로자를 체계적으로 도입함으로써 중소기업 등의 인력부족을 해소하고, 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리와 근로자로서의 권익을 보호하기 위한 장치를 마련하기 위한 목적으로 2003년 제정되었으며, 비전문취업(E-9) 및 방문취업(H-2) 비자 소지자를 대상으로 하고 외국인력정책위원회, 외국인근로자 도입계획, 외국인근로자 고용절차 및 고용관리, 외국인근로자의 보호 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관 부처는 고용노동부이다(진달래, 2024, p.22). 「외국인근로자의고용등에관한법률」은 해외 전문인력 유치를 위한 제도적 틀을 제공하며, 외국인 근로자의 합법적 취업과 고용 안정성을 보장하는 데 중점을 두고 있다. 이 법은 특정산업의 인력 부족을 해소하기 위해 외국인 근로자를 적절히 배치하고 관리하는 한편, 전문인력의 유치를 위해 고용허가제(EPS)와는 별도로 전문직 종사자를 위한 맞춤형 제도를 마련할 수 있는 기반을 제공한다.

또한 첨단산업 우수인재 확보를 위한 산업계 역할과 국가적 지원에 대한 법·제도적 기반을 마련하기 위해 2024년 1월 16일 「첨단산업인재혁신특별법」을 제정하여 2025년 1월 17일 시행되었다. 이 법에 따르면, ‘첨단산업인재’란 첨단산업 분야에서 국가 및 지역의 경쟁력 강화에 필요한 지식·기술·역량 및 태도 등 능력과 품성을 갖춘 사람을 말한다. 동법 시행령에 따르면 국내에서의 정주 의사가 있을 것, 첨단산업 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것 등의 요건을 제시하고 있다. 이 법의 성공적인 시행은 한국의 미래를 위한 전략적 비전과 연결되어 있으며, 미래 산업의 변화에 대비할 수 있는 도구로 작동할 것으로 기대한다.

## 2. 해외 전문인력 유치 관련 주요 제도

### 1) 숙련기능인력 점수제 비자 제도

2017년 도입된 숙련기능인력 점수제 비자 제도는 국내에서 단기체류비자 즉, 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 비자로 5년(현행 4년) 이상 근무 중인 외국인이 숙련도 등 분야에서 자격 요건을 충족할 경우 장기 체류할 수 있는 비자(E-7-4)로 변경 신청할 수 있는 제도이다. 뿌리산업 및 중소 제조업 등 만성적인 숙련 인력 부족으로 어려움을 겪고 있는 산업 분야에 안정적인 숙련 기능 인력을 공급하고, 내국인 일자리 창출에 기여하기 위해 도입된 이 제도는 숙련 기술을 보유한 외국인력이 배우자와 자녀 등 가족을 동반할 수 있도록 하며, 비자 연장을 통해 장기체류가 가능하도록 설계되었다.

한국 법무부는 경제계와 산업현장의 의견을 대폭 반영하고, 국익과 사회통합, 지역 균형 발전 등까지 종합적으로 고려하여 기존 숙련기능인력 점수제를 개정한 ‘숙련기능인력 3만 5천명 혁신적 확대 방안(K-point E74)’을 2023년 9월 25일 발표하여 시행 중에 있다(법무부, 2023). K-point E74의 기본 방향은 4년 이상 국내에 체류하고, 일정 수준의 한국어 능력을 갖춘 외국인 근로자가 300점 만점(K-point E74) 중 최소 200점을 충족하고, 신청일 기준으로 1년 이상 근무 중인 기업체로부터 추천받으면 숙련기능인력(E-7-4) 비자로 전환을 허용하는 것으로, 숙련기능인력(E-7-4) 비자를 받은 이후에도 최소 2년 이상은 해당 기업체에 계속 근무하도록 하였다. 앞으로 단순노무(E-9 등) 인력으로 입국한 외국인 근로자가 이 제도에 따라 능력 등이 검증되면 숙련기능인력(E-7-4) 비자를 취득할 수 있게 되고, 그 후 5년 이상 체류, 소득 등 요건까지 갖추면 거주자격(F-2) 또는 영주권(F-5)까지 단계적으로 취득할 수 있게 된다(법무부, 2023).

이 제도는 기술적 숙련도와 경력 등을 평가하여 질적으로 우수한 인력을 선별함으로써, 단순

히 산업계의 인력난의 해소를 넘어 지속적인 생산성 유지와 기술 경쟁력을 강화를 도모할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 외국인 노동자에게 장기 체류 및 영주권 취득의 기회를 통해 안정적인 정주 환경을 제공함으로써, 전문성을 바탕으로 한국에 장기적으로 기여할 수 있는 기반을 제공한다. 다만, 점수 항목이 지나치게 정량적일 경우 실제 기술력이나 숙련도를 평가하기 어려운 한계가 있으며 공정성의 문제가 지적될 여지가 있으므로 산업별로 요구되는 숙련 수준과 필요기술에 따라 세분화된 점수제를 설계하여 실제 산업 수요에 부합하는 인력을 유치할 뿐 아니라 공정하게 실질적인 숙련도를 평가할 수 있도록 보완할 필요가 있다.

## 2) 지역특화형 비자 제도

한국 법무부는 지역사회의 인구감소 대응과 지역경제 활력 제고를 목적으로 우수한 외국인의 질서 있는 유치 및 정착을 위한 지역특화형 비자 제도를 도입하여 시행하고 있다. 2020년 논의가 시작되었던 본 제도는 2021년 본격적 추진에 대해 합의하였고, 2022년 10월부터 시범사업을 시작하였다. 지역특화형 비자 제도는 지역의 인구감소 문제에 적극 대응하기 위해 합법적으로 입국·체류하는 외국인의 정착을 촉진하고, 외국인과 주민이 통합하여 함께 지역사회의 지속가능한 발전에 참여할 수 있도록 함과 동시에, 인구감소지역의 외국인 정착을 유도함으로써 지방자치단체의 생활인구확대, 경제활동 촉진, 인구유출 억제, 인구유입 등 선순환 구조를 실현하는 데에 목적을 두고 있다(박민정 등, 2023, p.19).

지역특화형비자 제도의 유형은 크게 우수인재 유형과 동포가족의 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 이 중 우수인재는 시범사업에 선정된 지방자치단체장이 추천하는 외국인에게 거주(F-2-R) 체류자격 변경 허용하고 이들의 지역사회 정착을 지원하는 것을 주요 내용으로 한다. 인구감소지역의 외국인 유치 및 정착을 목적으로 하는 지역특화형 비자 제도의 특성 중 하나는 이민자 가족의 정주를 유도하는 정책이라는 점이다. 가족이 정주할 수 있도록 우수인재의 배우자(F-1-R)는 '체류자격 외 활동허가' 신청을 통해 단순노무 직종의 취업활동을 허용한다. 이는 방문동거(F-1) 비자는 가족 비자이기 때문에 취업을 허용하지 않는 원칙을 완화하여 적용하는 것이다.

지역특화형 비자는 지역의 경제 상황 및 수요를 반영하여 지역 주도적으로 운영할 수 있는 특징을 가진 비자이다. 이 비자는 인구감소지역에 인구를 유입하여 경제활동을 촉진하는 등 지역의 인구문제 해결에 실질적인 도움을 줄 수 있다. 또한 지역우수인재의 경우 가족 초청이 가능하며, 배우자는 일부 업종에 한하여 취업활동도 가능하기 때문에 장기적으로 안정적인 정착으로 이어질 가능성이 크다(김지영 등, 2024, p.56). 지자체들은 지역소멸 위기에서 벗어날 수 있는 대안으로 국내 체류 외국인의 인구감소지역으로의 유치 및 정착을 추진하기 위하여 지역특화형 비자 사업에 적극적으로 나서고 있다.

다만, 지역특화형 비자 제도가 실효를 거두기 위해서는 현 상황에 맞는 요건을 설정할 필요가 있다. 정규사업에서 비전문취업(E-9)이 신청 대상자에서 제외되어 E-9에서 E-7-4로 변경한 외국인근로자와 E-7-3 또는 E-7-4 비자를 소지한 외국인 유학생 졸업자가 F-2-R의 주신청자가 될 것으로 전망된다. 그러나 E-7-3과 E-7-4 모두 고용계약을 체결한 근무처에서 2년 이상 근무해야 한다는 조건이 명시되어 있어서, 당장 변경이 어렵다는 점에서 E-7 계열 비자 소지자의 F-2-R 전환 특혜 제공 및 E-9 비자 소지자의 E-7-4 신청 요건 완화 등을 고려할 필요가 있다(김지영 등, 2024, pp.52, 57).

### 3) 우수인재 특별귀화 제도

우수인재 특별귀화 제도란 과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 매우 우수한 능력을 보유한 사람으로서 대한민국의 국익에 기여할 것으로 인정되는 사람에 대하여 대한민국 국적을 부여하고, 이후 외국 국적 포기 대신 외국국적 불행사 서약도 허용하는 제도이다. 한국 「국적법」 제5조부터 제7조는 외국인이 대한민국 국적할 수 있는 귀화요건이 대해 제시하고 있는데, 특히 제7조는 특별귀화와 관련하여, 일정한 기준을 갖춘 외국인에게 다른 외국인보다 완화된 조건으로 대한민국 국적을 취득할 수 있음을 명시하고 있다.

여기서 일정한 기준은 크게 세 가지인데, 첫째 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자, 둘째, 대한민국에 특별한 공로가 있는 자, 셋째, 과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 매우 우수한 능력을 보유한 자로서 대한민국의 국익에 기여할 것으로 인정되는지 여부이다. 이 중 세 번째, 즉, 국적법 제7조 제3항은 국적 제도를 통해 외국인 우수인재 유치하기 위해 마련된 조항이다. ‘국적법 시행령 제6조 제2항에 우수인재의 추천 및 평가기준에 관한 고시’는 특별귀화가 가능한 외국인 우수인재를 선정하기 위한 세부기준을 마련함으로써 우수인재 선정 심사의 객관성과 공정성을 담보하고 있다.

다만 귀화 심사 과정이 복잡하고 소요 기간이 길어 신청자들이 불편을 겪으며, 한국에서의 정착 의지가 약화될 가능성이 있으며, 과학기술, 예술 등 특정 분야에만 우수인재가 집중되는 경향이 있어, 다양한 산업 및 분야에서 고급 인재를 유치하기 어려운 구조라는 과제가 남겨져 있다. 이를 개선하기 위해, 심사 절차를 디지털화하고, 일정 공개와 함께 예상 처리 기간을 명시하여 투명성과 예측 가능성을 높일 필요가 있으며, 과학 분야에 편중된 제도를 개편해 문화, 예술, 창업, 교육 등 다양한 분야에서도 우수인재를 적극적으로 발굴하고 유치할 수 있는 평가 기준과 인센티브를 마련할 필요가 있다.

### 4) 우수인재 패스트트랙 제도

법무부는 국내에서 수학한 외국 과학·기술 우수인재가 학위취득 이후 한국 사회에서 영주와 국적을 신속하게 취득하여 성공적으로 정착할 수 있도록 과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙을 2023년부터 시행하고 있다. ‘과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙’은 카이스트 등 이공계 특성화기관(KAIST, DGIST, GIST, UNIST, UST)에서 석·박사 학위를 취득한 외국인의 경우, 총장 추천 시 거주자격, 연구경력, 실적 등이 일정기준을 충족하면 영주권, 연구실적이 우수하면 국적심의회를 거쳐 대한민국 국적을 부여받을 수 있는 제도이다. 기존에는 국내에서 석·박사 학위를 취득한 우수 외국인재도 영주권·국적 취득까지 4~5단계(석·박사→전문직→거주→영주→일반귀화)의 복잡한 절차를 거쳐 6년 이상 소요되었으나, 이번 패스트트랙의 본격 시행을 통해 카이스트 등 이공계특성화기관 석·박사 학위 취득자는 3단계(석·박사→거주→영주·특별귀화) 절차로 3년 만에 영주권·국적을 취득할 수 있도록 하고 있다.

‘과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙’은 과학·기술 우수 외국인재의 안정적 국내 정착 기회를 제공해달라는 카이스트 등 학계의 요구로 도입된 제도로, 2021년 12월 시범 시행을 통해 카이스트 등 이공계 특성화기관 석·박사 학위 취득자는 취업조건 없이 거주자격을 취득하도록 하였고, 2023년 본격 시행을 통해 거주·영주·특별귀화의 트랙을 완성한 것이다(출입국·외국인정책본부, 2023).

다만, 패스트트랙임에도 불구하고 절차가 지나치게 형식화되어 있어 신속성이라는 본래 취지

를 충분히 살리지 못하는 경우가 많으며, 심사 기준과 과정이 명확하게 공개되지 않아 신청자들이 자신의 자격 요건 충족 여부를 예측하기 어려운 측면이 있다. 나아가 패스트트랙으로 입국한 우수인재가 한국 사회에 안정적으로 정착할 수 있는 지원 체계가 부족해 장기적인 기여를 유도하기 어렵다. 우수인재 패스트트랙이 다양한 분야의 인재를 유치하고 한국의 국제 경쟁력을 높이는 데 핵심적인 역할을 할 수 있도록 투명성, 신속성 및 정착 지원 측면에서의 개선이 필요하다.

#### 5) 첨단 분야의 전문 인력을 유치 제도

한국에서는 IT나 바이오테크놀로지 등 첨단 분야의 전문 인력을 유치하기 위해 2000년 11월부터 골드카드 제도, 2001년 12월부터 사이언스카드 제도 등의 우대 조치를 도입하였다. 골드카드 제도는 수송·기계, 신소재, 환경·에너지, 디지털·전자공학, 바이오, 기술경영, IT, 나노테크놀로지 등 첨단 8개 분야·33개 직종의 외국인 인재(석사 이상의 학위 소지자 등 일정 요건 충족자)를 대상으로 한다. 산업통상자원부 산하의 KOTRA(대한무역투자진흥공사)가 고용 추천서(골드카드)를 발급하며, 특정활동(E-7) 체류 자격 취득 지원 및 출입국 관련 각종 우대 조치(최장 5년 체류 기간, 2회 이상의 재입국 가능한 복수 비자, 무기한 갱신, 영주권 취득 기간 단축 <일반 5년 → 3년> 등)를 제공한다.

사이언스카드 제도는 한국의 교육기관이나 연구기관에서 취업을 고려하는 외국인 과학자 및 엔지니어를 대상으로 하는 제도이다. 교육부가 고용 추천서(사이언스카드)를 발급하여 골드카드와 동일하게 출입국 관련 우대 조치를 부여한다. 대상은 교수(E-1) 또는 연구(E-3) 체류 자격을 취득하는 외국인으로, 박사 학위 소지자 등 일정 요건 충족이 필요하다. 이러한 우대 제도는 중소기업이 인도, 베트남, 중국 등에서 전문 인재를 채용하는 데 도움을 주고 있다.

한국 법무부는 2024년 9월 보도자료를 통해 체류외국인 300만 시대를 대비하여 ‘신(新) 출입국·이민정책’ 추진을 계획하며, 첫 번째로 우수인재 유치문호를 확대하겠다고 밝히며 해외 우수인력 유치에 박차를 가하고 있다. 이에 따르면, 인공지능·로봇·양자기술·우주항공 등 첨단분야 고급인재 유치 지원을 위한 ‘톱티어(Top-Tier)’ 비자를 신설, 우수인재와 동반가족에게 출입국·체류 편의를 제공하여 인재 유치 경쟁력을 강화하고 정주를 유도한다(법무부, 2024). 이는 한국의 기존 비자체계를 글로벌 스탠다드에 맞춰 혁신하는 과정의 일환으로 평가되며, 단기적인 인력 유치를 넘어 장기적으로 한국의 산업과 사회에 융합되는 글로벌 인재를 확보하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대한다.

#### IV. 결론: 향후 전망 및 시사점

지금까지 한국의 해외 전문인력 유치 현황과 법제도적 대응 동향에 대하여 살펴보았다. 그동안 한국 정부는 해외의 우수 전문인력을 도입하기 위해 법제도적인 지속적인 노력을 기울여 왔지만 실제 그 성과가 뚜렷하게 드러나지는 못하고 있다. 이는 정책의 방향이 인구구조 변화 대응 및 장기적인 경제성장 전략의 측면보다 고용허가제 중심의 단순기능인력 도입을 통한 인력난 해소라는 단기적 대응 측면이 강했기 때문으로 판단된다. 향후 전체적인 생산연령인구 감소로 인하여 단순기능인력의 수요도 증가하지만, 산업을 혁신하고 고부가가치 창출을 위한 전문인력의 확보가 더욱 절실해질 전망이다. 특히, 디지털 전환, 스마트 제조, 바이오헬스, 반도체와 같은 첨단 산업 분야에서 국제적인 인재 유치 경쟁이 심화될 것으로 예상된다. 이러한

상황에서 전문인력의 국제 노동시장이 공급자 중심의 구조를 가지고 있다는 점을 고려할 때, 보다 전략적이고 적극적인 유치 정책을 마련해야 할 필요성은 분명하다.

한국이 해외 전문인력 유치 경쟁에서 우위를 확보하기 위하여, 무엇보다 한국의 현행 「출입국관리법」상 전문인력은 체류관리를 중심으로 정의되어 있어 노동시장 상황을 충분히 반영하지 못하는 측면이 있다(강동관, 2018, p.58). 산업적, 경제적, 학술적으로 경제성장과 사회 발전에 긍정적 영향력이 커서 적극적으로 도입해야 할 고부가가치 전문인력에 대해서는 이들을 개념적으로 구분함으로써 적극적 유입을 위한 정책 대상이 되는 집단을 명확히 식별하고 이들을 위한 적극적인 유입 촉진 정책을 추진할 필요가 있다.

한편, 해외 전문인력 유치를 위해 도입한 법제의 실효성을 높이기 위하여 먼저, 현행 숙련 외국인력 양성 체계에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 한국은 고용허가제를 통해 미숙련 외국인력을 받아들여 취업을 통해 숙련과 기술을 축적한 후 점수제 숙련기능인력(E-7-4)으로 이행하는 육성 트랙을 시행하고 있다. 숙련기능 인력의 경우 비자 갱신을 통해서 장기간 체류가 가능하고, 이는 영주권 신청으로까지 갈 수 있으므로, 한국 사회에 안정적으로 정주할 수 있도록 장기체류자격 기준을 완화하고, 영주권은 더욱 쉽고 빠르게 취득할 수 있도록 하는 정책을 이민법제에 제도화할 필요가 있다. 국적법 보다는 출입국관리법 개정을 통해 장기체류자격을 완화하는 것이 반 이민정서를 갖고 있는 국민들의 설득에도 도움이 되고, 해외 전문인력들의 입장에서 자신의 모국과 단절되지 않은 상태에서 한국에 정주할 수 있다는 정서적 안정성 확보에 도움이 될 것이다(최철영, 2024, p.381).

또한 완성된 전문인력을 유치하는 것이 어려운 현실을 감안할 때, 외국인 유학생을 육성하여 국내 전문인력으로 전환하는 정책은 실효성을 제고할 수 있는 대안으로 평가된다. 한국에서 대학을 졸업한 외국인 유학생이 한국에 안정적으로 정착 및 정주할 수 있는 필수적 기반은 취업이다. 외국인 유학생이 졸업 후 인턴활동 등을 통해 진로를 탐색할 수 있는 기간을 확대하고 취업이 가능한 범위를 비전문 분야까지 넓히는 등 유학-취업 연계를 강화하는 제도적 노력이 요구된다. 이는 유학생이 졸업 후에도 한국사회에 정주하며 지속해서 기여할 수 있도록 돕는 기반이 될 것이다.

한편, 우수 전문인력 유치와 관련하여, 특히 한국 내 많은 비중으로 체류하고 있는 베트남 인력 내지 유학생 활용을 적극 검토할 필요가 있다. 베트남 인력은 젊고 열정적인 인구 구성과 STEM(과학, 기술, 공학, 수학) 분야에 대한 강한 관심을 바탕으로 뛰어난 잠재력을 지니고 있다. 특히, 최근 몇 년간 베트남은 정보기술(IT), 인공지능(AI), 반도체, 바이오테크놀로지 등 첨단 산업 분야에서 인재를 배출하며 글로벌 시장에서 두각을 나타내고 있다. 예를 들어, 구글과 같은 세계적인 기업에서 활약하는 베트남 출신 전문가들과 AI 및 기술 스타트업을 창업한 이들의 성공 사례는 베트남 인재의 창의성과 경쟁력을 잘 보여준다. 또한 베트남은 젊고 기술 숙련도가 높은 노동력을 보유하고 있어, 고령화와 전문인력 부족으로 어려움을 겪는 한국의 산업 구조와 상호 보완적 관계를 형성할 수 있는 잠재력이 크다.

특히, 한국은 디지털 전환, 스마트 제조, 바이오헬스, 반도체 등 첨단 산업에서 고급 전문 인력을 절실히 필요로 하고 있다. 이와 동시에 한국 기업들은 베트남 내 진출을 통해 베트남 인재들과의 협업을 경험했으며, 이들이 한국의 기술 및 조직 문화에 익숙하다는 강점을 확인해왔다. 따라서 베트남 인력은 한국이 추진하는 해외 우수 인력 유치 정책에서 중요한 대상이 될 수 있다. 이를 위해, 한국은 베트남 인재들에게 유리한 비자 발급 절차와 구직 기회를 확대하고, 이들이 안정적으로 정착하고 성장할 수 있는 환경을 제공함으로써 상호 윈윈(win-win) 관계를 구축할 수 있을 것이다.

## [참고문헌]

- 강동관 (2018). 외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구. 법무부 연구용역 보고서.
- 김지영, 박시균 (2024). 지역특화형비자 제도의 문제점 고찰 및 개선방안 연구. 다문화사회연구, 제17권 제3호. 39-63.
- 김주영 (2022). 산연령인구 감소 시대의 외국인 전문숙련인력 유치 제도 개선에 관한 연구. 산업연구원 정책자료 2002-13.
- 김혜련 (2019). 중국의 해외 우수인재 유치 정책 연구, 인문사회21, Vol.10, No.4, 통권 35호. 867-880.
- 박민정 외 (2023). 외국인 핵심인재 정착을 위한 지역특화형 비자 발급. 2023 국가균형발전위원회 용역보고서.
- 박주현 (2023). 국내 외국인 유학생의 '취업-정주' 지원을 위한 정책 방향 및 향후 과제 논의: 일본의 유학생 취업 지원 제도의 시사점을 바탕으로. 이민정책연구원 이슈브리프. No. 2023-06. 이민정책연구원. 대한민국. 서울.
- 법무부 (2023.1.1.). '법무부, 과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙 본격 시행' 보도자료.
- 법무부 (2023.9.25). '숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74)' 보도자료.
- 법무부 (2024.9.26.). '체류외국인 300만 시대 대비-「신(新) 출입국·이민정책」 추진' 보도자료.
- 법무부 출입국·외국인정책본부 (2023.2.8.). 사증민원 자격별 안내 매뉴얼.
- 법무부 출입국·외국인정책본부 (2024). 제4차 외국인정책 기본계획.
- 법무부 출입국·외국인정책본부 (2024). 출입국·외국인정책 통계월보(11월).
- 법무부 출입국·외국인정책본부 (2024). 2023 출입국·외국인정책 통계연보.
- 세계일보 (2024.4.2.). 해외 인력 수용 양 → 질 전환해야 (연중기획-소멸위기 대한민국, 미래 전략 세우자). <https://www.segye.com/newsView/20240401515888>
- 이창원, 최서리, 장주영 (2019). 국내 체류 이주민의 취업 및 사회생활: 베트남 출신자를 중심으로. 이민정책연구원 연구보고서.
- 임정빈 (2019). 캐나다 외국인 우수인재 유치정책 연구. 다문화와 평화, 제13권 제3호. 64-85.
- 진달래 (2024). 전문·숙련 외국인력 유치 정책 및 사업 평가. 국회예산정책처.
- 최민경 (2016). 일본에 있어서의 외국인 고도 인재 포인트제의 등장과 전개. 아태연구, 23(4). 75-102.
- 최철영 (2024). 미국의 외국 우수인재 유치를 위한 이민법제 연구. 미국헌법연구 제35권 제1호. pp.355-386.
- 통계청 (2020). 2020년 이민자체류실태및고용조사 결과.
- 통계청 (2023). 2023년 이민자체류실태및고용조사 결과.
- 한국경제인연합회 (2022.12.8.). 주요국의 외국 전문인력 유치 동향과 한국의 과제. Global Insight, Vol.96.
- 한국교육개발원(KEDI) (2023). 2023년도 한국 내 고등교육기관 외국인 유학생 통계.
- 현대경제연구원 (2015). 한·독 외국인재 유치기반 비교 및 시사점, 현대경제연구원 연구보고서.
- KIAT (2024.11.13). 주요국 해외인재유치 정책 동향 고찰. 산업기술정책 애자일 2024년-제9호.
- Mingmin Niu (2024). A Study on Population Loss and Talent Introduction Strategies in Developed Regions. Finance & Economics, Vol. 1 No. 7: Issue 7. 1-7.

## 태국인 근로자의 한국 이주 현황 및 정주 방안

이채문<sup>1</sup>

태국인의 한국 이주는 최근 크게 증가하고 있다. 또한 기존에는 결혼이주여성과 비숙련 취업 중심이었던 것이 유학생과 계절근로자, 숙련 근로자 등으로 그 범위가 확대되고 있다. 이러한 태국인 근로자의 이주는 인력 부족에 시달리는 한국의 중소기업과 제조업계에 인력 공급을 담당한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 그러나 언어 장벽, 문화 차이, 체류자격 제한 등의 이유로 근로 현장에서 다양한 문제와 갈등이 발생하기도 한다. 또한 불법 체류자의 급증으로 사회적 제도적 문제가 대두되고 있다. 특히 여성 근로자의 경우 취업 기회의 불균형과 불법 고용 구조로 인해 더욱 취약한 위치에 놓이고 있다.

현재 대한민국의 제조업계는 급격한 인구 구조 변화와 숙련 인력의 부족으로 인해 외국인 근로자 유치에 어느때보다 힘쓰고 있다. 정부는 제조업 활성화와 경쟁력 제고를 위해 기존의 고용허가제(E-9) 중심의 고용을 넘어 특정활동(E-7) 비자의 확대와 조선업 특례 적용 등을 통해 숙련공의 입국 문턱을 낮추고 있다. 더 나아가 한국어 능력시험 기준 완화, 기술 자격 소지자에 대한 우대 정책, 직업교육 및 훈련 지원 등 다양한 방안을 마련해 외국인 숙련 인력이 장기 정착할 수 있는 기반을 구축하고자 노력하고 있다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 태국인의 한국 이주 현황을 개괄적으로 살피고, 태국인 근로자에 관련된 논점을 분석하여 이들이 한국 사회에 안정적으로 정착할 수 있는 방향을 논의하고자 한다.

### 1. 태국인의 한국 이주 현황

최신자료인 『2023 출입국·외국인정책 통계연보』에 따르면 2023년 말 기준 국내 체류외국인은 총 2,507,584명으로 전년 대비 11.7% 증가하여 코로나19 이전 수준으로 회복하였다. 체류 자격별로는 비전문취업(E-9)이 전체의 66%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 유학생(D-2, D-4)은 10% 미만이었다. 계절근로(E-8)는 전년 대비 약 200% 증가하여 가장 큰 폭의 상승을 보였고, 2023년 이후 조선업 외국 인력 도입 및 숙련기능인력 확대 방안으로 특정활동(E-7)이 전년 대비 86.8% 늘었다(법무부, 2024: 42-43; 조하영, 2024: 2-4).

국적별로 보면, 태국인은 전체 외국인 중 8.1%(202,121명)로 중국(37.6%, 942,395명)과 베트남(10.8%, 271,712명)에 이어 세 번째로 많았다. 연령별로는 30대가 85,227명으로 가장 컸고, 이어 40대 51,003명, 20대 44,470명 순이었다(법무부, 2024: 50). 지역 분포를 살펴보면 수도권(43%)보다 비수도권(57%) 비중이 더 높았고, 수도권 내에서는 경기도가 30%(58,000

---

<sup>1</sup> 한국외국어대학교 동남아연구소 인문사회연구단 전임연구원

명), 서울이 7.9%(15,000명)를 차지했다. 비수도권에서는 충청남도가 8.1%로 가장 높았으며, 화성시가 약 10,000명으로 단일 도시 중 태국인이 가장 많이 거주하고, 김포·포천·김해·천안 등에 각각 약 4,000명이 분포했다(행정안전부 지방자치단체 외국인주민 현황).

한편, 국내 태국인은 결혼이민자, 근로자, 유학생으로 크게 구분되는데, 2023년 기준 태국인 결혼이민자는 약 8,000명으로 전체 외국인 결혼이민자(약 180,000명) 중 5%를 차지하여 이는 다섯 번 째로 큰 규모에 해당한다. 태국인 근로자는 약 28,000명, 유학생은 약 900명으로 파악된다. 불법체류 외국인(총 420,000명) 중에서도 태국인은 36%(약 150,000명)로 가장 높은 비율을 차지하고 있다(법무부, 2024: 86). 이는 최근 5년간 전체 불법체류율(약 10%)과 비교할 때 매우 높은 수치이며, 베트남(19%), 필리핀(3.3%), 인도네시아(2.8%) 등 다른 아세안 국가들과 비교했을 때도 특히 두드러지는 수준이다.

## 1.1 결혼이주여성

한국 내 국제결혼은 1980년대 일본인 문선명 통일교 여성들의 결혼 이주를 시작으로, 1992년 이후 조선족 및 중국 한족 여성들의 결혼 이주가 증가하면서 본격화되었다. 1990년대 중반에는 필리핀·태국·몽골 출신 여성들이, 1990년대 후반에는 베트남·CIS 국가 출신 여성들이 추가로 유입되었다. 당시 여성 이주자의 약 77%는 결혼을 목적으로, 23%는 취업을 목적으로 한국에 왔으며, 이후에는 이미 국내에 거주하던 이주 여성과 한국 남성 간의 결혼도 도시 지역을 중심으로 늘어났다(설동훈, 2008).

2000년대 이후 한국 남성과 동남아시아 출신 여성 간 국제결혼이 급증함에 따라 '다문화', '다민족' 담론이 본격적으로 대두되었다. 이는 외국인을 '관리와 통제' 대상으로만 바라보던 기존의 정책에서 벗어나, 한국 사회의 한 구성원으로 받아들이는 '사회 통합' 정책으로 전환되는 결정적 계기가 되었다. 이에 따라 서로 다른 문화에 대한 이해와 존중, 조화로운 공존이 강조되기 시작했다. 이러한 변화 속에서 정부는 2006년 제1회 외국인정책회의를 개최하고 "외국인과 더불어 사는 열린 사회 구현"을 비전으로, 국가경쟁력 강화를 위한 개방적 이민 허용, 질 높은 사회통합정책의 시행, 질서 있는 국경관리 및 외국인 인권 옹호 등을 정책 목표로 제시하였다. 또한 이를 뒷받침하기 위해 2007년 7월 「재한외국인처우기본법」을 제정·시행하였다(정기선, 2008: 71).

통계청 자료에 따르면 한국인과 태국인의 국제결혼은 2013년부터 2019년까지 꾸준히 증가했으며, 대다수가 한국 남성과 태국 여성 간의 결혼이었다. 2020년과 2021년에는 전 세계적인 코로나19 팬데믹으로 일부 감소했으나, 여전히 2019년 이전보다 높은 수준을 유지했다. 2021년 기준 한-태 간 결혼 건수는 1,589건으로, 중국(2,426건) 다음으로 많았다(Kewalin et al., 2022). 이러한 다문화 가정의 증가는 정부 차원에서 다문화 가족 지원 시스템의 구축과 강화를 요구하는 중요한 근거가 되었다.

한편, 결혼이민 여성의 경제활동 참여와 관련해 김현숙(2015)은 2012년 전국다문화가족실태조사 자료를 활용한 로짓 분석을 통해, 민족집단·연령·교육수준·국적 취득·한국어 수준 등의 인적 자본 요소가 경제활동 참여에 유의미한 영향을 미친다고 밝혔다. 또

한 9세 미만 자녀의 양육 여부, 배우자 소득, 배우자의 성역할 태도도 중요한 요인이었으며, 민족집단별로 이러한 영향 요인에는 차이가 존재함을 지적했다. 이를 토대로 결혼이민 여성의 경제활동 참여를 높이기 위해서는 민족별 특성을 고려한 맞춤형 정책이 필요함을 강조했다. 또한 박경은(2020)은 태국 결혼이주 여성의 경제력에 주목하여, 이들이 결혼 전 본국에서 교육 및 경제활동을 경험했고 스스로 한국행을 결정했음을 강조한다. 결혼 후에도 이들은 재정적 자립이 성공적 정착의 핵심 요인임을 인식하고 적극적으로 경제활동에 참여하며, 육아·언어·차별 문제 등에 직면하면서도 자기계발과 상호 협력을 통해 지역사회에 기여함을 밝혔다. 또한 정부 지원 프로그램을 긍정적으로 평가하면서도 육아, 언어 교육, 차별 방지, 취업 연계, 직업훈련 등의 제도적 개선이 필요하다고 제언한다. 이는 태국 결혼이주 여성을 단순히 '빈곤 지역 출신 신부'로 간주하는 편견을 깨고, 이들이 한국 사회에서 중요한 인적 자원으로서 적극적인 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

## 1.2 유학생

2001년 약 1만명에 불과하던 국내 외국인 유학생의 수는 2011년 약 9만명으로 증가하며(한국교육개발원, 2011), 유학생은 한국 사회의 새로운 이주자 집단으로 주목받게 되었다(안영진, 2009; 김지훈·이민경, 2011; 김지훈, 2013). 이는 정부와 대학의 세계화 전략으로서 한국 대학의 영어강의 확대와 교환학생 프로그램 증가로 이루어진 것이라 평가된다.

이 가운데 동남아 출신 유학생이 차지하는 비중도 점차 증가하고 있다. 김지훈(2013)은 동남아 유학생의 학업 경험을 심층인터뷰를 통해 이들이 한국 대학 환경에서 어떻게 적응 전략을 마련하는지 분석했다. 태국인 유학생만을 대상으로 한 연구로는 방희경(2022)의 연구가 있다. 이 연구에서는 태국 유학생의 한국 유학 결정에 작용하는 문화적·경제적 요인에 집중하여 태국 출신 유학생들은 K-컬처 등 문화적 매력으로 인해 초기 유학 동기가 생기지만, 장학금과 진로 기회 같은 경제적 요인이 한국 유학을 최종적으로 결정하는데 중요한 영향을 미친다고 보았다.

이처럼 한국으로의 유학생이 증가하고 있지만 여전히 동남아 출신 유학생에 관한 연구는 부족한 실정이다. 특히 수도권 대학과 지역의 대학은 유학생의 유치방식이나 구성에도 차이를 보이고 있다. 수도권 대학들은 장학제도를 통해 우수 인재를 적극 유치하고 있는 반면, 지방의 대학은 주로 자비 유학생을 위주로 충원하고 있다. 이들은 학업과 아르바이트를 병행하며 지역사회에 인력을 제공하고 있는 실정이다.

최근 지방의 대학은 학령인구 축소와 수도권 대학 쏠림 현상으로 인해 이러한 유학생들을 적극적으로 유치하기 위해 힘쓰고 있다. 특히 아세안 국가에서 대학설명회를 개최하거나 현지에 한국 대학의 센터를 설치하는 등 여러 전략을 펼치고 있다.

태국의 경우 전북대학교에서 태국 랑싯대학교에 JBNU 국제센터를 개설하여 한국어 교육과 유학 정보 제공 등으로 태국인 유학생을 지원하고 있다. 이는 지방 대학이 단순

히 유학생 수를 늘리는 것을 넘어 향후 지역사회의 인재로 육성하려는 노력으로 이어지고 있음을 보여준다.

### 1.3 근로자

태국 노동자들의 국내 진출은 1990년대에 시작되었으며, 당시 중소기업에서 기피되던 3D 업종의 인력난을 해결하고자 외국인 노동력이 유입되었다. 1991년 정부는 산업연수생 제도(ITS)를 도입하여 태국·인도네시아·베트남·필리핀·스리랑카·몽골 등 6개국 출신 노동자의 합법 취업을 허용하였다. 그러나 이 제도를 통해 입국한 노동자들은 노동법의 보호를 받지 못해 임금과 복지 측면에서 열악한 처우를 겪었으며, 제한된 고용 기간으로 인해 불법체류로 전환되는 사례가 빈번하게 발생하였다. 이에 따라 2004년 고용허가제도(EPS)를 도입하고, 2007년 산업연수생 제도를 완전히 폐지하여 EPS를 외국인 노동자 고용의 유일한 방식으로 채택하였다. 현재 16개국에서 온 노동자들이 이 제도를 통해 제조업·건설업·농축산업·어업·서비스업 등 5개 분야에서 합법적으로 근무하고 있다(주한태국대사관 노무관실).

그러나 2009년 태국인 불법체류자가 약 4천 명(불법체류율 15%) 수준이었던 것이 이후 급격히 증가하여 현재 약 15만 명에 달해 사회적 문제로 떠올랐다. 특히 2017년 법무부 통계에서 태국인 불법체류자는 68,449명(전체의 17.6%)이었는데, 2018년에는 122,192명으로 늘어나 전체 불법체류자의 약 30%를 차지하며 주요 불법체류 국적 1위로 부상하였다. 이 같은 증가는 무비자 혹은 관광 비자를 이용한 입국 후 불법체류로 전환하는 사례가 많아지면서 발생한 것으로, 2018년 태국인 관광객 무비자 입국이 허용되면서 불법체류가 급증하자, 법무부는 태국인의 입국심사를 엄격히 진행하면서 이들의 입국 불허 사례도 늘어나게 되었다<sup>2</sup>.

태국인 근로자는 한국 사업장에서 성실성과 실력을 인정받는 노동인력으로 긍정적으로 평가되는 반면 높은 불법 체류율은 사회적으로 지탄의 대상이 되며 태국에 대한 이미지 실추, 순수 관광객의 입국거부 피해로 인한 반한감정 등 여러 문제를 야기하고 있다. 따라서 우리사회에 필요하지만 개선점이 요구되는 태국인 근로자 관련 이슈와 이들의 정주 방안에 대해 다음 장에서 자세히 살펴보겠다.

---

<sup>2</sup> 특히 2022년 8월 제주도에서 발생한 대규모 무단이탈 사건은 이러한 문제를 단적으로 보여준다. 약 700명 가까운 태국인 관광객이 제주 입국을 시도했으나, 상당수가 이전에 입국이 불허된 전력이 있었고 그중 일부는 무단이탈을 시도하였다. 이 사건 이후 법무부는 2022년 9월부터 제주 무사증 제도를 사실상 폐지하고 모든 지역에 전자여행허가제(K-ETA)를 도입하였다. 이로 인해 순수 여행객들이 입국을 거부당하는 사례가 증가하면서 태국 소셜미디어 상에서는 'Ban Korea' 해시태그 운동이 일어났고, 2024년 1분기 태국인 관광객 수가 전년 동기 대비 21% 감소하였다. 이러한 상황은 무비자 제도 운용의 어려움과 불법체류 문제를 동시에 보여주는 사례로 지적된다.

## 2. 태국인 근로자 관련 이슈 및 정주 방안

태국 노동부 고용국에서 발간한 태국 노동자의 해외 취업 현황 보고서에 따르면 태국인 근로자가 해외에서 취업허가를 가장 많이 받은 국가는 대만이며, 이어 대한민국, 일본, 스웨덴, 이스라엘이 뒤를 이었다. 직업분야는 공장 근로자와 기계 조작 기술자, 조립 작업자의 비중이 높았으며, 농업 및 어업 종사자, 기초작업 근로자, 숙련 기술자가 주요 취업 분야로 파악되었다. 이 중 가장 많은 나타난 직무 형태는 과일 수확이었으며, 다음으로 농업, 일용직, 금속 제품 생산업, 제조업으로 나타났다.

대한민국은 태국인 근로자가 취업을 가장 선호하는 해외 국가 중 하나로, 2023년 신규 취업 허가(재입국 제외) 기준으로 8,561명이 한국에 진출했다. 이는 태국 근로자의 아시아 지역 취업(45,382명) 중 약 18.86%에 해당한다. 이 가운데 남성은 7,174명(83.80%), 여성은 1,387명(16.20%)으로, 남성 비중이 훨씬 높게 나타나고 있다.

태국 근로자의 출신 지역을 살펴보면 동북부가 5,382명(62.87%)으로 가장 많고, 그 다음으로 북부(29.45%), 동부(3.78%), 중부(2.79%), 서부(0.69%) 순으로 나타난다. 도시별로는 우던타니 주 출신이 1,185명(13.84%)으로 가장 많았고, 치앙라이, 나컨라차시마, 칸깐, 사꾼나컨 순이다. 직업 분야별로는 비숙련 근로자가 6,071명(70.91%)으로 가장 많았으며, 그 밖에 산업 숙련직, 농업 및 어업 숙련직, 서비스·판매직, 공장 근로자·기계 조작 기술자 등이 뒤따랐다. 학력 수준은 중등 교육 이수자가 거의 절반(49.34%)이고, 이어 직업학교·전문대 졸업, 대학교 졸업, 초등 교육 이수자 순이었다. 취업 방식의 경우 태국 고용국 알선 송출을 통한 취업이 7,214명(84.27%)으로 가장 보편적이었으며, 민간 취업 알선 업체 송출, 자가 신고 후 출국, 고용주 동반 취업, 고용주 연수 파견이 그 뒤를 이었다.

### 2.1 태국인 불법체류자 증가 이슈

앞서 살펴본 바와 같이 태국의 일부 근로자는 고국의 경제적 어려움을 극복하고 높은 임금을 받기 위해 합법적 절차를 통하지 않고 한국에 입국하는 불법 이주<sup>3</sup> 형태를 선택하는 경향이 있다. 이러한 현상은 먼저 한국에 정착한 태국 근로자들이 지인이나 가족을 초청하며 형성된 네트워크를 통해 불법 체류자가 더욱 확대되게 만들어 구조적인 문제가 불법 이주의 주요 요인으로 꼽히고 있다.

일부 태국인 근로자가 불법적인 경로로 취업을 하려는 이유로 우선 경제적인 이유가 있다. 태국은 1일 최저임금이 약 360바트인 반면, 한국은 약 2,600바트 이상으로 대략 7배 정도가 높기 때문이다. 그러나 합법적 절차를 통한 고용허가제(EPS)에 참여하려면 한국어능력시험을 통과하여 시스템에 등록이 되어도 한국인 사업주의 선발을 기다려야 하는데 통상 대기 기간이 몇 개월 이상으로 길고, 한국어능력시험의 유효기간은 2년이

---

<sup>3</sup> 태국에서는 이들을 '작은 유령'이라는 뜻으로 '피너이(Phi Noi)'라고 부른다.

므로 대기기간 중 만료될 경우 다시 한국어능력시험에 응시해야만 하는 어려움이 있다. 현재 2024년 기준 EPS에 등록된 태국인의 수는 8,000명 이상이지만 이 중 7,000명은 여러 달 동안 선발되지 못한 상태로 남아있으며, 여성의 경우 남성 중심의 선발 경향으로 인해 더욱 제한이 많은 실정이다.

이 같은 제한과 대기 부담을 피하기 위해 한국어능력시험에 부담을 느끼는 일부 태국 노동자들은 계절근로자(Seasonal Worker Program, SWP) 비자(E-8)를 통해 입국하는 방식을 선호하기도 한다. 이 비자는 농번기의 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 최대 5개월 동안 합법적인 고용을 허용하지만, 일부 노동자는 계약 기간 종료 후 귀국하지 않고 불법 체류자로 전환되면서 또 다른 문제를 야기하고 있다.

한국 내 불법 체류자를 증가시키는 또 다른 요인은 한국인 고용주의 비공식적 고용 방식이다. 일부 고용주는 불법 체류자를 고용함으로써 4대 보험 가입 의무를 회피하고, 임금 수준을 낮추며 비용을 절감하려 한다. 출입국관리법에 따르면 불법 체류자를 고용하는 행위는 엄격히 금지되어 있으며, 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금이 부과될 수 있다. 그러나 단속의 한계로 인해 이러한 관행은 여전히 이어지고 있다. 이는 노동 시장의 왜곡과 사회적 문제를 초래하는 주요 원인으로 작용하고 있다.

이러한 맥락에서 J.J. Shin과 D. Tajaroensuk(2018)의 연구는 주목할 만하다. 이 연구는 태국 노동자의 불법 이주는 개인적인 선택만이 아니라 국가 정책, 제도적 구조, 이주 네트워크의 복합적인 상호작용에 의해 형성되고 유지되고 있다고 지적한다. 특히, 소셜 미디어를 통해 운영되는 다양한 이주 관련 기관들이 태국 농촌 노동자들의 한국으로의 불법 이주를 촉진하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 연구는 이주민, 고용주, 지역 주민이 법적 지위와 상관없이 경제적 이익을 추구하는 현실을 지적하며, 미등록 이주민을 단순히 착취의 희생자나 범죄자로 보는 관점을 지양해야 한다고 주장한다. 이 연구는 불법성이 본질적으로 법적·제도적 틀과 사회의 지배적 권력에 의해 형성된 것임을 강조한다.

따라서 태국 불법 체류 문제를 해결하기 위해서는 단순히 불법 이주를 단속하는 접근을 넘어, 한국 고용주와 지역 주민이 합법적인 고용을 장려할 수 있도록 하는 종합적인 정책 마련이 필요하다. 이를 통해 불법 이주로 인한 노동 시장의 왜곡과 사회적 문제를 완화하고, 이주민의 권리 보호와 사회적 통합을 실현할 수 있을 것이다.

## 2.2 정부의 외국인 근로자 유치 정책 및 정주 방안

통계청이 실시한 전국사업체조사(2023)에 따르면, 국내 제조업 사업체의 상당수가 인력 부족 문제를 겪고 있으며, 특히 숙련 인력의 부족을 호소하고 있다. 이에 한국고용정보원은 이러한 추세가 지속될 경우 2025년까지 약 15만명에 달하는 제조업 숙련 인력이 부족해질 것으로 전망하여 우려되고 있는 실정이다.

이에 따라 외국인 근로자에 대한 최근의 연구도 숙련 인력에 초점을 맞추고 있다. 고정호(2015)는 부산과 경남 지역 공업지대에 위치한 5개 업체에서 사업주 및 외국인력

고용담당자와의 인터뷰를 기반으로 고용허가제의 문제점을 분석했다. 고용허가제의 단기순환 원칙으로 인해 비숙련공이 숙련공의 단계에 접어들 무렵 계약이 만료되어 귀국해야 하는 상황은 사업주의 불만을 가중시켰고, 외국인 근로자의 입장에서는 사실상 재취업이 불가하므로 불법체류자로 이탈하는 위험성이 있었다. 또한 근로자의 적성이나 관심 기술과 무관한 업종으로의 취업 역시 사업주와의 갈등을 양산하며 끝내 불법체류자로 전락할 수 있는 구조적 위험성을 지니고 있었다. 따라서 이를 예방하기 위해서는 외국인력 도입체계를 유기적으로 재구축하고 직종 별, 숙련수준 별 구분을 통해 자격을 부여하는 외국인 공인취업인증제를 제안했다. 이와 함께 고용주만이 근로자를 선택 및 고용할 수 있는 현재의 일방적인 고용허가제에서 벗어나 근로자도 직종과 사업주를 자유롭게 선택할 수 있는 노동허가제를 병행하는 방향으로 제도가 개선되어야 한다고 주장했다.

김주영(2022) 또한 우리나라의 산업구조가 고도화되어 감에 따라 인력수요 또한 변화하고 있어 전문숙련 외국인력 도입 개선이 요구되며, 이에 대한 선제적 검토 차원에서 해외 주요 국가들의 숙련기술인력 유치제도를 소개했다. 싱가포르의 중숙련 혹은 저숙련 노동자에 대해서는 쿼터뿐 아니라 고용부담금(levy)을 부과하고 있으며, 고숙련, 고급 인재에 대해서는 쿼터나 고용 부담금 없이 적극적으로 인력을 도입하고 있다. 일본의 경우 최근 적극적으로 고급인력, 숙련기술인력을 도입하여 경제성장에 기여하려는 정책적 변화를 보이고 있으며, 2019년에는 숙련기술인력을 위한 특정기능제도를 신설해 외국인력의 도입을 적극적으로 추진하고 있다.

하경희(2023)는 “뿌리산업 외국인 기술인력 양성대학 사업”을 중심으로 숙련기능 외국인력 확보정책의 진단과 향후 방향에 대해 논의했다. 현재 정부는 뿌리산업의 숙련기능 외국인력 활용을 위해 해외에서 숙련인력을 직접 도입하는 방식, 국내에서 단순기능 외국인력(E-9) 근로자가 숙련성을 인정받아 숙련기능 외국인력(E-7-4) 자격으로 전환하는 방식, 뿌리산업 외국인 기술인력 양성대학 으로 지정된 대학에서 외국인 유학생(D-2)을 유치·양성 후 기량검증을 통과한 졸업생을 뿌리기업으로 연계하는 방식 등을 통해 숙련 외국인력을 활용하고 있다. 이 중 해외에서 직접 도입하는 방식으로 용접에 국한하여 조선업종에 취업하도록 하고 있다(조영희·하경희, 2020; 하경희 2023).

손다선(2023)은 현재 한국이 직면한 인구감소와 지역 간 인구 불균형문제 현상을 외국인 정책과 연관하여 살펴보고, 외국인 정책 중 지방소멸 위험지역의 인구 증가를 위해 지역특화형 비자 제도와 숙련기능인력 제도에 대해 살펴보았다. 이에 기존의 외국인 정책에서 근로자의 귀환을 전제로 했던 정책에서 정주를 위한 정책으로의 전환이 필요하며, 이를 위해 근로자의 가족결합에 대한 정책을 개선하면 지역의 인구 유입과 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 보았다.

따라서 앞으로 우리 사회가 직면한 인력 수급 문제를 해결하기 위해서는 외국인 근로자의 유치 뿐 아니라 이들의 장기 체류를 통해 안정적으로 정착하도록 지원하는 정책이 필요하다.

외국인 근로자의 안정적 정착을 위해서는 우선 주거 및 생활환경의 지원이 필요하다.

가족 동반 장기 체류를 염두에 두는 외국인 숙련공에게는 주거·교육·의료·생활 인프라 전반에 대한 지원이 필수적이다(중소벤처기업부, 2022). 이를 위해 산업단지 인근 지방 자치단체와 협력하여 기숙사형 주택과 다문화지원센터 등을 마련하면 지역사회 정착에 도움이 될 수 있다.

또한 외국인 인력이 일정 기간 근무 후 더 나은 임금이나 근무환경을 찾아 이탈하지 않도록, 기업은 숙련도에 따른 임금체계 개선을 고민하고, 정부는 세액공제나 용자지원과 같은 인센티브를 제공할 수 있다(기획재정부·KDI, 2020). 아울러 체계적인 기술 교육과 경력 관리 시스템을 구축해 장기적 역량 개발을 지원할 필요가 있다.

이와 더불어 사회적으로는 문화의 장벽을 줄이기 위해 산업 현장을 중심으로 한 한국어 교육, 문화 교류 활동, 생활 안내 등을 운영해야 한다(출입국·외국인정책본부, 2023). 또한 근로 현장에서 인권침해나 차별이 발생하지 않도록 적극적인 모니터링 체계와 제재 방안을 마련하여, 외국인 숙련공이 국내에서 안정적으로 정주할 수 있는 기반을 제공해야 할 것이다. 이러한 종합적인 노력이 뒷받침될 때 우리사회에 필요한 외국인 인력의 유치는 제조업 인력난 해소와 국가 경쟁력 제고에 실질적인 도움이 될 수 있다.

## 참고문헌

- 강정향 외 3. 2022. 한국형 우수인재 외국인 규모예측과 사회보장지원 방안. 다문화사회연구, 15(1): 5-39.
- 고용노동부·한국산업인력공단. 2024. 외국인 고용허가제 20주년 백서. (주)시하기획.
- 고정호. 2015. 외국인 고용허가제의 개선방향: 단순기능직 도입정책에서 숙련기술인력 도입정책으로의 전환. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 권혁·이재현. 2024. 외국인 근로자에 관한 노동법적 쟁점과 대안-조선업 외국인 근로자의 체류자격과 최저임금 등을 중심으로-. 사회법연구, 52: 175-205.
- 김영민. 2022. 고속련 전문인력 수급 분석과 산업인력정책 시사점. 산업경제분석. KIET 산업경제: 32-41.
- 김영민. 2023. 산업 대전환기 산업인력정책 과제와 시사점. 산업경제분석. KIET 산업경제: 32-42.
- 김주영. 2022. 생산연령인구 감소 시대의 외국인 전문숙련인력 유치 제도개선에 관한 연구. 정책자료 2022-13. 산업연구원.
- 김준식, 안광현. 2012. "다문화가족지원정책 기본계획에 관한 비판적 고찰". 한국정책연구, 12(4), 127-159.
- 김지훈, 이민경. 2011. "외국인 유학생들의 한국유학 동기와 경험 연구: 서울 A 대학 석사과정 학

- 생들의 내러티브를 중심으로". 동아연구, 30(2): 73-101.
- 김지훈. 2013. "서울 A대학 동남아시아 유학생의 학업 경험에 대한 탐색적 연구". 동남아시아연구, 23(3): 135-179.
- 김진명. 2023. 저출산사회문제 해결방안으로서의 외국인력정책에 관한 연구. 성결대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김한나. 2016. 한·중·일 3국의 외국인 유학생 유치 정책 비교 연구. 아시아교육연구, 17(4): 311-337.
- 김현숙. 2015. "결혼이민여성의 경제활동 참여 영향 요인과 민족적 차이". 한국사회정책, 22(2): 163-193.
- 김혜순. 2015. "지역사회연구와 이민현상". 지역사회학, 16(3), 31-67.
- 김혜영. 2014. "문화주의와 다문화가족정책: 이념과 정책의 탈구" 여성연구, 87(2), 7-43.
- 박진옥, 이광동. 2014. "다문화가족 부부의 인구사회학적 특성, 가정내 역할유형 및 젠더의식이 부부갈등에 미치는 영향: 대구·경북지역을 중심으로". 가족과 문화, 26(1), 205-236.
- 방희경. 2022. "유학 현상에 관한 문화연구적 접근: 태국인 유학생들의 한국에 관한 상상". 한국언론정보학보, 115: 7-46.
- 법무부. 2024. 2023 출입국·외국인정책 통계연보.
- 서동희. 2015. 저출산 극복의 새로운 길, 저출산 적응정책. 공공사회연구, 5(1): 69-102.
- 손다선. 2023. 지방소멸에 대응한 외국인 인력 활용에 관한 연구: 외국인 인력정책을 중심으로. 성결대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 손선화. 2023. 숙련기능 외국인근로자의 한국생활 적응에 관한 현상학적 연구. 경인교육대학교 교육전문대학원 석사학위논문.
- 송해련. 2021. 외국인 노동자 고용이 기업성과에 미치는 영향 분석. 여성경제연구, 18(3): 1-24.
- 설동훈, 윤희식. 2008. "여성결혼이민자의 사회경제적 적응과 복지정책의 과제: 출신국가와 거주지역에 따른 상이성을 중심으로". 사회보장연구, 24(2): 109-133.
- 신지원. 2014. "국제이주와 동남아지역연구의 초국가적 공간에 대한 고찰". 현대사회과학연구, 18, 77-89.
- 안영진. 2009. "외국인 유학생의 이주과정과 배경에 관한 연구." 한국경제지리학회지.12(4): 344-363.
- 이용균. 2013. "초국가적 이주 연구의 발전과 한계: 발생학적 이해와 미래 연구 방향". 한국도시지리학회지, 16(1), 37-55.
- 정기선. 2008. "결혼이주여성의 한국이주특성과 이민생활적응: 출신국가별 차이를 중심으로". 인문

사회과학연구, 20: 69-103.

조하영. 2024. "등록외국인의 지역분포(II): 국적별 거주지 분포와 요인분석". MRTC 통계브리프, No. 2024-09. 이민정책연구원. 대한민국. 서울.

최호림. (2010). "동남아시아의 이주노동과 지역거버넌스". 동남아시아연구, 20(2), 135-178.

하경희. 2023. 숙련기능 외국인력 확보정책의 진단과 향후 방향: 『뿌리산업 외국인 기술인력 양성 대학 사업』을 중심으로. 대한지리학회 학술대회논문집. 대한지리학회. 58-59.

하정봉 외 2. 2019. 외국인 노동인력 수용정책에 관한 한·일 비교 및 정책적 함의. 국가정책연구, 33(2): 89-120.

Dusadee Ayuwat, Thanapauge Chamaratana. 2020. The role of labour broker networks in setting the price of working abroad for thai migrant workers. Asia-pacific population Journal, 28(2).

J. J. Shin & D. Tajarosuk. 2018. "The Construction of Migrant 'Illegality': The Case of Thai Migrant Workers in South Korea." Journal of Democracy and Human Rights. 18(3): 89-115.

Kewalin Simuang, Keunhye Shin, Kyungeun Park. 2022. "Required Documents for Thai Marriage Migrants in South Korea- A Comparative Study of Certificates Issued by Thai and South Korean Government Agencies-". KATS Journal, 29(1): 113-147.

Kyungeun Park. 2020. A Study of the Life of Thai Marriage Migrant Women in Korea: With a focus on their Economic Empowerment and Implications for Policy, Master of Arts (Southeast Asian Studies) Faculty of Arts and Social Sciences, National University of Singapore.

Portes, A., Guarnizo, L. E., & Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. Ethnic and Racial Studies, 22(2), 217-237.

온라인 자료

[https://www.doe.go.th/prd/main/news/param/site/1/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object\\_id/66359](https://www.doe.go.th/prd/main/news/param/site/1/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/66359)

<https://www.posttoday.com/pr-news/714685>

<https://seoul.thaiembassy.org/th/index>

"พัฒนา" โฉมผลงาน up skill ช่างเชื่อมไทยอยู่ต่อเรือ ผู้การจ้างงานในเกาหลี รายได้เริ่ม 75,000 บาทต่อเดือน - กระทรวงแรงงาน

อุปทูต ณ กรุงโซล พบหารือกับกรรมการบริหาร บริษัทจัดหางาน วินซ์ เทลสแมนท์ จำกัด เรื่อง การส่งแรงงานไทยที่มีทักษะฝีมือมาทำงานในอุตสาหกรรมเรือในสาธารณรัฐเกาหลี - สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

인력난 조선소.. "외국인 근로자 수급 해결" 20231124

(241) 수주가 많으면 뭐하노...조선업 인력난 심각[뭐라노] - YouTube

뿌리기업과 상생..조선업 경쟁력 더 높인다 | ubc울산방송

고용부, 조선업 임금-복지-훈련-안전-고용 '상생 패키지 사업'...하청기업·근로자 중심 지원 - 대한경제

# 외국인 가사관리사 시범사업 정책의 평가와 과제

최희영

한국외대 국제관계학과

(2025.1.21.)

# 차 례

1. 외국인 가사관리사 시범사업 **도입 배경 및 과정**
2. 외국인 가사관리사 시범사업 **내용 및 정책 평가**
3. 외국인 가사관리사 시범사업 **향후 과제 및 제언**

# 1. 외국인 가사관리사 시범사업 도입 배경 및 과정

- **오세훈 서울시장(2022.9.27.)** 저출생 문제 해결방안으로 '외국인 육아 도우미' 제도 도입 건의

“한국에서 육아도우미를 고용하려면 월 200~300만원을 내야 하는데, 외국인 가사도우미는 월 38~76만원이면 가능하다”

- **고용노동부(2022.12.19.)** 2023년에 가사·돌봄 등에 대한 서비스 인증기관 방식의 인력 공급방안 검토 발표  
<'산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안' 중>



# 1. 외국인 가사관리사 시범사업 도입 배경 및 과정

- **조정훈 의원(2023.3.23.)** 저임금 외국인 가사근로자 도입을 위한 ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 일부 개정법률안’ 발의

제안사유 : 싱가포르처럼 외국인 가사근로자에게 **최저임금 적용 배제**하기 위한 **법적 근거 마련**

“다만, 외국인근로자의 고용 등 에 관한 법률 제2조에따른 외국인근로자인 가사근로자는 최저임금법의 적용이 제외되는 가사(家事) 사용인으로 본다.”라는 단서를 신설

- **윤석열 대통령(2023.5.23.)** 저출산 대책의 하나로, 홍콩, 싱가포르 등에서 운영중인 외국인 가사도우미 도입방안 추진 요구



윤 대통령, 외국인 가사도우미 도입 검토 지시...“저출생 대책”

# 1. 외국인 가사관리사 시범사업 도입 배경 및 과정

- **서울시(2023.7.19.)** “외국인 가사(육아) 인력 도입” 전문가 토론회 개최

해외사례 공유 및 한국 사회에 적합한 제도운영 방안 모색

- **고용노동부(2023.7.31.)** 외국인 가사분야 인력도입 시범사업 관련 공청회 개최 / 정부 추진 예정 시범사업 계획안 발표

사업 목적: 내국인 종사 인력이 고령화 등으로 감소하고 있는 청소, 간병, 육아 등에 외국인력 활용 필요

- **외국인력정책위원회(2023.9.1.)** ‘외국인 가사관리사 시범사업 계획’ 최종 의결

# 1. 외국인 가사관리사 시범사업 도입 배경 및 과정

- **(2024.8.6.)** 필리핀 국적 가사관리사 100명, 인천공항 입국
- **(2024.9.~10.)** 2명 이탈 후 부산 숙박업소에 청소일로 취업하다가 경찰에 검거 후 강제 출국 조치
- 이후 정부, 서울시는 유학생(D-2) 및 동반 가족(F-3)이 가사관리사로 취업 정책을 제안
- **오세훈 서울시장(2024.10)** 캄보디아 등 복수 선정해 경쟁 체제 도입 방안 구상

## 2. 외국인 가사관리사 시범사업 내용 및 정책 평가

- 체류자격 **E-9(비전문취업)** 부여
- 국적 및 인력규모 : **필리핀 / 100명**
- 자격요건
  - 연령 : 24~38세
  - 필리핀 정부 인증 돌봄 자격증 소유자
  - 한국어 평가 및 면접(한국어/영어)
  - 정신질환, 범죄이력 등 신원 검증, 마약류 검사 등을 실시
- 정부 인증 서비스 제공기관과 이용계약을 체결한 가정에 **출퇴근** 방식으로 서비스 제공
- 이용대상 : 12세 이하의 아동 또는 출산 예정인 가구 \*한부모, 맞벌이, 다자녀 가정 우선 선정
  - 종일제(8시간), 시간제(2, 4, 6시간) 등 이용시간은 이용자 가구의 수요에 따라 운영
- 이용요금 : **시간당 13,940원(최저임금 + 4대보험료 등)**
  - 야간, 주말, 공휴일은 시간당 20,910원(기본 이용요금의 1.5배)



## 2. 외국인 가사관리사 시범사업 내용 및 정책 평가

- '12세 이하 아동 육아'의 업무범위

- 옷 입히기, 목욕시키기, 화장실 이용 돕기 또는 기저귀 갈기, 음식 먹이기, 처방약 제공, 아동 관찰, 이동 및 외부 동행 (어린이집 등하원, 놀이터 등)
- 어르신 돌봄, 반려동물 돌봄은 불포함

- '육아 관련 가사'의 업무범위

- 아이와 놀이 또는 수면 후 정리, 청소(물건 제자리 놓기 등 단순 정리, 청소기 및 밀대걸레를 사용한 바닥 청소), 아동 식사 준비(준비된 음식 데워주기), 아동 식기 설거지, 아동 의류 등 세탁
- 손걸레질 및 손빨래, 장보기는 불포함

- '동거 가족 관련 가사'의 업무범위

- 아동 안전이 확보되는 범위 내에서 다른 가족과 아동을 위한 업무가 동반되는 경우, 가벼운 업무는 부수적으로 가능 예) 아동 및 동거 가족 의류 혼합 빨래, 아동 및 동거가족 식기 설거지, 동일 식단 식사 준비(음식 데워주기) 등



## 2. 외국인 가사관리사 시범사업 내용 및 정책 평가

최초 제안	시범 사업 내용
최저임금 차등적용	최저임금 적용

- 우리나라는 1998년 ILO 제111호 “고용 및 직업상의 차별대우에 관한 협약”을 비준
- 근로기준법 제6조에서 “사용자는 근로자에 대하여 ...(중략)... 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.”라는 내용으로 외국인 차별 금지
- 하지만, 홍콩과 싱가포르의 경우 ILO 제111호 협약을 비준하지 않음

## 2. 외국인 가사관리사 시범사업 내용 및 정책 평가

- 정치권 등 일부에서는 최저임금 차등적용에 대한 주장이 계속 됨

- **조정훈 의원(2023.3.)** “다만, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제2조에따른 외국인근로자인 가사근로자는 최저임금법의 적용이 제외되는 가사(家事) 사용인으로 본다.”라는 단서를 신설하여 법률 개정 발의
- **한국은행 보고서(2023.3.)** 국내법과 국제법에 위반되지 않도록 돌봄업종 전체에 대해 최저임금을 차등적용하는 주장

- 국가인권위원장의 반박(2023.6.16.)

- 돌봄업종에 대한 최저임금 차등적용 주장은 가사노동이 가치없는 노동이라는 차별적 인식을 줄 수 있음

지난 3월 외국인 가사근로자를 최저임금 적용에서 제외하는  
가사 근로자 고용 개선 등에 관한 법률 개정안이 발의된 바 있습니다.  
외국인 가사근로자를 최저임금 적용에서 제외하도록 하는 것은  
가사노동이 법적 최소기준인 최저임금조차 보장하지 않아도 되는 가치없는 노동이며,  
저발전 국가에서 이주한 여성노동자는 노동자로서의 동등한 대우를 받지 않아도 된다는  
차별적 인식을 확산시킬 수 있다는 점에서 매우 우려스럽습니다.

## 2. 외국인 가사관리사 시범사업 내용 및 정책 평가

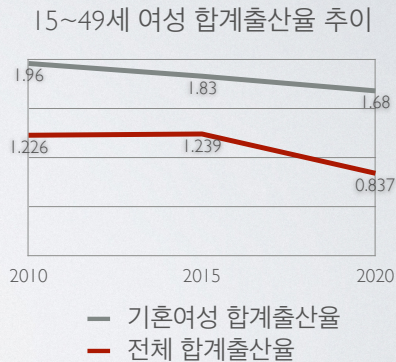
### • 외국인 가사관리사 시범사업 도전과제

- 주당 최소 30시간 근무가 보장되어 있으나, 고용허가제 타 직군의 경우 주 40시간이 보장되므로, **사실상 수입 차이로 인해 타 직군으로 이탈 가능성 존재**
- 개별 가정의 서비스 요청 시간에 따라 하루 2시간씩 최대 3번 이동하면서 근무해야하기 때문에 **이동에 소요되는 시간이 많고, 교통비 부담도 증가**
- 뿐만 아니라, **서비스 제공 시간 사이 공백이 클 경우 마땅히 머물 장소 부재**
- 개별 가정과 계약기간이 조기 종료될 경우, 신규 가정과 신속하고 적절한 일자리 매칭을 할 수 있도록 서비스 제공기관의 역량 제고 필요

### 3. 외국인 가사관리사 시범사업 향후 과제 및 제언

Q1. 외국인 가사관리사 도입은 저출생 문제 해결의 대안이 될 수 있는가?

- 통계에서 기혼여성 합계출산율을 분리했을 때, 감소 추세이긴 하나 여전히 전체 보다는 높은 수준
- 맞벌이 가정의 자녀 돌봄 서비스 지원 등은 필요한 사업이나, 저출생 문제의 근본적인 해결책이 될 수 없음
- 저출생 문제 해결을 위해서는 결혼을 기피하는 사회문화적, 경제적인 요소를 더욱 분석하여 해결책을 제시하는 편이 필요



### 3. 외국인 가사관리사 시범사업 **향후 과제 및 제언**

#### Q2. 그렇다면 실제 **미취학 아동 부모가 요구하는 돌봄 대책**은 어떤 것인가?

- (추가 연구필요) 아이 돌봄이라는 것은 단순 가사관리의 차원을 넘어 정서적 유대감 형성, 가치관 형성, 양육 및 교육 등의 복합적인 요소를 포함하고 있음. 따라서 많은 부모들은 계속 경제활동을 하면서, **직접 아이를 돌보는 시간도 확보**되기를 희망
- 따라서, 육아휴직제도처럼 탄력근무제, 유연근무제 등 사용에 제약이 없도록 사업주 및 근로자의 인식변화를 위한 홍보활동 및 제도 정착을 위한 경제적 보상 등 정부차원의 지원이 꾸준히 요구됨
- 아울러, 돌봄노동을 자칫 값싼 노동력으로 쉽게 대체할 수 있다는 현 정책 추진자들의 기조에 대해 시민사회 및 연구자들은 돌봄의 가치를 제대로 평가하고, 제시하는 지속적인 노력이 필요

### 3. 외국인 가사관리사 시범사업 **향후 과제 및 제언**

Q3. 정책 효과나 수행과정에서 많은 우려가 제기되고 있으나, 외국인 가사관리사 사업은 향후 확대될 전망이다. 그렇다면, 우리가 고려해야할 사회적 이슈는 무엇인가?

- 외국인 가사관리사 중 상당수는 본국에 본인의 자녀 돌봄을 제3자에게 맡기고, 떨어져 생활할 것으로 예상된다, 현재 국내에서는 이 부분에 대한 가사관리사의 심리적 어려움에 대한 공감대는 형성되지 않음
- 현 정책이 유지될 경우, E-9 비자로 국내에 체류할 수 있는 기간은 최대 9년 8개월임. 외국인 가사관리사가 국내에서 취업하는 장 기간 동안 배우자와 자녀를 국내로 초청하여 그들도 경제활동을 하면서 자녀를 돌볼 수 있는 환경 마련이 필요

감사합니다.

[thedayhascom@naver.com](mailto:thedayhascom@naver.com)