



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

홍 석 룰 교수 지도
석사학위 청구논문

1980년대 베트남 난민의 한국 유입과
“가짜난민” 담론

- 중국으로 귀환한 베트남 화교 난민을 중심으로 -

2025

성신여자대학교 대학원
사학과
이 원 정

1980년대 베트남 난민의 한국 유입과 “가짜난민” 담론

- 중국으로 귀환한 베트남 화교 난민을 중심으로 -

홍 석 룰 교수 지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2024년 11월

성신여자대학교 대학원

사학과

이 원 정

인 준 서

이원정의 석사학위 논문으로 인준함

2025년 1월

심사위원장 _____ 강 호 선 _____



심사위원 _____ 조 국 _____



심사위원 _____ 홍 석 루 _____



성신여자대학교 대학원

논문개요

이 논문은 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건을 중심으로 “가짜난민” 담론의 구조를 분석한다. 한국은 베트남전 참전국으로서 1975년 이래로 베트남 난민의 구호를 담당해왔다. 이 과정에서 한국이 원래 수용하려고 했던 남베트남 난민을 제외하고도 베트남 화교 난민, 중국 귀환 베트남 화교 난민, 중국인 난민 등 다양한 난민이 한국에 유입되었다. 이중 중국 귀환 베트남 화교 난민은 베트남에서 정치적 이유로 중국으로 귀환한 뒤 경제적 이유로 한국에 유입된 특수한 사례였다. 이들은 한국 사회에서 경제적 이유로 유입된 “가짜난민”이라는 낙인이 찍혀 사회적 배제의 대상이 되었다.

1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건에서 등장한 “가짜난민” 담론은 정치난민인 베트남 난민만을 “진짜난민”으로 정의하고 나머지 난민은 모두 “가짜난민”으로 호명했다. “가짜난민” 담론의 이분법적 구분은 난민 문제를 단순화하며, 정치, 경제, 전쟁, 기후 변화 등 다양한 원인이 중첩되어 난민이 되는 경우를 비가시화한다. 이러한 상황에서 “가짜난민” 담론은 실제 난민 문제의 복잡한 층위를 가리며, 난민에 대한 배타적 인식을 조장하고 이들의 사회적 배제를 정당화하는 데에 기여했다.

따라서 “가짜난민” 담론의 구조를 살펴보는 것은 한국 사회가 난민의 다층적 성격을 어떻게 부차화하는지를 규명할 수 있게 한다. 또한 “가짜난민” 담론이 실제 상황에서 나타나는 다양한 난민 문제를 가리는 데에 어떤 논리를 이용하는지를 탐색할 수 있다. 나아가 현재의 “가짜난민” 담론이 왜 발생하는지를 이해함으로써 이를 해결할 방안을 현실적으로 모색하는 데에도 도움이 될 수 있다.

목 차

논문개요

I. 머리말	1
II. 중국 귀환 베트남 화교 난민의 발생과 한국 유입 경위	9
III. 중국 귀환 베트남 화교 난민의 입국과 한국 정부의 대응	19
1. 1986~1989년 한국 정부의 베트남 난민 문제 대응	19
2. 한국과 중국의 중국 귀환 베트남 화교 난민 송환 교섭	36
IV. 중국 귀환 베트남 화교 난민을 보는 한국의 시각	48
1. 안보위기 담론과 북방정책의 모순	48
2. “가짜난민” 담론과 타자화된 난민	55
V. 맺음말	68

참고문헌

ABSTRACT

표 목차

<표 1> 베트남 난민 연도별 출입국자 수 (1977~1993)	20
<표 2> 1986~1989년 난민 입항 사례	27
<표 3> 덕적도 난민 79명의 세대별 현황	56
<표 4> 덕적도 난민 79명의 연령별, 학력별, 거주지별 현황	56

그림 목차

[그림 1] 노후화된 ‘월남난민보호소’ 내부 모습	26
[그림 2] 거문항에 상륙하지 못하고 선상에 머물러 있는 덕적도 난민	63

I. 머리말

2024년 제77회 칸영화제와 제29회 부산국제영화제 초청작인 <어느 파리 택배기사의 48시간>¹⁾은 파리에 거주하는 기니 출신 난민신청자의 이야기를 다룬 영화이다. 주인공 술레이만과 같은 난민신청자들은 난민 면접에 통과해야만 성공적인 정착이 가능해진다. 술레이만이 난민 적격 여부를 가리는 면접에서 극 중 내내 외웠던 ‘가짜’ 정치범 이야기를 풀어놓는 장면은 영화의 하이라이트로 꼽힌다.²⁾ 이때 관객은 술레이만에게 정말 난민 자격이 있는지를 고민하게 되는데, 이러한 의문은 전 세계에 화두로 떠오른 “가짜 난민” 담론으로 귀결된다.

통상적인 의미의 “가짜난민”은 취업 목적으로 입국하여 제도를 악용해 국내에 머무르려는 미등록 이주노동자를 말한다. 난민의 정의는 1951년 7월 28일 제네바 UN전권(全權)대표회의에서 채택된 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 ‘UN난민협약’)에 따른다. ‘UN난민협약’은 제1조 A(2)에서 난민을 다음과 같이 정의한다.

1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는

1) 보리스 로즈킨(Boris Lojkin) 감독이 연출한 프랑스 영화 <어느 파리 택배기사의 48시간>의 원제는 <술레이만의 이야기(L'Histoire de Souleymane)>이다. 다만 제29회 부산국제영화제에서 해당 영화가 <어느 파리 택배기사의 48시간>이라는 제목으로 공개되었으므로 본문에는 한국판 제목으로 서술한다.

2) 「어느 파리 택배기사의 48시간」 프로그램 노트, 제29회 부산국제영화제, [https://www.biff.kr/kor/html/program/prog_view.asp?idx=75825&c_idx=404], 2024년 10월 30일 검색.

자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자.³⁾

다시 말해 ‘UN난민협약’ 상 난민의 정의는 인종, 종교, 국적, 특정 사회 집단 소속 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있어 국적국이나 상주국가(필자 : 상거소)로 돌아갈 수 없거나 그 보호를 원치 않는 자라고 할 수 있다. ‘UN난민협약’은 1951년 1월 1일 이전에 발생한 난민, 즉 2차 세계대전의 결과로 난민이 된 자만을 대상으로 했다. 이는 1951년 이후에 발생한 난민은 난민의 지위를 인정받을 수 없다는 한계를 가지고 있었다. 이 문제를 해결하기 위해 1967년 UN총회에서 「난민의 지위에 관한 의정서」(이하 ‘난민의정서’)가 채택되었다. ‘난민의정서’는 ‘UN난민협약’의 난민 정의에서 시간적·지리적 제약을 삭제함으로써 난민의 범위를 보다 보편적으로 확대했다. 그럼에도 불구하고 ‘UN난민협약’과 ‘난민의정서’의 난민 규정은 현재까지도 일부 난민들을 보호하지 못하고 있다. ‘UN난민협약’의 ‘특정 집단 소속이라는 이유로 박해를 받는다’라는 조건 때문에 전쟁, 재난, 빈곤, 환경문제 등으로 난민이 된 경우는 ‘UN난민협약’ 상 난민으로 인정받지 못하고 있기 때문이다. 이는 현재의 난민 정의가 정치난민에 중점을 두고 그 외의 이유로 발생한 난민을 보호하지 못하고 있음을 시사한다.

UNHCR(United Nations High Commissioner for Refugees, 국제연합난민고등판무관)은 1950년 UN총회에서 2차 세계대전 이후 유럽에서 발생한 난민 문제를 해결하기 위해 창설된 국제기구로, 강제로 난민이 된 자들을 보호하는 역할을 수행하고 있다. 시간이 흐름에 따라 다양한 유형의 난민이 발생

3) 「난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)」, 국가법령정보센터 [www.law.go.kr], 2024년 10월 30일 검색.

하면서 현재 UNHCR은 ‘UN난민협약’ 상의 난민뿐만 아니라 국내실향민, 국내난민신청자, 무국적자 등을 모두 포함하여 보호 또는 지원하고 있다. 이는 난민의 범주를 보다 넓게 보는 것이다. 2023년 말 기준, 전 세계에서 강제로 자신이 살던 곳을 떠난 사람들(forcibly displaced)은 1억 1,730만 명으로 추산된다.⁴⁾ 여기에는 국내실향민(Internally Displaced People, IDPs)이 6,830만 명, 국내난민신청자 690만 명, UNHCR의 보호 하에 있는 난민과 유사한 상황에 처한 사람(People in refugee-like situations) 3,160만 명, UNRWA(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UN팔레스타인난민구호기구) 보호 난민 600만 명, 기타 국제적 보호가 필요한 사람들 580만 명 등이 해당된다.⁵⁾ 이처럼 난민과 유사한 상황에 처한 사람들이 많지만, 난민이 정착을 희망하는 국가에서 난민 지위를 인정받지 못하면 난민이 될 수 없기 때문에 UNHCR의 보호에도 한계가 있다. 본 논문은 UN기구에서 규정한 국제법상 난민이 아니라는 이유만으로 난민에 준하는 사람들을 “가짜난민”으로 칭할 수 있을 것인지라는 문제의식에서 출발하였다.

세계적으로 난민이 지속적으로 발생하고 있는 상황에서, “가짜난민” 담론은 난민 개념의 축소에 큰 영향을 끼치고 있다. 2018년 한국에서 일어난 제주도 입국 예멘 난민 사건은 이를 보여주는 대표적인 사례이다. 500여 명의 예멘 난민이 제주도로 입국하며 난민 수용을 둘러싸고 찬반 논쟁이 벌어졌는데, 그 과정에서 “가짜난민” 담론이 부상했다. 이는 일부 난민들이 브로커를 통해 취업을 목적으로 한국에 입국했다는 의혹에서 비롯되었으며,⁶⁾

4) UNHCR은 난민, 난민신청자, 국내실향민, 기타 국제적 보호가 필요한 사람들을 모두 망라하여 강제난민(forcibly displaced)이라고 통칭하고 있다.

5) UNHCR, “Global Trends report 2023”, 5쪽.

6) 「난민 브로커 있었다...예멘인들 “서울 취업 된다길래 제주 왔다”」, 『조선일보』 2018년 6월 26일 자.; 「난민 브로커가 말했다 “134만 원 보내면 서울 취업 보장”」, 『조선일보』, 2018년 6월 28일 자.; 「‘취업 난민’이 아닌 진짜 난민 보호해야」, 『조선일보』, 2018년 6월 29일 자.; 「가짜 난민 잡을 난민심판원 신설...제주, 심사기간 3개월로 단축」, 『조선일보』, 2018년 6월 30일 자.; 「스마트폰으로 무장한 난민들 900달러면 한국 간다」, 『조선일보』, 2018년 7월 1일 자.

그 결과 예멘 난민에 대한 여론은 부정적으로 흘러갔다.⁷⁾ “가짜난민” 담론의 여파로 2020년 12월 UNHCR과 한국리서치의 조사에 따르면 난민 수용 반대 의견이 53%에 달했으며, 그 이유로는 “가짜난민” 이기 때문이라는 응답이 49%에 이르렀다.⁸⁾ 한편 2023년 기준 한국에 난민 지위를 신청한 18,837명 중 최종적으로 난민 지위를 인정받은 경우는 101건에 지나지 않았다.⁹⁾ 한국의 난민인정률은 OECD 회원국 평균의 1/10 수준인 2% 안팎이다.¹⁰⁾ 한국이 경제적 선진국 반열에 들어섰음에도 불구하고 난민인정률이 낮다는 것은 한국이 난민 인정에 지나치게 엄격한 기준을 유지하고 있다는 사실을 보여준다.¹¹⁾ 이러한 사례는 난민에 대한 한국 사회의 배타적 분위기가 단순한 사회적 편견이 아닌 “가짜난민” 담론에서 기인한 것임을 보여준다.

본 논문은 이러한 맥락에서 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건에서 나타난 “가짜난민” 담론의 구조를 분석하고자 한다. 1975년부터 한국에 유입된 베트남 난민은 1993년 부산 ‘월남난민보호소’가 공식적으로 문을 닫을 때까지 장장 19년 동안 한국 사회에 존재했다. 그 기간이 상당했던 만큼 한국 정부는 베트남 난민 문제를 대하며 난민의 성격을 규정하고 대응할 수밖에 없었다. 이 기간 동안 한국에 유입되었던 난민은 남베트남 난민, 베트남 화교 난민, 중국 귀환 베트남 화교 난민, 중국인 난민 등

-
- 7) 「“제주도 통해 한국 입국 가능해요” 예멘 난민 논란 불붙이는 브로커들?」, 『아시아 경제』, 2018년 6월 27일 자.
 - 8) 「당신이 난민을 혐오하는 그 이유, 가짜입니다」, 『한국일보』, 2021년 2월 15일 자.
 - 9) 「난민 통계 현황」, 법무부 출입국외국인정책 통계연보, e-나라지표 [www.index.go.kr], 2024년 10월 30일 검색.
 - 10) 「‘정 많은’ 한국, 난민 인정은 꼴찌...“낮선 존재에 경계심...이해·소통 필요”」, 『한겨레』, 2023년 10월 28일 자.
 - 11) 법학계에서는 박해의 우려와 충분한 근거 있는 공포를 판단하는 데에 담당자의 재량이 크게 작용하는 난민 심사 제도에 대해 ‘의심스러운 경우 신청인에게 유리하게(Benefit of the doubt)’ 원칙을 적용하고, 난민협약상 강제송환금지 원칙을 폭넓게 보장하며, 인도적 체류자에 대한 사회적 처우도 개선해야 한다는 의견을 제시하고 있다. (정금심, 「난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구」, 『법조』 67권 3호, 법조협회, 2018, 673~675, 685쪽)

총 4부류가 있다. 이중 남베트남 난민은 베트남에서 탈출한 순수 베트남인을, 베트남 화교 난민은 베트남에서 출발한 화교를, 중국 귀환 베트남 화교 난민은 베트남에서 중국으로 귀환했다가 중국에서 출발한 베트남 화교를, 중국인 난민은 중국에서 출발한 순수 중국인을 이른다. 이 중 본 논문에서 논의의 대상으로 삼은 난민은 중국 귀환 베트남 화교 난민이다. 한국에 유입된 중국 귀환 베트남 화교 난민은 모두 중월전쟁 이후 중국으로 귀환한 베트남 화교 난민이므로 본문에서는 편의상 ‘중월전쟁 이후’ 라는 말을 생략하고 이들을 ‘중국 귀환 베트남 화교 난민’ 이라는 용어로 지칭한다.

중국 귀환 베트남 화교 난민은 정치적 이유로 중국으로 귀환한 뒤 경제적 이유로 한국으로 유입된 특수한 사례로, 다층적인 정체성을 가지고 있었다. 따라서 이들은 정치난민과 경제난민이라는 단일한 난민 정의에 포괄될 수 없었다. 그러나 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건에서 나타난 “가짜난민” 담론은 정치난민만을 “진짜난민” 으로 정의했다. 이때 중국 귀환 베트남 화교 난민은 경제적 이유로 유입된 “가짜난민” 으로 호명되었다. 따라서 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건을 통해 “가짜난민” 담론이 어떤 맥락에서 형성되고 작동했는지를 분석하는 것은 현재 한국 사회에 “가짜난민” 담론이 발생하는 이유를 이해하고 이를 해결할 방법을 모색하는 데에도 중요한 단서를 제공한다.

베트남 난민의 한국 유입을 다룬 기존의 연구로는 한국 정부의 베트남 난민 정책, 한국의 “가짜난민” 담론, 중국 귀환 베트남 화교 난민을 다룬 연구 등이 있다. 한국 정부의 베트남 난민 정책에 주목한 연구로서 정혜인과 노영순의 연구를 들 수 있다. 정혜인은 1970년대 초 대한적십자사의 베트남 난민 구호활동을 중심으로, 대한적십자사의 역할과 활동을 규명했다. 이 연구는 대한적십자사 내부문건을 통해 난민 정책이 실제로 어떻게 이루어졌는지를 구체적으로 다루었다.¹²⁾ 그러나 1977년 이전의 구호활동에 초점을 맞

찾기 때문에 상대적으로 후기 사건에 속하는 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건은 다루지 않았다. 노영순은 1977~1989년 베트남 난민의 한국 유입과 재정착 과정을 규명했다. 이 연구는 부산시 ‘월남난민보호소’ 자료와 대한적십자사 부산지부 문서가 다수 폐기된 상황에서 남아있는 자료를 대조하여 한국 사회에서 베트남 난민이 갖는 사회적 함의를 밝혀냈다는 데에 의의가 있다.¹³⁾ 이 연구에서 “가짜난민” 담론이 언급되기는 하였으나, 국제사회의 무관심을 드러내는 예시로만 제시되었을 뿐 중국 귀환 베트남 화교 난민에 대한 구체적인 분석은 부족했다.

한국의 “가짜난민” 담론을 분석한 연구로는 백일순과 구기연, 송영훈의 연구를 들 수 있다. 백일순과 구기연은 1990년대부터 현재까지의 한국 내 난민 이슈 흐름을 분석하며 국내 유입 난민에게 모빌리티 정치가 불균등하게 작용하고 있음을 시사하였다.¹⁴⁾ 이 연구는 난민 이슈가 야기한 한국 내 제도 변화를 짚어냈다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이 연구는 1990년대부터의 이슈만을 다루었으며, 베트남 난민에 대해서는 주로 제3국으로의 이동에만 초점을 맞췄다. 송영훈은 2018년 제주도 입국 예멘 난민 사건을 분석하며 “가짜난민” 담론이 사회적 갈등, 제도 변화, 언론의 혐오 재생산이 맞물려 나타난 복합적 현상임을 지적했다.¹⁵⁾ 그러나 이 연구는 분석의 대상이 예멘 난민에 한정되어 있어 난민 문제의 역사적 맥락을 분석하지 못했다. 이처럼 기존의 “가짜난민” 담론에 관련된 연구는 한국의 난민 관련 제도와 “가짜난민” 담론을 다루었으나, 중국 귀환 베트남 화교 난민 사례는 중점적으로 다루지 않았다. 중국 귀환 베트남 화교 난민 사례는 “가짜

12) 정혜인, 「1970년대 대한적십자사의 베트남 난민 구호활동」, 『한국민족운동사연구』 111권, 한국민족운동사학회, 2022.

13) 노영순, 「바다의 디아스포라, 보트피플」, 『디아스포라 연구』, 7권 2호, 전남대학교 글로벌디아스포라연구소, 2013.

14) 백일순, 구기연, 「국내 신문기사로 살펴본 한국의 난민 이슈의 변동」, 『대한지리학회지』 56권 2호, 2021.

15) 송영훈, 「제주 예멘 난민신청과 갈등적 난민담론」, 『국제이해교육연구』 14권 2호, 한국국제이해교육학회, 2019.

난민” 담론의 구조를 이해하는 데에 핵심적이다. 그러나 이를 통해 “가짜난민” 담론을 분석한 연구는 없다.

중국 귀환 베트남 화교 난민을 다룬 국내 연구로는 최호림의 연구가 있다. 이 연구는 1970~80년대 베트남을 떠나 중국으로 갔던 화교들이 다시 베트남으로 귀환하는 과정을 분석하며, 이들에게 형성된 디아스포라 정체성의 변화를 고찰했다. 이는 베트남 난민에 대한 국내 연구 중 드물게 중국 귀환 베트남 화교 난민의 행적을 다루었다는 점에서 의의가 있다.¹⁶⁾ 그러나 이 연구는 디아스포라 정체성의 복합성에 초점을 맞추었기 때문에 한국을 비롯한 제3국에서 중국 귀환 베트남 화교 난민들이 어떻게 취급되었는지는 부수적으로 다루었다. 특히 이 연구에서 안보위기 담론은 동남아 국가들 사이에서 공유된 위기의식으로 간략히 언급되었을 뿐, 이를 한국에서 등장한 “가짜난민” 담론과 연계하여 분석하지는 못했다.

1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건을 “가짜난민” 담론 측면에서 분석한 연구성과는 없다. 이 점은 난민의 다층적인 성격을 분석하지 못한다는 문제를 야기한다. “가짜난민” 담론은 정치적 박해와 기타 이유를 이분법적으로 구분하여 “진짜난민”과 “가짜난민”을 나눈다는 점에서 난민 문제를 단순화한다. 이러한 구분방식은 정치, 경제, 전쟁, 기후악화 등 다양한 원인이 중첩되어 난민이 되는 경우를 비가시화하는 결과를 초래한다. 따라서 “가짜난민” 담론의 구조를 분석하는 작업은 난민 문제의 현실을 이해하는 데에 중요한 시사점을 제공한다. 본 논문은 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건을 중심으로 “가짜난민” 담론의 구조를 분석함으로써 이러한 선행연구의 공백을 해결하고 난민 문제의 복합적 층위를 규명하고자 한다. 이를 위해 본문은 크게 3가지 장으로 구성된다. II, III장은 “가짜난민” 담론이 형성되는 사회·정치적 배경에, IV장은 “가짜난

16) 최호림, 「베트남 화인의 귀환이주나 정체성 변화에 관한 연구」, 『동남아시아연구』 27권 2호, 한국동남아학회, 2017.

민” 담론의 구체적 작동방식에 초점을 맞춰 연구를 구체화할 것이다.

II 장에서는 중국 귀환 베트남 화교 난민이 발생하여 한국에 들어오기까지의 경위를 초국적 맥락에서 분석한다. 그에 따라 중국과 베트남 관계의 변화 속에서 중국 귀환 베트남 화교 난민이 발생하는 배경을 고찰하고, 중국에 귀환했던 이들이 재난민화되어 한국으로 유입되는 역사적 맥락을 분석할 것이다.

III 장에서는 1986~1989년 한국 정부의 난민 성격에 대한 인식과 정책 결정을 국내외적 상황을 중심으로 살펴본다. 그에 따라 한국 정부의 난민 인식이 어떻게 변화하는지를 시간의 흐름에 따라 검토할 것이다. 또한 한국 정부의 난민 정책 중 하나로 진행된 난민 송환 교섭 과정을 중국 귀환 베트남 화교 난민이 가진 초국적 성격이 지워지는 흐름에서 다룰 것이다.

IV 장은 한국에서 중국 귀환 베트남 화교 난민을 보는 시각을 안보위기 담론과 “가짜난민” 담론 2가지 관점에서 볼 것이다. 우선 한국 사회가 난민 문제를 안보적 시각에서 받아들이는 과정을 외교정책과의 모순과 대비하여 분석하고, 안보위기 담론이 난민 배타적 시각의 근본 원인인 이유를 규명할 것이다. 또한 한국 사회의 다양한 주체들의 상호작용 속에 “가짜난민” 담론이 형성되는 과정을 검토하고, 이를 통해 “가짜난민” 담론의 작용 양상을 규명할 것이다.

본 논문은 한국 정부의 난민 정책을 분석하기 위한 주 사료로 외무부 외교사료관의 공개 외교문서를 활용하였다. 외교사료관 공개 외교문서는 한국 정부의 난민 정책이 국제적 맥락에서 어떻게 결정되었는지를 구체적으로 파악하는 자료로 이용했다. 특히 본 논문에서 활용한 외교문서철 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 『베트남 난민 처리 문제, 1991-93』, 『인도지나 난민 구호, 1979』, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』은 선행연구에서 전혀 다루지지

않은 사료로, 본 논문에서 새롭게 학술적 가치를 조명하였다. 해당 외교문서
철들은 ‘월남난민보호소’ 자료와 대한적십자사 부산지부 문서가 상당수
폐기된 현재 상황에서, 한국 정부의 정책과 그 배경을 명확하게 파악하는
근거가 되었다. 아울러 일부 남아있는 부산시청 소장 ‘월남난민수용소’
운영자료를 통해 난민 정책이 실제로 진행되는 과정과 구체적인 상황을 보
완하였다. 또한 신문자료를 활용하여 관제적 시각이 아닌 언론과 민간의 시
각에서 난민 문제를 어떻게 바라보고 있었는지를 함께 규명하고자 했다.

II. 중국 귀환 베트남 화교 난민의 발생과 한국 유입 경위

1986~1989년 한국에 유입되는 중국 귀환 베트남 화교 난민의 발생은 베트남의 화교 방출 정책과 중월분쟁에서 기인했다. 중국과 베트남의 관계 악화가 심화되는 1977년 중반부터 중국과 베트남 국경에서는 양국 간 갈등이 고조되어 무력시위가 잦아졌다. 한편 1978년 1월 중국은 경제현대화 추진에 필요한 기술과 금융지원을 얻기 위해 화교들의 단결과 지지를 얻고자 했다. 베트남을 포함한 동남아 국가들은 중국의 대외적 의도를 믿지 않았고, 중국이 화교들을 단결시켜 중국의 영향력을 투여할 것을 우려했다.

중국과 베트남 국경에서 벌어지는 갈등 상황은 국경 근처에 거주하던 이들에게 직접적인 영향을 끼쳤다. 지리상 중국과 베트남 국경은 과거 북베트남(베트남민주공화국) 지역이었고, 주로 국경에 거주했던 사람들은 북베트남 출신 화교들이었다. 북베트남 출신 화교들은 베트남이 통일된 후에도 북베트남 지역에 거주하고 있었으며, 대부분 통일 전 북베트남 국적을 취득하지 않은 상태였다. 1955년 북베트남 정부는 화교에게 국적 선택의 자율권을 주었다.¹⁷⁾ 따라서 북베트남 화교들은 중국과 북베트남 양국의 합의 하에 자의로 북베트남 국적을 취득할 수 있었다. 여기에는 공산권 국가로서 중국과 북베트남의 연대가 영향을 끼쳤다. 한편, 북베트남 화교들은 지리적으로 중국과 가까웠기 때문에 남베트남(베트남공화국) 화교들보다 중국과의 문화적, 혈연적 유대를 많이 느꼈다. 따라서 북베트남 국적을 취득하지 않음으로써

17) 북베트남은 베트남 국적을 취득한 화교들에게 자국민과 동등한 권리를 보장하는 동시에 병역 의무를 면제해 주었다. 이는 베트남 화교에게 특권을 주는 정책이기도 했다. (심주형, 「경합과 통합의 정치 : 베트남 분단체제의 형성과 화교·화인경관」, 『중앙사론』 54권, 중앙대학교 중앙사학연구소, 2021, 553쪽.)

중국과의 교류를 유지하려 했던 경우도 다수 있었던 것으로 보인다. 반면 남베트남 출신 화교들은 베트남 통일 전 남베트남 정부에 의해 강제로 남베트남 국적을 취득했다. 1955년 12월부터 남베트남 정부는 칙령을 내려 남베트남 국적 취득 여부에 따라 화교의 남베트남 거주와 경제활동 참여를 통제하고자 했다. 이에 중국은 남베트남 정부의 조치에 적극 항의했으며 당시 북베트남 정부와 대만도 중국의 입장을 지지했다.¹⁸⁾

통일된 베트남 정부는 중국과의 관계 악화로 인해 반중(反中)을 내세웠다. 반중 정책의 일환으로 베트남 정부는 북베트남, 남베트남 출신을 막론하고 자국 내 화교들을 몰아내고자 했다. 1977년 베트남 정부가 실시한 상업의 국유화 조치는 실질적으로 화교의 활동무대를 통제하여 화교 탄압을 부채질했다.¹⁹⁾ 1978년 3월 중순부터 북베트남 출신 화교들에게 베트남 국적 취득이 요구되었고, ‘부르주아 교역’을 일소한다는 명목으로 화교들이 주로 일했던 베트남 군소기업의 국유화가 결정되었다. 또한 베트남 정부는 유사시 국경 지역 거주자가 중국의 ‘제5열’(필자 : 간첩)이 될 위험을 사전에 방지하기 위해 국경 지역에 거주하는 북베트남 출신 화교들에 대한 강제 이주 조치를 시행했다.²⁰⁾ 그 과정에서 화교들은 신경제지구인 농촌으로 이주당하거나 중국과의 적대 분위기 속에 군 징집을 강요당했다.²¹⁾ 그 외에도

18) 대만은 미국의 냉전질서 유지 정책을 존중해야 했으며 이러한 배타적인 화교 정책에 대해 공개적으로 반대하기 어려운 상황이었다. 그래도 대만은 남베트남 정부와 외교적 협상을 모색할 수 있었지만, 중국은 남베트남 정부와 외교적으로 단절되어 있었기 때문에 적극적인 대응을 이어나가기에는 ‘내정간섭’이라는 비판을 받을 우려가 있었다. 결국 중국은 남베트남 화교 사회에 10,000달러의 구호금을 제공하는 정도로 마무리 짓고 더는 국적 문제로 이익을 제기하지 않았다. (심주형, 앞의 논문, 2021, 550~551쪽.)

19) 동남아 국가들에 화교는 고유의 언어와 관습을 고집하며 모국인 중국과의 두터운 유대관계를 지속하는 존재로 인식되어 불화 관계를 맺고 있었다. 일례로, 고딘 디엠 대통령이 중국 귀환 화교들에게 베트남 국적 취득을 강요하자 화교들은 이를 거부했다. 즉각 예금을 중단했을 뿐만 아니라 싱가포르 및 홍콩 내 베트남 상품에 대한 전면 보이콧 운동을 벌였는데, 다음 해 국가 전체통화의 6분의 1이 퇴장하는 결과가 발생했다. 당시 화교들의 경제적 실권이 어느 정도였는지를 짐작할 수 있다. (『중공(中共)·베트남 분쟁(紛爭)을 계기로 본 그 실태 동남아(東南亞)의 화교(華僑)들』, 『경향신문』, 1978년 5월 30일 자.)

20) 『베트남 화교(華僑) 대거 귀국(歸國) 중공(中共)과의 관계 악화(惡化)』, 『경향신문』, 1978년 5월 2일 자.

베트남 정부는 화교들에게 취업금지, 등교거부, 야간통행금지 등 자국민과 대비되는 차별 정책을 적용했다. 이러한 여파로 화교 추방 정책이 진행되던 1977~1979년간 약 70만 명의 화교들이 자발적으로 베트남을 빠져나왔다.²²⁾

중국 정부는 1978년 6월 15일 화교 송환을 목적으로 명화호와 장력호를 출항시켰다. 그러나 화교 송환을 둘러싸고 중국과 베트남이 절차적 합의를 보지 못했기 때문에 명화호와 장력호는 베트남 해상에 대기하다가 아무도 태우지 못하고 7월 27일 중국으로 귀환했다.²³⁾ 중국의 화교 송환 선박 사건은 베트남 화교들이 중국이 자신들을 구할 것이라는 희망을 접는 계기가 되었다. 또한 이 사건으로 중국과 베트남의 외교적 대립이 가시적으로 드러남에 따라 베트남 화교들은 신변에 두려움을 느끼기 시작했다. 뒤이어 1979년 2월 발발한 중월전쟁 이후 베트남은 자국에 남아있는 약 110만 명의 화교를 거의 모두 추방하기로 결정했다.²⁴⁾ 1977년부터 시작되었던 베트남에서의 화교 난민 유출은 1979년 중월전쟁 이후 더욱 심화되었다.

베트남 북부의 북베트남 출신 화교들은 육로를 통해 중국으로, 남부의 남베트남 출신 화교들은 대형 선박을 타고 해상으로 나가 동남아로 탈출했다. 북베트남 출신 화교들은 통일 전 베트남 국적을 취득하지 않은 경우가 많았기 때문에 남베트남 출신 화교보다 더 많이 베트남을 빠져나왔을 것으로 추정된다. 그중 중국으로 유입된 북베트남 출신 화교들은 대략 36만 명으로 알려져 있다.²⁵⁾ 이들은 베트남 통일 전 북베트남에서 일했던 노동자·농민들이었다.

21) 노영순, 앞의 논문, 2013, 87~88쪽.; 「중공(中共)-베트남의 "차가운 관계(關係)" 『화교추방(華僑追放)』 싸고 더욱 심화(深化)」, 『경향신문』, 1978년 5월 8일 자.

22) 「세계의 맥박 (22) 「제사(第四)의 세계(世界)」 난민(難民)」, 『동아일보』, 1979년 7월 5일 자.

23) 노영순, 「1978년 난교(難僑)송환선 사건을 통해 본 중국과 베트남난민」, 『중국근현대사연구』 81권, 중국근현대사학회, 2019, 106, 111쪽.

24) 『Newsweek』, 1979년 7월 16일 자. (남종호, 「중국의 대 베트남 전략변화 연구」, 『한중사회과학연구』 21권, 한중사회과학학회, 2011, 3쪽에서 재인용.)

25) 「난민위장 중국인 조사결과 및 처리대책」, 1989년, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

한편, 중월전쟁 전후로 해상을 통해 베트남을 탈출한 남베트남 출신 화교들은 1979년 무렵 주로 동남아 국가에 대거 입국하기 시작했다. 좁은 의미의 베트남 ‘보트피플’은 이 시기 동남아 국가로 유입된 남베트남 출신 화교들을 말한다. 10만 명 가까이 되는 해상 난민이 자국에 들어오자 동남아 국가들은 강경한 입장을 취했다. 1979년 6월 15일 말레이시아 부수상 다루크마하리트 모하마드는 국내에 있는 베트남 난민들을 최단 시일 내에 공해로 내쫓고 새로 들어오는 난민은 현장에서 즉시 사살하겠다고 선언했다.²⁶⁾ 이에 더해 같은 해 6월 18일, 난민 유입이 잦았던 인도네시아의 하지 모하마드 수하르토 대통령은 미국, 한국 등 베트남전을 일으킨 국가들이 난민 문제에 책임을 져야 한다고 질책했다.²⁷⁾ 동남아 국가들의 난민 유입 문제를 해결하기 위해 UNHCR은 1979년 초 해외에 있는 가족과의 재결합이나 기타 이유로 베트남을 떠나는 개인의 체계적인 출국을 규정하는 ODP(Orderly Departure Program, 질서있는 출국 프로그램)를 양해각서 형식으로 체결했다.²⁸⁾ 협정 체결 시 베트남은 자국에서 유출되는 40~60만 명을 막을 수는 없지만 ODP를 위해 매달 1만 명씩 내보내겠다고 약속했다. 그러나 동남아 국가들은 이에 난민 강제추방과 불법상륙난민 사살 혹은 해안 접근 통제로 대응했다.²⁹⁾

1979년 5~7월 사이 다양한 국제회의가 열렸는데, 난민 문제에 관한 성과는 대체로 부진했다. 베트남은 난민 문제 해결에 소극적인 태도를 보였으며 동남아 국가들은 거세게 반발하는 패턴이 반복되어 담보 상태였기 때문이다. 그러던 중 1979년 7월 20~21일 제네바에서 열린 ‘인도차이나 난민 관

26) 「동남아(東南亞)의 비극(悲劇) 갈 곳 없는 베트남 난민(難民)」, 『동아일보』, 1979년 6월 18일 자.; 「말 연(聯), 월남민(越難民) 2,500명 추방」, 『중앙일보』, 1979년 6월 18일 자.

27) 「2. 인지난민(印支難民)에 대(對)한 각국(各國)의 동태(動態)」, 1979년 6월 18일, 『인도지나 난민 구호, 1979』, 권차 V.1 1-6월, 분류번호 734.39, 등록번호 13275, 롤번호 2009-52, 프레임번호 0001-0277. 대한민국 외교사료관.

28) 「월(越)·유엔 베트남 난민(難民) 출국(出國)협정」, 『동아일보』, 1979년 6월 9일 자.

29) 노영순, 앞의 논문, 2013, 90쪽.

계 특별 회의(Meeting on Refugees and Displaced Persons in South-East Asia)’에 베트남 난민 문제에 관여해왔던 한국, 베트남, 중국, 미국 등 65개국이 참여하여 인도차이나 난민 문제를 다루었다. 이 회의에서 미국, 영국, 호주, 프랑스, 캐나다 등 난민의 주요 재정착 국가들은 재정착 규모를 확대하고, 동남아 국가들과 홍콩은 제1수용국의 원칙을 존중하기로 약속했으며, 베트남은 ODP 실행과 불법 출국 근절에 힘쓰겠다고 합의했다. ODP의 실행 결과 1979년 전세계 390,290명이었던 난민은 1980년에 163,769명으로 감소했다.³⁰⁾ 한국에서도 ‘월남난민보호소’의 입소자 수가 1979년 145명에서 1980년 20명으로 감소했다.³¹⁾

ODP는 일시적인 난민 억제 효과를 보였지만, 1970년대 후반 발생했던 베트남 화교 난민들의 재난민화는 막지 못했다. 베트남에서 육로를 통해 중국으로 귀환했던 북베트남 출신 화교들은 중국에 정착하여 국경 부근의 4개성(북건성, 광서성, 광동성, 운남성)에서 집단 농장 생활을 했다. 베트남이 화교 추방 정책을 펼치던 무렵인 1978년, 중국은 4대경제현대화계획 추진에 필요한 화교들의 기술과 금융지원을 얻기 위해 적극적으로 화교 회유 정책을 펼쳤다.³²⁾ 그러나 1990년 ‘월남난민수용소’ 수용자의 진술에 따르면, 중국 정부는 중국 귀환 베트남 화교에게 과중한 세금을 부과하고 시민증(거민신분증)을 발급해주지 않았다.³³⁾ 시민증의 부재는 이들이 다시 중국을 떠

30) 노영순, 앞의 논문, 2013, 90~91쪽.

31) 주 제네바 대표부, 『Statistics of Indo-Chinese Refugees』, 1985년 5월 8일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

32) 중국이 대외적으로 밝힌 화교 정책은 1. 원칙적으로 거주국의 국적을 취득케하여 거주국의 법률과 인습에 따르도록 하고 2. 이중 국적을 용인하지 않으며 3. 중국 국적 보존을 원하는 화교는 거주국 법절차를 거치도록 하고 4. 화교들의 권리와 이익을 보호한다는 것이다. (『동남아(東南亞)의 새 불씨 화교문제(華僑問題) 중공(中共)·베트남 분쟁(紛爭)과 주변(周邊)의 불안(不安)』, 『동아일보』, 1978년 8월 29일 자.)

33) 『인지난민 관계 현황』, 1990년 8월 16일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

나 재난민화되는 결정적인 계기가 되었다. 중국 정부가 이들에게 시민증을 발급해주지 않았다는 사실은 화교 회유 정책이 대외용이었을 뿐, 중국 내에서 중국 귀환 베트남 화교들이 자국민으로 인정받지 못한 사례가 존재했음을 보여준다.

중국에서 중국 귀환 베트남 화교는 특정 시기를 기점으로 자국민으로 인정받기도 하고 그렇지 못하기도 했다. 중국 귀환 베트남 화교는 중국에서 난교와 난민으로 구분되었다. 중국 정부는 거주 정부의 탄압, 내란, 전쟁 등의 원인으로 곤란에 처한, 중국 입장에서 해외에 거주하는 화교 및 화인을 ‘난교(難僑)’로 보았다. 이는 중국중심적 관점에 입각한 개념이었다. 반면 난민은 난교에 비하면 중국중심적 관점보다 넓은 보편적 개념이었다.³⁴⁾ 중국은 중월전쟁으로 베트남과의 관계 악화의 절정에 다다르며 1979년 3월부터는 ‘난교’라는 말을 사용하지 않았다. 대신 중국은 ‘난민’ 개념을 채택함으로써 국제인도주의 질서에 편입되려 노력했다. 이는 중국이 자국의 국제적 인상을 새롭게 만들고 동남아 국가들과의 관계를 개선하기 위함이었다. 그러기 위해서 중국은 화교를 기존의 중국중심적 개념인 난교로 정의할 수 없었다. 중국은 앞서 언급했던 1979년 7월 제네바 ‘인도차이나 난민 관계 특별 회의’에서 난민 문제를 통해 베트남에 정치적 압박을 가하고자 했다. 제네바 회의 중국대표단 단장이었던 외교부 부부장 장원진(章文晉)은 베트남의 군사독재와 종족말살 정책이 난민 문제의 근원이라고 비판하며 베트남이 난민을 제조·수출하지 못하게 해야 한다고 주장했다.³⁵⁾ 이처럼 중국은 난민 개념을 이용해 ‘베트남의 난민 유출이라는 공동 문제를 안고 있는 공동체’로 자국의 인상을 주조하고 동남아 국가들과의 관계 개선을 꾀했다.

34) 이정희, 「제1차 인도차이나전쟁 시기 베트남 ‘난교(難僑)’ 문제」, 『중앙사론』 52권, 중앙대학교 중앙사학연구소, 2020, 361~362쪽.

35) 노영순, 앞의 논문, 2019, 114~116쪽.

중국은 중국 귀환 베트남 화교를 받아들이는 과정에서 1958년부터 시행된 후커우(戶口) 제도를 적용했다. 후커우 제도는 거주 이전 통제를 목적으로, 자신이 태어난 본적지의 호구를 등록함으로써 각종 복지와 혜택을 부여받는 제도였다. 후커우 제도는 난교와 난민에 차별적으로 적용되었다. 중국 귀환 베트남 화교들은 1979년 3월 이전, 즉 중월전쟁 이전에는 난교로 인식되어 일찍이 정착해 호구부와 시민증을 발급받았다. 그러나 중월전쟁 이후에 들어온 베트남 화교는 중국 정부에 의해 난교가 아닌 난민으로 인식되어 호구부와 시민증 모두 발급받지 못했다.³⁶⁾ 중국에서는 호구부가 있는 사람을 대상으로 시민증이 발급되었기 때문에 중월전쟁 이후에 들어온 중국 귀환 베트남 화교들은 시민증 없이 어떠한 권리도 누리지 못하는 열악한 상태였을 가능성이 크다. 실제로 중국은 베트남의 화교 추방을 비난하고 UN 개입을 요구하기는 하였으나 난민 수용과 후처리 문제에 대해서는 구체적인 방안을 표한 적이 없다.³⁷⁾ 즉 중국의 외교 정책 변화로 인해 중국 정부는 중월전쟁 이전에 들어온 중국 귀환 베트남 화교는 난교로 보고 중국 시민으로 인정했다. 그러나 중월전쟁 이후에 들어온 경우는 그냥 난민으로 보고 교포로도 인정하지 않았으며, 시민증도 주지 않았던 것이다.

중국 귀환 베트남 화교 난민들의 조상은 대체로 중국 해안가에 거주하던 어민이었을 가능성이 크다. 중국은 아편전쟁 이후 1·2차 국공내전 및 항일전쟁 등 근 100여 년간 전쟁이 끊이지 않는 상황이었고, 어민들은 전쟁 전후로 중국을 떠나 해안가가 인접해있던 베트남에 정착했던 것으로 추정된다.³⁸⁾ 즉, 중국 귀환 베트남 화교들은 대부분 조상대에 중국 해안가에서 베트남으로 이주하여 최소 3대에 걸쳐 베트남에서 살았고, 중월분쟁을 거치며

36) 郑建成, 「从难侨到难民: 中国印支难民政策的形成(1978-1979)」, 暨南大学博士学位论文, 2015, 9쪽.

37) 「인지 난민 문제」, 1979년 6월 28일, 『인도지나 난민 구호, 1979』, 권차 V.1 1-6월, 외무부 외교문서 분류번호 734.39, 등록번호 13275 롤번호 2009-52, 프레임번호 0001-0277, 대한민국 외교사료관.

38) 封保华, 「北海難民略述」, 『印度支那』 3권, 1986, 25쪽. [http://cnki.net] 참조.

중국으로 돌아온 경우에 속한다. 이들 중 중월전쟁 이전에 중국으로 돌아온 북베트남 출신 화교들만 난교로서 중국인으로 인정받았고, 그 이후에 중국으로 돌아온 북베트남 출신 화교들은 난민으로서 중국에서 베트남인으로 취급되었다. 다시 말해, 중월전쟁 이후에 중국으로 귀환한 북베트남 출신 화교들은 베트남에서는 중국인으로 배척당했고 재정착한 중국에서는 베트남인으로 취급되는 이중적 배제를 경험했다.³⁹⁾

중월전쟁 이후에 중국으로 귀환한 베트남 화교들은 중국에서 자국민으로 인정받지 못하며 불안정한 생활을 하고 있었다. 이런 상황에서 중국의 경제도 악화되기 시작했다. 중국이 개혁개방을 위해 도시 중심 인구 억제 정책을 실시하며 중국 전 지역의 90% 이상을 차지하는 농촌 지역의 인구가 폭발적으로 증가했던 것이다. 이때 경제성장과 가격 정책의 개혁이 맞물려 발생한 인플레이션으로 농촌의 물가까지 폭등했다.⁴⁰⁾ 이처럼 중국의 경제개혁이 실패하며 중월전쟁 이후 귀환한 중국 귀환 베트남 화교들은 중국에서 사회·경제적으로 고립되다가 재난민화되었다. 이들과 함께 중국 남부 해안가에 거주하던 순수 중국인들도 중국을 떠났다. 반면 중월전쟁 이전에 중국으로 귀환한 베트남 화교들은 일찍이 화교농장에 정착하여 사회적 기반을 형성한 상태였다. 중국 정부는 화교농장에 농업 및 기업 관련 세금을 장기적으로 감면해주며 수년에 걸쳐 재정 보조금을 지급해왔다. 또한 1978~1979년 3월 사이에 화교농장에 정착한 화교를 대상으로 중국에서의 생활에 성공적으로 적응할 수 있도록 생계곤란 보조금을 수년간 지속적으로 제공했다.⁴¹⁾ 따라서 중월전쟁 이전에 중국으로 귀환한 베트남 화교들은 안정적인 생활 기반을 바탕으로 1980년대 중반 중국의 경제난이 심화되었을 때에도 중국을 떠

39) 孔结群, 「难民认同: 基于苦难历史记忆、政策及现实利益的想象」, 『华侨华人历史研究』 1권, 2010, 46쪽.

40) 「중(中)·소(蘇)에 「경제(經濟) 개혁 실패(失望)」 확산」, 『동아일보』, 1988년 7월 23일 자.; 「중국 인구(中國人口) 폭발 경제 입국(經濟立國) 흔들」, 『매일경제』, 1990년 12월 23일 자.

41) 孔结群, 위의 논문, 2010, 49쪽.

나지 않았다. 결과적으로 1980년대 중반 중국을 떠났던 사람들은 중월전쟁 이후 중국으로 귀환한 중국 귀환 베트남 화교들과 중국 남부 해안가에 살던 순수 중국인들이었다.

한편 중월전쟁 전후 시기에 베트남은 서방 국가로부터의 경제적 봉쇄와 중국으로부터의 원조 중단으로 인해 소련과의 우호 관계를 강화하고자 했다. 그에 따라 베트남은 1978년 11월 소련과 우호협력협정을 체결하여 경제 복구를 위한 소련의 막대한 원조를 받을 수 있었다. 그러나 소련은 1985년 고르바초프의 대외정책 전환을 시작으로 자유주의권 국가들과 교류를 시작하였고, 자국 내 개혁개방정책 실패로 인해 1988년 무렵부터 제3세계에 대한 원조를 삭감하기 시작했다. 베트남은 소련 제3세계 원조의 60%를 차지하고 있었기 때문에 소련의 원조 삭감으로 외화 고갈 여파를 크게 받았다. 게다가 베트남은 1986년부터 시장경제를 확대하는 방향으로 경제 정책 노선을 변경했으나 농촌의 구매력을 공산품 생산량이 따라가지 못해 물가가 1,000%나 폭등한 상태였다.⁴²⁾

이렇듯 소련의 원조 삭감과 베트남 자국 경제 정책 실패로 인해 베트남에 경제난이 심화되면서 1980년대 중반 다시금 대규모 난민이 발생하기 시작했다. 중국과 베트남의 경제난이 맞물린 이 시기부터 중월전쟁 이후 중국으로 귀환했던 베트남 화교들은 중국에서 재탈출을 시도했다. 중국 귀환 베트남 화교 난민의 탈출 양상은 크게 2가지가 있었다. 우선, 1989년 8월 28일 일본 나가사키 근해를 운항하던 난민 선박에 타고 있던 204명은 베트남인이 45명, 중국 귀환 베트남 화교가 160명인 것으로 밝혀졌다. 해당 선박은 베트남에서 출발하여 배가 중국 남부 복건성에 기항했고, 여기서 중국 귀환 베트남 화교들이 합류하여 일본까지 간 것이었다.⁴³⁾ 이러한 패턴은 베트남 난민

42) 「공산화(共産化) 12년 오늘의 베트남」, 『동아일보』, 1987년 4월 29일 자.; 「"이념(理念)보다 생존(生存)"개방(開放) 서두르는 베트남」, 『경향신문』, 1988년 1월 29일 자.; 「공산권(共産圈) 개혁바람 제3세계에 「소련(蘇聯)모델」 폐기사태」, 『조선일보』, 1989년 11월 7일 자.

43) 「일(日)도착한 보트피플」, 『경향신문』, 1989년 8월 31일 자.; 「가짜 보트피플도 승선」, 『매일

이 베트남에서 소형 배를 타고 탈출하면, 남중국해를 지나 복건성 등 중국 국경 부근에 기착하고, 중국에서 승선한 중국 귀환 베트남 화교 난민들이 각출한 돈으로 더 큰 배를 마련해 한국, 일본 등 북북동쪽으로 항해하는 식이었다.⁴⁴⁾ 당시 한국을 목적지로 두고 출발하던 난민들도 다수 있었던 사실을 고려하면, 위의 사례가 1980년대 중반 한국에 유입된 중국 귀환 베트남 화교 난민과도 유사할 가능성이 크다. 다른 하나는, 후술하겠지만 1989년 5월 7일 인천 옹진군 덕적도에 상륙을 시도한 난민들처럼 중국 귀환 베트남 화교 난민끼리 혹은 순수 중국인 난민들과 함께 중국에서 선박을 타고 바로 한국으로 오는 경우였다.⁴⁵⁾ 이렇듯 중월전쟁 이후 중국으로 귀환했던 베트남 화교들은 중국에서 자국민으로 대우받지 못하는 상황에서 중국의 경제적 곤란에 따라 중국을 떠났고 1980년대 중반부터 한국에 상륙하기 시작했다.

경제』, 1989년 8월 31일 자.

44) 「"부유인생(浮遊人生)" 보트피플」, 『경향신문』, 1989년 6월 20일 자.

45) 영사과, 「면담자료 : 가이 프림(Guy Prim) UNHCR 동경사무소장과 허리훈(許利勳) 영사교민국장」, 1990년 11월 21일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 례번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

Ⅲ. 중국 귀환 베트남 화교 난민의 입국과 한국 정부의 대응

1. 1986~1989년 한국 정부의 베트남 난민 문제 대응

1975년 4월 사이공이 함락되면서 베트남전은 막을 내렸다. 북베트남이 남베트남을 통합하며 베트남이 공산화되는 과정에서 남베트남의 고위층 인사, 군인, 기타 관계자들은 박해를 우려해 베트남을 탈출했다. 한국 정부는 베트남에 있던 한국 교민을 수송하기 위해 선박을 보냈고, 주로 한국에 연고가 있는 남베트남의 난민들이 한국 교민들과 함께 한국에 유입되었다. 1975년 베트남 난민은 구 부산여고에 마련된 임시구호본부에 수용되었다가 부산 서구의 외국인수용소로 옮겨졌다. 이후 1977년부터 유입된 베트남 난민은 1977년 9월 부산 재송동에 신축한 ‘월남난민수용소’에 수용되었다.⁴⁶⁾ 1977년 이래로 집계된 베트남 난민 출입국자 추이는 다음과 같다.

46) 「월남민대기소(越難民待機所) 이전 외국인수용소(外國人收容所)로」, 『동아일보』, 1975년 9월 25일 자.; 「박(朴) 대통령, 월남난민(越南難民) 추석 선물」, 『경향신문』, 1977년 9월 24일 자.

47) 1975~1976년은 임시보호소로 운영되었으므로 부산에 ‘월남난민보호소’가 세워진 1977년을 기준으로 집계한다.

<표 1> 베트남 난민 연도별 출입국자 수 (1977~1993)

연도	입국(명)	출국(명)	보호인원(명)
1977 ⁴⁷⁾	162	70	92
1978	99	115	76
1979	145	48	173
1980	20	151	42
1981	168	79	131
1982	65	131	65
1983	20	61	24
1984	47	12(1명 사망)	58
1985	187	35	210
1986	134	126	218
1987	23	176	65
1988	97	31	131
1989	215	94	252
1990	-	11	241
1991	-	80	161
1992	-	10(1명 사망)	150
1993	-	150	-
계	2944	2357	

출전 : 대한적십자사, 『한국적십자운동100년』, 대한적십자사, 2006, 367쪽.

<표 1>에 의하면, 1977년부터 1989년까지 난민 입국이 끊이지 않았음을 알 수 있다. 한국에의 베트남 난민 유입은 크게 1977~1979년, 1985~1989년에 가장 많았다. 1977~1979년 난민은 많이 유입되었어도 1979년 체결된 ODP를 통해 대다수 해소되었으나, 1985년부터 출국자 대비 입국자의 비율이 높아졌고 이러한 추세는 마지막 난민을 받았던 1989년까지 계속되었다. 특히 1985년에 처음으로 보호인원이 200명을 넘어서며 1985년을 기점으로 마지막 난민이 송출되기 직전 해인 1992년까지 계속 보호인원 3자리 수를 기록했다.

이처럼 한국에 유입되는 난민이 증가하는 상황에서 한국 정부는 난민을 수용하지 않을 수 없었다. 특히 1985년은 1980년대 난민의 대거 유입이 시작되던 해로, 소련의 대외정책이 변화하는 시점이기도 했다. 전 세계적으로 각국에 난민 유입이 늘어났고 한국도 예외는 아니었다. 1977년부터 1985년 12월 난민 방침이 마련되기 전까지 한국에 유입되는 난민은 남베트남 난민도 있었지만 주로 중월전쟁 전후로 베트남 남부에서 해상으로 탈출한 남베트남 출신 화교들이었다. 이들은 주로 동남아를 목표로 출발했기 때문에 동남아 국가에 많이 유입되었으나, 베트남 근해나 남중국해 등에서 외국 선박이나 한국 선박에 의해 구조되어 한국으로 온 경우도 많았다. 이 시기 한국에 유입된 난민 절반 이상이 외국 선박에 의해 구조되었는데, 이 외국 선박은 한국에서 사용될 석유나 석탄을 실은 유조선과 화물선이었다. 따라서 구조된 난민은 외국 선박의 제1기항지였던 한국으로 입항하게 되었다.⁴⁸⁾

1985년은 난민 유입이 증가하는 해이자 난민을 둘러싼 문제들이 가시화되는 해이기도 했다. 1985년 10월 4일 한국 정부는 1951년 UN전권(全權)대표 회의에서 채택된 ‘UN난민협약’, 1966년 UN총회에서 발효된 ‘UN인권규약’, 1967년 UN총회에서 발효된 ‘난민의정서’에 가입하기로 결정했다. ‘UN난민협약’은 국제법상 보호되어야 하는 난민을 1951년에 최초로 정의했으며, ‘UN인권규약’은 조약으로서 세계인권선언에는 없었던 법적 구속력을 가졌고, ‘난민의정서’는 1951년 이후에 발생한 난민에게도 ‘UN난민협약’상 난민의 지위를 인정한다는 데에 의의가 있었다. 한국은 1967년에 ‘난민의정서’가 발효되었을 때는 가입하지 않았으나, 86 아시안 게임, 88 올림픽을 앞두고 난민 문제에 대한 국제적 위신을 고려하여 1985년에 ‘난민의정서’ 가입을 결정했다. 그 당시까지 ‘난민의정서’에 가입한 국가는 43개국에 불과했다. ‘난민의정서’는 난민을 입국시킬 의무를 직접

48) 노영순, 앞의 논문, 2013, 78~81쪽.

규정하지는 않았으나 이미 수용한 난민은 인도적으로 대우하도록 하는 의무 규정을 두고 있었다.⁴⁹⁾ 한국 정부는 ‘난민의정서’ 내용을 검토했을 때 해상 난민을 반드시 구조하여 수용해야 할 의무는 없는 것으로 판단했다.⁵⁰⁾ 이는 ‘난민의정서’ 가입이 대외적인 과시였을 뿐, 실제 한국 정부가 난민 구호를 적극적으로 행할 의지는 없었던 것으로 해석할 수 있다. 그러나 가입을 결정했던 다자조약 3개 모두 1988년까지도 국회에 비준안이 제출되지 않아 가입에 관한 안건이 계류되었고, 한국에서는 1992년 12월 3일에야 ‘난민의정서’가 정식 발효되었다.⁵¹⁾

한편, 1985년부터의 난민 급증에 따라 난민수용소 내 수용 공간과 비용 문제가 중요해졌다. ‘월남난민수용소’는 1985년 한 해에만 7월 24명, 8월 38명, 10월 27명, 11월 96명 총 4차례의 입소로 인해 수용자가 210명으로 급증했다.⁵²⁾ 난민수용소의 수용 규모는 180명으로 책정되었는데⁵³⁾, 1985년부터 보호 인원이 200명을 돌파하며 수용 가능 인원을 초과하기 시작했다. 한편 1985년 12월 한국 정부는 난민 급증에 따라 UNHCR 측에서 증액해주어야

49) 「국제 인권규약(人權規約) 가입 결정」, 『동아일보』, 1985년 10월 5일 자.; 「각의(閣議) 의결 국제 인권(人權) 규약 등 가입(加入)키로」, 『경향신문』, 1985년 10월 5일 자.; 「'인권규약 가입' 체면치레 아니길」, 『한겨레』, 1989년 11월 1일 자.

50) 「해상구조 월남피난민 문제에 관한 관계 부처 회의요록」, 1985년 12월 6일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 례번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

51) 1985년 10월 4일 한국 정부는 ‘UN인권규약’ 중 B규약(시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약)에서 국가보안법과 충돌하는 4개 조항을 유보하고 3개 조약 가입을 시도했다. 그러나 B규약 유보조항 관련 논란 때문에 1985년 당시 국회였던 12대 국회 임기 말까지 가입이 처리되지 않아 3개 조약 모두 비준이 연기되었다. 유보조항 4개는 비상사태 선포 시 이를 UN사무총장에게 통지할 의무, 18세 미만의 사람에 대한 사형 선고 금지, 형사상의 죄 혐의로 체포된 사람이 신속히 재판에 회부될 권리, 혼인에 대한 배우자의 권리 및 책임의 평등이었다. ‘UN인권규약’은 1990년 7월 10일, ‘난민의정서’는 1992년 12월 3일, ‘난민협약’은 1993년 3월 3일에 한국에서 정식 발효되었다. (「인권(人權)조약·고문(拷問)방지협약 가입(加入)」, 『조선일보』, 1988년 8월 2일 자.; 「국제인권(人權)규약 오늘 발효(發效)」, 『동아일보』, 1990년 7월 10일 자.; 앞의 검색, 국가법령정보센터 [www.law.go.kr], 2024년 10월 30일 검색.)

52) 영사교민국 영사과, 「월남난민문제」, 1985년 12월, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 례번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

53) 앞의 문서, 1990년 8월 16일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

할 비용이 제때 지급되지 않고 있음을 지적했다.⁵⁴⁾ 베트남 난민 입국 초기인 1975년부터 난민구호 체계는 보건사회부 주관하에 부산시가 시설 관리를, 적십자사가 구호활동을 담당하는 것으로 분담되었다. 그동안 난민 수용비용은 UNHCR이 기본 예산을 제공해왔고, 적십자사도 운영비의 1/3 정도를 부담하여 공공요금을 지불하고 수용소 내 소장, 통역관, 간호원, 취사부 등을 고용했다.⁵⁵⁾ 대부분의 비용을 UNHCR에서 부담했던 만큼 수용비용 증액은 한국 정부 입장에서 급박한 문제였다.

더불어 1985년을 기점으로 난민수용소 장기수용자도 증가하기 시작했다. 난민 수용 초기인 1975년부터 1985년 이전까지는 난민이 희망하는 정착국에 연고자가 있으면 보통 1년 전후로 한국을 떠났다. 그러나 1985년부터는 2년 넘게 수용소에 머무르고 있는 난민도 일부 생겼다.⁵⁶⁾ 1985년에 187명이나 되는 난민이 유입됨에 따라 1986년에는 기존에 수용되었던 난민에 대한 송출이 비교적 많이 이루어져 126명이 ‘월남난민수용소’를 떠났다. 그러나 1986년의 난민 유입도 134명으로 적지 않은 수였기 때문에 점차 난민 송출이 오래 걸리기 시작했다. 그에 따라 난민이 수용소에 머무는 기간도 함께 늘어났고, 1985년에 수용된 난민은 주로 1987년에 송출되었다.⁵⁷⁾ 이러한 장기수용자 증가 추세는 계속 이어져 5년 후인 1990년에는 3년 이상 수용 중인 난민이 17명, 그중 5년이 넘는 난민은 5명에 이르게 된다.⁵⁸⁾

54) 영사교민국 영사과, 앞의 문서, 1985년 12월, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서.

55) 1990년 기준 UNHCR은 수용소 급식 및 의복비로 1인당 하루 1,200원 정도를 지원하였으며, 대한적십자사는 전기료, 수도료 등 공공요금과 간호원, 요리사 등 인건비로 매월 500만 원 정도를 지원했다. 당시 최저임금은 690원이었다. (앞의 문서, 1990년 8월 16일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.)

56) 영사교민국 영사과, 「면담요록 : 채티(S. N. Chetty) UNHCR 아시아지역 법률고문과 오윤경(吳潤卿) 국제법규과장」, 1985년 12월 17일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 례번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

57) 노영순, 앞의 논문, 2013, 100쪽.

58) 영사과, 앞의 문서, 1990년 11월 21일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

이러한 사건들을 거치며 1985년 12월 한국 정부는 영해에 들어온 난민 선박에는 되도록 식량, 약품, 연료 등 필요 구호품만을 제공하고 돌려보내기로 결정했다. 더불어 한국 선박에 난민 선박을 구조하지 말라는 지시를 확실히 내리는 것보다 난민 구조·수용의 복잡함을 알림으로써 구조 활동을 수동적으로 억제하는 방침을 취했다. 예컨대 난민 선박의 다음 기항지가 한국일 경우 한국 선박이 난민을 구조하지 않도록 하는 것을 의도했다. 외국 선박이 난민을 구조해 제1기항지인 한국으로 오더라도 난민의 한국 상륙을 불허하고 다음 기항지로 가도록 유도케 하였다. 즉, “가능한 한 원초적으로 피난민 구조를 신중하게” 하는 것이 1985년 한국 정부의 기본적인 난민 문제 방침이었다.⁵⁹⁾ 이러한 소극적인 대처를 의도한 이유는 한국 정부가 계속 인도주의적 정신에 따른 구호를 대외적으로 표방해왔던 터라 UN 활동에 대한 협조 자세를 갑자기 바꿀 수 없었기 때문이다.

1986~1987년은 1985년 발생한 난민 문제들이 심화되는 시기였다. 1985년 ‘난민의정서’ 가입 결정은 한국 정부가 난민 수용에 적극적이라는 것을 세계에 보여주는 정책이었다. 1986년 아시안 게임이 진행되고 1988년 올림픽을 앞둔 시기라 세계적으로 주목을 받는 시기이기도 했다. 더군다나 1975년 베트남 난민 입국 초기부터 지속된 강력한 논리는 한국이 베트남전 참전국이라는 사실이었다. 참전국으로서 난민 수용을 분담해야 한다는 국제적 책임은 한국의 부담 중 하나였다. 여기에 더해 1970년대부터 생긴 박정희 정부의 경제 개발 정책 기조가 이어지고 있었는데, ‘선발 개발도상국’으로서의 한국이 난민 수용에서도 국제적 모범을 보여야 한다는 인식이 굳어져 있었다.⁶⁰⁾ 이러한 이유로 인해 이 시기 한국 정부는 최대한 신중하게 난민을 구조한다는 1985년 방침을 그대로 유지하는 정도에 그쳤다.

59) 앞의 문서, 1985년 12월 6일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서.

60) 앞의 문서, 1979년 6월 28일, 『인도지나 난민 구호, 1979』, 권차 V.1 1-6월, 외무부 외교문서.

1985년부터 장기수용자 난민이 증가하면서 난민수용소 수용인원 초과도 장기화되어갔다. 그에 따라 1987년에는 ‘월남난민수용소’ 노후화 문제가 심각하게 논의되었다. ‘월남난민수용소’는 1977년에 건립된 조립식 캠프로, 그동안 부분보수를 통해 유지되어왔다. 1987년에는 난민수용소 유지관리에 많은 경비가 소요되고 있음이 지적되었다. 또한 수용소를 대대적으로 보수하려고 해도 난민이 너무 많아졌기 때문에 이들을 임시로 수용할 공간이 없으므로 보수가 어렵다는 점이 문제로 꼽혔다.⁶¹⁾ 이런 상황이 지속되다 보니 난민수용소의 노후화는 가속화되었지만, 결국 ‘월남난민수용소’가 폐쇄되는 1993년까지도 미봉책인 부분보수만이 이루어졌다.⁶²⁾ 난민수용소의 노후화 문제는 1985년부터 유입된 난민의 수가 감당하기 어려운 정도에 이르렀음을 보여준다.

61) 사회과, 「베트남 난민보호소 수선비 지원요청」, 1987년 7월 1일, 『월남난민보호소 운영 1986~1988』, 부산시청 제공.

62) 부산직할시 해운대구, 「월남난민보호소 긴급보수비 요청」, 1988년 5월 17일, 『월남난민보호소 운영 1986~1988』, 부산시청 제공.; 사회과, 「월남 난민 보호소 시설물 보수비 지원요청」, 1988년 9월 2일, 『월남난민보호소 운영 1986~1988』, 부산시청 제공.; 부산직할시 해운대구, 「월남 난민보호소 신축 및 보수 예산 자료 제출」, 1989년 2월 21일, 『월남난민보호소 운영 1988~1989』, 부산시청 제공.; 부산직할시 해운대구, 「보조금 교부신청」, 1992년 3월 3일, 『월남난민보호소 운영 1992~1992』, 부산시청 제공.

월남 난민 보호소 내부 시설



[그림 1] 노후화된 ‘월남난민보호소’ 내부 모습 (출전 : 『월남난민보호소 운영 1986~1988』, 부산시청 제공.)

1985년 이후 한국에 유입된 난민의 구성을 파악하기 위해 난민이 구조된 장소와 입항한 항구를 확인할 필요가 있다. 이러한 난민의 구조 위치는 난민의 출발지를 유추할 수 있게 한다. 다음은 1986~1989년 한국에 유입된 난민 선박의 입항 사례를 집계한 표이다.

<표 2> 1986~1989년 난민 입항 사례

구조/입항일시	구조선박	구조장소/인원(명)	입항 항구 - 입소	출전
1986.06.14. 구조 1986.06.20. 입항	‘호이크 풀맘’ 호 노르웨이선적 유조선	베트남 근해 33명	여수항→ 부산	동아일보 1986년 6 월 20일 자
1986.06.17. 입항	해군경비정 예인	충남 서산군 19명	대만으로 송환	조선일보 1986년 7 월 9일 자
1986.09.10. 입항	‘미블’ 호 파나마선적 화물선	5명	인천항→ 부산	-
1987.07.01. 입항	해군경비정 예인	전남 신안군 소흑산도 21명	목포항→ 부산	동아일보 1987년 7 월 2일 자
1988.05.17. 입항	‘버지 이글’ 호 노르웨이선적	남중국해 22명	여수항→ 부산	* 「구조월남 난민 에 대한 재난 상륙 허가 통보」
1988.05.22. 입항	해군경비정 예인	제주도 죽도 30명	제주도 추자항 →부산	동아일보 1988년 5 월 16일 자, 1988 년 5월 23일 자
1988.06.29. 입항	해군경비정 예인	전북 부안군 상왕등도 38명	군산항→ 부산	경향신문 1988년 6 월 30일 자, ** 「월남난민에 대 한 재난상륙허가 통보」

1989.02.23. 입항	해군경비정 예인	전남 신안군 소흑산도 41명	부산 수용	조선일보 1989년 2 월 14일 자, *** 「베트남난민 수용결과 보고」
1989.04.03. 구조 1989.04.07. 입항	‘간테리아’ 호 노르웨이선적 천연가스 수송선	동중국해 73명	평택항→ 부산	**** 「노르웨이국 적선 구호 월남난 민에 대한 조치결 과 보고」
1989.05.07. 1차 상륙 시도, 울도 임시상륙 1989.06.16. 추방 1989.06.20. 2차 상륙 시도, 거문 항 임시상륙 실패	5/7 1차 상륙 해군경비정 예인	인천 옹진군 덕적도 78명	울도 임시상륙	경향신문 1989년 5 월 8일 자, 매일경제 1989년 5 월 8일 자, 조선일보 1989년 6 월 20일 자
1989.06.22. 초도 리섬 임시상륙 1989.08.16. 입항	6/22 2차 상륙 해군경비정 예인	전남 여천군 초도리섬(상도) 79명(1명 출생)	여수항→ 부산	***** 「난민위장 중국인 조사결과 및 처리대책」

※ 이 표는 노영순의 「바다의 디아스포라, 보트피플」, (『디아스포라 연구』 7 2호, 전남대학교 글로벌디아스포라연구소, 2013) 논문 92쪽 <표 5>를 토대로 외무부 외교사료관 공개 외교문서, 부산시청 소장 ‘월남난민수용소’ 운영자료, 신문자료 등에서 정보 파악이 가능한 기록을 추가·보완하여 작성하였다.

*법무부, 「구조월남 난민에 대한 재난 상륙허가 통보」, 1988년 5월 19일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

**법무부, 「월남난민에 대한 재난상륙허가 통보」, 1988년 6월 30일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

***사회과, 「베트남난민 수용결과 보고」, 1989년 2월 24일, 『월남난민보호소 운영 1986~1988』, 부산시청 제공.

**** 「노르웨이국적선 구호 월남난민에 대한 조치결과 보고」, 1989년 4월, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

*****동북아 2과장관, 「난민위장 중국인 조사결과 및 처리대책」, 1989년 9월 27일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

<표 2>를 보면, 난민의 구조장소와 입항한 항구가 알려진 경우만 집계했을 때 1986~1989년간 한국 영해에서 해군경비정에 의해 예인된 사례는 6건, 그 외 장소에서 외국 선박에 의해 구조된 사례는 4건이다. 구조 위치는 베트남 근해, 남중국해, 동중국해, 한국 남해, 서해 등이지만 한국 서해에서 구조된 경우가 가장 많았다. 서해 연안에서 표류하다 구조된 난민 대부분은 서산, 신안, 부안, 웅진 등에서 발견·구조되었다. 이는 난민의 출발지가 한국과 지리적으로 가까운 중국일 가능성을 시사한다. 다시 말해 한국 서해 구조는 중국에서 출발한 난민, 즉 중국인 난민과 중국 귀환 베트남 화교 난민의 존재를 보여준다. 이들은 중국에서의 경제난 여파로 발생한 난민이다. 한편, 베트남 근해나 남중국해, 동중국해, 한국 남해 구조는 베트남에서 출

발한 난민, 즉 남베트남 난민과 남베트남 출신 화교 난민의 존재를 보여준다. 이는 1985년에 한국에 유입된 난민의 연장선이라고 할 수 있다.

난민 선박의 구조 위치는 시간이 흐를수록 점점 북상하는 모습을 보였다. 난민 선박은 1970년대에는 베트남 근해나 남중국해 등에서, 1983년 무렵에는 대만 북서쪽 해상에서 구조되었다.⁶³⁾ 반면 <표 2> 범주에 해당하는 1986~1989년에는 대부분의 난민 선박이 한국 서해 인근에서 구조되었다. 이는 1986년부터 난민의 주요 출발지가 중국으로 변화하였음을 의미한다. 특히 이 시기부터는 외국 선박에 의해 구조되어 입항하는 경우보다 중국에서 직접 배를 타고 한국 영해로 들어와 해군 경비정에 의해 예인되는 경우가 많았다. 기존처럼 베트남에서 온 난민들도 여전히 존재했지만, 구조장소로 보건대 1986~1989년 한국에 들어온 난민 중에는 중국에서 출발한 난민의 비중이 컸다고 할 수 있다. 이는 1986년 이후 난민 유입의 메커니즘이 변화하였음을 의미한다. 특히 1993년 ‘월남난민수용소’가 폐쇄되는 시점에 수용자들이 대부분 중국 귀환 베트남 화교 난민이었다는 언급으로 보아, 중국에서 출발한 난민 중에서도 중국 귀환 베트남 화교가 이 시기 난민의 대부분을 차지했음을 유추할 수 있다.⁶⁴⁾ 다시 말해 1986~1989년 한국에 유입되던 난민은 베트남에서 출발한 일부 남베트남 난민과 일부 남베트남 출신 화교 난민, 중국에서 출발한 일부 중국인 난민과 재난민화된 대다수의 중국 귀환 베트남 화교 난민이었다.

이처럼 1986년부터 중국에서 출발한 난민이 한국으로 유입되기 시작했으나, 한국 정부는 1987년까지도 한국에 유입되는 난민을 남베트남 난민으로만 파악하고 있었던 것으로 추정된다. 이는 현재 확인되는 사료 중 당시 한국 정부의 난민 관련 문서에 난민의 신분이나 출발지에 관한 특별한 언급이 없다는 점에서 짐작할 수 있다. 또한 1985년까지 한국에 유입된 난민들은

63) 노영순, 앞의 논문, 2013, 92쪽.

64) 「베트남난민(難民)수용소 문닫는다」, 『동아일보』, 1993년 1월 20일 자.

주로 베트남 근해나 남중국해에서 구조되었기 때문에 한국 정부는 이들을 기존의 남베트남 난민으로만 인정한 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 1987년까지 한국 정부는 난민의 신분을 중요하게 여기지 않았다고 할 수 있다.

1988년은 한국 정부의 난민 인식에 변화가 생기는 해였다. 한국은 베트남 전 당시 미국의 동맹국으로서 참전하여 남베트남을 지원했다. 그렇기 때문에 한국은 베트남전 참전국이라는 책임을 지고 1975년부터 남베트남 난민은 꾸준히 수용해왔다. 반면 북베트남은 베트남전에서 한국의 적국이었으며, 한국이 표방하는 반공주의와 배치되는 국가 이념을 가진 국가였다. 이러한 이유로 한국 정부는 북베트남 출신 난민은 수용하고 책임질 이유가 없다고 판단했다. 1988년 5월 18일 한국 정부는 같은 해 5월 22일 제주도 추자항으로 입항하여 해군경비정에 의해 예인된 난민 선박 30명에 대해 난민 여부가 불분명하다는 의견을 표했다.⁶⁵⁾ 그러나 이들 난민을 추방하거나 더 문제 삼지 않고 5월 21일 상륙을 허가했으며, 제3국 송출 시까지 ‘월남난민수용소’에서 보호하기로 결정했다. 여기에서 한국 정부가 1985년의 난민 정책인 구조 억제 정책을 유지하면서도 불가피하게 구조한 난민은 추방하지 않고 수용했음을 알 수 있다. 그러나 그로부터 3개월 후인 8월 24일, 한국 정부는 최근의 난민 입항 추세를 검토한 결과 상당수 난민이 북베트남 출신이라는 점을 인지하고 이를 지적했다.⁶⁶⁾ 베트남전 참전 경험 때문에 한국에 북베트남 출신 난민은 기존 난민과 구별해야 하는 존재이자 수용할 필요가 없는 난민으로 인식되었다. 즉, 1988년 8월 무렵에는 한국 정부가 한국에 유입되는 난민 중 북베트남 출신의 존재를 인지한 것이다. 이 사실을 인지한 데에는 당시 국제적 상황이 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 1988년에는 동남아

65) 영사과, 「월남난민선에 대한 의견회보」, 1988년 5월 18일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

66) 외무부장관, 「아국의 대해상 월남난민정책」, 1988년 8월 24일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

국가들뿐만 아니라 기존 베트남 난민의 주요 희망정착국이었던 미국이나 유럽도 난민 정착 허가를 꺼리고 있었기 때문이다. 이러한 맥락에서 한국 정부는 난민의 신분과 출신을 파악하려 시도한 것으로 보인다. 다만 이 시기 한국 정부는 한국에 유입되는 난민이 북베트남 출신 ‘화교’ 라는 점까지는 명확히 인지하지 못했던 것으로 추정된다.

1989년 한국 정부의 난민 인식은 1989년 6월에 개최된 제네바 회의, 같은 해 9월 일본 정부의 난민 입국 규제 강화 방침 등 국제 상황의 영향을 받아 전년도인 1988년보다 진전되는 모습을 보였다. 1980년대 후반 다시금 부상한 난민 문제를 해결하기 위해 1989년 6월 13~14일 제네바에서 ‘인도차이나 난민 국제회의(International Conference on Indo-Chinese Refugees)’ 가 개최되었다. 이 회의에는 한국, 베트남, 중국, 미국 등 베트남 난민 문제와 연관이 있는 51개국이 참여했다. 회의의 결과로 채택된 CPA(Comprehensive Plan of Action, 포괄적 시행계획)의 핵심은 난민을 선별하는 것이었다. 기존에는 입국하는 모든 난민을 난민으로서 접수했지만, 이제는 난민신청자로 간주하여 난민 심사를 거쳐야 했다. 즉 난민이 입국하면 해당국은 1차 접수국이 되어 일단 난민을 접수하고, 난민 심사에 따라 정치난민과 경제난민을 선별한다. 선별 결과 전자로 분류되면 기존처럼 1차 접수국에서 제3국으로의 출국과 재정착을 지원하고, 후자로 분류되면 본국으로 송환하는 원칙이었다.⁶⁷⁾ CPA에 난민의 본국 송환이 명시되었다는 점 때문에 제한적이지만 1차 접수국에는 난민 강제송환이 허락된 것으로 간주되었다.

한국은 UN에서 오피버 국가였지만 난민 문제 당사국으로서 CPA를 주목하고 있었다. CPA에 따르면 1차 접수국들은 난민 여부와 상관없이 난민을 접수해야 했는데, 현실은 그다음 단계인 제3국으로의 난민 송출이 점점 어려워지는 실정이었다. 이미 ‘인도차이나 난민 국제회의’ 준비단계에서부

67) 앞의 문서, 1990년 3월, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

터 CPA의 문제점은 가시화되고 있었다. CPA의 이행방안 평가를 위해 본회의 전인 1989년 4~5월 홍콩, 방콕, 제네바에서 ‘인도차이나 난민 국제회의’ 산하 난민 지위(Status), 이주 및 송환(Departure and Repatriation), 재정착(Resettlement) 운영위원회 소위원회가 3차례에 걸쳐 개최되었다. 그러나 경제난민, 즉 비난민으로 판정된 자들의 본국 귀환문제는 회의에서 관계국 간의 의견 충돌에 부딪혔다.⁶⁸⁾ 따라서 차후 CPA 이행에 진전이 없고 난민 유입 추세가 지속될 경우, 지리적 이점에 따라 난민의 1차 접수국이 되는 동남아 국가들의 난민 정책이 훨씬 강경해질 것으로 예상되었다. 이처럼 여러 잡음이 있었음에도 불구하고 1989년 6월 본회의에서 CPA가 채택되었으나, 한국 정부는 CPA 자체가 무너질 가능성을 염두에 두고 있었다. 더불어 한국 정부는 이런 상황에 난민을 계속 수용하면 오히려 난민 유출을 고무하는 결과까지 초래할 것이라고 보았다. CPA에 대한 의구심 때문에 1989년 6월 이후 한국 정부는 국제적 비난을 감수하더라도 난민 불수용 정책을 견지해야 한다고 판단했다.⁶⁹⁾

1989년 9월 한국 정부는 한국에 유입되는 난민이 중국에서 출발했다는 사실을 파악했다. 같은 해 5월부터 일본에 상륙하는 난민 선박이 증가하고 있었는데, 9월 무렵에 한국 정부는 일본에 유입되는 난민 상당수가 중국에서 출발한 난민임을 알게 되었기 때문이다.⁷⁰⁾ 일본에 상륙한 난민 중에는 한국의 구조 억제 정책으로 인해 한국 입항에 실패하고 일본으로 도착지를 변경

68) 미국과 베트남만이 비난민의 강제송환에 반대했다. 베트남은 이후의 회의에서까지 강제송환에 반대하는 입장이었다. 다만 미국은 1990년 1월 23~24일 제네바에서 개최된 제3차 인도차이나 난민 운영위원회 속개회의에서 종래의 입장을 완화하여 자발적 송환을 적극 추진하고 강제 송환을 1991년 1월 1일까지 유예하자는 입장을 제시했다. 그러나 영국을 포함한 대부분 참가국은 유예 만료 기간을 1990년 7월 1일로 하자는 안을 제시하였고, 미국과의 의견 절충에 실패하였다. (앞의 문서, 1990년 3월, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.)

69) 위의 문서, 1990년 3월, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 례번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

70) 「일 정부, 난민입국규제 강화 방침」, 1989년 9월, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 례번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

하였던 경우가 많았다.⁷¹⁾ 일본 난민의 신분에 대한 인식은 한국 정부가 한국에 유입되는 난민의 출신지를 파악하는 데에 중요하게 작용했다.

1989년 9월 11일 일본 정부는 자국에서 자체적으로 ‘인도차이나 난민대책 연락협의회’를 개최하여 베트남 난민의 입국을 엄격히 규제하는 방침을 마련했다. 이 방침은 다음 날인 12일에 각의 의결을 거쳐 즉각 시행되었으며, 난민 입국을 규제한다는 차원에서 베트남 난민과 중국인 난민을 엄격히 구분했다. 이에 따라 여권을 소지하지 않은 중국인 난민은 불법 입국자로 간주하여 강제 송환한다고 공표되었다.⁷²⁾ 9월에 일본 정부의 난민 입국 규제 강화 방침이 마련된다는 소식이 이미 9월 초부터 한국 정부에 전해지고 있었다. 이러한 영향으로 1989년 9월 한국 정부도 안기부의 조사 아래 ‘월남난민보호소’에 수용 중인 난민에 대한 전체 선별 작업을 처음 시작했다.⁷³⁾ 한국 정부는 난민의 최종 거주지를 기준으로 베트남에서 거주한 자는 베트남 난민으로, 중국에서 거주한 자는 화교나 중국인을 구별하지 않고 중국인 난민으로 분류했다. 이때 중국 귀환 베트남 화교는 중국인 난민으로 간주되었다. 선별 결과 베트남 난민으로 판정되면 기존 방식대로 제3국 송출 시까지 보호하고, 중국인 난민으로 판정되면 본국으로 송환한다는 방침이 마련되었다.⁷⁴⁾ 이 방침은 모든 난민이 출국하고 ‘월남난민보호소’가 폐쇄되는 1993년까지 유지되었다.

한국 정부가 한국에 유입되는 난민 중 북베트남 출신 중국 귀환 화교의 존재를 인지하는 계기는 1989년 5월 7일 인천 옹진군 덕적도에 진입을 시도했던 난민 선박에 있었다. 해당 난민에 대해서는 최초로 상륙을 시도했던

71) 「일본(日本) 보트피플 비상(非常)」, 『조선일보』, 1989년 9월 7일 자.

72) 앞의 문서, 1989년 9월, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

73) 국가안전기획부, 「베트남인 합선결과 통보」, 1989년 9월 5일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

74) 동북아 2과장관, 「난민위장 중국인 조사결과 및 처리대책」, 1989년 9월 27일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

지역의 명칭을 따서 편의상 “덕적도 난민”으로 지칭할 것이다. 덕적도 난민 78명은 1989년 5월 7일 인천 용진군 덕적도에 상륙을 시도했다. 한국 정부는 덕적도 난민에게 선박을 수리할 기간을 부여하고 인천 울도에 임시상륙하도록 조치했다. 덕적도 난민이 울도에 임시상륙하는 동안 1명이 태어나 총 79명이 되었다. 한국 정부는 6월 16일 선박 수리가 끝나자, 제주도 남방해상에서 해당 선박을 공해로 추방했다. 그러나 6월 20일 덕적도 난민이 마라도 해상으로 접근하려는 것을 해경이 가로막았고, 선박에 탑승해 있던 난민들은 선박에 불을 지르고 바다에 뛰어 들었다. 이에 따라 한국 정부는 덕적도 난민을 임시상륙하게 하고 선박을 재수리할 기간을 부여한 후 재추방하기로 결정했다. 한국 정부의 조치 아래 덕적도 난민은 전남 여천군 거문항으로 예인되었으나 주민들의 반대로 상륙하지 못하고 6월 22일 전남 여천군 초도리섬(상도)에 임시상륙했다. 7월 18일 선박 수리 완료에 따라 재추방이 예정되어 있었지만, 결국 한국 정부는 8월 11일 인도적 차원에서 예외적으로 이들 난민을 제3국 송출 시까지 임시수용하기로 결정했다.⁷⁵⁾ 그 결과 덕적도 난민 79명은 최종적으로 8월 16일 ‘월남난민수용소’에 수용되었다. 사실상 덕적도 난민은 한국이 마지막으로 수용한 난민이 되었다. 이들이 ‘월남난민수용소’에 입소한 8월 16일 이후로 한국은 난민을 받지 않았으며, 1993년 ‘월남난민수용소’가 폐쇄되기까지 이미 수용 중인 난민을 송출하기만 했다.

한국 정부는 1989년 9월 덕적도 난민들과의 면담에서 이들이 중국에서 시민증을 받지 못했음을 알게 되었다.⁷⁶⁾ 본토에 거주하는 순수 중국인은 후커우 제도를 통해 자동으로 시민증이 발급되었다. 그리고 앞에서 언급했듯이,

75) 동북아 2과장관, 앞의 문서, 1989년 9월 27일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

76) 국가안전기획부, 「합동 신문 결과」, 1989년 9월 5일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

중국 귀환 베트남 화교들은 중월전쟁 이전에는 난교로 인정받아 시민증을 발급받았지만, 그 이후에 들어온 경우는 난민으로 인식되어 시민증을 발급받지 못했다. 즉, 시민증은 본토 중국인과 중월전쟁 이전에 중국으로 귀환한 베트남 화교만 소지하고 있었다고 할 수 있다. 중월전쟁 이전에 중국으로 귀환한 베트남 화교는 1980년대 중반에 중국을 떠나지 않았으므로, 당시 중국 시민증을 소지한 난민은 본토 중국인뿐이었다. 결론적으로 시민증이 없는 중국인은 오직 북베트남 출신 화교뿐이었다. 따라서 한국 정부는 1989년 9월에 덕적도 난민을 통해 중국 귀환 베트남 화교의 존재를 처음으로 인지하게 되었다. 다시 말해, 1986년부터 중국 귀환 베트남 화교 난민이 한국으로 유입된 것이 확실시되고 난민 선박의 구조 위치가 북상하고 있었기 때문에 그전에도 일부 유입되었을 가능성이 있지만, 최종적으로 한국 정부는 1989년에야 중국 귀환 베트남 화교 난민의 존재를 인지했다.

2. 한국과 중국의 중국 귀환 베트남 화교 난민 송환 교섭

1989년 6월 제네바 ‘인도차이나 난민 국제회의’에서 CPA가 채택되기 전까지 국제사회의 난민 정책은 난민의 성격보다는 재정착에 초점을 맞추고 있었고, 이는 한국도 마찬가지였다. 특히 한국은 난민의 재정착 국가라기보다는 송출을 위한 경유지의 역할을 주로 했기 때문에 난민을 분류할 필요성을 절감하지 않았다. 그러나 일본 정부의 난민 입국 규제 강화 방침의 영향을 받아 1989년 9월부터 한국 정부도 국가안전기획부(이하 안기부)를 통해 ‘월남난민보호소’에 있는 난민에 대한 전체 선별 작업에 착수했다.⁷⁷⁾

77) 1989년 9월 ‘월남난민보호소’ 수용자 289명에 대한 조사에서는 논란의 여지가 있지만 국적별 통계가 “월남 78명, 월맹 89명, 중국 122명”으로 기록되었다. (노영순, 앞의 논문, 2013, 97쪽.)

1990년 최종적으로 ‘월남난민보호소’ 수용자 227명에 대해 이루어진 조사가 이루어졌는데, 국적별 통계는 “중국인 84명, 중국계 월남인 42명, 월남인 101명”으로 기록되었다.⁷⁸⁾ 여기서 ‘중국계 월남인’은 베트남에서 출발한 베트남 화교를 지칭했다. ‘중국인 84명’은 수용소에서 새로 태어난 인원을 포함한 덕적도 난민 집단이었다. 1989년 9월 수용자 국적 파악이 완료됨에 따라 한국 정부는 1989년 9월 8일 이래 난민 처리 대책을 여러 가지로 강구했다. 1안은 난민이 중국인이라는 사실을 공표하고 제반 가능한 채널을 통해 중국으로의 송환을 추진하는 것이었고, 2안은 난민이 중국인이라는 사실을 공표하지 않고 다른 베트남 난민들과 마찬가지로 제3국 송출 시까지 수용소에 계속 수용하는 것이었으며, 3안은 UNHCR을 통해 난민의 제3국 정착을 계속 추진하되 중국 측과 접촉하여 비밀리에 중국으로의 송환을 추진하는 것이었다.⁷⁹⁾ 정리하자면 1안은 난민을 중국인으로 보고, 2안은 베트남인으로 보고, 3안은 중국인과 베트남인 양쪽 모두로도 보는 방안이라고 할 수 있다. 그러나 9월 11일 UNHCR은 난민이 중국인이려면 한·중 양국 간의 사안이므로 개입하지 않겠다는 입장을 표명했다.⁸⁰⁾ UNHCR의 불개입 방침에 따라 난민 처리 대책은 전적으로 한국 정부의 결정에 달려있었다. 따라서 선택지는 1안과 2안이 남아있었는데 한국 정부는 최종 거주지 기준으로 중국 귀환 베트남 화교 난민을 중국인으로 보기로 결정하여 최종적으로 1안을 선택했다.

한국 정부는 난민의 최종 거주지에 따라 베트남 화교 난민의 국적을 다르

78) 「C. J. Carpenter UNHCR 동경사무소장 면담자료」, 1990년 7월 2일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

79) 영사교민국 영사과, 「월남 난민 관계 보고」, 1989년 9월 8일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

80) 주 제네바 대사, 「일본도착 월남 난민」, 1989년 9월 11일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

게 규정했다. 1989년 2월 23일 서해 소흑산도에서 구조되어 입항한 베트남 화교 41명은 상륙 당시에는 특별한 신분 확인 절차 없이 ‘월남난민수용소’에 수용되었던 것으로 보인다. 1989년 9월 안기부의 전체 난민 선별 조사에서 이들은 베트남에서 계속 거주했다는 점을 이유로 베트남인으로 판정되었다. 따라서 한국 정부는 이들을 기존처럼 제3국 송출 전까지 난민수용소에서 수용하는 것으로 결정했다.⁸¹⁾ 반면 덕적도 난민 79명은 9월 5일 안기부에 의해 “베트남 화교 출신 중국인”으로 명명되었다.⁸²⁾ 이는 화교 정체성보다는 최종 거주지인 중국을 강조하는 명칭이었다. 이때 덕적도 난민은 중국에서 10여 년간 거주했다는 이유로 중국인으로 판정되었다.⁸³⁾ 즉, 한국 정부는 최종 거주지가 베트남이면 베트남 난민, 중국이면 화교와 순수 중국인을 구분하지 않고 중국인 난민으로 보았다. 1990년 11월 1일 주 제네바 대사 보고에 의하면 UNHCR은 41명의 소흑산도 난민도 중국 귀환 베트남 화교일 가능성이 있다고 보았으나⁸⁴⁾, 1989년에 한국 정부는 이들을 베트남인으로 판정했기 때문에 당시 79명이었던 덕적도 난민만 중국 송환 대상으로 선정하였다.

후술하겠지만 중국 측은 덕적도 난민 79명 중 3명만 중국인으로 인정했다. 이러한 중국의 입장은 덕적도 난민의 실제 구성을 짐작하게 한다. 정황상 덕적도 난민의 구성은 중국이 자국민으로 인정한 순수 중국인 난민 3명과 중국 귀환 베트남 화교 난민 76명이었을 가능성이 크다. 즉 중국 귀환 베트남 화교 난민과 순수 중국인 난민이 한 선박을 타고 한국에 도착한 것

81) 영사과, 앞의 문서, 1990년 11월 21일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

82) 국가안전기획부, 앞의 문서, 1989년 9월 5일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

83) 영사과, 위의 문서, 1990년 11월 21일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

84) 주 제네바 대사, 「부산수용소 난민 지위 문제」, 1990년 11월 1일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

인데, 이들이 대부분 중국식 이름을 사용하고 있었다는 기록으로 보아 안기부가 이들 중 순수 중국인 난민을 제대로 식별하지 못한 것으로 보인다.⁸⁵⁾ 이에 따라 한국 정부는 79명 난민 전원을 중국 귀환 베트남 화교 난민으로 보았고, 최종 거주지라는 기준에 따라 이들을 중국인으로 판정하여 송환 교섭 대상으로 선정한 것으로 추정된다. 여기서 중국 귀환 베트남 화교 난민이 중국에 거주하기 전에 겪었던 이주 과정은 무시되고 오로지 최종 거주지인 중국이 이들의 국적을 결정지었음을 알 수 있다.

한국 정부가 난민의 최종 거주지를 기준으로 국적을 구분한 이유는 중국과의 외교관계 때문이었다. 후술하겠지만 1989년 당시 한국 정부는 북방정책을 추진하며 중국과의 외교적 갈등을 최소화하려 했다. 이때 난민을 최종 거주지 기준으로 구분하는 것은 ‘UN난민협약’ 내용과도 부합하는 객관적인 판단으로 간주되었다. 한국은 1989년에 ‘UN난민협약’ 당사국은 아니었으나 동 협약이 생명이나 자유가 위협받을 지역으로의 송환이나 추방을 금지한다는 점을 준수하여, 최종 거주지로 난민을 송환하고자 했다.⁸⁶⁾ 한국 정부가 덕적도 난민이 중국에서 시민증을 받지 못했음을 인지했음에도 이들을 중국인으로 분류한 이유도 여기에 있다.

1989년에는 한·중 수교가 이루어지기 전이었기 때문에 한국 정부는 주 홍콩 총영사관, 중국 공식 기관지였던 신화통신사(이하 신화사) 채널을 통해 간접적으로 교섭을 진행해야 했다. 1989년 9월 27일 아주국은 주 홍콩 총영사관에 신화사 채널을 통해 중국 측에 해당 난민의 신병 인수를 요청하도록 훈령을 내렸다. 그에 따라 10월 20일 주 홍콩 총영사관이 신화사에 79명의 난민 명단을 송부하고 중국 측의 조속한 난민 인수를 요청했다.⁸⁷⁾

85) 노영순, 앞의 논문, 2013, 96쪽.

86) 국제기구조약국장, 「중국인 위장난민 법적지위 검토」, 1990년 12월 6일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

87) 「중국인 위장난민 관계 일지」, 1990년, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131,

1989년 10월 20일 한국 정부가 중국 측에 난민 인수를 요청하고 약 40일이 경과한 시점인 12월 1일까지도 중국의 반응은 없었다. 중국은 일본과의 난민 송환 교섭에서 인수 요청을 받고 약 35일이 경과한 시점에 첫 반응을 보인 바 있다. 일본과의 송환 교섭 사례를 참고하여, 주 홍콩 총영사는 중국 측의 반응이 앞으로도 수일 내에 없을 경우에 난민 인수를 재촉하는 것이 좋겠다는 의견을 남겼다.⁸⁸⁾ 그러나 동북아 2과장관은 한국이 난민 인수를 다시 거론할 경우, 송환 교섭 대상인 79명의 난민뿐만 아니라 새로 유입된 12명의 불법입국 중국인 문제까지 중국이 동시에 언급할 수 있다고 보았다.⁸⁹⁾ 여기서 ‘12명의 불법입국 중국인’은 같은 해 11월 21일 남제주군 모슬포에 상륙한 중국인 12명을 말한다. 이들은 자신들이 천안문 시위와 관련하여 중국 당국의 수배를 받고 있다고 주장하며 대만으로의 망명을 요청했다. 한국 정부는 이들의 주장을 사실로 보고 12명의 난민을 정치난민으로 처리하기로 결정했다. 따라서 중국 정부를 덜 자극하는 간접 인도 방식으로 UNHCR을 경유하여 난민들을 정착희망국인 대만으로 송출할 예정이었다.⁹⁰⁾ 동북아 2과장관의 우려는 한국이 난민 인수를 다시 거론할 경우 12명의 중국인 정치난민 문제까지 중국과 직접 논의해야 하는 외교적 긴장 상황이 생길 수도 있다는 의미였다. 한국 정부는 이렇듯 조심스럽게 송환 교섭에 임했으며 송환 교섭 기간 내내 적극적인 인수 재촉을 하지는 않았다.

난민 송환 교섭에서 한국 정부가 조심스러운 태도를 보인 이유는 일단 UNHCR을 비롯한 미국과의 관계 유지 측면에서 기인했다. 한국 정부는 난

대한민국 외교사료관.

- 88) 주 홍콩 총영사, 「위장난민송환」, 1989년 12월 1일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.
- 89) 동북아 2과장관, 「위장난민 송환」, 1989년 12월 2일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.
- 90) 「중국인(中國人) 12명 밀입국」, 『동아일보』, 1989년 11월 23일 자.; 「중국인(中國人) 12명 제주(濟州) 상륙」, 『경향신문』, 1989년 11월 23일 자.; 「수배(手配) 확인되면 「정치범(政治犯)」 적용될 듯」, 『조선일보』, 1989년 11월 23일 자.

민 송환 교섭 과정을 가능한 정치화하지 않으려 했다. 1988년 8월 23일 UNHCR의 다리우시 바얀도르(Darioush Bayandor) 국장대행은 한국의 난민정책 검토방향이 해상 난민 구조거부를 시사하는 점이 우려스럽다고 지적했다.⁹¹⁾ 1989년 4월 18일 UNHCR의 아서 듀이(Arthur Dewey) 부고등판무관은 같은 해 4월 11일 한국 정부가 노르웨이 선박이 구조한 베트남 난민 39명에 임시상륙 불허 결정을 내린 것에 유감스러워했다. 많은 국가가 임시상륙을 허가해주고 있으므로 이에 대해 한국도 ‘인도적 견지’에서 임시상륙을 거부하지 말라는 압박이 계속되고 있었다.⁹²⁾ 1989년 8월 18일 스펜스 리처드슨(Spence Richardson) 미 국무부 한국과장은 같은 해 6월 한국 정부의 난민 불수용 정책에 대해 난민이 정치난민이 아니어도 해당 정책은 미국 내 여론을 납득시키기 어려우며, 특히 대통령 방미를 앞둔 시점⁹³⁾에서 미 의회에 부정적인 분위기를 자아낼 가능성이 있다고 지적했다.⁹⁴⁾ 다시 말해 UNHCR과 미국은 한국에 난민 수용의 국제적 책임을 공동으로 질 것을 요구해왔고, 한국은 국제적 위신 차원에서 이러한 의견을 완전히 무시할 수 없었다.

한편 한국 정부의 조심스러운 태도는 비정치적인 분야에서나마 중국과의 접촉이 이루어지는 상황에서 중국과의 접촉 및 교류를 추진하는 북방정책과도 관련이 있었다. 1970년대에 한국은 공산권 국가와의 관계 개선을 모색하기 시작하여, 1979년부터 중국과 간접무역 형식을 통해 점진적인 교류를 이루었다. 대표적으로, 1979년 한국의 동력자원부가 중국산 무연탄 1만 톤을

91) 주 제네바 대사, 「아국의 대월남 난민정책」, 1988년 8월 24일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

92) 주 제네바 대사, 「월남난민 구조문제」, 1989년 4월 18일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

93) 1989년 10월 16~18일 3일간 노태우 대통령의 워싱턴 공식방문이 예정되어 있었다. (「노 대통령 16일 방미 17일 부시와 정상회담」, 『한겨레』, 1989년 10월 6일 자.)

94) 주 미 대사, 「월남 난민 관계」, 1989년 8월 18일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

제3국 회사를 통해 수입하기 시작한 것을 꼽을 수 있다.⁹⁵⁾ 그러나 당시 중국은 한국의 접촉 시도에 경직된 자세로 일관하여 한중 간 외교관 접촉이나 인사교류는 이루어지지 않았다. 그러던 중 1983년과 1985년 발생한 사건들은 한중 관계에 유화적인 변화를 불러일으켰다. 1983년 5월 5일 중국 여객기의 한국 불시착 사건을 둘러싸고 한국과 중국의 직접 교섭이 이루어졌고, 이는 양국 간 첫 공식 외교 접촉이었다. 그 영향으로 다음 해인 1984년에 중국이 공산권 국가 중 가장 먼저 86 아시안 게임과 88 올림픽 참가를 선언했을 정도로 양국 간 우호적인 분위기가 조성되었다.⁹⁶⁾ 1985년 3월 21일에는 대만 망명을 노린 중국 해군 어뢰정이 한국에 망명하는 사건이 발생했는데, 중국 정부가 한국에 협조 요청을 하는 등 이전에 비하면 외교적 긴장이 많이 완화된 모습을 보였다. 더구나 노태우 정부가 1988년 7.7선언(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언)⁹⁷⁾으로 북방정책을 본격화하며 대외적으로 공산권 국가와의 관계 개선을 추구하고 있었기 때문에 중국과의 외교 관계 유지가 매우 중요했다. 이에 따라 한국 정부는 중국에 난민 인수를 재차 요구하기 곤란한 상황이었다.⁹⁸⁾

신화사는 1990년 10월 18일이 되어서야 난민 인수에 대한 중국 정부의 입장을 통보해왔다. 중국 측은 한국이 송부한 난민 명단의 79명 중 35명에 대한 신원만이 확인되었으며 그중 3명만이 중국인이라고 주장했다. 3명의 중국인을 제외한 나머지 32명은 모두 인도차이나 난민이므로 인수할 수 없다는 입장이었다.⁹⁹⁾

95) 홍석률, 「대탕트기 한국의 대공산권 외교정책」, 『한국문화연구』 34권, 이화여자대학교 한국문화연구원, 2018, 333~334쪽.

96) 「중공(中共), 서울 아시안 게임 참가(參加)」, 『매일경제』, 1984년 5월 3일 자.; 「88 올림픽 중공(中共) 참가」, 『경향신문』, 1984년 3월 5일 자.

97) 노태우 정부의 7.7선언은 민족의 관점에서 북한을 경쟁과 적대의 대상이 아닌 민족공동체의 일원으로 규정하였으며, 소련·중국을 비롯한 공산권 국가들과의 관계 개선을 겨냥했다. (김연철, 「노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서」, 『역사비평』 97권, 역사비평사, 2011, 85쪽.)

98) 중국과의 비정치적인 교류가 계속되던 차에 1992년 한중 수교가 맺어졌다.

99) 동북아 2과장관, 「난민위장 중국인」, 1990년 10월 23일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임

중국이 난민을 판별한 기준은 중국 시민증 소지 여부였다. 시민증 소지 여부는 중국 정부에 자국민과 난민을 가르는 명확한 기준이 되었다. 앞서 언급했듯, 본토 거주 순수 중국인은 후커우 제도로 인해 자동으로 시민증이 발급되었다. 중월전쟁 이전에 중국으로 귀환한 베트남 화교는 난교로 인정받아 시민증을 발급받았지만, 그 이후에 귀환한 경우는 난민으로 인식되어 시민증을 받지 못했다. 1980년대 중반 중국을 떠난 난민은 본토 중국인과 중월전쟁 이후 중국으로 귀환한 베트남 화교였다. 그에 따라 중국 정부는 중국 시민증 소지 여부를 기준으로 본토 중국인만을 중국인으로 인정했고, 중국 귀환 베트남 화교는 인도차이나 난민으로 분류한 것이다. 그에 따라 중국은 중국인이 아닌 나머지 인도차이나 난민에 대해서는 그들이 기착한 국가인 한국이 이들을 적절히 취급해야 한다고 보았고, 이들의 거주희망지 선택을 존중해야 하는 국제적 의무가 한국에 있다고 주장했다.¹⁰⁰⁾ 중국의 난민 선별에서도 중국 귀환 베트남 화교 난민은 중국의 외교적 이해관계에 따라 화교로서 가지고 있는 중국인 정체성을 인정받지 못했다.

한국 정부는 이러한 중국 측의 난민 인수 거절에 대응할 방법이 없었다. 국제 관례상 특정 국가에 난민 인수 요청을 하려면 인수요청국이 여러 정황을 정리하여 명단을 제시하고 그 명단의 내용을 해당국이 인정해야 했다.¹⁰¹⁾ 해당국이 전달받은 난민 명단을 확인하고 명단 내용이 사실과 다르다고 인수를 거부하면 인수요청국이 대처할 법적 근거가 없었다. 앞서 중국은 1989년 9월 무렵 일본과의 난민 송환 교섭에서도 중국인의 출입국이 엄격히 관리되고 있으며 불법출국은 없었다고 주장한 바 있다.¹⁰²⁾ 또한 중국은

번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

100) 주 홍콩 총영사, 「난민위장 중국인 송환」, 1990년 10월 18일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

101) 주 일 대사, 「위장난민 송출」, 1989년 10월 13일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

102) 영사교민국 영사과, 앞의 문서, 1989년 9월 8일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제,

1970년대 후반 베트남 화교를 받아들일 때부터 화교를 자국민으로서 보호하는 것이 아니라 화교를 활용해 대외 통일전선을 확대하는 것에만 관심 있었다. 중국은 대외적으로는 베트남 정부가 의도적으로 화교를 쫓아내고 있다고 비난하며 1978년에는 베트남에 화교 송환 선박을 파견했다. 이는 베트남에 정치적 압박을 가하기 위한 일종의 보여주기식 행동이기도 했다. 중국에 베트남의 반중배화(反中排華) 조치란 그에 대한 중국의 대응, 즉 대외 통일전선 확대에 정당성을 실어주는 사건이었다.¹⁰³⁾ 이는 중월전쟁 이전에 중국으로 귀환한 베트남 화교들이 난교로 인정받은 것 자체도 중국의 대외 통일전선 확대 수단이었다는 것을 의미한다. 앞서 설명하였듯, 중월전쟁 이후에 귀환한 베트남 화교들은 중국이 대외적 카드로 난민 개념을 꺼냄에 따라 난민으로 취급되어 중국에서도 외국인 대우를 받았다. 따라서 중월전쟁이 끝나고 시간이 많이 흐른 1989년 시점에 중국은 자국을 탈출한 화교들을 재수용할 필요를 느끼지 못했다.

중국이 난민 인수를 거부하면서 1990년 12월 한국 정부는 덕적도 난민의 법적 지위 변동 여부를 검토하기 시작했다. 이때 인도차이나 난민 문제를 규율하기 위해 채택된 CPA를 중국 귀환 베트남 화교 난민인 덕적도 난민에도 적용 가능한지가 문제되었다. 그러나 한국 정부는 덕적도 난민이 중국에서 영구정착자로 인정되었다면 이들이 인도차이나 난민으로 간주될 수는 없다고 보았다. 그러므로 덕적도 난민이 인도차이나 난민이기 때문에 인수할 수 없다는 중국 측의 주장은 타당하지 않다고 판단했다.¹⁰⁴⁾ 이러한 조치는 한국 정부가 덕적도 난민이 중국에서 자국민으로 인정받은 다른 증거는 없는지를 따져보기 위함이었던 것으로 보인다.

결국 난민 송환 교섭은 중국 측의 미온적인 대응으로 별 진전 없이 장기

1989-90』, 외무부 외교문서.

103) 노영순, 앞의 논문, 2019, 104쪽.

104) 국제기구조약국장, 앞의 문서, 1990년 12월 6일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

화되었다. 1990년 UNHCR이 한국 정부를 대신하여 중국 정부와 접촉을 시도했으나 역시나 중국 측의 답변은 없었다. 따라서 1992년 5월 4일 UNHCR은 한국 정부에 난민 장기수용 문제 해소를 위해 ‘월남난민수용소’를 폐쇄하는 방안을 권고했다.¹⁰⁵⁾ 수용자들의 송환을 두고 UNHCR은 1992년 5~8월 간 ‘월남난민수용소’의 전 난민에 대한 직접 면접을 실시하여 난민의 신분을 파악하였다.

UNHCR은 면접 과정에서 상거소(常居所, Habitual Residence)를 기준으로 난민을 베트남 난민과 중국인 난민(ex-china case)으로 구별했다. 상거소는 1896년 11월 14일 ‘헤이그 국제 사법 회의(Hague Conference on Private International Law)’에서 만들어진 ‘민사절차에 관한 헤이그 협약’에서 최초로 도입된 개념으로, 일정 기간 이상 거주하는 곳을 이른다. 국가마다 국적에 대한 개념이 다르고 점차 국제적 이주가 많아졌기 때문에 현실적인 거주지 개념을 마련하기 위해 상거소 개념이 만들어졌으며, 이는 ‘UN난민 협약’을 비롯해 여러 국제협약에 적용되었다.¹⁰⁶⁾ UNHCR의 분류에 따라 중국에서 거주한 난민은 모두 중국인 난민(ex-china case)으로 구분되었으며, 여기에는 순수 중국인 난민과 중국 귀환 베트남 화교 난민이 포함되었다. 다시 말해 UNHCR의 기준에서는 순수 중국인과 중국 귀환 베트남 화교 모두 중국인으로 취급되었다.¹⁰⁷⁾ UNHCR의 난민 선별에서도 중국 귀환 베트남 화교 난민의 이주 과정은 무시되고 이들이 최근 10년간 중국에 거주했다는 점에서 상거소인 중국이 이들의 국적으로 결정되었음을 알 수 있다.

105) 「면담요록 : 가이 프림(Guy Prim) UNHCR 동경사무소장과 김재섭(金在燮) 국제기구국장」, 1992년 5월 4일, 『베트남 난민 처리 문제, 1991-93』, 권차 V.1 1991-92, 외무부 외교문서 분류번호 743.74, 등록번호 37876, 롤번호 2023-0091, 프레임번호 0001-0126, 대한민국 외교사료관.

106) 장지용, 「아동의 상거소(常居所, Habitual Residence) 유럽연합의 논의를 중심으로」, 『국제사법연구』 25권 1호, 한국국제사법학회, 2019, 279쪽.

107) 국제연합국 2과장관, 「부산수용소내 인지노민 처리문제」, 1992년 10월 16일, 『베트남 난민 처리 문제, 1991-93』, 권차 V.1 1991-92, 외무부 외교문서 분류번호 743.74, 등록번호 37876, 롤번호 2023-0091, 프레임번호 0001-0126, 대한민국 외교사료관.

UNHCR은 면접 결과 중국인 난민으로 판정된 자는 중국 송환이 불가한 상황이므로 베트남으로 송환, 베트남 난민으로 판정된 자는 뉴질랜드로 재정착을 추진하기로 결정하였다. 면접 결과 총 150명의 ‘월남난민보호소’ 수용자 중 중국인으로 판정된 자는 119명이었다. 이들은 대부분 중국 귀환 베트남 화교였으나 UNHCR의 기준에 따라 모두 중국인으로 판정되었다. ‘월남난민수용소’에서 8명이 추가로 태어나 총 87명이 된 덕적도 난민을 포함하여, 중국인으로 판정된 중국 귀환 베트남 화교들은 베트남 송환보다는 뉴질랜드에서의 재정착을 희망하였다.¹⁰⁸⁾ 뉴질랜드 정부가 수용자 전원 수용 의사를 표명하고 한국 정부가 난민의 출국에 동의함에 따라 1993년 2월 1~8일간 2명을 제외한 모든 난민이 뉴질랜드로 출국하였다.¹⁰⁹⁾

UNHCR이 상거소를 기준으로 난민의 국적을 구별한 이유는, 난민 보호와 지원의 근거가 되는 난민 발생의 원인이 주로 상거소와 밀접한 관련을 맺고 있었기 때문으로 보인다. UNHCR은 난민을 보호하고 지원하는 것을 목적으로 하는 국제기구로서 난민의 발생 맥락을 파악할 의무가 있었다. 앞에서 다루었듯, ‘UN난민협약’상 난민은 박해를 받을 우려가 있어 국적국이나 상주국가, 즉 ‘상거소’를 떠나야 하는 모든 사람으로 정의된다. 이는 난민의 국적국뿐만 아니라 상거소에서의 박해도 난민 보호의 이유가 된다는 것을 의미한다. 그에 따라 UNHCR도 난민의 거주 지역 전반을 아우르는 상거소 개념을 기준으로 삼았다. 난민의 상거소는 표면적으로 난민의 발생 맥락을 파악하고 난민의 보호 범주를 결정하는 기준으로 작용했다.¹¹⁰⁾ UNHCR과

108) 국제연합국 2과장관, 앞의 문서, 1992년 10월 16일, 『베트남 난민 처리 문제, 1991-93』, 권차 V.1 1991-92, 외무부 외교문서.

109) 2명의 난민은 신체검사 과정 중에 문신이 발견되었는데, 뉴질랜드 정부가 홍콩 범죄조직과의 연계 가능성을 조사하기 위해 비자 발급을 임시 보류하였다. (국제연합국 2과장관, 「부산 난민보호소 난민 문제」, 1993년 2월 10일, 『베트남 난민 처리 문제, 1991-93』, 권차 V.2 1993, 외무부 외교문서 분류번호 743.74, 등록번호 37877, 롤번호 2023-0091, 프레임번호 0001-0097, 대한민국 외교사료관.)

110) UNHCR, 2019, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees", 204쪽.

한국 정부 모두 난민을 구분하는 기준으로 거주지를 택했으나 그 목적에는 차이가 있었다. UNHCR이 상거소를 기준으로 난민을 구별한 이유는 난민 보호와 관리의 실효성을 위해서였지만, 한국 정부가 거주지를 기준으로 구별한 이유는 중국 정부와의 외교적 관계 때문이었기 때문이다.

난민 송환 교섭 과정에서 드러난 사실은 한국 정부, 중국 정부, UNHCR이 난민을 보는 기준과 이유가 각자 달랐다는 것이다. 한국 정부는 난민을 최종 거주지를 기준으로 분류했다. 1989년 9월 한국 정부는 중국과의 외교관계를 염두에 두고 베트남에서 출발한 난민은 베트남 난민, 중국에서 출발한 난민은 화교 여부와 무관하게 중국인 난민으로 분류했다. 반면, 중국 정부는 난민을 중국 시민권 소지 여부를 기준으로 분류했다. 중국은 난민이 자국민인지 여부에 중점을 두고 중국 시민권이 있는 본토 중국인은 중국인으로 인정했지만, 시민권이 없는 중국 귀환 베트남 화교는 인도차이나 난민으로 분류했다. UNHCR은 난민을 거주지, 구체적으로는 상거소에 따라 베트남 난민과 중국인 난민으로 분류했다. 그러나 그 목적은 난민 보호와 관리의 실효성을 높이는 데에 있었으며, 중국과의 외교관계를 주시하고 있던 한국 정부의 목적과는 차이가 있었다.

결과적으로 봤을 때 한국 정부와 UNHCR 모두 중국 귀환 베트남 화교 난민을 중국인으로 분류하였으나, 이들은 중국에서 자국민으로 대우받지 못했던 난민들이었다. 한국, 중국, UNHCR 모두 각자의 기준을 내세워 난민을 분류하면서 중국 귀환 베트남 화교 난민의 특수성은 무시되었다. 한국과 중국의 난민 송환 교섭 과정에서 중국 귀환 베트남 화교 난민의 행적이 가진 경제적 위치와 초국가성은 배제되었고, 이는 중국 귀환 베트남 화교 난민의 재정착에 심각한 난관을 초래했다. 그 결과, 중국 귀환 베트남 화교 난민은 ‘월남난민수용소’를 거쳐 간 난민 중에서도 가장 늦게 난민수용소를 떠나게 되었다.

IV. 중국 귀환 베트남 화교 난민을 보는 한국의 시각

1. 안보위기 담론과 북방정책의 모순

1970년대 후반 홍콩을 포함한 동남아 국가들의 항구에 10만 가까이 되는 해상 난민이 계속 들어오는 상황은 동남아 국가들의 위기감을 고조시켰다. 동남아 국가들은 기존 수용소를 폐쇄하는 등 해상 난민 접수를 거부하고 베트남 당국과의 교섭을 통해 난민 유출 억제를 촉구했다. 1979년 6월 21일 싱가포르 수상 리완유는 인도차이나 난민이 동남아 국가들 내 화교 문제를 악화하고 있으며 베트남이 난민 유출을 정치적 무기로 사용하고 있다고 비난했다. 싱가포르 현지에서는 베트남이 화교 문제를 안고 있는 국가에 의도적으로 화교 난민을 대량 유출해 국가 안정을 저해하고 중국과 동남아 국가들의 관계 악화를 야기하려 한다고 보았다.¹¹¹⁾ 1979년 타이 군 참모총장 케르드포이 장군은 베트남이 난민을 위장한 스파이를 각국에 침투시키고 있는 증거를 가지고 있다고까지 주장한 바 있다.¹¹²⁾ 이처럼 동남아 국가들은 베트남 공산정권이 의도적으로 화교 난민들을 제5열로 투입하고 있다고 보았다.¹¹³⁾ 이는 화교 난민의 유입이 자국의 안보를 위태롭게 할 것이라는 안보위기 담론으로 연결되었다.

한국 정부도 1979년 동남아 국가들에서 발생한 안보위기 담론에 대해 인

111) 주 싱가포르 대사, 「인지 난민 문제」, 1979년 6월 22일, 『인도지나 난민 구호, 1979』, 권차 V.1 1-6월, 외무부 외교문서 분류번호 734.39, 등록번호 13275, 롤번호 2009-52, 프레임번호 0001-0277, 대한민국 외교사료관.

112) 앞의 기사, 『동아일보』, 1979년 6월 18일 자.

113) Astri Suhrke, "Indochinese Refugees: The Law and Politics of First Asylum," Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 467, 1983, 104쪽, 109쪽. (노영순, 앞의 논문, 2013, 98쪽에서 재인용.)

지하고 있었다. 1979년 3월 15일 미 국무성 차관보 리처드 홀브르크(Richard Holbrooke)는 베트남 난민 문제는 ‘동남아세아 자유 진영의 안보’에도 영향을 주는 문제라고 지적하며 한국 정부의 관심을 촉구한 바 있다.¹¹⁴⁾ 또한 한국 정부는 1981년 6~7월 전두환 대통령의 아세안(The Association of South-East Asian Nations, ASEAN) 5개국(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 타이) 순방을 통해 동남아 국가들의 상황을 파악했을 것으로 보인다. 1981년 6월 아세안 순방을 앞둔 시기에 언론도 현재 화교들이 집중된 동남아에서 가장 위협적인 존재가 베트남임을 지적하며, 한국과 아세안 국가들의 안보적인 협력이 가능할 것이라는 전망을 내비쳤다.¹¹⁵⁾ 아세안 순방이 끝나고 한국 정부와 언론 모두 순방 결과 중 하나로 동남아와의 안보일체감 형성을 꼽았다.¹¹⁶⁾ 아세안 순방은 한국 정부가 간접적으로나마 동남아 국가들의 안보적 불안감을 접하는 계기가 되었다. 다만 동남아 국가들의 안보적 불안감이 1981년에 바로 한국의 안보위기 담론으로 이어지지는 않았다. 한국 정부가 1988년 이전까지는 한국에 유입되는 난민을 남베트남 난민으로 파악해서 이러한 상황을 민감하게 받아들이지 않았기 때문이다.

한국 정부가 난민에 대한 안보적 불안감을 직접적으로 가지게 되는 시기는 1980년대 후반부터이다. 한국 선박을 비롯한 외국 선박의 구조만이 유일한 입항수단이었던 1970년대 후반과는 달리 1980년대 후반 난민들은 도착지를 정해놓고 자체 동력이 가능한 선박을 타고 오는 경우가 많았다. 이제는 난민의 입항이 난민 선박에 달려있었기 때문에 한국 정부도 얼마나 많은 난민이 한국으로 올지 쉽게 가늠할 수 없었다. 이러한 상황에서 한국 정부가

114) 「3.15. 미국무성 홀브르크 차관보의 국무총리 방문시 언급된 월남 피난민 원조에 관한 건」, 1979년 3월 15일, 『인도지나 난민 구호, 1979』, 권차 V.1 1-6월, 외무부 외교문서 분류번호 734.39, 등록번호 13275, 례번호 2009-52, 프레임번호 0001-0277, 대한민국 외교사료관.

115) 「「성장한국(成長韓國)」의 새 자주외교(自主外交) 전개(展開) 전(全) 대통령 아세안 순방(巡訪) —전문가(專門家)들은 말한다」, 『경향신문』, 1981년 6월 23일 자.

116) 「전(全) 대통령 아세안 순방(巡訪)…현지(現地) 특파원 방담(放談) 「태평양(太平洋) 시대」 선도(先導) 공영(共榮) 바탕 마련」, 『경향신문』, 1981년 7월 8일 자.; “[아세안5개국 순방편] 마닐라 기자회견”, 『전두환대통령연설문집』 제2집, 대통령비서실, 대통령기록관 [www.pa.go.kr].

1988년 무렵부터 한국에 유입된 난민의 신분을 북베트남 출신으로 인지함에 따라, 북베트남 출신 난민들은 국내 안정을 해치는 갈등의 원인으로 인식되었다. 한국 정부는 1975년 남베트남 패망 무렵 발생하여 유입된 난민들에 대해서는 반공의 상징으로서 궤기대회나 반공시위에 동원하는 등 선전에 이용했다.¹¹⁷⁾ 그러나 1980년대에 유입되는 북베트남 출신 난민은 공산 베트남에서 오래 거주하다가 난민이 된 경우였으므로 한국 정부에 이들은 공산체제의 피해자라기보다는 잠재적 위협요소로 보였다. 난민에 대한 한국 정부의 이러한 인식 변화는 ‘월남난민수용소’ 수용자들에 대한 평가에서 찾아볼 수 있다. 1988년 9월 22일 대한적십자사는 외무부 장관에게 보내는 전보에서 최근 수용소에 입소하는 난민에 대해 다음과 같이 평했다.

대한적십자사는 1975년 5월부터 현재까지 부산난민보호소를 설치하여 정부와 UNHCR 지원 아래 베트남 선상난민 수용 보호 업무를 맡고 있으며 이들을 희망하는 나라로 송출해주고 있습니다. 그러나 최근 우리나라로 들어오는 난민을 볼 때 대부분이 월맹탈출자로서 성격이 난폭하여 난민보호소에서 집단과격 행동, 선동행위 등을 자행, 물의를 일으키고 있습니다.¹¹⁸⁾ (밑줄 필자)

위의 인용구를 보면, 베트남 난민 입국 초기인 1975년부터 직접적인 난민 구호를 담당했던 대한적십자사는 1988년 한국에 유입된 난민이 주로 “월맹(필자 : 북베트남) 탈출자”임을 인지했다. 그와 동시에 북베트남 출신 난민이 “성격이 난폭”하기 때문에 ‘월남난민보호소’의 질서를 어지럽히고 있다고 평가했다. 대한적십자사는 북베트남 출신 난민들이 사소한 일에도

117) 「전국(全國) 61개 여성단체(女性團體) 총력안보(總力安保) 궤기대회」, 『동아일보』, 1977년 7월 6일 자.

118) 대한적십자사, 「월남난민 구호업무 참고사항 제출」, 1988년 9월 22일, 『한국의 대월남 난민 문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 례번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

공포 분위기를 조성하고 남베트남 출신 난민들에게 폭언을 일삼고 있다고 덧붙였다. 또한 1988년 난민수용소 내 집단 간 편싸움에 대한 대한적십자사의 보고에서도 북베트남 출신 난민이 9월 기준 보호인원 126명 중 89명으로 수적 우위를 차지하고 있다는 점이 강조된 바 있다.¹¹⁹⁾ 외무부는 ‘월남난민 수용소’의 운영사항 및 보고를 공유받으며 필요한 외교적 조치를 수행하고 있었다. 따라서 대한적십자사의 위와 같은 인식은 한국 정부의 난민 정책에 그대로 적용되었다고 볼 수 있다. 여기에는 세계를 자유 진영과 공산 진영으로 이분화하여 상대를 적대 관계로 인식하는 냉전 구조의 이분법적 논리가 적용되어 있다. 특히 한국 사회는 분단 상황까지 더해져 반공주의를 중심으로 외부 집단에 대한 경계와 적대감을 내재해왔다. 이러한 배경에 의해 한국 사회에 군사이념적 안보위기 담론이 형성되었고, 이는 배타주의를 촉발하여 북베트남 출신 난민과 남베트남 출신 난민을 구분하는 동시에 북베트남 출신 난민의 존재를 안보 위협으로 직결시켰다. 그 결과 북베트남 출신 난민은 보호받아야 할 대상이 아닌 공산 진영의 일원으로 타자화되었다. 다시 말해 1988년 무렵 한국 정부는 북베트남 출신 난민의 존재를 인지하면서 난민을 남베트남 출신과 북베트남 출신으로 이분화하기 시작했고, 북베트남 출신 난민을 잠재적 위협요인으로 간주했다. 즉, 냉전 구조의 이분법적 논리가 만들어낸 안보위기 담론이 난민에 대한 배타주의를 촉발한 것이다.

앞서 언급했듯, 1988년은 노태우 정부가 북방정책을 본격적으로 시작하던 해였다. 소련과 중국은 각각 경제 위기 대응과 개혁개방정책의 필요성으로 인해 한국을 경제협력의 대상으로 재평가했다. 이에 따라 한국은 공산권 국가와의 관계 개선을 추진하며 자주적 외교의 가능성을 열었다. 그 결과 한국은 중국과도 경제 교류를 바탕으로 관계를 개선하는 데에 성공했다. 중국

119) 대한적십자사, 「부산난민보호소 문제점 발생 사례보고서」, 1988년 9월 22일, 『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 례번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

은 88 올림픽 이후 한국과의 수교를 검토하기 시작했고, 1991년 초에는 중국 국제상회가 베이징과 서울에 무역연락사무소를 세웠다. 이후 노태우 대통령의 지시로 비밀리에 중국과 회담이 진행되었고, 1992년 8월 한국은 중국과 수교를 맺었다.¹²⁰⁾ 이처럼 1988년 국제관계 면에서는 탈냉전의 흐름 속에서 북방정책이 추진되고 있었으나, 국내에서는 공산권 국가 출신 난민에 대한 안보위기감이 여전히 강하게 작용하고 있었던 셈이다. 이는 대외적으로 북방정책에 따른 외교적 개방이 이루어지고 있었으나, 국내 난민 문제에 한해서는 공산권 국가 출신을 경계하는 안보위기감이 한국 사회에 이어지고 있는 모순적 상황이었다.

한편, 1988년에 언론은 안보에 초점을 맞춘 기사를 통해 공산권 국가 출신에 대한 경계심을 드러냈다. 1988년 8월 24일 중국과의 간접무역 교역량이 늘어나며 인천, 군산, 목포 등 항구가 붐비는 상황이 보도되었다. 인천 해운 항만청 관계자는 인천항이 각광받게 된 것과 별개로 대중국 교역이 조심스럽다는 입장을 밝혔다. 중국 화물선들은 한번 입항하면 10일간 정박하는데, 이때 중국인 선원들이 목포에 상륙해 돌아다닌다는 것이 언급되었다. 언론은 이에 대해 중국인 선원들이 걸모습으로는 한국인과 구분이 안 되는 실정이라 우려된다고 첨언했다.¹²¹⁾ 1988년은 한국 정부가 한국에 유입되는 난민에 화교가 있다는 사실은 인지하지 못했던 시기지만, 북베트남 출신 난민이 있다는 점은 인지하고 있던 때였다. 따라서 이와 같은 보도는 북베트남 출신 난민과 마찬가지로 중국인 선원을 비롯한 공산권 국가 출신을 잠재적 안보 위협으로 보던 당시의 정서를 반영한 것이었다.

1988년 11월 25일 LA타임즈는 미국 캘리포니아에서 첩보활동을 하는 중국 간첩들이 중국의 주미 외교관 및 사업가, 유학생, 방문객들로 구성되어 있다고 폭로했다. 보도에 따르면, 당시 캘리포니아에 중국 유학생이 3천여

120) 김연철, 앞의 논문, 2011, 85, 90~92쪽.

121) 「"중국(中國)이 몰려온다" 서해(西海) 항구 활기」, 『경향신문』, 1988년 8월 24일 자.

명 정도 거주하고 있었으며, 캘리포니아에 위치한 중국 정부 직영 사업체는 40여 개에 달해 다른 공산권 국가들보다 규모가 매우 컸다. 한국 언론은 이 사건을 다루며 내부의 첩보 행위에 대응하기 위한 철책의 필요성을 강조했다.¹²²⁾ 이는 한국에 유입된 난민들도 이들과 유사하게 첩보활동을 벌일 수도 있다는 안보적 우려를 증폭시키는 계기가 되었다. 결과적으로, 안보를 강조하는 논조의 언론 보도는 공산권 국가 출신의 모든 집단, 특히 북베트남 출신 난민과 중국인을 잠재적 위협요인으로 의심하게 하는 안보적 우려를 심화시켰다.

1988년부터 발생한 안보위기 담론은 1989년에 한국 정부가 북베트남 출신 베트남 화교 난민의 존재를 인지함에 따라 확산되는 모습을 보인다. 1989년 중국 귀환 베트남 화교 난민의 일본 입국 사건은 한국 정부뿐만 아니라 한국 언론에서도 매우 주목되었다. 1989년 5~9월 간 일본에 상륙한 베트남 난민은 1,800여 명이었다. 일본은 이들 중 1,000명 이상을 중국인으로 추정하고 재조사를 실시하였으며, 중국인으로 판정된 자들을 불법입국 강제퇴거 대상으로 규정하였다.¹²³⁾ 이들이 원래 한국행을 목표로 출발했으나 한국 정부의 난민 불수용 정책 때문에 일본으로 방향을 틀었다는 후일담이 있었던 것으로 보인다.¹²⁴⁾ 이는 한국에 유입된 난민과 일본에 유입된 난민이 동일한 부류였음을 암시한다. 1989년은 한국 정부도 한국에 유입되는 난민이 북베트남 출신 중국 귀환 화교 난민임을 인지하게 되는 시점이다. 그러므로 한국 정부는 일본에서 중국인으로 판정된 난민이 실은 북베트남 출신 중국 귀환 화교 난민이라는 것도 인지하고 있었을 것으로 보인다.

일본 정부의 난민 입국 규제 강화 방침은 난민 입국이 초래할 잠재적 위

122) 「미(美) 캘리포니아는 "스파이 천국(天国)」, 『조선일보』, 1988년 11월 29일 자.

123) 주 일 대사, 「인도지나 난민 (자료응신 제1-36)」, 1989년 9월 1일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임 번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

124) 앞의 기사, 『조선일보』, 1989년 9월 7일 자.

협을 제거하기 위함이었다고 할 수 있다. 이러한 일본의 배타적인 난민 정책은 한국에도 영향을 미쳐 난민에 대한 경계심을 강화하게 했다. 앞서 언급했듯 당시 한국에서는 일본의 방침에 주목하며 1989년 자체적인 난민 선별 작업을 시행했다. 1988년부터 형성되었던 안보위기 담론은 이때 난민 선별 작업에 반영되었다. 그 결과 1989년 한국 정부는 한국에 유입된 난민을 베트남 난민과 중국인 난민으로 구분했으며, 베트남 난민은 보호 및 수용해야 하는 대상으로, 중국인 난민은 본국으로 송환해야 하는 불온한 존재로 인식했다. 안보위기 담론이 촉발한 배타주의가 1988년에 한국 정부로 하여금 남베트남 출신 난민과 북베트남 출신 난민을 구분하게 한 것과 마찬가지로, 1989년에는 난민을 베트남 난민과 중국인 난민으로 이분화한 것이다.

냉전 구조의 영향으로 한국 사회에 자리 잡은 안보위기 담론은 난민 집단을 북베트남 출신과 남베트남 출신, 베트남인과 중국인 등 여러 갈래로 이분화했다. 안보위기 담론이 촉발한 배타주의는 내부의 타자로 북베트남 출신 중국 귀환 화교 난민을 상정했다. 이때 북베트남 출신 중국 귀환 화교 난민은 잠재적 위협요인, 잠재적 간첩으로 타자화되었다. 이렇듯 안보위기 담론은 북베트남 출신 중국 귀환 화교 난민이 사회적으로 배제되는 데에 직접적인 원인을 제공했다. 일례로, 1990년 7월 2일 UNHCR 도쿄사무소장 크리스토퍼 카펜터(Christopher J. Carpenter)와 한국의 영사교민국장 허리훈(許利勳)과의 면담에서 카펜터는 베트남 난민들의 조속한 제3국 재정착을 위해 중국 귀환 베트남 화교 난민을 다른 곳으로 격리 수용하는 것이 좋겠다는 의견을 전달했다. 이에 대해 영사교민국장은 수용소 포화 문제로 격리 수용은 어려워도 중국 귀환 베트남 화교 난민들이 수용소 내 별도의 주거시설에 분리 수용되어있으므로 베트남 난민들의 재정착에는 문제가 없다고 답했다.¹²⁵⁾ 이 면담에서는 중국 귀환 베트남 화교 난민이 다른 난민들과 분리

125) 영사교민국장, 「면담요록 : 크리스토퍼 카펜터(Christopher. J. Carpenter) UNHCR 동경사무소장과 영사교민국장 허리훈(許利勳)」, 1990년 7월 2일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문

될 필요가 있다는 인식이 공유되었다. 다시 말해 중국 귀환 베트남 화교 난민이 잠재적 위협요소로 간주되어 배제되는 근본적인 원인은 안보위기 담론에 있었다.

2. “가짜난민” 담론과 타자화된 난민

1989년 5월 7일 인천 용진군 덕적도에 상륙을 시도했다가 8월 16일 ‘월남난민보호소’에 수용된 79명의 덕적도 난민은 난민 송환 교섭의 대상이었을 뿐만 아니라 한국이 마지막으로 상륙을 허가했던 난민이었다. 이들의 사례는 난민 입국 후기인 1980년대 중반부터 한국에 유입되는 난민이 외견상 어떤 성격이었는지를 보여준다. 탈출주모자로 지목된 구엔 반 끄엥은 베트남인 신분증을 준비하고 복건성 해안에서 출항 후 선박명을 베트남어로 바꾸는 등의 행위로 해안에서의 체포를 모면하고 한국에 도착했다고 밝혔다.¹²⁶⁾ 이들은 영국 BBC, 미국의 소리 방송을 통해 한국, 홍콩, 태국, 필리핀 등에 난민보호소가 있음을 인지하고 있었으며 이중 한국이 자유국가로서 정착이 쉬울 것으로 판단하였다고 했다.¹²⁷⁾ 중국의 후커우 제도가 거주 이전의 자유를 제한하면서 자연스럽게 직업 선택의 자유도 침해되었기 때문에 자유국가에서의 취업은 경제적 측면에서 중요한 요소였다. 즉, 난민들이 우선시하는 정착 요건이 체제에서 생계로 변화하였음을 알 수 있다. 1989년 9월 안기부가 덕적도 난민을 조사하며 파악한 구성은 다음과 같다.

제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임 번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

126) 중국 귀환 베트남 화교는 북베트남 출신이었으므로 통일 전 베트남 국적을 취득하지 않은 경우가 많았다. 따라서 여기서 구엔 반 끄엥이 준비했다는 베트남인 신분증은 위조 신분증일 가능성이 크다.

127) 국가안전기획부, 앞의 문서, 1989년 9월 5일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

<표 3> 덕적도 난민 79명의 세대별 현황

구분		5인 이상 가족(명)	4인 가족(명)	3인 가족(명)	2인 가족(명)	단독세대 (명)	총계
세대수		3	5	4	5	20	37
성 별 대 비	남 자	8	9	7	6	15	45
	여 자	9	11	5	4	5	34

출전 : 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 대한민국 외교사
료관. 단위는 원자료에 명시되지 않아 ‘명’으로 설정하였다.

<표 4> 덕적도 난민 79명의 연령별, 학력별, 거주지별 현황

구분	범주	인원수(명)	총계
연령별	10세 이하	17	79
	11-20세	14	
	21-30세	37	
	31-40세	9	
	41-50세	2	
학력별	무학	58	79
	국퇴	18	
	국졸	1	
	중퇴	1	
	중졸	1	
거주지별	북건성	54	79
	광서성	13	
	광동성	10	
	운남성	2	

출전 : 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 대한민국 외교사
료관. 단위는 원자료에 명시되지 않아 ‘명’으로 설정하였다.

<표 3>에 의하면, 덕적도 난민 총 37세대 중 단독세대가 20세대로 가장 많았으며, 단독세대 20세대 중에서도 15세대가 남자였다. 79명 난민 전체로 보아도 남자가 45명, 여자가 34명으로 남자의 비중이 좀 더 높았다. <표 4>에 의하면, 연령별 구성은 21-30세가 37명으로 가장 많았으며 20세 이하는 10세 이하와 11-20세를 합친 31명으로 대체로 젊은 층이 많았다. 학력별 구성은 무학이 58명, 국퇴가 18명으로 거의 대다수가 학교 교육을 받지 못했다. 거주지별 구성은 복건성이 54명으로 가장 많았으며 그다음이 광서성 13명, 광둥성 10명이었으므로 이들은 대체로 중국 해안가에 거주하던 사람들이었다. 상기 내용을 종합해보면 비식자층인 20대 남성이 홀로 난민 선박에 오르는 경우가 많았으며, 그중 다수가 중국 해안가(복건성, 광서성, 광둥성)에 거주하였으므로 해상으로 탈출하기에 용이했음을 알 수 있다. 특히 20대 단독세대 남자의 큰 비중은 취업을 목적으로 홀로 떠난 남성이 많았다고 해석되었다. 이처럼 1980년대 중반부터 한국에 유입되는 난민들은 외견상으로는 생계 곤란으로 발생한 경제난민처럼 보였다.

덕적도 난민을 포함해 외견상 경제난민으로 보였던 1980년대 중반부터 한국에 유입된 난민들은 앞에서 설명되었듯 대부분 중국에서 출발한 난민들이었고, 이들 중 대다수가 중국 귀환 베트남 화교 난민들이었다. 이들은 한국 사회에서 “가짜난민”, “위장난민”이라는 낙인이 찍혀 차별과 박해의 대상이 되었다. 대표적으로 1989년 중국 귀환 베트남 화교 난민의 일본 입국 사건은 한국에서 매우 주목되었는데, 이 사건을 계기로 한국 정부와 언론 모두 난민을 지칭할 때 “가짜난민”, “위장난민” 등의 표현을 빈번히 사용하기 시작했다.

한국 정부 문서에서는 1989년부터 “위장난민”, “난민 가장”이라는 표현이 등장한다. 1989년 중국 귀환 베트남 화교 난민의 일본 입국 사건에 대한 문서에서 “베트남 난민으로 가장한 중국인”, “난민 위장 중국인”¹²⁸⁾, “중국인 위장난민”¹²⁹⁾이라는 표현이 사용되었다. 한국에 들어온 중국 귀환 베트남 화교를 지칭할 때도 “난민 위장 중국인”¹³⁰⁾이라는 표현이 사용되었으며, 난민 송환 교섭에서도 “위장난민” 송환¹³¹⁾이라는 표현이 사용되었다. 한국 정부 문서 내용을 종합하면 중국에서 출발한 난민을 모두 ‘중국인 위장난민’으로 보았음을 알 수 있다. 한국 정부가 사용한 “위장난민”, “난민 가장”이라는 표현은 정부 차원에서 정책적으로 중국 귀환 베트남 화교 난민을 난민으로 인정하지 않는다는 점에서 법적 뉘앙스가 강한 표현이라고 할 수 있다.

한국 정부는 1989년에 중국 귀환 베트남 화교의 존재를 인지했음에도 불구하고 난민을 구별할 때 난민의 최종 거주지만 기준 삼았기 때문에 베트남 난민과 중국인 난민으로만 난민을 구분해왔다. 이때 중국 귀환 베트남 화교 난민과 순수 중국인 난민은 모두 중국인 난민이라는 이름 아래 포괄되었다. 앞서 언급했던 1990년 ‘월남난민보호소’ 수용자 227명에 대한 조사에서는 국적별 통계가 “중국인 84명, 중국계 월남인 42명, 월남인 101명”으로 기록되었다.¹³²⁾ 1989년 2월 23일 서해 소흑산도에서 구조되어 입항한 베트남 화교 41명은 베트남인으로 판정되었는데, 1990년에는 한국 정부가 베트남

128) 주 일 대사, 앞의 문서, 1989년 9월 1일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

129) 주 일 대사, 「베트남 위장 난민」, 1989년 9월 25일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

130) 동북아 2과장관, 앞의 문서, 1989년 9월 27일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

131) 동북아 2과장관, 「위장난민 송환」, 1989년 10월 5일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

132) 앞의 문서, 1990년 7월 2일, 『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서.

출발 베트남 화교와 베트남인을 구분했던 것이다. 그러나 “중국인 84명”은 덕적도 난민이었고, 여기에 순수 중국인이 섞여있었다는 점을 고려하면 1990년까지도 한국 정부는 중국 귀환 베트남 화교와 중국인을 구분해보지 않았음을 알 수 있다. 즉, 중국 귀환 베트남 화교는 베트남 난민이 아니라는 이유로 한국 정부에 의해 ‘중국인 위장난민’으로 호명되었다. 이를 통해 중국 귀환 베트남 화교 난민의 행적이 가진 경제적 위치와 초국가성이 배제되면서 중국 귀환 베트남 화교 난민들의 정치적 성격 또한 지워졌다.

언론에서도 1989년부터 “위장난민”, “가짜난민”, “진짜난민”, “난민 가장”이라는 표현이 등장한다. 1989년 중국 귀환 베트남 화교 난민의 일본 입국 사건에 대한 기사에서는 경제난민에 대해 “더 잘살기 위해 조국을 등지는 생활난민, 경제난민”¹³³⁾, “단순히 돈을 벌겠다는 이유로 난민을 가장한 경제난민”¹³⁴⁾이라는 표현을 사용했다. 반면 베트남에서 탈출하는 난민에 대해서는 “정치적 이유에 의한 진짜 난민”¹³⁵⁾으로 호명했다. 중국 귀환 베트남 화교 난민을 설명할 때는 “베트남인으로 가장”¹³⁶⁾한 “가짜 보트피플”¹³⁷⁾ 등의 표현을 사용했다. 구체적인 내용으로는 다음과 같다.

지난 5월부터 나가사키 장기(長崎) 부근에 표착한 2천여 명의 베트남 보트피플 속에 상당수의 중국 출신 위장난민이 섞여있는 사실이 뒤늦게 발견된 것이 사건의 발단이다. (중략) 오로지 좀더 잘먹고 살고, 보다 많은 돈을 만지고 싶다는 희망 하나로 20여 일간 남지나, 동지나 해의 거친 파도를 헤쳐온 것이다.¹³⁸⁾ (밑줄 필자)

133) 앞의 기사, 『조선일보』, 1989년 9월 7일 자.

134) 「중국계(中國系) 위장난민·베트남 보트피플 일(日)서 생존권(生存權) 싸고 "민족(民族) 분쟁"」, 『경향신문』, 1989년 9월 27일 자.

135) 앞의 기사, 『경향신문』, 1989년 6월 20일 자.

136) 「공산(共産)국가의 엑서더스」, 『동아일보』, 1989년 9월 4일 자.

137) 앞의 기사, 『매일경제』, 1989년 8월 31일 자.

138) 위의 기사, 『조선일보』, 1989년 9월 7일 자.

그런데 이들 난민 속에 일본에서의 취업을 노린 중국인들로 구성된 ‘위장난민’이 상당수 섞여있음이 밝혀졌다. 요사이 도착한 난민들 가운데 상당수가 베트남어를 전혀 하지 못하며, 종래의 ‘보트피플’ 보다는 견고한 선박과 장비를 갖추고 있다는 점에서 이들이 항해 도중에 합류한 중국인 집단이라는 사실이 드러난 것이다.¹³⁹⁾ (밑줄 필자)

두 기사는 공통으로 중국인이 위장난민이라는 논조를 취하고 있다. 중국인인 이유로는 이들이 베트남어를 하지 못하며, 선박의 상태가 기존 보트피플(필자 : 베트남 선상난민)에 비해 좋은 편이라는 점이 꼽혔다. 보다 많은 돈을 만지고 싶다는 희망 하나로 떠났다는 언급에서는 경제난민을 부정적으로 묘사하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 언론의 논조는 중국인 난민이 경제난민이기 때문에 “위장난민”이라는 것이었다. 앞에서 설명한 바와 같이, 난민이 배제되는 직접적인 원인은 안보위기 담론에 있었다. 그러나 “가짜난민” 담론에서는 안보 논리가 아닌 경제난민 프레임이 사용되었음을 알 수 있다.

“가짜난민”, “위장난민” 등의 표현은 1989년 당시 보수 언론이었던 조선일보, 동아일보, 매일경제와 진보 언론이었던 한겨레 모두에서 중국인 난민을 가리키는 표현으로 사용되었다. 난민 문제를 다루는 언론의 논조가 거의 비슷했다는 점은 한국 사회의 민주화 국면이 난민 문제에는 적용되지 않았음을 시사한다. 다시 말해 1987년 6월 항쟁으로 민주화 이행이 시작되었지만, 난민 문제에 한해서는 오히려 부정적인 시각이 강화되었다고 할 수 있다.

이러한 한국 언론의 난민 보도는 중국 귀환 베트남 화교 난민들의 행적을 경제적 동기만으로 판단하고, 이들이 가진 정치적 성격에는 주목하지 않았다.

139) 「일본, 베트남 난민으로 골머리」, 『한겨레』, 1989년 9월 1일 자.

기사에서 일본에 입국한 “위장난민”이 “항해 도중에 합류한 중국인 집단”, “중국의 푸지엔섬(필자 : 복건성) 등지에서 떠난 사람들”로 설명되었기 때문에 이들이 중국에서 출발한 난민이라는 사실을 짐작할 수 있다. 당시 한국에 유입되는 난민의 대다수는 중국 귀환 베트남 화교 난민이었으나, 기사에서는 이들을 중국인이라는 말로 통틀어 지칭하고 있다. 한국에 유입되는 난민이 중국 귀환 베트남 화교 난민이었다는 사실은 1993년 ‘월남 난민수용소’가 폐쇄되는 시점에야 기사에 언급된다.¹⁴⁰⁾

1989년에 언론이 한국 정부와 달리 난민의 신분을 정확히 파악하지 못했다고 하더라도, 언론은 “가짜난민”, “위장난민”이라는 단어를 프레임화하여 “가짜난민” 담론을 적극적으로 재생산했다. 그 결과 중국 귀환 베트남 화교 난민은 경제난민이라는 이름 아래 “가짜난민”으로 호명되었다. 이는 한국 정부가 사용한 “위장난민”, “난민 가장”이라는 표현보다 한층 심화된 것이라고 할 수 있다. 한국 정부는 “위장난민”, “난민 가장”이라는 표현을 사용했는데, “가짜난민”이라는 표현은 언론에서 처음 등장했다. “가짜난민”이라는 표현은 난민에 대한 편견을 조장하고 낙인을 찍는다는 점에서 감정적 뉘앙스가 강한 표현이라고 할 수 있다. 한국 정부에 의해 “위장난민”, “난민 가장”이라는 표현은 정책적 정당성을 확보하는 차원에서 사용되었다면, 언론은 여기에 더해 감정적이고 대중적인 표현인 “가짜난민”이라는 표현을 함께 사용했다. 이는 한국 정부가 사용한 표현에서 나아가 난민에 대한 인식을 왜곡하는 것으로서, 난민 배제적인 “가짜난민” 담론을 확산하는 데에 기여했다. “위장난민”과 “가짜난민”이라는 표현은 각각 한국 정부와 언론의 논조를 반영하고 있지만, 두 표현 모두 난민에 대한 부정적인 담론을 형성했다는 점은 동일하다.

민간에서는 1970년대 중반 난민 입국 초기와는 달리 1980년대 들어 난민

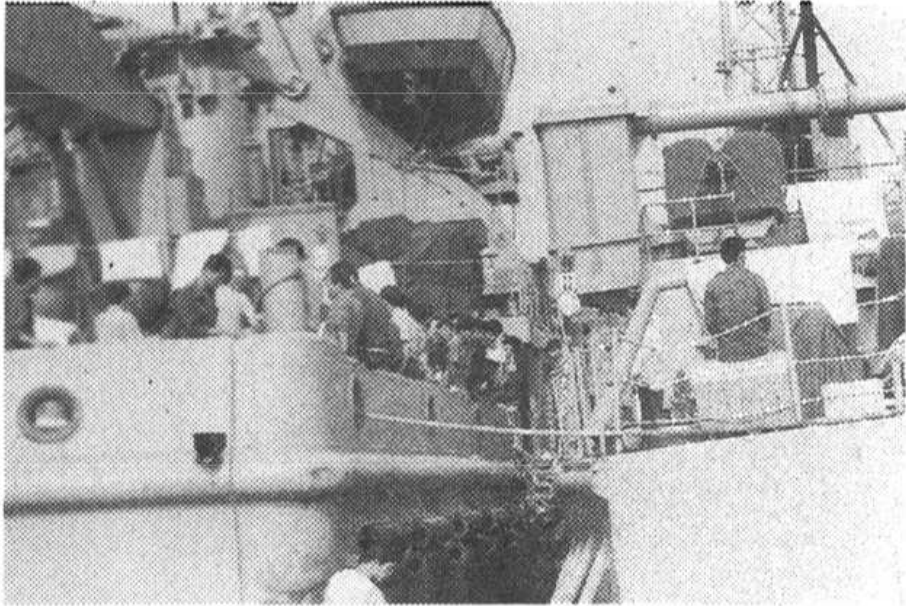
140) 앞의 기사, 『동아일보』, 1993년 1월 20일 자.

에 대한 동정적 시선이 서서히 사그라들었다. 1975년에 구호대상이었던 베트남 난민은 전체 1557명 중 한국인이 319명으로 20%, 한국인과 가족관계인 베트남인이 659명으로 42%, 한국인과 관계없는 베트남인이 545명으로 36%였다. 한국인과 가족관계인 베트남인 중에는 한국인 세대주를 동반하지 않은 채로 구조된 경우도 203명이나 되었다.¹⁴¹⁾ 즉 난민 입국 초기에 한국에 들어온 베트남 난민들은 대체로 한국인 남성과 결혼한 남베트남 출신 부인과 그 자녀였다. 즉 난민 입국 초기에는 민간에 남베트남 패망으로 인해 베트남에서 한국으로 오는 자신의 가족에 대한 관심이 있었다. 그러나 1970년대가 지나며 베트남전으로 발생한 난민이 사라지고 중국 귀환 베트남 화교가 난민의 대부분을 차지하면서 가족 재결합 차원의 관심도 사라졌다.

민간에 난민 거부 심리가 확실하게 자리 잡았음을 보여주는 사례는 1989년 6월 20일 거문리 주민들의 난민 상륙 반대 시위이다. 반대 시위의 대상이 된 난민들은 덕적도 난민이었다. 덕적도 난민은 1989년 6월 16일 공해로 강제 추방되었다가 6월 20일 마라도 해상에서 임시상륙 허가를 받아 전남 여천군 거문항에 상륙을 앞두고 있었다. 그러나 덕적도 난민은 22일까지도 거문항에 내리지 못했다. 거문리 주민 30여 명이 부두에 나와 난민 상륙을 절대 반대한다는 내용의 피켓을 들고 반대 시위를 벌였기 때문이다.¹⁴²⁾ 결국 덕적도 난민은 거문항에 상륙하지 못하고 6월 22일 전남 여천군 초도리섬에 임시상륙했다.

141) 노영순, 「부산입항 1975년 베트남난민과 한국사회」, 『사총』 81권, 고려대학교 역사연구소, 2014, 336~338쪽.

142) 「"베트남 난민(難民) 머물 곳 없다"」, 『경향신문』, 1989년 6월 22일 자.



[그림 2] 거문항에 상륙하지 못하고 선상에 머물러 있는 덕적도 난민 (출전 : 경향신문 네이버 뉴스 라이브러리)

한편, 1989년 7월 13일 KBS-1 TV에서는 ‘현장기록 요즘 사람들’에서 취재한 <월남난민 임시 정착 마을>이라는 제목의 다큐멘터리가 방영되었다. 해당 방송은 전남 여천군 초도리섬에 상륙한 난민들을 보살피고 있는 초도리 주민 2가구 사람들의 갈등을 다루었다고 전해진다.¹⁴³⁾ 방영 날짜로 보아 이 다큐멘터리에서 다루는 난민은 덕적도 난민이었을 가능성이 크다. 즉, 난민 문제로 인해 주민들 간 갈등이 있었음을 짐작할 수 있다. 한국 정부는 1989년 6월 이후부터 난민 불수용 정책을 견지하고 있었기 때문에 예외적인 경우에만 인도적 차원에서 임시상륙을 허가했다. 앞서 언급하였듯 1985년에 한국 정부는 영해에 들어온 난민 선박에 필요 구호품만을 제공하고 돌려보낸다는 원칙을 세운 바 있다. 이는 국내에 임시상륙이 허가된 선박에도 적

143) 「다큐멘터리 초도리 사람들 얘기」, 『조선일보』, 1989년 7월 13일 자.; 「월남난민 임시 정착 마을 △현장기록 요즘 사람들(K-1TV저녁 7시40분)」, 『한겨레』, 1989년 7월 13일 자.

용되어 식품, 의약품, 의복 등 최소한의 지원만 제공되었다. 거문항 임시상륙에 실패한 덕적도 난민은 6월 22일 초도리섬에 임시상륙하여 7월 18일 재추방이 예정되어 있었는데, 이 일정에 따르면 난민들이 대략 4주가량을 초도리섬에 머무는 셈이었다. 그러나 정부의 방침이 최소한의 지원이었던 만큼 난민들에게 지급된 물품이 4주나 버틸 정도는 아니었을 것으로 추정되며, 거문리의 경우도 크게 다르지 않았을 것이다. 따라서 거문리 주민들의 시위는 임시상륙 난민을 둘러싼 주민들의 생계유지 차원에서 일어난 것으로 보아야 한다. 이는 난민 수용이 지역에 생계 부담을 초래하는 문제로 인식되었음을 의미한다. 주민들의 시위는 생계와 관련된 것이었지만, 이러한 사례는 난민을 갈등의 원인으로 인식하게 하였으므로 중국 귀환 베트남 화교 난민들이 “가짜난민” 담론의 대상이 되는 데에 간접적인 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

다른 한편 중국 귀환 베트남 화교들은 한국 내 기존 화교들과 연대하지도 못했다. 한국 내 기존 화교들은 국공내전 이전에 한국으로 넘어와 대만인 정체성을 가진 사람들이었다. 기존 화교들 역시 1962년 화폐개혁, 1967년 외국인 토지 소유 제한 등의 조치로 한국에서 차별적 대우를 받기는 하였으나, 차츰 경제활동을 통해 한국에서 독자적인 공동체를 형성하고 자리 잡을 수 있었다. 반면 중국 귀환 베트남 화교들은 난민이라는 신분으로 입국했기 때문에 화교 공동체 네트워크를 형성하고 이를 장기적으로 이어가기 어려웠다. 특히나 이들 난민이 중국에서 왔다는 점은 대만인 정체성을 가지고 있던 한국 내 기존 화교들과 달리 정체성 측면에서의 이질감을 부각했다. 1992년의 일이기는 하지만, 한국 내 기존 화교들은 한국이 중국과 수교하고 대만과 단교한다는 소식에 불쾌감을 표했다. 이들 중 일부는 “한국이 자유우방을 배신했다”, “수십 년간 쌓아온 혈맹관계를 너무 쉽게 팽개친다”라며 비난하기도 했다.¹⁴⁴⁾ 반면 중국 귀환 베트남 화교들은 혈통으로서의 중

국민 정체성도 있었지만, 베트남에서 태어나 살아왔기 때문에 베트남인 정체성이 더 강했다. 한국 내 기존 화교들과의 분리된 정체성은 결국 중국 귀환 베트남 화교들의 사회적 고립으로 이어졌다. 이처럼 기존 화교들과 연대하지 못한 중국 귀환 베트남 화교들은 사회적 지지 기반 없이 “가짜난민” 담론의 대상으로 타자화되었다.

이처럼 정부, 언론, 민간에서의 사건들이 맞물려 형성된 한국에서의 “가짜난민” 담론은 족적을 남겼다. 중국 귀환 베트남 화교 난민은 한국 서해에서 부산을 거쳐 제3국으로 가거나 한국 혹은 일본에서 일자리를 얻으려 했다. 1989년 중국 귀환 베트남 화교 난민의 일본 입국 사건 당시 경제적 동기로 발생한 난민에 대해 한국 언론은 “불법입국 노동자”로 지칭했다.¹⁴⁵⁾ 그러나 1990년 동남아 국가에서 온 노동자를 지칭할 때는 역으로 ‘경제난민’이라는 표현이 사용되었다. 구체적으로는 다음과 같다.

<동남아 ‘경제난민’은 한국으로>

(전략) 공항 입국심사를 ‘무사히’ 통과한 동남아 불법취업자들은 서울 변두리와 경기도 일대의 공사장 날뽀팔이, 가정부, 식당 종업원, 공장 단순노무직 등으로 일자리를 찾아 한국인의 절반 남짓한 월 20만~30만 원의 보수를 받고 있다.¹⁴⁶⁾ (밑줄 인용자)

위의 기사는 <동남아 ‘경제난민’은 한국으로>라는 제목을 사용하며 동남아에서 온 노동자들이 한국에서 불법취업자로 일하고 있는 실태를 보도했다. 기사는 동남아 노동자들을 “동남아 경제난민”으로 지칭하는 한편 “동남아 불법취업자”라는 말로도 설명했다. 이때 불법취업자라는 단어는

144) 「한-중수교를 보는 화교사회 표정 "올 것 왔지만..." 큰 아쉬움」, 『한겨레』, 1992년 8월 22일 자.

145) 「중국인(中國人) 밀입국에 일본(日本) 두통(頭痛)」, 『경향신문』, 1989년 9월 6일 자.

146) 「집중취재 일본불법취업노무자 늘고 있다 동남아 ‘경제난민’은 한국으로」, 『한겨레』, 1990년 6월 17일 자.

경제난민과 동일시되었다. 경제난민은 전쟁이나 정치적 박해가 아닌 경제적 이유로 난민이 된 자를 이르는 말이지만, 위의 기사에서는 불법취업자라는 말과 혼용하여 사용되었다. 이는 “가짜난민” 담론이 형성되면서 경제난민, 불법취업자 등 여러 개념이 중첩되는 모습을 보여준다.

일본은 1990년 6월 1일부터 입관법(출입국관리 및 난민인정법) 시행령을 개정·발효하여 불법체류 외국인은 물론 일본인 업주도 벌금이나 징역형에 처하도록 했다. 그에 따라 일본을 떠나 상대적으로 가깝고 비슷한 임금을 주는 한국으로 들어오는 동남아인들이 증가했다. 실제로 1988년 한국에서 적발된 외국인 불법취업자는 258명이었으나 1990년 6월에는 450명을 넘어섰다.¹⁴⁷⁾ 일본에서 취업이 어려워진 동남아인들의 대거 한국 입국, 외국인 브로커를 통해 이들이 일자리를 알선받는 현상, 일자리를 구하지 못한 사람들이 절도·폭력·무전취식 등 범죄를 저지르는 현상 등의 사례가 언론에서 주로 강조되었다.¹⁴⁸⁾ 한국 언론은 1990년 이후에도 이들을 “불법체류자”, “경제난민”으로 칭하며 부정적으로 묘사했다.¹⁴⁹⁾ 이러한 묘사를 볼 때, 경제난민이라는 단어는 노동의 기회를 찾아 적극적으로 떠난 사람들을 지칭하는 표현으로 사용되었다. 이는 경제난민의 개념이 ‘경제적 이유로 난민이 된 자’라는 원래 뜻보다 훨씬 넓은 의미로 변한 것이었다. 결론적으로 “가짜난민” 담론으로 인해 경제난민, 불법체류자, 노동자의 개념이 서로 영향을 주고받으며 의미가 뒤섞여 변화했다고 볼 수 있다.

한편, 1990년 11월 14일 한국 정부 문서에는 중국 귀환 베트남 화교 난민들의 중국 이주가 중월 국경 분쟁에 의한 것이므로 중국 귀환 베트남 화교들이 정치난민의 성격을 가지고 있다고 보는 정부 내부 의견도 보인다. 다만 이들이 중국으로 이주해 장기간 생활했으므로 종전에 존재했던 난민의

147) 「외국인 불법취업 75% 늘어」, 『조선일보』, 1990년 2월 9일 자.

148) 앞의 기사, 『한겨레』, 1990년 6월 17일 자.

149) 「국제(國際) 경제 신(新) 조류 <63> 대규모 「경제난민(難民)」 세계가 몸살」, 『매일경제』, 1994년 9월 27일 자.

지위가 여전히 이어지는지, 그렇지 않다면 중국을 벗어났을 때 난민의 지위가 되살아나는지에 대해서는 명확한 기준을 제시하지 못했다.¹⁵⁰⁾ 이후의 다른 문건에서는 중국 귀환 베트남 화교 난민들의 정치적 성격에 관한 언급이 없다. 이는 “가짜난민” 담론이 난민의 성격을 하나로 일단락하면서 이러한 의견이 주류로 자리 잡지 못했음을 시사한다. 중국 귀환 베트남 난민이 외관상으로는 경제난민으로 파악되었더라도 베트남에서 중국으로, 중국에서 한국으로 오는 과정에서 발생한 정치·경제적 상황을 보았을 때 이들은 정치적 성격과 경제적 성격을 모두 가지고 있다. 그러나 한국과 언론은 한국에 유입되는 난민을 제대로 파악하지도 않았으며, “위장난민”, “가짜난민” 등의 표현을 재생산했다. 여기에 민간에서의 난민 상륙 반대 시위 등이 더해져 한국에 유입된 난민들을 “진짜난민”과 “가짜난민”으로 구분하는 “가짜난민” 담론이 형성되었다. 이렇게 등장한 “가짜난민” 담론은 난민과 노동자 등 난민과 관련된 집단 간 개념의 경계를 모호하게 했다. 결과적으로 “가짜난민” 담론은 난민의 다층적인 성격을 지우는 동시에 정의의 경계가 흐려진 난민과 관련된 집단 모두에 부정적 인식을 조장했다.

150) 영사교민국장, 「중국인 위장난민 문제에 대한 국제법적 검토 요청」, 1990년 11월 14일, 『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

V. 맺음말

본 논문은 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건을 중심으로 “가짜난민” 담론의 구조를 파악하고자 했다. 한국은 베트남전 참전국으로서 1975년 이래로 베트남 난민의 구호를 담당해왔다. 국제적 상황의 변동으로 난민 유출이 끊이지 않는 상황에서, 한국에 도착한 중국 귀환 베트남 화교 난민은 한국 사회에서 “가짜난민”으로 취급되었다.

1970년대 후반 베트남의 화교 방출 정책으로 인해 베트남 화교들은 중국과 동남아로 탈출했다. 난민 유입이 잦았던 동남아 국가들의 반발로 UNHCR은 1979년 초 ODP(Orderly Departure Program, 질서있는 출국 프로그램)를 체결했다. 동 협정의 결과 난민 유출은 잠시 소강되었으나 1980년대 중반 소련의 원조 삭감과 베트남 경제개혁 실패로 인해 다시 대규모 난민 유출이 시작되었다. 이와 동시에 1970년대 후반 중국으로 이주했던 베트남 화교들은 1980년대 중반부터 중국을 떠났다. 이들은 중국으로 이주한 후에도 시민증을 발급받지 못했으며 중국 경제난의 여파로 재난민화되었다. 중국 귀환 베트남 화교들은 베트남에서는 중국인으로 배척당했고 재정착한 중국에서는 베트남인으로 취급되는 이중적 배제를 경험했다. 그 결과 1980년대 중반부터 중국 귀환 베트남 화교 난민이 한국에 유입되기 시작했다.

1985년은 한국에의 난민 유입이 늘어나기 시작하는 해였다. 난민 수용 비용 부족, 장기수용자 증가 등의 문제로 한국 정부는 난민 구조를 신중하게 한다는 방침을 세웠다. 1987년까지 한국 정부는 한국에 유입되는 난민을 남 베트남 난민으로 파악하고 있었다. 한국 정부는 1988년에 한국에 유입되는 난민이 북베트남 출신이라는 사실을, 1989년에 중국 귀환 북베트남 출신 화교라는 사실을 인지하게 되었다. 그에 따라 한국 정부는 1989년부터 새로

들어오는 난민에 대해 난민 불수용 정책을 견지하기로 결정했다. 이미 수용한 난민에 대해서는 베트남 난민과 중국인 난민을 선별하고, 중국인으로 판정되면 본국으로 송환한다는 방침을 마련했다. 이 정책의 일환으로 1989년 한국과 중국 간 중국 귀환 베트남 화교 난민 송환 교섭이 이루어졌다. 한국 정부는 난민을 최종 거주지에 따라 구분하여 베트남에서 출발하면 베트남 난민, 중국에서 출발하면 화교와 중국인을 가리지 않고 중국인으로 판정했다. 이때 한국 정부는 송환 교섭의 대상이 되는 난민의 최종 거주지가 중국이라는 이유로 이들을 중국인으로 판정했다. 반면 중국 정부는 난민을 중국 시민권 소지 여부로 구분하여 시민권을 가지고 있는 난민만을 중국인으로 보았다. 따라서 중국 정부는 송환 교섭의 대상인 난민들이 중국 시민권이 없다는 이유로 이들이 인도차이나 난민이라고 주장하며 인수를 거부했다. 난민 송환 교섭이 장기화되자 UNHCR은 한국 수용 난민 전체의 송환을 두고 난민 면접을 진행했다. UNHCR은 거주지, 구체적으로는 상거소를 기준으로 난민을 구분했는데, 한국 정부와 마찬가지로 거주지를 기준으로 하였으나 그 목적은 달랐다. 중국 귀환 베트남 화교 난민 송환 교섭 과정에서 한국, 중국, UNHCR 모두 각자의 기준으로 난민을 구분했고, 이때 난민의 행적이 가진 경제적 위치와 초국가성은 배제되었다.

냉전 구조의 이분법적 논리와 한국의 분단 상황은 한국 사회에 군사이념적 안보위기 담론을 만들어냈고, 이는 한국 사회에 배타주의를 촉발했다. 한국 정부는 1988년 무렵부터 한국에 유입된 난민이 북베트남 출신이라는 것을 알게 되면서 북베트남 출신과 남베트남 출신을 구분하고 전자를 잠재적 위협요인으로 간주했다. 1989년에는 한국에 유입되는 난민이 중국 귀환 베트남 화교 난민임을 인지하면서 베트남 난민과 중국인 난민을 구분하고 후자를 잠재적 위협요인으로 간주했다. 안보위기 담론은 난민의 배제에 직접적인 원인이었다. 한국 정부와 언론은 한국에 유입되는 난민을 제대로 파악

하지도 않았으며, 각각 “위장난민”, “가짜난민” 등의 표현을 사용하며 “가짜난민” 담론을 재생산했다. 민간에서의 난민 거부 시위는 난민을 갈등의 원인으로 인식하게 하여 간접적이지만 “가짜난민” 담론의 생산에 영향을 주었다. 난민을 배제하는 직접적인 원인은 안보위기 담론이었으나, “가짜난민” 담론의 논리로는 경제난민 프레임이 주로 사용되었다. 한국 정부, 언론, 민간에서의 사건들이 맞물려 형성된 “가짜난민” 담론은 난민과 관련된 집단에 대한 정의의 경계를 모호하게 하고 해당 집단 전체에 부정적 인식을 조장했다.

1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건에서 형성된 “가짜난민” 담론은 배타주의라는 배경을 전제로 한다. 한국 사회는 분단과 냉전이 중첩된 상황 속에서 반공주의를 중심으로 외부 집단에 대한 경계와 적대감을 내재해왔고, 이러한 분위기는 난민 문제에 대한 인식에도 그대로 반영되었다. 군사이념적 안보위기 담론에 따라 난민을 위기와 갈등의 요인으로 인식하면서 배타주의가 촉발되었다. 난민을 위기와 갈등의 요인으로 상정한 직접적 원인은 안보위기 담론 때문이었으나, 이를 정당화하는 수단으로 등장한 “가짜난민” 담론에서는 경제난민 프레임이 활용되었다. 정리하면, 한국 사회에 내재된 안보 논리가 한국 사회로 하여금 난민을 배타적으로 바라보게 했고, 이를 정당화하는 수단으로 “가짜난민” 담론이 등장했다. 이때 “가짜난민” 담론은 난민을 갈등 요소로 삼는 본래의 이유가 아닌 다른 이유를 내세워 난민을 부정적으로 규정했다. 그 결과 난민과 관련된 모든 집단에 대한 정의의 경계가 모호해지고 관련된 집단 전체에 부정적 인식이 확산되는 문제가 발생했다.

한국에 입항을 시도한 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건에 관한 자료의 한계는 본 연구의 아쉬운 점으로 남는다. 구조되어 ‘월남난민수용소’로 수용된 경우를 제외하면 공해상에서 추방된 선박에 관한 기록은 거

의 남아있지 않았다. 이 때문에 중국 귀환 베트남 화교 난민들이 한국으로 유입되는 구체적인 사정을 일부 자료로만 파악할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 본 논문은 그동안 비중 있게 다뤄지지 않았던 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건을 “가짜난민” 담론 측면에서 조명하였다. 1980년대 중국 귀환 베트남 화교 난민 입국 사건은 “가짜난민” 담론이 난민을 단일한 프레임으로 규정함으로써 난민 문제의 다양한 층위를 가린다는 점을 시사한다. 이러한 점에서 2018년 제주도 입국 예멘 난민 사건에서 나타난 “가짜난민” 담론의 기원도 여기에 있으리라 생각된다. 이처럼 본 논문의 분석이 현재의 난민 문제를 객관적인 관점에서 바라보고 올바른 해결 방안을 모색하는 데에도 도움이 되었으면 한다.

참고문헌

I. 자료

1. 한국자료

1) 외무부 외교문서

『베트남 난민의 송출 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31522, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0106, 대한민국 외교사료관.

『베트남 난민 위장 중국인 처리 문제, 1989-90』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 31521, 롤번호 2020-0141, 프레임번호 0001-0131, 대한민국 외교사료관.

『베트남 난민 처리 문제, 1991-93』, 권차 V.1 1991-92, 외무부 외교문서 분류번호 743.74, 등록번호 37876, 롤번호 2023-0091, 프레임번호 0001-0126, 대한민국 외교사료관.

『인도지나 난민 구호, 1979』, 권차 V.1 1-6월, 분류번호 734.39, 등록번호 13275, 롤번호 2009-52, 프레임번호 0001-0277, 대한민국 외교사료관.

『한국의 대월남 난민문제 처리, 1984-88』, 외무부 외교문서 분류번호 793.3, 등록번호 27684, 롤번호 2018-0101, 프레임번호 0001-0136, 대한민국 외교사료관.

2) 신문

『경향신문』, 『동아일보』, 『매일경제』, 『아시아 경제』, 『조선일보』, 『중앙일보』, 『한겨레』, 『한국일보』

3) 대통령기록관 소장 자료

『전두환대통령연설문집』 제2집, 대통령비서실, 대통령기록관
[www.pa.go.kr].

4) 부산시청 제공 자료

『월남난민보호소 운영 1986~1988』, 부산시청 제공.

『월남난민보호소 운영 1988~1989』, 부산시청 제공.

『월남난민보호소 운영 1992~1992』, 부산시청 제공.

5) 기타 인터넷 자료

「어느 파리 택배기사의 48시간」 프로그램 노트, 제29회 부산국제영화제, [https://www.biff.kr/kor/html/program/prog_view.asp?idx=75825&c_idx=404], 2024년 10월 30일 검색.

「난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)」, 국가법령정보센터 [www.law.go.kr], 2024년 10월 30일 검색.

「난민 통계 현황」, 법무부 출입국외국인정책 통계연보, e-나라지표

[www.index.go.kr], 2024년 10월 30일 검색.

2. 중국 자료

孔结群, 「难民认同：基于苦难历史记忆、政策及现实利益的想象」,
『华侨华人历史研究』 1권, 2010.

封保华, 「北海難民略述」, 『印度支那』 3권, 1986.

郑建成, 「从难侨到难民：中国印支难民政策的形成（1978-1979）」,
暨南大学博士学位论文, 2015.

II. 연구성과

1. 단행본

대한적십자사, 『한국적십자운동100년』, 대한적십자사, 2006.

UNHCR, 2019, “Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees” .

UNHCR, 2023, “Global Trends report 2023” .

2. 논문

김연철, 「노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서」, 『역사비평』 97권, 역사비평사, 2011.

남중호, 「중국의 대 베트남 전략변화 연구」, 『한중사회과학연구』 21권, 한중사회과학학회, 2011.

노영순, 「바다의 디아스포라, 보트피플」, 『디아스포라 연구』, 7권 2호, 전남대학교 글로벌디아스포라연구소, 2013.

_____, 「부산입항 1975년 베트남난민과 한국사회」, 『사총』 81권, 고려대학교 역사연구소, 2014.

_____, 「1978년 난교(難僑)송환선 사건을 통해 본 중국과 베트남난민」, 『중국근현대사연구』 81권, 중국근현대사학회, 2019.

백일순, 구기연, 「국내 신문기사로 살펴본 한국의 난민 이슈의 변

동」, 『대한지리학회지』 56권 2호, 2021.

송영훈, 「제주 예멘 난민신청과 갈등적 난민담론」, 『국제이해교육 연구』 14권 2호, 한국국제이해교육학회, 2019.

심주형, 「경합과 통합의 정치 : 베트남 분단체제의 형성과 화교·화 인경관」, 『중앙사론』 54권, 중앙대학교 중앙사학연구소, 2021.

이정희, 「제1차 인도차이나전쟁 시기 베트남 ‘난교(難僑)’ 문제」, 『중앙사론』 52권, 중앙대학교 중앙사학연구소, 2020.

장지용, 「아동의 상거소(常居所, Habitual Residence) 유럽연합의 논의를 중심으로」, 『국제사법연구』 25권 1호, 한국국제사법학회, 2019.

정금심, 「난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구」, 『법조』 67권 3호, 법조협회, 2018.

정혜인, 「1970년대 대한적십자사의 베트남 난민 구호활동」, 『한국민족운동사연구』 111권, 한국민족운동사학회, 2022.

최호림, 「베트남 화인의 귀환이주나 정체성 변화에 관한 연구」, 『동남아시아연구』 27권 2호, 한국동남아학회, 2017.

홍석률, 「데탕트기 한국의 대공산권 외교정책」, 『한국문화연구』 34권, 이화여자대학교 한국문화연구원, 2018.

ABSTRACT

The influx of Vietnamese refugees to Korea and the
discourse of “fake refugees” in the 1980s

- Centered on Vietnamese Chinese refugees
who returned to China -

Wonjeong Lee

Department of History

Graduate School of

Sungshin University

This paper analyzes the structure of the “fake refugees” discourse, focusing on the influx of Vietnamese Chinese refugees who returned to China in the 1980s. As a country participating in the Vietnam War, Korea has been in charge of relief for Vietnamese refugees since 1975. In the process, South Korea accepted a diverse group of refugees, including not only South Vietnamese refugees that South Korea initially tried to accept, but also Vietnamese Chinese refugees, Vietnamese Chinese refugees who returned to China, and other Chinese refugees. Among these groups,

Vietnamese Chinese refugees who returned to China were unique cases, as they entered Korea primarily for economic reasons after initially being displaced for political reasons. They were labeled as “fake refugees” in Korean society for economic reasons and became subject to social exclusion.

The “fake refugees” discourse, which emerged during influx of Vietnamese Chinese refugees who returned to China in the 1980s, called political refugees, such as South Vietnamese refugees, as “real refugees” while framing others as “fake refugees”. The dichotomous thinking of the “fake refugees” discourse oversimplified the refugee issue by ignoring the complex, interwoven causes of displacement, such as politics, war, economic hardship, and environmental factors. In this situation, the “fake refugees” discourse obscures the complex layers of refugee problems in real situations. As a result, the frame of the “fake refugees” discourse contributed to promoting exclusive awareness of refugees and justifying their social exclusion.

Therefore, looking at the structure of the “fake refugees” discourse allows us to identify how Korean society subverts the multi-layered nature of refugees. We can also explore what logic the “fake refugees” discourse uses to cover up the various refugee problems that arise in real situations. Furthermore, by understanding why the current “fake refugees” discourse occurs, it can also help us realistically find ways to solve it.