

【서평】

국제정치와 유엔난민최고대표사무소(UHCR)

1. Alexander Betts, Gil Loescher and James Milner, *The United Nations High Commissioner for Refugees(UHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*, (New York: Routledge, 2012).
2. Alexander Betts and Gil Loescher (Eds.), *Refugees in International Relations*, (NewYork: Oxford University Press, 2011).

최원근 (하와이대학교)

I. 들어가며

시리아에서 시작된 난민위기로 인해 난민에 대한 전세계의 관심이 그 어느 때보다 증대되었지만 그 해결책은 요원하기만 하다. 2015년 말 기준 전 세계적으로 2,100만 명의 난민을 포함하여 6,500만 명 이상의 인구가 박해, 분쟁, 인권침해를 피해 자국 또는 고향을 떠나 타지를 떠돌며 국제사회의 보호를 필요로 하고 있다.¹⁾ 이런 상황에서 반기문 유엔 사무총장의 뒤를 이어 유엔난민최고대표사무소(United Nations High Commissioner for Refugees, 이하 UNHCR) 대표 출신의 구티헤즈가 유엔 사무총장으로 선출되면서 난민문제의 해결을 위한 국제난민레짐의 실질

¹⁾ UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, (2016); <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>.

적 변화와 발전을 기대하게 만들고 있다. 2005년부터 2015년까지 10년 동안 UNHCR의 대표를 역임한 구티헤츠는 격변하는 난민위기들 속에서 성공적으로 리더십을 발휘해 온 것으로 평가받고 있다. 구티헤츠가 대표로 취임할 당시에는 9·11테러 이후 증대되는 난민에 대한 부정적 시선과 국내실향민(Internally Displaced Persons)이나 자연재해의 피해자와 같은 새로운 보호대상자들의 등장, 다르푸르, 아프가니스탄, 이라크, 시리아 등 대규모 난민위기의 연이은 발생과 같은 산적한 과제들이 놓여 있었다. 이런 상황에서 구티헤츠는 북반구(global North)와 남반구(global South) 국가들 사이에서 균형적인 접근을 통해 참여하게 충돌하는 국가들의 이해관계 가운데에서 UNHCR의 권한과 도덕적 권위를 성공적으로 지켜내고, 난민보호를 증진시킨 것으로 평가되기도 한다. 이러한 구티헤츠의 유엔 사무총장 취임은 사상 최악의 난민위기에 직면한 국제사회의 시대적 요청에 부응하고, 국민국가 중심의 국제체제라는 현실과 국경의 제약을 넘어 난민 보호를 추구해야 하는 이상 사이에서 균형을 찾아가기 위한 최선의 선택이라고 평가할 수 있을 것이다.

이렇게 최근 주목받고 있는 국제사회의 난민보호는 우리나라의 현실에서도 관심을 쏟지 않을 수 없는 문제이다. 여전히 마땅한 해결책이 보이지 않는 탈북자 문제 뿐 아니라 최근 급증하는 국내의 난민신청자들을 고려할 때, 국제난민레짐에 대한 연구와 이해는 우리의 현실과 분리될 수 없기 때문이다. 그러나 국내에서 국제난민레짐에 대한 연구는 여전히 규범적이고 단편적인 수준에 머물러 있다. 이에 따라 본 글에서는 국제난민레짐의 발전과정과 최근의 난민이슈의 흐름을 중심으로 연구동향을 간략하게나마 소개하고자 한다. 서구권에서도 난민연구는 국제법 또는 인류학 등의 분야를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 옥스퍼드대학교의 난민연구소(Oxford Refugees Studies Centre)를 중심으로 최근 알렉산더 베티츠(Alexander Betts)와 길 로쉬(Gil Loescher) 등이 본격적으로 국제정치

적 관점에서 난민을 연구하며 주목할 만한 성과를 거두고 있다. 이 글에서는 베츠, 로쉬 그리고 제임스 밀너(James Milner)가 공저한 *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*과 베츠와 로쉬의 편저 *Refugees in International Relations*를 소개하고자 한다. 앞선 책은 UNHCR이 설립된 1948년부터 2000년대 중반까지 UNHCR의 발전과정을 깊이 있게 설명해주고 있으며, 두 번째 책은 주류 국제정치이론들 뿐만 아니라 다양한 국제정치적 관점과 이슈를 통해 난민문제를 분석하고 있다. 이 책들은 강대국들의 의도와 달리 UNHCR이 국가주권과 국제기구의 자율성(autonomy) 사이에서 균형을 추구하며 국제난민레짐의 중심으로 성장해 온 국제정치적 맥락에 관심을 기울이고 있다.

II. 국제난민레짐의 성장과 난민보호의 확산

최초의 난민 개념은 1648년 베스트팔리아 체제가 수립되면서 유럽 내의 종교적 소수자들에게 다른 나라로 이주할 수 있는 권리를 인정하면서부터 시작되었다. 그러나 현대적 의미의 난민이 본격적으로 국제정치적 이슈로 등장한 것은 유럽에서 두 번의 세계대전을 겪으면서부터이다. 특히 제2차 세계대전을 전후하여 연합국들 간에 유럽의 대규모 난민들을 보호하기 위한 대응방안을 논의하기 시작하면서부터 현존하는 국제난민레짐(international refugee regime)이 태동하기 시작했다. 난민보호를 제2차 세계대전 종전 후의 유럽지역에 국한시키고자 했던 미국과 냉전으로 인해 유엔에 보이콧을 선언한 소련의 틈바구니에서 UNHCR은 한시적이고 제한된 예산과 인력만을 가진 채 설립되었다. 그러나 *The United*

*Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*의 저자들은 UNHCR이 정치적·재정적 제한에도 불구하고 국제정치 환경의 변화에 적극적으로 대응하며 점차 독립성을 추구하고 있음을 보여준다(p. 15). 특히 1950년대 초반 북아프리카, 홍콩, 한반도에서 대규모 난민이 발생하면서 UNHCR은 그 권한(mandate)과 조직의 확장을 가져올 수 있었다. 나아가 1960~80년대 탈식민지화와 이에 따른 난민위기의 전세계적 확산은 UNHCR에게 난민의 범주를 확대시킬 수 있는 계기를 제공했을 뿐 아니라 국제사회의 인도주의 활동에 있어서 가장 중요한 국제기구로 위상을 정립할 수 있는 기회가 되기도 하였다(p. 28). 1960년대에 접어들어 새롭게 제3세계를 중심으로 등장하는 난민들을 보호하기 위해 1967년 난민의정서를 채택하여 난민협약이 가지고 있던 난민의 지리적, 시간적 제한을 삭제하고 난민보호의 범위를 제3세계를 포함한 전세계로 확산시키는 계기를 마련하였다(p. 30). 1980년대에는 인도차이나 포괄적 행동계획(Indochina Comprehensive Plan of Action)과 같이 아프리카, 중남미 및 동남아시아에서 발생한 대규모 난민위기에 대응하여 선진국과 저개발국가 사이의 협력을 주선하며 난민보호의 제도화에 큰 발전을 가져왔다(pp. 41~42). 냉전이 종식된 이후 난민문제는 역시 또 다른 양상을 보이게 되는데, 1990년대에 접어들며 분쟁과 개발 등으로 인해 발생한 국내실향민(IDPs)이 난민보호의 새로운 문제로 등장하였다. 국가실패 혹은 정부의 무관심 등으로 인해 삶의 근거지를 잃고 실향민이 되었지만 외국으로 탈출하지는 못한 국내실향민은 국제사회의 보호가 필요하지만 국가주권과의 충돌로 인해 많은 논쟁을 가져왔다. 그러나 21세기 들어 국제사회의 보호책임(Responsibility to Protect, R2P)의 등장과 더불어 UNHCR의 보호대상자는 분쟁으로 인해 발생한 국내실향민으로까지 확대되게 되었다. 최근에는 쓰나미 등의 자연재해로 인해 발생한 실향민으로까지 그 대상을 확대하고자 하는 움직임이 나타

나고 있다. 또한 9·11테러 이후에는 난민과 이주의 연관성에 주목하여 다양한 형태의 강제이주(forced migration)로까지 UNHCR의 관심영역이 확대되는 추세 또한 나타나고 있다. 즉, 점차 전통적인 의미의 난민과 이주민의 구분이 어려워지는 복합적 이주 현상의 확산, 인신매매 등 초국가적 범죄와의 연관성, 테러집단이나 범죄조직 등 비국가적 행위자들로 인해 발생하는 강제적 이주(forced migration), 환경난민(environmental refugees)이나 도시난민(urban refugees) 등의 새로운 현상에 대응하여 UNHCR의 보호대상자가 확대되어가는 것이다. UNHCR은 구티헤즈가 대표로 취임한 2005년 이후 보호대상자를 “관심대상자(people of concern)”에서 이주와 연관된 모든 사람들(“people on the move”)로 확장하였다(p. 77). 이는 UNHCR의 권한(mandate)을 특정한 집단으로 제한하지 않고 이주와 관련된 모든 집단에 대한 보호로 확장하여 갈수록 다양해지는 복합적 이주의 형태에 대해 적극적으로 대응하고자 하는 변화라고 해석할 수 있다. 이 책의 저자들은 이런 현상들 속에서 UNHCR이 단순히 국제난민레짐 내에서 난민의 법률적 지위를 심사하거나 인도적 지원을 제공하는 도구적 역할이 아니라 국제정치의 한 부분을 차지하는 독립적인 행위자라는 것을 보여준다. 즉, 새로운 형태의 난민문제들과 이에 대한 UNHCR의 대응을 보며 UNHCR이 국민국가 체제의 안정과 난민의 보호라는 상반된 목표 속에서 정치적 갈등과 리더십의 위기를 겪기도 했지만 변화하는 난민위기의 양상에 맞춰 국제사회의 정치적 변화를 적극적으로 활용해 자신에게 주어진 국제법상의 권한과 책임을 재해석하며 국제정치의 능동적 행위자로 발전해 왔다는 것이다(p. 148; pp. 154-156). UNHCR의 자율성과 능동적 역할에 대한 관심은 이 책의 주요 저자들인 베츠와 로쉬가 편집한 *Refugees in International Relations*에서 더욱 다양한 관점과 주제들을 통해 다루어진다.

Ⅲ. 국제정치 속의 국제난민레짐: 도전과 응전

두 차례의 세계대전이 끝난 후 국제사회가 UNHCR과 난민협약을 중심으로 국제난민레짐을 만들었을 때는 난민보호의 비정치성을 강조하고 인도주의적 성격을 지향하고자 하는 의도를 내포하고 있었다. 그러나 *Refugees in International Relations*에서 스나이더(Snyder)가 주장하는 것과 같이 흔히 비정치적 혹은 탈정치적으로 인식되는 인도주의가 국제사회에서 발휘되는 행태는 매우 정치적이며 권력관계에서 자유로울 수 없다(p. 33). 이 책의 저자들은 특히 21세기의 국제정치적 관점에서 어떻게 UNHCR이 권력과 제도, 규범의 변화에 대응하며 독자성을 확보하여 국제난민레짐을 변화시켜 왔는가에 주목하고 있다. 먼저 벤즈(Benz)와 하센클레버(Hasenclever)의 연구와 베츠(Betts)의 연구는 글로벌 거버넌스의 차원에서 국제난민레짐을 조망하며 그 한계와 가능성을 살펴본다. 베츠는 국제난민레짐이 북반구와 남반구 사이의 권력관계의 불균형과 국가 중심의 구조적 한계에도 불구하고 난민보호를 위한 국제사회의 협력이 가능하다는 것을 보여준다. 베츠는 현행 국제난민레짐을 다른 두 행위자 간의 권력의 불균형 상태에서 나타나는 설득게임(Suasion game)의 관계로 설명한다(p. 58). 난민의 보호에 있어서 책임분담(burden sharing)의 필요성을 느끼지 못하는 북반구와 권력의 불균형으로 인해 북반구의 선택을 수용할 수밖에 없는 남반구의 관계로 인해 절대 다수의 난민이 저개발 상태의 남반구에 방치되어 있는 것이 현실이라는 것이다. 그러나 베츠는 이러한 구조적 한계에도 불구하고 난민보호에 있어서 북남 간 협력이 나타날 수 있었던 것은 UNHCR의 쟁점 간 교차 설득(cross-issue persuasion)을 통해 난민의 발생과 이동이 북반구 국가들의 핵심적 이익, 특히 안보나 무역 등의 분야의 이해관계에 영향을 끼친다는 것을 설득하

였기 때문이라고 주장한다. 즉, 아프리카, 중남미 및 동남아시아에서 대규모 난민위기가 발생했을 때, 난민보호를 위한 국제적 협력이 가능했던 사례들은 UNHCR이 선진국과 후진국 간의 이해관계와 상호의존의 관계를 정의하고 설득하는 데 성공했을 경우라는 것이다(pp. 76~77).

한편 벤즈와 하센클레버는 난민을 비롯한 강제이주(forced migration) 분야에서 글로벌 거버넌스의 현실과 한계를 평가한다. 이들은 비록 140여 국가가 비준한 난민협약과 UNHCR을 중심으로 전세계적으로 난민과 강제이주의 피해자들에 대한 보호와 인도적 구호를 제공하는 국제난민레짐이 형성되어 있지만, 과연 이를 진정한 의미의 글로벌 거버넌스라고 부를 수 있는가에 대한 의문을 던진다(p. 186). 예를 들어 아시아 지역에서는 대부분의 국가가 난민협약을 비준하지 않았기 때문에 국제법적 효력이 전지구적으로 동일하게 발생하는지에 대한 의문이 있다는 것이다. 또한 난민과 강제이주의 피해자들을 보호하기 위한 국제사회의 노력이 일부 강대국들의 이해관계에 따라 특정 지역 혹은 사례에 편향되고 있다는 점도 지적한다(p. 199). 저자들은 더욱 근본적으로 참여의 간극(participatory gaps)이 글로벌 거버넌스의 가장 큰 방해물이라고 주장한다(p. 202). 비록 일부 NGO들이 UNHCR의 협의체를 통해 의사결정과정에서 참여하고 있지만 여전히 의사결정은 거의 배타적으로 일부 국가들의 이익에 따라 좌우되며, 정작 글로벌 거버넌스의 대상자들인 난민과 강제이주의 피해자들은 이 과정에서 소외된다는 것이다(pp. 203~204). 이런 측면에서 벤즈와 하센클레버는 강제이주의 영역에서 진정한 의미의 글로벌 거버넌스는 여전히 요원하며, 국가의 주권과 이익에 따라 좌우되는 한계에서 벗어나지 못하고 있다고 주장한다(p. 206). 벤즈와 하센클레버는 국제난민레짐의 발전과 의미 뿐 아니라 난민과 강제이주자의 보호가 글로벌 거버넌스를 통해 문제를 해결할 수 있는 가장 이상적인 사안임을 인정하지만, 국민국가 중심의 국제질서로 인해 진정한 의미의 글로벌 거버넌스라

부르기에는 미진한 점이 있다고 평가한다.

UNHCR이 처음 창설될 당시에는 그 역할은 제2차 세계대전의 여파로 유럽지역에서 발생한 난민들에게 난민지위의 인정을 통한 법률적 보호와 본국송환이나 재정착 등 난민위기의 해소 방안을 모색하는 기능적인 측면으로 제한되어 있었다. 그러나 UNHCR의 권한과 활동영역은 점차 확대되어왔으며, 이제 각국 정부와의 협력을 넘어 일부 분야에서는 국제적인 규범과 담론을 만들어가는 주도적인 역할을 하고 있다. 비록 글로벌 거버넌스라는 거시적 관점에서는 여전히 한계를 보이고 있지만, 미시적인 측면에서 UNHCR의 영향력과 자율성의 확대는 분명 주목할 만 하다. 이런 측면에서 바넷(Barnett)과 해머스타드(Hammerstad)는 UNHCR이 난민보호의 핵심적인 규범과 담론의 변화를 가져온 원인과 과정을 살펴본다. 바넷은 UNHCR이 이렇게 성장할 수 있었던 것을 UNHCR의 온정주의(paternalism)와 생산적 권력(productive power)을 통해 설명한다. 온정주의는 대상의 이익이나 필요, 가치를 위해 시혜자가 수혜자의 자유와 권리를 제한하고 간섭할 수 있다는 개념으로, 인도주의의 담론 속에 존재하는 해방(emancipation)과 지배(domination)의 양면성을 보여준다(p. 113). UNHCR은 난민의 법적 지위에 대한 보호와 인도주의적 구호를 제공하지만, 이러한 행태가 결국 난민들이 아닌 UNHCR이 난민들의 이익과 운명을 결정하게 됨으로써 난민을 대상화시키는 결과를 가져온다는 것이다. 이러한 온정주의는 결국 그 대상의 최선의 이익이 무엇인가를 결정할 수 있는 도덕성과 전문성을 바탕으로 한 권위의 획득을 통해 정당화되는데, 바넷은 UNHCR이 설립될 당시 비정치적이고 인도주의적인 권한을 통해 도덕적 권위(moral authority)를 부여 받았으며, 한걸음 더 나아가 난민보호와 관련된 규범과 담론을 만들어낼 수 있는 생산적 권력(productive power)²⁾을 통해 전문가적 권위(expert authority)를 획득했다고 주장한다(p. 118). 바넷은 UNHCR이 도덕적 권위를 바탕으로 난민의 정의, 의제 설

정 그리고 해결방안을 제시함으로써 국제난민보호에 있어서 규범과 담론의 형성과 이행을 좌우할 수 있게 되었다고 주장하며, 자발적 본국귀환(voluntary repatriation)을 구체적인 사례로 제시한다. 난민의 영구적인 재정착에 방점이 놓여 있던 냉전기와 달리 탈냉전기 이후에는 선진국들을 중심으로 난민의 자발적 본국귀환에 대한 관심이 늘어났다. 이에 따라 현실적으로 ‘언제 난민이 귀환을 이행할 수 있는가?’의 여부를 결정하는 기준을 정하는 문제가 중요한 과제로 등장하게 되었다. 본국귀환 여부의 결정은 자칫 난민의 인권뿐만 아니라 강제송환금지(non-refoulement) 같은 난민보호의 핵심적 원칙들을 위협할 수 있기 때문에 그 기준의 설정은 많은 논쟁을 유발하였다. 바넷은 이 과정에서 UNHCR은 자신에게 주어진 생산적 권력을 이용해 자발적 본국귀환의 결정에 필요한 “난민 자신의 귀환하고자 하는 의지”라는 절대적 기준을 대신해 UNHCR이 “상대적 판단”에 따라 본국귀환의 가능여부를 결정할 수 있도록 규범과 담론의 변화를 가져왔다고 주장한다(pp. 122~124). UNHCR이 단순하게 주어진 기능을 이행할 뿐 아니라 자신이 가진 도덕적 및 전문가적 권위와 이에서 비롯된 생산적 권력을 이용하여 난민보호의 규범과 담론을 형성하고 변화시키는 주체로 발돋움했다는 것이다.

한편 해머스테드는 탈냉전과 9·11테러 이후 난민문제의 안보화(securitization)와 비안보화(desecuritization)의 흐름 속에서 국제안보환경의

2) 바넷은 권력이 작동하는 사회적 관계와 행위자의 능력이 생성되는 방식에 따라 강제적(compulsory), 제도적(institutional), 구조적(structural) 및 생산적(productive) 권력을 구분한 바 있다. 이 가운데 생산적 권력은 사회적 규범, 원리 또는 담론 등의 생산을 통해 특정한 사회적 합의(social constitution)를 확산시키고, 이러한 과정이 행위자들의 행동양식을 결정할 수 있는 능력을 의미한다. 생산적 권력은 특정한 분야에서 담론을 생산하고 확산시키는 과정을 통해 사회적 정체성(social identities)와 능력(capacity)을 만들어낼 수 있다. Barnett and Duvall, “Power in International Politics” *International Organizations*, vol. 59, no. 1 (2005), pp. 39-75.

변화와 이에 따른 UNHCR의 대응을 담론분석을 통해 설명한다(p. 238). UNHCR은 1948년 창설 이후 난민문제의 비정치화를 추구하였다. 특히 1970년대 UNHCR 대표를 지낸 아가칸(Aga Khan)의 경우 난민보호를 국제정치와 분리시키고자 하는 기조를 강화하고 인도주의적 측면을 강조하였다(p. 244). 그러나 이러한 기조는 1991년 오가타(Ogata)가 대표에 취임하면서 정반대로 바뀌게 되었다. 탈냉전 이후 인간안보(human security)와 같은 비전통적인 안보개념의 등장으로 난민보호와 안보담론의 결합을 가능하게 만들었다. 이에 따라 오가타 재임기간의 UNHCR은 내부의 조직 변화와 더불어 국제 안보환경의 변화에 적극적으로 대응하여 안보담론을 수용하게 된다. 1990년대 소말리아, 르완다, 구유고연방 등지에서 발생한 분쟁과 대규모 난민위기는 국제사회의 적극적인 인도적 개입을 요구하였고, UNHCR도 기존의 법률적 보호 중심의 활동에서 벗어나 분쟁현장에서의 난민에 대한 인도적 구호활동에 적극적으로 개입하게 된다. 이런 상황에서 UNHCR은 인간안보 담론을 적극적으로 수용하여 난민발생의 근본원인(root-causes)의 해결과 적극적인 개입을 추구하는 활동을 정당화하고 선진국들을 설득하고자 했다는 것이다(p. 244). 이렇게 적극적으로 안보담론을 활용해 난민보호와 인도적 구호를 정당화하던 UNHCR의 기조는 21세기 들어 다시금 비안보화의 성격을 띠게 된다(p. 249). 9·11테러와 이어진 테러와의 전쟁으로 인해 국제안보 환경이 급변하며, 안보 담론이 전통적인 현실주의적 국가안보 개념으로 후퇴하고, 난민의 유입을 국가안보에 대한 위협으로 인식하는 부정적 이미지가 확산되자 안보담론의 활용 또한 축소되게 된 것이다(p. 250). 이에 따라 2005년 구티헤즈 난민고등판무관의 선출 이후 UNHCR은 급속하게 비안보화 경향을 보이게 되고, 난민보호의 비정치성과 인도주의적 성격을 다시금 강조하며 난민에 대한 긍정적 이미지를 모색하기 위한 비안보적 담론들의 확산에 주력한다(p. 255). UNHCR이 국제안보환경의 변화에 적극적으로 대

응하며 국민국가체계의 안정과 난민의 보호를 함께 추구할 수 있는 규범과 담론의 확산에 적극적으로 개입하였다는 것이다(p. 256).

IV. 나오는 글

앞서 소개한 UNHCR에 대한 최근의 연구경향들은 우리나라의 탈북자 문제와 난민정책에도 여러 가지 시사점을 주고 있다. 먼저 탈북자의 경우 주변국들이 난민협약의 체약국임에도 불구하고 국가의 이익과 주권을 앞세워 난민지위를 인정하지 않을 뿐 아니라 강제송환 등 난민보호 규범에 어긋나는 일들이 벌어지고 있는 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 그러나 또 한편으로는 그동안 탈북자들을 대한민국의 국민 또는 난민협약에 따른 협약난민으로서의 법률적 지위와 보호에만 지나치게 집중해 온 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다.³⁾ 즉, 최근 UNHCR과 국제난민레짐의 보호 대상자들이 폭넓게 확대되어가는 추세에 따라 탈북자의 보호에 있어서도 다양한 성격에 따라 여러 가지 대체적 보호 가능성에 대해 고려해 볼 필요가 있다는 것이다. 탈북자들을 대한민국의 국민 또는 난민협약 상의 난민으로만 규정하고 대한민국의 헌법이나 난민협약에 따른 보호조치만을 촉구하는 것이 아니라, 강제적 이주민의 다양한 범주, 즉 인신매매의 피해자 혹은 경제적 이주민 등의 지위를 사안에 따라 적용하는 것을 전향적으로 검토하고 주변국 및 국제기구를 통해 실질적

3) 송영훈은 탈북자에 대해 대한민국의 헌법에 따른 국민이나 난민협약에 따른 난민 외에 다양한 형태의 이주민으로 인식하고 접근할 필요성을 주장한 바 있다. 송영훈, “해외체류 탈북자와 북한인권 개념의 복합구조: 국민, 난민, 이주민,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 69-94.

인 보호가 제공될 수 있도록 할 필요가 있다. 나아가 탈북자들을 보호할 수 있는 제도와 규범을 관련국 뿐만 아니라 국제난민레짐의 틀 안에서 모색해볼 필요가 있으며, 이를 위해 최근 급속히 변화하고 있는 강제이주에 대한 국제사회의 인식은 물론 구티헤즈 취임 이후 유엔의 역할에도 관심을 기울일 필요가 있다.

또 한편으로는 최근 급증하고 있는 국내의 난민신청자들과 이들의 보호에 대한 측면에서도 시사점을 찾을 수 있다. 우리나라는 지난 2011년 말 아시아 최초로 난민법을 통과시킨 바 있다. 이 법안은 아시아에서 최초로 난민의 보호와 사회적 지원을 법률로 제정한 것으로 한국내 난민들의 지위와 인권을 크게 향상시킬 것으로 기대되었지만, 원래 법안이 가지고 있던 취지와 목적이 입법과 시행을 준비하는 과정에서 변질되고 오히려 난민의 권리를 침해할 수 있는 치명적 조항들이 문제가 되기도 하였다.⁴⁾ 앞서 소개한 난민보호의 안보화와 비안보화 논쟁은 한국의 이러한 난민보호정책과 관련된 논쟁을 이해하는 데 중요한 통찰을 제공한다. 즉, 난민보호를 인권과 인간안보로 이해하는 시민사회 및 국제법의 관점과 반대로 국가안보와 국경의 통제로 접근하는 개별 국가의 충돌이라는 분석틀이 난민법의 방향성을 놓고 나타나는 한국의 시민사회와 정부의 갈등을 보다 명확하게 이해하고 대안을 모색하는 출발점을 제공하기 때문이다.⁵⁾

4) 예를 들어 공항에서의 난민신청절차나 신속절차 등은 애초의 취지와 달리 난민의 권리를 침해할 수 있는 독소조항으로 작용하고 있다는 것이 시민사회의 평가이다. 김종철·김재원 “난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후과제,” 『공익과 인권』, 통권 제12호 (2012), pp. 135~187.

5) 김종철·김재원, 위의 글; 송영훈, “난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로,” 『담론 201』, 제19권 3호 (2016), pp. 55-82.

최원근(Choi, Won Geun)

한국외대 노어과에서 학사, 정치외교학과에서 석사를 마치고, 난민인권센터 사업팀장과 아시아 태평양 난민인권 네트워크(Asia Pacific Refugee Right Network, APRRN) 동아시아지역 부회장으로 한국과 아시아의 난민보호를 위한 활동을 하였다. 현재 하와이대학교(University of Hawaii at Manoa) 정치학과에서 박사과정을 수료한 뒤, 난민, 인권, 국제기구, 시민운동과 초국가적 시민사회 네트워크 등을 연구하며 학위논문을 준비하고 있다.