

# 국제 난민레짐의 제도변화에 관한 연구

김용철  
부산대학교 행정학과 교수

## A Study on Institutional Change of International Refugee Regime

Yong Chul Kim  
Professor, Dept. of Public Administration

요 약 본 연구는 국제난민의 문제를 해결하기 위한 국제기구로서 국제난민레짐이 어떠한 역사적 변천과정을 거쳐 결정되었고, 각 국가의 난민레짐은 어떻게 운영되고 있는지를 검토해 보고자 하였다. 연구방법은 주로 문헌연구를 통해 조사하였고, 대륙간 국가간 비교, 역사적 연구가 병행 되었다. 영국, 독일 등 유럽 국가들은 국제난민레짐 형성을 주도하고 국제난민을 수용하는데 적극적 역할과 긍정적 인식을 가지고 있는 반면 일본과 한국 등 아시아 국가들은 상당한 폐쇄적 난민레짐과 의식을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 즉, 유럽과 아시아의 난민에 대한 세계시민성 의식의 차이를 유추할 수 있다. 이 분석은 각국의 인도주의적 난민정책을 수립하는데 기초 자료가 될 것이다 그리고 현재 분산적으로 시행되는 각 국의 난민 레짐으로 부터 하나의 일반적인 국제 난민 레짐과 제도를 확립하는데 기여할 것이다. 앞으로 본 논문은 각국의 세계난민 정책을 모두 포괄할 수 있는 국제난민 레짐을 수립하고 세계시민성의 난민 포용정책으로 새로운 패러다임을 설정하는데 기여할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 연구를 통해 향후 국제난민정책과 제도의 변동과 법률 및 규정의 합리적인 제정을 유도하게 된다.

주제어 : 국제난민레짐, 국제난민, 난민정책, 국제협약, 난민신청

Abstract This study is analysed about institutional change of international refugee regime with advent of supernational periods in 21 century. Especially the contents was focused on how the EU countries managed their refugee people and system compared to the Asian counterparts. In the international society, especially EU, the British and German preside the refugee policy and laws very positively so as to enter easily from other countries, however, the Asian countries do not as well like the European countries. In terms of this result, that is based on largely their basic comsiousness and values and norm of world citizenships. This research will be conduceived to erect the new international refugee regime which is related to world citizenships. And this will more help to perform a general international regime than in the past. To conclusion, the research was showed a new refugee paradigm forward between many countries as well.

Key Words : International refugee regime, International refugee, Refugee policy, International contracts, Refugee Applying

\*This work was supported by a 2-year Research Grant of Pusan National University

\*Corresponding Author : Yong Chul Kim(kychul@pusan.ac.kr)

Received May 13, 2019

Revised July 19, 2019

Accepted August 20, 2019

Published August 28, 2019

## 1. 서론

21세기 단순한 난민의 이동은 개인적 차원만이 아니라 국제 질서를 저해하고 각국의 군사 안보에도 부정적 영향을 미친다는 인식이 강해지면서 세계 각국들은 이러한 난민정책에 더 민감한 반응을 나타내고 있다[1,2]. 2018년 난민의 유럽 유입인구는 2015년보다 92%나 줄어든 수치로 난민 이민자 수가 5년 만에 최저치를 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 2015년 이후 유럽으로 대규모의 난민이 유입된 것은 이집트, 예멘, 시리아 등에서 발생한 민주주의 혁명의 발생으로 아랍지역의 내전으로 많은 인명 희생이 시작되었기 때문이다. 그리고 시리아 내전에 미국, 프랑스, 영국, 러시아 등의 강대국들이 개입하면서 지중해를 건너 유럽 난민유입 규모가 극심히 증대했기 때문이다.

난민유입 이후의 경제적 경쟁과 국내 민족균형의 와해, 폭력사태 야기 등이 있을 수 있다고 설명한다. 그래서 생겐 조약(Schengen Agreement) 이후 암스테르담조약, 템페레 프로그램, 헤이그 프로그램 등을 거쳐 최근의 유럽 난민협약까지 많은 난민정책 프로그램들이 수정, 보완되어 왔다. 그러나 난민 수용국인 개별국의 이해관계와 상충되고 각 국민들의 정서와 대립하고 있는 점, 국제법과 국내법의 충돌 및 문화·관습의 차이 등 여러 가지 문제로 쉽게 해결되고 있지는 않다[3]. 1990년 더블린조약(Dublin Regulation) 이후 영국, 프랑스, 독일, 벨기에, 덴마크, 이탈리아, 스페인 등 선진국들은 정도의 차이는 있으나 난민정책과 시민성 회복의 딜레마를 긍정적으로 수용, 조화시키려 하고 있다.

그 반면 헝가리, 폴란드 등 동유럽이나 일본 등 아시아 국가들은 이러한 난민정책에 대해 강한 국가주의 정책이념을 유지하고 있어 세계 시민성과의 긴장관계를 형성하고 있는 상황이다.

한국의 경우 2012년 난민법을 제정했으나 2017년 난민 누적 인정 자는 수백 명에 불과할 정도로 아주 엄격하게 난민유입을 통제하고 있다. 난민을 세계 시민성에 근거하는 사회통합을 위한 세계 공동체 일원으로 간주하는 것이 아니라 국가 안보와 경제를 위협하는 불안한 이방인으로 간주하고 있는 것이다. 그러나 최근 우리나라도 제주도 등에 국제 난민들이 수백 명씩 유입되어 오는 현상 하에서 앞으로 우리나라 난민 문제해결의 정책적 대안을 찾는 데 본 연구의 필요성이 있다.

일본 역시 난민 수용국 중 2013년 이후 최하위 수준에 해당할 정도로 난민수용에 있어 극도로 폐쇄적임을

알 수 있다. 그러면 영국, 독일, 이탈리아 등 난민정책에 대해 우호적인 유럽 제 국가들과 아시아의 일본, 한국과 같은 부정적인 국가들은 어떤 차이점이 있는 것인가? 유럽의 국가들은 난민정책에 상당히 적극적인 반면 아시아 국가들은 난민을 자국의 이해관계를 저해하는 부정적 요인으로 생각한다. 본 논문에서는 이러한 문제의식을 가지고 세계 각국의 난민 레짐정책을 살펴보고, 이를 통해 향후 새로운 국제난민정책의 확립에 근거를 찾아보고자 한다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 근거로 각국의 난민정책을 통한 세계 난민정책에 관한 내용과 그 정책적 변동에 관해 분석해 보고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 다양한 이론적 시각

일반적으로 국제레짐은 참여 국가들 간의 공통적인 목적 달성을 위해 설립되기도 하고 그들의 상호협력 과정 속에서 자연스럽게 만들어지기도 한다. 이러한 국제레짐이 공식적으로 작용하여 오랜 기간 동안 새로운 형태의 절차로 고착화되기도 하는데 이것이 제도화(institutionalization)이다. 신자유주의 이론은 협의의 의미에서 국제레짐의 의미로 사용되기도 한다 즉, 개인의 이익을 기초로 하여 레짐의 구축이 가능하여 상당한 자율성을 보유한다고 간주한다.

1970년대 이후 오일쇼크를 거치면서 국제관계는 더욱더 정치, 경제, 군사 안보적 측면에서 복잡한 양상을 띠게 되었다. 이 과정에서 이러한 복잡한 국제, 정치, 경제, 군사 관계를 효과적으로 설명하기 위한 이론 모델들이 많이 등장하게 되었는데 국제레짐도 그 중 하나이다. S.Krasner(1983)는 국제레짐을 '국제관계의 이슈 과정에서 행위 주체들이 기대할 수 있는 명시적 또는 명시적 원칙 또는 규범과 규칙'으로 설명한다[4]. 그리고 J.Ruggie(1983)는 '관련 국가들이 수용하기로 한 상호기대와 규칙 그리고 규제 및 규약, 재정의 총체로 이해하고 있다[5]. O. Young (1983)은 '특정한 국제관계 활동에서 관심 있는 행위 주체들이 행위를 지배하는 사회제도'로 설명한다[6]. 이러한 제 학자들의 견해를 종합하면 국제레짐은 '국제관계과정에서 국가 또는 국제적 행위 주체들의 상호협력 원칙과 규범 행위'로 요약할 수 있다. 그래서 구체적인 정책결정의 결과 및 생성되는 제도와 일련의 질서체계 등도 모두 포함된다. 그러나 이러한 것들이 어느 정도 제도적 수준으로 이행될 가능성이 있어야 한다. 그러므로 그들 간의 단순한 의견교환이나 정보전달행

위는 배제된다. 이러한 국제레짐 이론의 형성과 변천의 출발은 2차 대전 전후로 일어난 세계평화와 전쟁방지에 대한 현실주의와 이상주의의 논쟁이었다. 특히 현실주의자들은 국가 안보에 초점을 두어 각국은 국가이익에 대한 경쟁력 추구가 가능하며 국제관계의 본질은 권력투쟁에 의한 세력균형에 있다고 본다. 그러나 이상주의자들은 그것보다 세계평화를 위한 국제협력적 장치를 더 선호한다. 현실주의자들의 주장은 첫째 패권안정이론으로 연결되었는데 이는 자유주의적 국제정치경제가 질서 있게 유지되기 위해서는 그 중심국가 즉 군사, 정치, 경제적으로 큰 힘을 가진 패권국가가 존재해야 하며 이 패권국가가 이러한 국제 질서를 유지할 수 있다고 보는 것이다[7].

그러므로 패권안정이론에서는 국제 질서를 유지하기 위한 단일국가의 존재가 절대적으로 필요하며 이 단일국가의 패권 즉 힘은 정치적, 경제적, 군사적 측면에서 다른 국가들에 영향을 미칠 수 있는 능력을 갖춘 정도가 되어야 한다. 이러한 패권 국가는 국제정치 및 경제, 군사적 세력균형 관계를 적절히 유지하기 위한 적극적인 비용부담이 필요하다. 현대 미국의 경우 이러한 패권안정 이론의 조건들을 충분히 수용하고 있어 국제무역이나 국제외교 및 정치, 군사 관계에서 패권 국가의 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 패권의 힘이 만약 약화되면 국제간 세력균형은 무너질 수 밖에 없고, 국제질서는 혼란에 빠지게 될 것이다.

둘째는 기능주의 이론으로서 국제관계 속에서 개별국가들은 국제협상 과정에서 국익을 위한 합리적 선택에 따라 행동한다는 것이다[8]. 그러나 이 경우 패권안정이론에서와 같은 지배적인 패권 국가의 존재를 인정하는 것은 아니다. 기능주의 이론에서는 절대적인 힘을 가진 패권 국가보다 국제협력을 유도하고 중재하기 위한 조정자의 역할을 강조한다. 정책 이슈의 영역에 따라 각국은 연관된 국가들과 상호 기능적으로 협상 또는 협력하게 되는데 여기서 특정 국가레짐이 형성된다는 것이다. 이 경우 해당 영역의 국제레짐은 국가 간의 협상 비용과 향후 규제과정에서 일어날 수 있는 정보비용 및 위험비용의 명확실성을 줄여주는 긍정적 역할을 하게 되는 것이다. 특정 국가가 이러한 레짐을 탈피하려 해도 당해 국가의 탈퇴비용이 탈퇴이익보다 크기 때문에 현실적으로 쉽지 않다. 즉 당해 국가의 탈퇴이익을 초과하는 탈퇴비용을 요구하기 때문에 한 번 만들어진 레짐의 범위를 이탈하기는 쉽지 않을 것이다.

셋째는 인식론적 이론으로서 이 접근방법은 앞선 두 가지 이론이 국제레짐의 형성과 변화에 초점을 둔 반면

여기서는 국제레짐 변화의 동기요인에 관해 초점을 두고 있다[9]. 즉 인식론적 국제 레짐 이론의 경우 국제 레짐의 형성은 기본적으로 레짐 결정자들의 경험적 학습과 관념들에 의해 큰 영향을 받으며, 이러한 경험적 학습의 결과 정책결정자들은 새로운 레짐을 형성하기도 하고 변화시키기도 한다. 즉 국가 간 활동의 협상 축적이나 상호연계의 결과는 정책결정자나 정치 관료들에게 레짐 형성을 유도하며 또한 새로운 정보를 제공하며 불확실한 미래를 대비하기 위한 레짐변화를 가져오기도 한다. 이상에서와 같이 국제 레짐의 경우 레짐의 강도나 성격 및 레짐의 잇슈 영역이 어떻게 나타나느냐에 따라 국제레짐의 형성과 변천에도 큰 영향을 미칠 것이다. 우선 레짐의 강도는 레짐 소속의 국가들이 어느 정도 당해 레짐에 따라 복종하고 순응하는가의 문제이다. 즉 당해 레짐에 순응 정도가 강할수록 강도가 높은 레짐이 되고, 그 반대일수록 강도가 약한 레짐이 된다. 또한 레짐의 성격은 만들어진 레짐이 지향하는 가치나 노선인데 특정한 레짐이 어떠한 국제적, 정치적 성향을 나타내는가에 따라 또한 레짐의 존속력이 결정 된다는 것이다. 또한 레짐의 잇슈영역 역시 어느 정도의 범위에 당해 레짐이 영향력을 미치는가에 따라 또한 레짐의 성공과 실패가 결정될 것이다. 결론적으로 이러한 복잡한 국제적 상황 속에서 어느 한 이론적 시각이 국제레짐 전체를 형성한다고 보기는 어렵고 여러 이론과 시각들이 상호 복합적으로 작용하여 국제레짐 형성에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

## 2.2 선행연구의 검토

국제난민 정책에 관한 연구는 그동안 선진국 학자들을 중심으로 대부분 서유럽 국가를 초점으로 이루어져 왔다. 그동안 우리나라는 국제난민이나 보트피플 문제가 크지 않아 국내 연구자들이 심도 있게 연구한 경우는 상대적으로 크지 않다. 다만 국내 연구자들은 국제이민이나 다문화 문제, 거주 외국인의 사회참여와 배제문제 등으로 폭넓게 연구된 경향이 있다. 박병철과 석인선(2016)은 EU와 역내 국가들에 초점을 두어 난민유입과 변천 과정을 분석하여 EU 국가의 집단적 결속력 한계를 비판적으로 고찰하였다[10]. 그리고 김현정과 문보경(2016)은 사회안보에 초점을 두고 난민 문제를 안보화의 이슈영역에서 유럽연합의 인식변화를 분석하였다[11]. 또한 서지원(2018)은 아세안 국가의 인도차이나 난민 정책에 초점을 두어 인도차이나 국가들의 난민유입과 대응형태를 분석하였다[12]. 그리고 김철민(2016)은 중동부 유럽의 난민 위기에 대응하는 형태를 국가적으로 상호비교 분석하여

국가 간 난민 정책의 유형을 분석하였다[13]. 또 이시형(2011)은 비유럽인의 망명 이민정책을 분석하였는데 당해 국가의 사회 참여성 배제를 강조하였다[14].

외국 선행연구로는 W. Walters(2011)는 국제난민 문제는 유럽이 아닌 전 세계의 공동문제로서 공동의 국제협력력이 필요함을 직접 분석하였다[15]. J. Williams(2015)는 미국과 멕시코 국경 사이의 난민 문제를 휴머니즘 차원에서 대응해야 함을 연구하였다[16]. 또 M. Ticktin(2011) 역시 프랑스에서 이민자 및 망명자 정책에 대해 휴머니즘의 정치적 시각에서 난민정책을 분석하였다[17]. A. Getmansky and T. Sinmazdemir & T. Zeitzoff(2018)은 각 국가의 난민 정책 및 태도에 영향을 주는 영향요인에 대해 분석하였다. 특히 터키 등 국가의 부정적 인식의 영향요인 분석에 초점을 두고 있다[18].

이상과 같이 국내외의 국제난민정책과 제도의 연구는 특정 지역인 서유럽 국가들에게 대부분 초점이 두어져 왔고, 국제관계의 협력관계 속에서 세계 휴머니즘과 공동체성의 회복문제에 초점을 두고 분석해 왔다. 그러나 본 논문에서는 이러한 기존 국내외의 선행연구들과는 차별적으로 EU 국가와 아시아 국가의 난민 정책의 구성적인 내용 비교를 시도하였다. 또한 기존 선행연구에서는 난민 문제를 단순히 인류 공동의 휴머니즘이라는 근본적인 인간간의 측면에서 분석했으나 본 논문에서는 세계 시민성이라는 실체적 차원의 새로운 개념 도입을 통해 난민 정책의 학문적 연구 패러다임을 변화해 보자 시도하였다. 그리고 대륙 간 난민 정책의 상호연계와 협력관계를 위한 시론적 연구라는 점에서 기존 선행 연구들과 학문적 차별성을 부여할 수 있을 것이다.

### 3. 연구의 방법

본 연구는 기본적으로 각국의 난민정책을 통한 국제난민레짐의 차별성을 분석해 보는데 있다. 즉, 각 국가의 난민레짐 정치의 내용은 어떠한 차별성을 가지고 있는지 분석해 보자 한다. 유럽국가들의 경우 1980년대 이후 여러 가지 유럽차원의 여러 프로그램들이 지속되어 왔으나 그러나 그 포용성은 크지 않다[19,20]. 각 국 난민 레짐 정치의 내용을 분석하기 위해서는 난민정책의 국제레짐이 난민문제의 영역에서 어떤 역사적, 시간적 변화를 거쳐 원칙(principles)과 규범(norms), 규칙(rules)들이 변화해 오고 서로 차별성을 가지는지 분석해 보아야 한다.

우선 각 국가의 난민정책의 상호조화와 상충을 대륙

간 비교·분석하기 위해서는 문헌연구와 역사적 접근방법을 통해 분석하고자 한다. 따라서 본 연구는 질적 연구의 방법인데 주로 기존 관련 자료와 문헌을 탐색하였고, 경우에 따라 국내 난민 관련 종사자들의 전화 면담도 병행하고자 한다.

본 연구 분석의 질문은 기본적으로 다음과 같다.

각 국가의 난민정책은 근본적으로 어떠한 차별성을 갖고 있고 그 차별성은 국제 난민레짐 정치에 근거해볼 때 그 근본적 원인은 무엇인가? 이다.

## 4. 국제난민 발생의 현황과 원인

### 4.1 국제난민발생의 배경과 현황

21세기 국제사회는 4차산업 정보화 혁명에 기반하여 세계화, 개방화, 초국가화 되어가는 경향이 더욱더 심해져가고 있으며 이에 따라 국가 간 상호의존성의 정도도 강화되어가고 있다[21]. 최근의 빅 데이터의 활용이나 블록체인, 자율주행기능의 고도화 등과 함께 정보산업의 혁명과 함께 그 동안 큰 진전이 없었던 세계 정치경제는 탈국가화하여 초국가적인 복합적 상호의존 네트워크의 시대로 본격 돌입하였다. 이러한 경향은 당연히 선진국을 중심으로 더욱더 강하게 확산되는 상황인데 D.Held(1991)는 국제적으로 국가 간 상호의존성은 정치, 경제, 법, 군사적 측면에서 전통적인 주권국가의 본질을 근본적으로 변화시키고 있다고 말했다[22].

특히 유럽연합(EU)은 기존의 근대국가나 국민국가(nation-state) 그리고 어떠한 국제기구와도 다른 각 개별국가의 물리적 영토에 한정되지 않은 새로운 정치·경제적 정체의 완성단계에 도달함으로써 탈국가적, 초국가적 세계화 단계에 진입하였다[23].

그러나 이러한 세계화, 개방화, 고도정보화 사회의 발전과 더불어 민족, 자본, 기술, 자원 등의 국제간 이동이 활발해지면서 최근 세계 난민의 문제도 점차 복잡해지고 매우 민감한 국제 문제로 대두되고 있다.

1951년 유엔인권위원회의 권고에 의해 제정된 「난민 지위에 관한 협약(Protocol Relating to the Status of Refugees)」에 따르면 난민은 인종, 종교, 국적, 소속된 특정 사회집단, 그리고 정치적 견해 등을 이유로 박해를 두려움 등이 있거나 그 두려움 때문에 그 국가의 보호를 받을 수 없는 국가 밖의 사람들이다. 2차 대전 이후의 난민들은 대체로 유럽인들로서 동서냉전의 국제군사 대외관계 속에서 양산되었고, 여기에 팔레스타인, 이라크 등 중

교적, 정치적 이유로 인한 난민들이 점차 대폭 증가되었다.

특히 국제 난민인구가 급증한 2017년의 주요 난민 출신국을 살펴보면 Table 1과 같다.

Table 1. Major Sending Nations

No.	Nation	2017
1	Syria	6300,000
2	Russia	1200,000
3	Afghanistan	2600,000
4	South sudan	2400,000

source : UNHCR 2017 Reports.

Table 1에서 보는바와 같이 난민 발생국들은 과거의 경우 시리아, 러시아, 아프가니스탄, 이라크, 세르비아 등이나 2017년 최근에는 남수단, 소말리아 등 아프리카 지역의 난민들도 큰 비중을 차지하고 있다.

여기에 반해, 최근 주요 난민 수용국을 살펴보면 Table 2와 같다.

Table 2. Major Acception Nations

	Acception Nation	2017
1	Germany	1410,000
2	Austria	170,000
3	France	400,000
4	Sweden	330,000

source : UNHCR, the Asylum Trends 2017 report.

Table 2에서 보는 바와 같이 2017년의 경우 세계 주요 난민 수용국 중 가장 우선적으로 많은 난민을 수용하는 국가는 독일이다. 그리고 프랑스, 스웨덴, 오스트리아 순으로 난민을 많이 수용하고 있고 아시아인 일본과 한국의 난민수용규모는 이들 나라에 비해 매우 적은 규모로 이는 난민에 대한 부정적 인식의 원인도 있을 수 있으며 그의 난민 신청규모가 원천적으로 크지 않은 원인도 있다.

한편, 미국과 소련의 냉전 종식 후 감소될 줄 알았던 국제 난민들은 오히려 증가되었는데 그것은 다양한 민족으로 구성된 국가들의 내전 때문이다. 예를 들어 세르비아와 코소보 등은 최근까지도 내전으로 인해 많은 국제 난민들이 발생하고 있고 유고슬라비아의 연방체제와 함께 발칸반도의 국제적 충돌은 국제난민을 더욱더 양산시켰다[24]. 특히 시리아내전의 경우, 미국과 러시아의 대리전 과정에서 관련된 많은 국가의 전쟁으로 인한 폐허 과정에서 1400여만 명의 난민이 발생했다고 알려져 있

다. 이들은 터키, 레바논 등 인근 지역 국가나 다른 유럽 및 미국으로 밀입국하거나 무작정 난민으로 불법 입국하는 경우가 대부분이어서 인근 난민 수용국의 사회질서나 군사, 안보문제에 큰 부정적 영향을 미치고 있다. 이러한 난민들의 난민 수용국내에서의 사회적 문제는 기본적으로 난민들과 수용국 사이의 정치적, 사회 문화의 차이에서 비롯되는 것이다[25]. 물론 난민 수용국의 정치적 태도와 신념 등 부정적 인식이 난민들의 유입여부에 큰 영향을 미치게 된다. 즉 경제적 경쟁으로 부정적 이미지가 생기는 사례[26]. 민족 내부의 종족 간 불균형 관계로 인한 부정적 인식이 강한 경우가 있다. 그리고 불법무기 소지로 인한 폭력사태의 발생으로 기인한 부정적 인식도 있다.

#### 4.2 국제난민발생의 원인

일반적으로 난민들의 유입에 영향을 미치는 주요 요소는 여러 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

우선 제도적 맥락인데 여기에는 당해 난민수용국가의 역사적 사건, 정치적 조건, 사회적인 조건 등이 해당된다. 여기에는 역사적 제도주의(historical institutionalism)에서 주장하고 있는 국제 레짐으로서 국제난민에 관한 난민제도 및 국제협약규정, 규칙 그리고 각 국가의 개별적 난민법, 난민협약, 난민규칙 등이 모두 포함된다.

그리고 국제 관계적 맥락인데 여기에는 난민에 대한 여론에 대한 국제정서, 국제기구의 개입정도, 난민 송출국과의 국제적 관계가 또한 중요한 영향요인이 된다.

그리고 난민정책 결정 집단이나 지도자들의 난민수용에 관한 역할과 신념이다.

국제관계에서 정치지도자의 정치적 영향력과 변혁적 리더십 역할이 크기 때문에 그들의 선호가 중요한 또 하나의 원인이 된다[27]. [28]국제 난민문제의 경우 이러한 국민국가 차원에서 해결할 수 없는 국제적 문제이기 때문에 국제 난민레짐의 필요성이 대두된 것이다[29]. 결국 C.Keely는 난민의 발생은 국민 국가체계의 실패로 인해 발생하는 국제적 위협으로 설명하고 있다. 이와 같은 맥락에서 E.Thielemann(2003)은 유럽연합의 난민정책은 각 국가들 사이의 국민국가의 이익과 규범사이의 논리사이에서 상충 또는 조화되어 나타난다고 설명한다[30]. 국제 난민 레짐은 난민협약과 난민의 지위에 관한 의정서, 국제기구에 명시되어 있는 각종 규정 및 핵심절차로 구성되어 있다. 그런데 이러한 국제난민을 국제 난민 레짐을 통해 본격적으로 보호하고 집행해 나간 것은 2차 세계대전 후부터이다. 2차 세계대전의 여파로 발생한 수백

만 명의 실항민과 다수의 국적이탈자들을 본국 귀환을 위해 어떻게 처리할 것인가 하는 것이 유럽 주요 국가들의 중심사안이었다. 1943년 연합국에 의해 창설된 UNRRA(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)가 최초로 국제난민 레짐의 역할을 제도적 차원에서 수행하게 되었다. 그러나 UNRRA의 활동에도 불구하고 소련, 폴란드, 유고슬라비아 등 동구권 국가와 서방 선진국가들 사이에 국제난민 처리문제에 이견이 생겨나기 시작했다. 즉 자유진영 국가들은 정치적, 군사적, 이념적, 종교적 이유로 본국으로 돌아가길 원하지 않는 난민들의 귀환을 중지 시키고 이를 위해 새로운 국제난민 레짐의 이름으로서 IRO(International Refugee Organization)를 UN 산하에 만들게 되었다.

#### 4.3 국제 난민레짐의 제도변화

국제 난민레짐인 IRO 국제기구가 유엔 산하에 창설되면서 이제 국제난민보호가 UN의 공식적인 기구를 통해 본격적으로 국제법적인 보호를 받으면서 구호와 재정적 지원 및 본국 귀환 등 모든 절차를 실질적 차원에서 집행될 수 있게 되었다는 큰 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 이 당시 국제난민의 문제는 여전히 지속가능한 국제적인 해결대상으로 보기 보다는 단편적인 해결대상으로 인식되어졌고 국민국가 체제의 강화로 인한 상호관련 이해 당사자 국가의 비협력적 태도로 인해 순조롭게 진행되지는 못한 한계가 있었다. 탈 냉전기 이후 국제 난민문제는 각국의 안보문제와 맞물리면서 새로운 국제난민레짐을 탄생시키게 되는데 이것이 UNHCR의 창설이다. 즉 국민국가 체제의 강화로 인한 국제난민문제가 한계에 봉착하자 이를 해결하기 위한 더욱 적극적인 국제난민기구의 창설이 필요했던 것이다. 이와 같이 탈 냉전기 이후의 국제난민문제의 해결은 두 당사자국가 뿐 아니라 이들 난민들의 주요 이동경로 과정에 있는 제 3국까지 그 문제가 직·간접적으로 국가주권과 안보와 직결되어 있다 보니 이제는 국제난민의 문제가 세계적으로 더 확대되어 논의되기 시작했다.

선진국의 난민인정제도를 살펴보면 다음과 같다. 2차 세계대전 이후 영국은 아프리카와 아시아 등지에서 많은 이민자와 난민들을 적극 수용해왔다. 그러나 이러한 영국의 세계 시민성(world citizenship)과 패권국가로서의 포용성에도 불구하고 비유럽인들의 대거 유입에 대한 기본적인 우려는 어느 정도 존재하였다. 1970년대 이후 이러한 난민자, 이민자의 유입에 대한 우려는 세계경기침체와 함께 계속 제기되었다. 1992년 마스트리히트조약

(Maastricht Treaty) 이후 암스테르담조약(Amsterdam Treaty)을 거치면서 난민에 대한 유럽 입국과 영국 입국의 제한조치가 더욱더 명확히 법적 조치되었다. EU 전체의 난민정책은 앞서 언급한 암스테르담조약 이후 본격화되었는데 여기서는 기본적으로 개별국 차원의 난민문제 대응이 EU 전체 공동체 협력차원의 문제로 일반적인 문제로 변화되었다. 이를 추진하기 위해 템페레 프로그램(Tampere Program)이 만들어졌는데 이는 EU 공동의 난민신원파악 시스템의 설계와 난민지위의 공동기준 마련, 난민신청 조사 국가기관의 선정 등을 규정한 것이다. 독일은 2차 세계대전 이후 유럽 내에서 가장 난민수용에 적극적인 국가이다. 독일은 유럽 동구지역에서 가장 난민신청이 많았는데, 이는 독일연방기본법 제16조에 근거하는데 여기에는 정치적 이유로 인한 난민자들의 보호를 인정한다는 명문규정에 근거한다.

세계 최대의 난민을 수용하는 독일의 경우 출신국을 살펴보면 러시아, 세르비아, 시리아의 3개국 출신이 가장 많고 그 다음이 아프가니스탄, 마케도니아, 이란, 파키스탄, 이라크 등의 순으로 난민을 많이 수용하고 있는 실정이다. 독일은 난민보호에 관한 국내법으로 헌법과 외국인법을 근거로 이들 난민들의 수용과 관리를 시행하고 있다. 1990년대 이후 독일은 쉥겐조약(Schengen Agreement)과 암스테르담조약(Amsterdam Treaty), 더블린 조약(Dublin Regulation)에 동시에 가입하였고, 인접국경 국가 간 난민의 망명절차 기준에 동의했다. 영국, 독일을 포함한 EU 난민정책의 특징은 20세기 이후 난민문제에 대해 유럽 국가들은 이를 해결하기 위해 많은 프로그램의 공동체 합의안을 만들어 시행해 오고 있다는 점이다. 국경개방과 회원국 인권 존중, 각국 안보체제 고려 등 공동 난민정책수립을 위해 많은 국제 난민 레짐들이 실행되어 왔다는 것은 그 당시에는 대단한 일인 것이다. 그러나 불법 이민자와 난민의 구분이 불명확해지고 각 국가들의 직접적인 정치·경제적 이해관계와 국내규범 사이에서 최근 들어 다소간의 유럽 내 국가들 간의 난민레짐에 대한 여러 조치가 서로 상충되어 나타나는 것도 사실이다[31].

다음은 선진국의 난민송환 금지제도를 검토해보면 우선 영국의 경우 2015년까지 난민신청자의 40%만이 난민지위를 인정받았고, 나머지는 모두 본국으로 추방되었다. 주로 이들 국가는 에리트레아, 나이지리아, 파키스탄, 이란, 아프가니스탄 국적 난민자들이 대부분인데 유럽 난민·망명위원회(ECRE)에 의하면 유럽연합 회원국은 프론텍스 프로그램을 통해 공동으로 난민 거부자에 대해 본국송환을 추진하고 있다. 난민 거부자들은 범죄자와 동일

시되는 사회분위기도 어느 정도 있고 실제 테러리스트들이 이를 감추고 난민 신청하는 사례도 있어 영국 정부도 무조건 난민지위를 인정해줄 수는 없다. 독일은 중동, 아프리카, 아프가니스탄, 시리아 등지에서 지속적으로 난민을 수용해 왔고 EU국가들 중 가장 우호적인 정책을 펴고 있다. 그러나 1992년 유고슬라비아 내전으로 인해 45만여 명의 난민이 독일로 망명신청하면서 독일 내 망명과 난민에 대한 절대적인 우호적 분위기가 다소 부정적으로 변화되고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 EU 회원국 간의 우호적인 난민정책과 그렇지 못한 국가들 사이의 차이는 자국 내 정치적 상황과 국민의 여론, 경제적 이해관계 및 사회범죄 등의 다소 복잡한 연유로 인해 그 차별성이 나타나고 있다. 2015년 이후 발칸루트를 거쳐 독일에 유입된 난민의 수는 한 해 동안 백만 명에 가까운 인원으로 추산되었다. 이와 같이 독일은 2015년 이후 그 이전보다 제한된 망명 및 이주 기본법을 시행하고 있다. 또한 거주 의무기간 동안 등록된 도시나 지역을 떠날 수 없도록 하는 3개월 기간 동안은 외국 추방도 중지해야 하는 것이다.

반면 한국, 일본 등 아시아 국가의 국제난민 레짐에 기 반하는 난민 보호정책은 유럽 국가들에 비해 매우 엄격하고 소극적 수준이다. 일본은 1981년과 82년에 각각 「난민지위에 관한 협약」과 「난민지위에 관한 의정서」에 가입했다. 일본은 한국과 함께 가장 낮은 비율의 난민 인정율을 보이고 있는 것은 난민 신청 이후 심사기간이 매우 길고 난민 인정자에 대한 사후 보호조치 역시 매우 취약하기 때문이다. 그러나 일본의 국제 난민기구에 대한 국제기부금은 매년 천억 원정도 규모의 국제 기부금을 지출하고 있다. 한국의 경우 국내법상 난민을 수용하는 법적 제도를 갖추게 된 것은 1994년 이후이다. 그 이후 2016년까지 672명의 난민신청을 허가했다. 1994년 난민신청자들의 난민 인정상황을 보면 22,792명이 94년 이후 2016년까지 신청했는데 이 중 난민으로 완전하게 인정된 것은 167명으로 0.7%에 불과하다. 즉 우리나라는 난민인정을 거의 하지 않는 경우로 볼 수 있다. 대신 인도적 체류허가 건수는 1,156명으로 5.1%정도 된다. 인도적 체류는 1년 동안 체류를 법적으로 허가하며 대신 1년마다 갱신해야 하며 취업허가를 받아 취업해 소득을 유지해 나갈 수 있다. 2011년 이후 난민신청자 역시 급격히 증가하였는데, 이는 네팔, 파키스탄, 방글라데시 등 동남아시아 근로자들의 신청이 급증한 때문이다. 2014년 인도적 체류건수는 539명에게 허가되었는데 여기에는 이집트, 파키스탄, 시리아 등 내전국가들의 신청자가

다수 차지했다.

연도별 난민신청자들의 신청사유는 종교적 이유가 보통 가장 많고 그 다음이 정치적 박해 등의 이유, 그 다음은 특정 사회 조직구성원들인 경우이고 인종, 국적 그리고 가족 간 공동생활 등의 이유들이 있다. 2006년의 경우 전체 7542명의 난민신청자들 중 종교적 이유가 1856명으로 가장 많고, 그 다음이 정치적 박해 등 이유가 1360명 그리고 특정 사회 조직구성원 1224명, 인종적 이유가 601명, 가족 간 공동생활이 297명, 국적변경이 38명 등의 순서로 신청하고 있다. 결국 난민신청은 종교와 정치적 이유가 거의 절반 정도를 차지하고 있어 중동 내전 및 동남아시아의 정치적 불안과 종교적인 이념의 차이가 이들 난민자들이 계속 증가하는 주된 요인이 되고 있는 것이다.

독일, 프랑스 등 유럽 선진 국가들은 헌법에 직접 난민 규정을 두고 운영하고 있다. 즉 대부분의 국가는 난민에 관한 독자적인 특별법을 두고 있으나 한국과 일본은 독립적인 특별법은 있으나 실제로는 출입국 법률 하에 따른 세부규정으로 운영되고 있을 뿐이다.

## 5. 결론

EU지역 국가들은 그 동안 유럽난민기금을 통해 난민 유출국과의 상호연계 네트워크 강화, 헤이그 프로그램 및 스톡홀름 프로그램 등을 통한 제 3국 지원강화와 합법적인 이주민과 난민자에 대한 안정적인 동화노력은 이제까지 계속되어 왔다. 그러나 EU회원국 간의 자국 내 정치적 상황과 경제적 이익 및 국내법의 영향관계에 따라 다소 회원국 간의 갈등과 대립이 있다.

영국은 최근 난민신청자수가 증가하고 있으나 최근 많이 줄어든 상황이다. 그것은 2016년 브렉시트 때문에 다른 유럽 국가들과 난민정책에 보조를 맞추지 않는 원인과 극우정당들의 반난민정서 확대 및 유럽연합의 전체 국정통제강화 등 여러 요인들이 영향을 미친 것으로 보인다. 영국은 난민정책이 최근 소극적 정책으로 변화되었고, 유럽연합 가입협약도 국내정치사정으로 따르지 않는 관계로 독일의 적극적인 난민수용정책과 다소 차이가 있다. 따라서 독일의 난민 및 망명에 관한 국제 협약은 현재 정상적으로 가동되는 상황은 아니며 독일 역시 최근 들어서는 난민신청허가를 줄이고 있는 상황이다. 이와 같이 본 연구 분석을 토대로 할 때 유럽의 난민 레짐제도는 상당히 세계시민성을 포괄하는 공동체성, 사회신뢰, 관용

성 등의 레짐의식이 반영된 것으로 볼 수 있고 반면, 상대적으로 아시아 국가들은 자국의 경제 및 안보의 문제로 인해 제도적, 법률적 레짐의 참여기반이 미흡한 것으로 보인다.

본 연구는 유럽과 아시아 각 국가의 국제 난민레짐과 제도가 법률적으로 그 변천과정이 완전히 상이하며 또한 현재까지도 세계 시민성의 차원에서 큰 제도적 상이성을 보여주고 있음을 알 수 있다. 본 연구는 국제 난민레짐의 시각에서 현재 진행되고 있는 각국의 난민정책의 의미와 내용들을 탐색하여 새로운 국제 난민레짐의 패러다임 형성에 학문적 기여를 할 것으로 판단된다. 이러한 기여는 결국 유럽위주의 현재 난민레짐이 앞으로는 아시아나 남미, 아프리카를 포함하는 새로운 국제 난민레짐 형성을 위한 기초자료가 될 수 있다. 그리고 실무적인 현실 차원에서 본 연구는 실제로 강대국들이 그들의 국제문제 해결을 위해 특히 영국과 독일의 경우 어떻게 문제를 해결해 나가는지 그리고 난민 레짐을 어떻게 변화시켜 나가는지를 잘 보여주고 있다. 특히 독일의 경우 초기의 상당히 적극적인 난민 레짐 정책 시행으로 부터 차츰 완화되는 제도 변화로 변동되어 가는 것은 국내의 현실정치의 반영이 개입된 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 국제 난민문제는 이론적으로 완전한 패권안정이론을 기준으로 진행되거나 또는 완전한 기능주의 또는 게임이론적 기준으로 진행되는 것은 아니라는 것을 본 연구는 잘 보여주고 있다. 이러한 EU국가 난민정책의 주도적인 대표국가로 영국과 독일의 난민정책의 변화는 전통적으로 난민정책에 엄격한 아시아 국가들에게도 큰 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 점에서 본 연구가 향후 난민의 인권을 보호하고 인도주의적 차원에서 국제난민을 보호할 수 있는 새로운 국제 난민 레짐을 신설하고 이를 통해 세계 시민성의 규범을 새롭게 확립할 수 있는 학문적 기초가 될 수 있기를 기대한다. 우리나라의 경우도 이러한 앞으로의 난민문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 정부규제를 개혁하고 부처간 정책믹스를 통한 협력관계조성이 선행되어야 한다 [32]. 본 연구는 대륙 간 비교연구를 통한 각 국의 난민제도를 분석하는데 초점을 두고 있으나 국내 시민들의 난민정책에 대한 인식을 현실적으로 비교 분석하지 못해 미시적 분석에는 한계를 보이고 있다. 본 연구 진행을 위해 난민문제에 관해 국내 체류 외국인들과 한국에 있는 난민 시민단체기구 종사자에 대해 전화면담이 이루어졌다. 이들은 각각 대졸 및 대학원 졸업의 학력(1인은 학력 미상)을 가지고 있었고, 직업적인 특별한 경력은 없으나 나름대로 한국의 회사조직이나 시

민조직에 일시적으로 사조직의 업무를 담당하고 있거나 그런 경험이 있는 사람들이다. 또한 동시에 외국인 망명 및 난민 정책에 어느 정도 관심이 있고 다소의 지식이 있다고 판단되는 체류인들이기 때문에 간단한 전화 면담을 하였다. 그 면담 내용은 첫째, 한국 정부의 체류 및 난민 허가에 관해 어려움은 어떤 것이가? 둘째, 난민들의 국제 이동에 대해 어떤 생각을 가지고 있는가? 셋째, 현재 한국 사람들의 난민에 관한 의식과 태도는 어떠한가? 등이다. 그러나 이러한 단순한 질문만으로는 직접적인 난민의 식이나 우리정부에 대한 난민정책의 선호여부를 정확히 파악하는 데는 한계가 있었다. 본 연구는 앞으로 국제화 시대에 있어서 우리나라가 국제 난민문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 방향성과 논리적 해결책을 강구하는데 큰 시사점을 가지고 있다. 그래서 앞으로 이 부분에 대한 국내 시민들 간의 난민인식 비교연구가 후속적으로 이루어질 필요가 있다. 향후 연구는 대륙 간 비교연구가 거시적인 제도와 법률들 간의 비교연구와 미시적인 차원에서 국민들 간의 인식 및 가치체계에 대한 심도 있는 연구가 병행되어 진행되는 방향으로 나아가야 한다.

## REFERENCES

- [1] Little.A. & Nick Vaughan-Williams(2017), Stopping boats, Saving lives, Securing subjects : Humanitarian borders in Europe And Australia, *European Journal of International Relations*, 23(3). 535-538.
- [2] EU Commission(2015), *Managing migration better in all respects : A European agenda on migration*, 13.May.
- [3] Loescher G., A.Betts & J.Milner(2008), The United Nations High Commissioner for Refugees(UNHCR): *The Politics and Practice of Refugee Protection into the twenty-first century*, N.Y.: Routledge. 15-49.
- [4] Krasner D.(1983) *Structural causes and Regime consequences : Regimes as Intervening Variables*, S. D .Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell Univ.Press. 1-2.
- [5] Ruggie J.(1975) Internal Responses to Techonology: Concepts and Trends, *International Organizations*, Summer,570-583.
- [6] O.Young(1983) *Regimes Dynamics : The Rise and Fall of International Regimes*,S.D.Krasner,ed.,*International Regimes*, Ithaca: Cornell Univ. Press. 93-95.
- [7] Haggard S.D.and B.Simmons(1987) Thrioes of International Regiems, *International Organization*, 41(1).510-517.



- [8] Keohane R. (1984) *After Hegemony : cooperation and discord in the world political economy* ,Princeton: Princeton Univ. Press.107.
- [9] Ernst B.Hass(1982) words can hurt you : or ,who said what to whom about regimes, *International Organization*,36. 210-224
- [10] B. C. Park , I S. Suk(2016) Refugee problems in EU crisis, *21st century, Political Science Review*,. 26(3). 155-167.
- [11] H. J. Kim & Bo K. Moon (2016) Refugee on the Social Security, *21st Century Political Science Review*,.26(3), 129-138.
- [12] J. W. Suh (2018) A Study on the Indochina Refugee Policy of Asian Countries, *The Korean Journal of International Studies*, 21(1).163-165.
- [13] C. M. Kim(2016) Mid-Estern European Perspectives and Strage on EU Refugee Crisis, *Journal of EU Studies*, 43, 45-67.
- [14] S. H. Lee (2011) Social Exclusion of European Union and its Overcome, *The Korean Journal of International Studies*.. 14(1).57-58.
- [15] W. Walters(2011) *Faucault and Frontiers :Notes on the birth of the humanitarian border*:Brockling U.& Krassman T. Lemke T. (eds.),Governmentality ,London and New York, NY :Routledge, 138-164.
- [16] Williams J.(2015) From humanitarianism exeptionalism to contingent care:care and enforcement at the humanitarian border, *Political Geography*. 47.
- [17] Tichtin M.(2011) *Casualties of care:Immigration on the Politics of Humanitarianism in France* .Berkerly, CA and London: Univ. of California.
- [18] Getmansky A., T.Sinmazdemir & T. Zeitzoff (2018), Refugees, enophobia, and domestic conflict : Evidence from a survey experiment in Turkey, *Journal of Peace Research*, 55(4) .43-67.
- [19] Bruter M.(2004), On what citizens mean by feeling 'European': perceptions of news, symbols, and borderless-ness, *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 30(1). 21-39.
- [20] Popa S. A. & D. Dumitrescu (2017), National but European? Visual manifestations of Europe in national parties' Euromanifestos since 1979, *Party Politics*, 23(5).145-156.
- [21] Solingen E.(2001), Mapping Internationalization: Domestic and Regional Impacts, *International Studies Quarterly*, 36(2). 55-59.
- [22] eld.D(1991), Democracy, The Nation-State and the Global System, *Economy and Society*, 20(2)
- [23] Chryssochoou D.N.(2000), Integration Theory and Treaty Reform: A Consociationalist Approach: University of Exeter, Strategies of Inclusion in Pan-European Civil Society, Working Papers 4.
- [24] Davis S. & Orchard P.(2015), World Australia's asylum-seeker policy stop boats to Europe?, *The conversation*, 24, April.  
http://theconversation.com/world-australias-asylum-seeker-policy-stop-boats-to-europe(accessed/10 Feb.2019).
- [25] Neumayer E.(2005), Asylum Recognition Rates in Western Europe, Their Determination Variation and Lack of Convergence, *Journal of Conflict Resolution*, 49(1) .43-66
- [26] Scheve K. F. & M.J. Slaughter (2001), Labor market competition and individual preferences over immigration policy, *Review of Economics and Statistics*, 83(1).133-145.
- [27] Nexon D.H. & I.B. Neumann(2018), Hegemonic order theory: A field- theoretic account, *European Journal of International Relations*, 24(3). 663-667.
- [28] O. J. Shim , E. H. Jang & K. S. Nho (2019).The Effect of Transformational Leadership's Sub-Factors on Innovative Behaviour, *Journal of Convergence for Information Technology*, 9(5) ,104-105.
- [29] Keely C. B.(1996), How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows, *International Migration Review*, 30(4). 303-314..
- [30] Thielemann E. (2003), Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the EU, *Journal of Refugee Studies*, 16(3) .253-273.
- [31] Little A. & Nick Vaughan- Williams(2017), Stopping boats, saving lives, securing subjects: Humanitarin borders in Europe and Austria, *European Journal of International Relations*, 23(3). 544-545.
- [32] G. B. Kim & H. J. Cho (2017), A Study on the Regulation Improvement Measures for Activation of IOT and Big Data Convergence. *Journal of Korea Convergence Society*, 8(5), 29-30.

## 김 용 철(Yong-Chul Kim)

[장학]



- 2015년 ~ 현재 : 한국반부패정책학회 회장
- 2019년 ~ 현재 : 부산대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 정책이론, 반부패정책, 한국 정치, 유럽정치
- E-Mail : kychul@pusan.ac.kr