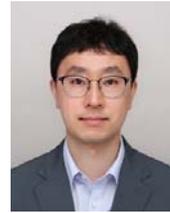


통치성 관점에서 본 글로벌 난민정치*

— ‘국민국가 주권’에 포획된 ‘국가들의 사회’—



한 준 성 (경희대학교)
(babaro79@gmail.com)

국문요약

이 글의 목적은 국제난민레짐 하에서 글로벌 난민정치와 유엔난민기구의 리더십이 보여 온 특징과 한계를 통치성(governmentality) 관점에서 분석하는 것이다. 통치성 관점은 난민정책의 근거에 깔린 정치적 합리성을 난민정책 수단과 연계하여 설명하고, 난민정치에서 인도주의 실천이 자국민 안녕을 우선시 하는 국가 통치로 흡수되는 과정을 포착하는데 적합하다. 이 글은 먼저 국제난민레짐이 시작부터 자선 패러다임에 기반해 작동해 왔음을 지적한다. 이어서 1980년대 이후 발생한 난민정치 지형의 변화를 신자유주의 합리성과 난민 문제의 안보화의 두 측면을 중심으로 살펴본다. 아울러 이런 흐름 속에서 북반구 국가들이 난민 유입 억제를 위해 활용한 통치 기술의 특징과 난민에 대한 인도주의 실천이 통치성의 일부로 흡수되는 경향을 분석한다. 이어서 북반구 난민정치에 대한 남반구 국가들의 반작용을 살펴본 뒤 글로벌 난민정치의 탈정치화 경향을 지적한다. 다음으로 북반구 난민정치와 긴밀한 영향관계에 있는 유엔난민기구의 정치적 리더십을 비판적으로 검토한다. 마지막으로 코로나 팬데믹이 난민정치에 미친 영향을 증폭과 단절의 측면에서 살펴본 뒤 국제사회의 공평한 책임 분담의 핵심이 결국 난민 보호에 대한 각 국의 정치적 의지 창출에 있음을 강조한다.

주제어: 국제난민레짐, 난민정치, 유엔난민기구, 통치성, 책임 분담

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A02083124). 유익한 심사평을 주셨을 뿐만 아니라 후속 연구과제를 일깨워주신 익명의 심사자 선생님들께 감사드립니다.

I. 들어가는 말

전후(戰後) 1951 난민협약과 유엔난민기구라는 두 축을 기반으로 ‘국제난민레짐’이 성립되었다. 국가들이 국제난민법을 토대로 난민 보호의 책무를 이행하고 유엔난민기구가 이들 간의 공평한 책임 분담을 설득하고 조율하는 기본 메커니즘이 창출된 것이다. 이는 헤들리 불(Hedley Bull)이 말한 ‘국가들의 사회(a society of states)’, 즉 ‘국제사회(international society)’의 가능성을 현실화시킨 문명사적 성취로 보였다. 이른바 영국 학파로 불리는 국제사회론자들은 권력정치의 현실을 인정하고 국제정치 무대를 아나키로 간주했다는 점에서 전통적 현실주의의 입장을 계승하면서도 공통의 가치와 이익을 바탕으로 상호 합의한 국제규범(국제법)에 기반해 질서를 유지하는 ‘국가들의 사회’를 상정했다. 전후 성립된 국제난민레짐은 이처럼 구성주의 색채를 띤 현실주의 이상인 ‘국제사회’의 현실태(現實態)로 보였다(Bull 2002; Simmons 2008, 192; 장인성 2009, 361-362).

하지만 ‘국가들의 사회’가 주권국가의 현실과 국제사회의 이상의 긴장과 딜레마를 안고 있듯이 국제난민레짐은 그 출발부터 국제법적 규범과 책무를 비롯한 문명 요소를 기반으로 하면서도 그로 인한 절제와 통제에 대한 잠재적 불만을 안고 있었다. 그렇기에 국제난민레짐 하에서 글로벌 난민정치의 성패는 이러한 문명 속에 도사리고 있는 불만을 어떻게 관리하고 조절해 가는가에 달려 있다고 말할 수 있다. 그렇지만 시간이 흐를수록, 특히 1980년대를 기점으로 글로벌 난민정치에서 ‘국제사회’의 내적 긴장은 ‘국민국가 주권’의 논리에 급격히 경사되면서 균형을 상실해 갔다. 송영훈(2016)의 표현을 빌면 난민의 실존적 위기로서의 ‘난민의 문제’가 난민 수용국이 자국민의 안녕과 국익의 관점에서 풀어야 할 기술적인 문제로서의 ‘난민 문제’로 치환되는 경향, 다시 말해 탈정치화 경향이 짙어진 것이다. 물론 국제난민레짐이 국제협력의 틀을 토대로 난민 보호에 지대한 공헌을 해 온 점을 부인할 수는 없다. 그렇지만 오늘날 글로벌 난민 위기에 대한 국제협력은 그 자체가 위기에 처해 있다는 지적을 받고 있다(이병하 2020, 76).

이에 이 글은 ‘국가들의 사회’의 표증(表證)과도 같았던 국제난민레짐이 굴절, 왜곡되어 온 과정과 그 특징에 주목한다. 보다 구체적으로는 서로 밀접하게 관련된 ‘글로벌 난민정치’와 ‘유엔난민기구 리더십’의 특징과 한계를 ‘통치성(governmentality)’의 관점에서 분석한다. 여기서 통치성은 *gouverner*와 *mentalité*를 합친 조어 방식에서도 짐작할 수 있듯이 ‘정치적 합리성(political rationality)’에 기반을 둔 ‘통치 기술(technologies of government)’의 실천을 일컫는다(Foucault 1988; Lemke 2002). 또한 바로 그렇기에 통치성 분석은 특정한 ‘지식-권력(knowledge-power) 레짐’에 대한 검토이기도 하다(Geiger 2013). 아울러 이러

한 의미에서의 통치성은 ‘생명관리정치(biopolitics)’로 표출되는데 이는 국력(國力)의 유지·증대 내지는 인구(a population) 전반의 안녕(welfare)을 위해 국가 권력이 인구 개개인의 삶에 구체적으로 개입하는 통치의 양태를 일컫는다. 또한 이는 자국민의 안녕을 위해 비국민을 대상 인구 집단으로 삼아 이들 개개인의 삶에 구체적으로 개입하는 권력 메커니즘을 아우른다.

이 연구는 바로 이러한 통치성 관점을 초국적 이주에 대한 국가 대응을 분석하는데 적용한 하나의 시도다. 다시 말해 국가의 ‘이주관리’를 통치성 실천으로 바라본다. 통치성 시각에서 볼 때 초국적 이주에 대한 국가 대응의 목표는 자국민의 안녕에 있고, 국가는 이러한 목표를 바탕으로 수용, 거주, 취업, 귀환이라는 일련의 과정에 걸쳐 국경관리정책, 체류자격제도, 외국인등록제도, 강제퇴거 등의 통치 기술을 구사한다. 아울러 초국적 이주에 대한 이러한 통치성 실천은 위반에 대한 처벌을 특징으로 하는 ‘사법’ 메커니즘, 감시와 교정에 초점을 맞추는 ‘규율’ 메커니즘, 그리고 위험 수준을 조절하는 ‘안전 메커니즘’의 복합적인 표출을 특징으로 한다(임미원 2016, 108-119).

이 연구는 전술한 논의의 맥락에서 초국적 이주의 한 양태인 강제이주 내지 난민 위기와 관련하여 ‘국제난민레짐’이 지닌 문제점과 한계를 규명하는데 통치성 개념이 유용한 분석의 관점이 될 수 있다고 판단했다. 다만 이 글은 통치성 개념을 구성하는 제반 요소들을 포괄적으로 적용하는데 주안점을 두기보다는 글로벌 난민정치를 해명하는데 유용한 통치성의 두 가지 측면에 주목하고자 한다. 첫째, 통치성 관점은 국가들의 난민정책의 근저에 깔린 담론과 지식을 구체적인 난민정책 수단과 연계하여 살피는데 적합하다. 아울러 글로벌 난민정치에 대한 이같은 통치성 분석 내용은 유엔난민기구의 리더십 한계를 해명하는데 있어서도 중요한 맥락을 제공해준다. 둘째, 통치성 시각은 글로벌 난민정치가 ‘난민의 문제’를 자국민의 안녕 내지 국익을 우선시하면서 ‘난민 문제’로 치환하는 경향과 이러한 기술적 접근으로 인해 나타나는 ‘탈정치화’의 문제점을 짚는데 유용한 관점이다. 이는 통치성 시각이 기본적으로 한 국가의 전체 ‘인구’, 보다 구체적으로는 ‘국민’을 대상으로 하여 이들의 삶(생명)을 관리하고 복리를 도모하는 ‘생명관리정치(biopolitics)’에 초점을 두고 있기 때문이다(홍태영 2012). 특히 이러한 ‘생정치적 통치성(biopolitical governmentality)’ 관점은 난민정치에서 인도주의 실천이 자국민의 안녕을 우선시하는 국가 통치에 의해 전유되는 과정을 포착하는데 적합하다.

글의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 글로벌 난민정치를 다룬다. 구체적으로는 우선 전후 성립된 국제난민레짐에 나타난 자선 패러다임에 기반한 도구주의 접근을 분석하고 이것이 일종의 경로의존적 효과를 지닌다고 설명한다. 이어서 1980년대 이후 글로벌 난민정치 지형의 변화를 ‘신자유주의 통치 합리성’과 ‘난민 문제의 안보화’의 두 측면을

중심으로 살펴보면서 난민 담론의 초점이 보호나 권리가 아닌 비용과 안보의 문제로 크게 변질되었음을 설명한다. 다음으로 이러한 흐름 속에서 북반구 국가들이 난민 유입 억제를 위해 고안해 적용한 ‘차단’과 ‘외재화’의 통치 기술의 내용과 성격을 분석하고, 이어서 난민에 대한 인도주의 실천이 통치성의 일부로 흡수되는 경향을 살펴본다. II장 마지막 절에서는 북반구 난민정치에 대한 남반구 국가들의 반작용을 살펴본 뒤 글로벌 난민정치를 관통하는 ‘탈정치화’ 경향의 문제점을 짚는다. 이어지는 III장에서는 이러한 글로벌 난민정치의 전개 과정에서 유엔난민기구가 보여준 정치적 리더십의 굴절과 한계에 대해서 설명한다. 마지막 장에서는 코로나 팬데믹 시기 글로벌 난민정치에 나타난 ‘증폭과 ‘단절’의 두 측면을 설명한 뒤에, 국제사회의 공평한 책임 분담의 핵심이 난민 보호에 대한 국가의 정치적 의지 창출에 있음을 강조한다.

II. 글로벌 난민정치의 통치성

1. 국제난민레짐의 경로의존성: ‘자선’ 패러다임에 기반한 도구주의 접근

국제난민레짐은 그 출발부터 ‘국가들의 사회’라는 이상과 ‘국민국가 주권’의 현실 사이에 커다란 간극을 안고 있었다. 이는 국제난민레짐의 핵심 축인 1951 난민협약이 그 적용에 있어서 시간적, 지리적 제한을 설정한 사실에서도 드러난다. 1951 난민협약은 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건으로 인해 발생한 유럽 지역의 난민 사태에 대응하기 위해 고안되었다는 점에서 마치 ‘유럽의 발명품’과도 같았다. 물론 이후 1967 난민의정서 채택으로 그러한 제한이 해제되면서 범지구적 규범으로 거듭났지만 국제난민레짐이 탄생한 모습은 그러했다. 그렇다면 1951 난민협약에 설정된 시간적, 지리적 제한의 근거에는 어떤 정치적 의증이 깔려 있었던 것일까? 서방 국가들은 이러한 제한 규정을 둠으로써 차후 난민의 자국 유입을 제한하고 궁극적으로는 자신들이 지게 될 정치적·재정적 책임을 최소화하고자 했다(최원근 2020, 29). 이처럼 국제난민레짐은 그 시작부터 난민의 권익과 일상 회복을 최우선시하기보다는 국가 주권의 논리와 국가 이익을 최우선시한 북반구 국가들의 이해관계에 크게 영향받았다.

특히 서방 국가들이 지닌 이같은 의증은 이후 국제난민레짐이 사실상 ‘자선(charity)’의 패러다임에 기반해 작동하게 된 요인이 되었다. 이 점을 보다 잘 이해하려면 먼저 난민 보호에 대한 국제사회의 ‘책임 분담(responsibility sharing)’의 두 요소를 ‘비호(asylum)’ 제공과 ‘부담 분담(burden-sharing)’으로 구분해 살펴봐야 한다. 1951 난민협약은 전자와

관련해서는 비호신청의 권리와 강제송환금지 원칙을 강행규범으로 제시한 반면, 재정 지원이나 재정착을 포함한 후자와 관련해서는 선언적 수준에서 약한 규범을 제시하는데 그쳤다(이병하 2020, 89; Betts 2010, 18). 결국 이러한 ‘비대칭성’은 부유한 선진국들에게 난민 보호의 ‘책무’(특히 부담 분담)를 ‘자선’으로 변질시킬 수 있는 여지를 남겨주고 말았다. 전세계 대다수 국가들이 아니라 일군의 부유한 선진국들이 중심이 되어 유엔난민기구에 ‘자발적 기여’를 하는 방식이 자리잡게 된 것이다(Hathaway 2012, 201). 그 결과 국가별로 국내정치나 예산제약 내지는 국가선호에 따라 재량으로 출연하는 기여분의 변동 폭이 커질 수 있는 상황에서 난민 보호 프로그램을 안정적으로 이어가기가 쉽지 않게 되었다. 이처럼 국제난민레짐은 처음부터 국가들 간의 공평한 책임 분담을 위한 체계적인 재원 충당 시스템을 갖추지 못했다.

전술한 내용에서 보듯이 서방 국가들은 국제난민레짐이 자국에 부담을 안길 수 있다고 보고 난민 보호에 대한 책임에서 어느 정도 자유로울 수 있는 여지를 확보하고자 했다. 그러면서도 동시에 국익에 부합한다고 판단할 때에는 국제난민레짐을 적극 활용하는 도구주의적 행태를 보였다. 랜디 리퍼트(Randy Lippert)가 지적한 것처럼 북반구 국가들은 종종 ‘난민성(refugeeness)’을 ‘도덕정치적인 책략’으로 활용했다. 그에 의하면 난민 개념은 누군가 내지 어떤 상황으로부터 어쩔 수 없이 도피하게 되는 상황을 전제한다. 이때 ‘누군가 내지 어떤 상황’은 강제이주의 원인으로서는 구체 지목 대상은 가변적이다. 특히 ‘누군가 내지 어떤 상황’은 도덕적 결함을 지니고 있기에 특별한 방식의 개입을 통해 개선이 요구되는 대상으로 간주된다(Lippert 1999, 304-308).

실제로 냉전시기에 난민성은 공산권 국가들의 통치가 자유주의에 반한다는 지배적인 믿음을 지탱하는 하나의 요소였다. 난민 인정 사유에 있어 정치적·시민적 권리와 관련된 박해가 부각된 1951 난민협약은 공산권이 유엔을 보이콧하는 사이에 채택되었고, 이후 동서 이념 대결의 도구로 활용되었다. 이 밖에도 탈식민화된 제3세계에서 난민성은 서구사회가 긴급 원조나 개발 프로그램 형태로, 즉 외견상 ‘비정치적’인 방식으로 ‘개입’할 수 있는 명분을 제공해주었다. 이러한 행태는 사실상 탈식민화된 공간을 ‘재식민화’하려는 시도에 다름 아니라는 지적을 받기도 했다. 뿐만 아니라 난민성은 난민 수용국의 국제 위상을 끌어올리는 수단으로 활용되기도 했다. 대표적으로 호주와 캐나다는 난민캠프 등에 머물고 있는 난민을 선별해 데려와 정착시키는 ‘재정착(resettlement)’ 프로그램을 통해 자국의 대외 이미지와 국제 위상을 제고했다(최원근 2020, 29; Lippert 1999, 305-308).

이처럼 전후 성립된 국제난민레짐은 자선 패러다임에 기반한 도구주의 접근에 의해 운용되었고, 이러한 패턴은 일종의 경로의존적 효과를 갖게 된다. 그렇지만 이상과 현실의 간극 속에서도 난민 보호에 대한 국제사회의 책무 이행의 의지와 실천을 과소평가해선

안된다. 1980년대 이전까지만 하더라도 북반구 국가들 사이에서는 ‘재정착’이 주요한 지속가능한 해법으로 받아들여졌고, 남반구 난민 수용국들은 난민에게 지역사회 통합 기회를 제공하는 방안을 적극 추진하는 모습을 보였다(이병하 2020, 91). 하지만 그런 상태는 그리 오래 가지 않았다.

2. 난민정치 지형의 변화: 신자유주의적 통치 합리성과 난민 문제의 안보화

전술한 자선 패러다임에 기반한 도구주의 접근은 오늘날까지 변함없이 이어져 오고 있다. 그렇지만 그것이 어느 정도의 폭과 깊이로 국제난민레짐의 기본 정신과 목적을 제약하는지는 시기마다 차이가 있다. 중대 분기점이 된 시기는 1980년대였다. 이 시기를 전후로 (주로 부유한) 국가들의 난민정치의 근저에 깔린 ‘통치 합리성’에 큰 변화가 나타나기 시작했다. 무엇보다도 난민을 인도주의 관점에서 ‘보호’의 대상이나 ‘권리’의 주체로 바라보기에 앞서 ‘비용’과 ‘생산성’의 관점에서 바라보는 경향이 강화되었다. 즉, ‘신자유주의 합리성’이 부각되기 시작했고 그에 따라 ‘난민의 사물화’ 경향이 더욱 짙어졌다. 그 배경을 살펴보면, 1980년대 이래로 이른바 ‘제트기 시대 난민(jet-age refugees)’의¹⁾ 등장으로 남반구에서 북반구로의 난민 유입 규모가 증대하면서 북반구 국가들 사이에 난민 보호에 대한 부담과 우려가 커졌다(이병하 2020, 92; Betts 2010, 14-15; Lippert 1999, 310-314). 이에 더해 신자유주의적 자본주의가 전지구적으로 확산되어 가면서 북반구 국가들을 위시한 난민 수용국들은 ‘난민 보호’의 책무를 더욱 더 ‘비용’의 문제로 치환하면서 난민 보호를 위한 공적 지출을 꺼리는 모습을 보였다(이병하 2020, 92; Ramsay 2020, 19). 이는 ‘자선’ 패러다임의 한계를 여실히 보여주는 대목이기도 하다.

신자유주의 합리성에 근간한 난민정치에 대해 좀더 구체적으로 설명하면, 먼저 난민정책에 관한 논의와 결정에 있어서 회계나 회계감사와 관련된 지식에 대한 의존성이 커졌다(Lippert 1999, 319). 다음으로 ‘자립’ 논리와 ‘역량강화’ 담론이 확산되면서 난민 개인의 책임성, 자율성, 선택의 측면이 강조되었다. 그만큼 난민 문제를 경제적 효용의 관점에서 바라보는 경향이 강화된 것이다(Lippert 1999, 319; Ramsay 2020, 6-7). 이를 두고 이병하는 겉으로는 난민의 ‘원조 의존성’을 지적하는 것 같지만 실제로는 난민 보호에 따르는 비용을 줄이고 난민 보호의 책임을 상당 부분 난민 개인에게 전가하려는 시도임을 지적했다(이병하 2020, 102). 이 밖에도 난민통치에 민간 행위자를 동참시키는 패턴이 활성화되었다. 이는 난민통치에 있어서 공적 부분과 민간 부문 사이의 장막을 걷는 것과도 같은데 후술할

1) 이는故포울 하르틀링(Poul Hartling)이 유엔난민기구 대표 재직 시절 난민이 모국의 인접국을 넘어 원거리에서 (주로 서구사회의) 목적국가로 이동하는 현상에 붙인 표현이다(Hartling 1985).

‘운송 규제’가 대표적인 사례다. 국가는 이처럼 민간 행위자와의 협력을 통해 ‘작은 정부’나 효율성과 같은 신자유주의적 합리성에 부합하는 방식으로 난민정책을 추진한다. 이 밖에도 신자유주의 합리성에 기반을 둔 난민연구도 눈에 띈다. 예컨대 난민 사태에 대한 ‘조기정보시스템’에 대한 연구 관심이 커졌는데 이는 대규모 강제이주사태에 따른 비용 발생 요인을 사전에 파악해 예방한다는 목적을 반영한다(Lippert 1999, 319).

통치성 관점에서 볼 때 또 한 가지 주목할 필요가 있는 것은 조지나 램지(Georgina Ramsay)가 ‘생정치적 정당성(biolegitimacy)’으로 명명한 난민통치의 작동 방식이다. 이는 난민 수용국들이 난민의 존재 가치를 자립 여부 및 정도를 기준으로 평가하는 것을 일컫는다(Ramsay 2020, 18-19). 막달레나 페르지나(Magdalena Perzyna) 역시 같은 문제의식에서 수용국들이 난민정책에 “인간 가치의 분류학(taxonomy of desirability)”을 적용하는 격이라고 비판했다. 즉, 난민정책이 인간의 가치를 잠재적인 경제적 효용의 관점에서 따져 묻는다는 것이다. 결국 이런 시각에서 보면 분쟁이나 박해를 피해 떠난 취약한 난민의 존재 가치는 낮게 평가되며, 바로 그런 이유에서 이들의 유입은 적극적인 조절 내지 통제 대상이 된다(Perzyna 2020, 4).

문제는 여기서 그치지 않는다. 램지가 갈파한 것처럼 신자유주의 합리성에 기인한 난민의 사물화는 일견 형용모순인 ‘인도주의적 착취(humanitarian exploits)’로 이어질 공산이 크다. 그 이유는 난민정책에서 ‘보호(protection)’와 ‘생산성(productivity)’의 두 차원이 구분되지 못한 채 뒤엉켜 버리기 때문이다. 이는 난민의 생명과 자유를 지켜야 한다는 인도주의적 책무가 난민의 삶을 국가경제에 이득이 되도록 만들려는, 혹은 적어도 손해가 되지 않게 하려는 경제적 목적과 뒤섞여 버린 상황이다. 결국 이런 상황에서는 수용국 사회에서 난민의 ‘취약성’이 이들에 대한 ‘착취’로 이어질 공산이 크고, 그로 인해 난민은 수용국에서 ‘생존’을 넘어 ‘의미있는 삶’을 영위하기가 어렵게 된다(Ramsay 2020, 7-9).²⁾

한편 난민의 주요 목적국인 선진국들 사이에서는 2000년대에 들어서 ‘혼합이주’의 흐름 속에서 ‘이주-비호 연계(migration-asylum nexus)’ 담론이 크게 부각되었다. 비호 시스템이 경제 이주자에 의해 대규모로 남용되고 있다는 인식이 확산된 것이다. 아울러 이는 그만큼 많은 비호신청자들이 “경제적 목적을 가진 ‘불순한’ 이주자와 동일시”되면서 난민 자격을 의심받게 되었음을 뜻한다. 결국 이러한 상황 논리에 따라 이주관리와 국경통제가 더욱 강화되면서 비호신청 권리 행사는 더욱 제약되었다(신지원 2015, 431-432, 444-445).

2) 램지는 난민에 대한 ‘인도주의적 착취’의 구체 사례로 우간다와 호주의 사례를 설명한 바 있다. 우간다는 대표적인 비호(asylum) 제공국이고, 호주는 대표적인 재정착(resettlement) 국가이다. 램지는 양국에서 공히 난민의 삶이 불안정성을 벗어나지 못한 채 생계유지 수준에 그치고 있다는 점을 지적했다. 구체 내용은 램지(Ramsay 2020, 9-16)의 설명을 참조하시오.

이런 흐름의 연장선상에서 상황을 결정적으로 악화시킨 것은 9/11이었다. 1980년대 이래로 난민 담론이 신자유주의 합리성에 의해 ‘비용’의 문제로 변질되었다면 9/11 이후로 난민 담론은 급격하게 인도주의 담론에서 ‘안보’와 ‘위협’에 관한 담론으로 바뀌어갔다. 혹은 인도주의 논리가 안보화 논리와 뒤엎히기 시작했다고도 말할 수 있다. 국가들은 전통적인 지정학으로 돌아섰고 ‘주권’, ‘국경’, ‘정체성’과 같은 국제관계 이론의 오랜 주제들이 다시 소환되었다(Muller 2004, 50). 특히 ‘여행-테러리즘’ 연계성에 대한 우려가 증대하면서 여행레짐의 안보화 경향이 강화되었다(Betts 2010, 14).

하지만 이같은 환경 변화 속에서 선진국들은 난민 보호의 책무를 더욱 주변화시키는 담론 효과를 지닌 ‘세계화-안보 역설’에 직면하게 되었다(Muller 2004). 이는 테러리즘 위협으로부터 국내안보를 지켜야 할 필요와 신자유주의 세계화를 이어가야 한다는 신념의 딜레마를 일컫는다(Muller 2004, 50). 이는 난민 문제에도 적용된다. 이를테면 여행레짐을 통해 자국 영토에 발을 디딘 비호신청자들 가운데 안보에 위협이 될 수 있는 사람들이 섞여 있을 수 있다는 우려 내지 난민이 수용국 사회가 부양해야 할 ‘원치 않은’ 존재들이라는 사고가 이주통제의 강화로 이어질 경우 이는 신자유주의적 세계화 흐름에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 인식은 난민정치에서 세계화와 안보라는 길항관계에 있는 듯 보이는 두 가지를 일관된 방식으로 함께 추구할 수 있는 통치 기술에 대한 고민을 낳게 되었다.

3. 책임 회피를 위한 억제 전략과 통치 기술

(1) 난민 보호 책무에 대한 최소주의 해석에 기반한 억제 전략

국제난민레짐의 태동과 이후 난민정치 지형의 변화 속에서 부유한 선진국들은 국제난민법의 기본 정신과 목적을 왜곡해 왔다. 이들은 종종 난민 보호 책무를 마지못해 택하게 되는 ‘최후의 수단’ 썸으로 간주하는 모습을 보였고, 이러한 최소주의 해석은 과도한 이주관리와 국경통제를 정당화했다. 실제로 북반구 선진국들은 애초에 영토적 관할권에 난민이 유입하지 못하도록 하는 ‘억제(deterrence) 전략’을 구사했다. 일단 난민이 자국 영토로 들어온 뒤에는 이들에 대한 국제법적인 보호의 책무가 발생한다는 점을 고려했던 것이다(Hathaway 2016, 95). 특히 국제사회의 책임 분담에 대한 신뢰가 없는 상황에서 난민 수용의 부담을 오롯이 떠안게 될 것을 우려했다. 또한 이러한 흐름의 연장선상에서 목적국가들은 사전 승인 없이 자국 영토에 발을 디딘 난민을 ‘불법체류자’로 간주해버리곤 했는데 이는 난민협약의 핵심 원칙인 강제송환금지 원칙을 심대하게 훼손시켰다. 뿐만 아니라 선진국들은 효율적인 자원 배분의 논리를 앞세우며 재정착 비중을 최소화하면서 대다수 난민이 거주하고 있는 저개발국에 자원을 집중적으로 투입해야 한다며 사실상 비호 제공의

책무를 비껴갔다(Hathaway 2012, 200). 실제로 선진국으로의 재정착 비율은 지속적으로 감소했고, 이는 그만큼 난민 보호의 실질적인 책임이 더욱더 남반구 저개발 국가들로 전가되었음을 뜻한다(최원근 2020, 31).

특히 1980년대 이후 난민 보호의 일반적인 형태로 자리 잡기 시작 난민캠프 모델은 앞서 설명한 북반구 국가들의 억제 전략의 폐단을 여실히 보여주었다. 선진국들이 억제 전략을 추진해 온 가운데 전세계 난민의 대다수는 인권 유린의 위험성이 높은 저개발 지역에 머무르게 되었다. 이들 가운데 상당수는 난민 상황이 장기화되면서 난민캠프나 정착촌에 사실상 갇혀 지내게 되었다. 제임스 해서웨이(James Hathaway)는 이를 두고 ‘글로벌 격리 레짐(global apartheid regime)’이라 부르기도 했다(Hathaway 2012, 200).³⁾ 결과적으로 난민캠프 모델은 난민을 발생국 인접국들의 대규모 캠프에 수용해 서방 선진국 들로의 접근을 막는 억제 기제가 되었다(최원근 2020, 30-31). ‘난민 보호’ 책무가 ‘난민 격리’ 방식으로 해소된 셈이다. 토마스 감멜토프트-한센(Thomas Gammeltoft-Hansen)과 해서웨이는 이같은 대응 패턴의 기저에 깔린 선진국들의 위선적 의중과 도구주의적 사고를 예리하게 짚었다.

“선진국들이 국제이주로 인해 받는 압박은 저개발국들의 분투로 현저하게 완화되었다. 전 세계 난민의 절대 다수가 현재 이들 저개발국들에 체류하고 있다. 만일 북반구 국가들이 국제난민법을 완전히 탈퇴하게 되면, 현재 파편화된 책임 부담 시스템과 부유한 국가들의 들쭉날쭉한 기여금에 의존하는 구조 속에서 가난한 국가들이 계속해서 난민법상 비호 제공의 책무를 떠안도록 종용할 수 있는 정치적으로 유효한 근거가 사라지게 된다. ... 선진국들에게 국제난민법이 의미있는 여러 이유들 가운데 가장 중요한 것은 저개발국들로 하여금 선진국들의 이주통제 기획에 긴요한 지원을 제공해주도록 유도할 수 있는 기제가 된다는 것이다.”(Shachar 2020, 107 재인용).

(2) 책임 회피의 통치 기술: ‘차단’과 ‘외재화’

1980년대 이후 변화된 난민정치의 지형 위에서 서방 국가들은 난민법상 비호 제공의 책무를 비껴가기 위한 다양한 통치 기술을 고안, 적용해 왔다. 이는 서로 긴밀하게 연관된 ‘차단’과 ‘외재화’의 두 차원으로 구분해 살펴볼 수 있다. 먼저 ‘차단’의 정책 수단들을 보면, 대표적으로 난민 발생국에 대한 비자 규제를 꼽을 수 있다. 이는 정규 이주 루트를

3) 알렉산더 베츠(Alexander Betts)와 폴 콜리어(Paul Collier)는 오늘날 난민정치의 이중적 특징을 “어떤 방식으로든 부유한 세계로 성공적으로 입성한 10%를 위한 부티크 모델(a boutique model)과 모국 인접 지역에 머물고 있는 나머지 90%의 대다수에 해당하는 의존과 궁핍의 모델(a dependency and destitution model)”로 묘사했다(Betts and Collier 2017, 131).

원천적으로 통제하는 방식이다. 또한 해외 공항에 연락사무관을 파견하여 위조서류로 이동 중이거나 서류가 미비한 잠재적 비호 신청자의 유입을 사전에 통제하는 방식도 있다. 이 밖에도 민관 협력을 통한 접근으로 증빙서류가 미비한 외국인을 탑승시킨 항공사나 선박을 제재하는 ‘운송규제(carrier sanctions)’가 있다. 의심스러운 외국인이 탑승한 것으로 의심되는 선박을 추적해 입항 자체를 금지할 수도 있다. 모두 사실상 사전국경관리로서 자국 영토 내 비호신청을 차단하는 방식이다. 이 밖에도 ‘안전한 제3국 협정(safe third country agreement)’이 있다. 핵심은 ‘안전한 제3국가’로 분류된 국가에서 온 외국인의 난민지위 신청자격을 인정하지 않는 것이다(Perzyna 2020, 4-5; 신지원 2015, 428).

다음으로 ‘외재화’는 난민 보호의 책무를 다른 국가나 지역으로 전가하거나 외주화하는 것이다. 대표적으로 ‘재입국 협정(readmission agreement)’을 꼽을 수 있다. 이것은 특정 국가나 지역이 자국이나 역내에 유입된 난민이나 비정규 이주민을 모국이나 경유국으로 송환하기 위한 목적으로 다른 국가와의 상호의무를 규정한 협정이다. 예컨대 유럽연합은 유럽으로 유입되는 난민의 최대 경유지인 터키와 2016년 3월에 재입국 협정을 체결했다. 이를 통해 터키는 비자 자유화와 유럽연합 회원국 가입 가속화를 기대했고, 유럽연합은 난민 수용의 부담을 외부로 전가시키고자 했다(박선희 2017).⁴⁾ 난민 심사의 역외 처리 방식도 있다. 호주가 2001년에 도입했던 ‘태평양 해결책(Pacific Solution)’이 대표적인 사례다. 이는 비호신청자들이 자국 영토에 진입하는 것을 ‘차단’하고 제3국인 태평양 도서 국가의 임시난민수용소에 ‘구금’한 뒤 ‘심사’를 거쳐 통과한 경우에 한해 재정착 형태로 호주에서 거주하게 하는 방식이다(신지원 2015, 444; Little and Vaughan-Williams 2016, 540-541). 이 밖에도 난민 유입을 억제하기 위한 목적으로 대규모 캠프나 정착촌에 난민을 수용하고 있는 제3세계 저개발국에게 개발원조 등 재정적 인센티브를 제공하는 방식도 있다(최원근 2020, 30-31).

전술한 내용에서 보듯이 난민 유입을 억제하기 위한 통치 수단들은 다양하며 계속 진화해 오고 있다. 특징적인 점은 북반구 선진국들이 ‘차단’과 ‘외재화’의 통치 기술을 활용하는 과정에서 매우 교묘한 방식으로 법의 테두리를 벗어나지 않으면서 대응해 왔다는 것이다. 다시 말해 ‘합법성’의 논리를 앞세워 난민 보호에 관한 책무를 둘러싼 ‘정당성’의 문제를 비껴가는 전략을 구사해 온 것이다.

4) 그렇지만 ‘거래’의 성격이 다분했던 이 협정은 유럽연합에게 예기치 않은 문제를 안겨다 주었다. 난민 유입의 밸브를 잡고 있는 터키에 대한 유럽연합의 ‘취약성(vulnerability)’이 커져 버린 것이다. 실제로 터키는 “난민협정을 파기하고 난민을 유럽에 쏟아놓겠다”고 협박하기도 했다(박선희 2017, 127).

(3) ‘국제레짐 옮겨 타기’와 ‘이동하는 국경’

위에서 살펴본 다양한 억제의 통치 기술들을 좀더 심층적으로 살펴보면 두 가지 특징적인 점이 발견된다. ‘국제레짐 옮겨 타기(regime shifting)’ 행태와 ‘이동하는 국경(the shifting border)’ 현상이다. 앞서 설명했듯이 북반구 국가들은 난민 문제를 ‘비용’과 ‘안보’의 관점에서 바라보면서 일단 난민이 자국 영토를 밟게 되면 강제송환을 할 수 없고 비호 책무가 발생하기에 이러한 상황이 애초에 발생하지 않도록 다양한 통치 기술들을 활용해 억제하고자 했다. 이 과정에서 선진국들은 알렉산더 베츠(Alexander Betts)가 갈파했듯이 ‘레짐복합체(regime complex)’를 전략적으로 활용하는 모습을 보였다. 이는 국제난민레짐이 아닌 다른 국제레짐의 논리와 제도를 활용함으로써 우회적인 방식으로 난민 유입을 통제, 조절하는 방식이다(Betts 2010; 이병하 2020, 87).

베츠는 이러한 행태를 두고 ‘국제레짐 옮겨 타기’로 명명하면서 ‘난민레짐’과 ‘여행레짐’의 연계 전략에 주목했다. 그에 의하면 북반구 국가들은 난민 유입을 차단, 조절하기 위한 방편으로 여행레짐을 적극적으로 활용함으로써 난민레짐 하에서의 비호 제공의 책무를 공공연하게 위반하지 않고서 비껴가는 전략을 택했다(Betts 2010, 16). 이를테면 비자 규제, 운송 규제, 타국 공항 연락사무관 파견, 제3국과의 파트너십 등을 통해 이주통제를 강화함으로써 난민의 유입을 차단하거나 조절하는 것이다. 더욱이 목적국가는 난민레짐과 여행레짐의 연계성을 활용하여 비정규 루트로 입국한 비호 신청자를 ‘불법’체류 외국인으로 간주해 강제퇴거시킴으로써 국제난민레짐의 핵심 요소인 강제송환금지 원칙 준수 의무를 우회적으로 비껴갔다(이병하 2020, 88). 이처럼 북반구 국가들은 여행레짐에서 이주를 통제할 수 있는 요소들을 발굴해 활용함으로써 국제난민레짐의 강행규범을 공공연하게 위반하지 않고서도 난민 유입을 차단할 수 있는 ‘묘수’를 찾은 것이다(Betts 2010, 26).

북반구 선진국들의 이같은 행태는 ‘이동하는 국경’ 현상과도 맞닿아 있다. 이는 아예렛 샤하르(Ayelet Shachar)가 국제사회의 난민 보호 책무 이행 실패를 분석적으로 묘사하기 위해 제시한 개념이다(Shachar 2020). 샤하르는 논의 초점을 ‘이동하는 사람’에서 ‘이동하는 국경’으로 옮길 것을 제안했다. 그녀에 따르면, 선진국들이 국제난민레짐의 책무를 대놓고 위반하지 않고 비껴가기 위한 법적 장치로 고안한 ‘이동하는 국경’은 사라졌다 다시 생기기도 하고 다양한 방식으로 변조되기도 한다. 핵심은 관할권(jurisdiction)을 ‘영토’가 아닌 ‘기능’ 중심으로 이해하면서 난민 유입을 차단·조절하기 위한 이주관리 장치로서 ‘이동하는 국경’을 유연한 방식으로 실천하는 것이다.

이에 따라 국경통제 활동은 한편으로는 자국 영토의 경계로부터 더욱 바깥으로, 다른 한편으로는 자국 영토 안으로 더욱 깊숙이 전개된다. 목적국가가 이주통제를 위한 목적으로 난민 모국 내지 경유국과 맺는 협정, 운송규제, 타국 공항 연락사무관 파견 등이 전자에

해당된다(Shachar 2020, 54-57). 후자와 관련해서는 입국하여 자국 영토 내에 체류하고 있음에도 불구하고 정부의 승인 없이 입국해 체류하고 있다는 이유로 마치 영토 바깥에 있는 사람인 것처럼 간주하는 경우를 꼽을 수 있다. 대표적으로 미국은 의회 입법에 근거하여 육해 국경에서 무려 100 마일 이내의 지역에서 체류자격 확인을 위한 불심검문 및 신속퇴거집행을 허용한 바 있다. 법적 범주를 전략적으로 활용해 이른바 ‘헌법 사각 지대(constitution free zone)’를 합법적인 방식으로 창출해 낸 것이다(Shachar 2020, 20-26).

4. ‘인도주의 통치’로서의 난민정치

앞서 난민 문제에 대한 선진국들의 책임 회피의 구체 방식과 패턴을 살펴보았다. 그렇지만 역제의 측면에만 주목하다보면 선진국들의 난민정치가 지닌 또 다른 측면을 놓칠 수 있다. 이는 난민의 문제에 대한 인도주의 접근을 수용국의 관점과 이해에 따라 전용(轉用)하는 방식에 관한 것이다. 다시 말해 인도주의가 통치성의 일부로 흡수되는 것이다. ‘인도주의 통치(humanitarian government)’ 개념은 이를 분석적으로 이해하는데 도움을 준다. 여기서 ‘인도주의 통치’는 권리를 박탈당하거나 삶이 불안정한 사람들을 대상으로 한 통치의 양식이다(Mavelli 2017). 핵심은 상충되어 보이는 ‘인도주의’ 논리와 ‘안보화’ 논리를 일관되게 동시 적용하는 것이다. 이러한 ‘인도주의 통치’ 관점을 난민 문제에 관한 서구사회의 대응에 적용하여 설명하면 다음과 같다.

먼저 인도주의 논리는 ‘동정의 정치’로 표출되는데 그 특징을 살펴보면, 첫째, ‘동정의 언어’가 부각되면서 불평등과 지배와 같은 고통의 보다 근본적인 원인들이 논의에서 희석된다. 이를테면 보트를 타고 지중해를 건너다 목숨을 잃은 난민의 사망 원인에 대해 논의할 때 유럽의 과도한 국경통제를 도외시한 채 인신매매와 밀입국 조직을 과도하게 부각시키는 경우가 이에 해당한다. 밀입국이나 인신매매 조직으로부터 이들의 삶을 지켜낸다는 이른바 “온정적 국경업무(compassionate borderwork)”의 논법을 앞세워 비정규 이주에 대한 군사화된 대응을 정당화하는 것이다(Little and Vaughan-Williams 2016, 541). 둘째, 난민을 잠재적으로 동등한 시민으로 대하기보다는 ‘희생자’로만 바라보는 고착된 시선이다. 이러한 시선은 삶이 불구화된 상태에 처한 사람들을 그렇지 않은 사람들에 비해 더 ‘가치있는 존재’로 간주하기에 결과적으로 난민의 삶을 더욱 불안정하게 만들 수 있다. 이러한 아이러니를 보여주는 블랙 코미디 같은 상황이 있어 소개하면, HIV 양성인 난민이 수용국에서 자신의 건강 상태가 좋아지면 체류권에 부정적인 영향을 끼칠까봐 거주자격을 획득한 직후 약물 치료를 중단한 사례가 있다(Mavelli 2017, 814-821).

난민에 대한 ‘인도주의 통치’에서는 이러한 동정의 정치와 더불어 혹은 그 연장선상에서 이주관리 및 안보화 논리가 강하게 작동한다. 이를테면 ‘희생자’인 ‘진짜’ 난민을 보호하기 위해 그렇지 않은 건강한 상태에 있는 ‘나쁜, 자격 없는, 가짜’ 난민의 유입에 대한 통제를 강화해야 한다는 논리다(Mavelli 2017, 819). 호주의 ‘스톱 더 보트(Stop the Boat)’ 정책의 경우 심지어 ‘생명을 구하기 위해 생명을 구하지 않는다’는 역설적 논리를 앞세운다. 즉, 비호 신청을 위한 도해(渡海)를 난민의 삶과 죽음을 가르는 위협으로 규정하면서 이들이 애초에 이처럼 위험한 이주 루트를 택하지 못하도록 억제하기 위해 불가피하게 보트피플을 수용하지 않는다는 논법이다(Little and Vaughan-Williams 2016, 540-541; Mavelli 2017, 811).

위에서 논의한 내용이 난민에 대한 ‘인도주의 통치’의 전부는 아니다. 난민에 대한 ‘인도주의 통치’는 수용국이 자국민의 안녕을 염두에 두고 펼치는 ‘생정치적 통치성(biopolitical governmentality)’의 성격을 아울러 지닌다. 이 점을 이해하려면 먼저 난민에 대한 ‘인도주의 통치’가 결국 어떤 난민을 수용해야 하고 어떤 난민을 거부해야 하는지를 결정하는 문제와 관련된다는 점을 잘 헤아려야 한다. 여기서 핵심은 포용과 배제에 관한 결정이 난민 수용국 ‘국민’에 대한 생정치적인 돌봄(biopolitical care)의 문제와 긴밀하게 관련되어 있다는 것이다. 다시 말해서 생정치적 통치성으로서의 ‘인도주의 통치’는 난민에 대한 ‘생정치적 인종주의(biopolitical racism)’를 통해서 자국민의 “정서적이고 물질적인 안녕(emotional and material well-being)”을 증대시키는 것을 목표로 한다. 여기서 생정치적 인종주의는 난민이 수용국 국민의 물질적, 정서적 안녕에 얼마나 기여할 수 있는가에 따라 이들의 존재 가치를 평가하고 포용/배제 여부를 결정하는 것이다. 자국민 중심주의를 바탕으로 ‘가치 있는(valuable)’ 난민과 그렇지 않은(non valuable) 난민 사이의 경계를 획정하는 것이다(Mavelli 2017, 811-812).

일례로 2015년 시리아 난민에 대한 영국 정부의 대응을 살펴보자. 당시 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리는 영국이 5년에 걸쳐서 2만 명의 시리아 출신 난민을 수용함으로써 ‘도덕적 책무’를 완수할 것이라고 밝혔다. 도덕적 책무를 운운하기에는 궁색한 수준이었고 그마저도 시리아 인접 지역에 소재한 난민캠프에서 선별해 수용하겠다는 방침이었다. 따라서 난민 보호에 대한 책임 분담을 적극적으로 이행하겠다는 의지의 발로로 보기는 어렵다. 영국 정부가 보다 적극적으로 고려한 것은 자국민의 인식과 반응이었던 것으로 보인다. 영국 정부가 수용하기로 한 시리아인은 아픈 아동, 성폭력 피해 여성, 고문을 당한 남성이었는데 이들은 ‘생정치적 통치’의 관점에서 볼 때 다른 시리아인과 비교해 보다 가치 있는 존재들(valuable lives)로 간주될 수 있다. 왜냐하면 이러한 모습의 난민이 영국 국민 사이에서 수용에 대한 거부감을 줄이고 동정심과 정의감을 유도하는데 보다

효과적일 수 있기 때문이다(Mavelli 2017, 810).⁵⁾

물론 난민에 대한 인도주의 통치의 생정치적 통치성을 오롯이 부정적으로만 볼 필요는 없다. 정치적 의지와 선택에 따라 사뭇 다른 결과를 만들어낼 수도 있기 때문이다. 실제로 독일은 난민 수용에 있어 ‘동정과 ‘정의’, 그리고 젊고 숙련된 난민이 노동력을 제공하고 복지시스템에 기여할 수 있다는 점을 부각시키면서 캐머런 총리의 발표가 있기 직전 한 주에만 18,000명의 시리아 출신 난민을 받아들였다. 아울러 세 살배기 알란 쿠르디(Alan Kurdi) 사망 사건 이후 수년에 걸쳐 매해 80만 명의 난민을 받아들이기로 했다(Mavelli 2017, 827). 이처럼 양국 사례는 정치적 의지와 선택에 따라 난민 보호의 책임 분담에 있어 사뭇 다른 결과를 도출할 수 있음을 선명한 대비를 통해 보여주었다. 물론 수용국 국민의 안녕에 초점을 두고, (난민의) ‘권리 주창’의 요소가 약하고, ‘자선’ 패러다임에서 크게 벗어나지 못했다는 점에서 한계를 안고 있는 것은 사실이지만 말이다.

5. 남반구의 반작용과 난민 이슈의 탈정치화

앞서 살펴본 선진국들의 난민정치는 북반구 지역을 넘어 남반부 국가들, 특히 대규모로 난민을 수용하고 있는 저개발국들 사이에서 반감과 반발을 불러 일으켰다. 난민 발생국과 인접해 국경의 틈새가 많은 접경 국가들과 상대적으로 가난한 국가들은 북반구 국가들과 달리 난민 유입 자체를 원천적으로 억제하기 어려운 상황에 놓여 있다. 이런 상황에서 전술한 북반구 선진국들의 행태는 대량으로 유입된 난민에게 비호를 제공해야 하는 남반구 저개발국들의 불만을 더욱 고조시켰다. 그런 가운데 남반구 국가들은 국제사회의 책임 분담에 대한 불신으로 비호 제공에 난색을 표하고 이주통제를 강화하는 모습을 보였다(Betts 2010). 이를테면 구금과 같은 강압적인 조치를 통해 난민의 이동성을 제약하고 종종 이들을 가혹하게 대함으로써 자국이 난민에 개방적인 사회가 아니라는 신호를 발산했다. 문제는 여기서 그치지 않았다. 결국 이런 상황에서 저개발지역 수용국 사회에서 희망을 찾지 못한 난민은 다시금 이주(≒탈주)를 감행한다. 더욱이 이들 가운데 상당수는 유럽을 위시해 보다 발전된, 그렇지만 ‘요새’가 되어 버린 지역을 찾아 떠나게 되는데 이 과정에서 밀입국이나 인신매매와 같은 위험한 비공식 이주 경로를 택하게 된다.

북반구 국가들의 난민정치에 대한 남반구 국가들의 불만이 동남아 지역에서는 ‘거부(rejection)’의 형태로 표출되었다(최원근 2020, 34). 대다수 동남아 국가들은 오늘날까지도 1951 난민협약을 위시한 국제난민법 채택을 거부해 오고 있다. 이러한 모습의 이면에는

5) 이런 점에 비춰볼 때 한국정부가 한국과의 인연이 있는 아프가니스탄 출신 난민을 ‘특별기여자’라는 이름으로 수용한 방식도 ‘생정치적 통치성’ 관점에서 그 특징과 함의를 새롭게 해석할 수 있다.

신식민주의 시각이 깔려 있다. 즉, 서구의 역사적 책임과 무관하지 않은 난민 사태의 책임을 비유럽 국가에 전가하는 행태를 거부한 것이다. 동남아 국가들은 이러한 입장에서 난민 수용을 서방 국가들과의 '외교적 협상' 도구로 활용하는 행태를 보였다. 그렇지만 바로 그런 점에서 이들은 북반부 선진국들과 마찬가지로 난민 문제에 대한 '도구주의 접근'을 취하는 모습을 보이고 말았다.

한편 지금까지의 논의에서 우리는 글로벌 난민정치를 관통하는 하나의 흐름을 읽을 수 있다. 그것은 난민 이슈에 관한 담론의 초점이 점점 더 '난민의 위기'에서 '수용국의 위기'로, 즉 '난민의 문제'에서 '난민 문제'로 옮겨 온 것이다. 이는 그만큼 난민 '문제'에 대한 '해법' 모색의 필요성이 커졌음을, 즉 난민 정치에서 '기술적 접근이 부각되었음을 뜻한다. 난민 이슈를 '인권'의 사안이기에 앞서 '비용'과 '안보'의 문제로 보는 경향이 더욱 강화된 것이다.

보다 구체적으로 설명하면, '난민 수용'과 '난민인정심사'에 따른 비용을 셈할 때에 '난민 권리'와 '국가 이익'을 교환 관계에 있는 것으로 사고하는 경향이 강하게 드러났다. 난민이 자국민에게 돌아가야 할 일자리, 사회 서비스, 복지 수급을 빼앗아간다는 논법이라든지 난민 심사에 투입되는 재정적, 행정적 자원을 두고 불만을 터뜨리는 경우가 이에 해당한다 (Boswell 1999, 71). 안보와 관련해서는 '이주와 비호의 연계' 담론이 부각된다. 즉, 대량 강제이주를 발생시킨 근본 원인을 간과한 채 모든 이주자를 의심과 규제의 대상으로 바라보게 된 것이다(신지원 2015, 433). 무엇보다도 이러한 시선과 태도는 난민 문제에 대한 해법으로 과도한 이주통제 수단들을 정당화함으로써 비호신청 권리와 강제송환금지 원칙과 같은 국제난민레짐의 본질적인 요소들을 손상시킨다(Ramsay 2020, 6; 신지원 2015, 427-428).

강조컨대 기술적 접근에 경사된 난민정치는 난민 사태의 본질인 인권의 문제를 주변화하거나 비껴가게 만든다. '난민의 문제'의 정치적 맥락에 대한 이해와 대응이 '난민 문제'라는 기술적 문제로 축소되거나 치환되는 것이다. 이같은 '난민의 문제'의 '탈정치화' 경향은 난민의 삶을 진정으로 불안정하게 만드는 요인들에 주목하고 이를 비판적으로 검토할 수 있는 여지를 줄인다. 이를테면 난민의 취약성과 이들에 대한 착취를 조장하는 구조나 환경에 대한 비판의 날이, 이들에게 비호 내지 재정착 기회를 제공해주었다는 사실에 기인한 '인도주의적 안도감(humanitarian sentiment)'으로 인해 무더질 수 있다(Ramsay 2020, 6-7). 아울러 이러한 모습은 난민 정치에서 국가 이익에 과도하게 경사된 실용주의 접근을 경계해야 할 필요성을 일깨워준다. 이는 과도한 실용주의 접근이 난민법상 난민 보호의 책무를 타협이 가능한 사안으로 간주하게 만들기 때문이다. 더욱이 그러한 접근은 '국익'에 대한 고착된 이해 방식에서 벗어나는 것을 더욱 어렵게 만들고, 그 결과 현상유지

수준을 넘어 새로운 전망을 확보하는 것을 어렵게 한다(Boswell 1999, 65). 난민 정치에서 ‘실용주의의 덫’에 빠지지 않도록 주의해야 하는 까닭이 바로 여기에 있다.

Ⅲ. 유엔난민기구의 정치적 리더십 한계

1. 유엔난민기구의 기대 역할과 제약 구조

글의 서두에서 말했듯이 국제난민레짐이 제대로 작동하려면 난민 보호에 따른 비용 발생을 국가들 간에 공평하게 분담할 수 있도록 설득하고 조율할 수 있는 초국적 권위체의 역할이 중요하다(Boswell 1999, 76). 이는 난민 수용의 부담이 국가들 간에 광범위하게 분담될 것이고 난민 수용에 따라 신뢰할 만한 재정적 지원이 투입될 것이라는 확신이 설 때에 비로소 국가들은 자국을 찾는 난민을 수용할 태세를 취할 수 있기 때문이다(Hathaway 2012, 203). 유엔난민기구의 정치적 리더십이 중요한 까닭이 바로 여기에 있다. 유엔난민기구는 국가들이 난민 보호의 책무를 잘 존중하고 이행하고 있는지 감독하고 공평한 책임 분담을 촉진하는 역할을 수행해야 한다(Hathaway 2012, 202). 특히 대규모 난민 사태가 예견되는 상황에서 난민 수용 쿼터라든지 재정 지원을 비롯한 국가들의 책임 분담을 ‘사전’에 촉구하고 조율할 수 있어야 하고, ‘난민레짐복합체’의 구조적 현실을 잘 활용해 난민 보호 책무를 다른 국제레짐의 이슈들과 연계함으로써 국가들이 난민 보호에 대한 책무를 자국의 이익과 상충하지 않는 방식으로 접근할 수 있도록 설득할 수 있어야 한다(Hathaway 2016, 97; Betts 2010, 27-29, 34).

유엔난민기구는 출범 이래로 이러한 책무를 감당하기 위해 다방면에서 노력해왔다. 우선 그간 꾸준히 예산과 조직을 키워왔다. 지난해 유엔난민기구의 한해 예산 규모는 86억 달러를 넘어섰으며 135개국에 걸쳐 18,000여 명의 직원을 보유하고 있다. 또한 출범 이후 활동의 지리적 범위를 확대해 왔을 뿐 아니라 강제이주와 관련하여 다방면에서 정책적으로 관여하면서 현장 활동을 수행해 오고 있다. 아울러 이 과정에서 지역적 수준과 글로벌 수준에서 규범을 창출하는데 주도적인 역할을 담당했다. 대표적으로 아프리카의 1969 OAU 난민협약, 중남미의 1984 카르타헤나 난민선언, 그리고 2018년 난민 글로벌 컴팩트(Global Compact on Refugees)를 꼽을 수 있다(Crisp 2021; 한준성 2019; 2021).

그럼에도 불구하고 유엔난민기구는 범지구적인 난민 위기에 대한 국제협력의 위기 속에서 뚜렷한 정치적 리더십을 보여주지 못하고 있다. 이는 전후 국제난민레짐이 출범할 때부터 안고 있는 구조적 제약, 특히 ‘사전’ 패러다임에 기반한 부담 분담 방식과 관련된다.

유엔난민기구는 처음부터 북반구 선진국들의 자발적 기여금에 크게 의존했고, 그 결과 이들의 이해관계에 깊게 영향을 받을 수밖에 없었다(이병하 2020, 85-86). 아울러 이는 그만큼 유엔난민기구의 활동이 북반구 난민정치의 통치성에 의해 제약될 공산이 컸음을 의미한다. 이와 관련하여 한 가지 사례를 소개하면, 유엔난민기구는 2006년에 제시한 ‘난민보호와 복합이주: 10가지 행동계획’에서 국제이주에 있어서 난민 보호가 갖는 고유한 의미와 성격을 부각시키면서 강제송환금지 원칙에 반하는 무차별적이고 불평등한 국경관리를 경계할 필요성을 언급한 바 있다. 그렇지만 이는 신지원의 지적처럼 “개도국에서 선진국으로 유입되는 국제이동만을 고려함으로써 실제 국제이동에서 더 큰 비중을 차지하고 있는 개도국에서 개도국으로 유입되는 대규모의 난민 및 이주문제를 간과”한 것이었다(신지원 2015, 437).

2. ‘신자유주의 합리성’에 영향 받은 유엔난민기구

이전 장에서 보았듯이 1980년대 이후 남반구에서 북반구로의 난입 유입 규모가 증대하고 신자유주의 자본주의가 확산되면서 북반구 선진국들을 위시한 난민 수용국들은 난민 유입을 억제하고 난민 보호를 위한 공적 지출을 꺼리게 되었다. 난민 문제를 비용 문제로 보는 경향이 강화되었고, 이같은 신자유주의 합리성은 유엔난민기구의 활동에도 영향을 미치게 된다. 먼저 유엔난민기구는 난민캠프를 점차 일반적인 난민 보호의 형태로 받아들이기 시작했는데, 이는 주로 제3세계 내 난민 발생국 인접 지역에 설치된 난민캠프를 난민의 자국 유입을 억제할 수 있는 수단으로 간주한 북반구 국가들의 태도 변화와 무관하지 않았다. 유엔난민기구는 초창기만 하더라도 활동의 주된 목적을 난민캠프에 수용되어 있는 난민을 위한 장기적 해법을 마련하는 것에 두었고, 1950년대 말에 이르러 유럽 내에 거의 모든 난민캠프는 해체되었다(Crisp 2021, 2). 이처럼 애초에 한시적 수용소인 난민캠프의 해산을 위해 노력했던 유엔난민기구가 이제는 난민캠프를 일반적인 난민 보호의 모델로 수용하는 모습을 보이게 된 것이다.

유엔난민기구가 신자유주의 합리성을 수용한 모습은 또 다른 곳에서도 발견된다. 유엔난민기구는 공여국들의 기여분이 줄어들어 난민 보호의 공백이 발생할 공산이 커지자 대응책으로 ‘파트너십’ 방식에 적극성을 보였다. 대표적으로 ‘행동 파트너십(Partnership in Action)’ 프로그램을 통해 NGO를 난민 보호를 위한 파트너로 부각시켰다. 분명 NGO는 난민에게 원조를 제공하고 난민캠프나 정착촌에서 개발 프로그램을 수행하는데 적합한 행위자이고, 그런 점에서 난민 보호를 위한 글로벌 거버넌스의 한 축을 이룬다. 그렇지만 동시에 NGO는 점점 더 난민통치의 한 요소로 자리 잡기 시작했다. 이를테면 현지 난민

상황을 효과적으로 모니터링하고 보고함으로써 국제사회가 위기를 식별하고 관리할 수 있도록 조력하는 역할을 수행하게 되었는데, 그런 점에서 NGO를 더이상 통치와 무관한(non-governmental) 존재로 볼 수 없게 되었다(Lippert 1999, 318).

3. '이주관리' 패러다임을 수용한 유엔난민기구

유엔난민기구는 출범 이후 한동안 '국제이주' 이슈를 다루기를 꺼려했다. 난민 보호의 책무를 이주관리의 영역과 구분했던 것이다. 그렇지만 1990년대로 접어들면서 유엔난민기구는 '이주관리(migration management)' 패러다임을 적극 수용하기 시작했다. 이러한 태도 변경의 까닭을 살펴보면, 첫째, 유엔난민기구는 전후 국제제도의 확산 속에서 자신의 위상이 저하되었기에 다시금 존재 가치를 증명할 수 있는 모멘텀이 필요했다(Betts 2010, 16-17). 둘째, 북반구 국가들이 혼합이주의 흐름 속에서 난민 유입을 조절하기 위한 방편으로 이주관리과 국경통제를 강화하자 강대국의 이해관계에서 자유롭지 않은 유엔난민기구는 활동 영역을 '이주관리'로 넓혀갔다(Scheel and Ratfisch 2014).

유엔난민기구가 '이주관리'를 자신의 주요한 활동의 일부로 수용하면서 내세운 합리성은 다음과 같다. 먼저 이주민(migrants)과 난민(refugees)을 근본적으로 상이한 범주로 구분했다. 이주민은 자신의 삶을 개선시킬 목적으로 이주를 선택하는 반면 난민은 자신의 생명을 구하거나 자신의 자유를 지키기 위해서 강제 이주한 사람이라는 입장을 제시했다(Scheel and Ratfisch 2014, 931). 그런데 이러한 범주화는 난민에 대한 특정한 '지식'을 창출하는 효과를 지녔다. 난민은 '희생자'로 재현되었고, 능동적이고 주체적인 면모는 희석되었다. 아울러 유엔난민기구는 이러한 사고를 바탕으로 비호와 이주의 연계성을 부각시키면서 '난민 보호를 위한 이주관리'의 필요성을 주창했다. 유엔난민기구의 다음 언명은 이러한 입장을 잘 보여준다.

“난민에 대해서 유엔난민기구가 분명하게 규정하고 있는 책임이 이주민 일반으로 확대 적용되지는 않는다. 동시에 난민이 종종 혼합 이주의 흐름 속에서 이동한다는 것은 사실이다. ... 그런 점에서 '비호'와 '이주'의 접점을 보다 잘 이해하고 관리할 필요가 있다. 아울러 유엔난민기구는 '비호'와 '이주'의 두 차원 모두 촉진해야 한다. ... 그럼으로써 보호가 필요한 사람들이 보호를 받도록 하고, 비호 채널이 아닌 다른 경로의 선택지를 가진 이주민이라든지 부도덕한 밀입국자들이 입국 가능성을 오용하여 이득을 취할 수 없도록 해야 한다.”(UNHCR 2003, 46).

유엔난민기구는 이러한 논리를 바탕으로 자신이 관여해야 할 이주관리의 실천 과제들을

제시했다. 여기에는 ‘이주관리’라는 보다 넓은 맥락에서 비호신청자와 난민의 필요를 확인하여 적절한 대응책을 강구하고, 밀입국과 인신매매를 방지하기 위한 국제적 노력에 동참하고, 비호와 이주의 연계성에 관한 자료를 수집해 연구하고, 비정규적 루트를 통한 이주의 축소에 기여하고, 국제이주기구(IOM)의 긴밀한 대화와 협력을 이어가고, 합법적 이주와 밀입국 및 인신매매의 위험성에 대해서 잠재적 이주민을 대상으로 인식 제고 캠페인을 벌이고, 국제보호의 필요성을 인정받지 못한 사람들의 귀환을 조력하는 내용이 담겼다(Scheel and Ratfisch 2014, 932). 이처럼 유엔난민기구는 이주관리의 거의 모든 면들을 자신의 책무와 연계했다.

유엔난민기구는 애초에 ‘난민 보호를 위한 이주관리’의 논리를 내세웠다. 하지만 실제 유엔난민기구의 이주관리 관여 방식은 종종 그러한 기대를 저버리는 모습을 보이곤 했다. 오히려 이주통제에 적극 동참함으로써 난민 보호의 책무와 괴리되는 모습을 보이기도 했다. 이를테면 비정규 이주 경로를 통해 입국한 이른바 ‘불법’체류 이주민에 대한 엄정한 이주관리에 동참하는 모습을 보였다(Scheel and Ratfisch 2014).⁶⁾ ‘불법’체류하는 ‘가짜’ 난민의 난민신청 오남용을 줄임으로써 ‘진짜’ 난민의 보호를 강화하고 위험한 비정규 이주 경로를 통제함으로써 이동 과정에서 난민이 처한 위험을 줄이겠다는 발상인데 이는 북반구 선진국들이 난민 유입을 조절, 통제하기 위해 내세운 논리와 크게 다르지 않았다.

4. ‘국민국가’ 관념을 재생산하는 유엔난민기구?

이후로도 국제무대에서 쇠락하는 위상을 제고하고 난민 보호를 위한 인도주의 기구의 책무를 다하기 위한 유엔난민기구의 노력은 지속되었다. 2018년 채택된 ‘난민 글로벌 컴팩트(Global Compact on Refugees, GCR)’는 대표적인 성취로 꼽힌다. 이는 ‘연성법(soft law)’ 접근에 기반한 합의로서 난민 보호에 관한 국제사회의 책임 분담의 불균형을 해결하고 인도주의와 국제개발협력을 연계함으로써 대안적 접근을 제시할 것이라는 기대감을 불러일으켰다. 또한 유엔난민기구는 이와 더불어 글로벌 난민 포럼(Global Refugee Forum)과 포괄적 대응체제(Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF)를 견인하는데 주도적인 역할을 수행했다(이병하 2020).

그렇지만 유엔난민기구가 보여준 정치적 리더십의 한계는 분명했다. 첫째, 컴팩트를 채택한 국가들에게 구체적이고 측정 가능한 책무를 부과하지 못했다는 점에서 구속력이

6) 유엔난민기구가 이주관리에 관여한 구체 사례에 관해서는 스테판 셸(Stephan Scheel)과 필립 라트피쉬(Philipp Ratfisch)의 설명을 참고하시오(Scheel and Ratfisch 2014, 927-934). 이들은 터키와 모로코에서 유엔난민기구가 이주관리 영역에 관여한 사례를 설명했다. 참고로 양국은 아프리카와 중동지역으로부터 유럽으로 가는 관문에 있는 국가들이다.

약하고, 둘째, 인도주의와 개발을 연계한 접근을 강조하였으나 비호신청 권리와 강제송환금지 원칙을 비롯한 국제난민레짐의 본질적인 부분을 적극적으로 다루지 못했으며, 셋째, GCR과 CRRF는 국제실향민(IDPs)의 문제를 정면으로 다루지 않았다(Crisp 2021, 5-6). 이처럼 유엔난민기구는 여전히 국제사회의 책임분담 이행을 위한 정치적 리더십에 있어 한계를 보이고 있다. 심지어 유엔난민기구는 재정 의존으로 인해 서구사회의 눈치를 살피는 모습을 보였다. 예컨대 유엔난민기구는 보트를 타고 지중해는 건너려는 난민의 유입을 차단하기 위한 외재화 전략으로 리비아 해양경비대 활동을 지원하고 있는 유럽연합에 대해서 적극적으로 문제제기를 하지 못하고 있다. 그런 가운데 리비아로 강제송환된 난민들이 계속해서 구금, 착취, 인권 유린에 무방비로 노출되고 있다(Crisp 2021, 6; Urbina 2021).

한편 이같은 상황은 보다 근본적인 수준에서 볼 때 또 다른 문제를 안고 있다. 인도주의 기구인 유엔난민기구가 글로벌 난민정치와의 영향 관계 속에서 신자유주의 합리성과 이주관리 패러다임을 수용함으로써 결과적으로 ‘국가 주권’의 논리에 포획되고 말았다는 지적이다. 즉, 유엔난민기구 차원에서 추진해 온 난민 문제에 대한 다양한 해법들조차도 본래 의도와 무관하게 난민을 ‘비정상적인 상태(anomaly)’에 처한 것으로 간주하고 ‘국가의 시민(state citizens)’이라는 ‘정상적인 상태(normality)’로 복원시키려는 기획의 성격이 다분하다는 것이다(Scheel and Ratfisch 2014, 937). 결과적으로 신지원의 지적처럼 “인도주의적 실천의 영역[이] 난민을 대상화하는 국가중심적 권력의 지식이 재생산되고 정당화되는 장소”가 되어 버린 셈이다(신지원 2015, 446). 이처럼 ‘국가들의 사회’를 위한 야고 역할을 수행해야 할 유엔난민기구가 이주관리를 수용함으로써 외려 국민국가(nation-state) 관념을 복원, 재생산하고 마는 아이러니한 상황이 연출되고 있다.

IV. 나가는 말

현재 국제난민레짐은 코로나 팬데믹이 지속되는 가운데 더 큰 시험대에 올라 있다. 비상시기의 ‘예외조치’로 채택된 과도한 국경통제 정책들이 자칫 ‘뉴노멀(New Normal)’이 될 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Perzyra 2020, 1). 이는 기우가 아니다. 실제로 전세계 많은 국가들이 비호신청자들을 자국민의 안녕에 대한 위협 요인으로 간주하고 이들에 대한 국경통제를 강화했다. 2020년 상반기 전세계 신규 비호신청 건수는 2019년 상반기와 비교할 때 무려 32%가 줄었다(IOM 2020).

몇 가지 구체 사례들을 보면, 미 트럼프 정부는 질병통제예방센터(CDC)의 행정명령을

통해 이주 아동을 포함해 비호신청자들을 불법적인 방식으로 추방했다. 캐나다에서는 자국에서 비호 신청한 사람들 가운데 이른바 ‘안전한 제3국가’로 간주된 미국에서 건너온 사람들에게 대해서는 보호받을 권리를 인정해주지 않기로 했는데 이는 공적 토의 없이 정부가 단독으로 정해버린 조치였다. 이탈리아는 몰타와 함께 난민에 대한 불법적인 차단 및 송환 작전을 수행했는데 이로 인해 수많은 난민들은 유엔이 안전하지 않은 곳으로 공표한 리비아로 강제송환되었다. 이 밖에도 최소 60명의 로힝야 사람들이 해상 선박에서 아사한 사건이 발생하기도 했다. 난민인 이들은 코로나19로 인해 말레이시아 정부로부터 입항을 두 차례 거부당한 뒤 수개월간 해상에 표류한 상태에 있었다(Perzyna 2020, 1-2, 8; Guadagno 2020, 9).

이처럼 팬데믹 시기 여러 국가들이 국경통제 조치를 난민에게 무분별하게 적용하는 가운데 국제난민레짐의 기본 원칙은 심각하게 훼손되었다. 월경한 난민뿐만 아니라 국제실향민에게도 국경통제는 커다란 시련이었다. 이들에게 팬데믹 시기 국경 제한 및 폐쇄 조치는 애초에 견디기 힘들어 떠난 위험 지역 내에 혹은 이 지역에서 그리 멀지 않은 곳에 사실상 갇혀 지내야만 함을 의미했다(Aleinikoff 2020).

한편 이상의 내용에서 짐작할 수 있듯이 코로나 팬데믹 시기 글로벌 난민정치는 기존의 문제점을 더욱 악화시켰을 뿐만 아니라 단절적인 경향을 보이기도 했다. 즉, 국가들이 코로나 팬데믹이라는 비상사태를 운운하면서 무차별적인 국경폐쇄를 비롯한 ‘초법적인 (extra-legal)’ 조치들을 정당화한 것이다. 교묘한 방식으로 ‘합법적’ 조치를 취하는 수준을 넘어 이제는 별다른 거리낌 없이 ‘초법적’ 행태를 보이고 있는 것이다(Perzyna 2020, 6). 더욱이 이러한 상황에서 유엔난민기구는 여전히 정치적 리더십을 보여주지 못한 채 상황에 끌려 다니는 모습을 보였다. 급격히 제한주의로 기울어진 글로벌 난민정치 속에서 유엔난민기구는 출범 이후 처음으로 난민 재정착 프로그램을 중단해야만 했다(Perzyna 2020, 8). 미동반 아동을 대상으로 제한적 수준에서 재정착 프로그램이 시행되기는 했으나 거의 모든 재정착 프로그램들이 잠정 중단되었다(Guadagno 2020, 9).

이처럼 코로나 팬데믹이라는 비상사태는 글로벌 난민정치의 한계를 드라마틱한 방식으로 드러내 보였다. 그렇지만 동시에 이는 역설적이게도 글로벌 난민정치가 개선되어야 할 필요성을 더욱 극적으로 보여주었다. ‘국민국가 주권’의 현실과 ‘국가들의 사회’의 이상의 벌어지는 간극 속에서 ‘현실적 유토피아’를 향한 고민과 실천이 그 어느 때보다 중요한 시점이다. 국제사회가 직면한 도전과제는 다음과 같다. 어떻게 하면 글로벌 난민정치의 지형을 개선할 수 있는가? 어떻게 하면 국가들이 자신들의 국익을 앞세워 이주관리를 강화하면서도 난민의 보호받을 권리를 손상시키지 않게 할 수 있는가? 다시 말해 어떻게 하면 ‘난민 보호’와 ‘국가 이익’을 일관된 방식으로 연계할 수 있는가?

이 물음에 대한 하나의 응답으로 해서웨이는 ‘공동의 차별화된 책임(Common But Differentiated State Responsibilities, CBNDR)’을 제안했는데 핵심은 다음과 같다. 첫째, 모든 국가들이 난민 보호 책무를 확고히 수용하고, 둘째, 이를 바탕으로 난민 보호를 위한 국제협력의 유연성을 확보하는 것이다(Hathaway 2012, 202; 2016, 96-99). 이때 첫 번째 원칙이 두 번째 원칙에 앞서는 으뜸 원칙이다. 이 점을 특별히 강조하는 까닭은 탈정치화에 대한 우려 때문이다. 즉, 첫 번째 원칙이 희석될수록 난민의 문제는 그만큼 해법을 요하는 기술적인(technical) 문제로 치환될 공산이 커지고, 그 결과 난민 위기의 정치적 맥락에 대한 관심과 이해가 주변화되기 때문이다. 한편 전술한 두 가지 원칙에 기반하여 난민 보호 책무에 대한 포괄적 이해와 국가들 간의 공평한 책임 분담(에 대한 신뢰 형성)을 촉진하고 각 국가의 책무 이행을 감독하는 역할을 수행할 권능 있는 권위체가 존재해야 한다. 이와 관련해서는 유엔난민기구를 위시한 국제·지역기구의 정치적 리더십 확보와 유연한 대응이 매우 중요하다.

베츠는 좀더 현실주의적인 시각에서 해서웨이가 제안한 CBNDR 원칙을 수용하면서도 현실적 여건을 고려하여 남북 간의 노동 분업을 제안했다. 이는 남반구 국가들이 비호 제공을 중심으로 난민보호의 책무를 이행하고 북반구 국가들은 부담 분담의 차원에서 재정·기술 지원 수준을 획기적으로 높이는 방식이다. 그에 의하면 이러한 남북 분업을 통해서 북반부 국가들은 이주통제를 하면서도 남반구 수용국들에 있는 난민에 대한 보호의 책무를 이행할 수 있다. 물론 이러한 방식은 궁극적으로 ‘책임 전가’ 내지 ‘외재화’라는 비판에서 자유로울 수 없다. 그럼에도 불구하고 베츠는 이같은 방식의 남북 협력이 현실 여건을 고려할 때 차선책이 될 수 있음을 강조한다. 즉, 여행레짐의 안보화가 강화되고 비호 제공에 대한 의지가 약한 상황에서 난민에 대한 보호의 공간을 확보하면서도 어느 정도 남북 모두의 이익에 부합하는 방식이 될 수 있다는 판단이다(Betts 2010, 29).

전술한 책임 분담에 관한 논의의 연장선상에서 지역주의(regionalism) 접근에 주목할 논의도 있다. 크리스티나 보스웰(Christina Boswell)에 의하면 난민 보호를 위한 포괄적 지역 구상이 난민 발생의 요인을 억제하거나 해소하는데 효과적일 수 있다. 특히 ‘지역기구’가 난민 문제에 관한 기준 설정 및 부담 분담에 있어서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 이를테면 인권과 난민 보호에 관해서 아프리카연합(AU) 집행위원회가 AU 현장과 국제난민법을 근거로 적극적인 감독 및 모니터링 기능을 수행할 수 있다. 다만, 보스웰은 글로벌 남북 격차를 고려하여 남반구 지역에서 포괄적 지역 구상이 성공하려면 북반구 선진국들이 재정적, 기술적으로 적극 조력해야 한다는 점을 강조했다(Boswell 1999, 74-80).

마지막으로 난민 보호에 대한 각 국의 적극적인 ‘의지’의 창출도 글로벌 난민정치의

개선을 위한 논의에서 빼놓을 수 없다. 이는 ‘국제사회’가 ‘국가들의 사회’라는 점에서 가장 핵심적인 부분이기도 하다. 특히 난민(의) 문제를 둘러싸고 사회적 논란이 첨예화되는 상황에서 정치 리더십의 역할이 중요하다. 이를테면 자국의 인도주의 전통을 대외정책에 연계함으로써 윤리적인 관점에 기반을 둔 난민정책이 국가 이익의 요소로서 국가 자부심과 정체성에 기여할 수 있는 가능성을 제시할 수도 있다(Boswell 1999, 82). 아울러 ‘의지’가 ‘자원’과 더불어 ‘역량’을 구성한다고 볼 때, 난민 보호에 대한 적극적 의지를 바탕으로 효율적이고 효과적인 자원 투입을 해야 한다. 즉, 각 국가는 난민 보호에 대한 적극적 의지를 바탕으로 자신의 분담해야 할 책임 쿼터 내에서 다양한 방식으로 보호의 책무를 이행해야 한다. 이때 각 국가는 책임 분담의 두 축이라 할 수 있는 부담 분담과 비호 제공을 과도하게 교환 관계에 있는 것으로 간주하지 않도록 절제해야 한다. 요컨대 ‘무책임할 수 있는 역량’을 ‘책임할 수 있는 역량’으로 전환시킬 수 있는 새로운 통치성의 조건을 창출하는 것이 관건이다.



- 박선희. 2017. 유럽연합-터키 관계와 EU 이주·난민정책 외재화의 문제점. 국제지역연구 21(1), 109-133.
- 송영훈. 2016. 난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로. 담론201 19(3), 55-82.
- 신지원. 2015. '이주-비호 연계성' 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰. 민주주의와 인권 15(3), 417-457.
- 이병하. 2020. 글로벌 난민 레짐의 변화: 난민 글로벌 컴팩트의 의미와 한계. 담론201 23(3), 73-111.
- 임미원. 2016. 푸코의 통치성 분석에 대한 기초적 고찰. 법철학연구 19(1), 99-136.
- 장인성. 2009. 영국학과 국제사회론과 근대 동아시아의 국제사회화에 관한 고찰: 동아시아 국제사회론의 구축을 위한 시론. 세계지역연구논총 27(1), 359-387.
- 최원근. 2020. 국제난민레짐과 유럽중심주의의 의미: 동아시아적 관점에 대한 소고. 글로벌정치연구 13(2), 25-46.
- 한준성. 2019. 난민 위기와 지역 협력: 아프리카의 1969년 OAU 협약. 세계지역연구논총 37(2), 79-98.
- _____. 2021. 중남미 난민 위기와 1984 카르타헤나 난민선언: 평화 프로세스와 연계된 연성 지역주의 접근. 한국정치연구 30(3), 171-198.
- 홍태영. 2012. 푸코의 자유주의적 통치성과 정치. 한국정치학회보 46(2), 51-70.
- Aleinikoff, Alex. 2002. The Fragility of the Global Mobility Regime: What States Could Not Do On Their Own, The Virus Has Completed. 출처: <https://publicseminar.org/2020/05/the-fragility-of-the-global-mobility-regime/>(검색일: 2021. 11. 30.).
- Betts, Alexander. 2010. The Refugee Regime Complex. Refugee Survey Quarterly 29(1), 12-37.
- Betts, Alexander and Betts, Alexander and Paul Collier. 2017. Refugee: Transforming A Broken Refugee System. Penguin Books.
- Bull, Hedley. 2002. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (third edition). New York: Columbia University Press.
- Christina, Boswell. 1999. The Conflict Between Refugee Rights and National Interests: Background and Policy Strategies. Refugee Survey Quarterly 18(2),

64-84.

- Crisp, Jeff. 2021. UNHCR at 70: An Uncertain Future for the International Refugee Regime. 출처: https://brill.com/view/journals/gg/26/3/article-p359_1.xml (검색일: 2021. 12. 25.).
- Foucault, Michel. 1988. The Political Technology of Individuals, in Luther Martin, Huck Gutman, and Patrick Hutton, eds. *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault*. The University of Massachusetts Press, 145-162.
- Geiger, Martin. 2013. The Transformation of Migration Politics: From Migration Control to Disciplining Mobility. Martin Geiger and Antoine Pécoud, eds. *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Palgrave Macmillan, 15-35.
- Guadagno, Lorenzo. 2020. Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis. *Migration Research Series 60*, IOM.
- Hartling, Poul. 1985. Statement by Mr. Poul Hartling, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly, 11 November 1985. 출처: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb18/statement-mr-poul-hartling-united-nations-high-commissioner-refugee-s-third.html> (검색일: 2022. 01. 02.).
- Hathaway, James. 2012. Refugees and Asylum. Brian Opeskin, Richard Perruchoud, and Jillyanne Redpath-Cross, eds. *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 177-204.
- _____. 2016. A Global Solution to a Global Refugee Crisis. *European Papers* 1(1), 93-99.
- IOM. 2020. Migration data relevant for the COVID-19 pandemic. 출처: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic> (검색일: 2022. 01. 02.).
- Lemke, Thomas. 2002. Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism* 14(3), 49-64.
- Lippert, Randy. 1999. Governing Refugees: The Relevance of Governmentality to Understanding the International Refugee Regime. *Alternatives* 24, 295-328.
- Little, Adrian and Nick Vaughan-Williams. 2016. Stopping Boats, Saving Lives, Securing Subjects: Humanitarian Borders in Europe and Australia. *European Journal of International Relations* 23(3), 533-556.

- Mavelli, Luca. 2017. Governing Populations through the Humanitarian Government of Refugees: Biopolitical Care and Racism in the European Refugee Crisis. *Review of International Studies* 43(5), 809-832.
- Muller, Benjamin. 2004. Globalization, Security, Paradox: Towards a Refugee Biopolitics. *Refugee* 22(1), 49-57.
- Perzyna, Magdalena. 2020. The Substance of Solidarity: What the Response to the COVID-19 Pandemic Says about the Global Refugee Regime. Working Paper No. 2020/15 by the Ryerson Centre for Immigration and Settlement and the Canada Excellence Research Chair in Migration & Integration.
- Ramsay, Georgina. 2020. Humanitarian Exploits: Ordinary Displacement and the Political Economy of the Global Refugee Regime. *Critique of Anthropology* 40(1), 3-27.
- Scheel, Stephen and Philipp Ratfisch. 2014. Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(6), 924-941.
- Shachar, Ayelet. 2020. *The Shifting Border: The Legal Cartographies of Migration and Mobility*. Manchester University Press.
- Simmons, Beth. 2008. *International Law and International Relations*. Gregory Caldeira, R. Daniel Kelemen, and Keith Whittington, eds. *Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, 187-208.
- UNHCR. 2003. *Agenda For Protection* (third edition). UNHCR Department of International Protection.
- Urbina, Ian. 2021. *The Secretive Prisons That Keep Migrants Out of Europe*. 출처: <https://www.newyorker.com/magazine/2021/12/06/the-secretive-libyan-prisons-that-keep-migrants-out-of-europe> (검색일: 2022. 01. 04.).

● 투고일: 2022.01.12. ● 심사일: 2022.01.18. ● 게재확정일: 2022.02.07.

A Critical Evaluation of Global Politics of Refugee Migration and Protection through the Perspective of Governmentality

Han Junsung (Kyung Hee University)

This article aims to critically evaluate global refugee politics through the perspective of governmentality. This article first points out that the international refugee regime has been operating based on charity paradigm from its beginning. Then, it examines the critical changes in the landscape of refugee politics that occurred since the 1980s, focusing on two aspects in particular - neoliberal rationality and securitization. In this context, the article also explains various technologies of government in terms of deterrence strategies and humanitarian government. Then, it points out that the issue of refugee protection has increasingly become technical problems to be solved, resulting in the problem of de-politicization. The article also emphasizes that the overall pattern of global refugee politics had a serious negative impact on the political leadership of the UNHCR. Lastly, after briefly examining the impact of the COVID-19 pandemic on refugee politics, the article stresses that the core of equitable responsibility sharing of international society lies in the creation of enough political will on the part of each state to protect refugees.

〈Key words〉 International Refugee Regime, Refugee Politics, UNHCR, Governmentality, Responsibility Sharing