

유엔난민기구의 활동 소개 : 스리랑카 사무소 경험을 바탕으로

박재현 / 전 UNHCR 스리랑카 사무소 난민구호팀장

인류가 사회를 이루고 살게 된 이래로 난민의 문제는 항상 있어왔다. 근대에 이르러서 세계 각지에서 발생하는 전쟁으로 인해 난민의 문제는 끊임없이 제기되어 왔는데 이러한 난민문제의 국제적인 해결을 위해 설립된 기구가 바로 유엔난민기구이다. 본 원고에서 필자는 2002년부터 2004년까지 근무했던 유엔난민기구 스리랑카사무소에서의 경험을 바탕으로 유엔난민기구의 활동내용에 대해 소개하고자 한다.

I. 국제난민문제와 유엔난민기구

유엔난민기구(UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees)는 전 세계 난민의 보호와 난민문제의 해결을 위해 1950년 유엔총회에 의해 설립되었다. 설립 당시에는 제2차 세계대전 이후에 유럽에서 박해를 받아 자신의 나라를 떠나게 된

120만여 명의 난민을 보호하기 위해 3년간의 활동을 목적으로 설립된 임시기구였다. 그러나 그 후에도 난민문제가 세계 각지에서 발생하자 그 위임대상이 점차 확대되어 2003년 유엔총회의 결의로 유엔난민기구의 시간적 제한을 없애 난민문제가 해결될 때까지 활동을 하도록 위임받았다.

오늘날 유엔난민기구는 인도적인 구호를 목적으로 활동하는 주된 국제기구 중 하나로서 전 세계 116개국에서 6,100여 명의 직원이 17백만 명의 사람들을 돕고 있다. 이 숫자는 난민을 비롯하여 난민과 유사한 상황에 처해있으나 보호를 받지 못하는 실향민(internally displaced persons), 자국 혹은 자기 고향으로 돌아왔으나 보호가 필요한 귀환자(returnees), 정식으로 난민지위를 인정받기 전 단계인 난민신청자(asylum-seekers), 난민 발생과 연관성이 많은 무국적자(stateless)들을 포함한다. 이 중에서 핵심이 되는 난민과 특히 스리랑카사무소의 활동과 관련이 많은 실향민에 대해 알아보기로 한다.

1. 난민

국제법상 난민의 정의는 ‘인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자’¹⁾이다.

유엔난민기구는 이러한 난민을 위하여 서로 연결되어 있는 두 가지 주된 목적을 가지고 활동한다. 하나는 난민의 보호이며 다른 하나는 정상적인 환경에서 그들이 삶을 다시 시작할 수 있는 해결방법을 모색하는 일이다. 전자를 위한 활동으로는 박해를 받을 우려가 있는 나라로의 강제송환으로부터의 보호²⁾, 1951년 난민협약 가입국 정부의 이행 감시, 난민캠프나 비호국에서 발생하는 기본적인 인권 침해로부터의 보호가 있다. 후자를 위한 활동으로는 세 가지의 지속 가능한 장기적인 해결 방법을 모색하는데, 첫째

는 귀환이 가능한 조건이 갖추어졌을 때 본국으로의 귀환, 둘째는 비호국에서의 생활정착, 마지막으로 제3국으로의 재정착이 있다.

2. 실향민

난민이 국제적으로 인정된 국경을 넘은 자에 국한된다면 난민과 비슷한 처지에 있지만 단지 국경을 넘지 않은 자들의 경우 국제법상의 보호를 받기 어렵게 된다. 이들은 실향민(internally displaced persons)인데 전 세계적으로 2천만 명에서 2천5백만 명 정도인 것으로 추정된다. 주로 내전으로 인하여 피난을 떠났으나 다시 고향으로 돌아가지 못하고, 다만 자국 안에 머물러 있는 사람들이다. 유엔난민기구는 이들 중 440만 명을 지원하고 있는데 모든 실향민을 다 지원할 수는 없고 특별히 유엔총회나 사무총장의 위임을 받아, 국적국이나 관련된 권력집단(반군 등을 포함)의 허가 하에 이들을 지원할 수 있다.

주요 난민 발생지 (국적지)	2004년 말
아프가니스탄	2,084,200
수단	730,600
부룬디	485,800
콩고민주주의공화국	462,200
소말리아	389,300
팔레스타인 ³⁾	350,600
베트남	349,800
라이베리아	335,500
이라크	311,800
세르비아-몬테네그로	250,600

Global Refugee Trends, UNHCR Geneva, 17 June 2005

주요 실향민 발생지 ⁴⁾	2004년 말
콜롬비아 ⁵⁾	2,000,000
수단	662,302
아제르바이잔	578,545
라이베리아	498,566
스리랑카	352,374
러시아	334,796
보스니아	309,240
세르비아와 몬테네그로	248,154
그루지아	237,069
아프가니스탄	159,549

Global Refugee Trends, UNHCR Geneva, 17 June 2005

1)1951년 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)

2)난민의 강제송환금지(Non-refoulement)는 국제법상 관습법으로 여겨지고 있다.

3)유엔난민기구의 위임대상만을 포함.

4)유엔난민기구의 위임대상만을 포함.

5)콜롬비아 정부통계자료에 의함.

II. 유엔난민기구의 연혁

- 1950년 유엔총회에서 난민문제를 전담할 기구로 설립됨.
- 1951년 난민문제에 국제법적인 틀이 되는 난민의 지위에 관한 국제협약이 유엔 총회에서 채택됨.
- 1954년 유엔난민기구가 노벨평화상 수상
- 1967년 유엔총회에서 난민의 지위에 관한 의정서 채택으로 1951년 난민협약에서의 시간, 장소의 제한이 사라짐.
- 1981년 유엔난민기구가 노벨평화상 수상
- 1994년 유엔난민기구의 대상자가 2천7백만 명으로 증가함에 따라 1990년 연간 5억9천4백만 달러에서 1990년대 말에는 연간 10억 달러로 예산이 증가함.

III. 유엔난민기구의 운영

유엔난민기구의 프로그램, 난민보호체제 등의 정책은 66개 회원국으로 이루어진 집행위원회(Executive Committee)의 승인을 받으며, 실무적인 부분은 주로 상임위원회(Standing Committee)가 담당한다. 또한 유엔난민기구의 고등판무관(High Commissioner)은 유엔경제사회위원회에 다른 기구와의 협력사항에 대한 보고를 하고 유엔총회에는 연간활동 보고를 한다.

유엔난민기구의 예산은 거의 대부분 주로 각국 정부의 자발적 기여⁶⁾에 의해 이루어지고 있고 그 밖에

정부간기구, 기업체, 개인도 기여한다. 또한 행정비용을 위한 유엔 정규예산과 운송수단, 의약품, 텐트 등의 현물기여도 할 수 있다. 지속적인 기본 프로그램과 긴급사태를 위한 특별 프로그램은 연중예산으로 집행되며 연중예산 책정 후에 발생한 긴급한 난민, 귀환 사태를 위해 추가예산을 배정받기도 한다.

IV. 유엔난민기구 스리랑카사무소의 활동

1. 스리랑카 내전개요와 유엔난민기구

스리랑카의 내전은 다수의 싱할라족과 소수의 타밀족 사이의 민족간 분쟁으로 시작하여 1983년부터는 폭탄테러를 일삼는 반군 ‘타밀엘람 해방호랑이(Liberations Tigers of Tamil Eelam)’와 정부군 사이의 유혈 분쟁으로 확산되었다. 19년간 주로 스리랑카 북부와 동부에서 일어난 전쟁으로 인해 수십만 명의 사람들이 실항민이 되었고 일부는 이웃인 인도에서 난민생활을 하게 되었다. 많은 이들이 스리랑카 내에서만도 수없이 피난을 다녀야 했고 인도에서 난민생활을 하다 귀환한 후에도 재발한 전쟁 때문에 또 다시 피난길에 오르기도 했다. 2002년 2월 노르웨이 정부의 중재로 현재는 휴전 상태에 있지만 몇 차례의 평화회담에도 불구하고 아직까지 평화협정은 체결되지 못한 상태이다. 2002년 휴전 당시 약 80만 명의

6)가장 큰 기여국은 미국으로, 매년 유엔난민기구 예산의 25% 이상을 기여한다. 그 외에도 네덜란드, 유럽연합, 스웨덴, 노르웨이 등이 주된 기여국이다.

국내 실향민이 있었고 약 8천5백 명의 난민이 인도 남부에서 생활하고 있었다.

유엔난민기구는 1987년부터 인도로 피난 간 난민이 스리랑카로 귀환하기 시작하면서 이들을 지원하기 위해 스리랑카에서 활동하기 시작했다. 계속되는 내전으로 실향민이 증가하자 1991년에는 유엔사무총장의 위임을 받아 스리랑카 정부와 반군의 허락 하에 실향민에 대한 지원활동도 시작했다. 2002년과 2004년 6월 사이에 약 50%의 실향민(370,000명)이 고향으로 돌아갔다. 그러나 유엔난민기구는 아직 평화협정이 체결되지 않았고 내전에 대한 해결점도 보이지 않기 때문에 현재로서는 실향민들의 자발적 귀환을 위한 충분한 조건이 갖추어지지 않은 것으로 판단하고 있다.

현재 유엔난민기구는 수도인 콜롬보에 있는 대표 사무소를 비롯하여 주로 전쟁이 일어났던 북부와 동부에 6개의 필드사무소를 운영하고 있다. 그 중 필자가 근무했던 킬리노치사무소는 반군점령지의 수도격인 곳에 위치하고 있다. 2002년 2월 이후 휴전 당시의 양해각서에 따라 반군의 점령지는 반군이 지배하고 있는데 이 지역에 대해 독자적인 사법권, 경찰권, 조세징수권을 행사하지만 정치, 행정, 경제권에 있어서는 정부기구와 반군의 기구가 상존하거나 정부의 형식적인 대표가 반군점령지에서 활동을 하는 등 절충적인 모습을 보인다.

2. 스리랑카사무소의 활동

다음으로 스리랑카사무소의 활동에 대해 살펴본다. 유엔난민기구의 활동의 근간이 되는 것은 보호

(protection)인데 이는 난민협약을 비롯한 국제인권법, 인도법에 근거해 대상자의 인권을 보장하기 위한 모든 활동을 일컫는다. 따라서 유엔난민기구의 모든 활동은 ‘보호’라고 할 수 있지만 이 글에서는 편의상(비물질적인 성격이 강한) 인권 보호를 위한 활동과 주로 물적인 지원을 일컫는 생계지원 프로그램으로 나눠서 설명하고자 한다. 또한 최근에 난민문제를 보다 포괄적으로 바라보자는 시도 중 하나로 구호와 개발 사이의 격차를 줄이는 목적으로 시작된 4R 프로그램에 대해서 별도로 설명해보고자 한다.

1) 난민, 실향민, 귀환자의 인권 보호

난민, 실향민, 귀환자의 인권 보호를 위해 우선 국내적 보호(national protection)를 강화하도록 노력한다. 이는 우선적으로 그 국가에서 책임을 갖고 인권 보호를 하도록 하는 일로서 정부나 인권단체, 법률지원단체와 네트워크를 구축하고 이들의 역량을 개발하는 일(capacity building)이 포함된다.

그러나 필자가 일했던 반군점령지의 경우 상황이 좀 복잡한데 우선 그 곳을 지배하는 반군이 정부와 관련된 인권, 법률단체의 활동을 불허한다. 따라서 그 대안으로 반군점령지에서 제한적으로 활동하는 정부 관료들이나 반군의 정치부, 사법부, 경찰 관계자들에게 난민과 실향민에 대한 인권교육을 실시하는 것으로 일단 인권에 대한 대화를 시작했다. 또한 인권문제를 다루는 다른 국제기구(유니세프, 국제적십자 위원회, Sri Lanka Monitoring Mission⁷⁾)와의 정보공유와 케이스 의뢰를 위해 네트워크를 구축했다.

난민과 실향민의 기본적인 인권사항을 모니터링

하는 것 또한 유엔난민기구의 주된 활동 중 하나이다. 이를 위한 첫 단계로는 우선 반군점령지로 귀환자가 돌아왔을 때 자발적으로 귀환을 했는지, 또는 귀환을 했을 때 문제가 있는지를 간단한 인터뷰를 통해 알아본다. 장기간 피난생활로 인해 국민으로서의 권리를 인정받을 수 있는 각종 증명서(출생, 결혼 증명서, 신분증)의 소실이 우선 기본 문제로 제기되는 경우가 많다. 또한 필자의 근무지에서 기록된 인권문제 중에는 반군에 의한 18세 미만 아동의 징집, (18세 이상의) 강제 징집, 자의적 구속과 구금, 사회적 취약여성에 대한 성폭력, 반군에 의한 재산(집, 토지, 농장) 갈취, 소수민족인 무슬림족에 대한 차별 등이 있다.

이런 개별 케이스가 보고되면 우선 기본적인 사실에 대한 확인작업을 한 후 관련 정부나 반군 기관에 의뢰한다. 아동징집의 경우에는 유니세프가 주무기관이기 때문에 케이스를 의뢰한다. 한 가지 어려운 점은 필자의 근무지가 반군 점령지라는 특별한 상황 때문에(반군점령지) 다른 지역과는 달리 경찰이나 사법부 혹은 인권단체를 모두 반군이 운영하고 있어 이들에게 직접 의뢰를 할 경우 반군의 권위를 인정하는가에 관한 논란에 휘말리게 된다. 한편 현실적으로 반군지도층이 직접 나서지 않으면 사건이 해결되지 않는 경우가 많기 때문에 법적 해결책보다는 외교적 협상식의 방법으로 사건을 접근해야 했다.

2) 난민, 실향민, 귀환자 생계지원 프로그램

귀환자들이 고향으로 돌아왔을 때 당장 필요한 구호물품 중 식량은 세계식량기구가 정부조직을 통해 일정기간 배급하고 그 이외의 품목⁸⁾은 유엔난민기구에서 가족 단위로 한 팩씩 공급한다. 방수포(임시지붕이나 깔개 등 다양한 용도), 모기장, 돛자리, 물통, 대야, 취사도구, 비누, 간단한 의류 등의 품목이 들어 있는데 모니터링을 통해 수혜자들이 꼭 필요로 하는 품목을 반영하기도 했다.⁹⁾



귀환자들의 마을과 소외계층을 위한 시설을 중심으로 임시시설 확충 사업을 실시한다. 이는 우물을 파거나 화장실을 만들거나 기초적인 학교건물이나 병원시설을 건설하고 임시주거지를 만드는 등의 일이 포함된다. 특히 성폭력에 노출되거나 희생된 사회적 취약 여성(과부, 전쟁으로 버림받은 여성)들을 위해 생계 지원과 아울러 이들의 피해를 줄이기 위해 집 주변에 울타리를 짓고 화장실을 만들었다.

실향민이나 귀환자들의 기본적인 생계를 유지하기 위해 필요한 농기구, 어구, 가축을 비롯해서 생계를 위한 직업훈련 등의 지원 프로그램도 있다. 이런 지원의 경우 마을단위로 충분한 협의에 따라 이루어지는데 단순히 지원을 해준다기보다는 스스로 생계를 꾸려갈 수 있는 능력을 기르는 데 초점을 둔다. 이

7)휴전에 관한 양해각서의 이행 감시를 위해 노르웨이를 비롯한 북유럽 국가의 파견단

8)NFRl (Non-Food Relief Items)라고 불린다.

9)2003년의 경우를 한 예로 기존 팩의 구성물 중 내구성 없는 플라스틱제품에 대해 부정적인 반응으로 몇 개 품목이 제외되었고 임시주거지를 짓거나 기본적인 농사를 위한 도구가 필요하다는 건의 하에 간단한 연장이 추가되었다.

경우 마을단위의 CBO(Community Based Organization)나 현지 NGO의 역할이 크다.

3) 4R 프로그램 - Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, Reconstruction(귀환, 사회복귀, 생계복귀, 재건)

보다 근본적으로 난민문제를 해결하기 위해서는 난민이나 실향민 사태가 발생하는 국가의 개발 또한 중요하다는 관점 하에 구호와 개발 사이의 격차를 줄이고자 2003년에 여러 유엔기구의 공동사업으로 4R 프로그램이 시작되었다. 세계적으로 스리랑카를 비롯한 4개국이 파일럿 프로젝트지로 선정되었는데 그 중 스리랑카에서는 유엔난민기구, 유니세프, 유엔개발계획, 국제노동기구, 세계식량기구가 덴마크 정부(DANIDA)의 재정지원 하에 참여하고 있다.

4R 프로그램에 따라 난민, 실향민 사태 발발 직후에 긴급구호의 성격을 띠고 우선 일을 시작하는 유엔난민기구의 경우 귀환이 진행됨에 따라 단계적 철수(phase-out)를 하고 장기적인 개발을 주로 하는 기구인 유엔개발계획, 국제노동기구는 단계적으로 사업을 넓히는(phase-in) 형식을 취한다. 유니세프와 세계식량기구의 경우에는 기구 내 프로그램의 성격을 구호에서 개발에 초점을 맞추는 식으로 진행한다. 여기서 핵심이 되는 점은 구호에서 개발로 넘어갈 때 틈이 없는 원활한 전환이다.

이를 위해 우선시되는 것은 기구들 간의 정보공유와 협조체제이며 또한 정부와 현지단체, 수혜자의 지속적인 참여이다. 필자가 참여한 초기단계에서는 각 부문(주거, 위생, 교육, 기술교육, 소득산출)에서 기

구별 사업의 단계적 철수와 확장에 대한 철저한 계획을 세웠다.

V. 문제점과 한계

유엔난민기구 스리랑카 사무소의 활동을 통해 본 난민과 실향민 관련 지원 활동의 어려움을 살펴보면 다음과 같다.

우선 실향민을 대상으로 활동할 때의 어려움은 실향민은 어디까지나 한 나라의 국민이기 때문에 국제기구의 역할은 제한될 수밖에 없다. 때로는 실향민 발생국 정부나 다른 권력자들이 실향민에 대한 접근조차 제한하여 인권보호나 지원을 하는 데 어려움을 겪기도 하고 다른 한편으로는 정부나 권력자들의 책임의식의 부족으로 국제기구가 어디까지 역할을 담당해야 하는지에 관해 논란이 발생하기도 한다.

스리랑카의 경우 아직 전후 평화협정이 체결되지 않은 휴전 상태이기 때문에 반군점령지에서 활동을 하기 위해서는 어쩔 수 없이 그곳의 실질적인 권력자인 반군과 일을 하게 된다. 이런 경우 정부에서는 국제기구가 반군을 인정한다는 비판을 제기하게 되는 경우가 있어 한 나라의 정치적인 문제에 휘말리기도 한다.

국제법적으로는 실향민의 보호에 대해 1998년 유엔인권위원회에서 Guiding Principles on Internal Displacement를 채택했지만 법적 구속력은 없다. 실향민은 어디까지나 한 나라의 국민이기 때문에 이들에 대한 보호를 규범화하는 일 자체가 쉽지 않은 일이다. 물론 전시에 실향민과 민간인의 보호를 규정 한 국제인도법을 비롯하여 다양한 국제인권법이 존

재하지만 구체적으로 실향민의 보호를 국제법으로 만들기까지는 오랜 시간이 소요될 것이 분명하다.

유엔 내에서 실향민 문제의 심각성을 깨닫고 이들에 대한 지원활동을 펴고 있지만 실향민을 전담하는 유엔기구(UNHCR)는 사실상 존재하지 않는다. 유엔난민기구가 난민문제와의 유사성 때문에 실향민에 대한 보호 지원 활동을 세계 각지에서 수행하고 있지만 아직까지는 제한된 국가에서 활동하는 실정이다. 주무기관이 없기 때문에 때로는 이들에 대한 지원활동을 체계화하는 데 어려움이 많다.

난민, 실향민 사태가 발생하는 곳에는 의례 다양한 국제기구, 정부간 기구, 각국 정부의 개발협력기구, 국제 NGO, 국내 NGO 등이 지원활동을 펴게 되는데 성격도 목적도 이해관계도 다른 이 기구들 간의 활동을 체계화하는 것이 큰 문제이다. 대개의 경우에는 서로간 협력을 통해 상호보완적으로 활동하지만 때로는 정해진 지원금이나 대상 지역 혹은 주민을 놓고 경쟁을 벌이는 무모한 행동을 보이기도 하고 다른 기구에 대한 비건설적인 비판을 일삼는 경우도 있다. 물론 지원활동이라는 것이 단순한 일이 아니고 국제적인 일이다보니 모두의 이해관계가 다르기 때문에 발생하는 자연스러운 일이기도 하지만 때로는 값진 시간과 노력을 쓸데없는 경쟁과 비판에 허비하는 일이 많다.

이와 관련되어 전후 단계(post conflict phase)로 돌입한 국가들에게서 나타나는 현상으로는 구호(relief)와 개발(development) 간의 차에 관한 문제가 있다. 구호가 주 목적인 기구들은 상대적으로 빨리 사태에 개입하는 장점이 있지만 그 반면 장기적인 안

목보다는 임시방편적인 활동을 하는 단점을 갖기 마련이고 또한 개발 기구들은 긴 안목으로 보다 큰 규모의 프로젝트를 가져오기도 하지만 개입의 속도가 상대적으로 느리기 때문에 정보가 부족한 상태에서 필요한 지원을 제때 못하는 경우가 많다. 또한 대상 정부나 권력자, 대상 주민이 더 오랜 기간 활동을 해 오고 친숙한 구호 위주의 기구들에게 개발적 성격의 지원을 요구하기도 한다. 이런 경우 구호 위주의 기구들은 개발적 성격의 지원이 절실함에도 불구하고 상대적으로 개입속도가 느린 개발기구가 활동을 시작하지 않아 어쩔 수 없이 무리한 프로젝트를 맡는 경우도 있다.

앞서 소개한 4R 프로그램은 이러한 문제를 깨닫고 이를 극복하기 위한 여러 유엔기구들의 시도라 볼 수 있지만 이 역시 현실적으로 실행하는 데 있어 어려움이 많다. 이상적인 경우라면 앞서 활동을 시작한 구호적 성격의 기구가 갖고 있는 정보와 노하우를 개발기구에 전달하고 개발 사업이 원활하게 진행되었을 경우에는 점진적으로 철수하여 개발기구들이 사업을 넓힐 수 있도록 해야겠지만 현실적으로 기구들의 활동을 체계화하는 일(coordination)의 한계와 각 기구의 인력, 자금운용의 차이로 아직도 해결할 문제가 많다.

