

난민 위기의 원인과 해결책 그리고 환대의 윤리

Causes of the Refugee Crisis, Solutions to the Crisis, and Ethics of Hospitality

저자 (Authors)	이병하 Byoungha Lee
출처 (Source)	국제정치논총 57(4) , 2017.12, 199-235(37 pages) The Korean Journal of International Studies 57(4) , 2017.12, 199-235(37 pages)
발행처 (Publisher)	한국국제정치학회 The Korean Association Of International Studies
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07291178
APA Style	이병하 (2017). 난민 위기의 원인과 해결책 그리고 환대의 윤리. 국제정치논총, 57(4), 199-235
이용정보 (Accessed)	이화여자대학교 211.48.46.*** 2020/01/08 16:25 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

난민 위기의 원인과 해결책 그리고 환대의 윤리

이 병 하 | 서울시립대

- I. 목차
- I. 서론
 - II. 난민 문제의 심각성과 국제난민레짐의 문제점
 - 1. 난민 위기의 원인
 - 2. 국제난민레짐의 문제점
 - III. 글로벌 난민 사태의 해결책
 - 1. 글로벌 자본주의에 의한 난민의 자율성 증진
 - 2. 글로벌 거버넌스의 재구축
 - 3. 베츠와 콜리어의 기여와 한계
 - IV. 국제이주, 난민의 위기 그리고 환대의 윤리
 - 1. 구출의 의무와 연대의 정신
 - 2. 환대의 윤리
 - V. 결론

I 주제어 난민, 국제이주, 글로벌 자본주의, 환대, refugees, international migration, global capitalism, hospitality

I 서평도서 Betts, Alexander and Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* (Allen Lane, 2017).
Bulley, Dan, *Migration, Ethics & Power* (Sage Publications, 2017).

이 글은 알렉산더 베츠(Alexander Betts)와 폴 콜리어(Paul Collier)의 공저, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*과 댄 벌리(Dan Bulley)의 저작, *Migration, Ethics & Power*에 대한 비교 서평이다. 베츠와 콜리어는 국제정치학과 경제학의 협업답게, 현재 난민 사태의 문제점을 국제정치적 시각에서 다각도로 진단하고, 난민 사태 해결을 위한 대

* 이 논문은 2016년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923970)

안으로 글로벌 자본주의에 기초한 난민들의 경제적 자율성 증진과 국제난민레짐 개혁을 제시하고 있다. 반면, 댄 벌리는 베츠와 콜리어와 달리 국제이주와 난민 문제를 국제윤리적 시각에서 접근하고 있다. 댄 벌리는 환대(hospitality)의 형성과 재구성, 그리고 권력과 저항과의 관계성을 난민 캠프, 글로벌 도시 등 국제정치의 공간 속에서 탐색하고 있다. 이를 통해 댄 벌리는 국제이주와 난민의 문제를 환대 개념이 제시하는 공간적 상상을 통해 접근하고 새로운 국제 윤리의 가능성을 모색한다. 두 저작은 국제이주와 난민 이슈에 대한 서로 다른 접근법을 제시함으로써 사람들의 이동이 낳은 국제정치질서의 변화를 이해하는데 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 이 글에서는 각 저작의 주요 논지를 요약하고, 한계를 논하고, 두 저작이 향후 국제정치적 이론에 기반 한 난민 연구에 던지는 시사점을 살펴보고자 한다.

I. 서론

이 글은 알렉산더 베츠(Alexander Betts)와 폴 콜리어(Paul Collier)의 공저, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*과 댄 벌리(Dan Bulley)의 저작, *Migration, Ethics & Power*에 대한 비교 서평이다. 2017년에 출간된 두 저작은 최근 들어 국제관계의 주요 이슈로 부상한 난민과 국제이주 문제에 대해 각각 국제난민레짐의 문제점을 지적하고 해결책을 제시하고 있으며, 또한 환대(hospitality) 개념에 기초한 새로운 국제 윤리의 가능성을 탐색하고 있다.

알렉산더 베츠는 옥스퍼드 대학에서 강제 이주(forced migration)을 연구하고 있는 국제정치학자로 난민 문제 해결을 위한 국제협력과 글로벌 거버넌스 구축 등 난민 이슈를 국제정치이론의 틀 속에서 분석하고자 노력해왔다. 폴 콜리어는 빈곤과 개발 분야의 저명한 경제학자로 전작 『엑소더스』에서는 국제이주의 문제를 경제학적 관점에서 분석한 바 있다.¹⁾ 베츠와 콜리어는 국제정치학자와 경제

1 폴 콜리어, 『엑소더스: 전 지구적 상생을 위한 이주 경제학』(파주: 21세기북스, 2014).

학자의 협업답게, 현재 난민 사태의 문제점을 국제정치적 시각에서 다각도로 진단하고, 난민 사태 해결을 위한 대안으로 글로벌 자본주의에 기초한 난민들의 경제적 자율성 증진과 국제난민레짐 개혁을 제시하고 있다. 반면, 댄 벌리는 베츠와 콜리어와 달리 국제이주와 난민 문제를 국제윤리적 시각에서 접근하고 있다. 댄 벌리는 윤리와 권력이 국제정치의 공간에서 어떻게 상호작용하고 있는지를 연구해온 학자로 본 저작에서는 환대(hospitality)의 형성과 재구성, 그리고 권력과 저항과의 관계성을 난민 캠프, 글로벌 도시 등 국제정치의 공간 속에서 탐색하고 있다. 이를 통해 댄 벌리는 국제이주와 난민의 문제를 환대 개념이 제시하는 공간적 상상을 통해 접근하고 새로운 국제 윤리의 가능성을 모색한다. 두 저작은 국제이주와 난민 이슈에 대한 서로 다른 접근법을 제시함으로써 사람들의 이동이 낳은 국제정치질서의 변화를 이해하는데 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

혹자는 현재 우리는 국제이주의 시대에 살고 있다고 말한다.²⁾ 국제이주기구(IOM)의 통계에 따르면 2015년 현재 전 세계 이주민은 약 2억 4,400만 명으로 전 세계 인구의 약 3.3%를 차지한다.³⁾ 전 세계 인구 대비 이주민의 비율이 높다고 볼 수는 없지만, 국제이주가 발생하거나 영향을 주는 지역이 북미, 유럽, 오세아니아 지역을 넘어 지리적으로 확대되고 있으며, 국제이주의 유형이 다양화되고 있어 국제이주는 점차 중요한 글로벌 현상이 되고 있다.

국제이주의 지리적 확대와 이주 유형의 복잡성과 더불어 난민의 증가 역시 국제정치질서에 충격을 가하는 중요한 사회 현상이다. 유엔난민기구(UNHCR)에 의하면 2016년 현재 박해, 분쟁, 폭력 등으로 인해 비자발적으로 출신국을 떠난 강제 이주민의 수는 6,560만 명으로 사상 최대치를 기록하였다.⁴⁾ 이는 1997년

2) 스티븐 카슬·마크 J. 밀러, 『이주의 시대』(서울: 일조각, 2013).

3) IOM, *World Migration Report 2018*. (Geneva: IOM, 2017), p. 2.

4) UNHCR, *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2016*. (Geneva: UNHCR, 2017), p. 2.

3,390만 명에서 크게 증가한 숫자로 난민의 증가는 대부분 2012년과 2015년 사이에 집중되어 있어 시리아 난민 사태가 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 10년 전에 160명 당 1명이 강제 이주민이었다면, 현재는 113명 당 1명으로 크게 증가했다.⁵⁾ 2016년 말 현재, 6,560만 명 중 2,250만 명이 난민이고, 4,030만 명이 국내실향민(Internally Displaced Persons, IDPs)⁶⁾이며, 280만 명이 비호신청자(asylum seeker)이다.⁷⁾ 2016년 한 해 동안, 1,030만 명이 새롭게 비자발적으로 출신국을 떠났으며, 이는 1분마다 20명의 강제 이주민이 발생하는 것으로 환산할 수 있다.⁸⁾

위와 같은 국제이주의 증가와 난민 사태의 심각성은 최근 국제정치질서의 변동을 이해하는 중요한 단서가 된다. 2011년 이래 1,000만 명 이상이 강제로 보금자리를 떠나게 된 시리아 내전은 시리아 난민들의 유럽으로의 대규모 이동을 낳으면서 전 세계 여론을 움직였고, 유럽 정부들로 하여금 난민 수용 정책의 근본 기초를 고민하게 만들었다. 또한 브렉시트로 인해 유럽연합의 정치적 질서가 기저에서부터 흔들리고 있으며, 극우정당의 약진과 미국에서 도널드 트럼프의 당선은 포퓰리즘이 전 세계적으로 확산되고 있음을 보여주었다. 포퓰리즘의 확산은 국제이주와 난민의 증가 속에 더욱더 가속화되고 있는데, 이러한 포퓰리즘은 높은 반이민 여론에도 불구하고 이주민과 난민에 대해 관용적인 정책들이 확대되는데 대한 대중들의 불만으로 볼 수 있기 때문이다.

또한 강제로 출신국을 떠난 난민과 자발적으로 이주를 선택하는 사람들 사이의 경계가 모호해지는 소위 ‘이주와 비호의 연계성(migration-asylum

5 UNHCR (2017), p. 5.

6 난민은 일반적으로 박해를 피해 국경을 넘은 사람을 의미하는 반면, 국내실향민은 국경을 넘은 국외 난민과 비슷한 상황에 처해 있으나 출신국 내에 체류하고 있는 사람을 말한다.

7 UNHCR (2017), p. 2.

8 UNHCR (2017), p. 2.

nexus)’으로 인해 주요 수용국들이 난민을 위한 인도적 보호 조치에 소극적으로 대응하고 있다.⁹⁾ 국제이주와 난민 이슈가 테러리즘과 연결되면서 이민정책과 난민정책이 빠르게 안보화(securitization)하고 있으며,¹⁰⁾ 이주민에 의한 송금이 새로운 개발 재원으로 주목받기 시작하면서 국제이주와 국제개발협력이 서로 결합하는 현상이 벌어지기도 한다. 이처럼 국제이주와 난민 이슈가 다른 국제정치적 현상과 결합하면서 국제 사회는 복합적 현상에 대해 상호간 협력을 통해 효율적인 정책적 대응을 모색해야 할 필요성이 커졌다.

국제 사회는 2차 대전 이래 전례가 없는 난민의 증가에 대해 효율적으로 대응하지 못했다. 시리아 난민들이 유럽으로 이동한 것을 유럽 난민 사태로 부르고 있지만, 이는 유럽만의 실패가 아닌 글로벌한 차원에서 국제 사회가 비호를 제공하고 책임을 분담하는데 실패한 것으로 볼 수 있다. 일례로 2016년 현재 개발도상국이 전 세계 난민의 84%를 수용하고 있으며, 이 중 최빈국이 28%의 난민에게 피난처를 제공하고 있다.¹¹⁾ 터키가 2016년 말 현재 290만 명으로 가장 많은 난민을 수용하였으며, 이어서 파키스탄이 140만 명을, 레바논이 약 100만 명의 난민을 수용하였다.¹²⁾ 10대 난민 수용국 중 독일이 유일한 선진국일 정도로 난민 수용에 있어 선진국과 개발도상국 간의 불균형은 심각하다.

이와 같은 국제이주와 난민 이슈의 복합화 현상과 국제협력의 불균형 문제는 어느 때보다도 국제정치학의 학문적 관심을 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 국제이주와 난민 문제는 상대적으로 국제정치학에서 소홀히 취급되어 왔다. 국제이주와 난민 문제가 주권, 전쟁, 시민권 등 정치학의 핵심적 개념들과 관련성이 높

9 신지원, “이주-비호의 연계성’ 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰,” 『민주주의와 인권』 제15집 (3)호 (2015), pp. 417-457.

10 송영훈, “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로,” 『국제정치논총』 제54집 (1)호 (2014), pp. 195-230.

11 UNHCR (2017), p. 2.

12 UNHCR (2017), pp. 14-15.

음에도 불구하고 상위 정치에 오랫동안 천착해온 국제정치학의 유산은 국경을 넘나드는 사람들의 이동에 덜 관심을 가져왔다. 또한 난민과 강제이주 연구도 그 다학제적 성격에도 불구하고 오랫동안 정치학과는 거리를 두어 왔다. 따라서 이 글에서 다루는 두 저작은 글로벌 거버넌스, 국제정치윤리 등 국제정치적 관점을 국제이주와 난민 문제에 연결함으로써 향후 국제정치학의 연구 지평을 넓히는데 기여할 것으로 보인다.

이 글은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 장에서는 난민 문제의 심각성과 이에 대응하기 위해 형성되어 온 국제난민레짐의 문제점을 *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*을 중심으로 다룬다. 두 번째 장에서는 베츠와 콜리어가 제시한 정책적 대안을 요약, 검토한다. 세 번째 장에서는 *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*에서 제시된 해결책 중 윤리적 측면의 대안을 비판적으로 검토하고, 베츠와 콜리어의 윤리적 논의를 댄 벌리가 *Migration, Ethics & Power*에서 제시한 환대의 윤리와 비교함으로써 국제이주와 난민 문제를 바라보는 새로운 국제윤리의 가능성을 모색하고자 한다.

II. 난민 문제의 심각성과 국제난민레짐의 문제점

난민, 비호 신청자, 국내 실향민 등 강제 이주는 국제정치의 변화를 추동하는 주요 요인이 되고 있다. 시리아 난민 사태로 인해 강제 이주 현상은 전 세계적으로 새롭게 주목받는 것 같지만, 역사적으로 볼 때 전혀 새로운 현상이 아니며 홀로코스트로부터 시작해서 냉전 시대 대리전, 그리고 냉전 종식 이후 각종 내전으로 인한 강제 이주 현상은 늘 존재해왔다. 다만 난민 사태라는 현상 자체가 간헐적으로 단기간에 여론의 주목을 받다 보니 지속적인 관심을 받지 못했을 뿐이다.¹³⁾

1990년대 중반까지 지속적으로 감소하던 난민과 비호 신청자의 수가 21세기 들어 다시 증가하기 시작하고, 최근 시리아 난민 사태를 맞아 그 수가 급증하면서

‘난민의 위기’라는 이름으로 주목받고 있다. 그러나 이러한 위기는 ‘난민들’의 위기가 아니라 난민을 수용할 수밖에 없는 ‘국가들’의 위기로 인식되면서 수용국들의 우파 정치인들은 난민 유입으로 인한 범죄율의 급증, 테러리즘과의 연계성, 복지체계의 부담 등을 주장하면서 난민 문제를 급속히 정치화시키고 있다.¹⁴⁾

난민들이 제대로 보호를 받지 못하는 난민들의 위기와 난민 유입과 국내 정치과정이 연계되면서 나타난 난민 수용국들의 위기에 대해 베츠와 콜리어는 *Refugee: Transforming a Broken Refugee System*에서 왜 이러한 위기가 발생했으며, 무엇이 문제점이고, 과연 어떻게 이러한 문제를 해결할 수 있는가를 모색하고 있다. 이 책은 크게 두 부분으로 나뉘어져 있다. 첫 번째 파트에서는 대규모 난민이 발생하는 이유와 대량 난민 사태를 해결하기 위한 국제난민레짐의 문제점을 분석한다. 그리고 이러한 분석을 기반으로 저자들은 윤리적 측면, 경제적 측면, 그리고 국제레짐의 측면에서 해결책을 제시한다.

1. 난민 위기의 원인

2016년 말 현재, 2,250만 명이 난민으로 1945년 이래 가장 높은 숫자를 기록하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 국경을 넘어 비호처를 제공받은 난민이외에 자신의 보금자리에서 뿌리 뽑혀 거주지를 강제로 떠나게 된 사람들로 범위를 확대하면 그 숫자는 6,560만 명으로 늘어나고, 이는 전 세계 인구 113명 당 1명에 해당한다.¹⁶⁾ 제 2차 세계대전 이래 인류는 유례없는 경제 성장과 기술적 진보를 향유하였다. 그러나 그와 동시에 전례 없는 난민의 급증을 경험하고 있는 이 역설적 상황을 어떻게 설

13 Betts, Alexander and Gil Loescher (eds.), *Refugees in International Relations*, (New York: Oxford University Press, 2011), p. 1.

14 신지원 (2015), p. 421.

15 UNHCR (2017), p. 2.

16 UNHCR (2017), p. 2.

명할 수 있을 것인가? 베츠와 콜리어는 지속적인 경제 성장 이면에 존재하는 난민 위기의 원인을 분석하는 것으로부터 그들의 논의를 시작한다.

저자들이 지적하는 난민 위기의 원인은 하나로 요약하면, 국가의 취약성(fragility)이다.¹⁷⁾ 빈곤에서 벗어나기 위해 더 나은 경제적 기회를 자발적으로 선택하는 이주민과는 달리 난민은 박해, 폭력 등 위협으로부터 벗어나기 위해 강제적으로 고향을 떠난 사람들이다. 이 점에서 난민의 원인은 대규모 폭력이라고 할 수 있다. 전통적으로 대규모 폭력이 발생하는 원인은 국가 간 분쟁 혹은 국가의 정당성 위기였다. 하지만 국가가 정당성의 위기를 겪고 있다고 해서 반드시 대규모 폭력이 발생하는 것은 아니다. 저자들은 대규모 폭력은 강압적 힘을 행사하기 위한 국가의 능력이 상대적으로 취약한 국가에서 발생하며, 이러한 취약한 국가의 능력과 정당성은 국가의 취약성으로 나타난다고 본다.¹⁸⁾ 따라서 저자들은 난민 위기의 원인을 국가의 취약성에서 찾고 왜 국가의 취약성이 발생하는지를 분석한다.

국가들의 취약성은 복합적인 이유로 발생하지만, 베츠와 콜리어는 크게 다섯 가지 원인에 주목한다. 첫째로 냉전 종식으로 인해 ‘상호확증파괴(mutual assured destruction)’가 더 이상 유효하지 않게 되었다는 것이다.¹⁹⁾ 베츠와 콜리어는 냉전 체제 하에서 상호확증파괴 전략으로 인해 미국과 소련의 우산 하에 있던 국가들은 상대적으로 강한 국가 능력을 유지할 수 있었지만, 냉전 종식과 함께 국가의 취약성이 드러나게 되었고, 시에라라온, 소말리아, 보스니아 등에서 대규모 폭력 사태로 이어졌다고 주장한다.²⁰⁾

저자들이 주목하는 두 번째 원인은 ‘민주주의의 확산’이다. 민주평화론의 기치 하에 많은 나라에 민주적 선거제도가 도입되었지만, 이는 민주적 정당성과 책

17 Betts and Collier (2017), p. 17.

18 Betts and Collier (2017), pp. 17-18.

19 Betts and Collier (2017), p. 18.

20 Betts and Collier (2017), p. 19.

임성을 강화시키기보다 ‘우리’와 ‘그들’을 구분하고, 서로 보복하는 정기적인 폭력의 장으로 변모했다는 것이 베츠와 콜리어의 주장이다.²¹⁾ 과거 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)이 주장했듯이 민주주의가 정착되기 위해서는 시간이 필요함에도 불구하고, 제도가 성급하게 도입됨에 따라 오히려 국가의 위기를 초래하고 있다는 것이다. 따라서 정기적인 선거 과정에서 발생하는 폭력은 국가의 강압력을 약화시켰고 리비아의 경우처럼 국가 전체가 붕괴하는 사태가 도래했다고 본다.²²⁾

국가의 취약성을 증가시키는 세 번째 요인은 기술의 진보이다. 특히 베츠와 콜리어가 주목하는 것은 핸드폰과 소셜 미디어의 발달로 인한 정치 참여의 증가이다. 아랍의 봄에서 나타나듯, 핸드폰과 소셜 미디어는 도시의 젊은 층에게 시위 참여로 인한 기회비용을 크게 감소시켰다. 이들은 소셜 미디어를 통해 시위 참여자 수가 압도적이라는 것을 확인함으로써 국가의 물리력을 두려워하지 않게 되었고, 이는 젊은 층들의 정치 참여를 활성화시켜 해당 국가의 정치 불안을 증가시켰다는 것이다.²³⁾

저자들은 대량 폭력으로 인해 국가의 취약성이 증가하는 시기에 천연자원의 가격이 지속적으로 상승했다는 점에도 주목한다.²⁴⁾ 천연자원의 가격이 상승하자 반군들은 천연자원을 확보하여 자신들의 세력을 강화하려는 유인 동기가 늘어나게 되었고 이는 빈번한 내전의 발발로 이어졌다. 저자들은 남수단과 콩고민주공화국의 내전, 그리고 아랍의 봄이 국제 유가가 정점에 도달했을 때 발생했다는 점이 단순한 우연만은 아닐 것이라고 주장한다.²⁵⁾

마지막으로 베츠와 콜리어는 아랍 극단주의를 취약한 국가를 만드는 원인으로

21 Betts and Collier (2017), p. 20.

22 Betts and Collier (2017), p. 20.

23 Betts and Collier (2017), p. 21.

24 Betts and Collier (2017), p. 22.

25 Betts and Collier (2017), p. 17.

지목한다. 오랫동안 사우디아라비아에 의해 조장된 아랍 극단주의는 결국 탈레반을 낳았고, 이러한 극단주의는 테러리즘과 결합, 상대적으로 약한 군사력을 가진 국가들의 취약성을 증가시켰다고 이들은 주장한다.²⁶⁾

모든 국가들이 어느 정도 취약한 부분을 가지고 있지만, 위의 다섯 가지 원인들이 결합하여 대규모 폭력 사태를 초래할 때 국제적으로 난민의 위기가 발생한다. 전 세계적으로 취약한 국가들은 40개국에서 50개국 정도로 추산할 수 있지만, 대규모 난민을 발생시키는 나라는 소수의 나라에 한정되어 있다. 예를 들어 시리아 홀로 110만 명의 난민을 발생시켰으며, 아프가니스탄과 소말리아가 뒤따르면서 이 세 나라가 전 세계 난민 위기의 주요 진앙지가 되고 있다.²⁷⁾ 세 나라의 사례를 보면, 저자들이 제시하는 다섯 가지의 원인이 유기적으로 결합되어 국가의 취약성을 낳았고, 이는 결국에 난민을 발생시키는 주요 원인이 되었다.

국가들의 취약성이 현시화되어 대규모 폭력이 발생할 때 폭력에 노출된 사람들은 출신국을 넘어 타국으로 도피하여 난민이 된다. 행여 국경을 넘지 못하는 경우에는 국내 실향민이 된다. 과거 독일의 유대인처럼 폭력이 특정 집단만을 대상으로 이루어질 때는 정치적 박해가 난민의 주요 원인으로 지목되었지만, 지금의 사태는 정치적 박해보다는 취약한 국가가 초래한 무질서 상황이 난민의 주요 원인으로 보아야 한다는 것이 베츠와 콜리어의 주장이다.²⁸⁾

난민 사태가 발생하면 국제 사회는 국제난민레짐을 통해 적절한 대응책을 제공해야 하지만, 작금의 사태는 이러한 레짐이 작동하지 않고 고장 난 상황이다. 더 나아가 난민의 주요 수용국이 터키, 파키스탄, 레바논, 이란, 우간다, 이티오피아 등 경제적으로 안정적인 피난처를 공급할 수 없는 국가들임을 고려하면 왜 국제

26 Betts and Collier (2017), p. 23.

27 Betts and Collier (2017), p. 24.

28 Betts and Collier (2017), p. 27.

사회는 효율적이고 영구적인 해결책을 공급하지 못했는가를 물을 수밖에 없다.²⁹⁾

최근 시리아로부터 촉발된 글로벌 난민 사태는 대규모 폭력에 노출된 난민들이 유럽으로 도피한 사례이며 유럽의 입장에서는 역사상 최초로 유럽 지역 외부에서 대규모 난민이 유입된 경우이다.³⁰⁾ 1951년 난민협약과 유엔난민기구로 대표되는 국제난민레짐은 글로벌 난민 사태에 효율적으로 대응하지 못했으며 따라서 시리아 난민들은 장기간 난민 캠프에 머물거나, 도시 지역에 머물면서 빈곤을 경험하거나, 아니면 유럽으로의 위험한 도피를 선택할 수밖에 없었다. 저자들은 국제난민레짐이 제대로 작동하지 않은 작금의 상황에서는 위의 세 가지 선택이 난민들에게는 그 자체로 ‘글로벌난민레짐’이 될 수밖에 없다고 말한다.³¹⁾

2. 국제난민레짐의 문제점

제 2차 세계대전 이후 국제 사회는 난민에 관한 국제레짐을 형성한 바 있다. 국제난민레짐의 두 축은 1951년 난민 협약과 유엔난민기구이다. 베츠와 콜리어는 현재 국제난민레짐의 문제점을 난민 협약의 역사적 한계와 유엔난민기구의 정치적 리더십 부재에서 찾고 있다.³²⁾ 1951년 만들어진 난민 협약은 제정 당시 반영된 유럽이라는 지리적 한계를 극복하지 못한 채 현재 글로벌 수준으로 확대된 난민 문제에 제대로 대응하지 못하고 있으며, 유엔난민기구도 비정치적 목적이라는 태생적 한계를 극복하지 못하고 집단행동의 문제를 해결하기 위한 정치적 리더십을 발휘하지 못하고 있다는 것이 저자들의 진단이다.

지난 70여 년 간 난민 보호에 있어 가장 중요한 역할을 해온 것은 1951년 난민

29 UNHCR (2017), p. 15.

30 Betts and Collier (2017), p. 6.

31 UNHCR (2017), p. 12.

32 Betts and Collier (2017), pp. 32–33.

협약에서 규정한 난민의 정의이다. 난민 협약 제 1조는 난민을 다음과 같이 정의한다.

“1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 민족, 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적 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, 혹은 이들 사건의 결과로서 상주국 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국으로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자.”³³⁾

이 정의에 따르면 난민은 국경을 넘어 자신의 국적국 혹은 상주국 밖에 있어야 하고, 박해의 우려가 있는 두려움의 합리적 근거를 입증해야 하며, 인종, 종교, 민족, 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견과 같은 박해의 우려와 두려움이 있어야 한다.

“1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과”라는 표현이 잘 보여주듯이, 1951년 난민 협약은 태생적으로 유럽적 맥락에서 제정된 것이다. 따라서 난민 협약은 개인화된 ‘박해’를 난민 인정의 주요 기준으로 삼을 수밖에 없었다.³⁴⁾ 그러나 베츠와 콜리어는 현재의 난민 위기를 고려할 때 박해라는 기준은 한계를 가질 수밖에 없으며, 오히려 ‘물리적 위해(physical harm)’가 보편적인 기준이 되어야 한다고 주장한다.³⁵⁾ 물론 1951년 난민 협약은 1967년 난민의정서를 통해 “1951년 1월 1일 이전”이라는 시간상 제약과 유럽이라는 지리적 한계를 넘어서는 일반적인 난민 개념을 도입하였지만, 박해라는 난민 인정의 주요 기준은 벗어나지 못함으로써 많은 한

33 신지원 · 송영훈 · 박가영 · 신예진, 『한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구』(고양: 이민정책연구원, 2012).

34 Betts and Collier (2017), p. 37.

35 Betts and Collier (2017), p. 42.

계를 보이고 있다.³⁶⁾

1967년 난민인정서를 통해 난민에 관한 국제규범은 유럽 수준에서 글로벌 수준으로 확대되었고, 1969년 아프리카 연대기구 협약은 “일부 지역 또는 국가 전체에 대한 외부의 침략, 점령, 외국의 지배 또는 공공질서를 심각하게 교란시키는 사건으로 인해 자신의 출신국 또는 국적국 밖에 있는 피난처를 찾기 위해 상주국을 떠날 수밖에 없는 자”로 난민 범위를 넓혔으며, 1984년 중남미 국가들이 채택한 카르타헤나 선언(Cartagena Declaration)은 “일반화된 폭력, 외국의 침략, 내전, 대규모 인권유린 또는 기타 공공질서를 심각하게 교란시키는 상황에 의하여 생명, 안전, 자유가 위협받아 온 자”를 추가로 난민의 정의에 포함시켰다.³⁷⁾ 그러나 저자들이 보기에 이러한 난민 정의의 확대는 여전히 미흡하며 많은 국가들이 난민을 인정하지 않고 추방시킴으로써 국제난민레짐을 따르지 않는 원인을 제공하고 있다고 본다.³⁸⁾

국제난민레짐의 문제점을 지적함에 있어 저자들이 더 심각하게 생각하는 것은 국제협약 상 협소한 난민의 정의가 아니라, 실제로 난민들에게 피난처를 제공하고 이를 위해 국제 사회의 책임을 분담하는데 있다. 특히 이들은 유엔난민기구가 가지는 역사적 한계에 주목한다. 유엔난민기구는 그 태동기부터 냉전 시기를 거치면서 어느 한쪽에 편을 들지 말아야 한다는 비정치적 요소를 강조해왔다. 그러나 저자들이 보기에 이러한 비정치적 속성은 대규모 난민 사태로 인해 난민 보호를 위한 새로운 해결책을 모색해야 한다는 지적이 있을 때마다 국제난민레짐을 개혁할 수 있는 기회를 놓치게 만들었다.³⁹⁾ 유엔난민기구는 난민 보호를 위한 정치적 장벽을 제거하는데 선제적으로 대응하고, 보다 균형 있는 책임 분담을 위

36 신지원 외 (2012), p. 6.

37 신지원 외 (2012), p. 7.

38 Betts and Collier (2017), p. 42.

39 Betts and Collier (2017), p. 33.

해 정치적 리더십을 발휘해야 함에도 불구하고 스스로 한계를 설정했다는 것이다.⁴⁰⁾

베츠와 콜리어는 국제난민레짐을 구성함에 있어 중요하게 고려해야 하는 요소로 ‘비호(asylum)’와 ‘책임분담(responsibility-sharing)’을 들고 있다.⁴¹⁾ 이들은 비호 제공에 있어 국제난민레짐은 비교적 분명한 규범을 나타내고 있는 반면, 책임분담에 있어서는 상대적으로 약한 규범을 보여주고 있다고 주장한다.⁴²⁾ 한 국가의 영토에 도착한 난민들에게 피난처를 제공하는 데 있어서는 분명한 지침과 가이드라인을 제공하고 있지만, 다른 국가의 영토에 체류하고 있는 난민들을 지원 하는 책임분담에는 소홀하다는 것이다. 1951년 난민 협약은 이 점에서 책임분담을 위해 어떻게 자원을 마련하고, 어떻게 국가들 간에 부담을 나누어야 하는지를 밝히고 있지 않다. 저자들은 국제난민레짐에서 국가들 간의 집단행동을 규율하는 제도적 규정이 미비한 상태에서 유엔난민기구는 난민을 위한 일종의 집단행동의 문제를 해결하는데 중요한 역할을 해야 하지만 그렇지 못함으로써 ‘집단행동의 실패(collective action failure)’를 초래했다고 비판한다.⁴³⁾

저자들에게 있어 국제난민레짐은 일종의 ‘설득게임(suasion game)’이다. 힘의 불균형 상태에 있는 두 행위자 사이에서 약한 행위자는 협력할 수밖에 없는 반면, 강한 행위자는 협력할 동기가 부족한 상황인 것이다. 그 결과 전 세계 난민의 1%만이 선진국에 재정착함으로써 안정적 삶을 영위하는 반면, 대부분의 난민들은 개발도상국의 난민 캠프에서 빈곤한 삶을 유지할 수밖에 없게 된다.⁴⁴⁾ 이러한 현실을 타개하기 위해서 유엔난민기구는 정치적 리더십을 통해 집단행동 문제의 해결을 위한 유인책을 제공해야 함에도 불구하고, 유엔난민기구가 태생적으로 가지

40 Betts and Collier (2017), p. 33.

41 Betts and Collier (2017), p. 45.

42 Betts and Collier (2017), p. 39.

43 Betts and Collier (2017), p. 45.

44 Betts and Collier (2017), p. 46.

고 있는 비정치적 속성과 임시방편적인 대응은 국제난민레짐의 실패를 성공으로 바꾸는데 실패하고 있다는 것이 베츠와 콜리어의 진단이다.⁴⁵⁾

저자들은 현재 난민 사태의 원인을 국가의 취약성 증가에서 찾고 있으며, 난민 사태 해결에 있어 제대로 작동하지 못하고 있는 국제난민레짐의 문제점으로 난민 협약의 유럽중심적 한계와 유엔난민기구의 비정치적 속성 등을 지적하고 있다. 따라서 자연스럽게 베츠와 콜리어의 해결책은 대량 난민 사태를 촉발하고 있는 국가의 취약성을 극복하고, 난민들에게 경제적 자율성을 심어주며, 국제난민레짐을 21세기 상황에 맞게 개혁하여 효율적 난민 보호라는 필요성과 제도적 한계 사이의 간격을 좁히는 것으로 모아진다.

Ⅲ. 글로벌 난민 사태의 해결책

베츠와 콜리어는 이 책의 후반부에서 글로벌 난민 사태에 대한 해결책을 윤리, 피난처, 지원, 분쟁 이후, 그리고 글로벌 거버넌스의 측면에서 제시하고 있다. 하지만 이들의 해결책은 크게 윤리적 측면에서의 구출의 의무(the duty of rescue)와 연대의 정신, 경제적 측면에서 글로벌 자본주의로의 통합에 의한 난민의 자율성 증진, 그리고 국제레짐의 측면에서 난민 보호를 위한 글로벌 거버넌스의 재구축으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 본 장에서는 경제적 측면과 국제레짐의 측면에서의 해결책에 초점을 맞추어 검토하고, 윤리적 측면의 해결책은 다음 장에서 댄 별리의 현대의 윤리와 비교하여 논의하고자 한다.

45 Betts and Collier (2017), p. 46.

1. 글로벌 자본주의에 의한 난민의 자율성 증진

난민은 강제적으로 고향에서 뿌리 뽑힌 사람들로 보다 나은 경제적 기회를 위해 자발적으로 본국을 떠난 이주민과 구분해야 한다. 난민이 출신국을 강제적으로 떠난 이유는 그들의 집이 안전하지 않았기 때문이다. 따라서 난민의 출신국을 정상적으로 돌려놓는 것이 중요하다. 이 점에서 자발적인 선택을 한 이주민들을 수용국에 성공적으로 통합시키는 정책이 난민들에게는 똑같이 적용될 수 없으며, 오히려 난민을 보호하기 위한 논의는 어떻게 이들의 보금자리를 회복시킬 수 있을 것인가에 초점을 두어야 한다는 것이다. 예를 들어, 노동력의 질에 기초한 독일의 경제 체제를 염두에 두고 난민을 훈련시켜 독일의 노동시장에 통합시키려는 노력은 많은 난민들을 중도탈락시켜 지속가능한 해결책이 될 수 없다.⁴⁶⁾ 하여 난민들이 독일 노동시장에 성공적으로 통합된다고 하더라도 이들이 본국으로 돌아가지 않는다면, 난민 송출국의 입장에서는 일종의 ‘두뇌유출’인 것이고, 이러한 두뇌유출은 난민들의 고향을 정상적으로 회복시키는데 저해요인이 될 것이다. 따라서 난민 보호를 위한 새로운 대안은 난민과 난민 송출국이 어떻게 경제적으로 자율성을 획득하고, 국가의 취약성을 극복할 수 있을 것인가에 집중해야 한다.

저자들은 난민이 경제적인 자율성을 획득하고, 난민 송출국이 분쟁 이후 상황에서 조속히 회복되어 국가의 취약성 문제를 해결해야 한다고 주장한다. 저자들의 해결책은 난민 상황에 대한 냉철한 분석에 기초하고 있다. 우선 이들은 난민에게 제공되는 피난처의 문제를 다시 생각해보라고 말한다.⁴⁷⁾ 전 세계 대다수의 난민은 풍요로운 경제적 기회가 보장되는 선진국이 아닌 자신들의 이웃 국가에 수용된다. 저자들은 전 세계 난민 보호 시스템은 성공적으로 선진국으로 탈출한

46 Betts and Collier (2017), p. 129.

47 Betts and Collier (2017), p. 133.

10%를 위한 부티크 모델(boutique model)과 이웃 빈곤국으로 탈출한 90%를 위한 궁핍 모델로 나뉜다고 본다.⁴⁸⁾ 베츠와 콜리어는 전 세계 난민의 90% 정도가 이웃 빈곤국의 난민 캠프에 수용되어 장기화된 난민 상황에 처해있는데 왜 이러한 현실을 외면한 채, 선진국으로의 재정착과 난민 통합에 초점을 맞추는가 하고 비판한다.

난민의 90%를 위한 궁핍 모델은 ‘인도주의적 격납고(humanitarian silo)’로 난민 사태를 단기적으로 해결하기 위한 임시방편적 수단이다. 이웃 국가로부터 발생한 대량 난민 사태를 맞아 난민 수용국들은 난민 캠프를 설치하게 되는데, 난민 캠프는 일종의 격리 모델이다. 일반적으로 난민 캠프는 수용국의 시민들과 지리적으로 떨어져 있으며, 국경지역에 설치되어 있다.⁴⁹⁾ 지리적으로 격리된 난민 캠프는 난민 문제를 위한 영구적인 해결책이 될 수 없다.

국제 사회는 난민 캠프를 운영하면서 도덕적 책임감을 다했다고 생각하여 난민들이 분쟁 이후 본국으로 돌아갈 수 있도록 구조적 여건을 갖추는 노력에 소홀하였다. 난민 캠프에서 머무는 상황이 장기적으로 지속될 때, 난민 캠프와 난민 수용국의 지역 사회가 서로 경제적으로 통합, 상생하는 노력도 잘 보이지 않는다. 이런 현실 속에서 선진국으로의 재정착은 그저 ‘넓은 바다에 떨어진 물 한방울’에 불과하다는 것이 베츠와 콜리어의 생각이다.⁵⁰⁾ 따라서 저자들은 난민 캠프를 넘어서 난민 수용국의 지역 사회와 상생하는 모델을 하나의 해결책으로 제시한다.

1990년대 멕시코는 과테말라 난민을 수용하면서 이들의 자립과 지역 사회로의 통합을 촉진하고자 노력했다. 농업 프로젝트, 새로운 학교와 병원 건립을 통해 난민들에게 교육과 보건의 기회를 제공하고, 지역 시장으로의 접근을 허용함으로써

48 Betts and Collier (2017), p. 136.

49 Betts and Collier (2017), p. 142.

50 Betts and Collier (2017), p. 143.

멕시코 주민과 과테말라 난민과의 상생을 모색한 바 있다.⁵¹⁾ 우간다 역시 멕시코와 같은 방식을 따라 난민들에게 일할 기회와 상당한 정도의 이동의 자유를 보장했다. 농촌 지역에서는 난민들에게 경작지를 주어 농업 생산에 기여하도록 하였으며, 도시 지역에서는 사업을 시작하고 고용의 기회를 모색할 수 있도록 도왔다.⁵²⁾

이는 난민을 지리적으로 고립된 캠프에 가두어 격리시키는 것이 해결책이 아니라 난민을 개발의 문제로 접근하여 수용국 주민들과의 협력을 통해 상호 이익을 도모할 수 있다는 것을 보여준다. 난민 수용국이 난민 캠프의 장벽을 열어 지역 사회를 개방한다면, 난민들은 지역 시장에 참여하여 경제적 자율성을 획득하고, 이로부터 얻은 경제적 자산을 통해 본국으로 돌아갈 가능성이 높아진다는 것이 저자들의 주장이다.

베츠와 콜리어는 위와 같은 생각을 더 밀고 나가 난민의 경제적 자율성을 위해서 특별경제구역(Special Economic Zone)을 설치하자고 주장한다.⁵³⁾ 베츠와 콜리어는 2015년 요르단을 방문했을 때, 난민 캠프로부터 15분 떨어진 거리에 특별경제구역이 존재한다는 사실에 놀랐다고 회고한다. ‘후세인 국왕 개발 구역’으로 명명된 이 지역은 노동자와 투자가 부족하여 성공적으로 자리잡고 있지 못했다.⁵⁴⁾ 저자들은 요르단과 같은 국가들이 특별경제구역 설치를 통해 산업국가로의 성공적인 전환을 모색할 때, 난민은 유용한 노동력이 될 수 있다고 본다.⁵⁵⁾ 더 나아가 저자들은 난민을 노동력으로 활용하고, 글로벌 자본의 투자를 유치할 수 있는 특별경제구역 모델이 정착된다면, 이는 난민 송출국이 분쟁 이후 정상적인 국가 능력을 회복할 때 유용한 경험이 될 수 있다고 주장한다.⁵⁶⁾

51 Betts and Collier (2017), p. 153.

52 Betts and Collier (2017), p. 162.

53 Betts and Collier (2017), p. 174.

54 Betts and Collier (2017), p. 173.

55 Betts and Collier (2017), p. 173.

56 Betts and Collier (2017), p. 180.

2. 글로벌 거버넌스의 재구축

베츠와 콜리어의 또 다른 해결책은 난민 보호를 위한 글로벌 거버넌스의 재구축이다. 제 2차 세계대전 이후 유례없는 숫자의 난민이 발생하고 있지만, 이를 해결하기 위한 국제 사회의 책임 분담은 가장 낮은 수준이라는 것이 이들의 진단이다.⁵⁷⁾ 저자들은 형성된 지 70년이 지난 국제난민레짐이 현실적 필요에 대응하지 못하는 한계를 찾아내서 이 부분을 개혁해야 하며, 국제난민레짐이 내재하고 있는 역사적 한계의 경로의존성에서 과감히 탈피하여 새로운 패러다임의 전환을 가져와야 한다고 주장한다.⁵⁸⁾

저자들이 생각하는 개혁의 방향은 크게 네 가지이다. 첫째, 국제난민레짐은 규모의 측면에서 지속가능성을 고려해야 한다. 국제난민레짐은 운 좋게 선진국으로 탈출한 소수를 위한 것이 아니라, 대다수 난민을 위한 장치여야 한다는 것이다.⁵⁹⁾ 둘째, 국제난민레짐은 난민 보호가 단기간에 해결될 수 있다고 생각해서는 안 되고, 장기적인 위기 관리 차원에서 접근하여 분쟁 이후 난민이 출신국으로 돌아갈 여건을 구축하는 방안까지 모색해야 한다.⁶⁰⁾ 셋째, 국제난민레짐은 난민의 경제적 자율성을 증진시키기 위한 개발 구역을 제공해야 한다. 그것이 지역 사회와의 통합이든 아니면 특별경제구역의 설치이든 간에 난민의 경제적 능력을 향상시키고, 동시에 난민 수용국의 이익도 증진시킬 수 있는 방안을 고민해야 한다.⁶¹⁾ 난민들에게 노동의 권리, 교육의 기회 등을 제공함으로써 난민 캠프라는 연옥에 장기간 머무르기보다 연옥에서 벗어나 고향으로 돌아갈 수 있는 능력을 함양할 수 있

57 Betts and Collier (2017), p. 199.

58 Betts and Collier (2017), p. 200.

59 Betts and Collier (2017), p. 201.

60 Betts and Collier (2017), p. 202.

61 Betts and Collier (2017), p. 202.

도록 지원해야 한다.⁶²⁾ 마지막으로 국제난민레짐은 난민의 이동을 잘 관리해야 한다. 난민은 자발적 이주민과 구분되지만, 난민 역시 국제이주를 촉진시키는 글로벌 연결망을 활용한다. 이주와 난민의 연계성을 고려하여 난민들이 가족재결합, 노동이민 등 다른 대안적인 이주 루트를 선택할 수 있도록 도와야 한다.⁶³⁾

저자들은 위와 같은 개혁을 실현하기 위해 우선 난민 보호를 위한 국제법의 한계를 직시하자고 말한다.⁶⁴⁾ 난민 보호를 위한 국제 협약이 낡았다고 손놓고 있지 말고, 다양한 연성법을 통해 국제난민레짐의 한계를 보완해가자는 것이다.⁶⁵⁾ 또한 국제난민레짐의 행위자로서 시민사회, 기업, 학계 등의 참여를 촉진시켜 민관협력을 통해 난민 보호를 위한 다양한 파일럿 프로그램을 실험해보고 혁신적인 해결책을 모색하자고 주장한다.⁶⁶⁾ 이를 통해 국가 중심의 다자주의를 넘어서 다층적 글로벌 거버넌스를 재구축함으로써 현재 난민이 필요로 하는 제도적 필요성을 충족시키는 실용적인 체제를 만들어 나가자고 주장한다.⁶⁷⁾

3. 베츠와 콜리어의 기여와 한계

알렉산더 베츠와 폴 콜리어의 *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*은 난민 위기의 원인을 일목요연하게 분석하고 있으며, 난민 문제 해결을 위한 마땅한 방안이 떠오르지 않는 가운데 저자들의 전문영역에 기초한 구체적인 대안을 제시하고 있다. 이 책은 전문적인 학술 서적이라기보다는 일반 대중과 정책결정자들에게 난민 위기의 본질과 실제적인 해결책을 제시하는 것을 목적으로

62 Betts and Collier (2017), p. 203.

63 Betts and Collier (2017), p. 204.

64 Betts and Collier (2017), p. 206.

65 Betts and Collier (2017), p. 207.

66 Betts and Collier (2017), p. 213.

67 Betts and Collier (2017), p. 213.

한다.⁶⁸⁾ 그럼에도 불구하고 이 책이 던지는 문제의식 즉, 난민 문제 해결을 위한 국제협력의 불균형, 유엔난민기구의 한계, 난민과 지역 주민 간의 상생 모델, 난민을 활용한 특별경제구역 등은 충분히 국제정치학과 정치경제학의 연구주제가 될 만하다. 이 점에서 *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*은 향후 몇 년간 난민 연구는 물론 국제정치학에 기반 한 난민 연구에 많은 논쟁과 아이디어를 제공할 것으로 생각된다.

위와 같은 학술적 기여에도 불구하고 이 책의 한계 역시 분명하다. 그것은 베츠와 콜리어의 해결책이 지나치게 낙관적이라는 점이다. 대표적인 사례가 난민을 활용한 특별경제구역이다. 저자들의 2015년 요르단 방문 경험에서 영감을 얻은 특별경제구역은 이 책에서 난민 문제 해결을 위한 핵심 대안으로 자리잡고 있다. 이러한 특별경제구역이 활성화된다면, 난민들은 더 이상 유럽을 향해 위험한 여정을 떠날 필요도 없고, 난민 수용국들은 더 이상 난민을 부담으로 여기지 않을 것이며, 국제 사회는 난민 보호를 위한 재정적 지원을 효과적으로 활용할 수 있다는 것이 저자들의 생각이다. 그러나 특별경제구역은 글로벌 자본의 투자를 유치하기 위해 특히 노동과 관련된 규제를 완화한다. 이 때문에 특별경제구역은 노동자들의 권리가 침해당하는 착취의 공간이라는 비판이 존재해왔다. 난민의 경제적 자율성을 향상시키기 위해 설립된 특별경제구역이 노동자로서의 난민의 권리를 제한하고 착취하는 장소로 변할 수 있다는 비판에 대해 베츠와 콜리어는 기업들의 윤리적 실천과 정치인들의 선의만으로 위와 같은 문제를 해결할 수 있다고 믿는 것 같다. 노동자로서 난민은 어떠한 권리를 누려야 하며, 이러한 권리를 특별경제구역 내에서 어떻게 보장받을 수 있는지에 대한 구체적인 논의는 하지 않은 채, “특별경제구역 모델이 인권에 대한 존중과 윤리적 실천에 대한 일관성을 유

68 Betts and Collier (2017), p.3.

지하지 못할 아무런 이유가 없다”는 항변만 하고 있다.⁶⁹⁾

지나친 낙관주의 외에 이 책이 가진 또 다른 취약점은 난민 보호를 위한 윤리적 접근이다. 저자들은 왜 난민을 보호해야 하는가, 왜 피난처가 존재하는가, 어떻게 하면 모두가 난민 보호에 동참하게 할 수 있을 것인가 하는 일련의 질문에 대한 해답을 구출의 윤리를 통해 찾으려고 했다. 그 이유는 구출의 윤리가 모두에게 광범위하게 채택될 수 있는 도덕적 규범이기 때문이다.⁷⁰⁾ 그러나 모두가 공감할 수 있는 구출의 윤리는 난민 보호의 필요성을 이해시키는 데는 도움이 될지 몰라도, 난민 보호의 책임을 균형있게 재분배하는데 있어서는 역부족이다. 이 점에서 댄 벌리가 제시하는 환대의 윤리는 베츠와 콜리어의 윤리적 논의를 보완하는데 있어 많은 시사점을 제공한다.

IV. 국제이주, 난민의 위기 그리고 환대의 윤리

본 장에서는 *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*에서 제시된 해결책 중 윤리적 측면의 대안을 비판적으로 검토하고, 베츠와 콜리어의 윤리적 논의를 댄 벌리가 *Migration, Ethics & Power*에서 제시한 환대의 윤리와 비교하고자 한다.

1. 구출의 의무와 연대의 정신

난민 보호를 위한 윤리적 토대를 논의함에 있어 베츠와 콜리어는 단순한 규범

69 Betts and Collier (2017), p. 174.

70 Betts and Collier (2017), p. 108.

적 토론에 머무르지 않는다. 윤리적 토대를 재검토할 때, 베츠와 콜리어는 난민을 구출해서 선진국으로 보내 이들을 수용국에 성공적으로 통합시키는 방식이 과연 영구적인 해결책인지 묻는다.⁷¹⁾

글로벌 난민 위기가 전 세계에 던진 도전과 충격에 맞서 저자들은 윤리적 측면에서 왜 난민을 보호해야 하는가를 다시 생각해보자고 말한다.⁷²⁾ 난민을 보호하는데 필요한 관용의 정신이 새로운 요청은 아니지만, 우리가 선대와 다른 것은 과거에 비해 현재 더 잘 책임을 분담할 수 있음에도 불구하고 그렇지 못하다는데 있다. 그렇다면 윤리적 측면에서 우리에게 필요한 것은 관용의 정신을 넘어서 새로운 윤리의 토대를 구축하는 것이 될 수밖에 없다.

저자들은 난민을 향한 구출의 의무를 모색함에 있어 하나의 가상적 상황을 상정한다. 사고로 한 어린아이가 연못에 빠져서 도와달라고 외치고 있는데 지나가던 행인인 우리는 어떻게 해야 할 것인가라는 질문이다.⁷³⁾ 베츠와 콜리어는 우리의 옷이 젖을까봐 이 아이의 절박한 외침을 외면하는 것이 정당하지 않듯이, 시리아 난민들의 호소에 대해 이를 외면하는 국제 사회의 태도 역시 정당화될 수 없다고 주장한다.⁷⁴⁾ 물론 이러한 구출의 의무는 물에 빠진 아이를 외면한 사람들에게 법적 책임을 물을 수 없고, 의무 불이행에 대한 제재도 가할 수 없는 느슨한 의무에 불과하다.⁷⁵⁾ 그럼에도 불구하고 구출의 의무는 누구에게나 받아들여질 수 있는 보편적 규범이기 때문에 범지구적인 행동이 가능하다고 베츠와 콜리어는 주장한다.⁷⁶⁾

이들에게 난민 문제는 아이를 연못에서 꺼내는 것에 그치지 않는다. 아이를 구

71 Betts and Collier (2017), p. 128.

72 Betts and Collier (2017), p. 107.

73 Betts and Collier (2017), p. 107.

74 Betts and Collier (2017), p. 108.

75 박성우, “글로벌 분배적 정의의 관점에서 본 해외원조의 윤리적 토대,” 서울대학교 국제문제연구소 (편), 『개발협력의 국제정치』 (서울: 사회평론, 2016), p. 28.

76 Betts and Collier (2017), p. 108.

하는 것을 넘어서 다시는 그러한 사고가 나지 않도록 주변 환경을 복원하고 아이
가 다시는 그러한 두려움에 빠지지 않도록 조치해야 한다. 난민에게 피난처를 제
공하기 이전에 우리가 간과하지 말아야 할 점은 그 전에 난민은 자신들의 보금자
리가 있었고, 생계수단이 있었으며, 그들도 어느 공동체의 일원이었다는 사실이
다.⁷⁷⁾ 이 점에서 난민 보호를 위한 윤리적 토대는 구출의 의무와 함께 국제 사회가
책임을 분담하도록 유인하는 연대의 정신(solidarity)이 되어야 한다. 국제 사회
가 비교우위에 기초하여 협력함으로써 파트너십을 구축하고, 연대의 정신을 함양
하여 서로 윈-윈하는 구조를 재구축해야 한다.⁷⁸⁾

저자들은 국가가 난민을 수용해야 하는가, 국가는 난민 수용을 거부하고 국경
을 통제할 수 있는가 라는 질문에 대해 의무뿐만 아니라 권리의 측면에서도 검토
한다. 이는 전통적으로 이민 문제에 대한 정치철학적 논의에서 크게 벗어나지 않
는다. 이민과 난민 통제에 대한 정치철학적 논의는 국경을 자유롭게 넘나들 수 있
는 개인의 권리와 국경을 통제할 수 있는 국가의 권리 간의 대립을 축으로 진행되
어 왔다. 이 둘 사이의 간격은 쉽게 좁혀지고 있지 않으며 병렬적으로 대립하고
있다.

베츠와 콜리어는 사람들이 자신의 국가를 떠날 권리, 그리고 다른 나라에 머물
권리가 있는지 묻는다.⁷⁹⁾ 이러한 질문에 대해 자유주의 이론가들은 출신국을 떠나
행선지를 자유롭게 선택할 권리가 있으며, 그 과정에서 어떤 걸림돌도 만나지 않
을 개인의 권리를 주장해왔다. 국경을 자유롭게 넘을 수 있는 권리가 중요한 것
은 이 같은 권리가 다른 근본적인 가치를 실현하는데 필수적이기 때문이다. 폭력
으로부터 탈출하고, 보다 나은 경제적 조건을 찾고, 자신이 속하고 싶은 공동체의
구성원이 되는 가치를 실현하기 위해서 사람들은 국제 이주를 선택한다. 자유주

77 Betts and Collier (2017), p. 110.

78 Betts and Collier (2017), pp. 113–114.

79 Betts and Collier (2017), p. 120.

의적인 정부는 개인의 자유로운 선택을 보장하는 것처럼, 자유롭게 국경을 넘나드는 개인의 권리를 규제할 어떤 근거도 없다는 것이다.

반면, 일군의 정치이론가들은 국가는 자결권을 가지고 있기 때문에 이민과 난민을 통제할 수 있다고 주장한다. 이러한 자결권에 내재된 주요 요소 중 하나는 누가 공동체의 구성원이 될 수 있는가 하는 결사의 자유(freedom of association)이고, 자결권과 결사의 자유는 특정 외국인과 비시민과 함께 하지 않을 권리를 보장한다는 것이다.⁸⁰⁾ 대표적으로 웰먼(Chrisotpher Heath Wellman)은 한 국가가 다른 국가의 교통법규가 느슨하여 교통사고가 많이 발생한다는 이유로 그 나라의 교통법규를 강화하는데 간섭할 수 없듯이, 이민과 난민 통제 역시 국가 주권의 영역으로 이민과 난민 통제는 자결권이라는 원칙 하에 보장되어야 한다고 말한다.⁸¹⁾

위와 같은 논의의 연장선상에서 베츠와 콜리어는 자유롭게 국경을 넘을 인권이 있는지, 출신국을 떠날 권리가 있는지, 다른 나라에 거주할 권리가 있는지 등을 검토하고, 이민과 난민을 수용하지 않을 권리 역시 선진국 국민들에게 달려있다고 주장한다.⁸²⁾ 그러나 저자들은 국경을 넘을 개인의 권리가 “낭만적으로 호소력이 있지만,”⁸³⁾ 난민 수용국으로부터 강력한 도덕적 반대에 부딪힐 것이라고 말한다. 따라서 저자들은 개인의 권리 대 국가의 권리의 대립을 넘어설 방법으로 의무 즉 구출의 의무와 연대의 정신에서 찾으려고 한다.

베츠와 콜리어가 연못에 빠진 아이라는 은유로부터 난민을 도울 의무를 도출한 것은 모두가 공감할 수 있는 윤리적 토대를 찾기 위해서였다. 하지만 난민 문제에 소극적인 선진국들을 연못 근처를 지나던 행인들에 그대로 대입하기에는 무리이

80 Wellman, Christopher Heath, and Philip Cole, *Debating the Ethics of Immigration: Is There A Right to Exclude?* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

81 Wellman and Cole (2011).

82 Betts and Collier (2017), p. 122.

83 Betts and Collier (2017), p. 124.

다. 왜냐하면 어떤 선진국들은 연פות으로부터 지리적으로 멀리 떨어져 있어 연פות에 빠진 아이가 잘 보이지 않는 행인처럼 난민 문제를 자신들의 문제로 받아들이지 않기 때문이다. 결국 난민 문제에 소극적인 선진국들이 자신들의 ‘이익’을 조정하는 문제에 구출의 의무라는 모호한 ‘가치’로 접근하다보니 베츠와 콜리어의 윤리적 해결책은 설득력이 떨어져 버렸다. 물론 베츠와 콜리어는 이 책의 목적이 “성인(聖人) 수준의 도덕적 기준”을 설파하는 것이 아니라 난민 문제 대응에 필요한 최소한의 도덕적 기준을 논의하는 것이라고 밝히고 있다.⁸⁴⁾ 그러나 난민 보호는 개발원조와 비슷하게 비시민에게 정부가 돈을 지출하는 것이다. 당연히 이러한 정책은 국내적으로 인기가 없고 적극적인 지지층도 존재하지 않는다. 또한 저자들의 의무에 대한 강조 역시 이민과 난민 수용을 둘러싼 권리 대 권리의 대립구도를 넘어서기 어렵다. 왜냐하면 이러한 구도는 ‘이것 아니면 저것(either/or)’로 진행되며, 어느 한쪽이 이익 혹은 손해를 보는 제로섬 게임이 될 가능성이 높기 때문이다. 이런 점을 고려한다면 난민 정책에 소극적인 선진국들을 난민 문제 해결을 위한 협력의 장으로 끌어내기 위해서는 보다 새로운 국제윤리 개념이 제시될 필요가 있다. 다음 장에서는 댄 벌리(Dan Bulley)의 저작, *Migration, Ethics & Power*에서 제시하고 있는 환대의 윤리가 국제이주의 증가와 난민 위기 사태를 맞아 새로운 국제윤리로서 어떤 함의를 지닐 수 있는지 검토해보도록 하겠다.

2. 환대의 윤리

베츠와 콜리어가 난민 사태에 대해 원인 규명과 해결책 제시에 초점을 맞추고 있다면, 댄 벌리는 환대 개념을 통해 난민과 국제이주의 문제를 새롭게 접근하는 것에 관심이 있다. 또한 베츠와 콜리어가 난민 문제 해결을 위한 주요 행위자

84 Betts and Collier (2017), p. 14.

로 국가를 상정하고 있다면, 댄 벌리는 국제이주와 난민 문제에 대처하는 국제 윤리의 가능성을 모색하기 위해서는 “국가주의적 상상”을 넘어서야 한다고 주장한다.⁸⁵⁾ 국제정치학과 국제 윤리가 제노사이드, 인종 청소, 인도주의적 개입 등을 다루는 방식은 다분히 국가중심적이었으며, 이 때문에 환대 개념은 전통적으로 국제정치학에서 소외된 개념이었다는 것이다.⁸⁶⁾ 그러나 댄 벌리는 국제이주와 난민 문제처럼 어떤 경계를 넘어서는 행위와 그 속에서 만들어지는 공간을 탐색하기 위해서는 환대가 그 어떤 개념보다 유용할 수 있다고 주장한다.⁸⁷⁾

댄 벌리의 책은 본인 스스로 밝히고 있듯이 ‘탈 주권의 윤리학(ethics of post-sovereignty)’에 기대고 있다. 탈 주권의 윤리학은 국제정치학에서 국가의 중심성을 상정하는 대신, 다양한 공간에서 정체성의 변화가 이루어지는 것에 주목한다. 이 점에서 환대는 정체성의 변화를 공간적으로 접근하기에 유용한 개념이다. 환대는 주인이 손님을 환영하는 것이다. 더 나아가 환대는 집 안에 있는 손님이 문턱을 사이에 두고 문 밖에 있는 손님을 맞이하는 것이다. 따라서 환대라는 개념 속에는 주인과 손님, 주체와 타자라는 행위자들 간의 관계가 들어 있으며, 이러한 행위자들의 관계는 문, 문턱, 집이라는 공간적 이미지로 형상화된다. 또한 환대는 개인적인 수준에서 매일 매일 벌어지는 행위일 수도 있고, 개인적 수준의 환대는 지역 공동체, 국가, 국제 수준으로 확대될 수도 있다. 이처럼 환대는 국경은 넘나드는 난민, 이주민 문제를 다양한 공간적 범주에서 사유할 수 있는 유용한 이론적 도구라는 것이 댄 벌리의 판단이다.⁸⁸⁾

국제이주의 증가, 난민의 위기라는 국제정치질서에 대한 새로운 도전은 국제정치학으로 하여금 타자의 문제, 경계인, 이방인의 문제를 고민하게 만들었다. 그러

85 Bulley, Dan, *Migration, Ethics & Power* (CA: Sage Publications, 2017), p. 3

86 Bulley (2017), p. 3.

87 Bulley (2017), p. 3.

88 Bulley (2017), p. 3.

나 전통적으로 국제정치학에서 타자, 경계인, 이방인은 쉽게 국가의 문제로 환원되었다.⁸⁹⁾ 자발적이든, 강제적이든 국경을 넘나드는 행위가 증가하고 이러한 행위들이 출신국 혹은 수용국 사회에 미치는 영향이 증가할수록 주체와 타자, 주인과 손님, 그 둘 사이를 구분하는 경계에 대한 고민은 국제정치학의 새로운 과제가 될 수밖에 없다. 이 점에서 경계를 넘나드는 행위에 대한 공간적 상상력을 부여하는 환대 개념은 국제이주와 난민 문제를 성찰하는 중요한 개념이 될 수 있다.⁹⁰⁾

손님이 내 집의 문 밖에 서서 내 집에 들어와 살기를 청하고 있다. 주인인 나는 고민할 수밖에 없다. 문 밖의 손님은 내 집에 들어올 권리가 있는가? 나는 손님을 초대할 적이 있는가? 손님은 내 안전을 위협할 것인가, 아닌가? 나는 손님을 환대해야 하는가? 만약 내가 환대했을 때, 손님이 내 집을 차지하고 나를 쫓아내면 어떡하나? 많은 이주민, 난민들이 더 나은 경제적 조건을 찾아 혹은 목숨이 위태로운 상황에서 벗어나기 위해 국경을 넘어 타국의 문턱에 서있다. 많은 국가와 국민들은 위와 같은 질문을 던질 수밖에 없다. 베츠와 콜리어는 이에 대해 구출의 의무를 강조하고 난민 사태에 대한 새로운 대안을 제시함으로써 해답을 구한다. 반면, 댄 벌리는 그것만으로는 부족하며 환대 개념을 통한 새로운 국제윤리의 토대를 찾아야 한다고 주장한다.

국제정치학자들에게 환대 개념은 칸트(Immanuel Kant)의 『영구평화론』 때문에 친숙할 수 있다. 칸트는 『영구평화론』에서 “환대는 이방인이 누군가의 영토에 도착했을 때, 적대적으로 대접받지 않을 권리”로 정의했다.⁹¹⁾ 환대가 손님이 누릴 수 있는 권리라고 한다면, 주인 역시 자신이 손님을 환대해야 하는가를 따질 수밖에 없고, 결국에 주인과 손님은 자신의 권리가 침해되지 않도록 서로 경계와 영역

89 도종윤, “‘환대’ 개념의 국제정치학에의 적용과 한계—이방인에 대한 존재의 윤리와 정치적 전략,” 『문화와 정치』 제4집 (2)호, (2017), pp. 73-109.

90 도종윤 (2017), pp. 73-109.

91 Kant, Immanuel, *Political Writings*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

을 설정할 수밖에 없다. 이 점에서 칸트의 환대 개념은 조건적일 수밖에 없다.

이 책에서 댄 벌리는 칸트의 권리로서의 환대, 조건적 환대 개념 대신 데리다(Jacques Derrida)의 무조건적 환대 개념을 차용한다.⁹²⁾ 환대는 고대 중동의 종교적 전통에서부터 현대의 정치철학에 이르기까지 다양한 형식으로 변주되어 왔다. 하지만 다양한 환대의 전통 속에서 공통적인 것은 환대는 완전한 열림과 닫힘 사이에 존재한다는 것이다.⁹³⁾ 이 점에서 데리다의 무조건적 환대 개념도 마찬가지이다. 데리다는 환대의 정치와 환대의 윤리를 구별하고 있다.

“환대의 윤리는 새로 도착한 이들에게 이름도 물어 보지 않고, 보상도 요구하지 않으며, 아주 작은 조건의 충족도 요구하지 않은 채 집을 제공하는 것인 반면, 환대의 정치는 항상 조건적인 권리와 법을 말한다.”⁹⁴⁾

환대의 정치란 법과 정치에 의해 규정되는 권리와 의무로서 모든 상황에 적용 가능한 일반적인 조건을 제시한다. 반면 환대의 윤리는 완전한 개방을 통해 주인이 자신의 공간을 손님에게 내어주면서 주인으로서의 주권성을 포기하는 것이다. “데리다에 의하면, 무조건적인 환대는 내 집을 열어 손님에게 공간을 내어주는 것으로, 법과 권리로서의 환대와 단절을 통해 주인과 손님, 주체와 타자 사이의 경계를 허무는 것이다.”⁹⁵⁾

댄 벌리는 위와 같은 데리다의 구분 도식에서 조건적 환대와 무조건적 환대가 서로 다르지만, 결코 떨어질 수 없는 관계에 주목한다.⁹⁶⁾ 무조건적 환대는 정책으로 실현될 수 없다. 무조건적으로 환대를 베풀면 주인의 주권성이 소멸되어 결국 환대를 베풀 공간인 집이 사라지기 때문이다.⁹⁷⁾ 무조건적 환대를 지향하다가 환대

92 Bulley (2017), p. 6.

93 Bulley (2017), p. 6.

94 Derrida, Jacques, *Of Hospitality*. (Stanford: Stanford University Press, 2000). p. 77

95 이병하, “환대 개념과 이민정책: 이론적 모색,” 『문화와 정치』 제4집 (2)호 (2017), pp. 5-30.

96 Bulley (2017), p. 6.

97 Bulley (2017), p. 6.

자체를 위한 공간과 수단이 사라지면서 필연적으로 환대는 조건적으로 실행되어야 하는 역설적 상황이 벌어지는 것이다. 이 점에서 데리다는 무조건적 환대는 불가능하다고 주장한다.⁹⁸⁾ 그러나 댄 벌리는 무조건적 환대가 불가능하다는 것에 좌절하는 대신, 무조건적 환대는 조건적 환대와 서로 환원될 수 없지만, 불가분의 관계라는 것에 주목하고 환대 개념을 “공간적 관계적 실천”으로 정의하면서 이를 국제이주와 난민의 문제에 적용한다.⁹⁹⁾

댄 벌리에게 환대는 우리가 일상생활에서 우리와 다른 존재들을 다루는 방식이다.¹⁰⁰⁾ 환대는 우리와 타자가 주인과 손님으로서 서로의 정체성을 형성하고 재구성하는 과정인 것이다. 환대 개념이 국제이주와 난민 문제에 유용한 이유는 환대 개념이 상정하는 공간적 이미지 때문이다. 문 밖과 문 안에 위치한 손님과 주인, 그 둘 사이에 벌어지는 관계는 국경을 넘나드는 활동인 국제이주와 난민 문제를 성찰하는데 큰 도움이 된다. 댄 벌리는 환대 개념에서 문 밖과 문 안이라는 공간적 분리에 주목하는 대신, 문턱 즉 주인과 손님이 서로 교차하는 지점에 주목한다.¹⁰¹⁾ 댄 벌리는 문턱이라는 경계에서 우리와 타자는 서로 조우하고 교류하면서 정체성의 변화를 겪게 되고 환대라는 행위는 문턱에서 새로운 공간을 창출하게 된다고 본다.

댄 벌리의 환대 개념은 그의 난민 캠프에 대한 분석에서 잘 나타난다. 베츠와 콜리어가 난민 캠프를 일종의 격리 공간으로 파악하고, 난민 캠프와 수용국 사회와의 경계에 주목하며, 난민 캠프 내에서 난민들의 자발적인 주체성을 간과한다. 반면, 댄 벌리는 난민 캠프를 환대의 행위가 복합적으로 실현되는 공간으로 파악하고 난민들의 주체성에 주목한다.

98 Bulley (2017), p. 6.

99 Bulley (2017), p. 7.

100 Bulley (2017), p. 4.

101 Bulley (2017), p. 6.

베츠와 콜리어는 유엔난민기구가 난민 문제 해결책으로 난민 캠프에 지나치게 의존하고 있다는 것을 비판한다.¹⁰²⁾ 이들에 의하면 난민 캠프는 처음부터 유엔난민기구의 주요 해결 방안이 아니었다. 오히려 1950년대 유엔난민기구는 난민에 대한 직접적 지원을 배제하고 난민에게 피난처를 제공하는 국가들에 법적 조언을 제공하는 것에 집중했었다. 그러나 1980년대 들어 신자유주의가 득세하면서 난민 수용국들이 난민들에게 혜택을 제공하는 것을 주저하기 시작하자, 유엔난민기구는 난민 캠프를 통해 난민을 돌보는 모델로 선회하기 시작했다. 저자들은 난민 캠프야말로 선진국들의 시선에서 난민을 지우고, 선진국들로부터 재정적 지원을 받아 유엔난민기구가 직접 캠프를 운영함으로써 자신들의 예산은 늘리고, 선진국들의 도덕적 책임감은 경감시켜주는 효과를 낳았다고 비판한다.¹⁰³⁾ 베츠와 콜리어는 이로써 유엔난민기구는 직원 숫자를 1950년 500명에서 2016년 약 9,000명으로 크게 늘렸으며 난민 캠프는 일자리를 난민들이 아닌 유엔난민기구 직원들에게 제공했다고 비꼬고 있다.¹⁰⁴⁾

이들은 난민 캠프를 유엔난민기구가 임시방편적인 수단을 통해 난민 사태를 관리하는 공간으로 파악한다. 그 속에서 난민이 실제로 어떻게 살아가고 있으며, 유엔난민기구, NGO 등과 어떤 관계를 맺고 있는지에 주목하지 않는다. 반면, 댄 벌리는 난민 캠프를 베츠와 콜리어처럼 접근하는데 비판적이다. 기존 연구들이 난민 캠프를 “공동체보다는 감옥에 가까운, 국제기구와 비정부기구들에 의해 운영되는 감금의 공간”으로 묘사하고 있다는 것이다.¹⁰⁵⁾ 그러나 댄 벌리는 현대 개념에 기초하여 난민 캠프에 대한 새로운 해석을 시도한다. 댄 벌리는 위와 같은 난민 캠프에 대한 인식은 많은 연구들이 서구 중심적 시각에서 비롯되었으며, 대부

102 Betts and Collier (2017), p. 39.

103 Betts and Collier (2017), p. 38.

104 Betts and Collier (2017), p. 39.

105 Bulley (2017), p. 40.

분의 난민 캠프가 위치해있는 개발도상국의 사례에 주목한다면 다른 공간적 속성이 보인다고 주장한다.¹⁰⁶⁾

우선 난민 캠프는 유엔난민기구에 의해서만 관리, 운영되는 공간이 아니다. 비정부기구, 자선단체, 그리고 기타 다양한 국제기구가 함께 관리하는, 즉 다층적인 관리 주체가 있는 공간이다. 따라서 여러 주체들이 다양한 형태의 환대를 제공하는 복합적인 공간으로 인식되어야 한다.¹⁰⁷⁾ 그래야만 난민들이 난민 캠프라는 일상의 공간에서 다양한 생존 전략을 모색하고, 캠프 내의 관리 주체들과 혹은 캠프 밖의 수용국 사회와 다차원적으로 관계를 맺으면서 만들어나가는 초국가적인 공간을 볼 수 있다는 것이다.

난민 캠프를 관리하는 주체들은 주인으로서 손님의 정체성을 구성한다. 다양한 기구들은 난민 캠프 매뉴얼과 지침과 같은 테크닉을 통해 난민들의 영양상태, 출산율 등을 조절하고 관리한다.¹⁰⁸⁾ 또한 난민들의 이동성을 규율하면서 손님들의 행동 범위를 설정한다.¹⁰⁹⁾ 그러나 난민 캠프는 주인이 손님을 일방적으로 관리, 규율하는 공간이 아니다. 난민 캠프에서 발생하는 환대는 주인과 손님이 교차하고, 협상하는 정치적인 공간이다. 댄 벌리는 인류학자들의 다양한 문화기술지 연구를 통해 난민 캠프를 격리의 공간이 아닌 권력과 윤리가 상호교차하는 일상의 공간으로 접근한다. 난민들은 유엔난민기구의 배급 계획에 맞서 이름을 이중으로 등록함으로써 더 많은 식량을 확보하려고 하고, 난민들이 캠프를 떠나 본국으로 돌아갈 때 자신들의 등록증을 수용국 지역 시장에서 거래함으로써 더 많은 이익을 챙기려고 한다.¹¹⁰⁾ 또한 난민들은 단순히 수동적인 시혜대상에 머무르지 않고 난민 캠프 내에서 제공되는 교육 프로그램에 적극 참여함으로써 자신들의 정체성을

106 Bulley (2017), p. 41.

107 Bulley (2017), p. 42.

108 Bulley (2017), p. 46.

109 Bulley (2017), p. 48.

110 Bulley (2017), p. 54.

변화시킨다. 예를 들어 레바논에서 팔레스타인 난민들은 난민 캠프의 교육 프로그램에 팔레스타인 교사들을 고용하고, 이들로 하여금 팔레스타인 역사를 적극적으로 가르치게 함으로써 다음 세대에게 팔레스타인이라는 정체성을 심어주려고 노력한다.¹¹¹⁾ 이처럼 댄 벌리는 난민 캠프 내의 일상적인 행위에 주목함으로써 난민들이 주체적으로 주인/손님 관계를 허물고 환대라는 개념 속에 내재된 주인/손님의 경계를 넘어 자신들의 주체성을 발휘하는지 분석하고 있다.

국제이주와 난민에 대한 기존의 논의는 환대를 베푸는 주인/국가와 환대를 받는 손님/이주민 혹은 난민의 위치가 고정되어 있었다. 그러나 댄 벌리의 주장은 주인과 손님의 위치는 고정되어 있지 않고, 서로 경계를 넘나들며 변화한다는 것이다. 환대라는 행위가 가장 잘 드러나는 지점은 경계를 넘나드는 문턱이며, 이 문턱은 동시에 이것과 저것인 공간이며, 이것이 저것으로 될 수 있는 공간인 것이다.¹¹²⁾ 경계를 넘나드는 환대의 실천을 통해 난민 수용국의 국민들은 난민의 위치에 서보기도 하고, 난민은 수용국의 지역 사회에 참여함으로써 주인의 위치에 서볼 수도 있다. 이런 관점에서 보면, 국제이주와 난민 문제는 ‘이것 아니면 저것(either/or),’이 아닌 ‘이것과 동시에 저것(both/and)’일 수 있으며 국제이주와 난민 문제는 수용국에 가해지는 위협이 아니라 손님이 주인에게 새로운 경험을 가져다줌으로써 주인과 손님의 정체성이 변화하고 서로 상생의 공간을 창출할 수 있는 기회인 것이다.

국제이주와 난민 문제를 해결하기 위한 윤리적 토대를 모색할 때, 베츠와 콜리어는 보다 많은 사람들에게 공감을 불러일으킬 수 있는 구출의 의무를 제시하였다. 혹자는 구출의 의무는 막연하고 느슨한 의무이기 때문에 보다 엄밀한 의무를 모색하기 위해 난민보호의 문제를 정의와 부정의의 문제로 접근해야 한다고 주장

111 Bulley (2017), p. 55.

112 Bulley (2017), p. 8.

하기도 한다.¹¹³⁾ 그러나 위와 같은 논의는 누가 더 많은 권리를 가지고 있는가 아니면 누가 더 많은 의무를 져야 하는가와 같은 평행선을 달리는 논쟁으로 비화되기 쉽다. 그러나 댄 불리의 환대 개념에 대한 재해석은 경계를 넘는 행위를 통해 정체성이 변화하는 행위에 주목함으로써 국제이주와 난민 현상에 대한 새로운 윤리의 가능성을 모색할 수 있도록 도와준다. 난민 수용국은 새롭게 자신들의 집에 들어온 난민들을 통해 새롭게 공동체의 범위와 성격을 재설정할 수 있고, 난민들도 수용국의 공동체에 참여함으로써 공동체의 변화를 추동하는 주체로 변모할 수 있는 것이다.

V. 결론

국제이주의 증가와 난민 위기라는 전 지구적인 도전에 대해 두 저작은 각각 난민 위기에 대한 원인 분석에 기초한 해결책을 제시하고, 새로운 국제 윤리의 가능성을 모색함으로써 국제정치학 연구에 많은 시사점을 제공한다. 베츠와 콜리어는 국제법과 인류학이 선도하고 있던 난민 연구의 지평을 국제정치학과 경제학의 협업을 통해 넓히고 있으며, 댄 벌리도 데리다의 환대 개념을 재구성하면서 국제이주와 난민 문제에 대한 새로운 윤리의 가능성을 탐색하고 있다.

베츠와 콜리어가 *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*에서 부분적으로 제기하고 있는 이슈들은 향후 국제정치학과 비교정치학의 연구 주제로 발전될 가능성이 높다. 왜 국제기구를 포함한 글로벌 거버넌스는 대규모 난민 사태에 대응하는데 실패했는가 하는 질문은 국제협력의 관점에서 충분히 논의가 가능하며, 글로벌 난민 사태에 대응하는 국가들의 정책은 어떻게 다르게 나타났는

113 Betts and Collier (2017), p. 108.

가는 국제정치경제 혹은 비교정치의 관점에서 분석할 만한 가치가 있다. 또한 베츠와 콜리어가 분석한 바 있는 유엔난민기구의 규범의 변화는 구성주의적 관점을 활용하여 연구할 수 있으며, 난민 협약의 역사적 한계는 제도주의적 경로의존성으로 분석가능하다.

덴 벌리는 *Migration, Ethics & Power*에서 환대 개념을 통해 국제이주와 난민 문제에 관한 새로운 윤리의 가능성을 탐색하고 있지만, 환대를 공간적 개념으로 재구성하고 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 덴 벌리는 환대 개념을 단순히 규범적 수준에서만 논하고 있는 것이 아니라 국제정치학의 국가 중심성을 넘어서 난민 캠프, 글로벌 도시 등 환대가 실제로 벌어지고 있는 다양한 공간을 분석하고 있다. 이러한 덴 벌리의 연구는 국제이주, 난민 등 초국가적 현상을 국민국가라는 컨테이너 속에 넣고 사고함으로써 그 의미를 제대로 분석할 수 없다는 비판을 넘어설 수 있도록 도와준다.

국제이주와 난민 현상은 더 이상 사회과학의 주변부 이슈가 아니다. 시리아 사태로부터 촉발된 글로벌 난민 위기는 국제정치질서의 변화를 추동하는 중요한 요인이 되고 있으며, 국제이주의 증가와 난민 위기는 극우정당의 약진과 포퓰리즘의 확산 등을 통해 국내 정치과정에도 깊숙이 연관되어 있다. 이러한 점을 고려하면 국제정치학과 비교정치학은 국제이주와 난민 현상을 연구 주제에 포함시키고, 고유의 이론을 활용하여 분석할 필요가 있다. 이 글에서 다룬 두 저작이 향후 정치학자들로 하여금 국제이주와 난민 연구의 지평을 넓히는 자극제가 되기를 기대해본다.

참고문헌

도종운, “‘환대’ 개념의 국제정치학에의 적용과 한계—이방인에 대한 존재의 윤리와 정치적 전략.” 『문화와 정치』 제4집 2호 (2017).

- 박성우. “글로벌 분배적 정의의 관점에서 본 해외원조의 윤리적 토대.” 서울대학교 국제문제연구소 (편), 『개발협력의 국제정치』 서울: 사회평론, 2016.
- 송영훈. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 제54집 1호 (2014).
- 스티븐 카슬 · 마크 J. 밀러 지음. 『이주의 시대』 서울: 일조각, 2013.
- 신지원. “이주-비호의 연계성’ 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰.” 『민주주의와 인권』 제15집 3호 (2015).
- 신지원 · 송영훈 · 박가영 · 신예진. 『한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구』 고양: 이민정책연구원. (2012).
- 이병하. “환대 개념과 이민정책: 이론적 모색.” 『문화와 정치』 제4집 2호 (2017).
- 폴 콜리어 지음. 『엑소더스: 전 지구적 상생을 위한 이주 경제학』 파주: 21세기북스, 2014.
- Betts, Alexander and Gil Loescher (eds.), *Refugees in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2011.
- Derrida, Jacques. *Of Hospitality*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- IOM. *World Migration Report 2018*. Geneva: IOM, 2017.
- Kant, Immanuel. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- UNHCR. *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Geneva: UNHCR, 2017.
- Wellman, Christopher Heath, and Philip Cole. *Debating the Ethics of Immigration: Is There A Right to Exclude?* Oxford: Oxford University Press, 2011.

Causes of the Refugee Crisis, Solutions to the Crisis, and Ethics of Hospitality

Byoungha Lee | University of Seoul

This paper is a comparative book review of *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* by Alexander Betts and Paul Collier and *Migration, Ethics & Power* by Dan Bulley. As a collaboration between political scientist and economist, Alexander Betts and Paul Collier analyze the problems of the refugee protection from a perspective of international politics and provide us with solutions to the crisis focusing on promotion of refugees' autonomy based on global capitalism. However, Dan Bulley differently approaches the issues of refugees and migrants from a lens of international ethics. Based on the concept of hospitality, Bulley searches for new possibility of international ethics, which considers the issues of refugees and migrants as a spatial relational practice. Two books are expected to offer important insights to understand recent changes in international political order caused by the refugee crisis and increase of migration. This paper summarizes the main arguments of two books, and points out their limits when it comes to investigating solutions to the refugee crisis. In conclusion, this paper consider how two books will raise critical agenda for the studies of international politics and refugee studies.

투고일: 2017년 11월 26일 | 심사일: 2017년 11월 27일 | 심사완료일: 2017년 12월 18일