



Ilmin
International
Relations
Institute

No. 28

IIRI Online Series

신안보 차원의 인도적 안보위협

이 신 화

고려대 정치외교학과 교수

2016.01



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

신안보 차원의 인도적 안보위협

이신화 | 고려대학교 정치외교학과 교수

I. 문제제기

외부의 군사적 위협이나 도발로부터 자국을 보호하는 것을 골자로 하는 전통적 안보개념은 영토와 주권보호를 통한 국가안보가 바로 국민 개개인의 안전을 보장한다는 논리에 기초하고 있다. 그러나 프리덤 하우스(Freedom House)의 연례보고서에 따르면, 지구촌에는 자국 정부에 의해 생존과 복지를 위협받는 사람들이 매우 많으며 전 세계 인구의 36%가 시민적 자유와 인권을 유린하는 독재정권이나 권위적 정부의 국민들이다. 특히 2014년은 러시아, 아제르바이잔, 헝가리, 시리아, 이집트, 터키, 베네수엘라, 태국, 나이지리아, 케냐 등 지구촌 곳곳에서 민주주의가 눈에 띄게 쇠퇴한 해이다.¹⁾ 정부의 가장 기본적 임무가 국민의 안위를 지키는 일임에도 불구하고 오히려 위협하거나 훼손하는 경우가 종종 발생하고 있는 것이다. 따라서 한 국가의 ‘정권안보(regime security)’가 국민의 안보와 반드시 일치하지 않을 뿐더러 정권수호를 위해 국민의 안전이 중대한 위기에 처하게 되는 경우가 늘어나면서 개개인이나 그룹의 생존과 인간안보(human security)가 탈냉전기 국제사회의 핵심 담론으로 부상하게 되었다.

요컨대 ‘안보’라는 용어는 정치·외교적으로는 강력한 개념이지만 뚜렷하게 합의된 정의가 없어 항상 논란 거리가 되어왔다. 특히 안보개념을 논할 때 그 대상(whose security)과 수단 및 비용의 문제가 중요한데, ‘안보대상이 누구인가’란 개인, 그룹, 국가, 지역, 세계 중 어느 것이 안보의 최우선 대상인가의 문제이다. ‘안보의 수단은 무엇인가?’는 안보를 확보하기 위해 군사적, 정치적, 외교적, 경제적 수단들 중 어느 것이 가장 효율적인가의 문제이고, ‘안보의 비용은 얼마인가?’는 안보를 성취하기 위해 경제나 사회적, 정치적 가치에 대해 얼마만큼의 대가를 치르느냐에 대한 문제이다.

1) 2015년 프리덤 하우스(Freedom House) 연례보고서에 따르면, 전 세계 조사대상 195개국 중 46%에 해당하는 89개국(29억 명, 전체 세계인구의 40%)가 자유로운 국가에 거주하고, 28%에 해당하는 55개국(17억 명, 전체 세계인구의 24%)이 부분적으로 자유로운 국가에 거주하고, 26%를 차지하는 51개국(26억 명, 전체 세계인구의 36%)이 자유롭지 않은 국가에 거주하고 있다. Arch Puddington, *Freedom in the World 2015 - Discarding Democracy: A Return to the Iron Fist* (Washington, DC: Freedom House, 2015), www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015.

이와 같은 질문과 관련한 안보개념은 냉전기를 거쳐 탈냉전기 및 9·11 테러사태 등을 거치면서 변화 양상을 보여 왔다. 이들 개념들이 어떤 측면에서는 중첩되고(예: 정치안보나 환경안보의 인간안보적 측면), 어느 상황에서는 충돌하는 지(예: 경제발전과 국가안보로 인한 인간안보 침해, 환경보호를 위한 경제활동 저해) 등에 대한 이해를 위해 안보 문제를 영역별로 각각 접근하기보다는 총체적 차원에서 분석하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 본고는 우선 국제관계에서 비군사적, 비전통적 안보라 일컬어지는 신(新)안보의 이슈 및 특징에 대하여 논하고, 왜 이러한 위협들이 안보 문제인가에 대하여 고찰할 것이다. 그리고 전통적 범주의 군사안보 문제뿐 아니라 신안보 이슈를 아우르는 포괄안보관점에서 세계 인도적 안보위협에는 어떠한 문제들이 있으며, 이러한 위협이 한국에게 어떠한 외교안보적 도전이슈가 되는지 살펴보고, 그 대응방안을 모색하고자 한다. 범세계적 인도적 안보위협은 전쟁이나 내전, 박해와 같은 인재(人災)뿐 아니라 자연재해로 인한 인명피해나 강제이주민 발생 등을 들 수 있는데, 본 장에서는 탈냉전기 분쟁 및 정치 불안으로 인한 인도적 위기상황에 초점을 두고 논의를 진행하고자 한다.

II. 포괄안보 관점에서의 세계 인도적 이슈

1. 탈냉전기 신안보 이슈와 특성

전통적으로 안보란 군사적 관점에서 규정된 국가안보, 즉 국가 간 전쟁 가능성 및 외부세력의 위협을 제거하는 것을 주목적으로 한다. 따라서 군사적, 정치적 이슈를 소위 ‘상위정치(high politics)’라 하여 경제, 사회, 환경, 질병 등을 아우르는 ‘하위정치(low politics)’이슈들은 부차적으로 간주하였다. 하지만 탈냉전기 세계화, 정보화, 기술변혁이 급속히 전개되고 국제관계에 있어 이슈의 다양화가 안보의 개념과 범위를 확대하면서 글로벌안보 패러다임이 근본적으로 변하게 되었다. 지구온난화 현상, 에너지 경쟁, 초국가적 범죄, 테러리즘, 사이버 공격, 전염병 확산, 기근, 국가 내 인종분쟁, 인도적 위기상황, 이민 문제 등과 관련된 비군사적·비전통적 안보(non-traditional security) 이슈들이 소위 신안보(new security)로 부상하였다. 이렇듯 전통적 안보 이슈인 군사위협과 정치안정 뿐 아니라 신안보를 포함하는 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’가 세계안보질서를 규정하는 주요 개념으로 자리매김하게 된 것이다.

국제관계나 세계안보 담론이나 정책에 있어 비전통안보 혹은 신안보라 불리는 문제들이 점점 중요해지고 있지만, 이에 대한 합의된 정의나 관리 및 해결접근법은 아직까지 부재하

다. 따라서 신안보에 대한 연구는 많은 경우 그 개념이나 이론 틀을 개발하는 것 보다는 위협이슈 및 그 국가안보적, 경제사회적, 인도주의적 함의를 살펴보는 것에 초점을 두고 있다. 신안보위협에 대한 효과적이고 지속가능한 해결책을 제시하는 것이 가장 바람직 하겠지만, 지역별, 국가별 상황이나 우선순위 및 인식격차 등으로 인해 위협의 심각성이나 대책마련을 둘러싼 학자들 간 논란 및 각국 정책 결정자들 간 이견이 좁혀들지 않고 있다. 따라서 신안보와 관련한 개념이나 정형화된 이론 및 정책수립을 위한 소모적 논쟁보다는, 이러한 이슈들을 규명하고, 국가적, 지역적, 세계적 차원의 심각성과 함의를 구체적, 체계적으로 살펴보는 것이 중요하다. 이를 통해 신안보 문제들을 안보담론과 연구영역에 ‘주류화(mainstreaming)’ 시킴으로써 이 이슈들을 ‘안보화(securitizing)’ 하고 효과적 대응을 위한 국제사회의 관심과 인적, 물적 자원마련을 배가할 필요가 있다.

신안보 이슈들로는 우선 앞서 언급한 인간안보를 꼽을 수 있다. 탈냉전기 확산된 내전이 대량학살, 대량난민, 대량강간사태를 발발하는 등 인도적 범죄(crime against humanity)가 횡행하게 되면서 인도적 위기상황을 안보 문제로 규정하여 범국가적으로 대처해야 한다는 인식이 확산되었다. 또한 전시(戰時)가 아니라도 일국 정부에 의해 죽임을 당하는 소위 데모사이드(democide)나 기근과 자연재해 등에 제대로 대처하지 못하여 많은 희생자를 발생시키는 일부 정부의 무능함이나 고의적 방치 등도 심각한 인간안보 문제가 되고 있다. 최근 시리아 사태 등으로 인한 대량 난민유입으로 인해 골머리를 앓고 있는 유럽의 경우 ‘이민안보’가 중요한 국가안보 의제가 되었다.

정보화 시대가 본격화되면서 사이버 공간 내 해킹이나 테러확산이 주요 국가 안보위협이 되고 있다. 이메일 폭격이나 악성코드 주입, 기업이나 국가 차원의 해킹 급증 등 ‘사이버 안보’ 문제가 심각해지고 있음에도 불구하고, 가상적인 사이버 공간은 공격주체나 위협방법을 규명하는 것이 매우 어렵고, 북한과 같은 국가 행위자인 경우보다는 테러나 범죄단체와 같은 비국가 행위자들의 소행인 경우가 많아 응징이나 예방이 힘들다. 유엔을 포함한 여러 국제기관이나 전문가들은 제3차 세계 대전은 사이버 전쟁이 될 것이라고 경고하기도 했다.²⁾ 2010년 사이버 사령부를 전략사령부 산하에 창설한 미국은 그 이듬해 사이버 공간을 육해공외기권에 이은 ‘제 5의 전장(fifth dimension operation)’으로 규정하며 적극적으로 사이버 안보전략을 개발해가고 있다.³⁾ 영국도 2010년 범정부 차원에서 사이버안보정보보호국(OCSIA)을 창설하여 사이버 공간에서의 난전과 사이버 무기 개발에 집중하고 있다.⁴⁾

2) S.E. Smith, “Why World War III will be Fought on the Internet,” *The Daily Dot*, January 8, 2015, <http://theweek.com/articles/441194/why-world-war-iii-fought-internet>.

3) U.S. Department of State, “Office of the Coordinator for Cyber Issues,” <http://www.state.gov/s/cyber/issues/>.

4) Government of the United Kingdom, “Office of Cyber Security and Information Assurance,” <https://www.gov.uk/government/groups/office-of-cyber-security-and-information-assurance#policies>.

해킹이나 원전사고 등으로 인한 원자력 안전성 문제로 국론이 분열되어 사회갈등이 커지고, 후쿠시마 원전사고 등과 같은 대형 사고는 초국가적 피해를 가져오는 등 ‘원자력안보’에 대한 대응책 마련이 중요해지고 있다. 특히 중국을 비롯한 동아시아 지역에 신규 원자력 발전소 건설이 늘고 있는 점을 감안할 때 원전사고에 대한 우려는 커질 수밖에 없다. 이와 더불어 에너지 패권경쟁과 관련한 중동 문제, 중-러 에너지공조, 대체에너지 개발경쟁 등과 연계된 미국의 셰일가스 주도권 공방 등 국제사회 내 ‘에너지안보’ 이슈가 주요한 국가 어젠다이며, 한국과 같이 에너지 수입의존국의 경우 에너지 대책은 국가생존 문제와 직결되어 있다.

지구온난화, 자연재해로 인한 경제적 손실과 환경난민 발생, 자원고갈, 공해, 식수오염, 생태계 위기 등 환경 문제가 가져올 범세계적 부정적 여파로 인한 ‘환경안보’도 국제사회의 점점 더 심각한 우려거리가 되고 있다. 하지만, 환경으로 인한 국내외적 갈등이나 난민발생에서부터 초국가적 환경 문제로 인한 지정학적 불안요인, 생태멸종에 대한 대응, 그리고 지속가능한 개발이나 지구환경외교에 이르기까지 광범위한 이슈들을 환경안보로 총칭해야 하는가를 둘러싼 논쟁은 지난 20여 년간 계속되고 있다.⁵⁾ 한편, 중증급성호흡기증후군(SARS), 신종플루, 에볼라 바이러스, 중동호흡기증후군(MERS)와 같은 강력전염성 신종 질병이 전염속도나 규모면에서 재앙수준에 달하게 되면서 ‘보건안보’ 문제도 심각한 위협요소가 되고 있다.

이렇듯 신안보 이슈들은 국가 간 문제나 한 주권국가 내에서 발생하는 문제일 뿐 아니라 지역적, 세계적 차원에서 복잡하고 밀접하게 얽혀 있어 일국의 외교노력이나 군사적 역량배양이나 동맹과 같은 전통적인 방법으로만은 관리나 해결이 불가능하다는 특징을 지닌다. 국제범죄, 테러, 산업보안, 통상마찰, 난민사태와 같은 인도적 위기 등 많은 현안들이 국내와 국외로 구분하기 힘들 정도로 상호밀접하게 연계되어 발생하고 하고 있기 때문이다. 하지만 주목할 것은 이러한 신안보 개념 역시 국가를 일차적인 대상으로 전제한다는 점에서 전통안보와 맥을 같이 한다. 즉 국내외적 위협들에 대응하는 가장 중요한 행위자는 국가(정부)이고, 국민의 안전과 복지를 확보 및 증진시키는 일차적인 책임도 국가에 있다는 점에서 전통안보가 제시하는 기본적인 가정이 신안보 담론이나 정책 수립에도 똑같이 적용된다. 그러나 비전통 안보는 다양하고 복잡한 안보위협과 불안정한 국제정세에 대응하기 위해 군사적 위협 및 정치갈등 부재에 역점을 두고 있는 전통 안보의 패러다임 전환 및 인식변화를 강조한다. 따라서 신안보 문제의 해결을 위해서는 일국의 노력을 뛰어넘어 국가행위자들, 국제기구, NGO들을 아우르는 공동협력과 공조를 통한 대응이 매우 중요하다.

또한 신안보 문제는 국제관계의 현실주의적 제로섬(zero-sum) 접근법이 아닌 ‘공존이나

5) 현인택, 김성한, 이근 편, 『동아시아 환경안보』 (서울: 오름, 2005); 이신화, “환경전쟁 (Eco Conflict)? 폭력 갈등과 국제질서 위협요인으로서의 환경파괴,” 『한국정치학회보』 제30권 제3호 (한국정치학회, 1996).

공멸이나’ 라는 인식 하에 다자적 협력, 다자외교의 필요성을 제고하는 계기를 마련하였다. 특히 정보화, 세계화의 심화와 더불어 많은 국가들의 정책 결정자들이 수시로 지구촌 곳곳에서 회동하거나 온라인상으로 소통할 수 있는 기회가 급증하면서 지역적, 국제적 차원에서 다자외교의 유용성과 효과성이 점점 힘을 얻게 되었다. 대표적인 다자기구인 유엔과 유럽연합 등에서도 인권, 테러, 사이버, 질병, 환경과 같은 비전통 안보위협에 대한 논의와 대응방안 마련이 주요 과제가 되고 있으며 이와 같은 문제들과 관련한 이들 기구들의 필요성과 적실성(relevance)도 점점 확대되고 있다. 특히 인권수호, 기근과 빈곤퇴치, 기후변화와 환경 문제에 대한 대응과 같은 지구촌 공동관심사에 대한 범국가적 대처가 불가피해지면서 냉전기 양극체제 하에서 정치화 또는 무력화되었다고 비판받던 유엔을 비롯한 국제기구의 역할과 국제 NGO들의 인도적 구호 및 개발노력 등이 세계 안보와 평화를 추구하는데 중요하게 자리매김하게 된 것이다.

한편, 상기 언급한 신안보 이슈들을 광범위하게 정의되는 인간안보 문제로 접근하는 시각도 많다.⁶⁾ 비전통 안보가 안보의 준거점을 국가뿐 아니라 개개인이나 그룹공동체로 삼고 있다는 점에서 인간안보의 취지나 개념과 일맥상통하기 때문이다. 그러나 이 경우 인간안보가 모든 위협요소들을 아우르는 경우 포괄적 안보와 다를 것이 없고, 안보라는 개념이 산만해져서 제대로 된 학문적 연구나 정책적 제안을 만드는 것이 불가능해진다는 비판을 받을 수 있다. 하지만 국가차원에서 안보위협을 규명하는 포괄적 안보와 구분하여 개인수준에서의 인간생존과 복지를 다루는 인간안보 관점에서의 신안보위협을 살펴보는 것은 중요하다.⁷⁾ 특히 국가안보가 국민안보와 일치되는 것이 아니라 정권안보(regime security)를 추구하기 위해 악용될 경우, 정부가 전쟁이나 기근, 자연재해 등의 위협으로부터 국민을 보호하는 안보보장자(security guarantor)로서의 역할에 실패할 뿐 아니라, 오히려 국민을 박해하고 국민의 생명과 재산을 침해하는 안보훼손자(security spoiler)나 파괴자(violator)가 되기 일쑤이다. 따라서 코피아난 전 유엔 사무총장이 강조한 바와 같이 ‘개인주권(individual sovereignty)’이 국가주권에 우선해야 한다는 인간안보적 시각이 국제안보 담론과 정책수립과정에서 반드시 고려되어야 할 것이다.

2. 탈냉전기 분쟁양상의 변화와 인도적 위기사태

탈냉전기 세계 분쟁은 전통적인 국가 간 전쟁에서 한 국가 내에서 종족, 종파, 지역, 공동체 간 무력분쟁으로 그 양상이 변화되었다. 냉전 이후 1989년부터 2014년 사이 총 99개의 주

6) Ralf Emmers, Mely Caballero-Anthony, and Amitav Acharya, *Studying Non-Traditional Security in Asia: Trends and Issues* (Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2006), Introduction, pp. xiii-xix.

7) 이신화, “비전통안보와 동북아시아협력,” 『한국정치학회보』 제42집 제2호 (한국정치학회, 2008); Amitav Acharya and Arabinda Acharya, “Human Security in the Asia Pacific: Puzzle, Panacea, or Peril?,” *CANCAPS Bulletin* (November, 2000).

요 무력분쟁⁸⁾이 있었으며, 이 중 6건만이 국가 간 전쟁이었고, 나머지 93건은 국가 내부에서 벌어진 분쟁이었다.⁹⁾ 스웨덴 옘살라대학교 분쟁데이터 프로그램(UCDP)의 연구에 따르면, 2014년 한 해 동안 40개의 무력분쟁이 있었는데, 이 중 인도-파키스탄 분쟁을 제외한 모든 분쟁이 내전이였다.¹⁰⁾ ‘새로운 전쟁(New War)’ 이라고 불리는 내전의 상당수는 과거 서구 열강의 식민지 지배를 겪은 아프리카와 아시아의 다민족 국가들 내에서 벌어지는 인종정치 분쟁(ethnopolitical conflict)이다.¹¹⁾ 이러한 내전은 인접국가나 유관 국가들이 연루되어 더욱 복잡해지는 경우가 종종 있는데, 2014년 벌어진 총 39건의 내전 중 13건(33%)이 인접국이나 국제사회가 관여를 하여 ‘국제화(internationalize)’ 된 무력 분쟁이었다.¹²⁾

내전과 더불어 탈냉전기, 특히 미국의 9·11 테러사태 이후 테러리즘과 국가 대(對) 비국가 행위자 간 대립과 충돌이 늘어나고 있다. 군사위협의 부재나 외부로부터의 침입으로부터 자국 영토와 국민을 보호하는 군사 및 전쟁 중심의 전형적인 안보개념과 전략은 여전히 국가 안보 정책의 핵심이지만, 이에 더하여 금융, 환경, 질병과 같은 이슈로 안보의 영역이 확장되고 있다. 전투원과 비전투원 간 구분이 모호해지고, 민간인, 특히 여성과 아동의 피해확대, 그리고 난민, 국내유민(Internally Displaced People: IDP)을 포함한 강제이주민의 급증 등 인도적 위기상황이 문제가 되고 있다. 주목할 것은 이러한 인도적 위기상황은 분쟁의 결과이면서 동시에 그 자체가 사회불안정이나 국가 간 갈등요인, 그리고 분쟁 과정이나 전후 평화구축과정에서 분쟁당사자들 간 화해가 이루어지지 않을 경우, 그 자체가 안보위협의 원인이 될 수 있다는 점이다.

유엔난민기구(UNHCR)의 연례보고서에 의하면, 2014년 말 기준, 분쟁이나 폭력으로 인해 난민이 되거나 강제이주한 사람 수가 5천 950만 명에 육박한다. 이는 인구 순위로 세계 24위 정도인 영국이나 이탈리아 전체 인구수에 버금가는 수치이고, 현재 전 세계 인구기준 122명당 1명꼴로 강제이주민 상태인 셈이다. 2011년 시리아 난민이 발생하기 이전의 4천250만 명 대비 40%가 증가한 규모로 제2차 세계대전 이후 최고치이다. 이들 전체 강제이주민들 중 합법적으로 인정된 난민은 1천950만 명, 망명신청대기자(asylum seeker)는 180만 명, 그리고 IDP들이 3천8백20만 명이다. 특히 IDP의 경우, 하루에 3천 명씩 강제이주를 한 꼴로 지난 10년 사이 가장 심각한 수준이었고, 2013년 대비 470만 명이 늘었다.¹³⁾

8) 주요 무력분쟁은 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 연례보고서와 스웨덴 옘살라대학교 분쟁데이터프로그램이 사용하는 기준인 1년 내 25명 이상의 전투관련 사망 혹은 분쟁기간 동안 1,000명 이상의 축적된 사망자수를 낸 분쟁을 일컫는다.

9) Ernie Regehr, “Lessons from Contemporary Armed Conflict,” Canadian War Museum, September 2014, <http://ploughshares.ca/programs/armed-conflict/>.

10) Therése Pettersson and Peter Wallensteen, “Armed Conflicts, 1946–2014,” *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 4 (July 2015), pp. 536–550.

11) Ted R. Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington, DC: July 1993).

12) Pettersson and Wallensteen (2015)

13) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Worldwide Displacement Hits All-time High as War and

이렇듯 지난 4-5년간 강제이주민들이 폭증한 이유는 이라크, 중앙아프리카공화국, 남수단, 시리아, 콩고민주공화국(DRC), 예멘, 나이지리아, 우크라이나 등에서 15건 이상의 내전이 발생하여 대부분 해결되지 않고 격화된 결과이다. 아프가니스탄과 소말리아와 같이 장기간 내전에 시달리고 있는 국가들의 경우, 수백만 명이 난민 상태를 지속하고 있고, 리비아, 시리아, 사하라 이남 아프리카 등지로부터 수십만 명이 죽음을 불사하고 지중해, 아덴만, 안다만 등을 건너 유럽으로 향하고 있다. 2011년 7만 명이었던 지중해를 넘은 난민들은 2014년 21만 9천 명으로 3배 이상 증가하였으며, 이들 중 2014년 3,070여 명의 지중해 보트피플, 2015년 4월 800여 명의 리비아 난민이 난민선 전몰로 목숨을 잃는 등 2000년 이후 2만 명 이상이 사망하였다.¹⁴⁾ 또한 이들 난민들이 밀입국 알선이나 인신매매와 같은 조직범죄의 희생자가 되는 사태도 비일비재한 실정이다.¹⁵⁾

지중해를 건너 유럽으로 건너온 생존 난민들도 대다수가 본국 송환의 위기에 처하기 일췌이다. 2014년 한 해 동안 EU로 유입된 전체 난민수가 약 28만 명이었던 데 비해, 2015년 1월-7월 사이 34만 명이 들어왔고, 7월 한 달 동안에만도 10만 명 이상의 난민이 유입되었다. 이렇듯 급증하는 난민 사태에 골머리를 앓고 있는 유럽연합(EU) 국가들은 인도적 이슈보다 국경수호를 통한 사회 안정에 초점을 두는 ‘유럽요새화(Fortress Europe)’에 방점을 두고 있다. EU 국가들은 첫 도착국가에 망명을 신청해야 한다는 ‘더블린 규약’을 토대로¹⁶⁾ 난민의 입국이나 망명허용에 미온적이거나 부정적인 입장을 취해왔다. 독일 역시 난민 문제가 통독 이후 최대의 도전적 과제라고 고심해왔지만, 독일 안젤라 메르켈 총리는 유럽 국가 모두가 연대책임의식을 가지고 현재의 난민 문제를 공평하게 분담해야 한다고 강조하면서 첫 입국지를 고려하지 않고 시리아 망명신청자들을 포함, 전체 독일인구의 1%에 해당하는 80만 명을 받아들이겠다고 발표하였다. 스웨덴과 오스트리아의 경우도 난민수용을 긍정적으로 검토해왔지만, 그 밖의 대부분 유럽 국가들은 난민수용을 거절해 왔다.¹⁷⁾

독일 정부의 난민수용 정책은 다른 나라의 귀감이 되어 ‘고통분담’에 대한 공감대를 형성할 수도 있지만, 더 많은 난민들의 유입요인이 되어 유럽요새화 현상이 강화될 수도 있다. 실제로 메르켈 총리의 발표 이후 한 주도 채 안된 사이에 시리아, 아프가니스탄, 파키스탄

Persecution Increase,” News Stories, June 18, 2015, <http://www.unhcr.org/558193896.html>; Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Overview 2015: People Internally Displaced by Conflict and Violence*, (Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, May 2015).

14) UNHCR (June 18, 2015); IDMC (2015).

15) “지중해 난민 사태를 제대로 이해하기,” *The Huffington Post* (한글판), 2015년 4월 29일, http://www.huffingtonpost.kr/2015/04/29/story_n_7168004.html.

16) European Commission Migration and Home Affairs, “What is the Dublin Regulation?,” Country Responsible for Asylum Application (Dublin), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

17) Germany Expects Refugee Numbers to Quadruple to Record 800,000,” *Reuters*, August 19, 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/08/19/us-europe-migrants-germany-idUSKCN0QO1QR20150819>.

등으로부터의 난민신청자들이 대거 유럽으로 밀려들어 일주일 새에 7,000여 명이 EU 국가로 유입되었다.¹⁸⁾ 지난 9월초 세 살배기 시리아 난민 아일란 쿠르디가 유럽 밀입국 과정에서 익사체로 발견되면서 난민수용에 대한 전 세계 동정 여론이 확산되어 영국, 미국 등에서 난민 수용에 대한 압력을 느끼게 되었지만, 유럽에서는 급증하는 난민들로 인해 점점 더 국경을 통제하는 추세가 강화되고 있는 실정이다.

3. 국제이주 확대에 의한 사회불안정 문제

이민은 전 세계적 현상으로 ‘21세기 메가트렌드’라고 불릴 만큼 점점 활발해지고 있다.¹⁹⁾ 세계화·정보화 시대의 도래와 더불어 인구이동성이 증가하면서 세계은행(World Bank)이 조사에 따르면 지구촌 전체 인구의 3.2%인 2억 5천만 명이 국제 이민자이고, 조사대상 211개국 중 35개국의 이민자 비율은 국가전체 인구의 20%가 넘는다.²⁰⁾ 경제협력개발기구(OECD)의 통계에 의하면, 2014년 호주 전체 인구의 45%, 캐나다, 스위스 및 뉴질랜드 전체 인구의 40%가 이민자로 집계되었고, 터키, 인도네시아, 모로코 등 200개가 넘는 국가로부터 이민을 받아들인 네덜란드의 경우 수도 암스테르담에 거주하는 이민자 수가 41만 명으로 자국민보다도 1만 명이 많은 것으로 조사되었다.²¹⁾ 또한 7억 5천만 명이 자국 내에서 고향을 떠나 타 지역에 살고 있는 등 전 세계 이민자의 수가 10억 명에 이른다.²²⁾ 이주의 요인으로서는 앞서 언급한 내전이나 자연재해의 피해자가 되어 강제적으로 이주를 하는 경우뿐 아니라, 보다 나은 주거 및 노동환경, 교육, 높은 삶의 질을 추구하기 위한 자발적 이주도 점점 증가하고 있다.

선진국 행을 원하는 이민자가 매년 증가 추세에 있는데, 세계 최대 이민국가인 미국은 2015년 6월 기준, 불법이민자 포함 외국태생 이주자가 4,210만 명으로 집계되었다. 2014년 6월에 비해 170만 명이 늘어난 수치로 미국 거주자 7명 중 1명꼴로 외국에서 태어난 셈이다. 세계 불황 및 유럽 경제위기 속에서도 비교적 경제가 안정되어 있는 독일의 경우 전년대비 39만 명이 증가하여 1,090만 명이 이민자로 기록되어 러시아를 제치고 세계 2위 이민 대국이 되었다. 영국과 프랑스 역시 각각 800만 명, 700만 명의 이민자를 지닌 이민대국들이다. EU 조사통계기관에 의하면 유럽인들의 38%가 이민자 문제를 최대 당면 문제로 생각하고 있는

18) “Asylum Seekers Pour Across Hungarian Border,” *China Daily*, August 27, 2015, p.1.

19) William Lacy Swing, “Making Migration a Positive Force for Development in the Americas,” *52nd Lecture of the Americas*, Organization of American States (OAS), Washington, DC, September 30, 2013, http://www.oas.org/en/ser/dia/lecture/docs/Remarks-William_Lacy-Sept2013final.pdf.

20) The World Bank, “Migration, Remittances, Diaspora and Development,” *Topics in Development*, April 13, 2015, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,contentMDK:21924020-pagePK:5105988-piPK:360975-theSitePK:214971,0.html>.

21) OECD, *International Migration Outlook 2014*, (Paris: OECD, December 2014).

22) The World Bank (2015).

상황이다.²³⁾

국제이주가 거스르기 힘든 추세로 자리매김하게 되면서 이민유입이 많은 국가들, 특히 서구 선진국에서는 대응책 마련에 고심하고 있다. 인구통계학적 추세로 볼 때 선진국이나 신흥 산업국의 인구는 감소하고 저개발국이나 개도국의 인구는 증가하면서 전자의 이민 수용 여부가 잠재적인 사회불안정요소가 된다는 우려와 개발이나 발전을 위해 반드시 필요하다는 의견으로 갈리면서 해당 국가 내 커다란 쟁점이 되고 있다. 심각한 사회적, 정치외교적 문제를 야기하는 이유는 불법이민이 증가하고, 저렴한 외국노동인력에게 일자리를 빼앗긴 내국인들의 불만이 확대되고, 역사적, 사회문화적으로 다른 배경을 가진 이주민들이 제대로 적응하지 못한 채 정착국에 대한 불만을 표출하기 때문이다. 이러한 불만은 불법이민이나 난민들에 대해서만이 아니라 합법적 이민자 수가 늘어나면서도 나타나는 현상이지만, 전 세계적으로 난민을 가장한 불법체류자들이 증가하면서 내국인들의 불만은 점점 더 커지고 있는 실정이다. 최근 미국의 대선 주자 도널드 트럼프가 이민자 비하 발언을 포함한 잇따른 독설공세에도 지지율이 오르고 있는 이면에는 이민자들을 직업, 의료보험, 주택 등을 두고 자신들과 경쟁하는 상대라고 여기는 보수당 유권자들이 63%나 되는 요인이 크다 하겠다.²⁴⁾

더욱이 순수한 이민자들만 이주하는 것이 아니라 마약밀매나 본국에서의 범죄행위 등에 연루되어있던 전과자나 사회 부적응자들이 유입되기도 하기 때문에 범죄행위나 사회불안이 확대되기도 하고 내국인과 이주민 사이에 갈등이 야기되기도 한다. 2005년 10월 프랑스 파리 외곽도시에서 발생했던 인종소요사태는 오랜 기간 차별과 가난에 불만을 품어온 아랍과 북아프리카계 이민 2세들에 의해 발생한 사건으로 선진국일지라도 다민족 국가의 경우 극심한 사회불안정사태가 나타날 수 있다는 것을 입증한 대표적인 사례였다. 이주민 정착국이 경제난이나 테러위협, 사회 불안정성을 가지고 있는 경우 반이민정서가 강해져 이주민들을 강제 추방하려는 움직임도 나타날 수 있다. 예를 들어 알카에다, 이슬람국가(IS) 세력, 보코하람 등 국제무장단체에 의한 테러 공포가 확산되고 자국 내에서 이들 세력에 동조하는 이민 2, 3세들이 생기면서 유럽 전역에서 이슬람 이주자들을 꺼려하는 경향이 커졌다. 또한 유럽 경제가 어려워지면서 국내 일자리나 복지혜택이 자국민에게 돌아가야 한다는 목소리가 높아진 것도 반이민정서를 부추기고 있다. 최근 서구 유럽에서 더욱 가시화되고 있는 ‘신극우파(New Far Right)’ 움직임은 이민 문제를 중심으로 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 국가 수립부터 미국과 캐나다와 같이 이민자들로 이루어져 다민족다문화적 특성과 연관된 정체성을 가지고 있는 국가들과는 달리 ‘후발이민국가’인 영국, 프랑스, 북구 유럽 국가들은 점점 늘어나는 외국이주자 문제, 그리고 저출산 문제가 심각한 자국민들과는 달리 상대적

23) “세계 불황에 이민자들 천덕꾸러기로... 독일만 문턱 낮춰,” 『중앙일보』, 2015년 8월 29일, p.14.

24) 민주당 유권자의 경우는 32%가 이민자를 경쟁상대로 보고 있다. “트럼프 지지율 밀어올린 보수의 분노,” 『한국일보』, 2015년 7월 20일, <http://www.hankookilbo.com/v/add69dc5a81344029a3c578350be866f>.

으로 높은 출산율을 보이는 이민자 현상들을 경계하게 된 것이다.²⁵⁾

III. 한국의 외교안보 도전²⁶⁾

1. 외국인 난민 및 이주자 문제

한국은 1991년 9월 유엔의 공식회원국이 된 이래 1992년 난민지위에 관한 협약(Convention)과 난민의정서(Protocol)에 가입하고 비준도 하였다. 하지만, 난민지위를 인정한 것은 2001년 2월 에티오피아 국적의 비호신청자인 테구 다다세 데레세의 경우가 첫 사례였다. 이 경우도 탈북자가 늘어나면서 난민 문제에 대한 국내의 관심이 증가하게 되었고, 중국이나 여타 제3세계 국가들에게 탈북자 강제송환방지 및 유입허용을 요구하면서 한국은 단 한명의 외국난민도 받아들이지 않는다는 국제사회의 비판을 의식한 조치였다.

이후 2002년 1명, 2003년 12명, 2004년 18명, 2005년 9명, 2006년 11명, 2007년 13명, 2008년 36명, 2009년 74명, 2010년 47명, 2011년 42명, 2012년 60명, 2013년 57명, 2014년 94명 등 총 475명에게 난민지위를 인정하였는데, 이는 1994년부터 지난 20년간 난민신청을 한 총 9,539명 중 5%도 채 안 되는 수준이다. 2013년 7월 난민법 시행이후 2015년 5월까지 난민인정을 받은 사람은 총 159명이다.²⁷⁾ 지구촌 여러 곳에서의 내전으로 인해 난민들이 큰 폭으로 증가하면서 한국으로의 난민신청도 2011년 1천749명에서 2014년 4천866명으로 3배 가까이 증가하였다. 하지만 한국의 난민보호는 여전히 OECD 34개 회원국 중 최하위 수준이다.

유엔난민고등판무관실(UNHCR)에 따르면, 2014년 한 해 동안 동남아에서 5만 4천 명의 난민이 발생하였고, 이들을 포함하여 아시아에서도 점점 증가하고 있는 난민이나 밀입국인 문제들로 향후 한국행 보트피플이 현실화 될 가능성이 커지고 있다. 이러한 난민 문제는 이민 문제와 맞물려 한국 사회의 신홍안보 이슈로 부상하고 있다. 지구촌 ‘이민대란’ 상황 속에서 아메리칸 드림(American Dream)이나 유러피언 드림(European Dream)을 꿈꾸는 제3세계로부터의 이민은 코리안 드림으로도 이어져 한국행을 원하는 세계인이 늘고 있다. 오랜 역사를 통해 단일민족국가를 유지해오던 한국 내 체류외국인 수는 1990년 5만 명이었는데, 2000년 50만 명으로 크게 늘었으며, 2004년 75만 명(전체인구의 1.6%)이었다. 2014년 말 기준 179만

25) International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), “Europe’s New Far Right,” <http://icsr.info/projects/europes-new-far-right/>.

26) 한국의 인신매매문제와 자연재해문제는 이 논문에 포함시키지 않았다.

27) 법무부 대변인실, “「난민법 시행 2년에 난민인정 2명뿐…….인정률 0.16%」 보도 관련,” 2015년 7월 2일, http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ShowData.do?strNbodCd=noti0006&strWrtNo=338&strAnsNo=A&strFilePath=moj/&strRtnURL=MOJ_30300000&strOrgGbnCd=100000.

7천6백여 명(전체인구의 3.5%)으로 집계되었고, 이 수치는 전년 대비 22만 1천5백여 명(14.1%)이 증가한 것이고 2015년 7월 말 기준 180만 명을 넘어섰다. <표 1>에서 보듯이 최근 5년간 매년 9% 이상 체류외국인 수가 늘고 있는 추세이다.²⁸⁾

〈표 1〉 연도별 체류외국인 현황 (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
장기체류	1,002,742	1,117,481	1,120,599	1,219,192	1,377,945
단기체류	258,673	277,596	324,504	356,842	419,673
불법체류	168,515	167,780	177,854	183,106	208,778
총 체류외국인	1,261,415	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618

출처: e-나라지표, “체류외국인 현황,” 출입국 외국인정책 통계연보, 2015년1월,
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756.

2014년 단기 방문을 포함하여 국적별로 가장 많은 체류자는 58만 9천 명가량 되는 중국동포(조선족)를 포함한 중국 국적자가 898,654명으로 50%를 차지하였고, 다음으로 미국 136,663명(7.6%), 베트남 129,973명(7.2%), 태국 94,314명(5.2%), 필리핀 53,538명(3%), 일본 49,152명(2.7%) 순이었다. 이외에도 우즈베키스탄, 인도네시아, 캄보디아, 몽골 국적자들도 상당수 거주하고 있다. 이 수치들은 공식적으로 잡힌 통계임을 감안할 때 더 많은 수의 외국인들이 체류하고 있다는 것을 짐작할 수 있는데, 특히 불법 체류자들의 경우는 정확하게 그 규모와 구체적인 신상파악이 쉽지 않다.²⁹⁾

이와 같이 체류외국인의 수가 늘고 있는 것은 한류 및 한국 상품의 인지도 상승으로 인해 단기간 체류하는 관광객이 증가하였고, 중국동포에 대한 재외동포자격(F-4 비자) 대상의 확대, 국적취득 요건에 부합한 외국 국적동포의 영주권(F-5) 자격 신청 증가, 그리고 결혼 이민자나 취업자격의 체류외국인 등이 꾸준히 증가하고 있기 때문으로 분석된다. 이에 더하여 앞서 언급한 중국의 경우와 마찬가지로 외국인 우수인재 유치를 위해 마련 특정 활동(E-7) 자격소지자인 전문 인력이 늘었고, 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2) 자격소지자 등이 늘어났기 때문이다. 특히 ‘세계에서 가장 빨리 늙어가는 나라’ 중 하나인 한국이 저출산 고령화 사회로 인한 외국노동력의 필요성 증가, 글로벌시대 국제결혼의 증가, 유학생 및 외국국적의 동포 귀환 등으로 국내 체류외국인 수는 점차 늘어날 전망이다.³⁰⁾ 따라서 법무부 출입국 관

28) e-나라지표, “체류외국인 현황,” 출입국 외국인정책 통계연보, 2015년 1월, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756.

29) e-나라지표 (2015).

리정책본부의 통계도 보여주듯이, 체류이민자는 계속 증가하여 2018년 한국은 ‘외국인 200만 시대’를 맞게 되고, 2048년에는 500만 명이 넘게 될 것이다.³¹⁾

그럼에도 불구하고 한국은 아직도 외국인들에게는 이민장벽이 너무 높은 나라 중 하나이다. 저출산으로 인한 경제 및 산업개발 저조현상을 타개하기 위해서라도 이민자 유입은 시급하고 중요한 국가적 정책이 되어야 한다. 2017년 기준 생산가능인구수를 그대로 유지하기 위해서는 2030년까지 920만 명, 2060년까지 1,500만 명 외국인 노동인력을 유입해야 한다. 이제 ‘다민족국가 대한민국’도 후발이민국가로 골머리를 앓고 있는 상당수 유럽 국가들과 마찬가지로 점점 사회 문제가 되고 있는 이주민 정책을 어떻게 수립하느냐가 국가의 중차대한 정책과제가 되고 있다. 특히 자국민과 이민자 간 갈등과 통합을 고민해야 하는 것은 국가안보 문제이기도 하다. 물론 아직까지 앞서 언급한 프랑스의 인종소요사태나 많은 다민족 국가에서 발생하고 있는 정치인종분쟁 같은 내전은 그저 ‘강 건너 불구경’하는 입장일 수 있을 것이다. 하지만 코리안 드림을 꿈꾸고 이 땅을 찾아온 이주노동자들이나 생사의 갈림길에서 자유를 찾아온 난민들, 그리고 혼혈아들의 한국에서의 삶이 사회적 편견이나 무관심 및 법적, 제도적 차별로 이들의 불만과 사회계층 갈등이 확대될 경우, 범죄율과 실업률이 높아지고 가정파탄 상황이 나타나는 등 사회 혼란이 심해질 수 있을 것이다. 특히 이민 2세나 혼혈아들이 정치적 소수그룹을 형성하여 집단행동을 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 반면, 난민이나 이주민에 대한 사회적 비용증가로 외국인을 배척하는 유럽 정당들이 득세하거나 트럼프 미국 대통령 대선후보가 지지자를 확보해가는 최근 추세를 감안할 때 내국민들의 불만 역시 무시할 수 없다. 따라서 프랑스 소요를 비롯한 유럽의 난민사태가 결코 남의 일로만 여길 수는 없는 일이다.

2. 인간안보 위협: 북한인권 및 탈북자 문제

남북분단 및 대치상태인 한반도의 특수상황 상 이제까지 한국의 안보정책은 북핵 문제나 미사일과 대량살상무기, 예측불허의 군사도발에 대응한 대북 억지력 및 전쟁방지를 위한 정치군사적 하드파워(hard power) 및 한·미 군사동맹의 틀 속에서 이루어져왔다. 하지만 1995년 이후 북한의 식량난 및 이에 따른 탈북사태 등이 이어지면서 인도적 지원 등 비전통적 안보(nontraditional security) 측면에서 남북관계를 재조명하는 목소리가 나타나게 되었다. 특히 2000년대 들어서면서 북한 인권 문제가 유엔을 비롯한 국제사회의 우려거리가 되면서 유엔

30) e-나라지표 (2015).

31) 출입국·외국인정책본부, “외국인 출입국자 2,800여만 명, 국내 체류외국인 179만 명,” http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShowData.do?strNbodCd=noti0091&strWrtNo=794&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=104000&strRtnURL=IMM_3020&strAllOrgYn=N&strThisPage=2&strFilePath=.

북한인권조사위원회(COI) 설립되고 보고서가 채택되는 등 북한 인권과 정권 문제를 연계시키는 이슈로 회원국 간 찬반논란이 있어왔다. 한·미동맹 역시 국가안보와 인간안보 위협이 병존하는 21세기 국제정세 및 동북아 상황에 걸맞은 새로운 비전과 협력 체제를 모색하기 시작하였다. 그 결과 한·미 간 포괄안보동맹이 체결되었고, 이 맥락에서 한·미 간 테러, 환경, 해적, 마약, 인신매매와 같은 새로운 안보위협에 양국이 포괄적으로 협력 대응해 나가는 ‘인간안보동맹’을 강조하게 되었다.³²⁾

2013년 유엔인권이사회 결의안을 통해 설립된 북한인권 사실조사위원회(COI)가 2014년 2월 최종보고서를 통해 북한 인권유린상황을 자세히 공개했는데, 이 보고서는 반인도 범죄에 준하여 R2P 적용이 가능할 수 있다는 내용을 담고 있다. 이에 따라 북한에의 R2P 적용 문제가 국내에까지 커다란 논쟁거리가 되고 있지만, 실패국가나 복합위기상황에 R2P를 적용할 수 있는지, 그리고 R2P 적용이 비참한 북한 주민들을 실질적으로 보호하고 도울 수 있는지를 판단하는 것은 아주 민감하고 조심스러운 접근을 필요로 하는 사안이다.

무엇보다도 2005년 유엔에서 합의된 4대 R2P 중죄(重罪), 즉 집단살해, 인종청소, 전쟁범죄 및 반인도 범죄에 국한된 협의의 R2P 범주에 근거해서는 북한 상황에 국제사회가 개입할 명분이 없다. 설사 반인도 범죄로 규정하여 개입을 추진하려 해도 유엔안보리 승인을 요하는 R2P 이행에 상임이사국 중국과 러시아가 거부권을 행사할 확률이 크다. 설혹 세계 여론이나 강대국들의 정치적 이해관계에 의해 R2P가 적용된다 하더라도, 리비아의 경우에서 큰 논란이 되었듯이 국민보호와 정권교체를 어떻게 구분하여 개입남용의 비난이나 국제적 논란에서 자유로울 수 있는가가 문제이다. 더욱이 국제사회의 합의나 용인이 이루어진다 해도 김정은 정권은 R2P 적용에 강력히 항의하고 미사일발사와 같은 군사적 도발을 감행할 수 있고, 이 경우 한국이나 일본 등에는 직접적인 국가안보위협이 될 것이다. 또한 북한주민 보호를 목적으로 한 R2P를 토대로 한 인도적(군사)개입이 실시되고 있는 가운데, 북한 정권이 급작스레 붕괴하거나 여타 급변사태가 발생할 경우 북한 내 대량살상무기와 핵무기 처리, 그리고 한반도 미래 문제가 유엔을 비롯한 국제사회의 핵심 사안이 될 것이다. 하지만 R2P를 토대로 한 개입이 이미 있는 경우, 이를 다른 유엔안보리 승인을 토대로 한 다른 임무로 전환 또는 확대하는 것은 매우 힘들 것으로 보인다. 왜냐하면, 복잡한 강대국 역학이 작용하고 있는 한반도에서 북한의 미래나 한반도 통일과 관련되어 유엔이 새로운 임무를 부가하는 것은 주권침해금지 원칙에도 위배된다는 비판이나 논란을 불러일으킬 가능성이 크기 때문이다. 그러므로 북한 인권상황에 대한 R2P의 적용은 현재뿐 아니라 향후에도 쉽지 않은 일이다.³³⁾

32) 김성한, “The Future of the ROK-US Alliance, A Korean Perspective,” 『전략연구』 제10권 제1호 통권 제27호 (한국전략문제연구소, 2003).

33) 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』 제46집 제1호 (한국정치학회, 2012).

탈북자의 경우, 탈북 원인으로서의 북한 내 식량난, 경제난 등 인도적 위기상황, 중국이나 제3국에서 북한이탈주민의 난민인정 여부 문제, ‘도망자’ 신분의 재중 탈북자들의 인권 문제, 강제북송당할 경우의 인권탄압 문제, 한국에서의 적응 문제, 남북관계에 따른 탈북자 정책, 탈북자를 둘러싼 유입국과의 외교 갈등 등 여러 측면에서 고려할 사항이 많다. 북-중 국경을 넘어 중국으로 탈출한 탈북자의 경우 직접적인 동기가 식량난·경제난이므로 합법적인 난민지위를 얻기 위한 두 가지 조건, 즉 정치적인 이유에서 국적국 밖으로 탈출해야 하는 조건을 동시에 충족시키지 못하기 때문에 공식난민이 아니다. 왜냐하면 이들은 중국이나 제3국으로 나왔지만, 전쟁이나 박해와 같은 정치적 요인 때문에 도망 나온 것이 아니기 때문이다. 이들은 경제적 이유로 중국에 머무는 불법체류자로 분류되어 국제법적 보호를 받지 못하고, 중국 당국의 방침에 따라 북한으로 강제송환되는 상황에 처해 있다. 북송된 탈북자들은 불법 국경출입죄로 노동교화형에 처해지거나 강제수용소에 수감되고, 민족반역죄로 분류되면 사형에 처해지고 그 가족들까지 처벌되기도 한다. 설혹 중국에 머무르는 경우도 값싼 노동력이나 성착취의 대상이 되지만 신고당해 북송될까봐 두려워 이를 악용하는 집단에 의해 인권유린의 이중고에 시달리기 일쑤이다.

북한의 인권 문제와 더불어 탈북자들의 고충이 국제사회에 알려지면서 2009년 제64차 유엔총회에서 탈북자에 대한 강제송환금지원칙을 촉구하고 인도적 견지에서 탈북자들을 지원하고 이들의 UNHCR에 대한 접근보장권을 요구하는 북한인권결의안이 채택되었다. 이러한 유엔의 조치가 중국과 북한 정부에게 압력으로 작용하여 탈북자의 안전과 권리가 보장되지는 못하였지만, 그 이후 북한 내 인권 문제와 더불어 탈북자 문제가 지속적으로 유엔회의의 ‘테이블 메뉴(table menu)’가 되어왔다.

한국으로 유입되는 탈북자의 경우, 한국은 헌법과 국적법에서 북한 영토를 한국의 일부로 규정하고 있고 따라서 북한인들은 한국 국적을 지니게 된다. 그러나 냉전기 한국은 1987년 1월 ‘남한의 보트피플’ 김만철씨 일가족 귀순을 포함, 탈북자들을 ‘귀순용사’라 지칭하면서 남북 경쟁의 성과로 받아들였지만 그 수가 증가함에 따라 탈북자들의 정치적 가치는 감소하게 되었다. 냉전 종식 이후, 특히 1990년대 ‘탈북러시’가 이어지면서 탈북자의 수용방법 등에 대해 한국 정부는 고심하게 되었다. 한국 정부의 대탈북자 정책과 관련해서는 세 가지 입장이 있을 수 있는데, 1) 탈북자의 발생과 입국을 유도·장려하는 것, 2) 탈북자의 발생과 입국을 억제·통제하는 것, 3) 탈북자의 발생과 입국을 유도·장려하지는 않지만 국내 입국자는 전원 수용하는 것이다.³⁴⁾ 재중 탈북자들의 경우, 전원 수용할 의사를 보이긴 했지만 탈북자를 불법월경자로 규정하는 중국 정부의 입장을 무시할 수 없는 실정이다. 더욱이 탈북자를 비롯한 북한 관련 안전들에 대한 한국 정부의 입장은 필연적으로 통일정책과도 연결되어 있

34) 윤여상, “해외 탈북자 실태와 대책,” 『북한』 통권437호 (북한연구소, 2008), p. 76.

다. 즉, 탈북자들에 대한 접근과 지원은 북한에 대한 한국 정부의 입장, 남북관계의 전략, 안보 문제를 중심으로 북한 정부와의 관계변화 추이에 따라 크게 변화해왔다.

한국으로 향하는 탈북자들이 늘면서 한국 정부는 이들을 한국 사회 일원으로 정착할 수 있도록 1997년 1월 시행된 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 토대로 원칙적으로 수용 및 지원하는 입장을 밝혔지만,³⁵⁾ 북한 정부와의 관계가 우선시되는 가운데 탈북자와 북한인권 문제는 부차적인 문제로 다루어졌고 남북관계에서 핵심적인 의제로 부각되지 못했다. 김대중, 노무현 정부의 경우, 탈북자의 발생과 입국을 유도하거나 장려하지는 않지만 국내 입국자는 전원 수용한다는 입장을 취하였으나, 실제로는 북한과의 관계를 고려하여 해외 탈북자에 대한 적극적인 보호나 입국지원을 한 것이 아니라 오히려 입국을 억제·조절하는 입장을 보였다.³⁶⁾ 일례로 2004년 베트남에서 수 백 명의 탈북자를 한국으로 수송한 이후 당시 한국 정부는 NGO 주도로 이루어지는 탈북자들의 이동을 자제할 것을 촉구한 바 있다.³⁷⁾ 이명박 정부는 인권 문제로 북한을 자극하지 않는다는 기조에서 벗어나 적극적으로 탈북자 및 북한 국내 인권 문제를 여러 국제기구 및 NGO와 연계하여 다룬다는 입장을 표출하였고, 탈북자 정착지원이 한국 정부의 주요 과제임을 밝혔다.³⁸⁾

2005년에서 2006년 사이 큰 폭으로 증가한 후 지속적으로 늘어나 2009년 2,914명으로 최다치를 기록한 국내정착 탈북자 수는 2011년 12월 김정은이 집권한 이래 크게 줄어 2012년 이후에는 연간 1,300-1,500명 정도의 규모가 되었다. 이러한 추세는 한편으로는 북한이 시장경제 요소를 확대도입하여 경제상황이 예전보다 상대적으로 다소 나아진 것에 기인하고, 또 다른 한편으로는 김정은 체제출범 이후 탈북주민에 대한 감시가 강화되었기 때문이라는 분석이 있다.³⁹⁾ 1998년까지 10%를 약간 웃돌던 여성 탈북자 비율은 2001년 46%였고 2002년 55%로 남성을 초월한 이래 계속하여 증가하여 70%를 웃도는 비율을 보인다. 2015년 6월 기준 2만 8천1백3십여 명의 탈북자가 국내에 입국하였고, 조만간 탈북자 3만 명 시대를 맞이하게 되었다. 하지만 한국 사회의 탈북자에 대한 배타적 인식이 확산되면서 탈북자 정책도 장기적 관점에서 안정적이고 지속적인 정착방안을 마련할 필요가 증대하고 있다.

IV. 한국의 대응전략

한국은 비교적 빠른 시간에 경제개발과 민주화를 동시에 달성한 세계 10위권의 경제 강국

35) 통일부, “인도적 문제: 북한이탈주민,” <http://www.unikorea.go.kr>.

36) 통일부, “인도적 문제: 북한이탈주민.”

37) “동남아 탈북자 국내 이송 외교적 노력 계속할 것,” 『중앙일보』, 2004년 8월 18일.

38) “한국 정부, 탈북자 정착 지원 움직임 활발,” 『자유북한방송』, 2009년 4월 10일,

39) “국내입국 탈북자 수 3년간 절반 급감,” 『연합뉴스』, 2015년 2월 9일,

이자 IT나 한류 등에서도 지구촌 상당수 국가들의 벤치마킹 국가가 되고 있다. 이제 한반도와 동북아지형을 뛰어넘어 국제사회의 안보와 번영을 위해 어젠다를 개발하고 유엔평화유지활동(PKO)나 평화구축, 그리고 국제질서 안정에 적극 기여하는 한편, 전 세계인들이 공감할 수 있는 ‘올바른 국제시민(good international citizenship)’, ‘규범기안자/전파자(norm entrepreneur/distributor)’로서의 건설적인 역할을 적극 모색해야 할 것이다. 이를 위해 중견국 외교안보 전략으로서 인도주의 외교를 활성화하고 인도적 안보위협에 대한 도전을 기회로 활용할 수 있는 전략을 개발하기 위해 다음과 같은 사항을 신중하고 체계적으로 고려해야 한다.

첫째, 복잡하고 다양해진 안보위협에 대처하는 방안으로 다자 간 협력을 적극적으로 활용해야 한다. 다자협력은 중견국 한국이 인도주의 외교와 인도적 안보위협에 대응하는 데 있어 명분과 실리를 동시에 쌓을 수 있는 방안이다. 특히 이주 문제나 난민·유민사태 등은 글로벌 인도적 위기이자 강대국들이 효과적으로 선점하기 어려운 비상위정치영역이다. 따라서 한국의 인도적 안보위협과 관련하여 외교적 목표를 달성하기 위해서는 유엔 등 국제기구 및 유관 국가, 그리고 MIKTA 등 다른 중견국들과의 긴밀한 협력공조가 중요하다. 특히 다른 중견국가들과 상호 연대하여 경쟁으로서가 아닌 협력의 기제로서 다자외교를 활용하고 이 과정에서 타협과 합의를 만들어내기 위해서는 장기적 관점에서 단기적 이해관계는 다소 희생할 수 있는 태도가 필요하다.

둘째, 유엔은 최근 인도적 개입이나 R2P 등의 논의들을 포함하여 인권 문제를 안보리 차원에서 다루는 노력을 하고 있는데, 이 범주에 난민에 대한 논의도 포함해야 한다. 이와 연계하여 분쟁 지역에서의 지속가능한 평화구축활동(PBO) 및 분쟁예방을 위한 노력을 인도적 재난에 대한 대응방식으로 적극 활용해야 한다. 특히 분쟁예방은 인도적 지원이나 대응과 비교할 때 훨씬 덜 비싼(less costly) 방법으로 유엔 PKO 및 PBO활동에서 적극 고려하고 있는 개념이며,⁴⁰⁾ 중견국 외교전략으로서 한국 정부가 이니셔티브를 취할 수 있는 분야이다.

셋째, 무엇보다 중요한 것은 1648년 웨스트팔렌체제 이후 확립·공고화된 주권개념을 뛰어넘어 개개인의 인권을 존중하고, 국제사회가 전반적으로 합의할 수 있는 인류보편적인 규범을 준수하기 위해 국가 지도자 및 대중들의 인식을 전환하는 것이다. 이를 위해 국가 지도자들의 비전과 정치력을 통한 국가들 간의 국가이기주의 극복, 오피니언 리더들을 포함한 인식공동체들의 전략과 전문적 정책, 대중설득 교육 및 홍보 강화, 그리고 대중들의 신중한 판단과 적절한 대정부 지지노력들이 총체적으로 이루어져야 한다. 또한 이와 더불어 서구 중심의 인도주의 외교나 인도적 개입에 대한 반발이 거세지는 배경 및 역학을 이해하고, 윤리적 원칙에 기반을 둔 서구와 비서구를 연결(bridging) 할 수 있는 인권규범을 발전시키고, 이를 근

40) United Nations Peacebuilding Commission (UNPBC), *Report of the Advisory Group of Experts on the 2015 Peacebuilding Review* (New York: UNPBC, June 30, 2015).

거로 인도주의 외교를 펼 필요가 있다. 특히 한국의 글로벌 인도주의 외교가 한반도 및 동아시아 상황에 활용될 수 있는 방안과 전략을 모색해야 한다. 이를 위해 주요 국가별, 그리고 중견 국가들의 인도주의 외교전략을 비교·연구할 필요가 있다. 이와 관련하여 군사, 정치, 외교와 같은 전통적 범주의 안보는 물론 국제범죄, 산업보안, 환경 문제, 인도적 위기사태 등 신안보 영역까지 포괄적으로 아울러 국내외 정보를 수집하고 평가하는 학계나 정책입안자들의 연구 및 정책개발 노력 못지않게 외교부나 국방부 및 국정원 등 국가안전보장과 관련한 주무부서 실무자들의 역할이 매우 중요하다.

다섯째, 글로벌 이민시대를 맞이하여 불법체류자 문제, 인신매매 문제, 다문화가정 및 탈북자 문제 등과 연관된 사회갈등이나 사회불안 가능성도 높아지고 있다. 난민수용에 타국의 귀감이 되고 있는 독일은 난민분산수용 및 더블린 규약을 대체할 망명허용과 관련한 공동기준 수립 등 유럽 국가들의 공동대처를 촉구하고 있는데 주목할 필요가 있다. 이러한 독일의 결단은 난민입국을 거부해온 국가들에 압력이 될 뿐 아니라 지역 규범주도자로서의 역할을 할 수 있는 토대가 된다. 한국의 경우, 저출산, 고령화시대를 맞이하여 한국의 이민자 의존의 시급성과 필요성이 막대하기 때문에, 체계적이고 지속가능한 이민자 정책을 수립해야 한다. 또한 다문화, 다민족 시대를 더불어 사는 삶의 가치 및 행동양식에 대하여 교육, 홍보 등을 통하여 ‘후발이민국가’ 시대를 준비하는 대대적인 대국민 의식개혁 정책을 고안해야 한다.

여섯째, 재외탈북자 문제에 대한 한국 정부의 비전과 정책제안은 여전히 부족한 실정이다. 물론 이는 북한 핵문제로 인한 역내 국제관계의 제한과 탈북자의 전반적인 감소에 기인한 바가 크다. 남북한 관계를 감성적 관계가 아니라 실리와 보편적 원칙에 입각한 외교관계의 맥락에서 사고한다는 현 정부의 입장은 국제사회에서 한국의 지명도를 높이는데 기여할 수 있다. 그러나 일반적으로 상당한 국력이나 군사력을 갖춘 국가에는 국제사회의 관여가 어렵다는 점에서 볼 때 탈북자와 북한 국내 인권 문제에서 실질적이고 급속한 변화를 이끌어내는 것은 매우 어려운 일이다. 물론 이는 한국 정부의 문제라기보다는 일반적인 국제 인권레짐의 실행 상 취약성에 따른 것이다. 따라서 북한 인권 문제와 관련한 국제사회의 공동노력에 대한 지지를 이어가되 한국 정부의 독자적인 활동, 특히 탈북자 문제와 관련한 중국과의 직접 협상, 명확한 탈북자 보호의사 표명, NGO 및 국제기구와의 현장 협력방안 모색 등이 필요하다.

/끝/