

공여국내 난민 ODA와 난민보호의 책임분담

최원근

한국외국어대학교 정치외교학과 조교수

[초 록] 2022년 말 기준으로 전세계의 난민과 기타 강제이주 피해자는 사상 최초로 1억명을 돌파했다. 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 분쟁은 앞으로도 난민문제의 심각성을 더할 것으로 예상된다. 한편 팬데믹과 전쟁을 거치며 주요 선진국들의 공적개발원조(ODA)가 줄어들 것이라는 예상과 달리 2022년 주요 공여국들의 ODA 금액은 2,040억 달러로 세계최대치를 기록하였다. 주요 공여국들의 ODA가 증가하게 된 데에는 그동안 ODA 통계에서 큰 주목을 받지 못했던 공여국내 난민 ODA(in-donor refugee cost ODA)가 크게 증가한 것이 주요했다. 그렇다면 공여국내 난민 ODA는 무엇이며, 어떤 의미를 가지고 있을까? 공여국 내 난민 ODA는 선진 공여국에 유입된 난민에 대한 경제적·사회적 보호를 위한 비용을 ODA로 분류하는 것을 의미한다. 공여국내 난민 ODA는 난민보호의 고통분담을 가중시킨다는 비판을 받기도 하지만, 수혜의 대상자가 분쟁지역 출신의 난민이라는 점과 개발협력을 통한 분쟁 예방의 실패를 보완한다는 점에서 정당하다는 주장이 대립하고 있다. 공여국내 난민 ODA를 체계적으로 제도화하는 것은 우리나라가 직면한 난민보호의 취약성을 보완하는 것과 더불어 향후 동아시아 지역에서 발생할 수 있는 대규모 난민위기에 대비하기 위한 선제적 조치라는 의미를 가진다는 점에서 관심을 환기할 필요가 있다.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

1. 서론

2023년 6월 유엔난민기구(UNHCR)가 발표한 『2022 글로벌 트렌드(Global Trends: Forced Displacement in 2022)』보고서는 전 세계의 강제이주민 피해자가 사상 최초로 1억명을 돌파했다고 밝혀 큰 충격을 주었다.¹⁾ 난민을 비롯한 강제이주민이 1억 명을 돌파한 데에는 당연히 우크라이나 전쟁의 여파가 가장 큰 원인으로 지적된다. 러시아가 우크라이나를 침공한 이후 1,000만 명 이상의 우크라이나인들이 자국을 탈출했고, 본국으로 귀환한 인원을 제외하더라도, 여전히 600만 명의 우크라이나 난민이 유럽 각국 및 러시아에 수용되어 있다. 또한 최근 발생한 이스라엘과 하마스 사이의 분쟁은 지난 80여년 간 이어져 온 팔레스타인 난민문제를 다시금 수면 위로 끌어올리며, 난민위기의 심각성을 가중시키고 있다.

한편 OECD DAC는 지난 4월 소속 국가들의 공식적인 ODA 통계를 공개하였다. 이 자료에 따르면 2022년 말 기준 주요 공여국들의 ODA 금액은 2,040억 달러로 세계최대치를 기록하였다.²⁾ 이러

1) UNHCR. 2023. "Global Trends: Forced Displacement in 2022."(June 2023). <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-report-2022.pdf> (검색일: 2023. 6. 26).

2) OECD. 2023. ODA Levels in 2022 preliminary data (April 12, 2023). Available at: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf> (접속일: 2023. 9. 22).

CHART 2: COMPONENTS OF DAC MEMBER COUNTRIES NET OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

Data for 2022 are preliminary

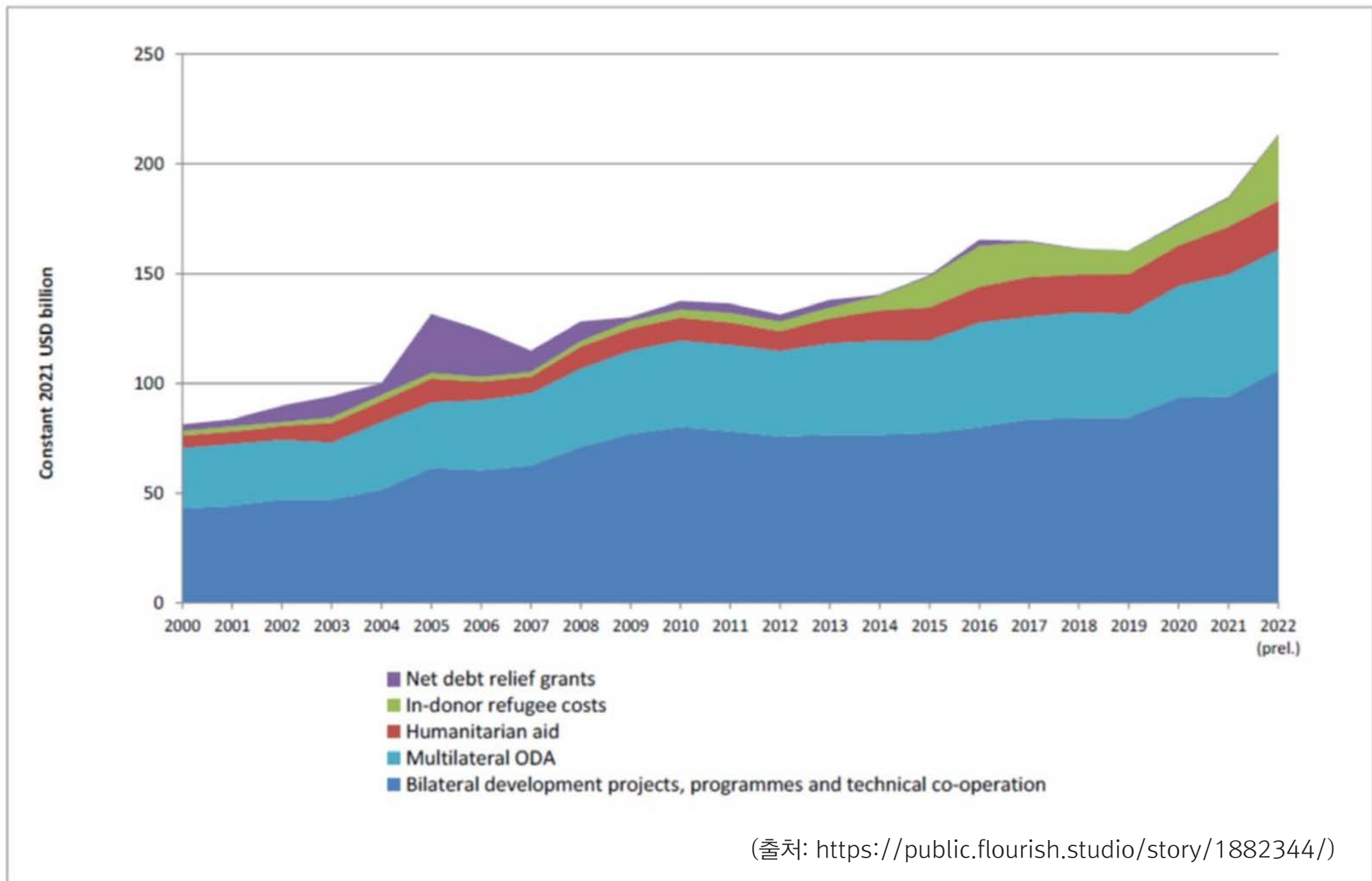


Figure 1. OECD DAC 국가들의 ODA 합계

한 결과는 코로나 팬데믹에 이어 대규모 전쟁으로 인해 ODA가 위축될 것이라는 부정적 전망과 달리 ODA 총액이 2021년에 비해 13.6% 증가하였다는 점에서 큰 주목을 받았다. 주요 공여국들의 ODA가 증가하게 된 데에는 그동안 ODA 통계에서 큰 주목을 받지 못했던 공여국내 난민 ODA(in-donor refugee cost ODA)가 크게 증가한 것이 주요했다. 2022년 말 기준 공여국내 난민 ODA는 총 293억 달러로 전체의 14.4% 차지하였으며, 이는 지금까지 공여국내 난민 ODA가 최대를 기록하였던 2016년의 160억 달러에 비해서 2배에 약간 못 미치게 증가했다는 점에서 주목할만 하다. 이렇게 공여국내 난민 ODA가 크게 증가한 데에는 당연히 우크라이나 전쟁으로 인해 발생한 난민들과 이들을 적극적으로 수용한 국가들이 유럽의 주요 공여국들이라는 점이 가장 큰 원인으로 평가된다.

유럽 선진국들이 시리아 난민에 이어 우크라이나 난민을 수용하는 데에도 공여국내 난민 ODA가 적극적으로 활용되었다. 그러나 정작 공여국내 난민 ODA에 대한 국내외의 학문적 관심이나 정책적 분석은 미미한 수준에 그치고 있다. 이 글에서는 공여국내 난민 ODA의 개념과 이를 둘러싼 몇 가지 논쟁들을 소개하며, 앞으로 공여국내 난민 ODA에 대한 학문적·정책적 관심을 환기시키고자 한다.

2. 공여국내 난민 ODA의 개념과 조건

OECD DAC 국가들의 공여국 내 난민 ODA의 규모는 21세기에 접어들면서 본격적으로 집계되기 시작했다. 2001년 20억 달러 정도의 규모였던 공여국 내 난민 ODA는 증감을 반복하다가 2009년 30억 달러를 넘어섰다. 그러나 공여국 내 난민 ODA가 본격적으로 증가하기 시작한 것은 시리아 난민 위기가 본격화된 이후부터이다. 2012년부터 시작된 시리아 난민의 유입과 더불어 공여국 내 난민 ODA 규모가 40억 달러가 넘어섰고, 난민 위기가 정점을 이뤘던 2015년은 125억 달러에 이어 2016년은 167억 달러로 급증하였다.³⁾ 2021년 93억 달러로 감소한 공여국 내 난민 ODA는 2022년 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 다시 급격하게 늘어나 293억 달러로 사상 최대치를 기록하게 된 것이다. 특히 이 시기에 대규모로 난민을 수용했던 독일, 스웨덴, 이탈리아, 미국, 네덜란드 등이 각각 10억 달러 이상을 공여국 내 난민 ODA로 지출하였다.

공여국 내 난민 ODA는 선진국/공여국에 유입된 난민에 대한 경제적·사회적 보호를 위한 비용을 ODA로 분류하는 것을 의미한다. 공식적으로 주요 공여국들이 자국 내의 난민에 대한 경제적·사회적 지원을 위해 ODA를 활용하는 것에 대한 원칙을 공식화한 것은 1988년 OECD DAC의 가이드라인에 기원을 두고 있다.⁴⁾ 이에 따라, OECD DAC 소속 국가들은 “기타 공여국 내 지출”이라는 형태를 통해 공여국 내 난민에 대한 ODA를 제공하고 있다. 이어서 OECD DAC는 2017년 “공여국 내 난민” 비용을 ODA로 적용하기 위한 다섯 가지 기준을 확정하였다.⁵⁾ 첫 번째로 공여국 내 난민에 대한 보호의 책임은 해당 국가의 국제법적 책임이며, 보호에 따른 비용은 인도적 지원의 형태로 인정된다는 것이다. 두 번째는 난민신청자와 난민인정자가 포함되는데, 그 기준이 자의적인 것이 아니라 (1951년 난민협약을 비롯한) 국제법적 기준에 따라야 한다는 것이다. 세 번째는 “12개월 원칙(The 12-month rule)”으로, ODA로 인정될 수 있는 기간은 첫 12개월까지이며, 이후의 지원은 각국이 국내의 예산 등으로 책임져야 한다는 것이다. 네 번째는 ODA로 해당될 수 있는 품목들로, 구체적으로는 식료품, 임시 주거, 교육 및 훈련 등은 ODA에 해당하지만, 공여국 사회 및 경제에 통합하기 위한 비용은 제외된다는 것이다. 다섯 번째는 ODA 비용을 측정하는 방법에 대한 기준이다. 정리하자면, 공여국 내 난민 ODA로 인정되는 것은 현행 국제난민법에 의해 인정되는 난민과 난민신청자 등에 해당하며, 이들을 보호하기 위해 필수적인 요소들(긴급구호, 임시주거, 초중등 교육, 보건 등) 가운데 첫 12개월에 해당하는 비용만 인정된다는 점이다. 따라서 난민 등의 사회적 통합에 필요한 직업교육, 고등교육 등

3) OECD (2022). ODA Levels in 2021 Preliminary data. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>; Petitjean, H. & West, M. (2022). “Ukraine Crisis and Refugee Costs.” <https://donortracker.org/publications/ukraine-crisis-and-refugee-costs-initial-assessment-impacts-development-assistance>

4) 조영희, 김성규. (2019). 「난민정책과 ODA 정책의 연계」. 이민정책연구원 정책보고서 시리즈, No. 2019-07. 이민정책연구원.

5) OECD DAC (2017). Clarifications to the Statistical Reporting Directives on In-Donor Refugee Costs (DCD/DAC(2017)35/FINAL) (31 October 2017). Available at [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2017\)35/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2017)35/FINAL/en/pdf)

이나 난민으로 인정되지 않은 인원의 본국귀환 비용 등은 원칙적으로 공여국 내 난민 ODA로 인정될 수 없다.

그러나 이런 원칙은 가장 기본적인 수준의 합의에 그치고 있으며, 실제로 공여국 내 난민 ODA 제도를 운용하는 OECD DAC 회원국들의 행태는 다양하게 나타난다. 먼저 공여국 내 난민 ODA 대상자의 경우 대부분 국가가 OECD DAC의 원칙에 따라 난민신청자 및 난민인정자와 더불어 난민의 요건에는 해당하지 않지만, 재난, 질병, 분쟁, 인도적 위기 등의 이유로 보호를 제공하는 다양한 형태의 “인도적 보호 대상자(persons granted temporary or subsidiary protection)”를 포함하고 있다. 또한 네덜란드와 영국 등은 부모와 떨어진 미동반 아동(unaccompanied minors)에 대해 특별한 관심을 기울이고 있으며, 그 밖에 여러 국가가 “가족결합의 원칙(principle of family unification)”에 따라 난민인정자 등의 가족에 대한 지원 역시 포함하고 있다. 다만 난민 지위를 인정받는 난민인정자나 외국이나 해외에서 난민 지위를 인정받은 뒤 재정착 프로그램을 통해 입국하는 경우 별도의 기준에 따르는 경우들이 발견된다. 예를 들어, 이탈리아는 난민인정자에 대한 지원은 ODA에 포함하지 않고 있으며, 오스트리아는 난민 지위를 인정받으면 이후 4개월까지 제공되는 지원에 대해서만 ODA로 포함하고 있다. 노르웨이의 경우 난민인정자에 대한 지원은 지방정부의 책임인 관계로 난민 지위 인정 후 이관을 위한 행정 절차가 진행 중인 기간에 제공되는 비용에 대해서만 ODA로 포함한다. 이렇게 난민인정자에 대한 지원이 ODA에서 제외되거나 제한적으로 적용되는 것은, 난민 지위를 인정받으면 그에 대한 보호의 책임이 수용국 정부에게 주어지기 때문으로 해석된다.

공여국 내 난민 ODA에 포함되는 기간의 경우 모든 국가가 OECD DAC의 권고 기간인 12개월을 명시하고 있다. 이렇게 공여국 내 난민 ODA에 대해 12개월 기준이 적용 가능한 것은 유럽의 대부분 국가가 난민 지위를 심사하는 난민지위인정(Refugee Status Determination: RSD) 절차가 일반적으로 12개월 이내에 종료될 수 있기 때문이다. 다만, 공여국 내 난민 ODA 적용 기간에 있어서 몇 가지 쟁점이 되는 부분도 존재한다. 먼저 앞서 언급한 “12개월 원칙”의 기준을 입국 일자로부터 계산할 것인지 아니면 난민신청을 한 접수일 기준으로 할 것인지는 국가별로 다소 차이가 있다. 그리고 ODA 적용 종료일은 난민신청이 불허된 직후로 할 것인지(스웨덴, 이탈리아), 일부 유예기간을 부여할 것인지(네덜란드, 영국)도 일부 차이가 존재한다.

공여국 내 난민 ODA에 해당하는 내용 역시 대부분 국가들이 유사하다. 역시 OECD DAC의 원칙에 따라 대부분 임시 주거, 식량, 보건 및 의료, 법률 및 통·번역 지원 등이 포함되어 있으며, 문화 및 언어 등 사회통합 교육과 생계비(현금) 등을 포함하는 경우가 있다. 다만 일부 국가의 경우 난민(신청자)의 자발적 본국귀환(노르웨이, 오스트리아)이나 해상구조 비용(스페인)을 ODA로 포함하는 반면, 스웨덴은 명시적으로 ODA에서 제외하는 경우와 같은 차이점이 발견된다.

공여국내 난민 ODA의 활용방식은 다양하게 나타난다. Petitjean et al.(2022)는 OECD DAC 국가들 공여국 내 난민 ODA 예산을 배정하는 방식에 따라 우크라이나 난민위기의 여파가 다르게 나타날 것으로 예상하였다.⁶⁾ 양자간 ODA 예산에서 공여국 내 난민 ODA 예산을 배정하는 북유럽 국가들(스웨덴, 노르웨이, 덴마크)과 네덜란드 등은 우크라이나 전쟁으로 인해 공여국내 난민 ODA가 증가하는 만큼 기타 양자간 ODA 및 인도적 지원 예산이 크게 감소할 것으로 예상하였는데, 스웨덴 정부는 최소 12억 달러에서 36억 달러, 노르웨이는 4억 1,600만 달러, 덴마크는 3억 달러의 ODA 예산을 우크라이나 전쟁으로 인한 공여국 내 난민 ODA로 변경하기로 하였다.⁷⁾ 반면 독일의 경우 우크라이나 지원을 위한 300억 달러 이상의 기금을 조성하면서 에이즈(AIDS/HIV)나 결핵 및 말라리아 퇴치와 같은 여타 ODA 예산에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되지만, 공여국 내 난민 ODA는 별도의 연방정부의 복지예산으로 충당되기 때문에 이로 인한 영향력은 제한될 것으로 예측되었다(Petitjean et al. 2022). 그 외에도 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인 등의 국가들 역시 공여국 내 난민 ODA를 별도의 예산으로 충당하기 때문에 우크라이나 전쟁으로 인한 공여국내 난민 ODA 증가가 다른 ODA나 개발협력 예산에 영향을 끼치지 않을 것으로 예상되고 있다.

그러나 국제사회는 주변국 뿐만 아니라 서유럽의 선진국 등에 비교적 고르게 수용되어 보호를 제공받고 있는 우크라이나 난민들을 보며 묘한 이질감을 느끼게 된다. 불과 10년 전 시리아 난민들이 유럽으로 유입될 당시 난민의 수용을 거부하며 들끓었던 유럽 각국 정부의 대응을 기억하기 때문이다. 시리아 난민사태 당시 대부분의 서구 언론이 유럽의 위기를 부각하며 난민들이 선진국에 몰려드는 것처럼 묘사한 것과 달리, 터키나 요르단과 같은 인접한 개발도상국들이 훨씬 많은 시리아 난민들을 수용하는 부담을 짊어진 바 있다. 실제로 2022년 말을 기준으로 모든 난민 등 강제이주 피해자들의 76%는 저개발국가 또는 개발도상국에 수요되어 있으며, 선진국들은 불과 24%의 난민만을 수용하고 있다.⁸⁾ 이렇게 북반구의 선진국들은 난민의 수용을 외면하면서, 대부분의 난민들이 남반구 저개발국가에 수용되어 있는 남북간 격차와 선진국의 고통전가(burden shifting)는 국제사회 난민보호의 근본적 문제 가운데 하나로 지적된다. 70여년 전 국제난민레짐이 형성되던 당시 공유되었던 고통분담(burden sharing)의 원칙은 이미 색이 바랜지 오래일 뿐이다. 따라서 대부분의 난민을 수용하고 있는 저개발국가에 제공되어야 할 난민 관련 ODA를 자국 내의 난민을 위해 사용하는 것은 고통전가를 더 심화 시킬 뿐이라는 비난을 받고 있다.

6) Petitjean, H. & West, M. (2022). "Ukraine Crisis and Refugee Costs." <https://donortracker.org/publications/ukraine-crisis-and-refugee-costs-initial-assessment-impacts-development-assistance>

7) Ibid.

8) OECD DAC (2017)..

3. 공여국내 난민 ODA는 정당화될 수 있는가?

난민에 대한 ODA는 일반적으로 주로 난민을 일차적 또는 일시적으로 수용한 수원국의 법률 및 제도, 경제적 기반시설, 교육이나 인식 등 사회적 측면의 개선을 위해 사용된다. 그리고 난민의 대다수가 저개발국가에 수용되어 있음을 고려할 때 난민에 대한 ODA는 주로 북반구의 공여국으로부터 남반구의 수원국으로 제공되는 양상을 보인다. 그러나 공여국 내 난민 ODA는 특정 공여국의 ODA 자원을 자국 내의 난민들을 위해 사용한다는 특징이 있다. 따라서 ODA의 내수화라는 비판이 존재한다.⁹⁾ 즉, 난민에 대한 보호는 난민협약 등에 가입한 국가의 의무인데, 난민보호를 위한 예산 부족을 ODA 자원으로 충당함으로써 난민보호와 국제개발협력 양측의 책임을 모두 회피하는 방식으로 악용된다는 비판이 제기된다. 그러나 공여국 내 난민 ODA를 옹호하는 입장에서는 난민을 수용하는 국가에 대한 ODA를 통해 난민보호의 책임을 분담하는 것은 ODA의 대상 국가가 저개발 국가이건 선진국이건 상관없이 동일한 맥락 속에 있다는 것을 강조한다. 즉, 본국을 탈출해 인접국에 머무는 난민을 ODA를 통해 지원하는 것과 선진국으로 이동한 난민을 지원하는 것은 논리적 차이가 존재하지 않다는 점을 강조하는 것이다. 한편으로는 난민 지위의 법률적 특수성은 공여국 내 난민에 대한 ODA를 정당화하는 근거가 된다. 1951년 난민협약에 따라 난민의 지위를 인정받으면 보호를 제공하는 국가의 내국인과 유사한 경제적·사회적 권리를 보장받게 된다. 그러나 난민지위인정절차(Refugee Status Determination Procedure)가 진행되는 동안 난민신청자(asylum-seekers)는 그 법률적 지위와 권리가 모호한 회색지대에 남겨지는 것이 현실이다. 즉 난민신청자는 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 거부한 상태이기 때문에 국제적 보호가 필요하지만, 아직 난민 지위를 인정받지 못했기 때문에 체류하고 있는 국가의 정부에게도 보호의 책임이 모호한 상태로 남겨지기 때문이다. 이에 따라 공여국 내 난민신청자는 비록 신체적으로는 공여국 내에 체류하고 있더라도, 그에 대한 경제적·사회적 자원은 당사자의 국적국 또는 국제사회에 대한 ODA로 해석할 여지가 남겨진다. 예를 들어, 난민심사가 진행되는 동안 제공되는 임시주거, 생계지원, 교육 등의 문제가 발생하게 되는데, 이런 권리의 보장을 위해 제공되는 재정적 지원이나 현물 등은 국제사회의 인도적 지원 등 ODA로 볼 수 있는 것이다.

이와 관련하여 Knoll과 Sherriff(2017)는 유럽 등 주요 공여국들의 난민에 대한 ODA의 성격이 변화해 온 맥락을 강조한다.¹⁰⁾ 주요 선진국들은 난민 발생의 원인(root causes)을 해소하기 위해 적극적으로 개발협력과의 연계를 강조해왔다. 난민이 발생하게 되는 내전, 인권침해, 종교 및 젠더에 대

9) Staur, Carsten. 2023. "The elephant in the room: In-donor refugee costs." <https://oecd-development-matters.org/2023/05/11/the-elephant-in-the-room-in-donor-refugee-costs/>

10) Knoll, A., & Sherriff, A. (2017). Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe. Expert Group for Aid Studies [Online]. Available at <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-EBA-Making-Waves-Migration-Refugee-ODA-Europe-2017.pdf>

한 박해, 재난 등을 예방하거나 분쟁 및 재난이 발생했을 때 조기에 대응하여 피해를 최소화할 수 있는 국가의 역량을 강화하는 방향으로 개발협력 의제를 활용해 온 것이다. 그러나 난민의 대규모 발생과 유럽 등 공여국으로의 유입은 이들 국가의 개발협력을 통한 난민위기의 예방이 실패하였다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 이에 대한 대응과 보완의 차원에서 대규모로 유입된 난민에 대한 ODA 활용이 정당화될 수 있다는 주장이다.

4. 나가며

한국을 비롯해서 일본과 중국을 포함한 동아시아 국가들은 경제적 성장에도 불구하고 난민보호에 대한 책임을 다하지 않는다는 비판에 직면해 있다. 특히 일본과 한국은 아시아에서 민주주의와 인권과 같은 인류의 보편적 가치를 선도하는 국가로 난민보호에도 더 많은 책임을 공유해야 한다는 국제사회의 요청을 더 이상 외면할 수 없다. 우리나라는 2011년 아시아 최초로 난민법을 제정하면서 국제난민법의 내재화를 선도하는 국가로 주목을 받았으나, 이후 2018년 제주 예멘난민 사태를 거치며 오히려 난민정책이 배타적으로 후퇴하는 과정을 겪어 왔다. 다행히 우리나라도 2021년 아프가니스탄 특별기여자 입국을 계기로 난민의 수용에 대한 사회적 논의가 새로운 국면으로 들어서고 있음을 확인할 수 있었다. 한국 정부의 난민수용에서 가장 많은 비판이 가해지는 지점은 난민과 난민신청자 등에 대한 열악한 처우와 경제·사회적 지원의 미비이다. 그러나 막상 우리나라가 해외의 난민캠프 등에 제공하는 인도적 지원과 난민 관련 ODA의 규모는 막대한 규모에 이르고 있다. 따라서 우리나라도 공여국내 난민 ODA를 효과적으로 활용할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 이런 제도적 정비는 향후 동아시아 지역에서 발생할 수 있는 급변사태와 이로 인한 난민의 유입에 대비할 수 있는 중요한 초석이 될 것이다.

저자소개

최원근 교수는 2023년 3월부터 한국외국어대학교 정치외교학과 조교수로 재직중이다. 한국외국어대학교 학사(노어, 정치외교 전공, 2007) 및 석사(정치학, 2009)를 거쳐 하와이대학교(University of Hawaii at Manoa)에서 정치학 박사(2020) 학위를 취득했다. 난민인권센터(NANCE)의 설립자 중 한 명이며, 아시아태평양 난민권리네트워크(APRRN) 상임위원(2010-2012)을 역임하였다. 박사학위 취득 이후 경희대학교 국제개발협력연구센터 학술연구교수, 통일연구원 부연구위원을 역임하였다. 난민, 인권, 국제개발협력 분야를 중심으로 연구에 매진하고 있다. 현재 한국이민학회 총무이사, 한국인권학회 대외협력이사를 맡고 있다.

2023년 11월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지