

러시아 난민 정책의 연속성과 변화: 난민 국적별 비교*

주송하** 국민대학교 정치외교학과 조교수

러시아는 난민에게 엄격한 정책을 펼치는 국가로 알려졌지만, 러시아의 난민 정책은 다른 서구 국가와 비교하여 연구가 상대적으로 매우 부족하다. 본 논문은 다음의 두 질문에 천착한다. 첫째, 러시아의 난민 정책은 난민의 국적에 따라 어떠한 차이를 보이는가? 둘째, 러시아의 난민 정책은 과거와 어떠한 연속성과 변화를 보이는가? 논문은 2010년대 이후 러시아의 난민 정책을 난민의 국적별로 비교하고, 과거 난민 정책과의 연속성과 변화에 대해 논한다. 연구는 러시아가 아프간과 시리아 난민보다 우크라이나 난민을 더 우대하며 난민을 선별적으로 수용하고, 난민 정책을 정치적 도구로 활용하고 있다는 점에서 이전 시기와 높은 연속성을 보인다고 주장한다. 동시에 최근 러시아 정부가 도입한 자국의 전통적 가치에 동조하는 서구권 난민에 대한 망명 제도 운용은 서구와의 관계 악화라는 국제 정세를 난민 정책에 반영한 것으로 볼 수 있으며, 이는 이전과는 다른 큰 변화라고 할 수 있다. 이 논문은 러시아의 난민 정책 연구, 권위주의 국가의 난민 정책 연구에 의의 있는 기여를 한다.

주제어 난민, 러시아의 난민 정책, 우크라이나 전쟁 난민, 아프간 난민, 시리아 난민, 연속성과 변화

I. 들어가며

전쟁, 빈곤, 기후 변화 등 여러 원인으로 인해 발생한 난민의 이주는 전 지구적 현상이다. 러시아 역시 1990년대 소련 해체 이후 구소련 국가의 내전, 민족 갈등, 경제 위기 등으로 인해 유입된 다양한 난민을 수용하였다. 현재 러시아는 난민 수용률이 매우 낮고, 엄격한 난민 정책을 시행하는 국가로 알려져 있다.

* 이 논문은 2024년도 국민대 신입교원 논문연구비와 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2023S1A5C2A02096180)을 받았습니다. 논문의 완성도를 높이기 위한 건설적 비판과 유익한 조언을 주신 익명의 심사위원분들, 신범식 교수님, 김선희 박사님, 이주난민연구단 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

** songhajoo@kookmin.ac.kr

2024년 12월 31일 통계를 기준으로, 러시아에는 216명의 난민(refugees)과 9,867명의 인도적 체류자(temporary asylum)가 거주하고 있다(UNHCR Russia, 2025). 하지만 최근 러시아에는 난민의 이주와 관련한 여러 중요한 현상이 일어나고 있다. 러시아는 2014년 크림반도 합병과 2022년 우크라이나 전쟁 이후 우크라이나 난민을 수용하고 있다. 소수이기는 하지만 아프가니스탄, 시리아 등 중동 국가에서 러시아로 향하는 난민이 있다. 2024년 푸틴 대통령은 러시아의 영적, 도덕적 가치를 공유하는 서구 시민에 대한 인도주의적 지원 차원의 이민 정책을 발표하였다.

이러한 최근의 현상은 러시아를 난민에 달한 국가로 단순히 규정하기에 앞서, 다음의 두 질문을 제기한다. 첫째, 러시아의 난민 정책은 난민의 국적 간 어떠한 차이를 보이는가? 둘째, 러시아의 난민 정책은 과거 러시아의 난민 정책과 어떠한 연속성과 변화를 보이는가? 이 두 질문을 천착하며 본 연구는 다음의 선행 연구에 기여하고자 한다. 첫째는 러시아의 난민 정치에 관한 연구이다. 최근 러시아의 난민 정치에서 난민 국적 간 비교를 한 연구는 드물었다. 러시아의 난민 정치 연구는 1990년대 소련 해체 이후 강제 이주민(forced migrants)에 관한 연구가 대다수를 차지하고 있다(Shevel, 2011; Light, 2016; Mukomel, 2005; Buckley et al., 2008). 2014년 크림반도 합병과 2022년 우크라이나 전쟁 이후 러시아의 우크라이나 난민 정책에 관한 중요한 연구들이 있었지만(Lee, 2021; Kubal, 2019; Kuznetsova, 2020), 난민의 다양한 국적에 따른 난민 정책 차이에 대한 주목은 적었다. 또한, 놀랍게도 러시아의 난민 정책에 대한 국문 연구는 전무한 것으로 보인다. 이에 본 연구는 러시아 난민 정책을 단순히 엄격한 것으로 규정하기보다는 난민의 국적에 따른 정책을 비교 분석하고, 과거 정책과의 연속성과 변화를 논함으로써 러시아 난민 정책에 대한 이해를 심화하고자 한다.

둘째, 권위주의 국가의 난민 정치 연구이다. 최근 중동을 비롯한 권위주의 국가의 난민 정치 연구가 활발해지고 있으며, 정치 체제와 이민 정치의 관계에 대한 이론적, 경험적 논쟁이 활발하게 진행 중이다(Jackson and Atkinson, 2019; Moorthy and Brathwaite, 2019; Song, 2020; Blair et al., 2022; Norman, 2021; Natter, 2023; 김정현, 2022). 일련의 연구들은 인권을 중시하고 압력 집단에 취약한 체제 자체의 특성으로 인해 자유 민주주의 국가가 독재 국가보다 이민자를 비롯한 난민에 더

관대한 정책을 펼친다고 주장한다(Freeman, 1995; Hollifield, 1992; Sassen, 1996; Joppke, 1998). 이와 반대로 반이민 여론으로부터 자유로운 독재자가 민주주의 국가보다 더 관대한 이민, 난민 정책을 펼친다고 주장하는 연구들이 있다(Zolberg, 2006; FitzGerald, 2022; Fitzgerald and Cook-Martín, 2014; Norman, 2019; Higashijima and Woo, 2024). 본 연구는 러시아라는 권위주의 국가의 난민 정책 운용 분석을 통해 이러한 논의에 기여하고자 한다.

외교 정책을 비롯한 여러 분야에서 나타나는 과거와의 연속성과 변화는 러시아를 이해하는 데 도움을 주고 있다(Tsygankov, 2022). 따라서 본 논문은 먼저 러시아 난민 정책의 근간을 형성하고 있는 1990-2000년대 러시아의 난민 정책과 상황을 개괄한다. 다음으로는 2010년대 이후 러시아의 난민 정책을 난민의 국적별로 비교하고, 과거 난민 정책과의 연속성과 변화에 대해 분석하고자 한다. 2010년대를 기점으로 주목하는 이유는 2000년대까지 러시아 난민의 대다수는 소련 해체 이후 국내 강제 이주민이었지만 2010년대부터는 이들의 수가 감소하고 다른 난민 그룹이 더 중요해지기 때문이다. 이에 대해서는 자세히 후술하고자 한다. 본 연구는 2010년대 이후 난민을 국적별로 세 집단으로 나누고 이들에 대한 러시아의 난민 정책을 비교 분석한다. 세 집단은 다음과 같다. (1) 전통적 난민인 아프간인과 시리아인, (2) 비전통적 난민인 우크라이나인, (3) 서유럽과 미국의 난민이다. 결론에서는 러시아 난민 정책의 연속성과 변화에 대해 논한다. 연구는 러시아 정부가 난민 정책에서 우크라이나인을 우대하고 난민을 선별적으로 수용하며, 난민 정책을 정치적 도구로 활용하고 있다는 점에서 이전 시기의 난민 정책과 큰 연속성이 있음을 밝혀낸다. 동시에 서방 세계에서 자국의 가치에 동조하는 사람들에게 망명처(asylum)를 제공하는 공식 프로그램의 운영은 서구와의 관계 악화라는 국제 정세를 난민 체제에 반영한 것으로, 이전 시기와는 다른 큰 변화라고 할 수 있다. 논문의 자료로는 기존연구, 정부 통계, 비정부 기구 보고서의 문헌들을 사용하여 사례연구를 진행하였다. 특히 문헌자료로 러시아의 난민 인권 단체인 시민 지원 위원회(Гражданское содействие, Civic Assistance Committee)의 자료를 주로 사용하였다.

II. 1990년대~2000년대 러시아의 난민 정책

러시아의 전신인 소련에는 난민에 대한 체계적 국내법이 부재했다. 소련은 서구의 친공산주의 활동가들에게 망명 신청 기회를 제공하였고(1977년 소련 헌법 38조), 간헐적으로 서구인의 망명이 있었지만, 이는 소수에 불과했다. 1991년 소련 해체를 전후로 러시아를 비롯한 구소련 국가들은 본격적으로 난민 문제에 직면했다. 1980년대 말에는 민족 분쟁으로 인해 소련 국내 실항민이 발생했다. 예를 들어, 1988년 2월 아제르바이잔에서 아르메니아인 50만 명이 박해를 피해 이주했다. 1991년 12월 소련이 해체할 때, 20만 명 이상의 소련 난민들이 분쟁 지역을 피해서 러시아, 우크라이나 등지에 있었다(Shevel, 2011: 30). 그리고 소련 해체는 새로운 대규모 이주를 일으켰다. 소련 해체 직전 소련의 민족 혼합(ethnic unmixing) 정책으로 인해서 7,000만 명의 소련 시민이 그들의 인종적 고향(ethnic homelands)에서 떠나서 살고 있었다. 예를 들어, 1989년 카자흐스탄에서 러시아인은 전체 인구의 37%를 차지했다(Зимовина, 2003). 하지만 소련 해체 직후 민족 국가의 독립과 민족주의 강화 혹은 내전으로 인해서 이들은 자기의 인종적 고향으로 돌아가거나 소수는 다른 곳으로 이주하였다(Lee, 2021: 1860). 구소련 국가에서 1990년대 말까지 900만 명 이상이 이주했는데, 이들 중 가장 큰 규모의 이주는 러시아와 우크라이나를 비롯한 슬라브인의 본국으로의 이주였다(Shevel, 2011: 26-31). 2009년 말까지 800만 명 이상의 구소련 시민이 러시아로 이동하고, 200만 명이 우크라이나로 이동했는데, 이들 중 다수가 인종적 러시아인, 우크라이나인이었다(Shevel, 2011: 27).

1990년대 구소련 국가들은 난민과 관련하여 다른 국가와는 조금 다른 상황에 처해 있었다(Lee, 2021: 1860-62). 무엇보다도, 많은 구소련 국가의 난민이 국제법상 난민으로 보기가 어려운 비전통적 난민(nontraditional refugees)이었다는 점이 다(Shevel, 2011). 전통적 난민(traditional refugees)은 국제 난민 협약에서 정의하는 인종, 종교, 정치적 의견 등으로 인해 박해를 받아 자국을 떠나 다른 나라에서 보호를 신청하는 난민을 말한다. 하지만, 구소련 국가의 난민은 국경을 넘지 않았거나, 그들이 난민을 신청하는 국가에 시민권을 신청할 수 있는 사람들이라는 점에서 전통적 난민과는 차이가 있었다. 소련 해체 이후 각 공화국들, 특히 러시

아는 구소련 시민이 시민권을 비교적 쉽게 얻을 수 있도록 하였다. 이에 소련 해체 직전, 혹은 그 이후에 이주하여 난민과 유사한 상황에 있었던 구소련 시민은 체류국에서 시민권을 획득할 수 있기에 국제법상으로 난민으로 정의되거나 난민 지원을 받기 어려웠다(Shevel, 2011: 33). 하지만, 일부 사람들은 여러 관료적인 이유로 시민권을 얻는 것이 매우 어려웠으며, 난민과 같은 상황에 있었다(Shevel, 2011: 31-33; Light, 2016). 이와 같은 비전통적 난민은 강제 이주민(forced migrants)으로 불렸다.

러시아는 난민 문제 해결을 위해 국제 난민 체제에 편입하고 난민 관련법을 제정하기 시작한다. 1992년 10월, UNHCR 모스크바 사무소가 개소하고, 같은 해 11월 러시아는 1951년 난민 협약(Refugee Convention)과 1967년 의정서(Protocol)에 가입하였다. 1992년 7월에는 연방 이주 서비스(Federal Migration Service: FMS)가 고용노동부 산하에 만들어졌고, 모스크바에 기반한 비정부기구인 시민 지원 위원회(Civic Assistance Committee)가 러시아로 유입되는 난민을 지원하기 시작했다. 1993년 2월 러시아 정부는 난민(refugees)과 강제 이주민(forced migrants)에 대한 국내법을 채택하였다. 「난민법」은 러시아인이 아닌 사람들에게 적용이 되고(The Law on Refugees, Federal Law no. 4528-I from 19 February, 1993 with amendments), 「강제이주민법」은 구소련 시민인 동포(compatriots) 난민에 대한 것이다(The Law on Forcibly Displaced Persons, No. 4530-I from 19 February 1993).

1990년대 소련 해체와 국경 개방 이후 러시아는 구소련 시민이 아닌 전통 난민 역시 받아들여지게 되는데, 아프간인이 이들의 다수를 차지한다. 전통 난민은 두 가지 사례로 나뉠 수 있다(Shevel, 2011: 33-34). 첫째는, 고국을 떠났을 때 난민이 아니었지만, 나중에 난민이 된 사람들이다. 대표적 예로는 소련이 지원한 아프가니스탄의 모하마드 나지불라(Mohammad Najibullah) 레짐 당시에 소련에 온 아프간 학생, 군인, 시민이 1992년 나지불라 레짐 붕괴 후 러시아에서 난민 신청을 한 경우이다(Poletaev, 2021). 1989년 소련의 아프간 철군 직후부터 시작된 아프간인의 망명은 1992-1994년에 절정을 이루었다. 둘째, 개도국 분쟁으로 인해서 난민으로 들어온 사람들로서, 러시아는 경유지 국가로 여겨졌다. 러시아에서 전통 난민의 수는 비전통 난민인 러시아의 동포 난민에 비하면 소수에 불과했다.

1990년대 러시아 난민 정책의 중요한 특징은 동포(compatriots)에 대한 우대

정책(preferential treatment)이었다. 1992년 만들어진 연방 이민 서비스(FMS)는 국내의 강제 이주민 문제에 초점을 두고 있었다(Kubal, 2019: 19-20). 러시아 정부의 UNHCR 초청과 국제 난민 체제 가입은 개도국 출신의 전통적인 난민을 지원받기 위해서가 아니라, 러시아계 국내 실향민처럼 비전통적 난민에 대한 지원을 받는 것을 주된 목적으로 한 것이었다(Shevel, 2011: 107-10). 동포 난민은 외국인 전통 난민보다 그 자격의 취득이 더 쉽고, 더 많은 사회경제적인 혜택을 제공받았다(Shevel, 2011, 98-99). 동포 난민은 법적, 제도적으로 개도국으로부터 오는 전통 난민과 다른 위치에 있었다(Kubal, 2019: 19-20). 이러한 동포 난민에 대한 우대를 쿠발(Kubal, 2019)은 난민 정책의 “이분화된 논리(bifurcated logic)”라고 지칭한다.

하지만 이러한 선택적 수용과 우대 정책은 모든 구소련 국가에서 발견되는 것이 아닌, 러시아의 독특한 특징이었다. 일례로, 우크라이나의 경우 전통적 난민과 동포 난민 간 난민 정책과 인정률에는 큰 차이가 없었다. 2002년 우크라이나에서는 70%의 난민 인정자가 개도국으로부터 온 전통 난민이었고, 러시아에서 전통 난민은 전체 난민의 3%에 불과했다(Shevel, 2011). Shevel(2011)은 러시아 정부의 동포에 대한 우대 배경에는 국가 정체성과 국민(nation)의 개념에 대한 합의(consensus)가 중요했다고 지적한다. 러시아 내부에서 국가 정체성 정의에 대한 여러 논의와 다양한 의견이 존재했지만 합의에 이르렀고, 따라서 1991년 러시아 시민법에 따랐을 때 러시아 시민권을 취득할 수 있는 난민들에 대해서 우대가 있었다는 것이다. 하지만, 우크라이나의 경우 국민의 범위를 둘러싼 합의가 이루어지지 못했고, 난민 정책에서 우크라이나 동포가 될 수 있는 구소련 시민에 대한 우대가 부재했다(Shevel, 2011).

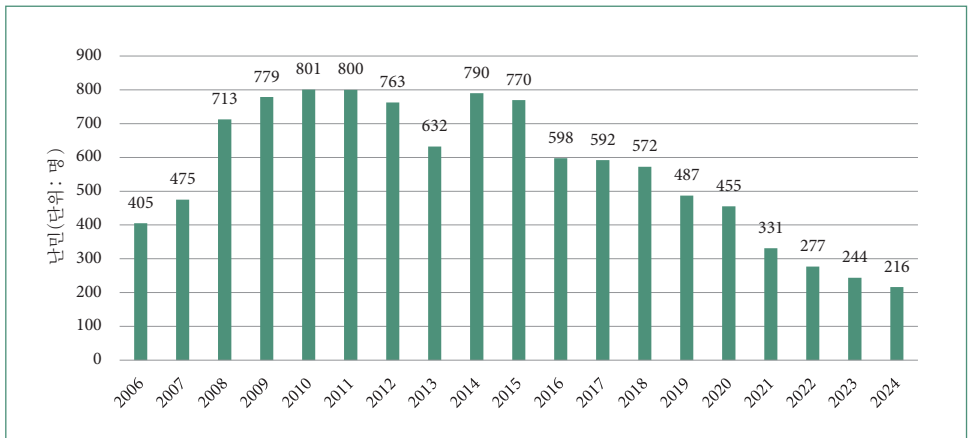
1990년대 소련 해체 이후 러시아를 비롯한 구소련 국가에서 가장 큰 규모를 차지한 비전통 난민, 동포 난민의 수는 시간이 지남에 따라 그 수가 감소한다. 1995년에는 19만 명에 이르는 강제 이주민이 러시아에 체류했지만, 이들의 수는 1990년대 후반부터 점차 감소하여 2009년에는 174명에 불과하였다(Shevel, 2011: 102). 이는 많은 비전통 난민이 러시아로 이주하여 러시아 시민권을 취득하여 정착했고, 동시에 구소련 각지의 내전이 종식되고 안정되면서 원래 거주하던 구소련 국가에 잔류한 러시아인도 있었기 때문이다(Ivakhnyuk, 2009: 35). 따라서

러시아를 비롯한 구소련 지역에서 강제 이주민 난민 문제는 종결되고 다음 장에서 후술할 다른 난민 집단이 중요해지기 시작한다.

III. 2010년대 이후 러시아의 난민 정책

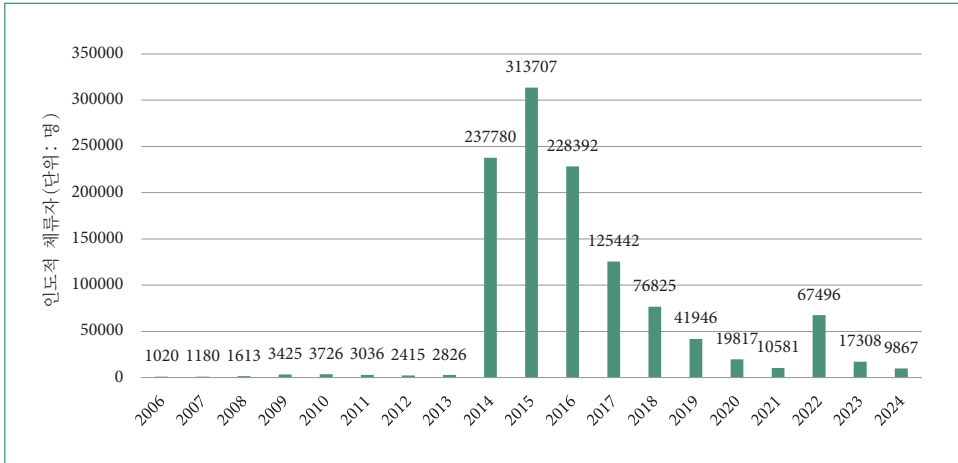
현재 러시아의 난민법은 1993년에 채택한 난민법에 기초하고 있다. 이 법은 러시아가 1992년에 승인한 1951년 난민 협약과 1967년 의정서에 따른 의무를 이행하기 위한 내용을 담고 있다(Kubal, 2019: 22). 또한, 강제 이주민인 국내 실향민에 관한 법 역시 난민 관련법으로 발효 중이지만, 상술했듯이 비전통 난민인 강제 이주자의 수는 크게 감소하였다. 그리고 외국인에 관한 법과 교육법 역시 난민 관련법으로 기능 중이다. 마지막으로, 대통령령으로 만들어진 정치적 비호(political asylum)법이 있지만(the Order of the President of the Russian Federation No. 746 of 21 July 1997), 아직 어떠한 외국인도 이 지위를 받지 못했고 이는 실질적으로 기능하고 있지는 않은 법이라 할 수 있다(Kubal, 2019: 22-23).

러시아의 법에 따르면 난민 신청자는 두 종류의 보호를 요청할 수 있다. 하



출처: Гражданское содействие(2025b), UNHCR Russia, <https://www.unhcr.org/ru/stats-3>(검색일: 2025. 6.14).

그림 1 러시아의 난민(refugees)(각 년도 12/31일 통계)



출처: Гражданское содействие(2025b), UNHCR Russia, <https://www.unhcr.org/ru/stats-3>(검색일: 2025. 6. 14).

그림 2 러시아의 인도적 체류 허가자(temporary asylum)(각 년도 12월 31일 통계)

나는 난민(refugee)이고, 다른 하나는 인도적 체류 허가(temporary asylum)이다. 그림 1과 그림 2는 2006-2024년 매년 12월 31일을 기준으로 러시아에 체류 중인 난민과 인도적 체류 허가자의 수를 보여주고 있다. 난민 지위는 해당자에게 사회 복지 혜택, 실업 수당, 아동 교육 등 러시아 시민과 거의 동일한 권리를 보장한다. 러시아에 체류 중인 난민은 2024년 216명에 불과했다. 이는 러시아의 낮은 난민 인정률에 기인하고, 최근 몇 년간 난민 인정률은 줄어들고 있다. 2015년 난민 신청자 중 8%가 난민으로 인정받았지만, 2016년에는 4%로 감소하였다(Lyapina, 2021: 146). 2023년에는 1년간 16명에게만 난민 지위를 주었고(Civic Assistance Committee, 2024), 2024년에는 단 12명이 난민으로 인정받았다(Гражданское содействие, 2025b). 인도적 체류 허가자는 난민으로 인정받지 못하는 사람이 받는 지위로서, 1년마다 갱신이 가능하고, 체류, 노동, 의료 혜택을 받을 권리가 주어진다(Lyapina, 2021: 146-47). 인도적 체류 허가는 2001년 4월 9일 난민법에 추가된 제12조에 근거하고 있다(Kubal, 2019: 23-24). 난민 아이들이 교육받을 권리는 헌법에 보장되어 있지만, 현실에서는 체계적으로 침해되고 있다. 많은 경우, 난민 아동은 러시아어 수준이 너무 낮다는 이유로 교육을 받지 못하고 있

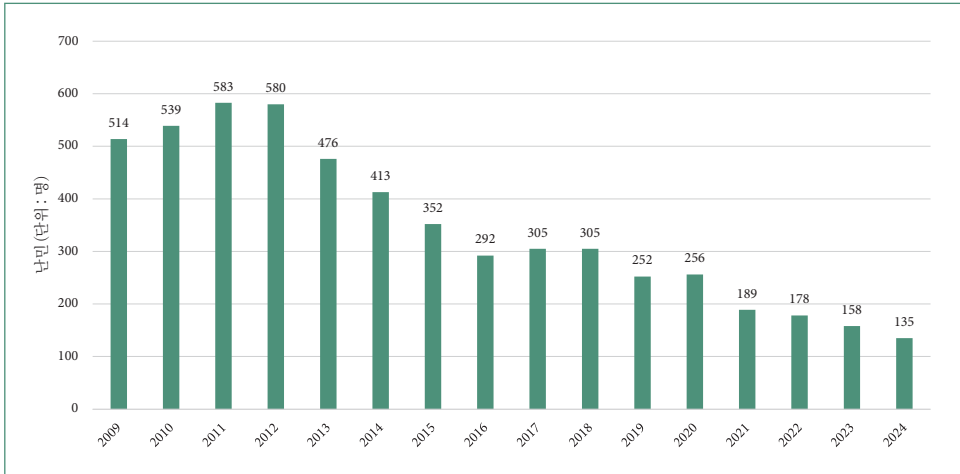
다(Lyapina, 2021: 148-50).

1. 전통적 난민: 아프간인과 시리아인

러시아에서 구소련 국가를 제외하고 가장 많은 난민은 아프간인이다. 2024년 12월 말 통계를 기준으로, 러시아에는 135명의 아프간 난민, 861명의 인도적 체류 허가를 받은 아프간인이 있었다(Гражданское содействие, 2025b). 같은 시기 러시아에는 3명의 시리아 난민과, 139명의 시리아인이 인도적 체류자로 있었다(Гражданское содействие, 2025b). 2011년부터 2019년까지 2,585명의 시리아인이 난민 지위를 신청했지만, 1명만이 난민 지위를 인정받았다. 아프간인과 시리아인 난민 인정은 러시아가 인도주의적 고려보다도 정치적 관계를 난민 정치에 반영하는 것을 보여준다.

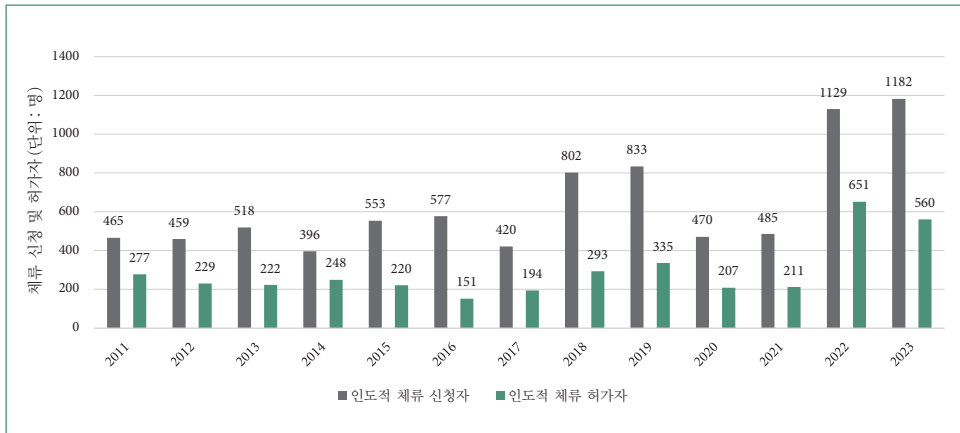
전술하였듯이 소련의 지원을 받았던 아프가니스탄 나지불라 레짐의 1992년 붕괴 이후 나지불라 레짐의 관련자는 러시아로 망명하였다(Poletaev, 2021). 1989년 2월 소련의 아프간 철군 직후부터 시작된 아프간인의 망명은 1992~1994년에 절정을 이루었다. 현재 러시아에 있는 아프간 디아스포라는 15만 명으로 추산되며, 그중 3분의 1은 모스크바에 있는 것으로 알려져 있다(Radio Free Europe/Radio Liberty, 2017/12/25). 그러나 이들 중 아주 극소수만이 러시아에서 난민으로 인정받았다. 러시아로 이주한 많은 아프간인들은 엘리트와 지식인으로서, 소련에서 교육을 받은 경우가 많았다. 하지만 난민 인정은 매우 어려운 일이고, 이러한 정보는 아프간 난민 사이에서도 공유되고 있다. 그림 3은 매년 말 난민 지위를 보유한 아프간인의 통계를 보여주는데, 이들의 수가 매우 적음을 알 수 있다.

2021년 8월 미군이 아프가니스탄에서 철수하고 탈레반이 재집권하면서 새로운 아프간 난민이 러시아로 유입되었다. 그림 4는 2022년 러시아에서 인도적 체류 허가를 신청한 아프간인이 전년도에 비해 2배 이상 증가했음을 보여준다. 본격적으로 난민이 유입되기 전에 러시아의 푸틴 대통령은 테러 전사가 난민으로 위장할 수 있다는 우려를 표명했다(Osmonalieva, 2021). 이전 시기에는 아프간인의 인도적 체류 허가 연장이 어렵지 않았지만 2023년부터는 연장이 어려워졌다는 기사도 있다. 이는 2022년 우크라이나 전쟁 난민 문제로 인해, 한정된 자원을



출처: Civic Assistance Committee, 2021: 22-23; Гражданское содействие, 2024b: 5-6.

그림 3 러시아 내 난민(refugee) 지위의 아프간인(각 년도 12월 31일 통계)



출처: Civic Assistance Committee, 2021: 22-23; Гражданское содействие, 2024b: 5-6.

그림 4 러시아 내 인도적 체류(temporary asylum) 지위의 아프간인(각 년도 12월 31일 통계)

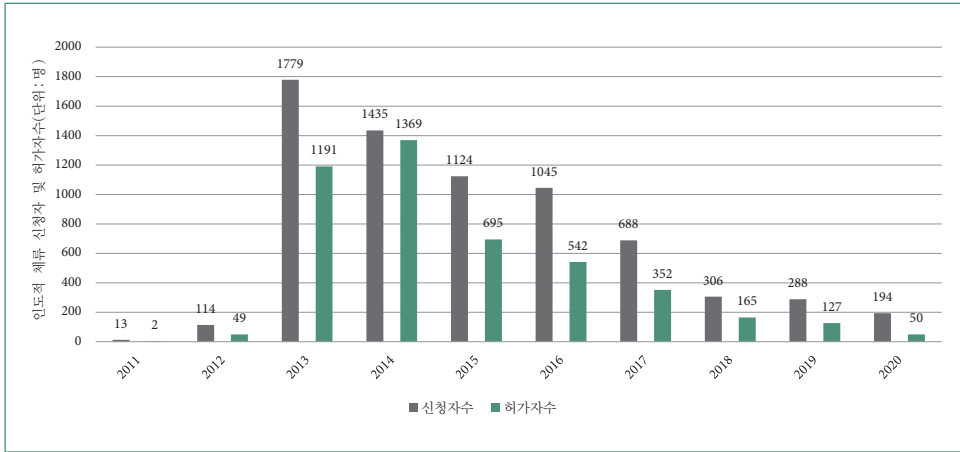
아프간인이 아니라 우크라이나인을 위해 쓰기 위함이라는 분석이 있다(Krasno, 2023). 많은 경우 아프간 난민들은 본국에서의 위험을 증명하기 어렵다는 이유로 난민 신청이 거절되고 있다(Krasno, 2023). 러시아 정부는 20년 넘게 탈레반을 테

러 단체로 간주했는데, 2021년 10월 탈레반을 테러 단체 명단에서 제외하겠다고 발표했다. 마침내 올해 4월 탈레반을 테러단체 명단에서 제외하고 탈레반 정권과 관계 정상화를 추구하고 있다(The Guardian, 2025/04/17).

전술하였듯이 시리아인에게 난민 인정은 매우 어려운 일이다. 2024년 12월 말 기준으로 3명의 시리아인이 난민 지위를 보유하고 있으며, 2011-2020년 동안 새로 난민 지위를 받은 시리아인은 1명에 불과했다(표 1). 시리아인은 왜 러시아로 망명을 하는가? 2011년 시리아 내전 발발 이전부터 직업, 가족 등 인연으로 러시아에 간 시리아인도 있었지만(Glazunova, 2019), 러시아는 시리아인에게 관광 비자를 발급해주는 몇 안 되는 국가이기 때문이다. 시리아 다마스쿠스 대사관에서 러시아 비자를 얻는 것이 비교적 쉽기 때문에 난민이 러시아로 향한다는 분석도 있다. 시리아인이 러시아 관광 비자를 얻기 위해 러시아 영사에게 뇌물을 지급하는 경우가 많다고 보도되고 있다(Matusevich, 2018). 또한 인종적 연계로 인해 러시아로 간 소수 시리아인도 있다. 체르케스(Circassia)계 시리아인은 역사적으로 체르케스인의 고국으로 여겨지는 북코카서스의 아디게아로 망명을 가는 사례가 있다(Petkova, 2018).

시리아인을 비롯한 전통적 난민은 여러 단계에서 난민 신청에 어려움을 겪고 있고, 러시아 정부가 “조용하게” 시리아 난민들을 제거하고 있다고 보는 시각도 있다(Glazunova, 2019). 인도적 체류(temporary asylum) 허가를 받은 외국인도 러시아에서 노동할 권리가 있지만, 러시아인들은 시리아인의 고용을 꺼리는 경우가 많다. 인도적 체류 허가로 체류할 수 있는 1년의 기간은 신청서 제출 직후부터 시작되고, 허가를 받기까지 4개월 정도 소요되기에 실제로 인도적 체류 허가자가 체류할 수 있는 기간은 약 8개월에 불과하다. 러시아-시리아 간 고급학력 인증 협정이 있지만, 시리아의 학력 인증서를 인정하지 않는 고용주들이 많기 때문에 실제로 고급 기술을 가지고 있더라도 저숙련 직종에 종사하거나 시민단체의 도움으로 생활하는 시리아인이 많다(Glazunova, 2019).

2016년 러시아가 시리아의 바샤르 알아사드(Bashar al-Assad) 정권에게 군사적 지원을 하면서, 시리아 난민은 더 어려운 입장에 처한다. 러시아 정부는 시리아를 군사적으로 지원한 만큼, 자국 국민에게 시리아 상황의 개선과 지원 작전의 성공을 보여줄 필요가 생긴 것이다(Glazunova, 2019). 이러한 러시아 정부에게



출처: Civic Assistance Committee, 2021: 19.

그림 5 러시아 내 인도적 체류(temporary asylum) 지위의 시리아인

러시아 내 시리아 난민의 존재는 군사 지원의 실패를 보여주는 반증이 되는 것이다. 시민 지원 위원회(Civic Assistance Committee)는 러시아가 이러한 정치적 관계를 난민 정책에 반영하고 있다고 주장한다(Civic Assistance Committee, 2021: 18-19). 2016년 이후로 러시아에서 시리아의 인도적 체류 허가자 수는 지속적으로 감소하고 있고, 2014년 이후로 전체 신청자 중 허가를 받는 사람의 비율도 점점 감소하였다(그림 5). 2020년 러시아 정부는 새로운 인도적 체류 신청자들에게 허가를 내주지 않았고, 체류 연장 신청 역시 거의 중지하였다(Civic Assistance Committee, 2021: 18-20). 2024년 12월 결국 아사드 정권이 붕괴하면서 러시아 정부는 시리아 난민과 관련한 새로운 상황에 처하게 된다. 러시아 정부는 알아사드를 비롯한 시리아 고위직에게는 망명을 제공하고 있지만(Levant24, 2025/04/16), 시민들에게는 망명을 허용하지 않고 있다. 또한, 러시아 정부는 최근 시리아, 아프간 국민들에게 우크라이나 전쟁에 참전하면 러시아 시민권을 부여하겠다고 제안한 것으로 알려져 있다(Hassan, 2024).

난민 지원 시민단체와 활동가들은 러시아 정부가 난민을 매우 좁게 정의하고, 이 때문에 난민 대부분이 난민 신청에 어려움을 겪고 있다고 증언한다(Petkova, 2018; Litvinova, 2016). 러시아의 푸틴 대통령을 비롯한 고위급 정치인은

표 1 러시아에서 난민(refugee) 지위의 시리아인

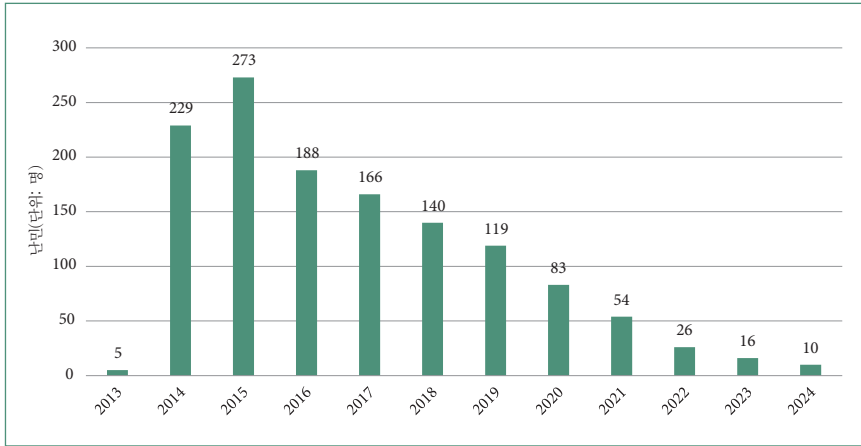
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
신청자수	31	197	1073	473	337	220	191	63	46	24
인정건수	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

출처: Civic Assistance Committee, 2021: 18.

2015년 유럽의 난민 위기를 언급하며 자국은 이와 같은 전철을 밟지 않을 것이라 강조하고 있다. 난민은 러시아 정치인이 종종 언급하지만, 사회에서 논의가 되지 않는 이슈라고 할 수 있다(Kuznetsova, 2020: 515). 러시아 이민자 중 가장 큰 규모를 차지하는 노동 이민자보다 난민은 극소수이기에 난민보다는 노동 이민자가 러시아 이민 문제의 핵심을 차지해 왔다(Joo, 2022: 413-4). 하지만, 무엇보다도 정부와 반대되는 의견을 제시할 경우 부정적 후과를 초래할 수 있기 때문이다(Kuznetsova, 2020: 515). 특히 2012년 러시아 푸틴 대통령의 3기 집권이 시작되고 권위주의가 강화되면서 시민사회에 대한 억압도 심해지고 있다. 본 논문의 많은 자료의 근간인 시민 지원 위원회(Civic Assistance Committee)는 현재 러시아에서 활동하는 거의 유일한 난민 지원 민간단체라고 할 수 있다. 시민 지원 위원회는 외국으로부터 자금을 지원받고, 정치적 활동을 하고 있다는 이유로 2015년 러시아 정부에 의해 외국의 대리인(foreign agent)으로 지정되었다(Litvinova, 2016). 이로 인해 단체는 정부의 추가적 감시, 막대한 관료적 부담, 협력 기관의 감소 등 여러 어려움을 겪고 있지만 난민 지원 활동을 계속하고 있다(Litvinova, 2016).

2. 비전통적 난민: 우크라이나인

러시아 정부에 따르면 현재 러시아에는 127만 명의 우크라이나 난민이 체류 중이다. 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후 5,789명의 우크라이나인이 난민(refugee)을 신청하였고, 241명이 난민으로 인정받았다(Civic Assistance Committee, 2021: 13). 2015년 러시아 관료들은 우크라이나인의 난민 신청을 허락하지 않았다(Civic Assistance Committee, 2021: 13). 2014년 인도적 체류(temporary asylum)를 신청한 우크라이나인은 26만 5,448명이었고 24만 8,201명이 인도적 체류를 허가



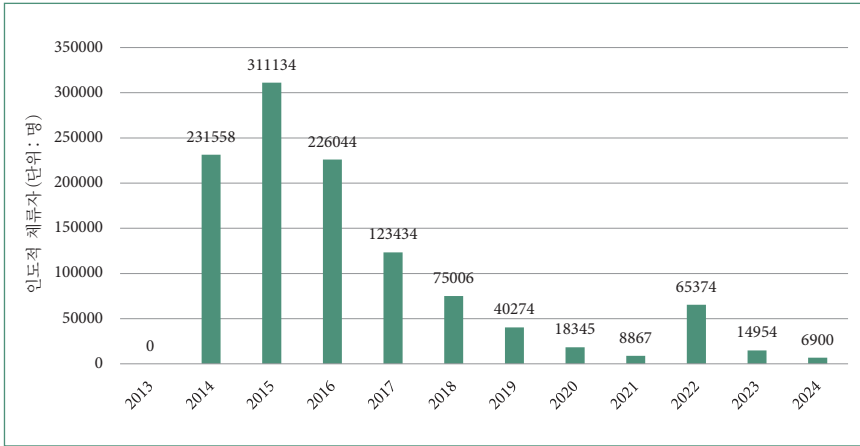
출처: Civic Assistance Committee, 2021: 13; 2023; Гражданское содействие, 2025b.

그림 6 러시아에서 난민 지위의 우크라이나인(각 년도 12월 31일 통계)

받았다. 하지만, 실제 러시아에 체류 중인 우크라이나인은 이보다 훨씬 많을 것으로 추산된다. 상당수의 우크라이나인은 난민이나 인도적 체류 지위를 신청하지 않고, 친척, 친구 등 네트워크를 활용하여 러시아에 체류하고 있다. 우크라이나인은 3개월까지 러시아에 체류할 수 있지만, 다음 네 가지 중 하나로 법적 지위를 얻지 못하면 국가의 지원을 받지 못한다(Kuzemka, 2023).

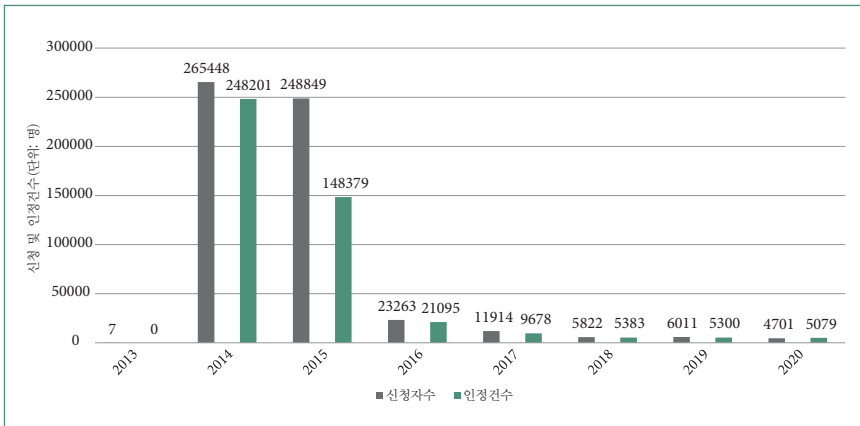
첫째는, 난민(refugees)이다. 2022년 5명의 우크라이나인이 난민 지위 인정을 받았다(Kuzemka, 2023). 2022년 12월 31일 러시아에는 난민 지위의 우크라이나인은 단 26명만 존재했다. 그림 6은 난민 지위로 러시아에 체류 중인 우크라이나인의 수를 보여주는데, 실제로 대다수의 우크라이나인은 난민으로 체류하고 있지 않음을 알 수 있다.

둘째는, 인도적 체류 허가(temporary asylum)이다. 그림 7은 매년 12월 31일 통계를 기준으로 인도적 체류 허가를 보유한 우크라이나인의 수, 그림 8은 인도적 체류 허가를 신청하고 인정받은 사람의 수를 보여준다. 인도적 체류 허가를 받으면 러시아에 1년을 체류할 수 있고(연장 가능), 일회성으로 1만 루블을 받고, 러시아에서 노동하고, 교육을 받을 수 있다. 크림반도 합병 이후로 2014년 7월 러시아 정부는 특별 명령을 내려서 우크라이나인은 더 신속한 절차를 통해 인도



출처: Civic Assistance Committee, 2021: 15; 2023; Гражданское содействие, 2025b.

그림 7 러시아 내 인도적 체류자 지위의 우크라이나인(각 년도 12월 31일 통계)



출처: Civic Assistance Committee, 2021: 15.

그림 8 러시아 내 인도적 체류자 지위의 우크라이나인

적 체류 신청할 수 있도록 하였다(Lee, 2021: 1870). 전통적 난민의 경우 임시 체류 허가 신청에 수개월이 걸리지만 우크라이나인의 경우 3일 만에 절차가 끝나는 경우도 있었다(Lee, 2021: 1870). 그림 8에서도 볼 수 있듯이 2014-2015년 러시아에서 인도적 체류 허가자가 급증한 것을 알 수 있다. 또한, 시리아인, 아프간인

과는 다르게 우크라이나인의 인도적 체류 신청은 매우 높은 비율로 허가를 받았음을 알 수 있다(그림 4와 그림 5와 비교).

2022년 2월 우크라이나 전쟁이 발발하기 6일 전, 푸틴은 돈바스에서 오는 우크라이나 난민에게 1만 루블의 정착 지원금을 준다고 약속하였다(Radio Free Europe/Radio Liberty, 2022/07/03). 2022년 동안 9만 8,758명의 우크라이나인이 임시적 체류 지위를 획득했으나, 그중 6만 5,374명이 2022년 말까지 이 지위를 유지하였다. 일부는 러시아를 떠났고, 다른 지위를 신청하거나, 혹은 러시아 시민권을 얻었다. 2022년 인도적 체류 지위를 새로 획득한 사람 중 99%가 우크라이나인이었다. 2023년에는 6,828명에게 인도적 체류 지위가 부여되었는데, 그중 80%가 우크라이나인이었다. 2023년 12월 말 인도적 체류 지위를 가진 우크라이나인은 1만 4,954명으로 줄어들었다(Civic Assistance Committee, 2024). 인도적 체류 지위를 가지는 우크라이나 사람들은 왜 감소하는가? 러시아의 난민 인권 단체인 시민 지원 위원회의 주장에 따르면, 내무부가 인도적 체류 지위를 가진 우크라이나인에게 귀화를 권유하고 있다고 한다(Civic Assistance Committee, 2024).

셋째, 임시 거주(temporary residency) 혹은 영구 거주(permanent residency)로, 우크라이나 난민이 선호하지 않는 체류 방식으로 알려져 있다. 신청 과정이 오래 걸리고, 특별한 지원을 받지 못하고, 여행과 노동에 제약이 있기 때문이다(Kuzemka, 2023).

넷째는 귀화(naturalization)로 러시아 관료들이 가장 선호하는 방식이다. 러시아 정부는 2019년 이후로 돈바스, 루한스크, 헤르손, 자포리자 지역의 우크라이나인에게 간소화된 귀화 절차를 적용하였다(Tass, 2022/07/11). 2022년 7월에는 이 절차를 모든 우크라이나인을 대상으로 확대하였다. 이에 따라 우크라이나인들은 러시아 귀화를 위한 필수 조건들(5년 이상 거주, 러시아 언어 시험 통과 등)을 갖추지 않아도 되었다(Tass, 2022/07/11). 2021년 73만 명이 러시아 시민권을 얻었는데, 이는 (크림 반도를 제외하고) 러시아 연방 역사상 가장 많은 수였다. 이 중 절반인 37만 5,000명이 우크라이나인이다(Civic Assistance Committee, 2023). 2022년에는 69만 명이 귀화했는데, 그중 30만 명이 우크라이나인이다. 시민 지원 위원회의 보고서에 따르면, 많은 우크라이나인은 질병의 위협으로 인해 귀화를 꺼리고 있으며, 인도적 체류를 선호한다고 한다(Civic Assistance Committee, 2023).

또한, 상당수의 우크라이나 난민은 러시아의 해외 동포(sootechestvennik)에 대한 정착 프로그램(State program for resettlement of compatriots)을 통해 체류하고 있다(Гражданское содействие, 2024a). 이 프로그램은 1999년 러시아 두마에서 채택한 해외 러시아인들의 귀환을 위한 프로그램으로 2007년부터 시작하였다. 동포 프로그램에 참여하는 구소련 국민은 거주증과 시민권을 1년 이내에 신속한 절차를 통해 받을 수 있고, 재정적 지원도 받는다(Sahadeo and Morrison, 2025). 또한 러시아 내에서 프로그램 참여 신청이 가능하다. 동포 프로그램은 지역적 특수성을 갖는데, 인기가 많은 모스크바, 상트페테르부르크 지역은 신청자를 받지 않고, 지역마다 동포 프로그램에서 다른 신청 요건을 적용하고 다른 정도의 사회적 지원을 제공하고 있다. 2014년 10월 러시아 정부는 인도적 체류 지위를 얻은 우크라이나인들이 더 간소한 절차로 동포 프로그램에 참여할 수 있도록 하였고, 우크라이나인은 동포 프로그램에 참여할 경우 바로 러시아 시민권을 신청할 수 있었다(Kuznetsova, 2020: 519).

2014년 크림반도 합병 직후에는 많은 우크라이나인이 동포 프로그램에 참여했지만, 2022년 우크라이나 전쟁 이후로 우크라이나인의 참여는 매우 저조하다. 2014년 크림 합병 이후 2022년 전쟁 발발 전까지는 약 28만 7,000명의 우크라이나인이 동포 프로그램에 참여했고 이는 전체 프로그램 참여자의 3분의 1에 해당한다(ТАСС, 2022/04/17). 하지만, 이후로 동포 프로그램에 참여하는 총 인원은 감소하였고 그중 우크라이나인의 수 역시 줄어들었다(Гражданское содействие, 2025a). 특히, 2022년 우크라이나 전쟁은 프로그램에 대한 참여를 더 감소시켜서, 2015년 우크라이나인을 포함한 전체 18만 명의 참여자 이후로 2023년에는 4만 5,100명이 참여했다. 최근 몇 년간 동포 프로그램에 가장 많이 참여하는 국적은 우크라이나가 아닌 타지키스탄과 카자흐스탄이다(Шукюров, 2024). 2014년, 2015년에는 동포 프로그램 참여자의 50%가 우크라이나인이었지만, 2018년은 14%, 이후로 계속 감소하여 2022년 이후로 우크라이나인은 프로그램 참여자의 1% 이하를 차지한다(Шукюров, 2024). 2022년에는 총 2,640명의 우크라이나인이 동포 프로그램에 참여했고, 2024년에는 175명만이 참여했다(Гражданское содействие, 2025a).

우크라이나인의 프로그램 참여 감소에는 여러 원인이 있는 것으로 보인다. 첫

째, 2022년 8월 푸틴 대통령의 대통령령에 따라 우크라이나인은 러시아에서 사진 촬영, 지문 등록, 의료 검사만 받으면 별도의 법적 절차 없이 러시아에 체류, 노동할 수 있었고 이 규정은 올 3월해야 변경되어서 우크라이나인은 9월까지 법적 지위를 확정해야 한다(Настоящее Время, 2025/03/20). 따라서 많은 우크라이나인은 동포 프로그램 참여를 신청하기보다는 별도의 절차 없이 러시아에 머무른 것으로 보인다. 둘째, 전쟁으로 인해 러시아 시민권의 매력이 떨어졌다는 것이다. 전술했듯이 동포 프로그램은 시민권을 얻기 위한 신속한 절차이지만, 전쟁 발발과 징집으로 인해 많은 우크라이나인은 귀화를 꺼리고 상황을 관망하며 체류하는 것을 선호한다(Civic Assistance Committee, 2023). 동포 프로그램 관계자 역시 많은 잠재적 신청자들이 “전쟁 중인 국가로 가는 것”을 꺼림을 지적하고 있다(Габдулина, 2024). 전술했듯이 2021년에는 러시아 역사상 가장 많은 외국인이 러시아 시민권을 획득하였는데(Civic Assistance Committee, 2023), 2022년 전쟁 발발 이전 친러시아 성향을 가진 많은 우크라이나인이 이미 러시아인으로 귀화했고, 따라서 시민권 획득의 신속한 절차인 동포 프로그램에 참여하는 우크라이나인의 수는 현재 많이 감소한 것으로 추정된다.

이처럼 최근 2014년 크림반도 합병과 2022년 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 정부는 다양한 경로를 통해 우크라이나 난민을 우대하고 있다. 전통적 난민과 비교할 때, 우크라이나인은 인도적 체류 허가율이 훨씬 높고, 더 많은 재정적 지원도 받고 있다. 따라서 우크라이나인은 러시아 내 인도적 체류자 중 압도적인 비율을 차지하고 있다. 하지만, 동시에 러시아 정부가 우크라이나인에게 러시아 시민권 획득 압력을 넣고 있다는 사실을 주목해야 한다. 낮은 출산율, 높은 사망률로 인구 감소 문제를 목전에 둔 러시아 정부에게 많은 것을 공유하는 슬라브계 우크라이나인은 다른 외국인보다 더 유용한 인구 그룹이고, 이들의 유입은 러시아 전쟁에 정당성을 부여하는 기능을 해 줄 수 있기 때문이다.

3. 난민?: 서유럽과 북미

서유럽과 북미의 난민 역시 전통적 의미의 난민과는 다른 대상이다. 물론 이들을 국제 규약상 난민으로 보기는 어렵겠지만, 러시아가 인도주의적 지원, 망

명치라는 표현을 사용하고 있음은 중요하다. 2024년 8월 블라디미르 푸틴 대통령은 대통령령으로 “전통적 러시아의 영적, 도덕적 가치를 공유하는 사람들에 대한 인도주의적 지원” 정책을 발표한다(“Указ Президента Российской Федерации от 19.08.2024 г. № 702” 2025). 푸틴 대통령은 러시아의 전통적 가치에 반대되는 신자유주의 가치(neoliberal values)가 팽배한 47개 국가를 발표하고(서유럽, 미국, 우크라이나, 한국, 일본, 싱가포르, 마이크로네시아 등), 이 국가에서 위협을 느끼는 사람을 위한 이주 정책을 발표한다. 그리고 2025년 1월 23일 푸틴은 러시아의 전통적 가치를 옹호하는 외국인의 이주, 정착을 도와주는 새로운 정부 조직을 발표했다(Интерфакс, 2025/01/23; Borogan and Soldatov, 2025). 이에 따라 내무부의 지도 아래 러시아의 전략 이니셔티브 에이전시(Агентства стратегических инициатив: АСИ)가 이 프로그램을 실행하게 되었다. 2025년 2월 언론 보도에 따르면, 현재까지 599명의 지원자가 있었다(Чушшева, 2025). 본 정책에 따르면, 지원자들은 단기 거주 허가증(Temporary Residence Permit)을 얻기 위해 일반적으로 요구되는 러시아어, 역사, 법에 관한 시험을 면제받고, 지역별 쿼터 적용에서도 제외되어, 간소화된 절차로 3년간의 거주 허가증을 신청할 수 있다.

현재 이 프로그램의 공식적 홍보 홈페이지인 웰컴 투 러시아(Welcome to Russia)의 대표는 마리아 부티나(Maria Butina)가 맡고 있다.¹ 부티나는 미국에서 총기 소지 활동가였는데, 2018년 러시아 스파이 혐의로 미국에서 추방되고 러시아의 하원인 두마 의원으로 재직 중이다. 웰컴 투 러시아는 영어를 비롯한 각종 언어로 번역한 웹사이트로서, 푸틴 대통령의 새로운 “인도적 지원” 정책을 홍보하고 있다. 부티나는 이 프로그램에 대한 인터뷰에서 웰컴 투 러시아는 “러시아의 가치를 공유하는 사람들에게 영적, 도덕적 피난처(spiritual and moral asylum)를 주려고 한다”고 홍보한다(Tass, 2024/11/29). 러시아 정부가 이 프로그램에 “인도주의적 지원”과 “도덕적, 영적 피난처”라는 표현을 쓰는 것은, 러시아가 난민 정책을 프로파간다용으로 쓰고 있음을 시사한다.

¹ <https://welcome-to-russia.com>(검색일: 2025.6.14.)

IV. 결론: 러시아 난민 정책의 연속성과 변화

2010년대 이후 러시아의 난민 정책은 이전 시기와 큰 연속성을 보여주고 있다. 첫째로, 러시아는 난민 정책에서 비전통 난민, 동포로서의 우크라이나인을 여전히 우대하고 난민을 선별적으로 수용하고 있다는 점이다. 2014년 크림반도 합병과 2022년 우크라이나 전쟁 이후 많은 우크라이나인이 러시아로 이주했고 그들은 다른 국적의 전통적 난민보다 더 높은 확률로 인도적 체류 허가 인정을 받았다. 난민 인권 단체는 러시아 정부가 우크라이나 난민의 통계를 실제보다 과장하는 성향이 있다고 지적한다(Civic Assistance Committee, 2023). 우크라이나 난민의 러시아 유입은 러시아 전쟁에 정당성을 부여해 줄 수 있고, 동시에 슬라브계로서 인종적·문화적 공통점을 지닌 우크라이나인은 인구 감소 문제를 겪고 있는 러시아에 유용한 이민자 집단이다. 우크라이나 난민에 대한 우대는 1990년대, 2000년대 러시아 난민 정책의 “이분화된 논리(bifurcated logic)” 혹은 “우리와 그들(us and them)”의 논리라는 이전 시기의 난민 정책과 중요한 연속성을 보여준다(Kubal, 2019: 17-22).

둘째, 러시아의 난민 정책은 다른 정책 분야의 방향성과 부합하며, 인도주의적 지원보다는 정치적 도구 역할을 한다는 점이다. 이는 모든 난민 집단에 대한 정책에서 드러난다. 푸틴 대통령은 2014년, 2022년 대통령령을 통해 우크라이나 난민에 대한 특별 대우를 지시하였다. 이와 같은 우크라이나 난민에 대한 대통령의 직접 개입과 지정학적 이익 추구를 쿠즈네초바는 난민 정책을 통한 이웃 국가로의 “영향력 행사”(influence-seeking)라고 부른다(Kuznetsova, 2020). 시리아 정부와의 관계로 인해 러시아가 시리아 난민을 전혀 받아들이지 않았던 시기가 있었고, 여전히 시리아 난민은 극소수를 차지한다. 하지만, 러시아는 알자사드와 시리아 정권의 고위층에게는 망명처를 제공하고 있다. 또한, 가치를 공유하는 서구권 이주민에 대한 “인도주의적 지원”이라는 프로그램은 분명한 정치적 도구이다. 이 프로그램은 2024년 8월 대통령령으로 직접 도입되었고, 푸틴 정부의 전략적 이니셔티브 에이전시가 이를 담당하고 있다. 이 프로그램은 과거 소련 시기 서구권 공산주의 활동가를 난민으로 받아들이는 사례와 유사한 것으로 보이는데, 추후 연구가 더 필요한 바이다.

이처럼 2010년대 이후 러시아의 난민 정책은 이전 시기와 큰 연속성을 보인다는 점에서, 러시아 난민 정책 이해에 역사적 고려가 도움이 된다고 할 수 있다. 하지만, 러시아 난민 정책은 동시에 이전 시기와 다른 차별성 역시 노정하고 있다. 러시아의 난민 정책은 소련 시기와는 다르게 여전히 국제사회에 편입되어 있고, 전쟁과 서구권과의 관계 악화에도 불구하고 유엔난민기구가 여전히 러시아에서 활동하고 있다는 점이다. 동시에 러시아는 서구와의 관계 악화를 반영하여 자국의 난민 체제에 변화를 꾀하고 있다는 것이다. 서방 세계에서 자국의 가치에 동조하는 사람들에게 “도덕적, 영적 망명처”를 제공하는 공식 프로그램의 운영은 이전 시기와는 다른 큰 변화라고 할 수 있다. 이 프로그램과는 별도로 러시아 정부는 가치에 기반한 난민을 난민법에 도입하고자 논의 중이다. 올해 4월 내무부는 법안을 발의하여 1993년 도입된 난민법에 “러시아 연방이 인정하는 전통적 가족 가치 존중과 자녀 양육 우선을 본국에서 실행이 불가능할 경우” 혹은 “러시아 혐오(Russophobia)와 관련된 공포에 직면할 경우” 인도적 체류 허가를 주는 법안을 발의했다(РБК, 2025/04/29). 가족 가치, 러시아 혐오로 인한 공포를 난민법에 도입하는 것은 이례적인 일이자 서구와의 관계 악화라는 국제 정세를 반영한 것으로 이전 시기와는 다른 중요한 변화라고 할 수 있다. 이러한 난민 프로그램이 서구와의 관계의 개선 혹은 러시아 국내 정치 변화 이후에도 유지될 것인지 주목할 필요가 있다.

동시에 러시아의 난민 정책은 다른 권위주의 국가와의 유사성을 보이며 이는 추후 연구가 필요한 분야이다. 일례로 중국은 1970년대 후반 베트남과의 관계가 악화하면서 화교계 베트남 난민을 26만 명 대거 수용하고, 국내적·국제적으로 이를 대대적으로 보도한 사례가 있다(이신화, 2019: 178). 러시아의 우크라이나 난민에 대한 선택적 수용 역시 과거 중국의 사례와 유사성을 보인다. 추후 연구에서 러시아를 비롯한 권위주의 국가들의 난민 수용 결정 요인에 대한 비교 분석을 할 수 있을 것이다.

투고일: 2025년 6월 15일 | 심사일: 2025년 7월 6일 | 게재확정일: 2025년 7월 30일

참고문헌

- 김정현. 2022. “요르단의 난민 정치학: 인권정책으로 살아남는 법.” 『국제정치논총』 62(2): 153-90. <https://doi.org/10.14731/kjir.2022.06.62.2.153>.
- 이신화. 2019. “동북아 난민문제의 정치외교적 대응격차.” 『담론 201』 22(1): 157-98.
- Blair, Christopher W., Guy Grossman, and Jeremy M. Weinstein. 2022. “Forced Displacement and Asylum Policy in the Developing World.” *International Organization* 76 (2): 337-78.
- Buckley, Cynthia J., Blair A. Ruble, and Erin Trough Hofmann, eds. 2008. *Migration, Homeland, and Belonging in Eurasia*. Washington, D.C.: Baltimore, Md: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.
- FitzGerald, David. 2022. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. New York: Oxford University Press.
- Fitzgerald, David, and David A. Cook-Martín. 2014. *Culling the Masses: The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Freeman, Gary P. 1995. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.” *International Migration Review* 29(4): 881-902.
- Higashijima, Masaaki, and Yujin Woo. 2024. “Political Regimes and Refugee Entries: The Preferences and Decisions of Displaced Persons and Host Governments.” *International Studies Quarterly* 68(2): 1-15.
- Hollifield, James Frank. 1992. *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Ivakhnyuk, Irina. 2009. “The Russian Migration Policy and Its Impact on Human Development: The Historical Perspective.” *UNDP Human Development Reports Research Paper* (April).
- Jackson, Joshua L., and Douglas B. Atkinson. 2019. “The Refugee of My Enemy Is My Friend: Rivalry Type and Refugee Admission.” *Political Research Quarterly* 72(1): 63-74.
- Joo, Song Ha. 2022. “Building Fences? Sectoral Immigration Bans in Russian Regions.” *Post-Soviet Affairs* 38(5): 410-426.
- Joppke, Christian. 1998. “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration.” *World*

- Politics* 50(2): 266-93.
- Kubal, Agnieszka. 2019. *Immigration and Refugee Law in Russia: Socio-Legal Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuzemka, Lidia. 2023. "War-Displaced Ukrainian Citizens in Russia." *Forced Migration Review* (August). <https://www.fmreview.org/ukraine/kuzemska/> (검색일: 2025. 6. 14).
- Kuznetsova, Irina. 2020. "To Help 'Brotherly People'? Russian Policy Towards Ukrainian Refugees." *Europe-Asia Studies* 72(3): 505-27.
- Lee, Moonyoung. 2021. "Russia's Law on Refugees: Particularities, Historical Changes, and Limitations." *Europe-Asia Studies* 73(10): 1857-75.
- Light, Matthew. 2016. *Fragile Migration Rights: Freedom of Movement in Post-Soviet Russia*. New York: Routledge.
- Lyapina, Alfiya. 2021. "Contemporary Refugee Policy in Russia in 2012-2021: Contradiction between Refuge Legislation and Its Implementation in Practice." *Europa Ethnics* 78(3, 4): 145-54.
- Moorthy, Shweta, and Robert Brathwaite. 2019. "Refugees and Rivals: The International Dynamics of Refugee Flows." *Conflict Management and Peace Science* 36(2): 131-48.
- Mukomel, Vladimir. 2005. *Migratsionnaya Politika Rossii [Migration Policy in Russia]*. Moscow: Institute of Sociology (Russian Academy of Sciences).
- Natter, Katharina. 2023. "Ad-Hocratic Immigration Governance: How States Secure Their Power over Immigration through Intentional Ambiguity." *Territory, Politics, Governance* 11(4): 677-94.
- Norman, Kelsey P. 2019. "Inclusion, Exclusion or Indifference? Redefining Migrant and Refugee Host State Engagement Options in Mediterranean 'Transit' Countries." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(1): 42-60.
- _____. 2021. *Reluctant Reception: Refugees, Migration and Governance in the Middle East and North Africa*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press.
- Poletaev, Dmitry. 2021. "Is a Large-Scale Influx of Refugees From Afghanistan to Russia Possible?" *Valdai Club*. (October 27). <https://valdaiclub.com/a/highlights/large-scale-influx-of-refugees-from-afghanistan/>(검색일: 2025. 6.

14.).

- Sahadeo, Jeff and Nicholas Morrison. 2025. "Policy Brief: Russian Migration Policy at the Crossroads: Trends and Regional Repercussions." Prague Process.
- Sassen, Saskia. 1996. "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today." *Social Justice* 23(3): 9-20.
- Shevel, Oxana. 2011. *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Song, Lili. 2020. *Chinese Refugee Law and Policy: A Door behind the Bamboo Curtain?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsygankov, Andrei P. 2022. *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham Boulder New York London: Rowman & Littlefield.
- Zolberg, Aristide R. 2006. *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. New York: Harvard University Press.
- Гражданское содействие. 2024а. "Миграционные итоги 2023 года: обзор статистики по переселению «соотечественников» в Россию." (February 2). <https://refugee.ru/dokladyi/sootechestvenniki-2023/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2024b. "Обзор Статистики По Беженцам Из Афганистана в Российской Федерации." <https://refugee.ru/news/obzor-statistiki-po-bezhencam-iz-afganistana-v-rossijskoj-federaczii/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2025а. "Миграционная статистика за 2024 год: число участников программы по переселению в Россию продолжает стремительно снижаться." (March 19). <https://refugee.ru/dokladyi/migraczionnaya-statistika-za-2024-god-chislo-uchastnikov-programmy-po-pereseleniyu-v-rossiyu-prodolzhaet-stremitelno-snizhatsya/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2025b. "Миграционные итоги 2024 года: МВД России признало беженцами 12 человек, 5, 3 тысячи получили статус «временное убежище»." (February 28). <https://refugee.ru/dokladyi/migracziionnye-itogi-2024-goda-mvd-rossii-priznalo-bezhencami-12-chelovek-53-tysyachi-poluchili-status-vremennoe-ubezhishhe/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Зимовина, Е. П. 2003. "Динамика численности и состава населения Казахстана во второй половине XX века." *Демоскоп Weekly* 103-104 (3-16 марта) [https://](https://www.kci.go.kr)

www.demoscope.ru/weekly/2003/0103/analit03.php(검색일: 2025. 7. 18.).

1차 자료(영어)

- Borogan, Irina, and Andrei Soldatov. 2025. "Love Putin's Russia? Come, Join Us." *CEPA Europe's Edge* (January 28). <https://cepa.org/article/love-putins-russia-come-join-us/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Civic Assistance Committee. 2021. "About Imitation of the Asylum Institution in Russia: Statistics for 2020 and Its Brief Analysis." <https://refugee.ru/wp-content/uploads/2021/06/Imitation-of-the-asylum-institution-1.pdf>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2023. "Russian Passport Has Become a 'Toxica Asset'. 2022 Migration Statistics: 277 Official 'Refugees', Decreased Interest in RF Citizenship." (February 22). <https://refugee.ru/en/dokladyi/stats-2022-toxic/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2024. "Migration Results in 2023: Asylum as an Instrument." (March 19). <https://refugee.ru/en/dokladyi/migration-stats-2024/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Glazunova, Lyubov. 2019. "Why Russia Is Quietly Getting Rid of Its Syrian Refugees." Civic Assistance Committee. (September 12). https://refugee.ru/en/news/problemny_sirijskih-bezhentsev-v-rossii/(검색일: 2025. 6. 14.).
- Hassan, Hoshang. 2024. "Syrians in Russia to Choose between Fighting in Ukraine or Deportation." *North Press Agency* (January 7). <https://npasyria.com/en/109721/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Krasno, Andrei. 2023. "Afghans Seeking Refuge In Russia Face Higher Hurdles." *Radio Free Europe/Radio Liberty* (June 18). <https://www.rferl.org/a/afghanistan-refugees-russia-asylum-requests-denied/32464392.html>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Levant24. 2025. "Russia Quietly Provides Asylum to Assad-Era Figures Amid Regime Collapse." (April 16). <https://levant24.com/uncategorized/2025/04/russia-quietly-provides-asylum-to-assad-era-figures-amid-regime-collapse/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Litvinova, Daria. 2016. "Russia's Refugees: They Picked the Wrong Country." *the Moscow Times* (October 14). <https://www.themoscowtimes.com/2016/10/14/>

- they-picked-the-wrong-country-a55702(검색일: 2025. 7. 22.).
- Matusевич, Yan. 2018. "Russia's Catch-22 Asylum System." *The New Humanitarian* (January 29). <https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/community/2018/01/29/russias-catch-22-asylum-system.html>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Osmonalieva, Baktygul. 2021. "Head of Russia Criticizes Placing Afghan Refugees in Central Asia." *24.KG* (August 23). https://24.kg/english/204749_Head_of_Russia_criticizes_placing_Afghan_refugees_in_Central_Asia/(검색일: 2025. 6. 14.).
- Petkova, Mariya. 2018. "Why Russia Refuses to Give Refugee Status to Syrians." *Al Jazeera* (January 17). <https://www.aljazeera.com/features/2018/1/17/why-russia-refuses-to-give-refugee-status-to-syrians>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Radio Free Europe/Radio Liberty. 2022. "Ukrainian Refugees In Russia 'Losing Hope' Of Receiving Putin's Promised Payment." (July 3). <https://www.rferl.org/a/ukraine-refugees-russia-putin-payment/31926940.html>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2017. "Moscow's 'Little Kabul.'" (December 25). <https://www.rferl.org/a/russia-afghan-community/28926962.html>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Tass. 2022. "Putin Expands Simplified Russian Citizenship Acquisition on All Residents of Ukraine." (July 11). <https://tass.com/politics/1478355>(검색일: 2025. 6. 14.).
- _____. 2024. "Welcome to Russia Project Helps to Find Spiritual, Moral Refuge — State Duma Deputy." (November 29). <https://tass.com/society/1879827>(검색일: 2025. 6. 14.).
- The Guardian. 2025. "Russia Removes Taliban from List of Banned Terrorist Groups." (April 17). <https://www.theguardian.com/world/2025/apr/17/russia-removes-taliban-from-list-of-banned-terrorist-groups>(검색일: 2025. 6. 14.).
- UNHCR Russia. 2025. "UNHCR digest January-February 2025 ENG." <https://www.unhcr.org/ru/media/unhcr-digest-january-february-2025-eng>(검색일: 2025. 6. 14.).

1차 자료(러시아어)

- Габдулина, Эмилия. 2024. "Переселение откладывается." (February 12). <https://www.kommersant.ru/doc/6508071>(검색일: 2025. 7. 21.).

- Интерфакс. 2025. “В России Создадут Офис Помощи Иностранцам, Приезжающим Ради Традиционных Ценностей,” (January 23) <https://www.interfax.ru/russia/1004320>(검색일: 2025. 6. 14.).
- ТАСС. 2022. “В Россию с Украины с 2014 Года По Госпрограмме Переселились 287, 6 Тys. Соотечественников.” (April 17). (검색일: 2025. 6. 14.).
- “Указ Президента Российской Федерации от 19.08.2024 г. № 702.” 2025. Президент России. May 26, 2025. <http://kremlin.ru/acts/bank/51035>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Настоящее Время. 2025. “Путин обязал граждан Украины, находящихся в РФ без ‘законных оснований’, выехать до 10 сентября или ‘урегулировать свое правовое положение.’” (March 20). <https://www.currenttime.tv/a/putin-grazhdane-ukrainy/33353991.html>(검색일: 2025. 7. 21.).
- РБК. 2025. “Власти подготовили реформу предоставления убежища в России.” (April 29). <https://www.rbc.ru/politics/29/04/2025/680b522b9a7947f1710aa902>(검색일: 2025. 7. 23.).
- Чупшева, Светлана. 2025. “В России ждут «ценностных» и талантливых переселенцев.” *Эксперт* (February 27). <https://expert.ru/obshchestvo/v-rossii-zhdut-tsennostnykh-i-talantlivykh-pereselentsev/>(검색일: 2025. 6. 14.).
- Шукюров, Абы. 2024. “Больше миллиона человек вернулись в Россию по программе репатриации за последние 20 лет. Но в 2023 году число «добровольных переселенцев» упало до минимума.” *Если быть точным* (February 29). <https://tochno.st/materials/bolse-milliona-celovek-vernulis-v-rossiiu-po-programme-repatriacii-za-poslednie-20-let-no-v-2023-godu-cislo-dobrovolnykh-pereselentsev-sokratilos-do-minimuma>(검색일: 2025. 6. 14.).

Abstract

Continuity and Change in Russia's Refugee Policy: A Comparative Analysis of Refugee Groups

Song Ha Joo Kookmin University

Russia is often regarded as a country with strict refugee policies, yet its politics as it pertains to refugees remains relatively under-researched compared to those of Western countries. This paper addresses two key questions: (1) How does Russia's refugee policy differ across refugee groups? and (2) What continuities and changes can be observed in Russia's refugee policy? By examining Russia's refugee policies since the 2010s, this study highlights both cross-group differences and historical continuity. The findings reveal significant continuities, including a consistent preference for Ukrainian refugees over Afghan and Syrian refugees, the selective acceptance of certain groups, and the instrumental use of refugee policy for political purposes. However, one notable change is the emergence of official programs that offer asylum to individuals from the West who align with Russia's moral values. This paper contributes to the scholarship on refugee politics in Russia and in authoritarian regimes.

Keywords | Refugees, Russia's Refugee Policy, Ukrainian War Refugees, Afghan Refugees, Syrian Refugees, Change and Continuity