

## 강제실향민의 불평등 개선을 위한 라틴아메리카지역 국가의 공동대응: 카르타헤나 선언에서부터 브라질 행동강령까지\*

차 경 미

(부산외국어대학교 중남미지역원 HK 연구교수)

### ◆ 국문초록

라틴아메리카 지역은 1970년대와 1980년대 중앙아메리카를 중심으로 확산된 내전으로 인해 강제실향민이 팽창했다. 이를 계기로 지역 국가 정상들은 1984년 콜롬비아에서 개최된 미주기구 정상회담을 통해 난민에 관한 카르타헤나에서 선언문(la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados)을 채택하였다. 카르타헤나 선언문은 기존의 난민범위를 확대하여 내전 또는 대규모의 인권침해 피해자까지 난민으로 정의하였다. 이후 1994년 산호세 선언(la Declaración de San José) 그리고 2004년 멕시코 선언과 행동강령 (la Declaración y Plan de Acción de México)을 통해 지속적으로 양산되는 강제실향민의 인권보호를 위한 다각적인 지원책과 협력강화를 모색하였다.

2000년 접어들어 강제실향민 문제는 심화되었고 이전과 다른 특징으로 전개되었다. 콜롬비아와 멕시코 및 중앙아메리카지역을 중심으로 확산된 마약테러, 과테말라와 온두라스의 보호자를 동반하지 않은 이동실향 그리고 베네수엘라의 정치와 경제적 위기로 강제실향민은 확대되었다. 브라질에서는 아마존 그리고 페루에서는 광산지역 개발을 둘러싸고 원주민의 실향이 발생했다. 이러한 상황 아래 2014년 12월 카르타헤나 선언 30주년을 맞아 라틴아메리카 지역 정상들은 카르타헤나 선언문 이행에 대한 평가를 바탕으로 강제실향민의 인권보호 및 불평등 완화를 위한 새로운 방안을 논의하였다. 그리고 영구적인 난민감소를 위해 향후 10년간 지역차원에서 공동으로 추진할 브라질 행동 강령(Plan de

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A6A3A02081030).

Acción de Brazil: PAB)을 채택하였다.

본 연구는 카르타헤나 선언을 시작으로 브라질 행동강령까지 지난 30년간 그 어느 대륙보다도 강제실향민의 인권과 불평등완화를 위해 지속적인 방안을 마련해온 라틴아메리카 지역국가의 공동 노력에 대해 고찰하고자 한다. 그동안 논의된 난민 및 강제실향민에 관한 주요 쟁점들을 분석하고, 이를 바탕으로 항구적인 난민문제 해결을 위한 라틴아메리카지역 국가의 공동대응 방안을 살펴본다.

주제어 : 카르타헤나 선언, 강제실향민, 인권과 불평등, 지역협력강화, 브라질 행동강령

## 1. 들어가는 말

탈냉전 이후 세계적으로 분쟁은 국가 간 전쟁보다 무력을 동반한 내전이 대다수를 차지하였으며 그 결과 강제실향민도 증가하였다. 강제실향민은 자국에 머물며 국내를 떠돌아다니는 국내실향민과, 국경을 넘어 타국으로 이동하는 비호신청자를 포함하며 그 규모를 정확하게 파악하는 것은 불가능한 실정이다.

세계적으로 난민으로서 강제실향민에 대한 논의는 1984년 라틴아메리카 지역에서 채택된 난민에 관한 카르타헤나 선언문(La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados)이후 전개되었다. 라틴아메리카 지역은 1970년대와 1980년대 중앙아메리카 지역을 중심으로 확산된 내전으로 강제국내실향민이 급격하게 팽창하였고, 이들은 지역안보의 위협요소로 작용하였다. 이러한 상황아래 지역정상들은 콜롬비아의 카리브 해 연안도시 카르타헤나에서 개최된 제9차 미주기구 OEA(La Organización de los Estados Americanos)정상회담을 통해 1951년 국제 난민협약에서 정의한 난민적용 범위를 확대하여 강제실향민을 난민으로 인정한 카르타헤나 선언문을 발표하였다. 선언문은 내전 및 대규모의 인권침해 피해자까지 난민으로 해석한 최초의 국제협약으로서 라틴아메리카 지역

뿐만 아니라 다양한 국가에서 강제실향민에 대한 보호규정으로 활용되고 있다.

카르타헤나 선언을 계기로 라틴아메리카 지역은 강제실향민 문제에 지속적인 관심을 기울여왔다. 1994년 선언문 채택 10주년을 맞아 지역 정상들은 코스타리카의 수도 산 호세(San José)에서 개최된 미주 정상 회담에서 여성과 아동 실향문제의 심각성을 논의하며 산 호세 선언문(la Declaración de San José)을 발표하였다. 그리고 2004년에는 멕시코 선언과 행동강령(la Declaración y Plan de Acción de México)을 채택하여 강제실향민의 인권보호를 위한 지역협력강화 방안을 논의하였다.

2000년 접어들어 라틴아메리카 지역 강제실향민 문제는 심화되었다. 라틴아메리카지역의 강제실향민 문제는 비단 오늘날의 문제는 아니지만 이전과 달리 강제실향민은 단기간 급격하게 팽창하는 동시에 기존에 무력분쟁과 무관했던 지역이 새로운 강제실향민 발생지역으로 등장했다. 또한 실향의 원인으로 작용했던 자원개발, 도시화, 취약한 정부, 개인안보 위기 및 자연재해뿐만 아니라, 지난 10년 동안 콜롬비아 및 멕시코를 비롯한 중앙아메리카지역에서 전개된 마약관련 무력분쟁이 강제국내실향민 확산을 주도하고 있다. 이러한 마약테러의 희생자는 주로 라틴아메리카 사회에서 불평등의 대상인 아프리카계와 원주민 후손들로서 실향문제는 라틴아메리카 사회의 불평등과 상관관계를 형성하고 있다.

콜롬비아의 경우 2002-2006년 불법작물재배지를 둘러싸고 전개된 정부와 게릴라간의 무력분쟁으로 2002년 한 해 동안 단기간 세계 최대 강제실향민 양산국가의 자리를 차지하였다. 멕시코와 온두라스 그리고 엘살바도르 등 중앙아메리카 지역을 중심으로 마약테러가 확산되었으며, 마약범죄조직의 경제적 이권을 둘러싼 갈등은 강제국내실향민 배출의 주요 원인으로 작용하고 있다. 베네수엘라는 정치와 경제적 위기로 현재 라틴아메리카 최대 강제실향민 발생국으로 변모하였고, 브라질과 페루에서는 각각 아마존과 광산지역 개발을 놓고 발생한 폭력으로 원주민

의 강제실향이 유지되고 있다.

이러한 상황아래 2014년 12월 카르타헤나선언 30주년을 맞아 지역정상들은 그동안 채택한 난민과 실향민 보호에 관한 선언문을 재검토하고 이행에 대한 평가를 바탕으로 영구적인 난민문제 해결방안을 논의하였다. 이러한 과정을 거쳐 난민 및 강제실향민의 재정착을 목표로 한 브라질 행동강령(Plan de Acción de Brazil)이 채택되었다. 31개국이 참여한 가운데 발표된 브라질 행동강령은 강제실향민 및 무국적자의 안정적 정착지원에 대한 실천방안을 중심으로 형성되었다.

이와 같이 라틴아메리카 지역은 지난 30년 동안 그 어느 대륙보다도 강제실향민 문제에 깊은 관심을 기울이며 영구적인 문제해결을 위한 실천방안을 모색해 왔다. 따라서 본 연구는 카르타헤나 선언에서부터 브라질 행동강령 형성까지 지난 30년 동안 라틴아메리카 지역정상들이 강제실향민 문제를 둘러싸고 논의한 주요 쟁점들을 분석하고, 이를 바탕으로 라틴아메리카 국가들의 항구적인 난민문제 해결을 위한 공동노력에 대해 고찰하고자 한다. 강제실향민 문제에 대한 라틴아메리카 국가의 지난 노력은 초국가적인 네트워크가 강화되는 시대에 실향민 확산으로 인해 발생하는 지역 혹은 국가 간 갈등 완화를 위한 공동대응방안 마련에 토대로 작용할 것으로 생각한다. 이러한 점에서 본 연구는 의미를 지니며 난민 및 강제실향민보호를 위한 라틴아메리카 국가의 공동노력에 대한 성과는 후속연구로 남겨두고자 한다.

## II. 불평등과 강제실향

라틴아메리카 지역은 1990년대 경제위기를 겪은 이후 소득감소에 따른 빈곤층의 확대와 소득격차로 인한 불평등이 심화되었다. 남미지역을 중심으로 등장한 좌파정권은 실질임금 인상 및 다양한 복지정책을 마련하며 불평등 개선을 위한 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 결

국 2003년 이후 라틴아메리카 지역의 분배수준은 지속적으로 악화되어 빈곤과 불평등이 심화되는 경향을 나타냈다. 이러한 상황아래 경제 전문가들은 특정시점에서의 소득 불평등 측정을 위한 지니계수와 일반화된 엔트로피 지수를 사용하여 라틴아메리카 지역의 빈곤과 불평등을 측정하였다. 그러나 데이터 분석만으로는 이 지역의 불평등을 설명하기에는 무리가 따르며 불평등은 다면적 측면에서 분석해야 한다는 결론에 이르렀다.<sup>1)</sup>

불평등의 심화와 함께 실향민도 증가하였다. 실향민은 사실상 이주를 강요받은 사람들로써 난민과 유사한 상황에 놓인 사람들을 말한다. 이들은 이주 자체가 강제성을 띄고 있기 때문에 자발적인 이주와는 성격을 달리하여 강제실향민이라고도 부른다. 실향민에는 자신의 신변보호를 위해 국경을 넘은 비호신청자들과 거주지를 떠나 자국 내에서 떠돌아다니는 국내실향민이 포함된다. 지난 30년간 라틴아메리카 지역의 강제실향민 배출지역을 살펴보면 주로 불평등 지수가 높으며 소득 분배율이 매우 낮은 원주민과 아프리카계 후손들이 거주하는 지역이 중심을 이룬다.

세계 주요 강제실향민 배출국이었던 콜롬비아의 경우 2015년 통계에 따르면 대부분의 강제실향민은 전체주민의 83%가 아프로-콜롬비아인으로 구성되어 있는 태평양지역에서 발생했다. 강제실향민을 가장 많이 배출한 킵도(Quibdó), 리오하차(Riohacha), 플로렌시아(Florencia)지역은 전형적인 아프리카계 콜롬비아인이 밀집되어 있는 곳이다. 또한 국내적으로도 빈곤지수가 각각 47.9%, 46.9%, 그리고 33.7%으로 매우 높은 지역이다. 원주민의 주요 거주지인 투마코(Tumaco)와 다리엔(Darién)도 역시 주요 강제실향민 배출지역이다.<sup>2)</sup> 이러한 사실을 고려하면 강제

---

1) Análisis del Plan Nacional de Desarrollo, Pobreza y Desigualdad en Colombia 2014-2018, 2019, pp.21-25.

2) Willam Villa y Juan Houghton, *Violencia Política contra los Pueblos Indígenas en Colombia 1974-2004*, Centro de Cooperación al Indígena, Organización Indígena de Antioquia, 2005, pp. 144-149.

실향은 다양한 조건들이 중첩되어 나타나는 라틴아메리카 사회의 구조적 불평등과 밀접한 관련이 있다고 이해할 수 있다.

멕시코의 경우 강제실향민은 주로 국경을 넘지 않고 자국 내에서 유랑생활을 하는 국내실향민이 주류를 형성한다. 국내실향민은 자국 내에 머물러있지만 언제든지 국경을 넘어 난민대열에 합류할 수 있는 예비난민이다. 따라서 UN 난민위원회는 국내실향민을 난민으로 분류하여 지원하고 있다. 멕시코는 실향민을 배출하는 동시에 인근국가로부터 난민과 실향민이 유입되는 국가이기도하다. 2009년부터 2017년까지 마약카르텔에 의한 폭력으로 강제실향 상태에 놓인 사람들은 1천6백만 명에 이른다. 멕시코 국내실향민 모니터센터(el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno: IDMC)에 의하면 2018년 한 해 동안 국내실향민은 34만 명에 이른다.<sup>3)</sup>

멕시코의 국내실향민 주요 배출지역은 게레로(Guerrero), 치우아우아(Chihuahua), 타마울리파스(Tamaulipas), 시나로아(Sinaloa), 미초아칸(Michoacán), 오아사카(Oaxaca) 그리고 치아파스(Chiapas)주 등이다.<sup>4)</sup> 특히 멕시코 국내실향민은 원주민에 뿌리를 둔 인종의 대표 거주지인 게레로와 치아파스 주에서 지속적으로 확대되고 있다. 현재 양 지역에서 발생하는 국내실향민은 국가 전체 국내실향민의 29.1%를 차지한다. 5) 시나로아와 미초아칸 지역은 마약범죄조직의 경제적 이권을 둘러싼 무력폭력으로 강제실향민이 양산되고 있다. 마약테러로 단기간 세계최대 강제실향민을 배출한 콜롬비아와 유사한 상황이 전개되고 있다. 두랑고(Durango)와 베라쿠르스(Veracruz)지역에서도 마약테러관련 국내실향민이 지속적으로 발생했으며, 2016년 한해 동안 멕시코의 국내실향

---

3) Ana Gabriela Rojas, "Los Desplazados de Guerrero que Acampaban en el Zócalo por la Violencia en México Llegan a un Acuerdo con el Gobierno" *Corresponsal BBC News Mundo en México*, 29,03, 2019.

4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Niños y Adolescentes Migrates en México 1990-2010*, 2012, pp.3-14.

5) Ana Gabriela Rojas의 앞에 보도기사.

민은 주로 계제로 주의 태평양에 위치한 레오나르도 브라보(Leonardo Bravo)마을에서 양산되었고, 시틀알라(Zitlala)와 인근 마을에서도 마약 테러로 강제실향민이 증가했다. 2018년 1월 무장조직의 공격으로 실향 상태에 놓인 치치우알코(Chichihualco)주민들은 주정부를 향해 생존권 보장을 요구하는 시위를 전개하였다.<sup>6)</sup>

베네수엘라의 위기는 국제적으로 라틴아메리카 지역의 난민과 실향민문제의 심각성을 재확인하는 계기가 되었다. 베네수엘라인들이 국경을 넘어 인근국가로 이동함에 따라 베네수엘라의 위기가 지역 국가로 확대되고 있다. 유엔 난민기구 한국대표부 연례보고서에 의하면 2014년-2018년 베네수엘라의 강제 실향민 규모는 약 300만 명 이상이며, 베네수엘라에서 일일 평균 5천명의 실향민이 난민대열에 합류하고 있는 것으로 알려졌다. 2018년 유엔난민기구에 등록된 46만 건의 난민신청 중 절반이상은 베네수엘라인의 신청 건이다.<sup>7)</sup>

2017년 베네수엘라의 실향민 수용국가 현황을 살펴보면 콜롬비아는 실향민을 가장 많이 수용한 국가로서 그 규모는 100만 명 이상에 이른다. 다음으로 페루 50만 명, 에콰도르 13만 명, 칠레 10만 명, 파나마 9만 4천명 그리고 브라질로 8만5천명의 베네수엘라 실향민이 유입되었다. 2017년 1월과 6월 사이 브라질 북쪽 로라이마(Roraima)주는 베네수엘라 실향민이 급격하게 증가하였다. 베네수엘라와 브라질은 남미공동시장 회원국으로서 베네수엘라인은 브라질에서 최고 2년 동안 임시로 거주할 수 있는 권한이 있으며, 이러한 조건은 베네수엘라 실향민이 브라질로 대거 이동하는 계기가 되고 있다. 브라질 로라이마 주 당국은 2017년 6월~9월 연속 3만 명 이상의 베네수엘라인이 국경을 통과했다고 보고했다.<sup>8)</sup>

6) Criterio, "11 Mil 437 Personas fueron Desplazadas en 2018 por el Crimen Organizado y Conflictos Territoriales," *Animalpolitico*, 04 de junio de 2019.

7) 유엔난민기구 한국대표부, 『2018 연례보고서』, pp.9-12.

8) García Juan y Laura Vargas Ramírez, *La Situación de los Inmigrantes Venezolanos*

한편, 최근 보호자를 동반하지 않고 홀로 유랑생활을 하는 아동실향민이 증가하고 있다. 2009년 세계 난민 중 18세 미만 아동이 차지하는 비율이 41%에서 2018년에는 50%로 증가했다.<sup>9)</sup> 라틴아메리카 지역에서 아동실향민 문제가 심각하게 대두되는 국가는 온두라스로서 아동들이 폭력과 빈곤에서 벗어나기 위해 홀로 미국행을 택하고 있다. 2014년 한 해 동안 1만4천명의 온두라스 아동들이 동반자 없이 불법적인 방식으로 미국에 입국하였다. 온두라스는 2004-2014년 사이 298개의 중소도시 중 20개 지역에서 17만4천명의 강제실향민이 배출되었고, 이들 중 아동은 7천8백 명에 이른다. 아동실향민 뿐만 아니라 테구시갈파(Tegucigalpa), 산페드로술라(San Pedro Sula), 라세이바(La Ceiba)와 촐로마(Choloma) 지역에서는 국내실향민이 꾸준히 증가하고 있는 상황이다.<sup>10)</sup>

세계적 수준에서 온두라스의 강제실향민 규모는 크지 않다. 그러나 동반자 없는 아동실향민이 증가하고 있다는 점에서 온두라스의 실향문제는 그 심각성을 더해주고 있다. 동반자 없는 아동실향은 라틴아메리카 지역에서 새로운 현상으로서 향후 경제정체, 마약 범죄와 폭력증가 그리고 사회적 불평등의 심화를 초래할 것으로 예상된다. 비록 글로벌 차원에서 난민문제가 아프리카와 중동지역을 중심으로 전개되고 있다 해도 다양한 원인으로 라틴아메리카 지역에서도 강제실향민이 꾸준히 확산되고 있는 상황을 고려한다면 실향민문제는 향후 지역 안보를 위협하는 수준에 이를 것이다.

그동안 라틴아메리카 지역의 강제실향민은 주로 자원개발, 도시화, 취약한 정부, 식량과 에너지 안보 위기, 자연재해, 기후변화 및 재정위기, 기회박탈 및 내전 등 그 원인도 다양하여 유형화하거나 규모를 정확

---

*en Brazil con la Nueva Ley de Migración*, 2008, pp.31-36.

9) 유엔난민기구 한국대표부 앞에 보고서, p.5.

10) UNHCR, INE 외, "Historial de Migración entre 2004-2014, Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas por la Violencia", *Caracterización de Desplazamiento Interno en Honduras*, 2015, pp.37-42.

하게 파악하기는 쉽지 않다. 이와 함께 지난 10년 동안 콜롬비아와 멕시코를 비롯한 중앙아메리카지역에서 확산된 마약테러는 실향의 새로운 원인이 되고 있다. 중앙아메리카 지역은 마약유통의 교두보 역할을 담당하며 조직 활동의 거점이 되고 있다. 경제적 이권이 집중되는 지역을 둘러싸고 전개된 마약폭력은 무고한 시민의 희생과 농민 토지 강탈의 기회로 활용되었다. 마약자금은 전쟁을 위한 재정적 지원뿐만 아니라 정치적 부패 그리고 국가안보까지 영향을 미쳤다. 폭력은 자본축적 및 권력 장악을 위한 수단으로 활용되었으며 이러한 과정 속에서 강제실향민은 확대되었다.<sup>11)</sup>

### III. 브라질 행동강령 형성과정

#### 1. 카르타헤나 선언

1951년 발표된 “난민지위에 관한 UN협정”은 난민에 대한 개념 정의를 위해 가장 널리 사용되는 문서이다. 이 협정문에 의하면 난민이란 내전, 일반화된 폭력, 외세침략, 대규모적인 인권침해 또는 공공질서를 침해하는 심각한 상황으로 인해 자신의 국가를 떠난 사람들이라고 요약해 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 1969년 아프리카 통합기구 OAU(Organization of African Unity)는 이러한 난민협약에 더하여 “출신국 및 국적국의 일부 또는 전부에서 외부침략, 점령 및 외국지배 그리고 공공질서를 심각하게 해치는 사건으로 인해 강제로 자신의 나라를 떠나야 했던 사람”도 난민으로 규정하였다. 자국을 탈출하여 떠도는 사람들 중 생명과 자유에 대한 위협

---

11) Yearmin Ortiz San Juan, *Violencia y Derechos Humanos, Mexico Colombia y El Salvador: las Víctimas en el Marco de la Guerra contra el Crimen Organizado en México*, 2019, pp.7-14.

12) 유엔난민기구, 1951년 유엔난민지위에 관한 협약.

으로 자신의 나라로 돌아갈 수 없는 사람들을 난민으로 인정한 것이다.<sup>13)</sup>

UN난민기구는 위와 같은 1951년 난민협약 및 1969년 아프리카 통합 기구가 선언한 난민협약 조건에 해당하는 사람들을 난민으로 정의하고 있다. UN난민기구에 의하면 난민은 자신의 생명보호와 자유보전을 위해 자국을 탈출하여 타국의 보호를 받을 수 있는 사람들이다. 난민규모에는 난민과 유사한 상황에 놓인 강제실향민 및 무국적자도 포함된다.<sup>14)</sup>

1977년 UN난민기구는 난민과 유사한 상황아래 국경을 넘었지만 난민지위를 얻지 못한 사람들을 실향민으로 정의하며 이들에 대한 관심을 기울이기 시작했다. UN실향민인권위원회 사무총장 월터 칼린(Walter Kälin)은 현재 세계 도처에 흩어져있는 강제실향민을 보호하기 위한 국제협약도 없고, UN기구도 존재하지 않는다고 비난하며 강제실향민에 대한 국제사회의 관심과 지원을 촉구하였다.<sup>15)</sup>

1951년 UN난민협정과 1969년 난민협약에는 국내실향민 개념이 명시되어 있지 않다. 국내실향민은 난민과 유사한 상황에 놓여 있지만 국제사회는 국경을 넘지 않은 이들을 적극적으로 지원할 수 없는 상황이다. 자국에 머물러있는 국내실향민에 대한 국제사회의 지원은 국내문제 불간섭 원칙에 위배되기 때문이다. 그러나 국내실향민은 언제든지 국경을 넘을 수 있는 예비난민으로서 UN난민기구는 난민발생 예방차원에서 국내실향민문제의 중요성을 강조해왔다.

13) 유엔난민기구, 아프리카 통합기구 OAU 협약.

14) 유엔난민기구의 보호대상을 정리하면 다음과 같다. 인종, 종교, 국적, 정치의견, 특정 사회집단 구성원을 이유로 박해의 위협으로부터 자신의 나라를 떠나 국경을 넘은 사람, 혹은 분쟁 혹은 일반화된 폭력 사태로 인해 고국을 떠나 돌아갈 수 없는 난민; 보호가 필요하다는 최종 결정이 나올 때까지 기다리는 난민지위(비호)신청자; 자국 내에 머물러 있지만 난민과 유사한 상황에 놓인 국내실향민; 어떤 나라에서도 국적을 인정받지 못하는 무국적자; 고향 또는 자국으로 돌아간 난민 및 국내실향민을 지칭하는 귀환민; 어느 분류에는 포함되지 않지만 유엔난민기구의 보호가 필요한 기타보호대상자. 보다 자세한 내용은 유엔난민기구 홈페이지 참조. [https://www.unhcr.or.kr/unhcr/mobile/contents/activity01\(검색일: 2020.04.06\)](https://www.unhcr.or.kr/unhcr/mobile/contents/activity01(검색일: 2020.04.06)).

15) Walter Kälin, “Walter Kälin y su Perspectiva del Desplazamiento Interno”, *Revista Migraciones Forzadas*, No.37, 2011, pp. 30-31.

라틴아메리카 지역은 1970과 1980년대 니카라과, 엘살바도르 그리고 과테말라에서 발생한 내전으로 대규모의 강제실향민이 발생했다. 당시 니카라과는 농촌지역에서 최단기간 25만 명의 국내실향민이 배출되었다. 중앙아메리카 내전은 전례 없는 라틴아메리카 난민 팽창의 원인으로 작용했다. 실향민으로 인해 다양한 위기에 직면한 라틴아메리카 지역 각국 정부는 지역차원의 난민 및 강제실향민에 대한 논의와 협력의 필요성을 제기하였다.

이러한 상황아래 각국 대표들은 1984년 콜롬비아의 카르타헤나에서 개최된 미주기구 정상회담에서 내전 또는 대규모의 인권침해를 사유로 거주지를 떠날 수밖에 없는 사람들까지 난민으로 확대 해석하는 카르타헤나에서 선언문을 채택하였다. 카르타헤나 선언문은 “보편화된 폭력, 국내요소, 대량의 인권침해, 외부침략 또는 공공질서를 해치는 상황으로 인해 자국을 떠날 수밖에 없는 사람”도 난민으로 인정하였다. 인종, 종교, 국적, 정치의견, 특정 사회집단 구성원 같은 기존의 난민 적용범위 결정요인과 함께 전쟁 또는 내전 및 대규모 인권침해자까지 난민으로 해석한 것이다.<sup>16)</sup>

이와 같이 카르타헤나 선언문은 기존 난민적용범위를 확대하여 자국의 공공질서를 심각하게 해치는 사건으로 인해 조국을 탈출해야만 했던 모든 사람들을 난민으로 규정한다. 실향민을 난민으로 해석한 최초의 국제협약인 동시에 국내실향민 권리에 관한 논리적 기준을 제시한 최초의 협약인 것이다. 카르타헤나 선언문은 이행에 관한 법적 구속력은 없으나 라틴아메리카 지역뿐만 아니라 다양한 국가에서 난민과 실향민보호에 관한 규정으로 활용되었다. 또한 카르타헤나 선언문은 중앙아메리카지역의 평화 정착과 지속을 위한 정책방향을 제시하며 1989년 5월 과테말라에서 개최된 중앙아메리카 난민 국제회담 주요 논의의 바탕이 되

16) Raquel Celis Sánchez y Xabier Aierd Urraza, "Migración de Desplazamiento Forzado? Las Causas de los Movimientos de Población a Debate", *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 2015, pp.57-65.

었다. 이를 계기로 각국 대표들은 실향민과 무국적자 그리고 난민보호를 위한 공동대응방안을 적극적으로 논의하기 시작하였다.

## 2. 산호세 선언

카르타헤나 선언 채택 이후 라틴아메리카 각국 정부는 국내 경제침체에도 불구하고 실향민의 인권 및 생존권 보호를 위한 다양한 노력을 기울였다. 지역 정상들은 1992년 3월 베네수엘라의 수도 카라카스(Caracas), 1993년 5월 우루과이 수도 몬테비데오(Montevideo) 그리고 1994년 3월 멕시코의 코코옥(Cocoyoc)에 회동하여 강제실향민 권리 보호에 관한 대책을 논의하였다. 이러한 3차례에 걸친 예비모임을 통해 지역정상들은 국가별 차별성을 유지해온 난민처리 행정 및 법적절차에 관한 통합을 논의하며 공동협력 방안을 적극적으로 모색했다.

1994년 5월 제24회 미주기구 총회가 코스타리카에서 개최되었다. 회의에 참석한 각국 대표들은 카르타헤나 선언 10주년을 기념하며 신원증명을 통한 실향민의 노동과 인권보호를 위한 지역협력을 강조했다. 그리고 대륙차원에서 추진하고 있는 국제인도주의 법, 국제인권법 및 국제난민법에 대한 각국 정부의 적극적인 참여를 촉구하였다. 또한 날로 문제의 심각성을 더해가는 강제국내실향민 증가에 대한 공동책임을 확인하며 민주주의 정착과 인권유린 근절을 위한 산 호세 선언문을 채택하였다. 지역 정상들은 난민과 실향민 발생 예방의 최선은 인권보호와 민주체제강화라고 강조했다. 따라서 난민문제는 무엇보다도 인도주의차원에서 해결해야한다고 언급했다. 그리고 난민 및 무국적자 사회복지 프로그램 강화에 대한 방안을 모색하였다. 실향민과 무국적자는 지역의 긴장과 새로운 사회불안 요인으로 작용할 수 있다는 인식하에 이들에 관한 이민규정을 심도 있게 논의하였다.<sup>17)</sup>

17) ACNUR, "Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas: Memoria Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre

산 호세 선언문은 UN난민기구의 목표를 기본방향으로 설정하였다.<sup>18)</sup> 1949년 12월 유엔난민기구 창설을 계기로 정치, 군사 그리고 종교 및 이념적 이유로 자국 귀환을 원하지 않는 난민의 귀환 중지가 인정되었다. 그리고 국제법의 보호아래 난민에 대한 실질적인 구호와 재정지원 관련 모든 절차가 집행되었다. UN난민기구는 인도주의에 입각한 난민에 대한 법적 및 물질적 지원을 담당하며 난민의 귀국, 재정착 그리고 항구적인 난민문제 해결을 위한 국제협력을 도모해오고 있다. 이러한 국제기구의 활동과 목표는 산호세 선언문의 토대를 형성하고 있다.<sup>19)</sup>

한편, 산 호세 선언문은 1992년 2월 과테말라에서 이미 논의된 여성 난민, 여성무국적자 및 여성강제실향민에 대한 관심을 기울였다. 건강과 안보, 노동과 교육부문에서 인권사각지대에 놓인 여성난민에 대한 문제의 심각성을 논의하며 보호를 촉구하였다. 난민에 관한 국제협약에 있어서 산호세 선언문은 카르타헤나 선언문처럼 널리 알려지고 활용되는 규범은 아니지만 젠더를 중심으로 실향민문제를 논의한 최초의 국제협약이라는 의미를 지니고 있다.

각국 대표들은 난민 및 실향민 지원프로그램 계획과 수행과정에서 원주민 여성 참여의 필요성을 언급하며 젠더와 인종적 편견에서 벗어난 난민보호 정책의 중요성도 강조하였다. 또한 산 호세 선언문은 아동난민 및 아동실향의 심각성을 논의하였다. 1989년 형성된 아동권리에 관한 국제협정을 재정립하며 아동실향 예방 및 보호 방안을 강구하였다. 원주민 실향의 특수성에 대해서도 강조하였다. 원주민의 인권 및 개별 종족의 특수한 문화적 특징을 고려한 지원프로그램 개발의 필요성을 언

---

Refugiados" 1994, pp.1-6.

18) Adriana González Gi, "Programa Andino de Derechos Humanos: Globalización, Migración y Derechos Humanos, Programa Andino de Derechos Humanos", *Revista Estudios Políticos*, No.7, 2015, pp.32-39.

19) Programa Andino de Derechos Humanos, "Globalización, Migración y Derechos Humanos, Programa Andino de Derechos Humanos", *Revista Aportes Andinos* N° 7, pp. 2015, 32-39.

급하였다. 그리고 원주민 실향예방을 위한 지속가능한 프로그램 운영을 촉구하였다.<sup>20)</sup>

이와 같이 산 호세 선언문은 자국 귀환을 원하지 않는 난민에 대한 국제인도주의법 적용을 지향하였다. 그리고 난민자격 신청과정에서 정치성을 배제하고 실향민의 특수 상황이 고려되어야 함을 강조하였다. 실향민의 이동, 토지소유의 자유, 재산 추구권, 자율적 귀환의지 존중 등 실향상황에서도 인권은 존중되어야 한다는 점을 분명히 제시하였다.

### 3. 멕시코 선언과 행동강령

2004년 11월 카르타헤나 선언 20주년을 계기로 멕시코시티에 모인 라틴아메리카지역 정상들은 난민과 실향민 그리고 무국적자에 대한 지역정부의 노력을 평가하였다. 이들은 코스타리카, 브라질 그리고 콜롬비아에서 4차례에 걸친 예비모임을 통해 강제실향민 및 무국적자 보호 강화 방안을 논의했다. 예비모임에서 각국 대표들은 실향민의 건강, 위생, 교육 등 기초서비스 제공을 위한 현실적 어려움을 고백하였다.

또한 이들은 강제실향민과 지역민사이에 발생할 수 있는 폭력과 갈등 해소를 위한 방안을 논의하였다. 그동안 지역 정부는 난민 및 강제실향민과 지역민 사이의 경제적 경쟁과 갈등 그리고 문화 및 관습의 차이로 발생하는 국민적 반감과 폭력을 경험하였다. 난민과 강제실향민 문제는 각국의 정치적 상황과 국제적 이익 그리고 국내법의 영향에 따라 국가 간 대립의 원인으로 작용하기도 했다. 따라서 지역정상들은 자국의 현실을 반영한 난민정책 프로그램의 수립과 추진의 어려움을 토론했다.<sup>21)</sup>

---

20) ACNUR, "Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, Adoptada por el Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", 1994, p.55-57.

21) Loescher G., A. Betts, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) : The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century*, 2008, 15-30.

한편, 지역 정상들은 난민 및 실향민 수용국에서 자국의 이해관계와 상충하고 국제법과 국내법의 충돌로 인한 실향민 보호정책 추진의 어려움을 강조했다. 1951년 난민협정과 1967년 난민협약 등 국제 난민법을 토대로 형성된 국내 난민보호법은 현실적으로 이행하기 어려운 균열이 있음을 지적했다. 특히 지역 정상들은 인적 및 기술 그리고 재정부족으로 인해 자국의 난민과 실향민에 관한 행정처리가 여전히 초보적인 수준에 머물러 있다고 언급했다. 그리고 난민수용과 난민자격신청 업무를 효과적으로 처리하기 위해 기존 방식을 수정하고 보완할 필요성을 설명하였다. 열악한 국내여건으로 인해 난민처리 업무가 지연되는 사례를 언급하며 문제해결을 위한 UN난민기구의 지원과 역할을 촉구하며 신원확인과 개인정보등록 전산화를 통한 효과적인 업무처리 시스템 도입은 시급한 현안이라고 강조했다.<sup>22)</sup> 난민등록과 신원확인은 난민보호와 지원을 위한 필수조건으로서 개인정보는 난민의 생계보조 지원 및 필요 서비스 제공과 지원프로그램 계획 수립에 기반이 된다. 따라서 개인정보등록 전산화는 효과적인 난민지원의 전제조건인 것이다.

다양한 논의를 진행한 끝에 난민의 재정착 및 교육 그리고 국경지역 협력강화를 중심으로 멕시코 선언과 행동강령이 채택되었다. 이 선언문은 지난 20여 년간 라틴아메리카 지역 정부가 추진해온 난민정책에 대한 평가와 수정 및 보완을 통해 완성되었으며 특히 난민의 국제보호강화에 역점을 두었다. 지역 정상들은 강제실향민을 둘러싸고 발생한 콜롬비아와 접경국가와의 갈등의 교훈을 되돌아보며 라틴아메리카 지역의 인권에 관한 우수한 법률적 전통을 토대로 멕시코 선언과 행동강령을 완성하였다.

그동안 라틴아메리카 지역은 인권보호를 위한 다각적인 법률을 마련하였다. 1951년 7월 제네바에서 체결된 ‘난민지위에 관한 조약’의 농 르 플망 원칙(Non-refoulement)을 준수하며 박해가 우려되는 국가로 송환

22) ACNUR, *El Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Programa Integral de Soluciones Duraderas: Principales Avances y Desafíos durante el Período 2005-2010*, 2010, p.19.

해서는 안 된다는 강제송환금지<sup>23)</sup>를 유지하였다. 그리고 기존의 난민적용 범위를 확장하여 실향민의 인권보호를 제시한 1994년 카르타헤나선언, 1948년 인간의 의무와 권리에 관한 미주대륙선언, 1969년 인권에 관한 미주협정, 인권에 관한 아메리카협정 제22항의 고문 및 잔인한 형벌금지 그리고 비인간적이며 굴욕적 행동 금지와 보호받을 권리가 있는 사람들을 위한 국경개방에 관한 합의 등등 라틴아메리카 지역은 오래전부터 인권과 관련된 우수한 법률적 전통을 확립해 왔다. 이러한 노력은 멕시코 선언과 행동강령의 골격을 형성하고 있다.<sup>24)</sup>

한편, 지역정상들은 국경지역 대도시로 유입되는 강제실향민 증가에 주목하여 멕시코 선언과 행동강령을 통해 국경도시 통합강화를 주장했다. 그리고 국경도시 경제자립을 위한 프로그램 개발의 중요성도 언급하였다. 이미 브라질 정부는 동년 8월 라틴아메리카 난민을 위한 재정착프로그램 마련을 제안하였다. 이를 계기로 난민문제 해결을 위한 공동책임과 국제연대강화를 위한 규정마련이 부각되었다.

지역 정상들은 브라질과 칠레 정부가 강제실향민 재정착을 위해 마련한 긴급프로그램 운영 경험을 강조하며 강제실향민의 재정착을 위한 지역협력강화 방안을 논의하였다. 특히 국경지역 연대강화는 콜롬비아 카르타헤나에서 개최된 제3차 예비모임을 통해 중요하게 언급되었다. 국경지역 도시로 유입된 다양한 국적의 강제실향민은 사회불안 요소로 성장할 가능성이 높다는 인식하에 국경도시 안보를 위한 지역연대강화의 중요성은 논의되었다.<sup>25)</sup>

23) UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007, pp. 1-19.

24) Gobierno de México, SEGOB y Unicef 외, "Plan de Acción de México", *Alianza Global para Poner Fin a la Violencia contra Niñas y Niños Adolescentes, 2017-2018*, 2017, pp.26-45.

25) Comisión para Poner fin a Toda Forma de Violencia contra Niñas y Niños Adolescentes, *Plan de Acción de México*, 2017, pp. 43-49.

국경도시 연대강화는 2002-2006년 단기간 세계 최대 강제실향민을 배출한 콜롬비아의 위기를 계기로 더욱 중요하게 언급되었다. 게릴라에 대한 강경책을 중심으로 국가안보 정책을 추진한 콜롬비아 정부의 노력은 다양한 성과에도 불구하고 정부와 게릴라 간 무력충돌 확산으로 인한 강제실향민 팽창의 근본적인 원인으로 작용하였다. 무력분쟁지역 농민들은 거주지를 이탈하여 접경을 형성하고 있는 베네수엘라, 에콰도르, 파나마 그리고 브라질 국경도시로 이동하였다. 그 결과 콜롬비아의 강제실향민 문제는 안데스지역 국가의 무력충돌가능성을 동반했다.<sup>26)</sup> 이러한 경험은 접경을 형성하고 있는 국가 간 국경협력강화의 중요성 및 긴급함을 인식하는 계기가 되었다. 국경지역뿐만 아니라 주요 도시지역 실향민을 통합관리하기 위한 새로운 전략수립의 필요성도 대두되었다.

난민문제는 발생국과 유입국 그리고 통과국 모두 공동으로 협력해야 하는 국제문제로서 멕시코 선언과 행동강령은 그 무엇보다도 이러한 점에 주목하여 국경지역 협력강화를 강조하였다. 난민문제는 난민발생국에게만 국한되지 않는다. 난민은 이차 혹은 삼차적으로 국경을 넘어 이동할 수 있는 상황에 놓여있기 때문에 난민이 유입되거나 통과하는 모든 국가에게 직접적인 영향을 미친다. 따라서 난민발생국은 일차적으로 난민의 안정적인 귀환을 위한 국내적 조건을 조성해야 하고 난민수용국은 자국의 지배적인 사회경제적 조건을 토대로 실향민이 처한 다양한 상황을 고려하여 보호방안을 모색해야만 한다.<sup>27)</sup>

국경지역 협력강화와 함께 멕시코 선언과 행동강령은 다문화주의를 기초로 지역연대를 통한 난민보호정책 수립 방안을 모색하였다. 난민보호는 젠더와 연령, 종족과 소수자 및 장애인등 난민 각 개인이 처한 환경을 반영하여 실행되어야 한다고 강조하였다. 또한 난민은 난민자적

26) 차경미, 「콜롬비아 국경지역 난민증가의 원인: 베네수엘라, 파나마 그리고 에콰도르 접경지역 강제실향민을 중심으로」, 『국제지역연구』, 2011, pp.119-124.

27) 김용철, 「국제난민레짐의 제도변화에 관한 연구」, 『Journal of Digital Convergence Vol.17』, 2019, pp.28-32.

신청이 가능한 자와 신원보증법 적용을 통한 특수한 처리가 요구되는 자로 분류될 수 있음을 언급하며 신원보호에서 제외된 강제실향민을 위한 국제협력 강화를 논의하였다.<sup>28)</sup>

이외에도 회의 참석 각국 대표들은 난민보호에 있어서 시민단체와 비정부조직 활동의 공헌을 강조했다. 그리고 지속가능한 난민보호 정책 개발을 위해 이러한 조직의 참여는 필수적이라고 언급했다. 미주기구 인권위원회 그리고 UN난민위원회의 협력강화도 논의하였다. 동시에 국제난민권리, 국제인권법 그리고 국제 인도주의법에 대한 각국정부의 채택과 실천을 촉구하였다. 난민의 자발적 본국귀환을 보장하기 위한 각국정부의 역할도 강조하였다.<sup>29)</sup> 이러한 과정을 통해 지역정상들은 브라질이 제안한 난민의 안정적 정착지원 지역프로그램 운영에 대한 구체적인 방안을 논의하기 시작하였다.

#### 4. 브라질 행동 강령

2014년 12월 2일 카르타헤나 선언 30주년을 맞아 라틴아메리카 지역 정상들은 카르타헤나 선언문 이행에 대한 평가와 함께 난민과 강제실향민 정착지원을 논의하였다. 우선 참가국 대표들은 UN난민위원회 창설 60주년 및 UN난민협정 60주년 그리고 1961년 무국적자 감소를 위한 국제협정 50주년을 기념하며 난민과 강제실향민 감소를 위한 새로운 협력 방안을 논의하였다.<sup>30)</sup> 논의의 중심은 강제실향민의 안정적 정착에

---

28) UNHCR, ACNUR, *El Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina Principales Avances y Desafíos durante el Período 2005-2010*, 2010, p.8.

29) *ibid.*, pp.9-15.

30) Karina Sarmiento외, *Iniciativa Cartagena+30: La Protección Internacional y la Efectiva Internacional: Recomendación de la Sociedad Civil frente a las Dimensiones Actuales Asilo y la Apátrida en América Latina y el Caribe*, 2014, pp.15-18.

관한 과제였다.

회의 참석자들은 역내 무국적자와 실향민의 안정적 귀환을 지원하기 위한 국제적 차원의 보호규정 마련이 시급하다고 언급하였다. 그리고 카르타헤나 선언에서 제시한 난민과 강제 실향민 보호목표 달성을 위한 10년 계획을 마련하였다. 10년 계획의 골자는 지역이 해결해야할 난제인 무국적자 감소 그리고 난민 및 강제실향민의 권리보호 강화를 위한 지속가능한 해결방안 추진이다. 지역정상들은 이러한 10년 계획 공동실현을 위해 카르타헤나 선언문을 재구성하여 브라질 행동강령을 채택하였다.

브라질 행동강령은 난민 및 실향민의 인권보호를 위해 활동해온 지역시민단체, 중앙 및 지방정부, 국제 및 지역기구, 학계대표 그리고 비정부기구 NGO 활동가들의 공동참여로 작성되었으며 지난 30년 동안 라틴아메리카 지역 정부가 강제실향민에 대한 법적 및 물질적 지원과정에서 수정되고 보완된 내용을 바탕으로 완성되었다. 지역대표들은 날로 확대되어가는 역내 무국적자, 난민 및 강제국내실향민 문제의 심각성에 대해 공감하며 공동해결 의지를 다짐하였다.<sup>31)</sup>

그동안 지역대표들은 1948년 선포된 ‘인간의 의무와 권리에 관한 아메리카 선언’ 그리고 1969년 ‘인권리에 대한 아메리카협정’을 토대로 난민의 귀환과 정착지원에 관한 논의를 전개하였다. 라틴아메리카지역의 난민보호 정책은 기본적으로 차별금지, 국경에서 징계나 거절 및 본국송환을 금지한 국제난민법을 토대로 형성되었다. 어떠한 조건이나 상황에서도 인권은 존중되어야 한다는 법률적 전통 아래 난민보호정책은 젠더, 연령, 인종 및 종교 등 난민 각 개인이 처한 다양한 환경을 반영하여 수립하고 원주민과 아프리카계 후손에 대한 차별금지와 인권보호를 중심으로 운영되었다.

브라질 행동강령 채택에 앞서 회의참석자들은 국내법 적용을 확대하

31) UNHCR, ACNUR, "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe" *Cartagena* +30, 2014, pp.1-3.

여 난민보호에 앞장서온 역내 모범국가의 사례를 발표하며 공로를 치하했다. 그리고 이러한 노력이 역내 난민 및 강제실향민의 불평등 완화에 의미 있는 결과를 동반했다고 평가했다. 또한 지역정상들은 최근 아르헨티나, 브라질, 칠레 삼국정부가 난민의 재정착 지원을 목적으로 추진한 지역연대 프로그램을 소개하며 항구적인 난민문제 해결을 위한 지역공동 책임을 강조했다. 그리고 초국가 네트워크를 통해 확대되어가는 이민자 및 불법 채류자 문제해결을 위한 지역연대강화의 필요성을 언급했다.<sup>32)</sup>

이러한 과정을 거쳐 라틴아메리카와 카리브 해 지역 31개국이 참여한 가운데 브라질 행동강령이 채택되었다. 브라질 행동강령은 난민 및 실향민에 대한 차별대우 개선과 무국적자 근절이라는 목표로 출발하였다. 그리고 난민의 귀국, 재정착 지원 및 난민문제의 항구적 해결을 위한 지역협력을 추구하였다. 카르타헤나 선언문을 바탕으로 그동안 지역에서 다양하게 논의된 강제실향민에 대한 주요 쟁점들을 재정립하여 완성되었으며 국경지역 협력강화와 난민 재정착프로그램 운영을 강조한 멕시코 행동강령을 재구성하였다.<sup>33)</sup>

브라질 행동강령은 난민의 재정착을 위한 국경지역 연대프로그램 활성화를 주장하였다. 또한 멕시코 행동강령을 실천하는 과정에서 습득한 교훈과 우수 실천사례에 주목하여 실현가능한 난민지원 활동을 촉구하였다. 동시에 난민지위 부여방식 개선과 안전지역 및 통합보호지역으로서 국경보호강화의 중요성도 언급하였다. 동시에 난민의 경제, 사회, 문화에 대한 권리보장을 위해 지역통합 촉진을 강조하였다.

난민의 기본욕구 충족을 위한 재교육 및 사회참여 기회부여도 강조하였다. 그리고 인간안보 확보를 통한 난민과 강제실향민의 완전한 사회복귀 지원을 추진하였다. 이러한 맥락에서 중장년층의 통합적인 건강 서비스, 노년 삶의 질 개선 및 신체적, 사회적 그리고 문화적 권리보장

32) Jorge Acero 외, *Plan de Acción de Brazil: Evaluación del Grupo Articulación Regional del Plan de Acción de Brazil: 2014-2017*, pp.17-47.

33) *ibid.*

을 위한 지역정부의 역할을 언급하였다. 또한 난민으로서 국제보호가 필요한 동반자 없는 어린이 보호를 위한 각국 정부의 적극적인 참여를 촉구하였다.<sup>34)</sup>

〈표 1〉 브라질 행동강령 국가별 주요 지역운영조직

국가	참여 지역조직
아르헨티나	Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes(CAREF)
볼리비아	Pastoral de Movilidad Humana CEB-ACNUR.
브라질	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, Caritas Arquidiocesana do São Paulo, Instituto Migrações e Direitos Humanos(IMDH).
칠레	Clínica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales.
콜롬비아	Consejería en Proyectos Colombia(PCS-Colombia), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento(CODHES), Comosión de Exilio y Reconciliación.
코스타리카	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales(ACAI), Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes(CIDEHUM).
에콰도르	Asylum Acces Ecuador(AAE), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento(CODHES), Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos(CDH). Fundación Esperanza, Hebrew Inmigrant Aid Society(HIAS-Ecuador), Servicio Jesuita a Refugiados(SJR).
엘살바도르	Fundación Cristosal, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador(GMIES).
과테말라	Consejería en Proyectos Centroamérica y México(PCS-CAMEX).
온두라스	Asociación para una Vida Mejor Honduras(APUVIMEH), Centro de Investigación y Promoción de los Derechos(CIPRODEH), Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares(CPTRT).

34) ACNUR, “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” Brasilia, 3 de diciembre de 2014, pp.1-4.

국가	참여 지역조직
멕시코	Asylum Access México(AAMX), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba A.C(CDH Fray Matías), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), Casa del Migrante de Saltillo-Frontera con Justicia A.C., Programa Casa refugiados A C., Sin Fronteras I.A.P., SMR, Scalabrinianas: Misión con Migrantes y Refugiados
니카라과	Nicasmigrante
파나마	Asylum Access Panamá(AAP), Consejo Noruego de Refugiados(NRC)
도미니카공화국	Centro de Formación y Acción Social y Agraria(CEFASA).
트리니달 토바고	Living Water Community, Refugee Program(LWC)
우루과이	Servicio Ecuémico para la Dignidad Humana(SEDHU)
라틴아메리카 지역조직	Asylum Access América Latina(AALA), Center for Justice and International Law(CEJIL), Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos(PCS)의

출처: Jorge Acero의, 앞에 책 pp.9-11 재구성.

한편, 브라질행동 강령은 지난 30여 년간 역내 난민과 강제실향민 발생원인에 주목하여 무엇보다도 강제실향민 발생 예방책 마련에 대한 지역정부의 적극적인 참여를 주장하였다. 이와 함께 라틴아메리카 지역 난민기구 창설의 필요성을 강조하였다. 그리고 난민문제와 관련하여 지역 협력에 동참하지 않는 국가들의 참여를 촉구하였다. 무국적자 감소와 보호를 위한 지역협력 강화도 재확인하며 역내국가의 무국적자 출생신고를 제한하는 국내법 개헌을 주장하였다. 뿐만 아니라 협동, 존중, 인내, 그리고 다문화주의 가치아래 정치성을 배제하고 인류애에 기반 한 난민 정책 운영을 제시하였다.<sup>35)</sup>

35) UNHCR, “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”

이와 함께 브라질행동 강령은 산 호세 선언을 재정립하여 폭력의 대상인 실향민 혹은 동반자가 없는 어린이 실향민 보호를 위한 실질적인 지원방향을 모색하였다. 사회적 약자의 이민과 이산 혹은 폭력희생자 보호를 위한 각국의 지원과 협력을 언급하며 난민과 강제실향민의 권리와 의무를 재확인하였다. 그리고 사회에서 이들의 긍정적 공헌에 대한 인정의 필요성을 주장하였다.<sup>36)</sup>

브라질 행동강령 채택 후 이행에 관한 구체적인 방안이 논의되었다. 시민사회 조직과 멕시코, 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과 등 중앙아메리카 각국 지방정부 대표는 행동강령의 실천과 지속을 위해 지역운영조직을 구성하였다. 지역운영조직은 브라질 행동강령의 실천동력으로서 30여개 이상의 크고 작은 시민단체로 형성되었다. 난민 전문가와 시민사회 활동가들의 참여로 완성된 지역운영조직은 브라질 행동강령의 효율적 실천을 위해 국가와 지역정부 그리고 국제기구의 중간연결 역할을 수행하며, 난민보호 활동에 주도적 역할을 담당한다.<sup>37)</sup> 지역운영조직의 목표와 기본활동 방향은 ‘이니시아티바 카르타헤나 플러스 30(Iniciativa Cartagena +30)’라는 명칭으로 작성되어 운영되었다.

#### IV. 맺음말

2018년 UN난민기구 연례보고서에 의하면 매일 평균 3만7천명의 강제실향민이 발생한다. 2018년 말 기준 전 세계 강제실향민은 7천80만 명으로 전년대비 2백30만 명이 증가하였다. 지난 7년 동안 강제실향민

---

*Plan de Acción de Brazil*, 2014, pp.7-10.

36) *ibid*, pp.51-70.

37) ACNUR, *Iniciativa Cartagena+30: La Protección Internacional y la Efectiva Internacional: Recomendación de la Sociedad Civil frente a las Dimensiones Actuales Asilo y la Apatrida en América Latina y el Caribe*, 2014, pp.15-18.

은 지속적으로 확대되었고 현재 그 규모는 태국이나 터키의 인구와 비슷한 수준을 유지하고 있다.<sup>38)</sup> 내전은 주로 종교와 민족문제가 정치적이해관계와 얽혀 분쟁이 야기되었으며, 아프리카에서는 인종차별, 종교문제 그리고 종족간의 갈등으로 내전이 지속되고 있다. 라틴아메리카지역에서는 민족과 종교적 갈등보다는 자연재해 및 정치와 경제적 불평등 심화로 인한 폭력으로 무력분쟁이 증가하였다.

세계 주요강제실향민 배출국은 시리아, 이라크, 수단, 콩고, 아프카니스탄, 소말리아, 베네수엘라, 콜롬비아 등이다. 단기간 극적으로 세계최대 실향민을 배출한 국가는 시리아로서 그 규모는 세계 실향민의 19.9%에 해당한다. 시리아는 9년 전 발생한 내전으로 현재 인구 절반이상이 넘는 1,100만 명이 강제실향민으로 살아가고 있으며 실향민의 70%는 여성과 아동으로 구성되어 있다.<sup>39)</sup> 2018년 최대 신규 난민신청접수국은 미국으로서 25만 4천3백명이며 페루는 19만2천5백 명이 난민신청 서류를 제출하여 2위를 차지하였다.<sup>40)</sup> 난민의 80%는 출신국 주변에서 체류한다는 사실을 감안해 볼 때 페루의 난민 신청서류 제출자 대부분은 베네수엘라 강제실향민이라고 추정해 볼 수 있다.

난민과 강제실향민의 이동은 개인뿐만 아니라 난민 배출국과 유입국 및 난민의 이동경로에 위치한 국가에게도 직접적인 영향을 미치고 있다. 초국가적인 네트워크가 강화되는 시대에 난민문제는 더 이상 개인과 개별국가만의 문제가 아닌 글로벌 차원의 협력이 요구되는 공동의 문제이다.

지난 30년 동안 라틴아메리카 지역은 그 어느 대륙보다도 인도주의에 입각하여 난민과 강제실향민 보호를 위한 다각적인 노력을 기울였다. 카르타헤나 선언을 통해 세계 최초로 강제실향민의 권리에 대한 논리적 기준을 제시하였으며, 산호세 선언을 통해 인종 및 젠더 그리고

38) 유엔난민기구 한국대표부 앞에 보고서, p.4.

39) 유엔난민기구 한국대표부, 『With You』, 2020 Spring, 통권 36호 p.3.

40) 유엔난민기구 한국대표부 앞에 보고서, pp.4-5.

다문화주의를 바탕으로 지속가능한 인권보호 방안을 모색해왔다. 또한 멕시코 선언과 행동강령을 통해 국경을 통과하여 대거 유입되는 강제실향민에 대한 폭력예방 및 국경지역연대 강화를 추구하였다. 이와 함께 난민과 실향민에 대한 부정적 인식 및 태도에서 비롯될 수 있는 갈등에 방책도 논의하였다.

국경지역 협력강화는 국제법과 국내법의 충돌로 쉽게 진척되지 못했으나, 각국 정부의 이해대립과 실향민에 대한 반감해소를 위한 지속가능한 대책 마련의 계기가 되었다. 이러한 과정 속에서 라틴아메리카 지역 난민 및 강제실향민 지원 프로그램은 수정되고 보완되어 발전하였다. 이를 토대로 2014년 항구적인 난민문제 해결을 목표로 브라질 행동강령이 채택되었다. 지역정상들은 지역의 평화와 민주주의 정착을 위한 근본과제는 난민과 강제실향민 문제 해결이라는 인식하에 강제실향민의 정착과 귀환 그리고 안정적인 사회동화를 공동으로 지원해 오고 있다. 각국 정부는 난민 및 강제실향민 재정착 긴급프로그램 및 인간개발 프로그램 운영을 통해 지속가능한 정착을 유도하고 있다. 또한 기금마련 및 난민과 강제실향민 배출국과의 상호연계협력 강화를 바탕으로 항구적인 난민문제 해결을 위한 실천적 방안을 추진해오고 있다. 라틴아메리카지역 국가의 이러한 노력은 강제실향민문제에 동일한 위기에 직면해 있는 국가나 지역의 공동대응방향 모색에 토대가 되고 있다.

## ■ 참고문헌

- 김용철, 「국제난민레짐의 제도변화에 관한 연구」, 『Journal of Digital Convergence』 Vol.17. 2019.
- 차경미, 「콜롬비아 국경지역 난민증가의 원인: 베네수엘라, 파나마 그리고 에콰도르 접경지역 강제실향민을 중심으로」, 『국제지역연구』, 2011.
- 유엔난민기구 한국대표부, 『2018 연례보고서』, 2018.
- 유엔난민기구, 『With You』, 2020 Spring, 통권 36호.
- \_\_\_\_\_, 1951년 난민지위에 관한 협약  
<https://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001003003.html>(검색일: 2020년 4월 5일)
- \_\_\_\_\_, 아프리카 통합기구 협약  
<https://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001003003.html>(검색일: 2020.04.05.).
- \_\_\_\_\_, 난민이란?  
<https://www.unhcr.or.kr/unhcr/mobile/contents/activity01>(검색일: 2020.04.06.).
- Acero Jorge외, *Plan de Acción de Brazil: Evaluación del Grupo Articulación Regional del Plan de Acción de Brazil: 2014-2017, 2018.*
- ACNUR, *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, Conclusiones y Recomendaciones, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Iniciativa Cartagena+30: La Protección Internacional y la Efectiva Internacional: Recomendación de la Sociedad Civil*

*frente a las Dimensiones Actuales Asilo y la Apatrida en América Latina y el Caribe*, 2014.

\_\_\_\_\_, "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe" Brasilia, 3 de diciembre de 2014.

\_\_\_\_\_, *El Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Programa Integral de Soluciones Duraderas: Principales Avances y Desafíos durante el Período 2005-2010*, 2010.

Análisis del Plan Nacional de Desarrollo, *Pobreza y Desigualdad en Colombia 2014-2018*, 2019.

Criterio, "11 Mil 437 Personas fueron Desplazadas en 2018 por el Crimen Organizado y Conflictos Territoriales," *Animalpolitico*, 04 de junio de 2019.

<https://www.animalpolitico.com/2019/06/desplazamiento-forzado-2018/>(검색일: 2020.05.01.).

Comisión para Poner Fin a Toda Forma de Violencia contra Niñas y Niños Adolescentes, *Plan de Acción de México, Alianza Global para Poner fin a la Violencia contra Niñas y Niños Adolescentes*, 2017.

Gobierno de México, SEGOB(Secretario de Gobernacion,Unicef외), "Plan de Acción de México", *Alianza Global para poner fin a la Violencia contra Niñas y Niños Adolescentes, Reporte Preliminar de Avances del Estado de Implementación del Plan de Acción de México 2017-2018*, 2017.

González Adriana Gil, "Programa Andino de Derechos Humanos: Globalización, Migración y Derechos Humanos, Programa Andino

de Derechos Humanos", *Revista Estudios Politicos*, No.7, 2015.  
*Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Niños y Adolescentes Migrates en México 1990-2010*, 2012.

Juan García, Ramírez Vargas Laura, *La situación de los inmigrantes venezolanos en Brazil con la nueva ley de migración*, 2008.

Loescher Gil & Betts Alexander, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) : The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century*, 2008.

Rojas Ana Gabriela, "Los desplazados de Guerrero que acampaban en el Zócalo por la violencia en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Niños y Adolescentes Migrates en México 1990-2010, México, 2012. *Corresponsal BBC News Mundo en México*, 29, 03. 2019.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47713980>(검색일: 2020.05.02.).

Sánchez Raquel Celis y Urraza Xabier Aierd, "Migración de Desplazamiento Forzado? Las Causas de los Movimientos de Población a Debate", *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 2015.

UNHCR, "Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad" *Plan de Acción de Brazil*, 2014.

\_\_\_\_\_, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007.

<https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (검색일: 2020.04.15.).

- UNHCR, INE 외, "Historial de Migración entre 2004-2014, Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas por la Violencia", *Caracterización de Desplazamiento Interno en Honduras*, 2015.
- UNHCR, ACNUR, *El Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina Principales Avances y Desafíos durante el Periodo 2005-2010*, 2010.
- \_\_\_\_\_, "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe" *Cartagena +30*, 2014.
- Universidad Andina Simón Bolívar, "Globalización, Migración y Derechos Humanos, Programa Andino de Derechos Humanos", *Revista Aportes Andinos N° 7*, 2015.
- Villa Willam Villa, Houghton Juan, *Violencia Política contra los Pueblos Indígenas en Colombia 1974-2004*, Centro de Cooperación al Indígena, Organización Indígena de Antioquia, 2005.
- Yearmin Ortiz San Juan, *Violencia y Derechos Humanos, Mexico Colombia y El Salvador: las Víctimas en el Marco de la Guerra contra el Crimen Organizado en México*, Centro de Estudios de Derechos Humanos, 2019.
- Walter Kälin, "Walter Kälin y su Perspectiva del Desplazamiento Interno", *Revista Migraciones Forzadas, No.37*, University Oxford, Instituto I. Desarrollo Social y Paz, y Universidad de Alicante, 2011.

❖ ABSTRACT

The Effort and Task of Latin America's  
Government to Improve Inequality of Forced  
Displaced Persons: From the Cartagena  
Declaration to the Plan de Acción de Brazil

Cha, Kyungmi  
Busan University of Foreign Studies

The civil war, which spread across Central America in the 1970s and 1980s, led to the expansion of forced displaced persons, so Latin America faced various problems. And so, the local countries adopted the Declaration at the Summit of the Organization of American States held in Cartagena, the Caribbean coastal city in Colombia.

The Cartagena Declaration extended the range of existing refugees and defined even victims from civil wars or massive human rights violations as refugees. After this, the Latin American local government established the San Jose Declaration in 1994 and the Mexico Declaration and Plan de Acción in 2004 to establish policy efforts for the continuously growing forced displaced persons.

In Latin America, the forced displaced people were growing constantly due to armed conflict over drug terrorism, economic and political crises, and conflict over the development of mines and the Amazon since 2000. The forced displaced people were mainly from the area of indigenous people and African-ethnic groups. In considering this, the issue of forced displacement is thought to be the result of the structural inequality in the Latin American society in which various conditions overlapped.

On the occasion of the 30th anniversary of the Cartagena Declaration in December 2014, the governments of 31 countries in Latin America and the Caribbean discussed the cooperation schemes regarding the refugees and forced displaced persons with an assessment of the Declaration's implementation.

And they adopted the Plan de Acción de Brazil for the next decade under the goal of mitigating stateless persons. This study examined the efforts and future tasks of the Latin American local government to improve the inequality of forced displaced people based on the building process of the Plan de Acción de Brazil from the Cartagena Declaration.

Key Words : Cartagena Declaration, forced displaced persons, human rights & inequality, Plan de Acción de Brazil

- 논문접수일 : 2020. 05. 20
- 심사완료일 : 2020. 06. 09
- 게재확정일 : 2020. 06. 10

