

『인권연구』 7(2): 45-87.

Journal of Human Rights Studies 7(2): 45-87.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2024.7.2.45>

[일반논문]

한국의 난민권리운동과 시민사회 (1999-2012)*

최 원 근**

한글초록

이 연구는 한국에서 나타난 난민권리운동의 기원과 발전에 관한 연구이다. 특히 이 연구는 한국의 시민사회가 난민권리의 신장을 위해 기여한 고유한 역사적 경험과 동학을 다루고 있다. 이 연구는 우리나라의 국제난민규범의 수용 과정을 난민권리운동(refugee rights movement)의 관점으로 재구성하고자 한다. 이 연구는 우리나라 시민사회가 난민문제에 대응하기 시작한 1990년대 후반부터 난민법이 제정되기까지의 시기를 중심으로 난민권리운동이 형성되고, 국제난민규범을 수용하고 현지화(localization)하는 과정의 맥락성에 주목한다. 보다 구체적으로 이 연구는 1999년 난민권리운동이 본격화된 배경과 2005년 난민인권네트워크의 결성, 2006년부터 본격화된 난민법 입법 운동, 마지막으로 국제난민규범의 수용을 이끈 풀뿌리 세계시민들과 초국가적 연대의 역할을 분석하고 있다. 이 연구는 난민권리운동에 참여했던 당사자로서 연구자 개인의 경험과 기억으로 시작하였으나, 활동가 인터뷰와 다양한 자료를 수집하여 보완하였다.

주제어: 한국, 난민권리운동, 난민인권네트워크, 난민법, 풀뿌리 세계시민

* 이 연구는 2024학년도 한국외국어대학교 교원연구지원사업 지원에 의하여 이루어진 것임

** 한국외국어대학교 정치외교학과

목 차

- I. 서론
- II. 선행연구 및 이론적 배경
- III. 연구방법론
- IV. 난민권리운동의 태동 (1999-2005)
- V. 난민법 입법운동 (2006-2012)
- VI. 자생적인 풀뿌리 세계시민(Rooted Cosmopolitans)과 초국가적 연대
- VII. 나가는 글

I. 서론

한국의 난민권리운동은 언제, 어떻게 시작되었을까? 한국에서 난민의 권리를 둘러싼 정부와 시민사회의 갈등은 어디서 기원하였을까? 시민사회에 전해지는 다양한 경험과 일화들이 있지만 파편화된 채 구전되며 전해질 뿐 아직까지 우리나라의 난민권리운동의 양상과 의미를 체계적으로 정리한 연구는 거의 존재하지 않았다. 그러다보니 우리나라의 국제난민규범의 수용 과정이 가지는 고유한 맥락(context)이 간과되는 문제들을 가져오고 있다. 예를 들어 기존의 연구들은 아시아에서 난민협약을 비준한 여러 국가들 가운데 우리나라만 독립된 난민법을 제정하게 된 과정이나 난민법의 입법과정에서 시민사회의 역할 등에 대해 피상적 이해에 머무는 경우가 빈번하다. 이런 가운데, 어느새 25년의 시간이 흐른 한국의 난민권리운동의 초창기의 역사적 경험과 1세대 활동가들의 자취를 정리하고 그 동학(dynamics)을 분석해야 할 필요성으로부터 이 연구가 시작되었다.

한국정부는 1992년 “1951년 난민협약(이하 난민협약)”을 비준하였고, 1994년부터 난민신청을 받기 시작했다. 그러나 2000년까지 난민

지위를 인정하지 않다가, 2001년에 이르러 처음으로 난민지위를 인정하였다. 공교롭게도 한국에서 난민권리운동이 본격적으로 시작된 시점은 난민지위가 처음 인정되기 직전인 1999년으로 확정할 수 있다. 이는 초기 난민권리운동의 두 축을 형성하는 민주사회를 위한 변호사 모임(이하 민변)과 피난처의 활동이 1999년부터 시작하기 때문이다. 이렇게 시작된 난민권리운동은 2005년을 기점으로 난민인권네트워크의¹⁾ 난민법 입법운동으로 발전하였다. 난민인권네트워크는 난민지위인정절차에 대한 법률적 조력이나 경제적·사회적 권리를 위한 지원활동을 조율하며 다양한 활동을 하였다. 법률가들이 중심이 된 한국의 난민권리운동은 난민보호의 근본적인 한계를 난민협약의 불완전한 제도화에서 찾으며 난민법 입법운동에 주력하게 되었다. 2006년부터 본격화된 난민법 입법운동은 독자적인 법안을 작성하며 “포괄적이고 진보된 보호”를 추구하는 방향으로 전개되었다. 난민인권네트워크는 난민에 대한 실태조사, 입법부 등 정치엘리트를 대상으로 한 공청회나 토론회, 난민의날 행사나 언론을 통한 대중적 인식개선 활동 등을 통해 난민법 입법을 추진하였다. 난민법 입법운동은 난민권리옹호 활동의 가장 중요한 근간을 이루는 과정이었다. 난민법 입법운동은 단순히 새로운 법안을 하나 만드는 것에 그치지 않고 국제난민법과 규범을 적극적으로 내재화하려는 시민사회의 주도적 역할을 확인할 수 있으며, 국가안보 중심의 난민정책과 난민의 권리를 둘러싼 국가와 시민사회 간의 규범경쟁의 과정이기 때문이다. 한편, 한국의 난민권리운동의 성격을 규정하면서 풀뿌리 세계시민(rooted cosmopolitans)로서의 초국가적 연대 또한 빠뜨릴 수 없다. 민변의 박찬운이나 피난처의 이호택 등 초기 활동가들 역시 이런 성향이 존재했으나, 이 연구에서는 특히 한국과 일본 시민사회의 가교 역할을 하였을 뿐 아니라 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for

1) 초창기 난민법개정모임, 난민네트워크, 난민지원네트워크 등 다양한 이름으로 불리웠으나, 2018년부터 공식적으로 확정된 난민인권네트워크라는 명칭을 사용한다.

Refugees, UNHCR) 직원으로 활동하며 국제사회의 동향과 규범을 전달하고자 했던 형수진과 아시아-태평양 난민권리 네트워크(Asia-Pacific Refugee Rights Network: APRRN)의 창립멤버로 한국 난민권리운동의 초국가적 연대의 초석을 다진 황필규의 역할에 주목한다.

이 연구는 난민권리운동의 초기를 경험한 연구자 개인의 경험과 기억을 바탕으로 다양한 자료들을 통해 우리나라의 국제난민규범의 수용 과정을 난민권리운동(refugee rights movement)의 관점으로 재구성 한다. 이 연구는 난민권리운동에 참여했던 연구자 개인의 경험과 기억에서 시작하였으나, 그 불완전성을 보완하고자 난민인권네트워크의 초기 회의록과 자료집 등을 활용하였으며, 2016년부터 2024년까지 여러 활동가들에 대한 인터뷰를 진행하였다.

이 연구는 난민권리운동이 수면 위로 드러나게 된 1999년부터 난민법이 제정된 2012년 이전까지의 시기를 중심으로 난민권리운동이 시작되고, 본격적인 난민법 입법운동으로 발전되는 과정과 초국가적 연계성을 통해 국제난민규범을 수용하고 현지화(localization)하는 과정의 맥락성에 주목한다. 이 연구의 범위를 2012년까지로 제한한 것은, 난민법이 제정된 이후 한국의 난민권리운동이 새로운 형태 또는 세대로 진화하였다고 판단했기 때문이다. 즉, 2012년 이전까지의 난민권리운동이 법률가들을 중심으로 난민법이라는 국제규범의 제도화에 방점을 두었다면, 그 이후에는 규범의 이행을 둘러싼 새로운 양상으로 나타났기 때문에, 본 연구에서는 난민법의 제정인 2012년까지로 그 기간을 제한하였다.

다음 장은 난민보호에서 시민사회의 역할에 대한 개괄적 소개와 한국의 난민연구에 대한 간략한 검토를 통해 이 연구의 의미를 도출하고자 한다. 세 번째 장에서는 연구방법론이라는 거창한 제목 하에 부족하나마 이 연구의 자료수집에 구체적인 내용을 소개하고 있다. 이어지는 세 장에서는 각각 난민권리운동의 태동기(1999-2005), 난민법 입법운동기(2006-2012)와 자생적인 풀뿌리 세계시민의 측면을 조망해 보았다. 마지막에는 결론을 대신하여 나가는 글로 이 연구를 세

상에 선보이게 된 계기와 보완해야 할 점들에 대한 소회를 정리하였다.

II. 선행연구 및 이론적 배경

1. 난민보호와 시민사회

일반적으로 국가가 독점하는 난민보호의 과정 속에서 NGO를 비롯한 시민사회의 역할은 제한된다. 국민국가체제의 형성 과정 속에서 나타난 난민의 존재와 이에 대한 국제사회의 보호체제는 국제사회의 안정성을 유지하기 위한 필연적인 도구로 이해되어 왔다(Haddad, 2008). 그에 따라 많은 국가들은 누구를 난민으로 인정하고 또는 인정하지 않을 것인가를 결정하고, 난민으로 인정된 사람에게 정당한 권리를 보장하는 것을 국가의 주권의 영역으로 해석해 왔다. 실제로 국제난민레짐의 발전과정에서 정책의 결정과 집행에 필요한 정치적 및 경제적 자원의 대부분은 국가에 의해 제공되었으며, NGO를 비롯한 시민사회의 역할은 현장에서 필수적인 서비스를 제공하는 역할에 그쳤다는 평가가 지배적이었다(Ferris, 2003; Lester, 2005; Thouez, 2004). 그러나 이러한 제한된 역할은 21세기에 접어들어 난민위기가 양적으로 심화되고 질적으로 악화되며 전지구적 차원의 난민보호의 위기로 전환되며 새로운 국면에 접어들었다. 즉, 국가 중심의 난민보호가 한계에 직면하는 가운데, 다양한 NGO들이 단순한 서비스를 제공하는 것을 넘어 난민의 권리를 옹호하고, 나아가서 난민보호를 위한 정책과 규범을 형성하는 한 축으로 등장한 것이다(Barnett, 2002; Ferris, 2003; Lester, 2005; Thouez, 2004). 이런 추세는 21세기 들어 더욱 심화되어 글로벌 난민compact(Global Compact on Refugees) 체제 하에서는 난민보호에 대한 국가의 독점적(또는 우선적) 책임을 넘어 시민사회와 기업, 학계를 비롯한 비국가적 행위자들을 포함하는 공동의 책임으로까지 확장되는 결과를 가져왔다

(Milner and Klassen, 2021).

그러나 난민보호에 있어서 시민사회의 역할이 단순한 서비스의 제공에서 권리의 옹호, 정책과 규범의 형성으로 변화하는 양상이 시대적 흐름으로만 나타나는 것은 아니다. 난민지위의 인정과 권리의 보장이 여전히 국가의 주권, 안보, 외교 및 경제적 이해관계와 다층적으로 연결되는 성격으로 인해 국가는 이 영역에서 독점적이거나 최소한 우월적 지위를 지향하는 지향성을 나타낸다. 특히 싸우즈(Thouez, 2004)는 난민을 포함한 이주 분야에서 의제의 민감성, 다른 사회적 논쟁들과의 연계성, 정책개발 및 옹호활동을 위한 재정의 한계와 같은 의제 자체의 성격과 시민사회를 보조적·도구적 존재로 여기는 경향성을 나타내는 정책네트워크의 특성으로 인해 시민사회의 역할이 제한된다고 분석한다. 그로부터 15년이 지난 최근에도 이런 한계점은 여전히 유효하다. 예를 들어, 밀너와 크라센(Milner and Klassen, 2021)은 난민보호에서 시민사회의 역할은 그 중요성에도 불구하고 권력의 투쟁이라는 본질적 성격에서 자유로울 수 없으며, 국가와 시민사회 사이의 권력의 불균형을 극복해야만 시민사회의 역할이 효과적으로 발현될 수 있다고 주장한다. 그러나 한편으로는 이런 권력의 불균형이 고착된 것은 아니며, 한계를 극복하기 위한 다양한 시도들 역시 꾸준히 나타나고 있다. 그런데 시민사회가 국가와의 권력불균형을 해소할 수 있는 여러 방법들 가운데 공통적으로 언급되는 것은 다양한 형태의 네트워크의 형성이다(Kneebone, 2014; Lester, 2005; Milner and Klassen, 2021; Nah 2016; Thouez, 2004). 특히 네트워크의 형성은 자원의 동원과 공유를 통해 대항적 권력의 형성을 가능하게 하며, 국제기구와의 연계 속에서 새로운 규범의 형성을 위한 정당성과 인식의 변화를 가져올 수 있는 중요한 기반을 제공해준다(Choi 2022).

2. 한국의 난민연구와 시민사회

한국은 1991년 유엔에 가입을 전후하여 시민적·정치적 권리규약(1990), 경제적·사회적·문화적 권리규약(1990), 아동권리협약(1991), 고문방지협약(1995) 등 주요 국제인권협약을 가입 및 비준하였다. 이러한 주요 국제인권협약 가입은 권위주의 정권의 대외 이미지를 위한 전형적인 보여주기식(window dressing) 행태로 평가할 수 있는데, 우리나라가 1991년에 난민협약에도 가입한 것 역시 이런 맥락으로 이해할 수 있다. 정인섭(2009)의 연구는 우리나라가 국제사회에서의 위상에 대한 고려로 인해 난민협약에 가입한 반면, 난민협약이 공식적으로 발효되기 전 국내체류 베트남 난민들을 모두 해외 국가로 재정착 시킨 것을 통해 한국 정부가 국제난민규범의 수용에는 별다른 관심이 없었다고 설명한다. 우리나라가 1991년에 난민협약에 가입했지만, 학계에서도 이에 대한 본격적인 연구는 등장하지 않았다. 그러다가 1990년대 후반 들어 대규모 탈북자 사태가 인도적 위기로 확대되고, 2001년 국내에서 최초로 난민인정자가 등장하면서 국제난민규범에 대한 관심이 증대된다. 이에 따라 국내에서도 국제법 분야를 중심으로 난민협약에 관한 소개(장복희, 1996; 고기복, 2004)나 유엔 난민기구(UNHCR)에 대한 소개(장복희, 1998; 고기복, 2001; 이용호, 2007), 국내 난민관련 법·제도의 문제점(장복희·김기연, 2001; 고기복, 2003) 등 국제난민규범에 대한 기초적인 연구들이 국제법 분야를 중심으로 등장하였다.

한편 2012년 난민법의 제정을 전후한 시기에는 난민법의 의미와 한계에 대한 연구들이 다수 나타났다. 장복희(2009)는 2008년 추진된 시민사회의 난민법안 초안을 바탕으로 국제인권규범에 따른 필수적인 내용과 법안의 의미를 평가하였다. 이어 난민법이 통과된 이후에는 난민법의 의의와 한계에 대한 연구들이 이어졌다(김종철·김재원, 2012; 오승진, 2012; 임현, 2014). 이 시기에 주목할 부분은 난민의제에 대한 법률적 접근에서 벗어나 난민의 정착과 사회적 통합에 관한

여러 분야, 특히 정치학이나 사회학 연구들이 활성화되기 시작했다는 점이다(신지원 외, 2012; 송영훈·이순복, 2012; 박경태, 2016). 예를 들어, 송영훈과 이순복 (2012)은 난민인정 이후 난민의 사회정착을 위한 정책적 함의를 미국과 스웨덴의 사례를 통해 모색해 보고자 하였다. 또한 이 시기는 시리아 난민위기나 미얀마 로힝야 사태 등 국제사회의 난민위기와 맞물려 난민의 수용과 국가안보 또는 인간안보 차원의 연계에 대한 다양한 연구들이 등장하였다(박종일 외, 2013; 송영훈, 2014; 2016; 김현정·문보경, 2016; Schattle and McCann, 2013)

2018년 제주도 예멘난민 사태는 한국 사회에서 난민의 수용을 둘러싸고 본격적인 가치 논쟁 또는 국제규범 경쟁이 시작된 기점이었다고 볼 수 있다. 이 시기 국가안보와 폐쇄적 민족주의 담론을 중심으로 한 반(反)난민 담론이 공적영역으로 표출되며, 한국 사회는 치열한 담론경쟁을 경험하였다(박상희, 2019; 신예원·마동훈 2019). 이러한 상황 속에서 보편적 인권에 기반한 국제난민규범이 본격적으로 소개되는 계기가 되었다. 연구자들은 난민문제의 과도한 정치화(politicization) 및 안보화(securitization)을 경계하며, 국제사회에서의 책임분담(responsibility sharing)이라는 관점에서 바라보아야 한다는 점을 강조하였다(송영훈, 2018; 이병하, 2018). 예를 들어, 송영훈(2018)은 난민을 수용하는 과정에서 발생하는 경제적 부담이나 사회적 갈등과 같은 난민문제와 난민의 실존과 존엄성을 보호하기 위한 난민의 문제를 분리하는 사회적 성숙함을 강조하였다. 또한 이병하(2018)는 코펜하겐학파의 안보화 과정에 대한 분석틀을 적용하여 한국 사회에서 난민의제가 본격적인 안보화의 단계에 이르지 못하는 것이며, 첨예한 정치적 논쟁을 유발하는 정치화의 단계에 진입했다고 평가하기도 하였다.

그러나 제주 예멘난민 사태는 단순히 단기적인 사회적 갈등을 넘어 한국 사회에서 국제난민규범의 수용과정에 대한 관심으로 이어진다. 일찍이 정인섭(2009)은 우리나라의 난민수용 과정을 난민협약 비

준 이전과 이후로 나눠 분석한 바 있다. 냉전 시기 간헐적으로 발생한 귀순자에 대한 처우로부터 기원한 한국의 난민정책은 난민협약 비준 이후 베트남 보트피플을 전원 제3국 재정착을 통해 출국시킴으로써 난민의 수용을 회피하고자 하는 정책적 성격을 명확히 드러냈다(정인섭, 2009). 그러나 한국 정부는 UNHCR의 상임이사국에 진출한 것을 계기로 난민지위를 인정하고 국제난민규범을 수용하기 시작했다고 평가했다(정인섭, 2009). 최근에는 2012년 난민법 제정 과정을 통해 국제난민규범 수용에 대한 연구들이 본격적으로 나타나고 있다(노관령·이태동, 2019; 최원근, 2021; 홍건식·장휘, 2021; 정유진, 2024; Schattle and McCann, 2013). 홍건식, 장휘(2021)는 난민법 제정 당시 여당 원내대표로 난민법을 대표발의한 황우여 의원을 규범 주창자(규범혁신가)로 설명하고자 하였다. 즉 국제난민규범의 내재화 과정을 통해 난민법의 제정이 제도화를 통해 국제난민규범 수용의 최종단계에 진입했다는 것이다. 다만 이 연구는 난민법의 제정을 국제난민규범 내재화의 완결로 해석한다는 점에서 한계를 지닌다. 예를 들어, 예멘 난민에 대한 법무부의 대응을 분석한 연구에 따르면, 예멘 난민은 보호보다는 통제의 대상으로 간주되었으며, 대중의 부정적인 인식은 한국에서 난민 규범의 내재화가 부족함을 보여준 사례로 지적된다(정유진, 2024). 즉, 난민법의 제정을 통해 국제난민규범이 공식적으로 제도화 되었으나, 실제 현장에서 발생하는 문제점들, 특히 난민심사 절차, 강제송환금지 원칙, 공항만에서의 장기 구금 등 국제난민규범의 가장 근간을 이루는 문제들이 여전히 쟁점을 이루고 있는 한국 난민보호 제도의 실태를 제대로 설명하지 못하는 한계가 있다. 이런 측면에서 노관령·이태동(2019)의 연구는 국내 난민지원NGO단체(난민지원네트워크)의 입법운동을 중심으로 국제난민규범의 국내 이행 과정에 초점을 맞춘다. 즉 난민법 제정 과정을 사회운동의 측면에서 외부에 존재하는 정치적 기회구조와 시민사회 내의 운동역량이 조율하는 과정으로 분석하였다. 한편 최원근(2021)은 한국의 난민법의 제정과정에서 시민사회가 난민협약의 정당성을

활용하여 정부의 공허한 약속(empty promise)를 극복하는 역설(paradox)을 가져올 수 있었음을 강조하기도 하였다. 정유진(2024)는 한국의 난민법 제정이 국제 난민 규범의 이행 입법으로서, 난민 보호의 법적 구속력을 높인다고 주장했으나 실제로는 이러한 규범의 내재화는 부족하다고 지적한다.

이런 선행 연구들은 한국에서 국제난민규범의 제도화 과정에서 비국가 행위자(NGO 또는 입법부)의 역할을 강조한다는 공통점을 지닌다. 그러나 한국의 국제난민규범 수용에 대한 기존의 연구들은 난민법의 제정이라는 매우 단기간의 시점에 집중하는 한계를 지닌다. 즉, 아시아에서 난민협약을 비준한 여러 국가들 가운데 우리나라만 독립된 난민법을 제정하게 되었는지, 우리나라의 국제난민규범의 수용 과정이 사회운동의 측면에서 어떤 고유한 맥락(context)을 가지는지에 대한 설명이 부족한 것이다. 따라서 이 연구는 우리나라의 국제난민규범의 수용 과정을 난민권리운동(refugee rights movement)의 관점으로 재구성하고자 한다. 이 연구는 우리나라 시민사회가 난민문제에 대응하기 시작한 1990년대 후반부터 난민법이 제정된 2012년까지의 시기를 중심으로 난민권리운동이 형성되고, 국제난민규범을 수용하고 현지화(localization)하는 과정의 맥락성에 주목한다.

III. 연구방법론

이 연구는 초창기 난민권리운동에 직접 참여하였던 당사자로서의 경험과 기억들에 기반을 두고 있다. 연구자는 2005년부터 국제엠네스티, 피난처 등 관련 단체의 자원활동가 등을 거쳐, 2009년부터 난민인권센터에서 상근활동가로 근무하며 난민권리운동에 직접 참여하였다. 2012년 학업의 길에 들어서면서 현장을 떠났으나, 우리나라의 난민운동을 기록하고 이론적으로 평가하는 작업에 기여를 해야 한다는 부담감을 늘 가지고 틈틈이 인터뷰 등 자료수집에 노력을 기울였다. 이 연구는 당시의 기억들이 망각되기 전에 다시 복기하고, 경험

들을 재구성하고 그 의미를 평가하는 작업으로부터 시작되었다.

한편 이 연구는 개인의 기억이 가지는 불완정성과 주관적 편향성을 극복하고자 다양한 노력을 기울였다. 먼저 이 연구는 우리나라 난민권리운동의 주요인물들에 대한 인터뷰를 활용하였다. 이 연구를 본격적으로 구상했던 2016년 경 현장의 활동가들을 중심으로 1차 면담을 진행하였다. 그리고 2024년 들어 지금은 현장을 떠났으나 난민권리운동의 초창기를 경험했던 대상자들을 중심으로 2차 면담을 진행하였다. 인터뷰에 참여한 대상자의 구체적인 정보 등은 아래의 <표 1>로 대신한다.

<표 1> 인터뷰 대상 및 일시

번호	이름	기관	일시	방식
1	김종철, 이일	공익법센터 어필(APIL)	2016. 9. 7.	대면
2	이호택	피난처	2016. 9. 8.	대면
3	황필규	공익인권법재단 공감	2016. 9. 17.	대면
4	김철효	경상국립대학교, (前)IOM, UNHCR	2024. 6. 22.	서면
5	박찬운	한양대학교, (前)민변	2024. 7. 22.	대면
6	김희진	University of British Columbia, (前)국제앰네스티 한국지부	2024. 8. 28.	대면 (온라인)
7	김형준	세계백신면역연합(GAVI), (前) Youth CLIP	2024. 8. 29.	서면

또한 이 연구는 난민인권네트워크의 초창기 회의록을 통해 2006-2012년 사이 난민권리운동에 참여한 시민사회의 주요 의제, 논점, 인식 등을 객관적으로 확인하고자 하였다. 이 회의록들은 우리나라 난민권리운동의 초창기에 새내기 활동가로 여러 모임에서 직접 회의록을 작성했던 연구자 개인의 소장자료와 난민인권네트워크 형성과 발전에 큰 역할을 한 황필규 변호사가 제공해주었다. 다만 이 회의록들은 시간적으로 특정 기간에 편중되어 있다는 문제가 있다. 예를 들어, 전체 회의록 18개 가운데 6개는 2006년 하반기에 집중되

어 있으며, 마지막 4개는 난민법이 제정된 이후인 2012년의 내용을 다루고 있다. 그럼에도 불구하고 이 회의록을 통해 난민법 초안을 작성하는 과정에서 논의된 주요 쟁점, 해외 사례, 추진방안 등을 시간의 흐름에 따라 파악할 수 있다는 점에서 의의를 가진다고 판단하였다. 또한 이 회의록의 제목과 참여기관 등에 따라 우리나라 난민권리운동의 정체성의 변화를 추적할 수 있다는 것도 주목할만한 지점이다.

<표 2> 난민인권네트워크 회의록

번호	일시	장소	제목	참석자	주요내용
1	2006. 7. 18.	KOCUN (한국 유엔인권정책센터)	난민법 개정 모임	김기연(KOCUN), 김희진, 박상희(국제앰네스티), 문정호(민변), 유혜정(UNHCR), 이호택(피난처), 최원근(자원활동가), 형수진(자원활동가), 황필규(공감)	국내 난민현황, 출입국관리법 개정안 평가, 난민위크샵(7/15-17) 논의 내용 요약 정리, 난민법 제정 논의, 외국 난민법 연구 논의(알바니아 난민법 소개) 등
2	2006. 7. 25.	KOCUN (한국 유엔인권정책센터)	난민법 개정 모임	김기연(KOCUN), 김희진, 박상희(국제앰네스티), 문정호(민변), 이호택(피난처), 정현정(UNHCR), 최원근(자원활동가), 형수진(자원활동가), 황필규(공감)	국가인권위원회 결정문 요약, 알바니아 난민법 요약, 난민법 제정 관련 토론(심사기구, 신속절차, 인도적 지위, 심사 기한, 신청자의 법적 지위, 담당 공무원 전문성 확보) 등
3	2006. 8. 11.	공익인권법재단 공감	난민법 개정 모임	문정호(민변), 박상희(국제앰네스티), 이호택(피난처), 정정훈, 황필규(공감), 정현정(UNHCR), 최원근(자원활동가), 최현모(이주노동자인권센터), 형수진(자원활동가)	유럽 국가들의 신속절차, 국내의 전문위원회 구성 및 현황, 난민법의 기본 원칙, 인정절차, 난민에 대한 처우 관련 등
4	2006. 8. 4.	공익인권법재단 공감	난민법 개정 모임	김철효(IOM), 김희진(국제앰네스티), 문정호(민변), 이호택(피난처), 정정훈, 황필규(공감), 최원근(자원활동가), 형수진(자원활동가)	난민신청자의 처우와 권리 관련 유럽 사례, 공항에서의 절차 및 구급 관련 유럽 사례 등

5	2006. 9. 18.	국제 앰네스티	난민법 개정 모임	문정호(민변), 박상희(국제앰네스티), 이호택(피난처), 정현정(UHCR), 최원근(자원활동가), 황필규(공감)	난민법 시안 발표(일반규정, 난민심의위원회, 난민의 권리, 난민신청자의 권리, 구급) 등
6	2006. 10.18.	국제 앰네스티	난민법 개정 모임	박상희(국제앰네스티), 이호택(피난처), 정현정(UHCR), 최원근(자원활동가), 황필규(공감) 외 1(공감 인턴)	비호와 난민인정의 차이, UNHCR 위임난민 제도, 난민인정 후 본국귀환 사례, 난민의 정의 관련 쟁점, 범안 입법 추진계획 및 난민법 워크샵 준비 등
7	2008. 7. 2.	국제 앰네스티	난민법 제정 5차 모임	김희진, 최원근(국제앰네스티), 정현정, 이소아(UHCR), 황필규(공감), 김난연, 강부환, 황지영 총 8인	서울지방변호사회 및 인권위 주최 “난민의 실태와 법적 지위에 관한 세미나” (2008. 7. 15) 준비
8	2009. 2. 25.	국가 인권 위원회	난민 활동가 모임	황필규, 김수산, 이호택, 양혜우, 김희진, 김종철, 조건이, 문은현, 최원근, 정현정	법무부 국적난민과 방문결과 공유(파주 난민지원 시설 관련 협의), JAR 방문 보고(피난처 이호택), 난민인정처리지침 정보공개청구, 난민신청자 위한 소책자 제작, 3월 월례세미나 논의 등
9	2009. 5. 18.	UNHCR	난민 정책 개선 모임	황필규(공감), 최원근, 박채리(난민인권센터), 이호택(피난처), 정현정, 김미연, 정소희(UHCR), 김종철, 송혜미, 오영진, 이성은, 노상은 (CLF), 이법렬(한중대 학교)	난민지원시설(파주) 관련 업데이트, 난민법 제정 관련 서울연합 입법청원, 난민의 날 행사, 체류자격의 활동허가 및 출입국관리법시행령 개정안 개선, 난민인정 불허 행정소송 등
10	2009. 7. 22.	UNHCR	난민 정책 개선 모임	황필규, 최고은, 김유현(공감), 김성인, 최원근(난민인권센터), 이호택(피난처), 정현정, 정소희(UHCR), 김종철, 강선주(CL), 최진(인권위)	난민신청자 취업허가 관련 논의, 해외트레이닝(김종철) 및 UNHCR NGO Consultation(황필규) 참석 공유, 대한연합 및 서울연합사협회 난민지원업무 상황 공유, 난민인정 소송 및 각 단체 활동 공유

11*	2010. 1. 19.	N/A	난민 정책 개선 모임	황필규, 추혜진, 윤선주, Jamie Oh, Song Yue, S. Cha-Kim (공감), 최진(인권), 김성인, 최원근, 김초은 (난민인권센터), 정현정, 김기식 (UNHCR), 이호택 (피난처), 김종철, 진영진 (소명), 이병렬 (한중대학교),	난민지원센터 관련 정보 공유 및 입장 조율, 대응 방안, 난민신청자 및 인도적체류자 의료보험제도 대상자 지정 문제, 난민법 공청회 진행상황, 인도적 체류자 범칙금, 난민신청 사례 및 각 단체별 사업 계획 공유
12*	2010. 2. 17.	소명	난민 정책 개선 모임	김성인, 최원근, 김다애, 허현, 차윤지 (난민인권센터), 김지선, 김기식 (UNHCR), 이호택 (피난처), 김종철 (소명), 양동수 (동천), 이병렬 (한중대학교)	난민지원센터 관련 법무부 간담회 이후 쟁점 및 의견 조율, 추진과제 논의, 의료지원 관련 논의, 난민심사 인터뷰 문제점 및 추진과제, COI 필요성 및 추진계획, 난민신청 사례 및 각 단체별 현안 공유
13*	2010. 3. 26.	UNHCR	난민 네트워크 회의	김성인, 최원근, 장민정, 정상미 (난민인권센터), 크리스티안 바우레더, 케런 루스보팅, 정현정(UNHCR), 이호택 (피난처), 김종철, 정진, 이사랑 (소명), 이병렬 (한중대학교), 양동수, 김다애, 주권다운(동천), 이해숙 (안산외국인주민센터), 김수산(인권위), 김철효, 연아람 (IOM-이민정책연구원), 황필규, 박영아, 이정인, 한정주, 이태용, 최원주 (공감)	UNHCR 활동 관련 평가 및 2010-2011년 사업계획 소개(난민신청 권리, 난민 인정절차, 난민의 권리 보장, 보호소 모니터링), UNHCR의 네트워크 참여 정례화, 국제회의 협의 (4/26-27 구금대안 지역회의, 4/28 동아시아 NGO 심포지엄)
14*	2010. 4. 23.	동천	난민 네트워크 월례 회의	크리스티안 바우레더 외(UNHCR), 이호택(피난처), 황필규 외(공감), 김종철 외(소명), 최원근 외(난민인권센터), 양동수 외(동천), IOM-이민정책연구원	난민네트워크 의장(이호택) 선출 및 월례회의의 정례화, UNHCR 사업보고 업데이트, 구금대안 회의 (4/26-27) 결과 공유, 출입국개정안 통과 및 난민법 공청회 준비, 단체별 현황 공유

15	2012. 4. 26.	N/A	난민 네트워크 회의	이호택, 국현정(피난처), 김다애, 김진, 김예원(동천), 박현민, 송지선(메디피스), 박영아 외 1(공감), 서창록, 김정림, 정규선(휴먼아시아), 최동혁, 최진(인권위), 최원근(난민인권센터), 크리스찬 바우레더, 캐런투스 보딩, 채현영, 유희승(UNHCR), 김종철, 장진영 외 1(어필)	UNHCR 바우레더 법무관 이임, 세계난민의날 행사 논의, 난민신청자 강제송환(우즈베키스탄) 및 대법원 확정판결 공유, 8월 APCRR4 국제회의 준비 상황 공유, 단체별 활동내용 공유 등
16	2012. 6. 21.	N/A	난민지원네트워크	국현정 (피난처), 박영아 (공감), 김정림, 빌 (휴먼아시아), 김다애, 김세미 (동천), 최진, 김윤 (인권위), 채현영, 인턴 (UNHCR), 장설아 (메디피스), 정신영 (어필), 최원근	난민의날 행사 피드백, 난민법 시행령 관련 법무부 협의, 영종도 난민보호시설 진행상황, 8월 APCRR4 국제회의 준비, 각 단체별 활동내용 공유 등
17	2012. 8. 30.	피난처	난민지원네트워크	국현정, 이호택, 김은영(피난처), 황필규(공감), 김다애(동천), 채현영(UNHCR), 민영희(메디피스), 김정림, 정규선 (휴먼아시아), 김동현(희망법), 정신영 (어필)	8월 APCRR4 국제회의의 평가, 난민법 시행령 관련 상황 공유, 단체별 활동내용 공유 등
18	2012. 9. 20.	UNHCR	난민법 시행령/시행규칙 TFT 모임	김성인(난민인권센터), 김종철(어필), 채현영, 강균하, 권영실(UNHCR), 이호택, 국현정(피난처), 황필규, 인턴1(공감), 김예원, 김진, 김다애(동천), 김동현(희망법), 최진(인권위)	법무부 국적난민과 간담회 준비, 난민법 시행령안 검토 등

(출처: 연구자 개인 소장, *는 황필규 제공)

IV. 난민권리운동의 태동 (1999-2005)

1. 민변과 피난처

한국의 난민권리운동의 기원은 1990년대 후반으로 거슬러 올라간다. 한국 정부가 1992년에 난민협약을 비준한 뒤, 1994년부터 난민신청을 받기 시작하여, 1998년까지 49명이 난민신청을 하였다. 이 기간 동안 정부에서도 단 한 명의 난민지위도 인정하지 않았으나, 시민사회내에서도 난민문제를 인지하거나 적극적으로 대응하지 못했다고 할 수 있다. 이렇게 사각지대에 놓여 있던 난민문제는 1999년 들어 본격적으로 시민사회의 주목을 받게 된다. 공교롭게도 우리나라 난민권리운동의 두 축인 민변과 개신교를 배경으로 한 피난처의 활동이 1999년을 기점으로 수면 위로 떠올랐기 때문이다.

먼저 민변의 경우 박찬운(당시 민변 국제연대위원장)과 같은 법률가와 김기연 간사 등 활동가를 중심으로 난민신청자에 대한 법률적 조력을 제공하는 활동을 시작했다. 민변은 1999년 당시 한국을 관할 하던 UNHCR 동경사무소의 요청으로 UNHCR과 특별협약을 체결하고 난민신청자에 대한 지원을 시작하였다(박찬운 인터뷰, 2024. 7.22). 민변은 국내에서 난민신청 등 사안이 발생할 경우 UNHCR의 요청에 따라 법무부의 난민심사 절차와 동일한 신청서 작성 및 인터뷰를 통해 기록을 정리하고, 난민신청을 할 수 있도록 안내하고 법률적인 지원을 제공하였다(김철호 인터뷰, 2024. 6.22; 박찬운 인터뷰, 2024. 7. 22) 이 밖에도 민변은 한국 정부의 난민심사 등 절차 개선에 대한 옹호활동을 전개하였다(박찬운 인터뷰, 2024. 7. 22). 민변은 2001년 난민법률지원위원회를 설치하여 난민신청자 등에 대한 법률적 조력을 체계적으로 제공하려는 시도를 하였는데, 차규근 등 법률가 뿐만 아니라 학계의 장복희(당시 가톨릭 대학교), 이호택(피난처), 정현정(UNHCR) 등의 외부인사들이 포함되어 보다 포괄적인 지원을 제공하고자 하였다 (박찬운 2016). 한편, 2001년 당시 UNHCR에서는

민변을 통한 법률지원 외에도 정토회 산하의 좋은벗들을 통해 난민 등에 대한 사회적 지원을 제공하기도 하였다(김철호 인터뷰, 2024. 6. 22). 민변의 난민지원위원회를 주도한 박찬운은 2005년 국가인권위원회 인권정책국장으로 자리를 옮기며 난민 권리 실태를 체계적으로 조사하고 국가인권위원회의 공식적인 정책개선 권고 결정을 주도하여, 이후 난민권리운동의 규범적·도덕적 근거를 제공하는데 기여하였다.

한편 이호택, 조명숙 부부를 중심으로 한 피난처는 개신교를 배경으로 1994년부터 이주노동자와 탈북자에 대한 지원활동으로부터 시작했다. 피난처는 1999년을 기점으로 난민지원활동을 시작하여, 2000년부터 이라크 쿠르드족과 버마(미얀마), 방글라데시 줌머인 등 난민그룹에 대한 지원을 개시하면서 본격적인 활동이 진행되었다(이호택 인터뷰, 2016. 9. 8). 특히 피난처는 2003년 방글라데시 치타공 산악지대에 대한 현지조사 등을 통해 난민지위 인정을 위한 증거 자료를 수집하는 등 난민지위인정 절차를 직접적으로 지원하는 역할을 전개하였다(이호택·조명숙 2010; 최영일, 2018). 피난처는 시민단체로서 난민 등에 대한 쉼터, 한글교육, 생계 등 생활지원을 제공하였으나 난민지위의 인정여부가 중요한 특성상 법률 지원을 중점적으로 전개하였다.

민변과 피난처와 같은 시민사회의 적극적인 개입은 한국 정부의 첫 난민인정에도 직접적인 영향을 미쳤다. 1994년 난민신청을 받기 시작했음에도 2000년까지 난민지위를 인정하지 않았던 한국정부는 2001년 이례적으로 에디오피아 출신 D씨의 난민지위를 인정했다(강대진, 2004; 이상서, 2021).²⁾ 최초의 난민인정에 대해 UNHCR 상임이사국 진출에 따른 국제사회에서의 위상(reputation) 문제라는 해석이나 탈북자의 난민지위 인정을 위한 전략적 동기와 같은 외부적

2) D씨의 난민지위 인정이 이례적인 것은 일반적으로 대부분의 난민심사가 2~3년 이상 걸리는데 반해 D씨는 채 1년이 되지 않아 결과가 나왔다는 점 등이 원인으로 꼽힌다.

효과에 대한 해석이 주를 이뤘다(정인섭, 2009; 노관령·이태동, 2019). 그러나 그 당시 국가인권위원회 설립으로 대표되는 김대중 정권의 국제인권규범 수용 의지와 인권감수성의 변화와 더불어 민변과 피난처 등 시민사회의 적극적인 개입의 증가와 같은 국내적 요인들 또한 난민인정을 위한 중요한 압력으로 작용했다고 평가할 수 있다(박찬운 인터뷰, 2024. 7. 22).

민변과 피난처는 이후 한국의 난민권리운동의 인적 네트워크의 저수지의 역할을 하였다. 구체적으로 민변을 중심으로 황필규 변호사, 김종철 변호사 등 법률가들이 모이기 시작하여, 이후 2004년 황필규 변호사가 공익법재단 공감의 창설에 참여하며 난민에 대한 법률지원의 토대를 제공하였다. 또한 김종철 변호사는 민변과 더불어 기독교법률가회(CLF)와 피난처 등에 참여하였으며, 이후에 2011년 공익법센터 어필을 창립하였다. 2009년 난민인권센터를 설립하는 김성인, 최원근 등 2세대 활동가들이 다양한 형태로 피난처의 활동가로 거쳐갔으며, 일본난민지원협회(Japa Association for Refugees: JAR)에서 활동하며 한국과 일본의 난민권리운동이 연대할 수 있는 연결점의 역할을 했던 형수진 역시 피난처 활동가(간사)를 역임했다.

한편 민변과 피난처를 기점으로 본격화된 한국의 난민권리운동의 성격을 규정짓는 중요한 특징 중 하나로 법률가들의 중심적 역할에 주목할 필요가 있다. 민변이 법률가를 중심으로 활동하게 되는 것은 당연한 것이지만, 피난처의 이호택 대표 또한 법학전문공자로 법률제정과 난민지위인정절차 문제에 집중하는 경향성을 보였다(이호택 인터뷰, 2016. 9. 8). 이런 법률가 중심의 초기 활동은 한국의 난민권리운동이 난민에 대한 인도적(경제적) 지원이나 사회적 인식의 개선에 앞서 난민 지위의 인정에 집중되는 형태로 나타나며, 이후 난민의 권리를 별도의 국내법의 제정이라는 제도화를 통해 보장하고자 하는 난민법 제정 운동으로 나아가는 결정적 요인으로 작용한다.

민변과 피난처의 초창기 활동은 뚜렷한 차이점을 만들어 내기도 한다. 사회운동의 이데올로기적 측면에서 민변이 세속적(secularism)

이며 보편적인 권리운동을 상징한다면, 피난처는 개신교를 배경으로 종교적 사명감을 대표하였다. 또한 한국의 정치적 지형상 전자가 진보진영, 후자가 보수진영과의 연대를 구축하는데, 난민법의 제정 과정에서는 진보와 보수의 긴장과 연대가 공존하는 과정을 경험하게 된다. 한편 피난처의 정치·종교적 특성은 이후 2세대 활동가들의 분화를 가져오는 원인이 된다. 예를 들어, 2005~6년부터 국제엠네스티, 한국유엔인권정책센터, 공감 등을 중심으로 종교적 기반이 없는 난민지원 NGO의 필요성이 제기되었다. 이미 피난처가 활발한 활동을 하고 있었지만, 종교적 배경으로 인해 피난처의 도움을 요청하기 부담스러운 난민신청자들의 요청이 직간접적으로 전달되었기 때문이다(김희진 인터뷰, 2024. 8. 28). 이런 시민사회 일각의 문제제기는 2009년 난민인권센터가 설립되는 하나의 계기가 되었다.

2. 난민인권네트워크의 출현

한국의 난민권리운동이 1999년 촉발되었다면, 2005년을 기점으로 개인적 및 즉응적(*ad hoc*) 대응에서 벗어나 난민의 권리를 체계적으로 보장하기 위해 국제난민규범의 수용과 국내 입법을 통한 제도화의 움직임이 표면적으로 나타났다고 평가할 수 있다. 우리나라는 1992년에 난민협약을 비준하였지만, 국내에 체류 중이던 베트남 보트피플들을 모두 제3국으로 재정착 시켰으며, 거의 10년에 이르는 기간 동안 난민지위를 인정하지 않았다(정인섭, 2009). 2001년 처음으로 난민지위를 인정하면서 본격적으로 국제사회의 난민보호에 대해 인식하고 국제난민규범의 수용이 시작되었다고 볼 수 있다(정인섭, 2009). 그러나 이런 국제난민규범의 수용에 있어서 한국 정부는 여전히 소극적이거나 무관심한 현실 속에서 2005년부터 시민사회를 중심으로 국제난민규범의 수용을 지향하는 움직임이 시작되었다. 특히 개별적으로 활동하며 느슨한 형태의 잠재적 네트워크(*submerged network*)에 머물던 난민분야의 활동가들이 공식적인 네트워크로 발

전하는 움직임이 시작되었다.

국내의 난민지원 단체들은 2001년부터 민변, 피난처, 좋은벗들 등이 주도하여 세계난민의 날 행사를 진행하였다(최영일, 2018). 2002년부터 2004년 사이에는 워크숍, 심포지움, 라운드테이블 등 다양한 형태의 학술행사 형태로 개최되었다(김철효 인터뷰, 2024. 6. 22). 이후 2004년부터 난민법 제정을 위한 세미나 모임이 시작되었고, 2005년 11월 이주인권연대와 IOM 서울사무소가 “난민 신청인 및 난민 지원을 위한 2005 NGO 워크숍”을 서울에서 개최하면서 네트워크 구성이 본격적으로 논의되었다. 이 워크숍에서는 난민분야에서는 NGO들의 역량이 부족한 현실을 지적하면서 주로 이주노동자 권리 보호를 위해 활동하던 『이주인권연대』 회원단체들을 대상으로 난민 보호와 연관된 기본적인 국제법적 이해와 난민 면담을 위한 사례분석 및 역할극 등의 역량강화 프로그램을 제공하였다. 그런데, 이 워크숍은 단순히 역량강화 프로그램으로 그치지 않고, 민변, 피난처, 국제앰네스티, UNHCR, IOM 등의 활동가들이 모여서 본격적인 시민사회 네트워크를 구성하자는 제안이 공유된 자리였다(김철효 인터뷰, 2024. 6. 22).

난민지위는 다른 이주민 집단과 달리 법률적 판단에 의한 난민지위의 인정여부가 권리에 접근할 수 있는 결정적 요인으로 작용한다. 따라서 난민지위인정 절차를 지원할 수 있는 법률가 중심의 사회운동으로 표출되는 경우가 많다. 특히 우리나라 난민권리운동은 그러한 양상이 더욱 도드라지는데, 이는 우리나라의 난민권리운동이 민변과 피난처의 활동으로부터 기원하면서 법률가들을 중심으로 그 방향성과 행태가 결정되는 경향성을 보였기 때문이다. 그리고 결과적으로 시민사회 내에서도 우리나라의 난민보호가 미비한 원인이 출입국관리법의 한계라는 문제의식이 주류적으로 나타나게 되었다. 결국 우리나라에서 난민의 권리를 보호하기 위한 사회운동이 독립적인 난민법 제정 운동으로 표출되는 결과를 가져왔다. 이런 양상은 앞서 언급한 2005년의 워크숍에서도 주로 국제난민법 체계와 국내 난민관련

법률 및 난민지위인정심사를 지원하는 내용이 다뤄졌다는 점에서도 확인된다. 이후 시작된 네트워크 모임에서도 출입국관리법의 개정 또는 난민법의 제정을 위한 준비가 주요 의제로 다뤄지게 된다. 다만, 이런 법률가 중심의 사회운동은 상대적으로 난민의 경제적 및 사회적 권리, 사회통합, 대중에 대한 인식개선 등의 측면이 간과되는 문제를 가져온 점 또한 지적할 필요가 있다.

V. 난민법 입법운동 (2006-2012)

1. 옹호네트워크(advocacy network)의 발전

2005년부터 본격적으로 조직화된 난민권리운동은 앞서 설명한 바와 같이 사실상 독립된 난민법의 입법을 추진하는 형태를 띠었다. 1990년대 후반에서 2000년대 초반 민변, 피난처 등 개별적으로 시작된 난민권리옹호 활동들은 2004년부터 출입국관리법의 개정 또는 난민법의 제정을 위한 정기적 세미나 모임을 통해 네트워크 형태를 갖춘 연대체로 발전하였다. 한국의 난민권리옹호활동은 난민법 입법운동을 통해 자생적이며 공식적인 옹호네트워크(advocacy network) 조직으로 발전하였다. 이 난민법 입법운동은 개별적으로 산재되어 있던 난민관련 NGO들과 활동가들을 하나의 네트워크로 규합하는 역할을 하였다. 초창기 난민인권네트워크는 공감(황필규), 국제엠네스티(김희진, 박상희), 기독교법률가회(김종철), 민변(문정호), 피난처(이호택), 한국유엔인권정책센터(김기연), IOM(김철효), UNHCR(정현정)과 그 당시 개인활동가 상태였던 최원근, 형수진 (이상 가나다 순) 등을 중심으로 구성되었다. 난민인권네트워크는 국내에서 난민과 관련해 활동하는 다양한 개인 및 단체들이 자유롭게 드나드는 개방적 구조를 가지고 있었으며, 여기에 참여하던 개인들이 공익법센터 어필(김종철), 난민인권센터(김성인, 최원근), 에코팜프(박진숙) 등 새로운 단체를 창설하였으며, 2012년 이후에는 페디피스, 재단법인 동천,

휴먼아시아 등의 단체들도 추가적으로 참여하였다.

그러나 이 조직이 처음부터 공식적인 네트워크의 정체성을 갖춘 것은 아니었다. 상당 기간 동안 이 모임은 “난민법 개정 모임”(2006-2008년)으로 불리웠으며, 이후 2008년 즈음에는 “난민법 제정 모임”, 2009년에는 “난민활동가 모임”이나 “난민정책개선 모임” 등의 용어가 사용되었다. 그러던 중 2010년 3월부터 “난민네트워크”라는 표현이 사용되기 시작했고, 다음 달인 4월에 피난처 이호택 대표를 의장으로 선출하고 정기적인 월례회의를 통해 “난민네트워크”를 공식화하였다.³⁾ 이후 2012년을 전후해서 “난민(지원)네트워크”라는 명칭 등을 사용하다가, 2018년에 이르러 “난민인권네트워크(Korea Refugee Rights Network, KORIN)”라는 보다 체계화된 조직으로 발전하였다.⁴⁾

난민법 입법운동은 정기적으로 모이며 난민과 관련된 주요 선진국의 법안 및 규정 등을 연구하며, 난민법 초안 작성을 기획하였다. 이 과정의 가장 큰 특징은 국제규범의 적극적인 현지화(localization)를 시도했다는 점이다. 구체적으로 난민네트워크는 초기부터 유럽의 공동난민규정(EU Directives)과 알바니아의 난민법을 참고하였으며⁵⁾, 이후에는 유럽 주요국가들의 사례를 통해 난민지위인정절차, 인도적 지위, 난민신청자의 지위와 처우, 공항에서의 난민신청절차와 구금, 난민담당 공무원의 전문성 향상 방안, 독립적 위원회의 구성 등의 내용을 반영하고자 했다.⁶⁾ 한가지 흥미로운 것은 난민법 제정운동 초창기 선진국이 아닌 알바니아의 난민법을 매우 중요한 사례로 다루었다는 것이다. 알바니아가 전통적으로 많은 난민을 수용하거나 난

3) 난민네트워크 회의록 (2010. 3. 26 및 4. 23)

4) 2024년 현재 25개 일반회원단체와 4개의 특별회원단체가 참여하고 있다 (출처: 난민인권네트워크 홈페이지, <https://refugeeswelcome.campaigns.me/>, 접속일: 2024. 8. 29)

5) 난민법 개정모임 회의록 (2006. 7. 18 및 7. 25)

6) 난민법 개정모임 회의록(2006. 9. 4)

민보호에 적극적인 국가가 아닐 뿐더러 한국과 비슷한 시기인 1992년 8월에야 난민협약과 의정서를 비준하였다는 점에서 이는 매우 특이한 사례로 보인다. 난민법 입법운동에서 알바니아의 사례를 주목한 것은 알바니아가 1998년 난민법(law on asylum)을 제정하였는데, 이 당시 UNHCR의 자문을 통해 법안이 마련되는 과정에서 사실상 국제난민규범을 국내법에 적용하는 가장 이상적인 사례라는 평가가 있었기 때문이다.⁷⁾ 이런 과정을 거쳐 난민인권네트워크는 2006년 9월 18일에 최초의 난민법 시안을 작성하고 내부적으로 공유하였다. 이 시안은 난민법에 포함될 일반적 규정(국제앰네스티), 난민심의위원회 구성(공감), 난민의 권리(피난처), 난민신청자의 권리(최원근), 구급과 관련 내용(김철효) 등으로 구성되어 있었으며, 난민협약보다 “포괄적이고 진보된 보호”를 제공하는 것을 지향하였다.⁸⁾

난민법 시안 작성의 사례와 같이 난민인권네트워크는 난민법 입법운동 과정에서 난민심사절차, 구급이나 강제송환, 인도적 체류자의 법적 지위 확립과 권리의 확대 등 난민의 시민적·정치적 권리 뿐만 아니라 생계와 의료 등 경제적·사회적 권리 등 전문분야별로 의제를 정리하고 전체적으로 논의를 하여 초안을 작성하는 방식으로 진행되었다(황필규 인터뷰, 2016. 9. 17). 또한 난민법 관련 세미나를 넘어 난민신청 사례의 공유, 난민신청자 본국상황에 대한 공동 조사 등으로부터 시작해서 난민심사 과정의 문제점에 대한 공동대응, 매년 6월 세계 난민의 날 행사를 공동으로 기획 및 진행하는 등 난민과 관련된 사회적 인식개선을 위한 활동 등으로 의제를 확장하였다. 예를 들어, 2006~2008년까지의 회의록은 난민법 입법운동에 그 내용이 집중되어 있으나, 2009년 회의록에는 난민지원시설 관련 협의, 일본난민지원협회(JAR)과의 교류, 세계 난민의 날 행사 준비, 구체적인 난민신청 및 행정소송 관련 현황, 스위스 제네바에서 개최된 UNHCR-NGO 협의(Consultation) 방문 결과 공유 등 다양한 의제들

7) 난민법 개정모임 회의록(2006. 7. 18)

8) 난민법 개정모임 회의록(2006. 9. 18)

이 논의되었다.⁹⁾

이런 과정을 통해 난민네트워크의 구성원들이 각 분야의 전문성을 강화하면서 상호의존성을 보장하는 특징을 가지게 되었다. 구체적으로 난민에 대한 법률지원에 있어서 난민단체와 법률단체 간의 역할과 협력이 구체적으로 분담되기 시작했다. 이 당시 법무부의 난민심사 단계에서 난민인정 비율이 지극히 낮은 상황에서 많은 경우 행정소송까지 난민지위인정절차가 이어지는 것이 일반적인 행태였다. 이에 따라, 법률가가 아닌 난민단체의 활동가들이 기초적인 법률상담뿐만 아니라 실제 행정소송절차까지 지원하는 양상이 나타났다. 그러나 이런 양태는 전문성의 부족으로 인해 난민지위를 인정 받을 가능성이 낮을 뿐 아니라 과도한 업무부담으로 난민단체들에 소송업무가 가중되는 결과를 가져왔다. 이에 따라 2009년 설립된 재단법인 동천의 주도로 변호사들의 프로보노(*pro bono*) 활성화와 난민단체 및 변호사 간 협업의 체계화가 나타나기 시작했다. 또한 이 시기에는 난민단체들을 중심으로 난민에 대한 통번역 지원, 심리상담, 주거 및 생계지원, 아동에 대한 분유지원 등 다양한 형태의 생활지원 활동들이 구체적으로 나타나기 시작했다.

2. 정보의 정치와 난민법 제정 운동

난민인권네트워크의 난민법 제정 운동은 국제난민규범 수용에서 가장 중요한 역할을 했다는 것은 이견이 없다(노관령·이태동, 2019; 홍건식·장휘, 2021). 특히 난민인권네트워크와 NGO들은 다양한 형태의 정보의 정치(*information politics*)를 통해 난민법의 제정을 넘어 국제난민규범의 수용을 촉진하였다고 평가할 수 있다. 난민인권네트워크의 정보의 정치는 난민관련 실태조사, 난민법과 관련된 토론회 및 공청회, 그리고 난민관련 정보공개 활동이라는 세 가지 방향으로

⁹⁾ 난민활동가 모임 회의록(2009. 2. 25); 난민정책개선 모임 회의록 (2009. 5. 18); 난민정책 개선모임 회의록(2009. 7. 22).

전개되었다.

먼저, 국내의 난민실태에 대한 실태조사 활동이다. 2004년 민변, 좋은 벗들과 피난처는 국가인권위원회 민간경상보조사사업으로 국내에서 최초로 난민들의 인권실태를 조사하여 『국내 외국인 난민 인권실태조사 보고서』를 발간하였다. 비록 이 보고서는 난민신청자와 난민인정자 등 70명이라는 제한된 인원을 대상으로 하였으나 국내에서 최초로 난민 등이 국내에 체류하는 과정에서 경험하는 시민적·정치적 권리 및 경제적·사회적 권리 실태를 실증적으로 분석하고자 했다는 의미가 있다. 이 조사에서는 난민지위심사 과정에서 발생하는 자의적 판단에 근거한 출국 종용이나 난민 심사의 장기화, 통번역 문제 및 불안정한 체류자격 등의 문제들과 일상 생활에서 나타나는 경제적 생활고, 의료나 교육, 가족결합, 한국사회의 인식부족 등의 어려움을 겪고 있다는 것이 확인되었다(민변 외, 2004). 이 조사는 민변에서 국제연대위원장과 난민법률지원위원장을 지낸 박찬운 변호사가 국가인권위원회 정책국장으로 자리를 옮기면서 실현되었으며, 이 보고서를 바탕으로 국가인권위원회는 2006년 “난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고”라는 결정문을 마련하였다(박찬운 인터뷰, 2024. 7. 22). 이 결정문은 각각 법무부장관에 대해 난민인정절차 및 사회적 처우의 개선을, 보건복지부장관에게는 난민에 대한 기초생활보장, 의료급여 및 긴급복지지원 등의 제공을, 외교통상부장관에게는 상호주의 적용 면제를 권고하였으며, 구체적인 내용들은 난민법의 제정 과정에서 중요한 규범적 기준을 제공해주었다.

이어 2008년 국가인권위원회에서 직접 용역연구를 발주하는 형태로 실태조사를 시행하였다. 이 조사에는 김종철(소명)을 연구책임자로 하여 황필규, 장서연(이상 공감) 및 한태희(위너스)과 같은 법조인들 뿐만 아니라 피난처(이호택, 국현정), 한국이주노동자인권센터(양혜우)와 같은 이주 및 난민단체와 학계(이병렬, 한중대학교 사회복지학과) 인사들이 참여하여 보다 체계적인 조사를 실시했다고 평가된다. 이 조사는 그 당시 국내에 체류중인 난민신청자와 난민인정자 등

에 대해 인구학적 특성을 반영한 311명을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 가운데 23명에 대한 심층면접을 통해 진행되었다(김종철 외, 2008). 이 조사 결과 난민인정 절차에서 절차의 장기화, 난민신청 접수거부, 법률적 조력의 부족, 부실하고 제한된 통번역과 심사, 구금 등 현장에서 제기되어 온 문제들이 실제로 확인되었다(김종철 외, 2008). 또한 취업이 허용되지 않는 법적 지위로 인한 경제적 어려움과 그로 인한 주거, 의료, 자녀 교육 등의 문제들이 다시 한번 확인되었다.

2010년에는 법무부 출입국외국인정책본부가 연구용역을 통해 “한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안”이라는 실태조사를 시행하였다. 이 조사 역시 난민신청자와 난민인정자 등을 포함한 395명에 대한 설문조사와 25명에 대한 심층면담으로 진행되었는데, 난민 등의 취업, 주거 및 생활, 건강 및 의료, 교육, 가족, 사회적 관계망과 문화, 미래계획 등 사회적 처우에 중점을 둔 것이 특징이다(김현미 외, 2010). 이 연구는 법무부에 의해 발주되었으나, 실질적인 연구의 수행은 이주운동 및 연구에 깊이 관여하고 있는 김현미, 박준규(연세대학교)와 난민인권네트워크 소속의 이호택(피난처)와 최원근(난민인권센터) 등이 진행하였다. 그 결과 그간 소외되었던 난민의 사회권과 문화권이 처음으로 강조되었으며, 난민인정 절차 및 제도, 국제기구와의 협력 및 국제적 난민보호 규범 및 기준 도입 등에서 상당히 진보적인 내용을 포함하고 있는 것으로 평가된다. 특히 이 조사에서는 난민신청자 및 난민인정자들이 처한 불안정한 경제적·사회적 처우와 생활환경 실태 개선 필요성을 보여주는 것을 넘어 난민들의 경제적 상황과 삶의 만족도를 통해 난민들이 경제적 혜택을 위하여 우리나라의 난민제도를 악용하고 있으며, 처우가 개선되면 귀환보다는 정주를 선택할 것이라는 사회적 편견이 타당하지 않다는 것을 강조하였다(김현미 외, 2010, p.214). 이는 난민제도의 악의적 남용과 처우개선의 위험성을 강조해 온 법무부의 우려와 상반되는 결과라는 점에서 주목할 필요가 있다고 평가되었다.

국내에 난민관련 전문가의 희소성과 난민들에 대한 접근성의 어려움으로 인해 난민에 대한 실태조사는 사실상 난민인권네트워크에 소속된 NGO의 활동가들이 대부분의 조사 및 연구과정을 주도하는 양상을 보였다. 이에 따라 각 실태조사에서는 난민인정절차의 문제점, 구급이나 강제송환 등 시민적·정치적 권리 침해, 경제적·사회적 권리 문제 등 난민인권네트워크의 관점과 주장이 반영되는 경우가 많이 나타났으며, 난민법의 필요성을 강조하는 중요한 수단으로 활용되었다(2016. 9. 17 황필규 인터뷰).

한편 국제앰네스티 한국지부는 2006년 자체적으로 한국의 난민정책에 대한 보고서를 발간하였다. 영문으로 작성된 이 보고서는 난민관련 법률과 난민인정위원회 구성 등 난민관련 제도 등에 대해 구체적으로 설명하고 있으며, 외국인구급시설 내 인권상황 등에 대해 다루고 있다. 이 보고서는 국제앰네스티 본부의 동아시아 담당관(라지브 나라얀, Rajiv C. Narayan)과 국제앰네스티 한국지부에서 조사하였다. 이 보고서는 국제앰네스티 본부를 통해 공식적으로 발표될 예정이었으나, 내부 사정으로 인해 실제로 발간되지는 못한채 내부용으로만 활용되었다(김희진 인터뷰, 2024. 8. 29).

<표 3> 난민관련 실태조사

일시	제목	주관기관	난민인권네트워크 참가
2004	국내 외국인난민 인권실태 조사보고서	민변, 좋은벗들, 피난처	민변, 피난처
2006	The Republic of Korea's Refugee Policy	국제앰네스티 한국지부	국제앰네스티 한국지부(라지브 나라얀, 김민호 외)
2008	2008 국내 난민 등 인권실태조사	국가인권위원회	김종철, 피난처(이호택), 공감(황필규)
2010	한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안	법무부 출입국·외국인 정책본부	피난처(이호택), 난민인권센터(최원근)

두 번째로 난민인권네트워크는 난민법 초안을 중심으로 다양한 토론회와 공청회 등을 활용하여 국가인권위원회 등 국가기관, 국회인권포럼나 법제사법위원회 등 입법부, 민변이나 서울지방변호사회 등 법조계, 한국기독교교회협의회(KNCC)와 같은 종교계 등으로 의견을 확장하였다. 한편, 이러한 토론회나 공청회는 대부분 시민사회나 학계를 중심으로 난민법안이나 출입국관리법 개정안 등에 대한 비판적 발표가 주를 이루고, 법무부 관계자가 토론으로 참여하는 형태로 이루어졌다. 예를 들어, 2010년 11월 17일 국회인권포럼의 제3회 난민인권워크숍은 김철호(UNHCR) 및 황필규(공감)의 주제발표에 이어 UNHCR 법무관과 고용노동부, 교육과학기술부, 법무부, 보건복지부, 여성가족부 등 정부부처 관계자들에 이어 김현미(연세대) 및 조정현(외교안보연구원)의 토론으로 진행되었다. 다만, 2010년 11월 24일 국회 법제사법위원회에서 개최된 『난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안』에 관한 공청회에서는 황필규(공감), 오승진(단국대), 김성수(광주지방법원) 뿐만 아니라 법무부 국적난민과장이었던 차규근의 발표가 이루어져 이 당시 난민법에 대한 법무부의 입장을 확인할 수 있다. 이 당시 법무부의 입장은 난민인정 절차의 개선과 난민에 대한 사회적 처우 보장의 법적근거 마련 등 난민법의 제정 취지에는 동의하지만, 난민제도 남용 등의 우려를 들어 대상자의 정의와 범위, 난민인정절차 등 난민인권네트워크의 난민법안의 개별 조항에 대해서는 부정적이거나 소극적으로 평가하였다. 구체적으로 1) 난민의 정의나 재정착 난민 제도 등 난민의 수용을 확대하는 조항에 대한 보수적 접근, 2) 공항만에서 난민신청시 신속절차 도입이나 남용적 신청방지, 난민지위불인정 취소 소송에 대한 2심제 운영 등 난민지위인정 심사 절차(Refugee Status Determination procedure)의 엄격한 운용, 3) 난민과 난민신청자에 대해 기초생활보장, 주거지원, 가족결합, 교육권 등 경제 및 사회적 권리 보장에 대한 소극적 접근 등의 입장을 확인할 수 있다(국회법제사법위원회, 2010). 그러나 앞서 언급한 것과 같이 대부분의 공청회나 토론회 등은 난민인권네트워크에 우호

적인 기관이나 단체에 의해 개최되어 난민법 등에 대한 시민사회의 주장을 확산시키는 중요한 장을 제공하였다.

<표 4> 난민법 관련 공청회 및 토론회 등

일시	제목	주최	주요 참석자
2005. 6.16.	한국의 난민실태와 난민제도 개선방안	국회인권포럼 (황우여 의원실)	이호택 외(피난처), 황필규(공감), UNHCR 등
2006. 7.12.	출입국관리법 개정안 마련을 위한 공청회	법무부 출입국 관리국	천정배(법무부장관), 강명득(법무부 출입국 관리국), 이원재(민변), 장복희(카톨릭대), 김진(빈부격차, 차별시정위원회), 박천웅목사(안산외국인노동자센터 대표), 박화서(명지대, 이민행정연구위원회), 이규연(경인지역 여성경제인연합회), 이철승(목사, 외국인이주노동자대책협의회), 정정훈(공감)
2006. 12.13.	한국 난민법의 바람직한 제개정방안	난민법 제개정추진 모임(피난처)	문정호(민변), 김희진, 박상희(국제엠네스티), 황필규(공감), 이호택, 채은실(피난처), 최원근, UNHCR, 법무부 관계자
2008. 1.30.	출입국관리법 개정안, 무엇이 문제인가	민변, 한국기독교교회협의회 (KNCC)	권영국(민변), 황필규(공감), 최원근(국제엠네스티)
2008. 7.15.	난민의 실태와 법적 지위에 관한 세미나	서울지방 변호사회	이호택(피난처), 황필규(공감), 차규근(법무부), 김희진(국제엠네스티), 김성수(서울고등법원), 정인섭(서울대), 이석준(국가인권위원회), 정현정(UNHCR), 김종철, 윤치환
2009. 4. 14.	난민-그 개념과 합의	서울대학교 공익인권법 센터	정인섭(서울대), 주진열(부산대), 차규근(법무부 국적난민팀), 김종철(소명), 황필규(공감), 조정현(고려대), 오승진(단국대), 이은상(서울행정법원)
2009. 6.19.	국내 체류 난민의 기본권 보호와 사회통합을 위한 정책방향	국가인권위원회, UNHCR	국가인권위원회(상임위원 1인), UNHCR(대표, 법무관), 황우여(국회의원), 김종철 등

2010. 11.17.	제3회 난민인권위크숍 「난민 사회권의 제도적 보장」	국회인권포럼 (황우여 의원실)	황우여(국회의원), 신혜수(UN사회권규약위원회), UNHCR(앤 메리 캠벨 대표, 크리스티안 바우레더 법무관, 김철효 연구원), 황필규(공감), 고용노동부 (한창훈 국제협력관), 교육과학기술부 (성삼재 교육복지국장), 법무부 (박재민 출입국·외국인정책본부 국적통합정책담당), 보건복지부 (권덕철 복지정책관 국장), 여성가족부 (조진우 권익증진국장), 김현미(연세대학교), 조정현(외교안보연구원)
2011. 11.24.	「난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안」에 관한 공청회	국회 법제사법 위원회	황필규(공감), 차규근(법무부 국적난민과 과장), 오승진(단국대학교 법과대학 교수), 김성수(광주지방법원 순천지원)
2012. 3.30.	난민법 토론회	국가인권 위원회	이호택(피난처), 김종철(어필), 최원근(난민인권센터)

세 번째는 법무부가 독점하는 난민관련 정보를 공개하는 활동이었다. 난민인권네트워크 단체들을 2009년 2월부터 난민인정처리지침에 대한 정보공개 청구의 필요성을 인지하고 추진하였다.¹⁰⁾ 정보공개청구 제도가 1998년부터 시작되었고, 우리나라에서 시민운동을 이끌어 온 경제정의실천연합(경실련), 참여연대 등의 시민단체들이 이 제도를 적극적으로 활용해 온 것에 비하면 난민분야의 정보공개청구 활동은 다소 늦은 감이 있다. 정보공개청구 활동을 본격적으로 활용한 것은 2009년 창립된 난민인권센터로 볼 수 있다. 과거 경실련에서 활동한 김성인 등이 창립한 난민인권센터는 이런 사회운동의 전술을 도입하여 법무부를 대상으로 난민관련 통계자료들을 확보하고 대외적으로 공개했던 것이다. 난민인권센터는 법무부에 대한 정보공개청구 활동을 통해 2009년 6월부터 난민신청 및 인정현황, 난민심사 소요기간 등을 정보공개청구 하여 공개하기 시작했다. 또한 2009년 7월부터는 난민인정업무처리지침 및 난민인정협의회, 난민관련 예산 등에 대해서도 정보공개를 청구하였다. 이런 자료들은 난민인권센터

10) 난민활동가 모임 회의록(2009. 2. 25).

의 홈페이지를 통해 지속적으로 공개되었다. 그 이전까지 난민관련 통계, 예산 및 난민지위 인정 관련 법무부 내부 지침 등은 법무부의 통계월보를 통해 제한적으로 공개되거나 외부에 공개되지 않는 것이 일반적이었으며, 과도한 비밀주의라는 비판을 받아왔다. 난민인권센터가 난민과 관련된 통계를 지속적으로 제공함으로써 언론과 학술연구의 기초자료를 제공하였다는 의의가 있다. 또한 난민인정업무 처리지침이나 예산 등은 주무부서인 법무부의 행정업무에 대한 감시 활동을 통해 투명성과 공정성을 담보하는 시초였다고 평가할 수 있다. 난민인권센터의 정보공개청구 활동은 꾸준히 이어졌으며, 2018년 공개된 “난민면접 조작(허위작성) 사건”과 같이 난민심사 과정의 절차적 오류를 밝혀내는 성과를 거두는 원동력이 되기도 하였다.

이 밖에도 난민인권네트워크는 세계난민의날 행사를 비롯해 다양한 인식개선(awareness raising) 활동을 시행하였다. 2001년부터 민변, 피난처, 좋은 벗들이 세계난민의날 행사로 심포지움 등을 개최하였고, 2005년에는 UNHCR의 난민영화제와 함께 국제앰네스티, 유엔인권정책센터(KOCUN), 유스클립(Youth CLIP)의 공동캠페인 등 보다 대중적인 인식개선에 초점을 맞춘 행사가 나타났다(김형준 인터뷰, 2024. 8. 29). 2006년에는 국제앰네스티, 유엔인권정책센터와 유스클립, 아시아평화인권연대, 피난처, 한국국제이주연구소 등이 세계난민의날 행사를 공동으로 홍보하는 등 조직화된 형태를 갖추기 시작하여, 2011년부터는 난민인권네트워크 차원에서 난민영화제를 개최하여 대중적인 인지도를 넓히는데 기여했다.

VI. 자생적인 풀뿌리 세계시민(Rooted Cosmopolitans)과 초국가적 연대

한국의 초창기 난민권리운동을 설명하면서 빼놓을 수 없는 것이 초국가적 연대의 측면이다. 보다 구체적으로 초국가적네트워크와 국

내 시민사회 네트워크를 연결하는 “풀뿌리 세계시민(rooted cosmopolitan)” 또는 “매개자(intermediary)”들의 역할은 국내의 난민권리운동의 성격을 규정하는 중요한 개념이다(Tarrow, 2005; Merry, 2006). 이들을 통해 한국의 난민권리운동은 국제규범을 학습하고, 국내에 소개 또는 해석하고, 때로는 국내의 사회운동 성과를 초국가적 영역에 전달하여 확산시키는 등 초국가적 사회운동(transnational social movement)의 궤적을 보여준다. 이 장에서는 국제적 또는 초국가적 영역을 오가며 활동한 자생적인 풀뿌리 세계시민의 사례와 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)를 통한 초국가적 연대의 양상을 소개한다.

우리나라의 난민인권 실태와 관련해 초국가적 연대가 이루어진 것은 민변 국제위원회의 박찬운, 김기연 등의 역할로부터 시작된다. 민변은 2001년 우리나라 정부의 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약) 정례검토를 위한 시민사회 반박보고서에 난민의 권리를 포함시키는데 중요한 역할을 하였다. 이를 통해 우리나라의 난민인권 실태를 처음으로 국제사회에 소개하는데 기여했다. 이 밖에도 우리나라가 UNHCR 동경사무소의 관할이었던 점과 두 나라의 이주·난민 관련 법제가 유사한 점 등으로 인해 민변은 일본에서 개최된 UNHCR의 심포지움이나 학술행사 등에 참여하였다(박찬운 2016). 그러나 우리나라의 난민권리운동이 본격적인 초국가적 연대의 성격을 띠게 된 것은 2005년을 전후하여, 풀뿌리 세계시민들이 등장하기 시작하면서 부터이다.

2003년 대학생의 신분으로 피난처에서 간사로 활동을 시작한 형수진은 유스클럽(Youth CLIP)이라는 대학생 단체에 난민의제를 소개하며 김형준 등과 2005년부터 세계난민의날 행사를 기획하였다. 또한 형수진은 피난처에서 이호택 등과 함께 일본 도요타재단(Toyota Foundation)의 시민사회 지원 사업의 일환으로 아시아 난민 네트워크를 추진하는 프로젝트를 기획하여, 2005년에는 한국 연세대학교에서 국제회의를 개최하고, 2006년에는 한·일 활동가들이 말레이시아 내

미얀마 난민들을 조사하는 필드트립을 공동으로 진행하였다(이호택 인터뷰, 2016. 9. 8). 형수진은 2006년 대학 졸업 후, 2007년부터 일본 국제대학교에서 석사과정을 수학하며 일본난민지원협회(Japan Association for Refugees, JAR) 활동을 시작하였고, 2009년부터 2010년까지 JAR의 사업담당자로 활동하였다. 2011년부터 UNHCR에서 활동하였으며, 2016년 삶을 마감하였다. 2007년부터 일본의 난민지원협회(JAR)에서 활동하는 형수진은 한·일 양국 난민지원 시민단체 간 교류의 매개의 역할을 하였다. 2009년 일본 JAR에서 주최한 “Refugee Protection in the New Era and Civil Society” 심포지엄에 이호택, 황필규, 최원근 등 한국의 활동가들을 초청하여 일본 뿐 아니라 홍콩, 호주, 미국 등의 활동가, 법조인, 학자들과의 접점을 만들어 주었다. 이듬해인 2010년 JAR, 피난처 및 연세대학교 법학연구원이 주최한 “동아시아의 난민보호와 시민사회의 역할” 심포지엄에서는 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN) 소속 활동가들을 초청하는데 중요한 역할을 하였다. 이 심포지엄에서는 국제구금연대(International Detention Coalition)에 의해 구금 대안(alternatives to detention)이라는 개념이 처음으로 국내에 소개되었다. 이 당시 난민 신청자 등에 대한 장기 구금이 정부와 시민사회의 첨예한 대립점을 이루는 시기였기 때문에 정부와 시민사회로부터 많은 관심을 받은 바 있다. 그러나 이 개념은 일각에서는 “구금 대안”이 아닌 “대안적 구금”으로 해석하는 오류를 범하여, 결국 법무부에서는 받아들여지지 못하였다. 다만 “구금 대안”의 개념은 국내의 시민사회와 국가인권위원회 등을 통해 수용되어 난민과 이주민의 구금을 둘러싼 쟁점으로 활용되었다(국가인권위원회, 2019). 그 밖에도 형수진은 일본 JAR 소속으로 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)의 창설과 동아시아 실무그룹 활동을 주도하였다. 2010년 외교부의 국제기구초급전문가(JPO)에 합격한 형수진은 2011년부터 UNHCR에서 근무하면서 국내 시민사회에 국제사회의 동향이나 쟁점 등을 꾸준히 소개하였다.¹¹⁾

한편 한일 간의 교류를 넘어서 본격적인 초국가적 연대와 범아시아적 네트워크 활동에는 황필규의 활동이 두드러진다. 황필규는 2004년 공익인권법재단 공감¹¹이 창립되면서 난민옹호활동을 시작하였으며, 2006년 캐나다 난민위원회(Canadian Council for Refugees)에서 주최한 국제 NGO 컨퍼런스에 참여하면서 국제적 연대를 시작하게 되었다(황필규 인터뷰, 2016. 9. 17; Canadian Council for Refugees 2006). 이 회의에서 앨리스 나(Alice Nah) 등 아시아의 주요 활동가들을 만나고, 이후 이들을 주축으로 2008년 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)가 창설되었다(황필규 인터뷰, 2016, 9. 17). 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)는 아시아 및 태평양 지역에서 난민에 대한 옹호활동과 법률 및 경제·사회적 지원을 제공하는 NGO들과 개인들의 네트워크 모임이다. 이 네트워크는 2008년 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 첫 총회를 개최하여 창립된 이후 2009년 및 2010년 태국 방콕, 2012년 한국 서울에서 총회를 개최하며 빠르게 성장하여, 2010년에 53개 단체와 16명의 개인회원에서 2012년 71개 단체와 41명의 개인회원이 참여하는 아시아·태평양 지역 최대의 난민옹호네트워크로 성장했다(APRRN 2012; 2013).¹² 한국의 난민권리운동 활동가들은 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)의 초창기부터 적극적으로 참여하였다. 2009년 황필규(전체 부의장), 형수진(동아시아 실무그룹 부의장)이 상임위원회에 참여하였고, 김종철(이주민구급 실무그룹 부의장)도 지도부에 포함되었다. 특히 2010년에는 황필규가 전체 의장에 선출되어 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)를 이끌며 한국의 난민권리운동이 아시아·태평양 지역의 초국가적 사회운동과 접점을 만드는데 기여를 하였다. 이러한 초국

11) 마지막까지 UNHCR 요르단 사무소에서 난민보호를 위해 활동한 형수진은 안타깝게도 2016년 9월 7일 출산 후 의사사고로 세상을 떠났다.

12) 2024년 현재 기준 APRRN은 250여 회원이 참여하여, 12개의 실무그룹(working group)과 10명의 상근직원을 둔 사무국을 운영하고 있다(<https://aprrn.org/about/>, 2024. 8. 26).

가적 네트워크와의 연계는 난민인정절차, 강제송환금지원칙, 난민신청자에 대한 구금 등 다양한 의제에 있어 국제규범을 학습하고 국내 외의 의제에서 국제적 연대를 이끌어내는 계기로 작동하였다. 예를 들어, 한국의 난민법 입법운동의 과정과 성공은 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN) 내에서 국내입법을 통해 1951년 난민협약의 부재를 극복하고자 하는 일련의 시도를 촉진시켰다(최원근, 2021). 반대로 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)의 법률지원 실무그룹 등에서 제공하는 다양한 법률가 교육은 우리나라의 난민법 초안 작성에 다양한 국제기준 및 시민사회의 관점을 반영시키는 계기를 제공하기도 했다(이호택 인터뷰, 2016. 9. 8). 특히 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)는 자체적인 총회나 교육 프로그램 뿐만 아니라 제네바 등지에서 개최되는 UNHCR의 각종 회의 등에 참여할 수 있도록 한국의 활동가들에게 재정적 지원 및 교육기회를 제공하였다(이호택 인터뷰, 2016. 9. 8). 이런 기능을 통해 한국의 난민인권네트워크가 국내와 초국가적 영역을 오가며 국제적 기준과 규범을 학습하고, 국내의 의제를 초국가적 영역에 소개하는 풀뿌리 세계시민의 성격을 견지할 수 있었다.

<표 5> 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN)
한국 출신 진출 (2009-2014)

임기	이름	소속	직책
2009-2010	황필규	공감	네트워크 부의장
	형수진	일본난민지원협회(JAR)	동아시아 실무그룹 부의장
	김종철	소명	이주구금 실무그룹 부의장
2010-2012	황필규	공감	네트워크 의장
	김종철	소명/어필	이주구금 실무그룹 의장
	최원근	난민인권센터	동아시아 실무그룹 부의장
2012-2014	김다애	동천	동아시아 실무그룹 의장
	황필규	공감	자문위원
	이호택	피난처	자문위원
	윤비 토나	난민인권센터	자문위원

한편 한국의 난민권리운동의 풀뿌리 세계시민적 성격의 형성에 UNHCR 한국대표부의 역할도 간과할 수 없다. UNHCR은 1997년 서울연락사무소를 개설하며 현지직원을 선발하였다. UNHCR 연락사무소는 1997년에는 UNDP, 1999년부터는 민변 사무실을 공유하다가, 2001년부터 독립된 공간에서 업무를 시작하였다(최영일, 2018). 이후 국내에서의 난민신청 증가 등의 영향으로 2006년 한국대표부로 승격되어 오늘에 이르고 있다. UNHCR은 정부의 공식적인 요청이 없는 한 입법과정, 정책수립 또는 난민지위인정심사절차에 개입하는데 한계를 가진다. 그러나 UNHCR 한국대표부는 국내의 난민권리운동 초창기부터 옹저버 또는 개인자격으로 참여하며 다양한 기여를 하였다. 특히 UNHCR 한국대표부의 현지직원으로 근무한 정현정, 유혜정은 UNHCR의 다양한 규정과 기준을 비롯해 국제난민법의 해석에 따른 조언이나 판례, 외국의 난민법 입법 사례 등에 대한 정보를 제공하는 역할을 하였다. 그리고 이런 정보들을 기반으로 난민네트워크에 참여하는 단체들은 국제난민규범을 국내적 상황에 맞게 언어적·정책적으로 변환시키고자 하였다.

VII. 나가는 글

이 글은 난민법 제정 이전 우리나라의 난민권리운동의 초창기의 양상을 난민권리운동의 시작과 난민법 입법운동으로 발전, 그리고 자생적인 풀뿌리 세계시민으로의 발돋움의 차원에서 분석하는데 초점을 맞추었다. 그동안 국내에서 난민의 수용과 난민법 제정과 관련된 다양한 연구가 있었지만, 난민법 이전 시민사회를 중심으로 한 난민권리운동을 이론적으로 분석하고자 하는 시도는 거의 존재하지 않았다. 난민법 제정 이전 시민사회의 활동은 2024년 현재 난민의 권리를 둘러싸고 벌어지는 다양한 정치현상과 사회운동의 양상을 설명하는 기원을 제공한다. 그럼에도 이 시기의 시민사회의 역할과 기여를 이론적으로 정리하지 못한 것은 구전으로만 전해지는 경험의 한

계와 연구에 활용할 수 있는 데이터의 부족이 큰 영향을 미쳤다. 이 연구는 우리나라 난민권리운동에 참여했던 당사자로서 그 당시의 경험을 이론적으로 정리하고 의미를 평가해야 한다는 책임감에서 시작되었다. 우리나라 난민운동의 1세대 활동가들이 이제 은퇴를 앞두고 나 활동의 현장이 아닌 다른 역할을 고민하는 시기가 되었다. 그리고 너무나도 당연하게 생각했던 앞선 세대의 경험이나 인식들이 실전되거나 잊혀져가는 것을 경험하면서, 더 이상 이 연구를 미뤄서는 안된다는 사명감을 느끼기도 했다. 이 논문은 일반적인 이론적·실증적 연구와는 그 궤를 달리한다. 이 연구는 특정한 사건의 경과나 원인을 객관적으로 분석하는 것이 아니라, 한국의 난민권리운동을 주도한 활동가들의 인식과 행적을 서술하고 내부자적 시각에서 주관적으로 해석하는데 주력하였다. 이는 독립된 연구로서의 완결성의 저해에도 불구하고, 후속 연구자들과 현장의 실무자들에게 해당 시기를 이해하고, 더 많은 연구와 인식 확산에 기여하고자 하는 목적을 담고 있기 때문이다. 이 연구가 난민권리운동의 양상과 시민사회 내외부와 의 상호작용을 이해하는 것을 넘어 앞으로 더 활발한 체계적인 후속 연구를 촉진시키는 계기가 되기를 바래본다.

그러나 이 연구를 진행하면서 연구자의 역량 부족으로 난민권리운동 초창기에 자생적으로 시작되었던 난민 당사자들의 권리옹호 활동을 제대로 조망하지 못하였다. 난민지위인정을 위한 버마/미얀마 민족민주동맹(NLD)와 소수민족 공동체들의 활동, 김포를 중심으로 현지 정착을 이뤄갔던 방글라데시 줌머인 공동체, 콩고민주공화국 출신으로 2014년 아시아-태평양 난민권리네트워크(APRRN) 의장에 선출되며 우리나라에서 난민에 대한 선입견을 깨는데 큰 역할을 한 욘비토나, 미얀마 출신 난민으로 따비에를 설립하여 미얀마 아동 교육 활동에 나선 마웅저 등등이 있었다. 이들의 활동은 한국 사회에서 난민의 능동적이고 자립적인 능력을 보여줌과 동시에 난민권리운동 내에서 난민들을 대상화하고 의존적 존재로 인식한다는 자성을 가져오는 중요한 계기였다. 앞으로 2012년 이후 새로운 세대의 난민권리운동

과 더불어 난민들의 당사자 운동에 대한 후속연구를 기약해 보고자 한다.

마지막으로 이 연구를 위해 많은 분들이 도움을 주셨다. 연구자 개인의 기억과 소장자료들을 중심으로 연구를 진행하면서 한계를 느낄 때마다 공식적·비공식적 인터뷰와 조언 등을 제공해주신 1세대 활동가 분들께 감사를 드린다. 무엇보다 이 연구를 통해, 누구보다 열정적이었으며 많은 활동가들에게 큰 영감을 주었지만 너무나 일찍 우리들의 곁을 떠난 형수진의 자취를 기록으로 남길 수 있게 된 것을 큰 영광으로 여긴다.

(논문접수일: 2024. 11. 15, 논문심사일: 2024. 12. 10, 게재확정일: 2024. 12. 14)

참고문헌

- 장대진. 2004. “생존 위해 찾은 이 땅, 꿈도 키웠으면 - 대한민국 최초의 협약 난민 D씨.” 『월간 인권』, 10 (2004. 6).
- 고기복. 2001. “난민보호를 위한 유엔난민고등판무관(UHCR)의 역할.” 『아태공법연구』, 9.
- _____. 2003. “한국난민법의 문제점에 관한 연구.” 『아태공법연구』, 11, 국가인권위원회. (2006). “난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고 (2006. 6. 12).”.
- _____. 2019 “2018년도 외국인보호소 방문조사에 따른 권고.” 침해구제제2위원회 결정문(2019. 2. 22).
- 국회법제사법위원회. 2010. 『「난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안」에 관한 공청회 자료집』 <https://www.kpil.org/data/bbs/actionData/105-1> (접속일: 2024. 5. 27).
- 김연주. 2020. “‘난민면접 조작(허위작성) 사건’을 통해 확인한 한국 난민심사 제도운영의 문제점과 사건 문제제기 과정의 기록.” 『공익과 인권』, 20, 225-266.
- 김유경. 2008. “반부패 국제 규범의 발전과 지식 네트워크.” 『글로벌정치연구』, 1(2), 101-126.
- 김종철, 김재원. 2012. “난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제.” 『공익과 인권』 12.
- 김종철, 양혜우, 이병렬, 이호택, 한태희, 황필규. 2008 『2008 국내 난민 등 인권실태 조사』. 국가인권위원회.
- 김현미, 이호택, 최원근, 박준규. 2010. 『한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안』. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 김현정, 문보경. 2016. “사회안보 관점에서의 난민.” 『21세기정치학회보』, 26(3), 125-148.
- 노관령, 이태동. 2019. “국제규범의 국내입법 과정에서 NGO의 영향력: 한국의 단일 난민법 제정사례를 중심으로.” 『사회과학연구』, 45(1). 75-99.
- 민주사회를 위한 변호사모임, 좋은벗들, 피난처. 2004. 『국내 외국인 난민

인권실태 조사보고서.].

- 박상희. 2019. “2018년 제주 예멘 난민과 한국 사회의 도덕적 공황.” 『인권연구』, 2(2), 1-46.
- 박종일, 이태정, 유승무, 박수호, 신종화. 2013. “난민의 발생과 국민국가의 대응: 난민수용 논란을 통해 본 한국의 이주자정책.” 『민주주의와 인권』. 13(1), 199-235.
- 박찬운. 2016. “제10화 내 친구 메르삼, 내 친구 내툰나잉.” 『박찬운의 아브라카다브라』 블로그. <https://chanpark.tistory.com/entry/%EC%A0%9C10%ED%99%94-%EB%82%B4-%EC%B9%9C%EA%B5%AC-%EB%A9%94%EB%A5%B4%EC%83%B4> (접속일자: 2024. 7. 24).
- 송영훈. 2014. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 제54집 1호, 195-230.
- _____. 2016. “난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로” 『담론201』 제19권 3호, 55-82.
- _____. 2018. “제주 예멘 난민 위기.” 『문화과학』 96호, 188-204.
- 송영훈, 이순복. 2012. “난민법 제정과 난민의 권리보호: 법적 보호를 넘어 정착 지원프로그램 개발을 위하여.” 『공익과 인권』 12호, 189-212.
- 신예원, 마동훈. 2019. “국내 미디어에 재현된 ‘예멘 난민’의 양면: <조선일보>와 <한겨레신문> 보도에 대한 비판적 담론분석.” 『미디어 경제와 문화』. 17(2), 31-80.
- 오승진. 2012. “난민법 제정의 의의와 문제점.” 『국제법학회논총』, 57(2). 91-112.
- 이병하. 2018. “한국 난민 이슈의 정치화.” 『문화와 정치』 5(4).
- 이상서. 2021. “[난민유입 20년] ① 국내 1호 에티오피아인 "한국서 받은 사랑 못잊어요.” 『연합뉴스 (2021. 1. 25)』. available at: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210114055400371> (접속일: 2024. 5. 27).
- 이용호. 2007. “난민의 개념과 그 보호.” 『국제법학회논총』, 52(2), 311-338
- 이호택, 조명숙. 2010. 『여기가 당신의 피난처입니다』. 파주: 창비.
- 임 현. 2014. “난민법에 대한 평가와 과제.” 『법제논단(2014. 4)』. 30-47.
- 장복희. 1998. “UN 난민고등판무관(UHCR).” 『국제인권법』. 2. 39-74.
- _____. 2009. “국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의.” 『저스티스』. 110, 280-301.

- 장복희, 김기연. 2001. “인종차별의 시각에서 본 난민의 인권.” 『서울국제법 연구』, 8(2), 247-254.
- 정유진. 2024. “국제 난민 규범의 내재화 분석: 2018년 예멘 난민에 대한 법무부 인식을 중심으로.” 『한국이민학』, 11(1): 33-53.
- 정인섭. 2009. “한국에서의 난민 수용 실행.” 『서울국제법연구』, 16(1): 197-222.
- 최영일. 2018. “좁머 난민들의 지역사회 정착 경험과 난민정착지원 과제.” 『IOM이민정책연구원 이슈브리프(2018-10)』(2018. 12.).
- 최원근. 2021. “아시아의 난민보호와 시민사회의 대응.” 『국제정치논총』, 61(1): 1-39.
- 홍건식, 장휘. 2021. 한국의 난민 규범 제도화와 내재화의 간극: 입법과정과 규범 혁신가. 『담론201』, 24(1), 7-39.
- Asia-Pacific Refugee Rights Network. 2012. *Asia Pacific Refugee Rights Network Annual Report 2011*.
- _____. 2013. *Asia Pacific Refugee Rights Network Annual Report 2012*.
- Barnett, Laura. (2002). “Global governance and the evolution of the international refugee regime.” *International Journal of Refugee Law*, 14(2), 238-262.
- Canadian Council for Refugees. 2006. International Refugee Rights Conference (17-19 June 2006, Toronto, Canada): Report of Conference Session. <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/IntConfReport.pdf> (접속일: 2024. 9. 5)
- Choi, Won Geun. 2022. “Becoming an advocate: Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN) and the evolution of local NGOs in Asia.” *Third World Quarterly*, 43(10), 2526-2543. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2104245>
- Ferris, Elizabeth. G. (2003). “The role of non-governmental organizations in the international refugee regime.” In: Niklaus Steiner, Mark Gibney, Gil Loescher (Eds). *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights*. New York: Routledge. New York: Routledge.

- pp.117-137. <https://doi.org/10.4324/9780203954867>.
- Haddad, Emma. 2008. *The refugee in international society: Between sovereigns*. Cambridge University Press.
- Lester, Eve. 2005. "A place at the table: The role of NGOs in refugee protection." *Refugee Survey Quarterly*, 24(2), 125-142.
- Kim, Min-ho. 2006. *The Republic of Korea's Refugee Policy*. [Unpublished Report]. Amnesty International South Korea.
- Kneebone, Susan. 2014. "The Bali Process and global refugee policy in the Asia-Pacific region." *Journal of Refugee Studies*, 27(4), 596-618.
- Merry, Sally. 2006. "Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle." *American Anthropologist*, 108(1), 38-51.
- Milner, James and Amanda Klassen. 2021. *Civil society and the politics of the global refugee regime* (No. 2021/19). Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Nah, Alice M. 2016. "Networks and norm entrepreneurship amongst local civil society actors: Advancing refugee protection in the Asia Pacific region." *The International Journal of Human Rights*, 20(2), 223-240. <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1139333>.
- Schattle, Hans and Jennifer McCann. 2013. The Pursuit of State Status and the Shift toward International Norms: South Korea's Evolution as a Host Country for Refugees. *Journal of Refugee Studies*, 27(3), 317-337. <https://doi.org/10.1093/jrs/fet003>.
- Tarrow, Sidney. 2005. *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press.
- Thouez, Colleen. 2003. *The role of civil society in shaping international migration policy*. Fleishman Fellows Papers. Sanford School of Public Policy, Duke University.
- 난민인권네트워크 홈페이지. <https://refugeeswelcome.campaignus.me/> (접속일: 2024. 8. 29).
- Asia-Pacific Refugee Rights Network 홈페이지. <https://aprrn.org/homepage/> (접속일: 2024. 8. 29).

<Abstract>

The Refugee Rights Movement and Civil Society in South Korea (1999–2012)

Won Geun Choi*

This study explores the origins and development of the refugee rights movement in South Korea, focusing on the early history and dynamics of the movement over the past 25 years. Despite the fragmented oral narratives within civil society, academic research on South Korea's refugee rights movement has been limited. This gap has led to challenges in understanding the unique context of South Korea's adoption of an independent Refugee Act and the role of civil society in its legislative process. The research highlights the beginning of the refugee rights movement in 1999, then traces the evolution of the movement through the formal establishment of the Korea Refugee Rights Network in 2005, and its role in coordinating legal and social support activities for refugees. The legislative campaign for a Refugee Act began in 2006 and sought to institutionalize international refugee norms into domestic law. The study also underscores the importance of transnational solidarity, noting the contributions of early activists as rooted cosmopolitans. Drawing from personal experiences, interviews with activists, and archival materials, this research reconstitutes the process of adopting international refugee norms in South Korea, particularly during the formative years of the movement.

Keywords: Korea, refugee rights movement, Korea Refugee Rights Network, Refugee Act, rooted cosmopolitan

* Hankuk University of Foreign Studies