콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책의 한계: 난민 거버넌스 속 시민사회에 대한 배제를 중심으로

박근유, 이수아(라틴아메리카 지속가능한 개발 및 인권)

문제제기

▷2021년 현재, 베네수엘라는 전세계에서 난민을 가장 많이 송출하는 국가로 나타남
▷베네수엘라 난민은 미국, 스페인, 라틴아메리카 국가로 퍼져 나가며 80%이상의 인구가 동질적인 언어, 문화, 종교를 가진 라틴아메리카 지역으로 퍼져나감
▷그러나, 역내 국가들은 사회, 경제, 안보적 이유로 베네수엘라 난민의 자국으로의 입국 과정에서 장벽을 두어 완곡적이지만 직접적인 수용 거부의사를 펼침 이 중, 콜롬비아는 Ivan Duque Marquez 대통령을 포함한 중앙정부의 적극적인 수용 정책으로 역내 국가들과 대조되는 양상을 보임
▷인도주의적 차원에서 콜롬비아의 '피난처' 제공의 측면은 긍정적인 모습을 보이지만, 중앙정부의 난민 수용 정책 과정에서 시민사회와의 협치가 요원한 관계에서 콜롬비아의 난민 정책은 한계점을 나타냄

이론적 배경

▷난민의 수용 과정에서 학자들은 국제적, 국내적 행위자의 중요성을 강조한다.
▷국제적 행위자의 경우에는 betts et al.(2008), Whitaker(2008), Agblorti(2011)는 UNHCR과 같은 이주-난민 국제기구의 중요성을 역설했으며, Jacobsen(1996), Song(2014), Chu(2021)은 수용국과 송출국의 외교관계의 중요성을 하나의 변수로 든다.
▷국내적 행위자의 경우에는 Bidinger(2014)가 주장한 사회 보장제도의 중요성, Jacobsen(1996)이 주장한 기관의 협력의 중요성, 송영훈(2014)이 언급한 난민의 "비안보화 " 과정 등이 있다.
▷다른 한편으로는, '비국가 행위자 ' 의 중요성을 강조하는 학자들이 있는데, (Zyck and J. Armstrong, 2014)는 시민단체, 종교, 봉사자 심지어는 원주민 등 실제 난민이 정착국가에서 생활하는 과정에서 직접적인 영향력을 주는 행위자들의 중요성을 역설한다.

콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용의 특징

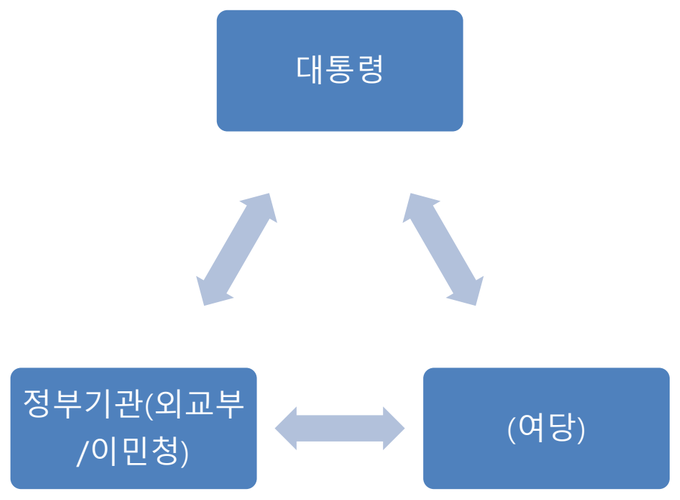
<표 1>. 콜롬비아 베네수엘라 난민 수용정책

	연도	내용
TMF(Tarjeta Movilidad Fronterizaria)	2017.2	콜롬비아-베네수엘라 국경지대에 거주하는 베네수엘라 국민에 대한 자유로운 콜롬비아 국경 출입 허용 그러나, 거주허가증이 아닌 국경이동의 편의성만 보장
PEP/PEPP	2017	콜롬비아에서 거주를 희망하는 베네수엘라 난민들에 대하여 합법적인 체류 신분 보장 콜롬비아 국민과 동등한 수준의 의료, 노동, 교육 서비스를 콜롬비아 정부로부터 제공받을 수 있음 그러나, 여전히 50%이상의 국민들은 PEP/PEPP를 소지하지 못하여 제도권 밖에 놓여있었음
EPTPV	2021	콜롬비아에 체류하는 전체 베네수엘라 난민들에 대하여 완전한 합법적 체류신분 보장. PEP/PEPP와 동등한 권리를 보장하며, 기존 PEP/PEPP를 소지하지 못한 베네수엘라 난민을 포용가능케 함

▷ 1) 콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책을 정리하면 좌측의 <표 1>과 같이 나타난다.

▷ 2) 콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용정책의 거버넌스 모델을 도식화하면 우측의 <그림 1>와 같이 나타난다

<그림 1>. 콜롬비아 난민 수용정책의 거버넌스 모델의 도식화



콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책 한계

▷ 1) 콜롬비아 원주민은 자국의 범죄율 증가와 베네수엘라 난민의 유입 증가와 상관 관계가 있다는 인식이 형성되어, '통합(Integration)'에 장애 요소가 있음. 콜롬비아와 페루에 사는 거주민들은 베네수엘라 난민들이 거주하는 지역에서 범죄율이 매우 높게 나타나는 인식을 가짐(MPI, 2020). 그러나 실제로는, 베네수엘라 난민의 범죄율 향상에 대한 기여는 실제로 통계적으로 의미가 없는 수준임(ibid., para la Paz, F.I. 2019.). 그럼에도 불구하고, 여전히 콜롬비아 중앙정부의 적극적인 홍보 및 해결책 부재는 콜롬비아의 양극화(베네수엘라국적자-콜롬비아 주민)를 초래하며 실제로, Semana에 의해 조사된 통계에 따르면 41%의 베네수엘라 난민들이 차별과 인종차별 범죄에 노출 된 경험이 있는 것으로 나타남.

▷ 2) 콜롬비아의 베네수엘라 난민의 인구학적 특징은 가족을 따라온 고등교육의 비중이 높다는 것임. 중앙정부의 적극적인 개입이 허용되는 중등교육기관과 달리, 상당수 자율성이 보장되는 고등교육기관(대학/대학원)등에서 수학하기 위해서 베네수엘라 난민들은 많은 장애요소가 생김. 예를 들어, 콜롬비아 중앙 정부의 재정지원 부족, 콜롬비아-베네수엘라 양국간의 통일성이 없는 학위 인정 틀, 정보 접근에 대한 원천적인 차단 등과 같은 민간 차원에서의 노력이 필요한 부분에 대하여 정부의 적극적인 법률, 정책적 지원이 부재하여 상당수의 난민들은 여전히 콜롬비아 대학에서 수학할 수 없게 만듬(Hannah Maria Cazzetta, 2019).

결론 및 제언

▷콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책은 인도주의적 관점에서 분명 긍정적이며, 중앙정부의 적극적 수용 의지와 함께 폭 넓은 포용이 가능함
▷그러나, 콜롬비아 난민 수용정책 거버넌스 모델에서 나타나듯이 국가적 행위자 중심으로만 정책이 시행되고 있어, 거시적으로는 국제사회가 강조하는 '인도주의 적 수용 ' 을 이끌 수 있을지라도 이 과정에서 시민사회의 참여가 상당수 배제되며 '인도주의적 수용의 성공 ' 에는 도달하지 못함
▷실제로, 콜롬비아 국민의 상당수는 베네수엘라 난민을 '범죄의 주체 ' 라고 인식하는 경향이 강하게 나타나며 이와 동시에, 베네수엘라 난민은 콜롬비아 영토 내에서 '범죄의 피해자'로 나타나며 과세의 측면에서도 콜롬비아 국민은 베네수엘라 난민에 대해 부정적인 인식이 강하게 나타나는 경향이 있음
▷콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책은 '난민 수용 ' 의 모델은 될 지라도, '난민 수용 성공 ' 의 모델으로 진보하기 위해서는 의사결정 과정에서 중앙정부는 시민단체의 폭넓은 참여를 보장 해야함

참고문헌

Betts, A., G. Loescher, and J. Milner, (2008). UNHCR: The politics and practice of refugee protection into the 21st century. Routledge
Whitaker, B. E., (2008). Funding the international refugee regime: Implications for protection. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 14(2), 241-258.
Agblorti, S. K. M., (2011). Humanitarian assistance to refugees in rural Ghana: Implications for refugee–host relations. *Norsk Geografisk Tidsskrift– Norwegian Journal of Geography,* 65(2), 75-82.
Bidinger, S. et al., (2014). Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing. Boston: Boston University School of Law, International Human Rights Clinic.
Para la Paz, F. I., (2019). Seguridad Ciudadana y migración venezolana. Recuperado de http://www. Ideaspaz.org/publications/posts.1722.
Jacobsen, K., (1996). Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International migration review,* 30(3), 655-678.
8 Zyck, S. A., & J. Armstrong. (2014). Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the role of business and the private sector: Jordan Case Study., 9-11.