creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

석사 학위 논문

중국의 국제기구 영향력과 재중 탈북자 문제에 대한 UNHCR 의 역할과 한계

고려대학교 대학원

정치외교학과

한유리

2024 년 02 월

이신화 교수지도

석사학위논문

중국의 국제기구 영향력과 재중 탈북자 문제에 대한 UNHCR 의 역할과 한계

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함

2023 년 10 월

고려대학교 대학원

정치외교학과

한유리 (인)

한유리의 정치학 석사학위논문 심사를 완료함

2023 년 12 월

위원장 이 신 화 (인)

위 원 이 용 욱 (인)

위 원 정 주 연 (인)

중국의 국제기구 영향력과 재중 탈북자 문제에 대한 UNHCR 의 역할과 한계

한 유 리

정 치 외 교 학 과

지도교수: 이 신 화

초록

본 논문은 중국 내 탈북자 강제송환 사건과 이에 대한 UNHCR 의 대응을 중심으로 국제 난민 문제와 국제기구의 역할 및 한계를 분석한다. 중국이 1951 년 난민협약과 1967 년 난민지위의정서의 당사국임에도 불구하고, 탈북자들을 경제적 이주민이나 불법 이민자로 간주하여 강제로 북송하는 현황에 주목한다. 이와 함께, UNHCR 이 2013 년 이후 탈북자 강제송환에 대해 공개적으로 언급하지 않고 소극적인 태도를 취해온 배경을 살펴본다. 특히, 2023 년 12 월 말 UNHCR 이 탈북자 북송 자제를 요청한 사건은 10 년 만의 입장 변화로서, 이에 대한 분석이 중요하다.

논문은 중국의 재정적 지원이 UNHCR 의 정책과 방향성에 결정적인 영향을 미쳤다고 보기 어렵다고 지적하며, 오히려 해당 국가의 입장, 영향력 및 국제관계의 복잡한 지정학적 상호작용이 UNHCR 의 결정에 더 큰 영향을

미쳤다고 분석한다. 하지만 UNHCR 의 최근 입장 변화는 현실주의적 고려와 제약을 넘어서 국제기구로서의 자율성과 중립성, 정체성을 유지하려는 노력의 일환으로 해석된다.

이러한 분석을 통해, 본 논문은 국제 난민 보호의 실질적인 실행과 기구의 정책 결정 과정에 대한 이해를 넓히며, UNHCR 의 역할과 한계를 좀 더 명확히 이해하는 데 기여한다. 또한, 이 연구는 국제정치의 복잡한 상황 속에서 국제기구의 역할과 한계, 특히 인권과 인도주의적 관점에서의 그 중요성을 강조한다. 이러한 접근은 국제 난민 문제 해결을 위한 더욱 균형 잡힌 전략과 정책을 모색하는 데 기여할 것으로 기대된다.

중심어: 탈북자, 난민, 국제기구, 유엔난민기구(UNHCR), 재중 탈북자, 강제송환

The Influence of China in International Organizations and The Roles and Limitations of UNHCR on North Korean Defectors Problem in China

by Yuri Han

Department of Political Science and International Relations

under the supervision of Professor Shin-wha Lee

ABSTRACT

This paper analyzes the role and limitations of international refugee issues and international organizations, focusing on the forced repatriation of North Korean defectors in China and the UNHCR's response to it. Even though China is a party to the Refugee Convention in 1951 and the Refugee Status Protocol in 1967, it pays attention to the current status whereby, they forcibly repatriate North Korean defectors by considering them as economic migrants or illegal immigrants. In addition, it examines the background that UNHCR has taken a passive attitude without publicly mentioning the forced repatriation of North Korean defectors since 2013. In particular, the case which, UNHCR's request on December 27, 2023 to refrain from repatriating North Korean defectors is a change in its position after 10 years, and its analysis is important.

The paper points out that the country's complex geopolitical interactions with its position, influence, and international relations have had a greater impact on the UNHCR's decision, rather than saying that China's financial support has had a decisive impact on the UNHCR's policy and direction.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

However, the recent change in the UNHCR's position is interpreted as a part of efforts to maintain autonomy, neutrality, and identity as an international organization beyond practical considerations and constraints.

Through this analysis, this paper expands the understanding of the practical implementation of international refugee protection and the organization's policy-making process, and contributes to a clearer understanding of the roles and limitations of UNHCR. In addition, this study emphasizes the role and limitations of international organizations in the complicated situation of international politics, especially from the view of human rights and humanitarian. This approach is expected to contribute to a further improvement in balanced strategies and policies for solving the international refugee problem.

Keywords: North Korean defectors, refugees, International Organizations, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), North Korean defectors in China, Non-Refoulement

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

목차

초록 i

ABSTRACT iii

목차 v

표 목차 vi

그림 목차 vii

1 장. 서론 1

1.1 절 문제제기 및 연구 목적 1

1.2 절 연구 방법과 구성 5

2 장. UNHCR 의 역할과 정체성 12

2.1 절 UNHCR 의 설립 목적 및 역할 12

2.2 절 국제정치와 UNHCR 의 자율성, 중립성, 불간섭 원칙 19

3 장. 중국의 국제기구에서의 역할과 영향력 26

3.1 절 중국의 국제정치적 입지 및 국제기구 내에서의 영향력 26

3.2 절 중국과 UNHCR 간의 관계 38

4 장. 재중 탈북자 사례 연구 41

4.1 절 재중 탈북자 문제의 배경과 현황 41

4.2 절 재중 탈북자를 둘러싼 UNHCR 과 중국의 관계 46

5 장. 결론 58

참고문헌 60

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

표 목차

표 1. 미국·중국·일본의 GDP 현황 (’08-’22) (단위:USD billions) 27

표 2. 탈북자 입국인원 현황 (’08-’22) (단위:명)..... 43

그림 목차

그림 1. 중국의 UN 평화유지 활동 병력 기여현황('95-'23) (단위:명)..... 29

그림 2. 중국의 UN-DPO 재정 기여현황('13-'22) (단위:USD)..... 31

그림 3. 중국의 UN 재정 기여현황('13-'22) (단위:USD)..... 32

그림 4. 미·중 정부 UNHCR 재정 기여도('13-'22) (단위:USD)..... 48

그림 5. UN 산하기구 분담금('14-'22) (단위:%)..... 51

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

1 장. 서론

1.1 절 문제제기 및 연구 목적

2023 년 10 월, 항주(杭州) 아시안 게임의 폐막 후, 중국이 북한과의 접경 지역인 훈춘(珲春), 도문(图们), 난핑(南坪), 장백(长白), 단둥(丹东)의 세관을 통해 600 여 명에 달하는 북한이탈주민들(이하 탈북자)을 북한으로 기습적으로 강제송환한 사건이 언론에 보도되었다.[1] 이 사건은 국제사회에서 탈북자의 안전과 인권에 관한 광범위한 내외적 논의를 촉발시켰다.

10 월에 발생한 강제송환은 당일까지 중국의 철저한 보안 아래 계획적으로 수행되었다. 송환된 탈북자 대부분은 코로나 19 봉쇄 기간 중 체포되었으며, 대다수가 여성이라는 점이 특히 주목된다. 더불어, 중국은 이 사건 이전인 2023 년 8 월과 9 월에도 각각 80 명, 40 명의 탈북민을 강제로 북송하였고,[2] 이는 코로나 19 사태로 중단되었던 강제북송의 재개를 의미한다. 이외에도 중국 구류소에 남아있는 약 1 천 명의 북한 국적 수감자들에 대한 추가 북송 가능성도 우려되는

[1] 김효정, “정부, '탈북민 강제북송설'관련 중국과 소통…"사실확인 노력"”, 〈연합뉴스〉, 2023.10.12., [https://www.yna.co.kr/view/AKR20231012138300504], (검색일: 2023.10.25.)

[2] Lina Yoon, “China Forcibly Returns More than 500 to North Korea”, <Human Rights Watch>, 2023.10.12., [https://www.hrw.org/news/2023/10/12/chia-forcibly-returns-more-500-north-korea], (검색일: 2023.11.12.)

실정이다.[3]

항주 아시안게임을 앞두고 미국 의회·행정부 중국위원회(CECC)에서 중국에 수감된 2000 여 명의 탈북자가 국경개방과 함께 강제북송 될 수 있다는 우려가 제기됐었다. 이에 NGO 와 인권단체는 중국의 탈북자 송환 정책을 비판하며 빠른 시일내에 중국 정부가 탈북자들에게 난민지위를 인정해줄 것을 주장하였다. 2023 년 11 월 30 일 한국 정부도 중국의 탈북자 강제북송 중단 촉구 결의안을 채택하며[4] 북한 인권 보호를 위해 적극적인 행보를 보이고 있다.

그러나 탈북자의 난민 지위를 결정하고 인도적 지원을 제공해야 할 책임을 지닌 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees; 이하 UNHCR)는 해당 문제에 대해 몇 년 동안 일관적으로 소극적인 태도를 보여왔다. UNHCR 은 1995 년에 UN 과 중국사이 체결된 특별 협정에 따라 탈북자에 대한 접근권한을 가지고 있지만, 중국 정부가 탈북자의 난민 부류를 받아들이지 않아 이러한 특별협정이 이행되지 않고 있으며, 제 3 자에게 중재를 요청할 수 있는 권한을 가지고 있음에도 불구하고 이를 실행하지 않았다. 또한 UNHCR 은 2013 년 이후 탈북자 강제송환 문제에 대한 공개적 논의나 언급을 멈추었다는 점에서

---

[3] 강도림, "中 교도소에 北 국적 여전히 1000 명…추가 북송 지속", 〈서울경제〉, 2023.10.24., [https://www.sedaily.com/NewsView/29W3357FP5] (검색일: 2023.10.27.)

[4] 조권형, “국회'중국 탈북자 강제북송 중단 촉구 결의안' 채택”, 〈동아일보〉, 2023.11.30., [https://www.donga.com/news/article/all/20231130/122428748/1], (검색일: 2023.12.3.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

의문을 가진다.[5]

이 시기는 국제적 지위상승과 영향력이 커진 중국이 난민수용국 지원을 위한 다양한 개발프로그램에 대규모 기부를 약속한 시기와도 일치된다.[6] 난민에 대한 국제적 지원과 보호를 목적으로 하는 UNHCR 에게 있어서 안정적인 재정을 확보하는 것은 매우 중요한 일이다. UNHCR 의 운영 및 글로벌 프로그램과 핵심 명령 수행, UNHCR 의 인도주의적 및 해결책에 대한 작업의 기반을 지원하고 기구가 이루는 역할을 증진시켜주는데 있어 자금은 필수적이기 때문이다. 특히 예산의 대부분이 각국의 자발적인 후원금, 정부간 기구와 민간단체 및 개인의 자발적인 기부금에 의존하고 있는 UNHCR 에게 있어 중국은 재정적 기여를 하고 있는 국가 중 하나이다. UNHCR 은 재중 탈북자 문제에 대해 중국을 비판하거나 압박할 경우, 재정 지원의 축소를 우려해야 한다.

그러나 중국의 실제 기여추이를 살펴본 결과, 중국의 재정적 지원이 2017 년까지 꾸준히 상승하며 12,025,215 달러의 높은 기여도를 보였지만, 이후 지속해서 하락함으로써 2022 년 2,213,179 달러라는 낮은 기여도를 보였다. 이러한 맥락에서, 본 논문은 중국의 UNHCR 에 대한 재정적 기여도가 오히려 감소하고 있음에도 불구하고, UNHCR 이 재중 탈북자의 송환 문제에 소극적인 태도를

---

[5] 장희준, "'가치외교' 시험대… 손놓은 유엔 압박", 〈아시아경제〉, 2023.09.27., [https://view.asiae.co.kr/article/2023092700170466567], (검색일: 2023.10.03.)

[6] 북한인권정보센터, "8 월 16 일 재중 억류 탈북민 강제송환 반대 세미나 및 기자회견", 2023.08.29., [https://nkdb.org/activitynews/?idx=16175444&bmode=view], (검색일: 2023.10.03.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

보이고 있는 원인을 다각도로 분석하고자 한다. 특히, 600 여 명의 탈북자 강제송환 사례와 2023 년 12 월 말 UNHCR 이 탈북자 북송 자제를 요청하며 10 년 만의 입장 변화를 보인 사건[7]을 통해, 중국의 재정적 기여 하락이 UNHCR 의 정책과 방향성에 결정적인 영향을 미치지 않았다는 점을 지적한다. 대신, UNHCR 의 자율성과 중립성, 그리고 국제관계의 복잡한 상호작용이 더 큰 영향을 미치고 있다고 주장한다. 이는 길 로체(Loescher, Gil)의 "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy"에서 제시된 국가 이해와의 충돌 속에서 UNHCR 은 중립성과 불간섭 원칙을 고수하며 기구의 핵심적인 역할과 정체성을 유지해야 한다는 논의와 일치한다.[8]

이에 본 논문은 UNHCR 의 자율성(autonomy) 및 중립성(neutrality)과 불간섭 원칙(principle of non-interference), 기부국에 대한 신뢰 유지를 통해 중국과의 관계 및 영향력을 결정하는 방식에 대해 분석한다. 즉, 중국의 탈북자 송환 접근 방식은 UNHCR 의 재정적 이익보다는 글로벌 역학 변화 속에서 자신의 자율성과 중립성, 정체성을 보존하려는 UNHCR 의 필요에 의해 주도되는 것으로 해석된다. UNHCR 의 결정과정에서 나타나는 자율성과 중립성은 국제정치에서의 그들의 역할과 영향력을 이해하는 데 중요한 요소이다. 이를 통해, UNHCR 이 어떻게

---

[7] BNN Correspondents, "UNHCR Urges China to Acknowledge and Address Mistreatment of North Korean Defectors", <BNN>, 2023.12.27., [https://bnnbreaking.com/world/north-korea/unhcr-urges-china-to-acknowledge-and-address-mistreatment-of-north-korean-defectors/], (검색일: 2023.12.29.)

[8] Gil Loescher, "The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy," *International Migration Review*, Vol.35, No.1, (2001), pp.33-56.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

국제사회 내에서 다양한 국가 이해관계와 균형을 맞추며 자신의 임무와 목표를 추진하는지를 구체적으로 분석한다. 또한, UNHCR 의 의사결정 과정에서 회원국의 영향력이 어떻게 작용하는지, 그리고 이러한 영향력이 UNHCR 의 정책과 프로그램에 어떤 식으로 반영되는지를 심도 있게 고찰한다.

따라서, 본 논문은 UNHCR 과 같은 국제기구가 국제정치의 복잡성 속에서 어떻게 자신의 목표와 사명을 추구하며 다양한 국가들과 상호작용하는지에 대한 통찰을 제공하고자 한다. 이를 위해 중국의 국제기구에서의 역할과 영향력, 재중 탈북자 문제에 대한 UNHCR 의 역할과 한계에 초점을 맞추어 중국의 탈북자 강제송환과 UNHCR 의 대응이라는 사례 연구를 통해 고찰할 것이다.

1.2 절 연구 방법과 구성

본 논문은 1980 년대 초부터 2023 년까지 약 40 년에 걸쳐 중국과 UNHCR 의 관계를 탐구한다. 이 연구방법은 UNHCR 의 관점에서 국제정치적 맥락을 고려하여 국제기구의 자율성과 주요 강대국의 영향력 간의 상호작용에 초점을 둔다. 이에 본 연구는 국제기구가 국제정치에서 어떻게 자율적이고 중립적인 역할을 수행하는지를 분석한다. 국제기구와 강대국의 영향력을 연구의 중심 주제로 설정하는 이유는 다음과 같다: 국제관계학의 가장 중요한 두 이론인 현실주의와 자유주의는 국제관계의 주체가 누구인지, 이들의 본질은 어떠한지, 그리고 국제체제의 특성은 무엇인지에 대한 서로 다른 가정을 제시한다. 이 두 이론은 모든 면에서 반대되는 입장을 취하는 것은 아니며, 국제기구와 강대국의 상호작용을 이해하는 데 필수적인 관점을 제공한다. 이러한 이론적 배경을 토대로,

본 논문은 국제정치에서 국제기구의 역할과 강대국의 영향력을 분석할 것이다.

기본적으로 두 이론은 제도가 공리주의적(utilitarian)이고 합리주의적(rationalistic)이라는 사실을 인정한다. 즉, 두 이론 모두 '국가가 합리적인 이기주의자'이며, 무정부 상태의 국제사회에서 국가 간 협력은 '공통의 이익이 있을 때 비로소 가능하다'는 것을 전제로 한다는 것이다.[9] 그러나 같은 전제에서 출발했음에도 불구하고, 국제기구를 대하는 양 이론의 태도는 상당히 상반된 경향을 보인다.

현실주의 이론은 국가만을 유의미한 국제정치의 행위자로 취급하였다.[10] 국제관계에 있어 이들에게 가장 중심적인 행위자는 주권국가이며, 이들은 권력과 안보로 정의된 국가이익을 추구한다는 것이다. 이러한 현실주의적 관점에서 볼 때 무정부 상태의 국제관계 속에서 국제기구가 차지할 수 있는 공간은 매우 적기 때문에 국제기구는 국제관계의 주변부에 머무를 수밖에 없으며, 국가안보와 경제적 이익 등 전통적인 국가이익을 침해하지 않는 분야에서의 국가 간 상호교류 및 협력을 가능하게 도와줄 뿐, 국제사회에서 중심적 역할을 할 수 없다고 본다.[11] 즉, 그들에게 있어 국제기구는 강대국의 이익 혹은 강대국들 사이의 권력분포를

---

[9] Robert O. Keohane and Martin Lisa L., "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, Vol.20, No.1, (1995), pp.42.

[10] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (Mass): Addison-Wesley Publishing Company, (1979), pp.105-107

[11] John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institution," *International Security*, Vol.19, No.3, (1994), pp.5-49.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

반영하는 결과물이며,[12] 강대국들의 이익을 실현하기 위한 도구일 뿐이다.[13] 이에 탈냉전기 UN 은 강대국 중심의 국제질서와 회원국들 간 '국익 각축장'이라는 구조적 한계를 벗어나지 못하여 유일 초강대국 미국의 꼭두각시 역할만 한다는 비판을 피해가지 못했다.[14]

그 중에서도 대표적인 현실주의 이론인 케네스 왈츠(Waltz, Kenneth N.)의 구조적 현실주의와 존 미어샤이머(Meaesheimer John J.)의 공격적 현실주의는 무정부적 국제상태로부터 야기되는 배반 및 상대적 이득(relative gain) 문제로 인해 협력이 불가하다고 본다. 특히 미어샤이머는 국제사회의 무정부적 특징이 다양한 이슈 영역을 서로 결합함으로써, 국가의 생존과 직결되는 안보 영역에서의 배반 및 상대적 이득 문제가 모든 이슈 영역에 개입될 수 있는 구조를 형성한다고 주장한다.[15] 이러한 미어샤이머의 주장은 특정 국가가 제도에 위반되는 행위를 할 경우 이를 제재하고 규칙을 준수하도록 '구속(강요)'하는 제도적 수단의 부재로 인해 더욱 설득력을 얻는다. 제도는 단지 '국가가 서로 협력하고 경쟁하는 방법을 규정하는 일련의 규칙'일 뿐, 현실적으로 이러한 규칙의 위반을 평가하고 처벌할 수 있는 권위있는 정부가 없다는 것이다. 이러한 이유들에 기해, 미어샤이머는 무정부적 국제사회에서의 국가행위와 관련하여 적실성을 가질 수 있는 설명은

---

[12] Kim R. Holmes, "New World Disorder: A Critique of the United Nations," Journal of International Affairs, (1993), pp.334.

[13] John J. Mearsheimer, (1994), pp.5-49.

[14] 이신화, "미국 유엔외교 양가성(ambivalence)의 원인," 〈제주평화연구원〉, (2021).

[15] John J. Mearsheimer, (1994), pp.5-49.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

오직 힘의 정치(power-politics) 논리뿐이라고 단언한다. 국제제도를 통한 국가 간 협력은 국제사회의 구조적 사유로 인해 불가하며, 제도가 형성되더라도 장기적으로 지속될 가능성은 0 에 수렴한다는 것이다.

그러나 신현실주의 이론 중에서도 패권안정론은 국제제도와 관련하여 앞선 두 이론과는 다소 다른 입장을 견지한다. 패권안정론은 '패권국의 존부'라는 구조적 변수에 기초하여 전개되는 이론인 만큼, 패권국이 제도를 통해 이득을 얻을 수 있는 경우 제도를 통한 협력이 가능하다고 본다. 즉, 국제제도의 효용성을 제한적으로 인정하고 있다는 점에서 이는 자유주의에 가까운 입장으로 보일 수도 있다. 그러나, 제도의 속성이 패권의 이익달성 수단에 불과하다는 사실은 패권안정론 역시 현실주의자들의 힘의 정치 개념으로부터 크게 벗어나지 못하는 이론임을 시사한다.

한편, 자유주의 이론은 현실주의와는 달리 국제관계 안에서 국가 간 협력이 가능하다고 본다. 자유주의자들에게 있어 국제기구는 단순히 주권국가의 이익을 대변하는 수단적 존재가 아닌 자율성을 가지는 행위자이다. 더욱이 국가 간 의사소통을 수월하게 하고 최적의 타협안에 도달할 수 있도록 국가 간 이익을 조정함으로써 국제체제의 안정화에 기여하는 중요한 역할을 수행한다. 즉 국제기구는 국가 간의 상호작용의 공간을 마련함으로써 조정과 협력의 기회를 제공한다는 것이다.

자유주의자들과 현실주의자들은 국제체제가 무정부적이고 경쟁적인 성격을 갖는다는 점에 공통적인 입장을 보인다. 그러나 두 이론은 국제협력의 가능성과 제약 요소에 있어 다른 입장을 가진다. 현실주의자들은 국제체제의 무정부적인

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

특성이 국가 간의 경쟁과 상호 불신을 부추기는 원인이라고 주장한다. 이들은 국제체제가 국가 간의 안보와 이익을 위한 경쟁의 장으로 작용하며, 협력은 일시적이고 어려운 것으로 여긴다. 반면에 자유주의자들은 국제체제가 무정부적이고 경쟁적이라는 점에서 긍정적인 측면을 보인다. 이들은 국제체제를 통한 국가 간의 협력이 가능하다고 주장하며, 특히 국제기구를 통해 배신과 상대적 이익에 대한 우려를 해소할 수 있다고 본다. 국제기구를 통한 협력은 국가 간의 신뢰 구축과 오해를 해소함으로써 각 국가가 자국의 이익을 확보하면서도 협력할 수 있는 가능성을 높인다고 주장한다.[16]

따라서 자유주의는 국제사회의 무정부적 상태에도 불구하고, 협력을 통한 절대적 이득(absolute gain)이 개별 국가의 상대적 이득보다 클 경우 협력이 가능하다고 본다. 이는 권력에 대한 현실주의 통찰력의 타당성을 부인하지 않으면서도 제도로의 변화를 설명하는 핵심 메커니즘으로 기능한다. 또한 이러한 메커니즘은 비록 그 효율성 측면에서 차이가 있다 하더라도, 안보를 포함한 모든 이슈 영역에서 나타나고 있다.

나아가 국제제도의 역할과 관련해서도 자유주의는 현실주의와 상반된 입장을 견지한다. 대표적인 자유주의 이론가인 로버트 코헤인(Keohane, Robert O.)은 제도를 '역할을 규정하고 행동을 구속하며 기대를 구체화시키는 지속적이고 상호연관 된 공식적이고 비공식적인 규칙의 집합'으로 정의한다.[17] 이러한 정의에

---

[16] Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Vol.38, No.1, (1985), pp.232.

[17] Robert O. Keohane and Martin Lisa L, (1995), pp.39-51.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

따르면, 제도는 규칙을 준수하도록 행동을 구속하는 역할뿐 아니라, 동시에 관련된 행위자들의 기대를 구체화하는 역할도 한다. 따라서 제도상 규칙의 낮은 준수율만으로 국제제도의 효용성을 판단하는 것은 제도가 행위자의 기대에 미치는 영향을 고려하지 못한 성급한 결론일 수 있다.

이와 같이 이론들이 국제기구를 바라보는 시각은 매우 다양하며, 특히 국제기구의 형성배경과 자율성, 그리고 국제기구를 통한 행위자 간 협력가능성 등에 관해 매우 상이한 의견을 보이고 있다. 이러한 이론적 입장에 따라 국제기구와 강대국 간 관계를 이해하고 분석하는데 중요한 역할을 하는 것은 국제기구의 자율성, 중립성, 영향력을 이해하는데 도움이 된다. 따라서 본 연구는 이러한 이론들의 관점을 토대로 국제기구와 강대국간의 관계를 탐구함으로써 국제정치에서 국제기구의 역할과 중요성을 고찰하고자 한다.

이에 본 논문은 중국의 국제기구 내에서의 영향력과 UNHCR 과의 관계, 재중 탈북자 문제에 대한 UNHCR 의 역할과 한계에 대해 심도 있는 이해를 도모하기 위해 문헌연구를 주요 연구방법으로 채택한다. 이는 기존 연구들과 학술 자료들을 체계적으로 검토하고 분석함으로써, 해당 분야의 이론적 틀을 정립하고, 연구 주제에 대한 깊이 있는 이해를 구축하는데 기여할 것이다. 또한, 문헌연구를 통해 역사적, 사회적 맥락을 포괄적으로 고려하고, 기존 연구들에서 제기된 주요 논점과 통찰을 통합하여 본 연구의 논리적 근거와 방향성을 강화할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 접근은 본 연구가 제기하는 주제 및 가설에 대한 심도 있는 분석과 논증을 가능하게 하며, 연구 분야에 대한 새로운 관점과 해석을 제공하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

KOREA UNIVERSITY 1905

본 논문은 총 5 개의 장으로 구성된다. 서론에 이어 제 2 장에서는 UNHCR 의 역할과 정체성에 대해 살펴보며 국제정치에서의 UNHCR 의 자율성, 중립성, 불간섭 원칙에 대해 고찰해 보고자 한다. 제 3 장에서는 중국의 국제정치적 입지와 국제기구 내에서의 영향력에 대해 분석하고 중국과 UNHCR 의 협력 및 긴장관계, 중국 내 난민정책에 대한 UNHCR 의 대응을 통해 중국과 UNHCR 간의 관계에 대해 살펴볼 것이다. 제 4 장에서는 재중 탈북자 문제에 대한 UNHCR 의 역할과 한계의 사례 연구를 통해 재중 탈북자 문제의 배경과 현황, UNHCR 과 중국의 상호작용 및 정책에 대해 분석할 것이다. 제 5 장 결론에서는 앞에서 연구한 내용 요약과 함께 결론을 기술하고자 한다.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

2 장. UNHCR 의 역할과 정체성

2.1 절 UNHCR 의 설립 목적 및 역할

국제사회에서 난민 보호는 국제기구, 특히 UNHCR 을 통해 이루어진다. UNHCR 은 국가를 동원하여 난민구호에 적극 참여할 뿐만 아니라 도덕적인 힘, 메커니즘, 광범위한 국제협력을 통해 보다 효과적으로 난민 보호를 위한 역할을 하고 있다.[18]

난민의 개념은 역사적으로 시대와 상황에 따라 변화해 왔으며, 현대적 의미에서의 난민은 주로 두 차례의 세계대전과 그 이후의 국제 정치적 맥락에서 중요하게 다루어지게 되었다. 초기 난민 개념은 1648 년 베스트팔렌 체제 수립과 함께 발전하기 시작했으며, 이는 유럽 내 종교적 소수자들에게 다른 나라로의 이주 권리를 인정하는 것에서부터 비롯되었다. 그러나 이러한 초기 개념은 현대적 의미의 난민과는 구별되며, 특히 두 차례의 세계대전을 겪은 후 국제사회는 난민 문제에 대한 새로운 접근 방식을 모색할 필요성에 직면하게 되었다.

제 1 차 세계대전이 끝난 직후, 전쟁과 러시아 볼셰비키 혁명, 오스트리아-헝가리 제국과 오스만제국의 붕괴 등 연이은 국제적 사건으로 갈 곳을 잃은 난민이 대량으로 발생하게 된다. 이에 1921 년 국제연맹(League of Nations; 이하 LN)은

---

[18] Paul. Weis, "The international protection of refugees." *American Journal of International Law*, Vol.48, No.2, (1954), pp.218.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

‘난민고등판무관사무소(High Commission for Refugees)’을 설치하고 노르웨이의 난센(F.Nansen)을 난민고등판무관으로 임명하면서 난민에 대한 국제적인 보호가 본격적으로 시작되었다.[19] 난민고등판무관은 난민들에게 이동의 자유를 제공해주는 최초의 국제여권인 난센여권(Nansen Passport)을 발급해주며 일자리와 주택을 제공하는 등의 보호 활동을 해왔다.

이후 1931 년 국제연맹이 이끄는 자치기구로서 국제난센난민사무소(International Nansen Office for Refugees)가 설립되었다. 30 년대 히틀러의 대규모 인종 학살과 박해를 피해 수많은 유대인들이 대규모 난민 붐을 일으키며 1933 년 난민 붐을 해결하기 위해 국제연맹은 독일 난민위원회를 설립했다. 독일의 나치 정권을 피해 탈출하는 독일인들을 위한 고등판무관은 1938 년까지 활동하다 두 조직을 합친 난민고등판무관(High Commissioner for Refugees)이 1938 년에 지명되는 등[20] 국제연맹의 난민 보호를 위한 노력은 꾸준히 이어졌다.

2 차 세계대전이 끝난 후 국제사회는 난민의 보호에 본격적으로 나섰다. 1943 년 연합국은 UN 구호부흥기구(United Nations Relief and Rehabilitation Administration; 이하 UNRRA)를 창설해 난민과 실향민(Internally Displaced

---

[19] 장복희, “UN 난민고등판무관(UNHCR) The United Nations High Commissioner for Refugees,” 『국제인권법』, 2 권, (1998), pp.40.

[20] UNHCR, “An introduction to the international protection of refugees: training module RLD 1,” 1992.06., [https://digitallibrary.un.org/record/533491?ln=es] (검색일: 2023.09.18)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

Persons, IDPs)을 보호하고자 했으며, 전쟁이 끝나자 새롭게 설립된 보편적 국제기구인 UN 의 주도로 난민 문제를 해결하기 위한 국제기구 설립을 준비했다. 이에 따라 설립된 1947 년 국제난민기구(International Refugee Organization; 이하 IRO)는 각종 난민 문제를 포괄적으로 다루는 최초의 국제기구로, 난민들에게 법적·정치적 보호를 제공하고 난민 지위의 인정, 본국으로의 귀환(repatriation), 재정착(resettlement) 등의 임무를 수행했으며 주요 임무는 제 2 차 세계대전의 여파로 유럽 전역을 떠돌고 있는 난민을 보호하는 것이었다.[21]

기존 난민에 대한 국제기구의 목표는 송환이었지만 IRO 의 우선적 목표는 재정착으로 전환되었으며, 이는 전후 동서 진영 간의 긴장 고조, 경제 복구 문제, 유럽 지역에서의 소수민족에 대한 차별 문제에 대한 인식 등으로 인한 결과였다.[22] 또한 당시 미국은 전쟁 중에 그들이 보호했던 사람들을 난민으로 규정하기 보다는 '실향민'이라는 용어 사용을 선호하였다. 이는 그들이 고향으로 돌아갈 수 있다는 가능성을 시사하였으며 UN 이 통제하는 어떤 지역에서도 전쟁 피해자들을 돕고자 하는 기구의 목표를 의미한다.[23]

냉전이 시작되고 미국과 소련 간의 긴장이 고조되고 동서양의 위기가 잇따르며 난민들이 쏟아져 나옴으로써 난민 문제는 장기화되었다. 이에 난민

---

[21] 장복희, (1998), pp.41.

[22] Dennis Gallagher, "The Evolution of International Refugee System," *International Migration Review*, Vol.23, No.3, (1989), pp.579.

[23] Jack Donnelly, "International Human Rights: A Regime Analysis," *International Organization*, Vol.40, No.3, (1986), pp.601-602.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

유입에 따른 부담을 감당하지 못한 나라가 늘어나면서 IRO 의 운영은 미국에게 경제적인 부담이 되었다. 이러한 배경에서, UN 총회와 UN 경제 사회 이사회는 IRO 를 대신하는 새로운 국제 난민 메커니즘인 UNHCR 설립을 주장하였다. 1949 년 12 월 3 일 UN 총회는 UNHCR 을 설립하는 결의안을 채택하며 UNHCR 이 본격적으로 업무를 시작한 직후인 1951 년에 7 월 28 일에 난민협약이 체결되어 본격적인 난민보호가 시작되었다.[24]

난민협약은 1951 년 이전에 발생한 사건의 난민에 대해서만 적용되어 UNHCR 설립 이후에 발생한 난민에 대해서는 관여할 수 없는 시간적 제약이 있었으며, 지리적으로도 체약국이 유럽 지역의 문제로 한정할 수 있도록 하여 국제적 난민보호의 범위를 유럽에만 제한하는 한계를 보였다. 이는 미국과 서유럽 국가들의 주도로 만들어지는 UNHCR 의 설립 과정에서 이들 국가들은 UNHCR 의 역할이 자국의 주권을 침해하거나 새로운 재정적 부담을 가중시킬 가능성을 피하고자 했으며, 본질적으로 활동적 기구(operational agency)로서의 전환을 꺼리는 태도를 보여왔다고 평가할 수 있다.[25]

그러나 이후 제 2 차 세계대전으로 인한 난민 문제가 아닌 국제사회에는 새로운 난민상황이 나타나며 협약의 규정을 새로운 난민에게도 적용해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 1967 년 UN 총회는 난민의성서를 채택함으로써 난민협약에서 제한하고 있는 시간적 지리적 한계를 없애고 난민협약의

[24] 장복희, (1998), pp.42.

[25] Loescher, Gil, (2001), pp.35.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

적용범위를 확대하였다. 1951 년 난민협약과 1967 년 난민의정서는 난민 보호를 위한 국제적 법적 틀을 제공하며, 이들은 체약국에게 난민 보호를 위한 기본적인 법적 및 행정적 규정의 채택을 요구한다. UNHCR 은 이러한 원칙들의 적용을 감독하고, 체약국들이 이 조약들을 채택하고 준수하도록 촉구하는 역할을 하며 이를 통해 UNHCR 은 난민의 권리 보호와 복지 증진을 위한 중요한 국제적 노력을 이끌고 있다.[26] UNHCR 은 이 국제조약에 근거하여 체약국의 의무 수행을 지원하고 조정하는 중추적인 역할을 수행함으로써, 국제사회에서 난민 보호의 기준을 확립하고 이를 실현하기 위한 국제적 협력을 촉진하고 있다.

UNHCR 의 설립초기에는 주로 난민의 지위 인정에 대한 심사와 법률적 보호(legal protection)에 중점을 두었다. 그러나 이러한 소극적 역할에서 벗어나 증가하는 난민에 대한 구호와 실제적 보호에 중점을 두며 전세계적인 차원에서 난민을 보호하는 핵심적인 기구로 변화하였다. 1960 년대 이후 UNHCR 은 아시아와 아프리카를 중심으로 한 제 3 세계의 난민보호에 적극적으로 관여하기 시작하였고, 1970 년대 들어서 부터는 인도적 위기 상황에 대한 UN 의 대처를 조정(coordinate)하는 역할을 맡게 된다. 즉, 난민에게 비호(asylum)를 제공하는 국가가 우선적으로 난민보호의 일차적 책임을 지게 되지만, 해당 국가가 이를 수행할 수 없거나 거부할 때 UNHCR 이 그 역할을 대신하게 되며 이에 따라 UNHCR 은 난민 보호에 관련된 다양한 국제기구 및 단체들의 역할을 조정하는

[26] 장복희, (1998), pp.46.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

기능을 하는 것이다.[27] 1990 년대에 들어서면서, UNHCR 은 난민 발생 예방과 관련된 새로운 전략을 채택하고 실행에 옮겼다. 이 시기, UNHCR 은 난민이 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 국가에서 다양한 예방 조치를 취했다. 이러한 예방 조치에는 해당 국가에서의 기관 육성과 훈련을 통해 난민 이동을 예방하고, 무정부 상태의 위험성을 경고함으로써 잠재적 난민 사태를 막는 활동이 포함되었다.

UNHCR 의 역할과 활동 범위는 그 설립 초기부터 꾸준히 변화하고 확장해왔다. 최초에 UNHCR 은 제 2 차 세계대전 종전 후 유럽 지역의 난민 문제에 초점을 맞추었으나, 미국과 소련의 냉전 상황과 같은 국제정치적 맥락 속에서 한시적이고 제한된 예산과 인력만을 가진 채로 설립되었다. 이러한 정치적 및 재정적 제약에도 불구하고, UNHCR 은 국제 정치 환경의 변화에 적극적으로 대응하며 점차 독립성을 추구해 갔다.[28]

특히 1950 년대 초반 북아프리카, 홍콩, 한반도에서 발생한 대규모 난민 위기는 UNHCR 의 권한과 조직 확장의 계기를 마련했다. 더 나아가, 1960 년대부터 1980 년대에 걸쳐 탈식민지화 과정과 이에 따른 전 세계적인 난민 위기는 UNHCR 에게 난민의 범주를 확대할 수 있는 기회를 제공했으며, 국제사회의 인도주의 활동에서 가장 중요한 국제기구로의 위상을 정립하는 데

---

[27] Frederick C., Cuny, "The UNHCR and Relief Operations: A Changing Role," *International Migration Review*, Vol.15, No.1/2, (1981), pp.16.

[28] James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*, Routledge, (2013), pp.15.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

기여했다.[29]

1960 년대에 들어서면서 제 3 세계 국가들을 중심으로 새롭게 발생하는 난민 문제에 대응하기 위해 국제사회는 중요한 조치를 취했다. 이 시기에는 탈식민화 과정, 내전, 정치적 불안정 등으로 인해 많은 개발도상국에서 난민이 발생했다. 이에 대한 대응으로, 1967 년에 난민의 지위에 관한 협약에 대한 난민의정서가 채택되었으며 이 의정서는 기존 협약의 지리적 및 시간적 제한을 삭제함으로써 난민 보호의 범위를 제 3 세계 국가들을 포함한 전 세계로 확장하는 중요한 계기를 마련했다.[30]

아울러 1980 년대에는 인도차이나 난민 위기를 포함하여 아프리카, 중남미, 동남아시아에서 발생한 대규모 난민 위기에 대응하기 위해 국제사회가 적극적으로 나섰다. 이러한 노력의 일환으로 인도차이나 포괄적 행동계획(Indochina Comprehensive Plan of Action, CPA)이 채택되었다. 이 계획은 베트남, 라오스, 캄보디아에서 발생한 난민 위기에 대응하기 위한 것으로, 선진국과 저개발국가 사이의 협력을 주선하여 난민 보호의 제도화에 기여했다.[31]

---

[29] James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, (2013), pp.28.

[30] James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, (2013), pp.30.

[31] James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, (2013), pp.41.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

2.2 절 국제정치와 UNHCR 의 자율성, 중립성, 불간섭 원칙

UNHCR 은 인도주의적 대응에 있어 자율성, 중립성, 불간섭 원칙을 기본 원칙으로 한다.[32] 먼저 국제기구의 자율성은 다음과 같은 예에서 실제로 발견된다. 이를테면 회원국이 의사결정과정에 참여했는지, 혹은 국제기구의 결정에 동의했는지 여부와 상관없이 국제기구 자체적인 결정이 회원국에게 구속력을 가질 때 국제기구의 자율성이 관찰될 수 있다고 볼 수 있다.

국제기구의 자율성이 어떻게 구현되는지를 살펴보기 위해, 국제사법재판소(International Court of Justice; 이하 ICJ)와 국제형사재판소(International Criminal Court; 이하 ICC)와 같은 기구들을 사례로 살펴볼 수 있다. 먼저, ICJ의 경우, UN 의 사법기관(principal judicial organ)으로서 국제사회에서 “법의 지배(rule of law)” 원칙을 수립하고 유지하며 확산하는 데 있어 핵심적 역할을 수행하고 있다.[33] 제2 차 세계대전 직후, 미국은 여러 다자조약-국제기구를 통해 ‘헌정질서’를 구성하였으며 이에 대한 해석 권한의 일부를 ICJ에 위임하면서 ICJ는 제도적 진화를 통해 스스로의 권위 및 법리에 따라 창설자인 패권국의 의사와 관계없이 판결을 내리기 시작했다.[34] 또한 1986년 니키리과에 대한 미국의 군사적, 준군사적 활동 사

---

[32] UNHCR, “UNHCR Policy on Emergency Preparedness and Response”, 2023.05.04., [https://emergency.unhcr.org/emergency-preparedness/emergency-policy/unhcr-policy-emergency-preparedness-and-response], (검색일: 2023.10.07.)

[33] 이재민, “국제사법재판소 판결의 이행: 이행분쟁 규율 규범의 공백과 대안의 모색”, 『서울국제법연구』, Vol.25, No.1, (2015), pp.186.

[34] 김유철, “패권국과 국제재판소 간 상호적 경로 종속성에 관한 연구: 유엔헌장 해석 권한을 둘러싼

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

건이 국제법상 위법하다고 ICJ는 판결하며 미국을 상대로 승소한 니카라과 사건과 1988년 리비아의 잠정조치 요청을 저지하고 ICJ가 미국과 영국의 선결적 항변을 기각한 리비아의 로커비 사건과 같이 미국의 국익에 정면으로 반하는 경우도 존재하였다.

ICC 의 경우, 2002 년부터 2020 년에 이르는 기간 동안, 미국과의 관계에서 긴장 관계를 유지했다. 2002 년, 조지 부시 대통령은 로마 규정에 대한 미국의 서명을 철회함으로써[35] ICC 와의 거리를 두기 시작했다. 이러한 긴장은 2020 년 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 당시 미국 국무장관이 ICC 고위 인사 두 명에 대한 행정 제재를 발표하면서 절정에 달했다.[36] 미국은 ICC 직원들의 비자 발급을 거부하고 다른 나라들에 ICC 조사에 협조하지 말라고 요청하는 등의 추가 제재를 가했다.[37]

이러한 미국의 조치는 전 세계 많은 사람들로부터 비난을 받았으며, 강대국이 정의 실현을 방해할 수 있다는 우려를 불러일으켰다. 이는 2 차 세계대전 이후 국제사회가 지켜내려고 한 가치들이 무너질 위험에 처할 수 있음을 시사했다.

국제사법재판소와 미국 간의 갈등을 중심으로", 『한국과 국제사회』, 7 권 2 호, (2023), pp.522.

[35] Human Rights Watch, 'The United States and the International Criminal Court', https://www.hrw.org/legacy/campaigns/icc/us.htm

[36] Daphne Psaledakis & Michelle Nichols. 'U.S. blacklists ICC prosecutor over Afghanistan war crimes probe' (16 Sep 2020, Reuters)

[37] Sara L. Ochs, 'The United States, the International Criminal Court, and the Situation in Afghanistan' (2020) 95(2) Notre Dame Law Review Reflection 89-100

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

이러한 상황은 바이든 행정부 아래에서 변화를 맞이했다. 바이든 행정부는 ICC 고위 인사들에 대한 행정 제재가 부적절하고 비효율적이었다고 인정하며, 트럼프 행정부 시절 부과된 제재를 종료했다.[38]

따라서 이와 같은 국제기구들의 의사결정 과정은 회원국의 영향력으로부터 상대적으로 독립적이며, 이는 국제기구가 자신의 의사결정에 있어 회원국의 의사와 영향력으로부터 자율성과 독립성을 가지고 행동할 수 있음을 보여준다.

이러한 기구의 자율성은 UNHCR 에서도 찾아볼 수 있다. UNHCR 은 UN 체제의 구성원임에도 불구하고 자율성을 유지하고 있다. 이는 UNHCR 이 특정 회원국이나 국가 그룹의 영향을 받지 않고 독립적으로 상황을 평가 및 결정하며 행동할 수 있도록 하는 중요한 기능을 제공한다. UNHCR 의 자율성은 난민문제를 국가적 이익을 추구하는 도구로 사용했던 냉전기에서 탈냉전 이후 점차 확대되었다. 1960 년대 난민이 급격히 증가하면서 난민협약에 규정된 시간적 및 지리적 제한으로 인해 새로운 난민들에 대한 보호를 제공할 수 없게 되자 난민의정서를 채택하여 난민협약의 이러한 제약이 사라지게 되었다.[39] 또한 냉전시기 한시적 권한과 제한된 예산 및 인력만을 가졌던 UNHCR 은[40] 대부분 서방 국가들의 기부로 운영되었다. 이 시기 서방 국가들은 난민 문제를 근본적으로

---

[38] US Department of State, “Ending Sanctions and Visa Restrictions against Personnel of the International Criminal Court”, 2021.04.02., [https://www.state.gov/ending-sanctions-and-visa-restrictions-against-personnel-of -the-international-criminal-court/], (검색일: 2023.11.04.)

[39] Dennis Gallagher, (1989), pp.583.

[40] Dennis Gallagher, (1989), pp.580.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

해결하기 보다는 UNHCR 을 활용해 자신들에게 유리한 집단 지원을 하기 위한 정치적·경제적 지원을 제공한 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 냉전시기에는 난민문제를 국가적 이익을 추구하기 위한 수단으로 사용했지만 탈냉전기에는 정치적·재정적 제한에도 불구하고 국가의 주권을 대신하여 난민에 대해 국가에 준하는 보호를 제공하는 방향으로 발전하며 점차 독립성을 추구해갔다.[41]

냉전 종식 이후, 국제사회는 난민 보호와 관련하여 새로운 도전에 직면했다. 이 시기에는 분쟁과 개발로 인해 발생한 실향민 문제가 주목받기 시작했다. 국가 실패나 정부의 무관심으로 인해 삶의 터전을 잃은 많은 사람들이 타국으로 도피하지 못하고 실향민 신세가 되었다. 이러한 상황은 국제사회의 보호 필요성과 국가 주권 간의 긴장을 야기했다. 21 세기 들어, 국제사회의 보호책임(Responsibility to Protect, R2P) 개념의 등장으로 UNHCR 의 보호 대상자 범위가 확대됨으로써 분쟁으로 인해 발생한 실향민도 UNHCR 의 보호 대상에 포함되었다.

특히, 9·11 테러 이후에는 난민과 이주의 연관성에 대한 인식이 증가하며 다양한 형태의 강제이주(forced migration) 현상에 대한 UNHCR 의 관심이 확대되었다. 이는 전통적인 난민과 이주민의 구분이 점차 모호해지고, 인신매매, 테러집단, 비국가적 행위자들로 인해 발생하는 새로운 이주 현상에 대한 대응을 의미한다. UNHCR 은 안토니오 구테흐스(Antonio Guterres)가 대표로 취임한 2005 년 이후, 보호 대상자를 '관심 대상자(people of concern)'에서 '이주와 연관된

[41] James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, (2013), pp.15.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

모든 사람들(people on the move)'로 확장하였다.[42] 이 변화는 UNHCR 이 특정 집단에 국한되지 않고 이주와 관련된 모든 사람들에 대한 보호로 그 범위를 넓혀, 복잡해지는 이주 현상에 더욱 적극적으로 대응하고자 하는 의지를 반영하며 이는 국제사회가 난민과 이주민 문제에 대해 보다 포괄적이고 유연한 대응 전략을 채택해야 한다는 인식을 강조한다.

UNHCR 의 이러한 자율성은 난민 보호와 지원 활동을 효과적으로 수행하는 데 필수적이며, 국제사회에서 UNHCR 의 중요한 역할을 강화한다. UNHCR 의 자율성은 난민 문제에 대한 국제적 대응에서 중립성과 공정성을 유지하는 데 기여하며, 국제사회에서 인도주의적 원칙을 실현하는 데 중요한 역할을 한다.

두번째로 국제기구에서 중립성은 국가들의 이해관계 속에서 기구의 활동과 지원이 어느 한쪽에만 편향되어 지지하지 않는 것을 의미한다. 중립성은 일반적으로 본질적인 가치가 있는 것으로 간주되지 않고 오히려 공정성, 그 자체가 인류 원칙의 작동화에 의해 요구되는 접근과 존재에 대한 도구로 간주된다.[43] UNHCR 또한 중립성의 원칙을 중시하고 있는 국가로서, 갈등에 개입하지 않으며 정치적, 인종적, 종교적, 이념적 성격의 논쟁에 편을 들지 않는다. 이 원칙은 UNHCR 이 난민과 관련된 모든 사람들에게 어떠한 편견도 갖지 않고 등등하게 지원을 제공할 수 있도록 한다.

---

[42] James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, (2013), pp.77.

[43] Miriam Bradley, *Protecting civilians in war: the ICRC, UNHCR, and their limitations in internal armed conflicts*, Oxford university press, (2016), pp.55.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

UNHCR 의 중립성은 여러 국제적 위기 상황에서 그들의 활동을 통해 명확하게 드러났다. 예를 들어, 1998~1999 년 코소보 위기 동안, UNHCR 은 UN 안전보장이사회 결의안에 따라 코소보 알바니아인과 세르비아인 양측에 인도주의적 지원을 제공했으며 1994 년 르완다 대학살 동안에도, UNHCR 은 투치족과 후투족 양측에 인도주의적 도움을 제공했다. 이러한 지원은 난민 수용소 운영 및 난민의 안전한 귀환 지원 등을 포함하여 균형 잡힌 접근 방식을 취한 것으로 볼 수 있다. 또한 UNHCR 은 아프가니스탄에서 발생한 다양한 위기 상황에서도 모든 당사자와 협력하여 난민과 실향민을 보호하고 지원하는 데 주력했다. UNHCR 의 이러한 접근들은 난민 위기 상황에서 인도주의적 원칙을 준수하고, 각국 정부, 지역 사회, 다른 국제 기구와의 협력을 강화하는 데 기여했으며 이를 통해 UNHCR 은 국제사회에서 인도주의적 지원의 중립성과 공정성을 강조하는 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

마지막으로 불간섭 원칙은 국제법에 의거하여 국가의 내정에 간섭하지 않는다는 원칙을 고수하고 있으며 UNHCR 의 불간섭 원칙은 난민 보호 및 지원 활동에서 중요한 기준으로 작용한다. 이 원칙은 어떠한 국가나 정부의 내부 정책, 정치적 결정에 개입하지 않고, 난민 및 실향민들에게 중립적이며 공정한 지원을 제공하는 것을 목표로 한다. 이는 주최국의 주권을 존중하면서도 보호와 인도적 지원을 제공하는데 중점을 둔다.

UNHCR 은 시리아 내전과 관련된 난민 위기에서 시리아 정부의 내부 정책에 간섭하지 않으면서, 인접 국가들에서 수백만 명의 시리아 난민들에게 인도주의적 지원을 제공하였다. 또한 미얀마에서 발생한 로힝야 위기에서도 미얀마 정부의

KOREA UNIVERSITY 1905

내부 정책에 직접적으로 개입하지 않으면서도, 방글라데시로 도피한 로힝야 난민들에게 필요한 인도주의적 지원을 제공했다. 이는 국제사회가 난민 문제에 대해 적극적으로 대응할 수 있음을 보여주는 동시에, 각 국가의 내부 사항에 대한 간섭을 최소화하는 UNHCR 의 원칙을 실천하는 사례이다. UNHCR 의 이러한 활동은 난민 보호의 필요성과 각국의 국가 주권 사이의 균형을 유지하려는 국제적 노력의 일환으로, 난민 문제 해결을 위한 협력적 접근을 모색하는 데 중요한 역할을 한다.

이러한 현상들을 통해 UNHCR 이 단순히 국제 난민 체제 내에서 법률적 지위를 심사하고 인도적 지원을 제공하는 수동적 역할에 그치지 않는다는 것을 알 수 있다. UNHCR 은 국제정치의 한 축을 차지하는 독립적이고 능동적인 행위자로서 자리매김하고 있다. 즉, UNHCR 은 새롭게 부상하는 난민 문제들에 대응하면서, 국가의 안정성과 난민 보호라는 상반된 목표 사이에서 정치적 갈등과 리더십의 도전에 직면하고 있음에도 불구하고, 국제정치의 변화하는 양상에 적응하고 있다. 이를 통해 UNHCR 은 국제법에서 부여받은 권한과 책임을 재해석하며 국제사회에서의 의미 있는 역할을 적극 모색해왔다. 이러한 점에서 UNHCR 은 난민 위기에 대응하는 국제정치의 능동적인 행위자로 발전해 왔다고 볼 수 있다.[44]

[44]James Milner, Gil Loescher, Alexander Betts, (2013), pp.148-156.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

3 장. 중국의 국제기구에서의 역할과 영향력

3.1 절 중국의 국제정치적 입지 및 국제기구 내에서의 영향력

3.1.1 중국의 국제정치적 입지

중국은 경제적, 군사적, 정치적으로 빠른 속도로 성장하며 경제, 안보, 문화, 기술, 환경 등 다양한 분야에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 이에 국제사회에서 중국의 영향력은 더욱 확대되었으며, 1978 년 이래로 중국의 경제 발전과 다양한 사회 사업은 전 세계적으로 괄목할 만한 성과를 거두었다.

1979 년부터 2022 년까지 중국의 국내총생산(GDP)은 연평균 9% 이상의 성장을 거듭하였으며, 〈표 1〉에 나타난 바와 같이, 지난 2010 년부터 중국의 GDP 가 일본의 GDP 를 제치고 빠른 속도로 국제사회에서 영향력을 확장하며 중국은 미국에 이어 세계에서 두 번째의 경제규모가 되었음을 알 수 있다. 2022 년 중국의 GDP 는 17.9 조 달러에 달하며[45] 코로나 19 로 인해 비교적 낮은 경제 성장률을 기록하였지만, 코로나 종식 후 빠른 회복 속도를 보여주고 있다. 또한 중국의 1 인당 국민총소득도 동시에 빠르게 성장하여 중국의 1 인당 국민총소득은 1978 년 190 달러에서 2022 년 12,608 달러로 증가하였다. 세계은행의 분류 기준에

[45] The World Bank, “World Bank Development Indicator -GDP”, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=], (검색일: 2023.11.13)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

따라 중국은 저소득 국가에서 상위 중소득 국가로 도약하였다.[46] 중국 정부는 제로 코로나를 풀고 경제 정상화에 박차를 가하고 있으며 경기회복과 위안화 환율이 안정되면 2023 년 1 인당 국민총소득이 고소득 국가에 들어갈 가능성이 크다고 보았다.[47]

표 1. 미국·중국·일본의 GDP 현황 ('08-'22) (단위:USD billions)

연도 / 국가	미국	중국	일본
2008	14,769	4,594	5,106
2009	14,478	5,101	5,289
2010	15,048	6,087	5,759
2011	15,599	7,551	6,233
2012	16,253	8,532	6,272
2013	16,843	9,570	5,212
2014	17,550	10,475	4,896
2015	18,206	11,061	4,444

[46] 세계은행은 1 인당 국민총소득(GNI per capita)으로 세계경제를 구분한다. 각 경제의 1 인당 국민총소득에 따라 저소득국(1 인당 국민총소득 1,085 달러 이하), 하위 중소득국(1 인당 국민총소득 1,086 달러~4,255 달러), 상위 중소득국(1 인당 국민총소득 4,256 달러~13,205 달러), 고소득국(1 인당 국민총소득 13,205 달러 이상)로 분류한다. (2022 년 7 월 기준) Nada Hamadeh, Catherine Van Rompaey, Eric Metreau & Shwetha Grace Eapen, "New World Bank country classifications by income level: 2022-2023", <World Bank Blogs>, 2022.07.01., [https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2022-2023], (검색일: 2023.11.13.)

[47] 王浩, 李翔, 邱超奕, "开局之年，江苏等地以新气象新作为推动高质量发展取得新成效", <人民日报>, 2023.08.02, [http://js.people.com.cn/n2/2023/0802/c360300-40516214.html], (검색일: 2023.11.13.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

2016	18,695	11,233	5,003
2017	19,477	12,310	4,930
2018	20,533	13,894	5,040
2019	21,380	14,279	5,117
2020	21,060	14,687	5,048
2021	23,315	17,820	5,005
2022	25,462	17,963	4,231

출처: World Bank “Development Indicator – GDP”를 근거로
연도별(2008~2022) 자료종합 및 재편집
https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end= (검색일: 2023.11.13.)

중국의 빠르게 성장하는 경제력에 따라 국제사회에서의 중국의 위상과 정치적 영향력도 증대되고 있다. 중국의 경제적 성장을 바탕으로 중국의 지위가 상승하고 영향력의 범위가 확대됨에 따라 중국의 국제기구에서의 역할이 점진적으로 확대되었다. 중국은 UN 을 비롯한 다양한 국제기구에서 적극적인 태도를 보이며, 지정학적으로 자국의 국익에 중대한 의미를 갖는 지역과 관련된 현안에 직접 참여함으로써 자국의 이익과 글로벌 정책에 영향력을 행사하고 있다.

또한 중국은 안보 및 경제협력 분야에서 지역 기반의 다자주의적 접근을 적극적으로 모색하고 있다. 이는 개발도상국에 대한 투자와 지원을 통해 경제적 영향력을 확대하는 전략과 더불어, 북핵 문제 해결을 위한 6 자회담에서 의장국으로서 북한에 대한 영향력을 행사하는 것에서 드러났다. 더불어 중국은 UN 평화유지활동(Peacekeeping Operations, PKO)에 적극적으로 참여하며, 광범위한 지역에서 평화와 안정을 추구하고 있다. 이와 함께 테러, 핵 비확산, 지구온난화 등 글로벌 이슈에 대해 적극적인 참여를 보였다. 〈그림 1〉에서 보는

바와 같이 중국은 UN 평화유지활동에 서서히 참여병력을 확대시켜오다, 2000 년 초반부터 군부대급 파견을 시도하면서 그 활동영역을 급격히 넓혀 옴으로써 중국은 UN 안보리 상임이사국으로서의 지위를 활용하여 국제안보를 포함한 글로벌 이슈에도 적극 참여하고 있다.

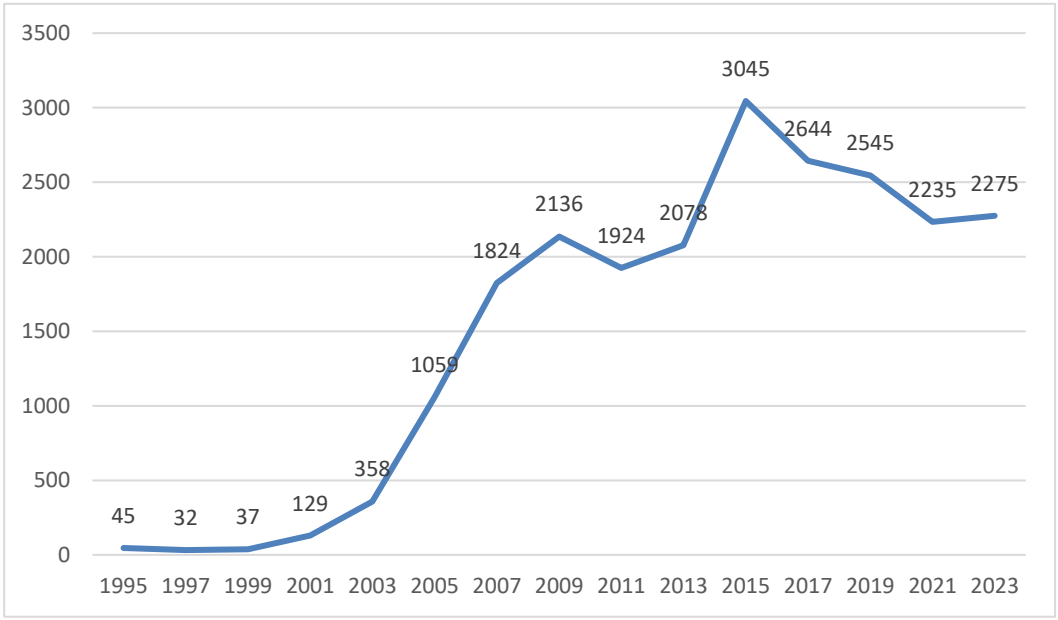

그림 1. 중국의 UN 평화유지 활동 병력 기여현황('95-'23) (단위:명)

출처: United Nations Peacekeeping "Troop and police contributors archive"를 근거로 연도별(1995~2023) 자료종합 및 재편집

https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors (검색일: 2023.11.14.)

중국의 국제정치적 입지는 국제기구에 대한 재정적 기여를 통해서도 확인할 수 있다. 〈그림 2〉, 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 중국은 UN 과 같은 주요 국제기구에 대한 재정적 기여를 크게 증가시켰다. 특히 PKO 활동과 관련하여 UN-

DPO 예산에 대한 기여도는 지난 몇 년간 빠르게 증가했으며, 이는 중국이 국제 안보와 평화 유지 노력에서 보다 적극적인 역할을 하고자 함을 나타낸다. 또한 중국의 재정적 기여가 증가함에 따라 국제기구 내에서 중국은 더 많은 영향력을 행사할 수 있는 기회를 얻게 됨으로써 중국의 정책 및 가치가 국제기구의 의사결정 과정에서 더 많이 반영되는 결과를 보여준다. 2019 년 9 월, 중국이 UN 인권이사회에서 UN 전문가들의 작업 방식을 정의하는 문서를 검토하려는 결의안을 제시한 것이 그 예이다. 이 결의안은 홍콩 시위에 대한 정부의 탄압을 비판하는 특별절차 공동성명이 발표된 직후에 나온 것으로 전문가들의 공개 발언 능력을 제한하고 외부 간섭 없이 작업하는 것을 어렵게 만들기 위한 시도로 해석된다.[48] 중국은 UN 인권이사회에서 인권에 대한 자국의 관점을 적극적으로 표현하고, 국제 인권 규범에 영향을 미치려는 시도를 보여줌으로써 국제기구 내에서 중국의 영향력을 강조했다.

[48] Raphael, Viana David, *"CHINA'S GROWING INFLUENCE AT THE UN HUMAN RIGHTS COUNCIL,"* *Sur: International Journal on Human Rights*, Vol.19, No.32, (2022), pp.37-53.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

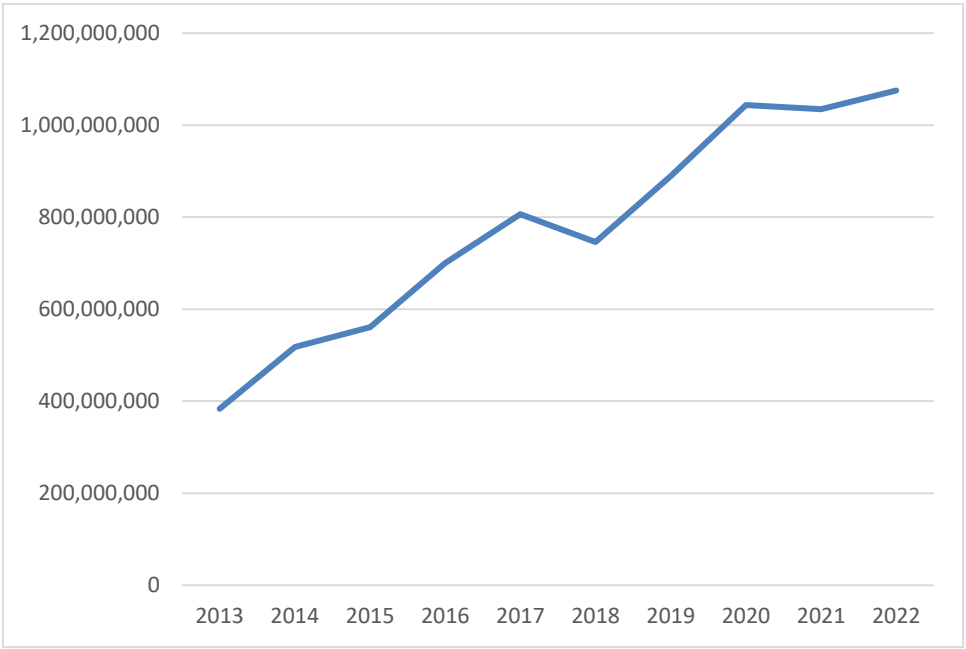

그림 2. 중국의 UN-DPO 재정 기여현황('13-'22) (단위:USD)

출처: UN System Chief Executives Board for Coordination "Financial Statistics - Revenue by Government donor"를 근거로 연도별(2013~2022) 자료종합 및 재편집

https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor (검색일: 2023.11.14.)

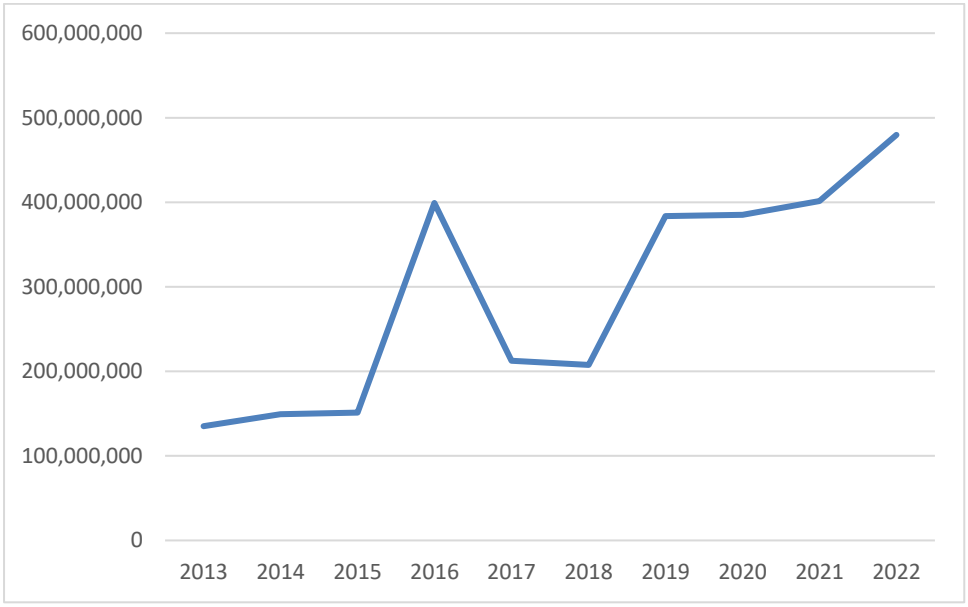

그림 3. 중국의 UN 재정 기여현황('13-'22) (단위:USD)

출처: UN System Chief Executives Board for Coordination "Financial Statistics - Revenue by Government donor"를 근거로 연도별(2013~2022) 자료종합 및 재편집 https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor (검색일: 2023.11.14)

중국의 UN 안보리 상임이사국으로서의 역할은 국제사회에서 그들의 외교적 태도와 전략이 변화하고 있음을 분명하게 보여준다. 특히, 중국은 자국의 핵심 이익과 관련된 결의안에 대해 거부권을 사용함으로써 국제적 입장을 강력하게 표현하고 있다. 이러한 행동은 중국이 국제 무대에서 더욱 적극적인 역할을 추구하고 글로벌 영향력을 강화하려는 의도를 반영하는 것으로 해석될 수 있다. 중국의 외교적 부상은 주변국들에 대한 압박으로 전환되고 있으며, 지역 안정성과 국제관계에 중요한 영향을 미치고 있다는 점에서 중국의 위상은 대단하다고 할 수 있다.

3.1.2 중국과 국제기구와의 협력과 긴장관계

중국이 경제적으로 세계 최대의 국가로 부상하면서 강대국으로서 다양한 국제기구와의 협력을 심화하고 확대하는 데 더 많은 중요성을 강조하고 있다.[49] 중국의 다자주의 정책은 1970 년대 UN 복귀를 계기로 시작되어, 1990 년대 탈냉전 시기부터 본격화되었다. 중국의 대외정책에서 다자주의의 중요성이 증대되면서 중국의 다자주의는 다음의 4 단계로 발전되며, 그 과정에서 국제기구에서의 중국의 역할이 변화되고 있음을 보여준다.

첫 번째 단계는 국제기구 참여에 대한 거부 단계이다. 1970 년대 개혁개방 이전인 1949~1971 년 초기에 중국은 국제기구 참여에 대해 소극적인 태도를 보이며 극소수의 국제기구와 제한적인 관계만을 가지고자 하였다. 개혁개방 이전 중국 정부는 폐쇄적인 정책과 강력한 공산주의 체제를 유지하고자 하였으며 UN 체제에서 벗어나 대립적이고 적대적인 냉전적 사고방식에 의해 이념적으로 영향을 받았던 시기이다. 정치 체제의 특성상 국제기구에 대한 참여가 어려웠던 중국은, 국제 사회와 협력하는 대신 국제 사회로부터 고립적인 경로를 추구하며 중국의 자체적인 이념과 원칙에 따라 국제기구에 대한 참여를 제한하였다.

이 시기 중국은 자체적인 사회주의 발전 모델을 강조함으로써 외부의 영향을 받지 않고 독자적인 발전 경로를 추구하려는 의지를 보였다. 또한 개혁개방 이전의 중국은 경제적으로 성장이 뒤쳐진 시기로, 당시 세계 경제에 큰 영향을 미치지

[49] Xie Zhihai, "The Rise of China Its Growing Role in International Organizations," *ICCS Journal of Modern Chinese Studies*, Vol.4(1), (2011), pp.85.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

못했다. 이에 중국 정부는 당시 국제기구에 대한 참여보다는 국내 경제의 발전과 성장을 최우선 순위로 두며 국내 안정성을 유지하고자 하였다.

당시 중국의 지도자들은 UN 및 다른 국제기구가 서구 세력에 의해 통제되고, 제 3 세계 국가가 적은 영향력을 가지는 불평등한 현실을 반영한다며[50] 국제기구에 대해 보수적이고 부정적인 입장을 취했다. 따라서 이 시기에 중국은 1955 년의 반둥회의(Bandung Conference), G-77, 비동맹운동회의와 같이 주로 사회주의 진영의 국제기구나 개발도상국 블록의 국제기구와의 관계를 발전시키고자 하였으며 UN 에서의 정당한 자리 회복을 위한 노력을 계속하였다.

두 번째 단계는 국제기구에 대해 제한적인 수용을 하며 참여를 시작하는 단계이다. 1970 년대 UN 은 냉전의 틀 아래에서 여전히 미국과 소련의 경쟁 무대였으며, 문화대혁명과 극과주의 이데올로기에 영향을 받은 중국은 UN 을 미국과 소련이 통제하는 자본주의 도구로 간주하였다. 이에 1970 년대 중국은 UN 에서 자리를 되찾았음에도 불구하고 많은 국제기구와의 외교적 참여를 선택하지 않았으며, 여전히 소극적인 입장을 유지했다. 따라서 당시 중국은 UN 을 단순한 형식적인 포럼으로만 인식하며 세계 평화를 유지할 것이라고 기대하지 않았다. 1971 년부터 1978 년 시기의 중국은 UNDP, UNESCO 와 같은 UN 체제 내의 비정치적인 기구들에 가입함과 더불어 국제 올림픽 위원회(IOC), 국제표준기구(ISO) 등과의 관계를 재개하고 발전시킴으로써 점차 국제기구 참여에 있어 변화하는 태도를 보였다.

---

[50] Xie Zhihai, (2011), pp.86.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

세 번째 단계는 적극적으로 국제기구에 참여하는 시기이다. 1978 년부터 1989 년까지의 중국은 개혁개방정책을 확인하고 국제사회와의 소통을 강화하여 보다 적극적으로 국제기구에 참여하였다. 이 시기에 중국은 국제정치기구와의 관계를 발전시켰을 뿐 아니라 경제, 무역, 금융, 문화, 과학 기술 등 광범위한 분야의 국제기구들과 관계를 맺기 시작했다.[51] 특히 1980 년대 초기 덩샤오핑은 중국이 국제기구 내에서 투쟁과 협력을 모두 채택하여 평화적 국제질서를 확립하려는 새로운 방향을 제시하였다.

덩샤오핑은 기존의 국제기구를 인정함으로써 국내 발전을 위해 안정적이고 평화로운 국제환경을 갖추고자 하였다. 특히 경제 및 금융 기관과의 참여를 확대시키는 데 주력하여 외국 투자와 경제 발전을 위한 자본을 확보했다. 이에 중국은 1980 년 IMF, 세계은행 등 가장 영향력 있는 국제경제금융기구의 회원국 지위를 회복하였으며, 1986 년 아시아개발은행(ADB)에 정식 가입함으로써 경제발전에서 중요한 인프라 건설을 위한 많은 자금과 원조를 획득하였다. 또한, 1980 년대 후반 미국과 소련의 대립이 완화되면서 UN 의 평화유지에 대한 자신감을 구축하기 시작한 중국은 평화유지, 비무장 및 무기통제 등에 관한 기구에도 관심을 보이기 시작했다. 이에 1984 년 중국은 UN 평화유지 활동을 위한 7 가지 원칙을 제시하였으며, 1988 년 공식적으로 UN 평화유지 특별위원회의 회원국이 되었다.

네 번째 단계는 중국의 국제기구 참여 및 역할이 확대되는 단계로, 과거 단순

---

[51] 郭秋梅,《中国与国际移民组织:融入与发展》,《华侨华人历史研究》, 第4期, (2013), pp.27.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

‘참여자’에서 적극적 ‘주도자’로서의 역할을 강화하였다.[52] 세계 경제와의 밀접한 관계 속에서, 중국은 자국의 경제 발전뿐만 아니라 지역 경제 발전 및 안정적인 안보 환경 조성을 위해 적극적인 다자외교를 추진하게 되었다. 특히 1989 년 천안문 사태 이후 서방 국가들로부터 받은 엄격한 제재와 국제적 고립 상태에 직면하여, 중국은 국제기구에서의 역할을 강화하고 양자외교와 다자외교를 병행하는 전략을 구축하였다.

1990 년대 중반 이후 중국의 경제적 및 군사적 권력 증가는 국제사회에서 “중국 위협” 주장이 확산시켰지만, 중국은 이러한 인식에 대응하여 외교적 전략을 채택하고 국제사회에서의 역할을 강화하였다.[53] 중국의 이러한 노력은 문화적 교류와 소프트 파워의 확대, 정치적 대화 채널의 확립, 경제 협력의 증대, 그리고 기술 및 과학 분야에서의 국제 협력 강화 등을 통해 이루어졌다. 또한 세계무역기구(WTO) 가입, G20 정상회의 참여, 그리고 아시아인프라투자은행(AIIB)과 같은 자체적인 국제 금융 기구의 설립을 통해 국제 경제 체계에서의 자신들의 위치를 강화하였다.

안보 분야에서도 중국은 다자안보협력에 대한 참여를 강화하며 1998 년 발표된 국방백서는 중국이 아시아-태평양 지역의 안정과 평화 유지를 위해 지역

---

[52] 유동원, “중국의 다자주의 정책: 이론적 논의, 변화 및 특징”, 中国学 第 42 期, (2012), pp.274.

[53] Avery Goldstein, "The diplomatic face of China's grand strategy: a rising power's emerging choice," *The China Quarterly* 168, (2001), pp.842~844.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

다자안보협력 논의에 적극적으로 참여할 것임을 밝혔다.[54] 이에 중국은 UN, ASEAN+3, ARF, SCO 등 역내외 다자협력체의 운용 및 창설을 주도하고 아시아 국가들과 함께 상하이 협력기구(SCO)를 결성함으로써 안보군사영역에서 시작되어 점차 정치, 경제 영역을 포괄하는 지역 다자안보기구로 확대되었다.[55] 이러한 정책은 중국의 전통적인 '비간섭' 외교 정책에서의 변화를 나타내며, 국제사회에서 보다 적극적이고 건설적인 역할을 추구하는 중국의 의도를 반영한다. 아울러 중국은 아시아안보회의(ISS), 동아시아 정상회의(EAS), 아세안 지역 포럼(ARF) 등의 다자 안보 포럼에 적극적으로 참여하며, 지역 안보 문제에 대한 논의와 협력을 강화하고 있다.

중국과 국제기구는 이러한 협력의 측면과 반대로 인권, 지역 안보 이슈, 국제 규범과의 충돌 문제에 있어 긴장관계가 존재한다. 먼저, 인권 문제에 있어 중국과 UNHCR 과의 관계는 티베트, 신장 위구르 자치구, 재중 탈북자의 인권 상황에 대한 국제사회의 우려로 인해 긴장감을 띠고 있다. 중국은 종종 이러한 문제에 대해 내정 간섭을 주장하며, 국제 인권 규범에 대한 저항을 보인다. 또한 남중국해와 대만 문제에서 중국의 접근 방식은 아세안(ASEAN) 및 미국과의 관계에서 긴장 요소로 작용하고 있음으로써 중국의 영토적 주장과 군사적 활동은 지역 안보와 국제법에 대한 우려를 낳고 있다. 마지막으로 중국의 일대일로(Belt

---

[54] 阎学通, 《亚太地域的协力安全》, ≪东亚季刊≫, 第 30 卷, 第 2 期, (1999), pp.36~38.

[55] Wang Jianwei, “China's Multilateral Diplomacy in the New Millenium,” *China Rising: Power and Motivation in China's Foreign Policy,* (2005), pp.183-185.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

and Road) 이니셔티브와 같은 대외 정책은 때때로 국제 무역 규범, 투자 표준, 환경 보호 기준과 충돌하는 경우가 있으며, 이는 글로벌 거버넌스와의 긴장을 야기한다.

이와 같이 중국과 국제기구의 관계는 협력과 긴장이 동시에 공존하는 복잡한 양상을 보인다. 이러한 협력과 긴장의 관계는 중국이 글로벌 이슈에 대한 국제적 대응과 자국의 이익 사이에서 균형을 찾으려는 노력을 반영한다. 중국은 한편으로는 경제 성장, 지역 안보, 환경 보호와 같은 글로벌 이슈에 대한 중요한 기여를 하고 있지만, 다른 한편으로는 인권, 영토 분쟁, 국제 규범과의 충돌 등에서 국제기구와의 긴장 관계를 유지하고 있다.

3.2 절 중국과 UNHCR 간의 관계

UNHCR 은 국제적으로 난민과 국가 없는 사람들(stateless people) 등의 국제법적 보호를 촉진하기 위한 주요 국제기구이며, 중국은 난민문제에서 주요 역할을 하는 국가 중 하나로, UNHCR 과 같은 국제기구와의 협력이 중요하다. UNHCR 과 중국의 관계는 역사적 사례와 단계를 거쳐 발전하며 협력해왔으며 이 관계는 중국의 국제사회에 대한 접근 방식, 난민 정책, 그리고 국제 인도주의적 노력에 대한 중국의 참여 정도를 반영한다.

UNHCR 이 설립되었던 1950 년대, 중국은 UN 의 회원국이 아니었으며 UNHCR 과의 공식적인 관계도 없었다. 중국은 내부적인 정치적 변화와 경제적 발전에 집중하고 있었던 시기로, 국제 난민 문제에 있어 조심스러운 태도를 취했다.

중국이 UN 에 가입한 1971 년 이후 중국과 UNHCR 과의 관계는 점진적으로 발전해왔으며 1978 년 중국-베트남 분쟁 발발 이후 중국은 베트남 난민 위기를 맞이하면서 변화하기 시작했다. 베트남 난민 위기 동안, 중국은 대규모의 난민을 수용했으며, 1978 년부터 1980 년대 초까지 약 25 만 명의 베트남 난민이 중국으로 피신했다. 베트남 난민이 대규모로 유입되면서 UNHCR 은 1979 년 중국 내 사무소를 개설하며 중국에서의 난민 문제와 관련된 활동을 시작했다. 이 시기 중국의 난민 정책은 국제적인 인도주의적 원칙에 기반을 두며 UNHCR 과의 협력을 통해 난민 보호와 관리 능력을 강화했다.

1982 년 중국은 UNHCR 의 난민 지위에 관한 국제법인 1951 년 난민협약과 1967 년 난민의정서에 모두 가입하며 난민 협약 및 의정서를 체결한 최초의 아시아 국가 중 하나이자 문서에 가입한 최초의 공산주의 국가 중 하나가 되었다.[56] 이는 중국이 국제적인 난민법 기준을 받아들이고 국제사회의 일원으로서 책임을 인식하고 있다는 중요한 신호였으며, 이를 통해 UNHCR 과의 협력을 강화하고, 국제사회에서 중국의 이미지를 개선하고자 했다.

21 세기에 들어서면서, 중국은 국제 인도주의적 활동에 더욱 적극적으로 참여하기 시작했다. 2011 년 발발한 시리아 내전과 관련된 난민 위기는 중국의 국제 난민 정책에서의 중요한 전환점이 되었다. 중국은 UNHCR 과 협력하여 시리아 난민들을 위한 인도주의적 지원을 제공했으며, 이는 중국이 국제

[56] Jerzy., Sztucki, "Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?," *Refugee Rights and Realities: Evolving international concepts and regimes*, (1999), pp.55.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

난민문제에 있어서 보다 적극적이고 구체적인 역할을 수행하고 있음을 보여주는 사례이다.

그러나 중국 내부의 티베트와 신장 위구르 자치구에서 발생하는 난민 사태는 중국과 UNHCR 사이의 긴장의 원인이 되고 있다. 중국 정부는 이러한 내부 난민 문제에 대해 엄격한 통제를 유지하며, 국제사회의 비판과 UNHCR 의 우려를 불러일으키고 있다. 이러한 상황은 중국의 난민 정책이 내부 정치적 고려와 국제적 압박 사이에서 복잡한 균형을 이루고 있음을 보여준다. 특히, 중국 정부의 신장 위구르 자치구에 대한 접근 방식은 국제 인권 단체와 UNHCR 로부터 지속적인 관심과 우려의 대상이 되고 있다.

이러한 맥락 속에서, 중국과 UNHCR 의 관계는 중국의 국제사회에서의 역할 변화, 난민 정책에 대한 내부적 접근, 그리고 인도주의적 원칙에 대한 국제적 약속 사이의 상호작용을 반영한다. 중국은 국제 난민 문제에 대한 책임감 있는 대응과 내부적인 정치적 고려 사이에서 균형을 맞추려는 노력을 계속하고 있으며, 이는 중국과 UNHCR 의 관계에 있어 중요한 영향을 미친다.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

4 장. 재중 탈북자 사례 연구

4.1 절 재중 탈북자 문제의 배경과 현황

4.1.1 국내 입국 탈북자 규모 및 배경

북한이탈주민 (이하 탈북자)이란 대한민국의 〈북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률〉에 따라 “군사분계선 이북지역(북한)에 주소, 직계가족, 재우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”을 일컫는다[57].

한국으로 입국한 사람들은 범죄나 간첩 활동과 관련이 없는 한 국내법에 따라 보호되며 지원을 받아 대한민국 국민으로서 살아갈 수 있다. 탈북자를 부르는 호칭은 1993 년 이전에는 귀순자(歸順者), 귀순용사(歸順勇士), 1994~1996 년에는 탈북자, 귀순북한동포, 1997~2004 년 탈북자, 북한이탈주민, 2005~2008 년 새터민, 북한이탈주민, 2008 년 이후 탈북자, 북한이탈주민으로 불리었다.[58] 보다 구체적으로, 1990 년대 중반 이후 북한의 심각한 경제 어려움으로 인해 대한민국으로 이주하는 난민 수가 증가하면서 '탈북자'라는 용어가 보다 널리

---

[57] 통일부, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ (약칭: 북한이탈주민법) (시행 2023. 3.28) (법률 제 19279 호, 2023.03.28., 일부개정), [https://www.law.go.kr], (검색일: 2023.10.16.)

[58] 윤병율, “재중(在中)탈북자’의 국적 문제와 보호방안 연구”, 『한반도미래연구』, (2021), pp.26-28.

사용되기 시작했다. 이 용어는 1994 년에 처음 사용되었으며, 2004 년에 통일부에서 국민의 의견을 듣고 공식 용어로 선정되었다. 2005 년에 대한민국 통일부가 '탈북자' 대신 '새터민'이라는 용어를 사용하겠다고 발표했지만, 이에 대한 호감은 분분하며, 2008 년 11 월 이후 통일부가 새터민 용어를 가급적 사용하지 말라고 발표한 이래 '북한이탈주민'이라는 용어가 탈북자의 대체어로 사용되기도 한다.

탈북자는 1990 년대에 들어서며 급증하였는데, 이는 북한의 내부적인 정치적, 경제적 변화와 국제적 맥락과 밀접하게 연결되어 있다. 초기 탈북자는 주로 1950 년대부터 1980 년대에 걸쳐 북한 정권에 대한 불만이나 개인적인 이유로 남한이나 해외로 도피한 경우가 많았다. 그러나 1990 년대 중반, 이른바 '고난의 행군'으로 불리는 시기에 북한은 극심한 경제난과 식량 위기에 직면했고, 이는 대규모 탈북자 발생의 주요 원인이 되었다. 이 시기 동안 수해와 가뭄, 에너지 위기로 인한 심각한 식량난으로 인해 북한 주민들은 생존을 위해 중국 등 인접 국가로 탈출하는 사례가 증가함에 따라 국제사회의 관심이 고조되었으며, 다양한 국제기구와 인권단체들의 탈북자 보호에 대한 지원이 이루어졌다. 2000 년대에 들어서면서, 탈북자의 배경과 경로는 더욱 다양화되며 북한 내부의 경제적 어려움, 정보 접근성의 증가, 외부 세계에 대한 인식의 변화 등이 탈북을 촉진하는 요인으로 작용했다.

북한 정부의 국경통제와 탈북자 처벌 강화에도 불구하고 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이, 2009 년 전후로 연간 3 천명 가까운 탈북자가 한국에 입국했다. 그러나 2012 년 김정은 집권 이후 더욱 강화된 국경통제와 감시강화로 인해 탈북의

위험성과 비용이 크게 증가하여 탈북자 수가 절반으로 줄었다. 그럼에도 불구하고 연간 1 천 명이상의 국내입국 탈북자가 이어졌지만, 2020 년 코로나로 인한 국경폐쇄와 이동제한으로 인해 2021~2022 년 국내 입국 탈북자는 60 여명으로 크게 감소하였다.[59]

표 2. 탈북자 입국인원 현황 ('08-'22) (단위:명)

년도	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
합계	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	229	63	67

출처: 통일부, "북한이탈주민정책 최근현황"
https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/
(검색일: 2023.11.07.)

4.2.1 재중 탈북자 문제의 추이와 현황

재외 탈북자란, 북한을 탈출하여 다른 나라로 도피한 북한주민들을 일컬으며, 이중 중국으로 탈출한 사람들을 재중 탈북자라 일컫는다. 재외 탈북자, 특히 재중 탈북자는 북한에서 탈출한 뒤 중국에 잠정적으로 머무르는 북한 주민들을 가리키며, 대부분의 탈북자들은 최종 목적지로 제 3 국, 특히 한국을 지향한다. 북한에서의 정치적 및 경제적 억압, 식량 부족, 인권 문제 등으로 인해 탈출한

[59] 통일부, "북한이탈주민정책 최근현황", [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/], (검색일: 2023.11.07.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

이들의 이주 과정은 다양한 위험과 어려움으로 가득 차 있으며, 중국에서 체류하는 동안 중국 공안에 의해 북한으로 강제 송환될 위험에 항상 노출되어 있다. 재중 탈북자들은 많은 경우 인신매매나 임금 착취의 희생자가 되기도 하며 지속적인 신병 체포의 위협과 강제송환의 공포 속에서 숨어 생활한다.

이와 같이 북한을 탈출한 탈북자들은 국경을 넘어 중국으로 향하는 과정 자체가 매우 힘겹고 은밀하게 이루어지고 있을 뿐 아니라 중국 공안의 추적을 피해 국적을 숨기는 이들이 많고 정부나 국제기구 차원의 조사와 NGO 들이 주장하는 수치에는 큰 차이가 있기 때문에 이들 규모를 정확히 집계하는 것은 거의 불가능하다.[60]

한국 정부는 공식적으로 문서에서 중국 내 탈북자의 수를 밝힌 적은 없지만 1990 년대 중후반부터 시작된 민간단체와 개별 연구자들의 중국 체류 탈북자에 대한 현지 실태 조사결과에 따르면 중국 동북 3 성(흑룡강성, 요령성, 길림성)지역에 탈북자 규모를 10~30 만 명으로 추산하였다.[61] 그러나 탈북자 수의 증가와 함께 중국 당국의 강제북송 정책 강화, 북·중 국경 지역의 경비 및 단속 강화, 북한 내 식량 사정의 완화, 탈북 비용의 증가, 여권 발급 확대에 따른 합법적인 중국 방문 증가, 장사 목적의 단기 체류 증가, 한국 등 제 3 국으로의 정착 증가 등으로 인해 2010 년 이후 탈북자 수는 3~5 만 명 선으로 추정하며

---

[60] 이신화, "동북아 주요 국가의 탈북자 정책: 재외 탈북자문제와 대량탈북 가능성을 중심으로," 『아세아연구』, 제 53 권 3 호, (2010), pp.139.

[61] 김윤영, "강제송환 탈북자의 인권침해 개선방안," 『치안정책연구』, 제 25 권 1 호, (2011), pp.164.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

감소하는 추세를 보였다.[62] 2000 년대 중반 이후 중국 체류 탈북자의 누적 규모 감소와 신규 탈북자의 감소 및 코로나로 인한 국경 봉쇄로 인해 2020 년 이후에는 탈북자의 규모를 2,600 여 명으로 추산하였다.[63] 이러한 변화는 탈북자 문제와 관련한 국제 정세와 북한 내부 상황의 변화를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

중국은 탈북자를 오늘날까지도 예외없이 불법체류자로 간주하고 체포와 송환하는 입장을 지속적으로 견지하고 있다. 중국은 공안당국에 의해 체포된 탈북자는 한국과 국제사회의 요구와 압력에도 불구하고 한국행을 허용하지 않고 강제북송 하며 국내외의 비판의 대상이 되고 있다. 중국은 1990 년대 후반부터 많은 수의 북한 주민들을 추방하기 시작하였으며 2000 년대 초반까지 연간 5~8 천여 명 규모로 강제 송환하였다.[64] 코로나로 인한 국경개방이 풀리면서 중국 정부는 2023 년 8 월, 9 월, 10 월 세 차례에 걸쳐 탈북민 800 여 명을 북한으로 또다시 강제송환했다.

특히 송환된 탈북자의 대다수가 여성으로, 2010 년 이후 중국 내 탈북자 문제는 탈북 여성과 그들의 자녀에 대한 인권과 보호 문제로 관심이 전환되고 있다. 북송 시 북한정부는 탈북자들을 '반역자'로 취급하여 강제노동수용소

---

[62] VOA, "중국, 최근 탈북자 단속 강화," 2009.06.10., [https://www.voakorea.com/a/a-35-2009-06-10-voa34-91402409/1327688.html], (검색일: 2023.11.07.)

[63] 김예진, "국경 연 北, 탈북민 강제송환 본격화 우려," 〈세계일보〉, 2023.08.27., [https://www.segye.com/newsView/20230827508246?OutUrl=naver], (검색일: 2023.11.07.)

[64] USCRI, "United States Committee for Refugees and Immigrants World Refugee Survey 2000-China", (2008), [https://www.refworld.org/docid/3ae6a8cc4.html], (검색일: 2023.11.09.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

구금과 고문, 성폭행 및 비인간적인 대우, 심지어 처형을 당할 중대한 위험에 처하면서 심각한 인권 침해에 노출되어 있다. 많은 여성들은 인신매매와 강제결혼 등으로 인해 아이를 출산하였으며 많은 여성들이 강제송환됨으로써 아이들과 생이별이라는 고통까지 감수해야 했다. 이에 중국 태생 아이들 또한 어머니와 떨어지는 고통을 겪어야만 했다. 게다가 중국체류기간이 길거나, 외국선교사나 한국인과 접촉한 탈북자의 경우에는 그 처벌의 강도는 극심하다.[65] 북한은 중국 체류 중에 임신한 탈북 여성을 강제 낙태시키거나, 갓 태어난 영아를 살해하기도 하며 오늘날까지도 인권침해의 참상은 계속되고 있다. 이러한 상황은 UNHCR 의 임무 및 인도주의 정신과 직접적으로 충돌하며, 국제 사회에서 큰 우려를 불러일으키고 있다.

4.2 절 재중 탈북자를 둘러싼 UNHCR 과 중국의 관계

중국 내 탈북자의 인권침해에 대한 국제사회 및 국제기구의 인식은 북한 인권상황의 연장선상에서 이루어지고 있으며, 강제송환 중단, 인권침해의 개선 및 보장 등 중국내 재중 탈북자의 상황을 개선하려는 움직임이 국제기구의 주요활동이다.[66] UNHCR 은 정기적으로 보고되는 북한인권보고서를 기초하여

---

[65] Lina Yoon, “China Forcibly Returns More than 500 to North Korea”, <Human Rights Watch>, 2023.10.12., [https://www.hrw.org/news/2023/10/12/china-forcibly-returns-more-500-north-korea], (검색일: 2023.11.12)

[66] 조상혁, “중국내 북한이탈주민의 인권문제: 현황과 지원,”『전남대학교 대학원』, (2002), pp.60.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

인권의 문제를 다루며 특히 중국내 강제송환에 대하여 우려를 나타내고 있다. 이러한 UNHCR 의 우려에도 불구하고 중국 정부는 오늘날까지도 탈북자를 불법체류자로 간주하고 체포 및 송환하는 입장을 지속적으로 견지하고 있다. 중국 정부는 탈북자 북송 문제에 대해서 '법과 인도주의를 기반으로 처리하겠다'는 원론적인 입장만을 밝히며 UNHCR 과는 꾸준한 재정적 기여를 통해 협력관계를 유지하고 있다고 주장한다. 이러한 중국의 재정적 기여가 전 세계적으로 수천만 명의 난민사태에 대처하기 위해 재정과 인력확대의 필요성이 절실한 UNHCR 에게 있어 외면하기 어려운 문제이며 UNHCR 의 정책과 방향성에도 영향을 주었다고 추정할 수 있다.

중국의 재정적 기여는 1990 년부터 매년 이어지고 있다. 2014 년 중국은 UNHCR 에 대한 연간 정기 기부금을 미국 달러에서 인상하겠다고 발표하였으며 2016 년에는 일대일로 프로젝트를 통한 난민수용국들에 대한 투자의 필요성을 강조하였다. 이에 이어 2017 년 시진핑 주석은 이 프로젝트를 통해 난민 관련 프로그램에 10 억 달러를 지원할 것임을 밝혔다. 〈그림 4〉를 통해 알 수 있듯이, UNHCR 에 대한 중국의 기부금은 지속적으로 증가하여 2017 년에는 12,025,215 달러에 달하는 기부금을 보여주었다. 그러나 이후 중국의 기부금은 오늘날까지 지속적으로 하락하며 비교적 낮은 재정적 기여를 보인다.

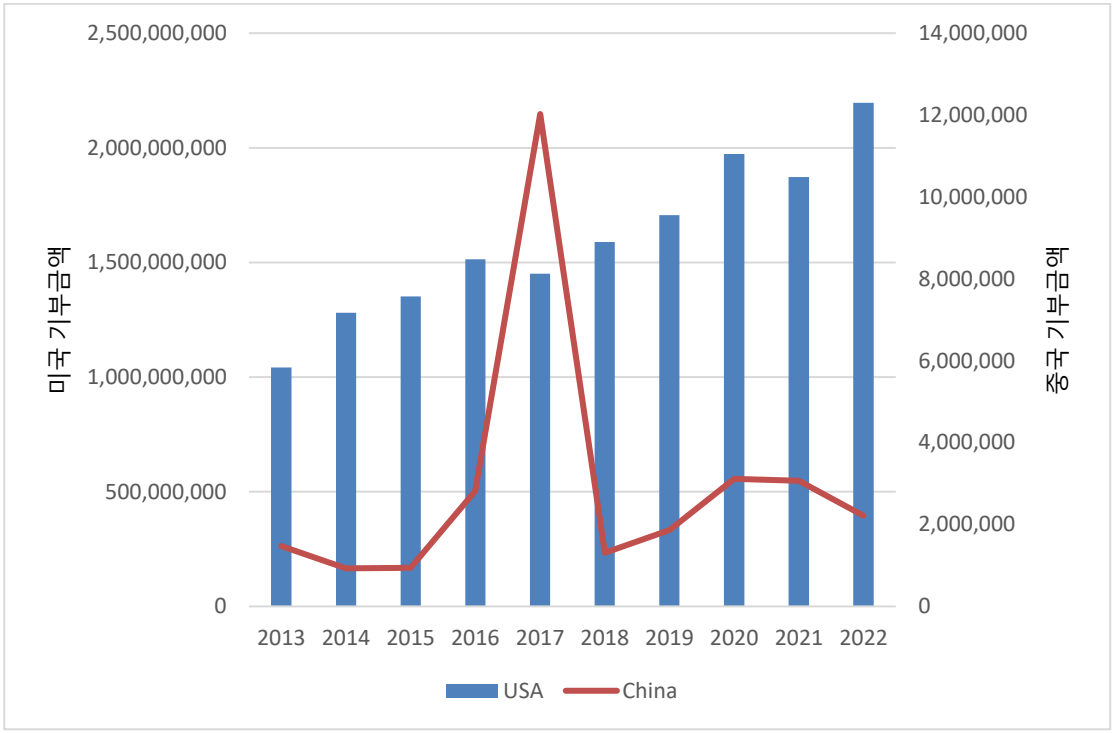

그림 4. 미·중 정부 UNHCR 재정 기여도('13-'22) (단위:USD)

출처: UNHCR Global Report 를 근거로 연도별('13-'22) 자료종합 및 재편집

그렇다면 중국의 낮은 재정적 지원에도 불구하고 재중 탈북자 문제에 있어서 UNHCR 이 소극적인 태도를 보일 수밖에 없는 데에 몇 가지 추정할 수 있는 이유들이 존재한다.

첫째, 법적 요인에서 볼 때, 난민협약과 난민의정서는 국제적으로 난민 보호를 위한 법적 기준을 제공하며, 세 가지 주요 주제를 다룬다: 1) 난민의 기본적 정의, 난민 지위 정지 및 배제 요건, 2) 비호국에서의 난민 법적 지위, 권리 및 의무, 강제송환으로부터의 보호 권리, 3) 체약국의 UNHCR 과의 협력

의무를 포함한 난민협약의 적용 감독.[67] 그러나 중국은 난민협약과 난민의정서의 당사국임에도 불구하고, 중국 내에 체류하는 탈북자들을 대부분 식량부족이나 경제난과 같은 비정치적 원인으로 인한 불법체류자로 간주하며, 이들을 난민으로 인정하지 않는다고 주장한다.

이러한 일반적 의무에 더해, 1995 년 중국은 UNHCR 과 특별협정을 체결하여 중국 내에서의 활동과 관련된 구체적인 의무를 부담하게 되었다. 그럼에도 불구하고 중국 당국은 중국 내 탈북자에 대한 UNHCR 의 접근을 허락하지 않고 있으며, 1999 년 UNHCR 이 중국과 북한 간의 접경지역을 방문한 이후 이러한 입장은 더욱 강화되었다.[68] UNHCR 은 중국의 반대로 인해 탈북자에 대한 '제한 없는 접근(unimpeded access)'을 포함해 정상적인 기능 수행에 어려움을 겪고 있으며, 중국이 재중 탈북자를 정식 난민으로 인정하지 않는 한, 국제적 보호를 제공하는 것이 어렵다는 문제에 직면하고 있다.

둘째, 정치적인 요인에서 볼 때, 중국은 UN 안전보장이사회의 상임이사국으로서, UNHCR 은 중국과의 협력 및 중국 내 각국 대사관과의 지속적인 상호 작용을 통해 난민 문제에 대한 중국의 지원과 협력을 확보하기 위해 노력하고 있다. 현대의 지정학적 상황이 복잡해짐에 따라, 중국과의 협력은

---

[67] 정주신, "탈북난민보호를 위한 유엔난민고등판무관(UNHCR)의 역할," 『조선대 동북아연구소』, 제 24 권 2 호, (2009), pp.5-6.

[68] Yoonok., Chang, *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Responses*, Committee for Human Rights in North Korea, (2006), pp.38.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

국제적 차원에서 더욱 중요해지고 있다. 그러나 중국 정부는 국가 주권과 내정 불간섭 원칙을 강력히 주장하고, 국제기구의 개입에 대해 경계하고 거부하는 경향이 있다. 이러한 입장은 UNHCR 이 중국 내 탈북자 문제에 관여하려 할 때, 중국 정부로부터의 간섭으로 간주될 수 있으며, 이는 중국과의 긴장 관계를 야기하고 원치 않는 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 경제적 요인에서 살펴보면, 난민에 대한 국제적 지원과 보호를 목적으로 하는 UNHCR 에게 있어서 안정적인 재정을 확보하는 것은 매우 중요한 일이다. 자금은 UNHCR 의 운영, 글로벌 프로그램과 핵심 명령 수행에 중요한 역할을 하며 UNHCR 의 인도주의적 및 해결책에 대한 작업의 기반을 지원하며 가장 취약한 대상에 도달하기 위한 능력을 향상시킴으로써 기구가 이루는 역할을 증진시켜주는데 자금은 필수적이다. 그러나 UNHCR 의 예산 중 UN 분담금으로 충당되는 부분은 〈그림 5〉와 같이 다른 UN 산하기구와 달리 전체 예산의 약 1~2%만이 UN 정규예산으로 편성되며, 예산의 대부분은 각국의 자발적인 후원금, 정부간 기구와 민간단체 및 개인의 자발적인 기부금에 의존하고 있다. 중국은 UNHCR 에 재정적으로 기여를 하고 있는 국가로서, 탈북자 문제에 대해 UNHCR 이 중국을 비판하거나 압박할 경우, 재정 지원의 축소를 우려해야 한다.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

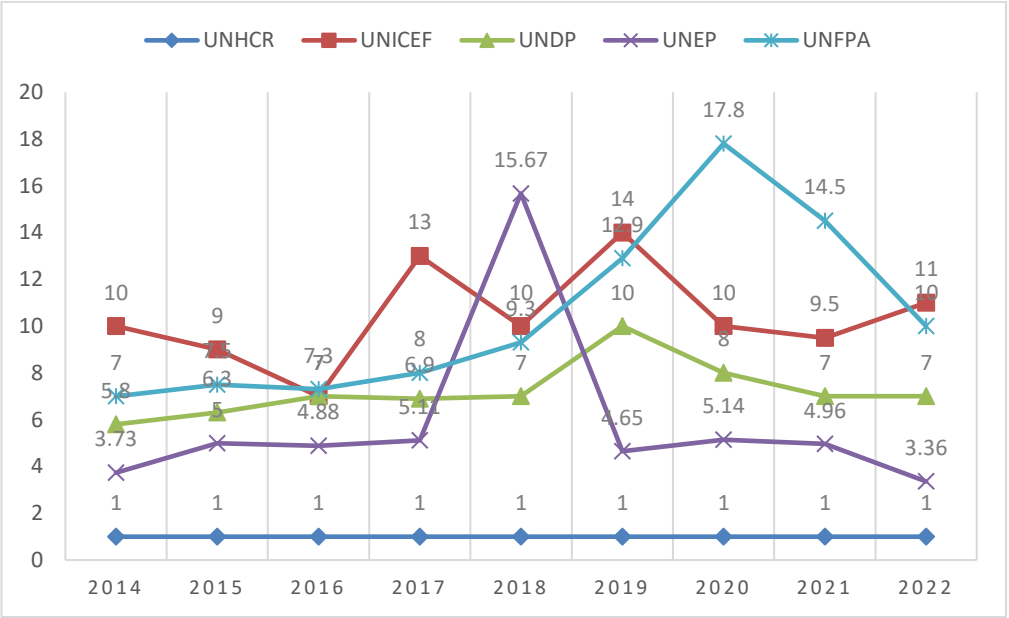

그림 5. UN 산하기구 분담금('14-'22) (단위:%)

출처: UNHCR, UNICEF, UNDP, UNEP, UNFPA 의 Annual Report 를 근거로 연도별 자료종합 및 재편집

넷째, 중국과 북한 사이의 외교적 관계의 요인에서 분석할 때, 두 국가는 전통적으로 우호적인 성격을 지니며, 이는 양국 간의 복잡한 상호작용에 영향을 미친다. 중국은 대규모 탈북 현상이 북한의 내부 불안정성을 증가시키고 양국 관계에 악영향을 미칠 것을 우려한다. 이에 따라 중국은 자국 안보에 있어 중요한 완충지대로서 북한의 역할을 인식하고 있으며, 북한 정권의 안정성 유지에 중점을 두고 있다. 이러한 맥락에서, 중국은 국제사회의 비판에도 불구하고 강제 송환 정책을 시행하고 있는 것으로 보인다.

이러한 상황에서 UNHCR 의 개입은 중국과 북한 사이의 외교적 긴장을

촉발할 가능성이 있으며, 이는 UNHCR 과 중국 사이의 관계에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. UNHCR 은 이러한 외교적 갈등의 위험을 고려하여 재중 탈북자 문제에 대한 접근 방식을 신중히 결정해야 한다.

국제관계이론의 관점에서 이 상황을 해석하면, 현실주의적 관점은 국가의 안보와 국가 이익이 국제정치에서의 주요 동력이라고 보기 때문에, 중국의 행동은 자국의 안보와 영향력을 유지하기 위한 전략으로 이해될 수 있다. 반면, 자유주의적 관점에서는 국제기구와 국제법, 그리고 다자간 협력의 중요성을 강조한다. 이 관점에서 볼 때, UNHCR 의 개입은 국제적 규범과 인권 보호의 필요성에 기반을 둔 행동으로 해석될 수 있다. 하지만 UNHCR 은 현실주의적 관점에서 중국과 북한의 국가 이익과 안보 우려를 고려해야 할 필요성도 인식하고 있을 것이다. 이러한 상황은 국제정치에서 이상과 현실 사이의 복잡한 균형을 잘 보여준다

마지막으로 UNHCR 의 내부적 한계 요인을 고려할 때, 중국 내 다른 문제들에 대한 협력을 유지하기 위해 중국과의 관계가 중요함을 알 수 있다. 자원이 부족한 UNHCR 은 중국 내에서 발생하는 다양한 문제에 대한 지지와 협력을 통해 경제적 및 운영적인 지원을 받을 필요가 있다. 중국의 빠른 발전은 UNHCR 의 활동에 큰 도움이 되며, 특히 파키스탄 홍수, 터키-시리아 지진, 방글라데시-미얀마 사이클론 등 자연재해로 인한 취약계층이 증가하는 상황에서 환경 보호, 재난 구호, 기후 변화 대응 등의 다양한 분야에서 중국 정부와의 협력이 중요해지고 있다.

2023 년 UNHCR 아시아태평양 사무국장 인드리카 라트와테(Indrika Ratwatte)의 중국 방문은 이러한 협력의 중요성을 강조한다. 그는 중국 정부와

민간 기업이 기후 변화 대응에서 할 수 있는 역할에 대해 논의하고, 중국의 태양광 기술 발전을 통해 에너지 부족 문제를 겪고 있는 난민 및 취약 계층에 대한 지원 가능성을 모색했다.[69] 이러한 상황에서 UNHCR 은 우선순위 설정이 필요하며, 재중 탈북자 문제와 같은 비교적 작은 이슈로 인해 중국과의 관계가 긴장 상태로 이어지는 것을 피하고자 한다. 중국과의 관계 유지는 UNHCR 의 광범위한 활동과 더 큰 목표 달성을 위해 필수적이며, 이는 UNHCR 이 중국과의 협력을 통해 다양한 글로벌 이슈에 대응하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 시사한다.

요약하면, 이러한 다양한 법적, 정치적, 경제적, 내부적 요인 등에 의해 UNHCR 의 중국 내 영향력은 제한적이다. 중국의 주권과 내정 불간섭 원칙에 대한 강조, 재정적 지원의 중요성, 그리고 UNHCR 의 다른 인도주의적 목표에 대한 필요성으로 인해 UNHCR 은 중국 내 탈북자 문제에 대해 완전한 개입을 하지 못하는 한계를 가진다. 이러한 상황은 중국과 UNHCR 관계에 국한된 것이 아닌, 국제정치의 복잡성과 국제기구의 역할에 대한 현실적인 한계를 보여준다.

중국이 강조하는 주권과 내정 불간섭 원칙, 재정적 지원의 중요성, 그리고 UNHCR 자체의 다른 인도주의적 목표들로 인해 UNHCR 은 중국 내 탈북자 문제에 대해 완전히 개입할 수 없다. 이 상황은 중국과 UNHCR 의 관계에 국한된 것이 아닌, 국제정치의 복잡성과 국제기구의 역할의 현실적인 한계를 반영하는

---

69 澎湃新闻, “专访丨联合国难民署亚太局局长:应与中方合作应对难民现象深层问题”, 2023.05.22., [https://baijiahao.baidu.com/s?id=1766604031558645417&wfr=spider&for=pc], (검색일: 2023.10.09.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

것이다.

현실주의적 관점에서 보면, 국가들은 자신의 안보와 국가 이익을 최우선시한다. 중국이 자국의 안보를 위해 탈북자 문제에 대한 자율적 조치를 취하는 것은 이 이론에 부합한다. UNHCR 의 활동 범위는 이러한 국가 이익과 충돌할 수 있으며, 이는 UNHCR 의 영향력에 한계를 설정한다. 반면, 자유주의적 관점에서는 국제협력과 국제법, 국제기구의 역할을 중시한다. UNHCR 의 존재와 활동은 이 이론에 부합하지만, 현실주의적 요소에 의해 UNHC 의 활동이 제한되는 것 역시 자유주의적 관점에서 볼 때 국제정치의 한계를 보여주는 사례이다.

따라서, UNHCR 의 영향력은 이러한 현실주의적 국가 이익과 자유주의적 국제협력 사이의 긴장 관계에 의해 제한된다. 국제기구인 UNHCR 이 국가 간의 정치적, 경제적 이해관계와 상충되는 상황에서 효과적으로 작용하기는 어렵다. 이는 국제정치에서 강대국의 이해관계와 국제기구의 한계를 명확히 보여주는 사례로, 국제기구의 역할과 영향력이 항상 국가 이익에 의해 영향을 받을 수 있다는 점을 강조한다.

그러나 이러한 현실주의적 한계에도 불구하고 UNHCR 의 중국 내 탈북자 문제에 대한 소극적인 태도만을 보인 것은 아니며, 이는 UNHCR 의 자율성, 중립성, 불간섭 원칙과 밀접하게 연관되어 있다.

1997 년 UNHCR 은 중국과 북한의 국경지역에 정기적으로 실태조사단을 파견하고, 탈북자 문제에 대한 관심을 표명하는 등 자율적으로 난민 문제에 대응하고자 했다. 그러나 1999 년 중국 내 불법 체류 중인 북한 주민 중 난민의 존재 가능성을 밝혀내자, 중국 정부는 공식적으로 실태조사에 대해 경고하고

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

탈북자에 대한 UNHCR 의 공식적 개입을 허용하지 않음으로써, UNHCR 의 자율성에 제약이 가해지게 되었다. 이후 2000 년 UNHCR 이 북한에서 중국을 거쳐 러시아로 이주한 13 세 소년을 포함한 7 명을 난민으로 인정한 사건은 UNHCR 이 자신의 자율적인 판단에 따라 난민 지위를 부여하고, 국가 간 외교적 문제에 직접적으로 간섭하지 않으려는 노력을 보여준다. UNHCR 은 중국과 러시아 정부에 이들의 난민 지위를 인정하고 제 3 국 재정착을 위한 의지를 전달했으나, 러시아와 중국은 UNHCR 의 요청을 무시하고 이들을 중국으로 추방했다. 이에 UNHCR 은 중국과 러시아 모두 난민협약과 기본 인도주의 원칙에 위반하고 있으며 송환된 7 명 중 일부는 난민 지위 기준을 충족한다며 북한으로 강제송환된 것에 대해 중국 정부에 항의하였다.[70] 이에 더불어 2003 년 UNHCR 이 배를 타고 북한을 떠나려다 체포된 탈북자 48 명에 대한 접근권을 중국에 요청하고 그들의 강제송환을 자제할 것을 강력히 촉구한 사건을 통해[71] 중국 당국에 탈북자들을 북한으로 송환하지 말라고 요구한 UNHCR 의 행동은 UNHCR 이 중립성을 유지면서 탈북자들의 국제적 보호를 촉진하려는 시도였으며, 중국 정부에 대한 불간섭 원칙을 준수하면서도 국제 인도주의적 원칙에 따라 의무를

[70] UNHCR, “UNHCR protests Chinese deportation of North Koreans”, 2000.01.13., [https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-protests-chinese-deportation-north-koreans], (검색일: 2023.10.29.)

[71] UNHCR, “UNHCR seeks access to North Koreans detained in China”, 2003.01.21., [https://www.unhcr.org/news/unhcr-seeks-access-north-koreans-detained-china], (검색일: 2023.10.29.)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

수행하려는 UNHCR 의 노력을 반영한 것임을 알 수 있다.

아울러 2003 년 UNHCR 이 탈북자들을 국제적 보호가 필요한 관심 대상자로 선언하고, 2004 년 중국에 임시 서류 발급 및 강제 송환 보호를 제안한 것은 UNHCR 의 자율적인 난민 보호 활동의 일환으로 해석될 수 있다. 또한 2006 년 안토니오 구테흐스 UN 난민고등판무관이 중국을 방문하여 탈북자들을 인도적 보호가 필요한 '우려 대상자'로 인정할 것을 촉구함으로써, UNHCR 이 중립적 입장을 견지하며 국제 인도주의적 원칙에 따라 행동하고 있음을 드러냈다. 이 방문은 UNHCR 이 중국 정부와의 대화를 통해 탈북자 문제에 대한 인식을 제고하고, 탈북자 보호 범위를 확대하고자 하는 노력의 일환으로, 강제송환 금지 및 탈북 비호 신청자들에 대한 보호책을 모색하는 과정에서 이루어졌다. 그러나 이러한 UNHCR 의 노력에도 불구하고, 중국 정부가 모든 요청을 거부함으로써 UNHCR 의 자율성과 중립성은 중국 정부의 내정 불간섭 원칙과의 긴장 관계 속에서 어려움을 겪었다.

그러나 2023 년 10 월, 코로나 봉쇄 해제 후 중국에 수감되어 있던 약 600 여 명의 탈북자들이 갑작스럽게 북한으로 송환되었다는 보도가 나오면서, 이 문제는 다시 국제적인 관심을 불러일으켰다. 오랜 기간동안 탈북자 문제에 대해 일관적으로 소극적인 태도를 보여온 UNHCR 에게 이러한 상황은 UNHCR 의 역할과 기본 원칙에 대한 중요한 시험대가 되었다. 이에 UNHCR 은 2024 년 1 월 UN 인권이사회가 중국을 대상으로 하는 국가별 '보편적 정례 인권 검토(UPR)' 절차를 앞두고 2023 년 12 월 말 중국에 재중 탈북자의 열악한 인권 실태를 인정하고 탈북자들이 합법적으로 중국에 거주할 수 있도록 신분증과 서류를

발급할 것을 권고함으로써[72] UNHCR 이 자신의 자율성을 활용하여 국제적 인도주의적 의무를 수행하고, 동시에 중립성을 유지하며 중국과의 외교적 긴장을 촉발하지 않으려는 시도로 볼 수 있다.

UNHCR 은 중국의 강경한 입장과 국제 정치적 고려로 인해 역할을 수행하는 데 어려움을 겪고 있지만, 중국과의 긴밀한 협력을 추구하고 탈북자 문제에 대한 해결책을 모색함으로써, 자신의 자율성과 중립성, 불간섭 원칙을 유지하면서도 국제적 인도주의적 책임을 다하고자 한다. 이 과정에서 UNHCR 은 중국 정부와의 지속적인 대화를 통해 북한 난민을 포함한 전 세계의 난민을 보호하고, 중국 내 탈북자들의 권리와 보호를 지지하려 노력하고 있다. 이는 UNHCR 이 복잡한 국제 정치적 상황 속에서도 국제적 인도주의적 원칙에 입각하여 난민 보호를 위한 활동을 지속할 수 있는 능력을 보여준다.

---

[72] 조문정, “"中, 탈북자에 신분증 발급하라"… UNHCR, 탈북자 처우개선 권고”, 〈뉴데일리〉, 2023.12.26., [https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2023/12/26/2023122600204.html], (검색일: 2023.12.27)

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

5 장. 결론

UNHCR 은 인도주의적 대응에 있어 자율성, 중립성, 불간섭 원칙을 기본 원칙으로 지키며 운영되어 왔다. 그러나 UNHCR 이 오랜 시간 중국의 탈북자 강제송환 문제에 대해 소극적인 대응을 보인 것이 강대국인 중국의 재정적 지원을 받기 위함이라며 국제적인 비판을 받아왔다.

중국의 탈북자 강제송환 문제에는 국제적, 지역적, 그리고 내부적 요인들이 복잡하게 얽혀 있는 상황이다. 무엇보다 중국의 탈북자 강제송환 결정은 첫째, 주로 지정학적 고려에서 비롯된다. 중국은 북한과의 안정적인 관계를 유지하고, 한반도의 안보 상황에 대한 영향력을 보존하는 것을 중요하게 여긴다. 이는 한국 및 미국과의 복잡한 관계와 자신들의 국제적 위치를 고려한 결과이다. 둘째, 중국은 주권과 내정 간섭 회피 원칙을 중시하여 탈북자 문제를 자국의 법률 및 국가 안보 문제로 간주하며, 이에 대한 국제적 압력이나 외부의 간섭을 경계한다. 셋째, 중국은 글로벌 리더로서의 국제적 평판을 중시하면서도, 지역문제에 대한 결정에서는 핵심 지정학적 및 전략적 이익을 우선으로 두는 경향이 있다. 예를 들어, 대규모 탈북 현상을 통해 발생할 수 있는 북한의 급격한 변화는 중국에 불리한 한반도 및 지역 상황을 야기할 수 있다. 중국의 결정에 있어 중요한 요인으로 작용한 이러한 고려들은 UNHCR 과 다른 국제 기구들의 호소 및 유관국가들의 비판과 압력에도 불구하고, 중국이 탈북자들을 계속해서 강제송환하고 있는 이유이다.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

이러한 중국의 주권적 결정과 제한된 권한 및 접근, 외교적 민감성 등은 UNHCR 이 재중 탈북자 문제를 해결하는데 있어 한계를 가지게 한다. 현실주의적 관점에서 중국은 국제정치의 핵심 주체이며, UNHCR 은 국가 간 이해와 이익을 반영하는 도구로 간주되기 때문에 중국과 같은 강대국은 UNHCR 을 자국의 이익을 추구하고 국제체제를 자신의 목적에 맞게 조작하는 수단으로 활용하며 재중 탈북자 문제에 있어서 UNHCR 의 활동을 제한하고 통제하려 할 것이다. 이 관점에서 UNHCR 의 자율성은 상대적으로 제한되며, 강대국의 영향력이 국제기구의 결정과 정책에 큰 영향을 미칠 수 있다.

그러나 실질적으로 낮은 중국의 재정적 기여도와 중국이 2024 년 1 월 UPR 을 거칠 예정임에도 불구하고 탈북자 강제송환 제재에 대해 10 년 만에 발표한 UNHCR 의 입장을 통해 UNHCR 이 소극적인 태도를 보이고 있었던 것은 자유주의적 관점에서 UNHCR 이 국가 간 협력과 조정을 촉진하고 국제체제의 안정화에 기여하기 위해 자율성을 유지하고 중립적으로 기능하고 있었다는 것을 알 수 있다. 또한 강대국인 중국과의 관계에서도 UNHCR 은 중재와 조정의 역할을 수행하기 위해 노력하고 있다고 볼 수 있다.

현실적으로 중국이라는 강대국의 영향력을 완전히 무시할 수는 없지만, UNHCR은 자율성과 중립성을 지키며 북한의 생존권 문제와 인권침해, 정치적 처벌로 인해 생명과 안전에 위협을 받는 탈북자들을 위해 보다 적극적인 노력이 있어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

김유철, “패권국과 국제재판소 간 상호적 경로 종속성에 관한 연구: 유엔헌장 해석 권한을 둘러싼 국제사법재판소와 미국 간의 갈등을 중심으로”, 『한국과 국제사회』, 제7권 2호, (2023), pp.495-528.

김윤영, “강제송환 탈북자의 인권침해 개선방안,” 『치안정책연구』, 제25권1호, (2011), pp.157-199.

김태운, “국제기구 형성과 역할에 관한 이론적 고찰: IAEA의 경험적 사례를 중심으로,” 『한국콘텐츠학회논문지』, (2006), pp.79-89.

유동원, “중국의 다자주의 정책: 이론적 논의, 변화 및 특징”, <中国学>, 第42期, (2012), pp.269-291.

윤병율, “재중(在中)탈북자’의 국적 문제와 보호방안 연구”, 『한반도미래연구』, (2021), pp.69-109.

이성우, “북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책,” 『제주평화연구원』, (2009).

이신화, “동북아 주요 국가의 탈북자 정책: 재외 탈북자문제와 대량탈북 가능성을 중심으로,” 『아세아연구』, 제53권 3호, (2010), pp.139-168.

이신화, “미국 유엔외교 양가성(ambivalence)의 원인,” 『제주평화연구원』, (2021).

이재민, “국제사법재판소 판결의 이행: 이행분쟁 규율 규범의 공백과 대안의 모색”, 『서

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

울국제법연구』, 제25권 1호, (2015), pp.185-228.

장복희, “UN 난민고등판무관(UNHCR) The United Nations High Commissioner for Refugees,”『국제인권법』, 2권, (1998), pp.39-74.

정주신, “탈북난민보호를 위한 유엔난민고등판무관(UNHCR)의 역할,”『조선대 동북아연구소』, 제24권 2호, (2009), pp.1-21.

조상혁, “중국내 북한이탈주민의 인권문제: 현황과 지원,”『전남대학교 대학원』, (2002).

Axelrod, Robert, and Keohane, Robert O., “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, Vol.38, No.1, (1985), pp.226-254.

Bradley, Miriam., *Protecting civilians in war: the ICRC, UNHCR, and their limitations in internal armed conflicts*, Oxford university press, (2016).

Chang, Yoonok., *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Responses*, Committee for Human Rights in North Korea, (2006).

Cohen, Roberta., "China’s forced repatriation of North Korean refugees incurs United Nations censure," *International Journal of Korean Studies*, Vol.18, No.1, (2014), pp.59-89.

Cuny, Frederick C., "The UNHCR and relief operations: A changing role." *International Migration Review*, Vol.15, No.1-2, (1981), pp.16-19.

Donnelly, Jack., "International human rights: a regime analysis," *International Organization*, Vol.40, No.3, (1986), pp.599-642.

Gallagher, Dennis, “The Evolution of International Refugee System,” *International Migration Review*, Vol.23, No.3, (1989), pp.579-598.

Gilpin, Robert. *Global political economy: Understanding the international economic order*,

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

Princeton university press, (2001).

Goldstein, Avery., "The diplomatic face of China's grand strategy: a rising power's emerging choice," *The China Quarterly* 168, (2001), pp.835-864.

Holmes, Kim R., "New World Disorder: A Critique of the United Nations," *Journal of International Affairs*, (1993), pp.323-340.

Keohane, Robert O., and Lisa L. Martin, "The promise of institutionalist theory," *International security*, Vol.20, No.1, (1995), pp.39-51.

Loescher, Gil, "The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy," *International Migration Review*, Vol.35, No.1, (2001), pp.33-56.

Mearsheimer, John J., "The False Promise of International Institution," *International Security*, Vol.19, No.3, (1994), pp.5-49.

Milner, J., Loescher, G., & Betts, A., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection*, Routledge, (2013).

Morgenthau, Hans Joachim, Kenneth W. Thompson, and W. David Clinton., "Politics among nations: The struggle for power and peace.", (1985).

Sztucki, Jerzy., "Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?," *Refugee Rights and Realities: Evolving international concepts and regimes*, (1999), pp.55-80.

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading (Mass): Addison-Wesley Publishing Company, (1979).

Wang Jianwei, "China's Multilateral Diplomacy in the New Millenium," *China Rising: Power and Motivation in China's Foreign Policy*, (2005), pp.159-200.

Weis, Paul., "The international protection of refugees." *American Journal of International Law*, Vol.48, No.2, (1954), pp.193-221.

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

Viana David, Raphael, “CHINA'S GROWING INFLUENCE AT THE UN HUMAN RIGHTS COUNCIL,” *Sur: International Journal on Human Rights*, Vol.19, No.32, (2022), pp.37-53.

Zhihai Xie, “The Rise of China Its Growing Role in International Organizations,” ICCS Journal of Modern Chinese Studies, Vol.4(1), (2011), pp.85-96.

郭秋梅,《中国与国际移民组织:融入与发展》,《华侨华人历史研究》, 第4期, (2013), pp.23-33.

阎学通,《亚太地域的协力安全》,《东亚季刊》, 第 30 卷, 第 2 期, (1999).

王玲 ,《世界各国参与国际组织的比较研究》,《全球政治与安全报告》, (2007).

2. 신문, 미디어

강도림, "中 교도소에 北 국적 여전히 1000명…추가 북송 지속", 〈서울경제〉, 2023.10.24., [https://www.sedaily.com/NewsView/29W3357FP5], (검색일: 2023.10.27.)

김예진, “국경 연 北, 탈북민 강제송환 본격화 우려”, 〈세계일보〉, 2023.08.27., [https://www.segye.com/newsView/20230827508246?OutUrl=naver], (검색일: 2023.11.07.)

김효정, “정부, '탈북민 강제북송설'관련 중국과 소통…"사실확인 노력"”, 〈연합뉴스〉, 2023.10.12., [https://www.yna.co.kr/view/AKR20231012138300504], (검색일: 2023.10.25.)

북한인권정보센터, “8월16일 재중 억류 탈북민 강제송환 반대 세미나 및 기자회견”, 2023.08.29., [https://nkdb.org/activitynews/?idx=16175444&bmode=view], (검색일: 2023.10.03.)

장희준, “‘가치외교’ 시험대… 손놓은 유엔 압박”, 〈아시아경제〉, 2023.09.27., [https://view.asiae.co.kr/article/2023092700170466567], (검색일: 2023.10.03.)

조권형, “국회’중국 탈북자 강제북송 중단 촉구 결의안’ 채택”, 〈동아일보〉, 2023.11.30., [https://www.donga.com/news/article/all/20231130/122428748/1], (검색일: 2023.12.3.)

조문정, “"中, 탈북자에 신분증 발급하라"… UNHCR, 탈북자 처우개선 권고”, 〈뉴데일리〉, 2023.12.26., [https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2023/12/26/2023122600204.html], (검색일: 2023.12.27)

BNN Correspondents, “UNHCR Urges China to Acknowledge and Address Mistreatment of North Korean Defectors”, <BNN>, 2023.12.27., [https://bnnbreaking.com/world/north-korea/unhcr-urges-china-to-acknowledge-and-address-mistreatment-of-north-korean-defectors/] (검색일: 2023.12.29.)

Lina Yoon, “China Forcibly Returns More than 500 to North Korea”, <Human Rights Watch>, 2023.10.12., [https://www.hrw.org/news/2023/10/12/chia-forcibly-returns-more-500-north-korea], (검색일: 2023.11.12.)

Nada Hamadeh, Catherine Van Rompaey, Eric Metreau & Shwetha Grace Eapen, “New World Bank country classifications by income level: 2022-2023”, <World Bank Blogs>, 2022.07.01., [https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2022-2023], (검색일: 2023.11.13.)

VOA, “중국, 최근 탈북자 단속 강화,” 2009.06.10., [https://www.voakorea.com/a/a-35-2009-06-10-voa34-91402409/1327688.html], (검색일: 2023.11.07.)

澎湃新闻, “专访丨联合国难民署亚太局局长:应与中方合作应对难民现象深层问题”, 2023.05.22.,[https://baijiahao.baidu.com/s?id=1766604031558645417&wfr=spider&for=pc], (검색일: 2023.10.09.)

王浩, 李翔, 邱超奕, “开局之年，江苏等地以新气象新作为推动高质量发展取得新成效”, 〈人民日报〉, 2023.08.02., [http://js.people.com.cn/n2/2023/0802/c360300-40516214.html], (검색일: 2023.11.13.)

3. 정책보고서, 정부발간문

UNHCR, “An introduction to the international protection of refugees: training module RLD 1,” 1992.06., [https://digitallibrary.un.org/record/533491?ln=es] (검색일: 2023.09.18)

UNHCR, “UNHCR Policy on Emergency Preparedness and Response”, 2023.05.04., [https://emergency.unhcr.org/emergency-preparedness/emergency-policy/unhcr-policy-emergency-preparedness-and-response], (검색일: 2023.10.07.)

UNHCR, “UNHCR protests Chinese deportation of North Koreans”, 2000.01.13., [https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-protests-chinese-deportation-north-koreans], (검색일: 2023.10.29.)

UNHCR, “UNHCR seeks access to North Koreans detained in China”, 2003.01.21., [https://www.unhcr.org/news/unhcr-seeks-access-north-koreans-detained-china], (검색일: 2023.10.29.)

The World Bank, “World Bank Development Indicator -GDP”, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=], (검색일: 2023.11.13.)

United Nations Peacekeeping “Troop and police contributors archive”, [https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors], (검색일: 2023.11.14.)

UN System Chief Executives Board for Coordination “Financial Statistics -Revenue by Government donor”, [https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor], (검색일:

고려대학교 KOREA UNIVERSITY 1905

2023.11.14.)

US Department of State, “Ending Sanctions and Visa Restrictions against Personnel of the International Criminal Court”, 2021.04.02., [https://www.state.gov/ending-sanctions-and-visa-restrictions-against-personnel-of-the-international-criminal-court/], (검색일: 2023.11.04.)

USCRI, “United States Committee for Refugees and Immigrants World Refugee Survey 2000-China”, (2008), [https://www.refworld.org/docid/3ae6a8cc4.html], (검색일: 2023.11.09.)

통일부, “북한이탈주민정책 최근현황”, [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/], (검색일: 2023.11.07.)

통일부, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ (약칭: 북한이탈주민법) (시행 2023. 3.28) (법률 제19279호, 2023.03.28., 일부개정), [https://www.law.go.kr], (검색일: 2023.10.16.)