

## 우크라이나로의 자발적 귀환에 대한 유엔난민기구의 입장

2023 년 6 월

### 서론

1. 2022 년 2 월 국제적 무력충돌이 격화된 이후 우크라이나 국내외에서 수백만 명의 실항민이 발생했습니다. 무력충돌 상황이 난민 사유가 될 수 있음은 이미 확립되었습니다.<sup>1</sup> 이에 따라 유엔난민기구는 우크라이나에서 발생한 실항민 대다수가 국제적 보호를 필요로 할 가능성이 높다고 판단하고 있습니다. 유럽연합의 임시 보호(Temporary Protection)와 타 지역의 유사 법 정책의 시행으로 우크라이나에서 온 수백만 명의 실항민들이 기록적으로 짧은 시간 내에 수용국에서 보호와 권리를 누릴 수 있게 되었습니다.
2. 우크라이나의 상황에 대해, 유엔난민기구는 전반적으로 전쟁, 불확실성, 불안이 만연하며 수백만 명의 국내실항민(Internally Displaced Persons, IDP)과 현재 진행 중인 전쟁의 직접적인 영향을 받는 지역에 거주하는 사람들 사이에서 인도적 필요가 지속적으로 높게 나타난다고 평가하고 있습니다. 2023 인도주의 대응 계획(2023 Humanitarian Response Plan)에 따르면 약 1,760 만 명의 사람이 특히 우크라이나 동부 지역에서 인도적 지원을 필요로 하는 것으로 추정됩니다.
3. 대다수의 우크라이나인들에게 본국 귀환은 간절한 소망입니다. 유엔난민기구가 실시한 가장 최근의 귀환 의향 조사에 따르면 우크라이나 출신 난민의 76%가 언젠가는 귀환하기 원하지만, 14% 만이 향후 몇 달 내에 귀환할 계획이라고 답했습니다. 설문조사 응답자의 90%가 현재 귀환을 가로막는 주요 장애물로 출신 지역의 안전 및 치안 문제를 꼽았습니다. 또한 응답자의 90%가 전기, 수도, 의료, 일자리, 주거 등 기본 서비스에 대한 접근성과 가용성을 주요 우려 사항으로 꼽았는데, 위 서비스들은 모두 전쟁으로 큰 타격을 받았습니다.<sup>2</sup>
4. 2022 년 3 월, 유엔난민기구는 우크라이나 귀환에 대한 유엔난민기구의 입장을 발표하며 이미 비호 신청이 거부된 사람들을 포함한 우크라이나 국민 및 과거 상주 거주자의 강제 송환을 중단할 것을 모든 국가에 요청했습니다. 우크라이나에서 진행 중인 국제적 무력충돌을 고려하여, 유엔난민기구는 이 입장이 여전히 유효하다는 점을 다시 강조합니다. 유엔난민기구는 실항민들이 자발적으로 안전하고 존엄하게 집으로 귀환할 수 있거나 다른 영구적인 해결책을 찾을 때까지 모든 이해관계자들이 실항민들의 필요에 대응하고 그들의 안전과 보호를 보장할 것을 지속적으로 촉구합니다.
5. 유엔난민기구는 난민의 자발적 귀환과 강제 귀환을 근본적으로 다른 성격의 절차로, 각 관련된 다양한 이해관계자의 책임이 다르다고 봅니다. 유엔난민기구의 본 입장은 자발적 귀환의 기본권적 성격을

<sup>1</sup> 유엔난민기구, 국제적 보호에 관한 지침 제 12 호: 난민의 지위에 관한 1951 년 협약과 1967 년 의정서 제 1 조 제 A 항 제 2 호 및 지역적 난민 정의에 근거한 무력충돌 및 폭력 사태와 관련한 난민 지위 신청 (2006 년 12 월)

<sup>2</sup> 유엔난민기구, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4* (발행 예정).

상기하고, 고려되어야 할 보호장치와 더불어 우크라이나로의 귀환이라는 특정한 맥락에서 그 의미를 구체적으로 제시합니다. 본 입장은 추가 고려 사항이 필요한 부모의 보살핌이 없는 아동의 귀환에 대한 유엔난민기구의 견해를 반영하지 않습니다.

## 기본적 인권으로서의 자발적 귀환

6. 많은 난민들이 수용국에 도착한 이후 주로 가족 방문, 서류 준비, 재산 및 전반적인 상황 확인을 위해 우크라이나를 단기적으로 방문했습니다<sup>3</sup>. 유엔난민기구의 체계적인 국경 감독 및 기타 자료에 따르면 난민 인구의 꾸준한 국경 간 이동이 증가하였는데, 이 중 일시적인 체류와 우크라이나 내 지속적인 방문, 그리고 영구적인 귀환이 모두 포함됩니다.
7. 다른 난민 상황과 마찬가지로, 가족 및 지역 사회와의 관계의 유지와 현재 상황 확인 등을 위해 단기 귀환할 수 있다는 것은 여건이 허락되면 향후 영구적 귀환을 위한 기반을 마련하는데 도움이 될 수 있습니다. 계속되는 전쟁과 현 상황의 전반적인 유동성을 고려할 때, 유엔난민기구는 우크라이나를 방문했다는 사실이 우크라이나 실향민 대다수가 국제적 보호가 필요할 가능성이 높다는 전반적인 평가를 뒤집지 않는다고 봅니다.
8. 우크라이나의 특정 지역에서는 조기 복구 노력이 진행 중입니다. 장기적이고 지속 가능한 귀환을 위한 여건 조성의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않습니다. 이를 위해서는 우크라이나 당국과 긴밀히 협력하여 지뢰 제거, 주택 수리, 손상 및 파괴된 사회 및 민간 인프라 재건, 국제 사회의 지원을 통한 지역 경제 및 일자리에 대한 조속한 투자에 중점을 두어야 합니다. 우크라이나 정부, 세계은행, 유럽연합, 유엔이 공동으로 실시한 2 차 신속 피해 및 필요성 평가(Rapid Damage and Needs Assessment)에 따르면 2023년 2월 기준 직접적인 피해 비용은 약 1,350억 달러, 재건 및 복구에 필요한 비용은 약 4,110억 달러로 추산되었습니다.
9. 자국으로 돌아올 권리는 기본권입니다. 유엔난민기구는 계속되고 있는 국제적 무력충돌로 인해 현재 우크라이나로의 귀환을 장려하고 있지 않지만, 그럼에도 일부 난민들은 개인적으로 귀환을 결정합니다. 유엔난민기구의 확고한 입장은 난민들이 충분한 정보를 갖고 전적으로 자발적으로 귀환을 결정할 경우, 그들의 결정을 존중하는 것입니다. 귀환 혹은 비호국에서의 체류 계속에 관한 결정은 복잡하며 강제 이주에 대한 개인적 경험을 바탕으로 이루어집니다. 높은 수준의 가족 분리, 트라우마, 젠더 기반 폭력(분쟁 관련 성폭력 포함), 경제적 복지, 지속적인 가족 분리 및 안전 위험이 모두 개인적 의사 결정의 요소로 작용합니다.
10. 국제적 차원에서 우크라이나 귀환에 대한 논의가 활발해짐에 따라, 이러한 논의가 (대다수가 여성과 아동인) 난민의 관점, 의도, 필요와 적용 가능한 국제법 원칙을 중심으로 이루어지도록 하는 것이 중요합니다. 모든 귀환 결정은 충분한 정보를 바탕으로 전적으로 자발적으로 이루어져야 하며, 난민의 법적 지위, 신분서류,

<sup>3</sup> 가장 최근 실시된 유엔난민기구의 의향 조사에서 응답자의 39%는 가족 구성원이 이주 이후 출신 지역을 한 번 이상 단기 방문한 적이 있다고 답했습니다. 유엔난민기구, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4*(발행 예정).

국가 사회 보호 체계 및 수용국의 기타 권리 및 지원에 대한 접근을 제한하는 등 조기 귀환을 유도하는 유인책 없이 이루어져야 합니다.

11. 난민은 귀환을 포함한 자신과 직접적으로 관련된 문제에 대해 결정을 내리고 위험을 평가할 수 있는 최적의 위치에 있음을 인식하며, 유엔난민기구는 취약성으로 인해 귀환 시 도움이 필요한 사람들을 위해 사안 별로 귀환을 지원할 준비가 되어 있습니다. 이러한 귀환은 충분한 정보를 바탕으로 자발적으로 이루어져야 하며, 안전과 존엄성이 보장되는 여건에서 이루어져야 합니다.

### 우크라이나로의 자발적 귀환과 관련된 보호장치 및 주요 고려 사항

12. 많은 난민들이 우크라이나의 안전과 치안, 본국으로의 귀환 가능성 및 지속가능한 재통합 여부에 대해 정당한 우려가 있습니다. 따라서 국제적 보호에 대한 지속적인 접근이 무엇보다 중요합니다. 우크라이나의 상황으로 인해 안전과 존엄성이 보장되는 대규모 귀환은 힘들지만, 유엔난민기구는 임시적 보호조치(Temporary Protection)를 국외 실향민을 위한 국제적 보호의 주요 수단으로 봅니다.
13. 우크라이나 출신 난민들의 국제적 보호가 지속적으로 필요하다는 점을 감안할 때, 유엔난민기구는 무국적자를 포함한 난민들이 국가 체계에 완전히 포함되고 수용국에서 권리를 온전히 향유할 수 있도록 보장해야 할 중요성을 강조합니다. 난민의 완전한 사회경제적 포용은 난민들이 수용국 사회에 기여하고 나아가 망명 기간 동안 인적 자원을 발전시킬 수 있게 하며, 이는 결국 귀환 후 우크라이나의 재건과 복구에 크게 기여할 것입니다. 분리된 아동과 과거 우크라이나 내 시설 보호를 받았던 아동의 수가 많다는 점을 고려할 때, 영구적 해결책이 모색되기에 앞서 아동의 지속적인 보호와 돌봄을 보장하기 위해 아동을 난민 수용국 학교와 국가 아동 보호 체계에 포함시키는 것 또한 마찬가지로 중요합니다. 유엔난민기구는 어떠한 경우에도 우크라이나로의 아동 귀환은 아동 최상의 이익 원칙에 따라 이루어져야 함을 강조합니다.
14. 현재 유럽 수용국의 임시 보호 조치의 향후 방향과 궁극적으로 대안적 체류 조치로의 전환에 대한 논의가 진행 중이므로, 지역 기관과 수용국은 충분한 정보를 바탕으로 한 자발적 귀환 결정을 존중하고 치안 상황이 악화되거나 상당한 불확실성과 위험 등 유동적인 상황에서 귀환이 지속가능하지 않은 경우 국제적 보호를 다시 제공받을 수 있도록 보장하는 유연한 정책 체계를 구성할 기회가 주어졌습니다.
15. 임시 보호 및 기타 유사 법적책이 종료되는 시점에 우크라이나로의 귀환이 불가하고 국제적 보호가 필요한 개인 및 집단이 발생할 수 있습니다. 특히 무국적자나 국적이 불분명한 사람 등 신분 증명 서류나 국적 증명이 미비한 개인의 경우 더욱 그러할 수 있습니다. 우크라이나 출신 실향민들은 유럽연합 및 국제법에 따른 권리에 따라 언제든지 비호를 신청할 수 있어야 합니다.
16. 유엔난민기구는 보다 장기적인 귀환에 대해 충분한 정보를 바탕으로 결정을 내리는데 도움이 될 수 있는 우크라이나 단기 방문에 대해 유연한 접근 방식을 유지할 것을 수용국에 촉구합니다. 가능한 방안으로는 법적 지위를 일시적으로 정지하고 국경 양쪽에서 무료 대중 교통을 이용하게 하여 귀환 및 장기적 방문('go and see visits')을 용이하게 하는 것 등이 있습니다.

17. 유엔난민기구는 3 개월 미만의 우크라이나 방문이 수용국에서의 개인의 법적 지위 및 관련 권리에 영향을 미치지 않게 할 것을 권고합니다. 또한 유엔난민기구는 우크라이나를 더 장기적으로 여행하는 경우, 행정적 부담을 피하고 필요한 경우 보호에 대한 재접근을 용이하게 하기 위해, 임시 보호 및 기타 법적 지위를 철회하거나 등록을 말소하지 않고 일시적으로 비활성화할 것을 수용국에 권고합니다.
18. 우크라이나 출신 난민들을 수용국 국가 체계에 포함시키고 권리와 보호 접근의 불균형을 배제하려는 노력 등 우크라이나 난민의 안정화를 위해, 유엔난민기구는 무국적자와 국적이 불분명한 사람을 포함한 임시 보호 지침의 해석 및 적용과 관련하여 유럽연합 회원국 간의 포괄적인 접근과 일관성을 지속적으로 촉구합니다. 또한 유엔난민기구는 협력과 책임 분담의 국제 원칙에 따라 임시 보호의 적용이 종료되는 시점에서 수용국 간 협력적이고 조화로운 대응을 강력히 권고합니다.
19. 유엔난민기구는 협력 기관과 함께 우크라이나로의 자발적 난민 귀환을 지속적으로 감독하여 유동적 상황에서 귀환 결정에 영향을 미치는 동기와 요인을 보다 효과적으로 파악할 수 있도록 할 것입니다.
20. 난민들은 귀환이 수용국에서 그들의 법적 지위와 권리 향유, 지원 접근에 미칠 잠재적 영향, 귀환 예정 지역에서 제공 가능한 지원, 귀환자 상담 및 귀환의 자발성에 대한 확인에 대한 객관적이고 최신의 정보를 제공받아야 합니다.
21. 유엔난민기구는 우크라이나로 돌아가고 싶다는 의사를 밝힌 사람들의 귀환을 지원하기 위한 일부 국가 및 기타 이해관계자들의 지속적인 노력에 주목합니다. 현재 상황에서 유엔난민기구는 물질적 지원이 제공되는 경우 출발 지점이 아닌 우크라이나 내 귀환 지역에서 이루어질 것을 강력히 권고합니다. 우크라이나 내 귀환민을 지원하는 사업은 필요에 기반한 것이어야 하며, 인도적 지원이 필요한 더 넓은 집단(국내실향민, 국내실향 후 귀환민, 수용 지역 및 전쟁 피해 지역 사회 포함)를 위한 지원 및 보호 노력과 일관되고 통합되어야 합니다. 모든 이해관계자는 유엔 지속가능한 영구적 해결책 체계(UN Framework for Durable Solutions)와 정부의 국가 복구 계획(National Recovery Plan)에 따라, 귀환 지역의 조기 복구 및 영구적 해결책에 대해 지역 기반 접근 방식을 지원하도록 권장됩니다. 파손된 주택을 수리하거나 재건하기 위한 지원 등 개별 지원 혜택은 기관 간 인도주의적 대응 또는 국가 지원 및 보상 체계에 따라 확립된 자격 기준에 근거해야 합니다.
22. 현재 진행 중인 국제적 무력충돌과 그에 따른 적대 행위를 고려할 때, 유엔난민기구는 우크라이나로의 귀환을 권장하거나 장려하는 것은 부적절하다고 판단합니다. 따라서 유엔난민기구는 지원 및 활성화 프로그램이 신중한 분석에 기반해 이루어져, 난민의 귀환을 적극적으로 조장하거나 조장한다고 여겨지지 않아야 하며, 유사한 필요가 있는 사람들에게 제공되는 지원 방식과 수준과 상이한 지원을 통해 사회적 긴장을 조성하지 않아야 한다는 점을 강조합니다.
23. 부정적인 압박 요인으로 인한 조기 귀환은 난민의 자유롭고 자발적인 결정을 내릴 능력에 부정적 영향을 미치고 잠재적으로 귀환의 지속 가능성을 훼손할 수 있습니다. 따라서 유엔난민기구는 특히 취약 계층에 초점을 맞추어 난민들이 수용국에서 보호와 권리를 계속해서 누릴 수 있도록 보장할 것을 국제사회에 거듭 촉구합니다. 젠더 기반 폭력에 노출되었던 여성, 장애인, 위험에 처한 노인, 심각한 질병을 앓고 있는 사람, 소수 집단 및 무국적의 위험에 처한 사람을 포함한 기타 취약 계층 등 특정한 필요가 있는 난민을 신속하게 식별하고 전문 서비스와 지원에 체계적으로 연계하는 것이 수용국에서의 보호를 보장하는 데 있어

핵심입니다. 현재 집으로 돌아갈 수 없는 대다수의 난민을 위해 이들이 수용국에 유의미하게 포용될 수 있도록 하는 것이 모두의 우선적 과제여야 합니다.

유엔난민기구

2023년 6월