

## 또 다른 문명화 사명?

난민정책을 중심으로 본 유엔의 동티모르  
통치(1999-2002)에 대한 비판적 연구\*

김 우 선\*\*

### I. 서론

동티모르가 독립을 4달 가량 앞둔 2002년 1월 동티모르의 리키사 근처 작은 마을에서는 서티모르에서의 난민생활을 마치고 고향으로 막 돌아온 어느 귀향민이 고향사람들에게 구타당하는 사건이 있었다. 이 사건은 마침 귀향민의 생활을 모니터하던 국제NGO의 현지인 스태프에게 알려졌으며, 다음 날 유엔경찰 두 명이 이들의 정보에 따라 NGO 활동가와 함께 당사자인 귀향민과 마을 사람을 찾았다. 하지만 막상 유엔 경찰이 이들을 만났을 때에는, 가해자였던 마을청년들뿐만 아니라 전날 구타사실을 털어놓았던 귀향민까지 쌍방 모두 구타사건의 존재를 부정하였다. 외상의 흔적이 명백함에도 불구하고 양편 모두 사건 자체를 부정함에 따라, 유엔경찰은 “동티모르에는 유엔경찰이 치안을 유지하고 있으며 사적인 보복을 행사할 수 없으니

---

\* 이 글은 2008년 12월 한국사회학회 후기사회학대회에서 발표한 초고를 수정한 것이다. 학술대회에서 유익한 논평을 해 준 설동훈과 『동남아시아연구』의 익명의 논평자에게 감사드린다. 또한 초고에 격려와 귀중한 조언을 준 박병관, 윤문에 도움을 준 노혜련께도 고마움을 표시한다.

\*\* 서강대 사회학과 교수. smilesj@sogang.ac.kr

만약 신변에 위험을 느끼면 경찰에게 연락하라”고 귀향민에게 힘주어 강조하고 떠나갔다. 이 모든 조사와 대화는 길안내를 위해 동행한 NGO 스태프의 통역을 통해 이루어졌다.

이 사건 당시 필자는 그 NGO의 동티모르 현지 책임자로서 활동하고 있었으며 다른 외국인 스태프와 함께 현장에서 모든 과정을 지켜보고 있었다. 당사자들의 부정에도 불구하고 현지인들은 구타사건이 실제로 일어났음을 알고 있었다. 피해자인 귀향민은 1999년 8월 동티모르인들이 국민투표에 의해 독립을 선택하자 난동을 부렸던 친인도네시아계 민병대 대원 출신이었다. 그는 이 난동에 가담했다가 유엔군의 진주를 피하여 서티모르로 이주하였고, 독립을 앞두고 귀향한 것이었다. 그리고 이번에 그를 구타한 고향 사람은 1999년 사태 당시 민병대에게 폭행을 당하던 자신을 이 귀향민이 돕지 않고 방조했기에, 그에 대해 보복한 것이라고 현지인 스태프는 알려주었다. 그러자 그 자리에 있던 다른 외국인 스태프가 필자에게 말하였다. “[피해자가 왜 구타사건을 부정하였는지] 저는 이해합니다. 유엔경찰은 곧 떠나갈 것이지만 결국 남아서 함께 살아갈 사람은 마을사람들입니다. [이번에 보복성 구타를 한] 마을사람도 [구타사건 자체를 부정한] 귀향민도 양편 모두 정당하게 행한 것입니다.”

이 사건은 1999년 10월부터 2002년 5월까지 유엔 동티모르과도행정기구(UNTAET, United Nations Transitional Administration in East Timor)에 의한 동티모르에서의 유엔통치가 동티모르인에게 무슨 의미를 지닌 것인지를 단적으로 보여준다. 1999년 9월 인도네시아군부의 계획적인 방조 하에 빚어진 친인도네시아계 민병대의 난동으로 동티모르가 대량학살의 상황에 부딪치자 유엔은 인도네시아 정부로부터 동티모르의 통치를 넘겨 받고 1999년 10월 25일 유엔안전보장이사회 결의안 1272호에 의거하여 UNTAET을 발족했다. UNTAET은 동티모르가 독립정부를 수립하기까지 통합적인 평화유지활동을 하

며 아울러 동티모르의 합법적 정부수립과 공공, 사회부문의 발전을 지원하기 위해 수립된 위임통치기구였다. 이전에 유엔이 개입했던 캄보디아나 코소보 등의 사례와는 달리, UNTAET은 역사상 최초로 유엔이 입법, 사법, 행정의 전권을 갖고 특정 영토를 통치한 기구라는 점에서 의미가 있다(The United Nations Institute for Training and Research 2003: xxv). 아울러 UNTAET은 동티모르의 국가수립과정을 조율, 집행함으로써 오늘날 동티모르를 창출하는데 결정적 역할을 수행하였다. 즉, UNTAET은 자신이 주체로서 국가이면서, 동시에 동티모르의 국가건설을 돕는 보조자로서의 역할도 수행해야 했다. 역사상 독립된 주권을 가진 정치체제를 지너본 적이 없는 동티모르가 신생 독립국으로서 민주공화국체제를 갖추게 된 점은 UNTAET의 공헌이라고 할 것이다.

하지만 유엔의 민주적 국가건설이란 단순히 법적 제도적 건설만으로 평가될 수 있는 것이 아니다. 국가건설과정에서 UNTAET의 권력자체가 민주적으로 행사되고 유엔의 기본이념을 따라 피치자인 동티모르인들을 통치할 때에야 그 성과가 비로소 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 만약 UNTAET이 동티모르인들을 한낱 통치의 대상이자, 동티모르 역사의 주체가 아닌 객체로 전락시키며 권력을 행사했다면, 이는 민주국가 운영을 위한 동티모르인들의 역량 강화에는 도움이 되지 못했을 것이다. 그렇다면 이것은 유엔이 통치하기 이전 동티모르의 식민지 종주국이었던 포르투갈이나 인도네시아의 식민통치와 차이가 없거나, 기껏해야 ‘호의적인 독재’라는 혹독한 평가를 받을 수 있을 것이다.

본 논문은 이런 배경에서 ‘UNTAET이 목적대로 동티모르인에게 동티모르의 주체적인 역량을 강화하는데 공헌했는가’라는 문제의식을 가지고 UNTAET에 대한 평가를 시도하고자 한다. 필자의 평가는 긍정적이지 않은데, 그 이유를 UNTAET 운용의 기술적 측면이나 효

울성에서 찾기보다는, 유엔이 인권규범을 바탕으로 자신의 인식론과 규범적 구조를 현지의 것보다 우위에 두었기 때문이라는 점에서 찾을 것이다.

이러한 평가가 의미를 갖는 지점으로는 냉전 후의 세계는 그 어느 때보다도 분쟁지역의 평화유지에서 글로벌 거버넌스가 중요해졌기 때문이다. 필자는 글로벌 거버넌스를 개개 국가가 해결할 수 있는 능력을 넘어서는 문제를 파악하고 해결하기 위한 초국가적 노력으로 이해한다. 여기에는 국제기구와 같이 “세계질서를 관장하는 규칙과 규범을 만들고 유지하는 공식적 제도와 조직”뿐 아니라 다국적기업이나 국제엔지오처럼 “초국적 규칙과 초국적 권위체제에 영향을 미칠 수 있는 목표와 목적을 추구하는 모든 조직과 압력집단”을 포함한다(Held et al 1999: 50). 그런데 평화유지를 위한 글로벌 거버넌스에서 유엔은, 그 역할이 패권국의 영향에서 자유롭지 못하다는 한계에 대한 지적(정옥임 2006)에도 불구하고, 여전히 가장 중요한 국제기구임에 틀림없다 (Halliday 2000). 특히 UNTAET은 유엔의 이상을 구현할 수 있는 최적의 환경에서 임무를 수행하게 되었었다(Goldstone 2004: 84). 코소보나 아프가니스탄과는 달리, 당시 동티모르는 유엔이 강대국의 이권과 개입으로부터 상대적으로 자유로울 수 있는 곳이었다.<sup>1)</sup> 게다가 동티모르에는 코소보나 아프가니스탄에서처럼 유엔에 대해 적대적인 무장세력이 존재하지도 않았고, 유엔은 동티모르를 혼란에서 구해주는 ‘해방자’로서 환영받았다. 동티모르의 면적도 15,007km<sup>2</sup>로서 강원도보다 약간 작은 편이었기에 통치에 유리한 환경이었다. 이런 의미에서 UNTAET에 대한 평가는 유엔을 통한 글로벌 거버넌스의 현 단계를 보여주는 시금석이 된다는 점에서 중요

1) 동티모르에 연관되는 주요 강대국은 인접국 오스트레일리아와 이전 식민지 종주국인 인도네시아와 포르투갈을 들 수 있다. 하지만 인도네시아는 민병대의 난동을 기획하거나 방조한 책임으로 영향력을 행사할 수 없었고 포르투갈과 오스트레일리아는 유엔에 큰 영향을 줄 수 있는 위치에 있다고 할 수는 없다.

성이 있다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 UNTAET에 관한 기존 연구를 검토하며 본 논문이 새롭게 공헌할 수 있는 영역을 살펴볼 것이다(II장). 이어 UNTAET의 난민정책과 추진방식을 살펴보고(III장), 이를 비판적으로 평가(IV장)한 후에, 다시 글로벌 거버넌스의 맥락에서 조망할 것이다(V장). 마지막으로 결론에서는 요약과 함께 본 연구가 유엔의 글로벌 거버넌스에 대하여 지닌 함의를 볼 것이다.

## II. 이론적 배경 및 연구방법

### 1. UNTAET에 대한 기존 연구

UNTAET에 관한 기존 연구는 한국이든 영어권이든 주로 법학이나 국제정치학에서 이루어지고 있다. 한국의 경우 UNTAET에 대한 직접적인 연구는 유재형(2006)의 연구가 유일하나, 그 내용은 UNTAET에 대한 평가가 아니라 권한 및 법적 지위를 논한 것이다. 그 외 동티모르의 분쟁(해결)과정 에 대한 연구(이상환 2001; 최운도 2004; 김열수 2004; 김한식 2004; 서재만 2005)는 간접적으로 연관은 있지만 UNTAET에 대한 본격적인 연구는 아니다.<sup>2)</sup>

---

2) 이상환은 동티모르 분쟁에 이슬람 인도네시아 대 가톨릭 동티모르 식의 종교갈등이 내재했다고 기술하지만(2001: 74), 이는 광범위하게 유포된 편견일 뿐 인과관계가 잘못된 것이다. 동티모르의 가톨릭신자 비율은 인도네시아의 침략 당시 30% 정도였지만, 10년도 안 되는 식민통치기간을 거치면서 80%로 급증한다(서재만 2005: 281; BBC 뉴스 2005년 4월5일자는 같은 기간 20%에서 95%로 증가했다고 보도한다). 인도네시아 국민은 주민등록 시 종교적 신원(이슬람, 힌두교, 불교, 개신교, 가톨릭, 종교없음)을 표시하게 되어 있기 때문에, 식민통치 아래에서 동티모르인들은 종교적 이유 외에도 식민정부에 대한 저항의 표시로 가톨릭을 선택했다. 따라서 종교갈등이 독립운동의 요인이 되었던 것은 아니다.

영어권 연구에서 UNTAET의 임무가 추진 중이던 2000년에 초프라(Chopra 2000)는 자신의 경험을 바탕으로 UNTAET이 권위주의적 ‘왕국’을 만들고 있다고 비판한다. 초프라는 UNTAET이 첫째 인도네시아의 식민통치와 비슷하게 중앙집권적인 통치경향을 나타내며, 둘째 동티모르인의 참여를 배제함으로써 현지화(Timorization)를 무시했고, 셋째 드 멜로 수반을 포함한 유엔의 코소보 과도행정기구(UN Interim Administration in Kosovo) 출신 그룹이 UNTAET의 내부 서클을 이루는 점을 그 근거로 제시한다. 그는 유엔 관료제의 폐해 및 내부 부처간 정치에 대해 혹독하게 비판하고, 유엔이 이행기에 있는 지역에 개입할 때 어떻게 책무성(accountability)을 확보하느냐를 중요한 문제로 제시한다.

초프라의 연구가 초기 UNTAET의 요원으로 일하며 경험했던 UNTAET에 대한 실망을 반영한다면, 다른 연구들은 대체로 양가적인 평가를 내리고 있다. 즉, 현지화나 현지인의 역량강화에 미흡했다는 점은 인정하면서도, UNTAET가 3년이 채 되지 않는 통치기간을 통해서 동티모르 역사상 최초로 독립주권국가를 건설한 공은 인정하는 것이다(Beauvais 2001; Gorjao 2002; Caplan 2004; Goldstone 2004). 보베(Beauvais 2001)은 UNTAET이 반쪽의 성공을 거두었다고 평가하며, 그 한계요인으로 유엔 관료기구의 제약, 코소보출신 리더십의 한계,<sup>3)</sup> 책무성의 문제, 중앙집권적 리더십을 지적한다.

이에 비해 고르자오(Gorjao 2002)는 UNTAET에게 주어진 동티모르 국가건설이란 사명에서 효율성과 정치적 정당성 사이에 딜레마가 내재할 수 밖에 없다는 주장을 한다. 임무의 계획 및 추진방법이나 절차의 개선이 임무수행의 효율성을 높일 수는 있지만, 유엔과 같은

3) 드 멜로 수반을 포함한 유엔의 코소보 과도행정기구 출신 그룹이 UNTAET의 내부 서클을 이루고, 코소보에서 유엔의 평화유지 모델을 동티모르라는 다른 상황에 적용했다는 점을 말한다.

국제과도정부에서는 근원적으로 정치적 정당성이 결여될 수 밖에 없다고 보기 때문이다. 그는 국제과도정부에서 정당성이 결여될 수 밖에 없는 요인으로 첫째 고위관료가 대부분 외국인에 의해 포진되며, 둘째 민주적 선거에 의해 정당성을 확인할 수 없다는 이유를 들고 있다(2002: 330). 따라서 그는, 국제과도정부가 사명을 수행해야 하는 경우가 불가피하게 생긴다면, 그 범위와 시간을 UNTAET보다 훨씬 더 축소하는 최소한도의 접근을 해야 한다고 제안한다(2000: 331).

이상의 연구는 공통적으로 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 거시적인 차원에서 법적, 정치제도적 접근을 하고 있다. 따라서 이들 연구에는 실제 UNTAET의 통치권이 어떻게 행사되었는지, 그리고 그 통치가 피치자인 동티모르인들에게 어떤 평가를 받았는지에 대해서는 나타나 있지 않고, 대신 유엔이 부여한 사명을 UNTAET이 얼마만큼 수행했는가, 또는 UNTAET이 어떤 기구를 만들었는가 등 법과 제도를 중심으로 서술하고 있다. 둘째, 이들 연구는 UNTAET에 대한 현지조사보다는 유엔과 UNTAET의 문헌과 내부자료에 주로 의지하고 있기에 이들의 논의는 일면적이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 셋째, 이들의 연구는 ‘UN이 차후 유사한 임무를 수행하게 될 때 어떻게 더 잘 할 수 있었는가’ 라는 UN의 정책적 관심에 의해 주도되고 있다.

## 2. 글로벌 거버넌스와 초국가적 규범체계

UNTAET의 성과는 효율성이나 정당성의 기준뿐 아니라, 글로벌 거버넌스의 관점에서도 검토되어야 한다. 동티모르에서 유엔의 통치는 유엔기구를 통한 글로벌 거버넌스의 전형이라고 볼 수 있기 때

4) UNTAET의 내부자료는 외국인 스태프들이 만든 것이다. 후술하겠지만 UNTAET의 주요 의사결정과정에서 동티모르인은 거의 배제되어 있었다.

문이다. 냉전 종식 이후, 종족간, 종교적 분쟁으로 대량학살의 위험에 직면해서도 국가가 제대로 대응하지 못하는 영역에서 유엔은 글로벌 거버넌스의 핵심적인 기구로서 그 중요성이 더 부각되고 있다 (Halliday 2000). 유엔은 르완다, 코소보에서와 같은 인종학살의 위험에 대응하는 ‘인도주의적 개입’뿐 아니라, 인권규범을 구성하고 집행하거나, 난민 같은 절박한 이들에게 인도적 도움을 제공하는 활동을 통해서도 글로벌 거버넌스의 중요 역할을 해왔다. 1950년에 설립된 유엔난민고등판무관(UHCR, UN High Commissioner for Refugees)제도나 1993년에 설립한 유엔인권고등판무관(UHCHR, UN High Commissioner for Human Rights)제도 등은 난민이나 인권영역에서 글로벌 거버넌스에 부응하기 위한 유엔의 제도적 발달을 보여 주는 예들이다. 특히 UNHCHR의 설립은 유엔의 활동이 인권규범에 바탕을 둔다는 의지를 보여주는 제도화라는 점에서 중요하다. 즉, 유엔의 글로벌 거버넌스의 규범적 바탕을 이루는 것은 인권규범의 보편성을 바탕으로 한다는 제도적 친명이기에 그렇다. 그렇기에 존 마이어를 위시한 신제도주의학과 세계화론자들은 유엔을 위시하여 세계적으로 비슷한 제도의 확산과 인권규범 같은 세계적 규범의 확산의 결과로 ‘세계 문화’나 ‘초국가적 규범체계’가 생성되고 있다고 주장한다 (Meyer et al 1997; Rosett et al 2002; Soysal 1994; Swidler 2001).

그러나 글로벌 거버넌스에서 인권규범을 초국가적 규범체계라고 간주하며 국제적 의제로 삼는 노력은 인권의 신장시키는 효과뿐 아니라, 의도하지 않는다 해도 역설적으로 인권의 신장을 저해할 위험을 내포하고 있다. 이러한 노력은 인권규범에 초국가적, 초문화적 지위를 부여함으로써, 실천적으로는 현지 사회의 체계와 문화를 하위에 두는 결과를 나올 수 있기 때문이다. 특히 소이살처럼 오늘날 인권 개념을 부정할 수 없는, ‘존재론적이고’ ‘자명하게 필요하며,’ ‘세계를 조직하는 개념’(a world organizing concept)이라고 주장하면(Soysal

1994: 43), 인권규범은 초월적 위치에 놓이게 된다. 이 경우 인권규범이 서구에서 발전된 개념으로서 비서구세계와의 만남을 통해서 계속해서 재해석되고 발전되어야 함에도 불구하고, 오히려 자족적인 폐쇄체계에 가두는 위험을 낳게 될 수 있다. 인권규범이 실제로 인권을 신장할 수 있게 되는 것은 이 규범을 현지 사회의 맥락에서 해석하고 실행하는 주체들의 노력이 존재할 때 비로소 가능해진다고 보아야 할 것이다.

이런 배경에서 본 논문은 선행연구에서 지적된 바처럼, UNTAET이 현지화나 현지인의 역량강화에서 실패했다면, 그 원인은, UNTAET가 임무수행 과정에서 의도하지 않았어도 동티모르 사회와 문화의 맥락을 하위로 두었던 점에 있지 않은가 검토하고자 한다. 만약 이러한 분석이 타당하다면, 현지화의 미흡이란, 선행연구에서 지적한 중앙집권적 리더십이나 유엔 관료제의 한계 또는 정당성의 문제보다 더 근원적인 요인에서 기인하고 있음을 의미한다. 즉, 현지 사회를 하위에 두는 글로벌 거버넌스의 규범체계가 현지화와 현지인 역량 강화를 방해할 수 있는 위험성을 내포한다는 것을 함축하는 것이다.

### 3. 연구방법

필자는 UNTAET의 통치에서 현지사회의 맥락이 어떻게 다루어졌나를 살피는데, 거시적인 법적, 제도적 접근방법을 취하기보다는 UNTAET의 난민정책과 그 추진과정을 추적하여 여기에 나타난 UNTAET 통치의 성격을 규명하고 평가하고자 한다. 1999년 위기 당시 서티모르로 이주한 난민은 인구의 1/3인 250,000명을 넘는 것으로 추산되었다. 게다가 난민은 단순한 귀환의 문제를 넘어, 치안유지, 독립과와 자치과의 화해, 1999년 대량학살의 위기상황을 만든 민병

대에 대한 처벌 같은 정치적 문제가 연관된 이슈였다. UNTAET이 헌법제정이나 대통령선출을 지원하면서 동티모르 국가기구를 만들었던 과정을 절차적 국가건설과정이었다고 하면, 난민정책은 내용적인 민족건설과정의 핵심이라고 할 수 있다.

본 논문은 2001년 10월부터 2002년 7월까지 예수회난민봉사(JRS, Jesuit Refugee Service)라는 난민관계 국제NGO의 동티모르 책임자로서 지냈던 필자 활동의 부산물이다.<sup>5)</sup> 당시 JRS는 수도 딜리뿐만 아니라 국경지대인 말리아나와 수아이에 지부를 두고 긴급구호, 귀환민 모니터링, 건강지원, 난민옹호활동을 했으며, 시기에 따라 변화가 있지만 20명이 넘는 현지인뿐 아니라 7명의 외국인 스태프를 두고 활동을 했었다. 특히 난민이슈에 있어서 JRS의 중요성은 서티모르에 있던 난민촌에 대한 접근능력에 있었다. 2000년 9월 6일 서티모르의 국경 아탐부아(Atambua)에서 3명의 UNHCR요원이 동티모르 민병대원에게 살해당한 후, 유엔은 서티모르를 위험지역으로 설정하고 유엔요원의 접근을 허락하지 않았다. 이에 비해 JRS는 이 지역에서 계속 활동하고 있었기에, 난민구호와 귀환작업을 펼치려는 UNTAET은 난민촌과의 접촉에 있어서 인도네시아정부와 JRS, 양자에 거의 의존할 수 밖에 없었기 때문이다. 필자는 자주 서티모르의 난민촌을 방문하며 UNTAET이 난민촌에 끼치는 영향을 관찰할 수 있었고, UNTAET, 국제NGO, 동티모르NGO와의 공식회의 참석이나 비공식적 만남을 통하여 UNTAET에 대한 유엔 내부와 외부, 외국인과 동티모르인의 시각을 고루 접할 수 있었다. 필자는 당시 활동내용을 일지와 노트 형식으로 기록했었고, 이것이 본래 의도한 것은 아니지만 현지조사의 자료가 된 셈이다. UNTAET에 관한 기존 연구가 거의 대부분 유엔이나 UNTAET의 내부자료나 서방 언론자료에 의존하고

5) JRS는 1980년 시작한 이래 난민들에 대한 긴급구호에서부터 교육, 건강, 경제활동지원, 난민인권옹호활동 등을 55개국에서 전개하고 있다.

있는데 비해, 필자의 자료는 현지조사에 기초한 점이란 점에서 의의가 있다.

### III. UNTAET의 난민정책과 추진과정

#### 1. 역사적 배경

티모르섬의 서쪽 서티모르가 네덜란드의 식민지를 거쳐 인도네시아로 자리를 잡게 된 것과 달리, 동티모르는 4세기 넘게 포르투갈의 식민지였다. 동티모르가 국제사회의 주목을 받게 된 것은 탈식민과정 중에 주권 독립국가를 세우려다가 1975년 인도네시아의 침략을 받아 인도네시아의 식민지로 전락하게 되면서이다. 당시 인도차이나반도의 공산화에 뒤이어 동티모르에서 친사회주의적 정당이 집권하는 도미노현상을 두려워했던 미국의 동조 하에, 인도네시아는 동티모르를 침공하여 복속시켰고, 이듬해인 1976년에는 동티모르를 인도네시아의 27번째 주로 선포하기에 이른다.<sup>6)</sup> 이로 인하여 동티모르는 유엔 입장에서는 1999년 개입 전까지 탈식민지과정의 미해결 지역으로 남아있게 되었다.

인도네시아는 동티모르의 인도네시아화를 강력하게 추진하여 독립운동을 무자비하게 탄압하는 한편, 근대적 교육과정을 도입하고 인도네시아어를 공용어로 사용하게 하며 인도네시아시민을 양성하는 작업을 수행해나갔다.<sup>7)</sup> 동티모르는 후일 초대 대통령이 되는 사

6) 당시 미국 대통령 포드와 키신저 국무장관은 인도네시아 방문 시 동티모르에 대한 인도네시아의 침공계획을 듣고 용인했다. 이는 2001년 12월 비밀해제가 된 자료에서 드러난다. George Washington University's National Security Archive project web site: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62>.

7) Peace Is Possible In East Timor(1995)을 참고할 것. 인도네시아 정부의 탄압으로 식민통

나나 구스마오를 지도자로 하여 게릴라전을 포함한 강렬한 저항을 하였고 이 과정에서 인도네시아군의 인권유린이 자행되었다. 1991년 11월 수도 달리에 있는 산타크루즈 공동묘지에서 일어난, 인도네시아군에 의한 시위대 학살사건은 대표적인 예이다. 비무장 시위대에 대한 인도네시아군대의 잔인한 학살 장면을 현장에 있던 서방 기자가 비밀리에 촬영했고, 이 자료를 가톨릭 교회를 통해서 인도네시아의 검열을 피해 서방으로 반출하는 데 성공했다. 이를 통하여 국제사회는 동티모르에서 자행되는 인도네시아 식민정부에 의한 인권유린과 억압에 대해 각성하게 된다. 그 결실의 하나가 1996년 동티모르 벨로 주교와 오스트레일리아에서 독립운동을 하던 라모스 호르따 현 동티모르대통령의 노벨 평화상 수상이다.

하지만 인구 2억 2천만이 넘는 대국 인도네시아와 인도 100만 명이 안 되는 동티모르의 싸움은 다윗과 골리앗의 싸움 같았다. 인도네시아는 네덜란드의 식민지였다는 사실 외에는 민족국가로서의 언어적, 인종적, 문화적 공통분모를 가지지 못한, 전형적인 ‘상상의 공동체’(Anderson 1983)의 국가임에도 불구하고 국제사회에서 막강한 위치에 있었다. 인도네시아는 세계 4위의 인구대국일 뿐만 아니라 세계 최대의 이슬람 신도를 가진 나라이며 비동맹운동에서도 지도적 위치에 있었기 때문이다. 따라서 인도네시아는 동티모르뿐 아니라 아체, 암본, 서뉴기니 같은 지역에서의 분리운동과 이에 대한 인권탄압으로 국제적 압력을 받았지만, 이를 무시할 수 있었고, 그에 비해 동티모르는 도덕적 지지를 넘어서는 실질적인 지원을 받기에는 허약한 국제적 위상을 가지고 있었다.

동티모르 독립의 기회는 1997년 아시아의 경제위기를 계기로 찾아왔다. 아시아의 경제위기는 인도네시아의 정치, 경제도 뒤흔들어 민주화 운동으로 30년간 철권통치를 한 수하르토가 물러나게 되었

---

치기간 동안 200,000 - 300,000명의 동티모르인이 살해된 것으로 추산되고 있다.

다(1998년 5월21일). 그 뒤를 이은 하비비 대통령은 동티모르의 인권 상황 개선을 포함하는 민주화 조치를 취하였고, 그 결과 1999년 5월에 유엔과 포르투갈과 인도네시아 3자는 동티모르인의 주민투표를 거쳐서 동티모르의 자치나 독립을 선택한다는 협정을 체결하였다. 이 주민투표를 지원하기 위해서 동티모르 유엔임무단(UN Mission in East Timor)이 6월부터 임무를 시작하였고 1999년 8월 30일 주민투표를 실시하였다. 결과는 자치과의 예상과는 달리 특별자치에 투표자의 21.5%가 찬성, 78.5%가 반대하는 것으로 나타났다. 동티모르인들은 압도적으로 독립을 선택했다.

주민투표의 결과가 독립 선택으로 발표되자, 민병대는 동티모르의 하부구조를 파괴하고 테러, 방화 등의 조직적 난동을 자행했다. 1,400명이 살해되고 전국이 대량학살의 위협과 치안부재의 상황에 빠졌으나, 기존에 법과 질서 유지를 맡았던 인도네시아 치안당국은 민병대의 난동을 방조함으로써 이들을 도왔다. 이런 상황에서 서방은 인도네시아를 압박하였고 마침내 호주군이 중심이 된 국제동티모르파견군이 동티모르로 진주하게 된다. 그러자 민병대는 동티모르 인구의 1/3에 해당하는 250,000가량의 동티모르인을 서티모르로 이주시킨다. 인도네시아는 10월 19일 동티모르를 인도네시아의 영토에서 배제하는 결정을 하고, 이어 유엔은 10월 25일 코소보의 유엔 임무를 담당했던 드 멜로를 수반으로 하는 UNTAET의 설립을 결정하여, UNTAET이 동티모르에서 주권을 행사하며 독립국가의 건설을 지원하도록 한다.

UNTAET의 임무는 다차원적이었다. 유엔은 UNTAET에게 “동티모르의 영토에서 안보를 제공하고 법과 질서를 유지하며, 효과적인 행정기구를 창설하고, 시민적, 사회적 서비스의 발달을 지원하며, 인도적 구호활동 및 발전을 위한 지원을 제공하고 조율하고, 동티모르의 자립정부 수립을 위한 역량강화를 지원하며, 지속가능한 발전을

위한 기반을 마련”<sup>8)</sup>하도록 사명을 부여하였다. 즉, UNTAET은 군사 및 행정, 재정, 치안의 권한을 갖고 안보와 법질서 유지에서부터 인도적 구호활동 및 서티모르로 이주된 주민의 재정착, 현지인 행정 훈련, 사회기반 시설 설립 등에 이르기까지 광범위한 임무를 수행하도록 사명을 받은 것이다. UNTAET의 통치 하에 동티모르는 2001년 9월 제헌의회를 구성하였고 2002년 3월 헌법을 제정하였으며 5월 20일에는 구스마오를 대통령으로 하여, 마침내 역사상 처음으로 동티모르 자립정부를 수립하게 된다.

## 2. UNTAET의 난민정책과 추진과정

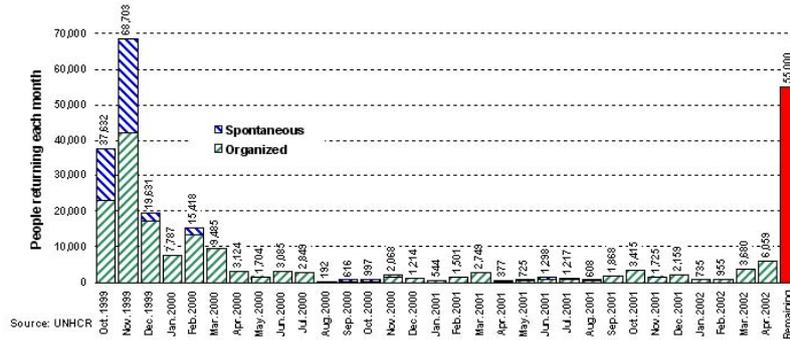
서티모르로 이주한 난민은 UNTAET의 시작에서부터 중요한 정책 대상이었고 그 정책의 초점은 귀환이었다. 드 멜로 수반이 동티모르에서 임무를 시작한지 며칠 지나지도 않아서 1999년 11월 22일 서티모르로 이동해 국제동티모르파견군과 인도네시아군 사이에 체결된 난민 송환 협정 서명식에 참석한 것은 그 사실을 보여준다. 이 협정을 계기로 난민 9천여 명이 귀환길에 올랐고 아래 <표 1>에서 보여 주듯이 귀환민은 11월 동안 68,703명에 이르러 최대 규모를 이루었다.

UNTAET이 난민을 우선적인 정책으로 삼은 것에는 혼란으로 야기된 주민은 귀환해야 한다는 인권적, 인도주의적 성격이 우선하기도 했지만, 동시에 서티모르에 친인도네시아계 동티모르 세력이 존재하는 한 독립국가로의 이행이 평화로울 수 없을뿐더러, 독립 후 동티모르의 안전도 보장할 수 없다는 현실적인 요인도 작용하고 있었다 (UNHCR 2004: 1).

---

8) <http://www.un.org/peace/etimor/UntaetM.htm>.

<표 1> 귀환자 추이



출처: UNHCR 자료. The La'o Hamutuk Bulletin (2002:14)에서 재인용.

그렇지만 난민의 귀환은 복잡한 이슈였다. 동티모르 난민들은 단지 강제이주되거나 혼란 중에 이주할 수 밖에 없었던 단순한 평민들 뿐 아니라, 동티모르를 무법천지로 몰아 넣었던 민병대원 및 인도네시아 통치 하에서 공무원 생활을 했던 이들, 그리고 그들의 가족과 친족까지 포함하고 있었다. UNTAET도 상황의 복잡성을 인식하고 있었기에 난민을 직접 다루는 UNHCR과 긴밀하게 일하는 한편, UNTAET 기구 안에 중대범죄분과와 인권분과를 두고 있었다. 중대범죄분과는 주민투표 이후 진행된 민병대의 난동 중 대량인명 살상을 낳은 수아이 성당에서의 학살, 말리어나 경찰서에서의 학살, 벨로주교관에서의 학살 사건 등 5가지 중대범죄를 조사하게 하는 한편, 인권분과는 중대범죄 외에 1999년 폭력사태의 희생자들과 난민과 귀환민의 인권을 보호하도록 한 것이다. 그런데 문제는 난민촌의 지도자들은 대부분 민병대 지도자들이거나 공무원출신 사람들이어서 인도네시아 식민통치 하에서 엘리트 역할을 하던 친인도네시아계 인사들이라는 점이였다. 특히 민병대 지도자들 대부분은 UNTAET의 중대범죄분과에서 피소되어 동티모르로 귀환하면 법정에서야 할 사람들이었으며, 다른 친인도네시아계 인사들은 정치적 입장뿐 아

나라 경제적 이권에서도 독립된 동티모르에서 자신들의 입지가 적은 이들이었다. 그렇기에 이들이 고향을 그리워하면서도 막상 동티모르로의 귀환을 망설이는 것은 당연하였다.

<표 1>에서 보듯 유엔동티모르지원군이 진주하고 UNTAET이 임무를 시작한 처음 6개월인 2000년 3월까지 158,656명의 난민이 귀환하였으며, 서티모르 난민촌에는 85,000명에서 120,000명의 난민이 남아있는 것으로 추산되었다. 그러나 유엔의 통치 하에 동티모르의 치안이 안정되고 복구가 본격화되면 난민들의 귀환이 가속할 것이라는 예상과는 달리, 2000년 중반에 들어서자 귀환은 급감하였다. 특히 서티모르의 아탐부아에서 3명의 UNHCR 요원 피살사건은 서티모르에서 유엔의 활동을 크게 위축시켰다. 난민 구호활동에 있어 유엔의 공식입장은 난민들이 동티모르로 귀환을 하든지, 서티모르에 머무르든지, 아니면 인도네시아의 다른 섬으로 이주하든지 선택할 수 있도록 돕되, 중립적인 입장을 견지한다는 것이었다. 하지만 민병대는 서티모르에서의 유엔 활동이 일방적으로 귀환만을 유도하고 있다고 판단했기에 UNHCR요원을 살해하는 행동을 함으로써 유엔활동을 방해하고 나선 것이다. 이에 유엔은 서티모르를 ‘고도의 위험지역’으로 선포함과 동시에 모든 유엔 요원을 철수하게 된다.

이런 배경에서 UNTAET은 서티모르의 난민을 자신들의 의지에 반하여 민병대의 통제에 잡혀있는 ‘진짜 난민’과, 서티모르에 스스로 원해서 머물고 있는 ‘자발적 이주자’ 이렇게 두 그룹으로 나누어 구분하였다. 그리고 정체된 상태에 있는 ‘진짜 난민’의 귀환을 촉진하기 위하여 2000년 후반부터 2002년 UNTAET 임무종료까지 (1) 민병대 지도자와의 협상, (2) 동티모르 홍보전략, (3) 화해 모임 주선이라는 전략을 다면적으로 추진하게 된다.

## (1) 민병대와의 협상

민병대 지도자와의 협상전략이란 난민촌의 지도자들이 대부분 친 인도네시아계 민병대 지도자들이란 현실론에 근거한 것이다. 즉, 처벌의 면제 가능성이 있는 민병대 지도자들과의 협상을 통하여, 이들을 움직여 난민촌 공동체의 귀환을 유도한다는 전략인 것이다. 이는 UNTAET의 고위직에 있던 말레이지아 외교관 출신 파라메스와란(Nagalingam Parameswaran)에 의해 주도되었다. 그는 대부분 UNTAET의 고위직에 있던 요원들과는 달리, 통역을 통하지 않고 인도네시아 언어를 통해서 직접 대화가 가능하였기에, 서티모르에 있던 민병대 지도자들과 직접 교섭을 통하여 협상을 벌였다. 특히 2001년 9월 아이나로와 코발리마 지역의 악명 높던 민병대 지도자 칸시오와 후일 대통령이 되는 구스마오의 만남을 주선하였고, 그 협상의 결과 칸시오의 늙은 부친과 그의 영향에 있던 900명 가량의 난민이 실제로 귀환하는 성과를 거두기도 했다.

하지만, 민병대 지도자와의 협상은 정의와 인권의 측면에서 정당화될 수 없다는 이유로 UNTAET 내외의 집중적인 반대를 받는다. UNTAET에 의해 기소되어 있는 칸시오가 동티모르로 건너와 구스마오와 포옹을 하면서 인사하는 장면은 글로벌 인권의 기준에서 볼 때 용납할 수 없다는 것이다. 게다가 칸시오는 이 만남에서 “[나중에 상황이 되면] 내 백성 5,000명을 이끌고 고향으로 돌아가겠다”는 말을 하여 외국인 스태프들의 화를 돋구었다. 칸시오는 자신이 영향을 끼칠 수 있는 난민들을 ‘내 백성’이라고 불렀지만, 유엔이나 국제 NGO의 외국인 요원은 칸시오가 난민을 자신의 안전을 보장할 ‘인질’로 삼았다고 비난했다. 한편 서방의 지원을 받는 라오 하무툽(La’o Hamutuk)이라는 NGO는, 민병대 거물들과의 협상전략이 서티모르의 난민촌에서 다른 민병대의 영향을 더 강화시킴으로써 오히려 난민들을 옥죄는 결과를 낳는다고 비판하였다(La’o Hamutuk Bulletin

2001: 17). 이런 와중에 2002년 1월 초, 협상 주도자인 파라메스와란은 UNTAET의 다른 동료들에 의해 난민귀환을 촉진하려는 자신의 노력이 방해받고 의사결정과정에서 배제되고 있으며, 이는 UNTAET 내의 인종주의적 차별이 작동하고 있는 것이라는 비난과 함께 UNTAET에서 사표를 제출하였다(BBC 뉴스, 2002/1/8). 그의 사임과 함께 민병대와의 협상전략은 UNTAET에서 사라지게 된다.

## (2) 동티모르 홍보 전략

정보캠페인(information campaign)이라고 불린 동티모르 홍보전략은 난민촌에 동티모르의 실상을 올바르게 알려서 난민들이 귀환을 결정할 수 있도록 돕자는 전략이다. 이는 동티모르의 실상에 대한 오해가 난민들의 귀환을 가로막고 있다는 상황분석에 근거한 것이었다. 이러한 오해를 낳은 요인에는 첫째로, 서티모르에 남아 있는 난민들이 마지막으로 본 동티모르는 독립파와 자치파의 갈등에다가 방화와 살상이 만연하는 무법천지인 1999년 9월의 상황이었다는 점이며, 둘째로는 동티모르에 대한 갖가지 소문, 특히 자치에 표를 던졌던 동티모르인들이 위협받고 있다는 소문이 난민촌에 유포되고 있다는 사실이었다. 당시 난민촌은 외부 세계에서 격리된 채 주로 난민촌 지도자들에 의해 과장되고 왜곡된 정보가 유입되어 ‘진짜 난민’들은 동티모르에 대한 실상을 파악할 수 없다는 것이었다. 사실, 필자가 당시에 난민촌을 방문하면 난민들로부터 가장 많이 질문을 받았던 것이 동티모르가 안전하냐는 것이었다. 난민촌은 판자촌에 식수나 음식, 전기 등 기본적인 생활환경이 열악하기도 했지만 끊임없이 불안한 피담이 도는 사회심리적으로도 열악한 곳이었다. “귀환한 아무개가 실종되었다” “아무개는 보복 폭행을 당했다”는 식의 소문이, 고향에 대한 그리움이 강한 만큼 꼬리를 물고 난민촌 안에 돌아 다녔다. UNTAET 통치 3년간 200,000 넘는 귀환자 중에는 2000년 초반 한

명의 귀환민이 보복 살해당하는 사건 외에는, 서론에 나온 귀환민의 경우처럼 공식화되지 않은 자살한 폭행은 있어도, 심각한 경우는 없었다. 하지만 외부 세계와 단절된 난민촌은 근거 있는 정보와 소문을 구분할 수 있는 환경이 아니었고, 그런 소문이 낳은 효과는 난민들이 떠나올 당시처럼 동티모르는 아직 안전하지 않다는 의심이었다.

따라서 UNTAET은 난민촌에 동티모르가 유엔의 통치하에 법과 질서가 유지되는 안전한 곳이 되었다는 메시지를 전달함으로써, 정체되어 있던 귀환을 진척시키고자 하였다. 동티모르의 실상을 담은 매체로서 UNTAET이 채택한 방식은 신문, 비디오 테이프, 라디오 등이었으며, 유엔요원이 서티모르에 상주하지 않으면서 신문과 비디오 테이프를 난민촌으로 전달했던 방법은 전적으로 인도네시아군과 필자가 일하던 JRS를 통해서였다. 그럼에도 불구하고 홍보전략은 처음부터 명백한 한계를 안고 있었다. 첫 번째 한계는 난민촌에서는 소수의 엘리트만이 유엔이 제공하는 매체에 접근할 수 있다는 문제였다. 이들은 민병대 출신이거나 인도네시아 통치 아래서 하급관리를 지냈던 이들로서, 전자는 보복을 두려워하였고 후자는 인도네시아 정부로부터 아직 받지 못한 연금을 받고 귀환하기를 원하는 이들이었다. 대다수 난민들은 문맹이었거나 비디오기기를 갖추지 못한 이들이었다. 즉, 유엔이 만든 매체들은 일반 동티모르 난민들에게 너무 ‘현대적’인 것이어서 그 안에 담긴 메시지에 접근할 수 없었다. 두 번째 한계는 매체를 통한 간접 정보전달 방식에 대한 동티모르 난민들의 심리적 반응이었다. 난민들은 외국인으로부터 오는 비인격적인 정보에 대해 불신이 깊었다. 어느 난민은 필자에게 말했다. “우리는 인도네시아 군대도 믿지 않는다. 유엔도 다른 외국NGO도 믿지 않는다. 단지 우리 가족만 믿을 따름이다.” 외부세계에서 단절되고 소문만 무성한 난민촌에서 몇 년째 살고 있는 이들이 이런 반응을

보이는 것은 자연스러운 일이었다. 난민들은 판단할 수 있는 준거가 이미 흐릿해져 있었던 것이다. 이런 한계 때문에 동티모르 홍보전략 또한 뚜렷한 성과를 거두지 못한 가운데 시간만 계속 흘러갔다.

### (3) 화해모임

영향력 있는 민병대 지도자들과의 협상은 배제하고 난민들의 귀환이 지지부진한 상태에서 UNTAET은 난민촌의 공동체 지도자들과 그들의 출신 고향 대표들과의 만남을 화해의 모임이란 형식으로 추진했다. 이는 사면이나 정의와 같은 중요한 이슈를 내포하는 민병대 거물지도자와의 정치적 협상은 피하고, 화해의 모임이란 형식으로 난민촌 인사들과 그들의 고향대표들과의 만남을 주선하는 것이었다. 목적은 UNTAET 통치아래에 있는 동티모르가 법과 질서가 유지되고 있는 안전한 곳이라는 메시지를 전하고, 독립과 자치과 양자의 정치적 긴장을 완화하려는 데 있었다. 이를 위해 UNHCR에서는 이 모임에 드는 모든 비용을 부담하였는데, 때로는 동티모르와 서티모르 양쪽에서 7시간 넘게 떨어진 곳에서 국경으로 이동하는 교통수단과 비용을 제공하기도 하였다. 또한 동티모르와 서티모르 양쪽에서 난민과 연관되어 활동하던 NGO들의 만남을 주선하였고, 2002년 동티모르의 독립이 가까워오자 구스마오의 난민촌 방문을 지원하기도 했다. 하지만 이런 화해모임을 통하여 대규모의 귀환이 촉진된 것은 아니었다.

이상과 같은 UNTAET의 난민귀환 유도전략에도 불구하고 <표 1>에서 보듯이 2001년에서 2002년 2년 동안 귀환민은 50,076명에 불과하였다. 동티모르 독립 이후, 2002년 12월 31일자로 서티모르로 이주한 동티모르인들은 국제법상 난민의 지위를 상실하고 인도네시아인으로 편입되게 되었는데 그 인원수는 약 55,000명을 초과하는 것으로 추산하고 있다.

#### IV. UNTAET의 난민정책에 대한 비판적 성찰

앞 장에서 살펴 본 UNTAET의 난민정책과 추진과정은 첫째로 동티모르인을 타자화시켰고, 둘째로 동티모르 사회에서 개인과 공동체가 맺고 있는 관계의 양태를 무시하였으며, 셋째로 동티모르의 제도적 자원을 활용하는데 미흡했다는 서로 연관된 세가지 측면에서 비판할 수 있다. 필자는 이 세가지 결함이 UNTAET의 통치가 유엔이 품고 있는 ‘글로벌 기준’을 일방적으로 적용하며 현지 사회의 정치적, 문화적, 사회적 맥락을 무시한 데에서 연유한 귀결이라고 주장할 것이다. 그리고 현지 맥락에 대한 무시나 간과는 UNTAET 지도부나 요원들이 의도적으로 행한 것이라기 보다는, 유엔 통치에 전제된 규범체계 안에 내재한 초국가성에 대한 비성찰적, 무비판적 적용의 결과라 할 것이다.

##### 1. 동티모르인의 타자화

UNTAET의 난민정책과 추진과정에서, 동티모르인들은 난민이건 지도자이건, UNTAET에 연관되어 일하는 사람들에 이르기까지 철저히 대상화, 타자화되었다. 현지화와 동티모르인들의 역량강화에 실패했다는 점은 UNTAET에 관한 비판에서 가장 많이 언급되지만, UNTAET이 행한 난민정책과 그 추진과정에도 그대로 적용된다.

무엇보다 먼저 첫째로, 난민정책은 그 추진과정에서 난민들을 대상화하였다. 유엔은 서티모르를 위험지역으로 지정하고 유엔 요원의 접근을 특별한 경우로 한정지음으로써 절름발이식 난민정책 추진을 낳았다. UNTAET은 ‘진짜 난민’을 민병대의 통제를 받는 무기력한 희생자로서 간주하고 이들의 귀환에 초점을 맞추었지만, 난민들과의 접촉은 전적으로 인도네시아군과 필자가 일하던 NGO를 통

한 간접 접근에만 의존하였다. 따라서 당시 필자가 정기적으로 참석하던 난민관계회의에서 난민은 항상 숫자로만 표시되었고 귀환전략의 대상이 되었다. 심지어 귀환을 유도하기 위해 인도네시아정부로부터 연금을 받으려고 귀환을 미루는 관리출신들에게 인도네시아정부를 대신하여 연금을 제공하는 인센티브를 제공하기도 했다.

둘째, UNTAET은 임무 기간을 완료하기까지 난민관계에서 일할 동티모르인을 전혀 양성하지 않았다. 필자가 당시 참석하던 난민관계회의에는 UNHCR, 유엔경찰, 평화유지군 등에서 온 대표가 난민관계 정책과 추진과정을 조정하였지만, 여기에 동티모르인이 참석한 적은 한번도 없었다. UNTAET이나 UNHCR이 동티모르에서 임무를 종료하고도 계속해서 난민관계 역할을 할 동티모르인의 양성 필요성을 필자가 언급하자, UNHCR 담당자는 동티모르인 중에 영어로 하는 회의에 참석할 수 있는 역량 있는 사람이 없다고 답변했다. 당시 UNTAET에서 일하는 대부분 동티모르 스태프들은 외국인 스태프의 보조 역할에 그치고 있었고, 필자가 자주 접촉했던 UNHCR에서도 동티모르인들은 운전기사나 사무보조, 통역의 역할을 하고 있었다. UNTAET의 여느 분야에서와 마찬가지로, 동티모르인들은 난민관계에서도 역량 부족을 이유로 기획이나 정세 분석, 추진에서 배제되었다.

셋째, 후일 초대 대통령이 되는 구스마오 같은 지도자도 난민 정책에서 주변화되었다. 그와 민병대 대장 칸시오의 만남은, 정의와 귀환에 대한 유엔과 구스마오의 인식 차이를 극명하게 드러내었던 사건이다. 외국인 요원들에게 칸시오는 국제인권의 기준에 따라 정의의 심판을 받아야 할 존재였지만, 구스마오는 동티모르의 안보 증진과 국가건설은 서티모르에 난민을 둔 상태로 불가능하며, 이들의 귀환을 위해서라면 칸시오와 같은 민병대 대장과의 정치적인 협상은 불가피하다는 입장이었다. 그렇지만 앞장에서 언급한대로 파라메스

와란의 사임과 UNTAET내의 인종주의에 대한 그의 비난이 암시하듯이, 유엔이나 국제 NGO출신 외국인들은 대부분 인권의 보편성에 기반한 정의의 구현이 동티모르에서 실현되기를 바라는 입장이었다. 2001년 UNTAET의 2인자로서 온 데니스 맥나마라의 말은 그런 관점을 대변한다. 그는 2002년 도쿄에서 UNTAET에 대한 평가 모임에서, 인류에 대한 범죄를 저지른 민병대 지도자들에 대해서 정의를 실현할 수 없었던 요인으로 국제 협력이 미흡했다는 점과 동티모르인 전문가의 부족을 들었다.<sup>9)</sup> 게다가 그는 계속해서 “인도네시아나 민병대 지도자들과의 화해라는 현지의 정치적 필요성 때문에 1999년 자행된 중대범죄에 대해, 유엔안전보장이사회가 UNTAET에 부여했던 처벌 임무를 수행하는 데 장애가 있었다”(McNamara 2003: 36; 필자 강조)고 언급한다. 구스마오의 행적을 염두에 두고 하는 말이다. 따라서 UNTAET 통치기간에는 일반 동티모르인은 물론이고, 심지어 구스마오 같은 지도자조차도 주도적인 역할을 할 수 있는 여지가 축소된 채 타자화되어 있었다.

## 2. 문화 권력의 결합체로서 동티모르 공동체에 대한 무시

UNTAET은 동티모르 문화와 사회에 대해 이해가 부족한 채 피상적인 관찰에 의한 전략을 수립했다. 홍보전략은 UNTAET이 상징하고 있는 인간관과 의사결정과정에 대한 근본적 가정을 단적으로 보여준다. 홍보전략은 난민들이 올바르게 충분한 정보(동티모르는 안전하다)를 갖게 되면 비인간적인 난민촌 생활을 지속하기보다는 고

9) 그가 말하는 미흡한 국제협력은 정의 문제에 있어서 비협조적인 인도네시아를 충분히 압박하지 않았던 냉엄한 국제 현실을 암시한다. 유엔 외교관으로서 명시적으로 언급하지 않지만, 9.11테러 이후에 미국 주도 연합군이 아프가니스탄을 침공하고 있는 형편에서 가장 많은 이슬람교도를 가지고 있는 인도네시아를 국제사회가 압박할 수 없는 현실적 상황을 염두에 두고 있는 것이다.

향으로 돌아가는 것이 낫다는 합리적인 선택(귀환결정)을 내린다는 가정에 기반하고 있는 것이다. 이러한 가정에는 합리적인 개인이라는 근대 서구의 인간관이 투사되어 있다. 이런 가정에 기반한 정책은 동티모르의 인간과 사회가 ‘전근대적’ 공동체에 기반하고 있다는 사실을 망각한 것이 된다.

사실 동티모르 난민들은 개인의 합리적인 선택에 의해서 서티모르로 이주한 것이 아니었다. 그들은 지도자들에게 권유를 받거나, 혹은 강제에 의해 이주한 것이었으며, 개인이 각자 선택하여 이주한 것이 아니라 각 개인이 속한 공동체 전체가 집단적으로 이주한 것이었다. 그리고 이들은 서티모르에 정착할 때에도 마을공동체를 단위로 난민촌을 형성하였다. 이러한 공동체는 가족과 친족, 동향 출신 관계에 의해 밀접하게 결속되어 있는 것이었다. 동시에 난민촌의 지도자들은 단순한 정치적 지도자를 넘어 가부장적 지도자로서 공동체 내에서 정치적, 문화적으로 절대적인 영향력을 행사하고 있었다. 난민들의 모임에서도 의사표시를 하는 이들은 공동체의 지도자들이었으며, 대부분의 일반 난민들은 듣고 따르는 하는 식이었다. 그렇기에 칸시오가 ‘내 백성’이라고 말한 것은 난민들을 이용해서 자기의 정치적 입장을 강화하려는 의도적 수사일 수도 있지만, 다른 한편으로는, 코발리마 지역 명문가 출신인 칸시오가 공동체 안에서 지니고 있는 가부장적인 권위와 스스로의 내적인 자의식을 드러낸 것이기도 했다.

그러므로 난민촌 지도자들을 무시하고 난민들 개개인이 합리적인 선택을 한다는 발상 자체가 비합리적인 것이다. 특히 UNTAET 전개 이후 처음 6개월이 지난 후 남게 된 난민들은 지도자들과 밀접한 관계를 맺고 있던 이들이었고, 그들의 의사결정과정에는 소속감과 충성의 문제가 뿌리 깊게 배태되어 있었다. 따라서 홍보전략은 단지 정보제공 수단의 부적합성에서만 아니라 동티모르의 개인과 공동체

간의 ‘전근대적’ 관계를 간과한 채 합리적 개인이라는 근대적 인간관에 입각하여 접근했던 전략이라는 점에서 명백한 한계를 지니고 있었다.

### 3. 현지의 제도적 자원 활용 실패 - 가톨릭 교회의 경우

동티모르를 자신의 사명의 대상으로 삼는 UNTAET이 동티모르인들의 역량을 주체화하는데 실패했다는 것은 난민정책과 관련해서 동티모르의 가톨릭교회의 역량을 전혀 활용하지 못한 데서도 드러난다. 동티모르의 역사에서 간단히 서술한 것처럼 가톨릭교회는 동티모르의 식민통치와 독립과정에서 중요한 역할을 수행하였다. 동티모르의 독립운동에서 가톨릭교회가 수행했던 역할은, 폴란드나 필리핀, 한국 등 독재정권에서 가톨릭 교회가 민주화에 기여했던 역할과 유사하다. 첫째로, 인권에 대한 가톨릭교회의 사회적 가르침은 동티모르에서도 인도네시아의 철권식민통치에 항거하는 이념적 토대가 되었다. 둘째, 가톨릭교회의 연결망은 인도네시아의 통제를 뚫고 동티모르가 외부 세계와 연결되는 고리 역할을 수행하였다. 예를 들어 산타크루즈의 학살사건을 담은 비디오 테이프가 감시를 피해서 서방세계로 넘어 간 것은 교회 연결망 덕분이었다. 셋째, 식민통치 기간 중 인도네시아가 강력히 인도네시아화를 추진하면서 인도네시아를 공용어로 사용하도록 강제할 때 가톨릭교회는 미사 언어로써 현지 언어인 떼툼어를 사용하게 함으로써 동티모르의 정체성을 유지하는 구심점이 되는데 중요한 역할을 수행하였다. 마지막으로 벨로 주교의 역할이다. 벨로 주교는 인도네시아정부가 선호한 인물로 포르투갈에 유학 중이던 젊은 나이에 주교로 임명되었지만, 식민지 현실에 눈 뜨며 인도네시아정부의 기대와는 달리 강력하게 식민 통치를 비판하며 동티모르의 정신적 지주 역할을 한다.

필자가 당시에 만난 동티모르 주재 외교관이나 유엔요원 중에는 동티모르의 전근대적 상황에서 보면 제대로 기능하는 제도가 없고 그 가운데 가톨릭교회가 도덕적 권위에서나 역량에 있어서 가장 효과적으로 기능하는 제도라는 것을 인정하고 있었다. 이런 측면에서 “교회가 그 동티모르에서의 막강한 권력을 어떻게 사용할 것인가가 이 민족(동티모르)의 미래를 결정짓는 가장 큰 변수가 될 것이다”는 가브리엘슨(Curt Gabrielson)의 평가는 정확하다고 하겠다(Bye 2005: 27에서 재인용).

그런데 UNTAET은 가톨릭교회의 영향력을 난민정책뿐 아니라 국가건설에서 활용하지 않았다. 이는 두 가지 요인으로 사료된다. 첫째는 앞에서 말한대로 UNTAET은 가톨릭교회 이전에 동티모르인들의 역량을 신뢰하지 않았으며, 현지인들을 자신의 사명수행의 대상으로 보았지 파트너로 생각하지 않았다. 둘째는 UNTAET은 정교분리라는 유엔의 모델에 입각해서 활동하였기에 난민귀환에서 가톨릭교회의 도움을 청하는 일이 없었다. 2002년 초 UNTAET과 국제 NGO 요원이 참여한 난민관련 회의에서 필자는, 가톨릭 교회의 영향력을 감안하여 난민촌에 동티모르 가톨릭 성직자를 방문하게 하여 난민들과의 만남을 주선하자는 제안을 하였다. 이 제안은 다수의 호응을 얻었으나 UNTAET 대표자로 온 이는 교회에 어떻게 접근해야 할지 모른다는 답변을 했으며, 실제 이를 추진하기에 UNTAET은 그 사명의 종반에 와 있었다.

하지만 필자는 어느 동티모르 신부의 방문을 주선하여 2002년 5월 초 2박3일간 그 신부와 함께 서티모르의 여러 난민촌을 동행하며 동티모르 신부의 방문이 주는 효과를 목격했었다. 다음은 그 방문을 보고하며 벨로주교에게 보냈던 필자의 5월 27일자 편지의 일부이다.

(모비시 출신 난민촌에서 열린) 환영식 이후에 (프란치스코 신부님

과) 난민들은 무려 6시간 넘는 대화를 했습니다. 중간에 쉬는 시간 없이 저녁을 먹으면서 대화를 하여 밤 10시가 되어 마쳤습니다. 그렇지만 저는 지루하거나 피곤한 줄 몰랐습니다. 왜냐하면 그 만남시간 내내 따뜻함과 열렬함이 감도는 가운데 깊은 경청과 대화가 이어졌기 때문입니다. 50명이 넘는 남자들이 있었고, 또한 많은 여자들이 저녁식사나 음료를 준비하기 위해 왔다 갔다 하는 가운데 프란치스코 신부님은 그들이 관심 갖는 여러 이슈들에 말씀하셨습니다. 고향 모비시의 근황에 대해서, 동티모르의 정치, 경제적 상황에 대해서, 외국인들의 역할에 대해서, 치안과 안전에 대해서 등등. 모임 내내 단지 몇몇 지도자 위치에 있는 이들만 말을 했지만, 침묵 속에서 경청하고 있는 거의 모든 참가자들의 얼굴에서 저는 그들이 자신들의 조국에서 온 사목자를 만나서 얼마나 감사하고 행복한지 뚜렷이 볼 수 있었습니다. 프란치스코 신부님은 그들에게 말했습니다. 동티모르 상황은 1999년 그들이 떠날 때 마지막으로 본 상황과 무척 다르고 이제 동티모르가 독립하게 되니 이제는 귀환해야 할 때라고. 그리고 아직 유엔출신 등 외국인으로부터 지원을 받을 수 있을 때 돌아오는 것이 더 좋을 것이라고.

난민촌 사람들이 실제로 얼마나 귀환했는지 필자는 훗날 확인할 기회가 없었다. 하지만 6시간이 넘는 오랜 시간 동안 쉬지 않고 대화가 진행되던 열기나 사람들의 표정에 담긴 진지함 및 대화의 내용에서, 당시 만남이 매체를 통한 홍보전략보다 훨씬 더 효과적이라는 것과 가톨릭교회가 난민 이슈에서 공헌할 수 있는 잠재력을 가지고 있다는 것을 필자는 뚜렷이 확인할 수 있었다.<sup>10)</sup> 파트너로서 일하기에는 동티모르인의 역량이 미흡하다고 현지에는 제대로 작동하는 제도가 부족하다고 지적한 UNTAET이 교회의 잠재력을 활용하지 못한 것은 현지인의 역량강화라는 측면에서 아쉬움이 남는다.

10) UNTAET이 동티모르에서 가톨릭 교회의 역할을 간파했다는 점에 대해서는, 2002년 도쿄에서의 UNTAET에 대한 평가회의에서 당시 동티모르 국방장관 Roque Rodriguez도 지적한 바 있다(Rodriguez 2003).

## V. UNTAET과 글로벌 거버넌스의 위험

앞 장의 논의가 함축하는 바는 국제사회로부터 요청 받은 사명을 수행한 UNTAET은 자신을 동티모르 현지의 정치, 문화, 사회적 맥락보다 우위에 두었다는 것이다. 이는 절대적인 권력을 가진 국가기구로서 기능하며 동티모르인을 피통치자로 삼은 귀결이기도 하지만, 본 논문이 주목하는 것은 UNTAET이 스스로를 인식론적으로나 규범적으로 동티모르인과 제도보다 우월한 것으로 과신한 점이다.

3년 되지 않는 짧은 시간에 사명을 수행해야 하는 UNTAET의 입장에서 현지인의 역량이 자신들의 기준에 미치지 못하기에 대상화, 타자화가 불가피했다고 주장한다. 앞서 언급한 대로 영어로 하는 회의에 참석할 수 있는 동티모르인이 없기에 난민회의에 초대할 동티모르인이 없다는 UNHCR 담당자의 말이나, 현지 전문가의 부족으로 정의의 집행에 어려움이 있었다는 UNTAET의 맥나마라의 말은 이런 입장을 대변한다. 하지만 현지 역량이 부족하기에 동티모르를 대상화, 타자화했다는 것은, 1999년 10월 UNTAET의 계획단계에서부터 대통령이 될 구스마오를 포함해서 어느 동티모르인도 참여하도록 초대하지 않았다는 사실(Chopra 2000: 32)에서 정당화되기 어렵다. UNTAET은 처음부터 동티모르를 통치의 대상으로 대상화, 타자화했던 것이지, 동티모르인의 역량이 미흡했기에 주변화한 것이 아니었다.

UNTAET은 그 시초부터 자신의 인식이나 규범을 동티모르의 것보다 우위에 두었고 난민정책의 수립과 추진과정도 예외는 아니었다. 난민정책을 추진하는 과정에서 부딪친, 난민의 귀환이 우선이나, 민병대 지도자에 대한 정의가 우선인가라는 문제에서, 현지인의 판단을 구하기 보다 인류에 대한 범죄라는 ‘보편적’ 범주로 정의를 우선시 한 것은 현지 정세보다 인권을 바탕으로 한 초국가적 규범을 우위

에 둔 결과였다. 또한 동티모르 사회에서 정상적으로 기능하는 거의 유일한 제도적 자원이라고 할 수 있던 가톨릭교회의 역할을 활용하지 않은 것은 동티모르의 타자화의 결과일 뿐 아니라 정교분리라는 유엔 정책에 대한 형식논리를 따른 결과였다. 그렇기에 UNTAET은 자신의 인식론적, 규범적 우월성에 바탕으로 타자화한 결과, 동티모르를 “실제 사람들이 사는 국가가 아니라 지적인 실험의 대상으로 간주”(Cristalis 2002: 266)했다고 할 수 있다.

이상의 논의가 유엔의 사명에 대해 함의하는 바는, 기존 연구들이 명시적으로 제시하거나 간접적으로 암시한 개선방향에서보다 훨씬 더 근본적인 질문을 제기한다. UNTAET과 같은 유엔 통치의 개선방향에 대하여 선행 연구들은 유엔 관료제의 폐해 극복, 내부 부처간의 경쟁에 대한 조율 필요성, 유엔 통치의 범위와 기간의 축소, 또는 이행기에 있는 지역에 대한 유엔의 개입 시 책무성의 확보와 같은 이슈를 제기했다. 이런 제안들은 유엔이라는 조직에 대한 도구적, 정책적 차원에서의 개선방향이라 할 수 있다. 하지만 필자의 연구는 유엔이 글로벌 거버넌스의 규범체계를 현지 사회의 맥락보다 우위에 둘 때 대면할 수 있는 위험을 드러낸다. 즉, 유엔이 자신의 규범체계를 초국가적, 초문화적인 것으로 이해할 때, 유엔은 단지 현지에 위로부터의 국가건설만을 추진하는 것이 아니라, 현지의 사회와 문화를 하위/열등한 것으로 간주하고 초국가적 규범체계를 강요하는 ‘도덕적 구조조정자’로서 기능할 위험이 있다는 것이다. 이러한 위험은 동티모르처럼 이행기에 있는 지역이나 실패한 국가(failed state)의 지역에서 더욱 확대된다. 그렇다면 유엔의 임무수행은 자칫하면, 과거 서구가 비서구에 그랬던 것처럼, 열등한 지역을 개화시킨다는 ‘문명화’ 사명의 재현이 될 수 있는 것이다.

## VI. 결 론

1999년 10월부터 2002년 5월까지 실시된 유엔의 동티모르 과도통치에서, 난민정책의 수립과 그 추진과정이 나타내는 특징은 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째 동티모르인을 타자화하였고, 둘째 문화-권력 결합체로서의 동티모르 공동체의 성격을 파악하지 못하고 근대 서구의 인간과 사회관에 바탕을 두었으며, 셋째 타자화와 정교분리라는 유엔의 운영원리를 기계적으로 적용한 결과, 동티모르문제에서 정상적으로 작동하는 거의 유일한 제도적 자원이었던 가톨릭 교회의 잠재력을 활용하지 못했다. 결과적으로 UNTAET은, 자신을 동티모르 현지의 정치, 문화, 사회적 맥락보다 우위에 두고 위로부터의 민주국가 이식이라는 일방적인 방식을 통해 ‘호의적 독재자’로서 역할을 수행했다고 할 수 있다. 이는 UNTAET가 인권규범을 자신의 규범구조로 삼고 그것에 초국가성, 초문화성을 부여했던 데에서 기인한, ‘의도하지 않은 결과’로써, 글로벌 거버넌스의 규범체계가 현지화와 현지인 역량 강화를 방해하는 기제로 작용할 수 있다는 위험성을 실증적으로 보여주는 사례라고 할 수 있을 것이다.

유엔이 독립국가 수립의 사명을 성공적으로 수행했다고 자평했던 동티모르는 2006년 5월 일부 군인의 반란으로 다시 십 수 만 명의 난민을 낳고 치안유지가 불가능하게 된다(BBC 뉴스 2006/5/5). 그러자 동티모르 정부는 유엔의 도움을 요청하였고, 유엔은 다시 유엔군과 경찰을 파견하고 8월에는 동티모르의 유엔통합임무(UN Integrated Mission in Timor-Leste)라는 새로운 지원 기구를 설치함으로써 동티모르 국가건설이 성공적이지 않음을 간접적으로 인정하게 된다. 유엔은 당시 동티모르 불안정에 대한 보고서를 내면서 “민주적 문화와 습관, 국가건설에서 인적 자본 개발, 빈곤과 실업 등으로 불균등한 발전, 중앙집권구조, 공식/비공식 통신과 의사소통구조의 부족, 교육

과 의료시설 부족”(United Nations Security Council 2006: [93]) 등 신생 독립국가로서 동티모르의 정치제도와 사회경제적 발전의 실패를 근본적 문제로 지적한다. 이외에도 유엔의 국가건설이 단기간에 결과를 낼 수 있다고 가정한 것은 근시안적이었다는[142] 반성도 있지만, 국가건설 밑그림을 놓은 UNTEAT에 대한 진지한 평가는 없었다.

본 연구가 유엔의 글로벌 거버넌스와 글로벌 규범에 대한 논의에 시사하는 바는 다음과 같다. 글로벌 거버넌스나 규범이 유엔 같은 국제 기구를 통해 동티모르 같은 구체적인 지역에 적용될 때는 일방적인 초국가성이나 초문화성이 가질 수 있는 강압적 성격에 대해 주의가 필요하다는 것이다. 글로벌과 현지(local)의 만남은 위로부터의 일방적인 이식이나 강요가 아니며, 쌍방향으로 상호작용하는 역동적인 과정이기 때문이다. 따라서 유엔이 평화유지이든 국가건설이든 글로벌 거버넌스의 사명을 이상적으로 수행하기 위해서는, 현지에 대해서 정치적인 올바름(political correctness)이상으로 인식론적, 규범적 겸손함이 요청된다고 하겠다. 타자와의 만남에 대한 가다머의 다음 말은 유엔과 같은 글로벌 거버넌스의 행위자들이 음미해야 할 것이다. “우리가 만나는 다른 세계는 단지 낯설기만 한 것이 아니라 우리에게 연결되어 있는 것이다. 다른 세계는 그 자체로서 진리를 지니고 있을 뿐 아니라 우리를 위한 진리를 가지고 있기 때문이다”(Gadamer 1989: 442; 원저자 강조).

주제어: 유엔, 동티모르, 난민정책, 글로벌 거버넌스, 인권규범

### 〈참고문헌〉

- 김열수. 2004. “동티모르 재식민지화와 독립.” 『한국과 국제정치』 65-95
- \_\_\_\_\_. 2003. “동티모르 平和活動의 轉換爭點.” 『교수논총』 33: 39-64.
- 김한식. 2004. “국제사회 새 쟁점으로서의 도덕성: 동티모르 독립의 경우를 중심으로.” 『국방연구』 47(1): 133-167.
- 서재만. 2005. “동티모르 독립과정의 국내외적 갈등과 독립 후의 과제.” 유네스코 아태 국제이해교육원 편. 『아시아의 종교분쟁과 평화』 pp. 237-323. 서울: 오름.
- 유재형. 2006. “국제기구에 의한 영역관리의 법적 측면에 관한 연구” 『청주대학교 법학논집』 7-34.
- 이상환. 2001. “미국의 인권외교정책: 코소보와 동티모르의 사례비교.” 『국제정치연구』 4(2): 63-79.
- 정옥임. 2005. “미국의 패권외교와 유엔: 부시행정부의 대 이라크 전 사례 분석.” 『국제지역연구』 14(1): 51-78.
- 최운도. 2004. “예방외교와 국제평화: 동티모르사태의 분쟁해결과정을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 20(4): 169-198
- Beauvais, Joel C. 2001. “Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State-Building in East Timor.” *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*. 33(3): 1101-1178.
- Bye, Hanne Hovde. 2005. “The Fight against Domestic Violence in East Timor: forgetting the Perpetrators.” Unpublished MA thesis in Peace and Conflict Transformation. The University of Tromsø
- Caplan, Richard. 2004. “Partner or patron?: International civil administration and local capacity-building.” *International Peacekeeping*, 11(2): 229 -

247.

- Chopra, Jarat. 2000. "The UN's Kingdom in East Timor" *Survival* 42(3): 27-39.
- Cotton, James. 2007. "Timor-Leste and the discourse of state failure." *Australian Journal of International Affairs* 61(4): 455 - 470
- Cristalis, Irena. 2002. *Bitter Dawn: East Timor, a People's Story*. London: Zed Books.
- Gadamer, Hans-Georg. 1989. *Truth and Method*. Trans. by J. Weinsheimer and D. G. Marshall. New York: Crossroad.
- Goldstone, Smith. 2004. "UNTAET with hindsight: the peculiarities of politics in an incomplete state." *Global Governance* 10: 83-98.
- Gorjao, Paulo. 2002. "The Legacy and Lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor" *Contemporary Southeast Asia* 24(2): 313-332.
- Halliday, Fred. 2000. "Global Governance: Problem and Prospect." Pp. 431-441 in David Held & Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. London: Polity Press.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations*. London: Polity Press.
- McNamara, Dennis. 1993. "Keynote Speech." The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons*. Leiden, the Netherland: Martinus Nijhoff Publishers.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas and Francisco Ramirez. 1997. "World Society and the Nation-State." *American Journal of Sociology* 103(1): 144-181

- Peace Is Possible In East Timor. 1995. *East Timor: 20 Years of Occupation, 20 Years of Resistance*, a booklet published in Lisbon, Portugal.
- Rodriguez, Roque. 2003. "Keynote Speech." In The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons*. Leiden, the Netherland: Martinus Nijhoff Publishers.
- Rosett, A, L. Cheng, and M. Woo eds. 2002. *East Asian Law—Universal Norms and Local Cultures*. New York: Routledge Curzon.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship: Migration and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Stahn, Carsten. 2008. *The Law and Practice of International Territorial Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swidler, Ann. 2001. *Talk of Love: How Culture Matters*. Chicago: University of Chicago Press.
- The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2004. *Evaluation of UNHCR's Repatriation and Reintegration Program in East Timor 1999-2003*.
- The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). 2003. *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons*. Leiden, the Netherland: Martinus Nijhoff Publishers.
- The United Nations Security Council. 2006. Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690.

[Website]

BBC news: <http://news.bbc.co.uk/>

UNTAET: <http://www.un.org/peace/etimor/UntaetM.htm>.

George Washington Univ. National Security Archive

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62>.

[Pamphlet]

The La'o Hamutuk Bulletin 2001. 2(6-7).

\_\_\_\_\_. 2002. 3(4).

(2009. 3. 11 투고; 2009. 5. 20 심사; 2009. 6. 4 게재확정)

<Abstract>

UNTAET, Another Agency of a Civilization Project?:  
A Critical Analysis of the Refugee Policy of UNTAET  
(the United Nations Transitional Administration in East Timor)

Kim, Denis Woo-Seon  
(Sogang University)

This paper aims to examine the refugee policy of UNTAET (the United Nations Transitional Administration in East Timor). Scholarship on UNTAET has focused on how effectively and legitimately UNTAET carried out its mission, relying on the UN's internal documents. These studies are mainly concerned about improving the UN's peace-keeping mission at the policy level and thus fail to problematize the UN's superior position to the Timorese context and to pay attention to East Timorese evaluations on UNTAET. Through an examination of the refugee policy, however, this paper tries to explore why and how UNTAET failed to strengthen East Timorese self-governing capacity. Based on field research, it argues that UNTAET made Timorese into an object of its own mission for East Timor, thus failing to help Timorese to become the subject of their own governance; it also argues that UNTAET uncritically applied a Western view on person and society to Timorese society; and it argues that UNTAET failed to utilize Timorese institutional potential, especially that of the Catholic Church.

Therefore, UNTAET's patronizing governance results from the fact that UNTAET made itself transcend the local culture and political context. UNTAET's refugee policy illustrates the danger of unintended consequence that unreflective global governance can hinder local self-government capacity.

Key words: United Nations, East Timor, refugee policy, global governance, human rights norm