

재정착난민제도 시행에 관한 우려

공익법센터 어필 이일

곧 시행을 앞둔 것으로 보이는 재정착난민제도의 시행 자체는 인도주의적 난민행정의 일환으로 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 현재까지 알려진 내용을 바탕으로 볼 때 재정착난민제도 시행이 난민제도 일반의 전향적인 발전에 기여할 수 있을지 여부는 불명확한 상태다. 제도의 시행을 곧 앞두고 제기되고 있는 난민지원단체들의 우려들을 몇 가지 주제로 나누어 설명하면 다음과 같다.

1. 재정착난민제도와 기존 난민제도와의 바람직한 관계설정에 대한 우려

재정착난민제도는 기존에 운영되어오던 난민제도를 대체하는 제도나, 논리적 우선성을 지닌 제도는 결코 아니다. 그러나 현재의 난민행정실무를 볼 때 기존의 시각에 대한 비판적 고찰 없이 도입되는 재정착난민제도는 오히려 기존의 난민제도를 위축시키는 형태로 작동할 수 있다는 우려가 크다.

왜냐하면 현행 실무를 볼 때 당국¹⁾은 대다수의 난민신청자들을 가장난민, 남용적 난민신청자로 간주하는 시각이 강하기 때문이다. 대부분의 난민신청자들을 경제적 이주민으로 간주하는 것은 다양한 층위의 결정례에서 빈번히 발견되며, “이런 사람들 말고 진짜 난민들을 도와야 하는 것 아닙니까”라는 말은 난민을 옹호하는 모든 활동가들이 종종 접하는 공무원들의 당황스러운 언사다. 이러한 시각은 현저히 낮은 난민인정률에서 드러나는 것처럼, 난민인정절차 자체를 보수적으로 운용하게 하고, 소위 인정난민에게만 국한되지 않고 ‘난민신청자’들에게 동등하게 부여되는 난민협약상의 각종 절차적 보호 및 권리보장을 심각하게 약화시키게 하는 현행 난민제도 전반과 관련된 근원적인 문제다.

그런데, 재정착난민제도를 이와 같은 시각에 대한 비판적 인식 없이 만연히 시행할 경우 재정착제도를 통해 들어온 난민들은 진정한 난민이고, 현행 난민제도를 통한 난민신청자들의 대부분은 남용적 신청자라는 기존의 근거없는 시각이 차별적인 형태로 더욱 고착화 될 가능성이 크다. 하지만 난민보호의 필요성을 고려할 때, 타국에서 난민신청을 하여 유엔난민기구에 의해서 인정된 난민만이 진정한 보호가치가 있는 난민이고, 국내에 난민신청을 하여 심사과정에 있는 난민신청자 또는 인정된 난민은 상대적으로 보호의 필요성이 낮다고 일률적으로 평가할 근거는 전혀 없으며, 당국의 입장

1) 이 글에서 당국은 구체적인 실체나 개별 공무원을 언급하는 것은 아니라 난민행정과 연관된 공권력 일체를 포괄하는 개념으로 사용하였다.

에서 보더라도 유엔난민기구에서 실시한 난민인정절차를 통해 보호받은 난민들을 대한민국의 난민인정절차를 통해 보호받은 난민들과 차별적으로 취급해야 할 아무런 이유도 없는 것이다.

더욱이 아시아권에서 일본 이외에 재정착난민제도를 본격적으로 시행해 본 국가가 없는 상황에서, 재정착난민제도의 시행은 당국에 의해 선진적인 난민행정 사례로 대외 홍보에 크게 이용될 것이 예측되는데, 그 경우 기존의 난민제도의 문제점에 대한 개선은 후순위로 밀리고, 재정착난민제도의 시행 자체만 집중적으로 부각되어 현실을 호도하게 될 여지도 있어 보인다. 또한 왜곡된 홍보 가능성 뿐만이 아니라 이미 대대적인 예산이 투입된 물적시설인 출입국지원센터의 본격적 활용²⁾을 필두로, 다양한 행정적 무게중심이 재정착난민제도로 이동될 가능성이 크고, 그 경우 난민제도 전반의 축이 실제로는 통계상 숫자 자체가 50명 이하로 예측되는 재정착난민에게 집중되어 기존의 제도가 형해화 될 우려가 크다.

바람직한 재정착난민제도의 시행은 기존 난민제도의 발전을 촉진하는 형태로 추진되어야 하지, 결코 기존 난민제도를 저해하는 형태로 가서는 안되는 것이다.

2. 재정착난민 선정기준에 대한 우려

재정착난민의 대상 선정절차에도 문제점이 있다. 사실 세계적 차원에서 볼 때 재정착 제도는 ①본질적으로 개별 국가의 정부가 이니셔티브를 갖고 추진하는 제도로서 국가적 이익의 고려가 필연적으로 수반되는 점, ②보호가 필요한 전세계 난민의 극소수만이 보호의 대상으로 편입되기에 결국 근원적인 난민문제 해결 방안이 될 수 없는 점, ③그럼에도 개별 난민들에게 재정착난민 수용국에 의한 시혜적 수용조치에 대한 실낱같은 희망만을 붙잡게 하여 철저히 권리담론으로서가 아닌 갑을(甲乙) 권력관계의 도식속에 난민을 배치하는 점 등 결함이 많고, 결국 제도의 형태상 국가의 이익이 난민의 권리를 압도할 수 있는 제도다.

그런데, 통상적으로 보호필요성 및 정착가능성으로 소개되는 재정착난민 선정기준과 관련해서 현재 당국이 어떤 것을 고려하고 있는지 불명확하다. ‘보호필요성’은 당연한 선정기준이 되어야 할 것이나, 그 외 ‘정착가능성’은 획일적 한국인 만들기라는 동화주의(Assimilationist)가 아닌 개별적인 문화 정체성을 인정하는 다문화주의

2) 출입국지원센터를 활용한다고 할 때 실무상 과연 출입국지원센터를 이용하고 있는 난민신청자들과, 재정착난민들 사이의 관계설정을 어떻게 할 것인지 계획이 수립되어 있는지도 의문이다. 인정난민으로서의 F-2비자를 부여받고 법적 지위가 보장된 재정착난민들과, 현저히 낮은 난민인정률 앞에서 법적 지위조차 불안한 난민신청자들에게 동일한 형태의 사회통합교육을 과연 실시할 수 있을 것인가와 같은 질문들에 대한 대답이 준비되어야 한다.

(Multicultural) 모형³⁾에 기초한 수용국의 사회문화적 관점에서 사회통합 사전 준비가 되었는지 여부라는 층위에서 논의되어야 하지, 정부가 개별 난민들의 성향들을 판별하여 임의로 배제하는 기준으로 남용되지 않아야 하는 기준이다. 무엇보다 기타 특정 집단의 난민들을 외교정치적 고려에 의해 인정함으로써 난민을 국가의 외교적 평가와 교환적으로 매매하듯 이용하는 일은 반드시 피해야 한다.

하지만, 난민법에는 선정기준이 전혀 명시되어 있지 않고 이를 오로지 당국의 행정재량에 일임하고 있다. 현재 재정착난민의 수용여부와 규모, 출신지역 등 주요사항은 재한외국인기본처우법 제8조⁴⁾에 따른 국무총리 소속 외국인정책위원회의 심의에 의해 결정하게 되어 있는데, 위 위원회는 출입국외국인정책본부장을 간사로 두고, 중앙행정기관의 장⁵⁾ 및 9명 이내의 외부위원이 참여하며, 위원은 아니지만 국정원장과 국무조정실장도 참석이 가능한 구조로 되어 있어서 철저하게 행정적, 안보적 고려가 최우선적으로 반영될 수 밖에 없는 구조다⁶⁾. 외부위원들도 국무총리(실무위원회는 법무부차

3) 김정순, 외국인 이주민의 사회통합 연구, 한국법제연구원(2009), 23-26

4) 재한외국인기본처우법 제8조(외국인정책위원회) ① 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 제5조에 따른 외국인정책의 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 제6조에 따른 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항
3. 제15조에 따른 사회적응에 관한 주요 사항
4. 그 밖에 외국인정책에 관한 주요 사항

③ 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장
2. 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④ 위원회에 상정할 안건과 위원회에서 위임한 안건을 처리하기 위하여 위원회에 외국인정책실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둔다.

⑤ 제1항부터 제4항까지 외에 위원회 및 실무위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) 재한외국인기본처우법 시행령 제7조(위원회의 구성 및 운영) ①법 제8조제3항제1호에서 "대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장"이란 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 교육부장관, 외교부장관, 법무부장관, 안전행정부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 중소기업청장 및 위원회의 의견을 거쳐 위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)이 필요하다고 인정한 중앙행정기관의 장을 말한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15, 2010.7.12, 2013.3.23>

②위원장은 법 제8조제3항제2호에 따라 9명 이내의 위원을 위촉할 수 있다.

③제2항에 따라 위촉된 위원의 임기는 3년으로 한다.

④위원장은 필요하다고 인정되면 위원회의 심의 안건과 관련된 행정기관의 장(국가정보원장과 국무조정실장을 포함한다), 지방자치단체의 장 및 제6조 각 호의 기관·단체의 장을 회의에 참석하게 할 수 있다.

6) 이 점은 상정안건과 위임안건을 심의하기 위한 실무기구인 실무위원회 구성을 봐도 마찬가지다.

재한외국인기본처우법 시행령 제11조(실무위원회의 구성 및 운영) ① 법 제8조제4항에 따른 외국인정책실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하며, 실무위원회의 위원장은 법무부차관이 되고 위원은 다음 각 호의 자가 된다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

1. 제7조제1항에 따른 중앙행정기관의 장·국가정보원장 및 국무조정실장이 소속된 행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하지 아니한 1급부터 3급까지의 공무원 중에서 지명하는 자
2. 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 실무위원회의 위원장이 위촉한 자

관이 위촉)가 재량에 따라 위촉하도록 되어 있어 폐쇄적으로 구성되어 있고 위원 선정의 기준도 불분명하다.

결국, 국가 주도의 난민 선정기준이 가진 위험한 맥락에 비추어 볼 때 소위 도박과 같은 재정착난민 선정과정⁷⁾에 있어서 재정착 난민이 국가적 홍보수단으로 오용되지 않기 위해서는 제도 전반에 있어서 철저하게 난민의 권리와 주체성을 보장하도록 주의를 기울여야 하나 현재의 법제 하에서 과연 재정착 난민이 오로지 보호필요성에 대한 고려 목적으로 선정될지 의문이며, 정치외교적 요소가 더욱 중요하게 고려되지 않을까 하는 강한 우려가 있다.

3. 재정착난민의 사회통합 준비 부족의 우려

당국은 현재까지 ‘다문화주의’를 표방한 동화주의적 모델에 기초하여 사회통합을 해오고 있다고 평가된다. 실제로 제2차 외국인정책기본계획⁸⁾에서 설정한 6대 정책목표는 ‘1. 경제활성화 지원과 인재유치, 2. 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합, 3. 차별방지와 문화다양성 존중, 4. 국민과 외국인이 안전한 사회의 구현, 5. 국제사회와의 공동발전’으로 되어 있어, 결국 선별적인 체류허가와 동화주의적 지원의 틀을 그대로 유지하고 있어서 제1차 외국인정책기본계획보다 후퇴한 것으로 평가할 지점들이 많다.⁹⁾ 그 중 재정착난민과 직접 연계되는 부분을 꼽아보면 “2. 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합” 부분에서 설정된 과제들로는 “II-2 체계적인 이민자 사회통합 프로그램 운영 - 이민 유형별 사회통합프로그램 개발 운영, 사회통합프로그램 운영기반 확충, 사회통합프로그램 운영관리 종합시스템 구축, II-5 사회통합을 위한 기금조성 등 인프라 구축 - 사회통합 관련 재원 마련, 이민자 사회참여 기반 확대, 지역사회 주민으로서의 외국인 주민 정착지원”등을 꼽을 수 있는데, 당국이 과거 2008년경부터 도입을 시도하려한 영주자격 전치주의¹⁰⁾가 계획 전반에 반영되어 있고, 법무부가 과거 입법예고하였던 국적법 개정안에 따르면 난민과 이주민의 경우 영주자격(F-5)을 취득할 수 없고, 귀화도 불가능하게 되어 있는 현실에서 어떠한 사회통합을 꾀하려

7) 유엔난민기구를 통해 재정착되기를 기다리고 있는 재정착난민들의 유일한 희망은 재정착난민으로 선정되는 것이다. 이에, 현지국에서 사회통합의 노력을 기울이는 것도 어렵고, 5%에도 달하지 않는 재정착난민선정 가능성을 기다리며 일종의 희망고문이 가해지는데, 대다수의 난민들은 재정착이 되기 어려운 것이 현실이다.

8) 제한외국인처우기본법 제5조에 의해 법무부장관이 관련부처의 기본계획(안)을 종합하고, 국무총리가 위원장인 외국인정책위원회의 심의의결을 거쳐 확정하는 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념인 이민정책(Immigration Policy)으로서 제2차 외국인정책기본계획은 2013년부터 2017년까지 시행될 예정이다.

9) 포괄적인 차별금지법의 제정을 과제 중 하나로 설정한 것이 그나마 긍정적으로 평가가능한 지점이다.

10) 귀화허가시 검증 기능 강화를 위해서 일정기간 영주자격으로 체류한 경우에 한하여 귀화를 허가하는 방안으로서 귀화 허가시 검증기능을 강화하여 ‘건전한’ 국민을 확보하려는 시도로 평가된다. 소라미, 이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토, 영주자격 전치주의 토론회 자료집(2012), 23

하는 것인지 심히 의문인 실정이다.

더욱이, 재정착난민들에게 출입국지원센터 퇴소 후 어떤 형태의 행정적 지원 및 사회 통합 지원이 이루어질지 불분명해보인다. 당국의 명확한 계획을 알기는 어려우나, 막연히 인정난민과 동일한 처우를 하되, 출입국지원센터 퇴소 이후에도 제부처와 지방자치단체들과 협의하여 적절한 지원¹¹⁾을 제공한다는 것 정도라면 이는 매우 위험하다. 우선, 기존의 난민인정절차를 통하여 입국한 인정난민들은 대체로 난민지위를 얻어 강제퇴거당하지 않는다는 것 뿐이지 현실적으로 한국에서 인간다운 삶을 누리며 살아가고 있지 않으며, 당국에 의해 난민의 특수성이 고려된 위와 같은 지원들이 없는 상태다. 그런데 막연히 재정착난민들에 대해서 인정난민과 동일한 권리를 부여한다고 하면 그것은 아무것도 부여하지 않겠다는 것이고, 특수한 지원을 하겠다고 하면 왜 재정착난민들에게만 유독 특별한 지원을 해야하는지를 설명할 수가 없다. 또한, 가장 현실적인 지원인 ‘주거지원’의 경우 당국은 지방자치단체와의 협조를 얻으려 하는 것으로 보이는데, 현재 지방자치단체의 재정자립도를 고려할 때 재정착난민 및 난민 지원에 대한 의사와 능력을 얼마나 이끌어낼 수 있는지 의문이다.

이러한 상황에서 난민재정착과 사회통합에 관하여 몇 가지 생각할 지점들이 있다. 첫째, 정착지원에 관해서는 재정착난민과 일반인정난민을 통합해서 논의하는 것이 필요하다. 국내정착허가를 받은 재정착난민은 난민법상 ‘난민’이다. 따라서 인정난민의 처우가 동일하게 적용되는 것이므로, 인정난민의 사회통합 수준의 상향과 함께 이를 다루는 방향으로 가야만 하는 것이지, 결코 재정착난민들에게만 특별한 우대를 하는 방향으로 가서는 안된다. 그런데, 현재 인정난민들의 처우는 어떠한가. 아무런 지원은 커녕, 그 어떤 별도의 권리 보장도 없었던 난민들에 대한 처우는 난민법 시행 이후에도 당국에게 부여된 광범위한 재량¹²⁾에 따라 난민신청자들에게 지급되는 6개월 간의 생계비 지급 외에 변한 것이 없다. 천신만고 끝에 얻은 난민지위에도 불구하고, 난민들은 모든 행정단계에 스며들어 있는 동화주의의 압력 속에 이방인으로 살아가고 있다. 기존의 인정난민들은 사회통합을 논할 단계가 아니라, 생존을 고민할 단계에 머물고 있다. 이러한 상황에서 난민 일반의 사회통합 논의를 염두에 두지 않은 재정착난민의 사회통합 대책은 공수표에 불과할 것이다.

둘째, 난민의 사회통합은 이주민의 사회통합과 분리해서 논의할 수 없으므로 특수성

11) 예를 들어, 법무부 내부자료에 따르면 법무부는 초기정착지원, 재정착프로그램을, 보건복지부는 최저 생계비 지원을, 고용노동부는 각종 자격인정, 직업훈련 및 취업지원을, 교육부는 학력인정, 의무교육, 고등교육을, 안전행정부는 각지자체와 협조하여 주거지원서비스를 실시하려고 업무 분장을 한 것으로 보인다.

12) 생계비지원기준이 법률에 규정되지 않고 법무부장관의 재량으로 할 수 있는 것처럼 되어 있어 법에 근거를 둔 명확한 행정이 이루어지기도 어렵고, 행정실무상으로도 일관성 있는 행정을 구축하기 어렵다. 예를 들어, 동일한 상황에 놓여있을 때, 2014년 상반기에 생계비 지원신청을 한 난민신청자들의 신청은 기각되고, 하반기에 지원신청을 한 난민신청자들의 신청은 인용되는 불합리한 행정이 발생했는데, 이는 행정계획의 문제이기도 하지만, 법률 자체의 문제이기도 하다.

이 고려되더라도 함께 논의하는 것이 필요하다. 이주 문제는 특정 국가가 선택할 수 없이 받아들여야 하는 인구의 유동성을 최고조로 만든 후기 자본주의가 만들어낸 전 지구적 현상이며, 장기체류 ‘비국민’이 계속해서 증가하는 것은 자연스러운 현상이다. 한편, 장기적으로 볼 때 이주민 커뮤니티와 난민 커뮤니티는 결국 공통의 문화와 역사라는 배경 속에 묶이는 것이 당연하다. 제2차 외국인 정책기본계획에 반영되어 있는 것처럼, 난민, 이주민, 결혼이주자 등의 수많은 차별적 범주로 각 공동체 단위들을 분할하는 수많은 정책들은 사회통합의 근본 취지에 역행하는 것이다.

셋째, 그렇다면, 재정착난민의 논의는 외국인정책 전반을 포괄하는 사회통합 논의 속에서 이루어져야만 하며, 현재의 동화주의적, 선별, 배제적인 체류관리 기조 하에서 이루어지는 정부주도의 사회통합논의의 판을 새로 짜는 형태에서 이뤄져야 한다. 사실 재정착난민제도의 핵심은 ‘비(非)국민을 위한 행정’으로서, 그들이 자신의 공동체의 가치와 인간으로서의 존엄을 유지한 채 살아갈 수 있는 형태로 사회통합을 이루게 할 것인가에 있다. 그런데, 사회통합 논의는 이처럼 그 대상에 있어서, 그 방향에 있어서 여러 논점을 내포하고 있고, 현재 외국인 정책일반은 심각한 문제를 노정해 놓은 것이 현실인데, 현재 이와 같은 문제의식이 재정착난민제도 설계에 반영되어 있는지 의문이다.

결론적으로, 당국에서 주도하는 현행 단계의 재정착논의는 여러 차원의 사회통합에 대한 고민 없이 ‘선정-이주-입국-정착지원’이란 도식적인 틀 안에 제도적인 설계만을 준비하고, 구체적인 내용은 출입국외국인지원센터의 6개월간의 단기프로그램 안으로 모두 몰아넣은 것에 불과하게 보여서 상당히 위험해 보인다. 타국의 예에서도 오히려 재정착난민의 수용의사를 밝힌 국가에 대해서 사회통합 실패의 경험을 전해들은 선정 대상자들이 오히려 선정이 되었음에도 이를 기피하는 사례들이 있다고 한다. 과연 대한민국의 현재 상황에서, 제대로 준비되지 않은 재정착 난민제도를 통해 난민들이 입국하게 될 경우, 제도의 수혜자여야 할 그들이 과연 수혜를 입을 것인지, 또 다른 차원의 재앙을 맞닥뜨리게 될 것인지에 대해서 고민해봐야 할 것이다.