

# 대한민국 해외파병 현지인 조력자 보호의 국내법적 근거와 제도화 방안

공익법센터 어필 이일 변호사

## 1. 들어가며 - 군병력의 해외파견과 난민의 발생

예로부터 전쟁은 가장 전통적인 난민 발생의 원인인데, 대한민국은 한국전쟁 이후에도 다양한 형태로 해외에 군 병력을 파병해왔다. 1999년 10월 동티모르에 상륙수 부대를 파병한 이후 직접적인 군병력의 해외파병 및 지역재건팀(Provisional Reconstruction Team : PRT)팀 파견<sup>1)</sup>이 평화유지군(Peace Keeping Forces : PKO)활동의 일환 및 국제사회에 대한 협력의 명목으로 점차 증가하고 있다. 이때 해외파병 병력 운용에 있어서는 현지인 조력자(Local Employees)들의 조력이 절대적으로 중요하다. 언어소통, 문화 및 제도 이해, 정보판단 등에 있어서 현지 대사관의 도움만으로는 안정적인 계획 및 활동이 절대적으로 불가능하기 때문이다. 이에, 어느 나라를 막론하고 해외에 군병력을 파병하는 경우 통역원 그리고, 그 외 직접적인 군인, 공무원파견으로 충원할 수 없는 행정필요에 대해 현지인들을 고용하는 경우가 잦다.

그런데, 최근 언론<sup>2)</sup>에서 주 아프가니스탄 대한민국 지역재건팀에 고용된 현지인 통역원이 탈레반에 의한 살해위험을 피해 대한민국에 입국하여 난민신청을 하였다는 사실을 보도한 것처럼, 타국 군대에 고용된 현지인 조력자들은 국내 정세에 따라 '점령군의 앞잡이'와 같은 형태로 받아들여져 박해의 위험을 받는 경우가 있다. 이에, 미국이 과거 이라크 전쟁에서 미군을 조력했던 현지인 통역원들을 비호하기 위하여 일정한 기준 하에 특별비자발급을 한 이래, 아프가니스탄에 국제안보지원군(ISAF)의 지휘 아래 군병력을 지역재건팀으로 파견한 미국, 영국, 캐나다, 독일, 뉴질랜드<sup>3)</sup>, 노르웨이<sup>4)</sup>과 같은 나라들은 자국 군대를 조력한 아프가니스탄 조력자들에게 소위 재정착(resettlement)의 일환으로 비자를 발급해 주거나, 난민협약의 틀 아래서 그들을 난민으로 인정하여 영주권을 부여하는 절차를 정립하는 사례가 많다.<sup>5)</sup>

- 1) 대한민국의 지역재건팀은 외교통상부의 공사급 공무원을 대표로 조직한 형태로서, 통상 군인이 대표를 맡고 있는 타국 지역재건팀과 구별되는데, 이는 현지 대민관계에서 점령군이라는 인상을 주지 않으려하고, 구체적인 이해관계가 없는 나라에 군을 파병한다는데서 오는 국내 여론이 부여하는 정치적 부담을 감소시키고자 하는 기술적인 방안으로 판단된다. 대한민국정부도 공식적으로는 오쉬노 부대와 같이 군부대 자체를 일컫는 경우를 제외하고, 지역재건팀을 일컬을 때는 파병이라는 용어를 사용하지 않는다.
- 2) 「통역 돕다, 탈레반 표적 됐는데... 한국 정부, 신변 보호 않고 버려」, 「미국선 아프간 고용인에 특별비자... 영국은 직업교육에 정착지원까지」, 2014. 1. 28.자 경향신문 보도
- 3) 재정착의 일환으로 이뤄지는 별도의 특별비자프로그램(SIV)을 신설하여 보호하고 있다.
- 4) 기존의 난민인정절차를 통해서 보호하고 있다.
- 5) 보호프로그램을 마련한 주요 지역재건팀 국가에서 특히 통역원들에게 자국의 체류자격을 부여한 예를 위해서는, 아프가니스탄 Provincial Reconstruction Team (PRT)보고서 -아프가니스탄인 통역원에 대한 세계 각국의 보호 프로그램-, 성균관대 법학전문대학원 난민리걸클리닉(2013), 8쪽 표 참조

국가	인정된 수
미국	전체 약 8000명으로 추산되는 통역원들 중 7500명에게 비자를 발급할 의향이 있다고 발표. 한 회계연도 당 50명까지 통역원 '특별' 비자 혜택 제공. 통역원의 배우자와 21세 이하의 자녀들도 함께 비자를 얻게 됨.
영국	전체 약 1200명으로 추산되는 통역원들 중 최대 600명에게 입국비자를 발급할 것이라고 발표.

대한민국정부는 2010. 6. 이래로 아프가니스탄에 지역재건팀을 파견하였고, 위 팀에는 그 동안 의료진, 통역 및 행정, 시설관리 등을 위해 71명의 현지인 조력자들이 고용되어 근무한 것으로 파악된다.<sup>6)</sup> 언론에서 보도되지는 않았으나, KOICA에서 개원한 바그람 병원에서 근무하던 의사가 2012년경 탈레반으로 추정되는 괴한 4명의 칼에 찔려 사망한 채로 길에서 발견되는 일이 있었으며, 이미 지역재건팀 대표의 통역원을 전담하던 통역원이 대한민국에 입국한 후 난민신청을 한 사실도 있으므로, 지역재건팀을 조력한 현지인들의 박해의 위험은 일정정도 확인되고 있다. 그러나, 대한민국정부는 일정한 보호프로그램을 구축한 타국가와 달리 입국, 정착지원, 영주권과 같은 체류자격 부여, 재정착 지원과 같은 프로그램을 전혀 마련하고 있지 않은 상태다.

이에, 본 고에서는 해외에 파병한 대한민국군의 조력자들의 보호에 대한 국내법적 근거와 실제 제도화가 가능한 방안을 간략히 살펴보고자 한다.

## 2. 대한민국군의 조력자 보호 제도화 근거

### 가. 보호 제도의 법적성격 - 난민협약에 근거한 재량적인 재정착 제도

국가마다 구체적인 제도의 내용에는 다소 차이가 있지만 이와 같은 현지인 조력자 보호 제도의 법적 근거는 기본적으로 1951년 유엔난민협약에 있다고 판단된다. 즉, 통역원과 같은 특정 현지인 조력자들에게 협약상의 '박해의 합리적 근거(well-founded fear)'가 존재하는지 여부를 개별적인 사후 난민인정절차를 통해 심사하지 않고, 각 체약국 정부가 사전에 이를 스스로 평가하여 일정한 기준을 설정한 후 그에 해당하는 사람들에게 다양한 보호를 부여하는 절차를 제도화한 것이다. 따라서 난민협약 자체가 그와 같은 제도를 구체적으로 설정할 것에 대한 법적 의무를 체약국에 부과하지는 않고, 이는 각 국의 재량적인 판단에 맡겨져 있다고 볼 수 있다.

한편, 이 제도는 접수국에 입국하기 이전에 제도에 따른 보호신청을 받은 접수국이 '박해의 가능성'을 확인하여 주도적으로 '이주'절차에 개입하고, '사회통합'을 지원하는 내용까지 포함한 것이기에 근본적으로 일반적인 난민인정제도의 일환이 아닌 재정착(resettlement) 제도로서의 성격을 갖는다. 대한민국은 2013년 7월 1일부터 시행된 난민법에 재정착난민을 받아들일 근거는 마련하였으나 아직 시행은 하지 못하고 있는데, 다행히도 그 규정형식이 유엔난민기구(UNHCR)에 의해 인정된 일반적인 재정착 난민만을 받아들일 수 있도록 되어 있지 않고, 대한민국 정부가 재량적으로 설정한 기준에 부합하는 사람들도 난민법상의 난민으로 인정하여 동일한 보호를 제공 할 수 있는 형태로 되어 있다.

캐나다	550명
독일	150명
뉴질랜드	129명(통역원 39명, 가족 90명)
노르웨이	21명

6) 2014. 2. 10.자 외교부 정보(부분공개) 결정통지서(접수번호 2386108)

## 나. 보호 제도의 특수성 - 접수국이 박해가능성 발생의 원인제공

지역재건팀의 현지인 조력자 보호조치 제도화가 법적으로 강제되는 의무는 아니라 하더라도, 그 성격상 체약국은 위와 같은 의무를 진다고 보아야 하는데, 그 이유는 통상적인 난민사례에서 박해의 가능성은 접수국과 무관하게 생겨나는 것이나, '지역재건팀의 협조로 인해 박해의 가능성이 증대된 경우'는 특이하게 '지역재건팀을 운영하는 정부와의 협력'이 박해 가능성의 발생과 증대에 거의 유일한 이유이기때문에, 접수국 정부가 원인을 직접 제공하거나 이에 상당한 정도로 기여하였기 때문이다.

예를 들어, 특정 지역재건팀에 고용된 현지인 조력자가 박해의 위협을 받는 것은 '점령군에 조력한 민족, 이슬람의 반역자'와 같은 사상적 프레임의 존재 때문인데, 사실은 그 조력자가 위와 같은 행동을 한 것이 아니어서 사실 오인이라 하더라도, '전가된(imputed)' 정치적 의견으로 인한 박해가능성이 얼마든지 있을 수 있는데, 그 '전가'는 지역재건팀에 고용되어 일했다는 사실 자체로 인해 생기는 것이기 때문이다. 통상적으로 특정한 난민신청자가 접수국에 난민인정신청을 한 경우 비록 그 신청자와 접수국 사이에 아무런 관련이 없다 하더라도 인권적 관점에서 난민으로 인정할 법적 의무가 부여되는 것인데, 이와 같은 사안에서는 원인을 제공한 접수국에게 보다 적극적인 조치의무가 부여되는 것이다. 즉, 보호프로그램 자체를 어떻게 설계할 것인지, 일반 난민신청절차를 통해 부여하는 것을 상회(上廻)한 권리수준을 허용할 것인지 여부는 각 국의 재량에 따른 것이지만, 위와 같은 신청자가 제3국이 아닌 원인 제공국에 비호를 신청할 경우 이를 보호해야할지 여부는 재량이 아닌 의무라고 보아야 하는 것이다. 특히 국가는 사인(私人)과 달리 기본권 보호의무를 지기 때문에, 보다 높은 수준의 도덕적 행동을 기대 받게 되는바, 국가의 행정에 견련된 인간에 대하여 국가는 그 국가의 수준에 맞는 행동을 취해야 하는 것이다.

### 3. 실제로 가능한 제도화 방안

이에, 아프가니스탄에 지역재건팀을 파병하고 현지인들을 고용하여 이들에게 박해의 위협을 제공한 대한민국이 이 문제를 해결하기 위한 방법으로 어떤 것들이 존재하는지를 살펴보자. 현재로서는 법적으로 2013. 7. 1.부터 시행중인 난민법을 이용하는 것이 최선이며, 그 외 추가적인 보호가 필요할 경우 기타 특별법의 입법등을 시도해볼 수도 있다. 실무적으로는 지역재건팀을 운영하여 현지의 박해 위협성에 대한 판단 자료, 현지인 조력자들에 대한 신상자료 등을 보유하고 있는 외교부와 난민인정, 체류자격 부여 및 외국인정책 일반을 관할하는 법무부가 TFT를 구성하는 등의 방식으로 협조체계를 구축하여 정책을 설계해야 하는 방식으로 행정을 시작할 수 있다.

#### 가. 현재 법제도를 그대로 이용하는 방안 - 단기적 과제

재정착(settlement)의 관점에서 볼 때 현지인 조력자 보호의 내용은 '체류자격 부여', '이주', '정착지원'으로 구성된다. 그렇다면, 현재 법제도를 그대로 이용하는 방안의 핵심은 <체류자격

부여>의 법적근거를 난민법상의 난민인정제도(제5조) 및 재정착희망난민제도(제24조)에 두는 것이다. 전자를 선택할 경우 현행 난민인정절차의 틀 안에서 제도를 운영하는 것이어서 가장 간단하지만, 원칙적으로 난민협약상의 난민요건이 ‘국적국 밖에 있을 것’을 요구하기 때문에 현지에서 난민신청을 받기는 어려워서 아프가니스탄 현지에서의 <신청 후 실질적인 심사> 후 <대한민국 입국 후 형식적인 심사>라는 기교적인 절차를 거쳐야 한다는 점, 위 기준에 해당하지 않음에도 대한민국에 스스로 입국하여 난민신청을 한 조력자들은 어떻게 다룰 것인지, 기타 난민신청자들과 차등을 둔다면 그 근거는 무엇인지에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다는 단점이 있다.<sup>7)</sup>

따라서, 아직 실제로 계획이 수립되어 이행된 적이 없다는 단점은 있으나, 가장 좋은 방법이 이 사안의 본래 ‘재정착’ 보호라는 성격으로 돌아가, 난민법상의 재정착희망난민제도를 이용하는 것이다. 법무부가 2015년부터 시행하려고 추진 중인 것으로 알려진 재정착희망난민제도<sup>8)</sup>에서 대부분은 유엔난민기구로부터 임의적 추천(법 시행령 제12조 제2항)을 받은 사람들을 위한 쿼터로 채워질 것이나 이를 제외하고, 아프가니스탄 통역원들에 대한 쿼터를 설정해서 재정착난민으로 받아들이면 된다. 실무적으로는 난민법 제24조 제1항에 따라 「재한외국인 처우 기본법」 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐서 제도를 만든 후, 난민법 시행령 제12조 상의 결격사유 여부 및 난민요건사유등을 조사하는 절차를 만들면 된다. 이러한 접근의 장점은 재정착난민지원이 단순히 ‘체류자격의 부여’ 뿐만이 아닌 ‘이주’와 ‘정착지원’이라는 큰 그림까지 포함하고 있는 것이어서 보다 효과적인 보호를 시도해 볼 수 있다는 점이다.

구체적으로, ①외교부는 여태까지 아프가니스탄 지역재건팀을 도운 직, 간접 고용된 현지인 조력자들에 대해 신속히 전수조사 및 위험성 평가를 실시하고 ②법무부<sup>9)</sup>와 협조 하여 박해의 위험을 서류심사만으로 확인할 수 있도록 일정한 기준(criteria)<sup>10)</sup> 및 절차<sup>11)</sup>를 만들어 그 기준을 외교부 및 법무부 훈령을 새로 제정하여 반영하고, 제도를 공지하여 신청을 받아 위 기준 및 절차에 통과하는 사람들의 경우 단기상용비자를 부여하여 대한민국에 입국시킨 후 난민신청을 하게 하되, 이를 서류심사만으로 신속히 인정하면 된다(만약 재정착희망난민제도를 이

7) 물론 이 중 후자의 단점은 이 제도화되는 보호프로그램이 난민인정절차를 대체하는 것은 아니며, 어떤 절차를 택할 것인지는 신청인의 자유로운 신청에 선택하도록 맡길 수 있도록 하고, 보호프로그램의 기준을 박해의 위험성이 분명하게 반영되도록 사전에 잘 기획하면 대부분 해결될 수 있을 것이다.

8) 재정착희망난민"이란 대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인을 말한다(난민법 제2조 제5호)

9) 이때 원칙적으로는 법무부 난민과가 협조대상이 될 것이나, 체류자격일반의 문제로 다루려는 관점 및 정책적인 제도화라는 측면에서 접근할 경우 법무부 외국인정책과가 협조대상이 될 수도 있다.

10) 미국의 ‘아프가니스탄 통역원들을 위한 특별 이민 비자 프로그램(SIVs, Special Immigrant Visas)’에서는 ① 아프가니스탄 국적이며, ② 통역원으로서 최소 12개월 동안 직접적으로 미군과 일을 했고, ③ 함께 일했던 상관으로부터 서면 추천서를 받아야 한다는, 영국의 ‘현지 활동직원 지원방안(Locally Engaged Staff Assistance Scheme)’에서는 ‘연속적으로 12개월 이상 영국에서 근무했고 근무 내용에 하자가 없을 경우를, 캐나다의 특별비자프로그램의 경우 ① 아프가니스탄인 현지인으로서, ② 아프가니스탄 시민권자이며, ③ 비정상적이고 개별적인 위험에 처해 있거나, 우발적이지 않고 인위적인 부상으로 인하여 생명의 위협을 받거나, 또는 더 이상 노동을 하지 못하게 되었거나, ④ 우발적이지 않은 사고로 죽음을 당했거나, 인위적인 사고로 죽음을 당한 사람을 배우자이거나 사실혼 관계의 배우자이고, ⑤ 그러한 위험, 부상 또는 죽음이 칸다르(Kandahar)지역에서 캐나다군에게 조력을 주었다는 이유로 발생하였어야 하고, 그러한 조력이 2007년 10월 9일 이후부터 최소한 1년 동안 유지 되었어야 한다는 이유로 발생하였어야 하고, 그러한 조력이 2007년 10월 9일 이후부터 최소한 1년 동안 유지 되었어야 한다는 각각 기준으로 삼고 있는바 참고 할만 할 것이다.

11) 예를 들어, 개별 신청자에 대한 인터뷰 절차

용할 경우 단기상용비자등의 부여절차 조차 필요없다). 이때 입국 비용의 경우 프로그램 대상자에 대해서는 정부가 직접 비용을 제공하거나, 미국등과 같이 정부가 사전에 국제이주기구(IOM) 한국대표부에 요청하여 이주과정에 도움을 받아 무이자 대출 등의 혜택 부여를 시도해 볼 수 있다. 국제이주기구는 정부의 요청만 있으면, 언제든지 타국에서 시행하고 있는 정책들을 한국정부와 협력하여 제도화할 의지를 갖고 있는 것으로 평가된다. ③정착지원의 경우도 현재 법무부가 재정착난민제도에 대해서 그리고 있는 그림 즉, 재정착 난민에 대한 6개월간의 출입국지원센터의 입소 및 문화, 언어교육, 제한적인 범위에서 생계비 지원등 난민의 처우 개선방안의 틀 안에서 그대로 시행할 수 있을 것이다.

#### 나. 입법을 통해 새로운 근거를 마련하는 방안 - 장기적 과제

만약 ①추가적으로 소요되는 예산, 예컨대, 입국 비용, 직업교육, 재정착 비용의 지급에 필요한 신규예산의 확보, ②부처별 협조의무의 근거마련의 필요성등을 고려하면 아예 이와 같은 대상자에게 <체류자격의 부여>와 <각종 비용 지급 등 인정자의 처우>를 골자로 하는 새로운 법을 제정하는 방안도 장기적으로는 가능하다.

그때는 법무부가 주무부서인 「난민법」 또는 「출입국관리법」 시행령에 관련 규정을 넣고, 외교부가 주무부서인 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」에 참여요원들에 대한 불이익금지조항(제13조) 외에 별도의 조항을 신설하여 외교부로 하여금 모든 PKO활동에 이같은 업무를 수행하도록 만들 입법조치를 고려해 볼 수 있을 것이며 물론 이때 타국의 선례에 비추어 예산조치가 수반되는 주거, 정착을 위한 재정지원 등의 정책등도 고려하여 입법에 반드시 반영해야 할 것이다.

#### 4. 보호제도 시행시기

행정적인 관점에서는 보호제도를 언제부터 시행하면 되는지를 고심할 수 있으나, 보호프로그램 도입시기는 지금 당장이라도 시작할 수 있는 것이기에 기타 정치적 고려, 행정적 부담을 염두에 둘 필요없이 곧 신속히 부처별 협의를 시작해야 한다. 뉴질랜드의 경우에도 지역재건팀을 완전히 철수하면서 통역원과 그들의 가족에 대한 재정착을 실시하였는 바, 앞으로도 추가적인 장기파견을 염두에 두지 않는 한 제도화 자체는 철군시기에 맞추어 그 전에 제도화 및 대상자 선정을 마치고, 철군에 즈음하여 실제 이주 및 정착지원을 실시해 볼 수 있을 것이다. 지금부터 제도화 논의를 시작하면 아프가니스탄 지역재건팀을 포함하여 원칙적으로 모든 국제안보지원군의 철군시기로 예정된 2014년 말까지 이를 충분히 완성할 수 있을 것이고, 이에 지역재건팀 및 오쉬노부대의 철군과 더불어 대한민국의 시민사회에도 공표하여 시민들로부터도 건전한 평가를 얻을 수 있을 것이다.

#### 5. 나가며 - 통역원에 대한 보다 나은 보호를 위한 제언

국민주의(國民主義)의 영향으로 ‘국민이 갖는 권리’에는 익숙하나 ‘인간으로서 갖는 권리’에 생소한 대한민국사회에서 대한민국 정부가 자국민이 아닌 타국가 국적자에 대하여 선도적으로 이와 같은 정책을 준비한다는 것은 쉽지 않다. 특히, 국민이 갖는 법적인 권리에 있어서도 ‘시

혜적 성격'을 갖는 것에 대해서는 그 정도와 수준에 관하여 첨예한 논쟁이 있는 마당에, 국민으로 포섭되지 않는 '외국인'에 대해 '시혜적 성격'을 갖는 정책을 펼친다는 것은 더욱 그러하다. 하지만, 오히려 그러한 점이 이 사안을 '정치적 관점'이 아닌 '법적인 관점'에서, '국민'만이 아닌 '인간'에 대한 존중이란 관점에서 정책을 수립하고 시행해볼 좋은 시작점으로 기능할 수 있게 한다. 시기면에 있어서 2014년은, 비록 부족한 점은 있으나 난민법 제정 및 시행으로 인해 아시아에서 거의 유일한 독자적인 법률 제정이라는 획기적인 걸음을 내딛은 대한민국이 공교롭게도 유엔 난민협약 집행위원회(Executive Committee)의 의장국을 역임하는 때다. 또한 내용면에 있어서 이 사업은, '비국민'인 인간에 대해 실시하는 첫 인도주의적 사업의 걸음으로서도 택하기 적정한 사업이다. 대한민국은 정치민주화, 경제민주화의 패러다임을 넘어 인간의 권리를 존중하는 수준으로 도약해야할 과제를 안고 있는데, '생명권'과 관계된 이러한 정책 사업은 '인간의 권리' 중에서도 가장 접근하기 쉬운 것이기 때문이다.

난민에 대한 보호는 강고한 틀인 국민주의를 법률로서 벗어나도록 강제하는 귀중한 접근이다. 정치적 고려, 외교적 고려에 있어서 얻을 이득이 명백하게 계산되지 않는 아프가니스탄 통역원에 대한 보호를 수동적인 난민인정만을 넘어, 적극적인 보호제도화를 통해 이룬다는 것은 대한민국으로서도 '인간'을 위한 나라의 방향으로 한 걸음 더 진보하는 길임이 분명하다. 지금 시작해야 한다.