

난민협약 가입 30주년, 난민법 제정 10주년 국제학술대회

Celebrating 30-year of ROK's Ratification
of the Refugee Convention and 10-year
of the Refugee Act

파편사회에서의 난민보호와 시민권

International Symposium on Refugee Protection
and Citizenship in a Fragmented Society

일 시 2022년 6월 9일(목) 오전 9시 30분 ~ 5시 40분

장 소 커뮤니티하우스 마실(페이지 명동)
Zoom 웨비나 동시진행

공동주최



전북대학교 사회과학연구소

bkl

재단법인 동천



UNHCR
The UN Refugee Agency
유엔난민기구

난민협약 가입 30주년, 난민법 제정 10주년 국제학술대회

파편사회에서의
난민보호와 시티즌십

일 시 2022년 6월 9일(목) 오전 9시 30분 ~ 오후 5시 40분

장 소 커뮤니티하우스 마실(폐이지 명동) / Zoom 웨비나 동시진행

한국어, 영어 동시 통역

사회자 이환희 재단법인 동천

09:30~10:00 개회사

James Lynch 유엔난민기구 한국대표부 대표

강용현 재단법인 동천 이사장

설동훈 전북대학교 사회과학연구소 소장

10:00~10:20

기조발제

이일 난민인권네트워크

난민협약과 난민법의 현재와 미래

세션 1 | 국내 난민보호제도 밖에 있는 사람들의 보호

좌장 김성수 법무법인(유한) 태평양

10:30~12:10

발제1

김종철 공익법센터 아필

강제송환금지원칙과 난민인정자의 강제퇴거

발제2

김연주 난민인권센터

난민재신청 제한정책의 문제점과

난민재신청자 권리의 회복

발제3

장주영 이민정책연구원

인도적 체류자격의 개편을 위한 논의

토론

최계영 서울대학교 법학전문대학원

이탁건 유엔난민기구

이기흠 법무부 난민정책과

세션 2 | 난민의 시민사회 참여

좌장 정태석 전북대학교 사회과학연구소

14:00~15:40

발제1

Naohiko Omata 옥스퍼드대 난민연구소

수용국에서 난민의 자립

발제2

Mustafa Alio 평등한 참여를 추구하는 난민들 R-SEAT

난민의 정책입안 참여, 캐나다 사례

발제3

김철효 전북대 사회과학연구소

코로나19 시기 난민의 자조활동과

시민적 주체화

토론

최원근 경희대학교 국제개발협력연구센터

김영아 아시아평화를향한이주(MAP)

서선영 충북대 사회학과

세션 3 | 난민의 지역사회 정착을 위한 과제

좌장 Ronel Chakma Nani 재한중마인연대, 김포시외국인주민지원센터

16:00~17:40

발제1

차용호 유엔난민기구

난민의 유입 기여와 통합을 위한 정부와
유엔난민기구의 협력방안 : 보충적 유입 경로
및 사회경제적 기여를 중심으로

발제2

박상희 서울시립대

난민의 한국 사회 정착의 구조적 장벽

발제3

John Bogaerts 주한 유럽연합대표부

유럽연합의 난민 수용 및 통합 (가제)

토론

서진규 울산 교육청

Ola Mohammed 아랍 난민 여성들의 오아시스 외하 커뮤니티

권영실 재단법인 동천

Celebrating 30-year of ROK's Ratification of the Refugee Convention and 10-year of the Refugee Act

International Symposium on Refugee Protection and Citizenship in a Fragmented Society

Date **9 June 2022**

Venue Page MyeongDong, Seoul / Zoom online conference

Translations provided (English – Korean)

Conference facilitator **Lee Hwan Hee** Dongcheon Foundation

09:30~10:00 Opening

James Lynch

Representative of UNHCR Korea

Yonghyeon Kang

President of Dongcheon Foundation

Dong-Hoon Seol

Director of JBNU Social Science Research Institute

10:00~10:20

Keynote speech

The Refugee Convention and the Refugee Act: Present and Future

Il Lee

Korea Refugee Rights Network

Session 1 | Protecting those who fall outside the scope of domestic refugee protection regime

Moderator

Seongsoo Kim Bae, Kim and Lee, LLC

10:30~12:10

Presentation 1

Principle of non-refoulement and deportation of recognized refugees

Jong-Chul Kim

Advocates for Public Interest Law APIL

Presentation 2

Problems of current policies that limit subsequent applications, and ways to recover rights of subsequent asylum seekers

Yeonju Kim

NANCEN Refugee Rights Center

Presentation 3

Status and challenges for protection of Humanitarian Status Holders

Juyoung Jang

Migration Research and Training Centre

Panel discussions

Kae-young Choi

Seoul National University Law School

Takgon Lee

UNHCR Korea

Ki-heum Lee

Refugee Policy Division, Ministry of Justice

Session 2 |

Civic participation of refugees

Moderator

Taesok Jeong Jeonbuk National University

14:00~15:40

Presentation 1

Refugee's self-reliance in host society

Naohiko Omata

University of Oxford

Presentation 2

Refugee's participation in policy making process in Canada

Mustafa Alio

Refugees Seeking Equal Access at The Table R-SEAT

Presentation 2

Problems of current policies that limit subsequent applications, and ways to recover rights of subsequent asylum seekers

Yeonju Kim

NANCEN Refugee Rights Center

Presentation 3

Status and challenges for protection of Humanitarian Status Holders

Juyoung Jang

Migration Research and Training Centre

Panel discussions**Kae-young Choi**

Seoul National University Law School

Takgon Lee

UNHCR Korea

Ki-heum Lee

Refugee Policy Division, Ministry of Justice

Session 2 |**Civic participation of refugees****Moderator****Taesok Jeong** Jeonbuk National University

14:00~15:40

Presentation 1

Refugee's self-reliance in host society

Naohiko Omata

University of Oxford

Presentation 2

Refugee's participation in policy making process in Canada

Refugees Seeking Equal Access at The Table R-SEAT

Mustafa Alio**Presentation 2**

Self-support and empowering of refugees during the pandemic

Jeonbuk National University

Chulhyo Kim**Panel discussions****Choi, Won Geun**

Kyung Hee University

Kim, Youngah

Migration to Asia Peace

Seonyoung Seo

Chungbuk National University

Session 3 |**Refugee's settling-down in local communities****Moderator****Ronel Chakma Nani**

Jumma People's Network-Korea, Gimpo Foreign Resident Support Center

16:00~17:40

Presentation 1

Cooperation between governments and UNHCR for inflow, contribution and integration of refugees: focusing on complementary pathways and social-economic contribution

Cha Yong Ho

UNHCR Geneva

Presentation 2

Structural Barriers in the Settling down of Refugees in Korean Society

Sang-Hee Park

University of Seoul

Presentation 3

European Union's reception and integration of refugees (TBC)

Delegation of the European Union to the Republic of Korea

John Bogaerts**Panel discussions****Jin Gyu Seo**

Ulsan Education Office

Ola Mohammed

Wahha Community – Oasis for Arab Refugee Women

Yeongsil Kwon

Dongcheon Foundation

목 차

CONTENTS

Keynote speech	The Refugee Convention and the Refugee Act: Present and Future Il Lee Korea Refugee Rights Network	11
기조발제	난민협약과 난민법의 현재와 미래 이일 난민인권네트워크	32
<hr/>		
Session 1	Protecting those who fall outside the scope of domestic refugee protection regime Moderator Seongsoo Kim Bae, Kim and Lee, LLC	53
세션1	국내 난민보호제도 밖에 있는 사람들의 보호 좌장 김성수 법무법인(유한) 태평양	
<hr/>		
Presentation 1	Principle of non-refoulement and deportation of recognized refugees Jong-Chul Kim Advocates for Public Interest Law APIL	57
발제 1	강제송환금지원칙과 난민인정자의 강제퇴거 김종철 공익법센터 어필	58
Presentation 2	Problems of current policies that limit subsequent applications, and ways to recover rights of subsequent asylum seekers Yeonju Kim NANCEN Refugee Rights Center	89
발제 2	난민재신청 제한정책의 문제점과 난민재신청자 권리의 회복 김연주 난민인권센터	90
Presentation 3	Status and challenges for protection of Humanitarian Status Holders Juyoung Jang Migration Research and Training Centre	109
발제 3	인도적 체류자격의 개편을 위한 논의 장주영 이민정책연구원	110
Panel discussions	Kae-young Choi Seoul National University Law School Takgon Lee UNHCR Korea, Ki-heum Lee Refugee Policy Division, Ministry of Justice	119
토론	최계영 서울대학교 법학전문대학원, 이탁건 유엔난민기구, 이기흠 법무부 난민정책과	
<hr/>		
Session 2	Civic Participation of refugees Moderator Taesok Jeong Jeonbuk National University	131
세션2	난민의 시민사회 참여 좌장 정태석 전북대학교 사회과학연구소	
<hr/>		
Presentation 1	Refugee`s Self-reliance in host society Naohiko Omata University of Oxford	135
발제 1	수용국에서 난민의 자립 Naohiko Omata 옥스퍼드대 난민연구소	144
Presentation 2	Refugee`s participation in policy making process in Canada Mustafa Alio Refugees Seeking Equal Access at The Table R-SEAT	155
발제 2	난민의 정책입안 참여, 캐나다 사례 Mustafa Alio 평등한 참여를 추구하는 난민들 R-SEAT	159
Presentation 3	Self-support and empowering of refugees during the pandemic Chulhyo Kim Jeonbuk National University	165
발제 3	코로나19 시기 난민의 자조활동과 시민적 주체화 김철호 전북대 사회과학연구소	175
Panel discussions	Choi, Won Geun Kyung Hee University, Kim, Youngah Migration to Asia Peace Seonyoung Seo Chungbuk National University	185
토론	최원근 경희대학교 국제개발협력연구소, 김영아 아시아평화를향한이주(MAP), 서선영 충북대 사회학과	

Session 3	Refugee`s settling-down in local communities Moderator Ronel Chakma Nani Jumma People`s Network-Korea, Gimpo Foreign Resident Support Center	193
세션3	난민의 지역사회 정착을 위한 과제 좌장 Ronel Chakma Nani 재한중마인연대, 김포시의국민주민지원센터	
Presentation 1	Cooperation between governments and UNHCR for inflow, contribution and integration of refugees: focusing on complementary pathways and social-economic contribution Naohiko Omata University of Oxford	197
발제 1	난민의 유입·기여와 통합을 위한 정부와 유엔난민기구의 협력방안 : 보충적 유입경로 및 사회경제적 기여를 중심으로 차용호 유엔난민기구	219
Presentation 2	Structural Barriers in the Settling down of Refugees in Korean Society Sang-Hee Park University of Seoul	239
발제 2	난민의 한국 사회 정착의 구조적 장벽 박상희 서울시립대	240
Presentation 3	European Union`s reception and integration of refugees(TBC) John Bogaerts Delegation of the European Union to the Republic of Korea	255
발제 3	유럽연합의 난민 수용 및 통합(가제) John Bogaerts 주한 유럽연합대표부	270
Panel discussions	Jin Gyu Seo Ulsan Education Office Ola Mohammed Wahha Community-Oasis for Arab Refugee Women Yeongsil Kwon Dongcheon Foundation	275 285 290
토론	서진규 울산교육청, Ola Mohammed 아랍·난민여성들의 오아시스 와하 커뮤니티, 권영실 재단법인 동천	

기조발제
Keynote speech

난민협약과 난민법의 현재와 미래

**The Refugee Convention and
the Refugee Act: Present and Future**

이 일

Il Lee

난민인권네트워크

Korea Refugee Rights Network

1. The Refugee Convention and the Refugee act in 2022 - Distinguishing What Norms Can and Can't Do

The year 2022 marks the 11th year of the Syrian war. It has been a year since Kabul, Afghanistan, was occupied by the Taliban. The Russian invasion of Ukraine continues to this day, and it is reported that more than 5 million Ukrainian refugees have fled abroad.

The number of refugees fleeing from Central and South America to the North America has not decreased, and the COVID-19 pandemic crisis has put the most vulnerable countries and vulnerable groups in trouble. The problem of the climate crisis, which has been predicted for a long time in all parts of the world, is approaching the present rather than the future. The number of refugees and internally displaced persons has reached the highest level since counting began.

The Republic of Korea, which emphasizes that it was first to enact the Refugee Act as an independent implementation law after ratifying the Refugee Convention in the Asia, has the lowest refugee recognition rate in the world. Although the number of refugees wishing to flee to Korea is increasing, the environment surrounding refugee protection and the will of policy makers are gradually worsening.

When did these things happen? It has been 60 years since the Refugee Convention was enacted, and the Global Compact for Refugees was adopted at the UN General Assembly on December 17, 2018 to make up for some shortcomings. This is after the enactment and enforcement of the Refugee Act in Korea. Despite the existence of the Refugee Convention as the oldest human rights norm, this situation has not changed. Then, what is the meaning of the 1951 Refugee Convention or the domestic norms enacted by each country to implement it? Hasn't the Refugee Convention reached its limit? It is natural to ask the question, What can we expect in the future?

Today's keynote speech is a small attempt to try to answer these normative questions in Korea, which must be reborn as a refugee protection country in East Asia. We will review the limitations of the Refugee Convention as an international norm and the refugee law of the Republic of Korea as a domestic law, and suggest what normative improvements are required in the future for refugee protection.

2. Present and Future of the Refugee Convention

The limits of the Refugee Convention can be divided into internal limits and external obstacles to the Refugee Convention. Because the existence of good international human rights

¹ il.lee@apil.or.kr Attorney at the Advocates for Public Interest Law, a non-governmental, non-profit, public interest attorney group advocating the rights of refugees and vulnerable foreigners. Il Lee has been serving as Chairman of the Korea Refugee Rights Network.

norms can be used as a basis for encouraging individual governments to seek better refugee protection or as a weapon to promote refugee protection, but itself is not a sufficient condition to produce sufficient refugee protection results.

A problematic situation is when there are refugees who do not receive protection from their country of origin and are persecuted or cannot expect protection due to wars such as war, political system, religion, culture, or social factors. Where can refugees go and what protections can they receive? Do the norms work well in these typical situations?

A. Limits within the norms of the Refugee Convention

The first limitation is that the structure of the Refugee Convention is aimed at 'ex-post resolution' with only 'contracting countries' as parties. The Refugee Convention has no intention to interfere with the 'exclusive sovereignty' of 'national countries' and the 'reduction of causes of refugees'. It deals only with the case of refugees existing as a constant "appearing" in specific country² and appearing in neighboring countries and third countries. Of course, the 'cause' that causes refugees in the country of origin is an issue that should be dealt with within the framework of the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights conventions, not the Refugee Convention. However, since this part was omitted from the Refugee Convention and it focused only on the ex-post protection of refugees that occurred as a constant, the Refugee Convention cannot be a fundamental solution.

In addition, since the rights and obligations are set in the antagonistic relationship between the 'country of origin' and the 'individual refugee', refugee protection can only happen if the contracting country has a highly complete legal system for refugee protection, or the contracting country has a strong will to protect refugees. If the premises are not met, refugee protection is just a normative illusion. In the Refugee Convention, not only the 'country of origin' disappears, but also the 'neighboring countries'. Therefore, it is difficult to find a solution through solidarity with neighboring countries to the 'appearance' of refugees. In the end, refugees become a burden that appears accidentally as an 'uninvited guest' to the contracting country, and to neighboring countries where refugees do not appear, it is considered good luck or the success of the refugee refusal immigration policy. Or, not solidarity for refugee protection between neighboring countries, but solidarity for effective refugee refusal and mechanical responsibility sharing.

In addition, since the duty not to forcibly repatriate and the duty to confirm legal rights under the Refugee Convention only exist in the 'state', there is no room for activities in the non-governmental sector, such as civil society, corporations, religion, etc. All of these are the result of a vacuum in the Refugee Convention.

² It is difficult for IDP (Internally Displaced Persons) to be included as refugees within the framework of the Refugee Convention. However, in fact, they are often more vulnerable if they cannot find a difference from traditional refugees in terms of their need for protection, or if they do not have the resources to evacuate abroad. For this reason, UNHCR also includes internally displaced persons as its target of activity.

The second limitation is that the refugee protection of the Refugee Convention is achieved through the method of imposing an 'obligation' on each 'convention country'. Basically, the convention country to which refugees have evacuated may exercise its discretion to protect refugees, but basically, it is premised that the immigration policy based on national sovereignty will either reject refugees or draw a line through passive protection. In this case, the Refugee Convention operates in a form of forcibly restricting the discretion of the Convention State by giving the so-called Non-Refoulement Principle and the obligation to guarantee the rights of refugees under the Convention based on it. This leads to several detailed limitations. Just as there are no obligations without rights, the imposition of obligations under the Refugee Convention only works within the 'territorial and territorial seas' of the jurisdiction of each contracting state, so it cannot elicit refugee protection by the convention country outside the territory.

Nor can the law win the mind. As the obligations continue to be imposed, refugee protection loses its spontaneity and becomes a reluctant task. Imposing an obligation can lead to the development of a way to evade the obligation rather than elicit the will of refugee protection. In fact, for half a last century, various policies surrounding refugees have developed in the form of evading the obligation to prohibit forced repatriation. Even if various theories have been developed to interpret the meaning of 'Non-Refoulement Principle' in abundance, the only line that the contracting countries must not cross is 'forced repatriation' is the paradox of 'anything can be done' as long as it does not result in forced repatriation.

A third limitation is that the Refugee Convention is outdated. The definition of refugee is narrow. Because the scope of refugees subject to the obligation to prohibit forced repatriation under customary law was determined through consultations between countries, the definition of a refugee is defined as a 'post-hoc solution' of refugees that occurred as 'constant' after World War II, and refugees that occurred at that time, based on their typology. In other words, it is a definition that is 'history binding'. However, the environment surrounding refugees has changed. There are cases where the subject of persecution is not the state, but a private person, a military group that is stronger than the state but has effective control, and a company larger than the government. It is also problematic that the five main reasons under the Convention are enumerated. Here comes the type of persecution that is difficult to embrace. In the international community's division of labor and economic disparity, the third world's 'poverty' is not an individual problem, but a global structural problem. The possibility of protection in relation to evacuation for economic purposes has already been discussed as a debate between Western and Eastern European countries when the Refugee Convention was drafted. However, in a much larger dimension than expected at the time, when 'escape from economic crisis' is directly related to survival rather than just a better life, it is not easy to distinguish it from 'evacuation linked to the five major causes' in the traditional sense. Nevertheless, they are excluded from the protection of the Refugee Convention.

Refugees arising from the climate crisis, which is already the biggest issue in the international community, are also difficult to protect. Except in cases of imminent natural disaster or the de facto collapse of the jurisdiction of the country of origin, it is very difficult to be included in the definition of a refugee under the Convention, even if theoretical and practical attempts are made. There are interpretive difficulties in all aspects of relevance to the five major causes, persecution, and the possibility of national protection. To put it pessimistically, as it is difficult to enlist as refugees under the Refugee Convention, there is only room for defensive consideration

only if repatriation to a third country is not in violation of the obligation to prohibit forced repatriation. The international community, which has already witnessed the tragic situation in which each country's border control and their country's priority towards vaccines and quarantine products overwhelm the principle of solidarity, expressed due to the COVID-19 pandemic, is to use the Refugee Convention as the basis for the protection of refugees from the climate crisis. This is the reason why I become cynical about what active activities we can do.

The fourth limitation reflects the hierarchical order of the international community in which the relationship between the country of origin and the contracting country, which is the fundamental structure inherent in the Refugee Convention, is unequal, and unfairly distinguishes between 'refugees in need of protection' and 'not good migrants'. Relations between the wealthy convention countries with more guaranteed human rights and the poorer, less secure, and less protected human rights, the countries of which refugees have fled, the relationship between the first world and third world within the structure of the international community. It reflects the inequality of the world. The Refugee Convention does not prevent war or human rights violations, so it goes beyond the limitation that it cannot 'pre-emptively' eliminate the root cause of refugee outbreaks in individual countries, and it is a constant that will not change the 'unjust inequality' created in the international community. is understood as Migration from the first world to the third world eventually overlaps with the migration path of migrants occurring globally. In this process, the Refugee Convention rather 'encourages' First World countries to cherry-pick to some extent 'good refugees in need of protection', and those who are not cherry-picked 'do not need protection'. Justify the practice of stigmatizing migrants as “not good,” “illegal,” or “economic migrants.” I criticize that this structure of the Refugee Convention is not used as a tool to create a 'just international order', but rather draws a line on how much immigration from third world countries to first world countries will be tolerated. It has the effect of discrediting the policies of the first world countries that are trying to evaluate them to the degree of 'refugee protection'. This is the so-called “illegal migration”. Although not all original sins can be attributed to the Refugee Convention, the fact that refugee protection activities work in the same way as the Third World aid activities of white first-world activists is based on the fact that the Refugee Convention closes its eyes to the 'causes of human rights violations', can be found

B. Obstacles outside the norms of the Refugee Convention

There are also non-normative obstacles. 1951 and 2022 are different in economy, technology, policy and culture. The world has changed. The total amount of wealth has increased, and so has the population. The development of technology has been greater than expected. Contrary to the expectations of the framework of the Refugee Convention, which presupposes 'refugees who have appeared on the borders or territory of the convention country', as the movement between countries by air has increased exponentially, the obligation to prohibit forced repatriation and territorial sovereignty and interpretive difficulties were derived.

First, the situation evaluated as 'Return of States' replaces the principle of solidarity with nationalism. The discussion in the past has mainly focused on criticism of restrictions on human migration, which are not free compared to the free movement of capital. However, now, instead of the reduced state that was set with the free movement of capital, an enlarged state for protecting its own industries and technologies and securing jobs is emerging as a new model. The

state attempts to more freely tax goods, control entry and exit, and provide financial support to its own industries. The lowered return on capital and the delay in innovation lead to a different level of competition among countries for survival. Diplomacy, which is a relationship between countries, is based on realism such as *realpolitik* rather than based on 'values'. Transnational international organizations gradually lose their power.

For instance, the international community, including the United Nations, could not prevent the impending war in Ukraine at all. The repeated appearance of the theory of ineffectiveness of international organizations can be understood more accurately in the structural change of the return of a state in an uneven world, rather than the abstract self that someone's efforts were insufficient. This is why the question arises whether the solidarity that led to the agreement of the Refugee Convention through the solidarity principle of recovery from the damage of World War II can be reproduced in the world today. Will the world in 2022 be able to reproduce the same agreement as the Refugee Convention again?

Second, far-rights politics, which leans on the 'politics of hate', is reappearing. The 'Trumpism' of the former president of the United States 'Trump', who was a symbolic figure, is not a phenomenon of a single country. Through the ravages of World War II, the international consensus of racism and war that was agreed 'not to be repeated' is fading. Categorization linked to discrimination and prejudice between races and religions is getting stronger. The discourse on rights regarding 'labor' in the traditional sense has been replaced by 'job creation'. A situation has arrived where no government can promise jobs or social welfare benefits to everyone in the changing technological environment and economic structure. The narrative of 'anti-immigrant' is emerging cleverly but very strongly in the form of 'a dangerous other who threatens our safety, economic prosperity, or cultural identity' amid such changes in technological environment and economic structure. Refugees as others are united on the basis of 'identity and similarity', making it increasingly difficult to overcome the increasing barriers of individual countries.

Third, although the Refugee Convention's obligation to prohibit forced repatriation only worked on 'borders and territories', the borders of each country's immigration control gradually expanded. This is the so-called "expansion of border control". Immigration control borders operate only at ports of entry and exit in the traditional sense, and have been partially supplemented by visa screening at the embassy. However, now that each country's immigration control has become more compact, even in the case of 'visa-free', permission is granted through electronic screening, and before boarding the plane, information received electronically before 'ticket issuance' is used to control whether or not a ticket is issued, gradually expanded. Accumulated information and profiling about refugees could potentially control border arrivals by distinguishing refugees who are attempting to flee but are clad as travelers or businessmen. It will be an opportunity to block refugees in advance. Moreover, the speed of this "expansion of immigration borders" is much faster than the speed of development of judicial control. It is difficult to contend with the court of the refugee country over the refusal to board a flight to a refugee that is taking place at the border of a third country rather than the border of the country of refuge. Such technological development goes beyond the old framework of the Refugee Convention. Numerous physical barriers erected around the world over the past half century have also prevented refugees from evacuating like never before.

3. Current status of the Refugee acts of Republic of Korea

This analysis of the limitations of the Refugee Convention examines the current status of refugee act in Korea, which is a country that repeatedly emphasizes that it has enacted Asia's first independent Refugee Convention implementation law, and is one of the few countries in Asia that operates a refugee screening system. It is also useful for evaluating and estimating future directions. This is because the Refugee Act itself was enacted to implement the Refugee Convention.

Unlike the previous discussion to analyze the limits of the Refugee Convention, in order to analyze the limits of the refugee law, the 'Korean case', where domestic law related to 'special works, unlike the Refugee Convention, which is related to 'universal' and 'specificity of Korean society', needs to be additionally mentioned first. This is how the ratification of the Refugee Convention and the legislative and implementation process of the Refugee Act had meaning in Korean society, and how the Refugee Convention as a universal norm came into the special environment of the Republic of Korea, exposing its limitations and showing its current state, is a prerequisite for the analysis.

B. The Place of Minority Human Rights Law in Korea and the Refugee Act

Where is the place of law in Korea? In Korean society, is the law above policy or is the law just a product of policy enforcement? Is the law merely a technical product of a formal democracy capable of forcibly institutionalizing the opinions of the majority, or is the law a tool for confirming and realizing the fundamental values?

Even after 1987, when formal democratization was achieved and the direct presidential system was achieved, discussions on various basic rights other than the theory of governance did not take root in Korea. Constitutions and laws were only the domain of legal engineers. In fact, the various rights guaranteed by the Constitution and the law are not understood as rights having 'legitimate meaning' in themselves, rather than taking root with normative power in society, they can only be utilized as they have enforcement power according to the needs of legal engineers.

This is true even when looking at the discussion about refugee law in Korea. The enactment and implementation of the Refugee Act itself means that there are laws to be followed like a 'homework' for the Ministry of Justice, which is the 'ministry who hold the responsibility' and officials of each administration, and it is not understood as 'reaffirming' the value of refugee protection. The so-called right to asylum is not stipulated in the Korean constitution. The constitution of Korea takes a strange form, as if the rights of foreigners are not guaranteed in principle, and that foreigners are also guaranteed rights when they cannot be regarded as just citizens' rights by their nature. Under this constitutional background, a foreigner's position is, in principle, not permitted in Korea, and becomes 'legal' only when 'allowed by someone'.

The environment of Korea when the Refugee Convention was ratified in 1992 was an environment in which there was a political need to show communication with overseas countries as a democratic and normal country after the military dictatorship. There is also the background that we joined the Refugee Convention to demonstrate our implementation as a diplomatic environment to demand the Chinese government to prohibit the forced repatriation of North

Korean defectors. Rather than the government's will to protect refugees, it was necessary to use the theme of 'refugee' to enhance the status of the Korean government.

The same is true when the Refugee Act was enacted in 2011. It was not initiated by the government first, but was enacted by accepting proposals from civil society in the form of legislative legislation. In the past, some provisions were included in the Immigration Control Act, and most of the procedural rights and treatment rights were operated in the form of instructions and guidelines from the Ministry of Justice. Curiously, even though it was a corporation enacted by lawmakers, the government said, "After the Refugee Act was enacted, whenever it heard criticism from almost all the international community or criticism that the rights of refugees were not guaranteed in Korea, the government said, "The Korean government was the first independent government in Asia, have enacted and implemented the Refugee Act." It is not that the enactment of the refugee law is important, but that refugees are well protected. This shows that the Korean government used the refugee law as a rhetoric to block criticism or show that we are also working hard.

When Yemeni refugees evacuated to South Korea in 2018, when there was some criticism in the country, the minister of the Ministry of Justice, which had been boasting that it was the first to enact the refugee law, immediately changed its position and said, "I will amend the refugee law to prevent this from happening." . After all, the refugee law is not based on the legal value of 'refugee rights and need for protection' in the context of Korea, but is used for policy needs. Therefore, it can be easily deformed, or it can be avoided by ignoring the normative force as if it did not exist. When criticized by the international community, they say that they are enacting the 'Refugee Act', and on the contrary, they say that they will revise the 'Refugee Act' soon when domestic hateful public opinion rises. Despite the existence of the refugee law in Korean society, the legal value has not taken root at all. There is no refugee act to save refugees in Korea, but there is a refugee law to save the Korean government.

B. Incidental environment - the historical moments that came first in the absence of will to protect refugees and global governance

In such a vulnerable environment, there were historical challenges faced by the Refugee Act, which has been used as a political tool to protect the position of the Korean government rather than refugee protection. are important events.

The year 2015 marked the beginning of the so-called Syrian Crisis, when a group of Syrian refugees began to flee abroad. At that time, the Korean government was contemplating how to respond to refugees fleeing the war, and for the first time, unless there are special exceptions, it is decided that at least humanitarian sojourn status should be granted under the Refugee Act. Some Syrian refugees, who had been living in the used car business, etc., have settled in Korea as a form of supplementary protection.

In 2018, a series of Yemeni refugees fled to South Korea. Even though Yemeni refugees are refugees fled from the "war," the Minister of Justice at the time suddenly made an absurd statement saying, "The safety of the people is important and we will revise the refugee act." The first impression of refugees, who came unfamiliar to the public, was branded of unsafety. At that time, the collective evacuation was the moment when the people realized that Korea could also

become a destination for refugee evacuation, and that a war in a distant place could produce refugees and that Korea could be involved. We focused only on how to manage it and overcome it through policy.

In 2021, there was a military coup in Myanmar, and many citizens felt sorry for the incident and expressed solidarity with the people of Myanmar. Then, the Korean government created a “other (G-1-99)” status of residence as a “special measure of sojourn” and allowed limited stay. It is a different treatment from the past, where only the departure deadline was postponed in case of natural disasters, etc. In 2021, a transport operation that directly evacuated Afghan refugees to Korea took place in South Korea, and Afghan refugees in Korea were granted “other (G-1-99)” status of residence, following precedent. When Russia invaded Ukraine in 2022, it also granted the same status of residence to Ukrainians in the country.

The problem is that in all these processes, the Korean government tried to overcome the crisis with the least amount of effort, even though it was required to play an active role in refugee protection. According to the voices and demands of the citizens, the government has adjusted to the direction requested by ‘hate’ or ‘solidarity’. Syrian refugees who obtained humanitarian sojourn status after 2015 were not permitted to work other than simple labor, were unable to reunite with their families, could not be naturalized, and were excluded from social insurance benefits, making it impossible to settle. The status of refugees from Myanmar, Afghanistan, and Ukraine, who have received a worse status of ‘Other (G-1-99)’, is even worse. It is unknown when the coup or the war will end, but their future is not guaranteed at all.

The Korean government does not even call refugees a refugee. Afghan refugees were called ‘special contributors’ for fear of backlash, and there is no protection plan for Ukrainian refugees, and they are contemplating whether to evacuate only some ‘comrades’. In this process, most of the rights of refugees were not guaranteed, and there was no process of drawing up a national explanation and consensus on refugee protection. instilled into society. It is the perception that protection is offered because it has ‘foundation’ and ‘benefits us’. This is not protection, it is calculation and bargaining. Korea has already been deeply involved in the international community due to its economic status in the international community, the incorporation of international goods and trade relations. However, first-world countries have been exempted from some of the responsibilities of refugee protection that must be fulfilled in the name of ‘developing countries’ on the basis of the international community that the first-world countries have built, and have been hiding behind them for free riding. Due to the situation in Korea, the operation of ports of entry and exit as an international hub in East Asia, the demand for a role in the international community, and the operation of refugee procedures, which is virtually uncommon in the East Asian region, the Korean government has taken an attitude that meets international standards for refugee protection. The demand to have and operate with is gradually increasing. The Korean government has been protecting the government, not refugee protection, but only managing the political situation. What is Korea going to do?

C. Limits within the norms of refugee law 1 - Limitations of the structure

First of all, the refugee act has structural limitations. It has already been mentioned that the law, which is characteristic of Korean society, cannot drive policy, and that the policy utilizes or

ignores the law. Nevertheless, there is no basis for a lasting and long-term refugee policy in the Refugee Act. The purpose of Article 1 of the Refugee Act is merely ‘the status and treatment of refugees’, and the ‘subject’³ to establish and enforce it is omitted.

Korea's immigration policy, which is not an 'immigration' policy with a policy goal, but a 'Foreigner' policy, which is assumed only as a passive management target, is decided by the Foreign Policy Committee, which is served as a secretary by the Minister of Justice in accordance with the Framework Act on Foreign Policy. However, as has been criticized for a long time, foreign policy is divided into the marriage migrant policy of the Ministry of Gender Equality and Family, the employment permit system policy of the Ministry of Employment and Labor, and the residence management and refugee policy of the Ministry of Justice, and there is no consistent policy control tower. In this situation, the refugee policy needs to be continuously established and implemented, even though the major themes such as '① The Korean government's refugee protection plan, ② operation of the RSD procedure, ③ guarantee of treatment and settlement of refugees, and ④ prevention of hateful discrimination against refugees' must be continuously established and implemented. As the number of refugees among the 10,000 foreign residents is very small, it only occupies one sub-table of sub-tables in the Basic Plan for Foreigners Policy. In the end, the actual refugee policy is understood as a part of the national refugee policy that is practically operated by the Refugee Policy Division within the Ministry of Justice, and its contents are limited to only ② of the four above, which is for managing current RSD procedures

Among the foreign policy tasks divided by department, refugee policy is very narrow and there is no mid- to long-term plan at all, so it is difficult to expect cooperation from each department. There is no cooperation between departments. Regarding the acceptance of resettlement refugees, a pan-governmental organization in the form of a resettlement working group is formed, but it does not work well because other ministries do not cooperate. The same is true for the Special Contributor Settlement Support Group, which was temporarily formed after refugee refugees from Afghanistan in 2021. In other ministries other than the Ministry of Justice, there is a response saying, “Why do we have to do it because it’s not our business?” Although some bills related to the establishment of the Refugee Policy Master Plan were proposed in the form of legislative legislation, they were not discussed in the Judiciary Committee. If there is no obligation to establish mid-to-long-term refugee policy as it is now, and refugee policy is understood only at the level of the departmental work of the refugee policy department within the Ministry of Justice, it is difficult to expect the role of the Korean government as a whole even if individual refugee rights relief is achieved.

D. Refugee Law's Norm Internal Limits 2 - Limits of the contents

There are too many limitations in the content of the refugee law. In the process of enacting the Refugee Act, many contents of civil society were set back from the actual legislative process, and many gaps were revealed in the actual operation process. There are parts that need to be

³ For example, the NORTH KOREAN REFUGEES PROTECTION AND SETTLEMENT SUPPORT ACT (hereinafter referred to as the 'North Korean Refugees Act') is a law that focuses on the settlement of North Korean refugees who are refugees. North Korean Refugee Support Act Article 6 North Korean Refugee Protection and Settlement Support Council

added significantly. There are no general regulations on the values and principles of refugee protection⁴, the obligations of the state and local governments to protect refugees⁵, and the obligation to establish mid- to long-term plans for refugee policy. There are no general principles regarding refugees, such as those regarding minorities such as women, children, sexual minorities and persons with disabilities, and the obligation not to discriminate against refugees. In order to enhance and enhance the professionalism of the review, the publication and review of guidelines for each country and case, and the relationship with the UNHCR, the agency that supervises the implementation of the Refugee Convention, are only a duty of cooperation, but there is no provision on the duty to respect UNHCR's opinions regarding the review. There is also no obligation to disclose guidelines on refugee screening and procedures. Opaque review and administration creates distrust of the administration and increases the opportunity cost of unnecessary procedures. Moreover, for refugee parties, the disadvantage, which is an opportunity cost, means 'detention and repatriation', so it is not light at all. Rather, transparent administration will improve predictability and help the operation of refugee policy. The recent court decisions to cancel the undisclosed disposition regarding the so-called Refugee Screening and Rights of Refugees Guidelines are particularly meaningful in this respect.

In addition, even a brief glance at the provisions have revealed the following limitations in content so far. In general, the current refugee act focuses on a part of the refugee status

⁴ North Korean Refugees Act Article 4 (Basic Principles)

(1)The Republic of Korea shall provide persons eligible for protection with special protection on the principle of humanitarianism.

(2) The Republic of Korea shall make all of its diplomatic efforts to protect and support North Korean defectors who are staying in foreign countries.

(3) Persons eligible for protection shall endeavor to lead healthy and cultural lives by adapting themselves to the legal order of liberal democracy of the Republic of Korea.

(4) The Minister of Unification shall ascertain the actual conditions of North Korean defectors for protection, support, etc. of North Korean defectors and incorporate the result thereof in the policies.

⁵ Of course, the Refugee Act also has similar provisions regarding the 'treatment of recognized refugees', but the content is more general than the North Korean Refugee Act. Refugee Act Article 30 (Treatment of Recognized Refugees)

(1)Notwithstanding other Acts, a recognized refugee residing in the Republic of Korea shall be treated in accordance with the Refugee Convention.

(2)The State and local governments shall formulate and implement policies, adjust relevant statutes, support relevant ministries and offices, and take necessary measures for the treatment of refugees.

North Korean Refugee Act

(1)For the successful settlement of persons eligible for protection, the State and local governments shall continue to work to provide support to persons eligible for protection, including protection, education, employment, accommodation, medical care, and support for minimum living standards, and endeavor to secure financial resources therefor in a stable way.

(2) Where the State and local governments formulate support measures for persons eligible for protection in accordance with paragraph (1), it shall endeavor to provide special treatment and support for children, adolescents, women, the elderly, people with disabilities, etc.

determination process and lists only declarative general provisions on the treatment of refugees.

First, it is a problem of 'definition' that is normatively and indefinitely defined. Among the definitions of refugees, 'Well-Founded Fear', which should be translated as a reasonable basis, was translated as 'sufficient basis', which was stipulated to be misleading (Refugee Act Article 2, No. 1, hereinafter referred to as 'law') In the case of humanitarian status holders who have stipulated as a complementary protection status, the scope is inconsistent with the CAT convention even though the government states that it is a law implementing the Convention against Torture (Article 2, Item 2). Since the application for refugee status and humanitarian status application are not defined as a combination, the possibility of a judicial dispute in case of rejection of humanitarian status is unclear, putting many refugees at risk of deportation (Article 2, 4). Refugee applicants at the port of entry are missing from the status of refugee status applicants (Article 2, 5).

Second, the principle of prohibition of forced repatriation, which is a core right, is stipulated vaguely. Comprehensive regulations regarding general regulations are inevitable, but there are no specific regulations regarding their application. As a result, refugee status claimants whose right not to be forcibly repatriated are detained in preparation for forced repatriation, or they are issued a departure order that is practically no different from a deportation order because it is not compulsory.

Third, there are many flaws in the procedures for receiving refugee applications and interviewing. Regarding the 'refusal application at the port of entry', which has raised many issues of human rights violations, the grounds for refusal are stipulated in the Presidential Decree, not the law. , there is a flaw in how to expedite the relevant litigation. This leads to inhumane and long-term detention of refugees at airports.

There is no mechanism to guarantee the professionalism of the RSD officers, which is the core of the RSD process. The Refugee Act entrusts the qualifications and performance of duties as a refugee interviewer to the Presidential Decree (Article 8 (4) of the Act). The Presidential Decree requires that a level 5 officer or higher have been engaged in refugee-related work for at least two years and have completed the education of a refugee examiner prescribed by the Minister of Justice. But actual interview is done by immigration officers in charge of level 6-9, not refugee examiners, but there is no guarantee of professionalism for them.⁶

The right to recording, viewing, and photocopying related to the refugee interview investigation is not explicitly guaranteed, and it is stipulated in terms of the need for public officials, not the terms of refugee's rights (Article 8 (3) of the Act). In practice, it is difficult to guarantee the accuracy of the refugee interview report or to litigate for it in a judicial litigation as only the viewing of the recorded video is permitted and the refusal to copy it⁷. Evidence favorable to the fact-finding

⁶ In practice, it is difficult to organize positions with only officers of level 5 or higher, so the 'manager' of regional immigration is in charge of the RSD officers and the actual interview and fact-finding are conducted by low-rank refugee officials and the RSD officers make the approval, but there is no legal basis for it.

⁷ If there is no regulation, we should go back to the basic principle and review the reasons for non-disclosure according to the OFFICIAL INFORMATION DISCLOSURE ACT

is also collected, but it does not work at all in practice⁸(Article 9 of the Act). It is difficult for refugees to be guaranteed the above rights in practice (Article 12 of the Act).

As there are no regulations on how to write a refugee recognition review report or how to state the reasons for the decision not to be recognized (Article 18, Paragraph 2 of the Act), it is difficult to internally control whether the review was appropriate. As a result, the reasons for the disapproval decision not only list the RSD officer's subjective feelings and speculations in practice, but there is no room for qualitative development of the investigation or the joint accumulation of professional knowledge regarding the investigation at the organizational level of the immigration authority.

The structure of the Refugee Committee, which deliberates on appealed cases, and the regulations on deliberation are insufficient (Refugee Act Articles 25 to 28). Currently, the Refugee Review Section is operated separately from the Refugee Policy Division, and the Refugee Committee is making ceaseless efforts to review it. However, with the non-standing committee members' irregular deliberation as it is now, fair deliberation on all cases is impossible. Paradoxically, there is no provision to guarantee the professionalism of the Refugee Committee members. There is no incentive to induce the influx of experts into the committee. Without the existence of standing committee members, the transparent procedure of appointment and dismissal of members, the hiring procedure of investigators, and the regulations of the Independence on Status of committee members, it is difficult to ensure that an independent and substantive deliberation will take place. Only intensive deliberation on some selected cases that clearly caught the eye of RSD officers is inevitable.

Even with respect to litigation, the provision of the right to receive the assistance of an attorney is unclear, so the opportunity for practical legal assistance is not guaranteed. If it is difficult to fully attach the public defender in administrative procedures. At least in the litigation process, it should be stipulated to make public defense compulsory. Refugee litigation is similar in structure to criminal litigation. Criminal litigation that requires the assistance of a lawyer so that there is no unfairness from a prosecutor who is formally claiming 'guilty' and refugee litigation that requires the assistance of a lawyer to avoid unfair decisions from litigators who claim 'non-recognition of refugees'. it is no different Considering the purpose of the provision of the necessary public-defender system in the Criminal Procedure Act (Article 33 of the Criminal Procedure Act).⁹ In view

⁸ In practice, it is used only to the extent that the RSD officers are obliged to review all the materials submitted 'for the benefits of applicants' regardless of the grounds of representation, agency, etc.

⁹ Article 33 (Court-Appointed Defense Counsel)

(1) In any of the following cases, if no defense counsel is available, the court shall appoint a defense counsel ex officio:

1. When the criminal defendant is placed under detention;
2. When the criminal defendant is a minor;
3. When the criminal defendant is 70 years of age or over;
4. When the criminal defendant is deaf and dumb;
5. When the criminal defendant is suspected of having a mental disorder;
6. When the criminal defendant is indicted for a case punishable with death penalty or

of the intended purpose, the existence of an interpreter alone is insufficient. Even in refugee cases, where strict defense and criticism on the grounds of non-recognition are required, a system of public defenders must be prepared. This is because the possibility that the administrative petition will be overturned in a personal lawsuit conducted without the assistance of a lawyer is 0% regardless of the court's good intentions, considering the degree and scope of the proof of the refugee lawsuit. Roughly speaking, refugee lawsuits that are conducted without a lawyer are useless or dishonest procedures that overlook violations of rights.

Third, the right of 'residence' is not clearly defined (Article 6 of the Act). Refugee applicants have the right to stay in accordance with the obligation to prohibit forced repatriation, but the practical meaning of Article 6 should, in principle, be to grant 'status of residence'. In particular, under the current structure where work permits are possible only with a status of residence, if the status of residence is revoked, the grounds for employment are lost, forcing refugee applicants de facto to give up on de facto RSD procedure. The ambiguous provisions of Article 6 eventually aided the use of policy measures that undermine the fairness of the RSD procedure itself.

Fourth, regulations on the rights of recognized refugees are insufficient. Although the legal rights are partially stipulated in Articles 30 to 38, they do not lead to actual 'support'. To receive treatment according to the Refugee Convention even for the treatment of recognized refugees (Article 30 of the Act) is nothing more than a tautology of the provisions of the Refugee Convention, which are effective under domestic law. Recognition of qualifications is useless because the method of accreditation is not stipulated.¹⁰ There is no specific content on social adaptation education including Korean language education (Article 34 of the Act), so social integration education, which requires an initiative to acquire permanent residency, is suggested as the only solution for refugees. If refugees do not voluntarily participate in the social integration program, they cannot learn Korean, cannot participate in the program to make a living, and cannot get a good job. The vicious cycle continues. In the absence of regulations such as employment protection, if there is no guarantee of employment in reality, the future that exists for individual refugees is only to be exhausted by the labor force of simple labor.

Fifth, the rights of humanitarian status holders should be defined in the same way as recognized refugees from the point of view of complementary protection, but this is not the case. As the right to apply for humanitarian status is not explicitly stipulated, there is a controversy over whether or not a judicial action is possible. The right to family reunification guaranteed only to recognized refugees, the regulations regarding the issuance of refugee travel documents, and no regulations regarding refugee's rights applied to humanitarian status holders. Since the status of residence is categorized as a temporary status of residence (G-1-6), it is impossible to apply for permanent residence or to naturalize. Refugees based on the Refugee Convention, humanitarian status holders based on the Convention Against Torture, and support for settlement in Korean society have the same basis and necessity. Now that the number of humanitarian status holders

imprisonment, with or without labor, for an indefinite term or for a minimum term of not less than three years.

¹⁰ North Korean Refugees Act Article 14 (Accreditation of Qualifications) (3) Where it is deemed necessary to implement paragraphs (1) and (2), a committee mandated to examine whether to grant the accreditation of qualifications may be set up as prescribed by Presidential Decree.

have increased compared to recognized refugees' numbers, we provide incentives for individual refugees to not only defend their human rights, but also to feel proud as a member of Korean society and have a passion for settling in. The same level of rights as recognized refugees should be guaranteed.

Sixth, it is a matter of the rights of refugee applicants. Although the provisions for subsidizing living expenses (Article 40 of the Act) are stipulated for refugee status applicants, they are inflexibly stipulated. Therefore, there is no basis for budgeting for livelihood support even in the case of the evacuation of Yemeni refugees or the imminent mass refugee situation. Although the six-month limit is stipulated in the Presidential Decree, at least the provisions regarding livelihood support need to be extended from the time of refugee application. The key to the treatment of refugee applicants is 'stable status of stay'. Currently, the granting of status of residence to refugee status applicants is based on the so-called refugee guidelines. As a result, the individual circumstances of refugee applicants are not well taken into account, and the process is unstable under the preconceived notion of 'abuse application'. Also, regarding the extension of the period of stay, the extension of the period of stay for a very short time is made at the sole discretion of the receiving official, but there is no standard for that. In order for refugee status applicants to individually and mechanically apply for extension and not receive arbitrary results, in principle, the period of stay itself should be modified until the RSD procedure is over. In addition, suspending the period of stay only in exceptional circumstances not to extend the period of stay not only reduces administrative requirements, but also meets preparation for stable RSD interview of refugee applicants.

C. Non-normative obstacles to refugee act - the negative dynamics of refugee policy stakeholders

Considering the Korean context in which the law can be changed easily not as an expression of unchanging values but as an accidental product of political judgment and policy outcomes, it is necessary to consider the limitations of the refugee law in connection with the existence of obstacles outside the refugee act.

Not only Korean society but also East Asian countries have experienced dramatic economic growth since World War II. Accordingly, at the time of the adoption of the Refugee Convention, it was not expected that it would actively engage in refugee protection as a signatory country. In addition, regardless of the demographics of the actual society, the 'nation' acted as a basic unit to resist colonialism and national crisis, and the imagination for the coexistence of various ethnic groups was absent. In general, the refugee recognition rates of East Asian countries such as Korea, Japan, and Hong Kong are all significantly lower than the global average.

The government has not established any policies for refugees and migrants at all, but has used a policy of managing and utilizing "existing refugees and migrants" and selectively deporting them. From that point of view, refugees were perceived as obstacles in conflict with traditional immigration policies. Advocacy for refugee protection was recognized as conflicting with the interests of the people. In addition, when viewed from the value of immigration control, which overwhelms the value of refugee protection, refugees are all 'fakes', 'immigrants abusing the system', or 'reducing' the number of refugees as a norm is a legitimate policy goal. Immigration

authorities say that the policy goal is to protect 'true refugees'. However, from the perspective of the immigration authorities that there is no 'real refugee' itself, the actual focus of the policy has long been shifted to protecting 'Korea' from 'fake refugees' rather than protecting refugees. In addition, such a problematic view has become even more dignified with the hateful public opinion based on unfamiliarity with some refugees.

Refugees in Korean society did not become a topic of public debate until the refugees of Yemeni refugees sudden fled in 2018, and the concept of 'refugees in Korean society' itself was very unfamiliar to most citizens. The extremely low refugee recognition rate completely deprived us of any opportunity to contact and relate to refugees as real people in flesh rather than as words in the media, creating a vicious circle where misunderstandings about refugees increase even more in our imaginations. So-called 'refugee hatred', or 'Muslim hatred', which is supposed to be the majority of refugees, was created. This hatred, which was formed in some corners of society, also affected the government's policies, and the government suddenly started to "revise" the Refugee act to reduce the guarantee of rights.

In Korean society, where survival of the fittest has become a social norm, hatred of minorities based on meritocracy is gradually expanding its social share by combining with discourses of hatred against various minorities such as women, the disabled, and sexual minorities, fairness rather than justice, and reverse discrimination. Although far-right parties have not yet emerged in Korea with hatred of immigrants to the fore, in the last presidential election, hatred of women, imagined as a source of male deprivation, suddenly appeared on the political agenda. Refugee hatred has a flashpoint that can burn at any time. On the other hand, it is true that the civil society's capacity in the field of refugee human rights is still very insufficient despite the accumulation of remarkable organizations and movement capacities in the field of minority human rights.

In such a situation, government officials who take on refugee policy implementation as 'homework not want to do', political power that fails to mention the rights of refugees and immigrants, and the government's mistake before a consensus on refugee protection is formed, some citizens who formed their first impressions of refugees as a result and the insufficient capacity of civil society in the field of refugee human rights are combined with each other, it is difficult to 'extend' refugees' rights and to 'confirm' them in accordance with norms. Although the framework of refugee protection itself in Korea was not created out of solidarity with Korean society regarding the value of refugee protection, but was achieved through the law's leading role in the enactment of the Refugee Act, there is a reality that it is not easy to amend the law in a pro-refugee direction.

4. Future Tasks of the Refugee Convention and Refugee Law and Norms

A. Future Tasks of the Refugee Convention

As discussed above, the limits within the norms of the Refugee Convention have been expressed in a more dramatic form by meeting the non-normative obstacles of the Refugee Convention for half a century. Indeed, in the past half century, each country's immigration control policies have developed into 'how to avoid it' rather than 'how to better comply with the obligation to ban forced repatriation'. A paradox has arisen in which refugees are pushed out of the sea

before reaching the territory to avoid the mandatory repatriation ban. The Safe third Country theory, which arose under the premise that repatriation does not violate obligations unless repatriated to the country of origin, was perfectly established. As an extension of this, there are also policies that require refugees who have applied for asylum to be physically returned to an island rented out of the country of origin or a place leased through a contract, etc., for RSD interview there.

The “universal concept for refugees protection” is also being lost. Contrary to the fading aftermath of the Syrian war and its conservative attitude towards refugee evacuation, it is difficult to simply welcome the opposing attitudes of European countries toward Ukrainian refugees. Of course, it is of course meaningful that the agenda of transboundary refugee protection that has arisen due to the current situation is reclaimed and that so many people have found refuge. As a result, the slogan of refugee protection reappeared in the front of society in Europe, and the momentum of the far-right parties, which had been on the rise, is also a little bit weakened.

However, at the same time, discriminatory expressions such as 'Europeans' and 'people like us' rather than 'Other Muslims' that appeared in some places as the basis for protecting Ukrainian refugees raise a fundamental question. The core of refugee protection is the ‘principle of non-discrimination’. This is because protecting refugees from discrimination and persecution based on it is the backbone of refugee protection. In the end, ‘selection of refugees to protect’ should be read as ‘a victory over the human rights protection principle of immigration policy based on screening’ rather than accepting the reality of refugee protection. Although the protection legal system for Ukrainian refugee is quickly passed, the situation in which Muslim refugees are simultaneously rejected at sea is in fact a universal norm, even though refugee protection operates discriminatory in the common and individual interests of each country. It raises the question of whether the Refugee Convention is being used only for fraudulent purposes as it is achieved through the implementation of the Refugee Convention. It should also be critically evaluated in the same context that in Korea, the slogan to evacuate the Koreans first came out in the political world regarding the protection of Ukrainian refugees, saying that it is necessary to ‘protect our compatriots’ rather than just ‘protect refugees’.

If so, where can the future of the Refugee Convention be found? It is difficult to imagine a new normative agreement that will fundamentally reform the framework of the Refugee Convention, which will be born amid the common task of overcoming the world war. In the end, if the Refugee Convention is not discarded because it has many limitations and is not treated as a relic of the past, if the international community agrees that the protection of the rapidly increasing number of refugees is still meaningful and urgent despite the changed environment, then the future should be envisioned in two ways.

First, the limitations of the Refugee Convention must be supplemented, 'more radically' and 'more comprehensively'. We should not have any hopeful illusions about the existence of the Refugee Convention. A distinction must be made between what can and cannot be done by law. While maintaining the framework of the Refugee Convention, it should be interpreted and implemented more radically in a legal sense. The Refugee Convention is outdated and limited, but still useful, and is fundamentally the only “weapon” for individual refugees at risk of persecution. The Refugee Convention is a weapon as the last line to prevent the repatriation of refugees fleeing serious human rights violations and ensure peace. The obligation to prohibit forced repatriation

should be interpreted more radically. The law itself cannot lead to love and hospitality. The norm of the Refugee Convention itself cannot trigger the will to protect refugees, but it can prevent unjust authorities' attempts to reject refugees. It is here that the practical significance must be found. When countries look for ways to evade their obligation to ban forced repatriation, more aggressive and sharp interpretations should be attempted even in the changing environment to draw a line that should not be crossed. It should be declared using the authority of International norms have no reason to exist unless they can serve as weapons to vulnerable refugees who are not protected by the domestic laws of the convention countries.

In addition, it is necessary to use normative resources outside of the Refugee Convention to be complemented "comprehensively". As a tool to overcome the limitations of 'duty-centered' and 'opposing relationship between the convention country and refugees as individual' pointed out in the aforementioned internal limits of the Refugee Convention, it is necessary to continue to preserve the significance of the Global Compact for Refugees(Hereinafter GCR). The 1st Global Refugee Forum, held in Geneva at the end of 2019, was an attempt to actually boost the purpose of the implementation of the Global Refugee Compact through the participation of civil society, rather than a secret agreement between countries. Although it is not without the feeling that all discussions were conducted online due to the pandemic crisis that occurred immediately after, and went back to the secret discussions of high-ranking officials in the first world international organizations and each country again. However, the concept of 'Whole Society Approach' of the Refugee Global Compact penetrates the gap in the Refugee Convention. Moreover, one expects the structure to trigger spontaneity rather than a way to enforce obligations as a law.

Regional agreements must also be made continuously. Although refugee protection based on 'similarity', whether of race, culture, or religion, should be explicitly rejected as a violation of the principle of non-discrimination, in order not to impose the burden of refugee protection on individual countries as an accidental burden, so refugees should be avoided. In order not to understand it, solidarity and cooperation among countries for refugee protection and sharing of responsibility for the realistic burden are necessary. If it is difficult to reach a global consensus on refugees, a common response to regional issues also needs to be discussed in the direction of 'refugee protection' rather than 'refusal of refugees'. In East Asia, unlike Europe, North America, South America, and Africa, there is no regional agreement on refugees. The reasons for this were that the development patterns were not uniform during the half century between countries reorganized after World War II, that the task of overcoming the colonies of individual countries took precedence over the formation of an identity as 'Asia', and that such as a lack of common understanding. However, it is also necessary to imagine such regional agreements in the future-oriented direction in East Asia.

Second, for the protection of refugees, a social movement must be organized to change the environment outside the Refugee Convention, to prevent the "politics of the Walls", to prevent the power of the "States-returned," and to break through the human rights crisis with the principle of solidarity. In other words, the Refugee Convention should be "utilized" in the cause of refugee protection, and social creativity regarding refugee protection should not be restricted within the limits of the Refugee Convention. Activities related to refugee protection have been mainly composed of three types: 'law-based advocacy activities', 'urgent refugee relief activities' and 'international development activities'. It is true that, unlike refugee relief activities, which have

genealogical roots in charity and compassionate activities, legal-based advocacy activities have brought the discourse of refugee rights to the fore in refugee countries, and in fact, many institutional improvements have been made. It is also true that it created an area that is distinct from international development activities that are somewhat distant from human rights. However, it is also clear that law-based advocacy activities, like direct action, have shown limitations in limiting the imagination of a movement based on the right of resistance and expanding the possible scope within the existing law, and monopolizing the interpretation and application of the law. It is also true that the role of refugee parties who do not possess such a powerful language has been limited as activists have come to the fore. When imagining the future of the Refugee Convention, clearly recognize the limits of advocacy activities based on such laws, and broaden the contact point with the other two activities related to refugee protection, the minority human rights movement and the peace movement based on intersectionality. Another task is to ensure that the voices of refugee parties are heard more as active actors showing the normative limits and possibilities of the 'Refugee Convention', not just as 'passive objects of the authorities' disposition'.

Ultimately, the future of the Refugee Convention is to sharpen the meaning of the principle of prohibition of forced repatriation, which is the fundamental value of the Refugee Convention, and in the end, in the changing environment, the solution lies in removing the obstacles outside the norm and building various solidarity outside the norm.

B. Future Tasks of the Refugee Act of Korea

The future tasks of the Korean refugee act are not much different. In fact, it is not unreasonable to say that the essential creation of the refugee system in the Republic of Korea started with the enforcement of the Refugee Act, and its history is very short.

However, without an opportunity for fundamental change, refugee protection and implementation of the Refugee Act in Korea will not be very different from the present, so it is not hopeful. Less than 100 refugees gain status each year. Arithmetically, even after 10 years, it will increase to 1,000, and if children are taken into account, it will increase, but after 100 years, it will be only 10,000. Even after 10 years, refugees will still be a minority in Korean society. Some legislative improvements against the tight operation of the refugee system and institutional improvements through judicial challenges will be made and some refugees will be able to find refuge in Korea, but at the same time, many unseen refugees will lose the opportunity to settle. They will voluntarily leave the country and wander or be deported somewhere. Although the children of refugees are growing up in Korean society, they will not have the opportunity to accumulate awareness as a member of society or the capacity to demonstrate individual creativity by experiencing discrimination that is not accepted as a member of Korean society more repeatedly.

What should I do? Just as the future of the Refugee Convention lies in developing imagination and solidarity outside the Convention while sharply defending the essential values of the Refugee Convention, I believe that the future of refugee law also lies outside the law. The refugee law itself is not a product of a political agreement, but is maintained as a weapon of a minority that holds the fundamental value of refugee protection, but refugee protection itself should be fully promoted outside of the law.

Efforts to legislate the limitations of the aforementioned individual provisions of the Refugee Act will be extremely necessary and will be very slow. The way towards that direction is not simple either. The reason that comparative legal researches always have limitations is that even if the laws and regulations of individual countries are enacted as a norm for the implementation of international norms, they are formed in the specific context of the society, so only by bringing the norms that are considered more advanced as they are, progress is guaranteed. that it can't be done Just bringing overseas precedents for reforming the refugee law will not solve all problems. In order to create a system that works in the dynamics of Korea, it requires a lot of effort to fit into the Korean context.

In order to elicit such efforts to amend the law, as well as to discuss and create a future Korean society that is not based solely on 'ethnicity' as an equal member of all, the refugee's place outside the law in discourse, and Efforts to secure in the actual physical space are indescribably important. For example, the activities of the Korea Refugee Rights Network and individual NGOs, lawyers, academia, and human rights groups. As Allies in solidarity with refugees, citizens' participation should be expanded both quantitatively and qualitatively.

Right now, the refugee advocacy movement in Korean society actually lacks people. In order for refugees to receive judicial relief in the slanted structure of the current RSD system, the active activity of professional lawyers is needed at least ten times greater than the current civil society capacity. If the number of professional lawyers participating in refugee advocacy activities increases tenfold, the number of refugees who will receive confirmation of their refugee status in Korean society can increase that much. This is a broken structure in which South Korea's RSD system cannot be expected to function normally without active intervention from the side. In addition, in order not only to secure legal status, but also to help refugees settle down in Korean society as beings with bodies, dreams, and love, refugee human rights organizations that are at least ten times larger than now must move with professionalism. Refugees, unlike ordinary migrants, often have a post-traumatic disability or mental illness. There is no organization to assist in this regard. If interpreting resources that can be connected to various places are not provided socially, refugees in all fields of medical care and education are blocked from accessing Korean society. We need organizations that will link employment and open the way for refugees to use their past expertise to demonstrate their capabilities in Korean society. Unlike Seoul, which absorbs everything, considering the cost of living and employment, many refugees live outside of Seoul. Therefore, there is a much greater need for organizations that are active in areas other than Seoul. In a Korean society where education determines everything, children of refugees can design their own future without giving up on their studies due to poor learning. Neighbors and communities in the neighborhood that can be shared are needed. Actively acting citizens are also needed to raise their voices in the streets by saying no to unfounded hatred of refugees when widespread.

As such, how to secure the interest and active participation of citizens who will drive changes in laws and fundamental policies outside of the law will determine the future direction of the refugee law in the Republic of Korea. If successful, the law will be amended to defend refugee rights. If it is not successful enough, it aims to effectively improve the system formally, like the government's amendment to the Refugee Act, which is currently proposed to the National Assembly as a response to the petition for refugee evacuation of Yemen in 2018, but it substantively aim reducing number of refugees in Korea. There will be developments in legislation that will

produce the consequences of such a form that will cleverly evade the obligation to prohibit repatriation. After all, if the subject of legislation is the citizen, and if the sovereignty of the state rests with the citizen, then the future of refugee act also depends on the citizen.

Improving the refugee act in the desirable direction of Korean society is not only meaningful to individual refugees who have fled to Korea or to the development of Korean society. Korea's role in East Asia, if not sufficient, has had the effect of setting a precedent for neighboring countries. If Korea adopts a direction to promote refugee protection, neighboring countries will also have to consider it.

5. Conclusion - Scale which measures success of refugee protection after 10 years

I believe that the normative position and development potential of the Refugee Convention and the Refugee Act depend solely on the activities of the citizens surrounding it. The state manages the process, but it is up to the citizens to determine the direction of that administration. No one can predict what will continue to happen in the future. Paradoxically, it was difficult to predict that even if the intention was undesirable, there would be some active will to protect refugees and the speech of the far-right parties would be softened by the war that Russia had started. It was also difficult for anyone to predict that an unprecedented pandemic would sweep the world for more than two years.

Then, even if we stop predicting the unpredictable, we should continue to respond to the predictable. One of the predictions is that refugees will continue to emerge. As revealed in the adoption of the Refugee Protocol in 1967, the problem of war and refugees seemed to be diminished at first, but the reality turned out to be the opposite. Gradually, the war becomes permanent, and it becomes difficult to find a clear front of wars. A culture that violates human rights is not easily changed. The return of the States will likely exclude the paradox that calls for stronger leaders and dictators to discriminate against those who are seen as "others" in the name of defending fundamental values. If the wealth of society as a whole is distributed unequally in the form of a solidification of classes rather than equally, and if the wealth of society as a whole does not rapidly increase as in the past, the interest and capacity for refugee protection is likely to be put off as a lower priority. Tragically, instinct takes precedence over good deeds to consider survival. The climate crisis is certainly not something that will happen in the future, it has already happened. More and more fellow citizens of the global village will become refugees and move away from their hometowns, causing numerous controversies in the process. then? What if you could predict something like this? Then we need to discuss how to protect refugees who are seeking refuge from their homeland together.

In Korean society, I believe that the measure of whether such discussions were successful depends on the successful settlement of Afghan refugees 10 years later. Although they have been given the bizarre name of 'special contributor' due to political considerations, they are 'Afghan refugees'. They are refugees who have fled to Korea within the framework of a typical resettlement refugee. In the past, a large number of refugees fled to Korea and had children, but they obtained a stable status of residence at once, and more than half of them were underage children. The fact that they are students who will form friendships and grow up is definitely a different event. Whether these refugee children who have already come are looking for their dreams, future, and

happiness in Korean society after 10 years, or whether they will be isolated in discrimination and cold-heartedness. I think you can measure your success or failure. As a 'clear future to come', we seek protection measures for global solidarity for refugees who will increase in the future, and as 'the present that has already arrived', we can safely secure a social place for refugees living in each country and secure a social place in Korean society. Making peace, that will be an opportunity to define the future of the Refugee Convention and Refugee Law.

1. 2022년 난민협약과 난민법의 자리 - 규범이 할 수 있는 것과 없는 것을 구분하기

올해 2022년은 시리아 전쟁이 11년차로 접어든 해다. 아프가니스탄 카불이 탈레반에게 점령 된지 1년이 지난 해다. 현재 러시아의 우크라이나 침략이 현재까지 계속되고 있고, 해외로 피난한 우크라이나 난민의 수가 500만명이 넘어간다고 알려졌다.

중남미에서 북미로 피난하는 난민의 수도 줄지 않았고, 코로나19 팬데믹의 위기는 가장 취약한 국가와 취약한 계층을 곤란에 빠뜨렸다. 세계 각지에서 오랫동안 예견되어왔던 기후위기의 문제가 미래가 아닌 현재의 문제로 다가오고 있다. 난민과 국내실향민의 수는 집계를 시작한 이후 최대치에 달하였다.

난민협약을 비준한 이후 독립된 이행법률로서 난민법을 제정하였음을 강조하는 한국은 난민인정률이 세계에서 가장 낮은 수준이다. 한국으로의 피난을 희망하는 난민들은 늘고 있으나, 난민 보호를 둘러싼 환경과 정책결정자들의 의지는 점차 나빠지고 있다.

이런 일들은 언제 일어난 일인가? 난민협약이 제정된지 60년이 지났고, 일부 흠결을 보완하기 위해 2018년 12월 17일 유엔총회에서 난민글로벌컴팩트가 채택된 이후의 일이다. 한국에서는 난민법을 제정하고 시행한 이후의 일이다. 가장 오래된 인권규범으로서 난민협약의 존재에도 불구하고 이와 같은 상황은 변하지 않았다. 그렇다면 이후 1951 난민협약 혹은 이를 이행하기 위해 각국에서 제정한 국내규범들은 과연 지금도 어떤 의미가 있는가? 한계에 부딪힌 것은 아닌가? 앞으로도 무엇인가를 기대할 수 있는가?라는 질문이 나오는 것은 자연스럽다.

오늘 기초발제문은 동아시아에서 난민보호국으로 거듭나야 하는 한국에서 이와 같은 규범적 질문에 대한 답을 시도해보기 위한 작은 시도다. 국제규범으로서의 난민협약과 국내법으로서의 대한민국의 난민법의 한계를 개관적으로 평가해보고 난민보호를 위해 향후 어떤 규범적 개선들이 요구되는지를 제안해보려 한다.

2. 난민협약의 현재와 미래

난민협약의 한계는 난민협약의 규범 내적 한계와 규범 외적 장애로 나누어볼 수 있다. 좋은 국제인권규범의 존재는 수범자인 각국 정부로 하여금 더 나은 난민보호를 꾀하도록 하는 근

¹ il.lee@apil.or.kr 난민과 취약한 외국인의 권리를 옹호하는 공익변호사 단체 공익법센터 어필 변호사. 난민 인권네트워크 의장을 역임하고 있다.

거로서, 혹은 난민보호를 촉진하기 위한 무기로서 사용될 수 있지만, 충분한 난민보호의 결과를 만들어낼 충분조건이 되지는 않기 때문이다.

전쟁등의 전란 또는 정치체제, 종교, 문화, 사회적 요인으로 인해 국적국으로부터 보호를 받지 못하고 박해를 받거나, 보호를 기대할 수 없는 난민이 발생할 경우가 문제 상황이다. 난민은 어디로 가서 어떤 보호를 받을 수 있는가. 규범은 이와 같은 통상적 상황에서 잘 작동하는가.

가. 난민협약의 규범 내적 한계

첫 번째 한계는 난민협약의 구조가 ‘협약국’만을 당사자로 한 ‘사후적 해결’을 대상으로 삼았다는 것이다. 난민협약은 ‘국적국’의 ‘배타적 주권’ 및 ‘난민 발생 원인의 감소’에 영향을 미칠 의사가 없다. 상수로서 존재하는 난민들이 국내에서² ‘출현’하고, 인접국가 및 제3국에 출현하였을 경우의 문제만을 다룬다. 물론 국적국 내에서 난민을 발생케 하는 ‘원인’은 난민협약이 아닌 세계인권선언 및 기타 국제인권협약들의 틀 안에서 다뤄져야할 문제이긴 하다. 하지만 난민협약에는 이와 같은 부분이 삭제된 채, 상수로서 발생한 난민에 대한 사후적 보호에만 초점을 맞추고 있기에 근원적 해결이 될 수 없다.

또한 ‘국적국’이 아닌 ‘협약국’과 ‘개별 난민’의 대립적 관계에서 권리와 의무를 설정하기에 협약국에서 난민보호에 관한 법체계가 고도로 완비되어 있거나, 협약국의 난민보호 의지가 강하다는 전제가 충족되지 않고서는, 난민보호는 규범적 허상에 불과하다. 난민협약에서는 ‘국적국’만 사라져 있는 것이 아니라, ‘인근 국가’도 사라져있다. 이에 난민의 ‘출현’에 인근 국가와의 연대성을 통한 해결을 모색하기 어렵다. 결국 난민은 협약국에는 ‘불청객’으로서 우발적으로 출현한 짐이 되고, 난민이 출현하지 않은 인근국가에게는 행운으로 또는 난민거부 이민정책의 성공으로 여겨진다. 또는 인근국가간 난민보호를 위한 연대가 아니라 효율적인 난민거부와 기계적 책임분담을 위한 연대가 발생하게 된다.

게다가 난민협약상 강제송환하지 않을 의무, 법적 권리를 확인해야할 의무는 ‘국가’에만 있기 때문에, 정부가 아닌 시민사회, 기업, 종교등, 비정부영역의 활동의 여지가 난민협약 안에서는 전혀 상상되지 않는다. 모두 난민협약의 공백이 만들어낸 결과다.

두 번째 한계는 난민협약의 난민보호가 개별 ‘협약국’에 ‘의무’ 부과라는 방법을 통해서 이뤄진다는 것이다. 기본적으로 난민이 피난한 협약국은 난민보호의 재량을 발휘할 수도 있지만 기본적으로 국가주권에 근거한 출입국 정책의 작동으로 난민을 거부하거나 소극적인 보호를 통해

² 국내실향민(IDP, Internally Displaced Persons)은 이러한 난민협약의 틀 안에서 난민으로 포섭되긴 어렵다. 그러나 사실 보호 필요성의 면에서 전통적 난민과 차이를 찾을 수 없거나, 오히려 해외로 피난할 자원을 갖지 못한 경우 더욱 취약한 경우가 많아 유엔난민기구는 국내실향민도 활동대상으로 포섭하고 있다.

선 근거를 할 것이 전제된다. 이때 난민협약은 소위 강제송환금지의무(Non-Refoulement Principle) 및 이에 기초한 협약상 난민의 권리보장에 관한 의무를 부여하는 것을 통해 협약국의 재량을 강제로 제약하는 형태로 작동한다. 이는 몇가지 세부적인 한계를 도출한다. 권리가 없으면 의무가 없듯 난민협약의 의무 부과는 개별 협약국의 관할권이 미치는 '영토 및 영해' 내에서만 작동하기 때문에, 이로 인해 영토 바깥에서의 협약국의 난민보호를 이끌어낼 수 없다.

또한 법은 마음을 얻어낼 수 없다. 의무를 계속 부과할수록 난민보호는 자발성을 잃고 하기싫은 숙제가 된다. 의무를 부과하는 것은 난민보호의 의지를 이끌어내기 보다는 오히려 의무를 회피하는 방법을 개발케 할 수 있고 실제로 반세기 동안 난민을 둘러싼 각종 정책은 강제송환 금지의무를 회피하는 형태로 발전해왔다 더욱이 '강제송환금지'의 의미를 풍성하게 해석할 수 있도록 여러 이론이 발전하였다 하더라도, 협약국이 넘어서는 안되는 마지노선은 단지 '강제송환' 뿐이라는 것은, 강제송환의 결과만 이르지 않는다면 '무엇이든 해도 된다'라는 역설을 낳았다.

세 번째 한계는 난민협약이 낡았다는 것이다. 난민의 정의가 협애하다. 관습법상 강제송환금지의무의 대상이 되는 난민의 범위를 각국의 협의를 통해 정하였기 때문에 난민의 정의는 제 2차 세계 대전 이후 '상수'로 발생한 난민의 '사후적 해결' 그리고, 그 당시 발생한 난민들의 유형화에 기초해있다. 즉, '역사구속적(History Binding)'인 정의다. 하지만 난민을 둘러싼 환경이 변화하였다. 박해의 주체가 국가가 아닌 사인, 국가보다 강성하나 실효적 지배를 하는 군사집단, 정부보다 더 큰 기업일 경우가 생겼다. 협약상 5대 사유가 열거적이라는 것도 문제다. 여기에 포섭되기 어려운 박해의 유형이 대두된다. 국제사회의 분업체계와 경제적 격차 속에서 제3세계의 '가난'은 개인의 문제가 아니고 지구적인 구조의 문제다. '경제적 목적의 피난'에 관한 보호가능성은 난민협약의 기안 당시 서구와 동구 국가간의 논쟁으로 이미 논의된 적이 있다. 그러나 당시 예상했던 것보다 훨씬 큰 차원으로 '경제적 위기로부터의 피난'은 단지 더 나은 삶이 아닌 생존과 직결되었을 때, 전통적 의미의 '5대 사유와 연계된 피난'과 사실 구별하기 쉽지 않음에도 난민협약의 보호대상에서 배제된다.

이미 국제사회의 가장 큰 현안인, 기후위기로 인해 발생할 난민 역시 보호되기 어렵다. 급박한 자연재해나 국적국의 관할이 사실상 붕괴된 경우를 제외하고는 이론적, 실무적 시도를 하더라도 협약상 난민의 정의에 포섭되기가 매우 어렵다. 5대 사유와의 관련성, 박해, 국가 보호의 기대가능성 모든 면에서 해석적 난점이 있다. 다소 비관적으로 말하자면 난민협약상 난민으로 포섭하기가 어렵기에 단지 제3국으로 피난이 완료된 경우 송환하는 것이 강제송환금지의무에 반하지 않는가만 방어적으로 고려할 여지가 있을 뿐이다. 코로나19로 인해 표출된 각국의 국경통제, 백신과 방역물품들에 대한 자국 우선주의가 연대의 원리를 압도하는 비극적 상황을 이미 목격한 국제사회가 기후위기로 인한 난민들의 보호에 난민협약을 근거로 할 수 있는 적극적 활동에 무엇이 있을까 냉소하게 되는 이유다.

네 번째 한계는 난민협약에 내재된 근본적 구조인 국적국과 협약국 사이의 관계가 불평등한 국제사회의 위계질서를 반영하고, 이에 '보호가 필요한 난민'과 '선량하지 않은 이주민'을 부

당하게 구별하려 한다는 것이다. 잘살고 부유한, 인권이 보다 보장되는 협약국과 보다 가난하고 안전하지 않고 인권이 보장되지 않는 인권침해 당사국인 난민이 피난해 온 국적국 사이의 관계는 국제사회의 구조속 제1세계와 제3세계의 불평등을 그대로 반영하고 있다. 난민협약은 전쟁도, 인권침해도 방지하지 않아 개별 국가에서의 난민발생의 근원적 원인을 '사전적'으로 없애지 못한다는 한계를 넘어, 국제사회 속에서 생성된 '정의롭지 않은 불평등'을 변경되지 않을 상수로 이해하고 있다. 제1세계에서 제3세계로의 이주는 결국 지구적으로 발생하는 이주민의 이동경로와 겹친다. 이 과정에서 난민협약은 그 중에서 '보호가 필요한 선량한 난민'을 제1세계 국가들이 어느정도 체리피킹하는 것을 오히려 '장려'하고, 체리피킹되지 않은 사람들을 '보호필요성이 없는', '선량하지 않은', '불법적인', '경제적 목적만 가진' 이주민으로 낙인찍는 관행을 정당화시킨다. 난민협약의 이런 구조는 '정의로운 국제사회의 질서'를 만들어내기 위한 도구로서 활용되지는 않고, 오히려 결국 제3세계 국가에서 제1세계의 국가로의 이주를 어느 정도로 용인할 것인가라는 선 굵기를 시도하는 제1세계 국가들의 정책을 '난민보호'의 정도로 평가하게 하여 분식시키는 효과를 낳는다. 이른바 '이주의 불법화'다. 모든 원죄를 난민협약에 돌릴수는 없지만, 제1세계 백인 활동가들의 제3세계 원조활동과 같은 형태로 난민보호활동이 작동하는 것은 난민협약이 '인권침해 발생 원인'에 눈을 감고 있다는 사실에서도 근거를 찾을 수 있다.

나. 난민협약의 규범 외적 장애

규범 외적 장애도 있다. 경제, 기술, 정책, 문화가 1951년과 2022년은 다르다. 세상은 변화하였다. 부의 총량이 증가하였고, 인구 역시 급증하였다. 기술의 발달은 예상보다 컸다. '협약국의 국경 또는 영토에 출현한 난민'을 전제한 난민협약의 틀이 예상했던 것과 달리, 항공기를 통한 국가간 이동이 기하급수적으로 증가하자 난민협약이 설정한 강제송환금지의무와 영토주권과의 해석적 난점이 도출되었다.

첫째 '국가의 귀환(Return of States)'이라고 평가되는 사태는 연대성의 원리를 자국우선주의로 대체한다. 과거의 논의는 자본의 자유로운 이동에 비해 자유롭지 않은 인간의 이주 제한에 대한 비판이 주를 이루었다. 그러나 이제는 자유로운 자본의 이동과 세트를 이루었던 축소된 국가가 아닌, 자국 산업, 기술 보호와 일자리 확보를 위한 확대된 국가가 새로운 전형으로 등장하고 있다. 국가는 보다 자유롭게 상품에 대한 과세, 출입국에 대한 통제, 자국 산업에 대한 금융지원등을 시도한다. 낮아진 자본수익률과 혁신의 지체는 국가간 생존 경쟁을 다른 차원으로 이끌어간다. 국가간 관계인 외교는 '가치'에 기반을 두기 보다 레알폴리틱과 같은 현실주의에 기반을 두게 된다. 초국가적 국제기구도 점차 힘을 잃어간다.

실례로 임박한 우크라이나 전쟁을 유엔을 위시한 국제사회는 전혀 막아내지 못했다. 반박해서 등장하는 국제기구 무용론은 누군가의 노력이 부족했다라는 추상적 자성이 아닌 평평하지 않은 세계속 국가의 귀환이라는 구조적 변화 속에서 더 정확히 이해될 수 있다. 제2차 세계 대전의 피해의 복구라는 연대적 원리를 통해 난민협약의 합의를 이끌어 냈던 연대가 과연 지금 세계

에서 과연 재현될 수 있을지 의문이 품어지는 이유다. 과연 2022년의 세계는 난민협약과 같은 합의를 다시 재현할 수 있을까?

둘째, ‘힘오의 정치’에 기대어 있는 극우주의가 다시 발현하고 있다. 상징적인 인물이었던 미국 ‘트럼프’ 전 대통령의 ‘트럼프즘’은 일개 국가의 현상이 아니다. 세계 대전의 참화를 통해 ‘반복되지 않아야 할’ 것으로 합의된 인종적 차별과 전쟁이라는 국제적 합의는 희미해져가고 있다. 인종간, 종교간 차별과 편견에 연동한 범주화는 점차 강해지고 있다. 전통적 의미의 ‘노동’에 관한 권리담론은 ‘일자리 창출’로 대체되었다. 그 어떤 정부도 변화되는 기술적 환경과 경제구조 속에서 모두에게 일자리나 사회복지적 혜택을 약속할 수 없는 상황이 도래했다. ‘반이만’의 서사는 이와 같은 기술적 환경과 경제구조의 변화 속에 ‘우리의 안전과, 경제적 풍요, 혹은 문화적 정체성을 위협하는 위험한 타자’라는 형태로 교묘하게, 그러나 매우 강고하게 등장해가고 있다. 타자로서의 난민은 ‘동일성과 유사성’을 기초로 뭉쳐서 점차 높아져가는 개별 국가의 장벽을 넘어서기가 점차 어려워졌다.

셋째, 난민협약의 강제송환금지의무는 ‘국경 및 영토’에서만 작동하였지만, 각국의 출입국관리의 국경은 점차 확대되었다. 이른바 ‘출입국 국경의 확대’ 현상이다. 출입국관리의 국경은 전통적 의미의 출입국항에서만 작동하며 이를 대사관의 사증(visa) 심사로 일부 보완하는 형태로 작동해왔다. 그러나 이제 각국의 출입국관리는 보다 촘촘해져 ‘무사증’의 경우도 전자적 심사를 통한 허가를 하는 방식으로, 비행기 탑승전 ‘항공권 발권’ 전에 전자적으로 전송받은 정보를 통해 발권여부를 통제하는 방식으로까지 점차 확대되었다. 난민에 관하여 축적된 정보들과 프로파일링은 잠재적으로 여행객이나 비즈니스맨으로서의 외피를 입었으나 피난을 시도하려는 난민들을 구별하여 국경 도착을 통제할 수 있게 된다. 난민을 미리 차단하는 계기가 되는 것이다. 더욱이 이와 같은 ‘출입국 국경의 확대’의 속도는 사법적 통제의 발전의 속도보다 훨씬 빠르다. 피난국의 국경이 아닌 제3국의 국경에서 벌어지는 난민에 대한 비행기 탑승 거부를 피난국의 법정에서 다룰 방법은 난망하다. 이와 같은 기술의 발전은 난민협약의 오래된 틀을 넘어서고 있다. 반세기 동안 각국 경에 세워진 수많은 물리적 장벽 역시 난민들의 피난을 전례없이 차단하고 있다.

3. 대한민국 난민법의 현재

이와 같은 난민협약의 한계에 관한 분석은, 아시아 최초의 독립적인 난민협약 이행법률을 제정했다며 반복해서 강조하는 국가, 그리고 아시아에서 난민심사 제도를 운영하는 몇안되는 국가인 대한민국에서의 난민법의 현재를 평가하고 미래의 방향을 가늠해 볼때도 유용하다. 난민법 자체가 난민협약의 이행을 위해 제정된 것이기 때문이다.

난민협약의 한계를 분석하기 위한 앞선 논의와 달리 난민법의 한계를 분석하기 위해서는 ‘한국사회의 특수성’, 그리고 ‘보편’에 관계된 난민협약과 달리 ‘특수’에 관계된 국내법이 작동하는 ‘한국의 사건적 환경’이 먼저 추가로 언급될 필요가 있다. 이는 난민협약의 비준, 난민법의 입법과 이행의 과정이 한국사회에서 어떤 의미가 있었는지, 그리고 보편적 규범으로서의 난민협약

이 대한민국이라는 특수한 환경 속에 들어오면서 어떻게 한계를 노출하고 현재의 모습을 보여주고 있는지를 분석하기 위한 전제가 된다.

가. 한국에서 소수자 인권에 관한 법의 자리와 난민법

한국에서 법률의 자리는 어디에 있는가? 한국사회에서 법은 정책의 위에 있는가 아니면 법은 정책 집행의 산물에 불과한가? 법은 단지 다수의 의견을 강제적으로 제도화할 수 있는 형식적 민주주의의 기술적 산물인가 아니면 법은 근본적인 이념을 확인하고 실현하는 도구인가?

형식적 민주화가 달성되고 대통령 직선제가 달성된 1987년 이후에도 한국에서는 통치 구조론 외에 각종 기본권에 대한 논의가 실질적으로 뿌리내리지는 않았다. 헌법과 법률은 법기술자들의 영역일 뿐이었다. 실제로 헌법과 법률이 보장하고 있는 다양한 권리들은, 실제로 사회에 규범력을 가지고 뿌리내렸기 보다는 법기술자들의 필요에 따라 집행력이 있다며 활용될 수 있는 것일 뿐 그 자체로 '정당한 의미'를 갖는 권리들로 이해되지는 않았다.

한국에서 난민법에 관한 논의를 보아도 그렇다. 난민법이 제정되고 시행된다는 것 자체는 '주무부처'인 법무부와 각 행정부 관료들에게는 '숙제'처럼 따라야 할 법률이 있다는 것만 의미하지 난민보호의 가치를 '재확인'한 것으로는 이해되지 않는다. 한국의 헌법에는 소위 망명권이 규정되어 있지 않다. 한국의 헌법은 외국인의 권리가 원칙적으로 보장되지 않고 성질상 국민의 권리만으로 볼 수 없는 경우 외국인에게도 권리가 보장되는 것처럼 기이한 형태를 취하고 있다. 이러한 헌법적 배경하에서 외국인의 자리란 원칙적으로 한국에서 허용되지 않는 것이고, '누군가로 부터 허용'되었을때만 '적법'한 것이 된다.

난민협약이 1992. 비준되었을때의 한국의 환경은 군부독재를 마치고 민주주의국가, 정상국가로서 해외와 소통하는 모습을 보여줘야 할 정무적 필요가 있던 환경이다. 북한이탈주민에 관한 강제송환금지를 중국 정부에게 요구하기 위한 외교적 환경으로서 우리의 이행을 보여주기 위해 난민협약에 가입했다는 배경도 있다. 난민을 보호하고자 하는 의지가 정부에 있었다기 보다는 '난민'이라는 주제를 한국 정부의 위상제고를 위해 활용할 필요가 있었던 것이다.

난민법이 2011. 제정되었을 때 역시 마찬가지다. 정부에서 먼저 시작한 것도 아니고, 의원입법 형태로 시민사회의 제안이 받아들여져 제정되었다. 종전에는 출입국관리법에 일부 조항을 포함시켜 운용해왔고, 대부분의 심사에 관한 절차적 권리와 처우에 관한 권리들을 법무부의 훈령 및 지침 형태로 운용해왔던 것이 이제는 법률상 의무로 규정되었다. 신기하게도 의원입법으로 제정된 법인데도, 정부는 난민법이 일단 제정된 이후는 거의 모든 국제사회의 요청 또는 국내에서 난민들의 권리가 보장되지 않는다는 비판을 들을 때마다 "한국 정부는 아시아에서 최초로 독립된 난민법을 제정해서 운용하고 있다"라는 말을 반복해왔다. 난민법을 제정한게 중요한 것이 아니라 난민이 그래서 잘 보호되고 있는지가 중요한 것이다. 한국정부가 비판을 차단하거나, 우리도 노력하고 있다는 것을 보여주기 위한 레토릭으로 난민법을 사용했음을 보여주는 대목이다.

예멘 난민들이 한국으로 2018년에 피난했을 때 국내에서 일부 비난여론이 생기자, 난민법 최초로 제정했다며 계속해서 자랑해왔던 정부는 곧장 입장을 바꾸어 “난민법을 개정해서 이런 일이 생기지 않게 하겠다”라고 발언했다. 결국 난민법은 한국의 맥락에서 ‘난민의 권리와 보호 필요성’이라는 법가치에 기반한 것이 아니라, 정책적 필요를 위해 활용되는 것이다. 그래서 쉽게 개정할 수도 있고, 존재해도 없는 것처럼 규범력을 무시하여 회피할 수도 있다. 국제사회에서 비난할 때는 ‘난민법’을 제정하고 있다고 하고, 반대로 국내 혐오 여론이 들끓을 때는 ‘난민법’을 금세 개정하겠다고 한다. 한국사회에는 난민법이 그 존재에도 불구하고 법적 가치가 전혀 뿌리내리지 않은 것이다. 난민을 구하기 위해 난민법이 있는 것이 아니라 한국정부를 구하기 위해 난민법이 있는 것이다.

나. 사건적 환경 - 난민보호 정책의지 및 글로벌 거버넌스의 부재 속 먼저 다가온 환경

이런 취약한 환경 속, 난민보호가 아니라 한국정부의 입지를 보호하기 위한 정무적 도구로 활용되어 왔던 난민법이 실제로 맞닥뜨린 역사적 도전들이 있었다. 중요한 사건들이다.

2015년은 소위 시리아 위기(Syrian Crisis)라고 불리며 집단적인 시리아 난민들의 해외 탈출이 시작되었을 때다. 당시 한국정부는 전쟁을 피해온 난민들에 대해 어떻게 대응을 해야하는지 고민하다가, 최초로 일단 특별한 예외가 없는한 최소한 난민법상 인도적 체류지위를 부여해야 한다는 결정을 내린다. 중고자동차 매매업등을 하며 기존에 살아오던 시리아 난민들 일부가 이로 인해 보충적 보호(Complementary Protection)의 형태로 한국에 터를 잡게 되었다.

2018년에는 일련의 예멘 난민들이 한국으로 피난해왔다. 예멘 난민들은 ‘전쟁’에서 피난해온 난민들임에도 당시 법무부장관은 갑자기 ‘국민들의 안전이 중요하고 난민법을 개정하겠다’라고 생뚱맞은 이야기를 했다. 국민들에게 낯설게 다가온 난민들에 대한 첫인상에 혐오의 낙인을 찍은 것이다. 당시의 집단적인 피난은 한국도 난민 피난의 목적지가 될 수 있다는 것, 머나먼 곳에서의 전쟁은 난민을 낳고 한국도 관계될 수 있다는 것을 국민들이 알게된 순간이었지만 한국정부는 ‘하고 싶지 않은 숙제’를 어떻게 관리하고 정책적으로 타개할지에만 초점을 뒀다.

2021년에는 미얀마의 군부 쿠데타가 있었고 많은 시민들이 이를 안타까워 하며 미얀마 시민들과 연대를 표했다. 그러자 한국 정부는 “특별체류조치”라고 하여 ‘기타(G-1-99)’ 체류자격을 만들어서 제한적으로 체류를 허용했다. 종전에는 천재지변등이 있으면 출국기한만 유예해줬던 것과 다른 처사다. 2021년 한국에서 아프가니스탄 난민들을 한국으로 직접 피난시킨 수송작전이 생겼고, 국내의 아프가니스탄 난민들에 대해서도 선례에 따라 ‘기타(G-1-99)’체류자격을 부여했다. 2022년 러시아가 우크라이나를 침략하자 마찬가지로 국내의 우크라이나 인들에게 같은 체류자격을 부여했다.

문제는 이 모든 과정 속 한국 정부의 난민보호에 관한 적극적인 역할이 요구되었음에도

각 시기마다 최소한의 방법으로 정부의 위기만 타개하려고 했다는 것이다. 시민들의 목소리와 요구에 따라 ‘혐오’ 또는 ‘연대’로 요청되는 방향에 정부가 맞춰갔다는 것이다. 2015년 이후 인도적 체류지위를 얻은 시리아 난민들은 단순노무업 외에 허가된 일이 없고, 가족결합도 불가능하고, 귀화도 할 수 없고, 사회 보험혜택에서 제외되어 정착이 불가능했다. 그보다 더 열악한 지위인 ‘기타(G-1-99)’ 지위를 받은 미얀마, 아프가니스탄, 우크라이나 난민들의 지위는 보다 열악하다. 쿠데타도 전쟁도 언제 끝날지 알 수 없지만 이들의 미래는 사실 전혀 보장되지 않았다.

심지어 한국정부는 난민을 난민이라고 부르지도 않는다. 아프가니스탄 난민들은 반발을 우려해 ‘특별기여자’라고 하였고, 우크라이나 난민들에 대한 보호계획은 없으며, 일부 ‘동포’만 피난시킬지 고민하고 있다. 이 과정에서 난민들의 권리가 대부분 보장받지 못한 것은 물론이고, 난민보호에 관한 국민적 설명과 합의를 이끌어내는 과정도 없어, ‘특별히 기여했으니까’, ‘동포니까’ 보호해야 할 것 같은 정부의 차별적 인식을 사회에 그대로 주입시켰다. 뭔가 ‘근거’가 있고, ‘우리에게 이익’되는 경우니까 보호한다는 인식이다. 이것은 보호가 아니라 계산이고 흥정이다. 이미 한국은 국제사회에서의 경제적 위상, 국제적인 상품, 무역관계의 편입으로 깊숙이 국제사회에 연루되어 있다. 다만 1세계 국가들이 기존에 만들어왔던 국제사회의 기반에 ‘개발도상국’이라는 이름으로 이행해야 할 난민보호등의 책임들 일부를 면제받고 뒤에 숨어 무임승차를 해왔을 뿐이다. 한국의 이와 같은 상황, 동아시아 지역에서의 국제적 허브로서의 출입국항의 운영, 국제사회 속 책임의 역할요구, 동아시아 지역에서의 사실상 흔치 않은 난민절차 운영등으로 한국 정부가 난민보호에 국제적 기준에 부합하는 태도를 가지고 운영해야 할 요청은 점차 커져가고 있다. 한국 정부는 난민보호가 아닌 정부의 보호를 해오며 정무적 상황관리만 해왔으나, 국제적 환경은 이미 성큼 다가와 한국정부의 입장과 난민보호에 관한 역할을 요구하고 있다. 한국은 무엇을 어떻게 할 것인가라고 말이다.

다. 난민법의 규범 내적 한계 1 - 구조의 한계

난민법에는 우선 구조적 한계가 있다. 한국사회의 특성속 법이 정책을 견인하지 못하고, 정책이 법을 활용하거나 무시하는 상황임은 이미 언급하였다. 그럼에도 불구하고 난민법에는 지속적이고 장기적인 난민정책에 관한 근거가 없다. 난민법 제1조에 따른 목적은 ‘난민의 지위 및 처우’에 불과하여, 이를 수립하고 집행할 ‘주체’에 대한 내용이 빠져있다.³

정책 목표가 있는 ‘이민(Immigration)’정책도 아닌 수동적 관리 대상으로만 상정하는 ‘외국인(Foreigner)’ 정책에 머물러 있는 한국의 이민정책은 외국인정책기본법에 따라 법무부장관이 간사를 맡는 외국인정책위원회에서 결정하게 된다. 그런데 오랫동안 비판되어 왔듯 외국인정책은 여성가족부의 결혼이주민 정책, 고용노동부의 고용허가제 정책, 법무부의 체류관리와 난민정책 등으로 쪼개어져 일관된 정책 컨트롤타워가 없다. 이 상황에서 난민정책은 ‘①한국정부의 난민보호

³ 예컨대 북한이탈주민의 보호 및 지원에 관한 법률(이하 ‘북한이탈주민지원법’)은 난민인 북한이탈주민의 정착에 초점을 둔 법률이기에 한국의 맥락에서 난민법의 공백을 생각 할때 참고할 만한 주요한 자료다. 북한이탈주민지원법 제6조 북한이탈주민 보호 및 정착지원 협의회

계획, ②난민심사절차 운용, ③난민의 처우보장과 정착지원, ④난민의 혐오차별 방지'와 같은 굵직한 주제들이 지속적으로 수립, 집행되어야 함에도 250만명에 달하는 체류외국인 중 난민의 수가 극히 적다 보니 외국인정책기본계획에서 소목차 중 소목차 한 개를 겨우 차지하는 것에 그친다. 결국 실제 난민정책이란 것은 법무부 내 난민정책과에서 실무적으로 운용하는 정책이 국가 난민정책의 일부로 이해되고, 그 내용마저도 위 네 가지 중 단지 현행 업무를 관리하는 차원의 ②에만 국한되어 있다.

부처별로 쪼개져 있는 외국인 정책 업무 중 난민정책은 매우 협애하고, 중장기 계획이 전혀 없는 상태다 보니 부처별 협조를 기대하기도 어렵고 앞서 언급한 중요한 대외적 사건들이 발생할 때 수세적으로 상황을 관리하는 것 외에는 할 수 있는 것이 없다. 부처별 협조도 안된다. 재정착 난민수용에 관하여는 재정착실무협의체라는 형태의 범정부기구가 구성되어 있으나 타 부처의 협조가 되지 않아 잘 작동하지 않는다. 2021년 아프가니스탄 난민 피난 이후 임시적으로 결성된 특별기여자 정착지원단 같은 경우도 마찬가지다. 법무부가 아닌 타부처에서는 “왜 우리 일도 아닌데 해야하지”라는 반응이 나온다. 난민정책기본계획의 수립에 관한 일부 법안이 의원 입법 형태로 발의된 적이 있긴 하였으나 법사위에서 논의되지도 않았다. 현재처럼 난민정책의 중장기적 수립의 의무가 부여되지 않고, 난민정책이 법무부 내 난민정책과의 부서업무 수준으로만 이해된다면 개별적 난민의 권리구제가 이뤄진다고 하더라도 총체적인 한국 정부의 역할을 기대하는 것은 난망하다.

라. 난민법의 규범 내적 한계 2 - 내용의 한계

난민법의 내용의 한계는 너무나 많다. 난민법 제정 과정에서 시민사회가 구성했던 많은 내용들이 실제 입법과정에서 후퇴되었고, 실제 운용과정에서 빈틈이 드러난 것도 많다. 대폭 추가가 필요한 부분들이 있다. 난민보호의 가치 및 원칙에 관한 규정⁴, 국가 및 지방자치단체의 난민보호의 책무⁵, 난민정책에 관한 중장기계획 수립의 의무에 관한 일반규정⁶이 없다. 난민에 관한

⁴ 예컨대, 북한이탈주민법 제4조(기본원칙) ① 대한민국은 보호대상자를 인도주의에 입각하여 특별히 보호한다.
² 대한민국은 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 보호 및 지원 등을 위하여 외교적 노력을 다하여야 한다.
³ 보호대상자는 대한민국의 자유민주적 법질서에 적응하여 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.
⁴ 통일부장관은 북한이탈주민에 대한 보호 및 지원 등을 위하여 북한이탈주민의 실태를 파악하고, 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.
⁵ 물론 난민법에도 ‘난민인정자의 처우’에 관하여 유사 규정은 있으나 그 내용이 북한이탈주민법에 비해 개괄적이다. 난민법 제30조 ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다. 북한이탈주민법 제4조의2(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 보호대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호대상자의 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다.
⁶ 예컨대, 북한이탈주민법 제4조의3(기본계획 및 시행계획) ① 통일부장관은 제6조에 따른 북한이탈주민 보

일반 원칙들, 예컨대 여성, 아동, 성소수자, 장애인 등 소수자에 관한 원칙, 난민에 대한 차별금지 의무가 부재하다. 심사의 전문성 제고 및 고도화를 위해서 국가별, 사안별 심사지침서의 발간 및 검토, 난민협약 이행 감독기관인 유엔난민기구와의 관계도 협력의무에 그칠 뿐 심사에 관한 의견의 존중의무에 관한 규정도 없다. 난민심사 및 절차운용에 관한 지침의 공개의무도 없다. 불투명한 심사 및 행정은 행정에 관한 불신을 낳고 불필요한 절차에 관한 기회비용을 가중시킨다. 더욱이 난민 당사자들에게는 그 기회비용인 불이익이 ‘구금, 송환’을 의미하게 되어 결코 가볍지 않고, 오히려 투명한 행정이 예측가능성을 증진시켜 난민정책의 운용에 도움이 될 것임에도 말이다. 소위 난민심사처우지침에 관한 최근의 법원의 비공개처분취소 결정들은 이런 관점에서 의미가 각별하다.

그 밖에 이미 규정되어 있는 조문들도 간략하게만 일별해도 다음과 같은 내용적 한계가 현재까지 노정되었다. 대체로 현행 난민법은 난민 심사에 관한 절차일부에 초점을 두고 그 밖의 난민의 처우에 관하여 선언적인 일반규정만 나열한 것이 대부분이다.

첫째, 규범적으로 불명확하게 규정된 ‘정의(Definition)’의 문제다. 난민의 정의 중 합리적 근거로 번역해야할 ‘Well-Founded Fear’가 ‘충분한 근거’로 번역되는 등 오해의 소지가 있게 규정되었다(난민법 제2조 제1호, 이하 ‘법’이라고만 함) 보충적 보호지위를 규정한 인도적체류자의 경우 고문방지협약 이행법률이라 정부가 밝히고 있음에도 그 범위가 위 협약과 일치하지 않는다(제2조 제2호). 난민신청과 인도적체류지위신청이 병합적인 것으로 규정되지 않아 인도적 체류지위가 거부된 경우의 사법적 쟁송 가능성이 불명확해 수많은 난민들이 추방의 위기에 놓인다(제2조 제4호). 난민신청자의 지위에 출입국항에서의 난민신청자가 빠져있다(제2조 제5호).

둘째, 핵심적 권리인 강제송환금지원칙이 불분명하게 규정되어 있다. 일반규정에 관한 포괄적 규정은 불가피하나 이의 적용에 관한 구체적 규정이 없어 문제다. 이로 인해 강제송환 당하지 않을 권리가 핵심인 난민신청자에게 강제송환 준비를 위한 구금이 발생하거나, 강제가 아니라는 이유로 실질상 강제퇴거명령과 차이 없는 출국명령이 난민들에게 남발된다.

셋째, 난민신청과 심사의 접수에 관한 절차에 흠결이 많다. 인권침해 문제가 많이 제기되었던 ‘출입국항에서의 난민신청’에 관하여 거부처분 사유가 법률이 아닌 대통령령에 규정되어 있고, 난민신청이 거부된 경우 또는 난민신청 접수가 거부된 경우에 어떤 곳에서 머물수 있는지, 관련 쟁송을 어떻게 신속하게 진행할 수 있는지에 흠결이 있다. 이에서 공항에서 난민들의 비인도적인 장기구금이 발생한다.

심사의 중핵인 난민심사관의 전문성을 담보할 장치가 없다. 난민법은 난민심사관의 자격과 업무수행을 대통령령에 위임하고 있는데(법 제8조 제4항) 대통령령에는 5급 사무관급 이상으

호 및 정착지원협의회 심의를 거쳐 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

로 난민 관련 업무 2년이상 종사, 법무부장관이 정하는 난민심사관 교육 이수만을 조건으로 하고 있다. 실무는 난민심사관이 아닌 6-9급 난민전담공무원이 맡는데 정작 이들에 대한 전문성 담보 장치는 없다.⁷

난민면접조사에 관한 녹음, 녹화의 열람 및 등사권이 명시적으로 보장되어 있지 않고 권리의 각도가 아니라 공무원의 필요에 의한 것이라는 각도로 규정되어 있다(법 제8조 제3항). 실무상 녹화 영상의 열람만 허용하고 등사를 거부하고 있어⁸ 난민면접조사 기재의 정확성 담보 또는 이에 관한 사법적 쟁송이 어려운 형편이다. 사실조사에 관하여 유리한 증거도 수집하게 되어 있으나 실무상 전혀 작동하지 않는다(법 제9조)⁹ 변호사의 조력을 받을 권리가 난민신청자에게 있다고 하나 국선변호인과 같이 비용부담에 관한 규정이 없으므로 자력이 없는 것이 상수인 난민들에게는 위 권리가 실질적으로 보장되기 어렵다(법 제12조).

난민인정심사보고서의 작성방법 또는 불인정결정 사유의 기재 방법에 대한 아무런 규정이 없어(법 제18조 제2항) 심사가 걱정했는지에 관한 내부적 통제도 어렵다. 이에 불인정결정의 사유도 실무상 심사관의 '주관적 느낌과 추측'만 나열하게 될 뿐 아니라, 심사당국의 조직적 차원에서 심사가 질적으로 발전하거나 심사에 관한 전문적 지식이 공동으로 축적될 여지가 없다.

이의신청 심의를 하게 되는 난민위원회의 구조 및 심의에 관한 규정이 부실하다(난민법 제25조 내지 제28조). 현재 난민정책과와 별도로 난민심의과가 운영되어 난민위원회 심의에 부단한 노력을 기울이고 있긴 하다. 그러나 현재와 같이 비상임위원들의 비정기적 심의로는 모든 사례에 관한 공평한 심의 자체가 불가능하다. 역설적으로 난민위원회 위원들의 전문성을 담보할 규정도 없다. 진정한 전문가들의 위원으로의 유입을 유도할 유인도 없다. 상임위원의 존재, 위원의 임면과 조사관들의 채용 절차 및 신분 독립위 규정이 없이는 독립적이고 실질적인 심의가 이루어질 것을 담보하기 어렵고, 그 기준이 불명확하게 난민심사관들의 눈에 띈, 선별된 일부 사례에 관한 집중적인 심의만 이루어질 수밖에 없다.

소송에 관하여도 변호사의 조력을 받을 권리에 관한 규정이 불분명하여 실질적인 법률 조력의 기회가 보장되지 않는다. 행정절차에서 국선변호를 전면적으로 붙이기 어렵다면, 적어도 쟁송과정에서는 국선변호를 의무적으로 할 수 있도록 규정해야 한다. 난민소송은 형사소송과 구조가 사실 유사하다. 형식상 '유죄'를 주장하는 검사로부터 억울한 일이 없도록 변호인의 조력을 받게 하는 형사소송과 '난민불인정'을 주장하는 소송수행자로부터 억울한 추방에 관한 결정을 받지 않도록 변호사의 조력이 필요한 난민소송은 크게 다르지 않은 것이다. 형사소송법에서의 필요

⁷ 실무상 5급 이상 사무관만으로 보직을 편제하기 어려워 지방출입국의 '과장'이 심사관을 맡고, 실제 면접 및 사실조사는 난민전담공무원들이 하고 심사관이 결재를 하는 형태로 되어 있으나 법률상 근거가 없다

⁸ 규정이 없다면 원칙으로 돌아가 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따라 비공개사유를 검토해야하는데 본인에 관한 진술이 녹화된 영상을 비공개할 사유는 상정하기 어렵다.

⁹ 실무상 대리, 대행등의 근거와 무관하게 '이익으로' 제출된 모든 자료를 심사관이 검토할 의무를 부여하는 정도로만 사용된다.

적 국선제도(형사소송법 제33조)¹⁰ 마련된 취지를 고려하면, 통역인의 존재만으로 엄밀한 변호사와 불인정사유에 관한 탄핵이 요구되는 난민소송에서도 필요적 국선변호인 제도가 마련되어야 한다. 변호사의 조력 없이 이뤄지는 본인 소송에서 행정청분이 뒤집어질 가능성은 난민소송의 입증의 정도와 범위를 고려하면 재판부의 선의와 무관하게 0%일 수 밖에 없기 때문이다. 거칠게 말해 변호사 없이 진행되는 난민소송은 무용한, 또는 권리침해에 눈감은 부정직한 절차다.

셋째, ‘체류’의 권리가 불분명하게 규정되어 있다(법 제6조). 난민신청자는 강제송환금지의 의무에 의해 체류할 권리를 얻지만, 제6조의 실질적 뜻은 원칙적으로 ‘체류자격’을 부여하는 것이어야 한다. 특히 체류자격이 있어야 취업허가도 가능한 현행 구조에선, 체류자격이 박탈되면 취업할 근거를 잃고, 이는 난민신청자에게 사실상의 심사에 대한 단념을 강제한다. 제6조의 모호한 규정은 결국 심사의 공정 자체를 해치는 정책 수단 활용을 방조했다.

넷째, 난민인정자의 권리에 대한 규정이 미흡하다. 법적 권리가 제30조 내지 제38조에서 일부 규정되어 있으나 실질적인 ‘지원’으로 연결되진 않는다. 난민인정자의 처우(법 제30조)만 하더라도 난민협약에 따른 처우를 받는다는 것은 국내법상 효력이 있는 난민협약의 내용의 동어반복에 지나지 않다. 자격인정은 그 인정 방법이 규정되어 있지 않아 무용하다.¹¹ 한국어 언어교육을 포함한 사회적인 교육에 관한 구체적 내용이 없어(법 제34조) 결국 영주권 취득을 위해 스스로 이니셔티브를 가져야 하는 사회통합교육이 난민에게도 유일한 대책으로 제시되어 있다. 난민이 임의로 사회통합프로그램에 참여하지 않으면 한국어를 배울 수 없고, 생계를 유지하기 위해서는 프로그램에 참여할 수 없고 그렇다면 좋은 직업을 얻을 수 없는 악순환이 반복된다. 취업보호와 같은 규정이 없어 사실상 취업을 담보해주지 못할 경우, 결국 개별 난민에게 존재하는 미래는 단순노무업의 노동력으로 소진되는 것 뿐이다.

다섯째, 인도적체류자의 권리는 보충적 보호의 관점에서 난민인정자에 준하게 규정되어야 하는데 그렇지 않다. 인도적 체류지위의 신청권이 명시적으로 규정되어 있지 않아 사법적 쟁송의 가부에 대한 논란이 발생하고, 실제로 지위를 얻은 이후도 난민신청자의 처우와 동일하게 취업허가 권리만 명시되어 있다. 난민인정자에게 보장되는 가족결합권, 난민여행증명서의 발급에 관한 규정들은 물론이고 권리에 관한 아무런 규정도 준용되지 않는다. 체류자격이 임시체류자격(G-1-6)으로 부여되어 영주권신청 및 귀화도 불가능하다. 난민협약에 근거한 난민이나 고문방지

¹⁰ 제33조(국선변호인) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 변호인이 없는 때에는 법원은 직권으로 변호인을 선정하여야 한다. <개정 2020.12.8>

1. 피고인이 구속된 때
2. 피고인이 미성년자인 때
3. 피고인이 70세 이상인 때
4. 피고인이 듣거나 말하는 데 모두 장애가 있는 사람인 때
5. 피고인이 심신장애가 있는 것으로 의심되는 때
6. 피고인이 사형, 무기 또는 단기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 사건으로 기소된 때

¹¹ 북한이탈주민법 제14조 제3항은 제1항 및 제2항을 시행하기 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격 인정 여부를 심사하기 위한 위원회를 둘 수 있다.

협약에 근거한 인도적 체류나 한국사회 정착지원의 근거와 필요성은 동일하다. 인도적 체류자의 숫자가 난민인정자보다 늘어난 지금, 개별 난민들의 인권옹호측면은 물론이고, 이들을 한국사회의 일원으로 자긍심을 느끼고 정착에 관한 열의를 가질 수 있도록 유인을 제공하고 전문성을 살려갈 수 있도록 난민인정자와 같은 수준 권리를 보장해야 한다.

여섯째, 난민신청자의 권리에 관하여도 생계비 지원규정(법 제40조)가 유연하지 않게 규정되어 있는 문제가 있어 예멘 난민의 피난이나 급박한 대량난민 사태에도 예상을 투여할 근거가 없다. 6개월의 제한은 대통령령에 규정되어 있긴 하나 적어도 생계지원에 관한 규정은 난민신청시점으로부터 확대할 필요가 있다. 난민신청자의 처우의 핵심은 ‘안정적 체류자격’이다. 현재 난민신청자의 체류자격부여는 소위 난민지침에 의해 개별적 사정이 잘 고려되지 않고, ‘남용적 신청’이라는 선입견 하에 불안정하게 이뤄지고 있다. 그리고, 체류기간연장에 관하여는 접수공무원의 전적 재량에 따라 극히 단기간의 체류기간 연장이 이루어지는데 그 기준이 전혀 없다. 개별적으로 체류기간을 기계적으로 연장신청을 하고 자의적인 결과를 받지 않고 체류기간 자체를 원칙적으로 난민심사기간이 종료될때까지로 수정하되 체류기간 연장하지 않을 사정¹²이 있을 경우에만 이를 단절시키는 것이 행정소요도 줄일 뿐 아니라 난민신청자의 안정적 심사 대비에 부합한다.

다. 난민법의 규범 외적 장애물 - 난민정책 이해관계자들의 다이내믹

법이 변동하지 않는 가치의 표현이 아니라 정무적인 판단과 정책적 결과물의 우연한 산물로 흔들릴 수 있는 한국의 맥락을 고려할 때 난민법의 한계는 난민법 외부의 장애물들의 존재와도 연계해서 생각해볼 필요가 있다.

한국사회 뿐 아니라 동아시아 국가들은 2차 세계 대전 이후 극적인 경제 성장을 경험한 나라들이다. 이에 난민협약의 채택 당시 협약국으로서 난민보호에 적극적인 결함을 할 것이 예상되진 못했다. 또한 실제 사회의 구성 데모그래픽과 무관하게 식민주의 및 국가의 위난에 저항하기 위한 기초 단위로 ‘민족’이 작동했고 다양한 민족적 공존에 대한 상상력이 부재했다. 대체로 난민인정율은 한국, 일본, 홍콩과 같은 동아시아 국가들 모두 세계 일반의 평균보다 현저하게 낮는데 이는 비단 제도의 부재 뿐 아니라 기본 사회 구성단위로서의 민족의 존재가 견고한 나라들이었다는 사실에서도 이유를 찾을 수 있다.

정부는 난민과 이민자들에 대한 정책을 전혀 수립하지 않고, 단지 ‘존재하는 난민과 이민자’를 관리하고 활용하며, 선별적으로 추방하는 정책을 사용해왔다. 그 관점에서 난민은 전통적 출입국정책과 충돌하는 장애물로 인식되었고, 난민보호에 관한 옹호활동은 국민의 이해와 충돌하는 것으로 인식되거나, 난민보호의 가치보다 압도하는 출입국관리의 가치에서 바라본 난민들은 모두 ‘가짜’이거나, ‘제도를 남용하는 이민자’이거나, 규범적으로 그 수를 ‘축소’하는 것이 정당한 정책적 목표가 될 대상이 되어버렸다. 출입국 당국은 ‘진정한 난민’을 보호하는 것이 정책목표라

¹² 난민심사가 종료되기 전에는 사실 상정하기 어렵다.

말한다. 그러나 '진정한 난민'자체가 전무하다고 보는 당국의 시각에 비추어보면 실제 정책의 초점은 난민을 보호하는 것이 아니라, '가짜 난민'으로부터 '한국'을 보호하는 것으로 전환된지 오래다. 게다가 이와 같은 문제적 시각은 일부 난민에 대한 낯섬에 근거한 혐오여론을 등에 업고 더욱 당당해졌다.

한국사회에서 난민은 2018년 예멘 난민들의 피난 이전까지는 공론장의 주제가 되지 않았고, 대부분의 시민들에게 '한국 사회 속 난민'이라는 관념 자체가 매우 낯설었다. 극도로 낮은 난민인정율은 난민을 언론 속 단어가 아닌 구체적 인간으로서 접촉하고 관계할 계기를 아예 박탈했고, 이에 난민에 대한 오해가 상상 속에서 보다 증대하는 악순환이 생겨났다. 이른바 '난민 혐오', 혹은 난민들의 대다수일 것이라고 상상되는 '무슬림 혐오'가 생성되었다. 사회 일각에서 형성된 이와 같은 혐오는 정부의 정책에도 영향을 미쳐 정부는 갑자기 난민법의 권리보장을 축소하려는 '개악' 시도에 나섰다.

적자생존이 사회적 규범이 된 한국사회에서 능력주의에 기초한 소수자 혐오는, 여성, 장애인, 성소수자 등 다양한 소수자들에 대한 혐오, 정의가 아닌 공정, 역차별 담론들과 결합하여 점차 사회적 지분을 넓혀가고 있다. 아직 한국에서는 이민자 혐오를 전면에 내세운 극우 정당들이 등장하진 않았으나, 지난 대통령 선거에선 남성의 박탈감의 근원으로서 상상된 여성에 대한 혐오가 정치적 어젠다로 갑자기 등장하기도 하였다. 난민 혐오는 언제든 타오를 수 있는 발화점을 지닌다. 한편 소수자인권분야에 있어서 현저하게 눈에 띄는 단체들과 운동 역량들의 축적에도 불구하고 난민인권 분야의 시민사회의 역량은 아직 매우 미흡한 것이 사실이다.

이와 같은 상황에서 '하고 싶지 않은 숙제'로서 난민정책의 집행을 떠안은 정부관료, 난민과 이민자의 권리를 언급하지 못하는 정치권력, 난민보호에 관한 공감대가 형성되기 전에 정부의 실책으로 낯선 혐오의 대상으로 난민에 대한 첫인상을 형성한 일부 시민들과 난민인권 분야의 시민사회의 부족한 역량이 서로 결합되면, 난민들의 권리가 '신장'되고, 규범에 부합하게 '확인'되는 것에는 어려움이 생긴다. 난민보호의 틀 자체가 난민보호 가치에 관한 한국사회의 연대에서 생성된 것이 아니라 난민법의 제정이라는 법률의 선도적 역할을 통해 이뤄졌는데도, 현재로서는 전향적인 방향으로의 법개정 역시 쉽지 않은 현실이 존재한다.

4. 난민협약과 난민법, 규범의 과제

가. 난민협약의 미래의 과제

앞서 살펴본 것같이 난민협약의 규범 내적 한계는 반세기 동안의 난민협약의 규범외적 장애를 만나 더 극적인 형태로 표출되었다. 가히 지난 반세기의 각국의 출입국관리 정책은 '강제 송환금지 의무를 어떻게 더 잘 준수할 것인가'가 아니라 '어떻게 잘 회피할 것인가'로 발전했다. 강제 송환금지 의무를 피하기 위해서 영토에 도착하기 전 바다에서 난민들을 밀어내는 역설이 생겼다. 송환하더라도 국적국으로만 송환하지 않으면 의무를 위배하는 것이 아니라는 전제하에서 발생한

안전한 제3국이론(The Safe 3rd Country)이 완벽하게 정착되었다. 이의 연장선에서 비호신청을 한 난민들을 국적국이 아닌 역외에 임차한 섬, 계약을 통해 임대한 장소등으로 물리적으로 돌려보내서 그곳에서 심사를 받게 하는 정책들도 생겨나고 있다.

난민들에 대한 ‘보편적 보호’도 상실되고 있다. 희미해져가는 시리아 전쟁의 여파와 이로 인한 난민들의 피난에 대한 보수적 태도와 달리, 우크라이나 난민들에 대한 유럽 국가들의 상반된 태도를 마냥 환영하기만은 어렵다. 물론 지금의 사태로 인해 발생한 초국경적 난민보호의 아젠다가 다시 주창되고, 수많은 사람들이 피난처를 찾은 일은 당연히 의미 있다. 이로 인해 유럽에서 난민보호라는 구호가 다시 사회 전면에 등장하고, 약진하던 극우정당들의 기세가 수구려 든 것 역시 마찬가지다.

그러나 동시에 우크라이나 난민보호의 근거로 일부에서 등장한 ‘무슬림’이 아닌, ‘유럽인’, ‘우리와 같은 사람들’이라는 차별적 표현은 근본적 의문을 제기한다. 난민보호의 핵심은 ‘비차별의 원칙’이다. 차별과 이에 근거한 박해로부터 피난한 사람을 보호하는 것이 난민보호의 골간이기 때문이다. ‘보호할 난민에 대한 선별’은 결국 난민보호의 현실론에 대한 수궁이 아니라 ‘선별에 기반을 둔 출입국 정책의 인권보호 원칙에 대한 승리’로 읽어야 한다. 우크라이나 난민보호에 관한 법제도는 신속하게 통과되나 무슬림 난민들이 바다에서 동시에 거부되는 상황은, 사실은 난민보호가 각국의 공통의, 개별적 이해관계 속에서 차별적으로 작동함에도, 마치 난민보호가 보편적인 규범의 이행을 통해 이뤄지는 것처럼 분식하는 용도모만 난민협약이 사용되는 것은 아닌가 의문을 갖게 한다. 한국에서도 우크라이나 난민보호에 관해 정치권에서 단지 ‘난민보호’가 아닌 ‘동포의 보호’가 필요하며 고려인을 피난시키자는 구호가 먼저 나왔다는 것 역시 같은 맥락에서 비판적으로 평가되어야 한다.

그렇다면 이러한 상황에서 난민협약의 미래는 어디서 찾을 수 있는가? 세계대전의 극복이라는 공통의 과제 속에서 탄생할 난민협약의 틀거리를 근본적으로 개혁할 새로운 규범적 합의는 상상하기 어렵다. 결국 그렇다면 난민협약을 한계가 많다고 폐기하고 지나간 유물로 취급하지 않을 것이라면, 변화된 환경 속에서도 오히려 급증한 난민들의 보호가 여전히 유의미하고 시급하다는 것에 국제사회가 동의한다면 두 가지 방법으로 미래를 그려보아야 할 것이다.

첫째, 난민협약의 한계는 보완되어야 하는데, ‘보다 급진적으로’, 그리고 ‘보다 포괄적’으로 보완되어야 한다. 난민협약이란 존재에 관한 희망적 환상을 가져서는 안된다. 법률로서 할 수 있는 것과 아닌 것은 구분되어야 한다. 난민협약의 뼈대를 살리되 법률적 의미로서 보다 급진적으로 해석되고, 이행되어야 한다. 난민협약은 낡고 한계가 많지만 아직도 유용하고, 근본적으로 박해의 위험에 처한 개별 난민들에게는 유일한 ‘무기’다. 중대한 인권침해로부터 피난한 난민들의 송환을 막고 평화를 보장할 마지노선으로서 난민협약은 무기다. 강제송환금지 의무는 보다 정밀하게 해석되어야 한다. 난민협약이라는 규범 자체가 난민보호의 의지를 촉발시킬수는 없지만, 부당한 난민거부의 시도를 막아낼 수는 있다. 바로 여기에서 현실적 의의를 찾아야 한다. 각국이 강제송환금지 의무를 회피할 방법들을 찾아 나설 때, 넘어서는 안될 선을 굿도록 변화하는 환경 속에

서도 더 적극적이고 날카로운 해석들이 시도되어야 하고, 이같은 시도들이 정책결정자들에게서 이루어지지 않을 때, 사법부도 해석의 권한을 이용하여 이를 선언해 나가야 한다. 협약국의 국내법의 보호를 받지 못하는 취약한 난민들에게 무기가 될 수 없다면 국제규범은 존재이유를 찾을 수 없다.

또한, ‘포괄적’으로 보완되기 위해 난민협약 바깥의 규범적 자원을 이용할 필요가 있다. 앞서 언급한 난민협약의 규범 내적 한계에서 지적된 ‘의무 중심적’, ‘개별국가로서의 협약국과 난민의 대립적 관계’등의 한계를 극복하기 위한 톨로서 난민글로벌컴팩트의 의의를 계속해서 살려나갈 필요가 있다. 2019년말 제네바에서 열렸던 제1차 글로벌난민포럼은 국가간의 밀행적 합의가 아닌, 시민사회의 참여를 통한 글로벌난민컴팩트의 이행이라는 취지를 실제로 밀어 올리려고 한 시도였다. 비록 직후에 발생한, 사건적인 팬데믹의 위기로 모든 논의가 온라인을 통해 이뤄지고, 다시 제1세계의 국제기구, 각국 고위직 공무원들의 밀행적 논의로 다시 돌아가버린 것과 같은 느낌이 없지 않다. 그러나 난민글로벌컴팩트의 ‘전사회적 접근(Whole Society Approach)’는 난민협약의 공백을 정확히 꿰뚫고 있는 것이다. 게다가 그 구조가 법률로서 의무를 강제하는 방식이 아닌 자발성을 촉발하는 방식을 기대하고 있는 것 역시 마찬가지다.

지역적 합의 역시 지속적으로 만들어가야 한다. 비록 인종이든, 문화든, 종교든 ‘유사성’에 근거한 난민보호는 비차별원칙에 반하는 것으로 명백히 배격되어야 하지만 난민보호의 부담을 개별 국가들에게 우연한 부담으로 안기지 않으려면, 그래서 난민들을 피해야 할 부담으로 이해시키지 않으려면 난민 보호에 대한 국가간 연대와 공조, 현실적 부담에 관한 책임분담이 필요하다. 난민에 관한 전세계적 합의를 만들기 어렵다면 지역적 문제에 관한 공동의 대응 역시 ‘난민거부’를 위한 방향이 아니라 ‘난민보호’를 위한 방향으로 논의될 필요가 있다. 동아시아의 경우 유럽, 북미, 남미, 아프리카와 달리 난민에 관한 지역 협정이 없다. 그 이유로는 2차 세계 대전 이후 재편된 국가 간의 반세기 동안 발전 양상이 균등하지 않은 것, 개별국가의 식민지의 극복이라는 과제가 ‘아시아’로서의 정체성을 형성하는 것보다 우선되었던 것, 국가간 과거사에 관한 공동의 이해 부족과 같은 것을 들 수 있다. 그러나 동아시아 지역에서 미래지향적으로 이와 같은 지역적 합의 역시 상상 해볼 필요가 있다.

둘째, 난민보호를 위한 제반조건의 변화는 난민협약 바깥의 환경을 변화시키기 위한, 장벽의 정치와, ‘돌아온 국가’의 세력화를 방지하고, 인권의 위기를 연대의 원리로 돌파하기 위한 사회운동이 조직되어야 한다. 즉 난민보호라는 대의에 난민협약이 ‘활용’되어야 하는 것이지, 난민협약의 한계 속에 난민보호에 관한 사회적 창의력이 제약되어서는 안 된다. 난민보호에 관한 활동은 ‘법률에 기반을 둔 옹호활동’, ‘난민 구호활동’, ‘국제개발활동’ 세 가지의 형태로 주로 이루어져 왔다. 시혜적, 온정적 활동에 계보학적 뿌리를 둔 난민 구호활동과 달리 법률에 기반을 둔 옹호활동이 피난국에서 난민의 권리라는 담론을 전면에 등장시켰고 실제로 많은 제도적 개선을 이루어 온 것은 사실이다. 또한 인권과 다소 거리를 둔 국제개발활동과도 구분되는 영역을 창설한 것도 맞다. 하지만 법률에 기반을 둔 옹호활동은 직접행동과 같이, 일종의 저항권에 기초한 운동의 상상력을 제약하고 현존하는 법률 내에서의 가능한 범위를 넓혀가려는 한계를 보여왔던 것도 분명

하고, 법률의 해석과 적용을 독점한 활동가들이 전면에 나서면서 그와 같은 권력적 언어를 보유하지 않은 난민 당사자들의 역할에 제약이 왔던 것도 사실이다. 난민협약의 미래를 상상할 때는 이와 같은 법률에 기반을 둔 옹호활동의 한계를 명확히 인식하고, 난민보호에 관한 앞선 다른 두 활동과의, 그리고 소수자인권운동, 평화운동과의 접점을 교차성에 근거해서 넓혀가는 방향을 반드시 고려해야한다. 난민 당사자들의 목소리가 ‘당국의 처분의 수동적 대상’으로서만이 아닌 ‘난민협약’의 규범적 한계와 가능성을 보여주는 적극적 주체로서 더 많이 들려지도록 해야함도 마찬가지로의 과제다.

결국 난민협약의 미래는 난민협약의 근본적 가치인 강제송환금지원칙의 의미를 보다 날카롭게 버려가면서 변화되는 환경 속에서 결국 해법은 규범 외적 장애를 제거하며 다양한 연대를 규범 외에서 구축해 나가는데 있다고 본다.

나. 대한민국 난민법의 미래의 과제

대한민국 난민법의 과제도 크게 다르지 않다. 사실 대한민국의 난민제도의 본질적인 창설은 난민법의 시행에서부터 시작되었다고 봐도 무리가 아니어서, 그 역사는 매우 짧다.

하지만 본질적인 변화의 계기가 없다면 한국에서의 난민보호, 그리고 난민법의 이행은 현재와 별반 다르지 않을 것이어서 희망적이지 않다. 매년 100명 이하의 난민들이 지위를 얻는다. 산술적으로 보면 10년이 지나도 1,000명, 자녀를 고려할 경우 보다 늘어나겠으나 100년이 지나면 겨우 만명이다. 10년이 지나도 난민들은 한국사회의 소수자일 것이다. 난민제도에 관한 경색된 운영에 반대하는 일부 입법적 개선과 사법적 도전을 통한 제도개선이 이뤄지고 일부 난민이 한국에서 피난처를 찾을 수 있겠지만, 동시에 눈에 보이지도 않은 훨씬 많은 난민들이 정착의 기회를 잃고 자진해서 출국하여 떠돌거나 어디론가로 추방될 것이다. 난민들의 자녀들이 한국사회에서 자라나면서도 한국사회 구성원으로 받아들여지지 않는 차별을 보다 반복적으로 경험해가며 사회 속 구성원으로서의 의식이나, 개별적 창의성을 발휘해나갈 역량을 축적해갈 기회를 얻지 못할 것이다.

어떻게 해야하는가? 난민협약의 미래가 난민협약의 본질적 가치를 날카롭게 수호하면서 협약 바깥에서의 상상력과 연대를 발전시키는 것에 있듯이, 난민법의 미래 역시 법률 바깥에 있다고 본다. 난민법 자체는 정무적 합의의 산물이 아니라 난민보호라는 근본적 가치를 담지한 소수자의 무기로서 유지하되, 난민보호 자체는 법률 바깥에서 전면적으로 증진을 시도해야할 것이다.

앞서 언급한 난민법 개별 규정들의 한계를 입법적으로 개선해 나가는 노력은 지난하게 필요할 것이고 매우 지지부진할 것이다. 그 방향도 간단하지는 않다. 비교법적 논의가 항상 한계를 갖는 것은 개별 국가의 법령은 설령 국제규범의 이행규범으로 제정된 것이라 하더라도 그 사회의 특정한 맥락속에 형성된 것이기에 보다 선진적으로 여겨지는 규범을 그대로 가져온다는 것

만으로 진전된 결과를 담보할 수 없다는 것이다. 난민법 개정에 관한 해외의 선례들을 그냥 가져 온다고 하여 모든 문제가 해결되지는 않을 것이다. 한국의ダイナ믹 속에 작동하는 제도를 만들기 위해서는 한국의 맥락에 착중한 많은 노력이 필요하다.

이와 같은 법률 개정의 노력을 이끌어내기 위해서라도, 또 모두가 평등한 구성원으로서 '민족'에만 기반을 두지 않은 미래의 한국사회를 함께 토의하며 만들어나가기 위해서라도 법률 바깥에서 난민의 자리를 담론상에서, 그리고 실제 물리적 공간에서 확보해나가는 노력은 이루 말할 수 없이 중요하다. 예컨대 난민인권네트워크의 활동과 개별 비정부기구, 법률가, 학계, 인권단체. 난민에 연대하는 엘라이로서 시민들의 참여는 양적으로 질적으로 보다 확대되어야 한다.

지금, 한국 사회속 난민옹호운동에는 사실 사람이 부족하다. 현재의 난민심사제도의 기울어진 구조속에서 난민들이 사법적 구제를 받기 위해서는, 지금 현재의 시민사회의 역량보다 최소 10배 이상의 전문적인 법률가들의 적극적 활동이 요청된다. 난민옹호활동에 참여하는 전문적 변호사가 10배 늘면 한국사회에서 난민의 지위를 확인받을 난민들이 그만큼 늘어날 수 있다. 이는 한국의 난민심사제도가 옆에서 돕는 적극적 개입 없이는 정상적으로 작동할 것을 전혀 기대할 수 없는 이상한 구조라는 것이다. 또한 법적 지위의 확보만이 아니라, 몸과 꿈, 사랑을 담지한 존재로서 난민들의 한국 사회 속 정착을 일궈가려면 지금보다 최소 10배 이상의 난민인권단체들이 전문성을 가지고 움직여야 한다. 난민들은 통상적 이주민들과 달리 외상 후 장애나 마음 속 질병을 가진 경우가 많다. 이에 관한 조력을 할 단체가 전무하다. 다양한 곳에 연계될 수 있는 통역 자원이 사회적으로 마련되지 않으면 의료, 교육 모든 분야에서 난민들은 한국사회로의 접근이 차단된다. 취업연계를 할 단체, 난민들의 과거의 전문성을 살려 한국 사회 속에서 그 역량을 발휘할 수 있도록 길을 열어줄 단체들이 필요하다. 서울이 모든 것을 흡수하는 것과 달리 거주비용과 취업자리를 고려하면 많은 난민들은 서울 바깥에서 산다. 그렇기에 서울이 아닌 지역에서 활동하는 단체들이 훨씬 많이 필요하다. 교육이 모든 것을 결정하는 한국사회에서 난민의 자녀들이 학습 부진에 학업에 손을 놓지 않고 스스로의 미래를 설계할 수 있도록, 이웃과 친구가 존재하지 않는 한국사회에서 말을 걸고 함께 이야기를 나누며 삶을 공유할 수 있는 동네의 이웃과 공동체가 필요하다. 난민에 대한 근거 없는 혐오가 만연하게 나올 때 단호하게 NO라고 하며 거리에서 목소리를 높여줄 적극적으로 행동하는 시민들 역시 필요하다.

이와 같이 법률 바깥에서 법률의 변화, 그리고 근원적인 정책의 변화를 추동해나갈 시민들의 관심과 주체적인 참여를 어떻게 확보해나갈 것인가가 대한민국 난민법의 미래의 방향을 결정할 것이다. 성공한다면 난민의 권리가 옹호되는 쪽으로 법률은 개정될 것이다. 충분히 성공하지 못한다면 2018년 예멘 난민 피난에 관한 대응으로 시작되어 지금 국회에 발의되어 있는 난민 재신청 차단을 골자로 하는 정부의 난민법 개정안 처럼 형식적으로는 효율적인 제도개선을 목표로 하나, 실제로는 난민거부의 결과를 만들어낼 법률이, 강제송환금지의무를 교묘하게 회피할 그와 같은 형태의 발전이 일어날 것이다. 결국 입법의 주체가 시민이라면, 국가의 주권도 시민에게 있다면 난민법의 미래도 시민에게 달린 셈이다.

한국사회의 난민법의 바람직한 방향으로의 개선은 비단 한국으로 피난한 난민 개인 또는 한국사회의 발전에만 의미가 있는 것이 아니다. 동아시아 지역에서의 한국의 역할은 비록 충분치 않다 해도 인근 국가에 선례를 제공하는 효과를 발휘했다. 한국이 난민보호를 증진하는 방향을 채택할 경우 인근 국가들도 이를 고려하지 않을 수 없고, 한국이 난민거부로의 방향을 채택할 경우 인근 국가들도 그와 같은 후퇴를 마찬가지로 고려할 것이다.

5. 결어 - 10년 후의 가능성

난민협약과 난민법의 규범적 자리, 발전 가능성은 오로지 이를 둘러싼 시민들의 활동에 달렸다고 생각한다. 국가는 절차를 관리하지만 그 관리의 방향을 결정하는 것은 시민들의 몫이다. 앞으로 어떤 일들이 계속 발생할 지는 누구도 예측할 수 없다. 비록 그 의도가 바람직하진 않다 해도 역설적으로 러시아가 일으킨 전쟁으로 인해 난민보호의 적극적 의지가 일부 생기고 극우정당들의 언설이 순화되는 일이 생길 것은 예상하기 어려운 일이었다. 전례 없던 팬데믹이 2년 이상 세계를 휩쓸 것이라는 사실 역시 누구도 예상하기 어려운 일이었다.

그렇다면 예상하기 어려운 일에 대한 예측은 그만두더라도, 예상할 수 있는 일들에 대한 대응은 계속해서 해 나가야할 것이다. 그 예상 중 하나는 난민들이 계속해서 발생할 것이라는 것이다. 1967년 난민의정서의 채택에서 드러났듯 전쟁과 난민의 문제는 애초에 줄어들 것 같았으나 현실은 정반대로 흘러갔다. 점차 전쟁은 항구화되며, 명확한 전선이 어디인지 찾기 어려워진다. 인권 침해를 일삼는 문화는 쉽사리 바뀌지 않고, 국가의 귀환은 보다 강력한 지도자와 독재자를 호출하게 되는 역설을, 근본적 가치의 수호라는 명목으로 '타자'라고 여겨지는 사람들을 식별하게 배제할 가능성이 크다. 사회 전체의 부도 공평하게 분배되기 보다는, 계층이 공고화되는 형태로 불평등하게 분배되고, 사회 전체의 부가 예전처럼 급증하지 않는다면 난민보호에 관한 관심과 역량 역시 후순위로 미뤄지기 쉽다. 비극적이지만 본능은 선행보다 우선해서 생존을 고려하기 때문이다. 기후위기는 확실하게 미래에 일어날 일이 아니라, 이미 일어난 일이 되었다. 보다 많은 지구촌의 동료 시민들이 난민이 되어 고향을 떠나 어디론가로 몸을 옮기는 일이 생길 것이고, 그 과정에서 수많은 논란이 발생할 것이다. 그렇다면? 이와 같은 사실을 예상할 수 있다면? 그렇다면 고향을 떠나 피난처를 찾는 난민을 어떻게 함께 보호할 것인지를 논의해야만 한다.

한국사회에서는 이와 같은 논의가 성공했는지에 관한 가능성이 10년후 아프가니스탄 난민들의 성공적인 정착 여부에 달렸다고 생각한다. 비록 정무적 고려로 인해 '특별기여자'라는 괴이한 이름을 얻게 되었으나, 전형적인 재정착 난민의 틀 안에서 한국으로 피난하게 된 난민들인 '아프가니스탄 난민'들이 있다. 종전에도 많은 수의 난민들이 한국으로 피난하고 자녀들이 있지만, 한꺼번에 안정적 체류자격을 얻고, 그 반이상이 미성년인 아동이라는 사실, 한국사회에서 한국어를 배우고 각 지역에 흩어져 학교를 다니고 한국인 친구들과 대화하며 우정을 맺고 자라나갈 학생들이라는 사실은 분명히 다른 사건적 계기다. 이미 찾아온 이 난민아동들이 10년이 지나 한국사회 속에서 꿈과 미래, 행복을 더듬어 찾고 있을 것인지, 아니면 차별과 냉대 속에 고립되어 있을 것인지, 바로 이 부분을 보면 난민보호에 관한 규범의 발전, 그리고 성공 여부를 가늠할 수 있

게 된다고 생각한다. '분명하게 찾아올 미래'로서 앞으로 증가할 난민들에 대한 지구적 연대의 보호대책의 강구, 그리고 '이미 찾아온 현재'로서 한국사회 속 살아가고 있는, 각국에서 살아가고 있는 난민들의 사회적 자리를 안전하게 확보하고 우정속 평화를 만들어나가는 것, 그것이 난민협약과 난민법의 미래를 규정할 계기들이 될 것이다.



1

국내 난민보호제도 밖에 있는 사람들의 보호

Protecting those who fall outside the scope
of domestic refugee protection regime

좌장

Moderator

김성수 Seongsoo Kim

법무법인(유한) 태평양
Bae, Kim and Lee, LLC



발제 1 Presentation 1

강제송환금지원칙과 난민인정자의 강제퇴거

Principle of non-refoulement and
deportation of recognized refugees

김종철 Jong-Chul Kim

공익법센터 어필

Advocates for Public Interest Law APIL

Abstract

Principle of non-refoulement and deportation of recognized refugees

Kim, Jong-Cheol (APIL)

Recognized refugees can only be deported when not in contravention to the principle of non-refoulement as stipulated by the 1951 Refugee Convention as well as other international human rights law, including CAT and ICCPR. The principle of non-refoulement under international human rights law, as developed by relevant treaty bodies, regional human rights bodies and domestic courts, obligate each State to not deport any persons to a country where there are substantial grounds to believe the person would be subject to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The prohibition in such a case is absolute, and not subject to derogation, in comparison to the Article 33 of the 1951 Convention which provides for a limited scope of exceptions.

Deportation of refugees under Articles 32 and 33 of the 1951 Convention is only allowed under exceptions provided in the Article 33(2), which are (1) convicted by a final judgment of a particularly serious crime, (2) constitutes a danger to the community of that country, and (3) the public interest in repatriation of the refugee must outweigh any harm the refugee would face upon return. UNHCR's position and domestic courts have narrowly construed such exceptions. Even when deportation orders have not been executed, as there exists little or no effective remedies or appeals for such deportation orders, deportation order in itself is in violation of principle of non-refoulement. Deportation to third countries, unless it is assured that the person will not be repatriated to the country of persecution, is also illegal. There exist cases where the Korean government has deported or attempted to deport recognized refugees and refugee applicants, and it is important to ascertain that principle of non-refoulement is upheld at all times.

강제송환금지원칙과 난민인정자의 강제퇴거

김종철(선임 연구원, 공익법센터 어필)

1. 강제퇴거 되는 난민인정자

국적국으로 돌아갈 경우 심각한 인권 침해를 당할 위험이 있는 이주민인 난민에게 가장 중요한 권리는 박해를 당할 곳으로 강제송환되지 않을 권리라고 할 수 있습니다. 그렇기 때문에 1951년 난민의 지위에 관한 협약(이하 난민협약이라고 함) 제42조는 유보가 허용되지 않는 조항 중 하나로 강제송환금지원칙을 규정한 제33조를 명시하고 있습니다.

하지만 대한민국 정부는 난민신청자 뿐 아니라 난민인정자에 대해서도 강제퇴거명령을 내리고 그 명령을 집행하기도 하였습니다. 난민신청자에 대한 강제퇴거는 난민법 시행 전인 2012년 이루어진 적이 있는데, 출입국 당국은 우즈베키스탄 국적의 난민신청자에게 난민불인정 결정을 내린 직후 3시간 만에 그를 국적국으로 송환을 한 바 있습니다¹⁾. 난민인정자의 경우 2017년부터 2021년까지 총 6명에 대해 강제퇴거명령을 내렸으며 그 가운데 3명에 대한 강제퇴거명령은 집행을 하였습니다²⁾.

위 6명 중에 가장 최근인 2021년 강제퇴거명령을 받은 난민인정자는 국적국에서 정치적인 이유로 보안군으로부터 고문을 받고 어머니와 함께 한국에 온 뒤 2014년 난민인정을 받은 사람입니다. 그는 고문으로 인한 트라우마 때문에 환청과 환각에 시달리는 등 심각한 고통에 시달렸지만 정신 건강과 관련된 어떠한 치료도 받지 못했고 스스로 그러한 고통에서 벗어나기 위한 방편으로 알코올에 의존하다가, 여러 차례 범죄를 저지르게 되었습니다. 2019년에 1년 4개월의 실형을 선고받고 그 집행이 종료된 후 난민협약 제33조 제2항 후단에 해당한다는 이유로 출입국 당국으로부터 강제퇴거명령과 보호명령을 받았습니다. 그는 현재 위 강제퇴거명령과 보호명령의 위법성을 서울행정법원을 통해 다투고 있습니다.

1)

<https://www.koreanbar.or.kr/pages/news/view.asp?teamcode=&page=26&seq=1308&types=3&category=&searchtype=contents&searchstr=> 출입국관리법 제62조 제4항은 법문상 이의신청 제기기간에 중에 있는 난민신청자에 대한 강제퇴거명령 집행을 금지하지 않고 있습니다.

2) 2022. 1. 3.자 정보공개청구 결과. 6명 가운데 2명에 대해서는 난민인정결정이 취소된 이후에 강제퇴거명령이 내려졌고 강제퇴거명령이 집행이 되었습니다.

아래에서는 위 2021년 강제퇴거명령을 받은 사례를 염두에 두고 1) 국적국에서 고문에 해당하는 박해를 당한 경험이 있는 난민인정자에 대해 2) 난민협약 제33조 제2항 후단에 해당된다는 이유로 강제퇴거명령을 내린 경우 3) 그 명령이 집행이 되지 않더라도 그 자체로 강제송환금지원칙에 위배되는지(혹은 위배되지 않기 위한 조건)를 중심으로 살펴보려고 합니다.

2. 난민인정자에 대한 강제퇴거는 강제송환금지원칙을 위배하지 않는 경우에만 가능

출입국관리법 제76조의 6 제1항³⁾은 난민인정자에 대한 강제퇴거명령이 가능하다는 전제에서 난민인정증명서 등의 반납에 관해 규정하고 있습니다. 하지만 그것만을 가지고 출입국관리법 강제퇴거대상이 된 난민인정자에 대한 강제송환을 정당화할 수는 없습니다. 왜냐하면 난민법 제3조가 다음과 같이 난민인정자 등에 대한 강제송환금지원칙을 규정하고 있고 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 효력이 있는 자유권 규약 제6조와 제7조에서도 강제송환금지원칙을 규정하고 있기 때문입니다.

“난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다.”

따라서 난민인정자에 대한 강제퇴거는 난민협약상 강제송환금지원칙(난민협약 제33조)과 국제인권법상 강제송환금지원칙(고문방지협약 제3조 및 자유권 규약 제6조와 제7조)을 위배하지 않는 경우에만 가능합니다.

국제인권법상 강제송환금지원칙과 난민협약상 강제송환금지원칙은 그 적용 범위와 법적인 성격이 다르기 때문에 난민인정자에 대한 강제송환이 적법하기 위해서는 두 원칙을 모두 준수해야 합니다. 특히 국제인권법상 강제송환금지원칙은 난민협약 제33조와는 달리 강행규범의 성격을 가질 뿐 아니라 어떠한 예외도 인정하지 않고 있기 때문에 난민인정자를 강제송환할 때에는 국제인권법상 강제송환금지원칙 위반 여부를 우선적으로 검토해야 합니다.

3) 제76조의6(난민인정증명서 등의 반납) ①「난민법」에 따른 난민인정자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그가 지니고 있는 난민인정증명서나 난민여행증명서를 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 반납하여야 한다. 1. 제59조 제3항, 제68조 제4항 또는 제85조 제1항에 따라 강제퇴거명령서를 발급받은 경우.

3. 난민인정자에 대한 강제퇴거와 국제인권법상 강제송환금지원칙

가. 국제인권법상 강제송환금지원칙의 법원(法源)

고문방지협약 제3조는 강제송환금지원칙에 대해 명시적으로 규정⁴⁾하고 있지만, 앞에서 언급한 바와 같이 국제인권법상 강제송환금지 원칙의 법원에는 자유권 규약 제6조와 제7조도 포함됩니다. 자유권 규약 제7조는 "어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다"라고 규정하고 있고 자유권 규약 제6조 역시 생명권에 관한 규정이지만, 자유권 위원회는 일반논평 제20호⁵⁾과 제36호⁶⁾을 통해 제6조와 제7조는 강제송환금지 원칙이 포함되어 있다고 유권 해석을 하고 있습니다.

나. 국제인권법상 강제송환금지원칙의 내용

(1) 실제적인 내용

위 법원(法源)에 따를 때 국제인권법상 강제송환금지원칙의 실제적인 내용은 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반될 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도해서는 안 된다는 것입니다.

또한 고문방지위원회의 일반논평 제4호⁷⁾가 밝힌 바와 같이 송환되는 국가에서 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반될 위험이 없더라도 그 국가가 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반될 위험이 있는 제3국으로 송환할 수 있는 경우에는 그 국가로도 추방되어서는 안 됩니다.

- 4) "1. 어떠한 당사국도 고문 받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다. 2. 위와 같이 믿을만한 근거가 있는지 여부를 결정하기 위하여, 권한 있는 당국은 가능한 경우 관련국가에서 현저하며 극악한 또는 대규모 인권침해 사례가 꾸준히 존재하여 왔는지 여부를 포함하여 모든 관련사항을 고려한다."
- 5) "9. 본 위원회의 견해로는, 당사국이 범죄인 인도, 추방 혹은 강제 송환의 방식으로 개인을 타 국가의 고문 또는 잔혹한 비인도적 또는 굴욕적 처우 또는 형벌의 위험에 노출시켜서는 안 된다."
- 6) "30. 생명권을 존중하고 보장해야 할 의무에 따라 당사국은, 동 규약 제6조에 따른 생명권이 위반될 실제 위험이 존재한다고 믿을 만한 실질적인 근거가 있는 국가로 개인을 강제퇴거, 인도 혹은 달리 송환하는 것을 삼가야 한다."
- 7) "12. 위험에 처한 개인은 고문의 위험에 처할 것이라고 믿을만한 실질적인 근거가 있는 제3국으로 추방될 수 있는 다른 국가로 추방되어서는 안 된다."

2021년 강제퇴거명령을 받은 난민인정자는 국적국에서 받은 고문 트라우마 때문에 심각한 정신 건강상의 문제가 있는 사람인데 강제퇴거로 인해 송환국에서 고문으로 인한 트라우마 치료를 받지 못해 정신 건강이 더 악화되는 경우에는 그 자체가 고문 등에 해당할 수도 있습니다⁸⁾.

고문방지위원회 일반논평 제4호 제16항 및 제22항에도 다음과 같이 유사한 내용이 있습니다.

“16. 당사국은 "강제송환 금지"의 원칙과 관련하여 각 사건에 대한 평가를 내리기 전 추방 위험에 놓인 사람이 경험할 위험이 있는 부당한 대우의 형태가 고문으로 변경될 가능성이 있는지 고려해야 한다. 22. 당사국은 고문이나 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 희생자들이 전문적인 재활 서비스에 대한 지속적인 이용 및 접근성을 요하는 신체적 및 심리적 피해를 본다는 사실을 인지해야 한다. 이러한 건강 상태와 치료의 필요성이 의학적으로 입증되면, 피해자들은 재활을 위한 적절한 의료 서비스가 제공되거나 보장되지 않는 당사국으로 옮겨져서는 안 된다.”

(2) 절차적인 내용

이러한 실체적인 의무를 다하기 위해 절차적으로 고문방지협약 제3조 제2항에 따라 “(고문 등을 받을) 위험이 있다고 믿을 만한 근거가 있는지를 결정하기 위하여, 권한 있는 당국은 가능한 경우 관련국가에서 현저하며 극악한 또는 대규모 인권침해 사례가 꾸준히 존재하여 왔는지를 포함하여 모든 관련사항을 고려”해야 합니다.

고문방지위원회는 일반논평 제4호에서 이러한 절차적인 의무를 구체화하면서 체약국은 특히 강제송환의 대상이 된 사람이 출신국 혹은 추방될 국가에서 고문 혹은 잔혹한, 비

8) 고문방지위원회 2018. 8. 3. 개인진정 사건에 관한 결정문(CAT/C/64/D/742/2016)에서 과거 에리트리아에서 고문을 당한 후 스위스로 피신한 사람을 스위스 정부가 더블린 규정에 따라 이탈리아로 송환하기로 한 결정 역시 고문방지협약 제3조 위반이라고 했는데, 그 이유는 그 사람이 이탈리아로 가는 경우 가족과 함께 안정적인 사회적 환경에서 고문으로 인한 트라우마 치료를 받지 못하게 될 것인데(우울증이 악화되어 자살에 이르게 할 수 있고 있음), 그러한 상황은 고문에 준하는 것이고 부당한 처우가 고문에 이르렀기 때문이라고 합니다. 자유권위원회 2019. 10. 30. 개인진정 사건에 관한 결정문(CCPR/C/127/D/3070/2017)에서 스웨덴 정부가 종교를 이유로 난민신청을 한 아프가니스탄 국적자에게 난민불인정을 했다고 하더라도 진정인의 정신건강에 문제가 있고(정신 건강에 문제를 가지고 있어 난민인정절차가 진행되는 동안 자살을 시도했음), 어린 나이에 국적국을 떠나 국적국이 친숙하지 않고 국적국에는 사회적인 네트워크라고 할 것이 별로 없다는 점 등 여러 취약성에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않은 것은 자유권 규약 제7조 강제송환금지원칙 위반이라고 하였습니다.

인도적이거나 굴욕적인 처우나 형벌을 당했는지 그리고 당할 위험이 있는지 고려해야 한다고 하였습니다⁹⁾.

이와 관련해 고문방지위원회는 아프가니스탄 국적의 난민신청자가 스웨덴을 상대로 제기한 개인청원 사건(No. 918/2019)¹⁰⁾에서 체약국은 난민신청자가 강제송환이 되었을 때 고문을 당할 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는지, 즉 고문의 위험이 “예측가능하고, 개인적이며, 현존하고 실재하는 경우”인지 조사를 하고 충분한 평가를 해야 했는데, 난민신청자가 과거에 외상(트라우마) 사건을 경험한 사실, 계속 심각한 정신적인 문제를 겪고 있는데 국적국으로 돌아가면 의료적인 치료를 받을 수 없는 사실, 과거에 겪었던 위험에 근거해서 국적국으로 돌아갔을 때 위험에 직면하게 될 가능성 등에 관해 충분한 평가를 하지 않았기 때문에 스웨덴은 절차적으로 고문방지협약에 위반된다는 결정을 하였습니다.

다. 국제인권법상 강제송환금지원칙의 법적 성격

(1) 예외 없는 절대적인 원칙

고문방지협약 제3조와 난민협약 제33조의 법문을 비교하면 분명히 알 수 있듯이 고문방지협약 제3조의 강제송환금지원칙은 예외가 없습니다¹¹⁾. 특히 고문방지협약 제2조 제2항에서는 예외 없는 고문 금지에 대해서 “전쟁상태, 전쟁의 위협, 국내의 정치 불안정 또는 그 밖의 사회적 긴급상황 등 어떠한 예외적인 상황도 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다”라고 명시하고 있는데 이러한 예외 없는 고문 금지는 고문방지위원회 일반논평 제4호 제8호 및 제9호¹²⁾에서 볼 수 있는 바와 같이 강제송환금지에도 그대로

9) “29. 이와 관련하여 위원회는 당사국이 그들의 영토에서 한 개인을 이동하는 것에 대한 결정을 내리고 강제송환 금지 원칙을 적용할 때에 고문 위험의 징후가 될 수 있는 불완전 한 인권 상황 사례에 주의를 기울이길 희망한다. 당사국은 특히 다음을 고려해야 한다. (b) 당사자가 출신국에서의 어떤 형태의 차별에 근거하여 공무원들에 의한 잔혹성 혹은 과도한 무력 사용의 희생자가 되었는지 혹은 추방되는 당사국에서 그러한 잔혹성에 노출될 것인지 여부 (e) 당사자가 출신국 혹은 추방될 국가에서 고문 혹은 잔혹한, 비인도적인 혹은 모욕적 처우와 차별에 해당하는 상황에서 구금 또는 수감되었거나 혹은 구금되거나 수감될 것인지 여부 (k) 추방하는 당사국에 의해 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 형태로 여겨지는 국가로 추방되는지 여부”

10) 아프가니스탄 국적의 난민신청자가 스웨덴에서 기독교 개종을 이유로 난민신청을 했으나 스웨덴은 그 난민 신청에 대해 불인정 결정을 한 후 난민신청자를 아프가니스탄으로 강제송환하기로 하는 결정을 내렸는데, 이러한 결정에 대해 난민신청자는 고문을 당할 위험이 있음에도 불구하고 자신에 대해 강제송환결정을 내린 것은 스웨덴이 비준한 고문방지협약 제3조인 강제송환금지원칙 위반이라고 하면서 고문방지위원회에 개인청원을 제기한 사건입니다. U.N. Doc. CAT/C/72/D/918/2019

11) Manfred Nowak, Moritz Birk, Giuliana Monina, The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary, Oxford University Press, 2019, (2nd Edition) pp.114-116.

적용이 됩니다.

대부분의 권리는 예외를 별도로 규정하지 않더라도 질서유지·공공복리 혹은 비상사태 등을 이유로 제한이 가능하지만, 고문방지협약 등의 국제인권법상 강제송환금지원칙은 질서유지·공공복리를 이유로 하는 것은 물론이거니와 비상사태에서조차도 제한이나 예외나 유예가 허용되지 않는 훼손 불가능한(non-derogable)한 절대적인 권리입니다.

자유권 위원회는 자유권 규약 제7조의 이러한 훼손 불가능성에 대해서 일반논평 제20호¹³⁾에서 분명히 하였고, 고문방지협약 제3조에 관한 고문방지위원회의 일반논평 제4호 제8항과 제9항에서도 강제송환금지원칙(고문방지협약 제3조) 역시 절대적이라고 하였습니다¹⁴⁾.

국제인권법상 강제송환금지원칙의 이러한 예외 없는 절대적인 성격은 국가안보 혹은 대테러리즘의 맥락에서도 그대로 유지됩니다¹⁵⁾.

유럽인권협약 제3조¹⁶⁾도 자유권 규약 제7조와 유사한 규정을 두고 있는데, 유럽인권재판소는 일관되게 위 협약에 비준한 국가들은 자국에 있는 외국인이 테러에 연루되는 등 아무리 심각한 범죄를 저질렀더라도 그를 고문, 비인도적인 또는 굴욕적인 처우나 형벌을 받을 나라로 강제송환하는 것은 유럽인권협약 제3조에 반하여 위법하다는 판결을 내

12) "8. 위원회는 협약 제1조에서 규정한 바와 같이 고문의 금지는 절대적임을 상기한다. 협약 제2조 2항은 '전쟁 상태, 전쟁의 위협, 국내의 정치 불안정 또는 그 밖의 사회적 긴급상황 등 어떠한 예외적인 상황도 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다.'라고 명시한다. 위원회는 부당한 대우 역시 동일하게 금지되어 있으며 부당한 대우의 금지 역시 훼손 불가능함을 상기한다. 9. 고문의 대상이 될 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 국가로의 개인의 "강제송환금지" 원칙 역시 절대적이다."

13) "3. 제7조는 어떠한 제한도 허용하지 않는다. 본 위원회는 동 규약의 제4조에 언급된 것과 같은 공공의 비상사태에서조차도, 제7조의 유예가 허용되지 않으며, 여전히 유효한 것이라는 점을 재확인한다. 본 위원회가 주지하듯이, 상급자나 공공 기관의 명령을 포함하여 어떠한 이유로 제7조의 위반에 대한 정당화나 정상참작의 사유로 제시될 수 없다."

14) "8. 위원회는 협약 제1조에서 규정한 바와 같이 고문의 금지는 절대적임을 상기한다. 협약 제2조 2항은 "전쟁 상태, 전쟁의 위협, 국내의 정치 불안정 또는 그 밖의 사회적 긴급상황 등 어떠한 예외적인 상황도 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다."라고 명시한다. 위원회는 부당한 대우 역시 동일하게 금지되어 있으며 부당한 대우의 금지 역시 훼손 불가능함을 상기한다. 9. 고문의 대상이 될 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 국가로의 개인의 "강제송환금지" 원칙 역시 절대적이다."

15) 고문방지위원회는 2005. 5. 20. Agiza v. Sweden 사건(U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003)에서 고문방지협약상 강제송환금지원칙의 예외를 인정하지 않는 절대적인 성격은 대테러리즘의 맥락에서도 그대로 적용된다고 결정하였습니다. 역시 고문방지위원회의 1997. 4. 28. Gorki Ernesto Tapia Paez v. Sweden 결정문(U.N. Doc. CAT/C/18/D/39/1996) 14.5문단에서는 고문방지협약 제3조가 규정하는 강제송환금지원칙은 절대적이어서 제3조에 따른 결정을 내릴 때에는 문제되는 사람이 어떤 행위를 했는지를 고려해서는 안 된다고 하였습니다. 또한 자유권 위원회의 Ahani v. Canada 사건에 관한 2004. 3. 29. 결정문(UN Doc. CCPR/C/80/D/1051/2002) 10문단에서 자유권 규약 제7조가 규정하는 고문 금지는 다른 요소를 고려할 여지가 없는 절대적인 것이라고 하였습니다.

16) "어느 누구도 고문, 비인도적인 또는 굴욕적인 처우나 형벌을 받지 아니한다"

리고 있습니다.

예를 들어 *Soering v. UK* 사건¹⁷⁾에서 유럽인권재판소는 영국이 테러에 연루된 독일인을 사형제도가 있는 미국으로 송환(범죄인 인도)하려는 것은 비인도적인 처우 내지 형벌을 받을 나라로 송환하는 것이기 때문에 유럽인권협약 제3조 위반으로 위법하다고 했고, *Chahal v. UK* 사건¹⁸⁾에서는 테러에 연루된 외국인이라고 하더라도 강제송환금지는 예외 없는 절대적인 성격을 가지고 있으므로 송환되면 외국인이 받게 될 위험과 송환되지 않고 계속 체류할 때 영국에 끼칠 해악을 비교 형량할 필요가 없다고 하면서 위 외국인을 송환하려는 것은 유럽인권협약 제3조 위반으로 위법하다고 했습니다. *Saadi v. Italy* 사건¹⁹⁾ 역시 강제송환금지의 예외 없는 절대적 성격을 재확인 하면서 테러에 연루된 튀니지 사람을 이탈리아 정부가 강제 퇴거하면서 비교 형량을 하는 것은 부적절하다고 했습니다. 왜냐하면 해당 외국인의 체류가 국가 안보에 위협을 준다고 하더라도 그 사실이 송환되는 그 외국인이 당할 고문의 위험을 줄이지 못하기 때문입니다. 또한 유럽인권재판소는 *Ahmed v. Austria* 사건²⁰⁾에서도 유럽인권협약 제3조의 고문을 당할 곳으로의 추방 금지는 국가생존을 위협하는 비상상황에서도 제한이나 예외가 없는 절대적인 금지이기 때문에 강제퇴거 대상자의 행위가 아무리 바람직하지 않고 위험하다고 하더라도 그것은 고려의 대상이 될 수 없다고 하면서, 난민인정을 받았던 이후 박해의 위험이 사라졌다는 근거가 없기 때문에 추방명령은 유럽인권협약 제3조의 절대적인 강제송환금지원칙에 반한다고 결정을 하였습니다.

캐나다 연방대법원은 *Suresh v. Canada* 사건²¹⁾에서 캐나다 행정청이 스리랑카 국적으

17) *Soering v. The United Kingdom*, 1/1989/161/217, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 1989.

18) *Chahal v. The United Kingdom*, 70/1995/576/662, Council of Europe: European Court of Human Rights, 15 November 1996.

19) *Saadi v. Italy*, Appl. No. 37201/06, Council of Europe: European Court of Human Rights, 28 February 2008.

20) *Ahmed v. Austria*, 71/1995/577/663, Council of Europe: European Court of Human Rights, 17 December 1996 소말리아 출신 난민인정자로 강도 미수 등을 이유로 난민지위가 취소되고 추방명령을 받은 것에 대해 유럽인권재판소에 진정을 제기한 사건입니다.

21) *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1 (CanLII), [2002] 1 SCR 3 캐나다 연방대법원은 강제송환금지원칙은 최근 생겨나기 시작하고 있는 강행규범이고 사실상 절대적인 금지이기 때문에 쉽게 훼손해서는 안 되고, 전쟁이나 자연 재해와 같은 아주 예외적인 경우에만 예외가 인정되어야 하며, 고문을 당할 곳으로 강제송환을 하는 경우 비교형량을 하더라도 공익이 현저하게 높다는 판단은 할 수 없다고 하면서, 고문을 당할 곳으로의 송환금지는 국내법과 국제법에서 모두 혐오하고 있기 때문에 비교형량을 하더라도 공익, 심지어 국가 안보라는 공익이 크다는 이유로 고문을 정당화 할 수 없다고 합니다. 결국 위 법원은 난민인정자를 고문을 당할 곳으로 송환하는 것은 국제인권법 뿐 아니라 캐나다 헌법 제7조가 규정한 생명권 및 신체의 자유를 침해하는 것이라고 하였습니다. 캐나다 연방대법원이 난민협약의 강제송환금지원칙과 국제인권법상 강제송환금지원칙을 구별하면서도 후자의 경우에도 전쟁이나 자연적인 재해의 경우 예외를 인정하는 태도는 자유권 규약과 고문방지협약과는 부합한다고 볼 수 없습니다.

로 1991년 난민인정을 받은 자에게 테러리스트 단체 일원이 되었고 테러리스트 단체를 위해 모금원으로 일했다는 혐의로 1995년에 강제퇴거명령을 내렸으나 자유권 규약과 고문방지협약에 따라 고문당할 곳으로의 송환되지 않을 권리는 테러리즘과 같은 심각한 국가 안보 문제가 걸려있는 상황에도 보장이 되어야 하며, 난민협약 제33조 제2항에 해당된다는 이유로도 부인되어서는 안 된다고 판단을 하였습니다. 또한 *Almrei v. Canada* 사건²²⁾에서 캐나다 행정청이 시리아 국적의 난민인정자가 테러리스트 단체의 일원이라는 이유로 그에게 강제퇴거명령을 내렸으나 연방법원은 연방대법원 *Suresh v. Canada* 판결을 원용하면서 강제퇴거명령이 위법하다는 취지의 판결을 하였습니다. *Mahjoub v. Canada* 사건²³⁾에서도 캐나다 행정청이 이집트 국적자로 1996년 난민인정을 받은 사람에게 테러리스트 단체에 소속되었고 테러리즘 행위를 했다는 이유로 내린 강제퇴거명령에 대해 역시 연방대법원 *Suresh v. Canada* 판결을 원용하면서 강제퇴거명령이 위법하다는 취지의 판단을 하였습니다.

(2) 국제관습법이자 강행규범

국제인권법상 강제송환금지원칙은 국제관습법적인 지위를 가지고 있어 해당 조약을 비준하지 않은 국가에 대해서도 법적인 구속력을 가지고 있습니다. 또한 국제인권법상 강제송환금지원칙은 국제법상 강행규범(*jus cogens*)의 지위²⁴⁾를 가지고 있습니다²⁵⁾. 따라서 (대한민국이 비준한) 조약법에 관한 비엔나협약 제53조²⁶⁾에 따라 강제송환금지원칙에 충돌하는 조약 규정은 무효라고 할 것입니다²⁷⁾.

22) *Almrei v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FC 355 (CanLII)

23) *Mahjoub v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FC 156 (CanLII)

24) J. Hathaway, 'The Rights of Refugees under International Law', 2005, pp. 363-267; J. Allain, 'The Jus Cogens Nature of Non Refoulement', 13 International Journal of Refugee Law 533 (2001); Guy S. Goodwin-Gill, 'The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-refoulement', 23 International Journal of Refugee Law, pp. 443-444 (2011); InterAmerican Court of Human Rights Advisory Opinion, Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrant, Concurring Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade, OC-18/03, p. 41; International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), Prosecutor v. Anto Furundzija, Trial Chamber, Judgement of 10 December 1998, paras. 134-164; the House of Lords in Pinochet Ugarte, re. [1999] 2 All ER 97, paras 108-109.

25) 서울행정법원 2021구합78282 사건에 대한 2022. 3. 14.자 유엔난민기구 의견서 10쪽 및 12쪽; UNHCR Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

26) “조약은 그 체결당시에 일반국제법의 절대규범과 충돌하는 경우에 무효이다. 이 협약의 목적상 일반 국제법의 절대규범은, 그 이탈이 허용되지 아니하며 또한 동일한 성질을 가진 일반 국제법의 추후의 규범에 의해서만 변경될 수 있는 규범으로, 전체로서의 국제 공동사회가 수락하며 또한 인정하는 규범이다.”

27) 서울중앙지방법원 2021. 1. 8. 선고 2016가합505092 판결은 일제강점기에 ‘위안부’를 강제동원한 일본국의 행위는 반인도적인 범죄행위로 국제법상 강행규범을 위반한 것이어서 국가의 주권적 행위는 다른 국가의 재판권으로부터 면제된다는 국가면제원칙이 적용되지 않는다고 판단을 한 바 있습니다.

라. 국제인권법상 강제송환금지원칙과 난민협약의 강제송환금지원칙의 관계

앞에서도 언급한 바와 같이 위 고문방지협약(1984. 12. 10. 채택)과 자유권 규약(1966. 12. 16. 채택)보다 더 오래 전인 1951. 7. 28. 채택된 난민협약 제33조에도 강제송환 금지와 관련된 규정이 있습니다. 그런데 강제송환금지와 관련해 난민협약과 고문방지협약 및 자유권 규약의 큰 차이는 난민협약은 난민에 대해 종교나 정치적 의견 등 난민협약상 일정한 사유로 인한 박해를 받는 곳으로 송환을 금지하고 있는 반면 고문방지협약과 자유권 규약은 사유 불문하고 모든 사람에 대해 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반될 곳으로의 송환을 금지하고 있습니다.

그러나 더 중요한 차이점은 난민협약은 제33조 제2호에서 볼 수 있는 바와 같이 강제송환금지와 관련해서 일정한 예외를 인정한 반면 고문방지협약과 자유권 규약³⁾은 예외 없는 절대적인 강제송환금지를 규정하고 있는 점입니다.

<난민협약상 강제송환금지원칙과 국제인권법상 강제송환금지원칙의 비교>

	난민협약	고문방지협약과 자유권 규약
강제송환금지 대상	난민	모든 사람
강제송환금지 지역	난민협약상의 사유 ²⁸⁾ 로 박해를 받을 지역	사유 불문하고 고문 등을 당할 지역
강제송환금지 예외	인정	불인정

따라서 송환되면 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권 위반이 있는 경우에는 예외 없는 강제송환금지로 더 두텁게 보호를 하는 국제인권법상 강제송환금지원칙이 적용될 뿐이고, 난민협약 제33조는 송환되면 난민협약상의 사유로 인한 박해는 받지만 그러한 박해가 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 처우나 형벌 또한 생명권 위반이 없는 경우에만 적용이 됩니다²⁹⁾.

이처럼 난민협약상 예외가 있는 강제송환금지원칙은 국제인권법상 강제송환금지원칙을 위반하지 않는 한도 내에서만 적용이 되므로 적용 범위가 협소할 뿐 아니라 예외 규정을 가지고 있는 난민협약 제33조를 가지고 국제인권법이 인정하고 있는 강제송환금지원칙을 부인하는데 사용할 수 없습니다.

28) 인종, 종교, 국적/민족, 정치적 견해, 특정사회집단 구성원신분

29) 난민인정자가 강제송환으로 인해 “고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌 또는 생명권 위반”에 이르지 아니하는 “박해”를 받을 우려가 있지만 그러한 박해가 난민협약상의 사유로 인한 경우가 아닌 경우에는 아예 제33조 제1항의 강제송환금지원칙이 적용되지 않습니다.

이와 관련해 캐나다 연방대법원은 Suresh v. Canada 사건 에서 난민협약 제33조는 제한적으로 난민인정자를 생명이나 자유가 위협받을 곳으로부터 보호를 하지만 고문방지협약과 자유권 규약은 고문 등으로부터 모든 사람을 보호하고 있으므로 난민협약 제33조를 가지고 국제법이 인정하고 있는 강제송환과 관련된 권리를 부인하는데 사용할 수 없다고 하면서, 난민협약 전문은 “난민에 대한 심오한 염려”를 표현하고 있고, 난민협약의 주된 목적이 난민에게 가능한 폭넓은 기본적인 권리와 자유를 보장“하기 위함이라고 밝히고 있기 때문에 난민협약이 다른 규범이 모든 사람에게 보편적으로 보장하고 있는 권리를 부인하는데 사용되어서는 안 된다고 강조한 바 있습니다.

마. 소결

그러므로 국적국에서 고문 피해를 입었던 난민인정자를 범죄를 저질렀다는 이유로 고문 혹은 잔혹한, 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 형벌을 당할 위험이나 생명권을 침해할 위험이 있는지 국적국 등으로 강제퇴거를 하는 것은 그가 난민협약 제33조 제2항에 해당하는지와 무관하게 국제인권법상 강제송환금지원칙 위반이라고 할 것입니다.

4. 난민인정자에 대한 강제퇴거와 국제인권법상 강제송환금지원칙

앞에서 논의한 바와 같이 난민인정자가 송환되면 난민협약상 사유로 인한 박해는 받지 만 그러한 박해가 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 처우나 형벌 또한 생명권 위반이 없는 경우에 한해 비로소 난민협약 제33조 제1항에 따른 강제송환금지원칙이 적용됩니다. 하지만 난민협약 제33조 제1항이 적용되더라도 제2항의 예외에 해당하는 경우에는 강제퇴거가 가능합니다.

가. 난민협약 제33조 제1항의 외연

난민협약 제33조 제1항의 “그 생명이나 자유가 위협받을 우려”의 외연에 관하여 난민협약 제1조 A (2)의 난민정의 “박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포”와 동일한지 아니면 더 넓은 것인지를 두고 다툼이 있습니다.

Paul Weis과 Atle Grahl-Madsen는 두 개념은 동일하다고 보고 있고 난민협약 입법준비작업(travaux préparatoires)도 그러한 입장을 지지하는 취지이지만, Sir Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem는 전자에는 박해 뿐 아니라 “고문 또는 잔혹한,

비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험”이나 “생명, 신체적인 완전성이 나 자유에 대한 위협”도 포함된다고 합니다³⁰⁾.

그러나 국제인권법상 강제송환금지원칙의 국제관습법상 지위를 인정하는 경우 Sir Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem의 견해를 따르더라도 실익이 크게 없으며, 난민협약 제1조 A (2)와 마찬가지로 제33조 제1항에서도 박해의 사유를 한정하고 있으므로 Paul Weis, Atle Grahl-Madsen의 해석이 더 합리적이라고 볼 수 있습니다.

나. 난민협약 제33조 제2항과 난민협약 제32조의 관계

난민협약 제32조³¹⁾는 난민인정자를 포함하여 합법적으로 대한민국 영역에 있는 난민을 어떤 곳으로든 추방해서는 안 된다는 원칙을 규정하면서 일정한 실체적이고 절차적인 요건을 갖춘 경우만 추방이 가능하다고 하고 있지만, 난민협약 제32조는 제33조 제2항과 병렬적으로 난민협약상 강제송환금지원칙의 예외를 규정했다고 보기는 힘듭니다. 그렇게 볼 경우 난민협약 제32조가 난민협약 제33조를 잠식하는 결과를 낳기 때문입니다.

난민협약 제32조는 강제송환금지원칙의 예외가 아니기 때문에 제33조 제1항에 해당하는 난민인정자를 난민협약 제32조에 근거해서 추방은 할 수 없습니다³²⁾. 난민을 강제송환하는 경우 난민협약 위반을 피하기 위해서는 난민협약 제33조와 함께 난민협약 제32조를 추가적으로 준수해야 합니다. 물론 강제송환금지원칙의 예외인 난민협약 제33조 제2항의 적용 요건이 난민협약 제32조의 그것을 포함한다고 볼 수 있기 때문에 난민협약 제33조 제2항에 해당하면 난민협약 제32조는 충족되었다고 할 수 있습니다. 그러나 그 반대는 성립하지 않습니다.

30) Sir Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, Global Consultations on international protection, 2003 Cambridge University Press, pp. 123-126.

31) “1. 체약국은 국가안보 또는 공공질서를 이유로 하는 경우를 제외하고 합법적으로 그 영역에 있는 난민을 추방하여서는 아니된다. 2. 이러한 난민의 추방은 법률에 정하여진 절차에 따라 이루어진 결정에 의하여서만 행하여진다. 국가안보를 위하여 불가피한 이유가 있는 경우를 제외하고 그 난민은 추방될 이유가 없다는 것을 밝히는 증거를 제출하고, 또한 권한있는 기관 또는 그 기관이 특별히 지명하는 자에게 이의를 신청하고 이 목적을 위한 대리인을 세우는 것이 인정된다. 3. 체약국은 상기 난민에게 타 국가에의 합법적인 입국허가를 구하기 위하여 타당하다고 인정되는 기간을 부여한다. 체약국은 그 기간 동안 동국이 필요하다고 인정하는 국내조치를 취할 권리를 유보한다.”

32) 서울행정법원 2021구합78282 사건에 대한 2022. 3. 14.자 유엔난민기구 의견서 10쪽 및 12쪽에서 난민협약 제32조는 강제송환금지원칙의 예외가 아니기 때문에 난민협약 제32조에 근거해서는 난민을 박해의 위험이 있는 국가나 박해의 위험이 있는 곳으로 보내질 위험성이 있는 다른 국가로의 추방은 불가능하다고 말하고 있습니다.

결국 난민인정자가 송환되어도 국제인권법상 강제송환금지원칙에 위반되지 않을 뿐 아니라 난민협약상의 사유로 인한 박해를 받을 위험도 없는 경우라고 하더라도 적법한 강제퇴거가 되기 위해서는 출입국관리법상 강제퇴거 요건만 갖추어서는 안 되고 난민협약 제32조의 요건도 충족해야 합니다.

<난민인정자에 대한 강제퇴거시 적용되는 국제 규범>

	송환 시 위험	적용 규범
①	고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반되는 경우	고문방지협약 제3조, 자유권 규약 제6조 및 제7조, 난민협약 제32조
②	①은 아니지만 난민협약 상의 사유로 인한 박해를 받은 경우	난민협약 제33조 및 제32조
③	① 및 ②에 해당되지 않는 경우	난민협약 제32조

다. 난민협약 제33조 제2항에 해당하기 위한 실체적 요건

난민인정자에 대한 강제퇴거명령이 난민협약 제33조 제2항의 예외에 해당하기 위해서는 1) 난민인정자가 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 확정판결을 받았어야 합니다. 또한 2) 난민인정자가 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 되어야 합니다. 마지막으로 3) 비례성의 원칙에 따라 난민인정자가 가지고 있는 인도적인 사유를 고려하면서 송환으로 얻게 될 공익과 그로인해 난민인정자가 입게 될 위험을 비교형량해서 공익이 현저하게 커야 합니다.

(1) 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결 확정

범죄에 ‘특히’와 ‘중대한’이라는 이중적인 제한이 있으므로 고도의 중대성이 요구된다고 할 수 있습니다. 현행법상 “특히 중대한 범죄”의 의미를 명시적으로 밝힌 법령은 존재하지 않지만, 영주권자에 대해서 강제퇴거명령조치 할 수 없도록 한 출입국관리법 제46조 제2항³³⁾이 “특히 중대한 범죄”를 해석할 때 하나의 준거가 될 수 있을 것입니다. 추방

33) 영주자격을 가진 사람은 제1항에도 불구하고 대한민국 밖으로 강제퇴거되지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그러하지 아니하다.

1. 「형법」 제2편제1장 내란의 죄 또는 제2장 외환의 죄를 범한 사람
2. 5년 이상의 징역 또는 금고의 형을 선고받고 석방된 사람 중 법무부령으로 정하는 사람
3. 제12조의3 제1항 또는 제2항을 위반하거나 이를 교사(敎唆) 또는 방조(幫助)한 사람

이 되어도 박해의 위험이 없는 영주권자의 경우 형법상 내란의 죄, 외환의 죄, 5년 이상의 징역형 또는 금고형 등을 받는 경우에만 강제퇴거명령을 내릴 수 있다면, 박해를 받을 위험이 있는 곳으로 난민인정자를 추방할 수 있는 예외 사유인 ‘특히 중대한 범죄’는 출입국관리법 제46조 제2항이 규정한 것보다는 더 심각한 것이어야 합니다.

특히 난민협약은 난민인정자에게 대부분의 권리에 관해 대한민국에서 체류하는 외국인에게 부여하는 대우 중 가장 유리한 대우 혹은 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여하도록 하였을 뿐 아니라, 일정한 권리[종교에 관한 권리(제4조), 저작권 및 공업소유권(제14조), 재판을 받을 권리(제16조), 배급에 관한 권리(제20조), 공공교육을 받을 권리(제21조), 공적구조에 관한 권리(제23조), 노동법과 사회보장권(제24조)]에 관하여는 국민과 동등한 수준의 대우를 할 것을 체약국의 의무로 규정하고 있습니다.

따라서 난민인정자는 추방으로 인해 박해를 받을 위험이 있다는 측면에서 영주권자보다 더 두터운 보호가 필요할 뿐 아니라 권리 보장의 측면(혹은 사회적이고 경제적인 측면)에서도 영주권자보다는 대한민국과 더 많은 연관성을 가지고 있다고 볼 수 있으므로, 난민협약 제33조 제2항의 ‘특히 중대한 범죄’는 최소한 영주권자에 대해 강제퇴거명령을 가능하도록 한 출입국관리법 제46조 제2항의 수준보다는 엄격하게 해석을 해야 할 것입니다.

그러나 ‘특히 중대한 범죄’의 해석과 관련해서 더 중요한 것은 단순히 범죄의 유형이나 받은(혹은 받게 될) 형벌의 경중만을 가지고 판단하기보다 범죄의 심각성, 범죄를 저지른 상황, 실제 피해의 정도나 가해자의 정신 상태, 인격 형성과 생활조건, 기타 정상 요소 등을 포괄적으로 고려해서 구체적이고 개별적으로 심사해야 한다는 것입니다³⁴⁾. 특히 범죄자의 정신 건강과 관련된 정상참작의 요소, 즉 "심리적 질병이 도덕적 책임범위를 감소시키는 정도"를 고려해야 합니다³⁵⁾.

34) “범죄와 관련된 모든 요소에 대한 철저한 검토가 기반”이 되어야 하고, “실제 피해의 정도, 가해자의 의도 및 정신적 상태, 그리고 범죄 실행 행위 주변 상황 및 이전 상황을 포함하여 정상요소 및 관계사실을 포괄적으로 고려”해야 한다. 서울행정법원 2021구합78282 사건에 대한 2022. 3. 14.자 유엔난민기구 의견서 33~34문단.

35) 호주연방법원 *Betkoshabeh v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs*, (1998) 157 ALR 95 사건 판결문 102문단. 캐나다 연방법원은 *Galvez Padilla v. Canada* 사건에서 온두라스 국적자로 1992년에 캐나다에서 난민인정을 받은 사람이 절도, 성매매 등의 전과가 있는 상태에서 마약 중독으로 가중폭행과 마약밀매 등의 범죄를 저지른 후 2006년 강제퇴거명령을 받고 그 명령을 다투기 위해 소송을 제기하였는데, 캐나다 연방법원은 강제퇴거명령의 기반이 되었던 형사사건을 자세히 살펴봤을 때 죄목이 심각해 보여도 ‘특히 중대한 범죄’로 포섭될 수 있는 수준이 아니라고 판단해 강제퇴거명령에 대해 이민난민위원회에 재심을 지시하였습니다(*Galvez Padilla v. Canada (Citizenship and*

(2) 국가공동체에 대한 위험

난민인정자가 특히 중대한 범죄를 저질렀다고 해서 그 자체로 국가공동체에 대해 위험한 존재로 간주되는 것은 아니고, 추가적으로 ‘국가공동체에 대한 위험’ 요건을 별도로 검토해야 합니다. ‘특히 중대한 범죄’를 저질렀는지는 과거에 일어난 사건을 가지고 평가를 하는 것이라면 ‘국가공동체에 대하여 위험한 존재’인지는 과거가 아니라 현재와 미래에 그러한 위험이 있는지 평가를 하는 것입니다. 그리고 그러한 평가 역시 해당 범죄의 성격과 상황 및 기타 관련 요소를 고려해서 개별적으로 판단되어야 합니다.

따라서 난민인정자가 특히 중대한 범죄를 저질러 유죄의 확정 판결을 받았다고 하더라도 현재와 미래에 국가공동체에 위험하지 않다면 난민협약 제33조 제2항에 따라 강제송환을 할 수가 없습니다³⁶⁾.

이와 관련해 2020년 호주행정항소 법원은 MPRP v. Minister for Immigration 사건³⁷⁾에서 과거 7년 동안 재물손괴, 음주운전, 스토킹 등의 전과가 있는 난민인정자가 임신한 전 배우자에 대한 폭행과 이주구금시설에서의 폭행, 공무집행방해 등의 범죄로 14개월 징역형을 선고 받고 비자 취소 처분(호주에서는 비자 취소 처분이 나오면 강제퇴거를 당함)을 받은 사건에서 아래와 같은 관련 요소들을 고려할 때 위 난민인정자가 재범할 확률이 높지 않아, 국가공동체에 위험하지 않으므로 비자 취소 처분이 위법하다는 취지의 판단을 한 바 있습니다.

- 두 어린 자녀와 가까이 지내면서 아버지 역할을 하고 싶은 마음
- 송환되는 경우 자녀와 만날 수 없다는 깨달음
- 과거 3년 동안 구금되었던 경험
- 송환될 때 안전에 대한 두려움
- 주변 사람들의 지원
- 다른 범죄 행위가 있을 경우 비자가 취소될 것이라는 자각

Immigration), 2013 FC 247 (CanLII) (2013. 3. 7.).

36) The Immigrant Defense Project & The Harvard Immigration and Refugee Clinical Program, Misapplication of the Particularly Serious Crime Bar to Deny Refugees Protection from Removal to Countries Where Their Life or Freedom is Threatened, 2018. pp. 23-24. 이러한 내용을 국내법으로 담고 있는 나라로는 오스트리아, 캐나다, 독일, 노르웨이(해석상), 영국, 등이 있습니다. 스위스의 경우도 난민법(1998) 제5조 제2항과 제65조에 위와 같은 내용을 규정하고 있습니다.

37) MPRP v. Minister for Immigration [2020] AATA 3004 (18 August 2020) 70문단 및 74문단

이처럼 난민협약 제33조 제2항을 충족하기 위해서는 ‘특히 중대한 범죄’인지를 판단할 뿐 아니라 그에 더해 ‘국가공동체의 위협’ 여부도 판단해야 하므로 이러한 판단을 하지 않고 내린 강제퇴거명령은 그 자체로 위법하다고 볼 수 있습니다.

이와 관련해 캐나다 연방법원은 Makomena v. Canada 사건³⁸⁾에서 난민인정자가 최고형량이 10년 이상인 여러 사기, 절도죄를 저질러 특별히 중대한 범죄의 요건을 갖추었으나, 장관이 추가적으로 재범확률이 낮다는 자료를 제대로 고려하지 않아 난민신청자가 국가공동체에 위협이 되는지에 대한 평가를 하지 않고 강제송환명령을 내린 것에 대해 “중대한 범죄만으로는 충분하지 않고 공공에 위험하다는 판단도 해야한다”라고 하면서 재심사를 결정하였습니다. 캐나다 연방법원은 Kanagasingam v. Canada 사건³⁹⁾에서 난민인정자가 강도, 협박 등의 범죄를 저질렀고 강도로 8개월형(2년 보호관찰), 모조총기 사용으로 1년형을 선고받아 강제송환명령을 받았는데, 이 사건에도 범죄경력만으로는 ‘공공에의 위협’이 충족되지 않기 때문에 범죄를 저지른 후 강제송환결정을 내릴 시점까지 난민인정자의 행보를 고려하지 않은 것은 부당하다고 하면서 재심사를 하라는 판단을 내린 바 있습니다.

(3) 비례성 원칙에 부합

난민협약 제33조에 근거한 난민인정자에 대한 강제퇴거명령은 재량행위이기 때문에 행정청은 난민인정자가 가지고 있는 인도적 사유를 고려하면서 강제퇴거명령으로 얻게 되는 공익과 그로 인해 난민인정자가 입게 될 위험을 비교형량을 해야 합니다. 따라서 난민인정자가 ‘특히 중대한 범죄’에 대해 유죄 확정 판결을 받았고, “국가공동체에 위협”한 존재가 되었다고 하더라도 강제송환으로 달성하려고 하는 공익이 그로 인해 난민인정자가 입게 될 위험보다 현저히 크지 않다면 강제퇴거명령은 재량권 일탈·남용으로 위법합

38) Makomena v. Canada (Citizenship and Immigration), 2019 FC 894 (CanLII). 호주 행정항소법원(AATA) 역시 MPRP 사건에서 이란 출신의 무국적자로 2011년 보호 비자(Class XA Subclass 866에 따라 보충적인 보호를 부여하는 비자)를 받은 인도적 체류자가 이주구금 시설 내에서의 폭행, 재물 손괴, 음주운전, 폭력, 스토킹 등으로 징역형의 전과가 있던 상태에서 2016년 임신한 전 배우자에 대한 가정폭력으로 다시 14개월 징역형을 선고받고 보호비자에 대한 취소 처분(비자가 취소되면 강제퇴거가 됨)이 내려져 이주구금시설에 구금이 된 후 보호비자 취소 처분에 법원에 소송을 제기하였는데, 호주 항소행정법원은 가족과 떨어져야 한다는 인도적 체류자의 염려뿐 아니라 송환에 대한 두려움이나 징역형을 살았던 경험도 재범 확률을 낮춘다고 보고 행정청의 비자 취소 처분을 취소하였습니다. MPRP and Minister for Immigration, Citizenship, Migrant Services and Multicultural Affairs (Migration) [2020] AATA 3004 (2020. 8. 18.).

39) KANAGASINGAM v. Canada (THE MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) 2009FC90, (CanLII) (2009. 1. 29.)

니다.

일반적으로 출입국관리행정, 특히 '외국인의 추방'과 관련해서는 국가에 광범위한 재량권이 인정된다고 하지만(헌법재판소 2014. 8. 28.자 2012헌마686 결정, 서울고등법원 2016. 6. 9. 선고 2015누70432 판결, 서울행정법원 2009. 12. 31. 선고 2009구합44898 판결), 그것이 무제한 또는 자의적인 재량권 행사를 의미하는 것이 아니므로, 법치국가 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리인 비례의 원칙은 출입국관리행정 에 여전히 적용되어야 하며(인천지방법원 2019. 12. 10. 선고 2019구단50684)⁴⁰⁾, 경제적 내지 사회적으로 대한민국과 좀 더 많은 연관성을 가지는 경우에는 재량권의 범위도 좁아진다고 할 수 있습니다(서울행정법원 2014. 9. 19. 선고 2014구합5842 판결).

이와 관련해서 2013년 캐나다 연방법원도 Galvez Padilla v. Canada 사건⁴¹⁾에서 공공의 위험과 송환으로 인해 난민인정자가 겪을 위험 사이를 비교형량 해야 할 뿐 아니라, 난민인정자에게 존재하는 인도적이고 동정적인 요소 역시 고려해야 한다고 한 바 있습니다. 난민협약 제33조 제2항에 따라 난민인정자에 대한 강제송환을 결정할 때 비례성의 원칙을 적용한 외국 판례들을 더 살펴보면 아래와 같습니다.

2020년 호주 행정항소법원은 GQVS v. Minister for Immigration 사건⁴²⁾에서 폭행 등으로 68건의 전과가 있는 남수단 출신의 난민인정자가 무단 침입과 무기관련 범죄로 7년 형을 선고 받고 비자 취소 처분(비자 취소가 되면 강제퇴거를 당함)을 받은 난민 인정자가 과거 충격적인 사건으로 생긴 트라우마를 제대로 치료하지 못했지만 구금 기간 중 마약중독 증세와 폭력성을 해결하기 위해 노력하고 있는 점, 그를 도우려고 하는 많은 가족과 친구들이 있는 점, 남수단으로 송환될 경우 심각한 위험을 입을 가능성이 있는 점, 그가 호주에 남는 것이 그의 가족들에게도 유익한 점 등을 고려해 비교형량 결과 그에 대한 난민 비자 취소 처분은 위법하다는 취지의 결정을 내렸습니다.

2021년 호주 행정항소법원 SRKB v. Minister for Immigration 사건⁴³⁾에서 13년 간 무단 침입, 경찰 폭행 등으로 20건이 넘는 전과가 있는 아프가니스탄 출신의 난민인정

40) 헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8 전원재판부 결정, 대법원 2007. 7. 19. 선고 2006두19297 판결, 대법원 2019. 7. 11. 선고 2017두38874 판결

41) Galvez Padilla v. Canada (Citizenship and Immigration), 2013 FC 247 (CanLII) (2013. 3. 7.) para. 29.

42) GQVS and Minister for Immigration, Citizenship, Migrant Services and Multicultural Affairs (Migration) [2020] AATA 178 (2020. 2. 11.)

43) SRKB and Minister for Immigration, Citizenship, Migrant Services and Multicultural Affairs (Migration) [2021] AATA 4390 (2021. 11. 18.)

자가 1년 이상의 징역형을 선고 받고 비자 취소 처분을 받았는데, 제대로 된 정신과 치료와 마약 재활 치료를 받으면 범죄를 저지르지 않고 살 수 있을 것이고, 비자 취소로 인해 무기한 구금이 되는 상황을 피해야 하며, 송환될 경우 호주에서 받을 수 있는 것과 같은 치료를 받지 못할 뿐 아니라 문화적인 장벽과 인맥 부족, 학력과 기술 부족으로 현재의 어려움이 더 악화되기만 할 것인데, 난민인정자가 호주에 장기간 거주했고, 호주에 가족들이 있을 뿐 아니라 호주 공동체와 연결되어 있으므로 비교형량 결과 비자 취소 처분을 취소하는 판결을 하였습니다.

라. 난민협약 제33조 제2항에 해당하기 위한 절차적인 요건

난민인정자를 난민협약 제33조 제2항에 근거해 강제송환하는 경우 엄격한 절차적인 요건을 갖추어야 합니다. 우선 행정청은 해당 강제송환이 앞에서 논의한 3가지 실체적인 요건(특히 중대한 범죄인지, 국가공동체에 현재와 미래에 위협이 되는지, 비례성 원칙 준수 여부)을 갖추고 있는지를 판단하기 위해 관련 자료를 수집하고 조사해야 합니다.

강제퇴거명령을 받은 사람 입장에서 엄격한 절차적인 보장이 이루어져야 합니다. 최소한 난민협약 제32조에 따른 절차적 보장이 이루어져야 하므로 “난민에게 본인이 추방될 이유가 없다는 것을 밝히는 증거를 제출”할 수 있도록 해야 합니다⁴⁴⁾. 그런데 난민인정자가 자신이 추방될 이유가 없다는 증거를 제출할 수 있으려면 그 전제로 강제송환결정의 사유 뿐 아니라 그러한 결정을 내리는데 근거가 된 자료를 제공 받아 그에 대해 반박 할 수 있는 기회를 부여 받아야 합니다.

마. 소결

범죄를 저질렀다는 유죄 확정 판결을 받았다는 이유로 난민협약 제33조 제2항에 따라 난민인정자를 강제퇴거하기 위해서는 ①우선 국제인권법상 강제송환금지원칙이 적용이 되는 경우가 아니어야 합니다. ②또한 범죄의 유형이나 형량의 경중 뿐 아니라 범죄의 심각성, 범죄를 저지른 상황, 실제 피해의 정도나 가해자의 정신 상태, 인격 형성과 생활조건, 기타 정상 요소 등을 포괄적으로 고려할 때 범죄가 특히 중대해야 합니다. ③재범을 낮추는 사정 등도 함께 고려할 때 난민인정자의 체류가 국가공동체에 위협해야 합니다. ④ 난민인정자를 강제퇴거하는 것이 비례적이어야 합니다.

44) 서울행정법원 2021구합78282 사건에 대한 2022. 3. 14.자 유엔난민기구 의견서 16 문단 및 38문단.

특히 비례성 심사와 관련해서 난민인정자에게 가족이 있는 경우에는 가족결합원칙(헌법 제36조 제1항⁴⁵⁾은 국가의 가족생활 보장을 규정하고 있고, 자유권 규약 제17조⁴⁶⁾는 국가에 의해 가족생활을 간섭받지 않을 권리에 대해, 제23조⁴⁷⁾는 국가로부터 가족생활을 보호 받을 권리에 대해 규정하고 있습니다)을 중요하게 고려해야 합니다. 특히 자유권 규약 제23조와 제17조는 국가에 의해 가족생활을 간섭받지 않을 권리 등을 규정하고 있는데, 외국에 살고 있는 다른 가족 구성원을 데려와 함께 살 수 있는 권리는 적극적인 권리로서, 체약국이 위 권리를 보장함에 있어서는 출입국통제의 관점에서 그 재량의 범위가 다소 넓다고 볼 수 있지만⁴⁸⁾, 그 이미 난민인정자로서 합법적으로 정주하고 있는 가족 구성원들이 헤어지지 않고 함께 살 권리는 국가로부터 가족생활을 간섭받지 않을 소극적·방어적 권리로서, 체약국은 위 권리를 더 폭넓게 보장해야 하기 때문에 그 체약국의 재량의 범위는 크게 줄어든다고 할 것입니다⁴⁹⁾.

절차적인 요건과 관련해서 행정청의 현재 관행은 강제퇴거명령을 내릴 때 강제퇴거의 실질적인 이유는 전혀 제시하지 적용법규정만 한글로 나열된 강제퇴거명령서를 발부하는 것에 그치고 있습니다. 그러나 외국인인 난민인정자는 한글로 작성된 적용법규만을 가지고서는 자신이 강제퇴거명령을 받은 사유를 도저히 알 수 없기 때문에 자신이 추방될 이유가 없다는 것을 밝힐 증거도 제출하는 것이 불가능하므로, 난민협약 제32조 제2항에 따른 절차보장을 받았다고는 볼 수 없습니다.

5. (집행되지 않은) 난민인정자에 대한 강제퇴거명령과 강제송환금지원칙

- 45) “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”
- 46) “1. 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니 한다. 2. 모든 사람은 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.”
- 47) “1. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.”
- 48) 그럼에도 불구하고 헌법 제36조 제1항의 가족을 구성할 권리에 대해 서울행정법원은 가족결합권이 포함되어 있어 어떤 가족 구성원이 난민으로 인정을 받아 한국에 거주하고 있는 경우 체류할 자격이 없는(심지어는 입국하지 않은) 가족의 다른 구성원을 입국시켜 함께 살 권리가 있다고 하면서 난민으로 인정받지 않은 다른 가족 구성원에게 내린 난민불인정 처분은 위법하다고 판시한 바 있습니다(서울행정법원 2021. 5. 27. 선고 2020구단19418판결 참조). 비록 위 판례는 미성년자인 난민인정자에 관한 사건이지만, 헌법 제36조 제1항에 따라 난민인정자의 가족결합권을 보장하기 위해 외국에 살고 있는(혹은 체류 자격이 없는) 다른 가족 구성원의 입국과 체류가 인정되어야 한다면, 가족구성원이 모두 난민인정을 받아 한국에서 정주하고 있는 경우에는 비록 가족구성원 한 명이 미성년자가 아니라도 헌법 제36조 제1항에 따른 가족결합권이 보장이 되어야 할 것입니다.
- 49) 체약국이 가족 구성원들이 헤어지지 않고 함께 살 권리, 즉 가족생활을 간섭받지 않을 권리를 보장함에 있어서는 그 가족이 체약국에서 얼마나 오래 살았는지 그리고 함께 살기 위해 송환되는 한 가족 구성원과 함께 귀국하는데 넘을 수 없는 장애가 있는지 여부를 살펴야 합니다.

난민협약과 국제인권법상 강제송환금지원칙은 난민인정자에 대한 퇴거를 무조건 금지하는 것이 아니라 박해나 고문 등을 받을 국가로의 송환만 금지하는 것이므로 강제퇴거명령 자체로는 강제송환금지원칙 위반이 아니라는 주장도 있을 수 있습니다.

우선 난민협약 제32조는 퇴거되는 국가에서 당할 위험과 무관하게 퇴거 자체를 제한하고 있기 때문에 난민인정자에 대한 강제퇴거명령을 할 때에도 준수해야 합니다⁵⁰⁾.

또한 난민인정자가 국적국으로 송환이 될 경우 박해나 고문 등을 받을 위험이 있음에도 불구하고 (난민협약 제33조 제2항에 해당한다는 이유로) 그에게 강제퇴거명령을 한 경우에 강제퇴거명령이 집행되기 전이라면 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있습니다.

아래에서는 행정청이 난민인정자에게 강제퇴거명령을 내리면서 강제퇴거명령서에 ① 국적국을 송환국으로 정한 경우, ② 송환국을 지정하지 않은 경우, ③ 제3국을 송환국으로 지정한 경우로 나누어서 살펴보려고 합니다.

가. 국적국을 송환국으로 정한 경우

행정청이 난민인정자에게 강제퇴거명령을 내리면서 강제퇴거명령서에 국적국을 송환국으로 정한 경우에는 강제퇴거명령만으로 강제송환금지원칙 위반이라고 할 수 있습니다. 그 이유는 강제퇴거명령에 대한 집행은 그 명령을 내린 행정청이 아니라 외국인보호소 소속의 출입국공무원이 직접강제의 방식으로 지체 없이 이루어지기 때문입니다.

(1) 강제퇴거명령은 외국인보호소 소속 출입국관리공무원이 직접강제 방식으로 집행

현행 출입국관리법상 강제퇴거는 명령과 집행의 이원적 구조로 되어 있기 때문에 강제퇴거명령이 내려진 이후에 그 집행은 강제퇴거명령을 내린 행정청의 손을 떠나 외국인보호소장의 지시를 받는 외국인보호소 소속의 출입국관리공무원에게 맡겨지게 됩니다.

50) 국가안보 또는 공공질서를 이유로 제외하고는 난민을 추방하는 것은 금지한 난민협약 제32조에 관해 서울행정법원 2021구합78282 사건에 대한 2022. 3. 14.자 유엔난민기구 의견서 14문단에서는 "공공질서"의 개념 또한 협소하게 해석되어야 하며, 중대한 범죄나 행위를 저지른 경우로 제한되어야 합니다...난민이 특별히 중대한 범죄를 저질렀거나 그러한 범죄에 관하여 유죄 판결을 받았고, 관련 국가에서 해당 범죄가 공공질서를 위반하는 것으로 고려되는 경우 공공질서를 이유로 추방을 정당화 할 수 있습니다. 그러나 1951년 난민협약 제 32 조에서 사용된 공공질서의 개념에 따르면 난민이 아무리 심각한 범죄를 저질렀거나 유죄의 판결을 받았다 하더라도 그 자체로 난민의 추방이 정당화되지는 않습니다. 범법자의 지속적인 체재가 공공질서 유지에 해롭다는 별도의 판단이 필요합니다"라고 해석하고 있습니다. 난민협약 제32조에 해당하기 위해서는 그 외에도 추방이 비례적이어야 하고 난민인정자에게 추방과 관련한 절차적인 보장을 해야 합니다.

이러한 강제퇴거명령집행은 직접강제에 해당하는 행정상 강제집행이므로 강제퇴거명령을 받은 외국인은 출국명령을 받은 경우와는 달리 자의적으로 출국할 수는 없고, 외국인보호소에 속한 출입국관리공무원이 해당 외국인의 협조와 상관없이 그의 신체에 실력을 가하여 송환국으로 퇴거를 시키는 방식으로 이루어집니다(출입국관리법 제62조 제1항).

(2) 난민인정자에 대한 강제퇴거명령은 지체 없이 집행

강제퇴거명령집행과 관련된 출입국관리법을 살펴보면 우선 출입국관리법 제62조 제2항이 강제퇴거명령이 내려진 경우 “지체 없이” 송환하여야 한다고 규정하고 있기 때문에 강제퇴거명령을 받은 외국인이 송환국으로 퇴거되는 것은 단지 시간문제라고 할 수 있습니다. 특히 행정청이 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 한 후에는 그 집행을 담보하기 위해 출입국관리법 제63조 제1항에 따른 보호명령을 내리게 되는데, 보호는 구금의 실질을 가지고 있어 “송환에 필요한 준비와 절차를 신속히 마쳐 송환이 가능할 때까지 필요한 최소한의 기간 동안 잠정적”으로만 가능한 시간상의 한계가 있으므로⁵¹⁾, 해당 외국인이 여권을 가지고 있지 않거나 교통편이 확보되지 않는 등의 장애가 있는 경우(출입국관리법 제63조 제1항)를 제외하고는 ‘지체 없이’ 송환되며, 그러한 장애 역시 극복이 되는 순간 강제퇴거명령은 ‘지체 없이’ 집행이 됩니다.

그렇기 때문에 강제퇴거명령을 받은 외국인이 위 명령에 대한 취소소송을 제기하면서 법원에 집행정지 신청을 했다고 하더라도 그 신청에 대해 인용결정이 나오기 전이라면 외국인보호소의 출입국공무원은 해당 외국인에 대한 강제퇴거명령을 집행해 버리기도 하는 것입니다⁵²⁾. 따라서 난민인정자에 대한 강제퇴거명령은 집행이 되기 전이라도 지체 없이 국적국으로 송환될 것이기 때문에 강제송환금지원칙 위반이라고 봐야 합니다.

이에 대해 난민신청자에게 강제퇴거명령을 내린다고 해서 그 자체로 강제송환금지원칙

51) 대법원 2001. 10. 26. 선고 99다68829 판결 "출입국관리법 제63조 제1항은 강제퇴거명령을 받은 자를 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 때에 송환이 가능할 때까지 그를 외국인 보호실외 국인 보호소 기타 법무부장관이 지정하는 장소에 보호할 수 있도록 규정하고 있는바, 이 규정의 취지에 비추어 볼 때, 출입국관리법 제63조 제1항의 보호명령은 강제퇴거명령의 집행확보 이외의 다른 목적을 위하여 이를 발할 수 없다는 목적상의 한계 및 일단 적법하게 보호명령이 발하여진 경우에도 송환에 필요한 준비와 절차를 신속히 마쳐 송환이 가능할 때까지 필요한 최소한의 기간 동안 잠정적으로만 보호할 수 있고 다른 목적을 위하여 보호기간을 연장할 수 없다는 시간적 한계를 가지는 일시적 강제조치라고 해석된다."

52) <https://m.khan.co.kr/national/labor/article/200910240456585#c2b>

위반은 아니라는 판례의 입장⁵³⁾을 들어 난민인정자에 대한 강제퇴거명령도 그 자체로는 강제송환금지원칙 위반이 아니라는 주장이 있을 수 있습니다.

그러나 출입국관리법은 강제퇴거명령의 위법성을 소송 등으로 다투는 경우에도 그 집행을 자동적으로 정지하는 규정을 두고 있지 않지만 출입국관리법 제62조 제4항⁵⁴⁾은 유일하게 난민신청자에 대해서는 강제퇴거명령의 집행을 하지 못하도록 하고 있습니다. 하지만 난민인정자와 관련해서는 출입국관리법 제62조 제4항과 같은 규정이 없고, 오히려 출입국관리법 제76조의 6에서 난민인정자에게 강제퇴거명령을 내리는 경우 난민인정증명서를 지방출입국관서의 장에게 반납하도록 하는 규정만 있습니다. 따라서 외국인보호소 소속의 출입국관리공무원은 난민신청자와는 달리 아무런 법적 장애가 없는 것입니다.

결국 외국인보호소 소속의 출입국관리공무원은 난민신청자와는 달리 난민인정자에 대한 강제퇴거명령을 집행할 때에는 출입국관리법 제62조 제2항에 따라 ‘지체 없이’ 수행하므로, “강제퇴거명령이 집행되지 않는 한 강제송환금지원칙 위반이 아니다”라는 판례의 해석을 난민인정자에게 까지 확대할 수 없습니다.

(3) 강제퇴거명령의 집행 자체로부터 효과적으로 구제 받을 수 있는 수단의 부재

난민인정자에 대한 강제퇴거명령이 집행되어 박해나 고문 등을 받을 곳으로 송환되기 전에는 강제송환금지원칙 위반이 아니라고 하는 경우에는 강제퇴거명령이 아니라 그 집행을 다투는 것인데, 강제퇴거명령에 대한 집행은 권력적 사실행위이기 때문에 손해배상을 청구하는 것은 별론으로 하고 집행 자체를 다투 수 있는 방법이 없을 뿐 아니라, 고문이나 박해를 받을 곳으로 이미 돌아간 후에는 집행 자체를 다투는 것이 무의미합니다.

결국 강제퇴거명령이 집행되어 고문이나 박해를 받을 곳으로 송환되기 전에는 강제송환금지원칙 위반이 아니라는 입장에 따를 경우에는 국제법상 강행규범의 지위를 가지고

53) 서울고등법원 2015. 10. 20. 선고 2015누51448 판결, 서울고등법원 2015. 7. 9. 선고 2014누59773 판결 등에서 난민인정 여부에 대한 심사가 확정될 때까지 강제퇴거의 집행을 하지 않으면 강제송환금지원칙에 위배되는 것은 아니라는 취지의 판시를 하였습니다.

54) 제3항에도 불구하고 강제퇴거명령을 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송환하여서는 아니 된다. 다만, 「난민법」에 따른 난민신청자가 대한민국의 공공의 안전을 해쳤거나 해칠 우려가 있다고 인정되면 그러하지 아니하다.

1. 「난민법」에 따라 난민인정 신청을 하였으나 난민인정 여부가 결정되지 아니한 경우
2. 「난민법」 제21조에 따라 이의신청을 하였으나 이에 대한 심사가 끝나지 아니한 경우

있다고 인정받는 강제송환금지원칙은 실제로는 누구의 권리도 보호해 줄 수 없는 빈껍데기가 되는 셈입니다.

그러므로 난민인정자가 국적국으로 송환이 될 경우 박해나 고문 등을 받을 위험이 있음에도 불구하고 난민협약 제33조 제2항에 해당한다는 이유로 국적국을 송환국으로 정한 경우에는 난민인정자에 대한 강제퇴거명령은 집행되기 전이라도 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있습니다.

나. 송환국을 정하지 않은 경우

출입국관리법에 따라 강제퇴거명령이 집행이 되기 때문에 강제퇴거명령 집행 시 송환국 역시 관련 출입국관리법 제64조에 따라서 정해집니다. 특히 강제퇴거명령서에서 송환국을 특별히 지정하지 않은 경우에는 외국인보호소 소속의 출입국관리공무원은 난민인정자를 출입국관리법에 따라 정해지는 송환국으로 퇴거하는 방법 밖에 없습니다.

국적국이나 시민권을 가진 국가 외에 나라로 송환하기 위해서는 출입국관리법 제64조 제2항 본문에 따라 우선 난민인정자를 국적국이나 시민권을 가진 국가로 송환할 수 없어야 합니다. 그러므로 난민인정자에 대해 난민법 제33조 제2항에 해당한다는 이유로 강제퇴거명령을 하는 경우에는 강제퇴거명령을 집행하는 출입국공무원이 출입국관리법 제64조 제2항 각호를 적용할 가능성은 없고, “강제퇴거명령을 받은 사람은 국적이나 시민권을 가진 국가로 송환된다”라고 규정된 출입국관리법 제64조 1항에 따라 국적국이나 시민권을 가진 국가로 송환할 수밖에 없습니다. 결국 난민인정자가 난민협약 제33조 제2항에 해당한다는 이유로 강제퇴거명령을 받은 경우에는 국적국을 송환국으로 정한 경우와 마찬가지로 되는 셈이고 앞에서 논의한 바와 같이 강제퇴거명령이 집행되기 전이라도 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있습니다.

난민법 제33조 제1항이나 고문방지협약 제3조의 보호를 받는 난민인정자에 대해 난민협약 제33조 제2항과 무관하게 강제퇴거명령을 내린 경우에는 출입국관리법 제64조 제2항에 따라 국적국 이외의 제3국이 송환국이 될 가능성이 있습니다.

출입국관리법 제64조 제2항 제4호에 따르면 강제퇴거명령을 받은 사람이 희망 송환국을 밝힌 경우에는 그 나라가 송환국이 됩니다. 하지만 퇴거 자체를 거부하여 강제로 송환될 운명에 처한 난민인정자가 국적국 외의 제3국을 송환국으로 희망하는 의사표시를

하리라고 기대하는 것은 합리적일 수 없습니다. 난민인정자가 제3국을 그러한 의사표시를 했을 거의 유일한 가능성은 행정청으로부터 그러한 의사표시를 하지 않으면 무기한 또는 장기간 외국인보호소에 구금하겠다는지 아니면 박해가 있는 국적국으로 보내버리겠다는 협박을 받았을 경우일 것입니다. 그러나 그러한 의사표시가 유효하지 않음은 당연합니다.

결국 난민인정자에 대한 강제퇴거명령 당시에 송환국을 지정하지 않은 경우에는 출입국관리법 제64조 제2항 제1호 내지 3호에 따라 “대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(제1호)”나 “출생지가 있는 국가(제2호), 대한민국에 입국하기 위하여 선박 등에 탔던 항(港)이 속하는 국가(제3호) 중 어느 하나의 국가가 송환국이 됩니다. 이 경우가 결국 제3국을 송환국으로 지정한 경우입니다. 이러한 국가가 존재하지 않는 경우에는 결국 강제퇴거명령은 집행 불능 상태에 빠지는 것이고 이러한 국가가 존재하는 경우에는 아래에서 하게 될 제3국을 송환국으로 정한 경우와 같게 됩니다.

다. 제3국을 송환국으로 정한 경우

고문방지협약 제3조 및 자유권 규약 제6조와 제7조를 법원(法源)으로 하는 국제인권법상 강제송환금지원칙은 앞에서 살펴본 바와 같이 개인을 고문 등을 받을(혹은 고문 또는 잔혹한, 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 형벌을 당하거나 생명권이 위반될 위험이 있는) 국가로 송환해서는 안 될 뿐 아니라 송환되는 제3국에서 고문 등을 당할 위험이 없더라도 그 제3국이 고문 등을 당할 위험이 있는 나라로 송환할 수 있는 경우에는 그 제3국으로도 송환되어서는 안 됩니다.

난민협약 제33조의 강제송환금지원칙도 마찬가지입니다. 박해를 받을 국가로 송환해서도 안 되지만 송환되는 제3국에서 박해를 받을 위험이 없더라도 그 제3국이 박해를 하는 국가로 송환할 수 있는 경우에는 그 제3국으로도 송환되어서는 안 됩니다⁵⁵⁾.

따라서 강제송환금지원칙을 준수하기 위해서는 난민인정자를 박해나 고문 등을 직접 받을 위험이 없는 제3자국으로 송환하는 것으로는 부족하고, 박해나 고문 등을 받을 국가로 송환하지 않을 제3국으로 송환해야 합니다.

55) 서울행정법원 2021구합78282 사건에 대한 2022. 3. 14.자 유엔난민기구 의견서 8문단. “1951년 난민협약 제33조 제1항에 규정된 강제송환금지의 원칙의 예외로서, 박해의 위험이 있거나 그러한 위험으로 이동될 위험이 있는 국가로 난민을 추방하거나 기타 형태의 퇴거를 하는 것은 제33조 제2항에 명시된 상황에서만 예외적으로 허용될 수 있습니다.”

그렇게 하기 위해서는 행정청은 강제퇴거명령을 내릴 때부터 난민인정자가 위와 같은 위험에 처하지 않도록 하기 위한 효과적인 조치를 취해야 합니다. 그렇지 않을 경우 그러한 강제퇴거명령은 결국 난민인정자를 박해나 고문 등을 당할 국가로 보낼 수 있는 제3국으로의 송환이기 때문에 결국 강제퇴거명령은 집행되지 않더라도 고문방지협약, 자유권 규약, 난민협약상 강제송환금지원칙 위반에서 자유로울 수 없습니다.

따라서 제3국에 무사증으로 입국할 수 있다고 하더라도 난민인정자에 대한 강제퇴거명령이 강제송환금지원칙 위반에서 언제나 면책이 되는 것은 아닙니다. 무사증 입국을 할 수 있다고 하더라도 입국이 보장되는 것은 아닐 뿐 아니라, 입국이 된다고 하더라도 사증이 없이 입국한 경우에는 단기간 머물 수 있을 뿐이기 때문에, 체류기간이 만료되면 결국 해당 송환국은 해당 난민인정자를 다시 국적국으로 송환할 것이기 때문입니다.

따라서 행정청이 고문방지협약이나 자유권 규약 그리고 난민협약상 강제송환금지원칙에 위반하지 않고 난민인정자를 국적국이 아닌 제3국으로 송환하려면 최소한 송환될 제3국의 적절하고 믿을 만한 외교적 보장 등을 통해 난민인정자가 국적국으로 보내질 위험을 제거해야 합니다⁵⁶⁾.

그런데 이러한 외교적 보장은 강제퇴거명령을 내리기 전에 해야 합니다. 난민인정자에 대한 강제퇴거명령이 이미 내려져 집행만이 남은 상황에서는 외국인보호소 소속 출입국관리공무원이 송환국이 될 제3국이 난민인정자를 국적국으로 다시 보낼 가능성이 있는지를 조사하고 그 국가로부터 외교적인 보장을 받는 등의 활동을 수행해야 하는데⁵⁷⁾, 그들에게는 그렇게 할 능력이 없음은 물론이거니와 그렇게 할 법적인 자격도 없기 때문

56) UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection, para 33-34. “33. 난민협약 제32조에 근거해 난민을 추방하기 전 비호국은 그 사람이 송환되는 국가에서 인종, 종교, 국적, 특정사회집단 구성원신분이나 정치적인 견해로 인해 박해를 받을 위험이 없고, 위와 같은 사유 하나 이상으로 인해 박해를 받을 공포가 있는 다른 나라로 송환될 위험이 없다는 것을 확인해야 한다. 송환국이 외교적인 보장을 해주는 경우, 그 보장은 이러한 결정(위험이 없다는 확인을 하는 결정)을 할 때 고려해야 할 여러 요소 중에 하나가 될 수 있다. 비호국은 접근 가능한 정보에 비추어서 그러한 보장이 박해에 노출 될 모든 위험을 제거할 적절하고 신뢰할 만한 수단인지 여부를 박해가 발생할 다양한 방식들을 고려하면서 심사해야 한다. 34. (송환국이)제공하는 보장이 적절성과 신뢰성의 요구를 충족시키지 못해서 난민을 그 국가로 송환한 것 때문에 발생할 박해의 위험을 효과적으로 제거하지 못한다면, 그 국가로의 강제퇴거는 난민협약 제32조에 따른 것이 아니다. 그럴 경우 (강제퇴거가) 난민협약 제33조 제2항의 강제송환금지원칙의 예외에 해당해야만, 난민에 대한 추방은 국제난민법상 비호국의 의무를 다한 것이다.”

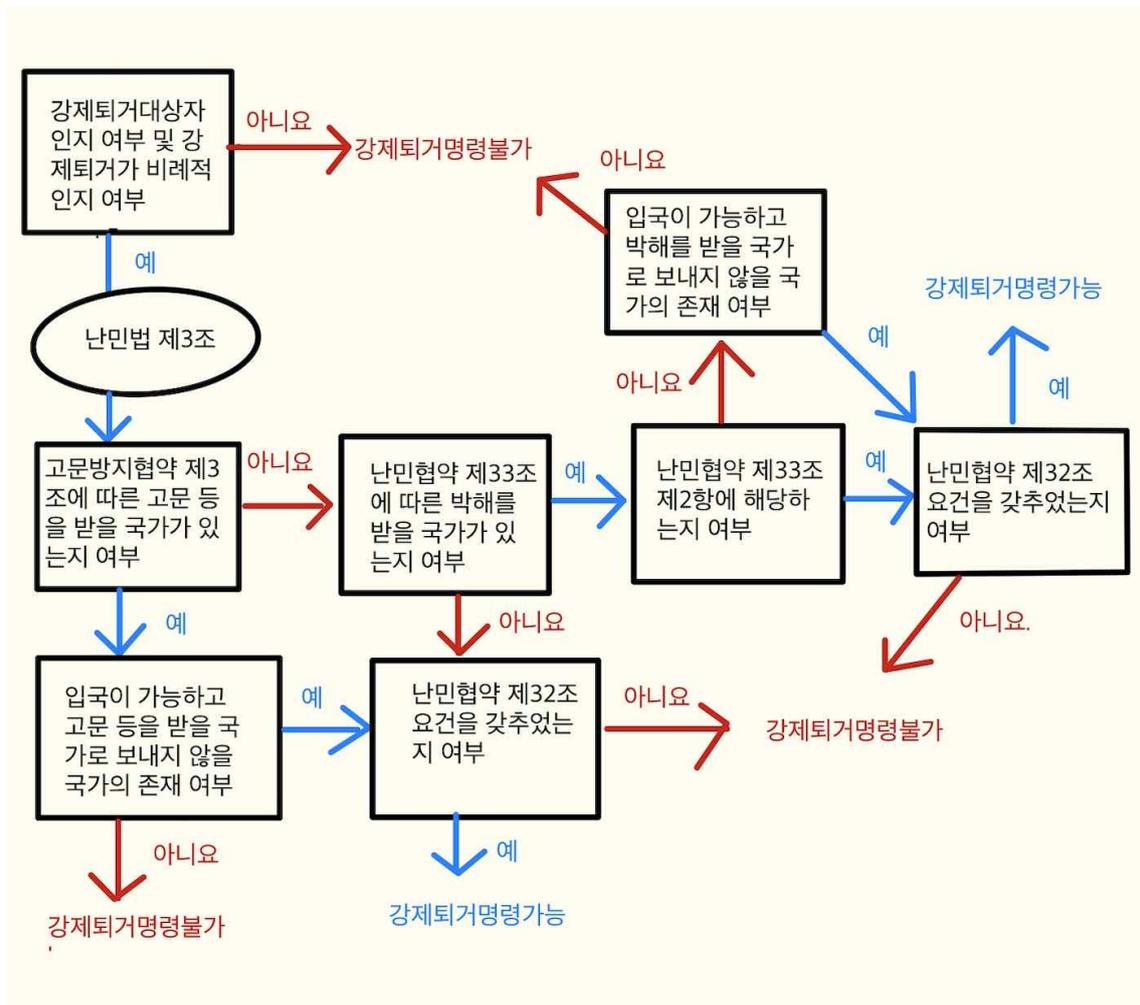
57) 행정청은 강제퇴거대상인지 여부를 조사하기 위해 출입국관리법 제51조에 따라 최대 20일 동안 보호(구금)를 할 수 있기 때문에 그 기간 동안 행정청은 출입국관리법 제64조 제2항을 충족하는 안전한 제3국이 있는지 조사할 수 있습니다. 물론 이러한 조사는 반드시 난민인정자를 보호(구금)한 상태에서만 할 수 있는 것도 아닙니다.

입니다.

라. 소결

난민인정자가 국적국으로 송환이 될 경우 박해나 고문 등을 받을 위험이 있음에도 불구하고 (난민협약 제33조 제2항에 해당한다는 이유로) 그에게 강제퇴거명령을 한 경우에는, ① 국적국을 송환국으로 정한 경우이든, ② 송환국을 정하지 않은 경우이든, ③ 제3국을 송환국으로 정한 경우이든 그 명령이 집행되기 전이라도 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있습니다.

따라서 국적국에서 고문 피해자를 당한 난민인정자에 대한 강제퇴거명령이 난민협약과 국제인권법상 강제송환금지원칙을 위반하지 않으면서 난민협약 제32조에 따른 것이 되기 위해서는 다음과 같은 방법만 있을 뿐입니다.



1) 난민인정자가 출입국관리법상 강제퇴거대상자인지 확인이 되었다고 하더라도 난민인정자에 대한 강제퇴거를 하는 것이 비례적인지 (1차적인) 비례성 심사를 해야 합니다. 강제퇴거대상자라고 하더라도 난민인정자를 강제퇴거하는 것이 비례적이지 않다면 강제퇴거명령을 내릴 수 없습니다.

2) 난민인정자가 강제퇴거대상자이고 강제퇴거가 1차적으로 볼 때 비례적이라고 하더라도 그는 난민인정자이기 때문에 난민법 제3조에 의해서 고문방지협약 제3조와 난민협약 제33조를 위반해서는 강제퇴거를 할 수 없습니다. 우선 고문방지협약 제3조를 위반하지 않기 위해서 행정청은 난민인정자를 강제송환 할 경우 그가 고문을 당할 위험이 있는 국가가 존재하는지 확인해야 합니다.

가) 만일 난민인정자가 송환될 경우 고문을 당할 위험이 있는 국가가 존재한다면, 고문방지협약 제3조의 강제송환금지원칙에는 고문을 당할 위험이 있는 국가로의 송환만 금지되는 것이 아니라, 그러한 국가로 보낼 수 있는 제3국으로의 송환도 금지되므로, 이 사건의 경우 행정청이 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 내리기 위해서는 송환할 수 있는 국가들 중에서 난민인정자를 고문 등을 당할 국가로 보내지 않을 제3국이 존재하는지 확인해야 합니다. 난민인정자가 해당 송환국에 비자 없이 입국하고 단기가 체류할 수 있는 것만으로는 부족합니다. 행정청은 해당 송환국이 난민인정자를 고문 등을 당할 곳으로 다시 보낼 위험을 효과적으로 제거하기 위해 최소한 적절하고 신뢰할만한 외교적 보장을 받아야 합니다.

① 만일 위와 같은 의미의 제3국이 존재하지 않는다면 행정청은 난민인정자에 대한 강제퇴거명령을 할 수 없습니다.

② 반면 위와 같은 의미의 제3국이 존재한다면 난민협약 제32조의 요건을 갖춘 경우에 한하여 행정청은 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 있습니다(만일 난민협약 제32조의 요건을 갖추지 못한 경우 행정청은 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 없습니다). 하지만 강제퇴거명령의 집행은 출입국관리법 제64조 제2조에 반해서 강제퇴거명령을 집행할 방법은 없으므로 난민인정자가 해당 제3국으로 송환을 희망하지 않는 경우에는 그 제3국은 “대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가, 출생지가 있는 국가, 대한민국에 입국하기 위하여 선박 등에 탔던 항(港)이 속하는 국가” 중에 하나여야 합니다.

나) 만일 난민인정자가 송환될 경우 고문을 당할 위험이 있는 국가가 존재하지 않는다면, 그다음으로 난민협약 제33조 제1항에 따라 박해를 받을 위험이 있는 국가가 존재하는지 확인해야 합니다.

① 만일 난민인정자가 송환 될 경우 박해를 받을 국가가 존재하는 경우 행정청은 난민 인정자에 대해 강제퇴거명령을 내리기 위해서는 그가 난민협약 제33조 제2항에 해당한다는 것을 확인해야 합니다.

② 만일 난민인정자가 난민협약 제33조 제2항에 해당한다면 그에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 있습니다(난민협약 제33조 제2항의 실체적·절차적 요건은 난민협약 제32조의 실체적·절차적 요건을 포괄하기 때문에 난민협약 제32조의 요건을 별도로 갖출 필요가 없을 것입니다). 이 때 송환국은 출입국관리법 제64조 제1항에 따라 국적국이 될 것입니다.

③ 그러나 난민인정자가 난민협약 제33조 제2항에 해당되지 않는다면, 행정청은 난민인정자를 박해의 위험이 있는 국가로 송환하지 않을 제3국이 존재하는지 확인해야 합니다. 이 과정에서 역시 행정청은 해당 제3국이 난민인정자를 박해의 위험이 있는 국가로 송환할 위험을 효과적으로 제거하기 위해 최소한 그 제3국으로부터 적합하고 신뢰할 만한 외교적인 보장을 받아야 합니다. ㉠ 만일 그러한 국가가 없다면 행정청은 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 없습니다. ㉡ 반면 그러한 국가가 있다면 난민협약 제32조의 요건을 갖춘 것을 전제로 행정청은 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 있습니다(그러나 난민협약 제32조 요건을 갖추지 못했다면 강제퇴거명령은 불가능합니다). 하지만 행정청은 출입국관리법 제64조 제2항에 반해서 강제퇴거명령을 집행할 방법은 없으므로 역시 난민인정자가 해당 제3국으로 송환을 희망하지 않는 경우에는 그 제3국은 “대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가, 출생지가 있는 국가, 대한민국에 입국하기 위하여 선박 등에 탔던 항(港)이 속하는 국가” 중에 하나여야 합니다.

④ 만일 난민인정자가 송환될 경우 고문을 당할 위험이 있는 국가도 없고, 박해를 받을 위험이 있는 국가도 없다면, 난민협약 제32조의 요건을 갖춘 것을 전제로 그에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 있습니다(이 경우에도 만일 난민협약 제32조의 요건을 갖추지 못한다면 행정청은 난민인정자에 대해 강제퇴거명령을 내릴 수 없습니다). 이 때 송환국은 출입국관리법 제64조 제1항에 따라 국적국이 될 것입니다.

6. 결론

강제송환금지원칙의 예외를 규정한 난민협약 제33조 제2항은 난민의 인권 보호라는 난민협약의 대상과 목적에 따라 엄격하게 해석해야 할 뿐 아니라 난민인정자가 난민협약 제33조 제2항에 해당하는 경우라고 하더라도 예외 없는 절대적인 강제송환을 금지한 국제인권법에 위배되어서는 안 됩니다. 난민인정자에 대한 강제퇴거명령은 난민협약 제32조의 요건을 갖추었더라도 집행과 무관하게 강제송환금지원칙에 위배될 수 있으므로 강제퇴거명령을 내리기 전에 송환될 제3국으로부터 적절하고 믿을 만한 외교적 보장을 받는 등 강제송환금지원칙 위반의 위험을 제거해야 합니다.

발제 2 Presentation 2

난민재신청 제한정책의 문제점과 난민재신청자 권리의 회복

Problems of current policies that limit
subsequent applications, and ways to
recover rights of subsequent asylum seekers

김연주 Yeonju Kim

난민인권센터
NANCEN Refugee Rights Center

Abstract

Treatment for "subsequent applicants, etc.": Right to documentation, work, and health

Kim, Yeon Joo (NANCEN Refugee Rights Center)

Refugees undergoing subsequent applications for refugee status in the Republic of Korea are subject to severe restrictions on their rights, including right to documentation, labor, health, and survival. Limitation on their rights has resulted from past misguided attempts by the Ministry of Justice (MoJ) to lessen their caseload, as well as MoJ internal regulations still in effect. The recent legislative proposal by the MoJ attempts to incorporate such limitations into law. Subsequent applications result from various factors, including, inter alia, erroneous RSD decisions, lack of procedural safeguards, lack of access to legal aid, and gaps in information and language. Subsequent applicants are protected by the 1951 Refugee Convention, international human rights law and the Constitution that provides for State responsibility to ensure survival and human dignity of every person. Recent court decisions and upcoming decision of the National Human Rights Commission of Korea also have found in favor of asylum seeker's right to documentation, labor and survival. The paper argues that the Ministry of Justice should take full responsibility for any erroneous first-instance decisions, and change its current restrictive policy.

발제문

난민재신청 제한정책의 문제점과 난민재신청자 권리의 회복

- 벼랑 끝에 몰린 사람들, 난민재신청자의 생존권을 보장하라

김연주 (난민인권센터)

1. 들어가며

대부분의 난민재신청자는 난민법상의 생계지원, 의료지원, 주거지원, 취업허가가 법적으로 막히고, 건강보험의 적용을 받을 수 없으며, 의료기관을 이용하는 데에 어려움이 발생하고, 유효한 신분증명서가 없어 휴대폰 개설, 은행이용, 생활시설 이용 등을 할 수 없어 정상적인 일상생활이 불가능한 상황에 놓여있다.

난민심사가 진행되는 동안 국가는 난민신청자의 생존권을 보호해야 할 의무를 가지고 있으며 이는 헌법 및 각종 국제인권규범에 의해 뒷받침 되고 있다. 이는 현저히 낮은 난민인정률, 충분하지 못한 난민심사 역량, 절차보장의 미흡, 조직적인 부실심사의 지시 사건 등으로 다시 난민신청을 할 수 밖에 없는 난민재신청자의 경우에도 동일하게 적용되어야 한다.

본 발제문에서는 난민재신청자의 생존을 위협하는 현재 체류제한 정책의 문제상황을 확인하고, 이로 인한 피해사례를 소개하여 난민재신청자의 생존권 보장의 필요성에 대해 주장하고자 한다.

2. 난민재신청자의 법적지위 및 현황

난민법에서는 난민재신청자에 대하여 별도로 정의하고 있지 않다. ‘난민재신청자’는 법에서 정하고 있는 개념은 아니며, 난민법 제2조 제4호 ‘난민신청자’와 동일한 법적지위에 있다. 발제문에서의 논의를 위하여 ‘난민재신청자’를 정의하자면, 난민신청을 하였지만 난민인정을 받지 못하였거나 난민인정이 취소된 사람이 다시 난민인정을 신청한 경우로, 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람, 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람, 또는 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소

송이 진행 중인 사람을 의미한다 할 것이다.

한편 난민법에서는 체류 연장의 이익을 주된 목적으로 난민인정 신청을 한 일부 난민신청자에 대하여 심사 및 처우에 있어 일부 제한을 하는 규정을 두고 있다. 난민법 제8조 제5항 2호에서 “난민인정을 받지 못한 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우” 심사절차의 일부를 생략할 수 있도록 하고¹⁾, 난민법 제44조에서는 “제40조 제1항 및 제41조부터 제43조까지에서 정한 처우를 일부 제한할 수 있다.”²⁾고 규정하고 있다.

‘난민재신청자’는 법적으로 분류된 별도의 지위라 보기는 어렵고, 특정 요건을 갖춘 경우 일부 난민법 적용을 제한할 수 있도록 하고 있을 뿐이다. 다만, 법무부는 난민인정을 받지 못하였거나 난민인정이 취소된 사람이 다시 난민인정을 신청하는 것을 제한하려는 정책적 목적에 의해 하위 지침에서 ‘난민재신청자’를 별도로 분류하여 심사나 체류에 있어 불이익한 정책을 운영하고 있다. 법무부 난민정책과 「난민인정 심사·처우·체류 지침」 가운데 ‘심사·처우’에 대한 지침은 여전히 정보공개를 하지 않고 있어³⁾ 이 발제문에서는 공개된 “난민신청자 등 체류관리 및 사범심사 등”에 드러나고 있는 난민재신청자에 대한 체류제한 정책에 대하여만 다루고자 한다.

참고로 법무부에서는 난민재신청자의 현황에 대해서는 별도의 통계자료로 작성·관리하면서도, 재신청 중 난민인정 현황 및 재신청 중 인도적체류허가의 현황은 별도로 작성·관리하고 있지 않다. 난민인권센터에서 법무부에 ‘난민신청/인정 현황’에 대해 정보공개청구한 결과에 따르면 지난 5년간 난민재신청자 현황은 다음과 같다.⁴⁾

- 1) 신속절차 대상자에 대하여는 면접 또는 사실조사 등 난민심사 절차의 일부를 생략할 수 있고, 신속심사 대상자에 한하여 신청 순서를 고려하지 않고 다른 난민신청자에 우선하여 심사할 수 있다. 예를 들어, 여기서 생략할 수 있는 난민심사 절차에는 ① 동일한 사유로 재신청을 하는 경우에 예비 면접질문서 또는 추가 질문서 등의 작성, ② 조사되어 있는 국가정황에 변화가 없는 경우의 국가정황조사 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 위와 같은 경우에도 난민심사절차에서 당사자의 진술이 매우 중요하면서도 사실상 유일한 증거자료라는 점에서, 난민면접 자체를 전부 생략하는 것은 불가능하고, 간이하계라도 면접은 반드시 이루어져야 할 것이다. (법무부 출입국·외국인정책본부, 「2014 축조식 난민법 해설」, 39면)
- 2) 특정 난민신청자에게는 취업허가(동법 제40조 제2항) 이외에 직접적 지원이라고 할 수 있는 ① 생계비 등 지원(동법 제40조 제1항), ② 주거시설의 지원(동법 제41조), ③ 의료지원(동법 제42조), ④ 교육의 보장(동법 제43조) 등이 제한 될 수 있다. 다만 위 경우에도 인도적 차원에서 긴급한 필요가 인정되는 경우에는, 처우를 부여하는 것이 수혜적 처분이라는 점에서 위 처우들이 제한되지 아니할 수 있다. ((법무부 출입국·외국인정책본부, 위의 책, 100면)
- 3) 2022. 4. 27. 자 비공개결정, 비공개 사유는 ‘공개시 출입국관리행정에 있어 국가의 중대한 이익을 현저히 침해할 우려가 있고, 난민인정심사 업무의 공정성을 저해할 수 있어 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제2호, 제5호에 따라 비공개 함.
- 4) 난민인권센터 정보공개청구 결과, 법무부 2022-정보공개 청구 결정서(8669987)_난민심사처우체류현황 2022.01.26

연도	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
건수	999명	1,165명	794명	1,521명	1,044명

〈2017년부터 2021년까지의 난민 재신청자 현황〉

2. 문제상황: 법무부의 난민재신청자 제한 정책

가. 난민재신청자 체류제한 정책의 내용

나) 난민신청 당시 합법체류자

○ 적용대상

- 대한민국에서 1년 이상 체류자로 체류기간 만료일 임박(4개월 이내)자, **난민재신청자**, 출국을 위한 기간연장을 받은 자, 체류기간 연장 등 불허결정을 받은 자, 출국권고 또는 출국명령을 받은 자가 난민신청을 하는 경우

○ 사안별 조치사항

① 체류기간 연장 등 불허 결정 통지 후 출국기한 유예 대상

- 대한민국에서 1년 이상 체류자로 체류기간 만료일 임박(4개월 이내)자, 재신청자, 출국을 위한 체류기간 연장허가를 받은 자가 난민신청을 하는 경우

※ 사무소 재방문에 따른 민원혼잡도 등을 고려하여 출입국관리법 시행령 제33조(체류기간연장 등 불허결정 통지, 14일내 출국기한 명시) 및 시행규칙 제33조에 따른 출국기한유예(3개월 이내) 절차 동시 진행

② (원처분에 따른) 출국기한 유예 대상

- 체류기간 연장 등 불허결정을 받은 자, 출국권고 또는 출국명령을 받은 자

〈2020년 4월자 “난민인정 심사·처우·체류 지침” 79면〉

최근 공개된 법무부 난민정책과 「난민인정 심사·처우·체류 지침」에 따르면 ‘난민재신청자’는 난민신청에 따른 체류자격 부여·변경·연장 등 ‘**제한자**’로 규정하여 체류기간 연장을

불허하는 결정을 하고 출국기한을 유예하도록 조치하고 있다.

법무부는 특정 사례군을 소위 ‘남용적 난민재신청자 등’으로 분류하고 있는데, ① ‘난민재신청자’ 외에도 ② ‘대한민국에 1년 이상 체류자로 체류기간 만료일 임박(4개월 이내)자’의 경우에도 동일하게 체류기간 연장 불허결정 후 출국기한 유예조치를 하고 있다. 그리고 2018년 10월 경부터 ③ 체류기간 도과 후 최초로 난민신청한 자(자진출석한 경우)에 대하여도 이 분류에 포함해 하루라도 체류기간이 도과된 상태로 난민신청을 하는 경우 출국명령을 내리고 있다.

나. 난민재신청자 체류제한 정책의 배경

난민재신청자 등 체류제한 정책은 예고 없이, 비공개되어 있는 지침을 통해 시행되었다. 어떠한 목적에서, 어떠한 근거로, 어느 범위까지 체류제한 정책을 시행하는지가 전혀 대외에 공개되지 않아 정확한 시행시점과 배경, 법적 근거 등이 드러나 있지 않다. 난민신청자 상담 및 개별 사례조사과정에서 취득한 내용, 체류연장 불허결정 취소소송 등 이후 진행된 소송과정에서 현출된 일부 내용, 난민면접조서 조작사건에 관한 국가인권위원회 결정문 및 관련 언론보도 등을 통해 드러난 자료들을 기반으로 검토하자면, 법무부는 난민법 시행 이후 난민심사 적체를 해소하기 위해 난민신청을 제한하려는 다양한 시도를 이어가고 있다.

난민면접조서 조작사건에 관한 국가인권위원회의 결정문에 따르면 법무부는 2014년 11월부터 난민심사적체를 해소한다는 이유로 신속심사 유형화를 시작하였고, 이후 2015년 9월 신속심사 확대 지침을 지시하고 TF를 구성하였다.⁵⁾ 이에 따르면 법무부는 ‘재신청자, 1년 이상 체류 후 체류기간만료 임박 신청자 등’의 경우 신속심사의 대상으로 포함시켰다. 신속심사 대상자에 대해 사실조사를 생략하며 난민면접을 1시간 이내로 간이하게 실시하고, 심사를 7일(최대 14일) 이내 처리하도록 부실 심사를 지시하였다. 그 과정에서 다수의 면접조서가 허위로 조작되는 등 중대한 인권침해사건이 발생하기도 하였다. 신속심사 지침은 2017년 4월 경까지⁶⁾ 운영된 것으로 확인된다.⁷⁾

5) 난민심사 적체원인 분석을 통한 난민심사 혁신방안(법무부 난민과-5677), 난민심사 적체해소 방안(법무부 난민과-6729)

6) 당시 피해사례가 일부 상담과정에서 발견되어 법무부 난민정책과(당시 난민과)에 간담회를 통해 최초로 문제제기를 한 시점이기도 하다.

7) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 결정18진정0572400 난민면접조서 허위 기재 등으로 인한 인권침해

그리고 신속심사 지침 운영을 중단하였던 시점과 유사한 시점인 2017년 초 특정시점부터 법무부는 체류지침을 강화하기 시작하였다. 그 전에도 일부 사정변경 없거나 난민사유가 없다고 본 재신청자에 대하여 체류자격 연장을 불허하고 출국유예를 하는 사례들은 있어왔으나, 해당시점부터 법무부는 재신청을 하는 경우, 외국인노동자 또는 유학생 등 다른 체류자격으로 체류하다가 난민신청을 하는 경우, 체류기간이 도과한 상태에서 난민재신청을 하는 경우 등 특정 사례군에 대한 체류제한을 강화하여 체류연장을 거부하거나, 출국명령을 내리거나, 강제퇴거명령과 보호명령을 내려 구금을 시키는 정책을 강도높게 시행해 온 것으로 확인되고 있다. 이를 통해 난민재신청을 억제하고, 난민재신청에 대해 일률적으로 ‘체류연장 목적의 남용적 난민신청자’라는 낙인을 찍어왔다. 그리고 위 2020년 4월 기준의 난민 체류지침에 따르면 여전히 난민재신청을 하는 경우에는 일률적으로 체류자격 연장을 거부하고, 출국기한만을 유예하도록 하고 있다.⁸⁾

한편, 여기에서 더 나아가 법무부는 난민재신청을 억제하기 위하여 난민재신청을 하는 경우 14일 이내의 적격심사를 거쳐 (재신청자가 스스로 중대한 사정변경이 발생하였다는 것을 소명하지 못하는 한) 원칙적으로 부적격결정을 내리고 부적격결정이 내려진 경우, 난민법상의 난민면접조사를 생략하고, 이의신청 등 불복의 기회를 박탈하겠다는 내용의 난민법 개정안을 발의하였다. 이와 같은 난민법 개정안에 대하여 난민인권네트워크, 유엔난민기구, 국가인권위원회, 대한변호사협회 등에서 모두 우려의 의견⁹⁾을 표하였음에도 법무부는 이를 강행하여 현재 국회에 계류 중이다.

3. 법무부의 난민재신청자 제한 정책의 문제점

8) 최근 이와 같은 법무부의 관행에 대하여 위법성을 확인한 판결이 잇따라 나오에 따라 법무부는 위 지침 내용을 일부 수정하여 난민신청 접수시 ‘사정변경 여부’를 확인하는 절차를 두고 있는 것으로 추측된다. 그러나 여전히 최근의 체류지침에 대하여는 공개를 하지 않고 있다.

9) 이미 현재에도 ‘중대한 사정변경’을 협소하고 엄격하게 해석하고 있어 대부분의 재신청 난민들은 ‘사정변경이 없다’는 이유로 재신청 접수가 거부되거나 불인정되는 사례가 많음. 난민심사 부적격 결정에 관한 신설안은 재신청자에 대하여는 이미 난민사유가 없는 ‘남용적 신청자’일 뿐이라는 출입국의 근거없는 추측과 부당한 관점을 법문으로 승격시켜 이들을 신속히 퇴거시키기 위한 근거로 작용하게 될 것임. 난민인권네트워크, 법무부 난민법 개정안에 대한 의견 21.1.25 출처: <https://nancen.org/2150> ; 유엔난민기구는 난민법개정안에 대한 의견서에서 이러한 예비심사는 이전 절차에서 주장이 온전히 본안심사를 받은 경우에만 정당화된다고 하고 있으며, 재신청의 예비적 심사에서는 절차적 안전장치가 핵심이라 보고 있음. 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서 비공식 번역본 19항 (7면) 출처: <https://www.refworld.org/cgi-bin/teaxis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=60f5292b4> ; 정의당에서도 2021.1.3. 국회 브리핑을 통해 “지난해 1~9월 난민 신청자는 6,088명이지만 인정자는 42명에 그쳤다”며 “(이런 상황에서) 재신청만 막는다면 대부분 난민은 추방될 수밖에 없다”고 밝혔다. 아울러 “난민도 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 절차적 권리를 보장하고 안정적인 사회 정착을 할 수 있도록 해야 한다”며 “정부는 이들의 삶을 외면한 난민법 개정안의 입법 절차를 즉각 중단하길 바란다”고 목소리를 높였다. 출처 : <https://www.sedaily.com/NewsView/22H42M2RRO>

가. 왜 재신청자가 되었는가

2021년 한 해 동안 난민심사를 통해 난민 지위를 인정받은 사람은 불과 총 32명이며, 이의신청 과정에서 난민지위를 인정받는 사람은 24명, 소송을 통해 난민인정을 받은 경우는 16명이다.¹⁰⁾ 2021년 심사종료자 대비 난민인정자의 비율(난민인정률)은 1% 정도에 불과하다. 2021년 EU 난민인정률이 평균 35%인 것과 비교해 보았을 때에도 한국의 난민인정률은 매년 심각하게 낮은 수준을 기록하고 있다.

년도	2017	2018	2019	2020	2021
인정률	1.5	3	0.4	0.4	1

<지난 5년 간 한국의 난민인정률>

또한 대부분의 난민신청자는 심사의 적체로 오랜 시간을 불안정한 지위로 대기하게 되는데, 난민법 시행 이후에도 난민심사 과정의 절차적 권리 보장이 미흡한 문제, 여전히 법률조력 등 여타의 조력을 받을 기회자체가 부재한 문제, 접수과정에 통·번역이 제공되지 않는 문제, 충실한 사실조사가 뒷받침되지 않는 문제, 난민면접조서, 난민불인정사유서 등 기본적인 서류가 여전히 한국어로만 제공되고 있는 문제, 난민면접 녹화파일을 교부하지 않는 문제, 난민심사·처우·체류지침이 공개되어 있지 않고 밀실행정으로 운영되는 문제, 난민심사를 담당하고 책임지는 난민심사관이 턱없이 부족하고, 소수언어 통역인 인프라가 부족한 문제 등 계속해서 지적되어 온 많은 문제들을 마주하게 된다.

사무소	서울	인천 공항	부산	인천	광주	대구	제주	수원	양주	울산	안산	계
난민법상 난민심사관	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4
난민 접수/심 사/ 송무 담당자(총)	34	1	6	9	4	2	3	1	1	1	1	63

<난민심사관과 난민심사인력(접수, 심사, 송무 포함) 인원¹¹⁾>

난민신청자(최초 신청자) 대상 평균 난민심사 결정기간	23.9개월
-------------------------------	--------

10) 난민인권센터 정보공개청구 결과, 법무부 2022-정보공개 청구 결정서(8669987)_난민심사처우체류현황 2022.01.26

11) 2021년 신규로 총원된 난민심사관, 난민전담공무원, 난민조사관, 통역인은 없음. 난민인권센터 정보공개청구 결과, 법무부 2022-정보공개 청구 결정서(8669987)_난민심사처우체류현황 2022.01.26

난민재신청자 대상 평균심사결정기간	17.3개월
최장기 심사결정 기간	48개월
3번 이상 난민심사 기간 연장 결정한 난민신청자의 수	15,446건

〈2021년도 1차 심사 종료된 난민신청자 난민심사 대기 관련 현황〉¹²⁾

이의신청절차는 2020년 난민심의과 신설로 정보제공 강화, 접수 강화, 청문절차 도입 등 개선을 꾀하고자 하는 상황이지만, 여전히 비상설화된 난민위원회에서 충실하게 전문적으로 심사가 이루어지기 어렵고, 과정에서 조력을 받아 유리한 증거자료를 충분히 제출할 수 있는 기회나 난민위원회에 출석해 진술할 수 있는 기회를 갖기 어려우며, 이의신청 이후 진행과정도 대외적으로 공개되어 있지 않아 난민신청자로서는 사건의 진행 경과 조차 알지 못한 채 오랜시간을 대기하다가 이의신청이 기각되었다는 결정통지를 받게 된다. 이후 난민불인정결정에 대해 행정소송으로 다룰 수 있지만, 과도한 소송비용의 부담, 변호사 조력의 부재, 재판절차과정의 정보와 통번역 서비스가 제공되지 않는 문제(판결문을 포함해 재판기일통지서, 보정명령 등 중요한 통지가 한국어로만 적혀 있다. 외국어로는 대법원 나의사건검색 홈페이지를 통한 사건진행현황 확인이 불가하다) 등으로 구제수단 역시 충분하지 못한 수준이다.

한편, 위에서 언급한 난민면접조서 조작사건에 대한 국가인권위원회의 결정문 내용에 따르면 법무부에서 2015년 9월부터 2017년 4월까지 운영한 신속심사 지침에 따라 그 기간 동안 난민신청한 많은 수의 신청자가 이 신속심사의 적용을 받았다. 당시 ‘난민심사 적체해소 방안(법무부 난민과-6729)’에 의해 신속심사의 비율을 40%로 유지할 것을 지시하였고, 서울출입국·외국인청의 경우 2016년에 심사한 5,010건 중 3,436건(68.6%)을 신속심사로 처리하였다. 한편 신속심사 대상에는 ‘재신청자’도 포함이 되어 있어 거의 대부분의 재신청자는 재신청자라는 이유만으로 다시 제대로 심사 받을 기회 조차 얻지 못하고 무의미한 재신청 과정을 반복해야 했을 것이다. 당시 서울출입국·외국인청에서 신속심사 대상이 된 난민신청자의 숫자는 다음과 같다.

2015년		2016년		2017년 4월까지	
심사	신속유형	심사	신속유형	심사	신속유형
2,780건	1,454건	5,010건	3,436건	1,380건	1,060건

이렇게 신속심사 대상으로 분류된 이들은 부실한 졸속심사를 거쳐 바로 난민불인정결정

12) 난민인권센터 정보공개청구 결과, 법무부 2022-정보공개 청구 결정서(8669987)_난민심사처우체류현황 2022.01.26

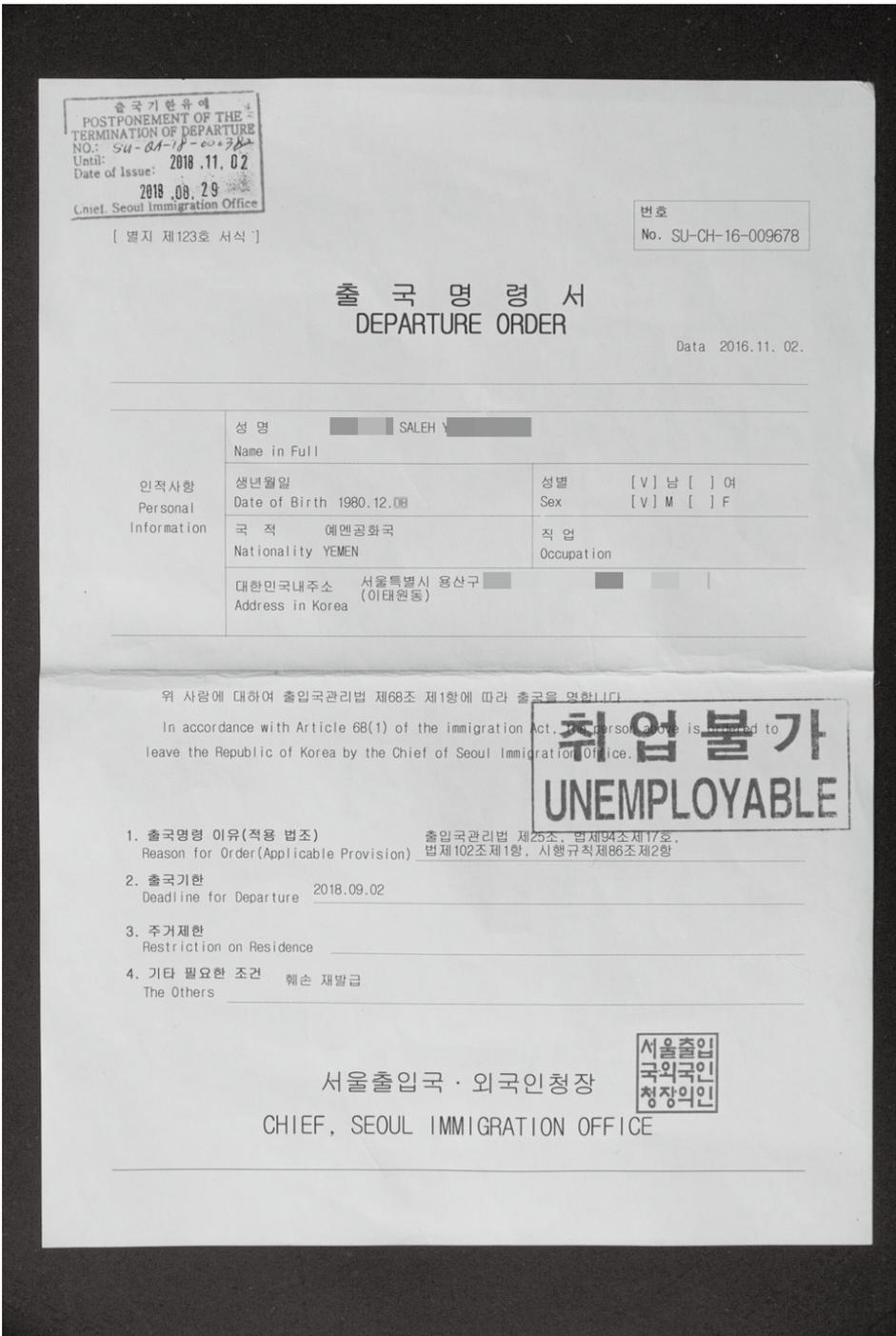
을 받았을 것으로 추정된다. 이들 가운데 난민면접조서 조작사건 피해자에 대한 피해회복조치의 일환으로 해당 기간 동안 아랍어로 난민면접을 본 난민신청자에 대하여는 개별 신청을 통해 재심사의 권리와 체류자격을 (일부) 회복할 수 있었지만¹³⁾ 대다수는 여전히 구제대상에 해당되지 못하여 재신청을 반복하고, 체류자격 연장허가를 받지 못한 채 출국명령을 받거나 출국기한유예 상태로 체류하고 있을 것으로 추정된다.

이와 같이 현저히 낮은 난민인정률, 충분하지 못한 난민심사 역량, 절차보장의 미흡, 조직적인 부실심사의 지시 사건 등으로 대부분의 난민신청자는 난민인정을 받지 못하고, 다시 한번 난민신청을 할 수 밖에 없는 상황에 놓이게 된다.

나. 난민재신청자 체류제한으로 인한 각종 피해사례

그럼에도 불구하고 난민재신청자라는 이유만으로 체류를 제한하는 정책으로 인한 피해는 고스란히 난민신청자에게로 돌아온다. 체류연장을 거부하고, 외국인등록증을 회수하고, 출국기한을 유예하는 체류지침의 운영으로 인해 난민재신청자는 사실상 모든 권한이 박탈된 상태로, 없는 사람들로 존재하고 있다.

13) 난민인권센터, 「법무부 난민면접조서 조작사건 보고서」, 155면; 한겨레 2020. 4. 21. 자 기사 “[단독] ‘난민면접 조작’ 피해자 수천명 재심 기회 얻었다”



<재신청자에게 발급된 출국기한유예 도장과 취업불가 도장이 찍힌 출국명령서>¹⁴⁾

출국하는 기한을 유예한다는 조치는 한국에서 다시 등록된 체류자격을 주지 않겠다는 선언이기도 하다. 언젠든 유예하는 것을 멈추고 출국하라는 명령이 떨어질 수 있고, 주어진 기한을 경과하면 언젠든 구금될 수 있다.¹⁵⁾ 출국기한 유예를 주는 방식도 다양

14) 한겨레21 2018. 10. 19.자 기사 “‘출국유예’ 난민 불인정자 일도 치료도 빛도 못한다”

데, 대부분의 경우 체류연장 불허결정 통지서 또는 출국명령서에 출국기한이 적힌 도장을 찍어주거나, 여권에 출국기한이 적힌 도장을 찍어준다. 미등록(not registered) 체류이지만, 소위 ‘불법(illegal) 체류’는 아닌 경계에 아슬아슬하게 붙어있는 불안한 지위로 출국기한을 2-3달 마다 연장해가면서 난민심사가 진행되는 2-3년의 긴 시간을 대기하게 된다.

또한 난민법상 난민신청자의 처우로 규정된 생계비지원, 의료비지원, 주거지원 등이 어려운 것에 더하여 체류자격이 박탈되므로 체류자격외 활동허가의 형태로 주어지는 취업허가를 받을 수도 없다. 난민법 제44조에서는 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우에 “제40조 제1항(생계비지원) 및 제41조(주거시설 지원), 제42조(의료지원), 제43조(교육의 보장) 까지에서 정한 처우를 일부 제한할 수 있다.”는 규정을 두어 난민법상 난민신청자의 처우 규정 적용을 일부 제한할 수 있도록 하고 있는데, 이 경우에도 난민법 제40조 제2항의 취업에 관한 규정은 예외로 하고 있음에도 체류자격으로 인해 절차적으로 취업허가를 받을 길이 막히는 문제가 발생한다.¹⁵⁾

“전 과정을 통틀어 가장 힘든 부분은 돈 문제였습니다. 외국인 등록증이 없으면 구직하기가 매우 어렵습니다. 먹고 살아야 했기 때문에 현금을 받는 일을 했지만 항상 체포될까봐 두려웠습니다. 사람들은 제가 하는 일이 불법적이라고 했는데, 저는 불법적인 일을 하고 싶지는 않았습니니다. 선택의 여지가 없었습니다.” (메이후이, 중국 여성)

“여성은 생존하기가 더 어렵습니다. 그래서 많은 여성들이 남자와 자면서 돈을 벌게 됩니다. 합법적으로는 일할 수 없고 지원도 없기 때문에 나쁜 일을 해야 했습니다.” (라이사)

“한국 정부가 우리보고 어떻게 살라는 건지 알고 싶습니다. 숙소를 제공할 것도 아니고 지원을 제공하지 않을 거면 적어도 파트타임으로라도 일할 수 있도록 해서, 지낼 곳을 얻고 음식을 살 수 있게 해야죠. 도와 주는 단체가 없었다면 저는 거리에서 살고 있었을 거예요.” (살렘)¹⁶⁾

15) 난민인권센터에서 상담한 사례로 한 난민여성이 상고심에서 상고기각 판결을 받고 출입국에 재신청을 하기 위해 방문하였는데 서류상 체류기한은 남아있었지만, 패소판결 확정으로 체류자격이 아무런 통지 없이 취소되어 있었고, 취소된 시점부터 방문시까지의 벌금을 납부해야 한다는 안내를 받아 벌금을 납부하기 위해 줄을 서서 순서를 기다리고 있는데 갑자기 구금을 시킨 사례도 있다.

16) 이에 대하여는 현재 체류자격외활동허가 거부처분 취소소송과 난민법 제40조 제2항에 대한 위헌소원을 통해 위법함과 위헌성을 다투고 있다.

17) 난민인권센터 & Rights Exposure 보고서, 「책임을 지는 것: 난민법 시행 7주년, 한국 난민인정절차에 대한 고찰」, 2020년 7월, 37면

아프리카 기니에서 넘어온 하디아 난민신청자는 "남편과 아이 4명과 함께 살아가고 있는 외국인이다. 난민신청을 허가해주지 않아 외국인등록증도 없고 보험도 안되고 정상적인 근무를 할 수 없다"며 "한국에서 정상적으로 아이를 키우고 가정을 꾸려가려면 합법적인 비자가 필요하다"고 말했다.¹⁸⁾

9월21일 살라는 인생 최대의 고비에 맞닥뜨렸다. 계단에서 넘어졌는데 왼쪽 발목뼈가 부러졌다. "너무 아파서 잠도 잘 수 없었다. 평소에 마시지 않던 소주를 사서 마셔야 고통을 잊고 잘 수 있었다. 술이 깨면 너무 아파서 다시 술을 마셨다." 병원 쪽은 의료보험이 없어 치료비가 700만원쯤 들 거라고 했다. 방세도 8개월째 밀린 살라에게 돈이 있을 리 없다. "최근 석 달은 정말 힘들었다. 거의 매끼 라면만 먹었다. 이렇게 비참한 삶을 살 거라고 상상조차 못했다. 한국 정부는 나를 새장에 가두고 먹이도 주지 않으며 언제 죽는지 지켜보려는 거 같다."¹⁹⁾

난민신청자의 경우 국민건강보험 지역가입이 불가능하지만 직장보험에 가입되어 있는 경우 보험적용을 받을 수 있는데 난민재신청을 하면 직장가입에 의한 보험적용도 받을 수 없게 되어 과도한 병원비와 약값을 고스란히 부담해야 한다. 체류자격이 박탈되면 그 즉시 건강보험 자격이 상실되는데, 간혹 자격변동에 대한 처리가 뒤늦게 되어 이미 병원을 이용한 경우 부당이득 징수를 하는 경우도 발생한다. 사업장과 공단의 행정처리의 문제로 갑작스럽게 과도한 부당이득금을 납부해야 하는 상황에 놓임과 동시에 미납 시 체류연장을 거부당하는 불이익을 입는 사례도 있었다.²⁰⁾ 과도한 병원비에 대한 부담을 안고 병원을 이용하려고 하여도 병원에서 신분증을 요구하면서 진료를 거부당하기도 한다. 일부 병원에 많은 비용을 지출하면서 이용할 수 있는 경우에도 출국기한 유예 도장이 찍힌 현재의 체류상황에 대해 매번 설명하여야 한다.

또한 난민재신청자는 본국과의 단절과 한국에서 장기간의 심사대기로 인해 본국에서 발급받은 여권이 만료된 경우가 많은데, 거기에 더해 외국인등록증을 반납하고, 체류자격을 상실하면 가장 기본적인 일상을 유지하는 것조차 많은 장벽에 부딪힌다. 자신의 명의로 휴대폰 개설을 할 수가 없다. 그러나 출입국에 연락처를 기재해야 하고, 난민면접을 받으러 오라는 연락을 받지 않으면 난민심사가 종료될 수 있다. 이로 인해 많은 경우 난민재신청자는 타인의 명의를 빌려서 휴대폰을 개설하는 방법을 취할 수 밖에 없고, 이로 인한 위험과 불이익은 난민재신청자가 고스란히 감수하여야 한다. 은행 업무도 불가능하다. 자신의 계좌에 돈이 있음에도 신분증이 없어 출금이 불가능해진다. 그리고

18) 더팩트, 2021. 7. 6.자 기사 "난민재신청자 취업허가 행정소송..."난민은 유령같은 존재"

19) 한겨레21 2018. 10. 19.자 기사 "'출국유예' 난민 불인정자 일도 치료도 빛도 못한다"

20) 난민인권센터에서 상담한 사례의 경우, 재단법인 동천의 변호사 조력으로 부당이득금 분할납부 방식을 통해 체류연장의 불이익을 겨우 막을 수 있었다.

누구나 자유롭게 이용이 가능한 것으로 보이는 생활시설도 외국인등록증이 없어 이용이 불가능해진다. 항상 왜 외국인등록증이 없으며, 현재 어떠한 체류상태에 있는 것인지를 설명해야 하고, 사실상 아무도 이해하지 못한다.

난민 C. 난민재신청자라는 이유로 출입국공무원이 ID카드를 가지고 갔다. 취업허가를 받을 수가 없어 계좌에 남아 있는 돈으로 생활을 할 수 밖에 없다. ATM기에서 출금을 하려고 하니 휴면계좌이기 때문에 은행창구를 이용해야 한다고 한다. 은행창구에서 출금을 하려고 했더니 신분증을 요구했다. 대사관을 갈 수 없어 여권도 기한이 만료된 상태이고, ID카드도 없는데 돈을 찾을 수 없는 것인지 막막하기만 하다.²¹⁾

“In addition to the loss of health benefits, there are many damages to the victims of the refugee office after the ARC card is withdrawn. Telecom companies stop services immediately after the ARC card is withdrawn by the Immigration Office. All benefits and services provided by telecommunications companies will be lost, and the victim bears all costs of paid or unpaid fees. The inability to obtain mobile phone service deprives victims of the most basic civil rights. In addition, all foreigners, not just refugees, are obliged to provide the Immigration Office with a mobile phone number and a residential address. However, in this case, the victims may incur more damages and violations that may result in the payment of heavy fines for their inability to contact the immigration or refugee office.”²²⁾

4. 난민재신청자 권리 회복의 필요성

가. 난민재신청자 생존권 보장의 법적근거

난민의 지위에 관한 협약²³⁾ 제33조는 “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교,

21) 난민인권센터, “지금, 난민신청자의 체류권이 침해되고 있다”, 2018. 12. 21. <https://nancen.org/1835> [난민인권센터]

22) 난민인권센터, “What the Refugee Office is doing is a flagrant violation of human rights” 2022. 05. 20. <https://nancen.org/2260> [난민인권센터]

23) 대한민국 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의해 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내 법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하고, 같은 조항 제2항에서는 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.’고 규정하고 있다. 이로서 국제법을 국내법에 수용하고 이를 존중하는 입장을 명백히 하고 있다. 이에 따라 대한민국이 비준한 난민의 지위에 관한 협약 및 국제인권규범은 대한

국적, 특정사회 집단의 구성원신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다.”라고 규정하고 있다. 이에 따라 난민법 제3조에서는 “난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다.”라고 규정하고 있으며, 난민법 제5조 제6항에서는 “난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지(난민불인정결정에 대한 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우에는 그 절차가 종결될 때까지) 대한민국에 체류할 수 있다.”는 것을 명시하고 있다. 난민신청자들은 강제송환금지원칙에 따라 통상적인 외국인과 달리 원칙적으로 송환을 당하지 않을 뿐 아니라, 난민신청자로서 심사가 진행되는 기간 및 위법 부당한 처분에 대하여 사법적으로 다툴 기간 동안 적법하게 체류자격을 부여 받아 체류할 수 있다. 법무부는 난민법 제5조 제6항 ‘체류’에 대하여 출국유예를 하여 사실상 쫓아내지 않고 머무를 수 있는 ‘사실상의 체류’도 위법하지 않다고 해석하는 것으로 보이나, 난민신청자가 인간다운 생활이 불가능하여 비호국을 떠나는 것 외에 다른 선택의 여지가 없다면, 그러한 출국은 자발적인 것이 아니라 사실상(defacto) 강제송환금지의 원칙에 위반되는 것으로 볼 수 있다.²⁴⁾

난민협약 제27조는 “체약국은 그 영역 내에 있는 난민으로서 유효한 여행증명서를 소지하고 있지 아니한 자에게 신분증명서를 발급한다.”고 규정하고 있다. 난민신청자는 본국에 신분등록과 증명을 요구할 수 없고, 신분증명이 없으면 여타의 권리를 행사할 수 없기 때문에 난민(재)신청자에 대하여도 신분증명서가 발급되어야 한다. 난민신청시 발급하는 난민신청접수증에는 명시적으로 난민신청접수증이 신분증으로 사용될 수 없다는 문구가 기재되어 있어 난민신청접수증을 위 신분증명서로 대체할 수 없다. 또한 난민협약 제20조는 “공급이 부족한 물자의 분배를 규제하는 것으로서 주민전체에 적용되는 배급제도가 존재하는 경우, 난민은 그 배급제도의 적용에 있어서 내국민에게 부여되는 대우와 동일한 대우를 부여 받는다.”라고 규정하여 배급에 관한 규정을 두고 있다. 따라서 난민은 체류와 관계없이 궁핍으로부터의 자유, 기본적 의식주와 건강에 대한 접근을 포함한 기초적 생존에 대한 권리를 가진다.

사회권규약위원회는 2017년 10월 9일 대한민국 사회권규약 이행상황 4차 정부보고서

민국 내에서 국내법과 같은 효력을 가지며 난민(난민신청자, 인도적체류자, 난민인정자)은 난민의 지위에 관한 협약 및 국제인권규범에 따라 지위가 보장된다.

24) J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International law*, Cambridge University, 2014년, 318-319면, 464-465면; 사단법인 피난처, 난민신청자에 대한각국의 지원시설과 사회통합제도연구, 2009 법무부 연구용역 보고서, 2009년 12월, 22면

(2016. 6.)에 관한 최종견해를 발표하였다. 사회권규약위원회는 위 최종견해에서 미등록체류라 하더라도 이주민과 난민을 포함하여 국가의 관할 하에 있는 모든 사람들이 사회권을 향유할 수 있어야 한다고 보면서, 국적이나 법적 지위를 이유로 한 차별은 법률에 근거를 둔 것이어야 하며, 합리적 목적을 위한 것이어야 하고, 목적과의 비례성이 있어야 한다고 보았다. 또한 자원의 부족은 “우선적으로 차별에 대응하고 차별을 제거하기 위하여 국가가 활용가능한 모든 자원을 사용하기 위한 모든 노력을 이행한 것이 아닌 한” 차별을 정당화하는 사유가 될 수 없다고 명시하였다.²⁵⁾

대한민국 헌법 역시 기본권으로서 생존권을 보장하고 있다. 헌법 제10조 및 헌법 제34조 제1항에서 그 근거를 찾을 수 있는데, 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있으며, 헌법 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 여기서 인간다운 생활을 할 권리라 함은 ‘물질적인 궁핍으로부터의 해방’을 그 주 내용으로 하는 물질적인 최저생활권을 의미하는데, 우리 헌법질서의 가치적인 핵이라고 볼 수 있는 ‘인간의 존엄성과 가치’는 최소한도의 물질적인 생활보장을 전제로 해서만 논할 수 있기 때문이다.²⁶⁾ 아직까지 난민신청자의 생존권과 관련하여 직접적으로 다루어진 국내 판결 또는 헌법재판소 결정은 없는 것으로 보인다. 다만, 난민신청자가 허가 없이 취업하다 단속되어 강제퇴거명령을 받은 사건에서 서울행정법원 2013. 10. 10. 선고 2013구합13617 판결은 “정부가 난민신청자에 대하여 아무런 생계지원을 제공하지 않으면서 취업활동을 일체 불허하는 것은 난민신청자의 생존을 난민지원 비정부단체나 자선단체 등의 호의에 전적으로 맡기는 것이어서 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가

25) 박영아, "사회보장권 개선 방안", UN사회권심의대응 NGO 모임 등, "UN , 사회권위원회 최종권고 그 의미와 실현방안", UN 4 사회권규약위원회 차 최종견해 평가 및 이행방안 토론회 자료집, 2017년 11월 20일, 71면

26) 헌법재판소는 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있다고 보아야 하고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐이다.”라고 설시하고 있다(헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494). 즉, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등권에 대하여는 국민뿐만 아니라 외국인을 포함한 모든 인간에게 적용되는 기본적 권리로 보고 있다. 산업기술연수생제도에 관한 헌재 2007. 8. 30. 2004헌마670 결정에서 헌법재판소는 “근로의 권리의 구체적인 내용에 따라, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리는 사회적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 하지만, 자본주의 경제질서하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다.”고 판시하였다. 헌법재판소는 사회적 기본권에 대해서는 외국인의 기본권주체성을 전면적으로 인정하기 어렵다는 입장에 있는 것으로 보인다. 그러나 사회적 기본권이 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 함께 갖고 있는 경우에는 외국인의 기본권주체성을 인정해야 한다고 보고 있다. 김학성 외, 기본권의 주체, 헌법재판연구 제20권, 헌법재판소, 2009. 111면, 김선희, 난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토-기본권적 보호의 시도, 헌법이론과 실무 2015-A-3, 헌법재판소 헌법재판연구원, 169면

의 헌법정신에 어긋난다.”고 판시하였다.

참고로 독일에서 난민신청자에 대한 생활보호급부가 불충분하다는 이유에서 해당 규정의 위헌성에 대해서 다투어진 사례가 있었는데 독일 연방헌법재판소에서는 “기본법 제1조 제1항 및 제20조 제1항의 사회국가원리는 인간의 존엄성을 위한 최소한의 생존보장을 청구할 권리를 보장한다(BVerfGE125,175참조). 기본법 제1조 제1항은 이 청구권이 인간의 권리라는 근거이다. 이 청구권은 물리적인 인간의 생존만이 아니라 인간관계를 맺을 가능성의 보장과 최소한도의 사회적,문화적,정치적 생활에의 참여를 포함한다. 이 기본권은 독일에 체류하는 독일국적자와 외국인에게 동등하게 인정된다.”고 보았다. 또한 독일 연방헌법재판소는 “국제적으로 비교하여 급부수준이 더 높으면 외국인의 유입에 동기가 될 것이기 때문에 이를 방지하기 위해 난민신청자에 대한 급부를 하향 조정한다는 이민정책적인 논거도 물리적이고 사회문화적인 생존의 최소한 이하로 급부 수준을 낮출 근거가 되지 못한다. 인간의 존엄이 이민정책에 의해 상대화될 수 없다.”고도 판시하였다.²⁷⁾

난민재신청자 역시 난민신청자와 동일한 법적지위를 가지며, 다만 난민법에 일부 처우를 제한할 수 있다는 규정을 두고 있을 뿐, 난민협약 등 국제인권협약과 대한민국 헌법상 대한민국 정부는 난민재신청자의 생존권을 보장할 의무를 지닌다.

나. 난민재신청자 체류제한 지침에 대한 최근의 문제제기와 결정들

구체적 사정을 고려하지 않은 채 재신청을 하였다는 이유로 기계적으로 지침을 적용하여 체류자격 연장을 불허하는 정책에 대하여 최근 법원에 소송을 제기한 사건들이 있었고, 이 개별사례들에서 법원은 위 정책의 위법성을 거듭하여 확인하였다.

서울행정법원 2020. 9. 10. 선고 2019구단64429 사건에서 법원은 출입국이 재신청한 난민신청자의 사정변경여부 즉, 명백히 이유 없는 난민신청인지 아무런 심사를 하지 않았다는 재량권 불행사를 이유로 체류기간연장불허처분을 ‘무효’로 확인하였다. 전례 없이 강력한 판단을 한 것인데 법원은 접수를 받고 있는 출입국이 판단의 기초가 되는 난민 인정신청서, 난민면접조서도 제대로 검토하지 않고 있는 점을 지적하였다. 법원은 출입국이 행정청으로서 기본적인 사실조사 의무를 이행하지 않은 채 기계적으로 ‘사정변경

27) 독일: 헌법재판소, Case No. 1 BvL 10/10, 2012 년 7 월 18 일, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/07/ls20120718_1bvl001010en.html

없는 난민재신청자'에 해당한다고 판단해 체류자격 부여를 거부하고 출국명령을 내리는 것에 대하여 설사 체류자격 변경허가에 있어 출입국관리법이 출입국에 폭넓은 재량을 부여하고 있더라도, 이 취지마저 몰각하여 재량권을 아예 행사하지 않은 경우라 보아 하자가 중대하고 명백하다고 판단하였다. 난민재신청자에 대한 체류기간연장불허처분, 그리고 이와 동일한 지침을 적용한 체류기간 도과 후 난민신청한 난민신청자에 대한 출국명령에 대하여 재량권 일탈·남용 여부를 판단한 사건들에서도 법원은 출국기한 유예로 출입국이 달성하고자 하는 본래의 목적(출국)은 난민심사절차가 종료되거나 난민불인정결정에 대한 행정소송이 확정될 때까지 달성되지 않을 것이며, 처분으로 인해 아무런 체류자격도 없는 불안정한 지위에 놓이게 되는 난민재신청자 등의 불이익이 더 크다고 보았다.²⁸⁾

한편, 난민재신청자가 체류연장불허결정에 대하여 국가인권위원회에 진정을 제기한 사건에서 국가인권위원회는 난민재신청자에 대하여 최소한의 처우개선을 위한 대책을 마련하라는 취지의 의견을 표명하였다.²⁹⁾ 그리고 난민재신청자에 대해 자력으로 일을 구해 생존수단을 마련하는 것조차 막고 있는 현행 법규에 대하여 행정소송과 헌법소송³⁰⁾을 제기하여 사건이 현재 계속되고 있다.

5. 마무리

충실하지 못한 심사로 첫 단추를 잘못 끼운 법무부가 그에 대한 책임을 지지 않고, 난민재신청자에게 제도를 남용하는 자의 낙인을 씌워 지침으로 체류를 제한하고, 출국을 사실상 강요하는 정책을 운영하는 것은 어불성설이다. 현재의 체류지침은 위법하며 난민재신청자의 생존권을 침해하는 것으로 위헌적이다. 법무부의 부당한 관행에 제동을 거는 근래의 판결들, 국가인권위원회의 제도개선을 요구하는 의견표명, 그리고 이제 제기된 헌법소원 등과 함께 나온 생존권 보장의 목소리를 시작으로 난민재신청자의 권리를 회복하기 위한 구체적인 논의가 향후 이루어질 수 있기를 기대한다.

28) 공익법센터 어필, "[승소사례] 난민지침에 따른 난민신청자에 대한 기계적 출국명령에 제동을 걸다" 2020년 12월 26일

29) 사건번호: 21진정0274200 난민재신청자에 대한 체류연장 불허 결정에 따른 인권침해

30) 2022헌바10 난민법 제40조 제2항 등 위헌소원

발제 3 Presentation 3

인도적 체류자격의 개편을 위한 논의

Status and challenges for protection of
Humanitarian Status Holders

장주영 Juyoung Jang

이민정책연구원

Migration Research and Training Centre

Abstract

Status and Challenges for protection of Humanitarian Status Holders

Juyoung Jang (Migration Research & Training Centre)

There have been growing needs for international protection for those not meeting the refugee definition in the 1951 Convention. Consequently, providing complementary forms of protection is required based on international human rights obligations. In South Korea, Humanitarian Status has been used as an alternative protection form. This presentation makes suggestions for improving the current Humanitarian Status system, focusing on (a) revising the definition of Humanitarian Status Holders in the Refugee Act, (b) providing a new visa type for Humanitarian Status Holders and permitting them a pathway to apply for permanent residence, and (c) expanding the eligibility for social welfare to Humanitarian Status Holders. The suggestions are based on the cases of Ireland, Sweden, Germany, Australia, the U.S.A., and Japan.

1. 들어가며

국가별로 협약상 난민 정의에 대한 해석 방식이 다르기 때문에 난민으로 보호받지 못하지만 이들과 유사한 상황에 처한 이들의 국제적 보호 공백을 메우기 위한 대안적인 형태의 보호 제도에 대한 필요성이 계속해서 제기되고 있다.¹ 특히 고문방지협약과 자유권규약을 근거로 하는 강제송환 금지 원칙의 적용 대상이 되는 이들에 대한 각국의 보호 의무를 이행하기 위한 제도 확립에 대한 논의가 지속되고 있다. 한국은 1992년 난민협약에 가입한 후에도 대안적 형태의 보호 제공과 관련된 별도 규정은 두지 않고 있었으나², 2008년 출입국관리법에 “난민인정을 받지 못한 사람에 대하여 특히 인도적인 고려가 필요한 경우”에 따른 체류 허가에 관한 규정을 도입하였다(제76조의8 제2항). 현행 난민법 제2조 제3호는 인도적 체류 허가를 받은 사람(인도적 체류자)을 “(난민에는) 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부 장관으로부터 체류허가를 받은 외국인”으로 정의하고 있다.

“인도적 체류”라는 표현이 대중에게 알려지기 시작한 가장 큰 계기는 2018년 제주도에 입국한 예멘인 난민신청자들의 대부분이 인도적 체류 허가를 부여받은 것이다. 2019년 이민정책연구원과 한국보건사회연구원이 공동으로 실시한 설문조사에서는 조사참여자(4,001명)의 71.1%가 난민신청자라는 용어를 들어본 적이 있다고 응답하였고, 난민인정자와 인도적 체류자라는 말을 들어본 적이 있다는 비율은 각 50.3%, 49.8%로 집계되어 인도적 체류자라는 용어 자체가 아주 낯설지는 않은 상황이 되었음을 알 수 있다. 2021년 미얀마인과 아프가니스탄인, 2022년 우크라이나인들에게 인도적 특별체류를 허가하면서 인도적 체류에 대한 관심이 더 높아지고 있다.²

법무부에서도 협약상 난민보호 이외의 난민보호를 위한 제도 개선에 관심을 갖고 2020년 「주요 국가의 보충적 난민보호 제도 연구」¹⁾를 실시하였다. 해당 연구에서는 대안적인 형태의 보호(complementary forms of protection)를 실시하는 해외 사례를 보충적 보호(subsidiary protection), 보완적 보호(complementary protection), 임시 보호(temporary protection)로 나누어 살펴보고, 검토한 해외 사례들과 현장 전문가들의 의견을 바탕으로 한 인도적 체류자격 개선 방안을 제시하였다. 이 발표에서는 이 보고서의 주요 내용과 이를 발전시킨 최근 연구²⁾³⁾, 최근의 인도적 체류허가 관련 사례 등을 바탕으로 인도적 체류자격의 개편에 대한 의견을 보호대상자의 정의와 부여, 체류자격의 신설과 변경, 처우 개선의 세 부분으로 나누어 제안하고자 한다.

1) 이 보고서(장주영, 김수경, 김수경, 김희주, 박민정, 박도현. 2020. 주요 국가의 보충적 난민보호 제도 연구. 법무부 출입국·외국인정책본부)는 이민정책연구원이 수행하였으며, 보고서에 제시된 의견은 연구용역 수행의 결과물로 법무부의 의견이 아님을 밝힌다.

2) 장주영, 김희주, 김수경. 2022. “난민 유사상황에 대한 대안적 방식의 국제적 보호.” 『입법과 정책』 14(1), 5-30.

3) 김수경, 김희주, 장주영. 2021. “보충적 보호대상자의 가족결합권 연구: 해외 사례를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 21(12), 585-594.

2. 인도적 체류 또는 대안적 보호 자격의 정의와 부여

2020년 법무부 연구용역 보고서에서 검토의 대상이 된 해외 사례는 아일랜드, 스웨덴, 독일, 캐나다, 호주, 미국, 일본이다. 이 중 유럽권 국가인 아일랜드, 스웨덴, 독일은 협약 난민보다 약한 수준의 보호를 제공하는 보충적 보호(subsidiary protection), 캐나다와 호주는 협약난민보다 보완적(complementary)인 보호 사유에 기반하여 동일한 수준의 보호를 제공하는 보완적 보호⁴⁾, 미국은 개인의 사유가 아닌 출신국의 사정에 기반하여 보호를 제공하는 임시 보호(temporary protection), 일본은 난민 인정을 받지 못했으나 체류를 특별히 허가해야 할 사정이 있는 경우에 제공하는 재류특별허가를 규정하고 있다. 각국의 대안적 보호 제도에 대한 정의는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 국가별 대안적 보호 제도의 정의

국가	정의
한국	고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부 장관으로부터 체류 허가를 받은 외국인
아일랜드	난민 자격에 해당하지 않고 자신의 출신국으로 귀환할 경우 심각한 위협을 입을 수 있는 실질적인 위협에 처할 것으로 믿을 수 있는 상당한 근거가 있는 사람으로, 그러한 위협으로 인해 해당 국가의 보호를 원치 않는 사람 *심각한 위협 : 사형이나 처형, 출신국에서의 고문 또는 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌, 국제·국내 무력분쟁 상황에서의 무차별적인 폭력으로 인한 민간인의 생명이나 신체에 대한 심각하고 개별적인 위협
스웨덴	외국인이 출신국으로 돌아갔을 때 사형, 태형, 고문, 그 밖의 비인도적 처우나 처벌을 받을 위험이 있거나, 또는 국내외 무력충돌로 인해 무차별적 폭력을 당할 위중하고 개별적인 위험이 있다고 충분한 근거에 의해 추정될 때, 그리고 이로 인해 본국의 보호를 누릴 수 없거나 누리기를 원치 않을 때
독일	자신의 고국에서 심각한 위협이 우려된다는 것을 인정할 충분한 근거를 제출한 경우 *심각한 위협 : 사형 선고 또는 집행, 고문이나 비인도적인 또는 모욕적인 처우나 형벌, 국제·국내 무장충돌과 관련한 자의적 폭력으로 인한 진지하고 개별적인 사인의 생명이나 불가침에 대한 위협
캐나다	캐나다에 체류 중인 사람으로 국적국으로 퇴거 시 고문방지협약 제1조의 의미 내에서 고문의 위험이 존재한다고 여겨질 상당한 근거가 있는 경우, 또

4) 국내 연구들은 subsidiary protection과 complementary protection을 특별히 구분하지 않고 모두 '보충적 보호'로 번역하고 있으나, 연구진들은 이를 구분하는 해외 연구들의 사례(예: McAdam, 2005, 2007; Popjoy, 2010; Vedsted-Hansen, 2002)와 국가별로 사용하는 용어에 따라 대상의 처우가 다른 점에 기반하여 두 보호 형태의 명확한 구분을 위하여 complementary protection을 '보완적 보호'로 번역하였다.

	는, 생명의 위협이나 잔인하고 일반적이지 않은 처우 또는 처벌의 위협이 있어 해당 국가의 보호를 받을 수 없거나 그러한 위협으로 인해 자신을 해당 국가의 보호에 맡길 의사가 없는 사람이며, 해당 국가의 모든 지역에서 해당 개인이 위협에 직면할 수 있는 반면 그 국가 내에 있는 또는 그 국가 출신인 다른 사람은 일반적으로 위협에 직면하지 않는 경우, 그리고 그 위협이 국제 기준에서 용인되는 법적 제재에 내재되거나 부수적인 것이 아니며 해당 국가가 적절한 건강 또는 의료 서비스를 제공할 수 없어 야기된 위협이 아닌 경우
호주	난민에 해당하지 않는 호주에 있는 외국인으로서 호주에서 수용국으로 귀환된다면 심각한 위해를 겪을 실질적 위협이 존재한다는 것이 예측 가능한 결과라고 믿을 만한 상당한 근거가 있어 장관이 호주가 보호 의무를 지닌다고 판단하는 사람 *심각한 위해 : 임의로 생명을 빼앗기거나 사형이 집행될 것이거나, 고문의 대상이 될 것이거나, 잔인하거나 비인도적인 대우나 처벌의 대상이 될 것이거나, 굴욕적인 대우나 처벌의 대상이 될 것인 경우
미국	국가 내 분쟁의 지속으로 그 국가(또는 국가 내 지역)의 국민이 귀국할 경우 개인의 안전에 심각한 위협이 됨을 확인하는 경우, 지진이나 홍수, 가뭄, 급속한 전염병 또는 기타 자연재해들이 발생하여 그 지역의 생활 조건들이 심각하지만 일시적으로 피해를 입어 해외 국가가 일시적으로 자국민의 귀국을 충분히 관리하지 못하고 공식적으로 보호지위 지정을 요청할 때, 해외 국가의 특별하고 일시적인 상황으로 외국인이 본국으로 안전하게 귀국할 수 없는 상황에서 미국에서의 임시 거주를 허용하는 것이 국가적 이익에 반하지 않는다는 것을 법무장관이 확인하는 경우
일본	난민 인정을 하지 않는 처분을 할 때, 체류를 특별히 허가해야 하는 사정이 있다고 인정되는 경우

아일랜드, 스웨덴, 독일의 보충적 보호는 유럽연합 자격지침의 정의처럼 국내외 무력 분쟁으로 인한 위협을 심각한 위해의 일종으로 직접적으로 규정하고 있고, 미국의 임시 보호에서는 국가 내 분쟁을 규정하고 있다. 캐나다와 호주의 보완적 보호 규정에서는 무력 분쟁을 명시적으로 언급하고 있지는 않다. 아일랜드, 스웨덴, 독일, 캐나다, 호주의 보호 대상자 정의에서 연민 등에 근거한 단순 인도주의적 사유는 포함되어 있지 않다. 미국의 경우는 분쟁 이외에도 자연 재해나 전염병 등을 임시 보호 고려의 사유로 열거하고 있다. 일본은 체류를 특별히 허가해야 하는 사정이 무엇인지는 여기서 정의하고 있지 않으나 재류특별허가에 이외의 인도적 사유가 포함되어 있어 대안적 보호를 위한 별도의 제도를 마련하고 있다고 보기는 어렵다.

한국 난민법상의 인도적 체류자 정의를 보면 보충적·보완적 보호를 규정한 해외 사례와 상당 부분 유사하며 강제송환 금지의 원칙에 기반한 대안적 보호의 일종이라고 볼 수 있다.^{2,3}

2008년 출입국관리법에서 “특히 인도적인 고려가 필요한 경우”가 무엇인지는 적시하지 않았고, 이후 난민법 발의안⁵⁾에서는 “난민의 요건을 충족시키지는 아니하지만 폭력·외부침략·국내 소요·

5) 의안번호 1804927. 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안. 황우여 의원 등 24인. 2009.5.25.

인권침해·고문 등의 비인도적인 대우나 처벌 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타 상황”에서 인도적 지위를 부여한다는 구체적인 조건을 열거하고자 하였으나 인도적 지위 부여 요건의 구체적 적시가 오히려 대상을 엄격하게 제한할 우려가 있다는 의견이 제기⁶되어 현재와 같은 정의가 난민법에 도입되었다.

인도적 체류자격이 강제송환 금지 원칙에 기반한 보호 제도임을 고려할 때 “인도적”이라는 수식어는 제도의 내용에 대한 오해를 불러일으킬 소지가 있어 적합하지 않은 표현이다. 일반적으로 인도적 체류 허가는 가족 결합, 아동 보호, 건강 상의 문제 등 인도적 사유가 있을 때 각국의 재량에 의해 결정되며, 강제송환 금지원칙에 따라 각국이 보호해야 할 의무를 갖는 일반적인 대안적 보호와는 구별된다.^{4,5} 인도적 체류자라는 표현은 연민이나 인도주의적 상황에 근거하여 체류가 허가되는 집단과 구별을 어렵게 함으로써⁶ 인도적 체류자들의 취업에도 부정적인 영향을 미치는 경우가 많다.⁷ 또한 “인도적”이라는 시혜적 표현은 이들에 대한 한국의 국제적 보호 의무를 확인하는 명칭이라고 보기는 어렵다.

아일랜드, 스웨덴, 독일, 캐나다는 보호대상자 정의를 “...에 해당하는(대상이 되는) 사람”, 보충적 보호를 받을 권리가 있는 사유 등으로 표현하여 정의 자체에 “허가”나 “인정”을 포함하고 있지 않으며, 호주는 “장관이 호주가 보호의무를 지닌다고 판단하는 사람”으로 정의한다. 즉, 보호의 대상이 되는 사람, 또는 보호 신청의 자격이 되거나 권리가 있는 사람을 명시하는 방식으로 규정하고 있으며, 보호 인정의 제외가 되는 사유를 후술하는 방식을 택하고 있다. 이는 보충적/보완적 보호의 정의에 해당하는 사람은 기본적으로 보호 인정을 받을 수 있고 특별한 예외 사유에만 이를 허가하지 않을 수 있는 것으로, 해당 국가의 보호 의무를 확인하는 것으로 볼 수 있다. 한국의 난민법은 “인도적 체류 허가를 받은 사람(이하 ”인도적 체류자“라 한다)이란 법무부 장관으로부터 체류허가를 받은 외국인”이라는 서술 방식으로 인도적 체류자를 정의하는데, 특정 조건을 충족하여 체류허가를 받은 외국인으로 그 대상을 규정함으로써(제2조), 이들에 대한 보호 의무를 확인하는 것이 아니라 최종적인 허가 권한이 법무부장관의 재량에 달려 있는 것으로 설명하고 있다. 난민의 경우에는 난민의 법적 정의를 제공(난민법 제2조 제1호)하고 이 정의에 부합하는 것으로 “인정”되면 “난민인정자”로 규정(난민법 제2조 제2호)하는 것, 재정착희망난민을 “대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인”으로 규정하는 것과는 다른 방식이다. 이는 보충적·보완적 보호의 제공을 각국이 이행해야 할 의무로 보는 세계적 추세에 부합하지 못하며, 명확한 근거 없이 보호를 거부하는 수단으로 악용될 여지도 있다.

난민과 동등한 지위로 인정하여 자격을 부여하는 보완적 보호의 경우에는 체류 기간, 처우 등이 모두 동일하다. 보충적 보호는 협약난민과의 위계 관계를 가정하고 일반적으로 협약 난민보다 약한 수준의 보호를 제공한다. 보충적 보호와 보완적 보호는 각각 한계점을 지니고 있는데, 먼저 보충적 보호의 경우 난민에 비해 실질적으로 보장되는 권리가 제한적이다.⁴ 보완적 보호는 협약 난민과 동일한 권리를 보장한다고는 하나 국가 재량에 맡겨지는 경우가 많고, 보완적 보호 제도의 존재로 인해 난민협약의 우선성이 약화되어 협약상 난민에 해당하는 사람도 보완적 보호 지위만을 인정받는 등 제도가 남용될 우려가 있다.⁵ 실례로 유럽에서는 2015년부터 난민신청자 및 난민의 가족재결합 신청이 급증하자 협약 난민 지위 대신 가족재결합이 제한된 보충적 보호 지위를 부여하는 경우가 증가하였다.⁸ 인도적 체류자격을 개편할 때 한국의 난민 정책이 어떠한 방향을 택할 것인지는 알 수 없지만 해외의 정의를 참고하여 현행 난민법에서 인도적 체류자에게 난민인정자보다 낮은 수준의 처우를 보장하고 있기 때문에 보충적 보호를 도입할 수 있다는

6) 진정구. 2009. 11. 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안(황우여의원 대표발의) 검토보고. 법제사법위원회.

가정에서 다음과 같은 정의 방식을 제안해 본다.

예시: 국제적 보호의 대상은 다음과 같다.

1. “난민”이란
2. “보충적 보호 대상자”란 난민에 해당하지 않지만 출신국으로 귀환할 경우 사형이나 처형, 고문, 그 밖의 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌, 국내외의 무력분쟁으로 인하여 무차별적 폭력을 당할 실질적이고 개별적인 위협에 처할 것으로 믿을만한 상당한 근거가 있어 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 이로 인해 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 의미한다.

무력분쟁은 정의에 명시적으로 포함한 국가도 있고 명시적으로는 포함하지 않은 국가도 있으나 국내에서도 시리아나 예멘 출신을 인도적 체류자로 인정하는 사례가 많아 무력분쟁을 포함하는 것이 적절하다고 생각된다. 그 밖의 인도적 체류가 요구되는 상황에 대해서는 난민법이 아니라 출입국관리법 내의 기타 체류자격으로 분류하여 국제적인 보호가 필요하다고 인정되는 경우와는 구분하여 재량행위로 자격을 부여할 수 있을 것이다.

현행 난민법에서는 난민인정의 제한(난민법 제19조), 난민인정결정의 취소(난민법 제22조)는 규정하고 있지만 인도적 체류자에 대해서는 관련 규정들이 미비한데, 이는 인도적 체류자격의 결정이 법무부장관의 재량에 달려 있고 부여하는 체류 기간이 길지 않기 때문인 것으로 보인다. 위에서 제시한 정의 방식처럼 보충적 보호 대상자도 보호의 대상이 되는 지위인 것으로 명시하고 난민인정의 제한 사유와 인정결정 취소 사유를 보호대상 인정의 제한 사유와 취소 사유로 확대하여 적용한다면, 보충적 보호 대상자도 그 정의에 해당하는 경우 기본적으로 부여되는 지위이며 특정한 경우에 한하여 부여되지 않는 확인적 지위로 둘 수 있을 것이다.

다만 국내에 체류 중인 미얀마인, 아프가니스탄인, 우크라이나인을 대상으로 한 최근의 인도적 특별체류 허가 사례들은 미국의 임시 보호와 유사한 방식으로 부여하여, 현행 인도적 체류자격이 보충적 보호와 본질이 동일하다고 단언하기는 어렵게 한다. 법무부는 이들에게 출신국 정세를 고려하여 선제적, 일괄적으로 특별체류를 허가하였는데, 이는 난민신청에 대한 심사에 따라 이루어지는 인도적 체류자격의 부여와는 다르다고 볼 수 있다. 인도적 체류를 보충적 보호와 미국식 임시 보호)의 하이브리드 형태로 운용하고 있는 것으로 여겨지는데, 이러한 유연성을 한국의 인도적 체류자격의 장점이라고 볼 수도 있다. 다만 국제적 보호를 제공함에 있어서는 확실성과 명확성이 필요한데 현재와 같이 국제적 상황에 따라 혼용적으로 체류를 허가하는 방식은 한국을 보호 신청 대상 국가로 고려하는 요보호자들에게 혼란을 야기하거나 한국의 보호 제도에 대한 부정확한 이해를 초래할 수 있다. 2020년 법무부 수탁연구에서 진행된 전문가 논의에서는 한국에 대규모 유민의 유입이 발생할 가능성이 현저히 낮아 임시 보호제도를 도입할 필요성은 높지 않은 것으로 결론을 내렸으나, 인도적 특별체류 허가의 잦은 운용이 예상된다면 별도의 임시 보호 제도를 수립하는 것이 더 적절할 것이다. 그 경우에는 임시 보호의 정의를 명확히 하고, 협약 난민, 보충적 보호, 임시 보호의 대상자가 그에 해당하는 지위와 처우를 인정받고 하위의 보호 제도가 남용되지 않도록 주의가 필요하다.

현재 인도적 체류 허가는 재량 행위이며 난민인정을 심사할 때 난민에 해당하지 않는 경우 반

7) 현재 한국에 체류 중인 이들을 주 대상으로 특별체류를 허가하는 방식이므로 유럽연합의 임시 보호와는 다르다고 본다.

드시 검토해야 하는 절차로 규정되어 있지는 않다. 그러나 실무상 난민 인정 여부를 판단할 때 인도적 체류가 가능한지를 검토해보고 있다. 이러한 관행을 정규 절차화, 즉 난민 사유에 해당하지 않으면 인도적 체류 허가가 필요한지에 대한 검토를 절차화하는 방안이 필요하다. 검토한 국가 사례에서도 임시 보호를 제공하는 미국을 제외하면 모두 난민신청을 통하여 협약난민 해당 여부와 보충적/보완적 보호 대상 여부를 모두 심사하도록 규정한다. 대안적 방식의 보호가 협약 난민에 해당하지 않더라도 국제적인 보호의 필요성이 있는 대상이 존재한다는 인식하에 운용되는 제도임을 고려할 때 인도적 체류허가에 대한 고려 여부 자체를 재량행위로 두는 것은 그 실효성이 낮다고 판단된다.

연구에서 검토한 보호 제공 국가들은 짧게는 1년의 체류에서 길게는 영주자격까지 부여하며, 영주 자격이 아닌 경우에는 보통 갱신이 가능하다. 아일랜드(3년)나 스웨덴(13개월)처럼 최소 기간을 규정하거나, 독일(1년, 갱신 시 2년), 호주(3년, 5년, 영주), 미국(6개월, 12개월, 18개월)처럼 특정된 기간을 규정하기도 한다. 일본의 경우에만 5년 이내로 최장기간을 제시한다. 최소 체류 기간이나 특정된 체류 기간을 법규에서 제시하는 이런 방식들은 신청자가 보호 신청시점부터 보호 대상으로 인정될 경우 부여받을 수 있는 체류 가능 기간에 대한 명확한 예측이 가능하도록 한다. 특히 인정심사의 대기 기간이 장기화될 경우에는 신청이 인정되더라도 장기간의 체류가 허용되지 않을 수 있다는 정보는 필수적인 고려 사항이 될 것이다. 인도적 체류자에 대해서는 1회 부여 상한 기간(1년)만을 규정하고 있는데, 이들에게 부여하는 최소 체류기간에 대해 난민법에서 규정하는 것을 고려할 필요가 있다고 본다. 스웨덴과 독일의 경우에는 인정 당시 부여되는 체류 기간보다 갱신시에 부여되는 체류 기간이 더 장기인데, 갱신이 필요하다는 것은 요보호 상황이 장기화된다는 의미이기 때문에 갱신에 있어 더 장기를 부여하는 것에 대한 고려도 필요하다.

3. 체류자격의 신설과 변경

현행 난민법상의 인도적 체류자격 제도를 유지한다고 할 때 가장 많은 문제가 지적되는 부분은 이들에 대한 기타 사증(G-1-6)의 부여이다. 인도적 체류자는 취업활동이 허가되기 때문에 기타 사증이라도 취업을 할 수 있지만, 이들의 고용주는 G-1 사증은 취업 대상이 아니라는 인식이 있어 실제 이들이 고용되기는 쉽지 않다. 또한 G-1 사증은 1회 부여 상한 기간이 1년이며 그 이하의 기간을 부여 받는 경우도 있기 때문에 안정적 취업이 어렵고, 이로 인해 사회적 부담이 될 수도 있다.

인도적 체류자를 대상으로 다른 G 비자를 제공할 수도 있지만 거주(F-2) 계열의 사증을 추가로 신설하여 부여하는 방안을 고려해 볼 수도 있다. 인도적 체류자는 국제적인 보호가 필요한 대상이며 보호가 필요한 상황이 종료될 때까지 한국에 거주할 것이 기대되는 상황에서 거주 계열의 사증을 부여하는 것은 합리적인 것으로 생각된다. 실제로 국내에 체류 중인 인도적 체류자의 60% 이상이 3년 이상 체류하고 있다.⁸⁾ 거주 계열 사증은 1회 부여 상한 기간이 5년이며 취업 활동이 보장된 사증이기 때문에 인도적 체류자들의 안정적 생활 보장에 크게 기여할 것으로 예측된다. 다만 현재 인도적 체류자는 난민과는 다른 자격으로 구성되어 있기 때문에 난민에게 부여하는 F-2-4 사증과는 구별되는 체류자격을 신설할 필요가 있을 것이다. 또한 이들의 가족에게 난민인정자의 가족처럼 방문동거사증을 부여할 수 있을 것이다.

F-2 계열의 사증을 부여할 경우 이후 영주 자격의 신청이 가능하다. 검토한 해외 사례에서도

8) 국가인권위원회 성명. 2021.6.18. “인도적 체류자의 지위와 처우, 국제기준에 부합해야”.

귀화 신청만 할 수 있는 아일랜드의 사례를 제외하면 대안적 형태의 보호 대상자에게 영주 자격 신청과 귀화 자격 신청의 문이 모두 열려있다. 현재 운영하고 있는 사회통합 프로그램을 이수하면 영주 자격 신청시 한국어 능력 입증을 면제하고 있기 때문에 이를 위해 프로그램을 수강하는 경우가 많다. 인도적 체류자가 영주 자격을 신청할 수 있게 되면 사회통합 프로그램 수강의 적극적 동기가 부여되는데, 이를 통해 한국어 능력이 향상되고 한국 사회에 대한 이해가 증가하여 한국 사회 적응과 통합 수준 또한 향상될 것으로 기대할 수 있다. 이들이 영주 자격 신청을 위한 다른 요건을 충족하지 못하여 영주 자격으로 전환되지 못한다고 하더라도 사회통합 프로그램의 이수 자체로서도 이들의 역량 강화를 통한 생활 안정은 사회적 부담 또한 감소시킬 수 있을 것이다.

4. 처우의 개선

체류자격의 신설과 함께 고려되어야 할 점은 이들의 생활에 대한 처우이다. 제3차 외국인정책 기본계획에서는 인도적 체류자에 대한 지원 보완 및 강화 추진을 세부 과제로 제시하고 있다. 제19대, 제20대 국회에서도 인도적 체류자의 생활보장 지원을 위한 난민법 개정안이 발의되었으나, 모두 임기 만료로 폐기되었다.

아일랜드의 경우에는 보충적 보호 대상자에게 취업을 포함한 각종 사회보장을 국민과 같은 수준으로 보장한다고 국제보호법에서 규정하고 있으나 그 외의 국가들은 취업을 제외하면 개별법에서 보호 대상자의 처우를 다루고 있다. 스웨덴, 독일, 캐나다, 호주도 국민과 동일한 의료서비스 접근성을 보장하고, 일본도 국민건강보험의 가입대상이 된다. 미국은 소득 여건에 따라 공공 의료보호제도와 아동건강보험 가입이 가능하다. 인도적 체류자는 국민건강보험에 직장 또는 지역 가입자로 가입할 수 있으나, 지역가입자 건강보험료의 수준이 이들이 감당하기 어렵다는 지적이 많다. 인도적 체류자는 보호의 대상이기 때문에 보건복지부 고시에서 난민신청자와 동일한 건강보험료를 적용할 필요가 있다. 해외 사례에서 국민과 동일한 수준의 건강보험을 보장하는 것을 고려할 때 적어도 난민신청자와 동일한 수준으로 이를 책정해야 한다고 본다.

아일랜드와 독일은 국민과 동일한 사회보장을 제공하고 스웨덴은 초기 이민자들에게 제공하는 사회보장을 처음 2년간 먼저 제공한 후 2년 후부터는 국민과 동일한 사회보장을 제공한다. 캐나다는 영주권자로서 국민과 동일한 사회보장을 보장받는다. 호주의 경우 영주자격을 받은 보호대상자들은 국민과 동일한 사회보장을 받고, 한시적 보호 대상자들은 빈곤 소득과 양육보조금의 수급이 가능하다. 일본도 사회보장의 수급이 가능하다. 미국은 연방정부차원의 사회보장 수급권은 대체로 부정되지만 주정부별로 사회보장을 지원하기도 하고, 실업 급여의 수급은 가능하다.

난민법에서는 난민에게 사회보장, 기초생활보장, 교육의 보장, 사회적응교육, 학력인정, 자격인정, 배우자 등의 입국 허가를 인정하고 있고, 난민신청자에 대해서도 생계비, 주거시설, 의료 지원이 가능하며 교육의 보장 또한 명시되어 있다. 그러나 인도적 체류자에 대해서는 이와 관련된 처우가 전혀 규정되어 있지 않은 상황이다. 취업 활동은 허가되지만, 이는 난민신청자 또한 난민 신청일로부터 6개월이 지나면 취업이 허가되며, 난민신청자도 강제송환 금지의 대상이기 때문에 실질적으로 인도적 체류자에 대한 처우가 난민신청자에 대한 처우보다 더 나은 상황이라고 할 수 없다. 이는 국제적으로 보호의 대상으로 여겨지는 인도적 체류자에게 실질적 보호를 제공하고 있지 않은 것으로 해석될 수도 있는데, 이는 단순히 강제송환을 하지 않는 것만으로는 보호의 개념에 적합하다고 하기 어렵기 때문이다.

유럽연합의 자격 지침에서는 보충적 보호 대상자는 사회보장에 있어서 협약난민과는 달리 국

가별로 제한이 가능하다고 하지만 이 경우에도 필수적으로 보장되어야 하는 부분으로 최소한의 소득 보장, 질병 및 임신 지원, 양육 지원을 명시하고 있다. 현재 인도적 체류자의 처우 실태와 관련하여 현장에서 가장 큰 문제로 지적되는 부분 역시 이 세 가지 부분이다. 난민인정자와 달리 인도적 체류자는 기초생활보장의 대상이 아니며, 난민신청자처럼 생계비 지원의 대상도 아니다. 또한 안정적인 취업도 이루어지기 어려워 최소한의 생활이 보장되기 어려운 상황이다. 난민신청자처럼 기초생활보장을 난민법에 당장 규정하는 것이 어렵다면 난민신청자처럼 생계비의 지원이 가능하도록 규정하여 적어도 난민신청자와 처우의 수준을 적정화하는 것이 필요하다. 장기적으로는 난민인정자와 처우의 수준을 맞추어야 하는데, 특히 보충적 보호의 “보충”의 의미가 보호 요건에 대한 보충을 의미할 뿐 보호의 수준에 대한 보충을 의미하는 것이 아니라는 점을 고려할 때 난민인정자와 동일한 처우를 제공하는 것이 적합하다고 본다. 이 경우 보충적 보호 대상자에 대해 난민인정자의 처우를 준용한다고 규정하거나, 앞서 제안한 것처럼 난민인정자와 보충적 보호 대상자를 “보호 대상”으로 묶어 규정할 경우 난민법 제4장 제1절을 “보호 대상자의 처우”로 확장할 수 있을 것이다.

난민인정자와 보충적 보호 대상자를 동일하게 처우할 경우 이에 대한 재정적 부담이 증가하기 때문에 반발이 발생할 수도 있을 것으로 예상된다. 또는 보충적 보호 대상자에 대한 인정이 더 엄격하게 적용되어 보충적 보호 대상자로 인정받는 것이 현재보다 더 어려워질 우려도 있다. 만약 보충적 보호 대상자에게 난민인정자와 동일한 처우를 제공하는 것이 불가능하다면, 유럽연합 자격 지침의 권고처럼 기초생활, 의료, 양육, 교육의 보장 등 핵심이 되는 처우에 대해서라도 국민과 동일한 처우를 보장해야 한다. 난민인정자는 보육료 지원, 아동수당의 수급 대상이 되지만 인도적 체류자는 이러한 보장을 받지 못한다. 보충적 보호 대상자에게도 양육 지원이 인정되는 외국의 사례처럼 인도적 체류자에게도 양육에 필요한 보육료 지원이 필요하다고 본다. 인도적 체류자의 자녀가 영유아기에 어린이집의 보육을 받게 되면 이들의 한국어 실력이나 한국 문화에 대한 이해는 부모보다 급성장할 수 있으며, 이는 인도적 체류자 가족의 한국 사회 적응에도 긍정적으로 작용할 것이다.

가족 재결합은 호주를 제외하면 핵가족의 범위 내에서 가능하며 호주의 경우에는 의존하는 성인 자녀와 친척도 해당자에 포함된다. 보통 보호 지위를 부여받고 일정한 기간 내에 가족 재결합을 신청할 수 있다. 2015년 이후 유럽연합 회원국들은 급증하는 난민신청으로 인해 협약난민 자격 대신 보충적 보호지위를 인정함으로써 가족재결합의 수혜자 수를 관리하고자 하였다.⁸ 예를 들어 독일은 쿼터를 두고 있고 스웨덴은 미성년 미혼 자녀가 아닌 가족의 경우에는 부양 능력을 증명할 수 있어야 한다. 호주는 한시적 보호 대상자에게는 가족재결합을 허용하지 않는다. 캐나다와 호주의 영주권자인 경우에는 일반적인 영주권자와 같은 가족 초청 프로그램의 이용도 가능하지만 이 경우 소득 기준이나 우선순위를 만족시키기 어렵다는 한계점을 갖는다. 인도적 체류자 신분으로 한국에 장기간 체류하는 이들이 많아지는 상황에서 이들의 안정된 생활을 위해서는 가족결합의 보장이 시급하다. 그러나 난민법에서는 인도적 체류자의 가족결합권을 보장하고 있지 않다. 이들에 대해서도 최소한 핵가족의 입국은 허가되어야 한다. 난민의 핵가족 입국 허가에 대한 규정도 미비 사항이 많은데, 미성년인 자녀가 단독으로 난민인정을 받은 경우 그 부모 등 보호자의 입국 허가와 건강상 이유로 부모에게 의존하는 성인 자녀의 입국 허가 등 가족결합권에 대한 보완이 필요하다.

5. 나아가며

현행 인도적 체류자격 제도를 넘어선 보충적/보완적 보호 제도와 임시 보호 제도의 도입은 난민법의 개정 없이는 시행되기가 어려우며 도입 방안에 대한 장기적이고 심층적인 논의가 요구된다. 제4차 외국인정책 기본계획에서는 이에 대해 심도있게 다룰 필요가 있다. 현행 인도적 체류자격 제도 내에서 지위와 처우를 개선하는 단기적 방안은 올해까지 실시되는 제3차 외국인정책 기본계획의 과제 중 하나인 인도적 체류자 지원 보장 및 강화의 실현 대책으로 활용될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. Piotrowicz, R., & van Eck, C. 2004. "Subsidiary protection and primary rights." *Intl' & Comp. LQ Vol.53*. pp.107-138.
2. 김진혜, 조정현. 2020. "인도적 체류지위의 정의규정에 관한 연구." 『저스티스』 제180권. pp.356-392.
3. 최계영. 2020. "난민법상 인도적 체류허가 거부의 처분성." 『행정법연구』 제63권. pp.35-63.
4. Demetriou, O. 2019. "Complementary protection and the recognition rate as tools of governance: Ordering Europe, fragmenting rights." *Journal of Ethnic and Migration Studies*. pp.1-22.
5. Vedsted-Hansen, J. 2002. "Complementary or subsidiary protection? Offering an appropriate status without undermining refugee protection." *New Issues in Refugee Research*. Working Paper No.52. UNHCR.
6. 김세진. 2018, 11. "한국의 인도적 체류지위 현황과 보충적 보호지위 신설의 필요성." 국제학술 심포지엄 대한민국 난민법의 현재와 미래: 난민보호의 강화. 서울. 대한민국.
7. 국가인권위원회. 2019, 11. "「이주 인권가이드라인」 모니터링 결과 보고회." 서울. 대한민국.
8. Radjenovic, A. 2020. Family reunification rights of refugees and beneficiaries of subsidiary protection. European Parliamentary Research Service, PE 646.716.

1. 국내 난민보호제도 밖에 있는 사람들의 보호

Protecting those who fall outside the scope of domestic refugee protection regime

토론 Panel discussions

- **최계영 Kae-young Choi**

서울대학교 법학전문대학원
Seoul National University Law School

- **이탁건 Takgon Lee**

유엔난민기구
UNHCR Korea

- **이기흠 Ki-heum Lee**

법무부 난민정책과
Refugee Policy Division, Ministry of Justice

‘강제송환금지원칙과 난민인정자의 강제퇴거’에 대한 토론문

최계영(서울대학교 법학전문대학원 교수)

1.

발제문에서는 난민인정자에 대해 난민협약상 강제송환금지원칙의 예외(제33조 제2항)에 해당한다는 이유로 강제퇴거명령이 발령된 최근의 사안을 글감으로 하여, 송환시 고문의 위험이 있다면 강제퇴거명령은 고문방지협약 제3조에 위반하여 위법하다는 논지를 전개하고 있습니다. 논리 전개 주된 흐름은 아래와 같습니다.

- 난민인정자에 대한 강제퇴거는 난민협약 외에 국제인권법상(고문방지협약과 자유권규약 등)의 강제송환금지원칙도 위배하지 않아야만 가능하다.
- 국제인권법상의 강제송환금지원칙에 따르면, ‘고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반될 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라’(그러한 위험이 있는 국가로 송환할 가능성이 있는 제3국 포함)로 송환하는 것은 금지된다.
- 국제인권법상 강제송환금지원칙은 난민협약 제33조와 달리 예외가 허용되지 않는 절대적 성격을 갖는다.
- 난민의 추방 요건을 정하고 있는 난민협약 제32조는 강제송환금지원칙을 정한 제33조의 예외가 아니라 병렬적인 조항이므로, 난민의 추방은 제32조와 제33조를 모두 준수하여야 한다.
- 난민협약 제33조 제2항 후단의 예외에 해당하려면 문언에 기재된 요건(“특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 된 자”)에 더하여 비례원칙을 준수해야 한다.
- 집행과 무관하게 강제퇴거명령 그 자체로 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있다. 집행 자체에 대한 효과적인 구제수단이 없기 때문이다. 송환국을 제3국으로 지정하더라도(또는 지정하지 아니한 결과 제3국으로 송환하게 되는 경우라도) 국적국으로 연쇄 송환될 위험이 있으므로, 사전의 외교적 보장을 통해 그 위험이 제거되어야 하는데, 이는 현재의 강제퇴거명령 실무에서 법상·사실상 불가능하다.

강제송환금지원칙은 국제관습법이자 강행규범이라는 지위를 갖고 있음에도 한국의 행정과 사법 실무에서 그 내용이 명확하게 인식되고 관철되지는 못하고 있는 것으로 보입니다. 특히 난민법에 일부만 불분명하게 규정되고 있는 국제인권법에 기초한 강제송환금지원칙이 그렇습니다. 발제문의 인식과 주장에 깊이 공감하면서 논지를 명확하게 하는 차원에서 질문과 의견을 덧붙이고자 합니다.

2.

현행 난민법 제3조는 “난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다.”고 규정하고 있습니다. 다소 도식적으로 이해해 보면, 난민인정자와 난민신청자는 난민협약 제33조에 따라, 인도적체류자는 고문방지협약 제3조에 따라 송환이 금지되는 구조로 보입니다. 이 중 후자의 부분에 집중해 보겠습니다. 난민법

상 인도적체류자는 “고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 … 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인”(난민법 제2조 제3호)이므로 여기에는 자유권규약 제6조, 제7조에 따라 송환이 금지되는 사람도 포함됩니다.

문제는 고문방지협약 제3조는 ‘고문’에 한정하여 송환을 금지하는데¹⁾ 난민법 제3조에서는 고문방지협약만 언급되고 있다는 점입니다. 이러한 난민법 제3조의 문언으로 인해 고문의 위험이 있는 사람 또는 정부로부터 인도적 체류허가를 받은 사람만 송환으로부터 보호되는 것으로 오해될 소지가 있고, 현재의 실무가 그러한 이해에 기초하고 있는 것이 아닌가 합니다. 자유권규약과 아동권리협약 등 국제인권조약에 따른 강제송환금지원칙도 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약’ 또는 ‘일반적으로 승인된 국제법규’로서 국내법과 동일한 효력을 갖지만(헌법 제6조 제1항), 위 조약들에 기초한 강제송환금지원칙은 고문방지협약과 같은 방식으로 명시되어 있지 않고 권리를 보장하는 조항을 해석한 결과물이기 때문에 행정청이나 법원(法院)이 이를 명확히 법원(法源)으로 인식하지 못할 수 있습니다.²⁾

해석론으로는 현행법 하에서도 국제인권법상 보호의무가 있는 사람과 상황을 모두 포괄하는 것으로 난민법 제3조를 해석하여야 할 것이고(‘조항 자체로 모순되는 내용을 담고 있으므로 고문방지협약 제3조는 보호대상자를 한정하는 것이 아니라 금지되는 행위의 태양을 규정’³⁾), 입법론으로는 그러한 포괄적인 문언으로 개정하는 것이 바람직할 것입니다. 나아가 현재 조항은 난민신청자, 난민인정자, 인도적체류자를 보호대상자로 규정하고 있어 국가의 공식적인 절차 또는 결정과 결부시키고 있습니다. 이 역시 보호의무를 다 담아내지 못하는 규정방식이므로 절차적 요소 대신 실체적 요소(송환시에 발생할 위험)로 규정하여야 할 것입니다.

발제자께서도 이러한 문제를 인식하셔서 고문을 넓게 해석해야 한다는 점(‘강제되거로 인해 송환국에서 고문으로 인한 트라우마 치료를 받지 못해 정신 건강이 더 악화되는 경우에는 그 자체가 고문 등에 해당할 수도 있다’⁴⁾)을 언급하신 것이 아닌가 합니다. 고문에 대한 넓은 해석도 필요하겠지만, 그와 함께 자유권규약의 진화적 해석에 따라 고문과 ‘잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌’의 구별이 상대화되고 있다는 점도 강조되어야 하지 않을까 합니다. 또한 강제송환금지원칙 위반 여부의 판단의 첫 단계를 “우선 고문방지협약 제3조를 위반하지 않기 위해서 행정청은 … 고문을 당할 위험이 있는 국가가 존재하는지 확인”⁵⁾해야 한다고 하셨는데, ‘잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받을 위험이 있거나 생명권이 위반될 위험’이 있는지 여부도 이 단계에서(난민협약 제33조 위반 여부 판단 전에) 판단되어야 할 것입니다.

3.

다음으로 발제자에게 법리적이지만은 않은 고민과 질문을 드리려고 합니다. 국제인권법상의 강제송환금지원칙은 난민협약과 달리 예외가 허용되지 않는다는 것이 현재의 조약과 국제관습법의 올바른 해석이라고 할지라도, 이를 행정부와 사법부에서 받아들이는 데는 심리적 장벽이 있을 것입니다. 난민협약의 두 가지 예외인 ‘국가안보’와 ‘중대한 범죄’는 공교롭게도 난민수용에 대한 부정

1) 어떠한 당사국도 **고문받을 위험**이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다.
2) 인도적 체류허가 거부처분을 다룰 신청권을 부정한 판결들에서는 고문방지협약 제3조는 ‘고문’에 한정된다는 점을 논거로 삼고 있습니다(서울행정법원 2019. 2. 20. 선고 2018구단72621 판결 등).
3) 최계영, “난민법상 인도적 체류허가 거부의 처분성”, 행정법연구 제63호, 2020. 11., 55쪽 참조.
4) 발제문 3.나.(1)
5) 발제문 5.라.

적인 편견에 따라다니는 두 가지 키워드 '테러', '범죄'와 바로 연결되기 때문입니다. 국제인권법상 강제송환금지원칙의 절대성을 인정한다는 것은 결국 “테러리스트와 범죄자도 수용해야 할 수 있다”는 말로 들릴 수 있습니다. 강제송환금지원칙의 절대성을 인정하는 것은 고문이나 잔혹한·비인도적인·굴욕적인 취급·형벌의 방지가 갖는 중요성을 국제사회가 공유한 결과이겠지만, 테러리즘에 관하여 소개해 주신 유럽인권법원이나 조약감독기구의 여러 사례들은 역설적이게도 어느 나라에서도 이를 관철시키는 것이 쉽지 않음을 보여줍니다. 법의 언어를 떠나 이를 어떻게 설득할 수 있을지 발제자의 고견을 청하고자 합니다.

감사합니다.

‘난민재신청 제한정책의 문제점과 난민재신청자 권리의 회복’에 대한 토론문

유엔난민기구 이탁건¹

1. 들어가며

“난민 재신청 제한정책의 문제점과 난민 재신청자 권리의 회복”이라는 현안에 대해 상세하게 발제해주신 발제자에게 감사 드립니다. 발제자가 제시한 정보공개청구 결과에 따르면 난민 재신청자는 최근 매년 1,000 명 이상 발생하고 있는데, 보호처분을 두려워하거나 자포자기하여 재신청을 포기한 난민신청자의 수도 상당할 것으로 예상됨. 이들은 결국 자신의 신청이 최종적으로 기각되어 출국되거나, 어쨌든 출국될 수 없다는 일념하에 계속하여 (사실상) 무용한 신청절차를 반복하거나, 또는 미등록 상태로 계속 체류하게 됨. 즉, 이들에게 놓여진 선택지는 박해의 위험이 있는 출신국으로의 송환, 또는 권리 보장이 미미한 상태에서의 체류 연장인 것임. 어떤 선택지를 택하건 난민 본인과 가족의 심대한 권리 침해 또는 박해로 이어질 것이고, 후자 선택지의 경우 한국 출입국행정 및 난민행정에도 상당한 부담을 지울 수 밖에 없음. 이러한 현행 제도의 문제점 개선과 재신청자들의 생존권 보장을 위한 대책이 절실하다는 발제자의 결론에 동의하며, 이하에서는 발제 내용에 대한 일부 보충의견을 드리는 것으로 발제문에 대한 토론 및 질의를 갈음하고자 함.

2. “재신청자 등”의 범위

법무부의 2020 년 4 월자 난민인정 심사·처우·체류 지침을 인용한 발제자의 언급을 반복하면, 국내 실무상 “사정변경 없는 재신청자 등”으로 분류되어 난민신청자 지원 및 권리보장 체계에서 탈락하는 사례군은 비단 “사정변경 없는 재신청자”에 그치지 않음. 즉, ‘대한민국에 1 년 이상 체류자로 체류기간 만료일 임박(4 개월 이내)자’, ‘체류기간 도과 후 최초로 난민신청한 자(자진출석한 경우)’ 등도 이 분류에 포함되며, 출국명령을 받게 되며, 강제퇴거명령을 받은 후 난민신청한 자, 미등록 상태에서 재신청한 자, 출국명령 유예 기간이 1 개월 이상 도과된 자는 강제퇴거 및 보호명령을 받게 되는 것으로 보임. 최근에는 사정변경 여부 등 개별적인 사정을 적극적으로 확인하여 위 사례군에 포함되더라도 난민신청자의 지위와 체류자격이 인정되는 사례도 확인되는데, 매우 긍정적인 변화임.

그러나 그럼에도 불구하고 여전히 위의 사례군에 해당하면 원칙적으로 체류자격을 부여하지 않고 예외적으로 체류자격을 부여하는 것이 현행 지침 및 실무관행으로 보임. 이러한 관행은 최근 몇년간 법원에서도 수차례 위법하다는 판단이 내려진 바 있음. 발제자가 언급한 서울행정법원 2020. 9. 10. 선고 2019 구단 64429 사건 외에도, 체류기간 만료 2 개월 이내 난민신청한 자, 30 일의 체류기간 도과

¹ 유엔난민기구 한국대표부 법무담당관. 한국/캘리포니아 주 변호사. leet@unhcr.org 이하의 내용은 저자 개인의 의견이며, 유엔난민기구의 공식적인 의견이 아닙니다.

후 난민신청한 자 등에 대한 체류자격 불허처분이 위법하다는 법원 결정들이 존재함.² 체재 중 난민사유의 발생, 국내 법제도에 대한 정보 및 이해 부족, 신청서 준비 및 증거자료 수집을 위한 시간 소요 등 다양한 사정이 충분히 반영되지 못하고, 일괄적으로 “사정변경 없는 재신청자 등”으로 분류하고 있는 국내 실무는 이들의 기본권 침해와 사실상 강제되는 “자발적 송환”으로 이어질 수 있다는 점에서 우려됨.

3. 사실상 강제송환금지원칙의 위반 관련 서술 보충

강제송환 상황에서뿐만 아니라 때로는 자발적인 것처럼 보이지만 수용국의 생계 지원 부족에서 직접적으로 기인할 수 있는 송환에 대해서도 송환 금지 의무가 발생할 수 있다는 발제자의 서술에 동의함. 즉, 난민신청자들이 출국하는 것 외에 다른 선택의 여지가 없다면 그러한 출국은 자발적인 것이 아니라 강제송환금지의 원칙에 위반될 수 있는 사실상 강제 출국에 해당하며, 이러한 강압적 조치에는 생계지원 수단의 박탈과 필수 서비스의 축소가 포함됨.³ 즉, 생계비 지원을 중단하고 이를 향의하는

² 난민신청자에게 기타(G-1) 체류자격을 부여하는 취지는 난민으로 인정받기 위한 절차가 진행되는 동안만이라도 체류자격을 부여하여 난민신청자가 안정된 상태에서 난민 해당 여부에 대한 판단을 받도록 하려는 것이다. 한편, 난민신청자는 난민법상 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 국내에 체류할 수 있고, 일정 기간 이후에는 허가를 받아 취업도 할 수 있으므로, 최근 특별한 난민신청사유 없이 단순히 체류기간 연장이나 취업 등의 목적으로 난민제도를 남용하는 외국인이 급증하고 있는바, 이러한 상황에서 법무부는 남용적 난민신청자를 가려내기 위하여 내부 재량준칙인 이 사건 지침에 다음과 같은 규정을 두었다(을 제 4 호증).

피고는 재량행위인 이 사건 처분을 함에 있어 판단의 기초가 되는 개종의 시기, 난민인정신청 지연 경위 등에 관한 부분을 제대로 심사하지 아니하고 이 사건 지침을 기계적으로 적용하여 원고가 ‘사정변경 없는 재신청자’에 해당한다고 현저히 타당성을 잃은 판단을 하였을 뿐만 아니라 공익과 사익을 비교교량하지 않았거나 만연히 이 사건 처분으로 달성하려는 공익이 원고가 입게 될 불이익보다 크다고 쉽게 단정하여 이 사건 처분을 한 것으로 보인다.

서울행정법원 2021. 7. 9. 선고 2020 구단 71041

취업허가 신청자를 제한하기 위하여 취업허가를 신청할 수 있는 자격 자체를 부여하지 아니하고 출국명령을 하기로 정하는 것은 그 방법에 있어서 과도하다고 보이는 점(취업허가 신청이 급증하더라도 이는 그 허가 여부에 대한 심사를 강화하는 방법으로 취업허가자 인원수의 제한이라는 목적을 충분히 달성할 수 있는 것으로 보인다) [...] 결국 체류허가 아닌 출국명령을 함으로써 피고는 사실상 원고로 하여금 취업허가를 신청할 수 없게 하는 목적만 달성하게 되는 반면에 체류허가 아닌 출국명령을 받음으로써 원고는 사실상 취업허가를 신청할 수 없게 되는 점 등

서울고등법원 2020. 6. 4. 선고 2019 누 65780

피고가 제 1 심에 제출한 답변서에는 “원고가 이 사건 규정에 따른 명백한 ‘사정변경 없는 재신청자 등’에 해당하여 이 사건 처분을 하였으므로, 이 사건 처분은 이 사건 규정에 따른 적법한 처분이다.”는 취지로 기재되어 있다. 피고가 이 법원에 제출한 2020. 3. 5.자 답변서에도 “이 사건 지침에서 난민법 제 8 조 제 5 항 각호 해당자를 ‘사정변경 없는 재신청자 등’의 유형으로 규정하여 체류허가 대상에서 제외하도록 하고 있어 원고의 체류자격변경신청에 대해 불허 처분을 하였다.”라는 취지로 기재되어 있다. 이러한 점에 비추어 보면, 피고는 이 사건 신청이 있는 당일에 원고가 이 사건 규정에서 정한 ‘사정변경 없는 재신청자 등’에 해당한다는 이유로 별다른 고려 없이 이 사건 처분을 하였던 것으로 보인다.

수원고등법원 2020. 8. 19. 선고 2020 누 10162

³ “난민 귀환은 [...] 수용국 정부가 필수적인 서비스 축소 [...]와 같은 조치를 통해 난민들에게 실제적인 선택의 자유를 박탈한다면 자발적인 난민 귀환이라고 볼 수 없다.” 유엔난민기구, 자발적 송환에 관한 편람: 국내 보호(Handbook on Voluntary Repatriation: Internal Protection), 1996 년, <https://www.unhcr.org/publications/legal/3bfe68d32/handbook-voluntary-repatriationinternational-protection.html>, 제 4.1 장.

비호신청인들을 체포하고 강제퇴거하거나, 자발적인 귀환에 동의하지 않는 난민들에 대해 식료품 제공을 중단하는 사례 등이 여기에 해당함.⁴

4. 재신청자 등의 생존권 보장 근거의 보충

유엔난민기구 집행위원회는 비호신청인에 대한 다양한 수용 조치는 인간의 존엄성 뿐만 아니라 적용 가능한 국제인권법과 기준을 존중하여야 한다고 강조해왔음.⁵ 비호신청인은 적절한 정부 및 비정부 기관에 대한 접근이 보장되어 그들의 식사, 의복, 주거 및 의료를 포함한 기본적인 필요와 사생활에 대한 보호가 충족될 수 있어야 함.⁶ 비호신청인의 기본적인 보호를 위한 전제 조건은 임시 체류 허가의 형태를 취할 수 있는 체류 자격 증명 문서의 발급임. 지체 없이 신청에 대한 결정이 내려질 수 없는 비호신청인에 대해서는 관할 당국이 최종 결정을 내릴 때까지 일시적으로 보호를 받을 수 있기에 충분한 임시 증명 문서를 제공하여야 함.⁷

사회권규약 제 11 조는 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다”고 명시하고 있음. 사회권위원회는 난민, 무국적자 및 비호신청인과 관련해, 이들에 대해 원칙적으로 국제 기준에 부합하는 의료 및 가족 지원에 대한 합리적인 수준의 접근을 포함한 비기여 사회 보장 제도와 관련하여 평등한 대우가 보장되어야 한다고 특별히 강조한 바 있음.⁸ 여성차별철폐위원회는 난민인정심사 절차 전반 및 난민 지위를 인정받은 여성들을 위한 사회통합 과정 동안 체약국이 생계 수단 및 고용 기회 뿐만 아니라 안전한 숙소, 위생 및 보건 시설, 음식, 의류 및 필수적인 사회 서비스를 포함한 적절한 생활 수준을 보장하여야 한다고 권고하였음.⁹ 아동권리협약은 아동 비호신청인이 아동권리협약 및 기타 국제인권 또는 인도주의적 문서에 명시된 권리를 향유하는데 있어 적절한 보호와 인도적 지원을 받을 수 있도록 보장하여야 하는 국가의 의무를 구체적으로 규정하고

⁴ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2nd Edition, Cambridge University Press, 2021, 360-362, 586-587 면.

⁵ 유엔난민기구, 집행위원회 결정문 제 93 호 - 2002: 개별 난민제도의 맥락에서 비호신청인의 리셉션에 대한 결론(Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems No. 93 (LIII)), 2002 년 10 월 8 일, <https://www.unhcr.org/3dafdd344.html>.

⁶ 위의 글.

⁷ 유엔난민기구, 유럽연합의 난민 및 비호 정책의 조화 맥락에서 비호신청인을 위한 권장 리셉션 기준에 관한 토론문(Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union), 2000 년 6 월, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3378.html>. 또한 Identity Documents for Refugees, 집행위원회 결정문 제 35 호 (XXXV) (1984), <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4390/identity-documents-refugees.html> 참조

⁸ 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회, 일반의견 제 19 호: 사회보장권 (General Comment No. 19: The right to social security), 2008 년 2 월 4 일, 제 31 절 및 제 38 절.

⁹ 유엔 여성차별철폐위원회, 일반권고 제 32 호 젠더관련 맥락에서의 여성의 난민 지위, 비호, 국적 및 무국적(General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women), 2014 년 11 월 5 일, 제 48 절.

있음. 이에는 사회 보장에 대한 권리,¹⁰ 건강권¹¹ 및 적절한 생활 수준에 대한 권리가 포함됨.¹² 아동권리위원회에 따르면, 협약에 명시적으로 달리 규정되지 않는 한, 그러한 권리의 향유는 비호신청인과 난민을 포함하여 체약국 관할 내의 모든 아동에게 보장됨.¹³

사회경제적 권리를 넘어 기본적인 생존권에 대한 위협은 자유권규약에서 당사국에게 부여하는¹⁴고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌의 금지의무의 위반에 해당할 수도 있음.¹⁵ 같은 취지에서 영국 상원(대법원)은 난민신청자에 대한 취업금지가 고문, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급이나 형벌을 금지하는 유럽인권협약 제 3 조에 위반될 수 있다고 판단한 바 있음.¹⁶ 유럽인권재판소도 프랑스 정부가 비호신청인들에게 물질적, 재정적 지원을 거부하여 거리에서 잠을 자도록 하는 것은 고문과 비인도적이고 굴욕적인 대우를 절대적으로 금지하는 유럽인권협약 제 3 조를 위반하는 것이라고 판결한 바 있음.¹⁷ 유럽인권재판소에 따르면, 이민 정책적 고려를 이유로 고문과 비인도적이고 굴욕적인 대우 금지에 대한 국가의 의무를 면제할 수 없음.¹⁸ 재신청을 하는 비호신청인과 관련하여, 영국 대법원은 그들에게 “존엄성을 유지하며 살아 갈 수 있는 최소한의 기준”을 보장받을 권리가 있기 때문에, 그들에게도 최소 생활 수준의 보장이 확대하여야 한다고 판결하였음.¹⁹ 법원에 따르면 무가치한 (unmeritorious) 재신청을 억제하려는 정책적 목표가 모든 재신청인에게 최소 생활 수준을 제한함으로써 달성되어서는 안 됨. 오히려 “심사 가치가 없는(undeserving) 사건의 문제는

¹⁰ 아동권리협약 제 26 조

¹¹ 아동권리협약 제 24 조

¹² 아동권리협약 제 27 조 제 1 항

¹³ 유엔아동권리위원회, 일반의견 제 6 호: 출신국 밖에 있는 동반자가 없고 분리된 아동에 대한 처우(General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin), CRC/GC/2005/6, 1 2005 년 9 월, <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>, 제 12 절.

¹⁴ 유엔 자유권위원회 일반의견 제 20 호: 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌의 금지 (General Comment No. 20: Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 1992 년 3 월 10 일, 제 2 절.

¹⁵ Hathaway, 앞의 글, 587-589 면.

¹⁶ 영국 상원, R. (Adam and Limbuela) v. Secretary of State for the Home Department, 2005 년 11 월 3 일, <https://www.escri-net.org/caselaw/2012/r-adam-and-limbuela-v-secretary-state-home-department>, 제 78 절, 제 99 절.

“[영국은] 주거와 재산이 계속하여 부채한 상태로 자금자족할 수 있는 국가가 아니다 [...] 주거시설, 기본식량과 위생시설이 제공된다면 재산이 없는 상태를 한동안 견딜 수 있을지도 모른다. 하지만 양 요소의 부채를 계속하여 견디게 하는 것은, 자금자족하는 것이 가능하고 합법적인 곳이 아닌 현대사회에서는 비인도적이고 굴욕적인 처우이다.

사실관계를 살펴보면, 정부 정책의 명시적으로 징계적인 의도를 고려한다면 비인도적 처우임이 인정된다. [협약] 체약국 내 홀리스가 다수 존재하고, 이들에 대한 재정지원 결정 여부가 법리적인 사안이 아니라 정책적인 사안이라고 말하는 것과, 상대적으로 부유한 국가인 영국에서 특정 집단을 무자력 상태로 거리로 내모는 정책을 시행하는 것은 다른 문제이다. 비호신청인들은 난민신청권이라는 기본권을 행사하고 있는 것이고, 그 기간 동안에는 이곳에서 체재할 권리가 있다.”

¹⁷ 유럽인권재판소, N.H. and others v France, Application No. 28820/13, 75547/13 및 13114/15, 2020 년 10 월 2 일, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203295>.

¹⁸ 위의 글; 유럽 평의회: 유럽인권재판소, M.S.S. v. Belgium and Greece. Application No. 30696/09, 2011 년 1 월 21 일, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-628>, 제 223 절; 유럽 평의회, 유럽인권재판소, Khlaifia and Others v Italy, Application No. 16483/12, 2016 년 12 월 15 일, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170054>, 제 184 절.

¹⁹ 영국: 대법원, R (on the application of ZO (Somalia) and others) (Respondents) v Secretary of State for the Home Department (Appellant) [2010] UKSC 36, 2010 년 7 월 28 일, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc2009-0151-judgment.pdf>, 제 31 절.

실질이 없는 신청을 즉시 식별 및 처리하고, 진정한 신청인이 최소한의 생활 수준을 박탈당하지 않도록 보장함으로써 대응하여야” 함.²⁰

5. 비호신청인에 대한 취업허가 관련

유엔난민기구는 비호신청인에게 노동 시장 접근을 통해 생계를 유지하도록 하는 것이 대체로 최소 생활 수준을 보장하는 데 도움이 되며, 필요한 기회가 제공된다면 많은 비호신청인이 상당 정도의 자립이 가능하다는 인식을 전제로 하는 난민 수용 정책은 상호이익이 된다는 입장임.²¹ 상당 수가 재능 있고 숙련된 전문가인 비호신청인들의 노동을 허용하지 않는 것은 비호국의 시장 경제에도 도움이 되지 않음.²² 비호신청인의 취업을 허용하면 지원의 필요성이 줄어들 뿐만 아니라 비호신청인의 존엄성과 자부심이 향상될 것임.²³

²⁰ 위의 글, 제 49 절.

²¹ 집행위원회 결정문 제 93 호 - 2002: 개별 난민제도의 맥락에 비호신청인의 수용에 대한 결론(Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems No. 93 (LIII)), 2002 년 10 월 8 일, <https://www.unhcr.org/3dafdd344.html>.

²² 유엔난민기구, 유럽연합: 수용 조건 지침 (European Union: reception conditions directive), 2002 년 4 월 26 일, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2002/4/3cc93c32a/european-union-reception-conditionsdirective.html>

²³ 유엔난민기구, 유엔난민기구의 난민을 위한 양질의 일자리와 관련된 국제법규기준에 관한 지침 (Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees), 2021 년 7 월, <https://www.refworld.org/docid/60e5cfd74.html>, 제 48 절; 유엔난민기구, 개별 난민인정절차의 맥락에서 처우 기준을 포함한 비호신청인의 수용 (Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems), EC/GC/01/17, 2001 년 9 월 4 일, <https://www.refworld.org/pdfid/3bfa81864.pdf>, 제 13 절. 사례 연구에 따르면 합리적인 기간 동안 노동 시장에 대한 접근은 비호신청인이 어느 정도 재정적 독립 또는 일부 습득한 업무 기술을 가지고 귀국하는 것을 가능케 함으로써 출신국으로의 재통합을 촉진할 수 있음을 주목할 필요가 있음.

1. 국내 난민보호제도 밖에 있는 사람들의 보호

Protecting those who fall outside the scope of domestic refugee protection regime

이기흥 법무부 난민정책과





2

난민의 시민사회 참여

Civic Participation of refugees

좌장
Moderator

정태석 Taesok Jeong

전북대학교 사회과학연구소
Jeonbuk National University



발제 1 Presentation 1

수용국에서 난민의 자립

Refugee's Self-reliance in host society

Naohiko Omata

옥스퍼드대 난민연구소
University of Oxford





Refugee's self-reliance and the role of host society

International Symposium on Refugee Protection
and Citizenship in a Fragmented Society

Naohiko Omata
9 June 2017



Objectives

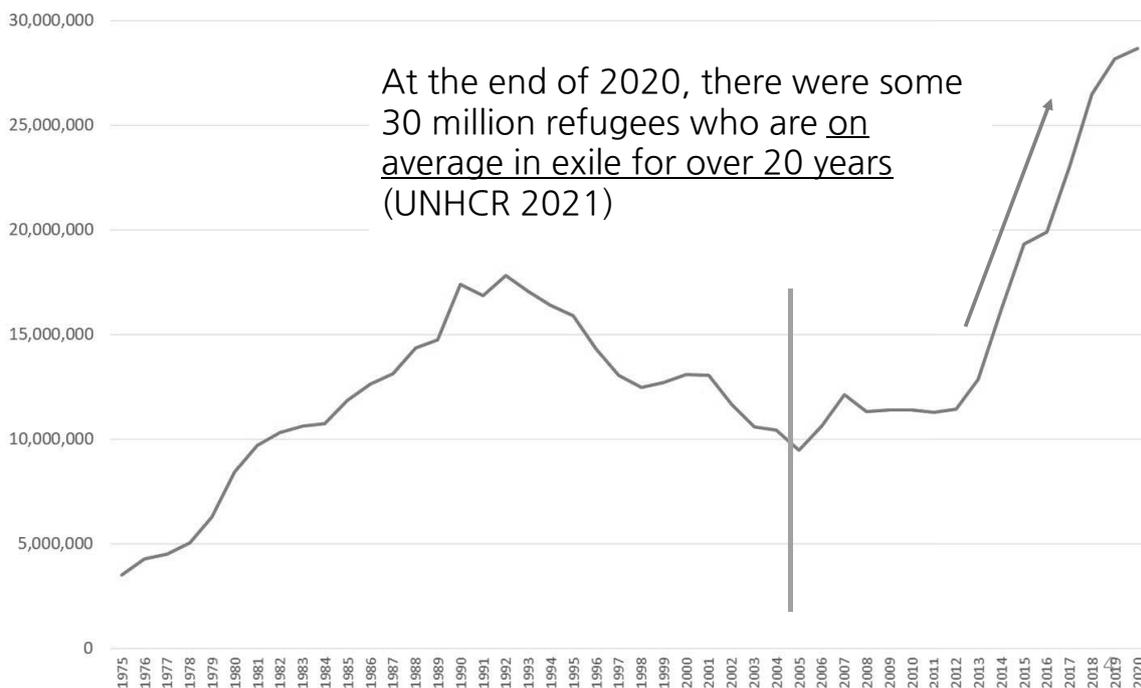
1. Build a better understanding of the concept of 'self-reliance' in the context of forced migration
2. Understand the challenges for promoting and implementing self-reliance policies in practice
3. Draw upon materials to discuss self-reliance policies and the role of host societies

Structure

1. The context behind the increasing interest in refugees' self-reliance
2. Exploring the concept of self-reliance
3. Implementation of self-reliance: a case study from Ghana
4. Lessons for refugee-hosting societies for promoting refugees' self-reliance

3

1. Why self-reliance for refugees?



Shifting scope of refugee assistance

Decreasing donor interests in protracted refugees and dwindling volume of international assistance

From humanitarian aid ('give a man fish') to development aid ('teach a man how to fish')

“They [refugees] are potentially productive persons able to take care of themselves and contribute to the economy of host community.” (Aleinikoff 2015)

5

2. 'Self-reliance' for refugees

“The social and economic ability of an individual, a household or a community to meet essential needs in a sustainable manner” (UNHCR 2005)

“Refugees can stand on their own and sustain themselves without depending on external humanitarian aid” (Jacobsen 2005)

‘Help refugees help themselves’



Congolese refugee tailors in Kampala, Uganda © RSC

6

Unpacking the concept of self-reliance

Self-reliance: Ideal of independence and self-help in modern liberal societies (Goodin 1985)

1) Neoliberal principles in self-reliance

- The essence of neoliberalism: dismantling the conventional welfare state, proselytizing the role of market and consequently promoting individual responsibility

7

Unpacking the concept of self-reliance

2) Self-reliance as a remedy for ‘dependency syndrome’?

- Refugees’ aid dependency = a state of ‘failed’ self-reliance
- An ‘inverse’ relationship, whereby promotion of refugees’ self-reliance is assumed to be achieved by reducing aid for refugees

8

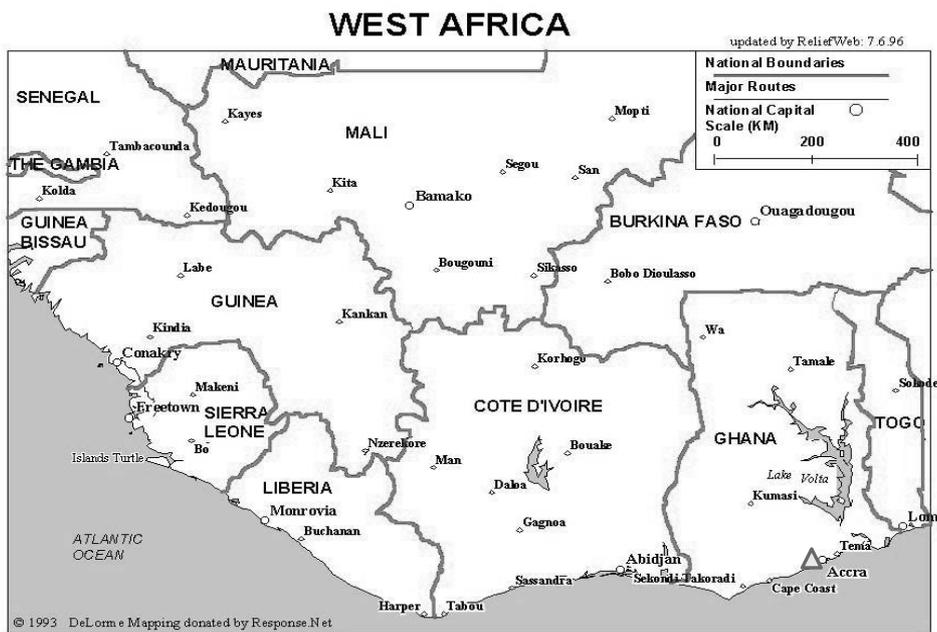
Positive outcomes of self-reliance?

“By becoming self-reliant, refugees lead active and productive lives, rebuild hope and prepare for the future”
(UNHCR 2012)



9

3. Implementing self-reliance: Buduburam refugee camp in Ghana



10

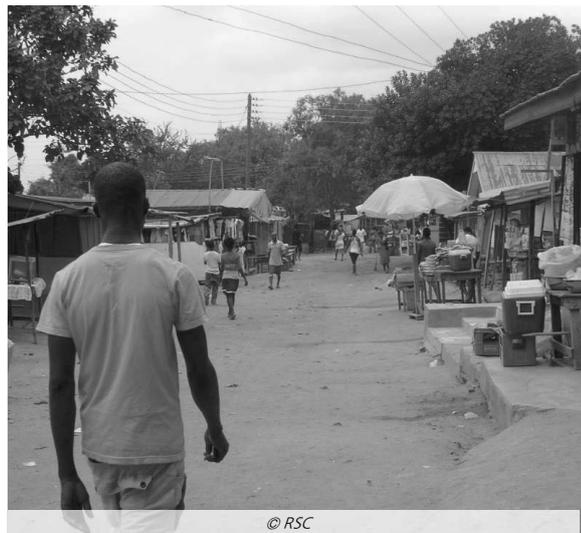
Buduburam Refugee Camp

- Founded in 1990 to accommodate Liberian refugees who fled from the Liberian civil war (1989-2003)
- Number of refugees in the camp: 27,000 (as of 2008)
- Located in one of the poorest districts in Ghana
- Dwindling interest from the international community

11

Self-reliant refugee camp?

- Presence of refugees' business activities inside the camp
- Very limited assistance from the donor community
- Fee-based camp management



12

“Refugees in Buduburam are doing very well. Many of them are running trading businesses. Between 2000 and 2002, UNHCR significantly reduced assistance for Liberians so they had to find a means of surviving on their own and of helping themselves”

(UNHCR Programme Officer)

13

The realities inside the ‘self-reliant camp’...

- Limited profitability from refugee businesses
- Heavy reliance on overseas remittances
- Mutual assistance between refugees
- Significant disparities between refugees in accessing basic needs and services

14

Examples of 'obstacles'

- Restrictions on rights to work
- Limited access to commercial and labour markets
- Lack of access to banking services
- No recognition of licences and credentials
- Remote, isolated locations of camps
- Restriction on freedom of movement
- Harassment, xenophobia, discrimination

15

4. Role and responsibilities of hosts

- The need for enabling environments: right to work, freedom of movement, access to banking services, access to land, etc.
- Welcoming atmosphere: no harassment, xenophobia, or discrimination

* * * * *

- Refugees' personal characteristics and background

16

Thank you for listening!

Any questions?

17



REFUGEE
STUDIES
CENTRE

난민 자립과 수용국의 역할

파편사회에서의 난민보호과 시티즌십 국제학술대회

오마타 나오히코
2022년 6월 9일



목표

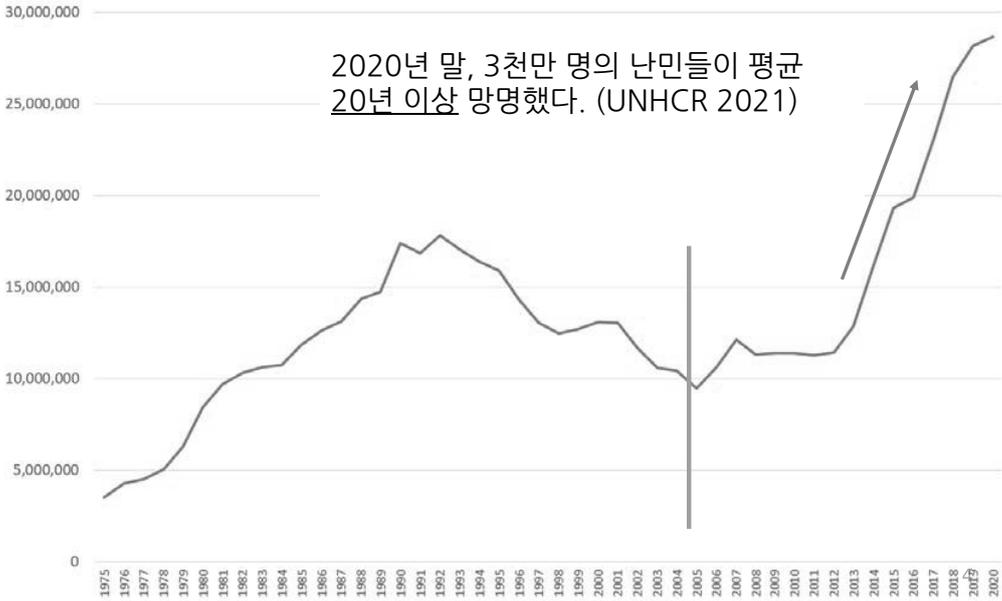
1. 강제이주 상황에서 '자립' 개념에 대한 이해도 증진
2. 실무상 자립 정책 추진 및 시행의 난점에 대한 이해
3. 자립 정책과 난민수용국의 역할에 대한 논의를 위한 자료 인용

구조(목차)

- 1. 난민 자립에 대한 관심이 높아지는 이유(배경)
- 2. 자립 개념에 대한 탐구
- 3. 자립의 실행 사례: 가나 사례 연구
- 4. 난민 자립 증진을 위한 난민 수용 사회의 교훈

3

1. 난민 자립 논의 배경



난민 지원의 범위 변화

장기화된 난민에 대한 기부자의 관심도 하락 및 국제 지원 감소

인도적 지원('물고기 주기')에서 성장 지원('물고기 잡는 법 가르치기')으로의 변화

“그들(난민들)은 스스로를 돌볼 능력과 난민을 수용한 지역 사회 경제에 기여할 수 있는 능력을 가진, 잠재적으로 생산적인 사람들이다.” (Aleinikoff 2015)

5

2. 난민을 위한 자립

“지속가능한 방법으로 본질적 필요를 충족시킬 수 있는 개인, 가정, 또는 공동체의 사회 경제적 능력” (UNHCR 2005)

“난민들은 외부의 인도적 원조에 의존하지 않고 자립하고 스스로 살아갈 수 있다.”
(Jacobsen 2005)

‘난민이 스스로 도울 수 있도록 돕는 것’



Congolese refugee tailors in Kampala, Uganda © RSC

6

자립(self-reliance)의 개념

자립: 현대 자유주의 사회에서 독립과 자조(self-help)의 이상적 형태 (Goodin 1985)

1) 자립에 있어서의 신자유주의 원칙

- 신자유주의의 본질: 전통적 복지국가를 해체하고, 시장의 역할을 전향시키며, 결과적으로 개인적 책임을 촉구하는 것

7

자립의 개념

2) '의존 증후군'의 치료법으로서의 자립?

- 난민의 원조 의존도 = 자립 '실패' 상태
- 난민에 대한 원조를 줄임으로써 난민 자립을 촉진하는 '역(逆)관계'

8

자립의 긍정적 결과

“자립함으로써 난민들은 적극적이고 생산적인 삶을 영위하고 희망을 재건하며 미래를 준비한다.”

(UNHCR 2012)



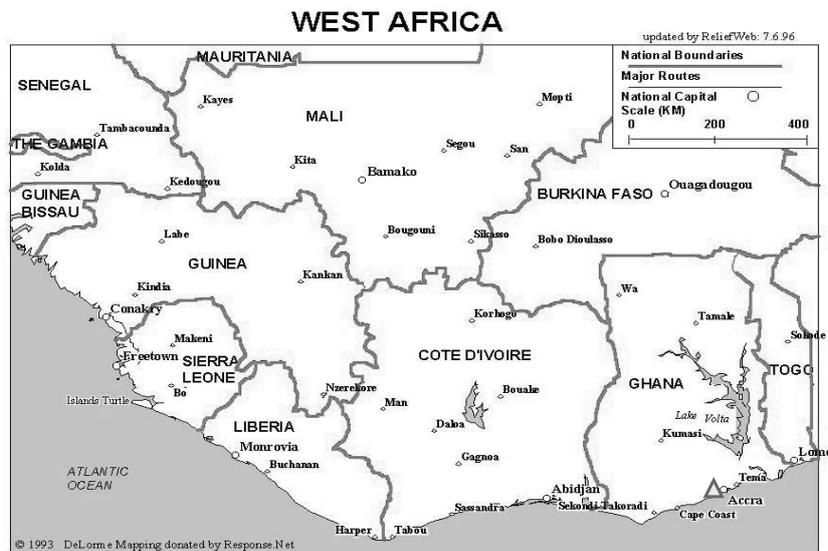
© UNHCR



© UNHCR

9

3. 자립의 사례: 가나의 Buduburam 난민 캠프



10

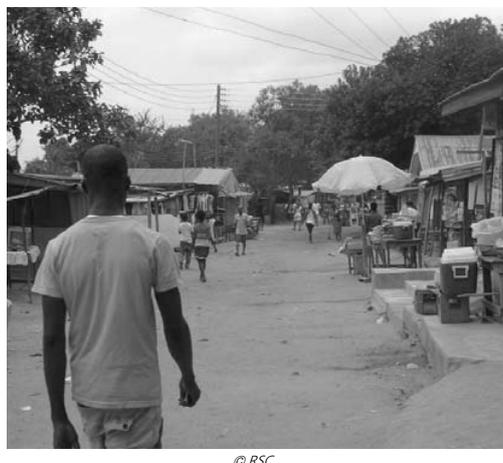
Buduburam 난민 캠프

- 1990년 라이베리아 내전에서 탈출한 라이베리아 난민들을 수용하기 위해 설립 (1989-2003)
- 캠프 내 난민의 수: 27,000명 (2008년 현재)
- 가나에서 가장 빈곤한 구역에 위치
- 국제 사회의 관심 감소

11

자립적인 난민 캠프?

- 난민 캠프 내 '사업 활동'의 존재
- 기부자 커뮤니티의 매우 제한적인 지원
- 유료 캠프 관리



© RSC

12

“Buduburam의 난민들은 매우 잘 지내고 있다.
그들 중 많은 수가 무역 사업을 하고 있다.
2000년과 2002년 사이에 UNHCR은 라이베리아
인들을 위한 지원을 크게 줄였기 때문에, 그들은
스스로 생존하고 스스로를 도울 수 있는 방법을 찾
아야 했다.”

(UNHCR 프로그램 담당자)

13

‘자립 캠프’의 실상은...

- 난민 사업으로 인한 제한된 수익성
- 해외 송금에 대한 높은 의존도
- 난민 간 상호 원조
- 기본적 요구와 서비스 접근에 있어 난민들 간의 상당한 불평등

14

‘장애물’의 예시

- 노동권 제한
- 상업 및 노동 시장으로의 제한된 접근
- 금융 서비스에 대한 접근 제한
- 인정되지 않는 면허 및 자격
- 외지고 위치적으로 고립된 난민캠프
- 이동의 자유 제한
- 괴롭힘, 외국인 혐오, 차별

15

4. 수용국의 역할 및 책임

- 제반 환경 조성의 필요성: 일할 권리, 이동의 자유, 은행 등 금융 서비스에 대한 접근, 토지에 대한 접근 등.
- 환대하는 분위기: 괴롭힘, 외국인 혐오, 차별의 철폐

* * * * *

☞ 난민들 개인의 특성과 배경

16

들어주셔서 감사합니다!

질문 있으신가요?

17

발제 2 Presentation 2

난민의 정책입안 참여, 캐나다 사례

Refugee's participation in policy making
process in Canada

Mustafa Alio

평등한 참여를 추구하는 난민들 R-SEAT
Refugees Seeking Equal Access at
The Table R-SEAT

HOW TO INCREASE THE
PARTICIPATION OF REFUGEES
AT THE GLOBAL AND
NATIONAL
LEVEL IN SUSTAINABLE AND
TRANSFORMATIVE WAYS

#BYREFUGEES #FORREFUGEES



 @Refugeesseat

What is R-SEAT

From IF to HOW

Refugees Seeking Equal Access at the Table (R-SEAT) is an international initiative working to enhance the effectiveness of global refugee responses, by co-designing mechanisms to amplify refugee leadership ecosystems and increase the participation of refugees at the state level in a meaningful, sustainable, and transformative way.

R-SEAT believes that policy partners will benefit from the expertise offered by refugees and former refugees, whose ideas for solutions are rooted in their experience of the realities of forced displacement.

 @Refugeesseat



○ Failing System

- Our lives are impacted by the flaws in the system every day, from lack of access to services to the shortcomings of resettlement, local integration, voluntary repatriation, and other segments of the global response system.
- The sudden interest in refugee inclusion and refugee led eco system comes as the number of forcibly displaced people worldwide is At a historic high of almost 90 million people, according to the UNHCR and yet "In 2021, donors contributed just little over 50 percent of the budget requested by the United Nations for humanitarian responses.
- Most recently, the global challenges of the international refugee system has been Inflamed by the COVID 19 pandemic that requires a robust local, national and global response.

 @Refugeesseat



○ Better System

- The lack of meaningful refugee participation in refugee policymaking towards developing effective responses to manage issues of forced displacement has a negative impact on the global and national refugee response systems. R-SEAT like many refugee eldership eco-systems believe that policy partners will benefit from the expertise offered by refugees and former refugees, whose ideas for solutions are rooted in their experience of the realities of forced displacement
- Refugee inclusion and engagement in policymaking as well as directly supporting refugee-led organizations (RLOs) is both a necessary and forward-looking approach to ameliorate the current refugee system.
- Empowering the work and the role of the refugee-led eco systems at the global and National high-level decision-making situations would therefore generate efficiencies and more effective programming. And, it would also achieve another very important goal outlined in the GCR: enhancing refugee self-reliance

 @Refugeesseat



**Refugee Participation
– The Canadian
model then beyond**



A- How to increase the participation of refugees at the global and national levels?

B- How the participation of refugees at the global and national levels can be sustainable and transformative

 @Refugeesseat



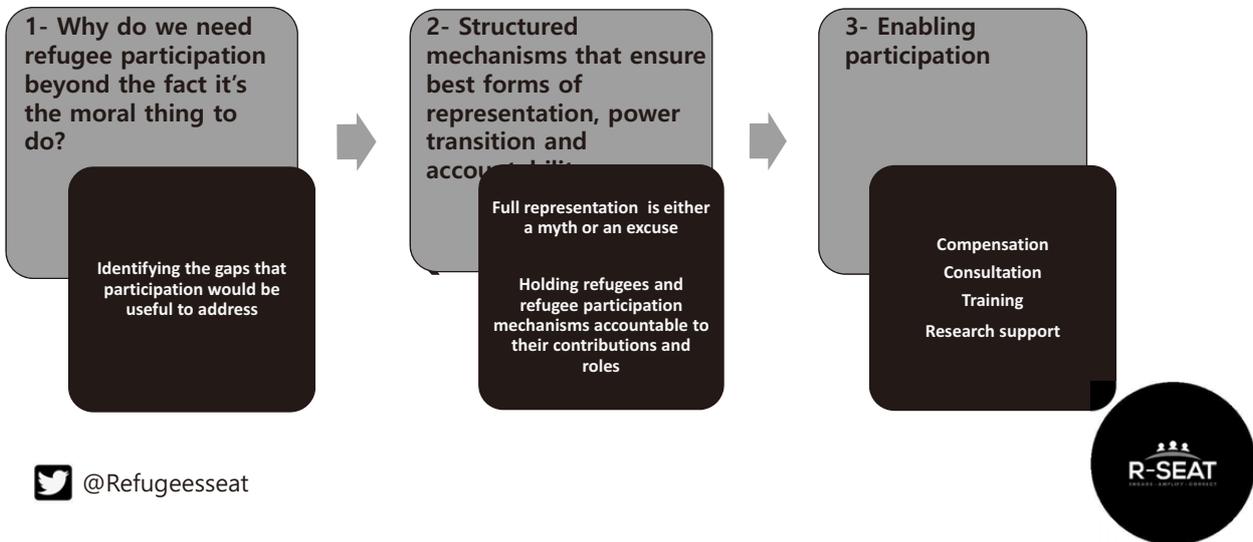
○ A- How to increase the participation of refugees at the global and national level?

- Building a case for participation and understand that it's a tool and not a goal
- Identify stakeholders and who we should be focusing on or working with based on each context and scope
- Address and acknowledge the excuses vs challenges
- Making sure that the participation is sustainable and transformative by enabling it and ensuring that it achieves what it claims to achieve

 @Refugeesseat



○ B- How the participation of refugees at the global and national levels can be sustainable and transformative



THANK YOU

#BYREFUGEES
#FORREFUGEES

Not one thing of all what have been mentioned in this presentation can be realized without acknowledging refugees as equal partners and abandoning a stifling stereotype: Refugees are not all or only passive victims in need of help.

@Refugeesseat



지속가능하고
혁신적인 방법으로
국제 및 국가 차원에서
난민의 참여를 높이는 방법

#난민에의한 #난민을위한

R-SEAT
ENGAGE · AMPLIFY · CONNECT

@Refugeesseat

R-SEAT란
IF에서 HOW로

평등한 참여를 추구하는
난민들(R-SEAT)은 유의미하고
지속가능하며, 혁신적인 방식으로 난민 주도의
생태계를 확장하고 국가 차원에서의 난민
참여를 증가시키는 구조를 공동 설계함으로써
전 지구적 난민 대응의 효과를 높이기 위해
노력하고 있는 국제 기구이다.

R-SEAT는 난민과 전(前) 난민들이 실제 강제
이주 경험에 기반하여 제시하는 전문적인
해결책이 정책 파트너에게 도움이 될 것이라고
생각한다.

@Refugeesseat

R-SEAT
ENGAGE · AMPLIFY · CONNECT

● 실패한 시스템

- 우리 삶은 공공서비스에 대한 접근 부족에서부터 재정착, 지역 통합, 자발적 송환 및 전 지구적 대응 체계 등의 부재에 이르기까지 항상 시스템의 결함에 영향을 받고 있다.
- 유엔난민기구(UNHCR)에 따르면, 난민 포용과 난민 주도 생태계에 대한 급작스러운 관심은, 전 세계적으로 강제 추방된 사람들의 수가 약 9천만 명에 달하는 역대 최고치를 기록하면서 시작되었다. 그럼에도 2021년, 유엔이 인도주의적 대응을 위해 요청한 예산의 50%를 조금 넘는 금액만이 기부되었다.
- 가장 최근에는 지역과 국가, 나아가 강력한 세계적 대응을 필요로 하는 코로나 19 대유행으로 인해 국제 난민 시스템의 전 지구적 과제는 난관에 봉착했다.

 @Refugeesseat



● 더 나은 시스템

- 강제 이주 문제의 효과적 대응을 위한 난민 정책 수립에서 유의미한 난민참여가 부족한 것은, 국제적 및 국가적 난민 대응 시스템에 악영향을 미치고 있다. R-SEAT는 기존 난민 생태계의 입장과 마찬가지로, 난민과 전(前) 난민들이 실제 강제 이주 경험에 기반하여 제시하는 전문적인 해결책이 정책 파트너에게 도움이 될 것이라고 생각한다.
- 정책 수립에서의 난민 참여 및 난민 포용뿐만 아니라, 난민 주도 조직(Refugee-led organization, RLO)을 직접 지원하는 것이 현재 난민 시스템 개선을 위한 필수적이고 미래지향적인 접근 방식이다.
- 따라서 국제 및 국가의 최고 의사결정 과정에서 난민 주도 생태계의 역할과 권한을 강화하게 되면, 보다 효율적이고 효과적인 프로그램을 만들 수 있다. 또한, GCR에서 제시한 “난민의 자립 강화”라는 또 다른 중요한 목표를 달성할 수 있다.

 @Refugeesseat



난민 참여 - 캐나다
모델을 넘어서



A- 어떻게 국제 및 국가
차원에서 난민들의
참여를 높일 수 있을까?

B- 국제 및 국가 차원에서의
난민 참여를 어떻게
지속가능하고 혁신적이게 만들
수 있을까?

@Refugeesseat



● A- 어떻게 국제 및 국가 차원에서 난민들의 참여를 높일 수 있을까?

- 참여 사례를 구축하되, 이것이 목표가 아닌 수단임을 이해할 것
- 각 상황의 맥락과 범위에 따라 이해당사자, 초점을 맞춰야 할 사람, 협력해야 할 사람을 파악할 것
- 변명(되지 않는 이유)과 도전(과제)의 차이점을 인식하고 해결할 것
- 참여활성화 및 목표 달성 보장을 통해 참여가 지속가능하고 변화 가능하도록 할 것

@Refugeesseat



B- 국제 및 국가 차원에서의 난민 참여를 어떻게 지속가능하고 혁신적이게 만들 수 있을까?

1-도덕적 차원을 넘어서, 왜 난민 참여가 필요한가?

난민 참여로서 해결될 수 있는 gap을 파악

2- 최상의 대표성과 권력 이행, 신뢰성을 실현하는 체계적인 구조

“완전한 대표성”은 신화 또는 변명에 불과
난민과 난민 참여 구조에 그들의 기여와 역할에 대한 책임을 묻는 것

3- 난민 참여 구현

보상
상담
교육
연구 지원

 @Refugeesseat



감사합니다

#난민에의한
#난민을위한

이 발표에서 언급된 모든 내용은 “난민을 동등한 파트너로 인정하고 확고한 고정관념을 버려야” 실현될 수 있습니다.
: 난민 전부가 도움을 필요로 하는 수동적 피해자인 것은 아니며, 난민만이 도움을 요하는 피해자인 것도 아닙니다.

 @Refugeesseat



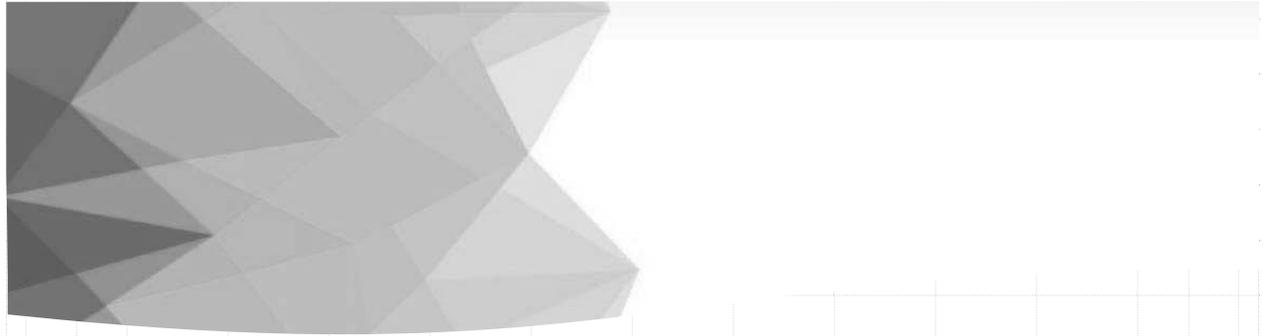
발제 3 Presentation 3

**코로나19 시기 난민의
자조활동과 시민적 주체화**

Self-support and empowering of
refugees during the pandemic

김철효 Chulhyo Kim

전북대 사회과학연구소
Jeonbuk National University



▶ Self-support and empowerment of refugees during the pandemic

Chulhyo Kim

Social Science Research Institute, Jeonbuk National University

▶ Questions

- Why citizenship? Refugee versus citizens (nationals) ?
- Can non-citizens practice ‘citizenship’ ?
- How do refugees practice ‘citizenship’?
- Who do practice ‘citizenship’ in the time of emergency ?

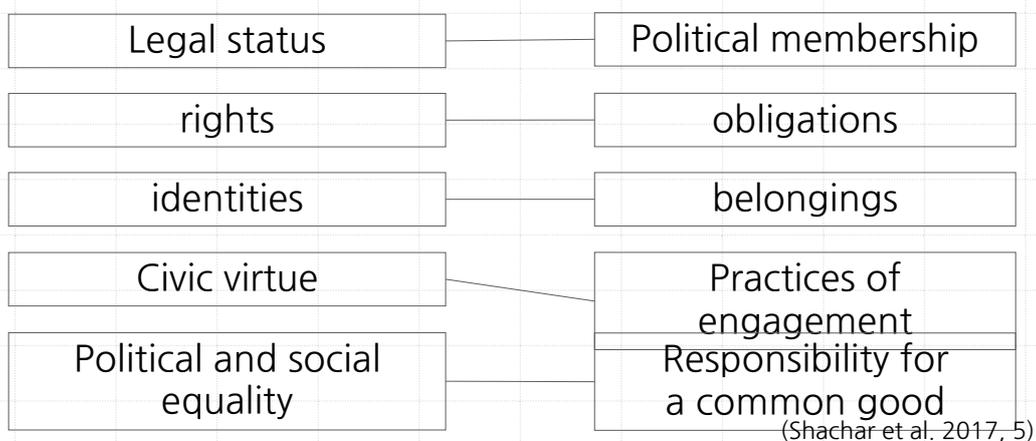
뉴스시스(2018. 8. 22) 난민반대단체 “이집트인들 농성, 한국 법치주의 경면 도전”.
(https://newsis.com/view/?id=NISX20180822_0000397235&cid=10201#)



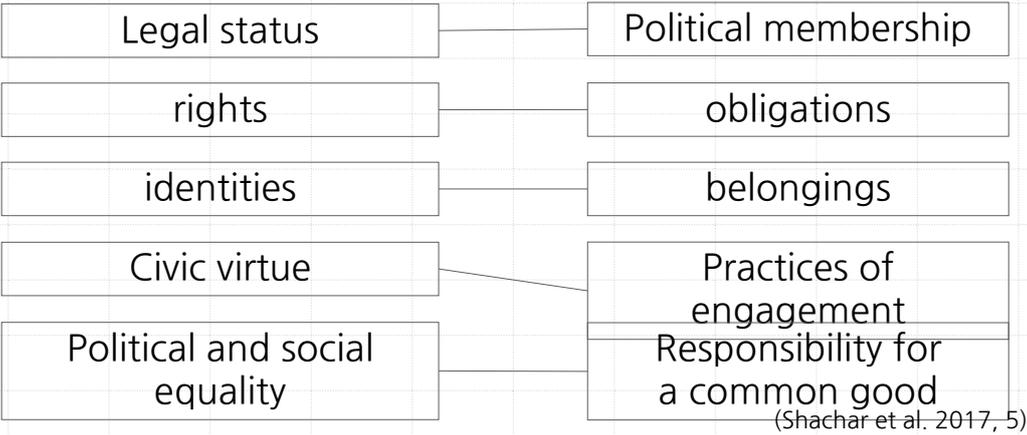
▶ ‘Citizenship’ theories

- ‘The totality of the status and rights and obligations associated with a politically organized community’ (이철우, 2008: 63),
- Not only legal status, but also ‘civic consciousness and the virtue of citizens’, ‘civic participation’ (최현, 2006: 174),
- The possibility of ‘citizenship moving away from meaning the exclusive rights of the people and expanding into one of human rights in a broader sense’ (설동훈, 2007: 411),
- A system of norms and rights that operates in transnational level, ‘post-national citizenship’ (Soysal, 1994).

▶ Key elements of ‘citizenship’



‘Citizenship’ of refugees?



Legal restriction versus practice of citizenship

Immigration Act

● 영문법령보기 ○ 영문/국문법령보기

본문내 검색

SECTION 1 Stay of Aliens

Article 17 (Stay and Scope of Activity of Aliens)

(1) Every alien may stay in the Republic of Korea as permitted by his/her status of stay and within the authorized period of stay.

(2) No alien staying in the Republic of Korea shall engage in any political activity unless otherwise permitted by this Act or other Acts.

(3) If an alien staying in the Republic of Korea engages in any political activity, the Minister of Justice may order the alien in writing to suspend such activity or may issue other necessary orders.

[This Article Wholly Amended on May 14, 2010]



조선일보(2018. 8. 19) "난민 지위 인정해달라"... 이집트 난민 청와대 앞서 단식농성돌입.
(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/19/2018081902380.html)

▶ Elastic citizenship in time of pandemic

- Scope of agent and subject of disease control and prevention
- Scope of face-mask distribution
- Scope of free or mandatory COVID-19 test
- Scope of free medical treatment
- Scope of free vaccination
- Scope of subsidiary payment

(Kim, Choi and Seol 2022, forthcoming)

▶ Methods

- ‘Migrant’s experiences of COVID-19 in Korea’
(Korea Migrant Women’s Human Rights Center)
- ‘Quotation mark and dash, exclusion and participation in COVID-19 response’
(Migration to Asia Peace, MAP)
- August - December 2021
Interviews of 8 refugees and asylum seekers



A refugee from Ethiopia

- 2020, during the early stage of COVID-19 outbreak, blood-donations, fund-raising and volunteering of refugees from Ethiopia

경향신문(2020. 3. 3) “환대해 준 한국에 보답, 코로나19 사태 돕겠다”.
(<https://m.khan.co.kr/people/people-general/article/202003032123015#c2b>)

A refugee from Ethiopia

- “[W]e have an Ethiopian community. Also, I think some of us are really okay with other communities from Africa or Asian countries. So, we were trying to collaborate and ask people to do some donations, for example blood donations, campaigning. We tried to be part of the solution.”
- “In Daegu we even sent it to other migrants, not only to Ethiopians. In Busan, we only sent to Ethiopians. And very important was also raising awareness about the pandemic. Because many people were in shock. It was a desperate time. [...] We did our best to comfort people and exchange information. Because times were not that easy, people were scared. A lot of disinformation.

A refugee from Ethiopia

Belongings

Civic virtue

- “I am personally very proud of them, the Dongjak area, I think they are pioneers. But the relationship with NGOs is increasing, but there is a lot to do.”
- “[T]he pandemic has shown that collaboration and working together are very important. That was actually a good foundation to consider for other communities. So I would say, even though discrimination and many other bad things happened, but still the lessons are really amazing, good lessons. Seoul administration, local governments were more patient towards migrants and refugees during the pandemic because it affected all people. So I would say, before the pandemic it was hard to get some attention, but during the pandemic and after the pandemic sometimes we are at the center of attention. This is a really good thing to see in Korea.”

B RSD re-applicant from Guinea

- 7년 전 입국, 난민지위 불인정결정 취소 소송 중, 출국 유예
- 2020년 8-9월, 대구 출입국사무소 앞 시위
- 2021년 7월, 취업활동 허가 소송

한겨레(2021. 7. 6) 난민인 듯 난민 아닌 사람들 “저희도 일하고 싶어요”.
(<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1002430.html>)

전국 영남

난민인 듯 난민 아닌 사람들 “저희도 일하고 싶어요”

김규원 기자 대구특

f t v p s c 가*

대구서 아프리카 출신 6명 소송 제기
“난민 재신청 기간 중 취업하게 해달라”



6일 오전 대구지법 앞에서 아프리카 기니 출신 하디야34 씨가 난민 인정 재신청 결과를 기다리는 동안 취업활동을 하게 해 달라고 말하고 있다.

“나는 난민입니다. 신랑이랑 아이가 4명 있어요. 아이들은 다 한국에서 태어났어요. 아이들이 먹고살아야 해요. 학교도 가야 해요. 한국에서 돈 없으면 살기 힘들어요. 일 안 하면 돈을 어

B RSD re-applicant from Guinea

- Monthly income during pandemic, KRW 700,000 for husband and 4 children, paid rent KRW 250,000 and living expenses KRW 450,000, almost no income after drop of part-time jobs.
- “Children don’t know [...] I drink water and just stand hunger. [...] Landlord is good person. [...] We reduced payment for food. Save the Children gives us rice and milk powder. [...] We spend KRW 100,000 a month at supermarket.”
- “If we don’t have visa, we cannot work. Then, we ask for help. But, we don’t want to do that. [...] Even if we get sick, we can handle it if we have money.”

B RSD re-applicant from Guinea

평화뉴스(2020. 5. 17) 대구 체류하는 난민 여성들 호소 “아이 분유값이라도 벌게 해 달라”.
(<http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=18268>)



- “In August and September, we did demonstrations. [...] One Korean and one foreigner. [...] We went there everyday. But, not from October due to children.”
- “Yes, we are scared, because we may get arrested. One day, the police came to see us. They said ‘Don’t do this demonstration. You will get arrested because of the COVID-19’”.
- “We had talks with a director of immigration office. [...] We submitted all our documents. I had thought what to speak for a month, but they didn’t receive it. We said, “we want to work.” But they didn’t help us. They said, ‘Go to the court’. So, we went to the court.”

B RSD re-applicant from Guinea

Identities

Practice of engagement

Rights

- “I and OO thought together what to do. [...] We said at the court, ‘Children are born in Korea. We need money.’ But, the court said, ‘You go back to your country. If you want to go, go back to your country. Why do you stay in Korea?’ So, we thought, ‘Can we do a demonstration?’ [...] So, we prepared all the documents and went to the immigration office to do the demonstrations.”
- “After the demonstrations, many things have changed. When we went to renew visas, they didn’t treat us well. [...] They used to talk bluntly. They looked unhappy. Now, they treat us better. [...] They are kind to us.”

‘Performative citizenship’

- citizenship is *constitutive* of rights and
- because who can exercise and claim these rights is itself *contestable*,
- citizenship is practised not only by exercising these rights but also by claiming them.
- A performative perspective on citizenship as making rights claims ... creative and transformative possibilities (Isin 2017, 501).

▶ ‘Performative citizenship’

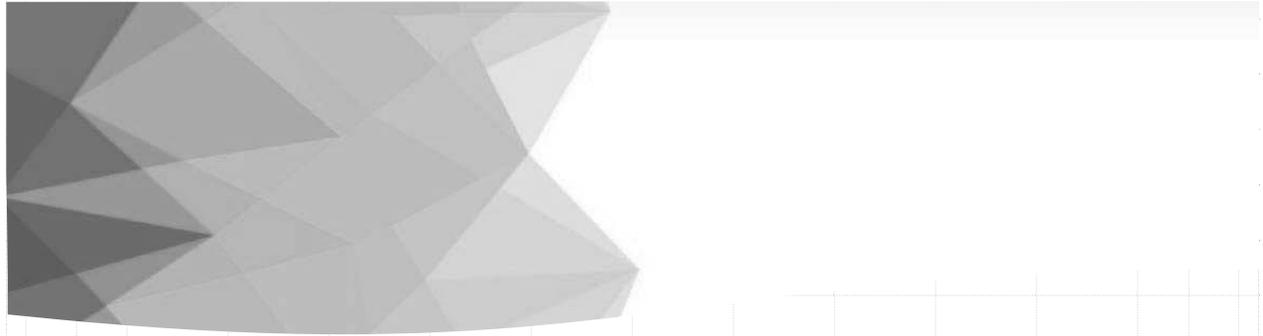
1. Citizenship involves political and social struggles over who may and may not act as a subject of rights;
2. these struggles feature not only citizens but also non-citizens as relational actors;
3. citizens and non-citizens include different social groups making rights claims;
4. people enact citizenship by exercising, claiming, and performing rights and duties, and;
5. when people enact citizenship they creatively transform its meanings and functions. (Lee, 2017, 504-5)

▶ Conclusion

- Refugees in South Korea recently began to take part in direction action regardless their ‘legal status (nationals or non-nationals)’ but from the view of ‘political membership’.
- ‘Practices engagement’ and ‘civic virtue’ through self-support and volunteering.
- By practicing the performativity of citizenship, approaches institutional ‘rights’ and ‘obligations’.
- More actively partices when the scope of ‘citizens’ and ‘citizenship’ is elastic during the pandemic’.
- Citizens and citizenship: an alternative approach to overcome dichotomy of refugees versus nationals.

Reference

- 김규현. 2021. '난민인 듯 난민 아닌 사람들 "저희도 알고 싶어요"'. <한겨레> 7월 6일자 (<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1002430.html>, 2022. 5. 17. 접속).
- 김영화. 2020. '대구 체류하는 난민 여성들 호소 "아이 분류값이라도 별개 해 달라"'. <평화뉴스> 5월 17일자 (<http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=18268>, 2022. 5. 17. 접속).
- 안채원. 2018. '난민반대단체 "이집트인들 농성, 한국 법치주의 경면 도전" <뉴시스> 8월 22일자 (https://newsis.com/view/?id=NISX20180822_0000397235&cid=10201#, 2022. 5. 17. 접속).
- 윤민혁·백윤미. 2018. "'난민 지위 인정해달라'... 이집트 난민 청와대 앞서 단식농성돌입'. <조선일보> 8월 19일자 (https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/19/2018081902380.html, 2022. 5. 17. 접속).
- 이보라. 2020. "'확대해 준 한국에 보답, 코로나19 사태 돕겠다"'. <경향신문> 3월 3일자 (<https://m.khan.co.kr/people/people-general/article/202003032123015#c2b>, 2022. 5. 17. 접속).
- 이철우. 2016. "국적의 취득과 상실." 이철우·이희정·강성식·곽민희·김환학·노효창·이현수·차규근·최계영·최윤철·최홍엽. 『이민법』. 서울: 박영사.
- 설동훈. 2007. "국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구." 『민주주의와 인권』 7권 2호, 369-419.
- 최현. 2006. "한국 시민권(citizenship) - 1987년 이후 시민권 제도의 변화와 시민의식". 『민주주의와 인권』 6권 1호, 171-206.
- Isin, Engin. 2017. "Performative Citizenship". Ayelet Shachar, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, Maarten Vink eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Choi and Seol. 2022 (forthcoming) "Undocumented Migrants' Citizenship in South Korea in Pandemic Times." *Citizenship Studies*.
- Shachar, Ayelet, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, and Maarten Vink. 2017. "Introduction: Citizenship - Quo Vadis?" Ayelet Shachar, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, Maarten Vink eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.



▶ 코로나19 시기 난민의 자조활동과 시민적 주체화

김철효
전북대학교 사회과학연구소

▶ 질문

- 왜 시민권? 난민 vs. 국민?
- 비국민은 ‘시민권(citizenship)’을 행사할 수 있는가?
- 난민은 어떻게 ‘시민권’을 행사하는가?
- 재난 시기에는 누가 ‘시민권’을 행사할 수 있는가?

뉴스시스(2018. 8. 22) 난민반대단체 “이집트인들 농성, 한국 법치주의 경면 도전”.
(https://newsis.com/view/?id=NISX20180822_0000397235&cid=10201#)



▶ ‘시민권(citizenship)’의 이론

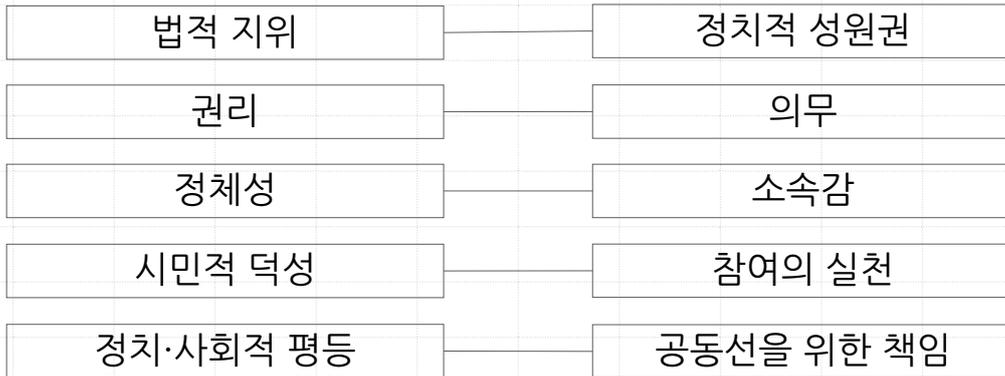
- ‘정치적으로 조직화된 공동체에 소속된 지위와 그에 수반하는 권리와 의무의 총체’(이철우, 2008: 63),
- 법적 지위뿐만 아니라 ‘시민의식과 시민으로서의 덕성’과 ‘시민의 참여’(최현, 2006: 174),
- ‘국민의 배타적 권리를 의미하는 것에서 벗어나, 좀 더 넓은 의미에서 인간의 권리의 하나로 확장될 가능성’(설동훈, 2007: 411),
- 초국가적으로 작동하는 규범과 권리 시스템, ‘탈국가적 시민권’(post-national citizenship) (Soysal, 1994).

▶ ‘시민권(citizenship)’의 주요 요소



(Shachar et al. 2017, 5)

▶ 난민의 ‘시민권’?



(Shachar et al. 2017, 5)

▶ 제도적 제한 vs. 시민권의 실천

출입국관리법

[시행 2022. 5. 4.] [법률 제18798호, 2022. 2. 3., 일부개정]
법무부 (외국인정책과) 02-2110-4116

제17조(외국인의 체류 및 활동범위) ① 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다.

② 대한민국에 체류하는 외국인은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 경우를 제외하고는 정치 활동을 하여서는 아니 된다.

③ 법무부장관은 대한민국에 체류하는 외국인이 정치활동을 하였을 때에는 그 외국인에게 서면으로 그 활동의 중지명령이나 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있다.

[전문개정 2010. 5. 14.]



조선일보(2018. 8. 19) "난민 지위 인정해달라"... 이집트 난민 청와대 앞서 단식농성돌입.
(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/19/2018081902380.html)

▶ 코로나19 재난 시기 탄력적 시민권 (elastic citizenship)

- 방역의 주체와 대상의 범위
- 마스크 대란 당시 공급 대상의 범위
- 무료·의무 검사 대상의 범위
- 무료 치료 대상의 범위
- 무료 백신 접종 대상의 범위
- 재난지원금 수급 대상의 범위

(Kim, Choi and Seol 2022,
forthcoming)

▶ 조사

- ‘이주민의 코로나-19 대유행 경험 실태조사’
(한국이주여성인권센터)
- ‘따옴표와이음표, 코로나19 재난대응 배제와 참여’ 조사
(아시아평화를향한이주 MAP)
- 2021. 8 - 12.
난민지위 인정자 및 신청자 8명 인터뷰



에티오피아 출신 난민 A

- 2020년 코로나19 초기 에티오피아 출신 난민들 중심으로 헌혈, 모금, 자원봉사 활동

소속감

시민적 덕성

경향신문(2020. 3. 3) “환대에 준 한국에 보답, 코로나19 사태 돕겠다”.
(<https://m.khan.co.kr/people/people-general/article/202003032123015#c2b>)

에티오피아 출신 난민 A

- “[W]e have an Ethiopian community. Also, I think some of us are really okay with other communities from Africa or Asian countries. So, we were trying to collaborate and ask people to do some donations, for example blood donations, campaigning. We tried to be part of the solution.”
- “In Daegu we even sent it to other migrants, not only to Ethiopians. In Busan, we only sent to Ethiopians. And very important was also raising awareness about the pandemic. Because many people were in shock. It was a desperate time. [...] We did our best to comfort people and exchange information. Because times were not that easy, people were scared. A lot of disinformation.”

소속감

시민적 덕성

에티오피아 출신 난민 A

- “I am personally very proud of them, the Dongjak area, I think they are pioneers. But the relationship with NGOs is increasing, but there is a lot to do.”
- “[T]he pandemic has shown that collaboration and working together are very important. That was actually a good foundation to consider for other communities. So I would say, even though discrimination and many other bad things happened, but still the lessons are really amazing, good lessons. Seoul administration, local governments were more patient towards migrants and refugees during the pandemic because it affected all people. So I would say, before the pandemic it was hard to get some attention, but during the pandemic and after the pandemic sometimes we are at the center of attention. This is a really good thing to see in Korea.”

기니 출신 난민재신청자 B

- 7년 전 입국, 난민지위 불인정결정 취소 소송 중, 출국 유예
- 2020년 8-9월, 대구 출입국사무소 앞 시위
- 2021년 7월, 취업활동 허가 소송

한겨레(2021. 7. 6) 난민인 듯 난민 아닌 사람들 “저희도 일하고 싶어요”.
(<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1002430.html>)

전국 영남

난민인 듯 난민 아닌 사람들 “저희도 일하고 싶어요”

김규원 기자 대구특

f t v p s c k

대구서 아프리카 출신 6명 소송 제기
“난민 재신청 기간 중 취업하게 해달라”



6일 오전 대구지법 앞에서 아프리카 기니 출신 하디야34 씨가 난민 인정 재신청 결과를 기다리는 동안 취업활동을 하게 해 달라고 말하고 있다.

“나는 난민입니다. 신랑이랑 아이가 4명 있어요. 아이들은 다 한국에서 태어났어요. 아이들이 먹고살아야 해요. 학교도 가야 해요. 한국에서 돈 없으면 살기 힘들어요. 일 안 하면 돈을 어

기니 출신 난민재신청자 B

- B씨 가족(남편, 자녀 4명)의 월 소득은 약 70만원(남편의 아르바이트), 월세 25만원, 생활비 45만원, 코로나19 이후 아르바이트 줄어 소득 거의 없었음.
- “애기들은 잘 몰라요. [...] 애기들한테 밥을 주고 자기는 안 먹어도 되는데, 애기들은 “난 안 먹어요” 이런 게 없어요. [...] 그냥 물만 마시고 참아요. [...] 여기 집주인이 좋은 사람이에요. 지금 3개월 동안 집세를 [...] 못 냈는데 집주인이 “괜찮아요. 언제 돈이 생기면 주세요. 저도 어려운 거 알아요”라고 이야기했어요. [...] 먹는 거 많이 줄이고 비싼 거 말고 싼 것만 먹었어요. 세이브더칠드런이 쌀 주시면 분유랑 쌀이 있으니까 [...] 마트에서 [한 달에] 10만원까지 사면 괜찮을거라 [...]”
- “왜냐면 비자 없으면, 일 잘 못하면, 계속 “도와주세요.”하게 돼요. 그거 다시 안 하고 싶어요. [...] 큰 병이 나도 돈이 있으면 혼자 해결할 수 있어요. [...] 아껴서 생활하고, 조금 아프고 이런 거 다 해결할 수 있을 거예요.”

기니 출신 난민재신청자 B

평화뉴스(2020. 5. 17) 대구 체류하는 난민 여성들 호소 “아이 분유값이라도 벌게 해 달라”.
(<http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=18268>)



- “8-9월 달이에요. 우리 데모했어요. [...] 두 명씩 데모했어요. 한국 사람 한 명 하고, 외국 사람 한 명이 같이 했어요. 두 달 했어요. [...] 8-9월은 매일 갔어요. 10월은 애기들 있어서 안 갔어요.”
- “만약에 한국 사람 없이 000씨나 00씨만 있으면 무서워요?”
“네, 무서워요. 잡힐 수 있으니까. 많이 무서워요. 우리 데모할 때 경찰 왔었어요. 경찰이 “다시 데모하지 마세요. 코로나 때문에 데모하면 잡아가요.”라고 했어요. 한국 사람이 “알겠습니다. 우리 조금만 하고 갈 거예요.”라고 했어요.”
- “관리사무소 부장님이랑 같이 앉아서 이야기했어요. [...] 우리 서류 다 관리사무소 갔다 줘요. 1달을 생각하고 이야기했는데 안 받아줘요. 우리가 “일하고 싶어요” 했는데 안 도와줘요. 거기서 “법원에 가세요”라고 했어요. 그래서 우리가 법원에 갔어요.”

기니 출신 난민재신청자 B

정체성

참여의 실천

권리

- “그러면 데모는 처음에 누가 생각한 거예요?”
“나랑 OO이랑 같이. 우리 둘이 만나서 어떻게 해야할지 생각했어요. 한국에 애기들이 있으니깐 잘 지내야 하는데, 잘 못 지내고 있어서 [...] 그래서 우리 법원에 가서 “애기들이 한국에서 태어났어요. 우리 돈 많이 줘야 돼요.”라고 했어요. 근데 법원이 심사 끝나면 “니 나라로 돌아가. 니 나라 가고 싶으면 가. 왜 자꾸 한국에 살아. 니 나라 가.”라고 했어요. 그래서 우리 둘이 앉아서 “한 번 데모하면 안될까?”라고 했어요. [...] 그렇게 다 준비해서 서류 모아서, 관리사무소 가서 데모했어요.”
- “데모 하니깐 지금 많이 바뀌었어요. 원래는 비자 연장하러 가면 우리를 잘 안 봤어요. [...] 통명스럽게 해요. 기분이 안 좋아 보였어요. 이제는 우리가 가면 예쁘게 대해줘요. [...] 이제 거기 가면 “잘 했어. 애기들 잘 키워. 남편 아르바이트 하고 잘 살아.” 이렇게 친절하게 해요. [...] 이제 우리가 가면 예쁘게 대해줘요. F-2 비자는 안 주시지만, 그냥 비자 연장할 때에 예쁘게 해줘요.”

‘수행적 시민권 (performative citizenship)’

- 시민권은 권리 ‘구성적(constitutive)’,
- 권리의 행사와 주장의 주체는 ‘논쟁적(contestable)’
- 시민권은 권리의 ‘행사(exercising)’뿐만 아니라 ‘주장(claiming)’에 의해서도 실천된다,
- 권리의 ‘수행성(performativity)’에 주목.
(Isin 2017, 501).

‘수행적 시민권 (performative citizenship)’

1. 시민권은 누가 권리의 주체로서 행동(act)할 수 있으며 누가 그렇게 할 수 없느냐를 놓고 벌어지는 정치적, 사회적 투쟁에 관한 것,
2. 이러한 투쟁에는 시민뿐만 아니라 비시민 역시 관련 행위자로 등장,
3. 시민과 비시민에는 권리를 요구하는 다양한 사회집단이 포함,
4. 권리와 의무를 실행(exercise), 요구(claim), 수행(perform)함으로써 시민권을 제정(enact),
5. 시민권을 제정할 때는 그 의미와 기능을 창조적으로 변형(transform).
(Isin 2017, 501-2).

결론

- 최근 한국 사회 난민은 ‘법적 지위’(국민 또는 비국민)에 관계 없이 ‘정치적 성원’으로 직접 행동,
- 자조·봉사 활동을 통해 ‘시민적 덕성’을 ‘참여를 통해 실천’,
- 시민권의 ‘수행성(performativity)’의 발현함으로써 제도적 ‘권리’와 ‘의무’에 접근,
- 재난 시기 ‘시민’과 ‘시민권’의 범위가 유동적·탄력적인 상황에서 더욱 적극적으로 발현,
- 시민과 시민권: 난민 대 국민의 이분법을 극복할 수 대안적 개념.

참고문헌

- 김규현. 2021. '난민인 듯 난민 아닌 사람들 "저희도 알고 싶어요"'. <한겨레> 7월 6일자 (<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1002430.html>, 2022. 5. 17. 접속).
- 김영화. 2020. '대구 체류하는 난민 여성들 호소 "아이 분류값이라도 별개 해 달라"'. <평화뉴스> 5월 17일자 (<http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=18268>, 2022. 5. 17. 접속).
- 안채원. 2018. '난민반대단체 "이집트인들 농성, 한국 법치주의 경면 도전" <뉴시스> 8월 22일자 (https://newsis.com/view/?id=NISX20180822_0000397235&cid=10201#, 2022. 5. 17. 접속).
- 윤민혁·백윤미. 2018. "'난민 지위 인정해달라'... 이집트 난민 청와대 앞서 단식농성돌입'. <조선일보> 8월 19일자 (https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/19/2018081902380.html, 2022. 5. 17. 접속).
- 이보라. 2020. "'확대해 준 한국에 보답, 코로나19 사태 돕겠다"'. <경향신문> 3월 3일자 (<https://m.khan.co.kr/people/people-general/article/202003032123015#c2b>, 2022. 5. 17. 접속).
- 이철우. 2016. "국적의 취득과 상실." 이철우·이희경·강성식·곽민희·김환학·노효창·이현수·차규근·최계영·최윤철·최홍엽. 『이민법』. 서울: 박영사.
- 설동훈. 2007. "국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구." 『민주주의와 인권』 7권 2호, 369-419.
- 최현. 2006. "한국 시민권(citizenship) - 1987년 이후 시민권 제도의 변화와 시민의식". 『민주주의와 인권』 6권 1호, 171-206.
- Isin, Engin. 2017. "Performative Citizenship". Ayelet Shachar, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, Maarten Vink eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Choi and Seol. 2022 (forthcoming) "Undocumented Migrants' Citizenship in South Korea in Pandemic Times." *Citizenship Studies*.
- Shachar, Ayelet, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, and Maarten Vink. 2017. "Introduction: Citizenship - Quo Vadis?" Ayelet Shachar, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, Maarten Vink eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.

토론 Panel discussions

- **최원근 Choi, Won Geun**

경희대학교 국제개발협력연구센터
Kyung Hee University

- **김영아 Kim, Youngah**

아시아평화를향한이주(MAP)
Migration to Asia Peace

- **서선영 Seonyoung Seo**

충북대 사회학과
Chungbuk National University

Since the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) defined the rights to seek and enjoy asylum, the full restoration of the human rights of refugees is key to refugee protection. The rights of refugees not only refer to their legal status as refugees, the right to seek asylum, but also the fulfillment of their economic, social, and cultural rights, the right to enjoy asylum. The international refugee protection has been trying to facilitate the self-reliance of refugees, rather than let them remain dependent on international humanitarian aid, by highlighting the asylum-development nexus. In this regard, it is no coincidence that the Global Compact on Refugees revisits the development-based approaches and recalls the self-reliance of refugees as a future of refugee protection. Professor Omata’s presentation, in this circumstance, deliver significant key principles and insights on the matter of self-reliance of refugees, which has been easily neglected in the refugee policy in Korea.

The self-reliance of refugees isn’t a familiar concept in Korea, either in theory or in practice. However, since the emergence of local community movements of refugees in the 21st century, self-reliance has been the latest but most fascinating agenda in many places. Therefore, Omata’s discussion about the perceptions and definition of refugee self-reliance helps Korean academia, civil society, and the public sector to grasp a more concrete and comprehensive understanding of the matter.

It caught my mind at the very first moment when I read his presentation material that the Protracted Refugee Situations (PRS) are the most essential background of the emergence of the refugee self-reliance. It is already well-known that the global refugee crisis has been protracted since the end of the Cold War due to changing political, economic, and social nature of refugee protection. But the interconnection between the PRS and the focus on self-reliance brings important insight to understanding refugee protection in Korea, where the Refugee Status Determination (RSD) process has been delayed for many years, so the rights of refugees also have been prolonged without any given assistance. In other words, the PRS is artificially created in Korea, thus it is more important to pay attention to the policy implications of the self-reliance of refugees.

The most valuable point of the presentation is that it discusses not only the bright side of self-reliance but practical challenges in the field. Especially, his emphasis on obstacles to refugee self-reliance, such as the restrictions on rights to work; limited access to commercial and labor markets; lack of access to banking services; no recognition of licenses and credentials; restriction on freedom of movement; and harassment, xenophobia, discrimination, remind us the matter is not only a job of government or NGOs, but the matter of the whole-of-society approach.

The presentation is absolutely helpful to understand the issue and brings us lots of insights to learn. However, I have a few questions to advance discussions and policy implementation as below:

1. The presentation is based on field research in Africa, especially from the refugee camp. Then, I am wondering about possible insights we can find to apply to the Asian context? Especially, most refugees in Korea and other East Asian countries, remain in urban settings, which is totally different from refugee camps. Then, what are the lessons we can apply to urban refugees? What are the opportunities and challenges for refugees in urban settings regarding their self-reliance?

2. In the research on the self-reliance of refugees, what makes the Global Compact on Refugees, especially practical pledges submitted during the Global Refugee Forum

important? The new global approach highlights the whole-of-society approach, the what could be possible contributions of other actors than conventional ones, such as government, UNHCR, and NGOs? For example, what do you think the way private corporations, religious organizations, or educational institutions can facilitate refugee self-reliance?

3. In the discussion of self-reliance, it seems like it is very much focused on the economic side of self-reliance. But, it is also important to encourage social, cultural, and, even, political matters of self-reliance, such as refugee communities to make their own decisions to respond to a global pandemic or to help local society. What would be the lesson we can learn from the case study in those matters of refugee self-reliance on social, cultural, and political sides?

For the last, I really appreciate professor Naohiko Omata sharing his latest research and insights from fields. I am confident this presentation really stimulate and inspire many decision-makers and civil society activists to learn deeper dynamics, as well as refresh their passion to empower refugees and their communities to be more self-motivated.

김영아 아시아평화를향한이주(MAP)



“코로나 19시기 난민의 자조 활동과 시민적 주체화”에 대한 토론편

서선영(충북대학교 사회학과)

한국사회 난민에 대한 기존의 학술적 연구는 난민 관련 법, 정책과 같이 제도적 측면에 많은 비중을 둔 반면, 난민들의 경험 세계에 대한 분석적 접근은 상대적으로 부족했다는 평가를 할 수 있다. 본 연구는 난민 신청자 및 난민 지위를 인정 받은 사람들의 인터뷰를 통해 이들의 코로나 시기의 경험과 자조 활동을 시민권 이론에 근거에 분석함으로써 난민 연구의 학술적 논의 확장에 기여하고 있다. 또한 난민지원단체가 난민 보호 및 법률적 지원, 제도 개선 활동과 함께 난민들의 주체적 활동과 사회, 문화, 정치적 직접 행동에 대한 지원과 연대를 모색하는데 이론적, 정치적 쟁점들을 본 연구에서 발견할 수 있을 것으로 기대된다.

먼저, 본 연구에서 이론적으로 중요한 지점은 난민의 ‘시민권’에 대한 논의이다. 저자는 ‘국적’과 동일시되는 한국의 일반적인 ‘시민권’ 개념, 즉 형식적 시민권을 넘어서 ‘권리로서의 시민권’, ‘소속으로서의 시민권’, ‘정치적 참여로서의 시민권’에 대한 개념을 갖고 와 난민들의 시민권의 ‘수행성’을 주장하고 있다. 이러한 ‘수행적 시민권’의 발현 맥락을 저자는 코로나 19 재난 시기의 특수한 상황에서 ‘탄력적 시민권’으로 설명하고 있는데, 정부의 재난 대응 정책 속에서 난민이 시민과 비시민의 경계를 넘나들며 ‘유동적’이고 ‘탄력적’으로 인지 되었던 상황을 이해하는데 있어 매우 흥미로운 개념 설정이다. 하지만, 특정 시기에 정부 재난 대응 정책의 대상으로 포함 되었다는 것이 ‘시민’으로서의 혹은 ‘시민권’에 대한 인정으로 연결되는 과정에서 논리적인 비약이 있지는 않은지 의문이 든다. 즉, ‘탄력적 시민권’에 대한 이론적 맥락, 그리고 저자의 정의가 조금 더 논의된다면, 시민권에 대한 더욱 풍부한 토론이 이루어 질 것이라 생각한다.

두번째로는, 연구참여자들이 ‘수행한’ 시민권의 구체적인 분석에 있어, 두 난민이 수행한 코로나 시기 자원활동, 그리고 권리를 요구하는 시위는 ‘비국민’인 이들의 사회 구성원으로서 주체성을 보여주는 매우 흥미로운 사례이고, 각각의 사례에서 시민적 덕성, 소속감, 정체성, 정치적 참여를 통해 ‘수행적 시민권’이 발현되었다는 분석 또한 시민권 논의 확장에 중요한 근거를 제공한다. 사례 분석과 관련해 몇 가지 논의하고 싶은 지점이 있다. 먼저 난민 A의 자원활동은 코로나 시기 이주민에 대한 차별, 배제, 혐오가 만연했던 상황에 대한 ‘대응’ 혹은 ‘전략’으로서 선택된 행동은 아닌가, 이러한 자원활동을 사회적으로 배제된 난민들의 ‘인정 투쟁’의 맥락에서 본다면 이는 ‘수행적 시민권’과 어떻게 연결해 볼 수 있는가 하는 질문이다. 난민 B의 사례에서는 난민 재신청 기간에 취업활동을 요구하는 시위는 분명 권리의 주체로서의 행동이지만, ‘시민’으로서의 권리요구인지, 보편적인 인권의 측면에서 권리 요구인지, 또 ‘시민의 권리’와 ‘인권’은 여기서 어떻게 차별성을 갖고 설명될 수 있을 것인지에 대한 논의가 필요하다는 생각이 든다.

마지막으로 저자는 이 연구의 결론에서 제시한 난민 대 국민의 이분법을 극복할 수 있는 대안적 개념으로서 ‘시민’과 ‘시민권’을 제기한다. 앞서 지적했듯이 한국사회에서 법률적 지위로서 형식적 시민권의 개념으로 접근할 때는 이미 국민/비국민의 이분법이 존재하는 것이기 때문에 ‘시민권’의 개념이 이러한 이분법의 극복에 의미가 없을 것이라고 보여진다. 그렇다면 어떠한 ‘시민’과 ‘시민권’ 개념이 이러한 이분법을 극복할 수 있을지, 또 이러한 이분법의 극복은 어떠한 시사점을 지니게 될지, 더 나아가 어떠한 정치적/실천적 활동들이 이분법을 극복할 수 있는 방향일지에 대한 논의가 필요하다고 생각된다.



3

난민의 지역사회 정착을 위한 과제

Refugee`s settling-down in local communities

좌장
Moderator

Ronel Chakma Nani

재한쑤마인연대, 김포시외국인주민지원센터
Jumma People`s Network-Korea, Gimpo Foreign
Resident Support Center



발제 1 Presentation 1

난민의 유입·기여와 통합을 위한 정부와 유엔난민기구의 협력방안 : 보충적 유입경로 및 사회경제적 기여를 중심으로

Cooperation between governments and
UNHCR for inflow, contribution and integration
of refugees: focusing on complementary
pathways and social-economic contribution

차용호 Cha Yong Ho

유엔난민기구 UNHCR Geneva

Cooperation between governments and UNHCR for inflow, contribution and integration of refugees: focusing on complementary pathways and social-economic contribution

Yongho Cha (UNHCR Senior Policy Officer)

Abstract

UNHCR and the international community have recently developed complementary pathways in third countries to supplement resettlement of persons in need of international protection. This article analyzes the relationship between complementary pathways and resettlement, and looks at the historical background and context in which complementary pathways were implemented. Complementary pathways include Humanitarian Admission, Private Sponsorship Program, Humanitarian Visa, Third Country Employment Opportunities, Third Country Education Opportunities (higher education opportunities), etc. This article examines the case of Japan, focusing on Third Country Education Opportunities (higher education opportunities) of refugee youths, and seeks possible ways in which Third Country Education Opportunities (higher education opportunities) can be applied in Korea.

1. Introduction

It has now been three months since the outbreak of war in Ukraine on February 24, 2022. Ukrainians are leaving their country in search of safety, protection and support. According to UNHCR's Data Portal, as of May 4, it is estimated that 5,707,967 Ukrainian refugees have fled to neighboring countries. The Ukrainian refugees include 3,119,196 in Poland, 854,292 in Romania, 714,713 in the Russian Federation, 545,311 in Hungary, 450,797 in the Republic of Moldova and 388,282 in Slovakia, etc. All over the world, countries including

Europe, the United States, and Japan, are showing high interest in the war in Ukraine and are making efforts to support the situation of Ukrainian refugees.

The geopolitical environment of South Korea and Ukraine is very similar like twins. Korea is home to one of the previous the country that brought about the UN Secretary-Generals, and has experienced the country where the Korean War in 1950, due to the influence of international relations in the past, and it is still influenced by neighboring countries and international relations and needs to be supported by the international community. Although the South Korean government provided \$1.5 million in cash to help Ukrainian refugees fleeing to Poland, considering that Korea is a developed country and Koreans are citizens who show leadership, I would like to suggest what kind of attitude and world perspective Korea should have toward international issues such as Ukrainian refugees.

The Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways defines the Complementary Pathways as follows. Complementary Pathways for Admission are safe and regulated avenues for refugees that complement resettlement by providing lawful stay in a third country where their international protection needs are met (UNHCR, 2019: 7).

The international community has recently shifted its focus in the direction of expanding the scale of refugee resettlement or seeking complementary pathways. The number of refugee arrivals through complementary pathways has increased in recent years. According to OECD et al. (2018: 22), the following are statistics from five countries: Syria, Iraq, Afghanistan, Eritrea, and Somalia. The number of permits accepted refugee arrivals through study programs, labor mobility and family reunification outnumbers arrivals through resettlement. However, it was less than the number of refugees recognized through RSD. According to OECD & UNHCR (2018: 15), in 2017 the number of educational pathways received for refugees from these five countries amounted to 54,200 in OECD countries.

Based on UNHCR's Refugee Population Statistics Database, there are 84 million forcibly displaced people worldwide (as of mid-2021), 26.6 million refugees (as of mid-2021), and the number of internally displaced persons (IDPs) is estimated at 48 million (as of the end of 2020). Although the projected global needs for resettlement refugees in 2020 reached over 1.4 million, as of 2018, only 55,680

refugees were submitted to UNHCR and resettled in third countries(UNHCR, 2019: 11). Only 1% of refugees globally are resettling in countries with well-established education systems(WUSC et al., 2020: 5; Sarah et al., 2017: 1012). To close this gap, it is necessary to expand the size of resettlement refugees and the number of countries that will receive resettlement refugees. According to the Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways¹⁾, by the end of 2028, it is hoped that 1 million resettlement refugees will benefit from resettlement countries in 50 resettlement countries, and 2 million will benefit from these complementary pathways. A total of 3 million refugees are hoped to resettle in third countries(UNHCR, 2019:10).

In Korea, resettlement of refugees has been implemented on a pilot basis since 2015. Resettlement is based on the Article 24 of the Refugee Act of Korea. The contents of Article 24 are as follows. The Minister of Justice may permit the settlement of refugees in need of resettlement in Korea through the deliberation of the Foreigners' Policy Committee prescribed in Article 8 of the Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea on the major matters of refugees in need of resettlement, such as accommodation or non-accommodation, size, and origin. In such cases, a settlement permit shall be deemed as recognition of refugee status prescribed in Article 18 (1).

For the implementation of resettlement, Article 12 of the Enforcement Decree of the Refugee Act stipulates in detail as follows. If necessary to permit the settlement in Korea of refugees in need of resettlement, the Minister of Justice may receive recommendations of refugees desiring resettlement from the UNHCR. The Minister of Justice may dispatch refugee screening officers, etc. to local sites to assess if refugees in need of resettlement meet the requirements for permission for settlement in Korea. When intending to permit refugees in need of resettlement to settle in Korea, the Minister of Justice may implement medical examinations and basic cultural orientation before permitting their settlement in Korea. The Minister of Justice shall permit refugees desiring resettlement to settle

1) The Three-Year Strategy is a roadmap from 2019 to 2021 and a blueprint for developing solutions in third countries from 2019 to 2028. It is hoped that the objective of the Global Compact on Refugees(GCR) will be achieved through this Three-Year Strategy.

in Korea by undergoing the entry permission procedures prescribed in the Immigration Act.

As to the size of resettlement refugees in Korea, during the first pilot period from 2015 to 2017, the number of resettlement refugees was 30 every year, and during the second pilot period from 2018 to 2019, the number of resettlement refugees increased to 60 every year. The Korean government supports the resettlement of Myanmar living in Malaysia to solve the refugee problem in Asia and share responsibility within the international community, and helps the formation and adaptation of the Myanmar community in Korea. The resettlement project, which was temporarily suspended due to COVID-19 in 2020 and 2021, is expected to resume in 2022.

In the future, the existing resettlement system needs to be expanded to refugees coming from countries outside of Asia and to increase the number of resettlement refugees, in particular, the implementation of complementary pathways and the combined implementation of complementary pathways and resettlement should be considered. Through the implementation and combination of complementary pathways, it will be possible to shift the positive perception from the existing perception of 'refugees receiving help' to 'refugees who benefit economy and society in Korea'.

Complementary pathways have been recently developed and implemented, and are in the process of ongoing discussion (UNHCR, 2021: 8). Complementary pathways provide an opportunity for eligible refugees or displaced persons to enter and reside in third countries through lawful means. According to UNHCR (Refugee Labor Mobility, March 25, 2022), complementary pathways are for those that can seek protection and solutions in third countries through education, employment, humanitarian visas, and private sponsorship.

In this paper, the historical background and main context of the complementary pathways for refugees are analyzed, and the implementation suitable for Korea is proposed. In other words, this article introduces the complementary pathways of refugees that have recently been actively conducted in the UNHCR, and also considers the historical context in which the term of complementary pathways appeared. In addition, the presenter would like to present this paper with the hope that the Korean government and society will

pay attention to this global trend. Nevertheless, the presenter would like to bring up raise a topic that might be considered for implementation or would be acceptable to Koreans, in the special context of Korea.

2. Complementary pathways in third countries

(1) Discussion process

In 2016, the New York Declaration for Refugees and Migrants, Member States pledged to explore complementary pathways. Complementary pathways consist of opportunities for labor mobility, education pathways. Based on the New York Declaration, refugees and immigrants can help to cope with demographic trends, labor shortages and add new skills and dynamism in the receiving countries(paragraph 46). Complementary pathways include private sponsorship for individual refugees, and private sector partnerships. It was proposed to take into account opportunities for labor mobility for refugees and opportunities for education of refugees through scholarships and student visas (paragraph 79).

According to paragraph 14 of the Comprehensive Refugee Response Framework in Annex I of the New York Declaration, the issues for third countries to consider are presented below. Private sector engagement and action should be encouraged as a supplementary measure so that complementary pathways for resettlement and entry of refugees can be provided or expanded. Complementary pathways are reaffirmed by examples such as labor mobility, educational opportunities.

Complementary Pathways have been implemented in a number of countries since the New York Declaration in 2016. Based on “Comparative Analysis of Education and Labor Mobility Complementary Pathways” published by UNHCR, the complementary pathways introduced and implemented in major countries are as follows. Labor mobility in Australia, labor mobility and educational pathways in Canada, educational pathways in Costa Rica, labor mobility in France, educational pathways in Germany, educational pathways in Italy, educational pathways in Japan, educational pathways in Lithuania, educational pathways in Mexico, educational pathways in Portugal, educational pathways in Spain, labor mobility

in the UK, and educational pathways in the USA.

(2) Historical background and context

Although European countries have implemented various barriers and measures to prevent refugees from entering the country, refugees have not stopped their dangerous journey to reach the safety of European countries. European countries were passively cautious to accept Syrian refugee resettlement. European countries have tried to provide only temporary protection under national law (Joanne, 2020: 144). There were also political tensions over resettlement, refugees and immigration in general. Traditional immigration countries have attempted to resettle refugees with skills, which has created a differential approach to resettlement (Varjonen et al., 2021: 24).

While the central government tends to adopt a 'citizenship approach' to the integration of migrants and refugees, local governments are taking an 'accommodative approach' to integration at the local level, such as education, employment, language, and housing. That is, at the local level, a 'pragmatic approach' is adopted (Caelesta et al., 2008: 343). Despite national and political efforts, public perception is that many refugees are not yet integrated into their communities. European countries have focused on citizenship education and are beginning to focus on the integration or assimilation of refugees as new members of the community. Accordingly, the introduction and use of complementary pathways should be followed at the local level by prioritizing factors such as education, employment-related skills and language ability to solve the same problem and to promote the integration of refugees who entered through complementary pathways (Joanne, 2020: 143).

The renewed global interest in resettlement has been met with the New York Declaration for Refugees and Migrants in 2016 and the Global Compact on Refugees (GCR) in 2018. In addition to this, European countries have shown interest in developing resettlement-like complementary pathways for refugee protection (Joanne, 2020: 144). In other words, the 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants and the 2018 Global Compact on Refugees (GCR) suggest that immigration channels can be used for refugees. By using means

other than resettlement, the government has gained a firm footing to accept people in need of international protection. What had been a fluid process until then was given the title 'Complementary Pathways'. The CRISP(Sustainable Resettlement and Complementary Pathways Initiative), jointly organized by UNHCR and IOM, implements the plan set out in the Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways(Varjonen et al., 2021: 26).

Complementary pathways are such that grant temporary status, provide temporary protection, or provide short-term status under qualifications related to an international student visa or an employment visa, through which labor market access that promote integration, such as educational opportunities is possible(Joanne, 2020: 144).

(3) Definition

The New York Declaration for Refugees and Migrants in 2016 and the Global Compact on Refugees in 2018 do not provide a definition of Complementary Pathways. It only lists examples of complementary pathways for refugees.

The Global Compact on Refugees in 2018 specifies that complementary pathways are a complement to resettlement(3.3 Complementary pathways in B. Areas in need of support in III. Program of action for admission to third countries). Resettlement is a life-changing experience for refugees(Mahdy, 2018). In this respect, while Complementary Pathways and resettlement are similar in nature in that they both apply to refugee in need of protection, Complementary Pathways are additive to resettlement and do not replace resettlement(UNHCR, 2019: 7; Periklis, 2018: 142). In other words, Complementary Pathways aims to share the international community's burden and responsibility for refugee protection by lowering the economic and social burden and political cost of receiving countries.

The recipients of the Complementary Pathways are not limited to refugees. According to a Comparative Analysis of Education and Labor Mobility Complementary Pathways conducted by UNHCR in 2021, Complementary Pathways were designed or are now inclusive of refugees or people in refugee-like situations(UNHCR, 2021: 11). According to the UNHCR Global

Trends: Forced Displacement in 2017 report, people in refugee-like situations are groups of people who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reason, not been ascertained (UNHCR, 2018: 61; Ellen, 2019: 3). However, countries sometimes offer complementary pathways only to refugees, excluding people in refugee-like situations. These restrictions on eligibility have been criticized.

Since similar terms are used, a clear definition of complementary pathways will be possible through comparison with them. First, complementary protection is applied outside the framework of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. For persons ineligible for refugee status but who have an international protection need, States are obligated to protect them under regional human rights treaties, such as the European Convention on Human Rights, or under general humanitarian principles(Varjonen et al., 2021: 23; Jane, 2011: 21). Therefore, complementary protection is classified as subsidiary protection. In practice, the Korean government uses the principle of non-refoulement and a humanitarian residence permit as complementary protection.

On the other hand, in South Korea, ‘대안적 난민 수용’ is used as an official government term. The Korean word for 대안(代案) can also lead to misunderstandings in meaning. When examining the original meaning of “complementary” of Complementary Pathways, it is questioned whether or not ‘대안적 난민’, which is mainly used in the Korean government and academia, is an appropriate terminology. Based on Lee Jongsu(2009), in the meaning of Korean, 대안(代案) is one of the various 안(案) that can be replaced or substituted for a certain method. This is because in Korean, 대안(代案) is sometimes equally called 대체(replaced plan). Therefore, ‘대안적 난민 수용’ needs to be properly termed as Complementary Pathways. Moreover, Article 24 of the Refugee Act of Korea uses the term 수용(收容). 수용(收容) sometimes implies the negative meaning of detention, in which people should be gathered in a certain place or facility to avoid social risks such as criminals, prisoners of war, and patients with infectious diseases. In other words, it is not appropriate for the term 수용(收容) to be used toward refugees.

(4) Type

Complementary Pathways are for the international community's responsibility sharing and international solidarity to support refugees. Therefore, the active actors for its implementation are not limited to the state, but can be extended to refugee themselves, the private sector, NGOs, universities and academia, and civil society actors.

Examples of Complementary Pathways are Humanitarian Admission, Private Sponsorship Program, Humanitarian Visa, and Third Country Employment Opportunities, Third Country Education Opportunities, etc(UNHCR, 2019a: 8-11). Each type of complementary pathways is a standalone pathways for refugee, but each type can be used in combination with each other. For example, Private Sponsorship Programs can assist refugees in combination with Third Country Education Opportunities(Tamaram, 2020: 3). It is also possible that Community Sponsorship Programs could be combined to provide refugees with college-equivalent training in apprenticeships(Joanne, 2020: 146).

Also, compared to humanitarian admission programs(HAPs), the types of entry by student scholarships, labor mobility programs are not the same as those of a humanitarian visa. This is because, despite the need for protection of refugees, the status granted upon entry for the first time is not refugee status(Joanne, 2020: 146).

According to UNHCR(2019a), the definitions and contents of each type of complementary pathways are as follows. First, humanitarian admission is similar to resettlement and shares many characteristics with resettlement, but mainly provides protection and security for large numbers of refugees, especially within short periods of time. It is a program that provides effective protection in a third country with expedited and streamlined procedures applied for a defined time to people in need of international protection in the context of mass displacement. Humanitarian admission may not provide individuals with a fully effective durable solution. However, individuals may be granted temporary protections status and safeguards similar to resettlement. Humanitarian admission was used as follows. In 1999, Humanitarian Evacuation/Admission was used for Kosovo refugees and was used as an effective means of protection and as a burden-sharing

mechanism for the international community. In the recent Syrian refugee crisis, countries such as Germany, Austria, and France used humanitarian admission programs (UNHCR, 2019a: 8).

Second, Private Sponsorship Program can be defined as a program where individuals, groups, and organizations provide financial, emotional, and practical support for admission and integration of refugees. Unlike supporting refugees who have already entered the country through several other pathways, the Private or Community Sponsorship Program is used as a means of complementary pathways for refugee admission. In this respect, Private or Community Sponsorship Program is different from general refugee assistance as it is permitted to sponsor the admission and stay of refugees as a complement to resettlement. An example of a Private or Community Sponsorship Program is being implemented in Canada. Canada's Private Sponsorship Program provides an additional route for refugees to enter Canada in addition to government. In addition, the United Kingdom, Argentina and Ireland provide individual support for the integration of refugees who have entered through existing resettlement. In 2016, the Global Refugee Sponsorship Initiative was launched to share Canada's experiences in private sponsorship and to support the development of new programs (UNHCR, 2019a: 8-9).

Third, a humanitarian visa can be used when an individual in need of international protection enters a third country, and subsequently an opportunity to apply for asylum in the third country may be granted. In this respect, humanitarian admission, in which an individual's legal status is determined before entering a third country, differs from a humanitarian visa. The Humanitarian Visa can be used in combination in a variety of situations. In other words, if the refugee's family does not qualify for family reunification, a humanitarian visa can be used for them to facilitate entry. Humanitarian Visas may be used if refugees are in a vulnerable condition that prevents them from receiving effective protection in the first country they applied for refugee status. In addition, the Humanitarian Visa can be used independently on its own and in combination with private sponsorship, private sponsorship and educational pathways. For example, France, Italy and Switzerland are using the Humanitarian Visa to allow people in need of international protection to apply for refugee status in their

countries(UNHCR, 2019a: 9).

Fourth, family reunification mainly refers to the reunification of members of the nuclear family after families are separated as a result of persecution and forced migration due to war. In addition to this, the pathways of family reunification can also be applied to extended families or family with a relationship of dependency. The advantage is that families of refugees who are legally residing in the resettlement country can easily enter and reside in the country through family reunification. Given the limited number of beneficiaries of resettlement, resettlement countries are required to overcome the limitations of resettlement scale and immigration channels by providing reunification to families not included in resettlement programs. Family reunification can promote effective adaptation and inclusion of the entire family group in the resettlement country. According to Tamaram(2020: 11), families of refugees face administrative or legal obstacles to family reunification. These examples include lack of knowledge of the application process, long wait times, restrictive definitions of 'family' in family reunification, difficulties in preparing visa application documents, and financial costs. Therefore, streamlined procedures at the national level are required to remove administrative or legal barriers to refugee families' access to pathways for family reunification. These examples include access to embassies, simplified visa application documents, humanitarian visas and waiver of visa fees. For example, Germany utilizes family reunification pathways to facilitate reunification for nuclear families or extended families of Syrian and Iraqi refugees in Germany. To this end, Germany, in cooperation with IOM(the International Organization for Migration), offers counseling, visa application support and pre-departure orientation courses(UNHCR, 2019a: 10).

Fifth, Third Country Employment Opportunities is a way for refugees to be employed and enter or reside in a third country, through which they may be granted the right to reside permanently or temporarily. Third Country Employment Opportunities is a tool that facilitates entry and employment of refugees as part of traditional immigration systems. In this way, refugees can have the opportunity to live independently and gain an adequate standard of living. In addition to building the skills of refugees, third countries have the advantage of gaining labor or avoiding skills shortfalls and supporting sustainable

reconstruction in conflict regions. For example, Talent Beyond Boundaries(TBB), a civil society organization, has developed an online ‘talent register’ in partnership with UNHCR to promote third-country employment for refugees. In addition, immigration departments in Canada and Australia are operating Employment Opportunities for refugees within the framework of immigration policies and immigration systems for the employment and entry of qualified refugees(UNHCR, 2019a: 10-11)

Sixth, Third Country Education Opportunities are based on scholarships provided by individuals, communities, and institutions, for refugees to study at university and technical training institutions such as apprenticeships and traineeship programs. After academic and technical training, refugee youth will be empowered to contribute economically and socially in the country of origin and destination country. Third Country Education Opportunities are being called by various terms such as educational pathways, higher education pathways, or study-based complementary pathways(Varjonen et al., 2021). To this end, travel documents, legal entry, residence for studying and technical training need to be guaranteed, and permanent residence after graduation and opportunities for further study or employment must be designed. Civil society, universities and governments can work together to develop customized education programs or to fund scholarship programs. Refugee students may apply for refugee status or extend their studies during or after their studies under the provisions of the immigration and refugee laws of the destination country. Refugee students may also be given employment opportunities, either temporarily or permanently, through the completion of their studies or the acquisition of technical training. In addition to study or research at the university, refugee students can enhance their skills through workplace-based training in vocational and professional fields through courses of apprenticeships and traineeship(UNHCR, 2019a: 11).

In November 2019, to promote education and provide educational opportunities for refugees, UNHCR, UNESCO(the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), and WUSC(the World University Service of Canada) met jointly in Paris, and “Education Opportunities as Complementary Pathways for Admission” was held. Many stakeholders are involved in providing refugees with an opportunity to receive education in a third country. The results

of the discussion at the Paris Meeting resulted in the publication of a report entitled “Doubling Our Impact - Third Country Higher Education Pathways for Refugees”. In the wake of the Paris Meeting, the “Task Force on Education as a Complementary Pathways to Admission in Third Countries” was launched(WUSC et al., 2020: 6-16). Thereafter, in this regard, the CoP(Global Community of Practice on Education Pathways) will be held as an online conference in Paris, France for two days from 15 to 16 June 2022. The CoP is sponsored by GTF(the Global Task Force on Third Country Education Pathways). The CoP(Global Community of Practice on Education Pathways) was launched in October 2021, with the participation of various stakeholders including governments, higher education institution, NGOs, and refugee networks. It discusses experiences and developments in Third Country Education Opportunities.

The Japanese Initiative for the Future of Syrian Refugees(JISR), implemented by the Japanese government, allows refugee students to bring their spouses and children. According to Tamaram(2020: 12), Third Country Education Opportunities may be funded through university scholarships or sponsorship arrangements. The areas of support for refugees consist of admission fees, tuition, accommodation costs, language education, and integration courses for cultural integration. Refugees can also apply for residence status by obtaining permanent residence after completing a degree program, or by accessing employment or higher-level further study opportunities(UNHCR, 2019a: 11).

3. Cases of Higher Education to Third Countries: Japan

(1) Category

Examples of implementing Third Country Education Opportunities can be distinguished based on various criterion. First, it can be divided into the use of government finances and the use of private donations. According to Joanne(2020: 145), community sponsorship and private sponsorship are particularly prominent in Canada, Italy, the United Kingdom, France and Belgium. In contrast, Germany operates a private sponsorship system at the Lander level, but does not operate a sponsorship system at the federal level. In particular,

Canada is a representative country that operates a private sponsorship program that goes beyond government programs, and has become a model for countries that want to operate a sponsorship program.

Second, student visas can be divided into those that focus on the process and criteria for selection as an international student, and those that focus on humanitarian programs.

Third, Varjonen et al.(2021: 57) present five core criterion for Third Country Education Opportunities: 1) safe and regulated avenues, 2) for refugees, 3) lawful stay in a third country, 4) international protection needs are met, and 5) additional to resettlement and not a substitute for refugee protection under international protection regimes. If Third Country Education Opportunities meets all of the above five core criterion, they are classified as ‘comprehensive study-based complementary pathways’ or ‘comprehensive study-based programs’. On the other hand, those that do not meet any of the five criteria are classified as ‘Other Study programs’ for Refugees. Examples of comprehensive study-based complementary pathways are UNICORE in Italy, Middle East Scholars in Lithuania, DAAD Leadership Programmes in Germany, Higher Education in Emergencies Scholarship Programmes in Portugal, and Syrian Scholars Initiative in Japan. In the following, this article presents various cases in Japan in more detail.

(2) Higher Education for refugee in Japan

In May 2016, the Japanese government announced the introduction of Third Country Education Opportunities for Syrian refugees at the G7 Ise-Shima Summit. In order to solve the root causes of the issues of the Middle East, including the refugee problem, the Japanese government has decided to provide not only humanitarian assistance from a short-term perspective but also human resource development from a long-term perspective. To this end, the JICA(Japan International Cooperation Agency) decided to send a Team for Refugees and Community(J-TRaC) to a refugee camp to prepare a plan for Syrian refugee students to enter Japan as international students.

In addition, this plan aims to promote economic development and social stability in neighboring countries such as Jordan and Lebanon that host Syrian

refugees. The Team for Refugees and Community(J-TRaC) was composed of experts and volunteers from the JICA(Japan International Cooperation Agency). The Team for Refugees and Community(J-TRaC) was dispatched under the Project for Formulating Water Supply Plan for the Host Communities of Syrian Refugees in Jordan. It was intended to contribute to human resource development and regional development of Syrian refugees in refugee camps and receiving countries such as Jordan and Lebanon. The goal is to enroll a total of 50 Syrian refugee students by 2018.

In the case of Japan, government finances and private donations are used in parallel. However, it seems that the procedure and standards for entry as an international student are being emphasized rather than focusing on humanitarian programs. The Japanese government allows Syrian refugees to enter as international students through Third Country Education Opportunities, and various organizations are involved in allowing Syrian refugees to enter the country with student visas.

First, Syrians are entering the country through a part of the state-funded international student system administered by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. However, the state-funded international student system does not make it mandatory to be a Syrian refugee to be eligible.

Second, the JICA(Japan International Cooperation Agency) allows Syrian refugees to enter the country as international students through the Japanese Initiative for the Future of Syrian Refugees(JISR). JICA, a government agency affiliated with the Japanese Ministry of Foreign Affairs, is tasked with providing ODA(Official Development Assistance) to developing countries. The JICA has a similar function to the KOICA(Korea International Cooperation Agency) in Korea.

Examples of Third Country Education Opportunities of the JICA are as follows. In May 2016, the Japanese government announced that it would accept up to 150 Syrian refugees as students over five years to provide educational opportunities for Syrian refugees who will contribute to Syria's future reconstruction. The JICA, in cooperation with UNHCR, established the Japanese Initiative for the Future of Syrian Refugees(JISR). The initiative aims to provide potential young Syrian refugees with the opportunity to study at a graduate school in Japan to pursue a master's degree. After successful implementation for

five years since 2017, the Japanese government decided to continue this initiative. The purpose of this initiative is to foster capable Syrians for Syria's reconstruction and peace-building activities, while at the same time increasing understanding of Japanese and Japanese society, and strengthening mutual friendship between Syria and Japan.

The Japanese Initiative for the Future of Syrian Refugees(JISR) offers master's programs taught in English. The application process for admission has been open from April to May every year from 2017 to 2021. The target of this initiative is Syrian refugees living in Jordan or Lebanon. Applicants must be between the ages of 22 and 39 as of September 1, 2022, and be persons of concern of the UNHCR. Applicants must have a bachelor's degree equivalent to at least 16 years of academic background or be able to present a certificate of expected graduation at the final year of undergraduate school. For language skills, sufficient English proficiency is required to complete the master's program, and an appropriate level of Japanese proficiency is required to major in Japanese studies. Applicants are required to understand the goals of the JISR, to contribute to the peace-building and reconstruction of Syria in the future, and to have a strong will to strengthen the mutual friendship between Syria and Japan. Students who wish to participate in the JISR must enter Japan between November and December to participate in the post-arrival orientation and Japanese language courses before entering the university. The fields of study at Japanese universities include engineering, agriculture, information and communication technology(ICT), business administration, social sciences(peace building, political science, public administration, etc.) and health science as major research fields.

Third, there are several education pathway programmes led by civil societies, including: Japanese Language Study Programme as well as Japan Ukraine Education Pathways led by Pathways Japan, Syrian Scholars Initiative implemented by the Japan International Christian University Foundation (JICUF), and Ashinaga Africa Initiative run by Ashinaga. In addition, with the Ukraine emergency, several other universities also had announced that they would sponsor refugees fleeing Ukraine to come and study in Japan. The Japan International Christian University Foundation(JICUF) has been supporting Syrian refugees to enter Japan with a

student visa through the ‘Syrian Scholars initiatives’ since 2018. Every year, approximately two Syrian youths are admitted to International Christian University(ICU) in Tokyo, which offers a bilingual curriculum in English and Japanese. Transportation expenses to Japan, health insurance premiums, etc. are supported.

4. Suggestions to Korea

(1) Complementary for resettlement refugees

The Korean government has been operating refugee resettlement as a pilot project for seven years since 2015. For the refugee resettlement system to be successfully complemented based on the pilot experience so far, it is necessary to expand the number of country where the refugees are receiving the benefits of resettlement. In addition, the inflow of refugee youth with the potential and qualifications to later contribute to the development and reconstruction of the country of their origin is required, while the admission and residence of refugees can contribute to the Korean economy and society. From the existing point of view of 'refugees receiving help', it is required to add a new direction to the operation of the system, 'refugees who provide help and contribute to the economic and social development of the destination country'. Such a change of direction can be a win-win for both Korea and the country of origin of the refugees.

In order to complement the refugee resettlement, the Korean government and society should establish Complementary Pathways to receive refugee youth with qualifications such as English or Korean language proficiency and academic background, for receiving higher education at Korean universities and graduate schools. In this process, it is necessary to ensure that refugee youth are not discriminated against based on their country of origin, nationality, or gender. In order to introduce complementary pathways as a new system, the Ministry of Justice(Korea Immigration Service), the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Education will have to cooperate at the central government level. For this purpose, the Ministry of Justice(Korea Immigration Service), the Ministry of

Foreign Affairs, and the Ministry of Education should jointly sign a Memorandum of Cooperation(MOC) with UNHCR. The influx of refugee youth can also contribute to Korea's development if they receive a student visa from the Korean government and have the opportunity to receive higher education in various fields of study at universities and graduate schools. For such a plan, the central government should develop a long-term vision and plan. The central government of Korea can learn success stories of higher education through cooperation with UNHCR. In addition, UNHCR can provide Korea with information on refugee youth who need help from the international community and have the potential and qualification to contribute to Korean society. Through this, Korea can reduce trial and error when implementing Higher Education Opportunities for refugees.

(2) Addition of operating entities other than the government

Complementary pathways can increase the likelihood of successful refugee settlement in a community when community and private sponsorships are supported in addition to government-level financial and administrative support. Various pathways are needed for refugee youth to develop into international talents who can contribute to Korea and the country of origin. In other words, private institutions that can support the entry and integration of refugee students may include people with family relationships such as relatives, religious institutions such as churches, and organizations operating with financial support from the government. However, in addition to this, local governments or universities have an interest in fostering refugee talents that are appropriate in the local context and can contribute to the local economy.

Private sponsoring organizations or universities should be guaranteed to participate independently of the government in the process of Complementary Pathways. When private sponsoring organizations or universities provide admission fees and scholarships for the purpose of supporting the studies of refugee youth selected with qualifications, the central government's cooperation is required, such as issuing a student visa so that the refugee youth can enter the country.

In addition, at the local government level, a long-term vision and plan can be established so that refugee youth can enter and study in areas where the

number of local residents is decreasing or faced with difficulties in attracting Korean university students. To this end, local governments and local universities can establish cooperative relationships. It is necessary to also establish a cooperative relationship with the local immigration office to provide incentives for immigration policy such as permanent resident status so that refugee youth can continue to stay and work in the region after completing their studies in the region.

In order to successfully carry out the above purpose, it is necessary to secure support from the private sector and to form a national consensus. To this end, complementary pathways such as community sponsorship and private sponsorship should have a legal basis in provisions following Article 24(Resettlement Refugees) of the Refugee Act.

(3) Financial resources free of tax burden:

Fund for the development and integration of immigrants and refugees

First, the use of KOICA's funds to introduce complementary pathways can be considered. In addition, the use of university scholarships or private donations can be considered.

Second, No matter how well-meaning the purpose of the Complementary Pathways is, and even if it leads to positive economic and social impact nationally, if the creation of financial resources to implement the Complementary Pathways causes public antipathy, it will be difficult for Complementary Pathways to be introduced as a new system. This is because, in particular, it is difficult to fully secure financial resources for social security of the underprivileged class of Koreans in a situation where unemployment is increasing and the economy faces difficulty due to the prolonged COVID-19 pandemic. Therefore, it is not easy to secure financial resources to support higher education of refugee youth through tax paid by Koreans. As an alternative to the national tax paid by Koreans, the 'Fund for the Development and Integration of Immigrants and Refugees', which consists of various fees such as registration fees paid by foreigners residing in Korea for a long time, can be considered. According to Rahuimun(2021: 98), as of 2020, the financial resources of the "Fund for the Development and

Integration of Immigrants and Refugees” are over 100 million dollars.

4. Conclusion

This article analyzes the historical background and context in which the Complementary Pathways started, and presents the types and contents of Complementary Pathways. According to some criteria, complementary pathways may be classified in various ways. This article focused on the case of Japan, which is close to Korea. However, it is worth noting that other countries besides Japan are implementing higher education for refugees suitable for their own circumstances and conditions. In the case of South Korea, the resettlement refugee system has been operating on a pilot basis since 2015. In the future, it is necessary to promote the more effective growth of the current refugee resettlement regime and to enable refugee youth with qualifications to enter higher education in Korea to achieve a win-win situation for Korea and country of origin. Therefore, it is time for UNHCR, the Korean government, and the private sector to cooperate with each other so that the refugee higher education system can be newly introduced into Korea as complementary pathways.

References

- 라휘문. (2021). 이민통합기금의 설치요건과 방향(Requirements and Directions for Establishment of the Integrated Immigration Fund). *다문화와 평화 (Multiculturalism and Peace)*: 86-112.
- 이종수. (2009). 행정학 사전(public administration dictionary). 대영문화사.
- Caelesta, P., & Peter, S. (2008). Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands. *Administration & Society*: 335-357.
- Ellen, P. K. (2019). Conceptual and Definitional Issues in Forece Migration Research. *National Academics of Sciences, Committee on Population*: 1-12.
- Ian, V. H. (2021). Canada's private sponsorship model represents a complementary pathway for refugee resettlement. *Migratoin Information Source of Migration Policy Institute*: 1-10.
- Jane, M. (2011). Complementary Protection in International Refugee Law. Oxford Monographs International Law.
- Joanne, V. S. (2020). Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe?. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*: 136-152.
- Mahdy, A., Hannah, C., & Andrea, R. (2018). A comparison of community sponsorship and government-led resettlement of refugees in the UK. Universtiy College London(Development Planning Unit): 1-22.
- OECD & UNHCR. (2018). Safe Pathways for Refugees - OECD-UNHCR Study on third country solutions for refugees: family reunification, study programmes and labour mobility: 1-31.
- Oliver, B. (2021). Unsettling the boundaries between forced and voluntary migration. In Handbook on the Governance and Politics of Migration Edited by Emma Carmel, Katharina Lenner, and Regine Paul. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Periklis, K. (2018). The Syrian Refugee Crisis: Resettlement and Other Complementary Pathways of Admission to Third Countries as Part of the Response. *Nação e Defesa*: 134-163.

-
- Sarah, D. P., & Elizabeth, A. (2017). Pathways to educational success among refugees: Connecting locally and globally situated resources. *American Education Research Journal*: 1011-1047.
- Tamaram, W. (2020). The role of 'complementary pathways' in refugee protection. Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention. UNHCR: 1-47.
- UNHCR Data Portal. Ukraine Refugee Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- UNHCR. (2018). Global Trends: Forced Displacement in 2017.
- UNHCR. (2019). Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways.
- UNHCR. (2019a). Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries - Key Consideration.
- UNHCR. (2021). Comparative Analysis of EDUCATION AND LABOR MOBILITY COMPLEMENTARY PATHWAYS. UNHCR Regional Bureau for Aisa & the Pacific.
- UNHCR. (2022). GROW: growing solutions and funding for refugees. A joint initiative of the Divisions of International Protection and External Relations.
- Varjonen, S., Kinnunen, A., Paavola, J. M., Ramadan, F., Raunio, M., & Vilhunen, T. (2021). Student, Worker or Refugee? How complementary pathways for people in need of international protection work in practice. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities. Finnish Government: 1-126.
- WUSC, UNHCR, & UNESCO. (2020). Doubling our Impact - Third Country Higher Education Pathways for Refugees: 1-19.

난민의 유입·기여와 통합을 위한 정부와 유엔난민기구의 협력방안: 보충적 유입 경로 및 사회경제적 기여를 중심으로

차용호, 유엔난민고등판무관사무소(UNHCR) 선임정책연구관

초록

UNHCR과 국제사회는 재정착을 보완하기 위해 최근 제3국에서의 보충적 유입 경로 (complementary pathways)를 개발하여 시행하고 있다. 이 글은 보충적 유입 경로와 재정착의 관계를 알아보고, 보충적 유입 경로가 시행된 역사적 배경과 맥락을 분석한다. 보충적 유입 경로는 인도주의적 입국, 개인 후원, 인도주의적 비자, 가족 재결합, 제3국 노동 이주, 제3국 고등교육 이주(고등교육 기회의 제공) 등이다. 이 글은 난민 청년의 제3국 고등교육 이주를 중심으로 일본의 사례를 살펴보고, 한국에서 제3국 고등교육 이주(고등교육 기회의 제공)가 적용될 수 있는 대안을 모색한다.

1. 시작하기 전

2022년 2월 24일 우크라이나 전쟁이 발생한 지 이제 석 달을 넘어가고 있다. 우크라이나인들은 안전, 보호, 지원을 찾아 자국을 떠나고 있다. UNHCR의 Data Portal에 따르면, 5월 4일을 기준으로 5,707,967명의 우크라이나 난민이 이웃 국가로 이동한 것으로 추정하고 있다. 우크라이나 난민은 주변의 이웃 국가에 이동하여, 그 규모는 폴란드에 3,119,196명, 루마니아에 854,292명, 러시아에 714,713명, 헝가리에 545,311명, 몰도바에 450,797명, 슬로바키아에 388,282명 등이다. 유럽, 미국, 일본 등 전 세계에서는 우크라이나 전쟁에 높은 관심을 보이고, 우크라이나 난민의 사태를 지원하기 위해 노력하고 있다.

한국과 우크라이나가 처한 지정학적 환경은 쌍둥이처럼 매우 비슷하다. 한국은 유엔 사무총장을 배출한 나라이고, 과거에는 국제관계의 영향을 받아 1950년 한국전쟁이 발생했던 나라이고, 또한, 지금도 여전히 주변 국가와 국제관계로부터 영향을 받고 국제사회의 지지를 받아야 하는 국가이다. 한국 정부가 폴란드에 피신한 우크라이나 난민을 돕기 위해 150만 달러(약 18억 5천만 원)를 현금으로 지원했지만, 한국은 선진국가로서, 한국인은 리더십을 갖춘 국민인 점을 고려하여, 우크라이나 난민 등 국제사회의 문제에 대해 한국이 어떤 태도와 세계관을 가져야 하는지를 제시하고자 한다.

재정착과 보충적 유입 경로에 관한 3개년 전략에서는 보충적 유입 경로의 정의를 다음과 같이 두고 있다. 즉, 보충적 유입 경로는 난민에 대한 국제적 보호 요구가 충족되는 제3국에서 합법적 체류를 제공함으로써 재정착을 보충하는 난민을 위한 안전하고 관리된 방법이다(UNHCR, 2019: 7).

최근 국제사회는 난민 재정착의 규모를 확대하거나 보충적 유입 경로를 모색하는 방향으로 초점을 옮기고 있다. 보충적 유입 경로를 통한 난민 입국자 수는 최근 증가하고 있다. OECD et al.(2018: 22)에 따르면, 다음은 시리아, 이라크, 아프가니스탄, 에리트레아, 소말리아 등 5개 국가에서 살펴본 통계치이다. 교육 이주, 노동 이주, 가족 재결합을 통해 허가된 수가 재정착의 수보다 많다. 다만, 난민 자격 심사를 통해 부여된 난민의 수보다 적었다. OECD & UNHCR(2018: 15)에 따르면, 2017년 상기 5개 국가의 난민이 OECD 국가들로부터 받은 교육 이주의 규모는 54,200명에 달하였다.

UNHCR의 Refugee Population Statistics Database에 따르면, 전 세계적으로 강제 실항민의 수는 8,400만 명이고(2021년 중반 기준), 난민은 2,660만 명이고(2021년 중반 기준), 국내 실항민은 4,800만 명으로 추정한다(2020년 말 기준). 2020년에 예상된 전 세계 재정착 난민의 수요는 140만 명 이상에 달했지만, 2018년을 기준으로 UNHCR에 제출되어 제3국에 재정착된 난민은 55,680명에 불과했다(UNHCR, 2019: 11). 전 세계 난민의 1%만이 교육 시스템이 잘 갖춰진 국가에 재정착하고 있다(WUSC et al., 2020: 5; Sarah et al., 2017: 1012). 이와 같은 격차를 줄이기 위해 재정착 난민의 규모와 재정착 난민을 수용할 국가가 확대될 필요가 있다. 재정착과 보충적 유입 경로에 관한 3개년 전략에 따르면¹⁾, 2028년 말까지 50개의 재정착지 국가에서 100만 명의 재정착 난민이 혜택을 받고, 200만 명의 난민이 보충적 유입 경로의 혜택을 받는 등 총 300만 명의 난민이 제3국에 재정착할 것으로 기대하고 있다(UNHCR, 2019 : 10).

한국은 2015년부터 난민의 재정착은 시범적으로 시행되어 오고 있다. 재정착은 난민법 제24조에 법적 근거를 두고 있다. 제24조의 내용은 다음과 같다. 법무부장관은 재정착 희망 난민의 수용 여부와 규모 및 출신 지역 등 주요 사항에 관하여 「재한외국인 처우 기본법」 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 재정착 희망 난민의 국내 정착을 허가할 수 있다. 정착 허가는 난민인정으로 본다고 규정하고 있다.

재정착의 시행을 위해 난민법의 시행령 제12조에서는 다음과 같이 상세히 규정하고 있다. 법무부장관은 재정착 희망 난민의 국내 정착 허가를 위하여 필요하면 유엔난민기구로부터 재정착희망난민을 추천받을 수 있고, 법무부장관은 난민심사관 등을 현지에 파견하여 재정착 희망 난민이 국내 정착의 허가 요건을 갖추었는지를 조사하게 할 수 있다. 또한, 법무

1) 3개년 전략은 2019년에서 2021년까지의 로드맵이고, 2019년에서 2028년까지 제3국의 해결방안 개발을 위한 청사진이다. 3개년 전략을 통해 난민 글로벌 콤팩트의 목적이 달성되길 기대한다.

부장관은 재정착 희망 난민의 국내 정착을 허가하려는 경우에는 국내 정착의 허가 전에 건강검진 및 기초적응교육을 실시할 수 있고, 「출입국관리법」에 따른 입국허가 절차를 거쳐 재정착 희망 난민의 국내 정착을 허가한다.

한국에서 재정착 난민의 규모에 따르면, 2015년에서 2017년까지 1차 시범 기간에는 재정착 난민의 규모는 매년 30명이었고, 2018년에서 2019년까지 2차 시범 기간에는 재정착 난민의 규모는 매년 60명으로 소폭 증가하였다. 한국 정부는 아시아 지역에서의 난민 문제를 해결하고 국제사회의 책임 분담을 위해 말레이시아에 거주하는 미얀마인의 재정착을 지원하고, 국내에서 미얀마 커뮤니티의 형성과 적응을 돕고 있다. 2020년과 2021년 2년간의 코로나19로 인해 잠시 중단되었던 재정착 사업은 2022년에 재개될 것으로 기대된다.

앞으로 기존의 재정착 제도는 아시아 지역을 벗어난 다른 지역의 국가로 확대, 재정착 난민의 규모 증가뿐만 아니라, 특히 보충적 유입 경로 시행 및 보충적 유입 경로와 재정착의 조합이 고려될 것이 요구된다. 보충적 유입 경로의 시행과 조합을 통해 ‘도움을 받는 난민’이라는 기존 인식에서 ‘한국의 경제와 사회에 도움을 주는 난민’으로의 긍정적 인식 전환이 가능할 것이다.

보충적 유입 경로는 최근 개발되어 시행되고 있고, 지속 논의되는 발전과정에 있다 (UNHCR, 2021: 8). 보충적 유입 경로는 자격 기준을 갖춘 난민 또는 실향민이 합법적인 방법을 통해 제3국에 입국하여 거주할 수 있는 계기를 제공한다. UNHCR(Refugee labour mobility 2022. 3. 25)에 따르면, 보충적 유입 경로는 교육, 취업, 가족 재결합, 인도주의적 비자, 민간 후원 등의 방식으로 제3국에서 보호와 해결책을 구할 수 있는 추가적인 입국의 기회이다.

이 글에서는 난민의 보충적 유입 경로의 역사적 배경과 그 주요 내용을 분석하고, 한국에 적합한 시행을 제안하고자 한다. 즉 이 글은 UNHCR과 외국에서 최근 본격적으로 이루어지고 있는 난민의 보충적 유입 경로를 소개하고, 보충적 유입 경로라는 용어가 등장하게 된 역사적 맥락도 함께 고찰한다. 또한, 한국 정부와 사회가 이와 같은 세계적 추세를 주목하길 바라는 의도에서 발표를 하는 것이다. 발표자는 한국의 특수한 상황으로부터 시행을 고려할 수 있는 또는 한국인이 받아 들일만한 주제를 꺼내고자 한다.

2. 제3국에서 보충적 유입 경로

(1) 도입된 과정

2016년 난민과 이주민을 위한 뉴욕 선언에서 체약국가들은 보충적 유입 경로 (Complementary Pathways)를 모색하기로 약속했다. 보충적 유입 경로는 노동 또는 교육

의 기회로 이루어진다. 뉴욕 선언의 주요 내용에 따르면, 난민과 이민자는 유입 국가의 인구학적 추세, 노동력 부족에 대처하고 새로운 기술과 역동성을 추가하는데 도움이 될 수 있다(제46조). 보충적 유입 경로의 내용으로 가족 재결합을 위한 유연한 조치, 개별 난민을 위한 민간 후원, 민간 부문의 파트너십을 통한 난민의 노동 이주 기회, 장학금과 학생비자를 통한 난민의 교육 이주 기회를 고려할 것을 제안하고 있다(제79조).

뉴욕 선언의 부속서로서 포괄적인 난민 대응 체계의 14조에 따르면, 제3국이 고려할 사항이 아래와 같이 제시되고 있다. 민간 부문의 참여와 활동은 보완적 조치로서 장려됨으로써 재정착, 난민의 입국을 위한 보충적 유입 경로가 제공될 수 있거나 확대될 필요가 있다. 보충적 유입 경로는 노동 이주, 교육의 기회 등과 같은 예시로 이루어진다는 것을 거듭 확인하고 있다.

2016년 뉴욕 선언 이후 많은 수의 국가에서 보충적 유입 경로(Complementary Pathways)를 시행하고 있다. UNHCR에서 발행한 “Comparative Analysis of EDUCATION AND LABOR MOBILITY COMPLEMENTARY PATHWAYS”에 따르면, 주요 국가에서 도입·시행 중인 보충적 유입 경로는 다음과 같다. 호주의 경우 노동 이주, 캐나다의 경우 노동 이주와 교육 이주, 코스타리카의 경우 교육 이주, 프랑스의 경우 노동 이주와 교육 이주, 독일의 경우 교육 이주, 이탈리아의 경우 교육 이주, 일본의 경우 교육 이주, 리투아니아의 경우 교육 이주, 멕시코의 경우 교육 이주, 포르투갈의 경우 교육 이주, 스페인의 경우 교육 이주, 영국의 경우 노동 이주, 미국의 경우 교육 이주가 도입 시행되고 있다.

(2) 역사적 배경과 맥락

유럽 국가들은 난민이 입국하는 것을 막기 위해 다양한 장벽과 조치를 취하였음에도 불구하고, 난민은 유럽 국가라는 안전한 곳에 도달하기 위해 오히려 위험한 여행을 멈추지 않았다. 유럽 국가들은 시리아 난민의 재정착을 받아들이는 것에 대해 소극적인 자세로 꺼려하였다. 유럽 국가들은 국내법 하에 임시적 보호만을 제공하려 하였다(Joanne, 2020: 144). 또한, 재정착 및 난민과 이민 전반에 대해 정치적 긴장도 있었다. 전통적 이민 국가들은 기술을 가진 난민을 재정착시켜려 하였으며, 이것은 기존 재정착에 대한 접근방식의 차이를 만들었다(Varjonen et al., 2021: 24).

중앙정부는 이민자와 난민의 통합에 대해 시민권 접근을 채택하는 경향이 있으나, 지방정부는 지역 수준에서의 통합을 교육, 고용, 언어, 주택 등의 문제처럼 수용적 접근, 다시 말해, 지역 수준에서는 실용적 접근이 채택된다(Caelesta et al., 2008: 343). 국가적 차원과 정치적 노력에도 불구하고, 대중의 인식은 다수의 난민이 아직 지역사회에 통합되지 않았다고 여긴다. 유럽 국가는 시민권 교육에 초점을 맞추었고, 지역사회에 새로운 구성원으로서

난민의 통합 또는 동화에 중점을 두기 시작하였다. 이에 따라, 보충적 유입 경로의 도입과 활용은 교육, 고용 관련 기술, 언어 능력과 같은 요소를 우선시함으로써 지역 수준에서의 이와 같은 문제를 해결하고자 하고, 보충적 유입 경로를 통해 입국한 난민의 통합을 촉진하고자 하였다(Joanne, 2020: 143).

재정착에 대한 새로운 세계적 관심은 2016년 난민과 이주민을 위한 뉴욕 선언과 2018년 난민 글로벌 콤팩트와 같은 다자간 국제규범과 결합하였다. 또한, 유럽 국가들은 난민의 보호를 위해 재정착과 유사한 보충적 유입 경로 개발에 관심을 나타냈다(Joanne, 2020: 144). 다시 말해, 2016년 난민과 이주민을 위한 뉴욕 선언과 2018년 난민 글로벌 콤팩트는 이민 채널이 난민을 위해 사용될 수 있다는 아이디어를 확인했다. 정부는 재정착 이외의 다른 수단을 사용함으로써 국제적 보호가 필요한 사람을 받아들일 수 있다는 확고한 기반을 얻었다. 그때까지 유동적이었던 과정에 있었던 것에 '보충적 유입 경로'라는 제목이 주어졌다. UNHCR과 IOM이 공동으로 주관하는 CRISP(Sustainable Resettlement and Complementary Pathways Initiative)는 재정착과 보충적 유입 경로에 관한 3개년 전략에 명시된 계획을 실행하는데 도움이 되는 프로젝트를 건설하고 있다(Varjonen et al., 2021: 26). 보충적 유입 경로는 임시적 신분의 부여되거나, 임시적 보호를 제공하거나, 유학생 비자 또는 취업 비자 관련 자격에 따른 단기간 신분이 제공되고, 이를 통해 노동시장 접근 또는 교육의 기회와 같은 통합을 촉진하는 요소가 강조된다(Joanne, 2020: 144).

(3) 정의

2016년 난민과 이주민을 위한 뉴욕 선언 및 2018년 난민 글로벌 콤팩트는 보충적 유입 경로의 정의 조항을 두지 않고 있다. 다만, 난민의 보충적 유입 경로의 예시를 열거하고 있을 뿐이다.

2018년 난민 글로벌 콤팩트에서는 보충적 유입 경로가 재정착의 보완책이라고 그 성격을 적시하고 있다(III. Programme of action에서 B. Areas in need of support의 3.3 Complementary pathways for admission to third countries). 재정착은 난민의 삶을 변화시키는 경험이다(Mahdy, 2018). 이 점에서, 보충적 유입 경로와 재정착은 보호가 필요한 난민에 적용된다는 점에서 성격상 유사성이 있지만, 보충적 유입 경로는 재정착에 추가되는 것이며, 재정착을 대체하는 것이 아니다(UNHCR, 2019: 7; Periklis, 2018: 142). 즉 보충적 유입 경로는 난민을 받아들이는 국가들의 경제·사회적 부담과 정치적 비용을 낮추어 난민 보호에 관한 국제사회의 부담과 책임을 공유하려는 것이다.

보충적 유입 경로를 적용받는 대상자는 난민에만 한정되지 않는다. 2021년 UNHCR에서 수행한 비교 분석 보고서에 따르면, 보충적 유입 경로는 난민 또는 난민과 유사한 상황에

있는 사람을 포함하도록 설계되었거나 현재 포함하고 있다(UNHCR, 2021: 11). 2017년 UNHCR의 글로벌 동향: 강제 실항민 보고서에 따르면, 난민과 유사한 상황에 있는 사람이란 그 범주가 성질상 설명적 기술적인 것으로서, “출신 국가 또는 영토 밖에 있고, 난민과 유사한 보호 위험에 직면해 있지만, 실질적 또는 기타 이유로 난민 지위가 확인되지 않은 사람들의 그룹”을 의미한다(UNHCR, 2018: 61; Ellen, 2019: 3). 그러나, 국가들은 난민과 유사한 상황에 있는 사람을 제외한 상태에서 난민에게만 보충적 유입 경로를 제공하는 경우도 있다. 자격요건에 대한 이와 같은 제한은 비판을 받고 있다.

유사한 용어들이 사용되고 있으므로 이들과의 비교를 통해 보충적 유입 경로의 명확한 정의가 가능할 것이다. 우선, 보충적 보호(complementary protection)는 1951년 유엔 난민의 지위에 관한 협약의 체계 밖에서 적용되는 것이다. 난민 지위를 받을 자격이 없는 사람이지만 국제적 보호의 필요성이 있는 사람에 대해, 국가는 유럽인권협약 등 지역적 인권 조약 또는 일반적 인도주의적 원칙에 따라 보호 의무 제공을 설명할 때 사용한다(Varjonen et al., 2021: 23; Jane, 2011: 21). 따라서 보충적 보호는 보조적 보호(subsidiary protection)로 분류된다. 한국 정부는 실무에서 강제송환 금지의 원칙과 인도적 체류 허가가 보충적 보호로 활용한다.

반면에, 한국에서는 ‘대안적’ 난민 수용이 공식적인 정부 용어로 사용되고 있다. 한국어인 대안(代案)은 의미상 오해를 초래하기도 한다. 보충적 유입 경로에서 보충(Complementary)의 원래적 의미를 살펴볼 때, 한국 정부 또는 학계에서 주로 사용되는 ‘대안적 난민 수용’이 적절한 용어인지 의문시된다. 이종수(2009)에 따르면, 한국어의 의미로 보면, 대안(代案)은 어떤 방안에 대신할 수 있는 다른 안(案). 즉 대체(replace)할 수 있는 다른 방안을 말한다. 한국어에서 대안(代案)은 대체(replaced plan)라고 부르기도 하기 때문이다. 따라서 대안적 난민 수용은 보충적 유입 경로로 제대로도 된 의미로 불릴 필요가 있다. 더욱이, 한국의 난민법 제24조에는 수용(收容)이라는 용어를 사용하고 있다. 수용(收容)은 범죄자, 포로, 전염병 환자 등 사회적 위험으로부터 피하기 위해 일정한 장소 또는 시설에 집합시킨다는 수용(detention)의 부정적 의미를 내포하고 있다. 즉 수용(收容)이라는 용어가 난민에게 사용되는 것은 적절하지 않다.

(4) 유형

보충적 유입 경로(Complementary Pathways)는 난민을 지원하기 위해 국제사회의 책임 분담과 국제적 연대를 위한 것이다. 그러므로 그 시행을 위한 적극적 주체는 국가에 한정되는 것이 아니라, 난민들 자체, 민간 영역, NGOs, 대학교와 학계, 시민사회 단체 등으로 확대될 수 있다.

보충적 유입 경로의 유형은 인도주의적 입국, 개인 후원, 인도주의적 비자, 제3국 노동 이주, 제3국 고등교육 이주 등이다(UNHCR, 2019a: 8-11). 보충적 유입 경로의 각 유형은 난민의 이주를 위해 독립적으로 운영되는 체계이지만, 각 유형은 서로 조합하여 사용될 수 있다. 예를 들어 개인 후원 프로그램은 난민의 고등교육 이주와 조합되어 난민을 지원할 수 있다(Tamaram, 2020: 3). 또한, 난민에게 전문대학에 준하는 기술 교육 과정을 제공하기 위해 공동체 후원 프로그램이 조합될 여지도 있다(Joanne, 2020: 146).

또한, 인도주의적 입국과 비교하여, 교육 이주, 노동 이주에 의한 입국 유형은 인도주의적 비자가 아니다. 난민이 보호받아야 할 필요가 있음에도 처음 입국할 때 부여되는 신분은 난민 신분이 아니기 때문이다(Joanne, 2020: 146).

UNHCR(2019a)를 활용해, 보충적 유입 경로의 각 유형의 정의와 내용을 아래와 같이 제시한다. 첫째, 인도주의적 입국은 재정착과 유사하여 재정착과 많은 부분에서 특징을 공유하지만, 주로 특히 단기간에 많은 수의 난민을 보호하고 안전을 제공해야 할 대량 이주의 상황에서 국제적 보호가 필요한 사람들에게 정하여진 기간 동안 신속하고 간소화된 절차가 적용되어 제3국에서 효과적인 보호를 제공하는 프로그램이다. 인도주의적 입국은 개인에게 충분히 효과적이고 영구적인 해결을 제공하지 못할 수 있다. 다만, 개인은 재정착과 유사한 임시적 보호를 받는 지위와 보호 장치를 부여받을 수 있다. 인도주의적 입국은 다음과 같이 사용되었다. 1999년 코소보 난민에게 인도주의적 대피입국이 사용되어 효과적인 보호의 수단 및 국제사회의 부담 분담으로 활용되었다. 최근 시리아 난민 사태에서 독일, 오스트리아, 프랑스 등 국가에서 인도주의적 입국 프로그램을 사용하였다(UNHCR, 2019a: 8).

둘째, 개인 후원은 개인, 집단, 조직체가 난민의 입국과 통합을 위해 재정적, 정서적, 실질적 지원을 제공하는 프로그램이라고 정의할 수 있다. 다른 여러 경로를 통해 이미 입국한 난민을 지원하는 것과 달리, 개인 또는 공동체 후원은 난민의 입국을 위한 보충적 유입 경로의 수단으로 활용된다. 이 점에서 개인 또는 공동체 후원은 재정착에 대한 보완책으로서 난민의 입국과 거주를 후원하는 것이 허용되는 것이므로 일반적인 난민 지원과 차이가 있다. 개인 또는 공동체 후원의 대표적 사례는 캐나다에서 시행되고 있다. 캐나다의 개인 후원 프로그램은 정부가 지원하는 재정착에 추가하여 난민이 캐나다에 입국하는데 경로를 제공한다. 그 외에도 영국, 아르헨티나, 아일랜드는 기존의 재정착을 통해 입국한 난민의 통합을 위해 개인이 지원하고 있다. 2016년 글로벌 난민 후원 이니셔티브(the Global Refugee Sponsorship Initiative)가 발족되어 민간 후원에 관한 캐나다의 경험을 공유하고, 새로운 프로그램으로 발전할 수 있도록 지원하고 있다(UNHCR, 2019a: 8-9).

셋째, 인도주의적 비자는 국제적 보호가 필요한 개인이 제3국에 입국할 때 사용되고, 그 후 제3국에서 난민 신청의 기회가 부여될 수 있다. 이 점에서, 개인의 법적 지위가 제3국에 입국하기 전에 결정되는 인도주의적 입국은 인도주의적 비자와 다르다. 인도주의적 비자

는 다양한 상황에 조합되어 사용될 수 있다. 즉, 난민의 가족이 가족 재결합의 자격에 해당하지 않는 경우 이들을 위해 인도주의적 비자가 사용되어 입국이 촉진될 수 있다. 난민이 난민 자격을 신청한 첫 번째 국가에서 효과적인 보호를 받을 수 없는 취약한 상태에 있는 경우 인도주의적 비자가 사용될 수 있다. 또한, 인도주의적 비자는 그 자체로서 독립적으로 사용될 수 있고, 개인 후원, 교육 이주와 결합하여 사용될 수 있다. 프랑스, 이탈리아, 스위스는 국제적 보호가 필요한 사람들이 자국에 난민자격을 신청할 수 있도록 하기 위해 인도주의적 비자를 사용하고 있다(UNHCR, 2019a: 9)

넷째, 제3국 노동 이주는 난민이 제3국에 고용되어 입국하거나 거주할 수 있는 방법이고, 이를 통해 영구적 또는 임시적으로 거주할 권리가 부여될 수 있다. 제3국 노동 이주는 전통적인 이민 제도의 일부분으로서, 난민의 입국과 고용을 용이하게 하는 틀이다. 이를 통해, 난민은 독립적 삶과 적절한 생활 수준을 얻을 수 있는 기회를 가질 수 있다. 제3국은 난민들의 기술을 구축하는 것 외에도 부족한 노동력 또는 기술력을 얻을 수 있고, 분쟁 지역에서 지속 가능한 재건을 지원할 수 있는 장점이 있다. 예를 들어, TBB(Talent Beyond Boundaries)는 시민사회단체로서, 난민의 제3국 고용을 촉진하기 위해 UNHCR과 협력하여 온라인에서 재능등록부를 개발하였다. 또한, 캐나다와 호주의 이민당국은 자격을 갖춘 난민의 고용과 입국을 위해 이민정책과 이민제도의 틀 내에서 난민을 위한 노동 이주를 운영하고 있다(UNHCR, 2019a: 10-11)

다섯째, 제3국 고등교육 이주는 개인, 공동체, 기관이 제공하는 장학금을 기반으로 대학교에서 학업, 기술 훈련 프로그램을 제공하는 것이고, 학업과 기술 훈련 후 출신국가와 목적지 국가에서 경제 사회적으로 기여하기 위해 역량을 강화하는 것이다. 제3국 고등교육 이주는 Third Country Education Opportunities, educational pathways, education pathways 또는 study-based complementary pathways 등 여러 가지 용어로 불리고 있다(Varjonen et al., 2021). 이를 위해, 여행 증명서, 합법적 입국, 학업과 기술 훈련을 위한 거주가 보장될 필요가 있고, 졸업 후 영구적 거주와 지속적 학업 및 취업의 기회가 설계되어야 한다. 시민사회, 대학교, 정부는 맞춤형 교육과정을 개발하거나 장학금 프로그램을 조달하기 위해 협력할 수 있다. 난민 학생은 학업 도중 또는 학업을 마친 후 목적지 국가의 이민난민법 규정에 따라 난민 자격을 신청하거나 학업을 연장할 수 있다. 또한, 난민 학생은 학업을 마치거나 기술 훈련의 습득을 통해 임시적으로 또는 영구적으로 취업의 기회를 받을 수 있다. 대학교에서의 학업 또는 연구 외에도, 난민 학생은 기술 훈련의 과정을 통해 직업, 전문 분야에서 학업과 직장이 병행된 교육을 통해 자신의 기술력을 높일 수 있다(UNHCR, 2019a: 11).

2019년 11월 난민의 교육을 촉진하고 교육 기회를 제공하기 위해 UNHCR, 유네스코(UNESCO), WUSC(World University Service of Canada)는 파리에서 공동으로 모여, 입

학을 위한 보충적 유입 경로로서 교육 기회(Education Opportunities as Complementary Pathways for Admission)가 개최되었다. 난민이 제3국에서 교육을 받을 수 있는 기회를 위해 이해 관계자들이 참여한 것이다. 파리회의의 논의된 결과는 "Doubling Our Impact - Third Country Higher Education Pathways for Refugees"라는 보고서가 출간되었다. 파리회의를 계기로, "제3국 입학에 대한 보완적 경로로서의 교육에 관한 태스크포스"가 발족되었다(WUSC et al., 2020: 6-16). 이후, 이와 관련하여, 2022년 6월 15일에서 16일까지 이틀 동안 프랑스 파리에서 교육 이주에 관한 글로벌 실천 공동체(the Global Community of Practice on Education Pathways, CoP)가 온라인 회의 방식으로 개최될 계획이다. CoP는 교육 이주를 위한 글로벌 태스크포스(Global Task Force on Third Country Education Pathways, GTF)의 후원을 받아 개최된다. CoP는 2021년 10월에 발족되었고, 정부, 고등교육 기관, NGO, 난민 네트워크 등 다양한 이해 관계자들이 참여하고, 난민의 제3국 고등교육 이주에 관한 경험과 발전을 논의하고 있다.

일본 정부에서 실행 중인 시리아의 미래를 위한 일본 계획(JISR)은 난민 학생이 그 배우자와 자녀를 데려올 수 있도록 허가하고 있다. Tamaram(2020: 12)에 따르면, 제3국 고등교육 이주는 대학교의 장학금 또는 후원금 약속으로 지원될 수 있다. 난민을 위해 지원되는 영역은 입학금, 수업료, 숙박비용, 언어 교육, 문화적 통합을 위한 적응 교육 등으로 구성된다. 또한 난민이 학위 과정을 이수한 후 영주권을 취득하거나, 취업 또는 더 높은 수준의 추가적 학업 기회에 접근을 통해 거주를 신청할 수 있다(UNHCR, 2019a: 11).

3. 제3국 고등교육 이주의 외국 사례 : 일본

(1) 구분

제3국 고등교육 이주를 시행하는 사례는 다양한 기준으로 구분될 수 있다. 첫째, 정부의 재정이 사용되는 것과 민간 후원금이 활용되는 것으로 구분될 수 있다. Joanne(2020: 145)에 따르면, 공동체 후원과 개인 후원은 특히 캐나다, 이탈리아, 영국, 프랑스, 벨기에에서 두드러지고 있다. 이에 비해, 독일은 주 차원에서 민간 후원 제도를 운영하고 있지만, 연방 차원에서는 후원 제도를 운영하지 않는 점이 특이하다. 특히 캐나다는 정부 프로그램을 넘어서는 민간 후원 프로그램을 운영하는 대표적인 국가이고, 후원 프로그램을 운영하고 자 하는 국가들의 모델이 되고 있다.

둘째, 유학생 신분으로 선발되는 절차와 기준에 중점을 두어 학생비자가 발급되는 것과 인도주의적 프로그램에 중점을 두어 학생비자가 발급되는 것으로 구분될 수 있다.

셋째, Varjonen et al.(2021: 57)은 제3국 고등교육 이주의 5가지 핵심 기준으로 1) 안

전하고 규율되는 경로, 2) 난민을 위한, 3) 제3국에서 합법적 체류, 4) 국제적 보호의 충족, 5) 재정착에 추가적이고 국제보호레짐에 따른 난민보호를 대체하지 않을 것을 제시하고 있다. 제3국 고등교육 이주가 위 5가지 핵심 기준을 모두 충족하는 경우 포괄적 교육 기반 이주 경로 또는 포괄적 교육 기반 프로그램으로 구분하고, 반면에, 5가지 기준 중 어느 하나라도 충족하지 못하는 경우는 난민을 위한 학업 프로그램으로 구분하고 있다. 포괄적 교육 기반 이주 경로의 예는 이탈리아의 UNICORE, 리투아니아의 Middle East Scholars, 독일의 DAAD Leadership Programmes, 포르투갈의 Higher Education in Emergencies Scholarship Programmes, 일본의 Syrian Scholars Initiative가 제시되고 있다. 다음에서 이 글은 일본의 다양한 사례를 보다 상세히 분석 제시한다.

(2) 일본의 난민 고등교육 이주 사례

2016년 5월 26일 일본 정부는 G7 이세시마 정상회담에서 시리아 난민을 위한 제3국 고등교육 이주의 도입을 발표하였다. 일본 정부는 난민 문제를 비롯한 중동 문제의 근본적 원인을 해결하기 위해 단기적 관점에서 인도적 지원뿐만 아니라 장기적 관점에서 인적자원 개발을 지원하기로 결정하였다. 이를 위해, 국제협력기구(JICA)는 Team for Refugees and Community(J-TRaC)를 난민캠프에 파견하여 시리아 난민 학생이 유학생으로 일본에 입국할 수 있도록 계획을 마련하기로 했다. 또한, 이 계획은 시리아 난민을 수용하는 요르단, 레바논 등의 인접 국가의 경제발전과 사회안정을 함께 도모하는 것이기도 하다. Team for Refugees and Community(J-TRaC)는 국제협력기구(JICA)의 전문가와 자원봉사자로 구성되었다. Team for Refugees and Community(J-TRaC)는 시리아 난민 공동체를 위한 물 공급 계획 수립 프로젝트의 이름으로 파견되었다. 난민캠프, 요르단 및 레바논 등 수용 국가에서 시리아 난민의 인적자원 개발과 지역발전에 기여하고자 하였다. 2018년까지 총 50명의 시리아 난민 학생이 입학하는 것이 목표이었다.

일본의 경우는 정부의 재정이 사용되는 것과 민간 후원금이 활용되는 것으로 각각 병렬적으로 활용되고 있다. 다만, 인도주의적 프로그램에 중점을 두는 것보다 유학생 신분으로 입국하기 위한 절차와 기준이 강조되고 있는 것으로 판단된다. 일본 정부는 제3국 고등교육 이주에 대해 시리아인 난민에 대해 유학생 자격으로 입국을 허용하고, 다양한 기관이 시리아인 난민이 학생비자를 받아 입국할 수 있도록 관여하고 있다.

첫째, 문부과학성이 맡고 있는 국비 유학생 제도의 일부를 통해 시리아 난민이 입국하고 있다. 다만, 국비 유학생 제도는 시리아 난민일 것을 필수 요건으로 하지 않고 있다.

둘째, 국제협력기구(JICA)는 시리아의 미래를 위한 일본 계획(JISR)을 통해 시리아인 난민이 유학생 신분으로 입국하는 것을 허용하고 있다. 일본의 국제협력기구(JICA)는 일본 외무

성에 소속된 정부 기관으로서 개발도상국에 공적개발원조를 제공하는 임무를 맡고 있다. 일본의 국제협력기구(JICA)는 한국에 있는 한국국제협력단(KOICA)과 유사한 기능을 맡고 있다.

국제협력기구(JICA)의 제3국 고등교육 이주 사례는 다음과 같다. 2016년 5월 일본 정부는 시리아의 미래 재건에 기여할 시리아 난민들에게 교육 기회를 제공하기 위해 5년에 걸쳐 최대 150명의 시리아 난민을 학생 신분으로 받아들일겠다고 발표했다. 국제협력기구(JICA)는 UNHCR과 협력하여 시리아의 미래를 위한 일본 계획(JISR)을 수립하였다. 이 계획은 잠재력을 갖춘 젊은 시리아 난민이 석사 학위를 취득하기 위해 일본의 대학원에서 공부할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 5년 동안 성공적으로 시행한 후, 일본 정부는 이 계획을 지속하기로 결정하였다. 이 계획의 목적은 시리아의 재건과 평화 구축 활동을 할 능력 있는 시리아인을 육성하는 동시에 일본인과 일본사회에 대한 이해도를 높이고, 시리아와 일본 간의 상호 우호를 강화하기 위한 것이다.

시리아의 미래를 위한 일본 계획(JISR)은 영어로 진행되는 석사 과정이다. 2017년부터 2024년까지 매년 4월에서 5월 사이에 입학할 위한 신청 과정이 진행되고 있다. 이 계획이 적용되는 대상은 요르단 또는 레바논에 거주하는 시리아 난민이다. 신청인의 연령은 2022년 9월 1일을 기준으로 22세와 39세 사이이고, 난민으로 UHHCR에 등록되어 있거나 난민으로 알려져 있어야 한다. 신청인은 학력이 16년 이상에 상당하는 학사학위를 소지하고 있거나 학부의 최종 학년으로서 졸업예정증명서를 제시할 수 있어야 한다. 언어 능력에 대해서는 석사 과정을 마치기에 충분한 영어 능력이 요구되고, 일본학을 전공하려는 경우 적절한 수준의 일본어 능력이 필요하다. 신청자는 JISR의 목표를 이해해야 하고, 향후 시리아의 평화 구축과 재건에 기여하고, 시리아와 일본 간의 상호 우호를 강화할 강한 의지를 가지고 있어야 할 것이 요구된다. JISR에 참여하려는 학생은 대학에 입학하기 전에 도착후 오리엔테이션과 일본어 과정에 참여하기 위해 11월과 12월 사이에 일본에 입국하여야 한다. 일본 대학교에서 공부할 분야는 공학, 농업, 정보통신기술(ICT), 경영학, 사회과학(평화구축, 정치학, 행정학 등), 보건과학 등이 주요 연구 분야로 지정되었다.

셋째, 일본국제기독교대학재단(JICUF)은 2018년부터 시리아 장학생 계획(Syrian Scholars initiatives)을 통해 시리아 난민이 학생비자를 받아 일본에 입국할 수 있도록 지원하고 있다. 매년마다 시리아 청소년 2명은 영어와 일본어의 이중 언어로 교육과정을 제공하는 동경에 있는 국제기독교대학(ICU)에 입학하고, 학부를 마칠 수 있도록 입학금과 전액의 학비, 기숙사비, 생활비, 일본행 교통비, 건강보험료 등을 지원 받는다.

4. 한국에의 적용 방안

(1) 재정착 난민의 보완

한국 정부는 2015년부터 난민 재정착을 7년 동안 시범 사업으로 운영해 오고 있다. 현재까지의 시범 운영된 경험을 바탕으로 난민 재정착 제도가 성공적으로 보완되기 위해, 재정착의 혜택을 받는 난민의 발생지 국가의 수도 확대될 필요가 있다. 또한, 앞으로는 난민의 입국과 거주가 한국 경제와 사회에 도움을 제공함과 동시에 훗날 난민의 발생지 국가의 발전과 재건에 이바지할 수 있는 잠재력과 자격을 갖춘 난민 청년의 유입이 요구된다. '도움을 받는 난민'이라는 기존의 관점으로부터 '유입국의 경제와 사회 발전에 도움을 제공하고 이바지하는 난민'이라는 제도 운영의 방향이 새롭게 추가될 것이 요구된다. 이와 같은 방향 전환은 한국과 난민의 발생지 국가 모두에 Win-win이 될 수 있다.

난민 재정착 제도를 보완하기 위해, 한국 정부와 한국 사회는 영어 또는 한국어 등 일정 수준의 언어 구사력과 학력 등 자격요건을 갖춘 난민 청년이 한국의 대학교와 대학원에서 고등교육을 받을 수 있는 보충적 유입 경로를 마련할 것이 요구된다. 이 과정에서 난민 청년은 출신국 또는 국적에 따라 차별받지 않도록 하고, 성별에 의한 차별을 받지 않도록 배려할 필요가 있다. 보충적 유입 경로를 새로운 제도로 도입될 수 있도록 하기 위해, 중앙정부 차원에서 법무부(출입국외국인정책본부), 외교부, 교육부가 공동으로 협력해야 할 것이다. 이러한 목적을 위해 법무부(출입국외국인정책본부), 외교부, 교육부가 공동으로 UNHCR과 협력각서(MOC: Memorandum of Cooperation)를 체결할 것이 요구된다. 난민 청년이 한국 정부로부터 학생비자를 받아 입국하여 대학교와 대학원에서 다양한 전공 분야의 고등교육을 받을 기회를 가질 경우 난민 청년의 유입은 한국의 발전에도 이바지할 수 있다. 이와 같은 계획을 위해 중앙정부는 장기적 비전과 계획을 마련할 것이 요구된다. 한국의 중앙정부는 UNHCR과 협조 체계를 통해 고등교육의 성공사례를 습득할 수 있다. 또한, UNHCR은 국제사회로부터 도움이 필요하고 동시에 한국사회에 이바지할 잠재력과 자격요건을 갖춘 난민 청년에 관한 정보를 한국에 제공해 줄 수 있다. 이를 통해, 한국은 난민의 고등교육 이주가 시행될 때 시행착오를 줄일 수 있다.

(2) 정부 외, 운영 주체의 확장 및 추가

보충적 유입 경로는 정부 차원의 재정적 행정적 지원 외에도 공동체 후원과 개인 후원이 뒷받침될 때 지역사회에서 난민이 성공적으로 정착할 가능성이 보다 증가할 수 있다. 난민 청년이 한국과 출신지 국가에 이바지할 수 있는 국제적 인재로 발전할 수 있도록 하기 위해 다양한 경로가 필요하다. 즉 난민 학생의 입국과 통합을 지원할 수 있는 민간기관은 친인척 등 가족관계에 있는 사람, 교회 등 종교기관, 정부로부터 재정적 지원을 받아 운영되

는 조직이 있을 수 있다. 그러나 이 외에도, 지방자치단체 또는 대학교는 해당 지역의 실정에 적합하고 지역경제에 이바지 할 수 있는 난민 인재의 육성할 수 있는 이해관계를 가진다.

민간의 후원 단체 또는 대학교는 보충적 유입 경로에 정부와 별개로 독립적으로 참여할 수 있도록 보장되어야 한다. 민간의 후원 단체 또는 대학교는 자격요건을 갖춰 선발된 난민 청년의 학업을 지원할 목적으로 입학금과 장학금을 제공할 경우 난민 청년이 입국할 수 있도록 학생비자의 발급 등 중앙정부의 협력이 필요하다.

또한, 지방정부 차원에서는 지역 주민 수가 감소하거나 내국인 대학생 유치에 어려움을 겪고 있는 지역에서 난민 청년이 입학하여 학업을 수행할 수 있도록 장기적 비전과 계획을 수립할 수 있다. 이를 위해서 지방정부와 해당 지역의 대학교가 협력관계를 구축할 수 있을 것이다. 난민 청년이 지역에서 학업을 마친 후에도 해당 지역에서 취업을 이어갈 수 있도록 영주자격 등 이민정책적 차원의 인센티브를 제공할 수 있도록 지역 출입국외국인청과 협조관계를 구축할 필요가 있다.

위와 같은 목적을 성공적으로 수행하기 위해, 민간 영역으로부터 지지를 확보하고 국민적 공감대가 형성될 필요가 있다. 이를 위해, 공동체 후원과 개인 후원 등 보충적 유입 경로가 한국의 난민법 제24조(재정착 난민) 다음 조항에 법적 근거를 갖출 것이 요구된다.

(3) 국민의 조세부담이 없는 재원 마련: 이민자 및 난민의 개발과 통합을 위한 기금

우선, 보충적 유입 경로를 도입하기 위해 KOICA의 기금을 활용하는 방안을 고려될 수 있다. 또한, 대학교의 장학금 또는 민간의 후원금을 활용하는 방안이 고려될 수 있다.

다음으로, 보충적 유입 경로의 취지가 아무리 선의이더라도, 국가적으로 경제 사회적으로 좋은 영향력을 가져온다고 할지라도, 보충적 유입 경로를 실행하기 위한 재원 조성이 국민 반감을 초래한다면 보충적 유입 경로는 새로운 제도로써 도입되기가 어렵게 된다. 특히 코로나 19의 장기화로 인해 실업이 증가하고 경제가 어려운 상황에서 국민인 소외계층의 사회보장을 위한 재원 마련도 어려운 실정이기 때문이다. 따라서 한국인이 부담한 세금을 통해 난민 청년의 고등교육 지원하기 위한 재원 마련은 현실적인 어려움에 직면한다. 국민의 세금에 대한 대안으로서, 한국에 장기 거주하는 외국인이 부담하는 등록수수료 등 각종 수수료 등으로 구성된 '이민자 및 난민의 개발과 통합을 위한 기금'이 고려될 수 있다. 라휘문(2021: 98)에 따르면, 2020년을 기준으로 '이민자 및 난민의 개발과 통합을 위한 기금'의 재원 규모는 약 1,000억 원을 넘고 있다.

4. 마무리

이 글은 보충적 유입 경로가 시작된 역사적 배경과 맥락을 분석하고, 그 유형과 내용을 제시하고 있다. 다양한 기준에 따라, 보충적 유입 경로는 구분될 수 있다. 이 글은 한국과 가까이에 있는 일본의 사례를 중심으로 살펴 보았다. 그러나, 일본 외에도 여러 국가들이 자국의 상황과 여건에 맞는 난민의 고등교육을 실시하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 한국의 경우 2015년부터 재정착 난민제도가 시범적으로 운영되고 있다. 향후에 현재의 난민 재정착이 보다 효과적으로 성장할 수 있도록 촉진하고, 자격요건을 갖춘 난민 청년이 한국의 고등교육에 진학할 수 있도록 할 필요가 있다. 따라서 난민의 고등교육 제도가 보충적 유입 경로로서 한국에 새로이 도입될 수 있도록 UNHCR과 한국 정부, 민간 영역이 서로 협력이 필요한 시점이다.

〈참고 문헌〉

〈국내 문헌〉

- 라휘문. (2021). 이민통합기금의 설치요건과 방향(Requirements and Directions for Establishment of the Integrated Immigration Fund). *다문화와 평화(Multiculturalisma and Peace)*: 86-112.
- 이종수. (2009). 행정학 사전(public administration dictionary). 대영문화사.

〈국외 문헌〉

- Caelesta, P., & Peter, S. (2008). Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands. *Administration & Society*. 335-357.
- Ellen, P. K. (2019). Conceptual and Definitional Issues in Forece Migration Research. *National Academics of Sciences, Committee on Population*: 1-12.
- Ian, V. H. (2021). Canada's private sponsorship model represents a complementary pathway for refugee resettlement. *Migratoin Information Source of Migration Policy Institute*: 1-10.
- Jane, M. (2011). Complementary Protection in International Refugee Law. Oxford Monographs International Law.
- Joanne, V. S. (2020). Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe?. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*: 136-152.
- Mahdy, A., Hannah, C., & Andrea, R. (2018). A comparison of community sponsorship and government-led resettlement of refugees in the UK. Universtiy College London(Development Planning Unit): 1-22.
- OECD & UNHCR. (2018). Safe Pathways for Refugees - OECD-UNHCR Study on third country solutions for refugees: family reunification, study programmes and labour mobility: 1-31.

-
- Oliver, B. (2021). Unsettling the boundaries between forced and voluntary migration. In Handbook on the Governance and Politics of Migration Edited by Emma Carmel, Katharina Lenner, and Regine Paul. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Periklis, K. (2018). The Syrian Refugee Crisis: Resettlement and Other Complementary Pathways of Admission to Third Countries as Part of the Response. *Nação e Defesa*: 134-163.
- Sarah, D. P., & Elizabeth, A. (2017). Pathways to educational success among refugees: Connecting locally and globally situated resources. *American Education Research Journal*: 1011-1047.
- Tamaram, W. (2020). The role of 'complementary pathways' in refugee protection. Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention. UNHCR: 1-47.
- UNHCR Data Portal. Ukraine Refugee Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- UNHCR. (2018). Global Trends: Forced Displacement in 2017.
- UNHCR. (2019). Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways.
- UNHCR. (2019a). Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries - Key Consideration.
- UNHCR. (2021). Comparative Analysis of EDUCATION AND LABOR MOBILITY COMPLEMENTARY PATHWAYS. UNHCR Regional Bureau for Aisa & the Pacific.
- UNHCR. (2022). GROW: growing solutions and funding for refugees. A joint initiative of the Divisions of International Protection and External Relations.
- Varjonen, S., Kinnunen, A., Paavola, J. M., Ramadan, F., Raunio, M., & Vilhunen, T. (2021). Student, Worker or Refugee? How complementary pathways for people in need of international protection work in practice. Publications of the Government's

analysis, assessment and research activities. Finnish Government:
1-126.

WUSC, UNHCR, & UNESCO. (2020). Doubling our Impact - Third Country
Higher Education Pathways for Refugees: 1-19.

발제 2 Presentation 2

난민의 한국 사회 정착의 구조적 장벽

Structural Barriers in the Settling
down of Refugees in Korean Society

박상희 Sang-Hee Park

서울시립대 University of Seoul

Abstract

Structural Barriers in the Settling down of Refugees in Korean Society: Focusing on Ager & Strang`s conceptual framework for integration

Sang-Hee Park¹⁾

This study examines which causes positively or negatively influence refugees` settlement in Korean society, following the conceptual framework of Ager and Strang (2008) for integration. First, this paper analyzes the problems that hinder the integration of refugees in the domains of foundation (citizenship and rights), and markers and means (employment, housing, education, health). Next, this paper discusses the factors that need improvement for the promotion of refugee integration in the domains that mediate or connect the foundations and markers and means for successful integration. These are facilitators (language and cultural knowledge, safety and stability) and social connections (social bridges, social bonds, social links). Refugee law and policy, as well as related laws and policies, and qualitative researches using in-depth interviews with refugees and refugee activists were analyzed through literature review methods. This paper concludes by giving suggestions on refugee integration. It emphasizes that the keynotes of Korean government`s policy for refugee integration needs to be established through deliberation and discussion on Korean citizenship and refugee rights, and that the state, civil society and refugees need to participate in this process. Since the protection of refugee rights is fundamental, improvement of existing policies is required. This begins with the refugee application process, formal and substantive aspects of refugee rights, the possibility of obtaining permanent residence and naturalization, to employment, housing, education, health, family reunification, and organization of community. An integration program specialized for refugees is necessary, which include providing services including legal aid for the refugee application process, information necessary for refugee adaptation to society, and interpretation and translation, language education, employment support programs, vocational training, and higher education. As integration is a two-way process, this paper also emphasized the importance of local communities as well as refugees. This research aims to support refugees to become well integrated into Korean society so they could fully enjoy their rights and responsibilities as equal members of the community, live freely and independently, form harmonious relationships with people through mutual understanding and empathy, achieve their full potential and have a positive outlook for the future of themselves and community.

1) PhD in Sociology, Lecturer(University of Seoul), socialpark2019@gmail.com

난민의 한국 사회 정착의 구조적 장벽들:
Ager & Strang의 사회통합 분석틀을 중심으로²⁾

박상희³⁾

1. 머리말

2022년 5월. 필자가 원고를 쓰는 지금, 우크라이나에서 전쟁으로 인하여 수많은 사람이 생사의 갈림길에 서 있다. 북한에서는 코로나19 위기 상황으로 북한 주민들이 고통을 겪고 있다. 기후 위기는 우리가 언젠가 기후 난민이 될 수 있다는 가능성을 점점 더 확고하게 현실화하는 것 같다. 그리고 이것은 지구적 위기의 몇몇 사례에 불과하다. 이러한 거대한 비극 앞에서, 필자가 할 수 있는 것은 우선 사람들의 아픔과 슬픔에 공감하고 함께 하는 것이었다. 이러한 마음이 누군가에게 아주 작은 위로라도 될 수 있다는 믿음으로 이 글을 썼다.

이 글은 어떤 원인들이 난민의 한국 사회 정착에 어려움으로 작용하는지 살펴본다. 한국은 2012년에 난민법을 제정하고 2013년부터 시행했다. 아시아에서 난민법을 처음 제정했고 “인권 선진국”이라고 평가받기도 했다.⁴⁾ 그러나 10년이 흐른 지금, 세계가 직면한 거대한 비극 앞에서

2) 이 발표문은 수정과 보완 후 학회지에 투고될 예정입니다. 이 발표문은 완성본이 아니므로, 이 발표문의 인용을 삼가주시길 정중히 부탁드립니다.

3) 사회학 박사, 서울시립대 강사, socialpark2019@gmail.com

4) 난민, 비호신청자, 난민인정자, 난민신청자, 인도적체류자 등 용어를 정리한다(박상희, 2019a: 326, 328). **난민(refugees)**은 난민협약 제1조의 정의를 따라, “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자. 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”를 뜻한다. **비호신청자(asylum seeker)**란 자신의 국가를 떠나 다른 나라에 국제적 비호를 신청한 사람이다. 한국의 난민법 제2조 1항도 난민협약에 준하여 난민을 정의했다. 한국의 난민법 제2조 2항은 **난민인정을 신청한 사람(난민신청자)**와 **난민으로 인정된 사람(난민인정자)**를 사용한다. 이는 한국 정부에 비호를 신청하고, 한국 정부로부터 난민 인정을 받은 사람만을 난민으로 간주할 가능성이 있다. 그러나 난민은 난민의 사유가 발생한 순간부터 난민이다. 난민 지위에 대한 공식적인 인정을 받았기 때문에 난민인 것이 아니라, 난민이기 때문에 난민으로 인정받는 것이다(제1부 난민지위 인정기준 제1장 일반원칙 28. UNHCR, 2014: 9, UNHCR, 2019: 17). 따라서 이 글은 **난민의 법적지위인정을 신청한 사람과 난민의 법적지위를 인정받은 사람**으로 구분하여 사용한다. 다만 연구참여자가 난민신청자와 난민인정자를 사용하거나, 한국의 법률에 기재된 내용을 사용할 때에는 난민신청자와 난민인정자를 사용했다. **인도적 지위(humanitarian status)**란 난민협약의 정의에는 해당하지 않으나 생명이나 신체의 자유를 현저히 침해당할 합리적 근거가 있어 국제적 비호가 필요한 사람들의 지위이다. 한국 정부는 난민법 제2조 3항에 인도적 체류허가를 받은 사람(**인도적체류자**)로 법에 명시한다. 용어는 개념을 충실히 함축하여 뜻을 전달할 필요가 있다. 그런데 체류(滯留)라는 표현이 거주 일시성 및 정체(停滯)를 뜻하며, 다시 떠날 사람을 전제하여 부적합하다. 또 ‘비호’를 용어 정의에 포함할 필요가 있다. 따라서 이 글은 **인도적 비호의 법적 지위를 인정받은 사람**으로 사용한다. 다만 연구참여자가 인도적체류자를 사용하거나, 한국의 법률에 기재된 내용을 사용할 때에는 인도적체류자를 사용했다. **불법, 외국인** 용어는 각각 **미등록과 이주민**으로 사용한다. 불법이라는 용어는 이주민에 대한 편견과 혐오 등 부정적 인식을 주기에 비판을 받았기 때문이다. 예컨대, 2018년 11월 국가인권위원회는 인종차별철폐협약의 국내 이행 상황과 국가인권기구로서 의견을 작성하여 인종차별철폐위원회에 독립보고서를 제출하였다. 독립보고서에 따르면, “불법체류는 ‘미등록 체류 상태’이거나 ‘체류 기간 경과 상태’인 이주민에 대한 편견과 혐오 등 부정적 인식을 준다”고 지적한 바 있으며 ‘불법체류’ 용어 사용은 인종차별임을 명시했다(유엔 인종차별철폐협약 한국심의 대응 시민사회공동 사무국, 2018). 2018년 12월 유엔인종차별철폐위원회는 이 같은 표현이 인종차별이며 한국 정부에 대책을 촉구했다.

이러한 노력만으로 한국이 “인권선진국”이라 평가될 수는 없을 것이다. 코로나바이러스-19 팬데믹 시기, 2020년 공적마스크, 재난지원금의 차등적 지급과 제외, 2021년 서울시 경기도 등 일부 지방자치단체들의 “외국인노동자 코로나19 진단검사 의무화 행정명령” 등 제도적 차별, 2018년 제주 예멘 난민에 대한 반대 여론 등은 우리 사회가 난민과 이주민을 대하는 실제 모습이기도 하다. 이에 더하여, 고용 불안정, 거주 불안정, 체류 불안정 등 난민의 일상을 파고드는 어려움도 있다. 이러한 어려움은 난민법과 난민정책, 그리고 사람들의 난민에 대한 인식과 맞물려 있다.

이 글은 Ager & Strang (2008)의 통합 개념들을 따라, 어떤 요인들이 난민의 한국 사회 정착에 긍정적 혹은 부정적 영향을 주는지 살펴본다. Ager & Strang의 모델은 ‘개인 수준에서 이주민 통합 수준을 체계적으로 측정할 수 있는 모델로서 최근 들어 전 세계적으로 널리 활용’되는 것으로 평가된다(윤인진, 2019: 69). 필자는 개괄적인 수준에서 내용을 전달하는 데 초점을 두었고, 이에 대한 비판과 수정 보완을 통해 좋은 연구들과 정책들이 나오길 희망한다.

2. 이론적 배경 및 연구 방법

1) 개념들: 통합의 핵심 영역

Ager & Strang은 2008년 통합의 핵심 영역들을 규정하는 개념들을 고안했다(Ager & Strang, 2008: 166). 저자들은 ‘통합이 난민과 이주민들의 재정착을 위한 정책의 목적 그리고 공적 토론에 중요해졌지만, 통합 개념이 서로 다른 의미로 사용되어 일관된 정책 개발과 생산적인 공적 토론을 저해’한다는 문제의식에서 출발한다. 그들은 귀납적 방법론을 적용하여, 이론과 선행연구 및 현장 연구에 기반한 경험 자료 분석을 통해 ‘성공적인’ 통합을 위한 핵심 영역들(공통된 주제들)을 도출했다. 이 틀은 ‘통합 과정에 영향을 주는 정치적, 사회적, 경제적, 제도적 요인들을 종합적으로 보여주는 것이 아니라, 규범적 관점에서 통합의 핵심 요소 구성을 고려하기 위한 일관된 개념 구조를 제공하는 중간 범위 이론의 역할’을 한다(Ager & Strang, 2008:167).

Ager and Strang 개념들의 핵심 영역들은 4가지로 구분된다[그림1]. 표지와 수단(markers and means), 사회적 연결(social connection), 촉진 요소(facilitators), 토대(foundation)이다. 먼저, 표지와 수단은 성공적인 통합을 나타내는 지표들로 널리 제안되는, 공적 장(public arena)의 여러 주요 영역들에 대한 성취 및 접근, 즉, 공적인 결과물(public outcomes)을 강조한다(Ager and Strang, 2008: 169-170). 그중에서 고용, 주택, 교육, 건강이 핵심 영역이다. 주의할 것은 이 영역에서의 성취가 통합의 지표로 사용될 뿐 아니라 통합 달성을 지원하는 잠재적인 수단들로도 사용되는 것이다.

다음으로, 토대는 “시민권과 권리에 관한 가정과 실행”이다(Ager & Strang, 2008: 166, 173-177). Ager & Strang(2008: 173)은 ‘통합의 영역 중에서도 시민권과 권리를 이해하기가 어려운데, 그 이유는 사회에 따라 시민권 그리고 국민성(nationhood)에 대한 이해가 다르기 때문’이라고 지적한다. 예컨대, 국민 정체성은 통합 개념의 접근 방향과 시민권의 속인주의 혹은 속지주의 성격에도 영향을 준다. 시민권은 사회에 따라 다양한 방식으로 해석될 수 있다(ex. 종족 시민권, 다문화 시민권, etc.). 이러한 국민성과 시민권 개념은 난민의 권리와 의무에 관한 이해를 형성하기 때문에 중요하다.

성공적인 통합을 위해, ‘표지와 수단’ 그리고 ‘토대’를 매개 혹은 연결하는 요소들이 필요하다

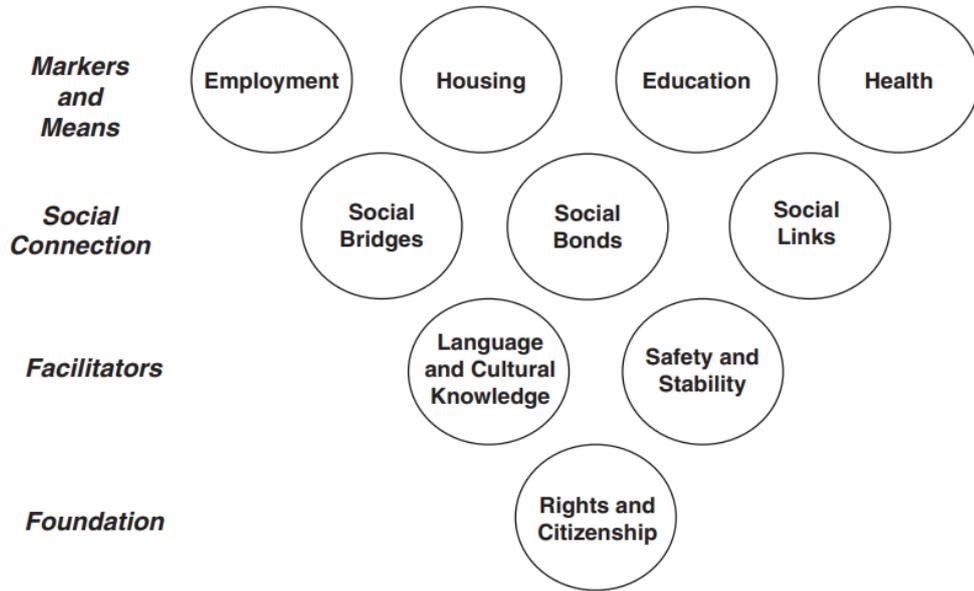
(Ager & Strang, 2008: 177). ‘사회적 연결’ 그리고 ‘촉진 요소’가 그 역할을 할 수 있다. 먼저, 사회적 연결은 지역 수준에서 통합 과정을 주도하는 역할을 한다. 통합은 “양방향의 변화 과정 (two-way process of change, ECRE 1999b; Ager & Strang, 2008: 177에서 재인용)”으로서 상호합의 과정이다. 그러므로 난민 그리고 난민이 정착한 공동체 구성원들 사이의 사회적 연결 수단을 고려할 필요가 있다.

다음으로, 촉진 요소(Facilitators)는 “통합의 ‘장벽(barriers)’을 제거하는 것”이다(Ager & Strang, 2008: 177, 181-182). ‘포섭’과 ‘배제’ 개념이 통합의 장벽을 제거하기 위한 정책과 관련된다. 이 개념들에 따르면, 효과적인 통합에 장벽으로 작용하는 요소들은 난민이 주류 사회에 경제적·사회적으로 참여하는 것을 제약하는데, 국가의 역할은 그 장벽을 없애고 통합이 실현되도록 하는 것이다. 앞서 개념들에서 다룬 장벽들 외에도 언어와 문화 지식, 그리고 안전과 안정성이 난민의 지역 통합을 촉진하거나 제약할 수 있는 하위영역들이다. ‘문헌 연구에서 언어와 문화 지식은 통합에 필수적 요소로 알려진 반면에, 안전과 안정성은 기존의 통합 정의와 지표에 관한 분석을 통해 두드러지진 않았지만 공동체 인터뷰에서 공통적으로 등장한 주제’이다(Ager & Strang, 2008). 사회통합의 영역들과 세부 지표는 [표1]에 정리했다.

한편, 각 영역의 이론적 토대를 찾아보면, 표지와 수단은 사회적 권리(social rights)에 기반하는 것으로 볼 수 있다(Ager & Strang, 2008: 169). 난민의 사회적 권리는 1951 제네바 협약에 명시되어 있다. Ager & Strang(2008)을 살펴보면, 사회적 연결은 사회 자본 이론을 활용했고, 토대는 시민권과 국민성(nationhood) 이론을 기초로 한다. 촉진 요소는 포섭과 배제 개념을 활용했고, 통합을 위해 주류 사회에서 경제적, 사회적 참여가 중요하다는 선행연구에 기초한다. 그런데 Ager & Strang(2008)의 개념들은 이론적 토대에 근거하지만, 영국 맥락에서 경험 자료들에 기반하여 도출된 것이기도 하다. 국가마다 경험의 차이가 존재하므로, 연구자는 이러한 차이를 반영하여 난민의 통합을 위한 개념들을 고안하고, 특히 지표를 사회적 맥락에 맞게 개발할 필요가 있다.

한국의 이주민 사회통합 연구로 설동훈(2010), 설동훈·김명아(2008)의 연구가 대표적이다. 학자들은 Ager & Strang(2008)의 개념들을 연구의 주요분석틀로 활용하여 이주민의 사회통합을 연구했다. 김혜순(2011)은 결혼이민자의 사회통합을, 이성순(2013)은 이주민 사회통합 정책을, 이성순(2018)은 결혼이민자 한부모 가족 사회통합정책을, 윤인진(2019)은 탈북민 사회통합을 연구했다. 유은정(Yoo, 2012)은 Ager & Strang의 연구를 참고하여 난민법과 통합정책을 연구한다. 유은정(Yoo, 2012)의 연구는 난민법 시행 이전에 수행된 연구로 난민사회통합을 위한 연구와 정책이 더 필요하다. 앞으로 한국 맥락에서 난민의 통합을 위한 연구와 자료들이 다수 축적되면, 한국에 적절한 통합을 위한 개념들도 고안되리라 기대한다. 이 연구는 Ager & Strang(2008)의 개념들을 적용하여 한국의 상황을 분석했다. 이 연구의 차별점은 Ager & Strang(2008)의 개념들에 ‘핵심 영역들의 상호작용’을 분석 범주로 명시화한 것이다. 이것은 Ager & Strang(2008)의 논의에 반영되어 있기에 새로운 관점이라기보다, 요인들의 상호작용을 통해 통합 저해 요인들이 악화되거나 해소되고 또는 통합의 새로운 장벽들이 발생하는 측면에 주목하기 위해, 필자가 분석틀에 추가했다.

A Conceptual Framework Defining Core Domains of Integration



[그림 1] 연구 분석틀: (Ager and Strang, 2008: 170)

<표 1> 연구분석틀: 통합의 영역과 지표

상위영역	하위영역	설명과 지표
토대	시민권과 권리	<ul style="list-style-type: none"> · 무엇이 통합이고 통합이 어떻게 측정될 수 있는지 공통의 이해를 위한 필수적 토대. 여러 사회의 시민권과 국민성(nationhood)에 관한 다양한 이해방식이 반영됨. 국민성과 시민권 개념은 난민의 권리와 의무에 관한 이해를 형성하기 때문에 중요. · 정부는 통합을 위한 효과적인 정책 개발을 위해 국적과 시민권, 난민에게 부여되는 권리에 대한 정책을 명확하게 설명할 필요가 있음. 난민의 권리는 예컨대 1차적 권리 (인간 존엄성, 평등, 문화 결정의 자유, 정의, 안전과 독립 등), 2차적 권리(시민권의 권리들, 가족 재결합, 입법과 정책에서의 평등 등). 이러한 권리는 그 자체로 통합을 정의하지 않으나, 통합에 대한 중요한 가정들의 기저를 이룸. · 통합을 위한 국가의 책임-사회의 모든 영역의 기여-난민의 책임 · 난민신청절차: 접근성, 기간, 심사의 형평성 등 / 난민신청자-인도적체류자-난민신청자의 권리의 형식적·실질적 측면: 권리의 법 명시 및 실행 가능성, 권리 실행을 위한 사회 서비스 지원(법적 조언, 복지혜택 안내·접근성) 등 /영주권 및 귀화 가능성
촉진 요소	언어 및 문화 지식	<ul style="list-style-type: none"> · 촉진 요소(Facilitators)는 “통합의 ‘장벽(barriers)’을 제거하는 것”. 효과적 통합에 장벽으로 작용하는 요소들은 난민이 주류 사회에 경제·사회적으로 참여하는 것을 제약. 국가의 역할은 그 장벽을 없애고 통합이 실현되도록 하는 것. 이 개념들의 다른 영역에서 다른 장벽들 외에 언어와 문화 지식, 그리고 안전과 안정성이 난민의 지역 통합을 촉진하거나 제약할 수 있는 하위영역들 · [언어] 주류 공동체의 언어를 말할 수 있는 것은 통합 과정에 중심, 언어는 사회통합, 경제 통합, 충분한 참여에 장벽 · 국가는 난민과 다른 이주민들의 언어로 번역된 자료 제공과 통역 서비스를 통해 주요 정보에 대한 장벽을 낮출 필요 · 언어 교육 필요 · [문화 지식] 통합에서 폭넓은 문화적 지식의 가치를 강조함. 양방향의 과정임. 국가 및 지역의 절차, 관습, 시설에 대한 난민의 지식 그리고 구성원들의 난민 상황 및 문화에 대한 지식을 포함. · 거주 지역에 대한 실용적인 정보, 난민들이 자신의 문화 공유·상호이해

		<p>· 촉진·통합된 공동체에 기여하는 것의 가치, 난민 공동체가 자신의 문화적 전통을 유지하는 것의 가치</p>
	안전과 안정감	<p>· 거주 지역의 불안전, 신체적 불안전, 언어적 학대, 위협 인식, 괴롭힘, 협박 등은 삶의 질 저하, 통합 저해</p> <p>· [공동체 안정성] 난민과 지역의 연속성이 통합의 촉진 요소 ex. 불안정한 주거 및 분산으로 인한 난민 정착의 불안정</p>
사회적 연결	사회적 결속	<p>· 사회적 연결은 지역 수준에서 통합 과정을 주도하는 역할.</p> <p>· 통합은 “양방향의 변화 과정”으로서 상호합의 과정. 난민 그리고 난민이 정착한 공동체 구성원들 사이의 사회적 연결 수단을 고려할 필요가 있음.</p> <p>· 집단 관계의 깊이와 질 ex. 갈등의 부재와 관용, 소속(가족과의 연결, 헌신적인 우정, 존중과 공유된 가치)</p> <p>· 사회적 결속, 사회적 가교, 사회적 연계 개념(Putnam 1993; Woolcock 1998)은 난민의 지역 통합의 맥락에 중요한 설명 제공</p> <p>사회적 결속</p> <p>· 가족과의 가까움(proximity to family)은 문화적 관행 공유 및 친밀한 관계 유지를 가능하게 하므로 중요, 이 연결은 ‘정착했다는 느낌’에 큰 부분 차지. ex. 결혼, 가족 재결합 등 가족 구성</p> <p>· 같은 종족 집단(like-ethnic groups)과의 연결은 효과적인 통합에 다양한 이점을 가짐. ex. 난민 공동체는 난민을 위한 목소리 제공, 난민 이슈 관련 전문지식 제공, 소외된 개인들의 연결 지점, 구성원의 필요에 유연하고 민감한 대응, 문화적·사회적 활동, 건강, 고용 창출</p>
	사회적 가교	<p>· 난민과 지역 공동체 구성원들 간 형성되는 관계망 ex. 매일 마주하는 사람들의 난민에 대한 친근감 또는 비우호적 태도</p> <p>· 다른 집단의 사람들과 편견 없이 동등하게 다양한 활동에 참여 ex. 운동, 대학 수업, 종교 예배, 정치 활동</p> <p>· 지역 공동체와의 사회적 연결은 안전 및 안정감과 연결되어 난민의 삶의 질 향상</p> <p>· 지역 구성원과의 집약적 관계는 공동체의 사회적, 경제적 이익과 연결 ex. 고용 기회 창출</p>
	사회적 연계	<p>· 사회적 연계는 개인과 국가의 구조들(예를 들어 정부 서비스)을 연결하는 것. 정책과 실행 차원에서 난민을 적절한 서비스에 연결하는 것은 통합 지원의 중요 임무.</p> <p>· 난민의 특수한 상황들(ex. 주위 환경과의 익숙함 부족, 언어 제약 등)이 장벽으로 이어지기에 정부의 역할에 더하여 난민과 공동체의 추가 노력 필요.</p>
표지와 수단	고용 ⁵⁾	<p>· 표지와 수단: 공적 장(public arena)의 주요 영역에 대한 성취와 접근. 즉, 공적인 결과물. 고용·주거·교육·건강이 핵심 영역</p> <p>· 취업은 경제적 통합의 핵심 지표 (경제적 독립, 미래 계획, 주류 사회(host society) 구성원 만남, 언어 향상 기회 제공, 자긍심 회복과 자립심 격려를 포함하여 다수의 관련 쟁점들에 영향을 주는 요인)</p> <p>· 고용의 제도적·실질적 어려움 ex. 이전의 경력·자격 인정의 어려움(경력·자격 인정 제도 여부 및 활용 가능성 등, 실제 고용에서 인정 여부 등 → 불안전 고용, 저숙련 노동), 일할 권리 제한</p> <p>· 취업 지원 프로그램 이용가능성 ex. 직업 훈련, 고등교육, 언어 교육 등</p>
	주거	<p>· 주거는 난민의 전반적인 신체적·감정적 웰빙과 ‘집에 있다는 편한 마음’을 갖는 것(feel ‘at home’)에 영향</p> <p>· 적절한 주거의 지표는 물리적 크기, 주거의 질과 시설, 임대 및 소유의 재정적 안정성을 포함</p> <p>· 주거의 사회적·문화적 영향도 중요: 관계의 연속성, 이웃과 지역의 중요성(배움의 기회 제공), 주거 환경과 관련된 안전과 안정성.</p>
	교육	<p>· 교육은 기술과 능력 향상을 가져와 고용으로 이어지며, 사람들이 더 건설적·활동적인 사회 구성원이 될 수 있도록 함.</p> <p>· 학교는 난민 아동과 난민 부모님에게 지역의 주류 공동체 구성원들과 관계를 맺는(contact) 가장 중요한 장소이고, 통합을 지지하는 관계 형성에 중요한 역할.</p> <p>· 학교의 효과적인 통합을 저해하는 장벽들: 주류 사회 언어 학습 지원 부족, 소외, 배제(따돌림, 인종주의, 친구 만드는 어려움 등), 학교 시스템에 대한 정보 부족</p>

	건강	· 건강은 새로운 사회에 적극적으로 참여하기 위한 중요한 자원: 건강 결과 지원, 건강 서비스에 대한 안정적인 접근은 중요한 국가 서비스에 대한 효과적인 참여를 나타냄. · 난민의 주류 의료 서비스로 통합을 저해하는 장벽들 유무. ex. 의사소통의 어려움, 이용 가능한 서비스에 대한 정보 부족 · 난민 건강관리체계의 주류화 및 난민의 특정 건강 위험에 대한 필요성 인식
상위영역들의 상호작용	하위영역들의 상호작용	· 통합 저해 요인들의 악화 혹은 해소 · 통합의 새로운 장벽들의 발생

* 주: Ager & Strang(2008)을 따라, 상위영역·하위영역·설명과 지표를 정리하되, 이성순(2013: 168) 및 윤인진(2019: 72)을 참고하여, 표의 형식을 정하고 설명과 지표의 일부를 보완. 필자가 영역들의 상호작용 카테고리 추가함.

2) 연구 방법 및 자료

이 연구는 주로 문헌조사방법을 활용하고, 심층면담 자료를 보조적으로 활용했다. 먼저, 난민법, 출입국관리법, 국적법, 재한외국인처우기본법, 국민기초생활법 등 관련 법안과 관련 정책들을 분석했다. 난민 관련 통계자료도 활용했다(난민인권센터, 2020b; 2020c; 2020d). 다음으로, 면담자료는 기존 연구 및 조사의 결과물로부터 수집할 수 있는 자료(ex. 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회, 2018; 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과, 2019)와 필자가 박사논문 작성을 위해 직접 수집한 심층 면담자료를 활용했다. 필자는 2006년부터 난민을 위한 활동과 연구를 해왔다. 이러한 현장성을 바탕으로 필자가 2018년 2월~9월까지 난민(16명)과 난민 활동가(11명)를 인터뷰한 자료와 신문기사 등 난민 통합과 관련된 중요한 사례들을 분석대상에 포함하였다. 본문에 사용한 이름은 모두 가명이다. 이 발표물의 작성을 위해 다년간 현장에서 활동해 온 난민 활동가로부터 자문을 받았다.

Ager & Strang는 질적 자료와 양적 자료에 기반하여 연구한 것에 비하면, 이 연구의 자료들은 부족한 측면이 있다. 난민법 제정 이후, 연구자와 활동가 및 개별 단체가 난민에 대한 심층면담과 설문조사 등을 진행했지만, 한국에 거주하는 난민에 대한 면밀한 실태조사가 진행되었다고 보기는 어렵다. 연구 목적뿐 아니라, 난민의 정착과 통합을 위한 적절한 정책을 수립하기 위해서 난민들의 삶과 의견을 파악할 수 있는 조사가 필요하다. 이것은 우리가 함께 풀어야 할 과제이기도 하다. 또한 한국 법무부 난민과(2020)의 「난민인정 심사·처우·체류지침」은 공개되지 않다가, 시민단체의 정보공개 청구 소송에서 법무부가 패소하면서 2022년 4월 14일 ‘난민신청자와 인도적체류자, 난민인정자의 체류·사범관리와 관련된 지침’만 일부 공개된 상태다(경향신문, 2022).

이러한 현실적 어려움이 있지만, 이 연구는 활용 가능한 범위에서 문헌자료, 기존 연구자료, 심층 면담, 전문가 자문 등을 활용하여 자료의 한계를 보완했다. 또한 Ager & Strang의 개념들은 여러 연구에서 사용되었으므로, 동일한 준거를 기준으로 다른 국가와 한국의 차이를 드러냄으로써 현상을 더 깊이 이해할 수 있다는 장점이 있다. 이에 더하여, 이 연구는 통합의 핵심 영역들을 구성하는 요소들이 상호작용하여 구성되는(established) 구조적 장벽들을 분석한다.

3. 한국의 난민 사회통합의 제도적·실질적 상황

5) employment는 고용과 취업으로 번역될 수 있음. 국어에서 고용은 雇用과 僱傭으로 사용되며, 여기서는 두 가지를 모두 의미함. 문맥에 따라 의미를 명확히 하기 위해 고용 및 취업을 사용함.

1) 토대: 시민권과 권리들

시민권과 권리들은 무엇이 통합이고 통합이 어떻게 측정될 수 있는지 공통의 이해를 위한 필수적 토대이다 (Ager & Strang, 2008: 173-177). 여러 사회의 시민권과 국민성(nationhood)에 관한 다양한 이해방식이 반영된다. 국민성과 시민권 개념은 난민의 권리와 의무에 관한 이해를 형성하기 때문에 중요하다. 정부는 통합을 위한 효과적인 정책 개발을 위해 국적과 시민권, 난민에게 부여되는 권리에 대한 정책을 명확하게 설명할 필요가 있다. 난민의 권리는 예컨대 1차적 권리 (인간 존엄성, 평등, 문화 결정의 자유, 정의, 안전과 독립 등), 2차적 권리(시민권의 권리들, 가족 재결합, 입법과 정책에서의 평등 등)가 있다. 난민의 통합에 국가의 책임이 매우 중요하지만, 성공적인 통합은 사회의 모든 영역들(예컨대, 공공기관, 공동체 및 종교 지도자들, 교육 시스템, 봉사 기관, 고용주와 노동조합 등)의 기여도 중요하며, 난민과 시민사회, 국가의 상호적이고 책임있는 관계의 수립이 요청된다. '난민들이 통합된 공동체에서 함께 살아가는 사람들과 같은 권리를 가졌다'는 '자격(entitlement)의 기초'는 '난민이 다른 사람들과 조화롭게 살아갈 수 있는 중요한 전제조건'이었다. 난민신청절차(접근성, 기간, 심사의 형평성 등), 난민신청자-인도적체류지위-난민인정자의 권리의 형식적·실질적 측면(권리의 법 명시 및 실행 가능성, 권리 실행을 위한 사회 서비스 지원<법적 조언, 복지혜택 안내-접근성> 등), 영주권 및 귀화 가능성 등에 관한 지표가 여기에 해당한다.

시민권은 범위, 깊이, 내용, 맥락이라는 4요소로 구성된다(Isin and Turner, 2002: 2-3; 포크, 2005: 11-25; 박상희, 2019a: 13). 범위는 포섭과 배제에 관한 것으로 누구를 구성원으로 받아들일지 결정하는 것이라면, 내용은 권리와 의무, 깊이는 정체성에 관한 것이다. 시민권의 4요소를 살펴보는 것은 매우 큰 연구 주제이므로, 여기서는 범위(포섭과 배제)를 중심으로 살펴본다.

원숙연(2008)은 이주민의 정책적 편입과 배제의 요소로 '혈통주의(자민족 중심주의), 부계혈통 중심의 가부장적 인식의 정책적 발현, 대상 집단이 갖는 도구적 효용성'을 든다(박상희, 2019a; 136-137; 박상희, 2019b; 165-167). 탈북민의 지위는 '1990년대 초반까지만 해도 자민족 중심주의와 도구적 효용성에 따라 적극적 포섭이었으나, 2000년대 들어 귀순 용사이자 영웅이라는 정치적 효용성은 상실'한다. 이주노동자, 결혼이주민의 차별적 지위, 해외동포들에 대한 선택적 개방성이 존재했고, 2000년대 이후 이주민에 대한 한국 시민권 체제의 변화는 한편으로 가족(혈연)을 기반으로 한 인정·확장 원리를 유지하는 동시에, 한국의 사회·경제적 필요에 따라 사안별 선택적·차별적 접근을 하는 일종의 신자유주의적 도구성 원리가 공통적으로 관찰된다(Yoon, 2012; Chang, 2012; Kim, 2007 etc.).

난민의 경우, 이러한 원리의 적용이나 확장 차원보다는 세계주의적(cosmopolitanism) 차원에서 접근할 수 있다(박상희, 2019a; 136-137; 박상희, 2019b; 165-167). "유럽의 국민국가 형성 과정에 난민 수용이 포함되었지만, 한국에서는 그 과정이 분절적이다(박상희, 2019a; 4-5; 박상희, 2019b; 165). 한국이 일제강점기와 분단, 한국전쟁을 거치며 디아스포라가 발생했지만, 1945년 광복 이후, 한국이 난민과 한민족 디아스포라를 반영하는 적극적인 정책을 추진했다고 보기는 어렵다. 한국에서 난민이 국제적으로 통용되는 공식적인 의미로 형성된 때는 1990년대 들어서다.' 1990년대 냉전 종식과 세계화 영향으로, 한국은 1991년에 유엔에 북한과 동시 가입하면서 국제인권레짐을 받아들이고, 1992년에 난민협약과 난민의정서에 비준하고 1993년에 관련 절차를 마련한다. 2012년에 난민법이 제정되고 이듬해 시행된다. 이러한 '한국 정부의 난민 협약·의정서 가입 및 난민법과 정책 마련은 한국이 세계주의 차원에서 난민을 받아들이고 난민과 함께 살아가기 위해 시민권 규범의 철학과 정치적 변화를 모색하는 것으로 해석할 수 있고, 이러한 한국의 세계주의는 인권 선진국가로 성장한다는 선진사회라는 징표로서의 도구적 효용성을 내포'했다는 주장도 있다(박상희, 2019: 137).

이러한 배경은 난민의 사회통합 정책에도 영향을 준다. 2021년 6월 세계난민의 날을 맞아,

인천에서 ‘우리나라 난민에 대한 사회통합 방안’을 주제로 포럼이 개최되었다(인천in, 2021). 기사에 따르면, 포럼의 주요 내용은 “난민의 사회통합 프로그램을 도입해야” 한다는 것이고, “난민에 대한 사회통합을 위해 현재 이민자 사회통합을 위해 시행하고 있는 조기적응 프로그램 및 사회통합프로그램을 난민에게도 제공”하고, “지방자치단체 차원의 ‘난민지원 조례 재정’ 등 관련 법제의 정비를 통해 재정지원 및 제도적 기반을 조성할 필요”가 있다고 지적했다. 즉 ‘중앙정부뿐 아니라, 지방의 행정업무’의 구체화 필요성도 강조한 것이다. 채보근 (재)한국이민재단 본부장은 발제를 통해 ‘우리나라는 이민자에 대한 사회통합정책을 위해 다양한 프로그램을 통해 수행하고 있으나, 난민신청자, 난민인정자 및 인도적체류자를 위한 별도의 사회통합정책은 없다. 여성가족부와 지방자치단체에서는 결혼이민자와 그 가족을 위한 정책을 시행하고 있으며, 법무부에서는 외국인등록을 필한 외국인을 위한 사회통합프로그램을 시행하고 있지만, 난민은 사회통합정책에서 소외’되었다고 평가했다. 한국에 적절한 난민 사회통합프로그램이 요청된다.

Ager & Strang이 통합 개념들을 연구했던 당시 2008년 영국의 정책은 통합을 “난민이 영국 사회의 구성원으로서 완전한 잠재력을 달성하고, 공동체에 기여하고, 그들이 다른 거주민들과 공유하는 권리와 책임을 충분히 행사할 수 있도록 자력화될 때 일어나는 과정(Home Office, 2005; Ager & Strang, 2008: 175에서 재인용)”으로 이해했다.⁶⁾ 시민권과 국민성(nationhood), 난민의 권리에 관한 숙고와 논의가 난민 통합에 관한 이해에 중요했다.

정부는 난민의 통합을 위해 난민의 권리를 명확히 하고 “통합을 위한 효과적인 정책 개발을 위해 국적과 시민권, 난민의 권리에 대한 정책을 명확하게 설명”할 필요가 있다(Ager & Strang, 2008: 175). 한국의 난민법에서 난민인정자·인도적체류자·난민신청자의 권리를 찾아볼 수 있으나, 여러 문제점이 지적되었다. 몇 가지만 적으면, 인도적체류자의 권리는 처우 조항(제39조)이 유일하며, 인도적 체류지위의 한계와 보충적 보호지위 신설의 필요성도 지속적으로 지적되었다(김세진, 2019). 또 난민 아동의 출생등록제도의 미비 등도 문제다(김진, 2019). 난민의 영주권 취득 및 귀화와 관련하여, 난민협약 제34조에 따르면, 체약국은 난민의 동화 및 귀화를 가능한 용이하게 할 의무가 있으나, “생계유지요건, 거주기간요건 등 엄격한 심사와 접수 및 처리과정의 지연” 등으로 “난민협약에서 명시한 난민의 동화 및 사회통합에 관한 체약국으로서 의무를 다하지 못한 현실”이다(전수연, 2018: 31). 2017년 국적법이 개정되어 “국적취득을 위한 일반 귀화 신청을 위해 영주자격을 먼저 취득할 것을 요하는 이른바 “영주권전치주의”가 신설되었으나, 그 대상에 ‘난민인정자’만 포함하고 ‘인도적체류자’를 제외하여 인도적체류자는 귀화신청이 불가능”한 것도 문제다(전수연, 2019: 99). 뒤에서 더 정확하게 살펴보겠지만, 교육, 주거, 고용, 건강 등에서 정책 미비, 정보 접근의 어려움 등이 지적되고 있다. 몇몇 영역에서 난민의 권리가 국내법에 명시되지 않았고, 난민의 권리가 국내법에 명시되어 있어도 권리를 향유할 수 있는 절차가 제대로 마련되지 않았으며, 절차가 마련되었더라도 정보 부족, 접근의 어려움 등으로 인해 권리를 실현할 수 없었다.

난민인정신청절차의 접근성 부족과 기간 장기화, 심사의 형평성 문제도 지적되었다. 여러 쟁점 중 몇 가지만 논하면, 난민은 출입국항에서 난민의 법적 지위를 신청할 수 있으나(난민법 6조), 한국 정부의 ‘회부, 불회부’ 심사, 즉 난민의 법적 지위 신청을 받아들일지 심사로 인하여, 난민

6) In the UK, [...] policy now reflects an understanding of integration

as the process that takes place when refugees are empowered to achieve their full potential as members of British society, to contribute to the community, and become fully able to exercise the rights and responsibilities that they share with other residents (Home Office 2005) [emphasis added] (Ager & Strang, 2008: 175)

들은 장기간 송환대기실에 구금되거나 공항의 탑승구에 머물렀다(난민지원네트워크·대한변호사협회, 2016; 박상희, 2019a: 144). 또 난민심사 관련하여, 최근에 심각했던 사례로는 법무부의 난민심사 과정에서 “아랍권 다수의 난민면접조서가 심각하게 조작된” 사건이 있었다(난민인권센터, 2020a).⁷⁾ 이에 대해 2019년 7월 법무부(2019)는 “공정하고 합리적인 난민심사제도를 적극 추진하겠습니다”라는 설명자료를 통해, “담당자에 대해 감찰조사 후 중앙징계위원회에 중징계를 요구”했고 “충실하고 전문적인 난민심사 기반을 마련”하고, “오류 없이 정확한 난민통역 체계를 구축”하겠다고 설명했다. 법무부는 “난민인권네트워크와의 협의과정을 거쳐 2020년 2월 피해자 피해회복 조치로서 “신속심사가 지시되었던 2015년 9월부터 난민면접 녹음·녹화를 전면 실시하는 조치를 시행한 2018년 7월 전까지 아랍어로 난민심사가 진행된 난민신청자 전원에게 다시 난민신청의 기회를 부여하는” 내용의 재심사 방침을 시행(난민인권센터, 2020a)”했다. 법무부(2019)는 2019년 10월까지 “난민신청자에게 충분한 진술기회를 부여하고, 난민심사에 필수적인 질문이 누락되지 않도록 난민심사 매뉴얼을 제작하여 충실하고 체계적인 난민면접을 수행”하겠다고 밝혔다.

난민심사 과정에서 이와 같은 일이 발생한 원인은 물론 일차적으로 난민심사의 문제점에 있겠지만, 법적 조언이나 사회복지서비스 등 난민의 권리 실행을 위한 사회 서비스의 미비에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 서비스들이 적시에 충분히 제공되었더라면 2015년 9월부터 2018년 7월까지 약 3년 동안 난민면접조서가 조작·왜곡되는 일을 방지할 수 있었기 때문이다. 예컨대, 난민이 난민심사 과정에 필요한 법적 조언을 받을 수 있는 절차가 마련되었는지, 난민이 심사과정에서 난민으로 법적 지위를 인정받으려면 심사과정에 집중할 필요가 있는데 이를 지지해줄 사회복지서비스가 마련되었는지, 또 이러한 절차들이 난민들에게 충분히 안내되고 난민들이 이 서비스들에 접근할 수 있는지도 검토할 필요가 있다.

‘난민의 통합에 국가의 책임이 매우 중요하지만, 성공적인 통합은 사회의 모든 영역들(예컨대, 공공기관, 공동체 및 종교 지도자들, 교육 시스템, 봉사 기관, 고용주와 노동조합 등)의 기여(Ager & Strang, 2008)’가 중요하다. 즉, 난민과 시민사회, 국가의 상호적이고 책임있는 관계의 수립(Ager & Strang, 2008)이 요청되는 것이다. 그러니까 한국 사회 적응에는 난민의 책임도 중요하데, 이것이 난민에게만 일방향적으로 맡겨진 것이 아니라 난민들이 한국 사회에 잘 적응할 수 있도록 시민사회와 국가의 책임이 필요하다는 뜻이다. Ager & Strang(2008: 176)의 경험 연구에 따르면, ‘난민들이 통합된 공동체에서 함께 살아가는 사람들과 같은 권리를 가졌다’는 ‘자격(entitlement)의 기초’는 ‘난민이 다른 사람들과 조화롭게 살아갈 수 있는 중요한 전제조건’이었다. 또 ‘동등한 권리가 사람들이 난민을 쳐다보는 시선에도 영향을 줬다. 동등한 권리가 없으면, 존중도 덜하다.’

한국에 거주하는 난민들의 심층면담에서, 치카, 그레이스, 자우버만, 매튜, 샤리프, 조셉, 나딘, 사다르, 이레네, 마이클, 에이비는 “난민은 인간”이라고 말하고, “한국인들이 난민을 동등한 인간으로 대해야 한다고 주장”했다(박상희, 2019a: 254-257). 난민들은 “권리를 가진 인간 주체들”로서 인권을 주장했다. ‘난민법이 정하는 난민의 권리의 적용 범위가 명확치 않고 실행방안이 미

7) 부연하면, 이 사건에 대해 “서울행정법원과 서울고등법원은 두 차례의 판결을 통해 “난민면접이 형해화 될 정도로 졸속으로 이루어진” 사실을 확인하였고, 이러한 난민면접을 기초로 하여 내린 난민불인정결정은 “중대한 절차적 하자가 있다”고 판단”했다(난민인권센터, 2020a). “난민인권센터는 재단법인 동천과 2018년 7월 국가인권위원회에 진경을 제기”했고, “피해자 증언대회”도 개최되었고, 대한변호사협회는 “법무부를 방문해 서울출입국과 외국인청에서 난민 면접조서를 허위로 작성한 사건에 대한 진상조사 및 재발방지 의견서”를 제출했다. 이러한 각고의 활동이 이어진 결과, 피해자 회복조치를 시작할 수 있었다.

비하니, 이를 명확히 하고 정부가 난민인정과정과 정착에 필요한 서비스를 제공하라'고 주장한다. '난민은 인간으로서 존엄하다. 그러니 인간다운 대우를 하라. "때리거나 욕하지 말라." "무시하고 하대하지 마라" 인간으로서 기초적인 삶(basic life)을 유지할 수 있도록 생존 수단을 박탈하지 말아달라. 정착에 필요한 안정적인 거주지와 일자리, 한국어 교육을 비롯해 교육에 접근할 수 있는 기회를 달라고 주장한다.'

"당신이 스스로 존중받길 원하는 것처럼 다른 사람도 인간으로서 존중받을 자격이 있다(나딘; 박상희, 2019a: 256-257)

권리 제약이 일상생활에서 드러나는 측면은 그 자체로 중요한 연구 주제이고 광범위하다. 소략하게 다음의 장과 절에서 통합의 핵심 영역이라고 간주되는 기준들에 한정하여 살펴본다.

2) 표지와 수단: 고용, 주거, 교육, 건강

표지와 수단은 공적 장(public arena)의 주요 영역에 대한 성취와 접근으로 고용·주거·교육·건강이 핵심 영역이다(Ager and Strang, 2008).

(1) 고용

취업은 경제적 통합의 핵심 지표로 간주되고, "경제적 독립, 미래 계획, 주류 사회(host society) 구성원 만남, 언어 향상 기회 제공, 자긍심 회복과 자립심 격려를 포함하여 다수의 관련 쟁점들에 영향을 주는 요인"이다 (Africa Educational Trust 1998; Bloch 1999; Tomlinson and Egan 2002; Ager and Strang, 2008: 170에서 재인용). '난민이 이전의 경력과 자격을 인정받기 어려운데, 많은 난민들이 경력·자격 관련 증빙서류 제출에 어려움을 겪고, 제출하더라도 고용주가 인정하지 않을 수 있기 때문'이다(ECRE 1999b; Ager and Strang, 2008: 170에서 재인용). 그 결과, '불완전 고용(under-employment, 저숙련 노동)을 노동 시장에서 경험'한다. Ager & Strang(2008)은 '난민의 성공적인 재정착은 난민이 새로운 사회에 "있을 곳(a place)"을 찾게 하는 프로그램에 달려있고, 언어 교육, 직업 훈련, 고등교육 등을 통해 난민의 기술과 자격을 새로운 상황에 사용할 수 있도록 바꾸고(Duke et al., 1999; Ager & Strang, 2008: 171에서 재인용), 고용가능성을 촉진할 필요가 있다고 지적'한다. 이는 "난민 개인과 가족뿐 아니라 난민이 정착한 공동체에도 이익"으로 돌아온다.

한국에서 고용은 1) 난민 취업의 제도적·실질적 어려움과 2) 취업 지원 프로그램 이용가능성을 중심으로 살펴본다.

1) 난민 취업의 제도적·실질적 어려움을 이해하기 위해, "일할 권리 제한"부터 살펴본다. 이것은 권리의 박탈과 한정 뿐 아니라, 권리가 있더라도 권리의 실현을 어렵게 하는 사회구조적 요인들과 관련된다. "일할 권리 제한"은 난민의 체류자격별로 차이가 있다. 난민인정절차에 따라 난민신청자는 G-1 비자를 받으며 체류기간은 3개월 혹은 6개월 단위로 갱신한다. 난민은 난민의 법적 인정을 신청한 후, 6개월 동안 일할 권리를 박탈당한다. 난민의 생존은 이때부터 어려움에 봉착한다. 난민은 급하게 한국으로 피난하여 돈을 가지고 오지 못했을 수도 있고, 송금받기 어려울 수 있고, 한국의 물가를 감당할 만큼 돈이 충분하지 않을 수도 있다.

한국에서 6개월 동안 일을 하지 않고 어떻게 살아갈 수 있을까? 한국 정부는 생계비를 지원한다고 하지만(난민법 40조), 생계비 규모와 지급 조건의 한계가 있다. 경향신문(2022) 보도에 따르면, 월 40만원 수준이고, 2019년 기준 전체 난민신청자 1만5452명의 4%인 609명이 받았다. 또 영종도에 있는 출입국외국인지원센터("난민지원센터")에 난민신청자가 입소할 수 있다고 하지만, 센터의 예산과 규모에 한계가 있다. 난민인권센터(2020c)가 2020년 법무부에 정보공개

청구한 자료에 따르면, “2019년 영종도 출입국외국인지원센터에 84명이 입소했고, 96명이 퇴소”했다. 참고로, 2019년 대한민국에 비호를 신청한 사람은 15,452명이다(난민인권센터, 2020d).

일할 권리가 박탈된 6개월 기간 내에 법무부는 제한적으로 일할 권리를 허가할 수 있지만, “청장 등이 특히 인도적인 배려(임산부, 장애인 등 부양자)가 필요하다고 인정하는 경우 예외적으로 취업허가”가 가능한 것이다(법무부 난민과, 2020: 77). 6개월이 지나면, 난민은 일할 수 있으나, 종사 가능한 직종은 단순노무직으로 제한된다(법무부 난민과, 2020). 이처럼 직종이 단순노무직으로 제한된 상태이니, 만약 난민심사기간이 장기화된다면, 난민신청자의 고용은 저숙련 노동과 불완전 고용으로 고착화될 가능성이 높아진다. 참고로, 2019년 1차 심사 결정이 가장 오래 걸린 기간은 46개월이었다(난민인권센터, 2020b). 재신청의 경우, 외국인 등록증도 없고, 일할 권리가 박탈된 상태에서 3개월마다 여권이나 출국명령서, 체류연장 거부 결정통지서에 도장을 받는 등의 “출국기한 유예”를 받는다.

한가지 주목할 것은 체류자격의 불안정성에 기인한 “미등록 가능성”이다. 먼저, 난민은 난민의 법적지위인정 신청단계에서 G-1 비자를 받고 6개월간 일할 권리가 박탈된 상태이니, 생존의 위협에 놓인다. 앞서 말했듯이, 정부의 생계비 지원이나 일할 권리 허가는 제한적이어서, 많은 난민신청자가 말 그대로 “먹고 살아갈” 방법이 없는 것이다. 그런데 일을 하게 되면 이것은 법을 어긴 것으로 간주되어, 경우에 따라 범칙금이 부과되고(통고처분) 구금되어(보호조치) 강제송환의 위기에 내몰릴 수 있다. 즉, 법·정책 상 난민신청자이지만 동시에 미등록 이주민으로 간주되는 결과를 낳는 것이다. 다음으로, 체류자격의 불안정성에 기인한 “미등록 가능성”은 “체류기간의 준수 여부”에도 있다. 예를 들어, 난민심사가 진행되는 가운데 난민이 기한 내 체류자격을 연장하지 못하여 “체류기간 초과자”가 되면, 경우에 따라, 통고처분(범칙금 부과)을 받고, 체류허가 혹은 출국명령을 받거나, 보호(구금)명령을 받는다. 보호(구금)명령은 난민인정 심사가 끝날 때까지 강제퇴거명령의 집행을 유예하는 것이므로, 보호소(수용시설)에 구금된 형태로 강제송환의 위기에 내몰리는 것으로 볼 수 있다. 앞서, 난민신청자가 일할 권리가 박탈된 상태에서 일했을 때 보호조치가 되는 경우는 바로 “체류기간 또는 출국유예기간 초과 후”, 즉, 미등록상태일 때이다(법무부 난민과, 2020: 84).

이와 같은 상황을 고려하면, 난민신청자는 6개월간 일할 권리가 박탈되고, 일할 권리가 있어도 직종이 단순노무직으로 제한되는데 그 기간이 장기화될 가능성이 높으니 난민신청자의 고용은 저숙련 노동과 불완전 고용으로 고착화되어 갈 수 있다. 이에 더해, 난민신청자는 체류하는 동안 체류자격에 기인한 “미등록 가능성”을 떠안고 있다.

난민인정심사 후, 난민의 법적지위인정을 신청한 사람이 인도적 체류지위(G-1-6)를 정부로부터 인정받으면, 취업할 수 있으나 직종은 단순노무직으로 한정된다(법무부 난민과, 2020: 91). “전문직은 해당 법령에 따른 요건 충족 시 취업 가능”하다고 되어있으나, 사실상 요건을 갖추기가 어렵다. 그 원인 몇 가지를 보면, ‘난민법 제39조 “법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다”는 규정이 인도적체류자 처우 관련 유일한 조항인 것, 취업하려면 체류자격 외 활동허가를 받아야 하는 것, 체류기한이 1년이어서 연장해야 하고 “고용계약기간이 최대 1년 혹은 1년 미만”만 가능한 것, 학력인정 및 자격인정 절차 및 시스템 부재를 비롯한 다양한 요인들’이 있다(김영아·김연주, 2019). 따라서 인도적 비호의 법적 지위를 인정받은 사람의 고용도 저숙련 노동과 불완전 고용으로 고착화되는 구조로 볼 수 있다.

난민신청자가 난민의 법적 지위(F-2)를 인정받으면, 종사 가능한 직종의 폭은 넓어진다. 난민 인정자는 “출입국관리법 시행령 제23조제2항에 따라 체류자격 구분에 따른 취업활동의 제한을

받지 않”는다(법무부 난민과, 2020: 98). 그러나 난민은 출신 국가에서 고등교육을 받고, 영어, 프랑스어 등 여러 언어를 구사하고, 전문직에 종사했어도, 한국에서 실질적으로 난민이 원하는 직종에 종사하기가 어려운 현실이다(박상희, 2019a: 151). 여러 원인 중에서 1) **경력·자격 인정의 어려움**, 2) **고용 지원 프로그램, 직업 훈련, 고등교육, 언어 또는 업무 기술 향상을 위한 정책 부족**을 들 수 있다. ‘난민법 제35조, 제36조에 따르면, 난민의 학력인정, 자격인정 조항이 있으나, 시행규칙 등 세부사항이 마련되었다고 보기 어렵다. 증명서를 가져오는 협조와 학력과 자격을 인정할 수 있는 정확한 시스템 마련되지 않은 현실’이다(변수현, 2018: 82-83). 2) **고용 지원 프로그램, 직업 훈련, 고등교육, 언어 또는 업무 기술 향상을 위한 정책 부족**은 다음과 같다. ‘난민법에 직업훈련과 추천절차가 명시되어 있지만(난민법 제30조제2항, 난민법시행령 제15조, 난민법시행규칙 제14조), 재정착 난민을 제외하고 취업정보제공, 취업관련 통번역 서비스 제공, 직업능력개발훈련 등과 같은 지원을 받지 못했다. 또한 난민인정자는 고용노동부·한국산업인력공단·지자체가 운영하는 외국인 대상 취업서비스에 포함되나 제공하는 서비스에 매력을 느끼지 못했다(변수현, 2018: 79-81; 김영아·김연주, 2019: 91).

법무부의 사회통합프로그램이 있고, 난민도 이 프로그램을 이용할 수 있다. 그러나 이 프로그램은 난민의 사회통합을 위해 전문화한 것으로 평가하기는 어렵다. 이 프로그램은 “재한외국인이 한국 사회 구성원으로서 살아가는 데 필요한 기본소양을 함양하는 기회를 제공하는 것”으로 ‘한국어와 한국문화, 한국사회 이해’를 배울 수 있다(법무부 홈페이지, 2022; 법무부 사회통합정보망, 2022). 참여대상자는 법무부 홈페이지에 “국적, 영주 등 체류자격을 취득하려는 재한외국인, 국적취득 후 3년 이내인 사람”으로 안내되었다. 물론 이전과 비교했을 때, 난민이 이 프로그램을 통해 한국어와 한국문화를 배울 수 있으니 진일보한 것은 분명하다. 그러나 난민의 사회통합을 위한 프로그램이 마련되었다고 보기 어려우므로, 난민의 상황을 고려한 고용 지원 프로그램과 직업 훈련, 고등교육, 업무 기술 향상을 위한 정책 등이 마련될 필요가 있다. 또한 정책에 난민의 접근성을 높이기 위한 구체적인 방안도 포함할 필요가 있다. 심층면담에서 난민들은 이렇게 말한다(박상희, 2019a: 146, 151). ‘사회통합 프로그램을 통해 한국어를 배우려고 해도 언어 교육 프로그램이 개설된 시간은 근무 시간이기도 하다(꼬아웅)’. 그래서 난민은 “생존을 위해 일을 해야 하는 상황”과 “교육” 사이에서 양자택일하는 상황에 놓인다. “한국어를 할 줄 알아야, 공장일이 아닌 다른 일을 할 수 있을 텐데, 생존해야 하니, 우선 공장에서 일한다. 공장일이란 게 시간을 따로 빼서 한국어 공부를 할 수 있는 여건이 안 된다(조셉).” 모두스는 생산직에 종사하다 난민이 많아지자 해고됐다, 그 뒤로 일을 찾을 수 없다.

“계약이 없다면, 자우버만은 전공과 경력을 살려 엔지니어링 사업을 하고 싶다. 치카는 아동의류나 핸드백, 중고차 수출 사업을 하고 싶다. 나딘은 독립적이고 싶다, 커피숍을 운영하고 싶다. 샤리프는 대학에서 학생을 가르치고 싶고, 난민을 위한 비정부기구를 설립하고 싶다. 샤리프는 예전보다 일자리 찾는 게 어려워져, 구직이 한국생활의 “장애물들” 중 하나라고 말한다. 샤리프는 ‘그래도 박사 학위가 있고, 교수였고, 교회 연출도 있어서, 국제적으로 알려진 사람이라 단체에서 이주민과 난민을 지원하는 일(월급 120만원)을 찾게 된 건데, 다른 사람들은 어렵다.’(박상희, 2019a: 146)”.

(2) 주거

주거는 난민의 전반적인 신체적·감정적 웰빙과 ‘집에 있다는 편한 마음’을 갖는 것(feel ‘at home’)에 영향을 준다(Glover et al. 2001; Dutch Refugee Council/ECRE 2001; Ager and Strang, 2008: 171에서 재인용). 적절한 주거의 지표는 물리적 크기, 주거의 질과 시설, 임대 그리고 소유의 재정적 안정성을 포함한다. 주거의

사회적·문화적 영향도 중요하다. 지역 주민들과 난민들은 지역에 정착하는 것과 관련된 관계의 연속성을 소중하게 생각했고, 이웃과 지역은 공동체의 기존 구성원으로부터 배울 기회를 제공하는 데에도 중요하다. 또 주거 환경의 안전과 안정성 문제(ex. 우범 지역)도 연관된다.

난민의 주거는 난민의 체류자격에 따라 구분하여 살펴본다(박상희, 2019a: 154-155). 난민신청자는 앞서 보았듯이 영종도 출입국외국인지원센터(난민지원센터)에서 얼마간 거주할 수 있으나 예산과 규모가 제한되어 있다. 또한 영종도 출입국외국인지원센터(난민지원센터)는 인천국제공항 인근으로 접근성도 낮고, 난민의 법적지위인정을 신청한 사람의 이동의 자유를 제약한다는 문제도 제기된 바 있다. 분석들의 “사회적 연결”을 고려해도 영종도 난민지원센터는 통합을 어렵게 하는 측면도 있다. 많은 난민들이 난민신청단계에서부터 주거 불안정성을 경험한다. 난민의 법적 지위인정을 신청한 사람은 머물 곳을 찾지 못해, 노숙하거나, 한 집에 여러 명이 거주하거나, 고시원이나 사우나, 게스트하우스에서 지내기도 했다. NGOs나 공동체의 지원을 받은 사례도 있다. 이러한 주거 불안정성은 앞서 말했던 일할 권리 박탈과도 연결되어 있다. 일할 수 없으니 돈이 없고 안전하게 머물 곳을 찾기 어려운 것이다.

난민신청자가 ‘인도적 체류허가’를 받으면, 사회보장제도의 보호를 받아 안전하게 머물 곳을 찾을 수 있을까? ‘현행 사회보장제도의 상당 부분은 당사자가 ‘기초생활수급자’ 및 ‘차상위계층’일 때 적용을 받을 수 있다. 그러나 국민기초생활보장법 제5조 제2항 외국인에 대한 특례 조항은 난민인정자를 수급권자로 규정하지만, 인도적체류자를 배제했다(박정형·조주연, 2019: 76). 따라서 인도적체류자는 주거급여뿐 아니라 생계급여·교육급여·의료급여 대상이 아니다.’ 한편, 인도적 체류자는 긴급복지지원제도의 적용을 받을 수 있으나 박정형·조주연(2019)의 모니터링 연구에 참여한 사람들은 이 사실을 알지 못했다. 인도적체류자의 주거 불안정성은 체류자격의 불안정성에 기인한 “미등록 가능성”으로 이어지기도 한다. 인도적체류자가 체류기간연장허가를 위한 신청서에 허위 주소지를 기재했다는 이유로 형사기소되었으나, 1심 판결과 항소심에서 모두 무죄판결을 받은 사례가 있다(대전지방법원 제3형사부 판결, 대전지방법원 천안지원 판결).

난민의 법적지위를 인정받은 사람은 1) 주거급여 제도 2) 노숙인 지원제도 3) 공공임대주택정책 4) 전월세 대출지원 등 한국의 저소득 및 취약계층의 주거권 보장을 위한 정책의 혜택을 받을 수 있을까? 정신영·권영실(2018: 52-53)의 2018년 연구에 따르면, ‘난민은 주거급여법상 중위소득의 43%라는 소득인정액 요건을 갖춘 난민인정자의 경우 주거급여를 받을 수 있고, 긴급복지지원법에 따르는 긴급지원대상자에 해당하지만, 노숙인 지원제도는 외국인에게 적용되지 않았다. 난민은 공공임대주택과 전월세 대출 지원 대상자이나, 주민등록의 부재 등의 이유로’ 현실적으로 제도를 이용할 수 없었다. 최근 난민의 공공임대주택 입주자격 관련 난민의 사회보장을 위한 기획소송이 있었고, 승소한 바 있다(권영실, 2022). 난민의 주거 안정성을 위한 매우 기념비적인 소송이고, 권영실 변호사님께서 토론시간에 자세하게 알려주실 예정이다.

난민 주거의 임대 및 소유의 재정적 안정성을 위한 방안을 더욱 적극적으로 고려할 필요가 있다. 심층면담에서 나딘과 꼬아웅은 난민의 법적지위를 인정받은 사람인데 전세 비용은 비싸서 낼 수가 없다(박상희, 2019a: 155). 꼬아웅은 대출을 받으려 했지만, ‘난민인정자’는 대출을 받기 어려웠다. 나딘은 월세로 사는데, 보증금 천만 원을 마련하기 어려워 자비(自費)와 비정부기금의 모금으로 충당했다. 그런데 보증금은 계속 상승한다. 월세도 상승하는 추세다. 올리비아는 ‘임대인이 흑인에게는 집을 임대하려고 하지 않기 때문에, 흑인이면 집을 구하기 더 어렵다’고 말한다. “이레네는 귀화하여 국적을 취득하고, 임대 주공아파트에 살 수 있게 되었다. 국적 취득이 안 되면, ‘월세로 살아야 한다. 임대아파트 임대료는 월세보다는 낫다. 그리고 아파트에 살아보니, 빌라보다는 살기가 편하다.’ (박상희, 2019a: 155).

난민을 위한 적절한 주거의 지표(물리적 크기, 주거의 질과 시설)와 정책을 마련할 필요가 있다. 이에 대한 구체적인 논의를 위해 난민신청자와 인도적 체류자, 난민인정자의 주거 실태를 파악해도 좋겠다. 또한 난민의 주거에 대한 사람들의 인식 개선도 필요하다. 나딘은 이렇게 말한다(박상희, 2019a: 160) “나딘의 집은 보증금 1000만원에 월세 60만원을 내고, 방이 3개다. 나딘과 파트너, 아이 둘과 함께 산다. 그런데 사람들은 ‘본국에서 집도 갖지 못했을 텐데,’ 난민에게 이 집이 과분하다 생각한다.” 이러한 부정적인 편견, 곧, ‘난민은 ‘가난하고 불쌍하다’, 그러니 그렇게 사는 게 맞다.’는 편견이 직접·간접 차별로 이어지지 않도록 주의할 필요가 있다.

이처럼 난민이 해마다 월세와 전세를 걱정하고, 주거비에 맞춰 이사 다녀야 한다면, 이웃과 긍정적인 관계를 맺고 그 관계를 유지하며 지역에 정착하기란 매우 어려울 것이다. 이 글은 “주거가 난민의 전반적인 신체적·감정적 웰빙 그리고 ‘집에 있다는 편한 마음’을 갖는 것(feel ‘at home’)에 영향을 줄 뿐 아니라 지역 사회 정착을 위한 중요 요소”임을 재차 강조한다.

(3) 교육

교육은 사람들의 기술과 능력 함양을 가져와 고용으로 이어지며, 사람들이 더 건설적이고 활동적인 사회 구성원이 될 수 있도록 한다(Ager & Strang, 2008). 난민 아동, 그리고 많은 경우, 난민 부모님에게 학교는 지역의 주류 공동체 구성원들과 관계를 맺는(contact) 가장 중요한 장소이고, 통합을 지지하는 관계 형성에 중요한 역할을 한다. 그러나 학교에서 효과적인 통합을 향한 다수의 장벽들이 있다. 난민 아동의 교육 경험은 주류 사회 언어 학습에 대한 지원 부족, 소외, 배제(따돌림, 인종주의, 친구 만드는 어려움 등)의 영향을 받는다. 학교 시스템에 대한 정보 부족도 제약요인이다.

한국의 사례는 성인 난민과 난민 아동으로 나누어 살펴본다. **먼저, 성인 난민의 교육권은 1) 체계적인 교육 프로그램, 2) 교육 접근성의 형식적·실질적 측면(권리 유무 및 권리의 실행 차원)을 중심으로 살펴본다.** 성인 난민을 위한 체계적인 교육 프로그램은 부족하다고 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이, 법무부의 사회통합 프로그램이 있어도 언어와 문화교육 등에 치중되었을 뿐, 난민의 통합을 위해 전문화된 교육 프로그램이라 평가하기 어렵다. 다문화센터, 글로벌센터 등에서 한국어교육을 수강할 수 있으나, 프로그램이 주로 결혼이주여성에 특화되어 있고 접근성 문제 등이 제기되었다(이유민, 2018: 12). 영종도 출입국외국인지원센터(난민지원센터)의 기초생활 프로그램은 한국어, 기초생활 교육 등을 제공하나, 입소자 대상이다. 난민지원센터의 규모, 예산, 접근성, 이동의 자유 제약 등은 앞서 언급한 바 있다.

난민의 통합을 위해 전문화된 난민 교육 프로그램을 마련하고, 난민법에 명시된 직업훈련과 추천절차가 실행될 필요가 있다. 또 이에 대한 접근성·이용가능성을 높일 필요가 있다. ‘교육 프로그램 이용’과 ‘생존을 위해 노동해야하는 상황’이 상충하지 않도록 조정하고, 난민의 이전 경력·자격을 인정하여 난민이 자신의 교육 필요에 알맞은 교육과정에 진입할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

교육 접근성의 형식적·실질적 측면을 살펴본다. 먼저, 형식적 차원에서, 난민이 대학교와 대학원 진학 시, 비자와 지참 등 구체화로 접근성이 다소 높아진 것은 최근의 일이다. 난민의 법적 지위를 신청한 사람은 G-1-5 비자를 발급받는데, 체류자격을 유학생 비자(D-2)로 변경할 수 없어 대학 및 대학원 입학이 불가능했으나, 2019년 초 장기 체류의 경우 반드시 유학생 비자가 필요한 것은 아니어서, 대학 결정에 따라 대학입학이 가능한 선례가 있다(박상희, 2019a: 156-158)⁸⁾. 인도적 비호의 법적 지위를 인정받은 사람(인도적체류자)은 G-1-6 비자를 받는데, 법무부는 2018년 3월부터 비자 변경 없이 대학이나 대학원에 갈 수 있도록 “외국인유학생사증

발급 및 체류관리 지침”을 변경했다. 그전에는 유학생 비자 변경과 체류자격외 활동허가가 필요했다(어필, 2018).⁹⁾ 난민의 법적 지위를 인정받는 사람은 F-2 비자를 받는데, 대학 진학이 가능하다.

그러나 교육받을 권리가 있다고 하더라도 실질적으로 권리의 실행이 어려운 경우들이 있다. 난민이 한국에서 요구하는 경력과 자격을 갖기 위해, 대학이나 대학원에 진학하고 싶어도 입학자격을 갖추기 어려울 수 있다. 입학할 준비할 수 있는 물리적 시간과 등록금, 생활비 등 경제력도 고민이다. 대학교나 대학원을 ‘가고 싶고, 공부하고, 배우고 싶다.’ 그러나 한국어를 배울 여유도 없고 등록금 마련도 어렵다(꼬아웅, 사다르, 조셉; 박상희, 2019a: 158).

난민 아동의 교육권을 살펴본다(박상희, 2019a: 156-157). ‘아이들은 아동의 권리에 따라 체류 자격에 관계없이 의무교육을 받을 수 있으며, 난민법 제33조와 제43조도 교육의 보장을 명시한다. 따라서 “난민신청자, 난민인정자, 인도적체류자’의 자녀나 당사자가 미성년자라면 국민과 동일한 수준의 초등학교 및 중학교 교육을 받을 수 있다.” 사회보장제도의 지원이 필요할 경우, 난민인정자는 교육급여를 받을 수 있다. 그러나 인도적체류자는 ‘국민기초생활보장법에 해당되지 않으니 영유아보육료, 가정양육수당, 아동 수당 지급 대상에서 배제되어 어린이집 및 유치원 이용 등 교육 기관 이용에 어려움’을 경험한다(김영아 김연주, 2019: 76).

Ager & Strang이 지적하듯, “학교가 난민 아동과 난민 부모님에게 지역의 주류 공동체 구성원들과 관계를 맺는(contact) 가장 중요한 장소이고, 통합을 지지하는 관계 형성에 중요한 역할”인 것을 생각하면, 난민 아동의 교육권 보장은 난민의 정착에 매우 중요하다. 그러나 몇 가지 학교의 효과적인 통합을 저해하는 장벽들이 있다.

먼저, **학교 시스템에 대한 정보**가 부족한 측면이 있다. 난민 아동이 학교에 입학할 수 있지만, 입학 통지가 안 되어서, 난민들이 직접 학교와 주민 센터를 찾아가 설명해야 했던 사례가 있다(꼬아웅, 나딘, 유진; 박상희 2019a: 157).

다음으로, **주류 사회의 언어 학습 지원**이 부족하다. 한국에서 태어난 아이들은 어린이집과 유치원, 초등학교를 거치며 한국어를 배우지만, 출신국가에서 한국으로 이주해온 경우 한국어부터 배워야 한다(박상희 2019a: 157). 그러나 난민 아동을 위한 교육체계가 미비한 측면이 있다. 난민 아동의 학력 인정절차는 마련되고 있으나,¹⁰⁾ 난민 아동이 한국 사회에 적응할 수 있도록 난민 아동에게 적합한 교육 프로그램도 마련될 필요가 있다. 한편, 난민 아동의 부모는 앞에서 언급한 이유로 한국어 교육을 받을 기회가 부족하여 한국어를 잘 구사하지 못할 수도 있다. 그런데 자녀의 학교의 알림장 등 중요한 정보들이 한글로 제공되고 난민이 잘 알 수 있는 언어로 번역되지 않는 것도 문제로 지적되었다(꼬아웅).

이에 더하여, 난민은 **소외와 배제도** 경험한다. 난민은 흑인이라는 이유로 어린이집의 학부모들

8) 김선호. (2019.01.30.). 파키스탄 난민신청자 대학 합격했는데도 입학 물거품 위기. 연합뉴스 / 차근호. (2019.02.01.) “대학 꿈 좌절” 호소 파키스탄 난민 입학문제 해결. 연합뉴스.

9) 인도적 체류자도 마음껏 공부를! 공익법센터 어필. 2018.03.27. 김중철

10) 「초·중등교육법시행령」 제98조의 2항의 개정(2013.10.30.)으로 난민 아동·청소년의 학력 인정 절차는 마련되었다. 전에는 ‘북한이탈주민의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 학력심의위원회’를 두었으나, 현재는 ‘1. 군사분계선이북지역 출신자, 2. 학력 증명이 곤란한 다문화학생, 3. 1과 2의 어느 하나에 해당하고, 교육감이 인정하는 학교 밖 교육프로그램을 이수한 사람이거나 교육감이 인정하는 학교 밖 학습경험이 있는 사람’의 학력인정에 관한 사항을 심의한다. 시행령에 따라, 예컨대, 서울특별시교육청은 ‘북한이탈주민등학력심의위원회’를 ‘북한이탈주민등학력심의위원회’로 명칭변경하고 학력심의 대상을 통합 운영한다(북한이탈주민등학력심의위원회 운영 규정 입법예고문, 서울특별시교육청 공고 제2015-78호). ‘단위학교에서 입학·전학·편입학 심사가 어려운 서울특별시 거주 다문화가정자녀 중 학령기 아동(난민, 무연고, 제3국 출생 탈북)과 학력인정심의를 희망하는 서울특별시 거주 북한이탈주민’을 심의대상으로 규정한다(박상희, 2019a; 155, 각주107).

이 싫어하거나(올리비아), 흑인을 분리하여 교육하거나(마이클), 유치원에서 자녀가 “괴물”이라고 불리는(나딘) 경험을 한다(박상희, 2019a; 218, 234). 또 꼬아웅은 아이가 따돌림 당할까봐 학교에서 자신이 “외국인”이라는 걸 들키고 싶지 않다. 나딘은 “난민”이라는 사실을 자녀가 다니는 학교의 교장과 학급 담임을 비롯한 몇몇 선생님에게만 알렸다. 나딘은 이러한 경험이 난민 아동의 직업 선택에 대한 인식에도 영향을 줄 수 있다고 말한다. “나딘은 ‘만약 아이들이 커서 의사가 된다고 하여도, 아프리카에서 온 난민을 고용할 병원도 없을 것이며, 환자들도 진료받기 거부할 것’이라고 예상”한다(박상희, 2019a; 152).

(4) 건강

건강은 새로운 사회에 적극적으로 참여하기 위한 중요한 자원이다. 따라서 건강 결과(health outcomes) 지원과 건강 서비스에 대한 안정적인 접근은 중요 서비스에 대한 효과적인 참여를 나타내는 표지이다(Ager & Strang, 2008: 172-173). 난민 건강관리체계의 주류화에 더하여 난민이 특정 건강 위험에 더 취약하다면 이를 고려할 필요가 있다. 난민을 주류 의료 서비스로 통합하는 것을 저해하는 장벽은 의사소통의 어려움, 이용가능한 서비스에 대한 정보 부족 등이 있다.

WHO(2021: 2)에 따르면, 난민과 이주민을 위한 의료 서비스는 주류 서비스(mainstream services), 전문화된 서비스(Specialized-focus services), 게이트웨이 서비스(gateway services), 제한된 서비스(limited services)로 나뉜다. 주류 서비스는 일반 대중이 접근할 수 있는 일차 의료 서비스의 사용을 뜻한다. 이 발표문에서 주류화는 WHO(2021)의 정의를 따랐다. 몇몇 국가들에서 난민과 이주민은 일차 의료 서비스를 사용할 수 있다. 예컨대, 스웨덴은 난민과 비호신청자에 대한 돌봄 주류 모델을 채택했고, 성인 비호신청자는 응급 의료 및 치과 치료는 물론 중요한 의료 서비스를 받을 자격이 있다(WHO, 2021: 10). 비호 신청자에게 산모 및 산과 진료도 제공되며, 18세 미만의 어린이와 청소년은 스웨덴 시민과 동일한 수준의 의료 서비스를 받을 수 있다.

난민의 건강권 관련한 최근의 주요쟁점들을 권영실 변호사님께서 토론시간에 말씀해주실 예정이라, 여기서는 토론의 이해를 돕기 위해 간략히만 살펴본다. 난민의 체류자격별로 건강유지와 치료여건의 차이를 살펴본다(박상희, 2019a; 152-154). 난민신청자는 난민법 42조, 동법 시행령 20조에 따라, 법적으로 의료지원 받을 수 있으나, 실효성은 의문이다. 제도적으로 직장건강보험에 가입할 수 있으나, 지역건강보험에 가입할 수 있는 권리는 보장되지 않았다. 인도적체류지위는 난민법 39호에 따라 취업활동을 보장받고 직장건강보험에 가입할 수 있다. 2019년 이전에는 지역건강보험에 가입할 수 없었으나, 2019년부터 가입이 가능해졌다. 그러나 이러한 정책변화가 이주민 차별을 강화한다는 비판을 받는다. 대표적인 비판은 보험료가 소득재산에 따라 책정하는 것이 아니라 평균 보험액으로 책정이 되는 것이다. 난민인정자는 기초생활수급대상자로 건강보험에 가입할 수 있고, 취직하면 직장건강보험에 가입할 수 있다. 그러나 “정보 접근의 어려움, 보험료 납부에 대한 부담, 피부양자 및 세대원 등록의 어려움(조주연, 2018: 67)” 등이 건강권 실현의 걸림돌로 지목됐다.

피부양자 및 세대원 등록의 어려움을 조금 더 살펴보면, 이것은 가족 관계 증명이 되지 않아 직장건강보험을 피부양자에 적용하기 어려운 것이다. 예컨대, 부와 모가 직장건강보험에 가입되어도, 자녀는 가족 관계 증명이 어려워 보험적용을 받을 수 없었다(나딘; 박상희, 2019a: 164). 가족 관계 증빙서류를 해외에서 한국으로 가져오는 절차는 ‘해당국 외교부나 아포스티유 확인기

관에서 발급한 서류를 받아 번역공증도 받는 등' 복잡하다(김영아·김연주, 2019: 72). '2019년 7월 이후 인도적체류자는 출입국외국인청에서 발급한 외국인등록사실증명 상에 세대구성이 확인된 경우 가족 증빙서류로 인정받았으나, 출입국외국인청은 가족들의 비자가 다르면 세대구성을 해주지 않는 등 어려움'도 있었다. 또 건강보험공단은 "직장가입자와의 혈연관계를 입증할 유전자 검사 결과를 요구(김영아·김연주, 2019: 72)"하는데, 이것으로 생물학적 부모와 자녀의 친자관계는 입증될지라도 배우자 관계나 입양 등 다양한 가족 관계를 확인할 수 없다.

난민들은 정부나 비정부기구의 의료지원을 받을 수 있는데, 보건복지부 '외국인근로자 등 소외 계층의료서비스 지원사업'은 의료보장 혜택에서 배제된 난민의 의료비를 지원해주지만, 난민의 의료지원 필요에 비하면 정부의 지원 규모는 제한적이다. 난민은 희망의 친구들, 적십자, 초록우산어린이재단 등 비정부기관의 의료비 지원을 통해서도 진료를 받을 수 있다(박상희, 2019a: 153). 물론, 병의 경중이나 난민의 사회경제적 취약성 등이 지원 결정에 고려된다. 비정부기구에 따라서 자원이 한정되어 있으니 몇 년이고 계속 의료비를 지원해줄 수 없어 피치 못하게 의료비 지원을 중단할 수밖에 없는 예도 있다. 또 의료지원이 가능한 지정병원이 한정되어 있어, 의료기관 접근성이 낮았다.

이러한 상황을 미루어보면, 난민 건강관리체계의 주류화는 부족한 것으로 볼 수 있다. 또 난민의 건강 필요에 맞춘 건강관리체계도 마련될 필요가 있다. 난민은 난민신청 시, "건강진단서"를 제출하게 되어 있다. 난민의 건강관리를 위한 것이라면, 건강진단서 제출에서 더 나아가, **건강검진과 난민에게 전문화된 체계적 건강시스템**이 마련될 필요가 있다. 이에 더하여, 건강보험과 관련된 업무 및 병원·약국 이용 시 **언어 소통의 어려움과 이용 가능한 서비스에 대한 정보 부족**도 지적된 바 있고, 문화적 다양성도 고려될 필요가 지적되었는데, 토론자들께서 혹시 가능하다면 경험을 나눠주셔도 좋을 것 같다.

지금까지 "토대(시민권과 권리)" 그리고 "지표와 수단"을 살펴봤다. 성공적인 통합을 위해, 이 두 영역을 매개 혹은 연결하는 영역들, 곧, 사회적 연결과 촉진 요소가 필요하다. 이제, 이 영역들을 살펴본다.

3) 사회적 연결(Social Connections): 사회적 결속, 사회적 가교, 사회적 연계

사회적 연결은 지역 수준에서 통합 과정을 주도하는 역할을 한다. 통합은 "양방향의 변화 과정"으로서 상호함의 과정이다(Ager & Strang, 2008). 그러므로 난민 그리고 난민이 정착한 공동체 구성원들 사이의 사회적 연결 수단을 고려할 필요가 있다. 갈등의 부재와 관용, 소속(가족과의 연결, 헌신적인 우정, 존중과 공유된 가치)과 같은 집단 관계의 깊이와 질이 중요하다. 사회 자본 이론에 근거하여, 사회적 연결을 사회적 결속, 사회적 가교, 사회적 연계로 구분한다. 비판도 있으나, 지역 통합의 맥락에서 중요한 설명을 제공한다(Zetter et al. 2006: Ager & Strang, 2008: 178에서 재인용).

(1) 사회적 결속(Social Bonds)

가족과의 가까움(proximity to family)이 문화적 관행을 공유하고 친밀한 관계 유지를 가능하게 하므로 중요하다(Ager & Strang, 2008: 178). 이러한 연결은 '정착했다는 느낌'에 큰 부분을 차지한다. 따라서 결혼이나 가족 재결합 등 가족 구성이 사회적 결속에 중요하다. 같은 종족 집단(like-ethnic groups)과의 연결은 효과적인 통합에 다양한 이점들을 가진다. 난민 공동체를 조직하는 것이 중요한데, 난민 공동체는 난민을 위한 목소리를 제공하고, 난민 이슈 관련 전문지식도 제공하고, 소외된 개인들의 연결 지점 contact points이 될 뿐 아니라, 구성원의 필요에 유연하고 민감하게 대응할 수 있다. 문화적·사회적 활동을 통해, 난민들이 고유의 문화와 종교를 유지하고, 모국어로 대화하고, 전통을 기념하고 모국과의 소식을 교환하는 기회를 제공한다. 종족 집단과의

관계는 건강상태로도 나타나고, 소수민족 거주지(ethnic enclaves)는 고용을 창출하기도 한다.

한국의 사례는 가족 구성과 종족 공동체 구성으로 살펴본다. 가족 구성의 방식은 여러 가지인데, 예컨대, 난민이 한국에 거주하면서 결혼하고 출산할 수도 있고, 본국이나 해외에서 파트너를 만났거나, 자녀가 있을 수도 있다(박상희, 2019a; 218-220). 난민의 가족 구성하기에 주의를 기울여야 하는 이유 중 하나는 난민의 가족 구성하기는 출신 국가의 역사적 맥락과 박해 상황, 그리고 출신 국가와 한국에 걸친 인권침해구조와도 연관되기 때문이다. 난민은 가족재결합(family reunification) 제도를 통해서도 가족을 구성할 수 있는데, 한국의 난민 가족재결합 정책은 난민이 비정부기구의 도움 없이 홀로 진행하기에는 제도적 장벽이 너무 높다는 지적도 있다(자우버만; 박상희, 2019a; 219). 또 인도적체류자의 가족재결합 권리는 난민법에 명시되지 않았기에, 가족 구성에 어려움을 겪었다. 참고로, 유럽연합 지침은 난민과 보충적보호자(인도적체류자)의 가족결합권을 보장한다.¹¹⁾ ‘가족 단위가 유지되어야 한다는 원칙에 따라, 개별 사유가 발생하지 않은 동반 가족에게도 보충적 보호자와 동일한 지위와 권리가 제공되며, 이는 경우에 따라 동반하는 친척에게도 확대적용(채현영, 2019: 132)’될 수 있다.

가족은 난민에게 어려울 때 기댈 수 있는 사람들(나딘), 행복의 원천(올리비아, 꼬아웅)이었다(박상희, 2019a; 219). 자우버만은 가족재결합 이전의 상태를 이야기한다(박상희, 2019a; 269). ‘가족과 떨어져 있을 때, 스트레스를 받았고, 불안정했다. 그러면 생각을 잘할 수도, 일에도 집중할 수 없다. “여기서 우리가 하는 많은 일들이..... 우리는 손을 사용하지 않아요. 머리가 아니라.” ‘손으로는 일을 하고 있는데, 머리로서는 이를 인식 못해 일을 멈췄다. 부상당할 수 있으니, 울고 깨어나서 일어나 다시 일했다.’

여러번, 당신이 가족 생각을 하다가 당신이 길을 잃는 거죠. (자우버만; 박상희, 2019a; 269)

자우버만은 가족재결합 제도를 통해 가족과 함께 살게 되자, 그전에 느꼈던 슬픔과 아픔이 누그러지고, 안정되는 걸 느낀다(박상희, 2019a; 219).

(가족재결합이) **가능하다는 것을 알게 되자, (…)** (웃음) **뇌가 안정됐어요.**(자우버만; 박상희, 2019a; 219)

‘이것은 말로 표현할 수 없는 새로운 것이다.’ 난민은 출신 국가에 남아있거나, 제3국으로 피신한 가족들과 한국에서 결합함으로써 가족을 생존 위협으로부터 보호할 수 있었다(박상희, 2019a; 219). 이것은 가족에 대한 걱정과 가족과 떨어진 슬픔과 아픔, 이로 인해 생기는 건강의 악화와 살아감의 어려움을 해소하는 의미가 있다. 또 난민이 한국 사회에 소속되지 못하는 현실을 감안하면, 가족 구성하기는 난민 스스로 소속될 공동체를 만든다는 의미도 있었다. 따라서 난민의 안정적인 정착을 위해 가족 구성하기의 장벽들을 낮출 필요가 있다.

난민들이 속한 공동체는 여러 형태이다(박상희, 2019a; 220-221). 출신 국가의 난민들로 구

11) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

성되거나, 출신 국가의 국민들로 구성된 공동체, 소수민족 공동체, 출신 국가는 다르지만 문화권이 같은 난민들이 구성한 공동체도 있다. 난민들은 ‘이 속에서 사회적 삶(social life)을 누리고, 정착과 난민지원에 필요한 도움을 받는다’고 말했다. 아마도 줌머 공동체가 성공적인 사례인 것 같다. 줌머 공동체는 난민 관련 전문지식을 제공할 뿐 아니라, 줌머의 문화와 종교, 언어, 전통을 누리면서 공동체 구성원의 필요들 예컨대, 취업이나 교육, 친목 등에 유연하게 대응한다. 난민의 한국 정착에 종족 공동체 역할의 중요성에 관해 좌장이시고 줌머 공동체의 주요 구성원이신 이 나니 로넬 차크마 선생님으로부터 이야기를 들어봐도 좋을 것 같다.

(2) 사회적 가교(Social Bridges)

사회적 가교는 난민과 지역 공동체 구성원들 간에 형성되는 관계망으로 예컨대, 매일 마주하는 사람들의 난민에 대한 친근감 또는 비우호적 태도 등을 들 수 있다(Ager & Strang, 2008: 179-180). 다른 집단의 사람들과 편견없이 동등하게 다양한 활동(운동, 대학 수업, 종교 예배, 정치 활동 등)에 참여하는 것도 포함된다. 지역 공동체와의 사회적 연결은 안전 및 안정성과 연결되어 난민의 삶의 질을 향상하고, 지역 구성원과의 집약적 관계는 공동체의 사회적, 경제적 이익(ex. 고용기회 창출)과 연결되는 것으로 알려져 있다.

먼저, 한국 사람들의 난민과 이주민에 대한 인식은 어떠한지 알아본다. 통합은 상호합의과정의 사회적 맥락(Ager & Strang, 2008: 177)으로, 양방향의 변화 과정(two-way process of change)임을 떠올려 보면, 한국 사람들의 난민에 대한 인식이 통합에 중요한 고려사항이다. 친근함은 성공적인 통합의 중요요인이지만, 비우호적 태도는 통합을 약화하는 것으로 알려져있다. “한국인의 의식조사를 보면, 한국인들은 이주민·외국인노동자 그리고 난민과 이웃하여 사는 걸 반기지 않는 경향이 있다(박상희, 2019a: 167-168; 박상희, 2021: 68). 국제 비교조사인 세계 가치관조사(World Value Survey, WVS) 2~6차에서, 한국인들이 ‘이주민/외국인노동자를 이웃으로 삼고 싶지 않다’고 언급한 응답 평균은 전체 평균보다 높았다. 한국의 2015년 국민 다문화수용성 조사 결과, ‘이주민·외국인노동자’보다 ‘국제 난민으로 입국한 사람’을 이웃으로 삼고 싶지 않다고 언급한 비율이 더 높았다.” 한국인의 소속감 위계가 난민과 이주민에 대한 규범적·정서적 포섭과 배제에 어떤 영향을 주는지 살펴보았다(박상희, 2021). 한국인의 소속감은 ‘대한민국, 한민족, 아시아인, 세계인 소속감’의 부재·중첩에 따라 ‘소속감없음-단일 소속감-이중 소속감-삼중 소속감-모든 소속감’으로 다양했다. 소속감 없음보다 소속감이 확장될수록 타자에 열린 태도를 보였는데, 소속감 없음을 더미변수로 두었을 때, ‘우리나라는 해외에서 들어오려는 난민은 받아주어야 한다’는 문항에 모든 소속감으로 확장한 사람들이 긍정적으로 답했다. 한편, ‘한국 국적을 취득한 외국인에게는 투표권이나 사회보장에서 한국 사람과 동등한 권리를 주어야 한다’는 문항에는 대한민국 단일소속감과 이중소속감(대한민국-한민족 소속감/대한민국-아시아인 소속감), 삼중소속감(대한민국-한민족-아시아인/대한민국-한민족-코스모폴리탄/대한민국-아시아인-코스모폴리탄 소속감), 모든 소속감이 열린 태도를 보였다. ‘나는 자녀가 외국인과 결혼하는 것에 대해 반대하지 않을 것이다’는 문항에는 이중소속감(대한민국-아시아 소속감/대한민국-코스모폴리탄 소속감), 삼중소속감(대한민국-아시아-코스모폴리탄 소속감), 모든 소속감을 가진 사람들이 긍정적이었다. 중첩과 확장 방향에 따라 포섭과 배제에 차이를 보인 것이다. 즉, 규범적·정서적 포섭과 배제의 맥락이 소속감 위계에 따라 다양할 수 있는데, 난민을 받아들이는 것은 모든 소속감으로 확장한 경우 열린 태도를 보이는 것이 인상적이다.

심층면담 연구에 따르면, 난민은 한국 사람들과 긍정적인 경험들도 있으나, 길거리나 일터에서의 부정적인 경험들도 있다(박상희, 2019a; 2019b). 한국 사람들이 반말이나 욕을 하기도 한

다. 일터에서도 비우호적인 경험들을 했다. 올리비아와 알렉스, 자우버만, 조셉, 모두스, 사다르는 직접적인 욕설과 구타, 학대를 겪었다고 한다(박상희, 2019a: 148). 올리비아는 ‘일터에서 사람들이 욕하거나 때리기도 하는데, 그럴 때면 마음이 아프다.’ 알렉스는 ‘일터에서 사람들이 알렉스를 ‘야, 이 새끼야!’라고 부르며 무시하기도 했다.’ 알렉스는 난민의 법적 지위를 인정받은 후에는 나은 곳으로 옮겨서 이러한 무시는 당하지 않는다. 자우버만은 일터에서 “씨발, 씨발(한국말로)” 욕을 듣기도 한다. 조셉은 ‘회사에서 사장이 때렸다. 인간으로 여기지 않았다.’ 모두스는 길거리에서 “양아치(한국말로)”라는 소리를 듣는다. 사다르는 외국인보호소(수용시설)에서의 학대를 이야기한다. 외국인보호소(수용시설)에서 공무원들 몇몇은 친절하지만, 몇몇은 학대했다. “돌아가!”라며 무서운 분위기를 만들고, 수용된 사람들이 잘못하도록 자극한다. 매튜는 ‘법에서 이런 행동들을 괜찮다고 하면, 공무원들이 죄책감을 느끼지 않고 계속 그렇게 대한다.’고 지적한다.

난민들은 심층면담에서 다른 집단의 사람들과 편견 없이 동등하게 다양한 활동에 참여할 수 없었던 경험들도 이야기했다. “나딘은 수영 강습을 들었다. 수영장에 자연스럽게 모여 있는 사람들에게 다가가서 “안녕하세요”라고 말을 걸면, 사람들은 “어, 깜짝이야.” 말하고는, 흠뻑 젖었다. 나딘은 혼자 남았다. 수영 강습 시간에도 홀로 남겨졌다(박상희, 2019a: 267).” 결국 수영 강습을 받을 수 없었다. 사람들이 나딘의 수영 강습과 수영장 입장을 막지는 않았으니 규범적으로는 받아들였을지 모르나 정서적으로는 섞이고 싶지 않았을 수 있다. “올리비아는 종교적 신앙의 실천이 어렵다고 토로한다(박상희, 2019a: 150). 올리비아는 종교적 신념에 따라 히잡을 착용하고, 치마를 입고, 하루에 5번 기도한다. 이러한 삶의 방식을 유지하면서 일자리를 구하기 힘들었다. 또 사람들은 히잡을 왜 쓰는지, 덮지 않은지 등을 묻는다. 올리비아의 삶의 방식을 존중하지 않는 질문들이다. 그 원인은 한국 사람들의 무슬림에 대한 편견, 그리고 앞서 보았듯이 한국인의 의식 속에는, 타자로 드러나는 사람들과 함께 어울리고 싶어 하지 않는 정서적 배제가 있기 때문이다.”

사회적 가교는 지역 공동체와의 연결도 중요하다. 그러나 “한국 주류사회는 소수민족 공동체를 ‘도와주려고 하지, 함께 하려고 하지 않는다(유진; 박상희, 2019a: 156).” 즉, 대등한 관계에서 연대하기가 어렵다. ‘사다르는 법을 전공해서, 변호사가 되어, 이 사회 공동체 속에서 정치적 활동을 하고 싶다(박상희, 2019a: 151, 221-222). 한국어 잘 배워야 하지만, 현실은 생존을 위해 일하느라 한국어 배우기 어렵다. “한국 사회 구성원”이 되고 싶다고 “이걸 사람들에게 이야기 하면 어떤 사람들은 난민 커뮤니티에 가라”고 한다. “내가 여기에 살고 있는데 이 사회에 들어가야지” 난민이나 이주민 공동체에 가고 싶지는 않다. 사다르는 한국인 활동가나 변호사들만 알뿐, 한국사회의 구성원이 되지는 못하고, 소외감과 고립감을 느꼈다.’

(3) 사회적 연계(Social Links)

사회적 결속이 집단 구성원을 연결한다면, 사회적 가교는 그러한 집단들을 서로 연결하고, 사회적 연계는 개인과 국가의 구조들, 예를 들어 정부 서비스를 연결하는 것을 뜻한다(Ager & Strang, 2008: 181). 정책과 실행 차원에서 난민을 적절한 서비스에 연결하는 것은 통합 지원의 중요한 임무이다. 난민의 특수한 상황들, 예컨대, 주위 환경과의 익숙함 부족, 언어 제약 등이 장벽으로 이어지는 것을 고려하면 사회적 연계를 위한 정부의 역할에 더하여 난민과 공동체의 추가 노력도 요구된다.

앞에서 언급했듯이, 한국의 난민 정책이 더 나은 정책으로 개선될 필요가 있다. 이때, 사회적 연계를 적극적으로 고려하면, “토대”와 “표지 및 수단” 사이의 연결성이 부족하여 발생하는 사례들을 주목할 수 있고 제도적 보완을 이끌어낼 수 있다. 그러니까 몇몇 사례들은 제도가 이미 마

런되어도, 정책과 정책 간의 연계, 그리고 정책과 난민과의 연결성이 부족해서 발생했다. 예를 들어, 난민 아동의 입학통지나 인도적 비호의 법적 지위를 인정받은 사람(인도적체류자)의 긴급 복지지원제도 이용안내도 그랬다. 이것은 제도가 실질적으로 실행되는 것을 어렵게 하는 것이다. 심층면담에서 ‘꼬아웅은 난민인정 절차 후, 정착을 위한 문의는 어디서 해야 하는지 부재했다고 지적했다. 올리비아는 난민의 법적지위를 인정받고 다문화교육센터도 가봤지만, 센터의 주요대상은 결혼이주여성이었다. 나딘은 NGO에 문의하지만 NGO의 일에도 한계가 있기 때문에 난민인정자보다 상황이 더 어려운 난민신청자 원조를 우선순위에 둘 수 밖에 없는 상황’을 전한다(박상희, 2019a; 155). 정부가 적극적으로 난민을 적절한 서비스에 연결하는 정책을 수립하고 안내할 필요가 있다. 예컨대, **난민 사회통합 지원 센터** 등을 마련하는 것을 고려해볼 수 있다.¹²⁾ 센터는 사회통합 활성화를 위해 적절한 정책도 마련하고, 실행 차원에서 난민을 적절한 서비스에 연결해주는 것이다. 난민 비정부기구들과 공동체들은 난민 사회통합 지원 센터와 협력하여, 난민에게 필요한 프로그램 등을 적시에 만들고 실행하는 방안도 생각해볼 수 있다.

또 난민은 심층면담에서 **주변환경과 친밀감 부족**으로 인한 어려움을 이야기하기도 했다(박상희, 2019a). “연구참여자들 중 몇몇은 외출하기 어려워 활동반경의 제약을 느꼈다(박상희, 2019a: 150). 나딘은 처음 한국에 왔을 때, 어디로 가야할지 무엇을 해야 할지 알 수 없었다. 한국어를 모르니, 의사소통이 어려웠다. 호텔에서 머물며 나가기 두려웠고, 난민제도가 있는지도 몰랐다. 샤리프의 아내는 한국에 온 지 몇 년이 지나도 한국어를 배우기 어려웠고 한국어로 말을 못하니 혼자 외출하지 못한다. 이것은 샤리프의 아내가 ‘고혈압과 사회에 대한 압박(high pressure and pressure about the society)을 느끼게 된 주요 원인들 중 하나다(박상희, 2019a: 269). 난민들은 그 원인으로 난민 정착 프로그램의 미비를 든다(박상희, 2019a: 150). 또 ‘난민들은 어디로 가야할지, 무엇을 해야 할지 처음에 막막하다. 난민이 정착할 수 있도록 한국어 교육과 한국에 대한 안내 프로그램도 필요하다(올리비아, 나딘, 샤리프, 매튜, 꼬아웅).’

여기에 더하여, (2) 사회적 가교에서 보았듯이 난민이 타자로서 경험하는 배제와 차별, 그리고 폭력은 난민의 안전과 안정성과 직결될 뿐아니라 난민의 활동을 위축시켜 사회적 연계를 저해하는 방향으로 나아갈 수도 있다. 그러므로 정부뿐만 아니라 지방자치단체와 지역 공동체가 난민의 이러한 상황을 이해하고 난민의 사회통합을 위해 노력할 필요가 있다.

4) 촉진 요소(Facilitators): 언어 및 문화 지식, 안전 및 안정성

촉진 요소(Facilitators)는 “통합의 ‘장벽(barriers)’을 제거하는 것”(Ager & Strang, 2008: 177, 181-182)이다. 국가의 역할은 효과적인 통합의 장벽을 없애고 통합이 실현되도록 하는 것이다. 여기서 말하는 촉진 요소, 즉, 언어와 문화 지식 및 안전과 안정성은 Ager & Strang 개념들의 다른 영역에서 다른 장벽들 외에 언어와 문화 지식, 그리고 안전과 안정성이 난민의 지역 통합을 촉진하거나 제약할 수 있는 하위영역들이다.

(1) 언어 및 문화 지식

주류 공동체의 언어를 말할 수 있는 것은 통합 과정에서 중심이 되는 것이다(Ager & Strang, 2008: 182-183). 영국의 맥락에서, 영어를 못하는 것은 사회통합, 경제 통합, 충분한 참여(full participation)에 장벽으로 알려져 있다. 국가는 자료를 난민과 다른 이주민들의 언어로 번역하여 제공하고 통역 서비스를 통해 주요 정보에 대한 장벽을 낮출 필요가 있다. 언어 교육도 필요하지만, 언어 능력 향상에 요하는 시간을 고려하면 번역과 통역 지원은 초기 정착에 중요하다. 문화 지식은 통합 과정 및 결과에서 문화 지식의 가치를 강조한다. 이것

12) 조언을 해주신 난민인권센터의 김연주 변호사님께 감사드립니다.

은 난민의 문화 지식(국가 및 지역의 절차, 관습, 시설 등에 관한 지식)뿐 아니라 난민이 아닌 사람들의 문화 지식(난민 상황 및 문화에 관한 지식)을 포함한다. 난민들은 거주 지역에 대한 실용적인 정보에 더하여 자신의 문화를 공유하고, 그 결과 상호이해를 촉진하는 것과 통합된 공동체에 가치 있는 것을 기여하는 것이 소중하게 생각했다.

언어 교육과 관련해서, 앞에서 언급했듯이 난민이 사회통합 프로그램에서 한국어를 배울 수 있으나 한계가 있었다. 난민 통합을 위한 프로그램 속에서 언어 교육이 진행될 필요가 있고, 교과과정에서 언어 교육을 교육 훈련, 직업훈련과 연계하여, 난민이 실무에서 한국어를 구사할 수 있도록 교육할 필요도 있다. 그리고 난민의 한국 생활을 고려하여 난민 통합 프로그램에 대한 접근성을 높일 필요가 있다.

통번역의 제공은 통합에 필수적이다. 난민인정절차에 관한 정보에서부터 지역 사회 통합을 위한 정보까지, 난민이 가장 잘 이해할 수 있는 언어로 제공된다면 통합이 촉진될 수 있을 것이다. 그러나 한국에서 통번역의 제공이 통합을 촉진하는 기제로 활용되기까지, 큰 노력과 관심이 필요하다.

먼저, 난민인정절차에서 정확한 통번역의 제공이 요청된다. 앞에서 언급했듯이, 법무부의 난민 심사 과정에서 “아랍권 다수의 난민면접조서가 심각하게 조작된 사건(난민인권센터, 2020a)”이 발생한 중요 원인 중 하나가 통번역의 전문성 부족에 있었다.

난민인정절차에서 난민불인정결정통지서의 번역도 쟁점이다. 2019년 9월 국가인권위원회(2019)는 “난민불인정결정통지서를 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 교부하는 것은 난민신청자의 절차적 권리 보장을 위해 필수적이므로, 난민불인정결정통지서 교부시 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 제공하도록 관련 규정을 개정할 것을 법무부장관에 권고”했다. 난민의 인정·불인정 통지는 한글과 영어로 제공되고, 난민의 인정·불인정 사유는 아직 한글로만 제공되는 것으로 알고 있는데, 난민이 잘 이해할 수 있는 언어로 번역하여 제공될 필요가 있다. 최근 공개된 난민체류 지침(법무부 난민과, 2020)도 한국어로 작성되었다. 이 역시, 난민이 잘 이해할 수 있는 언어로 번역하여 주요 정보들에 대한 장벽을 낮출 필요가 있다. 향후 난민의 심사 및 처우에 관한 지침도 공개되고, 이와 관련해서도 난민들이 이해할 수 있는 다양한 언어로 상세하게 제공되면 정착에 큰 도움이 될 것이다.

다음으로, 난민은 일상생활 속에서 어떤 통번역의 서비스를 이용할 수 있을까. 이유민(2018: 11-12)의 난민인정자 인터뷰(10명)에 따르면, 난민은 “정부기관(난민실, 출입국사무소, 법원 등)이나 지자체(읍사무소)”에서 의사소통의 어려움을 겪었고, 관련 서류를 충분히 이해하기 위한 통번역이 제공되지 않은 것으로 보인다. 또 의료 서비스 이용 시, 특히 작은 병원에서 영어로 의사소통을 할 수 없어 어려움을 겪었다. 운전면허시험이나 통지서·고지서, 취업, 길찾기, 음식재료 알아볼 때에도 의사소통의 어려움을 겪은 것으로 나타났다. 이때, 난민은 주로 지인(한국인 친구, 변호사, 활동가 등)의 도움을 받거나 보디랭귀지를 사용하여 문제를 해결했다. 정부나 지자체가 제공하는 통번역서비스(다누리콜센터, 다산콜센터, 1345외국인종합안내센터 서비스) 등에 관한 정보를 모르거나 알고 있어도 사용 빈도가 낮았다.

이러한 상황을 개선하기 위해, 난민 사회통합 프로그램 교과과정 속에서 한국어 교육을 진행하는 것과 동시에 정부와 지방자치단체, 지역 공동체가 일상생활 속에서 통번역이 필요한 경우들을 파악하고 난민의 사회통합을 위한 통번역 서비스를 지원할 필요가 있다. 특히 난민이 정착 초기 이거나 주거 불안정성으로 자주 이동해야 하는 상황이라면, 주변환경과 한국어에 익숙하지 않을 가능성이 크다. 또 난민이 난민 공동체 혹은 이주민 공동체에 속하기까지도 시간이 걸린다. 이러한 상황을 고려하여 통번역 서비스를 장기간 제공하는 것도 염두에 둘 필요가 있다. 앞서 사회

적 연계에서도 언급했듯이, 기존 서비스와 난민의 연결도 중요하다. 난민이 기존의 통번역 서비스에 쉽게 접근·이용하는 방법을 고안할 필요가 있다. 통번역 서비스 관련 정보를 난민에게 알려주는 것도 중요하지만, 난민이 일상생활에서 요구받는 정보(예컨대, 제출서류, 기관 이용방법 등)를 잘 알고 있는 측은 공공기관과 의료기관, 사업장일 수 있다. 그리고 이용의 어려움은 난민이 잘 알 수 있다. 그러니 공공기관, 의료기관, 사업장은 난민의 의견을 반영하여 난민에게 필요한 정보를 구성하고 제공할 필요가 있다. 공공기관과 의료기관, 사업장 그리고 시민들에게 통번역 서비스를 적극적으로 홍보하는 것도 중요하다.

통합은 양방향의 과정이다. 문화 지식도 마찬가지다. 난민이 한국 사회와 거주 지역의 문화와 관습을 알아가는 것뿐 아니라, 구성원들이 난민을 이해하고 다양한 문화에 대한 지식을 알아갈 필요가 있다. 심흥면담(박상희, 2019a; 156)에서 ‘난민들은 난민 공동체나 이주민 공동체 안에서만 거주하는 것이 아니라, 한국 공동체와 연결되길 원했다. 유진은 소수민족 문화와 한국 문화가 함께 하면서 문화 갈등이 발생하는 것을 예방하면 좋을텐데 그럴 기회를 만들기 어렵다’고 느낀다. 지방자치단체와 지역 공동체 차원에서 난민과 구성원들이 함께 공동체에 기여할 수 있는 프로그램을 운영하는 등 긍정적인 접촉면을 넓혀가면 좋겠다. 같은 공동체 구성원으로서 이해와 목표를 공유하고 공동체에 기여하는 경험은 난민을 비롯한 공동체 구성원의 소속감을 높이고, 사회적 연결을 증진하여 난민의 안전과 안정성에도 기여할 것이다.

(2) 안전 및 안정성

난민은 자신의 지역을 평화로운 곳으로 볼 때 더 편안하게 느꼈다(Ager & Strang, 2008: 183-184). 안전하다는 감각은 가장 중요한 것이었다. 난민들은 지역에서 신체적·물리적으로 안전하다고 느끼지 않는다면 그들은 통합되었다고 느낄 수 없다고 말했다. 종종 폭력이나 위협을 당하는 사건이 지역 사회의 전반적인 인식을 결정했다. 실제 폭력뿐 아니라 언어적 학대 또는 그 지역이 위협적이라는 인식은 난민의 그 지역에 관한 판단에 영향을 주었다. 공동체의 안정성과 관련하여, 난민과 지역의 연속성이 통합의 촉진 요소였다. 긍정적인 커뮤니티 관계가 난민의 이사 등 거주 불안정성으로 훼손되었다(관계가 끊겨버리는 것에 대한 좌절, 공동체 감각의 훼손 등). 공동체 안정성은 통합을 가능하게 하는 사회적 연결의 역할, 공공 서비스에 대한 효과적인 접근에 잠재적으로 중요한 촉진 요소이다.

심흥면담에서 몇몇 난민은 박해로 인한 위협을 한국에서도 경험하고 있었다. “조셉은 한국에서도 위협을 느낀다. 출신국가 정부가 스파이를 보내 조셉을 죽일 수 있다고 생각한다. “한국에서도 위협받는다고 100% 생각해요. 정부로부터 살해당할 수 있다고 생각해요.” 매튜는 한국에서 출신국가의 난민 공동체를 시작하자, 한국에서도 위협을 받기 시작했다(박상희, 2019a: 143).” 난민들은 한국의 일상 속에서 또다른 형태의 위협을 겪었다. 이 위협은 한국의 난민법과 난민정책 그리고 한국인의 난민에 대한 인식에 기인한 것들이었다. 그리고 연구참여자들 중 몇몇은 출입국사무소 직원들이 정중하게 대했다고 이야기하고, 몇몇은 인간답게 대우하지 않고 아무것도 아닌 사람(nobody) 취급했다고 답했다(박상희, 2019a: 263). 또 앞에서 언급했듯이, 난민은 길거리와 일터에서 폭력과 위협, 차별을 경험했다. 길거리에서 겪는 폭력은 서로 모르는 관계에서 주로 외모의 특징을 근거로 발생하기에, 난민이라기보다 이주민 혹은 “외국인”이기에 경험하는 것으로 해석할 수 있었다.

길거리에서 위협과 혐오는 멈추지 않았다. 지난 2021년 8월 성인 2명이 길을 지나가는 청소년¹³⁾에게 “야, 코로나!” “불법체류자인지 조사해봐라” 등 혐오 발언을 하여, 법원이 성인 2명에

13) 청소년의 아버지는 방글라데시에서 한국으로 왔으며, 어머니는 한국인이다. 청소년은 “한국에서 태어나

게 벌금 100만원씩 약식 명령을 내린 바 있다(JTBC, 2021). “인종차별, 혐오 발언을 직접 제재할 수 있는 근거 규정은 없고, 형법상 모욕죄나 명예훼손죄를 근거로 발언의 위법성을 따질 수밖에 없었다.” 이와 같은 상황을 예방하고 피해자의 피해 회복을 위해, 정책적으로 차별·폭력·혐오 예방 교육이 필요하고, 이주민과 난민에 관한 혐오와 차별을 처벌할 수 있는 관련법 마련도 중요하게 고려할 필요가 있다.

공동체의 안정성과 관련하여, 난민과 지역의 연속성이 통합의 촉진요소로 중요하다. 정부와 지방자치단체 차원에서 난민공동체가 활성화될 수 있도록 지원할 필요도 있고, 또 난민의 주거 불안정성을 낮출 필요도 있다. 난민의 종족공동체나 난민공동체가 활성화되지 않았다면, 난민은 지역공동체에 안정적으로 머물면서 이웃과 유대관계를 형성하여 안전과 안정성을 느낄 수 있다. 그러나 앞에서 살펴봤듯이, 난민의 주거 안정성을 도모하기 위해 많은 고민과 정책 개선이 필요한 실정이다. 이러한 현실은 공동체 연대에도 영향을 줄 수밖에 없다. 머물 곳이 일정하지 않으면 공동체 속에서 안정적인 유대관계를 형성하기 어렵다. 그러면 사회적 연결이라는 통합의 매개역역뿐 아니라 안전 및 안정성이라는 촉진요소도 저해된다. 따라서 난민이 “집에 있다는 편안함을 느낄 수 있는” 집에서 안정적으로 거주하며, 지역 공동체에 속하고 사회와 연결될 수 있도록 난민사회통합 정책이 마련되길 기대한다.

5. 결론

이 글은 Ager & Strang(2008)의 통합 개념틀을 따라, 어떤 원인들이 난민의 한국 사회 정착에 긍정적 혹은 부정적 영향을 주는지 살펴보았다. 이 글은 내용을 개괄하여 전달했고, 이를 참고하여 좋은 연구가 촉발되고, 좋은 정책이 마련되길 기대한다. 연구 방법은 문헌조사방법으로 난민법과 난민정책을 비롯한 관련 법·정책을 분석했다. 또 이 글은 난민과 난민활동가 심층면담을 활용한 질적 연구들을 자료로 활용했다.

먼저, 이 글은 토대(시민권과 권리), 표지와 수단(고용, 주거, 교육, 건강) 영역에서 난민의 통합을 저해하는 문제점들을 분석했다. 유럽의 국민국가 형성 과정에 난민 수용이 포함되었지만, 한국은 그 과정이 분절적이었고, 한국에서 난민이 국제적으로 통용되는 공식적 의미로 형성된 것은 1990년대 들어서다. 난민법은 2012년에 제정되고 2013년에 시행되었다. 이러한 배경은 난민의 사회통합 정책에도 영향을 주었다. 한국 정부의 난민 통합을 위한 정책기조가 한국 시민권과 난민의 권리에 관한 숙고와 논의를 통해 수립될 필요가 있으며, 이러한 숙고와 논의 과정에 국가와 시민사회 그리고 난민이 참여할 필요가 있다.

난민의 권리 보장이 기본이므로, 기존 정책의 개선이 요구된다. 이것은 난민신청절차와 난민 권리의 형식적·실질적 측면, 영주권 취득 및 귀화 가능성에서부터 고용, 주거, 교육, 건강, 가족 결합, 공동체 구성까지 아우른다. 인도적 체류지위의 한계 및 보충적 보호지위 신설의 필요성, 난민 아동의 출생등록제도의 신설 필요성, 난민의 영주권 및 귀화 심사 완화 및 절차 간소화 필요성, 출입국항에서 ‘회부·불회부 심사’로 인한 문제, 난민인정신청절차의 접근성 부족과 기간 장기화, 심사의 형평성, 통번역의 전문성 문제 등은 시민사회에서 꾸준히 제기되어 왔다. 또 난민 인정절차에서 난민이 필요한 법적 조언을 받고, 난민심사과정에 집중할 수 있도록 사회복지서비스가 확충될 필요가 있다.

고용에서 난민신청자는 6개월간 일할 권리가 박탈되고, 직종이 단순노무직으로 제한되는데 심사 기간의 장기화로 단순노무직에 장기간 종사하여 저숙련 노동과 불완전 고용 형태로 고착될

고 자랐음에도 피부가 검다는 이유로 일상생활에서 차별을 당하는 경우가 많다”고 말했다(JTBC, 2021).

수 있다. 인도적체류자도 체류자격과 직종 제한으로 저숙련 노동과 불안전 고용으로 고착될 수 있다. 난민인정자는 종사 가능한 직종의 폭은 넓어지나, 이전의 경력·학력 및 기술자격 인정의 어려움과 고용 지원프로그램, 직업 훈련, 언어교육, 고등교육, 업무 기술 향상을 위한 정책 부족으로 직업 선택의 자유는 제한되었다. 취업이 경제 통합의 핵심지표임을 참작하면, 난민의 경제 통합을 위해 많은 노력이 필요하다.

난민의 주거 불안정성도 오랜 과제다. 임대 및 소유의 재정적 안정성을 위한 방안이 적극적으로 고려될 필요가 있다. 난민을 위한 적절한 주거의 지표(물리적 크기, 주거의 질과 시설)와 정책 마련도 요구된다. 구체적인 논의를 위해 난민의 주거 실태를 파악해도 좋겠다. 또 사람들의 난민에 대한 편견, 즉, ‘가난하고 불쌍하다’는 편견이 ‘난민에게 적절한 주거’의 형태를 규정하여 직접·간접 차별로 이어질 수 있음을 지적했다. 주거는 ‘난민의 전반적인 신체적·감정적 웰빙 그리고 ‘집에 있다는 편한 마음’을 갖는 것에도 영향을 주고, 지역 주민들과의 관계의 연속성을 통해 공동체의 구성원으로 살아갈 수 있는(Ager & Strang, 2008)’ 주요 요인임을 강조했다.

교육 영역에서 난민을 위해 전문화된 체계적인 교육 프로그램의 부족, 교육 접근성의 형식적·실질적 어려움 등을 살펴봤다. 기존의 사회통합프로그램 등은 한국어와 한국문화의 이해 교육 중심이고, 난민이 주요 대상자라고 보기는 어려웠다. 성인 난민의 교육은 고용과 연결되는 만큼 통합 관점에서 주의를 기울일 필요가 있다. 난민 아동의 교육권과 관련하여, 학교의 효과적인 통합을 저해하는 장벽들, 예컨대 학교 시스템에 대한 정보 부족, 언어 학습 지원 부족, 소외와 배제 경험을 지적했다. “교육은 사람들의 기술과 능력 함양을 가져와 고용으로 이어지며, 사람들이 더 건설적이고 활동적인 사회 구성원이 될 수 있도록 한다(Ager & Strang, 2008).” 따라서 난민이 교육을 통해 자신의 잠재력을 발휘하고 공동체의 주요 구성원이라는 자긍심을 가질 수 있도록 제도적 준비와 공동체의 포용(embracement)이 요청된다.

건강은 ‘난민이 새로운 사회에 적극적으로 참여하기 위한 중요 자원(Ager & Strang, 2008)’이다. 난민은 건강 서비스에 안정적으로 접근하고 건강하게 살아갈 수 있어야 하나, 난민의 체류 자격별로 건강유지와 치료여건에 차이가 있었다. 직장건강보험이나 지역건강보험 가입에 차등이 있었고, 보험료 책정 기준도 형평성을 저해한다는 비판이 있었다. 정부가 의료보장 혜택에서 배제된 난민의 의료비를 지원해주나, 그 규모는 제한적이었다. 난민은 비정부기구의 도움을 받기도 했다. 또 언어 소통의 어려움과 이용 가능한 서비스에 대한 정보 부족도 지적되었다. 난민의 건강 필요에 맞춘 건강관리체계(건강검진과 난민에게 전문화된 건강시스템) 마련을 위해 논의가 필요하다.

다음으로, 이 글은 성공적인 통합을 위해 토대 그리고 표지와 수단을 매개 혹은 연결하는 영역들에서 난민의 통합증진을 위해 개선이 필요한 요인을 살펴보았다. 그 영역들은 촉진 요소(언어 및 문화 지식, 안전과 안정감)와 사회적 연결(사회적 결속, 사회적 가교, 사회적 연계)이다. 통합은 양방향 과정이므로 난민뿐 아니라 지역 공동체의 노력도 중요함을 강조했다. 정부와 지역 공동체는 난민의 가족 구성과 공동체 구성을 지원하고, 난민공동체와 지역 공동체가 서로 대등하게 연대하고, 정부는 적극적으로 난민을 적절한 서비스에 연결하여 사회적 연결을 활성화할 수 있다. 한국인의 난민과 이주민에 대한 폭력, 편견, 차별과 혐오는 난민의 안전과 안정성에 직결되었고, 난민의 활동을 위축시키고 통합을 저해할 수 있었다. 정책적으로 차별·폭력·혐오 예방 교육이 필요하고, 이주민과 난민에 관한 혐오와 차별을 처벌할 수 있는 법을 규정하는 것도 중요하게 고려할 필요가 있다. 통번역의 제공은 통합에 필수적이므로 난민인정절차에 관한 정보에서부터 지역 사회 통합을 위한 정보까지 난민이 가장 잘 아는 언어로 제공될 필요가 있다.

사회통합의 요인들을 개별적으로 하나씩 살펴봤지만, 이 요인들은 서로 연결되어 구조적 장벽

들을 더욱 견고하게 만들거나 해소할 수도 있다. 여기서 예시를 통해, 이 요인들이 개별적으로 고려될 뿐 아니라 한국의 맥락에서 어떻게 서로 연결되어 문제를 악화 혹은 해소하는지 살펴본다. 예를 들어, 난민신청자가 6개월간 일할 권리가 박탈되면, 의식주를 해결할 생활비를 마련할 수가 없다. 집세와 식비 마련을 위해 일하면, 미등록 이주민으로 간주된다. 6개월 뒤, 난민신청자가 종사할 수 있는 직종은 주로 단순노무직이다. 이것은 고용과 거주, 교육, 건강이 서로 맞물려 문제를 악화시키는 사례이며, 체류자격에 내재한 불안정성에 기인한다. 다른 각도에서 보면, 이것은 난민의 권리와 전문화된 난민 통합 프로그램의 부재와도 연결된다. 난민이 난민심사절차 동안, 필요한 법적 조력을 받고 심사절차에 집중할 수 있도록 통번역, 교육, 사회복지 서비스 등을 제공받지 못하기 때문이다. 한편, 영역들의 상호작용은 통합 저해요인들을 해소할 수도 있다. 예컨대, 몇몇 사례들은 제도가 마련되었어도 정책과 정책 간의 연계, 정책과 난민과의 연결성이 부족해서 생겨났다. 난민 아동의 입학통지나 인도적체류자의 긴급복지지원제도 이용안내가 그랬다.

난민의 한국 사회 통합을 위해, 우선, 난민 통합을 위한 정책기조를 국가와 시민사회, 그리고 난민이 참여하여 한국 시민권과 난민의 권리에 관한 숙고와 논의를 통해 수립할 필요가 있다. 난민의 성공적인 통합을 위해, **전문화된 난민 통합 프로그램**과 이를 총괄할 **센터**가 필요하고, 이 프로그램은 난민신청절차에 필요한 법적 원조, 난민의 사회 적응에 필요한 정보 제공 및 통번역과 같은 서비스뿐 아니라, 난민의 경력·학력 및 기술자격 인정절차, 언어교육, 고용 지원 프로그램, 직업 훈련, 고등교육, 업무 기술 향상, 난민의 건강 필요에 맞춘 건강관리체계(건강검진과 난민에게 전문화된 건강시스템) 등을 포괄한 것을 의미한다. 전문화된 난민 통합 프로그램과 센터를 설립할 때, 1) 생애과정(life course) 접근과 2) 수도권과 지역의 맥락을 반영하는 접근도 중요하게 고려할 부분이다. 먼저, 생애과정 접근이다. 1990년대 한국이 난민협약의정서에 비준하고 관련 절차를 국내법에 만든 이래로 약 30년이 흘렀고, 한국에 거주하는 난민의 연령층은 갓 난아이부터 노인까지 다양화되었다. 난민들의 역사 문화적 배경, 젠더, 교육수준도 다양하다. 이러한 요인들을 고려하여 통합 방안을 마련할 필요가 있다. 100세 시대이므로 난민이 노후를 잘 대비할 수 있도록, 평생교육의 관점에서 통합을 지향하는 것도 중요하다. 다음으로, 수도권과 지역의 맥락을 고려할 필요가 있다. 난민은 수도권과 지역에서 살아가므로, 난민의 통합을 달성하기 위해, 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체가 난민 통합을 위해 재정지원과 제도적 기반을 조성할 필요도 있다. 이를 통해, “사회적 연결”이 증진되고 난민이 지역 공동체에서 안전하게 거주하며 안정감을 느끼며 살아갈 수 있다. 또한 이러한 관점은 지역의 특수성을 고려함으로써 난민의 권리의 실현가능성도 높이고, 교육, 건강, 주거 안정성, 고용을 촉진하는 방안을 구체화할 수 있을 것이다.

이 글은 난민이 한국 사회에 성공적으로 정착하는 것을 지원하기 위해 작성되었다. 난민이 한국 사회에서 공동체의 동등한 구성원으로서 자신의 권리와 책임을 충분히 향유하여 자유롭고 독립적으로 살아가며, 사람들과 상호이해·공감 속에서 조화롭게 관계를 맺고, 자신의 잠재력을 충분히 발휘하여 자신과 공동체의 미래를 긍정적으로 전망하길 기대한다.

참고문헌

국가인권위원회. 2019.09.24. [보도자료] "인권위, 난민불인정결정서는 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 교부해야"

- 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회. (2018). 「난민인정자 처우 현황 보고대회 - 한국에서 난민으로 살아가기」.
- 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과. (2019). 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 권영실. (2022). “난민의 사회보장을 위한 기획소송-공공임대주택 입주자격 관련.” 『월간 복지동향』, (279), 37-41.
- 김세진. (2019). “인도적체류자 체류자격의 유형의 문제 및 보충적 보호지위 신설의 필요성. 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과.” 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 김영아·김연주. (2019). “인도적체류자의 취업과 노동.” 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 김종철. (2018). “인도적 체류자도 마음껏 공부!” 공익법센터 어필 홈페이지.
- 김진. (2019). “출생신고부터 교육까지 배제되는 난민아동.” 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회. 「난민인정자 처우 현황 보고대회 - 한국에서 난민으로 살아가기」.
- 김혜순. (2011). 결혼이민자 다문화가족 사회통합정책. 『한국이민정책의 이해』. 정기선 편. 서울: 백산서당.
- 난민인권센터. (2020a). 법무부 난민 면접조서 조작사건.
출처: 난민인권센터 <https://nancen.org/2086?category=118980>
- 난민인권센터. (2020b). [통계] 간단히 보는 국내 난민 심사 현황 (2019.12.31.기준) - - 난민인권센터 행정정보공개청구 결과. 출처: <https://nancen.org/2060?category=118980>
- 난민인권센터. (2020c). [통계] 간단히 보는 국내 난민 처우 현황 (2019.12.31기준) - 난민인권센터 행정정보공개청구 결과. 출처: <https://nancen.org/2061?category=118980>
- 난민인권센터. (2020d). [통계] 국내 난민 현황(2019.12.31기준)- 난민인권센터 행정정보공개청구 결과. 출처: <https://nancen.org/2040?category=118980>
- 난민지원네트워크·대한변호사협회. (2016). 「한국의 공항, 그 경계에 갇힌 난민들 공항에서의 난민신청 실태조사 보고서」.
- 박상희. (2019a). 난민과 탈북민의 경험을 통해 본 한국 시민권의 변용과 확장. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박상희. (2019). 한국 거주 난민의 구술사: 타자화 경험과 인종문제. 대구사학, 137, 163-208.
- 박상희. (2021). 난민과 이주민에 대한 한국인의 규범적·정서적 포섭과 배제: 소속감 위계를 중심으로. 한국사회학.
- 박정형·조주연. (2019). “건강보험제도 및 사회보장제도의 문제점과 제언.” 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 법무부. (2019.07.23.) [설명자료] 공정하고 합리적인 난민심사제도를 적극 추진하겠습니다. - 담당자 중징계 요구 등 법무부 조치사항 설명 -.
- 법무부 난민정책과. (2020). 난민 인정 심사·처우·체류 지침. 온라인 출처: 난민인권센터, 난민체류지침 공개에 대한 입장문 <https://nancen.org/2250?category=118980>
- 변수현. (2018). “난민인정자 정부지원 취업정책과 자격인정제도.” 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 설동훈. (2010). 국내거주 영주권자 실태조사 및 사회통합도 측정. 서울: 법무부.

- 설동훈·김명아. (2008). 한국의 이민자 사회통합 지표 및 지수 개발에 대한 연구. 법무부. 유엔 인종차별철폐협약 한국심의 대응 시민사회공동 사무국(2018.12.16.) [보도자료] 유엔 인종차별철폐위원회 한국의 이주민과 난민 혐오 확산과 차별 선동 우려, 한국 정부에 강력대책 촉구.
- 윤인진. (2019). 탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태. 문화와 정치, 6(1), 61-92.
- 원숙연. (2008). 다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제. 한국행정학보, 42(3), 29-49.
- 이성순. (2013). 이주민 사회통합정책에 관한 연구: 에이저 (A. Ager) 와 스트랭 (A. Strang) 의 사회통합 분석틀 적용. 사회과학연구, 24(3), 161-185.
- 이성순. (2018). 결혼이민자 한부모가족의 사회통합정책에 관한 연구. 다문화콘텐츠연구, 27, 49-89.
- 이유민. (2018). “국내 난민인정자 사례를 중심으로 보는 언어장벽의 어려움.” 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회. 「난민인정자 처우 현황 보고대회 - 한국에서 난민으로 살아가기」.
- 이유민. (2019). “아는 것이 힘이다: 정보접근성, 언어장벽과 행정적 조치.” 「대한민국 내 인도적 체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 전수연. (2018). “난민의 일반귀화요건 관련하여 국적법 개정안의 문제점 및 개선방향.” 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회. 「난민인정자 처우 현황 보고대회 - 한국에서 난민으로 살아가기」.
- 전수연. (2019). “인도적체류자의 귀화 및 영주권.” 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 정신영·권영실. (2018). “주거권의 현황과 과제.” 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회. 「난민인정자 처우 현황 보고대회-한국에서 난민으로 살아가기」.
- 조주연. (2018). “의료보장을 넘어 건강보장으로.” 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과·한국난민인권연구회. 「난민인정자 처우 현황 보고대회-한국에서 난민으로 살아가기」.
- 채현영. (2019). “[토론문] 보충적 보호 지위 관련 국제 기준 및 해외 사례.” 「대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 - 한국에서 인도적체류자로 살아가기」.
- 포크, 키이스. (2005). 『시민정치론 강의 시티즌십』. 이병천·이종두·이세형 공역. 아르케. Faulks, Keith. 2000. *Citizenship*. Routledge.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2), 166-191.
- Chang, Kyung-Sup. (2012). “Introduction.” pp.1-12 in *Contested Citizenship in East Asia*, edited by Chang, Kyung-Sup and Bryan S. Turner. Routledge.
- Isin, Engin. F. and Bryan S. Turner. (2002). “Citizenship studies: An introduction” pp. 1-10 in *Handbook of citizenship studies*, edited by Engine F. Isin and Bryan S. Turner. Sage.
- Kim, Hyun Mee. (2007). “The state and migrant women: Diverging hopes in the making of “multicultural families” in contemporary Korea.” *Korea journal* 47(4): 100-122.
- Putnam, R. (1993). *The prosperous community: Social capital and public life*. The

- american prospect, 13(Spring), Vol. 4. Available online: <http://www.prospect.org/print/vol/13> (accessed 7 April 2003).
- UNHCR. 2014. “(난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침) Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (한글판)” available at: <https://www.unhcr.or.kr>
- UNHCR. 2019. “(영문개정판) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.” April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4 available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>
- WHO. (2021). Mapping Health Systems' responsiveness to refugee and migrant health needs. WHO.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, 27(2), 151-208.
- Yoo, E. J. (2012). The Current State of Refugee, Refugee Law and Integration Policy in Korea. *법학논총*, 25(1), 215-254.
- Yoon, In-Jin. 2012. “Circumstantial citizens: North Korean ‘migrants’ in South Korea.” in *Contested citizenship in East Asia: Developmental politics, national unity, and globalization*, edited by Chang, Kyung-Sup. and Bryan S. Turner. Routledge.
- 경향신문. (2022.05.01). 베일 벗은 ‘난민 지침’ 뜯어보니...이유도 모른 채 감내해온 ‘편견의 장벽.’ 조해람 기자.
- 연합뉴스. (2019.01.30.). 파키스탄 난민신청자 대학 합격했는데도 입학 물거품 위기. 김선호 기자.
- 연합뉴스. (2019.02.01.) “대학 꿈 좌절” 호소 파키스탄 난민 입학문제 해결. 차근호 기자.
- 인천in. (2021.06.13.) '난민' 사회통합 위한 프로그램 도입해야. 송정로 기자.
- JTBC. (2021.08.11.) [단독] 길 가던 다문화가정 2세에 “야, 코로나!”한 남성들, 벌금 100만원.
- 대전지방법원 제3형사부 판결 2020노2268 출입국관리법위반. 출처: 난민인권센터, 허위주소지 제출 사유로 고발된 인도적체류자에 대한 무죄판결, <https://nancen.org/2253?category=118980>
- 대전지방법원 천안지원 판결 2020고정2 출입국관리법위반. 출처: 난민인권센터, 허위주소지 제출 사유로 고발된 인도적체류자에 대한 무죄판결, <https://nancen.org/2253?category=118980>
- 법무부 홈페이지. 2022.05. 법무정책서비스> 출입국-외국인> 사회통합 정책> 사회통합프로그램 <https://www.moj.go.kr/moj/369/subview.do>
- 법무부 사회통합정보망 홈페이지. 2022.05. <https://www.socinet.go.kr/>

발제 3 Presentation 3

유럽연합의 난민 수용 및 통합(가제)

European Union`s reception and
integration of refugees(TBC)

John Bogaerts 주한 유럽연합대표부

토론 Panel discussions

- **서진규 Jin Gyu Seo**

울산교육청
Ulsan Education Office

- **Ola Mohammed**

아랍·난민여성들의 오아시스 와하 커뮤니티
Wahha Community-Oasis for Arab Refugee Women

- **권영실 Yeongsil Kwon**

재단법인 동천
Dongcheon Foundation



아프간 특별기여자 자녀 공교육 지원

 울산광역시교육청

CONTENTS

한명키아도
포기하지 않는 **울산교육** 
우리아이

- 01 경과 사항
- 02 취학 준비
- 03 취학 및 지원
- 04 소요 예산
- 05 학교 생활
- 06 공교육 안착 지원
- 07 제언



01 경과 사항

◆ 울산 정착 인지

<p>01 '22.1.24. 최초인지 교육부 공문</p> <p>“학령기 아동 공교육 진입 지원 협조 ”</p>	<p>02 '22.1.27. 법무부 공문</p> <p>“특별기여자 지역사회 정착 예정 알림 ”</p>	<p>03 '22.2.7. 울산 동구 정착</p> <p>29가구 157명 울산 동구 현대중공업 중앙아파트(사 택) 입주</p>
---	--	--

01 경과 사항

◆ 학부모 반대

“ 관련법령에 따라 초등학생 28명 배치
예정인 서부초 일부 학부모 반대 ”

- 소통 없는 일방적 통보라는 인식
- 외국인학교 취학, 학교 밖 한국어학급
설치 요구
- 언어소통 문제, 이슬람 문화에 대한 거부감



서부초 학부모 반대 시위<2.9.>



서부초 학부모 기자회견<2.18.>





01 경과 사항

◆ 공교육 진입 지원 TF팀, 소통협의체 구성



아프간 자녀 공교육 진입 지원 TF팀 구성 <22.2.8.>

- 단장: 부교육감
- 부단장: 교육국장, 행정국장
- 팀원: 교육청 각 사업부서 팀장 15명
- 역할: 아프간 특별기여자 자녀 공교육 진입 및 학교생활 정착을 위한 각종 지원 방안 마련



학부모 소통, 참여 협의체 구성 <22.2.11.>

- 위원장: 교육협력담당관
- 위원: 서부초 학부모 대표 등 3명
학교 관계자 2명, 교육청 주요업무 팀장 4명
- 역할: 특별기여자 자녀 공교육 진입 지원방안 소통 등

01 경과 사항

◆ 학부모 설명회, 간담회, 지원방안 마련

- 학부모 설명회(교육감, 3회)
- 학부모 간담회(교육감, 3회)
- 학부모대표 면담(협의체, 수시)
- 지원방안 마련(TF팀-협의체, 수시)



서부초 학부모 간담회<2.10.>



서부초 학부모 1차 설명회<3.3.>



서부초 학부모 2차 설명회<3.17.>



지원방안 마련<수시>



01 경과 사항

◆ 공교육 진입(입학)

아프간 학생 85명 첫 등교<3.21.>



(유치원생) 통학버스 타고,, 유치원으로~



(초등학생) 설레는 첫 등교길,,교육감님과 함께



(중·고등학생)첫 등교를 축하합니다~~~



02 취학 준비

◆ 취학설명회 / 학력심사 / 법정예방접종 등



취학설명회

'22.2.14.

- 아프간 학부모 대상
자녀 취학 설명
(학교 안내, 취학 시기,
희망학교 등 조사)

학력심사

'22.2.24.

- 학력심사 결과 안내
- 중학교 배정희망 추천
- 고등학교 편입희망
접수

법정예방접종

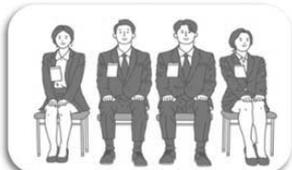
'22.3.14.

- 법정예방접종 완료
(입학 시 법정예방접종
필수이나 입국 후 미접종
상태 → 전원 접종 실시)



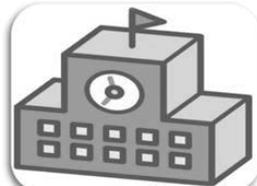
02 취학 준비

◆ 지원인력 선발 / 특별실 환경 구성 / 다문화 이해교육 등



지원인력 선발

여건개선교사 등 채용
 → 지원청 학교지원센터 지원
 (해당학교 업무부담 경감)



특별반 환경 구성

별도 특별학급 구성을 위한 기자재
 구입비 지원



다문화 이해교육

교육청 직원,
 아프간 학생 배치학교 교직원

03 취학 및 지원

◆ 학생 배치(17교 85명)

- 유치원: 2개 병설유치원 16명 취원

아프간 학부모 희망에 따라 녹수초병설, 상진초병설 유치원 취원

- 초등학교: 서부초 28명 취학

초·중등교육법 시행령 제19조에 따라 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교 취학

- 중·고등학교: 중학교 7교 19명, 고등학교 7교 22명 배정

(중학교) 학교군내 정원 내 배정, (고등학교) 학교군내 정원 외 3% 범위 내 배정





03 취학 및 지원

◆ 인력지원(총90명)

구분	인원	비고
여건개선교사(담임)	20명	17교 20학급 담임교사(특수 포함)
한국어강사	24명	유(4), 초(6), 중(7), 고(7)
교육활동지원사	11명	유(8), 초(3)
방과후전담사	2명	유(2)
상담교사	1명	서부초
보건교사	1명	서부초
급식실무사	1명	서부초
특수교육 자원봉사자	2명	일산중
사회복무요원	1명	서부초(특수학생)
협력강사	26명	서부초, 원적학급 복귀시
행정지원인력	1명	서부초
합계	90명	



03 취학 및 지원

◆ 특별반 운영 지원

유치원

- 원적학급에서 별도 한국어 교육 강화
- 한국어강사 순회교육
- 교육활동지원사 학생생활 지원

초등학교

- 특별반 3학급 운영
- 1~2학년(7명), 3~4학년(11명), 5~6학년(10명)
- 6~12개월간 운영 후 학생적응 정도에 따라 단계별 원적학급 복귀

중 · 고등학교

- 원적학급 배치 후 별도 특별반 운영
- (오전) 원적학급 교과수업
- (오후) 특별반 한국어 및 한국문화이해교육

03 취학 및 지원



◆ 다문화 이해교육 지원

취학 전		취학 후 ~ 현재	
3.7. 교육청 직원 이슬람 문화 이해교육	3.1 7. 배치학교 지원인력 이슬람 문화 이해교육	3.21.~5.11. 전체 배치학교 교직원 이슬람 문화 이해교육	4.2 관내 교원 다문화이해교육
3.1 7. 유치원, 초등학생 배치학교 교직원 이슬람 문화 이해교육	3.17.~3.20. 중, 고 배치학교 교직원 이슬람 문화 이해교육	5.9. 학부모, 교육청 직원 이슬람 문화 이해교육	5.13.~7.8.(5회) 아프간 학부모 연수 학교폭력, 성평등, 한국문화 교육 등

03 취학 및 지원



◆ 복지지원

 <p>급식지원 아프간 학생과 재학생이 함께 학교급식 이용 → 무상급식</p>	 <p>통학버스 지원 중,고등학생 등교 시 운행 → 현대중공업 지원</p>	 <p>학생 복지 지원 입학준비금, 수학여행비, 교복비 등 울산 재학생과 동일한 수준의 사회보장 제공</p>
---	---	--

04 소요 예산

- 아프간 자녀 공교육 진입 소요예산 [25억 7천 6백만원]

· 인건비(20.5억원), 운영비(3.2억원), 교육복지(1.2억원), 환경구성비(0.4억원), 급식비(0.4억원)

- 예산 지원 요청 → 정부합동지원단, 법무부, 교육부

· 정부합동지원단 및 법무부장관 방문 시 정부차원 예산지원 요청

· 총 소요예산 25억 7천 6백만원 중 18억 7천 7백만원(73%)

- 교육부 지역교육현안수요 특별교부금 지원

· 18억 7천 7백만원 지원 통보

05 학교 생활 (6.8.현재)



(초등) 학교적응 애로사항

· 장애인
미등록으로
장애학생 지원
어려움

· 학교 급식
(일부학생
도시락 지참)

· 양성평등문제
· 폭력행위 등



05 아프간 학생 학교생활(6.8.현재)



(중학생) 만나서 반가워~~~



(고등학생) 친구들과 즐거운 시간



(체육시간) 슛 ~~~ 끝인!!!

(중 고등학생) 학교적응 애로사항

언어소통 문제로 아프간 학생의 정규 교과수업 학습 어려움

06 공교육 안착 지원



◆ 학생교육

- 아프간 통역자 특별배치(1명)
- 학생 학교생활 지원(동구청 협조)
- ※ 정부합동지원단 통역자 지원(6월~10월)
- 특별학급 모니터링
- 담당 장학사 현장 상시 지원 및 소통
- 학생급식 모니터링(수시)

◆ 소통 협력

- 소통 · 참여 협의체를 통한 지속적 협력
- 특별반 운영 애로사항, 학교 지원 사항 협의 등
- 관련 기관 협력 강화
- 학교, 현대중공업, 정부합동지원단 등

◆ 학부모 교육

- 아프간 학부모 대상
- 한국음식문화 연수: 학교급식, 젓가락 사용법
- 학부모교육 연수: 한국문화, 한국여성사회, 성폭력 및 학교폭력예방교육
- 한국 학부모 대상
- 이슬람문화 이해교육 등 다문화이해교육 강화

◆ 지역사회 관심과 지원

- 에너지경제연구원 학생 학업지원금 지원
- 지역 NGO (따뜻한 손길) 장애학생 등·학교 지원
- 시민단체 지원(초콜릿, 체험학습 지원 등)



07 제언

◆ 보완·개선사항



- 난민 정보 공유

- 정부합동지원단의 소통 협력
- 거주지 정보, 법정예방접종 여부, 한국어 습득 정도, 장애인 현황, 교육 이력 정보 등

- 정부 차원 업무매뉴얼 필요

- 지자체, 교육청, 협력 기관 등 일련의 준비사항 안내
- 지역주민 반발 최소화 방안(설명회)

- 행·재정적 지원

- 통역자 및 다문화이해교육 강사 인력풀 지원
- 실무단위 소통협의체 구성·운영
- 예산 지원



한명씩 아이도 포기하지 않는 울산교육

감사합니다

nursery ارید ان اتکلم عن أطفالنا نحن اللاجئين
الاطفال موالید كوريا منذ اللحظة الاولى وعند خروجهم الي الحياه يتحملون ورز آباءهم وأمهاتهم كون خلقوا في اسره
لاجئه
فتبداء المعاناه ان طفل عمره ايام يقدم قضيه لجوء ويكون تابع رغم انه خلق في هذا البلد ايضا يعامل بدونه مقارنة
بأقارنه الاطفال الذين كان حظ الدنيا معاهم
فلا يعرفون سوا هذه البلاد ملجأ ومامن لهم فهي وطنهم الام هي التي احتضنهم منذ اللحظة الاولى
يتحدثون اللغة الكوريه ويجهلون التحدث بالعربيه
فهم لا يعرفون وطن لهم غير كوريا
نحن نتحمل الصعاب ولا نقلق على مصيرنا بقدر قلقنا وخوفنا على الأبناء الذي هم جيل المستقبل أصل كلمة لاجئ
هي قدسية مبدأ الحماية، فكلمة "ملجأ" تعني المكان المقدس الذي يأوي إليه الإنسان بحثاً عن الحماية أو الحصانة،
وفي اللغة العربية نقول الملاذ الآمن. وهي غالباً ما تستخدم كملجأ للغريب الذي يطلب الإجارة رغم توقيع كوريا
الجنوبية على الاتفاقية الخاصة باللاجئين، إلا أنها لا تقبل كل المتقدمين بطلب اللجوء، بل تنتقي اللاجئين وفق معايير،
ليست إنسانية أو سياسية.

فوفقاً لمركز حقوق اللاجئين، وهو منظمة كورية جنوبية غير حكومية: فإن الحكومة الكورية منحت نحو 1.5 %
فقط من إجمالي 100 ألف طالب لجوء في 2017، واعترفت بهم كلاجئين.

وحسب المفوضية العليا لشؤون اللاجئين: فإن كوريا منذ عام 1994، تلقت ما يقرب من 49 ألف طلب لجوء، غير
أنها لم تقبل سوى 2900 طلب فقط من عدة بلدان، بما في ذلك باكستان والصين وسوريا واليمن، وهو رقم ضئيل
مقارنة بدول مثل تركيا وألمانيا لا ننكر أن القيم المتعلقة بالحرية وحقوق الإنسان، في الدول الأوروبية والولايات
المتحدة، راسخة أكثر مما هي عليه في كوريا الجنوبية، رغم أن الأخيرة قطعت مسافات كبيرة إذا ما قورنت بجارتها
الشمالية، غير أنها مازالت متأخرة في قضايا مثل الحريات الفردية والقضايا التي تتعلق باللجوء السياسي والإنساني
"على خلاف ما يتصور البعض، فإن التطور الاقتصادي الكوري لم يصاحبه أي تطور في مستوى الحقوق والحريات
العامة على المستويين الشعبي والسياسي، رغم توقيعها بشكل طوعي على اتفاقية حماية اللاجئين عام هناك عددًا من
حالات اللجوء على المستوى العالمي، ولا سيما جانبها الإنساني من جهة، ومن جهة أخرى تقصير المجتمع الدولي،
بما فيه الأمم المتحدة وعدد من الهيئات والمنظمات الدولية والإنسانية في توفير الآليات اللازمة لحماية اللاجئين
والدفاع عن حياتهم وحقوقهم طبقاً للقوانين الدولية الإنسانية في زمن الحرب أو السلم فاللاجئ هو الشخص الذي يترك
بلده ويطلب اللجوء والإقامة في بلد آخر غير موطنه لأسباب تتعلق بالحروب والنزاعات المسلحة الإثنية أو الدينية أو
الطائفية أو غيرها، أو لأسباب سياسية تتعلق بأفكاره ومعتقداته، تسبب له الملاحقة والاضطهاد الأمر الذي يضطر
معه إلى مغادرة بلده طلباً للجوء وتأميناً للحماية، وأحياناً لأسباب اقتصادية تتعلق باستئراء الفقر وانعدام سوق العمل
وتردي الوضع المعيشي واستحالة العيش دون موارد" الشعب الكوري أكثر شعب يفهم معاناتنا لأنكم في الماضي
عشتم أوضاع سئيه ومؤلمه وأغلبكم بحث في بلد المهجر ما نبحت عنه الان
ان الحياه علمتني ان لا شى يدوم للأبد وان الحياه مسيرة كفاح ولا بد أن نواجهه مصيرنا
وانتم مثال حي للنهضة والاستقرار

احبيكم على تقدمكم في شتى مجالات الحياه والتكنولوجيا.
انا انسانه اعيش في قلق نفسي نعم كوريا لن انكر انها استقبلتنا في اراضيها ونعيش بسلام نعم نحن نعيش بسلام ولكن
نعيش القلق النفسي اكثر كل يوم افكر ماذا سيحل بأطفالي مستقبلا كيف سيعيشون وهل كوريا ستقوم بتحسين وضعهم
كونهم ابناءها ولدو وترعرعو على ارضها ام سيرحلون بهم الى وطنهم دون النظر اليهم دائماً يراودني شعور
غريب كيف سيكون وضعهم وهم لا يعرفون سوء اللغة الكوريه والتقاليد والعادات الكوريه وكل شى يخص البلاد
الكوريه وهم يعتبرونها بلادهم وموطنهم الام ماذنبهم وهم لا يعرفون اي شي يخص بلادهم ولاولغتهم ولا تقاليد بلادهم
هذا امر صعب للغاية

وضعت ابني في دار رعايه الاطفال انا سعيده لذلك سعيده للتعليم والنظام ولكنني اعاني من صعوبات كثيره تخص

امور طفلي في دار رعايه بسبب عدم وجود اللغه او المبادره بارسل جميع الاشياء باللغه للانجليزيه ستسهل لي اشياء كثيره احتاج معرفتها

عندما كنت اعمل في العمل الكوري بعد ان بحثت عنها بعناء ووجدته بمساعده شخص كوري ولكنني واجهت كثير من العنصريه بسبب فيزتي التي احملها ولانني لاعرف الحقوق بشكل كافي وكان مدير العمل يقول لي انا فقط في عملي ولا لاتستطيعين العمل في اي مكان لانكي حامله فيزه اللجوء الانساني وهي لاتستمح لك بالعمل لذلك يجب عليك توقيع عقد العمل بالشكل الذي انا اريده لكي تحسلي على هذا العمل وتاخذين التصريح من مكتب الهجره ولكن في الحقيقه كل لشي كان مختلف عند العقد الراتب الدوام والاجازات كل لشي كان لايطابق العقد فارغمت على موافقتي لجميع شروطه لاني احتاج العمل .
اتمنى من الدوله ان تنظر في وضعي ووضع كل لاجي وانت تنظر لاولادنا الذين ولدو في كوريا واتمنى ان يصل صوتي كل شخص مهتم بوضع اللجوء .

Lived experiences and recommendations of a female refugee

Ola Mohammed

Wahha Community - Oasis for Arab Refugee Women

I want to talk about our children, we refugees.

Children born in Korea from the very first moment and upon their emergence to life bear the burdens of their fathers and mothers, as they were created in a refugee family.

So the suffering begins with a days-old child submitting a case for asylum and being dependent, even though he was born in this country as well.

They only know this country as a refuge, and there is no security for them, for it is their motherland, which embraced them from the first moment.

They speak Korean but don't know Arabic.

They don't know a country other than Korea.

We bear the difficulties and do not worry about our fate as much as we worry and fear for the children, who are the future generation. The origin of the word refugee is the sanctity of the principle of protection. The word “refuge” means the sacred place to which a person resides in search of protection or immunity, and in the Arabic language we say a safe haven. It is often used as a refuge for the stranger asking for rent. Although South Korea has signed the Refugee Convention, it does not accept all asylum applicants, but rather selects refugees according to criteria, which are not humane. Unpolitical.

According to the Refugee Rights Center, a South Korean NGO: the Korean government granted only about 1.5 percent of the total 10,000 asylum seekers in 2017, and recognized them as refugees.

According to the United Nations High Commissioner for Refugees: Since 1994, Korea has received nearly 49,000 asylum applications, but it has accepted only 2,900 applications from several countries, including Pakistan, China, Syria and Yemen, which is a small number compared to countries such

as Turkey and Germany. We deny that the values related to freedom and human rights, in European countries and the United States, are more entrenched than they are in South Korea, although the latter has traveled great distances when compared to its northern neighbor, but it is still lagging behind in issues such as individual freedoms and issues related to political and humanitarian asylum. Contrary to what some imagine, the Korean economic development has not been accompanied by any development in the level of public rights and freedoms at the popular and political levels, despite their voluntary signing. On the Convention on the Protection of Refugees in general, there are a number of refugee cases at the global level, especially its humanitarian aspect on the one hand, and on the other hand, the failure of the international community, including the United Nations and a number of international and humanitarian bodies and organizations to provide the necessary mechanisms to protect refugees and defend their lives and rights in accordance with the laws. A refugee is a person who leaves his country and seeks asylum and residence in a country other than his homeland for reasons related to wars and armed ethnic, religious, sectarian or other conflicts, or for political reasons related to his thoughts and beliefs, causing him to persecute and persecute, which compels him. Leaving his country to seek asylum and protection, and sometimes for economic reasons related to widespread poverty, lack of labor market, deterioration of the living situation and the impossibility of living without resources.

Life taught me that nothing lasts forever and that life is a path of struggle and we must face it with our destiny.

You are a living example of renaissance and stability.

I salute you for your progress in all areas of life and technology.

I am a human being. I live in psychological anxiety. Yes, Korea. I will not deny that it welcomed us in its lands and we live in peace. Yes, we live in peace, but we live in psychological anxiety. Every day, I think about what will happen to my children in the future, how they will live, and whether Korea will improve their situation because they are its children, born and raised on its land, or will they deport them to their homeland. Without looking at them I

always have a strange feeling what their situation will be like when they do not know the bad Korean language and the Korean traditions and customs and everything related to the Korean country and they consider it their country and their motherland, what is their fault and they do not know anything about their country, their language or the traditions of their country. This is a very difficult matter.

I put my son in a kindergarten. I am happy, so I am happy for education and the system, but I suffer from many difficulties regarding my child's affairs in a kindergarten because of the lack of language or the initiative to send all things in English. It will facilitate many things that I need to know.

When I was working in korean work after I searched for it. I worked hard and found him with the help of a Korean person, but I faced a lot of racism because of my visa and because I do not know the rights well enough, and the labor manager used to tell me that I am only at work and you cannot work anywhere because you are a holder of a humanitarian asylum visa and it does not allow you to work, so you must sign the work contract in the manner. What I want in order for you to get this job and take the permit from the Immigration Office, but in fact, everything was different when the contract was made. The salary, work hours and vacations. Everything was not in conformity with the contract, so I refused to agree to all its conditions because I needed work.

I hope that the state will look into my situation and the situation of every refugee, and you look at our children who were born in Korea, and I hope that my voice will reach everyone interested in refugee status.

「난민의 지역사회 정착을 위한 과제」 토론문

난민의 사회보장을 위한 기획소송 - 주거권 및 건강권 관련

Strategic lawsuit on Social Rights of Refugees - Housing rights and Health rights

재단법인 동천 권영실

1. 서론

난민법은 난민인정자에게 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리를 인정하고 있으나(제31조), 여전히 개별 법령이나 관련 부처의 지침에는 외국인에 대한 차별 규정을 두고 있어 난민인정자라 할지라도 난민법 및 난민협약에 명시된 처우를 받지 못하는 사례가 발생하고 있다. 한편 인도적 체류자에 대해서 난민법은 취업활동 허가를 할 수 있다는 내용만 규정할 뿐(제39조), 다른 국가들과 같이 난민에 준하는 처우를 보장하고 있지 않다. 이로 인해 한국에서 장기 체류가 예정되어 있음에도 불구하고, 새로운 삶의 터전에서 살아가기 위한 기반을 마련하기가 쉽지 않다. 그 중에서 난민의 공공주택에 입주할 권리 및 인도적 체류자의 국민건강보험 적용과 관련하여 기획한 소송을 소개하고자 한다.

2. 난민의 공공주택 신청권 (서울행정법원 2021. 11. 23. 선고 2020구합78100 판결)

가. 사실관계

한국의 주거 취약계층에 대한 주거정책은 ‘주거급여’와 ‘공공임대주택’으로 크게 구분할 수 있다. 두 정책 모두 국토교통부가 주무부처임에도 불구하고, 난민인정자에게 주거급여는 인정되는 반면 공공주택에 입주할 권리는 실무적으로 불가능한 것으로 여겨져 왔다. 난민인정자인 M의 가족 역시 주거복지센터로부터 기존주택 전세임대 입주자 모집에 대한 안내를 받고 관할관

청에 신청하고자 하였으나 M이 외국인이라는 이유로 불가하다고 하면서 M의 신청을 거부하였다.

해당 전세임대 입주자 모집공고는 저소득계층의 주거안정을 위해 시행되는 공공임대주택 제도로, 공공주택 특별법상 그 신청자격은, i) 무주택세대구성원일 것, ii) 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 50퍼센트 이하인 사람 등으로 규정되어 있다. M은 기초생활수급자여서 1순위 입주자에 해당함에도 불구하고 관할관청에서는 국토교통부의 '재외국민 등의 임대주택 입주 관련 처리기준'에 따라 외국인은 지원대상에서 제외되는 것이 원칙이라고 답변하였다. 난민에게 공공주택에 입주할 수 있는 권리가 있음을 밝히고, M의 신청을 거부한 관할관청의 거부처분은 위법하다는 판단을 받고자 이 사건 소송을 제기하였다.

나. 쟁점 및 법원의 판단

법원은 난민협약 및 난민법의 제정 이유와 관련 조항을 검토한 후, 공공주택 특별법이 사회보장 제도 중 하나임을 확인하면서, 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는 난민에게도 국민과 동일하게 전세임대주택의 입주자로 선정될 수 있는 권리가 인정된다고 보았다.

공공주택 특별법령은 공공임대주택의 입주자 요건에 관하여 무주택세대구성원일 것을 요구하고 있다. 관할관청은 무주택세대구성원 여부를 주민등록표에 등재된 세대별로 판단하도록 하고 있는데, 외국인인 난민의 경우에는 주민등록표에 등재가 불가하기에 임대주택 신청자격에 부적합하다고 주장하였다. 그러나 법원은 이러한 규정은 주민등록을 할 수 없는 외국인인 난민을 입주자 선정에서 배제하기 위한 것이 아니라, 주택공급신청자의 거주관계를 확인하고 그와 함께 세대를 이루고 있는 사람을 특정하여 무주택 여부를 판단하기 위한 기준을 제시한 것일 뿐이고, 난민의 무주택세대구성원 여부는 주민등록표 대신 외국인등록표 등 다른 객관적인 자료를 통해 판단할 수 있다고 판단하였다.

또한 관할관청은 국토교통부 주거복지사업처의 ‘재외국민 등의 임대주택 입주 관련 처리 기준’에서 대한민국 국적이 없는 외국인은 전세임대주택 공급신청을 할 수 없다고 규정하고 있으므로 대상자가 아니라는 주장을 하였으나, 법원은 이를 배척하고 법령이 아닌 위 처리기준에 의하여 난민에 대한 사회보장이 제한되거나 배제되어서는 안 된다고 명시하였다.

다. 참고 판례(부산고등법원 2017. 10. 27. 선고 2017누22336 판결)

이미 법원은 유사한 사건에서 난민의 사회보장권에 대해 인정한 바 있다. 난민 아동이 장애인등록을 하고자 하였는데 관할관청이 구 장애인복지법상 난민에 대해 별도의 규정이 존재하지 않는다는 이유로 거부한 사안에서, 법원은 장애인복지법 위 규정에도 불구하고 난민인정자는 난민협약 및 난민법에 따라 대한민국 국민과 동일하게 장애인 등록을 할 수 있다고 해석함이 타당하다고 판시하였다. 특히 해당 판결은 난민법 제30조, 제31조는 재량규정이 아닌 기속규정임을 확인하면서, 해당 조항에 근거하여 난민의 구체적 권리가 인정된다고 보았다.

라. 판결의 의의 및 후속 조치

이번 판결은 위 난민아동의 장애인등록 사건과 더불어 난민법과 난민협약을 토대로 개별 법령에서 난민을 사회보장에서 제외하는 규정이 마련되어 있지 않는 한, 대한민국 국민에게 적용되는 사회보장에서 난민을 배제할 수 없음을 재차 확인하였다. 즉, 공공주택 특별법상 전세 임대주택의 입주자 선정 기준에 난민에 대한 사항을 명시하고 있지 않더라도, 공공주택의 사회보장적 성격을 고려할 때 난민의 권리를 배제할 수 없음을 확인한 것이다.

이 사건은 관할 관청이 항소하지 않아 확정되었다. 그럼에도 불구하고 실제로 이후 다른 난민이 공공주택에 신청하였으나 다른 지역의 관할 관청에서 (당사자가 위 판결문을 제시하였음에도 불구하고) 또다시 외국인이라는 이유로 접수 자체를 거부하는 일이 발생하였다. 이에 국민권익위원회를 통해서 민원을 제기하였고, 이후 관할관청에서는 소급하여 접수를 수리하였다. 이와 같이 여전히 난민들의 삶에서 난민법 제31조(사회보장)는 사문화된 조항으로 취급받

고 있고, 한국 정부의 난민협약에 따른 체약국의 난민보호의무는 부정되는 결과가 반복되고 있다. 이는 난민법에서 국가와 지방자치단체에 부과한 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖의 조치를 할 의무(제30조 제2항)를 불이행하고 있는 것으로, 시정이 촉구된다.

3. 인도적 체류자의 국민건강보험 헌법소원 (헌법재판소 2019헌마1165 사건)

가. 인도적 체류자에 대한 국민건강보험 당연가입

2019년 국민건강보험법령이 개정됨에 따라, 직장가입자가 아닌 국내체류 외국인 중 6개월 이상 국내에 거주하였고(동법 시행령 제61조의2 제1항), 외국인등록을 한 외국인 중 특정 체류자격을 가진 사람은 의무적으로 지역가입자가 되도록 변경되었다(동법 시행령 제61조의2 제2항 별표9). 이에 따라 인도적 체류자의 경우, 기존에는 건강보험 지역가입이 아예 불가능하였으나 개정 이후부터 직장가입자가 아닌 인도적 체류자의 지역가입이 의무화되었다.

보건복지부는 개정 당시 난민인정자와 달리 건강보험 지역가입 자격이 인정되지 않았던 인도적 체류자에 대해 건강보험 가입대상을 확대하여 이들의 건강권을 보다 폭넓게 보호하고, 치료가 필요한 외국인이 건강보험에 가입하지 않아 적시에 의료서비스를 받지 못하는 외국인 의료보장의 사각지대를 해소하기 위함이라고 설명하였다.¹ 건강보험에 포섭되지 못하던 인도적 체류자가 지역가입에 당연가입 할 수 있게 된 점은 환영할만한 일이나, 아래에서 살펴보는 바와 같이 부과되는 차별적인 건강보험료 부과 및 세대구성 및 체납시 가혹한 제재로 인해 의료보장의 확대라는 긍정적인 효과보다는 인도적 체류자의 경제적 부담과 체류에 대한 불안을 가중시키고 있는 실정이다.

¹ 보건복지부 보도자료(2018. 6. 7.) 외국인 및 재외국민 건강보험 제도 개선으로, 도덕적 해이는 방지하고 내외국민간 형평성은 높인다!

나. 비합리적인 건강보험료 적용 및 기타 차별적 요소

외국인들은 지역가입자로 당연가입 되면서 그 보험료는 보건복지부장관이 고시로 정할 수 있도록 하였는데, 실제 재산과 소득을 고려했을 때 보험료가 평균보험료 아래로 산정되더라도, 일률적으로 실제보다 더 높은 평균보험료를 내게 함으로써 재산과 소득수준에 의한 고려를 전혀 받지 못하게 되었다. 인도적 체류자의 경우 보험료 일부를 경감하여 평균보험료의 70%를 하한으로 부과되는데, 2022년 기준 평균보험료는 124,770원으로 인도적 체류자의 경우 30%를 감액하여 월 87,340원 정도 부담하게 된다.

이에 더하여 외국인들에게 차별적인 세대구성 기준은 성년인 자녀가 있거나 노부모를 모시고 있는 가구에 대하여 이중·삼중의 보험료 부담을 지게 만들었다. 내국인의 경우 함께 사는 가족이 한 세대를 이룬다는 개념이 당연히 적용되는 것에 반해 외국인 지역가입자의 경우 배우자와 미성년 자녀 외에는 개인 각각을 하나의 세대로 보는 것이다. 이는 가족이 함께 한국에 정착하여 살아가고 있는 인도적 체류자에게 큰 부담으로 작용하였으며, 가족관계를 증명하는 서류도 강화되어 이를 구비하는 데 어려움을 겪기도 하였다.

또한 건강보험료를 체납할 시 급여를 제한할 뿐만 아니라 이후에 완납을 하더라도 중간에 제한된 급여를 환불해주지 않는 것으로 정하였으며, 출입국관리법과 연동하여 체납시 이를 체류 심사에 반영하도록 하였다. 높은 보험료로 인해 최소한의 생계마저 위협받고, 보험료를 제때 납부하지 않으면 보험적용을 받지 못할 뿐만 아니라 정착한 대한민국에서 쫓겨날 처지에 이르게 되는 것이다.

다. 헌법소원심판청구 및 청구인

이에 이번 개정은 외국인들을 국민과 동등한 사회보험제도로 포섭하면서도 경제적으로 어려움에 처한 이들을 차별할 수 있는 합리적이고 공정한 기준을 마련하지 않은 채 보험료 산정

및 부과 체계를 구성하여 이들의 기본권을 침해한다는 주장을 토대로 2019. 10. 11. 헌법소원 심판청구를 제기하였고, 현재 헌법재판소의 결정을 기다리고 있다.

청구인 중 한 명인 S씨는 시리아 국적의 인도적 체류자로서 현재 3대(노모-청구인 S씨-성년 및 미성년 자녀)로 구성된 가족들과 함께 대한민국에 장기체류하고 있는 사람이다. 인도적 체류자 S씨는 본국에서 입은 부상으로 인해 일을 할 수 없는 상태이며, 노모도 연로하여 일할 수 없고, 갓 성년이 된 자녀 한 명이 아르바이트로 벌어오는 돈으로 온 가족이 생활하고 있는 상황이다. 그러나 건강보험제도의 개정에 따라 S씨 가정도 당연가입 대상자가 되었는데, 경제적 능력과 무관하게 책정된 평균보험료의 70%의 보험료는 노모, 청구인, 성년 자녀 앞으로 3건씩(약 25만원) 매달 부담하게 되어 생활에 큰 어려움을 겪고 있다.

라. 이 사건 심판대상 조항들의 위헌성

국민건강보험제도는 국가공동체가 사회구성원 전체에게 제공하는 가장 기본적인 사회안전망으로, '기여에 따른 수급 원칙' 및 '사회연대의 원칙'을 기반으로 한 사회보험 형태로 운영된다. 사회보험에서는 법이 정하는 요건을 충족시키는 사람에게 가입의무가 부과됨으로써 사회보험 가입이 법적으로 강제되고, 보험가입의무가 인정되면 보험료 납부의무가 발생하고 동시에 보험법적 보호관계가 성립하며 피보험자는 사회적 위험의 발생시 법에 규정된 급여청구권을 가지게 된다(헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 2000헌마668 결정 참조). 국민건강보험제도의 사회보험적 특성 및 외국인 건강보험 의무화 개정의 취지에 비추어 보면, 건강보험 적용에 있어 국적을 기준으로 한국에 생활의 기반을 두고 장기 체류하는 이주민 간에 차별을 할 근거는 없다.

더욱이 국제법적으로도 건강권은 모든 사람의 권리로서 차별 없이 인정되는 바, 세계인권선언 제25조나 한국이 가입·비준하여 국내법적 효력이 있는 인종차별철폐협약 제5조(e)(iv), 사

회권규약 제12조² 등에서는 모든 사람의 건강권 보장을 규정하고 있다. 헌법 제6조에 따라 헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가지고 외국인도 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 지위가 보장된다는 점에서, 국적과 체류자격을 기준으로 건강보험의 적용을 달리 적용하는 것은 국제인권규범에 위배된다고 볼 수 있다.

마. 인도적 체류자의 경우

특히 인도적 체류자의 경우, 난민인정자와 마찬가지로 본국으로 돌아가는 경우 중대한 인권침해가 있을 수 있음이 인정되어 강제송환원칙이 적용되는 이상, 박해의 사유가 종료될 때까지는 보호국에 체류할 수밖에 없다. 따라서 체류하는 동안에는 생활을 유지할 수 있게 해주어야 한다. 국제적으로 보호의 대상이라고 여겨지는 인도적 체류자에게 다른 많은 국가들은 난민협약상 난민과 동일한 또는 이에 준하는 처우 및 사회적 보호를 제공하고 있다.

그러나 한국의 경우 난민인정자와 인도적 체류자는 그 처우에 있어 큰 차이가 존재한다. 난민법은 인도적 체류자의 처우에 대해서, 강제송환의 금지(제3조) 외에 ‘법무부장관은 인도적 체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다’고만 규정하고 있을 뿐(제39조), 달리 어떠한 처우 규정을 마련해두고 있지 않다. 건강보험 적용에 있어서 난민인정자는 국민과 동일하게 자신의 소득과 재산에 따른 건강보험료가 부과되고 세대구성을 인정받을 수 있는 반면, 인도적 체류자는 다른 이주민에 비해 보험료를 30% 경감하고 있기는 하지만, 건강보험 직장가입자로 적용이 가능한 직장에 취업하기 어렵고, 여러 세대의 가족들이 함께 사는 경우가 많아 각 가정에 부담이 될 수밖에 없다. 특히 체납 불이익 관련 조항은 건강보험과 관련이 없는 출입국 심사와 연계가 되어 인도적 체류자에 대해서는 강제송환금지원칙에도 위반할 여지가 있다.

² 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 **최고 수준**의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

4. 결론

한국사회에서 난민과 인도적 체류자가 배타적인 테두리 밖에 더 이상 서 있지 않게하기 위해서는 이들의 사회보장 권리가 우리나라 실무 및 법제에서 제약 없이 실현되어야 할 것이다. 이들이 지역사회에서 경험하는 막힌 벽과 제한선을 개별 소송을 통해 허물어 나가는 방법은 지 난하고 비효율적이다. 정부가 앞장서서 국제사회에서 요구하는 원칙에 부합하는 방향으로 개선을 이루어, 모든 난민과 인도적 체류자가 지역사회 구성원으로 보장된 권리를 차별 없이 누리며 지낼 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

