2023년 난민포럼

난민의 국내정착과 보호확대: 제주도 난민 유입 5주년을 돌아보며

2023. 4. 28. (금) 14:30~18:10

서울대 아시아연구소 삼익홀

주최/주관 UNHCR The UN Refugee Agency 유엔난민기구 · Migration Research & Training Centre 이민정책연구원 MRTC · 국가인권위원회

공동주관 SNUAC · KNU 강원대학교 난민연구센터 Center for Refugee Studies, Kangwon National University · 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 CGD Center for good Democracy, Sungkyunkwan University · 전북대학교 동남아연구소 JEONBUK NATIONAL UNIVERSITY INSTITUTE FOR SOUTHEAST ASIAN STUDIES

MSRC MIGRATION & SOCIAL-INTEGRATION RESEARCH CENTER 이주·사회통합연구소 · 제주대학교 탐라문화연구원 · Refugees Welcome 난민인권네트워크 Korea Refugee Rights Network

2023년 난민포럼

난민의 국내정착과 보호확대: 제주도 난민 유입 5주년을 돌아보며

2023. **4. 28.** (금) 14:30~18:10

서울대 아시아연구소 삼익홀

주최/주관 UNHCR 유엔난민기구 · Migration Research & Training Centre 이민정책연구원 MRTC · 국가인권위원회

공동주관 SNUAC · KNU 강원대학교 난민연구센터 Center for Refugee Studies, Kangwon National University · 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 CGD Center for good Democracy, Sungkyunkwan University · 전북대학교 동남아연구소 JEONBUK NATIONAL UNIVERSITY INSTITUTE FOR SOUTHEAST ASIAN STUDIES

MSRC 이주·사회통합연구소 · 제주대학교 탐라문화연구원 · 난민인권네트워크 Korea Refugee Rights Network

2023년 난민포럼

난민의 국내정착과 보호확대: 제주도 난민 유입 5주년을 돌아보며

2023. 4. 28. (금) 14:30~18:10 서울대 아시아연구소 삼익홀 101동 220호

동시통역 및 온라인 송출

사전등록: bit.ly/41IZv6N

개회 (14:30–14:50)	
개회사	**송두환**(국가인권위원회 위원장)
환영사	**손홍기**(이민정책연구원장 직무대행)
기조발제	**질리안 트릭스**(유엔난민기구 최고대표보)
당사자 발언 (14:50–15:10)	
라연우(제주 나오미센터) **'2018년 당시 현장대응에 대한 소회'**	
아드난(난민 당사자) **'지난 5년 간 국내 정착 경험에 대한 소회'**	
세션1: 국내 난민보호 제도 발전 방향 (15:10–16:10)	
좌장	**최계영**(서울대 법학전문대학원 교수)
발제1	**조영관**(서울지방변호사 인권위원회 변호사) **'국내 보호 체류자격의 개편 방향'**
발제2	**최영일**(김포시외국인주민지원센터장) **'국내 난민 재정착 및 현지통합에 대한 평가 및 제언'**
토론	**박혜경**(국가인권위원회 인권침해조사과), **이보연**(법무법인 인본/대한변협 난민이주외국인특별위원회), **김태희**(국민통합위원회 이주배경인과의동행특위)
휴식 (16:10–16:20)	
세션2: 보충적 수용경로 발전 방향 (16:20–17:30)	
좌장	**조원빈**(성균관대 좋은민주주의연구센터장)
발제1	**김정현**(성균관대 좋은민주주의연구센터 박사) **'난민 등 보충적 유입경로 행위자의 다각화'**
발제2	**차용호**(유엔난민기구 국제보호국) **'난민의 근로에 기반한 보충적 유입경로의 다각화'**
사례발표	**장세계**(기쁨나눔재단) **'최근 난민유학생 프로그램 지원 사례'**
토론	**이기흠**(법무부 난민정책과장), **김지훈**(경상북도청 외국인정책팀장), **유혜림**(서울대 한국정치연구소 박사)
라운드 토론: 난민학술네트워크 구성의 필요성 및 방향 (17:30–18:10)	
좌장	**조영희**(이민정책연구원 연구교육실장)
토론	**박수진**(서울대 아시아연구소장), **송영훈**(강원대 난민연구센터장), **조원빈**(성균관대 좋은민주주의연구센터장), **전제성**(전북대 동남아연구소장), **최윤철**(건국대 이주·사회통합연구소장), **김치완**(제주대 탐라문화연구원장)

주최/주관 UNHCR 유엔난민기구 · 이민정책연구원 · 국가인권위원회

공동주관 SNUAC · KNU 강원대학교 난민연구센터 · 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 · 전북대학교 동남아연구소 · MSRC 이주·사회통합연구소 · 제주대학교 탐라문화연구원 · 난민인권네트워크

2023 Refugee Forum

Towards Expanding Integration and Protection for Refugees: Looking Back at the past 5 years since the Entrance of Refugees at Jeju Island

Date: Friday, April 28 2023, 14:30~18:10 Location: SNU Samik Hall, 101-220

simultaneous interpretation provided online

Registration: bit.ly/41IZv6N

Opening (14:30-14:50)	
Opening remarks	Doo-hwan Song (Chairperson , National Human Rights Commission of Korea)
Congratulatory remarks	Hong-kee Sohn (Acting Director, Migrant Research Training Center)
Keynote Speech	Gillian Triggs (Assistant High Commissioner for Protection, UNHCR)
Testimonies (14:50-15:10)	
Yeonwoo La (Jeju Naomi Center) 'Experiences of helping refugees in 2018'	
Adnan (Yemeni Refugee) 'Experiences of living in the Korean society during the last 5 years'	
SESSION1: Way forward for national asylum system in the Republic of Korea (15:10-16:10)	
Chair	Kae-young Choi (SNU Law School)
Presentation 1	Younggwan Cho (Seoul Bar Association Human Rights Committee) 'Improving the domestic visa system for international protection'
Presentation 2	Young-il Choi (Gimpo Migrant Rights Center) 'Analysis and recommendations on local Integration of refugees'
Discussion	Haikyung Park (NHRCK), Boyeon Lee (Law Firm Inbon / KBA Refugees and Migrants Special Committee), Taehee Kim (Special Committee on co-existing with persons with migrant background, Presidential Committee on National Cohesion)
BREAK (16:10-16:20)	
SESSION 2: Way forward for complementary pathway (16:20-17:30)	
Chair	Wonbin Cho (SKKU Center for Good Democracy)
Presentation 1	Jeonghyeon Kim (SKKU Center for Good Democracy) 'Diversification of stakeholders on complementary pathways'
Presentation 2	Yongho Cha (UNHCR DIP) 'Diversification of complementary pathways - labor-based pathway for skilled refugees'
Case study	Hugo Sae Gae Jang (Gipum Nanum International) 'Recent experiences with refugee education pathway programme'
Discussion	Gi-heum Lee (Refugee Policy Division, MoJ), Jihoon Kim (Foreigner Policy Team, Gyeongsangbuk-do), Herim Yoo (Korean Politics Research Institute, Seoul National University)
Roundtable Discussions: Need for an academic network for refugee studies (17:30-18:10)	
Chair	Younghee Cho (MRTC)
Discussion	Soojin Park (SNU), Younghoon Song (GNU), Wonbin Cho (SKKU), Jeseong Jeong (JBNU), Yooncheol Choi (KNU), Chiwan Kim (JJNU)

Hosts UNHCR 유엔난민기구 · MRTC 이민정책연구원 · 국가인권위원회

Organizers SNUAC · KNU 강원대학교 난민연구센터 · CGD 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 · 전북대학교 동남아연구소 · MSRC 이주·사회통합연구소 · 제주대학교 탐라문화연구원 · 난민인권네트워크

Contents

전체사회: **이탁건**(유엔난민기구 법무담당관)

개회 14:30~14:50

개 회 사: **송두환**(국가인권위원회 위원장) ····· vi
환 영 사: **손홍기**(이민정책연구원 부원장) ····· viii
기조발제: **질리안 트릭스**(유엔난민기구 최고대표보) ····· x

당사자 발언 14:50~15:10

라연우(제주 나오미센터), '2018년 당시 현장대응에 대한 소회'
아드난(난민 당사자), '지난 5년간 국내 정착 경험에 대한 소회'

발표 및 토론 15:10~18:10

[제1세션] 국내 난민보호 제도 발전 방향 (15:10~16:10)

좌 장: **최계영**(서울대 법학전문대학원 교수)

발제1: 국내 보호 체류자격의 개편 방향 ····· 3
조영관(서울지방변회 인권위원회 변호사)

발제2: 국내 난민 재정착 및 현지통합에 대한 평가 및 제언 ····· 29
최영일(김포시외국인주민지원센터장)

토 론: **박혜경**(국가인권위원회 인권침해조사과 이주인권팀 조사관) ····· 53
이보연(법무법인 인본 변호사/ 대한변협 난민이주외국인특별위 위원) ····· 60
김태희(국민통합위원회 이주배경인과의동행특위 위원) ····· 63

[제2세션] 보충적 수용경로 발전 방향 (16:20~17:30)

좌 장: **조원빈**(성균관대 좋은민주주의연구센터장)

발제1: 난민 등 보충적 유입경로 행위자의 다각화 ····· 69
김정현(성균관대 좋은민주주의연구센터 박사)

발제2: 난민의 근로에 기반한 보충적 유입경로의 다각화 ····· 83
차용호(유엔난민기구 국제보호국 선임정책관)

사례발표: 최근 난민유학생 프로그램 지원 사례 ····· 129
장세계(기쁨나눔재단 해외사업팀장)

토 론: **이기흠**(법무부 난민정책과장)
김지훈(경상북도청 외국인정책팀장) ····· 131
유혜림(서울대 한국정치연구소 박사) ····· 136

[라운드 토론] 난민학술네트워크 구성의 필요성 및 방향 17:30~18:10

좌 장: **조영희**(이민정책연구원 연구교육실장)

토 론: **박수진**(서울대 아시아연구소장)
송영훈(강원대 난민연구센터장)
조원빈(성균관대 좋은민주주의연구센터장)
전제성(전북대 동남아연구소장)
최윤철(건국대 이주·사회통합연구소장)
김치완(제주대 탐라문화연구원장)

개회사



송두환 위원장
(국가인권위원회)

안녕하십니까.

국가인권위원회 위원장 송두환입니다.

먼저, 2023년 난민포럼을 유엔난민기구, 이민정책연구원과 함께 개최하게 되어, 매우 기쁘고 의미 있게 생각합니다.

바쁘신 가운데에서도 오늘의 포럼을 위해 애써주신 발제자 및 토론자 분들께 존경을 표하며, 오늘 주제에 대한 지대한 관심을 가지고 현장과 온라인으로 참석해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

2018년 4월, 제주도로 입국한 500여 명의 예멘 난민신청자들은 제주도민뿐만 아니라, 국민, 언론, 그리고 우리 정부에게 매우 놀랍고 당황스러운 이슈가 된 바 있습니다.

'난민법 폐지, 난민수용 반대 등'국민청원에 71만 이상이 동의했고, 예멘 난민신청자 관련 기사를 다루는 언론의 보도는 경쟁적이고 자극적이었으며, 국회에서는 난민 유입을 제한하는 법안이 발의되기도 하였습니다.

이에 인권위는, 우리 정부에 신속하고 공정한 심사와 이들에 대한 적절한 처우 제공을 촉구하고, 언론사 등에는 가짜 뉴스를, 국민에게는 막연한 두려움에서 시작되는 혐오를 멈출 것을 호소하는 위원장 성명을 발표하고, 제주특별자치도와의 업무협의, 제주 난민신청자 방문 상담 및 모니터링, 이슬람 전문가 간담회, 언론보도 모니터링 결과보고회 등을 통해 상황을 진단한 바 있습니다.

인권위는 위의 활동을 기반으로 2018년 난민인정자, 2019년 인도적 체류자, 2021년과 2022년에는 난민신청자의 처우 모니터링을 실시하였고, 예멘 난민을 포함한 국내 난민신청자 및 인정자 등이 처한 현실을 파악하여 우리 정부에게 제도개선 방안을 권고하였습니다.

제주 예멘 난민신청자 이슈가 발생한지 5년, 우리 정부는 난민심사 인력 확보 등 난민보호 시스템을 일부 정비하고, 재정착 난민·난민 유학생 프로그램 등 보충적 난민수용 경로를 확대하였으며, 인권위 권고를 수용하여 인도적체류자에게 별도의 체류자격 부여를 추진하는 등 난민보호 영역을 확장하고 있습니다.

이에, 현시점에서 우리 정부의 난민정책에 대한 평가 및 국내 난민 보호체계 개선과제에 대해 논의할 필요성이 제기되고, 아울러 난민정책 현안과 관련된 문제를 연구하고 대응하기 위해서는 난민을 지원하는 인권단체뿐만 아니라, '학술 네트워크'의 구성이 요구되는바, 오늘의 주제는 시의적·정책적 중요성이 크다고 생각합니다.

각계 전문가들의 다양한 의견과 지혜를 모으는 소중한 자리이니만큼, 우리 위원회도 오늘의 논의가 우리 정부의 난민 정책에 적극 반영될 수 있도록 노력하겠습니다.

바쁘신 가운데서도 포럼에 참석하신 모든 분들께 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드리며, 여러분 가정에 평화와 기쁨이 가득하기를 기원합니다.

감사합니다.

2023년 4월 28일

국가인권위원회 위원장 **송 두 환**

환영사



손홍기 원장직무대행
(이민정책연구원)

안녕하십니까, 이민정책연구원 손홍기 부원장입니다.

오늘 「2023년 난민포럼」을 같이 기획하고 준비해 주신 유엔난민기구 한국대표부 전혜경 대표님과 국가인권위원회 송두환 위원장님께 깊은 감사를 드립니다. 그리고 멀리서 한국을 방문해주신 유엔난민기구 질리안 트릭스 대표보님과 귀한 발표, 토론, 사회를 맡아주신 분들, 온·오프라인으로 오늘 포럼에 참석해 주신 청중 여러분 모두 환영합니다.

아시다시피, 2018년 4월 500여명의 예멘인이 내란 상황을 피하여 제주도에 입국한 후 난민 보호를 신청하여 우리 사회에 큰 충격을 준지 5년의 세월이 흘렀습니다. 이 사건은 짧은 시간에 제주도라는 한정된 공간에 많은 수의 난민신청자가 입국하여 큰 뉴스와 이슈가 되었고 난민수용에 대한 찬·반 논쟁이 일어나기도 하였습니다.

우리 정부는 UN난민협약과 난민법 상의 난민의 지위에는 부합하지 않지만, 내전 등의 상황으로 본국으로 돌아갈 수 없어 인도적 보호가 필요한 경우 인도적 체류허가라는 제도를 운용하고 있습니다.

제주 예멘인들은 대부분 인도적 체류허가를 받아 생활하고 있습니다. 이번 포럼에서는 2018년 당시 현장 대응에 대한 시민단체의 사례, 국내에서 생활 중인 예멘인의 정착 경험이 포함되어 있어, 해당 예멘인들의 정착과 지원이 어떻게 이루어졌는지를 살펴 볼 수 있고, 이는 정부가 운용중인 인도적 체류허가 제도에 대한 좋은 방향 제시가 될 수 있을 것이라고 생각합니다.

관련하여 제1세션에서는 국내 보호 체류자격의 개편방향과 국내 난민 재정착 및 현지통합에 대한 발표와 토론을 통해 국내 난민보호 제도의 개선 방향을 모색하고

제2세션에서는 최근 국제사회와 시민단체에서 재정착 난민제도에 대한 현실적인 대안으로 거론되고 있는 보충적 수용경로에 대한 토론을 가짐으로써 우리 사회와 정부가 이를 어떻게 받아들일 수 있는지를 고민하는 귀중한 시간이 될 것입니다.

마지막으로 오늘 포럼은 그 어느 때 보다도 뜻깊다고 생각합니다. 2013년 난민법 제정 이후, 국내에서 난민연구가 매우 활발히 진행되어 왔는데요. 오늘 이 자리에서 이민정책연구원과 대학연구기관들이 처음으로 난민연구에 관한 앞으로의 협력을 모색하기 위해 모였다는 점에서 그렇습니다.

특별히 오늘 포럼을 위해 회의장소를 제공해주신 서울대학교 아시아연구소 박수진 소장님께 특별히 감사드립니다. 또한 난민연구에 관한 기관 협력 논의를 위해, 라운드토론에 직접 참석해주신 강원대학교 송영훈 난민연구센터장님, 성균관대학교 조원빈 좋은민주주의 연구소장님, 전북대학교 전제성 동남아연구소장님, 건국대학교 최윤철 이주·사회통합연구소장님, 제주대학교 김치완 탐라문화연구원장님께도 깊은 감사드립니다.

이번 난민 포럼이 제주도 예멘 난민 입국 후 지난 5년간의 난민 정착의 지원과 노력을 돌아보고, 난민 당사자와 난민인권네트워크와 같은 시민사회의 목소리를 귀담아 들으며, 향후 난민 문제에 대한 사회적 관심제고와 함께 난민제도와 정책발전을 위한 실효적인 연구를 해나가는데 있어서 의미 있는 계기가 되기를 바랍니다.

2023년 4월 28일

이민정책연구원 원장직무대행 손 홍 기

기조발제



질리안 트릭스
(유엔난민기구 최고대표보)

Mr Doo Hwan Song, the Chair of the National Human Rights Commission of Korea, thank you for your welcome. We had a short meeting before this and thank you for your good wishes. Mr Hong Ki Son, the Acting Director of the Migration Research & Training Centre, the organisers of this event, and distinguished participants, both in the room and online, and my own colleagues here with the UN Refugee Agency in Seoul, and in particular, our representative who is herself Korean and has recently arrived five months ago to take up her position, I am very honoured and delighted to be here today in the spirit of collaboration amongst government officials, scholars, academics, and civil society. Having spent much of or some of my career in a university context, it is always wonderful to be back in that university community again and I know that we will have a spirited and informed discussion in a short while.

One of the things that I most particularly wanted to emphasise for the purposes of this forum and the discussion of the refugee issue that has been already described of people seeking asylum and raising the issue for discussion within Korea, is the importance today not only of refugee law itself, which underpins the work that we are all doing, but the Global Compact on Refugees, which is a very different instrument. It's not a legally binding instrument, but what it does is creating an aspiration that globally, we would share equitably, the burdens and responsibilities for refugees. The other very interesting aspect of the Compact that was introduced was the idea of a 'whole-of-society' approach. Of course, it is government and government institutions, but it is also civil society, faith-based groups,

parliamentarians, scholars, universities, and many others within the community. So, it's a whole-of-society approach to that a very important and inspiring aspiration that globally we would share the responsibility. So, I am very grateful to have this opportunity to speak to you today.

I believe that this is a critical time in which to consider what responsibility-sharing actually means in practice and to consider what a challenge it is for many countries around the world. This is my first visit to the Republic of Korea in my current role, indeed my first visit ever. The purpose of the visit is to have a protection dialogue with the government. It is the first protection dialogue that we have ever held. The Chair of National Human Rights Commissioner of Korea here has made the point that we've had a revision and rethinking about refugee law and refugee obligations here in Korea as a consequence of the Yemeni claims five years ago. But I think this is another very important moment where the government has welcomed the opportunity to discuss with us what their refugee policies are and how well they are working. We've had the last nearly two days now, working with government officials, with the relevant ministers or deputy ministers, and with the commissioner for the refugee migration programme. I think it has been a very important meeting, or series of meetings, in which we are in agreement on what it is we are trying to achieve and what has been achieved in the last few years, a stock-taking exercise of what Korea has achieved in the last 10 years since the Refugee Act was passed and what the challenges are now going to be for the future, or what we might call a 'phase two' of Korea's work on refugee law.

We do hold protection dialogues with many countries around the world. But it is

particularly important that we do so with Korea because it is a well-regarded member of the international community. It is playing a stronger international role now perhaps than ever. It is a democracy. It has a very advanced economy as I have seen myself in the last couple of days. But it also has a very influential role, or soft power role, within the international legal environment. Additionally, it is a generous donor to humanitarian efforts, and it has been a long-standing supporter of the United Nations Refugee Agency, part of the $20 Million Club of countries that provide us with a solid support. Korea was one of the first countries in Asia to enact a standalone Refugee Act 10 years ago after ratifying the Refugee Convention. This was a very important step forward and it is the one that we really want to honour and recognise through the United Nations Refugee Agency. Since 2015, Korea has continued to implement a resettlement program and find more innovative ways to receive refugees through diverse pathways. I'll talk about that in a little while.

But of course, you are all aware that the context in which we are considering refugee policies is one in which we have many and growing humanitarian protection crises, indeed crises on an unprecedented scale. We have never seen anything like this within the United Nations Refugee Agency. As some of you will know, if you've looked back into the history of the Refugee Convention in 1951 when it was agreed, the idea was to provide asylum and protection to about 2 million people in Europe who had been forcibly displaced at the end of the Second World War. And if you have ever got time to read the negotiating documents, the idea was to simply solve the problem, that they would find asylum, they would find protection in other countries, they had fled from persecution during the Nazi regime and during the war and they were now able to find a protective environment.

It is shocking to know that the 2 million then is now well over 100 million today. The truth is that each year, the plight of those who've been forcibly displaced deepens, and every year, the gap between those who have been displaced and solutions for those who have been displaced continues to widen. It is very troubling for all of us that we report high numbers this year, we'll report higher numbers next year, with the war in Ukraine, with the war in the last two weeks in Sudan, the eruption of civil war in Ethiopia, the continued and unresolved conflict in Syria, the plight of million Rohingya finding protection in Bangladesh from Myanmar, civil conflict throughout the Sahel, the central sub-Saharan part of Africa, Mozambique, and frankly I could go on. We have never seen anything like it as I have said. In the last year or so, we've declared more than 40 emergencies, of which 26 of them completely new. Although some conflicts are well known in the public arena, some continue, particularly in the Democratic Republic of the Congo, where there are more than 6 million people displaced by conflict. That is typically the cause of conflict, but the root cause, it goes much deeper than that, inequality, poverty, discrimination, and sometimes climate change, leading to conflict that in turn leads to yet more displacement within one's own country or displacement across borders, which then raises the legal rights under the Refugee Convention for somebody seeking international protection.

In this very dire contemporary environment in which we are operating, we are pleased to recognise and acknowledge that the government of Korea has shown a high level of solidarity by swiftly implementing humanitarian measures to find practical solutions. Korea has sought out and welcomed a group of refugees, or those needing international protection, from Afghanistan with the withdrawal of the coalition parties as you are all well aware. But also, other humanitarian measures have been put in place for people from Myanmar, as I have

mentioned, and from Ukraine.

But the numbers are simply astonishing. 8.2 million people have left or moved across the border from Ukraine, seeking protection within the European community and other parts of the globe. These are unimaginable numbers. If I can give you a more personal story, in the United Nations Refugee Agency in Geneva, where I live and work, we knew that the Ukraine war had begun, the invasion had started, and in our major planning room, we looked at contingencies. We do a lot of contingency planning because we have to work in advance. Where are the numbers coming from? We need shelter, water, hygiene kits, cash distribution, and documentation. So, we plan in advance. And after the invasion of Ukraine, we had Plan A, we had Plan B, we had Plan C, and we had Plan D. Plan D was for about 4 million people leaving Ukraine and seeking protection. And at the time, we pretty much dismissed Plan D. We thought that will never happen, and we mainly concentrated on Plan A for a few 1,000 or Plan B for maybe 100,000. Even with all of the experiences that my colleagues have at the UN Refugee Agency, we had no idea that we will be dealing with numbers of this dimension, more than 5 million displaced within the country and more than 8 million displaced internationally. So, it is the scale of these emergencies that is massively increasing.

There is another phenomenon and that is many of these conflicts globally have not proved to be resolvable, unlike periods of war in the last century. They might be 4 years, 5 years, 6 years, but they were over. You had a peace agreement, and you could rebuild a harmonized society. But the Turkish government, for example, has been hosting 4 million Syrian refugees for nearly 13 years with no end in sight, although we do have glimmers of hope at the

moment that there will be opportunities to return. But other situations also seem to go on for many years. We are in a very different environment than we were in some time ago.

I think it is true to say that the Korean people generally have welcomed those who've been forcibly displaced. And of course, the Korean people have reasons themselves to be empathetic to understand because they have also, in an earlier generation, understood what it means to be displaced, and that means they have a more open mind to allowing refugees to come in. But that does not avoid or deal with the real problem of integration or settlement in the country if they do not have the language and they do not have the cultural understanding of Korean society. That means that a very important initiative has been to concentrate on what is needed for the integration of refugees within Korean society. And that raises a lot of challenges and a lot of questions. How do you learn the language? How do you get the skills training you need? How quickly can you become self-sufficient to have access to work, to contribute to the society, to pay your taxes, not to be dependent on the government, and to make and have an opportunity to enrich the society that has welcomed you? That does undeniably present challenges and that is something that we hope to work with the Korean government to improve.

I mentioned a moment ago about the Global Compact on Refugees in 2018. This provided an important cooperative framework for this sharing of responsibility globally. One might ask, what does this mean for Korea? As a state party to the 1951 Refugee Convention and, of course, to other international human rights treaties, Korea's obligations remain the same. The question is how to protect those fleeing persecution from their countries that are unable or unwilling to help them and how to work towards that full integration of refugees

today. This brings me to a common theme of the discussions that we will be having in a few minutes. What is an effective response? The Global Compact on Refugees recognises that a sustainable solution to refugee environments cannot be achieved without international cooperation. In this globalised world, countries cannot operate unilaterally. Organisations and institutions cannot operate unilaterally. We must work together. And the compact calls on countries to contribute to securing durable solutions for the millions of refugees that I have been describing.

One of the ways is by recognising refugees, but also through what are called, in the United Nations' language at least, complimentary pathways. What we mean by that is giving people who are forcibly displaced an opportunity for a regular pathway to a country and to contribute to that country. One of those ways is through labour mobility. If a person seeking international protection can be brought to a country where they can work, then that provides a solution. It gives them independence, self-respect, and the ability to provide for their families. So, one of the things that we would like to see developed is that opportunity for labour mobility. I cannot speak for Korea, but in many countries of the world, we have aging populations, and we need more people to care in hospitals. I think the COVID pandemic taught us that we need more healthcare workers, that we also need people in agriculture and in construction industries. Not everybody can be Elon Musk, not everybody can be in the tech industry, but many of us can work in hospitality, in tourism, in areas that require skills and training and capacities, but there are areas in which many refugees can make a significant contribution to.

But the other area, and I know Korea really deeply cares about this opportunity, is to use

education for refugees. I have been learning a lot about Korea in the last couple of days, and I know that it has been the commitment by the government over the last decades to education that has led to this remarkable economic resurgence and success of the Korean economy. It is a very highly educated population and it makes a lot of sense to us, at the UN Refugee Agency, that we see more avenues for refugees to come to this country to have the benefit of education. With education and with access to work opportunities, then they will be able to find a solution to their problem of displacement, but also to make a serious contribution to the economy and to the cultural richness of this country, bringing their own culture to this environment. As you may tell from my accent, if you can pick up an Australian accent, you will know that I come from a country that has really been built on migrants and refugees. And we know, including from the Korean community, I might add in some cases, we know what a migrant community can do to create an energy and to bring skills that are different but additional to those within that community.

We understand that we have a pilot case here in Korea that has already welcomed refugee university students. Yesterday, I had the opportunity to meet a number of refugees from Afghanistan, from Iran, from Myanmar, who have learned Korean. They are speaking the language fluently and they have been to university. And one thing we will hope to work on with the government is to take them to the next step, that having got the education here, a first-class education, they then can have access to work. It is not easy and we hope that those pathways can be made more smooth, but I am enormously encouraged by the number of universities who are represented here today, and you will all, as scholars, understand how important this pathway through education is, and I hope that you're able to support that position.

The critical point then is that global protection crises that we see today need to be worked on together. Social inclusion and integration are ultimately a key to supporting people who have been forced to flee. They need to be empowered and to be resilient and to be fully independent members of society. Listening to the stories of those young people I spoke to yesterday, I reconfirmed how important it is for them to be included, to have their dignity, and to be able to rebuild their lives. I understand that building and implementing practical solutions is not always easy and it is not always an easy topic for any country. But there are examples that we can refer to around the world, and I am so pleased that some of the best success stories can be found here in Korea.

So may I conclude and thank you for listening to me for so long. Can I conclude by saying that the whole-of-society approach is, we believe, the strategic pathway to the future. The situation we face today is unique in its dimension, its scale, and horror for so many people. So, I do hope that the forum today will provide us with some further insights in how to protect the people that we serve, particularly in this remarkable country of Korea, and I look forward to the discussion. Thank you all very much.

당사자 발언

2018년 당시 현장대응에 대한 소회

라연우(제주 나오미센터)

당사자 발언

지난 5년간 국내 정착 경험에 대한 소회

아드난(난민 당사자)

제1세션

국내 난민보호 제도 발전 방향

/

좌 장: **최계영**(서울대 법학전문대학원 교수)

발제1: 국내 보호 체류자격의 개편 방향
조영관(서울지방변회 인권위원회 변호사)

발제2: 국내 난민 재정착 및 현지통합에 대한 평가 및 제언
최영일(김포시외국인주민지원센터장)

토 론: **박혜경**(국가인권위원회 인권침해조사과 이주인권팀 조사관)
이보연(법무법인 인본 변호사/대한변협 난민이주외국인특별위 위원)
김태희(국민통합위원회 이주배경인과의동행특위 위원)



국내 보호 체류자격 및 처우 개선방향

조영관(변호사, 서울지방변호사회 인권위원*)

Abstract

Recommendations for improvement of treatment of persons seeking protection in Korea

The Refugee Act has provisions specifying different treatments for persons who seek international protection in Korea as per their status – as recognised refugees, humanitarian status holders, or asylum seekers. Humanitarian status holders and asylum seekers have limited access to their rights, which makes it hard for them to enjoy the minimum standards for a decent life. Article 3 of the Refugee Act respects the principle of non-refoulement. The principle of non-refoulement is not limited to ensuring refugees are not physically returned to the place where they face serious threats to their life or freedom, but should also prevent refugees from being pushed to leave the country because they cannot endure the dire situations resulted by State's non-action to guarantee minimum standards for a dignified life. From this perspective, the presentation proposes ways to improve treatment for persons seeking protection in Korea.

Firstly, the government should take the lead in conducting ongoing surveys to identify the real challenges faced by those in need of protection. The challenges refugees are experiencing are varied, and even when laws and institutions are in place, they often fail to function well in practice. Through continuous observation and investigation of the situation, relevant policies and institutions can be improved. Secondly, beyond the system that solely focuses on determining the genuineness of asylum claims, a comprehensive administration for refugee related matters should be

* 발제문은 개인의견이며 소속 단체의 입장과는 무관합니다.

established, which includes the provision of guidance on rights and available services for persons seeking protection during their stay in Korea. Lastly, regarding the different treatments for persons seeking protection as per their resident status, it should be re-designed with a rights-based approach. The more appropriate way would be to specify the general treatment corresponding to the provisions of the 1951 Convention for all persons seeking protection so that the minimum standards for the maintenance of livelihood and for dignified life are guaranteed for any person regardless of their status. Then, additional rights and services can be selectively added for recognised refugees and humanitarian status holders.

The presentation also provides analysis and recommendations for issues under the current visa system. Specifically, recognised refugees are often excluded from social services such as public rental housing and student loans due to the lack of administrative guidelines in place, while they should receive the same level of social security as Korean nationals. Also, financial requirements for the grant of permanent residency and citizenship for refugees should be relaxed. For humanitarian status holders, there is need to eliminate restrictions on work and family reunification as well as the need to create a pathway to permanent residency and citizenship. For asylum seekers, restrictions that do not allow asylum seekers to work in Korea within 6 months from the date of refugee application should be lifted. Right to life of re-applicants should be ensured by granting a visa and work permit. For Afghanistan special contributors, they should be treated as a group in a similar position to refugees and should be able to access similar services.

Ⅰ. 들어가며

한국은 1992년에 '난민지위에 관한 협약'(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 '난민협약')과 '난민지위에 관한 의정서'(The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 이하 '난민의정서')에 가입하였고, 1993년 출입국관리법과 1994년 출입국관리법 시행령에 난민인정조항[2]을 신설함으로써 난민인정제도를 도

2) 舊 출입국관리법 제76조의2 내지 제76조의7까지 총 6개의 조항을 신설.

입했다.

그러나 난민인정기준이 지나치게 엄격하여 난민 인정률이 낮고, 난민의 처우에 대한 근거규정이 부족하다는 비판에 따라 2008년 출입국관리법에 난민 등의 처우와 지원에 대한 근거규정과 난민에 대한 상호주의 적용의 배제 규정을 신설한다. 2008년 12월 19일 개정되어 2009년 6월 20일 시행된 출입국관리법(법률 제9142호)에서는 '정부는 대한민국에서 난민의 인정을 받고 체류하는 외국인에 대하여 「난민협약」에서 규정하는 지위와 처우가 보장되도록 노력하여야 한다'(舊 출입국관리법 제76조의8 제1항)는 처우 근거 규정을 신설하고, '법무부장관은 난민의 인정을 받지 못한 자에 대하여 특히 인도적인 고려가 필요하다고 인정되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그의 체류를 허가할 수 있다'(舊 출입국관리법 제76조의8 제2항)고 하여 인도적 체류자에 대한 근거 규정을 처음 도입하였다. 그리고 인도적 체류자와 난민신청자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있도록 하고(舊 출입국관리법 제76조의8 제3항), 이들을 위한 지원시설을 법무부에 둘 수 있도록 했다(舊 출입국관리법 제76조의9). 그리고 '난민의 인정을 받은 자에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 상호주의를 적용하지 아니한다'는 상호주의 적용의 배제를 법률에 처음 명시했다(舊 출입국관리법 제76조의10).

2008년 법률개정 당시 법제사법위원회 검토보고서(수석전문위원 임인규)에 따르면 상호주의 배제조항의 신설에 대해 "우리나라는 난민협약 가입시 상호주의 배제조항에 대하여는 유보를 한 바 있으나, 난민에게 상호주의를 적용하는 것은 인도적 차원에서 바람직하지 않고, 자칫 난민제도의 취지를 몰각할 우려가 있음"이라고 하면서 "정부도 상호주의 배제조항 신설에 대해 이견이 없으며 추후 난민협약의 상호주의 배제조항에 대하여 유보 철회를 할 예정"이라고 검토의견을 보고한 바 있다.

상호주의 원칙의 면제는 난민협약에서 중요하게 평가된 난민 처우의 핵심적인 내용이다. 난민협약에 따르면 난민 출신국에서 보호국 국민을 어떻게 대우하는지와 무관하게 재판청구권을 비롯하여 공공교육·의료·사회보장, 노동기본권은 국민과 동등한 수준으로 보장되어야 한다. 또한 난민협약은 소유와 계약의 권리, 비정치적 결사의 권리, 취업·자영업 등 일할 권리, 주거·학력인정의 경우 다른 외국인에 비해 최대한 유리하거나 적어도 불리하지 않도록 보장해야 한다고 정하고 있다.

이러한 입법의 흐름은 2011년 제정된 '난민법'에도 그대로 이어진다. 한국의 난민법은 아시아 최초의 단일 난민법으로서 난민협약 및 의정서에 충실한 내용으로 난민의 지위와 처우에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있고, 난민법 제4장에서는 '난민인정자 등의

처우'를 규정하고 있다.

현행 난민법에서는 처우의 대상을 『난민인정자』, 『인도적체류자』, 『난민신청자』로 구별한 다음 법과 시행령에서 개별적으로 처우의 근거조항을 명시하고 있다. 『난민인정자』는 원칙적으로 난민협약에 따른 처우를 보장(제30조)하면서 상호주의 원칙 적용이 면제(제37조)된다. 구체적으로 '사회보장(제31조)', '기초생활보장(제32조)', '초·중등교육의 보장(제33조)', '한국어교육·직업훈련교육 등 사회적응교육(제34조)', '학력인정(제35조)', '자격인정(제36조)', '가족결합을 위한 배우자 등의 입국허가(제37조)'를 받을 수 있다.

그러나 『인도적 체류자』와 『난민신청자』의 경우에는 법령의 구조상 난민협약에 따른 일반적 처우 보장 규정(제30조)과 상호주의 면제규정이 적용되지 않는다. 난민법에 따르면 『인도적체류자』의 경우 처우와 관련하여 '취업활동 허가(제39조)' 규정만 두고 있다. 이외에 난민지원시설 이용(난민법 시행령 제23조)과 국민건강보험 가입(국민건강보험법 시행규칙 제61조의2)할 수 있다. 『난민신청자』의 경우에는 '생계비 지원과 취업활동 허가(제40조)', '난민지원시설의 이용(제41조)', '기초건강검진과 응급의료지원(제42조)', '초·중등교육의 보장(제43조)'을 받을 수 있다. 다만, 현행 난민법은 또한 난민인정을 받지 못하여 소송을 통해 다투고 있거나 중대한 사정 변경이 없는 재신청자 등의 경우에는 취업활동 허가를 제외한 다른 처우 규정은 일부 제한될 수 있다고 정하고 있다 (제44조). 다만, 실무적으로는 소송 중인 난민신청자라 하더라도 응급의료지원이나 초중등교육은 제공되고 있다.

이처럼 난민법에서 난민인정자와 다른 보호체류자격(인도적체류, 난민신청, 특별기여자 등)을 구별하면서 난민인정자가 아닌 사람들에게 난민협약에 따른 일반적인 처우 기준의 적용도 제외하고 최소한의 처우 규정만 선택적으로 나열하고 있는 것은 헌법에 따라 국내법과 같은 효력을 부여받은 난민협약과 충돌할 뿐만 아니라, 난민인정자가 아닌 다른 보호 체류자격 보유자의 열악한 처우의 원인으로 지목된다. 특히, 우리나라의 출입국관리법에 따른 체류자격은 위와 같은 법령상 처우규정을 근거로 마련되어 처우 규정이 없는 경우에는 그에 상응하는 체류자격이 존재하지 않게 된다. 이러한 상황에서 열악한 처우를 받고 있는 보호체류자격자들은 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 기준 보차 보장받지 못하는 처우의 사각지대에서 법 밖의 영역으로 내몰리게 되고, 이러한 사정은 다시금 보호체류자격자들이 난민지위를 인정받는 과정에서 불리하게 작용하는 악순환으로 이어진다.

난민법 제3조에서는 강제송환 금지원칙을 선언하고 있다. 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 않는다는 것이다. 난민법에서 난민인정자뿐만 아니라 인도적 체류자, 난민신청자를 가리지 않고 적용되

는 거의 유일한 규정이다. 강제송환 금지원칙이 국가가 자신의 공권력을 직접적으로 사용하여 이들을 물리적으로 추방 또는 송환하지 않아야 한다는 것에 한정되는 것이 아니라, 인간으로서 존엄하게 살기 위해서 보장되어야 하는 기본적인 처우를 보장하지 않아서 인권침해와 불안정한 삶을 견디지 못해 떠나는 경우에도 실질적으로 기능할 수 있어야 한다. 아래에서는 이러한 관점에서 국내 보호체류자격의 불안정한 처우에 대한 개선방안을 제안하고자 한다.

II. 국내 보호 체류자격의 처우 개선방향

가. 공통

(1) 난민 등 보호대상자에 대한 실태조사(국가통계) 부족

국가통계(Official Statistics)는 통계작성기관이 정부정책의 수립·평가 또는 경제사회 현상의 연구·분석을 통하여 정부와 국회를 비롯하여 의사결정이 필요한 기관에 기초자료로 사용되기 위한 목적으로 통계청에서 관리하는 통계자료를 말한다.

현재 난민 등 보호대상자와 관련한 국가통계자료는 매우 기초적인 수준이다. 기본적으로 법무부 출입국외국인정책본부에서 관리하는 '출입국자 및 체류외국인 통계'에서 난민업무와 관련한 기초 통계자료를 제공하고 있는데, 구체적으로 ○난민신청 처리현황(1차 신청과 이의신청 건수), ○난민신청 심사결과(인정율과 보호율), ○국적별 난민신청자 현황, ○사유별 난민신청 현황(사유구별 : 종교, 정치적의견, 특정사회 구성원, 인종, 국적, 기타), ○난민인정심사 회부신청 결과를 제공한다. 해당 통계자료는 난민의 처우와 관련한 내용은 포함되어 있지 않고 난민 업무와 관련한 계량적인 수치만 제공하고 있을 뿐이다. 이 자료 이외에는 행정안전부 등에서 난민인정자에 대해서는 체류 지역별로 인구수를 조사하고, 여성가족부 다문화수용성조사에서 응답자에게 난민에 대한 인식을 조사한 결과를 발표하고 있다.

이 외 난민의 사회적 처우에 대한 실태조사는 그동안 주로 민간에서 진행되어 왔다. 국내 외국인난민의 인권실태에 관한 최초 보고서는 2004년 민주사회를위한변호사모임·좋은벗들·피난처가 국내 난민신청자 및 인정자 70명에 대한 인권실태를 조사하여 국가인권위원회에 제출한 〈국내 외국인 난민 인권실태: 조사보고서〉로 보인다. 이 보고서는 통계집단의 규

모가 70명으로 많지 않았지만, 난민의 사회적 처우와 인권실태를 보여준 최초의 보고서라는 점에서 의미가 있다. 이후에도 국가인권위원회의 연구용역으로 〈2008 국내난민 등 인권실태조사〉가 진행되었고, 311명의 난민신청자 및 인정자에 대한 설문조사가 이루어졌다. 이후 2011년 법무부는 난민, 인도적체류자, 난민신청자 등에 대한 정책 수립을 위한 기초자료 확보를 위하여 〈한국 체류 난민 등의 실태조사〉를 진행했다. 난민 사무를 다루는 주무부처에서 최초로 실시한 실태조사라는 점에서 의미가 있다. 이 외에도 민간을 중심으로 인도적체류허가자 실태조사 보고서(2015년, 피난처), 공항에서의 난민신청 실태조사(2016년, 대한변호사협회 외), 체류 난민여성의 인권실태 연구(2017년, 한국여성정책연구원)등의 실태조사가 이루어졌고 의미있는 내용이 많았지만, 통계집단의 수가 많지 않거나 지속적으로 이어지지 못했다는 한계가 있다.

난민 등 보호대상자들이 경험하는 현실의 어려움은 다양하고, 법과 제도가 마련되어 있더라도 현실적으로 작동하지 못하는 경우가 많기 때문에 이들에 대한 지속적이고 꾸준한 실태조사는 반드시 필요하다. 제도의 개선은 특정한 사안의 발생하고 여론화 됨에 따라 급격하게 변화하기도 하지만, 제도가 안정적으로 정착되고 운영되기 위해서는 정책집단에 상황에 대한 지속적인 관찰과 조사가 필요하다. 이를 위해서 보호대상자들에 대한 업무적 통계자료뿐만 아니라 사회적 처우에 대한 지속적인 실태조사가 국가주도로 이루어질 필요가 있다.

재한외국인처우기본법에서는 외국인정책기본계획의 수립과 평가를 위하여 법무부장관으로 하여금 재한외국인에 대한 실태조사, 외국인정책에 관한 자료 및 통계의 관리 등을 열거하고 있고(재한외국인처우기본법 제9조), 난민법에서도 법무부장관은 유엔난민기구가 난민인정자 및 난민신청자의 상황에 대한 통계 자료를 요청하는 경우 협력하도록 하고 있다(난민법 제29조).

위 규정을 근거로 법무부에서 매년 또는 일정기간(3년에 한번)에 난민인정자를 포함한 보호대상자들의 〈사회적 처우와 차별에 대한 인권실태조사〉를 진행하고 이를 국가통계로 관리하여 난민 관련 정책의 근거로 활용할 필요가 있다.

(2) 심사를 넘어 체류와 처우를 고려한 난민행정제도 마련

난민 등 보호대상자의 처우는 구체적으로 행정영역에서 이들에 대한 서비스전달체계가 사각지대 없이 연결되어야 한다. 이를 위해서는 각 부처나 담당기관의 매뉴얼에서 이들의 존재와 권리가 설명되어야 하고, 한편으로는 난민 등 보호대상자들에게 어떠한 권리와 처우가

보장되는지에 대한 안내가 함께 이루어져야 한다.

그러나 지금까지 난민제도 및 관련 행정시스템은 한국 정부의 시간과 관점에서 운영되어 왔으며, 정책의 대상자인 난민 및 보호 대상자들의 시각이나 수요는 고려되지 않았다.[3] 난민 심사 과정은 오로지 난민신청의 진정성이 있는지 여부를 판가름하기 위한 목적으로만 운영되었을 뿐 대상자들이 어떠한 사회적 권리를 가지며, 난민신청과정에서 당사자에게 보장된 권리가 무엇인지에 대해서 충분히 제공되지 못했다. 난민행정제도는 난민신청 단계에서부터 인정심사, 그리고 심사 이후 국내 체류 및 처우에 이르기까지 단계별로 진행되는 행정 절차에 대한 충분한 안내와 소요 기간, 난민신청자가 준비해야 할 서류 및 증빙 자료, 조력을 구할 수 있는 대상이나 정보원, 신청과정에서 체류와 사회적 처우 등을 안내할 필요가 있다. 현행 난민신청서에는 난민인정 사유를 심사하는 내용만 기재할 수 있고, 제공되는 자료에도 난민심사 절차의 진행에 대해서만 안내하고 있는데 난민신청서에 생계비지원, 취업활동 신청, 기타 심사 및 처우에 관련되는 사항에 대한 내용을 포함하여 난민신청자의 처우와 관련한 행정절차의 효율성을 높일 필요가 있다.

더불어, 난민인정 심사·처우·체류 지침이 그동안 외부에 공개되지 않았던 점도 개선이 필요한 부분이다. 그동안 법무부는 정보공개청구가 있을 때마다 대상 지침 중 일부 내용만 공개해왔다. 대다수 난민신청자들은 어떤 이유에서 자신들의 심사가 인정받았는지 알기 어려웠고, 처우와 체류에 대한 정보들도 정확하게 제공 받지 못했다. 최근 난민지침에 대한 법무부장관의 비공개처분이 위법하다는 대법원 판결에 따라 관련 지침이 대부분 공개되었다. 난민 심사기준 뿐만 아니라 난민/난민신청자의 처우와 체류에 대한 기준이 공개됨에 따라 앞으로는 지침에서 정하고 있는 난민 신청자의 처우 기준이 난민협약과 난민법의 기준에 부합한 것인지 검토할 필요가 있다. 나아가, 지침의 내용이 실제 난민신청자들에게 제대로 전달될 수 있도록 해당 지침을 신청국가별 언어로 번역하는 등 후속 절차가 이루어져야 한다.

또한, 체류 난민들 중에서도 취약집단이라 할 수 있는 여성, 아동, 성소수자 등의 경우 난민심사 과정에서 난민심사관 등이 진행하는 심사 방식이나 내용상 부가적인 관심과 주의가 요구된다. 이들은 난민 집단 내에서도 취약성(vulnerability)이 더욱 강한 대상들로서, 난민심사 과정에 트라우마나 심리적으로 기억하기 원치 않는 내용들을 주로 언급하는 경우에는 정상적인 면접과 심사가 이루어지기 어려운 상황에 직면할 수 있다. 따라서 심사 과정에서 난민심사관과 통역인의 적절한 어휘 사용 및 난민신청자 본인이 면접 장소에서 자존감을 다

3) 정동재 외, 글로벌 환경변화 대응을 위한 난민행정 개선방안 연구, 2020, 한국행정연구원

치지 않고 인격적·성적 수치심 등을 느끼지 않도록 하기 위한 별도의 사전 조치나 면접 기법들을 숙지할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 법무부의 취약 계층의 난민들에 대한 난민심사 과정에서는 이러한 권리가 제대로 보장되지 못했다.

(3) 난민 등 보호 대상자를 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관 마련

현장에서는 보호 대상자의 체류자격과 상태에 따라 구체적인 처우가 달라지고 있다. 대상자가 난민신청자인지, 재신청자인지, 소송과정에 있는지, 인도적 체류 허가를 받았는지, 특별기여자 신분인지, 난민인정을 받았는지 등에 따라 체류자격을 시작으로 제공되는 사회적 서비스와 처우도 제각각이다. 그러다 보니 현장에서는 스스로 어떠한 권리를 보장받을 수 있는지 제대로 알지 못하거나, 정부 내에서도 부처별로 칸막이가 높아 그나마 보장되고 있는 처우도 충분히 기능하지 못하는 경우가 많다.

이를 개선하기 위해서는 우선 난민인정자뿐만 아니라 모든 보호 대상자에 대한 권리중심의 제도 설계가 우선되어야 한다. 개별 체류자격에 따라 어떠한 권리를 부여할 것인지 구체적으로 설계하고, 실질적으로 기능할 수 있도록 해야 한다. 이 과정에서 난민인정자에게는 일반원칙이 적용되고 나머지 보호 대상자들에게는 일부 권리가 선택적으로 보장되는 방식보다, 난민신청자를 포함한 보호대상자들에게 적용되는 난민협약에 따른 일반적 처우와 인간의 존엄성이 보장되는 생계유지를 위한 최저기준을 명시하고, 난민인정자, 인도적체류허가자 등에 대해서 추가적으로 제공되는 권리를 선택적으로 열거하는 방식이 보다 타당하다고 생각된다.

또한, 이를 위해서는 난민 등 보호 대상자를 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관 마련이 필요하다. 현재 다문화가족을 대상으로 하는 가족센터, 외국인노동자를 대상으로 한 외국인노동자지원센터, 지방자치단체에서는 거주 외국인을 위한 생활지원기관 등 전달체계가 다양하게 마련되어 있으나 난민 등 보호대상자에 대해서는 난민신청자에게 주거와 일부교육을 지원하는 난민지원센터(출입국외국인지원센터)가 유일한 기관이며 처우와 생활지원을 위한 전달기관이 부재하다. 난민 등 보호 대상자를 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관이 마련될 필요가 있다.

나. 난민인정자 처우 개선방안

(1) 체류자격 : 난민법 제2조 제2호, F-2-4 (장기체류)

(2) 처우 개선방향

(가) 사회복지서비스에 대한 구체적인 신청기준 마련

난민법 제31조에 따르면 난민 인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있다. 그러나, 현실에서는 대부분의 사회복지서비스 신청기준이 국민으로 제한되거나 신청자격의 심사기준(소득요건, 무주택요건, 가족관계 등)이 오로지 국민을 기준으로 설계되어 있어 실질적으로 난민의 경우 지원기준을 확인할 수 없다는 이유로 보장대상에서 제외되는 경우가 많다. 난민법에서 선언하고 있는 '국민과 같은 수준의 사회보장' 원칙이 실질적인 규범력을 가지기 위해서는 국민을 대상으로 제공되는 행정서비스를 난민인정자에게도 적용될 수 있도록 하는 구체적이고 실질적인 이행기준이 마련되어야 한다.

대표적으로, 사회복지서비스의 신청기준을 '국민' 또는 '주민등록법상 거주자'로만 제한하고 다른 예외적인 기준을 허용하고 있지 않은 규정은 개선되어야 한다. 지금까지 법원을 통해 난민인정자에게 제공되어야 한다는 사회복지서비스에 한정하여 난민에게 적용할 신청기준 등이 마련되고 있는데, 좀 더 적극적으로 정부 전체적으로 사회복지서비스 중 신청자격을 국민 또는 주민등록상 거주자 등으로 제한하고 있는 내용을 확인하여 난민인정자의 경우에 적용할 심사기준 등을 마련할 필요가 있다.

최근 난민인정자에게 전세임대주택 입주자로 선정된 권리가 있음을 인정한 법원 판결(서울행정법원 2021. 11. 23. 선고 2020구합78100 판결)의 사실관계를 보면 지방자치단체에서 공급하는 전세임대주택 신청자격을 오로지 '무주택세대 구성원'으로 하고 있고, 이를 확인하기 위하여 '주민등록표'를 필수서류를 요구하고 있어 주민등록을 할 수 없는 외국인인 난민 인정자는 지금까지 신청에서 배제되어 왔다. 법원은 '외국인인 난민인정자의 경우에 무주택세대 구성원인지 여부를 다른 객관적인 자료를 통해서 판단하여야 하고, 오로지 주민등록이 되어 있지 않다고 신청을 거부한 결정은 위법하다'고 판단하였다. 여러 사회복지 서비스 중에서도 주거비용이 상대적으로 높은 한국사회에서 난민인정자의 안정적인 정착을 위해서 공공주택 사회서비스 제공은 반드시 필요하다. 동시에 한편으로는 기존 국민과의 관계에서 난민인정자의 주거복지서비스 심사기준이 정부를 통해서 합리적으로 인정받을 수 있어야

불필요한 갈등과 소모적인 논쟁을 줄일 수 있다.

더불어, 주거복지 서비스는 사실상 장기거주자인 인도적 체류자 및 특별기여자에게도 차별없이 제공될 필요가 있다. 현재 특별기여자의 경우에는 재한외국인처우기본법에 따라 초기정착지금으로 주택임대료의 일부를 지원받을 수 있을 뿐이다. 난민인정자/인도적체류자/특별기여자 등 장기 보호대상자들의 신청 및 심사기준을 확인할 수 있는 제도적 절차를 구체적으로 마련할 필요가 있다.

더불어, 난민인정자와 그 자녀들이 대학진학 과정에서 국가장학금 및 학자금 대출을 받지 못하는 문제 역시 개선이 필요한 부분이다. 난민법에서 초등교육과 중등교육을 보장대상으로 정한 것은 국가에서 제공하는 의무교육에서 난민 인정자와 그 자녀를 배제되지 않도록 하겠다는 것이지 고등교육에 대해서 그 지원을 제한하기 위한 것이 아니다. 상당수 난민 인정자의 자녀들이 국내에서 성장하여 곧 대학에 진학할 나이가 되었고, 아프가니스탄 특별기여자 자녀들의 경우에도 대학진학이 필요한 연령대가 많다. 그런데 이들이 학자금 대출을 받을 수 없게 되면 등록금과 수업료를 모두 일시에 현금으로 납부해야 하는데 그 부담으로 학업을 중단할 가능성이 높다. 대출받은 만큼 이자를 납부하는 학자금 대출도 받지 못하는 것은 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 보기 어렵고, 안정적이고 장기적인 정착을 위해서는 고등교육에 진입하는 것이 필요하다.

한국장학재단에서는 국가장학금과 학자금대출은 교육부로부터 기본계획을 전달받아 시행하는데, 기본계획에는 국가장학금과 학자금대출의 지원대상이 '대한민국 국민'으로 한정되어 있어 국적자가 아닌 난민인정자와 자녀는 적용되지 않는다고 설명한다. 하지만 앞서 살펴본 난민법 규정과 판례의 태도에 비추어 볼 때 교육부에서 정한 '기본계획'은 난민법 제30조 등에 위반되는 잘못된 기준이다. 교육부 스스로 난민인정자 및 자녀에 대해서는 소득요건 등을 심사하는 기준을 마련하여 학자금대출 자격요건을 심사할 수 있도록 해야 한다.

(나) 영주권/귀화 기준 완화

우리나라는 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 '난민협약'이라 함)에 유보 없이 가입한 상태이며, 대한민국 헌법 제6조에 따라 난민의 권리에 관한 각종 규정들은 국내법의 효력을 가진다. 협약의 내용 중 제34조에는 '체약국은 난민의 동화(assimilation) 및 귀화(naturalization)를 가능한 한 용이하게 하고(facilitate), 특히 귀화절차를 신속히 진행하거나 절차에 따른 수수료 및 비용을 되도록 경감시키기 위한 모든 노력을 다할 것'을 규정하고 있다.

난민인정자의 귀화신청과 관련하여 우리 법원은 난민협약 제34조에 따라 난민인정자가

귀화신청을 한 경우 일반 외국인이 귀화신청을 한 경우와 달리 보다 완화된 기준을 적용하여야 한다(서울고등법원 2017. 7. 21. 선고 2017누34881 판결)고 판단한 바 있다. 판결에 따르면 법무부장관은 난민인정자의 귀화허가에 관한 재량권을 행사함에 있어서 일반 외국인이 귀화신청을 한 경우와 달리 보다 완화된 기준을 적용하여야 하여야 하며, 특히 난민인정자는 본국으로 되돌아갈 수 없는 상황에 처해 있는 점, 난민인정자가 우리나라에서 취업을 할 수 있다 하더라도 그 선택의 폭은 몹시 제한되어 있을 것으로 보이는 점, 난민인정자에 대하여는 사회보장기본법상 사회보장, 국민기초생활보장법상 각종 급여 등이 이미 보장되어 있어 귀화가 허가되더라도 새로이 국가의 재정적 부담에 큰 영향을 주는 것으로는 보이지 아니하는 점 등을 고려해 볼 때 해당 난민인정자가 생계유지능력이 있는지 여부를 정하는 데에는 일정 수준의 재정적 능력을 갖추었는지를 강조하기보다는 공동체의 경제적 생활에 참여할 수 있을 만한 기초적인 자립능력이 있는지 여부를 중심으로 판단하여야 한다고 설명하고 있다. 그럼에도 불구하고 실무적으로는 다른 체류자격의 외국인에 대한 심사기준과 동일하거나 실질적으로 크게 차이가 없는 방법으로 운영되고 있다.

해외의 입법례를 보더라도 난민인정자의 경우 별도 소득요건을 심사하지 않는 경우가 많다. 캐나다의 경우 Citizenship Act 제5조에서는 귀화요건으로 18세 이상, 영주권자로서 거주요건 만족, 소득세신고의무 만족, 언어능력, 시민권시험 합격 등을 요구할 뿐 생계유지능력을 요구하지 않고 있다. 미국의 이민국적법(Immigration and Nationality Act)도 18세 이상, 영주권 취득, 거주요건 충족, 언어능력, 시민권시험 합격, good moral character 외에 생계유지능력은 요구하지 않고 있다. 호주에서도 난민인정자와 인도적 체류자에 대한 귀화요건(Refugee and humanitarian entrants)에 의하면 영주권자일 것, 거주요건 만족, good character, 시민권 시험 합격 외에 다른 생계유지능력을 요구하지 않고 있다.

과거 법무부는 특정집단 외국인의 영주 필요성을 고려하여 그 심사기준을 완화하여 적용하였다. 법무부 보도자료에 따르면 법무부는 외국국적 동포가 영주권을 신청하는 경우 자산요건을 제외하고, 소득요건을 국민총생산 GNI의 70%로 완화하는 정책(2022. 5. 3. 법무부 체류관리과 동포TF 보도자료)을 시행한 바 있다. 소득요건 및 재정요건을 완전히 면제하기 어렵다면 위와 같은 기준을 단계적으로 적용하는 것도 가능하다.

다. 인도적 체류자

(1) 체류자격 : 난민법 제2조 제3호, G-1-6 (단기체류)

「난민의 지위에 관한 협약」에서 난민으로 인정하는 박해 사유가 “인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해”라는 다섯 가지 사유에 국한되어 있기 때문에, 국제사회는 위 다섯 가지 사유 외 다른 사유로 본국으로 돌아갈 수 없는 이들을 보호하기 위해 국제인권협약 및 지역인권협약에 근거하여 이들의 “보충적 보호지위”를 인정하고 있다.

유럽연합은 2004년 「제3국 국민, 무국적자 또는 국제적 보호가 필요한 사람들의 인정에 관한 최소기준 지침」을 마련하여 유럽 국가들이 난민 외에 ‘보충적 보호’가 필요한 사람들을 위한 보호 시스템을 마련할 것을 촉구하였고, 2011년에는 이들에게 난민에 준하는 수준의 보호를 제공할 것을 추가하는 방향으로 지침을 개정하였다.

또한, 유엔난민기구 집행이사회는 2005년 ‘보충적 보호를 포함한 국제적 보호 부여에 대한 유엔 난민기구 집행이사회 결정문 제103(LVI)호’를 채택했다. 이 결정문은, 난민협약의 초석이며 고문방지협약 및 자유권규약 등 국제인권규범에 규정된 강제송환금지 원칙의 준수를 위하여 보충적 보호 지위의 부여에 있어 몇 가지 중요한 원칙들을 제시하고 있는데, 구체적으로 1) 보충적 보호는 국제적 보호 시스템의 강화를 위한 것으로, 난민 정의에 해당하는 이들에게 보충적 보호를 대신 부여해서는 안 되고, 2) 난민심사와 함께 통합된 심사를 할 수 있는 공정하고 투명한 절차를 장려하며, 3) 아동의 최선의 이익 및 가족결합의 원칙을 고려하고, 4) 차별 없이 인권과 기본적 자유를 보장하여, 최고의 안정성과 확실성을 제공해야 한다는 내용이다.

우리나라에서는 「난민법」 제2조 제3호에서 “보충적 보호지위” 에 해당한다고 볼 수 있는 “인도적 체류 허가를 받은 사람”을 정의하고 있다. 1994년 이후로 2020년까지 우리나라에서 인도적 체류 허가를 받은 사람은 총 2,370명으로, 2018년 4월 난민 이슈를 불러일으킨 제주 예멘 난민신청자들 역시 대부분 인도적 체류 허가를 받았다.

「난민법」에 따라 난민인정자는 난민인정증명서를 받고 이를 근거로 외국인등록증을 발급받으며, 가족관계를 유지하면서 장기간 안정적 체류가 가능한 거주(F-2) 체류자격을 부여받는다. 이에 비해 인도적체류자는 임시체류의 일종인 기타(G-1)체류자격을 부여받으며, 체류기간도 최대 1년이므로 인도적 체류허가 사유가 해소되어 본국으로 출국하는 경우를 제외하고는 매번 체류기간 연장을 해야 한다. 법무부 체류자격별 안내 매뉴얼은 체류자격을 세분하

여 나열하고 있는데, 인도적체류자는 G-1-6로, 그의 배우자와 미성년 자녀는 G-1-12로 분류되고, 이들의 외국인등록증에는 체류자격 난에 "기타(G-1)"로만 표기된다.

(2) 개선방향

(가) 장기체류자격 부여

인도적체류자의 상당수는 국내에 장기체류하고 있고, 인도적 체류를 허가한 사유가 사실상 난민인정 사유와 동일하게 단기간에 해소될 수 없는 사정(정치적요소 등)이 많기 때문에 앞으로도 상당수의 인도적체류자는 국내 장기 거주가 불가피하다.

그럼에도 불구하고 인도적체류자들에게 장기 체류자격이 아닌 임시적인 기타(G-1)체류자격을 부여하여 잦은 체류기간 연장에 따른 부담을 감수하도록 하는 것은 문제다. 인도적체류자에게 부여되는 체류자격의 1회 체류기간 상한은 1년으로, 인도적체류자의 장기체류 실태에 비해 너무 짧아 체류기간 연장이 계속 반복되고 연장 할 때 마다 수수료를 납부해야 하는 경제적 부담도 적지 않다. 경우에 따라서는 특별한 사유 없이 1년 이하의 체류기간을 연장하는 경우(3개월, 6개월 등)도 있고, 체류기간 동안 안정된 삶을 유지하기 어렵다.

또한, 인도적 체류자의 외국인등록증에 보호가 필요한 '인도적 체류자'임을 확인할 수 있는 정보는 기재되어 있지 않고, '기타(G-1)'라고만 표기되어 있어, 장기거주가 가능한 인도적체류자라는 것을 증명하기도 쉽지 않다. 그래서 인도적 체류자는 휴대전화 구입, 보험 가입, 신용카드 발급 등을 거절당하는 등 일상생활에서 많은 제한을 받고 있다. 출입국관리당국은 인도적 체류자의 경우에는 체류자격을 계속 연장할 수 있다고 설명하지만, 현실에서 외국인등록증을 통해 확인할 수 있는 정보는 '알 수 없는 기타의 이유로 1년 정도 단기체류 하고 있는 자'일 뿐이다.

따라서, 인도적체류자의 경우에도 체류의 성격을 고려하여 최소한 안정적인 장기거주가 가능한 거주비자(F-2 계열 또는 H-2 계열)를 받을 수 있도록 개선될 필요가 있다.

(나) 취업자격 개선

「난민법」 제39조(인도적체류자의 처우)에 따르면 법무부장관은 인도적체류자에게 취업활동을 허가할 수 있다. 일반적으로 기타(G-1) 체류자격은 기본적으로 취업활동이 제한되어 있으나, 위 조항에 근거하여 인도적체류자(G-1-6)는 예외적으로 '체류자격 외 활동허가'를 받아 합법적인 경제활동을 할 수 있다. 그러나 현장에서는 기타 비자는 원칙적으로 취업활동

을 할 수 없다고 이해하고 있기 때문에, 인도적체류자들이 자신의 '예외'를 인정받기가 쉽지 않다.

인도적체류자가 취업하기 위해서는 사전에 체류기간 범위 내에서 체류자격외 활동허가를 받아야 한다. 이들이 체류자격외 활동허가를 받기 위해서는 관할 출입국·외국인관서에 방문하여 관련 서류(체류자격외 활동허가신청서, 여권, 외국인등록증, 고용계약서, 사업자등록증 사본 등 사업장 관련 서류)를 제출하고 활동허가 수수료(12만원)를 납부해야 한다.

현실적으로 인도적체류자들이 취업할 수 있는 사업장은 많지 않다. 내국인 인력 수요를 구하지 못한 단순인력이거나, 고용조건이 열악한 사업장이 대부분이다. 이러한 사업장의 경우 합법적인 고용계약서나 사업자등록증 등 서류를 구비하지 못하거나, 절차의 협조를 기대하기 어려운 경우가 많다. 또한, 상대적으로 열악한 지위에 있는 노동자들은 사업주의 협조가 필요한 사안들이 처우 등에 불리한 영향을 준다.

결국 이러한 사정으로 인도적체류자들은 생존을 위해 법 밖의 취업을 선택할 수밖에 없다. 그러나 법의 보호를 받지 못한 취업은 임금체불이나 해고와 같은 부당대우를 당하더라도 제대로 대응하기 어렵고, 단속이 되는 경우 벌금을 내거나 체류자격을 연장하는데 불이익한 사정으로 고려되어 체류자격을 더욱 제한적으로 발급하는 악순환이 반복된다.

상대적으로 고학력자가 많은 인도적체류자의 경우 전문분야 직종에 취업할 수 있는 역량이 되지만, 이를 위해서는 다른 일반적인 체류외국인과 동일하게 최근 6개월 이내 발급받은 자격증 원본 등 서류가 필요하다. 그러나 인도적체류자의 경우 본국 대사관 또는 현지와 협조가 어려운 부분이 있다. 아프가니스탄 인도적 체류자의 경우 대부분 의사 또는 간호사 면허를 보유하고 있는 전문인력이지만 이러한 문제로 전문역량을 제대로 발휘하지 못하고 있다.

제도적 장벽도 있다. 우리나라에서 영어회화 강사를 하기 위해서는 E-2 체류자격을 받아야 한다. 그러나 법무부는 영어회화 강사의 자격을 영어를 모국어로 하는 7개 국가(미국·영국·캐나다·남아프리카공화국·아일랜드·호주·뉴질랜드)로 한정하고 있어서 위 7개 국가가 아닌 외국인에 대해서는 비자 발급을 거부하고 있다. 최근 우간다 출신 인도적체류자가 E-2 비자 신청을 하였으나 거부당하여 헌법재판소에 헌법소원을 청구하여 진행중이다. 우간다 헌법은 영어를 공용어로 명시하고 있다. 학교 수업을 영어로 가르치고 대중매체, 공공기관 등 공식적인 자리에서는 영어를 사용한다. 당사자는 회계학을 전공한 대학 과정까지 포함해 17년 동안 영어로 교육을 받았다. 한국에서 체류하면서 국제영어대학교 대학원 영어교육융합학과에 입학해서, 영어가 모국어가 아닌 사람들에게 영어를 가르치는 법을 배우는 국제영어교사자격증(TESOL) 석사 과정까지 마쳤다. 그리고 원어민 보조강사로 일하기 위해서

E-2 비자를 신청하였으나, 법무부는 당사자가 우간다 국적이라는 이유로 신청을 거부했다. 우리나라 원어민 영어 보조교사 도입과정에서 참고가 되었던 일본의 원어민 보조교사 프로그램(JET)에서는 영어를 공용어로 사용하고 있는 필리핀, 싱가포르 등 다양한 나라 출신도 일정기준을 충족하면 영어보조교사로 일할 수 있다. 제도 개선이 필요한 부분이다.

(다) 가족결합 보장

가족결합권이란. 가족 구성원 중 일부가 난민으로 인정되었을 경우 가족 구성원의 재결합을 위한 수단과 편의를 제공할 것을 의미하는 것으로 주로 배우자와 미성년자녀를 초청할 수 있는 권리이다. 1951년 난민협약 전권회의 최종문서, 세계인권선언 제16조 제3항 등에 근거하고 있으며, 현행 난민법은 “법무부장관은 난민 인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 ‘출입국관리법’ 제11조에 해당하는 경우가 아니면 입국을 허가하여야 한다”(난민법 제37조 제1항)라고 하여 근거를 두고 있고, 실무상 난민 인정자의 배우자와 미성년자녀에게는 간소한 난민 인정 절차를 통해 난민으로 인정되고 있다. 그러나 인도적체류자의 경우에는 관련 규정이 없다. 따라서, 인도적체류자의 경우 해외에 있는 가족을 국내로 초청하거나 입국신청을 할 수 없어서 가족결합권이 보장되지 못하고 있다.

앞서 살펴본 유엔난민기구 집행이사회는 2005년 결정에서는 ‘가족결합 원칙’을 보충적 보호지위에서도 인정되어야 한다고 명시한 바 있다. 해외 입법례를 보더라도, 유럽의 경우 대부분의 국가에서 보충적 보호자의 가족들에게도 당사자와 같은 지위가 인정된다. 인도적체류자의 경우에도 가족결합을 확대하여 보장할 필요가 있다.

(라) 차별적인 건강보험제도 개선

지난 2015년 국가인권위원회는 보건복지부장관에게 인도적체류자(G-1-6) 및 그 가족(G-1-12)들에게도 지역건강보험 가입을 할수 있도록 정책을 개선할 것을 권고하였지만, 보건복지부는 인도적 체류자는 국내 거주 및 경제활동 목적이 아닌 생명과 신체의 자유를 특별히 보호하기 위한 목적으로 체류를 허가한 것이므로, 가입자의 보험료를 통해 마련된 재원으로 운영되는 건강보험 제도의 근본 취지를 고려할 때 건강보험 적용은 적합하지 않다는 의견으로 불수용하였다. 이후 이주민의 건강보험 가입이 의무화되면서 가입대상이 점차 확대되었고 지난 2019년 1월부터 인도적체류자 및 그 가족들도 지역건강보험 의무가입 대상이 되었다.

사회보험의 보장범위가 넓어진 것은 긍정적인 방향이지만, 건강보험료 산정방식이 외국

인에게는 일률적으로 전년도 한국인의 평균보험료(2022년 기준 143,840원)를 납부하도록 하고 있다. 외국인의 소득과 재산을 파악하기 어렵다는 이유인데 개별적으로 소득과 재산을 모두 신고하더라도 감액해주지 않는다. 게다가, 외국인 지역가입자에 대한 세대원 인정범위는 내국인보다 협소하다. 내국인은 주민등록 주소지가 동일하면 지역가입 동일세대로 인정되지만, 외국인은 기본적으로 외국인 1인을 단일 세대로 간주하고, '배우자와 미성년 자녀'만 동일세대원으로 제한하고 있다. 게다가 난민, 인도적체류자 등은 재외공간에 대한 접근이나 서류발급이 쉽지 않아서 가족관계 증명하기 어려워 한 세대에서 거주하지만 보험료를 각각 납부하는 경우가 생긴다. 실제 시리아 인도적체류자 가족 중 부부와 자녀 셋이 함께 사는 5인 가족이 있는데, 자녀 중 2명이 성인이고, 부부관계를 입증할 수 있는 서류를 제출하지 못해서 4명이 각각 보험료를 납부(월 40만원 상당)해야 한다. 이 가족의 실질수입은 월 200만원 수준이다. 한국인 기준으로 5인 가구 지역가입자가 월 40만원 정도의 건강보험료를 납부하려면 소득기준 월 1천만원 상당의 수입이 있는 것으로 평가되어야 한다. 실제 재산이나 소득에 비해 더 많은 보험료를 납부하게 하는 차별적 제도는 개선되어야 한다.

무엇보다 보험료를 체납한 이주민의 체류 연장을 불허하는 '건강보험료 체납외국인 비자 연장 제한제도'는 전면 재검토가 필요하다. 보험료 납부 능력이 없는 이주민들은 보험료 체납으로 급여를 받지 못하고 있다가 체류를 연장할 때 어떻게든 돈을 마련해 보험료를 내고, 체류자격을 회복하면 다시 가처분 소득이 없어 보험료를 체납하는 악순환이 반복된다. 사회보험제도로서 건강보험제도가 차별없이 합리적으로 기능할 수 있도록 개선되어야 한다.

(마) 영주권/귀화 기준 완화

출입국관리법 시행령 별표1의3에서는 영주자격에 부합하는 사람의 범위를 열거하고 있는데, 일반적인 체류자격으로 5년 이상 체류하고 있어야 한다. 다만, 위 별표 제18항에서 난민인정을 받은 자(출입국관리법 시행령 별표 1의2 중 24. 거주(F-2) 다목)로서 2년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람의 경우에 영주자격에 부합하는 사람으로 판단하고 있다.

인도적 체류자의 경우에는 임시 체류자격을 갱신하여 체류하고 있고, 앞서 살펴본 바와 같이 안정적인 취업활동을 하기에도 어려운 상황이라서 현실적으로 영주자격을 취득하기는 어렵다. 일정 기간 이상 체류한 인도적 체류자의 경우에 임시 체류자격을 부여하지 않고, 난민 인정자와 같은 F-2 타입 비자를 발급하여 체류자격을 유지할 수 있도록 하고, 이에 따라 2년 이상 체류하는 경우에는 영주권과 귀화절차를 밟아갈 수 있도록 하는 것이 필요하다.
난민협약 제34조(귀화)는 '체약국은 난민의 동화(assimilation) 및 귀화(naturalization)를

가능한 한 장려하고(facilitate), 특히 귀화절차를 신속히 진행하기 위하여 또는 절차에 따른 수수료 및 비용을 되도록 경감시키기 위하여 모든 노력을 다 한다'고 규정하고 있다. 난민협약에서 '난민'은 협약난민을 말하지만, 협약난민으로 인정받지 못했다 해도 국제인도법이나 국제인권법 차원에서 보호해야 하는 인도적체류자도 난민과 유사할 정도로 보호하는 것이 필요하므로 인도적체류자에게도 영주·귀화의 경로가 마련되어야 한다.

라. 난민신청자

(1) 체류자격 : 난민법 제2조 제4호, G-1-5 (단기)

난민법에서는 한국정부에 난민인정을 신청한 외국인을 '난민신청자'로 정의하고 있고, 그 범위에 대하여 제2조 4호에서 정하고 있다. 이에 따르면 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람, 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람, 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람이 난민법상의 난민신청자의 지위로 분류된다. 난민신청자는 난민인정자와 인도적체류자와 같이 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 않는다.

난민신청자는 기타(G-1) 체류자격으로 6개월간 체류할 수 있으며 심사 종료시점까지 체류기간 만료 전에 연장을 계속 받을 수 있다. 법무부 지침에 따르면 난민신청자의 체류기간이 연장허가 신청 사유는 "부여받은 체류기간 내 난민인정 여부가 결정되지 않은 경우, 이의신청 준비기간 중이거나 이의신청에 대한 결정을 받기 전에 체류기간이 만료되는 경우, 행정소송 준비기간 중이거나 행정소송 절차가 끝나기 전에 체류기간이 만료되는 경우"이다. 난민신청자가 체류지를 변경할 때에는 새로운 시, 군, 구의 장 또는 새로운 체류지 사무소장, 출장소장에게 변경한 날로부터 14일 이내에 전입신고를 해야 한다. 난민신청자의 처우는 「난민법」 제40조부터 제44조에 규정되어 있다.

(2) 개선방향

(가) 취업자격 확대

「난민법」 제40조 제2항의 난민신청자에 대한 취업허가는 「출입국관리법」 제20조에 따른 '체류자격외 활동허가'(난민법 시행령 제18조)를 받는 방법으로 이루어진다. 신청대상은 '난

민인정 신청 후 6개월이 경과 후에도 난민인정 결정이 나지 않는 경우' 혹은 '장애 등의 사유로 근로능력 없는 피부양자를 부양하거나 기타 사무소장 등이 특별히 필요하다 인정한 경우'에 한해서 가능하다.

취업허가를 받기 위해서는 근로계약서와 사업자등록증 사본 등을 사전에 제출하여야 하는데, 실질적으로 근로계약을 체결하기 전에 사업주로부터 관련 서류를 제공받기 어려운 부분 있다. 취업 분야는 단순노무 분야로 한정되고 전문분야의 경우 출입국관리법령이 정한 자격을 갖추어 '체류자격외 활동허가'를 받아야 한다. 또한, 동일 직군 내라고 하더라도 사업장을 변경 시 사전에 '체류자격외 활동허가'를 다시 받아야 한다.

법령상 난민신청자는 신청일로부터 6개월 동안은 취업을 할 수 없다. 해당 기간에는 생계비를 지급받을 수 있는데, 난민지원센터를 이용하지 않는 경우를 기준으로 1인당 40만원 정도 수준이다. 난민심사절차가 진행되는 기간동안에는 취업을 허용하지 않겠다는 것으로 보이는데, 실제 난민심사절차라 6개월 이내 종결되지 않으며, 생계비 지원 규모나 방식 등이 현실적이지 않아서 실제 전체 난민신청자 중에서 생계비 지원을 받고 있는 신청자는 4% 수준에 불과하다. 난민신청 이후 6개월 기간 이내라도 취업활동을 보장할 필요가 있다.

취업대상 영역도 '단순노무'에 한정되는데 정부정책에 따라 자주 변경되는데 실제 당사자들에게는 제대로 통보되지 못하여, 허용되지 못한 취업활동으로 불이익을 경험하는 경우가 있다. 실제, 2019년부터 내국인 일자리 보호를 위하여 난민신청자는 건설업 취업이 불가능한데 최근 정보를 알지 못하는 난민신청자들이 건설업 취업현장에서 단속되어 벌금 등을 납부한 사례가 있다. 난민신청자에 대한 취업영역을 변경/제한하는 경우 이를 대상자들에게 제대로 안내할 필요가 있다.

(나) 체류자격 변경 확대

난민신청자 및 그 가족의 경우 초/중등 교육을 받을 수 있다(난민법 제43조). 다만 대학교육은 이에 포함되지 않고, 신청자 및 그 가족에게 부여되는 임시 체류자격(G-1)을 유학(D-2) 또는 어학연수(D-6) 체류자격으로 변경이 되지 않는다.

심사기간 및 불복절차가 장기화되면서 난민신청자 및 가족들이 대학에 입학할 나이가 되는 경우가 있는데 실제 입학을 할 수 있는 학업성적을 가지고 있더라도 입학할 수 있는 방법이 없다. 심사 중이라 하더라도 학업과 연계된 체류자격은 변경할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

마. 재신청자 등

난민업무지침은 “체류허가 제한 심사 대상자”의 집단을 별도로 분류하고 있다. 이 집단에 포섭되는 난민신청자들은 아래와 같다.[4]

(1) 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민 인정 신청을 한 경우
(2) 난민법 제8조 제6항에 따른 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회 이상 연속하여 출석하지 않아 종료된 사람이 재신청한 경우
(3) 난민법 제18조에 따라 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민법 제22조에 따라 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 재신청한 경우
(4) 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 한 경우 또는 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우
(5) 명백히 난민협약상 난민사유에 해당하지 않는 이유로 재신청하는 경우(사인 간의 재산분쟁, 채권자의 위협, 범죄단체의 위협 등)
(6) 출국을 위한 체류기간 연장 허가를 받은 사람, 체류기간 연장 등 불허결정 통지를 받은 사람, 출국기한 유예를 받은 사람, 출국권고 또는 출국명령을 받은 사람이 난민인정 신청하는 경우

이들에 대해서는 체류기간 연장을 불허하고, 출국명령을 내린 후 출국 기한을 유예하게 된다.[5] 과거에는 이들은 “남용적 신청자 등” 또는 “사정변경 없는 재신청자 등”으로 분류되었다고 알려져 있었으나, 최근 공개된 법무부의 난민업무 지침에서 “체류허가 제한 심사 대상자”로 분류되고 있다. 분류 기준의 근거 중 일부는 난민법 제8조에서 원용한 것으로 보인다. 난민법 제8조 제5항은 소위 ‘신속절차’를 규정하고 있다. 다음의 난민신청자에 대해서는 난민인정심사절차의 일부를 생략할 수 있다고 정하고 있는데, 위의 “체류허가 제한 심사 대상자”의 분류 중 (1), (3) 및 (4)에 대응한다.

4) 난민업무 지침, 2022년 9월, 법무부, 11-12면 등.
5) 난민지침, 78-80면.

1. 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 한 경우
2. 난민인정을 받지 못한 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우
3. 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우

동조 제6항은 "난민신청자가 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회 이상 연속하여 출석하지 아니하는 경우"에는 심사를 종료할 수 있다고 규정하고 있는데, 위 분류 중 (2)에 반영된 것으로 보인다.

위와 같은 난민신청자의 분류는 다음 두 가지 점에서 문제가 있다.

첫째, 체류자격의 부재로 인한 처우의 문제이다. 이들은 체류자격이 없으므로 당연히 취업허가 대상이 될 수 없으며, 난민신청자 체류자격을 가진 난민신청자, 또는 체류자격이 있는 등록 외국인이 접근 가능한 서비스에도 접근할 수 없게 된다. 법정된 행정서비스가 아니더라도, 한국의 많은 정부정책 상 지원책 및 비영리단체의 지원은 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 있을 것을 요구하고 있고, 외국인등록번호가 없는 외국인은 소위 지원 대상에서 일률적으로 배제되는 경우가 빈번하다). 가장 중대한 문제는 적법한 취업활동의 차단이다. 체류자격이 없는 외국인은 취업허가의 대상이 될 수 없으므로, 이러한 난민신청자들의 취업활동 (노동)은 모두 불법이다. 결국 이들은 취업활동을 하지 못하고, 한국정부의 지원도 받을 수 없으므로, 주변의 선의 또는 저축한 재산에 기대어 생활하라는 것이 현재 정책의 취지라고 할 수 있다. 다수 난민신청자들의 열악한 경제상황과, 난민지위심사 및 소송절차가 몇 년씩 소요될 수 있다는 점을 고려하면 현 정책의 취지는 비현실적이다. 결국 이들은 불법적인 취업활동을 하며 생계를 유지할 수밖에 없는데, 불법적인 취업활동 중 단속되면 강제퇴거 및 보호명령의 가능성이 높다. 이와 같은 2개의 선택지는 낮은 1차 난민인정률과 결부되어 많은 난민신청자들에게 부당한 결과를 낳을 수밖에 없다. 한편 출국명령 유예 기한을 놓치거나 애초에 재신청 인용의 가능성이 낮다고 생각하여 재신청을 포기하고 미등록 상태로 체류하는 난민신청자의 경우, "불법체류" 외국인이 되어 난민신청 시 보호조치 대상이 된다.[6] 이들

6) 난민업무 지침에 따르면 다음의 집단이 보호조치 대상이다. [난민 업무 지침, 위의 글, 82면]
- 불법체류 상태로 단속에 적발된 후 난민인정을 신청한 경우
- 출국명령을 받은 자가 불법체류 중 난민인정을 신청한 경우
- 불법체류 중 난민인정을 재신청하는 경우

은 난민사유가 존재하더라도 난민신청할 실익이 낮을 수밖에 없어, 결국 난민보호체계 밖에 놓이게 된다.

둘째, 명확한 법적 근거 없이 난민신청자의 권리를 제한한다는 점에서 문제적이다. 위 분류 중 (5)와 (6)은 근거가 모호하다. 난민법은 "명백히 이유 없는 신청사유"에 대한 심사절차를 따로 정하고 있지 않으므로, 이에 대한 판단은 난민인정심사를 거친 후에야 이루어질 수 있다. 난민협약에 따른 결론도 동일하다. 난민협약상 박해사유에 해당하지 않는 주장 또는 사유도 난민협약상 박해사유와 결합되어 난민 정의를 충족하거나, 난민협약상 박해사유의 결과로서 존재할 수 있는데, 이에 대한 판단은 난민인정신청에 대한 구체적인 심사 이후에야 이루어질 수 있는 것이다. 다른 분류 - (1) 내지 (4) - 도 비록 난민법 조항들의 문언을 원용하고 있으나, 해당 조항은 일종의 '신속심사' 또는 '심사종료'를 정하고 있을 뿐이지, 해당 신청자의 체류자격 박탈이나 처우의 전면적 제한을 정하고 있지 않다.

또한 난민법 제44조에서는 '제2조 제4호 다목이나 제8조 제5항 제2호 또는 제3호에 해당하는 난민신청자의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제40조 제1항 및 제41조부터 제43까지에서 정한 처우를 일부 제한할 수 있다'고 규정하고 있지만, 위 규정에서도 제40조 제2항의 적용을 제외하고 있다. 즉, 제8조 제5항에서 정하는 중대한 사정 변경 없는 재신청자(제2호)와 1년 이상 체류하는 외국인 등(제3호)에 대해서는 생계비 지원이나 주거시설 지원, 의료지원, 교육의 보장 등의 처우는 일부 제한할 수 있다고 정하고 있지만, 취업허가는 제한하지 않는 것이다.

이러한 취업허가 및 생계비 지원의 전면적 차단은 국제인권법 위반의 소지가 있다. 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약) 제11조는 적당한 생활수준을 누릴 권리를 정하고 있는데, 사회권위원회는 난민 및 난민신청자에 대해서도 국제 기준에 부합하는 의료 및 가족 지원에 대한 합리적인 수준의 접근을 포함한 비기여 사회 보장 제도와 관련하여 평등한 대우가 보장되어야 한다고 권고한 바 있다. 여성차별철폐위원회는 난민인정심사 절차 전반 동안 생계 수단 및 고용 기회뿐만 아니라 적절한 생활 수준을 보장하여야 한다고 권고하였다. 아동권리위원회는 아동권리협약 상 사회보장에 관한 권리, 건강에 대한 권리, 적절한 생활 수준에 대한 권리는 난민신청자와 난민을 포함하여 체약국 관할 내 모든 아동에게 보장되어야 한다고 보았다. 유엔난민기구 집행위원회도 난민신청자에 대한 다양한 수용(reception) 조치는 인간의 존엄성뿐만 아니라 적용가능한 국제인권법과 기준을 존중하여야 한다고 강조한 바 있다.

바. 특별기여자

(1) 체류자격 : 출입국관리법 시행령 별표 1의2 제24호 카목, F-2-16(장기)

특별기여자의 경우에는 난민법이 아닌 출입국관리법과 재한외국인처우기본법에 체류자격와 처우 관련 규정이 마련되어 있다. 우선 체류자격은 출입국관리법 시행령 거주(F-2) 체류자격의 조건 중 '법무부장관이 대한민국에 특별한 기여를 했거나 공익의 증진에 이바지했다고 인정하는 사람'에 해당된다.

출입국관리법 시행령을 통해 체류자격의 근거를 마련하고, 처우에 대한 사항은 재한외국인처우기본법에 규정하고 있다. 재한외국인처우기본법 제14조2에서는 특별기여자의 경우 난민법에 따른 '난민인정자의 처우'에 관한 규정 중 제37조를 제외한 나머지 규정을 준용하도록 했다. 이외에 국가 및 지방자치단체에서 초기생활정착자금, 취업에 필요한 지원 등을 할 수 있도록 했다. 탈레반 무장단체를 피해 한국으로 온 아프가니스탄 국적자들이 대부분인데 2022. 9. 기준 국내에 체류하는 특별기여자는 76가구 394명이고, 이 중 난민으로 인정받은 사람까지 포함하면 421명 규모다.

(2) 개선방향

(가) 가족결합권 보장

재한외국인처우기본법에서 난민법에서 정하고 있는 난민인정자의 처우 규정을 대부분 적용하면서 제외하고 있는 유일한 규정이 바로 난민법 제37조에 따른 배우자 등의 입국허가 규정이다. 이번에 입국한 아프간 특별기여자의 경우 대부분 가족과 동반입국하여 가족결합권이 크게 쟁점이 되지 않았다고 하더라도, 앞으로 인정되는 특별기여자의 경우에는 배우자나 미성년 자녀를 우리나라로 입국시켜야 할 필요가 있다. 난민인정자의 지위와 동일하게 보장하도록 했던 취지에 비춰볼 때 특별기여자의 경우에도 가족결합권을 보장할 필요가 있다.

(나) 실질적인 학력 및 자격 인정

재한외국인처우기본법에서 난민법 제35조에 따른 학력인정과 제36조에 따른 자격인정 조항을 준용하고 있지만 실질적으로 학력과 자격을 인정받은 경우가 드물다. 주로, 의사와 간호사 등 전문자격으로 일했지만, 국내 의료법 등에서 국가시험을 합격하지 않은 경우에는

의료면허를 가질 수 없기 때문이다. 실제 전문성을 가지고 있는 특별기여자들이 자신의 전문 분야에서 일하며 정착할 수 있도록 관련 규정을 개정할 필요가 있다.

(다) 영주비자 신청기한 차별개선

난민인정자(f-2-4)의 경우에는 2년 이상 거주하면서 품행, 생계유지 등 요건을 충족하면 영주(F-5)비자 신청을 할 수 있지만, 특별기여자는 5년을 기다려야 한다. 영주비자 신청자격에서 '난민인정자'로 2년 이상 체류한 경우를 해당 자격으로 제한하고 있기 때문이다. 실질적으로 재한외국인처우기본법 등을 개정한 취지가 특별기여자를 난민인정자와 동일한 처우를 적용하기 위한 것이므로, 달리 취급할 필요가 없으므로 특별기여자의 경우에도 출입국관리법 시행령 별표 1의2 중 24. 거주(F-2) 다목에 해당된다고 보아야 한다.

사. 보론 : 인도적 체류조치(미얀마, 우크라이나, 아프간) 대상자

최근 몇 년간 법무부는 자국귀국에 어려운 일부 국가 출신 체류자들에 대해 현지 정세가 안정화될 때까지 인도적 체류조치를 시행한 바 있다. 법무부는 2021년 미얀마 내전이 본격화되고 이에 대한 국내 관심이 높아지자 국내 체류 미얀마인 대상 인도적 특별체류조치를 시행했다. "미얀마 현지 정세가 안정화될 때"를 종료 조건부로 시작된 이 조치는 합법체류 미얀마인에 대해서는 체류자격 연장 또는 변경이 불가능한 체류자격인 경우 임시 체류자격을 부여하고 (G-1-9) 체류기간이 초과된 미얀마인에 대해서는 "강제 출국을 지양하고, 국가 정세가 안정화된 후 자진출국할 수 있도록" 하였다.[7] 임시 체류자격을 부여받은 미얀마인에 대해서는 취업허가를 하였다.

이후 아프가니스탄 내 탈레반 정권 탈취(2021. 8. 25.)와 우크라이나 전쟁(2022. 2. 28.) 때에도 유사한 조치를 취했다. 다만 아프가니스탄 조치는 다른 2개의 조치에 비해 미등록 아프간인에 대한 "강제출국 지양" 조건 충족이 더 까다로웠는데, 정확한 이유는 알 수 없으나 중동·이슬람 종교에 대한 대중의 막연한 공포에 부응한 조치로 추측된다. 3개의 조치를 비교하면 다음과 같다.

7) "국내 체류 미얀마인 대상 인도적 특별체류조치 시행", 2021.3.12. 법무부 보도자료

대상 국적	규모	시행일자	합법체류자 조치	미등록체류자 조치
미얀마	25,000	21.3.12.	G-1-99	강제출국 지양
우크라이나	3,843	22.2.28.	G-1-99	강제출국 지양
아프가니스탄	434	21.8.25.	실태조사 후 G—1-99 부여	단순 미등록 : 강제출국 지양 국내 연고자가 없거나 형사 범죄자 등은 보호조치(구금)

위의 3개의 조치는 한국에서 유래가 없었던 집단적 보호조치였다는 점에서 의미가 있다. 본국으로 돌아갔을 경우 박해 또는 반인도적 처우의 가능성이 높게 예상되는 상황에서, 해당 국적 외국인들이 개별적 상황에 따라 본국에 돌아가는 선택에 내몰리는 경우를 방지하고, 이들에게 취업허가를 통해 생계유지 방편을 제공했다는 점에서 그러하다.

다만 보호필요성이 명확한 집단에 대해 임시 방편적 체류자격이 아니라, 난민 지위를 부여하였어야 한다는 아쉬움도 있다. 이러한 경우 심사기간을 최소화하기 위해 일응(prima facie) 난민으로 신속하게 인정하는 등의 절차가 유엔난민기구 지침이나 타국 사례 내에서 존재하고, 이러한 절차는 당사자가 난민으로서 보다 완전한 권리를 보장받을 수 있다는 점에서 임시 체류자격 부여보다 바람직하다. 아프간인 대상 특별조치는 미등록체류자 중 “신원보증인 등 국내 연고자가 없는 경우나 형사 범죄자 등 강력사범은 보호조치”한다고 하여 “한국 지인이 없으면 구금되는” 기이한 결과를 낳았다.

한편, 최근 소송과정에서 법원에 제출된 법무부 내부 공문에 따르면[8] 해당 국적의 미등록체류자는 공개된 조치와 같이 ‘단순한 강제출국 지양’ 등에 그치지 않고 더 세밀한 기준에 따라 조치가 분류되는데, 요약하면 다음과 같다.

분류	조치
단순 불법체류자	출국명령 후 출국기간 유예
기타 출입국사범	출국명령 적극 고려
형사범, 행려자 등	보호조치
보호된 외국인	보호일시해제 고려
‘민생침해사범’, 보호시설 안전 또는 질서 위협행위, 보호일시해제 중 도주 등	조기 강제퇴거 집행

8) “특정국가 출입국사범에 대한 신병처리 관련 지시”, 22.10.18. 법무부

행려자에 대한 보호명령, 보호일시해제 대상이 아닌 외국인에 대한 조기 강제퇴거 집행 등 자의적인 기준에 의해 구금 및 강제퇴거 대상이 분류되었다는 점에서 비판의 소지가 있다. 엄격한 기준에 따라 출국을 허용하는 난민협약이나 절대적 강제퇴거금지원칙을 정하는 고문방지협약에 따르면 위와 같은 모호하고 넓은 기준에 따른 강제퇴거는 위법하다. 애초에 인도적 특별조치의 대상인 외국인이 난민협약상의 난민이나 또는 고문방지협약 등에 따른 보호대상이라는 법적 논리를 배제한 상태에서 취한 조치였기에, 법무부도 위와 같은 분류를 한 것으로 보인다. 끝.

2. 내전 등 국가 정세가 혼란스러운 아래 대상국가 출입국사범에 대한 처리방향을 다음과 같이 지시하니 출입국·외국인관서의 장은 이행에 만전을 기하여 주시기 바랍니다.

□ **대상국가 : 우크라이나, 아프가니스탄, 미얀마**

□ **불법체류자 단속 및 경찰·교정기관 등에서 신병인계된 외국인**

○ 단순불법체류자인 경우, 강제퇴거 및 보호명령을 지양하고 **출국명령**하되, 위 대상국가 **현지 상황이 호전될 때까지 출국기한 유예**

○ 불법취업 및 밀입국, 위변조여권, 허위초청, 허위서류 제출, 도주자, 선박제공 금지 등 기타 출입국사범의 경우 **일반적 기준에 의하여 심사**하되, **출국명령 등 적극 고려**

- 단, 형사범, 행려자 및 신고자(피해자) 보호필요성이 있다고 명백히 판단되는 자 등 출국명령 처분이 적당하지 않은 경우 제외

□ **현재 보호중인 대상국가 외국인**

○ 각 국의 국내 정세를 고려하여 현재 보호중인 대상국가 외국인들에 대해 아래 '제외대상에 해당하지 않는 경우 **보호일시해제 적극 검토**

《보호일시해제 제외 대상》

- 형사범 중 입국규제지침에 따른 중대사범, 강력사범·보이스피싱 등 민생침해사범으로서 죄질이 불량한 자
- 조사 또는 보호과정에서 보호시설의 안전이나 질서를 중대하게 해하는 행위를 한 자
- 일시해제 후 도주 등의 사유로 일시해제가 취소된 사실이 있는 자
- 기타 보호일시해제가 적당하지 않는 중대한 사유가 있다고 판단되는 자

※ **보호일시해제 제외 대상 외국인인 경우 조기에 강제퇴거집행이 될 수 있도록 조치**

문서. 특정국가 출입국사범에 대한 신병처리 관련 지시(2022. 10. 18.)

국내 난민 재정착 및 현지통합에 대한 평가 및 제언

최영일(김포시외국인주민지원센터)

국문초록

이 발제는 재정착난민의 성공적인 정착을 위해 중앙정부와 지방정부 그리고 지역의 민간단체 사이의 협력의 필요성, 그리고 민간단체나 지자체 위탁의 필요성을 논하고 있다. 나아가 지자체 차원의 난민 정착지원 거버넌스 형성의 중요성에 대해 이야기하고 있다.

또한 김포시의 조례에 근거해 설립된 위탁기관인 김포시외국인주민지원센터와 NGO들의 난민정착 지원 사례에 대해 제시하고 이 과정에서 대두된 쟁점들에 대해 다루고 있다.

먼저 김포시에는 2023년 3월말 현재 약 26,331명의 이주민이 거주하고 있으며 이들중 외국인 노동자가 12,000여 명 정도 거주하고 있다. 난민들은 대표적으로 협약난민인 방글라데시 소수 선주민들인 줌머난민과 신청자들(약 180명), 미얀마 재정착난민(80명), 아프카니스탄 특별기여자들(46명)이 정착하고 있는 지역이다.

김포시에서는 다양한 이주민지원 NGO들과 학교 등이 난민 자녀들과 부모들을 위한 프로그램들을 운영하고 있다. 난민 자녀들의 한국어교육과 돌봄 서비스 및 방과후 교실, 난민 가정의 멘토링 사업, 가족대상 상담프로그램을 운영하고 있다. 이 외에도 텃밭 가꾸기, 기업과 종교단체들의 장학금 지원 등도 이어지고 있다. 특히 김포시의 위탁기관에서는 지역에 정착한 난민들이 다양한 언어의 통역사로 채용되어 이주민들과 난민들을 위한 통역과 상담서비스를 제공하고 있다.

이어서 노동시장의 진입 장벽의 문제와 자립 지향 난민 정책의 필요성에 대해 언급하고 있다. 특히 노동시장에서의 미스매칭을 최소화하기 위하여 난민 당사자의 인적자원조사를 통해 일자리 매칭 기회들을 제공할 것을 제안하고 있다. 또한 난민 자녀들의 고급교육 진입을 위한 학자금 대출제도의 확대를 제안하고 있으며 난민정책에 대한 홍보의 필요성과 모어 존중 문화의 필요성, 그리고 난민공동체의 중요성 등에 대해 이야기하고 있다.

Abstract

This presentation discusses the need for cooperation between the central government, local governments, and local NGO for the successful settlement of resettled refugees, and further the need for entrustment to NGO or local governments. It also talks about the importance of forming governance to support refugee settlement at the local government level.

It also presents cases of refugee settlement support by Gimpo City Foreign Residents Support Center and local ngoes, which are consignment agencies established under the Gimpo City Ordinance, and deals with problems raised in the process

First of all, as of the end of March 2023, there are about 26,331 migrants living in Gimpo, of which about 12,000 foreign workers live and Jummer refugees(180) who are Bangladesh's minority indigenous inhabitants of CHT(Chittagon Hill Tracks), Myanmar resettled refugees(80), and Afghanistan's special contributors(46).

In Gimpo City, various migrant support NGOs are running programs for refugee children and parents. It operates Korean language education and care services for refugee children, after-school classrooms, mentoring projects for refugee families, and counseling programs for families. In addition, with the support of the ngo, weekend farming and scholarship support from companies and religious organizations are continuing. In particular, Gimpo City's consignment agency provides interpretation and counseling services for migrants and refugees by hiring refugees who have settled in the region

It then mentions the problem of barriers to entry into the labor market and the need for a self-reliance-oriented refugee policy. In particular, in order to minimize mismatching in the labor market, a human resource survey of refugees should be preceded, and through this, job matching should be performed.

Finally, in order for children to enter advanced education, it is necessary to expand the student loan system of the Korea Scholarship Foundation for refugees. And It talks about the need for a culture of respect for mother languages for multilingual education, and the importance of the refugee community.

I. 들어가는 말

재정착난민 프로그램은 2013년 7월 1일 난민법 시행 이후 2015년 시범사업으로 시작되었다. 먼저 미얀마와 태국 접경 지역의 메솟 난민캠프에서 카렌족을 시작으로 2차, 3차는 말레이시아 거주 미얀마 도시 난민을 중심으로 유엔난민기구(UNHCR)와 협력하에 정부주도로 도입하였다. 다양한 국가들이 참여하는 유럽 등과 달리 아시아에서는 일본(2010)과 한국(2015)만이 시행 중이다. 2023년 현재 시범사업을 연장하고 있는 한국과 달리 일본은 2015년 재정착난민 수용을 정규화하였다.

표 1. 재정착난민 지역 정착현황(총 209명)

사업	연도	수용목표(명)	기수	정착인원(세대)	입국	정착지역
1차	2015	30	1	22(4)	2015	부평
	2016	30	2	34(7)	2016	
	2017	30	3	30(5)	2017	
2차	2018	60	4	26(8)	2018	김포
	2019	60	5	17(8)	2019	
			6	20(7)		
	2020	60	7	17(5)	2020	
3차	2022	60	8	43(14)	2022	시흥
합계				209(58)		

출처 : 법무부 재정착실무협의체(2022.05) 및 다문화tv(2022.11)자료 재구성

국내 재정착난민들은 1차는 미얀마 민주화운동을 주도했던 NLD 회원들이 2000년 초 난민인정을 받고 정착한 인천광역시 부평(86명), 2차는 경기도 김포(80명), 3차는 경기도 시흥(43명)에 정착하였다. 이외에 3차 사업에 해당하는 9기 역시 2022년 12월 입국하여 영종도 출입국·외국인지원센터에서 체류하고 있다.

이 발제는 주로 부평과 김포, 시흥중에 김포시의 사례에 국한되어 있다. 김포지역 내에서도 필자가 속한 김포시외국인주민지원센터와 김포 지역 NGO들의 활동을 중심으로 다루고자 한다. 나아가 법무부와 지역의 민간단체, 기업, 종교단체, 헌신적인 멘토들과 지역사회 시민들, 그리고 정착의 주체들인 난민 당사자들과의 협력을 통한 정착 과정에서 대두된 쟁점들을 중심으로 다루고자 한다.

II. 난민 및 재정착난민의 정착 지역 사례 : 김포시를 중심으로

1. 김포시 거주 이주민 사회의 특성과 난민의 정착 현황

앞서 언급한 2차 사업시기에 입국한 말레이시아 거주 미얀마재정착난민들이 정착한 김포는 이미 협약난민 인정자들이 활발하게 활동하고 있는 지역특성을 가지고 있다. 줌머난민은 방글라데시 치타공 구릉지역(CHT: Chittagon Hill Tracks) 소수 선주민족이자 협약난민들이다. 줌머인들이 2002년 4월 14일 대곶면 송마리에서 국제 줌머인연대 한국지부 JPNK를 설립하고 활동하고 있는 지역이다. 1994년 최초 입국했던 줌머인들은 2002년 10월 난민신청 후 2004년 난민신청자 13명 중 12명이 난민인정을 받았다. 줌머인들은 2023년 4월 현재 난민인정자들과 난민신청자, 고용허가제(E-9)비자 소유자 및 자녀들을 포함하여 약 181명이 거주하고 있으며 상당수는 귀화하여 한국 국적을 취득하였다. 이들 중 다수가 김포시 양곡에 거주하며 일부는 대곶과 마송 등에 거주하고 있다.

표 2. 김포시 관내 정착 난민 그룹(2023년 3월말 현재)

정착 난민그룹	지역정착	주요 정착지역	인원	출신국	비고
줌머	1994	양곡, 대곶, 마송	약 181	방글라데시	협약난민
미얀마 재정착난민	2019	양곡, 대곶	약 80	미얀마	재정착난민
아프카니스탄	2022	양곡, 마송	43	아프카니스탄	특별기여자

2018년 입국한 미얀마 재정착난민들 역시 6개월의 출입국·외국인지원센터 생활을 마치고 2019년 이 지역들에 정착하였다. 재정착 난민들 다수가 양곡에 거주하고 있고 일부는 대곶 지역에 거주하고 있다. 2022년에 입국한 특별기여자 아프카니스탄인 43명 역시 양곡과 마송 지역에 거주하고 있다. 자녀들의 입국으로 3월말 현재 46명이다. 줌머난민, 미얀마재정착난민, 아프카니스탄 특별기여자들이 거주하고 있는 양곡, 대곶, 마송은 김포지역 13,582개[1]의 제조업체 중 다수가 집중된 산업단지 배후 지역의 특성을 가지고 있다. 2023년 3월말 현재 김포거주 12,000여 명의 외국인노동자들 역시 이들 지역 인근의 산업단지에 주로 거주하고 있다.

1) 2021년 김포시 사업체조사

표 3. 김포시 거주 난민관련 통계

성별	G1-05 (난민 신청)	G1-06 (난민 인허)	G1-12 (인도적 체류자가족)	F2-04 (난민)	F1-16 (난민인정자의 가족)	G1-99 (기타)	F5-27 (난민인정자의 영주)	F2-16 (특별 기여자)	합계
전국	28,343	1,890	377	1,091	79	3,362	20	402	35,564
김포시	536	46	4	146	7	146	4	42	931
남성	442	40	2	70	2	142	1	22	721
여성	94	6	2	76	5	4	3	20	210

자료: 법무부 등록외국인 지역별/체류자격별 현황(2023.03.31.) 재구성.

이미 언급한 그룹 난민들 이외에도 표3과 같이 김포시에는 난민관련 이주민들이 다수 체류하고 있다. 위의 표에 드러난 이들만 하더라도 김포시에 거주하는 난민관련 이주민이 931명이나 된다. 난민신청자, 인도적체류허가자와 그들의 가족, 난민인정자와 그들의 가족, 영주권을 취득한 난민, 특별기여자 등이 체류하고 있다. 이미 국적을 취득한 이들까지 하면 1,000명 이상이다. 그리고 표3의 G-1-99의 경우 난민신청자의 미성년 자녀들에 해당하는 비자였으나 2021년 2월 1일 미얀마 군부의 쿠테타로 현재는 미얀마인들이 미얀마로 귀환하지 못하고 국내에 체류하고자 할 때 전환하는 비자이기도 하다.

난민은 더 이상 국경을 넘어서 오지만은 않는다. 2023년 3월 31일 현재 김포시 거주 미얀마 등록체류자는 2,211명으로 전국 기초자치단체 중 가장 많은 미얀마인들이 거주하고 있으며 이들중 상당수는 국내 체류 중에 난민화의 위기에 처한 이들이라 할 수 있다. 일부는 고용허가제 미얀마노동자 혹은 유학생 등의 비자 상태에서 비자 종료와 함께 법무부의 정책에 따라 G-I-99으로 전환하고 있다. 유학생으로 입국했지만 난민이 된다. 고용허가제 비자로 입국했지만 난민이 된다. 잠재적 난민화의 위기에 처한 김포 거주 미얀마인들까지 더하면 적지 않은 수다. 미얀마 이외에도 국내체류 시리아, 예멘, 우크라이나, 러시아인들 역시 국내체류 중에 집으로 돌아갈 수 없어 난민화 위기에 놓인 이들이 적지 않다.

내전, 국가 간 분쟁 등이 더욱 빈번하게 발생하고 있는 시대를 살아가는 누구든 부지중에 '난민이 됨'으로부터 자유롭지 않다. 국적국에서 사는 이들도 국제 이주민으로 사는 이들도 난민화로부터 자유로운 지구인은 더 이상 존재하지 않는다. 김포시를 비롯해 이주민 없이 자존할 수 없는 모든 마을은 어느날 갑자기 돌아갈 집을 잃고 난민이 된 이들의 '집이 됨'이나 '마을 됨'을 외면할 수 없다. 2023년 3월 말 현재 김포시에는 거소신고자 5,840명, 자녀를 제외한 귀화자 2,473명을 포함하여 난민, 외국인 노동자 등 약 90개국 출신 총 28,869명의

이주배경주민이 살고 있다.

2. 재정착난민 정착거버넌스의 잠재적 자원 및 김포시 이주민 지원 NGO 등의 난민 정착 지원현황

〈김포시청 가족다문화팀〉

김포시의 이주민 지원 담당팀은 여성가족과 내 가족다문화팀이다. 가족다문화팀에서는 외국인주민지원협의회, 자문회의 관리, 다문화이주민+센터 실무협의회, 이주배경청소년 지원 지역자원 연계사업, 전국다문화도시협의회, 외국인정책협의회, 다문화이주민 정책 개발 업무 등을 주로 하며 위탁기관으로 가족센터와 외국인주민지원센터가 있다.

〈가족센터〉

다문화가족지원법상 다문화가족을 지원하는 여성가족부 사업 수행기관이다. 국민의 외국인 배우자와 그 가족구성원을 중심으로 하는 다문화가족의 지원을 우선으로 한다. 월요일부터 금요일까지 운영한다. 재정착난민 가정을 고려할 때 가정방문 자녀교육 등의 프로그램을 수행할 수 있는 기관이라 할 수 있다.

〈청소년재단〉

청소년 재단은 학교밖 청소년 등을 비롯해 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 진로탐색, 직업교육, 상담프로그램, 문화프로그램 등이다. 재정착난민 가정의 자녀들을 고려할 때 지역사회에 가장 큰 예산과 풍부한 자원을 가지고 있는 기관이라 할 수 있다.

〈NGO 및 단체들〉

김포에는 2005년 이후 증가하기 시작한 NGO 들이 김포 지역에 고루 분포해 있다. 특히 미얀마 재정착 난민들이 정착한 양곡에 6개 센터(재한줌머인연대 포함), 대곶 1개 센터, 아프카니스탄인들이 정착한 마송에 2개 이상의 NGO들이 자리 잡고 있다. 이 외 지역에도 여러 NGO들이 분포하고 있다. 특히 외국인노동자와 다문화가족 지원사업 경험을 가지고 있는 NGO들이다. 법무부의 사회통합 프로그램 운영기관들도 이들 NGO 중 4개 센터가 위탁받아 운영 중에 있으며 1개 센터가 지역학습관을 운영 중에 있다.

2020년 이후 이주배경 자녀들을 위한 방과후 돌봄과 미얀마재정착 난민 가정의 자녀들을 위한 주말 미얀마어 교육프로그램을 운영하는 NGO, 방과후 교실과 한국어교육서비스를 진행하는 등의 NGO들이 자리잡고 있다. 재정착난민들을 위한 텃밭 가꾸기 사업을 지원하고 있는 NGO인 여성상담센터도 있다. 2019년부터 미얀마재정착난민들의 언어장벽의 해소에 참여하고자 재정착난민 당사자 중 영어와 한국어에 상대적으로 능숙한 미얀마 난민 당사자를 상근직원으로 초기 2년 동안 고용한 센터도 있고 재정착난민과 함께하는 제주여행을 비롯해 다양한 교육 문화 프로그램을 진행한 센터도 있다. 이외에도 지역에서는 다양한 기관단체들이 재정착난민의 정착에 연계되고 있다. 적십자의 경우 법무부와 연계하여 특별히 난민들의 초기 정착 시 가정마다 전자제품 등의 필수품들을 지원하고 지속적으로 후원활동을 진행하고 있다.

〈지역아동센터〉

내국인 자녀들을 비롯하여 재정착난민 자녀, 고려인가정 자녀, 북한이탈주민 자녀 등 다양한 이주민 자녀들의 방과후 돌봄과 급식 지원을 하고 있다. 여전히 수요에 비해 공급이 부족한 상태지만 정착초기에는 학교 돌봄교실의 경쟁에서 밀려나 NGO 등의 돌봄서비스 지원을 받던 미얀마 재정착난민 자녀들도 현재는 다수 지역아동센터로 들어가 서비스를 받고 있다.

〈혁신학교와 다문화예비학교, 다문화특별학급을 운영중인 이주민 밀집지역 학교들〉

김포 관내 이주민밀집지역 인근 학교들이 혁신학교와 다문화특별학급 운영학교들로 자리매김하고 있고 해당학교 학생들을 위한 한국어교육 등을 시행하고 있다. 재정착난민 자녀들이 거주하는 양곡지역의 한 중학교가 경기도형 다문화예비학교 프로그램을 위탁받아 입학 전 중도입국자녀들을 대상으로 주 5일 한국어 수업을 진행하고 있다.

〈종교단체들과 기업들〉

불교와 기독교, 가톨릭 등 다양한 종교단체들과 재단들, 그리고 지역에 자리잡은 기업들이 재정착난민들의 정착을 위한 후원금, 그 자녀들을 위한 장학금, 생필품과 서비스 지원 등 다양한 방식으로 참여하고 있다. 난민단체인 재한줌머인연대 역시 미얀마 재정착난민의 멘토로, 상담자로, 일자리 소개자들이자 동네 이웃으로 나서고 있다. 현재는 지역의 교회가 주도하는 미얀마어 예배를 중심으로 미얀마재정착난민들 상당수가 모이고 있고 해당 교회의 미얀마인 선교사를 통해 다양한 언어장벽의 문제들을 해소하고 있다.

〈김포시외국인주민지원센터〉

상기 가족센터 사업 대상인 다문화가족에 대한 중복을 최소화하여 그 외의 모든 이주민[2]을 지원하는 센터이며 김포시 거주외국인 지원조례를 근거로 2012년 설립되어 운영되고 있다. 양촌읍 학운리 산업단지 내에 위치해 있다. 주요 사업은 표 3의 경기도 이주민밀집지역 10개 지자체 외국인주민(복지)지원센터들의 사업유형과 같이 교육사업, 상담사업, 문화사업, 공동체사업, 복지사업을 실시하고 있다.

표 4. 경기도 내 외국인주민지원(복지)센터들의 사업 유형화

대분류	중분류	소분류(프로그램, 지원사업 등)
교육 사업	한국어 교육	성인교육을 중심으로 단계별 한국어 교육, 한글교육, 토픽대비
	사회통합 프로그램	사회통합프로그램 거점기관, 운영기관(한국어, 사회문화교육), 조기적응, 단계평가
	직능개발	바리스타, 요양보호사자격증 등, 미디어, 온라인쇼핑몰 창업, IT, 언어, 제과제빵, 검정고시교육, 귀환프로그램, 양재교육[7]
	기타 교육	외국인보호소 해피+교육, 안전교육, 생활법률교육, 직원교육 등
	이주배경 아동청소년지원	한국어 교육, 교과목 교육, 돌봄, 기관 연계 강사파견, 청소년 캠프, 집합교육, 지역아동센터 연계, 심리상담, 진로탐색, 문화체험, 방과후교실 이중언어교육, 대안교육, 이주노동자가정 난민가정 동포가정 미등록가정 자녀 지원, 독서멘토링, 애완견 등
상담 사업	상담	노동상담, 체류상담, 교육 등 관련 정보제공, 생활상담, 정신상담, 소지역센터 사업, 진로상담 등
	통번역	통역지원, 번역지원
문화 사업	문화다양성	다문화체험마을, 세계시민교육, 인식개선사업, 명절, 한국문화체험 등
	동아리 활동	일정기간 동아리활동(댄스, 스포츠, 취미, 학습 등)
	세계인의 날	세계인큰잔치, 다문화축제
공동체 사업	공동체 활동	국가민족별 문화행사, 휴가지원, 문화역사체험, 노래자랑, 다양한 문화프로그램 운영, 에스닉 축제, 국가·민족 절기행사 영사업무, EPS 교육, 지진피해 등 모금후원, 종교, 자조모임, 미얀마 관련 평화시위 등
	자원활동	개인, 집단규모의 다양한 자원활동, 장애인, 요양시설 등
복지 사업	자원동원	후원, 네트워크, 일자리, 키트, 긴급지원, 무료급식 등
	쉼터지원	쉼터이용, 이용자 교육, 이용자 상담 등
	건강권	의료공제회카드 발급, 근로자건강센터연계 서비스, 간병지원, 피트니스센터 운영, 체육시설 지원, 웃음치료, 원예체험, 심리상담, 보건교육 등
	무료진료	무료진료, 정신상담
	방역지원	마스크배분, 소독제 배분, 사회적 거리두기 기반 사업, 역학조사 지원, 통번역지원, 페이스북 활용 방역정보 전파 등
	정보권	홍보사업(서비스 정보 및 재난지원금 수령 방법 등 다양한 정보전파 등)

2) 외국인노동자, 동포(중국, 중앙아시아 고려인, 사할린 동포 등), 난민, 특별기여자, 중도입국아동청소년 등.

교육사업

교육사업의 경우 사회통합프로그램(KIIP) 거점 운영, 한국어교육, 2012년부터 2023년 4월 현재까지 이주배경자녀들을 위한 한국어교육 및 상담프로그램운영, 캠프, 문화체험, 교과목지원, 진로탐색프로그램 등을 수행하고 있다. 고려인자녀들을 비롯하여 이주배경아동들을 위한 방과후 교실 역시 대곶지역에서 NGO와 협력하여 2019년 1년 동안 운영한 바 있다. 2023년 5월부터는 이주배경아동청소년 지원 지역연계사업이 진행된다. 난민가족의 지역정착 시 이러한 프로그램에 참여하게 된다.

줌머난민 가족의 해외출생 자녀들의 한국어교육을 2015년부터 진행하던 중, 국내출생 자녀들을 위한 교과목 지도 및 돌봄을 위한 방과후 교실을 2018년과 2019년에 걸쳐 양곡지역에서 김포이주민센터와 연계하여 주 5일씩 2년 동안 운영한 바 있다. 2020년부터 코로나19로 인해 2012년부터 직접사업으로 진행하던 이주배경 아동 청소년 사업과 미얀마재정착난민 가정의 자녀들 교육을 온라인으로 전환함과 동시에 지역아동센터, 지역 NGO, 학교등과 연계하여 강사파견 형태로 전환하여 진행하고 있다. 매년 프로그램에 참여하는 아동청소년들은 학교생활 적응 정도나 언어능력의 향상에 따라 중단하기도 하고 지속하기도 한다. 2023년 4월 현재 약 60여명의 이주배경 아동들이 교육프로그램에 참여하고 있다. 외국인주민지원센터 및 지역아동센터 3곳, 이주민 NGO 2곳, 학교 12개교와 협력하여 진행하고 있다. 주로 줌머난민 가정의 자녀, 미얀마재정착난민 가정 자녀, 아프카니스탄 특별기여자 가정 자녀, 고려인을 비롯한 다양한 이주민가정 자녀들이 참여하고 있다.

상담사업

노동상담을 비롯하여 다양한 상담과 15개 언어의 통역서비스를 제공하고 있다. 특히 난민지원사업의 경우 먼저 통역지원과 관련하여 재한줌머인 연대 회원들이 김포시외국인주민지원센터에서 상담팀장, 방글라데시 통역, 스리랑카 통역, 힌디어통역, 미얀마어 통역으로 근무하고 있다. 2022년 아프카니스탄 특별기여자들의 김포정착과 함께 아프카니스탄 특별기여자 당사자를 영어 및 다리어(페르시아어) 통역으로 채용하였다. 또한 다문화이주민플러스센터(출입국지원센터, 고용노동부, 김포시 및 외국인주민지원센터 연계 원스톱 서비스)를 운영중이다. 난민들의 체류문제, 가족결합 등 출입국 민원이나 상담과 관련하여 외국인주민지원센터 통역서비스와 출입국지원센터의 민원처리가 동시에 이루어지기에 접근성이 좋고 언어장벽의 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다.

2015년 난민에 대한 인식제고를 위한 세계인의 날 홍보부스운영을 시작으로 시의회와 함

께하는 난민지원조례제정을 위한 공청회, 난민다큐 '숨' 제작 및 상영회 등의 사업을 재한줌머인연대, 김포이주민센터와 함께 진행하였다.

이 외에도 2022년 봄, 43명의 아프카니스탄 특별기여자들의 정착과 함께 아프카니스탄 가족의 이사 지원, 자녀들을 위한 학교 입학 전후 한국어교육을 진행하였다. 이를 위하여 김포복지재단, 초록우산, 센터 운영비 조정 등을 통한 예산 확보를 통해 운영할 수 있었다. 이 외에도 지역의 종교단체 및 기업 등의 후원으로 장학금 지급, 생활비지원, 생필품 등의 지원사업을 지속하고 있다.

법무부 예산이 책정되지 않은 아프카니스탄 특별기여자 가족들과 함께하는 멘토링 사업의 진행, 한국어교육사업, 가족 상담프로그램 운영, 아프카니스탄 커뮤니티 대화방, 아프카니스탄 멘토 대화방을 통한 다양한 일상적인 상담 등의 소통 및 지원업무 역시 진행하고 있다.

센터 운영은 이주민들의 휴일인 일요일부터 목요일까지 운영한다.

위에 언급한 지자체 위탁기관들과 아동 돌봄기관 및 학교 그리고 다양한 NGO 들이 난민들의 지원사업에 연계되며 동시에 재정착난민들의 자녀 돌봄과 교육에 개입하고 있다. 기 언급된 한국어교육, 방과후 교실을 비롯해 난민들의 제주도 여행, 서울 여행, 섬 여행, 각종 문화체험, 기업탐방 등의 사업에 활발하게 참여하고 있다.

이처럼 김포시에는 이미 난민공동체 및 난민의 특성을 이해하고 있는 이주민 단체들과 시민들, 재정착난민의 자녀 및 가정 지원을 위한 거버넌스 구축과 연계사업을 수행할 수 있는 자원이 충분하다고 할 수 있다. 김포시와 같은 이주민 밀집지역들은 이미 상당한 경험과 재정착난민 정착지원을 위한 유무형의 자원들을 가지고 있다고 볼 수 있다.

김포시뿐 아니라 경기도 내 이주민 밀집지역들에는 이미 가족센터, 외국인주민지원센터, 외국인노동자지원센터(소지역센터), 이주배경청소년지원센터, 사회통합프로그램 운영기관, 다양한 NGO, 이주민 지원조례들이 설치되어 있다. UNHCR에서도 재정착난민 1차 사업종료 이후 외국인노동자 및 결혼이민자를 위한 사회통합 프로그램의 운영 경험을 한국정부의 재정착난민 사업의 성공적 요소들 중 하나로 제시한 바 있다.

그러나 가족단위의 이주와 정착, 특히 같은 시기에 자녀들과 함께 정착하는 여러 가족들을 위한 서비스 수요를 고려할 때 이러한 기존의 이주민지원 자원들을 중심으로 유기적이고 역동적인 재정착난민 지원 거버넌스를 구축하는 것이 시급한 문제라 할 수 있다. 그러한 관점에서 난민의 정착 지자체가 중앙정부의 지원으로, 혹은 자발적으로 재정착난민의 정착과 자립, 나아가 사회통합을 위한 재정착난민지원 거버넌스를 구축할 수 있을 것인가가 중요한 쟁점 중 하나가 될 것이다.

Ⅲ. 재정착난민의 지역정착과 위탁을 통한 지역 거버넌스 구축

1. 재정착 난민 정착과 사회통합을 위한 지자체 차원의 거버넌스 구축의 필요성

앞서 언급했듯이 이미 이주민지원 사업을 수행하고 있는 다양한 위탁기관, 위탁사업들, NGO와 종교단체들, 그리고 기업들이 지역에 자리 잡고 있지만 김포시의 경우 재정착난민의 지역정착과정에서 지자체가 직접 개입하지 못했던 탓에 거버넌스 구축에 어려움이 있었다.

김포시 의회는 2015년 난민지원조례를 최초로 제정하였으나 시민들의 반대와 난민지원조례 제정의 문제가 정치적 이슈로까지 발전함에 따라 법제처의 난민업무가 중앙사무라는 해석을 근거로 한 경기도의 제의요청에 따라 자동폐기된 경험을 가지고 있었다. 이에 지자체 입장에서는 난민 이슈에 민감할 수밖에 없었던 시기였다. 특히 재정착 난민들이 김포에 정착하던 2019년은 2018년 제주 예멘문제로 더욱 민감한 시기였기에 법무부 역시 재정착난민들의 정착 지역 선정을 위해 지자체를 협력의 자리로 이끌어내는 것이 쉽지 않았던 것으로 보인다.

이러한 배경에서 난민단체인 줌머인연대가 2002년부터 활동하고 있었다는 점, 재한줌머인연대를 중심으로 난민에 대한 이해도가 상대적으로 높고 난민지원 경험을 가지고 있던 NGO들이 존재하고 있다는 점과 같은 환경을 고려하여 재정착난민들의 김포 정착도 추진된 것으로 보인다. 정착과정은 부평정착과 마찬가지로 적십자, 고용센터 및 고용사업장들과 민간단체들을 중심으로 협력을 이끌어 내던 시기였다.

2022년 전국다문화도시협의회 의장 지자체인 경기도 시흥시가 재정착난민의 수용의지를 보임에 따라 최초로 지자체와 법무부가 협력하고 동시에 시흥시가 재정착난민 정착지원 거버넌스를 구축할 수 있는 계기를 만들었다는 점에서 재정착난민의 지자체 정착에 의미 있는 발전이라고 할 수 있다.

그러나 출입국·외국인지원센터 생활 지원과 구직, 주거임대, 적십자를 통한 전자제품지원 등의 업무 외에 법무부가 지역정착에 있어 지자체에서 시행하고 있는 가시적인 지원사업은 유일하게 멘토링 사업이라고 할 수 있다. 멘토를 위촉하고 난 이후 멘토링 일지 작성 보고 및 멘토와의 소통, 멘토의 교육과 행정적 관리, 멘토 사업의 평가를 통한 매뉴얼의 제작 및 지속적인 개정, 사례관리 등의 업무는 여전히 중앙사무로 출입국외국인청의 이민통합센터가 그 책임의 주체가 된다.

다문화가족지원을 제외한 외국인주민지원센터 설립과 운영을 비롯해 다양한 이주민 지원 사업들이 지자체의 재정에 의존하고 있다는 점과 난민 역시 지역에서 산다는 점에서 재정착 난민의 정착 지자체에 국비를 투입하고, 지방사무로 위임하는 것이 시급한 것으로 보인다. 그리하여 지자체가 스스로 난민 정착지원. 연계된 시민사회단체들의 양성, 지역 내 난민에 대한 Positive narrative 형성을 위한 거버넌스를 구축할 수 있는 계기와 동기부여를 제공하는 것이 더욱 효과적이고 궁극적으로 지향해야 할 방향으로 보인다.

2. 멘토-멘티제도의 전문화

잘 훈련되고 전문성을 갖춘 멘토제도의 긍정적인 면을 부인할 수 없겠지만 이미 여러 연구들을 통해 보고되었던 난민 멘토링제도를 위한 매뉴얼의 필요성, 멘토의 업무 범주의 모호함, 멘토의 전문화, 전문화에 따른 멘토링 사업의 예산확대와 비용지급의 현실화를 꾀할 필요성이 제기된다. 또한 멘토제도의 단점에 대해 언급하고 있듯이 장점이 많지만 동시에 멘토와의 라포형성이 자칫 사회통합의 저해 요인(정금심, 2020)이 될 가능성 역시 배제할 수 없기에 더욱 멘토 역할에 대한 적절한 자리매김이 필요한 시점이다.

멘티들인 난민들은 국내 노동시장의 구조적인 문제인 과도한 노동시간으로 주말 혹은 일요일 중심의 짧은 여가시간의 일부를 이미 라포가 형성된 멘토와 보내게 되고, 매뉴얼이나 지침으로 선 그어지지 않은 다양한 요청과 상담을 멘토에게 하기도 한다(이미란, 2021). 어떤 경우 전문가에게는 간단한 상담도 직장생활이나 육아를 하고 있는 멘토입장에서는 부담이 될 수 있다. 정확하지 않은 의사소통의 문제가 상존하고 있고 노동상담이나 체류관련 상담의 경험이나 지식이 없는 경우 멘토 스스로 해결하기 위해 애를 쓰다 뒤늦게 이주민관련 센터에 의뢰하는 사례들이 종종 발생한다. 재정착난민이 통역사가 근무하고 있고 다양한 상담 경험이 쌓인 인력들이 상주하는 센터에 오기 전에 의도하지는 않았지만 또 하나의 장벽이 만들어지는 형국이다. 이러한 문제들은 사업의 위탁과 책임의 위임과 매뉴얼에 따른 교육과 활발한 소통이 없이는 지자체가 개입을 한다고 해도 해결되지 않는 구조라 할 수 있다.

현장에서는 멘토 간의 충돌, 멘토로 인한 지역 단체들 간의 갈등, 멘토의 의도하지 않은 인권침해 등의 사례들도 드러나고 있다. 적극적인 개입을 원하는 그러나 훈련되지 않은 멘토의 경우 재정착난민을 절절하게 보호할 수 없는 정도의 인권이나 건강, 사적인 정보, 경제생활 등에 대한 침해의 위험성이 있다.

"컨트롤 하고 싶어해요. 미얀마친구들은 뭐라 할까 본인이 선택할 수 있는 것 있잖아요. 자유 있는데 그 자유에 대해서, 본인이 선택할 수 있다는 것에 대해, 거절할 수 있다는 것에 대해 잘 몰라요. 그냥 따라가, 강조하면 따라가요, 원한다, 원하지 않는다는 것보다 거절하지 못해서 따라가는 것 많아요. C 동네에 사는 사람도 (멘토를) 거절했어요. 그런데 법무부에서 설득하니까 다시 했어요(A씨 인터뷰) "

" 제가 생각할 때 제일 중요한 것은 멘토가 무엇을 어디까지 해야 하는지가 분명해야 하는데 그런 선이나 기준을 정해주지 않았기 때문에 멘토로 참여하는 저희들이 힘들었어요(이미란, 2021)."

부정적인 관점에서 가정하면 충분히 발생가능한 사례로 난민 관련된 학위를 준비 중인 멘토, 인구소멸에 직면한 지역의 어린이집 원장의 멘토, 행정사 업무에 개입된 이해당사자들인 이들의 멘토의 위촉 등이 있을 수 있겠다. 이에 멘토의 위촉자격, 역할의 범위, 개입의 허용범위 등이 매뉴얼에 명시되고 그러한 사항들이 준수되는지 관리감독이 필요할 것으로 보인다. 멘티에 따라서는 한국 생활에 낯설고, 도움을 요청할만한 다른 한국인과의 관계가 형성되지 않은 상태에서 멘토에게 지나치게 의존적이거나 스스로 해결해야 할 문제가 생겨도 다른 방안을 찾지 않는 경우도 발견된다.

"돈을 못 모으는 것 아니고 적금으로, 통장으로 모으고 싶은데, 500만 원 모으고 싶은, 50만 원 매달 모으고 싶은, 적금을 멘토 선생님 오시면 만들고 싶은데, 멘토 선생님이 안 오셔서 그냥 통장에만 넣고 있어요. 멘토 선생님도 아이가 있어서 미안해서 연락을 못해요(B씨 인터뷰)."

소극적인 멘토의 경우 거의 멘티를 찾아보지 않는 경우도 있어서 새로운 멘토가 위촉되기 전까지 2인 1조로 구성된 멘토 중 한 사람이 그 부담을 떠안게 되기도 한다. 난민을 지원하고 있는 지역 센터의 입장에서는 멘티가 멘토에게 의존적인 경우 문제가 발생한지 한 참 시간이 지나고 나서야 문제를 발견할 수밖에 없게 된다. 설사 위촉된 멘토의 문제를 인지한다고 해도 멘티와 독점적인 관계를 원하는 멘토가 있다면, 센터 입장에서는 위임받지 않은, 개입의 권한이 없는 사안에 대해 개입하는 것이 조심스럽기에 난민이 직접 센터에 상담 요청을 하거나 난민 당사자와 친밀성이 있는 제삼자를 통해 문제를 풀어갈 수밖에 없는 어려움이 있

다. 위임된 책임이 필요한 상황이 발생한다.

〈긍정적인 멘토링 사례〉

김포시외국인주민지원센터의 경우 긍정적인 멘토링의 사례로 아프카니스탄 특별기여자 8가정을 위한 멘토링 사업을 출입국으로부터 일부 위임받아 위촉에 개입할 수 있었다. 재정착난민 멘토링사업과 달리 아프카니스탄 특별기여자들의 멘토링에 대한 예산이 애초에 책정되지 않았었기에 가능했던 것으로 보인다. 또한 센터 입장에서는 미얀마의 멘토링 제도의 문제점을 극복하기 위해서는 예산보다는 일정한 책임의 위임이 더 시급한 상황이었기에 이민통합센터장과 협의하에 추진했고 예산은 초록우산, 김포복지재단, 센터 기존 사업비 변경 등을 통해 확보할 수 있었다.

이로 인해 이주배경 아동청소년 및 난민자녀들을 대상으로 경험이 많은 센터 한국어강사들과 아랍어 통역 가능한 지역 센터의 활동가, 지역의 인지도가 있고 난민지원에 진정성을 가진 인사 등을 위촉하였고 여기에 센터의 줌머인연대 자문이기도 한 상담팀장, 사무국장, 센터장 등이 함께 하는 카톡방을 만들었다. 지역의 교육청 및 학교들과도 신뢰 있는 협력관계를 구축할 수 있었다. 문제가 발생하거나 서로 협력이 필요한 경우 공동의 문제로 인식하고 업무를 분장하거나 소통하고 협력할 수 있었다. 멘토중 한국어 강사들이 다수인지라 한국어 수업시간과 멘토링 시간을 일치시켜 강사비 역시 지불할 수 있었다.

센터에서 아프카니스탄 특별기여자들이 지역 정착을 시작한 그 시점부터 한국어능력은 아직 부족하지만 영어에 능숙한 다리어 통역을 특별기여자 당사자 중에서 발굴하였고 센터에 시간제 통역사로 채용하여 다양한 상담들에 대한 소통을 시작할 수 있었다. 먼저 멘토들의 아프카니스탄 이해를 위해 다리어 통역사를 통해 아프카니스탄의 문화와 종교, 자신들의 이주와 관련된 이야기들을 듣는 시간을 마련했다. 또한 통역사와 아프카니스탄인들, 센터 지원팀이 함께하는 카톡방을 만들어 수시로 소통하기 시작했고 오프라인 모임 역시 시작할 수 있었다.

소통을 통해 신뢰가 형성된 이후 남성들과 함께 산행하기, 자녀들의 한국어 교육, 주말에 자녀와 부모들이 함께하는 미술, 놀이, 음악 등을 활용한 전문 상담프로그램 실시, 평일 여성들의 한국어 교육, 병원 동행, 아프카니스탄에 남아있던 자녀들의 가족결합을 위한 유학지원 서류작성 도움, 구직지원, 대입을 준비하는 자녀의 진로상담, 사회통합프로그램 등을 진행하였다.

현재는 다리어 통역사가 대학에 진학하고 학업을 시작하여 카톡방에서 상호간 영어로 서

로 소통하고 있지만 영어에 능숙한 이들이라 언어장벽의 문제는 최소화된 상태이다. 불과 1년 정도밖에 되지 않았지만 지역에서 언제든 센터로 찾아와 소통하고 서로 협력하는 관계를 형성할 수 있었다.

멘토링 제도는 현재 관할 출입국·외국인청의 이민통합센터에서 담당한다. 그러나 이민통합센터의 직원은 기존에 거점들과 운영기관들에서 위탁받아 실행하고 있는 사회통합프로그램 사업, 지역의 세계인의 날 행사, 사회통합자원봉사위원회 업무를 비롯해 다양한 사업을 주로 담당하고 있다. 기존 업무만으로도 감당하기 힘든 업무량이라고 볼 수 있는 상황에서 재정착난민의 지역사회정착업무를 추가로 떠맡게 된다. 또한 출입국직원들의 기존 업무가 체류관련 민원처리나 심사, 사범 등의 업무로 난민의 지역정착지원 업무에 대한 생경함은 피할 수 없을 것으로 보인다.

현장에서 보면 출입국외국인청 이민통합센터장이 기부받은 분유를 들고 김포, 인천 등 관할 지역을 이동해 가면서 아기가 있는 아프카니스탄 혹은 재정착 난민 가정에 전달해야 하는 것이 현실이다. 이러한 실태들을 볼 때 이민통합센터의 역량강화는 인력과 예산의 배정, 난민의 지역사회 정착에 대한 전문성의 함양 등이라 할 수 있는데 공무원의 특성상 2, 3년 이내에 직무가 변동되면 다시 초기화되는 시스템이다. 이는 지자체 공무원도 동일한 상황이다. 이러한 관점에서 지자체 내의 관련 NGO 기관들과 종교, 시민사회 등을 대상으로 위탁사업을 수행하고 재정착난민의 정체성 이해, 지역 정착에 대한 전문성을 축적해 갈 수 있도록 견인해가는 정책이 필요해 보인다.

3. 재정착난민의 정착지원과 관련된 지자체 및 민간단체 위탁의 필요성

상기의 멘토링사업부터 법무부가 지자체에 일정한 규모의 예산 배정과 위탁을 통해 지자체 스스로 혹은 전문기관에 위탁을 통해 멘토를 위촉하고 멘토의 교육과 소통, 멘토사업의 지속적인 평가 등을 통한 사업보고 및 소통을 수행하는 것이 바람직하다. 동시에 법무부는 학계 전문가들을 통해 사업현장 및 사업수행 과정에서 생산된 다양한 데이터를 분석하고 이에 근거해 매뉴얼을 개정해가고 지속적인 연구를 통해 상존하는 문제들과 개선 방향성을 파악할 수 있을 것으로 보인다.

이는 비단 멘토링 사업뿐 아니라 이미 법무부가 발의한 난민법 개정안에 담긴 취업지원사업의 위탁[3], 난민 신청자의 이의신청과 관련하여 필요한 통역사업의 위탁[4]도 포함한다.

3) 최근 난민법 일부개정안(2021년 12.17)이 국회 법사위에 상정(2023.2.21.)되었음. 특히 신설조항(제34조의 2(취업

나아가 관련조항 개정방향에 담긴 내용 즉 '난민 인정자의 원활한 사회적응을 지원하기 위해 사회 적응에 필요한 정보와 상담을 제공할 수 있음'과 같이 이주민 가족정착의 특성상 지역사회 정착 초기 큰 수요가 동시 다발적으로 발생하는 상담과 통역 서비스 위탁 역시 필수적이다. 이에 위탁 사업의 수요를 파악하고 지역에서 살아가는 난민들을 지자체와 지역시민사회가 직접 지원하고 거버넌스를 형성해 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

먼저 현재 시범사업을 통해 재정착 난민이 정착한 부평, 김포, 시흥의 정착 사업을 평가하고 동시에 각 지역이 가진 다양한 차이와 정착변수들을 발견하고 이를 통해 지역 특성을 반영한, 지역에 적합한 정착유형을 드러내고, 지역기반 거버넌스 형성, 다양한 난민정착지원 NGO, 기업, 학교, 종교단체, 에스닉 컴뮤니티, 난민 당사자 컴뮤니티 등을 지자체가 거버넌스로 묶어 낼 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이렇게 정착 지역의 지자체가 직접 나서 난민정착지원 거버넌스를 구축하면서 동시에 난민에 대한 이해를 확산시키는 홍보 등을 겸할 때 비로소 난민의 정착사업에 참여하는 지역단체들과 시민사회가 먼저 난민에 대한 부정적인 이야기로부터 해방되고 같은 사람, 노동자, 주민, 이웃, 아이의 아빠 엄마, 학부모 등으로 만날 수 있게 될 것이다. 전국적인 홍보만이 아니라 정착 중인 지역 안에서부터 긍정적인 이야기들이 시작되고 전파될 때 자연스럽게 어느 권역 혹은 전국적인 이야기로 확산될 것으로 보인다.

이런 측면에서 인구소멸 지역과 협력하여 재정착난민을 정착시킬 때 인구소멸에 대해 온도가 다른 지역사회의 난민과의 공존은 전혀 다른 이야기들을 만들어 낼 것으로 보인다. 양질의 일자리가 있을 것인가에 대한 질문이 남아있지만 여전히 한 사람의 주민이라도 정착시키고자 애쓰고 있는 소멸지역의 경우 난민을 괴물화하는 공포물로부터 벗어나 난민은 놀랍고 허망하게도 너무나 자명한 사람으로 드러날 것이기 때문이다.

나아가 인구소멸 지역 입장에서는 절실한 인력 혹은 지역의 돌봄, 교육, 복지 인프라를 유지하는 필수 성원인 주민으로 정착하게 될 것이다. 특히 최근 법무부에서 외국인정책을 논하면서 재정착난민의 정착에 대해서도 강조하고 있는 경북, 전북 지역의 경우 어떤 정착 모델

지원))에서는 법무부 장관은 난민의 취업에 필요한 지원을 위해 "지방자치단체장에게 협조를 요청"할 수 있고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관이 지정하는 "비영리법인에 취업지원 업무"를 위탁할 수 있게 됨. (관련 조항 개정방향) 난민인정자 등에 대한 상담 제공 및 취업 지원(안 제34조제3항, 제34조의 2 및 제39조 제2항·제3항 신설)
1) 법무부장관은 난민인정자의 원활한 사회적응을 지원하기 위해 사회적응에 필요한 정보와 상담을 제공할 수 있음
2) 법무부장관은 난민인정자와 인도적 체류자가 국내에서 안정적인 생활을 영위하고 사회에 신속하게 적응하는 데 필요하다고 인정하는 경우에는 취업에 필요한 지원을 할 수 있도록 함

4) 제45조의2(1항 2항에 따른 통역
또한, 필요한 경우 위 과정에서 통역 및 번역업무를 민간에 위탁할 수 있는 규정을 신설해 전문성을 보완할 수 있도록 함

을 만들어 낼지 알 수 없지만 좀 더 진지한 수용의 태도를 가지고 있는 지자체라는 측면에서 난민들에게는 새로운 기회를 얻을 수 있는 터전으로 보이기도 한다. 국비투입과 해당지자체의 적극적인 참여와 권한 부여를 통한 도입 등, 지금까지 진행되었던 수도권 난민정착과는 차별화된 기회를 창출할 수 있도록 해당 지역에 특화된 정착지원이 요청된다.

Ⅳ. 정착과정의 쟁점들

1. 노동시장의 진입 장벽과 자립 지향 난민 정책의 필요성

- 미스매칭의 최소화를 위해 사전 인적자원조사와 노동시장 매칭지원의 필요성.

- 언어 장벽, 숙련기술 부족 등으로 인한 제조업 수렴 현상
- 숙련기술자 혹은 경력과 자격증이 있다고 하더라도 자격인정의 문제와 더불어 언어장벽이 취업을 가로막음, 한국어 교육의 중요성. 그러나 제조업으로 수렴하는 현상과 함께 지역의 중소기업 중심의 노동시장에서는 언어를 배우기가 어려움. 한국인과 함께 일할 기회가 없거나 말이 그다지 필요 없다는 의견.

> "저희가 말레이시아에 있을 때는 직장 때문에 말을 빨리 배울 수 있었어요. 서비스 회사이기 때문에 기회가 있기 때문에 서비스 다니면서 일하면서 배우고 여기서는 공장밖에 못 다녀요(C씨 인터뷰)."

- 인적 자원의 파악과 적합한 희망 일자리 매칭 노력, 미스매칭의 최소화
  예) 김포에 정착한 재정착난민 중 한 남성은 침대 매트리스 제작 등과 관련해 말레이시아에서 공장장과 같은 역할을 했던 경험이 있음. 그 일을 해보고 싶었으나 기회가 없었음. 추후 기회가 되면 그 일을 해보고 싶어함. 이 경우 정착 초기 혹은 그 이전 단계에서 매칭 노력 혹은 지원이 있었다면 가능성이 있었을 것으로 보임. 언어장벽이 크게 문제가 되지 않을 것으로 보임.
- 미스매칭이 되면 기술을 배우려고 해도 이직과 휴직의 비용이 발생함. 그래서 이직이 어려움. 한 부모 가정은 더욱 그러함. 그렇기에 지역정착 전 단계부터, 노동시장 진입 시 자원조사에 근거한 일자리 탐색의 기회제공

노동시장의 미스매칭을 최소화하기 위해서는 지역정착 전 단계 즉 현지 면접과정 혹은 출입국·외국인지원센터 생활 과정에서부터 경력과 자격증 및 본인의 희망에 따른 매칭 업무의 노력과 지원이 필요함. 가족의 지역정착이 시작되면 이직 등을 위해 상당한 세월이 걸림.

예) 2019년 줌머난민의 경우 수입이 많지만 일하느라 운전면허증을 따지 못했다 함. 방글라데시 언어로 된 면허시험 요청

예) 재정착난민들 중 몇 사람은 최초 법무부 소개 최초 일자리에서 임금체불 등으로 1년 이상 고민하다가 1명을 제외한 모든 난민들이 이직함.

- 일본의 사례(최유, 2014)와 같이 지역 정착 이후에 고용주 지원, 인턴쉽 제도 활용. 또는 출입국·외국인지원센터 생활 3개월 정도 이후 하루에 몇 시간, 일주일에 며칠씩 일자리 체험 등을 협력 기업을 통해 시작하는 안, 출입국·외국인지원센터 6개월 중 가족 중 한 사람이 먼저 3개월 이후에 정착할 지역의 협력을 구한 회사에서 직장생활을 경험하게 하는 등의 시도 역시 필요해 보임. 고용장려금 등 지원 필요.

- 그러나 상주국 혹은 출신국에서 어떤 업종에 대해 경력과 숙련기술이 있다고 해서 모두 그러한 일자리를 원하지는 않기에 해당되는 사람을 중심으로 매칭 시도 필요.

예) 직접 만나 인터뷰를 했던 이들 중 네일아트, 이미용 종사 경험이 있는 이들은 기술은 있지만 자격증을 따서 이직하거나 샵을 차리고 싶어 함. 그러나 말레이시아에서 식당업 등에 종사했던 이들은 한국에서 같은 업종에 당장 일하는 것보다 추후에 자본을 축적한 뒤 사장으로서 경영을 해보고 싶다고 함. 일단 제조업.

- 한 부모 가정의 경우 지역 정착 시 이미 구축된 재정착난민들의 마을로 정착시키는 것이 삶의 절약이라는 측면에서 바람직할 것으로 보임. 탄탄한 돌봄과 지지 기반이 있는 곳에서 정착을 시도하는 것이 돌봄노동의 절대 빈곤 등을 고려할 때 필요함. 한 지역에 난민 기수의 연속적인 정착보다 지자체와 지역사회의 부담을 최소화하기 위해 점진적이고 전략적인 정착이 요청됨. 취약한 난민을 우선 정착시켜야 한다는 취지는 이해하지만 정착 국가의 사회복지 체계상 주변화의 가능성이 높은 경우 상기와 같이 전략적 접근이 필요해 보임. 한국사회와 같이 돌봄노동에서 극심한 경쟁이 발생하는 환경에서 한 부모 가정 난민이 돌봄과 노동과 자기 개발을 할 만한 가능성은 희박함.

2. 가족결합 배우자의 노동시장 진입의 문제 : 법의 형평성인가? 국익에 기반한 자립 지향 정책인가?

- 김포의 경우 미얀마 재정착난민 한 부모 가정이 초기 7가정이 정착함. 지금은 가족결합, 미얀마 노동자와 결혼 등을 통해 두 가정이 가족결합을 함. 1명의 싱글 난민 역시 미얀마 노동자와 결혼을 통해 가정을 이룸.
- 재정착난민의 입국 이후 결혼 배우자의 노동시장 진입의 문제 : 난민신청을 하여 난민인정을 받으면 난민인정자로 노동시장에 자유롭게 진입할 수 있으나 난민신청 후 난민인정을 받지 못하면 F-1-16 체류함. 이 경우 인도적 체류자와 동일한 규정의 준용. 난민인정 받기 전 결혼한 배우자는 가족결합과 함께 난민인정자의 비자를 받게 되니 문제가 없음.

  예) 한국에서 만나 난민과 결혼한 E-9노동자 비자 종료 후 선택지? G-1-99 아니면 F-1-16 ?
- G-1-6의 경우 사업장을 옮길 때마다 신고하고 등록증에 기록하고 등록증 뒷면이 다 차면 다시 등록증 재발급. 사업주 입장에서도 그 때마다 출입국을 다니기에 부담이 됨.
- 체류자격외 활동허가보다는 배우자 비자의 필요. 난민인정자의 배우자에 대해 난민 아니면 동반 비자의 선택지가 아니라 다른 선택지가 필요해 보임.
- 다른 사례로 난민 인정자와 결혼한 배우자가 출신국의 노모 혹은 자산 문제로 난민인정자 비자를 고려하지 않고 동반비자를 선택한 경우 역시 노동시장 진입에 있어 허가 사항이며 동시에 인도적체류자의 노동시장 진입 규정을 준용하게 됨. 귀화 희망 비율이 상대적으로 높은 국내 재정착난민들의 지향을 고려할 때 이러한 노동시장 진입 장벽이 자립에 있어 장벽으로 작용하지는 않는지, 국익에 부합한 정책인지 제고가 필요함.
- E-9, D-2, 동포 등의 비자 소지자들이 지역특화비자인 F-2-R비자를 신청할 수 있는 시대에 난민의 배우자에게 F-2를 부여함으로 자립을 할 수 있도록 노동시장 진입을 용이하게 하는 것이 바람직함.
- 현재 제조업 비전문 취업자로 수렴하는 난민의 경제활동을 고려할 때 일반적으로 노동가능 기간, 자본의 축적 정도가 제한적임. 굳이 언급하자면 재정착난민 연구에서 한국의 재정착 난민들의 귀화의지가 높다고 보고됨. 난민의 정착을 생애주기로 볼 때 노년기의 자립까지 고려해야 함. 몸을 자본으로 노동하는 이들의 성공적인 정착은 건강을 전제로 할 때 가능함. 결국 난민 가정의 정착 초기부터 경제활동과 자본의 축적을 고려

한 비자 제도와 노동시장 진입을 용이하게 하는 정책이 필요함.

3. 재정착난민자녀의 고급교육 진입을 위한 시작 – 학자금 대출

- 난민의 고급교육 진입 지원이 자립을 지향한다면 국익에 반하는가? 국익에 부합하는가?
- 재정착난민과 협약난민의 자녀들의 대학 진학 시 한국장학재단의 학자금 대출이 불가능함. 개인적으로 2018년부터 외국인정책위원회 등을 통해 지속적으로 문제 제기를 했으나 법무부의 적극적인 모색에도 교육부 소관으로 해결되지 않고 오늘에 이름. 재정착난민들의 자녀들이 성장하고 있고 줌머인연대 회원들 중 국적을 취득하지 못한 가정의 자녀들 역시 대학에 진입하여 현금을 지출하고 교육을 받거나 중단 상태에 있음. 학자금 대출 역시 자립의 기틀을 마련한다는 의미에서 시급한 확대가 필요함. 아프카니스탄 특별기여자 자녀들도 대학진학을 준비하고 있음. 기존 학자금 대출 대상을 국민에서 난민인정자 가족 등으로 확대를 요청함.

4. 재정착 난민 및 난민 인정자의 주거정책 대상으로 확대가 필요함.

- 이미 판례가 존재함.
- 한국의 주거비는 급속히 상승함. 이에 주변 다가구 주택 역시 동반 상승함.
- 2022년 인천과 김포에 정착한 특별기여자 아프카니스탄 난민들의 경우 공공임대 주택에 입주함.
- 소득에 따라 임대주택 입주가 철회될 가능성이 있지만 초기 정착 가정에는 자녀들의 건강, 주거비 절약 등의 측면에서 안정적인 정착에 매우 중요함.
- 줌머난민, 미얀마 재정착 난민의 사례를 볼 때 소득의 창출을 위해 최선을 다하는 경향이 있기에 수급권자 비율이 매우 낮음. 일정 정도 시간이 지나면 소득요건 등에 따라 이사할 가능성이 많음. 돌봄노동과 수입의 한계가 있는 초기 재정착 난민 즉 한 부모 가정의 경우 적극적으로 안전하고 건강권을 해치지 않는 주거환경을 지원해야 함. 장기적으로 볼 때 자립의 기반이 됨.

5. 기존 재정착 난민 선발 지역이나 도입 국적 혹은 에스닉을 변경할 경우 기존 선발지의 가족 결합문제

- 미얀마 재정착난민의 경우 난민 협약상 19세 이상인 친족의 결합을 보장하고 있지 않기에 이러한 가족이 현지에 있을 경우 미국, 캐나다 등의 국가에서 가족, 친족의 재정착을 지원하고 있듯이 추후 도입정책이 모색될 필요가 있음.
- 현재 김포거주 재정착 난민의 경우 말레이시아에서 난민인정을 받은 장래 결혼 배우자를 초청하고 싶어 하지만 이미 성인이고 여권 기간이 만료된 경우 말레이시아를 통해 입국이 어려움. 다른 한 가정의 경우 말레이시아 UNHCR에서 난민인정을 받은 친동생을 초청하고 싶지만 재정착난민제도 외에는 초청하기 어려움.
- 이러한 경우 미국이나 캐나다 등에서 활용하고 있는 Private Sponsorship, (ethnic) Community Sponsorship, Co-Sponsorship을 통해 1년간의 주거 및 정착비용 및 직업소개, 도입비용의 일부 혹은 전부를 부담하고 도입할 수 있는 방안도 필요해 보임.

6. 재정착 난민과 관련된 정책의 이해 및 정보전파의 필요성

- 연금공단, 금융기관, 건강보험공단, 읍면동사무소, 출입국외국인청, 교통공단 등
- Mission impossible(불가능한 입증서류 요청 등)
- 김포거주 미얀마재정착 난민이 고용허가제 노동자와 동일한 상호주의 선상에서 난민인정자 6명에 대해 연금가입을 해주지 않는 회사의 입장을 듣고 스스로 인천 연금공단에 찾아가 사정을 이야기하고 상호주의에 적용받지 않는다는 확답을 받아 회사에 이야기함. 6명 모두 연금에 가입하게 됨.
- 명백한 법적인 사실도 난민에게는 집념과 수고를 통해 현실이 됩니다. 홍보좀^^
- 난민과 이주민들의 차 소유가 많지 않았던 시기에 다국어 운전면허시험이 가능했지만 수요가 적어 2개 언어로 축소됨. 10여 년이 지난 2023년에는 이주민들의 차 소유가 급증함. 지금이 언어시험 적기임. 전국적으로 수요가 급증함.

7. 재정착 난민 가정, 이중 언어 정체성에서 다중언어 정체성, 다중언어 교육의 시작: 모어존중의 문화부터

- 모어는 그 에스닉의 뿌리 즉 정체성, 문화, 역사 등을 담고 있는 그릇이라 할 수 있음.
- 다민족 복합국가의 소수 선주민 난민이 증가하고 있는 현시점에 모어와 출신국 국어, 상주국의 언어, 정착국의 언어, 비즈니스 언어인 영어 등의 경쟁이 발생하고 있는 공간이 난민의 가정이고 난민 자녀와 부모 사이이며 난민 자녀 내면이라 할 수 있다.
- 국적이 없으면서도 "나는 한국인이야. 엄마 징포(카친)어 쓰지마"라고 말하는 아이는 모어존중의 문화가 부재한 환경에서 영향을 받고 있다.
- 모어의 가장 훌륭한 강사는 엄마 혹은 아빠이며 다중언어 혹은 이중 언어의 습득은 꼭 예산이 아니라 정착국 사회의 모어 존중의 문화에서 비롯된다.

8. 인도적 체류자 중 장기 거주자와 특별기여자 그리고 보충적 경로

- 이미 12년을 체류한 인도적 체류자 시리아인들은 언제쯤 귀국할 수 있는가?
- 인도적 체류자 G-1-6, 등의 사회권 강화를 통해 지속가능한 삶의 전망을 열어주기
- 즉 일정기간(예: 10년 체류 이후) 이 지나면 점수제 등을 통해 보충적 경로를 마련해주어 사회통합 참여 유도 및 정착할 수 있는 길을 열어주기, 굳이 F-2-4일 필요는 없음.
- 인도적 체류자의 사회권을 확대를 통해 사람답게 살 수 있으며 동시에 사회적 해체 예방.
- 난민의 보충적 경로를 통한 Invisible정책 대상이 국외에만 있다는 관점에서 벗어나기.
- 특별기여자는 난민인가? 보충적 경로(대안적 수용)를 통한 경우라면 난민에 준하여 난민여행증은(여권연장이나 발급이 어려울 경우). 센터 아프카니스탄 통역 T씨에 따르면 아프카니스탄인들 대부분이 여권이 없이 탈출했다고 함. 그러나 아프카니스탄 대사관에서 연장은 가능하지만 발급은 어려운 상황임.
- 아프카니스탄 사람들이 해외에 가서 가족을 만나고 그럴까요? 네 난민들은 삼국을 통해 결혼도 하고 부모님, 일가친척도 자주 만납니다. 그래서 여권 아니면 난민여행증이 필요합니다.

9. 난민공동체 세움과 대화의 필요성

- 국내 대표적인 난민공동체로 줌머난민을 예로 들 수 있음. 재한줌머인연대도 NLD와 같이 민족 정당의 한국지부로 결성됨. 그러나 지역정착의 과정에서 정치적 활동보다는 자원동원 등 공동체성이 더욱 강화되고 발휘되고 있음. 줌머인연대의 활동 역사를 통해 볼 때 자원동원과 지역정착, 난민보호 및 시민사회와 연대 확장 등에 난민 공동체의 중요성을 보여줌.
- 최근 김포 미얀마재정착난민들도 회비를 내고 조직을 갖춘 공동체를 형성함. 시흥정착난민들 중에서도 일부 가입함.
- 공동체는 스스로도 발전하기도 하지만 정착국 시민사회와의 소통과 협력과 연대 속에서 발전하는 측면도 있음. 정부에서도 공동체와의 대화를 통해 당사자들의 목소리를 듣고 화답하는 과정이 필요함.
- 난민지원 단체들 역시 난민 당사자 단체들을 연대 안에 회원으로 적극적으로 받아들일 필요가 있음. 지역에서 지원받는 단체이기에 거부한 사례도 있음. 물론 지원받는 측면이 있을 수 있지만 지원받는 공동체로만 머물러 있지 않고 첫 만남부터 이미 상호간 주고 받는 관계라는 관점 필요.

V. 나가기

1. 한국의 재정착난민제도의 발전의 모색은 해외 사례연구 등 다양한 과정을 통해서도 가능하겠지만 동시에 현재 지역에서 이루어지고 있는 시범사업에 대한 적절한 평가와 연구를 통해 더욱 진전될 것으로 보입니다. 경험과 연구의 축적이 제도의 개선으로 이어질 때 더욱 가능할 것으로 보입니다.

   예를 들면 멘토링 제도에 대해 헌신적인 멘토들의 지난 8년간의 멘토 일지에 대한 평가와 피드백이 제대로 이루어지고 있는지, 그에 따른 매뉴얼이 만들어지고 개선되고 있는지, 매뉴얼에 따른 멘토의 위촉과 교육과 소통의 적절한 진행 여부 등입니다.

   만약 그 데이터들 즉 멘토들과 멘티 사이에 이루어진 많은 상담과 고충들이나 이야기 중 엄선해서 질문과 답변 형식으로 정리되고 번역되어 온라인이나 책자로 배포된다면 국내 지역사회에 정착하는 난민들 뿐 아니라 가족단위 이주민들에게도 중요한 가정생활, 주거,

자녀들의 보육과 교육정보, 주로 어려움을 겪는 문제들에 대한 가이드북으로 귀한 안내서가 될 수 있을 것입니다.

2. 난민의 정착과 자립을 지향하는 비자정책, 노동시장 진입장벽의 제거, 영주권과 귀화조건의 완화 등이 필요해 보입니다.

3. 난민들이 일하는 기업이나 자주 이용하는 지자체, 구청, 읍면동사무소, 건강보험공단, 연금공단, 금융기관 등에 난민 정책과 난민이해를 위한 정보전파가 지속적으로 필요해 보입니다.

4. 국내 난민정책 역시 더디지만 결국 글로벌스탠다드로 수렴할 수밖에 없을 것이라고 믿는 1인입니다. 점진적 개선이나 변화가 이어질 것이라고 생각하기 때문입니다. 그러나 적시성이 요구되는 정책들은 당장 시행해야 사회적 비용을 최소화 할 수 있을 것입니다.
난민자녀들에 대한 고급교육 진입을 위한 학자금대출 확대 및 자립을 위한 노동시장 진입의 장벽 제거는 빠를수록 좋습니다. 당장 내년에 대학에 입학해야 하는 자녀들의 미래는 정책의 실행 시기를 기다리며 점진적으로 다가오지 않기 때문이지요.

감사합니다.

참고문헌

이미란(2021). 재정착난민 멘토링을 통한 멘토 경험에 관한
이호택(2018). 재정착난민 실태점검을 위한 사례조사 연구. 법무부(사)피난처
정금심(2020). 재정착 난민 정책의 발전적 모델 연구: 자립과 통합 이론의 조화를 중심으로
최 유(2014). 일본재정착난민제도에 관한 법제분석조사
최영일·조영희(2021). 코로나19시기, 외국인주민지원센터의 역할제고방안
Kathryn Libal·Scott Harding·Madri Hall-Faul(2022). Community and private sponsorship of refugees in the USA: Rebirth of a model

토 론 문

박혜경(국가인권위원회 인권침해조사과 이주인권팀 조사관)

Ⅰ. 토론의 배경

2018년 제주도로 입국한 549명의 예멘국 출신 난민신청자들은 우리 사회에 '난민 수용'이라는 큰 화두를 던졌습니다. 난민수용 여부에 대한 찬반 논란이 거세게 일어서며, 청와대 국민청원 게시판에는 '난민신청 허가 폐지' 청원이 올라와 청와대 답변 필요 수인 20만 명을 훌쩍 넘어 71만 명의 동의를 얻기도 했습니다.

문화적·종교적 이질감 등으로 수용을 반대하는 입장과 인도주의적 명분과 국제사회에서의 책임 등을 이유로 찬성하는 주장이 맞서는 와중에 우리 정부는 예멘 난민신청자 484명 중 난민인정 2명, 인도적 체류허가 412명, 단순 불인정 56명, 난민신청 철회 등 직권종료 14명으로 최종 결정을 내렸고, 난민인정 및 인도적체류허가를 받은 이들이 각자의 삶터로 흩어지면서 언제 논란이 있었냐는 듯 5년의 시간이 지났습니다.

「난민법」 제2조에 따르면, 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말합니다.

난민인정자는 「난민법」 제31조 등에 따라 사회보장·기초생활보장 등에서 대한민국 국민과 같은 수준의 보장을 받을 수 있고, 취업이 가능한 체류자격을 받습니다.

인도적체류허가는 난민협약과 난민법상 난민인정요건을 충족하지는 못하지만, 강제추방할 경우 생명과 신체에 위협을 받을 위험이 있어 인도적 차원에서 체류를 허용하는 제도로, 인도적체류자는 난민과 같은 사회보장은 받지 못하고, 취업은 허가를 통해 가능합니다.

난민인정자와 인도적체류자는 우리 정부가 보호가 필요하다고 인정한 사람들입니다. 그러나, 앞의 두 발제에서도 확인되었듯, 보호 결정 이후의 삶에 대한 현황 파악 및 문제점에

대한 대응은 부족했던 것으로 보입니다.

저는 국가인권위원회(이하 '인권위')에서 이주·난민 정책 및 사건 조사업무를 하고 있습니다. 이하에서는 발제에 해당하는 내용 중 인권위에서 추진한 '이주 인권가이드라인 모니터링[1] 사례'와, '인권위 권고' 내용을 말씀드리는 것으로 토론에 갈음하도록 하겠습니다.

II. 토론

1. 난민인정자의 사회보장

현행 「난민법」은 난민인정자에 대해 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하면서 처우와 관련된 총 9개 조항(제30조~제38조)을 두고 있고, 구체적인 내용은 대통령령 또는 관련 법령에 위임하고 있습니다.

그러나, '관련 법령'이 구체적으로 어떤 법령을 의미하는지, 그 범위와 주무 부처는 어디인지 등에 대한 구체적 명시는 없고, 관련 부처도 난민인정자에게 어떤 지원을 제공해야 하는지, 그 지원을 제공할 법적 근거가 무엇인지 알지 못해 실질적 지원이 보장되지 못하는 실정입니다.

또한, 각각의 법령이나 관련 부처의 지침에 '외국인'에 대한 차별규정을 두고 있어, 난민인정자라 할지라도 난민법에 명시된 처우를 받지 못하는 사례가 발생하고 있습니다.

가. 사회보장관련 개별 법령 및 지침에 "난민인정자" 포함 필요

인권위는 2016년에 실시한 이주 인권가이드라인 모니터링(학교 밖 이주아동·청소년의 발달권) 과정에서, 뇌병변 장애를 가진 난민 아동이 장애인 등록이 되지 않아 활동지원 급여 서비스를 제공받지 못해 학교를 다니지 못하는 사례를 확인하였습니다.

「난민의 지위에 관한 협약」, 「장애인의 권리에 관한 협약」 등 국제인권협약은 '난민에게 사회보장 등에 관해 자국민과 동일한 대우'를 보장하고, '장애인이 지역사회로의 통합 및 참

1) 국가인권위원회는 2011. 12. 이주민 인권증진을 위해 7개 분야 90개 핵심 추진과제로 구성된 「이주 인권가이드라인」을 수립하여 10개 부처에 권고하고, 정부 부처의 이행 실적을 점검하였음. 또한 매년 핵심추진 과제와 관련된 주제를 선정하여 사례 발굴과 심층 면접 등 집중 모니터링을 통해 제도개선 과제를 마련하고 있음.

여를 위해 활동보조 등 관련 서비스에 접근할 수 있도록 적절한 조치를 취할 것' 등을 규정하고 있고, 「난민법」 제31조 및 제38조는 난민으로 인정된 외국인의 사회보장과 관련하여, '대한민국 국민과 같은 수준의 보장'과 '상호주의 적용 배제'를 명시하고 있어 난민의 권리보장을 강조하고 있습니다.

그럼에도 난민 장애 아동이 장애인 활동지원 급여 등 관련 서비스를 받지 못했던 이유는 국제인권협약과 「난민법」의 명시적 난민의 처우 보장이 「장애인복지법」및 관련 지침에 반영되지 않았기 때문이었습니다.

인권위는 2017년 3월, 보건복지부장관에게 난민으로 인정돼 대한민국에 체류하고 있는 난민인정 장애인이 「난민법」 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」을 개정하고, 관련 지침을 정비하는 등 대책을 마련하도록 권고했습니다.

보건복지부는 난민인정자의 장애인 등록과 관련하여 '난민인정자도 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다'는 「난민법」제31조의 취지에 공감하고, 「장애인복지법」 제32조의2 제1항 개정, 난민인정 장애인의 장애인활동 지원 수급 제한에 대한 관련 법과 지침을 재검토하여 난민인정 장애인이 장애인활동지원 수급대상이 될 수 있도록 개정할 예정임을 회신하였고, 자체적으로 보도자료도 배포하였습니다.

그런데, 난민인정 장애인이 장애인 등록을 하여도 장애인에게 제공되는 '장애인 활동지원 급여 서비스'를 보장받는 것은 아직도 어려운 일입니다.

「장애인복지법」 제32조의2[2] 제1항의 개정으로 난민인정 장애인의 장애인 등록은 가능해졌지만, 같은 조 제2항은 "국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 등록한 장애인에 대하여는 예산 등을 고려하여 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다"고 규정되어 있고, 장애인에게 제공되는 서비스를 접수하는 담당공무원의 업무 매뉴얼이라고 할 수 있는 지침에서 '외국인'을 제한하고 있기 때문입니다.

---

2) 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인 등록) ① 재외동포 및 외국인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제32조에 따라 장애인 등록을 할 수 있다. 〈개정 2015. 12. 29., 2017. 12. 19.〉
1. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람
2. 「주민등록법」 제6조에 따라 재외국민으로 주민등록을 한 사람
3. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람으로서 같은 법 제10조제1항에 따른 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람
4. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자
5. **「난민법」 제2조제2호에 따른 난민인정자**

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 등록한 장애인에 대하여는 예산 등을 고려하여 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다.

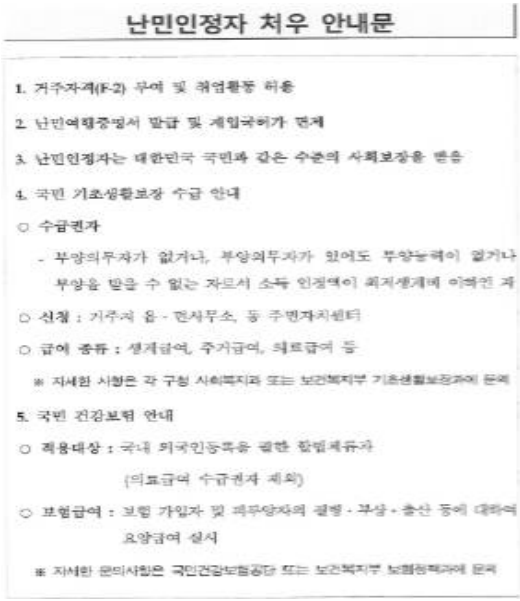
그래서, 관련 예산이 부족하면 난민인정 장애인에게 제공되는 서비스가 제한될 수 있고, 해당 서비스를 접수하는 공무원 등이 난민인정자를 단순 외국인으로 분류해 해당 서비스를 신청조차 하지 못하는 사례도 있습니다. 이는 「난민법」 제31조의 취지가 「장애인복지법」 등에 제대로 반영되지 않은 것이며, 서비스를 접수하는 담당 공무원이 이에 대한 이해가 부족하기 때문입니다.

난민법에 규정되어 있듯, 난민인정자에게 국민과 동일한 사회보장을 제공하기 위해서는 사회보장 관련 법령 및 하위 규정 개정에 있어서 난민법 제31조의 취지가 잘 반영되도록 해야 할 것이며, 담당 공무원들의 정기적인 교육도 필요해 보입니다.

나. 난민의 처우 보장을 위한 관련 부처 및 관계 기관 협력 필요

2018년 이주 인권가이드라인 모니터링(난민인정자 처우) 결과에 따르면, 난민인정자들은 난민인정서 수령 시 함께 받는 『난민인정자 처우 안내문』을 통해 난민인정자의 처우 및 사회보장 관련 정보를 얻습니다. 그런데, 해당 정보가 너무 간략하여 이해하지 못하고, 담당 공무원도 모르거나 다국어 통역지원이 부재하여 난민지원단체의 도움을 받아야 서비스를 받을 수 있는 사례가 많습니다.

〈난민인정자 처우 안내문_법무부 난민과〉



난민인정자 처우 안내문

1. 거주자격(F-2) 부여 및 취업활동 허용
2. 난민여행증명서 발급 및 재입국허가 면제
3. 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받음
4. 국민 기초생활보장 수급 안내
○ 수급권자
- 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득 인정액이 최저생계비 이하인 자
○ 신청 : 거주지 읍 · 면사무소, 동 주민자치센터
○ 급여 종류 : 생계급여, 주거급여, 의료급여 등
※ 자세한 사항은 각 구청 사회복지과 또는 보건복지부 기초생활보장과에 문의
5. 국민 건강보험 안내
○ 적용대상 : 국내 외국인등록을 필한 합법체류자
(의료급여 수급권자 제외)
○ 보험급여 : 보험 가입자 및 피부양자의 질병 · 부상 · 출산 등에 대하여 요양급여 실시
※ 자세한 문의사항은 국민건강보험공단 또는 보건복지부 보험정책과에 문의

6. 교육비 지원 안내
○ 적용대상 : 난민인정자 및 그 자녀로서 대한민국 민법에 의하여 미성년인 자
○ 신청 : 거주지 관할 출입국관리사무소
○ 지원내용 : 초·중등교육법에 따른 교육비 지원
※ 자세한 문의사항은 시·도교육청 또는 교육부 학생복지정책과에 문의
7. 사회적응교육 안내
○ 지원내용 : 한국어 등 한국사회적응을 위한 교육 지원
※ 자세한 문의사항은 관할 출입국관리사무소 및 법무부 이민통합과에 문의
8. 직업훈련 안내
○ 지원내용 : 근로자직업능력개발법에 따른 직업훈련 지원
※ 자세한 문의사항은 법무부 난민과 또는 고용노동부 인적자원개발과에 문의
9. 학력·자격 인정 안내
○ 지원내용 : 외국에서 이수한 학교교육 및 취득한 자격의 인정
※ 자세한 문의사항은 법무부 난민과에 문의
10. 배우자 등의 입국허가 안내
○ 허가내용 : 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 입국을 허가
※ 자세한 문의사항은 법무부 난민과에 문의

난민인정자의 처우는 법무부가 맡아 하고 있는데, 위의 사례들처럼 정보제공은 충분치 않고, 이를 대체할 서비스 총괄 기관도 없습니다. 결혼이민자의 경우 「다문화가족지원법」 제6조에 따라 여성가족부가 정보제공 서비스를 총괄하고 있는데, 이 과정에서 법무부와 한국건강가정진흥원이 협력하고 있습니다. 난민인정자가 필요로 하는 정보는 이민자로서 결혼이민자와 유사하기에 기존 다누리 서비스 등과의 통합 검토가 가능합니다. 단, 통합의 효율성을 사유로 난민의 특수성이 사장되지 않도록 별도의 지침 마련도 필요해 보입니다.

「난민법」 제30조는 국가와 지방자치단체가 난민의 처우에 관한 정책의 수립과 시행, 관계 법령의 정비, 관계부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 할 것을 규정하고 있습니다. 법무부를 중심으로만 이루어져 왔던 처우 및 정착지원을 여성가족부, 보건복지부, 교육부, 고용노동부 등 사회복지서비스 관련 주무부처와 적극 협력하여 개선해야 할 것입니다.

2. 인도적체류자의 처우

국제정세가 변화함에 따라, 「난민협약」에 언급되지 않았으나 본국으로 송환 시 박해 등 심각한 위해를 입을 위험에 처한 사람들이 생기게 되었습니다. 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 등 여러 인권규약에 의해 국제적 보호가 필요하다고 인정되는 범주가 확장되었고, 다수의 국가들은 이들을 보호할 수 있는 보충적 보호(complementary forms of protection) 제도를 마련하였으며, 우리나라도 「난민법」에 '인도적 체류허가' 규정을 두어 보호가 필요한 사람들의 체류를 허가하고 있습니다.

우리나라에서 1994년 이후 2022년까지 인도적 체류허가를 받은 사람은 총 2,485명입니다. 앞서 말씀드렸듯 2018년 4월 제주도로 입국한 예멘 난민 신청자들도 대부분 인도적 체류허가를 받았습니다.

인권위가 2019년에 실시한 이주 인권가이드라인 모니터링(인도적 체류자 처우) 결과에 따르면, 인도적체류자들은 상당기간 본국으로 돌아갈 수 없는 불가피한 사유가 있고, 국내 체류 과정에서도 다양한 어려움을 겪고 있는 것으로 확인됐습니다. 법무부 제출자료(2021년)에 따르면 국내 체류 중인 인도적체류자 중 60% 이상이 3년 넘게 장기체류하고 있고, 국제정세를 보았을 때 인도적체류자들이 본국으로 돌아갈 수 있는 여건은 쉽게 열리지 않을 것으로 예상됩니다.

현재 인도적체류자들에게는 체류기간 상한이 1년 이내인 기타(G-1) 체류자격이 부여되어, 짧게는 몇 개월, 길게는 1년마다 체류자격을 연장해야 하는 불편함을 감수해야 하는 어

려움이 있습니다. 또한 이러한 임시적인 체류자격으로 인해 통신사 가입, 보험 가입, 카드 발급 등을 거절당하는 경우도 많습니다.

취업 실태는 난민신청자의 지위일 때와 다르지 않습니다. 인도적체류자는 우리 정부로부터 국제적 보호 필요성에 대해 인정을 받은 후에도 허가가 있어야 취업할 수 있는데, 허가 전 근로계약 체결과 사업자등록증 제출 등 사업주의 협조가 있어야 하는 상황이 취업을 어렵게 하고 있으며, 이러한 취업의 어려움은 생계곤란이라는 악순환으로 이어지고 있습니다.

인권위는 2021년 6월 10일, 이러한 문제점들을 개선하기 위해, △인도적 체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 '보충적 보호' 취지에 부합되도록 난민법 등 관련 법령의 개정을 추진 할 것, △관련 법령을 개정하기 전이라도 인도적체류자의 안정적인 체류기간 확보, 취업 허가 요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적체류자의 처우가 개선될 수 있도록 관련 지침 등을 개정할 것을 법무부장관에게 권고하였습니다.

이에 대하여 법무부장관은 2022년 11월 11일과 2023년 1월 10일, 단기적으로는 △명백한 사유가 있지 않은 이상 체류기간 상한인 1년을 허가하고, △1년 미만의 체류기간을 부여하는 경우 민원인에게 사유를 설명하도록 하며, △인도적체류자의 체류 및 취업 방법 등을 설명한 안내문을 개정·배포하고, 장기적으로는 △ 취업이 가능하고 체류기간 상한을 2년으로 한 체류자격을 신설하여 인도적체류자에게 부여하겠으며, 이 밖의 사항은 면밀히 검토하겠다고 회신하였습니다.

인권위 권고의 취지는, 보충적 보호 지위에 해당하는 인도적 체류자에게 국제규범에 따른 협약 난민에 상응하거나, 적어도 우리 사회에서 최소한의 인간다운 삶을 누리기에 부족하지 않을 정도의 지위와 처우를 보장하도록 관련 법령 등의 개정을 요구하는 것이었습니다.

법무부가 그간의 잘못된 관행을 바로잡고, 인도적체류자의 안정적인 체류와 처우 개선을 위해 별도의 체류자격을 신설하겠다는 계획이 신속히 마무리되길 바라며, 더불어 국제기준에 따른 보충적 지위로서의 인도적체류자의 지위 정의와 지위 부여 절차 마련 및 처우 규정 보완 등의 법령 개선도 이행되어야 하겠습니다.

Ⅲ. 마치며

예멘 난민신청자들이 입국한지 5년, 대한민국은 낮은 난민인정률, 부족한 난민심사관, 난민심사과정에서의 공정성·전문성·독립성에 대해 국제사회 및 시민사회의 개선 요구를 끊임

없이 받아왔습니다.

우리 정부는 그간 난민인정 심사 관련 지침 정비와 심사인력 및 전문통역인 확대 등의 노력을 하였고, 코로나19 상황에서도 재정착 난민과 난민 유학생 제도 도입 등을 통해 보호대상을 확대하여 국제사회 일원으로서 역할 범위를 확장하고 있으며, 난민 및 인도적체류자의 처우와 관련해서도 많은 부분 공감하고 개선방안을 검토 중인 것으로 알고 있습니다.

난민법 제정 10년이 지난 지금, 난민법에 규정되어 있는 난민인정자의 처우가 온전히 보장될 수 있도록 사회보장 관련 법령 및 하위 규정 등의 전면 검토 및 개정이 필요해 보이며, 인도적체류자에게도 보호 취지에 따라 최대한 안정적인 법적 지위와 처우를 제공하는 것이 바람직할 것입니다.

더불어, 앞선 발제의 제안과 같이 난민인정자 및 인도적체류자 처우 등에 대해 주기적으로 실태파악을 하고, 해당 과정에서 드러난 문제를 개선함으로써, 난민 및 인도적체류자의 보호국으로서의 역할을 충실히 이행해야겠습니다.

토 론 문

이보연(법무법인 인본 변호사/대한변협 난민이주외국인특별위 위원)

1. <국내 보호 체류자격 및 처우 개선방향>에 대하여

(1) 개관

조영관 변호사님은 발제문 “국내 보호 체류자격 및 처우 개선방향”에서 1) 난민 등 보호대상자(이하 ‘난민 등’에 대한 실태조사(국가통계)가 부족하므로 이들에 관한 인권실태조사를 진행하고 국가통계로 관리할 것, 2) 난민 등에 대한 체류와 처우를 고려한 난민행정제도를 마련할 것, 3) 난민 등을 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관을 마련할 것을 제안하셨습니다. 또한, 체류자격별 개선방향으로 1) 난민인정자를 위하여 사회복지서비스에 대한 구체적 신청절차를 마련하고 영주권·귀화 기준을 완화할 것, 2) 인도적 체류자에 대하여는 취업자격 및 가족결합 제한, 영주권·귀화 요건의 제한 등을 완화할 것, 3) 난민신청자 및 재신청자에 대한 취업자격 제한 완화, 4) 특별기여자에 대한 난민인정자와 동일한 처우 등을 제언하셨습니다.

(2) 인도적 체류자의 체류 여건 개선

인도적 체류자라고 해서 보호의 필요성이 난민인정자에 비해 작다고 볼 수 없음에도 인도적 체류자는 협약난민보다 열악한 처우를 받고 있습니다. 특히 인도적 체류자는 임시체류형 비자인 G-1(기타)를 받아 매년 체류기간을 갱신해야 합니다. 현행 출입국관리법 제10조의3 제2항 및 동법 시행령 제12조의2 제1항에 따라 F-2(거주)의 체류자격을 받는 난민인정자는 5년이 지나면 영주자격을 받을 수 있지만, 인도적 체류자는 5년 이상 체류하더라도 영주자격을 받을 수 없습니다. 인도적 체류자들도 영주자격을 취득할 수 있도록 F 타입의 체류자격이 부여되어야 한다는 발제자 의견에 동의합니다.

(3) 난민 등을 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관 마련

난민 등을 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관을 마련할 필요성이 있는지는 의문입니다. 대한변협 난민법률지원변호사단에서 활동할 당시 난민신청자 가족에 대하여 다문화가족지원센터에서 지원해주는 것을 확인했습니다. 이주자 유형별로 소관부처에 따라 지원센터가 나뉘어 있는 현재의 상황에 대하여 비판적인 의견도 있는데, 난민에 한정된 지원기관을 또다시 만드는 것은 비용과 효과성 측면에서 다시 생각해봐야 합니다. 독일의 경우, 난민, 이민, 사회통합과 관련한 업무는 연방이민난민청(BAMF)과 그 지청, 도착센터에서 담당하지만, 난민을 포함한 외국인의 노동시장 편입과 관련된 사항은 직업센터(Jobcenter)가, 사회복지와 관련된 사항은 사회복지청(Sozialamt)이 담당하게 됩니다. 난민신청자에 대한 맞춤형 서비스를 제공하는 기관을 만드는 것은 행정체계를 복잡하게 만들 뿐 실익이 크지 않다고 생각합니다. 난민신청자에 대해서는 난민지원센터(출입국외국인지원센터)가 업무를 담당하고, 한국에서 장기체류하게 될 난민인정자와 인도적 체류자에 대해서는 이민통합지원센터, 다문화가족지원센터나 지방자치단체 차원의 외국인주민지원센터 등에서 지원하고, 그 밖의 지원은 고용센터나 주민센터 등 현행체계에 의하면 될 것으로 보입니다.

(4) 영주자격 및 귀화요건의 완화

영주자격 및 귀화요건의 완화에 관하여 약간 다른 의견을 갖고 있습니다. 난민인정자나 인도적 체류자가 영주자격을 취득하거나 귀화하기 위한 생계요건과 관련하여 일정 수준의 재정적 능력을 갖추었는지 보기보다는 경제적으로 자립할 수 있는 능력을 보는 것에 대해서는 동의합니다. 그러나 이들에 대해서만 생계요건을 완전히 면제하는 것에 대해서는 선뜻 동의하기 어렵습니다. 해외 입법 사례를 드셨는데, 독일의 경우 정주허가를 받기 위한 요건으로 생계 안전을 확보할 것(체류법(AufenthG) 제9조 2항 2호)을 들고 있습니다. 귀화 요건으로는 본인과 가족을 부양할 능력을 갖출 것(국적법(StAG) 제8조 1항 4호)을 규정하고 있습니다. 인도적 차원의 보호대상자라고 해서 이러한 요건이 완화되지는 않습니다. 영주자격이나 국적 부여 전 한 사회의 구성원으로 자신과 가족의 생계를 스스로 책임질 수 있는지 고려하겠다는 것이 불합리하다고는 생각하지 않습니다.

난민인정자 등에 대한 영주자격 및 귀화를 위한 체류조건을 단축하는 것에 대해서도 신중하게 접근할 필요가 있습니다. 일정한 유형의 이주자에 대해 조건을 완화하는 방식보다는 언

어능력이나 사회통합 가능성 등 요건을 충족한 외국인이면 기간조건이 완화되는 방식이 더 낫지 않을까 생각합니다. 특히, 국적은 외국인이 한 국가의 구성원으로 편입되는 종착점이고, 귀화에 기간 조건을 부과하는 것은 해당국가와 사회질서에 대한 이해와 수용 의지를 갖춘 사람을 받아들이기 위함이라고 생각합니다. 특정한 이주자 유형에 해당하기 때문에 체류기간 조건을 완화하는 방식에 대해서는 재고할 필요가 있어 보입니다.

2. <국내 난민 재정착 및 현지통합에 대한 평가 및 제언>에 대하여

최영일 센터장님은 2015년 시범사업으로 시작된 재정착난민 프로그램의 실제 운영 현황을 김포시를 중심으로 발표하셨습니다. 재정착난민과 그 가족들이 한국에서 정착하여 살아가는 데 현실적으로 부닥칠 수 있는 문제에 대하여 상세하게 설명해 주셨습니다. 난민들이 정착 중인 지역 안에서부터 긍정적인 이야기들이 시작되고 전파될 때 자연스레 더 넓은 권역과 전국으로 난민에 대한 이해가 확산될 수 있다는 말씀에 공감합니다. 난민들이 한국에 온전히 정착하기 위해서 자녀에 대한 교육기회 보장, 배우자의 노동시장 진입 등 자립을 지원하는 정책을 펼쳐야 한다고 생각합니다.

토론에 갈음하여 두 가지 질문을 드리고 싶습니다.

1) 김포시에는 1994년 줌머인 협약난민, 2019년 미얀마 재정착난민, 2022년 아프가니스탄 특별기여자 등이 정착하고 있습니다. 협약난민과 재정착난민, 특별기여자 그룹별로 한국생활에 적응하는 정도가 다르다고 볼 수 있을까요?

2) 2015년 김포시에서 난민지원조례가 최초로 제정되었으나, 시민들의 반대, 정치적 이슈화 등으로 인해 자동폐기되었다고 하셨습니다. 당시와 비교했을 때 현재는 지역에서 난민에 대한 이해와 수용도가 높아졌는지 알고 싶습니다.

토 론 문

재정착난민 지역사회 정착을 위한 중앙-지방정부 간 협력적 소통

김태희(이민정책전공 행정학박사, 국민통합위원회 이주배경인과의동행특위 위원*)

본 토론자는 산문형으로 써 내려가고자 한다.

난민과 관련하여 관심을 갖게 된 것은 2014년 외국인노동자 쉼터를 운영하고 있을 당시, 보스니아 헤르체고비나에서 온 20대 후반 여성으로부터 비롯되었다.

무더운 여름 히잡을 쓰고 쉼터문을 열고 들어온 그녀는 서울·경기지역의 종교단체가 운영하는 쉼터 등을 돌아다니다 찾아오게 되었고 다행히도 쉼터 이용 인원이 적었던 시기라 혼자서 방을 사용할 수 있다는 말과 내가 후덕해 보이는 여성이라 마음이 놓였던지 쉽게 마음의 문을 열었었다. 그로부터 1년여 동안 함께 거주하면서 그녀의 난민신청부터 함께 할 수 있었던 것이 최초 현장사례였었다. 당시 그녀는 히잡을 쓴 자신을 바라보는 한국인들의 시선으로부터 마음이 자유롭지 못하였으며, 경제적으로는 6개월이 지나 화훼농장에서 일할 수 있게 되어 쉼터에 대한 미안함은 벗어날 수 있게 되었지만, 할랄음식이 없어 바나나와 감자칩으로 끼니를 해결해야 했으며, 쉬는 날이면 이태원과 평택으로 달려가서 그들만의 공동체와 불안감을 해소하곤 했었다. 이후 그녀도 난민인정을 받지 못한 상황에서 국내 불법체류 중에 난민신청을 했던 이집트 출신 남성을 만나 가정을 이루면서 한 아이의 엄마가 되었고, 결국 난민불인정으로 결정되면서 이집트로 출국한 상태다. 이들 난민신청자가 체류기간 내내 힘들어했던 것은 당연히 불안정한 체류자격이었으며, 행정 절차에 대한 충분한 인내와 소요 기간 등으로 인한 경제적 불안감으로 벗어날 수 있도록 해주는 조력자가 절실하고, 특히 그들을 바라보는 시선이 바뀌어야 함을 주장할 수밖에 없게 되었다.

조영관 변호사님이 말씀하신 행정영역에서 이들에 대한 서비스전달체계가 사각지대 없이 연결되어야 함에도 그 서비스전달체계 조차 부재한 것이 현황이다. 난민 등 보호대상자에 대

* 토론문은 개인의견이며 위원회의 입장과는 무관합니다.

해서는 난민신청자에게 주거와 일부교육을 지원하는 난민지원센터(출입국외국인지원센터)가 유일한 기관이며 처우와 생활지원을 위한 지역내 전달기관이 부재하다. 난민 등 보호 대상자를 위한 맞춤형 체류 및 생활지원기관이 광역이든 지자체든 어떤 방식으로든 지역내에 마련될 필요가 있다. 아울러 난민인정자에 대한 사회복지서비스 규정에 대한 지침을 마련하여 지자체 행정이 적극적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

NGO 현장에서는 보호 대상자가 처한 상황(난민신청자, 재신청자, 소송과정에 있는자, 인도적 체류 허가를 받은자, 난민인정자 등)에 따라 제공되는 사회적 서비스와 처우 권리에 조력하고 있으나, 당사자 스스로는 어떠한 권리를 보장받을 수 있는지 제대로 알지 못하고, 정부에서도 부처별 칸막이 행정으로 그나마 보장되고 있는 처우도 충분히 기능하지 못하는 경우가 많음이 현황이다. 이를 개선하기 위해 대상자 권리중심 제도설계를 말씀하셨고, 난민신청부터의 과정에서 난민인정자에게는 일반원칙이 적용되고 나머지 보호 대상자들에게는 일부 권리가 선택적으로 보장되는 방식 보다, 난민신청자를 포함한 보호대상자들에게 적용되는 난민협약에 따른 일반적 처우와 인간의 존엄성이 보장되는 생계유지를 위한 최저기준을 명시하고, 난민인정자, 인도적체류허가자 등에 대해서 추가적으로 제공되는 권리를 선택적으로 열거하는 방식의 제언이 타당하다.

2018년 제주도 예멘·시리아 난민 논쟁이 그들에 대한 이해부족이 아니였나 싶다. 반면 2021년 아프칸 특별기여자를 환영하는 분위기로 만들었던 것은 입국에서부터 그들에 대한 호의적 이해를 돕는 수많은 언론플레이로부터 비롯되지 않았나 싶다. 이처럼 난민에 대한 이해가 부족한 상황에서 주입되는 언론보도는 그들에 대한 관점에 큰 영향을 미치고 있다. 조영관 변호사님이 말씀하신 실태조사의 필요성에 적극 공감한다. 특히 난민 관련 제도의 개선은 특정 사안이 발생되고 여론화 방향에 따라 급격하게 변화하기도 함을 알 수 있는 사례가 아닌가 싶다. 제도가 안정적으로 정착되고 운영되기 위해서는 정책집단에 상황에 대한 지속적인 관찰과 조사가 필요하며 이는 행정절차의 효율성을 높이는데 큰 몫을 담당할 것이다.

2017년 무렵 미얀마 카렌족 축제에 초대를 받았던 적이 있다. 미얀마 공동체가 밀집되어 있는 부평이었던 것으로 기억된다. 행사무대에서 태국에서 출생했다던 카렌족 어린소녀 완이화의 노래를 들었는데 심금을 울리는 노래에 감탄했었는데 역시나 지금 유명 트로트가수가 되어 방송을 타고 있다. 실제는 재정착난민으로 국내 입국했었던 모양이었다. 나 역시 카렌족 축제에 가기 전까지는 재정착난민에 대해 전혀 알지 못했었다. 태국과 말레이시아로부

터 입국한 미얀마 카렌족 중심으로 재정착난민을 알게 되었다. 그런데, 유명세를 탄 그녀를 소개하는 어디에서도 난민이라는 두 글자는 찾아볼 수 없다. 우리 국민에게 난민에 대한 이해를 높이기 위한 참으로 좋은 기회가 아니였던가 싶기도 하다.

국내 재정착난민 현황에 대해서는 최영일 센터장님이 상세하게 서술하여 주신 바, 시흥시 정착사례를 중심으로 서술합니다.

2022년 시흥시는 전국다문화도시협의회 회장도시[2]로서, 재정착난민 지역정착에 앞장서게 되었다. 출입국외국인정책본부 난민과와 협의하에 당해연도 4월에 선발된 말레이시아 거주 미얀마 재정착난민을 새로운 지역사회에 정착시키기 위해, 회원도시들에게 수용의견을 물었으나 모든 도시들이 수용거부의사를 보내왔으며 난민이라는 대상에 대한 지역주민으로부터의 민원발생 여지가 높음과 지자체 행정에서 직접수용 의사를 밝혀 진행되는 것에 대한 부담감을 이유로 거부의사를 밝혔었다. 시흥시는 회장도시로서 역할을 하는 의미와 당시 미얀마 국정 혼란으로 미얀마에 대한 인도적지원 여론이 높았으며, 무엇보다도 산업단지 밀집지역인 지역여건상 고용부분에 있어서 사업주들의 고용요구가 높았기에 취업면에서 용이하게 정착을 진행할 수 있었다. 따라서 출입국·외국인지원센터에 입소하여 교육을 종료한 미얀마 재정착난민 43명을 당해연도 말에 시흥시에 정착시키게 되었다. 영종도 외국인지원센터와는 취업, 거주지, 교육·보육시설 연계 등과 관련하여 소통이 원활하였으며 밀접하게 협력이 잘 이루어졌었다. 그 과정에서 시는 관내 네트워크를 구성하기 위한 노력을 기울였으며, 재정착난민에 대한 이해도를 높이면서 관내 단체들의 협조를 이끌어 내었다. 허나, 지역사회 정착과 동시에 관할 출입국사무소 사회통합센터가 개입되면서 당초 계획했던 시 자체 지역협의체 구성을 이루어내지 못했다. 기존 타 지자체 관할 출입국사무소에서 추진되었던 방식을 그대로 답습하는 형태의 멘토단이 구성되었고, 그 과정에서 지자체와의 사전협조는 거의 부재했던 점이 아쉬웠다. 결국 초기정착에서의 사소한 애로사항(주거지 불만, 입학 후 학교측 요구해결, 겨울의류지원 등) 해결은 시가 나서야 했으며, 출입국사무소에서 관리하는 멘토-멘티 자원봉사단과의 연결이 안 되는 경우까지도 고스란히 시가 애로사항을 해소하게 되었다.

시흥시는 이에 대응하기 위해 관내 네트워크 구성 및 운영 계획을 수립하였다. 그 구성은

2) 전국다문화도시협의회는 회원도시(25개) 간 다문화정책을 공유하고 문제해결 방안을 공동 모색하여 발전적인 다문화사회를 조성하기 위해 2012년 설립되었으며, 안산시, 구로구에 이어 시흥시가 2020년~2022년 회장도시를 맡았었다. 현재는 김포시가 회장도시를 맡고 있다.

관내 유관기관과 출입국사무소 특별사회통합 재정착난민 자원봉사위원까지 포함시켰으며, 주용내용은 공공·민간기관 협력체계를 통한 지역사회 자립 및 생활안정 지원, 기관별 다방면 정착지원을 통해 재정착난민의 언어·문화적 간극 해소, 안정적 정착지원을 위한 유관기관과의 정기적 소통·교류, 멘토를 통한 정기적 적응실태 파악, 멘토링 시 대상가구별 문제점 공유 및 지원방안 논의이다.

시흥시의 경우는 최영일 센터장님이 말씀하신 재정착난민의 정착지원과 관련된 자자체 및 민간위탁의 필요성에 공감하는 사례로 이해해 주시면 될 듯합니다.

재정착난민의 지역사회 수용과 관련해서는 지역주민들의 이해를 높이면서 함께 해 나감으로써

지역사회 적응을 함께 해 나갈 수 있음을 확신하게 되었다. 한 발 더 나아가 재정착난민 수용 추진계획에서부터 지자체 의견이 반영될 수 있기를 제언하는 바이다. 특히 인구소멸지역과 함께 지역산업을 감안하여 수용계획이 수립될 수 있도록 추진해 볼 것을 제안한다. 물론, 재정착난민이 제3국에서의 오랜 정착기간을 거치면서 서비스업이나 제조업에서 종사한 경력을 가지고 있는 경우는 예외일 수 있을 것이다. 미얀마인의 경우 농축산분야에 있어서는 별도의 기술력 없이 충분히 단기간 내 적응할 수 있을 것이라 생각된다. 이들 대부분은 가족단위 구성원이기에 인구소멸지역에 장기정착하게 됨으로써 갖게 되는 장점이 클 것으로 보인다. 대도시 산업단지 밀집지역에서의 열악한 주거환경으로부터 좀 더 자유로울 수 있고, 보육·교육면에서도 아동·청소년들에게 안정적일 것으로 생각된다. 이들만을 위한 별도의 지역사회전달서비스체계가 없더라도 기존 가족센터, 외국인복지센터나 민간기관, 종교단체 등을 연계하면 충분한 지역사회 네트워크가 구성될 수 있을 것이다. 이러한 경우에도 지자체에 부여할 수 있는 예산이 수반되어 진다면 그 효율성을 더욱 높을 것으로 보인다.

국내 난민 보호제도의 발전방향으로 두 발제자 분들께서 제안하신 처우 개선방향과 쟁점들에 대해서는 세부적으로 논하지 않더라도 충분히 공감하는 바입니다.

본 토론자는 난민이라는 큰 범주에 앞서 재정착난민이라는 범주을 대상으로 하는 세부정책 추진에서부터라도 “중앙정부주도적이 아닌 지자체 권한 부여 강화를 통한 중앙-지방정부간 협력적 소통 추진정책이 이루어져야 할 것이다”를 결론으로 맺도록 하겠습니다.

제2세션

보충적 수용경로 발전 방향

/

좌 장: **조원빈**(성균관대 좋은민주주의연구센터장)

발제1: 난민 등 보충적 유입경로 행위자의 다각화
김정현(성균관대 좋은민주주의연구센터 박사)

발제2: 난민의 근로에 기반한 보충적 유입경로의 다각화
차용호(유엔난민기구 국제보호국 선임정책관)

사례발표: 최근 난민유학생 프로그램 지원 사례
장세계(기쁨나눔재단 해외사업팀장)

토 론: **이기흠**(법무부 난민정책과장)
김지훈(경상북도청 외국인정책팀장)
유혜림(서울대 한국정치연구소 박사)



난민 등 보충적 유입경로 행위자의 다각화

김정현(성균관대 좋은민주주의연구센터 박사)

국문초록

2015년 시작된 대한민국의 재정착 프로그램은 2022년까지 연평균 약 30명의 난민을 한국 사회에 성공적으로 재정착 시키면서 안정화에 접어들었다. 난민재정착 파일럿 프로그램 도입 9년을 맞은 2023년에는 이를 기념하며, 난민재정착 프로그램이 한국사회에서 정규 프로그램으로서 정착 및 확대되도록 하는 노력이 필요하다. 이를 위해 본 발표에서는 첫째, 난민재정착 프로그램 확대의 일환으로서 보충적 유입경로에 대해 검토해 보면서 이 둘의 차이점과 상호보완성에 대해 논의해보고자 한다.

둘째, 난민재정착 및 보충적 유입경로에 관여하고 있는 다양한 이해관계자들에 대해 검토해보면서, 성공적인 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구성의 필요에 대해 논의한다. 이를 위해 캐나다, 호주, 일본과 같은 해외사례와 더불어 국내 아프간 특별 기여자들의 울산지역통합 사례들에서 두드러진 개인, 대학, 기업, 시민단체, 종교기관, 민간재정착지원기관, 지방자치단체들의 성공과 실패의 경험들에 대해 주목한다. 셋째, 마지막으로 난민재정착 및 보충적 유입경로 프로그램이 경유국에 있는 난민들을 제3의 국가인 한국사회에 정착시킨다는 점에 착안하여, 국내뿐만 아니라 초국가적인 차원에서 정부를 포함하여 다양한 이해관계자들의 공통적이지만 차별화된 역할 및 협력 방안에 대해 모색한다.

Abstract

2023 marks the ninth anniversary of the South Korean government's refugee resettlement pilot program, with 233 refugees successfully resettled and integrated into the country. While human rights and refugee NGOs and scholars commemorate this small but meaningful achievement of the government's effort for refugee protection, they still demand the expansion and transition of a pilot project to a permanent program. To achieve the goal, this presentation first reviews complementary pathways as a new emerging policy that could be utilized to expand the current refugee resettlement program and discusses how they complement one another. Second, the presenter proposes creating a multi-layered platform to specialize and facilitate operations of each stage of resettlement and complementary pathways. This platform comprises various stakeholders: individuals, education institutions, corporations, NGOs, faith organizations, private resettlement agencies, and local governments. To support the claim, this section examines the successes and failures of various stakeholders appeared in the cases of Canada, Australia, Japan, as well as Ulsan, the local city of South Korea where 85 Afghan refugee students (children of Afghan special contributors) were successfully admitted into 17 local schools with supports from Office of Education, teachers, parents of local communities, and administrative officers. Last but not least, because the Korean government resettles refugees from transit countries where refugees are temporarily residing, this final section of the presentation explores the common but differentiated roles of various stakeholders engaged in resettlement and complementary pathways programs at both domestic and transnational levels.

난민 등 보충적 유입경로 행위자의 다각화

김정현
(성균관대학교 좋은민주주의연구센터)

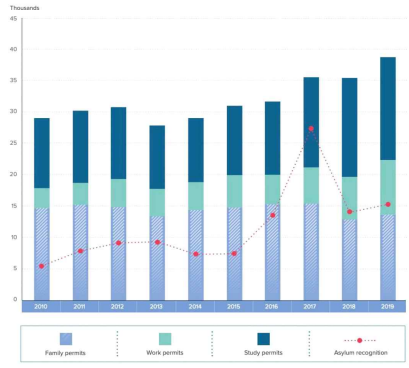
Q. 난민재정착 및 보충적 유입경로 행위자의 다각화는 필요한가?

- 안정적으로 유지되고 있는 한국의 난민재정착 파일럿 프로그램

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재정착 인원수	22	34	30	26	37	17	0	67

- OECD국가들이 보충적 유입경로를 통해 지원하는 난민의 수가 재정착난민/인정난민의 수를 뛰어넘기 시작

Figure 5.
Permits granted to Iranians and asylum recognition, 2010–2019



Source: OECD-UNHCR 2018

Table 2.
First family, labour and student permits granted by destination country to Afghans, Eritreans, Iranians, Iraqis, Somalis, Syrians and Venezuelans, 2010–2019

Destination	2010–2018 annual av.				2019				2019/2010–18 av. change (%)
	Family	Work	Study	Total	Family	Work	Study	Total	
Australia	4 711	1 344	1 307	7 363	4 625	1 057	650	6 332	-14
Austria	374	73	415	862	746	153	160	1 059	+23
Belgium	2 642	54	159	2 855	4 156	102	250	4 508	+58
Brazil	21	529	41	591	145	693	173	1 011	+71
Canada	430	690	2 138	3 259	930	3 011	6 769	10 710	+229
Chile	54	151	60	265	667	713	87	1 467	+454
Colombia	5 744	5 386	1 110	12 240	3 248	6 145	659	10 052	-18
Czech Republic	100	42	120	263	62	57	198	317	+20
Israel	0	73	23	96	0	95	35	130	+35
Italy	1 718	343	1 299	3 360	1 905	106	1 279	3 290	-2
Japan	334	293	185	812	348	408	179	935	+15
Latvia	14	2	4	20	12	2	15	29	+47
Lithuania	25	16	17	58	26	4	111	141	+141
Luxembourg	41	12	9	62	104	50	28	182	+195
Switzerland	578	118	288	983	756	128	280	1 164	+18
United Kingdom	9 563	918	3 578	14 059	12 624	1 059	2 042	15 725	+12
United States	15 845	3 198	8 339	27 382	9 383	1 988	3 116	14 487	-47
Total	**102 008**	**20 389**	**27 269**	**149 666**	**105 139**	**26 505**	**24 131**	**155 775**	**+4**

Source: OECD-UNHCR 2018

목차

1. 난민재정착 v. 보충적 유입경로의 차이점과 상호보완성

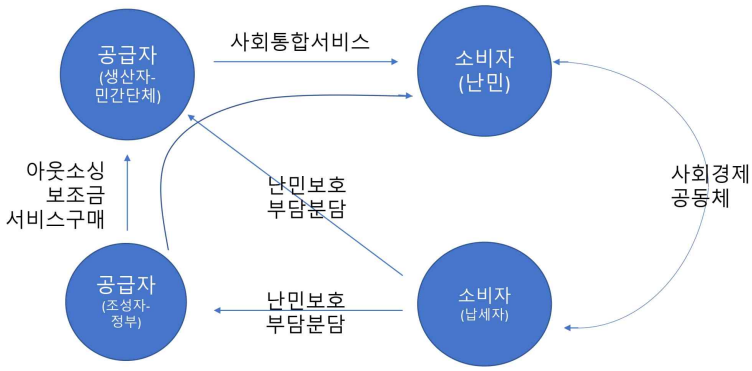
2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구상 및 검토
   1) 이론적 접근
   2) 사례 및 교훈

3. 난민재정착 및 보충적 유입경로 프로그램 발전을 위한 과제
   1) 난민 경유국 내 NGOs 및 난민커뮤니티 리더들의 의견
   2) 국내 지방정부기관들의 경험으로부터 얻은 교훈

1. 난민재정착 v. 보충적 유입경로의 상호 보완성

	재정착 프로그램 (한국 현재)	보충적 유입경로
자격기준	난민의 취약성에 기반한 보호 필요성	사회통합 잠재력 ("integration potential" - Selm: 2020)
체류자격	난민지위	학생, 고용, 인도주의 등
체류기간	5년 후 영주권 신청 가능	임시
연간 수용인원	약 30명	+ a
주요정책행위자	중앙정부	중앙/지방정부, 민간, 개인, 종교단체, 난민, 대학, 기업 등
한계	부정적 여론, 높은 비용	보호를 보장하는 것은 아님 실용적 접근 (송영훈 외: 2022, 26)
기대효과	국제사회의 일원으로서 난민보호책임 분담	인간자원개발 재정착 프로그램의 유형과 서로 조합하여 사용 가능

2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구상



< 난민보호서비스 공급자의 제도적 분화>
(김영종 2017 발췌하여 난민복지서비스에 적용)

2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구상

중앙정부	지방정부	시민/민간단체	UNHCR
• 국가 인구, 노동 정책 목표에 부합하도록 난민 정책 개발 및 방향성 제시 • 이해관계자간 갈등 조정 및 모니터링 활동	• 중앙정부와의 협조를 통해 지역사회 프로그램 개발 • 민간재정착 지원기관 심사 • 난민과 민간재정착 지원기관 연결	• 난민지원 서류준비 • 오리엔테이션을 포함하여 난민들에게 학교, 직업, 보건복지관련 서비스 제공 • 난민데이타 구축	• 난민 선발 심사 업무 • 정부 정책이 GRP 목표와 일치하도록 지원 및 모니터링

2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구상

- 난민서비스의 공급자를 1) 정책수립 및 자원 조성자인 정부와 2) 서비스 생산자인 민간단체로 제도적 분리
- 난민 서비스의 유연화· 개별화 ·전문화를 추구
- 난민정책의 의사결정권자와 실무자 사이에 다층적 완충지대가 생성
- 시민단체 및 민간단체는 구체적인 지식과 경험을 가지고 있어 기술적으로 난민 거버넌스의 충격을 흡수하는 역할을 해줄 것으로 기대
- 정부는 난민거버넌스의 불확실성을 정책결정 측면에서 이행단계로 이양, 정책 수립과 진행에 있어 각 부분의 책임성을 명확히 할 수 있을 것
- 정부는 모니터링, 감독을 통해 이행기관을 관리하며 상호적인 관계 수립

Alberty (2020); Poppelaars and Scholten (2008)

2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼

Case 1. Canada: Protection from the Bottom





Case 1. Drivers of Refugee Acceptance in Canada:
Empowered refugee civil society

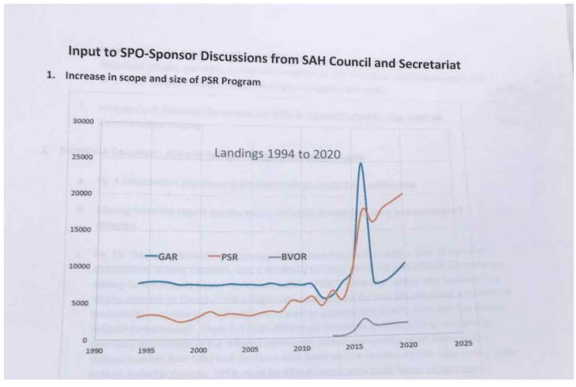
난민 보호의 주체: 세력화된 난민시민사회

GOVERNMENT 정부 21,876 (54.6%)	CIVIL SOCIETY 시민사회 3,931 (9.8%)	MIXED 혼합 14,274 (35.6%)

Syrian Refugees Resettlement in Canada

Source: Government of Canada, 2017. "#WelcomeRefugees: Key figures" (Data accessed on January 29, 2017)

Drivers of Refugee Acceptance in Canada 난민 보호의 주체





Signaling State's Commitment to Human Rights

1. Changed the name of immigration agency.
2. Emphasizes its role as a middle power humanitarian state.
3. Changes the rhetoric of the refugees.
4. Accepted 25,000 Syrian refugees within four months.
5. Removed the discriminatory policies and restore protection.

Political Leaders approach Refugee Policy from Human Rights Perspectives
인권 리더십

"When those **25,000 new Canadians** begin to integrate into the community, people get to know **the extraordinary individuals** who are able to **work hard to contribute** to Canada(Ottawa Citizen, 11/25/15)."

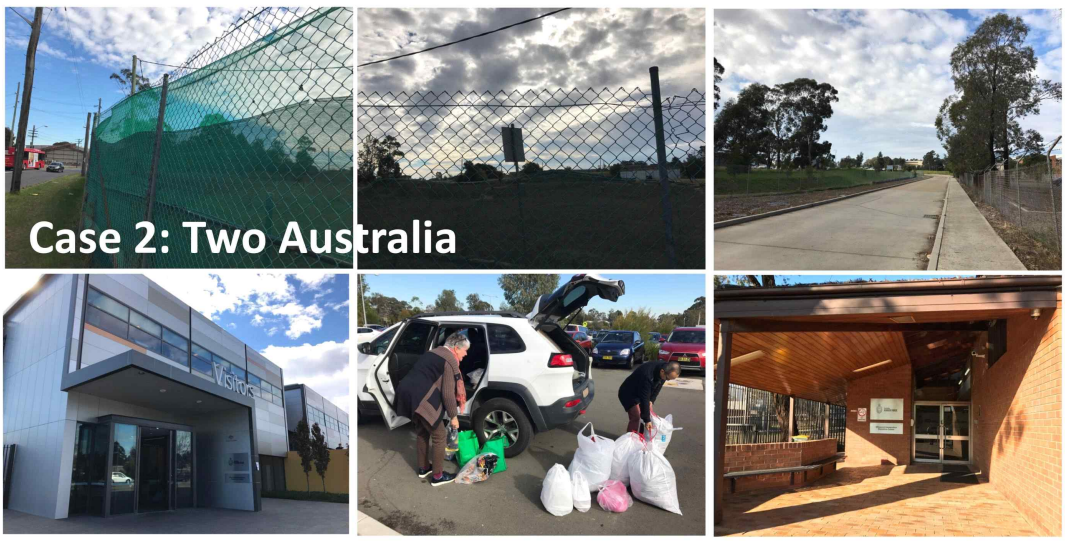
"They step off the plane as refugees, but they walk out of this terminal as permanent residents of Canada… This is something that we can do in this country because **we define a Canadian** not by a skin color, or a language, or a religion, or a background, but **by a shared set of values, aspirations, hopes, and dreams that not just Canadians but people around the world share** (Toronto Star, 12/11/15)."



2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼

Case 2: Two Australia





2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼

호주의 민간후원프로그램의 발전

- May 2013: Community Proposal Pilot (CPP)
- July 2017: Community Support Program
- Mid 2022: Community Refugee Integration and Settlement Pilot (CRISP)

Q. 왜 다시 파일럿 프로그램인가?

Hurdles of Refugee Acceptance in Australia 난민 보호의 장애물

- The principle of deduction **(減의 원칙)**
- Free-market approach **(자유시장논리)**
- Passing a significant financial burden of resettling refugees to refugee families and NGOs.
  (난민 보호 비용 전가)





APOs: Approved Proposing Organizations

2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구상 - 교육

- University of Oxford
  - Oxford-Reuben Refugee Academic Futures Scholarship – Reuben College
  - Sanctuary Scholarships for Graduates – Somerville College
  - Graduate Scholarships for Ukraine Refugees – New College
  - Refugee Scholarship - Refugee Studies Centre
  - Refugee Campaign Scholarship Fund
- University of Refugees, France
- The Refugee Higher Education Program; Refugee Vocational Education Program (Japan)



2. 난민유입과 사회통합 프로그램을 위한 다층적 플랫폼 구상 - 교육

❖ 2022년 아프간 특별기여자 29가구 85명의 자녀들 17개교에 편입 성공

- 2022. 1. 24. 울산교육청의 최초 인지
- 2022. 2. 9. 울산 지역 내 학부모들의 반대
- 2022. 2. 갈등해결위한 울산교육청 내 TF팀 구성 (교육감+행정직원+학부모 대표로 구성)
- 2022. 2. 14. 아프간 부모 대상 취학설명회
- 2022. 2. 24. 학력심사 후, 학교 배정 안내
- 2022. 3. 14. 예방접종 완료
- 2022. 3. 21. 아프간 학생들 첫 등교, 각 학교에 여건개선교사 배정

1) 초기 별반 운영
2) 교실 추가 개설 및 학교시설 개선 지원
3) 학부모들과 끊임없이 소통 및 조율
4) 교육감의 적극적 대응



3. 난민재정착 및 보충적 유입경로 프로그램 발전을 위한 과제

❖ 경유국 내 NGOs 및 난민커뮤니티 리더들의 의견

- 보충적 유입경로 프로그램에 긍정적 의견이 다수
- 보충적 유입경로가 보호를 보장하는 것은 아니라는 점에 착안 -> 한국에 도착 후에도 난민신청이 가능하도록 편견없이 길을 열어주는 방법 (이탈리아), 보충적 유입경로와 재정착 프로그램을 융합하여 사용하는 방법 고려
- 입국 전, 직업훈련 및 언어교육 등 난민 경유국과 연계 스폰서십 프로그램을 위한 협력 필요
- 해외원조 및 민간단체 후원기금들이 경유국 내 난민커뮤니티 학교들로 집중되고 있는 상황에 주목할 필요
- 난민의 노동권이 일정 허용된 경유국의 경우, 난민의 교육과 기술 수준에 대한 데이터를 이미 확보하고 있는 시민단체 많아 대상자 선정에 있어 이를 적극적으로 활용
- 입국 후, 지원 기간의 제한-> 스스로 자립할 수 있도록 네트워크 개발을 지원하는 방법도 고려

3. 난민재정착 및 보충적 유입경로 프로그램 발전을 위한 과제

- 지방정부 및 주요 민간기관들과 적극적으로 소통하는 행정 필요
- 난민정착 지역사회에 인센티브를 부여하는 방안
- 지역사회 특성에 맞춘 세심한 정책조율의 중요성
- 한국정부는 시민사회와의 협력을 향상시키기 위해 협력채널 만들어 정보교환하고 GRF공약이행 과정을 모니터링하겠다고 약속한 바 있음 (pledge#: 3095)

기술 난민의 근로에 기반한 보충적 유입경로의 다각화

차용호(UNHCR 선임정책관)

I. 개요

1. 배경

2021년 한국 정부는 89개의 인구감소지역을 지정했고, 2022년 10월 18개 지역을 '지역 특화형 비자 프로그램(regional-specialized visa program)' 시범 사업의 실시 지역으로 선정하여 인구감소 위기에 대응하고 있다.

'지역 특화형 비자 프로그램'의 시범 사업은 캐나다의 인구감소지역에서 운영 중인 주정부 추천 프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)을 벤치마킹한 결과이다. 주정부 추천 프로그램은 캐나다의 인구감소지역에 숙련 기술의 이민자를 유입할 목적인 기술 이민 정책으로 원래 시작되었고, 현재 그 대상이 유학생, 투자자, 숙련기술 난민(skilled refugees) 등 다양한 목적으로 확대되고 있다.

한국에서 숙련기술 난민의 입국과 노동 이주는 기술 이민정책의 주제로부터 아직 분리되어 있고, 난민은 도움을 받아야 하는 수동적 존재로만 인식되는 것이 일반적이다. 이처럼 기술 이민정책으로부터 분리된 이분법적 이해 방식은 숙련기술 난민(skilled refugees)의 기여, 잠재력과 기술을 포괄적으로 이해하는 데 한계가 있다.

숙련기술 난민의 근로에 기반한 보충적 유입경로(complementary pathways for skilled refugees)가 정치적 실현 가능성 또는 법적 타당성의 도전을 받는 이유는 보호가 필요한 사람들이 극복할 수 없는 입국 요건이 설정되거나, 이러한 정책 결정에 참여하는 주요 이해 당사자들의 불충분한 관심과 동기 부족, 보충적 유입경로의 잠재적 수혜자에 대한 불안전한 지위에 기인한다(Vankova, 2022: 3). 이 글은 한국에서 중앙정부와 지방정부가 숙련기술을 갖춘 난민(skilled refugees)에 대한 새로운 접근방법을 제기하고자 한다.

2. 새로운 관점의 제시: 기술 난민(skilled refugees)의 이주와 노동

1950년대 이전에는 난민(refugees)과 실향민(displaced persons) 및 이민자(immigrants)를 구분하는 일이 거의 없었다(UNHCR, 2002: 1). 난민 상황을 인도주의적 문제로만 축소하는 것은 난민이 기술, 잠재력, 관심과 열망을 가진 사람들이라는 사실을 간과하는 것이고, 사회경제적 인권을 보호할 필요성도 간과한 것이다(UNHCR et al., 2012: 4절).

보호에 연계된 이주 채널의 개발은 이러한 광범위한 정책 변화의 맥락에서 이해될 수 있다(UNHCR Discussion Paper, 2010: 7절). 반면에, 유입 국가의 관점에서 가장 중요한 선택 기준 중 하나는 이민자의 기술 수준이다(UNHCR Discussion Paper, 2010: 10절).

노동 이주(labour migration)의 개념은 혼합 이주의 흐름과 오랫동안 지체된 난민 상황을 해결하기 위해 아래와 같이 UNHCR 보고서에서 난민 문제의 해법으로 일관되게 등장했다.

첫째, 2007년 1월 UNHCR에서의 "난민 보호와 혼합 이주: 10개의 행동계획"에 따르면, 난민으로 인정된 사람에 대한 포괄적 접근 방식은 전통적인 영구적 해결 방안을 넘어 합법적인 이주의 기회가 일부 난민에게 보충적인 길을 열 수 있다(UNHCR 10-point Action Plan of Action, 2007: 7절). 이 접근방법은 2007년 12월 UNHCR의 "보호 문제에 관한 고등판무관의 대화 보고서: 국제이주의 맥락에서 난민 보호와 영구적 해결 방안"에서 더욱 발전되었다(UNHCR Discussion Paper, 2010: 8절).

둘째, 2012년 UNHCR과 ILO는 이주와 개발에 관한 글로벌 포럼의 지원을 받아 난민의 노동 이주에 관한 워크숍을 공동 개최하였다(UNHCR et al., 2012: 1절). 난민의 노동 이주(labour mobility)라는 용어는 난민이 취업을 위해 비호 국가에서 제3국으로 이동하는 것이다. 여기에는 국가 프로그램에 따른 난민의 노동 이주뿐만 아니라 양자 또는 다자간 노동 이주가 포함된다(UNHCR et al., 2012: 2절).

셋째, 2019년 UNHCR의 "난민의 제3국 입국을 위한 보충적 경로 - 주요 고려사항"에 따르면, 제3국 고용기회는 난민의 입국을 용이하게 하기 위해 변형될 수 있는 전통적인 이민제도의 일부이다. 여기에는 난민 지원을 목적으로 하는 임시적 영구적 기술 난민의 입국 절차가 포함될 수 있다(UNHCR Complementary Pathways - Key considerations, 2019: 10).

넷째, 2019년 재정착과 보충적 유입경로에 관한 3개년 전략은 다양한 이해관계자가 참여하는 태스크포스의 설립을 요구했다(UNHCR Three-Year Strategy Final Report, 2019:

25). 이에 따라, 2022년 4월 6일 난민의 노동 이동에 관한 글로벌 태스크포스가 캐나다 오타와에서 출범했다(UNHCR Three-Year Strategy Final Report, 2019: 26)

3. 보충적 유입경로(complementary pathways)

2018년 12월 17일 유엔 총회는 정치적 약속인 난민 글로벌 콤팩트(the Global Compact on Refugees) 채택에 합의했다(UNHCR, 2022).

난민의 제3국 입국을 위한 보충적 유입경로(complementary pathways)는 난민 글로벌 콤팩트의 Ⅲ(이행 계획, programme of action)에서의 3(해결 방안, solution)에서 기술되어 있다. 보충적 유입경로는 재정착(resettlement)을 보완하기 위한 것이다(Global Compact on Refugees, 2018: 94절). 보충적 유입경로는 난민을 받아들이는 국가들의 경제사회적 부담과 정치적 비용을 낮추어 난민 보호에 관한 국제사회의 부담과 책임을 공유하려는 것이다.

Ⅱ. 근로에 기반한 보충적 유입경로(complementary pathways)

1. 정의

근로에 기반한 보충적 유입경로는 학술적으로 다양한 용어로 불리고 있는데, 제3국 고용기회, 난민을 위한 노동 이동 경로, 고용의 이동 경로, 노동의 보충적 유입경로, 노동시장 관련 보충적 유입경로 등이다.

2018년 난민 글로벌 콤팩트에서는 재정착과 관련하여, 국가들이 제3국에 필요한 기술을 가진 난민의 확인을 통해 난민을 위한 노동 이주의 기회를 제공할 수 있도록 언급하고 있다(Global Compact on Refugees, 2018: 95절).

2019년 재정착과 보충적 유입경로에 관한 3개년 전략에 따르면, 난민의 입국을 위한 보충적 유입경로는 난민에 대한 국제적 보호 요구가 충족되는 제3국에 합법적인 체류를 제공함으로써 재정착을 '보충/보완'하는 안전하고 정규적인 방안이다(UNHCR Three-Year Strategy, 2019: 7; UNHCR Complementary Pathways - Key considerations, 2019: 5). 근로에 기반한 보충적 유입경로는 난민의 기술(skills), 재능, 경험에 기초하여 영주권 또

는 임시 거주권을 가지고 제3국에서 고용될 목적으로 그 국가에 입국하거나 체류할 수 있는 안전하고 정규적인 방안이다(UNHCR Launch of the Global Task Force, 2022).

2. 체계: 유형

아래에서는 TBB 모델과 캐나다의 EMPP 제도를 중심으로 난민의 근로에 기반한 보충적 유입경로에 대해 살펴보기로 한다.

1) 국경을 넘어서 인재 모델(TBB Model)

가. 개요

노동에 기반한 보충적 유입경로의 주목받는 현대적 모델은 'TBB(Talent Beyond Boundaries: 경계를 넘어선 인재) 모델'에 의해 주도적으로 개발되었다. TBB는 프로그램이 아니라, 기존의 이주 프로그램과 이주 정책을 기반으로 하여 난민에게 고용 기회를 제공하는 NGO(비정부기구)이다. TBB의 기원은 2014년 하버드 선진 리더쉽 프로그램에서 미국 변호사인 Mary Louise Cohen과 Bruce Cohen은 동료로서 레바논의 수도 베이루트에서 기술 난민의 이주에 관한 연구를 수행하면서 초기의 개념을 제시하였고, 베이루트에 있는 난민, 옹호 단체, UN 기관과의 협의를 통해 아이디어를 다듬었다. 또한, 비슷한 시기에, 호주의 기술 기업가인 John Cameron은 '기술 난민을 위한 온라인 일자리 시장'의 개념을 구체화하기 위해 전문가 태스크포스를 조직했다. Mary Louise, Bruce, John은 서로 만나 힘을 합쳐 이 모델은 지지를 얻었고, 2016년 TBB(Talent Beyond Boundaries)가 워싱턴 DC와 멜버른에서 동시에 글로벌 비영리 조직으로 설립되었다. TBB의 운영 기금은 주로 자선 기부자와 정부로부터 조달된다(Varjonen et al., 2021: 35; Talent Beyond Boundaries).

나. 운영

TBB 모델의 운영은 플랫폼에 기반한 모델로서 실용적 적용 방식이다. TBB 모델의 핵심 요소는 이력서(CV)를 갖춘 난민 인재와 선정된 국가의 고용주를 온라인에서 연결해 주는 최초의 온라인 플랫폼으로서의 Talent Catalog(인재 카탈로그)이다. Talent Catalog은 국제적 노동 이주의 기회에 관심 있는 난민을 위한 온라인 등록 시스템이다(Wood, 2020: 37). Talent Catalog는 기술 난민과 실향민을 위한 구인·구직 관련 소셜 네트워크인 '링크드인

(Linked-in)'으로 정의된다(Varjonen et al., 2021: 35-36). TBB 프로그램은 두 가지 주요한 구성 요소로 이루어진다. 즉 인터뷰, 기술 검증을 포함한 채용 서비스를 통해 잠재적 고용주와 난민을 기술 매칭 하는 것 및 목적지 국가의 이주 과정에 대한 신청자와 고용주에 대한 지원으로 구성된다(Wood, 2020: 37).

초기에 Talent Catalog는 레바논과 요르단에서 전문기술과 지식을 갖춘 난민과 협력하여 개발되었고, 이후에 Talent Catalog의 개발은 시리아 난민 중 기술 인력을 식별하는 데 관심이 있는 미국의 국무부에서 시작되어 자금을 지원받았다. 대부분 레바논과 요르단에서 150개 이상의 직업을 다루는 약 32,000명의 자가등록된 사람들의 자격증을 표시한다. 등록된 구직자의 대부분은 시리아 출신으로서, 82%가 적어도 중급의 영어를 구사하며, 92%가 18~45세이다. Talent Catalog에는 난민들이 시스템에 입력한 교육, 자격, 전문적인 직업 경력 정보를 기반으로 기술(skills), 자격, 고용된 이력에 대한 정보가 포함되어 있다. 이를 통해 고용주에게 접근하는 데 사용할 수 있는 이력서(CV)가 생성된다. TBB는 필요로 하는 모든 사람이 Talent Catalog에 공개적으로 접근할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. Talent Catalog 이용은 지리적으로 제한되지 않고 누구든지 가입할 수 있지만, TBB의 운영 기반이 있는 요르단과 레바논에 여전히 중점을 두고 있다(Varjonen et al., 2021: 35-36).

다. 신청 자격

TBB에 신청할 자격이 있는 지원자는 난민(refugee), 무국적자, 망명을 신청하는 사람, 분쟁과 일반화된 폭력을 피하는 사람, 본국으로부터 떠나 위험으로 인해 귀국할 수 없고 현재 난민을 받은 국가에서 일할 수 있는 법적 지위가 없는 사람 등 국제적 보호가 필요한 사람이다(Varjonen et al., 2021: 37; Wood, 2020: 37). 영어 능력은 지원 결과에 영향을 미치는 필수 자산으로 간주된다. 영어가 능숙하지 않은 사람도 지원할 수 있으나, 대기하는 동안 언어 능력을 향상시키는 것이 권고된다(Varjonen et al., 2021: 37).

라. 기술난민 신청자의 프로필 분포

Talent Beyond Boundaries의 인재 카달로그(Talent Catalog)에서 2016년 7월 12일부터 2017년 8월 15일 사이 레바논과 요르단을 중심으로 결측치를 제외하고 수집된 총 9,101명 신청자의 프로필(profiles)이다. 국적, 소재지, 영어 사용자의 구어 능력 수준, 산업, 직종 분포에 관한 데이터 분석의 결과는 아래와 같다(Talent Beyond Boundaries,

2017: 9).

인재 카달로그(Talent Catalog)에 참여한 신청자의 국적별 숫자는 다음과 같다. 시리아 6,589명, 팔레스타인 423명, 이라크 214명, 수단 46명, 예멘 36명, 이집트 11명, 아프가니스탄 7명, 소말리 6명, 레바논 3명, 요르단 3명, 사우디 2명, 리비아 2명, 파키스탄 2명, 모로코 2명, 아르메니아 1명이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 17).

〈신청자의 국적 분포〉

국적	시리아 (Syria)	팔레스타인 (Palestine)	이라크 (Iraq)	수단 (Sudan)	예멘 (Yemen)	이집트 (Egypt)	아프가니스탄 (Afghanistan)
명수	6,589	423	214	46	36	11	7

신청자가 현재 사는 소재지는 다음과 같다. 레바논 3,406명, 요르단 2,323명, 시리아 967명, 터키 263명, 사우디아라비아 93명, 이라크 52명, 이집트 50명, UAE(아랍에미리트) 38명, 독일 21명, 그리스 16명이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 21).

〈신청자의 소재지 분포〉

소재지	레바논 (Lebanon)	요르단 (Jordan)	시리아 (Syria)	터키 (Türkiye)	사우디아라비아 (Saudi Arabia)	이라크 (Iraq)	이집트 (Egypt)
명수	3,406	2,323	967	263	93	52	50

신청자가 사용하는 아랍어(Arabic) 이외의 언어는 다음과 같다. 영어 4,013명, 프랑스어 351명, 터키어 233명, 독일어 122명, 러시아어 51명, 스페인어 47명, 이탈리아어 18명 등이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 23). 영어 사용자의 구어 능력 수준의 분포가 백분율은 다음과 같다. 원어민 또는 이중 언어 능력(원어민 수준) 24.8%, 완전한 전문 능력(토의 또는 다방면의 대화 가능) 24.7%, 중급 능력 30.8%, 기본적 능력(간단한 문장 구사) 19.7%이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 23).

〈영어 사용자의 구어 능력 수준의 분포〉

구어 능력 수준 (levels of spoken proficiency)	백분율(%)
원어민 또는 이중 언어 능력 (Native or Bilingual Proficiency, 원어민 수준)	24.8
완전한 전문 능력 (Full Professional Proficiency, 토의 또는 다방면의 대화 가능)	24.7
중급 능력 (Intermediate Proficiency)	30.8
기본적 능력 (Elementary Proficiency, 간단한 문장 구사)	19.7

중급 이상의 영어 수준을 가진 참가자의 상위 5개 직업은 다음과 같다. 엔지니어, 교사, 교수 또는 강사, IT 전문가, 회계사이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 24).

상위 10개의 산업별 직업 분포는 다음과 같다. 교육(Education) 498명, 건설(Construction) 408명, 공학(Engineering) 380명, 헬스케어(Healthcare) 375명, 제조(Manufacture) 347명, IT/기술(IT/technology) 323명, 음식 서비스/환대(Food service/Hospitality) 298명, 영업/마케팅(Sales/Marketing) 247명, 예술(The arts) 218명, 비즈니스와 금융(Business & Finance) 215명이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 15). 각 산업을 구성하는 직종(occupations)의 전체 목록은 아래의 표와 같다.

〈산업별 직종〉

교육(Education): 교수(Professor) 또는 강사(Lecturer), 교사(Teacher), 특수 교육 교사(Special Education teacher), 교육 방법 전문가(Education methods specialist),	**IT/기술(IT/Technology):** IT 전문가(IT professional), 컴퓨터 프로그래머(Computer programmer), 데이터 입력 운영자(Data entry operator) 로봇 전문가(Robotic specialist)
건설(Construction): 콘크리트 플레이서(Concrete placer, finisher, or related), 건축가(Architect or planner), 바닥 레이어, 타일 세터(Floor layer or tile setter), 건축업자(전통 자재)(Builder (traditional materials)), 건설 노동자(건물)(Building construction laborer), 건설 노동자(도로, 댐)(Construction laborer (roads, dams)), 미장공(Plasterer, painter, or varnisher), 벽돌공(Bricklayer or stonemason),	**음식서비스 및 호텔/관광(Food Services and Hospitality:** 요리사(Cook), 식당 종업원(Waiter, waitress, restaurant worker), 바텐더(bartender), 제과제빵 요리사(Baker or pastry cook), 길거리 음식 상인(Street food vendor), 음식 음료 미식가(Food and beverage taster), 정육점(Butcher) 또는 생선 장수(fishmonger), 발렛 서비스(Companion or valet),

실내장식업자(Upholsterer or related worker), 제도사(Draughtsperson)	보육사(Child-care worker), 가정부(Housekeeper)
공학(Engineering): 토목공학 기사(Civil engineer), 기계공학 엔지니어(Mechanical engineer), 전기공학 엔지니어(Electrical engineer), 엔지니어(기타)(Engineer (other)), 석유 엔지니어(Petroleum engineer), 의공기사(Biomedical engineer), 화학공학 엔지니어(Chemical engineer)	**영업/마케팅(Sales/Marketing):** 마케팅 전문가(Marketing professional), 영업 전문가(Sales professional), 판매 대리인(Sales representative)
보건 의료(Healthcare): 약사(Pharmacist), 의료 전문가(기타)(Healthcare professional (other)), 간호사(Nurse), 의사(Medical doctor), 치과 의사(Dentist, Dentistry professional), 보조 약사(Pharmaceutical assistant) 물리 치료사(Physical therapist), 영양사(Dietician and nutritionist), 안경사(Optometrist or optician), 호스피스(Hospice care) 약리학자(Pharmacologist and pathologist), 조산사(Midwife), 사회복지사(Social work professional), 수의사(Veterinarian)	**예술(The Arts):** 그래픽 디자이너(Graphic designer), 사진작가(Photographer), 작가(Writer), 사진, 영상, 음향장비 운영자(Photographer, image or sound equipment operator) 공연 예술가(Performing artist), 영화 제작자(Filmmaker), 악기 제작자, 조율사(Musical instrument maker or tuner), 만화가(Cartoonist), 상업 디자이너(Decorator or commercial designer)
건설(Manufacturing): 제조(기계장비)(Assembler (mechanical-machinery)), 조립 노동자(Assembling labourer), 제조(전기 장비)(Assembler (electrical equipment)) 제조업 노동자(Manufacturing labourer), 기계 운전자(시멘트/기타 광물)(Machine operator (cement/ other minerals)), 기계 운전자(식품, 음식, 초콜릿 제품(Machine operator (baked-goods, cereal, or chocolate products)), 정비공(Mechanic), 전기 정비공(Electrical mechanic), 금속 노동자(Metal worker), 용접공(Welder, flame cutter), 안전 보건 품질 검사원(Safety, health and quality inspector), 전기공(Electrician)	**비즈니스 및 금융(Business and Finance):** 비즈니스 전문가(Business professional), 기업 이사(Corporate director), 최고 경영자(chief executive), 금융 전문가(Finance professional), 경제학자(Economist), 총지배인(자영업, 중소기업)(General manager (own or small business)), 총지배인(도매, 소매)(General manager (wholesale or retail))

〈Talent Beyond Boundaries, 2017: 39〉

상위 30개 직종은 다음과 같다. 엔지니어(Engineer) 380명, 교수 또는 강사(Professor or Lecturer) 245명, 교사(Teacher) 209명, 회계사(Accountant) 144명, 정보처리 기술 전문가(Information technology professional) 142명, 콘크리트 플레이서(Concrete placer, finisher, or related) 142명, 마케팅 전문가(Marketing professional) 110명, 전기공(Electrician) 105명, 컴퓨터 프로그래머(Computer programmer) 101명, 행정 보조원(Administrative assistant) 100명, 비즈니스 전문가(분류되지 않은, Business professional not elsewhere classified) 98명, 헤어 디자이너, 이발사, 피부미용사 또는 관련자(Hairdresser, barber, beautician or related) 94명, 재단사, 드레스메이커, 모자 제조자(Tailor, dressmaker or hatter) 93명, 자동차 운전자(Motor vehicle driver, 택시(cab), 트럭(truck), 기타) 87명, 단조공(Blacksmith), 공구 제작자(tool maker), 단조 작업자(forge worker) 84명, 데이터 입력 운영자(Data entry operator) 71명, 웨이터(Waiter), 웨이트리스(waitress), 바텐더(bartender) 등 레스토랑 종업원(restaurant worker) 70명, 제빵사(Baker or pastry-cook) 65명, 인도주의 활동가(Humanitarian worker) 63명, 사회 사업가(Social work professional) 63명, 건축가(Builder, 전통 자재) 63명, 목공예가(Woodworker) 60명, 요리사(Cook) 60명, 의료 전문가(Healthcare professional) 59명, 바닥 레이어 또는 타일 설치인(Floor layer or tile setter) 54명, 영업 전문가(Sales professional) 53명, 영업사원/상인/트레이더(Sales representatives/merchant/trader) 52명, 약사(Pharmacist) 51명, 하수도 관련 설치인(Sewer, embroiderer) 49명, 상업 디자이너(Decorator or commercial designer) 49명이다(Talent Beyond Boundaries, 2017: 40-43).

아래는 인재 카탈로그(Talent Catalog)에 신청된 고등 교육 이상을 마친 신청자 3,723명의 교육 수준을 분석한 내용이다. 첫째, 고등학교 이후의 고등 교육에 관한 교육 수준의 분포(사람 수)는 다음과 같다. 박사 학위 43명, 석사 학위 289명, 학사 학위 1,781명, 일부 대학교 865명, 준학사 학위(2년제) 565명, 직업 학위(특정 종류의 직업에 관한 학위) 125명, 직업 훈련 55명이다. 둘째, 백분율(%)로 분석한 고등 교육의 유형은 다음과 같다. 박사 학위 2%, 석사 학위 8%, 학사 학위 50%, 일부 대학교 24%, 준학사 학위(2년제) 16%이다. 셋째, 고등 교육(post-secondary schooling)을 받은 사람들의 상위 10개 전공은 공학(Engineering), 경영학(Business Administration), 교육학(Education), IT 정보기술학(Information Technology), 법학(Law), 회계학(Accounting), 언어학(Languages), 컴퓨터 과학(Computer Science), 약학(Pharmacy), 통계학(Statistics)의 순서이다(Talent

Beyond Boundaries, 2017: 22).

〈고등 교육(post-secondary)을 받은 사람들의 상위 10개 전공〉

순위	전공(major)	순위	전공(major)
1	공학(Engineering)	6	회계학(Accounting)
2	경영학(Business Administration)	7	언어학(Languages)
3	교육학(Education)	8	컴퓨터 과학(Computer Science)
4	IT정보기술학(Information Technology)	9	약학(Pharmacy)
5	법학(Law)	10	통계학(Statistics)

2) 캐나다 정부의 EMPP 모델

가. 개요

캐나다의 경제적 이주 경로 프로젝트(Economic Mobility Pathways Project: EMPP)는 난민 재정착(refugee resettlement)과 경제적 이민(economic immigration)을 결합한 시범 사업이다. 숙련기술 난민은 EMPP를 통해 캐나다에서 수요가 많은 일자리를 채울 수 있다. 고용주는 내국인을 고용할 수 없는 경우 해외에 있는 숙련기술 난민을 연결하고 고용할 수 있다. 이를 통해 다양한 산업에서 고용주가 노동력 수요를 충족하는 데 도움이 될 수 있다(Government of Canada, 2022b). 즉 기존 경제적 이민 프로그램을 통해 숙련기술 난민이 캐나다로 이민을 가는 데 도움이 되는 통로이고, 고용주가 구인을 위해 자격을 갖춘 후보자 풀에 접근성을 제공받는다(Government of Canada, 2022). 노동에 기반한 보충적 유입 경로의 대표적 성공 사례 중 하나이다.

EMPP는 TBB의 Talent Catalog 플랫폼을 프로젝트의 일부분으로 활용한다. TBB는 EMPP의 운영에 깊이 관여하고 있으며, TBB 외에도 다른 행위자들도 참여하고 있다. EMPP를 운영하는 책임은 캐나다 정부에 있고, 캐나다 정부는 노동에 기반한 보충적 유입경로를 캐나다 이민정책에서 지속적인 제도로 구축하고 있다. EMPP를 통해 캐나다에 입국한 기술 난민의 수는 아직 적지만, 노동에 기반한 보충적 유입경로 모델의 개념이 캐나다에서 실현 가능하다는 것으로 증명되었다(Varjonen et al., 2021: 45).

나. 운영

기술 난민의 이주를 신청하는 지원자는 주정부 추천 프로그램(Provincial Nominee

Program: PNP), 대서양 이민 프로그램(Atlantic Immigration Program: AIP), 농촌·북부 이민 시범 사업(Rural and Northern Immigration Pilot: RNIP) 등 기존의 경제적 이민 프로그램을 이용한다. 주정부 추천 프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)에 British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Northwest Territories, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Yukon이 참여하기로 합의했다(Government of Canada, 2022c).

신청자는 자신과 그 가족을 위해 캐나다 영주권을 신청하지만, 신청자에게 더 적합하다면 임시 취업 허가가 드물게 적용되는 경우가 있다. 다만, 영주권만이 공식적으로 경제적 이주 경로 프로젝트(EMPP)의 일부분으로 간주된다(Varjonen et al., 2021: 46).

2018년에 경제적 이주 경로 프로젝트(EMPP)는 시범 사업 1단계로서 시작되었는데, 이것은 기술 난민이 캐나다의 경제적 이민 프로그램에 접근할 능력이 있는지와 기술 난민이 겪는 장벽과 문제를 조사하는 타당성 조사이다. 시범 사업의 목표는 10명에서 15명의 기술 난민(skilled refugees)을 식별하고 기존의 경제적 이민 프로그램을 통해 캐나다에 입국을 용이하도록 하는 것이었다. 이 프로그램은 경제적 이주 경로 시범 사업(Economic Mobility Pathways Pilot)이라고 불리었다. 2018년에 시작한 초기의 시범 사업 1단계는 이미 끝났다(Varjonen et al., 2021: 45). 시범 사업 1단계는 숙련기술 난민이 캐나다의 경제적 이민 프로그램을 통해 도움을 받아 영주권을 받을 자격이 있다는 것을 확인했다(Government of Canada, 2023).

시범 사업 2단계는 2021년 12월 3일부터 시작되었고, 최대 500명의 기술 난민과 그 가족을 대상으로 한다(Varjonen et al., 2021: 45; Government of Canada, 2023).

캐나다 정부로부터 지정된 비정부 기구는 다음과 같다. 경계를 넘어선 인재(Talent Beyond Boundaries), RefugePoint, TalentLift, Jumpstart Refugee Talent, 히브리 이민자 지원 협회(Hebrew Immigrant Aid Society), FOCUS Humanitarian Assistance, 국제구조위원회(International Rescue Committee)이다(Government of Canada, 2022b). 지정된 비정부 기구는 다음 사항을 통해 EMPP를 지원한다. ⅰ) 해외에서 숙련기술 난민(skilled refugees)을 확인하고, 숙련 기술 난민이 수요가 많은 일자리에 접근할 수 있도록 지원하고, ⅱ) EMPP에 참여하는 주 또는 지역과 협력함으로써 숙련기술 난민(skilled refugees)을 채용에 관심이 있는 캐나다 고용주와 연결하고, ⅲ) 기술난민과 고용주를 도와 캐나다 이민과 도착을 지원한다(Government of Canada, 2022b). 특히, 기술 난민이 EMPP를 신청하기 전에 EMPP의 비정부기구 파트너가 후보자가 난민의 정의

를 충족하는지 평가할 수 있도록 승인했다(Government of Canada, 2022b).

다. 신청 자격

경제적 이주 경로 프로젝트(EMPP)에 신청할 수 있는 지원자는 다음 중 하나를 갖추어야 한다. 즉 UNHCR 또는 난민 수용국이 결정한 난민 지위를 갖춘 사람, 난민 지위를 아직 얻지 못한 경우 해외에서 등록된 망명 신청자, 경제적 이주 경로 프로젝트(EMPP)를 특별히 위해 UNHCR에서 발행한 보호 대상자 서한(Person of Concern letter)을 가지고 있는 사람 중 어느 하나에 해당해야 한다. 또한 지원자는 신청하는 시점에 캐나다 밖에서 거주해야 하고, 합당한 기간 내에 캐나다 이외의 국가에서 영구적 해결 방안에 대한 합리적인 전망이 없어야 한다(Varjonen et al., 2021: 47-48).

2021년 10월까지 TBB는 EMPP(경제적 이주 경로 프로젝트)을 통해 18명의 기술 난민이 캐나다에 입국할 수 있도록 지원했고, 부양가족을 포함한 총 50명이 EMPP에 따른 TBB의 서비스를 통해 캐나다에 입국했다. 또한 2021년 9월까지 Refuge Point는 3명의 기술 난민(부양가족을 포함하여 총 5명)의 캐나다 입국을 지원했다(Varjonen et al., 2021: 46).

라. 채용 절차

고용주는 EMPP를 활용해 아래의 단계에 따라 캐나다에서 정규직으로 일할 숙련기술 난민(skilled refugees)을 고용할 수 있다.

1단계는 EMPP를 통해 기술난민의 고용에 대한 지원을 받기 위해 EMPP의 파트너 관계인 비정부 기구(NGOs)와 연결하는 것이다. 비정부 기구는 해외에서 숙련기술 난민을 찾고 고용하는 데 도움을 주고, 고용주가 선택한 후보자가 캐나다에 정착하도록 지원한다(Government of Canada, 2022d).

2단계는 자격을 갖춘 후보자를 찾는 것이다. EMPP의 파트너 관계인 비정부 기구(NGOs)가 다음과 같은 도움을 제공할 수 있다. ⅰ) 채용 공고와 일치하는 숙련기술 난민 후보자(skilled refugee candidates)를 확인한다. ⅱ) 이력서를 검토한다. ⅲ) 인터뷰를 통해 검증한다. 이와 같은 2단계를 통해 고용할 후보자가 찾아지면 일자리를 제안할 수 있다(Government of Canada, 2022d).

3단계는 기술 난민이 적합한 경제적 이민 프로그램을 찾는 것이다. 캐나다는 기술난민 후보자들이 경제적 이민 프로그램에 신청할 수 있는 자격을 인정했다. EMPP의 파트너 관계인 비정부 기구(NGOs)의 도움을 받아 기술난민 후보자와 고용주는 신청할 경제적 이민 프로그

램을 결정하게 된다(Government of Canada, 2022d). 경제적 이민 프로그램은 주정부 추천 프로그램(Provincial Nominee Program: PNP), 대서양 이민 프로그램(Atlantic Immigration Program: AIP), 농촌·북부 이민 시범 사업(Rural and Northern Immigration Pilot: RNIP)이다.

4단계는 기술난민 후보자가 신청서를 작성할 수 있도록 지원하는 것이다. 후보자가 완료해야 할 신청서는 다음과 같이 2개가 있다. i) 경제적 이민 프로그램 중 하나의 신청서, ii) EMPP에 대한 신청서이다. 고용주는 숙련기술 난민이 신청서 작성을 할 수 있도록 지원하기 위해 양식을 작성하거나 정보를 제공해야 할 수 있다.

마. 정착 지원: 정착 서비스, 이민 대출 프로그램

난민이 EMPP를 통해 캐나다에 이민하는 경우 캐나다에 새로이 입국하는 모든 영주권자가 이용할 수 있는 정착 서비스(settlement services)를 이용할 수 있다. 다만, 난민이 경제이민자 신분으로 입국하지만, 난민에게만 존재하는 다음과 같은 특수한 배경이 고려될 수 있다. 즉 캐나다에서 지원 네트워크가 거의 없거나 전혀 없고, 정신 건강 등을 포함한 건강 문제가 있을 수 있고, 자신 또는 가족을 부양할 저축이 없거나 전혀 없다는 점이 난민에게 인정되는 특수한 상황이다(Government of Canada, 2022a).

숙련기술 난민이 캐나다에 도착할 때 고용주가 제공해야 하는 지원의 유형은 다음과 같다. 주정부 추천 프로그램(Provincial Nominee Program)에서는 신규 정착자를 위한 임시 주택(temporary housing)이 마련되어야 하고, 농촌·북부 이민 시범 사업(Rural and Northern Immigration Pilot)에서는 신규 정착자와 그 가족이 지역사회에 정착하고 통합되기 위해 지원해야 하고, 대서양 이민 프로그램(Atlantic Immigration Program)에서는 정착 서비스 제공업체와 협력하여 신규 정착자가 정착 서비스를 받을 수 있도록 도움을 제공해야 한다(Government of Canada, 2022a).

기술 난민이 캐나다에 도착하기 전에 거주할 곳에서의 정착 서비스 제공업체와 연결된다. 정착 서비스 제공자는 다음의 사항을 제공할 수 있다. 즉 영어 또는 프랑스어를 배울 수 있도록 지원하고, 캐나다 생활정보를 제공하고, 거주할 곳에서의 새로운 커뮤니티와 연결해 주고, 가족 구성원이 이력서(resumes)를 작성하고 일자리를 찾도록 지원해 준다(Government of Canada, 2022a).

이민 대출 프로그램(ILP: Immigration Loans Program)은 캐나다 재정착을 위해 선발된 난민이 다른 방법으로는 이용할 수 없는 자금을 활용할 수 있도록 제공된다. 대출 신청자

는 협약 난민 또는 보호가 필요한 사람이다. 따라서 난민(refugees)이기도 한 숙련 노동자(skilled workers)에게 대출이 승인될 수 있다. 또한 캐나다 시민권자와 영주권자는 수혜자를 대신하여 대출을 신청할 수 있다(Government of Canada, 2016).

대출은 캐나다로의 이주 비용 대출(transportation loan), 노동 이주에 따른 재정착과 관련된 정착 지원 대출(assistance loan), 영주권 신청 수수료 비용 대출(right of permanent residence fee (RPRF) loan) 등 다양한 비용을 충당하기 위해 사용된다. 정착 지원 대출(assistance loan)의 목적은 캐나다의 적격 신청자에게 재정 지원을 제공함으로써 초기 재정착을 위한 기본적 수요, 노동 시장 접근 수요와 관련된 비용을 충당하는 것이다(Government of Canada, 2016). 정착 지원 대출은 최후의 수단으로만 제공되어야 한다. 일반적으로 재정착된 숙련기술 난민(skilled refugees)은 일반적으로 은행 대출을 받을 수 있는 위치에 있지 않다(Government of Canada, 2021).

도움이 필요하다는 증거가 입증될 때, 숙련기술 난민이 캐나다에 정착할 수 있도록 정착 지원 대출(assistance loan)은 일회성으로 승인될 수 있다. 정착 지원 대출은 다음과 같이 크게 2가지로 구분될 수 있다(Government of Canada, 2021).

첫째, 초기 재정착을 위한 기본적 수요(basic needs) 비용이다. 즉 임대료(rent)와 공과금(utility)(가스, 전력, 수도, 전화), 음식(food), 의류(clothing), 가정용품(household items: 침대(beds), 창문 덮개(window coverings), 테이블(tables), 의자(chairs), 주방용품(kitchen utensils), 냄비(pots), 프라이팬(pans), 빗자루(brooms), 대걸레(mops), 침대 시트(bed linens)) 등을 지원하는 데 사용할 수 있다.

둘째, 노동 시장 접근 수요(labour market access needs)이다. 취업을 방해하는 재정적 장벽이 완전히 또는 부분적으로 제거된다면 취업이 가능할 수 있다는 것으로 이해된다. 대출금은 다음 비용을 지원하는 데 사용할 수 있다. 즉 ⅰ) 공구(tools), 안전모(hard hats), 안전화(safety boots) 등 취업에 필요한 물품, ⅱ) 채용에 필요한 면허 시험 응시, ⅲ) 부모 또는 편부모가 확정된 채용 제안을 받고 해당 채용 제안을 수락하기 위해 단기간(임시적으로 최대 1개월)으로 보육(child care)을 지원하는 경우이다. 다만, 대출금은 ⅰ) 개인의 시장성을 높이는 데 필요한 교육(Microsoft Word 및 Excel과 같은 컴퓨터 프로그램 사용 방법 과정), ⅱ) 부모가 IRCC 또는 주정부로부터 지원을 받는 언어 수업에 참석하기 위해 필요한 단기 보육을 지원하는 데 사용할 수 없다.

대출금 수령인은 아래 규정된 상환 일정에 따라 연속적인 월 할부로 대출금 전액을 상환해야 한다. 상환해야 할 월 할부는 빌린 금액에 따라 계산된다. 대출금 수령인은 대출 발행일

로부터 12개월 이후에 상환을 시작해야 하며, 대출 금액에 따라 대출 상환일 이후부터 다음과 같이 상환해야 한다. 즉 $1,200 이하의 대출은 36개월 이내에, $1,200 이상 $2,400 이하의 대출은 48개월 이내에, $2,400 이상 $3,600 이하의 대출은 60개월 이내에, $3,600 이상 $4,800 이하의 대출은 72개월 이내에, $4,800 이상의 대출은 96개월 이내에 상환해야 한다(Government of Canada, 2019).

Ⅲ. 한국에의 도입 방안

1. 접근 방식

난민(Refugees)과 이주민(Migrants)이 공식적으로 구분된 것은 비교적 최근의 일이다(Long, 2015: 4). 난민의 노동 이주(Labour mobility)는 난민 보호를 위해 검증된 도구이다. 난민 보호의 역사를 살펴보면, 1920년대부터 1950년대까지 난민 상황은 주로 기존 노동 이주 경로에 대한 난민의 접근을 확보함으로써 해결되었음을 알 수 있다(UNHCR et al., 2012: 6절). 또한, 1951년 난민의 지위에 관한 협약은 체약국의 영역에 이미 존재하는 난민에게 다른 외국인에게 제공되는 것과 동등한 노동 시장에 접근할 수 있는 권리를 제공한다. 협약 제17조에 따르면, “체약국은 임금이 지급되는 직업에 종사할 권리에 관하여 자국 영역 내에 합법적으로 체류하는 난민에게 동일한 사정하에서 외국의 국민에게 부여하는 것 중 가장 유리한 대우를 부여한다”라고 규정하고 있다.

노동 이민의 유입경로가 난민에게 활용되는 데는 다음과 같이 원칙적으로 광범위한 세 가지의 정책적 접근 방식이 있다. 첫째, ‘난민 노동자(refugee-workers)’에 대한 정책 조정 없이 난민이 기존의 노동 이민 프로그램에 접근할 수 있도록 돕는 것을 목표로 한다. 둘째, 고용주가 기존의 노동 이민정책의 광범위한 범위 내에서 난민 노동자를 채용하도록 인센티브를 제공하는 것이다. 셋째, 난민 노동자(refugee-workers)만을 위한 새로운 노동 이민 프로그램을 수립하는 것이다(Ruhs, 2019: 24).

2. 기술의 정의

기술 난민의 근로를 고려할 때, 숙련 기술(skill)의 정의가 고려되어야 한다. 어떤 유형이

숙련 기술에 해당하는지에 대해 국제적으로 합의된 기준은 없지만, 기술 이민정책(skilled immigration policies)에 대해 기술을 정의하는 접근 방식은 아래와 같다.

첫째, 취득한 교육 수준에 따라 기술을 정의하는 방식이다. 교육 성취는 학교에서 얻은 인적자본의 요소에 대한 대리변수이다(Barro et al., 2001: 542). 고등학교 이후의 고등교육(post-secondary) 이상을 취득한 사람은 숙련 기술로 분류된다. 예를 들어, Docquier et al.(2009: 304)는 3가지의 교육 수준에 따라 기술을 구분한다. 저숙련(Low-skilled) 외국인은 고교 교육 이하의 수준을 받은 사람, 초등교육만 받은 사람, 학교에 다니지 않은 사람이다. 중숙련(Medium-skilled) 외국인은 고교 수준의 교육(upper-secondary education)을 마친 사람이다. 고도로 숙련된(Highly skilled) 외국인은 고등학교 이후의 고등교육(post-secondary education)을 받은 사람이다(Docquier et al., 2009: 304). 다만, 교육 수준에 따른 기술의 정의는 국가 간 교육의 질적 차이를 고려하지 않고, 개인이 정규 교육을 받은 후 얻은 기술과 경험을 고려하지 않는다는 단점이 있다(Barro et al., 2001: 554).

둘째, 직업에 기반한 기술의 정의 방식이다. 국제표준직업분류(International Standard Classification of Occupations: ISCO-08)의 상위 3개 범주인 (1) 관리자(managers), (2) 전문가(professionals), (3) 기술자와 준전문가(technicians and associate professionals)에 속하는 모든 외국인을 고도로 숙련된 기술자(high skilled)로 정의한다(Boucher, 2019: 4; Czaika et al., 2017: 609; ILO, 2012: 87-218).

기술 이민정책을 정의하는 위의 2개 방식이 서로 보완적으로 고려될 경우, 기업에서 활용되는 인적 자본은 교육, 경험, 기술 측면에서 기업의 생산성에 긍정적인 영향을 미친다(Backman, 2013: 558). 인적자본의 한 부분인 근로자의 기술을 결정짓는 요인은 학교 교육이 유일한 것은 아니다. 기술은 학교 교육과 노동 시장 경험 모두의 측면에서 정의되어야 한다(Borjas, 2003: 1339). 개인이 소유한 인적 자본의 측정은 교육 수준, 기술, 경험, 개인의 생산성 수준 등을 통해 포괄적으로 측정된다(Prasetyo et al., 2020: 2576). 특히 기술에 관한 인적자본의 접근 방식은 기술과 생산성 간의 관계에 대해 다음과 같은 가정을 한다. 즉 학교 교육과 직장 훈련을 통해 습득한 기술은 더 큰 생산성과 더 높은 임금으로 전환된다(Boucher, 2019: 5-6).

이와 관련해, 고용허가제로 한국에 입국한 외국인근로자(E9, H2)의 학력 수준이 일반적으로 고등학교 이하로서 비교적 낮고, 영어 구사 능력도 매우 낮고, 입국 전 해당 분야에서의 직업적 경험도 부족하다. 고용허가제도가 기술 이민정책(skilled immigration policies)으로 전환하는 데 한계와 어려움이 있다.

3. 기술 난민제도의 국내 도입 방안

1) 공학 학위를 통한 교육-인턴쉽-취업 연계

고등학교 이후의 고등교육(post-secondary)이 숙련기술 난민의 공급원으로 검토될 필요가 있다.

첫째, 교육과 유급 인턴쉽 및 노동이주의 연계(Joint & Dual of Education, Internship and Labor Mobility for Refugee Students)이다. 2년제 교육과정의 전문학사를 둔 전문대학은 지역에서 숙련기능 수요가 반영된 유학생 프로그램과 유급의 인턴쉽(internship) 과정을 운영할 수 있고, 해당 난민이 전문대학의 교육과정을 졸업한 후 즉시 E7 비자를 취득하고, 전문기술 분야의 취업으로 바로 연계되도록 하는 "공학계열 학위 및 산업인력 수급계획과의 연계"가 필요하다. 예를 들어 난민학생이 전문대학에서의 자동차 공학 또는 선박제조 공학 계열에 장학금을 받아 입학할 수 있도록 허용되고, 학위 과정에 유급의 인턴쉽 과정이 제공되고, 졸업과 동시에 해당 공학 계열의 취업으로 연결되도록 하는 것이다.

둘째, 고급기술 교육과 유급 인턴쉽 및 노동이주의 연계(Joint & Dual of High-tech Education and Labor Mobility for Refugee)이다. 난민이 4년제 학사 또는 5년제 학/석사 통합과정을 통해 고등학교 이후의 고등교육(post-secondary)에 진입할 수 있도록 허용하고, 지역에서 유급의 인턴쉽(internship) 과정이 제공될 수 있다. 또한, 졸업과 동시에 E7 비자를 발급받아 해당 전공분야에서 전문가로 성장할 수 있는 새로운 접근방식이 요구된다. 예를 들어 난민학생이 4년제 학사 과정의 반도체공학과 또는 AI 인공지능학과에 장학금을 받아 입학할 수 있도록 허용하고, 학업 중에 유급의 인턴쉽이 제공되고, 졸업과 동시에 해당 고급기술 분야에 E7 비자 계열의 취업으로 연결되도록 한다.

이를 위해, 전문대학을 포함한 대학교가 숙련기술을 갖춘 난민과 외국인 육성 과정에 참여하고 정보를 제공할 수 있도록 하는 정부와의 협력체계 구성이 필요하다. 예를 들어, 미국에서 576개 대학교 총장이 참여하는 '이민과 고등교육을 위한 대학교 총장 연합체(The Presidents' Alliance on Higher Education and Immigration)'와 같은 형태의 협력체계 구성되어 운영되고 있다.

2) 인구감소지역에서 기술 난민의 근로 활용과 거주

2022년 10월부터 시범적으로 시행 중인 지역 특화형 비자 프로그램(regional-specialized

visa program)은 지방자치단체의 장의 추천서를 받은 외국인이 해당 인구감소지역에서 5년 이상 거주하여 취업할 것을 조건으로 장기체류자격을 부여받을 수 있다. 우수한 기술력을 갖춘 외국인이 인구감소지역에 유입될 수 있도록 하기 위해 다양한 외국인의 유형으로 확대할 필요가 있다.

이 경우 캐나다의 인구감소지역에서 운영 중인 주정부 추천 프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)처럼 숙련기술의 난민도 고려될 필요가 있다. 학력수준이 높고 영어 구사력도 갖춘 기술 난민에게도 기회를 부여함으로써 우수인재를 확보함과 동시에 난민 보호의 역할도 동시에 확보할 수 있을 것이다.

다만, 한국어 구사 능력과 소득 요건은 난민이 가진 특수한 상황으로 인해 한국 입국을 위해 단기간에 구비하기는 어려운 요건이다. 한국어 구사 능력은 영어 구사 능력으로 대체하되, 한국 입국 후 일정한 기간 동안 한국어 구사 능력을 습득할 수 있는 정착 서비스의 제공이 필요하다. 또한, 기술 난민이 한국에 입국한 후 초기 정착과 노동시장에 접근할 수 있도록 정착 지원 대출이 제공된다면 우수한 학력과 기술을 갖춘 난민이 한국의 인구감소지역에 경제적으로 도움을 제공할 수 있는 기반이 구축될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 마무리

이 글은 기술 난민의 노동 이동을 중심으로 한국에의 적용 가능성을 살펴보았다. 난민과 난민의 보충적 유입경로, 특히 노동 이주는 한국 사회와 한국 정부에 매우 낯설고 새로운 주제이기도 하다. 더욱이 한국 학계와 언론계에서 난민의 주제가 주로 난민 자격 신청과 그 심사에만 집중하는 경향이 있다. 한국 사회와 정부가 외국에 거주하는 학력 수준과 기술력이 검증된 난민의 이동성에 관심을 갖고, 기술 난민에 대한 긍정적 시각의 전환을 기대한다.

참고 문헌

Backman, M. (2013). Human capital in firms and regions: Impact on firm productivity. Papers in Regional Science, Volume 93: 557-575.

Barro, R. J., & Lee, J. W. (2001). International Data on Educational Attainment: Updates and Implications. Oxford Economic Papers, Vol. 53, No. 3: 541-563.

Borjas, G. J. (2003). The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. The Quarterly Journal of Economics, Volume 118, Issue 4: 1335–1374.

Boucher, A. K. (2020). How 'skill'definition affects the diversity of skilled immigration policies. Journal of Ethnic and Migration Studies: 1-18.

Czaika, M., & Parsons, C. R. (2017). The Gravity of High-Skilled Migration Policies. Demography, 54:603–630.

Docquier, F., Lowell, B. L., Marfouk, A. (2009). A gendered assessment of highly skilled emigration. Population and Development review, 35(2): 297-321.

Government of Canada. (2016). Immigration Loans Program (ILP). https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program.html

Government of Canada. (2019). Payment and collection of immigration loans. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program/payment-collection.html

Government of Canada. (2021). Assistance loans. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program/procedures-assistance.html

Government of Canada. (2022). Economic Mobility Pathways Pilot. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot.html

Government of Canada. (2022a). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: How to support newcomer employees. 3. How to support newcomer employees. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire/support-newcomers.html

Government of Canada. (2022b). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot:

How to support newcomer employees. 1. How the pilot works. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire.html

Government of Canada. (2022c). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: Our partners. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire/partners.html

Government of Canada. (2022d). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: How to support newcomer employees. 2. Find a candidate and program. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire/find-candidate-program.html

Government of Canada. (2023). Immigrate through the Economic Mobility Pathways Pilot: How the pilot works. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/immigrate.html

ILO. (2012). International Standard Classification of Occupations - Structure and group definitions. ISCO-08, Volume 1.

Long, K. (2015). From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential. Migration Policy Institute: 1-25.

Prasetyo, P. E., & Kistanti, N. R. (2020). Human capital, institutional economics and entrepreneurship as a driver for quality & sustainable economic growth. Journal of Entrepreneurship and Sustainability Issues: 2575-2589.

Ruhs, M. (2019). Can Labor Immigration Work for Refugees?. Current history: 22-28.

Talent Beyond Boundaries. (2017). Mapping: Refugee Sklls and Employability.

Talent Beyond Boundaries. Our mission and vision. https://www.talentbeyondboundaries.org/mission-vision

UNHCR. & ILO. (2012). Labour Mobility for Refugees: Summary Conclusions. Workshop in Geneva, 11 - 12 September 2012.

UNHCR. (2002). Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration

UNHCR. (2007). Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action.

UNHCR. (2010). Discussion Paper on Protection Sensitive Migration as a Complementary Solution. 16th Annual Tripartite Consultations on Resettlement.

UNHCR. (2018). Global Compact on Refugees.

UNHCR. (2019). Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries

- Key considerations.
UNHCR. (2019). The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways.
UNHCR. (2022). Launch of the Global Task Force on Refugee Labour Mobility. UNHCR Intranet.
UNHCR. (2022). The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways: Final Report.
Vankova, Z. (2022). Refugees as Migrant Workers after the Global Compacts? Can Labour Migration Serve as a Complementary Pathway for People in Need of Protection into Sweden and Germany?. Laws, 11(6): 1-25.
Varjonen, S., Kinnunen, A., Paavola, J. M., Ramadan, F., Raunio, M., Selm, J., & Vilhunen, T. (2021). Student, Worker or Refugee? How complementary pathways for people in need of international protection work in practice. Finnish Government, Prime Minister's Office, e Government´s analysis, assessment and research activities: 1-126.
Wood, T. (2020). The role of 'complementary pathways' in refugee protection. Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention.

Diversification of Labor-based Complementary Pathways for Skilled Refugees in Korean Context

Yongho Cha, Senior Policy Officer
UNHCR RCPS(Resettlement & Complementary Pathways Service)

Abstract

This article focuses on the labor mobility of skilled refugees and explores its applicability to South Korea. In 2021, the Korean government designated 89 depopulated areas for the first time, and since October 2022, the 'regional-specialized visa program' has been piloted in 18 depopulated areas. The regional-specialized visa program is very similar to Canada's Provincial Nominee Program (PNP).

This article explores the evolution of the international discussions on the labor mobility of skilled refugees, including the UNHCR, and introduces the definition and contents of 2 models, the TBB and Canada's EMPP.

Through this, some ideas and possible plans for skilled refugees can be suggested to the depopulated areas designated by the Korean government. The ideas and measures will be as follows: (1) Linking Education-Internship-Employment through engineering degree, (2) Employment and Residency of skilled refugees in depopulated areas.

As of now, in Korea, the refugee issues tend to focus mainly on RSD (Refugee Status Determination: refugee status applications and review). Against this background and circumstance, the topic of complementary pathways, especially labor mobility of skilled refugees, is very new and unfamiliar to Korean society and government. I would like to hope that Korean society and the government will take an interest in the labor mobility of skilled refugees living abroad with higher educational level and skills, and that there will be a shift toward a more positive view of skilled refugees.

I. Introduction

1. Background

In 2021, the Korean government designated 89 depopulated regions, and in October 2022, a ‘regional-specialized visa program’ has been introduced as a pilot project in 18 regions among 89 depopulated regions, and its aim is to respond to the population decline crisis.

The pilot project of the regional-specialized visa program is the result of benchmarking the Provincial Nominee Program (PNP) of Canada's depopulated regions. The PNP originally began as a skilled immigration policy, which aimed at admitting skilled immigration to Canada's depopulated regions. Now, the target of PNP is expanding to various purposes such as foreign students, investors, and skilled refugees.

In Korea, refugees’ entry or labor mobility has been separated from the thematic areas of skilled immigration policies, and refugees are generally recognized as ‘passive beings who are in need of help’. This dichotomous understanding, separated from or not integrated into the skilled immigration policy, has limitations in comprehensively understanding the contribution, potential capability and skills of refugees.

The reasons why the labor-based complementary pathways for skilled refugees are challenged in the political feasibility or legal feasibility are due to the various backgrounds that (1) insecure position of potential beneficiaries of complementary pathway, (2) entry requirements are set that cannot be met by people in need of protection, (3) and insufficient interest and lack of motivation by key stakeholders involved in refugee policy decisions(Vankova, 2022: 3). This paper proposes a new approach by the central and regional governments toward skilled refugees' entry in Korea.

2. New Perspective: Skilled Refugees' Migration and Labor

Prior to the 1950s, there was little distinction between refugees, displaced persons and immigrants (UNHCR, 2002: 1). Reducing refugee situations to the only humanitarian problem overlooks the fact that refugees are people with skills, potential, interests and aspirations, and also overlooks the need to protect their socio-economic human rights (UNHCR et al., 2012: para. 4).

The development of protection-sensitive migration channels can be understood in the context of this policy shift (UNHCR Discussion Paper, 2010: para. 7). On the other hand, one of the most important selection criteria from the perspective of the host country is the skill level of migrants (UNHCR Discussion Paper, 2010: para. 10).

The concept of labor migration has consistently emerged as a refugee solution in UNHCR papers to address the protracted refugee situations, as follows:

First, according to "Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action" by UNHCR in January 2007, a comprehensive approach to people who are recognized as refugees goes beyond the classic durable solutions and provides legal migration opportunities a complementary avenue for some refugees (UNHCR 10-point Action Plan of Action, 2007: Section 7).

This approach was developed in the December 2007 UNHCR "Report on the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration"(UNHCR Discussion Paper, 2010: section 8).

Second, in 2012, UNHCR and ILO (International Labor Organization) co-hosted a workshop on labor mobility for refugees with the support of the Global Forum on Migration and Development (GFMD) (UNHCR et al., 2012: Section 1). The term 'labor mobility of refugees' refers to the movement of refugees from countries of asylum to third countries for employment. This includes labor migration of refugees under the national programmes, as well as labor migration on the basis of bilateral or multilateral (UNHCR et al., 2012: para. 2).

Third, according to UNHCR's "Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries - Key considerations" in 2019, third country employment opportunities are part of traditional immigration systems that could be adapted to facilitate the entry of refugees. This may include temporary and permanent skilled entry arrangements for the purpose of refugee assistance (UNHCR Complementary Pathways - Key considerations, 2019: 10).

Fourth, the Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways in 2019 asked for the establishment of multi-stakeholder Task Forces specific to identified complementary pathways (UNHCR Three-Year Strategy Final Report, 2019: 25). Accordingly, on 6 April 2022, the Global Task Force on Refugee Labor Moilbity was launched in Ottawa, Canada (UNHCR Three-Year Strategy Final Report, 2019: 26).

3. Complementary Pathways

On December 17, 2018, the United Nations General Assembly agreed to adopt the Global Compact on Refugees, as a political commitment (UNHCR, 2022).

Complementary pathways for admission to third countries for refugees are described in 3 (solution) in III (programme of action) of the Refugee Global Compact. Complementary pathways are intended to complement resettlement (Global Compact on Refugees, 2018: para. 94). Complementary pathways seek to share the international community's burden and responsibility for refugee protection by lowering the economic and social burden and political costs of refugee-receiving countries.

II. Complementary Pathways based on Labor

1. Definition

In relation to resettlement, the 2018 Global Compact on Refugees recognizes that countries can provide labour mobility opportunities for refugees through the identification of refugees with skills necessary for third countries (Global Compact on Refugees, 2018: paragraph 95).

According to the Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways in 2019, the complementary pathways for admission are Safe and regulated avenues to 'complement' resettlement by providing a lawful stay in a third country where protection needs are met (UNHCR Three -Year Strategy, 2019: 7; UNHCR Complementary Pathways - Key considerations, 2019: 5). The labor-based complementary pathways provide the right to permanent residence or right to temporary residence based on a refugee's skills, talent and experience. It is a safe and regular way to enter or stay in a third country for the purpose of employment in a third country (UNHCR Launch of the Global Task Force, 2022).

2. Type

The complementary pathways based on the labor and mobility of refugees, focusing on the TBB model and Canada's EMPP system model, are described below.

1) TBB Model

(1) Introduction

An modern model of labor-based complementary pathways has been developed primarily by the Talent Beyond Boundaries (TBB). TBB is not a program, but an NGO (non-governmental organization) that provides employment opportunities to refugees, based on the existing migration programs and migration policies. The

origin of TBB stemmed from a 2014 Harvard Advanced Leadership Initiative program, in which US lawyers Mary Louise Cohen and Bruce Cohen, as colleagues, studied migration of skilled refugees in Beirut, the capital of Lebanon, and presented the initial concept. The idea was refined through consultations with refugees, advocacy groups, and UN agencies in Beirut. Also around the same time, Australian tech entrepreneur, John Cameron created a task force of experts to shape the concept of an 'online jobs marketplace for skilled refugees'. Mary Louise, Bruce, and John joined forces to build support for this model, and in 2016, Talent Beyond Boundaries (TBB) was established as a global non-profit organization in Washington DC and Melbourne simultaneously. The operating funds of TBB come primarily from philanthropic donors and governments (Varjonen et al., 2021: 35; Talent Beyond Boundaries).

(2) Operation

The operation of the TBB model is a platform powered model and is a practical application method. A key element of the TBB model is the Talent Catalog, the first online platform that connects refugee talent with CVs to employers in selected countries online. The Talent Catalog is an online registration system for refugees who are interested in international labor opportunities (Wood, 2020: 37). The Talent Catalog is defined as 'Linked-in', a social network related to recruitment and job search for skilled refugees and displaced people (Varjonen et al., 2021: 35-36). The TBB program consists of two main components. That is, (1) skills matching of potential employers and refugees through a recruitment service, including interviews and skills validation, and (2) assistance to applicants and employers for the migration process in the destination country (Wood, 2020: 37).

Initially, the Talent Catalog was developed in collaboration with refugees with relevant technological expertise in Lebanon and Jordan. Later the development of the Talent Catalog was initiated and funded by the US State Department interested in identifying skilled people among Syrian refugees. It displays the credentials of about 32,000 self-registered people covering more than 150 occupations, mostly in

Lebanon and Jordan. The majority of registered job applicants are of Syrian origin, with 82% speaking at least intermediate English, and 92% between the ages of 18 and 45. The Talent Catalog includes information about skills, qualifications, and employment histories, based on information on education, qualifications, and professional experiences that refugees enter into the system. This creates a resume (CV) that can be used to approach employers. TBB aims to provide open access to the Talent Catalog to anyone who needs it. The access to the Talent Catalog is not geographically restricted and anyone can join though, the focus remains on Jordan and Lebanon, where TBB has its base of operations (Varjonen et al., 2021: 35-36).

(3) Eligibility for applyin

Eligible applicants for the TBB are refugee, a person who is stateless, people seeking asylum, people fleeing conflict and generalized violence, persons in need of international protection, such as persons who have fled their country of origin and are unable to return due to risk and do not currently have the legal status to work in the host country (Varjonen et al., 2021: 37; Wood, 2020: 37). The proficiency in English is considered an essential asset that affects the outcome of application. People with limited English proficiency may apply, however, it is recommended to improve your language skills while waiting (Varjonen et al., 2021: 37).

(4) Profile Distribution of Applicants

TBB' Talent Catalog contains profiles of a total of 9,101 applicants collected between 12 July 2016 and 15 August 2017, mainly in Lebanon and Jordan. Below is a result of data analysis on the distribution of nationality, locations, levels of spoken proficiency, industries, and occupations (Talent Beyond Boundaries, 2017: 9).

The number of applicants by nationality who participated in the Talent Catalog is as follows. Syria 6,589, Palestine 423, Iraq 214, Sudan 46, Yemen 36, Egypt 11, Afghanistan 7, Somali 6, Lebanon 3, Jordan 3, Saudi Arabia 2, Libya 2, Pakistan 2, Morocco 2, Armenia 1 (Talent Beyond Boundaries, 2017: 17).

〈Nationality distribution of applicants〉

국적	시리아 (Syria)	팔레스타인 (Palestine)	이라크 (Iraq)	수단 (Sudan)	예멘 (Yemen)	이집트 (Egypt)	아프가니스탄 (Afghanistan)
명수	6,589	423	214	46	36	11	7

The locations where the applicant currently lives are as follows: Lebanon 3,406, Jordan 2,323, Syria 967, Turkey 263, Saudi Arabia 93, Iraq 52, Egypt 50, UAE 38, Germany 21, Greece 16 (Talent Beyond Boundaries, 2017: 21).

〈Applicant's location distribution〉

소재지	레바논 (Lebanon)	요르단 (Jordan)	시리아 (Syria)	터키 (Türkiye)	사우디아라비아 (Saudi Arabia)	이라크 (Iraq)	이집트 (Egypt)
명수	3,406	2,323	967	263	93	52	50

The languages other than Arabic used by the applicant are as follows. English 4,013, French 351, Turkish 233, German 122, Russian 51, Spanish 47, Italian 18, etc. (Talent Beyond Boundaries, 2017: 23). The percentage distribution of levels of spoken proficiency of English speakers is as follows. Native or Bilingual Proficiency (native level) 24.8%, Full Professional Proficiency (discussion or multi-faceted conversation) 24.7%, Intermediate Proficiency 30.8%, Elementary Proficiency (use of simple sentences) 19.7% (Talent Beyond Boundaries, 2017: 23).

〈Distribution of levels of spoken proficiency by English speakers〉

구어 능력 수준 (levels of spoken proficiency)	백분율(%)
원어민 또는 이중 언어 능력 (Native or Bilingual Proficiency, 원어민 수준)	24.8
완전한 전문 능력 (Full Professional Proficiency, 토의 또는 다방면의 대화 가능)	24.7
중급 능력 (Intermediate Proficiency)	30.8
기본적 능력 (Elementary Proficiency, 간단한 문장 구사)	19.7

The top 5 occupations for participants with intermediate or higher levels of English are as follows. Engineer, Teacher, Professor or Lecturer, IT Professional, Accountant (Talent Beyond Boundaries, 2017: 24).

The distribution of occupations by industry for the top 10 is as follows. Education 498, Construction 408, Engineering 380, Healthcare 375, Manufacturing 347, IT/technology 323, Food Service/Hospitality 298, Sales/Marketing 247, The arts 218, Business & Finance 215 (Talent Beyond Boundaries, 2017: 15). A full list of the occupations that make up each industry is shown in the table below.

〈Professionals included in Industries〉

교육(Education): 교수(Professor) 또는 강사(Lecturer), 교사(Teacher), 특수 교육 교사(Special Education teacher), 교육 방법 전문가(Education methods specialist),	**IT/기술(IT/Technology):** IT 전문가(IT professional), 컴퓨터 프로그래머(Computer programmer), 데이터 입력 운영자(Data entry operator) 로봇 전문가(Robotic specialist)
건설(Construction): 콘크리트 플레이서(Concrete placer, finisher, or related), 건축가(Architect or planner), 바닥 레이어, 타일 세터(Floor layer or tile setter), 건축업자(전통 자재)(Builder (traditional materials)), 건설 노동자(건물)(Building construction laborer), 건설 노동자(도로, 댐)(Construction laborer (roads, dams)), 미장공(Plasterer, painter, or varnisher), 벽돌공(Bricklayer or stonemason), 실내장식업자(Upholsterer or related worker), 제도사(Draughtsperson)	**음식서비스 및 호텔/관광(Food Services and Hospitality:** 요리사(Cook), 식당 종업원(Waiter, waitress, restaurant worker), 바텐더(bartender), 제과제빵 요리사(Baker or pastry cook), 길거리 음식 상인(Street food vendor), 음식 음료 미식가(Food and beverage taster), 정육점(Butcher) 또는 생선 장수(fishmonger), 발렛 서비스(Companion or valet), 보육사(Child-care worker), 가정부(Housekeeper)
공학(Engineering): 토목공학 기사(Civil engineer), 기계공학 엔지니어(Mechanical engineer), 전기공학 엔지니어(Electrical engineer), 엔지니어(기타)(Engineer (other)), 석유 엔지니어(Petroleum engineer), 의공기사(Biomedical engineer), 화학공학 엔지니어(Chemical engineer)	**영업/마케팅(Sales/Marketing):** 마케팅 전문가(Marketing professional), 영업 전문가(Sales professional), 판매 대리인(Sales representative)
보건 의료(Healthcare): 약사(Pharmacist), 의료 전문가(기타)(Healthcare professional (other)), 간호사(Nurse),	**예술(The Arts):** 그래픽 디자이너(Graphic designer), 사진작가(Photographer), 작가(Writer),

의사(Medical doctor), 치과 의사(Dentist, Dentistry professional), 보조 약사(Pharmaceutical assistant) 물리 치료사(Physical therapist), 영양사(Dietician and nutritionist), 안경사(Optometrist or optician), 호스피스(Hospice care) 약리학자(Pharmacologist and pathologist), 조산사(Midwife), 사회복지사(Social work professional), 수의사(Veterinarian)	사진, 영상, 음향장비 운영자(Photographer, image or sound equipment operator) 공연 예술가(Performing artist), 영화 제작자(Filmmaker), 악기 제작자, 조율사(Musical instrument maker or tuner), 만화가(Cartoonist), 상업 디자이너(Decorator or commercial designer)
건설(Manufacturing): 제조(기계장비)(Assembler (mechanical-machinery)), 조립 노동자(Assembling labourer), 제조(전기 장비)(Assembler (electrical equipment)) 제조업 노동자(Manufacturing labourer), 기계 운전자(시멘트/기타 광물)(Machine operator (cement/ other minerals)), 기계 운전자(식품, 음식, 초콜릿 제품(Machine operator (baked-goods, cereal, or chocolate products)), 정비공(Mechanic), 전기 정비공(Electrical mechanic), 금속 노동자(Metal worker), 용접공(Welder, flame cutter), 안전 보건 품질 검사원(Safety, health and quality inspector), 전기공(Electrician)	**비즈니스 및 금융(Business and Finance):** 비즈니스 전문가(Business professional), 기업 이사(Corporate director), 최고 경영자(chief executive), 금융 전문가(Finance professional), 경제학자(Economist), 총지배인(자영업, 중소기업)(General manager (own or small business)), 총지배인(도매, 소매)(General manager (wholesale or retail))

〈Talent Beyond Boundaries, 2017: 39〉

The top 30 occupations are as follows. Engineer 380, Professor or Lecturer 245, Teacher 209, Accountant 144, Information technology professional 142, Concrete placer, finisher or related 142, Marketing professional 110, Electrician 105, Computer programmer 101, Administrative assistant 100, Business professional (Business professional not elsewhere classified) 98, Hairdresser, barber, beautician or related 94, Tailor, dressmaker or hatter 93, motor vehicle driver (cab, truck, etc.) 87, blacksmith, tool maker, forge worker 84 people, data entry operator 71, waiter, waitress, bartender, restaurant workers 70, baker or pastry-cook 65, humanitarian worker 63, social work Professional 63, Builder (Traditional

Materials) 63, Woodworker 60, Cook 60, Healthcare professional 59, Floor layer or tile installer Setter 54, Sales professional 53, Sales representatives/merchant/trader 52, Pharmacist 51, Sewer, embroiderer 49, commercial designers 49 (Decorator or commercial designer) (Talent Beyond Boundaries, 2017: 40-43).

An analysis of the education levels of 3,723 applicants who have completed post-secondary education or higher applied to the Talent Catalog is presented below.

First, the distribution of education levels (number of people) regarding post-secondary education is as follows. Doctoral Degrees 43, Master's Degrees 289, Bachelor's Degrees 1,781, Some Universities 865, Associate's Degrees (two years) 565, occupations Vocational Degree (a degree related to a specific type of job) 125, Vocational Training 55.

Second, the types of post-secondary education which are analyzed in percentage (%) are as follows. Doctoral degree 2%, Master's degree 8%, Bachelor's degree 50%, some university 24%, Associate's degree (two years) 16%.

Third, the top 10 majors in order for people with post-secondary schooling are Engineering, Business Administration, Education, IT Information Technology, Law, Accounting, Languages, Computer Science, Pharmacy, and Statistics (Talent Beyond Boundaries, 2017: 22).

〈Top 10 majors for people with post-secondary education〉

순위	전공(major)	순위	전공(major)
1	공학(Engineering)	6	회계학(Accounting)
2	경영학(Business Administration)	7	언어학(Languages)
3	교육학(Education)	8	컴퓨터 과학(Computer Science)
4	IT정보기술학(Information Technology)	9	약학(Pharmacy)
5	법학(Law)	10	통계학(Statistics)

2) EMPP model of Canadian government

(1) Introduction

Canada's Economic Mobility Pathways Project (EMPP) is a pilot project combining refugee resettlement and economic immigration. Skilled refugees can fill in-demand jobs in Canada through the Economic Mobility Pathways Pilot (EMPP). Employers can connect and hire skilled refugees abroad if they are unable to hire citizen. This can help employers meet labor needs in a variety of industries (Government of Canada, 2022b). In other words, it is a pathway that helps skilled refugees immigrate to Canada through the existing economic immigration programs. It helps employers to find job openings, and provides employers with access to a pool of qualified candidates (Government of Canada, 2022). It is one of the success stories of the labor-based complementary pathway.

EMPP utilizes TBB's Talent Catalog platform as part of its project. The TBB is deeply involved in the operation of the EMPP, and other actors are involved in addition to the TBB. The Government of Canada is responsible for running the EMPP, and the Government of Canada is establishing labor-based complementary pathways as an enduring institution in Canada's immigration policy. Although the number of skilled refugees entering Canada through the EMPP is still small, the concept of a labor-based complementary pathway model has proven feasible in Canada (Varjonen et al., 2021: 45).

2-2) Operation

Applicants applying for migration of skilled refugees can use the existing economic immigration programs as follows: Provincial Nominee Program (PNP), Atlantic Immigration Program (AIP), Rural and Northern Immigration Pilot (RNIP). British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Northwest Territories, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, and Yukon have agreed to participate in the Provincial Nominee Program (PNP) (Government of Canada, 2022c)

Applicants apply for permanent residence in Canada for themselves and their family members, but there are rare cases where temporary work permits are more suitable for the applicant. However, the only permanent residence is officially considered part of the Economic Mobility Pathways Project (EMPP) (Varjonen et al., 2021: 46).

In 2018, the EMPP was launched as the first phase of a pilot project, which tested skilled refugees' ability to access Canada's economic immigration programmes, as well as feasibility study that examines the barriers and problems that skilled refugee faced. The goal of the pilot project was to identify about 10 to 15 skilled refugees and facilitate their entry into Canada through the existing economic immigration programmes. The program has been called the Economic Mobility Pathways Pilot. The initial first phase of the pilot, which started in 2018, is already over (Varjonen et al., 2021: 45). The first phase of the pilot confirmed that skilled refugees qualify for permanent residence with assistance through Canada's economic immigration programs. (Government of Canada, 2023).

The second phase of a pilot project began on 3 December 2021 and targeted up to 500 skilled refugees and their families (Varjonen et al., 2021: 45; Government of Canada, 2023).

Non-government organizations (NGOs) designated by the Government of Canada are as follows. Talent Beyond Boundaries (TBB), RefugePoint, TalentLift, Jumpstart Refugee Talent, Hebrew Immigrant Aid Society, FOCUS Humanitarian Assistance, and International Rescue Committee (Government of Canada, 2022b). Designated non-governmental organizations support the EMPP by: i) identifying skilled refugees abroad and helping them to access in-demand jobs, ii) by working with the region and states participating in EMPP, to connect skilled refugees with Canadian employers interested in hiring them, iii) assist skilled refugees and employers with immigration and arrival in Canada (Government of Canada, 2022b). In particular, he Government of Canada has authorized non-government partners of EMPP to assess whether candidates meet the definition of a refugee before skilled refugees apply for EMPP (Government of Canada, 2022b).

(3) Eligibility for Applying

Applicants eligible to apply for the EMPP must have one of the following: (1) a person with refugee status as determined by UNHCR or a refugee-hosting state, (2) a registered asylum seeker abroad, if refugee status has not yet been determined, (3) those with a Person of Concern letter issued by UNHCR, specifically for the Economic Migration Pathway Project (EMPP). In addition, applicants must reside outside of Canada at the time of application, and must not have a reasonable prospect of a durable solution outside of Canada within a reasonable period of time (Varjonen et al., 2021). : 47-48).

(4) Recruitment Process

Employers can use the Economic Mobility Pathways Pilot (EMPP) to hire skilled refugees for full-time jobs in Canada by following the steps below.

The first step is to connect with EMPP's partner non-governmental organizations (NGOs) for skilled refugees to receive support for the employment of skilled refugees through EMPP. The Non-governmental organizations help to find and employ skilled refugees abroad, and assist employers in selecting candidates to settle in Canada (Government of Canada, 2022d).

The second step is to find eligible candidates. EMPP's partner non-governmental organizations (NGOs) can help as below. i) identify skilled refugee candidates who match up with job openings, ii) review resumes. iii) verification through interviews. If a candidate is found through this second step, the job can be offered (Government of Canada, 2022d).

The third step is to find an economic immigration program suitable for the skilled refugee. The government of Canada has recognized the eligibility of skilled refugee candidates to apply for an economic immigration program. With the help of EMPP's partner non-governmental organizations (NGOs), skilled refugee candidates and their employers decide which economic immigration program to apply for (Government of Canada, 2022d). The economic immigration programs are the Provincial Nominee Program (PNP), the Atlantic Immigration Program

(AIP), and the Rural and Northern Immigration Pilot (RNIP).

The fourth step is to assist the skilled refugee candidate to fill out an application. There are two applications that candidates must complete as below. i) an application for one of the economic immigration programs, ii) an application for the EMPP. Employers may be required to fill out forms or provide information to assist skilled refugees in completing their applications.

(5) Settlement Assistance: Settlement Services, Immigration Loans Program

Refugees who immigrate to Canada through the EMPP are eligible for settlement services available to all permanent residents to Canada. Refugees enter the country as economic immigrants though, the following special backgrounds that only exist for refugees must be considered. There are unique situations where refugees are admitted to Canada, having little or no support networks, health problems, including mental health, and no savings to support themselves or their families (Government of Canada, 2022a).

The types of support that employers must provide are as follows, when skilled refugees arrive in Canada. The Provincial Nominee Program requires temporary housing for new settlers. The Rural and Northern Immigration Pilot should support new settlers and their families to settle and integrate into the community. The Atlantic Immigration Program should work with settlement service providers to help new settlers access settlement services (Government of Canada, 2022a).

Before arriving in Canada, skilled refugees are connected with regional settlement services providers where they will reside. Settlement services providers can provide as follows: This includes helping to learn English or French, providing information about life in Canada, connecting skilled refugees to new communities in the place of residence, and helping family members write resumes. and support them to find jobs (Government of Canada, 2022a).

The Immigration Loans Program (ILP) is provided to refugees selected for resettlement to Canada in order to access fund, which is otherwise unavailable. A loan applicant is a Convention refugee or person in need of protection. Thus, loans

may be granted to skilled workers who are also refugees. Additionally, Canadian citizens and permanent residents can apply for loans on behalf of skilled refugees (Government of Canada, 2016).

Loans are used to cover transportation loan for moving to Canada, assistance loan related to resettlement due to labor migration, and permanent residence fee. Specifically, the purpose of an assistance loan is to provide financial assistance to eligible applicants in Canada to meet basic needs for initial resettlement, labor market access needs to cover costs (Government of Canada, 2016). Assistance loans should only be provided as a last resort. Relocated skilled refugees are generally not in a position to seek bank loans (Government of Canada, 2021).

The assistance loan may be approved on a one-time basis to allow skilled refugees to settle in Canada, when evidence of need is demonstrated. The assistance loan can be largely divided into two types as follows (Government of Canada, 2021).

First, the cost of basic needs for initial resettlement. That can be used to support rent and utilities (gas, power, water, telephone), food, clothing, household items (beds, window coverings, tables, chairs, kitchen utensils, pots, pans, brooms, mops, bed linens, etc.).

Second, labor market access needs. It is understood that employment may become possible if financial barriers to employment are completely or partially removed. The loan can be used to support the following expenses. i) items necessary for employment, such as tools, hard hats, and safety boots, ii) taking an examination for a license required for employment, iii) short-term (temporarily up to one month) child care for parents or single parents to receive a confirmed offer of employment and then to accept the offer of employment. However, the loan cannot be used to support the following expenses. i) training (courses on how to use computer programs such as Microsoft Word and Excel) necessary to increase the person's marketability, ii) short-term child care required for parents to attend IRCC-funded or provincially funded language classes.

The loan recipient shall repay the loan in full in consecutive monthly installments

according to the repayment schedule set forth below. Monthly installments to be repaid are calculated according to the amount borrowed. The loan recipient must start repayment after 12 months from the issuance of the loan and, depending on the amount borrowed, must repay after the loan repayment date as follows: Loans of $1,200 or less are repaid within 36 months, loans between $1,200 and $2,400 are repaid within 48 months, loans between $2,400 and $3,600 are repaid within 60 months, loans between $3,600 and $4,800 are repaid within 72 months, loans over $4,800 are repaid within 96 months (Government of Canada, 2019).

Ⅲ. Ways to Introduce Labor-based Complementary Pathways to Korea

1. Approach Method

It is relatively recent that a formal distinction between refugees and migrants has been made (Long, 2015: 4). Labor mobility of refugees is a tested tool for refugee protection. Looking at the history of refugee protection, we can see that from the 1920s to the 1950s, refugee situations were resolved primarily by securing access for refugees to the existing labor migration channels (UNHCR et al., 2012: section 6). In addition, the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees provides refugees who already exist in the territory of a Contracting State with rights to access the labor market equivalent to those afforded to other aliens. The article 17 of the Convention is that “The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the most favorable treatment accorded to nationals of a foreign country in the same circumstances, as regards the right to engage in wage-earning employment”.

There are, in principle, three broad policy approaches to the use of labor immigration pathways for refugees: First, it aims to help refugees to gain access to the existing labor immigration programs without policy adjustments for

'refugee-workers'. Second, it is to create incentives for employers to recruit refugee-workers within the broad scope of existing labor immigration policies. Third, it is to establish new labor immigration programs only for refugee-workers (Ruhs, 2019: 24).

2. Definition of Skill

When considering the work of skilled refugees, the definition of skill must be taken into account. Although there is no internationally agreed standard on what types constitute skills, the approach to defining skills for skilled immigration policies is as follows (Boucher, 2019: 4).

First, it is a method of defining skills according to the level of education acquired. Educational attainment is a proxy variable for the component of human capital obtained in school (Barro et al., 2001: 542). Those who have attained post-secondary or higher education are classified as skilled. For example, Docquier et al. (2009: 304) distinguish skills according to three levels of education. Low-skilled foreigners are those with less than high school education, those with only primary education, or those who have not attended school. Medium-skilled foreigners are those who have completed upper-secondary education. Highly skilled foreigners are those who have received post-secondary education after high school (Docquier et al., 2009: 304). However, the definition of skills according to education level has a disadvantage in that it does not consider differences in the quality of education between countries and does not consider the experience an individual has gained after receiving formal education (Barro et al., 2001: 554).

Second, it is an occupationally based definition of skill. The top three categories of the International Standard Classification of Occupations (ISCO-08) are (1) managers, (2) professionals, and (3) technicians and associate professionals. These are defined as highly skilled (Boucher, 2019: 4; Czaika et al., 2017: 609; ILO, 2012: 87-218).

When the above two methods of defining skilled immigration policy are

considered complementary to each other, the human capital used by companies in terms of education, experience, and skills has a positive effect on the productivity of companies (Backman, 2013: 558). Schooling is not the only factor that determines the skills of workers as part of human capital. Skills should be defined in terms of both schooling and labor market experience (Borjas, 2003: 1339). The measurement of human capital owned by individuals is comprehensively measured through education level, skills, experience, and individual productivity levels (Prasetyo et al., 2020: 2576). In particular, the human capital approach to technology makes the following assumptions about the relationship between skill and productivity. Skills acquired through schooling and workplace training translate into greater productivity and higher wages (Boucher, 2019: 5-6).

In this regard, foreign workers (E9, H2) who entered Korea under the current Employment Permit System have a relatively low level of education (usually high school or lower than middle school), and have very low English proficiency. The foreign workers (E9, H2) have lack of professional experience in the industry prior to entering Korea. There are limitations and difficulties in converting the current employment permit system into skilled immigration policies.

3. Plans to introduce labor mobility of Skilled Refugee in Korea

1) Linking Education-Internship-Employment through engineering degree

Post-secondary education after high school needs to be actively reviewed as a source of entry for skilled refugees.

First, Joint & Dual of Education, Internship and Labor Mobility for Refugee.

A college with a two-year bachelor's degree program will be able to operate an international student program which reflects the demand for skills in the region and a paid internship course, and then the refugee will obtain an E7 visa that allows them to work in relevant industries immediately after graduating from the college. And it is to be directly linked to employment in the field of technology. To

this end, it is necessary to connect engineering degrees with industrial manpower supply and demand schemes in the region. For example, refugees will be allowed to enter automotive engineering or shipbuilding engineering departments at colleges with scholarships, and paid internships will be offered until the end of degree programs, leading to employment in those engineering industry upon graduation.

Second, Joint & Dual of High-tech Education, Internship and Labor Mobility for Refugee.

Refugees will need to be allowed to enter post-secondary education like department of Semiconductor Engineering or Artificial Intelligence (AI) through a four-year bachelor's degree or a five-year bachelor's/master's combined program, and paid internships will be offered to refugees. In addition, a new approach is required to enable refugees to obtain an E7 visa upon graduation and grow into experts in their major. For example, refugee students will be allowed to enter the 4-year undergraduate course of Semiconductor Engineering or Artificial Intelligence (AI) with scholarship, will be provided with a paid internship during their studies, and then will obtain an E7 visa that allows them to work in the relevant advanced technology industry upon graduation.

It is necessary to establish a cooperative system with the Korean government that allows 2-year or 4-year universities to participate in and provide information in developing courses for fostering skilled refugees and foreign students. For example, in the United States, there is a cooperative system in the form of 'The Presidents' Alliance on Higher Education and Immigration', in which the presidents of 576 universities are now participating.

2) Employment and Residency of skilled refugees in depopulated areas

The regional-specialized visa program, which has been implemented on a pilot basis since October 2022, allows foreigners with a recommendation from the head of a regional government to be granted long-term residence status on the

condition that they will live and work in the depopulated area for at least five years. This program needs to be expanded to include a wider range of foreigners to ensure that foreigners with high skills are able to work in depopulated areas.

In this case, skilled refugees need to be considered in Korea, as is the case with the Provincial Nominee Program (PNP) in Canada's depopulated regions. Providing opportunities to live and work in depopulated areas for skilled refugees with a higher level of education and proficiency in English will also ensure that refugee protection is fulfilled, while ensuring access to talented refugees.

However, the Korean language proficiency and income requirements are difficult for skilled refugees to meet in a short period of time for entry into Korea due to their circumstances. Korean language proficiency will need to be substituted with English language proficiency, but it is necessary to provide settlement services that allow skilled refugees to acquire Korean language proficiency for a certain period of time after entering Korea. Furthermore, if Immigration Loans Programs are provided to help skilled refugees with their initial settlement and access to the labor market once they arrive in Korea, it could pave the way for highly educated and skilled refugees to provide economic contribution to depopulated areas of Korea.

Ⅳ. Conclusion

This article focuses on the labor mobility of skilled refugees and explores its applicability to South Korea. Refugees and their complementary pathways, especially labor mobility, are a very new and unfamiliar topic for Korean society and government. Furthermore, the topic of refugee issues in Korean academia and media tends to focus primarily on RSD (Refugee Status Determination, such as refugee status applications and review processing). I would like to hope that Korean society and the government will take an interest in the labor mobility of skilled refugees living abroad with higher educational level and skills, and that

there will be a shift toward a more positive view of refugees.

References

Backman, M. (2013). Human capital in firms and regions: Impact on firm productivity. Papers in Regional Science, Volume 93: 557-575.

Barro, R. J., & Lee, J. W. (2001). International Data on Educational Attainment: Updates and Implications. Oxford Economic Papers, Vol. 53, No. 3: 541-563.

Borjas, G. J. (2003). The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. The Quarterly Journal of Economics, Volume 118, Issue 4: 1335-1374.

Boucher, A. K. (2020). How 'skill'definition affects the diversity of skilled immigration policies. Journal of Ethnic and Migration Studies: 1-18.

Czaika, M., & Parsons, C. R. (2017). The Gravity of High-Skilled Migration Policies. Demography, 54:603-630.

Docquier, F., Lowell, B. L., Marfouk, A. (2009). A gendered assessment of highly skilled emigration. Population and Development review, 35(2): 297-321.

Government of Canada. (2016). Immigration Loans Program (ILP). https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program.html

Government of Canada. (2019). Payment and collection of immigration loans. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program/payment-collection.html

Government of Canada. (2021). Assistance loans. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program/procedures-assistance.html

Government of Canada. (2022). Economic Mobility Pathways Pilot. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot.html

Government of Canada. (2022a). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: How to support newcomer employees. 3. How to support newcomer employees. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire/support-newcomers.html

Government of Canada. (2022b). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: How to support newcomer employees. 1. How the pilot works. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire.html

Government of Canada. (2022c). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: Our partners. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire/partners.html

Government of Canada. (2022d). Hire through the Economic Mobility Pathways Pilot: How to support newcomer employees. 2. Find a candidate and program. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/hire/find-candidate-program.html

Government of Canada. (2023). Immigrate through the Economic Mobility Pathways Pilot: How the pilot works. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot/immigrate.html

ILO. (2012). International Standard Classification of Occupations - Structure and group definitions. ISCO-08, Volume 1.

Long, K. (2015). From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential. Migration Policy Institute: 1-25.

Prasetyo, P. E., & Kistanti, N. R. (2020). Human capital, institutional economics and entrepreneurship as a driver for quality & sustainable economic growth. Journal of Entrepreneurship and Sustainability Issues: 2575-2589.

Ruhs, M. (2019). Can Labor Immigration Work for Refugees?. Current history: 22-28.

Talent Beyond Boundaries. (2017). Mapping: Refugee Sklls and Employability.

Talent Beyond Boundaries. Our mission and vision. https://www.talentbeyondboundaries.org/mission-vision

UNHCR. & ILO. (2012). Labour Mobility for Refugees: Summary Conclusions. Workshop in Geneva, 11 - 12 September 2012.

UNHCR. (2002). Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration

UNHCR. (2007). Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action.

UNHCR. (2010). Discussion Paper on Protection Sensitive Migration as a Complementary Solution. 16th Annual Tripartite Consultations on Resettlement.

UNHCR. (2018). Global Compact on Refugees.

UNHCR. (2019). Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries - Key considerations.

UNHCR. (2019). The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways.

UNHCR. (2022). Launch of the Global Task Force on Refugee Labour Mobility. UNHCR Intranet.

UNHCR. (2022). The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways: Final Report.

Vankova, Z. (2022). Refugees as Migrant Workers after the Global Compacts? Can Labour Migration Serve as a Complementary Pathway for People in Need of Protection into Sweden and Germany?. Laws, 11(6): 1-25.

Varjonen, S., Kinnunen, A., Paavola, J. M., Ramadan, F., Raunio, M., Selm, J., & Vilhunen, T. (2021). Student, Worker or Refugee? How complementary pathways for people in need of international protection work in practice. Finnish Government, Prime Minister's Office, e Government ´s analysis, assessment and research activities: 1-126.

Wood, T. (2020). The role of 'complementary pathways' in refugee protection. Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention.

사례발표 “최근 난민유학생 프로그램 지원사례”

장세계(기쁨나눔재단 해외사업팀장)

저희 기쁨나눔재단은 2021년부터 한국에서 ‘교육을 통한 보충적 수용경로프로그램’을 시행하기 위해 법무부, UNHCR Korea와 협력하고 있습니다. 초기 프로그램 조율, 후보자 선정기준 설정, 참가자 지원 범위 결정 등의 긴 과정이 있었습니다.

교육을 통한 보충적 수용경로 프로그램의 경우 참가자는 아래 일정을 따르게 됩니다.

1. 한국어 1-2년 교육과정
   가. 서강대 KLEC 3급 또는 TOPIK 3급까지.
2. 서강대학교 학사 4년
3. 1년간의 학업, 취업 또는 재정착 준비.

프로그램이 진행되는 동안 다음 내용이 학업을 위해 지원됩니다.

- KLEC, 서강대학교 등록금
- 행정 비용: 비자, 입학금 등
- 주거비: 서강대학교 기숙사비
- CBI 형식의 생활비: 음식, 통신비, 의복 등
- Welcome 키트: 침구, 겨울 옷, 기본 세면도구 등
- 의료비: 치과 포함

2021년 중반부터 대상자 선정을 시작해 2022년 7월 2명의 참가자가 선정되었습니다. 지난 12월 20일 한국에 도착해 서강대 KLEC에서 한국어 교육과정을 시작했고 잘 적응하고 있으며 저희 기쁨나눔재단은 대상자들의 한국 적응, 학업 성취뿐만 아니라 well-being을 위해 노력하고 있습니다.

Since 2021 we, Gipumnanum, have been working closely with the Ministry of Justice and UNHCR Korea to implement Complementary Pathway Program through Education in Korea. It has been a lengthy process of setting up the initial program, the criteria for candidate selection, deciding the extent of support for the participants, etc.

For the Complementary Pathway Program through education the participants will follow below timeline.

1. 1-2 Years of Korean Language Course
   A. Up to Level 3 at Sogang KLEC or TOPIK level 3.
2. 4 Years of Bachelor's degree at Sogang University
3. 1 Year of further study, employment or resettlement preparation.

During the program following will be covered for their study.

- KLEC, Sogang University Tuition
- Any administrative costs; including visa, admission fee, etc.
- Accommodation expense at Sogang University dormitory.
- Living expense in a form of CBI; food, communication, clothing, etc.
- Welcome Kit; bedding, winter clothes, basic toiletries, etc.
- Medical expense; including dental.

We began searching for candidates starting in mid-2021 and in July 2022, two participants were selected among other applicants. On the 20th of December, they finally arrived in Korea. They began their Korean Language course and are excelling at it. We, GPNANUM, are helping the participants with integration, academic support and general well-being.

토 론 문

이기흠(법무부 난민정책과장)

토 론 문

경상북도의 외국인 정책 현황

김지훈(경상북도 외국인공동체과 외국인정책팀장)

1. 추진배경

경북의 인구수는 10('11~'21)년간 6만 4천 명(2.4%)의 인구가 감소하였고 매년 울릉군 인구에 해당하는 9천여 명의 청년들이 수도권으로 유출되고 있는 상황이다. 이로 인하여 기업의 인력난, 대학위기, 농촌 마비 등 3중고를 겪고 있다. 2021년 사업체노동력 조사에 따르면 경북 도내 전체산업에서 8,000개 이상의 빈 일자리가 있는 것으로 파악되고, 현재 40개인 대학이 20년 후에는 22개로 급감할 것으로 예상된다. 농촌의 현실은 더욱 심각하여 계절근로자가 없으면 농사를 포기해야 하는 상황에 처해 있다.

이러한 현상은 지방만의 문제만은 아닐 것이다. 수도권의 경우 높은 주거비, 높은 물가, 치열한 경쟁으로 전국 출산율(0.81)보다 낮은 0.63의 출산율을 기록하였고 청년 자살률도 전국평균(25%)보다 높은 30.7%를 나타내고 있다. 이 상태가 계속된다면 2070년 3,800만 명, 2700년이 되면 1,700만 명까지 대한민국의 인구가 감소한다는 통계도 있다. 결국 이러한 상황이 지속된다면 지방소멸을 넘어 대한민국 소멸로 이어질 것이 분명하다.

반면, 경북의 외국인 수(행안부 기준 / '11년~'21년)는 10년간 4만 7천 명이 증가한 것으로 나타난다. 2011년 6천 명이었던 유학생 수는 2020년 1만 명으로 2배 정도 증가하였다. 이러한 현상은 아시아 최상위권의 임금 수준과 글로벌 매력도가 상승한 결과일 것이다.

지방에서는 지금까지 출산장려와 청년유출 방지와 유입을 위하여 많은 예산을 투입하고 있지만 인구감소의 큰 흐름을 막지는 못하는 현실에서 최근에 이민정책에 대한 관심이 높아

지고 있다. 중앙 차원에서도 지역특화형 비자도입, 이민청 설립 논의 등 지방의 어려움을 해결하기 위한 지금까지는 없었던 새로운 시책들을 내놓고 있는 만큼 경북에서는 지금이 이민정책을 적극적으로 추진할 마지막 골든 타임으로 생각하고 외국인공동체과를 신설하는 등 발빠르게 움직이고 있다.

2. 경상북도 외국인정책

특히, 경북은 지난해 법무부에서 시행하는 「지역특화형 비자 시범사업」에 선정되면서 이민정책에 대한 관심이 더욱 커지고 있는 상황이다. 지난해 290명의 지역우수인재 쿼터를 부여받아 현재까지 외국인 유학생이나, 모범적인 외국인 근로자에 대하여 인구감소지역에 취업·거주할 경우 거주(F-2)비자를 발급해 주었다. 지역특화비자를 발급받은 외국인들은 안정적인 체류가 확보되어 만족한다는 의견이 많으며, 지역 기업에서도 한국어 능력 등 우수한 이재를 채용하게 되어 기업 운영에 숨통이 틔었다는 말을 현장에서 자주 듣고 있다. 현재 부여 받은 쿼터가 모두 소진되어 기업이나 유학생 및 외국인 근로자들로부터 쿼터 확대에 대한 문의가 많은 상황이다. 이와 더불어 기업-대학 간 연계를 통한 유학생 유치 방안, 경북형 초청장학생 등 지역특화형 비자와 연계하여 우수한 인재들을 영입할 수 있는 다양한 사업들을 구상 중이다.

이보다 더 중요한 것은 이들이 지역을 떠나지 않고 지속적으로 지역에 잘 정착할 수 있도록 지원하는 것이다. 우선 경북에서는 외국인에 대해서도 내국인과 동등한 기회와 복지를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 외국인공동체과가 속한 지방시대정책국에서는 청년 유입을 통한 인구증가를 위해「K-로컬 전성시대 7대 프로젝트」를 추진 중이다. 경북으로 들어와 정주하는 청년들에게는 교육-취업-주거-결혼-출산-보육-돌봄에 대하여 지원을 한다는 계획이다. 이러한 정책에 외국인도 소외되지 않도록 하는 것이 정착을 위한 첫 번째 목표이고, 그 외에도 외국인이기 때문에 불편한 언어문제를 해결하기 위한 전문 교육기관 설립, 법무부 사회통합, 조기정착 프로그램 확대 등을 통하여 해결해 나갈 계획이다.

또한, 외국인들에 대한 내국인의 인식도 이들이 정착하는데 중요한 요소이고 가장 어려운 부분이기도 할 것이다. 어렵지만 지속적인 홍보와 교육, 내·외국인이 함께 할 수 있는 다양한 프로그램들을 추진해 나갈 예정이다. 우선 올해는 세계인의 날을 맞이하여 경북 내에 거주하

는 외국인들과 내국인이 함께 모여 소통할 수 있는 세계인의 날 한마음 축제를 개최할 예정이며, 내외국인이 함께 이용하고 다양한 프로그램을 진행할 수 있도록 커뮤니티 시설 인프라와 운영 프로그램의 지원도 해 나갈 계획이다.

3. 경상북도 난민 정책

사실상 지금까지 지방의 외국인 정책은 결혼이주여성에 대한 지원 외에 미미한 수준이었다. 지난해 경상북도의 다문화가족 지원 예산은 70억 원(국도비) 넘는 예산을 편성하여 가족센터를 중심으로 다양한 사업들을 진행하였지만, 외국인 노동자, 유학생, 난민 등에 대한 예산은 미미한 수준이었다. 최근 외국인 근로자, 계절근로자, 유학생 등에 대한 관심이 높아지면서 올해 외국인주민을 위해 유치, 정착, 사회통합을 위한 예산 10억 원 정도를 편성한 상태이다. 난민관련 예산은 전무한 상황이다.

이제 외국인 전반에 대한 정책을 펼쳐야 한다는 생각도 지방에서는 걸음마 단계이고 우리가 그나마 자주 접하는 외국인 근로자나 유학생에 대해서 어떻게 유치하고 정착시킬 것인가에 대한 고민이 주를 이루는 상황이었다. 지난 2월 다행히 법무부에서 경북에 방문하여 재정착난민 제도를 설명해주셔서 조금이나마 난민에 대하여 알게 되었다. 막연히 난민은 불쌍한 사람들 정도로 생각하고 있었는데 이들 중에는 상당한 능력과 기술을 갖추고 지역발전에 도움이 될 수 있다는 생각이 들었다.

지방에서 난민 정책의 시작은 우선 난민에 대한 인식 개선이 우선되어야 할 것으로 생각한다. 기본적으로 지방의 외국인 수용성이 낮은 상태에서 이민정책에 대한 인식이 좋지 못한 것이 사실이며, 난민에 대하여 사실 잘 알지는 못하지만 난민이라는 단어에 대해서는 거부감이 있다고 생각한다. 이러한 인식을 불식시켜야 지방에도 이들이 정착할 수 있을 것으로 보인다.

수도권 외 지자체에서는 아직 난민업무에 대한 역량이 부족한 실정이므로 중앙차원에서 교육 등을 통하여 공무원들의 의식부터 제고하고 아울러 전국민 대상으로 난민에 대한 인식 개선 사업을 추진해 주었으면 한다. 지방에서는 이들이 지역에 잘 정착할 수 있도록 지원에 힘써 나가야 할 것이다.

4. 결론

중앙과 지방 모두 적극적 이민정책의 필요성에 대해서는 공감을 하고 있는 상황이다. 그러나 이민정책의 과도기인 만큼 세부적인 내용에 대해서는 아직 많은 조율이 필요한 시점인 것 같다. 지금 지역경제 활력 제고와 인력난 해소를 위한 외국인 유치와 안정적 체류 관리를 어떻게 균형있게 해나갈지, 어떻게 해야 이분들이 경북에 장기적으로 정착할지, 어떻게 해야 주민들과 갈등 없이 모범적 다문화 사회를 만들어갈지 외국인공동체과에 고민들이 쌓여만 가고 있는 상황인데, 오늘 난민에 대해서 또 한 가지 고민이 추가된 것 같다.

그러나, 경북에서는 대한민국이 세계에서 존경받을 수 있도록 우리가 선도적으로 모범적 다문사회를 만들어 가자는 의지가 확고한 만큼 중앙과 전문가분들의 조언을 통해 한발 한발 나가도록 하겠다.

토 론 문

유혜림(서울대 한국정치연구소)

최근 선진국에 대한 난민지원 분담 요구가 증가하고 있는 가운데 본 연구는 난민재정착 프로그램과 보충적 유입경로에 대한 다각적 검토라는 매우 시의적절한 주제를 다루고 있다. 보충적 경로는 난민이 수용국에서 자신의 잠재력을 발휘할 수 있는 기회를 제공함으로써 난민의 자립을 도모한다. 수용국 사회가 난민을 시혜의 대상이 아닌 파트너로 인식하도록 유도하여 난민의 성공적 정착과 적응을 이끌어 내기도 한다. 나아가 정부 중심의 난민 수용 경로를 사회적 행위자에게 개방함으로써 각 층위별 행위자의 전문성과 자원, 사회적 여건을 고려한 맞춤형 난민 수용 및 사회통합 프로그램을 제공할 수 있다.

본 연구의 강점 중 하나는 난민 유입경로에 연계된 행위자를 공급-소비 측면에서 구조화하였다는 점이다. 난민 보충적 유입 메커니즘의 각 단계, 즉 선별 – 수용 – 정착지원 – 사회통합 프로그램에서 공급자를 정부와 민간, 소비자를 지역사회와 난민으로 구분하여 난민 유입부터 사회통합까지의 전단계를 아우르는 다층적 플랫폼을 제시하였다. 다층적 플롯폼은 보충적 유입경로에 연계된 층위별 행위자 유형, 보유자원, 기대역할 등을 조망함으로써 포괄적 난민유입 및 사회통합 프로그램의 청사진을 제공한다.

또 다른 강점은 해외 사례와 민간 공급자의 인터뷰를 꼼꼼히 검토하여 한국의 보충적 유입경로 프로그램 발전에 필요한 실질적 조언을 제공한다는 점이다. 보충적 유입의 이상적 모델로 꼽히는 캐나다의 시민사회 기반 프로그램, 반이민정서가 비교적 높은 호주의 민간후원 프로그램, 영국, 프랑스, 일본의 교육 프로그램을 비교분석하여 프로그램별 특성과 한국 모델에의 적용 가능성을 제시하였다. 또한 현장의 목소리를 취합하여 보충적 유입경로 프로그램 구성 시 고려해야 할 실질적 조언을 다각도로 제공하고 있다.

다음 제언이 본 연구가 지닌 정책적 함의가 더욱 풍성해지는 데 도움이 되길 바란다. 첫째, 이미 연구에서 자유시장 논리의 위험성을 경고한 것에서 알 수 있듯이 보충적 유입경로 논의가 난민에 대한 능력주의적 시각을 강화하지 않도록 세심한 정책 마련이 필요하다고 생각된다. 열악한 환경에 처한 역량있는 난민이 자신의 노동력, 고등교육수학능력을 통해 자립

할 수 있는 기회를 제공받는 것은 고무적이지만, 주로 저개발국에 수용된 대다수 난민은 보충적 경로에 적합한 역량을 개발할 여건에 있지 않다. 난민의 보유 역량이 보충적유입 기회의 격차로 이어진다면 저개발국 난민사회의 분열을 조장할 수 있다. 나아가 반이민정서가 높은 한국사회에 난민은 국익에 도움이 될 때만 수용가능한 존재로 인식되어 보충적 유입 프로그램이 진정한 의미의 난민 지원 및 보호로 발전하지 않을 수 있다.

둘째, 플랫폼 각 층위의 행위자는 한국사회를 대상으로 하는 난민 인식개선 프로그램을 꼼꼼히 마련할 필요가 있다고 생각된다. 보충적 유입경로는 난민과 국익의 상관관계를 강조하여 난민에 대한 수용성을 높일 수는 있다. 하지만 경제적 논리로 접근하기 때문에 해당 난민이 건강 문제 등으로 기대되는 역량을 발휘할 수 없거나 한국사회가 정서적으로 허용하지 않는 행위를 할 경우에는 강도 높은 비난이 가해질 우려가 있다. 장기적 관점에서 보충적 유입 프로그램이 사회통합 단계까지 성공적으로 이르기 위해서는 한국의 반이민정서, 반이슬람정서, 인종차별을 해소하기 위한 인식개선 프로그램이 수반되어야 한다. 정부나 시민단체 외에도 기업, 학교 등 보다 구조화된 동원이 가능한 기관의 적극적 참여가 요구된다.

셋째, 유입된 난민의 통합적 인권 보호에 대한 세심한 고려가 필요하다고 생각된다. 보충적 경로로 유입된 난민의 가족재결합 허용, 유학생의 졸업 후 지위, 건강 등의 이유로 근무가 불가능한 노동자의 지위 등 다양한 측면을 고려해야 한다.

라운드 토론

난민학술네트워크 구성의 필요성 및 방향

/

좌 장: **조영희**(이민정책연구원 연구교육실장)

토 론: **박수진**(서울대 아시아연구소장)
송영훈(강원대 난민연구센터장)
조원빈(성균관대 좋은민주주의연구센터장)
전제성(전북대 동남아연구소장)
최윤철(건국대 이주·사회통합연구소장)
김치완(제주대 탐라문화연구원장)



라운드 토론

박수진(서울대 아시아연구소장)

라운드 토론

송영훈(강원대 난민연구센터장)

라운드 토론

조원빈(성균관대 좋은민주주의연구센터장)

라운드 토론

전제성(전북대 동남아연구소장)

라운드 토론

최윤철(건국대 이주·사회통합연구소장)

라운드 토론

김치완(제주대 탐라문화연구원장)