



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

교육학박사학위논문

재정착 난민 정책의 발전적 모델 연구:
자립과 통합 이론의 조화를 중심으로

A Study on the Developmental Model of Resettlement
Refugee Policy: Focusing on the Balance of the Theory
of Self-reliance and Integration



2020년 2월

인하대학교 대학원

다문화학과(다문화교육전공)

정금심



교육학박사학위논문

재정착 난민 정책의 발전적 모델 연구:
자립과 통합 이론의 조화를 중심으로

A Study on the Developmental Model of Resettlement
Refugee Policy: Focusing on the Balance of the Theory
of Self-reliance and Integration



2020년 2월

지도교수 정 상 우

이 논문을 박사학위 논문으로 제출함.



이 논문을 정금심의 박사학위논문으로 인정함.

2020년 2월

주심 이진영 

부심 정상우 

위원 과기섭 

위원 최원철 

위원 장복희 



국문 초록

인하대학교 대학원
다문화학과 다문화교육전공
정금심

이 연구의 목적은 제2차 세계대전 이후 난민 발생이 사상 최고치를 갱신하고 있는 시점에서 재정착 난민 정책을 비교·연구함으로써 국제사회의 연대와 책임을 공유하고 인도주의적 관점에서 난민 보호를 실천하고 난민 문제 해결에 기여하는 것이다. 특히, 자립과 통합의 조화를 원리로 하고 교육을 기반으로하여 궁극적으로 재정착 난민의 정착을 최종 목표로 하는 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제안하는 것이다.

국제사회에서 난민을 보호하고 난민 문제를 해결하는 방안으로 자발적 귀환, 현지 통합 그리고, 재정착 등이 제시되고 있다. 그러나 자발적 귀환은 박해의 모든 상황이 해결되어 스스로 귀국을 희망하는 것으로 난민 문제 해결의 가장 이상적인 방안이나 즉각적인 효과를 거두기는 어렵고, 현지 통합은 사실상 일시적으로 머물 장소를 제공하거나 생계유지에 필요한 최소한의 지원밖에 제공되지 않아 영구적으로 거주하여 기본적 권리를 보장받기에는 법적·제도적 한계를 가지고 있다. 이에 비하여 재정착은 국가마다 수용절차 및 정착지원에 따른 비용 발생, 정착단계에서 난민에 대한 복지 수준 및 보호의 범위, 지원의 한계 등 논란이 제기되고 있지만, 국제적 연대권을 기반으로 대량 난민 발생 문제를 즉각적으로 해결하고, 인도적 측면에서 난민 보호를 실천하는 가장 현실적인 대안으로 주목받고 있다. 전 세계적으로 재정착 수요는 140만 명 이상임에도 불구하고, 제3국으로 재정착 되는 비율은 5% 미만으로서 난민들은 열악한 환경에 지속적으로 노출되고 있고, 장기적인 박해 상황은 가중되면서 재정착을 통한 난민 문제 해결이 절실히 요구되고 있다. 재정착 난민 정책은 전쟁과 냉전의 역사적 맥락에서 진화하면서 제도 운영의 유연성, 선발 과정의 안정성, 절차 진행의 공

정성, 정책 추진의 보충성을 가지게 되면서 난민 보호의 강력한 메커니즘으로 활용되고 있기 때문에 유엔난민기구(UNHCR)에서는 기존의 재정착 수용국 이외에도 재정착 수용국을 확대하기 위한 노력과 수용국에 재정착관련 기술적인 지원을 하고 있다. 특히, 국제사회에서도 난민 문제 해결을 위해 이민정책적 측면에서 재정착을 활용한 다각적인 정책방안을 추진하고 있다.

이에 따라 이 연구에서는 미국, 캐나다, 일본, 한국을 중심으로 재정착 난민의 현황과 프로그램 등에 대해 조사하고 비교·분석하였다. 미국의 경우 동화적 통합모델로서 자립을 통한 미국 시민화를 추구하고 있고, 경제적 자립에 대한 부작용을 해소하기 위해 언어 교육 지원, 트라우마 치료 등을 통해 난민의 정착을 지원하고 있다. 캐나다의 경우 다문화주의 통합모델로서 국민과 난민 모두 쌍방향 수용을 요구하고 있고, 맞춤형 언어 교육과 정착 코디네이터의 활동을 강조하고 있다. 재정착 난민이 새로운 사회에서 생계를 유지하면서 본인의 삶을 재건하기 위해서는 경제적 자립은 필수라는 점은 누구도 부인할 수 없다. 다만, 난민의 특수성과 캠프 등에서 장기간 박해의 노출, 공교육의 접근의 제한, 낮은 문해율 등은 새로운 사회에서 부적응이 발생할 수 있는 개연성이 높으므로 경제적 자립을 기반으로 정신적, 심리적 건강이 이루어질 수 있도록 미국과 캐나다와 같이 문화, 사회, 종교를 고려한 트라우마 치료를 지원하거나 트라우마 관리센터를 운영하는 점은 주목할만하다. 일본의 경우 2010년 아시아 최초 제3국 정주 난민 수용사업을 파일럿 프로그램(Pilot Program)으로 시작하여 2015년 정규화 전환에 성공하였고, 제3국 정주 난민 수용사업의 지속 추진을 위한 중장기적 계획 수립, 전문가 등의 평가를 거쳐 재정착 난민 정책을 점진적으로 발전시키고 있는 점은 주목할만하다.

한국의 경우는 2013년 7월 시행된 「난민법」에 재정착 난민 수용의 근거와 국내 정착허가의 요건과 절차 등 구체적인 사항을 규정하였다. 2015년 제16회 외국인정책위원회에서 심의를 거쳐 2015-2017년 3년간 제1차 재정착 시범사업을 실시하여 태국 캠프 거주 난민을 수용하여 입국한 86명은 인천시에 정착하였고, 이후 시범사업을 연장하여 2018년-2019년 2년간 제2차 재정착 시범사업을 실시하여 2018년에 입국한 26명 말레이시아 도시 거주 난민은 김포시에 정착하였다. 2019년 9월에 입국한 17명 말레이시아 도시 거주 난민과 2019년 12월에

입국한 20명은 현재 출입국지원센터에서 초기적응 교육을 받고 있다. 이로써 2019년 12월말로서 한국에서 실시한 재정착 시범사업은 최종 종료하게 된다. 재정착 시범사업을 계기로 재정착 난민 정책을 추진할 때 통합적 측면에서 복지적 혜택과 일회성의 지원을 제공하는 것만으로는 재정착 난민의 정착의 근본 문제를 해결할 수 없고, 재정착 난민이 교육을 통해 스스로 삶을 선택하고 결정하는 자립의 역량이 강화될 때 재정착한 국가에서 통합이 촉진된다는 점을 확인하였다. UNHCR과 난민지원단체, 학계에서는 한국의 情의 문화와 역동적인 민족적 특성이 멘토링으로 승화되어 맞춤형 정착지원이 가능하게 되었고, 기초 생계지원, 의료지원 등의 복지서비스와 연계와 초기 단계의 출입국지원센터에서 적응 교육 지원 등이 짧은 기간 준비에도 불구하고 지역사회로 자연스럽게 정착하여 안정적인 정착을 이루어냈다는 평가를 한 바 있다.

이에 따라 연구자는 정착의 핵심 원리인 자립과 통합을 이론적으로 재정립하여 재정착 난민의 성공적 정착을 위한 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제안하고자 한다. ‘자립’(Self-reliance)이란 근본적으로 스스로 살아갈 수는 힘이며, 문제를 해결할 수 있는 능력이며, ‘통합’(Integration)이란 상호·동적이며 다면적으로 진행되는 과정이다. 통합은 일방의 노력만이 아닌 쌍방향 소통을 전제로 문화적 다양성을 인정하고 난민을 수용하는 인식이 바탕이 되어야 한다. 난민은 그 사회의 법과 규범을 지키면서 자국의 문화 정체성과 언어를 잃지 않고 주류 사회에 문화를 받아들이는 것이다.

연구자는 ‘통합’은 목표가 아니라 과정의 흐름이며 영향을 미치는 존재로 인식하고 최상위 단계에 ‘정착’을 목표로 삼았다. 정착의 핵심원리로서 자립과 통합의 조화이론을 기반으로 하여 자립과 통합의 세부 목표를 달성하기 위해 상호영향 및 유기적 관계를 맺으며 조화롭게 작동한다. 정착의 기반이 되고 ‘자립’과 ‘통합’을 촉진하는 또 다른 원리는 ‘교육’이며, 정착 지원 및 교육 전문가가 정착을 효율적으로 지원할 때 재정착 난민이 성공적으로 정착에 이르게 된다는 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제시하였다. 자립 기반 정책의 주요 내용은 첫째, 경제적 자립 강화를 위한 인턴십 제도 도입, 다양한 창업교육 및 PPR 활용한 창업지원, 둘째, 신체적 자립 강화를 위한 축구, 야구 등 스포츠 활동 장려 및 의료기록의 연계·활용, 셋째, 심리적 자립 강화를 위한 트라우마 관리센터 운

영, 넷째, 사회적 자립 강화를 위한 국민과 난민간 상생 프로그램 운영이다. 통합 기반 정책의 주요 내용은 첫째 지역사회 연계 및 동족사회 결속 프로그램 운영, 둘째, 멘토링 활성화, 셋째, 지역사회 참여 확대, 넷째, 영주권 취득 및 귀화로의 접근성 확대이다.

마지막으로 정책 활성화를 위한 기반이자 자립과 통합을 촉진하는 또 다른 원리로서 교육을 연구하였다. 구체적인 방안으로서 첫째 재정착 난민의 생애 주기적 관점(‘입국 前 단계’-‘입국 後 초기적응 단계’-‘지역사회 정착 및 정착 단계’)에서 맞춤형 교육을 실시하고, 출입국지원센터에서 체험형 교육을 통한 교육의 내실화 및 학령기 아동에 대한 고등교육과 전문교육 접근성을 향상할 수 있는 정책적 보완책(Affirmative Action)을 마련하여야 한다. 둘째, 정착지원에 참여하는 자원봉사나 정착 코디네이터를 양성하고 훈련하는 프로그램을 마련하여 재정착 난민이 지역사회 정착에 필요한 지원과 조치를 효율적으로 제공하도록 하여야 한다. 셋째, 국민이 난민을 환영하고 문화적 다양성을 인정하고 상호문화와 상호교육을 발전시킬 수 있도록 시민 대상의 교육 및 홍보를 강화하여 국민 인식개선에 노력하여야 한다. 넷째, 부처별 산재된 다문화전문가를 통합하고 다문화전문가를 실질적으로 활용할 수 있는 인프라를 확충하여 ‘국민, 정부 및 지자체 담당자 그리고, 재정착 난민’에게 필요한 교육이 적절하고 체계적으로 제공될 수 있도록 시스템 개선이 이루어져야 한다.

난민을 재정착시키는 것은 난민 전체에 대한 보호의 축소가 아닌 보호의 강화이어야 한다. 초기 단계의 지원과 조치로 인하여 사회적 비용이 수반될 수 있지만, 장기적인 측면에서 생계를 유지할 수 있는 능력을 갖출 수 있도록 교육과 노동권을 보장하고, 자율과 책임을 기반으로 본인의 삶을 선택할 수 있는 기회를 제공한다면 수용국의 부담을 경감시키고 국가 발전의 원동력이 될 것이다.

2019년은 재정착 시범사업이 종료되고 2020년부터 정규사업으로 전환하여 지속적으로 추진할지 여부를 결정할 중요한 시점이다. 주요 국가의 선진사례를 벤치마킹하고 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 활용하여 재정착 난민 정책의 지속 추진의 당위성과 추진동력을 확보하고 난민 보호와 난민 문제 해결에 있어 국제사회에서 책임있는 역할을 수행하여야 할 것이다.

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구 필요성 및 목적	1
제2절 연구 범위 및 주요 내용	10
제3절 연구 방법	15
제2장 재정착 난민 정책의 이론적 배경	19
제1절 난민 및 재정착 난민의 의의	19
1. 난민의 의의	19
1) 난민협약 및 난민법에서 난민의 개념	19
2) 난민 인정 요건(적극적 사유)	21
3) 난민 배제 요건(소극적 사유)	26
2. 재정착 난민의 의의	29
1) 유엔난민기구 및 난민법에서 재정착 난민의 개념	29
2) 재정착 난민의 요건	31
제2절 난민 및 재정착 난민의 현황	34
1. 난민의 현황	34
1) 국적별 난민 발생 현황	35
2) 국가별 난민 수용 현황	37
3) 주요 국가별 난민 신청 현황	38
2. 재정착 난민의 현황	40
1) 재정착 난민의 역사	40

2) 재정착 난민의 국제적 동향	42
3) 한국의 재정착 난민 현황	45
제3절 재정착 난민 정책의 특수성	56
1. 연대성: 국가별 여건에 맞는 재정착 난민 프로그램 운영	56
1) 국제사회 연대 및 분담 공유	56
2) 장기적 난민 문제 해결의 현실적 전략	58
2. 안전성: 협약상 난민의 선발 및 보호의 메커니즘	59
1) 사전 스크리닝	59
2) 인권 보호 기반 인간 개발 정책	60
3. 보충성: 이민 정책적 측면 고려 대안적 방식 수용	61
1) 유학생으로 난민 수용	61
2) 가족 재결합으로 난민 수용	62
3) 노동 인력으로 난민 수용	62
4) 민간 스폰서십을 통한 난민 수용	64
제4절 재정착 난민 정책의 목표 설정: 자립과 통합	65
제3장 주요 국가의 재정착 난민 정책	70
제1절 미국	71
1. 재정착 난민 정책	71
2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램	74
1) 수용 단계	74
2) 입국 前 단계	76
3) 입국 後 단계	76

3. 재정착 난민의 정착	79
1) 자립	80
2) 통합	91
4. 평가	95
제2절 캐나다	97
1. 재정착 난민 정책	97
2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램	99
1) 수용 단계	99
2) 입국 前 단계	101
3) 입국 後 단계	102
3. 재정착 난민의 정착	106
1) 자립	107
2) 통합	111
4. 평가	114
제3절 일본	116
1. 재정착 난민 정책	116
2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램(제3국 정주난민 수용사업)	120
1) 수용 단계	120
2) 입국 前 단계	121
3) 입국 後 단계	122
3. 재정착 난민의 정착	127
1) 자립	127
2) 통합	130
4. 평가	132

제4절 한국	134
1. 재정착 난민 정책	134
2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램(재정착 시범사업)	139
1) 수용 단계	139
2) 입국 前 단계	140
3) 입국 後 단계	141
3. 재정착 난민의 정착	144
1) 자립	145
2) 통합	152
4. 평가	155
제5절 분석 및 평가	159
1. 비교·분석	159
2. 종합 평가	163
제4장 재정착 난민 정책의 발전적 모델 구상	165
제1절 모델의 기초	165
1. 기존 이론에 대한 논의	167
1) 문화 적응 이론	167
2) 캐나다의 정착 이론	170
3) Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework	172
4) MIPEX	175
5) 북한이탈주민의 정착 모델	176
2. 정착의 핵심원리: 자립과 통합의 조화 이론	181

1) 원리 및 목표 설정	181
2) 자립의 원리	183
3) 통합의 원리	189
4) 소결	202
3. 발전적 모델의 실행	203
제2절 자립 기반 정책	207
1. 추진 방향	207
2. 주요 정책 내용	208
1) 취업 및 창업지원을 통한 경제적 자립 강화	208
2) 스포츠 활동 장려 및 의료기록 관리·연계	212
3) 트라우마 관리센터 운영	213
4) 국민과 난민 간 상생 프로그램 운영	214
제3절 통합 기반 정책	215
1. 추진 방향	215
2. 주요 정책 내용	216
1) 지역사회 연계 및 동족 결속 프로그램 운영	216
2) 멘토링 등 활성화	217
3) 지역사회 참여 확대	218
4) 영주권 취득 및 귀화로의 접근성 확대	219
제4절 정책 활성화 기반으로 교육	221
1. 추진 방향	221
2. 주요 정책 내용	223
1) 재정착 난민에 대한 생애주기적 관점 맞춤형 교육	224

2) 정착지원 전문가 양성 및 훈련프로그램 마련	228
3) 시민 대상 교육 및 홍보 강화	231
4) 교육 시스템 개선	234
제5장 결론	238
참고문헌	244
ABSTRACT	259



〈표 목차〉

〈표 1〉 지역별 난민 분포 현황(2018.6.30.)	35
〈표 2〉 국적별 난민 발생 현황(2018.1.-2018.6.)	37
〈표 3〉 국가별 난민 수용 현황(2018.1.-2018.6.)	38
〈표 4〉 주요 국가별 난민 신청 현황(2018년 초)	39
〈표 5〉 2014년-2018년 재정착 난민 출국 현황	42
〈표 6〉 2018년 재정착 난민 출국 현황(비호 지역, 본래 국적, 재정착국)	43
〈표 7〉 2020년 글로벌 재정착 수요 전망	44
〈표 8〉 제1차 재정착 시범사업으로 입국 및 정착한 재정착 난민 현황	48
〈표 9〉 한국어 점수 비교(재정착 난민 VS 일반 난민)	49
〈표 10〉 제2차 재정착 시범사업으로 입국 및 정착한 재정착 난민 현황	52
〈표 11〉 한국 재정착 시범사업 비교표	54
〈표 12〉 자립 강화를 위한 정책 목표	68-69
〈표 13〉 통합 촉진을 위한 정책 목표	69
〈표 14〉 미국 재정착 난민 수용 및 입국 현황	72
〈표 15〉 미국 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도	78
〈표 16〉 미국에 도착한 난민 캠프 거주 난민의 국적별 현황	82
〈표 17〉 미국 재정착 난민의 주거형태 및 주거비 지원 비율(%)	89
〈표 18〉 미국 재정착 난민의 건강 상태 여부(%)	90
〈표 19〉 미국 재정착 난민의 동족 간 결속 여부(%)	92
〈표 20〉 미국 재정착 난민의 지역사회와 연결 여부(%)	93
〈표 21〉 미국 재정착 난민의 지역사회 참여 여부(%)	94
〈표 22〉 미국 재정착 난민의 영주권 신청 및 시민권 취득 희망 여부(%)	95
〈표 23〉 캐나다 연간 재정착 난민 수용 현황	99
〈표 24〉 캐나다 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도	105
〈표 25〉 캐나다 재정착 난민의 가구 소득 주요 원천	109
〈표 26〉 일본의 재정착 난민 수용 현황	119
〈표 27〉 RHQ 입소자에 지급되는 생활지원비(2018년 4월 기준)	123

<표 28> 일본 재정착 난민에게 지급되는 취업촉진 지원금(2018년 4월 기준) ……	124
<표 29> 제3국 정주난민등의 업종별 취업현황(2006년 4월-2017년 3월 기준) ……	125
<표 30> 일본 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도 ……	126
<표 31> 한국의 재정착 난민 수용 현황 ……	134
<표 32> 출입국지원센터 초기 적응 교육 프로그램 ……	142
<표 33> 한국 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도 ……	143
<표 34> 한국 재정착 난민의 한국어 구사 여부 ……	145
<표 35> 한국 재정착 난민의 취업률 비교(제1기-제3기) ……	148
<표 36> 한국 재정착 난민의 주거형태 여부 ……	149
<표 37> 한국 재정착 난민의 건강 상태 ……	151
<표 38> 한국의 재정착 난민의 동족 간 결속 및 유대 여부 ……	152
<표 39> 한국 재정착 난민의 지역사회 연결 및 사회적 관계 여부 ……	153
<표 40> 한국 재정착 난민의 지역사회 참여 및 자원봉사 활동 여부 ……	154
<표 41> 한국의 재정착 난민의 영주자격 취득 및 귀화 희망 여부 ……	155
<표 42> 4개국 재정착 난민 정책 비교 및 시사점 ……	162
<표 43> Berry의 문화 적응 이론 ……	168
<표 44> 이주민의 쌍방향 통합과정 ……	190
<표 45> 정착 코디네이터와 난민 간 신뢰감 형성을 위한 단계별 절차 ……	230

<그림 목차>

[그림 1] 미국 LEP 성인 이민자 비율	81
[그림 2] 미국에 거주하는 난민 및 10개 국적 성인 난민 LEP 비율	81
[그림 3] 미국 태생자 대비 난민의 평균 가구 수입 비율	85
[그림 4] 미국에 거주하는 난민 및 10개 국적 난민 중 저소득층 비율	86
[그림 5] 미국에서 푸드 스탬프를 받는 가구 비율	87
[그림 6] 캐나다 사회통합 모델	98
[그림 7] GARs와 PARs 소득신고율 비교(2002-2020)	104
[그림 8] GARs와 PARs 사회적 지원 수혜율(2002-2020)	104
[그림 9] 캐나다 재정착 난민의 교육 수준	108
[그림 10] 캐나다 재정착 난민의 가구당 월세 비율(%)	111
[그림 11] The W-Curve Model of Settlement Theory	171
[그림 12] Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework	173
[그림 13] EU 이민자·북한이탈주민·재정착 난민에 대한 PSR 모델 적용 분석 ..	180
[그림 14] 발전 모델의 이론 체계	183
[그림 15] 발전적 모델의 실행 체계	204
[그림 16] PPP를 활용한 지속가능한 비즈니스 모델	210



제1장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

1. 연구 필요성

한국은 2018년 기준으로 체류 외국인이 230만 명을 넘어서면서 총인구의 4%에 이르고 있다. 통계청 자료에 따르면 2021년 300만 명, 2025년 400만 명으로 한국 총인구의 8%가 외국인이 차지할 것으로 예상됨에 따라¹⁾ 이제 이민사회의 도래는 피할 수 없는 현실이 되었다고 할 수 있다. 어떤 외국인을 유입하고 사회구성원으로 받아들일 것인가의 문제는 단순히 인력정책으로만 다루어지는 것이 아니라 사회 전반에 미치는 영향을 고려할 때 복지, 경제, 문화, 안보 등을 종합적으로 다루는 거시적이고 종합적인 이민정책 추진이 필요함은 누구도 부인할 수 없다.²⁾ 특히, 2020년부터 생산가능인구가 연평균 30만 명씩 감소하고 고령 인구가 2025년에 1,000만 명을 넘어설 것이라는 예측³⁾ 과 함께 저출산·고령화 등에 효율적으로 대응하기 위해 개방화를 통한 적극적인 이민정책이 필요하다는 목소리 증가하고 있다.⁴⁾

유럽 등 주요 국가에서는 난민 정책이 이민정책에 중심에 있고, 역사적 배경, 지리적 여건, 문화적 요인 등이 그 국가가 처한 경제적·사회적 문제와 복잡하게 연결되어 난민 문제가 정치적 쟁점으로 이슈화되고 있다.⁵⁾ 또한, 난민에 대한 통합정책이 복지 정책적 측면에서 다루어지고 있고, 난민의 자립이 통합정책의

1) 통계청(2016). 『이민자 체류실태 및 고용조사 개발』, 통계청

2) 법무부(2018). 제3차 외국인정책 기본계획(2018-2022). pp. 4-5.

3) 통계청(2019). 장래인구추계: 2015-2065, p. 1. 통계청 보도자료(2016.12.7.)

4) 한국은행(2017). 『인구구조 고령화의 영향과 정책 과제』, p. 101.

5) 유럽은 지리적 환경과 역사적 배경으로 육로나 해상으로 난민의 유입이 급속히 증가하는 추세로 난민으로 인정하여 지원대상으로 포섭할지와 불법적 유입과 합법적 난민 증가에 대한 효율적 관리에 더 초점이 맞춰져 있다. 그리스, 이탈리아를 중심으로 지중해, 안다나만해로 유입되는 난민 문제 해결에 대한 유럽의 공동 책임과 난민 수용 분담을 요구하고 있고, 독일을 중심으로 더블린 협약에 의한 EU 회원국의 1차 책임론을 강조하고 있으며, 헝가리 등 북유럽을 중심으로 난민 할당제를 통한 분담수용을 반대하며 유럽은 3개 축으로 급속도로 분열되고 있다.

수단적 측면에서 소극적으로 다루어짐에 따라⁶⁾ 난민과 국민간의 갈등을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하게 되었다. 한국도 2018년 ‘제주도 예멘인 집단 난민 신청’ 이후에 난민 수용과 국가 안보로 여론이 나뉘어 난민 보호가 우선인지 국민 안전이 우선인지에 대해 팽팽하게 대립하고 있다. 어느 수준에서 보호를 제공하고 어느 정도의 범위에서 사회복지 혜택을 제공해야 하는지에 대한 경제적 측면에서 우려가 표출되었다. 특히, 한국에서도 유럽과 같은 갈등과 혼란이 발생할 수 있다는 염려가 난민 전체의 혐오로 표출되는 상황이 발생함과 동시에 국제사회에서 협약체약국이자 난민법을 제정·시행한 인권 국가로서 아시아의 책임 있는 역할을 해야 한다는 책임론도 제기되면서 난민 문제는 한국사회가 해결해야 할 사회적 문제로 대두되었다.⁷⁾

한국은 1992년 ‘난민협약’과 1993년 ‘난민의정서’에 가입하고, 1993년 「출입국관리법」 상 난민 인정 조항을 신설하였다. 2012년 1월 「난민법」(법률 제14408호)이 제정되고 2013년 7월 아시아 최초 독립된 「난민법」을 제정·시행함으로써 난민의 지위와 처우에 대한 법적 근거를 구체적으로 마련하게 되었다. 이러한 법률 제정은 한국이 국제사회에서 인권 국가로서 난민 보호에 책임 있는 정책을 추진하겠다는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다.¹⁹⁵⁴

1994년-2018년 한국에서 난민을 신청한 사람은 48,906명이고, 그 중 2017년-2018년까지 2년간 난민을 신청한 수가 전체 난민신청자 수 대비 53%를 차지하고 있다.⁸⁾ 급증하는 난민신청자에 대한 심사 인력 부족, 통역인 자질 미흡, 난민 인정률 저하 등으로 인해 인권단체 등으로부터 정부의 난민 정책에 대해 지적을 받고 있지만⁹⁾ 2015년부터 실시한 재정착 난민 시범사업에 대해서는 한국 정부가 난민 문제 해결을 위해 국제사회에 동참하고 난민 보호 실천에 중요한 역할을 했다는 점에서 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees) (이하 ‘UNHCR’) 등으로부터 긍정적 평가를 받았다.¹⁰⁾

UNHCR은 재정착 난민 프로그램을 고안하여 재정착 수용국가에 기술적인 지

6) EU(2013). *Comparative Study on the Best Practices for the Integration of Resettled Refugees in the EU Member State*, Directorate General for Internal Polices Policy Department C: Citezens’ Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security. pp. 1-121.

7) KBS 뉴스(2019.6.30.). ‘저널리즘 토크쇼 J 난민 보도, 현실 아닌 이념 프레임에 빠지다.’, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4232450> <2019.8.29. 최종방문>

8) <연도별 난민신청자 현황>

원을 실시하고 있고, UNHCR에서 캠프 등에 임시로 거주하는 난민들에 대해 협약상 난민인지 여부를 심사하여 난민으로 인정한(Convention Refugees)¹¹⁾ 위임 난민(Mandate Refugees)¹²⁾을 재정착 수용국에 추천(Submissions)하고 있으며, 국제적 난민 보호를 위해 재정착 수용국과의 협력적 파트너십을 구축하고 있는 난민 보호의 핵심적인 기능을 수행하는 국제기구이다.

UNHCR에 따르면 2018년 상반기 기준 박해, 폭력, 인권침해 등의 이유로 강제 이주된 사람의 수는 총 7,040만 명으로 난민(UNHCR로부터 협약상 난민으로 인정받은 위임 난민) 2,200만 명 중 시리아 650만 명, 아프가니스탄 270만 명, 남수단 220만 명으로 3개국이 55%를 차지하고 있다.¹³⁾ 난민(위임 난민) 2,200만 명 중에서 2003년-2018년 재정착 난민으로서 제3국으로 출국한 인원은 993,600명이며 가장 많은 인원을 차지하는 국가의 국민은 미얀마인으로 281,100명이며, 그 다음이 시리아인 223,400명, 이라크인 207,400명, 콩고 DR인 141,800명, 소말리아인 139,900명이다. 그리고, 2003년-2018년 재정착 수용국가에서 난

연도 \ 구분	신청	인정	인도적체류	철회	심사결정종료
총계	48,906	936	1,988	5,767	23,208
1994-2010	2,915	216	120	556	1,913
2011	1,011	42	20	90	339
2012	1,143	60	31	187	649
2013	1,574	57	6	331	586
2014	2,896	93	539	363	2,376
2015	5,711	105	194	280	2,123
2016	7,541	98	246	731	5,322
2017	9,942	121	318	1,200	6,021
2018.1-12.	16,173	144	514	2,029	3,879

※ 출처: 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 재구성 <2019.8.27. 최종방문>

9) SBS 뉴스(2018.7.7.). '마무작침 난민문제, 이것부터 보고보자...최초 공개 대한민국난민보고서 ①', UNHCR에 의하면 세계 190개국의 최근 18년(2000~2017년) 평균 난민 인정률은 29.9%, 보호율은 44.2%이며, OECD 37개국 회원국 기준으로 난민 인정률 24.8%, 난민보호율 38.0%, 한국 난민 인정률은 3.5%로 OECD 국가 중 35위, 난민보호율 10.7%로 역시 35위임. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N100482982 <2019.8.29. 최종방문>

10) UNHCR(2017). Review of the Pilot Resettlement Programme in the Republic of Korea, UNHCR

11) 제2장 제1절 1. 협약상 난민의 정의 참조. 1951년 난민협약에 따라 5가지 박해 사유의 어느 하나 이상에 해당하여 충분한 공포를 가지고 있고 본국 밖에 머물고 있는 사람

12) UN 총회 및 경제사회이사회(ECOSOC)의 결의하에 UNHCR에 의하여 난민으로 인정된 자임. 즉, 태국이나 말레이시아와 같은 협약에 가입하지 않은 국가에 머물러 있는 UNHCR의 보호 대상자를 UNHCR에서 협약상 난민에 해당하는지 여부를 심사하여 난민으로 인정한 사람

13) UNHCR(2018). UNHCR MID-YEAR TRENDS 2018.

민을 재정착의 방법으로 수용한 총인원은 1,285,400명이며, 그 중에 가장 많이 재정착 난민으로 수용한 국가는 미국으로 945,000명이다. 그 다음은 캐나다 156,600명, 호주 104,700명, 스웨덴 41,000명, 영국 37,700명 순이다. 매년 박해가 장기화된 상황에 노출되어 있는 난민의 수는 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 난민(위임 난민) 중에서 재정착의 방법으로 제3국으로 수용되는 인원은 소수에 그침을 알 수 있다.¹⁴⁾

이와 같이 난민 발생을 비롯한 강제이주자의 증가, 재정착 난민의 이동은 글로벌화에 따른 지구의 상호연결성 확장에 기인한다. 글로벌화·세계화로 인하여 불평등은 확대되었고, 지구적 경제의 영향은 국가마다 차별적 불균형을 만들었고, 글로벌화의 일부 과정이자 그 결과의 현상으로 국제 이주가 발생하였다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 글로벌화·세계화는 다양한 원인과 상황으로 인하여 인적·물적 이동을 가속화시키고 있고, 환경문제, 종교분쟁, 민족갈등의 복잡한 문제들이 인류의 생존을 위협하고 있다. 한 국가에 발생하는 문제가 단순히 그 국가에 국한되는 것이 아니라 전 세계의 평화를 보장하고 생존을 유지하는 문제와 직결되기 때문에 국제사회는 보편적 인류애와 윤리적 책임을 바탕으로 문제 해결에 노력해야 한다는 공통된 인식을 같이하고 있다.¹⁷⁾

14) UNHCR(2019). UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020. 미국 등 재정착 난민을 수용한 인원은 1,285,400명이고, 미얀마 등 재정착 난민이 수용국으로 출국한 인원은 993,600명으로 인원수의 차이가 발생한다. 이는 국가마다 재정착 난민의 통계를 관리하는 시점이 다르고 UNHCR에서 취합할 때 재정착 난민이 출국한 시점과 수용국으로 도착한 시점에서 차이가 발생하기 때문이기도 하다. 미국 등 재정착 난민을 수용한 인원이 더 많은 것은 UNHCR 이외에 민간추천 등의 방법을 활용하고 있기 때문이다. 한국의 경우 Annex 3 Resettlement Departures, 2014-2018을 보면 2014년 14명, 2015년 42명, 2016년 64명, 2017년 44명, 2018년 27명으로서 법무부가 집계한 자료와 다소 차이가 발생한다. 그 이유는 한국이 정부시책으로 추진하여 재정착 시범사업으로 입국한 카렌 난민과 러시아 등에 임시적으로 머물고 있다가 한국으로 입국한 탈북 난민이 포함되었기 때문이다. (2019년 8월 법무부 재정착 담당자와 통화)

15) 마이클 새머스(2013). 『이주』, 푸른길, pp. 43-50. 마이클 새머스는 국제이주에 대해 4가지 핵심쟁점의 이론을 제시하였다. 첫째, 이주의 원인과 결과에 대한 쟁점으로 사람들이 왜 이주를 선택하며 이주가 송출국과 유입국에 어떠한 영향을 미치는가? 둘째, 이주자들이 어떤 직업을 구하고 어떤 일을 주로 하면서 대우를 받고 있는지에 대한 고용과 노동의 문제이다. 셋째, 정부와 시민들이 이주문제를 어떻게 바라보고 있고 어떻게 반응하는가이다. 넷째, 이주자의 시민권 문제이다. 이주자들이 어떤 자격에 따라 시민권을 획득하며 어떤 권리가 부여되고 어떠한 정체성을 갖는가 하는 문제이다.

16) 조효래(2017). 『우리속의 타자:한국사회의 다문화 현상』, 한국학술정보(주), pp. 104-106. 라벤슈타인은 '배출-흡인요인 이론'에서 인구의 증가, 정치적 문제, 기아나 내전, 환경문제는 배출요인으로 작용하고 있고, 더 나은 국가에서의 취업과 안정된 고용, 삶의 질적 개선과 의료기술, 정치적 자유 등의 사유가 흡인요인으로 작용하고 있다.

17) EBS(2019.9.29.). '정의란 무엇인가 2: 난민과 이민자: 국경은 중요한가?(원제 : What's the right

하지만, 국제사회에서 난민 문제 해결에 공통된 인식을 갖고 있음에도 불구하고 장기적 박해에 노출되어 비호가 필요한 난민의 수는 더욱 증가하고 있고 재정착을 통해 제3국으로 수용되는 인원은 더욱 감소하고 있는 추세이다. UNHCR에서는 강제이주자 7,040명이 국제인권법적 측면에서 난민에 준하는 보호를 받을 수 있도록 재정착 수용 국가에서 난민 인정의 기준을 완화하고 재정착 난민으로 수용되는 대상의 범위를 확장해 주기를 희망하고 있다. 반면, 재정착 수용국가에서는 UNHCR에서 협약상 난민으로 인정한 위임 난민만을 재정착 난민 수용대상으로 한정하고 있고, UNHCR로부터 재정착 난민을 추천받을 때 통합의 가능성을 지나치게 요구하여 수요대상에 대한 요건을 까다롭게 정하거나¹⁸⁾ 재정착 난민의 자립 가능성만을 중시하여¹⁹⁾ 선별적으로 수용하려는 소극적 자세를 취하고 있어 ‘재정착이 필요한 난민’과 ‘재정착이 되는 난민’의 인원수의 간극은 더욱 벌어질 수 밖에 없는 상황이다.

이러한 난민 문제에 대한 UNHCR 등과의 시각차를 좁히고 효율적으로 난민 보호를 위한 국가간 연대를 강화하기 위해서 정부, 국제기구, NGO 등이 참여하는 재정착에 관한 워킹그룹(Working Group on Resettlement, WGR) (이하 ‘WGR’)과 재정착에 관한 연례 삼자 회의(Annual Tripartite Consultations on Resettlement, ATCR) (이하 ‘ATCR’)를 개최하여 우수사례 공유 및 민관 협력 방안 등을 논의하고 있다. 특히, 2018년부터 미국, 캐나다 등 100여 개 이상의 국가가 참여한 글로벌 컴팩트(Global Compact on Refugees, GCR) (이하

thing to do - Ep.1 Immigration (PBS)’, 출처: <https://linkandgossip.tistory.com/1454>

- 18) 한국의 경우 2015년 당시 주요 언론 등에서 한국 정부가 의도적으로 로힝기야족을 추천 대상에서 제외 한 것이 아니냐는 의문을 제기한 바 있다. 이 사안에 대해 설명을 덧붙이면 추천 요청 공문에 미안마인 중 로힝기야족을 제외한다는 내용은 없었지만 사실상 추천대상에 포함되지 않은 사유는 인종적, 종교적 측면보다는 한국사회에 로힝기야족 등 연고자가 없고 커뮤니티가 존재하지 않아 입국 후에 정착단계에서 사회부적응을 초래할 가능성이 높다고 본 것이 더 큰 이유이다. 최초로 한국으로 재정착한 난민들 중 카렌족이 다수를 차지하는 이유는 태국 국경 인근 9개의 캠프에 80% 이상 카렌족이 거주하고 있었고, 가족 단위로 한국으로 재정착을 희망하였기 때문이다. 특히, 카렌족은 한국인과 얼굴 생김새가 비슷하고, 자녀에 대한 교육 열의가 강하며, 춤과 흥이 많고, 가족간의 끈끈한 유대관계를 기반으로 살아가는 점이 한국문화와 유사한 측면이 크게 고려되었다고 할 수 있다.(2015년 7월 연구자가 UNHCR 한국 대표부와 법무부간 대상자 추천 관련 회의 참석)
- 19) 일본의 경우 최초 시범사업부터 정규화 전환 이후 지속적으로 사업을 추진하고 있으며, 정책 기조는 재정착 난민의 경제적 자립을 통한 지자체의 노동력 부족 해결이 가장 크다. (2019년 내각관방 발표) 2015년 UNHCR이 발표한 일본의 재정착 시범사업 평가 내용을 보면 재정착 난민의 수용이나 정착에 있어서 자립도 중요하나 인도적 보호의 필요성을 고려한 정책 추진과 학령기 아동에 대한 고등 교육의 접근성 향상과 교육 예산의 효율적 집행 등이 필요하다는 권고사항이 포함되어 있다.

‘GCR’)회의를 중심으로 장기화되고 있는 난민 상황을 즉각적으로 해결하고 국제적 인권 규범에 맞는 난민 보호를 위해 대안적 수용 등 다양한 방법의 보충적 보호의 논의가 다각적으로 진행하고 있다.²⁰⁾

특히, 최근에는 인권을 보장하고 인류의 지속 가능한 발전을 유지하기 위해서는 자유와 평등만으로는 인류의 공존(co-existence)을 보장할 수 없다는 측면에 국제사회가 공감하고 있고, 제3의 권리인 국제 연대권을 기반으로 전 세계의 평화와 번영을 지키고 난민 문제를 영구적으로 해결할 수 있는 대책 마련의 필요성을 제기하고 있다.²¹⁾

난민 문제의 영구적 해결책(Durable Solutions)이란 난민들이 정상적으로 삶을 살아갈 수 있도록 난민에게 직면한 고통과 문제를 해결하여 실향의 반복을 끊어내는 것이다.²²⁾ 그러므로,, 난민 문제 해결을 통한 난민 보호를 실천하는 것은 단순히 정치적·외교적 이슈로 다룰 것이 아니라 인권을 보호하고 윤리적 책임을 분담하는 측면에서 접근해야 할 것이다. 국제사회에서는 난민 문제를 영구적으로 해결하기 위한 방안으로 ‘자발적 귀환’(Voluntary Repatriation), ‘현지 통합’(Local Integration), ‘재정착’(Resettlement)을 활용하고 있다. ‘자발적 귀환’(Voluntary Repatriation)이란 자신의 출신국으로 돌아가 그 국가의 보호를 받는 것이다. ‘현지 통합’(Local Integration)이란 난민이 머물고 있는 비호국에서 법적·제도적 보호를 받는 것이다. ‘재정착’(Resettlement)이란 난민이 제3국으로 이동 및 선발되는 ‘수용’의 과정을 거쳐 새로운 사회에 ‘정착’하는 것이다. 제3국에서 재정착 난민은 협약상 권리를 보장받고 강제송환금지원칙을 적용받게 되며 그 사회의 법과 규범의 테두리 내에서 기본권을 향유하고, 사회구성원으로 정착할 수 있도록 하여, 궁극적으로 귀화로의 접근성을 보장받는 것이다.²³⁾

20) 조영희(2017). 『한국의 재정착 난민제도 시행평가 및 발전방향 검토』, MRTC 이민정책연구원 정책보고서 (No. 2017-01), MRTC 이민정책연구원, pp. 10-11.

21) 장복희(2018). “제3세대 인권인 국제연대권”, 아주법학, Vol. 11, No. 4, 통권 33호 pp. 133-134./ pp. 147-148. 제3의 권리로는 연대권, 평화권, 개발권이 있다. 제3의 권리의 이행은 자유와 평등의 사회를 유지하기 위해서는 개별국가로서 살아갈 수가 없고 민족과 개인의 국제연대권은 인류의 평화와 생존과 직결되어 있다. Vasak은 연대권에는 개발권, 자기 결정권, 소수자 권리, 건강한 환경에 대한 권리, 평화권, 그리고, 인류 공동유산의 소유권을 포함한다고 규정하고 있다.(p. 135.).

22) UNHCR(2003). *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of concern*, UNHCR, pp. 5-6. <https://www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html> <2018.8.28. 최종방문>

23) UNHCR(2011). *UNHCR Resettlement Handbook*, p. 28.

다만, 난민 문제 해결에 이상적인 방안으로 ‘자발적 귀환’(Voluntary Repatriation)이 제시되고 있지만, 이는 국가나 난민 등 현실적 여건을 고려할 때 대규모로 이루어지기가 어렵고, 실향민으로 전락할 가능성이 높다. ‘현지 통합’(Integration)의 경우 일시적 처우 개선 효과는 있으나 장기적 측면에서 불안정한 상황이 지속될 가능성이 높기 때문에 국제적 난민 보호를 기반으로 대량의 난민 문제를 즉각적으로 해결할 수 있는 핵심수단으로써 ‘재정착’(Resettlement)이 주목을 받고 있다.²⁴⁾

다만, 재정착을 통한 난민 수용은 국제적 법규로 규율하는 강행 규정이 아닌 국제사회의 연대와 책임 공유를 기반으로 재정착 수용국들이 ATCR 및 WGR 또는 GCR과 같은 국제적 회의에 의견을 교류하고 이를 통해 국가의 여건과 상황에 맞게 탄력적으로 정책을 추진하고 있다는 점이다. 특히, 미국²⁵⁾, 캐나다²⁶⁾, 일본²⁷⁾ 등 27개국에서는 재정착 난민에 대한 수요를 예측하고 규모를 정하여 재정착 난민을 수용하고 있고, 출발 전 사전교육 및 초기 적응 교육 그리고, 정착 프로그램 운영을 통해 재정착 난민의 정착을 지원하고 있다.

2018년 발표한 제3차 외국인정책 기본계획을 살펴보면 ‘국제사회가 공감하는 선진 난민 정책 추진’의 중점 과제에서 재정착 규모 확대 및 정규화 전환, 유학생을 대안적 수용방식 채택 검토 등 국제사회에 일원으로 참여하여 공동의 책

24) UNHCR, 앞의 글(주 23). pp. 30-39.

25) IOM(2015). 『재정착난민제도 도입 및 사회정착방안연구』, 법무부·IOM, pp. 32-43. 지역별 할당량에 근거해 연간 70,000명의 난민을 수용을 계획함, 1980년 난민법에 재정착지원 근거가 있으며, 매 회계연도마다 국회 심의 후 대통령령으로 연간 수용계획을 발표함. 입국 12개월 후 영주권, 5년 후 시민권 신청이 가능하며, 국무부와 협정을 체결한 NGO(9개)를 통해 세부사업을 수행하며, 난민당 1개 NGO를 연계해 입국 후 주거·의료·식비 등을 지원하고 있고, 농작물 재배 사업 및 창업 지원 사업 등을 통해 경제적 자립을 중요시하고 있음

26) IOM, 앞의 글(주 25). pp. 55-64. 지역별 할당 인원내 따라 연간 7,500명 수용, 2002년 이민 및 난민 보호법에 근거, 연간 계획은 주(州) 정부 의견수렴을 통해 이민부 장관이 결정하며 국회 승인을 요함. 입국 시 영주자격 부여하고, 선발심사 시 3-5년 내 자립 및 정착 가능성 고려함. 입국 후 12개월까지 생계비를 지원하며, 1회에 한해 주거공간 마련에 따른 가전제품 등 구입비 지원, 연방정부 및 주 정부에서 영어·프랑스어 등 언어 교육을 제공하고 있음

27) 최유(2014). 『일본 재정착난민제도에 관한 법제분석조사』, 법제분석지원 Issue Paper 14-21-②, 법제연구원, pp. 14-16. 내각관방 산하 난민대책연락조정회의 결정으로 2010년부터 시범사업으로 태국 캠프 내 미얀마 소수민족 연간 30명 수준 가족 단위 수용. 선발단계는 법무성, 정착지원은 외무성 담당. 난민관련 실무협의기구는 내각관방 산하 난민대책연락조정회의, 재정착 난민 전문협의기구는 재정착난민제도에 관한 전문가회의임. 서류 추천과 입국 준비 지원은 UNHCR, IOM, 국내 재정착 지원 사업은 외무성과 계약에 의해 난민사업본부(RHQ) 담당함(pp. 17-36.)

임과 목표를 달성하고자 하는 의지가 담겨져 있다. 이에 따라 2020년부터 한국 정부가 제3차 외국인정책 기본계획에 따라 재정착 시범사업을 정규화로 전환하여 적극적이고 개방적인 이민정책을 추진할 것인지 국제사회에서 인권 국가로서 재정착 난민 정책의 변혁을 모색할 것인지 정책 추진의 방향성을 결정할 기로에 서 있다.

앞에서 보듯이 한국의 ‘情’ 문화와 다이내믹한(Dynamic) 민족적 특성이 반영된 멘토링 제도가 재정착 시범 사업의 제도적 안착에 기여했다는 UNHCR의 긍정적 평가에 주목할 필요가 있다. 특히, 2018년 재정착 난민에 대한 정착 실태조사 결과(법무부·(사)피난처) 일반적인 난민신청자에 대해서는 부정적인 시각과 난민에 대한 편견이 상당히 강했지만, 재정착 난민에 대해서는 사회가 수용성을 높여 난민으로 보호하고 그 사회에 안정적 정착을 위해 국가가 일정 부분 책임을 져야 한다는 국민적 공감대가 형성되었다고 보고되었다. 또한, 재정착 난민들도 새로운 삶의 기회를 준 한국 정부에 감사하고 사회구성원으로서 기여하고자 하는 경향이 실태조사에서 관찰되었다고 보고 된 점을 고려할 때 재정착 난민 정책은 이민정책적 측면에서 난민에 대한 수용성을 기반으로 확대·발전할 가능성이 높은 정책이라고 볼 수 있다.

다만, 2016년, 2018년에 실시한 재정착 난민에 대한 실태조사 결과(법무부·(사)피난처) 재정착 난민 중 일부 난민에게서 문화 부적응에 의한 주변화와 고립이 발견되었고, 학습 부진, 언어구사력 미흡이 지역주민과의 사회적 관계를 맺거나 경제적 활동에 장애를 주는 것으로 확인되었다. 이에 따라 주요 해외국가와 한국의 재정착 난민 정책을 비교·분석하여 정책적 시사점을 도출하고, 한국에 필요한 우수 선진사례를 벤치마킹함으로써 한국사회에 바람직한 재정착 난민 정책의 발전 방안을 마련할 필요가 있다.

그 간 학계에서는 발표한 연구들은 ‘난민협약이나 난민법에 대한 난민 인정에 관한 연구’, ‘난민법 개정 방향 연구’, ‘해외 난민 정책의 비교 및 시사점 연구’ 등으로 국한되어 있어 한국사회에서 재정착 난민의 정책이나 정착에 대한 학술적 연구와 이론적 정립을 통해 재정착 난민 정책을 정책적 측면에서 발전시킬 필요성이 있다.

특히, 난민에 대한 연구가 유럽을 중심으로 통합적 측면에서 복지적 혜택과

‘통합’을 목표로 하고 있고, ‘자립’은 수단을 제공하는 측면에서 다루어짐에 따라 국민과 이민자간 갈등이 심화되고 있는 점을 고려할 때, 한국에서도 교육을 기반으로 한 자립과 통합 정책을 균형감 있게 추진하여 재정착 난민의 지역사회 성공적 정착을 이루어낼 수 있도록 한국형 재정착 난민 정책의 발전적 모델 개발이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2. 연구 목적

연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 국제사회에서 연대와 책임을 공유하고 난민 보호 및 난민 문제 해결의 핵심 수단인 재정착을 연구하기 위해서 우선적으로 난민협약 및 난민법에서 규정하고 있는 난민의 정의를 이해하고, UNHCR에서 제시한 재정착 가이드라인을 중심으로 재정착 난민의 개념 및 특성, 재정착 난민으로 수용될 수 있는 요건과 절차를 검토한다. 또한, 국제적 난민 보호를 기반으로 연대성, 안정성, 보충성을 가지고 있는 재정착 난민 정책의 특수성을 연구하여 자립과 통합 핵심 원리를 기반으로 재정착 난민의 정착 추진할 수 있도록 재정착 난민 정책의 이론적 배경을 검토한다.

둘째, 자립 중심의 동화주의 통합 모델을 추구하고 있는 미국과 통합 중심의 다문화주의 통합 모델을 추구하고 있는 캐나다, 자립 중심의 차별배제 통합 모델을 추구하고 있는 일본 그리고, 한국의 재정착 난민 정책, 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램, 재정착 난민의 정착을 비교·분석한다. 주요 4개국의 재정착 난민 정책 비교·분석 및 종합적인 평가를 통해 한국이 재정착 시범사업의 종료를 앞둔 시점에서 재정착 난민 정책을 발전시켜 나갈 수 있는 정책적 방향을 제시한다.

셋째, 국제적 인권 규범인 난민협약과 국내법인 난민법을 이론적 기초로 기존의 적용 및 정착이론을 수정·보완하여 통합이 목표가 아닌 교육을 기반으로 자립과 통합의 조화를 통해 정착에 이르는 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제시한다. 이에 따라 자립 기반 정책과 통합 기반 정책으로 정책 개선 방안을 제시하고, 정책모델 활성화 기반으로서 교육의 정책적 개선방안을 검토한다.

제2절 연구 범위 및 주요 내용

위와 같은 연구 목적을 반영하여 제2장에서는 국제적 인권 규범인 난민협약과 한국의 난민법 상 난민과 재정착 난민의 개념을 이해하고, 난민으로 인정받을 수 있는 요건과 난민이라고 하더라도 난민 인정에서 배제되는 사유를 검토한다. 제2차 세계대전 이후 급속히 증가하는 난민 현황을 파악하고 자발적 귀환과 현지 통합이 곤란한 난민들의 장기적 박해 상황을 영구적으로 해결하여 난민을 보호할 수 있는 방안을 검토하기 위해 재정착 난민의 국내·외 난민 동향을 파악한다. 재정착 난민 정책이란 난민을 제3국으로 선발 및 이동하는 수용과 지역사회로의 정착을 체계적으로 관리하고 종합적으로 다루는 정책이다. 재정착 난민 정책을 국제법규로 규정하지는 않지만 국제사회의 연대를 기반으로 국제적 인권 규범을 실천하는 난민 보호 정책이며 생애주기적 관점에서 인간 개발 정책으로서 다루어지고 있다. 또한, 재정착 난민 정책이 이민정책과 결합할 때 난민 보호의 대안을 제시하고 보충적 보호를 제공할 수 있는 정책적 강점을 가지고 있는 점을 중점적으로 검토한다. 재정착 난민 정책 추진에 있어서 다양한 재정착 난민 수용 방식을 적용하는 것도 중요하지만 궁극적으로 한국으로 재정착한 난민들이 성공적으로 정착을 이루어내는 것이 정책 추진의 핵심이다. UNHCR에서도 정착의 핵심원리로 자립과 통합을 강조하고 있는 점을 반영하여 재정착 난민 정책의 목표를 자립과 통합으로 설정하여 재정착 난민 정책의 이론적 배경을 고찰한다.

제3장에서는 주요 국가(미국, 캐나다, 일본, 한국)의 재정착 난민 정책과 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램, 재정착 난민의 정착을 자립과 통합으로 비교·분석하여 정책적 시사점을 도출한다. 주요 4개국의 재정착 난민 정책과 재정착 난민 프로그램의 공통적인 특징은 수용과 정착단계로 구분하여 절차를 진행하고 있고, 재정착 난민의 초기 적응단계에서 긴급지원이나 생계지원을 제공하고 있는 점이다. 자립기반의 정책을 추진하는 국가이든 통합기반의 정책을 추진하는 국가이든 그 국가에서 자립의 역량을 강화하고 통합을 촉진시키는 필수 요소는 교육이라는 점을 인식하고 다양한 언어 교육 및 기술 훈련 강화 프로그램

등을 운영하고 있다.

미국 재정착 난민 정책의 특징은 동화적 통합 모델로서 자립을 통한 미국 시민화를 추구하고 있다. 자립의 핵심은 교육이다. 또한, 미국에서 거주하는 기간이 증가할수록 언어구사력은 향상되며 경제적 소득은 높아지게 되고, 점차적으로 공적 부조를 받는 비율이 감소하게 되어 지역사회 통합에 성공한다는 정책 기조 아래 신속한 구직과 고용을 통한 경제적 자립을 위해 교육 및 훈련 강화에 주력하고 있음을 알 수 있다. 다만, 경제적 자립 중시로 인해 다수의 재정착 난민들이 문화 부적응이나 트라우마를 겪고 있어 체계적인 정신 건강 관리를 위해 트라우마 해결 센터를 운영하고 있다. 캐나다 재정착 난민 정책의 특징은 다문화주의 통합 모델로서 두터운 법과 제도의 보장 아래 중앙정부와 주정부 그리고, 지자체의 유기적 협력 관계를 통해 효율적 정착 지원을 위한 각종 프로그램이 운영되고 있다. 지역사회의 국민을 비롯한 관계기관 등은 재정착 난민을 환영하고 수용하고 있고, 재정착한 난민들은 본인의 정체성을 유지하되 새로운 문화를 익히고 법과 제도를 수용하는 쌍방향 소통을 이루고 있다. 또한, 해외 수용 단계에서 실시하는 출발 전 사전교육 프로그램을 국내에서 실시하는 초기 적응 교육 및 정착 지원과 연계하는 체계적인 교육 프로그램을 운영하고 있다. 특히, 재정착 난민의 정착을 효율적으로 지원하기 위해 정착 코디네이터를 훈련하고 양성하는 체계적인 프로그램을 병행하고 있다. 일본은 2010년 아시아 최초 제3국 정주 난민 수용사업을 파일럿 프로그램(Pilot Program)으로 시작하여 2015년 정규화 전환에 성공하였고, 제3국 정주 난민 수용사업의 지속 추진을 위한 중장기적 계획 수립, 전문가의 평가 등을 거쳐 재정착 난민 정책을 점진적으로 개선하고 있다. 일본 재정착 난민 정책의 특징은 차별배제 모델에 가까운 통합 모델로서 지역사회의 노동력 부족을 해결하는 측면에서 자립을 강조하고 있다. 언어 교육과 취업 훈련 등의 정착 지원을 초기단계에서 제공하고 있고, 경제적 자립을 통한 사회 통합을 궁극적인 목표로 하고 있다. 사회 통합을 성공적으로 이루기 위해서 재정착 난민의 지역사회 참여를 강조하고 있다. 다만, UNHCR에서 일본의 경제적·사회적 수준을 고려할 때 재정착 난민의 공교육 접근성을 확대하고 수용 및 정착 단계에서 인도적 보호의 필요성을 고려하고 국민에 대한 공공인식 개선을 위한 대책을 마련하도록 권고하고 있다.

한국은 난민법령에 근거를 두고 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 2015년부터 재정착 시범사업을 도입하였으며, 5년마다 수립되는 외국인정책 기본계획에 기반을 두고 있다. 한국 재정착 난민 정책의 특징은 도입단계에서 UNHCR, IOM 등 국제기구와 업무협약 체결을 통해 재정착 시범사업에 대한 기술적 지원을 받았으며, 출입국·외국인지원센터에서 초기 적응 교육을 실시하여 재정착 난민들이 새로운 사회로의 연계가 자연스럽게 이루지도록 하였다. 특히, 지역사회에서 사회통합지원의 일환으로 재정착 난민에게 멘토링 지원서비스를 제공하여 비교적 안정적 정착을 이루어냈다는 평가를 받았다. 다만, 재정착 난민 정책을 추진한 시기가 짧고, 정책 추진의 방향성을 결정하지 못한 채 정규화로의 전환 검토도 지지부진한 상태에서 향후 제3차 외국인정책 기본계획에 따른 정책 추진을 위해 다각적인 방안 마련이 필요하다. 이에 따라 미국, 캐나다, 일본의 우수 사례를 도출하여 한국에 적합하게 벤치마킹하여 정책적 방향성을 결정하고 발전적 모델 개발에 필요한 정책적 시사점을 연구한다.

제4장에서는 재정착 난민의 효율적 정착을 위해 기존 정착 이론과 연계성을 검토하여 재정착 난민의 정착에 있어 핵심원리인 자립과 통합의 이론을 재정립하고 자립과 통합의 세부 목표를 각각 4가지로 연구한다. 추가적으로 정착의 기반이 되고 자립과 통합을 촉진하는 원리로서 교육을 연구하고 교육적 측면에서 개선방안을 연구하여 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제안하고자 한다. 기존의 연구들은 통합에 목표를 두고 자립을 수단으로 연구되어져 왔지만 통합에 대한 정의도 여전히 논란이 되고 있는 현실에서 자립과 통합의 조화 이론을 중심으로 균형감 있는 정책을 연구할 시점이다. 이에 따라 시간의 흐름에 따라 이주민의 변화를 측정하고 문화적응을 거쳐 문화 정체성을 확립하는 문화 적응이론을 토대로 국제사회에서 공인된 통합측정지표(Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework)를 분석하여 아시아권 정착 실태조사에서 반드시 필요하다고 제시한 사회 참여를 포함한 이론적 기초를 제시하고자 한다. 이론적 기초에 있어서 재정착 난민과 유사한 특성과 박해를 경험한 북한이탈주민 양태를 분석하여 대응의 결과로서 재정착 난민의 정착에 대한 발전적 모델을 개발하고자 한다.

재정착 난민 정책은 자립과 통합의 원리에 따라 자립과 통합의 세부 목표 4가지가 조화롭게 상호작용을 하면서 유기적으로 연결되게 된다. 자립은 경제적 자립, 신체적 자립, 심리적 자립, 사회적 자립으로 지역사회에서 교육 및 훈련을 기반으로 고용 및 소득, 건강, 주거가 견고하게 마름모 형태를 유지하게 된다. 통합은 지역사회에서 재정착 난민이 새로운 문화를 접촉하게 되고 갈등을 해결하면서 문화적 정체성을 확립하여 동족간의 결속을 강화한다. 지역사회에서 지역주민과의 사회적 관계와 사회적 유대 그리고, 사회적 연결고리를 통해 지역사회 내 커뮤니티나 스포츠클럽에서 활동하게 되며 자원봉사 등 지역사회에 참여하고 적극적으로 개입하게 된다. 거주기간이 증가할수록 언어구사력은 향상되고 사회적 관계가 원만해지면서 경제적 소득도 올라가게 된다. 정부와 지자체의 역할 분담과 협력을 기반으로 국민들의 수용성이 향상되면서 재정착 난민의 지역사회 참여도 적극적으로 이루어지게 된다. 재정착 난민이 지역사회에서 통합을 위해 외부에서 내부로 끊임없이 이동하고 변용하는 과정을 거친다. 점차적으로 시간이 경과하고 수용 및 통합의 단계에 이르게 되면 재정착 난민은 통합의 최상의 의사표시인 영주권을 취득하고 귀화로의 포섭이 이루어짐으로써 성공적 정착에 이르게 된다.

연구자는 이 실행 체계를 기반으로 자립 기반 정책과 통합 기반 정책을 각각 연구하였다. 본 연구를 통해 자립 기반 정책은 인턴십 제도를 활용하고 창업, 투자 교육을 적절히 제공하여 민관 파트너십을 통한 소규모 창업을 적극적으로 유도하여 경제적 자립 촉진을 제안하였다. 기본적인 육체적 건강관리를 위해 스포츠 클럽 활동을 장려하고 심리적인 안정과 정신 건강을 체계적으로 관리하기 위해 트라우마 관리센터를 건립하는 것을 제안하였다. 개인적인 측면에서 경제적 자립, 신체적 자립, 심리적 자립을 온전히 이룰 수 있도록 국민과 상생하는 프로그램을 지원하고 주거안정을 도모하여 궁극적으로 사회적 자립을 이룰 수 있는 정책을 제안하였다. 통합 기반 정책은 문화 적응, 사회적 관계, 지역사회 참여, 권리 및 기본권 보장을 위해 지역사회연계 및 동족결속 프로그램 운영, 멘토링 등 활성화, 지역사회 참여 유도, 영주권 취득 및 귀화로의 접근성 향상 등을 제안하였다.

마지막으로 정착의 기반이 되고 자립과 통합을 촉진하는 핵심원리인 교육의 정책 방향과 주요 정책을 연구하였다. 관용과 다양성을 존중하고 기본적 권리로써 교육을 보장하며 상호문화교육을 기반으로 국민 인식을 개선하는 정책 방향으로 4가지 주요 개선안을 마련하였다. 재정착 난민에 대한 생애주기적 관점에서 맞춤형 교육을 실시한다. 해외에서 실시하고 있는 출발 전 사전교육을 전면적으로 개편하고, 출입국·외국인지원센터(이하 ‘출입국지원센터’)의 교육을 실질화하고, 체험형 프로그램으로 전환하여 유익하고 효과적인 수업이 되도록 한다. 지역사회 연착륙 및 정착단계에서는 체계적인 교육 및 효율적인 정착지원을 위해 학령기 아동에 대한 교육 내용과 방식을 개선하고, 고등교육으로 진입과 우수한 교육을 받을 수 있도록 교육제도의 보완책(Affirmative Action)도 다양하게 실시할 필요가 있다. 그리고, 전문적인 역량을 가진 정착 코디네이터를 양성하고 훈련시킬 수 있는 프로그램을 마련하여 재정착 난민의 정착을 지원하고, 다양한 정보를 제공하고, 위급한 상황에서 전문가에게 연결시킬 수 있도록 하여야 한다. 2018년 6월 제주도에서 예멘인들이 집단으로 난민을 신청하면서 한국 사회도 더 이상 난민 이슈에 자유로울 수 없다는 것을 알게 되었다. 난민 문제에 대해서 언론은 양분화되는 현상을 보였고 막연한 두려움과 난민에 대한 혐오의 정도가 상당히 위험한 수준에 이르게 된 점을 고려하여, 시민 대상의 인권 교육과 문화적 다양성을 인정하고 수용성을 기를수 있는 다양한 인식개선 프로그램 운영을 제안하였다. 마지막으로 교육 시스템을 개선할 필요가 있다. 부처별로 산재되어 운영되고 있는 다문화사회전문가 과정을 진단하고 점검하여 통합하고, 공인된 자격증제도로 운영하여 국민과 난민을 교육하는 전문가로서 적극적으로 활용되어야 할 것이다.

제3절 연구 방법

1. 문헌 연구

재정착 난민의 개념과 정책의 방향성을 결정하기 위해서는 우선 난민에 대한 정의에 대한 개념을 명확히 할 필요가 있다. 이에 따라 제2차 세계대전 이후 난민 문제 해결을 위해 난민 보호의 근간을 이루는 인권 규범인 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees) (이하 ‘난민협약’) 및 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Relation to the Status of Refugees) (이하 ‘난민의정서’)에서 규정한 협약상 난민의 정의, 박해의 개념 및 박해 사유, 난민의 법적 지위에 대해서 검토한다. 또한, 난민에 해당한다고 하더라도 난민 배제 사유에 해당할 경우 난민으로 인정하지 않는 기준도 검토한다. 특히, 난민은 인간으로서 존엄한 권리와 평등하고 양도할 수 없는 권리를 가지고 있으며, 강제송환금지원칙의 적용을 받으며, 협약상 난민의 권리에 보완적인 보호를 받을 수 있는 점은 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT) (이하 ‘고문방지협약’), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) (이하 ‘ICCPR’)을 협약상 난민의 정의를 검토할 때 보충적으로 적용한다.

재정착 난민 정책은 난민 문제의 영구적 해결과 난민 보호의 핵심수단으로서 검토되고 있고, 미국, 캐나다 등 해외 주요 국가 27개국에서 시행하고 있다. 수용국가에서 재정착 난민 정책을 원활히 추진할 수 있도록 UNHCR에서 기술적 지원을 담당하고 있고, 재정착 난민 수용 단계에서 재정착 난민 추천 업무를 수행하고 있다. 이에 따라 UNHCR Resettlement Handbook(2011), Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration(2002) 등 자료를 중심으로 재정착 난민의 의의, 요건, 역사적 변천 등을 검토한다. 2019년에 UNHCR에서 발표한 통계 자료(UNHCR MID-Trends 2018, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020)를 중심으로 최근 난

민 발생 및 수용 현황과 재정착 규모와 출국 현황 등 국제적 난민 동향을 검토한다.

한국의 경우 UNHCR과 법무부간 서면협약을 통해서 2015년부터 2019년까지 재정착 시범사업을 실시한 바 있다. 이에 따라 한국으로 입국한 후 지역사회에 정착한 재정착 난민의 현황과 실태를 점검하기 위해 UNHCR에서 실시한 재정착 시범사업 평가(2018)와 재정착 난민 정착실태점검을 위한 사례조사연구(이호택, 2018)의 내용을 중심으로 구체적으로 살펴보도록 한다.

주요 4개국의 재정착 난민 정책, 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램에 대해서는 Resettlement Handbook and Country Chapters, USA(2018 revision), Resettlement Handbook and Country Chapters, Canada(2018 revision), 일본의 재정착 난민 수용과 관련 제도에 관한 고찰(신지원, 2013)을 중심으로 연구한다. 한국의 경우 2015년부터 2016년까지 방콕 주재 UNHCR, IOM 재정착 담당자 면담 자료, 방콕 주재 미국무부 주관 미국과 한국 재정착 난민 정책 관련 워크숍 참석 자료²⁸⁾, 제네바에서 개최된 재정착 관련 삼자 회의(ATCR) 참석 및 주요 해외국가 재정착 담당자 면담 자료, 태국 캠프 현지 방문 조사 및 재정착 난민 면접 자료, 공청회 및 해외 실태조사 자료 등을 종합적으로 분석한다.

마지막으로 재정착 난민의 효율적 정착을 위해서 정착의 핵심원리인 자립과 통합 이론을 재정립하여 정착 모델을 개발하고 재정착 난민 정책을 자립 기반 정책과 통합 기반 정책으로 제안하고 정착 모델 활성화 방안을 제안한다. 이에 따라 Handbook for Self-reliance(UNHCR, 2005), International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees(UNHCR, 2002), 북한이탈주민의 정착지표연구-자립(Ⅱ), 통합(Ⅲ), OECD의 ‘압력-양향-대응 모델’(Pressure-State-Response) 모델, Ager & Strang’s the Indicators of Integration Framework, 캐나다 The W-Curve Model of Settlement Theory 등을 중심으로 기존 연구의 한계점을 보완하고 기존 이론과의 연계를 강화하여

28) 2015.10.6. 방콕 소재 미국무부 사무실에서 미국 DHS 동아시아 지역사무소 총괄국장(Donald J. Monica), 미국무부 동아시아 난민 담당관(Anny C. Ho), DHS 난민 재정착 지원 담당(Matthew R. Walter), RSC 재정착 지원과장 등과 재정착 난민 제도 및 난민 정책에 대한 업무협의를 하였음(한국은 2015년 당시 이기홍 주태국한국영사, 변창기 UNHCR 한국 재정착 담당자, 정금심, 문아라 법무부 재정착 담당자 및 박진수 출입국지원센터 교육담당자 등 5명 참석)

정착 모델을 구상하고 개발한다. 자립 기반 정책은 Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas(UNHCR, 2011), From Care and Maintenance to Self-reliance: Sustainable Business Model Connecting Malian Refugee Artisans to Swiss Markets using Public-Private Partnerships(Mehan, S. 2016) 등을 중심으로 검토하며, 통합 기반 정책은 Comparative Study on the Best Practices for the Integration of Resettled Refugees in the EU Member State(EU, 2013) 및 네덜란드, 호주 등 해외 주요 국가 사이트에서 제도와 사례를 검토한다. 정책 활성화 기반으로서 교육을 검토하기 위해 캐나다의 JFS(Jewish Family Service) Ottawa에서 발간한 Syrian Refugees and Mental Health-A Guide for Settlement Workers를 참고하여 정착 코디네이터의 역할을 연구하고 국민 인식 개선과 이민자 교육 행정시스템 개선 등과 관련하여 다문화사회전문가 활성화를 위한 개선방안 연구(정상우, 2018), 글로벌 다문화 교육 법제화 방안(정도희, 2012), 차별의 언어(장한업, 2018), 국민과 외국인이 상호 소통하는 쌍방향 이민 통합정책 연구(임동진 외, 2018) 등 문헌을 중심으로 검토한다.

2. 비교연구

비교연구방법을 연구에 적용할 때 비교 대상 국가의 정책 기초, 방향에 대해 구체적으로 파악할 수 있으며, 정책 추진의 한계와 시사점을 도출하여 한국사회에 적용할 수 있는 정책 대안 마련에 활용할 수 있다. 또한, 비교연구를 통해 각 국가의 정책 결과에 대한 평가를 살펴볼 수 있는 장점이 있다.²⁹⁾

이에 따라, 재정착 난민 입장에서 수용 1위 국가이자 ‘자립’ 중심의 동화주의 모델을 추구하는 미국, 난민이 재정착되길 가장 희망하는 국가 1위인 ‘통합’ 중심의 다문화주의 모델을 추구하고 있는 캐나다, 그리고, 아시아권에서 한국과 유사한 정책 환경을 가지고 있고 ‘자립’ 중심의 차별배제 모델을 유지하고 있는 일본을 선정하여 각 국가별 재정착 난민에 대한 정책, 수용, 정착 프로그램 및 재정착 난민의 정착을 연구한다. 그 다음 한국의 사례와 비교·분석하여 시사점

29) 이송호(1995). “비교정책연구에 있어서 전통적 방법론의 재검토”, 한국행정학보 제29권제2호, pp. 19-20.

을 도출하고 한국 재정착 난민 정책의 방향성을 제시하고자 한다.

그리고, 4개 국가에서 재정착한 난민들의 정착 실태를 조사한 1차 자료를 바탕으로 연구자가 자립과 통합의 원리를 기반으로 2차적 분석을 실시한다. 미국은 2002년-2011년 및 2009년-2011년 미국으로 재정착한 난민에 대한 정착 조사와 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework를 활용하여 2011년-2015년 미국 덴버지역에 재정착한 난민의 정착조사 자료(The Refugee Integration Survey and Evaluation (RISE): Year 5 Report)를 활용한다. 캐나다는 기존의 전통적인 정착지가 아닌 새로운 정착지를 발굴하여 2005년-2009년 랭그리(Langley)시로 정착한 카렌 캠프 거주 난민들이 5년이 경과한 후에 정착도를 조사한 실태조사(Karen Refugees After Five Years in Canada: Readying Communities for Refugee Resettlement)를 기초로 하여 미국의 정착 사례 분석에서 실시한 동일한 방법으로 2차적 사례 분석을 실시한다. 일본의 경우는 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework를 기초로 2010년-2011년 일본으로 재정착한 카렌 캠프 거주 난민의 정착 실태를 조사(The Pilot Refugee Resettlement Program in Japan: What Is Needed for the Successful Integration of Resettled Refugees?)한 자료와 통계를 활용하고, 한국도 Ager & Strang's Indicators of Integration Framework를 기초로 2015년-2017년 한국으로 재정착한 카렌 캠프 거주 난민의 정착도를 측정(재정착 난민 정착실태점검을 위한 사례조사연구)한 자료와 통계를 활용하여 이차적으로 사례 분석을 실시한다.

추가적으로 정책 비교연구의 전문성을 강화하고 문헌 연구를 통한 재정착 난민 정책에 대한 발전적 모델의 타당성을 확보하기 위해서 연구자는 재직하고 있는 기관에서 실무적으로 확보한 자료와 공개된 자료를 중심으로 관계자와의 면담 및 동의를 얻어 부분적으로 활용하였다.³⁰⁾

30) 2019년 4월부터 10월까지 재정착 관련 현 담당자, 출입국지원센터 교육담당자, 난민지원단체 대표, 법률학계 전문가, 적십자사 前 기획팀장, UNHCR 前 재정착 담당자, 고용부 관계자 등을 직접 방문하거나 이메일, 전화 등을 통해 의견을 청취함

제2장 재정착 난민 정책의 이론적 배경

제1절 난민 및 재정착 난민의 의의

1. 난민의 의의

1) 난민협약 및 난민법에서 난민의 개념

1951년 「난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees)」(이하 '난민협약')은 국제 난민법상 핵심 문서로서 어떠한 사람이 난민에 해당하는지를 정의하고 있고 난민의 처우에 관한 기준을 명확하게 규정하고 있다.³¹⁾ 난민협약의 지리적 한계를 극복하기 위해 1967년 「난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)」(이하 '난민의정서')를 비준하였다. UNHCR Resettlement Handbook에서는 '국제적 난민 보호'(International Refugees Protection)란 비호를 요청하는 국가로의 입국과 국제법에 따른 권리 및 인권을 보장하는 것부터 영구적 해결책이 마련될 때까지 지속되어야 하므로 재정착을 난민 보호에서 분리해서 볼 수 없다고 규정³²⁾하고 있다. 이에 따라 우선적으로 국제적 인권 규범인 난민협약과 난민법에서의 난민의 정의를 살펴보고자 한다.

난민협약 제1조제A항제2호에 따라 난민이란 인종, 종교, 국적 또는 특정사회집단 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자를 말한다. 난민협약 제1조제A항제2호는 난민 정의의 해당 기준, 즉 제1조제D항, 제1조제E항 또는 제1조제F항에 규정된 배제조항의 어느 것에도 해당

31) UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html> <2018.8.28. 최종방문>

32) UNHCR, 앞의 글(주 23). p. 11.

하지 않는다는 것을 전제로 난민신청자가 난민협약에 기초하여 난민으로서 인정받기 위해 충족해야 하는 요소를 규정하고 있다.

이와 유사하게 한국의 난민법 제2조제1호에서 규정하고 있는 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 ‘상주국’이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.

난민법은 난민협약상의 난민 정의 규정에 기반을 두고 있지만, 난민으로 인정하는 법적 성질에 대한 판단은 UNHCR과 견해 차이를 보이고 있다. UNHCR 절차 편람에서 난민 인정은 수익적 행정행위의 일종으로서 난민 인정 행위의 기속성을 인정하고 있다. 즉, 일정한 요건에 합치되면 기속적으로 판단하는 확인행위로 규정하고 있다는 점이다.³³⁾ 하지만, 난민법에서 난민 인정은 국가가 난민 인정절차를 거쳐 법적인 지위를 인정하는 재량행위로 보고 있다.³⁴⁾ 즉, 난민협약이 체약국으로 하여금 난민에 대해 무조건적으로 비호(Asylum)의 의무를 지우는 것은 아니며, 난민을 보호하고 법률상 지위를 부여하는 것은 체약국이 결정할 문제로서 국가의 주권적 영역이라고 보고 있다. 난민법 정의 규정의 구조를 보더라도 난민법 제2조제1호에 난민의 정의를 규정하고 있고, 같은 법 제2조제2호에 이 법에 따라 난민으로 인정한 사람에 대한 규정을 별도로 정하고 있는 것도 앞에서 설명한 내용과 같은 맥락이다.³⁵⁾

국제적 인권 규범이자 난민 보호의 기본이 되는 문서인 난민협약과 국내법인 난민법에 따른 난민의 정의 이외에 UNHCR에서 난민 지위를 인정하는 임무를

33) UNHCR(2014). 『난민의 지위에 관한 1951년 협약 및 1967년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차편람과 지침 (이하 ‘UNHCR 절차 편람’)』 (한글판, 서울), UNHCR. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, p. 9. ※ 원문표기: He dose not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee(난민으로 인정받았기 때문에 난민인 것이 아니라, 난민이기 때문에 난민으로 인정받은 것이다)

34) 서울행정법원 2008. 2. 20. 선고 2007구합22115 판결

35) 정금심(2018). “난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구-난민 심사 및 난민 처우를 중심으로”, 법조, Vol. 729, pp. 651-653.

수행하면서 난민협약 또는 유엔총회와 경제사회이사회 결의문에 따라 UNHCR에서 난민으로 인정하는 사람을 위임 난민(Mandate Refugees)라고 정의하여³⁶⁾ UNHCR 보호 대상자(Persons of Concern)로 관리하고 있다. UNHCR에서는 난민협약상 난민의 정의에 부합한 자에 더하여 일반화된 폭력, 공공질서를 심각하게 저해하는 사건에 의해 생명, 신체적 안전 또는 자유에 중대하고 무차별적인 위협을 받아 해당 국가로 돌아갈 수 없는 사람까지 광범위하게 포함하여 난민의 정의를 폭넓게 해석하고 있다.³⁷⁾

내전, 무력충돌, 대규모의 인권침해 등으로 인하여 개별적 난민 심사가 진행될 수 없는 경우, 난민협약상 난민으로 인정되지는 않지만, 그와 유사한 상황으로 인하여 국적국으로 돌아가기를 원치 않거나 돌아갈 수 없는 정당한 이유가 인정되는 경우, 개인의 합리적인 신념이 중대하게 침해를 받아 국제 인권 규약상의 기본적 권리가 침해받거나 자신의 양심과 양립할 수 없는 행위를 강요받는 경우가 인정되면 다른 반증이 없는 한 ‘사실상의 난민’(de facto refugees, prima facie)의 개념에 근거하여 난민으로 인정하고 있다.³⁸⁾ 한국에서도 과거 코이카 연수생 이탈 후 집단 난민 신청에 대해 개별적인 박해 사유에 대해 심사를 진행과 동시에 입국 전에는 박해가 없었으나 입국 후 사실상 정부로부터 주목을 받게 되어 박해를 받을 가능성이 높다고 인정하여 ‘체재 중 난민’(Refugees Sur place)으로서 난민으로 인정한 사례가 있었다. 이와 같이 전세계적으로 난민에 대한 개념과 국제적 난민 보호 기준이 점차적으로 확대되고 있는 추세이다.

2) 난민 인정 요건(적극적 사유)

(1) 국적국 또는 상주국(일상적 거소) 밖에 있을 것

난민이 되기 위해서는 자신의 국적국 밖에 있거나, 무국적자의 경우 거주국의 밖에 있는 경우에 한정된다. 이는 사실적 문제로서 신청자 본인 또는 다른 정보원에서 얻은 문서나 진술에 기초하여 결정된다. 하나 이상의 국적을 보유한 사

36) UNHCR, 앞의 글(주 33). p. 7.

37) UNHCR, 앞의 글(주 23). p. 19.

38) UNHCR, 앞의 글(주 33). p. 12.

람은 난민 인정을 위해 박해에 대해 충분한 이유 있는 공포가 각 국적국에 존재함을 입증해야 한다. 그러나 이는 신청자가 다른 국적을 보유하고 있고, 실제로 해당국 국민이 누리는 모든 권리가 제공된다고 인정되는 경우에 한정한다.

(2) 충분한 근거가 있는 공포가 있을 것

충분한 근거가 있는 공포 여부를 판단하기 위한 기준은 신청자 개인의 상황과 출신국의 객관적 상황(정치적·사회적 상황, 인권보장, 사법제도 등)으로 구성된다. 공포의 대상인 위해의 주체(가해자)가 비국가인 경우, 국가가 신청자를 보호하려는 의지와 능력이 존재하는지 여부를 종합적으로 고려하여야 한다. 국가가 전쟁 중이거나 기타 심각한 혼란 상태에 놓여 있는 경우, 또는 일부 지역에서 지배권을 행사하지 못하여 국민이 실질적 보호에서 배제되어 있는 경우가 있기 때문이다. 난민심사관 등이 신청자 개인의 상황을 이해하고 공포가 충분히 이유 있는 것인지 평가를 위해서는 신뢰성 있는 출신국의 국가정보자료가 필수적으로 요구된다. 또한, 가족이나 다른 사람들이 신청자와 유사한 경험을 한 적이 있거나 비슷한 상황에 처하여 공포를 가지고 있는지를 확인하는 것도 중요하다.39) 신청자가 출신국 또는 거주국으로 귀국하였을 때 위험에 직면할 것이 예측되는 합리적 가능성이 있는 경우나 그것으로 인하여 2차적 위험에 노출되어 전가된 박해가 발생할 가능성이 높다면 이는 충분한 근거가 있는 공포로 볼 수 있다. 또한, 출신국에서 불법적으로 출국하지는 않았더라도 국내에서 체류 중 난민 박해 사유가 발생되었다면 ‘체재 중 난민’(Refugees Sur place)으로 인정받을 수 있다고 할 수 있다. ‘체재 중 난민’이란 국적국 또는 거주국을 떠날 당시에는 난민의 요건을 갖추지 못하였으나, 그 후의 국적국(거주국)의 중대한 사정의 변화로 인하여 난민으로 인정받은 자를 말한다. 한국 법원에서도 충분한 근거 있는 공포를 판단할 때에는 신청인의 행위가 국적국으로부터 주목을 받을 수 있는지 여부, 정치적 의견을 표명하게 된 경위와 정도, 언론 등의 공개 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 판시하고 있다.40)

39) UNHCR, 앞의 글(주 33), pp. 11-13.

40) 서울행정법원 2010. 6. 4. 선고 2009구합47293 판결.

(3) 박해가 있을 것

‘박해’라는 개념은 난민협약이나 기타 다른 국제문서에도 정의되어 있지는 않지만, 난민협약 제33조를 보면 생명 또는 신체적 자유에 대한 위협, 여기에 기타 심각한 인권침해가 박해의 구성요소로 볼 수 있다. 난민협약의 전문에는 국적에 상관없이 모든 사람이 누릴 수 있는 국제 인권 규범을 언급하고 있다. 1948년 「세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)」(이하 ‘세계인권선언’⁴¹⁾)은 세계 어디에서도 존중받아야 할 기본권리를 열거하고 있다. 또한, 1966년 시민 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)⁴²⁾과 경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)⁴³⁾은 이와 같은 권리를 성문화하여 법적 구속력을 부여하였다. 기타 인권문서는 위 문서들의 기준에 입각하여 각 권리의 종류에 관해 규정하고 있다. 한국 법원에서는 ‘박해’의 개념에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다. 박해란 생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위이다.⁴⁴⁾ 난민신청자가 난민으로 보호받기 위해 박해의 원인이 되는 행위를 제공하였다고 하더라도 난민 인정에 장애가 되지는 않는다고 판시하고 있다.⁴⁵⁾ 그러므로, 박해를 인권침해 수준으로만 한정하여 판단하여서는 아니 되며, 신청자의 과거 정신적인 문제나 현재에 트라우마 정도 등을 고려하여 검토하여야 할 것이다. 같은 행위라고 하더라도 과거의 경험이나 취약성에 따라 난민신청자에게 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 난민심사관은 개인의 상황과 객관적 사실을 바탕으로 하여 과거의 경험, 현재의 상태를 종합적으로 검토하여 박해의 기준(Threshold of Persecution)을 충족하는지 여부를 판단하여야 할 것이다.

41) UN General Assembly(1948). Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html> <2018.8.27. 최종방문>

42) UN General Assembly(1966). International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html> <2018.8.27. 최종방문>

43) UN General Assembly(1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html> <2018.8.27. 최종방문>

44) 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결

45) 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두19539 판결

(4) 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원, 정치적 의견에 해당할 것

첫째, 인종이란 명확하게 민족적인 특징을 말하는 것으로 실질적 또는 관념적 여부를 막론하고 광범위하게 해석해야 하여야 할 것이다. 다수 종족 중 종교 등이 다른 소수인종에 해당할 경우 주류 집단에 속하지 못하여 박해를 받을 수 있는 가능성이 높지만, 아파르트헤이트(Apartheid)⁴⁶⁾와 같이 다수의 인종이 소수의 인종에게 박해를 받는 사례도 발생하고 있으므로 인종이 박해의 사유인 경우에는 그 사회의 배경과 역사를 이해하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 종교의 자유는 기본적 인권에 속한다. 여기에는 신앙의 자유, 종교를 가지지 않을 자유, 종교 활동의 자유, 개종이 자유가 포함되어 있다. 난민협약상 사유로써 종교는 제도화된 종교만을 대상으로 하는 것은 아니며, 모든 신앙의 형태가 포함되어 있다. 즉, 신적인 존재, 영적·운명적 믿음, 가치관 등이 모두 여기에 포함된다고 할 수 있다. 종교를 사유로 한 난민 신청의 경우에는 종교적 행위로 인하여 배척을 당하였거나 타 종교를 신봉하도록 강요를 받는 경험이 포함되며 종교적 신념이나 종교에 대한 정체성을 가지고 있는지 여부 등을 종합적으로 검토하는 것이 필요하다.⁴⁷⁾

셋째, 국적이다. ‘Nationality’를 ‘국적’으로 번역할 경우 자칫 난민 인정 심사에서 특정 국적을 가진 사람을 보호해야 한다는 명분을 만들 수도 있고, 반대로 특정 국가의 사람들을 제외하거나 배척하는 수단으로 악용될 수도 있다. 그러므로, ‘Nationality’를 단순히 ‘시민권’(Citizenship)의 개념으로만 해석하지 말고 ‘인종’(Race), ‘종족’(Ethnicity), ‘국민의식’(Nationhood) 등과 중첩적으로 사용되고 있으므로 ‘국적’ 대신 ‘민족’으로 표기하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 무국적자(Stateless Persons)의 경우는 국적이 없는 자로서 ‘Nationality’가 ‘국적’으로 번역하는 것이 합리적일 수 있지만, 그 이외에는 ‘민족’으로 번역하는 것이 ‘개인 중심성의 원칙’(the Principle of Centrality of Individual)에 따른 난민인정

46) 1948년 남아공이 백인 정권에 의해 공식적으로 법률로 인종 분리된 정책을 말함

47) UNHCR(2004). *Guidelines on International Protection* No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>. <2018.8.27. 최종방문>

48) 송영훈(2018). “난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로”, *담론* 201 제19권 3호, pp. 63-64.

심사를 진행하였다고 할 수 있다.⁴⁹⁾

넷째, 특정사회집단 구성원 신분이다. ‘특정사회집단’은 유사한 배경, 습성 또는 사회적 지위를 가진 사람들로 구성된다. 공통의 특성 중 선천적으로 가지는 특성은 성별, 인종, 카스트, 친족 관계, 연고, 언어적 배경, 성적 지향 등이 있다. 이와 같이 특정사회 집단 구성원 신분이란 개인의 성적 지향이나 젠더적 정체성 등과 같이 개인이 임의로 변경하거나 거절할 수 없는 집단의 신분에 속하여 박해를 받을 가능성이 높은 경우를 말한다. 특정사회집단에 속해있다는 이유만으로 난민으로 인정될 수는 없지만, 신청자가 받고 있는 박해의 위험 이외에 공통의 특성을 공유하는 집단에 속하여 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포를 가지고 있고, 귀국 시 박해를 받을 위험이 지속된다면 난민으로 인정받을 수 있다.⁵⁰⁾ 젠더 관련 박해는 성폭행, 가정 폭력, 가족계획의 강제, 여성 할례, 성적 지향 등 다양한 난민 사유를 포함한다. 성폭력을 통해 박해가 현실화되거나 요구되는 성 역할을 거부한 것으로 박해가 혼재된 경우가 많고, 이는 남성이든 여성이든 난민 인정 여부를 결정할 때 중요한 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.⁵¹⁾

다섯째, 정치적 의견을 사유로 받을 수 있는 박해이다. 난민 인정 사유로서 ‘정치적 의견’이라는 개념은 폭넓게 해석할 필요가 있다. 정부의 정치적 의견과 다른 정치적 의견을 가진 것만으로는 난민 인정을 위한 사유의 근거로 받아들여지지 않는다. 다만, 정치적 활동이 정부로부터 주목을 받아야 하며, 그 박해로 인하여 충분한 공포가 존재하고 귀국 시에 박해 위험이 지속될 경우 정치적 의견을 사유로 난민으로 인정받을 수 있다.⁵²⁾

(5) 국적국의 보호를 받을 수 없는 외국인 또는 그 공포로 인하여 상주국으로 돌아갈 수 없는 무국적자 외국인에 해당할 것

49) UNHCR, 앞의 글(주 33). pp. 16-17.

50) UNHCR(2002). *Guidelines on International Protection No. 2: “Membership of a Particular Social Group”* Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>. <2019.8.27. 최종방문>

51) UNHCR(2008). *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, 21 November 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>. <2019.8.27. 최종방문>

52) UNHCR, 앞의 글(주 33). pp. 18-19.

원문 그대로 의미를 적용하면 국적국에서 해당 외국인을 보호할 법과 제도가 없거나 그 법과 제도로부터 보호를 받을 수 없어 국적국을 떠나왔지만, 여전히 박해의 위험이 지속되어 국적국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 희망하지 않는다면 난민으로 인정해야 한다는 것을 의미한다. 또한, 무국적자 외국인이 모두 난민은 아니지만 앞예와 동일한 사유로 상주국에서 박해가 지속되어 그 상주국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 희망하지 않는다면 난민으로 인정되어야 한다는 것을 의미한다.⁵³⁾

결론적으로 한국에서 난민으로 인정받으려면 국적국 또는 상주국(일정거소)밖에 머물고 있으면서 5가지 박해 사유 중 어느 하나 또는 중복의 사유로 인하여 충분한 근거가 있는 공포를 겪고 있어 그 박해의 공포로 인하여 국적국 또는 상주국(일정 거소)으로부터 보호를 받을 수 없거나 해당 국가로 돌아갈 수 없는 사람의 모든 요건을 충족하여야 한다. 난민법상 난민 인정 심사 기준은 난민 신청에서 제시한 박해의 사유 등에 진술의 신뢰성이 있는지와 보도 등에 객관적인 사실에 일치하여 진술의 일관성 및 신빙성이 있는지 여부를 확인하여야 한다. 그리고, 주도적인 반정부 시위 활동, 보도, 인터넷 게재 등으로 정부로부터 주목을 받아 귀국 시 박해 가능성이 있는지 여부를 확인하여야 한다. 또한, 박해를 제공하고 있는 국가의 정책, 법률, 제도, 관습 등이 실제로 존재하는지에 대한 국가 정황을 파악한다. 마지막으로 박해의 주체가 국가(정부)인지에 대한 여부 등을 종합적으로 검토하여 면접과 사실조사를 거쳐 난민 인정 여부를 결정하고 있다.⁵⁴⁾

3) 난민 배제 요건(소극적 사유)

앞에서는 난민협약 및 난민법에 따라 난민으로 인정하는 요건의 기준을 정하여 난민의 지위를 결정하는 적극적인 의미에서 난민 인정요건을 살펴보았다. 지금부터 난민에 해당한다고 하더라도 중복적 혜택을 받거나 국제 범죄 등 반인륜적인 범죄를 저지른 난민에 경우 난민협약 및 난민법상 난민에 해당한다고 하더라도 난민으로 인정하지 않고 불인정결정하여 난민 인정에서 배제하는 소

53) UNHCR, 앞의 글(주 33), pp. 20-21.

54) 정금심, 앞의 글(주 35), pp. 651-652.

극적 사유에 대해서 검토하고자 한다.

난민법 제19조(난민 인정의 제한)⁵⁵⁾에서 난민 배제조항인 난민협약 제1조 제D항⁵⁶⁾, 제E항⁵⁷⁾, 제F항⁵⁸⁾을 규정하고 있다.

난민협약 제1조D항은 UNHCR 이외의 국제기구로부터 이미 보호나 원조를 받고 있는 경우, 그러한 보호를 필요로 하지 않는 경우, 그리고, 그러한 보호를 받을 자격이 없는 경우가 해당한다. 제1조제E항에 따른 배제는 전술한 난민협약 제1조제A항제2호의 인정기준을 충족하지만 국제적 보호를 필요로 하지 않는 것을 이유로 난민 지위의 이익을 얻을 수 없는 것을 의미한다. 이미 국민의 지위에 상응하는 지위를 누리고 있어 보호를 필요로 하지 않는 사람 등에 적용된다.⁵⁹⁾ 제1조제F항은 중범죄 또는 흉악한 행위를 저질러 국제적 난민 보호의 가치 없다고 여겨지는 사람을 배제하도록 규정하고 있다.⁶⁰⁾ 다만, 배제하는 경우

55) 제19조(난민 인정의 제한) 법무부장관은 난민신청자가 난민에 해당한다고 인정하는 경우에도 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우에는 제18조제1항에도 불구하고 난민불인정결정을 할 수 있다.

1. 유엔난민기구 외에 유엔의 다른 기구 또는 기관으로부터 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 경우. 다만, 그러한 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 사람의 지위가 국제연합총회에 의하여 채택된 관련 결의문에 따라 최종적으로 해결됨이 없이 그러한 보호 또는 원조의 부여가 어떠한 이유로 중지되는 경우는 제외한다.

2. 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에서 정하는 세계평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 또는 인도주의에 반하는 범죄를 저지른 경우

3. 대한민국에 입국하기 전에 대한민국 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 경우

4. 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 한 경우

56) 이 협약은 UNHCR 외에 국제연합의 다른 기구 또는 기관으로부터 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 자에게는 적용되지 아니한다. 그러한 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 자의 지위가 유엔 총회에 의하여 채택된 관련 결의문에 따라 최종적으로 해결됨이 없이 그러한 보호 또는 원조의 부여가 어떠한 이유로 중지되는 경우, 그러한 사람은 그 사실에 의하여 이 협약상의 이익을 부여받을 자격이 있다.

57) 이 협약은 당해인이 거주하고 있는 국가의 관할 기관에 의하여 그 국가의 국적보유에 수반되는 권리와 의무를 지는 것으로 인정된 자에게는 적용되지 아니한다.

58) 이 협약의 규정은 다음 각호에 해당된다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 자에게는 적용하지 아니한다.

(a) 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄, 또는 인도에 반하는 범죄에 관하여 규정하고 있는 국제문서에서 규정된 범죄를 저지른 사람.

(b) 난민으로서 피난국에 입국하는 것이 허가되기 이전에 그 국가 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 사람.

(c) 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 한 사람.

59) UNHCR(2009). UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, March 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c3a3d12.html>, <2019.8.27. 최종방문>

60) UNHCR(2003). *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html> <2019.8.27. 최종방문>

에도 난민 보호의 취지를 전면적으로 배제함으로써 오히려 인권침해가 발생할 수 있기 때문에 난민협약의 배제조항이라 하더라도 제한적으로 해석, 적용하는 신중한 자세가 필요하다. 배제조항을 적용할 때에는 난민 심사 시 적절한 절차를 보장하고 신중하게 평가해야 한다.⁶¹⁾

난민법 및 난민협약에 규정된 배제조항을 적용하여 난민으로 인정하지 않는 배제프레임에 따른 심사기준을 살펴보고자 한다. 첫 번째, 해당 행위를 특정할 때는 먼저, 심사관이 제1조제F항제a호부터 제c호까지 규정된 법적 기준에 따라 관련 사실을 평가할 필요가 있다. 신청자가 제1조제F항이 규정하는 범위 내의 행위에 관여했다고 인정되는 경우 난민심사관 등은 해당 신청자가 문제 행위에 대해 개인에게 책임을 물을 수 있는지 여부를 먼저 심사해야 한다. 난민심사관 등은 신청자가 그러한 범죄의 실행을 위해 필요한(자신의 행위 또는 행위에 의한 결과에 관하여) 의도(연루된 상황 또는 자신의 행위에 대한 결과에 관하여) 및 인지한 상태에서 행동하였다고 여겨지는 중대한 이유가 있음을 입증해야 한다. 이를 범행 의도(mens rea)라고 부른다. 범행 의도가 없는 경우에는 개인 책임은 발생하지 않는다.는 점을 적용하여야 한다.⁶²⁾ 두 번째, 앞의 해당성과 의도 등을 판단한 이후에 신청자가 제1조제F항이 규정하는 범위 내의 행위에 개인 책임이 존재한다고 여기는 중대한 이유가 있는 경우 배제 가능성이 비례성이라는 법의 일반원칙을 적용한 것인지 검토해야 한다. 난민심사관 등은 문제가 된 범죄의 중대성과 배제됨으로 인해 신청자에게 일어날 수 있는 결과, 즉 배제된 경우 신청자가 직면하게 될 처우를 비교 평가해야 한다.⁶³⁾

앞에서 검토한 바와 같이 배제조항의 적용이 확인되면 신청자는 난민 지위가 인정되지 않으며, 난민협약에 의한 국제적 보호를 받을 수 없다. 하지만 난민 지위에서 배제되었다고 해도 국제인권협약이나 국내법에 따라 인정받을 수 있는 권리와 이익을 누릴 수 있는 자격에 영향을 받는 것은 아니는 점을 고려하여 국제인권법 측면에서 보호가 배제되지 않도록 하여야 할 것이다.⁶⁴⁾

61) UNHCR, 앞의 글(주 33). p. 33.

62) UNHCR(2003). *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 September 2003, p. 25, <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html> <2018.8.27. 최종방문>

63) UNHCR, 앞의 글(주 33). pp. 7-9.

64) UNHCR, 앞의 글(주 33). pp. 29-34.

2. 재정착 난민의 의의

1) 유엔난민기구 및 난민법에서 재정착 난민의 개념

난민은 난민협약이 제정되기 전에는 민족, 인종으로 규정되다가 1951년 난민협약이 제정되면서부터 난민에 기본적 개념이 정립되었다. 1970년대 베트남 보트피플, 1980년대 이라크 전쟁, 1990년대 걸프전을 계기로 대량의 피난민이 발생하게 되었다. 대량의 피난민을 안전하게 제3국으로 이동하고 생명과 신체를 보호함과 동시에 즉각적인 난민 문제 해결을 할 수 있는 재정착에 대한 관심이 증가하게 되었다. 최근에는 단순히 난민이 제3국으로 이동하는 것만이 아닌 난민이 재정착을 희망하는 국가로 수용되는 절차와 수용된 국가에서 성공적으로 정착할 수 있도록 재정착 난민 정책이 난민 문제 해결과 동시에 난민 보호 정책으로 부각되고 있다. 이에 따라 재정착 난민은 누구이며, 재정착 난민은 어떤 요건이 구비되어야 재정착 난민으로 추천 및 수용될 수 있는지를 검토한다.

UNHCR Resettlement Handbook에서는 ‘재정착’(Resettlement)이란 난민이 비호(Asylum)를 받고 있던 국가에서 현재의 난민(Refugees)의 지위 그대로 수용하여 영구적인 정착과 궁극적인 시민권의 기회를 부여하는 것에 동의한 제3국으로의 이동을 말한다.⁶⁵⁾ 재정착은 비호국에서 위협에 처한 난민의 생명, 안전, 건강 등 기본적 권리 보호의 요구를 충족하고 국제적인 난민 보호를 제공하는 핵심적인 수단이다. 또한, 대규모로 발생하는 집단의 난민 문제를 영구적으로 해결하는 수단이며, 국제사회의 연대와 책임을 공유하는 수단이며, 비호국의 부담을 완화하는 효과를 가지고 있다.⁶⁶⁾ 이와 같이 재정착의 개념과 주요 기능을 종합할 때 난민이 제3국으로 재정착을 희망하여 재정착 국가에서 실시하는 선발 및 이동의 과정을 거쳐 난민의 지위를 보장하는 재정착 수용국에서 영구적으로 정착한 사람이 ‘재정착 난민’(Resettled Refugees)이라고 유추할 수 있다.

UNHCR에서 재정착 난민에 대한 관심이 높아진 것과 마찬가지로 한국의 난민법에서도 재정착희망난민이 명시적으로 규정되어 있다. 즉 「난민법」 제2조제

65) UNHCR, 앞의 글(주 23), p. 36. ※ 원문표기: Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them - as refugees - with permanent residence status.

66) UNHCR, 앞의 글(주 23), p. 36.

5호에서 ‘대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인’을 ‘재정착희망난민으로 정의하고 있다. 같은 법 제24조에 재정착희망난민의 수용의 근거를 마련하여 법무부장관이 재정착희망난민의 수용여부, 규모, 출신지역 등 주요사항을 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 재정착난민의 국내 정착을 허가할 수 있도록 하였다. 국내 정착 허가는 「출입국관리법」에 따른 입국허가절차를 거쳐 국내 정착허가를 하고 국내 정착허가를 난민 인정으로 본다고 규정하였다. 국내 정착 허가에 대한 요건과 절차는 「난민법 시행령」 제12조에 마련하였다. 재정착희망난민의 국내정착 허가 요건은 난민 인정 제한사유에 해당하지 않고, 대한민국의 안전, 사회질서 또는 공중보건을 해칠 우려가 없는 사람으로 규정하고 있다. 국내정착 허가를 위해 UNHCR로부터 재정착희망난민을 추천을 받을 수 있도록 하였고, 난민심사관 등을 현지에 파견하여 국내정착 허가요건을 조사하도록 규정하였다. 국내정착허가를 하기 전에 재정착희망난민에 대한 건강검진 및 기초적응교육을 실시할 수 있도록 하였다.⁶⁷⁾ 이와 같이 난민법의 규정된 재정착희망난민의 정의 및 국내정착허가 요건 등을 종합할 때 대한민국 밖에서 재정착을 희망한 난민이 UHNCR의 추천을 받아 현지에서 난민심사관등의 심사를 거쳐 선발된 후에 기초적응교육 및 건강검진을 거쳐 한국으로 입국하여 국내 정착허가를 받은 사람이 ‘재정착 난민’(Resettled Refugees)라고 유추할 수 있다.

재정착 난민은 정착허가를 받음으로써 「난민법」 제18조제1항에 따라 난민 인정을 결정하고 난민 인정증명서를 교부받게 되어 난민인정자로서 지위를 누리게 되고 「난민법」 제30조에 따른 난민인정자의 처우를 받게 된다. 재정착 난민은 난민협약에 따른 처우를 받게 되며 상호주의 적용을 받지 않는다. 「사회보장기본법」에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장과 「국민기초생활 보장법」에 따른 기초생활보장을 받게 된다. 국민과 동일하게 초중등교육을 받게 되며, 한국사회적응교육을 받을 수 있고 직업훈련을 지원받을 수 있다. 또한, 외국에서 이수한 학교 교육의 정도에 상응하는 학력 인정과 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 자격의 일부를 인정받을 수 있다. 특히, 난민인정자의 배우자 또는 미성년자녀가 입국을 신청할 경우 입국금지자 등에 해당하는 경우

67) 국회의안정보시스템 참조

를 제외하고 입국허가를 받을 수 있도록 사실상 가족결합이 인정된다.

결론적으로 전쟁과 냉전의 맥락속에서 재정착은 대량의 난민 문제를 즉각적으로 해결하는 수단으로 인정되었다. 난민의 일반적인 개념이 정립되고 재정착이 난민 문제 해결에 핵심수단으로 부각되면서 국제법상 난민을 재정착의 방법으로 수용하도록 규정하지는 않았지만, 국내법상 난민을 재정착의 방법으로 수용하고 인도적 측면에서 정착을 지원하는 국가들이 증가하였다. 최근에는 국제사회에서 책임을 공유하고 역할을 분담하는 방식으로 재정착 난민 정책을 발전시키고 있다. 이에 따라 연구자는 UNHCR Resettlement Handbook과 난민법의 규정을 종합하여 난민이 재정착을 통해 제3국으로 선발 및 이동하여 지역사회에 정착한 사람을 ‘재정착 난민’이라고 통칭한다.

2) 재정착 난민의 요건⁶⁸⁾

난민과 재정착 난민의 의의를 볼 때 재정착 난민은 협약상 난민의 권리를 보장받고 국내법상 법적 지위를 보장받으면서 수용된 국가에서 영구적으로 정착한 사람들을 말한다. 그렇다면 재정착 난민이 되기 위해서는 어떠한 요건에 부합하고 사전에 어떤 절차를 거쳐야 하는지 알아야 한다. 즉, 재정착 난민이 되기 위해서는 3가지 요건에 부합하여야 한다.

첫째, ‘협약상 난민’에 해당하는 자로서 UNHCR로부터 난민 지위를 인정받은 ‘위임 난민’이어야 한다. 협약상 난민으로 인정하여 난민 지위를 부여하는 적극적인 심사방식이 기본적으로 적용되지만, 재정착 대상자로 추천하기 위한 심사에는 배제프레임에 따라 제외 대상인지 여부도 심사하여 협약상 난민에 해당한다고 하더라도 배제 대상자일 경우는 재정착 대상자 추천에서 제외하는 소극적 방식도 포함된다.

둘째, UNHCR에서 관리하는 재정착 추천 대상자 카테고리에 포함되어야 한다. 타임라인에 따라 분류되는 ‘응급’(Emergency), ‘긴급’(Urgent), ‘보통’(Normal)으로 우선순위를 결정하고, 기간 내에 재정착 난민 수용국에 추천을 완료하여야 한다.

68) UNHCR, 앞의 글(주 23). pp. 243-287(Chapter 6)을 주로 참조

① ‘응급’(Emergency)은 신체 안전, 건강상태가 절박한 위협에 놓여 있어 몇 시간 또는 수일 내에 위협 상황에서 벗어나야만 하는 케이스에 적용된다. 출신국으로 송환의 위협에 처한 난민 또는 생명을 위협할 수 있는 신체 안전의 위협에 직면한 난민에 대한 안전을 확보하기 위해 요구되는 경우가 있다. 이상적인 소요기간으로는 응급 케이스로 추천된 경우 최대 7일이 적절하다.

② ‘긴급’(Urgent)은 신속한 재정착 조치를 필요로 하지만 앞서 논한 응급 레벨보다 덜 제한적인 시간적 조건에서 재정착을 필요로 하는 상태에 처한 난민은 긴급 케이스로 분류된다. 신속한 재정착 조치를 요하지만, 앞서 논한 응급 레벨보다 덜 제한적인 시간적 조건에서 재정착을 요하는 상태에 처한 난민은 긴급 케이스로 분류된다. 이 경우에 해당하는 난민은 재정착 대상자로 제출된 후 6주 이내에 신속히 재정착이 이루어져야 하는 심각한 의료상의 리스크 또는 기타 취약성을 가지고 있다. 일반적으로, 긴급 케이스를 식별한 시점로부터 2주 이내에 준비하여 재정착 수용국에 후보자로 추천되고 있다.

③ ‘보통’(Normal)은 의료, 사회 또는 안전상의 우려가 없는 모든 케이스에 적용되며, 법적 및 신체적 보호 필요성⁶⁹⁾, 폭력 또는 고문 생존자⁷⁰⁾, 의료적 필요성⁷¹⁾, 위협에 처할 가능성이 있는 여성과 소녀⁷²⁾, 위협에 처할 가능성이 있는

69) UNHCR에서는 국제적 보호 차원에서 기본적으로 난민에 대한 법적 보호와 신체적 보호가 보장되어야 하며, 심각한 수준에 위협에 직면하였을 때 기본적인 인권을 보장하고 이를 보호하는 수단으로 재정착이 유일한 수단으로 고려되어야 한다고 규정하고 있다. 난민의 법적 및 신체적 보호의 필요성은 성별, 연령, 성적 취향, 젠더, 정체성, 인종적 특징에 따라 달라질 수 있다.

70) UNHCR에서는 “폭력 자체는 매우 넓은 범위에 걸쳐 일어나는 복잡한 형태의 현상이며, 어떤 행동이 수용될 수 있는지 여부, 무엇이 위협을 구성하는지 등에 대한 개념은 문화의 영향이나 가치관, 사회적 규범의 변화에 따라 끊임없이 변화한다.”라고 광의의 개념으로 정의하고 있다. 고문방지협약(CAT) 제1조제1항에 대해 적용되는 ‘고문’이란 신체적 또는 정신적인 것에 상관없이 사람에게 고의로 중대한 고통을 주는 행위로 본인 또는 제3자에게 정보나 자백을 받기 위해, 본인 또는 제삼자의 행위 또는 행위에 대한 혐의로 인해 본인을 처벌하거나, 본인 또는 제삼자를 협박하거나 강요 및 기타 비슷한 유형의 행위를 목적으로 또는 어떠한 차별에 의한 이유로 공무원 또는 기타 공무의 자격으로 행동하는 자에 의하거나 선동, 동의 또는 묵인하에 자행되는 행위를 말한다. 제16조에서는 잔혹하고 비인도적인 또는 품위를 손상시키는 형벌을 언급하고 있다.

71) UNHCR에서는 의료적 필요성을 개별적으로 평가하는데 대다수 수용 국가에서 의료적 부담 등의 사유로 의료적 필요성이 있는 케이스에 대해 재정착을 제외하는 경우가 많다. 따라서, UNHCR에서 식별단계에서 의학적 진단과 치료에 필요한 예후진단(Prognosis)을 위해 의사(유자격자)와의 상담이 필수적이며, 이 네가지 카테고리(진단, 치료, 예후진단, 사전동의) 모두를 충족하여야 한다.

72) UNHCR은 젠더만으로도 보호의 특수성이 발생한다고 설명하고 있다. 이 카테고리는 남성 가족 구성원에게서 일반적으로 받을 수 있는 효율적인 보호를 받지 못하는 여성과 소녀를 포함하고 있으며, 이 카테고리에선 홀로 세대를 이룬 여성, 보호자가 없는 미동반 소녀, 가족 구성원과 함께 있는 사람 등이 해당된다.

아동 및 청소년⁷³⁾, 가족 재결합⁷⁴⁾, 다른 영구적 해결책의 실현 가능성이 낮은 경우⁷⁵⁾로 7가지 카테고리로 분류한다. 보통의 7개의 카테고리에 해당하는 재정착 난민을 추천하기 위해서는 재정착 난민이 처한 상황과 특수성을 종합적으로 고려하여 처리하여야 한다. 예를 들어, 위협에 처할 가능성이 있는 여성 및 소녀 또는 아동 및 청소년의 케이스는 예측 가능한 장래에 재정착을 대신할 영구적 해결책이 없는 경우에는 우선적으로 제출되어야 한다는 것이다. UNHCR는 12개월 이내에 추천 결정이 완료되고 수용국으로 이동하게 된다.

셋째, ‘자발적 귀환’과 ‘현지 통합’의 난민 문제 해결 방법을 사용하였음에도 불구하고 영구적 해결책이 불가능한 경우로서 ‘재정착’이 가장 적절한 난민 문제의 해결책으로 인정되어야 한다.

이처럼 난민이 재정착의 방법으로 제3국으로 수용되기 위해서는 UNHCR에서 협약상 난민으로 인정하고 재정착의 필요성을 개별적으로 검토하고, 타임라인에 따라 재정착 대상자 카테고리로 분류하여 우선순위를 결정하여 재정착등록서식 (Resettlement Registration Form, RRF), (이하 ‘RRF’)⁷⁶⁾ 작성한 다음 수용국으로 RRF를 제출하는 방식으로 재정착 난민을 추천하고 있다.

재정착 난민 수용국은 UNHCR로부터 재정착 난민이 입국하기 전 단계인 서

73) 이 카테고리는 ‘의료적 필요성’과 일부분 결부되어 나타난다. UNHCR에서 아동에 대해 추천할 때에는 아동의 최상의 이익을 고려한 결정(Best Interest Determination, BID)에 의해 재정착이 가장 적절한 해결책으로 확인되었는지, 재정착으로 추천하는 국가에서 양육자와 분리된 아동에 대해 적절한 케어와 서비스를 지원할 수 있는지 여부를 확인하여야 한다. 또한, 아동이 난민에 해당하는지 여부에 대한 명확한 판단은 재정착 수용국 결정에 중요한 요소이며, 가족과 분리된 아동의 경우는 가족에 관한 기록을 신중히 작성하여 향후 가족 결함이 용이하도록 하여야 한다.

74) 가족 재결합에 기초하여 제출하는 재정착 케이스는 이미 재정착 수용국에서 생활하고 있는 가족과 난민을 재결합시킬 목적으로 실행된다. 어떤 국가에 재정착 후보자 리스트를 제출하기 전, 재정착이 가장 적절한 방법인지 또는 UNHCR이 해당 국가의 가족 재결합 프로그램 또는 인도주의적 프로그램에 적용이 가능한지 여부 등을 신중하게 검토하여야 한다.

75) 앞의 6가지의 카테고리에 포함이 되지 않고, 해결이 불가능한 경우에 해당하는 자를 추천한다.

76) UNHCR, 앞의 글(주 15). pp. 335-336. 총 8개 카테고리로 구성 1) 사례 관련 데이터(UNHCR Case 번호, 재정착 우선순위, 1차와 2차 카테고리, 비호국 도착일, 난민지위취득일, 주소, 전화번호), 2) 개인 정보(주 신청자와 가족 모두 포함, 성명, UNHCR 등록번호, 성별, 생년월일, 결혼유무, 국적, 종교, 인종, 교육수준, 직업 및 기술, 언어 구사 수준), 3) 사례에 포함되지 않은 주 신청자 및 배우자의 친척(성명, 성별, 생년월일, 친족, 관계, 출생국, 거주국, 참고사항) 4) 난민 신청(주 신청자의 난민 지위 인정 근거 요약, 법적 분석 요약, 국가 정황 정보, 배제분석 요약, 적격성 최종 판정, 필요시 기타 부양 성인 가족구성원의 개인 난민 신청 요약), 5) 재정착 필요성 검토(출신국으로의 자발적 송환 또는 비호국의 현지 통합 가능성 결여, 재정착 추천 카테고리 및 우선순위 결정), 6) 특이 요구사항 분석, 7) 추가사항, 8) 선언 및 서명

류심사단계에서 RRF를 제출받아 재정착 우선순위, 난민 취득 관련 사항, 국가 정황 정보, 배제프레임 적용 여부, 재정착 필요성 검토 여부 등을 종합적으로 검토하는 서류심사단계를 거친다. 이와 같이 RRF는 재정착 수용국에 재정착 난민을 추천하는데 있어 가장 중요한 자료로 활용되고 있다.

일부 재정착 수용국가에서는 RRF를 기초로 하여 서류만으로 심사하여 결정하기도 하지만, 한국의 경우 서류심사와 현지 면접조사를 함께 실시하여 수용 여부를 결정하고 있다. 또한, UNHCR로부터 추천받은 대상자도 보통의 7개 카테고리 중에서 법적 및 신체적 보호의 필요성에 해당하는 경우로 한정하여 추천을 받고 있어 정규 프로그램으로 전환하여 본격적인 재정착 난민 정책을 추진할 경우 응급, 긴급 또는 나머지 보통의 카테고리에 대한 수용에 대해서도 검토할 필요가 있다.

제2절 난민 및 재정착 난민의 현황

1. 난민의 현황

재정착 난민의 현황은 난민의 증가 추세와 밀접한 관련이 있기 때문에 난민의 현황을 먼저 살펴보고자 한다. 제2차 세계대전 이후 난민 발생은 사상 최고치를 갱신하고 있다. 아프리카지역의 가뭄과 빈곤이 지속되고 있고, 중동지역의 분쟁 및 유럽의 경제적 위기 지속, 미국의 반이민·반난민정책으로 인하여 난민 발생은 급증하고 있음에도 불구하고 난민을 수용하는 국가의 규모나 재정착으로 제3국으로 이동하는 수요가 지속적으로 감소하고 있다. 이에 따라 UNHCR이 구분하고 있는 지역별 난민 분포 현황과 국적별 난민 현황 그리고, 난민 수용국 현황을 살펴보고자 한다.

UNHCR에서 발표한 자료에 따르면 난민의 지역별 분포 현황은 다음과 같다.(<표 1> 참조)

UNHCR MID-YEAR TRENDS(2018)에 따르면, 2018년 중반 난민의 수는 총 2천여 명에 이른다. 지역별로 살펴보면 아프리카(북아프리카 제외)는 2018년 초

630만 명에서 2010년 중반 610만 명으로 2% 감소하였지만, 난민 점유율은 여전히 높으며, 30.4%로 지역별 점유율 2위이다. 아메리카는 2018년 초 644,200명에서 2018년 중반 664,800명으로 3.2% 상승하였고, 아시아 태평양은 2018년 초와 2018년 중반 비교할 때 420만 명 선으로 0.7% 증가하였고, 점유율은 21%로 3위이다.

유럽의 경우 2018년 중반 630만 명으로 2018년 초 대비 4.2% 증가하여 점유율 31.5%이고 터키는 2018년 중반 140만 명으로 2018년 초 대비 4.1% 증가한 17.9%이다. 이처럼 유럽과 터키의 난민 점유율이 49.4%로 전체 절반에 육박하는 수가 분포되어 있다. 마지막으로 중동 및 북아프리카는 2018년 중반 280만 명으로 2018년 초보다 3.1% 증가하여 점유율 13.8%에 이른다.⁷⁷⁾

<표 1> 지역별 난민 분포 현황(2018.6.30.)

UNHCR 지역	난민		변동		2018년 중반 난민
	2018년 초	2018년 중반	수치	%	
- 중앙아프리카 및 오대호	1,475,700	1,458,400	-17,300	-1.2%	7.2%
- 동아프리카 및 북동부	4,307,800	4,149,800	-158,000	-3.7%	20.5%
- 남부 아프리카	197,700	204,700	7,000	3.5%	1.0%
- 서부 아프리카	286,900	328,600	41,700	14.5%	1.6%
아프리카계(북아프리카 제외)	6,268,200	6,141,500	-126,700	-2.0%	30.4%
아메리카	644,200	664,800	20,600	3.2%	3.3%
아시아 태평양	4,209,700	4,238,600	28,900	0.7%	21.0%
유럽	6,114,300	6,368,400	254,100	4.2%	31.5%
터키	3,480,300	3,621,300	141,000	4.1%	17.9%
중동 및 북아프리카	2,704,900	2,798,800	84,900	3.1%	13.8%
총계	19,941,300	20,203,100	261,800	1.3%	100%

※ 출처: UNHCR MID-YEAR TRENDS(2018: 7)

1) 국적별 난민 발생 현황

2018년 상반기 기준 2011년 아랍의 봄 이후 시리아의 내전은 장기화됨에 따라 시리아를 떠난 난민들은 총 650만 명으로 전 세계 난민의 3분의 1을 차지하고 있다. <표 2>에서 국적별 난민 신청 1위인 시리아 난민의 현황을 구체적으로

77) UNHCR, 앞의 글(주 13). pp. 6-7.

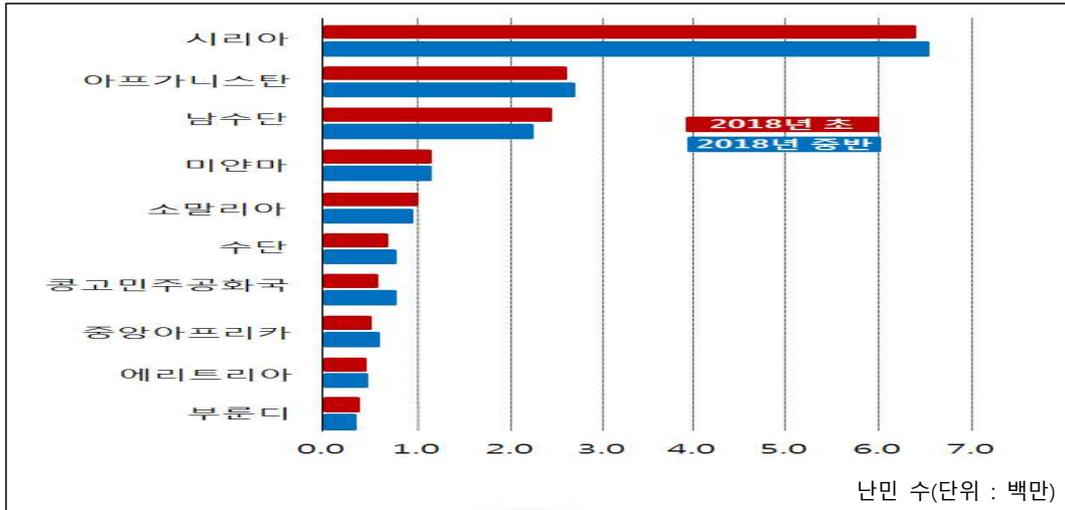
로 살펴보면 터키에 등록된 난민 191,800명을 포함하여 360만 명, 레바논에 968,100명(2017년 말 992,100명), 요르단에 667,200명(2017년 말 653,000명)이 있다. 그리고, 2018년(1월-6월) 독일에서 시리아인 22,200명(전년 동기 72,600명)이 난민으로 인정을 받은 수를 모두 합산하면 시리아인 난민인정자 수는 514,000명이다. 그 외 시리아인을 난민으로 인정한 국가는 이라크 251,200명, 이집트 129,700명, 스웨덴 104,900명, 오스트리아 46,800명, 네덜란드 31,500명, 그리스 21,800명이다. 시리아 다음으로 2번째로 난민을 배출한 국가는 아프가니스탄으로서 2018년 상반기 270만 명을 기록했으며, 아프가니스탄인 난민은 파키스탄(1400만 명)과 이란(951,000명)에 수용되어 있다.⁷⁸⁾

국적별 난민 발생 3위는 남수단이다. 남수단은 분쟁이 지속되면서 난민의 수는 더욱 증가하고 있고, 자발적 귀환도 어려워짐에 따라 남수단 난민의 수는 220만 명에 이르게 되었다. 남수단의 난민들은 우간다에서 784,500명, 수단에서 768,100명, 에티오피아에서 445,000명, 케냐에서 114,400명, 콩고민주공화국에서 93,100명을 수용하였다. 난민 발생의 4위 국가는 미얀마로서 2017년 하반기 크게 증가한 난민 수가 반영되어 120만 명의 난민이 발생하였다. 미얀마 난민들은 5명 중 4명이 방글라데시에 수용되어 있을 만큼 대부분이 방글라데시에 머물러 있으며, 방글라데시에 있는 미얀마 난민의 수는 943,200명이다.(전체 99% 차지) 그 외 미얀마 인접국인 말레이시아에 106,400명, 태국에 97,400명, 인도에 18,600명이 수용되어 있다. 소말리아 난민의 수는 2017년 말-2018년 중반 987,400명에서 954,700으로 소폭 감소한 난민 발생 5위의 국가가 되었다. 소말리아 난민들은 에티오피아에서 256,400명을 수용하고 있고, 예멘의 경우는 현재 분쟁에도 불구하고 소말리아 난민들을 256,400명 수용하고 있다. 과거 소말리아 난민들을 가장 많이 수용하였던 국가는 케냐였으나 점차로 그 규모가 감소하여 케냐에서 251,400명을 수용함에 따라 2018년 상반기에는 에티오피아에 소말리아 난민 수용국의 1위 자리를 내주게 되었다. 그 외 국적별 난민 현황을 살펴보면 수단 난민의 수는 719,200명, 콩고민주공화국 686,100명, 중앙아프리카 580,600명, 에리트리아 495,800명, 부룬디 403,200명 순이다.⁷⁹⁾

78) UNHCR, 앞의 글(주 13). pp. 7-8.

79) UNHCR, 앞의 글(주 13). p. 8.

<표 2> 국적별 난민 발생 현황(2018.1.-2018.6.)



※ 출처: UNHCR MID-YEAR TRENDS(2018: 8)

2) 국가별 난민 수용 현황

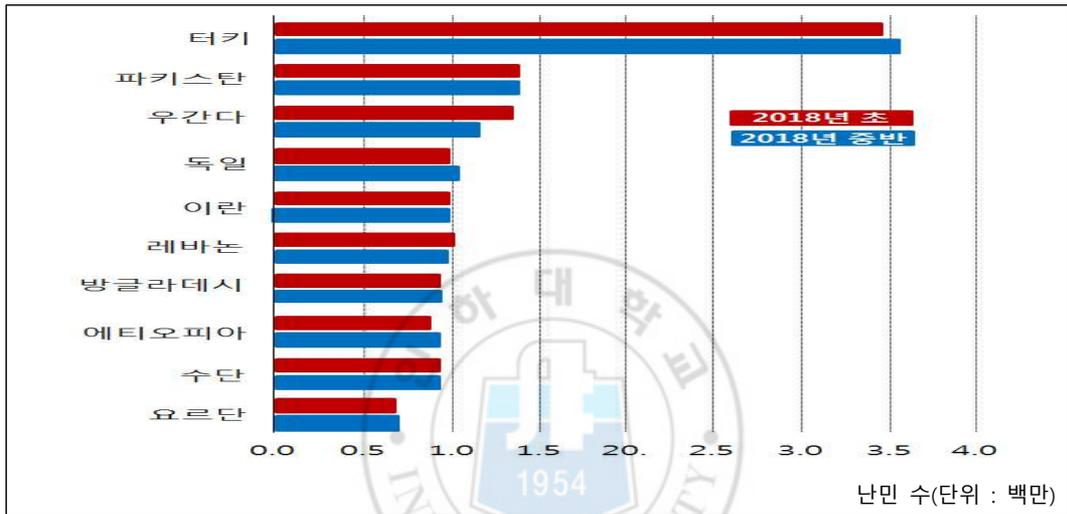
난민을 수용하는 국가의 상위권에 위치한 국가는 터키, 파키스탄, 우간다로서 아프리카와 중동 등 분쟁 지역과 인접한 국가이다. 난민 수용 상위권을 점유하고 있는 국가의 대부분은 선진국에 비해 경제적 수준이 열악한 개발도상국으로서 난민들에게 적절한 보호를 제공하기 어려운 환경에 노출되어 있다고 할 수 있다.

<표 3>을 살펴보면 난민 수용국 1위는 터키이다. 터키는 360만 명을 수용하고 있고, 그 중 98%가 모두 시리아 난민들이다. 2위 국가는 파키스탄으로서 140만 명을 수용하고 있고, 3위는 우간다로서 110만 명을 수용하고 있다. 4위는 독일로서 2018년 상반기에만 51,300명을 수용하였다.(전년도 5위는 이란 979,400명, 6위는 레바논 974,600명(2018년 초 998,900명 대부분 시리아인), 7위는 방글라데시 943,200명(대부분 미얀마인), 8위는 에티오피아 921,000명(대부분 남수단인, 그 외 소말리아인, 에리트리아인), 9위는 수단 908,700명(대부분 남수단인), 10위는 요르단 705,800명(대부분 시리아, 그 외 이라크, 수단인)이다.⁸⁰⁾

80) UNHCR, 앞의 글(주 13). pp. 8-9.

2018년 중반까지 위 10개국에 약 1,260만 명의 난민을 수용하였으며, 이는 전체 62% 차지하는 규모이다. 시리아 난민 위기는 전체적인 난민 수용 국가의 순위 변동을 가져오는 등 인근 지역뿐만 아니라 그 외의 지역에게까지 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

<표 3> 국가별 난민 수용 현황(2018.1.-2018.6.)



※ 출처: UNHCR MID-YEAR TRENDS(2018.: 9)

3) 주요 국가별 난민 신청 현황

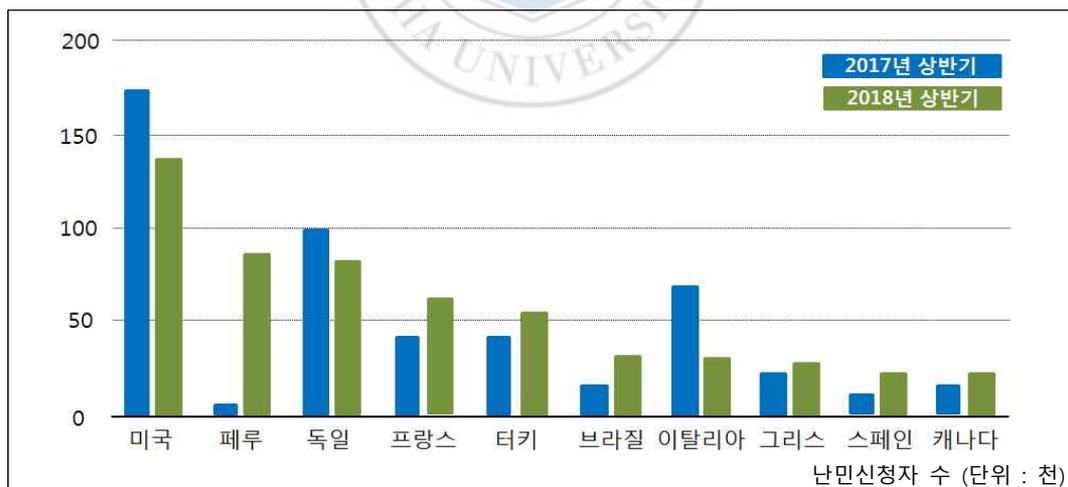
2018년 상반기에는 191개국 국적자가 156개국에 100만 건이 넘는 난민 신청을 접수하였다. 전년 동기 920,500건으로서 소폭 증가 추세를 보였고, 난민 신청 건 중 14%가 두 번째 단계(이의신청 또는 소송)에 유입된 것으로 추정되며 개별 난민 신청 건 1,023,000명의 12%인 126,900명이 UNHCR에 등록되었다.

<표 4>를 보다시피 난민 신청을 가장 많이 접수한 국가 1위는 2017년과 동일한 순위로 미국이며, 미국으로 난민 신청 된 건수는 137,600건이다. 그 신청국가의 절반 이상이 멕시코와 엘살바도르, 베네수엘라⁸¹⁾ 등 중미 국가들이다. 미

81) 과테말라와는 달리 베네수엘라 신청자는 평균적으로 'Affirmative Applications'으로서 개별적 신청자 건수가 높다(한 개 케이스 당 1,501명)

국에 난민을 신청한 국가별 현황을 살펴보면 중국 4,800명, 인도 4,800명, 아이티 2,400명, 나이지리아 1,900명, 콜롬비아 1,500명, 에콰도르 1,400명, 브라질 1,200명의 순이다. 난민 신청을 2번째로 많이 받은 국가는 페루로서 베네수엘라 볼리바르 공화국 위기가 난민 신청 급증의 요인으로 작용하였고, 2018년 상반기 신규 난민신청자는 85,800명으로서 2017년 상반기 34,200명이었던 것과 비교할 때 2배 이상 증가한 숫자이다.(베네수엘라 85,200명) 3번째로 난민 신청 접수를 받은 국가는 독일이다. 독일은 2016년 387,700명을 접수받은 것이 가장 높은 기록이며, 2018년 1월-6월까지 6개월간 난민 신청 접수는 81,800명으로서 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 독일에 난민을 신청한 국적별 현황을 살펴보면 시리아가 21,600명으로 26%를 차지하고 있고, 그다음은 이라크 8,300명, 나이지리아 5,700명, 아프가니스탄 5,100명 순이다. 4위부터 10위의 국가를 순서대로 살펴보면 4위는 프랑스(60,200명), 5위는 터키(52,400명), 6위는 브라질(32,400명), 7위는 이탈리아(31,500명), 8위는 그리스(29,300명), 9위는 스페인(26,200명), 10위는 캐나다(26,200명)이다.⁸²⁾

<표 4> 주요 국가별 난민 신청 현황(2018년 초)



※ 출처: UNHCR MID-YEAR TRENDS(2018.: 14)

82) UNHCR, 앞의 글(주 13). p. 14.

2. 재정착 난민의 현황

1) 재정착 난민의 역사⁸³⁾

재정착 난민의 발생은 전쟁의 산물이자 냉전이라는 맥락 속에서 진화하였다. 제2차 세계 대전 후 실항민을 구제하려는 역사적인 노력은 각국 정부의 대외정책, 그리고, 국내 정책적인 이유로 특정 사람들의 이동을 보다 용이하게 하려는 의사와 일치하게 되면서 난민의 제3국 이동은 본격적으로 진행된다.

1956년 소련군이 헝가리를 침공하여 20만 명의 난민이 유고슬라비아와 오스트리아로 피난하였고, 대다수 난민은 다른 나라에 재정착하였다. 우간다에서는 1972년 아시아계 주민의 대부분이 국외로 추방되었는데 그 당시 우간다에 있던 4만 명의 아시아인은 UNHCR, IOM, 국제적십자위원회(the International Committee of the Red Cross, ICRC) (이하 'ICRC'), UN 개발프로그램(United Nations Development Programme, UNDP) (이하 'UNDP')의 지원을 받아 수개월 만에 25개국으로 재정착을 하게 되었다. 1973년 9월에는 칠레에서 쿠데타가 발생하여 인근 국가의 난민들은 박해의 위험이 있는 지역으로 강제송환될 위기에 직면하게 되었고, 이후 1974년 3월까지 약 5천 명의 난민을 19개국으로 재정착하게 되었다. 재정착 난민에 관해 설명할 때 가장 최대 규모로 일컬어지는 대상은 '인도차이나 보트 피플'이다. 인도차이나 분쟁의 여파로 수많은 난민이 대량으로 탈출을 시도하게 되었다. 1979년에는 난민 수용국들이 보트 피플의 상륙을 거부하는 움직임도 보이면서 해상에서 표류하는 사례도 발생하게 되었다. 국제사회는 동남아시아의 1차 비호국이 보트 피플의 상륙을 허가하는 대신 이후 다른 국가로 재정착의 방법으로 제3국으로 이주를 시키는 것에 합의를 도출하게 되었고, 그다음 해부터 70만 명 이상의 인도차이나 난민이 재정착을 희망하는 국가로 이동하여 그 국가의 재정착 난민으로 정착하게 된다.

1980년대 후반에 들어서면서 이란, 이라크 전쟁과 억압 정권에 의해 중동지역에서 난민의 보호와 재정착의 필요성이 증대되었고, 1979년 이란-이슬람 공화국 건국과 함께 이란에서 바하이교에 대한 종교박해가 시작되었다. 1991년 제1차 걸프전의 영향으로 3주 정도 약 200만 명의 이라크인이 실항민으로 전락하게

83) UNHCR, 앞의 글(주 23), pp. 47-54.(Chapter 2)를 주로 참조

되었고, 대부분은 자발적으로 귀환하였으나 터키에서 위협에 처하게 된 이라크인 중에는 재정착이 유일한 영구적 해결책인 사람들도 있게 되었다. 1992년 4월-1997년 6월 약 2만 1,800명의 이라크인의 재정착이 받아지면서 1990년대에 가장 대규모의 재정착이 이루어진 중요한 사례로 남게 된다. 1998년 코소보 사태 이후 1999년부터 UNHCR의 난민 구조와 인도주의 피난 프로그램을 지원하는 방법으로 재정착이 활용되었고, 약 9만 6천 명의 난민이 28개국의 수용국으로 피난하게 되었고, 일부 수용국에서는 연간 인원을 할당하여 수용하는 구조로 책임을 분담하였다.

냉전의 종식과 함께 자동으로 난민으로 인정하는 심사의 관행을 탈피하고 UNHCR에서 난민을 식별하고 리스트를 작성하여 수용국에 추천(Submission)하는 심사방식이 도입되었다. 1990년대 후반부터 재정착 수용국이 확대되었고, 2000년도부터 제도적 인프라 개선 등 난민에 대한 폭넓은 통합 계획을 제시하였다. 재정착 난민의 수용과 현지사회로 통합에 관한 국제회의(The International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees, ICRIRR) (이하 'ICRIRR')가 2001년 4월 스웨덴에서 개최되었다. ICRIRR은 사회통합 경험, 통합 절차, 통합순서를 서로 나누는 국제적 회의로서 기존의 수용국과 새로운 수용국, 그리고, 앞으로 수용하려고 하는 국가들의 공식, 비공식 연결을 강화하는 역할을 하고 있다.⁸⁴⁾

21세기에 들어서자 난민들에 대해 초기 단계에서 안전한 해결책이 제공되지 못한 채 장기화된 난민 상황이 지속되고 있고, 분쟁, 박해 등으로 인하여 본국을 탈출하는 난민들이 경제적 이민자와 복합적으로 혼재되는 이주가 발생됨에 따라 근본적으로 난민 문제를 해결하고 국제적 기준에 부합한 난민 보호가 될 수 있는 필수 방안으로 재정착이 주목받기 시작하였다. 최근에는 재정착 프로세스를 통해 수용국으로 이동시켜 재정착 난민으로 정착시키는 정책이 국제사회에서의 연대와 협력 및 책임 공유의 중요한 핵심수단으로 자리매김하게 되었다.

84) UNHCR(2001). *International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, 25-27 April 2001-Norrköping, Sweden. Proceedings Report, 27 April 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da1b7034.html> <2019.8.27. 최종방문>

2) 재정착 난민의 국제적 동향⁸⁵⁾

2015년-2016년 난민 문제에 대한 국제적 보호와 영구적 해결책에 대해 국가 간 논의가 가장 활발히 진행되면서 대안적 보호의 다른 경로에 대한 대책 마련 인식이 점차로 확대되었다. 2016년은 UNHCR에서 각 국가에 163,200건의 대상자를 추천하여 역대 최고치를 기록하였으며, 2015년은 134,044건, 2014년도 103,890건, 2013년도 92,915건, 2012년 74,840건을 기록하였다.

UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020에 따르면 2003년-2018년 총 1,449,361명이 UNHCR의 재정착 대상 카테고리 분류되었고, 1,015,644명이 UNHCR을 통해 재정착 수용국에 추천되었다. 전 세계 난민 7% 정도가 재정착을 희망하고 있지만, 그중 매년 1% 정도만 재정착을 하고 있는 실정이고, 법적·신체적 보호의 필요성, 폭력 또는 고문으로부터 보호의 필요성, 위험에 처한 여성 및 아동이 전체의 71%를 차지한다. <표 5>에서 보다시피 비호지역별(Region of Asylum)로 2014년-2018년 재정착 출국 현황은 2014년 73,608명, 2015년 81,891명, 2016년 126,291명, 2017년 65,109명, 2018년 55,680명이다.

<표 5> 2014년-2018년 재정착 난민 출국 현황

비호지역	2014	2015	2016	2017	2018
총계	73,608	81,891	126,291	65,109	55,680
아프리카	19,250	24,016	38,925	15,830	19,327
아시아 태평양	30,827	29,677	26,091	12,052	8,057
유럽	9,653	8,334	16,192	21,213	9,125
중동 및 북아프리카	12,851	18,972	44,240	814	18,428
아메리카	1,027	892	843		743

※ 출처: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020(Annex 3: 77)

2018년 UNHCR로부터 재정착 난민으로 추천받아 재정착 국가로 수용되어 출국한 현황(비호지역별, 국적별, 재정착국별)은 다음과 같다.(<표 6> 참조)

재정착 난민을 출국시킨 비호지역별 순위는 레바논, 터키, 요르단, 우간다, 탄

85) UNHCR, 앞의 글(주 14). pp. 1-92. 주로 참조

자니아연합, 태국 순이며, 재정착 난민으로 제3국으로 출국한 국가 순위는 시리아, 콩고 DR, 미얀마, 에리트리아, 아프가니스탄 순이다. 재정착 난민 정책을 기반으로 재정착 프로세스를 통해 재정착 난민을 수용한 국가 순위는 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 스웨덴 순이다.

<표 6> 2018년 재정착 난민 출국 현황(비호 지역, 본래 국적, 재정착국)

비호 지역	인원	본래 국적	인원	재정착국	인원
총계	55,680	총계	55,680	총계	55,680
레바논	9,805	시리아	23,413	미국	17,112
터키	8,979	콩고 DR	12,742	캐나다	7,704
요르단	5,106	미얀마	4,750	영국	5,698
우간다	3,999	에리트리아	3,527	프랑스	5,109
탄자니아연합	3,421	아프가니스탄	1,425	스웨덴	4,871
태국	2,623	이라크	1,238	호주	3,741
부룬디	2,476	수단	1,193	독일	3,217
말레이시아	2,407	부탄	919	노르웨이	2,324
이집트	1,987	소말리아	896	네덜란드	1,190
에티오피아	1,726	에티오피아	773	스위스	1,074
기타	13,151	기타	4,804	기타	3,640

※ 출처: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020(Annex 3: 76)

UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020에서 2020년에 예상되는 글로벌 재정착 수요는 다음과 같다.(<표 7> 참조)

재정착 수요가 가장 많은 지역은 아프리카로 175,738건으로 전체 46%를 차지하며, 아시아는 24,260건으로 7%, 유럽은 113,182건을 29%, 중동 및 북아프리카(Middle East and North Africa, MENA)는 72,267건으로 17%, 아프리카 대륙 1,962건으로 1%를 각각 차지한다.

<표 7> 2020년 글로벌 재정착 수요 전망

비호 지역	재정착 예상 수요	
	케이스별 건수	개인별 건수
총계	387,409	1,440,408
아프리카	175,738	667,432
아시아 태평양	24,260	98,281
유럽	113,182	420,000
중동 및 북아프리카	72,267	249,705
아메리카	1,962	4,990

※ 출처: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020(Annex 2: 61)

2020년 전 세계 재정착 수요의 규모는 전년 대비 1% 증가한 1,440,408명으로 예상되며(2019년 예상 수요: 1,428,011명) 각 지역 간 예상 수요 등은 전년과 비교할 때 큰 변화를 없을 것으로 예견된다. 전 세계적으로 재정착 수요는 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 시리아 난민의 수는 4년 연속 최고 수치를 달성하고 있다. 시리아의 경우 2019년 42%를 차지하였으나 2020년 40%로 소폭 감소하였고, 남수단 난민이 두 번째로 높은 수요로 14%를 기록하였고, 콩고 DR이 세 번째로 11%를 기록하였다. 아프리카는 32개 국가에서 667,432명이 재정착을 필요로 할 것으로 예상되며, 2018년 평화협정에도 불구하고 남수단의 상황이 호전되고 있지 않아 신규로 난민이 발생할 가능성이 높고, 난민의 박해상황은 더욱 장기화되고 있는 추세로 그 범위나 규모도 증가하고 있다.

전 세계적으로 재정착 수요는 140만 명 이상임에도 불구하고 제3국으로 수용된 비율은 5% 미만으로서 재정착 수용국을 추가로 확보하고 재정착의 보충성을 적용한 대안적 수용이 확대를 위한 협력 등이 요구된다.

3) 한국의 재정착 난민 현황⁸⁶⁾

(1) 제1차 재정착 시범사업(2015년-2017년)

한국은 재정착희망난민 수용을 위한 법적 근거를 국내법인 난민법에 규정하고 2014년부터 본격적으로 해외 실태조사, 연구용역, 공청회를 거쳐 제도 도입을 위한 준비를 시작하였다. 2015년 5월 제16회 외국인정책위원회에서 수용여부, 규모, 출신지역 등에 대한 심의·의결을 거쳐 법무부장관이 재정착 시범사업의 도입을 최종 결정하였다. 한국이 재정착 시범사업을 추진하게 된 배경은 난민 문제 해결을 위한 국제사회에서의 역할 분담과 인권 국가로서 위상을 제고하기 위함이었다. 한국의 재정착 난민 수용은 아시아 지역에서 발생하는 난민 문제에 대해 능동적으로 대처하고자하는 취지에 따라 태국의 난민 캠프에 거주하고 있는 미얀마인을 대상으로 실시하게 되었다. 미얀마의 경우 민주화로 인하여 정치·경제적 발전은 이룩하였지만 여전히 소수민족에 대한 박해는 지속되었고 자발적 귀환이 제대로 이루어지지 않고 있었다. 2015년 당시 중동권 상황이 악화되고 시리아 내전이 장기화됨에 따라 미국 등을 중심으로 이루어졌던 태국 난민 캠프의 수요가 감소하고 있었던 점도 반영하였다. 2014년 12월 태국 메라 캠프를 현지 실태조사를 한 결과 메라 캠프를 비롯한 9개 캠프에서 생활하고 있는 난민들은 장기적 박해 상황이 지속되면서 공교육으로 접근성도 약화되고 인도적 측면에서 보호와 구제가 절실한 상황이었다. 수용대상 및 출신국가를 미얀마로 결정한 이유는 2015년 기준 난민인정자 수 471명 중 미얀마인 난민인정자 수가 153명으로서 가장 많은 수를 차지하였고, 다수의 난민인정자들이 경기도, 인천, 서울 등에서 커뮤니티를 형성하고 거주하고 있는 점을 반영하였다. 특히, 미얀마인의 경우 한국인과 외모와 성품, 문화적 배경이 유사하여 난민에 대한 국민의 거부감을 줄일 수 있다고 판단하였고, 재정착 난민들이 입국한 후에 지역사회에서 기존 커뮤니티를 통한 정착지원을 받을 수 있다는 점이 크게 작용하였다. 그리고, 가족 단위로 수용한 이유는 과거 한국도 대가족 문화를 가지

86) 재정착 시범사업은 2015년-2019년 실시하여 제1차 재정착 시범사업으로 입국하여 인천시로 재정착한 총 86명(16가족)과 제2차 시범사업으로 입국하여 김포시로 재정착한 총 26명(10가족)에 대한 현황을 중심으로 작성하였다. 제5기 재정착 난민(2019년 9월 입국한 17명, 2019년 12월 입국한 20명) 37명은 현재 출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 받고 있는 중으로 지역사회로 정착하지 않은 점을 반영하여 <표 10> 현황에서는 제외하였다.

고 있었고, 가족 단위가 유대와 결속을 통해 다른 문화에 적응이 용이하다는 점을 반영하였다. 수용할 인원을 연 30명 범위에서 수용을 결정하도록 인원 수를 한정된 것은 미국, 캐나다를 제외하고 일본, 체코 등 최초 시행하는 국가 대부분이 연 30명 내외로 수용하는 점을 반영하였다. 당초 2015년 수용계획에는 수용 및 출신 국가를 태국 및 말레이시아로 정하였지만, 최초 재정착 시범사업은 태국으로 결정하였다. 태국의 경우 이미 미국, 일본 등에서 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램을 시행하고 있어서 최적의 재정착 인프라가 구축되어 있었고, 특히, 운영절차나 처리방식이 시스템화되어 있어 최초 시행에 따른 문제 발생이나 오류를 최소화할 수 있다고 판단하였다.⁸⁷⁾

제1차 재정착 시범사업의 수용대상이 된 카렌족은 주로 미얀마 남부지역인 야워드(Ayeyarwady) 델타지역과 양곤(Yangon)지역에 주로 거주하고 있었다. 카렌족은 언어와 문화에 따라 구별되는데 스가우족(Sgaw), 파오족(Pao)이 대표적이다. 카렌족이 미얀마에서 쫓겨나 태국 국경지역에서 흩어져 살게 된 역사적 배경은 미얀마로 이주할 당시로 거슬러 올라가면 지역 갈등 vs 종족갈등이라는 의견도 분분하지만 사실상 영국이 식민 통치를 시작한 시기부터(1820년 이후) 종족간 갈등은 악화되었다. 이후 제2차 세계대전으로 일본이 미얀마를 정복하면서 버마족이 수천 명의 카렌족을 학살하게 되었고, 종족간의 갈등은 더욱 심화되었다. 1949년 1월 카렌족 군사반란 운동으로 카렌족 자치국을 설립을 선포하였으나 카렌족은 미얀마 정부군의 공격으로 삶의 터전을 잃고 태국 인근 국경 지역으로 쫓겨나게 되었고, 국경 지역 캠프로 피신하는 카렌족 난민 수가 지속적으로 증가하게 되었다.⁸⁸⁾ 태국은 국경 인근 주변으로 9개의 캠프⁸⁹⁾가 있고, 그 캠프에는 미얀마인 총 109,035명이 거주하고 있었다.(2015년 7월 기준) 미얀마인 중 카렌족이 80% 이상을 차지하고 있었다. 특히, 카렌족이 교육에 대한 열의가 높고 흥과 한을 가진 민족적 정서가 비슷하고 외모나 성품이 온순하며

87) 연구자는 2015년-2017년 재정착 업무 담당자로서 제도 도입 참여, 실태조사, 현지면접조사, 출발 전 사전교육 지원, 태국 출국 및 한국 입국 지원 등을 수행하였고, 당시 업무 경험과 자료를 바탕으로 작성함

88) 이상국(2009). “난민촌 밖으로: 카렌족 난민과 외부 세계의 연계에 관한 연구”, 국제 지역연구 18권 2호 2009 여름, pp. 85-89.

89) 9개 미얀마 난민 캠프: Nai Soi, Mae Surin, Mae La Oon, Mae Ra Ma Luang, Mae La, Umpiem Mai, Nu Po, Ban Don Yang, Tham Hin

가족 단위의 생활을 하고 있는 점을 반영하여 한국으로 최초 재정착 난민으로 수용하게 된 것이다.

2015년 연구자가 UNHCR 태국대표부를 방문하여 Peter Trotter 등과 면담을 실시하였다. 면담 실시 결과 미얀마의 경우 정치적으로는 민주화가 진행되고 경제적인 측면에서 국가 정황도 호전되고 있어 UNHCR에서는 자발적 귀환프로그램과 재정착프로그램을 병행해서 추진하고 있다. 점진적으로 재정착 대상자 쿼터를 축소할 예정이며, 취약계층(중증 장애 등)을 중심으로 해당 국가에서 추천할 것이라고 설명하였다. 다만, 국경 인근에는 여전히 분쟁이 남아 있고 소수인종에 대한 박해가 남아 있는 시점에서 태국 내 캠프 난민의 수용을 중단하는 것은 신중할 필요가 있다고 설명하였다. 특히, 태국 내 난민 캠프 출생 난민 아동에 대해서 미얀마 정부가 여전히 미얀마 국적을 인정하지 않기 때문에 재정착 난민으로 제3국 추천은 지속적으로 유지할 것이라고 설명하였다.⁹⁰⁾

한국 정부는 해외 재정착 전문가 인터뷰, 실태조사 등을 거쳐 제1차 재정착 시범사업을 추진하였고, 2015년 12월 제1기 4가족 22명, 2016년 11월 제2기 34명, 2017년 7월, 8월 5가족 30명은 한국으로 입국하여 출입국지원센터의 초기 적응 교육을 거쳐 지역사회(인천시)로 정착하였다.

다음은 2015년부터 2017년까지 제1차 재정착 시범사업을 실시한 이래 한국으로 입국하여 지역사회(인천시)로 정착한 재정착 난민 총 86명(16가족)의 현황은 <표 8>과 같다.

90) 정금심 외(2015). “2015년 재정착 난민 현지면접출결장결과보고서”, 법무부, pp. 8-10. (2015.10.7. UNHCR 태국대표부를 방문하여 Peter Trotter외 1명과 면담한 내용임)

<표 8> 제1차 재정착 시범사업으로 입국 및 정착한 재정착 난민 현황⁹¹⁾

기수	입국	가족	성별	나이(입국)	학력	캠프생활	가족상황
제1기 (22명) 4가족 -카렌	2015. 12.22	A	남	47	0	19	자 5, 조카 1
			여	46	7	19	
		B	남	37	0	11	자 4
			여	35	0	11	
		C	남	32	10	12	자 3
			여	31	10	28	
		D	남	35	2	17	자 1
			여	28	12	24	
제2기 (34명) 7가족 -카렌	2016. 11.2.	E	남	39	4	19	자 7
			여	36	0	13	
		F	남	24	1	23	자 1
			여	21	4	19	
		G	남	45	0	26	자 3
			여	48	7	26	
		H	남	41	4	24	자 4
			여	47	3	24	
		I	남	47	4	37	자 4
			여	46	0	30	
		J	남	25	8	23	-
			여	21	5	15	
K	남	25	8	23	자 1		
	여	24	8	22			
제3기 (30명) 5가족 -카렌	2017. 7.25. 23명 /201 7.8.1. 7명	L	남	43	0	25	자 5
			여	48	0	25	
		M	남	42	7	33	자 2
			여	27	9	20	
		N	남	30	1	29	자 4
			여	29	10	28	
		O	남	39	4	21	자 4
			여	35	6	22	
		P	남	50	0	12	자 5
			여	41	0	12	

91) 제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민은 86명으로 표기(국내 출생 자녀는 표기하지 않음)
 ※ 2019.4.25./8.5./10.11. 법무부 재정착 담당자 및 관계자와의 면담과 관련 자료 등을 기반으로 작성함

제1기 4개 가족(A-D)은 2015.12.23. 입국한 후 출입국지원센터에 입주하게 된다. 약 9개월간의 초기 적응 교육을 거쳐 2016.9.29. 인천시 지역으로 배치된다. 제2기 7개 가족(E-K)는 2016.11.2. 입국하여 출입국지원센터에서 7개월간 초기 적응 교육을 거쳐 2017.6.9. 제1기와 같은 인천시에 정착하게 되었고, 제3기 5개 가족(L-P)는 2017.7.25. 입국하여 7개월간 초기 적응 교육을 거쳐 제1기와 제2기와 같은 인천시로 정착하게 됨으로써 제1차 재정착 시범사업으로 입국한 총 16 가족은 모두 인천시에 거주하고 있다. 정착지는 아동의 보육과 교육이 적합하고 커뮤니티가 있는 점, 외국인에 특화된 서비스를 제공하고 있는 지자체인 점, 근무여건 등 장기 취업이 가능한 직장 인근인 점 등이 고려되었고, 최종적으로는 재정착 난민들이 인천시로 결정하였다. 재정착 난민은 출입국지원센터에서 약 6개월 이상 초기 적응 교육을 받으면서 생계 곤란 등에 대해 관할 구청의 심사를 거쳐 기초생계수급자로 지정받았으며, 인근 병원에서 정기건강검진과 기타 의료지원을 받았다. 한국어 교육은 성인과 학령기 아동을 구분하여 1일 2시간 이상 한국어 교사로부터 집중적으로 교육을 받았지만 <표 9>에서 보다시피 일반 난민과의 평균 점수는 비슷하나 무학의 경우는 평균 이하의 최하의 점수를 기록하는바 학력 수준이 학업성취의 주요 변수로 작용한다는 것을 발견하였다.

<표 9> 한국어 점수 비교(재정착 난민 VS 일반 난민)⁹²⁾

일반 난민(중급반) 2015.9.4. 실시			재정착 난민 2016.5.24. 실시		
이름	점수	특이사항	이름	점수	특이사항
1	91	비즈니스스쿨 졸업	가	23	無學
2	93	大卒	나	46	中卒
3	87	대학원(석사)	다	89	大卒
4	81	高卒	라	40	高卒
5	42	大卒	마	96	高卒
6	55	大卒	바	83	高卒
7	21	大卒	사	86	初卒
8	응시안함	大卒	아	86	高卒
9	"	大卒	자	36	無學
10	"	직업학교 졸업	차	36	無學
평 균	67		평 균	62	

92) 2016.8.12. 개최된 제2차 처우협의회 재정착실무협의체 회의 자료, p. 7.

학령기 아동은 인천 한누리학교(다문화학교)에서 정규 교육과 병행하여 출입국지원센터에서 방과 후 수업을 추가로 받았다. 영유아의 경우는 출입국지원센터에서 영·유아반을 별도로 운영하여 보육과 교육을 지원하였다. 2015년 12월 경인 교대와 업무협약을 체결하여 방학 중 재정착 난민 교육지원 프로그램을 별도로 실시하였다. 기타 교육은 한국 문화 교육을 1일 1시간 실시하였고, 재정착 난민의 긴장을 완화하고 불안감을 해소하기 위해 푸드아트 심리치료, 음악 심리치료, 현장 체험 등 문화 적응에 도움을 줄 수 있는 프로그램으로 진행되었다.

성인 남녀는 인천고용지원센터에 구직등록을 하고 인천, 경기도, 강화 등의 여러 기업을 탐방하였다. 직업체험으로는 제빵 체험, 호텔객실관리사 직업 훈련 등을 통해 본인의 적성을 개발하고 취업으로 연계될 수 있도록 노력을 하였지만 사실상 난민 캠프에서 생활이 옥수수 농장에서 일하거나 특별한 기계사용 등이 없었던 점 등으로 사실상 단순 노무의 제조업체로 취업을 할 수밖에 없었다. 평균 6개월간의 출입국지원센터의 생활을 하고 지역사회에 정착하였지만, 전학에 따른 학교 부적응, 생계의 어려움 지속, 낮은 학력으로 인한 취업의 장애 등을 겪게 됨에 따라 출입국지원센터⁵ 교육 실질화의 필요성이 제기되는 대목이다.

(2) 제2차 재정착 시범사업(2018년-2019년)

한국은 2015-2017년 제1차 재정착 시범사업을 종료하고 본격적으로 재정착 난민 수용 사업을 지속적으로 실시할 것인지를 검토하였다. 2018년 법무부는 정규사업으로 전환할 것인지 또는 시범사업을 연장할 것인지에 대해 기존사업의 평가 및 사업간의 비교·분석을 토대로 시범사업 연장(2년) 후 정규사업 전환을 검토하는 것으로 결정하였다. 제1차 재정착 시범사업을 통해 재정착 난민 수용사업의 추진 기반을 마련하고 체계적인 절차 프로세스를 구축했다는 측면에서 성공적인 평가를 받았지만⁹³⁾ 제1기의 지역사회 정착 기간이 너무 짧아 정착에 대한 평가를 하기 어려웠다. 수용대상자 선정이나 정착 지원에 대한 체계 점검 등에 대한 필요성이 대두되었고, 재정착 난민 수용 사업에 대한 홍보 부족 및

93) 이호택(2016). 『재정착난민 수용 시범사업 평가 사례조사 보고서』, 법무부·(사) 피난처, p. 5/ p. 36.

협업 부족 등을 이유로 재정착 시범사업을 추가로 2년 더 연장하게 되었다.

이에 따라 2015년 재정착 시범사업을 최초로 실시할 당시에 결정했던 수용 계획을 반영하여 제2차 재정착 시범사업으로 말레이시아 내 도시에 거주하고 있는 미얀마 난민을 수용하기로 결정하였다. 말레이시아 내 도시 거주 미얀마 난민을 선정하게 된 이유는 캠프에 거주하고 있는 난민보다 도시 생활의 경험으로 자립성이 높았고 이미 일본에서 실시하고 있는 점을 반영하였다. 또한, 도시 거주 난민의 경우 불법체류자 신분으로 교육이나 의료의 접근성이 낮고 인도적 보호와 구호가 절실한 상황이었다. 특히, 아시아 지역에서 발생하는 난민 문제를 주도적으로 해결할 수 있고 지리적인 인접성 등을 반영한 것이다. 태국 내 캠프 난민 수용을 중단한 이유는 UNHCR에서 일반적인 재정착 대상자에 대한 추천을 중단하고 긴급 의료지원 대상자, 중증 장애인, 특별한 보호가 필요한 아동 등에 대해서만 추천을 하였기 때문이었다. 한국은 재정착 시범사업으로의 수용국가 등 다양한 경험이 필요하였기 때문에 말레이시아의 도시 거주 난민을 수용하기로 결정하였다.⁹⁴⁾

2017년 말레이시아 도시 거주 난민을 수용하기 전에 실태조사를 실시하였다. 실태조사 결과 말레이시아는 ‘난민협약’ 및 ‘난민의정서’ 미가입국으로 UNHCR이 말레이시아 정부로부터 난민 인정에 관한 사항을 위임받아 말레이시아 내에서 난민 심사업무를 담당하고 있었다. 말레이시아는 국내법상 난민 관련 법령이 없고, 난민신청자와 난민인정자에 대해 합법적인 체류자격이 부여되지 않는다. 최소의 보호장치로는 2005 Attorney General Circular에 따른 출입국관리법 위반 면제 규정이 유일하였지만, 이 규정도 연성법(Soft Law)으로 모든 난민신청자나 난민인정자에게 적용되지 않고, 장기간 구금되는 사례가 빈번하게 발생하고 있었다. 난민들은 불완전한 신분으로 인하여 노동력 착취나 인권 사각지대에 놓여 있었고, 의료 및 교육기관에 접근이 사실상 불가능하여 인도적 보호가 절실한 상태였다. 말레이시아의 경우 태국과 같이 난민 캠프가 있지는 않지만, 대부분이 도시에서 불법체류자 신분이나 도시 빈민으로 살아가고 있어 재정착이 절실하다고 확인되었다. 참고로 말레이시아에 거주하는 UNHCR 위임 난민과 난민신청자는 2016년 10월 기준 약 15만 명으로 이 중 미얀마인⁹⁵⁾이

94) 2019년 4월/8월/10월 법무부 재정착 담당자 면담 등을 통해 작성함

90%(135,475명)이며, 인종은 로힝기야족 41%, 친족 31%, 카렌족 28%이다.⁹⁵⁾

한국 정부는 말레이시아 현지 실태조사 및 UNHCR과 IOM 등과 협의를 거쳐 제2차 재정착 시범사업을 추진하였고, 2018년 10월 13명 5가족, 2018년 11월 13명 5가족 총 26명 10가족이 한국으로 입국하여 출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 거쳐 지역사회(김포시)로 정착하였다.

제2차 재정착 시범사업으로 2018년 한국에 입국하여 정착한 재정착 난민 총 26명(10가족)의 현황은 <표 10>과 같다.

<표 10> 제2차 재정착 시범사업으로 입국 및 정착한 재정착 난민 현황⁹⁷⁾

기수	입국	가족	성별	나이(입국)	학력	가족상황
제4-1기 (13명) 5가족	2018.10	Q	남	37	8	자 2
			여	23	9	
		R	남	34	4	자 1
			여	30	고졸	
		S	남	33	10	자 1
			여	1953	10	
		T	여	28	10	자 1
U	여	44	4	-		
제4-2기 (13명) 5가족	2018.11.	V	여	56	고졸	자 2
		W	남	27	고졸	* W는 V의 자
		X	여	23	고졸	* X는 V의 자
		Y	남	42	초2	모 1, 자 1
			여	38	초5	
		Z	남	37	초5	자 1
			여	34	초졸	

95) 미얀마는 135개 종족으로 구성, 버마족 70%, 산족 8.5%, 카렌족 7%, 여카인족 4%, 중국인 3%, 인도인 2%, 몽족 2%, 기타 5% 차지

96) 하용국 외(2017). “재정착 난민 수용 관련 현지 실태조사보고서”, 법무부, p. 3. 2016.12.12. UNHCR, IOM 말레이시아 사무소, 재정착지원센터 등을 방문하여 UNHCR 말레이사무소 대표 Rick Towle 등 난민담당자와의 면담 등 도시난민 수용 및 난민 정책 전반에 대해 논의한 바 있음(당시 하용국 난민과장, 김재원, 박주현 법무부 사무관, 채현영 UNHCR 한국 재정착 담당자가 회의 참석)

97) 2019년 4월/8월/10월 법무부 재정착 담당자 면담 등을 통해 작성함

제4-1기는 친족, 산·라후족, 카친족이며 모두 기독교를 신봉한다. 출신종족은 다양하나 모두 미얀마어를 구사한다. 이들은 말레이시아에서 의류 판매원, 식당 종업원, 레스토랑 웨이터 등의 일을 하였고, 면담조사에서 공장이나 미용실에서 근무를 희망하였고, 미래에 관심사는 친척 초청, 자녀 교육, 재산형성 등이다. 제4-1기는 제1기-제3기보다 학력이 상대적으로 높고 도시에서 거주하면서 독립된 생활과 다양한 직업에 종사한 경험이 있다. 제4-2기는 카렌족, 몬족, 카친족으로 기독교, 불교를 신봉한다. 미얀마어를 모두 구사할 수 있고, 식당 종업원, 청소부, 화장품 회사원, 공장근로자, 건설현장 노동자 등의 다양한 취업경험이 있으며, 제4-1기와 제4-2기는 함께 2019년 5월 경기도 김포시에 정착하였다.

(3) 제1차 및 제2차 시범사업의 비교 및 평가

한국은 난민법의 근거를 두고 외국인정책위원회에서 재정착 난민 수용을 위한 재정착 시범사업을 실시하였다. <표 11>을 보듯이 제1차 재정착 시범사업은 2015년-2017년 3년간 태국 캠프에 거주하고 있는 미얀마 난민을 연 1회 30명 내외로 가족 단위로 총 90명을 수용하기로 결정하여 총 86명 16가족이 한국으로 입국하여 지역사회(인천시)로 정착하였다. 지자체 참여는 법무부가 수용 결정을 한 후에 정착 단계에서 참여하게 되었고, 출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 3-6개월간 받도록 규정하였다. 지역사회 안정적 정착을 위해 1년간 주거비 지원과 사회통합프로그램 지원 및 생활 멘토링 등을 제공하였다.

이후 2년간 재정착 시범사업을 연장하여 제2차 재정착 시범사업을 2018년-2019년 2년간 말레이시아 도시에 거주하고 있는 미얀마 난민을 2년간 4회 수용하여 총 120명 이내 수용하기로 결정하였다. 제2차 재정착 시범사업 중에는 기존 정착 지원 방식은 유지하되 정착지를 추가적으로 발굴하는 것으로 결정하였다. 2019년 12월 말 기준으로 2018년에는 2차례에 걸쳐 26명이 입국하여 지역사회(김포시)로 정착하였고, 2019년에는 9월에 17명, 12월에 20명이 입국하여 출입국지원센터에 초기 적응 교육을 받고 있다. 이로써 제2차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민은 총 63명에 이르게 되었다.

<표 11> 한국의 재정착 시범사업 비교표

구분	제1차 재정착 시범사업	제2차 재정착 시범사업
사업 기간	3년(2015년-2017년)	2년(2018년-2019년)
수용 대상	태국 캠프에 거주하고 있는 미얀마 난민	말레이시아 도시에 거주하고 있는 미얀마 난민
수용 규모	연 1회 30명 범위 총 90명 이내	2년간 4회 수용 총 120명 이내
수용 기준	가족 단위 수용	가족 단위 원칙, 단 개인도 수용
입국 인원	86명	63명 ⁹⁸⁾
정착 인원	86명	26명(2018년 입국)
정착지	인천시	김포시
지자체 등 참여	법무부 수용 결정 후, 지역사회 정착단계에서 참여	1차와 동일, 입국 직후부터 지자체 등과 협력 추진
초기적응 지원	6-9개월	3-5개월
지역사회 정착	정착 후 1년간 주거비 지원 사회통합프로그램을 통한 정착 지원	정착지원 방식 유지, 정착지 추가 발굴

UNHCR, 학계, 인권단체 등의 평가를 종합해 보면 재정착 시범사업을 계기로 인권 국가로서 위상을 높이고 아시아 지역의 난민 문제 해결에 기여한 측면에서 국제사회로부터 지지와 호평을 받았다. 특히, 개별적 심사에 의한 난민 인정 절차에만 익숙해져 있던 한국 정부가 인도적 보호와 구제가 필요한 난민을 해외에서 직접 선별하여 한국으로 수용하는 적극적 난민 수용 방식을 채택함으로써 재정착 난민 정책의 새로운 장을 열었다는 평가를 받았다. 2016년 한국을 방문한 켈리 클레멘츠 UNHCR 부대표는 한국을 국제사회에서 재정적 기여와 동시에 재정착 난민 수용을 확대할 가능성이 높은 국제적 리더십을 가진 국가로 평가한 바 있다.

제1차 재정착 시범사업의 경우는 최초 시행하여 다소 준비 기간이 짧음에도 불구하고 수용 절차를 안정적으로 구축하여 재정착 난민 수용을 성공적으로 이루어내었다는 긍정적 평가도 있었지만, 재정착 난민의 교육 역량 및 자립도 부

98) 2019년에 입국한 말레이시아 도시 거주 재정착 난민 37명은 출입국지원센터에 입주 중임

족, 지자체 등 민관 협업 미흡 등 전반적으로 체계적인 정착지원이 미흡했다는 평가를 받았다. 이후 2년간 재정착 시범사업을 연장하여 실시한 제2차 재정착 시범사업을 통해 수용 및 출신 국가의 다양화, 카렌족 이외의 소수인종 수용 등 수용국 확대에 긍정적 평가를 받았지만, 제1차 재정착 시범사업과 별다른 정책적 변화가 없었고, 재정착 난민의 정착에 대한 중장기적 대책 부재, 정책 방향성 표류, 민관 협업 부족 등이 여전히 정책 추진의 한계로 남았다. 특히, 2018년 제주도 예멘인 집단 난민 신청 이후 난민에 대한 부정적 여론이 확산되었고, 유럽 등 반난민·반이민정책이 한국 난민 정책의 보수화에도 영향을 미치고 있어 사실상 재정착 시범사업의 정규화로 전환은 요원해지고 있는 상황이다. 하지만 2018년 법무부·(사) 피난처가 실시한 재정착 난민 정착 실태조사 결과를 보면 한국의 다이나믹한 민족성과 ‘情’의 문화를 바탕으로 한 멘토링 제도는 재정착 난민 정착에 긍정적 영향을 미치고 있고, 국민들이 재정착 난민에 대해서는 다른 난민신청자에 비해 부정적이지 않고, 인도적 보호와 사회적 지지를 보여야 한다고 조사되었다. 특히, 재정착 난민들도 기회를 준 한국 정부에 감사하고 있고, 영주권 취득 및 귀화를 통해 사회구성원으로 기여할 의지를 보이고 있는 만큼 재정착 난민 정책이 이민정책적 측면에서 핵심전략으로 발전할 가능성이 높다고 인정되는 대목이다.

연구자는 재정착 난민 정책을 이민정책으로 확대·발전시킬 수 있는 방안을 제안하고자 한다. 첫째, 재정착 난민의 자립성, 정착 가능성 이외에 인도적 보호의 필요성 등을 고려한 균형감 있는 수용 기준을 마련할 필요가 있다. 둘째, 취업을 통한 경제활동이 지역사회 자립에 중요한 요소로 인정됨에 따라 관계부처와의 협업을 통한 취업 및 구직 인프라 확충, 고용촉진제도 도입 등 다양한 자립 강화 프로그램 마련이 필요하다. 셋째, 농업, 조선업, 헬스케어 등 지자체가 주력하는 사업과 연계한 재정착 난민 수용방식을 도입할 필요가 있다. 넷째, 한국에서 난민 정착과 교육에 전문성을 가진 민간단체와 협력이 제도권 내에서 이루어질 수 있도록 법령 정비를 통해 재정착 난민 지원을 실질화할 필요가 있다. 다섯째, 재정착 난민이 자립과 통합을 이루어 성공적 정착에 이를 수 있도록 정착 지원 및 교육 전문가를 체계적으로 양성하여 맞춤형 정착 지원 서비스를 제공할 필요가 있다.

제3절 재정착 난민 정책의 특수성

1. 연대성: 국가별 여건에 맞는 재정착 난민 프로그램 운영

1) 국제사회 연대 및 부담 공유(Solidarity & Burden Share)

난민 문제를 영구적으로 해결할 수 있는 방안에는 ‘자발적 귀환’(Voluntary Repatriation), ‘현지 통합’(Local Integration), ‘재정착’(Resettlement) 이 있다.

‘자발적 귀환’(Voluntary Repatriation)이란 난민이 오랜 난민의 생활을 청산하고 자발적으로 본국으로 돌아가는 것으로서 UNHCR에서 고향 방문, 출신국에 대한 정보 제공, 평화 및 화해 활동 참여 지원, 주택 및 재산 복권 지원, 법률 구조 등의 다양한 방법으로 자발적 귀환을 돕고 있다.⁹⁹⁾

‘자발적 귀환’(Voluntary Repatriation)의 실현 가능성을 고려할 때 이를 가까운 장래에 영구적 해결책의 적절한 선택지로 결정할 충분한 요소가 있는지 판별하는 것이 중요하다. 예를 들어, 출신국에서 평화교섭이 진행 중 또는 가까운 시일 내에 교섭이 이루어질 가능성이 있는지, 난민의 귀환이 자연스럽게 이루어지고 있는지, 출신국의 치안상태가 개선되고 있는지, 귀환이 이루어졌을 때의 대응 또는 자발적 귀환을 추진할 때 요구되는 조건인 최소한의 보호조치가 출신국에 마련되어 있는지, 난민으로 살아가는 사람들에 대해 지속적인 보호가 보장되는지 등의 요소를 종합적으로 확인하고 신체적, 법적, 물적 안전과 존엄성을 유지한 채 귀환이 되도록 하는 것이 중요하며 출신국에 대한 정보 제공, 자발적 귀환자에 대한 상황을 지속적으로 모니터링하여야 한다.¹⁰⁰⁾

‘현지 통합’(Local Integration)은 비호국에서 개별 난민과 집단 난민(prima facie)여부에 관계없이 난민으로 인정받을 것과 난민이 비호국에서 자립하고 지역사회에 정착하여 생활을 유지할 것을 전제로 한다. 즉, ‘현지 통합’(Local Integration)이란 복잡하고 점진적인 과정으로 서로 다르지만 관련되어있는 법적, 경제적, 사회적, 문화적 차원으로 구성되어 있으며 궁극적으로 비호국에서 영주권 또는 국적을 취득하는 것으로 통합의 과정이 완성된다. 비호국의 지역사

99) <http://www.unhcr.org/voluntary-repatriation-49c3646cfe.html> <2018.8.28. 최종방문>

100) UNHCR(2004). *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, UNHCR(2004. Geneva), pp. 3-4. <2018.8.28. 최종방문>

회로 통합은 법적 측면에서 난민은 종국적으로는 영주자격 부여 또는 귀화에 용이할 수 있도록 하여야 하며, 경제적 측면에서는 난민은 비호국의 지원 또는 인도적 지원에 대한 의존도를 점차 줄여나가고 자립된 생활을 통해 지역사회에 공헌할 수 있도록 한다. 사회문화적 측면에서는 난민과 지역사회와의 교류를 통해 난민이 새로운 국가에서의 사회생활에서 차별이나 적대감에 대한 공포를 경험하지 않고, 또 자신의 문화를 저버리지 않은 채 사회에 참여할 수 있도록 한다. 하지만, 비호를 제공하는 대다수 국가는 난민협약에 가입하지 않거나 난민 지위를 부여하지 않은 채 일시적 보호만을 제공함에 따라 심각한 인권침해가 발생하거나 장기적인 난민 상황을 초래하게 되었다.¹⁰¹⁾

‘재정착’(Resettlement)은 본국으로의 자발적 귀환이나 비호국에서 현지 통합이 실패한 경우 즉, 출신국이나 비호국에서 보호를 받지 못하는 경우 이들을 제3국으로 이주시켜 국민에 준하는 수준의 기본권을 향유하면서 영구적으로 살아가도록 보호를 제공하는 것으로 국가의 국제사회에서 난민을 보호하는 역할을 분담하고 연대의 책임을 공유하는 것이다.

글로벌화 시대에서 이주는 필연적으로 발생하고 있고, 분쟁의 위험에서 어느 국가도 자유로울 수 없는 현실에서 국제사회에서 공동의 연대 책임은 공존의 약속이자 번영이다. 과거 한국의 경우 짧은 기간 내에 전쟁의 폐허를 극복하고 경제발전을 이루어 국가 재건에 성공할 수 있었던 원동력도 UNHCR을 비롯한 국제사회의 연대적 지원이 크게 기여하였음을 누구도 부인할 수 없으며, 지금도 분단된 국가에서 남과 북이 대치하고 있는 상황에서 우리도 언제든지 난민으로 전락할 수 있음을 기억해야 한다. 재정착 난민 정책을 통해 난민 보호의 윤리적 책임을 다하고 난민 문제 해결의 국제적 노력에 동참해야 하며, 보편적 인류애를 바탕으로 국가의 인도적 실천을 국제사회에 구체적으로 표명하는 방법으로 재정착 난민을 적극적으로 수용하여 세계평화와 공동의 번영에 동참하여야 할 것이다.

101) UNHCR, 앞의 글(주 23). pp. 34-36.

2) 장기화된 난민 문제 해결의 현실적 전략(Realistic Strategy)

난민들이 정상적으로 삶을 살아가면서 그들에게 직면한 고통과 문제를 해결하여 실항의 반복을 끊어내는 것을 난민 문제의 영구적 해결책이라고 한다.¹⁰²⁾ 국제사회에서 영구적 해결책으로 제시되고 있는 자발적 귀환, 현지 통합, 재정착의 방법은 상호보완적인 관계로 유기적으로 연결되어 있으며 해결책간의 우선순위는 없다. 자발적 귀환이 일반적으로는 실현 가능하지만 모든 난민에게 적절한 해결책이 될 수는 없다. 일부 난민에게는 현지 통합이나 재정착의 방법이 더 적절할 수 있다. 특히, 시리아와 같이 오랜 기간 분쟁이 지속된 경우에는 질서가 정돈되고 평화가 유지되기까지 상당 기간 소요되고, 본국으로 돌아갈 경우 적절한 보호를 받을 수 없고 트라우마에 시달릴 가능성이 높아 이 경우 현지 통합이나 재정착이 적절한 방법이다. 어떤 해결책을 선택하더라도 그 성공 여부는 다양한 협력 기관들에 의해 좌우됨에 따라 영구적 해결책을 실현하기 위해서는 3가지 방법을 모두 활용한 포괄적 접근방법이 요구된다.¹⁰³⁾

이 3가지 해결책 중 장기화된 난민 상황(Protracted Refugee Situations)을 가장 적절하게 해결할 수 있는 것은 재정착의 전략적 활용이다. 장기화된 난민 상황이란 난민이 스스로 처한 상황이 지속되어 그러한 상황에서 벗어나기가 불가능하다고 인식한 상황을 말한다. 이 상태 위협이 생활에 심각한 위협이 되지 않는다고 하더라도 그들의 기본권을 비롯하여 경제적·사회적·심리적 요구가 수년간에 시간이 흘러도 충족되지 못한 채 외부 지원에만 의존하면서 지내는 불안정한 경우가 대부분으로서 인권 보호 측면에서 신속한 상황 해결이 중요하다.¹⁰⁴⁾

2018년 기준 27개국에서 국가에 상황에 맞는 재정착 난민 프로그램을 운영하고 있다. 각국의 방식대로 난민 문제 해결에 동참하고 새로운 국가로의 이동에 따른 적응과 정착에 관한 지속적인 연구와 재정착 프로세스를 개선하고 있으며, ATCR, WGR 등 회의에서 모범사례와 우수제도를 벤치마킹하고 재정착에 대한

102) UNHCR, 앞의 글(주 22). pp. 5-6.

103) UNHCR, 앞의 글(주 23). pp. 29-30.

104) UNHCR(2004). Protracted Refugee Situations, Standing Committee to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 30th meeting, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004, pp. 1-12.<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html> <2018.8.29. 최종방문>

논의를 지속하고 있는 점을 고려할 때 재정착 난민 정책은 가장 현실적인 대안이자 미래의 발전 가능성이 가장 큰 정책임을 확인할 수 있다. 2018년 4월 GCR 회의에서는 문안에 대한 구체적 협상보다는 2차 초안 마련을 위해 각 조항 내용에 대한 각국의 의견 수렴을 위해 개최되었으며, 각 참석국은 자국의 사정(난민 수용국 또는 국제지원 제공국)을 반영한 의견을 적극적으로 개진하였다. 각국은 난민 글로벌 컴팩트가 자국에 새로운 부담 또는 의무를 부과하기 위한 것이 아니며, 법적 구속력이 없다(Non-Binding)는 점을 재차 강조하였다. 특히, 現 난민 수용국(개도국)은 난민 수용에 따른 자국의 노력을 강조하며 자국의 개발 목표를 함께 충족시키기 위해 국제사회의 지원을 적극적으로 요청하였다. 주요 재정착 수용국(선진국, 한국 포함)은 재정착 난민 등 난민 수용 프로그램의 운영은 수용국가의 고유 결정에 이루어짐을 강조하였다.¹⁰⁵⁾

2. 안전성: 협약상 난민의 선발 및 보호의 메커니즘

1) 사전 스크리닝(Pre-Screening)

재정착 난민은 신원조회와 범죄 경력 조회 등 사전 검증 절차를 거쳐 입국한 안전한 사람들로써 국민의 불안을 해소하고 긍정적 여론으로 전환할 기회가 될 것이다. 재정착은 UNHCR로부터 보호 대상으로 인정된 위임 난민에 대해 현지에서 난민심사관이 국가 안전, 질서유지, 공중보건 등을 해치지 않는 사람들을 면접과 사실조사 거쳐 선발하여 해외에서 건강검진과 사전교육을 거쳐 합법적으로 입국시키는 프로세스의 안정성을 가지고 있다. 다만, 한국사회로 수용하기까지 해외에서 진행되는 절차로 인한 비용이 부담이 된다는 지적도 있지만, 한국에서 개별적으로 입국하여 난민으로 인정되거나 또는 난민불인정결정 이후 국가가 감당해야 하는 사회적 비용을 고려한다면 재정착 난민을 수용하여 국내에 정착시키는 것이 불법적 요소도 차단하고 사회적 비용도 최소화할 수 있는 제도적 강점이 있다.

105) 2018.4.9.-4.13. 법무부 난민과 재정착 담당자가 스위스 제네바에서 개최된 ‘난민 글로벌 컴팩트 문안 협의를 위한 3차 공식회의’(‘Towards a Global Compact on Refugees’ Formal Consultation 3)참석한 바 있고, 그 당시 논의된 내용을 정리한 출장보고서를 참고하여 작성함

2) 인권 보호 기반 인간 개발 정책(Human Development Policy)

한국 정부는 제3차 외국인정책 기본계획에서 밝히고 있다시피 개별적 난민신청자에 대한 공정한 절차에 따른 심사와 더불어 재정착 난민 수용 정책에 대한 확대 및 대안적 수용에 대한 검토를 통해 국제사회에서 협력의 정책을 펼치겠다는 의지를 보이고 있다. 한국으로 입국하여 개별적으로 난민을 신청한 사람에 대해 개별적인 심사를 거쳐 난민 인정여부를 결정하는 소극적 난민 인정방식과 정부가 수용계획과 수용절차에 따라 해외에서 난민을 심사를 거쳐 선발한 후에 한국으로 직접 수용하여 난민으로 인정하는 적극적 난민 인정방식을 유지하는 투트랙의 정책을 펼치겠다는 의지로 보이고 있다.¹⁰⁶⁾

2018년 (사)피난처를 통해 실시한 재정착 난민에 대한 정착 실태 조사 결과 재정착 시범사업으로 한국으로 입국한 재정착 난민들의 정착 상태는 일부 문화 부적응 사례도 있지만 비교적 안정되게 정착을 이루고 있었고 새로운 삶의 기회를 주고 한국사회에서 아이에 대한 교육을 시킬 수 있는 한국 정부에 감사하고 있었다. 또한, 한국 정부가 베풀어준 삶의 기회에 대해서 열심히 생활하고 있고, 한국어 수업과 다양한 한국 문화 체험에도 적극적으로 참여하면서 미래에 축구선수 등 다양한 활동으로 사회에 기여하고 싶다는 의지를 보였다. 이와 같이 재정착 난민 스스로 무조건적 지원보다는 체계적인 교육과 맞춤형 지원을 통해 자립의 역량을 강화시켜서 궁극적으로 그 사회에서 지역주민과 상생하고 살아가고 싶은 점을 확인할 수 있었다. 재정착 난민이 그 사회에서 자립의 역량을 키우고 통합의 과정을 거쳐 성공적으로 정착하게 된다면 삶에 대한 자기 결정권과 자기 확신감을 통해 궁극적인 자아실현을 이루게 되므로 난민 인권 보호 이상의 의미를 가지게 되는 것이다. 그러므로, 재정착 난민들은 일상생활 속에서 '평범한 삶'을 회복하여 미래에 대한 계획을 세우고 꿈을 펼쳐나갈 수 있도록 인권 보호를 기반으로한 '인간개발 정책'으로 다루어져야 한다.¹⁰⁷⁾

정부에서 외국인정책 기본계획을 통해 재정착 난민의 자립과 통합을 지원하는 정책의 방향을 추진하고 난민의 권리를 보장하고 적절한 보호를 제공하여야

106) 정기선, 이진영 외(2016). 『제3차 외국인정책 기본계획 수립 연구』, 법무부·MRTC이민정책연구원, pp. 277-289.

107) 조영희, 앞의 글(주 20). pp. 27-40.

하고 재정착 난민들도 지역사회에서 자립 역량을 강화하여 일상생활에 생계를 유지하고 자기 삶을 책임지며 살아갈 때 그 사회의 발전의 기여하는 구성원으로서 정착하게 될 것이다.

3. 보충성: 이민 정책적 측면 고려 대안적 방식 수용

GCR이나 뉴욕선언문 등에서 보다시피 국가는 지속 가능한 재정착 프로그램을 개발하여 재정착 수요를 확대하되 이민 정책적 측면에서 난민 문제를 해결할 수 있는 대안적 경로(Alternative Pathway)를 찾아내고 보충적 보호를 시행할 수 있는 대안 마련의 필요성에 공감하고 있다.

1) 유학생으로 난민 수용

대표적인 사례로는 멕시코의 Habesha 프로젝트, 포르투갈의 장학프로그램, 일본의 JISR(Japan Initiative for the Future of Syrian Refugees) 프로그램이 있다.

멕시코의 Habesha 프로젝트는 시리아 유학생들이 멕시코 대학에서 고등 교육을 받을 수 있도록 장학생 비자를 발급하여 입국시킨 후에 건강 보험 적용과 매월 일부 생활비를 지원하며, 멕시코 대학생들에게는 중동의 위기와 전쟁으로 인한 문제를 토론하고 고민할 수 있는 장을 가질 수 있도록 마련된 프로젝트이다.¹⁰⁸⁾ 포르투갈의 장학프로그램은 포르투갈의 정부가 후원하고 Global Platform이 주최하는 인도적 구호 프로그램으로 1,700명 지원자 중 선발된 45명의 시리아 학생들에게 긴급 장학지원과 통합 고등 교육 케어 서비스를 제공하여 대학 교육을 지속할 수 있는 아카데미 스폰서십을 제공하는데 그 목적이 있다.¹⁰⁹⁾ 일본의 JISR 프로그램은 시리아의 유학생을 대안적 수용방식으로 레바논 캠프에 있는 재정착 난민을 수용하는 것으로 기존에 개발도상국을 대상으로 정부초청장학생 사업을 재정착프로세스에 연계하여 특화시킨 프로그램이다. 동 사례는 ODA와 재정착을 직접 연계한 사업으로 주목할만하다. JISR 프로그램을

108) <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/08/students-war-mexico-welcomes-syrian-students-160816055053347.html> <2019.8.29. 최종방문>

109) Global Platform for Syrian Students. <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org> <2019.8.29. 최종방문>

통해 2017년-2021년까지 연 30명씩 총 150명의 시리아 난민을 유학생(석박사과정)으로 수용하기로 하였다.¹¹⁰⁾ 한국이 유학생을 재정착으로 방법으로 수용한다면 한국국제협력단(KOICA)의 ‘글로벌 연수 프로그램’ 과 ODA를 유학생 난민 수용에 연계하여 “KOICA-교육부-법무부-복지부”연계 프로그램으로 관리체계를 구축하고 절차를 진행한다면 유학생을 난민으로 수용은 성공할 가능성이 높다고 보여진다.

2) 가족 재결합으로 난민 수용

OECD 국가에서 대부분 도입하고 있는 제도로서 수용국에 정착하여 살고 있는 난민의 배우자, 자녀 등 가족이 비자발급 등을 통해 수용국 입국을 보장하는 방식이다. 한국의 경우 난민법 개정 등을 통해 난민인정자 가족의 입국허가 조항을 가족결합으로 개정하여 재정착 난민 수용 절차방식 중 여행증명서 및 비자발급 절차를 법령에 규정하여 해외에서부터 국내로 입국할 수 있도록 프로세스를 정비한다면 법령 개정 즉시 시행할 수 있는 큰 장점이 있다.

3) 노동 인력으로 난민 수용

호주의 계절 근로자 프로그램(Australian Seasonal Workers Programme)은 2012년-2015년 시범사업으로 태평양 국가(Kirba, Naura, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanatu)의 경제적 개발에 기여하고, 노동력의 귀환을 통해 동티모르와 호주의 고용을 충족시키기 위해 참가대상 국가 근로자와 UNHCR의 보호대상자인 동티모르인과 최소 14주-최대 6개월간 고용계약을 체결하며, 12,000개의 일자리를 제공하는 것이다. 이 프로그램은 특별한 분야의 노동력 부족을 해결함과 동시에 이민자에게 귀환의 기회를 촉진시키고, 교육이나 훈련에 참여를 지원한다. 이는 난민이 아닌 실향민 등 인도적 보호가 필요한 그룹에 대해 혜택을 주고자 하는데 목적이 있다.¹¹¹⁾

110) 조영희, 앞의 글(주 20), pp. 41-42.

111) UNHCR(2012). *Labour Mobility for Refugees: Past and Present Examples*(prepared for the UNHCR -ILO workshop), Geneva, September 11-12, 2012, p. 5. www.unhcr.org/509a82ba9.html. <2019.8.29. 최종방문>

이와 유사하게 스페인에서 2001년부터 현재까지 시행 중인 임시 순환노동이민계획(Temporary and Circular Labour Migration Plan, TCLM Plan)(이하 ‘TCLM Plan’)은 카탈루냐 지방의 과일 농장의 부족한 노동 인력을 해결하기 위해서 콜롬비아 노동자의 정규적 이민을 촉진하며 최초 6-9개월간 고용계약 기간을 체결하며 최대 2년까지 연장시켜 고용하는 프로그램이다. TCLM Plan 대상에는 자연재해를 입은 고위험군에 사는 사람들, 국내 실항민, 여성(단독 가정) 등이며, 2007년에 1,519명이 TCLM Plan에 혜택을 받았다. 이 TCLM Plan은 스페인 고용시장의 요구를 충족함과 동시에 근로자가 콜롬비아로 귀환 시 수입의 다변화를 가져올 수 있는 지식과 기술을 습득하는 기회를 제공한다. 또한, 영구적인 이주의 강요 없이 취약성과 환경의 파괴를 줄일 수 있는 장점을 가지고 있다.¹¹²⁾ 스웨덴의 경우 난민 인정이 최종 불허된 사람 중에서 인도적 보호가 필요한 사람을 노동 비자로의 자격으로 변경해주는 제도를 운영하고 있다. 다만, 이 제도가 경제적 이주와 강제적 이주의 경계를 모호하게 하는 비판을 받고 있지만 합법적인 제도권 테두리 내에서 개방적이고 유연한 노동시스템을 적용하여 경제적 자립 역량 강화에 기여한다는 평가를 받고 있다.¹¹³⁾

한국의 경우 중소기업에 부족한 인력을 보충하고 산업의 발전을 위해 고용허가제(E-9) 운영하고 있다. 다만, 재정착 난민 정책적 측면에서 난민을 노동력으로 유입한다면 고용허가제도와 중복 운영, 체류자격 부여 문제, 관계부처의 반대 등에 직면할 수 있다. 그렇지만 고용허가제 국가와 유입된 국가의 대상이 다르고, 현재 법무부에서 운영하고 있는 계절 근로자제도와 결합시켜 지자체 중심의 제도를 운영한다면 고용허가제와는 차별화된 노동력 활용방식으로 적극적 활용이 가능하리라고 본다. 수용단계부터 지자체가 참여하여 계획을 수립하고 쿼터제로 운영하도록 지속적으로 논의하여 절차를 진행하고 UNHCR과의 기술적 지원을 받는다면 한국사회에서 농어촌 지역이나 조선용접공 등 한국인 기피업종의 고질적 인력 부족 문제를 해결할 수 있다고 본다. 다만, 제도를 도입하기 전에 난민법령 상 난민과 유사한 지위와 처우를 누릴 수 있는 보충적 보호의 지위를 신설하여 인도적 체류자와 분리하여 운영하여 난민의 유사한 처우와

112) UNHCR, 앞의 글(주 111), pp. 11-12.

113) 이호택, 앞의 글(주 93), p. 31.

지원을 받을 수 있도록 법령 개정을 하는 방법도 원활한 제도 운영에 보탬이 될 것이다.

4) 민간 스폰서십을 통한 난민 수용

독일은 가족 초청비자와 개인 민간 스폰서십 초청비자로 구분하여 인도적 비자가 발급하고 있다. 민간 스폰서십 초청비자의 경우는 일반적으로 이민자 가족 초청에서 요구되어지는 독일어 검증 절차나 거주지 요건, 수입 증빙 요건 등의 제출이 면제된다. 이와 같이 개인스폰서십 초청비자로 독일로 입국하는 사람이 가족 초청을 하기 위해서는 기존에 독일에 입국하여 거주하고 있는 난민이 입국예정인 가족의 생활비, 주거공간 등을 확보하여야만 가능하다. 캐나다는 이민국을 통해 인가를 받은 95개 단체와 스폰서십 협정을 맺은 단체인 스폰서십 합의체(Sponsorship Agreement Holder, SAHs)(이하 ‘SAHs’)¹¹⁴⁾를 통해 난민을 수용하고, 지역 커뮤니티에서 난민 지원을 하고 있다.¹¹⁵⁾ 캐나다의 경우 정부 초청으로 입국한 난민(GARs)보다 개인 초청으로 입국한 난민(PARs)이 입국 초기 단계부터 지역주민의 지원과 맞춤형 정보제공을 통해서 공적 부조를 받은 확률도 낮고 소득이 더 높다는 연구결과를 볼 때 한국에서도 정부가 주도적으로 수용을 하더라도 민간 참여방식을 정책적으로 검토할 필요성이 있다. 한국의 경우 민간 스폰서십을 통한 난민 수용을 한다면 출입국관리법상 사회통합프로그램 운영기관으로 지정된 기관을 통한 절차를 진행하는 방법이 있다. 또는 난민법령을 개정하여 난민지원단체의 요건과 업무 범위를 규정하고, 업무에 따른 법무부 인증 기관제 방식을 도입하여 운영하는 방법도 검토할 필요가 있다. 기존에 난민에 대한 주거나 교육을 담당하는 기관을 엄격한 절차를 걸쳐 수도권 또는 권역별로 선정하여 법무부 재정착 난민 민간 초청 기관 또는 처우 및 심사 지원 인증 기관으로 등록하도록 하여 법무부가 엄격하게 관리·감독한다면 정책적으로 충분히 성공할 가능성이 높다고 할 수 있다.

114) 후원협약기관(SAHs)이 되기 위해서는 정관, 이사회 명부 등을 이민·난민·국적부(IRCC)에 제출하여야 하며, SAHs 및 CGs는 IRCC와 양해각서를 체결한 후 2년간 후원실적과 정착계획서를 제출하여야 하고, 2년마다 평가를 통해 협약기관 자격을 갱신하여야 한다.

115) <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/help-outside-canada/private-sponsorship-program/agreement-holders.html>, <2019.8.29. 최종방문>

제4절 재정착 난민 정책의 목표 설정: 자립과 통합

세계인권선언은 모든 인간은 존엄적 가치를 가지고 보편적 인권을 보장받을 수 있다는 선언적 규정으로서¹¹⁶⁾ 제14조 ‘모든 사람은 박해로부터의 비호를 타국에서 구하고 이를 향유할 권리를 가진다.’의 의미는 인간은 불가변적인 권리를 가지고 있고 모든 인간은 전세계 모든 국가로부터 비호를 받을 수 있다는 인간 존엄의 권리를 선언하고 있고 이는 난민 보호와 난민 문제 해결의 근간이 되는 규정으로 자리매김하게 된다.¹¹⁷⁾ 제2차 세계 대전 이후 세계의 평화와 인권 보호를 강력하게 천명하며 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서를 비준하였다. 난민협약은 난민 보호의 근간을 이루는 국제인권법에 포함된 인권 규범으로서 난민협약 체결국은 난민 협약을 지키는 의무를 가지게 된다. 이후 국제사회에서는 전쟁에 대한 반성과 평화 유지를 위한 국가적 약속의 표명으로 고문방지협약과 인종차별철폐협약을 체결하게 되고 아프리카 등 지역적 난민 보호를 두텁게 하기 위해 1969년 「아프리카에서의 난민 문제의 세부사항에 대한 관리협약(Convention on the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」(이하 ‘OAU’ 협약)을 체결하고, 1984년 「난민에 관한 카타헤나 선언(Cartagena Declaration on Refugees)」(이하 ‘카타헤나 선언’)을 하게 되었다.¹¹⁸⁾

그렇다면 국제적 인권규범을 기반으로 난민을 보호하고 난민 문제를 영구적으로 해결하기 위해서 재정착 난민 정책을 어떻게 추진해야 하는가? 재정착 난민 정책의 특수성을 고려하여 다각적인 방법으로 수용하되 궁극적으로 지역사회에서 지역주민과 상생하고 기여할 수 있도록 성공적 정착을 이루어낼 수 있도록 하여야 한다. 난민 문제를 영구적으로 해결하고 난민 보호의 필수 수단인 재정착은 이민정책적 측면에서 다양하게 변모하고 있다. 재정착 난민 정책은 제3국의 장소 이동만이 아닌 사회적·경제적·문화적 이동을 포함하고 있고, 생애주

116) 채영복(2013). 『국제인권법(제2판)』, 높이깊이, pp. 64-65. ‘인권’(Human rights)이란 개인의 고유한 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하고 보호하도록 국제적으로 합의된 기준을 말한다. 다만, 「세계인권선언」이 UN 헌장에 명시된 인권과 기본적 자유에 대한 ‘공통의 이해’(common understanding)를 제공하고자 채택된 결의문으로서 법적 구속력을 가지지 못한다는 것이 다수설이지만, 난민을 보호하고 기본적 권리를 지킬 수 있도록 주권 국가들의 자유로운 권리행사를 제한할 수 있는 인권 규범의 하한선인 점에는 논란의 여지가 없다.

117) 장복희(2009). “국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의”, 저스티스, pp. 284-285.

118) 법무부(2013). 『난민 관련 국제협약모음집』, 난민과, pp. 7-92.

기적 관점에서 적응과 정착을 이루어내는 인권 보호를 기반으로한 인간 개발 정책이며 국가 발전의 핵심전략으로서 현실적 활용이 가능한 대안이다.

2018년 중반 기준으로 지역적으로 차이는 있지만, 난민 발생은 지속적으로 증가하고 있고, 국적별로 시리아, 아프가니스탄, 남수단이 가장 많은 난민을 발생시켰다. 터키의 경우 지리적 특성 등이 반영되어 인접국으로서 가장 많은 난민을 수용하였고, 파키스탄, 우간다순으로 난민을 수용하였다. UNHCR에 따르면 2003년-2018년 총 1,449,361명이 재정착 대상자 카테고리로 분류되어 전 세계 난민 7%가 재정착을 희망하고 있지만 매년 1% 정도만이 재정착 수용국으로 출국하고 있다고 밝히고 있다. 재정착 난민으로 추천되는 대상자 71% 이상이 법적·신체적 보호의 필요성, 폭력 또는 고문으로부터 보호의 필요성 그리고, 여성 및 아동이 해당되며, 내전, 종교분쟁 등이 지속되고 난민 발생이 최고치를 갱신하고 있는 시점에서 국제사회에서는 장기화된 박해 상황을 해결하고 재정착 난민의 수요를 확대하기 위해서는 국제사회의 연대와 윤리적 책임을 바탕으로 파트너십이 강조되고 있다.

한국은 2015년-2019년 태국 난민 캠프 거주 미얀마 난민과 말레이시아 도시 거주 미얀마 난민을 수용하는 재정착 시범사업을 실시하였고, 미얀마의 정치적 안정속에 자발적 귀환정책이 추진되고 있지만, 소수 인종에 대한 박해와 국경 지역에서 분쟁의 소지가 남아 있는 상태로서 일본, 한국은 미얀마 소수 인종에 대한 재정착 난민 수용은 유지되고 있다. 이에 따라 2019년 재정착 시범사업의 종료를 앞둔 시점에서 재정착 난민들이 한국사회에서 자립하고 통합하여 성공적으로 정착을 이루어낼 수 있도록 해외 선진사례를 비교·연구하여 시사점을 도출하고, 재정착 난민의 정착에 핵심원리로서 ‘자립’과 ‘통합’ 이론을 재정립하여 한국형 재정착 난민의 정착 모델을 개발할 필요가 있다.

‘자립’(Self-reliance)이란 개인의 존엄성을 보장하도록 지속적인 방법으로 기본적인 필요 요소를 충족시키는 경제적 사회적 능력이다. 난민의 자립이란 장기적 난민 상황을 해결할 수 있는 핵심요소로서 난민의 취약성과 인도적·외부지원에 대한 장기적 지원을 줄여나가고 난민의 생계를 발전시키고 강화하는 것이다.¹¹⁹⁾ 해외 주요 국가의 선진사례 분석을 통해 도출한 시사점에서 단순히 경제

119) UNHCR(2005). *Handbook for Self-reliance*, pp. 1-2. <http://www.unhcr.org/refworld/>

적 자립만이 아닌 사회에서 자립을 위해 신체적 자립과 심리적 자립의 역량도 강화되어야 함을 알게 되었다. UNHCR의 Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas에서는 재정착 난민에 대한 자립 강화를 위한 정책 방향을 <표 12>에서 제시하고 있다. 자립 강화를 위한 정책 목표는 취업 접근성을 향상시키고 중복의 지원서비스는 피하도록 하는 구체적이고 총체적인 목표를 설정하도록 한다. 초기 단계의 생계 취약성을 감소하되 장기적으로 자립할 수 있도록 역량 강화에 중점을 두고 다양한 커뮤니티 활동을 통해 정보를 공유하며, 자신의 자립도를 평가하도록 하여야 한다. 특히, 점진적으로 지원을 감소하는 단계 별 이양이 필요하며 정부, 지자체 등은 정기적으로 난민이 지원에서 벗어나 ‘자립’이라는 목표 달성을 이루었는지 모니터링하여야 한다고 강조하고 있다.¹²⁰⁾

‘통합’(Integration)이란 상호적이고 역동적이며, 다면적으로 진행되는 과정이다. 난민의 관점에서 통합은 자신의 문화적 정체성을 잃지 않고 수요국의 관습에 적응하는 자세이며 실질적인 지역사회 참여도 포함된다. 수용국 관점에서 통합은 난민에 대한 환영과 지역사회의 수용하는 자세와 귀화로의 접근성을 강화하고 기본적 권리를 누리고 평등하게 참여할 수 있도록 하는 것이다.¹²¹⁾ 그러므로, 재정착 난민의 성공적 정착을 위해서는 정착의 핵심 원리인 자립과 통합의 이론을 기반으로 자립 기반 정책과 통합 기반 정책을 균형감 있게 추진할 필요가 있다. UNHCR의 Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas에서는 재정착 난민의 통합 촉진을 위한 정책 방향을 <표 13>과 같이 제시하고 있다. 통합 촉진을 위한 정책 목표는 무조건적 지원이나 유사한 서비스를 중복적으로 제공하는 것을 지양하여야 한다. 또한, 통합을 촉진시켜 재정착 난민이 사회구성원으로 영구적으로 정착하기 위해서는 자립 역량 강화를 통한 생계를 향상시켜 지역사회에서 통합 기반을 이루어내야 한다고 강조하고 있다. 통합의 기반은 민간

docid/4a54bbf40.html

120) UNHCR(2011). *Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, pp. 1-32.

121) UNHCR(2002). *Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration*, September 2002, pp. 12-13. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

과 공공의 협력과 유기적인 파트너십이며, 재정착 난민에게 정착에 필요한 정보, 서비스 등이 효과적으로 전달되도록 하여야 한다. 재정착 난민들의 참여를 통해 지역사회의 결속을 누리며 국민과 동등한 권리를 누리며 생계를 유지하도록 하여야 한다고 강조하고 있다.¹²²⁾

<표 12> 자립 강화를 위한 정책 목표

연번	자립 목표	주요 내용
1	일자리 및 생계 기회에 접근성 보장(Access)	난민들에게 자국민이 이용 가능한 것과 같은 일자리와 기타 생계 기회에 접근할 수 있도록 하여야 한다. 난민들이 괴롭힘, 착취, 차별 등을 당하지 않고 필수 욕구를 충족시키기 위한 소득 창출이 가능하고 취업할 수 있도록 국가는 고용 등을 보장할 의무가 있다. 난민들이 일자리와 생계 기회에 접근하는 권리는 난민협약 제24조, 제17조, 제18조에 규정하고 있다.
2	통합 향상(Integration)	중복되거나 유사한 지원서비스 제공은 피하고 생계 발전과 자립성을 고취할 수 있는 민간, 공공서비스를 활용할 수 있도록 하여 통합을 향상시켜야 한다.
3	생계 평가 및 목표 설정(Living Evaluation & Goal Setting)	사회경제적 이력에 기초한 총체적인 생계 평가를 수행하여야 하며, 난민 인구에서 확인된 상응하는 생계 역량 수준과(기술 및 과거 근무경력과 같은 기존의 생계 자산)과 수요, 그리고, 시장의 수요에 프로그램 지원을 매칭하고, 단기적이고 장기적인 목표 및 연관 활동을 아우르는 총체적인 목표를 설정하여야 한다.
4	자립 활동 지원(Self-reliance)	난민들이 자립할 수 있도록 지원하되 인도적 기구 등을 통해 현금이나 식량, 임대료 지원은 단기적이고 조건적으로 이루어져야 하며 장기적으로 보조금은 감소하고 기술과 경험습득으로 고용시장에서 안정적 단계를 유지하여 장기적으로 자립 역량을 강화시킴으로써 더 이상의 후원과 지원이 아닌 경제적으로 부유한 단계로 진입할 수 있도록 취약성을 단계별로 감소시키도록 하여야 한다.

122) UNHCR, 앞의 글(주 121). pp. 9-10.

5	커뮤니티 교류 및 생계 활동 참여(Participation)	난민 커뮤니티와 교류를 증가시키고 정기적으로 소통하면서 지역사회에서 생계 활동에 온전히 참여하도록 하여야 한다. 생계 활동이 자신들의 삶에 영향을 미치고 국가가 시행하는 프로그램들에 대해 적극적으로 참여할 때 긍정적인 변화가 가져올 수 있다는 것을 정부, 지자체, 관련 활동가들은 그들의 목표와 연계하여 성취할 수 있도록 모니터링하고 관리하여야 한다.
6	단계별 이양(Transfer)	난민들에게 초기 지원되었던 자원이나 보조금 지원의 기반형태를 장기적으로 후원이나 생계지원을 점차 감소시키는 방향으로 이동시켜야 한다.
7	정기적 모니터링 및 평가(Monitoring)	난민이 직접적 지원으로부터 점진적으로 벗어나고 그 결과로 요구되는 사항에 대해 정기적으로 모니터링하고 평가하여야 한다.

※ 출처: UNHCR

<표 13> 통합 촉진을 위한 정책 목표

연번	자립 목표	주요 내용
1	중복지원 배제 및 협력체계 강화(Co-operative)	유사한 구조를 구축하는 것을 피하고 난민들의 수요가 국가의 전략적 계획과 후원자 또는 파트너의 의견을 공유하고 연계될 수 있도록 협력체계를 구축하고 효과적인 의사소통을 정부와 지자체, 민간의 역량을 집중하고 서비스에 대해 지속해서 모니터링 하여야 한다.
2	정부 서비스 통합 네트워크망 구축(Network)	국가가 제공하는 혜택과 시스템에 접근할 수 있도록 통합을 장려하고, 자국민과 비슷하게 또는 다소 낮은 수준이라고 하더라도 공공서비스를 제공받을 수 있도록 접근성을 강화하여야 한다.
3	정부와 지자체의 책임 분담(Assignment)	정부, 지자체, 민간의 협력의 파트너십을 전제로 정부와 지자체의 역할과 책임을 분담하여야 한다.
4	지역 비즈니스 네트워크 참여 촉진(Participation)	난민들이 지역 커뮤니티에서 통합되어 동등한 권리를 누릴 수 있도록 '사회 결속'을 보장하여 평화로운 공존과 국민과 난민들이 공동으로 생계발전을 이루도록 하여야 한다.

※ 출처: UNHCR

제3장 주요 국가의 재정착 난민 정책

제2장에서는 국제사회 연대와 책임 공유를 기반으로 국제인권법적 측면에서 난민을 보호하고 난민 문제를 영구적으로 해결하기 위해 재정착 난민 정책을 핵심적 수단으로 활용할 수 있는 정책적 특수성을 검토하였다. 난민을 제3국으로 선발 및 이동을 거쳐 지역사회에 성공적으로 정착시키기 위해서는 정착의 핵심원리인 자립과 통합의 조화 이론을 중심으로 재정착 난민 정책의 목표를 설정하였다. 재정착 난민 정책의 목표를 기반으로 제3장에서는 미국, 캐나다, 일본 그리고, 한국에서 시행하고 있는 재정착 난민 정책과 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램을 살펴보고, 재정착한 난민의 정착 실태를 비교·분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

한국의 재정착 난민 정책과 비교할 국가로 미국과 캐나다 그리고, 일본을 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 재정착 난민을 가장 많이 수용하고 있으며, 재정착 난민 정책 추진에 있어 역사적 경험이 풍부한 미국을 선정하였다. 미국은 자립 기반 정책으로 미국 시민화를 추구하는 동화주의 통합모델을 고수하고 있으며, 자립의 기본은 언어 교육의 강화이다. 자립에 주력하는 정책의 부작용과 재정착 난민의 사회 부적응을 최소화하기 위해 운영하고 있는 트라우마 해결 센터에 주목하였다.

둘째, 재정착 난민들이 재정착을 가장 희망하는 국가로서 문화적 다양성을 인정하며 국민과 이민자 간 쌍방향 통합을 추구하고 있는 다문화주의 통합모델의 대표적인 국가 캐나다를 선정하였다. 캐나다는 통합 기반 정책의 기본으로 언어 교육을 우선하고 있으며, 자립 지원 정책을 병행하여 추진하고 있다. 특히, 교육적 측면에서 해외 적응 교육과 국내 정착지원 교육의 연계를 중요시하고 있다. 이에 교육과 정착을 지원하는 담당자에 대한 훈련프로그램 운영에 주목하였다.

셋째, 아시아에서 최초로 제3국 정주난민 수용사업을 시행하여 정규화 전환에 성공한 일본을 선정하였다. 일본의 경우 개인의 자립 의지와 취업을 중시하고 있으나, 난민에 대한 지원이 국민적 반감과 부정적 작용을 일으키고 있다. 이에 따라 한국에서도 차별이나 편견 등으로 인한 인식개선이 중요한 화두로 제시되

고 있는 시점에서 UNHCR에서 일본 정부에 권고한 국민의 인식개선을 위한 공공전략 수립과 인도적 측면을 고려한 수용방식 개선 내용에 주목하였다.

제3장에서 주요 국가의 정책과 프로그램 그리고, 정착 사례를 구체적으로 살펴봄으로써 그 국가가 가지고 있는 재정착 난민 정책의 강점과 약점을 파악할 수 있을 것이다.

제1절 미국

1. 재정착 난민 정책¹²³⁾

미국은 박해를 피해온 이주자를 난민으로 인정하는 오랜 전통적인 이민 국가로서 1948년 제2차 세계 대전 이후 250,000명의 난민을 수용한 것을 계기로 「실향민법」(1948년 Displaced Persons Act)를 제정하였다. 이후 1975년 인도차이나 난민을 받아들여지게 되면서 현재 미국 재정착 난민 프로그램의 기반이 되는 난민법(Refugee Act)이 1980년도에 제정되었고 난민의 수용 및 초기 지원의 정책적 기반이 되었다.

2008년 세계금융위기를 겪으면서 경제사정이 호전되지 않고 중하층의 불평등 확대와 불만이 누적되면서 무슬림 난민과 히스패닉 노동자에 대한 반이민·난민 정서와 결합하여 자국의 배타적 이익과 안보만을 중시하는 신고립주의와 자원 민족주의가 대두되었다. 트럼프의 반이민·반난민정책은 국경에 거대한 콘크리트 장벽을 설치하였고, 무슬림 이민자의 입국 제한 및 난민에 대한 입국심사 강화 그리고, 강력한 불법체류자 단속으로 표출되었다. 미국의 여론은 트럼프 정책에 대해 절반이상이 찬성을 보이고 있고 그 절반은 강력하게 비판을 하고 있다. 캘리포니아주의 경우 230만여 명의 불법체류 이민자를 포함하여 다양한 인종과 이민자가 함께 거주하고 있다. 캘리포니아주 거주자들은 트럼프가 집권 시작부터 시행한 반이민행정명령에 대해 대규모 반대 시위를 개최한 바 있고, 2017년 2월에는 샌프란시스코 법원에서 트럼프의 행정명령 시행을 기각하면서 강력하게 반발하고 있다.¹²⁴⁾

123) UNHCR, Resettlement *Handbook and Country Chapters, USA*(2018 revision) 주로 참조

124) 전용일(2017). 2017.2.16. 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정책 포럼: 트럼프 반이민정책에 대한 이해 발표(ppt)

미국의 경우 전세계 재정착 난민의 50% 이상 수용하고 있는 국가로서 연간 70,000명의 쿼터로 재정착 난민을 수용하였다. 하지만 트럼프 집권 이후 행정명령(Executive Order)을 시행하여 2017년 미국 재정착 프로그램(U.S. Refugee Admission Program, USRAP)을 재조정하여 재정착 쿼터를 50,000명으로 축소하였다. 또한, 트럼프는 120일간 재정착 난민 프로그램을 전면 중지한 바 있다.¹²⁵⁾ 미국의 재정착 난민 정책으로 입국하여 미국에 재정착 난민 현황은 <표 13>과 같다.

<표 14> 미국 재정착 난민 수용 및 입국 현황¹²⁶⁾

구분	2016년-2017년		2017년-2018년	
	UNHCR	non-UNHCR	UNHCR	non-UNHCR
Africa(아프리카)	16,500	500	24,500	500
East Asia(동아시아)	12,800	200	12,800	200
Europe/ Central Asia (유럽/중앙아시아)	0	1,000	990	3,010
Americas (남미/캐러비안)	700	3,300	950	2,050
Near East/South ASIA (동남아시아)	24,000	9,000	16,000	18,000
Allocated from Reserve (난민 인정 보류권)	2,000	0	6,000	0
총계	56,000	14,000	61,240	23,760

2014년-2015년 입국허가 목표 인원은 UNHCR 추천 56,000명, non-UNHCR 14,000명으로 70,000명이 재정착 수용이 결정된 인원이다. 2015년-2016년은 UNHCR 추천 61,240명, non-UNHCR 23,760명으로 85,000명으로 확대되었다. 하지만 2016년-2017년 실제로 지역별로 할당되어 입국한 재정착 난민은 UNHCR 추천 56,000명, non-UNHCR 14,000명에 그쳤고, 2017년-2018년에는 UNHCR 추천 61,240명, non-UNHCR 23,760명이 입국하였다. 미국의 경우 연간 7만 명의 수준을 유지하다가 2016-2017년 56,000명 수준으로 감소하였다가 2017년-2018년 점차적으로 회복하고 있는 추세이다.

125) Pierce, S. and Doris Meissner(2017). *Revised Trump Executive Order and Guidance on Refugee Resettlement and Travel Ban*, MPI, pp. 1-10.

126) UNHCR, 앞의 글(주 123). United States Overview 참조

다음은 미국으로 재정착 난민을 수용하기 위한 절차를 진행하기 위해 담당하는 기관은 구체적으로 살펴보기로 한다. 미국은 매년 재정착 수요를 파악하기 위해 본부와 지역사무소 간 협의를 통해 난민 관련 사항을 점검하고 연방의회와 협의를 거친다. 그다음 대통령이 재정착을 통해 미국으로 입국할 수 있는 총 인원과 대상 그룹 및 우선순위를 결정하게 된다. 대상자 선발 및 결정에 대해서는 미국 시민권 및 이민국 사무소(U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS)가 참여하한다. 재정착의 지역별 쿼터는 언제든지 수정할 수 있지만, 전체 회계연도에서 수용하기로 결정한 인원수는 변경되지 않는다.

미국의 재정착 난민 정책은 특별히 인도적 보호가 필요한 난민에 대해 입국을 허가하고 난민의 가족결합을 인정하는 것이 기본적인 정책의 방향이다. 미국은 재정착 정책 및 프로세스 진행을 심사, 입국, 재정착으로 구분하여 3개 기관에서 각각 처리하고 있다. ① 재정착 난민 심사는 국토안전보장부(U.S. Department of Homeland Security)가 담당하며, 세부적으로 국가안보 장려, 이민, 귀화 서비스와 관련한 행정적 기능 수행 및 이민 관련 서비스를 지원한다. ② 재정착 난민 입국 등을 관장하는 부서는 미국무부(U.S. Department of State) 산하 인구·난민·이민국(The Bureau of Population, Refugees and Migration, PRM)이며 이민자 입국, 난민, 무국적자들의 귀환, 지역사회 통합, 재정착 난민의 지원, 미국 내 인구와 이주정책을 담당한다. ③ 재정착 난민의 지역사회 정착과 지원서비스를 총괄하는 부서는 보건사회복지부(U.S. Department of Health and Human Services, USDHHS) 산하 난민재정착사무소(The Office of Refugee Resettlement, ORR)이며, 미국 내 난민들, 인신매매 피해자, 고문과 전쟁의 생존자, 부모가 없는 미성년자, 난민신청자들에게 초기적응을 위한 적절한 정착서비스를 제공하고 있다. 미국 정부가 추진하고 있는 난민 재정착 규모가 상당히 크고 체계적으로 재정착절차가 진행되고 있지만, 자금의 규모나 지원 등을 늘리지 않아 국제사회에서 비난을 받고 있다. 또한, 난민 재정착 사무소에서 지원하는 고용 서비스가 고학력자의 직업 매칭보다는 즉각적으로 고용될 수 있는 단기 고용에 중점을 두고 있어, 고숙련·고임금의 직업을 선택할 수 있도록 하는 훈련이나 기술개발프로그램을 지원받지 못하게 하여 정책적 한계를 지적받고 있다.¹²⁷⁾

하지만, 취약한 난민 집단을 위한 특별프로그램을 제한적으로 제공하고 있으며 주 단위로 고문과 트라우마를 관리하고 치료할 수 있도록 마이애미에 트라우마해결센터가 운영되고 있는 점은 긍정적 평가를 받고 있다. 트라우마 해결센터는 재정착 난민들만을 위한 시설로 운영되는 것은 아니지만 난민을 비롯하여 가정 폭력, 성폭력, 인신매매 등과 같은 정신적 상해를 경험한 모든 사람들이 피해를 극복하고 정상적인 생활을 유지하도록 돕고 있는 점¹²⁸⁾은 다양한 국적의 재정착 난민들이 입국하여 박해사유도 복합적으로 이루어지고 있는 점을 볼 때 정책의 보완을 이룬다고 할 수 있다.

2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램¹²⁹⁾

1) 수용 단계

미국의 난민 수용 절차는 표준운영지침(Standard Operation Protocol)에 따라 진행되며 미국으로 도착한 즉시 난민 자격이 부여된다. 미국으로 도착하기까지 추천되는 범주에 따라 다소 차이는 발생하지만, 평균 18개월-20개월이 소요된다. 재정착 난민의 인정은 난민협약에 명시된 기준을 적용하며, 국내에서 난민으로 인정받은 사람과 같은 기준이 적용된다. 난민으로 수용할 때에는 그룹 내에서 우선순위를 고려하여 선발 등 재정착 수용 절차에 따라 진행하며, 우선순위를 결정할 때도 현지 통합의 가능성이 중요하게 고려된다. 미국의 난민 재정착 절차는 일단 난민이 재정착을 위해 회부되면, 미국토부에서 인터뷰와 기타 증거를 기반으로 하여 신청자의 수용 여부를 결정하며, 3가지 방법을 통해 재정착 케이스를 수용한다. 재정착 케이스 수용에 대한 심사 중에 건강상의 문제(전염병, 신체, 정신장애 등)가 발생되거나 범죄 행위(도덕적 폭력 범죄, 마약

127) GAO(United States Government Accountability Office)(2012). Refugee Resettlement Greater Consultation with Community Stakeholders Could Strengthen Program “Agencies Monitor Resettlement and Measure Effectiveness, but These Measures Have Weaknesses”, Highlights of GAO-12-729, Report to Congressional Requesters, pp. 29-30. www.gao.gov/assets/600/592975.pdf, <2019.9.1. 최종방문>

128) Teresa Descilo(2013). “Snapshots of the Current State and Conditions of Refugee Mental Health in the US and the Trauma Resolution Center in Miami”, *2013 International Conference North Korean Refugees in Korea and Insights from Refugee Resettlement in the U.S.*, Ministry of Unification, pp. 41-50.

129) UNHCR, 앞의 글(주 123). 주로 참조/ 정금심, 앞의 글(주 90). 주로 참조

밀매, 성매매, 다수범죄로 유죄판결 등)가 발견된 경우, 보안 문제(간첩, 테러리스트, 공산주의자, 대량 학살 등)가 확인된 경우는 INA의 212(a)에 따라 재정착 대상에서 제외될 수 있다.

<표 15>에서 보는바와 같이 미국으로 재정착 난민으로 수용되기 위해서는 개인 및 가족 그룹(P-1), 인도주의 적용 그룹(P-2), 가족결합 그룹(P-3)의 어느 하나에 포함되어 추천되어야 한다. 가족 및 가족 그룹(우선순위 P-1)은 개인과 가족 단위로 추천되는데 UNHCR, 미국대사관, NGO에서 미국으로 재정착을 희망한 사람들에 대해 박해에 대한 공포가 존재하는지, 박해의 위험이 있는 국가로 돌아가는 것에 대해 공포를 가지고 있는지를 판단하는 심사를 거쳐 회부를 하는 구조이다. 인도주의 적용 그룹(우선 순위 P-2)은 인도주의적 고려가 필요한 사람이 추천대상자이다. 인도주의 적용 그룹에 추천되려면 인도주의적 사유로 인하여 특별한 보호가 인정되어 우선순위로 확인된 사람이어야 하며 대상자는 UNHCR 심사를 거쳐 추천된다. 가족결합 그룹(우선순위 P-3)은 난민인정자의 가족으로 인정된 경우에 가족결합으로 추천된다. 이미 미국으로 재정착하여 난민지위를 받아 난민인정자로 살아가고 있는 사람들의 가족을 우선적으로 추천하여 입국할 수 있도록 하는 것이다.⁵ 이와 같이 가족결합원칙을 적용받아 추천받을 수 있는 가족결합 그룹(우선순위 P-3) 대상자는 난민인정자의 배우자 및 그의 21세 미혼의 아동, 난민인정자의 부모가 포함된다.¹³⁰⁾ 추천된 대상자에 대해서는 재정착지원센터(Resettlement Support Center, RSC)에서 서류심사와 사전 인터뷰를 진행한다. 재정착지원센터는 미국토부 소속 심사관이 면접하기 전에 사전 인터뷰 진행, UNHCR에서 제출된 내용 및 관련 사항 확인, 재정착 난민 출국과 관련된 절차지원 등의 업무를 담당하고 있다. 이와 같이 비정부기구인 재정착지원센터서는 미국토부의 재정착 수용 업무를 지원하는 파트너로서 재정착업무에 적극적으로 개입하여 대상자 검증을 실시한다. 그 다음 절차는 미국토부에서 재정착지원센터에서 실시한 사전심사를 토대로 신원조회를 실시하며, 대상자 그룹별로 추천된 케이스에 따라 개별 심사를 진행한다. 심사기간은 사안에 따라 차이가 있으나 평균 약 18-20개월 소요된다. 신원조회가 완료된 후에는 미국토부 소속 심사관이 직접 인터뷰를 실시하거나 캠프 등을 방문하여

130) UNHCR, 앞의 글(주 123). Resettlement Allocations/Processing Priorities 참조

인터뷰를 하는 방법으로 면접조사를 실시한다. 면접조사가 종료된 후에 난민 인정이 결정되면 본격적인 미국 입국준비 절차 단계를 진행하게 된다.

2) 입국 前 단계¹³¹⁾

미국으로의 입국 준비단계에서는 건강검진, 출발 전 사전교육 등이 진행된다. 교육내용은 기본적인 항공기 탑승부터 미국 문화 및 생활에 관한 내용이 광범위하게 포함되어 있고, 교육대상은 15세 이상의 모든 난민을 대상으로 하며 의무사항은 아니지만, 예외적인 상황 등 특수한 경우(가족을 돌봐야 하거나 안전상 문제 발생 등)를 제외하고는 사실상 난민들이 기본적으로 입국 前 단계부터 교육을 받고 있다. 또한, 지역이나 그룹의 특성에 따라 교육 기간도 1일-5일 내에서 다르게 진행되며 난민들의 요청에 따라 다른 방식을 취할 수도 있지만 대부분 난민은 16시간-21시간 교육을 받거나 사정에 따라 3시간 이내 단축된 교육을 받기도 한다. 출발 전 사전교육은 입국 前 단계부터 미국의 문화를 조기에 습득하게 하는 것으로, 언어 학습과 취업에 성공할 수 있다는 자신감을 심어주며 미국에서의 생활에 현실적 기대감을 갖도록 하는 것이 주요 교육목표이다. 인구·난민·이민국에서는 해외 여러 장소에 소재한 재정착 기관들과의 계약을 통해 출발 전 사전교육을 담당하게 한다. 이 교육을 담당하는 강사를 교육시키는 별도의 프로그램은 없지만, 출발 전 사전교육 운영기관으로 허가를 받기 위해서는 가이드라인을 준수하여 진행하고 있다. 건강검진의 경우 질병이 발견되면 입국 前 단계에서 가능한 한 치료를 제공하며 결핵의 경우는 완치 이후에 재정착이 될 수 있도록 치료를 지원하고 있다.

3) 입국 後 단계

재정착 난민은 미국에 도착한 즉시 난민 지위를 부여받게 되며 미국에 입국한 후 1년이 경과하면 영주권을 신청할 수 있고, 입국일로부터 5년이 지나면 시민권을 신청할 수 있다. 영주권 신청 전에 국외여행을 희망할 경우에는 난민여행증명서를 발급하고, 본인 여권을 소지하고 있는 경우에는 재입국허가

131) IOM, 앞의 글(주 25). pp. 36-37.

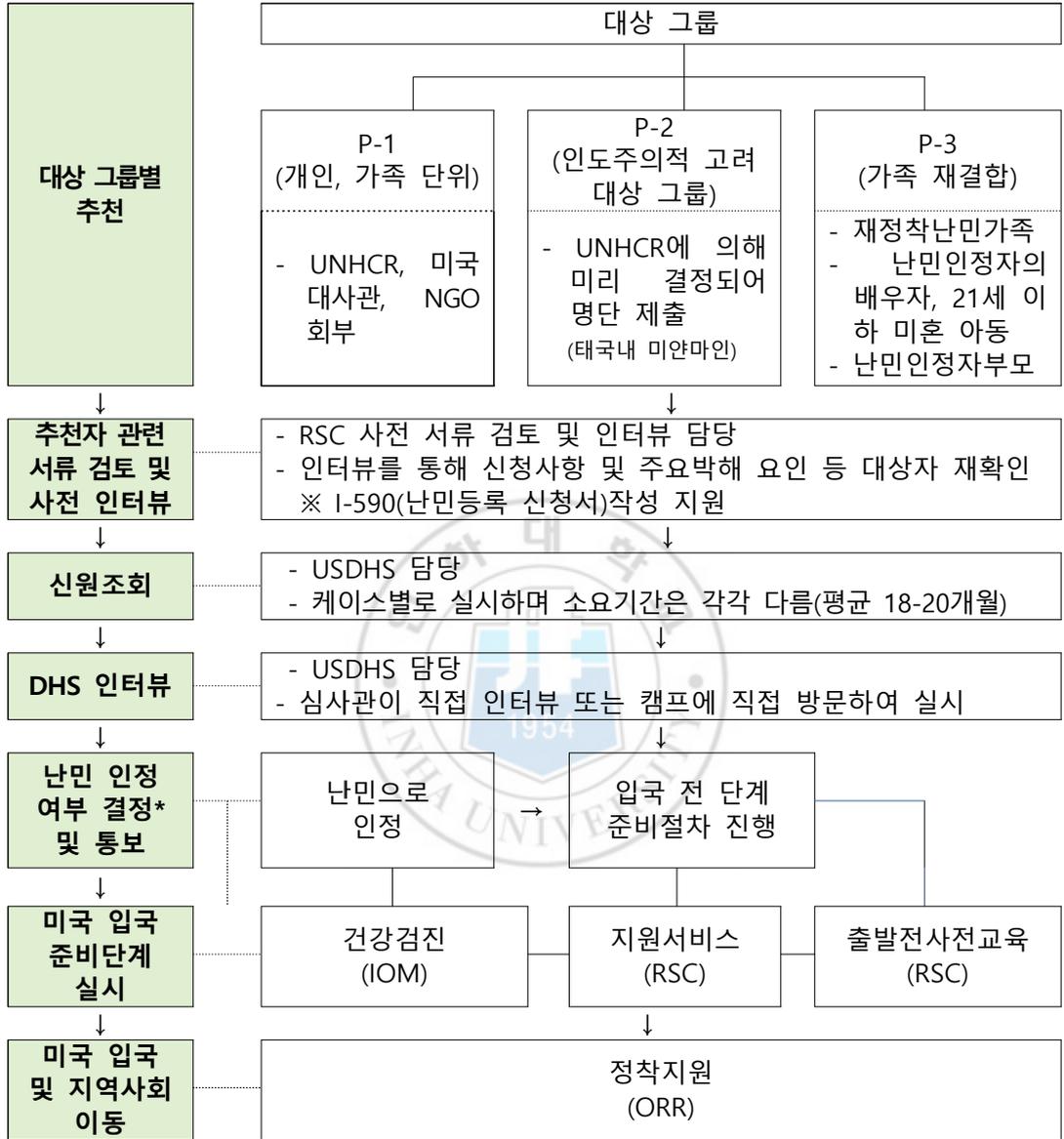
(Re-entry Permit)을 발행하기도 한다. 재정착 난민이 영주권을 취득한 이후에는 가족을 초청할 수 있다. 수용 결정이 완료된 케이스는 지역사회에 난민들을 재정착시키기 위해 미국무부와 보건사회복지부 내의 난민 재정착업무를 담당하는 난민재정착사무소로 회부된다. 미국무부에서 실시하는 재정착 난민 수용과 배치 프로그램은 도착 후 첫 30일 동안 음식, 주거, 의류, 고용 안내와 언어훈련을 위한 지원을 포함한 난민들의 수용과 숙박을 지원하기 위한 자금을 재정착 기관¹³²⁾들에게 제공하고, 초기 기간이 지나면 난민들은 주류 사회보장 시스템에 등록되도록 하는 것이다. 난민재정착사무소에서는 정부와 재정착 기관들이 지원금을 2:1로 매칭하여 재정착 난민에게 필요한 정착지원기금과 지원서비스를 마련하는 프로그램인 매칭 그란트 프로그램(Matching Grant Program)을 운영하고 있다. 매칭그란트를 통해 재정착 난민에게 1인당 최대 2,500달러를 제공하며 재정착 기관들은 해당 금액에 맞춰 현물 지급도 가능하다. 매칭 그란트는 연방 정부의 재정적 지원을 받지 않고 취업을 지원하도록 개발된 프로그램으로서 120일에서 180일까지 고용 가능성을 충족한 모든 재정착 난민들은 이 프로그램에 등록할 수 있고 미국에 도착한 후 31일 이내 등록하여야 하여야만 이 프로그램을 이용할 수 있다.¹³³⁾ 재정착 난민들은 미국의 영주권자 또는 시민권자가 누릴 수 있는 치료비 감면 혜택이나 저가로 약을 구입할 수 있고, 센터링크(Centrelink)¹³⁴⁾ 지원금을 받을 수 있다. 영주권자 또는 시민권자가 받을 수 있는 일반적인 건강보험제도인 메디케어(Medicare)의 적용을 받아 병원비는 무료이며, 센터링크 지원금을 받는 사람이라면 약값도 할인받을 수 있으며, 무료가 아닌 종목에 대해서는 영수증 제출 시 80% 환급을 받을 수 있다. 난민 의료서비스, 의약품 구매 시 보조금 지급, 어린이 면역등록을 통해 면역 주사를 제공하고 있다.

132) 9개 재정착 기관(가나다순): 국제 구조 위원회 (IRC), 난민과 이민자를 위한 미국 위원회(USCRI), 난민 서비스(LIRS), 루터 교회 이민 그리고, 카톨릭 주교의 미국 총회(USCCB), 세계 교회 서비스(CWS), 세계 구호 난민 서비스(WRRS) 영국 국교회 이주 부서(EMM), 에티오피아 커뮤니티 발전 위원회, Inc.(ECDC), 히브리인 이민자 도움 단체(HIAS)

133) <https://www.acf.hhs.gov/orr/programs/matching-grants> <2019.9.10. 최종방문>

134) 센터링크 사회보장시스템은 위기대처지원금, 월세지원금, 아동 양육보조금, 직업 및 교육연계서비스, 아동보육원지출비용지원, 직업연계서비스가 포함되어 있고, 센터링크 지원금을 받은 사람은 확비도 낮은 비용으로 책정된다.

<표 15> 미국 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도



* 난민불인정결정 시에는 이의신청단계를 진행할 수 있음

※ 출처: 정금심(2015: 6 재구성)

3. 재정착 난민의 정착

미국의 재정착¹³⁵⁾한 난민¹³⁶⁾의 정착 실태를 확인하기 위해서 첫 번째로 미국 이민정책 연구소(Migration Policy Institute, MPI) (이하 ‘MPI’)에서 조사한 자료(The Integration Outcomes of U.S. Refugees: Successes and Challenges)를 검토하여 교육 및 훈련, 고용 및 소득 등 자립에 관한 내용을 파악하였다. 이 자료에는 2002년-2011년에 미국으로 재정착한 난민의 특성과 2009년-2011년 회계연도에 미국으로 재정착한 난민의 통합을 측정한 결과가 포함되어 있다. 2002년-2011년 분석자료는 미국토부, 난민재정착사무소, 미국무부의 세계 난민 수용 처리 시스템(Worldwide Refugee Admissions Processing System, WRAPS)이 미국 MPI에 제공하는 수준의 정보를 기반으로 하고 있으며, 조사 대상은 2002년-2013년간 미국으로 재정착한 국가의 난민 중 규모가 큰 집단 10개국 출신 난민¹³⁷⁾이 포함되어 있다. 2009년-2011년에 미국으로 재정착한 난민의 통합 결과를 분석한 자료는 미국 통계국에서 조사한 미국 지역사회 조사(American Community Survey, ACS) (이하 ‘ACS’) 를 기반으로 하고 있고, 이 조사에서 빠진 부탄 난민의 경우만 2010년 인구조사표의 내용을 활용하고 있다.¹³⁸⁾

두 번째로 2011년-2015년 5년간 미국 콜로라도 덴버지역에 재정착한 성인 난민 467명을 대상으로 미국에서 정착의 흐름에 대한 변화의 추이를 살펴보기 위해 Ager & Strang’s the Indicators of Integration Framework를 활용하여 ‘난민 통합 설문 및 평가’(The Refugee Integration Survey and Evaluation. RISE) (이하 ‘RISE 조사’)를 실시한 자료(Year Five: Final Report A Study of Refugee Integration in Colorado)를 검토하였다. 이 자료를 토대로 주거, 동족사회 결속, 지역사회로 연결, 지역사회의 참여, 영주권 취득 및 귀화(시민권) 등을 통합 등과 관련된 내용을 검토하였다. 이 조사는 미국 질적연구소(Quality

135) ‘재정착’의 의미로 미국으로 ‘도착’이나 미국으로 ‘입국’을 동일한 의미로 사용되고 있어 의미 전달과 상황에 따라 ‘재정착’과 ‘도착’ 그리고, ‘입국’을 적절하게 혼용하여 사용하기로 한다.

136) 미국에 재정착한 난민에 대한 정착조사에서 재정착 난민을 난민으로 표기하고 있는 점을 고려하되 의미 전달과 상황에 따라 재정착 난민과 난민을 혼용하여 사용하기로 한다.

137) 미국으로 재정착한 난민의 규모가 큰 10개 국가 출신 난민은 버마인, 이라크인, 소말리아인, 부탄인, 쿠바인, 이란인, 우크라이나인, 라이베리아인, 러시아인, 베트남인이다.

138) Capps, R. & Kathleen N.(2015), *The Integration Outcomes of U.S. Refugees: Successes and Challenges*, Washington, DC: MPI(Migration Policy Institute), pp. 1-36.

Evaluation Designs, QED) 주관으로 설문조사 및 인터뷰를 덴버지역에 거주하고 있는 재정착 난민 중 버마인, 부탄인, 소말리아인, 이라크인 중 성인 난민 480명 중 467명을 선정하여 총 조사기간은 5년이며, 2011년 6월-2012년 5월 1차 조사, 2012년-2013년 2차 조사, 2013년-2014년 3차 조사, 2014년-2015년 4차조사를 실시하였다. 4차 조사까지 총 467명 중 327명이 참여하였다.¹³⁹⁾ 덴버지역 재정착 난민에게 실시한 RISE 조사는 10가지 지표¹⁴⁰⁾를 가지고 미국 최초로 난민에게 실시한 사회통합 조사로서 재정착 난민이 지역사회에 어떻게 통합하고 정착하는지를 시간의 흐름으로 측정하고 관찰한 시계열적으로 분석한 자료이다.¹⁴¹⁾ 이와 같이 미국으로 재정착한 난민의 정착에 관한 공신력인 자료의 분석을 통해 미국 재정착 난민의 자립과 통합에 대한 내용을 검토하고자 한다.

1) 자립

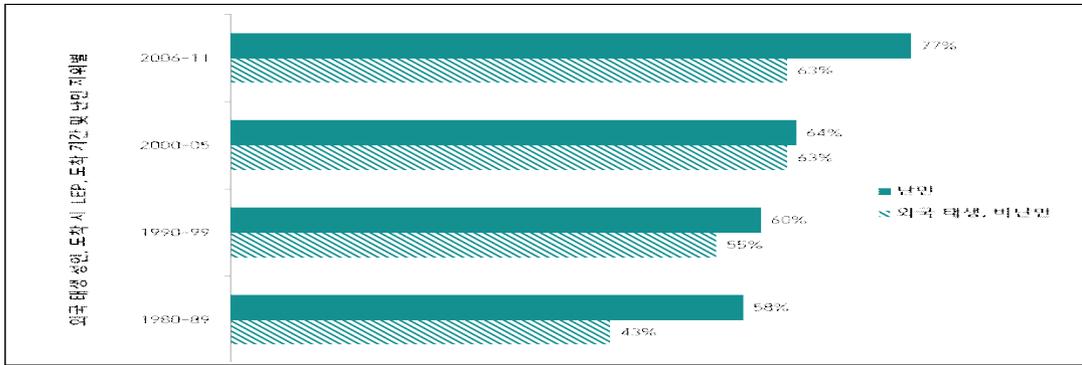
(1) 교육 및 훈련

2009년-2011년 재정착 난민의 통합을 측정한 결과 미국에서 거주기간이 증가할수록 난민을 비롯한 비난민, 미국 태생자 모두 언어구사력이 향상되고 있음을 알 수 있다.[그림 1 참조] 그림에도 불구하고 [그림 1]에서 나타나는 결과를 볼 때 미국에서 거주한지 20년 이상이 된 난민(1980년-1989년)조차도 제한된 영어 구사력을 가진 자(Limited English Proficient, LEP) (이하 ‘LEP’)에 해당하는 비율이 58%나 차지하고 있고, 여전히 비난민, 미국 태생자 보다 언어구사력이 낮다는 것을 확인할 수 있다. 미국에 최근에 재정착한 난민(2006-2011)의 경우 LEP의 비율이 77%에 육박하고 있어 언어 구사력 향상 프로그램이 요구된다고 할 수 있다.

139) Lichtenstein, G., Puma, J, Engelman, A, & Miller, M.(2016). The Refugee Integration Survey and Evaluation (RISE): Year 5 Report. *Technical report by Quality Evaluation Designs*. Denver, CO: Colorado Office of Economic Security, pp. 1-76.

140) 10개 지표: 고용 및 경제적 자립(Employment & Economic Sufficiency), 교육 및 훈련(Education & Training), 아동의 교육(Children's Education), 건강 및 육체적 웰빙(Health & Physical Well-Being), 주거(Housing), 사회적 유대(Social Bonding), 사회적 브리징(Social Bridging), 언어 및 문화 지식(Language & Cultural Knowledge), 안전 및 안정성(Safety & Stability), 시민 참여(Civic Engagement)

141) Sheila Pollock, Lisa H. and Gren, Caren J. Frost(2017). *Standardization of Identifying and Measuring Refugee Integration Success*, The University of UTAH Center for Research on Migration and Refugee Integration, White Paper #2, p. 2.

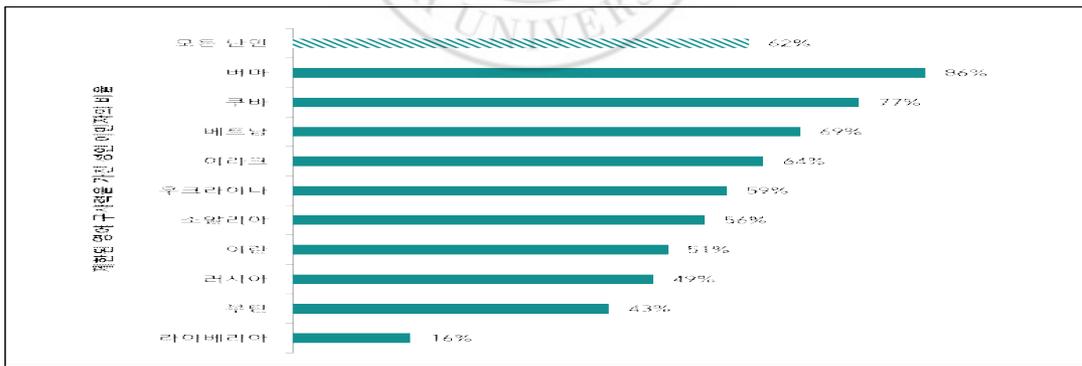


* 2009년-2011년 누적 평균

※ 출처: MPI의 2009년-2011년 ACS 자료 분석

[그림 1] 미국 LEP 성인 이민자 비율

난민 10개 집단 중 LEP 비율이 높은 집단은 쿠바(77%)와 베트남(69%) 성인들로 조사되었다.[그림 2 참조] 쿠바 난민들의 LEP가 높은 이유는 쿠바인들이 재정착한 도시가 플로리다 지역(특히 플로리다 남부)으로서 이 지역에서는 스페인어를 가장 많이 사용하고 있어서 상대적으로 쿠바인들이 영어를 습득할 수 있는 기회가 부족한 지리적 요인이 가장 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.¹⁴²⁾



* 2009년-2011년 누적 평균

※ 출처: MPI의 2009년-2011년 ACS 자료 분석

[그림 2] 미국에 거주하는 난민 및 10개 국적 성인 난민 LEP 비율

142) Ruth Ellen Wasem(2009). Cuban Migration to the United States:Policy and Trends, CRS Report for Congress, Washington DC. <http://fas.org/sgp/crs/row/R40566.pdf>. <2019.9.6. 최종방문>

2004년-2013년 미국에 도착한 난민들에 대한 조사 결과 난민들의 국적과 그들이 사용하는 모국어에 따라 문해율에 있어서 큰 차이를 보였다. 난민들이 미국에 도착할 당시 모국어를 구사하고 이해하는 능력에 대해 조사한 바 모국어에 대한 문해 수준이 높은 그룹(70% 이상), 중간 그룹(50%-69%), 하위 그룹(0-49%)으로 나누어진다. 문해율이 높은 그룹에는 쿠바인 스페인어 구사자, 이란인 페르시아어 구사자, 러시아인 러시아어 구사자, 우크라이나인 우크라이나어 구사자, 이라크인 아랍어 구사자, 베트남인 베트남어 구사자로 6개 그룹이 포함되었고, 중간 수준 그룹에는 아프가니스탄인의 다리아어 구사자, 버마인의 스가우 카렌어 구사자로 2개 그룹이 포함되었다. 마지막으로 문해율 수준이 낮은 하위 그룹에는 라이베리아인의 영어구사자, 소말리아인의 소말리어 구사자, 라오스인의 몽족어 구사자로 3개 그룹이 포함되었다.¹⁴³⁾

<표 16> 미국에 도착한 난민 캠프 거주 난민의 국적별 현황

국적	인원 수	백분율
부탄	70,729	100
버마	69,665	59
소말리아	40,347	60
라이베리아	11,012	54

* 2002년-2013년 누적 평균

※ 출처: MPI의 2002년-2013년 회계연도 WRAPS 자료 분석

미국에 도착한 난민들의 경우 미국으로 재정착되기 전에 캠프 경험이나 다른 도시에서의 생활을 경험하는 등 다른 이주의 배경을 가지고 있다. 캠프에 대한 경험은 주로 그들의 본래 국적에 따라 구분되어진다. 2002년-2013년 회계연도의 통계를 살펴보면 부탄 난민의 경우 70,729명이 미국으로 도착하기 전에 7개의 난민 캠프에서 살았고, 버마, 소말리아, 라이베리아인 대다수도 난민 캠프에서 생활한 경험을 가지고 있었다. 난민 캠프의 특성상 열악한 환경과 박해의 요소가 상존하고 있고, 공교육으로의 접근이 사실상 제한된 상태로 이동의 자유 없

143) 이 보고서에서는 2004년-2013년도에 도착한 난민들의 가장 흔한 국적과 모국어를 초점을 두었다. MPI는 WRAPS가 제공한 많은 흔하지 않은 언어에 대한 자료를 분석하는 데 있어서의 복잡성으로 인해 모든 난민들의 문해율을 검토하지는 않았다.

이 20년 이상 난민 캠프 안에서만 거주한 사람들이 대부분이다. 난민 캠프 생활과 모국의 문해율 간의 관계를 살펴보면 <표 15>에서 보듯이 모국어의 문해율이 낮은 4개 집단 중에 3개의 집단이 장기간 캠프 생활의 경험을 가진 자로서 모국어의 낮은 문해율과 난민 캠프 경험이 일부 상관관계가 있음이 확인되었다. 난민 캠프에 장기간 노출된 난민들은 모국어의 문해율도 낮고 기본적인 학력도 부족하여 영어를 배우는 기간도 지연되고 전체적인 소득의 수준도 낮게 형성되고 있음을 알 수 있다.

미국에서 출생한 미국 태생자(25세 이상)와 이민자 그리고, 난민과의 학력을 비교한 결과 가장 낮은 학력을 가진 난민은 버마, 부탄, 쿠바, 소말리아 출신 순이었다. 그 중에서 버마 출신의 난민은 절반 이상이 고등학교를 졸업하지 못한 상태였다. 부탄출신 남성의 경우는 42%가 고등학교를 졸업하지 못했고, 부탄출신 여성의 경우는 56%가 고등학교를 졸업하지 못한 것으로 조사되었다. 조사결과를 보더라도 난민들이 미국 태생자(25세 이상)나 미국 이민자보다도 학력이 더 낮은 비율을 차지한 것으로 확인할 수 있다.¹⁴⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 모국어에 대한 문해율이 높을수록 다른 언어의 틀을 이해하거나 학습 능력을 향상시키는 데 기여하게 되는데 학력이 낮거나 모국어 문해율이 낮을수록 미국에서의 통합에 어려움을 겪을 확률이 높다. 또한, 기본적으로 언어를 이해하는 능력이 부족할 경우 일자리를 찾거나 고용된 직장에서의 업무수행에 심각한 장애를 가지게 되어 단순직에 종사할 수밖에 없게 된다. 보다 나은 직장을 구하거나 소득의 향상을 위해서는 적절한 교육과 맞춤형 훈련이 절실히 요구된다고 할 수 있다.

(2) 고용 및 소득

2009년-2011년 기간 동안 미국에서 난민 남성(16세 이상)의 67%가 일을 하고 있고, 미국 태생 남성(16세 이상) 60%가 일을 하고 있는 것으로 조사된 바 난민 남성이 미국 태생 남성보다 더 많은 일을 하고 있는 것으로 확인되었다. 하지만 최근 미국으로 10개국 출신 재정착 난민 중 3개국 출신 버마인, 이라크인, 소말리아인 남성들의 고용률은 미국 태생 남성보다 낮거나 비슷한 수준을 유지

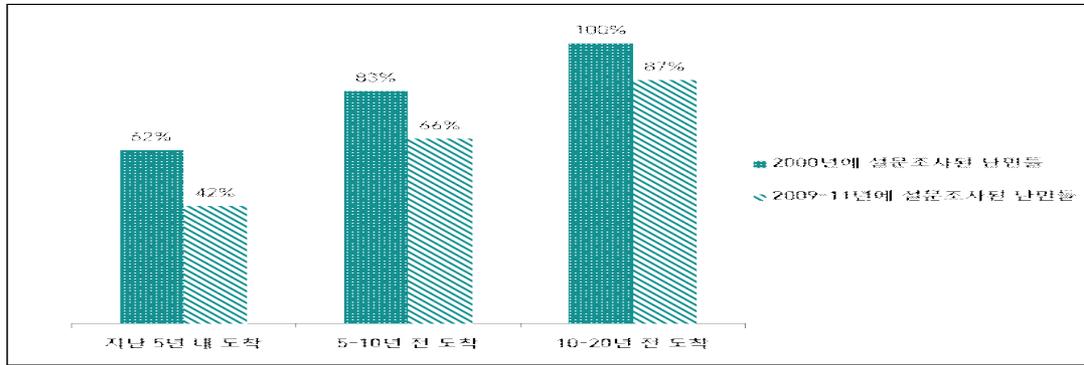
144) Capps, R. & Kathleen N., 앞의 글(주 138). 미국 거주 학력 비교, p. 20.

하는 것으로 나타났고, 나머지 7개국 출신 부탄인, 쿠바인, 이란인, 우크라이나인, 라이베리아인, 러시아인, 베트남인 남성은 미국 태생의 남성보다 오히려 더 높은 고용률을 보이는 것으로 나타났다. 반면, 재정착 난민 여성의 경우는 미국 태생 여성과 고용률을 비교할 때 비슷한 수준을 보이며 54%의 고용률을 보였다. 재정착 난민 중 여성의 비율이 남성보다 낮고, 여성의 일자리가 상대적으로 낮은 소득으로 인하여 낮은 고용률을 나타내는 것으로 추정되지만 자립을 중시하는 미국의 정책적 기조에 맞춰 대체적으로 양호한 고용률을 보이고 있음을 알 수 있다.¹⁴⁵⁾ 그렇지만 이 조사에서는 미국으로 재정착 난민들이 대부분 단순직에 종사하면서 저임금에 내몰리고 있고, 고소득자로 이동할 수 있는 전문적인 기술 습득의 기회가 부족하므로 재정착 난민에 대한 구직 훈련 프로그램 등에 접근성 향상이 필요하다고 언급하고 있다.¹⁴⁶⁾

앞에서 언급하였다시피 재정착 난민은 대체로 양호한 고용률은 보이고 있지만 대부분 단순직 종사에 따른 저임금을 받고 있는 것으로 조사된 바 미국 태생자 대비 재정착 난민에 대한 평균 가구 수입 비율을 살펴보고자 한다. [그림 3]을 보면 2000년 인구조사 결과 ‘지난 5년 내 도착’ 재정착 난민의 평균 가구 수입은 미국 태생 가구 수입에 62%에 해당한다고 나타났다. 반면 2009-2011년 조사된 결과 ‘지난 5년 내 도착’ 재정착 난민의 평균 가구 수입은 미국 태생 가구 수입에 42% 밖에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 2000년 인구조사에서는 난민 평균 가구 수입이 미국 태생 가구 평균 수입에 비해 낮은 점유율을 보이고 있지만 점차적으로 소득 수준이 향상되어 ‘5-10년 전 도착’ 재정착 난민의 평균 가구 수입은 미국 태생 가구 수입의 83%까지 육박하였다. 그리고, 미국에서 거주기간이 10년 이상 경과한 ‘10-20년 전 도착’ 재정착 난민의 경우는 미국 태생자의 가구 수입과 차이가 나지 않은 것으로 확인되었다. 하지만, 2009-11년 조사에서는 전체적으로 난민 가구의 평균 수입이 2000년 조사에 대비하여 낮은 점유율을 보이고 있다. 특히, 2009-11년 조사 당시 미국에서 거주기간이 10년 이상 경과한 ‘10-20년 전 도착’ 재정착 난민임에도 불구하고 미국 태생자의 평균 소득에 83%밖에 미치지 못하는 결과를 확인할 수 있었다.

145) Capps, R. & Kathleen N., 앞의 글(주 138). p. 16.

146) Capps, R. & Kathleen N., 앞의 글(주 138). p. 2.



* 미국거주기간 별 2000년 인구 통계 및 2009년-2011년 누적 평균
(미국 태생 가구의 평균 수입: 2000년 42,000\$이며, 2009-2011년 50,000\$)

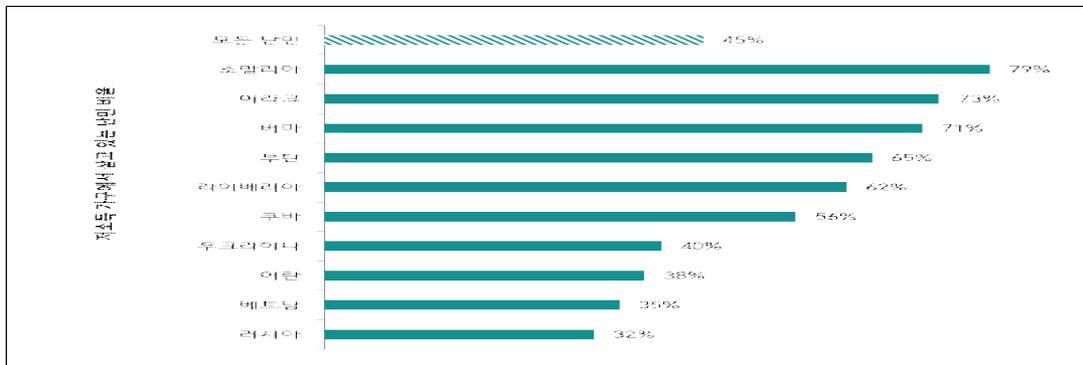
※ 출처: MPI의 2009년-2011년 ACS 자료 분석 및 2000년 인구통계 자료

[그림3] 미국 태생자 대비 난민의 평균 가구 수입 비율

앞에서 보듯이 2009년-2011년 조사결과 전체적으로 재정착 난민의 평균 가구 수입이 미국 태생 평균 가구 수입에 미치지 못하는 조사결과를 볼 수 있다. 다시말하면, 재정착 난민들의 고용률은 대체로 양호하지만, 단순직이나 일용직 종사에 따른 낮은 임금을 받게 되면서5[그림 4]와 같이 저소득층147)으로 살고 있는 난민 비율이 높다는 것을 알 수 있다. 2009년-2011년 소득 수준을 살펴보면 재정착 난민들은 미국 태생자들보다는 소득 수준이 낮지만 비난민 이민자들과는 비슷한 수준임을 알 수 있다. 저소득층 비율을 살펴보면 모든 난민은 45%, 비난민 이민자는 43%, 미국 태생자들은 33%를 차지하고 있어 재정착 난민들이 미국에서 저소득층을 차지하는 비율이 높다고 할 수 있다.148)

147) 낮은 소득 가구(Low-income individuals)에 속한 사람이란 연방빈곤선(Federal Poverty Level, FPL) (이하 'FPL')의 200% 미만의 연 가구 수입을 가진 사람을 말한다. FPL은 가족 구성원 수와 18세 미만 아동 수에 따라 다르다. FPL은 메디케이드와 같은 지원프로그램에 지원할 수 있는 자격조건을 결정하는데 사용되기도 한다.

148) Capps, R. & Kathleen N., 앞의 글(주 138). p. 22.



* 2009년-2011년 누적 평균

※ 출처: MPI의 2009년-2011년 ACS 자료 분석

[그림 4] 미국에 거주하는 난민 및 10개 국적 난민 중 저소득층 비율

[그림 4]를 보다시피 저소득층에 속하는 난민들의 비율은 출신국에 따라 상이하지만 저소득층에 속한 비율이 50% 이상 되는 난민 출신국은 소말리아(79%), 이라크(73%), 버마(71%), 부탄(65%), 라이베리아(62%), 쿠바(56%) 등이 있다. 우크라이나(40%), 이란(38%), 베트남(35%), 러시아(32%)로 저소득층에 속하는 난민의 비율이 상대적으로 낮은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

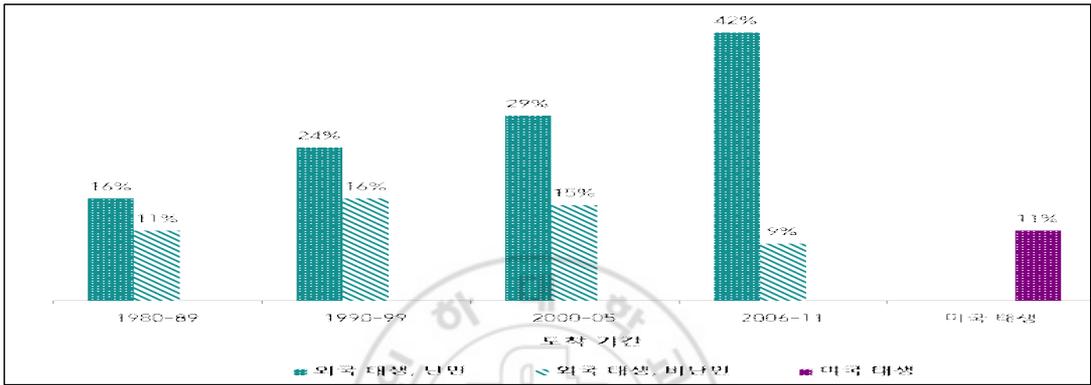
미국의 경우 경제적 빈곤을 겪고 있는 난민에게 [그림 5]와 같이 푸드 스탬프를 제공¹⁴⁹⁾하거나 생활 보조금을 지원¹⁵⁰⁾을 하고 있다. 의료적 측면에서는 공공 건강 보험에 가입하도록 하여 난민 의료 지원(RMA), 메디케이드¹⁵¹⁾ 및 기타 소규모, 연방, 주, 지방 프로그램에 혜택을 받을 수 있도록 지원하고 있다.

149) '푸드 스탬프'(Food Stamps)는 보조적 영양 지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)을 말하며, 농림부가 총괄하며, 저소득층 및 장애인을 대상으로 매달 일정액의 식비 보조금을 증서형태로 제공한다. 난민이 아닌 이민자들은 시민권 취득이나 체류자격 및 미국 거주기간에 따라 SNAP를 받지 못할 수 있다.

150) '생활 보조금'(Cash Welfare)은 빈곤가정 일시 부조 프로그램(Temporary Assistance for Needy Families, TANF) (이하 'TANF'), 난민 현금 지원(Refugee Cash Assistance, RCA) 및 주와 지방에서 제공하는 일반적인 지원 프로그램을 말한다. 다만, 난민이 아닌 이민자들은 생활 보조금을 받지 못할 수 있다.

151) '메디케이드'(Medicaid)는 저소득층을 위한 긴급 의료보조서비스로서 미국의 공공부조의 핵심적인 제도이며, 난민을 비롯한 65세 이상 노인, 장애인, 미성년자, 임신부 등이 지원 대상이나 수혜자격에는 엄격한 법적 요건과 제한이 따른다.

[그림 5]를 살펴보면 전체적으로 난민들이 비난민 이민자 혹은 미국 태생자보다 푸드 스탬프, 생활 보조금 혹은 공공 건강보험을 받는 확률이 높았다. 2009년-2011년 기간 난민이 푸드 스탬프를 받는 가구의 비율이 미국 태생자 11%에 비해 41%를 차지함에 따라 미국 태생자보다 난민들이 2배 이상 높은 비율을 차지하였다.¹⁵²⁾



* 미국 도착 기간별 2009년-2011년 누적 평균

※ 출처: MPI의 2009년-2011년 ACS 자료 분석

[그림 5] 미국에서 푸드 스탬프를 받는 가구 비율

또한, 빈곤층을 대상으로 한시적으로 지원하는 생활 보조금(TANF)을 받는 가구의 비율을 살펴보면 난민이 생활 보조금을 받는 비율은 3.1%이며, 미국 태생자가 생활 보조금을 받는 비율은 1.6%로서 난민이 미국 태생자보다 2배 이상 높았다. 특히, 난민(성인과 아동 모두 포함)은 비난민 이민자, 미국 태생자 보다도 푸드 스탬프, 생활보조금 등을 지원받은 비율이 더 높았고, 메디케이드나 저소득층 아동 건강보험 프로그램¹⁵³⁾ 또는 이와 유사한 공적 지원 프로그램을 통

152) ORR의 2010 회계연도 조사는 2005년부터 2010년에 도착한 난민들의 63%가 SNAP 지원(가령, 푸드 스탬프)을 받았음을 보여주지만 MPI의 2009-11년 자료 분석은 이 수치를 42%로 추정하고 있다. 따라서 이 보고서에 주어진 수치는 난민의 SNAP 참여를 과소평가했을 수도 있다. HHS/ORR, 2010 회계연도 의회 보고서 참조(워싱턴, DC: HHS/ORR, 2010), B-23, www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/fy_2010_arc_final.pdf. <2019.9.6. 최종방문>

153) '저소득층 아동을 위한 건강보험 프로그램'(Children Health Insurance Program, CHIP) (이하 'CHIP')은 1997년 도입된 제도로써 메디케이드의 자격에 해당하지도 않으면서 민간 의료보험에 가입도 어려운 가정의 아동을 대상으로 의료적 지원(의사방문, 치과, 약처방, 입원, 무료 보건진료, 저비용

한 공공 건강보험에 가입하는 비율이 난민이 비난민, 이민자, 미국 태생자보다 훨씬 높은 비율을 차지하였다. 하지만 난민들도 미국에서 거주하는 시간이 증가할수록 공적 원조나 사회적 지원에 의지하는 비율이 점차로 감소하는 추세를 보였다. 최근에 미국으로 재정착한 난민(거주 기간이 5년 미만)의 경우 푸드 스탬프를 받는 비율이 42%를 차지하며 높은 수준을 보였지만 거주 기간이 증가할수록 그 비율은 큰 폭으로 감소하는 추세를 보였다. 20년 이상 미국에서 거주하는 난민들은 16%로 감소하였다. 난민들이 미국에 거주하는 기간이 증가할수록 공적 원조를 받는 비율이 감소하였지만 사실상 미국의 거주 기간과 상관없이 비난민 이민자, 미국 태생자보다는 공적 원조를 받는 비율이 여전히 높게 차지하고 있음을 알 수 있다.¹⁵⁴⁾ 그리고, 난민들의 공공 건강보험 가입도 미국에서 거주하는 기간이 증가할수록 감소하였지만 비난민 이민자들보다 높은 수준을 유지하였다. 성인 난민(18-64세)들의 공공 건강보험 가입률은 5년 미만 거주자들은 24%인 반면 20년 이상 거주자는 13%로 감소하였다. 하지만 이러한 공공 건강보험 이용률이 감소하였음에도 불구하고 20년 이상 미국에 거주한 난민들조차 미국 태생자들의 수준에 미치지 못하였다.¹⁵⁵⁾

이와 같이 미국으로 재정착한 난민의 경우 학력이나 언어 능력의 부족 등으로 평균 가구 수입이나 소득 수준도 비난민 이민자나 미국 태생자보다 낮은 수준을 유지하고 있어 보다 나은 직장을 구하고 안정된 생활을 위해 교육 및 훈련 등을 적절하게 제공할 필요가 있다. 특히, 경제적 빈곤과 의료적 사각지대에 처하지 않도록 적절한 지원과 공공부조, 공공 건강 보험 등의 조치가 병행될 필요가 있다고 할 수 있다.¹⁵⁶⁾

(3) 주거

미국 덴버지역에 재정착한 난민(부탄, 버마, 이라크인 467명)에 대해 RISE 조사를 5년간 4차에 걸쳐 실시하였다. <표 17>에서 보다시피 2011년 6월-2012월

입원 등)이 제공되며 이 비용은 전액 정부에서 지원한다. <http://www.insurekidsnow.gov>
 154) Capps, R. & Kathleen N., 앞의 글(주 138). 미국 거주 성인 난민의 공적 원조 비율, pp. 24-27.
 155) Capps, R. & Kathleen N., 앞의 글(주 138). 미국 거주 성인 난민의 공공 건강보험 가입 비율, p. 28.
 156) 김안나(2012). 『체류외국인 등에 대한 사회복지정책 국제 비교 및 향후 추진방향에 관한 연구』, 법무부·대구가톨릭대학교 사회통합연구소, pp. 141-143.

5월 최초로 실시한 1차 조사와 2012년-2013년 실시한 2차 조사 결과 재정착 난민 일부는 주거지가 없거나 친구 집이나 쉼터 등 임시숙소를 전전하는 불안한 주거형태를 보였다. 이후 2013년-2014년 실시한 3차 조사에서 주거의 형태는 좀더 세분화하여 아파트와 빌라를 구분하여 조사를 실시하였다. 3차조사에서 두드러지는 점은 아파트에 거주하는 비율이 97.2%로 큰 폭으로 상승하였고, 2014년-2015년에 실시한 4차 조사에서는 92.9%가 아파트에 거주한 것으로 조사됨에 따라 미국에서 생활하는 기간이 길어질수록 점차로 안정된 주거공간에서 생활하는 것으로 확인할 수 있었다. 정부로부터 주거비를 지원받는 부분에 대해서도 1차 조사 시에는 79%로 대부분의 재정착 난민들이 주거비 지원을 받으며 생활을 하였지만, 2차 조사 시에는 13.3%로 3차 조사시에는 5.3%로 4차 조사시에는 2.2%로 큰 폭으로 감소하는 점을 미뤄볼 때 미국에서 안정적 정착이 이루어질수록 정부의 부담은 줄어든다는 점을 시사하고 있다.

<표 17> 미국 재정착 난민의 주거형태 및 주거비 지원 비율(%)

구분		2011-12년	2012-13년	2013-14년	2014-15년
		1차	2차	3차	4차
주거 형태	현재 주거지가 없는 상태	0.2	0.3	0	-
	쉼터 또는 임시숙소에 거주	0.4	0	0	-
	친구나 가족의 집에서 거주	0.7	3.5	0	0.6
	본인 집에서 거주 (아파트, 콘도)	98.7	96.2	-	-
	아파트 임대	0	0	97.1	92.9
	콘도(빌라) 임대			2.9	6.4
주거비 지원	초기 단계 정부 지원 여부	79			
	현재 정부 지원 여부		13.3	5.3	2.2

※ 출처: Puma, J, Engelman, A, & Miller, M(2016: 42)

(4) 건강

앞에서 고용 및 소득에 대한 내용을 살펴보았다시피 미국은 저소득층을 지원하는 공공부조에는 푸드스탬프, TANF, SNAP, 메디케이드 등이 있고, 소득의 격차를 해소하기 위해 일정부분 현금으로 소득을 보완하는 소득보충지원제도

(Supplemental Security Income, SSI)를 운영하고 있다.

그리고, 공적부조 이외에 사회보험으로 메디케어를 운영하고 있는데 메디케어는 저소득층에게 연방 정부가 제공하는 의료보험으로서 내시경 검사나 무료 건강 검진 등의 의료서비스를 지원받을 수 있다. 대상자는 난민, 65세 고령의 장애인, 고령의 시민권자 및 5년 이상 거주한 영주권자, 말기 신장질환자 등이 해당된다.¹⁵⁷⁾ 미국은 공적부조, 사회보험, 기타 사회정책에 따라 의료지원을 하고 있고, 저소득층과 특별한 보호가 필요한 자에 대한 지원서비스가 구별되어 있기 때문에 덴버지역에 거주하고 있는 재정착 난민에게 미국에서 건강과 관련된 서비스에 대해 인지하고 있는지와 제공받고 있는지를 구별하여 확인한 것으로 보여진다.

<표 18> 미국 재정착 난민의 건강 상태 여부(%)

구분	2011-12년	2012-13년	2013-14년	2014-15년
	1차	2차	3차	4차
정기 건강검진 여부	71.6	87.5	86.4	74.2
병원예약방법 인지 여부	32.4	55.3	51.6	63.8
건강보험에 가입 여부	96.9	49.7	58.4	75.7
치과 검진 여부	17.8	11.4	2.9	13.3

※ 출처: Puma, J, Engelman, A, & Miller, M(2016: 40)

<표 18>을 살펴보면 덴버시에 재정착한 난민들에게 정기적으로 건강검진을 받고 있는지 여부를 4가지 유형으로 구분하여 질문을 하여 설문조사를 실시하였다. 첫 번째 정기적으로 건강검진을 받고 있는지에 대한 질문에 1차 조사 시 71.6%, 2차 조사 시 87.5%, 3차 조사 시 86.4%, 4차 조사 시 74.2%로 약간의 등락은 있지만 대체적으로 정기적으로 건강검진을 받고 있는 것을 확인할 수 있다. 두 번째 병원 예약방법을 인지하고 있는지에 대해서는 1차 조사 32.4%, 2차 조사 55.3%, 3차 조사 51.6%, 4차 조사 63.8%로 거주기간이 증가할수록 병원 예약방법을 알고 있는 난민들이 증가하였지만 병원 예약이 인터넷으로 이루어

157) www. medicare.gov

어지고 있어 언어구사력이 부족할 경우 컴퓨터를 작동하지 못하거나 내용을 이해하지 못하여 예약을 못하는 것이 반영되어 대체적으로 낮게 나타난 것으로 보여진다. 세 번째 건강보험에 가입되었는지에 대한 질문에 대해서는 1차에는 96.9%로 모두 가입하였다고 응답한 점은 초기 재정착 난민에게 제공되는 서비스에 의한 것으로 보여지고, 이후 2년간 절반 수준으로 감소하였다가 마지막 4차 조사 시에는 75.7%로 상당수준 높아진 것을 확인할 수 있다. 이는 재정착 난민이 초기 단계에서 건강 보험의 지원을 받다가 이후 일용직 또는 실직 등으로 가입에서 제외되었다가 점차적으로 거주기간이 길어질수록 취업을 하거나 안정된 직업을 찾아 고용된 회사로부터 건강보험이 가입된 것으로 보여진다. 네 번째로 부탄이나 버마 등 캠프에서 생활한 난민의 경우 치과질환이 가장 많은 것으로 보고되어지고 있지만 덴버지역의 재정착 난민들은 4년간 거의 치과 검진을 받지 못했거나 치과를 방문한 적이 없다고 확인되었다.¹⁵⁸⁾

이와 같이 건강과 관련된 인터뷰와 설문조사에서 보면 육체적인 건강관리나 의료 정보 그리고, 일반적인 건강관리에 대한 조사에 국한된 것으로 보여져 신체·정신적 건강에 대한 현재의 상태를 정확하게 체크하여 종합적으로 관리할 수 있는 조사가 필요하다고 할 수 있다.⁵⁴

2) 통합

(1) 동족 간의 결속

덴버지역으로 재정착한 난민들의 75%가 버마, 부탄, 이라크인이다. <표 19>에서 동족의 범위를 문화, 인종, 언어, 종교가 같은 집단으로 보고, 동족간의 유대와 결속에 대해서 살펴보았다. <표 19>에서 보다시피 초기 단계에서는 동족간 다소 낮은 결속을 보이다가 지역사회 정착의 기간이 길어질수록 동족간의 만남, 정보교환, 문화행사에 참여가 현저히 증가하면서 활발히 유대관계를 형성하고 있음을 알 수 있다. 특히, 4년여가 경과한 2014-15년에는 동족간의 만남은 97.5%, 동족간의 정보교환은 89%, 동족간의 문화행사 참석은 96.3%로 차지한다고 볼 때 덴버지역에 재정착한 난민들의 동족간의 결속도가 높은 수준임을 알

158) Lichtenstein, G., Puma, J, Engelman, A, & Miller, M., 앞의 글(주 139). pp. 40-41.

수 있다.

이와 같이 동족간의 결속을 통해 본국의 정체성을 잃지 않고 주류 사회에 안정되게 편입되었을 때 진정한 통합을 이룬다는 Berry의 문화 적응이론을 적용할 때 덴버지역에 재정착한 난민들이 동족간의 관계를 활발히 하면서 새로운 문화 적응에 유연하게 대처함으로써 덴버지역에서 빠른 적응을 하였을 것으로 보여진다.

<표 19> 미국 재정착 난민의 동족 간 결속 여부(%)

구분	2011-12년	2012-13년	2013-14년	2014-15년
	1차	2차	3차	4차
같은 집단*의 사람들과 만남을 가지는지 여부	78.7	90.3	96.1	97.5
같은 집단과의 정보 교류가 가능한지 여부	57.8	76.6	81.2	89.0
같은 집단의 행사 등에 참석했는지 여부	30.8	86.4	90.3	96.3

* 같은 집단: 문화, 인종, 언어, 종교가 같은 사람들

※ 출처: Puma, J, Engelman, A, & Miller, M(2016: 42)

(2) 지역사회 연결

미국 덴버지역에 재정착한 난민에 대한 설문조사에서 재정착 난민들이 지역사회에서 사회적 관계를 어떻게 형성하고 있고 지역사회로 연결이 원활하게 이루어지고 있는가를 <표 20>을 통해 살펴보았다. <표 20>에서 보면 다른 집단이란 동족 이외의 다른 문화, 인종, 언어, 종교를 가진 집단으로 보고 다른 집단과 만남의 시간을 갖는지 여부, 정보교류를 하고 있는지 여부, 다른 집단의 문화행사에 참여하는지 여부를 살펴보았다. 또한, <표 20>에서 정상적인 교류와 면담을 통한 지역사회연결뿐만 아니라 재정착 난민의 심리적 갈등이나 불안함을 공유할 수 있는 사람이나 집단이 있는지 여부와 경제적 소득이나 활동 등에 대해 조언을 받을 수 있는 사람이 있는지 여부를 살펴보았다. <표 20>에서 보듯이 다른 집단과의 만남, 정보교류는 점차적으로 증가하는 추세이고, 다른

집단의 행사 등 참석은 초기에는 정보 부족 등으로 참석하지 못하다가 거주기간이 증가할수록 75.2%로 높아진 것을 알 수 있다. 다만, 불안정한 심리나 재정적 어려움, 다른 문화에서 생활의 부적응 등을 공유하거나 조언을 들을 수 있는 사람들은 3년 동안 아무도 없었고, 4년여가 지난 후에 약간의 교류와 만남을 이어가는 것을 알 수 있다. 이와 같이 거주기간이 증가할수록 다른 집단과의 사회적 관계가 증가하고 있고, 언어구사력이 향상됨에 따라 다른 집단의 친구를 사귀거나 일상생활의 도움을 주는 사람들과 정보를 공유하고 지역 커뮤니티에서 만남을 지속하며 사회적 유대가 원만해지면서 통합에 용이하게 된다는 점을 알 수 있다.¹⁵⁹⁾ 다만, 지역사회에 초기 정착단계에서 지역사회에 다양한 정보를 제공받을 수 있도록 전문적인 정착 지원과 심리 상담 등이 적절히 지원될 필요가 있다고 보여진다.

<표 20> 미국 재정착 난민의 지역사회와 연결 여부(%)

구분	2011-12년	2012-13년	2013-14년	2014-15년
	1차	2차	3차	4차
다른 집단*의 사람들과 만남을 하고 있는지 여부	48.0	60.0	54.8	64.6
다른 집단과 정보 교류가 가능한지 여부	29.5	55.7	59.3	67.6
다른 집단 문화행사에 참석하는지 여부	13.1	61.4	63.3	75.2
불안정한 감정에 대해 다른 집단의 사람과 대화를 나눈적이 있는지 여부	-	-	-	29.3
고용, 소득에 대해 다른 집단 사람과 대화 또는 조언을 받은적이 있는지 여부	-	-	-	22.1
미국생활에 대해 다른 집단 사람으로부터 조언을 받은적이 있는지 여부				14.6
다른 집단의 사람이 집을 방문하거나 당신이 방문한 적이 있는지 여부	-	-	-	25.1

* 다른 집단: 문화, 인종, 언어, 종교가 다른 사람들

※ 출처: Puma, J, Engelman, A, & Miller, M(2016: 43)

159) Lichtenstein, G., Puma, J, Engelman, A, & Miller, M., 앞의 글(주 139), p. 43.

(3) 사회 참여

재정착 난민이 지역사회에서 사회적 관계를 얼마나 잘하고 있고 지역사회에 기여하고자 노력하고 있는지 그리고, 본인을 비롯하여 가족의 권리를 위해 권리 보호를 위한 활동을 하고 있는지를 확인하였다. 1차 조사 당시에는 지역사회에서 자체적으로 만들어진 단체나 클럽 등의 행사에 참여하는 수준으로서 자원봉사활동이나 권이용호활동 등은 거의 이루어지지 못했음을 알 수 있다. 사회 참여는 사회구성원으로서 살아가는데 가장 적극적인 의사표시로서 미국의 거주기간이 길어질수록 지역사회 단체 등의 참여와 자원봉사 그리고, 권이용호 활동이 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 21> 미국 재정착 난민의 지역사회 참여 여부(%)

구분	2011-12년	2012-13년	2013-14년	2014-15년
	1차	2차	3차	4차
지역사회 단체, 클럽, 정부기관의 모임에 참여한 적이 있는지 여부	3.7	8.5	5.0	9.3
지역사회 단체, 클럽, 정부기관에서 자원봉사활동을 한 적이 있는지 여부	2.3	5.5	3.6	7.4
본인 등의 권리를 위해 정부기관 등에서 옹호 활동을 한 적이 있는지 여부	1.1	1.4	2.1	7.6

※ 출처: Puma, J, Engelman, A, & Miller, M(2016: 46)

(4) 영주권 취득 및 귀화

미국 재정착 난민은 입국 1년이 경과한 후에 영주권을 신청할 수 있고 영주권을 취득한 이후에 5년이 경과한 다음 시민권을 취득할 수 있다. 1차 조사 당시에는 영주권을 신청할 수 있는 대상에 포함되지 않아 0.9%로 조사되었고 귀화(시민권 취득)를 거의 희망하는 것으로 조사되었다. 미국에 거주기간이 길어질수록 영주권은 전원 신청하였고, 귀화(시민권 취득)를 희망하는 것도 4차 조사에서도 97.8%로 1차 조사때와 거의 비슷한 수준을 보이는 것을 알 수 있다.

<표 22> 미국 재정착 난민의 영주권 신청 및 시민권 취득 희망 여부(%)

구분	2011-12년	2012-13년	2013-14년	2014-15년
	1차	2차	3차	4차
영주권 신청여부	0.9	93.2	97.6	100
귀화(시민권 취득) 희망 여부	98.6	99.4	98.8	97.8

※ 출처: Puma, J, Engelman, A, & Miller, M(2016:46)

4. 평가

1) ‘자립기반정책’의 핵심은 교육, 언어구사력은 적응과 통합 촉진

미국은 주 정부와 9개의 재정착 기관들이 각각의 분장된 업무를 수행하되 기관 간 긴밀한 협력을 통해 연계하여 진행하고 있다는 특징을 보인다. 궁극적으로 자립을 통한 통합이 목표이며, 최우선으로 난민의 자립을 지원하기 위한 언어 교육, 사회, 문화교육, 취업교육이 제공되고 있다. 재정착 난민 정책의 기조에 따라 도착한 지 몇 개월 이내에 성인 난민들이 노동시장에 진입하도록 돕는 것을 목표로 한다. 2009년-2011년 난민 남성들이 미국에서 태어난 난민들보다 67% 대 62%의 고용률을 보였고, 난민 여성들은 미국 태생 여성들과 같은 54%의 고용률을 보였다. 미국에 도착한 후에 구직과 취업 활동에 전념한 집단이 빠른 적응을 보였고, 최근에 미국에 도착한 난민들이 고용률이 높은 점을 볼 때 신속하게 노동시장으로 진입을 유도하는 정책이 반영된 결과로 보인다. 2009년-2011년 기간 20년 혹은 그 이상 미국에 거주해 온 난민들의 58%가 제한적인 영어 구사력을 가진 자(LEP)였다. 제한적인 영어 구사력은 일부 난민 그룹들의 통합을 저해하고 낮은 임금을 받게 하거나 공적 부조에 의지하게 할 가능성이 크다는 결과를 도출하였다. 또한, 언어구사력이 높은 집단이 빠른 통합이 이루어지며, 미국에 커뮤니티를 가진 집단의 난민들이 빠른 적응을 이루는 점을 확인하였다. 지역사회 연결이 재정착 난민의 전체적인 통합과 가장 밀접한 상관관계가 있다는 것을 보여주고 있으며, 지역사회 참여와 활동을 통해 사회적 유대감을 형성하고, 동족사회 또는 다른 인종이나 문화 집단과의 교류를 통해서 사회적 연결망을 확대할 필요가 있음을 시사한다.

2) 낮은 문해율 해결을 위한 다양한 언어 교육 및 기술 훈련 필요

미국에 재정착한 난민 중 소말리아인, 버마인과 라이베리아 난민들 대부분은 난민 캠프에서 20년 이상 살았다. 난민 캠프 경험과 낮은 문해율 간에 일부 상관관계가 입증된바 미국으로 입국하기 전 교육의 기회를 제공받을 수 있도록 적극적인 투자와 캠프 환경의 개선이 필요하다. 2009년-2011년에 소말리아, 이라크, 버마, 부탄 등 난민들의 절반 이상은 연방 빈곤 수준보다 두 배 더 낮은 가구 수입을 얻고 있으며 미국 태생자의 3분 1 수준이다. 오랜 캠프 생활과 낮은 문해율로 인한 영어 구사력 부족이 그들을 저소득층으로 내몰고 있다. 신속한 취업도 중요하지만, 전문적인 기술과 훈련을 습득을 위한 교육이 필요함을 시사하고 있다.

3) 거주기간이 증가할수록 공적부조 지원 감소로 자립역량 향상

2009년-2011년 기간 미국 거주 경험이 최소 20년인 난민들의 연 가구 소득 평균은 거주 경험이 5년 혹은 그 미만인 난민들의 평균 소득보다 31,000달러가 높았다. 2009년-2011년 기간 5년 혹은 그 미만 미국 거주 난민들의 푸드 스탬프 참여는 42%로 상대적으로 높았으나, 20년 이상 거주한 난민들의 참여 비율은 16%로 급격하게 감소했다. 이처럼 난민들이 미국에서 거주하는 시간이 길어질수록 노동시장에서 자립하면서 그 사회에 성공적으로 통합되고 있음을 시사한다.

4) 사회부적응 등 해결을 위한 체계적인 정신건강 관리 필요

미국은 단기 고용과 신속한 구직을 목표로 정책이 추진됨에 따라 저임금의 단순직에 종사하게 되고, 적절한 수준의 초기적응과 언어 교육으로의 접근성이 제한되는 정책적 한계를 보이고 있다. 특히, 난민 캠프에서 장기간 박해에 노출되고 공교육의 접근이 제한됨에 따라 새로운 사회에서 부적응을 겪고 정신적인 트라우마를 경험한다는 지적이 있다. 이에 따라 미국이 트라우마 해결센터를 운영하여 난민 등에 대해 트라우마 치료 등 정신건강을 체계적으로 관리¹⁶⁰⁾하는 점을 볼 때 정신건강을 병행하여 관리하는 정책을 벤치마킹할 필요가 있다.

160) Teresa Descilo, 앞의 글(주 128). pp. 56-59.

제2절 캐나다

1. 재정착 난민 정책¹⁶¹⁾

캐나다는 1700년대 후반 미국 혁명 당시 3,000명의 흑인 해방 노예 등을 수용한 것을 시작으로 18세기-19세기 캐나다 지역에 난민, 해방 노예 등을 중심으로 정착사회가 형성되었다. 1969년 ‘난민협약’에 가입한 이후, 1970년대 후반에는 69,000명에 이르는 베트남 ‘보트 피플’을 수용하였고, 1976년 이민법(Immigration Act)을 제정하였다. 2002년 6월 인도적 측면에서 난민을 보호하고자 이민법(Immigration Act)을 개정하여 이민과 난민 보호법(Immigration and Refugee Protection Act, IRPA) (이하 ‘IRPA’)을 제정하였다.¹⁶²⁾

2015년 11월 캐나다 총리 Justin Trudeau는 이민국적부(Citizenship and Immigration Canada, CIC) (이하 ‘CIC’)의 명칭을 캐나다 이민·난민·시민권부(Immigration, Refugee and Citizenship, Canada, IRCC)(이하 ‘IRCC’)로 변경함과 동시에 IRCC는 이민·난민 관련 분야의 전반적인 업무를 총괄하게 되었고, 재정착 난민의 수용과 정착지원, 난민 정책 수립과 집행 업무를 관장하게 된다.

2015년부터 캐나다는 부탄 난민 재정착사업을 시작하여 부탄 난민 약 6,600명을 캐나다에 재정착시켰고,¹⁶³⁾ 이라크 난민 23,000명 수용계획도 완료하였다. 2016년 캐나다로 수용된 재정착한 난민은 46,700명으로 캐나다는 미국에 이어 세계 2위의 재정착 수용국이 되었다. 캐나다 정부는 ‘시리아 이니셔티브’(Syrian Refugee Initiative)계획을 발표하여 2015년-2019년 총 5만 명의 시리아 난민 수용에 대해 약속하였고, ‘글로벌 난민 스폰서십 이니셔티브’(GRSI)를 통해 캐나다의 재정착 노하우와 경험을 국제사회에 알리는 일에 주도적으로 노력하고 있다.¹⁶⁴⁾

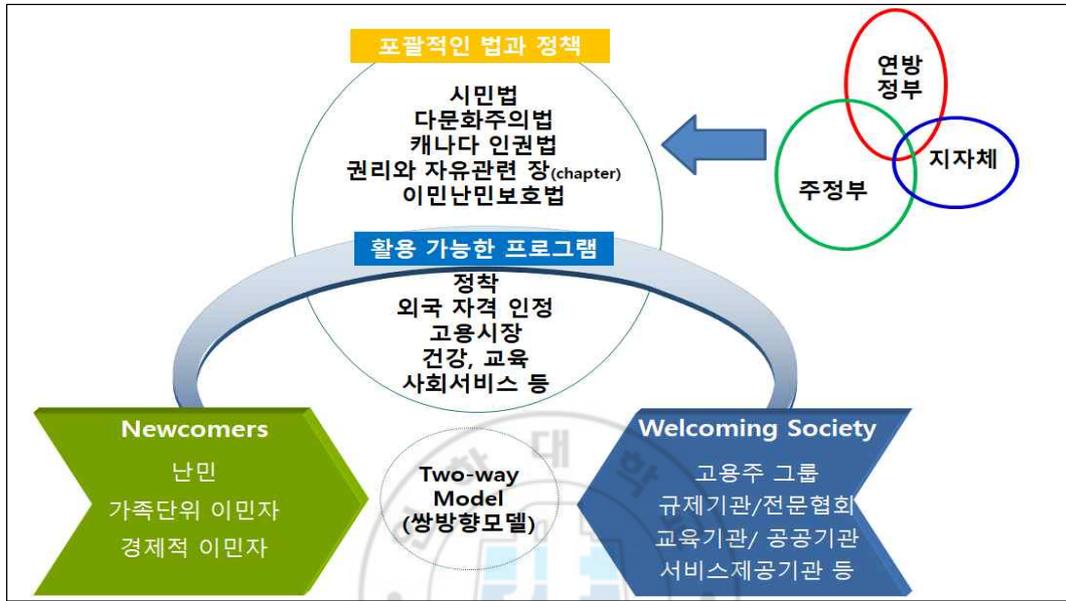
161) UNHCR, *Resettlement Handbook and Country Chapters, Canada(2018 revision)*을 주로 참조

162) IRCC, Canada: A History of Refugee, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role/timeline.html> <2019.9.3. 최종방문>

163) IRCC, Resettling Bhutanese Refugees-Canada’s Commitment, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role/bhutanese.html> <2019.9.3. 최종방문>

164) 문아라 외(2018). “캐나다 재정착난민제도 연구결과 보고서”, 법무부, pp. 7-8. 2017.11.26.-12.7. 캐나다 이민·난민·국적부(IRCC), UNHCR 캐나다 대표부, 카톨릭상호문화센터(CCS)의 재정착 담당자 및 업무 관련자와 면담, 질의응답 등 회의에 참석한 바 있음(동 회의에 황미숙, 문아라, 이림 재정착 업무 담당자 참석)

캐나다는 대표적인 다문화주의 이념을 바탕으로 사회통합정책을 추진하고 있는 국가로서 이민자와 지역사회 주민 모두에게 수용(Adaptation)을 강조하고 있다.



1954 ※ 출처: 문아라 외(2018: 91 재구성)

[그림 6] 캐나다 사회통합 모델

지역사회에 새로이 유입되는 이민자(Newcomers)와 국민을 포함한 고용주, 공공기관, 서비스제공기관 등에서는 환영하는(Welcoming) 사회를 만들도록 연방정부, 주 정부, 지자체가 협력하여 지속해서 노력하고 있고, 난민을 포함한 이민자와 지역주민 모두에게 쌍방향으로 소통하며 상호문화를 수용하도록 요구하고 있다. 포괄적인 법과 정책 등으로 두텁게 권리와 책임을 두고 있고, 정착지원, 외국에서 취득한 자격의 인정, 고용시장에서 취업 보호, 건강과 교육지원, 사회서비스망 확충 등으로 이민자와 지역주민들이 활용할 수 있는 프로그램을 세밀하게 마련하여 시행하고 있다.¹⁶⁵⁾

캐나다로 입국하는 재정착 난민의 수용현황을 정부지원, 민간후원, 혼합지원으로 구분하여 살펴보면 <표 23>와 같다.

165) 문아라 외, 앞의 글(주 164). pp. 89-91.

<표 23> 캐나다 연간 재정착 난민 수용 현황

(단위: 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
정부지원(GARs)	5,722	7,625	9,488	23,624	7,500
민간후원(PSRs)	6,332	5,071	9,747	18,645	16,000
혼합지원(BVORs)	155	177	811	4,434	1,500
합계	12,209	12,873	20,046	46,703	25,000

※ 출처: 문아라 외(2018: 27 재구성)

2016년에 연도별 최고기록인 46,703명을 수용하였으며, 2017년에는 총 25,000명 규모를 유지하였다. 2017년 25,000명 중 UNHCR의 추천(Submissions)은 9,000명이며, 지역별 할당은 아프리카 8,490명, 아시아와 오세아니아 235명, 중동 17,340명, 아메리카 380명, 기타 480명이다.¹⁶⁶⁾

캐나다는 IRCC에서 주 정부와 협의하에 정부지원프로그램으로 입국할 난민들의 쿼터를 결정하고 지자체는 난민들의 교육, 건강 등 기타 서비스 제공을 담당한다. 연방정부는 NGO 기관에서 재정착 난민들에게 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 예산을 편성하여 자금을 지원하며 서비스의 이용범위를 장기와 단기로 구분하여 지원한다. 재정착지원프로그램은 직접적 현금 지원을 비롯하여 즉각적이고 중요한 서비스가 적절하게 제공된다.¹⁶⁷⁾

2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램

1) 수용 단계¹⁶⁸⁾

캐나다에 재정착을 희망하는 난민들은 3가지 프로그램 ‘정부지원프로그램’(Government-Assisted Refugees, GARs) (이하 ‘GARs’), ‘민간후원프로그램’

166) UNHCR, 앞의 글(주 161). Canada Overview 참조

167) IOM, 앞의 글(주 25), p. 58.

168) IRCC(2016). Evaluation of the Resettlement Programs(GAR, PSR, BVOR and RAP), Evaluation Division, pp. 1-47. 주로 참조함

램'(Privately-Sponsored Refugees, PSRs) (이하 'PSRs'), '혼합지원프로그램'(Blended Visa Office-Referral Refugees, BVORs) (이하 'BVORs') 중의 하나의 방식으로 입국할 수 있다.

GARs는 재정착 난민의 수용부터 지역사회 정착까지 정부가 주도하여 추진하고 지원하는 프로그램으로 대다수 국가가 운영하는 방식과도 유사하다. 재정착 난민의 특수성을 고려하여 1년간은 정부 차원에서 재정착 난민의 초기적응을 위해 소득에 대한 지원금이 제공된다. GARs는 UNHCR로부터 재정착 대상자를 추천받아 심사를 거쳐 난민을 수용한 후에 캐나다 정부에서 제공하는 초기 적응지원과 소득지원을 1년간 그들에게 제공하게 된다. 2002년 제정된 IRPA의 특징은 재정착 난민의 자립보다는 인도적 측면에서 보호의 필요성에 중점을 두고 시행되었다는 것이다. GARs는 IRCC가 제공하는 RAP와 SPOs를 통한 서비스를 받을 수 있는 자격이 주어진다. 정착지 결정은 재정착 난민 입국 전에 오타와 재정착센터(Resettlement Operations Centre in Ottawa, ROC-O)에서 담당하게 되며, 가족 등 연고가 있는지 여부, 의료 관련 고려 및 지원 제공이 가능한지 여부, 동일 문화권 커뮤니티 존재 여부, 주 단위 난민 할당 현황 등 심사 기준에 따른 심사를 거쳐 결정된다.

PSRs는 세 가지 트랙[첫째, 정기적으로 후원 사례를 제출할 목적을 위해 IRCC와 후원 계약을 맺는 법인 조직(Sponsorship Agreement Holders, SAHs) (이하 'SAHs')를 통해서, 둘째, 하나 혹은 몇 가지 사례들을 후원하고 보증자로 활동할 임시적인 5명 이상의 캐나다 시민들 혹은 영주권자들로 구성되는 그룹(Group of Five, G5) (이하 'G5')¹⁶⁹를 통해, 셋째, IRCC와 공식적인 계약을 맺지 않고 오직 1-2개 사례를 후원하는 조직(Community Sponsors, CS) (이하 'CS')¹⁷⁰를 통해] 중 한 개의 방식으로 영주권자 혹은 캐나다 시민들에 의해 후

169) 후원을 통해 입국할 난민의 정착 예정지에 거주하는 18세 이상의 캐나다 시민권자 또는 영주권자 5명 이상으로 구성된 그룹이다. 각 개인은 후원 기간 동안 난민에게 필요한 지원 제공에 대해 보증인이 된다. 후원자격 심사 시 그룹 각 구성원의 기여는 개별적으로 평가되며, 제출한 정착 계획서(Settlement Plan)뿐만 아니라 금전적 지원과 비금전적 지원 계획이 통합적으로 평가된다. (단, UNHCR로부터 인정된 난민만 해당)

170) 재정착 난민의 정착대상 지역에 있는 단체/협회/법인으로 난민을 후원할 재정 능력 및 정착지원을 제공하기 위한 능력(자원봉사자 등)을 갖추어야 한다. 후원자격 심사 시 G5 심사와 마찬가지로 금전적 지원 및 비금전적 지원 제공 능력 등에 대해 종합적으로 심사가 이루어진다. (단, UNHCR로부터 인정된 난민만 해당)

원된다. 다만, 이민난민보호법령에 따라 범죄 경력 등이 있는 경우 후원자의 자격에 포함될 수 없다.¹⁷¹⁾

BVORs는 UNHCR 혹은 기타 지정 회부 기관에 의해 회부되어 특정 기준을 근거로 BVOR 프로그램 참여에 대해 캐나다 비자 담당자들에 의해 식별된다. BVOR 프로그램은 2013년의 Visa-Office-Referred 프로그램에서 시작되었다. 난민들의 이력이 지정 BVOR 웹사이트에 게시되면 그곳에서 잠재적 후원자들(SAHs와 CS)이 지원할 난민을 선정할 수 있다. BVORs는 캐나다 정부로부터 6개월까지의 RAP 소득지원을 받고, 그들의 후원자로부터 초기비용 이외에 6개월의 재정 지원을 받는다. BVORs는 ‘재정착지원프로그램’(Resettlement Assistance Program, RAP) (이하 ‘RAP’) 서비스를 받을 수 있는 자격이 주어지지 않아 개인 후원자들이 BVORs가 도착한 후 첫해에는 후원자들이 난민들의 지역사회 정착에 드는 비용과 정신적, 사회적 책임을 지게 된다.

2) 입국 前 단계

캐나다는 출발 前 사전교육 프로그램으로 해외에서 실시하는 오리엔테이션(Canadian Orientation Abroad, COA) (이하 ‘COA’), 캐나다 이민자 통합 프로그램(Canadian Immigrant Integration Program, CIIP) (이하 ‘CIIP’), 활동적인 관계와 통합 프로젝트(Active Engagement and Integration Project, AEIP) (이하 ‘AEIP’)를 전 세계적으로 실시하고 있다. 그 중 COA 프로그램은 재정착 난민들이 해외 현지에서 캐나다로 입국하기 전 단계에서 제공된다. 통역 지원을 통해 난민들의 모국어로 제공되며 3-5일간 진행된다. 주요 내용은 캐나다에 대한 일반적인 소개, 여행준비, 재정착프로그램 내용, 난민의 의무와 권리, 캐나다의 기후 상황, 지리, 교통, 교육, 생활비 등이 포함되어 있다. 출발 前 사전교육의 목표는 재정착에 대한 현실적 기대감을 갖게 하는 것이며, 아동을 포함하여 특정 그룹에 대해 특별교육 프로그램(Targeted Curriculum)과 학습 도구를 사용하여 캠프 출신 난민을 대상으로 맞춤형 교육도 실시하고 있다.¹⁷²⁾

171) IRPRs 156조 ① 캐나다 또는 외국에서 살인 등의 중범죄로 인해 유죄판결을 받고 복역 기간이 종료된 후 5년이 경과하지 않은 자, ② 법원의 지불 명령을 이행하지 않은 자, ③ 송환 대상자, ④ 국적 취소 대상자, ⑤ 교도소에 수감되어 있는 자

172) COA(2018). What is COA? <http://www.coa-oce.ca/our-work/about-coa/> <2019.9.5. 최종방문>

3) 입국 後 단계

재정착 난민들은 입국한 다음 날부터 캐나다 시민과 같이 직업을 가질 수 있으며, 정착 코디네이터(Settlement Workers)를 통해 구직, 취업 관련 정보를 제공받을 수 있고, 지원 프로그램과 취업 관련 서비스를 안내받을 수 있다.¹⁷³⁾

3가지 방식으로 입국한 난민 중 RAP의 적용대상은 GARs로 입국한 난민들이며, 나머지 2개 방식으로 입국한 난민들에 대해서는 개별 후원기관이 제공하게 된다. 캐나다에는 이민자 관련 지원단체, 학교, NGO 등이 500여 개 이상 있고, 연방정부, 주 정부의 자금지원을 받아 운영하고 있다. 정착지원단체는 주거시설을 갖추고 있는 대규모 단체에서부터 소규모의 운영기관까지 다양하며 기관과 지역적 특성을 반영하여 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 또한, 캐나다에는 23개의 수용센터에서 긴급하게 지원이 필요한 난민신청자 또는 ‘정부지원프로그램’으로 입국한 난민을 단기간 지원한다. 이처럼 난민들에게 기초 생필품 제공, 초기적응지원, 언어 교육 및 취업훈련, 지역사회 참여 프로그램 제공 등 멀티서비스 ‘재정착지원프로그램’(RAP)을 제공하기 위해 정착지원 관련 서비스를 제공하는 기관(Service Provide Organizations, SPOs) (이하‘SPOs’)을 운영하고 있다.¹⁷⁴⁾ 특히, 폭력 혹은 고문으로 인한 트라우마로 고통받는 난민, 장애가 있는 난민 등에 대해서는 보다 특별한 프로그램을 제공하고 있다.¹⁷⁵⁾ 그리고, 정부에서 예산을 민간에 지원하여 민간에서 난민들의 사회적, 정신적 지원을 2-3년간 제공할 수 있는 민간협력지원(Joint Assistance Sponsorship)프로그램을 운영하고 있다.¹⁷⁶⁾

GARs 경우 임시 주거가 제공되며 상황에 따라 호텔 등도 제공된다. BVORs 나 PSRs는 후원 기간 해당 기관이나 단체를 통해 주거를 제공 받는다. 일반적

173) <https://settlement.org/alternative-jobs/social-worker/settlement-worker/> <2019.9.5. 최종방문>

174) Korntheuer, A. and Maehler, D. B.(2017). *Structural Context of Refugee Integration in Canada and Germany, GESIS Series-Vol 15, Leibniz Institute for the Social Sciences,*, p. 114. 이민·난민·국적부(IRCC)와 계약을 통해 자금을 지원받아 캐나다로 새로이 입국한 이민자에게 전문화된 초기 정착 지원을 제공하는 비영리 민간단체이며, 총 37개가 운영 중이며, 이중 거의 절반에 가까운 16개 기관이 온타리오주에 집중되어 있다.

175) Parliament of Canada, Resettling Refugees: Canada's Humanitarian Commitments, <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2015-11-e.html#a8> <2019.9.5. 최종방문>

176) Government of Canada(2018). Joint Assistance Program: About the process : <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/help-outside-canada/private-sponsorship-program/joint-assistance-program.html> <2019.9.5. 최종방문>

으로 국가나 주 정부가 제공하는 일반적 의료보험 적용은 90일 이내에 가능하나, 의료보험 혜택 전에는 ‘임시 연방 보건 프로그램’(Interim Federal Health Program, IFHP) (이하 ‘IFHP’)을 통한 의료보험을 제공받을 수 있다.¹⁷⁷⁾

RAP 서비스는 긴급지원(Immediate Essential Service)¹⁷⁸⁾과 소득지원(Income Support)¹⁷⁹⁾으로 구분되며, PSRs에게는 제외된다. GARs는 12개월(예외적 연장 가능), BVORs는 원칙적으로 6개월 지원, 나머지 6개월은 민간후원방식으로 대체된다. RAP 연간 예산은 약 16,700만 달러(CAD)이며, 예산의 70%는 초기 비용지원과 생계비 지원으로 사용되며, 재정착 난민에게 현금으로 직접 지급되며, 나머지는 SPOs를 통해 지원된다. 재정착 난민이 결혼, 사망 등의 신분 변동이 있으면 IRCC 지역사무소에 신고하여야 하고, 이를 기반으로 소득지원 금액을 조정 받을 수 있다.¹⁸⁰⁾ GARs와 PSRs 간 고용에 따른 소득신고율을 비교할 때 [그림 7]에서 보듯이 PARs가 GARs보다 소득수준이 높게 나타났고, GARs와 PARs 간 사회적 지원 수혜율을 비교한 결과 [그림 8]과 같이 PARs가 GARs보다 낮은 수준의 사회적 지원을 받는 것으로 확인되었다.

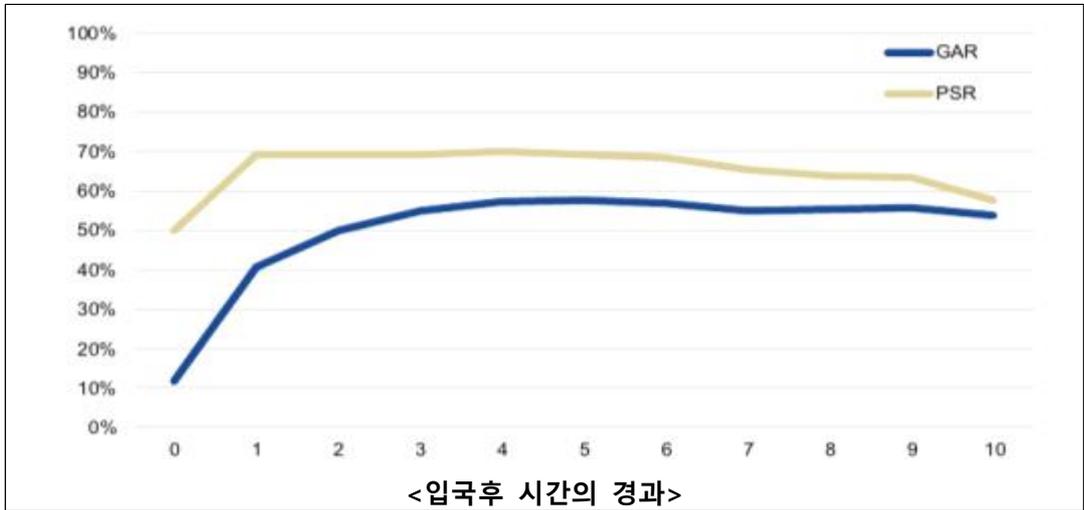
PARs의 경우 민간 후원자들의 정신적, 경제적, 사회적 지원을 받고, 취업에 필요한 정보를 적절하게 제공받으면서 5 초기 단계부터 지역사회에서 유대감과 교류를 통해 빠르게 적응한 것에 기인한 것으로 보이며, [그림 8]과 같이 입국 후 거주 기간이 길어질수록 소득수준도 올라가고, 정부로부터 받는 사회적 지원도 낮아지게 된다는 것을 알 수 있다.

177) OCASIO(Ontario Council of Agencies Serving Immigrants)(2017). What is the Interim Federal Health Program (IFHP)?: <https://settlement.org/ontario/health/refugee-health/refugee-health-services/what-is-the-interim-federal-health-program-ifhp/> <2019.9.5. 최종방문>

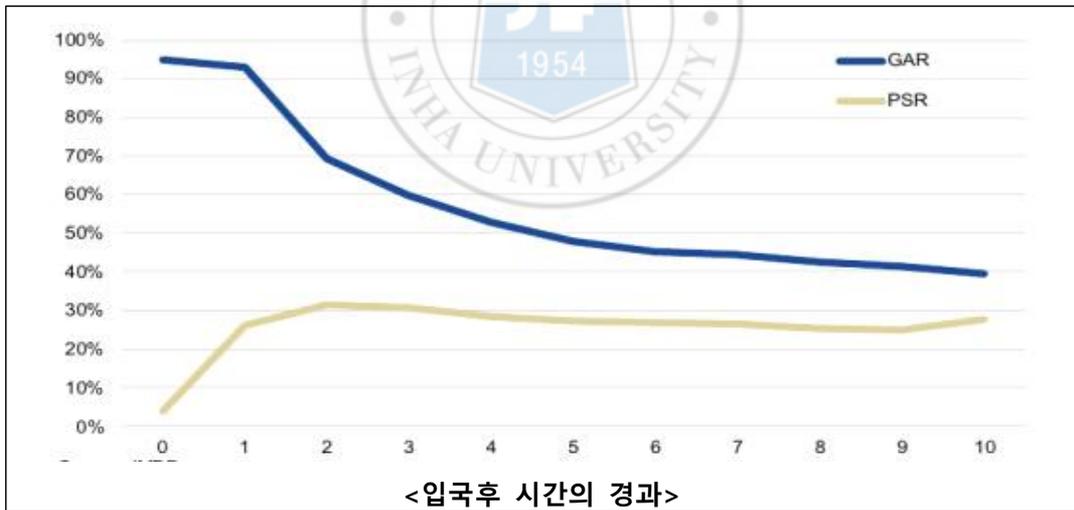
178) 긴급지원은 서비스 제공기관(SPOs)을 통해 제공되며 일반적으로 캐나다 입국 직후부터 약 4-6주 동안 지원(공항 마중, 임시숙소 및 기초적응 교육 제공, 정착 주거지 탐방, 의료보험, 각종 프로그램 안내 및 연계 등)

179) 소득지원은 도착 후 임시숙소에서 정착지로 정착한 후에 시작되며, IRCC 지역사무소 직원이 재정착 난민과 면담을 거쳐 수표로 지급(입국 후 정착 시기, 상황 등을 고려하여 지급, 지역별 차이 있음)

180) Wesley Urban Ministries(2017). Hamilton Government Assisted Refugee (GAR) Resettlement Progress Report, p. 5. <http://wesley.ca/wp-content/uploads/2015/11/Wesley-Syrian-GAR-Progress-Report-Apr-25-2016.pdf>. <2019.9.5. 최종방문>

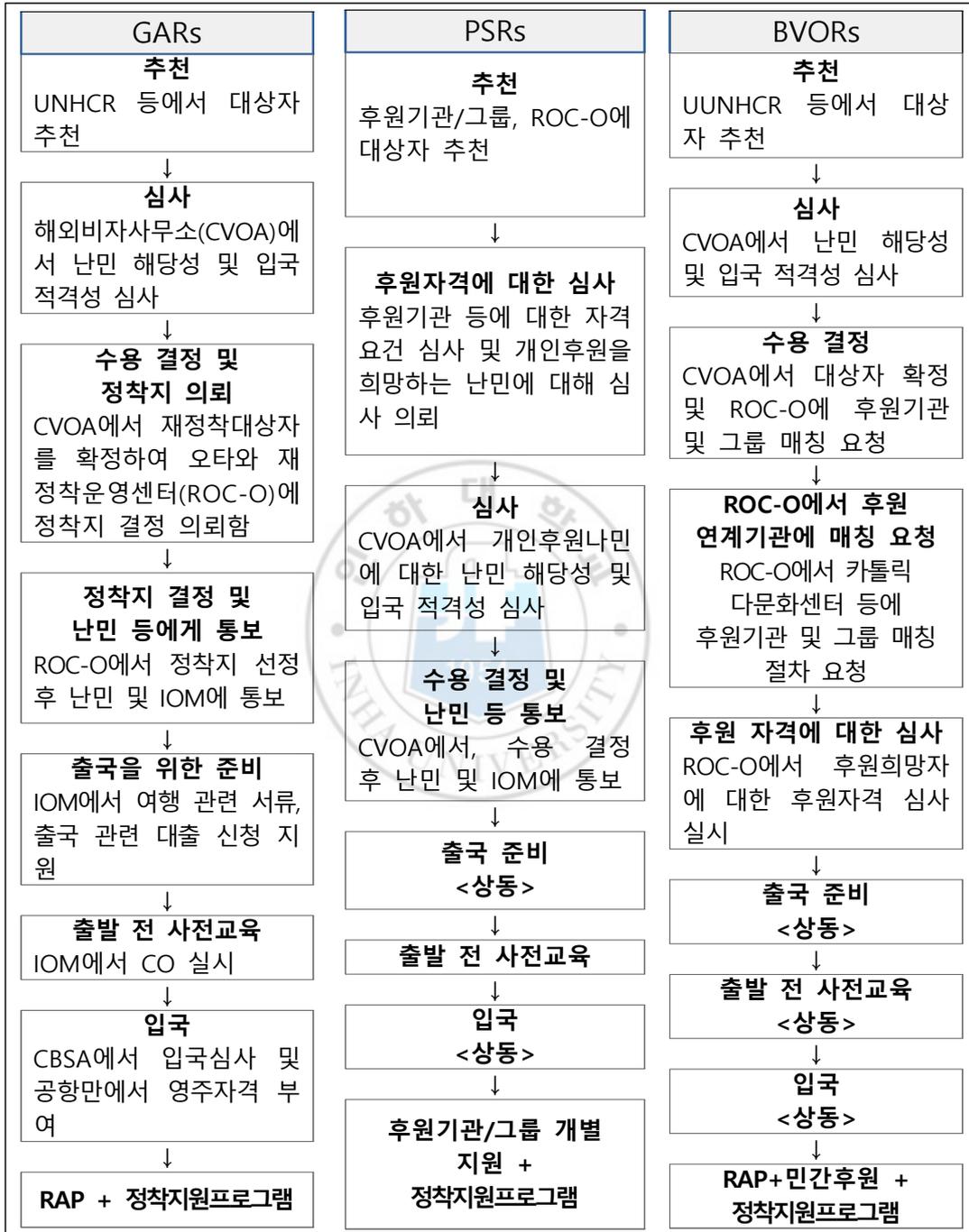


※ 출처:IMBD(International Migratory Bird Day), IRCC(2016: 34 재인용)
 [그림 7] GARs와 PARs 소득신고율 비교(2002년-2020년)



※ 출처:IMBD(International Migratory Bird Day), IRCC(2016: 33 재인용)
 [그림 8] GARs와 PARs 사회적 지원 수혜율(2002년-2020년)

<표 24> 캐나다 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도



※ 출처: 문아라 외(2018: 46, 60, 85 재구성)

3. 재정착 난민의 정착

캐나다 재정착 난민의 정착 실태조사는 기존의 전통적인 재정착 난민 정착 도시인 밴쿠버(Vancouver)가 아닌 새롭게 발굴한 도시인 랭그리(Langley)시에 정착한 재정착 난민의 정착에 대해서 살펴보고자 한다.

캐나다의 경우 2000년대 초반 캐나다로 재정착한 난민들 대다수가 높은 주거비 등으로 인하여 도시 외곽 또는 주거비가 저렴한 임대주택 등을 중심으로 거주하게 되었다. 이로 인하여 밴쿠버를 비롯한 그 인근 외곽에 인구 과밀화 현상을 초래하게 되었다. 밴쿠버를 비롯한 인근 수도권 지역의 인구 밀집 현상을 해소하기 위하여 밴쿠버와 비교적 가까운 브리티시 콜롬비아지역(British Columbia, BC)에 위치한 인구 100,000명의 랭그리시(밴쿠버와 37Km 떨어진 거리에 있음)가 새로운 재정착 난민의 정착지로 결정되어 2006년부터 카렌 난민들이 정착하게 된다. 하지만 랭그리시에 재정착 난민을 수용할 수 있는 준비가 충분히 이루어지지 않은 상태에서 카렌 난민들이 도착함에 따라 초기적응과 정착 단계에서 큰 어려움을 겪게 된다. 랭그리시는 초기 단계 인프라가 구축되지 않은 상태로 St. Joseph's Catholic Church가 CIC 기금으로 카렌 이니셔티브(Karen Initiative)를 시작하게 된다. 2008년 Youth at Risk Program(여름/가을)이 BC Healthy Living Alliance의 기금으로 청소년 활동가 고용, 학교 이사회에서 다문화 활동가 고용, 학교 내 정착 활동가 고용을 하였다. 그리고, 랭그리 커뮤니티 서비스 협회(Langley Community Services Society, LCSS) (이하 'LCSS')에서 카렌족 정착 활동가 고용 등 교육과 정착지원을 하였다.¹⁸¹⁾ 2010년-2012년 CARL, Karen Church 등 기금으로 청소년들에게 추가적인 교육과 정착지원 프로그램을 제공하였고, 이후 BC 지역의 이민서비스 기관(Immigrant Service Society of BC, ISSoBC)은 다중 장애가 있는 카렌족 GARs를 지원하고 집중적인 사례관리를 통해 자립과 통합을 촉진하기 위해 Step Ahead Settlement Enhancement Project(2008년 최초 시작, 기금운용, 정착지원 우수사례 선정)를 통해 Step Ahead Settlement Enhancement Worker를 고용하여 신규로 유입된

181) Marchbank, J. and Hyndman, J.(2014). *Karen Refugees After Five Years in Canada - Readyng Communities for Refugee Resettlement*, York University, Centre for Refugee Studies, pp. 8-11.

재정착 난민들이 정착의 장애물을 극복하고 개인의 목표를 달성하도록 지원하였다.¹⁸²⁾

2014년 7월 BC 지역의 이민서비스 기관(ISSoBC)은 2005년-2009년(5년간) GARs로 입국하여 랭그리시에 재정착한 카렌족 난민 74명에 대해 면담과 설문 조사를 실시하는 방법으로 정착실태를 조사하였다. 조사대상은 74명(남 28명, 여 46명)이며 연령은 23세-76세로서 평균나이는 44세이다. 태국 캠프에서 보낸 시간은 6년-45년이고, 평균 16.4년을 캠프에서 살았다. 조사 대상자 82%(71명)은 2007년-2008년 캐나다에 도착한 카렌 난민이고, 그 외는 2006년, 2010년에 도착한 카렌 난민이다.¹⁸³⁾

앞에서도 언급하였다시피 상기 정착실태조사는 캐나다에서 전통적인 재정착 도시가 아닌 새롭게 재정착 도시를 발굴하여 캠프에 거주하고 있는 카렌 난민을 재정착으로 수용하여 정착시키는 과정을 담고 있어 한국이 재정착 난민 정책을 본격적으로 추진하여 수도권 이외의 새로운 정착지를 발굴하고 지자체와 협력을 추진할 때 벤치마킹할 수 있는 선진사례로서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 특히, 캠프에서 임시적으로 거주하고 있는 카렌 난민의 특성을 연구하고 해외에서 실시하고 있는 출발전 사전교육에 대한 개선을 제안하고 있고, 언어교육을 통한 자립과 통합을 강조하고 있는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 이에 따라 연구자는 카렌 난민에 대한 랭그리시 정착실태조사 결과를 자립과 통합의 관점에서 재분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

1) 자립

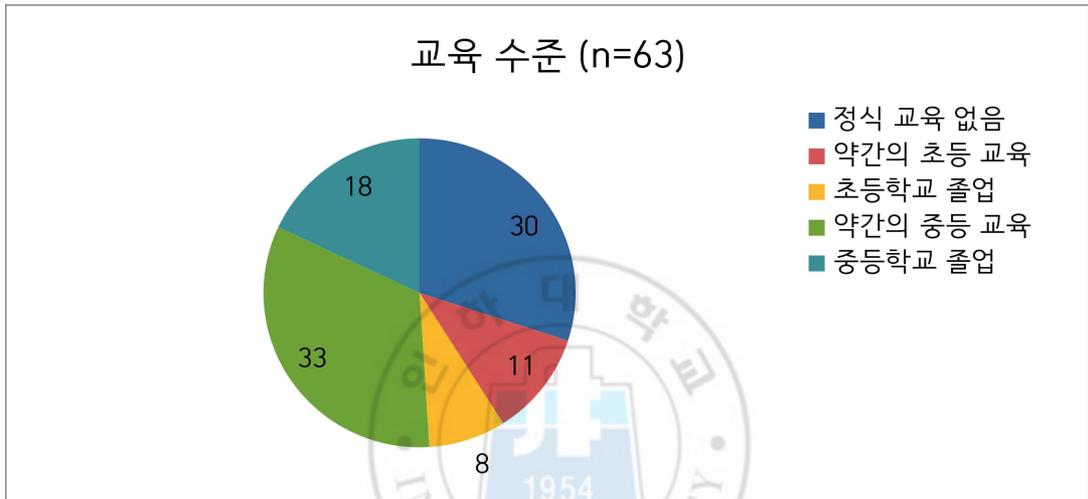
(1) 교육 및 훈련

이 연구는 2006년부터 시작된 재정착 난민의 랭그리시 정착한 이후 5년이 경과한 시점에서 카렌족의 교육수준과 학력 정도를 조사하였다. [그림 9]을 살펴보면 카렌족 응답자들은 학력이 높지 않았고, 30%가 정식 교육을 받지 못했다고 응답하였다. 약간의 초등교육을 받은 비율은 11%, 초등학교 졸업은 8%, 약

182) <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/partners-service-providers/immigrant-serving-organizations/best-practices/step-ahead-settlement-enhancement-project.html> <2019.9.19. 최종방문>

183) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 8-11.

간의 중등교육을 받은 비율은 33%, 중등교육을 마쳤다고 응답한 비율은 18%였다. 이는 랭그리시의 일반 인구(Langley Local Health Area) (이하 'LHA')와 비교하면 훨씬 낮은 수준이다. 응답자 평균 16.4년을 캠프에서 생활하였다고 응답하였고, 21년-30년을 생활한 사람도 16명에 달하고 있어 장기간 캠프 생활이 공교육으로의 접근을 사실상 어렵게 만들었다고 볼 수 있다.



※ 출처: Marchbank, J. and Hyndman, J(2014: 13)

[그림 9] 캐나다 재정착 난민의 교육 수준

영어 수업은 주로 성인들을 위한 무료 영어 서비스(ELSA) 수업을 제공해 주기 위해 정부로부터 자금을 받는 New Directions와 자원봉사자들이 가르치는 교회의 언어 수업으로 제공되었다. 한 명의 응답자는 지역 대학(Kwantlen Polytechnic University)의 수업에 참석했다고 하였고, 58명 중 27명은 영어 관련 공부 중이며 그 외 31명은 육아, 17명은 비용 문제, 8명은 일로 인하여 공부를 하지 않는다고 확인되었다. 응답자들은 모국어가 아닌 오직 영어로만 교육받았을 때 심한 좌절을 경험한다고 하였다. 심지어 자신의 모국어를 읽고 쓸 줄 모르는 난민들도 있어 추가적인 언어적, 문화적 장애에 부딪힌 것으로 확인되었다. 응답자 중 일부 학생은 학교에서 난민으로 낙인 되어 따돌림을 당하거나 중국인으로 오해를 받아 인종차별을 겪는 등 괴롭힘을 받고 있고, 언어장애 등으로

과제를 제대로 작성하지 못한 것으로 확인되었다.¹⁸⁴⁾ 앞의 조사내용을 보더라도 새로운 언어를 익히는 것은 교육수준이나 수학능력과 밀접한 관계가 있고 우수한 학생이라고 하더라도 언어부족과 문화적 장애를 겪을 경우 사회적 고립을 당할 수 있으므로 공교육을 비롯한 일반적인 시민교육에서도 맞춤형 언어교육을 비롯한 문화적 다양성을 고려한 교육프로그램이 마련될 필요가 있다.

(2) 고용 및 소득

캐나다 랭그리시에 거주하고 있는 카렌 GARs의 고용수준은 낮은 편으로서 54명 중 오직 14명만이 정규직으로 고용되었다. 취업 분야는 육체적 노동을 하거나 일시적이고 단순한 일들에 종사하였다. 대부분은 랭그리시의 현지 농업 분야에서 일하거나 같은 교회의 신도에게 고용되었다. 그중에 영어 실력이 우수하고 커뮤니티와 연결이 잘 되어있는 젊은 성인 여성은 소매업과 케이터링에 취업한 사례가 확인되었다. 응답자 54명 중 종일 근무를 하는 사람은 14명(25.9%)이며, 시간제로 일하고 있는 사람은 5명(9.3%)이었다. 시간제로 일하는 사람 중 4명은 6개월 미만(주 10시간 미만)으로 고용되었다. 전일 근무자 14명 중 4명의 가구에 20대와 30대가 취업을 하고 있었고, 남자보다 여자의 취업률이 높았다. 취업 분야는 주방 보조, 창고정리 등 단순 업무로 확인되었다. 종일 근무와 시간제 모두를 합산한 취업률은 35.2%이었다.¹⁸⁵⁾

<표 25> 캐나다 재정착 난민의 가구 소득 주요 원천

가구 소득의 주요 원천	가구 수
유급 일자리	28
사회적 지원	18
유급 일자리+사회적 지원	10

※ 출처: Marchbank, J. and Hyndman, J.(2014: 23)

184) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 24-26.

185) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 22-23.

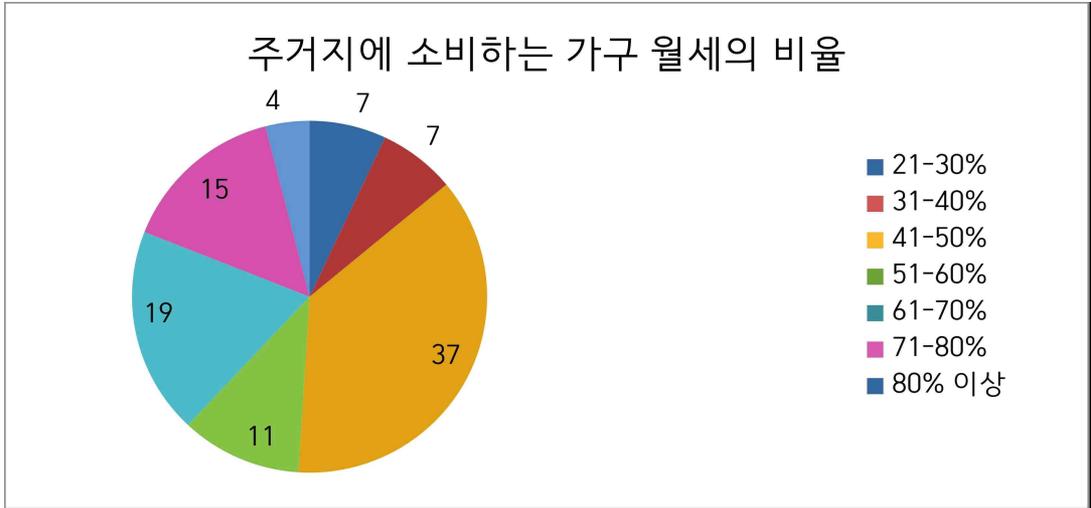
<표 25>보다시피 56개 가구 중 근로소득으로 생계를 유지하는 가구는 28가구(50%)이고, 사회보장급여를 통해 생활하는 가구는 18가구(32.1%)이며, 근로소득과 사회보장급여를 병행하여 받는 가구는 10가구(17.9%)에 해당한다고 조사되었다. 주거비 부담과 소득 불안정에도 불구하고 이 연구에서 면담에 응한 카렌족들 대부분은 정부 교통 용자금(GTL)을 정상적으로 상환하고 있었다.¹⁸⁶⁾ 하지만 경제적 자립도 부분에는 미흡한 수준이며 취업률도 낮은 점을 볼 때 자립을 강화하는 정책적 노력이 더 필요하다고 판단된다.

(3) 주거

재정착 난민의 주거지는 직장, 학교 등 교통의 편리성과 쇼핑, 의료 등 생활의 편리성 그리고, 임차료 부담이 가능한 여부 등을 고려하여 본인이 결정하게 된다. 랭그리시 정착실태조사에 따르면 캐나다 랭그리시에 정착한 카렌족들은 초기에는 아파트 단지(4개 건물)에 거주하였다가 이후 저렴한 주거비를 포함하여, 결혼, 사망, 출생 등 가족 구성원의 변화에 따라 이사를 하였다고 한다. 정착 실태조사에 응답한 52가구 중 46가구는 대체로 주거지에 대해 가족들에게 적합하고 만족하지만 월세의 부담이 높고 자녀의 방이 부족하다고 응답하였다. 주거비에 대한 월세의 비율을 조사한 바 27개 가구 중 2가구만이 월 소득의 30% 미만을 월세로 내고 있었고, 37%는 가구 수입의 41-50%를 주거지에 소비하고 있었으며, 거의 절반에 가까운 50% 이상의 소득을 월세로 소비한다고 하였다. 5가구당 1가구는 소득의 70% 이상을 월세로 소비하고 있어 사실상 노숙 상태에 처했다고 볼 수 있다.¹⁸⁷⁾ ([그림 10] 참조) 앞에서 보다시피 재정착 난민들은 대부분 수도권에서 거주하기를 희망하지만 높은 임대료와 생활비로 인하여 사회적 자립에 어려움을 겪고 있다고 볼 때 영구 공공 임대 신청이나 교통이 원활한 지방중소도시 활용 등 다양한 방법을 통해 주거문제 해결이 필요하다고 보여진다.

186) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). p. 23.

187) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 18-22.



※ 출처: Marchbank, J. and Hyndman, J.(2014: 20)

[그림 10] 캐나다 재정착 난민의 가구당 월세 비율(%)

(4) 건강

동남아시아 인구에서 흔한 혈액질환 및 간염과 같은 기타 만성 질환을 겪는 개인이 많았고 치과 관련 질병이 많은 것으로 조사되었다. 갑작스러운 고기 섭취의 증가로 변비나 두통을 호소하였다. 영어 구사 능력의 부족으로 복잡한 병명을 설명이 어렵고, 의료시스템 접근이나 정보 획득에 곤란을 겪고 있었다.¹⁸⁸⁾ 캐나다에서는 재정착 난민의 언어 부족으로 인하여 의료접근성이 제한되고 정보를 제대로 제공받지 못하는 점을 보완하기 위해 정착 코디네이터를 통해 상담, 사례관리 및 전문가에 연계하는 서비스를 제공하고 있어 한국에서도 정책적으로 도입할 필요가 있다고 보여진다.

2) 통합

(1) 동족 간의 결속

랭그리시에 거주하고 있는 카렌 난민들은 대부분(49/58)이 카렌 커뮤니티에 참여하고 있으며, 음식을 나눠 먹거나 명절 행사에 참여하고 있었다. 카렌 난민 간의 교류나 커뮤니티 활동은 비교적 자유롭게 하고 있었지만, 지역사회에서 다

188) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). p. 27.

른 커뮤니티와의 교류는 언어 구사의 어려움 등으로 자유롭게 이루어지지 못하고 있었다. 일부 난민 중에는 동족 간에 함께 지내는 것이 자녀에게 부정적 영향을 끼칠 수도 있다고 생각하고 있었고, 과도한 동족간 결속으로 캐나다 사람들에게 부정적으로 비춰질 것을 우려하는 것도 보였다.¹⁸⁹⁾ 캐나다에서도 재정착 난민이 문화적응 거치는 동안 주류사회에 편입하여 동화될려는 경향과 본국의 문화를 지키면서 새로운 문화를 익히려는 통합의 노력이 함께 보이고 있음을 알 수 있다.

(2) 지역사회 연결

캐나다 랭그리시에 카렌 난민들이 정착할 수 있도록 긍정적 영향을 미치고 지역사회 주민과의 연결을 촉진하는 역할을 한 것은 두 개의 교회¹⁹⁰⁾와 스포츠 프로젝트(하키 등)를 통한 지역사회 활동이었다. 정착과 관련된 청소년의 모든 활동은 Community Activities and Recreation Liaison(CARL)과 Promoting Community Kids in Sport(PuCKS)에 의해 조직되었다.¹⁹¹⁾ 응답자 32명은 자녀들이 카렌 커뮤니티 밖에서 친구를 사귄 경험이 있고, 소수이지만 다른 이주민 커뮤니티에서 친구를 사귄 경험이 있다고 하였는 바¹⁹²⁾ 스포츠를 통한 지역주민과의 유대감을 형성하고 사회적 관계가 개선된다는 점을 정책적으로 활용할 필요가 있다.

(3) 사회 참여

카렌 난민들에게 카렌 커뮤니티 이외의 단체가 조직한 커뮤니티 또는 그 단체에서 활동이나 참여한 사실이 있느냐는 질문에 대해서 대부분이 자원봉사자와 서비스를 제공하는 기관의 사람들과 관계있는 조직에 참여하고 있고 이벤트 등의 행사에 참여한 경험이 있는 것으로 확인되었다. 일부 응답자들은 사회 참

189) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 27-28.

190) 2006년에 Karen Initiative가 조직한 St Joseph's Roman Catholic과 Langley Evangelical Free Church, LEFC는 2007년부터 난민자문위원회(RAC)를 두었고, 후자의 교회가 나중에 카렌 교회가 되었고, 카렌어로 진행되는 종교서비스를 제공하고 있다.

191) PuCKS는 Kids in Sport Program을 통해 Promoting Community에 중점을 둔 Langley에서 시작된 역량 증진 기반의 자선단체이다. (더 많은 정보는 <http://www.pucksprogram.ca/> 참조)

192) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 29-30.

여에 대한 응답에 수영 레슨, 현장 학습, ISSofBC 모임 등의 이벤트 참여를 포함하고 있어, 그들에게 사회 참여가 행사나 이벤트 참석 정도로 인식되고 있었다. 또한, 자원봉사에 대한 인식도 조사에서 자원봉사에 참여한 경험에 예라고 대답을 한 사람들 대부분은 무급이 아닌 유급의 활동을 하는 것으로 확인되었다. 자원봉사 종류에는 이웃의 일 돕기, 다른 난민을 의료장소에 데려다주기, 육아와 보육 지원, 친구 이사 돕기 등이 있었다. 그리고, 자원봉사자들의 활동이 자의적으로 이루어지는 사례도 발생하였고, 난민들의 의사와 관계없이 하키 팀 등록이 이루어져서 그다음 해에 하키 팀 등록을 거부하는 일 등이 발생하였다. 이에 자원봉사자에 대한 체계적인 관리와 훈련의 필요성이 지적되고 있다.¹⁹³⁾

사회에 참여하는 것은 사회구성원으로서 통합을 위한 적극적인 의사표시로서 사회 참여를 통해 본인의 삶의 만족도로 향상할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있고 자신의 능력과 재능 등을 사회에 환원할 수 있는 다양한 자원봉사 프로그램을 발굴할 필요가 있다.

(4) 영주권 취득 및 귀화(시민권 취득)

캐나다는 재정착 난민의 입국과 동시에 영주자격을 부여하고 있어 입국 후에 국민에 준하는 수준의 기본적 권리를 향유하고 있다. 입국한 후 5년 이상 경과한 경우 국적(시민권)을 취득할 수 있으며 재정착 난민에 대한 특별한 트랙이나 절차를 가지고 있지 않고 다른 이민자와 같은 수준의 언어와 소양을 갖도록 요구하고 있다. 캐나다 시민이 되기 위해서는 캐나다에 대한 충분한 지식이 있어야 하고, 시민으로서 책임과 권리를 알고 있어야 하고, 영어 또는 불어를 구사할 수 있어야 한다. 캐나다에 대한 지식이 있다는 것을 확인하기 위해서는 필기시험을 치러야 하고 시민권 판사¹⁹⁴⁾와의 면담을 거쳐야 한다. 면담 시에는 영어 또는 불어로 의사소통이 가능한지에 대한 질문에 답을 하여야 한다. 예를 들어 익숙한 주제에 대한 간단한 질문에 대답하기, 일상 활동에 대해 간단한 이야기를 말하기, 간단한 지시 혹은 명령에 따르기 등을 면접에서 보여주어야 한다.¹⁹⁵⁾ 성인

193) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 27-28.

194) 시민권 판사(Citizenship Judge)는 개인이 공식언어에 대한 충분한 지식을 보여주었는지를 확인하여 시민권 신청에 대해 가부를 결정하는 재량권을 가지고 있다.

195) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 35-36.

응답자의 상당수는 캐나다 시민권을 취득하지 못했다고 응답하였고, 74명 중 71명은 초기 입국할 때 부여받은 영주권자로 살고 있었고, 단 3명만이 캐나다 시민권을 취득하여 선서를 기다리고 있다고 응답하였다. 재정착 난민 중 일부는 시험에 떨어진 사람도 있고 시민권 취득 요건은 되지만 언어 능력 부족 등으로 시민권 취득을 희망하지 않는다고 응답하였다.¹⁹⁶⁾ 캐나다의 경우 난민을 비롯한 모든 이민자에 대한 언어능력을 요구하고 있어 시민권을 취득하기까지에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보여진다. 하지만, 입국과 동시에 영주권이 부여되고 시민권을 가진 사람에 준하는 수준의 복지와 권리를 누릴 수 있으므로 한국에서도 영주권 취득 및 귀화로의 접근성 개선에 반영할 필요가 있다.

4. 평가

1) ‘통합기반정책’의 핵심은 ‘교육’, 자립 강화 정책 병행 추진 필요

캐나다는 장기화된 난민의 상황을 개선하고 난민 문제를 영구적으로 해결하여 궁극적으로 난민을 보호하고 전통을 계승하려는 인도주의적 정책 기조를 깔고 있다.¹⁹⁷⁾ 언어 습득을 통한 유창한 언어 구사력은 성공적 정착의 열쇠이기 때문에 언어를 가르치거나 습득시키는 전달 방식에 대해 재평가하고 새로운 접근법을 탐색할 필요성을 제기하고 있다. 교실에서 영어만 사용되어야 하는 현재의 교육방식은 변화 및 언어 수업에서 매체 활용 등 교육전달방식의 개선을 제안하고 있다. 해외에서 실시되고 있는 출발 전 사전교육이 현재의 3-5일간의 문화적 오리엔테이션에서 벗어나 더욱 다양화되고 확대되어, 청소년들을 겨냥한 특수한 연령에 적합한 오리엔테이션 및 기본 언어 교육을 포함하도록 제안하고 있다. 성인과 청소년들에 대한 교육 시 다양한 방법을 활용할 것과 시각 자료, 학습 도구 및 주요 메시지를 추가로 포함시켜 출발 전 사전교육 프로그램이 입국 후 교육프로그램으로 자연스럽게 연계되도록 제안하고 있다. 이와 함께 통합을 중심으로 자립을 지원하는 정책을 강화하는 방안으로 캠프생활로 인한 노동시장 참여율과 경제적 통합이 취약한 카렌 난민에 대해 집중적으로 고용지원 서비스를 제공하도록 하다. 또한, 잠재적 고용주에 대한 자금지원이나 구직정보

196) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). p. 37.

197) Marchbank, J. and Hyndman, J., 앞의 글(주 181). pp. 11-12.

나 취업훈련을 효과적으로 전달하고 교육으로 참여시킬 수 있는 다양한 자립 지원 정책이 필요함을 강조하고 있다.

2) 주거문제 해결이 사회적 자립의 시작, 지자체 참여와 역할 중요

재정착 난민을 수용하기 전부터 지자체의 사전 준비와 체계적인 계획 수립이 필요하다고 할 수 있다. 사전 계획이 없다면 시기적절하게 문제에 대응할 수가 없고 정착에 필요한 서비스나 지원인력 등에 대한 준비가 미흡할 수 있으므로 수용단계부터 지자체의 적극적인 개입과 참여의 필요성을 강조하고 있다. 그리고, 지역사회에 정착한 난민들은 소득에 비해 높은 월세의 부담을 가지고 있었고 생활에 어려움을 호소하고 있었다. 특히, 낮은 소득을 가진 재정착 난민에게 지원 목적으로 실시한 용자제도가 오히려 이자부담을 가중시켜 생계에 위협을 주는 결과로 작용하고 사실상 자립의 의지도 뺏을 수 있다고 용자제도의 부작용을 설명하고 있다. 주거는 사회적 자립을 이끄는 중요한 요소이며 주거지가 안정적으로 확보될 때 가족간의 결속을 유지시키는 효과를 보일 수 있지만 과도한 주거비 부담은 생계의 위협이 될 수 있으므로 합리적인 수준의 주거 대책마련할 필요가 있다.

3) 종교·사회·문화를 고려한 트라우마 관리, 정착코디네이터 활동 강화

카렌족 커뮤니티의 일부 구성원들이 겪은 트라우마는 다른 난민들이 겪는 것과 유사한 점을 보이고 있고, 연구결과 상당히 장기적으로 지속되었고 광범위하게 겪고 있다는 점을 보여주고 있다.¹⁹⁸⁾ 그러므로, 의료적 치료만이 아닌 사회적, 종교적, 문화적 요소를 포함하는 보다 큰 틀에서 트라우마 관리가 필요하다고 강조하고 있다.¹⁹⁹⁾ 고문, 강간, 폭력 등 학대 결과로 생기게 되는 정신 건강 문제를 적절하게 치료하지 못하면 난민 정착과 통합 절차에 부정적인 영향을 미치게 되며 수업의 참여율을 낮추게 되어 집중력 상실, 우울감, 수면 부족, 가정 폭력, 양육의 공백 등이 발생할 수 있다. 따라서, 심리-사회적 지원을 통해

198) Liebling, H. & Kiziri-Mayengo, R.(2002). The Psychological Effects of gender Based Violence Following Armed Conflict in Luwero District, Uganda, *Feminism and Psychology*, 12 (4), pp. 553-560.

199) Sherwood, K. & Liebling-Kalifani, H.(2012). A Grounded Theory Investigation into the Experiences of African Women Refugees: Effects on resilience and Identity and Implications for Service Provision, *Journal of International Women`s Studies*, 13 (1). pp. 86-108.

자기 회복력을 기르고, 심리적 아픔과 상처를 치유함으로써 기술습득에 전념하게 만들 수 있다는 점을 시사하고 있다. 또한, 난민들의 적응과 정착지원을 위해 정신 건강, 무료 언어 교육, 사례관리, 특수언어(아랍어 등) 상담 등의 지원 그리고, 의사 등 전문가와 효율적 연결을 제공하는 정착 코디네이터(Settlement Worker)의 활동과 훈련프로그램을 벤치마킹하여 활용할 필요성이 있다.²⁰⁰⁾

제3절 일본

1. 재정착 난민 정책

1975년 5월 미국 선박에 의해 구조된 베트남 보트 피플이 일본의 치바항(千葉港)에 최초로 상륙한 이래 일본은 1975년 10월 29일 ‘국제난민고등판무관 보고에 관한 결의 3454’, ‘인도차이나 난민에 대한 인도적 지원에 관한 UN 결의 3455’ 등을 거쳐 1978년부터 본격적으로 난민을 수용하게 된다. 인도차이나의 정치적 혼란으로 발생한 베트남 등의 난민을 수용하는 각의 양해를 일본 내각이 결정²⁰¹⁾하게 된다. 인도차이나 난민들이 일본에 도착한 후 적십자사, 종교단체 등에서 제공한 임시숙박시설에 기거하는 수준의 열악한 상황에 놓이게 되자 1979. 7. 13 인도차이나 난민에 대한 대책을 마련하여 난민지원시설 개소 등 정부 차원의 본격적인 조치가 시행되었다. 1979년-1982년 매년 천 명 이상 인도차이나 난민들이 유입되면서 난민에 대한 정착과 처우에 대한 관심이 증가되었고, 이들의 처우에 관한 일본사회의 관심이 높아지기 시작하였다.²⁰²⁾ 이 시기에 히메지 정주 촉진센터(고현 히메지시 소재, 1979년 12월-1996년 3월), 야마토 정주 촉진

200) Syrian Refugees and Mental Health: Training, Case Conferencing and Counselling, Jewish Family Services(JFS), <https://www.ementalhealth.ca/index.php?m=record&ID=53057>. <2019.8.27. 최종방문>

201) 각의양해(閣議了解)란 내각회의에서 정부의 안을 확정하기 위한 의사결정 방식으로서 해당 정책의 담당부처가 결정한 정책을 관련 부처의 각료들이 양해하고 서명을 하여 의사를 결정함(신지원외, 2012:90 각주 69 인용), 1977.9.20. 베트남 난민대책에 관한 각의 양해, 1978.4.28. 베트남 난민의 정주허가에 관한 각의 양해, 1979.7.13. 인도차이나 난민대책의 확충·강화를 위한 각의 양해가 있음(최유, 2014: 8)

202) 신지원 외(2013). “일본의 재정착 난민 수용과 관련 제도에 관한 고찰”, 동아연구 65권, 서강대학교 동아연구소, pp. 196-197.

센터(가나가와현 야마토시 소재, 1980년 2월-1998년 3월), 국제지원센터(동경도 시나가와구 소재, 1983년 4월-2006년 3월)가 설립되어 인도차이나 난민에 대한 일본어 교육, 건강관리, 취업 지원 등의 업무를 수행하였다. 2006년 4월 RHQ(Refugee Assistant Headquarters: RHQ)(이하 'RHQ') 지원센터가 개소하게 됨에 따라 협약 난민에 대한 일본어 교육, 오리엔테이션, 구직 알선 및 상담 등을 전문적으로 수행하게 된다.²⁰³⁾ 일본은 인도차이나 난민의 수용이 난민 정책에 큰 변화를 가져왔으며, 외국인에 대한 전반적인 처우에도 영향을 미쳤다. 1979년 국제인권규약을 비준한 후, 1981년 6월 난민협약 가입 및 1982년 난민의정서에 가입하였다. 협약 가입 이후 1982년 1월 출입국관리 및 난민 인정법(出入國管理及び難民認定法)이 개정되어 출입국관리령(出入國管理令)에 난민 심사에 관한 규정이 추가되었다. 이로써 일본 정부는 명실공히 난민 인정제도를 마련하고 국내법상 국민연금, 건강 보험, 아동 수당 지급 등 일본인에게만 국한되었던 사회보장의 혜택을 일본에 거주하는 외국인도 주민으로서 받을 수 있게 하는 계기를 마련하게 되었다.²⁰⁴⁾ 1992년을 기점으로 인도차이나 난민의 유입이 급격하게 감소하면서 1994년 3월 인도차이나 난민 특별조치 중단을 선언하게 된다. 1978년-2005년 말까지 정주 난민의 지위를 취득한 인도차이나 난민은 11,000명 이상이다.²⁰⁵⁾

2008년 12월 각의 양해로 제3국 정주난민(태국 캠프에 머물고 있는 미얀마 난민 등)의 수용에 관한 실행이 결정되었고, 2008년 12월 난민대책연락조정회의에서 제3국 정주난민 수용에 관한 파일럿 프로그램 실시에 대한 구체적 조치가 결정되었다.²⁰⁶⁾ 2008년 12월 각의 양해에서 2010년-2012년 제1차로 난민 캠프²⁰⁷⁾에 일시적으로 머물고 있는 미얀마 난민²⁰⁸⁾을 가족 단위로 매년 30명 이내로 수용하되 수용 난민의 정착허가조건을 「일본 사회에 적응 능력이 있는 자로

203) 최유, 앞의 글(주 27). p. 9.

204) IOM, 앞의 글(주 25). p. 86.

205) <https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201201/5.html>. <2019.9.5. 최종방문>

206) <http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm> <2019.9.5. 최종방문>

207) 2010년 메라(Mae La), 2012년 누포와 움피엠(Nupo and Umpium) 포함, 2013년 메라 마루아웅(Mae La Ma Luang), 멜라온(Mae La Oon) 캠프까지 포함하여 5개 난민 캠프로 확대하였음

208) 수용 대상도 초기에는 미얀마의 카렌족으로 한정하였으나 이후 미얀마 출신의 소수민족에도 확대 적용함

생계를 영위할 수 있는 직업을 가질 가능성이 있는 자」로 규정하여 일본 사회에서 자립성을 가질 것을 수용조건으로 하였다.²⁰⁹⁾

2010년 3월 29일 ‘난민대책연락조정회의’(難民對策連絡調整會議)에서 2013년 이후 시범사업을 2년(2013년-2014년) 더 연장하기로 하였고, 이와 함께 시범사업의 현재 상황 및 과제를 검증한 후 장래의 방침을 정하기 위해 난민대책연락조정회의 아래 교수, 지자체 공무원, 시민단체, 미디어 관계자 등으로 구성된 ‘제3국 정주난민 수용에 관한 유식자 회의’(第三國定住に關する有識者會議)를 설치하였다. 2014년 1월 24일 각의 양해로 2014년 말 시범사업을 종료하고 2015년부터 제3국 정주에 따른 난민 수용 정규프로그램 실시(第三國定住による難民の受入れの實施について)를 결정하였다. 일본은 UNHCR로부터 추천받은 재정착 후보자에 대해 매년 1년에 2번(2월, 6월) 선정 대사를 파견하였다. 선정 대사는 법무성과 외무성 관계자로 구성되어 있으며 내각 당국자 및 RHQ 직원이 참여하기도 한다. 선정 대사의 임무는 난민 지위를 재검토하는 것이 아닌 일본으로 재정착에 초점을 두고 심사를 시행한다. 재정착된 난민들은 일본에 9월 말 도착을 목표로 하고 있다.²¹⁰⁾ 일본으로 입국한 후에 재정착한 난민들에 대해서는 거주자격으로 최초에는 체류 기간 3년이 부여되며 갱신이 가능하다. 일본에서 정착지원프로그램은 준정부기관인 RHQ에서 전담하며, 입찰 과정을 거쳐 외무성과 연간 계약을 체결하여 지원 업무를 수행하고 있다. (1인당 3만 달러 수준)²¹¹⁾

일본에서 제3국 정주난민 수용사업에 직접 관여하는 부처는 내각부(내각관방), 법무성, 외무성, 문화청, 후생노동성이다. 내각관방은 내각의 보조기관으로 내각의 총리대신을 보좌하고 지원하는 기관이다. 법무성은 재정착 난민 수용과 관련한 선정업무를 담당하고 외무성은 출발 前 사전교육, 건강검진, 이동 및 출

209) 일본에서 재정착사업은 2010년에 시작되어 재정착 난민이 자립하여 생활을 영위하고 일본 사회에서 정착도를 높이는 것이 난민 자기실현의 관점에서 재정착 난민을 수용하는 일본 사회의 관점에서도 최우선 고려사항이라고 보았다. 일본의 상황은 재정착 난민을 충분히 지원하기 위한 인적, 물적, 재정적 자원에 한계가 있어, 아직 재정착사업이 일본 사회에 정착했다고는 보기 어려우므로, 우선 이러한 자원을 자립 가능성이 있는 자를 지원하는 데에 충당하고 재정착사업을 진행하는 것이 적절하다고 판단하였다. 보호 필요성이 높은 자를 재정착수용하는 것은 재정착한 난민의 자립 상황이나, 일본에서 재정착사업의 정착 상황 등을 주시하면서 앞으로 검토를 계속해야 할 과제로 두었다. (三國定住に關する有識者會議 報告書, 2014, p. 19.)

210) 2013.10.18. UNHCR 일본 前 UNHCR 법무관 오 000부터 일본재정착 프로그램에 대한 배경 및 주요 내용에 대한 이메일을 받았으며, 그 내용을 토대로 작성함

211) <http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm> <2019.9.5. 최종방문>

국 지원의 업무를 IOM과 위탁계약을 통해 처리하고, 정착지원은 RHQ에 위탁을 통해 사업을 진행하고 있다.²¹²⁾ 제3국 정주난민 수용사업을 통해 일본으로 입국한 재정착 난민의 현황은 <표 26>과 같다.

<표 26> 일본 재정착 난민 수용 현황

구분	연도	가족	인원	비고
제1기	2010년	5가족	27명	3년간 시범사업
제2기	2011년	4가족	18명	"
제3기	2012년	0가족	0명	" (자진사퇴)
제4기	2013년	4가족	18명	시범사업 2년 연장
제5기	2014년	5가족	23명	"
제6기	2015년	6가족	19명	정규화 프로그램 시행
제7기	2016년	7가족	18명	"
제8기	2017년	8가족	29명	"
제9기	2018년	5가족	22명	"
제1기-제9기	2010-2018	44가족	174명	"

※ 출처: RHQ(2018)²¹³⁾

2010년 제1기는 UNHCR에서 16가족 82명이 추천되었으나 심사결과 6가족 32명이 수용 결정되었고, 최종적으로 5가족 27명이 입국하였다. 2011년 제2기는 UNHCR에서 9가족 44명을 추천받아 심사를 거쳐 6가족 26명이 수용 결정되었고, 최종적으로 4가족 18명이 입국하였다. 2012년 제3기는 UNHCR에서 7가족 39명을 추천받아, 그 후 심사절차에 따라 3가족 16명의 수용이 결정되었지만, 대상자 전체가 일본으로 입국을 거부하여 최종적으로 재정착으로 수용된 인원은 한 명도 없었다. 이후 재정착 시범사업을 2년 더 연장하여 2013년 제4기는 UNHCR로부터 69명을 추천받아 심사절차를 거친 후 4가족 18명이 입국하였고, 2014년 제5기는 UNHCR로부터 58명을 추천받아 심사절차를 거쳐 5가족 23명을 말레이시아에서 최초로 수용한 후 일본으로 전원 입국시켰다. 이로써 총 5년간의 재정착 시범사업은 종료하게 된다. 2015년부터는 정규사업으로 전환하여 “제3국 정주난민 수용사업”을 현재까지 추진하고 있으며, 2015년 제6기는 UNHCR

212) 신지원 외, 앞의 글(주 202). pp. 204-205.

213) <http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm> <2019.9.5. 최종방문>

로부터 53명 추천, 6가족 19명 수용, 2016년 제7기는 UNHCR로부터 49명 추천, 7가족 18명 수용, 2017년 제8기는 UNHCR로부터 39명 추천, 8가족 29명 수용, 2018년 제9기는 UNHCR로부터 37명 추천, 5가족 22명을 수용하였다. 이에 따라 2010년-2018년 44가족 174명이 일본으로 재정착하여 일본에서 생활하고 있다.

일본의 재정착 난민 정책은 내각관방에서 주요정책을 기획, 조정하고 실질적으로 법무성과 외무성이 두 개의 중심축으로 수용과 정착지원업무를 수행하고 있어 의사결정과정에서 지자체, NGO, 난민 등의 이해관계자가 배제된 점이 지속해서 문제로 제기되고 있다.²¹⁴⁾ 일본의 경우 재정착 난민 수용 기준에 자립가능성을 중시하고 정착지 결정에도 근무처가 큰 영향을 미친 것이 통합을 저해하는 요인으로 작용하고 있다는 UNHCR의 지적이 있으며, UNHCR은 일본에 대해 경제적 측면이나 정착 인프라 측면을 고려할 때 인도적 측면에서 보호의 필요성이 인정되는 난민의 수용 확대가 필요하다고 요구하고 있다.²¹⁵⁾

2019.5.17. 내각관방은 제3국 정주난민 수용사업의 확대에 대한 검토 회의를 통해 재정착 난민의 수용을 현 30명 수준에서 2배 이상 확대한 규모로 연 2회 실시하고, 3년의 상황 분석 후 5년간의 계획에 따라 100명 또는 그 이상을 수용하겠다고 발표하였다. 이는 일본이 아시아에서 최초로 재정착 난민을 수용한 국가의 위상에 걸맞게 주도적으로 난민 문제를 해결하겠다는 의지를 표명한 것으로 해석된다.

2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램(제3국 정주난민 수용사업)

1) 수용 단계

말레이시아에 한정하지 않고 아시아 다른 지역으로 확대하고 수용대상국은 일본의 수용체제를 고려하여 연 1-2개국으로 하되 재정착 수요와 수용 능력을 종합적으로 고려하여 대상 국가를 결정한다. 수용 대상이 되는 난민의 출신국이나 지역 제한을 폐지하되, 2008년 내각회의 양해에서 결정한 수용 난민의 정착

214) UNHCR(2015). *A Socio-Economic Review of Japan's Resettlement Pilot Project*, Research Paper No. 276, Policy Development and Evaluation Service, pp. 72-73. www.unhcr.org. <2019.9.5. 최종방문>

215) UNHCR, 앞의 글(주 214). pp. 76-77.

허가조건인 ‘일본 사회에 적응능력이 있는 자로 생계를 영위할 수 있는 직업을 가질 가능성이 있는 자’라는 요건은 그대로 유지하였다. 2019년부터 수용 대상자는 가족 단위를 포함하여 독신자까지 확대하여 단독 세대를 구성하는 재정착 난민도 수용될 수 있도록 대상자를 확대하였다. (가족결합에 대해서도 태국 캄프 및 말레이시아 도시 거주 난민 모두 인정) 현재는 1회 약 30명을 수용하고 있으나, 향후 약 5년간은 현재보다 약 2배 정도 증가한 인원을 연 2회에 걸쳐 수용하기로 하였다.

2) 입국 前 단계

일본정부(외무성)은 IOM과 출국 전 프로그램 관련 계약을 체결하고 있으며, 계약 내용에는 건강검진, 출발 전 사전교육, 이동 및 출국 지원 등이 포함되어 있다. 건강검진 및 여행 건강지원 프로그램은 난민들이 여행에 필요한 건강상태인지 수용국에서 요구하는 요건을 충족시키는지 확인한다. 건강검진은 그들에게 안전하면서도 존엄성을 지켜주는 여행 제공과 필요할 때 적절한 치료와 지원을 받게 하고, 다른 여행객이나 수용지역사회에 공중보건상 위해를 끼치지 않게 하는 데 필요하다. 건강검진은 일본 정부가 재정착 최종 후보자에 대한 최종 결정을 내리기 전에 이루어진다.²¹⁶⁾

일본 정부와 IOM과의 계약체결을 통해 출발 전 사전교육을 실시한다. 주로 문화교육, 언어 및 문자교육, 출국 전 브리핑 등이 포함되며 약 3주간 진행된다. 기본적으로 일본의 문화교육은 일주일 정도 제공하되 태국의 날씨를 고려하여 오전 8시부터 오후 14시까지 수업을 진행하고, 아동에 대해서는 3일에 걸쳐 15시간의 교육을 제공하고, 성인에 대해서는 5일간 25시간의 교육을 제공한다. 다만, 일본에 도착한 이후 바로 취업을 희망하는 청소년에게는 성인의 수업에 참여할 수 있도록 하고 있다.²¹⁷⁾ 출발 전 사전교육에서는 난민들에게 재정착국가에 대한 실용적인 정보를 제공하여 재정착 준비를 돕고, 현실적인 기대를 하도록 지원하며, 새로운 환경에 적응하는 데 필요한 기본적인 기술 및 태도를 보일 수 있도록

216) Hashimoto, N.(2013). Refugee Resettlement to Japan and IOM, CDRQ vol. 8, Oct 2013, Center for Documentation of Refugees and Migrants, the University of Tokyo, p. 91. <2019.9.9. 최종 방문>

217) IOM, 앞의 글(주 25). p. 88.

한다. 언어 및 문자 교육을 통해 난민들의 기본적 언어 및 의사소통 능력을 향상시켜 입국 후 초기 단계에서의 적응을 돕고, 일본에 도착한 후 의존성을 줄일 수 있도록 지원한다. IOM의 담당 직원이 재정착 난민 면접을 위한 난민의 이동 (체류하는 캠프와 면접 장소 왕복) 및 난민 캠프로부터 일본으로의 이동(비자와 항공편을 포함한 1차 비호국의 난민 캠프에서 일본까지 이동 계획) 등의 출국 준비 및 지원을 담당한다.²¹⁸⁾

3) 입국 後 단계

(1) 180일 정착지원 프로그램

재정착 난민은 입국한 이후 건강검진을 받고 1주일간 간단한 오리엔테이션과 안전 등의 교육을 받으며 생필품을 지급받게 된다. 180일 기간 동안 일본 사회의 적응을 위한 일본어 교육, 문화 오리엔테이션, 생활지도, 직업 훈련 및 취업 활동 지원 등의 정착지원 프로그램을 실시하고 있다. 법적으로 의무화된 교육은 아니지만 현재까지 재정착 난민들은 모두 입국 초기 단계부터 RHQ에서 주관하는 동 프로그램을 이수하고 있다. RHQ는 협약 난민과 그의 가족에 대해 반년 코스 또는 1년 코스로 제공하고 있으며, 반년 코스는 원칙적으로 월-금 매일 9:30-15:50이며, 1년 코스는 월-금 매일 18:30-20:55이다. 재정착 난민에게 제공되는 코스는 상황에 따라 토요일에도 수업이 진행되지만, 일반적으로 월-금 9:30-15:50 반년 코스로 제공된다.²¹⁹⁾

구체적으로 재정착 난민에게 제공되는 과정을 살펴보면 일본어 교육시간은 572시간(수업시간 45분), 생활지도 등은 120시간으로 총 692시간의 과정이 제공된다.

정착지원 프로그램은 일본어 교육과 일본어 생활 교육으로 구성되며 총 692시간이다. 692시간은 일본 사회에서 적응과 자립 향상에 기본이 되는 일본어 수업 572시간과 일본 생활지도 교육 120시간이다. 일본어 교육은 1979년부터 국제일본어보급협회(Association for Japanese-Language Teaching, AJALT) (이하 'AJALT')에서 담당하고 있으며 난민의 특수성을 반영하고 태국 캠프의 최종 학력이 평균 초중졸 이하인 점을 고려하여 최소한으로 필요한 회화능력, 간판, 생

218) Hashimoto, N., 앞의 글(주 216). pp. 92-93.

219) <http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm> <2019.9.10. 최종방문>

활표지판, 안내문 등을 읽고 이해할 수 있는 읽기 능력을 함양하는 것을 목표로 하고 있다. AJALT에서 제작하는 난민을 위한 일본어 교육 교재는 성인용과 아동용으로 구분되어 있고, 난민 중 학령기 아동용 교재 및 프로그램은 기존의 인도차이나 난민에게 교육했던 자료, 외국인 대상의 어휘집 등의 교재나 경험을 토대로 제작하였다. 일본 생활 적응 교육(Seikatsu tekiou shidou)의 커리큘럼은 일본 생활 및 건강, 안전, 취직 및 학교라는 3가지 범주로 구성되어 있다. 특히, 취직 및 학교에는 공공근로, 가정 경제, 직장에서 일하는 법, 경제적 자립에 필요한 정보나 기능을 제공하는 내용이 포함되어 있으며, 기타 기술을 습득하거나 실제 활용법을 적용하기 위해 필요하면 센터 밖에서 진행되기도 한다.²²⁰⁾

<표 27> RHQ 입소자에 지급되는 생활지원비(2018년 4월 기준)

생 활 지 원 비	생활비	12세부터 1일 1,500엔 / 11세까지 1일 750엔 *1년 코스는 상기 금액의 반액을 지원
	통학수당	실비 지급
	의료비	필요에 따라 센터장이 지정한 병원에 지급한 치료비
	정주수당 (프로그램 종료 시, 일시금)	16세부터 1인 156,900엔 15세까지 1인 78,450엔

※ 출처: RHQ(2018)

생활지원비는 생활비, 통학수당, 의료비, 정주 수당으로 구성되어 있다. 생활비는 11세까지는 1일 750엔, 12세부터는 1,500엔이 지급되며 1년 코스는 상기 금액의 절반에 해당하는 금액만 지원한다. 통학 시 사용되는 교통비에 대해서는 실비를 지원하고 있으며, 의료비는 필요에 따라 센터장이 지정한 병원에 지급한 치료비를 지원한다. 정주 수당은 프로그램 종료 시에 일시금으로 지급되며, 15세까지는 1인 78,450엔, 16세부터는 1인 156,900엔이 지원된다.

(2) 180일 정착지 이동 및 정착지원

RHQ 직원들은 재정착 난민들이 초기 180일 정착지원프로그램을 받는 동안 정착지로 이사할 준비를 한다. 재정착 난민들이 이사한 직후에는 건강 보험, 정

220) UNHCR, 앞의 글(주 214). pp. 29-30.

부 연금, 어린이 건강 보험, 아동 수당, 학교 입학 등 필요한 서류 작성 지원과 학교의 등하교 등을 지원한다. 정착한 난민들의 정착 과정을 모니터링하기 위해 6개월마다 그들의 고용주, 학교 선생님, 어린이집 직원, 지역 정착지원자들을 포함한 다른 이해당사자들에 대한 인터뷰를 실시하여 일본 생활에 대한 만족도, 미래계획, 언어 능력 등을 6개월마다 평가한다.²²¹⁾ 정착지로 이동한 재정착 난민들은 두 번째로 180일간의 정착지원인 직업연수를 받게 된다. 이 기간에 재정착 난민들은 지원금을 받게 되며 직업연수과정인 180일의 기간이 끝나면 정부가 지원하는 공식적인 정착지원은 종료되며 그 이후 재정착 난민의 생활과 적응은 지자체가 관할한다.²²²⁾

<표 28> 일본 재정착 난민에게 지급되는 취업촉진 지원금(2018년 4월 기준)

취업 촉진 을	훈련수당지원비 (훈련생인 난민에게 지급) 기간: 6개월 이내	기본수당 1일 3,530엔~4,310엔 (훈련생 주거 지역에 따라) 수당수당 1일 500엔 통원수당 실비
	직장 적응 훈련비 ①일반지도분: 훈련을 실시하는 사업 주에 대한 위탁비 ②특별지도분: 상기분에 추가로, 제3국 정주난민 2인 이상 그룹으로 훈련 을 실시한 사업주에 대한 위탁비	①월급(21일 이상 실시) 25,000엔 ②월급(8일 이상 실시) 25,000엔
위 한	고용개발조성지원비* (제3국 정주난민을 고용한 사업주에 대한 임금 조성) 기간: 1년간	임금(상여 등 제외)의 1/3 ※대기업의 경우 1/4
	광역구직활동지원비	규정에 따른 운임액 및 숙박비
지 원 금	직장체험강습비 (강습을 실시한 사업주에 대한 위탁비)	월급(21일 이상 실시) 25,000엔
	이전지원비**	●규정에 따른 운임액 ●착후(着後) 수당 - 단신 12,700엔 가족 25,400엔 ●이전비 - 단신 31,000~94,000엔 (거리에 따라) 가족 62,000~188,000엔

* 직장적응훈련비와 고용개발조성지원비 중복지급 불가/ ** 숙박시설입소자에 한함.

※ 출처: RHQ(2018)

221) UNHCR, 앞의 글(주 214). p. 40.

222) 신지원 외, 앞의 글(주 202). p. 216.

초기 180일 정착지원프로그램을 이수한 재정착 난민에게는 취업촉진 지원금이 지급된다. 취업촉진 지원금은 연수를 받는 재정착 난민에게는 훈련수강지원비가 6개월 이내로 지급되며, 재정착 난민에게 연수를 제공하는 사업주에게는 직장적응훈련비가 지급된다. 정식으로 재정착 난민을 고용한 사업주에 대해서는 재정착 난민의 급여 지원 명목으로 고용개발조성 지원금이 1년간 지원된다. 사업주에게 제공되는 직장적응훈련비와 고용개발조성지원금은 중복지급은 되지 않으며 광역시에서 구직활동을 하면 정해진 교통비와 숙박료가 지급되며 이사를 하면 거리에 따라 독신과 가족 단위로 구분하여 지원금이 제공된다.

RHQ에서는 2006년 4월 개소부터 2017년 8월까지 재정착 난민을 포함한 협약 난민, 인도차이나 난민에 대한 업종별 취업 현황을 발표하였다. 총 458명은 금속가공 등 제조업부터 조리업 보조, 자동차 부품 조립, 용접, 청소, 미용, 음식 서비스, 세탁·청소, 통역 등 다양한 분야에 취업은 하고 있지만, 전문 직종보다는 단순직 등 비전문취업에 종사하는 것이 더 높은 것으로 나타났다.

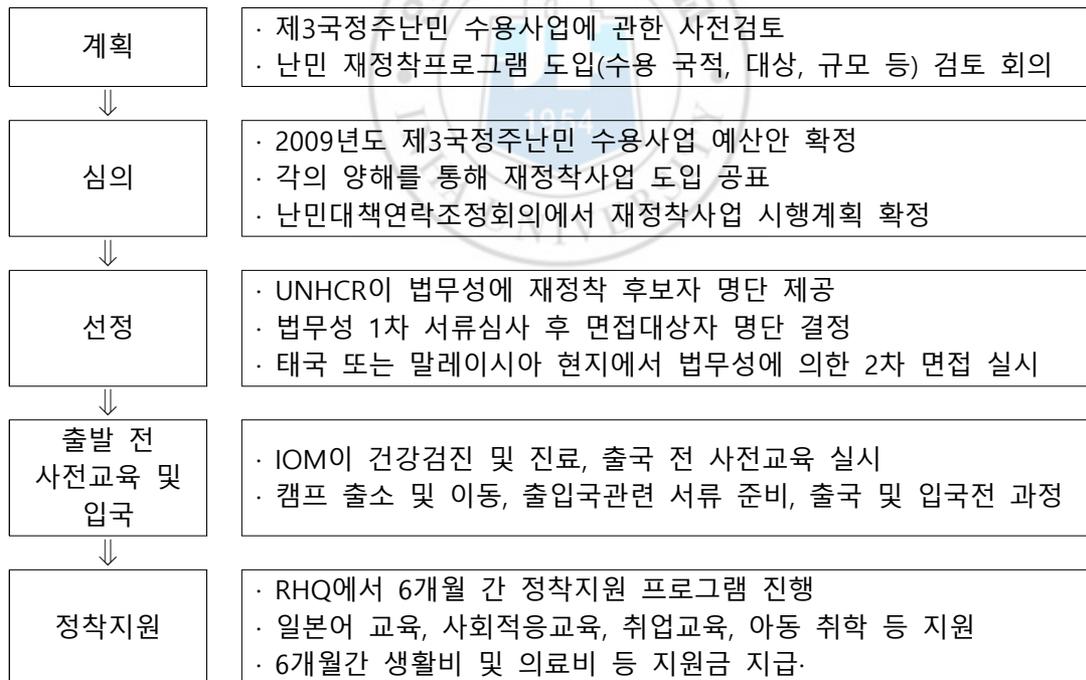
<표 29> 제3국 정주난민등의 업종별 취업현황(2006년 4월-2017년 3월 기준)

업종	인원(명)	업종	인원(명)
금속가공	22	곤포공(짐을 싸서 꾸리는 사람)	2
플라스틱 성형/가공	10	창고 작업원	18
식품제조	35	운반 작업원	7
조리·조리보조	53	인쇄·제본 작업원	4
목제품 제조	20	클리닝공	14
고무제품 제조	1	세탁·청소 작업원	51
미싱공	7	전신미용사	2
화학제품 제조	3	개호	10
요업제품 제조	5	PC입력 오퍼레이터	2
가죽·가죽제품 제조	15	사무	2
전기기계기구조립·수리	17	통역	6
전자기기 부품 조립공	4	음식·서비스	25
자동차 조립공	3	판매·영업	42
자동차 부품제조	11	재생자원회수 및 산업폐기물처리	5
금속 용접	3	농작업	10
건설업	13	기타	36
소계	222	소계	236

※ 출처: RHQ 자료(2018)

지역사회로 정착한 재정착 난민들은 본격적으로 지자체의 관할에서 생활하게 되는데 아동들의 적절한 교육에 대한 문제가 가장 크게 대두되고 있다. 학령기 아동들은 보통 정규수업에 등록하여 일본어, 수학, 사회과학 등 다른 과목을 공부할 수 있도록 '타크아웃'(take-out) 수업을 제공받을 수 있다. 일본은 일반적으로 3년제 중학교 과정을 운영하지만, 야간 중학교의 경우 2년제도 있는 등 교육 기간이나 과정은 다양하다. 대다수 일본인 자녀들은 의무과정에 있는 일반 중학교를 졸업하고 있지만, 외국인 자녀나 성인의 경우 야간 중학교에서 수업을 받는 경우가 많다. 일부 일본의 현에서는 야간 중학교에 다니는 학교의 수도 제한되어 있고, 야간 중학교 수업도 개설하지 않는 경우도 있어 외국인 자녀들이 고등학교 입학시험에 불합격하거나 포기하는 사례가 발생하고 있어 공교육으로의 접근성 향상에 대한 필요성이 제기되고 있다.²²³⁾

<표 30> 일본 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도



※ 출처: 신지원(2013: 202 재구성)

223) UNHCR, 앞의 글(주 214). pp. 42-43.

3. 재정착 난민의 정착

일본에 재정착 난민으로 정착한 사례에 대한 조사 자료는 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework를 기반으로 2010년부터 2011년까지 일본으로 입국한 캄프 거주 난민들이 도쿄와 미사토에 정착한 이후 통합도를 측정한 일차조사 자료(The Pilot Refugee Resettlement Program in Japan: What Is Needed for the Successful Integration of Resettled Refugees)와 통계를 활용하여 자립과 통합으로 정착 사례를 분석하였다. 대상자는 2010년(제1기) 재정착으로 입국한 5가족 중 도쿄에 정착한 2가족(가족 A, 가족 B), 2011년(제2기) 재정착으로 입국하여 미사토에 정착한 4가족(가족 C, 가족 D, 가족 E, 가족 F) 등 총 18명과 지원을 제공하는 시청직원 2명, 봉사자 5명, AJALT에서 일본어를 가르치는 교사 2명 등 9명이며 이들의 인터뷰 자료를 활용하였다.²²⁴⁾ 추가로 UNHCR에서 일본의 재정착 시범사업에 대해 사회적·경제적 관점에서 분석한 자료인 “A Socio-Economic Review of Japan's Resettlement Pilot Project(2015)”에서 권고한 내용을 시사점에 포함하였다.²²⁵⁾

1) 자립

(1) 교육 및 훈련

미사토에 정착한 성인들은 RHQ에서 주관하는 180일 정착지원프로그램 종료 후 지자체 자원봉사들이 운영하는 일본어 수업에 참여하여 일본어 강의를 듣고 있다. 하지만 도쿄에서는 180일 프로그램 종료 후 별도의 일본어 수업을 듣고 있지 않으며, AJALT B 인터뷰 결과 도쿄의 성인들은 일본어 실력이 좋아지지 않고 있다고 대답하였다. 학령기 아동들은 학교 진학 후 거주지로 이전하기 전에 3주간 학교 수업에 참가하게 되며 중고등학교로 진학하는 학생들에 대해서는 일본어 교육과 수업 진도를 맞추기 위해 별도로 집중교육과 보충 학습을 실시하였다. 지역사회 정착 후에 실시되는 집중 일본어 교육과 주요 과목에 대한 보충수업과 관련된 인력이나 예산은 교육부에서 지자체로 특별교육을 위한 지

224) Yamashita Natsuki(2013). The Pilot Refugee Resettlement Program in Japan: What Is Needed for the Successful Integration of Resettled Refugees?, 長野賞論文, pp. 67-88.

225) UNHCR, 앞의 글(주 214). pp. 68-78.

원금으로 할당하고 특별교육에 대한 지원금을 지자체에 신청하여 충당하고 있었다. 이 지원금 이외에는 별도로 재정착 난민을 위해 책정된 교육 지원금은 없으며, 16세까지 무상 교육을 실시하고 있었지만, 고등학교 입학시험 탈락 등 학업에 어려움을 겪고 있으며, 지자체마다 재정적 지원이 달라서 고등학교 진학과 교과 학습에 어려움을 겪고 있었다. 미사토와 도쿄에 정착한 난민 자녀 모두에게는 교육의 문제가 발생하였는데 캠프에서는 말하기 중심의 교육을 받았으나 일본에 정착한 후에는 고등학교 진학 등을 위해 기본적인 수학능력에 부합하는 일본어 능력이 추가로 요구되어 모두 입학시험에 낙방하는 사례가 발생하였다.²²⁶⁾ 캠프생활 중에 공교육으로의 접근성이 낮고, 낮은 수학능력으로 일본인 학생들과 함께 공부하기에 어려움을 느끼고 있었고, 학교 부적응과 높은 교육비 등은 재정착 난민의 통합을 저해하는 요소로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 고용 및 소득

미사토에 정착한 4가족 중 성인 남자 4명은 미사토에 있는 직장이 아닌 기차로 1시간 30분 정도 떨어진 도쿄에 있는 신발공장에서 일을 하고 있다. 신발공장은 주 6일 근무이며, 통근시간을 고려하여 오전 6시에 집에서 나와 저녁 9시에 귀가한다. 간혹 야근이 있으면 자정까지 일을 한다. 성인 남자 모두 일이 어렵고 힘들다고 진술하였지만, 직업을 가지고 있는 것에 대체로 만족한다고 하였다. 미사토에 거주하고 있는 성인 여성 4명 중 3명은 린넨 세탁공장에서 교대근무를 하고 있었고, 남편이 쉬는 일요일에도 근무하고 있어 가족 간에 함께 보내는 시간이 캠프에서보다 줄어들었다고 아쉬움을 표현했다. 성인 여성 1명은 집안일과 직장을 병행하는 어려움을 호소하였고 끝내 직장을 그만두었다. 도쿄에 거주하고 있는 성인 남성 2명도 도쿄에서 직장을 다니고 있다. 가족 A의 남편은 이삿짐센터에서 주 5일을 근무하지만 매일 3시간 정도밖에 하지 않고 주말은 거의 가족과 함께 쉰다고 하였고, 가족 B의 남편은 철거회사에서 근무하면서 일요일에도 일하는 날이 많다고 하였다. 가족 D의 부인은 딸을 출산한 후 공공지원을 받고 있으며, 오랜 캠프 생활로 일본에서 취업하여 적응하는 것이 어렵다²²⁷⁾고 하고 있어 캠프 난민들이 일본에서 구직과 취업활동에 어려움을

226) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). pp. 73-74.

가지고 있음을 알 수 있다.

(3) 주거

미사토에 사는 4가족은 방 2개, 거실, 부엌이 있는 아파트에 살고 있다. 3가족은 단지가 같은 곳에 거주하고 있고, 나머지 한 가족만 다른 단지에 살고 있어 같이 살지 못하는 것에 대해 아쉬움을 표현했다. 미사토에 사는 가족 모두(부모, 자녀) 층간소음, 쓰레기 분리수거 등 일본에서의 주거와 관련된 문화 및 환경적 차이로 인하여 생활에 많은 스트레스를 느낀다고 하였다. 일본에서 생활이 다소 힘들기는 하지만, 가까운 거리에서 난민들 간 함께 거주하면서 서로의 어려운 점을 공유하고 소통하는 것이 적응에 많은 도움이 된다고 응답하였다.²²⁸⁾ 일본의 경우도 지자체의 고른 발전과 농업분야의 인력활용의 목적으로 지자체별로 수용을 분산하였지만 사실상 도쿄로 이사를 가서 사는 난민들이 증가하게 되었다. 도쿄에서 생활은 높은 주거비와 생활비 부담으로 어려움은 가지고 있지만 가까이에 카렌족과 함께 생활하고 있는 것에 만족감을 느끼고 있는 점을 볼 때 정착지를 결정하고 주거지를 선택할 때 동족간의 결속과 지역사회 주민과 소통 그리고, 직장생활과 학업에 어려움이 발생하지 않는 범위에서 합리적이고 체계적인 주거대책 마련이 필요하다고 할 수 있다.

(4) 건강

미사토에 사는 4가족에 대한 건강상 문제가 보고된 것은 없다. 다만, 지역 공동체에 지원이 필요하다고 난민들이 요청할 경우 병원이나 진료 등이 가능하도록 돕는다. 도쿄에서는 JAR의 지원으로 의료서비스에 접근하고 있고, 가족 B 부인의 경우 임신 중 JAR의 지원을 받았다. 다만, 가족 A의 부인은 녹내장으로 인한 두통을 호소하였음에도 불구하고 병원에 가보지 못했다고 한 것 이외에는 의료서비스에 접근이 가능하고, 건강상 이상이 없는 것으로 확인되었다. 그리고, 자녀들의 병원 방문이나 진료를 위해서 카렌의 다른 난민들의 도움을 받고 있었다.²²⁹⁾ 이와 같이 신체적인 건강을 유지하고 질병을 치료하기 위한 병원진료

227) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). pp. 72-73.

228) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). pp. 72-73.

229) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). pp. 75-76.

가 이루어지고 있는 점을 볼 때 재정착한 난민에 대해서는 보편적 건강권은 보장되고 있고, 적절한 의료서비스에 접근이 이루어지고 있는 것으로 보여진다.

2) 통합

(1) 동족 간의 결속

미사토의 거주하는 난민 가족들은 일이 없는 시간에는 대부분 같이 시간을 보내며 아이들의 픽업이나 일본 생활에 필요한 정보들을 공유하고 있으며 상호 유대감이 상당히 높았다. 다만, 동족 간의 활발한 교류는 상대적으로 다른 공동체의 일본인과의 교류 기회를 감소시키는 요인으로 작용할 수 있다. 도쿄에 사는 난민들도 빈번하게 서로를 방문하였고, 가족 A의 둘째 자녀는 도쿄의 다른 난민 가족을 방문하거나 미사토의 가족들도 방문한다고 하였다.²³⁰⁾ 동족간의 결속은 대체적으로 잘 이루어지고 있고 먼저 재정착한 난민들이 나중에 재정착한 난민들에게 정보를 제공하고 길라잡이를 하고 있는 점이 선배 멘토가 새로이 재정착한 난민들의 정착에 보탬이 될 수 있다고 보여진다.

(2) 지역사회 연결

미사토의 난민들은 지역사회 공동체와 긴밀한 관계를 유지하고 있고 지역사회에서 지원을 제공했던 정부의 담당자 등과도 지원이 종료된 이후에도 계속 연락을 하고 지낸다고 진술하였다. 미사토의 난민들은 2012년 6월부터 9월까지 MOFA에서 제공하는 예산으로 매주 일본어 수업과 생활 지원을 제공받았다. 지원 제공자들은 난민 자녀들에게는 그림책을 읽어주거나 숙제를 도와주는 역할을 수행하였고, 정부의 지원이 종료한 이후에도 자원봉사를 계속하고 있었다. 지원 제공자들의 자원봉사 활동은 지역사회 규율, 학교 정보, 가정생활 정보 등을 적절히 제공하여 일본에 적응하고 지역 공동체 활동에 효과적으로 연결하게 해주는 활동들이었다. 하지만 도쿄에 사는 성인 난민들은 JAR에서 방문하는 지원자와의 관계만을 형성할 뿐 다른 사람들과의 연결이나 관계는 형성하지 않고 있다는 점을 볼 때 다른 커뮤니티와의 교류를 넓힐 수 있는 다양한 활동의 필

230) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). pp. 76-77.

요성이 제기되었다. 반면, 자녀들은 일본인들의 공동체와의 관계를 형성하고 있었고, 일본인 학교 친구도 있다고 하였고, 또래 난민들보다 일본인 친구와 지내는 것이 더 좋다고 선호도를 표시한 자녀도 있었다. 미사토와 도쿄의 지역사회 연결을 관찰한 결과, 미사토에 거주하는 난민들은 지역사회 공동체와 연결되어 소속감도 느끼며 생활하고 있었지만, 도쿄에서 거주하는 난민들은 공동체와의 관계도 적고 일본인 친구 등 다른 공동체와의 상호 관계도 부족한 상태의 분리(Segregation)가 관찰되었다.²³¹⁾ 재정착 난민은 오랜 캠프 생활로 인하여 지원과 배급에 익숙해져 있고, 교육수준도 낮아 쉽게 언어나 기술을 익히기 어렵기 때문에 초기단계에서 적절한 정착 지원과 언어교육, 기술훈련 등을 체계적으로 이루어져야 함에도 불구하고 일본인의 철저한 자립에 대한 정책이 재정착 난민에 문화 부적응을 초래할 수 있으므로 인도적 보호를 고려한 정책 추진도 병행할 필요가 있다고 판단된다.

(3) 사회 참여

이 연구에서는 일본에서 성공적 통합을 위해서는 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework의 사회적 관계 카테고리에 재정착 난민의 참여가 포함되어야 한다고 설명하고 있다.²³²⁾ 지역사회에서 참여를 위해서는 중앙정부로부터 적절한 정보를 제공받아야 하고, 지역 커뮤니티의 활동이나 봉사단체 등에서 자원봉사를 할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.²³³⁾

(4) 영주권 취득 및 귀화

일본으로 재정착한 난민들에게는 난민 지위가 부여되며 정주의 체류자격과 3년의 체류 기간이 부여되며 3년마다 갱신하여야 한다. 재정착한 난민들은 5년 후 영주권과 귀화 자격이 주어지고 있어 재정착 난민들이 영주권이나 귀화요건을 충족하기는 사실상 어려운 상황으로서 영주권 취득 및 귀화로의 접근성을 개선할 필요가 있다.

231) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). p. 78.

232) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). p. 83.

233) Yamashita Natsuki, 앞의 글(주 224). p. 81.

4. 평가

1) ‘자립기반정책’의 핵심은 ‘교육’, 인도적 보호 고려한 정책 병행 필요

일본은 시범사업의 수용계획과 대상은 자립이 가능한 자를 수용하는 조건으로 삼고 있고, 최초 시행된 계획은 엄격히 시행되었고, 일부 예산이나 내용은 조정되었으나 사실상 기본 규정은 변경되지 못하면서 유연성을 가지지 못한다는 비판을 받게 되었다. 또한, 자립을 강조하는 재정착 난민 정책이 국가에서 스스로 생계를 유지하는 핵심요소지만 난민의 인도적 보호와 실천적 방향을 고려하지 못하여 재정착 난민이 수용을 거부하는 사례 발생 등 국제사회로부터 비판을 받고 있다. <표 29>를 보더라도 빠른 경제적 자립과 신속한 구직을 중시하는 정책적 기조로 인하여 사실상 세탁, 청소 등 단순 노무에 활동하는 비율이 높고 일상생활에 부적응과 고립이 발견된 점을 볼 때 자립을 강조하되 통합에 필요한 교육이나 지원 등도 적절히 병행할 필요성을 시사하고 있다. 특히, 난민의 특수성을 고려하여 일본어 교육에 필요한 정부 보조금을 난민이 재정착한 지역에 직접 할당하여 난민들에게 교육의 기회와 훈련의 접근성을 향상하도록 강조할 필요가 있다. 학령기 아동에 대한 교육의 경우 의무교육 이외에 고등교육에 대한 재정적 부담은 일본인 전체에 해당하는 문제로서 단순히 난민의 복지 차원으로 접근하기에는 어려운 문제지만 일본에 정착한 아동들이 고등교육에 대한 선택권을 갖고 미래에 관해 결정하기 위해서는 초기 단계에 충분한 일본어 교육과 학업의 지원을 받도록 하는 것이 필요하다. 2015년 UNHCR에서 실시한 조사에서도 재정착 난민들이 5년여의 기간 동안 일본에 적응하는 데 가장 어려운 점은 일본어라고 보고되었다. 낮은 일본어 실력은 일본인과의 관계형성에 방해요소로 작용하므로 교육 정책의 변화가 필요함을 시사하고 있다.

2) 수용 단계부터 지자체 참여 및 정부·지자체 협력은 정책 추진 필수

재정착 시범사업의 계획수립이나 의사결정과정에는 지자체의 참여는 없으며, 일부 난민들의 정착지원 교육을 위해 현금의 지원하는 정책만 포함이 되어있다. 계획은 중앙정부에서 수립하며 전반적인 수용의 절차를 관장하지만 사실상 난민들이 정착하는 곳은 지자체이므로 지자체마다 가지고 있는 자원이나 인프라

등을 효과적으로 활용할 수 있도록 지자체가 수용단계부터 정착단계까지 참여하는 정책 추진이 필요하며 정부의 행정절차 및 지역 주택, 교육, 고용, 의료 및 공공지원에 대한 정보를 모국어로 번역하여 제공하는 것이 필요하다.

3) 재정착 난민의 ‘사회 참여’ 는 성공적 통합의 핵심요소

지역사회에 난민들의 참여는 사회적 관계를 넓히고 다른 공동체와 교류를 통해 정보도 공유하고 동족 간의 유대감도 형성하게 하여 통합을 촉진한다는 정착 사례 결과를 주목할만하다. 재정착 난민 정착 사례 결과 도쿄에 정착한 성인 난민 일부에서 사회통합의 분리가 나타나고 있고, 미사토의 지역 공동체는 재정착 난민들의 참여를 촉진시키고 사회적 결속과 연결이 형성되었다고 확인되었다. 특히, 성공적 사회통합을 이루는 데 가장 큰 영향을 미치는 요소는 사회적 관계의 3가지 지표인 사회적 연결, 사회적 연계, 사회적 결속이며, 통합을 촉진시키는 매개체로서 언어 및 문화 지식이라고 밝히고 있어 언어 구사력은 자립과 통합을 촉진시키는 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

4) 공공정보 전략 수립을 통한 국민의 인식 개선 필요

일본의 경우 난민들을 왜 보호해야 하고 난민들의 일본 정착을 왜 지원해야 하는지에 대해 국민은 제대로 알지 못하고 있으며, 지역사회 정착에 있어서 부정적 시각이 깔려 있어 난민들의 정착지원에도 취약성을 드러내고 있다. 재정착 난민을 수용하고 정착시키는 재정착 난민 정책을 체계적으로 추진하고 국민적 지지와 공감대를 형성할 수 있도록 국민에 대한 인식 개선과 홍보 등의 활동이 필요하다. 이에 따라, 국민의 공공참여를 유도하고 난민들에게는 안정적인 공적 지원이 가능하도록 공공정보전략 수립이 필요함을 강조하고 있다.

제4절 한국

1. 재정착 난민 정책

전쟁 발발로 인하여 수많은 사람이 난민으로 전 세계로 흩어지고 UN으로부터 원조를 받았던 1950년대에는 한국의 피난민들이 국외로 이주하거나 재정착되는 시기였다. 1970년대 해상으로 유입된 인도차이나 보트 피플에 대해 일시적 보호를 제공하여 1980년대 후반까지 미국, 캐나다 등지로 재정착을 시킨 시기를 ‘제1기 국외 재정착 이주 시기’로 정하였다. 제2기는 ‘난민협약 및 국제적 보호 태동 시기’로서 1992년 난민협약 가입으로 국제적 난민 보호의 개념이 태동한 시기로 구분하였다. 제3기는 ‘난민 최초 인정 및 영주 개념 도입 시기’로서 2001년 최초로 난민을 인정한 시점에 주목하였다. 제4기-제6기는 외국인정책 기본계획이 수립된 시점과 난민법 제정 등 국내법상 제도화된 시점을 반영하여 구분하였다.

재정착 시범사업을 통해 한국으로 입국한 재정착 난민의 현황은 <표 31>와 같다.

<표 31> 한국의 재정착 난민 수용 현황

(단위 : 명)

구분	연도	가족	인원	비고
제1기	2015년	4가족	22명	3년간 시범사업
제2기	2016년	7가족	34명	"
제3기	2017년	5가족	30명	"
제4기	2018년	10가족	26명	2년 연장
제5기	2019년	8가족	17명	"
		8가족	20명	
제1기-제5기	2015-2019	42가족	149명	

※ 출처: 법무부(2019)

한국은 태국 캠프 미얀마 난민과 말레이시아 도시 미얀마 난민을 총 5년의 시범사업을 통해 한국으로 재정착시키고 있다. 제1차 재정착 시범사업을 통해 입국한 86명은 인천시에 정착하였고, 제2차 재정착 시범사업을 통해 2018년 2차례 입국한 26명은 김포시에 정착하였다. 재정착 시범사업이 최종 종료되는 2019년 9월 말레이시아 도시에 거주하고 있는 난민 17명(5-1기)이 1차로 입국하였고, 2019년 12월 말레이시아 도시에 거주하고 있는 난민 20명(5-2기)이 추가로 입국하여 현재 출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 받고 있다. 2015-19년 한국으로 재정착한 난민의 수는 총 149명이고 출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 받고 있는 재정착 난민은 37명이며, 인천시에 재정착한 난민은 86명, 김포시에 재정착한 난민은 26명이다.

(1) 제1기: 6.25 전쟁으로 한국인 국외 도피 시기 및 출입국관리법에 따라 보트 피플 난민 수용 후 국외로 난민을 재정착시킨 시기(1950년-1987년)

1950년 6.25. 전쟁 이후 남북한이 분열되고 많은 사람이 피난민으로 전락하였고, UN에서 한국을 지원하고 피해 복구를 위해 UN 재건국이 설치되어 수많은 원조를 받았다. 이후 1961년 출입국관리업무가 외교부에서 법무부로 이관되고 1963년 출입국관리법이 제정되었다. 1975. 4. 30. 베트남 패망 이후 베트남을 탈출한 난민들이 일명 보트 피플로 한국의 공해상에 표류하게 되었다. 당시는 한국이 난민협약에 가입하기 전으로서 출입국관리법을 적용하여 재난상륙허가를 발급하였고, 부산 소재 ‘적십자난민보호소’에 수용하게 된다. 법무부는 1979년도에 「월남 난민에 대한 체류관리지침」을 마련하여 월남 난민에 대한 체류 기간 연장, 호적입적, 국적취득, 통고처분 면제 등을 시행한 바 있고, ‘적십자난민보호소’에 수용된 난민들을 UNHCR의 도움으로 미국과 캐나다 등 17개국으로 재정착시킨 것이 최초 사례로 기록되어 있다.²³⁴⁾

(2) 제2기: 난민협약 가입 및 국제적 보호 태동 시기(1988년-1999년)

한국은 1988년 서울올림픽을 계기로 눈부신 경제 성장을 이룩하였고, 1992년

234) 정금심, 앞의 글(주 35). pp. 658-659. (2003년 법무부에서 발간한 출입국관리 40년사와 2016년 대한적십자사에서 발간한 한국적십자운동 100년에 의하면 1977년-1992년 12월 보트 피플 2,357명은 미국, 뉴질랜드 등 17개국에 재정착, 584명은 국내 정착, 3명은 사망하였다고 기록되어있다.)

한중 수교를 시작으로 중국인을 비롯한 외국인의 유입이 큰 폭으로 증가하게 되었다. 1991년 산업연수제가 도입되면서 외국인들이 기술습득 등을 목적으로 한국의 제조업체 등에 유입되었고 인권침해 등의 논란이 발생하게 되었다. 인권에 대한 관심과 더불어 1992년 난민협약에 가입하게 되었고, 1993년 난민의정서가입 및 출입국관리법상 난민 인정조항을 신설하게 되었다. 이로써 난민에 대한 개념과 국제사회에서의 난민 보호의 역할 분담에 대한 논의가 제기되었지만, 난민에 대한 이해나 이론적 정립이 부족한 시기였다. 1999년 재외동포법이 신설되면서 국민과 외국인, 동포 등 체류자격별 관리에 대한 개념이 확립되기 시작하였다.

(3) 제3기: 최초 난민 인정 및 영주개념 도입 시기(2000년-2006년)

2002년 영주자격이 신설되면서 본격적으로 한국에서도 일시적인 체류가 아닌 거주와 영주의 개념이 분리되면서 장기 체류에 대한 관리와 외국인의 인권 보호에 대한 개념이 발전하게 되었다. 2001년 에티오피아인의 정치적 사유로 인한 박해 가능성을 인정하여 난민으로 최초 인정하게 되었으며, 2004년 산업연수생 제도가 폐지되고 고용허가제가 도입되면서 단순외국인력정책의 가장 큰 변혁기를 맞이하게 된다.

(4) 제4기: 제1차 외국인정책 기본계획 추진 및 난민 신청 급증 시기(2007년-2012년)

2007년 국내 체류 외국인이 100만 명에 도달한 후 국내에 체류하고 있는 외국인을 체계적으로 관리하고 그들의 처우와 인권을 증진할 수 있는 법률제정에 대한 필요성에 공감함에 따라 2007년 「재한외국인처우기본법」이 제정²³⁵⁾되게 된다. 2009년 사회통합프로그램²³⁶⁾을 운영하게 되면서 이민자에 대한 사회통합

235) 제1조에 이 법의 제정 취지가 포함되어 있다. 이 법은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.'라고 밝히고 있다.

236) 출입국관리법 제39조, 제40조에 따라 사회통합프로그램이란 이민자가 우리 사회구성원으로 적응·자립 하는데 필수적인 기본소양(한국어 및 한국사회이해)을 체계적으로 함양할 수 있도록 마련한 사회통합 교육으로서 법무부장관이 지정한 운영기관에서 소정의 교육을 이수한 이민자에게 체류 허가 및 영주

정책 추진의 발판을 마련하게 된다. 법무부는 2008년 제1차 외국인 정책 기본계획(2008년-2012년)을 수립하고 적극적인 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화와 질 높은 사회통합정책 등의 추진계획을 발표한다. 이민의 추세도 일회성의 영주 이민에서 계속적 순환 이민으로 변하면서 이민이 일상의 보편적 현상으로 변화되었고, 이민정책 또한, 단순히 외국인에 국한된 정책만이 아닌 국민이 포함된 다문화사회 통합정책으로 변화하게 된다.²³⁷⁾ 2011년도 고용허가제 만기 도래자들이 집단으로 난민신청자로 유입되면서 난민신청자가 1,000명을 상회하게 됨에 따라 한국에서도 장기체류 목적으로 난민 제도를 악용하는 외국인이 증가하게 되었고, 경제적 이민자와 난민과의 경계도 불분명해지면서 외국인의 유입에 대한 체계적인 관리의 필요성이 제기되었다. 특히, 한국인 남성과 결혼한 여성 결혼이민자들의 사회부적응과 문화적 갈등으로 인한 가정 폭력, 부처 간 중복정책과 시혜성 논란 등의 문제가 제기되었다.

(5) 제5기: 제2차 외국인정책 기본계획 추진 및 국내법 제도화(난민법 제정)를 통한 한국으로 재정착 난민 이주 시기(2013년-2017년)

2013년 제2차 외국인정책 기본계획(2013년-2017년)에는 국내에 체류하고 있는 외국인에 대한 자립과 통합을 위한 국적제도 개선, 사회통합프로그램 체계화와 이민자에 대한 인권존중과 차별방지와 안전한 국경관리와 불법체류자에 대한 단속의 패러다임을 다변화시키는 전략이 포함되었다. 가장 주목할 만한 점은 법과 원칙에 따른 체류질서 확립과 동시에 국제사회에서 협력과 인권 국가로서 위상을 높일 수 있는 난민 정책을 중점과제로 추진한 점이다.

2013년 7월 「난민법」이 시행되고 「난민법」 제24조에 재정착 난민 수용의 근거를 마련하여 2014년 10월 「재정착 난민제도 도입을 위한 공청회」를 거쳐²³⁸⁾

자각·국적 부여 등 이민정책과 연계하여 혜택을 제공하는 것이다.

237) 이호택 외(2009). 『난민신청자에 대한 각국의 지원시설과 사회통합제도 연구』, 법무부·(사)피난처, pp. 217-218.

238) 송소영(2014). 『재정착희망난민도입 공청회 자료집-한국의 재정착희망난민 도입방안』, 법무부, p. 27. 당시 송소영 난민과장은 재정착 난민을 수용하는 사업을 실시하기 위해서는 사업의 주체, 추진방향과 관련한 기본원칙을 수립하고 사업에 참여하는 주체(국제기구, 관계부처, NGO 등)의 업무분장이 필요하다. 사업의 추진방향은 경제적 자립과 사회 통합적 측면에서 어떻게 추진할 것인지에 대해서는 심도깊은 연구와 논의가 필요함을 강조하였다. 재정착 난민의 정착지원과 관련해서는 국가의 예산 범위, 지자체의 역량, NGO 등의 활동, 국민의 인식수준 등을 종합적으로 고려하고 지속적으로 전문가의

2015년 6월 제16회 외국인정책위원회에서 재정착 난민 수용을 확정함으로써 재정착 시범사업을 추진하게 된다. 2015년 12월 제1기 재정착 난민 22명(5가족)이 인천공항으로 입국하는 역사적 순간을 맞이하게 되고, 2016년 11월 제2기 재정착 난민 34명(7가족), 2017년 7월, 8월 제3기 재정착 난민 30명(5가족) 총 86명이 한국으로 입국하게 된다. 재정착 난민들은 입국한 이후 출입국지원센터에서 초기적응 교육을 거쳐 차례로 지역사회로 정착하게 된다.

앞에서 보다시피 2013년-2017년 사회통합정책이 본격적으로 추진되면서 국내 체류 외국인은 2016년 기준으로 전체 인구의 3.9% 수준인 200만 명에 도달하며 가파른 증가추세²³⁹⁾를 보였다. 이후 저출산·고령화 사회에서 나타나는 생산가능 인구(15세-64세)의 감소²⁴⁰⁾와 더불어 외국인의 국민 일자리 잠식, 외국인 범죄 증가 등 외국인에 대한 혐오가 표출되기도 하였다.

(6) 제6기: 제3차 외국인정책 기본계획 추진 및 재정착 난민 정책 변혁의 시기(2018년-2022년)²⁴¹⁾

제3차 외국인정책 기본계획은 2018년에 시행(2018년-2022년)되었다. 외국인에 대한 반감과 부정적 인식에 대한 부분을 개선하고 인권을 보호하고 외국인과의 상생의 정책을 추진하면서 국가의 안보와 국민의 안전을 보호할 수 있도록 국경관리와 체류질서 확립에도 중점을 두었다. 특히, 제3차 외국인정책 기본계획부터는 이민자의 정체성을 유지하되 한국의 법질서와 사회규범을 지키고 상호 소통하고 융합하는 ‘쌍방향 통합모델’(Two-Way Integration Model)을 추구하고 있다는 점이 주목할만하다. 난민 분야에서는 ‘국제사회가 공감하는 선진 난민 정책 추진’이라는 중점과제로 두고 난민에 대한 사회적 인식 개선 노력과 국민에게는 세계시민 교육을 실시하는 것을 포함하고 있다. 또한, 난민 심사의 효율성을 향상하고 전문성을 제고하기 위해 이의신청 단계 청문 강화, 심사 및 통역 인력 확충 등이 포함되어 있다. 특히, 제3차 외국인정책기본계획에 재정착 규모

의견을 수렴하여 정책을 추진할 것임을 밝혔다.

239) 연도별 체류외국인현황(2018년 12월 기준, 통계월보) 2013년 158만 명, 2014년 180만 명, 2015년 190만 명, 2016년 205만 명

240) 통계청, 앞의 글(주 3), p. 1.

241) 법무부, 앞의 글(주 2), pp. 1-96. 주로 참조/ 정기선·이진영, 앞의 글(주 106). 주로 참조

확대 및 정규화 전환, 대한적 수용방식의 검토 등이 포함되어 있어 2019년 재정착 시범사업의 종료이후 2020년부터 재정착 난민 정책의 획기적 변화와 도약을 주목할 필요가 있다.

2. 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램(재정착 시범사업)²⁴²⁾

1) 수용 단계

재정착난민 수용 계획에 따라 UNHCR은 「난민법시행령」 제12조제2호에 따라 「난민법」 제2조제1호에 해당하는 자로서 UNHCR 위임 난민 중 재정착이 가장 필요할 것으로 인정되는 난민을 법무부에서 요청한 수용 조건 등을 고려하여 법무부에 추천하였다. 추천된 대상자에 대해서 법무부는 서류심사와 면접조사를 실시하였다. 서류심사는 재정착 담당자가 재정착 난민 등록서류(RRF)를 바탕으로 개별적 사유에 대한 신빙성 여부, 제출된 서류의 사실 여부, 재정착 희망 여부, 입국규제 및 난민협약상 배제 대상 여부를 조사하는 방식으로 진행하였다. 면접조사는 현지에 직접 방문하여 가족별 또는 개인별로 면담을 실시하고 진술의 신빙성, 개별적 박해 사유, UNHCR 위임 난민 인정 근거, 재정착 보호의 필요성 등 확인하였다. 서류심사 및 면접조사를 마친 후에 법무부는 수용이 결정(아직 최종 확정은 아님)된 명단을 UNHCR과 IOM에 통보하면 IOM은 전염병 예방 및 항공기 여행이 가능한 수준에서 건강 검진을 실시하였다. 건강검진 항목은 X-ray, 혈액 검사(매독, B형 간염, 말라리아) 및 소변검사를 기본으로 하고, 필요에 따라 법무부와 협의를 거쳐 추가할 수 있도록 규정하였다. 이때 건강검진에서 입국이 곤란한 질병이나 전염병 등이 발견된 경우 법무부는 법무부장관에게 보고하여 선발대상에 포함가능여부를 심사하고, 중대한 질병으로 입국이 불가능하다 판단될 경우 당해연도 입국할 수 있는 대상자에서 제외할 수 있도록 규정하였다. IOM에서 재정착 난민에 대해 건강검진을 완료하고 건강검진결과를 법무부로 통보하면 그 결과를 반영하여 법무부장관은 재정착 난민 수용대상자를 최종 결정하였다.

242) 법무부 출입국·외국인정책본부 난민과 재정착 담당자 근무 당시 UNHCR, IOM 등과 협의자료, 제16회 외국인정책위원회 심의의결자료, 처우협의회 재정착실무협의체 회의록, 현지면접조사결과보고서, ATCR 회의 등 자료를 종합하여 작성

2) 입국 前 단계

수용이 결정된 재정착 난민에게는 한국 입국에 필요한 절차를 진행하게 된다. 한국으로 입국하기 위해서는 유효한 여권과 사증이 필요하고 항공기 탑승 등에 대한 기초적인 교육과 태국에서 출국을 위한 허가를 받아야 한다. 한국에서 재정착 난민이 되기 위해서는 공항만에서 정상적인 입국(허가) 절차를 거쳐 정착허가를 받아야만 난민인정자의 지위를 받을 수 있기 때문에 한국으로 수용이 결정되었다고 하더라도 해외에 머물고 있고 있는 난민에게 입국 前 단계에서는 난민여행증명서를 발급해줄 수 없다. 이에 따라 외교부와 사전협의를 거쳐 외교부장관이 「여권법 시행령」 제16조제7호²⁴³⁾에 따른 대한민국 여행증명서(단수, 유효기간 1개월)를 발급하고, 「여권법 시행령」 제38조제2호²⁴⁴⁾에 따라 수수료 면제가 가능하도록 규정하였다. 그리고, 사증발급의 경우 법무부 단기사증발급 지침에 따라 난민인정자의 배우자 및 미성년자녀에 대해 단기방문사증을 발급하도록 규정하고 있어 이를 준용하여 재정착 난민이 일시적으로 한국을 입국하고자 할 때에는 단기방문(C-3, 90일)사증을 발급하고, 「출입국관리법시행규칙」 제74조²⁴⁵⁾을 적용하여 수수료 면제가 가능하도록 규정하였다.

한국으로 입국전단계의 절차 진행과 태국에서 출국을 위한 준비는 법무부와 IOM(한국)과 체결한 계약에 따라 IOM에서 진행하였다. 법무부는 수용결정이 최종 완료된 재정착 난민의 명단, 사증발급과 관련된 서류, 공문 등을 외교부를 거쳐 주태국한국대사관으로 송부하면 주태국한국대사관에서 서류 등을 확인하여 재정착 난민에게 대한민국 여행증명서 및 사증을 발급하여 IOM(태국)에게 교부하였다. IOM(태국)은 재정착 난민에 대한 출국허가증 발급(태국 내무부)을 신청하고 태국에서 출국을 위한 수속과 절차를 진행하였다.

여행증명서 및 사증발급, 출국허가증 발급 등의 출국수속을 위한 준비가 완료되면 한국으로 입국하기 직전에 IOM을 통해 재정착 난민에 대한 출발 전 사전

243) 제1호부터 제6호까지의 규정에 준하는 사람으로서 긴급하게 여행증명서를 발급할 필요가 있다고 외교부장관이 인정하는 사람

244) 외교부장관은 구호를 필요로 하는 난민이나 불가피한 사유가 있다고 특별히 인정하는 사람에 대하여는 제1항의 수수료를 면제할 수 있다.

245) 국제협력사업 등을 수행하는 대한민국의 기관 또는 단체 중 법무부장관이 지정하는 기관 또는 단체가 항공료 및 국내체제비를 부담하기로 하거나 인도주의적 차원에서 초청한 외국인으로서 그의 입국허가 또는 사증발급에 관한 수수료의 면제가 특히 필요하다고 인정되는 경우

교육을 실시하게 된다. 출발 전 사전교육은 원칙적으로 카렌어로 진행하며, 한국문화에 대한 이해가 높은 전문강사를 구하기 어려울 경우 카렌어·영어에 능통한 자와 한국어가 가능한 자를 보조 강사로 활용할 수 있도록 규정하였다. 교육시간은 총 15시간 이내로 실시하되 교육내용은 한국사회에 순조롭게 정착할 수 있는 내용으로 구성하였고, 출발 前 사전교육(Cultural Orientation)을 위한 ‘한국 입국 전 문화교육’ 책자를 한국어, 영어, 카렌어로 제작하여 배포한 바 있다. 다만, 출발 전 사전교육에 소요되는 시간이 너무 짧고, 내용이나 구성이 다소 현실감이 떨어지는 부분이 문제로 지적되었다. 재정착 난민이 입국 전단계부터 입국후 초기 적응 교육단계를 거쳐 지역사회 정착 및 정착단계까지 생애주기적 관점에서 맞춤형 교육의 필요성이 대두되는 대목이다. IOM은 출발 전 사전교육을 마친 다음 최종적으로 재정착 난민의 신분증 관련 서류, 여행 관련 서류, 수화물, 건강상태 등을 체크하고, 캠프에서 공항으로 안전하게 이동시킨다. IOM은 공항에서 탑승 수속을 지원하며 태국에서 출국하는 마지막 단계인 재정착 난민의 항공기 탑승 확인까지 단계를 마치면 입국 전 단계의 절차는 끝나게 된다.

3) 입국 後 단계

재정착 난민이 인천공항에 도착을 하면 개별적으로 입국심사를 받게 되고 입국(허가)심사 절차가 마치면 공항 외부에 배치된 버스에 전원 탑승하여 출입국 지원센터로 이동하게 된다. 인천공항외국인청장은 재정착난민에 대한 입국조치에 대한 결과를 법무부 장관에게 보고하도록 하였다.

(1) 출입국지원센터 초기 적응 교육 단계

재정착 난민은 출입국지원센터로 이동하여 간단한 오리엔테이션을 거치고 가족 단위별로 숙소를 배정받는다. 출입국지원센터에서 재정착 난민은 난민지원시설 이용 신청서, 생활실태 기술서, 이용자 생활수칙 준수 동의서, 건강진단 신청서, 출입증 발급 신청서 등을 작성하여 지원센터의 장에게 제출하여야 하고, 재정착 난민 입주 후 1개월 이내에 건강진단을 받게 된다.

출입국지원센터에 재정착 난민이 입주하고 있는 동안 난민 인정증명서 교부 및 체류자격변경허가 등 체류허가를 받을 수 있는 절차와 난민여행증명서를 발급받을 수 있게 된다. <표 32>를 보다시피 재정착 난민은 약 3-6개월간 출입국지원센터에서 생활하면서 한국사회 적응과 자립 능력향상을 위한 초기 적응 교육을 받게 된다. 거주(F-2)자격을 부여받게 되고 주거 및 생계지원, 아동교육 지원, 한국어 집중 교육 등을 받게 된다.

<표 32> 출입국지원센터 초기 적응 교육 프로그램

<p>1) 운영목적: 단기간 집중교육을 통해 한국사회 적응 및 자립능력 향상</p> <p>2) 운영기간: 6개월(최대 9개월)</p> <p>3) 프로그램 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - (체류 보장) 거주(F-2) 자격으로 외국인등록 및 체류 기간 3년 부여 - (주거·생계지원) 주거, 급식, 의료 제공, 기초생계비 등 사회보장 - (초기 적응지원) 한국어, 한국사회 이해, 체험학습, 아동 취학 및 등교지원 - (심리 안정) 종교 활동, 푸드 아트 및 음악 치료, 개인별 사례관리 - (직업 훈련) 직업 상담 및 훈련, 취업정보 제공, 구직신청지원 등 - (주거 확보) 퇴소 직후 생활할 주거 확보 지원

※ 출처: 법무부

(2) 지역사회 연착륙 및 정착 지원단계

출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 마치고 나면 입주하고 있는 동안 본인이 희망하는 지역 등을 고려하여 정착지가 결정하게 되고 정착지에 생활하는 동안 주거비 지원과 생활 멘토링 지원 및 사회통합프로그램을 통한 한국어 및 한국어사회 이해 교육이 지속적으로 제공된다. 「난민법시행령」 제14조에 따라 법무부장관은 난민인정자에 대한 사회적응교육으로 「출입국관리법」 제39조에 따른 사회통합 프로그램을 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 재정착 난민은 사회통합프로그램에 따른 ‘교육, 정보 제공, 상담 등’을 제공받을 수 있고, 건전한 사회구성원으로 정착할 수 있도록 「출입국관리법」 제41조에 따라 사

회통합자원봉사자로부터 지원을 받을 수 있다. 법무부는 재정착 난민 제1기가 지역사회로 정착 및 정착하는 단계 즈음하여 2016년 10월 재정착 난민에 대한 사회통합 지원방안을 마련하여 시행하였다. ‘자립·적응능력 향상 및 지역사회 안정 정착 유도’라는 기본 목표 아래 ① 한국어 및 한국사회 이해 교육 ② 생활 밀착형 사회적응 지원, ③ 취업·직업교육 및 권익 보호 ④ 자발적 사회 참여 활동 유도 세부과제를 마련하였다. 지원 기간은 최대 1년이며 적응도 등을 고려하여 추가 지원이 가능하도록 하였으며 성인, 여성, 아동 등 대상별로 특성에 맞게 취업, 육아, 취학 등을 지원하도록 하였다. 지원체계는 다양화하되 중복 및 과다지원은 지양하도록 하였다. 정착지원에 대해서는 사례관리를 통해 평가하고 피드백이 될 수 있도록 규정하였다. 법무부는 <표 33>과 같이 재정착 난민을 수용하고 정착시키기 위해 절차 프로세스 구축하여 2015년-2019년 입국한 재정착 난민 149명 중 112명을 지역사회로 정착시켰다.

<표 33> 한국 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램 절차도



※ 출처: 법무부

3. 재정착 난민의 정착

한국은 3년간 재정착 시범사업을 통해 캠프에서 임시적으로 거주하고 있었던 카렌족의 미얀마 난민 86명(제1기-제3기)을 난민법에 따라 재정착 난민을 수용하였다. 이후 2년간 추가적으로 재정착 시범사업을 연장하여 63명(제4기-제5기)을 수용하였다. 2015년에 입국한 제1기 재정착 난민들은 출입국지원센터에서 초기 적응 교육을 마치고 2016년에 지역사회로 정착하였다. 2019년은 제1기 난민들이 지역사회에서 거주한지 3년이 지났다. 법무부는 (사)피난처를 통해 2016년 제1기 재정착 난민에 대한 정착실태를 파악하였고, 2018년에 제1기-제3기 86명 중 성인 36명(2명 조사 불가)에 대한 정착실태조사를 실시하였다.²⁴⁶⁾ 정착실태 조사는 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework를 기반으로 설문조사와 인터뷰를 실시하였고, 통역은 한국으로 귀화한 카렌족 출신 김00의 도움으로 진행되었다. 연구자는 2018년 한국의 재정착 난민에게 실시한 설문조사와 실태조사 자료를 주무부서의 허가를 받아 연구자료로 활용하여 자립과 통합으로 이차적으로 분석을 실시하였다.

연구자는 재정착 난민이 수용절차를 거쳐 한국으로 입국하여 초기 적응 교육을 거쳐 지역사회로 정착한 이후에 교육과 언어훈련 등을 지속해서 받고 있는지 구직과 취업을 통해 고용이 지속되고 있는지 소득수준은 어떻게 되는지 주거상태는 초기에서 살았던 곳에서 계속 살고 있는지 아니면 어떤 사유로 이사를 가서 지내고 있는지를 살펴봄으로써 자립을 중점적으로 연구하였다. 그리고, 재정착 난민이 지역사회로 연착륙 및 정착한 이후에 동족간 결속을 유지하고 있는지 지역주민들과 사회적 관계를 형성하면서 지역사회에서 참여나 활동을 하고 있는지를 살펴보고 궁극적으로 한국사회구성원으로서 영구적으로 거주하기를 희망하는지 재정착 난민에 대한 귀화로의 접근성이 용이한지를 살펴봄으로써 통합도를 중점적으로 검토하였다.

246) 이호택(2018). 『재정착난민 정착 실태 점검을 위한 사례조사 연구』, 법무부·(사) 피난처

1) 자립

(1) 교육 및 훈련

재정착 난민은 한국으로 입국하기 전 해외에서 간단한 일상생활 언어, 인사말, 항공기 타는 법, 관공서 소개 등 출발 전 사전교육을 받았고, 출입국지원센터에서 숙식을 제공받으며 한국어와 한국문화에 대한 교육을 받았다. 하지만 재정착 난민은 다수가 학력이 낮고 공교육을 받은 경험도 없는 사람도 포함되어 있어 한국어를 배우고 익히는데 상당히 더디게 진행되었다. <표 11>에서 살펴본 것처럼 출입국지원센터에서 실시한 한국어 테스트 결과 재정착 난민들의 한국어 성적은 다른 난민에 비해 상당히 저조한 성적을 기록하였다. 재정착 난민에게 제공되었던 출입국지원센터의 교육내용이나 방식이 학습능력이 부족하고 수학능력이 없는 사람에게는 주입식의 집중 한국어 교육은 효과가 떨어진다는 점을 알 수 있다. 재정착 난민들은 지역사회로 정착한 이후로 다소 일상생활을 하거나 적응에 어려움은 있었지만 한국어 수준은 점차적으로 향상되고 있음을 알 수 있다. 미국의 재정착 난민 정착사례와 같이 거주기간이 길어질수록 언어 구사력은 향상되고 있음을 알 수 있다.

<표 34> 한국 재정착 난민 한국어 구사 여부

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	2018년 조사			
			계	1기	2기	3기
전혀 못 함	비율(%)	20	8.3	0	6.3	20
	인원(명)	2/10	3/36	0/10	1/16	2/10
거의 못 함	비율(%)	30	13.9	10	12.5	20
	인원(명)	3/10	5/36	1/10	2/16	2/10
일상생활 가능	비율(%)	0	27.8	40	37.5	0
	인원(명)	0/10	10/36	4/10	6/16	0/10
유창한 수준	비율(%)	0	0	0	0	0
	인원(명)	0	0	0	0	0

※ 출처: 이호택(2018: 182)

<표 34>를 보다시피 2016년 조사 당시에는 전혀못하거나 거의 못하는 수준이었던 재정착 난민들이 2018년 조사에서는 전혀 못하거나 거의 못하는 사람은 눈에 띄게 줄었으며 일상생활이 가능한 수준으로 향상되었음을 알 수 있다. 재정착난민들은 지역사회 정착한 이후에도 지역 사회통합운영기관에서 계속하여 한국어 교육을 받고 있다. 한국어 수업은 난민 대부분이 참가하여 교육을 제공 받고 있고(83%, 34/36) 수업 참가율이나 집중도가 상당히 높은 편이다. 다만, 수업을 받지 못하고 있는 경우는 출산 및 양육으로 수업에 거의 참여하지 못한 경우 2명, 취업 등의 문제로 낮은 레벨에서 중단한 2명, 사회통합프로그램 5단계의 레벨까지 수료하였지만, 최종 시험에 통과하지 못하고 양육으로 수업을 중단한 경우 2명이다. 한국어 수업을 받은 비율은 전체 94.4%(34/36)에 해당하고 있어 한국어에 대한 교육 제공은 상당히 높은 편이다.²⁴⁷⁾

그리고, 재정착 난민에게 한국어를 포함하여 교육이나 훈련을 받고 싶은 것에 대해 조사한 결과 한국어 교육 1위, 건강 관련 2위, 자동차 관련 운전, 정비 3위, 한국사회 및 문화 이해 4위, 컴퓨터 5위순이었다. 또한, 성인 5명이 농업 교육을 받고 싶다고 응답하고 있는 바²⁴⁸⁾ 지자체 등과 연결하여 농업 관련 연수나 훈련 프로그램에 참여하도록 하여 농업에 종사한 경력을 한국의 직장과의 연결시키는 방법도 고려해볼 만하다.

앞에서 교육 및 훈련과 관련한 실태조사 결과를 종합할 때, 초기 적응 교육단계에서 교육의 방식이나 교육 매체 활용 등 다양한 방식으로 교육을 제공할 필요가 있고, 지역사회에서도 성인, 아동 등에 대한 교육을 구분하여 체계적으로 제공할 필요가 있다고 할 수 있다. 또한, 단체로 교육하는 방법도 필요하지만 개인적으로 언어수준이나 레벨 등을 고려하여 학원을 수강하거나 취업을 통한 언어교육 등을 활용할 수 있도록 교육의 다변화가 필요하다 할 수 있다. 특히, 재정착 난민이 직업 등과 관련한 다양한 교육이나 훈련 프로그램을 활용하여 교육을 받을 수 있도록 접근성을 개선할 필요가 있다.

247) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 123-124.

248) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 125-126.

(2) 고용 및 소득

법무부는 2016년 재정착 난민 제1기를 지역사회로 정착시키면서 사회통합지원방안을 마련하여 시행하였다. 이 지원방안의 기본목표는 재정착 난민의 자립과 적응능력을 향상하여 지역사회의 안정적 정착에 있고, 정착을 위해서는 자립과 적응을 가장 중요하게 다루고 있다. 자립의 세부적 목표를 살펴보면 취업과 직업훈련을 삼고 있어 사실상 경제적 자립에 주안점을 두고 있다고 할 수 있다. 재정착 난민이 지역사회에 정착한 후에 구직활동과 취업훈련은 제공되고 있는지 고용을 통한 소득은 얼마나 되는지 등 남성과 여성의 취업률을 살펴보았다.

<표 35>를 살펴보면 재정착 난민 총 38명(남 19, 여 19)의 성인 중에서 취업을 하고 있는 사람은 총 23명이다. 23명 중 남자 16명, 여자 7명이 취업을 하고 있는 것으로 조사되었고 취업률은 60.5%이다. 남성의 취업률은 84.2%로서 19명 중 16명이 취업을 하고 있지만, 여성의 취업률은 36.8%로 19명 중 7명만 취업에 종사하고 있어 여성의 취업률이 남성보다 저조한 수준으로 나타났다. 특히, 3기의 여성 중 취업한 여성은 한 명도 없다. 현재 취업하고 있는 23명 이외에 15명은 직업이 없는 상태로서 무직에 해당하며 실업률은 39.5%이다. 여성 1명은 한국어 구사 미흡, 육아 문제로 자진 퇴사하였고, 다른 여성 1명은 시간제로 일을 하고 있었다. 전일 근무하는 정규직 근무자는 95.7%(22/23)이며, 주 40시간 이상 근무하고 있으며, 50시간 이상 근무하는 사람은 17.4%(4/23)로 주 평균 근무시간은 46.05시간으로 조사되었다.²⁴⁹⁾ 현재 취업 중인 23명(시간제 1명 포함), 단기 취업 2명, 퇴직자 1명을 포함하여 재정착 난민 중 성인이 취업을 경험한 비율은 68.4%(26/38)이다.²⁵⁰⁾

2013년 재한외국인 실태조사 결과 재한외국인의 평균 취업률은 88.8%이다. 그 중에 중국동포(H-2)는 77.3%, 비전문취업(E-9) 92.8%, 전문인력(E-7)은 95.1%로서 재정착 난민의 취업률은 국내에 다른 취업에 종사하는 사람들보다 다소 낮은 수준에 있다는 점을 알 수 있다.²⁵¹⁾

249) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 104-107.

250) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 109-109.

251) 전경욱(2013). 『사회통합지표 및 지수 측정: MIPEX에 의한 사회통합도 측정 및 재한외국인 실태조사』, 법무부·숙명여대, p. 108.

<표 35> 한국 재정착 난민의 취업률 비교(제1기-제3기)

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민				
	2016년 조사	2018년 조사			
		계	1기	2기	3기
취업률(%)	70	60.5	70	58.8	54.5
취업 인원(명)	7/10	23/38	7/10	10/17	6/11
취업 남(%)	100	84.2	100	66.7	100
취업 남(명)	4/4	16/19	4/4	6/9	6/6
취업 여(%)	50	36.8	50	50	0
취업 여(명)	3/6	7/19	3/6	4/8	0/5
실업률(%)	30	39.5	30	41.2	45.5
실업 인원(명)	3/10	15/38	3/10	7/17	5/11

※ 출처: 이호택(2018: 104)

재정착 난민은 인천지역의 전자제품, 자동차부품 제조업체에 취업하고 있었다. 성인 38명 중 취업중인 23명과 현재 직업이 없는 15명을 포함하여 재정착 난민에 대한 평균 소득을 조사한 결과 1인당 평균 소득은 1,082,105원이다. 정규직, 시간제 등 취업을 하고 있는 재정착 난민 25명에 대한 평균 소득을 조사한 결과 1인당 평균 소득은 1,644,800원이고, 정규직 22명의 1인당 평균 소득은 1,764,545원이다. 재정착 난민 86명의 16개 가구의 평균 소득은 2,570,000원이다.²⁵²⁾ 2013년 재한외국인 실태조사 결과 중국동포(H-2)와 비전문취업(E-9)의 88.3%가 200만원 미만의 소득을 가지고 있고, 재외동포(F-4)와 전문인력(E-7)의 28.7%가 200-299만원의 소득을 가지고 있다고 조사²⁵³⁾된 바 재정착 난민들이 초기단계부터 안정되게 취업을 종사하고 있는 점이 반영되어 평균 소득은 다른 집단에 비해 높게 나타났음을 알 수 있다.

이와 같이 재정착 난민의 취업률은 60.5%이고, 남성의 취업률은 84.2%로서 실직이나 퇴직 등의 불안정한 고용상태를 보이지 않고 16개 가구 모두 근로소득으로 생활하고 있는 점을 볼 때 재정착 난민이 경제적 자립을 위한 노력과

252) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 112-113

253) 전경옥, 앞의 글(주 251). pp. 115-116.

의지가 있다고 할 수 있다. 캐나다의 재정착 난민 정착 실태조사 결과 56개 가구 중 28개 가구인 50%가 근로소득이 주수입원이지만, 18개 가구인 32.1%가 사회보장급여로 생활하고 있고 사회보장급여와 근로소득을 병행하여 살아가고 있는 가구는 10개 가구로서 17.9%에 해당한다는 점을 볼 때 한국에 재정착한 난민들이 건전한 소득구조를 보이고 있다고 알 수 있다. 하지만 초기 단계부터 동일한 제조업체에서 단순직에 종사하게 되면서 직업훈련이나 다른 교육을 받는 기회에서 배제되었다고 볼 수 있다. 재정착 난민들이 희망한 교육이나 훈련 등을 고려하여 직업 훈련, 자격증 취득 교육 등을 받을 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 할 수 있다.

(3) 주거

<표 36>을 보다시피 16가구 전체 100%(16/16)가 월세로 임대하여 거주하는 주거형태를 보인다. 최초 정착지를 결정할 당시 커뮤니티, 교통, 교육 등을 고려하여 인근 아파트에서 생활하였지만, 지원 기간 종료 후에는 높은 임대료 부담 등으로 단독 또는 연립주택으로 이사를 하게 되었다.

<표 36> 한국 재정착 난민의 주거형태 여부

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	2018년 조사			
			계	1기	2기	3기
노숙	비율(%)	-	-	-	-	-
	인원(명)	-	-	-	-	-
쉼터/친구	비율(%)	-	-	-	-	-
	인원(명)	-	-	-	-	-
임차	비율(%)	100	100	100	100	100
	인원(명)	4/4	16/16	4/4	7/7	5/5
자가	비율(%)	-	-	-	-	-
	인원(명)	-	-	-	-	-

※ 출처: 이호택(2018: 156)

제1기 4가족은 2016년 10월 정착을 시작한 지 1년이 된 2017년 10월 2가정이 이주하였고 나머지 가정도 2년이 되는 2018년 7월에 1가정과 8월에 1가정이 좀

더 저렴하고 넓은 빌라로 각각 이주하였다. 제2기는 7가구 중 4가구는 중고등학생의 방 등을 고려해서 방의 개수가 더 많은 곳으로 이사를 하였다. 제2기 나머지 3가구도 월세가 비싸다는 이유로 이주 계획을 세우고 있다. 3기의 경우에는 입주한 지 아직 8개월밖에 지나지 않은 상태나 5가구 중 3가구가 비싼 월세 때문에 이주할 계획을 세우고 있다. 재정착 난민들이 살고 있는 주거 형태는 단독, 연립 등 다르지만 대체로 보증금 300만 원에 월 임대료 30만 원 정도 부담하고 생활하고 있다. 일부는 보증금 1,000만 원에 월 임대료 75만 원의 정도의 월세를 부담하고 생활하고 있기도 하다. 주거환경에 대해서는 집주인이나 이웃주민과 마찰이 있었다고 응답한 사람은 36명 중 2명이다. 1명은 집주인과 의사소통이 잘 안되어 이사갈 때 보증금 공제 내역 확인에 어려움이 있었고, 1명은 집에 생긴 곰팡이 문제를 집주인이 해결해주지 않아 갈등을 빚은 것 이외에는 대체적으로 마찰없이 지내고 있다고 하였다.²⁵⁴⁾ 재정착 난민의 정착지를 결정하고 주거 장소를 정할 때에 직장, 학교, 교통, 병원, 슈퍼가 가깝고, 같은 종족 등의 커뮤니티가 있는 곳으로 정하였지만 높은 주거비 등으로 어려움을 겪고 있는 것으로 확인되었다. 향후에 재정착 난민들이 추가적으로 입국할 경우는 교통이 편리하고 수도권과 가까운 거리를 정하거나 지자체 중에서 특화된 업무를 하는 지역으로 초기 단계부터 지자체와 협의하고 주거지, 직장 등을 정하는 방법도 고려해볼 필요가 있다.

(4) 건강

<표 37>을 보다시피 재정착 난민의 건강상태를 체크하기 위해서 정기적으로 건강검진을 받고 있는지 여부, 진료를 위한 병원 예약 방법을 알고 있는지 여부, 건강보험에 가입되었는지 여부, 치과 검진을 받은 적이 있는지 여부에 대해서 확인하였다. 재정착 난민의 경우 인정난민의 지위로서 지역건강보험에 가입대상자로서 정기적으로 건강 검진을 받은 비율은 52.8%이고 36명 중 19명이 받았다. 하지만 직장에 취업한 재정착 난민의 경우 회사에서 단체로 실시하는 건강검진의 경우는 건강검진을 받았지만 개별적으로 병원을 방문해서 건강검진을 받는 경우는 병원을 가지 않았다고 응답하였다. 그 이유는 휴가를 내게 되면 급

254) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 159-160.

여에 영향을 미치게 되기도 하고 일이 너무 많아서라고 응답하였다. 또한, 언어적 장애로 인하여 제대로 설명하지 못하여 병원 방문을 꺼린다고 응답하였다. 그리고, 병원 예약방법을 알고 있는지는 비율은 5.6% 밖에 되지 않았고, 병원 예약방법을 알고 있는 2명은 아이를 키우고 있는 젊은 여성이었다. 미국의 덴버 지역에 재정착한 난민들은 거주기간이 길어질수록 병원 예약방법을 알고 있다는 비율이 63.8%까지 올라갔지만 한국은 입국한 후에 3년이 경과하였음에도 불구하고 병원 예약방법 등을 아는 사람은 극소수에 불과하였다. 건강보험에 가입하였는지에 대한 질문에 대해서 한국은 36명 전원 건강보험에 가입되었다고 응답하였다. 재정착 난민은 인정난민으로서 최초 출입국지원센터에 입주하고 있을 때에는 소득이 없고 부양가족이 있는 점 등에 대해서 심사를 거쳐 국민기초생활보장법에 따른 2종 의료보호대상자로 지원을 받았다. 지역사회로 옮긴 이후에는 직장에 다니는 사람은 직장 건강보험에 가입되었고, 직업이 없는 사람은 지역건강보험에 가입되어 보편적 건강권을 보장받고 있다고 할 수 있다. 마지막으로 치과 검진을 받은 적이 있는지에 대한 질문에 36명 중 9명이 받았다고 응답하였다.²⁵⁵⁾ 재정착 난민에게 건강을 유지하고 적절한 의료지원이 될 수 있도록 할 필요가 있고, 육체적 건강을 비롯하여 심리적 안정과 정신적 건강에 대한 의료적 관리도 병행할 필요가 있다.

<표 37> 한국 재정착 난민의 건강 상태

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	2018년 조사			
			계	1기	2기	3기
정기적인 건강검진을 받는지 여부	비율(%)	-	52.8	50	62.5	40
	인원(명)	-	19/36	5/10	10/16	4/10
병원 예약방법을 알고 있는지 여부	비율(%)	-	5.6	10	6.3	0
	인원(명)	-	2/36	1/10	1/16	0/10
건강보험 가입 여부	비율(%)	100	100	100	100	100
	인원(명)	10/10	36/36	10/10	16/16	10/10
치과 검진을 받은 적이 있는지 여부	비율(%)		25	30	12.5	40
	인원(명)		9/36	3/10	2/16	4/10

※ 출처: 이호택(2018: 149-150)

255) 이호택, 앞의 글(주 246), pp. 149-150.

2) 통합

(1) 동족 간의 결속

<표 38>을 살펴보면 동족 간 시간 보내기나 문화행사 참여에서는 100%(36/36)의 결속을 보이지만, 동족 간 정보교환은 91.7%(33/36)로 조금 낮은 결속을 보였다. 정보교환이 낮은 이유는 재정착 난민 간 종족이나 출신 캠프가 다른 것(2명)과 출산 및 양육 등 생활이 바쁘거나 인터넷이나 컴퓨터 사용이 미숙한 점(1명)이라고 하였다. 응답자의 68.6%(24/36)는 본인들의 고유문화와 정체성을 지키기 위한 노력을 하고 있으며, 동족사회에서 이루어지고 있는 고유 문화행사에는 100% 참여하고 전통음식도 함께 즐겨 먹는 행사도 가고 있다고 응답하고 있다. 한국으로 재정착한 난민은 자녀의 양육도 함께 돕고 있고, 문화행사에도 함께 참여하면서 유대와 결속을 유지하고 있었고 카렌 커뮤니티의 활동을 하면서 정보를 공유하고 있어 문화 정체성을 유지하려는 의지를 확인할 수 있었다.

<표 38> 한국의 재정착 난민의 동족 간 결속 및 유대 여부

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	계	2018년 조사		
				1기	2기	3기
동족사회집단과 시간 보내기	비율(%)	-	100	100	100	100
	인원(명)	-	36/36	10/10	16/16	10/10
동족사회집단과 정보교환	비율(%)	-	91.7	90	93.8	90
	인원(명)	-	33/36	9/10	15/16	9/10
동족사회집단의 문화행사 참여	비율(%)	-	100	100	100	100
	인원(명)	-	36/36	10/10	16/16	10/10

※ 출처: 이호택(2018: 167)

(2) 지역사회와 연결

지역사회에서 이루어지는 문화행사에 참여한다고 응답한 비율이 97.2%이며, 정보를 교환하고 있다고 응답한 비율은 61.1%이며 지역사회 집단과 시간을 보내고 있다고 응답한 비율이 38.9%이다. 다만, 문화행사는 지역사회에서 개최하

는 이벤트성 행사였고, 정보를 획득하는 매체는 TV 등을 통한 미디어가 대부분 이고, 지역사회 사람들은 멘토나 한국어 선생님, 직장에서 함께 근무하는 동료로 그 이외의 다른 한국인과의 접촉이나 만나는 기회가 없다고 하였다.²⁵⁶⁾

<표 39> 한국 재정착 난민의 지역사회 연결 및 사회적 관계 여부

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	2018년 조사			
			계	1기	2기	3기
지역사회집단과 시간 보내기	비율(%)	-	38.9	60	31.2	30
	인원(명)	-	14/36	6/10	5/16	3/10
지역사회집단과 정보교환	비율(%)	-	61.1	80	43.8	70
	인원(명)	-	22/36	8/10	7/16	7/10
지역사회집단의 문화행사 참여	비율(%)	-	97.2	100	93.8	100
	인원(명)	-	35/36	10/10	15/16	10/10

※ 출처: 이호택(2018: 174)

재정착 난민은 초기정착 단계에서 만난 멘토나 한국어 선생님과 고민을 상담하거나 경제적 어려움, 의료, 일상생활의 문제 등을 의논하고 있는 점에서 초기 적응단계 이후에도 좋은 관계를 유지하고 있어 긍정적인 부분도 있지만 다른 한국인과의 교류나 접촉이 없어 고립될 수 있는 우려도 있다. 응답자 중 멘토 이외의 한국인 친구가 있는지 여부에 대한 질문에 제1기 1명과 제2기 1명만 있다고 한 점을 볼 때 멘토 이외에 지역사회와 연결고리를 만들 수 있도록 다양한 커뮤니티 활동을 마련하고 다른 사람들을 만날 기회를 주는 것이 필요하다.

(3) 사회 참여

<표 40>을 살펴보면 지역사회 단체에 참가하여 활동하고 있다고 응답한 사람은 61.6%(22/36)이다. 지역사회 주민으로서 만족감을 느끼고 기여를 촉진하는데 가장 주요한 요소인 자원봉사에 참여한 경험이 있는 사람은 2명에 불과한 5.6%(2/36)이다. 그리고, 지역사회에서 개인이나 개인과 관련된 다른 사람들을

256) 이호택, 앞의 글(주 246), p. 174.

위한 권리옹호 활동을 한 적이 있는지에 대해서는 한명도 한 적이 없다고 응답하였다. 재정착 난민이 지역사회 커뮤니티나 단체에 조직에 참여하여 적극적으로 활동하고 자원봉사 등을 통해 자신의 능력과 재능을 사회에 환원하는 것도 필요하다. 또한, 정치나 사회적 이슈에 관심을 가지고 권리옹호를 위한 다양한 활동을 할 수 있는 풍토 조성도 필요하다. 지역사회 참여를 촉진시킬 수 있는 다양한 참여형 프로그램을 개발할 필요가 있다.

<표 40> 한국 재정착 난민의 지역사회 참여 및 자원봉사 활동 여부

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	2018년 조사			
			계	1기	2기	3기
지역사회 단체 또는 조직에 참여	비율(%)	-	61.1	70	50	70
	인원(명)	-	22/36	7/10	8/16	7/10
지역사회 내 자원봉사 활동 참여	비율(%)	-	5.6	10	0	10
	인원(명)	-	2/36	1/10	0/16	1/10
지역사회에서 본인 등의 권리 옹호 활동을 한 적이 있는지 여부	비율(%)	-	-	-	-	-
	인원(명)	-	-	-	-	-

※ 출처: 이호택(2018: 198)

(4) 영주권 취득 및 귀화

<표 41>을 살펴보면 한국에서 영주자격(F-5)을 신청하려면 성년으로 국내 체류 기간 5년이 경과하고 품성, 경제적 능력 등을 갖추어야 하며, 한국어 능력 2급 또는 사회통합프로그램 5단계를 이수하여야 한다. 재정착 난민은 입국 후 5년이 경과하지 않아 영주자격을 신청한 사람은 없다. 미국의 경우 입국 1년이 경과하면 영주권을 신청할 수 있고 캐나다는 입국 후에 영주자격이 부여된다. 일본은 입국하면 영주자격이 부여되고 5년이 경과한 후에 영주자격 및 국적신청이 가능하다. 한국에 재정착한 난민이 영주자격을 취득하기 위한 요건을 충족하기에는 상당히 어렵다. 귀화(시민권 취득)의 경우는 주요 국가 모두 언어적 요건, 품성 등을 모두 고려하고 있어 재정착 난민이 국적을 취득하는 것은 상당히 어렵다고 볼 수 있다. <표 41>에서 보듯이 한국에 재정착한 난민들은 전

원 국적취득을 희망하고 사회에 기여하고 싶다는 포부와 의지를 보이고 있는 점을 볼 때 난민을 국가 발전에 활용하고 지역사회구성원으로서 자리매김할 수 있도록 영주자격 및 국적 취득의 접근성을 향상시킬 수 있는 제도적 개선이 필요하다할 것이다.

<표 41> 한국의 재정착 난민의 영주자격 취득 및 귀화 희망 여부

구분	제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민					
	비율 및 인원	2016년 조사	2018년 조사			
			계	1기	2기	3기
영주자격취득	비율(%)	-	0	0	0	0
	인원(명)	-	0/36	0/10	0/16	0/10
귀화 희망 여부	비율(%)	-	100	100	100	100
	인원(명)	-	36/36	10/10	16/16	10/10

※ 출처: 이호택(2018: 198)

4. 평가

1) 자립과 통합의 조화로운 정책 기반은 ‘교육’, 교육방식 다변화 필요

무학이나 학력이 낮은 재정착 난민의 경우 학습 능력이 부진하고 한국어 습득 기간이 더 오래 걸린다는 것을 발견하였다. 제1기의 경우 지역사회로 정착한 후에도 멘토, 그리고, 사회통합프로그램 운영기관을 통해 한국어를 학습하였음에도 불구하고 언어 교육의 효과성은 다소 떨어짐을 알 수 있었다. 다만, 제2기와 제3기의 실력 차가 현저하게 구분되지 않았고, 제2기와 제3기의 언어 수준이 점차 향상되어 일상회화 구사도 자유롭게 이루어지고 있음에 따라 개인적 능력의 차이는 있으나 적절한 지원 아래 거주 기간이 늘어날수록 언어 수준은 향상됨을 알 수 있다. 재정착 난민들이 한국어 이외에 자동차 정비, 컴퓨터 활용 등 다양한 직업 훈련을 희망하고 있는 점 등을 고려하여 우수재원을 선발하고 직업 훈련 후 고용으로 연계될 수 있도록 직업훈련프로그램(미얀머어·영어 또는 한국어 병행 사용)을 별도로 마련하는 것이 필요하다. 직장에서 초급부터 중급 과정을 거쳐 고급과정을 단계별로 만들어서 일정 수준의 직업 훈련과 언어 교육이 제공될 수 있도록 체계적인 프로그램을 운영할 필요가 있다.

2) 자립기반정책 추진을 위한 자립 관련 법령 및 제도 개선 필요

(1) 취업 지원 프로세스 구축 및 고용지원금 제도 도입

고용부의 경우 전국적인 고용지원센터 등 취업과 관련된 인프라와 노하우가 있는 점을 고려하여 법무부와 취업 지원의 공식적 프로세스 구축을 위한 대승적 협력이 필요하다. 한국에서는 장애인, 북한이탈주민 등 사회적 취약계층이 국내에서 창업하려고 하거나, 한국 기업에서 이들을 고용하고자 할 때 초기 단계에서 고용지원금을 고용주에게 지원해주는 제도가 운영되고 있다. 이에 따라, '사회적기업육성법²⁵⁷⁾을 개정하여 사실상 박해를 피해 한국에 보호를 요청한 취약성을 고려하여 사회적기업육성법상 취약계층에 '인정난민'(재정착 난민 포함)을 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 수용부터 정착까지 지자체 참여 및 공공임대 신청 대상 포함

재정착 난민 정착 실태조사 결과 재정착 난민들이 수도권 지역 공장에서의 근무를 선호하였지만, 농업을 선호하는 난민도 확인되는바, 한국의 지자체의 경우 지역에 맞는 농산물 생산 등으로 농업 분야가 확장되고 있는 만큼 입국 전 단계 면접조사 시부터 재정착 난민의 요청이나 조건 등을 확인하고 수용단계부터 지자체가 참여하는 방식도 고려할 필요가 있다. 수용단계부터 재정착 사업에 참여할 수 있도록 지자체를 공모하고 국가에서 일정 부분 지자체의 협력과 지원 부분의 예산을 확보하여 농업, 공업, 제조업, 뿌리 산업 등의 다양한 방식으로 난민들의 일자리 확보와 관련 교육이 병행될 수 있도록 정규사업부터 지자체의 참여를 유도할 필요가 있다. 특히, 주거지는 취업 장소와 교육적 측면을 고려하여 선정하고 있지만 사실상 주거비 부담 등으로 주택 등으로 이사를 하고 있으며, 높은 월세 비중으로 저축이나 미래 설계에 사실상 어려움이 노출되고 있는 점을

257) 법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "취약계층"이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.

시행령 제2조(취약계층의 구체적 기준) 「사회적기업 육성법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제2호에 따른 취약계층(이하 "취약계층"이라 한다)은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

【제1호-제12호】 빈곤자, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 경력단절여성, 북한이탈주민, 가족폭력 피해자, 한부모가족 보호대상자, 결혼이민자, 갱생보호자, 범죄피해자, 1년이상 장기실업자 등 고용정책심의회의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람

고려할 때 재정착 난민을 포함한 인정 난민에게도 공공임대주택을 신청할 수 있는 대상에 포함될 수 있도록 법령 개정을 고려할 필요성이 있다.

(3) 체계적 정신 건강 관리 및 정착 코디네이터 제도 도입

수용 당시에 초기 건강검진 시 정신 건강에 대한 부분을 정확하게 표기하도록 하여 지자체에서도 건강검진 정보를 공유함으로써 불필요한 검진과 의료행위를 줄일 수 있고 체계적인 질병 관리가 가능하다. 또한, 출입국지원센터 퇴소 후에도 지역의료기관에서 지속해서 건강관리를 받을 수 있도록 하고, 직장에서도 정기적 건강검진을 받도록 하되, 개별적으로 받는 건강검진 시에 공가 처리 등으로 건강검진을 받을 수 있는 직장환경을 마련하여야 한다. 재정착 난민 정착 실태조사 결과 난민들이 의료기관을 방문하여 자신의 병명을 설명하거나 통증을 한국어로 설명하고 표현하는 데 가장 큰 어려움을 느끼고 있으며, 낮은 언어 구사력으로 병원 진료를 받지 못한다고 응답하였다. 재정착 난민들의 경우 캠프에서 장기간 생활을 하면서 고질적으로 앓고 있는 질병이 발병할 수도 있고, 새로운 사회 정착에 따른 부적응과 내적 갈등으로 인하여 심리적 트라우마를 겪을 수 있으므로 체계적인 정신 건강 관리를 위한 트라우마 관리센터를 출입국지원센터 내에 운영할 필요성이 있다. 특히, 의료서비스로의 접근성을 향상하고, 구직이나 고용의 정보를 적시에 제공할 수 있는 통·번역 서비스 제공과 심리적 상담 및 의료 등 전문가에게 연결시키는 정착 코디네이터 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

3) 쌍방향 통합기반정책의 핵심요소로서 ‘지역사회 참여’ 적극 확대

(1) 한국의 역동적이고 情에 기반을 둔 멘토링 제도 안착

역동적이면서도 정에 기반을 둔 사회의 특성으로 멘토링 제도가 안착되어, 지역사회에서의 적응과 정착에 크게 기여한 점을 주목할만하다.²⁵⁸⁾ 멘토는 자원봉사자 중에서 가장 재정착 난민에게 일상적 영향력이 높아 재정착 난민을 자립도가 높게 유도할 수도 있고 의존적인 삶을 살게 할 수도 있는 존재이다. 자원

258) UNHCR, 앞의 글(주 10). pp. 3-5.

봉사자, 멘토 등이 과도한 일상에 개입하거나 재정착 난민들에게 한국적 정서를 강요하는 부작용도 발생한 점을 고려할 때 멘토와 자원봉사자에 대한 훈련프로그램을 마련하여 지속해서 훈련할 필요가 있다.

(2) 문화적 정체성 유지를 위한 지역사회 커뮤니티 활동 지원

재정착 난민들은 매년 카렌문화행사²⁵⁹), 카렌어학당 등을 통해 문화교류 활동을 하고 있다. 카렌 난민들은 2017년 11월부터 매주 카렌어학당을 운영하면서 카렌어와 카렌 문화를 익히고 고유의 전통을 잃지 않으려고 노력하고 있다. 카렌 커뮤니티나 자조적 공동체를 조직하여 지역사회에 적극적으로 참여하도록 유도하여 다양한 문화 프로그램을 발굴할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

(3) 사회적 관계를 통한 지역사회 참여 적극 유도

일본과 마찬가지로 정착실태조사 결과 지역사회의 참여를 높이는 것이 통합을 촉진하여 궁극적으로 정착에 필요한 요소임을 확인하였다.

지역사회에서 서로의 문화를 존중하고 재정착 난민을 인간으로서 존중하면서 난민에 대한 수용성을 넓히고 한편, 난민은 지역사회 참여 활동을 넓힐 수 있도록 다양한 체육활동과 축구, 탁구, 족구 등 스포츠 동우회 가입, 악기연주 등의 음악동아리 활동을 통해 유대감과 소속감을 느끼고 살아갈 수 있도록 하여야 한다.

²⁵⁹) Wrist Tying Ceremony는 매년 8월 초에 흰색의 팔찌를 만들어 끼우는 축제로서 헤어진 가족들이 다시 만날 때 나누어 가진 팔찌를 맞추어 서로를 알아보도록 하는 가족공동체적 행사로서 한국에서 매년 개최되고 있다.

제5절 분석 및 평가

1. 비교·분석

지금까지 미국, 캐나다, 일본 그리고, 한국의 주요 재정착 난민 정책, 재정착 난민 수용 및 정착 프로그램, 재정착 난민 정착에 대해서 살펴보았다. 오랜 이민 역사를 가지고 있는 미국, 캐나다를 통해서 재정착 난민 정책의 태동과 역사적 배경을 바탕으로 발전된 모습을 살펴보았다. 그리고, 아시아 최초로 재정착 난민 수용을 한 이래 지속적으로 제도의 안착과 발전을 도모하고 있는 일본의 사례도 주목해서 살펴보았다. 한국의 경우 재정착 시범사업을 통해 5년간의 재정착 난민 수용 및 정착을 추진하였고, 재정착 시범사업의 종료를 앞둔 시점에서 선진사례와 비교·분석을 통한 시사점을 도출하여 재정착 난민 정착에 추진방향을 모색하고 발전적 방안을 제시하는 것은 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

미국은 법적 근거 아래 지역별 할당제로 연간 7만 명 이상 난민들을 수용하고 있으며, 재정착 운영기관을 통해 재정착 난민에 대한 정착 지원이 이루어지고 있다. 미국 재정착 난민 정책의 장점은 철저한 자립 기반 정책으로 초기단계의 언어교육을 다양한 방법으로 지원하고 있으며, 소득과 고용촉진 지원정책이 강력하게 펼쳐지고 있어 경제적 자립을 통한 사회적 관계를 원만하게 하고 언어구사력의 향상으로 통합을 촉진하고 있다는 점이다. 단점은 지나친 초기단계에서 취업으로 단순 노무에만 종사하게 되거나 사회 부적응 및 문화적 갈등을 초래하여 정신 건강상에 문제가 발생하고 있다는 점이다. 미국으로부터 벤치마킹할 수 있는 정책 사례는 자립 기반의 정책을 토대로 맞춤형 언어교육, 취업훈련과 구직정보를 적절하게 제공하고 있는 점이며 특히, 문화 부적응과 박해 트라우마를 지속적으로 관리하고 심리적 자립을 지원할 수 있는 트라우마 관리센터 운영이다.

캐나다는 법적 근거 아래 지역별로 할당하여 연간 7,500명의 난민을 수용하고 있으며 재정착 난민 입국 시 즉시 영주권을 부여하고 있어 법적 권리를 두텁게 보장하고 있다. 캐나다 재정착 난민 정책의 장점은 통합 기반 정책을 기반으로 해외에서부터 국내 정착까지 교육을 연계하여 실시하며 다양한 언어교육지원프

로그래를 운영하고 있다는 점이다. 또한, 수용단계부터 지자체가 참여해 재정착 난민의 적응에 지역주민이 자원봉사를 통해 참여하고 있다는 점이다. 단점은 통합을 중시하면서 자립 지원이 정책의 보완적인 방법으로 제공됨에 따라 여전히 자립역량이 낮고, 학력과 낮은 소득 수준으로 주거비와 생활비 부담에 따른 생계와 적응에 어려움을 겪고 있어, 사회적 자립을 위한 주거대책과 문화 부적응에 대한 관리가 요구된다는 점이다. 캐나다로부터 벤치마킹할 수 있는 정책 사례는 정착 지원을 담당하고 있는 정착 코디네이터의 활동과 그들을 위한 훈련 프로그램을 마련하여 운영하고 있다는 점이다. 출발 전 사전교육에 대한 내용과 방식, 그리고, 국내 초기 적응 교육과 정착 지원 프로그램과의 연계성을 연구하여 출입국지원센터에서의 교육과 해외에서 진행되는 출발 전 사전교육의 커리큘럼이나 교육방식을 개선할 필요가 있다.

일본은 법적 근거 없이 내각 합의에 의해 연간 수용계획을 수립하고 있으며 2015년부터 정규화로 전환하여 제3국 정주난민 수용사업을 실시하고 있다. 일본 재정착 난민 정책의 장점은 체계적으로 수립된 수용계획 아래 일본인의 국민성과 문화적 특성을 반영한 자립성이 정책에 고스란히 녹아져 있고, 자립 기반 정책을 기반으로 인턴십 제도 활용, RHQ의 초기지원과 취업관련 수당 지급 등이 이루어지고 있다는 점이다. 단점은 지나친 경제적 자립의 중요성 강조로 공적부조를 부정적으로 대하는 문화적 풍토로 인해 재정착 난민들이 사회부적응을 겪고 있다는 점이다. 일본으로부터 벤치마킹할 수 있는 정책 사례는 시범사업(2회)을 정규화로 전환하여 재정착 난민 수용을 지속적으로 확대하여 실시하고 있는 점과 정책 변경 및 확대 실시 등을 추진할 경우 내각관방에서 전문가의 의견을 수렴하거나 다양한 방법의 조사를 실시하여 정책적 방향성을 제시하고 있는 점이다.

한국은 법적 근거 아래 외국인정책위원회 심의를 거쳐 법무부의 수용계획에 따라 재정착 난민을 수용하고 있다. 2015년부터 2017년까지 제1차 재정착 시범사업을 통해 캠프 거주 난민을 수용하였고, 2018년부터 2019년까지 제2차 재정착 시범사업을 통해 도시 거주 난민을 수용하였다. 한국의 재정착 난민 정책의 장점은 1970년대부터 베트남 보트 피플을 보호하여 제3국으로 재정착을 시킨 역사적 경험을 가지고 있다는 점과 5년간의 재정착 시범사업을 통해 한국의 情

과 박력성이 승화된 멘토링 지원, 처우협의회재정착실무협의체 등 민관협업을 통한 재정착 난민의 빠른 지역사회 정착을 지원한 점이다. 단점은 출입국지원센터의 초기 적응 교육이 체험형이 아닌 이론수업과 주입식 교육으로 교육의 효과성이 다소 미흡하고, 단순노무에 치우치고 있는 점, 고용이나 취업프로그램에 접근이 어려운 점(언어미숙, 부처협의 미흡), 높은 주거비 부담 등이다.

한국의 경우 정규화 전환에 대비하여 신속하게 법령 개정이나 제도 개선 그리고, 부처 협의 등 정책적으로 검토되어야 할 사안은 다음과 같다.

첫째, 情을 기반으로 한국사회에 적극적인 참여를 유도시킬 수 있도록 적십자사와 자원봉사 활동 연계 추진 검토이다. 둘째, 재정착 난민들의 인적 자원을 적극적으로 활용할 수 있도록 학력이 우수한 선배 재정착 난민을 통역이나 정착 코디네이터로 제도권 내에서 활용하는 방안 검토이다. 셋째, 취업학원 등록비나 언어교육 수강료에 대해서 이수 또는 자격증 취득 시 등록비나 수강료를 면제시켜 주는 등 교육방식의 다각화 방안 검토이다. 넷째, 인정난민에 대해 일반취업요건을 완화(소득요건 등)하고, 자원봉사활동, 사회 참여, 훈련프로그램 이수할 경우 일정부분 가산점을 부여하여 귀화로의 접근성을 향상할 수 있는 방안 검토이다. 다섯째, 사회적기업 육성법상 취약계층에 인정난민을 포함하여 인정난민을 고용할 경우 고용지원금을 고용주가 받을 수 있도록 하는 고용촉진 방안 검토이다. 여섯째, 내 집 마련의 꿈을 키우고 안정된 정착을 이룰 수 있도록 영주권자, 결혼이민자 등과 같이 공공임대주택 신청 대상에 포함될 수 있도록 하는 합리적 주거 대책 방안 검토이다. 일곱 번째, 현재 출입국지원센터의 업무범위를 확장하고 특화된 서비스를 지원할 수 있도록 현재의 장소에 정신건강관리센터를 건립하여 난민을 비롯한 사회적 약자의 심리적 자립과 정신 건강을 체계적으로 관리할 수 있는 방안을 검토하는 것이다.

<표 42> 4개국 재정착 난민 정책 비교 및 시사점

구분	미국	캐나다	일본	한국
수용규모	지역별 할당/ 연간 70,000명	지역별 할당/ 연간 7,500명	2015년 정규화 전 한 연 30명 수용 (‘10-’14 시범사업)	‘15-’17 제1차 90명 이내(총 86명 입국) ‘18-’19 제2차 연 4회 120명 이내(총 43명 입국)
근거법령	1980년 난민법	2002년 이민난민보호법	없음	2013년 난민법
수용계획	매 회계 연도마다 국회 심의 후 대 통령령으로 연간 수용계획 발표	연간계획은 주정부 의견 수렴 거쳐 이민부장관 결정 (국회 승인)	내각 합의에 의해 연간계획수립, 13 개 부처 회의에서 실무논의 후 결정	외국인정책위원회 심의를 거쳐 법무 부장관이 수용 결 정
영주권 및 귀화	입국 12개월 후 영주권, 5년 후 시 민권 신청 가능	입국 시 영주자격 부여	영국 후 정주 자 격부여	입국 후 거주비자 부여, 5년 후 귀화 신청 가능
정착지원	① 국무부와 계약 체결 9개 재정착 기관에서 진행 ② 난민당 1개 NGO 연계하여 입 국 후 주거·의료· 식비 등 지원, 창 업 등 지원	① 입국 후 1년 생계비 지원 ② 주거관련 가전 제품 구입지원(1회) ③ 연방정부 및 주 정부에서 영어, 프랑스어 등 언어 교육 지원	① RHQ에서 초기 적응 지원 ② 기업 제공 직 업 훈련 참여 ③ 정부는 해당 난민과 기업에 각 각 수당 및 보조 금 지급	① 출입국지원센 터에서 초기 적응 교육 지원 ② 정착 후 1년간 주거비 지원 ③ 사회통합프로 그램 지원(멘토링)
시사점	① 자립기반 정책 핵심은 교육, 언어 구사력은 적응과 통합 촉진 강화 ② 캠프 경험과 낮은 문해율 상관 관계 인정, 전문적 인 언어 교육 및 기술 훈련 필요 ③ 미국 거주 기 간과 소득 및 공 적 부조와 상관관 계 인정 ④ 사회부적응 최 소화 및 정신 건 강 체계적 관리	① 통합기반 정책 의 기본은 해외 교육과 국내 교육 프로그램의 연계 성 강화 및 교육 프로그램 다변화, 자립 지원 정책 병행 추진 ② 수용 전 단계 부터 지자체 참여 및 주거문제 해결 ③ 트라우마 관리 및 정착 코디네이 터 등에 대한 훈 련프로그램 강화	① 자립기반 정책 의 기본은 성인과 아동에 적합한 맞 춤형 교육 실시 ② 초기 단계부터 지자체 참여 필요 ③ ‘사회 참여’는 통합의 핵심요소 이며 언어 및 문 화 지식은 통합촉 진요소 ④ 국민의 인식 개선을 위한 공공 정보 전략 수립 필요	① 자립기반 정책 과 통합기반 정책 의 기본이 되는 핵심요소는 교육 및 훈련, 맞춤형 교육과 교육 방식 다변화 필요 ② 자립기반 정책 마련 및 자립 관련 법령 정비 필요 ③ ‘사회 참여’ 필 요성 주목, 문화 다양성을 인정하 는 사회로 발전 유도

2. 종합 평가

주요 4개국의 재정착 난민 정책과 재정착 난민 프로그램의 공통적인 특징은 수용과 정착단계로 구분하여 절차를 진행하고 있고, 재정착 난민의 초기 적응단계의 어려움을 고려한 긴급지원이나 생계지원이 제공되고 있다는 점이다. 자립기반의 정책을 추진하는 국가이든 통합기반의 정책을 추진하는 국가이든 그 국가에서 자립의 역량을 강화하고 통합을 이루어내는 필수 요소는 교육이며, 높은 언어 구사력은 자립과 통합을 촉진하는 요소로 규정하고 있다. 각국이 교육 수준과 언어 구사력의 향상을 위해 다각적인 방안을 추진하고 있다.

캐나다는 랭그리시를 새로운 정착지로 결정한 후에 인적·물적 인프라를 확보하고 국가·지자체·NGO의 협업 등을 통해 재정착 난민들의 정착지원을 효율적으로 제공함으로써 새로운 도시에서도 재정착 난민의 수용과 정착이 성공할 수 있다는 점을 알리게 되었다. 또한, 해외에서 실시한 출발 전 사전 교육(기초적응교육)이 국내로의 교육 과정과 내용으로 자연스럽게 연계되도록 프로그램을 설계하며 다양한 매체를 활용할 것을 권장하고 있는 점은 교육의 전달 방식이 중요하다는 것을 일깨워주는 계기가 되었다.

재정착 난민이 새로운 사회에서 생계를 유지하면서 본인의 삶을 재건하기 위해서는 경제적 자립은 필수라는 점은 누구도 부인할 수 없다. 다만, 난민의 특수성과 캠프에서 장기간 박해의 노출, 공교육의 접근의 제한, 낮은 문해율 등은 새로운 사회에서의 부적응으로 이어질 수 있는 개연성이 높으므로 경제적 자립을 기반으로 정신적, 심리적 건강이 이루어질 수 있도록 캐나다는 문화, 사회, 종교를 고려한 트라우마 치료를 지원하고 있고, 미국은 트라우마 관리 센터를 운영하고 있는 점을 높이 평가할 만하다.

캐나다는 전통적으로 이민 국가로서 인도주의적 실천이 재정착 난민 정책의 기본 방향이다. 국민과 이민자가 반목과 갈등보다는 환영과 수용의 통합정책을 실현하기 위해 상호문화를 존중하고 쌍방향 소통을 하고 있는 점은 한국사회에서 개선하고 만들어야 가야 할 정책적 방향임을 시사하고 있다.

일본과 한국은 지리적으로 인접한 국가이며 아시아국가로서 재정착 난민을 수용하고 있는 국가이다. 일본은 시범사업 이후 정규화 전환에 성공하여 다양한 수용방식을 도입하려는 의지를 국제사회에 표명하고 있다. 한국과 일본의 정착

실태조사 결과 정착에 필요한 핵심요소로서 사회 참여를 선정하였고, 사회 참여는 지역사회에서 사회적 관계(교량, 유대, 연결)를 통해 적극적으로 발현되며 삶의 만족도를 향상시키는 것과 밀접한 관계가 있음이 확인되었다.

결론적으로 자립 기반 정책과 통합 기반 정책을 조화롭게 추진하되 맞춤형 교육을 재정착 난민에게 적절하게 제공하고, 국민들은 쌍방향 통합의 측면에서 난민에 대한 편견을 버리고 문화적 다양성을 인정하여 지역사회에서 그들을 구성원으로서 수용한다면 한국사회의 情과 박력성의 문화적 특성이 이민정책과 결합하여 국가 발전을 주도하게 될 것이고, 난민 문제 해결에 있어 국제사회의 연대적 책임을 완수하는 모범사례로 남게 될 것이다.



제4장 재정착 난민 정책의 발전적 모델 구상

제1절 모델의 기초

재정착 난민 정책은 난민을 재정착 프로세스를 통해 제3국에서 선발 및 이동하는 과정이며, 이러한 수용 절차를 거쳐 수용국에서 입국한 재정착 난민이 새로운 사회에서의 적응을 거쳐 영구적 사회구성원으로 살아가는 과정을 ‘재정착 난민의 정착’이라고 한다. 재정착 난민은 본래의 난민으로서 가지는 난민협약상의 권리를 보장받아야 하며, 그 사회구성원으로 정착한 국가로부터 기본권 권리를 보장받고 영구적으로 거주할 수 있도록 법과 제도적으로 보호를 받아야 한다. 재정착 난민도 새로이 정착한 사회에서의 법과 규범을 준수하며 문화적응을 거쳐 문화정체성을 확립하되 수용된 국가의 국민과 소통하고 쌍방향 통합을 이루어 내야하는 몫도 있다. 이와 같이 재정착 난민 정책의 두 트랙에서 수용의 다각적인 방법도 정책적으로 연구하고 국제사회에서 논의를 거쳐야 하겠지만 궁극적으로 재정착 난민 정책의 핵심은 재정착 난민의 정착에 있다. 난민이 제3국 이동을 거쳐 새로운 사회에 재정착하여 그 사회의 문화를 접촉하고 갈등을 해결하는 문화 적응의 단계별 절차를 거쳐 주류사회로의 편입이 어느 정도로 이루어질 것인가와 본국의 언어와 정체성을 어느 수준으로 유지할 것인가의 몫이 재정착 난민에게 주어지기 때문이다. 또한 재정착한 국가에서 사회적 짐이 아닌 주체로서, 살아가야 할 몫과 지원을 받는 것을 줄여나가면서 경제적 자립과 안정된 생계를 유지해야 할 자기 책임이 남아 있기 때문이다. 특히, 앞에서 보듯이 UNHCR에서도 난민 문제를 영구적으로 해결하기 위해서는 재정착은 필수적 수단이며, 새로운 사회로 이동하여 정착한 재정착 난민들이 그 사회에서 영구적으로 거주하기 위해서는 정부, 지자체, NGO 등의 협력을 기반으로 자립과 통합이 정착의 핵심원리로서 제대로 작동하여야 한다는 가이드라인을 제시하고 있다.

제3장에서 주요 국가의 재정착 난민 정책과 정착 실태조사에서 살펴본 바와 같이 통합의 정도나 통합의 수준을 측정하기에는 상당히 어려움이 있다. 각 국가마다

다 재정착 난민에 대한 정책 모델은 성과도 있지만 한계도 확인할 수 있었다. 성과 측면에서는 통합의 모델이나 통합의 정책 방향성에도 여전히 논란이 제기되고 있는 시점에서 무조건적인 지원이나 혜택보다는 스스로 삶을 선택하고 결정할 수 있는 자립 역량 강화에 초점을 맞추고 있으며, 일방의 노력이 아닌 쌍방의 소통과 다양성을 존중하는 통합정책을 추진하는 방향으로 정책이 추진되고 있음을 확인할 수 있다. 반대로 한계 측면에서는 한국은 2015년부터 2019년까지 난민법령상 법적 근거를 바탕으로 재정착 난민을 수용하는 재정착 시범사업을 실시하였지만 짧은 준비 기간으로 재정착 난민에 대한 정착 지원에 대한 준비 부족 및 부처 간의 협업 미흡 등에 대한 인권단체의 지적이 있었다. 제1차 시범사업의 경우 제1기의 입국 시기가 2015년 12월 말이었고, 출입국지원센터 퇴소도 2016년 9월경에 이루어졌다. 초기 적응 기간이 9개월 정도 이루어진 것은 재정착 난민들의 적응이 더딘 점도 있었지만, 정착지 선정 지연 및 정착 지원관련 예산 부족, 정착 계획 수립 지연 등이 그 원인으로 작용하였다. 이후 제1차 시범사업에 대해 수용 및 정착에 대한 정책을 보완하기 위해 2015년 말에 만들어진 민관협의체 처우협의회 재정착실무협의체에서 다양한 의견을 수렴하였지만, 부처 협력 및 지자체의 적극적인 개입 유도 등은 여전히 미흡한 상태로 남게 되었다. 그리고 제2차 재정착 시범사업이 2019년 12월로 종료되지만, 한국의 재정착 난민 정책의 방향성은 자립 중심의 정책인지 통합 중심의 정책인지에 대한 결정을 하지 못하였고, 정착의 기본이 되는 교육의 방식이나 내용에 대해서도 별다른 개선점이 보이지 않고 있다.

이러한 이유로 향후 재정착 난민의 정착을 위해서는 이론적, 비교법적 관점에서 재정착 난민 정책이 보다 효과를 거둘 수 있도록 발전적인 모델을 구상할 필요가 있다고 보았다. 이를 위해 이 장에서는 캐나다의 The W-Curve Model of Settlement Theory를 근거로 문화 적응의 과정을 정착 이론과 결합한 새로운 정착 이론, 영국의 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework 등을 비판적으로 살펴보고, 이 연구에서 제안하는 이른바 재정착 난민 정책의 발전적 모델 구상을 제안하고자 한다.

1. 기존 이론에 대한 논의

1) 문화 적응 이론

재정착 난민 정책의 발전적 모델에 있어서 기본적으로 이론적 배경을 이루는 것은 문화 적응 이론이다. 문화 적응(Acculturation)이란 서로 다른 문화 간 접촉을 통해 지속적인 상호작용을 유발하게 됨으로써 발생하는 문화적 양상의 변화²⁶⁰⁾를 의미하며 중국동포, 결혼이민자, 북한이탈주민 등이 유입되면서 사회적으로 관심이 증가하게 되었다. 결혼이민자들의 한국에서 한국어 및 한국 문화를 익히고 어떻게 적응하며 정착하고 있는지와 모국문화를 유지하면서 정체성을 잃지 않고 있는지를 측정하여 결혼이민자 정책에 반영하고 있다.²⁶¹⁾ 이에 반해 서구에서는 문화 적응에 대해 다양한 민족 집단을 대상으로 이루어지고 있고, 미국은 쿠바 난민들의 적응에 대한 연구, 캐나다는 베트남 난민들의 적응과 정착을 연구²⁶²⁾하고 있는 등 난민의 적응과 정착에 대해 측정이 다수 발견되고 있다. 문화 적응은 이주를 배경을 한 사람들의 심리적 안정과 정신 건강과 밀접한 관계가 있으며,²⁶³⁾ 현실적 상황에서 나타나는 스트레스와 삶의 만족감이 어떠한 영향을 미치는지를 활발하게 연구하고 있다.²⁶⁴⁾ 문화 적응 이론은 이주배경을 가진 사람이 새로운 사회에 유입되어 그 사회의 문화를 익히고 정착해 가면서 나타나는 정서, 행동, 인지요소의 변화 과정을 살펴볼 수 있는 장점이 있기 때문에 중국동포(조선족), 북한이탈주민 등의 적응에 따른 정체성 변용을 연구할 때 Berry의 분석틀을 주로 활용하고 있다.²⁶⁵⁾ 이에 따라 본국에서 박해를 피해 강제이주를 경험하고 장기간 캠프 등에서 박해에 노출되어 박해의 트라우마나 심리적 갈등을 겪은 재정착 난민이 한국으로 이동하여 지역사회에 적응과

260) Redfield, R., Linton, R., & Herscovits, M. J. (1936). Memorandum on the study of acculturation, *American Anthropologist*, vol. 38, p. 149.

261) 김연수(2011). “여성결혼이민자 문화적응척도 개발연구”, 여성연구 2011. Vol. 81 No. 2. pp. 104-105.

262) Berry, J. W. and Blondel, T.(1982). Psychological Adaptation of Vietnamese Refugees in Canada, *Canadian Journal of Community Mental Health*, 1, pp. 81-88.

263) Berry, J. W. (1997). Immigration, Acculturation, and Adaptation, *Applied Psychology: An International Review*, vol 46, no. 1, pp. 5-68

264) Berry, J. W., and Kim, U. (1988). Acculturation and mental health. In P. Dasen, J. W. Berry, and N. Sartorius(Eds.). *Health and cross-cultural psychology: Towards application*, pp. 207-236.

265) 조효래, 앞의 글(주 16). p. 310.

정착함에 있어서 가장 중요한 개념으로 부각되는 것이 문화 적응인 점을 고려할 때 우선적으로 문화 적응이론의 개념을 고찰하고자 한다.

문화 적응 이론은 최초 Oberg(1960)의 연구에서 출발한다. Oberg는 다른 문화에 이주하여 접촉하면서 경험하고 느끼는 정서적 반응을 ‘밀월 단계-위기단계-회복단계-적응단계’라는 4단계를 거쳐서 문화를 익혀나가고 새로운 환경에 유기적으로 대응한다는 The U-Curve Model의 문화 충격(Cultural Shock)이론을 제시하였다.²⁶⁶⁾ 이후 Berry는 문화적 접촉의 결과로 개인의 행동, 태도, 인지 차원에서 생겨나는 변화를 문화 적응으로 정의하였고, 주류사회에 편입되는 정도와 자국의 문화를 유지하려는 정도를 2가지로 구분하여 4가지 결과로 범주화하였다. 사회 간(間) 또는 사회 내(內) 문화적 접촉이 발생하고 접촉의 과정에서 변화하는 과정을 3단계로 구분하여 설명하고 있다. 1단계는 접촉단계로 서로 다른 2개의 문화가 만나는 초기 단계이고, 2단계는 갈등단계로 주류사회의 사람들이 이민자들에게 압력을 가하는 단계이며, 3단계는 해결단계로 문화 정체성의 혼란을 극복하는 단계를 거치게 된다. ‘주류사회에 편입되는 정도가 높고 자국의 문화 정체성을 유지하려고 하는 것’은 ‘통합’이고, ‘자신의 문화를 배제하고 주류사회에 일원이 되는 것’은 ‘동화’다. 그리고, ‘자국의 문화만을 고수하고 주류사회에서 분리되는 것’은 ‘고립’이라고 하였고, ‘자국의 문화도 잃고 주류사회에서도 편입되지 못하는 것’은 ‘주변화’하라고 하였다.²⁶⁷⁾

<표 43> Berry의 문화 적응 이론

구분		주류사회에 편입되는 정도	
		예	아니오
자국의 문화를 유지하고 지키려고 정도	예	통합	고립(분리)
	아니오	동화	주변화

Berry의 분석틀을 활용하여 중국동포(조선족)의 민족 정체성 변용에 대해 연

266) Oberg, K.(1960). Cultural Shock: Adjustment to New Cultural Environment, *Practical Anthropology*, 7, pp. 177-182.

267) Berry, J. W., 앞의 글(주 263). pp. 5-34.

구한 이종구·임선일은 ‘통합형’, ‘분리형’, ‘동화형’, ‘주변화’로 구분하였다. ‘통합형’은 고령층이나 친족이 있는 사람들에게 나타나며 중국의 귀환보다는 한국사회에 편입되어 현지에 적응하려는 측면이 강하다. ‘분리형’은 한국에 정착하기 보다는 무역을 통해 교류를 목적으로 하고 중국에 부양가족을 두고 있는 사람들이나 한국에서 차별을 극심히 당한 사람들에게 나타난다. ‘동화형’은 중국인으로서는 정체성을 포기하고 한국 국민으로 살아가고자 하고 한국 사람과 관계를 확장하려고 하는 결혼이민자에게 나타난다. ‘주변화’는 한국의 동포정책의 변화에 따라 민감하게 반응하며 금전적 이익에 따라 본인의 삶의 거처가 결정되며 한국의 재외동포 정책에 따라 변화하고 있음을 알 수 있다.²⁶⁸⁾

이와 같이 Oberg의 문화 적응 이론은 기존의 이주자가 새로운 사회에서 편입되거나 수용되는 일방의 과정을 다루는 단일차원 모델(One-Dimensional Model)이었다면, Berry는 새로운 문화와 접촉하고 갈등하면서 해결의 단계로 진행되는 과정에서 새로운 문화를 받아들이며 자국의 문화를 유지하고 지키려고 하는 문화적 정체성을 제시하는 이중차원 모델(Two-Dimensional Model)이다.²⁶⁹⁾ 이후 Oberg의 단일차원 모델과 Berry의 이중차원 모델은 사회가 발전하고 사회에서 정체감을 형성하는 사회정체감 이론²⁷⁰⁾으로 발전하는 계기가 됐을 뿐만 아니라 문화 적응의 새로운 패러다임을 확립하였다고 할 수 있다.²⁷¹⁾

문화 적응 이론은 이주의 배경을 가진 사람들이 문화적 다양성을 가지고 다문화 사회를 살아가는 데 있어서 가장 중요한 개념이다. 어떻게 적응하고 정착할 것인가에 문제는 단순히 이주민 개인의 문제가 아닌 사회가 공감하고 노력해야 할 문제이며 ‘재외동포 정책’, ‘결혼이민자 정책’, ‘탈북자 정책’으로 발전해

268) 이종구·임선일(2010), “제한 중국동포의 에스니시티 변용에 관한 연구”, 산업노동연구, 17(2), pp. 351-364.

269) Cabassa, L. J. (2003). Measuring acculturation: Where we are and where we need to go, *Hispanic Journal of Behavioral Sciences* vol. 25, no. 2, pp. 127-146

270) Tajfel(1982)는 인지적 측면에서 내집단과 외집단을 범주화하여 내집단에서 긍정적 자기개념을 가지고 사회적 정체감으로부터 자존감을 가지게 되고 자기개념을 자기의 내집단과 비교하여 어떻게 평가하는가를 설명하고 있다. 연령과 성별에 따라 다르게 나타나고 젊은 사람들은 언어 능력 구사력이 높아 새로운 문화와 가치를 쉽게 받아들이고(Marin, Sabogal, Martin, Otero-Sabogal, & Perez-Stable, 1987) 남자들이 여자보다 동화가 빠른 경향이 있고(Ghaffarian, 1987) 여성들이 본국 문화에 대한 강한 정체감을 가진 것으로 나타났고. 교육 수준 및 사회경제적 지위가 높을수록 수용된 국가에 동화가 빠른 것으로 나타났다. (Berry, 1997)

271) 정진경 외(2004). “문화적응이론의 전개와 현황”, 한국심리학회지:일반 Vol. 23, No. 1, pp. 120-122.

가고 있다. 이에 따라 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제안하기 위해서는 문화 적응에 대한 개념 정립과 이주배경을 가진 다른 정책대상자의 연구 등을 벤치마킹하여야 할 것이다.

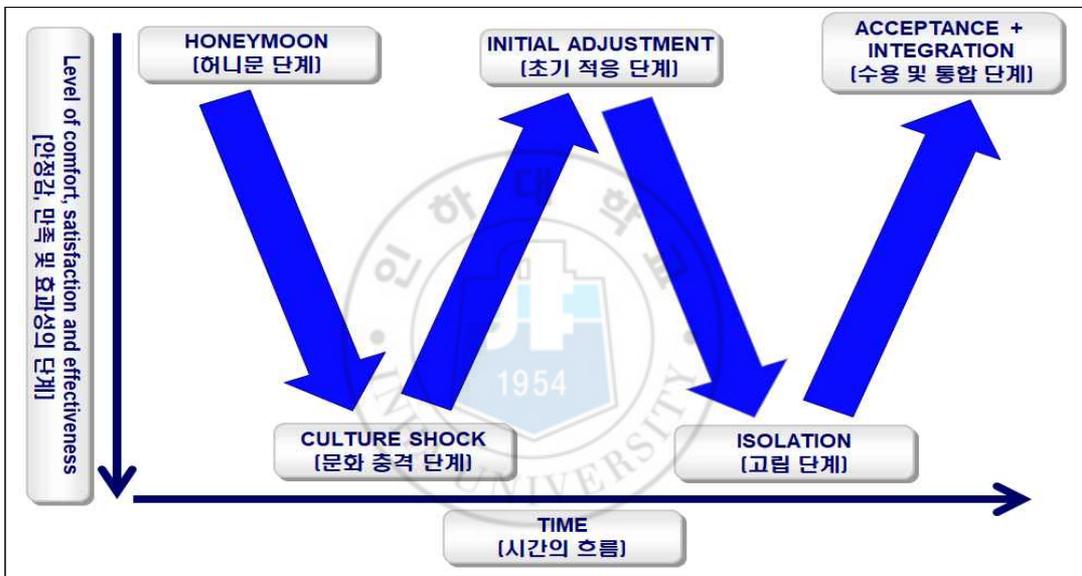
2) 캐나다의 정착 이론

앞에서 살펴보았다시피 문화 적응이 이민자의 적응과 정착 연구에 핵심적이며 이론적인 배경을 이룬다. 캐나다에는 U-Model의 확장 개념으로 W-Curve Model²⁷²⁾를 적용하여 캐나다 WelcomeBC 지역에 정착한 재정착 난민들의 생애 주기적 관점에서 정착 이론을 제시하고 있다. 캐나다의 BC지역에는 이민자를 비롯하여 재정착을 통해 입국한 다수의 부탄, 버마인들이 생활하고 있고, 이민자에 대한 자원봉사자나 정착을 지원하는 사람들이 활동하고 있다. 캐나다는 전통적인 이민국가로서 다문화주의 통합모형을 지향하며 사실상 쌍방향 소통과 통합을 추구하고 있다. 재정착 난민들이 캐나다에 입국하여 정착하는 과정에서 안정감과 만족감 그리고 정착지원이 미치는 효과성을 W-Model을 적용하여 분석하고 있다.

W-Model의 정착이론을 살펴보면 [그림 11]와 같이 총 5단계로 구성되어 있다. 첫째, ‘허니문단계’(Honeymoon)는 캐나다 도착 직후 재정착 난민들이 즐거움, 행복, 기대감과 함께 캐나다에서 구직이나 안정적 생활에 대한 희망적인 느낌을 받게 되며 새로운 경험과 환경에 맞는 라이프 스타일의 개선도 포함되는 단계이다. 둘째, 허니문 단계를 거치고 나면 문화적 충격을 받기 시작하고, 불편함, 혼란 그리고 자기 의심을 하는 맨 아래의 ‘문화충격단계’(Culture-Shock)에 진입하여, 1차적인 문화 충격을 경험하게 된다. 셋째, 맨 아래의 문화충격단계를 경험한 신규 난민들은 새로운 사회에 적응하기 위한 노력을 하게 되고, 이를 위해 언어 훈련과 기술 습득 등 훈련을 받게 됨으로써 취업을 통한 고용의 기회를 얻게 되는 ‘초기적응지원단계’(Initial Adjustment)를 거치게 된다. 넷째, 초기 적응을 받으면서 새로운 삶의 목표를 설정하고 적응을 위한 노력을 하지만 또

272) Gullahorn, J. T. and Gullahorn, J. E.(1963). An Extension of the U-Curve Hypothesis, *Journal of Social Issues* 19(3), pp. 33-47. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-4560.1963.tb00447.x/abstract>

다시 문화 부적응을 경험하고 신체적, 심리적인 문제로 인하여 일상생활에 어려움을 겪으면서 사회적 고립 단계(Isolation)로 진입하게 되고, 2차적인 문화 충격을 경험하게 된다. 다섯째, 지역사회로부터 정착 지원과 심리 상담 그리고 삶의 재건을 위한 여러 가지 정책적 지원을 받게 되며, 국민들의 난민에 대한 수용을 바탕으로 재정착 난민의 고용, 경제적, 감정적 웰빙, 건강, 가족과의 유대, 문화 및 사회적 연대가 균형감 있게 이루어짐으로써 ‘수용 및 통합단계’(Acceptance & Integration)에 진입하게 된다.



※ 출처: WelcomeBC(2013: 11)

[그림 11] The W- Curve Model of Settlement Theory

W-Curve Model을 적용한 정착이론은 기본 W-Curve Model 이외에 다양한 W-Curve Model이 존재한다고 설명하고 있다. 초기 적응단계가 느리게 진행되는 Longer Honeymoon Model과 정착 단계(수용 및 통합)에 이르기 전 초기적응부터 고립화 단계가 장기간 지속되는 Longer Mental Isolation Model이 존재함을 알 수 있다. 이와 같이 다양한 W-Curve Model이 존재한다는 것은 난민의 생애주기적 관점에서 단계마다 거치는 시간이 다르고 나타나는 반응이나 상태

그리고 만족감이 각각 다르게 나타남을 의미한다. 특히, 정착에 이르기까지 진행되는 5단계의 과정은 시간의 흐름 순서로 진행되는 것이 아니라 실제로 일상 생활에서 그 단계들이 중첩될 수도 있고, 개인에 따라 단계가 동시에 발생할 수도 있다. 통합과 정착 그리고 적응은 ‘시간 흐름의 간격으로 진행되는 별개의 단계로 구별되지 않는다.’²⁷³⁾고 설명하고 있다. 이와 같이 이주를 배경으로 하고 있는 사람을 정책 대상으로 삼아 적응과 정착을 이루어낸다는 것은 개인의 생애주기적인 관점에서 단계별로 다르게 나타나고 있고, 적응도나 만족감 그리고 부적응과 고립의 현상도 단계별로 시기나 반응도 다르게 나타날 수 있다는 점을 알 수 있었다.

이호택은 재정착 난민에 대한 실태조사에서 ‘정착이란 이주민이 새로운 사회에 자리를 잡고 그 사회에 수용되어져 영구적으로 정주하는 것²⁷⁴⁾’이라고 설명하고 있다. 그러므로 재정착 난민이 정착에 성공하기 위해서는 궁극적으로 국민이 난민을 받아들이는 사회적 수용성을 기반으로 하여 적절한 정착 지원이 제공되어야 할 것이다. 그리고 재정착 난민은 새로운 사회의 언어와 문화를 받아들이고 모국의 문화를 지키면서 정체성을 확립하려는 통합과 자립의 역량이 강화될 때 문화 적응의 최상위 단계인 수용 및 통합의 단계에 진입하게 될 것이며, 정착을 목표로 진행되는 정착의 과정은 성공적으로 이루어지게 될 것이다.

3) Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework

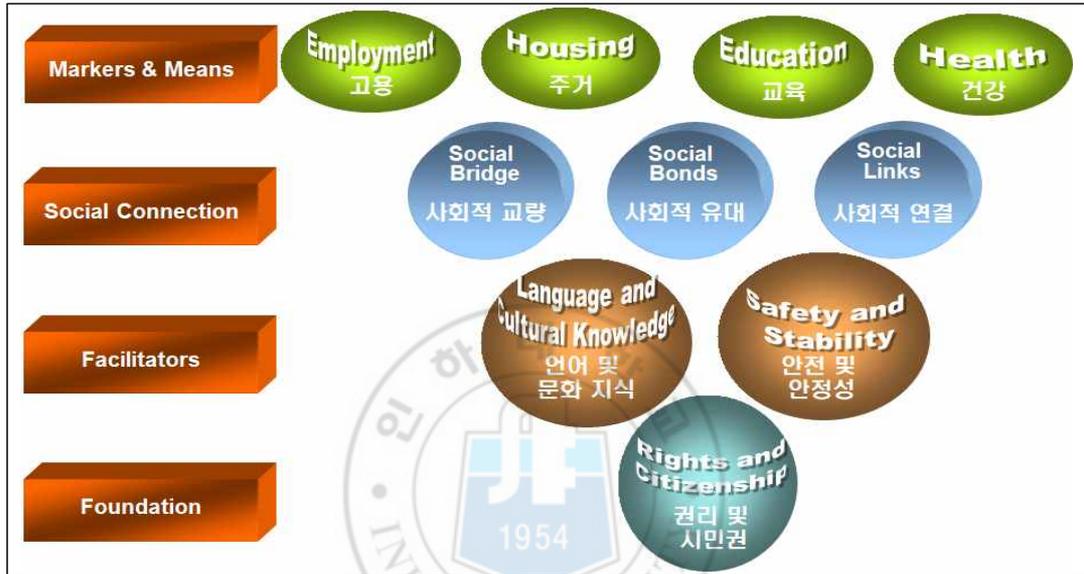
앞에서 보다시피 연구자는 재정착 난민의 주요 정책을 비교하기 위해 재정착 난민의 정착에 대한 실태를 분석한 바 있다. 재정착 난민의 정착을 비교하기 위해 공신력 있는 기관에서 조사된 자료를 이차적으로 비교하였다. 캐나다의 경우 새로운 재정착 지역을 발굴하여 인프라를 구축하는 측면을 강조하여 랭그리시에 재정착한 사례를 사용하였지만 미국, 일본, 한국의 정착도는 공통된 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework를 활용하여 이차적으로 분석한 자료를 활용하였다. 이와 같이 Ager & Strang's the Indicators of Integration

273) WelcomeBC(2013). Settlement Services Training Module 2: Explaining Immigrant Settlement to Non-Settlement Service Providers, Version 1:(Updated, June 2013), pp. 11-13. https://mytrainingbc.ca/SST/media/PDF/GP_Mod2.pdf. <2019.9.13. 최종방문>

274) 이호택, 앞의 글(주 246). p. 35.

Framework은 난민에 대한 통합도를 측정하는 데 널리 사용되고 있다.

Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework에 대해 살펴보면 [그림 12]와 같이 4개의 범주(카테고리)와 10개의 개별 항목(지표)으로 구성되어 있으며 역삼각형 구조를 띠고 있다.²⁷⁵⁾



※ 출처: Ager & Strang(2004: 3)

[그림 12] Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework

첫 번째 범주는 목표와 수단(Marker and Means)으로서 고용, 주거, 교육, 건강이라는 4개의 지표를 포함하고 있다. 이 범주는 통합과정의 중요한 영역으로 통합을 뒷받침하는 잠재적인 수단이자(Ager & Strang, 2008: 169) 공공의 얼굴(Public Face)로 여겨지는 성취의 영역이다. (Ager & Strang, 2004: 3)

두 번째 범주는 사회적 관계(Social Connection)이며, 통합의 과정에서 사회적 관계는 중요한 부분을 차지하는 영역이다. (Ager & Strang, 2004: 3) 난민들을 수용한 공동체와 다른 공동체와의 연결 브릿지 역할을 수행하는 사회적 교량

275) Ager, A., & Strang, A(2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal Refugee Studies* Vol. 21, No. 2, pp. 166-191. <http://www.europarl.europa.eu/studies>. <2019.9.3. 최종방문>

(Social Bridges)과 동족의 민족이나 종교가 같은 집단의 결속을 나타내는 사회적 유대(Social Bonds), 난민과 정부와 지자체 등 기관과의 관계를 맺고 있는지를 살펴볼 수 있는 사회적 연결(Social Links)이 해당된다. (Ager & Strang, 2004: 4; Ager & Strang, 2008: 178-181)

세 번째 범주는 촉진제(Facilitators)로서 두 개의 영역이 포함되는데 언어와 문화 지식(Language and Cultural Knowledge)과 안정과 안정성(Safety and Stability)이다. (Ager & Strang, 2004: 4) 언어와 문화 지식(Language and Cultural Knowledge)의 능력은 다른 공동체, 정부와 지자체, 봉사기관과의 사회적 관계를 촉진시키며, 문화적 지식은 관습, 교통, 혜택 등 일상생활에 필요한 부분들로 구성된다. (Ager & Strang, 2004: 21) 안정과 안정성(Safety and Stability)은 난민들이 거주하고 있는 공동체 모두의 관심사이며, 인종차별과 범 죄는 신뢰를 약화시키게 되고 통제적인 사회적 관계를 만들며 문화적 지식을 왜곡하게 만든다. (Ager & Strang, 2004: 22)

네 번째 범주는 기반(Foundation)으로서의 권리와 시민권(Right and Citizenship)으로의 통합에 대한 기대와 의무를 확립하는 기초를 나타낸다. (Ager & Strang, 2004: 4)

하지만 난민의 통합을 연구하는 이론적 배경과 정착을 측정하는 용도로 널리 활용되고 있지만 이 프레임의 한계는 4개의 범주에서 개별적 지표가 독립적으로 존재할 뿐 상호 관계를 나타내지 못하고 있으며, 자립의 영역이 통합의 수단으로서 존재하고 있다는 점이다. 그리고 일본과 한국의 재정착 난민의 정착 실태 조사결과 이 프레임에 나타난 항목들 중 빠져있는 부분은 지역사회에 참여이다. 지역사회 참여가 사회적 유대, 사회적 교량, 사회적 연결을 바탕으로 지역사회 주민과의 관계를 원만하게 형성하여 통합을 촉진시키는 역할을 수행하게 되어, 궁극적으로 재정착 난민의 삶의 만족도를 향상시킨다는 결과를 반영하여 통합의 목표에 지역사회 참여를 포함하였다. 또한, 주요 4개국 정책 비교 결과, 교육 및 훈련이 자립과 통합의 촉진요소이며 정착을 효율적으로 지원하는 매개체이기 때문에, 정착 코디네이터나 교육 전문가의 활동이 중요하다는 점 또한 반영하였다. 이에 따라 이 프레임에서 수단이자 목표로 되어 있는 '교육'과 촉진요소로 되어 있는 '언어 및 문화 지식'을 재구성하여, 문화 적응은 '통합의 목표'

로 분리하여 포함하였고, 정책 활성화의 기반이 되는 요소로서 ‘교육’을 체계적으로 연구하였다.

4) MIPEX

2012년 법무부와 숙명여대 사회통합연구소 공동으로 재한외국인에 대한 사회통합도를 측정하기 위해 MIPEX의 지표를 활용하여 실태조사를 한 바 있다. 이 조사에서 한국은 법적·제도적 측면에서 통합정책은 전체 33개국의 평균 이상의 통합도를 보임에 따라 이민자 통합정책 발전 가능성이 있다고 평가한 바 있다. MIPEX(Migrant Integration Policy Index)는 EU 회원국과 미국, 캐나다 등 총 33개국에서 수집된 정보를 기반으로 정치, 교육, 사회, 노동, 인권 분야 등 다방면에 대해 객관적이고 체계적으로 조사한 대표적인 통합도 측정 지표로서 7개 정책 영역(노동시장 이동성, 가족결합, 교육, 정치참여, 장기거주, 국적취득 접근성, 반차별)에 148개의 지표로 이민자 통합을 평가하고 있다.

다만, 국가마다 정책 환경과 상황이 다르고, 이민자 간에도 역량이나 수행도가 각각 달라서 경제적 측면에서 통합도 조사를 동일하게 적용하기 어렵다고 할 수 있다. 특히, 서구 중심의 기준으로 설정된 지표들을 아시아 등 한국에 그대로 적용하기에는 다소 한계가 존재한다고 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 난민에 대한 통합 정책을 주요 국가와 비교할 때 보호 등 인도주의적 장치의 부족이 언급되고 있다.²⁷⁶⁾ 이에 따라 재정착 난민에 대한 자립 지원 정책과 통합 지원 정책을 마련할 때 국제인권규범적 측면에 난민 보호가 적용되어야 하며 교육 및 훈련, 구직 및 취업에 대한 기회를 확대하고 사회구성원으로서 영주권 취득 및 귀화로의 접근성이 확대될 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 할 것이다.

276) 전경욱, 앞의 글(주 251). pp. 252-253.

5) 북한이탈주민의 정착 모델

재정착 난민과 동일한 상황은 아니지만, 한국의 북한이탈주민 정착 모델 역시 검토할 가치가 있다. 북한이탈주민은 북한을 떠나 주로 중국이나 아시아 다른 국가에 임시로 체류하다가 한국으로 입국하는 형태를 띠고 있기 때문이다. 박해를 피해 제3국의 이동을 선택한 재정착 난민과 북한이탈주민은 이주의 배경이 유사하고 한국에서 법과 제도에 따라 보장을 받지만 여전히 갈등과 차별, 배제를 경험한 점을 볼 때, 통합이 궁극적 목표가 아니라 자립과 통합이 균형감 있게 조화를 이루는 정책을 통해 ‘성공적 정착’이라는 발전적 모델을 제시하고자 한다. 이 모델을 분석하기 위해서 북한 주민의 정착 연구 중 통합에 대해 OECD의 ‘압력-상황-대응 모델’(Pressure-State-Response, PSR) (이하 ‘PSR 모델’)을 적용하여 대응의 결과가 자립과 통합의 균형적인 이론을 통해 정착으로 도달한다는 시사점을 도출하고자 한다.

PSR 모델은 OECD가 인간 활동이 환경에 미치는 압력(Pressure), 자연자원의 양과 질에 대한 상황(State), 환경적·일반경제적·분야별 정책에서의 변화와 인식과 활동에 있어서의 변화에 대한 사회적 대응(Response)을 고려하여 환경정책에 대한 역할을 구조화하기 위해 개발되었다. PSR 모델은 이러한 원인과 영향 그리고 결과와 연관성을 중요시하며, 정책결정자와 일반 대중이 환경적·경제적·사회적 상호 연결된 다른 문제들을 유기적으로 다룰 수 있도록 도와주기 때문에 정책의사결정에 긍정적 영향을 주며, 국민과 환경 그리고 또 다른 이슈와의 연결을 파악하는 데 용이하다.²⁷⁷⁾

북한이탈주민은 외국인은 아니지만, 국민의 지위²⁷⁸⁾로서 난민²⁷⁹⁾과 유사한 박해

277) Harold Levrel, Christian Kerbirou, Denis Couvet and Jacques Weber(2003). OECD pressure-state-response indicators for managing biodiversity: a realistic perspective for a French biosphere reserve, *Biodiversity and Conservation*, June 2009, Volume 18, Number 7, Pages 1719-1732

278) 국내법적 지위는 관례(대법원 1996.11.12. 선고 96누1221, 일명 이영순 사건) 및 학계의 다수견해는 북한지역도 대한민국 영토에 속하므로 북한 거주 주민뿐만 아니라 탈북자도 당연히 대한민국 국민으로 보고 있고, 북한이탈주민이 해외 체류 중 자진하여 제3국의 국적을 취득하지 않는 한 대한민국 국민으로 보고 있다. 이에 따라, 북한이탈주민이 국내 입국할 경우 내국인과 동등한 법적 지위가 있으므로 국적 회복 등 별도의 국적취득 절차 없이 「국적법」상 국적판정이나 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」상 보호결정을 받기만 하면 곧바로 국적이 인정된다

279) 난민협약 및 난민법상 난민은 인종·종교·국적·특정사회집단의 구성원신분·정치적 의견으로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거 있는 공포로 국적국의 보호를 받기를 원하지 않는 외국인 또는 무

와 강제 이주를 경험한 바 있고, 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 시행된 이후 1998년~2018년 9월까지 북한이탈주민 32,147명이 한국으로 입국하여 정착하였다. 북한이탈주민은 국내법상 국민이라고 하더라도 국제법상 지위에 대해서는 논란이 지속되고 있다. 북한은 UN 가입국으로 국제사회에서 독립된 국가로 보는 것이 일반적인 견해로 중국 등 제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민에 대해 대한민국의 외교적 보호권 행사는 현실적으로 한계가 존재한다. 중국의 경우 1982년 난민협약 가입국으로 난민에 대한 보호를 제공하고 5대 박해사유에 대해 심사를 거쳐 난민으로 인정하여야 함에도 불구하고, 북한이탈주민을 경제적 이민자로 간주하여 강제복송하고 있는 등 북한이탈주민에 대한 난민성을 인정하지 않고 있다.²⁸⁰⁾ 북한이탈주민은 태국, 라오스, 미얀마 3국 일명 골든 트라이앵글 루트로 70% 이상이 탈북을 하고 있으며, 태국은 협약 미가입 국가로 난민 인정심사는 UNHCR이 담당하고 있으며, 불법적으로 입국한 북한이탈주민은 태국 수용시설(Immigration Detention Center, IDC)에 수용되어 추방되는 형태로 한국으로 입국하거나, 한국 이외의 국가 특히, 미국으로 제3국행을 희망할 경우 방콕 주재 미국대사관으로 인계되며, 미국의 난민 재정착 절차에 따라 미국으로 출국하고 있으며, 그 수도 증가하고 있는 추세이다.²⁸¹⁾ 북한이탈주민은 태국 수용시설에, 미얀마 난민은 태국 국경 지역 캠프에 있으며, 모두 임시적인 시설에서 장기적인 박해 위험에 노출되어 인도적 측면의 보호가 절실하고, 영구적 방법으로 문제가 해결되어야 하는 ‘난민’이라는 공통점을 가지고 있다.

권은성은 ‘EU국가 이민자와 북한이탈주민을 PSR의 모델을 적용하여 박해와 이질성을 경험하고 새로운 사회에서 갈등과 배제를 극복하여 대응의 결과로 통합이 이루어져야 한다.’고 언급하였다. 연구자는 통합이 대응의 목표나 결과가 아니며, 자립과 통합은 대응의 수단으로 정착을 최종적 도달 목표로 하는 발전적 모델을 제시하기 위해, [그림 13]과 같이 재정착 난민과 북한이탈주민에 대해 PSR의 모

국적 외국인을 의미하며 재정착 난민은 정착허가를 받은 경우 난민인정자로 간주되어 협약상 권리와 난민법상 처우가 보장된다. 국내법 또는 국제법상 지위는 외국인이 한국에서 난민의 지위를 인정받았다고 하더라도 이는 국내에서 합법적 체류 신분을 보장받은 것으로 일정 시간을 거쳐 귀화하지 않는 한 국내법과 국제법적으로 외국인의 신분이며 국민의 자격이 부여되는 것이 아니다.

280) 한희원(2014). “북한이탈주민과 그 지원자의 난민성에 대한 법리적 고찰”, 중앙법학 제16집 제2호, 중앙법학회, pp. 197-202.

281) 통일부(2015). 태국 출장보고서 참조

델로 재분석하여 시사점을 도출하였다.

첫 번째로 자립의 역량을 강화하고 통합을 촉진하여 궁극적으로 정착에 도달한다는 것을 이론적 배경하는 PSR 모델을 적용하여 북한이탈 주민에 대해 분석하였다. 북한이탈주민에 대한 연구를 종합해 보면 통일의 개념에서 벗어나 적응을 통한 사회통합과 더불어 소수자 집단으로 인식하고 분리(고립)와 배제를 극복하는 것에도 주목하고 있다는 점을 반영하였다.²⁸²⁾ 북한이탈주민이 국민이 되는 과정에서 사회문화적 시민권과 정체성이 변용되고, 정부와 시민사회의 규율적 거버넌스를 통해 한국 시민화 되고, 정착과 재사회화를 통해 북한이탈주민의 정체성이 재구성된다고 설명하고 있다.²⁸³⁾ 북한이탈주민에 대한 정착 지원과 적응 및 통합 등에 대한 연구는 활발하게 진행되어 왔다. 최근에서는 정착을 상위개념으로 두고 기회, 자립, 통합의 지표로 연구를 확장하고 있는 점을 반영하여 궁극적으로 정착을 위해 자립과 통합이 유기적으로 연관된다는 연구가 반영되고 있다.²⁸⁴⁾ 북한이탈주민은 정치, 경제, 사회문제 등의 문제로 탈북하여 중국, 태국 등지에서 임시로 머물고 있는 상태로 강제복송의 위협을 받고 있었고, 이후 한국으로 개별 입국하여 국민의 지위를 부여받아 한국사회에서 정착지원과 보호를 받아 생활하였지만, 한국사회에서 차별, 빈곤, 사회적 고립을 경험하였다. 법과 제도적으로 북한이탈주민에게는 자유민주주의 이념을 고취시키고, 미래의 통일 기반으로 정착을 추진하며 한국 ‘국민화’으로 나아가도록 하는 일체성을 강조하였다. 2019년 북한이탈 주민 아사사건을 계기로 여전히 한국사회에서 이방인으로서 온전한 자립을 이루지 못했다는 점을 발견하였다. 한국 국민화를 통한 동화모델의 통합으로는 한국사회에서 북한이탈주민의 부적응을 초래하고 사회문제로 비화된다는 점을 알게

282) 윤인진(2007). “북한이탈주민의 사회적응 실태와 정착지원방안”, 아세아연구 50(2), 고려대학교 아세아문제연구소, pp. 108-109.

283) 강진웅(2011). “한국 시민이 된다는 것: 한국의 규율적 거버넌스와 탈북 정착자들의 정체성 분화”, 한국사회학, 45(1), pp. 192-200

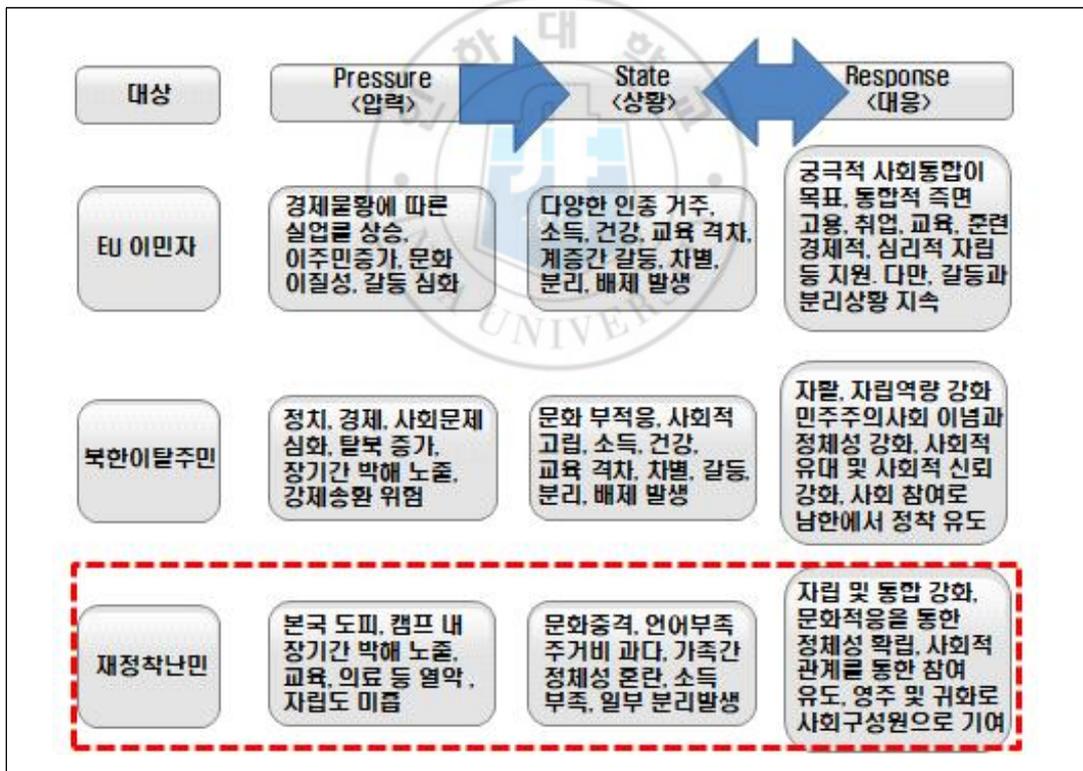
284) 권은성 외(2018). 『북한이탈주민 정착지표연구(III)-통합지표』, 남북하나재단, pp. 38-39. ‘자립’의 하위지수(sub-INDEX)는 경제 역량(취업 및 고용 안정성, 고등 교육 및 직무교육 수준, 금융, 주거 및 생활 안정성), 사회 역량(가족결속, 사회적 관계망, 정보통신 활용, 법·생활지식, 언어사용능력), 신체역량(유병률, 신체 활동, 흡연 및 음주 여부, 의료 미충족, 주관적 건강상태), 심리역량(생활만족도, 미래 기대감, 자아 긍정인식, 자기 회복력, PTSD)으로 구분하였고, ‘통합’의 하위지수(sub-INDEX)는 공동체 의식(지역사회 소속감, 민주시민의식, 차별 경험, 사회적 약자 배려), 사회적 참여(미디어 접촉수준, 정치 참여수준, 사회 참여수준, 개인의 정치효능감), 사회적 신뢰성 확립(인간관계 신뢰 정도, 사회관계 갈등 경험 정도, 도움받을 수 있는 사람 수)으로 구분하였다.

되었고, 언어와 문화의 차이, 어눌한 말투, 외모를 통한 구별 등 여전히 차별이 존재하고 있었다. 앞에서 보다시피 최근의 연구에서도 더 이상 한국 국민과 동일하게 동화되는 정책보다는 한국의 자유민주주의 이념을 익히되 북한이탈주민 본인의 문화 정체성을 가지고 살아갈 수 있도록 정착에 대한 지원과 정체성의 재사회화가 필요하다는 점과 어떠한 지원이나 혜택 보다는 스스로 자기 삶을 결정하고 책임질 수 있는 자립 역량을 강화하는 정책이 필요하다는 점을 확인하였다. 북한이탈주민의 최근 연구 등을 종합해 볼 때, 자립과 통합의 정책이 어느 한쪽으로 치우침 없이 조화롭게 이루어질 때 성공적인 정착에 도달한다는 시사점을 도출하게 되었다.

두 번째 연구자는 재정착 난민에 대해 2015-17년 실시한 현지면접조사, UNHCR로부터 추천받은 2015-17년 RRF 자료, 재정착 난민 실태조사를 종합하여 분석하였다. 연구자는 현지면접조사 및 RRF 자료를 통해서 재정착 난민은 본국에서 도피하여 강제적 이주를 경험하고 오랜 캠프 생활로 인하여 장기간 박해에 노출되어 교육, 의료의 열악함을 나타내고 있으며, UNHCR의 각종 지원 등으로 자립성이 약화되었음을 확인하였다. 그리고 재정착 난민이 한국으로 입국한 후 모두 인천시로 정착한 이후에 두 차례 실시한 조사 결과와 처우협의회 재정착실무협의체 논의를 통해 언어 구사력의 미흡으로 인한 적응의 어려움과 직업 선택의 한계라는 문제점을 확인할 수 있었다. 또한, 부모와 자녀 간의 문화 갈등과 정체성의 혼란을 경험하고 있었고, 일부 재정착 난민 중 분리의 현상이 발견되었다. 수도권에 정착한 재정착 난민들은 주거비 부담이 가중되어 생계의 어려움을 가지고 있었고, 멘토 이외에는 한국인 친구도 거의 없어, 한국과 지역주민과의 관계에 어려움을 호소하였다. 특히, 제1차 재정착 시범사업으로 입국한 재정착 난민들이 모두 한 지역으로 정착함에 따라 생활하는 동안 지자체와 민간단체 등의 큰 도움을 받았지만 초기 단계에서 집 계약이 2차례 이상 무산된 적도 있었고, 1년의 보증금을 모두 완납하면서 문제를 일으키지 않겠다는 점을 법무부가 입증하기도 하였다. 당시 출입국지원센터 이00 직원이 수차례 해당지역을 방문하여 재정착 난민이 지낼 곳을 찾기도 하였다. 또한, 재정착 난민이 정착한 지자체가 제2차 재정착 시범사업 등 재정착 난민 수용이 확대될 경우에는 다른 지역을 재정착 난민의 정착지로 고려해주시기를 희망하기도 하여, 여전히 한국사회에 난민에 대한 편견과 오해가 남

아있음을 알 수 있었다.

연구자는 2018년 (사)피난처와 법무부가 실시한 재정착 난민에 대한 실태조사에서 중요한 점을 발견하게 되었다. 재정착 난민은 한국으로의 입국과 초기단계의 지원과 사회통합 프로그램의 혜택을 받은 점을 감사하고 있고 영주권을 취득하고 귀화를 통해 한국사회에서 영구적으로 거주하여 한국사회에 기여하고 싶다는 점을 밝히고 있다. 무조건적 지원보다는 기술과 기능을 습득하여 좋은 직장을 구하여 아이들을 교육시켜서 선생님, 과학자, 축구선수 등으로 키우고 싶다는 자립의 의지를 표명하고 있었다. 한국어 습득에 대한 꾸준한 지원과 다양한 방식으로 언어와 문화교육을 병행한다면 문화 부적응을 해소하고 재정착 난민의 정체성 확립이 이루어져 한국 경제 발전의 견인차가 될 것이라는 확신을 가지게 되었다.



※ 출처: 권은성(2018: 67 재구성)

[그림 13] EU 이민자·북한이탈주민·재정착 난민에 대한 PSR 모델 적용 비교 분석

2. 정착의 핵심 원리: 자립과 통합의 조화 이론

1) 원리 및 목표의 선정

재정착 난민 정책의 이론적 기초를 통해 재정착 난민 정책의 목표를 자립과 통합으로 정하여, 해외 선진사례를 비교 분석한 결과 재정착 난민 정책의 핵심이 수용된 국가에서 효과적인 정착이며, 정착에 도달하기 위해서는 교육은 필수요소로 자립과 통합 이론을 토대로 자립 기반 정책과 통합 기반 정책이 균형감 있게 추진되어야 한다는 점을 도출하였다. 연구자가 제안하는 발전적 모델은 재정착 난민의 사회 '정착'을 최종 목표로 한다. 이는 기존에 재정착 난민을 포함한 이주민들에 대한 목표를 일반적으로 사회통합으로 삼았던 점과 구별된다. 오히려 발전적 모델에서는 자립과 통합을 정착이라는 목표에 도달하기 위한 두 가지 원리로 삼았다. 앞서 살핀 바와 같이 자립에 중점을 두는 재정착 난민 정책과 통합에 중점을 두는 재정착 난민 정책 모두 한계를 갖고 있는 것으로 보이기 때문이다. 그리고 자립과 통합을 활성화하는 기반이 되는 원리로서 교육을 정책 활성화의 기반 원리로 제안하고자 한다. 그리고 각각의 원리에는 세부적인 목표를 설정하기로 한다.([그림 14] 참조)

우선 자립의 원리 아래에는 경제적 자립, 신체적 자립, 심리적 자립, 사회적 자립을 목표로 하였고, 이러한 목표 4가지를 선정한 배경은 다음과 같다.

첫째, PSR 모델 적용에 따른 재정착 난민과 가장 유사한 박해의 압력과 문화부적응 및 차별의 경험 그리고 장기적 정착에 따른 자립과 통합의 정책 마련의 결과를 반영하였다.

둘째, 2017년 증거기반정책으로써 북한이탈주민의 정착과 자립과의 관계를 경제적 측면, 사회적 측면, 신체적 측면, 심리적 측면으로 연구한 자료를 반영하였다.

셋째, 제3장에서 주요 4개국 선진 사례 비교 분석 결과, 경제적 자립만이 아닌 정신적·심리적 자립이 중요하며, 신체적 건강이 소득에 중대한 영향을 미치며, 교육을 통해 소득이 향상되어 궁극적으로 사회에 기여하는 자립을 이룬다는 결과를 토대로 4개의 지표가 독립적으로 존재하되 내부적으로 상호 유기적인 관계를 맺고 영향을 미치고 있다는 점을 자립을 구성하는 지표에 반영하였다.

다음은 통합의 원리 아래에 문화 적응, 사회적 관계, 지역사회 참여, 기본권 및 귀화를 목표로 하였고, 이러한 목표 4가지를 선정한 배경은 다음과 같다.

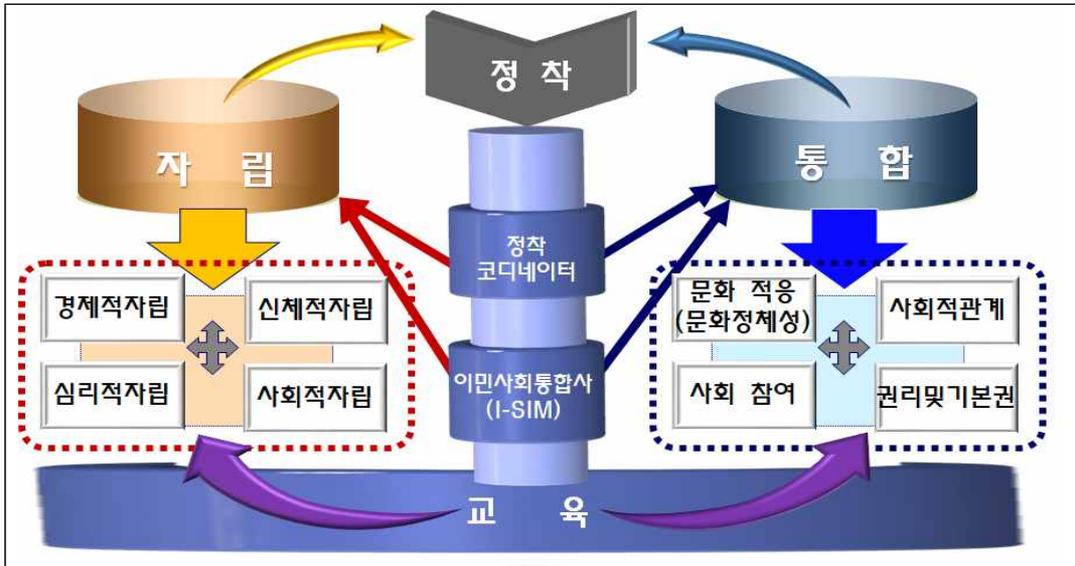
첫째, 제3국으로 이동에 따른 새로운 문화 접촉과 주류사회와의 문화적 갈등을 거쳐 본인의 문화를 지키면서 주류문화에 원만히 편입되는 것을 Berry의 문화 적응이론에서는 통합이라고 설명하고 있다. Obeg, Gullahorn 등이 제시한 U-Model, W-Model도 공통으로 황홀의 단계에서 고립을 경험하고 통합의 단계로 진입한다는 적응의 단계를 통해 통합의 흐름과 과정을 설명하고 있어 통합의 기본이 되는 이론으로서 문화 적응을 첫 번째 지표로 선정하였다.

둘째, Ager & Strang는 통합을 측정하고 영향을 미치는 요인을 분석하여 4가지 범주와 10개의 지표로 설명하고 있다. 그중에 통합을 촉진하고 지역사회 연결과 동족사회 결속은 통합에 핵심적인 요소로서 사회적 관계의 범주에 포함한 점을 고려하여 사회적 관계를 두 번째 지표로 선정하였다.

셋째, 일본과 한국의 정착 사례분석 결과 아시아에서는 지역사회 참여를 통해 통합을 촉진시킨다는 것을 확인하였다. 사회적 관계를 통해 지역사회 연결을 강화시키고 지역사회와의 유대와 연결고리는 자원봉사 등으로의 참여를 유도시킴으로써 삶의 만족도를 향상시킨다는 결과를 고려하여 사회 참여를 세 번째 지표로 선정하였다.

넷째, MIPEX에서 영주권과 국적 취득으로의 접근성을 보장하는 것이 법과 제도적 측면에서 국가의 통합도를 평가하는 중요한 지표로 활용되는 점을 고려할 때, 통합에 대한 최상의 의사 표현인 영주권 취득과 귀화로 포섭을 확인할 수 있도록 권리와 기본권을 네 번째 지표로 선정하였다. 이에 따라 자립을 구성하는 지표는 경제적 자립, 신체적 자립, 심리적 자립, 사회적 자립이며, 통합을 구성하는 지표는 문화 적응, 사회적 관계, 사회 참여, 권리 및 기본권으로 선정하였다.

마지막으로 제3장에서 보다시피 자립 기반 정책과 통합 기반 정책을 추진하고 있는 국내·외 사례에서 공통적으로 교육 및 훈련을 통한 언어구사력의 향상이 자립과 통합을 촉진시킨다는 시사점을 반영하여, 정책 활성화의 기반이 되는 원리로서 교육을 검토하고자 한다.



[그림 14] 발전 모델의 이론 체계

2) 자립의 원리

북한이탈주민과 재정착난민에 대한 PSR 모델 분석 결과 압력과 상황이 매우 유사하며 자립 역량을 강화하고 통합을 촉진하여 한국사회에 정착을 유도할 필요가 있다는 유사한 결과를 확인하였다. 2017년 남북하나재단은 북한이탈주민의 정착과 자립의 관계를 자립의 4개 영역으로 구분하여 본인과 가족의 생계 해결인 경제적 측면, 사회 관계성에 필요한 지식 등을 보유하는 사회적 측면, 건전한 삶을 영위하도록 하는 신체적 측면, 건강한 심리상태 유지의 심리적 측면으로 연구하였다.²⁸⁵⁾ 또한, 미국과 캐나다에서 경제적 자립만이 아닌 건강한 신체를 기반으로 정신 건강의 안정이 수반되어야 자립의 역량이 강화된다는 정책적 시사점을 기반으로 자립의 지표를 4개로 구분하여 경제적 자립, 신체적 자립, 심리적 자립, 사회적 자립으로 지표를 분석하였다.

285) 신호숙 외(2017). 『북한이탈주민 정착 지표 연구(Ⅱ)-자립지표』, 남북하나재단, p. 24-25.

(1) 자립의 개념

자립(自立)의 사전적 의미는 남의 힘을 입거나 남에게 종속되지 않고 스스로 서는 것이다. 자립이란 자조와 자신감을 말하는 것으로 자조는 스스로 본인을 지원하는 것이고 자신감은 스스로 자신의 능력을 믿고 신뢰하는 것을 말한다.

보건복지부 자립 지원 매뉴얼상 자립이란 “사회의 기본적인 단위인 가정과 지역사회에서 성인 구성원으로서 자기 충족적(Self-Sufficiency)이고, 상호·협력적(Co-operative)으로 경제적, 신체적, 심리적, 사회적 욕구를 충족시키는 상태”라고 규정하고 있다.²⁸⁶⁾

UNHCR Handbook for Self-reliance에서의 ‘자립(Self-reliance)’이란 개인, 가족, 또는 지역사회가 지속적인 방법으로 존엄성을 보장받으며 필수적인 기본요소(보호, 식량, 물, 주거, 개인의 안전, 건강, 교육 등 포함)를 충족할 수 있는 사회적, 경제적 능력을 말한다. 난민에게 자립이란 난민이 비호국의 지원에 대한 의존도를 줄여나가는 것을 통해 비호국의 부담을 경감시키고, 일상생활에 대한 자기 결정권을 확대하여 미래에 대한 희망을 가지며, 꿈을 실현하는 과정을 통해 난민의 존엄성과 자신감을 고취시키는 것이다. 자립의 활동을 하는 난민들이 재정착을 비롯한 자발적 귀환, 현지 통합에서 발생하는 문제와 어려움을 더 잘 극복하기 때문에 자립의 활동을 지속할 수 있도록 도와야 할 것이다.²⁸⁷⁾

(2) 자립의 목표

가. 경제적 자립

자립을 이루는 기본은 경제적 활동이다. 경제적 활동은 단순히 생계유지 수단만이 아니라 그 사회의 일원으로서 실질적인 삶의 기반을 마련하는 중요한 수단이다.²⁸⁸⁾ 경제적 활동은 사회 참여와 취업을 통해 취약한 상황을 신속하게 극복하게 하고 기본적으로 생계를 유지시켜주는 소득의 원천이며, 취업은 사회관계망을 형성하고 사회구성원으로서 나아가게 하는 중요한 역할을 수행한다.²⁸⁹⁾

286) <https://www.kohi.or.kr/board?menuId=MENU00375&siteId=SITE00006>. <2019.9.1. 최종방문>

287) UNHCR, 앞의 글(주 119). pp. 1-2.

288) Martin. S.(1999). “Economic Integration of Immigrants”, Discussion Paper, Trans Atlantic Learning Community Migration Workgroup, pp. 1-29.

289) 이경희, 배성우(2006). “북한이탈주민의 남한 사회 정착에 영향을 미치는 요인”, 통일정책 연구, 제15권 제2호, pp. 1-28.

Potocky-Tripodi²⁹⁰)는 Kuhlman²⁹¹)의 난민의 경제적 자립에 영향을 미치는 요인 6가지 이론모델을 기반으로 하여 설명하고 있다. ① 인구 통계학적 특성: 가구 구성, 성별, 연령, 인종, 교육, 민족성, ② 이동 관련 특성: 이동의 원인, 유형 및 태도, ③ 주거 관련 특성: 경제적 상황, 민족적 구성, 주류사회에 대한 난민의 태도, ④ 정책적 특성: 국제적, 국가, 지역, 지방정부의 시행 정책 등, ⑤ 거주자 특성: 체류 기간 및 이차적 이주(정착한 국가 내에서 이동), ⑥ 비경제적 측면: 적응에 대한 스트레스, 문화 적응 특성 등이다.

이처럼, 경제적 자립을 이루기 위해서는 다양한 요인들이 영향을 미치고 있으며, 경제적 자립을 이루는 기본요소는 고용과 취업 활동임을 알 수 있다. 미국의 경우 경제적 자립을 목표로 언어 능력과 직업능력 향상을 요구하고 있으며 초기 자립 지원을 위해 매칭 그란트 프로그램을 운영하고 있는 점은 벤치마킹할 필요가 있다.

나. 신체적 자립

세계보건기구(WHO) 헌장에는 ‘건강이란 단순히 질병이나 장애가 없는 상태만이 아니라 육체적, 정신적, 사회적으로 완전한 상태를 의미한다.’고 하였다. (Health is a State of Complete Physical, Mental and Social Well-Being and not merely the Absence of Disease or Infirmary) 즉, 사고, 신체기능 이상, 세균감염 등으로 인한 질병이 발병하는 직접적인 요인을 포함한 일상생활에서 경험하고 접하는 모든 요인이 복잡하게 연결되어 나타나는 상호작용의 결과라고 볼 수 있다.²⁹²) 보건학 연구에서 건강을 결정하는 요인들에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 사회경제적 지위이다. 소득, 재산 수준과 같은 경제적 수준을 비롯하여 교육, 직업 등과 같은 계층적 지위를 포함하며 단순히 절대 빈곤층과 그 외 집단 간의 문제만이 아닌 중산층이나 상류층의 세부적 차이도 반영하며 스트레스, 영양 상태 등을 종합적으로 반영한다. 둘째, 건강 행동이다.

290) Potocky-Tripodi, M.(2003). “Refugee Economic Adaptation: Theory, Evidence, and Implications for Policy and Practice”. *Journal of Social Service Research*, 30(1), pp. 63-91.

291) Kuhlman, D.(1991). “The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model.” *Journal of Refugee Studies*, 4, pp. 1-20.

292) 이상립(2011). 『이주와 건강: 이론적 고찰』, IOM MRTC 워킹페이퍼 시리즈 No. 2011-03, MRTC 이민정책연구원, pp. 2-5.

식생활, 음주, 흡연, 규칙적인 생활, 신체 운동 등 일상생활에서 반복적으로 나타나는 다양한 행동 습관을 포괄한다. 셋째, 의료접근성이다. 적절한 시기에 진료나 치료, 건강검진 등 적절한 의료서비스를 받는 것이다. 물리적인 거리가 떨어져 있거나 언어장애, 이민자 차별 등이 의료접근성을 낮게 하는 요인이다. 넷째, 스트레스이다. 의학의 발전으로 인하여 많은 임상실험결과 스트레스와 다양한 질병과의 상관관계가 밝혀지고 있다. 스트레스를 적절하게 관리하고 대처할 수 있도록 다양한 신체 활동, 취미 생활, 사회적 지지 등을 얻을 수 있는 활동이 필요하다. 다섯째, 사회적 연결망 및 사회적 지지이다. 다양한 사람들과 친밀한 관계를 형성하는 것이 건강에 긍정적인 영향을 미친다고 알려져 있다. 사회적 연결망과 사회적 지지가 건강에 긍정적 영향을 미치는 이유는 친밀도로 인하여 마음의 안정과 스트레스를 줄여주기도 하지만 건강 관련 지식이나 정보 등을 얻을 수 있어 자신의 건강을 유지할 방법을 알게 되기 때문이며, 커뮤니티의 활동이 왕성할수록 건강 수준이 나은 것으로 알려져 있다. 여섯째, 위험 노출이다. 개인의 위험 노출 정도는 선택이 아닌 불가피한 상황에서 발생하는 것으로 작업장, 거주지 집단의 환경개선 노력으로 개선될 수 있다. 일곱째, 생물학적, 선천적 특성이다. 질병의 발병이나 사망률의 분포는 연령, 성별에 따라 다르게 나타난다. 선천적 특성의 영향력이 높은 질병에도 사회적 계층에 따라 불균형하게 발병되고 있다고 보고되고 있다.²⁹³⁾

이와 같이, 복합적이고 다양한 요소들이 결합하여 상호작용을 통해 건강을 유지하며, 건강을 결정짓게 됨과 동시에 경제적 사회적 활동에 기본이 되는 것이 건강임을 알 수 있다. 신체적 자립이란 신체적으로 건강하여 스스로 삶을 영위하는 데 문제가 없고, 건강한 신체를 유지하는 능력을 말한다. 신체적 자립을 판단하기 위해서는 중장기적 또는 단기적 질병을 앓고 있는지 규칙적인 신체 활동을 하고 있는지 흡연이나 음주 등을 하고 있는지 정기적으로 건강검진 등 의료서비스를 받고 있는지 그리고 본인 스스로 건강상태를 체크하고 있는지 등을 종합적으로 고려하여야 한다.²⁹⁴⁾

293) 이상림, 앞의 글(주 292). pp. 2-5.

294) 신효숙 외, 앞의 글(주 285). pp. 37-38.

다. 심리적 자립

심리적 자립이란 심리적 외상이나 좌절감, 불안감 스트레스 등의 정서·심리적 불안요인들로부터 회복하여 자신의 삶에 만족하고 스스로 긍정적 미래를 설계하여 유지할 수 있는 심리적 능력으로 정의된다.²⁹⁵⁾ 이주에 따른 장소이동, 물리적 환경의 변화, 낯선 음식, 질병 등 생물학적 변화, 문화적 변용을 경험하며 새로운 환경에 적응해 나가면서 심리적 건강상 문제에 직면하게 된다. 즉, 새로운 문화에 적응하는 과정에서 스트레스가 작용하게 되고, 스트레스를 극복하는 정도에 따라 정서적·심리적 건강 수준이 결정된다.²⁹⁶⁾

북한이탈주민의 54.7%가 약한 수준의 우울 증상을 경험하고 있고, 15% 정도가 임상적 우울군에 해당한다고 조사된 바 있다. 또한, 한국의 빈곤계층보다 우울 수준이 더 높고 외상 후 스트레스 장애에서도 상대적으로 높은 발병률을 보인다고 보고되었다.²⁹⁷⁾ 북한이탈주민이 한국에 정착하면서 경제적 사회적 문화적 적응 과정을 겪으면서 스트레스를 겪게 되고 정신질환과 신체적 스트레스 증상을 호소하거나 만성적 질환으로 확대될 가능성도 크다고 보고된바.²⁹⁸⁾ 지역 사회 적응에 있어 심리적 자립이 큰 영향을 미치고 있음을 시사하고 있다.

Burnett & Peel은 미국에 재정착한 난민들이 외상 후 스트레스 장애(Post-Traumatic Stress Disorder, 이하 'PTSD')를 겪는 비율이 4%~86%, 우울증의 경우 5%~31%를 보이며, 일부는 만성적이라고 보고하였다.²⁹⁹⁾ Mollica et al.은 만성적인지 아닌지를 보스니아 난민을 대상으로 측정하였고, 참가자의 45%가 3년간 PTSD에 시달리고 있고, 그 이후로 16%가 PTSD를 겪고 있다고 보고하였다.³⁰⁰⁾ Teresa Descilo는 미국 난민 정신 건강 연구에 저명한 Dr. Campisi의 논문을 인용하면서 알바니아 재정착한 버마, 부탄, 이라크 난민들의

295) 신호숙 외, 앞의 글(주 285). pp. 51-52.

296) Ben-David, A., & Lavee, Y.(1994). Migration and Marital Distress: The case of Soviet immigrants. *Journal of Divorce & Remarriage*, 21(3-4), pp. 133-146.

297) 신호숙 외, 앞의 글(주 285). p. 39.

298) 이금순 외(2003). 『북한이탈주민 적응실태 연구』, 합동연구총서 03-07 통일연구원, pp. 1-435.

299) Burnett, A., Peel, M.(2001). Asylum seekers and Refugees in Britain: The Health of Survivors of Torture and Organized Violence. *British Medical Journal*, 322, pp. 606-609.

300) Mollica, R. F., Sarajlic, N., Chernoff, M., Lavelle, J, Vukovic, I. S., & Massagli, M. P.(2001). Longitudinal study of psychiatric symptoms, disability, mortality, and emigration among Bosnian refugees, *Journal of the American Medical Association*, 286(5), pp. 546-554.

86%가 외상 후 스트레스 장애(PTSD)에 시달리고 있고, 알바니아 재정착한 버마, 부탄, 이라크 난민들은 PTSD에 대한 치료를 받을 수도 없으며, 검사 서비스도 없다고 지적하고 있다.³⁰¹⁾ 또한, 의료보험 미적용과 의료통역 부족으로 제대로 된 상담을 받을 수 없으며, 긴급상황 이외에는 제대로 된 지원이 이루어지지 못한다고 지적하고 있다.

라. 사회적 자립

글로벌화 시대에서 자발적 또는 비자발적 이주로 인하여 경제적 또는 난민 사유로 인한 복합적 형태로 다른 국가로 유입되는 경우 국민과의 갈등, 이주자의 부적응은 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 낮은 이주자들의 등장은 일상생활의 충격과 노동시장에서의 갈등 심화, 전통문화의 변화 등에 영향을 미칠 것이 우려되고, 새로운 이주자에 대해 기존의 문화나 규칙과 관습 등을 지킬 것을 요구하게 된다. 재정착 난민을 포함한 이민자가 새로운 국가로 입국하여 지역사회에 정착하는 과정에서 겪는 문제는 정도의 차이는 있으나 누구에게나 발생할 수 있는 공동의 현상이며 이를 해결하는 방안에서 가족 단위의 안정성에 기초한 소통과 지역사회의 참여와 사회적 관계를 통해 사회적 지지기반의 확보가 중요하다.³⁰²⁾

Turner-Cobb et al.의 연구에 의하면 사회적 지지란 개인이 타인으로부터 받는 존중이며, 자신의 가치를 인정받는 것이며, 정서적 지지, 존중 지지, 관계망 지지로 구분된다. 사회적 지지를 통한 사회적 자립 역량은 심리적, 사회적 부담으로 발생하는 정신적 스트레스를 경감시킬 수 있다고 보고되었다.³⁰³⁾ 사회적 자립은 사회적 지지의 원천으로 가족 간 유대감, 사회연결망 확보, 사회적 접근성 확대 등을 높이는 수단으로써 정보 접근성을 높이는 것으로 언어 능력이 가장 큰 영향을 미친다. 이와 같이 사회적 자립이란 사회에서 고립되지 않고 원만한 대인관계를 유지하는 데 필요한 지식과 정보 능력, 그리고 사회적 관계와 소

301) Porter, M., Haslam, N.(2001). Forced displacement in Yugoslavia: A Meta-Analysis of Psychological Consequences and their Moderators, *Journal of Traumatic Stress*, 14(4), pp. 817-834.

302) 신효숙 외, 앞의 글(주 285). p. 35.

303) Turner-Cobb, J., Sephton, S., Koopman, C.(2002). Social Support and Salivary Cortisol in Women With Metastatic Breast Cancer, *Psychosomatic Medicine* 62, pp. 337-345

통에 필요한 언어 능력을 활용하는 기술을 보유하고 있는 능력이라고 정의하였다.³⁰⁴⁾

3) 통합의 원리

현대 사회의 급속한 발전과 빈곤, 환경 문제 등 국제사회가 직면하고 있는 사회문제와 연결되면서 통합에 대한 개념은 확장되고 체계화된다. Berry(1990), Kymlica(2006)는 통합에 있어 문화적 다양성과 적응의 개념을 강조하며, 통합의 영역이 정치, 경제, 문화, 사회 분야 등 전반에 걸쳐 다양하게 접근할 수 있으며, 문화적 통합, 정체성 통합, 사회통합으로 구분하였다.

Castle & Miller(2013)는 사회통합 모델로 동화주의 모델, 다문화주의 모델, 차별적 배제모델로 구분하였다. 첫째, 동화주의 모델은 이주민에 대해 ‘국민됨’을 전제로 하며, 주류사회에 신속한 편입과 동화를 목적으로 기본권과 평등을 중시하며 국가의 사회보장을 제한적으로 지원하는 것이다. 둘째, 다문화주의 모델은 이주민의 다양성을 인정하고 공존과 관용의 대상으로 이민자를 인식하며 이민자와의 통합을 목표로 소수자의 가치를 존중하며 적극적인 지원 정책을 추진하는 것이다. 셋째, 차별적 배제모델은 거주국에서 영구적으로 거주하는 것보다는 일정의 차별적 대우를 유지하면서 인종적 소수자의 정주를 최소화하는 것이다. 재정착 난민 정책의 주요 국가 비교에서 미국의 경우는 동화주의 모델을 택하고 있고, 캐나다의 경우는 다문화주의 모델을 중심으로 국민과 난민 간의 쌍방향 소통과 통합을 중시하고 있다. 일본의 경우 차별적 배제모델을 중심으로 노동력의 활용적 측면에서 국가에 보탬이 될 수 있는지를 고려한 정책을 추진하고 있다.

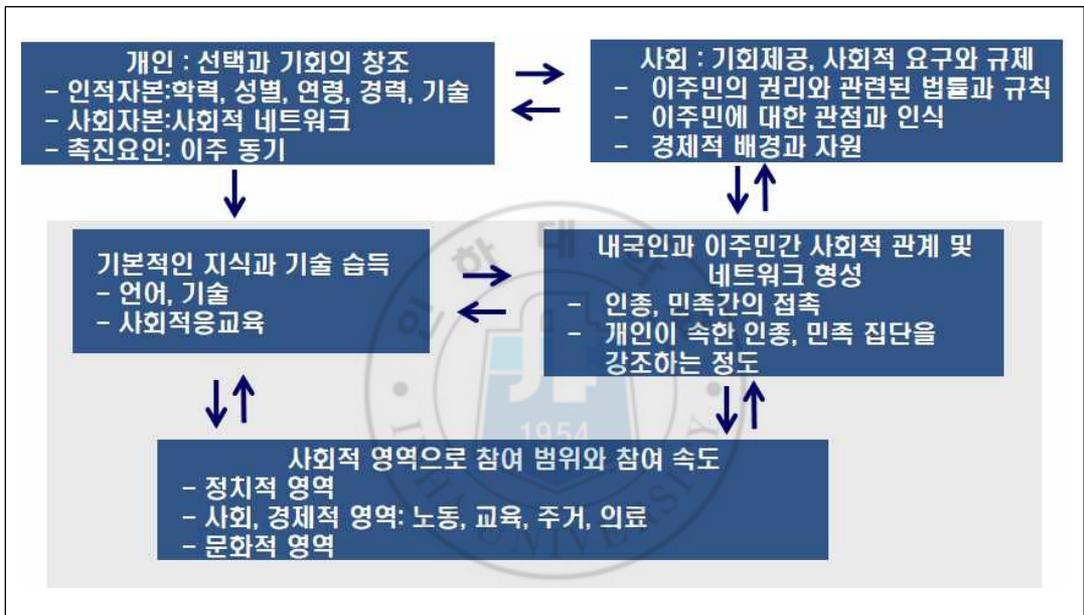
그렇다면 한국은 통합 모델을 어떠한 측면에서 고려하여 이민정책과 결합한 재정착 난민 정책을 추진해야 할 것인가?

라휘문은(2016)은 기존의 3가지 모델에 추가적으로 쌍방향 통합 모델(Two-Way Integration Model)을 추가할 것을 제안하였으며, 임동진(2018)은 Bijl et al.(2008)의 이론을 통해 쌍방향적 통합과정에 대해서 개인은 이주 등을 통해 개인에게 선택과 기회가 창조되고 사회는 법과 규칙에 따라 기회를 제공해야 한다는 측면에

304) 신호숙 외, 앞의 글(주 285). p. 36.

서 이주민의 쌍방향 통합과정을 제안하였다. <표 44>을 보다시피 개인은 언어, 기술, 사회적응 교육 등을 통해 그 사회에 필요한 기본적인 지식과 기술을 습득하게 되고, 내국인과의 접촉 과정을 거쳐 사회적 관계 및 네트워크를 형성하게 된다. 개인과 사회가 쌍방향으로 소통하고 통합하는 과정을 거쳐 개인은 정치, 사회, 경제, 문화적 영역에 참여하게 됨으로써 통합에 이르게 된다고 강조하고 있다.

<표 44> 이주민의 쌍방향 통합과정



※ 출처 : Bijl et al.(2008); 임동진 외(2018:16 재인용)

통합에 대한 논의는 지속적으로 이루어지고 있지만 정해진 답은 없다. 그렇지만 이와 같이 한국은 쌍방향 통합 모델을 중심으로 국민의 수용과 재정착 난민의 수용을 기반으로 인도주의적 측면과 난민의 특수성을 고려한 법과 제도를 운영하고 재정착 난민들이 기본적인 언어와 기술을 습득하여 그 사회구성원으로서 참여하여 국가 발전에 기여할 수 있도록 하여 쌍방향 통합 모델을 추진할 필요가 있다.

난민에 대한 통합 연구에는 영국의 Ager & Strang's Indicators of Integration Framework가 폭넓게 활용되고 있고, 한국과 일본의 정착 실태조사 분석 결과 통합을 이루는 데 사회적 관계가 많은 영향을 미치고 있으며, 그 사회적 관계를 촉진시키는 것은 지역사회 참여임을 확인하였다.

특히, U-Model, Berry의 문화 적응이론, The W-Curve Model은 새로운 사회로의 적응 과정을 이론적으로 설명하고 있으며, 새로운 사회로의 적응과 통합에 가장 중요한 요소는 교육과 언어 구사력인 점에 주목하였다. 특히, UNHCR의 IET, MIPEX의 통합도 조사에서도 궁극적으로 그 사회의 구성원으로서 안정적으로 통합을 이루었는가에 대한 판단에 있어 중요한 4개 지표는 권리 보장과 국적취득인 점을 고려하여, 통합의 지표로서 문화 적응 및 문화 정체성 확립을 통한 동족사회 결속, 사회적 관계 형성을 통한 지역사회 연결, 지역사회 유대 및 결속을 통한 지역사회 참여, 권리 보장 및 귀화로의 접근성 향상을 통한 영주권 취득 및 귀화를 선정하였다.

(1) 통합의 개념

‘통합’(Integration)이란 상호·동적이며, 다면적으로 진행되는 과정이다. 난민의 관점에서 통합은 자신의 문화적 정체성을 잃지 않으면서, 수용되는 사회의 관습에 적응하는 자세이며, 수용하는 사회관점에서는 난민을 환영하고 수용하는 자세이다. 통합은 다면적이며 일방의 노력이 아니다. 통합이란 지역사회는 난민을 받아들이고, 난민은 사회구성원이라는 것을 스스로 인식하는 것뿐만 아니라 재정착을 위한 조건과 일상생활에서의 실질적인 참여를 포함한다.³⁰⁵⁾

통합은 정착을 위한 조건일 뿐이며, 난민의 통합에 대해 일반적으로 인정되는 정의와 이론 또는 모델은 없으며, 통합이라는 개념은 논쟁의 여지가 있고 열띤 논쟁은 계속되고 있다.³⁰⁶⁾

2004년 EU 집행위원회 이사회에서 합의한 통합에 관한 공통기본원칙(Common Basic Principles on Integration)에서 ‘통합’이란 이민자와 거주자 상호 조정할

305) UNHCR, 앞의 글(주 121). pp. 12-13.

306) Castles, S., Korac, M., Vasta, E. and Vertovec, S.(2001). Integration: Mapping the Field. Report of a project carried out by The University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre: Oxford.

수 있는 역동적인 쌍방향 프로세스이며, 유럽 연합의 기본 가치를 존중함을 의미한다. 고용은 통합과정의 핵심부분이며 이민자의 참여, 이민자가 주류사회에 기여한 공헌, 그러한 공헌을 가시적으로 나타내도록 하는 것이 핵심이다. 주류사회에서 사용하는 언어나 제도에 대한 기본적인 지식을 습득하는 것은 통합의 필수불가결한 요소이다. 교육에 대한 노력은 이민자 특히, 자손들이 사회에서 적극적인 참여자로 만드는 데 중요한 요소임을 밝히고 있다.³⁰⁷⁾

Christian Joppke는 제10주년 세계인의 날 기념 포럼에서 ‘통합(integration)’은 ‘쌍방향 진행’(Two-Way Process)이 되어야 하며, 이민자뿐만 아니라 수용하는 사회도 적응하고 변화해야 한다고 언급하였다. ‘통합(Integration)’이 이민자만의 정체성을 변화시켜 국민과 ‘동화’(Assimilation)되도록 강요해서는 안 된다. 또한, EU 국가의 기본 가치(Copenhagen Criteria) 즉 정치적 가치, 자유, 평등, 법규범, 소수자 보호를 이민자가 준수하도록 규정하였고, 통합에 있어 핵심요소는 고용이며 통합의 주된 목표는 자립을 통한 사회구성원으로서 생산적 활동이라고 강조하고 있다.³⁰⁸⁾

‘ICRIRR’에서 ‘통합’은 상호성, 역동성, 다면성을 가지고 있는 지속적인 프로세스이다. 난민의 관점에서는 주류사회에 적극적으로 편입될 수 있도록 적응의 준비를 하되 본국의 문화와 언어를 지키려고 하는 문화 정체성을 잃지 않도록 하여야 한다. 주류사회 관점에서는 지역사회가 난민에 대해 환영하고 수용하고, 공공기관도 다양한 인구의 요구에 충족할 의지가 필요하다. ‘통합’은 재정착국가의 경제적, 사회적, 문화적, 시민적, 정치적 삶의 모든 측면에서 영향을 미치고 있어 난민들의 인식과도 관련된 다차원적이다. 특히, 난민들이 주류사회의 시민이 되고 평등하게 참여할 수 있는 통합이어야 하고, 가족과 민족공동체, 네트워크는 통합의 핵심적인 역할을 수행해야 한다.³⁰⁹⁾

Suzan Banki는 일본에 재정착한 버마인 ‘원민의 실태조사’를 통해 ‘통합’은 상호 역동적인 과정으로서 정답은 없다고 하였다. 이민자(Migrants)의 통합에 대

307) EU, 앞의 글(주 6), pp. 25-26.

308) Christian Joppke(2017). The Future of Social Integration: The European Experience and Lessons for Korea, The Global Symposium on Immigration Policy Session II Future Direction of Social Integration with the Influx of Immigrants, MOJ, pp. 42-43.

309) UNHCR, 앞의 글(주 84). 서문 pp. 1-3.

한 접근법은 첫째, 이주자의 입장에서 접근방식, 둘째, 공리주의적 접근으로 이민자가 사회에 환원하고 사회가 어떻게 받아들일 것에 대한 접근, 셋째, 중간자적 관점에서 이민자와 사회가 상호적 영향을 미치는가에 대한 접근방식이 있다. 미국, EU 등의 국가들이 정부 차원에서 행정의 효율성을 높이고 난민의 통합을 측정하는 수치화된 접근법에 관심을 보이고 있다. 재정착된 난민의 통합에 대한 평가는 5가지 분야로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 개인적 웰빙(신체, 정신적 웰빙, 자아 성취감), 둘째, 경제적 웰빙(고용, 취업조건, 수입, 빚, 직업만족도, 거주지 만족도), 셋째, 독립성(각종 사회서비스에 대한 독립된 접근성, 독립적 생활 가능), 넷째, 사회적 참여(언어 구사, 정규교육 접근, 지역사회 활동 참여, 시민권 또는 국적취득), 다섯째, 삶의 만족도(커뮤니티 접근성, 지역사회의 난민에 대한 수용성)이다. 위의 5가지 요소에 대한 통합적 접근이 이루어져야 하나 각 요소별 측정시간이 장기간 소요되며, 측정 가능한 시간이 상이한 것도 측정의 어려움으로 작용한다. 정부는 재정착 난민의 수용이 지역사회에서 기여도를 높이고 세금이나 고용창출, 취업 활동 등 경제적 요소에 집중하는 경향이 있다. 지역사회에 정치적으로 참여하는 것은 경제적인 활동보다 훨씬 더 장기간의 노력과 시간이 요구되는 것을 확인할 수 있다. 최근까지 전 세계적으로 논란이 되는 이민자의 통합 문제는 국가마다 상황과 개인의 여건에 따라 다르게 나타나며 통합에 대한 생각도 개인적으로 차이가 존재함을 알 수 있다.³¹⁰⁾

(2) 통합의 목표

가. 문화 적응을 통한 문화 정체성 확립

문화(文和, Culture)란 무엇인가? 문화에 대한 정의는 다양하다. 일반적으로 일컬어지는 사전적 의미는 한 사회의 주요한 행동 양식이나 상징체계를 말하며, 인간이 자연환경을 변화시키고 본능을 조절해가며 만들어내는 생활양식과 그에 따른 모든 산물이다. 즉, 문화는 언어, 종교, 법, 규범, 가치관 등과 같은 것들을 모두 포괄하는 사회 전반에 걸쳐있는 생활양식이다.³¹¹⁾

310) Banki, S.는 시드니대학교 교수로서 2017년 11월 방한 중 재정착 관련 포럼에서 참석하여 재정착 관련 내용을 발표한 바 있음(참석자: 이상국 연세대 교수, 법무부 재정착담당자, 재정착 카렌 난민 대표 쏘무퍼 등)

311) Jary, D. and J. Jary.(1991). *The HarperCollins Dictionary of Sociology*, New York: Harper

영국의 인류학자 에드워드 버넷 테일러(Edward B. Taylor)는 문화란 넓은 의미에서 지식, 예술, 도덕, 법과 사회구성원으로서 얻어지는 능력과 습관을 모두 포함하는 복잡한 통합이며 인위적으로 가공되는 세계의 총체적 집합으로 사용된다고 하였다. 이와 같이, 문화란 자연과 대치되는 개념으로 인간의 힘으로 그 사회에서 가치관 등을 만들어가며 가공되어지는 세계이며, 사회구성원들이 공통적·후천적으로 습득하여 한 세대에서 다음 세대로 전달하고 축적하며, 시간의 흐름에 따라 변화하는 속성을 가지고 있으며, 구성요소 간 유기적 관계와 협력을 맺는 통합성을 갖는 것이라고 정의할 수 있다. 문화가 다른 사람들이 접촉하게 되면 사회 내 접촉(within-Society-Contact)과 사회 간 접촉(between-Society Contact)이 발생한다.³¹²⁾ 이처럼 문화 접촉 상황에서 적응에 대한 문제에 관심을 갖게 되면서 문화 적응(Acculturation)이라는 개념이 탄생하게 되었다. ‘문화 적응’이란 문화적 배경이 다른 사람들이 지속적인 직접 접촉의 결과로 발생하게 되는 변화라고 정의하였다.³¹³⁾ Berry는 문화 적응은 원칙적으로 중립이지만 두 집단 중에 어느 한 집단이 더 크게 변화하게 되며 문화 접촉으로 인하여 개인이 정서적, 인지적, 심리적, 행동으로 변화하는 과정이라고 정의하였다.³¹⁴⁾ 문화 적응이 주류집단에 편입하도록 강요한다는 동화(Assimilation)와 혼동된다는 비판이 제기되는 시기에 Camilleri는 불어권 연구자들과 함께 상호 문화(Interculturation)의 용어를 사용하였고, 이는 문화 간 접촉이 발생할 때 문화적 다양성이 구성되는 것으로 문화 적응을 정의하고 있다.³¹⁵⁾ 개인들은 새로운 사회로 이동과 이주에 대한 환상이나 기대를 하고 있지만, 그 사회에서 문화 접촉이 발생하면 환상이 깨지고 문화적 갈등과 충격을 겪게 되기 때문에 문화충격과 부적응을 최소화하기 위한 초기 적응지원이 적절히 이루어져야 한다. The W-Curve Model의 기본형태가 순차적으로 진행될 수도 있지만, 단계가 중첩되

Perennial, p. 101.

312) Bochner, S.(1986). Coping with Unfamiliar Cultures: Adjustment or Culture Learning?, *Australian Journal of Psychology* 38, pp. 347-358.

313) Redfield, R., Linton, R. and Herskovits, M., 앞의 글(주 260). pp. 701-708.

314) Berry, J. W, 앞의 글(주 263). pp. 5-34.

315) Camilleri, C. & Malewska-Peyre, H.(1997). Socialization and Identity Strategies, In J. W. Berry, P. R. Dasen and T. S. Saraswathi (Eds), *Handbook of Cross-Cultural Psychology*; Vol. 2. Basic Processes and Human Development. Boston: Allyn & Bacon, pp. 41-67.

거나 개인에 따라 중복될 수도 있고, 변형된 W-Curve Model로 입국 직후부터 문화적 갈등을 장기간 겪거나, 예기치 않는 단계에서 사회적 고립이나 문화적 충격을 겪을 수 있다. Rangaraj는 난민이 기존에 겪었던 전쟁, 폭력, 고문 등의 경험이 낯선 문화와 상황에 접하게 됨으로써 통제력이나 자기 확신감을 상실하게 되고, 수동적인 인간으로 지나친 의존성을 보일 수도 있다고 지적하였다.³¹⁶⁾ Berry & Blondel은 교육이 문화 변화에 따른 심리적 안정을 최소화하고, 캐나다에 사는 화교 집단이 베트남 난민들의 적응에 큰 도움이 되었으며, 민족공동체의 사회적 지지가 문화 적응에 중요한 요소임을 밝혀냈다.³¹⁷⁾

이처럼, 문화 접촉은 개인의 행동, 태도, 가치 등에서 변화를 경험하게 되고 문화 정체성은 문화 접촉과 적응의 과정 및 결과에 큰 영향을 미치는 중요한 요소로 작용하게 된다. 문화 정체성이란 개인이 민족 집단의 일원으로 인식하여 본인이 속한 집단과 본인을 동일시하여 그 집단에 문화 정체감을 느끼게 되면 그 집단에 소속감을 느끼고 호감을 느끼게 되어 그 집단에 속한 본인에 대한 평가도 상승하게 된다.³¹⁸⁾ 정상우는 지자체 차원에서 사회구성원에 대한 전문적 교육과 다문화 콘텐츠 발굴, 홍보, 그리고 다각적 방법의 지원 필요성을 설명하였다. 또한, 다양한 문화를 사회구성원들 간에 공유하고 지식과 정보를 재생산하여 새로운 문화를 창조하는 활동이 이어지도록 문화 정책의 일환으로 각종 사업이 시행되어야 한다고 강조하였다.³¹⁹⁾

한국은 2000년대부터 한국인의 특성인 情, 恨, 체면 등에 관한 연구³²⁰⁾가 시작되었고, 이주노동자가 겪는 이질적 문화에 따른 현실적 어려움을 연구³²¹⁾(설동훈, 1997)하였다. 유명기는 ‘우리끼리 문화’로 ‘우리’와 ‘남’을 구분하여 이민족을 구분하고, 성, 학력, 연령 등을 기준으로 신분의 서열을 매겨 차별을 정당화하며 육체노동을 천시하여 민족적 편견을 가지고 서구 지향적 경향이 동남아시아 경

316) Rangaraj, A.(1988). The Health Status of Refugees in Southeast Asia, In D, Miserez (Ed), *Refugees: the Trauma of Exile*, Dordrechr, Netherlands: Nijhoff, pp. 39-44.

317) Berry, J. W. and Blondel, T.(1982). Psychological Adaptation of Vietnamese Refugees in Canada, *Canadian Journal of Community Mental Health, 1*, pp. 81-88.

318) 정진경 외, 앞의 글(주 271). p. 120.

319) 정상우(2009). “다문화가족 지원에 관한 법체계 개선방안 연구” 한양대학교 법학연구소, 법학논총 26 권 1호, pp. 503-505.

320) 최상진(2000). 『한국인 심리학』, 중앙대학교 출판부

321) 설동훈(1997). “외국인 노동자와 한국사회의 상호작용”, 노동문제논집, 13, pp. 1-28.

멸이라는 인종차별의식을 만들어 상호 소통을 배제한다고 지적하였다.³²²⁾ 그 이후 북한이탈주민의 한국으로의 유입이 증가하면서 문화 접촉과 이동에 따른 적응 과정에 관한 연구가 본격적으로 진행되었다.³²³⁾ UNHCR에서 실시한 한국의 재정착 시범사업의 평가 내용 중 한국의 ‘정’을 기반으로 한 멘토링과 자원봉사 활동을 강력한 재정착 정책의 성공 핵심 키워드로 보고 있어 한국사회의 독특한 특성이 반영된 ‘情’은 긍정적 요인과 부정적 요인을 모두 포함하고 있는 요소임을 확인하게 되었다.³²⁴⁾

나. 사회적 관계 형성

사회적 관계는 이전부터 주요한 논의의 대상이었지만, 사회의 성격을 규정하는 핵심적 개념으로 등장하게 된 것은 Putnam(1993)의 연구부터이다. Putnam은 「Bowling Alone」이라는 저서에서 1960년대 중반 이후 사회자본의 급속한 감소를 지적하였다. 사회자본(Social Capital)에 대해서 시민조직의 공식 회원 수 및 참여, 신뢰 정도, 자선 기부로 측정하여 이러한 지표들의 급속한 감소의 상황을 분석하였다. 감소의 원인으로 TV, 과로, 여성의 노동 참여, 거주지 이동, 가족구조 변화, 복지의 성장 등으로 제시하였다. 이 연구는 사회통합 측정 연구에 영향을 미쳤고, 사회 내에서 개인과 집단 간의 수평적 네트워크로서 사회적 관계망을 논의하는 데 계기가 되었다.³²⁵⁾

OECD는 사회자본(Social Capital)이란 그룹 간 또는 그룹 내의 협력을 촉진시키는 공유되는 정의, 가치, 이해의 네트워크로 정의하고 있다. 사회자본의 정의에 대해서는 다양한 논쟁이 있지만 크게 유대(Bonds), 교량(Bridges), 연결(Links) 3가지로 구분하고 있다. 이 3가지 요소는 Ager & Strang's the Indicators of Integration Framework에서 사회적 관계(Social Connection)를 측정하는 지표 3개로 제시되기도 하였다. 유대(Bonds)는 공통의 정체성(‘우리와 같은 사람들’-문화를 공유하고 인종이 같은 가족, 친한 친구와 사람들)에 기반

322) 유명기(1997).“외국인 노동자와 한국문화”, 노동문제논집, 13. pp. 69-98.

323) 한성열, 채정민(2003). “북한이탈주민의 자기고양평과가 남한 내 적응에 미치는 영향”, 한국심리학회지: 사회문제, 9(1), pp. 101-125.

324) UNHCR, 앞의 글(주 10). p. 32.

325) Putnam, R. D.(2000). *Bowling alone: The collapse and revival of America community*. New York: Simon & Schuster.

을 둔 사람들의 연결(Links)이며, 교량(Bridge)은 공통의 정체성을 넘어서 확장된 연결(Links)로 예를 들어 멀리 떨어진 친구, 동료와 기관과의 연결을 말하며, 연결고리(Linkages)는 사회적 사다리의 위 또는 아래의 사람들 또는 그룹 간의 연결(Links)을 말한다. 사회적 관계란 인간이 타인과의 상호활동 즉 상호접촉, 상호작용을 통해 성장하는 것이며 이러한 사회과정이 지속 반복되어 그 방향이나 성격이 명확해짐과 동시에 안정감을 얻는 것이다. 사람과 사람 간 끊임없이 이루어지는 사회적 행동과 교섭이 이루어지면서 관계가 확대된다. 사회과정은 동적인 측면이 강하고, 사회관계는 정적인 것으로 대비되는데 사회관계는 복합적으로 집단을 이루어서 사회 자체를 구성하는 기본단위가 된다.

Brown, Brené는 관계(Connection)란 보고, 듣고, 소중하다고 느낄 때, 판단 없이 주고받을 때 그리고 관계(Relationship)에서 지속력과 힘이 생겨날 때 사람들 간의 존재하는 에너지라고 정의하였다.³²⁶⁾ 사회적 관계는 가족, 친구, 지인과 같은 사람들과의 질과 수에 달려 있고, 개인을 넘어선 더 큰 공동체와의 관계(Connection)도 포함된다. 지역사회 차원에서의 연결성(Connectedness)은 개인과 사회 모두에게 더 큰 이익을 안겨준다.³²⁷⁾ 사회적 관계는 난민들이 지역사회의 자원들을 활용하고 지역사회 네트워크와 연계를 강화시킴으로써 새로운 환경에 빠른 적응을 돕는다. 종교단체, 스포츠 그룹 등 다양한 커뮤니티 그룹과의 사회적 연계는 새로운 사회적응에 필요한 정보를 제공받을 수 있는 접근성을 향상시키고 정신 건강의 안정에 기여한다.

Stiglitz et al.(2009)에 의하면 사회적 연결성(Social Connectedness)은 사회자본 개념(Social Capital)과 유사하게 사용되고 있다. 사회자본(Social Capital)이란 사회적 관계망, 상호 관계, 신뢰성이 결합된 규범이며, 실질적으로 지리적 여건 등의 사정으로 사회관계 측정이 곤란하므로 친구의 수, 정치참여 등 대리 지표를 통해 측정하게 된다. 사회자본(Social Capital)에는 물리적 자본(도구)과 인적 자본(훈련)이 있고, 물리적 자본도 사회적 관계를 유지하여 삶의 질을 높이는 데 큰 영향을 미친다. 사회적 관계는 내부적으로 네트워크에 포함된 사람들

326) Brown, C. Brené(2010). *The gifts of imperfection: let go of who you think you're supposed to be and embrace who you are*. Hazeldon

327) Berkman, L. F., Kawachi, I. and Glymour, M.(2014). "Social Capital, Social Cohesion, and Health". *Social Epidemiology*. Oxford University Press.

에게 중요하게 평가되고 사회적 관계가 높을수록 구직이나 건강에도 긍정적 영향을 미친다. 또한, 이웃 간의 신뢰를 통한 범죄를 예방하고 경제적 활동이나 민주적인 성향에도 영향을 미치고 아동의 복지나 학업 수행에도 영향을 미친다.³²⁸⁾ 스티글리츠위원회에서 제시하고 있는 사회적 연결성의 6개 하위영역은 사회적 신뢰, 사회적 고립, 비공식 지원, 직장 참여, 종교 참여 사회자본 연계이다. 사회적 연결성에 대한 연구는 비교적 새로운 영역으로 대부분 비공식(Unofficial) 자료에 의존하였지만, 최근에는 영국, 호주, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드, 미국의 국가 통계청에서 다양한 형태의 사회적 연계 형태에 대한 자료를 발표한 바 있다.³²⁹⁾

다. 지역사회 참여 확대

Palmore는 참여란 개인이 자신의 몫을 담당하며 사회적 자아로서 인식하도록 도움을 주는 총체적 활동이라고 정의하였다. 사회 참여(Social Participation)란 한 사람이 개인의 삶의 전 과정을 거쳐 가족 이외에 다른 구성원들에게 행동반경을 넓혀가며 자신과의 관계망을 넓혀 사회적 관계를 바탕으로 다양한 활동과 역할을 수행하면서 자신의 몫을 담당하는 것으로 정의하고 있다.³³⁰⁾ 유사한 의미로 사회 참여는 본인 스스로 타인의 일을 함께하기 위해 그 활동에 일부분으로 참여하거나 일에 영향을 행사하는 행동을 말한다. 개인이 사회구성원으로서 공동체에서 적극적이고 자발적인 활동과 참여를 통해 개인 및 공동체 이익을 공유하고 기여하기 위한 조건과 상태로 정의된다.³³¹⁾

난민들은 과거 전쟁 등으로 경험하거나 목격된 충격, 공포로 인하여 시달리게 되고 자신들의 삶을 송두리째 빼앗기게 된다. 새로운 환경에서 살아가는 동안 사회부적응과 좌절감을 경험하고 결과적으로 부정적인 스트레스와 상실감을 가지게 된다. 난민들이 새로운 환경에 적응하는 데 있어서 개인별로 차이가 있고, 언어 구사력, 문화적 감수성, 사회적 지원 및 사회적 관계, 수용국에 대한 지식,

328) Stiglitz et al.(2009). Measurement of Economic Performance and Social Progress.

329) 권은성 외, 앞의 글(주 284). pp. 61-62

330) Palmore, E.(1981). *Social Pattern of Moral Aging: Finding from the Duke Longitudinal Study*, Durham & North California: Duke Univ. Press.

331) 권은성 외, 앞의 글(주 284). pp. 75-76.

난민들이 과거에 경험한 모든 것들이 난민들의 적응과 삶의 질에 중요한 영향을 미친다.³³²⁾ 개인이 삶의 질을 향상시키고 공동체의 사회, 경제적, 문화적 발전을 위해서는 사회적 관계는 필수적이며 이웃, 친구 등의 연계가 강화될수록 참여가 강화된다. 타인에 대한 책임 및 공동체에 참여하는 것은 사회구성원의 행동과 태도가 반영되며 다른 사람의 계획에 참여하고 영향력을 행사하는 행동은 자원봉사 활동으로 구체화된다. 자원봉사 활동은 사회적 책임감과 의무감에서 생겨나는 자발적 행위이며, 각종 종교 활동, 환경운동, 스포츠, 음악 등 문화 활동을 포함한다. 자원봉사 활동을 통해 새로운 역할을 찾고 소외감이나 열등감을 극복할 수 있으며 삶의 만족과 보람을 얻게 됨으로써 그 활동 분야와 영역도 다양화된다.

재정착 난민의 경우 오랫동안 캠프에서 생활하면서 지원과 보조로 인한 수동적이고 피동적인 삶을 살아왔기 때문에 어떤 단체나 모임에 참여하여 적극적으로 의사를 개진하거나 소득과 관련이 없는 봉사를 한다는 것에 대해서는 이해를 하지 못하거나 자원봉사에 대해서도 소극적인 자세를 보였다. (2015년, 2016년 태국 현지 캠프 방문 면접조사 반영) 재정착 난민은 입국한 이후 자원봉사자 또는 멘토링을 통해서 재정착 난민들은 지역사회 적응과 학교, 직장 출퇴근 등에 실질적인 도움을 받았다고 진술하였고, 일부 선배 재정착 난민은 후배 재정착 난민의 교육에서 통역을 지원하거나 학교 통학, 병원 진료, 일상생활에 개입하여 초기적응을 돕기 위한 자원봉사 활동을 통해 본인도 도움을 줄 수 있는 존재라는 것에 행복하였다고 진술하였다. (제2기 난민, 제3기 난민 피난처 실태조사 반영)

이처럼, 유사한 환경에서 공통의 경험을 가진 사람들이 같은 언어로 통역이나 생활 등에서 보조적 지원이나 자원봉사 활동을 할 때 후배 난민들이 새로운 사회에 훨씬 빠르게 적응하도록 도울 수 있고, 자원봉사를 제공하는 선배 난민들 본인들도 남을 도울 수 있는 가치 있는 사람이라는 자기 확신(Self-Confidence)을 가지는 중요한 계기가 된다는 것을 알 수 있었다. 사회 참여가 공동체 가치를 향상시킬 뿐만 아니라 사회에 대한 신뢰감 형성에 주요한 요인으로 보고된

332) Lewthwaite, M.(1996). A Study of International Students' Perspectives on Cross-Cultural Adaptation, *International Journal for the Advancement of Counselling*, 19(2), pp. 167-185.

바 있다.³³³⁾ 또한, Neugarten(1961)에 의하면 생활만족도란 생활 속에서 활동을 통해 기쁨을 느끼게 되면 자신의 생활에 책임과 의미를 부여하게 되고 주위 환경에 잘 대응하면서 사회적 정서적 어려움을 겪지 않고 개인의 욕구를 충족시키는 정도를 의미한다고 정의하고 있다. 생활의 만족도는 삶의 질, 적응도, 행복감 등과 유사한 개념으로 사용되고 있고 학자마다 의견을 달리하지만, 일반적으로 생활의 욕구와 삶의 기대에 대한 충족 여부를 판단하는 개인의 주관적인 평가로 요약할 수 있다.³³⁴⁾ 사회적 참여는 그 사회에서 얼마나 많은 활동을 하는가에 따라 그 활동이 그 사회에 어느 정도로 포섭이 되는지를 확인하는 정도로서 개인의 사회활동을 측정할 수 있는 통합지표이다. 통합에 있어 개인이 지역 사회에서 가장 적극적이고 능동적인 의사 표현이자 가족 이외 타인의 삶에 봉사하고 활동으로 개입하여 변화를 가져오게 한다. 사회적인 역량과 관계를 통해 사회적 참여를 실현하여 개인의 삶의 만족도를 향상시키는 긍정적 영향을 볼 때 개인의 만족은 지역사회에서 표출됨으로써 더욱 향상된다는 것을 시사한다. 북한이탈주민에 대한 사회적 참여는 4가지로 구분하여 미디어 접촉수준, 정치참여수준, 사회적 참여, 개인의 정치 효능감으로 구분하여 측정하였다. 정치참여수준에 대한 상대지수는 100점(절대 지수 61.40점), 사회적 참여수준에 대한 상대지수는 100점(절대지수 29.05점)을 기록하였다. 개인의 정치 효능감의 상대지수는 89.70점(절대지수 49.00점), 미디어 접촉수준의 상대지수는 71.43점(절대지수 51.93점)을 기록하였다. 이와 같이 미디어 접촉수준이 낮게 나온 이유는 언어 구사 능력과 밀접한 영향이 있는 것으로 해석되며, 사회적 참여가 높게 나온 이유는 국내에 있는 종교단체에서 종교 활동 등을 통해 사회 참여가 이루어지고 있는 현실을 반영한 결과로 볼 수 있다.³³⁵⁾

333) Schervish, Palu G., Havens, John J.(1997). Social Participation and Charitable Giving: A Multivariate Analysis, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, 8(3), pp. 235-260

334) Neugarten, B. L., Havighurst, R. J., and Tobin, S. S.(1961). "The Measurement of Life Satisfaction", *Journal of Gerontology*, 16, pp. 134-143.

335) 권은성 외, 앞의 글(주 284). p. 116. '상대지수'는 전체 응답 값을 기설정된 최적 수준에 대비하여 산출한 상대적 값을 100점 만점으로 환산하여 산출한 수치이며, '절대지수'는 개별 응답 값을 그대로 100점 만점으로 표준화하여 개별 값의 평균을 산출한 수치이다. '절대지수'는 '상대지수'를 해석하는데 있어 보완적 수단으로 활용한다. ('상대지수'가 없으면 '절대지수'의 값을 '상대지수'로 직접 사용한다) 사회적 참여 영역의 하위 속성에서 미디어 접촉수준을 묻는 질문에 대해 긍정적으로 응답한 비율이 일반 국민과 유사 및 동종 문항에 대해 응답한 긍정비율이 낮은 경우 절대지수의 값을 100점으로

라. 권리 및 기본권 보장 강화

난민(제2조제1항)은 「난민법」에 따라 난민으로 인정받아야 난민인정자(법 제2조제2항)로서 한국에서 「난민법」에서 보장하는 처우를 보장받게 된다. (법 제30조~제38조) 재정착 난민은 대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에 정착을 희망하는 외국인으로서 입국허가절차를 거쳐 국내 정착허가를 받게 되면 난민인정을 받은 것으로 보고 난민인정자의 지위를 누리게 된다. (법 제2조제4항, 법 제24조, 같은 법시행령 제12조) 「난민법」상 외국인이란 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람(법 제2조제5항)으로 규정하고 있다.

「재한외국인 처우 기본법」상 재한외국인이란 대한민국 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적으로 합법적으로 체류하고 있는 자(법 제2조제1호)이며, 재한외국인에 대한 처우란 국가 및 지방자치단체가 재한외국인을 그 법적 지위에 따라 적정하게 대우하는 것(법 제2조제2호)으로 하고 있다.

헌법상 외국인에 대한 지위는 국제법과 조약에 따라 보장(헌법 제6조제2항)하며 헌법에 의해 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다(헌법 제6조제1항)고 규정하고 있다. 헌법상 외국인이 기본권의 주체로서 인정받기 위해서는 헌법소원과 같은 구체적인 구체절차를 통해 인정받아야 하며, 헌법의 기본권은 대부분 국민이 누리는 권리로 규정하는 모습을 보이지만 외국인도 기본권의 성질에 따라 일정 범위 내 기본권의 주체가 된다고 보는 것이 학계 및 판례의 일반적인 견해다. 다만, 인간의 존엄성, 행복추구권(헌법 제10조)은 천부인권적 성격을 가진 권리이며, 기본권 중 신체의 자유, 표현의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 예술의 자유는 개인에게 귀속된 권리로써 인권을 단지 실정법으로 확인한 것이므로 국민과 외국인의 구별 없이 보장되어야 한다³³⁶⁾고 외국인의 법적 지위에 대해서 설명하고 있다.

유럽협약 제2조(Council of Europe Article 2)에 의하면 국적은 한 사람과 한 국가 간의 법적 유대이며 한 개인과 국가로 인정된 한 국가 간의 특별한 법적 관계를 가르킨다.³³⁷⁾ 국적은 국가 구성원이 되는 자격이며, 개념적 정의로는 어

환산한 점수를 산출하여 표기한다.(p. 112)

336) 차규근, 최윤철 외(2016). 『이민법』 제3장 외국인의 법적 지위, 박영사, pp. 43-68.

337) * 원문표기: Nationality is the Legal Bond between a Person and a State and does not indicate the Person's Ethnic Origin. It thus refers to a Specific Legal Relationship between an

면 개인을 특정한 국가에 귀속시키는 법적 유대이며, 특정 국가 국민이 되는 자격이다.³³⁸⁾ 헌법재판소 판결(헌재 2000.8.3. 97헌가12)에서 국적이란 국가와 그 구성원 간의 법적 유대 및 보호와 복종의 관계로 규정한 바 있다. 헌법에는 ‘대한민국 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.(헌법 제2조제1항)’라고 규정하고 있고, 1948년 제정된 「국적법」에는 국민이 되는 요건을 규정하고 있다. 국민이 되는 것은 선천적, 후천적인 방법이 있으며, 출생으로 인하여 자동으로 대한민국 국적을 취득하거나 인지의 방법으로 국적취득을 하거나 귀화로 인한 국적취득을 할 수 있다.

귀화(Naturalization)란 한 번도 대한민국 국적을 가진 적이 없는 순수한 외국인이 법무부장관의 허가를 받아 대한민국 국적을 취득하는 것을 의미하며, 일반 귀화, 간이귀화, 특별귀화가 있다. 귀화에 의한 국적취득은 대한민국 국적을 취득한 사실이 없는 외국인이 법무부장관의 귀화허가(歸化許可)를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다(법 제4조제1항)고 규정하고 있다. 한국은 과거에 국적을 가졌던 사실이 있는 사람에 대해서는 국적 회복의 방식으로 국적을 취득할 수 있는 별도의 절차를 두고 있다.³³⁹⁾

4) 소결

재정착이라는 프로세스를 통해 제3국으로 선발되어 이동한 난민이 자립과 통합의 과정을 거쳐 사회구성원으로서 정착한다. 재정착 난민 정착의 핵심 원리는 자립과 통합이며, 장기적 난민 상황을 해결하는 필수 요소로서 자립이 요구된다. 생애 주기적 관점에서 통합의 상위단계인 ‘정착’에 이르기까지 자립과 통합은 유기적 관계와 상호 영향을 미치는 독립된 지표로서 존재하며, 교육은 자립과 통합의 기반이자 촉진요소로 작용한다.

자립이란 단순히 경제적인 활동을 통한 경제적 능력을 갖추는 것만이 아니라 경제활동의 기반이 되는 신체적 건강과 트라우마나 새로운 사회에서의 적응 과정에서 발생하는 불안감, 우울 등에 대한 정신적 건강을 관리함으로써 개인이

Individual and a State which is recognized by that State

338) 석동현(2011). 『국적법』, 법문사, p. 15.

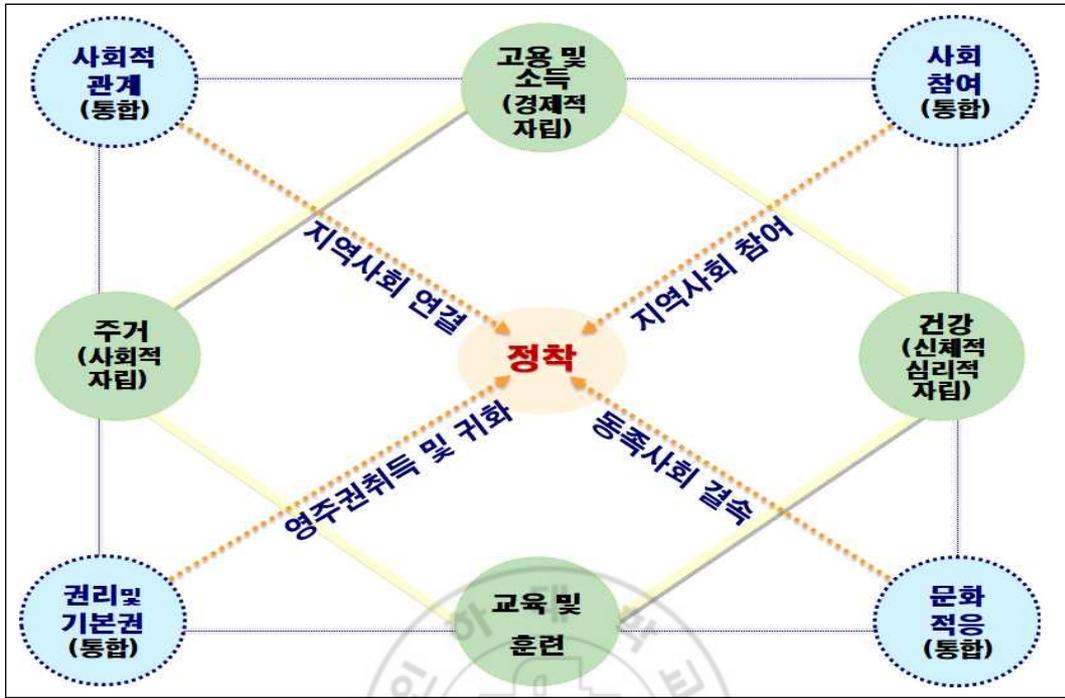
339) 국적법(법률 제15249호) 제4조-제7조

속한 사회에서 생활에 필요한 언어 교육, 직업 훈련과 관련된 언어 교육 등을 통해 공동체에서 소속감과 정체성을 확립하여 진정한 사회적 자립을 이루는 것이다.

통합은 동적이고 쌍방향의 절차로 통합 모델에 대해서는 논란이 있지만, 통합이란 단순히 하나로 모이는 것만이 아닌, 재정착 난민이 제3의 국가의 문화 적응 과정에서 정체성 변용의 과정을 거쳐 주류사회에서 주도적 역할을 하고 동족사회에서 정체성을 잃지 않고 살아가는 것을 의미한다. 통합에서 난민이 자립도를 높여 지역사회에 참여하고 사회적 관계를 형성하려는 노력이 중요하며, 중앙, 지자체, NGO 등이 난민과의 연결고리로 이어지고 네트워크를 형성하여 지속적으로 그들을 관리할 때 통합도는 향상된다. 궁극적으로 그들이 시민권을 취득하여 사회구성원으로서 지역사회에 정착하고, 국가의 자산으로서 가치를 두게 되는 단계에 이르게 될 것이다.

3. 발전적 모델의 실행

앞에서 보다시피 정착의 핵심원리인 자립과 통합의 조화이론을 중심으로 자립의 목표 4가지와 통합의 목표 4가지를 검토하였다. 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 제안하기 위해서 자립과 통합의 이론체계를 기반으로 자립의 기본적 틀을 견고하게 유지하려는 특성과 통합의 이동 및 변용의 특성을 반영하였다. 특히, 정착에 도달하기 위해서 교육 및 훈련이 정착의 기반이 되고 자립과 통합을 촉진시키는 매개체로서 역할을 반영하였다. 자립과 통합은 종속의 관계가 아니라 독립된 개체로서 별개로 존재하며, 정착에 도달하기 위해 자립과 통합 그리고 교육이 유기적으로 연결되어 정착의 목표에 도달하는 정책 모델의 실행 체계를 [그림 15]와 같이 세부적으로 검토하고자 한다.



[그림 15] 발전적 모델의 실행 체계

첫 번째, 교육 및 훈련(Education & Training)이다. 이는 자립과 통합의 기본이 되는 요소이며 언어 구사력 및 문화적응력의 향상은 성공적 정착을 촉진시키는 역할을 수행한다.

두 번째, 고용 및 소득(Employment & Income)이다. 이는 경제적 자립을 측정하는 가장 중요한 지표이자 성공적 정착에 이르게 하는 핵심적 기능을 수행하며 교육수준이 높을수록 소득이 높고 취업 활동이 왕성하여 경제적 자립도 높다. 소득수준이나 고용이 안정될수록 사회적 관계가 원만하고 사회적 참여도 활발히 나타나게 된다.

세 번째, 주거(Housing)이다. 주거는 안정된 생활과 사회적 자립을 측정하는 중요한 지표이며 주거의 환경과 거주지의 위치는 지역사회에서 사회적 관계를 맺고 커뮤니티 형성에 큰 영향을 미치게 된다.

네 번째, 건강(Health)이다. 건강은 신체적, 심리적 자립의 기본이 되는 요소로서 육체적·정신적 건강을 유지하고 질병을 예방하는 의료적 측면에서도 중요한

영역이다. 육체적, 정신적 건강을 기반으로 경제적 활동이 이루어지고, 높은 소득과 취업 활동에 중대한 영향을 미치게 되는 점을 볼 때 신체적·심리적 자립은 경제적 자립을 촉진하는 핵심요소이다.

다섯 번째, 동족사회 결속(Social Bonds)이다. 동족사회 결속은 그 사회에서 본인의 정체성을 잃지 않고 동족 간의 유대관계를 유지하는가를 확인하는 중요한 지표이다. 동족사회 결속은 문화 적응의 단계별 과정(접촉-갈등-해결)을 거쳐 본인들의 언어 및 문화의 정체성을 유지하게 되며, 교육수준이 높고 육체와 정신이 건강할수록 문화 적응이 빠르게 진행되며, 지역사회에서 동족사회 결속과 문화 정체성을 확립하여 쌍방향 통합의 핵심적 기능을 수행하게 된다.

여섯 번째, 지역사회 연결(Social Connection)이다. 지역사회 연결은 지역주민과의 사회적 관계와 국가, 지자체, NGO 등과 연결되는 채널이 정상적으로 가동되고 있는지를 확인하는 지표이다. 고용 및 소득이 높고 주거가 안정될 때 사회적 관계가 높고 사회적 관계가 원만히 형성될 때 지역사회의 연결이 강화된다.

일곱 번째, 지역사회 참여(Social Participation)이다. 육체적·정신적 건강을 기반으로 소득수준이 높고 안정된 고용으로 취업 활동이 왕성한 경우 지역사회 참여가 촉진된다. 지역사회 참여가 높을수록 삶의 만족도가 높아지며 지역사회에서 사회적 유대 및 사회적 연결고리를 통해 지역사회 참여는 더욱 강화된다.

여덟 번째, 영주권 취득 및 귀화(Permanent Status & Naturalization)이다. 협약과 헌법에 보장된 권리를 향유하고, 국민에 준하는 사회보장을 받음으로써 영구적으로 거주하게 되고 통합에 있어서 최상의 의사 표현인 영주권 취득 및 귀화를 통해 사회구성원으로 성공적인 정착을 하게 된다. 안정된 주거지를 바탕으로 교육 및 훈련을 통한 사회화를 거쳐 사회적 자립도가 높아질수록 영주권 취득 및 귀화로의 포섭이 강화되게 된다.

재정착 난민 정책의 발전적 모델에 있어서 맨 상층부에 고용 및 소득을 둔 것은 Potocky-Tripodi(2003)의 경제적 자립에 미치는 6가지 모델을 적용하여 인구학적 측면, 이동적 측면, 주거적 측면, 정책적 측면, 거주적 측면, 기타적 측면 등의 영향을 받는다는 점을 반영하였다. 마름모의 형태 중 맨 아래 하층부에 교육을 둔 것은 사회구성원으로 성공적 정착을 위해서는 가장 근본이 되는 중요한 요소이자 언어와 문화를 습득하고 전달하는 데 매개체로 입증된 정착실태조

사 결과를 반영하였다. 교육 수준과 언어 능력이 좋을수록 고용 및 취업의 질이 향상되고, 거주 기간이 길수록 언어 능력이 향상되었다. 또한, 언어 구사력이 높을수록 공적 부조를 받는 비율도 감소하였고 경제적 자립도 향상되었다. 경제적 자립도가 높을수록 사회적 관계가 원만하고 심리적, 사회적 자립을 이루게 되며 그 사회가 환영하며, 국민의 문화 수용성이 높을 때 통합을 용이하게 한다는 점을 반영하였다. 캐나다에 정착한 난민과 비난민 72명의 문화 변화(Cultural Change)에 대한 심리 적응을 조사한 결과 난민이 비난민보다 심리적 장애가 높았고, 언어 구사력이 좋은 난민이 문화 적응이 빠르다는 결과가 도출되었다. 캐나다에 사는 화교 집단의 민족공동체가 정착한 난민들의 빠른 적응과 심리적 안정에 도움을 주었던 것처럼 난민에게는 민족공동체의 사회적 지지가 큰 역할을 수행한다는 점을 반영하였다.³⁴⁰⁾

이와 같이 지역사회에서 자립의 지표가 정상적으로 작동하며, 유기적으로 연계를 맺고 있으며, 통합지표가 자립지표와 관계를 맺으면서 이동과 변용을 거쳐 정착 인근에 원형의 형태로 머물게 된다. 지역사회 내 정사각형 내에 분포되어 있던 지표들이 상호 작용하고, 기본적인 틀인 마름모 내에 위치하며 중심부인 '정착'에 가까이 다가가기 위해서는 사회적 연결고리(정부, 지자체, NGO와 난민과의 유기적인 관계와 네트워크로 연결된 망)가 촘촘히 이어져 있어야 함과 사회적 유대(지역사회와 국민의 환영과 수용, 난민과의 쌍방향 소통과 통합, 난민들의 자립지지 등의 정성적 요인)가 효율적 정착에 필요한 요소임을 반영하였다.

자립과 통합의 지표들이 원활하게 작동하지 않는다면 재정착 난민은 사회적으로 고립되게 되어 중심부(정착)와 멀어지게 되고 자립 지표의 마름모에서 밀려나가 주변인으로 전락할 수 있다. 주변인으로서 부적응이 가중되면 지역사회 경계선에 경계인으로 살게 될 수 있으며, 사회적 고립이 더 심화될 경우 정사각형 밖으로 밀려나 사회적 부적응자로 낙인 되어 사회에서 이탈할 수 있다.

그러므로 지역사회 내 자립의 역량을 기반으로 통합의 요소들이 이동과 변화를 거쳐 지역사회에 안정적으로 정착하기 위해서는 문화 적응을 거쳐 문화 정체성을 확립하고 동족사회 결속을 유지하면서 지역주민들과 사회적 관계를 형

340) Berry, J. W. and Blondel, T.(1982). Psychological Adaptation of Vietnames Refugees in Canada, *Canadian Journal of Community Mental Health*, 1, pp. 81-88.

성하여 지역사회 유대와 연결고리를 통해 지역사회 참여를 확대해야 하며, 통합의 최상의 표현인 영주권 취득과 귀화로의 접근성을 향상시켜 그 사회구성원으로서 기여로 연계되어야 할 것이다.

제2절 자립 기반 정책

1. 추진 방향

재정착 난민들이 본국의 박해를 피해 강제적으로 이주한 곳에서의 생활이 장기화 되면서 지원이나 배급에 익숙해져 삶의 목표를 세우고 계획적으로 살아가기란 쉽지 않다고 할 수 있다. 특히, 제3국을 선택하여 이동을 한 후에 열심히 생활하고자 하는 의지는 있지만 어떻게 살아가야 하고, 무엇을 해야할지를 알 수 못한다고 할 수 있다. 그러므로 초기 단계부터 스스로 목표를 세워서 역량을 강화하도록 하여야 하고, 본인에게 맞는 일자리를 찾을 수 있도록 접근성을 보장해야 할 것이다.

앞에서 보다시피 자립의 역량은 개인의 능력과 기술로만 되는 것이 아니라, 통합의 요소가 가미되고 지역사회 참여를 통해 사회적 자립이 이루어질 때 강화된다고 할 수 있다. 자립을 언제까지 하여야 한다는 것보다는 초기단계의 지원인 보조금적인 금전 혜택에서 점진적으로 경제적 자립에 이를 수 있도록 단계별 이양을 할 수 있도록 정부와 지자체가 개입하여야 할 것이다.

난민들이 자립할 수 있도록 지원하되 금전적 지원이나 현금, 식량, 임대료 지원은 단기적이고 조건적으로 이루어져야 하며, 점차로 보조금은 감소되도록 하여야 한다. 기술과 경험습득으로 고용시장에서 안정적 단계를 유지하여 장기적으로 자립 역량을 강화시킴으로써 더 이상의 후원과 지원이 아닌 경제적으로 부유한 단계로 진입할 수 있도록 취약성을 단계별로 감소시키는 방향으로 정책을 추진하여야 할 것이다.

2. 주요 정책 내용

1) 취업 및 창업지원을 통한 경제적 자립 강화

(1) 인턴십 제도 도입을 통한 조기 취업 지원

취업은 경제적 자립의 기초이며, 생계를 유지하는 필수 수단이다. 다양한 직업의 경험이 없는 재정착 난민의 경우 일정 기간 인턴십이나 취업훈련을 통해 자신의 재능과 희망 직종을 선택할 기회를 제공받는 것이 필요하다. 단순한 직종에서 저임금의 소득으로 생계를 유지할 수 있지만, 장기적으로 그 사회에 필요한 인재로 개발하고 삶의 만족을 가질 수 있는 직업을 가질 수 있도록 다양한 직업에 대한 정보를 제공하고 취업훈련을 지원하고 스스로 직업을 가지고 취업을 할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 일본은 난민들에게 효과적인 취업 지원을 위해서 다양한 고용주들과의 업무협약을 통해 첫 6개월 동안 On-the Job training을 지원하여 재정착 난민들이 그 직업에서 요구하는 기술 및 언어 등을 배우고, 그 이후 정식 채용되어 근무하는 인턴십 프로그램을 제공하고 있다. 실제로 의류 업체인 유니클로는 RISE(Refugee Inclusion Support Empowerment) 프로그램을 운영하여 첫 6개월 동안 유니클로가 재정착 난민의 임금을 지원하고 6개월 경과 후 정식으로 채용한 바 있다. 덴마크는 난민 신청기간 동안 조기에 노동시장 접근을 용이하게 하고 난민으로 인정된 후에 자립을 강화하기 위한 패스트 트랙 프로그램을 운영하고 있다. 8주간 덴마크 문화, 기술과 관련된 언어 교육, 직업 훈련, 인턴십, 직업을 검색하는 방법, 직장문화에 대한 정보, 네트워크 구축, 직업을 갖도록 하는 동기 부여 등이 제공된다. 2015년~2017년 패스트 트랙 프로그램 참가자 70명 중 61%가 자립에 성공하였고, 9%는 다른 지자체로 이주하였고, 4%는 출산, 26%는 정규직 일자리 준비를 위한 인턴십을 계속하고 있다.³⁴¹⁾ 이처럼 재정착 난민이 새로운 사회에 이주한 이후 언어 문제나 문화 부적응 등으로 인하여 고학력의 재정착 난민이라고 하더라도 즉각적으로 전문적인 직업을 갖거나 취업을 하기는 사실상 어렵다. 일정 기간 인턴십을 통해 취업훈련을 병행하도록 하되 직업 환경을 익히고 기술에 필요한 언어나 직장문화 등도 배울 수 있도록 제도적으로 인턴십을 마련하여야 하며, 또한 기업

341) From Refugee to Employee: Work Integration in Rural Denmark, <https://www.fmreview.org/economies/ledstrup-larsen> <2019.10.20. 최종방문>

의 사회적 공헌 측면에서의 접근도 필요하지만, 법령에 규정하여 난민을 고용한 고용주에게 일정 부분 고용보조금을 지원하는 방법 등도 고려할 만하다.

(2) 투자, 무역 전문기관과 협업을 통한 창업지원

재정착 난민의 역량과 기술 등을 고려한 맞춤형 창업지원 정책을 펼칠 필요가 있다. 창업의 준비 단계부터 세금, 규제사항, 시장규모 등에 대해 전문적인 상담이나 정보를 제공받을 수 있도록 KOTRA 또는 무역협회, 대한상공회의소와 연계하도록 하고, 창업, 투자, 경영 등에 노하우를 전수받을 수 있도록 다양한 교육프로그램이나 실습 등에 참여할 수 있도록 하는 창업 루트 개발이 필요하다.

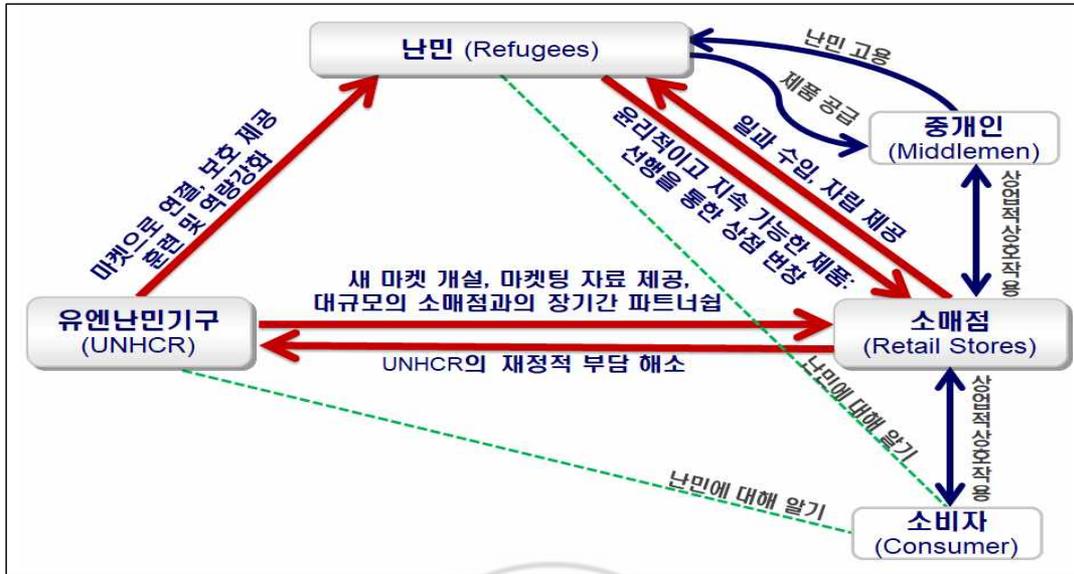
매년 KOTRA는 COEX에서 개최되는 소비대전을 개최하고 있고, 계약과 판매가 성사될 수 있도록 e-commerce를 통한 매칭시스템, 상담 등을 제공하고 있다. 재정착 난민들이 제작 또는 개발한 아이템을 수출할 수 있도록 초기 단계에 일정 부분 펀딩을 조성하거나 활로를 개척해 준다면 충분히 재정착 난민에 적합한 자영업과 수출업이 가능할 수도 있다. 그러므로 소액 창업부터 기술 창업 등 지자체에서 육성하는 사업에 진입할 수 있도록 지자체와 정부의 협력이 필요하며 이와 관련 재원확보도 필요하다.

(3) 민관 파트너십을 통한 비즈니스 모델 도입³⁴²⁾

민관 파트너십(Public-Private Partnerships, PPP) (이하 'PPP')을 통한 지속 가능한 비즈니스 발전 모델은 숙련된 난민 수공예가와 글로벌시장간 연결고리를 형성하여 민간 기업, UNHCR, 난민들 모두에게 재정적인 혜택을 가질수 있는 장점을 가지고 있다. [그림 16]에서 보다시피 '난민'-'UNHCR'-'소매점'-'중개인'-'소비자'가 있다. 난민은 소매점과 소비자 와 직접적으로 만나거나 연결되지는 않지만, 각각의 역할과 연결고리를 통해 난민의 제품을 소비자가 구매하게 되고 난민의 일자리 창출과 고정적인 수입을 얻는 효과를 얻게 되는 것이다.

PPP의 구조를 구체적으로 살펴보면 [그림 16]과 같다.

342) Mehan, S.(2016). *From Care and Maintenance to Self-reliance: Sustainable Business Model Connecting Malian Refugee Artisans to Swiss Markets using Public-Private Partnerships*, New Issues in Refugee Research Research Paper No. 282, UNHCR, pp. 1-35. 주로 참조



※ 출처 : Mehan, S(2016: 2).

[그림 16] PPP를 활용한 지속 가능한 비즈니스 모델

UNHCR은 소비자에게 난민에 대한 올바른 정보를 제공함으로써 소비자가 난민을 바르게 이해하도록 돕는다. 또한, UNHCR은 대규모 소매점과 장기간 파트너십을 체결하여 새로운 마켓 개설을 지원하고 마케팅 관련 자료를 제공하여 UNHCR의 재정적 부담을 해소한다. 그리고, UNHCR은 난민을 마켓에 연결시키고, 난민에게 관련 기술을 습득하고 지속적으로 훈련을 받을 수 있도록 하여 역량 강화에 힘쓴다.

난민은 중개인을 매개로 하여 제품을 공급하게 되고, 중개인은 소매점에 난민이 만든 제품을 납품하여 소비자가 구매함으로써 소매점의 이윤창출에 기여하게 된다. 소매점이 번창할수록 난민에게는 일과 수입이 지속적으로 유지됨으로써 자립을 이루는데 기여하게 된다.

이러한 비즈니스 모델에 참여함으로써 난민들은 자신들의 기존 기술과 자산을 활용하면서 든든하고 지속적인 소득원을 가질 수 있으며, 지역 사업가(중간업자)는 비즈니스 기회를 확대하여 지역사회와 정부에 난민들의 경제적 참여의 혜택을 증명해 보일 수 있으며, 국제 소매업자들은 제품 포트폴리오를 확장하는

동시에 소비자들이 중시하는 사회적 명분을 지지해 줄 수 있다는 긍정적 효과가 있다. 특히, 난민이 스스로 지속 가능한 자립을 달성하게 됨으로써 인도주의적 지원이나 사회 비용을 줄이는 데 큰 효과를 가져올 수 있다.

미국국제개발처(United States Agency for International Development, USAID) (이하 'USAID')에서 발표한 자료를 보면 수공업 세계 시장이 상당한 규모이며 계속 확장될 것이며, 2002년~2008년 동안 수공업 제품의 세계 수출은 2002년 175억에서 2008년에 320억으로 증가하였으며 앞으로도 이 분야는 개발도상국 이전진국보다 앞서 있는 분야라고 설명하고 있다.³⁴³⁾ USAID 시장 평가에서도 가정용 액세서리 시장은 패션, 소비자 구매 패턴 및 최종 시장의 경제적 여건에 크게 영향을 받는다. 특히, 글로벌 관광 상품, 실내인테리어에 대한 관심 증가, 가정용 가구에 대한 지출확대 등으로 글로벌 스타일(인종적 요소와 현대적 디자인을 결합한 제품)에 대한 수요는 더욱 증대될 것으로 분석하였다.³⁴⁴⁾ 생산 비용, 수익 분배 수준, 스위스 시장을 위해 설계된 가격에 따라 포트폴리오에서 각 제품의 수익성을 분석하였을 때 중간업자가 거래 비용의 20%를 가져가며, 주문 시 난민들이 재료비와 노동 비용을 충당하기 위해 거래 비용의 30%를 지불하게 되어 거래 비용의 나머지 50%는 스위스 소매업자에게 제품이 배달되자마자 받게 됨에 따라 소득의 공백이 거의 없이 일당 8.3 CHF(한 달 183 CHF) 정도의 수입을 가져갈 수 있게 되어 매월 가구당 생계비가 약 90-100 CHF 지출된다고 예상하더라도 생계유지는 충분히 가능할 것으로 보여진다.

난민 예술가들에게 가장 큰 어려움 중의 하나는 일할 권리인데, 난민들의 기술과 창의력을 중심으로 하는 UNHCR의 비즈니스 모델은 수출 증가와 지역 기업들의 수익 증가와 같이 수용국 경제에 가치를 창출하는 것으로 증명되었다.

난민들이 본국으로 귀환할 수 있어서 난민 수공업자들의 수에 변동이 생길 우려가 있으며, 수용국가에서의 정치적 불안정, 내전 등의 상황 혹은 국가의 법률로 인해 난민들이 일하지 못할 수도 있다. 이처럼 다른 국가 또는 난민들에게 이 모델을 적용할 경우 갑작스러운 변화가 발생하여 난민들이 본국으로 귀환할

343) USAID(2009). Aid to Artisans: Building Profitable Craft Businesses, Notes from the Field No. 4, pp. 1-2. <http://www.businessgrowthinitiative.org/> <2019.9.11. 최종방문>

344) USAID(2006). Global Market Assessment for Handicrafts. Volume 1 Final Draft. pp. 21-22. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN210.pdf. <2019.9.11. 최종방문>

경우 UNHCR은 중간업자에게 사실을 알리고 국가적 프로그램을 통해 난민들을 본국의 시장에 연결해 줄 수 있는지에 대한 평가가 이루어져야 한다. 제품에 대한 수요 측면에서 더욱 저렴한 가격의 제품 추가나 소매업자가 희망하는 맞춤형 제작 등을 위해서는 다양화된 포트폴리오를 관리할 수 있도록 훈련을 지속해서 받아야 한다.

2) 스포츠 활동 장려 및 의료기록 관리·연계

북한이탈주민의 건강과 경제적응 간의 상관관계 연구에서 건강상태가 나쁠수록 기초생계비 수급 가능성이 커지는 등 경제적응에 어려움이 크다는 결과도 출되었다.³⁴⁵⁾ 북한이탈주민의 경우 북한을 탈출하여 중국이나 태국 등 제3국을 경유하여 한국으로 입국하기까지 육체적 노동이나 정신적 불안 등을 경험한 바 있고, 한국으로 정착한 후 질병이 발생하는 사례가 많다. 신체적 건강의 문제는 근로의욕이나 사회 참여 의지를 약화시키는 요인으로 작용하게 되어 사회적 고립으로 이어지는 악순환을 초래하게 된다.³⁴⁶⁾

PSR 모델을 적용한 분석결과에서도 EU 회원국의 이민자와 한국의 북한이탈주민과의 유사한 패턴과 대응결과를 나타내고 있고, 북한이탈주민과 재정착 난민과의 강제 이주의 경험, 캠프 등 해외에서 장기적인 박해 상황에 노출된 점이 유사하고 한국에 도착하여 문화 부적응과 일부 고립이 발견된 점, 대응의 결과로 자립과 통합을 통한 사회구성원으로서 정착이 필요하다는 결과가 도출된 점을 고려할 때 북한이탈주민에 대해 측정된 건강과 경제적응과의 관계가 재정착 난민에게도 유의미한 결과로 볼 수 있다.

이에 따라 캐나다의 하키 스포츠클럽 활동과 같이 다양한 스포츠클럽의 활동을 장려하고 보건소에서 무료 정기 검진, 그리고, 음주나 흡연 예방 프로그램, 공공 건강검진 지원 등을 제공할 필요가 있다. 또한, 재정착 난민이 해외에서 실시한 건강검진 자료를 정착지로 이동한 지자체와 공유하고 출입국지원센터에서도 지속해서 병력을 관리하도록 하고 지역사회에서 그 정보를 연계하여 중복 검진에 따른 예산 낭비를 줄이고 체계적인 건강관리를 할 필요가 있다.

345) 윤인진(2007). “북한이탈주민의 건강과 경제적응의 관계”. 보건과 사회과학 제21호, pp. 65-96.

346) 윤인진(2005). “국내 탈북자의 건강 및 의료”, 보건과 사회과학 17, pp. 149-182

3) 트라우마 관리센터 운영

재정착 난민들은 강제 이주를 경험하고 오랜 기간 캠프생활 등에 노출되어 박해의 트라우마가 남아있을 가능성이 높을 수 있다. 특히, 새로이 도착한 국가에서의 문화 적응과 언어의 습득은 정신적인 고통과 트라우마로 연결되어 심각한 정신적 상해를 겪을 가능성이 높다고 볼 수 있다. 미국과 캐나다 모두 재정착 난민들의 정신 건강을 관리하고 트라우마 극복을 지원하기 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 그중에 특히 주목할 만한 심리적 자립을 강화하는 정책으로는 1995년 플로리다 마이애미에 건립된 트라우마 해결센터(The Trauma Resolution Center, 이하 'TRC')의 사례가 있다. 트라우마 해결센터는 난민을 비롯하여 가정 폭력 피해자, 성폭력 피해자, 어린이 피해자, 살인범죄 피해자의 가족, 고문 및 인신매매 피해자 등 정신적 상해를 입은 사람들에게 정신 상해 문제를 해결하고 스트레스 경감, 자존감과 인간성 회복을 돕고 있다. 또한, 개인별 특성에 따른 정신교육과 소그룹의 모임도 함께 운영하고 있으며, 요가, 명상 등과 같은 운동 서비스와 침술, 마사지, 변호 등의 기금을 통한 서비스도 제공하고 있다.³⁴⁷⁾ 이처럼, 미국은 사회에서 신속한 자립을 촉진하는 정책으로 인한 소외, 고립감, PTSD 등 문화부적응을 겪는 난민들이 증가하고 있어 난민들의 정신 건강을 체계적으로 관리하기 위해 진단센터를 운영하고 있다. 캠프 등에서 지낸 사람들이 더 심각한 PTSD를 겪을 확률이 높고, 86%의 난민들이 PTSD의 가능성을 가지고 있는 점을 볼 때 재정착 난민들이 한국사회의 구성원으로서 경제 활동을 왕성히 할 수 있도록 정신적 건강을 치유하고 관리할 수 있는 미국과 유사한 트라우마 관리센터를 운영할 필요가 있다.

2014년 개칭하여 재정착 난민의 초기 적응교육을 담당하고 있는 출입국지원센터는 교육의 방식이나 내용이 초기 시행 당시와 거의 유사하게 진행되고 있다. 또한, 체험형보다는 주입식 교육 방식으로 인하여 재정착 난민들이 지역사회로 정착한 이후에 교통 문제, 주거관련 문제, 학교 통학, 자녀 과제 준비, 쇼핑 등을 멘토링과 자원봉사의 도움 없이는 제대로 하지 못하였고, 심리적 불안, 우울을 경험하는 난민들이 생겨나게 되었다. 한국에 입국한 이후에 지역사회로 빠르게 정착하도록

347) Teresa Descilo, 앞의 글(주 128). pp. 41-50.

여 정착할 수 있도록 출입국지원센터 교육 실질화, 생애주기적 교육(입국전단계-초기적응단계-지역사회 정착단계), 구직 훈련 프로그램 연계(버마어, 카렌어 통역 지원으로 기술 기능 교육 연계), 심리 상담 및 전문적 트라우마 관리 업무를 출입국지원센터 기능에 추가할 필요가 있게 되었다.

4) 국민과 난민 간 상생 프로그램 운영

프랑스는 2016년부터 난민촌을 해산하고 지방으로 분산 수용하기 시작하였고, 주민 400명의 작은 마을 ‘생보지르’에도 100명의 난민을 수용하였다. 휴양시설을 난민지원센터로 활용하여 난민들에게 불어 등을 교육시켜 프랑스 사회에 편입을 준비시키고 있으며, 지역 업체 청소, 조경 등에 난민들이 취업함으로써 인력 부족 해소에 기여하였다. 주민들은 급식 지원 등 자원봉사 활동을 통해 난민 반대여론도 긍정적으로 전환시켰다. 난민들의 사회적 참여와 주민들의 자원봉사 활동 등으로 갈등을 해소하였다.³⁴⁸⁾ 상기 사례는 난민들의 사회적 자립을 통해 주민들과의 갈등을 극복한 것으로 한국에 시사하는 바가 크다.

캐나다의 경우 주거비 지원과 관련하여 은행권 용자프로그램을 활용하여 대출서비스를 제공하고 있는 점은 초기 단계에 주거비를 보조받는 효과는 있지만, 용자 이자에 대한 부담이 가중되어 사실상 노숙에 가까운 상태에 처한 부정적 사례였다. 그러므로 초기 단계 자립을 강조하여 본인이 감당하기 어려운 용자 발생은 스스로 자립을 포기하게 하는 문제를 발생시킬 수 있으므로, 초기 단계 주거비 지원을 하되, 단계적으로 주거비는 줄여나가야 하고, 적절한 지역에 주거지를 확보하여 생활할 수 있도록 정부, 지자체 및 관련 기관과 업무협약 등을 통해 합리적인 대책을 마련할 필요가 있다. 사회적 자립은 안정된 주거의 확보에서부터 시작한다고 볼 때 공공임대주택을 신청할 수 있는 대상에 포함하도록 법령을 개정하거나 향후 다른 지역으로 이사 또는 출산이나 다른 목적으로 집을 구매하여 이전할 때 은행권과 협약을 통해 적절한 용자프로그램을 제공하는 방법도 고려할 만하다.

348) KBS(2019.1.19.). 특파원 보고 세계는 지금(109회), ‘난민정글’ 덩케르크의 공존 실험, http://vod.kbs.co.kr/index.html?source=episode&sname=vod&stype=vod&program_code=T2016-0337&program_id=PS-2019000004-01-000§ion_code=05&broadcast_complete_yn=N&local_station_code=00§ion_sub_code=06. <2019.9.10. 최종방문>

제3절 통합 기반 정책

1. 추진 방향

통합은 현재까지 개념이나 정의에 대한 논란이 많고 다양한 이견이 존재하고 있다. 다만, 한 방향이 아닌 쌍방향으로 진행되며 통합은 재정착 난민과 국민과의 공동의 노력과 책임을 기반으로 정부, 지자체, NGO의 협력과 네트워크, 책임분담 및 참여의 과정이 필수불가결하다는 점은 누구도 부인할 수 없다. UNHCR에서는 통합의 촉진요소로서 자립의 역량 강화를 기본적 요소라고 설명하고 있다. 특히, 무조건적 지원보다는 민관 컨버전스의 융합 행정을 강조하고 있고 파트너십을 통한 책임과 분담의 정책을 강조하고 있다.

통합의 몫은 재정착 난민과 국민 모두가 가지고 있다. 재정착 난민의 지역사회 참여를 통한 소속감을 강화하도록 하여야 한다. 초기단계부터 모든 것을 스스로 결정하고 완벽하게 모든 문제를 해결하는 것은 사실상 불가능하다. 초기단계에 적절한 지원과 맞춤형 교육을 통해 문화에 적응할 수 있도록 하고, 지역사회와의 관계를 형성하고 지역사회와의 주민과 유대와 결속을 유지할 수 있도록 다양한 커뮤니티 활동을 지속적으로 장려하여야 한다. 특히, 장기 거주 기간이 증가함에 따라 문화 적응이 향상되고 언어구사력이 향상되어 지역사회 활동과 참여가 강화된다는 점을 볼 때 통합의 과정을 통해 정착에 도달하기 위해서는 자립의 역량이 필수불가분하다는 점을 알 수 있다.

특히, 국민이 운영하는 기업체나 또는 다국적기업의 기부형 재단에서 일할 수 있는 프로그램을 발굴하고, 일정 부분 인턴십과 결합된 고용 가능 프로그램을 마련하여야 한다. 가능한 본국 또는 상주국에서 획득하거나 보유하고 있는 자격증이 인정받을 수 있도록 자격인증시스템 제도를 마련하여야 한다. 특히, 적절한 공공서비스 제공이 불가능할 때는 임시로 취업이나 구직활동, 취업 준비단계의 교육 등을 받을 수 있도록 하고, 지역사회를 기반으로 하여 생계 활동이 공식적으로 인정되고 고용지원센터나 다문화가족지원센터 등에서도 공식적으로 서비스를 제공받을 수 있도록 정부 서비스를 통합적으로 운영할 필요가 있다.

재정착한 난민들이 초기 수용단계에서 농어촌 또는 도심에서 벗어난 지역으

로 정착하였다고 하더라도 교육이나 환경 등의 이유로 지역을 벗어나거나 도시 지역으로 집중될 가능성이 크다. 한국의 재정착난민의 경우 초기 단계 니즈를 파악할 때에도 수도권 지역을 선호하였고, 현재도 인천시에 정착하고 있어 주거 비용에 상당한 부담으로 작용하고 있는바 서울 이외 경기, 충청, 인천권에서 초기 단계부터 공공서비스와 지원, 주거비, 교육 등의 역량을 집중하여 권역별에 맞는 자립의 활동과 통합을 위한 지원이 제공될 수 있도록 정부, 지자체, 민간 등의 협의와 정보 공유가 필요하다.

수용국가는 새로 도착한 난민들이 수용국에 익숙해지고 정치, 경제, 사회적 문화에 대한 기초지식을 습득하여 법과 사회규범을 지킬 수 있는 문화 적응 훈련과 언어 교육을 지속적으로 제공하여야 한다. 특히, 지역사회의 통합을 촉진하고 사회 결속을 증대하기 위해서는 난민들의 커뮤니티 활동을 지원하여 난민들의 커뮤니티가 지역사회에 참여할 수 있도록 기회를 제공하고, 지역사회 기업이나 취업교육기관으로부터 IT 정보화 교육, 컴퓨터 활용기법 등을 배울 수 있도록 참여할 기회를 제공하여야 한다.

2. 주요 정책 내용

1) 지역사회 연계 및 동족 결속 프로그램 운영

재정착 난민의 경우 자국을 떠나 도피하는 과정에서 일차적 문화충격을 경험하였고, 장기간 캠프 등에서 박해에 노출되면서 이차의 문화충격을 경험하였다. 또한, 난민의 상황이 장기화되면서 현지 통합과 자발적 귀환이 이루어지지 않아 제3국가로의 재정착이 수용되면서 제1차와 제2차에서 경험하지 못한 제3차의 문화충격을 경험하게 된다. 이에 따라, 난민의 86%가 트라우마를 경험한다는 연구결과를 보더라도 잠재된 불안과 문화적 충격이 정신적 심리적으로 영향을 미쳐 일상생활에까지 영향을 미칠 가능성이 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

세필드 게이트웨이 난민 커뮤니티 포럼(The Gateway Protection Refugees Community Forum)은 영국의 세필드에 거주하고 있는 다양한 재정착 난민들과 관계를 형성하고 난민 커뮤니티를 지원하여 사회통합을 향상시키기 위해 조직되었다. 포럼은 현재 버마인, 콩고인, 라이베리아인 등을 중심으로 조직되어 활

동하고 있으며, 10개 국적의 소지자들이 16개의 활동 그룹과 4개의 난민 커뮤니티 조직 및 6개의 커뮤니티 협회를 운영하고 있다. 포럼은 난민과 지역 커뮤니티 팀과의 축구 토너먼트, 여성들의 요리 이벤트를 포함해 다양한 난민 주간 축하 이벤트를 지원³⁴⁹⁾하면서 정체성 함양에 크게 기여하고 있다.

한국은 ‘우리’를 중심으로 하는 ‘한(情)’의 문화가 새로운 사회로의 적응을 신속하게 돕는 촉진제 역할을 할 수 있지만, 과도한 일상의 개입으로 학습 부진자에 대해 차별과 편견이 가해질 수도 있고, 한국 국민으로서 행동, 태도, 습성을 강요하면서 한국어와 한국문화를 익혀 동화되기를 강요하게 되어 자칫 그들 자신들의 문화적 정체성을 잃게 하고 사회에서도 부적응의 행태를 보이게 할 수 있다.

그러므로, 재정착 난민들이 문화 접촉에서 오는 충격을 최소화하고 문화적 정체성을 유지할 수 있도록 동족 사회 간 결속이나 유대감을 강화할 수 있는 카렌 문화행사와 지자체 축제를 결합하여 한국인과 카렌 난민들이 함께 문화를 공유하도록 하는 방법 등 다양한 문화행사나 교육프로그램과의 결합도 고려해볼 만하다.

2) 멘토링 등 활성화

유럽 ‘SHARE’는 유럽 재정착 네트워크(Europe Resettlement Network, ERN)로 유럽에 재정착한 난민들의 지역사회 통합과 파트너십을 촉진하기 위해 지역사회 이해 관계자 간 정보의 상호교환 및 학습을 위한 플랫폼을 제공하는 프로그램을 운영하고 있으며, 이 프로그램은 지역자치단체의 공동체를 기반으로 개인 후원자들의 참여를 독려하고 우수사례를 공유함으로써 사회적 관계 형성과 지역사회 연결을 촉진시키고 있다.³⁵⁰⁾

캐나다의 BC 지역의 랭그리시에 정착에 성공할 수 있도록 지역사회 연결에 큰 역할을 한 곳은 Roman Catholic과 Langley Evangelical Free Church이며, 한국도 다양한 종교기관, 지역사회 봉사단체 등을 중심으로 지역사회 발전이나

349) <https://www.resettlement.eu/good-practice/gateway-protection-refugees-community-forum>
<2019.9.12. 최종방문>

350) 조영희, 앞의 글(주 20). pp. 45-46.

환경개선, 불우 가정 돕기, 연수 등의 활동이 이루어지고 있는 점을 볼 때 재정착 난민이 정착한 지역에서 공통의 종교나 취미 활동을 가진 사람들과 교류할 수 있는 방법과 연계를 고려하는 것도 필요하다.

네덜란드 난민 위원회의 The Language Coach는 난민들이 언어를 사회적인 맥락에서 배울 수 있도록 해 주며, 현지인들을 만나게 해 주는 기회를 제공한다. 언어코치 1명당 최대 3명의 난민을 관리할 수 있으며, 1:1로 만나서 생활에 필요한 계산법, 상점 이용법, 돈을 절약하는 방법 등을 가르치는 단순 기능적 언어훈련에 참여하며 숙제는 지원하지 않고, 실수에 대해서는 스스로 익힐 수 있도록 한다. 언어코치들을 난민들의 집으로 초대하여 대화를 나누기도 하면서 서로 친구로 신뢰감을 쌓고 그 신뢰를 통해 문제를 공유하고 심리적 문제를 해결하기도 하며 그들은 초기 단계의 문제를 파악하여 전문가에게 연결시킬 수 있는 장점도 있으므로³⁵¹⁾ 사회관계망 형성이나 지역사회 연결에 언어코치와 같은 정착 코디네이터의 활동이 중요하다는 점을 확인할 수 있다.

한국도 재정착 난민들의 지역사회 연착륙 및 정착단계에서 멘토링 지원을 통해 재정착 난민들의 한국어교육과 개별 학습지도, 학교 과제 지원, 한국문화 익히기, 기초생활질서 교육, 등하교 지원, 생필품과 가구 등을 제공하여 재정착 난민들의 지역사회 연계에 큰 역할을 한 바 있어 멘토링 서비스의 중복 여부 등을 확인하고 보다 확대되어 전문적인 영역에서 제공될 수 있도록 공식적으로 정착 코디네이터를 관리하여 재정착 난민들의 사회적 관계 형성과 지역사회 연결을 효율적으로 지원할 수 있도록 할 필요가 있다.

3) 지역사회 참여 유도

호주의 정착지원 조직인 SSI(Settlement Services International)은 국가의 이니셔티브인 Beyond Blue와 협력하여 New Roots라는 스마트 폰 애플리케이션을 개발하였다. New Roots Project는 호주에 최초 도착한 아랍어, 페르시아어 및 타밀어를 구사하는 18~45세 남성의 우울증, 불안, 걱정 등을 진정시켜 건강과 웰빙을 증진하면서, 지역사회 생활에 참여를 확대하고, 남성이 지역사회와 정부 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 New Roots 스마트 앱을 개발하였다.

351) <https://www.languagepartners.nl/en/our-approach/language-coaching/> <2019.9.12. 최종방문>

New Roots는 아이폰과 안드로이드폰에서 무료로 다운로드 받을 수 있으며, 영어, 아랍어, 우르두어, 타밀어 버전으로 제공되며 구직, 주거, 교통, 의료 등의 정보를 제공하고, 적절하게 건강을 유지하는 법, 지역의 크리켓 클럽 등 스포츠 클럽 활동에 관한 정보를 제공함으로써 남성들의 건강과 복지를 촉진시키고 지역사회 참여를 확대하고 지역사회 서비스 접근성 향상에 크게 기여하였다.³⁵²⁾

이와 같이 한국도 지역사회 참여 정보를 확인하고 온라인 신청이나 다양한 지역사회 정보를 제공받을 수 있도록 카렌어, 버마어, 아랍어 등의 언어로 제공이 가능한 스마트 웹을 마련하여 제공할 필요가 있다.

일본과 한국의 정착 사례분석 조사 결과 재정착 난민들의 일부가 통합의 분리가 일부 발견되고 있고, 지역 공동체에서 난민들의 참여를 통해 지역주민들과 결속과 연결이 더 강화된다는 결과가 도출되었고, 지역사회 참여가 삶의 만족도를 향상시킨다는 다수의 연구결과를 볼 때 지역사회 참여는 통합의 중요한 요소임이 확인되었다.

지역사회의 주민센터 또는 복지센터에서 이루어지는 자원봉사 또는 유급의 활동에 참여할 수 있도록 하고, 적십자사 봉사단에 가입하여 다양한 사람들과 교류하면서 장애인, 노인, 아동 등에 대해 무급의 봉사 활동도 할 수 있도록 제도적으로 마련할 필요가 있다.

4) 영주권 취득 및 귀화로의 접근성 확대

MIPEX 7개 지표 중 국적 취득 접근성(Access to Nationality)에는 4개 하위 지표-귀화 자격, 국적취득을 위한 요건, 획득 지위의 안정성, 이중국적이 포함되어 있다. 첫째, 귀화자격은 1세대 거주요건, 국적취득 전 해외 체류 허용 기간, 배우자 등 거주요건, 2세대(외국인 부모로부터 출생한 자녀), 3세대(둘 중에 한 명은 한국에서 출생한 외국인 부모의 자녀) 등 5개 항목으로 측정한다. 둘째, 국적취득을 위한 조건은 언어, 통합, 경제 능력, 범죄 경력, 품행 단정, 지원 최대 소요기간, 국적취득 지원 비용 등 7항목으로 측정한다. 셋째, 획득 지위의 안정성은 국적취득 거부에 대한 부가적 사유, 임의적 사유로 인한 귀화 거부, 거부

352) <https://www.ssi.org.au/news/media-releases/564-new-roots-using-smartphones-to-help-refugee-men-in-australia> <2019.9.12. 최종방문>

또는 철회 전 법적 규정에 따른 사전 고려사항 및 조치, 거부 시 법적 구제절차, 국적취득 이유, 취소 가능 기간, 무국적자가 될 수 있는 국적취득 취소 등 7개의 항목으로 측정한다. 넷째, 이중국적은 본국 국적 포기 의무, 2, 3세대 이중국적 허용의 2개 항목으로 측정하였고, 지위에 연계된 권리에 대한 측정은 이중국적으로 대체되었다. 한국은 국적취득 접근성 지표에서 귀화자격은 30점, 국적취득을 위한 요건은 38점, 획득 지위의 안정성은 36점, 이중국적은 75점으로 평균 45점을 얻어 OECD 국가 평균 46점에는 미치지 못하였다.³⁵³⁾

난민협약상 귀화는 난민의 권리에 해당하지 않는다. 다만 난민협약 제34조(귀화)에 따라 체약국은 난민들의 귀화를 장려하고 신속하게 귀화절차를 진행할 수 있도록 하고 수수료 등을 경감시키는 노력을 하도록 규정하고 있다.

서울고등법원(2017.7.21. 선고 2017누34881 판결)은 난민협약 34조는 국가에 난민에 대한 귀화절차를 용이하도록 하는 의무를 부과한 것으로 국가기관은 국내법이 정하는 허용범위 내에서 귀화를 전향적으로 검토하여야 하고, 한국사회구성원으로 정치, 경제 사회, 문화에 완전하게 참여할 수 있도록 제반 환경을 조성해야 한다고 판시한 바 있다.

재정착 난민은 사실상 자발적 귀환이 불가능하고 한국사회의 헌법 가치를 수호하고 한국사회에 수용 의지를 가지고 정착한 사람들이다. 재정착 난민의 정착 실태조사 결과 본인들에게 새로운 삶을 살도록 기회를 준 한국 정부에 감사하고 있으며, 영주권 취득이나 귀화를 통해 궁극적으로 안정적 정착을 이루고 한국에 기여하고 싶다는 포부를 밝히고 있는 점을 볼 때 서울고법의 판례와 같이 재정착 난민이 사회구성원으로서 완전한 참여가 이루어질 수 있도록 정부와 지자체는 정치, 경제, 사회, 문화에 걸친 제반 환경을 조성하여야 하고, 협약과 판례 등을 고려하여 외국국적 동포와 같이 간이귀화 요건을 적용하여 귀화신청이 가능하도록 법적 환경을 개선할 필요가 있다.

353) 전경옥, 앞의 글(주 251). pp. 44-51.

제4절 정책 활성화 기반으로서의 교육

정책의 핵심원리인 자립과 통합 이론의 기반이 되는 요소는 교육이며, 교육을 통한 언어구사력 향상이 자립과 통합을 촉진시키는 해외 사례를 비취볼 때 맞춤형 교육의 강화와 교육 전달 매개체의 적절한 활동이 재정착 난민의 효율적 정착에 필수불가결한 요소임을 알 수 있다. 이에 따라 정책 활성화 기반으로서 교육의 기본방향과 주요 정책 개선 방안을 검토한다.

1. 추진 방향

교육은 협약상 보장된 난민의 권리이며, 자유의 기본가치를 존중하고 평등하게 제공되어야 하는 인간의 권리인 점을 고려하여 관용과 다양성 존중, 헌법에 보장된 기본권으로서 교육 보장, 상호문화 교육을 기반으로 국민인식개선이 함께 추진되어야 한다. 교육은 개인에게 있어서는 언어, 문화, 지식을 얻는 중요한 수단이지만 사회적 측면에서는 자립과 통합의 전제가 되는 가치와 지식을 전달하고 공유하는 필수적인 요소이다.³⁵⁴⁾ 교육은 인권과 기본적 자유를 더욱 존중할 수 있도록 그 방향을 맞추어야 한다. 교육은 모든 국가, 모든 인종집단 또는 모든 종교집단이 서로 이해하고 서로 관용하며 친선을 도모할 수 있게 해야 하고, 평화를 유지하기 위한 유엔의 활동을 촉진해야 한다.(세계인권선언 제26조 제2호) 한국에서 교육을 받을 권리(헌법 제31조)는 헌법상 국민에게 보장되는 사회적 기본권이다. 사회적 기본권은 국가의 적극적인 행위로 실현되고 구성원의 희생과 일정 부분 부담을 전제로 하고 있어 공동체에 새롭게 유입된 외국인이 사회적 기본권의 주체가 되는 것에는 다소 소극적이다. 다만, 학계 및 판례에서도 외국인에게 사회적 기본권을 인정한다고 하더라도 헌법에 규정하는 것이 아닌 입법을 통해 개별법상에 사회적 기본권의 적용 범위를 규정하고 실현된다면 사회적 기본권의 주체가 된다고 설명하고 있다.³⁵⁵⁾ 현행 교육기본법상 모든 국민은 평생 학습하고 교육을 받을 권리를 가지며(제3조), 성별, 인종, 사

354) 정도희(2012). 『글로벌다문화교육 법제화 방안』, 한국법제연구원, p. 63.

355) 차규근, 최윤철 외, 앞의 글(주 336). p. 55.

회적 신분 등을 이유로 교육에 차별을 받지 않으며(제4조제1항) 국가는 국민이 국제사회 일원으로서 갖추어야 할 소양과 능력을 기를 수 있도록 국제화 교육에 노력해야 한다고 명문화하고 있다. (제29조제1항) 2007.7.18. 제정된 「재한외국인처우기본법」에는 ‘국가와 지자체는 재한외국인을 비롯한 그의 자녀의 차별방지와 인권 옹호를 위한 교육, 홍보 등의 조치를 하여야 하고, 재한외국인의 사회적응을 위해 필요한 기본소양, 지식에 관한 교육, 상담 등을 지원할 수 있다고 명시하였다. 특히, 결혼이민자, 영주권자, 난민 등은 사회에 조기 적응을 위한 국어교육, 한국의 제도 및 문화교육, 자녀의 교육 및 보육 지원 등의 조치를 받을 수 있게 규정되어 있다.

2003년 유네스코 상호문화교육 가이드라인(Unesco Guideline on Intercultural Education)에서는 교육에 대한 중요한 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 학습자의 문화적 정체성을 존중하기 위해서는 문화적 적합성과 상응성을 갖춘 양질의 교육을 제공하여야 한다. 둘째, 학습자 개개인 모두에게 적극적이고 완전한 사회 참여를 실현할 수 있도록 그에 필요한 문화적 지식과 상응한 태도와 능력을 갖추도록 하여야 한다. 셋째, 모든 학습자가 인종, 사회, 문화, 종교를 존중하고 국민과 이해하고 화합할 수 있도록 문화적 지식과 태도, 능력을 가르쳐야 한다.³⁵⁶⁾

한국은 1990년대 ‘반편견 교육’이라는 이름으로 ‘다문화 교육’(Multicultural Education)이 등장하게 되었다. ‘다문화 교육’은 인종, 성, 언어 등이 다른 구성원들이 새로운 사회에서 공동의 목표를 가지고 생활하고 의사소통에 필요한 지식, 기술을 준비하고 익힐 수 있는 시민 전체의 교육이라고 정의할 수 있다.³⁵⁷⁾

하지만, 한국에서 ‘다문화’라는 용어가 결혼이민자 자녀 또는 소수의 집단을 차별하는 언어로 사용되고 있다. 장한업 교수는 “언어는 사회적 합의이자 조직을 이끌어가는 규율로써 언어의 사회화 과정을 통해 언어는 존재하게 되고 우리, 국민 등의 용어로 국민의 인식이 폐쇄적으로 고착되어 편견이라는 칼로 외국인을 차별하고 비하하게 된다. 전 세계는 글로벌화로 인한 자유로운 이동이 가속화되어 사회 내에서 다양한 문화가 존재하게 되는 사회현상을 겪게 되는데 한국에서는 ‘다문화’라는 사회현상이 특정 집단을 차별하고 비하하는 차별의 언

356) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147878> <2019.9.12. 최종방문>

357) 정도희, 앞의 글(주 354). pp. 36-37.

어로 사용되고 있다. ‘나와 다르다’라는 ‘차이’를 만들어 기준에 미치지 못하면 ‘차별’을 가할 수 있게 된다. 그러므로 ‘다문화’는 상호 문화로, ‘다문화 교육’은 ‘상호문화 교육’으로 바꾸어야 하며, 이민자들의 모습, 색깔, 형태 등 여러 가지에 대한 ‘특징’에 초점을 맞춰 ‘다양성’을 인정하고 국민의 인식을 개선해나가며 상호문화를 만들어나가야 한다.”고 강조하고 있다.³⁵⁸⁾ 교육의 질을 높이고 지속 가능한 교육을 활성화시키기 위해서는 다양한 교육 교재 및 교구를 개발하고, 체험형 학습의 수업과 참여형 프로그램을 개발할 필요가 있다. 또한, 교사의 역량을 기반으로 수업의 질적 향상을 위한 다양한 연수 프로그램이 체계적으로 지원되어야 하며 지자체, NGO 등 협업을 통한 네트워크 구축과 프로그램 운영이 필요하다.³⁵⁹⁾

2. 주요 정책 내용

정착 모델 활성화를 위한 발전방향으로 첫째, 재정착 난민의 특수성을 고려하되 새로운 환경에 적응하고 빠른 문화를 익힐 수 있도록 생애 주기적 관점(‘입국 前 문화교육 단계’, ‘입국 後 초기적응 단계’, ‘지역사회 정착 및 정착 단계’)에서 맞춤형 교육을 검토한다. 둘째, 재정착 난민의 효율적 정착을 지원하는 정착 코디네이터(Settlement Worker)³⁶⁰⁾ 양성 및 훈련프로그램을 검토한다. 셋째, 일반국민들이 상호문화를 존중하고 다양성을 기반으로 소통할 수 있도록 국민 인식 개선 프로그램을 검토한다. 넷째, 재정착 난민 등 이민자에 대한 교육을 담당하는 전문가를 체계적으로 양성하여 이민관련 분야에 다양하게 활용할 수 있도록 방안을 검토한다.

358) 장한업(2018). 『차별의 언어』, 글담출판사

359) 김영순(2018). “세계시민교육 연계 지속가능발전 교육활성화를 위한 지원방안 탐색”, 교육문화연구, 24권 4호, pp. 33-52.

360) 정착 코디네이터란 난민들의 건강에 대한 개인적인 문제를 듣고 관찰하여 전문적인 지원을 받을 수 있는 의사 등에 인계하고, 일상생활에 직접 영향을 미치는 유용한 정보를 난민에게 적시에 제공하는 브릿지 역할을 담당하는 자로서, 재정착 난민의 지역사회 적응과 정착에 있어서 반드시 필요한 전문가이다

1) 재정착 난민에 대한 생애주기적 관점 맞춤형 교육

(1) 입국 前 단계 “출발 前 사전교육” 전면 개편

입국 전 문화교육은 한국으로 수용이 결정된 이후부터 한국어와 한국문화에 대해 접할 기회를 제공함으로써 낯선 문화에 대한 이질감을 완화하고 입국 후 출입국지원센터에서의 교육과 연계되어 보다 빠른 적응을 도울 수 있게 한다.

1980년대부터 다른 문화에 접촉하여 경험하게 되는 문화 학습(Cultural Learning)은 ‘새로운 사회에 적응하는 데 필요한 준비, 오리엔테이션, 문화를 익힐 수 있는 사회적 기술의 획득’이라는 이론이 등장하였다.³⁶¹⁾ 이 이론이 문화적 상황에 따라 필요한 기술을 학습하는 것이 적응이라는 이론적 틀을 만드는 데 기여를 하였지만, 동화적 측면에서 수용국의 문화를 익히도록 하는 일 방향의 문화 적응의 방식이라는 한계를 드러냈다. 하지만 이 이론에 주목할 것은 재정착 난민은 해외에서 한국으로 재정착을 희망하여 기회를 얻고자 하는 특수한 상황으로 보다 빠른 적응을 위해서는 일정 기간 동안 수용국의 문화와 언어, 생활 등을 다양한 방식이나 기술적 장치로 익히게 한다는 것이다. 이미 재정착 수용국에서 실시하고 있는 절차로 입국 전부터 수용국의 언어와 문화를 익히는 것이 필요하다는 것에 논란의 여지는 없다. 다만, 국가의 상황이나 여건에 맞는 기간이나 커리큘럼, 운영방식 등이 필요하다.

재정착 수용국가에서 실시하고 있는 출발 前 사전교육(Cultural Orientation)은 재정착 국가의 문화, 성공적 정착에 필요한 기술과 태도를 함양시키기 위해 실시함을 그 목적으로 하고 있다. 한국에서 제작한 자료에는 새로운 여정 준비, 일반정보, 상황별 한국어 등이 포함되어 있으며, 한국어, 카렌어, 영어로 제작하였다. 전달하는 방식은 현지면접조사 전에 간단하게 한국어와 한국 문화를 소개하고, 수용 결정이 최종 완료되고 한국으로 출발하기 직전에 IOM을 통해 15시간을 교육하고 있다. 캐나다에서는 영어 또는 프랑스어를 제대로 구사하는 능력이 정착에 중요한 요소임을 반영하고 있다. 영어, 프랑스어, 아랍어로 준비된 유튜브(YouTube) 비디오를 통해 프랑스에 입국하기 이전부터

361) Furnham, A., & Bochner, S.(1982). Social Difficulty in Foreign Culture: An Empirical Analysis of Culture Shock. In S. Bochner (Ed.), *Cultures in Contact: Studies in Cross-Cultural Interactions*, Oxford: Peramon, pp. 161-198.

언어 습득의 중요성을 인지하고 준비할 수 있도록 돕고 지역사회의 구성원이 될 수 있도록 초기적응에 도움을 주고 있다.³⁶²⁾

조영희는 ‘출발 전 사전교육’, ‘입국 초기 6개월 조기 적응 교육’, ‘지역사회에서 통합을 위한 정착 교육’이 유기적으로 연결되어 심화되어야 한다고 강조하고 있다. 예를 들어, 제1기부터 제4기까지 재정착한 선배가 한국생활 동영상을 제작하여 생동감 있게 한국어와 카렌어로 소개한다면 효과적인 교육이 될 것이라고 밝히고 있다.³⁶³⁾ 또한, 태국 또는 말레이시아 UNHCR 현지지부에 법무부 재정착담당자를 파견하거나 UNHCR, IOM에 한국문화자료를 배치(책자, CD 등)하고 IOM 현지교육담당자가 한국어 교육 강좌를 정기적으로 실시하는 것도 한류의 전파와 함께 한국문화를 알리는 좋은 기회가 될 것이다.

예를 들어, 캠프 내에 한국문화를 전파할 수 있는 한국의 주택이나 가구 등을 겸비한 ‘모델하우스’를 설치하여 난민들이 체험하고 문화를 익힐 수 있도록 하여 입국 전부터 한국문화를 익힐 수 있도록 한다면 입국 후에도 훨씬 빠른 적응을 유도할 수 있을 것이다. 캠프에도 이미 휴대폰이 보급되어 일상적으로 사용되고 있는 점을 감안한다면, ‘1인 유튜브 영상’ 또는 ‘짧은 1분 영상’을 제작 및 배포하여 어디에서도 볼 수 있고 접근할 수 있도록 하여 한국을 가까이 느낄 수 있도록 할 필요가 있다.

(2) 입국 後 초기적응 단계 “출입국지원센터 교육 실질화”

입국 후 초기적응단계는 입국 직후 출입국지원센터에서 생활하면서 한국어, 한국문화와 생활방식을 익히고, 본국에서 본인의 적성이나 관심 분야에 대한 체계적인 사례관리를 통해 지역사회로 자연스럽게 연계할 수 있도록 일상생활이 가능한 수준의 언어와 구직에 필요한 직업을 찾고 관련 취업언어를 습득할 수 있도록 한다. 출입국지원센터는 2014년 2월 난민신청자의 주거·생계지원 및 난민인정자의 초기적응 교육을 지원하고자 인천시 영종도에 건립되었다. 총 3개 동(본관, 생활관, 교육관)이 있으며, 한국어교육과 한국사회 이해 교육을 중점적으로 시행하고 있으며, 주거와 복지 등을 지원하는 업무를 수행하고 있다.

362) 아랍어 버전의 예: <https://youtu.be/epNZbEuC3YM> <2019.9.12. 최종방문>

363) 조영희, 앞의 글(주 20). p. 31.

2018년 재정착 난민 실태조사 당시 교육 커리큘럼과 관련해서 김현미는 출입국지원센터의 교육내용이 한국 문화중심으로 구성된 한국 관련 프로그램으로 편중된 점을 지적하면서 상호 문화(Intercultural learning) 학습적 관점³⁶⁴⁾에서의 프로그램 재구성을 제안하였다. 한국 국민으로의 일방적인 동화가 아니라 카렌 문화에 자긍심을 가지고 본국의 언어와 정체성을 잃지 않는 교육적 지원의 필요성을 제안하였다. 이상국은 출입국지원센터의 과도한 생활의 개입과 주말 활동의 통제를 지적하면서 교실에서가 아닌 주말에 다양한 사람들을 접하고 지역사회 문화를 체험할 기회를 제공하는 것이 필요하며, 입국 초기 단계부터 카렌 공동체에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 밝히고 있다.³⁶⁵⁾

출입국지원센터에서의 교육은 오전에는 사회통합프로그램의 일환으로 한국어 강사를 통해 한국어 교육을 실시하였고, 오후에는 오리엔테이션의 커리큘럼으로 진행되었다. 한국어는 600시간³⁶⁶⁾, 한국문화이해는 192시간³⁶⁷⁾, 기타 활동 등은 292시간³⁶⁸⁾을 실시하였다. 김현미는 지역사회에서 일상적으로 필요한 지식은 생활 속에서 익혀지고 학습되는 것으로 단기간 주입식 교육으로는 교육적 효과를 거두는 데 한계가 있음을 지적하면서 학습커리큘럼의 다양성을 요구하고 있다. 학습자의 정확한 니즈 파악과 캠프 거주 난민의 특수성을 고려한 학습 분량과 내용의 조정이 불가피하다. 학습 경험이 없고 문해율이 낮은 특성을 고려하여 입주 초기 6개월은 일상생활 회화에 집중하고, 학습방법은 오감을 자극하고 경험 중심의 현장 체험 프로그램을 유연성 있게 운영하는 것을 제안하였다. 현장 체험이 이루어진 날은 질의응답이나 토론시간을 갖도록 하여 상호 의견교류 및

364) CEEC(Council of Europe and European Commission)(2018). T-Kit 4 Intercultural learning(2nd Ed), The Training Kits Series, Youth Partnership. pp. 1-127. <http://youth-partnership-eu-coe.int> 에 의하면 상호문화 학습은 다양한 사회에서 더불어 살 수 있도록 개인의 의지와 능력 개발을 목표로 하는 교육적 접근방법이며, 단기적인 과정이 아닌 평생의 교육과정이다. 소수민족의 인권존중에 기여하며, 다양성을 중시하며 다중의 통찰력에 관한 것이다. 상호문화 학습은 다문화적 학습법의 대안을 제공하며 단순한 공존 이상의 문화적 정체성을 존중한다. 또한, 평등한 기회와 적극적인 참여와 공감을 유도하고 정치적 및 구조적 함의를 고려한다. 특히, 상호문화 학습은 갈등과 관련이 있다. 상호문화 학습 관점에서, 갈등은 발전의 원천으로 간주된다. 중립적인 의견 불일치로 간주되며 의견, 견해 및 아이디어를 명확히 할 기회가 될 수 있다. 사람들이 모일 때마다 갈등의 가능성이 있다. 갈등을 피하는 것은 상황을 악화시키고 그 영향을 악화시키거나 평행한 사회를 창출하는 역할을 한다.

365) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 16-17.

366) 한국어 교육(주 5일간 1단계 매일 2시간, 2단계 매일 3시간, 3단계 매일 5시간)

367) 한국문화이해(주 4일간 1단계와 2단계 매일 2시간), 294시간의 체험학습과 특강(매 금요일 오후 4시간)

368) 심리, 종교, 체육활동(주 4일간 매일 2시간)

교감을 통한 학습이 이루어지도록 토론식 발표형 수업의 필요성을 제안하였다. 이상국은 출입국지원센터의 지리적 접근성의 한계를 극복할 수 있도록 언어 교육이나 사례관리, 구직 알선 및 취업훈련 등은 민간단체에 위탁하여 실시하는 방법을 제안하였다. 또한, 사실상 도시에서 생활하고 있는 점을 고려하여 수도권에 난민 교육센터를 건립하여 실질적 교육이 제공되는 방법도 제안하였다.³⁶⁹⁾

(3) 지역사회 연착륙 및 정착단계 “체계적 교육 및 효율적 정착지원”

재정착 난민은 입국한 후 3~6개월 동안 출입국지원센터의 초기적응 교육을 거쳐 정착지로 이동하게 된다. 출입국지원센터에서 지역사회로 연착륙 및 정착한 시기는 약 입국 후 6개월이 지난 시점으로 온전히 지역사회에 자립과 통합을 이루었다고 볼 수는 없다. 캠프에서 한국으로 입국하여 출입국지원센터에서도 주거와 생계지원이 이루어지고 있으며, 급식형 식사와 한국어교육과 문화를 학습으로 익히고 있어 사실상 출입국지원센터 퇴소 이후에 한국사회에서의 낯선 경험과 문화 부적응을 경험하게 된다. 2018년 재정착 난민 정착 실태조사에서도 일부 재정착 난민에게서 고립이 발견되었고, 언어 구사의 어려움으로 병원 방문이나 일상생활의 어려움을 호소하고 있어, 지역사회 정착 단계에서 더욱 체계적인 정착지원과 교육이 필요하다.

재정착 난민 학령기 아동들이 학교에서 수업 진도를 맞추고 필요한 한국어를 습득할 수 있도록 집중형 학습 프로그램을 지자체별로 운영하도록 하여야 하고, 언어 교육은 아동과 부모가 함께 참여하여 문화적 소통 프로그램을 구성할 필요가 있다. 재정착 난민 부모의 경우 박해에 장기적 노출, 무학이나 고령화 등으로 초기 단계에서 한국문화의 적응이 느리게 진행될 수 있고(The W-Curve Model 중 Longer Honeymoon Model), 재정착 난민 학령기 아동의 경우 언어 습득과 문화 적응은 빠르지만, 일정 기간이 지난 후에 학습 부진 등으로 사회적 고립이나 부적응자로 낙인 될 수도 있어서(The W-Curve Model 중 Longer Mental Isolation Model) 부모와 아동 모두를 위한 언어 교육과 문화 적응 교육 프로그램을 마련하여 함께 참여하고 문제를 해결함으로써 문화적 갈등을 최소화하고 또한, 재정착 난민들의 자국 언어와 문화에 대한 정체성을 올바르게 정

369) 이호택, 앞의 글(주 246). pp. 16-17.

립할 수 있도록 교육할 필요가 있다. 이와 더불어 정부와 지자체는 재정착 난민들의 정체성 함양과 동시에 지역사회에서의 자원봉사자 활동, 지역사회 언어 교육 프로그램을 다양화 하는 실질적인 노력을 기울여야 하고, 한국인과 재정착 난민 모두 상호문화를 이해하고 쌍방향으로 소통할 수 있도록 다양한 커리큘럼을 개발하도록 하여야 한다.

재정착 난민 아동들의 경우 한국에서 출생하거나 어린 나이에 캠프를 떠나와 부모의 문화를 알지 못할 수 있으므로, 부모의 언어나 출신국의 문화를 배우고 알 기회를 제공하고, 종교, 문화 등을 고려한 식단이나 교육프로그램 등도 조정할 필요가 있다. 특히, 재정착 난민 부모 또는 학령기 아동에게 적절한 서비스와 정보를 제공할 수 있도록 기관이나 지역사회 자원봉사자, 관계자 등에게 난민의 특수성을 고려하여 적절한 정착지원이 될 수 있는 전문가 양성 및 훈련 프로그램 제공이 필요하다. 또한, 재정착 난민 학령기 아동의 고등 교육을 위한 대출, 보조금 및 장학제도가 마련되어야 하며, 개인별 사례관리 시스템이 있는 경우 고등 교육 안내 및 전문기금사용 또는 계획에 대한 안내가 적절히 이루어져야 한다.³⁷⁰⁾ 특히, 재정착 난민을 포함한 인정 난민의 학령기 아동에게도 “난민 학령기 아동 대학 입학 특별전형 신설” 등 교육 제도의 보완책(Affirmative Action) 마련도 검토할 필요가 있다. 특히, 학력 수준이 높고, 직업적 배경이 좋은 난민에 대해서도 집중적 관리와 고급 언어교육 지원이 병행 실시될 필요가 있다.

2) 정착지원 전문가 양성 및 훈련프로그램 마련

캐나다는 재정착 난민 등과 같이 캐나다에 새로이 입국하는 사람들의 초기 적응을 위해 정착 코디네이터(Settlement Workers)를 양성하여 지원 업무를 수행하고 있다. 지원 업무는 첫째, 재정착 난민들이 자신들의 권리와 책임을 이해하고 지역사회에 필요한 프로그램과 서비스에 접근할 수 있도록 돕는다. 둘째, 난민들이 지역사회에서 필요한 교육, 고용, 주택, 건강관리 등에 대해 계획을 세우도록 지원하고 그들의 요구를 평가하고 적합한 정보를 제공한다. 셋째, 정부

370) UNHCR(2013). A New Beginning: Refugee Integration in Europe, pp. 124-125. <http://www.refworld.org/docid/522980604.html> <2019.9.12. 최종방문>

기관, 교육기관, 도서관 등에서 일을 할 수 있고, 자원봉사자와의 활동과 유사한 지원 업무를 수행하나 전문적인 사회서비스를 제공하는 사회복지사와는 구별된다.³⁷¹⁾

IRCC와 JFS Ottawa에서 공동으로 시리아 난민을 비롯하여 난민들의 정신 건강 서비스를 체계적으로 지원하고 전문가에게 효율적으로 연계시키기 위해 정착 코디네이터를 훈련 매뉴얼을 제작하여 배포한 바 있다.³⁷²⁾

정착 코디네이터의 역할은 다음과 같다.

첫째, 지역사회와 사회적 연계를 통해 지역사회에서 적응하고 새로운 네트워크를 만드는 기회를 제공하는 것이다.

둘째, 난민들의 문제를 진단하거나 치유하는 것이 아니라 난민들이 주거, 교육, 고용, 법적 조언, 언어훈련, 기타 다른 서비스에 접근할 수 있도록 도움을 제공하는 역할을 담당한다. 현장에서 난민의 개인적인 문제에 대한 사실을 인지하였을 때 듣고 관찰함으로써 최상의 요구를 충족시킬 수 있도록 전문가에게 연결시킨다. 특히, 난민들이 그 지역사회가 환영하고 있다는 것을 느끼고 그들의 삶의 방향을 정할 수 있도록 조력하고 그들에게 적합한 자원을 제공하는 것이다.

셋째, 적절한 관여와 신뢰를 형성하는 것이다. <표 45>와 같이 정착 코디네이터와 난민 간 신뢰감을 형성하기 위해서는 단계별 절차에 따라 진행하여야 한다. 난민들의 정신적인 문제를 인식하여야 하고, 그들이 처해 있는 환경에서 적합한 자원과 전문가에게 연결시키도록 하여야 하며, 심각한 불안감이나 위기의 상태에 처해 있을 때는 최대한 안정을 유지시키면서 적절한 전문가의 도움을 받을 수 있도록 연계하여야 한다.

371) OCASIO(2017). Settlement Workers: <https://settlement.org/Alternative-jobs/social-worker/settlement-worker/> <2019.9.12. 최종방문>

372) IRCC(2017). Syrian Refugees and Mental Health; A Guide for Settlement Workers, Version 1, JFS Ottawa, pp. 3-60.

<표 45> 정착 코디네이터와 난민 간 신뢰감 형성을 위한 단계별 절차

Building Trust ⇒	Active Listening ⇒	Non-Judgmental ⇒
청취, 공감 등은 신뢰감을 형성하는 핵심 키(Key)	안전하고 환영하는 환경 조성을 돕는 중요한 요소. 청취 시 말은 중단하지 말고 아이컨택에 집중하고, 질문은 다시 한번 확인하고 비언어적 피드백을 하여야 하고, 바디랭귀지 등 표정에 주의를 기울여야 한다.	비판하지 않고 듣는 것이 중요하며(언어적, 비언어적 행동 모두 포함) 편안하게 느끼게 하고 자유롭게 표현할 수 있도록 만들어야 한다.
Attitude ⇒	Keeping Realistic Expectations⇒	Maintain Confidentiality
수용은 나와 다른 가치관이나 신념이라도 용인될 수 있다고 느끼게 하는 것으로서 중요한 자세이다. 공감은 그 사람 관점에서 공감하는 것을 의미하며 중요한 것은 듣는 것과 인식하는 것이다.	지킬 수 없는 약속을 하지 않아야 한다. 난민들이 직면한 문제를 해결하는 데 있어 본인들이 제한적이라는 것을 명심해야 한다. 잘못된 희망을 품게 되어 나중에 더 큰 좌절을 가져올 수 있다.	본인의 동의 없이 개인정보를 누설해서는 아니 된다. 다만 긴급 또는 응급의 상황이 발생하면 예외이다. (911, 정신과 전문의 등)

※ 출처: JFS OTAWA

넷째, 본인 스스로 문제를 해결하는 전략을 수립할 수 있도록 지원하고 자원에 접근하도록 제안하는 것이다.

이처럼 정착 코디네이터는 진단, 치료를 하는 사람이 아니라 정착을 지원하는데 있어 적절한 상황을 파악하고 난민들의 요구를 파악하여 전문가에게 연결하는 데 훈련의 목적이 있다. 난민들에게는 과거의 트라우마 경험이나 정신적 문제가 되는 사건이 그대로 남아있는 경우가 많아서 새로운 환경에 직면했을 때 불안감과 정신적 고통이 재현될 수 있으므로 전문가가 확보되기 전까지 안정을 찾고 위기를 해결할 방법을 제공하도록 하여야 한다.³⁷³⁾

373) ICSSS(2016). Anxiety, Flashbacks, and Grounding Techniques. pp. 1-21. <http://www.incaresurvivors>.

특히, 장애가 있는 사람들, 여성, 가정 폭력, 아동, 고령자, LGBTI(Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual, Transgender, Intersex, Queer Individuals)의 난민들에 대해서는 취약성을 고려하여 업무를 처리하여야 하고, 사례관리(Case Management)를 하여야 한다. 사례관리의 절차는 ‘계획’(서비스 준비)→‘개별적 요구에 대한 접근’→‘준비된 서비스 전달의 조정’→‘난민의 요구에 따라 확보된 보증된 서비스’→‘절차에 대한 후속 조치’ 순으로 진행한다.

정착 코디네이터의 경우 난민들과 최접점에서 일하고 문제를 해결하는 브릿지 역할을 수행함에 따라 번아웃(Burnout)이나 간접적 트라우마 등을 경험할 수도 있으므로 그 문제를 효과적으로 다루고 건강을 유지할 수 있는 자기 관리(Self-Care)가 중요하며, 난민의 힐링에 절대적 책임이 없으며, 자신의 임무 범위에서 난민을 지원하고 가이드 해야 함을 명심하여야 한다.

이와 같이, 정착 코디네이터는 회사, 학교 등과 상시적 협력 및 연락체계를 구축하여 재정착 난민의 실패, 고충 사항 등을 조기에 파악하여 전문가(의사 등) 또는 트라우마센터 등으로 연결하여야 한다. 또한, 적시에 문제를 해결하고 문화 적응과 지역사회 정착에 실질적 도움을 제공하는 조력자로서의 역할을 수행할 수 있도록 정착 코디네이터의 양성과 훈련을 위한 적절한 프로그램을 마련할 필요가 있다.

3) 시민 대상 교육 및 홍보 강화

2018년 서울대 산학협력단에서 한국인 2,000명을 대상으로 내국민과 외국인 이민자 간의 사회갈등수준에 대해 설문조사를 한 결과 난민에 대해 84.9%가 사회적 갈등수준이 심각하다고 인식하는 것으로 나타났다. 외국인 근로자는 62.6%, 결혼이민자는 33.6%, 이민자 2-3세대 자녀에 대해서도 22.4%가 부정적 인식으로 조사되었다. 반면 영주권자, 유학생, 전문인력 및 투자자에 대해서는 긍정적 인식으로 조사되었다. 이는 2018년 6월 제주도 예멘 난민 사건으로 난민에 대한 불안감과 무슬림에 대한 반감이 사회적 약자인 난민에게 부정적 갈등 요소로 작용한 것으로 보인다.³⁷⁴⁾ 그간 한국은 2007년부터 「재한외국인처우기본

org.uk/resources/ICSSS-Anxiety-Flashbacks-and-Grounding-techniques.pdf <2019.9.12. 최종방문>

374) 김동욱 외(2018). 한국형 이민통합 정책지수 개발 연구, 법무부·서울대학교 산학협력단, pp. 97-103.

법」이 시행된 이후 재한외국인에 대한 차별방지와 인권 옹호를 위한 노력에도 불구하고 국내에 체류하고 있는 외국인의 수가 급속히 증가하면서 이민자가 공존의 존재인지에 대한 국민의 우려가 확산되고 있다.

2007년부터 「다문화가족지원법」 제정 이후 결혼이민자 중심의 사업과 지원 정책으로 인하여 국민 역차별이 대두되었고, 다문화라는 사회현상이 다문화가족을 대변하는 차별의 언어로 작용하면서 국민이 외국인을 바라보는 시선은 이중성을 보이고 있다. 결혼이민자의 자녀들은 다문화가족이라는 이유로 따돌림을 당하거나 중도입국 자녀들은 학교생활에서 스트레스를 경험하고 있으며 중국 교포나 북한이탈주민들은 불안정한 의사소통으로 인하여 차별과 편견을 받고 있으며, 그로 인한 스트레스가 상당히 많은 것으로 확인되었다. 그간 교육부, 법무부, 여가부, 문체부 등을 비롯한 중앙부처나 서울시 등 지자체에서도 국민과 이민자(난민 포함)와의 갈등 해소와 인식 개선을 위한 프로그램을 운영하거나 교육 등에 대한 많은 예산을 투입하고 노력을 기울였지만, 실효성은 낮은 편이다.³⁷⁵⁾

2019년 중앙행정기관 외국인정책 기본계획 중 국민 인식개선과 관련된 추진 사업은 다음과 같다. 교육부는 다문화교육과 세계시민교육으로 나누어 사업을 추진하고 있으며 법무부는 세계인의 날 행사 개최, 행안부는 공무원을 대상으로 교육을 실시하고 있다. 문체부는 문화 다양성의 날 기념행사, 문화 다양성 연구 학교 운영, 교원 직무연수프로그램, 찾아가는 문화 다양성 교육프로그램 운영, 상호문화이해 확대를 위한 무지개다리를 운영하고 있다.³⁷⁶⁾

2018년부터 시행된 다문화가족정책 중 국민 인식 개선과 관련된 추진 사업은 다음과 같다. 교육부는 누리과정 다문화 이해 교육 실시 및 교원 연수, 다문화 중점학교 200교 운영, 여가부는 다문화가족 실태조사, 온라인 다문화 이해 교육을 위해 일반 성인 대상 다누리 배움터 운영³⁷⁷⁾ 및 다문화이해교육 전문강사 양성, 만화 캐릭터를 활용한 어린이집 교원에 대한 다문화이해교육 강화, 찾아가는 다문화 이해교육 실시³⁷⁸⁾, 공무원 대상 다문화 이해 교육 실시, 군 내부

375) 임동진 외(2018). 『국민과 외국인이 상호 소통하는 쌍방향 이민통합정책 연구』, 법무부·(사)한국행정학회, pp. 107-108.

376) 외국인정책위원회(2019). 『2019 중앙행정기관 외국인정책 시행계획』 주로 참조

377) 다누리배움터에서 온라인 학습을 수강하고, 수강 후 교육 이수증을 발급하고 있으며, 참여대상자는 일반 성인과정, 청소년교육자과정, 다가센터 시설종사자과정, 직장인과정, 외국인근로자를 고용하고 있는 고용주 등 중간관리자 과정이 있다. <출처:다누리배움터 홈페이지, 2019.10.15. 최종방문>

강사 양성 및 다문화 이해교육 실시, 다문화 인식 개선 홍보, 이주 배경 청소년-일반 청소년 통합캠프 운영하고 있다. 문체부는 쌍방향교류체험프로그램 다문화 꾸러미 개발, 도서관, 미술관, 박물관 등을 활용한 문화체험 사업이 있다. 복지부는 어린이집 교원에 대한 다문화이해교육 강화, 국방부는 각 군 및 부대 소속 전문가사 선발 양성, 찾아가는 다문화이해교육 추진(여가부 협업), 방통위에서는 수용성 제고를 위한 미디어 환경조성, 다문화방송 프로그램(EBS) 제작 지원, 경찰청은 현장 경찰관 대상 다문화 이해교육 강화(여가부 협업)를 실시하고 있다. 지자체에서는 서울시를 중심으로 서대문구는 다문화 인식 개선교육으로 어린이집, 유치원, 초등학교 등에 실시하고 있으며, 영등포구는 구청직원을 대상으로 다문화 이해교육을 실시하고 있다.³⁷⁹⁾

이와 같이 국민들에게 제공되는 국민 인식개선과 시민 대상의 교육이 각 부처별로 교육형, 상호교류형, 사업형, 체험형, 방송매체형 등으로 구분되어 정책 대상별로 추진되고 있지만, 난민에 대한 교육, 난민의 정착을 지원하는 사람을 대상으로 하는 교육이나 대학생이나 학교 관계자를 위한 교육프로그램이 전무하며, 경찰, 군인 등의 기관에서도 내부 강사를 양성하지만, 전문성 부족과 실효성 문제가 제기되고 있는 상황이다. 정책 추진에 있어서 부처 및 지자체가 추진하고 있는 사업이 유사성과 중복 예산 집행 문제, 일회성 및 이벤트성 논란이 지속적으로 제기되고 있고, 특히, 인식개선 프로그램들이 쌍방향의 소통이 아닌 일방의 참여로 진행되고 있고, 이주민과 국민과의 교류 없이 진행되고 있다는 지적과 직접 체험형 교육이 부족하다는 문제가 가장 큰 문제로 지적되고 있다.³⁸⁰⁾ 그러므로 범정부적 차원에서 국민과 이민자 간의 긍정적 관계를 형성하고 편견과 차별을 극복하고 다양성을 존중하고 쌍방향 소통을 기반으로 인식을 개선할 수 있도록 장기적인 계획과 예산의 효율적 집행이 필요하다. 중앙부처와 지자체 사업을 점검하고, 민관 협업을 바탕으로 현장에서 실효성 있게 추진될 수 있도록 중앙부처, 지자체, 민간단체와의 인적·물적 인프라를 구축하고 교육대

378) 2012년 한국건강가정진흥원에서 다문화에 대한 이해, 인식 개선, 편견 해소를 위해 마련된 프로그램으로서 성인, 공무원(경찰/군인), 청소년교육자, 다가센터 시설종사자, 보육 교직원, 고용주 등에게 2시간 정도 일회성으로 제공되는 프로그램이다.

379) 임동진 외, (주 375). pp. 67-68.

380) 임동진 외, (주 375). pp. 86/94.

상, 교육내용, 교육방법 등을 체계적으로 마련하여 국민과 공무원, 고용주 등과 이민자(난민 포함)에게 제공할 필요가 있다. 국민 인식 개선사업으로 주목할 만한 민관협업 사례로는 2014년 세이브더칠드런과 교육청이 업무협약을 체결하여 초등학생을 대상으로 문화 다양성을 교육하고 교사에 대한 다문화 인식 개선을 위한 ‘다양한 한국 만들기’를 추진한 것이 있다. 이 프로그램은 직접적 체험 활동을 통해 아동에게 유의미한 효과를 거두었다는 결과가 보고된 바 있다.³⁸¹⁾

재정착 난민이 지역사회에서 정착하기 위해서는 기존에 그 사회를 구성하고 있는 국민(先주민)의 관용과 배려가 필요하며, 그 관용의 기반은 다양성을 인정하고 수용하는 국민의 인식개선이 선행되어야 함을 깨달아야 하며, 장기적으로 국민과 외국인이 상호 소통하는 정책이 평화와 화합을 이끌어 공존과 번영의 길로 나아갈 수 있음을 명심해야 할 것이다.

4) 교육 시스템 개선

현재 재정착 난민을 비롯한 재한외국인이 한국어 및 한국문화를 이해하고 한국사회의 적응과 정착을 지원하기 위해 법무부는 출입국관리법령³⁸²⁾에 근거하여 사회통합프로그램을 운영하고 있다. 정상우는 다문화사회전문가는 최근까지 꾸준히 증가하고 있지만, 활동 분야 등은 사실상 법무부 업무영역을 벗어나지 못하고 있다고 지적하였다.³⁸³⁾ 2008년-2013년 대학에 위탁하여 주로 한국어 교원 3급 이상 자격자를 대상으로 법무부장관이 정하는 다문화사회전문가 양성 과정의 교과목 및 교육시간을 이수³⁸⁴⁾하도록 하고 있지만, 그 구성이나 내용, 운영방식, 검증 절차 등이 투명하지 못하게 운영되고 있어 전문가 양성과 관련하여 전면적인 개선방안 마련의 필요성을 언급하고 있다.³⁸⁵⁾ 이와 더불어 정상

381) 임동진 외, (주 375). p. 74.

382) 「출입국관리법 시행령」 제51조, 「출입국관리법 시행규칙」 제53조의2 제2항 제2호, 「사회통합 프로그램 다문화사회전문가 인정 기준 등에 관한 규정」(법무부훈령 제1023호)

383) 2018년 현재 다문화사회전문가 양성을 위한 학점인정 과정 개설대학은 46개, 다문화사회전문가는 총 3,078명이 배출하였다.

384) 2014년 이후 대학 및 대학원에서 관련 과목을 일정 학점(학사과정 24학점 또는 석박사과정 15학점) 이상 이수하고 법무부장관이 정하는 교육 15시간을 받도록 하고 있고, 현재 이민·다문화 관련 학과가 설치된 일반 대학(원)에 위탁하여 양성하고 있으며, 일정한 요건을 충족할 경우 해당 학교에서 총장 명의의 수료증을 발급하고 있다.

385) 정상우(2018). 『다문화사회전문가 활성화를 위한 개선방안 연구』, 법무부·인하대산학협력단, pp. 87-115.

우는 4가지 정책 대안을 구체적으로 적시하고 있다. 첫째, 출입국관리법령 등의 개정을 통해 1급과 2급을 분리하여 등급별 자격요건을 규정³⁸⁶⁾하고, 보수교육 및 실습교육과정을 재편³⁸⁷⁾하여 의무화하도록 하고 있다. 장기적으로는 사회통합과 통합교육, 교육전문가 양성, 교과목 편성, 운영방식 등에 대한 전문가 양성 과정과 교육 관련 부분은 「출입국관리법령」에서 「제한외국인처우기본법령」으로 이동시켜 새롭게 재편하도록 하여 한국에 거주하는 외국인에 대한 기본적 처우를 규정한 기본법의 취지에 맞게 처우의 기본이 되는 교육에 관련된 구체적인 내용, 절차 등을 포함시켜 실질적으로 교육이 제공될 수 있도록 기능적 보완과 인프라 조성에 대한 필요성을 언급하고 있다. 둘째, 부처별로 산재 되어있는 다문화 관련 자격증 취득이나 양성 과정³⁸⁸⁾을 다문화사회전문가 과정으로 통합하고, 각 영역에서 활용 가능하며 전문성과 특수성을 갖출 수 있도록 기존 이수 과목을 개선하여 원칙적으로 학교, 지자체 등 현장 배치를 의무화하여야 한다. 교과목의 구성은 활동 분야 및 필요성 등을 종합적으로 고려하여 법과 정책, 제도 및 문화 등으로 구분하여 균형감 있게 배치하고, 이민자 법 교육, 난민, 인권, 국제협력, 문화 다양성 등과 관련된 과목을 신설하도록 하고 있다. 셋째, 양성 과정 수수료 및 학위 취득 시에 부여되는 방식을 절차적으로 구체화하고 투명성 있게 진행될 수 있도록 검증 절차를 강화하도록 요구하고 있다. 넷째, 다문화사회전문가 제도를 국가 또는 민간 자격증제도로 변경하여 단순히 등록제가 아닌 공인인증제로 전환하고, 국가직무능력표준(NCS)에 다문화사회전문가와 같이 이민자, 난민 관련 업무를 수행하는 전문가를 직업코드에 포함시켜야 한다고 제안하고 있다.³⁸⁹⁾

2018년 인하대학교 산학협력단 주관으로 실시한 설문조사 중 “현 다문화사회

386) 예를 들어 학부 졸업생, 사회복지사, 한국어 교원에게는 3급을 부여하여 소정의 교육 및 실습을 거쳐 공식적인 시험에 합격한 경우 2급을 부여하는 것이다. 석사는 2급을 부여하여 일정 경력요건(5년)을 충족할 경우 소정의 시험을 거쳐 1급으로 전환할 수 있는 기회를 부여하는 것이다.(박사 수료자 포함) 박사(학위 취득자)는 소정의 교육 및 실습을 거쳐 1급을 부여하는 것으로 등급별 차등을 두는 것이다.

387) 예를 들어 교육의 공신력이나 신뢰성 확보를 위해 대학원에서 교육과정을 두는 것이 바람직하고, 보수교육은 원칙적으로 의무화하도록 하고 출입국, 지원센터, 복지관, 다가센터, 주민센터 등에서 현장경험을 쌓을 수 있도록 할 필요가 있다. 또한, 강의 교안이나 강의 내용도 점검하여 법령개정이나 제도변경 등이 적절히 반영되었는지도 확인할 필요가 있다.

388) 타부처에서 활동하고 있는 다문화 전문가에서는 한국어 교원(교육부), 사회복지사(복지부), 다문화전문강사(문체부), 다문화이해교육강사(여가부) 등이 있다.

389) 정상우, 앞의 글(주 385), pp. 110-115.

전문가 양성 과정의 교육 수준이 본인들의 역량 강화에 도움이 되었는가?” 하는 설문조사에서 도움이 되었다고 긍정적으로 답변한 비율은 67%였다. 그리고, 교과과정 중 가장 필요한 과목에 대해서는 이민정책론, 이민법제론, 지역사회와 사회통합, 한국사회의 다문화 현상 이해, 이주민을 위한 한국어 교육론 순이었다. 다문화사회전문가 활동에 대한 애로사항에 대한 주관식 질문에 대해서는 강의 및 활동영역 부족이 가장 큰 문제였고, 그다음은 급여, 센터환경과 수업환경, 강사 처우 개선 순으로 나타났다.

독일의 경우 2005년 이주법(Zuwanderungsgesetz)이 발효된 이후 이주민의 결점에 초점을 맞추는 것이 아니라 통합의 개념이 상호 존중의 관점에서 이주자의 잠재적 능력을 인정하고 강화하는 측면으로 변화하게 되었고, 분산되어 시행되었던 언어 교육도 단일화하여 장기체류 외국인에 대한 통합코스규정을 시행하게 된다. 통합코스는 ‘언어코스’와 ‘오리엔테이션 코스’로 나누어 진행되며, 언어코스를 이수한 이후에 오리엔테이션을 반드시 이수하도록 규정하고 있다. 언어코스 교육시간은 총 600시간(기초 300시간, 상급 300시간)이며, 각각의 코스는 3단계로 구분되어 총 6단계(1개 단계별로 100시간)로 운영된다. 다만, 읽기, 쓰기에 장애가 있는 여성, 부모, 청소년 등을 위한 945시간의 특별코스과 학습숙련자에 대한 430시간 집중코스도 운영하고 있다. 오리엔테이션 코스는 45시간, 3개의 모듈(민주정치와 역사와 행정, 인간과 사회)로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 권리와 의무, 정치참여에 대한 커리큘럼과 독일의 역사, 통일 독일에서 살아가기, 독일의 교육, 상호문화적 공동생활, 종교의 다양성 등의 내용을 담고 있다.³⁹⁰⁾ 특히, 독일에서는 한국의 다문화사회전문가와 유사한 이민난민청 소속 인테그레이션코스(Integrationskurs) 담당 교사가 고도의 훈련과정을 거쳐 지역사회에서 활발히 활동하고 있다.³⁹¹⁾

일본의 경우 전국단위의 사회통합프로그램은 없지만, 다문화사회전문가와 유사한 다문화 소셜 워커³⁹²⁾, 다문화사회코디네이터³⁹³⁾ 등이 있고, 다문화사회전문

390) 정기섭(2009). “독일의 사회통합을 위한 이주 외국인 지원 대책 사례 및 시사점 분석-‘통합코스(Integrationskurs)’와 ‘청소년이주지원센터(JMD)’를 중심으로”, 교육의 이론과 실천, Vol. 14. No. 3, pp. 105-109.

391) 정상우, 앞의 글(주 385). pp. 23-30.

392) 지방에 소재한 국제교류협회, 사회복지사회협회, 국제교육재단 등에서 이루어지고 있으며, 기존의 사회복지사나 상담 유경험자를 대상으로 하여 30-54시간 내외의 교육을 진행하고 있음

직기구 등의 단체가 있다. 다문화사회 코디네이터를 양성하기 위해서는 1년의 기간이 필요하며, 다문화사회코디네이터는 이민자가 사회에 적응하는 데 있어서 가장 필요한 언어 교육, 문화 적응, 사회복지 등을 적절하게 지원할 수 있는 역량을 갖추고 있으며 지자체, 민간영역 등의 단체에서 활발하게 활동하고 있다.³⁹⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 독일, 일본의 경우 지역사회에서 문화적 다양성과 인권교육, 세계시민교육을 비롯하여 난민 등 이민자에 대한 적응지원을 위한 교육을 체계적으로 실시하고 있으며, 그 교육을 담당하는 전문가를 양성하고 훈련하는 데도 많은 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다. 한국에서 활동하고 있는 다문화사회전문가를 난민을 비롯한 이민자 교육 전반에 활용할 수 있도록 법령정비를 비롯하여 부처마다 산재된 다문화 전문가를 통폐합하고 민간공인인증제를 도입하여 전문적 직업군으로 업그레이드하고 양성화할 수 있도록 이민자 교육 시스템을 개선할 필요가 있다. 특히, 다문화에 대한 부정적 인식과 사회적 편견 불식 그리고 문화적 다양성을 존중하면서 상호 문화 교육 및 쌍방향 소통을 이루어 나갈 수 있는 주도적 정책 측면에서 다문화사회전문가의 명칭을 ‘(가칭)이민사회통합사’(Immigration Social Integration Manager, I-SIM)로 변경하는 방안도 검토할 필요도 있다.

393) 언어와 문화의 차이를 넘어서 모든 이들이 함께 살아갈 수 있는 사회 실현을 위한 프로젝트를 담당하는 전문직을 의미하고, 양성 강좌는 6개월 이상의 활동현장 방문 및 모니터링과 소논문 작성도 포함되어 있음

394) 정상우, 앞의 글(주 385), pp. 15-22.

제5장 결론

연구자는 재정착 난민의 이론적 기초와 주요 국가의 재정착 난민 정책 비교를 통한 시사점을 기반으로 자립과 통합의 원리를 적용한 재정착 난민 정책의 발전적 모델을 구상하였다. 주요 내용은 정착이라는 목표에 도달하기 위해 자립과 통합이 양대 축으로 독립적·개별적으로 존재하면서 상호 영향을 미치며 유기적인 관계를 맺게 된다. 자립과 통합을 촉진시키고, 정착의 기반이 되는 요소는 교육이라는 재정착 난민 정책의 이론적 체계를 마련하였다.

발전적 모델은 자립과 통합을 원리로 세부목표를 각각 4가지 항목으로 연구하였다. 교육을 기반으로한 자립은 기본적 생계를 유지하는 프레임으로 마음모의 형태를 유지하고 있고, 통합은 문화 적응과 정체성의 변용을 거쳐 동족사회 결속을 이루게 하고, 사회적 관계를 형성하여 지역사회 연결을 강화한다. 지역사회의 유대 및 지역사회 연결고리는 지역사회 참여로 확대시켜 통합의 최상의 의사표시인 영주권 취득 및 귀화로 포섭되어 사회구성원으로서 성공적 정착을 이룬다는 결과를 도출하였다.

정착의 핵심 원리인 자립과 통합의 이론이 뿌리를 내릴 수 있도록 자립 기반 정책과 통합 기반 정책을 제안하였다. 자립 기반 정책은 경제적 자립, 신체적 자립, 심리적 자립, 사회적 자립을 강화하는 정책을 중심으로 인턴십 제도 도입 및 창업 지원, 스포츠클럽 활동 장려, 트라우마관리센터 운영, 국민과 난민간 상생프로그램 운영 등을 제안하였다. 통합 기반 정책은 문화적응, 지역사회 연결, 지역사회 참여, 권리 및 기본권 보장을 위해 지역사회 연결 프로그램 운영, 멘토링 활성화, 다양한 참여프로그램 운영, 영주권 취득 및 귀화 접근성 확대 방안을 제안하였다. 마지막으로 정책을 활성화시킬 수 있는 기반으로 생애주기적 관점에서 맞춤형 교육 제공, 정착 지원 및 교육 전문가 양성프로그램 마련, 시민교육 및 홍보 강화, 교육시스템 개선 등 교육적 측면에서 발전 방안을 제안하였다. 특히, 국민이 난민을 환영하고 문화적 다양성을 인정하고 상호문화와 상호 교육을 발전시킬 수 있도록 부처별로 분산된 다문화사회전문가 등을 통합하여 (가칭) ‘이민사회통합사-I-SIM’ 양성을 제안하였다.

국제사회에서 난민 문제를 영구적으로 해결할 방안으로 자발적 귀환, 현지 통합 그리고, 재정착이 있다. 자발적 귀환은 이상적인 방법이나 현실적으로 난민에게 적용하기에는 상당한 어려움이 따르고, 현지 통합은 협약가입국이 아닌 국가에서의 일시적인 보호 장소를 제공하는 수준에 그치고 있어 장기적으로 법적·제도적인 보호를 받지 못하고 있다. 이에 따라 대량의 난민 문제를 신속하게 해결하고 인도주의적 측면에서 난민 보호할 수 있는 핵심 수단으로서 재정착이 주목을 받고 있고, 최근에는 이민정책과 재정착을 결합한 대안적 수용이나 보충적 보호 등 다각적인 방법이 국제사회에서 검토되고 있다.

재정착이란 협약상 난민을 적법한 수용 절차를 거쳐 제3국으로 선발 및 이동하는 과정이다. 제3국의 이동이 단순히 장소의 이동만을 의미하는 것이 아니라 경제적·사회적·문화적 이동을 포함하고 있다. 새로운 사회에서 언어를 습득하고 문화에 적응하면서 그 사회에서 필요로 하는 법과 규범을 준수하며 그 사회에서 자립하고 통합의 과정을 거쳐 정착이라는 목표에 도달하는 일련의 과정을 모두 포함하고 있다. 재정착 난민은 사실상 본국으로 귀환할 수 있는 사람들이며 협약상 난민으로서 국제적 보호를 받아야 할 대상이다. 제3국으로 수용을 통해 협약상 권리와 국민에 준하는 수준의 기본권을 보장받아야 하며, 난민에 대한 수용성과 다양성을 인정하는 국민의 인식을 기반으로 정부와 지자체가 협력하고 역할을 분담함으로써 재정착 난민이 사회구성원으로 정착할 수 있도록 하여야 한다.

자립 기반 정책을 추진하고 있는 미국의 경우 신속한 구직과 언어 구사력의 향상 그리고, 그 사회에서 다른 이민자와 같은 수준의 적응과 통합을 강조하고 있다. 하지만 캠프 거주 난민은 공교육으로의 접근이 어려워 문해율이 낮고, 낮은 문해율은 저임금을 받게 하거나 취업 종목을 선택할 때도 제한을 받을 수 밖에 없고, 장기적인 박해의 노출로 인하여 정신적 건강도 위협을 받고 있음을 알 수 있다. 통합 기반 정책을 추진하고 있는 캐나다의 경우 체계적인 법적 체계를 기반으로 중앙, 연방, 주 정부의 긴밀한 협력을 구축하고 있고, 캐나다 시민과 난민 모두 쌍방향 소통과 수용의 노력을 요구하고 있다. 캐나다 랭그리시 재정착 사례는 전통적인 정착지가 아닌 새로운 정착지를 발굴하여 재정착 난민을 정착시키기 위해서는 초기 단계부터 지자체 참여, 주거 관련 예산 확보,

교육 관련 인프라 확충과 정착 코디네이터 등의 활동, 주민들의 사회적 지지 등이 조화롭게 이루어져야 한다는 교훈을 남겼다. 자립 기반 정책을 추진하고 있는 일본의 경우 2010년 재정착 시범사업을 아시아 최초로 추진한 이후 2015년 정규화 사업으로 전환하여 현재까지 재정착 난민을 수용하고 있다. RHQ에서 언어 및 문화교육, 생활 안내, 취업 연계 등의 초기 지원과 취업지원금 지원 등 정착지원 업무를 수행하고 있다. 다만, 재정착 난민 정책에 있어 법과 제도의 틀 아래 공공인식개선 전략의 수립과 공교육으로의 접근성 향상 등이 정책적 측면에서 개선이 요구되고 있다.

이 연구가 주는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 재정착 난민 정책 추진에 있어서 자립과 통합의 우선순위를 논할 수는 없지만, 복지정책으로서 통합을 다루고 통합의 수단으로서 자립을 지원하는 정책으로는 정책적 한계와 국민적 갈등을 극복하기에는 어려운 부분이 있다. 그러므로, 기본적으로 자립과 통합의 영역을 구분하여 서로 영향을 미치거나 중첩되는 부분은 융합하여 정책적으로 추진하되 자립을 경제적인 영역으로만 다루는 것은 경계하여야 한다. 단순히 시혜적인 지원 정책으로 혜택을 주는 것보다는 자립 역량 강화 및 통합의 과정을 거쳐 사회구성원으로 정착시켜야 한다는 점이다.

둘째, 난민의 특수성과 박해의 경험은 언제든지 정신과 육체의 건강상 문제가 발생할 수 있지만 새로운 사회로 접촉하는 초기 단계에서 적응에 집중할 필요가 있고, 정착단계에 필요한 맞춤형 지원과 조치가 필요하다. 특히, 적십자사와의 협업을 통해 난민전문병원(특히, 여성 난민 출산 지원 등)이나 심리치료전담센터를 마련하거나 출입국지원센터에 심리치료 전담센터를 설립하여 정신건강을 체계적으로 관리할 필요하다는 점이다.

셋째, 기존 난민지원단체를 법적으로 난민정착지원기관으로 지정하여 교육, 홍보, 기관 및 각종 프로그램 연계, 자원봉사 훈련 등을 수행하도록 정부와 난민 간 브릿지 역할을 강화시켜야 한다. 특히, 재정착 난민이 지역사회에서 주민들과 생활하고 취업, 교육, 의료, 봉사 등의 다양한 정보를 적시에 제공받을 수 있도록 정착 코디네이터를 양성하고, 국민과 난민들이 문화적 다양성을 가지고

상호문화를 존중하며 공존할 수 있도록 국민에게는 인권교육, 세계시민교육 등을 실시하고, 난민들에게 한국어, 한국 문화 등을 체계적으로 가르칠 수 있는 전문가를 양성하여 다양한 영역에서 활동할 기회를 제공하여야 한다는 점이다. 이 연구는 난민뿐만 아니라 이주의 배경을 가지고 있는 북한이탈주민, 이주자 등 외국인에게 적용이 가능한 정착 모델이며, 자립과 통합의 이론 정립과 정책적 제언은 외국인, 난민, 국내 노동력 확보, 인권, 자유, 국제이주문제 및 사회통합 등을 아우르면서 21세기에 필요한 기본적인 인권 보호와 국익과의 조화를 꾀하고 있다는 점에서 정책적 시사점이 크다.

한국의 경우 2013년 7월 시행된 「난민법령」에 재정착 난민 수용의 근거와 국내 정착허가의 요건과 절차 등이 구체적으로 규정되어 있다. 2015년 제16회 외국인정책위원회 심의를 거쳐 2015-2017년 3년간 제1차 재정착 시범사업을 하여 태국 캠프 거주 난민 86명(제1기, 제2기, 제3기)을 수용하여 인천시에 정착시켰고, 이후 한차례 연장하여 2018년-2019년 2년간 제2차 재정착 시범사업을 실시하여, 2018년에 입국한 말레이시아 도시 거주 난민 26명(제4-1기, 제4-2기)을 김포시에 정착시켰다. 2019년 9월에 입국한 말레이시아 도시 거주 난민 17명(제5-1기)과 2019년 12월 말레이시아 도시 거주 난민 20명(제5-2기)은 현재 출입국 지원센터에서 초기적응 교육을 받고 있다. 이로써 2015년-2019년 제1차와 제2차 재정착 시범사업을 통한 재정착 난민 수용은 종료하게 되고, 2019년 말까지 수용된 재정착 난민들은 출입국지원센터에서 재정착 난민에 대한 초기적응 교육을 받게 되며, 지역사회로의 연착륙 및 정착 단계로 이어지는 멘토링 지원 등은 유지된다. 재정착 시범사업을 계기로 통합적 측면에서 복지적 혜택과 일회성 지원만으로는 정착의 근본 문제를 해결할 수 없고 재정착 난민 스스로 삶을 선택하고 결정할 수 있는 자립의 역량이 선결될 때 통합이 촉진된다는 것을 확인하였다. UNHCR과 난민지원단체, 학계에서는 한국의 情 문화와 역동적인 민족적 특성이 멘토링으로 승화하여 맞춤형 정착 지원이 가능하게 되었고, 기초 생계지원, 의료지원 등의 복지서비스 연계와 초기 단계의 출입국지원센터에서 적응 교육 등이 짧은 기간 준비에도 불구하고 지역사회로 연착륙하여 자연스럽게 정착을 이루어냈다는 평가를 한 바 있다.

이에 따라 한국은 캐나다 랭그리시의 재정착 난민 정착 성공 사례와 일본의 정규화 전환의 성공 사례를 벤치마킹하고, 시범사업에 대한 UNHCR 등의 긍정적 평가를 기반으로 정규화 전환 여부를 결정하여야 할 시점이다.

본 연구를 토대로 후속연구를 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 한국의 경우 다소 짧은 정착 기간과 도시 거주 난민들의 지연 입국 등으로 정착실태조사가 캠프 거주 난민으로만 한정되어 조사된 점을 감안할 때 2018년부터 2019년 12월 말까지 한국으로 입국한 도시거주 재정착 난민에 대해서도 이 연구에서 제시한 자립과 통합 이론을 적용하여 정착 실태조사 및 정량적 데이터를 축적할 필요가 있다.

둘째, 재정착 난민 정책을 이민정책적 측면에서 별도의 정책으로 구분하여 다루며, 난민법에 따라 체계적인 수용계획을 수립하고 정착실태조사를 측정하여 정착에 미치는 요인과 영향을 분석할 필요가 있다. 이에 따라 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 활용³⁹⁵⁾한 “한국 재정착 시범사업 실시에 따른 재정착 난민에 대한 정착도 측정 및 정착 영향 평가” 연구를 통해서 연구자가 제시한 정책을 현장에서 적용하는데 있어서 정책의 우선순위를 결정하고 정책 방향성을 점검할 필요가 있다.

셋째, 2015년부터 2019년까지 5년간 한국으로 재정착한 난민은 캠프 거주 난민과 도시 거주 난민으로 구별되어 수용한 점을 반영하여 “태국 캠프 거주 난민과 말레이시아 도시 거주 난민의 국내 정착 비교 연구”를 실시하여 정책적 시사점을 도출하고, 5년간의 시계열적 분석을 통한 재정착 난민에 대한 중단적 연구를 실시할 필요성이 있다.

끝으로 이 연구에서는 한국의 재정착 난민 정책의 모델을 재정립하고 구체적인 정책 방향을 제시하고자 하였다. 한국은 언어 교육과 노동을 중심으로 경제적 자립을 통해 통합을 이루어나가는 미국의 사례와 랭그리시의 민관 협업과

395) Saaty, T. L.(1980). *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw Hill. 1980년 Saaty에 의해 개발된 AHP는 여러 가지 대안에 대해서 다면적인 평가 기준과 다수 주체에 의한 의사결정을 지원 하는 다기준 의사결정 기법이다. AHP는 정량적 요소와 정성적 요소를 동시에 고려하여 의사결정의 문제를 해결할 수 있는 종합적이고 포괄적인 프레임을 제공한다.

정착 코디네이터를 통한 정착 지원을 통해 새로운 도시에 재정착 난민을 성공적으로 정착시킨 캐나다 사례를 정책에 반영해야 할 시점이다. 일본의 경우 제3국 정주난민 수용사업을 정규화로 전환하여 지속적으로 제도를 개선·발전시키고 있는 정책 사례도 정책에 반영하여야 할 것이다. 한국의 통합성, 역동성을 바탕으로 자립 기반 정책과 통합 기반 정책을 조화롭게 체계적으로 추진한다면 한국 이민정책의 한 획을 긋는 정책으로 남게 될 것이다. 재정착 난민 정책의 발전적 모델이 국제사회에서 난민 보호와 난민 문제 해결에 선도적인 역할을 수행하는 모범사례로 남기를 기대한다.



참고문헌

- 강진웅(2011). 한국 시민이 된다는 것: 한국의 규율적 거버넌스와 탈북 정착자들의 정체성 분화, 한국사회학 45(1). pp . 191-227.
- 김동욱 외(2018). 한국형 이민통합 정책지수 개발 연구, 법무부·서울대학교 산학협력단
- 김안나(2012). 『체류외국인 등에 대한 사회복지정책 국제 비교 및 향후 추진방향에 관한 연구』, 법무부·대구가톨릭대학교 사회통합연구소
- 김연수(2011). “여성결혼이민자 문화적응척도 개발연구”, 여성연구 2011. Vol. 81 No. 2. pp. 103-146.
- 김영순(2018). 세계시민교육 연계 지속가능발전 교육활성화를 위한 지원방안 탐색, 교육문화연구, 24권 4호, pp. 33-52.
- 권은성 외(2018). 북한이탈주민 정착지표연구(Ⅲ)-통합지표, 남북하나재단
- 內閣官房(2014). 第三國定住による難民の受入れの實施について
- _____ (2018). 第三國定住による難民の受入れ事業の對象の擴大等に係る検討會による 検討結果の取りまとめ
- 라휘문 외(2015). 이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안, 법무부·(사)한국행정학회
- 마이클 새머스(2013). 이주, 푸른길
- 문아라 외(2017). 캐나다 재정착난민제도 연구, 법무부 난민과, pp. 1-104.
- 법무부(2003). 출입국관리 40년사, 법무부
- _____ (2013). 난민관련 국제협약모음집, 난민과
- _____ (2018). 제3차 외국인정책 기본계획(2018-2022)
- 보건복지부(2018). 다문화가족 생애주기별 맞춤형 지원 강화 보도자료
- 석동현(2011). 국적법, 법문사
- 설동훈(1997). 외국인 노동자와 한국사회의 상호작용, 노동문제논집, 13, pp. 1-28.
- 송소영(2014). 재정착희망난민도입 공청회 자료집-한국의 재정착희망난민 도입방안, 법무부
- 송영훈(2018). 난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로, 담론

- 201 제19권3호, pp. 55-82.
- 신지원 외(2013). 일본의 재정착 난민 수용과 관련 제도에 관한 고찰, 동아연구 65권, 서강대학교 동아연구소, pp. 191-230.
- 신호숙(2017). 북한이탈주민 정착지표연구(Ⅱ)-자립지표, 남북하나재단
- 외국인정책위원회(2019). 2019 중앙행정기관 외국인정책 시행계획
- 유명기(1997). 외국인 노동자와 한국문화, 노동문제논집, 13. pp. 69-98.
- 윤인진(2005). 국내 탈북자의 건강 및 의료, 보건과 사회과학 17, pp. 149-182
- _____ (2007). 북한이주민의 사회 적응 실태와 정착지원방안, 아세아연구 50(2), 고려대학교 아세아문제연구소, pp. 106-143.
- _____ (2007). 북한이탈주민의 건강과 경제적응의 관계. 『보건과 사회과학』 제21호, pp. 65-96.
- 이경희, 배성우(2006). 북한이탈주민의 남한 사회 정착에 영향을 미치는 요인, 통일정책 연구, 제15권 제2호, pp. 1-28.
- 이금순 외(2003). 북한이탈주민 적응실태 연구, 합동연구총서 03-07 통일연구원, pp. 1-435.
- 이상국(2009). 난민촌 밖으로: 카렌족 난민과 외부 세계의 연계에 관한 연구, 국제지역연구 18권 2호 2009 여름, pp. 79-112.
- 이상림(2011). 이주와 건강: 이론적 고찰, IOM MRTC 워킹페이퍼 시리즈 No. 2011-03, MRTC 이민정책연구원
- 이송호(1995). 비교정책연구에 있어서 전통적 방법론의 재검토, 한국행정학보 제29권 제2호
- 이종구·임선일(2010), “재한 중국동포의 에스니시티 변용에 관한 연구”, 산업노동연구, 17(2)
- 이호택(2016). 재정착난민 수용 시범사업 평가 사례조사 보고서, (사)피난처
- _____ (2018). 재정착난민 정착 실태 점검을 위한 사례조사 연구, 법무부·(사) 피난처
- 이호택 외(2009). 법무부 연구용역보고서 난민신청자에 대한 각국의 지원시설과 사회통합제도 연구, 법무부·(사) 피난처
- 임동진 외(2018). 국민과 외국인이 상호 소통하는 쌍방향 이민통합정책 연구, 법무부·(사)한국행정학회

- 장복희(2009). 국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의, 저스티스, pp. 280-301.
- _____ (2018), 제3세대 인권인 국제연대권, 아주법학, Vol. 11, No. 4, 통권 33호 pp. 131-151
- 장한업(2018). 차별의 언어, 글담출판사
- 전경옥(2013). 사회통합지표 및 지수 측정: MIPEX에 의한 사회통합도 측정 및 재한 외국인 실태조사, 법무부·숙명여대
- 전용일(2017). 2017.2.16. 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정책 포럼: 트럼프 반이민정책에 대한 이해 발표(ppt)
- 정도희(2012). 글로벌다문화교육 법제화 방안, 한국법제연구원
- 정금심(2018). 난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구-난민 심사 및 난민 처우를 중심으로, 법조, Vol. 729, pp. 645-698.
- 정금심 외(2015). 2015년 재정착 난민 현지면접출장결과보고서, 법무부, pp. 1-45.
- 정기선, 이진영 외(2016). 제3차 외국인 정책 기본계획 수립 연구, 법무부·MRTC 이민정책연구원
- 정기섭(2009). 독일의 사회통합을 위한 이주 외국인 지원 대책 사례 및 시사점 분석 -‘통합코스(Integrationskurs)’와 ‘청소년이주지원센터(JMD)’를 중심으로, 교육의 이론과 실천, Vol. 14. No. 3, pp. 99-120.
- 정상우(2009). 다문화가족 지원에 관한 법체계 개선방안 연구, 한양대학교 법학연구소, 법학논총 26권 1호, pp. 483-510.
- _____ (2018). 다문화사회전문가 활성화를 위한 개선방안 연구, 법무부·인하대
- 정진경 외(2004). 문화적응이론의 전개와 현황, 한국심리학회지:일반 Vol. 23, No. 1, pp. 101-136.
- 조영희(2017). 한국의 재정착 난민 제도 시행평가 및 발전 방향 검토, MRTC 이민정책연구원 정책보고서 No. 2017-01, MRTC 이민정책연구원
- 조효래(2017). 우리속의 타자:한국사회의 다문화 현상, 한국학술정보(주)
- 차규근, 최윤철 외(2016). 이민법, 박영사
- 채영복(2013). 국제인권법(제2판), 높이깊이
- 최유(2014). 일본 재정착 난민 제도에 관한 법제 분석조사, 법제분석지원 Issue

- Paper 14-21-②, 한국법제연구원
- 최상진(2000). 한국인 심리학, 중앙대학교 출판부
- 통계청(2016). 이민자 체류실태 및 고용조사 개발, 통계청
- _____ (2016). 장래 인구 추계:2015-2065년, 통계청 보도자료(2016.12.7.)
- _____ (2016). 이민자 체류실태 및 고용조사 개발
- 통일부(2015). 태국 출장보고서
- _____ (2018). 탈북이주민 정책(ppt)
- 하용국 외(2017). 재정착 난민 수용 관련 현지 실태조사보고서, 법무부
- 한국은행(2017). 인구구조 고령화의 영향과 정책 과제
- 한성열, 채정민(2003). 북한이탈주민의 자기고양편과가 남한 내 적응에 미치는 영향,
한국심리학회지: 사회문제, 9(1). pp . 101-125.
- 한희원(2014). 북한이탈주민과 그 지원자의 난민성에 대한 법리적 고찰, 중앙법학 제
16집 제2호, 중앙법학회, pp. 185-213.
- Ager, A. & Strang, A.(2004). Indicator of Integration final report. London: Home
Office Immigration Research and Statistics Service, pp. 1-24.
- _____ (2008). Understanding Integration: A Conceptual
Framework. *Journal Refugee Studies*, Vo.21, No. 2, pp. 166-191.
- ASPE(2009). Summary of Immigrant Eligibility Restrictions under Current Law.
<http://aspe.hhs.gov/hsp/immigration/restrictions-sum.shtml>.
- Ben-David, A., & Lavee, Y.(1994). *Migration and marital distress: The case of
Soviet immigrants. Journal of Divorce & Remarriage*, 21(3-4). pp .
133-146.
- Berkman, L. F., Kawachi, I. and Glymour, M.(2014). Social Capital, Social
Cohesion, and Health. Social Epidemiology. Oxford University Press.
- Berry, J. W.(1990). *Psychology of acculturation: Understanding individuals moving
between culture*. In R. Brislin(Ed.), *Applied cross-cultural psychology*,
Newbury Park, CA:Sage, pp. 232-253.
- _____ (1997). Immigration, Acculturation and Adaptation, *Applied
Psychology: An International Review*, 46, pp. 5-34.

- Berry, J. W. and Blondel, T.(1982). Psychological Adaptation of Vietnamese Refugees in Canada, *Canadian Journal of Community Mental Health*, 1, pp. 81-88.
- Berry, J. W., and Kim, U. (1988). Acculturation and mental health. In P. Dasen. J. W. Berry. and N. Sartorius(Eds.). *Health and cross-cultural psychology: Towards application*, pp.207-236.
- Bochner, S.(1986). Coping with Unfamiliar Cultures: Adjustment or Culture Learning?, *Australian Journal of Psychology* 38, pp. 347-358.
- Brown, C. Brené, (2010), *The gifts of imperfection: let go of who you think you're supposed to be and embrace who you are*. Hazeldon
- Burnett, A., Peel, M.(2001). Asylum seekers and refugees in Britain: The Health of Survivors of Torture and Organized Violence. *British Medical Journal*, 322, pp. 606-609.
- Camilleri, C. & Malewska-Peyre, H.(1997). Socialization and Identity Strategies, In J. W. Berry, P. R. Dasen and T. S. Saraswathi (Eds), *Handbook of Cross-Cultural Psychology; Vol. 2. Basic Processes and Human Development*. Boston: Allyn & Bacon, pp. 41-67.
- Castles, S. & Miller, M. J.(2013). *The Age of Migration*, Fifth Edition: International Population Movements in the Modern World. N. Y.: the Guilford Press, pp. 1-401.
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E. and Vertovec, S.(2001). *Integration: Mapping the Field*. Report of a project carried out by the University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre: Oxford.
- Capps, Randy & Kathleen Newland(2015). *The Integration Outcomes of U.S. Refugees: Successes and Challenges*, Washington, DC: MPI, pp. 1-36.
- CEEC(2018). T-Kit 4 Intercultural learning(2nd Ed), The Training Kits Series, Youth Partnership. pp. 1-127. <http://youth-partnership-eu-coe.int>
- Christian Joppke(2017). The Future of Social Integration: The European Experience and Lessons for Korea, The Global Symposium on

Immigration Policy Session II Future Direction of Social Integration with the Influx of Immigrants, MOJ, pp. 42-45.

COA(2018). What is COA? <http://www.coa-oce.ca/our-work/about-coa/>

CIC(2015). IP 3-In Canada Processing of Convention Refugees Abroad and Members of the Humanitarian Protected Persons Abroad Classes Part 2 [Resettlement Assistance Program (RAP)], pp. 1-52.

EU(2013). *Comparative Study on the Best Practices for the Integration of Resettled Refugees in the EU Member State*, Directorate General for Internal Polices Policy Department C: Citezens' Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security. pp. 1-121.

GAO(2012). Refugee Resettlement Greater Consultation with Community Stakeholders Could Strengthen Program "Agencies Monitor Resettlement and Measure Effectiveness, but These Measures Have Weaknesses", Highlights of GAO-12-729,

Gullahorn, J. T. and Gullahorn, J. E.(1963). An Extension of the U-Curve Hypothesis, *Journal of Social Issues* 19(3). pp . 33-47. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-4560.1963.tb00447.x/abstract>

Furnham, A., & Bochner, S.(1982). *Social Difficulty in Foreign Culture: An Empirical Analysis of Culture Shock*. In S. Bochner (Ed.), *Cultures in Contact: Studies in Cross-Cultural Interactions*, Oxford: Peramon, pp. 161-198.

Goodwin-Gill, G.S.(1996). *The Refugee in International Law*(2nd edition), Oxford University Press, 4.

Halpern, P.(2008). *Refugee Economic Self-Sufficiency an Exploratory Study of Approaches Used in Office of Refugee Resettlement Programs*, U.S. Department of Health and Human Services Office, pp. 61-65. <https://aspe.hhs.gov/system/files/pdf/75561/report.pdf>

Harold Levrel, Christian Kerbirou, Denis Couvet and Jacques Weber.(2003). OECD pressure-state-response indicators for managing biodiversity: a

- realistic perspective for a French biosphere reserve, *Biodiversity and Conservation*, June 2009, Volume 18, Number 7, Pages 1719-1732
- Hashimoto, N.(2013). Refugee Resettlement to Japan and IOM, CDRQ vol.8, Oct 2013, Center for Documentation of Refugees and Migrants, the University of Tokyo, pp. 85-105.
- IRCC(2016). Evaluation of the Resettlement Programs(GAR, PSR, BVOR and RAP), Evaluation Division, pp. 1-47.
- _____(2017). *Syrian Refugees and Mental Health: A Guide for Settlement Workers*, Version 1, JFS Ottawa, pp. 3-60.
- _____(2018). Canada: A History of Refugee, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role/timeline.html>
- _____(2018). Resettling Bhutanese Refugees-Canada's Commitment, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role/bhutanese.html>
- ICSSS(2016). Anxiety, Flashbacks, and Grounding Techniques. pp. 1-21. <http://www.incaresurvivors.org.uk/resources/ICSSS-Anxiety-Flashbacks-and-Grounding-techniques.pdf>.
- IOM(2015). 재정 착안민제도 도입 및 사회정착방안연구, 법무부·IOM
- Jary, D. and J. Jary.(1991). *The HarperCollins Dictionary of Sociology*, New York: HarperPerennial
- Korntheuer, A. and Maehler, D. B.(2017). *Structural Context of Refugee Integration in Canada and Germany*, GESIS Series-Vol 15, Leibniz Institute for the Social Sciences, pp. 1-148.
- Kuhlman, D.(1991). The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model. *Journal of Refugee Studies*, 4, pp. 1-20.
- Kymlicka, W. & Banting, K.(2006). Immigration, Multiculturalism and the Welfare State, *Ethics & International Affairs*, Vol 20, Issue 3, pp. 281-304.
- Lewthwaite, M.(1996). *A study of international students' perspectives on*

- cross-cultural adaptation*, International Journal for the Advancement of Counselling 19(2). pp . 167-185.
- Lichtenstein, G., Puma, J, Engelman, A, & Miller, M.(2016). *The Refugee Integration Survey and Evaluation (RISE): Year 5 Report*. Technical report by Quality Evaluation Designs. Denver, CO: Colorado Office of Economic Security, pp. 1-76.
- Liebling, H. & Kiziri-Mayengo, R.(2002). The Psychological Effects of gender Based Violence Following Armed Conflict in Luwero District, Uganda, *Feminism and Psychology*, 12 (4). pp . 553-560.
- Marchbank, J. and Hyndman, J.(2014). *Karen Refugees After Five Years in Canada - Reaching Communities for Refugee Resettlement*, York University, Centre for Refugee Studies, pp. 1-55. http://issbc.org/wp-content/uploads/2018/03/9_-_Karen_Refugees_After_Five_Years_in_Canada_CS.pdf.
- Marin, G., Sabogal, F., Martin, B., Otero-Sabogal, R., & Perez-Stable, E.J.(1987). Development of a short Acculturation Scale for Hispanics, *Hispanic Journal of Behavioral Science*, 2, pp. 21-34.
- Martin. S.(1999). *Economic Integration of Immigrants*, Discussion Paper, Trans Atlantic Learning Community Migration Workgroup, pp. 1-29.
- Mehan, S.(2016). *From Care and Maintenance to Self-reliance: Sustainable Business Model Connecting Malian Refugee Artisans to Swiss Markets using Public-Private Partnerships*, New Issues in Refugee Research Research Paper No. 282, UNHCR, pp. 1-35.
- Mollica, R. F., Sarajlic, N., Chernoff, M., Lavelle, J, Vukovic, I. S., & Massagli, M. P.(2001). Longitudinal study of psychiatric symptoms, disability, mortality, and emigration among Bosnian refugees, *Journal of the American Medical Association*, 286(5). pp . 546-554.
- Nawyn, S.J., Gjokaj, L. La Fa Agbenyiga, D & Grace, B.(2012). Linguistic Isolation, Social Capital, and Immigrant Belonging, *Journal of*

- Contemporary Ethnography*, 41, pp. 255–282.
- Neugarten, B. L., Havighurst, R. J., and Tobin, S. S.(1961). The Measurement of Life Satisfaction, *Journal of Gerontology*, 16, pp. 134–143.
- Obeg, K.(1960). *Cultural Shock: Adjustment to New Cultural Environment*, *Practical Antbropology*, 7, pp. 177–182.
- OCASIO(2017). What is the Interim Federal Health Program (IFHP)?:
<https://settlement.org/ontario/health/refugee-health/refugee-health-services/what-is-the-interim-federal-health-program-ifhp/>
- _____ (2017). Settlement Workers: <https://settlement.org/Alternative-jobs/social-worker/settlement-worker/>
- Orchard, C. and Miller, A.(2014). Protection in Europe for Refugee from syria, Forced Migration Policy Briefing 10, Refugee Sudies Centre, University of Oxford., pp. 1–84.
- Palmore, E.(1981). *Social Pattern of Moral Aging: Finding from the Duke Longitudinal Study*, Durham & North California: Duke Univ. Press.
- Pierce, S. and Doris Meissner.(2017). *Revised Trump Executive Order and Guidance on Refugee Resettlement and Travel Ban*, MPI, pp. 1–10.
- Porter, M., Haslam, N.(2001). Forced displacement in Yugoslavia: A meta-analysis of psychological consequences and their moderators, *Journal of Traumatic Stress*, 14(4). pp . 17–834.
- Potocky-Tripodi, M.(2003). *Refugee Economic Adaptation: Theory, Evidence, and Implicationsfor Policy and Practice*, *Journal of Social Service Research*, 30(1). pp . 63–91.
- Putnam, R. D.(2000). *Bowling alone: The collapse and revival of America community*. New York: Simon & Schuster.
- Rangaraj, A.(1988). The Health Status of Refugees in Southeast Asia, In D, Miserez (Ed), *Refugees: the Trauma of Exile*, Dordrechr, Netherlands: Nijhoff, pp. 39–44.
- Redfield, R., Linton, R. and Herskovits, M.(1936). *Insanity*, Memorandum on the

- Study of Acculturation, *American Anthropologist*, 49. pp. 701-708.
- Ruth Ellen Wasem, (2009), *Cuban Migration to the United States: Policy and Trends*, CRS Report for Congress, Washington DC. <http://fas.org/sgp/crs/row/R40566.pdf>.
- Saaty, T. L.(1980). *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw Hill.
- Schervish, Palu G., Havens, John J.(1997). Social participation and charitable giving: A multivariate analysis, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, 8(3). pp . 235-260.
- Sherwood, K. & Liebling-Kalifani, H.(2012). A Grounded Theory Investigation into the Experiences of African Women Refugees: Effects on resilience and Identity and Implications for Service Provision, *Journal of International Women's Studies*, 13 (1). pp. 86-108.
- Stigilitz et al.(2009). Measurement of Economic Performance and Social Progress. Syrian Refugees and Mental Health: Training, Case Conferencing and Counselling, Jewish Family Services(JFS)
- Tajfel, H.(1982). *Social Identity and Intergroup Relations*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Teresa Descilo(2013). *Snapshots of the Current State and Conditions of Refugee Mental Health in the US and the Trauma Resolution Center in Miami*, 2013 International Conference North Korean Refugees in Korea and Insights from Refugee Resettlement in the U.S., Ministry of Unification, pp. 56-73.
- Turner-Cobb, J., Sephton, S., Koopman, C.(2002). Social Support and Salivary Cortisol in Women With Metastatic Breast Cancer, *Psychosomatic Medicine*, 2, pp. 337-345.
- UN General Assembly(1948). Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>
- _____ (1951). Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

_____ (1966). International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

_____ (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>

_____ (1984). Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: resolution/adopted by the General Assembly, 10 December 1984, A/RES/39/46, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2224.html>.

UNHCR(1995). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees [covering the period 1 Jan. 94–31 Mar. 1995], 25 April 1995, E/1995/52, p. 15–16. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c90b2801.html>

_____ (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 July 1998, ADM 1.1,PRL 12.1, PR00/98/109, pp. 1–15. <http://www.refworld.org/docid/3c3da07f7.html>

_____ (2001). *International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, 25–27 April 2001–Norrköping, Sweden. Proceedings Report, 27 April 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da1b7034.html>

_____ (2002). Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 16 January 2002, HCR/MMSP/2001/09, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html>

_____ (2002). *Guidelines on International Protection No. 2: “Membership of a Particular Social Group” Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 7 May 2002, HCR/GIP/02/02 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>.

_____ (2002). *Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide*

- Reception and Integration*, September 2002, pp. 1-354.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- _____. (2003). *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of concern*, UNHCR, pp. 1-28.
<https://www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html>
- _____. (2003). *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>
- _____. (2004). *Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>
- _____. (2004). *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, UNHCR(2004. Geneva). pp. 1-264.
<http://www.unhcr.org/partners/guides/411786694/html>
- _____. (2004). *Protracted Refugee Situations*, Standing Committee to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 30th meeting, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004, pp. 1-12.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>
- _____. (2005). *Handbook for Self-reliance*, pp. 1-334.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf40.html>
- _____. (2008). *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, 21 November 2008,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>
- _____. (2009). UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, March 2009
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c3a3d12.html>,

- _____ (2009). UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, pp. 1-30. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>.
- _____ (2011). *Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, pp. 1-32.
- _____ (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*, pp. 1-418, <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>.
- _____ (2012). *Labour Mobility for Refugees: Past and Present Examples*(prepared for the UNHCR-ILO workshop), Geneva, September 11-12, 2012, www.unhcr.org/509a82ba9.html
- _____ (2013). A Refugee Integration Evaluation Tool: <http://www.unhcr.org/50aa083d9.pdf>.
- _____ (2014). 난민의 지위에 관한 1951년 협약 및 1967년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차편람과 지침(한글판, 서울), UNHCR. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.
- _____ (2015). *A Socio-Economic Review of Japan's Resettlement Pilot Project*, Research Paper No. 276, Policy Development and Evaluation Service, pp. 1-95.
- _____ (2017). *Review of the Pilot Resettlement Programme in the Republic of Korea*, UNHCR
- _____ (2018). UNHCR MID-YEAR TRENDS 2018.
- _____ (2018). Resettlement Handbook and Country Chapters, USA(2018 revision)
- _____ (2018). Resettlement Handbook and Country Chapters, Canada(2018 revision)
- _____ (2019). *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020*.
- USAID(2009). *Aid to Artisans: Building Profitable Craft Businesses*, Notes from the Field No. 4, pp. 1-15.

- _____ (2006). *Global Market Assessment for Handicrafts*. Volume 1 Final Draft. pp. 1-78. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN210.pdf.
- WelcomeBC(2013). *Settlement Services Training Module 2: Explaining Immigrant Settlement to Non-Settlement Service Providers*, Version 1:(Updated, June 2013). pp. 11-13. https://mytrainingbc.ca/SST/media/PDF/GP_Mod2.pdf
- Wesley Urban Ministries(2017). Hamilton Government Assisted Refugee (GAR) Resettlement Progress Report, pp. 1-16. <http://wesley.ca/wp-content/uploads/2015/11/Wesley-Syrian-GAR-Progress-Report-Apr-25-2016.pdf>.
- Yamashita N.(2013). The Pilot Refugee Resettlement Program in Japan: *What Is Needed for the Successful Integration of Resettled Refugees?*, 長野賞論文, pp. 67-88.
- From refugee to employee: work integration in rural Denmark, <https://www.fmreview.org/economies/ledstrup-larsen>
- Global Platform for Syrian Students. <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org/>
- EBS(2019.9.29.). ‘정의란 무엇인가 2: 난민과 이민자: 국경은 중요한가?(원제 : What’s the right thing to do - Ep.1 Immigration (PBS)’, 출처: <https://linkandgossip.tistory.com/1454>
- KBS(2019.1.19.). 특과원 보고 세계는 지금(109회), ‘난민정글’ 덩케르크의 공존 실험, http://vod.kbs.co.kr/index.html?source=episode&sname=vod&stype=vod&program_code=T2016-0337&program_id=PS-2019000004-01-000§ion_code=05&broadcast_complete_yn=N&local_station_code=00§ion_sub_code=06.
- KBS 뉴스(2019.6.30.). ‘저널리즘 토크쇼 J 난민 보도, 현실 아닌 이념 프레임에 빠졌다.’, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4232450>
- SBS 뉴스(2018.7.7.). ‘마무작침 ‘난민문제, 이것부터 보고보자...최초 공개 대한민국난민보고서 ①’, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N100482982
- <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147878>
- <https://www.acf.hhs.gov/orr/programs/matching-grants>

<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/08/students-war-mexico-welcomes-syrian-students-160816055053347.html>

<https://www.kohi.or.kr/board?menuId=MENU00375&siteId=SITE00006>.

<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201201/5.htm>

<https://www.languagepartners.nl/en/our-approach/language-coaching/>

<http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm>

<https://www.ssi.org.au/news/media-releases/564-new-roots-using-smartphones-to-help-refugee-men-in-australia>

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/partners-service-providers/immigrant-serving-organizations/best-practices/step-ahead-settlement-enhancement-project.html>

<http://www.tlcrefugees.org/>

<http://www.unhcr.org/voluntary-repatriation-49c3646cfe.html>

<http://www.unhcr.org/local-integration-49c3646c101.html>

<http://www.unhcr.org/partners/guides/411786694/html>



ABSTRACT

A Study on the Developmental Model of Resettlement Refugee Policy: Focusing on the Balance of the Theory of Self-reliance and Integration

Kum Sim Jeong

Ph.D. Dissertation

Directed by Prof. Sangwoo Chong

Dept. of Education

Inha University

February 2020

This study conducts a comparative analytical study of resettlement refugee policies and seeks to contribute to the sharing of solidarity and responsibility of the international community in respect of the refugee problem, the implementation of refugee protection from a humanitarian perspective and the resolution of the refugee problem, in light of the occurrence of refugees at the highest level ever since World War II. In particular, the author proposes a developmental model of resettlement refugee policy, with the final objective being the ultimate resettlement of refugees—under the principle of balance between self-reliance and integration and based on education.

In the past, globalization greatly increased the exchange between nations and movement of people across borders; and subsequently, the number of refugees worldwide increased to an unprecedented level since World War II, due to threats from terrorism, breakouts of civil war and environmental pollution, among other reasons. Protection of refugees is no longer one

particular nation's problem but a compelling global mission that transcends borders and requires cross-border cooperation and solidarity based on ethical responsibility and universal humanity of the international community.

Voluntary repatriation, local integration and resettlement, among other things, are proposed as durable solution in the international community as methods for the protection of refugees and permanently solving the problem of refugees. Voluntary repatriation is the most ideal measure in solving the refugee problem in that a refugee voluntarily seeks to return home after complete resolution of the situation of persecution at home; however, it is difficult to immediately achieve this result. Local integration has legal and systematic limitations in obtaining permanent residence and securing basic rights because one is provided with only temporary housing and minimally-required assistance in carrying out livelihood.

In contrast, resettlement is attracting attention as the most realistic alternative that, based on international solidarity, enables the immediate resolution of the problem of mass occurrence of refugees, and implements the humanitarian protection of refugees. Even then, it is noted that controversy over resettlement has arisen in various countries over such matters as refugee acceptance procedures, settlement support costs, scope of welfare levels and protection to be afforded on refugees during the settlement phase and limitation of available support. Worldwide, although more than 1.4 million persons require resettlement, less than 5% of them are resettled in third countries, as they continuously face a difficult environment that is aggravated by long-term persecution. This situation necessitates a great need for the resolution of the problem of refugees through resettlement. Refugee resettlement policies are used as strong mechanisms in the protection of refugees, after having evolved in the historical context of hot and cold wars, and acquiring flexibility in program operation, stability in selection process, equitability in procedure and subsidiarity in policy

implementation. For this reason, the UN Refugee Agency (UNHCR) seeks to expand the scope of countries that accept resettlement refugees beyond existing countries and provide technical support on resettlement matters to countries that accept resettlement refugees.

The refugee resettlement policies of four major countries analyzed in the author's research (United States, Canada, Japan and Korea) implement resettlement procedures by differentiating the acceptance and settlement phases. In the acceptance phase, the acceptance plan is formulated, after which an appropriate quota is set and the place of settlement is determined. In the pre-entry phase, although different countries have differences in the education content, methodology and period, the majority of countries generally undergo a common process by which resettlement refugees receive, among other things, an induction training and health inspection prior to entry into the host country and then are admitted into the host country. In the post-entry-phase, initial adjustment support and local community settlement support are provided in 4 different phases, to first provide emergency support and livelihood support during the early resettlement stage, and to then enable the provision of stable resettlement support by the local community through the operation of various programs.

In the United States, an assimilation integration model is utilized to pursue the Americanization of resettlement refugees through self-reliance; and in order to resolve side effects arising in the course of the pursuit of economic self-reliance, resettlement refugees are supported through language training and trauma treatment, among other programs. In Canada, a multi-cultural integration model is used, in which both incumbent Canadians and resettlement refugees are required to engage in mutual acceptance of each other. Emphasis is made on the need of Canadians to respect cultural diversity, and for refugees to be provided with opportunities to engage in various community activities while preserving their identities and receive

customized language training and advice of settlement coordinators. It goes without saying that economic independence is imperative for resettlement refugees to maintain their livelihood while reconstructing their lives in a new society. However, given the special nature of refugees and their long-term exposure to persecution in refugee camps, restriction of access to public education and low literacy rate, among other things, it is highly probable that refugees would experience difficulty in adjusting to their new societies. Thus, it is noteworthy that in the United States and Canada, trauma treatment is provided to refugees and trauma management centers are operated by taking into account cultural, social and religious factors, in order to preserve psychiatric and mental health on the basis of economic independence. In Japan, from 2010, a pilot program for acceptance of resettlement refugees from third countries was started for the first time in Asia. This pilot program was regularized in 2015. It is commendable that Japan is progressively implementing third country resettlement refugee acceptance programs by establishing long-term programs, monitoring and evaluating programs and then making improvements to programs.

In Korea, the Refugee Act and implementing regulations issued thereunder that went into enforcement from July 2013 prescribe things such as the basis of acceptance of resettlement refugees and the requirements and procedures for permitting settlement in Korea. After undergoing deliberation at the 16th Foreigner Policy Committee meeting in 2015, the first resettlement pilot program was implemented for the three-year period from 2015 to 2017, leading to the acceptance of 86 refugees from a Thailand refugee camp in Incheon City. Afterwards, the pilot program was extended, leading to the implementation of the second resettlement pilot program for two years from 2018 to 2019, with the settlement in Gimpo of 26 Malaysian urban refugees who had entered Korea in 2018. Currently, 17 Malaysian urban refugees who entered Korea in September 2019 and 20 additional

Malaysian urban refugees who entered Korea in December 2019 are undergoing induction training at an immigration support center.

On the occasion of these resettlement pilot programs, it was verified that the fundamental problems of settlement cannot be resolved by welfare benefits and one-off support alone and that integration is promoted only when one has achieved Self-reliance at a level at which one can make his or her own selections and decisions in livelihood. Evaluations made by UNHCR, refugee support organizations and academia have assessed that refugees were able to receive customized settlement support (that was elevated to the level of mentoring) in Korea due to the Korean culture of “jeong (affection)” and the dynamic personality of the Korean people; and that stable settlement was achieved despite the short preparatory period by enabling the smooth adjustment of refugees to local communities based on the provision of welfare services (such as basic livelihood support and medical assistance), and induction training support provided by immigration support centers during the early stages of settlement.

At the end of December 2019, the resettlement pilot programs in Korea will end. On the occasion of the pilot programs, in the implementation of resettlement refugee policies from an integration perspective, it was confirmed that the fundamental problem of resettlement refugees cannot be solved by only providing welfare benefits and one-off support, and that integration is promoted when resettlement refugees strengthen their ability for independence based on education by becoming able to make their own decisions in life.

On the basis of the above analysis, the author seeks to theoretically reformulate the core principles of self-reliance and integration in resettlement and proposes a developmental model of resettlement refugee policy that is suitable for and operates harmoniously in Korean society, for the successful resettlement of resettlement refugees.

“self-reliance” is the fundamental ability to independently live, and solve problems in, one’s life. The securing of the basic factors necessary to carry on life strengthens the individual capacity for self-reliance, which is then expanded into social capacity for self-reliance, which, in turn, leads to interaction with the people of the host country and ultimately to cultural adjustment and integration. “Integration” is a mutual, active and multi-faceted process. Integration is not achieved by the efforts of only one side; it is, instead, achieved based on the premise of mutual interaction, coupled with recognition of cultural diversity and perception of acceptance of refugees. An ideal model of integration is based on refugees’ adherence to the laws of the society of the host country and acceptance of the culture of the mainstream society without losing one’s cultural identity and language.

The author considers “integration” not as an objective but as the flow of a process and an influencing factor, and sets “settlement” at the highest level of the process. The theory of balance between self-reliance and integration operates as the core principle of settlement: “self-reliance” and “integration” harmoniously operate by mutually affecting and organically interacting with each other, in order to achieve the detailed objectives of independence and integration. Education is another principle that is the foundation of “settlement” and promotes “self-reliance” and “integration.” The author presents a developmental model of resettlement refugee policy that may lead to successful settlement of refugees if immigration coordinators and education specialists provide effective support.

Through this analytical framework, the author proposes a developmental model for resettlement refugees based on these factors:

(i) In a local community, the “self-reliance index” factors act as the basic framework that maintains basic livelihood and take a rhomboid shape, and the “integration index” factors undergo cultural adaptation and identity transformation which leads to compatriot society solidarity, thereby forming

social relations and strengthening connection with local communities.

(ii) Strong ties and solidarity with local communities induce local community participation, thereby improving the securing of basic rights and accessibility to naturalization. This ultimately results in a refugee's successful settlement as a constituent of the host society through the acquisition of permanent residency and nationality.

As self-reliance-based policies to be implemented, the author proposes the following measures:

(i) Strengthening of economic self-reliance: Usage of PPR, introduction of internship programs and provision of startup company founding support by KOTRA and other agencies.

(ii) Strengthening of physical self-reliance: Encouragement to participate in sports activities such as soccer and baseball and related usage of medical records.

(iii) Strengthening of psychological self-reliance: Implementation of construction of trauma management center.

(iv) Strengthening of social self-reliance: Operation of programs for cohabitation of Koreans and refugees and devising of reasonable housing measures.

As integration-based policies to be implemented, the author proposes the following measures:

(i) Strengthening of cultural adaptation and compatriot society solidarity through linkage with various local community programs such as the British "Sheffield Gateway Refugee Community Program".

(ii) Formation of social relations and strengthening of local community ties through the expansion of Korean-style mentoring programs like the European SHARE and Dutch "The Language Coach" programs.

(iii) Provision of various types of information through programs like Australia's "New Roots App" and expansion of participation in local

communities through linkage with volunteer support from Korean Red Cross, among others.

(iv) Expansion of accessibility to permanent residency and naturalization based on the guarantee of convention and constitutional rights and basic rights.

Lastly, the author studied the concept of education as the foundation for the activation of policy measures and as another principle that promotes Self-reliance and integration. First, in consideration of the life cycle of resettlement refugees, their resettlement should be classified into three different phases consisting of “pre-entry phase,” “post-entry initial adjustment phase” and “local community smooth adjustment and settlement phase.” During each phase, customized education suitable to that phase should be provided, and support and measures required for local community settlement should be efficiently provided by ensuring improvement in the substance of the practical education provided by immigration support centers. Second, volunteer workers and settlement coordinators who participate in settlement support should be trained, and their training programs should be devised and operated. Third, promotional activities should be strengthened to improve the perception of refugees among the public, so that Koreans would welcome refugees, accept cultural diversity and develop mutual cross-cultural education. Fourth, the immigrant education administrative system should be improved by systematically training professionals such as immigration social integration consultants who would undertake the education of refugees, so that they can be put to use in diverse immigration-related fields.

The resettlement of refugees should not lead to the reduction in protection of overall refugees but the strengthening of protection. During the initial stages, societal cost would be incurred due to the support given and measures taken. However, on a long-term basis, if education and labor rights are guaranteed so that refugees can acquire the ability to maintain

their livelihood, and if they are provided with opportunities to independently decide on their own lives based on autonomy and responsibility, refugees would eventually reduce the burden of their host country and become a driving force in its development.

It is an important time now because the resettlement pilot programs end in 2019, and a decision needs to be made on whether to regularize the pilot programs in 2020. Korea needs to benchmark model precedents of other major countries and utilize a developmental model of resettlement refugee policy in order to secure justification and momentum for the continuous implementation of resettlement refugee policies and to undertake a responsible role in the international community for the protection of refugees and the resolution of the refugee problem.

