



국가인권위원회
이주 인권가이드라인
모니터링 결과보고회

일시 :
2018년 9월19일
14:00- 17:00

장소 :
정동 프란치스코 교육회관

주최 : 국가인권위원회, 한국난민인권연구회

들어가며...

한국에서 난민으로 살아가기, 그 실태와 개선 방안 논의

현행 「난민법」은 난민인정자에 대해 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하면서 처우와 관련된 총 9개 조항을 두고 있고, 구체적인 내용은 대통령령 또는 관련 법령에 위임하고 있습니다.

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

또한 각각의 법령이나 관련 부처의 지침은 ‘외국인’에 대한 차별 규정을 두고 있어, 난민인정자라 할지라도 「난민법」에 명시된 처우를 받지 못하는 사례가 발생하고 있습니다.

2018년 5월말까지 대한민국에서 난민신청을 한 40,470명 중 839명이 난민인정을 받아 한국에서 살아하고 있지만, 2%라는 낮은 인정률에 난민인정을 받은 이들이 어떻게 살아가고 있는지 알려진 바가 없습니다.

이에 인권위와 한국난민인권연구회는 난민인정자 처우 보장 실태에 대한 모니터링을 기획하여 난민인정자 11명을 대상으로 심층 모니터링을 실시하였습니다.

이번 보고회는 「난민법」상 인정되는 난민인정자의 처우를 재확인 하고, 난민인정자의 실질적 처우에 대한 문제를 논의하는데 의의가 있을 것이며, 인권위는 이를 토대로 구체적인 개선방안을 검토할 예정입니다.

사 회 : 박혜경 (국가인권위원회)

시간	일정
14:00 ~ 14:15	인사말씀 : 국가인권위원회 정문자 상임위원
	여는 말 : 고은지 난민인권센터 국장
	동영상 상영
14:15 ~ 14:45 1부	▶ 모니터링 결과 발표 • 사회보장서비스에의 접근성 및 정보제공의 필요성 이 슬 (난민인권센터) • 국내 난민인정자 사례를 중심으로 보는 언어장벽의 어려움 이유민 (에코팜므) • 행정적 조치, 각종 증명서 발급과 적용으로부터의 배제 고은지 (난민인권센터) ▶ 모니터링 결과에 대한 제언 한준성 교수 (한양대학교 평화연구소)
14:45 ~ 15:00	휴식
15:00 ~ 15:30 2부	▶ 모니터링 결과 발표 • 난민의 일반귀화요건 관련하여 국적법 개정안의 문제점 및 개선방향 전수연 (공익법센터 어필) • 한국에서 난민이 가정을 꾸리기까지 김영아 (아시아평화를향한이주 MAP) • 주거권의 현황과 과제 정신영 (공익법센터 어필), 권영실 (재단법인 동천) ▶ 모니터링 결과에 대한 제언 김철효 박사 (전북대학교 국제인문사회학부)

시간	일정
15:30 ~ 16:05 3부	▶ 모니터링 결과 발표 • 의료보장을 넘어 건강보장으로 조주연 (아시아평화를 향한 이주 MAP) • 출생신고부터 교육까지 배제되는 난민아동 김 진 (이주민지원공익센터 감동) • 난민인정자 정부지원 취업정책과 자격인정제도 변수현 (난민네트워크) • 인도적체류지위 제도 문제 및 보충적 보호지위 신설의 필요성 김세진 (공익법센터 어필) ▶ 모니터링 결과에 대한 제언 김사강 연구위원 (이주와인권연구소)
16:05 ~ 16:20	휴식
16:20 ~ 17:00	질의응답 및 자유토론

1부 ▶ 모니터링 결과 발표

- 사회보장서비스에의 접근성 및 정보제공의 필요성 3
이 슬 (난민인권센터)
- 국내 난민인정자 사례를 중심으로 보는 언어장벽의 어려움 11
이유민 (에코팜므)
- 행정적 조치, 각종 증명서 발급과 적용으로부터의 배제 17
고은지 (난민인권센터)
- ▶ 모니터링 결과에 대한 제언 27
한준성 교수 (한양대학교 평화연구소)

2부 ▶ 모니터링 결과 발표

- 난민의 일반귀화요건 관련하여 국적법 개정안의 문제점 및 개선방향 33
전수연 (공익법센터 어필)
- 한국에서 난민이 가정을 꾸리기까지 41
김영아 (아시아평화를향한이주 MAP)
- 주거권의 현황과 과제 51
정신영 (공익법센터 어필), 권영실 (재단법인 동천)
- ▶ 모니터링 결과에 대한 제언 57
김철효 박사 (전북대/성공회대 강사)

3부 ▶ 모니터링 결과 발표

- 의료보장을 넘어 건강보장으로 67
 조주연 (아시아평화를 향한 이주 MAP)
- 출생신고부터 교육까지, 배제되는 난민 아동 71
 김 진 (이주민지원공익센터 감동)
- 난민인정자 정부지원 취업정책과 자격인정제도 77
 변수현 (난민네트워크 활동가)
- 인도적체류지위 제도 문제 및 보충적 보호 지위 신설 필요성 91
 김세진 (공익법센터 어필)
- 난민신청자, 인도적체류자, 난민인정자의 처우비교 95
 김지림 (공익인권법재단 공감)
- ▶ 모니터링 결과에 대한 제언 99
 김사강 연구위원 (이주와인권연구소)

붙임 ▶ 이주 인권가이드라인



난민인정자 처우 현황 보고대회

1부

▶ 모니터링 결과 발표

- 사회보장서비스에의 접근성 및 정보제공의 필요성
이 슐 (난민인권센터)
- 국내 난민인정자 사례를 중심으로 보는 언어장벽의 어려움
이유민 (에코팜므)
- 행정적 조치, 각종 증명서 발급과 적용으로부터의 배제
고은지 (난민인권센터)

▶ 모니터링 결과에 대한 제언

한준성 교수 (한양대학교 평화연구소)



사회보장서비스에의 접근성 및 정보제공의 필요성

이 슬 (난민인권센터)

1. 난민법이 정하는 난민인정자의 처우와 그 한계

난민법은 제30조 이하에서 난민 인정자의 처우를 정하고 있다. 그러나 이 규정들은 매우 추상적이고 포괄적이어서, 실제로 위의 조항들이 얼마만큼 인정자의 처우에 영향을 미치는지 알 수 없다. 특히 사회보장서비스와 관련하여 난민인권단체들은 인정자 개별의 사례에 대해서 정부소관부처나 지방자치단체에 일일이 문의하는 방식으로 인정자의 대상여부를 가늠해왔다. 이런 상황이니 더욱이 난민 인정자는 스스로 사회보장서비스에 접근하는 것이 쉽지 않았다.

이에 본 보고대회를 통해 인정자의 처우 중 사회보장서비스에의 접근권이 보장되고 있는지, 그렇지 못하다면 어떤 이유에서인지 살펴보고자 한다.

2. 사회보장서비스에의 접근성

1) 대한민국의 사회보장서비스¹⁾와 난민인정자의 이용가능 여부

분 류			여부	담당 부처 및 서비스 상세
A. 개인 또는 가족관련 사회보장 서비스	A-1. 저소득층 관련 서비스	A-1-1. 맞춤형 기초생활보장	O	- 기초생활수급 신규책정이 되면 안내책자 받을 수 있으나, 다언어지원은 주민센터 담당자 별로 다름.

1) 현재 한국에 있는 사회보장 대표 서비스 약 50가지만 주제별로 정리하였음. 2018.09.21 현재 답변대기중인 서비스에 대하여는 이후 난민인권센터 홈페이지에 추가답변 포함하여 게재할 예정. (www.nancen.org)

분 류			여부	담당 부처 및 서비스 상세
		A-1-2. 기초생활 수급자를 위한 요급감면	O	- 보건복지부 지원은 아니며, 각각의 공사에서 별도 지원함. 대상자가 직접 개별 연락 신청. - 기초생활수급 신규책정시 받는 안내책자에 이 서비스가 포함되어있는지 여부는 불분명. - 기초생활수급 연계서비스라 주민센터에서 기초생활수급관련 업무와 함께 처리해주시기도 하나, 주민센터 담당자별로 다르며 다언어지원은 어려움.
		A-1-3. 긴급복지 지원제도	O	- 기초생활 수급과 중복 지원되지 않으나, 의료급여 수급자중에 입원이나 중환자 수술의 경우 의료비는 지원여부 다시 검토하기도 함. 외국인은 예외적으로 가능하고, 여기에 난민인정자도 포함됨.
		A-1-4. 통합문화 이용권	O	- 문화관광부 문화입문정신정책과 - 요건에 맞으면 주민센터에서 신청 가능. - 신청서는 다언어 제공 안됨.
		A-1-5. 희망키움통장 (Ⅰ, Ⅱ)	O	- 보건복지부, 서울중앙자활센터 문의. - 수급권자로 특정되면 가능. - 다언어 안내문 없음.
		A-1-6. 내일키움통장	O	- 상동
	A-2. 가족관련 서비스	A-2-1. 건강가정 지원센터 서비스 이용	O	- 여성가족부 문의 - 지침에 다문화가족,외국인가족이 대상으로 포함되어 있음 (외국인근로자, 유학생, 동포, 난민 인정자 포함) 그러나 실제 이용자는 90%이상이 결혼이민자. 이 때문에 프로그램내용, 한국어교육의 방향도 결혼이민자에게 맞추어져 있음. 북한이탈주민,유학생 등이 왔다가도 서비스적합성이 떨어져 이용률이 낮음. (개별센터 답변 중)
		A-2-2. 다문화가족지원 센터 서비스 이용	X	- 여성가족부 문의 - 난민 인정자는 대상에 포함되지 않음. - 프로그램별 대상관련하여 다문화가족과 답변 대기중.
	A-3. 한부모 관련 서비스	A-3-1. 청소년한부모 자립지원	?	- 여성가족부 - 따로 해석이 필요한 부분이라며 확답 받지 못함. - 가능하다고 하더라도 신청절차에서 신청서/복지로 홈페이지 다언어 제공되지 않음. - 국민신문고 질의 후 답변대기중
		A-3-2. 한부모가족 아동 양육비 지원	?	- 상동 - 국민신문고 질의 후 답변대기중
	A-4. 청년관련 서비스	A-4-1. 청년내일채움 공제	△	- 고용노동부 - 외국인 중에서는 고용보험강제적용대상인 F-2, 영주 F-5, 결혼이민자 F-6에 한해서 가능함. - F-1난민인정자 불가능.

분 류			여부	담당 부처 및 서비스 상세
B. 아동관련 사회보장 서비스	B-1. 영유아 관련 서비스	B-1-1. 만 0~5세 보육료 지원	O	- 보건복지부 - 난민인정자가 예외적 대상에 포함. (보육지침) - 그러나 복지포사이트 다언어 지원 없음, 주민센터도 담당자별로 다언어지원여부 다름.
		B-1-2. 만 3~5세 누리과정	O	- 난민인정자를 예외적으로 인정. (지원계획)
		B-1-3. 가정양육수당 지원	O	
		B-1-4-1. 아동수당	O	- 보건복지부 - 보육지침 중 2018아동수당사업안내 중 ‘난민인정취 소되는 경우에는 수급권 상실된다’라는 지침에 근거 하여 가능.
		B-1-4-2. 장애아동수당	O	- 장애 등록한 난민인정자이면 가능. - 신청서식은 다언어 지원이 안됨. 주민센터에서도 신 청가능하나 담당자별로 다름.
		B-1-5. 아이돌봄 서비스	X	- 여성가족부 가족문화과 문의 - 신청서류를 ‘주민등록 된 사람’을 기준으로 제공하고 있음. - 외국인에 대한 별도 규정없으나, 다문화가족은 가능.
	B-2. 아동 청소년 관련 서비스	B-2-1. 초등돌봄교실	△	- 교육부 - 별도로 대상자 지원기준이 없음. 학교별로 가능한지 알아봐야 하고, 학교가 어렵다고 하면 해당 학교를 소관하고 있는 교육지원청에 문의해야함.
		B-2-2. 학대피해아동 보호 및 지원	O	- 중앙아동보호전문기관 문의 - 난민인정자 아동이 명시되어있지는 않으나, 아동복지 법, 아동학대 처벌법, 복지법 제2조의 기본이념에 종교, 성별, 국적 상관없이 최우선한다는 원칙하에 가능함. - 통역이 필요할 때는 다문화지원센터, 나누리콜센터, 이주여성센터 다른곳을 통해서 지원받고 있음.
C. 여성관련 사회보장 서비스	C-1. 임신 출산관련 서비스	C-1-1. 국가장학금 [Ⅰ, Ⅱ유형, 다자녀 (세자녀 이상)]	X	- 한국장학재단 - 한국 국적이 있어야 가능.
		C-1-2. 임신·출산 진료비 (국민행복카드)	O	- 직장가입자로 가입 되어있으면 신청가능. - 건강보험공단으로 내방하여 신청. 해당 병원에서 임신 확인정보 등록하고, 카드에서 카드 발급받을 수 있음. - 다언어지원 안됨.
	C-2. 여성 취업관련 서비스	C-2-1. 여성 경제활동 촉진지원사업	O	- 워크넷에 구직등록이 가능하면 가능함. - 한국어로만 진행됨.

분 류		여부	담당 부처 및 서비스 상세
D. 장애인관련 사회보장서비스	D-1-1. 장애인연금	O	-
	D-1-2. 장애인 일자리 지원	O	- 보건복지부 서울시 일자리통합지원센터 문의 - 장애인 등록후 복지카드 가지고 있으면 상담 및 지원 가능하며 외국인 상담사례있음. - 다언어 지원은 안됨.
	D-1-3. 장애인 직업능력개발 운영(훈련수당)	X	- 고용노동부 - 장애인 등록증이 있는 한국국적자에 한하여 가능함. - 결혼이민자 제외한 한국국적 아닌 외국인은 참여 불 가. (내부 지침) - 외국어지원 가능한 프로그램이 없다.
	D-1-4. 장애인 활동 지원	O	-
	D-1-5. 장애인을 위한 요금감면 제도	△	- 보건복지부 - 감면신청은 각각 공사에 신청해야 하고, 공사마다 어 떤 기준을 가지고 있는지는 보건복지부에서 안내가 어렵다는 답변 받음.
	D-1-6. 여성장애인 출산 등 지원	?	- 보건복지부 - 장애인 등록은 되지만 출산지원 혜택에 대해서는 명 시된 것이 없음. 세부적인 부분이 안 나와 있어서 가 능여부를 알 수 없다는 답변 받음.
E. 노인(노년)관련 사회보장서비스	E-1-1. 노인장기요양보 험제도	O	- 국민건강보험공단 - 외국인중에서 건강보험가입자이면 가능.
	E-1-2. 기초연금제도	X	- 기초연금법에 대한민국 국적을 가진자로서 주민등 록법에 따라 만 65세 이상으로 대상이 정해짐.
	E-1-3. 주택연금제도	O	- 한국주택금융공사 - 국내 거소증 있으면 가능. 연금자격요건만 갖추면 신 청가능.
	E-1-4. 치매검진 지원	O	- 보건복지부 - 국내 거주하는 외국국적 소유자의 경우, 거소확인 및 건강보험 가입 현황이 확인되고 요건이 맞으면 가능. 보건소 예약금 범위내에서 받을 수 있음.
	E-1-5. 어르신을 위한 요금감면제도	O	- 과학기술정보 통신부
	E-1-6. 노인 틀니 지원	O	- 의료급여 수급자면 가능
F. 교육관련 사회보장서비스	F-1-1. 평생교육 바우처	X	- 기초적인 수급혜택을 받는 사람이 대상이지만, 현재 지침상 한국국적자(국내인)만 대상으로 하고 있음. 내년(2019)에 또 달라질 수 있음.

분 류		여부	담당 부처 및 서비스 상세
F. 교육관련 사회보장서비스	F-1-2. 내일배움 카드제	O	- 자격은 되지만 한국어가 안되면 각 학원들에서 진행하는 수업을 따라 갈 수 없을 우려 있음.
	F-1-3. 취업후상환 학자금 대출	X	- 대출자체가 한국 국적자에게만 가능함.
G. 취업관련 사회보장서비스	G-1-1. 실업급여	O	- 고용노동부 - 요건에 맞으면 가능.
	G-1-2. 취업성공 패키지	X	- 고용노동부, 서부고용센터 - 취업성공패키지 대상자에 외국인은 전혀 안되고, 예외적으로 결혼이민자만 가능함. 규정이 없으니 난민 인정자는 불가능.
	G-1-3. 청년취업아카데미	?	- 소관하는 각 기업, 사업주, 단체, 대학 등에 각각 문의하여 확인해야 함.
H. 의료관련 사회보장서비스	H-1-1. 건강보험 차상위	X	- 건강보험공단, 시군구청 복지정책과 문의 - 기초생활수급과는 적용되는 법률이 달라 주민등록법 상에 기재된 사람(국민)이 아니면 안 됨.
	H-1-2. 의료급여 제도	X	- 상동
I. 주거관련 사회보장서비스	I-1-1. 행복주택 공급	?	- 국토교통부 공공주택총괄과, 공공주택지원과 기본적으로 국민대상이나 해석이 필요함. - 국민신문고 질의 답변 대기중.
	I-1-2. 장기전세주택 임대	?	
	I-1-3. 기존주택 매입임대	?	
	I-1-4. 청년매입 임대주택	?	
	I-1-5. 서민금융진흥원	X	- 서민금융진흥원 - 외국인 대상 상품이 없음. 귀화 후 취약계층대출로 상담은 받아볼 수 있음. - 다문화가족의 경우는 가능.
	I-1-6. 맞춤대출 서비스	X	- 상동
	I-1-7. 내집 마련 디딤돌대출	?	- 국토교통부 주택기금과 - 기본적으로 국민대상이나 해석이 필요함. - 국민신문고 질의 답변 대기 중.

2) 인정자에게 주어지는 안내

난민 인정자는 난민지위 인정 이후 관할 출입국사무소를 통해 법무부가 배포하는 〈난민 인정자 처우 안내문〉²⁾을 받는다. 이 안내문의 내용은 법무부가 발간했던 난민인정절차 가이드북, 이민자 조기적응프로그램-난민편과 비슷한 수준으로 구성되어 있다.

난민인정자 처우 안내문	
1. 거주자격(F-2) 부여 및 취업활동 허용 2. 난민여행증명서 발급 및 재입국허가 면제 3. 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받음 4. 국민 기초생활보장 수급 안내 ○ 수급권자 - 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득 인정액이 최저생계비 이하인 자 ○ 신청 : 거주지 읍·면사무소, 동 주민자치센터 ○ 급여 종류 : 생계급여, 주거급여, 의료급여 등 ※ 자세한 사항은 각 구청 사회복지과 또는 보건복지부 기초생활보장과에 문의 5. 국민 건강보험 안내 ○ 적용대상 : 국내 외국인등록을 필한 합법체류자 (의료급여 수급권자 제외) ○ 보험급여 : 보험 가입자 및 피부양자의 질병·부상·출산 등에 대하여 요양급여 실시 ※ 자세한 문의사항은 국민건강보험공단 또는 보건복지부 보험정책과에 문의	6. 교육비 지원 안내 ○ 적용대상 : 난민인정자 및 그 자녀로서 대한민국 민법에 의하여 미성년인 자 ○ 신청 : 체류지 관할 출입국관리사무소 ○ 지원내용 : 초·중등교육법에 따른 교육비 지원 ※ 자세한 문의사항은 시·도교육청 또는 교육부 학생복지정책과에 문의 7. 사회적응교육 안내 ○ 지원내용 : 한국어 등 한국사회적응을 위한 교육 지원 ※ 자세한 문의사항은 관할 출입국관리사무소 및 법무부 이민통합과에 문의 8. 직업훈련 안내 ○ 지원내용 : 근로자직업능력개발법에 따른 직업훈련 지원 ※ 자세한 문의사항은 법무부 난민과 또는 고용노동부 인적자원개발과에 문의 9. 학력·자격 인정 안내 ○ 지원내용 : 외국에서 이수한 학교교육 및 취득한 자격의 인정 ※ 자세한 문의사항은 법무부 난민과에 문의 10. 배우자 등의 입국허가 안내 ○ 허가내용 : 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 입국을 허가 ※ 자세한 문의사항은 법무부 난민과에 문의

그러나 단 두 쪽의 안내문은 최소한의 정보이며, 그마저도 난민법의 처우 관련 조항을 풀어놓은 것에 불과하다. 위 1)의 표에서 서비스대상이 될 수 있었던 것들도 빠져있다.

안내문의 내용이 상세하게 설명되는 것도 아니다. 인터뷰를 통해 만난 인정자 중 한 명은 “난민 인정 결과를 받았을 때 출입국사무소로부터 난민 인정자의 권리 또는 난민 인정자에 대한 지원 사항에 대해 고지 받았습니까?”라는 질문에 “난민과에서 서류만 받고, 체류지 출입국에 가서 F-2로 변경하라는 안내만 받았다”고 대답했고, 또 다른 한 명은 “2012년도에 (본인이) 인정받았을 때는 문서를 받은 기억이 있으나, 2015년도에 아내가 인정 받았을 때는 이런 문서를 받지 못했다”라고

2) 한글 안내문2쪽과 영문 안내문2쪽으로 구성되어 있음.

답했다. “해당 직원의 영어가 유창하진 않았지만 난민 인정자로서 향유할 수 있는 권리들 목록을 안내해주었다”고 답한 인정자도 있었으나, ‘목록이 이러하다’라고 안내 받은 정도였다.

3) 사회보장 서비스의 실질적 접근성

난민인정자들은 〈난민인정자 처우 안내문〉을 통해 형식적으로는 처우와 사회보장 서비스에 접근할 수 있는 기회와 정보를 얻는다. 그러나 간략한 정보라는 한계 때문에, 안내문을 받아보았던 인정자들은 “축약된 내용으로만 나와있어서 자세한 내용을 알기 위해서는 모두 인터넷을 통해 직접 검색해야 했다”는 공통적인 응답을 내 놓았다. 세부적인 절차에 대해서는 관련 NGO나 인터넷, 먼저 한국에 정착한 이주자들, 교회 또는 변호사를 통해 알아보았다는 응답이 대부분이었다. 인정자들은 안내문의 내용을 상세히 이해하지 못하고, 이 때문에 실생활에 적용하지 못했다. 최소한의 정보가 주어졌지만, 그것만으로는 ‘서비스에 접근할 수 있다’라고 말할 수 없는 것이다.

또 “(지원이 가능한지) 난민실 담당직원도 몰라서 인터넷, 난민지원단체에 방문하여 문의했다”는 응답과 “(사회보장 서비스를 신청하는 과정에서) 당시 공무원이 난민도 지원신청을 할 수 있다는 사실을 몰라서 규정집을 가져와 찾아보고 난민도 가능하다는 사실을 확인 후 신청을 해 주었다”는 인터뷰 응답은, 아직 난민 인정자를 사회보장서비스의 주요 대상으로 인지하고 있지 못한 한국의 현실을 드러낸다. 1)의 조사를 하는 과정에서도 필자는 매번 해당부서 상담원/직원에게 ‘난민 인정’이 어떤 의미이며 난민법에 인정자에 대한 처우가 어떻게 적혀 있는지를 설명하여 답변을 구해야 했다. 심지어 공식 상담센터나 해당부서를 통해 ‘난민인정자가 대상에 포함되지 않는다’고 답변 받은 서비스인데도, 실제로는 해당 서비스를 받은 난민인정자가 있는 경우도 있었다.

그렇다면 난민인정자가 대상에 포함되는 서비스는 실질적으로 이용이 가능할까? 그렇지 않다. 1)의 결과를 보면 알 수 있듯이, 난민 인정자도 받을 수 있는 서비스임에도 다언어지원이 되지 않는 경우가 대부분이다. 다언어 지원이 되는 경우에도 ‘다문화 가족’, 결혼이주민이 주된 대상자인 한국의 특성상, 프로그램에 참여하더라도 서비스 적합성이 떨어질 것이라는 우려를 받은 서비스도 있었다. 사회보장 서비스의 대상에 포함된다고 하더라도 이것만으로 접근권이 보장되었다고 할 수 없는 것이다.

3. 실제적인 정보제공의 필요성

사회보장 서비스 대상자에 난민 인정자가 포함됨에도 실질적으로 참여할 수 없다는 것에 놀라기 전에, 가능한 서비스의 목록과 절차에 대한 안내가 전혀 주어지지 않는다는 점을 간과해서는 안 된다. 난민 인정 이후에 인정자들은 ‘몰라서’ 서비스를 받지 못한다. 서비스가 실질적으로 이용 가능해지도록 만들어감과 동시에 ‘실제적인 정보제공’부터 발걸음을 떼야 한다.

난민 인정자의 처우는 법무부가 맡아 하고 있으나 정보제공은 충분치 않고, 이를 대체할 서비스 총괄부처도 없다. 결혼이민자의 경우 다문화가족지원법 제 6조에 따라 여성가족부가 정보제공 서비스를 총괄하고 있는데 이 과정에서 법무부, 한국건강가정진흥원과 협력하고 있다. 난민인정자가 필요로 하는 정보는 이민자로서 결혼이민자와 유사하기에 기존 다누리 서비스 등과 통합 검토가 가능하다.³⁾ 단, 통합할 경우 난민 인정자를 위한 별도의 항목과 추가 언어지원이 필수적일 것이다.

난민법 제 30조는 국가와 지방자치단체가 난민의 처우에 관한 정책의 수립과 시행, 관계법령의 정비, 관계부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 할 것을 규정하고 있다. 법무부 중심으로만 이루어져 왔던 처우, 사회정착지원은 여성가족부, 보건복지부, 교육부, 고용노동부 등 사회복지 서비스 전담 주무부처와 적극 협력하며 만들어 나가야 한다.

“한국사회의 사람들을 만나고 소속될 수 있는 방법을 알고 싶다. 기관이 있어서 한국에 대한 정보를 주고, 어떻게 소속될 수 있는지, 어떻게 직업을 구할 수 있는지, 생계는 어떻게 이어갈 수 있는지 상담을 할 수 있었으면 좋겠다(인터뷰 응답 중에서)” 난민 신청 후 이미 몇 년을 한국사회의 구성원으로 살아왔음에도 이러한 정보가 없었다는 것은 인정자에 대한 정착지원이 전혀 이루어지지 않고 있음을 보여준다.

난민들의 본국귀환은 쉽지 않은 과제이다. 난민이 될 수 밖에 없었던 ‘본국의 열악한 상황이 나아질 때까지’는 안타깝게도 기약이 없을 때가 많다. 난민 인정자를 오랫동안 함께 할 사회 구성원으로 인식하고, 첫 단계부터 차근차근 발걸음을 뗄 수 있도록 지지와 지원을 아끼지 말아야 한다. “한국사회에서 어떻게 더 잘 살아갈 수 있는가에 대한 정보가 필요합니다(인터뷰 응답 중에서)” 그것부터 시작해야 한다.

3) 다누리 서비스는 다문화 가족을 위한 정책 및 생활 정보를 다국어로 제공하여 정보 접근이 어려운 다문화 가족의 조기 적응 및 안정적 생활 지원하고 있다.



국내 난민인정자 사례를 중심으로 보는 언어장벽의 어려움

이유민 (에코팜프)

1. 문제점

난민인정자¹⁾들을 대상으로 언어(여기서는 통번역, 한국어 교육) 관련 모니터링 인터뷰를 진행했을 때 드러났던 문제점은 다음과 같다.

(1) 난민지위 인정 후 일상 속 언어 장벽은 주로 다음과 같은 분야에서 발생하였다.

① 정부기관(난민실, 출입국사무소, 법원 등)이나 지자체(읍사무소)와의 언어장벽, 서류 이해의 어려움

② 의료 (특히 작은 병원에 영어구사가 가능한 직원이 없는 경우)

③ 기타 (운전면허시험²⁾, 통지서나 고지서, 취업, 음식재료 알아보기, 길찾기 등)

이러한 난관을 맞닥뜨렸을 때, 난민인정자들은 주로

① 지인에게 도움 요청 (한국인 친구들, 변호사, 활동가 등)

② 바디랭귀지 등을 통해 문제 해결을 시도했다.

즉, 난민인정자들은 어려운 상황이 있을 때 부서 담당자나 직원으로부터 직접 도움을 받기보다는 자체적으로 문제를 해결해야 하는 경우가 많았다는 것이다.

1) 이번 모니터링을 통해 인터뷰한 난민인정자들의 수는 11명, 그 중 10명의 응답을 근거로 다 음 발제문이 작성되었다. 질적연구의 맥락에서 각 개인의 케이스와 스토리텔링에 집중하기 는 용이하였으나 해당 응답들로 모든 난민인정자들의 처우 상황에 대해 논의하기에는 어느 정도 한계가 있다. 추후 난민인정자를 대상으로 하는 모니터링 연구가 다시 기획된다면 양적 연구를 통해 더욱 다양하고 심도 있는 응답도 받아보고, 분석할수 있기를 희망한다.

2) 구체적인 사례: 운전면허시험에 응시했는데 필기시험은 영어로 치뤄 통과했으나 실기시험 때 에는 통역이 없었음. 변호사를 동행해서라도 시험을 치르고자 했는데, 인터뷰를 진행하던 시점까지도 운전면허시험 절차를 모두 마치지 못한 상황. 17~18년의 운전경력에도 통역 없이는 시험관의 설명/지시 등을 잘 이해할수 없는 탓에 생긴 어려움이다.

- (2) 정부나 지자체가 제공하는 통번역서비스에 대해 알거나 사용한 적이 있는지 (다누리콜센터, 다산콜센터, bbb 코리아, 다문화가족센터 이용 등)에 대해서는
- ① 잘 알지 못함
 - ② 들어본 적은 있으나 사용하지 않음 (이유: 서비스 세부 내용을 몰라서, 한국어 능력이 충분히 향상된 후에야 알게 되어서, 전화통역 자체가 실용적이지 않은것 같아서 등) 이렇게 두 가지의 응답을 받았다.
- (3) 한국에서 정착·생활할 때 어떤 통, 번역 서비스가 필요한지³⁾에 대해서는
- ① 서류를 작성해서 제출해야 할 때
 - ② 법률/의료지원. ('법률'에 채류, 취업, 사업 등의 정보도 포함)
 - ③ 공문서 내용 이해 (한국어로 된 내용을 그냥 주기보다는, 처음부터 전체 혹은 부분적으로라도 번역된 내용을 제공하면 좋겠다) 등이었다.
- (4) “한국에서 받을수 있는 언어교육 서비스”를 제공하는 기관·프로그램으로는
- ① 사회통합프로그램(KIIP)
 - ② 다문화센터, 글로벌센터
 - ③ 민간 지원(난민지원단체, NGO, 교회 등) 등이 언급되었다.
- (5) 한국어 교육의 필요성과 자녀에 대한 이중언어교육에 대한 답변은 각각 다음과 같았다:
- ① 한국어교육: 교육 프로그램에 대한 정보가 필요하고, 일하는 사람들을 위해 다양한 장소와 시간, 레벨별로 마련되면 좋겠다.
 - ② 자녀들을 위한 모국어교육: 주로 가정에서 어느 정도 진행되는 편⁴⁾이나, 모국어를 배울수 있는 프로그램이 정부, 혹은 비정부기관을 통해 생기면 좋겠다는 의견도 존재했다.
 - ③ 기타: 영어교육.
- (6) 난민인정자들이 언어교육을 이수하는데 존재하는 장애물로는
- ① 내용 (결혼이주여성에만 특화⁵⁾, 난민의 특수성이 고려된 프로그램의 부재)과
 - ② 접근성 (생계에 필수적인 업무 일정과 엇갈려 일요일에만 서비스 이용이 가능, 장소와 자택 간의 거리) 등이 제시되었다.

3) “(통번역 서비스는) 그 누구에게든, 어떤 상황에서도 필요할것 같다”라는 답변도 존재했다.
 4) 주로 가정에서는 부모님 출신 국가의 언어를 사용하고, 학교에서는 한국어를 사용하는 형태.
 5) 난민인정자 인터뷰 중 언급됨. (해당 난민인정자 개인의 의견)

2. 관련정책

(1) 사회통합프로그램 (Korea Immigration and Integration Program, KIIP)

사회통합프로그램(이하 ‘KIIP’)은 법무부 산하의 사회통합정보망을 통해 제공되는 프로그램으로, 이민자의 국내 생활에 필요한 한국어·한국 문화를 체계적으로 습득할수 있게 하는 프로그램이다⁶⁾. 인터뷰에 답한 난민인정자들이 KIIP에 대해 알고, 프로그램이 어느 정도의 유효성을 보여주고 있음⁷⁾에도 불구하고, 개선할만한 점은 여전히 존재한다.

첫째, 우선 KIIP는 사회통합정보망을 통한 온라인 신청만을 받고 있고, 신청 과정 등의 세부정보가 한국어로만 제공된다⁸⁾. 이는 난민인정자 각 개인의 한국어 능력이나 온라인 서비스 이용 정도 등에 따라 KIIP 신청을 더 어렵게 만드는 요소로 작용될수 있다.

둘째, 난민인정자들은 난민신청단계 등에서 이미 KIIP 외의 다른 한국어 교육 서비스를 먼저 접하거나, 난민인정 후에도 KIIP의 고정된 일정보다는 본인에게 적합한 시간과 수업을 찾는 경우가 빈번한 것으로 보인다.

다른 한편, 귀화를 고려하는 이주민과 난민인정자들에게는 KIIP 이수가 필수적이다. 이런 경우 한국어 수업의 진도가 강사의 재량에 따라 매우 빨라지기도 하는데, 이 때 수업을 하는 몇몇 난민인정자들의 경우 기본적인 수준의 한국어를 미리 숙지하고 있지 않은 이상 수업 진도를 따라가기 어려워진다⁹⁾.

셋째, 법무부는 KIIP 평가와 교육내용 개선을 위한 설문지에 “대상별·분야별 전문기관에 의한 맞춤형 교육도 실시하고 있다”는 내용을 포함시켰는데, 이 중 ‘난민’도 한 대상으로 명시되었다¹⁰⁾. 하지만 이번 인터뷰 중에는 이러한 맞춤형 교육에 대해 알고 있거나, 먼저 언급한 난민인정자가 아무도 없었다. 해당 서비스가 실제 유효한 형태로 존재하는지, 그렇다면 이로부터 혜택을 볼 수 있는 대상자들에게 적절하게 안내되는지, 그리고 서비스 자체가 충분한 접근성을 지니는지에 대한 점검이 필요하다고 사려된다.

6) 법무부 사회통합정보망 홈페이지. https://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB01

7) 인터뷰를 통해 KIIP가 “한국어와 한국 문화를 익히는데 도움이 되었다”고 응답한 난민인정자가 여럿이었음.

8) 해당 문제점(세부 정보가 한국어로만 제공)이 난민인정자와의 인터뷰 내용 중 언급됨.

9) 정식 인터뷰 후 난민인정자에게 추가적으로 듣게 된 내용.

10) P. 248, (사)한국행정학회(2017), “사회통합프로그램 교육의 사회·경제적 효과 분석.” 대한민국 법무부, 출입국·외국인정책본부.

(2) 다문화가족 외국인 지원 서비스

여성가족부와 다누리 포털 등을 통해 다양한 생활정보와 관련 기관 연락처, 프로그램 등이 제공된다.

- ① 다누리 콜센터: 이주여성 전문상담원들을 통해 한국어와 영어를 포함한 13개 언어¹¹⁾로 자국 언어 통화 서비스 제공. 언어 소통이 어려운 이주민이나 다문화가족을 위해 특정 상황에서 3자 통역을 제공하기도 함 (경찰, 응급, 병원, 주민센터, 교육센터, 은행 등에서의 업무를 지원)¹²⁾.
- ② 다문화가족지원센터: 가족지원서비스를 중심으로 서비스를 제공. 4단계로 구성된 한국어교육, 방문교육서비스(한국어교육), 이중언어 가족환경 조성 지원, 통번역서비스 등 포함¹³⁾.
- ③ 지자체 단위로 운영되는 기관: 서울시글로벌센터, 안산시외국인주민센터 등.
- ④ 온라인: 여러 중앙부처와 지자체, 민간기관에서 홈페이지와 모바일 앱을 운영¹⁴⁾.

하지만 난민인정자들이 이러한 서비스를 효과적으로 이용하기는 어려울 것으로 보인다.

첫째, 서비스 특성상 1차적인 혜택 수혜자는 당연히 다문화가족(결혼이주여성, 아동 등)으로, '부모 중 한 사람이 한국인'이라는 전제가 붙게 된다. 게다가 다문화가족지원센터의 운영 목적은 '가족의 안정성 강화 및 가족관계 증진에 기여'이다¹⁵⁾. 즉, 난민들로만 구성된 가족은 '다문화가족'과는 달라 혜택에 제한을 받기도 하고, 서비스를 제공받더라도 한국 내 난민으로서 겪는 특수한 상황에 대한 적절한 지원을 받기는 어려울수 있다.

둘째, "한국어와 영어를 포함한 13개 언어"에 특정 난민인정자의 언어는 아예 없기도 하다. (아랍어, 프랑스어, 우르드어 등.) 이러한 경우 주로 영어 서비스에 의존해야 하는데, 영어가 익숙치 않은 난민인정자라면 다시 언어장벽을 경험, 지원을 받기 매우 어려워진다.

(3) 민간 지원

난민인정자들의 답변 대로, 난민지원단체나 교회 등 민간단체에서 한국어 교육을 지원하기도 한다. 구체적으로 언급된 NGO는 조인어스코리아, 사단법인 피난처 등이었다. 에코팜프에서는 희망하는 난민가정을 대상으로 아동을 위한 모국어 수업(프랑스어)을 진행하기도 한다.

11) 한국어, 영어, 중국어, 베트남어, 일본어, 타갈로그어, 크메르어, 우즈베크어, 라오스어, 러시아어, 타이어, 몽골어, 네팔어. 다누리포털(<https://www.liveinkorea.kr/portal/main/intro.do>)에서도 해당 언어들로 정보 제공.

12) P. 31-32, 한국생활가이드북 2017. 다문화가족지원포털 다누리.

13) 여성가족부 맞춤형서비스: 다문화가족. www.mogef.go.kr/cs/mcf/cs_mcf_f001.do

14) P. 39-41, 한국생활가이드북 2017. 다문화가족지원포털 다누리.

15) 여성가족부 맞춤형 서비스: 다문화가족지원센터 운영 http://www.mogef.go.kr/cs/mcf/cs_mcf_f001.do

3. 해결 방안

난민인정자를 위한 효과적인 언어 지원을 위해 우리가 고민해야 할 중요한 질문은 아마 그들이 접하는 어려움이 일반 이주민들과 유사한지, 혹은 많이 다른지에 대한 것일듯 하다. 분명 생활적인 어려움에 있어서는 난민인정자들의 언어장벽이 여타 이주민들의 경험과도 비슷하다고 볼 수 있는 지점이 존재한다. 하지만 그 동시에 ‘난민인정자’라는 신분이 포함하는 법률적, 행정적인 특수성과 세부 정보가 존재하고, 이러한 내용이 무시되어서는 안 된다.

이 두 가지 지점을 염두에 두며, 두 가지 방안을 아래와 같이 제안하고자 한다.

- (1) 기존의 서비스를 개선하고 난민인정자들에게도 확장함을 통해 언어지원 전반에 대한 정보 접근성을 확보¹⁶⁾하는 방향으로 간다면

첫째, 난민인정자에게 더 적합하고 필요할 내용의 통번역 서비스와 한국어 수업 수업 콘텐츠를 확보해야 한다.

둘째, 난민인정자들이 각 개인의 일상과 여건에 맞추어 통번역 서비스와 한국어 수업을 이용할 수 있도록 다양한 시간대와 레벨, 수업 장소나 온라인 포털 등을 확보하고, 해당 서비스의 세부 내용이 난민인정자의 모국어(최소 영어)로 확실하게 전달되어야 한다.

셋째, 중앙정부나 지자체 차원에서의 서비스가 상대적으로 제한적인 지역인 경우 난민인정자들에게 한국어, 모국어 교육을 지원 가능한 대안(민간단체 등)을 제공해야 한다.

- (2) 난민을 대상으로 통역, 한국어교육 프로그램과 관리 시스템·프로그램을 새로 구축하는 경우에는

첫째, 관련 업무에 이미 익숙한 단체와 개인(다문화센터, NGO, 난민인정자, 실무자, 통역인, 한국어 프로그램 교사 등)의 의견이 적극 반영되어야 한다.

둘째, 프로그램 내에 난민인정자의 언어를 포함한 분야별 권리 설명¹⁷⁾이 반드시 포함되어야 한다.

16) 캐나다의 언어지원 프로그램인 신규 이민자 언어 교육(Language Instruction for Newcomers to Canada, LINC)의 경우 온라인, 오프라인 수강(학교, 대학, 커뮤니티 기관 등에서)이 모두 가능. full-time, part-time 중 선택 가능하고, 시간은 평일 낮, 저녁, 주말 모두 가능. 수업에서는 거주 환경, 은행업무, 시민권취득, 취업에 대한 중요한 내용을 다루고, 수업장소에 따라 보육 서비스, 교통편, 장애인 위한 편의 등을 제공하기도 한다. (Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/new-immigrants/new-life-canada/improve-english-french/classes.html>)

17) 노르웨이에서는 언어교육에 이민자들이 누릴 수 있는 권리와 사회 문화에 대한 정보를 포함한다. (Regulation to the Norwegian Introduction Act, retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>.)



행정적 조치, 각종 증명서 발급과 적용으로부터의 배제

고은지 (난민인권센터)

1. 본국과의 관계 단절로 발생하는 증명서 발급의 문제

우리는 자국의 영토 바깥에 있는 경우, 자신의 권리를 행사하거나 여러 활동을 할 수 있기 위해 본국에 도움을 요청 해야 하는 일에 직면한다. 신분을 증명하기 위해 언제, 어디서 태어났는지에 대한 정보를 제공해야 하거나 가족은 누가 있는지, 결혼·이혼은 언제 했는지, 또는 본국에서 교육이나 기술, 졸업여부 등을 증명할 일들이 생기곤 한다. 또 해당 문서가 진본이며, 본국의 법률에 따라 작성되었음을 증명 해야 하는 일을 요구 받기도 한다. 이 모든 서류는 국가의 보호를 받고 있는 자의 경우 관할 행정처를 통해 쉽게 해결할 수 있는 일이다. 그러나 본국과 관계가 단절된 난민의 경우에는 이러한 행정적 조치로부터 당국의 협조를 구하지 못하는 상황에 처하게 된다.

[표1] “본국에서 행정서류를 떼는 것이 어려운 상황인가요?” 에 대한 인터뷰 모음

“본국대사관을 통해 서류를 받아올 생각조차 하지 않았습니다. 저는 제 난민신청 사실이 본국에 알려지는 것을 원하지 않습니다. 여권도 마찬가지입니다. 지금은 여권이 만료되어 사용할 수 없지만, 재발급하려는 시도는 안 해봤습니다.”

"당연히 어렵습니다. 00정부가 인권이나 정치활동을 하는 사람들을 탄압하기 때문입니다. 한국뿐만 아니라 모든 국가에서 대사관을 통해 발급이 어렵습니다."

"그렇습니다. 00에서의 행정관련 서류를 얻으려면 주한 00대사관에 가야 하는데, 난민이기 때문에 방문하기 어렵습니다."

"00정부는 소수민족의 인권을 존중하지 않기 때문에 본국에서의 서류 발급은 어렵습니다. 한국에 있는 대사관에도 접근하지 않습니다. 위협하기 때문입니다."

"어렵다. 나의 상황에서는 도움을 요청할 수 있는 사람이나 루트가 전혀 없는 상황이다. 대사관 역시 나에게 적대적인 상황이다. 대사관 갔는데 이름을 대면 정치적 활동으로 막힐 수 있어서 발급 받을 수가 없다."

“본국에서 행정서류를 떼는 것이 어려운 상황인가요?” 라는 질문에 응답한 8명 중 5명은 대사관 또는 자국 행정처에 접근하기 어려워 행정서류를 떼는 것이 불가능함을 답변하였다. 이는 국내에 거주하는 난민에만 해당되는 일이 아니다. 이미 1차 세계대전 이후 초기 많은 난민들이 본국에서부터 행정서류를 발급할 수 없는 상황에 대한 문제를 느꼈고, 이 때문에 자신의 권리를 행사할 수 없음을 발견하여 정책의 시정필요를 느꼈다. 이에 따라 국제협정에 의해 대체문서가 발행될 수 있는 제도가 시행되어야 한다는 것이 밝혀져 난민을 보호하고 있는 국가 또는 유엔난민기구에 따라 문서발급이 가능하게 되었다. 그러나 난민협약 제 25조와 난민법 제 30조 등에도 불구하고 여전히 국내에서는 난민인정자의 권리이행을 위한 행정적 조치가 이루어지지 않고 있다.

(1) 신분 증명의 한계: 여권의 만료와 여행증명서 신분증명 대체의 불가

대사관을 포함한 본국 행정처의 접근이 어려운 난민의 경우, 국내 거주 기간이 장기화됨에 따라 본국에서 발급받았던 여권의 유효기간이 만료되고 나면 유효한 여권이 없어 각종 행정절차의 어려움을 겪게 된다. 주로 난민인정자는 신분을 증명할 수 있는 서류로 외국인등록증이나 여행증명서 또는 난민인정증명서 등을 활용하지만, 이마저도 대체되지 않는 상황에 직면하게 된다.

[표2] “신분 증명을 위해 여권을 요구 받아 곤란했던 경험이 있나요?” 에 대한 응답 발췌

"처음 한국에 갔을 때는 문제 없이 여권을 가지고 은행 계좌를 만들었다. 내 여권이 만료되고 난민인정을 받은 후에는 같은 은행계좌를 사용할 수 없었다. 여권번호가 더 이상 유효하지 않았기 때문이다. 결국 여행증명서를 가지고 새 계좌를 만들었는데, 창구에서 다른 손님들보다 훨씬 오랜 시간을 써야 했다. 여행증명서를 다들 낯설어 하고, 어떻게 업무를 처리해야 할지 몰랐기 때문이다. 여행증명서의 고유번호로는 비자 카드를 만들 수 없다는 이야기를 듣기도 했다."

"한국에서 받은 여행증명서를 쓰고 있는데, 여권이 아니라서 돈을 보내거나 받을 수가 없다. 은행은 아예 여권이 없어서 안 된다고 한다. 사람들에게 거의 구걸하듯이 해서 돈을 보내거나 받았다."

"여행증명서는 3년에 한 번씩 연장을 해야 하는데, 이 때 새로 증명서를 받으면 고유번호가 바뀐다. 그래서 기존에 등록했던 고유번호가 다르다는 이유로 은행에서 문제가 생겼던 적이 있다."

"난민 인정된 후에 비행기 티켓을 살 때, 여행사에서 여행증명서에는 여권번호가 없어서 티켓을 예매할 수가 없으니 여권을 가져오라고 했다. 당시에는 아직 여권이 만료되기 전이라 여권을 가져가서 티켓을 살 수 있었으나 이제는 만료된 상황이다. 또 여행을 가야 할 때에는 어떻게 해야 할지 모르겠다"

인터뷰 대상자 11명 중 과반수 이상의 난민인정자가 여권이 없어 은행업무에 차질이 생겼다는 응답을 했다. 응답을 통해 발견된 은행 업무의 문제는 해외송금, 비밀번호 변경, 계좌 신설, 카드

발급 등이다. 은행업무 이외에 문제가 발생한 경우는 체류연장 및 출입국 업무, 인감증명 발급 등이 있었다. 일부 은행업무와 체류연장, 출입국 업무의 경우 난민인정자에 한해 여권을 대체할 수 있는 정책이 있음에도 불구하고 관할행정처 담당자의 무지로 인해 발생한 행정처리 거부 사례인 것으로 드러났다. 그러나 여전히 각 은행 정책에 따라 여권이 필수항목인 경우가 있어 비밀번호 변경, 계좌 신설, 카드 발급 등에 대한 문제가 해결되지 않고 있다. 한편 인감증명 사례의 경우, 인감을 등록하는 과정에서 인감증명법에 따라 여권이 필수적으로 요구되어 본인서명사실확인서 발급으로 대체하게 되었다.

(2) 가족관계증명

현행 가족관계의 등록 등에 관한 법률은 ‘대한민국 국민’의 출생, 혼인, 사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항에 대하여 규정하고 있으며, ‘외국인’은 그 대상이 아니다. 따라서 이미 가족관계등록부에 등록되어 있는 한국 국적자와 혼인 혹은 입양 등을 통해 새로이 가족관계를 형성하거나 당사자가 추후 귀화를 하지 않는 이상, 난민인정자는 가족관계증명서 발급 대상이 아니게 된다.¹⁾

[표3] 가족관계증명이 되지 않아 어려움을 겪었던 경험에 대한 인터뷰 발췌

"KT에서 핸드폰을 개설할 때 가족할인을 받으려고 했는데, 가족관계증명서가 없어서 결국 할인을 받지 못했어요"

"아내의 보험가입을 위해 가족관계증명이 필요했어요. 저희는 00소수민족이어서 (본국에서 공식적으로 발급하는) 혼인증명서가 존재하지 않아요."

"남편이 정규직을 구한 시점부터 우리 가족은 국가의료보험의 혜택을 받을 수 없었다. 남편은 직장으로부터 보험처리가 되었지만 나나 자녀들의 경우는 가족관계증명서가 없어 혜택을 받을 수 없었다. 보험등록을 위해 출입국사무소의 출입국에 대한 (외국인등록)사실증명서를 증빙해야 했다."

"학교에서 입학 할 때 제출해야 했다. 그 때마다 시에서 만들어준 의료급여증명서로 갈음했다. 온 가족이 함께 나온 문서가 그거(의료급여증명서) 밖에 없다. 장학금 신청할 때도 가족관계증명서 제출을 해야 하는데 그때마다 의료급여증명서로 갈음했다. 아들이 앨범을 발매했는데 저작권 등록 위해서 본인서명사실확인서를 발급받을 때에도 미성년자이기 때문에 법정대리인과의 관계를 증명하기 위한 가족관계증명이 필요했는데 발급이 어려워 이것도 의료급여증명서로 갈음했다"

"딸을 위해 스마트폰을 마련하기 위해 핸드폰 매장을 찾았더니 가족관계 증명을 요구했습니다. 결국 스마트폰을 개설하지 못해 카톡으로 오는 학급통지서도 확인하지 못하고 있어요. 한국은 내 딸을, 내 딸이라고 말하지도 못하고, 믿지도 않는 사회입니다."

1) 비호신청자의 처우 관련, 공익인권법재단 공감 김지립, 2018

인터뷰를 통해 확인할 수 있듯 현재 난민인정자는 가족관계증명을 공식적으로 발급받을 수 있는 경로가 없다. 의료급여증명서를 대체한 사례 이외의 인터뷰 대상자나 난민인권센터 활동을 통해 확인된 사례들은 대부분 가족관계증명을 외국인등록사실증명으로 활용하고 있다. 드물게 귀화 과정에서 가족관계증명을 진술서로 대체한 경우가 있었으나, 이는 무국적의 경우였다. 외국인등록사실증명의 경우 현재는 출입국관리법과 내부지침에 따라 가족사항을 임의로 기재하고 있다. 관할 공무원의 진술에 따르면 대부분 최초 외국인 등록 시 동일 소재지의 동반가족이 있을 경우 99% 가족사항에 포함하여 기재하고 있다고 하나, 이 또한 접수 공무원의 재량으로, 모든 난민에게 필수적으로 적용되는 않았던 것으로 파악된다. 현재 법무부 체류관리과는 외국인등록사실증명에 이주민 가족사항 등록에 대한 기준을 마련하고자 지침 개정을 추진하고 있다. 다만 난민인정자의 경우 본국에서의 가족관계증명 등의 한계가 있으므로 이를 보완하는 방식으로 개정을 추진하고 있는 상황이다. 그러나 외국인등록사실증명의 가족관계가 기입된다고 하더라도 행정처에 따라 해당 문서를 가족관계를 증명하는 공식 서류로 적용하지 않는다는 점에서 여전히 문제는 남아 있다. 또한 ① 가족관계 증명을 위한 외국인등록사실증명 발급의 문제(가족목록으로 발급이 되지 않아, 모든 세대원이 각각의 명의로 외국인등록사실증명을 해야 하는 번거로움), ② 가족변경사항 적용 체계의 부재(출산, 혼인, 이혼, 파양 등의 가족 확대 및 변경에 대해 이를 적용하여 기재, 관리하는 기준과 체계 없음), ③ 동일한 주소지를 기준으로 가족사항을 등록할 경우 발생하는 문제(거주지가 다른 가족구성원의 경우 가족관계증명이 어려움), ④ 초기 가족사항을 등록하지 못한 난민의 가족증명의 공백 등도 해결하지 못한 과제로 남아 있다.

[표4] 혼인증명이 필요했던 경험에 대한 인터뷰 발췌

"가족결합을 위해 현지 영사관에 비자 신청을 하려고 하는데, 이를 위해 우리가 배우자관계임을 증명할 수 있는 서류가 필요했다"

"건강보험 피부양자로 배우자를 등록하려고 하는데, 혼인증명이 필요했지만, 본국에서 가지고 온 혼인서약서는 6개월 유효기간이 지나 문제가 생겼다"

"A시청에 혼인신고를 하러 가니 00대사관에서 미혼증명서를 가져오라 했다. 난민이라 대사관에 갈 수 없다고 하니 B시청으로 가라했고, 동일한 사유로 C구청까지 갔다. 결국 혼인신고를 못했다".

가족관계의 등록 등에 관한 법률 및 가족관계등록예규 제427호 2조 등에 따라 난민인정자는 혼인과 관련해서도 미혼증명, 혼인증명 등의 서류 증명에 가로막히게 된다. 현재는 구청 등에 난민

이 혼인신고를 할 경우 접수가 아닌 수리처리 되어 해당 증명을 받게 되지만, 본국에서 미혼증명이 불가능할 경우 이마저도 신고가 어려운 상황이다. 또한 본국에 있는 가족 초청 과정에서도 가족결합 단기상용 비자발급 등을 위해 요구되는 서류가 혼인증명서 및 가족관계증명 등의 서류이며, 행정처에 따라 진술서 등으로 대체하는 경우가 있지만 드물다. 국내에서도 난민인정자의 동반 가족 자격인 F-1-16비자를 받기 위해서는 가족관계증명서류를 필수로 제출하도록 요구되고 있으며, 관계증명서류를 제출하지 못하는 경우 관할공무원이 실태조사를 거쳐 가족관계의 진정성을 확인하는 절차를 거치고 있다. 그러나 가족관계의 진정성을 확인하는 절차에서 담당공무원의 무례한 언행 등으로 인권침해 사례가 접수되고 있기도 하다.

(3) 기타

[표5] 기타 행정서류 증명 필요했던 경험에 대한 인터뷰 발췌

"호주비자를 받으려 했을 때 범죄경력증명을 요구받았다. 그래서 본국의 경찰서를 통해 받으려 하였으나 거절당했다. 본국에서 반정부 활동을 했기 때문에 어차피 범죄경력이 없다는 내용으로 받을 수도 없다"

"한국에서 대학교 수업을 듣고 싶어도 본국의 고등학교 나왔다는 증명서들을 받아야 한다. 그런데 받으려면 본국에서 누군가 행정처에 가서 잃어버렸다는 등의 사유로 발급을 대신 받아야 하는데, 그것을 해줄 수 있는 사람이 없어서 지금은 불가능하다"

앞서 살펴본 신분증명 및 가족관계증명을 제외한 나머지 사례로는 범죄경력조회, 학력 증명서 등이 필요한 경우가 있었다. 인터뷰를 통해 드러나지는 않았지만 사망증명 등 현재 민원24를 통해 증명할 수 있는 행정 서류의 종류는 3,000여건에 달하며 이에 대한 난민인정자 관련 정책의 공백 파악이 시급하다.

2. 관련정책

난민에게 있어 신원확인 서류의 부족은 불편함 그 이상의 의미일 수 있다. 거의 모든 나라에서 이주민은 자신의 정체성뿐만 아니라 그 나라에서 그의 존재가 합법적이라는 것을 증명할 수 있어야 한다. 국내에서는 난민법 제 30조²⁾ 등에도 불구하고 난민인정자의 각종 신분 증명을 대체할 수

있는 행정시스템이 마련되어 있지 않다.

행정적 조치와 관련한 국제 조약은 1차 세계대전의 맥락에서 발생한 1928년 6월 30일 협약³⁾이 있다. 동 협약 제1조에서는 가능한 많은 난민들의 신원과 지위를 인증할 것을 권고하였다. 이후 1951년 난민협약 제 25조의 1, 2, 3항⁴⁾과 제 27조⁵⁾ 및 67년 의정서에 따라서도 난민이 자신의 권리를 행사하기 위해 필요한 행정적 서류에 대해 보호국이 대체 문서를 작성할 수 있도록 명시하였다.

난민협약 27조에 명시된 신분증명서의 경우, 이는 단순히 당사자의 신원을 보여주는 서류로, 난민이 해당 국가의 선주민과 동일하게 신분증을 소지하도록 요구하는 법률과 규정을 준수할 수 있도록 하거나, 또는 신분 증명을 요청 받을 때마다 자신의 신원을 증명할 수 있도록 함을 의미한다. 국가는 필요한 경우 생년월일이 포함된 증명서 이외에도 공식적인 세례증명서 또는 유사한 증명서 등을 발급할 의무가 있다. 27조를 문자 그대로 적용할 경우, 난민과 연관된 신분 증명 보다는 이름, 생년월일, 현재 거주지의 주소만 보여주는 서류에 가깝다고 볼 수 있다.⁶⁾ 반면 난민협약 25조 1, 2, 3항의 경우 본국 접근이 어려운 난민에 대한 보호국의 의무를 27조에 비해 더욱 구체적으로 다루고 있다. 유엔난민기구⁷⁾에 따르면, 협약 27조의 적용은 난민이 거주하는 국가의 영토권에 국한되지 않으며, 거주 국가의 외교 또는 영사 당국을 통해 지원이 필요할 수 있음을 명시하고 있다.

-
- 2) 난민법 제30조(난민인정자의 처우) ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다. ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.
 - 3) June 30 Arrangement concerning the Extension to Other Categories of Certain Measures taken in favour of Russian and Armenian Refugees
 - 4) 난민협약 제25조 행정적 원조 1. 난민이 그의 권리를 행사함에 있어서 통상적으로 외국기관의 원조를 필요로 하는 경우 그 기관의 원조를 구할 수 없을 때에는 그 난민이 거주하고 있는 체약국은 자국의 기관 또는 국제기관에 의하여 그러한 원조가 난민에게 부여되도록 조치한다. 2. 제1항에서 말하는 자국의 기관 또는 국제기관은 난민에게 외국인이 통상적으로 본국의 기관으로부터 또는 이를 통하여 발급받은 문서 또는 증명서를 발급하거나 또는 그 감독하에 이들 문서 또는 증명서를 발급받도록 한다. 3. 상기와 같이 발급된 문서 또는 증명서는 외국인이 본국의 기관으로부터 또는 이를 통하여 발급받은 공문서에 대신하는 것으로 하고, 반증이 없는 한 신빙성을 가진다.
 - 5) 난민협약 제27조 신분증명서 체약국은 그 영역내에 있는 난민으로서 유효한 여행증명서를 소지하고 있지 아니한 자에게 신분증명서를 발급한다.
 - 6) COMMENTARY ON THE REFUGEE CONVENTION, the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997
 - 7) COMMENTARY ON THE REFUGEE CONVENTION, the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997

James C.Hathaway⁸⁾에 따르면 난민이 보통 자신의 출신국으로부터 권리를 행사할 수 없는 부분에 있어서는 가능한 넓은 범위까지 해당 권리가 안전하게 보호되어야 할 필요가 있다. 제25조 2항은 난민이 시민생활 행위의 수행에 필요한 모든 문서를 제공 하는 것을 의미하며, 이는 난민으로서의 지위나 체류자격을 증명하는 것뿐만 아니라 이전의 모든 기록들, 예를 가족 사항, 전문자격, 학위나 학력, 각종 허가증 등을 의미한다. 특정국가, 주로 관습법이 적용되는 국가에서는 원본문서를 공수 할 수 없는 사람은 원칙적으로 진술서를 제출할 수 있도록 명시하고 있다. 일부 국가에서는 진술서 시스템을 사용하지 않고, 발급된 문서나 증명서 등 최소한 공공기관에 의해 인가된 증명서를 제출하도록 하고 있다.⁹⁾

(1) 해외 사례1: 아일랜드¹⁰⁾

난민인정자들은 난민과 무국적자를 위한 경찰청장(Commissioner General for Refugees and Stateless Persons)으로부터 발급받은 난민 증명서로 당국에 재외국민 등록을 신청하고 신분증을 발급받을 수 있다. 다만 여행 시에는 당국으로부터 신분증으로 발급받을 수 있는 난민 여권(refugee travel document)이 필요하다. 또한 난민인정자는 대사관과 어떤 접촉도 허락되지 않기 때문에 해당 청은 난민인정자에게 출생증명서, 결혼·이혼·사별 증명서, 난민증명서, 난민포기증명서를 발급하고 있다.

(2) 해외 사례2: 네덜란드¹¹⁾

네덜란드 시민권 비소지자이되 체류허가 소지자이며 출생국에서 여권을 발급받을 수 없는 여권의 사람은 소속 시 당국에 외국인 여권(alien's passport) 발급을 신청할 수 있다. 난민인정자는 당국에 난민 여권(refugee passport) 발급을 신청할 수 있다. 이를 사용해 출생국 외의 모든 국가로 여행이 가능하며 네덜란드 내에서 신분증으로 사용 가능하다. 네덜란드 내에서 법적 효력을 가지

8) The Rights of Refugees Under International Law, James C.Hathaway, 2005

9) COMMENTARY ON THE REFUGEE CONVENTION, the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997

10) http://www.citizensinformation.ie/en/moving_country/asylum_seekers_and_refugees/refugee_status_and_leave_to_remain/travel_documents_for_refugees.html

11) <https://www.government.nl/topics/identification-documents/passports-identity-cards-and-dutch-nationality-certificates>

는 신분증은 네덜란드 여권이나 네덜란드 신분증 또는 EER(European Entrepreneurial Region) 국가에서 발급한 신분증, 망명 서류(asylum document)이다. 예를 들어 난민이 은행 계좌를 신설하고자 한다면 그는 BSN number(citizen service number)와 외국인 등록증(alien document)이 필요하다. 특정 상황에서 필요한 가족관계증명서, 미혼증명서, 범죄기록 열람이 어렵거나 불가능한 경우 관할 행정처는 대체로 해당 서류 없이 행정 처리가 가능한지 요청이 가능하기 때문에 절차가 유연하다.

3. 최종제언

(1) 난민 처우 전담 인력 충원

한국정부로부터 지위를 인정받아 사실상 국내 장기 정착하여 살아가야 하는 난민인정자와 재정착 난민은 지난 7월 기준 총 941명이며, 전 세계적 추이로 매년 1.5배~2배의 난민신청자가 국내에 늘어나 난민인정자와 재정착난민의 수가 늘어날 것으로 전망되는 바, 이들에 대한 행정적 조치의 수요 또한 확대될 것으로 예상된다. 이는 '행정적 조치'의 영역뿐만 아니라 정착을 위한 전 영역에 있어서 기본계획 수립, 거버넌스 구축, 정책 공백의 대책 마련 등을 적극적으로 모색하기 위해 기존 처우 전담인력이 증원될 필요가 있음을 시사하는 점이다. 현재 과천 본부에 재정착과 처우 등을 전담하는 인력으로 배치된 3명의 인력을 최소 2배 이상 증원 하는 것이 필요하다.

(2) 시행령 22조에 따른 난민처우협의회 이행

현재 재정착 난민에 집중된 난민과 관련한 정착 논의를 인정자로 확대하고, 난민인정자에 대한 행정적 조치를 적극적으로 이행하기 위해서는 시행령 22조에 따른 난민처우협의회를 본격적으로 가동할 필요가 있다. 행정적 조치는 난민전담부처인 법무부뿐만 아니라 각 부처별 협의¹²⁾가 적극적으로 이행 되어야 할 필요가 있으므로 처우협의회 구성 단계에서부터 각 영역에의 전담부처가 협의회에 적극적으로 참여하여야 한다. 협의회를 통해 ① 행정적 조치의 공백 영역 확인, ② 전담

12) 각종 신분증명(법무부, 행안부, 지자체 등), 학력증명 (교육부), 범죄조회(법무부, 외교부 등), 자격증명 (고용부)

부처별 대체문서의 발급 또는 생략 가능성 검토, ③ 각 부처별 대체 문서 적용의 실질화를 위한 실무 교육 이행, ④ 각종 행정적 조치 현장 대응 및 정보제공을 위한 상담창구 마련 등에 대한 검토가 필요하다.¹³⁾

(3) 법 개정

본 연구를 통해 드러난 사례를 통해 알 수 있듯, 인감증명법 등은 모든 이주민에 대해 여권을 외국인등록증과 의무 대조하여 인감을 등록, 증명을 할 수 있도록 명시되어 있기 때문에 난민의 경우 행정적 조치에서 배제될 수 밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 아직 드러나지는 않았지만 인감 증명법을 제외한 기타 법령 등에도 이와 같은 조항이 있을 수 있을 가능성이 있으므로, 개별법을 개정 또는 난민법 개정을 검토, 추진하여 난민이 행정적 조치로부터 소외되지 않을 수 있도록 조치를 취할 필요가 있다

• 난민법 개정 제안(안)

현행	개정안
<없음>	<신설> 제 39조(행정적 조치) 1. 정부나 지방자치단체는 난민이 통상적으로 본국의 기관으로부터 문서를 발급받을 수 없는 경우 이를 대체할 수 있는 문서 또는 증명서를 발급할 수 있도록 한다. 2. 상기와 같이 발급된 문서 또는 증명서는 난민이 본국의 기관으로부터 또는 이를 통하여 발급받은 공문서에 대신하는 것으로 하고, 반증이 없는 한 신빙성을 가진다.

(4) 행정적 조치를 가로막는 관련 정책 및 지침개정

여권 등의 문서를 난민이 기타 문서로 대체적용 받을 수 있도록 관련 지침과 정책을 개정할 필요가 있다.

13) 이러한 논의에 있어 북한이주민에 대한 사례를 참고해볼 수 있다. 북한이주민의 경우 초기 하나원 과정에서 개인에 대한 증명서 발급 작업을 진행하여 가족관계증명서, 기본증명서, 혼인관계증명서, 학력확인서 등 모든 서류들이 구비된다.

(5) 행정적 조치의 적용을 위한 이해교육

앞서 언급한 바와 같이 행정적 조치의 체계적 적용을 위해서는, 난민인정자를 비롯한 재정착난민에 대한 정착 기본계획 수립이 중요하다. 특히 전체 정착 계획의 구성단위에 있어서 정부부처를 대상으로 한 난민 이해 교육이 반드시 포함될 필요가 있다. 단기적으로는 각 행정처를 대상으로 행정 문서 적용의 실질화를 위한 단기 실무 및 이해 교육을 이행하고, 중기적으로는 이를 정례화할 수 있는 예산과 계획을 마련하여 각 부처별 협력을 도모, 다누리콜센터 등에 난민대응 매뉴얼을 추가, 장기적으로는 이를 전담하여 전문적으로 이행할 수 있는 이민청 등의 전담부처 신설 또는 현재 이민 관련 정책에서 경쟁, 중복되며 나타나고 있는 행정 소진과 공백의 해결방안을 찾기 위한 노력이 시급하다.



‘난민인정차 처우 현황 보고대회’ 토론문

한준성 교수 (한양대학교 평화연구소)

- ‘난민’에 대한 개념 규정과 관련해서 역사적 개념으로서의 난민과 법률적 지위로서의 난민을 구분할 필요가 있음. ‘인도적 체류자’라는 난민법상에 제시된 ‘보충적’ 지위는 이 둘 사이의 간극을 줄여 나가기 위한 하나의 방안으로 이해될 필요가 있음. 그렇기에 ‘인도적 체류자’ 역시 사실상 난민으로서 ‘난민인정자’가 향유할 수 있는 권리들을 동등하게 혹은 최대한 포괄적으로 향유할 수 있어야 함. 이런 점에서 현행 난민법 상 ‘인도적 체류자’의 처우와 관련된 조항이 취업활동 허가에 관한 조항(제39조)만 있다는 사실은 시급히 개선되어야 함. 이와 관련하여 향후 이들의 실태 조사가 함께 이루어진다면 구체적인 정책 권고를 도출할 수 있을 것임
- 발표 내용에서 지적되고 있듯이 난민 업무 담당 행정부처와 공무원들의 인식 수준이 난민의 권리체계 안정적 편입의 걸림돌로 작용하고 있다고 판단됨. 이는 한국사회에서 난민인정자의 수가 너무나도 제한적이라는 사실과 무관하지 않음. 즉, 접촉면이 협소하다보니 관련 행정 공무원들에게 업무상 중요도와 현저성이 크게 떨어질 수밖에 없음. 여타 이주민들과는 다른 조건에 놓인 난민의 특수성이 일선 행정에서 제대로 반영되기 어렵고(증명서 발급 관련 문제 점들을 이를 여실히 보여주는 사례들임), 행정부처들(행정영역들) 간의 정책 일관성이 훼손되거나 정책 모순이 발생할 개연성이 큰 상황임. 이런 점에서만 보더라도 난민심사행정의 합리성 수준을 높여 실제 난민인데 난민 지위를 인정받지 못한 사례 수를 줄여 나갈 필요가 있음
- 난민을 대상으로 한 사회보장서비스는 단순히 ‘시혜’, ‘증여’, ‘관용’의 수준을 넘어서는 의미를 갖고 있음. 이들이 향유하는 사회보장서비스 수준(=권리체계 편입 수준)은 이들의 통합과 자립 수준과 밀접하게 관련됨. 이런 관점에서 볼 때 ‘다문화사회’를 넘어 ‘이민사회’로의 이행 국면에 있는 한국사회에서 난민을 비롯한 이주배경주민(2세 포함)에 대한 포용과 확대의 결핍이 야기할 유무형의 비용들에 대한 고려가 필요함

- 난민의 처우와 관련된 국회 입법은 중요함. 하지만 실질적인 처우 개선은 하위법령을 통해서 상당 부분 개선될 여지가 있는 만큼 다양한 수준에서의 행정입법을 견인할 필요가 있음. 이를 통해 난민의 처우와 관련된 행정의 합리성과 일관성을 높여 나가야 함. 국회와 정당에게는 난민 관련 행정에 대한 민주적 감시 기능을 적극 발휘해줄 것을 요청해야 함
- ‘건강가정지원센터’와 ‘다문화가족지원센터’의 통합 추세는 이주배경주민의 사회통합 정책을 보다 일반적인 공공정책의 프레임 안으로 통합한다, 즉 ‘주류화(mainstreaming)’한다는 의미로 해석될 수 있을 것임. 하지만 이 과정에서 난민의 특수한 상황이 제대로 고려될 수 있는지 의문을 제기할 수 있음. 물론 다문화가족지원센터에는 대상군에 포함되지 않는 ‘난민인정자’가 건강가정지원센터의 지원 대상으로 포섭되고 있다는 점에서는 긍정적으로 볼 수 있음. 그럼에도 불구하고 ‘서비스 적합성’이 낮다거나 지원 대상이기는 하지만 실제로는 주변화될 수 있는 등 ‘주류화의 역설’이 우려되는 것도 사실임. 따라서 이주민 사회통합 정책이 일반 공공정책으로 주류화될 때 난민의 특수성이 사장되지 않도록 당국에서 지침을 마련할 필요가 있어 보임
- ‘초등돌봄교실’의 경우 별도의 기준이 없이 학교 마다 개별적으로 결정하는 상황인 것으로 조사되었음. 현장에서는 이주배경자녀를 적극적으로 수용하지 못하는 실질적인 한계들이 있기에 교육부나 교육청에서 난민 아동이나 난민 자녀에 대한 포용 지침을 일선 학교로 하달하는 것이 필요해 보임. 지역사회 일부나 일부 학부모의 반대에 대응할 수 있는 방안을 제공해준다는 의미도 있을 것임
- ‘장애인 직업능력개발 운영(훈련수당)’과 관련해서 난민을 대상에 포함시키는 방향으로 관련 지침을 개정해야 함. 노동시장통합은 이주민 사회통합의 골간이라고 볼 수 있는데 ‘결혼이민자’와 취업 비자를 가진 ‘외국인근로자’에게는 보장되는 기회가 합법적 장기체류 거주민인 ‘난민’에게 인정되지 못하는 것은 합당하지 않음
- 난민에게 한국어 습득은 정부(위탁 기관)가 제공하는 한국어 교육 프로그램 이수를 통해서 이루어짐. 그렇지만 언어 발달에 있어서 정서적 조건이 매우 중요하다고 본다면 이들이 사회 공간적으로 고립되지 않고 한국인들과 만나고 교류할 수 있는 기회의 장들이 실질적으로 확

보된다면 보다 수월하고 빠른 언어 습득이 가능할 것임. 이런 점에서 난민과 선주민들 간의 자발적인 교류와 대화의 공간들을 어떻게 마련하고 확장시켜 나갈 것인지에 대한 정책적 고민이 필요해 보임

- ‘사회통합프로그램’의 경우 올해 2월부터 온라인 서비스를 함께 제공하는 것으로 하는데, 향후 난민의 서비스 활용도와 만족도 등에 대한 조사도 필요해 보임
- 한국에 입국하기 전에 거주한 국가에서 유엔난민기구(UNHCR)의 난민 심사를 받은 이력을 지닌 난민 신청자들이 있을 수 있음. 이들에 대해서는 간이절차 내지는 신속절차를 밟을 수 있도록 절차를 보완하는 방안을 고려할 필요가 있어 보임



난민인정자 처우 현황 보고대회

2부

▶ 모니터링 결과 발표

- 난민의 일반귀화요건 관련하여 국적법 개정안의 문제점 및 개선방향
전수연 (공익법센터 어필)
- 한국에서 난민이 가정을 꾸리기까지
김영아 (아시아평화를향한이주 MAP)
- 주거권의 현황과 과제
정신영 (공익법센터 어필), 권영실 (재단법인 동천)

▶ 모니터링 결과에 대한 제언

김철호 박사 (전북대/성공회대 강사)



난민의 일반귀화요건 관련하여 국적법 개정안의 문제점 및 개선방향

전수연 (공익법센터 어필)

1. 문제점

우리나라는 <난민의 지위에 관한 1951년 협약(이하 ‘난민협약’이라 함)>에 유보없이 가입하였다. 따라서 난민협약상 규정된 난민의 권리에 관한 각종 규정들은 대한민국 헌법 제6조¹⁾에 의해 국내법의 효력을 가진다. 난민협약 제34조에는 ‘체약국은 난민의 동화(assimilation) 및 귀화(naturalization)를 가능한 한 용이하게 하고(facilitate), 특히 귀화절차를 신속히 진행하거나 이러한 절차에 따른 수수료 및 비용을 되도록 경감시키기 위한 모든 노력을 다한다’고 규정하고 있다.²⁾ 그러나 국내에서 난민인정자의 귀화신청 및 심사과정에서는 본국으로 더 이상 돌아갈 수 없는 난민의 개념상 ‘정주(定住)’를 내포하고 있는 ‘난민인정자’의 특수성은 전혀 고려되지 않고 있다. 예를 들어, 생계유지요건, 거주기간요건 등의 엄격한 심사와 접수 및 처리과정의 지연 등으로 인하여 난민협약에서 명시한 난민의 동화 및 사회통합에 관한 체약국으로서의 의무를 다하고 있지 못한 것이 현실이다.

1) 대한민국 헌법 제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

2) 1951년 난민의 지위에 관한 협약 제34조 영어본

“Article 34. - Naturalization

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.”

2. 관련 정책

가. 최근에 개정된 일반귀화요건 중 생계유지능력

문제는 최근 국적법이 일반귀화의 요건이 난민신청자를 포함하여 난민인정자가 갖추기에는 더욱 엄격한 요건으로 개정되었다는 점이다. 특히 일반귀화의 요건 중 생계유지능력을 증명하는 기준이 대폭 상향되었다는 점이다.

[국적법 시행규칙(법무부령 제927호 일부개정 2018.5.15.)]

제3조 (귀화허가 신청서의 서식 및 첨부서류)

② 제1항의 귀화허가 신청서에 첨부하여야 하는 서류는 다음 각 호와 같다. [개정 2015.11.11] [[시행일 2016.3.1]]

1. 외국인임을 증명하는 서류

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 서류로서 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 생계유지능력을 갖추고 있음을 증명하는 서류. 다만, 「국적법」(이하 “법”이라 한다) 제7조제1항에 해당하는 사람은 제외한다.

가. 법 제5조에 따른 일반귀화허가 신청자는 다음의 어느 하나에 해당하는 서류. 다만, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제5조에 따른 재외동포체류자격 소지자에 대해서는 나목을 적용한다.

1) 한국은행이 고시하는 전년도 일인당 국민총소득(GNI) 이상의 소득금액 증명원(세무서장이 발급한 것을 말한다)

2) 6천만원 이상의 금융재산(예금·적금·증권 등) 증명 서류

3) 공시지가 6천만원 이상에 해당하는 부동산등기사항증명서나 6천만원 이상에 해당하는 임대차보증금 등 부동산임대차계약서 사본

4) 그 밖에 1)부터 3)까지에 상당하다고 법무부장관이 인정하는 서류

기존의 국적법상 금융재산이나 부동산으로 생계유지능력을 증명하는 경우의 기준금액은 3천만원이었으나 현 개정법은 두 배 높게 변경되었으며, ‘한국은행이 고시하는 전년도 일인당 국민총소득 이상의 소득금액’ 기준도 신설되었다. 그러나 2017년 일인당 명목GNI는 3,364만원(월평균 280여만원)임에 비해,³⁾ 2016년 통계청 조사⁴⁾에 의하면 ‘근로자 평균소득은 2,474만 원’이다. 대부분의 난민들이 한국에서 단순노무직 등을 생계를 유지하고 있다는 점을 감안하면 근로자 평균소득을

3) <http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4023> (2018.8.19. 확인)

국가지표체계 중, 표 <1인당 명목 및 실질 국민총소득과 증가율>

(2017년 실질GNI는 3,065만원이며, 월평균 255여만원이나, 개정 국적법상 GNI지수의 명목상 혹은 실질상 지수 중 어떤 것을 기준으로 판단하는지는 명확히 제시되어 있지 않다.)

4) <https://qol.kostat.go.kr/blife/result-idx.do?oaYear=2011&idctId=201304897> (2018.8.19. 확인)

<통계청, 국민 삶의 질 지표 중 ‘근로자평균근로소득’>

상회하는 일인당 GNI 지수를 기준으로 삼는 것은 대부분 경제적으로 빠듯하게 살아가는 난민들에게 가혹한 기준이라 할 수 있다.

나. 2018.12.20 부터 시행되는 국적법 개정안(거주기간 등) 및 문제점

1) 국적법 제5조 개정안

현 행	개 정 안
제5조(일반귀화 요건) 외국인인 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다. 1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것 2. 대한민국의 「민법」상 성년일 것 3. 품행이 단정할 것 4. 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것 5. 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것	제5조(일반귀화 요건) 외국인인 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다. <개정 2017. 12. 19.> 1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것 <u>1의2. 대한민국에서 영주할 수 있는 체류자격을 가지고 있을 것</u> 2. 대한민국의 「민법」상 성년일 것 <u>3. 법령을 준수하는 등 법무부령으로 정하는 품행 단정의 요건을 갖춘 것</u> 4. 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것 5. 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것 <u>6. 귀화를 허가하는 것이 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 해치지 아니한다고 법무부장관이 인정할 것</u> -> 개정안은 2018.12.20. 부터 시행

2) 국적법 일부개정안에서 문제되는 내용

가) 일반귀화 요건으로 영주자격전치주의를 추가한 점

개정법이 적용되는 경우, 난민신청자가 일반귀화를 신청하기까지의 시간이 대폭 늘어난다. 개정법에 따르면 귀화신청을 하기 위해서는 먼저 F5비자(영주권 비자)를 취득하여야 하는데, F5비자를 취득하려면 일단 난민으로 인정받아 F2 비자를 취득한 뒤 5년을 체류하고 생계유지요건, 사회통합 프로그램 이수 등의 요건⁵⁾을 갖추어 F5비자로의 변경이 가능하다. 난민신청시부터 시기별로 기간

5) F5 취득요건들은 사실상 일반귀화 요건과 별반 차이가 없으며, 추후 서술하겠으나 생계유지

을 계산해보면, 난민신청시부터 난민인정시까지 2-3년, 난민으로 인정된 경우에 F5를 취득하기 위한 5년의 체류 이후 국적신청 및 결과가 나오기 까지 2년에 가까운 심사기간을 더하면 대략 10년 이상의 시간이 걸린다.

개정 전 법과 비교하자면, 기존에는 임시적 체류비자인 G1비자(난민신청 및 소송 중에 있는 자, 혹은 난민불인정이 되었지만 인도적 체류지위가 인정된 자들에게 부여되는 비자타입) 소지자들의 한국에 체류하였던 기간도 산입이 되었으나, 귀화신청요건으로 영주권 취득을 요하는 개정법에 의하면 G1비자소지자들은 귀화신청 기회 자체가 원천적으로 봉쇄된다. 특히, G1 비자 소지자 중에는 '또한 난민으로 인정된 자의 경우에도 개정 전의 법에 의하면 난민신청시부터 국적취득시까지 약 5년 정도의 기간이면 귀화요건 중 거주요건을 충족할 수 있었으나, 영주전치주의로 변경된 개정법에 의하면 난민인정 받은 이후 추가로 5년의 기간을 계속하여 거주하여야 한다.

또한 영주자격전치로 법이 개정됨에 따라 영주자격을 취득하기 위한 5년의 거주기간을 충족시켜야 하므로 애초 난민신청시부터 귀화신청 및 처분시까지의 기간이 약 2배 이상 길어진다는 점 외에도 영주자격을 취득하기 위해서는 귀화신청시보다 강화된 생계유지능력 자격을 갖추어야 한다는 점이 문제된다.

난민인정자의 경우 F2 비자가 발급되며, 영주비자인 F5 체류자격을 부여받기 위한 비자변경을 위하여는 아래 표의 요건⁶⁾을 갖추어야 한다. 특히 생계유지능력요건 관련하여 '연간소득이 GNI 2배 이상'이 되어야 한다. 2017년 GNI는 3,364 만원⁷⁾인데 이에 2배이면 6,728만원이 되는데, 월수입이 약 560만원을 상회하는 금액이다. 월소득 560만원이면 대한민국 전체가구의 월 평균 근로소득인 303 만원⁸⁾의 약 1.8배에 해당하는 소득액이다. 대부분 난민들의 경우 언어로 인한 의사소통의 문제 때문에 취업가능한 영역이 매우 제한적이며, 주로 단순노무직이나 일용직 등으로 일하는 경우가 많다. 영주자격 요건으로 제시된 GNI 2배 이상의 소득은 대기업 정규직 종사자들 연봉의 평균치 정도에 해당하는데⁹⁾, 경제적 사회적으로 취약한 지위에 있는 난민들이 한국인 청년에게도 쉽지

능력의 판단자료인 연간소득은 일반귀화보다 높은 GNI의 2배 이상을 요건으로 정하고 있다.

6) https://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_kr.pt?bbsGbCd=BS10&bbsSeq=1&ntccttSeq=330&pageCode=list&langCd=KR&bbsNm=%EA%B3%B5%EC%A7%80%EC%82%AC%ED%95%AD
하이코리아 매뉴얼 중 <2018.8.30.자로 업로드 된 '외국인체류 안내 매뉴얼' > 발췌

7) http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=4023&board_cd=INDX_001

8) http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9H002&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1

9) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/16/2017081601464.html

조선비즈 2017.8.16.자 '우리나라 월급쟁이 평균연봉 6607만원 넘으면 상위 10%' 참고

않은 대기업에 취직하는 상황은 예상하기 어렵다. 사실상 난민의 영주자격 취득을 막음으로써, 귀화신청 기회 자체를 박탈한 것과 다름없다.

[체류자격별 안내 매뉴얼_2018.8.30. 하이코리아 업로드¹⁰⁾]

1. 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 자		
가. 대 상 (출입국관리법 시행령 별표1 28의3 가목)		
• 주재(D-7) 자격 내지 특정활동(E-7) 자격이나 거주(F-2)자격으로 5년이상 대한민국에 체류하고 있는 자		
나. 요건		
• 대한민국 민법에 의하여 성년일 것		
• 신청일 기준 계속해서 5년 이상 국내에 체류하고 있을 것		
- 과거 체류기간은 제외하며, 완전출국 없이 상기 ‘가’항의 대상 체류자격간 자격변경의 경우 체류기간 합산가능		
• 각 체류자격별 [첨부1] 의 요건을 충족할 것		
- 본인 또는 동반 가족이 생계를 유지할 능력이 있으며 품행이 단정할 것		
- 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본소양을 갖출 것		
요건	공통	- 연간소득이 GNI 2배 이상 - 한국어능력시험 2급 이상 또는 사회통합프로그램 이수
	추가	- D8, D9 : 최근 2년간 평균 매출액이 10억원 이상 (D9 중 수출설비 설치/운영/보수자, 선박건조/설비제작 감독 등은 적용 면제) - E7 : 학사학위 이상 소지
특별적용		- 10년 이상 장기 체류자는 한국어능력시험 요건 면제 - E5중 국내병원에서 인턴 레지던트 과정을 이수하는 자는 연간 소득이 GNI 이상이어야 하며 한국어능력시험 5급 이상

이는 정부가 비준한 난민협약상 난민의 귀화 및 동화를 장려¹¹⁾해야 하는 체약국으로서의 의무에 역행한다는 점, 일반 외국인에 비해서 귀화의 장려가 고려되어야 할 난민들에게 오히려 여타 외국인에 비해 엄격한 잣대(귀화신청자의 자격으로 난민지위가 인정되어야 할 뿐 아니라, 영주자격까지 갖춰야 하는 점)를 들이대는 것은 본국으로는 더 이상 돌아갈 수 없는 난민의 사회통합 측면에서도 부정적 영향을 미친다는 점에서 문제된다.

10) https://www.hikorea.go.kr/pt/NtcCotnDetailR_kr.pt?pageSpec=&targetRow=&lafjOrderBy=&sRange=&sKeyWord=&bbsGbCd=BS10&bbsSeq=1&ntccttSeq=330&pageCode=list&langCd=KR&bbsNm=%EA%B3%B5%EC%A7%80%EC%82%AC%ED%95%AD

11) 난민협약 제34조

나) 일반귀화의 요건으로 ‘국가안전보장, 질서유지 및 공공복리를 저해하지 않는다고 법무부장관이 인정할 것’이라는 요건 추가

‘국가안전보장, 질서유지 및 공공복리’는 헌법 제37조 제2항¹²⁾에 정한 바와 같이, 국민의 기본권 제한 사유인 동시에, 기본권 제한의 한계를 설정한 것이다. 난민에게 있어 귀화는 생존 및 생계와 직접적으로 연결된 안정적 삶의 토대를 마련한다는 데에 의미가 있고, 이는 곧 인간의 존엄권과 밀접한 관련이 있으므로 헌법상으로도 외국인에게 기본권주체성이 인정되는 영역이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 귀화심사는 그 특성상 외국인에게 한 국가의 구성원이 될 권리를 부여할지에 대해 심사하는 것이기에 이미 실무자의 재량이 작용하는 영역인데, 위와 같이 일의적이지 않은 요건을 심사요건에 추가함으로써 실무자의 재량행사의 폭이 더욱 넓어졌다는 점에서 문제된다.

다) 일반귀화의 요건으로 ‘품행단정’의 요건을 삭제하지 않고, 위임근거를 만든 점

위 ‘품행단정’ 요건은 이미 명확성 원칙 위반여부와 관련하여 문제의 소지가 많았음에도, 해당 요건을 삭제하는 것이 아니라 오히려 하위법령에 위임할 근거를 명문화였다. 그러나 아직 구체화된 법무부령 신설안이 나오지 않은 상태이며, 애초에 일의적으로 판단하기 어려운 요건이 객관적인 요건으로 추려질 수 있을지도 의문이다.

3. 귀화요건 관련한 해외입법례 및 개정 제안

가. 난민인정자에게 귀화요건 중 거주요건을 완화 적용하는 방안 및 이에 대한 해외입법례

난민협약 가입국들의 국적취득 관련 법령 중에는 난민으로 인정된 자가 귀화요건을 완전히 충족시키지 않더라도 시민권을 신청할 수 있게 하거나, 필요한 거주기간을 완화하여 적용함으로써 난민협약 제34조의 취지에 따라 난민들이 신청국에서 보다 수월하게 동화될 수 있도록 하는 내용을 법으로 녹여내고 있는 경우도 있다.

12) 헌법 제37조

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

예를 들어 아일랜드의 경우, 국내법에 따라 난민이나 무국적자로 인정된 경우에는 귀화요건이 완전히 충족되지 않았다 하더라도 법무부장관이 시민권의 신청을 허가할 수 있다.¹³⁾ 또한 프랑스의 경우, 영주전치주의를 취하고 있어 귀화신청을 위해서는 5년의 거주요건이 필요하나, 프랑스에서 난민지위를 인정받은 자는 거주기간요건이 면제된다.¹⁴⁾ 이외에도 자국 정부에서 난민으로 확인된 자에게 거주요건을 완화하는 국가로는 헝가리(8년에서 3년)¹⁵⁾, 스웨덴(5년에서 4년)¹⁶⁾ 이 있다.

나. 생계유지능력 요구기준의 완화 혹은 면제하는 방안 및 이에 대한 해외 입법례

대표적으로 미국, 호주에서는 귀화요건에서 생계유지능력 요건이 제외되어 있으며, 캐나다의 경우 금액과 상관없이 소득세 신고 여부만을 기준으로 삼고 있다.

미국의 경우, 이민국적법(Immigration and Nationality Act)에 의하면, 귀화요건으로 '18세 이상, 영주권 취득 후 5년 경과, 미국에서 5년 이상 거주지를 가지고 5년 중 30개월 이상을 미국에서 체류, 영어 구사능력, 미국 시민권 시험 합격, 좋은 도덕적 인격'을 요구한다. 난민인정자가 영주권을 신청하는 경우, 난민인정 이후 최소 1년 이상의 거주요건을 갖추면 되며, 건강관련 문서 및 결혼증명서 등을 제출하고 별도로 생계유지능력을 요구하지 않는다.¹⁷⁾

이 외에도 호주의 경우 미국과 귀화요건 기준이 유사하다. 호주 시민권법(Australian Citizenship Act)에 의하면, '영주권자일 것, 거주요건(신청이전에 호주에 4년이상 유효한 비자로 거주, 신청일을 기준으로 최근 4년간 1년 이상 해외에 거주하지 않아야 하고 최근 1년간 해외거주기간이 90일 이하여야 함), 영어능력, 품행단정, 호주에 거주하거나 호주와 가깝고 지속적인 관계를 유지하려는 의사, 호주시민권의 책임과 특권에 관한 충분한 지식'을 요건으로 한다. 또한 난민인정을 받으면 영주자격은 주어지나 다만 귀화신청을 위해서는 '귀화 신청 이전 4년 동안은 유효한 비자로 호주에 체류하였을 것과 신청일을 기준으로 최근 4년중 12개월은 영주권자로서 거주하였을 것'의 요건을 갖추면 되므로,¹⁸⁾ 난민으로 인정되어 영주자격을 취득한 이후 12개월의 거주요건이 필요하다.¹⁹⁾

13) <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/pages/WP16000022> (2018. 8. 19. 확인)

14) Civil Code , article 21-16, 21-17, 21-19

15) <https://www.legislationline.org/documents/id/5331> (Act LV. of 1993 on Hungarian Citizenship) (2018.8.25. 확인)

16) <http://www.refworld.org/pdfid/420cadf64.pdf> (Swedish Citizenship Act) (2018.8.25. 확인)

17) Green card for refugees, U.S. Citizenship and Immigration Services, <https://www.uscis.gov/greencard/refugees> (2018.8.25. 확인)

또한 캐나다의 경우, 시민권법(Citizenship Act) 제5조에 의하면, ‘18세 이상, 영주권자로서 귀화신청시점으로부터 과거 6년 중 4년 이상 체류, 신청시점으로부터 과거 6년 중 4년간의 소득세 신고의무 만족, 영어 또는 불어 사용능력, 캐나다시민권 시험 합격’의 요건을 갖추어 시민권을 취득할 수 있다.²⁰⁾ 영주자격취득 요건을 살펴보면, 난민으로 인정된 경우에는 심각한 범죄기록이나 형벌의 부과, 전염병 등의 건강상 문제가 없다면 여권 등의 신분증과 난민인정서 등을 제출하면서 영주자격을 신청할 수 있다. 즉 영주자격을 신청하는 데 난민인정 이후 별도의 거주기간이 필요치 않다.

다. 국적법 제5조 개정제안

현 행	개 정 안
제5조(일반귀화 요건) 외국인이 귀화허가를 받기 위해서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다. <개정 2017. 12. 19.> 1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것 1의2. 대한민국에서 영주할 수 있는 체류자격을 가지고 있을 것 2. 대한민국의 「민법」상 성년일 것 3. 법령을 준수하는 등 법무부령으로 정하는 품행 단정의 요건을 갖추는 것 4. 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것 5. 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것 6. 귀화를 허가하는 것이 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 해치지 아니한다고 법무부장관이 인정할 것 [전문개정 2008. 3. 14.] [시행일 : 2018. 12. 20.] 제5조	<신설> 제5조의2(난민인정자 등에 대한 특례) ① 난민법상 ‘난민인정자’나 ‘인도적체류자’로서 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있는 자는 동조 제1호 및 제1호의 2의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화신청을 할 수 있다. ② 법무부장관은 난민법상 ‘난민인정자’나 ‘인도적체류자’에 대해서 동조 제4호의 요건을 면제하거나 완화하여 심사하여야 한다. ③ 법무부장관은 난민법상 ‘난민인정자’나 ‘인도적체류자’의 귀화 절차에 따른 수수료 및 비용을 가능한 한 경감시키기 위하여 모든 노력을 다한다.

18) Refugee and humanitarian entrants, Australian Government, Department of Home Affairs, <https://www.homeaffairs.gov.au/trav/citi/pathways-processes/application-options/refugee-humanitarian-entrant> (2018.8.25. 확인)

19) 개정 국적법에 의하면, 난민인정자도 영주자격을 취득하기 위하여는 F2 비자(난민인정을 받으면 취득하는 비자)를 득한 이후에 ‘5년 거주’요건을 충족하여야 하는데, 난민인정자에게는 인정 이후 1년의 거주기간만 충족하면 되는 미국과 호주에 비해 우리 개정 국적법은 난민에 대한 고려와 이해도가 부족한 내용으로 개정된 것임을 알 수 있다.

20) Citizenship Act, Citizenship Regulations, No. 2 (SOR/2015-124) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-29/> (2018.8.25. 확인)



한국에서 난민이 가정을 꾸리기까지

김영아 (아시아평화를향한이주 MAP)

1. 서론: 가족결합의 권리를 부정 당하는 난민

모든 인간은 가족을 이루어 살 권리를 갖는다. 그리고 세계인권선언을 비롯하여 수 많은 국제인권법에 명시하는 바와 같이 가족은 사회의 자연적이며 기초적인 구성단위이며 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 갖는다.¹⁾ 이러한 가족결합권(right to family life and unity)은 자국에 사는 국민에게만 국한되는 것은 아니며 국제법으로 보호를 받는다. 그리고 가족을 이룰 권리는 원칙적으로 함께 살 수 있는 가능성을 의미하므로²⁾, 난민이 가정생활을 영위할 수 있기 위해서는 난민 지위를 인정 받은 후 새로운 가정을 이루는 것뿐만 아니라 난민인정 전에 탈출과 피신을 하다가 헤어진 가족 구성원과의 재결합이 가능해야 한다.

1951년 난민협약은 가족재결합(family reunification)과 가족결합(family unity)에 대해 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 그러나 난민협약을 채택할 당시 난민 및 무국적자의 지위에 관한 국제연합전권대사 회의의 최종문서(the Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons)는 사회의 자연적이고 기본적인 집단인 가족의 결합이 난민의 필수적인 권리이며, 그러한 가족결합이 끊임없이 위협을 받음을 인식하고, 또한 난민에게 부여되는 권리는 그의 가족 구성원에도 확대되어 부여됨을 충분히 유의하고 난민가족의 보호를 위하여 정부가 필요한 조치를 취할 것과 이 때 특별히 가장이 입국에 필요한 조건을 충족시키는 경우에 난민가족의 결합의 유지될 수 있도록 하며, 미성년자인 난민, 특히 미동반 아동과 여아들은 후견과 양자관계까지 살펴 보호하는 조치를 취하도록 만장일치로 권고하였다.³⁾ 이후 유엔난민기

1) 세계인권선언 제 16조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제23조 1, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제10조 1, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약, 국제아동권리협약, 장애인권리협약

2) UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 19: Article 23 (The Family) Protection of the Family, the Right to Marriage and Equality of the Spouses

구 집행위원회(UNHCR's Executive committee or ExCom; 난민 관련 문제들에 대한 100여개 국가의 합의와 국제 전문가 집단의 견해) 역시 결정문에서 가족결합과 가족재결합을 여러 번 중요하게 다루었으며, 아동권리협약과 함께 아동의 가족과 함께 살면서 성장할 권리 및 아동의 최선의 이익 고려 원칙을 강조하였다.⁴⁾

그러므로 한국 정부와 사회는 가능한 한 일찍 난민이 가족이 함께 할 수 있도록 신속하고 효율적인 가족재결합 메커니즘 마련을 해야 하며, 난민이 한국에 정착하면서 새로 가정을 꾸리고 생활해 나가는 데에 직접적인 영향을 미치는 정책적 이슈에 세심한 주의와 노력을 기울여야 할 것이다. 그러나 현실은 난민의 가족결합에 대한 정부의 적극적 조치가 부재한 가운데 난민인정자가 한국에서 가정을 이루기 위해 한숨과 눈물로 보내야 하는 시간은 길기만 하다.⁵⁾

2. 관련정책과 문제점

2013년 7월 1일 시행된 난민법에서는 난민인정자의 배우자와 그 미성년자녀에 대한 가족결합을 허용하고 있다. 그러나 난민법 제정 및 시행 전후로도 오랜 동안 한국에서 난민인정자의 가족결합은 중요 사항으로 인식되지 않았다고 보여진다. 난민법 시행 5주년이 된 올해까지도 관련 정책과 절차가 마련되지 않았으며 난민의 가족결합을 조금이라도 용이하게 하는 한국정부의 조치는 전무하다.

난민법 제37조(배우자 등의 입국허가) ① 법무부장관은 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 「출입국관리법」 제11조⁶⁾에 해당하는 경우가 아니면 입국을 허가하여야 한다.
② 제1항에 따른 배우자 및 미성년자의 범위는 「민법」⁷⁾에 따른다.

- 3) The Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, p.8 https://treaties.un.org/doc/Treaties/1954/04/19540422%2000-23%20AM/Ch_V_2p.pdf
- 4) ExCom Conclusions on Family Reunion, No. 9 (XXVIII), 1977 and No. 24 (XXXII), 1981; ExCom Conclusion on Refugee Children and Adolescents, No. 84 (XLVIII), 1997; ExCom Conclusion on International Protection, No. 85(XLIX), para. (u) - (x), 1998; and ExCom Conclusion on the Protection of the Refugee's Family, No. 88 (L), 1999.; ExCom Conclusion No. 104; ExCom Conclusion No. 107; 아동권리협약 제3조, 제7조, 제8조, 제9조, 제10조, 제22조.
- 5) 유엔난민기구 역시 제28차 국가별인권상황정기검토(UPR)에 제출한 의견서에서 한국 정부가 난민법 37조에도 불구하고 가족재결합에 대한 정책 및 제도가 부재한 것을 지적했다. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Submission on Republic of Korea : UPR 28th Session , March 2017, available at: <http://www.refworld.org/docid/5a12ae1e0.html>

한국에서 난민이 가정을 이루기까지는 대개 두 가지의 경우가 있다. 첫째, 난민지위를 인정받고 본국이나 제3국에 떨어져 살고 있는 가족과 재결합하는 것이다. 가족재결합을 어렵게 하는 것 중의 하나는 긴 난민지위심사 기간이다. 난민지위심사 기간이 길어지는 동안 배우자와 헤어지게 되거나 가족구성원이 안전과 생계를 위협받아 뿔뿔이 흩어지기도 한다. 다른 어려움은 고국이나 제3국에 남아 있는 가족의 한국 입국이 가능하도록 여러 서류를 준비하는 것인데, 가족구성원의 여권 발급이나 한국 입국을 위한 사증(visa) 발급에 필요한 문서와 증명서의 준비가 쉽지 않다.⁸⁾ 또 여행경비 마련은 물론 가족이 한국에 입국하여 거주할 여건을 마련해야 한다. 고용이 안정적인 직장도 찾아야 하고, 보증금과 방이 한 칸이라도 더 있는 집을 구하려면 주변 사람들에게 빚을 지거나

6) 출입국관리법 제11조(입국의 금지 등) ① 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인에 대하여는 입국을 금지할 수 있다. <개정 2015.1.6>

1. 감염병환자, 마약류중독자, 그 밖에 공중위생상 위해를 끼칠 염려가 있다고 인정되는 사람
2. 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」에서 정하는 총포·도검·화약류 등을 위법하게 가지고 입국하려는 사람
3. 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람
4. 경제질서 또는 사회질서를 해치거나 선량한 풍속을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람
5. 사리 분별력이 없고 국내에서 체류활동을 보조할 사람이 없는 정신장애인, 국내체류비용을 부담할 능력이 없는 사람, 그 밖에 구호(救護)가 필요한 사람
6. 강제퇴거명령을 받고 출국한 후 5년이 지나지 아니한 사람
7. 1910년 8월 29일부터 1945년 8월 15일까지 사이에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정부의 지시를 받거나 그 정부와 연계하여 인종, 민족, 종교, 국적, 정치적 견해 등을 이유로 사람을 학살·학대하는 일에 관여한 사람
 - 가. 일본 정부
 - 나. 일본 정부와 동맹 관계에 있던 정부
 - 다. 일본 정부의 우월한 힘이 미치던 정부
8. 제1호부터 제7호까지의 규정에 준하는 사람으로서 법무부장관이 그 입국이 적당하지 아니하다고 인정하는 사람

② 법무부장관은 입국하려는 외국인의 본국(本國)이 제1항 각 호 외의 사유로 국민의 입국을 거부할 때에는 그와 동일한 사유로 그 외국인의 입국을 거부할 수 있다.

[전문개정 2010.5.14]

- 7) 「민법」 제4조에 따르면 성년의 나이는 기존 20세에서 2013년 7월 1일부터 만 19세로 개정됨.
- 8) 고국이나 제3국에 있는 가족과 결합하는 일반적인 과정은 이렇다. 먼저 본국이나 제3국에 있는 가족은 여권을 마련하고, 난민으로 인정받은 가족이 자신의 신원 관련 서류(난민인정서류, 외국인등록증명서), 재정증명서류(주택임대차계약서, 재직증명서, 잔고증명서), 초청장 및 신원보증서를 본국이나 제3국의 가족에게 보낸다. 일반적으로 난민 또는 외국인주민 지원단체나 기관이 작성한 신원보증 및 난민가족 초청 편지를 동봉한다. 한국에 오려는 가족은 자신의 여권, 혼인증명서, 가족관계증명서, 미성년자녀의 출생증명서나 재학증명서, 그리고 한국에서 보내져 온 서류를 들고 한국 재외공관에 가서 단기방문 사증 발급을 신청한다.

몇 년을 더 근면검소하고 외로운 생활을 해야 한다. 이러한 사이 난민의 신체적·정신적 건강이 나빠지기 쉽고, 가족 관계가 위기에 놓이기도 하며, 어린 자녀는 자라서 성년이 되거나 혼인을 하여 가족재결합 자격을 잃을 수 있다. 마지막으로 가족구성원은 한국으로 입국한 후 난민지위심사 과정을 그대로 밟는다.⁹⁾ 별도의 가족재결합 행정절차가 없기 때문이다. 성년에 도달한 자녀는 스스로 한국에 입국했고 여전히 부모의 부양을 필요로 할지라도 부모와 개별적으로 자신이 주된 신청인이 되어 난민정의 기준 충족하는지를 진술해야 한다.

다른 가족결합의 방식은 미혼인 난민인정자가 혼인을 하여 새로운 가정을 이루는 것으로 거의 다수가 같은 민족이나 같은 국적 소유자와 혼인을 한다. 한편, 한국에서 난민인정자가 다른 난민 인정자 또는 비난민 외국인과 혼인을 할 때 자국 대사관에 혼인신고를 하기 어려워 가족관계의 등록이나 증빙이 불가능하게 되는 사례들이 늘고 있다. 다른 한편으로 한국에서 배우자를 찾지 못해 고국이나 제3국에 거주하고 있는 자국민 또는 자민족을 소개받아 혼인을 하는 경우에는 더 오랜 시간과 재정능력이 필요하다. 난민인정자가 출국하여 제3국에서 혼례를 치르고, 한국과 고국(또는 배우자의 상주국) 양쪽에서 여러 서류 준비를 한 후 배우자를 한국으로 초청, 즉 방문비자를 통해 가족결합을 한다. 이 때 배우자가 한국에서의 체류를 위해 난민인정심사를 거칠 것인가, 방문동거비자 신청할 것인가의 선택지에 놓이게 된다.

이렇게 개개 난민인정자가 홀로 긴 시간 동안 힘겹게 가족결합을 준비하는 동안 한국 정부는 난민법에 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀에 대해 입국을 허가한다는 조항만 만들어 놓고 실질적으로 가족재결합이 가능한 공식절차 또는 상담할 수 있는 창구도 마련해 놓지 않았다. 한국 입국에 성공하면 체류자격은 줄 수 있다는 정도의 안내만 하고 있을 뿐이다.¹⁰⁾

9) 유엔난민기구가 발간한 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침(한글판, 서울, 2014년 9월) 36쪽, 184절. 가장이 난민정의 기준을 충족하면 일반적으로 가족결합이 원칙에 따라 그 부양가족에게도 난민지위가 부여된다. 그러나 정식 난민지위가 부양가족의 법적 지위와 양립하지 않는 경우에 부양가족에게 난민지위가 부여되어서는 안 된다는 것은 명백하다. 난민의 부양가족은 비호국이나 다른 국가의 국민될 수 있고, 해당 국가의 보호를 받을 수도 있다. 그러한 경우 난민지위를 부여해 줄 것을 요구할 수 없을 것이다.

10) https://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR_kr.pt?categoryId=1&parentId=1330&catSeq=&showMenuId=124

[하이코리아 웹사이트에 안내된 난민인정자의 권리와 처우 중]¹¹⁾

배우자와 미성년자녀에 대한 가족결합 허용

난민인정자의 배우자와 그 미성년자녀는 재외공관에서 단기방문(C-3, 90일) 사증을 발급받아 국내 입국하여 체류할 수 있고, 가족결합에 따라 난민으로 인정받을 수 있음

※ 가족결합을 위한 사증발급 신청시 확인서류

- 배우자 입증서류
 - 여권
 - 가족관계증명서 등 배우자임을 입증할 수 있는 서류
 - 결혼증명서 등 혼인관계를 입증할 수 있는 서류
 - 그 밖에 혼인관계를 확인할 수 있는 서류
- 난민인정자의 미성년 자녀 입증서류
 - 여권
 - 출생증명서 등 부모와의 가족관계를 입증할 수 있는 서류
 - 미성년 자녀의 나이를 확인할 수 있는 서류
 - 미성년 자녀의 혼인유무를 확인할 수 있는 서류

현재 가족결합과 관련된 난민법 조항 그리고 정책의 공백은 난민의 가족결합권에 대해 깊은 고민의 부채를 드러낼 뿐 아니라 당장 여러 가지로 문제를 야기한다. 첫째, 난민법에서는 가족결합이 가능한 가족의 형태와 범위를 최소한의 가족 단위인 핵가족과 법적인 혼인관계에 기초하는 가족으로만 상정하고 있어 실질적으로 보호받아야 할 가족 구성원들이 결합하는데 걸림돌이 되고 있다. 예를 들면, 배우자를 판단함에 있어서 혼인한 사람 외에도 사실혼 관계인 부부나 결혼을 법적으로 인정받지 못한 부부(동성혼 포함), 약혼자 등이 고려되어야 한다. 자녀의 범위 또한 상기한 다양한 커플들의 자녀가 인정되어야 하고, 현 혼인관계에서의 미성년 자녀뿐 아니라 전 결혼관계에서 가진 자녀, 혼외 자녀, 입양한 자녀 또는 위탁 자녀 등이 포함되어야 한다.¹²⁾ 그리고 자녀가

11) https://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR_kr.pt?categoryId=1&parentId=1330&catSeq=&showMenuId=124

12) 인권위원회(Human Rights Committee)는 핵가족과 확대가족, 혼인하지 않은 부부와 그의 자녀, 한부모와 그의 자녀와 같이 다양한 형태의 가정이 존재하므로 각각을 어떻게 인정하고 어떤 수준의 보호를 줄 것인가에 대해 분명히 해야 하며, 또한 공식적인 혼인 서약이 존재하지 않는다고 해서 가족으로 보호받지 않아서는 안 된다고 하였다. 특히 사실혼이 일반적인 사회에서 온 가정을 인정해야 한다. UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation, 8 April 1988, available at: <http://www.refworld.org/docid/453883f922.html/> HRC, CCPR General Comment No. 19: Article 23 (The Family) Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses; 또한 지리적으로 분리됨, 부정, 부부관계의 부채를 근거로 가정 생활을 할 권리를 박탈할 수 없다 (Ngambi and Nebo v. France). 그리고 가족관계증명 서류의 조작이 발견된 사건에서도 오랜 기간의 관계에서 자녀를 낳은 커플에게 ‘사실상 혼인과 같은 관계(de facto relationship akin

성년이 되었다라도 자녀가 피부양자로 인정된다면 가족재결합을 사회가 지지해야 할 것이다. 자녀가 장애를 가지고 있어 자립이 불가능한 경우가 대표적인 예다. 마찬가지로 난민의 직계존속도 고통으로 난민과 생계를 같이 하고 있는 때에는 가족결합 대상으로 통상 고려되고 있다.¹³⁾

둘째, 현행법제는 가족을 동반하지 않은 미성년 난민의 가족결합 가능성을 배제하고 있다. 유엔 난민기구 집행위원회 결정문과 아동권리협약에 따르면 동반자가 없고 분리된 아동의 경우, 자격을 갖춘 독립 후견인과 법정대리인이 즉각적으로 지원되어야 함은 물론¹⁴⁾, 가능한 빨리 추적을 시작하여 부모나 다른 가족과 재결합할 수 있도록 노력을 기울여야 한다.¹⁵⁾ 여기서 주목할 것은 난민 아동과 청소년의 생물학적 부모가 부재한 경우 실질적인 양육관계를 형성하고 있는 부양가족과의 가족결합이 허가되어야 한다는 점이다. 난민 아동을 부양하며 실질적 가정을 이루고 있는 직계존속, 형제와 자매(성인이 된 형제자매 포함), 삼촌이나 이모, 양부모 등이 있다.¹⁶⁾ 그런데 미성년 난민의 가족결합에 대한 법률이나 정책이 없는 현재로서는 홀로 한국에 들어온 난민 아동이 가족결합을 시도하는 것 자체가 어려우며, 혹시나 가족재결합이 이루어지더라도 부모나 다른 가족 구성원에 의한 아동의 학대 또는 박해 가능성이 확인되지 않을 가능성이 크다.

셋째, 난민의 가족의 여권이나 사증 발급에 다양한 장벽이 있고 합법적인 이동 자체를 불가능하게 한다는 특수성이 고려되지 않고 있다. 난민의 가족은 내전과 전쟁 때문에 혹은 국가가 박해의 주체인 경우에 여권 등의 여행증명서를 받기 어렵다. 소말리아처럼 어느 국가의 여권은 국제적으로 인정되지 않는다. 가족구성원이 이미 난민 지위로 있는 경우에는 신분증, 여행증명서 등 서류가 없는 경우가 대부분이다. 그러므로 여권이 아닌 기타 대안적인 여행증명서를 받는 체계를 난민

to marriage)’가 인정된 바 있다 (Winata v. Australia).

- 13) 유엔난민기구가 발간한 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침(한글판, 서울, 2014년 9월) 36쪽, 185절.
- 14) ‘후견인’은 전문 기술을 가진 개인으로 아동의 최선의 이익과 복지를 보살피는 사람을 지칭한다. ‘법정 대리인’은 법적 지원과 난민신청 진행 절차에 대한 정보를 제공하고 법적 문제에 대해서 당국과 접촉할 수 있는 자격을 가진 변호사 등을 가리킨다. 유엔난민기구 집행위원회 결정문 제107호 (g)항 (viii), 아동권리협약 일반의견 제6호 참조.
- 15) 유엔난민기구 집행위원회 결정문 제107호 제(h)항 (iii), 아동권리협약 일반의견 제6호 제81절 참조. 추적이나 재결합이 부모나 다른 가족 구성원을 위협하게 만들고, 아동이 학대 또는 방임되어 왔다는 정부가 입수된 경우 또는 부모와 가족이 아동의 박해에 연루되거나 가담했을 가능성이 있는 경우에는 가족재결합에 예외를 적용한다.
- 16) 아동권리위원회(CRC Committee, General Comment No. 14, 2013)는 가족의 개념을 더 확대하여 생물학적 부모뿐 아니라 양부모 역시 가족으로 해석되어야 하며, 필요한 경우 지역 관습에 따라 확대가족이나 공동체의 구성원도 가족으로 보아야 한다고 본다(아동협약 제5조). 그리고 부모와 분리된 아동의 보호는 양육권, 주양육자, 양부모나 아동이 강한 유대관계를 갖는 사람에게도 확장 적용된다고 명시한다(아동협약 제9조).

협약의 체약국이 갖추지 않으면 난민가족의 입국 자체가 차단된다. 마찬가지로 한국 입국 허가를 위한 사증 발급이 어려울 수 있다. 가족관계 증명, 출생등록증 등 사증발급을 위해 필요한 문서나 증명서의 발급에 어렵거나 불가능할 수가 있고, 한국대사관이나 영사관에 안전 문제로 접근하지 못할 수도 있다.

이 문제에 대해 한국 정부는 여권 대신에 국제적십자사 긴급여행증명서(ICRC emergency travel document), 체약국이 발행하는 편도 통행 허가증(laissez-passer)을 받는 것을 고려할 수 있으며, 또 난민가족이 한국대사관 및 영사관 접근하지 못하고 체약국에 도착해서 통행 허가증을 포함한 유효한 문서를 제시할 경우 사증을 부여하는 가능성을 고려할 수 있다.

[사례 1]

한국 입국 후 초반 약 1년 6개월 동안 어려움이 많았습니다. 여러 번 초청장을 보내고 시도했지만, 번번히 비자 발급이 거절되었습니다. 그 이후에 평창 올림픽이 있었기에 가족들을 관람자 명단에 등록하고, 호텔을 예약하고, 관련비용들을 지불 한 뒤에 비자 발급을 위한 서류들을 보냈습니다. 또 비자 발급을 위해 지인들에게 돈을 빌려 한국대사관에 계좌 잔고를 증명했습니다. 다른 한편으로, 인터넷에서 한 문서를 봤습니다. 올림픽은 모든 국가의 평화와 화합을 위한 것이라는 것. 대통령 혹은 정부당국으로 발급되어 대사관에 배부 된 것 같았습니다. 그걸 보고 나서 가족의 비자가 발급될 것이라는 희망을 가졌습니다. 돈을 투자했고 서류를 보내 티켓을 구매해서 초대했습니다. 가족에게 문서를 보냈고, 서류를 작성했고, 비자 발급을 신청하여 7일 체류 비자를 받았습니다. 그리고 한국에 입국했죠. 입국하자마자 난민신청을 했어요. 난민심사 인터뷰 시 담당관이 이미 제 가족이 여기에 있다는 걸 알고 매우 놀랐습니다. 하지만 가족들이 오고 한 달이 넘었지만, 아직 비자 상태에 변화가 없습니다.

넷째, 본국이나 제3국에서 무국적 상태로 놓여 있거나 공식적으로 출생신고를 하지 못한 자녀가 있는 경우가 있는데 이는 한국에서 태어난 난민의 자녀도 상황이 다르지 않다. 자국대사관에 출생 신고도 여권 발급 신청도 할 수 없기 때문이다. 이러한 상황에 대한 설명과 함께 진술서로 공식 문서나 증명서를 대체하기도 하는데 시민단체의 개입이 없을 때 난민에게 이러한 방법이 안내되는 일은 드물다. 또한 가족관계 증명의 문제는 한국에서 난민으로 인정받고 나서 가족과 결합하여 살면서도 한국 국적자와 혼인하거나 귀화를 하지 않는 한 계속되어 문제다. 1951년 난민협약의 제3조(비차별원칙), 제12조(개인적 지위), 제 25조(행정적 원조)는 가족결합과 관련되며 가족결합을 지지하는 주장을 뒷받침하고 있는데, 난민의 가족결합권이 보장되기 위해서는 문서 또는 증명서 발급과 같은 행정적 원조에 대한 권리가 동반 실현되어야 함을 나타낸다. 난민에게는 가족의 등록 내지 가족관계증명도 본국의 서류 원본 대신에 체약국이 발행한 서류 진술서나 서약서 같은 문서

나 증명서가 될 수 있게 해야 한다.¹⁷⁾ 그러나 한국에서 외국인인 가족관계의 등록에 관한 현행법에서 배제되어 있으며 난민은 한국의 주민으로 살면서도, 한국에서 자녀를 낳아도, 다른 이주민과 달리 출산, 혼인, 이혼, 사별, 입양 등의 가족변경사항을 자국에 신고할 수 없어도 이런 점들이 고려되지 않고 한국에서 가족관계를 등록하여 공식적으로 증명할 수 있는 체계가 없다. 피부양자의 건강보험 가입을 위한 가족관계 증명의 예시처럼 실제에서는 법무부가 발급하는 ‘외국인등록 사실 증명’이 가족관계증명서를 갈음하고 있는데, 원칙적으로 외국인등록 사실증명서의 가족관계 기입란은 비자 심사 시 참고가 목적이지만 가족관계 증명 용도가 아니다.¹⁸⁾

다섯째, 상기한 것처럼 난민 가족결합의 장애를 해소시키려는 노력이 전무한 가운데 관련부처는 난민인정 후 자국민 또는 자민족을 초청해 가정을 이룬 난민인정자의 배우자와 이들 사이에서 태어난 자녀에 대해 가족결합을 하면서 난민지위(F-2)가 아닌 방문동거 체류자격(F-1)을 부여하기 시작했다. 2017년 지침변경에 따른 것으로 사료된다. 난민가족의 빠른 통합을 촉진하기 위해서는 가까운 가족 구성원이 결합할 때 원칙적으로 난민으로 인정받은 가족의 가장과 같은 법적 지위와 편의를 부여 받아야 함에도 불구하고, 난민 가족에게 적절하고 충분한 정보제공 없이 난민인정자에게 발급되는 비자 대신 방문동거비자 발급이 실행되고 있어 우려되는 바이다.¹⁹⁾ 난민의 가족구성원이 스스로 난민으로 인정되기를 원하지 아니한 경우와 배제조항의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고 난민의 부양가족에게 난민과 동등하며 또한 독립적인 지위를 부여해야 함은 가정의 안정과 가족구성원의 인권에 조금만 관심을 가져도 당연하다. 유엔난민기구의 난민의 가족결합이 이혼, 별거 또는 사망으로 해체되더라도 가족구성원의 난민지위는 유지되어야 한다.²⁰⁾ 또한, 방문동거 사증은 난민이 받는 사증에 법적 지위를 의존하고 있으며 경제활동도 제한되므로 가정폭력 등이 발생하더라도 침묵할 수 밖에 없다.

17) Frances Nicholson, “The Right to Family Life and Family Unit of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied”, UNHCR, 2018.

18) 본 보고대회 1부의 “행정적 조치, 각종 증명서 발급과 적용으로부터의 배제” 편을 더붙어 참조하길 바란다.

19) 유럽연합의 경우 2003년 가족결합권에 대한 지시(Directive 2003/86/EC)에서 유럽연합회원국에 합법적으로 거주하고 있는 제 3국 국민(난민 포함)의 가족재결합권을 명시하고 핵가족에게 이를 적용하고 회원국 재량으로 다른 가족구성원에게도 확대 적용이 가능하도록 하였다. 이러한 지시는 처음에는 유럽연합국에 5년간 합법체류한 자에 한해 적용되었다가 2011년 국제보호를 받는 사람들(난민인정자, 보충적보호지위)도 범위에 포함되도록 수정되었다.

20) 유엔난민기구, 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침(한글판, 서울, 2014년 9월) 36쪽, 187절, 188절.

[사례 2]

아이가 태어난 후 아이를 등록하러 출입국사무소에 갔는데 많은 어려움이 있었고 출입국사무소 공무원은 저를 쓰레기 취급했습니다. 아이에 대한 모든 서류를 가지고 난민신청을 하러 갔는데 제 고국 대사관에 가서 아이 여권을 먼저 만들라고 했습니다. 체류과에서 외국인등록증을 만드는 것도 여권이 없다면 거절 받았습니다. 난민으로 대사관에 가면 위험하다고 설명했으나 거절당했고 집에 돌아왔습니다. 며칠 뒤 다시 가서 여권을 만들 수 없음을 다시 설명했더니 제 아내를 대사관에 보내라고 했습니다. 아이 엄마가 가면 아버지가 누구나 가족관계를 묻고, 왜 한국에 왔는지, 왜 남편은 못 오는지 신문을 당할 것이기 무섭고 위험하다고 설명했지만 또 거절 받았습니다. 그리고 난민신청 역시 거부되었습니다. 아이가 태어나자마자 어떻게 난민이 될 수 있냐면서 F-1을 신청하라고 했습니다. 제가 아이는 부모의 나라에 갈 수 없고 가더라도 소수민족이고 여성이라는 것으로 박해를 받을 것이며 난민의 자식이라는 것이 알려지면 위험하다고 설명을 했지만 계속해서 F-1을 신청하라고 했습니다. 체류할 수 있다고 말입니다. 그러나 F-1과 F-2를 받았을 때 무엇이 다른지 설명은 없었습니다. 이러는 동안 한 달이 훌쩍 넘었고 난민지원단체에 연락해 도움을 요청했습니다. 출입국사무소에 가서 담당 공무원에게 단체 활동가와 통화해 줄 것을 간절히 부탁했는데 공무원은 그럴 의무가 없다고 소리를 질렀습니다. 그래서 다시 집에 돌아왔습니다. 결국 단체 활동가의 개입으로 아이는 난민신청을 하고 난민지위를 받을 수 있었습니다. 그런데 걱정이 끝난 게 아닙니다. 제가 난민인정 받은 후 결혼해서 한국에 온 아내도 난민신청을 해야 하는데 그 동안 미루고 있었습니다. 제가 난민심사과정을 겪어봤는데 그 시간이 너무 길고 또 고통스럽기 때문입니다. 그래서 F-1을 받았는데 앞으로 어떤 수모를 겪을지 걱정입니다.

3. 소결: 사회통합을 목표로 한 난민의 가족결합 논의부터

한국은 난민의 사회통합을 목표로 하고 있는가? 난민의 가족결합에 대한 한국사회의 지지가 부재한 가운데 난민의 사회통합은 논의될 수 없다. 1994년부터 2017년까지 가족결합의 의해 난민인정을 받은 수는 259명밖에 되지 않지만 그 비율은 점점 늘어 전체난민인정자(799명)의 약 32%나 된다.²¹⁾ 방문동거 체류자격을 받은 가족의 수를 더하면 실제로 난민의 가족인원은 더 클 것이다. 이제는 난민의 가족에게도 관심이 필요하며 난민의 가족이 조속하고 안전하게 결합하고 건강하게 뿌리내릴 수 있도록 법과 제도가 정비되어야 한다.

무엇보다도 한국 정부가 난민의 가족결합이 적극적으로 보호되고 실현되어야 할 권리이며 사회통합에 미치는 긍정적으로 기여를 인정해야 할 것이다. 무엇보다도 가족 결합은 박해 또는 심각한 해로부터 도망쳐 피신하거나 월경하는 동안 가족을 잃어버린 사람의 삶에 일상을 되돌려주기 위한

21) 2018 난민인권센터 통계자료집(2017년 12월 31일 기준) 참조. 법무부 심사단계에서 가족결합으로 난민지위를 부여 받은 수는 2004년(4명), 2006년(3명), 2007년(11명), 2008년(16명), 2009년(15명), 2010년(10명), 2011년(13명), 2012년(20명), 2013년(33명), 2014년(20명), 2015년(43명), 2016년(34명), 2017년(35명)이다. 법무부 단계에서 불인정되어 행정소송을 통해 가족결합을 한 경우는 2014년 2명이다.

기본적인 요건이다. 또한 난민보호의 측면에서 보더라도 외부 지원보다 가족 구성원간의 상호보호가 더 효과적이다. 마지막으로 가족결합과 재결합은 수용국 사회에서의 난민 사회통합에 중요한 영향을 미친다. 가족 구성원의 잠재적인 역량과 역할이 난민가족 전체의 보다 완만하고 빠른 사회통합을 이끌 수 있으며, 체약국이 난민가족을 수용하는 과정에서 난민의 사회지원제도(social support system)가 정비 및 보완될 수 있다. 우리는 가족결합 절차와 지원의 부재로 가족결합이 수년 동안 지연된 난민인정자가 분리된 가족들의 안전과 생계를 걱정하면서 안정적인 가정생활을 하는 난민에 비해 새로운 언어 학습과 기술 취득에 어려움을 겪는 것을 너무 오랜 동안 손 놓고 지켜봤다. 난민가족의 연쇄이주를 막기 위한 출입국관리에 열을 올리는 대신 한시라도 빨리 난민가족의 결합을 위한 조치를 논해야 할 것이다.



주거권의 현황과 과제

정신영 (공익법센터 어필)

권영실 (재단법인 동천)

1. 문제점

‘적정한 주거권’의 보장은 인간다운 생활을 위한 중요한 조건이자 전제이다. 특히 안정적이고 장기적인 정착생활을 위해서는 필수적인 요소이다. 그러나 현재 난민인정자의 경우 법률상 또는 사실상 우리나라 주거복지제도에서 배제되어 있거나, 정보제공을 받지 못하여 열악한 주거환경에 머물러 있기도 한다. 또한 경제적 여건이 어려움에도 주거비용이 소득의 큰 비율을 차지하고 있는 실정이다. 유엔 해비타트 III를 비롯한 국제사회는 ‘모두를 위한 주거권’을 실현하기 위해 각 국가의 주거정책에 소외되는 이들이 없도록 요청하고 있으며, 특히 난민에 대해서 특별한 관심을 보일 것을 촉구하고 있다. 난민인정자에게도 주요한 사회적 권리로서 안정적이고 적절한 주거가 보장되어야 한다.

사례

- 주거급여에 관련된 정보를 들은 적이 없고 기초생활수급제도에 대해서도 전혀 안내 받은 바 없어 월세의 부담이 매우 큼. 월 소득 120만원 중에서 월세 및 공과금으로 50만원씩 지불하고 나면, 매우 적은 금액만 생활비로 남게 됨.
- 주거비용에 대한 지원이 있다고는 들었지만 신청하는 방법을 몰라서 시도하지 않았음. 지금 살고 있는 집이 누군가를 초대하기 민망할 정도로 초라함.
- 한국에 적응하여 일정한 수입이 있는 일자리를 얻기까지 모아 놓은 재산이 없으므로 주택 임대보증금을 감당하기 어려움. 작은 방에 여러 명이 모여 살고 있음.
- 국민기초생활보장법에 따른 수급자여서 ‘기존주택매입임대주택’에 대한 안내서를 받고 서류를 준비해서 공공임대주택을 신청하려 갔으나, 한국사람이 아니어서 세대주를 증명할 수 없다고 하여 신청조차 하지 못하였음.
- 정부에서 재정착 난민들에게는 집을 구해주던데 우리와 비교했을 때 엄청난 혜택을 받는 것 같아서 너무 부러웠음

2. 관련정책

저소득 및 취약계층의 주거권 보장을 위해 현재 우리나라는 대표적으로 1) 주거급여 제도 2) 노숙인 지원제도 3) 공공임대주택정책 4) 전월세 대출지원 등을 시행하고 있다.

- 1) 국민기초생활보장제도의 개별급여 중 하나인 주거급여는 2015. 1. 1. 부터 시행된 「주거급여법」에 의해 주거안정에 필요한 임차료, 수선유지비, 그 밖의 수급품을 지원하는 제도이다. 주거급여법에는 외국인의 수급자격에 대해서 별도의 규정이 없고, 국민기초생활보장법상 수급권자가 될 수 있는 외국인에 대한 요건이 적용된다. 이에 따라 주거급여법상 중위소득의 43%라는 소득인정액 요건을 갖춘 난민인정자의 경우 난민법 제32조에 따라 주거급여 수급이 가능하다. 즉 난민가구의 경우 주거급여를 받기에 법률상 장애는 없으나, 위 사례에서 알 수 있듯이 주거급여에 대한 정보를 아예 알지 못하거나 신청하는 방법을 알지 못해 신청을 못한 경우가 있다.
- 2) 「긴급복지지원법」은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람에게 주거지원으로 임시거소를 제공하거나 이에 해당하는 비용을 지원한다. 난민인정자의 경우 긴급지원대상자에 해당한다(동법 시행령 제1조의 제3호). 그러나 실제로 노숙의 위기에 처한 난민인정자가 노숙인시설에 입소가 가능한지는 미지수이다. 보건복지부는 홈리스 지원의 근거가 되는 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」이 외국인에게는 적용되지 않는다고 해석하고 있기 때문이다. 법무부는 노숙인 등 경제적 능력이 없는 외국인은 법 위반 사실이 없어도 원칙적으로 체류자격을 취소하고 출국명령을 내린다는 입장이며, 난민에 대한 예외를 별도로 마련해두지 않고 있다.¹⁾
- 3) 공공임대주택은 주거취약 계층의 주거안정을 위해 국가나 지방자치단체의 재정을 지원받아 시세보다 낮은 임대료로 임대주택을 공급하는 제도이다. 국민기초생활수급자에 해당하는 경우 영구임대, 매입임대, 전세임대, 행복주택 등 공공임대주택의 입주대상이 되지만, 입주자의 자격 요건의 하나로 주민등록표를 기준으로 하는 ‘무주택 세대구성원’일 것을 요구하고 있다. 따라서 주민등록에 표기가 안 된 난민인정자의 경우 신청단계에서부터 어려움을 겪게 된다.

1) 2017 중앙행정기관 외국인정책 시행계획, p.312

공공주택 특별법 시행규칙

제13조(공공주택의 입주자 자격 등) ① 공공주택의 입주자 자격, 입주자 선정방법 및 입주자 관리는 이 규칙에서 정하는 바에 따르되, 이 규칙에서 정하지 아니한 사항은 「주택공급에 관한 규칙」이 정하는 바에 따른다.

주택공급에 관한 규칙

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "세대주"란 세대별 주민등록표에 배우자, 직계존속(제28조에 따라 입주자를 선정하는 경우에는 배우자의 직계존속을 포함한다) 또는 직계비속인 세대원으로 이루어진 세대의 세대주를 말한다. 다만, 성년자인 단독 세대주(세대별 주민등록표상에 배우자 및 직계존·비속인 세대원이 없는 세대주를 말한다. 이하 같다)는 세대주로 본다.

4. "무주택세대구성원"이란 세대주, 세대원 및 다음 각 목의 사람 전원이 주택을 소유하고 있지 아니한 세대의 세대주 및 세대원을 말한다.

가. 주택공급을 신청하려는 세대주 또는 세대원의 배우자이면서 해당 세대주 또는 세대원과 세대별 주민등록표상에 함께 등재되어 있지 아니한 사람

나. 주택공급을 신청하려는 세대주 또는 세대원의 직계존비속으로서 가목의 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 사람

다. 주택공급을 신청하려는 세대주의 직계비속인 세대원의 배우자로서 해당 세대원과 동일한 세대를 이루고 있는 사람

라. 주택공급을 신청하려는 세대원의 직계존속으로서 해당 세대원과 동일한 세대를 이루고 있는 사람

- 4) 주민등록의 부재로 인한 어려움은 주거취약계층을 위한 전월세 대출지원을 받는 과정에서도 동일하게 발생한다. 주거급여 대상자이거나 연소득이 일정액 이하인 경우에는 주택도시기금 등을 통한 주거안정 월세대출 지원 또는 버팀목 전세대출 지원을 받을 수 있다. 그러나 주민등록등본을 요구하거나, 관련 담당자들이 외국인인 일괄적으로 신청 자격이 없다고 안내하고 있어 사실상 지원을 받지 못하고 있다.

3. 해결 방안

1) 주거급여: 정보제공의 문제(생략)

2) 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률의 대상 확대

법무부는 영주권자와 결혼이민자에 한정하여 노숙인 복지시설에 입소하도록 하는 방안을 검토하겠다고 계획하였다. 보건복지부의 반대로 이 역시 무산되었으나(법무부 유선문의), 난민이 노숙의 위기에 처한 경우 위 법에 따른 지원 대상에 포함되어야 한다.

3) 공공임대주택 및 전월세 대출지원

저소득층에 해당하는 난민인정자의 경우 공공주택 입주신청이 가능하고 전월세 대출지원을 받을 수 있도록 하는 방안을 모색해야 한다. 결국 '주민등록'의 부재로 발생하는 문제점들을 해소할 수 있도록 하는 것이 가장 중요한 쟁점일 것이다.²⁾

공공주택 특별법에서 요구하는 '무주택세대구성원'에 난민인정자가 포함이 되도록 공공주택의 입주자 자격에 관하여 규정하고 있는 공공주택 특별법 시행규칙 제13조에 "「난민법」 제2조제 2항에 따른 난민인정자인 경우에는 무주택자로 확인되면 주택공급에 관한 규칙 제2조 4항에도 불구하고 '무주택세대구성원'으로 본다"고 규정하는 항을 새로 추가하는 방안이 있다.

또는 난민인정자의 경우 '주민등록표'를 요구하는 대신 '외국인등록 사실증명'으로 갈음하는 방식으로 대체할 수도 있을 것이다. 다만 법무부는 원칙적으로 외국인의 가족 또는 세대 관계에 대한 법적 증명 권한은 외국인의 본국 정부에 있는 것으로 보고, 외국인 등록 시 세대 관계를 기록하는 이유를 단지 가족관계를 근거로 비자를 심사할 때에 참고하기 위함일 뿐이며, 타기관에 가족관계를 증명하기 위함이 아님을 밝히고 있다. 그러나 이미 기초생활수급 여부는 외국인등록에 기초하여 개별가구를 판단하고 있다. 더욱이 난민인정자의 경우에는 본국 정부에 본인 및 가족의 소재를 알리지 못하는 특수성이 있으므로 가족 또는 세대 관계에 대해 대한민국 정부가 대신하여 파악하고 이를 타 기관에 증명해야 할 필요가 있음을 고려해야 한다.

가 족 사 항 Family members			
관 계 Relations	성 명 Name	성별 Gender	생년월일 Date of Birth
		외국인등록번호 Alien Registration No	
세대주(대표)			
배우자		남	1985.05.10
자녀		남	
"이 하 빈 칸"			

▲ 외국인등록 사실증명 상의 가족사항 기재란

- 2) 외국인 중 이러한 어려움을 호소하는 사례가 증가하자 최근 주민등록 시행령 및 시행규칙의 개정으로 국민인 세대주나 세대원과 함께 거주하는 외국인배우자 또는 직계혈족은 주민등록표 등본에 표기할 수 있게 되었습니다(주민등록법 시행령 제6조의2, 동법 시행규칙 제1조의2).

난민인정자를 위한 별도의 주거지원 정책을 마련하는 방안도 마련할 수 있다. 예를 들어 국민주택의 특별공급 대상으로 다문화가족지원법상 다문화가족의 구성원이 포함되어 있는데(주택공급에 관한 규칙 제35조 제18호), 이와 같이 난민인정자에 대한 사회보장측면에서 주택 공급에 접근할 수 있도록 개정하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다. 또한 재정착난민의 경우 정부가 약 1년 간 주거비용을 지원하고 있는데, 이들과의 형평성도 고려해야 할 것이다.



주거권, 국적, 가족재결합권과 관련된 제언

김철효 박사 (전북대/성공회대 강사)

주거권

발표문 ‘주거권 보장의 한계와 과제’는 ‘적정한 주거권’과 관련하여 국내법 규정과 실태를 검토하여 국내 난민인정자가 그 권리로부터 법률상 또는 사실상 배제되고 있으며, 정보제공 부족으로 인해 그 권리에 대한 접근이 불가능하다고 지적한다.

이와 관련하여 국가인권위원회의 2012년 『이주 인권가이드라인』은 난민의 사회권 보장과 관련하여 IV-2-4 난민인정자에게는 난민협약의 규정에 따라 국민의 수준에 준하는 사회보장 권리를 보장하여야 한다라고 제시한다. 또 주거권과 관련하여 ‘난민지원센터’가 개방형으로 운영되고, 이동의 자유를 보장하고, ‘난민지원센터’ 거주를 생존권 보장의 조건으로 삼아서는 안된다(IV-2-6)고 제시하였다. 이러한 가이드라인 이행 검토를 수행한 2017년 『이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구』에 따르면 ‘사회보장 권리 보장’과 관련하여 난민인정자가 ‘국가로부터 고용 서비스 지원을 받을 수 있는 법적 기반이 명확하지 않고’, ‘고용센터, 다문화가족지원센터, 외국인력지원센터 등에 공식적인 서비스 대상으로 포함되지 않음’으로 평가하였다. 여기에 더해 ‘난민인정자가 실제 난민협약에 따른 처우와 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장 혜택을 받을 수 있도록 관련 법령 뿐 아니라 관련 부처의 지침을 검토하여 재정비’하여야 한다고 제시하였다.¹⁾

『난민의 지위에 관한 협약』 제21조는 주거에 관하여 ‘합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민’에게 ‘가능한 한 유리한 대우’를 부여하고, ‘동일한 사정하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우’를 부여한다고 명시하였다. 여기서 말하는 ‘합법적 ... 체재’를 대한민국의 『난민법』은 ‘난민인정자’로 한정하여 적용하지만, 국제적인 난민 학자들은 일반적으로 ‘난민지위인정을 위한 심사절차에 진입한 사람’으로 해석한다.²⁾ 한편 ‘동일한 사정하에서 ... 불리하

1) 이한숙 외. 2017. 『2017년도 이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구 연구용역보고서: 이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구』, 국가인권위원회. p.208.

지 아니한 대우’는 체약국과 최혜국 관계에 있는 국가의 국민에 대한 대우와 동일한 수준으로 해석된다.³⁾

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제11조는 규약 당사국이 ‘모든 사람’이 ‘주택을 포함하여’ 자신과 가정을 위한 ‘적정한 생활수준을 누릴 권리’와 ‘생활조건을 지속적으로 개선할 권리’를 인정하고, ‘그 권리의 실현을 확보하기 위한 적절한 조치를 취한다’고 명시한다. 한편 같은 규약 제2조 제3항은 ‘개발도상국’에 한해서 ‘자국의 국민이 아닌 자’에게 경제적 권리를 어느 정도까지 보장할 것인가를 ‘인권과 국가 경제’를 충분히 고려하여 결정할 수 있다고 정한다. 대한민국은 여러 국제기구가 제시하는 경제발전 관련 지표에 따라 개발도상국에 속하지 않는다고 보아야 하며, 따라서 대한민국은 ‘자국의 국민이 아닌 자’가 경제적 권리를 실현할 수 있게 지체 없이 적절한 조치를 취해야 한다⁴⁾

「대한민국 헌법」 제6조는 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약’은 ‘국내법과 같은 효력’을 가질 뿐만 아니라 ‘외국인’은 특히 ‘국제법과 조약이 정하는 바’에 따라 ‘그 지위가 보장’된다고 명시한다.⁵⁾ 즉, 위의 두 조약에 따른 난민의 사회권 보장은 헌법의 명령에 따른 국가의 의무이다. 이는 「난민법」 제30조가 ‘대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우’를 받으며, 국가가 관련 정책을 수립, 시행하는 등의 조치를 하여야 한다고 명시함으로써 재확인되었다.

이와 같이 난민의 ‘적정한 주거권’은 대한민국 헌법과 법률, 국제법에 따라 인정된 권리이며, 국가는 ‘그 권리의 실현을 확보하기 위한 적절한 조치’를 취할 의무가 있다. 즉 권리를 선언적으로 인정하는 것뿐만 아니라, 난민이 그 권리에서 사실상 배제되지 않게 하고 권리에 대한 정보를 난민이 충분히 이해할 수 있는 방법으로 제공하기 위한 정책을 수립·시행하는 것 역시 국가의 의무이다.

2) Hathaway, J. 2005. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, pp. 156-160.

3) Ibid., pp. 192-200.

4) 올해 유엔이 발행한 「2018 세계 경제 현황 및 전망」 보고서는 대한민국을 ‘개발도상경제’로 구분하는데, 이러한 구분에 대해 명확한 기준을 제시하지는 않고 ‘통계상 편의’에 따라 관례적으로 구분한 것이라고 인정한다 (United Nations. 2018. *World Economic Situation and Prospect*. New York. p.142). IMF는 「세계경제전망」 보고서에서 1인당 임금수준, 수출의 다양성, 세계금융시스템에의 통합 정도를 상대적으로 비교하여 선진경제와 개발도상경제로 구분하는데, 대한민국을 1997년부터 ‘선진경제’ 또는 ‘졸업한 개발국’으로 구분한다 (International Monetary Fund. 2018. *World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change*. Washington, DC, April, p.63). 한편 유엔개발프로그램(UNDP)은 기대수명, 교육수준, 총국민소득 등을 기준으로 ‘인간개발지수(HDI)’를 개발하여 「인간개발지수 및 지표」 보고서를 발표하고 국가들을 ‘최상위’, ‘상위’, ‘중간’, ‘하위’ 등으로 구분하는데, 2018년 보고서에 따르면 대한민국은 ‘최상위’에 속한다 (United Nations Development Program. 2018. *Human Development Indices and Indicators, 2018 Statistical Update*. Washington, DC, p.22).

5) 이 조항은 1948년 헌법 제정 이후 단 한 차례도 변한 적이 없다.

발표문은 「국민기초생활보장법」상 수급권자가 되는 난민인정자가 「주거급여법」에 따라 ‘주거급여’를 받는데 법률상 장애는 없으며, 문제는 이러한 권리의 내용이나 신청방법이 제대로 전달되지 않은 것이라고 지적한다. ‘외국인’의 권리가 제대로 알려지지 않아 그 권리를 누리지 못하는 문제는 사실 ‘난민인정자’ 뿐만 아니라 ‘외국인근로자’, ‘결혼이민자’ 등 다른 외국인들도 일반적으로 겪는 구조적인 문제이다. 따라서 해결책 역시 제도의 구조적인 변화를 통해 찾을 수 있을 것이다.

한 가지 방안은 「출입국관리법」상 ‘외국인의 등록’을 ‘특별자치도지사·시장·군수·구청장’에게 위임하는 것이다. 현행 법률은 보건복지부 소관인 「국민기초생활보장법」과 국토교통부 소관인 「주거급여법」에 따른 ‘급여의 실시’를 관할 ‘특별자치도지사·시장·군수·구청장’에게 위임하고 있다. 따라서 난민인정자를 포함한 외국인은 거주지 동주민센터에 가서 수급신청을 해야 한다. 그런데 법무부 소관인 「출입국관리법」은 외국인의 입국에서부터 체류에 관한 신고, 외국인의 등록에 이르기까지 모든 절차를 ‘지방출입국·외국인관서’에서 하도록 정하고 있다. 유일하게 ‘체류지 변경의 신고’(제36조) 절차에 따른 ‘전입신고’만 관할 ‘지방출입국·외국인관서’ 또는 ‘새로운 체류지의 시·군·구 또는 읍·면·동’에서 할 수 있도록 하고 있다. 즉 외국인의 체류 및 거주에 있어 중요한 행정절차 대부분을 ‘지방출입국·외국인관서’가 맡아서 한다.

따라서 ‘지방출입국·외국인관서’가 난민이 이해할 수 있는 방법으로 상세한 정보를 제공하지 않는다면, 난민이 주거급여를 포함한 여러 사회보장제도에 접근할 수 있는 실질적인 방법이 거의 없다고 보아야 한다. 현행 「난민법」은 이러한 사항에 대한 국가의 의무를 명시하지 않고 있다. 그런데 사실 외국인의 ‘출입국관리’와 ‘체류관리’(「출입국관리법」 제1조)가 주요 업무인 법무부가 그러한 역할까지 수행하기를 기대하기는 어렵다.

비록 「재한외국인처우기본법」 제20조에서 ‘공공기관장’은 ‘재한외국인에게 민원처리절차를 안내하는 업무를 전담하는 직원’을 지정하여 소정의 교육을 이수하도록 ‘할 수 있다’는 임의 규정을 두고 있으나, 이를 구체적으로 시행하기 위한 시행령이나 시행규칙조차 마련되어 있지 않아서 실효성이 의문스럽다. 동주민센터와 같은 관할 지방자치기관에서 난민을 대상으로 주거급여 등 사회보장을 제공할 실무적인 역량(예를 들어 의사소통의 문제 등)이 어떠한지 실태를 파악할 필요도 있다. 하여간 이렇게 현실 가능성이 별로 없는 「재한외국인처우기본법」 조항 하나로 이러한 문제를 해결할 수 없음은 명백해 보인다.

「출입국관리법」은 출입국관리공무원의 역할을 ‘입국금지’(제11조), ‘입국심사’(제12조) 등 ‘출입국관리’와 ‘강제퇴거’(제46조), ‘용의자’ 조사(제47조), ‘용의자 출석 요구’와 ‘신문’(제48조), ‘보호’라는 명목으로 시행되는 사실상 체포 및 구금(제51조) 등과 같은 ‘체류관리’로 정하고 있다. 이러한 역할

을 주로 하는 기관이 거주와 관련하여 행정적 지원을 제공하는 데 필요한 ‘외국인등록’까지 맡아서 해야 할 합리적 근거는 찾기 어렵다. 마치 내국인이 주민등록증 발급이나 전입신고를 위해 경찰서에 가야 하는 것과 같은 상황이다.

따라서 거주 외국인을 등록하여 거주와 관련한 행정적 지원을 제공하는 것은 지방자치단체가 맡는 것이 보다 합리적이다. 내국인이 동주민센터에 가서 주민등록증을 발급받고, 기초수급권이나 주거급여에 관한 안내도 받고, 다른 사회복지 서비스를 제공받는 것과 같이 외국인 역시 그러한 행정서비스를 주민센터에서 통합적으로 받을 수 있도록 할 때 권리보장의 사각지대에서 벗어나기 용이할 것으로 보인다. 따라서 ‘주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리’(『주민등록법』 제1조)하기 위한 취지로 시행되는 주민등록제도에 외국인등록제도를 통합시키는 방안을 고려해 보아야 한다. 이러한 접근법으로 주민등록에 기재되지 않았다는 이유로 공공임대주택 수급 대상자에서 제외되거나, 전세대출 지원을 받지 못하는 문제들 역시 동시에 해결할 수 있다.

『주민등록법』이 최초에 제정되었을 때(1962년 5월 10일) 그 대상자에 속하지 않는 사람은 ‘대한민국에 주재하는 외국의 군인, 외교관이나 영사 및 그 수원과 가족 또는 외국정부의 공무로 대한민국에 체류하는 외국인’으로 한정되었다(제6조). 그런데 1991년 3월 1일 주민등록사무 전산화와 함께 법이 개정되면서 제외 대상을 ‘외국인’ 전체로 확대하였는데, 제정·개정이유는 개정안에서도 설명이 없다. 『주민등록법』 상 외국인 배제 규정은 합리적인 근거를 찾기가 어렵다.

한편 정부는 난민이 위기상황에 처했을 때 『긴급복지지원법』에 따라 주거와 관련한 긴급지원 대상이 될 수 있다고 정해놓고(시행령 제1조), 막상 『노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률』을 외국인에게 적용할 수 없기 때문에 난민에게도 적용할 수 없다고 주장한다. 이는 『난민의 지위에 관한 협약』에 따른 체약국의 난민 보호 의무를 부정하고, 협약이 국내법과 동일하게 적용된다는 ‘헌법’ 정신에도 위배 된다. 법무부가 ‘영주권자와 결혼이민자에 한정’하여 노숙인 복지시설 제공을 추진하였으나 보건복지부의 반대로 무산되었다고 주장하는 것은 그저 두 정부 부처가 국가의 의무를 방기하는 무책임한 태도를 보였다고 해석할 수 밖에 없다.

끝으로 발표문에서 언급되지 않은 주거권에 관한 몇 가지 제도상의 문제점들을 지적하고자 한다. 난민을 비롯한 외국인이 주민등록에 기재되지 않은 이유로 공공임대주택 대상자에 포함되지 않는 것과 같이 ‘무주택 세대주’를 대상으로 하는 주택청약제도에도 배제된다. 난민을 비롯한 외국인은 『주택법』에 따른 주택청약종합저축에 가입할 수 있으나, 정작 그것을 이용해 주택청약을 신청하는 것은 불가능하다.

주민등록제도와 외국인등록제도가 분리되어 있어 난민의 권리보장에 장애가 되는 경우들은 이 밖에도 사회보장제도 전 분야에 걸쳐 계속해서 발생할 가능성이 많다. 이는 정부의 정책이 난민 등 외국인을 기본적으로 각종 제도의 대상에서 ‘배제’ 시키는 것을 기본으로 하고, 문제가 제기되고 법원의 판결이 있는 특정한 사항에 대해서만 예외적이고 시혜적으로 허용하는 방식을 취해서 발생한다. ‘구분과 배제’의 접근이 아닌 ‘포용적 이민정책’으로 관점을 전환하여 난민의 권리를 전면적으로 보장하는 방안을 마련해야 한다.

국적

발표문은 난민협약이 정하는 ‘난민의 동화 및 귀화를 가능한 한 용이’하게 하고 ‘귀화절차를 신속히 진행하거나 ... 비용을 경감시키기 위한 노력’과 관련하여, 대한민국 정부가 ‘생계유지요건, 거주기간요건 등의 엄격한 심사와 접수 및 처리과정의 지연’ 등으로 인해 협약 체결국으로서의 의무를 다하지 못하고 있다고 지적한다. 뿐만 아니라 최근 개정된 「국적법」 상 ‘일반귀화요건’과 관련하여 ‘생계유지능력’ 증명 기준이 상향된 점, 2018년 12월부터 시행되는 개정 「국적법」이 ‘일반귀화 요건으로 영주자격전치주의를 추가한 점’, ‘국가안전보장, 질서유지 및 공공복리’를 이유로 ‘법무부장관’의 재량행사의 폭이 넓어지게 되는 점, ‘품행단정’의 요건을 삭제하는 대신 위임근거를 만든 점이 문제가 된다고 지적하였다.

이에 대해 발표문은 「국적법」에 ‘난민인정자 등에 대한 특례’를 두어 ‘난민인정자’나 ‘인도적체류자’의 경우 외국국적 재외동포나 결혼이민자를 대상으로 하는 ‘간이귀화’에 절차 준하는 요건을 적용할 것을 제안하였다.

발표문에서 이미 지적하였듯이 「난민의 지위에 관한 협약」은 ‘난민의 동화 및 귀화를 가능한 한 용이하게’(제34조) 할 것을 규정하고 있다. 또한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」은 ‘모든 어린이는 국적을 취득할 권리를 가진다’(제24조 제3항)라고 규정하고 있다. 이는 모두 「대한민국 헌법」에 따라 국가가 보호해야 할 의무가 있는 사항들이다.

대한민국에서는 혈통주의 국적제도로 인하여 사실상 무국적 상황에 처하는 아동들이 다수 발생하고 있다. 정부는 반복해서 ‘출생등록은 출신국 대사관에서’ 하면 된다고 유엔 아동권리위원회, 인종차별철폐위원회 등에서 주장한다. 이는 출신국에서 박해를 피해 온 난민에게 다시 대한민국 내에서 출신국 정부가 치외법권을 행사하고 있는 곳에 가라는 말이다. 난민의 상황에 대한 기본적인

이해도 없는 무지를 국제적으로 보여준 꼴이다. 또 정부는 '외국인등록'이 실질적으로 출생등록의 기능을 한다고 주장하다. 국내에서 출생한 외국국적 난민에게 「출입국관리법」은 '체류자격 부여'(제23조)를 한다. 그리고 외국인등록증에는 버젓이 아동의 국적을 부모의 출신국을 따라 기재한다. 출신국의 국적제도가 혈통주의인지 출생지주의인지 여부에도 상관없이 출입국관리공무원이 외국인 아동에게 부모의 국적을 사실상 부여해주는 근거없이 대단한 권한을 가졌을 때만 가능한 일인데 말이다.

한편 '외국인등록'이 '주민등록'과 통합될 때는 여전히 국적을 부여받지 못하나 그나 '주민'으로서 대한민국 국민이 누리는 권리에서 배제되지 않을 가능성이 크다. 예를 들어 난민 아동에게 의무교육 취학통지서가 발급될 근거도 생기는 것이다.

대한민국은 「무국적자의 지위에 관한 협약」에는 비준하였으나 「무국적자의 감소에 관한 협약」에는 비준하지 않았다. 본질적인 해결책은 시급히 협약에 비준하고 협약 제1조 제1항에 따라 '자국 영토에서 출생하여 다른 방법으로는 국적을 가질 수 없는 자에게 자국 국적을 부여'하는 것이다. 국가인권위원회와 시민사회가 대한민국의 「무국적자의 감소에 관한 협약」 비준에 관심을 가지고 노력을 기울여 봄 직하다.

가족재결합권

발표문 '한국에서 난민이 가정을 꾸리기까지는 난민의 가족재결합에 대해 국제법이 인정하는 권리를 제시하고, 현행 국내법의 한계와 난민의 가족재결합권을 보장하기 위한 정책과 제도가 부재함을 지적하였다. 아울러 가족재결합 절차를 마련할 때 고려해야할 사항들을 제안하였다.

난민법 제37조 제1항은 난민인정자의 배우자와 미성년 자녀의 '입국을 허가하여야 한다'라고 명시하여 마치 가족재결합권을 국제기준에 따라 의무사항으로 정한 것과 같은 착시현상을 일으키게 한다. 그러나 이 조항은 '출입국관리법 제11조에 해당하는 경우가 아니면'이라는 조건을 달아 국가의 의무를 무력화시켰다. 출입국관리법의 이 조항은 입국금지 대상인 '대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동' 또는 '경제질서 또는 사회질서를 해치거나 선량한 풍속을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람'을 '법무부장관'의 판단에 따라 지정할 수 있도록 하고 있다. 여기서 '염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유'라는 용어가 도대체 법률 용어로 쓰일 수 있는 용어인지 의심스럽다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 것 같다. 더구나 출입국

관리법의 시행령이나 시행규칙에서조차 이러한 모호한 규정에 대한 구체적인 사항을 정하지 않고 있다. 전적으로 법무부장관에 맡기고 있는데, 장관이 미래에 일어날지 아닐지 모르는 일에 대해 평소에 '염려'를 많이 하는 성격인지 아니면 낙천적이어서 그런 '염려'를 별로 하지 않는 사람인지 여부에 따라 전쟁 중에 뿔뿔히 흩어진 난민 가족이 다시 모여 살 수 있는 지 운명이 정해질 판이다.

거기에다 '사리 분별력이 없고 국내에서 체류활동을 보조할 사람이 없는 정신장애인'을 입국금지할 수 있다는 조항은 다소 충격적이다. 명백한 장애인 차별이다. 심지어 '제1호부터 제7호까지의 규정에 준하는 사람으로서 법무부장관이 그 입국이 적당하지 아니하다고 인정

하는 사람'이라고 규정하고 있는데, 이는 미래에 '대한민국의 이익 ... 을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람'을 법무부장관이 판단하겠다는 것이다. 도대체 무슨 말인지 알 수가 없다. 거기에다 법무부장관이 평소에 '염려'가 많은 사람이라면?

과거 난민인정자 아버지의 각기 다른 제3국에 미등록으로 거주하고 있는 두 명의 자녀를 가족 재결합을 진행한 사례가 있다. 배우자와는 이혼한 상태였다. 당시 정부는 이들이 '생물학적 가족'임을 확인할 것을 요구하였고, 이들의 머리카락을 국제우편으로 받아 국과수의 도움을 받아 DNA 검사를 하였다. 그 결과를 기다리는 한 달여 기간 동안 난민인정자 아버지는 극도의 정신적 고통을 겪었다. 내 아들이 내 아들이 아니라면? 만일 '생물학적 자녀'가 아니라고 밝혀진다면. 다행히 '생물학적 가족'임이 밝혀지자 당시 법무부의 첫번째 반응은 그 머리카락이 입국하려는 자녀의 것인지 어떻게 확인하느냐였다. 국제이주기구와 국제적십자사와 같은 공인된 국제기구의 도움을 받아 (개발도상국 정부기관은 믿음이 안 간다고 해서) 다시 이들의 DNA를 채취하여 겨우 '생물학적 가족'을 확인하였다. 그런데 이번에는 출입국관리법에 가족재결합 의무를 규정하는 조항이 없어서 사증을 내어줄 근거가 없다는 것이었다. 난민의 가족이라는 체류자격을 받으려면 '대한민국 안'에서 신청해야 하는데 입국을 할 근거가 없으니 안되겠다는 것이었다. 그리고는 '어떤 식으로든 입국하기만 하면 그때 난민 가족으로 인정해 주겠다'고 하였다. 정부기관이 불법입국을 부추기는 꼴이었다. 그래서 '어떤 식으로든' 출입국심사대를 통과하여 겨우 가족이 다시 만날 수 있었다.

난민의 가족재결합권을 보장하는 것은 실무적으로 복잡하고 여러 국가와 기관의 협력이 필요한 어려운 일이다. 그런데 난민법 시행령이나 시행규칙에 그 권리보장을 어떻게 시행할 것인지 한마디도 없다. 난민법 상의 가족재결합권 보장 조항은 '보여주기식' 선언 이상이 아닌 지 의심할 만한 상당한 이유가 있거나 거기에 준하는 상당한 이유가 있는 것으로 보여진다.



난민인정자 처우 현황 보고대회

3부

▶ 모니터링 결과 발표

- 의료보장을 넘어 건강보장으로
조주연 (아시아평화를 향한 이주 MAP)
- 출생신고부터 교육까지, 배제되는 난민 아동
김 진 (이주민지원공익센터 감동)
- 난민인정자 정부지원 취업정책과 자격인정제도
변수현 (난민네트워크 활동가)
- 인도적체류지위 제도 문제 및 보충적 보호지위 신설의 필요성
김세진 (공익법센터 어필)

▶ 모니터링 결과에 대한 제언

김사강 연구위원 (이주와인권연구소)



의료보장을 넘어 건강보장으로

조주연 (아시아평화를 향한 이주 MAP)

1. 건강보험제도와 난민인정자의 의료보장

적시에 적절한 의료 서비스를 이용하는 것은 인간이 누려야 할 보편적 권리인 ‘건강권’ 실현의 전제조건이다. 난민인정자의 의료보장을 위한 제도적 지원의 일환으로 한국은 난민법 제 31조(사회보장) 및 국민건강보험법 제 109조, 시행령 제 76조, 시행규칙 제 61조에 따라 난민인정자에게 국민건강보험법 상의 직장가입 및 지역가입의 자격을 부여하고 있다. 그러나 현행 건강보험제도의 실효성은 정보 제공 부족, 보험료 납부 부담, 피부양자 및 세대원 등록의 어려움 등 높은 가입장벽에 가로막혀 여전히 미흡한 실정이다.

2. 건강보험 가입장벽

1) 건강보험제도에 대한 정보 제공 부족

난민인정자가 일차적으로 직면하는 건강보험 가입장벽은 정보 접근의 어려움이다. 난민인정 직후 출입국관리사무소로부터 받은 〈난민인정자 처우 안내문〉에 건강보험 안내 항목이 포함되어 있지만 적용대상과 보험급여에 관한 단 네 줄의 정보가 전부이다. 난민지원단체 및 지인, 인터넷 등을 통해 난민인정자 스스로 이러한 정보제공의 공백을 해소하는 데에는 한계가 있다.

\

“(건강)보험의 경우 아직도 잘 모르겠습니다. 어떠한 보험에 지원할 수 있고 어떠한 요건이 필요한지 여러 군데 물어보고 있지만 그 누구도 명확한 답변을 주진 않았습니다.”

“인터넷을 통해 F-2 (비자를) 가진 사람은 다른 체류자격을 가진 사람들과 가입하는 건강보험이 다르다는 사실을 알고 있는데, 충분한 정보는 모르고, 비용, 건강보험 사용법에 대해서는 잘 모릅니다.”

“제가 직장에 근무했을 때는 회사에서 건강보험을 대신 납부해 주었습니다. 사실 회사에 다니면서도 이게 무엇인지 잘 몰랐어요. ... 난민인정을 받고, 한 달 반 전에 퇴직했는데, 그리고 나서 난민지원단체로부터 난민인정자 처우안내에 대한 정보를 공유받고 월급에서 공제해 간 것이 어떤 용도였는지 알게 되었습니다.”

건강보험제도의 지원체계 및 가입절차, 적용범위에 대한 정보 제공 부족은 난민인정자의 건강과 직결된다. 건강보험 적용을 받지 못하여 발생하는 의료비 지출 부담으로 인해 치료시기가 늦어져 건강이 악화될 수 있기 때문이다. 건강보험 외에 난민인정자가 이용 가능한 의료보장제도인 기초생활수급의 경우 자격기준이 높아 의료급여의 수혜가 쉽지 않다. 한편, 긴급의료지원 및 ‘외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원사업’은 중증 질환으로 인한 입원 및 응급의료로 지원범위를 한정하고 있어 그 외 질환의 경우 고가의 진료비를 지불해야 한다.

“건강보험이 굉장히 중요합니다. 제 아내의 경우 신장에 문제가 있고, 결석이 있습니다. 필요 시에 적십자병원에 가긴 하지만 여전히 많은 비용을 필요로 하고 가정 재정에 많은 부분을 차지합니다.”

2) 보험료 납부에 대한 부담

① 보험료 부과기준

“지금은 직장을 구하고 있어서 건강보험을 내고 있지 않습니다. 가입하려고 주민센터에 방문해 보기는 했어요. 일주일 전에 지역건강보험에 대한 정보를 알게 되어서 자세하게 알지는 못합니다. 그런데 신청하지는 않으려고요. 직업이 없어서 보험료를 납부할 수 있는 상황이 아닙니다.”

현재 국민건강보험공단은 직장가입이 불가한 난민인정자에게 내국인과 동일한 보험료 부과기준을 적용하고 있으며 이에 따라 지역가입자인 난민인정자는 재산 현황에 비례해 1~2만원 대의 보험료를 납부 중인 것으로 나타났다. 배우자 및 자녀를 세대원으로 등록할 경우 추가된 세대원에 대해 개별 산정된 보험료가 합산되어 부과되므로

난민인정자 세대주가 납부해야 할 보험료는 늘어난다. 대부분의 난민인정자가 한국에서의 구직활동에 어려움을 겪고 있고 안정적으로 생계를 이어가기 힘든 형편임을 고려할 때 가게에서 차지하는 보험료 지출 부담은 상당한 수준이다.

보건복지부는 2018년 8월, ‘국민건강보험법 시행령 및 시행규칙’ 일부 개정안 입법예고를 통해 난민인정자의 지역보험료를 소득·재산과 무관하게 전년도말 지역가입자 세대당 평균보험료 이상으로 부과한다고 밝혔다. 2017년의 경우 세대당 평균보험료는 103,080원(장기요양보험료 포함, 건강보험 납부금액 x 7.38%)이었다. 그나마 보험료 경감 대상에 포함되어 50 ~ 30%의 경감을 받더라도 기존의 부과기준에 비추어봤을 때 보험료 상승이 예상된다. 건강보험 지역가입자의 보험료 부담이 가중됨에 따라 난민인정자의 건강보험 접근성 저하가 심화될 것으로 보인다.

② 소급 보험료 납부

난민인정자가 건강보험 지역가입자가 되려면 지역보험 가입자격을 취득한 날인 난민인정결정일로부터 현재까지 발생한 소급 보험료를 납부해야 한다. 맹장수술에 대한 지역보험 적용을 받고자 약 260만원의 소급 보험료를 납부한 난민인정자의 사례와 같이, 비용적 부담으로 인한 건강보험의 공백 기간이 장기화될수록 최초 보험 가입 시 소급 보험료 산정 금액은 높아지게 된다. 이 때문에 목돈 지출이 어려운 많은 난민인정자들이 지역보험가입을 주저하거나 포기한다.

※ 건강보험 가입장벽 및 해결방안은 추후 첨부 예정



출생신고부터 교육까지, 배제되는 난민 아동

김 진 (이주민지원공익센터 감동)

1. 문제점

대한민국이 1991년 비준한 유엔 아동권리협약은 아동 또는 그의 부모의 신분과 관계없이, 어떠한 종류의 차별 없이 모든 아동의 권리를 보장할 것(제2조)과 아동에 관한 모든 활동에 있어 아동 최상의 이익을 최우선적으로 고려할 것(제3조)을 당부하고 있다. 이러한 유엔 아동권리협약을 한국의 상황에 적용하기 위하여 한국 역시 아동복지법 등 아동과 관련된 다양한 법령을 두고 있다. 이 중 특히 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 그 목적으로 하는 아동복지법은 제2조의 기본 이념을 통하여 “아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다”고 규정하고 있다. 즉, 유엔 아동권리협약 등의 국제 조약과 아동복지법의 기본 이념 등에 의하면 난민 아동은 한국국적 아동과 같은 권리를 누릴 수 있어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 제도의 미비로 인하여 한국 땅에서 많은 난민 아동은 태어나는 순간부터 차별에 노출되며, 아동이라면 당연히 누려야 할 권리에서 배제되고 있는 것이 현실이다.

2. 관련정책

1) 출생신고

출생신고는 아동이 권리를 누리기 위하여 반드시 이루어져야 하는 시작점이다. 이에 국제사회는 협약 및 지침을 통하여 아동의 출생신고될 권리를 보장하고 있으며, 협약 당사국으로 하여금

이주아동을 포함한 모든 아동의 출생신고를 보장하는 보편적 출생신고 제도의 도입을 촉구하고 있다.

한국의 현행 출생신고는 가족관계등록 등에 관한 법률 (이하 “가족관계등록법”)에 의해 처리되며, 가족관계등록제도의 일부로서 존재한다. 하지만 이 가족관계등록법이 국민의 출생에 대한 등록과 그 증명에 대한 사항을 규정한다고 명시함에 따라 (법 제1조) 국민이 아닌 외국인 아동의 출생에 대한 등록과 증명은 사실상 불가능하다. 한편, 이주아동을 포함한 모든 아동의 출생신고가 가능하도록 제도 개선을 촉구하는 국제사회의 요구에 대하여 한국 정부는 한국에서 출생한 외국인의 자녀는 부모의国籍국 재외공관에서 출생을 신고할 수 있다는 입장만을 고수해왔다. 하지만 박해를 받을 우려가 있다는 공포로 인하여国籍국으로 돌아가지 못하는 난민의 경우, 출신국의 정부기관에 해당하는 재외공관에 방문하는 것이 사실상 불가능하다. 따라서 한국에서 출생한 난민 아동은 어디에서도 출생을 신고할 수 없으므로 공적으로 기록이 되지 못하며, 사실상 무国籍자가 될 가능성이 매우 높다.

어디에도 출생이 신고되지 않아 무国籍자가 된 아동의 사례

“자녀와 따로 난민신청을 했는데, 내가 난민으로 인정이 되면서 아이들의 체류자격도 같이 바뀌었다. 처음에는 외국인등록증에 ‘무国籍’이라고 나와 있었는데 출입국관리사무소에 내가 A국 사람이라고 이야기했더니 ‘무国籍’이라고 적혀있는 것을 A국으로 바꿔주었다. 다만 이건 외국인등록증의 내용만 바꾼 것이지 A국 정부나 대사관에는 아이들에 대한 실질적 기록이 없다. 내가 난민이기 때문에 대사관에 갈 수 없기 때문이다. 그래서 나중에 여행 서류에 문제가 생길 수도 있을 것 같다.”

国籍을 증명할 수 있는 서류가 없어 태권도 품새를 받기 어려웠던 아동의 사례

“몇 년 전 아이들이 태권도를 배우면서 겪었던 일이 있다. 아이들이 태권도를 열심히 배웠는데 5년이 넘도록 태권도를 했음에도 국기원에 품새를 신청할 수 없었다. 다른 친구들은 다 먼저 국기원에 갔는데도 말이다. 알고 보니国籍을 증명할 수 있는 서류가 없어 참여요건에 맞지 않은 탓이었다. 태권도장 관장님이 “그냥 B국이라고 적으세요. 무国籍인 건 비밀로 하시고요.”라고 해서 가까스로 국기원에 갈 수 있었지만, 만약 국기원에서 확인하려고 한다면 아이들도, 관장님도 매우 곤란한 상황에 놓일 것이다.”

이러한 문제를 인식한 유엔 아동권리위원회는 2012년, 현행 한국의 출생신고 관련 법제와 관련하여 특히 난민 아동이 실질적으로 출생신고를 할 수 없다는 사실에 우려를 표하며, 한국 정부에 부모의 법적 지위나 출신과 관계없이 모든 아동의 출생이 등록될 수 있도록 조치를 취할 것을 권고한 바 있다.

2) 보육

유엔 아동권리협약 제18조에 의하면 협약 당사국은 아동의 양육 책임 이행에 있어서 부모와 후견인에 적절한 지원을 제공하여야 하며, 취업 부모의 아동들이 이용할 수 있는 시설 사용에 대한 권리 보장을 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 관련하여 현행 영유아보육법은 그 대상을 6세 미만의 취학 전 ‘아동’으로 규정(제2조)하는 한편, 영유아가 자신이나 보호자의 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 한다는 차별금지를 그 이념으로 하고 있다(제3조).

한편, 동법 제4조는 모든 ‘국민’에만 영유아를 건전하게 보육할 책임을 부과하고 있어 국민이 아닌 외국인인 영유아 보육 책임에서 배제된다고 해석될 수 있다는 문제가 있다. 보건복지부는 지침을 통해 보육료와 양육수당의 지원 자격을 “대한민국 국적을 가진 자로서, 주민등록법에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여받은 만 0~5세 아동”으로 한정하고 있는데, 난민인정 아동에 대해서만 예외적으로 보육료, 양육수당 수급권자에 포함하고 있을 뿐, 그 외의 난민신청 아동과 인도적체류 아동은 모두 지원에서 배제하고 있다.

3) 교육

초등교육과 중등교육을 의무교육으로 정하고 있는 현행 교육기본법은 의무교육의 주체를 모든 ‘국민’으로 규정하여, 국민이 아닌 이주아동은 의무교육의 대상이 아니다. 현행 난민법은 난민인정자나 그 자녀에 대해 국민과 동일한 초등교육과 중등교육을 받는다고 보장하고 있으며, 현재 한국에 거주하는 이주아동은 체류자격과 무관하게 초등학교와 중학교에 전입학이 가능하다. 하지만 의무교육 대상은 아니므로, 아동이 아닌 아동에게는 취학통지서가 발부되지 않고, 취학독려조치도 취해지지 않는다. 즉, 초등학교 또는 중학교에 입학하고자 하는 아동은 절차에 대한 특례 규정에 해당하는 초·중등교육법 시행령에 근거하여 거주지가 속한 학교의 장에게 입학 또는 전학을 신청할 수 있을 뿐, 관련법에 이주아동의 전입학 거부를 금지하는 별도의 조항이 없으므로 학교장이 재량에 의해 입학을 거절한다 하더라도 이에 대처하기 어려운 것이 현실이다.

자녀의 초등학교 입학에 대한 정보가 없어 입학에 어려움을 겪었던 부모의 사례

“초등학교 입학에 대한 정보도 하나도 없고 아이를 학교에 보내야 한다고 연락해주는 곳도 없었다. 직접 학교에 찾아가 교장선생님과 대화하려 했지만 말이 잘 통하지 않았다. 현재 중3 아들을 키우고 있는 C국 친구가 이주민 센터에 대해 말해주었고, 센터의 직원들이 초등학교 방문 시에 동행하여 한국어로 모든 것을 설명해주고 나서야 입학이 가능했다.”

한편, 난민인정자는 난민법에 의해 일반적으로 국민과 일부 결혼이주민만을 대상으로 하는 국민기초생활보장법의 급여를 신청할 수 있으므로, 국민기초생활보장법 제7조의 교육급여 등을 신청할 수 있다. 하지만 실제로는 신청할 수 있다는 사실 자체를 몰라 신청하지 못하는 경우가 대부분이며, 신청할 때에도 시스템의 미비, 공무원의 이해 부족 등으로 실제로 받지 못하는 경우가 있다.

시스템의 미비로 인하여 교육급여 수급 대상임에도 불구하고 받지 못한 사례

“첫째의 학교 입학 때에는 여기저기 물어서야 겨우 입학을 시킬 수 있었지만 둘째 때에는 학교에서도 사정을 다 알고 있어 무난하게 입학했다. 학교에서 교육급여를 받을 수 있고, 주민센터에 가서 신청하면 된다고 했는데, 주민센터에서는 시스템 상 엄마랑 아빠 둘 다 외국인인 경우에는 입력 자체가 안 된다고 했다. 결국 교육급여는 받지 못했다.”

3. 해결 방안

위 권리는 아동이라면 반드시 누려야 할 가장 기본적인 권리 중 일부에 불과하며, 이러한 권리가 충족된다 하더라도 아동 최상의 이익이 충족된다고는 볼 수 없다. 애초에 현재 대한민국에는 개별 아동의 최상의 이익을 판단할 수 있는 주체가 없을 뿐 아니라, 아동의 생애주기별, 상황별로 담당하는 정부 부처가 모두 달라 원활히 소통하지 못하고 있는 상황이다. 난민 아동에 대해 살펴보면 출입국 관련 사항, 체류자격 및 난민 지위 등에 대한 문제는 법무부에서 다루고 있으며, 아동의 보호와 지원, 복지에 대해서는 보건복지부에서, 학령기 아동의 취학에 대해서는 교육부, 다문화가족지원 및 한국어 교육 등은 여성가족부에서 담당하고 있는데, 각 부처의 난민에 대한 이해도 모두 달라 같은 상황에서도 어디서 누가, 언제, 어떻게 개입하느냐에 따라 아동이 받을 수 있는 서비스가 달라지는 일이 비일비재하다.

현행 아동복지법은 국가와 지방자치단체로 하여금 아동 자신이나 부모의 출생지역, 인종 등에 따른 차별을 받지 않도록 하며, 아동의 이익을 최우선으로 고려한 시책을 강구할 책무를 규정하고 있다. 현재 눈 앞에 닥친, 제도상의 미비를 보완하기 위해서는 먼저 난민 아동을 포함하여 한국에서 태어난 모든 이주아동이 한국에서 출생을 신고할 수 있도록 가족관계등록법 등의 시스템의 보완이 필요하며, 법적 근거가 없는 보건복지부의 지침을 통한 지원이 아닌, 영유아보육법 또는 난민법의 개정을 통한 난민 아동의 보육료 및 양육수당의 지원이 필요하다. 또한, 교육기본법에 명시된 의무교육의 대상에 난민 아동을 포함하여, 난민법에서 보장하는 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 실질적으로 보장하도록 하는 작업 역시 필요하다. 하지만 그보다 더욱 절실하게 필요한 것은, 가장 기본적인 권리에서 더 나아가 난민 아동을 포함한 모든 아동을 대상으로 아동 최상의 이익이 우선적으로 고려되는 정책이 무엇인지에 대한 진지한 고민일 것이다.



난민인정자 정부지원 취업정책과 자격인정제도

변수현 (난민네트워크 활동가)

1. 들어가며

이민자 사회통합정책의 목표는 결국 내국인과 비교하여 또는 이민자의 체류자격에 따라 이민자의 권리와 책임을 어느 정도까지 인정할 것인가에 달려 있다.

사회통합정책은 본디 국민(또는 시민권자)을 대상으로 시작되었기 때문에, 그간 영주이민을 받아들이는 미국과 캐나다 등 전통적인 이민국가에서는 이민자 사회통합정책이 발달되었다. 이들 국가에서의 이민자란 주로 영주 이민자이므로, 이들은 잠재적인 시민으로 간주되어, 유입의 초기부터 사회통합의 대상이 되었기 때문이다. 그러나 영주이민보다는 일시적인 초청노동자를 받아들이고 있는 다른 선발 및 후발 이민국가에서는 이민자란 일시적인 이민자를 의미하고, 이들은 계약기간이 만료되면 모국으로 돌아갈 것으로 기대되었기 때문에, 이들에 대한 출입국 관리정책과 체류 관리정책은 있었으나, 이들은 엄밀한 의미에서 사회통합정책의 대상은 아니었다.

한국의 이민자 사회통합정책도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있는데, 사회통합정책의 대부분은 다문화가족인 결혼이주민과, 북한이탈주민을 중심으로 짜여 있다. 이들은 입국 즉시 한국 시민권자의 자격을 부여받는다. 난민인정자의 경우는 결혼이주민과 북한이탈주민과는 달리, 한국 ‘시민권자’가 아니면서도 특수한 신분적 위치를 고려하여 외국인에 대한 상호주의 원칙을 배제하며, 자국민과 같은 사회보장혜택을 받을 수 있도록 난민법에 명시¹⁾되어 있다. ‘외국인’신분임에도 불구하고, 이주노동자와 달리 자발적으로 모국으로 돌아갈 수 없는 신분이기 때문이다. 하지만 자국민과

1) 난민법 제4장 (난민인정자의 처우)참조

30조 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다. 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립, 시행 관계법령의 정비, 관계부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

31조 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장 혜택을 받는다.

같은 사회보장혜택을 받고자 할 경우, 법에 인정자에 대한 처우가 명시되어 있음에도 불구하고 ‘외국인’신분이라는 이유로 법에 보장된 처우 혜택을 온전히 누릴 수 없었던 것이 현실이다.

실태조사를 통해 난민인정자임에도 불구하고 이민자 통합정책시스템의 미비로 인한 처우 기본권이 제대로 지켜지고 있지 못하는 점, 특히 정부취업지원서비스의 수요/공급의 비일치성, 자적인 정제도를 문제로 들었다. 이를 바탕으로 해외사례를 조사하고, 현 제도가 개선될 방향을 제시하여 권고하였다.

2. 문제점

외국인이 대한민국에서 취업하려면 「출입국관리법」 18조 1항에 의거 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 하는데 비자 종류에 따라 그 취업범위가 제한된다. 난민인정자의 경우 출입국관리법 시행령 23조에 따라 G1(기타)에서 F2(거주)비자로 전환한다. 원칙적으로 난민신청자에게 부여되는 G1-5는 취업활동이 허가된 비자²⁾가 아니므로, 6개월 이상 한국에 체류한 난민신청자에 한하여 1회 6개월의 기간으로 체류자격외취업활동허가자격을 부여한다. 체류자격외활동허가는 일반적으로 E1~7비자군에 포함되어 있지 않은 비전문취업직종인 E9에 해당하는 근무지에 종사하게 되므로, 사실상 난민인정 후 해야 근로자격이 변경되어 본국에서 근무한 직종의 커리어를 이을 수 있게 된 것이다.

〈본국 근무 직종과 난민인정 후, 근무조건, 연계단체 비교〉

#	본국 근무직종	난민인정후 근무직종	근무조건	취업연계단체
1	언론기자	플라스틱 제조공장(퇴직)	임금체불문제로 퇴직	직업소개소
2	사진기자, 다큐제작자	용접일	일당제, 12시간	직업소개소
3	건축설계사	식품공장(퇴직)	주 6일, 15시간 270만원	직업소개소
4	언론기자	플라스틱/대리석공장 (일용직)	일당제, 12시간	직업소개소

2) 국내 체류 외국인 중에서 취업자격이 부여된 비자는 다음과 같다. C4(단기취업), E1~7(전문기술), E8(연수취업), E9(비전문취업), E10(내향선원), H1(관광선원), F2(거주), F4(재외동포), F5(영주); 외국인근로자 취업 및 체류자격, 생활법령정보 참조.

<http://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=3&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1>

#	본국 근무직종	난민인정후 근무직종	근무조건	취업연계단체
5	사업가	통역 프리랜서	건당 10-15만원	지인소개
6	기독교연합사무국장 신학대학 학장(교수)	목사, 시민단체 활동가	주 7일(목사겸업), 125만원	지인소개
7	대학생(중퇴)	시민단체 활동가	주3일, 70만원	시민단체
8	리셉션 직원	시민단체 활동가	주3일, 106만원	시민단체
9	귀금속 판매	공장 생산직	주 6일, 12시간 300만원	길거리공고
10	간호사	무직	-	-
11	-	-	-	-

난민인정자 11명의 실태조사 결과 상당수가 F2비자 전환 후에도 이전과 동일한 E9직종에서 생활하고 있는 것으로 보인다. 근무지를 소개받은 곳이 어디인지에 따라 근무지 또한 차이를 보이는데, 직업소개소와 공고를 통해 취업할 경우 여전히 E9직업군에서 종사하고 있는 것으로 나타났다.

난민인정자 사례인터뷰 참여자는 조력중인 시민단체의 소개를 받아 진행되었다. 시민단체와 지인의 소개로 취업한 사례가 많은 것은 이 때문이며, 실제 인정자 중 시민단체에서 근무하는 경우는 극소수에 불과할 것으로 추정된다. 인정자 #6을 제외하고 본국과 인정 후 한국에서의 직장은 연관성이 없으며, 근무조건 또한 열악했다.

1) 정부지원 취업 서비스/직업훈련의 실효성과 접근 정도

난민법 시행령, 난민법 시행규칙은 난민인정자에 대한 직업훈련과 추천절차에 대해 구체적으로 명시하고 있는데, 훈련대상자는 모든 난민인정자를 포함하고 있음에도 불구하고 직업훈련 추천 절차에 따른 정부지원 직업훈련은 재정착 난민에 한하여만 시행되고 있으며, 이를 위한 각 주무부처의 재정착 협의회가 구성³⁾되어 있다. 이는 난민법 시행령 22조(난민인정자 등의 처우를 위한 협의회 운영) ‘법무부장관이 난민인정자 혹은 신청자 등의 처우를 위하여 필요한 경우 관계 기관의 공무원으로 구성된 협의회를 운영한다’에 따른 방침이다.

3) IOM 이민정책연구원, 2018 난민연구정책포럼 재정착난민제도의 진단과 평가, 2018.1.22

난민법 제15조(직업훈련):

법무부장관은 직업훈련을 원하는 난민인정자 가운데 「근로자직업능력 개발법」 제12조에 따른 직업능력개발훈련이 필요하다고 인정되는 사람⁴⁾을 법무부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 추천할 수 있다.

난민법 시행령 제14조(직업훈련 추천 절차)

- ① 난민법 제15조에 따른 직업훈련 추천을 받으려는 난민인정자는 직업훈련 추천 신청서를 청장·사무소장이나 출장소장에게 제출하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 신청서를 받은 청장·사무소장 또는 출장소장은 지원 필요 여부에 대한 의견을 붙여 해당 서류를 지체 없이 법무부장관에게 보내야 한다.
- ③ 제2항에 따라 직업훈련 추천 신청을 받은 법무부장관은 「근로자직업능력 개발법」 제12조에 따른 직업능력개발훈련이 필요하다고 인정되면 신청인에게 별지 제21호서식의 직업훈련 추천서를 발급하고, 그 결과를 고용노동부장관에게 통보하여야 한다.

“최근 구청에 방문해 난민인정자임을 밝히고 취업지원을 요청했습니다. 이후 구직정보를 받았는데, 제시한 업종은 공장, 중고가전기기 매장이었습니다. 이것은 제가 난민신청자 신분으로 일했던 것과 동일한 종류입니다. 이 정도는 구청을 통하지 않아도 혼자서 구할 수 있습니다.

“난민인정 후에도 취업을 위해 먼저 직업소개소를 찾아가야 합니다. 친구들로부터 정보를 얻을 수 있지만, 지금은 OO에 있는 인력사무소 직원에게 12-15만원을 지불하고 일을 구합니다. 별로 달라진 게 없어요. 난민 인정자가 된 이후 상황 개선을 기대했지만, 현실은 같습니다. 바뀐 것은 ID카드 뿐입니다.

저는 구청에서 제 전공, 경험, 자격요건을 묻고 관련직종을 찾아주시길 기대했습니다. 제 전문분야의 경력을 쌓을 방법이 전혀 없는 것이 안타깝습니다.”

“난민과로부터 지원받은 것은 아무것도 없습니다. 정보를 구할 곳이 본국 친구들 외에는 없습니다.”

“정부지원은 없었습니다. 본국 친구들이나 인력사무소를 통해 정보를 얻습니다.”

- 4) 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 고용촉진 및 고용안정을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하거나 직업능력개발훈련을 받는 사람에게 비용을 지원할 수 있다.

- 1) 국민기초생활보장법에 따른수급권자,
- 2) 이혼/사별/미혼 등의 이유로 인한 여성가장
- 3) 초·중·고등학교 또는 고등학교에 진학하지 아니할 것으로 예정된 자
- 4) 기타 대통령령에 따른 해당 훈련의 목적 및 특성을 고려하여 고용노동부장관이 정하는 사람(한부모 가족, 고령자/준고령자, 장애인, 국가유공자 또는 유가족, 재대군인, 농/어업인, 북한이탈주민, **난민인정자**).

인터뷰 참여자 중 정부서비스를 이용하여 취업한 이는 전무하다. 이는 난민인정자의 취업과 그 요건이 법령에 명시되어 있음에도 불구하고 실질적인 정책시행으로 이어지고 있지 못함을 반증하며, 사실상 인정자의 경력 단절로 이어진다.

외국인 대상 정부지원 취업서비스는 고용노동부와 한국산업인력공단, 지자체의 지원을 받아 운영되고 있다.⁵⁾ 외국인고용허가제로 국내에 입국한 외국인 근로자(E-9)를 대상으로 한국 내 조기 정착 유도 및 사업주와의 갈등 해소를 목적⁶⁾으로 하고 있기 때문에, 이미 한국에 정착해 생활하고 있고 E9직종은 자력으로 구할 수 있는 난민인정자의 경우 서비스 대상에는 포함되나 큰 매력은 느끼지 못하는 것으로 나타난다.

그 결과 난민인정자의 취업 경로에서는 지인, 외국인 커뮤니티와 더불어 유료직업소개소 이용을 통한 취업이 가장 빈번함을 확인할 수 있으며, 이는 계약서와 사회보험 미가입, 임금체불 등의 문제로 이어진다. 즉, 본국에서 고학력, 전문직종에 종사한 난민인정자의 경우라도 외국인이라는 사실 자체에서 오는 편견, 한국어 능력 부족, 취업 정보와 소개 및 훈련에 대한 접근성 부족, 경력인정시스템의 부재로 인해 본인의 본국경험과 적성에 적합한 취업에는 한계가 있으며, 대부분이 생산제조 등 단순노무직에 종사하고 있는 실정이다. 따라서 기존에 운영되고 있는 외국인 국가시설, 고용노동부(고용지원센터) 및 법무부와의 공조를 통한 국가차원의 난민취업 정보공유와 소개, 직업 훈련이 절실하다.⁷⁾

5) 서울시의 경우 서울소재 외국인근로자지원센터 위치, 전화번호, 사용가능통역언어를 안내하고 있다; 외국인근로자지원센터안내, 서울특별시 <https://opengov.seoul.go.kr/civilappeal/2895152>

6) 고용노동부 산하 전국 100 여개의 고용지원센터, 외국인 국가 지원 시설(다문화가족지원센터, 외국인근로자 센터, 한국외국인력지원센터, 여성새로일하기센터 등)은 지원시설 운영근거인 사회적 기업 육성법 시행령 제2 조에 명시된 취약계층에 포함되지 않는다. 따라서 난민인정자가 서비스 대상에 포함되어 있지 않지만 각 지자체 운영 방침에 따라 예외적으로 고용 서비스 지원(직업 소개, 취업 훈련)대상에 포함된다.

7) 이를 위해서는 먼저 이민행정체계를 구축하여 전체적인 사회통합정책을 마련할 필요성이 제기되나, 각 부처별 상이한 이민정책의 관점 때문에 정책조정에 어려움이 있는 것이 현실이다. 실제로, 난민인정자 중에서도 재정착난민을 대상으로 하는 취업교육 및 사회통합프로그램은 법무부에서, 이주민 노동자의 경우 노동부에서, 결혼이주민은 여성가족부에서 담당한다. 한국행정연구원은 이민자 전체를 대상으로 한 사회통합 프로그램 시행 등 특정 대상이 아닌 대상 전반을 아우르는 사업을 시행해야 함을 지적하였으나, 통합적인 컨트롤타워 기능을 수행할 이민정책총괄 조직의 현실적인 작동을 우려한 바 있다;

한국행정연구원, 국가발전과 통합 제고를 위한 이민행정체계 구축방안, 2017. 12.. 29.

<https://www.gov.kr/portal/gvrnReport/view/KIPA00052301>

“저는 돈을 벌려고 한국에 온 것이 아닙니다. 난민으로 인정받은 지금은 좀 더 인간다운 삶을 살고 싶었습니다. 그렇지 않다면 난민신청자 신분일 때와 무엇이 다른가요? 공장일 말고, 본업과 비슷한 일을 하고 싶어요. 그래서 생계활동을 그만뒀습니다.

“난민신청비자(G-1)일 때는 아무런 기대조차 하지 않았습니다. 하지만 지금은 인정자기에 달라지기를(꿈을 실현할 수 있기를)기대했지만 현실은 브로커(직업소개소)를 통해 똑같은 일을 구해야 합니다. 인터넷으로 관련 정보를 찾아봤지만, 자격요건으로 한국국적을 요구하기에 좌절스럽습니다.”

“저는 본국에서 사회적 지위가 높은 편에 속했습니다. 생활수준도 평균 이상이었습니다. 유럽, 태국, 영국, 두바이 등 강의와 발표, 학회 참석차 해외를 방문했습니다. 본국에서의 상황과 비교하면, 한국에서 비록 제 소득수준이 낮지만, 그래도 안전하고, 의사표현의 자유, 이동의 자유를 누릴 수 있어 만족합니다.”

“인정 후 간호직에 취직하고 싶었습니다. 알아보니 먼저 5단계의 언어교육을 이수하고, 별도의 간호수업을 거쳐야 합니다. 그래서 지금은 언어공부에 전념하고 있습니다.”

난민인정자들에게 가장 중요한 분야는 취업 분야였으며, 학력이나 자격 인정의 어려움으로 인한 저임금, 단순직 노동 종사, 남아있는 가족과의 단절로 인한 불안정성 등이 기존의 노동 시장으로의 진입 장벽에 추가적인 어려움을 제기하는 것으로 보고되었다.⁸⁾ 또한, 과거의 경험에서 비롯된 트라우마로 인한 심리적 불안감과 제한적인 지원 시스템은 난민들의 사회 통합에 또 다른 어려움을 겪게 하는 측면으로 지적된다.

다른 연구결과로, 오랜 기간 동안 노동시장에 진입하지 못할 경우 회복기간이 더 길어진다는 보고가 있다. 난민법을 시행하고 있는 대부분의 국가에서 난민청자의 취업요건을 제한하고 있는데, 인정결과가 나오기까지의 대기기간이 길수록 난민신청자의 기술습득과 동기부여가 감소하면서 인정 후 재고용 확률을 16-23%감소시키고 있는 것으로 나타났다.⁹⁾

2) 난민의 특수성을 반영한 자격인정제도 마련

자격인정제도 아포스티유(Apostille)¹⁰⁾란, 협약가입국가에서 발행한 공문서에 대해 본국 외교부 또는 자격인정발급기관을 통해 아포스티유를 발급받으면 대한민국 공문서와 동일한 효력을 가지

8) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), A New Beginning: Refugee Integration in Europe, September 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>

9) Jens Hainmueller, Dominik Hangartner and Duncan Lawrence, “When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees”, Science Advances Vol 2, No. 8, 2016, <http://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432>

10) 아포스티유 확인 안내, 정부24 <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/PTR000051527>

게 되는 제도를 말한다. E1~7직종에 해당하는 경우 성적/졸업증명서, 허가증서 등의 효력발생을 위해 아포스티유 확인서를 발급받거나, 협약국이 아닌 경우 대사관 공증절차를 거쳐야 한다.

“시도는 했지만, 고등학교 졸업경력조차 받을 수 없었습니다. 본국에서 대학 경력 증명서를 발급받으려면 먼저 고등학교 졸업증명서, 엔지니어 교육 이수, 대학경력 증명을 차례로 발급받아야 하는데, 고등학교 증명서조차 발급이 불가능합니다.”

“학위증명서와 졸업장을 가져오기는 했습니다. 본국에서 취득한 자격인증에 대한 인정기준은 알지 못합니다.”

“한국에 올 때 모든 서류를 소지하고 왔습니다. 관련문서들을 직장에 제출하려 시도하지는 않았습니다. 직장이 특별한 자격을 요구하지도 않고, 자격이 필요한 곳은 저를 신경쓰지 않으니까요.”

난민법 35/36조는 난민인정자의 자격인정요건¹¹⁾에 대해 명시하고 있다. 본국에서의 박해사유로 인하여 본국의 보호를 받을 수 없거나 본국이 신청인을 보호할 의지가 없는 경우 난민의 정의에 따른 난민으로 규정하고 있는데, 이로 인해 피난 시 서류를 가져오지 못하였거나, 자격인정을 위해 본국 대사관에 방문할 수 없는 현실이다. 이로 인해 취업자격요건에 충족하는 학력과 자격을 구비하였음에도 불구하고 자격인정 기준을 알고 있지 못하거나, 증명서 자체를 발급받지 못하거나, 시도 자체를 포기한 경우도 더러 있었다.

3. 관련정책 (해외사례 소개)

1) 직업훈련

언어 학습과 병행한 직업 훈련과 노동 시장 경험 실무 교육(On-the-job language training)은 취업을 용이하게 하는 것으로 나타났다. 고용주들이 난민들에게 언어 습득을 할 기회를 주는 것을 꺼려하는 경향이 있으나, 그럼에도 불구하고 실무와 병행된 언어 연수는 브리징 프로그램(Bridging program)의 중요한 구성 요소이기도 하다. 이는 본국에서의 자격요건이 국내에서 요구하는 자격

11) 35. 난민인정자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 이수한 학교교육에 상응하는 정도에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다.

36. 난민인정자는 관계법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다.

요건과 같지 않은 난민이 자격요건을 충족시키고, 결국 비호국가에서의 직업에 도움이 되는 실무를 습득할 수 있게 한다. 실습을 실시한 OECD 국가의 예로는 호주, 스위스 및 스칸디나비아 국가가 있다¹²⁾. 다만, 이 방법은 실효성이 높지만 실무 교육 비용이 많이 들고 고용주의 협력이 필요하다. 또한 직무연수 프로그램은 수요가 많은 직종에 국한되어 있으며, 모든 직업군에 전반적으로 제공되는 경우는 거의 없다.

- 덴마크 (Stepmodel)¹³⁾

덴마크 노동 시장 정책의 핵심 요소는 집중된 언어교육과 구직처 소개이다. 2006년 6월 복지 협약에 의해 처음 실시되었으며, 최대 1 년의 초기 고용 보조금을 통해 정기적으로 신규/장기 이민자(난민 포함)를 채용에 도움을 준다. Enterprise-based job training¹⁴⁾이 가장 효과적인데, 이 모델의 경우 고용주에게 임금 보조금이 제공되지만, 이민자들은 큰 효용을 얻지 못한다.

첫 번째 단계(4-8 주): 덴마크 언어 수업과 함께 개별 난민의 기술을 파악한다.

두 번째 단계: 고용주에게 무료로 기업 내 연수생을 배치하고, 더욱 많은 덴마크어 수업이 이어진다. (26-52 주)이 시점에서 난민은 고용주를 위한 임금 보조금을 받는 직장에 갈 준비가 되어 있다.

- 스웨덴 (Step-In Job)¹⁵⁾

유사한 정책이 스웨덴에도 있는데, Step-In Job 프로그램은 참가자가 직업과 병행하여 언어교육 과정에 참석하는 조건으로 2년 간 신입사원 기준 임금의 80 %까지 보조금을 지급한다. 모든 프로그램은 이민통합정책부, 보건부, 교육부 등의 기능적 협력 하에 고용주와의 긴밀한 협력 체계를 구성한다.

12) Making integration work: refugees and others in need of protection © OECD 2016, 40p, https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en#page1

13) Organization for Economic Co-operation and Development. (2007). Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labor Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden. OECD Publishing. 180p

14) PES Network Board, Labor Market Integration of Refugees – Key Considerations, June 2016, 3p, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16952&langId=en>

15) ibid, PES Network Board, 5p

- 노르웨이¹⁶⁾

난민을 위한 노동시장의 신속한 접근(Fast track access to the Labour market for refugees)는 노동사회부(Ministry of Labour and Social Affairs) 지자체 협의회, 시민사회단체가 협의회를 구성하여 만들어진다. 이민통합제도는 노동력이 필요한 산업 내에서 양질의 직업중개 모듈을 구축하는 것을 목표로 두고 있다. 직업시장에서의 자격요건이 부족한 난민들에게는 ‘구직 준비’가 되는 일정 기간 동안 고용주에게 재정적 보상을 제공한다.¹⁷⁾

- 일본¹⁸⁾: 난민과 그 가족을 위한 일본어 교육/일본 생활 가이드/직업 상담 안내

법무부장관이 난민으로 인정한 개인, 그리고 가족 구성원의 경우, 일본 당국은 일어교육과 함께 정착지원프로그램을 무료로 제공한다. 정착지원프로그램은 참가자들에게 기본적인 일어와 생활에 도움이 될 사회문화 관습, 취업희망자를 위한 취업추천 프로그램으로 구성되며, 자택에서 통근 가능하며, 교통비가 제공된다. 거리가 멀 경우, 인근 무료숙박시설을 이용할 수 있다. 생활비, 의료지원비가 제공되며, 프로그램 종료 후 정착준비금이 1회에 한해 제공된다. (2012년 4월부터 시행, RHQ; Refugee Assistance Headquarters 재정지원)

난민법 시행 국가들의 경우 이민통합정책 안에 난민취업정책을 포함시키고 있는데, 언어교육과 구직지원을 병행하고 있는 것을 알 수 있다. 이를 위해서는 한국의 경우 사회통합프로그램의 언어 교육 담당부처(여가부지원 다문화가족지원센터에서 운영)와, 외국인근로자 취업지원 (노동부지원 외국인근로지원센터 운영), 난민지원(법무부 난민과)의 연계가 필요하다. 더불어 구직을 위한 난민

16) *ibid*, PES Network Board, 6p

17) 반면, 난민신청자가 급증하는 상황을 고려하여 난민에게 제공되는 우대조치를 지속적으로 제공하기 어렵다는 노동사회부의 발표가 있었다. 노르웨이 노동사회부는 난민 취업지원 예산 중 다음 항목에 대해 예산 삭감을 고려하고 있다; (이는 난민신청자/인정자 모두에게 해당되는 혜택이며, 노르웨이 이민통합 정책이 특정계층을 대상으로 시행되고 있지 않고 전반적인 이주노동자를 대상으로 시행되고 있기 때문이다.)

- 노르웨이 국민건강보험 자격 관련, 거주 혜택에 대한 권리와 요구조항, 난민 지위로 인한 특수 지원조치, 임시취업허가(난민신청자에 해당)에 근거한 혜택; 질병수당, 실업수당, 장애급여, 상해수당 등

Ministry of Labour and Social Affairs, Review of Norwegian welfare benefits in the aim of implementing cutbacks, 2016 <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/gjennomgar-ytelser-og-rettigheter-med-sikte-pa-innstramming/id2459662/>

18) RHQ, Japan Settlement Support Program for Convention Refugees and Their Family Members, 2011.10, http://www.rhq.gr.jp/english/main/pdf/japan_settlement_sup_en.pdf

과 고용주가 동시 접근 가능한 온라인 플랫폼의 필요성도 제기되는데, 호주, 영국, 캐나다, 프랑스 등의 경우 난민을 위한 직업 매칭 사이트를 개설한 상황이다.¹⁹⁾

〈난민과 고용주를 연결하는 온라인 플랫폼〉

	홈페이지	설명	비고
Refugee Talent (호주)	www.refugeetalent.com	직업 연계 사이트	고용주 100명, 구직자 300명 이상
Chancen Reich (오스트리아)	http://www.chancenreich-innsbruck.at/	난민을 위한 공정한 구직정보	박람회 참여업체 70개, 방문자 3,500명, 직업 및 교육기회 1000 이상
RefugeesWork (오스트리아)	https://www.refugeeswork.at/	직업 연계 사이트	고용주 300명, 구직자 6,000명
BC Refugees JobConnect (캐나다)	https://www.bcjobconnect.ca/	직업 연계 사이트	2017년 시행
Action Emploi Réfugiés (프랑스)	http://www.actionemploi-refugies.com/	직업 연계 사이트	고용주 100명, 구직자 2,500명
Hire Social (독일)	http://www.hire.social/	직업 연계-멘토링 사이트	
Workeer (독일)	https://workeer.de/	직업 연계 사이트	고용주 4,000명 구직자 6,000명
Breaking Barriers (영국)	http://breaking-barriers.co.uk/	직업연수, 현장실습업무 배치 (work placement)	

(Philippe Legrain, How to get refugees into work quickly, Open network. 2017.08. 개별 홈페이지 접근 확인, 2018.09.12)

¹⁹⁾

2) 난민의 특수성을 반영한 자격인정제도 마련

- EU: ENIC-NARIC (Gateway to recognition of academic and professional qualifications)

난민 및 실향민이 최선의 노력을 다했음에도 불구하고 자격인정요건을 문서화할 수 없는 타당한 이유가 있다면, 이를 대체할 방법을 고려해야 한다. 이는 본국의 치안 상황으로 인해 더 이상 관련인증기관이 존재하지 않거나 관련 자료가 파괴된 경우 등으로 인해 발생 가능하다. 예컨대, 인증된 고등교육기관 직원/신뢰할 수 있는 인증기관의 검증을 마친 직무면접으로 자격인정요건을 대체 가능하다.²⁰⁾

ex 1) 이력(Background paper)에 근거한 자격인정²¹⁾

자격인정을 신청한 난민은 컴퓨터기술분야에서 학사 학위를 받았다. 하지만 그/그녀는 학사제도의 수료를 확인가능한 졸업장/증명서를 갖고 있지 않다. 자격 평가자는 취득자격증, 과정 설명, 취업 경험 등을 바탕으로 신청인의 교육배경을 설명하는 “이력(Background paper)”를 준비한다. 학업이수에 대한 포트폴리오 평가 후 신뢰가능한 인증기관이 학사 학위를 인정하기로 결정할 수 있다.

ex 2) 사전교육이수에 대한 자격인정

구직을 준비하는 신청인은 세무학 학사학위를 취득하였다. 신청인이 제공한 정보 및 문서를 기반으로 자격심사원이 교육이수 포트폴리오를 작성한다. 대부분의 회계교육관련 문서가 누락되었으므로, 포트폴리오에는 신청인의 회계지식을 뒷받침하는 자격증거가 충분하지 않다. 신청인은 본국 근무회사에서 발행한 전문회계사 경력증명서가 있다. 이 경우 자격심사자는 관련업종 사전교육이수기관에 연락해 볼 것을 조언한다.

4. 해결방안

오랜 기간 동안 ‘한민족 국가’로서 이민정책의 역사가 없었던 한국의 경우 시민권자 대상의 이민자 통합정책이 일견 자연스러운 수순일 수도 있다. 그렇기 때문에 해외의 이민자통합정책에 기반

20) Employing a refugee with or without documentation of qualifications, ENIC-NARIC, <http://www.enic-naric.net/recognise-qualifications-held-by-refugees-employers.aspx>

21) Recognition of qualification holders without documentation, European guidelines for credential evaluators and admissions officers, 7 March 2016. http://www.enic-naric.net/fileusers/5335_EAR-HEI-Recognition-of-qualification-holders-without-documentation.pdf

한 난민의 취업정책을 그대로 한국에 도입하기에는, 먼저 이민과 난민정책 입안에 대한 각국의 이민사회적 배경에 대한 이해가 필요하다.

난민법 시행 국가들의 경우 이민통합정책 안에 난민취업정책을 포함시키고 있는데, 언어교육과 구직지원을 병행하고 있는 것을 알 수 있다. 난민과 고용주가 동시 접근 가능한 온라인 플랫폼도 이러한 행정정책을 배경으로 만들어진 시스템이다. 위 해외 사례를 반영하기 위해서는 먼저 이민 행정체계를 구축하여 전체적인 사회통합정책을 마련할 필요성이 제기되나, 각 부처별 상이한 이민 정책의 관점 때문에 정책조정에서 어려움이 있는 것이 현실이다. 현 한국에서는 난민을 위한 자격인정제도가 법령에는 명시되어 있으나 행정체계가 잡혀 있지 않다. EU 자격인정제도 ENIC-NARIC를 참고할 수 있겠으나, 플랫폼 마련을 위한 많은 논의와 시간이 필요할 것으로 보인다. 허나, 이미 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 마련(2009) 시 북한이탈주민을 대상으로 자격인정제도가 논의된 바 있으며, 이를 인정난민에 적용해볼 수 있을 것이다.

- 균등한 절차가 시행될 수 있도록 난민의 처우에 대한 통합이민정책 마련

난민인정자의 취업에 직접 도움이 되는 직업훈련인 자격인정 등이 제대로 작동되고 있지 못하는 주요 원인 중의 하나는, 법무부의 경우 노동현장에서 난민인정자의 실질적인 취업지원을 담당하기에 적합하지 않은 반면, 노동부는 난민관련 취업지원업무를 기본적으로 법무부에 대한 협조로 인식하여 정책의 우선순위에서 뒤쳐져 있기 때문으로 분석한다.

난민법 제22조(난민인정자 등의 처우를 위한 협의회 운영)²²⁾에 기반하여 운영되는 재정착 실무 협의회의 경우도 법무부 장관 주도 하에 협의체가 구성되어 있는데, 이 프로그램에 의해 혜택을 보는 난민들은 매우 제한적이다. 1,2,3기 재정착 난민 86명의 관리체제로서는 적합한 제도일지 모르겠으나, 전국지역에 정착하여 살아가고 있는 출신과 배경이 다른 인정난민들을 대상으로 운용되기에는 전문성이 약하다. 재정착 난민이 난민지원프로그램에 안착되면 인정난민에 대한 지원도 그에 맞게 동시에 조정되어야 한다. 인정난민과 재정착난민을 특별히 구분해서 지원해야하는 근거는 어디에도 없다²³⁾.

결국 법무부와 노동부가 구체적인 취업지원업무에 있어서 어떻게 협력 내지 역할분담을 할 것인지 는 각 부처간의 협의와 시행규칙 등을 통해 조정해 나가야 할 텐데, 효과적인 고용서비스 전

22) 법무부장관은 난민인정자나 난민신청자 등의 처우를 위하여 필요한 경우에는 관계 기관의 공무원으로 협의회를 구성하여 운영할 수 있다.

23) 송영훈, 난민의 처우와 정책 발전 방향, 제8회 이민정책 포럼, 2016. 12. 19

달체계 및 거버넌스 체제를 구축하는 것이 중요할 것이다. 현재 난민인정자의 처우 시행부처는 법무부로 실무협의회를 구성할 수 있게 되어 있으나, 취업지원에 전문성을 지닌 부서는 노동부라는 것을 고려해야 할 것이다. 취약계층의 취업지원을 위해 복수의 행정부처가 공동으로 책임을 지운 입법사례²⁴⁾를 참고할 수 있겠다.

- 고용주를 위한 정보 서비스를 구축하고 난민 고용을 위한 데이터베이스 확립(난민인정자의 취업자격요건 등), 고용주-난민-민간단체 간 고용서비스 협력체계 강화

난민취업지원은 난민의 다양한 문화적 배경으로 인하여 지속적인 관심과 전문성이 필요한 분야이다. 이를 위해 정부, 지자체, 민간단체, 고용주 간의 협력 체계를 마련하여 지속적인 취업지원 서비스를 지원하고, 난민과 고용주가 동시에 접근 가능한 플랫폼 마련이 필요할 것이다.

나아가 이미 우리사회에서 문화, 경제적으로 정착한 여러 나라의 난민 공동체 구성원에 대한 상호협력체계 마련이 필요하다. 공동체와 신규 구성원의 자립을 위해 무조건적 시혜 보다 참여형 조 건부 정책마련 이 필요함을 인식시키는 것이 중요하다.

- 정부부처가 난민인정자의 자격요건에 관여할 경우, 이를 위한 노동허가절차, 인정절차 간소화

북한이탈주민의 경우 통일부와 교육부 지자체 협의 하에 심의위원회가 열리고 있으며, 학력인정·자격인정 신청서에 그 학력이나 자격을 증명하는 자료를 첨부하여 통일부장관에게 제출하거나, 구두면접을 통해 해당 학력과 자격을 인정하고 있다²⁵⁾. 난민의 경우 이를 참조하여 심의위원회 구

24) 장애인고용촉진 및 직업재활법 제11조(직업적응훈련) ① 고용노동부장관과 보건복지부장관은 장애인이 그 희망·적성·능력 등에 맞는 직업생활을 할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 직업 환경에 적응시키기 위한 직업적응훈련을 실시할 수 있다.
경력단절여성등의 경제활동 촉진법 제4조(경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관과 고용노동부장관은 공동으로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 세워야 한다.

25) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 제14조(자격 인정)
① 보호대상자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 북한이나 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다.
② 통일부장관은 자격 인정 신청자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격 인정을 위하여 필요한 보수교육 또는 재교육을 실시할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항을 시행하기 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격 인

성을 할 수 있을 것이며, 법무부장관이 인정하는 학력/자격 심의위원회를 구성할 수 있을 것이다. 난민협약 25조에 의하면 난민이 자국의 기관에 원조를 구할 수 없을 경우 그 체약국의 담당기관 혹은 국제기관이 난민 출신국을 대신하여 같은 원조가 난민에게 부여되도록 조치할 수 있고, 출신국의 기관을 대신하여 문서나 증명서를 발급할 수 있도록 명시되어 있다. 학력/자격 심의위원회에서 난민 본국 대사관을 대신하여 법무부가 발급하는 자격인정서도 같은 차원에서 그 효력을 발생시킬 수 있을 것이다.

정 여부를 심사하기 위한 위원회를 둘 수 있다.



인도적체류지위 제도 문제 및 보충적 보호 지위 신설 필요성

김세진 (공익법센터 어필)

1. 문제점

난민협약 이후 세계 정세가 변함에 따라 난민협약 상 난민이 아니라 하더라도 본국 혹은 상주국으로 송환 시 박해 등 심각한 위해를 입을 위험이 있는 사람들이 생기게 되었다. 국제법적으로 국가는 이들을 보호할 의무가 있으므로 해외 다수 국가들은 이들을 보호할 수 있는 보충적 보호 제도를 마련하였다.

그러나 한국의 난민법은 보충적 보호 제도를 마련하지 않고 있으며, 보충적 보호 정의에 해당하는 외국인에게, 인도적 체류라는 시혜적 차원의 용어 정의를 하고 있으며, 인도적 체류지위를 난민불인 정치분을 하는 경우에 수반해서 부여하는 지위로 규정하여 별도의 신청 절차도 두지 않고 있으며, 취업활동 정도만 허가를 하고 있어 이에 많은 문제들이 파생하고 있다.

2. 관련정책

가. 인도적 체류 용어상의 문제점

난민법 제2조 제3호에서는 “고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무장관으로부터 체류허가를 받은 외국인”을 “인도적 체류 허가를 받은 사람”, “인도적체류자”로 용어 정의를 내리고 있다.

그러나 난민법상 “인도적 체류”라는 용어를 사용하는 것은 적합하지 않다. 난민법상 “고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수

있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람”에 부합하는 정확한 용어는 해외 입법례 및 국제기준 등에 비추어 보았을 때 “보충적 보호”로 수정되어야 할 필요가 있다.

국제기준에서의 “보충적 보호”는 “고문방지 협약 및 자유권 규약 등에 의해서 보호해야 할 의무가 있으나, 난민의 5가지 박해사유에 포섭되지 않는 사람들을 보충적으로 추가 포섭하여 보호하는 것”을 의미한다. 즉, 여기서 ‘보충’의 의미는 보호 대상의 범위 확대 보강의 의미로, 보호의 필요가 보충적이라는 의미는 아니다.

고문방지 협약 및 자유권 규약 등에 의해서 보호가 되는 “보충적 보호지위”와 시혜적 의미에서 임시적 체류 허가를 부여하는 “인도적 체류지위”는 구별하여 정의할 필요가 있다.

나. 기타유형 비자(G-1-6) 부여의 문제점

난민인정자에게는 F2 비자가 부여된다. 그러나 인도적 체류지위자에게는 G-1 비자가 부여되며, 1년 단위로 이를 연장하고 있다. 그러나 G-1 비자는 통상적인 비자가 아니라 송환이 불가피하나 산업 재해보상의 청구, 체불임금에 대한 소송, 치료 등의 목적, 난민신청 후 심사 미종료 등으로 임시적인 체류가 불가피한 경우 등 3-6 개월 정도의 단기간의 체류를 예정한 외국인들에게 부여되는 체류자격이다.

인도적 체류지위자는 대부분 수년간 체류를 하기 때문에 임시체류비자인 G-1비자와 부합하지 않는다. 실제 실무에서 관련 공무원이 이를 구분하지 못하여 인도적 체류자의 체류 지위를 연장하여 주지 않아 외국인 보호소에 구금되는 사건이 발생하기도 하였다. 또한 최근 정부가 입법예고한 국적법 개정안에 따르면 국적 관련 영주자격 전치주의가 적용되는데, G-1 비자의 경우 영주자격을 획득할 수 없는바, 결국 인도적 체류지위자는 아무리 한국에서 장기간 거주하였다고 하더라도 국적을 취득할 수 없게 되는 문제도 발생할 수 있다.

다. 별도의 신청제도가 없어 발생하는 제도의 모순 및 이의신청의 불가

국내법상 인도적 체류지위는 난민불인정처분에 수반되어 재량으로 주어진다. 따라서 신청자 본인이 난민 박해 사유에 해당하지 않는다는 것을 인지하여 ‘난민지위 신청’이 아닌, ‘인도적 체류지위 신청’을 하고 싶어도 인도적 체류지위 신청제도가 존재하지 않기 때문에 부득이 난민신청을 해야 하는 제도적 모순이 발생하게 된다.

또한 행정법상 거부처분은 신청권을 전제로 하는데 인도적 체류지위는 신청권 자체가 존재하지 않기 때문에, 인도적 체류지위 불인정 처분에 대한 이의신청이 불가능하다는 문제도 발생한다.

라. 국제적 수준에 미치지 못하는 처우

실제로 한국에서 인도적 체류지위자로 인정 받은 가장 많은 국가는 시리아이다. 시리아의 현 국가정황을 고려할 때 한동안 본국에서의 박해 위험은 계속 존재할 것으로 보인다. 따라서 시리아 인도적 체류지위자들은 한국에서 상당기간 살 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 이들이 난민법상 부여받은 권리는 취업활동 허가뿐이다. 이에 난민인정자가 받는 사회보장, 기초생활보장, 교육의 보장, 사회적응교육, 학력인정, 자격인정이 불가능하다. 인도적 체류지위자는 건강보험 지역가입이 불가능하며, 기초생활수급권 대상에서 제외되고, 주거지원이 안되며, 의무교육은 받을 수 있더라도, 해당 학교의 학칙 및 학교자의 결정에 따라 인도적체류지위 아동에 대한 입학허가를 거부될 수도 있다. 또한 가족결합 관련 인도적 체류지위자는 배우자 및 미성년 자녀 등 가족구성원과 함께 살 수 있는 권리가 전혀 보장되지 않는다. 더하여 가족 생성도 불가능한데, 혼인을 하여도 혼인신고 조차 할 수 없어 인권침해가 심각하다.

3. 해결 방안

인도적 체류지위는 보충적 지위로 용어를 변경하고, 난민에 준하는 보호를 해야 하는 “보충적 보호 지위”와 시혜적 의미에서 임시적 체류 허가를 부여하는 “인도적 체류지위”를 구별하여 규정하는 것이 그 국제적 기준 및 제도 운영에 더 적합한 입법이다. 따라서 난민법을 ‘난민 및 보충적보호 지위 관련법’으로 명칭을 변경하여, 보충적 지위 제도 및 인도적 체류지위제도를 신설하는 것을 제안한다.

그러나 난민법을 개정하여 인도적체류지위자에게도 난민에 준하는 보호를 해야 한다는 난민법 개정안에 대해서 국가재정을 고려하여, 전면적으로 난민에 준하는 보호를 하기는 어렵고, 난민신청자에 준하는 주거 및 교육보장을 제안하는 전문위원 검토 보고가 있다. 그러나 위 전문위원 검토 보고서에서 인도적체류자에 대한 난민인정자에 준하는 처우 보장으로 발생하는 사회보장·기초생활보장·교육보장을 위한 비용은 최소한의 생계를 위한 지원에 필요한 비용은 사실 국회예산정책처에서 기술상의 이유로 추계를 하지 못하였는바 합리적인 비교형량 검토는 없었다. 근본적으로 난민에 준하는 보호의

필요성이 인정된다면, 비용 발생만을 이유로 보호를 부정해서는 안된다. 내국인 관련 제도에 대해서는 비용이 발생한다는 이유만으로 반드시 필요한 제도의 도입을 거부하지는 않는다. 단기간에 예산 확보가 어렵더라도 점차 지원을 위한 예산 확보를 위한 노력을 하도록 권고를 했어야 한다.

한편 국민건강보험법상 인도적체류지위자 건강보험 지역가입자 편입에 대해서는 이미 보건복지위원회에서 인도적 체류지위자들을 건강보험 가입자로 신규 편입시키더라도 건강보험제정에 많은 부담을 가져온다고 보기 어렵다는 긍정적인 검토 보고를 한 적이 있다. 이에 따라 현재 국민건강보험법 개정안이 입법 예고되었다.

그리고 비용이 발생하지 않는 선에서 처우 개선이 가능한 부분들은 즉시 개정이 필요하다. 즉 교육 받을 권리를 인정하여 의무 교육 외에도 고등학교와 대학교 이상의 학교에 진학할 권리 인정, 자국에서의 학력과 자격 증명 인정, 여행자 증명서 발급, 가족결합과 같은 권리는 비용 부담은 없이 인도적 체류지위자의 처우 개선에는 큰 도움이 되는바 시급히 개정하는 것이 바람직하다.

마지막으로 난민법상 난민인정자의 자녀에 대한 영유아 보육 및 유아교육 무상 실시 개정안은 역시 인도적 체류지위자 자녀에게도 아동권리협약상 아동 권리 최우선 원칙에 따라 적용되어야 한다.



난민신청자, 인도적체류자, 난민인정자의 처우비교

김지림 (공익인권법재단 공감)

1. 문제점

현행 난민법은 난민인정자에 대하여 ‘사회보장(31조), 기초생활보장(32조), 교육보장(33조), 사회 적응교육(34조), 학력인정(35조), 자격인정(36조), 배우자 등의 입국허가(37조)’의 권리를 명문으로 규정하고 있는 반면, 인도적체류자에 대하여는 ‘취업활동 허가(39조)’외에 별다른 권리를 규정하고 있지 않고, 난민신청자에 대하여는 ‘생계비 지원(40조), 주거시설지원(41조), 의료지원(42조), 교육보장(43조)’등을 명문으로 규정하고 있습니다. 이처럼 각 지위마다 보장되는 권리가 구별될 뿐만 아니라, 법에 보장된 처우의 권리가 실무적으로는 적용되지 않는 경우가 있어 난민의 지원하는 사람의 입장에서 혼란스러울 수 있으므로, 아래에서 이를 정리하고 (2018. 8. 기준), 개선 지점을 생각해 보고자 합니다.

2. 현행 제도

가. 난민의 체류 등

1) 체류자격

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
기타(G-1-5)	기타(G-1-6)	거주(F-2)

2) 각종 증명서

- 외국인등록증

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
O	O	O

- 여행증명서

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
X	X	O

- 가족관계증명서

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
X	X	X

3) 생계비 지원

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
O	X	X

나. 난민의 노동

1) 취업범위

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
· 신청일로부터 6개월경과 후 · 취업제한분야를 제외한 단순노무 분야 · 전문분야 취업을 원할 경우 출입국관리법령 등이 원하는 자격을 갖추어 체류자격외 활동허가 받아야 함	· 취업제한분야가 아닌 분야 · 전문분야 취업을 원할 경우 출입국관리법령 등이 원하는 자격을 갖추어 체류자격외 활동허가 받아야 함	· 별도 제한 없음

2) 체류자격의 활동허가 및 사전 고용계약 요부

	난민신청자	인도적체류자	난민인정자
체류자격외 활동허가	필요	필요	불필요
사전 고용계약	필요	불필요	불필요

다. 난민의 사회보장

1) 국민연금

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
당연적용 배제	당연적용 배제	당연적용대상
임의가입불가		

2) 건강보험

	난민신청자	인도적체류자	난민인정자
직장가입	O	O	O
지역가입	X	△	O

3) 산업재해보상보험

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
O	O	O

4) 고용보험

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
X	X	O

라. 공공부조

1) 기초생활보장

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
X	X	O

2) 긴급복지지원

난민신청자	인도적체류자	난민인정자
X	O	O

3. 해결 방안

난민인정자와 인도적체류자의 처우와 관련하여 이상의 해결방안에 동의하며, 본 발제문에서는 난민신청자의 처우개선에 대한 제언을 하고자 합니다.

먼저 난민신청자가 실제 생계비를 지급받는 평균기간은 3개월에 불과하며 2017년 기준 또한 전체 난민신청자 대비 생계비 지급률이 3.2%에 불과한 바, 난민신청 시 난민신청자에 대한 생계비 제도 고지를 의무화하고, 생계비 신청에 대한 심사를 신속화하여 법으로 정해진 6개월의 기간을 보장할 수 있는 방안을 검토해야 할 것입니다.

그리고 난민신청자는 건강보험지역가입은 법률적으로 불가능하고, 그 불안정한 체류 및 원칙적으로 취업이 불가능한 '기타' 비자유형(G-1)에 대한 사업주의 인식으로 인해 직장건강보험 가입도 사실상 불가능하여 보건상 취약한 상태에 놓이게 되는 바, 난민신청자 고용주의 직장건강보험 당연 가입을 의무화하고, 이를 회피할 시 제재할 수 있는 방안을 검토해야 합니다. 또한 부모 또는 본인의 체류자격이나 건강보험 가입 여부와 무관하게 난민아동의 건강보험 접근권이 보장되어야 합니다.



난민의 건강, 출생신고, 보육, 교육, 취업 및 인도적체류허가자의 지위와 관련된 제언

김사강 연구위원 (이주와인권연구소)

1. 건강권 보장

1) 현황과 문제점

- 보건복지부의 재외국민/외국인 건강보험 제도 개편으로 건강보험 의무가입이 난민인정자는 물론 인도적체류허가자에게까지 확대될 예정
- 일견 의료보장의 확대로 볼 수 있으나, 지역가입 이주민에 대한 과도한 보험료 부과, 최초 가입 이주민에 대한 소급보험료 부담, 피부양자/세대원 등록을 위한 가족관계 증명의 어려움 등으로 현실적으로 건강보험에 가입할 수 없는 난민인정자와 인도적체류허가자가 다수 존재할 것으로 예상됨
- 난민인정자, 인도적체류허가자, 난민신청자는 입원·수술 시 의료비를 지원받는 보건복지부의 '외국인근로자 등 의료지원 사업' 대상이 될 수 있지만, 난민인정자와 인도적체류허가자가 건강보험 가입의무자가 되면 오히려 의료지원 사업에서는 배제될 것임
- 의료급여 수급권은 난민인정자에게만 허용될 뿐 아니라, 자격 요건이 까다로워 수급자가 될 수 있는 사람은 제한적임
- 그렇다고 한국의 의료보장 제도에 국적이나 체류자격과 무관하게 이동, 임산부 등 특별히 의료지원이 필요한 사람 또는 긴급하거나 필수적인 치료를 요하는 사람에 대한 별도의 보호 대책이 있는 것도 아님
- 결국 앞으로 난민 등은 건강보험, 의료지원 사업, 의료급여 모두에서 소외되어 의료보장의 사각지대에 놓이게 될 우려가 큼

2) 제언

- 난민인정자, 인도적체류허가자, 난민신청자 모두에게 건강보험 가입 자격 부여
- 내국인과 동일한 기준으로 건강보험료 책정
- 저소득층 난민에 대한 보완책 마련 (건강보험료 감면 또는 의료급여 수급자격 확대)
- 임신부, 영유아, 아동, 장애인 등 건강권에 있어 특히 취약한 상황에 놓여있는 난민 등이 적절한 의료서비스에 접근할 수 있는 정책의 우선적 시행

2. 출생등록, 보육, 교육의 권리

1) 현황과 문제점

- 국내 출생 이주아동의 출생등록을 부모의 국적국 대사관에 하도록 함으로써 국내에 대사관이 없거나 대사관 접근이 어려운 난민 자녀의 출생등록이 어려운 상황
- 출생등록이 가능한 경우에도 아동의 권리에 있어서 난민 등의 자녀를 내국인 아동과 차별함으로써 출생등록 자체가 아동 권리 보호의 출발점이 되지 못하고 있음
- 보육지원은 한국 국적을 가진 아동만을 대상으로 하며, 난민인정을 받은 아동 또는 난민인정자의 자녀만 예외적으로 허용
- 보육료 부담으로 어린이집, 유치원의 보육과정을 밟지 못한 아동들은 향후 학교생활 적응에도 어려움을 겪을 수 있음
- 난민 등의 자녀는 의무교육 대상자가 아니기 때문에 입학이 거부되거나 본인의 의사와 무관하게 학교에 다니지 않아도 별도의 조치가 취해지지 않음
- 난민의 중도입국자녀, 특히 10대 후반~20대 초반에 중도입국한 자녀들에 대한 교육 정책이 부재함

2) 제언

- 난민을 비롯해 국내에서 출생한 이주아동에 대한 별도의 출생등록제도 마련, 또는 출생등록을 포함한 가족관계등록제도에 외국인의 등록 허용

- 출생등록 이후 건강권, 보육권, 교육권 등 아동의 기본적인 권리가 보장되도록 관련 제도 정비
- 보육지원 대상을 인도적체류허가자, 난민신청자를 포함한 장기체류 이주아동 전체로 확대
- 의무교육 대상에 난민 등의 자녀도 포함
- 중도입국 난민 아동 등을 위해 한국어 교육을 포함한 체계적 교육 시스템 마련

3. 난민인정자의 취업 지원

1) 현황과 문제점

- 정부지원 취업 훈련의 대상이나 실제 지원 서비스를 통해 취업하는 경우 거의 없음
- 본인의 학력 및 경력과 무관하게 노동조건이 열악한 단순노무직 취업자가 대다수
- 난민인정자의 성년 자녀의 경우 안정적인 체류자격 없고, 교육 및 취업 기회도 제한

2) 제언

- 체계적인 한국어 교육 및 본인의 학력, 경력, 능력을 살릴 수 있는 직업 훈련 제공
- 사회통합프로그램이 실질적인 적응 교육이 될 수 있도록 개편
- 본국에서의 학력, 경력을 인정받을 수 있는 시스템 마련
- 난민인정자의 성년 자녀에게 안정적 체류자격 부여, 교육 및 훈련 제공

4. 인도적 체류허가자의 지위

1) 현황과 문제점

- 인도적 체류허가자에게 부여되는 체류자격의 불안정성
- 난민 사유에 해당되지 않으나 보호가 필요한 경우 신청할 수 있는 체류자격의 부재
- 장기체류가 불가피하나 난민인정자에 비해 누릴 수 있는 권리가 매우 제한적임

2) 제언

- 난민에 준하는 보호가 필요한 경우 신청할 수 있는 보충적 보호지위 신설
- 1회 부여되는 체류기간의 연장으로 안정적인 체류 보장
- 난민인정자에 준하는 처우와 권리 보장



난민인정자 처우 현황 보고대회

[붙임] 이주 인권가이드라인

발 간 사

한국에 체류하는 외국인인 180개국 140만 명을 넘어섰습니다. 최근 이주노동자, 결혼이주민 등 급속한 증가로 그 숫자는 해마다 증가하여 우리나라는 다문화 사회로 진입이 그대로 현실이 되었습니다.

우리 위원회는 그동안 다문화 사회 진입에 따른 다양한 인권문제 발생에 주목하고 그 해법 찾기에 노력을 경주해 왔습니다. 결혼이주민, 이주노동자, 이주아동 그리고 난민과 관련된 각종 진정사건의 처리와 정책권고, 교육과 홍보활동 등을 지속적으로 추진해 왔습니다. 7

하지만 우리 사회는 아직 이주민 인권에 대한 인식 부족과 정부 부처에서 시행하는 각종 이주민 정책은 중복적으로 수행되고 통합성이 부족해 보입니다. 이에 우리 위원회는 정부의 이주민 정책, 제도 및 법령 등이 보다 이주민 인권에 대한 사회적 이해 증진과 정책 방향성을 제시하기 위해 2011년 『이주 인권가이드라인』을 수립하게 되었습니다.

『이주 인권가이드라인』은 국내체류 이주민들의 인권상황에 대한 실태조사, 이주민 관련 법령 및 사회적 관행에 대한 분석, 관련 국제법과 해외사례 조사 등을 바탕으로 마련되었습니다. 여기에는 전국의 40여개 인권단체를 비롯한 관련 정부 부처와의 간담회를 통해 정책입안자와 현장 활동가들의 폭넓은 의견을 수렴 반영하였습니다.

『이주 인권가이드라인』이 정부의 이주민 관련 정책뿐만 아니라 각종 사업 추진 등에 적극 활용되기를 기대하며, 또한 다문화 사회 속에 살아가는 모든 사람의 다양성이 존중되는 성숙된 사회로 나아가는 데 큰 역할을 할 수 있는 소중한 지침으로 쓰이길 간절히 바랍니다.

2012년 1월

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

목 차

I. 이주 인권가이드라인의 목적	1
II. 이주 인권가이드라인의 기본원칙	2
III. 이주 인권가이드라인의 구성 및 활용	3

이주 인권가이드라인

제1부 이주노동자의 인권보호 강화	5
1. 입국 전 정보제공	6
2. 송출과정의 투명성 보장	9
3. 사업장 내 차별 금지와 인권 보장	10
4. 직업선택의 유연성 강화	12
5. 산업재해 예방 및 구제제도 개선	13
6. 주거권 개선	15
7. 생활권 보장	17
8. 여성 이주노동자 인권보호 강화	19
9. 소규모 고립 사업장 실태조사 실시	20
10. 농축수산업 이주노동자 인권보호 강화	21
11. 어업 선원 이주노동자의 인권보호 강화	23
12. 해외투자기업 연수생 인권보장	24

13. 예술·행공연자 인권침해 예방	25
제2부 결혼이주민의 인권보호 강화	27
1. 인권침해성 결혼 방지대책 마련	28
2. 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장	30
3. 가정폭력으로부터의 인권보호 강화	33
4. 결혼이주민의 사회보장 혜택과 사회안전망 구축	35
제3부 이주아동의 인권보호 강화	39
1. 이주아동의 교육권 보장	40
2. 미등록 이주아동의 인권보장	43
제4부 난민·무국적자의 인권보호 강화	47
1. 난민 신청절차 및 인정절차 개선	48
2. 난민신청자와 난민인정자의 인권보장	50
3. 난민신청자에 대한 구금제도 개선	53
4. 무국적자 인권보호 강화	54
제5부 재외동포 이주민의 인권보호 강화	57
1. 재외동포 이주민의 인권보호 강화	58
제6부 미등록 이주민의 인권보호 강화	61
1. 미등록 이주민의 사회권보장 강화	61
2. 미등록 이주민 단속과정에서 인권침해 예방	64
3. 공무원의 통보의무 완화	65
4. 미등록 이주민 보호제도 개선	66
5. 미등록 이주민의 강제퇴거제도 개선	68
제7부 인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고	71
1. 인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고	71

I. 이주 인권가이드라인의 목적

우리 사회에서 외국인이 차지하는 비율은 그렇게 높다고 할 수는 없지만, 세계화·개방화가 진행 중인 우리 사회에서 외국인 규모에 대한 체감도는 낮다고만 할 수 없다. 특히 근래에 급증하고 있는 이주노동자, 결혼이민자들에 대한 영역은 그동안 우리가 경험하지 못했던 새로운 인권분야로서 새로운 정책의제의 설정을 요구하고 있다.

그럼에도 우리 사회의 이주민 인권에 대한 인식 부족과 외국인에 대한 정부 부처 간의 통합성 부족으로 이주민들의 인권은 나아지지 않고 있는 실정이다. 이에 국가인권위원회는 종합적인 이주 인권가이드라인을 마련하여 이주민 인권에 대한 사회적 이해를 증진시키고 정책 입안 및 입법 과정에서 발생하는 인권침해를 방지하고자 한다.

본 이주 인권가이드라인(이하, ‘가이드라인’이라 한다)은 이주민들이 스스로 누려야 할 보편적 인권의 내용을 확인하고, 정책결정자, 실무책임자 및 이주민 관련 시민사회단체 활동가들이 이주민 인권에 대한 이해를 바탕으로 국제적 인권 규범과 우리의 이주정책 간의 간극을 최소화할 수 있는 법·제도 및 정책을 마련하고 시행할 수 있도록 이주민 인권보장의 준거와 지침들을 제시하여, 우리 사회가 인권친화적인 다문화 사회로 이행하는 데에 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이주 인권가이드라인의 기본원칙

본 가이드라인은 아래와 같은 다섯 가지의 원칙을 기본으로 하였다.

첫째, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」, 「모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 국제협약」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「난민의 지위에 관한 협약」, 「무국적자의 지위에 관한 협약」 등 국제규범 및 「세계인권선언」에 명시된 인권존중의 정신과 이주민 인권에 관한 규정을 존중하여 이주민들의 보편적 인권보장을 원칙으로 하였다.

둘째, 대한민국 국민들이 국내법상 보장받고 있는 자유권과 사회권 등 기본적인 인권을 이주민에 대해서도 가능한 한 평등하게 보장하는 것을 원칙으로 하였다.

셋째, 현행 이주민 관련 법, 시행령과 시행규칙의 미비와 불일치로 발생하는 이주민에 대한 인권침해적인 요소의 개선을 통한 제도적인 인권침해의 방지를 원칙으로 하였다.

넷째, 사회적 편견과 관행에서 오는 인권침해를 방지하기 위하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 국적, 문화적 차이 등에 따른 이주민에 대한 차별 금지를 원칙으로 하였다.

다섯째, 이주민들은 우리 사회가 다문화 복지사회로 진입하는 데 기여하는 존재라는 인식을 토대로 이주민들의 문화 정체성 존중과 그들의 역량을 증진시키는 것을 원칙으로 하였다.

Ⅲ. 이주 인권가이드라인의 구성 및 활용

본 가이드라인은 국내체류 이주민들의 인권상황에 대한 실태조사를 바탕으로 국내 이주민관련 법과 시행령, 시행규칙 및 사회적 관행을 분석하고 아울러 이주민 인권관련 국제법과 해외사례조사를 참고하여 마련하였다. 본 가이드라인은 총론과 각론의 두 부분으로 구성되었다. 총론에서는 본 가이드라인의 목적과 기본원칙, 구성 및 활용방법, 실태조사 결과를 바탕으로 주요 제도 개선방안과 정책제언을 요약 제시하였다. 각론에서는 현재 우리 사회의 주요 이주민 집단인 1) 이주노동자(고용허가제로 입국한 이주노동자, 해외투자법인 연수생, 연근해어업 선원, 예술홍행 공연자 등), 2) 결혼이주민, 3) 이주아동, 4) 난민과 무국적자, 5) 재외동포 이주민, 6) 미등록 이주민을 대상별로 범주화하고, 7) 인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식제고를 별도로 구성하여 그 실태를 파악하였다.

이를 바탕으로 이주민들의 인권을 보장하기 위해 정부와 지방자치단체 및 관련 단체가 존중하여야 할 원칙과 방안을 제시하고, 아울러 국제규범과 국내규범, 해외사례를 소개하여 선진적 인권정책 마련에 참고가 되도록 하였다.

○ 이주 인권가이드라인

본 가이드라인은 현재 우리 사회의 주요 이주민 집단인 이주노동자(고용허가제로 입국한 이주노동자, 해외투자법인 연수생, 연근해어업 선원, 예술홍행공연자 등), 결혼이주민, 이주아동, 난민과 무국적자, 재외동포 이주민, 미등록 이주민을 대상으로 한다. 본 가이드라인은 별도로 언급하지 않는 한 성, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적, 민족적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 혼인, 출생 또는 다른 신분 등 어떠한 종류의 구별 없이 모든 이주민에게 적용되고, 이주의 준비, 출국, 체류, 귀환, 영주, 귀화 등 전 이주과정을 통해 이주민과 그 가족에게 필요한 인권보장 방안을 제시하였다.

제1부 이주노동자의 인권보호 강화

현행 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조(차별금지)는 이주 노동자와 내국인 노동자를 균등하게 대우한다고 규정하고 있고, 그간 법원의 판례 등을 볼 때 임금을 목적으로 노동을 제공한 경우에는 노동자로 보아 그 체류자격과 관계없이 노동관계법을 적용해왔다. 그러나 실제 노동현장에서는 이주노동자들이 노동법상의 권리를 충분히 누리지 못하거나, 내국인 노동자에 비하여 차별적인 대우를 받는 경우가 적지 않다. 이처럼 이주노동자의 노동권을 보장하기 위한 법과 정책이 실제 현실 생활에서 구현되지 못하고 있는 측면이 있다.

일부 이주노동자는 열악한 주거환경, 의사소통의 어려움, 새로운 환경에의 적응 문제 등으로 인해 많은 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 특히, 농축산업 이주노동자, 일부 연근해 어업의 선원이주노동자, 해외투자기업 산업연수생의 경우에는 「근로기준법」 등의 노동법적 보호를 완전하게 받지 못하여 어려움을 겪는 경우가 있다.

또한 「근로기준법」과 「최저임금법」 등 제한적인 노동권조차 적용되지 않는 농축수산업 이주노동자, 연근해어업 선원이주노동자, 해외투자기업 산업연수생의 인권침해 상황은 더욱 심각하다. 인신매매와 성차별의 위협에 상시적으로 노출되어 있는 예술·홍행공연자와 여성 이주노동자의 인권문제도 국제사회가 거듭 지적하고 있다.

국제 인권기구들이 1990년대 이후 우리의 이주민 인권 상황에 대해 표명한 총 80건의 우려나 권고 가운데 이주노동자의 인권 상황에 대한 우려나 권고가 25건으로 가장 많았다는 점은 이주노동자들의 인권향상이 우리 사회가 해결해야 할 중요한 과제라는 사실을 말해준다.

본 가이드라인은 이주노동자의 인권 향상을 위한 정부 정책에 방향성을 제시하여 정부 정책의 정합성을 높이고, 이주 노동자의 인권을 고양하기 위해 보편적 기준인 국제인권규범의 원칙과 권고 등에 근거하여 현재의 이주노동자 인권 보장 관련 법령과 현실의 간극을 좁히기 위한 구체적 방향과 원칙을 제시하였다.

1. 입국 전 정보제공

가. 현황 및 문제점

- 이주노동자 인권실태조사 결과에 따르면 과반수 이상이 입국 전에 체결한 근로계약과 입국 후의 근로조건이 상이하다고 응답하고 구체적으로는 근로시간, 월급, 기숙사와 식사제공, 작업내용 등이 상이하다고 응답하는 등 근로계약 위반에 대한 개선은 충분히 이루어지고 있지 않는 것이 현실이다. 이주

노동자가 자신의 권리를 인지하고 제대로 행사하기 위해서는 노동조건에 대한 적절하고도 충분한 정보를 입국 전에 제공받을 수 있어야 함에도 불구하고 해당 관청의 관리 감독의 소홀, 행정절차의 미비, 언어장벽 등의 이유로 이루어지지 않고 있다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 이주노동자에게 정보를 제공할 의무 및 그 내용에 관하여는 근로기준법 제14조(근로기준법령의 요지 등을 게시 또는 널리 알리도록 한 본 규정은 이미 근로자인 이주노동자에게도 당연히 적용되어야 하지만 언어 등의 문제로 실질적 적용이 어려운 현실을 인식하고 개선노력이 필요함), 제17조(근로계약 체결시 임금 등 근로조건의 명시 등) 참고 - 정보제공의무의 법정화는 결혼중개업의 관리에 관한 법률 제10조(결혼중개계약 체결시 결혼중개계약서를 서면으로 작성하도록 그 형식을 규정하고 또한 계약서에 포함될 내용을 법으로 정해놓고 있으며 계약서 내용을 이용자가 충분히 이해할 수 있도록 설명할 의무를 중개업자에게 부여하고 있는 본 규정은 이주노동자의 근로계약 작성시 근로계약의 체결형식 및 그 내용을 구체적으로 법으로 명시할 수 있음과 계약내용에 관한 정보 제공시 사용자 등에게 언어로 인하여 소통에 지장이 있는 이주노동자를 위한 설명의무를 부여할 수 있음에 대하여 참고할 수 있음), 제10조2(국제결혼중개업자에게 계약당사자인 이용자와 상대방에게 제공할 신상정보를 법으로 정하고 있어 이주노동자에게 제공할 정보에 대하여도 이런 방식으로 법정화할 수 있다는 점을 참고할 수 있음) 참고 - 정보제공시 언어 문제는 결혼중개업의 관리에 관한 법률시행규칙 제9조의3(국제결혼중개업자가 상대방이주민에게 통역번역서

규범 및 해외사례	내용
	비스를 제공할 때에는 상대방국가의 언어로 제공함을 원칙으로 하고 있는 점은 이주노동자에게 제공될 정보에 대한 언어를 모국어로 하도록 한 점에 참고할 수 있음) 참고
국제규범	- 유엔이주민인권특별보고관 보고서(A/HRC/14/30 para.74)는 신규 이주자가 언어문제로 자신들의 권리를 행사하는데 있어서 어려움을 겪을 수 있어서 수용국의 언어 교육은 물론 모국어로 관련법과 제도에 대한 정보 및 조언을 제공하도록 지적하고 있음. - 이주노동자권리협약 제33조 제1항은 이주노동자와 그 가족은 출신국, 취업국, 통과국으로부터 각각 해당하는 경우에 따라 이 협약에 의하여 발생하는 권리, 입국 조건, 해당국의 법률과 관행에 따른 권리와 의무 및 해당국의 행정절차 또는 기타 절차를 준수할 수 있도록 하는 기타의 사항을 통지받을 권리를 가진다고 규정함. 또한 37조의 이주노동자와 그 가족은 출국 전 또는 늦어도 취업국에 입국할 때에 그들의 입국과 특히 체류와 그가 종사할 유급활동에 관한 모든 조건은 물론 취업국에서 충족시켜야 할 요건과 이들 조건의 변경을 위하여 접촉할 당국에 관한 정보에 대하여 출신국 또는 취업국으로부터 충분하게 고지받을 권리를 가진다는 규정함.
해외사례	- 독일에서는 외국인 근로자의 계약과 해지와 관련해 일반적으로 문건의 번역이 이루어짐. 특히 작업장 내 교육, 산재방지규정, 복무규율 등은 모국어로 집중교육을 실시함.

다. 핵심 추진과제

I-1-1. 이주노동자는 입국 전에 출입국제도, 노동관계법, 권리구제방안 등을 포함한 내용을 모국어로 제공받을 수 있어야 한다.

I-1-2. 이주노동자는 근로계약 체결 시 노동조건과 작업내용, 산재보험, 건강보험 적용 등에 대한 정보를 제공받아야 한다. 이를 위해 정부는 인력송출국 정부에 관련 정보를 제공하여야 한다.

2. 송출과정의 투명성 보장

가. 현황 및 문제점

- 고용허가제 송출과정에서 한국어 시험이나 일부업종에 대한 기능테스트 실시 과정에서 각종 비리로 인해 송출비용 발생 등 인권침해가 집중적으로 일어나고 있으므로 송출비리를 척결하고 송출시간을 단축시키기 위하여 송출국 정부와 우리 정부 간의 긴밀한 협조가 요청된다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 인권침해 사건 조사·처리 및 구금·보호시설의 실태조사에 관한 규칙 등 참고
국제규범	- 이주노동자권리협약 제65조 제1항에 의하면 당사국은 노동자와 그 가족의 국제이주에 관한 문제에 대처하기 위하여 적절한 기구를 유지한다고 되어 있음. 그 기능에는 특히 다음과 같은 내용이 포함되어야한다고 규정함. (a) 그 같은 이주에 관한 정책의 수립과 집행 (b) 그 같은 이주와 관련된 다른 당사국의 권한 있는 당국과의 정보교환, 협의 및 협력 (c) 특히 고용주, 노동자 및 그들의 조직에 대하여 이주 및 취업에 관한 정책, 법률, 규정과 이주에 관한 타국과의 협정, 기타 관련된 사항에 대한 적절한 정보의 제공 (d) 이주노동자와 그 가족에게 출발, 이동, 도착, 체류, 유급활동, 일시출국과 재입국을 할 때 필요로 하는 허가, 절차, 준비 및 취업국에서의 근로조건과 생활조건, 관세, 통화, 세금, 기타 관계 법령에 관한 정보의 제공과 적절한 지원

규범 및 해외사례	내용
해외사례	- 독일은 양국 간 표준계약서에 의한 외국인 근로자의 경우, 연방 고용청이 모집을 책임지고 모집국(송출국)에 ‘독일위원회’라는 연방고용청 출장소를 설치함. ‘독일위원회’에 의해 모집된 근로자는 모국어와 독일어 2개 국어로 근로계약서를 작성함. 작업장 내 특별한 위험요소와 이에 관한 산재방지규정에 대해 근로자의 모국어로 집중적 교육. 최소한 중요규정이라도 통역을 통해 주지하도록 하고, 노동 중의 사고와 건강상의 위험, 그리고 위험방지를 위한 방법과 설비에 대한 모국어 교육 병행함.

다. 핵심 추진과제

- I-2-1. 송출국가의 이주노동자들이 저렴한 비용으로 한국어 교육을 받을 수 있도록 송출국가에 대하여 한국어 교육기반을 지원한다.

3. 사업장 내 차별 금지와 인권 보장

가. 현황 및 문제점

- 이주 노동자들은 여전히 사업장 내에서 일상적인 폭언, 폭행 등 인권침해를 당하고 있으며, 작업 내용면에서도 한국인 노동자와 차별을 받고 있다. 한국인 노동자와의 차별은 상여금의 차별적 지급, 임금, 수당, 휴식시간, 노동조건 등의 차별적 적용 등으로 나타나고 있다. 이주노동자가 겪는 일상적 차별은 자연스러운 문화적 현상으로 여겨지고 있어서, 이를 해결하기 위한 정부 차원의 적극적인 조치가 필요하다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 이주노동자에 대한 사용자의 차별금지 및 폭행금지에 관하여는 근로기준법 제6조(균등한 처우), 제8조(폭행의 금지) 적용. 차별행위를 행한 경우 가해자를 처벌할 수 있는 법적 근거를 마련함에 있어서 장애인차별금지 및 권리구제에 등에 관한 법률 제49조(장애인에 대한 차별행위에 대한 형사처벌 규정) 참고 - 최저임금 보장에 관하여는 헌법 제32조 제1항(최저임금제 시행), 최저임금법 제1조(근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함) 참고
국제규범	- 사회권규약위원회 대한민국 제3차 정기보고서 최종견해(E/C.12/KOR/CO/3, para.16)는 사업장 내 성폭력 문제에 대해 우려하고 있고 관련 기관은 적절한 조치를 취할 것을 권고함. - 사회권규약 제7조 (a) (ii)는 규약 당사국은 모든 사람이 누릴 수 있는 공정하고 유리한 근로조건중 이 규약에 따른 노동자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 인정할 것을 규정함.
해외사례	- 독일의 경우 외국인 근로자와 독일인 고용주와 근로자 사이의 이해를 촉진하고 통합시키는 ‘작업장위원회’를 운영함.

다. 핵심 추진과제

I-3-1. 사업장 내에서의 임금수준과 근로시간 등 근로조건에 대한 근로계약, 건강을 유지할 수 있는 적정한 작업환경, 임금과 퇴직금 지급 등의 의무 시행 여부에 대한 관리·감독을 강화한다.

I-3-2. 이주노동자는 국적상의 이유로 상여금, 임금, 수당, 휴식시간, 노동조건상의 차별적 적용을 받아서는 안되고, 최저 임금을 보장받을 수 있어야 하며, 숙식비 과다 공제 등으로 인하여 실질적인 임금이 하락 되지 않도록 하여야 한다.

4. 직업선택의 유연성 강화

가. 현황 및 문제점

- 정부는 사업장변경 횟수 제한의 문제를 해소하기 위하여 2011. 12. 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」을 개정하면서 노동자에게 사업장변경의 귀책사유가 없을 때에는 사업장변경 횟수에 포함되지 않는 범위를 확대하였지만, 산재 등으로 기존 사업장에서 계속 근로하기 어려운 경우는 여전히 사업장변경 횟수에 포함되어 있다. 또한 체류기간 만료자 중 재입국절차 간소화 대상을 체류기간 동안 사업장을 변경하지 않은 경우로 한정하고 있다.

나. 국내 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 헌법 제15조(직업선택의 자유), 제32조 제3항(근로조건에 관한 기준), 근로기준법 제5조(근로조건에 관한 결정), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국의 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함.

규범 및 해외사례	내용
해외사례	- 외국인 근로자는 독일 내의 법절차에 익숙하지 않기 때문에 고용주가 근로계약과 관련된 업무를 대신할 수 있음. 이러한 내용은 노사가 별도로 약정할 수 있으며, 고용주가 근로자의 근로계약 연장과 노동허가 신청에 방해할 경우 손해배상 책임을 지게 됨. 또한 사용자가 노동력 조정을 위해 외국인 근로자의 고용을 억제하려고 할 때에는 사전에 통지를 할 의무가 있음.

다. 핵심추진과제

I-4-1. 이주노동자의 인권침해가 발생하지 않도록 가능한 범위에서 직업선택의 유연성이 확보되도록 노력하며, 외국인근로자의 상해 등의 이주노동자의 귀책사유 없이 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 경우에는 사업장 변경 횟수에 산입하지 않도록 하여야 한다.

I-4-2. 체류기간 만료자 중 재입국절차 간소화 대상이 되는 이주노동자의 범위를 체류기간 동안 사업장을 변경하지 아니한 경우가 아니라 체류기간 동안 국내법을 준수하고 기존 사용자의 동의가 있는 경우로 확대하여야 한다.

5. 산업재해 예방 및 구제제도 개선

가. 현황 및 문제점

- 「산업안전보건법」은 내국인과 외국인근로자 구분 없이 근로자에 대한 건강검진과 산업안전교육 실시의무를 사업주에게 부여하고 있으나, 외국인근로자가 많이 종사하고 있는 영세 소규모 사업장의 경우 사업주 인식, 재정적

능력 등의 문제로 인해 건강검진 및 산업안전교육 등이 지켜지지 못하고 있는 경우가 있다. 또한, 재해를 당했을 때 언어장벽으로 인해 제대로 보상을 못 받는 상황도 발생하고 있다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 산업안전 등에 관하여 정부의 책무 및 사업주의 의무를 규정한 산업안전보건법 제4조, 제5조 참고 - 정보제공시 언어 문제는 결혼중개업의 관리에 관한 법률시행규칙 제9조의3(국제결혼중개업자가 상대방이주민에게 통역번역서비스를 제공할 때에는 상대방국가의 언어로 제공함을 원칙으로 하고 있는 점은 이주노동자에게 제공될 정보에 대한 언어를 모국어로 하도록 한 점에 참고할 수 있음)참고
국제규범	- 사회권규약 제7조 (b)항은 규약 당사국은 모든 사람이 누릴 수 있는 공정하고 유리한 근로조건 중 안전하고 건강한 근로조건을 규정함.
해외사례	- 스페인의 경우, 노사정 위원회가 정한 노동환경 (임금, 보험, 노동시간 등)을 이주민 노동자에게도 적용하게 되어 있음. 지방단위의 노조연합회 내에 이주노동자센터가 있어서 정규 및 비정규 이주노동자들의 권리를 대변하고 있음. - 일본의 경우, 기본적으로는 「노동기준법」, 「노동조합법」, 「최저임금법」, 「노동안전위생법」, 「노동재해보험법」 등 기본적 노동권 보장에 관한 제도가 정규 및 비정규 이주노동자들에게 모두 적용되고 있음. - 독일의 경우, 이미 1869년 영업법 제107호에서 고용주에게 “근로자의 생명과 건강에 대한 위험을 피하기 위해 필요한 시설을 설치하고 유지할” 의무를 부과하고, 작업장의 고용주에게 법적

규범 및 해외사례	내용
	인 보호 의무를 강화함. 특히 고용주는 법적으로 “근로관계의 범위 내에서 근로자를 위하여 노력하고, 그에게 보호와 배려를 베풀고 근로자의 이익에 해로운 일체의 일을 행하지 않을 의무”를 명문화 함.

다. 핵심 추진과제

- I-5-1.** 이주노동자가의 안전하게 일할 권리를 보장하기 위하여, 이주노동자가 다수 일하고 있는 영세 사업장에 대하여 유해·위험 기계에 대한 방호 장치 설치 여부 등 산업안전보건 법령의 준수여부에 대한 사업장 관리 감독을 강화해야 한다.
- I-5-2.** 산업재해를 당한 이주노동자는 산재보험 신청 과정에서 모국어와 한국어로 병기된 서식과 모국어 통역서비스를 제공 받을 수 있도록 하여야 하며, 재활교육 및 취업교육 등을 받을 수 있어야 한다.
- I-5-3.** 이주노동자에 대한 산업안전보건교육을 이주노동자가 사업장에 배치되기 전 뿐만 아니라 사업장에 배치된 후에도 추가적으로 실시하도록 관련 규정을 정비한다.

6. 주거권 개선

가. 현황 및 문제점

- 이주노동자들의 주거환경에 대한 2009년 조사에 의하면 약 63%가 주거시설

이라 할 수 없는 공장에 딸린 방이나 컨테이너, 비닐하우스에서 생활하고 있고, 또한 제공받는 시설에 비해 과다하게 많은 비용을 숙식비 명목으로 월급에서 공제당하는 경우가 많다. 비주거용 건물에서 생활하는 대다수의 이주노동자들은 과밀수용, 위생, 안전, 작업장 소음, 타문화권 입주자와의 갈등 등 다양한 인권침해 상황에 상시적으로 노출되어 있어 생활권 보장 방안 마련이 시급하다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 헌법 제10조(행복추구권), 제34조 제1항(인간다운 생활을 할 권리) 참고, 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함.
국제규범	- 이주노동자권리협약 제43조는 주택의 이용에 있어서 내국민과 동등한 대우를 누릴 수 있다고 규정함.
해외사례	- 독일 내 작업장의 기숙사는 「독일에 있는 외국인 근로자의 기숙사를 위한 노동사회부 장관의 규칙」을 충족해야 함. 그리고 사용자는 기숙사의 장소, 설비 등을 영업법과 민법 제618조에 따라 근로자에게 안전한 상태로 유지시켜야 함. 「독일에 있는 외국인 근로자(표준계약에 의한 외국인 근로자에 해당)의 기숙사를 위한 노동사회부 장관의 규칙」을 충족한 기숙사를 보유한 작업장에 외국인 근로자 배치를 원칙으로 함. 표준계약에 의한 근로자는 기숙사 이용이 자유롭게 허용됨. 또한 연방고용청은 외국인 근로자를 위한 주거공간의 설립을 위해 대출이나 보조금을 지급하고 있음.

다. 핵심추진과제

I-6-1. 이주노동자는 주거의 자유가 보장되어야 하고, 안전하고 쾌적한 곳에서 생활할 수 있어야 하며, 기숙사 등과 같은 공동숙소는 법령에 따른 기준과 요건에 적합하여야 한다.

7. 생활권 보장

가. 현황 및 문제점

- 이주노동자들이 외국인근로자 전용보험의 내용, 가입 주체, 가입 및 납입 여부 등에 대해 내용을 모르는 경우가 많고, 절차를 알지 못해 수령하지 못하는 경우도 많으며 근로계약기간 만료 전 퇴사 시 수령하지 못하는 규정을 악용하는 사업주 측의 일방적 근로계약 해지나 이탈신고로 인한 피해도 발생하고 있다. 또한, 다수의 이주노동자들이 구직기간 중에는 회사에서 제공받던 숙소를 이용할 수 없고, 실업수당도 받을 수 없기에 실질적으로 생활 기반을 상실하게 되는 등 생존권의 침해를 받고 있다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 직업선택의 자유를 보장하고 있는 헌법과 고용보험법의 목적에 따라 이주노동자도 구직기간 중 실업수당을 지급받는 등 생존

규범 및 해외사례	내용
	권 보장을 위한 준거가 될 수 있는 헌법 제15조(직업선택의 자유), 고용보험법 제1조(목적), 제4조(실업급여 등이 포함된 고용보험사업의 종류), 제40조(구직급여의 수급요건) 참고
국제규범	- 이주노동자권리협약 제43조의 주택 이용에 있어서 내국민과 동등한 대우를 누릴 수 있다는 규정함. - 유엔이주민인권특별보고관 보고서(A/HRC/14/30 para.88)는 거주할 곳이 없어질 위험에 처한 이주노동자에게 쉼터를 제공할 것을 지적함.
해외사례	- 스페인의 경우, 정규 이주노동자가 실업을 당했을 경우, 정규 노동 월수와 연수에 따라 실업수당을 받고 직업 훈련을 받을 수 있음. - 일본의 경우, 후생노동성에서 작성한 「외국인노동자의 고용관리 개선 등에 관하여 사업주가 적절히 대처하기 위한 지침」이 마련되어 있고, 지침에는 외국인 노동자들에 대한 고용보험 적용을 명기하고 있음.

다. 핵심 추진과제

I-7-1. 이주노동자 관련 사회보험을 미납하거나 악의적으로 계약을 해지하고 이탈신고를 한 사업주에 대한 관리·감독을 강화하고, 이주노동자가 제도적으로 보장된 사회보험을 쉽게 수령할 수 있도록 관련 절차를 개선하여 생활권을 보장하여야 한다.

I-7-2. 이주노동자의 퇴직금과 임금지급이 체불되지 않도록 이에 대한 제도를 개선하고 이 정보에 대한 다국어 안내를 강화한다.

8. 여성 이주노동자 인권보호 강화

가. 현황 및 문제점

- 여성 이주노동자는 성범죄의 피해를 당했을 경우 해고의 위협, 피해사실 입증의 어려움, 피해보상에 대한 불확실성, 장기간의 조사, 고용 불안 등의 이유로 성적 인권침해에 더욱 취약한 집단이다. 특히 미등록 이주민일 경우, 체류상태 때문에 신고하기 어려워 성폭력의 대상이 되기 쉽고 실제로 피해 신고의 경우 사건종결과 함께 강제출국으로 이어져 신고를 기피하게 되므로, 더욱 심각한 인권침해 상황에 노출되어 있다.

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 헌법 제10조(행복추구권), 제32조 제4항(여성근로의 보호 및 차별금지), 제36조 제2항(모성보호) 적용, 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 여성발전기본법 제17조의2(성희롱의 방지 등), 제18조(모성보호의 강화), 제25조(성폭력과 가정폭력의 예방), 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제12조(성폭력피해자보호시설의 설치 운영) 참고 - 2012. 3. 16. 시행예정인 성별영향분석평가법의 시행법령에 모든 이주노동자에 관한 통계조사 등이 실시될 수 있도록 법령 마련할 필요 있음.
국제규범	- 여성차별철폐협약 대한민국 제7차 정기보고서 최종논평(2011.7.29.)은 대한민국의 성폭력 상황에 있어 실제 건수에 비해 낮은 신고율에 대해 우려를 표명함.

규범	내용
	- 사회권규약 제3차 정기보고서 최종견해(2009.9.20.)는 사업장에서 성희롱이 무엇인지에 대한 이해부족이 계속되는 것을 우려. 유엔이주민인권특별보고관 보고서(A/HRC/14/30 para.90)는 사업장 내에서 여성 이주노동자의 근로조건에 대한 감독을 강화해야 한다고 보고함.

다. 핵심추진과제

I-8-1. 사업장과 기숙사에서 여성 이주노동자의 성폭력 및 성희롱 피해를 예방하기 위하여 여성 이주노동자들이 일하는 사업장과 기숙사에 대해 정부는 관리 감독을 지속적으로 실시하고, 특히 여성 이주노동자는 남성 이주노동자와 분리된 기숙 공간의 사용을 보장받을 수 있어야 한다.

I-8-2. 성폭력 및 성희롱 피해 이주여성은 쉼터를 이용할 수 있어야 하고, 정서적, 심리적 치유 등을 위한 프로그램에 참여할 수 있어야 하며, 그 기간 동안 안정적으로 체류할 수 있어야 한다.

I-8-3. 모든 여성 이주노동자들은 실질적으로 모성 보호를 보장받을 수 있어야 한다.

9. 소규모 고립 사업장 실태조사 실시

가. 현황 및 문제점

- 종사자 수가 적고, 산업의 특성상 외부인의 접근이 용이하지 않은 연근해어업 선원 이주노동자와 농축수산업, 창고업 등에 종사하는 이주노동자들은 다

른 이주노동자들에 비해서 사회적으로 고립된 상황에서 열악한 고용 및 노동 여건에 처할 수가 있으므로 이에 대한 실태 파악과 개선방안 마련이 필요하다.

나. 국내 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 인권침해 사건 조사·처리 및 구금·보호시설의 실태조사에 관한 규칙 등 참고

다. 핵심추진과제

I-9-1. 업종의 특성에 따른 이주노동자의 인권침해를 예방하고, 특히 연근해 어업 선원 이주노동자, 농축수산업 이주노동자, 창고업 이주노동자 등 사업장의 위치가 고립되어 있거나, 종사자 수가 적어 열악한 고용 및 노동 여건에 처할 가능성이 많은 업종에 대해서는 이와 관련된 실태조사를 실시하고 그 결과에 따라 개선방안을 마련하여야 한다.

10. 농축수산업 이주노동자 인권보호 강화

가. 현황 및 문제점

- 고용허가제 이주노동자 중 약 6%(약 1만명)에 달하는 농축수산업분야 종사

이주노동자는 고립된 작업환경에서 기본적인 노동자성을 인정받지 못하는 가운데, 장시간 저임금 노동 등 다중적인 인권침해의 표적이 되고 있다. 또한, 농한기의 계절적 실업이 3개월 이상으로 장기화되기 쉬워 다른 제조업 분야에 비해 미등록 발생률이 농축산업은 2.5배, 수산업은 6배로 높은 현실이다.(제조업 6%, 농축산업 14.8%, 어업36.4%).

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 이주노동자에 대한 차별금지는 근로기준법 제6조(균등한 처우) 적용함, 최저임금 보장에 관하여는 헌법 제32조 제1항(최저임금법 시행) 참고 - 최저임금법 제1조(목적) 참고. 대법원(2009.12.10. 선고 2009다51158 판결)은 근로기준법상 수당 지급 의무가 없는 식물재배업에 이주노동자가 종사하더라도, 취업규칙에 초과 근로에 관하여 통상임금 범위 내 수당 등을 지급하기로 하는 취지의 규정을 둔 경우에는 초과 수당을 지급하여야 한다고 판단함.
국제규범	- 이주노동자권리협약 제25조 (1)항의 이주노동자는 보수 및 (a) 다른 근무조건, 즉 초과근무, 노동시간, 주간휴가, 유급휴가, 안전, 보건, 고용관계의 종료, 기타 그 나라의 법률과 관행상 근무조건에 포함되는 사항과, (b) 다른 고용조건, 즉 고용의 최저연령, 가사노동의 제한, 기타 그 나라의 법률과 관행상 고용조건으로 간주되는 사항에 있어서 취업국 국민보다도 불리한 취급을 받지 아니한다는 규정하고 있음.

다. 핵심추진과제

I-10-1. 농축수산업 이주노동자는 임금, 노동조건에 있어 같은 업종의 국내 근로자와 동일하게 「근로기준법」과 「최저임금법」을 적용받을 수 있어야 한다.

I-10-2. 농축수산업 이주노동자의 계절적 실업의 특성을 반영하여 사업장 이동을 완화하여야 한다.

11. 어업 선원 이주노동자의 인권보호 강화

가. 현황 및 문제점

- 연근해어업 선원 이주노동자(2011년 총 7,764명 중, 미등록은 2,225명으로 27.7%수준, 고용허가제 노동자 미등록률 18.4%를 훨씬 상회함)는 고용노동부의 근로기준법 적용대상이 아니고 국토해양부의 관리대상이다. 고용허가제의 비적용 대상인 연근해어업 선원 이주노동자들은 해상의 선박이라는 특수한 노동조건(장시간 준강제 노동 및 직주분리가 불가능한 주거환경, 지역 사회로부터의 고립 등)으로 인해 제한적인 노동권조차 인정받지 못하고 있다. 또한, 해상노동의 특수성을 감안하여 제정된 「선원법」의 적용대상자이지만 이의 적용도 충분히 보장받지 못하는 상황에 놓여있다. 따라서 이들이 처한 고용구조 문제와 인권 실태에 대한 조사와 개선방안 마련이 시급한 실정이다. 또한 최근 원양어업 과정에서 외국인 선원이 성희롱, 욕설 등 가혹행위를 당하는 등 인권침해를 당하였다고 주장하며 선박에서 집단 이탈하는 사례가 발생하는 등 원양어업 선원에 대한 관리체계의 투명성 보장 및 그들의 인권보장 방안도 필요하다.

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 선원법 제28조(선원근로계약이 선원법 위반시 효력) 참고

다. 핵심추진과제

I-11-1. 연근해어업 선원 이주 노동자들의 인권 상황 개선 및 침해 방지를 위하여 「어선원노동협약(2007)」에 가입하여야 하며, 선박이라는 특수한 노동조건 및 해상노동의 특수성을 감안하여 제반 법령의 준수 여부에 대한 관리·감독을 강화하여야 한다.

I-11-2. ‘연근해어업 선원제도’의 연근해어업 선원의 권리가 ‘고용허가제’의 이주노동자의 권리 수준에 준하도록 보장되도록 하여 이들의 인권이 침해되지 않도록 하여야 한다.

I-11-3. 원양어업 선원 이주노동자의 인권실태를 파악하고 이들의 인권이 보장되도록 관련 제도를 정비하여야 한다.

12. 해외투자기업 연수생 인권보장

가. 현황 및 문제점

- ‘해외투자기업 연수생’들은 순수한 ‘연수’ 목적 보다는 부족한 노동자를 저임

금으로 고용하기 위한 방편으로 악용되는 경우가 많으며, 사업장과 기숙사에
서 인권침해적인 관리가 이루어지는 경우도 다수 발생하고 있다. 이들은 근
로기준법, 최저임금법 등 국내 노동관계법의 적용 대상에서 배제되어 실질적
인 장기 취업 노동자임에도 불구하고 노동자로서의 최소한의 권리조차 박탈
당하고 있다.

나. 국내 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조 (조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제32조 제3항(근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정함) 참고

다. 핵심추진과제

I-12-1. ‘해외투자기업 연수생 제도’가 ‘연수’ 목적 보다는 부족한 노동자를 저
임금으로 고용하기 위한 방편으로 악용되는 경우가 발생하지 않도록
관리·감독을 강화하여야 한다.

13. 예술홍행공연자 인권침해 예방

가. 현황 및 문제점

- 예술홍행공연 체류자(총 4,721명 중 미등록은 1,504명, 32%)는 이주노동자 중
최고의 미등록률을 보이고 있다. 유엔여성차별철폐위원회가 2011년도에 한

국의 예술홍행공연 사증 소지 이주여성의 ‘인신매매와 성매매 착취에 대하여’ 우려를 표명했을 정도로 예술홍행공연자의 인권침해 상황은 심각하다. 예술홍행공연자들은 성매매, 인신매매, 임금 체불, 여권 압수, 폭력, 잦은 이송, 매상 압박 등 다중적인 인권침해 상황에 무방비로 노출되어 있는 상황이다.

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 헌법 제6조, 제10조, 국가인권위원회법 제4조, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제3조의2(성매매 실태조사)에 따른 실태조사에 예술홍행공연자도 포함시키고 이들에 대한 정책수립에 활용하여야 함.
국제규범	- 여성차별철폐위원회 대한민국 제7차 정기보고서 최종논평(CEDAW/C/KOR/CO/7)은 한국의 E-6 사증 발급에 대한 효과적인 모니터링 강화 권고함.

다. 핵심추진과제

I-13-1. 예술홍행공연(E-6-2) 사증 제도가 본래 제도의 취지가 아니라 유흥접객 및 이와 유사한 업무 종사하는 등 성매매 수단으로 변질되지 않도록 관리와 감독을 강화하여야 하며, 인신매매 피해자 중 체류를 희망하는 사람에게는 체류자격을 보장하여야 한다.

제2부 결혼이주민의 인권보호 강화

우리 정부의 다문화 관련 정책은 결혼이주민을 중심으로 시행되고 있음에도 불구하고 결혼이주민의 인권 상황은 국제 인권 감시 기구들의 지속적인 우려의 대상이 되고 있다. 결혼이주민은 국내거주 외국인 중 16.7%(혼인귀화자 포함 총 211,458명)로 증가하여 새로운 사회현상으로 자리잡게 되었고, 인권침해성 결혼중개구조와 가정폭력에 노출되기 쉬운 결혼이주여성의 인권문제는 중요한 사회문제로 가시화되었다.

현재의 「다문화가족지원법」은 결혼이주민의 인권 상황을 개선하기 위한 선결과제인 안정적인 법적 지위(체류 자격) 보장에 미흡하다. 뿐만 아니라 법 적용 대상을 ‘합법적인 체류 자격을 갖는’ ‘대한민국 국민과 혼인하여 가족을 이루고 있는 외국인 또는 귀화자’로 협소하게 규정함으로써 가족의 구성과 혈통의 유지에서 제외되는 다수의 이주민을 배제하고 있다는 지적이 있다.

2007년 유엔여성차별철폐위원회는 우리 사회의 인권침해성 국제결혼의 증가, 가정폭력의 만연, 배우자의 침해에 대처할 실행 가능한 구제방법의 부재, 구제절차를 밟는 기간 동안 체류의 불안정성 등에 대해 우려를 표명하고 개선을 권고하였다. 2011년 동 위원회는 가정폭력에 대한 예방과 보호를 위해 가능한 조치를 취할 것과 배우자의 신원보증 및 한국인 배우자 사이에서 출생한 자녀의 유무 등, 결혼이주민의 우리 국적 취득 요건과 관련한 모든 차별적 조항의 제거를 제안하였다.

정부는 위의 제반 문제의 해결을 위해 결혼중개업 관련 법령의 제·개정을 도모하는 등 결혼이주민 지위 향상과 인권 보장을 위해 상당한 노력을 투입하였고, 가시적 성과도 달성하였다. 그러나 여전히 결혼이주민의 인권침해 문제는 끊이지 않고 발생하고 있는 것이 현실이다.

결혼이주민의 인권침해 문제는 결혼중개업에 의한 알선과정에서 발생하는 인권 침해, 혼인상태유지를 기본조건으로 하는 체류권 문제, 남편의 신원보증과 자녀유무를 실질적으로 요구하는 국적취득의 인권침해적 요소, 가정폭력문제, 가부장적 가족문화로 파생하는 인권침해, 한국인 배우자와 이혼한 이주여성의 체류자격의 불안정성과 경제적 취약성으로 인해 야기되는 인권침해, 결혼이주민에 대한 우리 사회의 편견으로 인한 차별에서 비롯된 각종 인권침해 등으로 요약 할 수 있다.

국가인권위원회는 이런 문제를 개선하기 위해 ‘출입국관리법 일부 개정법률안에 대한 의견표명(2007.12.6.)’, ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률시행령 및 시행규칙제정안에 대한 의견 표명(2008.4.10.)’ 등 수차례의 권고를 결정한 바 있다. 본 가이드라인은 결혼이주민의 기본적 인권에 관한 국제규범의 원칙과 권고 등에 의거하여 구체적 인권보장 방향과 원칙을 제시하고자 한다.

1. 인권침해성 결혼 방지대책 마련

가. 현황 및 문제점

- 2010.10월 여성가족부 주관 범부처 합동으로 국제결혼 건전화 및 결혼이민자 인권보호 강화방안을 추진 중에 있다. 여성가족부가 지난 1년간 신상정보제공 의무화 세부규정 마련, 국제결혼이민관 파견, 주한대사협의체 구성운영, 비자발급심사 강화 등 결혼중개업 관리와 제도개선 강화를 통해 국제결혼 건전화의 기반은 마련되었으나, 속성결혼으로 인한 인권침해 우려는 여전한 것으로 나타나고 있다. 2011. 10. 현재 1,670여개의 국제결혼중개업체가 등록되어 있으며, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」의 효과적인 이행을 보장하기 위한 신상정보 미제공·허위제공시 처벌, 외국현지법령 위반 결혼중개업자 처벌규정 등 제도개선이 필요한 것으로 지적되고 있다.

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제36조 제1항, 혼인 및 가족생활이 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장하여야 한다고 규정함. - 다문화가족지원법 제3조, 국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 수립·시행하여야 함. - 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」(일부개정 2010. 5. 17 법률 제10301호, 시행일 2010. 11. 18)은 국제결혼중개업자에게 결혼중개 계약 이용자와 그 상대방에게 신상정보를 제공하도록 하고, 통·번역 서비스의 제공을 의무화하고, 표시 광고를 하는 경우 신고번호, 등록번호를 포함하도록 하는 등 결혼중개 관행을 개선하고, 예금 제도를 폐지하고 신고 및 등록 업무를 시·군·구로 일원화하는 등 결혼중개업의 관리 과정에서 나타난 문제점을 보완하는 내용을 규정하였음. 현행 법률의 결혼정보제공과 관련한 규정의 특징으로는, 결혼중개업자에게 결혼중개 이용자에게 거짓 정보를 제공하지 않을 의무를 부과(제 12조 제 2항)하고 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천 만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으나(제 26조 제 2항 제 5호), 신상정보 제공 의무(제 10조의 2)를 위반할 경우에는 처벌 규정 없이 영업정지만을 규정(제18조 제1항 제9호)하고 있다는 점임.
국제규범	- 인종차별철폐협약 대한민국 제13, 14차 정기보고서 최종견해(2007. 8.17)는 국제결혼중개업소 문제에 대해 우려하고 이에 대한 규제를 권고함. - 여성차별철폐협약 제6조는 “당사국은 여성에 대한 모든 형태의 인신매매 및 매춘에 의한 착취를 금지하기 위하여 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.”고 규정함. - 여성차별철폐협약 제7차 정기보고서 최종논평(2011. 7.29)은 결혼중개업 관리법의 효과적인 실행을 위한 입법적 노력을 권고함.

다. 핵심추진과제

- Ⅱ-1-1. 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」의 효과적인 이행을 보장하기 위한 입법 및 여타 조치들을 취하여야 하며, 이주 과정에서 발생하는 인권침해를 방지하고 국제결혼에 대한 인신매매성 논란이 발생되지 않도록 방안을 마련하여야 한다.
- Ⅱ-1-2. 국제결혼중개업자에 대한 관리·감독을 철저히 하고, 정확한 신상정보제공은 물론, 당사자의 의사결정권을 보장할 수 있도록 정보제공을 해야 하며, 이 의무를 제대로 이행하지 않을 경우 처벌할 수 있도록 명확한 규정이 마련되어야 한다. 아울러 결혼이주가 이루어지는 당사국 현지의 중개업자들을 규제할 수 있는 방안을 마련하고 중개업체의 고의 또는 과실에 대한 입증책임을 피해자에게 부과하지 않도록 하여야 한다.
- Ⅱ-1-3. 관할 관청의 결혼중개업 담당공무원들에 대한 전문성 강화 교육이 필요하며, 결혼이주여성들의 이주과정에서 발생하는 인권침해에 관한 인식제고를 위해 담당공무원들에 대한 인권교육을 실시하여야 한다.

2. 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장

가. 현황 및 문제점

- 인신매매성 결혼중개 구조와 가정폭력에 노출되기 쉬운 결혼이주 여성의 피해를 사전에 예방하고 축소할 수 있는 사전교육제도가 형식적으로 이루어지고 있다는 지적이 있다. 해외현지에서 결혼하고 초청하지 않는 행위도 다수 발생하고 있는 실정이다. 결혼이주민의 인권을 보장하기 위하여 결혼이주민

의 체류자격 및 법적 지위를 한국인 배우자와 그 가족의 신원보증과 무관하게 독립적이며 안정적으로 보장하여 기본적 혼인권이 보장되도록 하여야 한다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제11조 제1항(평등권), 제36조 제1항(혼인과 가족생활), 국가인권위원회법 제2조 제3항(평등권 침해의 차별행위 정의), 다문화가족지원법 제3조(다문화가족구성원의 안정적인 가족생활 보호) 참고
국제규범	- 여성차별철폐협약 제7차 정기보고서 최종논평(2011. 7.29)은 결혼이민자의 한국국적 취득 시 요구하는 구두, 서면정보, 특히 귀화신청 시 남편에 대한 의존 그리고 자녀가 없는 경우에 처하게 되는 어려움에 대해 우려하고, 차별적인 조항들을 삭제할 것을 권고함. - 인종차별철폐조약 17조 “위원회는 한국이 국제결혼 여성의 권리보호를 강화하기 위한 적절한 조치, 특히 한국인 남편의 전적인 귀책사유로 인하여 결혼이 파탄에 이르게 된 경우가 아니라고 하더라도, 국제결혼 여성이 이혼 또는 별거하게 된 경우에 법적인 거주 자격이 보장될 수 있도록 하는 조치를 채택할 것을 권고한다. 또한 위원회는 국제결혼 중개업소가 지나친 비용을 받고 교육하거나, 배우자가 될 한국인에 대한 중요한 정보를 알리지 않거나 신분증 및 여행문서를 압수하는 등의 폐해를 방지하기 위하여 국제결혼중개업소의 활동을 규제할 것을 권고한다. 위원회는 국제결혼 여성의 한국사회 통합을 위하여 한국과 한국전통에 대한 충분한 정보 및 한국어강좌를 제공하는 내용을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것을 추가로 제안한다.”(CERD/C/KOR/CO/1. August 2007) 이 권고안에서 주목할

규범 및 해외사례	내용
	사항은 “한국인 남편의 전적인 귀책사유로 인하여 결혼이 파탄에 이르게 된 경우가 아니라고 하더라도,” 결혼이주여성의 체류권을 보장하라는 것임. - 유엔사회권위원회는 2009년 11월 10-11일에 스위스 제네바에서 열린 위원회에서 한국의 이주민, 특히 결혼이주여성의 인권과 “여성과 아동에 대한 인신매매”에 대해 다음과 같이 시정할 것을 촉구함. “위원회는 한국국민과 결혼한 외국인 배우자들이 아직도 거주자격(F-2)과 관련하여 한국인 배우자에 의존한다는 것을 우려한다. (제2조) 위원회는 한국정부가 한국인 배우자와 결혼한 외국여성들이 거주자격을 얻거나 귀화하기 위하여 한국인 남편에게 의존하지 않아도 되도록 이들 여성에게 자격을 부여함으로써 그들이 받는 차별을 줄일 수 있도록 더 많은 노력을 한국정부가 기울일 것을 권고한다.”(E/C. 12/KOR/CO/3 September 2009).
해외사례	- 독일에서 결혼이주민은 최초 결혼사증을 신청해 입국한 후, 독일인 배우자 거주지 지방정부의 신청에 따라 연방정부에서 체류허가를 승인함. 체류허가를 받은 결혼이주민은 취업허가를 신청할 수 있으며 자유로운 직업활동을 보장받음.

다. 핵심추진과제

Ⅱ-2-1. 현재 운영 중인 한국인 배우자와 외국인 배우자의 사전교육과 사증 연동제도는 인권친화적으로 개선되어야 한다.

Ⅱ-2-2. 결혼이주민의 체류권, 영주권, 국적취득권 등의 권리가 법적 지위에 대한 구체적인 근거 법령에 따라 보장받을 수 있도록 하여 안정적인 체류가 보장될 수 있도록 하여야 하며, 이 과정에서 담당공무원의 재량권이 남용되지 않도록 하여야 한다.

3. 가정폭력으로부터의 인권보호 강화

가. 현황 및 문제점

- 결혼이주민의 경우 취약한 혼인권 보호 장치와 불안정한 국내 체류신분으로 인해 심각한 가정폭력 등에 무방비로 노출되어 있어도 장기간 사회적 보호를 받지 못하는 사례가 다수 발생하고 있다. 가정폭력에 대한 예방과 보호를 위한 종합적인 정책 마련 및 적극적인 프로그램 시행이 필요하다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 국가의 혼인생활 보호에 관하여는 헌법 제36조 제1항(혼인과 가족생활), 다문화가족지원법 제3조(다문화가족구성원의 안정적인 가족생활 보호) 참고 - 임대주택의 우선입주권 부여에 관하여는 가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제8조5 참고 - 국가인권위원회는 여성가족부장관에게 ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’에 대하여, 그 취지에는 찬성하나 위 법률안 제4조의6의 주요 내용인 입증책임에 관한 특칙은 현 민사법체계에 부합하지 않고 이를 적용 시 실제적 사실을 규명하기 어려울 수 있으며, 국적을 취득한 결혼이민자와 출신 국가의 국민소득에 따른 외국인에 대한 차별이 될 수 있기 때문에 입증책임에 관한 특칙보다는 법률구조 확대 등의 실질적인 사법지원방안을 도입하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함 ▷ 결혼이주민의 경우 취약한 혼인권 보호 장치와 불안정한 국내 체류신분으로 인해 심각한 가정폭력 등에 무방비로

규범 및 해외사례	내용
	노출되어 있어도 장기간 사회적 보호를 받지 못하는 사례가 다수 발생하고 있음. 가정폭력에 대한 예방과 보호를 위한 종합적인 정책 마련 및 적극적인 프로그램 시행이 필요함.
국제규범	- 유엔여성차별철폐위원회(2011년 권고) 20항 “가정 폭력에 대한 예방과 보호를 위해 가능한 조치를 포함하여 여성들이 자신의 권리와 배상방안을 인지하도록” 여성에 대한 인식개선캠페인을 시행할 것을 한국 정부에 권고함.

다. 핵심추진과제

Ⅱ-3-1. 「가정폭력방지법」에 명시된 개념정의에 따라 물리적 폭력뿐만 아니라 정신적·언어적 학대와 협박 등의 비물리적 가정폭력 피해에 대한 인 권보호조치를 강화하고, 이러한 폭력으로 인해 혼인이 파탄되는 경우에는 일정기간 경제활동이 가능한 체류자격을 인정하고 법률지원과 함께 주거권을 보장하는 등 가정폭력 피해자에 대해 적극적인 사회보장을 하여야 한다.

Ⅱ-3-2. 폭력피해 이주민여성이 자녀양육권을 부여받았을 경우, 폭력가해 남편으로부터 자녀를 보호할 수 있도록 친권자인 한국인 배우자의 동의 없이도 자녀와 본인의 거주이전의 자유와 독립적 육아양육을 보장하여야 한다.

Ⅱ-3-3. 가정폭력 등 학대로 인해 피난처에 머물고 있는 결혼이주 여성이 생활보장을 받을 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

Ⅱ-3-4. 가정폭력 피해자 보호를 위한 이주여성 쉼터는 이주여성의 언어, 문화,

본국과의 관계, 가족관계, 퇴소 후의 자립 등 개별적 특성을 고려하여 운영하여야 하고, 정부의 지원을 받더라도 자율성을 보장받아야 한다.

Ⅱ-3-5. 결혼이민자의 체류연장 시 국내 배우자의 신원보증제도를 개선하여 결혼이민자의 종속적 지위를 개선하고 가정폭력을 예방하여야 한다.

4. 결혼이주민의 사회보장 혜택과 사회안전망 구축

가. 현황 및 문제점

- 결혼이주 여성의 경우 ‘한국인 배우자 사이에 자녀를 양육하고 있는 자’에 한해서 「국민기초생활보장법」의 대상이 되고 있어서 자녀가 없는 결혼이주 여성이나 가정폭력 등 학대로 피난처에 머물고 있는 결혼이주여성의 경우에는 이 법의 혜택을 받지 못하고 있다. 따라서 혼인생활을 유지하기 힘들어도 이혼하기가 용이하지 않은 실정이다. 또한 가정폭력으로 이혼할 경우에도 자립할 수 있는 능력이 없기 때문에 자녀의 양육권이나 면접권을 인정받기가 어렵다. 이혼을 생각해 본 여성들 중 40% 이상이 자녀 때문에 이혼을 못하는 것으로 알려져 있으며 이는 이들이 양육권과 생활능력적인 측면에서 불리한 위치에 놓여있다는 것을 보여주는 사례이다. 결혼이주민이 우리 사회에서 안전하게 살 수 있도록 하기 위하여 사회보장제도를 개방하고 이주 여성에 대한 사회보장이 ‘가족’ 중심 지원에서 ‘개개인’의 인권과 안전을 보호하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

나. 국내규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 결혼이주민에 대한 생존권 보장에 관하여는 헌법 제11조 제1항(평등권), 제34조 제1항(인간답게 살 권리), 제36조 제1항(혼인과 가족생활), 국가인권위원회법 제2조 제3항(평등권침해의 차별행위 정의) 참고 - 자녀를 양육하지 않는 결혼이주민의 보호 가능성은 한부모가족지원법 제5조의2 제1항 참고 - 다문화가족지원법 제5조(다문화가족에 대한 이해증진), 제13조(다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육), 재한외국인 처우기본법 제10조(재한외국인 등의 인권옹호), 제18조(다문화에 대한 이해증진) 등 참고
해외사례	- 독일 사회의 모든 이주민들은 내국인과 동등한 사회보장 혜택과 사회보험에 가입되며, 노동조합 가입에 제한을 두지 않고 있으며, 이들의 자녀는 직업훈련 교육을 받을 수 있는 권리를 가짐.

다. 핵심추진과제

Ⅱ-4-1. 결혼이주민에게 「국민기초생활보장법」, 「모자복지법」, 「영유아보육법」, 「모자보건법」에 대한 기본 정보를 결혼이주민이 이해할 수 있는 언어로 제공하고, 병원을 찾을 경우 본인의 건강상태를 잘 이해할 수 있도록 하기 위하여 통역을 제공하는 등 불이익을 당하지 않도록 사회안전망을 구축하여야 한다.

Ⅱ-4-2. 결혼이주민의 건강권을 보호하기 위하여 이주여성 당사자에게 건강보

험에 관한 충분한 정보를 제공토록 하고, 건강보험에 가입이 안된 경우에는 사회복지 혜택을 통해 결혼이주민의 건강을 보호할 수 있는 조치를 취해야 한다.

Ⅱ-4-3. 결혼이주민들에게 임신, 출산, 육아 시 적용되는 사회복지 혜택을 제대로 전달하기 위해서는 ‘다문화가족지원센터’, ‘보건소’, ‘주민자치센터’ 등에서 결혼이주민이 이해할 수 있는 언어로 모성보호에 대한 정보를 제공하도록 하여야 한다.

Ⅱ-4-4. 결혼이주민의 안정적 취업과 경제적 활성화를 위해 본국에서의 경험이나 현재의 능력을 살릴 수 있도록 교육 및 취업기회를 제공하여야 한다.

제3부 이주아동의 인권보호 강화

이주아동의 인권 상황과 관련해서는 교육, 의료, 복지 등 사회권을 둘러싼 논의가 진행 중이고, 최근 들어 미등록이주민 자녀와 중도 입국 이주 아동의 인권의 제가 핵심적으로 다루어지고 있다. 국제결혼 가정 자녀는 「국적법」 제2조 제1항에 따라 출생과 동시에 국민이 되고 국민으로서의 모든 권리를 보장받지만, 우리 국적을 가지고 있지 않은 미등록 이주아동의 경우에는 부모와 함께 살 권리, 의료, 교육, 사회보장 등 「유엔아동권리협약」에 근거한 기본적인 인권을 보장받지 못하고 있는 실정이다. 또한 이주노동자 가정 자녀들의 학업에 대한 열의와 기대는 높게 나타나고 있지만 실제로 이들이 자신들의 바람이나 기대대로 학교를 끝마치는 비율은 매우 낮은 것으로 보고되고 있다.

국가인권위는 ‘미등록 이주아동의 중학교 과정 학습권 보장을 위한 정책 개선 권고(2009.12.3.)’, ‘이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고(2011.2.16.)’ 등을 통해 이주아동의 인권 상황 개선을 권고한 바 있다. 이주아동의 교육권 보장을 위한 내용의 경우, 이주아동의 공교육 접근성 강화, 이주아동의 공교육 이탈방지와 차별과 인권침해 예방, 이주아동의 안정적 교육환경 조성 등으로 구성되어 있다.

중도입국 이주아동에 대한 실태조사 결과, 초기적응을 하지 못하는 이주아동의 경우 학교에서 수업을 따라가기 어려웠으나, 지역 내의 다문화관련센터, 종교단체의 도움을 통해 적응훈련이 된다면 학업성취도가 상승하는 것을 확인할 수 있었다. 이는 중도입국 청소년들에게 초기적응 프로그램이 얼마나 중요하게 적용되는지를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 중도입국청소년들 또한 발달단계에 따른 진로 고민을 하지만 한국청소년들과는 달리 고등학교 입학에 대한 제도적

한계, 가정에서의 진로에 대한 의견 불일치, 재혼가정에서의 학업에 대한 욕구 거부 등이 타국에서 성장하고 있는 중도입국 청소년들에게 더욱 큰 스트레스 요인으로 작용하고 있는 실정이다.

본 가이드라인은 이주아동의 교육권, 건강권, 가족결합권 등 보편적 기준에 대한 국제규범의 원칙과 권고 등에 의거하여 현재 이주아동 인권보장의 현실적 간극을 좁히기 위한 구체적 방향과 원칙을 제시하고자 하였다.

1. 이주아동의 교육권 보장

가. 현황 및 문제점

- 「다문화가족지원법」에 기초한 다문화 교육정책은 결혼이민자 가정의 자녀들에게 집중되어 있어 12세 미만 자녀의 언어발달 지체로 인한 학습결손을 방지하고 학교적응을 돕기 위한 교육지원 강화에 초점이 맞춰져 있다. 이주노동자 가정 자녀의 경우, 부모 중 상당수가 미등록 신분이고 자녀에 대한 지원과 부모에 대한 단속이라는 이중잣대를 적용함으로써 기본적인 사회권 보장이 어려움은 물론 학교 접근도 쉽지 않아 대부분 학교 밖에서 방치되고 있어서 취학률이 낮다.

이주아동 교육정책의 목표를 미등록 이주아동을 포함한 모든 이주아동의 포괄적 교육권 보장으로 전환하고 이러한 목표의 이행정도를 평가할 수 있는 지표를 구체적으로 명시하여야 할 필요가 있다. 다문화가정 자녀들이 부모로부터 물려받은 문화적, 언어적 정체성을 무시하고서는 이들이 배타적 사회에서 겪는 차별과 배제, 빈곤과 차별의 악순환 속에서 벗어날 수 없게 되므로, 현행 정규학교교육 과정속의 소수자에 대한 편견이나 인종주의적 요소를 개선하고 부모 한쪽 혹은 양쪽의 언어와 문화를 인정하는 쪽으로 다문화 교육정책이 방향 지워져야 한다.

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 이주아동이 차별 없이 교육을 받기 위한 근거로는 헌법 제11조 제1항(평등권), 제31조 제1, 2항(교육을 받을 권리), 국가인권위원회법 제2조 제3호(평등권침해의 차별행위 정의), 다문화가족지원법 제10조 참고. 인권교육과 홍보에 관한 국가인권위원회법 제26조 참고
국제규범	- 인종차별철폐협약 제13, 14차 정기보고서 최종견해(2007. 8.17)는 다민족 간 출생 자녀 차별을 우려하고 이러한 차별을 시정할 추가 조치를 권고함. - 여성차별철폐협약 제7차 정기보고서 최종논평(2011. 7.29), 이주민의 교육권에 대한 특별보고서(A/HRC/14/25), 이주노동자권리협약 제30조는 이주노동자의 자녀는 해당국의 국민과의 평등한 대우를 기초로 하여 교육을 받을 기본권을 명시함, 어느 부모의 체류 또는 취업이 비정규적이라거나 취업국에서의 자녀의 체류가 비정규적임을 이유로 공립의 취학 전 교육기관이나 학교의 입학이 거부되거나 제한되어서는 아니된다고 규정함. - 이주노동자권리협약 제45조 제4항의 취업국은 필요하다면 출신국의 협력을 받아 이주노동자의 자녀의 모국어 교육을 위한 특별과정을 설치할 수 있다고 규정함.

다. 핵심추진과제

Ⅲ-1-1. 이주아동의 공교육 접근성을 강화해야 한다. 이를 위해 이주아동을 둔 학부모가 학교입학에 대한 정보를 쉽게 이해할 수 있도록 학교 전입학 절차에 필요한 담당행정기관의 위치, 행정절차, 소요기간, 필요서류 구비방법 등의 구체적 정보 및 우리의 교육제도와 교육복지제도에 대한

정보를 이주민이 이해할 수 있는 언어로 제공하여야 한다.

Ⅲ-1-2. 중도입국 이주아동의 전입학 시 적응을 돕기 위하여, 출신국에서 이미 이수한 교육과 학력을 최대한 활용할 수 있도록 적절한 학년배정 기준을 마련하고 학력평가 기준을 재정비하여야 한다.

Ⅲ-1-3. 중도입국 이주 아동들이 우리의 교육 시스템에 적응할 수 있도록 초기 적응 프로그램을 제공하고 학교생활 뿐 아니라 한국 생활 전반에 잘 적응하도록 별도의 한국어 교육 과정을 제공하여야 한다.

Ⅲ-1-4. 이주아동의 개별욕구에 맞춘 교육내용과 지원체계를 개발하여 이주라는 특별한 경험을 가진 아동들이 문화적 다양성을 발현하고, 다중적 정체성 유지할 수 있는 프로그램을 제공하여야 한다.

Ⅲ-1-5. 교과서나 학습자료에 포함된 인종차별적 요소를 개선하기 위하여 학교장, 학교 교사 등 교육관련 전문인력과 이주아동 담당공무원을 위한 ‘다문화 인권교육’을 필수적으로 실시하여야 한다.

Ⅲ-1-6. 취학연령에 해당하는 이주청소년들이 단순노동시장으로 유입하는 것을 방지하기 위해 교육훈련을 강화하여야 한다.

Ⅲ-1-7. 이주아동의 인권보장 및 다문화교육을 종합적으로 시행하기 위하여 ‘다문화교육 가이드라인’을 마련하여야 한다.

2. 미등록 이주아동의 인권보장

가. 현황 및 문제점

- 미등록 이주아동의 경우 부모의 불안정한 체류자격으로 인해 영유아기 때부터 열악하고 비위생적인 주거환경 속에서 자라면서 보호와 교육이 결핍되기 쉽다. 또한 학령기에도 단속과 강제출국에 대한 불안 때문에 안정된 교육권을 보장받지 못하고 있다. 청소년기에 이르면 어려운 가정경제에 도움을 주기 위해 일을 하거나, 불안정한 신분 때문에 남의 신분을 차용하기도 하여 사회적 불안의 요인을 키우고 있는 현실이다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 제36조 제1항(혼인과 가족생활), 제11조 제1항(평등권), 국가인권위원회법 제2조 제3호(평등권침해의 차별행위 정의) 참고 - 보전에 관한 국가의 보호를 규정한 헌법 제36조 제3항. 국가와 지방자치단체는 결혼이민자등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스를 지원할 수 있다는 다문화가족지원법 제9조 참고
국제규범	- 아동권리협약은 당사국이 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리가 있음을 인정하며, 이 권리의 완전한 실현을 위해 자국의 국내법에 따라 필요한 조치를 취해야 한다고 권고하고 있음. 아동권리협약 제2차 정기보고서 최종견해(2003, 1.31.)는 사회보장관련 법이 외국인 아동을 위한 구체적 조항을 포함하고 있지 않다고 우려를 표명함.

규범 및 해외사례	내용
	- 아동권리협약 제24조 제1항은 당사국은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정함. 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정함.
해외사례	- 스페인과 이탈리아에서는 미등록 이주민 중에서도 특별히 이주 아동과 임신부의 경우에는 국민들과 같은 조건으로 공공의료제도를 무료로 이용할 수 있도록 제도화하고 있음.

다. 핵심추진과제

Ⅲ-2-1. 이주아동이 부모와 함께 살며 보호받고 교육받을 권리를 보장하고, 부모가 아동을 보호하기 곤란한 경우 양육과 의료를 지원하는 사회복지체제를 마련하여야 한다.

Ⅲ-2-2. 이주아동의 인권, 특히 미등록 이주아동의 기본적 인권을 보장하기 위해서는 안정적 체류가 보장되어야 하고, 18세 미만의 이주아동은 단속 및 구금조치를 받지 않도록 하여야 한다.

Ⅲ-2-3. 이주아동의 건강 실태를 파악하고 건강권 보장을 위한 정책을 수립하고 운영하여야 한다. 특히, 미등록 이주아동이 안정적으로 의료지원을 받을 수 있도록 의료비 지원절차를 개선하고 의료급여 수급권자에 포함될 수 있도록 하여야 한다.

Ⅲ-2-4. 미등록 이주아동 본인이나 가족의 질병 또는 강제퇴거로 인해 부모 등 후견인이 없이 아동 혼자 국내에 남게 되는 경우, 학습중단을 예방하기

위하여 일정 기간 체류를 허가하고 아동의 안전한 생활과 교육권이 보장되도록 하여야 한다.

Ⅲ-2-5. 미등록 이주아동의 교육권 및 의료접근권의 보장을 위하여 이와 관련된 출입국관리법상 공무원의 통보의무를 면제하여야 한다.

제4부 난민 · 무국적자의 인권보호 강화

비엔나 세계인권회의(1993년)에서 작성된 비엔나 선언문 제5조는 “정치 경제 및 문화적 체제와 제도의 차이에도 불구하고 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것은 국가의 의무”라고 규정함으로써 인도적 차원의 인권 증진과 보호를 위한 국가의 책무를 강조한 바 있다. 난민과 무국적자들은 인권 증진과 보호의 책무를 지닌 국가로부터 오히려 인권침해를 당하고 있거나, 자신의 기본권을 보호해 줄 국가 자체가 부재하는 당사자들이라는 점에서 다른 이주민들보다 훨씬 취약한 인권침해 피해자들이라고 할 수 있다.

그러나 우리나라는 난민인정률 자체가 선진국에 비해 낮은 수준이고, 여전히 난민인정절차에 대한 공정성이나 투명성 면에서 만족할 수준은 아니라는 지적이 있다. 또한 난민신청자와 난민인정자의 사회적 처우는 난민협약과 기타 국제인권조약의 수준에 미치지 못한다는 지적도 있고 ‘무국적자 지위에 관한 협약’을 비준하였음에도 불구하고 법률상의 무국적자를 확인하는 제도와 절차가 마련되어 있지 않아 무국적자의 규모와 형태에 대한 현황 파악이 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있다.

이에, 국가인권위원회는 ‘난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고(2006)’, ‘인도주의적 체류자격자에 대한 인권보호를 위한 권고(2008)’, ‘난민인정불허처분 취소 소송 기간 중인 외국인에게도 생계활동 인정에 대한 권고(2011)’, ‘위장결혼으로 인한 무국적자 인권증진 방안 권고(2011)’ 등을 통해 난민과 무국적자 인권 상황 개선에 대한 지속적인 문제의식을 표명해왔다.

본 가이드라인은 난민과 난민신청자 등의 인권보장 수준을 강화하기 위하여

우리나라가 비준한 국제인권 규범 및 헌법상의 인권기준에 근거하여 난민인정절차 개선, 난민인정절차 중 신뢰받을 수 있는 자에 의한 통역 제공, 난민요건의 입증 정도, 난민 신청자의 보호 등을 주요 의제로 하여 개선점을 제시하고자 하였다.

1. 난민 신청절차 및 인정절차 개선

가. 현황 및 문제점

- 우리나라의 독립적이지 않은 난민 신청절차와 장기간의 의사결정과정 및 지연 등으로 인해 극히 제한된 수의 난민 신청자들만이 난민으로 인정받고 있어서 국제사회의 비난이 있다. 따라서 난민 신청절차에 관한 정보획득 및 접근성을 용이하게 하기 위한 제도마련이 시급하고, 특히 난민 대상자들의 모국어로 된 정보자료 제공과 공신력 있는 통번역 체제 마련이 필요하다. 또한 난민 인정 절차가 표준화 되어있지 않고 외국인 보호소와 공항, 항만 등에서 근무하는 공무원과 난민 인정 업무를 하는 공무원 및 난민거부처분취소소송을 담당하는 판사 등이 난민관련 국제협약과 규범의 내용과 난민들의 사회심리적 취약성 등에 대한 이해부족과 전문성 부족으로 충분한 증빙서류를 갖추기 어려운 난민들이 난민 신청 및 인정과정에서 충분한 자기방어를 하지 못하거나 인권침해를 경험하고 있는 경우도 있다는 주장이 있다. 따라서 난민 인정절차의 투명성과 공정성을 시급히 확보하고 장기간의 보호와 생활상의 제약을 최소화하여 난민 신청절차상의 구조적 인권침해를 방지하여야 할 필요성이 있다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 헌법 제12조(신체의 자유) 참고. 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 정보제공시 언어문제의 경우, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행규칙」 제9조의3의 “국제결혼중개업자가 상대방이주민에게 통역번역서비스를 제공할 때에는 상대방국가의 언어로 제공함을 원칙으로 하고 있는 점과 이주노동자에게 제공될 정보에 대한 언어를 모국어로 하도록 한 점”을 참고 - 인권교육과 홍보에 관한 국가인권위원회법 제26조 참고 - 출입국관리법 제2조 제3호(난민 정의) 참고
국제규범	- 세계인권선언 제14조는 모든 사람은 박해를 피하여 타국에서 피난처를 구하고 비호를 향유할 권리를 가진다고 선언함. - 자유권 규약 제9조는 체포와 구금에 관한 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 규정함. - 난민의 지위에 관한 협약 제1조는 ‘난민’이라는 용어에 대해 정의하고 있음. - 사회권규약 제3차 정기보고서 최종견해(2009.9.20.) 참고
해외사례	- 독일의 경우 난민결정에 있어 공정한 처리를 위해 다양하고 자세한 자료를 검토하고, 정부주도 하에 유엔난민기구, 앰네스티 인터내셔널 및 외국정부에서 발간된 자료를 수집하고 있음. 전문적 연구기관, 언론매체 그리고 문헌자료 등을 총망라해 난민결정의 근거자료로 활용함. 또한 구금 기간은 최장 18개월로 규정되어 있음.

다. 핵심추진과제

Ⅳ-1-1. 「난민 등의 지위와 처우에 관한 법률」의 시행령 및 시행규칙이 난민과 난민신청자의 권리를 실질적으로 보장할 수 있는 방향으로 제정되어야 한다.

Ⅳ-1-2. 공항, 항만, 외국인보호소, 출입국관리사무소 등에 난민신청 관련 홍보물을 비치하는 등 난민 인정절차에 대한 정보 접근성을 높이고, 난민신청 시 언어문제로 인해 난민신청자의 권리가 침해되지 않도록 하여야 한다.

Ⅳ-1-3. 공항, 항만 등에서 난민신청이 가능하도록 해야 한다.

Ⅳ-1-4. 난민 인정절차에서 신뢰관계에 있는 자의 동석과 통역이 보장될 수 있어야 한다. 면담 후 면담조사를 열람 복사할 수 있어야 하며, 면접과정은 녹음 및 녹화하고, 그 자료에 대한 제공청구권을 보장하여야 한다.

Ⅳ-1-5. 난민신청자에게 요구되는 난민요건에 대한 입증 정도를 난민협약과 국제적인 난민판례의 수준으로 개선하여야 한다.

Ⅳ-1-6. 난민판정관은 난민법과 인권 및 문화 다양성에 대한 이해도가 높고 전문성이 있어야 하며, 난민 인정절차는 공정하고 투명하며 신속하게 진행되어야 한다. 특히 구금상태의 난민들이 난민 인정절차를 기다리면서 장기간 구금되지 않도록 하여야 한다.

2. 난민신청자와 난민인정자의 인권보장

가. 현황 및 문제점

- 난민의 범위를 ‘신청단계’로 협소하게 제한함으로써 ‘소송단계’에 있는 많은 난민신청자들이 인간적인 삶을 충분히 영위하지 못하게 되는 결과를 초래한다. 난민인정 거부처분을 받았더라도 소송을 포함한 구제절차를 모두 마치기

전까지는 난민신청자로서 국내에 체류하면서 주거, 취업, 생계보조비, 응급 의료서비스 등과 관련하여 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보장받도록 하며 난민 신청단계의 구조적 인권침해 문제를 조속히 개선하여야 한다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 제11조 제1항(평등권), 국가인권위원회법 제2조 제3호(평등권침해의 차별행위 정의) 참고 - 출입국관리법 제76조의 8(난민등의 처우), 제76조의 9(난민 등의 지원) 참고
국제규범	- 난민협약 제22조는 체약국은 난민에게 초등교육에 대하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다고 규정함. - 난민협약 제23조는 체약국은 합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민에게, 공공구제와 공적 원조에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다고 규정하고, 사회권규약 제11조 1항은 당사국은 모든 사람이 적당한, 식량, 의복 및 주택을 포함 자기 자신과 가족을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다고 규정함. - 고문방지협약 제3조 1항은 어떠한 당사국도 고문 받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방, 송환 또는 인도하여서는 안 된다고 규정함. - 사회권규약 대한민국 제3차 정기보고서 최종견해 (2009.9.20.)는 난민 자격 획득을 위해 긴 절차를 거쳐야 한다는 점에 대해서 우려를 표고 망명절차를 표준화할 것을 권고함.

규범 및 해외사례	내용
해외사례	- 독일의 경우 난민조치법 78조 2항, 3항에 근거해 난민거부처분에 대해 상급법원, 심지어 헌법재판소까지 재심 청구가 보장되어 있으며, 그 기간 동안 체류와 관련된 난민신청자로서의 법적 지위를 보장하고 언어교육과 직업교육을 실시함. 난민판정이 완료된 자에 한해 일반적 사회복지 수혜가 독일인과 동일하게 적용하고 난민 신청 중에 있는 자의 혜택은 일반인의 30% 수준에 머물고 있지만 난민신청자복지법 제정으로 이들의 복지 혜택 역시 향상될 것으로 전망됨. - 독일로 입국한 난민들은 경찰청을 포함한 각 관청에서 난민신청을 하고, 난민신청에 앞서 경찰, 의료진, 식당과 숙소가 마련된 대규모 수용시설로 보내져 그곳에서 거주하게 됨. 난민신청은 그곳에서 이루어지고, 담당관청은 그들의 난민신청 이유에 대한 조사를 실시함. 난민신청이 결정될 때까지 독일에서 머물 수 있는 체류허가증을 받으며, 대체로 수용시설 생활 3개월 후에는 결정된 국가 또는 지역으로 이동하게 됨.

다. 핵심추진과제

Ⅳ-2-1. 인도적 보호가 필요한 자의 범위와 인정절차가 구체적으로 마련되어야 한다.

Ⅳ-2-2. 난민인정 불허처분의 경우 언어문제 및 소명자료 준비 등을 고려하여 이의신청 기간을 현 14일 보다 연장하여야 한다.

Ⅳ-2-3. 이의신청을 담당하는 난민인정협의회 구성원을 난민문제 전문가로 구성하고, 이의신청절차에서 난민신청자 및 그 변호사가 구두로 변론을 할 수 있는 기회를 주어야 한다.

Ⅳ-2-4. 난민인정자에게는 난민협약의 규정에 따라 국민의 수준에 준하는 사회 보장 권리를 보장하여야 한다.

Ⅳ-2-5. 난민심사절차의 공정성과 신속성을 확보하고, 난민신청자에 대한 생계 및 교육 지원 대책을 마련하여야 한다.

Ⅳ-2-6. ‘난민지원센터’는 철저하게 개방형으로 운영하여 이용자들의 이동의 자유를 제한하여서는 안되며, ‘난민지원센터’ 거주를 조건으로 생존권을 보장하는 것을 금지하여야 한다.

3. 난민신청자에 대한 구금제도 개선

가. 현황 및 문제점

- 난민협약에 따라 난민신청자의 비구금을 원칙으로 하고 신분확인을 위해 최소한의 기간 동안만 구금을 할 수 있도록 해야 하며 정기적 사법심사를 통해 구금이 장기화되지 않도록 하는 것이 필요하다.

나. 국내외 규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 제12조(신체의 자유), 제36조 제2항(모성보호) 참고

규범	내용
국제규범	- 국제관습법 상 강제송환금지원칙, 난민협약 제32조 제1항은 체약국은 국가안보 또는 공공질서를 이유로 하는 경우를 제외하고 합법적으로 그 영역에 있는 난민을 추방하여서는 아니된다고 규정. 또한 제33조 제1항은 체약국은 난민을 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 어떠한 방법으로도 추방하거나 송환하여서는 안 된다고 규정함.

다. 핵심추진과제

Ⅳ-3-1. 난민신청자들에 대한 구금이 필요할 경우 구금기간은 최소한으로 하여야 하며, 자의적 구금이 되지 않도록 구금의 적법성과 필요성에 대한 정기적인 사법심사가 이루어져 한다.

Ⅳ-3-2. 일정기간 이상 구금된 난민에 대해서는 정기적인 건강검진을 하고, 외부 진료비용은 국가가 부담하여야 한다.

Ⅳ-3-3. 아동 및 장애인 등 취약한 난민신청자에 대하여는 구금 관련하여 특별한 고려를 하여야 한다.

4. 무국적자 인권보호 강화

가. 현황 및 문제점

- 「무국적자 지위에 관한 협약」에 따라 무국적자를 확인하고, 확인된 무국적자의 실태를 파악하여 국제협약이 정한 원칙에 맞추어 보호할 수 있는 법과 제도를 마련하여야 한다. 특히, 국내에서 출생한 난민 신청자 및 미등록 이주민

의 자녀가 제도와 절차의 미비로 인해 사실상의 무국적자가 되지 않도록 하여야 한다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 국적법 제14조의3(대한민국 국적의 상실결정) 참고 - 헌법 제11조 제1항(평등권), 국가인권위원회법 제2조 제3호(평등권침해의 차별행위 정의) 참고
국제규범	- 무국적자 지위에 관한 협약 제 7조 1항은 협약이 더욱 적절한 규정을 둔 경우를 제외하고 체약국은 일반적으로 외국인에게 허용하는 것과 동등한 대우를 무국적자에게 허용한다고 규정함. - 무국적자 지위에 관한 협약 제 27조는 체약국은 유효한 여행증명서를 소지하지 않은 그 영토 내의 무국적자에게 신원증명서를 발급한다고 규정함. - 무국적자 감소에 관한 협약 참고 - 아동권리협약 제7조 1항은 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다고 규정함.
해외사례	- 유럽의 경우, 무국적자는 난민과 유사한 기준으로 심사, 평가 단계를 거침. 국가별로 실제 적용하는 시스템과 제도가 다르긴 하나, 기본적으로는 2004년 4월 29일 발의된 유럽의회명령 2004/83/EC에 의거하여 국제적 보호가 필요한 난민과 무국적자에 대한 보호 조치를 취함.

다. 핵심추진과제

Ⅳ-4-1. 국적상실결정 등으로 인해 무국적자로 되어 인권침해가 발생하지 않도록 필요한 법령 및 제도를 정비하여야 한다.

Ⅳ-4-2. 영아 및 아동이 무국적화 되지 않도록 하여야 한다.

Ⅳ-4-3. 무국적자의 인권을 포괄적으로 보장하기 위하여 「무국적자 감소에 관한 협약(1975)」을 비준하여야 한다.

제5부 재외동포 이주민의 인권보호 강화

국내체류 재외동포는 전체 이주민 인구의 과반수가 넘는 가장 큰 이주민 집단(2011년 현재, 총수 약 62만명, 귀화자 8만명 포함)으로 이주노동자, 결혼이주민, 이주아동, 난민, 무국적자, 미등록이주민 등 거의 모든 이주민 범주에 포함되어 있다. 재외동포 이주민에 대한 우리 사회의 법적, 제도적, 사회적 대응 방식의 혼란으로 인해 이들이 느끼는 인권침해와 차별에 대한 피해의식도 크다고 알려져 있다.

현재 우리나라의 「재외동포 출입국과 법적 지위에 관한 법률(이하 ‘재외동포법’)」은 대한민국 국가수립 이전과 이후에 해외로 이주한 동포를 모두 대상으로 규정하고 있으나, 이 법에 의거한 시행령과 시행규칙은 국내 체류 재외동포 이주민의 대다수를 점하는 중국동포와 구소련 지역 동포들에 대해서는 전면 시행하지 않고 있으며, 과도적으로 ‘방문취업제’를 병행 시행하고 있다. ‘방문취업제’는 재외동포법의 자유체류 규정과는 달리 체류 기간을 5년으로 규정하고 취업분야도 36개 단순노무업종으로 제한하여, 정해진 기간 동안의 거주권과 노동권은 보장하지만 실업구제, 복지혜택, 가족결합권 등을 제한하고 있다.

특히 국내체류 재외동포 이주민의 87.3%를 차지하는 재중동포들은 국내 입국을 위해 많은 비용과 노력을 들이고 있고, 체류에 있어서 안정적인 권리가 보장되지 않기 때문에, 가족 별거, 이산, 해체 등 인권 문제를 겪고 있으며, 그 결과 재중국 자녀 교육문제와 사회공동체 위기문제가 발생하고 있다. 한국어 구사가 가능한 재중동포들 중 상당수는 한국인과의 접점이 많은 서비스업에 종사하며 체류과정에서 자주 차별과 편견을 경험하며, 더욱 큰 박탈감을 느끼고 있다.

우리의 「재외동포법」은 국제법의 일반원칙인 ‘내외국인 평등주의’에 반한다는

주장도 일부에서 제기되고 있으나, 역사적으로 국권이 상실된 시기에 민족적 이유로 억압받았던 특수한 경우에는 먼저 원상회복적인 조치가 필요하고, 이러한 개별 민족의 특수성을 고려한 조치는 국제사회도 인정하고 있다. 현재 「재외동포법」이 보장하고 있는 권리를 제약받고 있는 재중 및 CIS지역 동포들은 역사적 원상회복 조치의 우선대상이 되어야할 집단이므로 이들에 대한 차별적 이주정책과 규정에 대한 인권기반적 검토가 필요하다.

1. 재외동포 이주민의 인권보호 강화

가. 현황 및 문제점

- “1948년 이전에 출국한 자와 그 존·비속들도 재외동포”라는 재외동포법 개정안이 2004년 2월 9일 국회를 통과하여 시행됨으로써 재외동포에 대한 차별조항은 해소되었으나 「출입국관리법 시행령」 제23조 제3항 규정에 재외동포 활동 중 ‘단순노무행위’는 제외한다고 규정함으로써 단순노무행위에 많이 종사하고 있는 중국, 구 소련 지역 재외동포를 차별하고 있다는 지적이 있다. 더불어 간헐적인 재외동포의 인권증진을 위한 정책이 나오고는 있지만 그들을 위한 포괄적 정책 마련은 미흡하다는 지적도 있다. 따라서 이들에 대한 종합적 인권실태를 파악하기 위해 실태조사의 선행이 요구되고 있다. 재외동포법에 따른 재외동포의 권리증진을 위해 최근 실시되고 있는 ‘방문 취업제’는 체류 기간을 5년으로 제한하고 취업 분야도 36개 단순노무업종으로 제한하고 있으며 특정국가 출신에게만 한국어 시험을 요구하고 있는 것으로 조사되고 있다.

나. 국내규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 헌법 제2조 제2항(국가의 재외국민 보호 의무), 제10조(행복추구권), 제11조 제1항(평등권) - 재외동포의 출입국 및 법적 지위에 관한 법률 - 국가인권위원회법 제2조 제3호(평등권 침해의 차별행위 정의)
해외사례	- 일본에서는 1994년에 「중국잔류 일본인 등의 원활한 귀국 촉진 및 영주귀국 후의 자립 지원에 관한 법률」이 제정되면서 중국 잔류 고아들에 대한 귀환과 정착사업이 본격적으로 시행됨. 자발적 이민자인 브라질계 일본인도 1990년에 출입국관리법을 개정하면서 3세까지의 닛케진과 그 가족에게 사실상 취업상의 제한이 없는 정주사증을 발급하고, 중국 및 사할린 잔류 일본인 자녀와 브라질 닛케진 자녀 등 귀국 일본인 자녀들에 대한 대학 특례입학 등 사회통합 차원의 지원을 하고 있음. - 독일에서는 기본법 116조에 근거해 1937년 12월 31일 기점으로 독일제국 국민이었던 외국 체류자의 전면적인 입국을 허가하였으며 이들은 바로 독일인과 동일한 대우를 받음. 귀환에는 그들의 가족도 포함되며, 독일어 구사에 어려움이 있을 경우 무상 언어교육을 실시함.

다. 핵심추진과제

V-1-1. 「재외동포의 출입국 및 법적 지위에 관한 법률」에 따른 재외동포의 법률적 지위 보장을 위한 선행적 실태조사가 필요하며, 위 법률에서 명시한 기본적 권리가 보장되도록 정책을 마련하여야 한다.

V-1-2. 재외동포 입국과 체류자격과 관련하여 특정국가 출신에게만 요구되는 ‘한국어시험제도’를 개선하여야 한다.

제6부 미등록 이주민의 인권보호 강화

『모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(1990)』은 미등록 이주노동자와 그 가족의 권리도 보호하고 있으나, 우리나라는 이 조약을 비준하고 있지 않는 등 미등록이주민의 인권문제에 적극적으로 대응하고 있지 못하고 있다는 지적이 있다. 결과적으로 미등록 이주민은 우리 사회의 법적, 제도적인 보호에서 제외되어 노동착취와 인신매매 등의 대상이 되는 인권침해에 취약한 집단이 되고 있다.

또 다른 문제점은 우리나라의 이주민 정책과 노동시장의 필요성에 의해 미등록 이주민이 구조적으로 만들어지며 이것이 묵인되는 측면이 있다는 점이다. 기본적인 인권이 보장되지 않는 미등록 이주민이 구조적으로 양산되는 상황에서 이주민의 사회 통합은 요원한 과제가 될 수밖에 없을 것이다.

본 가이드라인은 미등록 이주민들이 겪는 인권침해를 방지하고, 공공 서비스 이용 및 사회보장 지원을 받을 수 있도록 할 것을 제언하였다.

1. 미등록 이주민의 사회권보장 강화

가. 현황 및 문제점

- 미등록 이주노동자들은 ‘강제노동’이나 ‘음성적 지하노동’의 양자택일을 강요받고, 그 과정에서 성희롱·폭력·임금차별 등 각종 인권침해와 사회적 차별에 상시적으로 노출되어 있다. 우리나라의 미등록 이주민 인권 상황의

문제점은 다수의 합법 이주민이 미등록화 되고 이들의 미등록 지위가 이주민 정책과 노동시장의 필요성에 의해 구조적으로 강제되고 묵인되는 측면이 있어서 더욱 심화되고 있다. 미등록 이주민의 정규화가 가져올 인권보호, 지하경제의 양성화, 조세증가 등 긍정적 측면에 대한 이해를 바탕으로 미등록 이주민의 정규화에 대한 사회적 합의를 도출하여야 할 필요가 있다.

나. 국내외 규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 제11조 제1항(평등권), 국가인권위원회법 제2조 제3호(평등권침해의 차별행위 정의) 참고
국제규범	- 이주노동자권리협약 제69조는 당사국은 자국 영역 내에 비정규적 상황의 이주노동자와 그 가족이 있는 경우 그러한 상황이 지속되지 않도록 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정함. - ILO 제143호 불법이주 및 이주노동자의 기호 및 처우 균등의 촉진에 관한 협약(이주노동자(보충규정)협약) 제8조 제1항은 이주노동자가 고용을 목적으로 합법적으로 체류했었다는 조건 하에 이주노동자가 고용을 상실했다는 이유만으로 불법 혹은 미등록 상황에 놓였다고 판단해서는 아니된다고 규정. 제8조 제2항은 위와 같은 상황에 놓인 이주노동자는 고용 안전 보장, 다른 고용 알선, 구제, 재교육 등에 있어 내국인과 동등한 대우를 받아야 한다고 규정함. - 인종차별철폐협약 제9, 10차 정기보고서 최종견해 (1999.4.7.)는 미등록체류 외국인노동자의 상황 개선을 권고함.

규범 및 해외사례	내용
해외사례	- 스페인에서는 ‘미등록’이나 ‘불법체류자’ 대신에 ‘비정규’ 이주민이라는 용어개념을 바탕으로 그들의 ‘정규화’를 유도함. 비정규 이주민이라도 주거 지역 시청에 ‘등록’을 하면, 무상교육과 무상의료 혜택을 받게 되므로, 다른 국가들에 비해 상대적으로 교육권과 건강권을 누릴 수 있는 기회가 높음. - 스페인과 이탈리아의 사례를 보면, 정규화는 비정규 이주노동자를 열악한 노동환경에서 구출하고 불법고용으로 발생하는 탈세를 줄임으로써 전체적으로는 국가 중앙 및 지방 정부의 세수입을 증가시켜 보다 양질의 복지 시스템이 평등하게 구현되도록 하는 긍정적 효과를 확인할 수 있음. - 일본의 경우, 체류자격이 없는 비정규 이주노동자라고 하더라도 실질적으로 외국인 등록이 가능함. 지방자치체에 외국인 등록업무를 일임함으로써 비정규이주민이라도 무상교육과 의료지원의 혜택을 받을 수 있도록 함.

다. 핵심추진과제

- Ⅵ-1-1. 미등록 이주아동의 교육권과 의료접근권 등을 보장하여야 한다.
- Ⅵ-1-2. 미등록 이주민이 산재보상을 받고 공공의료시설 이용이 가능하도록 현행 사회보장제도를 개선하여야 한다.
- Ⅵ-1-3. 미등록 이주민이 회사의 도산 혹은 퇴사 시 발생하는 퇴직금 및 임금체불 등의 금전적인 불이익으로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

2. 미등록 이주민 단속과정에서 인권침해 예방

가. 현황 및 문제점

- 현재 정기적으로 실시되는 법무부와 경찰의 미등록 이주민 합동 단속은 대부분 신분증을 제시하지 않고(37.4%) 동의나 허락 없이 무단으로 진입한(71.5%) 사복차림의 단속반원에 의해(47.9%), 근무지나(43.0%) 거주지(17.9%)에서 대규모로 단속이 되었다고 조사되었다. 또한, 단속반원들의 79.5%가 수갑을 사용했으며, 경찰 장구와 전자 충격기 및 그물총을 사용하는 경우도 있었다고 조사된 바가 있다. 미등록 이주민의 단속과정의 적법절차 위반과 폭력성은 대표적인 이주민 인권침해 사례로 국내외의 비난을 받고 있다. 특히, 단속과정에서 종종 발생하는 상해, 사망사고 등은 인권친화적 제도적 장치 마련을 통해 시급히 예방하여야 할 사항이다.

나. 국내규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 제12조(신체의 자유), 구속·체포의 요건 및 절차에 관한 형사소송법 제73, 85, 87, 88조, 제200조의2, 3, 5, 불심검문에 관한 경찰관직무집행법 제3조를 단속의 요건 및 절차에 관한 법정화시 참고

다. 핵심추진과제

Ⅵ-2-1. 외국인의 ‘단속’ 및 ‘보호’ 업무는 실제 인신의 자유에 대한 중대한 제한을 내용으로 하고 있어 그 본질은 형사사법절차상의 인치·구금과 유사한바, 그 근거와 절차를 형사사법절차에 준하여 규정하고 그 업무에 대한 사법심사를 강화하여야 한다.

Ⅵ-2-2. 야간단속, 사업주의 동의 없이 하는 단속, 주거침입 단속 등을 지양하고 단속과정에서 적법절차를 준수하여 인권침해가 발생하지 않도록 하여야 한다.

Ⅵ-2-3. 단속 과정에서 발생하는 인권침해를 예방하기 위하여 출입국관리공무원에 대한 정기적인 인권교육을 강화하여야 한다.

Ⅵ-2-4. 단속 과정에서 발생할 수 있는 응급상황에 신속·적절히 대처할 수 있도록 단속공무원에게 실제적인 응급의료조치 교육을 강화하여야 한다.

3. 공무원의 통보의무 완화

가. 현황 및 문제점

- 미등록 이주민을 발견하면 출입국관리사무소에 즉시 통보해야 한다는 관련 법상의 공무원의 ‘통보의 의무’는 치안 및 보건행정을 비롯한 행정 서비스 기관에서 외국인 인권침해가 발생할 수밖에 없는 상황을 만들고 있다. 경찰이나 관공서에 교통사고나 범죄 피해신고를 하러 갔다가 단속된 경우, 증언을 하거나 목격자로 진술하다가 미등록 사실이 밝혀져 단속된 경우도 발생

하고 있는 등 인권침해나 범죄피해 발생 상황에서도 미등록 이주민들은 법과 제도의 보호와 지원을 받지 못하는 문제가 종종 발생하고 있다.

나. 국내규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제19조(양심의 자유), 출입국관리법 제84조 제1항(통보의무) 참고

다. 핵심추진과제

Ⅵ-3-1. 미등록 이주민의 인권보호를 위하여 출입국관리법상 공무원의 통보의무가 교육공무원, 근로감독관, 의료종사자, 복지관련 공무원 등에게는 면제되도록 법령이나 제도를 개선하여야 한다.

4. 미등록 이주민 보호제도 개선

가. 현황 및 문제점

- 외국인보호소에 보호된 외국인들은 형사 사범이 아님에도 불구하고, 보호 적정인원 초과수용, 보호기간과 수용형태의 문제, 권리고지 및 보호사실 통보의 문제, 보호에 대한 이의절차 및 보호절차 중 신체검사 및 소지품 보관에 관한 문제, 변호인 접견 및 면회, 서신왕래와 전화통화, 시설 및 위생, 급식 및 보건, 운동과 종교 생활 및 기타생활, 계구와 무기의 사용 및 강제력의 행

사와 안전대책, 격리수용 등 여러 인권침해에 노출되어 있는 상황이다. 이러한 미등록 이주민 보호조치의 장기화와 보호시설의 운영에 관한 사안 등이 유엔이 정한 「피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(1955)」의 기준을 충족하지 못하고 있다는 지적이 있다.

나. 국내규범 및 해외사례

규범 및 해외사례	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 출입국관리법 제63조(보호), 외국인보호규칙, 헌법 제10조(행복추구권), 제12조(신체의 자유), 제36조 제2항(모성보호), 제37조 제2항(기본권의 제한), 보호기간의 제한에 관하여 구속 기간을 정해 놓고 있는 형사소송법 제92, 203, 205조 참고
국제규범	- 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙

다. 핵심추진과제

Ⅵ-4-1. 강제퇴거 명령을 받은 사람에 대하여 보호가 장기간 지속되는 경우 그 연장을 제한하여 장기구금을 방지하도록 하고, 사안에 따라 보증금 없는 보호일시해제도 적극적으로 검토하여야 한다.

Ⅵ-4-2. ‘보호’는 실제로는 신체의 자유를 제한하는 행위이므로 형사사법절차에 준하는 권리보장체계를 마련하여 출입국관리분야에서 실질적 법치주의가 실현되도록 하여야 한다.

Ⅵ-4-3. 보호시설은 적절한 수용공간과 시설을 갖추고, 위생, 급식, 보건에서 인간다운 생활이 가능하도록 운영하도록 하고, 특히 여성, 아동 등은 특수성을 고려하여 생활권과 교육권이 보장될 수 있도록 하여야 한다.

Ⅵ-4-4. 보호시설을 인권친화적으로 개선하고 그 운영과정에서 인권침해가 발생하지 않도록 하여야 한다.

5. 미등록 이주민의 강제퇴거제도 개선

가. 현황 및 문제점

- 정부의 단속 및 강제퇴거 정책에 의해 많은 미등록 이주민이 자신의 의사와 관계없이 강제퇴거 조치의 대상이 되고 있고, 현행 고용허가제와 방문취업제 이주노동자의 체류기한이 만료되는 시점에는 더 많은 미등록 이주민이 양산 될 것으로 예측되고 있다. 강제퇴거 사유가 광범위하고 모호하게 규정된 부분이 있어서 법집행공무원의 자의적 판단에 의한 인권침해도 발생하고 있으므로 이러한 가능성을 줄이기 위한 법령의 개정도 필요하다.

나. 국내규범

규범	내용
국내규범	- 외국인에 대한 국내법에 따른 보호에 관하여는 헌법 제6조(조약과 국제법규의 효력 및 외국인의 지위보장), 국가인권위원회법 제4조(동법의 대한민국 영역에 있는 외국인에 대한 규정) 적용함. - 헌법 제10조(행복추구권), 제27조 제1, 4항(재판을 받을 권리 및 무죄추정의 원칙) 참고

다. 핵심추진과제

Ⅵ-5-1. 강제퇴거 명령에 대하여 이의신청이 있는 경우 이의신청에 대한 결정이 있기 전이나 취소소송을 제기한 경우 그 집행을 정지할 수 있도록 하는 근거규정을 마련하여야 한다.

Ⅵ-5-2. 미등록 이주민의 진정권을 보장하기 위하여 인권침해나 임금체불 등과 관련한 진정을 제기한 경우 진정사건 처리기간 보장을 위한 퇴거조치 유보가 필요하다.

제7부 인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고

1. 인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고

가. 현황 및 문제점

- 2011. 9월말 현재 체류외국인은 1,418,149명이고, 이들 중 등록외국인은 996,607명이며, 결혼이주민은 143,253명임. 2050년이 되면 우리나라 인구는 10명중 1명이 외국인이 될 정도로 우리 사회는 명실공히 다문화사회로 급속하게 진입하고 있다. 그러나 이러한 인구학적 현상에도 불구하고 외국인에 대한 인식, 차별관행 등이 상당히 존재하는바, 이를 방지하기 위한 교육, 홍보를 강화하고 법적·제도적 기반구축이 필요하다.
- 또한 우리 사회에 인종 등에 기반한 차별 및 이주민 혐오, 모욕 등이 나타나고 있으며 이에 대한 우려가 있는바, 이를 예방하기 위한 대책이 요구된다.

나. 핵심추진과제

- Ⅶ-1-1. 이주민 및 외국인에 대한 차별, 혐오, 모욕 등의 방지 및 인종차별금지 등의 제도 마련을 위한 기반을 구축하여야 한다.
- Ⅶ-1-2. 이에 대한 국민의 이주민에 대한 인식이 개선되도록 하여야 한다.
- Ⅶ-1-3. 민원현장에 있는 공무원에 대한 이주민 인권교육을 강화하여야 한다.

VII-1-4. 경찰서, 법원, 외국인보호소, 지방노동사무소, 고용안정센터, 근로복지공단 등에 이주민을 위한 언어지원과 상담지원체계를 확대 구축하여야 한다.

VII-1-5. 이주민의 문화지원 정책의 법적 기반을 마련하여야 한다.

VII-1-6. 이주여성, 결혼이민자, 이주노동자에 대한 우리 문화, 한국어 교육을 강화하고 찾아가는 서비스를 확대하여야 한다.

난민인정자 처우 현황 보고대회

- 한국에서 난민으로 살아가기 -

| 인 쇄 | 2018년 9월

| 발 행 | 2018년 9월

| 발행인 | 최 영 애 (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | 국가인권위원회 침해조사국 인권침해조사과

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340
나라키움 저동빌딩

| 전 화 | (02) 2125-9924 | F A X | (02) 2125-0922

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 한학문화

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.