

한국 난민재정착 제도와 사회통합 : 미국의 재정착 제도가 주는 시사점을 중심으로<sup>1)</sup>

이일 변호사(공익법센터 어필)

## 1. 한국에서의 재정착 난민제도 시행을 앞두고

2012년 난민법의 제정으로 새롭게 도입된 제도 중에 재정착 난민제도가 있다. 재정착 난민제도란 ‘특정국가에 비호를 구한 난민신청자들을, 제3국이 그들을 난민으로 인정하여 받아들여 영구적인 거주권을 부여하기로 결정하여 이주시키고 그 사회에서 국민과 유사한 시민적, 문화적 권리를 향유하며 살아가고 종국엔 귀화가가능성까지 부여받도록 하는 제도’<sup>2)</sup>를 의미한다고 할 수 있다.

난민법은 ‘재정착희망난민’이란 표제 하에, ‘대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인을 말한다.’<sup>3)</sup>고 개념이 정의되고, 그 주체와 절차를 규정하여 재정착난민제도의 시행의 근거를 최초로 마련하였다. 실제로, 2014년도 편성예산을 보면 30명 기준의 재정착난민제도 예산<sup>4)</sup>이 편성되어 있는 점, 한국이 2013년 11월부터 유엔난민기구 집행이사회(Executive Committee) 의장국을 역임하고 있는 점 등을 고려하면 곧 소규모의 재정착난민제도의 시행이 눈앞에 와있는 것으로 보인다.<sup>5)6)</sup>

필자는 최근 한국, 일본, 미국 3국이 참여하는 재정착 난민 프로젝트의 하나인 CGP 프로젝트의 일환으로 최근 6박7일의 일정으로 미국 동부의 일부 재정착 난민인권단체들과 국무부의 인구, 난민, 이주국(Bureau of Population, Refugee, and Migration, 이하 PRM)을 방문하여, 세계 제1의 재정착난민 수용국이며, 소위 재정착 난민의 양대 모델 중 하나인 자립형 모델의 대표적인 국가의 실무를 아주 간략하게 엿보고 왔는데, 이 글에서는 오래된 역사를 지닌 미국의 모델과 한국에서 시행될 모

1) 이 글은 난민인권센터의 2014년 3월 월담 “한국 난민 재정착 제도의 현재와 미래”에서 발표된, 논의의 쟁점을 짚기 위한 간략한 발제문이다.

2) <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html> 3단락, 6단락 참조 (최종접속일 2014. 3. 17.).

3) 난민법(2012. 2. 10. 법률 제11298호로 제정된 것) 제2조 제5호

4) 재정착난민의 건강검진 및 사전교육 비용으로 5,000,000원, 입국비용으로 34,209,000원이 편성되어 있다. [2014년도 법무부 예산 및 기금운용명세서] 중 난민예산편성부분을 정리한 난민인권센터, 난민 예산현황(2014) <http://www.nancen.org/1140> 참조 (최종접속일 2014. 3. 17.).

5) 물론, 난민지원센터의 개청이 지연되고 있어 역량 집중이 어려운 점, 외국인정책위원회가 2015년에 신설될 예정인 점, 행정당국이 한국보다 먼저 재정착제도를 시작한 일본과의 비교우위를 노릴 것으로 예상되는 점 등을 감안하면 사실 예산을 이월하여 2015년부터 시작할 가능성이 더 높다.

6) 그러나, 재정착 난민제도의 법률적 근거마련과는 별도로, 현재 주무부처인 법무부에서 이를 실제로 시행할 준비가 얼마나 되어 있는지는 의문이다. 특히 재정착 난민제도는 ‘선정, 이주, 입국, 정착지원’이란 절차 전반에 걸쳐 정부가 주도하는 이주민 사회통합정책의 상징적 모델이라고 볼 수 있는데, 선별 및 배제를 전제한 동화주의(同化主義)에 기초하여 이뤄지고 있는 이주민 사회통합정책을 고려할 때, 난민의 재정착 분야에 있어서 과연 시민사회와 의견의 일치를 이룬 사회통합의 시각 하에 제도가 준비되고 있는지에 대해서는 매우 심각한 의문이 든다.

델을 간략히 비교하여 미국의 모델이 한국에 줄 시사점이 있는지를 간략하게 논해보고, 특히 사회통합이란 주제 하에서 한국 행정당국이 앞으로 제도를 설계 및 시행하는 과정에서 지속적으로 고민해 가야할 부분들을 짚어보고자 한다.

## 2. 미국과 한국의 난민 재정착 제도 비교

### 가. 미국에서 시행중인 난민 재정착 제도

#### 1) 제도의 개략 - 미국 난민수용프로그램(US Refugee Admission Program, 이하 USRAP)

세계에서 재정착난민을 가장 많이 수용하는 미국의 난민 재정착 제도<sup>7)</sup>는 세계의 난민<sup>8)</sup>을 미국으로 입국시키는 과정과 그들에 대한 사회정착 지원프로그램으로 나뉜다. 미국의 국무부(Department of State) 산하 인구, 난민, 이주국(PRM)은 해외에 있는 난민들을 데려오고 그들의 초기 정착과 관련된 업무를 맡고 있으며, 미국 내에서의 사회정착프로그램은 보건복지부(Department of Health and Human Service) 산하의 난민재정착사무국(Office of Refugee Resettlement, 이하 ORR)이 담당한다.<sup>9)</sup> 여기서 PRM은 입국 후 90일까지의 초기정착을 지원할 수 있는 예산을 배정받아 사용하고, ORR은 그 이후의 정착을 담당한다.

위 예산은 연방정부, 주정부 그리고 연방정부와 매년 특정한 기준을 만족시키는 전제에서 계약을 체결한 비정부기구(NGO)들과의 Asylee(한국의 인정난민)와 Refugee(한국의 재정착난민)를 지원하는 재정착 지원 NGO에게 할당되어 쓰이는데, 초기 정착지원을 담당하는 국무부는 2014년 현재 재정착난민 1인당 \$1,875의 예산을 사용한다.<sup>10)</sup> 연방정부는 지역의 관련 단체가 지원할 난민을 배정하고, 주정부의 사회지원부

7) 전 세계에 약 1,050만 명의 재정착 필요난민들이 있고, 그 중 7-8만 명이 매년 재정착난민수용국가로 수용되는데, 미국의 경우 이중 80% 이상을 수용한다. U.S. Refugee Admissions FY2007-FY2013, PRM 미팅시 프리젠테이션 배부 자료

Region of Origin	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Africa	8,935	9670	13,305	7,685	10,608	15,980
East Asia	19,489	19,850	17,716	17,367	14,366	16,537
Europe	2,343	1,997	1,526	1,228	1,129	580
L. America/Caribbean	4,277	4,857	4,982	2,976	2,078	4,439
Near East/South Asia	25,148	38,280	35,782	27,168	30,057	32,390
Total	60,192	74,654	73,311	56,424	58,238	69,926

8) 미국 이민법(U.S. Immigration and National Act, 이하 INA)가 정한 기준에 부합하는 난민이어야 한다.

9) 송영훈 외 1, 특집 II 난민법 제정의 의미와 향후 과제 : 난민법 제정과 난민의 권리보호 - 법적 보호를 넘어 정착 지원프로그램 개발을 위하여, 공익과인권 제13호(2012), 4

10) 이 금액은 2010년도부터 종전의 \$900에서 \$1800으로 증액된 이후 점차 현실적인 지원을 위해 상향되고 있다. UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, UNITED STATES DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN

서는 각 주별 지원자금을 NGO들에게 할당하고, 주정부가 난민에 대한 현금지원, 의료지원을 주관하고 기타 정착지원과 관련된 활동들을 관리, 감독한다<sup>11)</sup>.

난민재정착제도의 미국형 모델의 특징은 ‘최단시간내에 직업을 구하여 자립할 수 있도록 돕는 것’으로 알려져 있다. 미국 난민수용 프로그램 중 ORR의 지원프로그램의 목적은 첫째, 난민들이 빠른 시간 안에 경제적 자립을 이룰 수 있도록 취업교육과 구직활동을 지원하고, 난민들의 조속하고 효과적인 정착을 위해 언어적 장벽을 해소하기 위해 영어를 충분히 익힐 기회를 제공하며 자립의지 함양에 저해가 되지 않는 수준에서 현금을 지원하는 것이다.<sup>12)</sup>

정책적인 차원에서의 역할분담은 위와 같은데, 실제 난민들을 만나고 지원하는 일들은 재정착 지원 NGO들<sup>13)</sup>이 담당하고 있다. 이번 미국 방문에서 시범적으로 만난 필라델피아의 NSC(Nationalities Service Center)<sup>14)</sup>, CWS(Church World Service)<sup>15)</sup>와 LCFS(Lutheran Children and Family Service)<sup>16)</sup>의 랭카스터 지부, IRC(International Rescue Committee)<sup>17)</sup>의 볼티모어 지부의 방문 결과 NGO들이 언어교육을 포함한 문화교육, 직업알선, 긴급구호물품제공, 법률서비스 제공, 교육 및 의료지원 등을 체계적으로 시행하고 있었다. 정부가 주도적으로 시행하는 재정착난민들의 숫자 자체가 매우 많고, 그에 할당된 예산도 충분하기 때문에, 이에 맞추어 지속적으로 난민들을 지원하는 NGO들도 그에 맞는 규모와 체계를 갖고 작동하고 있었다.

#### 나. 한국에서 예상되는 난민 재정착 제도

한국에서 예상되는 난민 재정착제도에 대한 그림은 사실 아직 존재하지 않는다. 난민법에 규정된 내용은 재정착난민의 수용근거를 마련한 것과, 외국인정책위원회 심의라는 절차, 국내정착허가를 난민법상 난민인정으로 본다고 하여 재정착난민에 대한 처우를 일반 인정난민과 동일하게 취급하려는 내용만이 담겨 있을 뿐 구체적인 방향과 내용은 정책적으로 만들어져야 할 것으로 보인다.

다만, 2013. 11. 14.에 국회 본관에서 실시된 “난민의 재정착과 사회통합에 관한 한

---

SERVICES , “PROPOSED REFUGEE ADMISSIONS FOR FISCAL YEAR 2014”, 6, <http://www.state.gov/documents/organization/219137.pdf> 참조 (최종접속일 2014. 3. 18.)

11) 신지원 외 1, 한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구, IOM 이민정책연구원 보고서(2012-02), 47

12) 신지원 외 1, 49

13) FY2014에 연방정부와 계약을 체결한 전국적인 규모의 NGO는 9개다(CWS, EMM, ECDE, HIAS, IRC, LIRS, USCCB, USCRI, WR).

14) <http://www.nscphila.org>

15) <http://www.cwsglobal.org/what-we-do/refugees/us-offices/lancaster/>

16) <http://www.lcfsinpa.org/>(본부 홈페이지)

17) <http://www.rescue.org/us-program/us-baltimore-md>

미일 라운드테이블”에서 법무부 난민과장이 발표한 “한국의 난민정책과 재정착희망난민제도 도입방안”<sup>18)</sup>을 보고 유추할 수밖에 없는데, 위 프리젠테이션은 개념, 수용절차, 절차단계별 세부추진사항으로 되어 있다.

[수용절차]

- 1단계 계획 : 재정착희망난민의 수용에 관한 계획의 수립, ATCR 및 WGR 등 국제회의를 통한 협의
- 2단계 심의 : 외국인정책위원회에서 수용 여부, 규모 및 출신지역 등 주요사항에 관하여 심의
- 3단계 선발 : UNHCR 등으로부터 재정착희망자 명단 접수 및 서류심사, 난민심사관등을 현지에 파견하여 면접 심사
- 4단계 출발준비 : 국제기구 등 전담기구에서 건강검진 실시, 한국에서의 생활 관련 사전 오리엔테이션 교육 (3-5일) 및 상담 실시(기후, 주거, 통신, 교육 등 내용)
- 5단계 입국 : 입국 준비(여행증명서 발급, 항공권 구입, 여행경비 마련 등)
- 6단계 정착지원 : 출입국외국인지원센터를 통한 초기 정착지원(6개월)(주거지원 및 생계지원, 한국어교육, 직업교육, 취학·취업 등 지원)

위 수용절차는 재정착난민의 숫자 및 선정방법<sup>19)</sup>은 명시하진 않았지만 ‘선정, 이주, 입국, 정착지원’이란 일반적인 틀은 그대로 가져오되, 재정착난민제도의 핵심인 ‘정착지원’과 관련해서는 몇 가지 살펴볼 지점등이 있다.

첫 번째로, 특기할만한 점은 6단계 정착지원이다. 미국에서의 초기 지원은 예산을 지원받은 재정착 지원 NGO를 통해서 이루어지는 것과 달리, 한국에서의 정착지원은 난민법 제45조에 따라 법무부가 신설 및 관할하고 있는 시설인 ‘출입국외국인지원센터’ (혹은 난민지원센터)에서 이루어지는 것을 원칙으로 하고 있다. 여기엔 난민법 제정단계에서부터 난민의 정착지원을 어떠한 형태로 시도할 것인지에 대한 논쟁 속에 난민지원시설의 건립근거 조항이 남겨놓았고, 이를 출입국외국인지원센터라는 거대한 시설<sup>20)</sup>로 구체화하게 된 과정은 명확하지 않으나, 결국 재정착난민과 관련해서는 위 센터가 정착지원의 목적으로 활용될 것은 명백하다.<sup>21)</sup>

두 번째로 특기할만한 점은 출입국외국인센터에서 시행되는 6개월 동안의 주거, 생계

18) 송소영, 한국의 난민정책과 재정착희망난민제도 도입방안, 난민의 재정착과 사회통합에 관한 한미일 라운드테이블(2013)

19) 일반적으로, 인권보호 필요성, 정착가능성 등이 선정의 기준으로 논의된다.

20) 2014년도에 출입국외국인지원센터와 관련된 예산은 법무부의 전체 난민관련 예산의 38.7%에 해당 하는 911,946,000원이다.

21) 이 부분에는 재정착난민과 다른 맥락이긴 하지만, 대한민국 통일부 소속 정착지원기관으로서 1999년 7월부터 개소한 북한이탈주민정착지원사무소(소위 하나원)이라는 정부주도의 사회통합시설의 운영경험 및 성과가 참고된 것으로 추측된다. 실제로, PRM 공무원들은 한국이 하나원을 통해 재정착난민의 성공적인 사회통합을 시행하고 있다고 이해하고 있었다.

지원, 한국어 및 직업교육 등외엔 정착지원의 방법이 전무하다는 것이다. 법무부의 발표자료에 따르면, “초기 정착지원은 출입국외국인지원센터에서 수행하고, 장기 정착지원은 지방자치단체에서 안정적 지원을 수행 한다”<sup>22)</sup>라고 하면서 “①지역 거주 난민에 대한 주거 임대시 혜택부여, ②난민 생계지원을 위한 민간단체의 물질적 지원, ③멘토링 프로그램을 통한 네트워크 구축”과 같은 추상적인 대책만 열거되어 있고, 그 방안도 “지자체 및 난민인권단체등과 협의 후 추진”으로만 되어 있어서, 사실상 난민과의 근무인원이 8명에 불과하고, 기획재정부에 신청한 난민관련 예산이 대폭 감축되는 실정에서 어떤 식으로 정착지원을 실시하려고 하는지가 매우 불명확한 실정이다.

#### 다. 미국의 재정착난민 지원 실무환경에서 도출되는 시사점<sup>23)</sup>

한국과 미국과의 직접 비교가 어려운 배경적 원인이 몇 가지 있다. 첫째, 한국의 경우 미국과 비교하여 재정착난민제도를 통해 혜택이 부여될 난민의 숫자가 극히 적다. 둘째, 단일혈통주의가 지배적인 한국사회와 이민국가로서의 미국사회는 재정착난민에 대한 시각 및 환경이 매우 다르다.

그럼에도, 미국의 사례에서 제도적으로 참고할만한 것 혹은 한국의 재정착난민제도의 설계에서 참고할 수 있을만한 것들로써, 정부에서 재정착난민의 지원예산은 매년 배정하고 할당하지만, 구체적인 사업은 재정착 지원NGO들이 모두 수행하고 있다는 점이다. 행정당국에 대한 비판적 견제 입장을 주로 견지하고 있는 한국의 난민인권단체들이 보기에 이와 같은 당국과의 구체적인 협력은 자칫 위험할 수도 있는 것은 사실이고, 당국으로서도 자칫 외부용역을 주듯 난민인권단체와 제휴하려는 태도를 취하게 만들 수도 있으나, 그럼에도 실제적인 재정착 지원을 정부가 모두 수행할 수는 없다는 한계를 미국도 이미 인정하고 제도를 시행하고 있음은, 모두가 참고할 필요가 있겠다.

이 부분을 고려하면, 한국의 난민인권단체의 역량강화가 요청된다. 실제로 재정착난민 지원의 숫자가 어느 정도 될지 예상하기 어렵고, 그 자체로 논란의 여지를 키울 수 있는 정부의 재정적 지원여부도 매우 불확실하지만, 재정착난민제도가 시행되면 구체적인 정착지원은 어떻게든 난민인권단체의 몫으로 남겨질 가능성이 농후하기 때문이다.<sup>24)</sup> 현재, 난민인권단체의 연대체인 난민인권네트워크가 원활하게 돌아가고 있는

22) 송소영, 31슬라이드

23) 이에 관하여, 송영훈, 이순복은 ‘1. 누가 난민정착을 지원할 것인가, 2. 어떤 정착지원을 할 것인가 - (임시) 주거시설의 확보, 취업교육과 시민교육, 한국어 교육프로그램의 개발, 예방적 의료서비스의 확대실시, 3. 극복해야할 과제는 무엇인가? - 난민들의 적응실태 파악, 지원을 위한 정부재정 및 민간단체의 대응자금 확보, 지원단체 간 협조 및 정보공유, 난민정착 지원을 위한 전문인력 양성 프로그램의 개발, 이주민정책과 난민정책 통합운영에 대한 논의의 필요성’을 생각할 과제로 열거한 적이 있는데, 대부분의 질문은 난민법 시행 후 상당한 시간이 지난 지금에도 유효하다고 생각된다. 송영훈 외 1, 15-20.

24) 실제로, 당국은 초기정착단계인 출입국외국인지원센터의 프로그램 등에도 난민인권단체의 참여를 기

나, 한국에서의 난민인권운동은 “아직 당국으로부터 확인받지 못한 난민들을, 신청, 소송 등을 통해 난민으로 인정되게 조력하는 것”이 핵심 목표인 실정이다. 이에, 난민 인정자의 숫자가 점차 늘고 있다고는 해도, 업무의 집중 목표상, 또한 대부분 단기 자원봉사자와 인턴에만 의존하여 정착지원에 전문성을 축적키 어려웠던 단체들의 여건상 기존의 인정난민들의 정착지원에 주력하기 어려웠고, 갑자기 난민인권단체들이 재정착난민에 대해 새로운 역량을 보여주기는 쉽지 않은 실정이기 때문이다.

또한, 미국의 재정착지원 NGO들에게서 배울 수 있었던 시사점으로는, 이주국가인 미국에서도 인종주의적 편견이나, 난민에 대한 편견이 완전히 극복되지는 않고 있다는 사실과, 이에 각 NGO들은 여론형성에 적극적으로 참여하는 대중운동이 아니라, 각 지역공동체의 삶에 밀착된 정착지원이란 형태로 운동을 하고 있다는 점을 들 수 있다.<sup>25)</sup> 결국 이 부분은 아래에서 간략히 논의할 사회통합의 방향과도 연결되는 것인데, 이미 오랫동안 시행되고 있는 제도화된 Top-down 방식의 사회통합이론 또는 프로그램은 지표상으로는 성과를 내고 있는 것 같아도, 실제로 효과적인 성과를 도출하지는 못할 경우가 많다. 결국 지역사회 주민들의 마음을 얻지 못하면 사회통합은 피상적인 논의에 불과한 것인데, 당국으로서도 난민인권단체로서도 그와 같은 형태의 정착지원을 고민해보아야 할 시점에 이른 것이다.

### 3. 한국의 정부주도 외국인 통합정책의 맥락에서 본 난민 재정착과 사회통합

크게 보아 사회 통합 모형은 크게 동화주의(Assimilationist) 모형과 다문화주의(Multicultural) 모형<sup>26)</sup>으로 나누어 볼 수 있는데, 당국은 현재까지 ‘다문화주의’를 표방한 동화주의적 모델에 기초하여 사회통합을 해오고 있다고 평가된다. 실제로 제2차 외국인정책기본계획<sup>27)</sup>에서 설정한 6대 정책목표는 ‘1. 경제활성화 지원과 인재유치, 2. 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합, 3. 차별방지와 문화다양성 존중, 4. 국민과 외국인이 안전한 사회의 구현, 5. 국제사회와의 공동발전’으로 되어 있어, 결국 선별적인 체류허가와 동화주의적 지원의 틀을 그대로 유지하고 있어서 제1차 외국인정책기본계획보다 후퇴한 것으로 평가할 지점들이 많다.<sup>28)</sup> 그 중 재정착난민과 직접 연계되는 부분을 꼽아보면 “2. 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합” 부분에서

---

대하고 있는 실정으로 보이며, 사실 제대로 된 정책을 설계 하기 위해서는 이 부분이 부득이하다.

25) 예컨대, 상당히 많은 단체들이 후원자들의 도움을 얻어, 지역 공동체 텃밭 등을 운영하거나, 지역의 고용주들과 만나 난민들의 직접 고용을 장려하는 형태로, 가정 및 직장에서 난민들과 미국 시민들이 서로 어울려 지낼 수 있는 환경을 만들어가고 있었던 것이 그 사례가 될 수 있을 것이다.

26) 김정순, 외국인 이주민의 사회통합 연구, 한국법제연구원(2009), 23-26

27) 재한외국인처우기본법 제5조에 의해 법무부장관이 관련부처의 기본계획(안)을 종합하고, 국무총리가 위원장인 외국인정책위원회의 심의.의결을 거쳐 확정하는 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념인 이민정책(Immigration Policy)으로서 제2차 외국인정책기본계획은 2013년부터 2017년까지 시행될 예정이다.

28) 포괄적인 차별금지법의 제정을 과제 중 하나로 설정한 것이 그나마 긍정적으로 평가가능한 지점이다.

설정된 과제들로는 “II-2 체계적인 이민자 사회통합 프로그램 운영 - 이민 유형별 사회통합프로그램 개발 운영, 사회통합프로그램 운영기반 확충, 사회통합프로그램 운영관리 종합시스템 구축, II-5 사회통합을 위한 기금조성 등 인프라 구축 - 사회통합 관련 재원 마련, 이민자 사회참여 기반 확대, 지역사회 주민으로서의 외국인 주민 정착지원”등을 꼽을 수 있는데, 당국이 2008년경부터 도입을 시도하려한 영주자격 전치주의<sup>29)</sup>가 계획 전반에 반영되어 있고, 법무부가 입법예고한 국적법 개정안에 따르면 난민과 이주민의 경우 영주자격(F-5)을 취득할 수 없고, 귀화도 불가능하게 되어 있는 현실에서 어떠한 사회통합을 꾀하려 하는 것인지 심히 의문인 실정이다.

이러한 상황에서 난민재정착과 사회통합에 관하여 몇 가지 생각할 지점들이 있다. 첫째, 정착지원에 관해서는 재정착난민과 일반인정난민을 통합해서 논의하는 것이 필요하다. 국내정착허가를 받은 재정착난민은 난민법상 ‘난민’이다. 따라서 생계비지원 등 인정 난민의 처우가 동일하게 적용되는 것이므로, 재정착 난민을 특수하게 분리하여 별도의 사회통합 대책을 세우는 것은 적절하지 않다. 그런데, 현재 인정난민들의 처우는 어떠한가. 아무런 지원은커녕, 그 어떤 별도의 권리 보장도 없었던 난민들에 대한 처우는 난민법 시행 이후에도 변한 것이 전혀 없다. 천신만고 끝에 얻은 난민지위에도 불구하고, 난민들은 모든 행정단계에 스며들어 있는 동화주의의 압력 속에 이방인으로 살아가고 있다. 사회통합을 논할 단계가 아니라, 생존을 고민할 단계에 머물고 있다. 이러한 상황에서 난민 일반의 사회통합 논의를 염두에 두지 않은 재정착난민의 사회통합 대책은 공수표에 불과할 것이다.

둘째, 난민의 사회통합은 이주민의 사회통합과 분리해서 논의할 수 없으므로 특수성이 고려되더라도 함께 논의하는 것이 필요하다. 이주 문제는 특정 국가가 선택할 수 없이 받아들여야 하는 인구의 유동성을 최고조로 만든 후기 자본주의가 만들어낸 전지구적 현상이며, 장기체류 ‘비국민’이 계속해서 증가하는 것은 자연스러운 현상이다. 한편, 이주민 커뮤니티와 난민 커뮤니티는 결국 공통의 문화와 역사라는 배경 속에 묶이는 것이 당연하다. 제2차 외국인 정책기본계획에 반영되어 있는 것처럼, 난민, 이주민, 결혼이주자 등의 수많은 차별적 범주로 각 공동체 단위들을 분할하는 수많은 정책들은 사회통합의 근본 취지에 역행하는 것이다.

셋째, 그렇다면, 재정착난민의 논의는 외국인정책 전반을 포괄하는 사회통합 논의 속에서 이루어져야만 하며, 현재의 동화주의적, 선별, 배제적인 체류관리 기조 하에서 이루어지는 정부주도의 사회통합논의의 판을 새로 짜는 형태에서 이뤄져야 한다. 사실 재정착난민제도의 핵심은 ‘비(非)국민을 위한 행정’으로서, 그들이 자신의 공동체의

---

29) 귀화허가시 검증 기능 강화를 위해서 일정기간 영주자격으로 체류한 경우에 한하여 귀화를 허가하는 방안으로서 귀화 허가시 검증기능을 강화하여 ‘건전한’ 국민을 확보하려는 시도로 평가된다. 소라미, 이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토, 영주자격 전치주의 토론회 자료집(2012), 23

가치와 인간으로서의 존엄을 유지한 채 살아갈 수 있는 형태로 사회통합을 이루게 할 것인가에 있다. 그런데, 사회통합 논의는 이처럼 그 대상에 있어서, 그 방향에 있어서 여러 논점을 내포하고 있고, 현재 외국인 정책일반은 심각한 문제를 노정해 놓은 것이 현실인데, 현재 이와 같은 문제의식이 재정착난민제도 설계에 반영되어 있는지 의문이다.

즉, 법무부 난민과에서 주도하는 현행 단계의 재정착논의는 이러한 차원의 사회통합에 대한 고민 없이 '선정-이주-입국-정착지원'이란 도식적인 틀 안에 제도적인 설계만을 준비하고, 구체적인 내용은 출입국외국인지원센터의 6개월 프로그램 안으로 모두 몰아넣은 것에 불과하게 보여서 상당히 위험해 보인다. 타국의 예에서도 오히려 재정착난민의 수용의사를 밝힌 국가에 대해서 선정대상자들이 이를 기피하는 사례들이 있다. 과연 대한민국의 현재 상황에서, 제대로 준비되지 않은 재정착 난민제도를 통해 난민들이 입국하게 될 경우, 제도의 수혜자여야 할 그들이 과연 수혜를 입을 것인지, 또 다른 차원의 재앙을 맞닥뜨리게 될 것인지에 대해서 고민해봐야 할 것이다.