

캐나다, 호주, 독일, 프랑스 난민정책의 특성에 대한 연구*

이 병 렬* · 김 희 자**

● 요약 ●

본 연구는 서구 이주민정책에서 다문화주의 모형으로 분류되는 호주와 캐나다, 그리고 차별배제모형에서 시작하여 동화주의로 이행하는 독일, 동화주의 모형의 전형적인 사례국인 프랑스의 난민정책을 비교분석하여 난민정책이 일반적인 이주정책의 특성과 어떻게 다른지를 파악하고자 하였다. 이를 위해 난민이 행선지국가에 접근하여 해당사회에 안착하기까지 전과정을 난민신청자의 접근성, 난민신청자의 처우, 난민신청자의 수용, 난민지위인정자의 정착이라는 네 단계로 나누어 각 국가별로 비교 평가하였다. 분석 결과 호주는 정착의 용이성은 좋으나 다른 세 범주에 있어서는 모두 비관용적인 정책을 취하는 것으로 나타나, 호주 정부가 필요로 하는 이주민에 대해서는 개방적인 반면 난민에 대해서는 폐쇄적인 가장 도구주의적인 성격을 보여주었다. 독일과 프랑스는 유럽연합 차원에서 구상된 이주정책을 통해 접근성과 신청자의 처우에서는 유사한 난민정책을 펴고 있는 것으로 보이나, 신청자의 수용과 정착의 용이성에서는 많은 차이를 나타냈다. 독일은 프랑스와 달리 난민의 수용과 정착의 용이성에서 모두 상대적으로 비관용적이었다. 마지막으로 캐나다는 네 범주

* 이 논문은 2011학년도 대진대학교 학술연구비 지원에 의한 것임

** 한중대학교 사회복지학과 교수

***대진대학교 사회복지학과 교수(교신저자 somink@daejin.ac.kr)

에서 모두 관용적인 난민정책을 펴고 있는 것으로 나타나 분석 국가 중에서는 가장 진보적인 성격을 보여주고 있어 이주민 정책의 유형과도 일치하는 것으로 보여 진다.

주제어: 난민정책, 난민신청자의 접근성, 난민신청자의 처우, 난민신청자의 수용, 난민 지위 인정자의 정착

1. 서론

UN에 따르면 2010년 세계의 이주민구는 2억 1,400만명 가량에 달한다. 지구적 수준에서 이주민은 지난 20년간 거의 2배 가까이 증가해왔으며 정보통신문화의 지구화와 더불어 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망된다. 이러한 거대한 이주의 흐름에서 가장 규모가 큰 집단은 이주노동자들이라고 할 수 있다. 이렇게 이주노동자들이 이주자들 중 다수를 차지하게 되는 것은 보다 나은 일자리를 추구하는 노동자들의 희망 뿐 아니라 이주민을 받아들이는 수용국측의 노동력수요라는 경제적 필요성에 기인하는 바 크다. 서구국가들은 경제발전 과정에서 시기의 차이는 있으나 필요한 노동력을 다른 국가 출신의 노동력으로 충당하는 긴 역사를 가지고 있다. 미국, 캐나다, 호주 등으로 대표되는 이민 국가들은 초기에는 국토개발과 산업화에 필요한 인력을 받아들이기 위해, 2차 대전 이후에는 급격한 경제성장과 출산율 저하에 따른 부족한 인력을 충당하기 위해 노동자들의 이민을 적극적으로 활용하였다(최종렬 외, 2008). 한편 서유럽에 위치한 국가들은 이민 보다는 단기체류의 형식을 선호하기는 했으나 그들 역시 부족한 노동력 수요를 충당하기 위해 계획적인 외국인 노동력 도입을 추진해왔다. 특히 독일은 19세기 산업화 과정에서 발생한 농민들의 이농현상으로 농업노동력이 부족하자 이를 해결하기 위해 폴란드인들을 대규모로 고용했으며 이후 2차 산업에서의 노동력부족 현상 역시 외국인 고용을 통해 해결해나갔다. 즉 독일의 외국인 정책은 노동시장정책의 일환으로 시작되어, 독일 산업사회 내지 독일 사회생산시스템의 한 부분으로서 자리매김하였다(이용일, 2002). 도입 방식이 이민방식이든 아니면 단기체류 방식이든 서구에서 이주노동자들은 각 국가의 노동력 부족이라는 공통된 현상을 해결하기 위해 의도적으로 계획된, 다시

말하면 도구주의적 필요성에 의해 추진되어온 이주정책의 대상이라고 볼 수 있다.

이들 이주노동력 외에 지구적으로 급증하는 이주민집단 중 가장 큰 비중을 차지하는 집단의 하나는 난민이다. UNHCR에 따르면 2009년말 현재 강제이주자의 수는 4,330만 명에 달하며 이 중 UNHCR의 보호나 지원을 받고 있는 난민의 수는 2,600만 명가량이다. 난민 수용에는 많은 비용이 들지만 이들 난민들을 가장 많이 수용하고 있는 국가들은 의외로 경제적으로 발전된 서구 선진국들이 아니라 파키스탄, 시리아, 이란 등이다(UNHCR, 2010a). 난민의 수용에 드는 비용을 감안하여 UNHCR에서는 해마다 GDP 1달러당 난민수용자수에 대한 통계를 내고 있는데 이에 의하면 경제력 대비 가장 많은 난민이 수용되어 있는 상위국가들은 파키스탄, 콩고, 짐바브웨, 시리아, 케냐, 차드 등으로 난민발생인접국들로, 상위10개국에 서구국가는 단 한 국가도 포함되고 있지 않다. 이는 난민들이 각 수용국의 사회경제적 필요와는 큰 관련이 없는, 즉 수용국측의 도구주의적 필요성을 만족시키지 못하는 집단이기 때문이라고 볼 수 있다. 난민을 받아들여 도록 추동하는 힘은 수용국의 경제적 필요라기보다는 국제적으로 점차 강화되는 인권 규약과 국제사회의 일원으로서 각국이 수행해야 하는 도덕적 행위규범에 대한 기준이다. 즉 각국의 난민정책은 오롯이 국제규범, 규약, 인권 등에 대한 각 국가의 민감성을 나타내는 지표로 간주될 수 있으며, 이 점에서 난민정책은 해당사회의 전반적인 이주정책과는 다소 다른 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

하지만 그간 서구에서 진행되어온 이주정책에 대한 논의 속에서는 이러한 난민정책의 특수성이 제대로 반영되지 못한 측면이 있다. 서구 이주정책의 지향점에 대한 논의는 주로 이주민이 자국에 들어오는 과정에 대한 분석이라기보다는 외국인노동력 혹은 국민국가 및 식민지 건설과정에서 자국사회의 소수인종을 구성하게 된 집단 등 어떤 형태로든 자국사회에 이미 들어와 있는 이주민을 어떤 방식으로 배제 또는 포섭하고 있는가에 대한 분석에 초점을 맞추어 왔다고 할 수 있다. 하지만 난민의 경우는 전술한 바와 같이 수용국의 필요성을 전제한 집단이 아니며, 따라서 난민들이 행선지국가에 접근할 수 있는지 여부부터가 문제가 된다. 즉 상당수의 국가들이 접근과 수용 자체를 억제 혹은 회피하는 경우가 많으며 따라서 각국의 이주민 정책 일반과는 다른 맥락에서 정책이 추진될 여지가 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 본 연구는 서구사회에서 난민정책이 각국의 이주정책일반과 비교하여 어떠한 차이를 보이는지를 파악하고자 한다.

서구 이주 정책의 성격 및 유형과 관련한 논의는 일반적으로 캐슬즈와 밀러(Castles & Miller, 1998) 및 마르티니엘로(Martiniello, 2002, 윤진 역)의 차별적 배제모형/동화모형/다문화주의 모형의 유형론이 많이 인용되고 있으며 국내의 많은 학자들도 이 세 유형을 토대로 다문화정책을 분석하였다(설동훈 외, 2006; 고수희, 2008; 최무현, 2008; 지중화 외, 2009; 박진경, 2010). 이에 따르면 차별적 배제모형은 이주민들이 특정한 노동 시장 영역에는 합병되지만 사회적·정치적 영역에의 접근은 거부되는 모형이다. 이주민은 인종적 소수자가 되어 시민사회의 일부-노동자, 소비자, 부모 등등-이지만 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 관계에의 완전한 참여로부터 배제된다. 이 모형에 해당되는 대표적인 국가로는 독일과 오스트리아가 꼽힌다. 동화주의 모형은 이주민의 일방적 적응 과정을 통해 사회에 통합시키는 정책을 편다. 즉 이주민들은 독자적인 언어, 문화, 사회적 특성을 포기하고 다수집단과 구별되지 않게 될 것을 요구받으며, 국가의 역할은 이러한 과정이 용이하게 진행될 수 있는 조건을 창출하는 것이다. 이 모형은 차별적 배제 모형과는 달리 국적과 시민권을 쉽게 부여하는 입장을 취하지만 그 대가로 이주민은 수용국의 지배적인 사회문화에 동화되어야 한다. 이 모형의 대표적인 국가는 프랑스이다. 다문화주의 모형은 이주민이 자신들의 다양성을 포기함이 없이 - 물론 어떤 중요한 가치들에 대한 순응은 기대되지만 - 모든 사회영역에서 동등한 권리를 부여받는 경우이다(Castles & Miller, 1998). 이주민들은 자신의 출신국의 문화적 다양성을 유지하면서 유입국의 완전한 성원으로 편입될 수 있다. 이 모형의 대표적인 국가는 캐나다, 호주, 미국 등이다. 하지만 인권에 대한 국제적 기준의 상승 등으로 오늘날 서구사회에서 명시적인 차별배제 모형은 존재한다고 보기 어려우며, 차별배제모형의 가장 대표적인 사례국이었던 독일 역시 점진적인 변화를 겪어 동화주의로 이행해가고 있다는 평가를 받고 있다(Castles & Miller, 2009). 이에 따라 오늘날 서구사회에서 이주정책의 성격구분은 주로 이주민의 문화적 다양성에 대한 수용 여부, 즉 다문화주의를 지향하는지 아니면 수용국에 지배적인 민족문화에 동화할 것을 강제하는지가 중요한 기준이 되고 있다고 할 수 있다.

본 연구는 난민정책과 이주정책 일반을 비교하기 위해 독일, 프랑스, 호주, 캐나다를 연구대상으로 선정하여 이들 각국의 난민정책의 특성과 성격을 분석하고자 한다. 이 네 국가를 선정한 이유는 이들이 이주정책에 있어 서구사회의 동화주의적 모형과 다문

화주의적 모형을 잘 보여주는 국가들이면서 동시에 동일모형내에서도 난민수용정도에 있어서는 내부적 차이를 드러내고 있기 때문이다. 독일은 전술한 바와 같이 차별배제모형에서 출발하여 동화주의로 이행하는 국가이며 프랑스는 처음부터 동화주의로 출발한 국가로, 두 국가는 서구사회에서 대조적인 시민권 개념의 발전을 보여주는 사례국들로 연구되어왔으나(Brubaker, 1992), 오늘날 이주민의 문화적 다양성에 대한 부인이라는 점에서 공통점을 보여주고 있다. 하지만 2009년 인구 1천명당 난민지위신청자의 비율은 독일이 0.3명, 프랑스가 0.7명으로(UNHCR, 2010b) 프랑스는 독일의 두 배가 넘는다. 한편 호주와 캐나다는 전통적인 이주민국가이면서 다문화주의적 이주정책을 실시하는 국가들로 꼽혀왔다는 공통점을 가지고 있으나, 이 두 국가 또한 인구 1천명당 난민지위신청자 비율은 호주가 0.3명, 캐나다가 1.0명으로 매우 큰 차이를 보여주고 있어(UNHCR, 2010b), 난민정책과 이주정책일반과의 차이를 파악하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단되는 국가들이다.

난민정책의 비교연구는 각 국가의 난민정책의 특성과 장단점을 분석할 수 있고 이러한 분석은 향후 한국적 상황에서 선택가능한 정책의 범위를 분석하는데 토대의 일부를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 그 정책의 예상 가능한 한계점을 다른 나라의 경험을 통해 미리 분석할 수 있는 자료를 제공할 수 있다. 그동안 난민정책에 대한 국내의 연구는 주로 법학과 정치학에서 진행되어왔으며, 한국의 난민법의 문제점에 대한 연구(고문현, 2009; 장복희, 2008a, 2009; 정인섭, 2009; 이호택, 2008; 황필규 외, 2008; 박찬운, 2005; 송중호, 2005a), 탈북난민에 대한 연구(장복희, 2008b; 고기복, 2006; 김철민, 2005; 이신화, 1998), 각 나라 특히 EU국가 중 영국, 프랑스, 독일의 난민정책을 비교 분석하는 연구(고기복, 2007; 김남국, 2006; 임태근, 1999) 등이 주를 이루어왔다. 이처럼 기존에 국내에서 진행된 난민정책 비교연구는 EU국가의 난민정책에 한정되어 있으며, 그것도 난민법, 특히 난민인정절차에 논의가 집중되어 있는 실정이다.

한편 서구의 난민연구도 주로 정치학과 법학 중심으로 난민인정절차와 난민인정기준에 대한 논의가 주로 이루어졌다. 특히 유럽에서는 유고내전이 발발한 후 급격하게 증가하는 유럽 내의 대량난민들의 처리가 주요 이슈로 등장하면서 난민개념의 확대 논의(Villanueva Sainz-Pardo, 2002), 일시적 보호기준에 대한 논의(Kerber, 2002), 마스트리히트협약, 암스테르담협약 등에 대한 비판과 이것의 정치적 동학에 대한 논의(Niessen,

2000; Rogers, 2002)가 최근의 연구의 주를 이루고 있다. 그리고 일국 사례에 대한 난민 연구는 호주에 대한 비판적 접근(King, 2001; Fiske, 2006; Palmer & Matthews, 2006)이 주요 연구 주제의 하나였다. 그러나 이 역시도 주로 난민인정절차와 수용에 대한 논의에 집중되어 있다.

난민인정절차는 난민정책의 일부분이기 때문에 난민정책의 전체적인 특성과 성격을 분석하기에는 한계를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 난민법 위주의 연구의 한계점을 극복하고 난민정책의 전반적인 특성과 그 성과들을 분석하기 위해 난민정책을 통합적으로 분석하고자 한다. 즉 호주, 캐나다, 프랑스, 독일에서 난민신청자들이 도착하여 정착할 때까지의 과정에서 나타나는 정책의 특성을 분석하고자 한다.

2. 난민의 발생과 난민 개념의 변화, 분석틀

난민문제가 국제적 차원에서 부각된 것은 러시아 혁명 직후였다. 러시아 혁명 직후 150만여 명의 난민이 발생하자, 1921년 국제연맹은 난센(F. Nansen)을 러시아 난민을 위한 국제연맹 고등판무관으로 임명하였고, 난센여권이라 불리는 여행증명서를 발급하기 시작하였다. 국제연맹시대에는 난민에 대한 규정은 특정집단이나 카테고리를 전제로 했다. 난민에 관한 최초의 조약인 1922년 조약에서는 난민에 대한 규정은 이루어지지 않았고, 단지 다른 나라의 국적을 취득하지 않았으며, 러시아로부터 온 난민이라는 신분증명서를 발행하는 것에 지나지 않았다. 그 후의 조약에서는 난민에 대한 규정을 포함하고는 있으나, 다음과 같은 두 가지의 요건이면 충분하다고 봤다. 즉 러시아 난민이란 소련을 떠나서 소련정부의 보호를 받지 않고 있거나, 또는 다른 나라의 국적을 취득하지 않은 러시아출신자(person of Russian origin)로 하고 있다.

2차대전 후에는 UN에서 국제난민기관(IRO; International Refugee Organization)¹⁾과 그에 이은 국제연합 난민고등판무관실(UNHCR)이 많은 난민의 보호를 담당함과 동

¹⁾ 국제난민기관은 제 2차 대전 후, 국제연합총회에서 채택된 국제난민기관 헌장에 근거하여 2차 대전 중 그리고 그 직후에 발생한 대량의 정치난민의 구제를 위해 설립됐다. 국제난민기관은 당초부터 잠정적인 것으로 고려되고 있었으며, 그 후 난민 수의 감소에 따라 1952년 3월 정식으로 해산되고, 그 활동은 UNHCR로 계승되어 오늘에 이르고 있다(廣部和也, 2004: 155)

시에, 1951년 ‘난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)’이 채택되었으며, 이후 1967년에 ‘난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)’가 체결되어 난민의 지위를 보다 일반화했다. 오늘날 이들 국제조약 당사국은 1백 개국이 넘고 있다. 그것은 국제연맹시대의 여러 조약들의 집대성이라고 볼 수 있다(廣部和也, 2004: 157-159).

난민협약 제1조 A항 2호에서는 난민의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, “인종, 종교, 국적, 특정사회 집단이 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 박해의 공포(well-founded fear of being persecuted)로 인하여 혹은 개인적인 사정 이외의 이유로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자, 또는 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서 상주국으로 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 혹은 개인적인 사정 이외의 이유로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 않는 사람”을 의미한다. 이러한 난민의 정의는 ‘개인적인 박해’, ‘정치적 난민’, ‘개별적 난민’이라는 세가지 특징에 초점을 두고 있다.

그러나 이후 르완다(170만), 아프가니스탄(230만), 보스니아 헤르체고비나(130만), 소말리아(44만 6천), 앙골라(32만 4천), 수단(42만 4천), 시에라이온(32만) 등(장복희, 1997) 세계 도처에서 발생하는 난민의 수는 기하급수적으로 증가하고 있다. 따라서 과거의 난민개념은 각 지역에서 발생하고 있는 대량난민 사태를 처리함에 있어서 매우 부적절한 것으로 지적되어 왔다. 왜냐하면 이러한 대량난민의 경우에는 개별적인 난민인 정절차가 불가능할 뿐 아니라, 발생원인 또한 생태계 파괴에서부터 극도의 빈곤에 이르기까지 매우 다양하고 복잡하기 때문이다. 또한 그들의 대부분은 개인적 박해로 인하여 조국을 떠난 사람이라 볼 수 없으므로 전통적 의미의 난민에 속하지 않는다. 정치난민의 궁극적인 해결점은 정치영역에 있는 반면, 환경난민의 경우는 정치적 요소와는 달리 인간이 환경과 ‘평화협상’을 할 수 없기 때문에 본래의 주거지로 귀환할 가능성은 희박하다는 점에서 큰 차이가 있다(이신화, 1998) 이러한 상황에서 UNHCR은 그의 관행을 통하여 난민의 개념을 난민협약과 의정서 등의 개별적, 특수한 조약법상의 해석에 한정시키지 않고 보다 폭넓은 개념으로 수용하여 왔다. (고기복, 2007: 39-40) 따라서 오늘날 난민이란 용어는 일반적인 언어적 의미에 있어서는 여전히 매우 폭넓은 개념으로 이해되고 있는데, 난민을 강제적으로 자신의 고향을 떠난 사람으로 광의적으로 해석하는 것

이 일반적 추세이다. 즉 난민이라는 용어는 보통 박해, 정치적 폭력, 사회 내부적 혼란, 생태적 재해 혹은 빈곤 등과 같은 일반적인 언어적 의미와는 다른 개념으로 사용되고 있다. 따라서 난민의 개념 역시 경제난민, 환경난민 등 난민의 범위가 확대되고 있는 실정이다(김철민, 2005: 172).

그러나 난민의 개념은 국가별로 상이하며, 국제법적으로도 모호하다. 따라서 난민 정책도 국가별로 상이하게 나타난다. 이것은 난민정책을 비롯한 인권정책을 채택할 때 모든 국가는 국제무대에서의 국가적인 이해(interest), 기대에 부응하려는 규범(norms), 선을 행하려는 도덕성(morality) 등을 종합하여 채택하기 때문이다(Steiner, 2003). 전술한 바와 같이 본 연구는 네 사례국의 난민정책에 대한 통합적 분석을 시도한다. 난민이 행선지국가에 안착하는 과정은 난민신청자가 난민지위를 신청하기 위해 특정한 국가에 들어가는 것에서 출발하여 이들이 그 사회에 정착하기까지 다양한 단계를 거치며, 통합적 분석은 이들 전과정에 대한 분석을 포함해야 할 것이다. 따라서 분석은 난민신청자의 접근용이성, 난민신청자의 처우, 난민의 수용, 난민인정자의 정착의 용이성 등 난민이 특정국가에 정착하는 네 가지 단계를 따라 이루어질 것이다.

난민신청자의 접근 용이성은 난민지위를 신청하기 위해서는 특정한 국가에 입국을 해야 하는데 이것이 얼마나 용이한가에 대한 분석이다. 난민정착에 대한 지원이 아무리 뛰어나더라도 난민지위를 신청하기 위해 입국하는 것에 장애가 많다면 이것은 형식적인 지원에 지나지 않을 것이다. 따라서 여기서는 지리적 접근성, 정책적 접근성으로 나누어 분석한다.

다음은 난민신청자에 대한 처우이다. 여기서는 구금여부, 생계비 지원 여부, 노동가능 여부 등을 살펴볼 것이다. 난민지위 신청의 결과는 그 성격상 쉽게 결과가 나오는 것이 아니다. 이 경우 이들에 대한 처우의 정도는 이들이 이 기간 동안 이들이 어떻게 생계를 유지하는가를 결정하는 절대적 요인이다. 만약 이러한 처우가 취약하다면 이는 이들이 돌아가는 것을 유도하기 위한 전략이라고도 볼 수 있다. 즉 긴 시간동안 이들의 생활을 어렵게 해서 어쩔 수 없이 이들이 출국할 수밖에 없도록 하려는 의도라고 볼 수 있다. 따라서 사회적 처우의 정도는 이 국가들이 난민을 받아들여려는 의지가 있는지를 볼 수 있는 기준으로 볼 수 있다.

세 번째는 난민 인정 정도이다. 여기서는 얼마나 난민을 받아들였는가를 비교 분석

하는 것이다. 여기서는 난민지위 신청자 수, 인구 1000명당 신청자 수, 1인당 GDP 1USD당 신청자 수, 난민지위 인정비율 등을 분석한다.

네 번째는 난민지위 인정자의 정착의 용이성을 분석한다. 난민지위 인정자들에게 지원되는 사회보장제도, 체류자격, 시민권부여, 이중국적, 언어 및 문화정책 등을 분석한다. 이것은 다양한 사회문화적 배경을 지니는 난민들이 이들 국가에 재정착 용이성을 측정 할 수 있는 지표로 사용될 수 있다.

이상과 같은 분석들은 난민이 한 국가에 난민지위를 신청하면서부터 난민지위를 인정받고 재정착하는 시간적 과정을 토대로 구성한 것이다. 이러한 네 가지의 분석 기준을 토대로 이들 국가의 난민정책의 성격을 분석하고자 한다. 분석의 과정은 이러한 네 단계를 구체적으로 서술한 후 네 국가에서 나타나는 네 단계간의 상대적 차이를 좋음, 보통, 나쁨으로 나누어 각 국가마다 네 단계에서 그 특징이 어떻게 나타나는지를 분석한다.

3. 프랑스, 독일, 호주, 캐나다의 난민정책의 성격과 특성

1) 난민신청자의 접근성

21세기 주요 난민 발생국은 주로 아시아와 아프리카이며²⁾ 동유럽이나 남미에서도 이에 못지않은 난민들이 발생하고 있다. 난민들이 난민지위나 비호를 신청하기 위해서는 해당국가의 공항, 항구 등을 비롯한 그 국가의 영토 내에 들어가야 한다.

난민지위를 신청하려는 사람들이 특정한 국가에 들어가려면 이들의 입국을 막는 장애를 넘어야 한다. 이들이 직면하는 장애는 물리적 장애와 정책적 장애로 나눌 수 있다. 물리적 장애는 난민신청자들의 출신국과 난민지위를 신청하려는 국가와의 지리적 근접성과 이동의 용이성을 들 수 있다. 정책적 장애는 이들의 입국을 정책적으로 차단하려는 시도라고 볼 수 있다.

²⁾ 2009년 말 현재 국가별 난민 발생 수는 아프가니스탄 2,887,100명으로 제일 많고 그 다음이 이라크 1,785,200명, 소말리아 678,300명, 콩고민주공화국 455,900명, 미얀마 406,700명이다(UHCR, 2010a)

서유럽의 경우는 20세기 초 이래 대량난민이 발생할 때 인권보호 차원에서 강력한 난민보호정책을 추구하여 왔다. 그러나 1970년대 초 이후 남미나 아시아 등 다른 대륙으로부터 난민이 대규모로 도착하기 시작하였고, 1980년대 부터는 동유럽 출신의 난민 신청자들이 서유럽으로 대량으로 넘어오면서, 서유럽에서의 비호신청은 1992년에 70만 건 가까이로 거의 정점에 다다르게 된다. 신청자의 대부분이 “충분한 근거가 있는 박해의 공포”를 가지지는 못했지만, 유럽 통합의 결과 새롭게 나타난 이동의 자유를 이용하여 서유럽에 도착하였다. 따라서 서유럽의 난민정책에는 이제까지 없던 자기방어적인 경향이 나타났다. (고기복, 2007: 41-44).

그 중 하나는 입국서류와 관련된 규제를 강화하는 것, 즉 입국에 필요한 정식 서류를 갖추지 못한 망명신청자의 입국을 아예 국경에서 차단하는 ‘도착 억제 정책’(non-arrival policy)의 강화이다. 유럽 국가들은 정상적인 서류를 갖추지 못한 승객을 신고 온 비행기나 선박에 벌금을 물리는 ‘운송 규제’(carrier sanction)를 도입하고, 심지어는 이민연락관을 해외 주요 공항이나 부두에 파견하여 사전에 불법이민자와 서류를 갖추지 못한 난민의 유입을 차단하기 위해 노력한다. 난민들이 입국과 관련한 서류를 제대로 갖추기 어려운 상황들이 많다는 점을 감안하면 이러한 노력만으로도 난민들의 유입을 상당히 억제할 수 있게 된다. 이 결과 나타난 유럽의 이미지는 ‘요새화된 유럽’(Fortress Europe)으로 상징된다(김남국, 2006, 19-20). 프랑스는 불법여객을 운송한 운송인에 대하여 불법여객 1인당 10,000프랑스 프랑의 벌금과 체류 및 왕복항공비를 부담시키고 있으며 독일은 여권, 비자를 소지하지 않은 여객의 운송을 금지하고, 벌금을 DM500에서 DM 5,000까지 부과하고 있다(고기복, 2007: 60).

독일은 더 나아가 법의 적용, 법제도 및 일반적 정치상황 등을 고려하여 ‘안전한 출신국가’³⁾들의 목록을 작성하여 이들 국가 출신의 난민들에 대해서는 비호신청을 거부하고 있다. 또한 외국인이 ‘안전한 제3국’을 경유하여 독일에 입국한 경우에도 비호권을 부인한다(난민절차법 제26a조). 안전한 제3국에 해당하는 국가에는 EU 모든 회원국, 1951년 난민협약의 이행국 및 유럽연합인권협약 당사국이 포함된다. 이들 국가들은 모두 독일 인접국으로 대부분의 난민들이 이들 국가를 통하여 독일로 입국하고 있다는 점

3) 안전한 출신국으로 지정된 국가는 불가리아, 체코공화국, 가나, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 세네갈, 슬로바키아공화국 등이다.

에서 난민의 유입을 사실상 봉쇄하고 있다고 볼 수 있다(임태근, 1999: 178-183).

한편 호주는 난민이 발생하는 국가들과의 지리적 근접성으로 인해 난민들이 선호하는 국가 중의 하나이다. 그런데 호주는 섬국가이기 때문에 해상을 통한 비합법입국이 자주 쟁점화되어왔다. 1990년대 후반부터 경제적 이주민 또는 아프가니스탄, 이란, 발칸반도, 아프리카 등지에서 전쟁과 내전을 피해 온 난민들이 탑승한 선박들이 호주해안에서 떨어진 공해상에 있다가 고속보트를 이용하여 밀입국하는 사태가 잦아져 정부의 이주법 집행대응 또한 강화돼 왔다. 한 예로 2001년 9월에는 호주 인근의 크리스마스섬을 비롯한 3개 섬과 시설물을 ‘신청배제구역(excised offshore places)’으로 규정하여, 이곳에 머무르는 이주민 또는 난민들이 호주비자를 신청하는 것을 금지하여 모든 비자발급 및 법정절차를 신청하지 못하도록 하였다. 이는 당국의 사전 허가 없이 다수의 보트 피플이 이곳에 들어와 난민신청의 배후지로 이용하는 것을 사전에 차단하기 위한 조치였다(이용승, 2007). 1996년에 집권한 보수연합의 존 하워드 정부는 이른바 탐파위기(Tampa Crisis)⁴⁾에서 볼 수 있는 것처럼, 비합법적으로 호주에 들어온 난민을 호주의 국경을 침입한 침입자로 간주하였으며, 침입자의 공격을 막기위해 자기 방어를 해야 한다면서 새로운 ‘국경보호법 2001(Border Protection Act 2001)’을 도입했다. 이 법안은 정치망명자를 다루는데 있어 호주 정부가 사법부, 입법부와 상관없이 최종결정을 내릴 수 있다는 내용을 담고 있다(문경희, 2008, 283-286).

캐나다는 주요 난민 발생국인 아시아나 아프리카와는 지리적으로 멀리 떨어져 있어 이들 국가 출신의 대량의 난민신청자들이 유럽이나 호주처럼 육로나 해상으로 비합법적으로 입국하기는 쉽지 않다. 그러나 미국을 경유하여 입국한 중남미나 북미 출신의 난민신청자들이 많아 이들에 대한 대책을 마련하는 것이 필요하였으며, 이에 따라 미국과 ‘2004 안전한 제3국 협정(Safe Third Country Agreement)’을 맺어 난민신청자들로 하여금 먼저 도착한 국가에서 난민을 신청하도록 하였다

⁴⁾ 탐파위기는 2001년 8월 26일 노르웨이 화물선 탐파호가 호주해군의 긴급요청에 의해 호주령 크리스마스섬 인근 공해상에서 표류하고 있는 선박에서 433명의 아프간계 난민을 구조하여 가장 가까운 섬인 크리스마스 섬에 향하려 하는데서 시작되었다. 공해상에서 좌초중인 난민선을 발견하면 이들을 구조하고 가장 가까운 항구에서 이들을 수용해야 한다는 것은 유엔 난민 협약의 규정이다. 그러나 하워드 정부는 탐파호가 호주 영해에 진입하는 것을 금지시켜 일주일 동안이나 표류하도록 만들고, 탐파호가 더 이상 공해상에 있기 어려워 크리스마스 섬 쪽으로 향하자 공군특수부대(SAS: Special Air Service)가 이 배의 통제력을 장악하게 한 후 난민들을 뉴질랜드와 태평양 연안 섬국가인 파푸아 뉴기니, 나우루 등에 분산 수용 시켰다. 이 사건을 ‘탐파위기’라고 한다.

이상을 정리해보면, 프랑스와 독일은 대량난민 발생지역과 근접할 뿐만 아니라 유럽연합의 결성으로 유럽 내에서의 이동이 자유로워지면서 난민신청자들의 물리적 접근 가능성은 매우 좋다. 호주는 대량난민이 발생하는 아시아 대륙과의 근접성으로 해상을 통한 접근 가능성이 높은 국가이다. 캐나다는 북미대륙에 위치한 관계로 주요 난민 발생 지역인 아시아, 아프리카 출신의 비합법 난민신청자들이 접근하기에는 어려운 곳이다.

물리적 접근 가능성이 높은 프랑스와 독일은 대신 정책적 방법에 의해 접근 가능성을 낮추는 선택을 하였다. 즉 ‘운송규제’를 통해 이들의 접근 가능성을 차단시키려 하였다. 호주는 섬국가이기 때문에 해상으로의 접근을 완전 차단하는 정책을 폈다. 캐나다는 주로 미국과의 협정을 통해 난민신청자의 입국을 통제하려려는 정책을 폈으며 상대적으로 위의 국가들보다는 비합법적 입국에 대한 대응이 느슨한 편이다.

[표1] 2009년 각국의 난민신청자 출신국 순위

호주		캐나다		프랑스		독일	
중국	1,186	멕시코	7,561	세르비아	5,236	이라크	6,349
아프가니스탄	940	헝가리	2,518	러시아연방	3,383	아프가니스탄	3,302
스리랑카	553	콜롬비아	2,292	아르메니아	3,114	세르비아	1,910
짐바브웨	344	체코	2,016	스리랑카	3,097	터키	1,355
이란	303	중국	1,484	콩고	2,784	이란	1,154
이라크	288	아이티	1,436	터키	2,045	베트남	1,136
파키스탄	256	미국	1,134	기니아	1,665	러시아연방	925
피지	253	스리랑카	825	중국	1,602	시리아	798
말레이시아	230	나이지리아	786	아이티	1,451	나이지리아	708
인도	213	St Vincent	634	방글라데시	1,441	인도	682

자료: UNHCR, 2010b table23에서 재구성

각국의 난민신청자들의 출신국 순위를 보면([표1]), 위에서 살펴본 각국의 지리적

위치와 정책적 특성에 따른 특성들이 잘 나타난다. 2009년 동안 호주에서 난민신청을 한 사람들의 출신국을 보면 중국이 가장 많은 1,186명, 아프가니스탄이 940명, 스리랑카가 553명이었다. 캐나다의 경우는 멕시코가 7,561명으로 제일 많았으며, 그다음이 헝가리, 콜롬비아 순이었다. 그리고 미국 출신의 난민신청자도 1,134명이었다. 프랑스는 옛 세르비아 출신이 5,236명으로 가장 많았으며, 그 다음이 러시아 연방 출신으로 3,383명, 아르메니아 출신이 3,114명으로 상위 3개국은 유럽국가들이었다. 독일은 이라크 출신의 난민신청자 수가 6,349명으로 가장 많았으며 그 다음이 아프가니스탄 출신이 3,302명, 세르비아 출신이 1,910명으로 아시아 출신 난민신청자가 상위 1,2위를 차지하였다.

2) 난민신청자의 처우

어려운 환경을 뚫고 난민지위나 비호를 신청한 사람들은 해당국가의 법에 따라 난민지위심사를 받게 된다. 심사를 하는 동안 이들은 각 국가가 처한 난민관련 법적 환경에 따라 다양한 처우를 받게 된다.

독일은 난민지위인정 심사가 진행되는 동안 난민신청자를 최대 3개월까지 초기 접수시설(the initial phase reception facility)에 수용하며 그 후 주거시설(accommodation center)에 입주하도록 하고 있다. 이 주거시설은 법률에 의해 각 주에 분산되어 있으며 여기서 모든 의식주를 해결한다. 여기에 수용된 난민신청자들은 이동의 자유가 그들의 수용을 담당하는 지역 내로 제한 되어있다. 따라서 난민신청자의 이동의 자유에 대한 EU의 최소규정은 아직 독일법에 충분히 반영되어 있지 못하고 있다. 난민신청자들의 취업은 비영리기관이나 공공부분에 한 해 시간제 근무만 가능하다.

반면 프랑스는 난민신청자를 의무적으로 주거지원시설에 입주시키지는 않는다. 주거지원이 필요한 난민신청자들은 비정부기구인 FTDA(France Rerre d'Asile)에 신청하면 수용시설인 CADA(Center d'accueil pour demandeurs d'asile, Reception center for asylum seeker)에 입주할 수 있다. 모든 난민신청자들은 이동의 자유가 보장된다. 이들은 난민인정 심사를 기다리는 동안 대기 수당을 받게 되며, 수용시설에 거주하지 않는 경우는 매월 거주수당(integration allowance)를 최대 1년간 받게 된다. 난민신청자들은 취업이 금지되어 있고 직업교육도 제공되지 않는다. 교육과 관련해서는 이들을 위해 정부

가 공식적인 언어교육은 제공하지 않으나 각종 기관이나 NGO가 제공하는 언어교육은 무료로 수강할 수 있다. 그리고 6세에서 16세 사이의 자녀의 경우에는 공립학교에 다니도록 되어있다.

의료보험은 난민신청자들에게도 프랑스 시민과 동일하게 적용된다. CADA에서 제공하는 건강검진은 의무적으로 받아야 되며, 어머니와 아동에 대한 특별한 조치가 제공된다. 그리고 의료지원을 받기위한 절차가 오래 걸리는 경우에는 의료관련 NGO가 제공하는 서비스를 무료로 받을 수 있다(ECRE, 2003; 이호택, 2008).

호주는 난민지위 인정에 대한 심사를 진행하는 동안, 모든 비정규 이주자들을 수용소에 집단수용하는 정책을 시행하고 있다. 호주의 이주법령은 1958년 이주법(Migration Act 1958, The Act)이 중심이 되어 여러 차례 개정돼왔다. 여기서는 “호주 시민이 아니면서, 비합법적으로 호주에 머무는 모든 이주자들은 특별한 허락이 없는 한 구금돼야 하고 가능한 빠른 시일 내에 퇴거돼야 한다”라고 규정하고 있다(DIMIA. Fact Sheet 82). 이법에 의한 “비합법적인 비시민(unlawful non-citizens)”은 비자 없이 호주에 입국한 자, 비자만료기간을 넘긴 자, 비자가 취소된 자를 말한다. 난민신청자라 하더라도 비자없이 입국하면 구금될 수밖에 없으며, 난민으로 인정된 이후에야 석방될 수 있다. 1992년, 호주당국은 캄보디아 난민을 포트 헤드랜드(Port Headland)에 자의적으로 구금하기도 하였다. 이같은 구금원칙주의 때문에 호주는 자국내에 다양한 형태의 구금시설을 갖추고 있으며⁵⁾, 더 나아가 인도네시아 빈탄섬에 탄중피낭 수용소를 짓는 것을 지원하여 자국에 들어오는 보트피플을 이곳에 수용하기도 하였다.⁶⁾

호주정부는 구금을 한 상태에서 지속적으로 이들과 대화나 협상을 통해 이들이 자진해서 돌아가도록 유도하는 정책을 펼친다. 구금자가 귀환하겠다고 하면 즉시 구금시설을 떠날 수 있다. 그런데 이들은 자신을 증명할 만한 서류가 미비할 수밖에 없기 때문에 국적, 시민권, 범죄여부 등을 조사하는 데 많은 시간이 걸린다. 따라서 구금에 대한 기간

5) [표 2] 호주의 구금시설과 이의 설립목적 및 특징

수용시설	설립목적 및 특징
이주구금센터(Immigration Detention Center, IDCs)	비자기한 초과 체류자나 비자조건을 어긴 자, 또는 호주 입국을 거부당한 자들을 위한 시설
이주구금시설(The Immigration Detention Facility IDF)	불법적인 비시민(unlawful non-citizens)수용을 위한 시설

제한은 없어서 장기구급도 가능하다.

캐나다는 특별한 예외적인 상황을 제외하면 난민신청자를 구급하지 않는다⁷⁾. 또한 많은 수의 난민 및 난민신청자를 지원하는 시설이 운영되고 있고 있으며, 이들을 통해 임시숙소지원, 언어교육 프로그램 제공, 여성 난민들에 대한 지원, 난민인정 심사에 필요한 자료 조사와 난민에 대한 긴급 자금 지원 등이 제공되고 있다. 난민신청자들에 대해서는 생계비가 지원되고 있으며, 이것이 부족할 경우에 한해 고용허가를 신청할 수 있다. 교육과 관련해서는 심사결정을 기다리는 동안 신청에 의해 학교에 다닐 수 있으며 자녀의 경우는 자동적으로 학교에 다니게 된다. 그리고 의료적 지원도 난민인정자들과 동일하게 임시 연방보건 프로그램에 의한 의로서비스를 제공받을 수 있다.

3) 난민신청자의 수용

(1) 각국의 난민지위 신청자수

각국의 난민신청자 수는 국제사회에서 각 국가에 할당된 부분을 수용한 것과 이와는 별

이주 수용처리 센터(Immigration Reception and Processing Center, IRCPs)	비정규적으로 입국하려는 보트피플을 위한 시설
주거적 수용소 프로젝트(Residential Housing Project, RHPs)	여성과 아이들을 위한 수용시설(구급시설)로 융통성을 증대하여 자치를 보장하고 가정적인 분위기에서 생활할 수 있도록 함. 2004년 현재 호주 남부 도시인 Port Augusta에 위치하여 있고, 정부는 4년 동안 2억 740만 호주달러를 투입하여 Villawood(NSW)와 Perth(WA)에 RHP를 추가 설립하기로 함.
그 외 대한 수용시설	동행 없는 미성년자의 경우 이민국 장관의 양육권과 아동복지 당국 또는 친지의 감독 아래 양육 지역단체 감독 아래 대체 수용시설

자료: DIMIA, 출처: 이용승, 2007: 130.

6) 2009년, 타밀 난민 78명을 태운 배 한 척이 조난을 당해 호주 해군에 구출되었는데 호주해군은 이들을 자국이 아닌 인도네시아 영해로 데리고 갔다. 당시 호주 총리 케빈 러드는 난민이 탄 배를 막기 위해 인도네시아 유도요노 대통령에게 전화를 걸어 돈을 댈 테니 인도네시아가 처리해줄 것을 요구하였다(이유경, 2010).

7) 2002년에 제정된 이민과 난민 보호법(The Immigration and Refugee protection Act of 2002, IRPA) 55조 2항에서는 외국인의 경우 영장이 없어도 구급이 가능한 경우를 적시하고 있다. 첫째는 입국불가사유에 해당되며 공공의 위협이 되거나 이민/난민/추방과 관련된 청문회나 재판에 출석하지 않을 것이라는 것을 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 두 번째는 이민관이 외국인의 신원에 대하여 확신이 없는 경우에는 체포/구급을 할 수가 있다(한태희, 2008b)

도로 각국에 개별적으로 입국을 하여 난민지위를 신청한 사람들을 합한 수이다. 따라서 난민신청자의 수는 각 국가가 국제사회의 도덕적 요구에 얼마나 민감한가를 볼 수 있는 기준이라고도 볼 수 있다. 왜냐하면 난민지위의 신청을 받는 것은 난민을 받아들이는 첫 번째 단계이기 때문이다.

연구대상 국가 중에서 난민신청자가 가장 많은 국가는 프랑스이다. 2007년 29390명, 2008년 35,400명, 2009년 41,980명으로 매년 전 세계 난민지위 신청자의 9-11%를 차지하고 있다. 그 다음은 캐나다로 2007년 28,340명, 2008년 36,900명, 2009년 33,250명으로 매년 8-10%의 비율을 차지하고 있다. 반면 호주는 2007년 3,980명, 2008년 4,770명, 2009년 6,170명으로 매년 1-2%를 차지하고 있다.

[표3] 각국의 난민신청자수와 비율

	난민신청자수			전세계 신청자수 대비 비율(%)		
	2007년	2008년	2009년	2007년	2008년	2009년
호주	3,980	4,770	6,170	1	1	2
캐나다	28,340	36,900	33,250	8	10	9
프랑스	29,390	35,400	41,980	9	9	11
독일	19,160	22,090	27,650	6	6	7

자료: UNHCR, 2008 table1; 2009table1 ; 2010b table1에서 재구성

[표4] 인구 1000명당 신청자수, 1인당 GDP 1USD 당 신청자

	인구 1000명당 신청자			1인당 GDP 1USD당 신청자	
	2007년	2008년	2009년	2008년	2009년
호주	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2
캐나다	0.9	1.1	1.0	1.0	0.9
프랑스	0.5	0.6	0.7	1.0	1.2
독일	0.2	0.3	0.3	0.6	0.8

자료: UNHCR, 2008 table1; 2009table1 ; 2010(b)table1에서 재구성

그러나 이 수치는 각 국가의 수용능력을 고려하지 않은 것이므로 각 국가의 수용능력과 대비하여 비교할 필요가 있다. 연구대상 국가 중에서 신청자의 단순 수치로만 보았을 때 프랑스에서의 신청자 수가 제일 많았으나 인구 1000명당 신청자 수를 보면 캐나다가 제일 높은 수치를 차지하고 있다. 캐나다는 인구 1000명당 2007년 0.9명, 2008년 1.1명, 2009년 1.0명으로 인구 1000명당 0.9명에서 1.1명이 난민지위를 신청하고 있다.

그 다음은 프랑스로 2007년 0.5명, 2008년 0.6명, 2009년 0.7명으로 매년 인구 1000명당 0.5명에서 0.7명이 난민지위를 신청하고 있다. 호주는 2007년 0.2명, 2008년 0.2명, 2009년 0.3명으로 매년 인구 1000명당 0.2명에서 0.3명이 난민지위를 신청하고 있어 연구대상 국가 중에서 제일 낮은 수치를 보이고 있다.⁸⁾

난민신청자를 일단 받아들여지게 되면 이들에 대한 지원으로 비용이 지출된다. 따라서 각국이 받아들이는 난민신청자의 수를 고려하기 위해서는 각국의 경제적 수준 대비 난민신청자수를 분석해야 한다. 이를 살펴볼 수 있는 것이 각국의 1인당 GDP 1USD 당 받아들인 난민신청자의 수이다. 이 경우는 프랑스가 가장 많은 것을 나타내는데 2008년에는 1.0명, 2009년에는 1.2명이었다. 그 다음이 캐나다로 2008년 1.0명, 2009년 0.9명이었다. 제일 낮은 국가는 호주로 2008년 0.1명, 2009년 0.2명이었다.

(2) 프랑스, 독일, 캐나다, 호주의 난민지위 심사 및 난민지위 인정율

프랑스는 난민지위의 1차적 심사를 난민 및 무국적자의 보호를 위한 프랑스사무국(The French Office for Protection of Refugees and Stateless Persons, 이하 OFPRA라 함)에서 실시한다. OFPRA의 심사기준은 ①명백하게 보호의 근거가 인정되는 경우, ②명백하게 보호의 근거가 없는 경우⁹⁾, ③구체적인 조사가 필요한 경우로 나누어져 있다. ①과 ②의 경우는 신속하고 간단한 절차를 통해 심사가 이루어지나 ③의 경우는 1차 인터뷰, 2차 서류조사를 통해 심사가 이루어지는데, 이때 NGO등과 같은 관련단체, 외무부 등을 통해 심사가 이루어진다. 그리고 난민승인이 기각된 경우에는 난민항소위원회(the Commission des Recours des Refugies, 이하 CCR)에서 재심을 한다. 이 위원회는 국가평의회 의원에 의해 주재되고, 각부로 나누어진다. 위원회의 부는 3인의 위원으로 구성된다. 즉 1인은 국가평의회 또는 행정재판소 또는 감사위원회에 의해 위촉된 법관, OFPRA의 대표, UNHCR의 대표로 구성된다.

⁸⁾ 한국의 경우는 2008년 360명, 2009년 320명이 난민지위를 신청하여 인구 1000명당 계산을 하면 0.0명으로 나온다.

⁹⁾ 명백하게 보호의 근거가 있는 경우는 외무부를 통해 체류허가를 받은 자, NGO가 주목을 하거나 OFPRA에 의해 그들의 행적이 알려진 자, 지속적으로 중대한 인권탄압이 이루어진 국가의 출신자 등이다. 명백하게 보호의 근거가 없는 경우는 신청자의 개인적인 정보가 없거나 심각한 인권침해가 있다는 증거가 없는 국가의 출신이거나, 과거에는 인권 침해가 있었으나 그 후 상황이 변하여 더 이상 심각한 인권침해가 없는 국가의 출신자, 신분증명서를 위조하여 비호신청을 한 자 등이다.

독일은 외국인난민 승인을 위한 연방사무국(이하 BAFI라 함) 또는 현장사무소에서 1차 심사가 이루어지며 UNHCR 독일 대표부는 여기에 참관할 수 있다. 1차 심사에서는 ① 신속한 심사절차와 ②통상의 심사절차 두 가지 방법으로 이루어진다. ①의 경우는 안전한 출신국으로 부터 입국한 자, 안전한 제 3국을 경유하여 입국한 자, 불법 입국서류를 소지하여 입국한 자가 해당된다. 이 경우에는 난민사무국에서 7일 이내에 출국할 것을 요청할 수 있고, 이에 불응하면 강제로 추방할 수 있다. 그리고 여기에 해당되지 않은 신청자들은 통상적인 심사절차에 따라 심사가 이루어진다. 1차 심사에서 기각된 경우에는 행정재판소가 난민지위 인정여부를 재심사를 하며, 각급 법원에서도 이를 결정한다(UNHCR, 1994; 임태근, 2007에서 재인용).

캐나다는 1994년 캐나다 이민부 설립법(Department of Citizenship and Immigration, Act, 1994)에 의해 이민부가 설립되어 이민자의 체계적인 관리가 시행되었다. 이민부 설립법에는 이민부의 역할과 권한, 장관의 임명절차와 권한 등이 명기돼 있으며, 이민부장관은 지방정부 및 외국정부와 협정을 맺을 수 있다. 또한 이 법령을 통해 캐나다 연방 이민부(Citizenship and Immigration Canada, 이하 CIC)가 설립됐다. 캐나다 연방 이민부는 여러 기관에서 이뤄지는 이민과 난민보호에 관련된 모든 일을 총괄하는 부서로, 이민신청 및 선별 기준, 비자 요건을 관장하고, 숙련 및 임시취업 이주자들을 인적자원부(Human Resources Development Canada)와 같이 관리하며 이주법 집행과 난민보호, 이주자의 사회적응 및 통합 등을 총괄하고 있다. 국제사회의 변화와 맞물려 2002년에는 이민과 난민 보호법(The Immigration and Refugee Protection Act of 2002, 이하 IRPA)을 제정했다. 이는 1976년 발효된 출입국 관리법을 대신해 2002년 개정된 법률로 캐나다 이주법을 공정하면서도 단순하고 신속하게 처리할 수 있게 하기 위함이다. 그리고 CIC에서 난민지위심판이 부정적으로 난 신청자는 캐나다 연방 이민부(Immigration and Refugee Board, 이하 IRB)에 재심을 신청할 수 있다(유정석, 2005).

호주는 1980년대에는 난민지위결정위원회(the Determination of Refugee Status Committee, 이하 DORS)가 첫 번째 심사와 재심사를 담당하였다. DORS는 이민, 지방정부, 민족문제부(the Departments of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs, 이하 DILGEA), 외교부, 총리와 내각의 대표, 법무장관 등으로 구성되어 있다. 1990년대에는 난민지위 결정과정이 다음과 같은 두 단계로 나누어 진다. ① DILGEA 소속 공무원

에 의해 심사되는 기초적 단계, ② 난민지위재심위원회(the Refugee Status Review Committee, 이하 RSRC)에서 거부당한 신청자의 지위를 재검토하는 단계이다. 이때 처음으로 비정부기구 대표, 즉 호주난민협회(the Refugee Council of Australia)에서 지명한 사람이 DILGFA, 외교부, 법무부에서 파견된 대표들로 구성된 RSRC에 성원으로 참여하게 되었다. 1993년에는 난민재심재판소(the Refugee Review Tribunal, 이하 RRT)가 RSRC를 대체하였다(IGC, 2009, 23-24). RRT에서도 난민지위를 인정받지 못하여 비자 발급이 거부되면, 28일 이내에 호주를 떠나야 하며, 이 시간을 초과하여 머물면 구금시설에 갇히거나 강제 송환될 수 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2009, 31)

이상과 같이 호주, 캐나다, 프랑스, 독일은 각 국가의 난민심사기관을 통해 난민지위를 심사하는데 난민심사의 기본적 토대는 ‘1951년 난민협약’에서 규정한 ‘협약난민’의 개념이다. 그러나 이처럼 동일한 개념적 토대를 지니고 있음에도 각국의 난민인정율은 다르다. 연구대상국가 중 난민인정율이 가장 낮은 국가는 독일이었다. 2005년 독일은 총 2,464명을 난민으로 인정하여 4.33%의 난민인정율을 기록하였다. 이것은 난민지위의 승인에 독일 정부가 매우 엄격한 기준을 적용하고 있음을 보여주는 것이다. 같은 유럽지역이라도 프랑스는 2005년 난민지위를 인정한 신청자가 22,145명으로, 독일이 난민지위를 승인한 사람의 수의 9배에 다다르며, 난민지위 인정율은 22.67%였다. 프랑스의 경우 난민의 지위에 협약난민 외에 ‘헌법적 비호(Constitutional asylum)¹⁰⁾’이라는 개념을 두어 난민과 동일한 보호를 제공하고 있다.

캐나다는 2005년 난민으로 인정한 사람이 12,061명으로, 프랑스보다는 인정자수가 10,000명가량 적으나 난민인정율은 44.32%였다. 이것은 난민의 개념을 넓게 해석한 것으로 볼 수 있다. IRPA에는 1951년의 난민협약에 정의된 난민 뿐 아니라 ‘보호가 필요한 사람(person in need of protection)’과 ‘난민과 유사한 상황에 있는 사람(person in similar circumstances)’이라는 개념을 추가하여 이들에게도 난민지위를 부여하고 있다¹¹⁾. 또

¹⁰⁾ 1958년 프랑스 헌법에서 “자유를 위한 행동으로 인해 처벌받는 사람은 공화국의 영토 내에서 비호를 구할 권리를 가진다”라는 구절에 바탕을 두어 난민과 동일한 보호를 제공하는 제도이다(ERCE, 2003, 2-4).

¹¹⁾ 한태희는 논문에서 한국인이 제기한 10개의 난민사례를 분석하였다. 이 중 2사례는 난민으로 인정을 받았는데 모두 가정폭력의 희생자였다. 반면 난민으로 인정받지 못한 8개 사례가 거절 당한 이유는 난민신청자의 진술이 신빙성이 없는 점, 한국정부에서 충분한 보호가 가능한 점, 난민신청자가 주장한 박해에 대한 두려움과 난민협약상의 난민 인정의 근거(즉, 인종, 종교, 국적, 특정사회집단에 소속, 정치적 견해)가 부합되지 않는 점 등이었다(한태희, 2008a)

한 캐나다는 추방전 위험평가(pre-removal risk assessment)라는 제도를 통하여 캐나다에서 추방되는 모든 외국인에게 추방 전에 본국에 돌아갈 경우 당하게 될 수 있는 고문 등 신체에 대한 위험을 평가하여 이런 위험이 있는 경우 추방을 하지 않고 난민지위를 부여하고 있다(한태희, 2008a).

[표 5] 2005년 각국의 난민지위 심사 결과

국가	2005년 초 심사대기	2005년 신청자	2005년 결정자					2005년 심사대기	난민인정율*
			긍정적 결정		거부	기타(취소 등)	소계		
			난민인정	인도적 지위					
호주	5,022	6,353	1,771		4,787	243	6,801	1,822	18.54
캐나다	26,978	20,786	12,061		11,846	3,305	27,212	20,552	44.32
프랑스	11,600	97,784	22,145		85,275	9,585	117,005	11,700	22.67
독일	100,841	42,908	2,464	657	27,452	17,529	48,102	71,624	4.33

자료: UNHCR, 2006 table6에서 재구성

*난민인정율: {긍정적 결정/(2005년 초 심사대기+2005년 신청자-2005년 심사대기)}× 100

4) 난민지위인정자의 정착의 용이성

(1) 난민지위 인정자에 대한 사회보장지원

난민지위를 인정받은 사람들은 난민지위를 신청한 국가에서 장기간 체류하거나 영구적으로 거주하게 되며, 그 국가로부터 다양한 지원을 받게 된다. 이러한 지원은 난민지위 인정자들이 그 국가에 어떻게 적응하고, 그 사회의 성원으로 들어가는가를 보여 줄 수 있는, 정착의 편의성의 기준으로 볼 수 있다.

난민협약에서는 종교(제4조), 저작권 및 산업재산권(제14조), 재판(법률구조 및 소송비용 등 포함, 제16조), 배급(제20조), 초등교육(제22조), 공공구호(제23조), 노동법과 사회보장(제24조), 재정공과금(제29조)에 관해서는 신청국의 국민과 동일한 대우를 받도록 규정하고 있다(김종철 외, 2008:112). 호주, 캐나다, 프랑스, 독일은 이러한 난민협약에 가입했기 때문에 이러한 사회적 처우를 지키고 있다.

즉 호주에서 영구정주가 허락된 난민들에게는 빠른 시일 내에 호주사회에 적응할

수 있도록 각종 지원제도를 시행한다. ‘통합 정착 전략(The Integration Settlement Strategy, 이하 IHSS)’으로 명명된 지원 프로그램은 초기 정보 및 오리엔테이션 제공, 숙박 및 거주시설 지원, 가재도구 지원, 초기 건강 검진, SHP에 따라 입국한 난민 지원을 원활하게 하기 위한 지원단체지원 등으로 구성되어 있다(이용승, 2005).

캐나다에서 난민으로 인정받게 되면 캐나다 정부로부터 정착지원을 받게 된다. 재정착지원프로그램(Resettlement Assistance Program)에서는 외국에 있는 난민의 입국, 임시적 숙소의 제공 및 영구적으로 기거할 수 있는 거주지를 찾는 일, 기본적 가재도구와 캐나다에서의 생활에 대한 정보 등을 제공하고 있다. 그리고 이민대출프로그램(Immigration Loans Program)에서는 외국의 난민의 의료검사, 여행서류 및 캐나다까지의 교통편을 마련하는데 사용할 수 있는 자금을 대출해주고 있다. 정부 난민지원 프로그램(Government-Assisted Refugee Program)에서는 캐나다와 퀘벡 지방정부가 캐나다 국적·이민국(Citizenship and Immigration Canada)이 지원하는 NGO를 통해 난민의 생활을 돕도록 하고 있다. 여기서는 의식주가 보장되도록 하고 있으며, 자활자립이 가능한 직업에 대한 정보가 제공되고 기타 재정착에 필요한 지원들이 제공된다¹²⁾.

프랑스에서 난민자격이 인정되면, 난민 인정자 본인, 배우자, 미성년 자녀에게 장기체류증이 발급되어 선거권을 제외하고는 내국인과 거의 동일한 권리를 행사한다(최종렬, 2008, 116). 즉, 이들은 주거수당, 최저생계수당 등을 비롯한 각종 수당과 의료서비스 등 프랑스 국민과 동일한 사회보장제도의 지원을 받으며, 노동허가와 같은 절차나 제한 없이 취업을 할 수 있다. 프랑스 정부는 2003년 7월 1일부터 프랑스에 정착하기를 원하는 사람들은 ‘유입통합계획’에 서명할 수 있도록 하였다¹³⁾. 즉 합법적 외국인으로서의 위치를 보장받으려면 ‘자발적으로’ 최대 500시간의 프랑스어 강좌를 듣고, 한 나절의 시민교육과 사회직업적 지원에 대한 통합교육을 받아야 한다는 내용을 규정하였다(Joppke, 2006; 최종렬, 2008:114에서 재인용).

독일에서는 난민지위 인정자들은 사회적 처우에서 독일국민과 동일한 대우를 받는다. 그리고 2005년 발효된 독일의 새로운 이민법에 따라 ‘통합교육과정’을 이수해야 된다¹⁴⁾. 통합교육과정은 연방차원의 재정적 지원을 통해 이루어지고 있으나 참여자의

¹²⁾ www.cic.gc.ca/english/refugees/private-menu.html

¹³⁾ 2004년 ‘유입통합계획’에 서명한 외국인의 비율은 90.4%였으며, 그 중 난민들의 서명비율이 92.5%로 가장 높았다(최종렬 외, 2008, 119-122).

책임과 의무를 강조하고 있다. 사회통합과정은 이민자의 언어교육과 사회적응과정을 통한 이주사회에 대한 적응을 증진시키는 것과 더 나아가 민주주의에 대한 이해, 평등과 권리 등 인권과 관련된 교육, 시민으로서의 참여 및 시민적 역량 강화 등 이민자의 사회통합을 위한 기초적인 프로그램 등이 주요 구성요소로 제시되고 있다(최종렬, 2008. pp. 155-177).

(2) 난민지위 인정자에 대한 체류자격, 시민권, 이중국적, 언어 및 문화정책

호주, 캐나다, 프랑스, 독일은 발전된 국제인권기준을 어느 정도 받아들이고 사회보장제도가 상대적으로 선진적으로 갖추어진 국가이기 때문에 난민지위 인정자들에게 자국민에 준하는 사회적 처우를 제공하고 있으므로 난민들의 생계적 문제가 발생한다고는 볼 수 없다. 그러나 이들을 어떤 사회적 성원으로 받아들이느냐는 다른 문제이다. 즉 이들을 그 사회의 주변인으로 남겨두는지, 아니면 그 사회의 시민으로서 받아들이는지, 그리고 그 과정은 얼마나 이들에게 쉽게 열려있는지 등은 이들의 그 사회의 정착 용이성을 판단할 수 있는 기준으로 작용한다고 볼 수 있다.

먼저 이를 볼 수 있는 것이 난민지위 인정자의 거주 자격과 시민권 취득의 용이성이다. 거주 자격은 이들이 그 사회에서 신분적 불안 없이 그 사회에서 얼마나 안정적인 위치를 점하는 가를 보여 줄 수 있으며 시민권 취득은 국가의 온전한 성원으로서 받아들인다는 것을 의미하므로 안정적인 위치를 완성하는 것으로 볼 수 있다. 영구이주를 허용하고 정착자들에게 안전한 거주지위와 시민권을 부여하는 나라에서는 이주민들이 장기적인 전망을 할 수 있다.

호주에서는 비자를 받고 입국한 난민지위 인정자¹⁴⁾와 비자없이 입국하여 난민지위를 인정받은 사람들을 구분하여 이들에게 각각 다른 체류자격을 부여하고 있다. 전자의 경우는 영구비자를 제공하고 정착을 돕기 위한 지원을 제공한다. 한편 난민으로 판정을 받더라도 비자없이 입국한 자들에게 불이익을 주기 위해 1999년 10월, 하워드 정

14) 통합교육의 대상(이민법 44조)으로는 2005년 이민법이 발효된 이후 1년 이상 체류가 허용된 노동이주민과 자영업자들, 그리고 이들의 가족구성원이 포함되며, 망명 승인자와 국제난민협약에 의한 난민이 통합강좌에 참여할 수 있는 권리를 갖게 된다.

15) 이들은 주로 UNHCR에서 호주정부에 의뢰한 난민과 심각한 인권침해가 있는 국가의 출신이면서 호주나 뉴질랜드 시민권자나 단체의 지원으로 입국한 특별인도주의 프로그램(Special Humanitarian Program, 이하 SHP) 대상자들이다.

부는 임시보호비자(Temporary Protection Visas, 이하 TPVs)를 도입하였다. 과거에는 난민으로 판정되면 특별한 체류허가 없이 호주에 상주할 수 있었으며, 적절한 방법을 통해 시민권을 획득할 수 있었다. 그러나 임시보호비자를 발급받은 자는 3년이 경과하면 자신의 지위(status)를 증명해야 했으며, 가족결합이 불허됐다.

2004년 8월에는 임시보호비자(Temporary Protection Visa, TPV)와 임시 인도적 비자(Temporary Humanitarian Visa, THV)소지자가 해당 지역사회에 큰 공헌을 하였거나 호주인과 매우 친밀한 연계를 맺었을 경우, 영구비자신청을 할 수 있도록 하였고, TPV와 THV 소지자 중 난민신청이나 그 외 영구비자신청을 거부당한 경우, 더 이상의 보호가 필요하지 않는 경우는 귀환계류비자(Return Pending Visa-RPV)를 발급받아 귀환하기 전까지 18개월간 거주연장을 할 수 있게 하였다(DIMIA, Fact Sheet 68, 2008). 그러나 난민이 해당지역에 큰 공헌을 하기가 쉽지 않고 호주인과 친밀한 관계라는 것도 매우 자의적이기 때문에 이는 어디까지나 귀환을 독려하는 것에 초점을 맞춰져 있는 것으로 볼 수 있다. 국경 통제의 강화와 함께 이러한 조치를 통해 호주 정부는 신규 임시비자 부여 대상자를 줄이고, 임시비자 소지자의 추방을 용이하게 하여 임시비자 보유자의 절대 수치를 감축하는 것을 목표로 하고 있다고 평가할 수 있다(이용승, 2005).

캐나다는 영구 거주 비자를 받은 난민들과 임시거주 비자를 받은 난민으로 구분할 수 있다. 임시거주 비자를 받은 난민들은 건강검진과 배경검사를 통과한 뒤 5년이 지나면 영구 거주 비자를 신청할 수 있다. 영주거주 비자를 받은 난민들은 캐나다에서 3년 이상 거주하면 캐나다 시민권을 신청할 수 있는 자격이 생긴다(UNHCR, 2007).

프랑스에서 난민지위가 인정되면, 난민 인정자 본인, 배우자, 미성년 자녀에게 장기 체류증이 발급되어 선거권을 제외하고는 내국인과 거의 동일한 권리를 행사한다(최종렬, 2008: 116). 그리고 합법적으로 거주하는 모든 외국인은 1793년 프랑스 혁명인 헌법 제4조에 따라 프랑스에 지속적으로 1년 이상 정주한 성인외국인에게 국적과 선거권을 부여하고 있다(한형서, 2008: 457).

독일에서도 난민지위를 인정받게 되면 장기체류가 가능해진다. 속지주의를 택하고 있는 위의 세나라와는 달리 속인주의를 택하고 있던 독일에서는 시민권의 취득이 매우 어렵게 규정되어 있었다. 원칙적으로 독일국적을 취득하려면 귀화법 제 85조와 제 86조에 의한 법적 규정을 따라, 합법적으로 노동허락을 받고 체류한 외국인이 독일에

15년 이상 거주해야 하며, 6개월 이상 금고나 180일 상당의 벌금형을 3년 이내에 받은 사실이 없어야 가능했었다. 또한 6년 이상 독일학교에 다녔던 16세 이상 23세 미만의 외국인도 8년 이상 독일에 체류하면서 금고 혹은 180일 상당의 벌금형을 받은 사실이 없어야 하며, 동시에 자국의 국적포기를 전제조건으로 시민권을 신청할 수 있었다. 이와 같이 독일은 다른 서구 유럽국가와 비교해 볼 때 전통적으로 민족주의 정신이 강하고 외국인에 대한 국적 취득을 까다롭게 해왔다(한형서, 2008, 457). 그러나 2005년 1월 1일 발효된 새 이민법에서는 독일 국적을 제공하는 전통적인 속인주의에 속지주의적 원칙이 일정 부분 접목되면서 국적취득 조건이 어느 정도 완화된다. 즉 15년 이상 독일에 거주해야 한다는 귀화조건이 8년으로 완화되었다(박채복, 2007: 307). 난민과 망명의 경우는 사회통합정책의 대상으로 독일어 과정과 오리엔테이션 과정을 이수하여야 하며 7년 이상 거주 시 국적을 취득할 수 있도록 규정하고 있다(최종렬, 2008:pp.149-150)

난민지위 인정자를 비롯한 이주민들에게는 이중국적의 허용여부가 그들의 삶에 있어 매우 중요하다. 사람들은 원래의 국적을 정서적 이유에서 뿐 아니라 실제적 이유 때문에도 쉽게 포기하기 어렵다. 원래의 국적을 포기하게 되면 은퇴 후 고국에 돌아가기 어렵거나 토지소유권을 잃게 되는 문제점이 발생하기도 하기 때문이다(Castles & Miller, 1998). 따라서 이중국적을 허용하지 않는 경우 시민권취득이 억제될 수밖에 없다. 호주, 캐나다, 프랑스는 이중국적을 허용해왔으나 독일은 이중국적을 허용하지 않았다. 하지만 독일도 2005년 신 이민법을 통해 명목상으로는 이중국적을 계속 허용하지 않고 있으나 실제로는 허용하는 형태로 바뀌게 된다. 신이민법은 이중국적을 가진 사람들은 18세가 되면 23세까지 하나의 국적을 취득하도록 규정함으로써, 하나의 국적을 선택하지 않더라도 독일 국적을 자동적으로 박탈하지는 않고 있다. 그리고 원국적의 포기가 불리함이나 어려움을 초래하는 경우, 또는 귀화하지 못하면 어려운 사정에 봉착하게 되는 경우는 원국적의 유지가 가능하며, 당사자의 의사를 확인하지 않은 채 국적을 박탈하지는 않음으로써 이중국적을 사실상 용인하고 있다고 할 수 있다(Aleinikoff & Klusmeyer, 2001:76; 박채복, 2007:pp.307-308).

행선지국가가 이주민들의 언어 및 문화에 대해 어떤 정책을 추구하는가도 이주민들의 삶에 강력한 영향력을 미친다. 출신지의 언어와 문화의 유지는 대부분의 이주민들의 욕구로 보인다. 언어와 문화는 언어소통의 수단일 뿐만 아니라 인종집단의 응집에

중심이 되는 상징적 의미를 가지기 때문이다. 캐나다는 영어와 프랑스어라는 공식적인 언어 외에 이주민언어의 제한적 인정과 지원을 해왔다. 호주도 공동체 언어와 경제적 의미의 언어 모두와 관련하여 ‘언어에 대한 국민국가정책’을 가지고 있으나, 다문화적 라디오와 텔레비전은 정부에 의해 지원을 받고 있다. 반면 프랑스와 독일은 단일언어주의가 기본원칙이다. 그러나 법정, 행정, 의료서비스에서의 이주민의 의사소통욕구를 고려하여 언어서비스를 제공하고 있으며, 이주민들이 지속적으로 증가하면서 어떤 영역에서는 다문화적 교육정책을 향하여 느리지만 점진적으로 이동을 하고 있다(Castles & Miller, 1998).

4. 결론- 호주, 캐나다, 프랑스, 독일의 난민정책의 특성

이상에서 호주, 캐나다, 프랑스, 독일의 난민정책을 난민신청자의 접근, 난민신청자의 처우, 난민신청자의 수용, 난민지위 인정자의 정착이라는 네 단계로 나누어 분석하였다. 난민신청자들의 접근성이라는 측면에서 난민의 주요 발생지역이 아시아와 아프리카라는 점을 감안하면 아프리카와 가까운 프랑스, 아시아와 가까운 독일과 호주가 난민의 물리적 접근 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그리고 유럽에서 발생한 난민은 프랑스와 독일에, 중남미에서 발생한 난민은 캐나다가 접근 가능성이 높다. 그러나 이주노동자들과는 달리 난민의 경우 받아들이는 국가에서의 상당한 재정적 지출을 요구하기 때문에 무조건적으로 이들을 수용할 수는 없다. 이에 각 국가들은 각 국가가 처한 다양한 상황에 의해 이들의 접근을 제한하는 정책을 시행하였다. 특히 1980년대 이후 새롭게 발생한 현상은 항공 혹은 여타의 수단으로 도착하여 일단 그 나라에 들어온 후 비호를 요청하는 것이었는데, 많은 나라들이 그런 비호신청자들이 진정 박해의 희생자인지 아니면 단순히 경제적인 동기를 가진 이주민인가를 평가하기 위한 절차를 엄격하게 실시하였다. 그럼에도 이러한 이주민들이 증가하자 이들의 입국을 제한하려는 정책을 실시하였다. 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크, 스페인, 포르투갈, 네덜란드, 독일, 오스트리아, 영국 등 여러 나라들이 ‘명백하게 근거없는’ 비호신청을 한 사람들의 입국을 거부하는 규정들을 도입하였다(Castles & Miller, 1998). 독일은 여기에 더해 ‘안전한 출신국’과 ‘안전한 제3

국'을 규정하여 난민신청자들의 입국을 더 철저히 막아보려는 시도를 하였다. 호주는 이들을 막기 위해 유럽국가 보다 더 강력한 정책을 시행하는데 대표적인 것이 신청배제 구역(excised offshore places) 규정과 '국경보호법 2001'의 도입이다. 이것은 비합법적으로 호주로 입국하는 것을 완전히 차단하려는 시도로 볼 수 있다. 즉 난민신청자들의 접근가능성을 막기 위해 연구대상국가들 중에서 가장 강력한 정책을 시행한 것으로 볼 수 있다. 캐나다는 주요 난민 발생국과는 지리적으로 멀리 떨어져 있는 반면 세계에서 가장 긴 국경선을 가진 국가 중의 하나로 중남미나 북미에서의 난민신청자들의 입국은 상대적으로 수월한 편이다. 그리고 이들의 막기 위한 정책은 미국과 체결한 '2004 Safe Third Country Agreement' 정도였다.

난민신청자들의 처우에서는 호주가 가장 열악한 환경을 제공하였다. 즉 난민지위 인정에 대한 심사를 진행하는 동안, 모든 비정규 이주자들은 수용소에 집단수용하여 여기서 모든 의식주를 해결하도록 하는 정책을 펴고 있다. 독일은 난민신청자가 초기 3개월 까지 초기 접수시설에 수용되며 그 후 주거시설에 입주하며, 이동의 자유도 이러한 지역에 한정되어 있다. 반면 프랑스와 캐나다는 이들을 의무적으로 수용하지 않으며 이동의 자유도 보장하고 있으며, 이들에게 생계비 지원을 하고 있다. 취업과 관련해서는 모든 국가들이 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 독일과 캐나다는 예외적으로 공적인 지원으로 살 수 없는 경우 제한적으로 허용하고 있다.

연구대상 중에서 난민신청자 수가 가장 많은 나라는 프랑스, 캐나다, 독일, 호주 순이었으나, 호주의 경우는 2-4만 명의 신청자가 있었던 프랑스, 캐나다, 독일과는 현격한 차이가 나는 3-6천명 수준이었다. 인구 천 명당 난민신청자 수는 캐나다, 프랑스, 호주, 독일 순이었으며, 1인당 GDP 1USD 당 난민신청자의 수는 프랑스, 캐나다, 독일, 호주 순이었다. 그리고 난민지위 인정율은 캐나다 44.32%, 프랑스 22.67%, 호주 18.54%, 독일 4.33%의 순이었다.

난민지위 인정자의 정착의 용이성을 판단하는 기준은 사회보장지원, 체류자격, 시민권부여, 이중국적, 언어 및 문화에 대한 인정 등이었다. 사회보장지원은 연구대상 국가들 모두 자국민과 동일하게 기본적인 생계, 거주 의료에 대한 지원을 일정 수준 이상으로 제공하고 있어 기초생활에는 큰 어려움이 없다고 볼 수 있다. 그러나 각 국가가 난민지위 인정자들을 '어떤 사회 성원으로 받아들이는가'는 많은 차이가 있었다. 호주는

난민지위 인정자들을 합법입국자와 비합법입국자로 구분하여 전자에게는 영구거주를, 후자에게는 임시보호비자를 제공하여 비합법입국자들의 체류를 제한하려는 정책을 사용하였다. 그러나 일단 합법적으로 체류자격이 부여되는 소수에게는 이들의 시민권획득이 용이하면서도 이중국적을 허용하였을 뿐만 아니라 이들의 언어와 문화를 인정하고 공식적으로 지원하는 정책을 실시하였다. 즉 호주는 미리 계획된 난민신청자들 외에, 예측하지 못한 난민신청자 수를 최대한 억제하고 소수의 합법적인 체류자들은 이민국가인 호주에 최대한 적응하도록 지원하는 정책을 실시하고 있다.

캐나다는 난민지위 인정자들 중 임시거주 비자를 받은 경우에도 건강검진과 배경심사를 통과한 뒤 5년이 지나면 영구거주 비자를 받을 수 있으며 그 후 다시 3년이 지나면 시민권 획득이 가능하였다, 그리고 이들에게 이중국적을 허용하고 이들의 언어와 문화적 권리에 대해서도 인정하는 정책을 실시하여 이들의 재정착을 지원하고 있다.

프랑스의 경우는 난민지위 인정자들에게 장기 체류할 자격을 부여하며, 합법적으로 1년 이상 거주하면 시민권을 획득할 수 있는 자격을 부여하고 이중국적으로도 허용하고 있다. 그러나 프랑스에서는 시민권을 획득하기 위해서는 프랑스의 공화주의적 전통을 따라야 하기 때문에 소수민의 언어, 문화에 대한 공식적인 지원은 하지 않는다.

독일의 경우도 난민지위가 인정되면 장기체류가 가능하나 독일의 시민권을 획득하기 위해서는 다양한 조건을 충족하면서 7년 이상 독일에 거주해야 가능하다. 그리고 이주민들의 언어와 문화를 공식적으로 지원하는 프로그램은 없으나 출신국으로 돌려보내기 위한 일환으로 출신국 언어를 교육하는 프로그램은 있다.

이상의 논의를 간단하게 요약하여 도표로 만들면 [표6]과 같다.

[표6] 호주, 캐나다, 프랑스, 독일의 난민정책 요약

		호주	캐나다	프랑스	독일
난민의 접근성	지리적 접근성	가까움	보통	가까움	가까움
	정책적 접근성	매우 폐쇄적	개방적	폐쇄적	폐쇄적
난민신청자의 처우	구금여부	구금	구금안함	구금안함	제한적 구금
	이동의 자유	없음	있음	있음	제한적
	생계지원 여부	시설 내 지원	시설 외 지원	시설 외 지원	시설 내 지원
	노동가능 여부	불가	제한적 허용	불가	제한적 허용
난민지위 신청자의 수용	2009년 난민지위신청자	6,170명	33,250명	41,980명	27,650명
	2009년 천명당 신청자	0.3명	1.0명	0.7명	0.3명
	2009년 1인당GDP 1USD 당 신청자	0.1명	1.0명	1.0명	0.6명
	2005년 난민지위 인정비율	18.54%	44.32%	22.67%	4.33%
난민지위 인정자 정착 용이성	사회보장제도	자국민과 동일	자국민과 동일	자국민과 동일	자국민과 동일
	장기체류가능 여부	장기체류	장기체류	장기체류	장기체류
	시민권부여	쉬움	쉬움	쉬움	어려움
	이종국적 허용 여부	허용	허용	허용	명목적 불허 실질적 허용
	언어, 문화 인정 여부	허용	허용	공식적으로 허용 안함	공식적으로 허용 안함

[표7] 호주, 캐나다, 프랑스, 독일의 난민정책 특성

	호주	캐나다	프랑스	독일
접근성	X	O	△	△
신청자 처우	X	O	O	△
신청자의 수용	X	O	O	X*
정착 용이성	O	O	△	X

O; 좋음 △; 보통 X; 나쁨

* 독일의 경우 난민신청자수는 호주와는 차이가 많으나 천명당 신청자수를 보면 0.3명으로 동일하고 난민지위 인정율은 연구대상 국가 중에서 제일 낮아 나쁨으로 분류함.

[표기]은 [표6]에서 정리된 내용을 기반으로 분석의 기준이 되는 난민의 접근성, 신청자 처우, 신청자의 수용, 정착의 용이성을 분석대상 국가 간의 상대적 비교를 통해 좋음, 보통, 나쁨으로 평가한 것이다. 단순화의 문제는 다소 있지만 이 표는 연구대상 국가들이 난민수용의 각 단계별로 정책의 초점을 어디에 두는지 보여 준다. 이 표를 보면 호주는 난민에 대한 주요 정책이라고 할 수 있는 난민신청자의 접근성, 신청자의 처우, 신청자의 수용에서 모두 연구 대상 국가들과 비교하여 나쁜 것으로 나타났다. 다만 정착의 용이성에서만 좋은 것으로 나타났는데, 정착의 용이성은 난민지위 인정자를 위해 만들어진 것이라기보다는 이민국가인 호주의 부족한 노동력을 충당하기 위해 받아들인 이민자들의 적응과 권리를 위해 구성된 것으로 볼 수 있다. 즉 이주민 정책의 유형에서는 캐나다와 함께 진보적인 정책을 실시하는 국가군으로 분류되었으나, 이주민의 주요 구성원인 난민에 대한 정책에서는 연구대상 국가 중에서 가장 폐쇄적인 정책을 펴는 국가로 분석된다. 따라서 이 점을 고려하면 국가의 필요에 의해 계획된 이주민, 그리고 UNHCR과 국제사회에서 할당된 난민들을 제외한 이주민들의 정주를 막으려는 정책에 초점이 있는 도구주의적 이주민 정책이 가장 강한 국가 중의 하나라고 볼 수 있다.

반면 캐나다는 난민정책을 분석하기 위해 설정한 네 가지 기준에서 모두 좋은 것을 나타나 난민정책에서 가장 진보적인 성격을 보여주고 있어 이주민 정책의 유형과도 일치하는 것으로 보여 진다. 캐나다는 이민국가로서 국가의 노동력 수요에 기초하여 이민자들을 받아들여 이들의 문화와 언어에 대한 권리를 인정할 뿐만 아니라 국제사회가 요구하는 국가적 도덕성, 규범과 협약에 대한 동의 및 실천 등에서 앞선 국가로 보여 진다.

프랑스와 독일은 접근의 용이성, 신청자의 처우에서는 유사한 정책을 펴는 것으로 보인다. 먼저 난민 신청자의 접근의 용이성에서의 유사성은 ‘유럽의 요새화’로 설명되는 유럽연합차원에서 공동 이주정책을 마련하려는 노력과 각 국의 정부가 다른 국가의 정책을 빌려오는 정책모방(best-practice emulation)을 통해 국가 간 이민정책의 차이가 점차 사라지고 수렴되는 현상(고상두, 하명신, 2010;pp. 428-9)이 있음을 보여준다. 난민 신청자의 사회적 처우는 유럽의 사회복지적 발전의 영향으로 볼 수 있다.

그러나 신청자의 수용과 정착의 용이성에서는 이러한 유럽연합국가의 정책적 수렴현상에도 불구하고 각 국가의 정치적 상황과 역사적 영향으로 차이가 나는 것으로 보인다. 프랑스는 프랑스 대혁명의 영향으로 공화주의적 가치를 인정하는 사람은 시민으

로 받아들여려는 전통이 난민정책에도 그대로 반영되는 것으로 볼 수 있다. 독일의 경우에는 1990년대 초반까지는 유럽에서 난민지위 신청자가 가장 많은 국가¹⁶⁾였으나 이들의 입국과 권리를 제한하는 새 법이 1993년 1월에 발표되면서 이들의 숫자는 급격히 줄어들게 된다. 이 결과 독일은 연구대상 국가 중에서 난민의 수용에서 호주와 함께 가장 폐쇄적인 국가 중의 하나로 분류되었다. 과거의 독일은 난민의 수용에서는 적극적인 반면 이들의 정착의 용이성에서는, 유럽 국가 중 ‘차별배제 모형’의 가장 대표적인 국가로 분류되는 것에서 알 수 있듯이 이주민들의 정주와 문화유입을 최대한 제한하려고 하여 매우 까다로운 국가 중의 하나였다. 그러나 현재의 독일은 난민의 수용에서는 폐쇄적인 경향을 띤 반면 이주민들의 정착에서는 2005년 신이민법을 계기로 과거보다는 개방적인 경향을 보이는 것으로 볼 수 있다. 난민을 비롯한 이주민의 유입은 최대한 제한하면서 현재 독일에 거주하고 있는 이주민들의 정착의 용이성은 개선되는 것으로 정책의 변화가 일어난 것이며, 이는 정책의 변화 이후 사회 변화를 최소화하려는 것으로도 볼 수 있다. 이것은 독일의 과거 민족국가의 전통과 현재의 이주민정책의 변화요구 사이의 타협의 결과라고도 볼 수 있다.

한편 한국은 2001년에 와서야 처음으로 난민지위를 인정할 정도로 난민에 대한 정책이 거의 전무했다고 보아도 과언이 아니다. 난민지위 신청자의 수는 2009년까지의 누계가 2,492명에 지나지 않고 그나마 난민으로 인정받은 사람도 175명, 인도적 체류를 받은 사람은 93명에 불과하다. 2009년 난민신청자수는 320명으로 UNHCR에서 집계한 산업화된 44개국에 난민을 신청한 사람 377,160명에서 한국이 차지하는 비율은 0.0%로 거의 무시해도 좋을 수준이다. 이것은 난민들의 접근이 정책적으로 거의 차단되어 있다는 것을 의미한다. 난민신청자들의 처우에 있어서도 상황은 좋지 않다. 한국은 이들을 구금은 하지 않으나 생계지원은 전무하여, 긴 시간이 걸리는 난민지위심사기간 동안의 생계는 막막한 상황이다. 난민에 대한 인정을 또한 열악하다. 2009년까지의 누계를 보면 인도적 체류자 까지 합하여도 겨우 10%를 넘어서는 수준이다. 난민지위를 인정받은 이후에도 한국의 배타적인 문화에서 생계를 이어가야 하는 상황이어서, 한국은 난민신청자에게는 최악의 조건인 국가이다. 그럼에도 한국은 2000년 국제연합 난민고등판무

¹⁶⁾ 1992년 독일에는 43만 8천명이 비호를 신청하려 독일에 유입되었는데 이것은 유럽의 비호신청자 수의 3분의 2에 해당되는 것이었다. 이것은 주로 유고슬라비아의 와해와 다른 동구권의 위기가 주요 원인이었다(Castles & Miller, 1998)

관사무소(UHCR)의 집행이사국의 지위에 오르기도 하여 국제사회로부터 비난을 받기도 했다.

그러나 한국은 난민발생에서 자유로운 지역이 아니다. 이미 과거 한국전쟁으로 대량난민의 발생을 경험하였고 지금도 북한에서 이탈한 새터민의 존재, 그리고 북한의 급격한 상황변화에서 발생할 수도 있는 미래의 대량난민을 고려하면 난민문제는 늘 우리 주위에 있었다. 그나마 한국도 2008년 ‘출입국관리법’의 개정으로 난민지원시설을 두도록 하였으나 설치지역, 운영내용 등에서 학계와 시민단체 등에서 문제제기를 하고 있는 상황이다. 이 시점에서 논의는 단편적인 난민시설에만 머물러서는 안되며 난민들의 접근성부터 이들의 정착까지의 전반적인 과정에 대해 검토해야 하며 이를 통해 체계적인 난민관련 정책을 구성하는 것이 필요하다.

■ 참고문헌 □

- 加藤節 (2004). 국민국가와 난민문제. 민족연구. 10호. 152-165.
- 고기복 (2007). EU국가의 난민인정제도-영국, 프랑스, 독일을 중심으로. 한독사회과학논총. 7권 1호. 37-69.
- _____ (2006). 북한이탈주민의 인도적 처리를 위한 대응방안에 관한 연구. 헌법학연구. 12권 5호. 423-456.
- 고문현 (2009). 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안. 세계헌법연구. 제14권 3호. 1-24.
- 고상두·하명신 (2010). 다문화 시대 독일의 시민권 변화:개정국적법 및 이민법을 중심으로. 국제정치논총. 제50집 1호. 421-443.
- 고속희 (2008). 한국의 다문화사회 진행에 따른 접근방법 모색-한국인과 외국인 여성결혼 이민자의 태도조사를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 19권 1호. 213-234.
- 廣部和也 (2004). 난민의 정의와 국제법. 민족연구. 10호. 143-151.
- 국가인권위원회 (2004). 국내 외국인난민 인권실태조사.
- 김남국 (2006). 유럽연합(EU)의 인권정책:전쟁, 난민 그리고 정체성, 국제정치논총. 46권. 2-39.
- 김종철, 양혜우, 이병렬, 한태희, 황필규 (2008). 2008 국내 난민 등 인권실태조사. 국가인권위원회.
- 김철민 (2005). 국제 난민구호 모델의 동북아 적용성 비교연구: 탈북자 사례를 중심으로. 동아시아연구. 10호. 167-191.
- Morice, Alain. (2005). 난민보호의 부정적인 EU의 움직임. 민족연구. 158-165.
- 문경희 (2008). 호주 다문화주의의 정치적 동학. 국제정치논총. 48집 1호. 267-291.
- 박진경 (2010). 한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용. 한국정책학회보. 19권 3호. 259-288.
- 박찬운 (2005). 한국의 난민보호정책 분석. 민족연구. 69-80.
- 박채복 (2007). 독일의 이주자정책: 사회적 통합과 배제의 딜레마. 한독사회과학논총. 17권 1호. 293-319.
- 백윤철·김한양 (2008). 불란서에서 외국인의 인권. 국제헌법학회. 세계헌법연구. 제14권 1호. 163-182.
- 설동훈, 이해경, 조성남 (2006). 결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구. 여성가족부.
- 송종호 (2005a). 난민인정과 보호제도 분석. 민족연구. 6-30.
- _____ (2005b). 한국에서의 다문화주의 모색. 민족연구. 81-103.
- 유정석 (2005). 캐나다의 이민-난민정책. 민족연구. 141-157.
- _____ (2004). 캐나다-다문화주의의 산실. 민족연구. 11호. 12-26.

- 이신화 (1998). 대량 탈북사태에 대한 조기경보: 환경난민의 개념을 적용하여. 국제정치논총. 38권 2호.
- 이용승 (2007). 호주 다문화주의의 역진. 민족연구 26-50.
- _____ (2005). 호주의 난민정책. 민족연구. 123-140.
- _____ (2004a). 다문화주의 발전과 양질의 노동인력 수입. 민족연구. 96-108.
- _____ (2004b). 호주의 다문화주의. 동아시아연구. 8호. 177-205.
- 이창언 (1998). 캐나다소수민족의 민족정체성과 사회문화적 적응. 한국문화인류학. 31권 2호. 559-596.
- 이호택 (2008). 재한 난민의 인권실태. 서울지방변호사회 난민의 실태와 법적 지위에 관한 세미나 자료집. 3-36.
- 임중헌 (2006). 유럽의 인종주의와 제노포비아현상에 대한 연구. 한독사회과학논총. 16권 1호. 55-82.
- 임태근 (1999). 유럽국가의 난민보호제도에 관한 연구. 민주법학. 15호. 162-191.
- 장복희 (2009). 국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의. 저스티스. 통권 제110호. 280-301.
- _____ (2008a). 국제인권법상 난민의 보완적 보호와 국내법제도 개선. 안암법학. 제27권. 651-680.
- _____ (2008b). 탈북자(자발적 북한이탈자)의 인권보호와 국제인권법. 토지공법연구. 40집. 477-497.
- _____ (1997). 생명과 인권. 북한인권시민연합.
- 장복희, 김기연 (2001). 인종차별의 시각에서 본 난민의 인권. 서울국제법연구. 8권 2호. 247-254.
- 지종화, 정명주, 차창훈, 김도경 (2009). 다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구. 사회복지정책. 36권 2호. 471-501.
- 최종렬, 김정규, 임운택, 최인영 (2008). 다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교. 한국여성정책연구원·한국사회학회.
- 최동주. 아프리카 난민문제에 대한 소고-정치적 배경에서 생태적 배경으로의 중심 이전. 아프리카 학회지. 18집. 297-324.
- 최원근 (2006). 우리나라 난민의 경제적 빈곤과 난민보호제도 2006년도 인권논문 수상집. 국가인권위원회.
- 이유경 (2010). 죽어도 떠나는 사람들. 한겨레21. 제 834호. 66-69.
- 한형서 (2008). 독일에서 외국인 증가에 따른 딜레마와 사회통합정책. 국제지역연구. 제11권 4호. 447-478.
- 한태희 (2008a). Overview of Canada's Refugee Protection law and Korean Refugee Claims in

- Canada, 캐나다논총. 14권 1호.
- _____(2008b). 이민/난민법에 근거한 외국인 구금관련 해외사례-캐나다를 중심으로. 국가인권위원회 난민구금토론회 자료집. 35-46.
- 황필규, 김종철, 윤치환 (2008). 난민법 제·개정 논의의 쟁점. 서울지방변호사회 난민의 실태와 법적 지위에 관한 세미나 자료집. 37-64.
- Aleinikoff, T. A. & Klusmeyer, D. (2001). Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World. Aleinikoff, T. A. & Klusmeyer, D. (eds), *Citizenship Today: Global perspectives and Practice*. Carnegie Endowment for International Peace: Washington D.C.,
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press: Massachusetts.
- Burke, A. (2002). Prisoners of Paradox: Thinking for the Refugee. *Social Alternatives*, 21(4). 21-27.
- Castles, S. & Miller, M. (1998). *The Age of Migration*. Macmillan Press Ltd.: Hongkong.
- _____(2009). *The Age of Migration*, (4th ed.), The Guilford Press: NY.
- Department of Immigration and Citizenship (2009). *Refugee and Humanitarian Issue*.
- DIMIA (2008). *Fact Sheet* 60, 61, 65, 68, 82.
- _____(2005). *Refugee and Humanitarian Issue*.
- ECRE. (2003). Legal and Social Condition for Asylum Seekers and Refugees in Europe-France(<http://www.ecre.org/conditions2003/france2003.pdf>).
- Fiske, L. (2006). Politics of Exclusion, Practice of Inclusion: Australia's Response to Refugees and the Case for Community Based Human Rights Work. *The International Journal of Rights*, 10(3). 219-229.
- IGC (2009). *Asylum Procedures in IGC Participating States 2009*.
- Joppke, C. (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration?. *World Politics* 50(2).
- Kerber, K. (2002). The Temporary Protection Directive. *European Journal of Migration and Law* 4. 193-214.
- King, J. (2001). Factors Affecting Australia's Refugee Policy: The Case of the Kosovars. *International Migration*, 39. 73-92.
- Lipset, S. M. (1990). *North American Culture: Values and Institutions in Canada and the United States*. N.J.: Borderland.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?. *Journal of Common market Studies*, 40(2). 235-258.

- Martiniello, M. (2002). 현대사회와 다문화주의. 윤진 역. 2008. 한울아카데미.
- Niessen J. (2000). The Amsterdam Treaty and NGO Responses. *European Journal of Migration and Law* 2. 203-214.
- Palmer, V. & Matthews, J. (2006). Excising Democracy: Ethical Irresponsibility, Refugees and Migration Zones. *Social Alternatives*, 25(3). *Third Quarter*, 26-31.
- Sainz-Pardo, P. (2002). The Contemporary Relevance of the 1951 Convention Relating to the Satus of Refugees. *The International Journal of Human Rights*, 6(2). 23-34.
- Rogers, N. (2002). Minimum Standards for Reception. *European Journal of Migration and Law* 4. 215-230.
- UNHCR (2010a). *2009 Gloval Trend*.
- (2010b). *Asylum Level and Trends in Industrializd Countries 2009*.
- (2007). *Resettlement Handbook*.
- (2006a). *Statistical Yearbook 2006*.
- (2006b). *The State of World's Refugees 2006*.
- _____(1994). *Summary Description of Asulum Procedure in States in Europe, North America and Australia(Blue Print)*.
- USCRI (2010). World Refugee Survey 2009- Canada.
www.unhcr.org/refworld/country...CAN..4a40d2a2c.0.html.
- Steiner, N. (2003). Arguing about Asylum.. Niklaus Steiner, Mark Gibney, and Gil Loescher, eds., *Problems of Protection*, Routledge.

A Study on Feature of Refugee Policy Between Australia, Canada, France and Germany

Lee, Byungryul* & Kim, Heeja**

This paper aims to analyze the refugee policy between Australia, Canada, France and Germany. The access, treatment and acceptance of refugee status applicants and resettlement of refugee status owners are criteria for this analysis. The four criteria of each country are graded as good, not bad, bad. Australia has good grade at resettlement, but bad at access, treatment and acceptance. Australia is open only to whom Australia needs at labor market, but more exclusive to refugee than Canada, France and Germany. So Australia has instrumental feature at immigration policy. There are similar feature at refugee policy between France and Germany. The grade of these two countries policy is not bad. But resettlement policy of France is better than that of Germany that has effect of nation state. Canada has all good grades at four criteria, so most progressive policy than other three countries.

Key words: refugee policy, access, treatment, acceptance, resettlement

◆ 2011.01.06 . 접수 / 2011.02.17. 1차 수정 / 2011.03.21. 게재 확정

* Professor, Department of Social welfare ,Hanzhong University

** Professor, Department of Social welfare ,Daejin University(somink@daejin.ac.kr)