

〈일반논문〉

난민 재정착제도의 관점에서 본 해외파병 한국군에 고용된 현지인 조력자 보호의 근거 및 방안

이일*

I. 서론	2. 비판
II. 해외파병 한국군에 고용된 현지인 조력자 보호 제도화 근거	IV. 한국의 제도화 방안
1. 보호의 필요성	1. 한국의 난민재정착제도의 위상과 현지인 조력자 보호제도와의 적용가능성
2. 법적 근거	2. 법률적 제도화 방안
III. 타국의 제도화 사례	V. 결론
1. 재정착 모델	

■ 국문초록 ■

이 글은 난민재정착제도의 관점에서 해외파병 한국군에 고용된 현지인 조력자들을 한국정부가 보호해야 할 필요성과 의무에 대해 살펴본 시론적인 글이다. 이를 위해 현지인 조력자 보호 제도화의 근거를 법률적으로 분석하고, 국제안보지원군 소속으로 아프가니스탄에 병력을 파병한 타 국가들이 위 제도를 시행한 사례를 검토하였다. 한국정부가 협력하였다는 이유로 난민협약상 박해의 위험이 발생한 현지인 조력자들 전부를 대상으로 한 보호 제도를 창설할 의무는 현지인 조력자가 개별적으로 한 난민신청에 대해 심사 및 지위확인을 할 법률적 의무와는 구별되지만 이에 준하는 의무로 볼 수 있다. 또한, 위 의무는 난민재정착제도의 틀 안에서 이해될 수 있는 의무다. 한국 정부는 단기적으로 신설된 난민법의 재정착희망난민제도를 이용하여 아프가니스탄에 파병한 부대의 통역원을 포함한 현지인 조력자들을 보호해야 하며, 장기적으로 입법을 통해 모든 해외 파병에

* 공익법센터 어필 변호사, il.lee@apil.or.kr

대해 현지인 조력자가 받을 박해의 위험성 평가 의무와 보호 제도 시행 여부 검토의무의 근거를 마련해야 한다.

주제어: 난민재정착제도, 재정착희망난민제도, 난민법, 해외 파병, 한국군, 박해의 위험, 현지인 조력자, 보호 제도, 아프가니스탄, 통역원

I. 서론

최근 한 언론에서 소위 오쉬노 부대라고 불리는 주 아프가니스탄 대한민국 지역재건팀(Provincial Reconstruction Team, PRT)¹에 고용된 아프가니스탄 국적의 현지 통역원이 탈레반에 의한 살해위험을 피해 대한민국에 입국하여 난민신청을 한 사실을 보도하였다.² 대한민국은 다양한 형태로 전 세계 여러 국가에 군을 파견하고 있고, 1999년 10월 동티모르 상륙수 부대 파병 이후로 직접적인 군 병력의 해외파병 및 지역재건팀(Provisional Reconstruction Team, PRT)파견도 점차 늘어나고 있는 추세다.^{3 4 5} 해외파병 병력 운용에 있어서는 현지인 조력자(Local Employees)들의 조력이 절대적으로 중요하다. 언어소통, 문화 및 제도 이해, 정보판단 등에 있어서 현지 대사관의 도움만으로는 안정적인 계획 및 활동이 절대적으로 불가능하기 때문이다. 이에 어느 나라를 막론하고 해외에 군을 파병하는 경우 통역원 그리고, 군인, 군무원파견만으로 소화할 수 없는 부가적인 행정필요에 대해

-
- 1 미국이 2002년 아프가니스탄에서 최초로 도입한 파병형태로서 불안정한 국가의 전후 복구를 위한 민사작전(民事作戰, Civil Affairs Operations)팀을 뜻한다. 통상 지방재건과 치안유지, 중앙정부의 영향력 확대를 목표로 삼고 이를 위해 군 장교, 외교관, 재건 관련 전문가와 같이 복합적인 직업군으로 팀이 구성된다. 한국정부는 이를 일컬을 때 지방재건팀이란 용어를 사용하는데, 2007년 동의·다산부대의 후속으로 아프가니스탄에 지방재건팀을 최초로 파견하면서 그 기대효과로 “아프가니스탄의 평화·재건에 지속적으로 참여하여 국제적 위상 제고, 한·아프가니스탄 우호관계 유지로 향후 재건·복구 사업 진출 여건 조성, 금년말 아프가니스탄 철군 이후 한·미 동맹관리에 기여”를 들었다. 외교통상부, 아프가니스탄 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team) 참여, 외교통상부 보도자료 제07-746호, 2007. 11. 21.
 - 2 박순봉, “통역 돕다, 탈레반 표적 됐는데... 한국 정부, 신변 보호 않고 버려”, 『경향신문』, 2014. 1. 28, p. 14; 박순봉, “미국선 아프간 고용인에 특별비자... 영국은 직업교육에 정착지원까지”, 『경향신문』, 2014. 1. 28, p. 14.
 - 3 대한민국의 지역재건팀은 외교통상부의 공사급 공무원들을 대표로 조직한 형태로서, 통상 군인이 대표를 맡고 있는 타국 지역재건팀과 구별되는데, 이는 현지 대민관계에서 점령군이라는 인상을 주지 않으려하고, 구체적인 이해관계가 없는 나라에 군을 파병한다는 데서 오는 국내 여론이 부여하는 정치적 부담을 감소시키고자 하는 전략적인 방안으로 판단된다. 대한민국정부도 공식적으로는 오쉬노 부대와 같이 군부대 자체를 일컫는 경우를 제외하고, 지역재건팀을 일컬을 때는 파병이라는 용어를 사용하지 않는다.
 - 4 2014. 3. 20. 기준으로 16개국에 1,435명이 파견되어 있다. 한국군 해외파견 현황, 『파병공감』, 2013. 3. 20, <http://www.peacekeeping.go.kr/752> (최종접속일: 2014. 5. 1.).
 - 5 주로 평화유지군(Peace Keeping Forces, PKO) 활동참여, 국제사회에 대한 협력, 국가위상 제고 등의 명목 등이 형식적인 파병 사유다.

현지인들을 고용하는 경우가 잦다. 그런데, 전장(戰場)에서 타국 군에 고용된 현지인 조력자들은 각 전장의 정치 문화적 환경, 특히 타국 군의 작전 성격에 따라 현지국가의 일반적인 국민들이나 특정 사회집단에게 ‘집령군의 앞잡이’ 혹은 ‘민족의 반역자’와 같은 형태로 이해되어 박해의 위협을 받는 경우가 있고 이때 고용주인 타국 국가에 그들을 박해의 위협으로부터 보호해야 할 의무가 생기게 되는데, 이는 난민에 대한 보호제도인 재정착(resettlement)과 제도적으로 연결되어 있다.

그동안 대한민국에서 파병에 관한 논의는 주로, 대규모 해외파병의 결정 및 파병 연장 결정의 정당성 여부에 관한 정치적 논의가 대부분이었고, 현지 파병활동 자체 즉, 파병활동이 현지에서 낳고 있는 결과에 대한 논의 및 평가는 거의 이루어진 적이 없다. 당연히 위 언론보도에서 드러난 것처럼 파병활동 자체에서 발생한 문제인 ‘현지인 조력자 보호문제’는 국내에서 논의된 적이 전혀 없었고, 정책적으로도 그와 같은 보호를 실현할 아무런 제도가 없는 상태다. 이 글에서는 현지인 조력자들의 보호를 제도화할 근거가 무엇인지, 타국에서는 어떠한 형태로 제도화하고 있는지, 한국에서 가능한 제도화 방안은 무엇인지를 살펴보고자 하며, 타국 사례를 검토할 때에는 현재 가장 많은 유사사례가 등장하고 있는 아프가니스탄의 국제안보지원군(International Security Assistance Force, ISAF) 소속 국가들의 제도화 사례를 주로 검토할 것이다.⁶

II. 해외파병 한국군에 고용된 현지인 조력자 보호 제도화 근거

1. 보호의 필요성

전장(戰場)에서 현지인 조력자들을 왜 보호해야 하는가를 이해하기 위해서는 그들이 겪는 박해의 원인 및 그 정도에 대한 인식을 각국의 구체적인 정황 속에서 이해할 필요가 있다. 일반적으로 난민의 박해위험을 이해하기 위해서는 교차문화적 이해(Cross-cultural understanding)가 필요하고, 구체적인 각국의 다양한 국가정황을 그 국가의 내부로부터 이

6 이 글은 실제 정책마련 촉구를 위한 배경설명과, 2015년부터 시작될 것으로 보이는 난민 재정착 제도의 실무적 운용에 대한 시론적 논의의 성격을 띤다.

해하려 시도하지 않을 경우 박해 발생의 원인, 박해 위협의 정도에 대한 인식에 도달하기는 거의 불가능하기 때문이다.⁷

대한민국이 파견한 지역재건팀에 관한 구체적인 보호 제도화가 가장 시급한 아프가니스탄의 상황을 살펴보자. 지정학적 중요성으로 인해 강대국의 각축의 장이 되어 온 아프가니스탄에서는 2001년 9.11 사건 이후 미국의 선전 포고에 뒤이은 침공, 북대서양 조약기구(NATO) 휘하에 조직된 국제안보지원군의 파견 이후 종전에 정권을 잡고 있던 이슬람 근본주의 조직인 탈레반(Taliban, 파슈토어: طالبان)이 실각하고 새로운 정부가 수립되었다.⁸ 국제안보지원군은 2011년부터 단계적으로 철수하며 치안에 대한 작전권을 아프가니스탄 군대에 넘겨주고 2014년 말을 최종 철수목표로 잡고 있으나, 현재 아프가니스탄 정부의 행정력은 전역에 미치지 못하고 있고, 오히려 수도 카불(Kabul)을 제외한 지역에서는 탈레반이 사실상의 행정력을 발휘하고 있다.⁹

탈레반은 외국군에 협력하는 사람들에 대하여 민간인 여부, 성별을 불문하고 ‘표적 공격’ 즉, 암살, 자살테러, 위협, 납치 등을 자행하고 있다. 언론에 보도된 것만 하더라도 수많은 사례가 있다. 뉴욕타임즈(New York Times)는 2010년 5월 16일 탈레반이 미군기지와 외국업체를 위해 일하는 네 명의 아프가니스탄 통역원을 죽인 사실을 보도하였고, 2013년 4월 14일 자 보도에서 미군부대에서 일했던 한 통역원이 2011년 7월 차 안에서 로켓포에 맞아 쇠골과 갈비뼈가 부러진 상태로 겨우 살아난 이후 두 번의 공격을 더 받았다고 보도했다.^{10 11} 2013년 5월 21일에 캐나다의 토론토 스타(Toronto Star)는 칸다르 지방 근처에

7 한국의 낮은 난민인정률, 난민에 대한 미흡한 보호 등은 '타자'가 되어본 경험 또는 '다양한 문화적 정체성 집단 중의 하나로서 공존해본 경험'이 없는 한국의 강력한 '단일문화'적 성격에서도 찾을 수 있다. 한국의 이와 같은 역사·문화적 상황에서 대부분의 사람들에게 '과연 난민이 왜 박해를 받는다는 것인지를 이해하려는 의지 또는 정확한 이해에 도달할 가능성을 기대하기란 결코 쉽지 않다.

8 당연하게도 아프가니스탄의 정세에 관한 균형적인 논의를 위해서는 미국의 선전포고 및 참전 과정, 전쟁과정에서 발생한 다양한 국제법위반행위에 대한 책임도 물어야 할 수 있으나, 현지인 조력자들의 박해의 위협을 파악하기 위한 목적상 탈레반에 의한 현지인 조력자들에 대한 박해만 중점적으로 서술한다.

9 탈레반이 가하고 있는 인권침해행위로는 1) 불법적인 사법재판과 형벌의 집행(사형과 신체 절단), 2) 강제 징집, 3) 식량 강탈로 인한 생계곤란의 야기, 4) 조직범죄와 정부 관리의 매수, 5) 교육과 의료제도 접근의 제한, 6) 일반 시민(특히 여성)의 정치(사회)참여의 제한, 7) 거주 이전과 표현의 자유의 제한, 8) 불법적인 세금의 부과 등이 알려져 있다. “UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan”, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 2013. 8. 6, p. 80.

서 아프간 통역원 가족이 운전 중 폭발물에 의한 사고로 살해당했다고 보도했는데, 캐나다 군대에서 일한 통역원에게 보복하기 위해서 탈레반이 폭탄을 설치한 것이었다.¹² 특히 현 지인 조력자 중에서도 언론에 노출이 심했던 통역원들이 가장 큰 위협에 빠지고 있는데, 공식 집계가 발표되진 않으나 아프가니스탄에서는 2010년 이후로 매달 수 명의 통역원이 목숨을 잃고 있는 추세며, 이라크에서는 2013년 말까지 이미 미군에 고용된 통역원 중 1,000여 명이 사망한 것으로 알려져 있다.¹³

이 같은 위협은 대한민국의 지역재건팀에 소속되어 있는 사람들에게도 마찬가지다. 2014년 4월 1일 기준으로 아프가니스탄 현지에서 국제안보지원군에 소속되어 작전을 수행하고 있는 유엔 회원국은 대한민국을 포함하여 48개 국가이며, 51,178명의 군인들 및 전투보조원들이 아프가니스탄 현지에서 활동하고 있는바 국제안보지원군에 참여한 모든 국가의 현지인 조력자들은 박해위험을 받고 있다.¹⁴ 대한민국의 지역재건팀은 과거 국방부가 운영한 동의·다산부대가 고(故) 김선일 씨 살해 사건을 계기로 2007년 12월 14일 철군한 이래 운영주체가 외교통상부로 변경되었고, 국제정치적 이해관계가 반영된 지역안정화(Stability Operations)¹⁵가 아닌 주민들의 복리후생을 증진하기 위한 단순한 지역재건을 목

10 Rod Nordland, “Taliban Say They Killed 4 Afghan Interpreters”, *The New York Times*, 2010. 5. 16, http://www.nytimes.com/2010/05/16/world/asia/16kabul.html?pagewanted=all&_r=0 (최종 접속일: 2014. 5. 1.).

11 Azam Ahmed, “Afghan Interpreters for the U.S. Are Left Stranded and at Risk”, *The New York Times*, 2013. 4. 14, http://www.nytimes.com/2013/04/15/world/asia/american-visa-delays-put-safety-out-of-afghan-interpreters-reach.html?hp&_r=1 (최종접속일: 2014. 5. 1.).

12 Hamida Ghafour, “Afghan interpreter’s family killed by Taliban near Kandahar”, *Toronto Star*, 2013. 5. 21, http://www.thestar.com/news/world/2013/05/21/afghan_interpreters_family_killed_by_taliban_near_kandahar.html (최종접속일: 2014. 5. 1.).

13 Alana Goodman, “Taliban Attacks on Afghan Interpreters for American Military Increasing”, *The Washington Free Beacon*, 2013. 10. 4, <http://freebeacon.com/national-security/taliban-attacks-on-afghan-interpreters-for-american-military-increasing/> (최종접속일: 2014. 7. 16.).

14 “Troop Numbers and Contributions”, *International Security Assistance Force*, 2014. 4. 1, <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

15 미 육군이 전쟁 및 전쟁 이외의 활동을 공격작전, 방어작전, 안정화작전, 지원작전으로 범주화하면서 등장한 개념인 Stability Operations이란 개념의 번역어로서 ‘질서가 확립되고 안전한 환경을 조성’한다는데 주안점이 있다. 위 주안점을 위해 정치분야에서는 합법적인 정부수립, 치안 분야에서는 적대세력 무력화, 경제질서분야에서는 국민의 기본욕구충족, 시장경제활성화 등을

표로 두고 있다며 홍보하고 있다. 그럼에도 지역재건팀은 2011년 현지 무장세력으로부터 수차례 공격을 받은 적이 있고, 언론에는 보도되지 않았으나 2012년 2월 26일경 바그람 병원에서 일하던 물리치료가사가 퇴근길에 괴한들의 칼에 찔려 사망한 사건이 있어 한국의 지역재건팀에서 일하는 현지인 조력자들 역시 박해의 위험을 받고 있음이 분명하다.^{16 17 18} 즉, 대한민국의 지역재건팀에 고용된 현지인 조력자들이 ‘대한민국 지역재건팀에 고용되었다는 이유’로 인해 박해의 위험을 받고 있고, 이미 살해당한 사람까지 존재하는바, 보호의 필요성은 명확하다.

2. 법적 근거

가. 보호 제도의 법적 성격 - 난민협약에 근거한 재량적인 재정착 제도

해외 파견 군대의 현지인 조력자 보호 제도에 관한 선행연구는 존재하지 않는 것으로 보인다.¹⁹ 현재 아프가니스탄에서만 하더라도 보호 제도를 운용하고 있는 국가들은 여럿 있지만, 현지인 조력자 보호가 처음으로 시도된 제도는 미국의 이라크 및 아프가니스탄 참전을 계기로 제도화된 특별이민비자(Special Immigrant Visas, SIV) 프로그램이다.²⁰ 세계

세부적 목표로 둔다. 김병춘, “이라크 자유작전을 통해 우리는 무엇을 보완해야 하는가?”, 『군사평론』 제383호, 2006, p. 154.

16 “현지인 직원 피살 사망사건 보고”, 바그람 한국병원-16, 아프가니스탄 바그람 한국병원, 2012. 2. 28, pp. 1-2.

17 “[브리핑] 아프간 주둔 한국 재건팀 기지 울들어 9번째 피격”, 『중앙일보』, 2011. 6. 1, http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=5572848 (최종접속일: 2014. 5. 8.).

18 2014년 2월 10일 기준으로 71명의 현지인 조력자들이 채용되어 대한민국 지역재건팀에서 근무하고 있다. “정보(부분공개) 결정통지서(접수번호 2386108)”, 외교통상부 서남아태평양과, 2014. 2. 10, p. 1.

19 이는 보호 제도 자체가 각국 인권단체들에 의한 정책추구로 만들어진 것으로서 계속해서 변화하는 운동의 영역에 속한 제도인 점, 실제 정책입안 과정에서 필요한 것은 타국 참고 사례의 수집 정도에 그쳐 엄밀한 연구가 필요한 분야는 아닌 점 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

20 현재 3종류의 프로그램이 있다. ①2003년 3월 20일부터 2013년 9월 30일 사이에 1년 이상 미국 정부를 위해 일했고, 그 고용으로 말미암아 심각한 위협을 받았거나 경험한 이라크 국적자들을 매년 5,000명 받아들일 수 있는 프로그램(2008년 1월 3일 시행, “Special Immigrant Visas for Iraqis - Who Were Employed by/on Behalf of the U.S. Government”, U. S. VISAS, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/iraqis-work-for-us.html> (최종접속일: 2014. 7. 30.) 참조.), ②2001년 10월 7일부터 2014년 12월 31일까지 사이에 1년 이상 미국 정부를 위해 일했고, 그 고용으로 말미암아 심각한 위협을 받았거나 경험한 아프가니스탄 국적자들을 매년 3,000명 받아들일 수 있는 프로그램(2007년 6월 15일 시행, “Special Immigrant

최대의 재정착난민 수용국인 미국은 재정착난민의 수용과 초기정착을 담당하는 국무부 산하의 인구, 난민, 이주국(Bureau of Population, Refugee, and Migration, PRM)을 통해 현지인 조력자에 대한 특별이민비자 프로그램을 관리하고, 위 요건에 해당하는 사람들에게 유엔난민기구로부터 난민인정을 받은 재정착난민과 동일한 권리와 혜택을 부여하고 있는바, 결국 이들을 재정착난민으로 파악하고 있음을 알 수 있다.²¹

실제로, 이론적으로 보면 현지인 조력자 보호제도를 설정할 법적 근거는 기본적으로 1951년 난민의 지위에 관한 협약(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 난민협약)에 있다. 즉, ‘인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거(well-founded fear)’²²가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인(대한민국 난민법 제2조 제1호)을 난민으로 인정하여 보호를 제공하는 것이 난민협약의 주된 내용인데, 특정한 전장에서 타국군의 현지인 조력자로 일했던 경력이 ‘특정 사회 집단의 구성원인 신분’ 또는 ‘전가된(imputed)’ ‘정치

Visas for Afghans - Who Were Employed by/on Behalf of the U.S. Government”, *U. S. VISAS*, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/afghans-work-for-us.html> (최종접속일: 2014. 7. 30.) 참조}, ③ 오로지 이라크와 아프가니스탄에서 미군에 고용되어 일한 통역원 들만을 대상으로 한 회계연도당 50명씩을 받아들일 수 있는 별도의 프로그램 {2006년 시행, “Special Immigrant Visas (SIVs) for Iraqi and Afghan Translators/Interpreters”, *U. S. VISAS*, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/iraqi-afghan-translator.html> (최종접속일: 2014. 7. 30.) 참조}.

- 21 세계엔 재정착이 필요한 약 1,050만 명의 난민들이 있고, 그 중 7-8만 명이 매년 재정착난민수용국가로 수용되는데 그 중 미국이 80% 이상을 수용한다. “U.S. Refugee Admissions FY2007-FY2013”, PRM, 프리젠테이션 배부자료(미간행), p. 5.

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

- 22 ‘충분한 근거’가 ‘합리적 근거’의 오역일 뿐 아니라, 입증의 정도를 지나치게 높게 설정해 보수적인 난민인정을 피하게 하는 원인이라는 분석으로는 김종철 외, “난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제”, 『공익과 인권』 제12호, 2012, p. 147.

적 견해'를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 근거가 된다고 평가되므로 난민으로서 보호를 제공해야 한다.²³

한편, 현지인 조력자 보호제도는 접수국에 입국하기 이전에 제도에 따른 보호신청을 받은 접수국이 '박해의 가능성'을 확인하여 주도적으로 '이주'절차에 개입하고, '사회통합'을 지원하는 내용까지 포함한 것이기에 근본적으로 일반적인 난민인정제도의 일환이 아닌 재정착(resettlement) 제도로서의 성격을 가진다.²⁴ 즉, 통상적인 난민들의 경우 개별적인 신청에 따른 난민인정절차를 통해 난민협약상의 난민확인요건인 '박해의 합리적 근거(well-founded fear)'가 존재하는지 여부를 심사하여 난민지위를 부여하는 것이 보통이다. 그러나 현지인 조력자 보호제도의 경우 해외 파견 군대에서 근무하는 조력자들에게 각 체약국 정부가 사전에 난민확인요건을 스스로 평가하여 일정한 기준을 설정한 후 그에 해당하는 사람들에게 다양한 보호를 부여하는 절차를 국내법으로 제도화하여 그 절차를 통해 난민협약상의 보호를 제공하는 것이다.²⁵ 물론 재정착난민 수용 자체도 그렇듯, 난민협약 자체는 보호 제도를 실제로 설정할 법적 의무를 체약국에 부과하지는 않는다. 이에 개별적으로 입국하여 난민지위를 신청한 현지인 조력자들에게 난민지위를 부여하여야 할 의무와는 별도로, 사전에 이와 같은 제도를 만들어서 국가가 주도적으로 현지인 조력자들에게 보호를 제공할 것인지의 여부는 각국의 재량적인 판단에 맡겨져 있다고 볼 수 있다.

나. 보호 제도의 특수성 - 고용주인 국가가 박해의 위험발생 원인을 제공

그런데 현지인 조력자를 난민으로 인정하여 보호하는 것은 박해의 위험발생 원인과 수용국 사이의 관계라는 측면에서 일반 재정착난민과 수용국 사이의 그것과는 전혀 다른 특수성을 띤다. 즉, 통상적인 난민사례에서 박해의 가능성은 재정착난민 수용국과 무관하게

23 실제적인 정치적 의견과 달리 외부적으로 인식되는 정치적 의견으로 인한 박해를 '전가된(Imputed) 정치적 의견'으로 인한 박해라고 한다.

24 물론, 논리적 구조가 그렇다는 것으로서, 반드시 각국이 재정착 제도의 일환으로만 보호 제도를 만들어야 한다는 것은 아니다. 실제로, 노르웨이 같은 경우는 일반적인 난민신청절차를 특화시키는 방향으로 보호 제도를 운용하고 있다.

25 통상적인 난민재정착제도는 유엔난민기구가 난민들의 난민신청을 받아 박해의 위험을 평가하여 인정하고, 그 중 재정착 수용국이 인터뷰를 거쳐 수용을 승인한 대상자들을 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)가 건강검진, 치료, 사전교육을 포함한 이주를 지원하고, 이후 재정착 수용국이 국내에 도착한 재정착난민들을 국내법에 따라 사회통합시키는 일련의 과정을 의미하는 것으로서, 현지인 조력자 보호제도와는 박해의 위험성 평가의 주체가 유엔난민기구라는 차이가 있다.

생겨나는 것이나, 현지인 조력자에게 있어서는 특이하게 ‘타국 정부와의 협력’이 박해 가능성의 발생과 증대에 거의 유일한 이유다. 수용국 정부가 원인을 직접 제공하거나 이에 상당한 정도로 기여한 것이기에 불법한 결과발생을 방지하여야 할 주의의무를 갖게 되고 결국 ‘책임주의’ 법리에 따라, 국가에 도의적 의무가 부여된다고 볼 수 있다. 따라서 현지인 조력자 보호조치 제도화는 법적으로 강제되는 의무는 아니라 하더라도, 그 성격상 체약국은 위와 같은 의무를 지닌다고 보아야 한다.

아프가니스탄의 예를 들면, 국제안보지원군 소속 특정 국가의 지역재건팀에 고용된 현지인 조력자가 박해의 위협을 받는 것은 ‘점령군에 조력한 민족, 이슬람의 반역자’와 같은 사상적 프레임의 존재 때문이다. 그런데 그러한 박해의 위협은 그 조력자가 ‘실질적’으로 위와 같은 행동을 하였는지 여부와 관계없이, 지역재건팀에 고용되어 일했다는 ‘형식적’인 사실 자체로 인해 생긴다. 따라서 일반적으로 특정한 난민신청자가 접수국에 난민인정신청을 한 경우 비록 그 신청자와 수용국 사이에 아무런 관련이 없다 하더라도 난민협약상 난민으로 인정할 법적 의무가 부여되는 것인데, 이와 같은 사안에서는 원인을 제공한 수용국에게 보다 적극적인 조치의무가 부여되는 것은 당연하다. 즉, 보호프로그램 자체를 어떻게 설계할 것인지, 일반 난민신청절차를 통해 부여하는 것을 상회(上廻)한 권리수준을 허여할 것인지 여부는 각국의 재량에 따른 것이지만, 위와 같은 신청자가 제3국이 아닌 원인 제공국에 비호를 신청할 경우 이를 보호해야 할지 여부는 재량이 아닌 의무라고 보아야 한다. 국가는 사인(私人)과 달리 기본권 보호의무를 지기 때문에, 보다 높은 수준의 도덕적 행동을 기대받게 되는데, 국가의 행정에 건넌 인간에 대하여 국가는 그 국가의 수준에 맞는 행동을 취해야 한다.

이 같은 특수성은 정책설계과정에서 우파적 관점 즉, 현지인 조력자들을 난민의 범주로서만이 아닌 고용국에 애국적으로 도움을 주었기에 포상해야 하는 인간의 범주로도 이해하는 관점을 취할 경우 더 나아가 통상적인 재정착난민들과 비교하여 이를 상회(上廻)한 권리 및 혜택을 부여할 정책적 여지도 부여한다.^{26 27} 통상 재정착난민들에게 영주자격, 일정기간

26 예컨대, 미국을 위해 희생한 이라크 전우들의 재정착을 돕는 비영리단체로서 이 같은 관점을 지닌 단체로는 The list project to resettle Iraqi allies(<http://thelistproject.org>)가 있다.

27 물론 이 부분은 대한민국에서 실제 정책을 설계할 때 이주정책 전반에 걸친 사회통합적 관점에서 과연 바람직한지 여부에 대해 사회적 합의를 거칠 필요가 있다. 특히 ‘난민의 권리’라는 것이 강제되지 않더라도 형식적인 영주자격의 부여 외에 거의 전무하고, 선별적인 통합과 배제 원리에 의거한 이주민 통합정책이 운용되는 대한민국의 척박한 환경에서 ‘사회 통합’까지 고민해야 하는 난민재정착 제도가 연착륙하기는 쉽지 않은 상황인데, 현지인 조력자로 인정된 난민

도와 후 시민권 획득, 문화적·재정적 정착지원 등의 혜택이 제공되는데, 이에 더해 국가를 위해 위험을 감수했다는 사유로 자국 참전군인들에게 표창 및 포상 등을 주는 것과 동일한 논리에서 현지인 조력자들에게 단순한 피신처만을 제공하는 것이 아니라 주거시설과 보조금지원 등의 복리혜택부여도 재정착난민과 차등적으로 설계할 유인으로 작용할 수도 있다.

Ⅲ. 타국의 제도화 사례

비록 세부적인 정책 내용이 외부에 공개되지 않은 경우가 많지만 타국의 보호조치 제도화 사례는 상당히 많다. 미국이 과거 이라크 전쟁에서 미군을 조력했던 현지인 통역원들을 보호하기 위하여 일정한 기준 하에 특별비자발급을 한 이래, 아프가니스탄에 국제안보지원군의 지휘 아래 군병력을 지역재건팀으로 파견한 여러 국가 중 대표적으로 미국, 영국, 캐나다, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이와 같은 나라들은 자국 군대를 조력한 아프가니스탄 조력자들에게 소위 재정착(resettlement)의 일환으로 비자를 발급해 주거나, 난민협약의 틀 아래서 그들을 난민으로 인정하여 영주권을 부여하는 절차를 정립하였다.²⁸ 아프가니스탄에서 지역재건팀을 운영하고 있는 국가는 현재 49개국에 이르나, 독립적으로 직접 지휘를 하며 부대를 운용하는 나라는 미국, 영국, 노르웨이, 뉴질랜드 정도이며, 기타 국가는 미군의 지휘

들에게만 예외적인 추가적인 혜택을 부여한다는 것은 이처럼 사회적 합의가 요청될 뿐 아니라, 사실 부족한 예산을 고려할 때에도 실현가능성이 희박한 이야기이기도 하다.

28 보호프로그램을 마련한 주요 지역재건팀 국가에서 특히 통역원들에게 자국의 체류자격을 부여한 상세한 예를 위해서는, Patricia Goedde 외, “아프가니스탄 Provincial Reconstruction Team (PRT)보고서 - 아프가니스탄인 통역원에 대한 세계 각국의 보호 프로그램”, 『성균관대 법학전문대학원 난민리걸클리닉』 2013년 보고서(미간행), p. 8.

국가	인정된 수
미국	전체 약 8,000명으로 추산되는 통역원들 중 7,500명에게 비자를 발급할 의향이 있다고 발표. 한 회계연도당 50명까지 통역원 ‘특별’ 비자 혜택 제공. 통역원의 배우자와 21세 이하의 자녀들도 함께 비자를 얻게 됨.
영국	전체 약 1,200명으로 추산되는 통역원들 중 최대 600명에게 입국비자를 발급할 것이라고 발표.
캐나다	550명
독일	150명
뉴질랜드	129명(통역원 39명, 가족 90명)
노르웨이	21명

를 받는다. 흥미롭게도 직접적인 지휘를 통해 부대를 운용하는 나라들은 모두 보호제도를 만든 것을 알 수 있는데 이는 직접적인 부대 운용 과정에서 박해의 위험을 보다 직접적으로 인지하였기 때문이라고 추측된다.

1. 재정착 모델

보호제도는 재정착난민제도의 틀을 이용한다. 미국의 특별이민비자프로그램 중 통역원들에게 특화된 프로그램(각주 21 ③)을 보면 한 회계연도 당 50명까지 미군을 위해 일한 일정한 요건을 갖춘 통역원들에게 특별 비자 혜택이 제공된다. 그 지원 요건으로는 ①아프가니스탄 국적이며, ②통역원으로서 최소 12개월 동안 직접적으로 미군과 일을 했고, ③함께 일했던 상관으로부터 서면 추천서를 받아야 한다는 것이 있으며, 지원신청 후 개별인터뷰를 포함한 심사를 거쳐 미국 비자를 얻을 수 있다. 대상자로 확정이 되면, 이주절차는 국제이주기구(IOM)가 자동적으로 진행하여 여행비용의 무이자 대출 및 항공편 예약 등을 수행한다. 이후 미국에 도착하면, 미국의 일반적인 재정착프로그램(U.S. Refugee Admissions Program, USRAP)에 따른 지원을 동일하게 받을 수 있다.²⁹ 이때 가족결합원칙(principle of the unity of the family)³⁰도 특별이민비자프로그램에 반영되어 있어 배우자와 21세 이하의 자녀까지 한꺼번에 비자를 얻을 수 있다.³¹

체류자격 인정을 골자로 하는 재정착난민지원과 구분되는 별도의 혜택을 부여하는 경우도 있다. 예를 들어 영국은 12개월 이상 근무한 통역원이라면 누구나 5년간의 직업교육 또는 18개월 임금상당의 보상금 지급을 하고, 그 외 별도의 요건이 만족되는 통역원에 대해서는 재정착난민으로 수용하며 임대주택의 제공을 계획하고 있는바, 공개된 자료접근에

29 기타, 영국, 캐나다, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이의 현지인 조력자 보호 제도 개관을 위해서는, 위의 자료, pp. 12-21.

30 가족 구성원 중 일부가 난민으로 인정되었거나 가족 구성원이 각기 다른 국가에서 난민으로 인정되었을 경우 그 가족 구성원의 재결합을 위한 수단과 편의를 제공하는 것으로서, 난민협약 자체에는 명시되어 있지 않으나 난민협약 전권회의 최종문서 및 세계인권선언 제16조 제3항 등에 의해 보편적인 원칙으로 인정되고 있고, 대한민국의 난민법은 가족이라는 이유로 심사 없는 난민인정까지 제도화하진 않았으나, 제37조에서 난민인정자의 배우자와 미성년자인 자녀에 대한 입국허가의무를 규정함으로써 가족결합원칙을 일부 반영하고 있다.

31 “Special Immigrant Visas (SIVs) for Iraqi and Afghan Translators/Interpreters”, *U. S. VISAS*, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/iraqi-afghan-translator.html> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

제한이 있으나 보호제도를 만든 국가들의 경우 대체로 보상금 및 주거지원에서 일정 정도의 특혜를 부여하고 있는 것으로 보인다.^{32 33}

2. 비판

그런데 보호프로그램들은 공고된 바와 달리 실제로는 제대로 이행되고 있지 않다는 비판이 많다. 예를 들어 미국의 경우 이라크 국적자들 일반에 대한 특별이민비자프로그램(각 주 21 ①)에 대해서 2008년부터 2012년까지 5년 동안 매년 5,000명씩 총 25,000명의 이라크인에 대해 비자를 발급할 것으로 공고하였으나, 실제로는 오로지 약 5,500명에 대해서만 비자가 발급되었고, 2012년 12월 기점으로 약 1,500명이 신청 후 하염없이 심사를 기다리고 있었다.³⁴ 비자발급의 숫자, 심사속도 양쪽 모두에 있어서 프로그램이 적극적으로 이행되고 있지 않다. 이러한 보수적인 프로그램 운용에 대한 비판은 타 국가들에서도 발견되는데, 마찬가지로 숫자와 심사속도에 대한 것, 그리고 인정 요건을 지나치게 협소하게 설정하여 박해의 위험이 있는 모든 조력자들을 포섭하지 못한다는 비판이 있다.³⁵ ‘인간을 사지(死地)에 버리고 오지 말고 책임져라’라는 논거 속에 시작된 현지인 조력자 제도가 정착

32 “UK immigration grants some Afghan interpreters right to settle,” *Work Permit*, 2013. 9. 16, <http://www.workpermit.com/news/2013-09-16/uk-immigration-grants-some-afghan-interpreters-right-to-settle> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

33 이 글 작성자가 대한민국에서 난민신청을 한 지역재건팀 대표 통역원에 대해 실시한 인터뷰 내용 중 발췌하였다.

34 “10 Years On: the failure of the Special Immigrant Visaprogram”, *The List Project Project to Resettle Iraqi Allies*, 2013. 3. 19, <http://thelistproject.org/10-years-on-the-failure-of-the-special-immigrant-visa-program/> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

35 예를 들어, 미국과 마찬가지로 이라크와 아프가니스탄 양 국가에 모두 군대를 파병한 영국의 경우 약 1,200명에 달하는 통역원 중 박해의 위험은 동일한데 600명만 재정착시킨다는 정부의 정책에 대해, 영국을 위해 일한 아프간 사람들을 버리고 온다는 비판이 시민사회에서 상당했다. Jonathan Beale, “Afghan interpreters petition delivered to Cameron”, BBC, 2013. 8. 14, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-23684980> (최종접속일: 2014. 5. 1.). 인터넷청원사이트인 Change.org의 청원 중 영국군을 위해 근무한 모든 통역원을 재정착 시켜야한다는 청원에는 93,769명이 서명하였다. RT Hon William Hague, “Protect all Afghan interpreters who served alongside British troops and give them opportunity to resettle”, *Change*, <http://www.change.org/en-GB/petitions/foreign-secretary-william-hague-protect-all-afghan-interpreters-who-served-alongside-british-troops-and-give-them-opportunity-to-resettle> (최종접속일: 2014. 5. 7.).

된 나라에서도 보호의 필요성과 인정난민의 숫자를 조절하려는 이민정책 사이의 충돌이 발생하고 있다.

VI. 한국의 제도화 방안

1. 한국의 난민재정착제도의 위상과 현지인 조력자 보호제도에의 적용가능성

현지인 조력자 보호제도를 위해서는 난민재정착제도의 시행이 긴요한데, 다행히도 대한민국은 2013년 7월 1일부터 시행된 난민법에 재정착난민을 받아들일 근거를 마련하였다.³⁶ 난민법에 규정된 것은 재정착난민의 수용근거, 외국인정책위원회 심의라는 절차, 국내정착허가를 난민법상 난민인정으로 본다³⁷고 하여 재정착난민에 대한 처우를 일반 인정난

36 『난민법』(법률 제12421호, 일부개정 2014. 3. 18, 시행 2014. 6. 19.)

제24조(재정착희망난민의 수용)

- ① 법무부장관은 재정착희망난민의 수용 여부와 규모 및 출신지역 등 주요 사항에 관하여 『재한외국인 처우 기본법』 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 재정착희망난민의 국내 정착을 허가할 수 있다. 이 경우 정착허가는 제18조제1항에 따른 난민인정으로 본다.
 - ② 제1항에 따른 국내정착 허가의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 『난민법 시행령』(대통령령 제25354호, 일부개정 2014. 5. 21, 시행 2014. 5. 21.)

제12조(재정착희망난민 국내 정착 허가)

- ① 법 제24조제2항에 따른 재정착희망난민의 국내정착 허가 요건은 다음 각 호와 같다.
 1. 법 제19조에 따른 난민인정 제한 사유에 해당하지 아니할 것
 2. 대한민국의 안전, 사회질서 또는 공중보건을 해칠 우려가 없을 것
- ② 법무부장관은 재정착희망난민의 국내 정착 허가를 위하여 필요하면 유엔난민기구로부터 재정착희망난민을 추천받을 수 있다.
- ③ 법무부장관은 난민심사관등을 현지에 파견하여 재정착희망난민이 제1항에 따른 국내 정착 허가 요건을 갖추었는지를 조사하게 할 수 있다.
- ④ 법무부장관은 재정착희망난민의 국내 정착을 허가하려는 경우에는 국내 정착 허가 전에 건강검진 및 기초적응교육을 실시할 수 있다.
- ⑤ 법무부장관은 『출입국관리법』에 따른 입국허가 절차를 거쳐 재정착희망난민의 국내 정착을 허가한다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 재정착희망난민의 국내 정착 허가에 필요한 사항은 법무부장관이 정한다.

민과 동일하게 취급하겠다는 내용인바, 아직 제도가 실제로 이행되지는 않았으므로, 구체적인 정책 내용은 확인하기 어렵다. 다만, 통상적인 재정착난민제도의 틀은 그대로 유지할 것으로 보이며 핵심적인 내용인 ‘정착지원’은 난민법 제45조에 따라 법무부가 신설 및 관할하고 있는 시설인 ‘출입국외국인지원센터’(혹은 ‘난민지원센터’)에서 이루어질 예정으로 보인다.^{37 38 39} 하지만 재정착난민제도가 이주정책 일반에서 커다란 비중을 차지할 것으로 보이지는 않는다. 2012년 말에 발표된 제2차 외국인정책기본계획에서도 재정착난민제도는 5가지 추진과제 중 국제사회와의 공동발전 범주의 ‘V-2 국가위상에 부합하는 난민정책 추진’의 하위 과제 중 하나로 간략히 언급되고 있을 뿐이다. 따라서 실제로는 2013년 말부터 유엔난민기구 집행이사회 의장국을 역임하게 된 대한민국의 대외 홍보용 수사 정도로 제도가 오용될 가능성도 배제할 수 없다. 또한, 재정착난민제도를 통해서 수용할 난민의 숫자도 일본처럼 매년 30명을 약간 상회할 것으로 추정되는데 2014년 3월 현재 체류외국인이 1,609,670명에 이르는 것을 고려해보아도 제반 이주정책 가운데서 재정착난민정책의 비중은 매우 낮은 편이므로 강력한 정책동력을 기대하기에는 사실 다소 난점이 있다.^{40 41}

그러나 한편으로 난민법은 재정착난민제도에 있어서 유엔난민기구(UNHCR)에 의한 난민인정과 추천을 임의적 요건(난민법 제24조 제2항, 난민법 시행령 제12조 제2항)으로 두

37 난민법 제45조(난민지원시설의 운영 등) ① 법무부장관은 제34조, 제41조 및 제42조에서 정하는 업무 등을 효율적으로 수행하기 위하여 난민지원시설을 설치하여 운영할 수 있다.

② 법무부장관은 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 업무의 일부를 민간에게 위탁할 수 있다.

38 이 부분에는 재정착난민과 다른 맥락이긴 하지만, 대한민국 통일부 소속 정착지원기관으로서 1999년 7월부터 개소한 북한이탈주민정착지원사무소(소위 하나원)라는 정부주도의 사회통합시설의 운영경험 및 성과가 참고된 것으로 추측된다.

39 2013. 11. 14.에 국회 본관에서 실시된 “난민의 재정착과 사회통합에 관한 한미일 라운드테이블”에서 그 일부가 발표되었다. [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 재정착 희망자 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). 송소영, “한국의 난민정책과 재정착희망난민제도 도입방안”, 『난민의 재정착과 사회통합에 관한 한미일 라운드테이블(2013)』(미간행), p. 25.

40 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책통계월보』 2014년 3월호(2014), p. 9.

41 참고로 대한민국에서 2013년에 일반적인 난민신청절차를 통해 난민으로 새로 인정된 숫자는 행정소송을 통해 인정된 10명을 포함하여 57명이다. 김성인, “국내 난민현황(2013. 12. 31.)”, 『난민인권센터』, 2014. 1. 16, <http://nancen.org/1125> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

고 있고, 일반적인 재정착난민과 별도로 대한민국 정부가 재량적으로 설정한 기준에 부합하는 사람들도 난민법상의 난민으로 인정하여 동일한 보호를 제공할 수 있도록 하고 있다. 따라서 현지인 조력자 보호제도의 제도화에 재정착난민제도를 이용할 가능성은 이미 법률상 열려 있기 때문에, 제도화 과정에서 커다란 법률적 장애는 없다.

2. 법률적 제도화 방안

가. 현행 재정착희망난민제도(난민법 제24조) 이용

구체적으로 보면, 재정착(resettlement)의 관점에서 볼 때 현지인 조력자 보호의 내용은 ‘체류자격 부여’, ‘이주’, ‘정착지원’으로 구성되는바, 그 중 ‘체류자격 부여’의 법적근거를 난민법상의 재정착희망난민제도(제24조)에 두는 것으로 제도화를 꾀해볼 수 있다. 물론 난민법의 일반난민인정절차(제5조)를 이용할 수도 있고 그 경우 경험이 축적된 현행 난민인정절차의 틀 안에서 제도를 운영하는 것이어서 가장 간단하다. 하지만 그 경우 난민협약상의 난민 요건이 ‘국적국 밖에 있을 것’을 요구하기 때문에 현지에서 난민신청을 받기는 어려워 아프가니스탄 현지에서의 ‘신청 후 실질적인 심사(1단계)’ 후 ‘대한민국 입국 후 형식적인 심사(2단계)’라는 다소 기교적인 절차를 거쳐야 한다는 점, 위 기준에 해당하지 않음에도 대한민국에 스스로 입국하여 난민신청을 한 조력자들은 어떻게 다룰 것인지, 기타 난민신청자들과 차등을 둔다면 그 근거는 무엇인지에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다는 단점이 있다.⁴²

따라서 가장 좋은 방법은 이 사안의 본래 성격으로 돌아가 난민법상의 재정착희망난민제도를 이용하는 방법이다. 법무부가 2015년부터 시행하려고 추진 중인 것으로 알려진 재정착희망난민제도에서 대부분은 유엔난민기구로부터 임의적 추천(난민법 시행령 제12조 제2항)을 받은 사람들을 위한 쿼터로 채워질 것이나 이를 제외하고, 아프가니스탄 현지인 조력자들에 대한 쿼터를 설정해서 재정착난민으로 받아들일 수 있다. 실무적으로는 난민법 제24조 제1항에 따라 『재한외국인 처우 기본법』 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐서 현지인 조력자 보호 제도를 만든 후, 난민법 시행령 제12조 상의 결정사유 여부

42 물론 이 중 후자의 단점은 이 제도화되는 보호프로그램이 난민인정절차를 대체하는 것은 아니며, 어떤 절차를 택할 것인지는 신청인의 자유로운 신청에 선택하도록 맡길 수 있도록 하고, 보호프로그램의 기준을 박해의 위험성이 분명하게 반영되도록 사전에 잘 기획하면 대부분 해결될 수 있다고 본다.

및 난민요건사유 등을 조사하는 절차를 만들면 된다. 이러한 접근의 장점은 재정착난민지원이 단순히 ‘체류자격의 부여’ 뿐만이 아닌 ‘이주’와 ‘정착지원’이라는 큰 그림까지 포함하고 있는 것이어서 보다 효과적인 보호를 시도해 볼 수 있다는 점이다.

그 방법을 택할 경우 우선 현재 논란이 되고 있는 아프가니스탄 지역재건팀에 고용된 현지인 조력자들에 대한 보호 제도화에서부터 정책을 시작할 수 있다. 그 경우 ①외교부는 여태까지 지역재건팀에 직간접적으로 고용된 현지인 조력자들에 대해 신속히 전수조사 및 위험성 평가를 실시하여야 하고, ②법무부는 외교부와 협조하여 현지인 조력자들의 난민협약상 ‘박해의 위험’을 객관화 할 수 있는 일정한 기준(criteria)을 만들어야 한다.^{43 44} 이때 기준을 얼마나 폭넓게 잡을 것인지가 정책입안부서의 인권적 감수성과 정책수행의지를 가늠할 수 있는 부분이 될 것인데, 미국과 같이 근무기간의 장단, 대외적으로 공개된 근무 형태 등은 중요한 고려요소로 삼아도 무방하나, 캐나다와 같이 과거의 박해 경험 또는 개별화된 박해의 위험성 등을 기준에 포함하는 것은 지양해야 한다.

현재 대한민국의 지역재건팀에 소속된 현지인 조력자들은 전투부대에 소속되었다고 보기는 어렵기에 과거에 구체적인 박해를 경험한 사람은 많지 않을 것으로 보인다. 따라서 과거의 박해 사실을 중요하게 취급하는 난민인정실무의 경향이 정책설계과정에서 반영되면 위험하다. 난민협약상 난민의 개념은 ‘박해를 받은 사람’이 아니라 ‘박해를 받을 사람’을 의미한다는 점(난민협약 제1조 A. (2), 난민법 제2조)⁴⁵이 기준을 만들 때에 명확하게

43 이때 원칙적으로는 법무부 난민과가 주무부서가 될 것이나, 체류자격일반의 문제로 다루려는 관점 및 정책적인 제도화라는 측면에서 접근할 경우 법무부 외국인정책과가 주무부서가 될 수도 있다.

44 미국의 ‘아프가니스탄 통역원들을 위한 특별 이민 비자 프로그램(Special Immigrant Visas, SIVs)’에서는 “①아프가니스탄 국적이며, ②통역원으로서 최소 12개월 동안 직접적으로 미군과 일을 했고, ③함께 일했던 상관으로부터 서면 추천서를 받아야 한다.”를, 영국의 ‘현지 활동직원 지원방안(Locally Engaged Staff Assistance Scheme)’에서는 ‘연속적으로 12개월 이상 영국에서 근무했고 근무 내용에 하자가 없을 경우를, 캐나다의 특별비자프로그램의 경우, “①아프가니스탄인 현지인으로서, ②아프가니스탄 시민권자이며, ③비정상적이고 개별적인 위협에 처해 있거나, 우발적이지 않고 인위적인 부상으로 인하여 생명의 위협을 받거나, 또는 더 이상 노동을 하지 못하게 되었거나, ④우발적이지 않은 사고로 죽음을 당했거나, 인위적인 사고로 죽음을 당한 사람을 배우자이거나 사실혼 관계의 배우자이고, ⑤그러한 위협, 부상 또는 죽음이 칸다르(Kandahar)지역에서 캐나다군에게 조력을 주었다는 이유로 발생하였어야 하고, 그러한 조력이 2007년 10월 9일 이후부터 최소한 1년 동안 유지 되었어야 한다.”를 각각 기준으로 삼고 있는바 참고할 만한 기준이다.

반영되지 않을 경우 인정기준이 지나치게 협소하여 보호제도의 취지와 달리 아무도 보호하지 못하는 결과를 낳을 수도 있음을 유의해야 한다. 심지어 만약 박해의 위협을 모두에게 전면적으로 인정하는 것이 불가피한 특수한 사정 - 예컨대 대한민국의 지역재진팀에서 근무한 경력이 이미 특수한 사정에 의해 대외적으로 공개된 상태라거나, 2014년 말 국제안보지원군의 철군 이후 탈레반의 세력화 및 살해위협 등이 명약관화해진 경우 등 - 이 있을 경우 아예 기준을 설정하지 않고 현지인 조력자 전원을 본인의 의사에 따라 재정착 시키는 것까지도 고려할 수 있어야 한다. 가장 중요한 평가요소는 ‘박해의 위협의 존부’이지, 외국인정책의 원활한 목표달성이 아니기 때문이다.

또한, 보호제도 입안 시 보호제도를 통해 보호를 받지 못하는 현지인 조력자가 있을 경우, 또는 기준에 부합하여 면접 심사를 받았으나 탈락하였을 경우에도 그들의 개별적인 난민신청을 배제하지는 않음을 제도상의 규정에 명확히 반영시킬 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 별도의 방법을 통해 입국하여 난민신청을 한 현지인 조력자들과의 형평성에 문제가 생길뿐더러, 추상적인 기준에 해당하지 못하여 보호 제도로부터 보호를 받지 못한 난민들의 개별적인 위협이 평가될 기회를 박탈해 버릴 여지가 있기 때문이다.⁴⁶

기타 입국 비용의 경우 프로그램 대상자에 대해서는 정부가 직접 비용을 제공하거나, 미국 등과 같이 정부가 사전에 국제이주기구(IOM) 한국대표부에 요청하여 이주과정에 도움을 받아 무이자 대출 등의 혜택 부여로 입국과정에서부터 혜택을 받도록 제도화할 수 있다. 정착지원의 경우도 현재 법무부가 재정착난민제도에 대해서 그리고 있는 그림 즉, 재정착난민에 대한 6개월간의 출입국지원센터의 입소 및 문화, 언어교육, 제한적인 범위에서 생계비 지원 등 난민의 처우 개선방안의 틀 안에서 시행할 수 있다고 본다.⁴⁷

45 협약 및 협약을 반영한 난민법의 문언상 분명할 뿐 아니라, 유엔난민기구가 발행한 난민지위의 인정기준 및 절차 편람도 ‘박해를 받을 공포’를 해석하며 “would for the same reasons be intolerable if he returned there”라고 하여 이점을 확인하고 있다. UN High Commissioner of Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees(HCR/IP/Eng/REV.1)*, UNHCR, B. (2) (a) 42, <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

46 이 부분과 관련하여, 재정착난민희망제도에서 면접과정에서 탈락한 사람들이 선정되지 않은 처분에 대해 이의신청을 할 수 없도록 만드는 방안이 정책적으로 추진되고 있는 것으로 보이는데 (송소영, p. 21), 이 같은 제도는 헌법상 재판청구권의 침해를 가져올 수 있을 뿐 아니라, 실무상으로도 선정되지 않은 처분을 받은 후 다른 방법으로 입국한 이후 난민신청을 하는 것을 막을 수 없다는 면에서 실효적이지도 않다.

나. 국가의 위험성 평가 의무 부여

장기적으로는 신규 입법을 통한 보호의 제도화도 고려할 만한 과제다. 현재 법무부의 난민예산은 매우 부족하다.⁴⁸ 이에, 현행 난민법 제24조만 이용하는 것이 아니라, ①추가적으로 소요되는 예산, 예컨대, 입국 비용, 직업교육, 재정착 비용의 지급에 필요한 신규예산의 확보, ②부처별 협조업무의 근거마련의 필요성 등을 고려하면 아예 이와 같은 대상자에게 체류자격의 부여와 각종 비용 지급 등 인정자의 처우를 골자로 하는 법률조항을 추가하는 것도 장기적으로는 검토해볼 여지가 있다.

특히 위와 같은 입법조치가 장기적으로 요구되는 것은 무엇보다 ‘해외 파병’에 있어서 당국에게 현지인 조력자의 위험성을 일반적으로 평가해야 할 의무를 부여하기 위해서다. 해외파병의 절차 등을 규정한 일반법의 성격을 지니는 법으로서 외교부가 주무부서인 『국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률』(법률 제11690호, 일부개정 2013. 3. 23, 시행 2013. 3. 23.)은 제13조에 참여요원들에 대한 불이익 처분의 금지 및 신분보장을 규정하고 있는데 그 내용에는 ‘국제법상 가능한 보호를 받는다’라고 명시되어 있다.⁴⁹ 현지인 조력자들의

47 물론, 난민신청자의 사회권과 관련하여 현재 난민법 및 난민법 시행령의 난민신청자에 대한 보호는 매우 미약하므로 향후 정책적 개선이 필요하다. 유럽연합의 각국에 구속력이 있는 난민신청자 최저생계기준에 관한 지침에서는 난민신청자의 처우에 관하여 인간다운 생활을 할 권리를 “Certain material reception conditions, in particular accommodation, food and clothing, in kind or in the form of a financial allowance. Allowances must be such that they prevent the applicant from becoming destitute; family unity; medical and psychological care; access to the education system for minor children and language courses to enable them to attend ordinary school” 등으로 구체적으로 보장하고 있는바, 사회권에 대한 논의 및 보장이 미약한 한국의 실정에서는 크게 참고할 수 있다고 본다. “DIRECTIVE 2013/33/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)”, *Official Journal of the European*, 2013. 6. 29, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

48 난민관련 예산은 2014년 기준으로 2,353,245,000원인데, 난민법의 시행으로 최초로 신청 및 확보되어야 할 생계비 예산은 당초 2,124,000,000원이었으나, 기획재정부의 심사과정에서 대폭 삭감되어 343,980,000원이 되어 거의 16%만 남게 되었다. 재정착난민관련예산은 39,209,000원으로 사전교육, 건강검진, 입국비용만 반영되어 있는바, 현지인 조력자 보호제도를 제도화한다고 하더라도 현행 법체계 안에서 적극적인 예산확보는 어려운 것이 예상된다. 김성인, “난민예산현황(2014년)”, 『난민인권센터』, 2014. 2. 14, <http://nancen.org/1140> (최종접속일: 2014. 5. 1.).

49 국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률(법률 제11690호, 일부개정 2013. 3. 23, 시행 2013. 3. 23.).

경우 ‘파견된 군인, 경찰, 그 밖의 공무원 또는 민간인’이 아니어서 위 법률 제2조 제3호의 ‘참여요원’에 해당하지 않기에 위 조항만으로 해외에 파견된 군에 고용된 현지인 조력자들에게 대한 현행법상 보호의무가 도출되긴 어려우나, 별도의 조항으로 ‘현지인 조력자’에 대한 보호의무를 선언적 차원에서 규정하고, ‘정부는 국제연합 평화유지활동의 수행 시 대한민국의 파견부대에 고용된 현지인 조력자들이 고용사실 이유로 난민법상 박해를 받을 위험이 있는지를 정기적으로 평가하여야 한다.’와 같은 심사의무를 규정하는 것이 필요하다. 그래야 당국으로 하여금 모든 해외 파병 평화유지활동(PKO)에 이 같은 업무를 수행하도록 할 수 있으며, 해외 파병과정에서 발생하는 ‘현지인 조력자들의 박해’를 사전에 방지할 수 있게 될 것이다.

V. 결론

현지인 조력자 보호제도는 사실 대한민국에서 매우 생소한 제도다. 국민주의(國民主義)의 영향이 짙게 배어있는 이주정책 일반에서 외국인에 대한 정책은 한국인으로 동화시키는 국익(國益)적 관점의 ‘다문화주의’를 표방한 동화주의에 머물러있을 뿐이다.⁵⁰ 실제로 2013년부터 2017년까지 시행될 제2차 외국인정책기본계획조차도 결국 선별적인 체류허가와 동화주의적 지원의 틀을 여전히 유지하고 있는바, 난민정책도 결국 그 틀 안에서 이루어지고 있다.⁵¹ 이처럼 ‘국민이 갖는 권리’에는 익숙하나 ‘인간으로서 갖는 권리’에 생소한

제1조(목적) 이 법은 국제연합 평화유지활동에 참여할 파견부대와 참여요원의 파견 및 철수 등에 관한 사항을 규정함으로써 대한민국이 국제연합 평화유지활동에 보다 신속하고 적극적으로 참여하여 국제평화의 유지와 조성에 기여함을 목적으로 한다.

제13조(불이익 처분의 금지 및 신분 보장)

- ① 누구든지 참여요원 또는 참여요원이었던 자에게 평화유지활동 참여를 이유로 불이익한 처분을 하여서는 아니 된다.
- ② 평화유지활동에 참여하는 공무원(현역 군인 및 경찰을 포함한다)은 파견기간 중 평화유지활동 참여요원으로서의 신분과 대한민국 공무원으로서의 신분을 동시에 보유하는 것으로 본다.
- ③ 평화유지활동에 참여하는 대한민국 국적의 민간인은 국제평화 안전유지요원으로서의 신분과 대한민국 국민으로서의 신분을 동시에 보유하며, 국제법상 가능한 모든 보호를 받는다.

50 사회 통합 모형은 크게 동화주의(Assimilationist) 모형과 다문화주의(Multicultural) 모형으로 나눌 수 있다. 김정순, “외국인 이주민의 사회통합 연구”, 『연구보고』2009-13, 한국법제연구원, pp. 23-26.

51 제한외국인처우기본법 제5조에 의해 법무부장관이 관련부처의 기본계획(안)을 종합하고, 국무

대한민국사회에서 대한민국 정부가 자국민이 아닌 타국 국적자에 대하여 선도적으로 이와 같은 정책을 준비한다는 것은 쉽지 않은 것은 사실이다. 특히, 국민이 갖는 법적인 권리에 있어서도 ‘시혜적 성격’을 갖는 것에 대해서는 그 정도와 수준에 관하여 첨예한 논쟁이 있는 마당에, 국민으로 포섭되지 않는 ‘외국인’인 해외 거주하는 현지인 조력자 ‘외국인’에 대해 ‘시혜적 성격’을 갖는 정책을 펼친다는 것은 더욱 그러하다.

하지만 오히려 그러한 점이 이 사안을 ‘정치적 관점’이 아닌 ‘법적인 관점’에서, ‘국민’만이 아닌 ‘인간’에 대한 존중이란 관점에서 정책을 시행해볼 좋은 시작점이 될 수도 있게 만든다. 시기 면에 있어서 2014년은, 비록 부족한 점은 있으나 난민법 제정 및 시행으로 인해 아시아에서 거의 유일한 독자적인 법률 제정이라는 획기적인 걸음을 내딛은 대한민국이 콩고롭게도 유엔 난민협약 집행위원회(Executive Committee)의 의장국을 역임하는 때며, 내용면에서도 이 사업은, ‘비국민’인 인간에 대해 실시하는 첫 인도주의적 사업의 걸음으로서도 택하기 적절한 사업이다. 대한민국은 정치민주화, 경제민주화의 패러다임을 넘어 인간의 권리를 존중하는 수준으로 도약해야 할 과제를 안고 있는데, ‘생명권’과 관계된 이러한 정책 사업은 ‘인간의 권리’ 중에서도 가장 문턱이 낮은 것이기 때문이다. 난민에 대한 보호는 강고한 틀인 국민주의를 법률로서 벗어나도록 강제하는 귀중한 접근이다. 정치적 고려, 외교적 고려에 있어서 얻을 이득이 명백하게 계산되지 않는 해외 현지인 조력자에 대한 보호에 관하여 단순한 수동적인 난민인정만을 넘어, 적극적인 제도화의 시도는 대한민국으로서도 ‘인간’을 위한 국가의 방향으로 한 걸음 더 진보하는 길임이 분명하다.

총리가 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. 위 정책의 6대 정책목표는 ‘1. 경제활성화 지원과 인재유치, 2. 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합, 3. 차별방지와 문화다양성 존중, 4. 국민과 외국인이 안전한 사회의 구현, 5. 국제사회와의 공동발전’이다.

참고문헌

논문

- 김병춘, “이라크 자유작전을 통해 우리는 무엇을 보완해야 하는가?”, 『군사평론』 제383호, 2006.
- 김종철 외, “난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제”, 『공익과 인권』 제12호, 2012 .

법령

- 『난민법』(법률 제12421호, 일부개정 2013. 3. 18, 시행 2014. 6. 19.).
- 『난민법 시행령』(대통령령 제25354호, 일부개정 2014. 5. 21, 시행 2014. 5. 21.).
- 『재한외국인 처우 기본법』(법률 제11298호, 타법개정 2012.. 2. 10, 시행 2013. 7. 1.).
- 『국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률』(법률 제11690호, 일부개정 2013. 3. 23, 시행 2013. 3. 23.).

기타자료

- 김정순, “외국인 이주민의 사회통합 연구”, 『연구보고』 2009-13, 한국법제연구원, 2009.
- 송소영, “한국의 난민정책과 재정착희망난민제도 도입방안”, 『난민의 재정착과 사회통합에 관한 한미일 라운드테이블(2013)』(미간행), 2013.
- 외국인정책위원회, 『제2차 외국인정책기본계획』, 2013.
- 박순봉, “통역 돕다, 탈레반 표적 됐는데... 한국 정부, 신변 보호 않고 버려”, 『경향신문』, 2014. 1. 28.
- _____, “미국선 아프간 고용인에 특별비자... 영국은 직업교육에 정착지원까지”, 『경향신문』, 2014. 1. 28.
- “[브리핑] 아프간 주둔 한국 재건팀 기지 올들어 9번째 피격”, 『중앙일보』, 2011. 6. 1, http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=5572848.
- 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책통계월보』 2014년 3월호, 2014.
- Patricia Goedde 외, “아프가니스탄 Provincial Reconstruction Team (PRT)보고서 - 아프가니스탄인 통역원에 대한 세계 각국의 보호 프로그램”, 『성균관대 법학전문대학원 난민리걸 클리닉』 2013년 보고서(미간행), 2013.
- PRM, “U.S. Refugee Admissions FY2007-FY2013”, PRM, 프리젠테이션 배부자료(미간행), 2014.
- UN High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees(HCR/IP/Eng/REV.1)*, UNHCR, 1979 <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>.

- _____, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR, 2013, <http://www.refworld.org/docid/51ffdca34.html>.
- _____, *Afghanistan: Mid-Year Report 2013 - Protection of Civilians in Armed Conflict*, UNHCR, 2013, <http://www.refworld.org/docid/51f8c0604.html>.
- Ahmed, Azam, “Afghan Interpreters for the U.S. Are Left Stranded and at Risk”, *The New York Times*, 2013. 4. 14, http://www.nytimes.com/2013/04/15/world/asia/american-visa-delays-put-safety-out-of-afghan-interpreters-reach.html?hp&_r=1.
- Beale, Jonathan, “Afghan interpreters petition delivered to Cameron”, *BBC*, 2013. 8. 14, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-23684980>.
- Ghafour, Hamida, “Afghan interpreter’s family killed by Taliban near Kandahar”, *Toronto Star*, 2013. 5. 21, http://www.thestar.com/news/world/2013/05/21/afghan_interpreters_family_killed_by_taliban_near_kandahar.html.
- Goodman, Alana, “Taliban Attacks on Afghan Interpreters for American Military Increasing”, *The Washington Free Beacon*, 2013. 10. 4, <http://freebeacon.com/national-security/taliban-attacks-on-afghan-interpreters-for-american-military-increasing/>.
- Nordland, Rod, “Taliban Say They Killed 4 Afghan Interpreters”, *The New York Times*, 2010. 5. 16, http://www.nytimes.com/2010/05/16/world/asia/16kabul.html?pagewanted=all&_r=0.
- “DIRECTIVE 2013/33/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)”, *Official Journal of the European*, 2013. 6. 29, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF>.
- International Security Assistance Force, “Troop numbers and contributions”, *ISAF*, 2014, <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>.
- U.S. Department of State·Bureau of Consular Affairs, “Special Immigrant Visas for Iraqis - Who Were Employed by/on Behalf of the U.S. Government”, *U. S. VISAS*, 2014, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/iraqis-work-for-us.html>.
- _____, “Special Immigrant Visas for Afghans - Who Were Employed by/on Behalf of the U.S. Government”, *U. S. VISAS*, 2014, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/afghans-work-for-us.html>.

_____, “Special Immigrant Visas (SIVs) for Iraqi and Afghan Translators/Interpreters”, *U. S. VISAS*, 2014, <http://travel.state.gov/content/visas/english/immigrate/types/iraqi-afghan-translator.html>.

|Abstract|

Protection Grounds and Measures of Foreign Employees Work for S. Korean Troops Overseas From the Perspectives of Refugee Resettlement System

Il Lee

The purpose of this article is to introduce the necessity and the duty of the Korean government to protect foreign employees working for S. Korean troops overseas from the perspective of the refugee resettlement system. For this purpose, the legal basis of protection programs applicable to such foreign employees was examined. Moreover, this article analyzes and examines case studies of countries that have dispatched troops under the name of the International Security Assistance Force and have already implemented the aforementioned protection programs.

At this point, it is important to recognize the duty of the Korean government to develop various protection programs in order to prevent further harm to foreign employees who are currently under risk of persecution due to their cooperative relationship with the Korean government. Although this duty differs from the legal duty of the Korean government to observe various refugee status determination procedures for foreign employees, both duties are highly relevant to each other, and thus should be treated with the nearly same level of legitimacy and legality.

Furthermore, the aforementioned duty of the Korean government regarding the protection program is directly within the limits and jurisdiction of the refugee resettlement system. In this respect, there should be two implementations that must be legislated and

* Attorney at law in Advocates for Public Interest Law, il.lee@apil.or.kr

regulated by the Korean government regarding these matters. In the short term, the Korean government, using the refugee resettlement system and other relevant refugee legislations, should provide immediate assistance and protection to these foreign employees and translators who work for S. Korean troops overseas in Afghanistan. In the long term, the Korean government must pass legislations that recognize the need for the government to protect and constantly evaluate the danger of persecution conditions of all foreign employees work for S. Korean troops overseas.

Keywords: Refugee Resettlement System, Acceptance of Refugees Seeking Resettlement, Refugee Act, Dispatch of Troops, Korean Troops, Possibility of Persecution, Foreign Employees, Protection Program, Afghanistan, Translator