

일본의 재정착난민 수용과 관련 제도에 대한 고찰

신예진* · 신지원**

요 약

1981년 난민지위협약(Convention relating to the Status of Refugees 1951)에 가입한 일본은 다른 선진국에 비해 난민수용에 있어 소극적인 태도를 견지했고 이로 인하여 '난민채국'이라는 비판을 받아왔다. 2000년대에 들어서면서 난민문제의 영구적 해결책인 재정착난민제도의 도입은 국제사회의 책임분담으로서 적극적으로 논의되기 시작했다. 이러한 가운데 2010년 일본은 아시아국가로서 최초로 재정착난민제도를 도입하여 국제사회로부터 큰 주목을 받았다. 2010~2012년 동안 재정착난민제도 시범사업을 통해 총 45명의 미얀마 난민(카렌족)이 일본으로 입국하였으며, 2012년 일본정부는 재정착난민제도 시범사업의 시행기간을 2년 연장할 방침을 발표하였다. 이 글은 동아시아 내 재정착난민수용의 선례를 보여준 일본의 경험적 사례에 초점을 둔 연구로서 일본이 재정착난민제도를 도입하게 된 경위와 현재 시행되고 있는 시범사업의 현황을 살펴보고 정책적 시사점을 모색하고자 한다. 일본의 재정착난민제도를 통한 국제사회 내 책임분담 노력은 인권이나 난민보호에 관한 지역 차원의 협약이 부재한 동아시아 지역 내 난민의 인권개선을 위한 중요한 시발점이 될 수 있다.

주제어: 재정착난민, 일본, 재정착난민 지원제도, 난민정착지원센터

* 국제이주기구(IOM) 이민정책연구원 위촉연구원

** 교신저자. 국제이주기구(IOM) 이민정책연구원 부연구위원

I. 서론

UNHCR(유엔난민기구)의 『2011년 글로벌 동향 보고서』에 따르면, 2011년 말 기준으로 전 세계 4,250만 명의 강제 이주자 중, 난민지위를 인정받은 사람은 1,542만 명이며¹⁾ 895,000명의 사람들은 난민지위 신청의 과정 중에 있다. 또한 난민과 유사한 상황에 있으나 아직 출신국 영토 내 체류하는 국내 실향민(Internally Displaced Persons, IDPs)의 수는 약 2,640만 명이다. 난민 인구의 80%이상이 개발도상국에 체류 중이며, 그 중 절반 이상이 아시아 지역에 체류하고 있다. 아시아는 다수의 난민이 발생함과 동시에 체류하는 지역임에도 불구하고 난민 보호는 취약한 편이다. 아시아 지역에서 난민지 위협약(Convention relating to the Status of Refugees 1951)에 가입한 국가는 총 6개국(한국, 일본, 중국, 필리핀, 캄보디아, 동티모르)이다. 이 중 실질적인 난민보호를 제공할 수 있는 경제적 규모가 되는 국가는 한국과 일본이라 할 수 있으나, 두 국가는 난민수용의 강한 의지를 보여주지 못하고 취약한 난민보호 제도로 인하여 국제사회의 비판을 받아왔다. 최근 주목할 만한 변화로서 일본의 경우 2010년부터 3년에 걸쳐 90명의 재정착 난민수용 시범사업을 시작하여 수행하고 있으며, 한국은 2011년 12월 난민법을 제정하여 2013년 7월 발효를 앞두고 있다. 일본의 재정착제도를 통한 국제사회 내 책임분담 노력과 한국의 난민법 제정 및 집행은 인권이나 난민보호에 관한 지역 차원의 협약이 부재한 동아시아 지역 내 난민의 인권개선을 위한 중요한 시발점이 될 수 있다. 이러한 점에서 현재 이행되고 있는 난민보호에 대한 제도적, 정책적 논의는 그 어느 때보다 중요한 의미를 갖는다.

모든 국가는 자국의 시민이 가지고 있는 기본적 인권을 보호해야 할 책임이 있다. 그러나 국가가 정치적 이유로 혹은 차별에 근거하여 이러한 책

1) 이 중 UNHCR의 위임 하에 있는 난민은 1,040만 명 정도이며 UNRWA(유엔 팔레스타인 난민 구호사업기구)의 위임 하에 있는 난민은 480만 정도이다.

임을 이행하지 못하거나 이행할 의지가 없는 경우, 개개인은 인권침해를 겪게 되고 이로 인해 자신이 살고 있는 거주지를 떠나 타지에서 자유와 안전을 찾을 수밖에 없다. 광의로 난민은 자국의 정부로부터 보호를 받지 못하고 자신의 거주지를 떠날 수밖에 없는 자를 의미하며 국제사회는 이들의 안전과 보호를 위해 노력해야 할 책임과 의무가 있다. 제2차 세계대전 이후 오늘날까지 난민의 지위를 결정하는 데에 있어서 가장 일반적인 기준은 1951년 난민의 지위에 관한 협약(1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 이하 난민협약)에서 규정한 난민에 대한 정의이다. 난민협약 제1조 A(2)는 난민을 다음과 같이 정의하고 있다.

1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 민족²⁾, 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적 근거가 있는 공포³⁾로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자, 혹은 이들 사건의 결과로서 상주국 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국으로 돌아갈

- 2) 난민협약 상 5가지 박해의 사유 중 “nationality”를 국내에서는 “국적”이라고 번역하는 것이 일반적이다. 그런데, UNHCR의 난민지위결정을 위한 절차와 기준에 관한 지침서는 “nationality”를 국민(citizenship)으로만 이해해서는 안 됨을 강조하고 있다. 그것은 인종(ethnic) 혹은 언어에 따른 그룹 혹은 종종 혈족(race)과도 중첩되는 개념이기 때문에 “민족”이라고 해석하는 것이 타당하다. 두 개 이상의 민족으로 구성된 국가에서는 소수민족에 대한 박해가 발생할 가능성이 높다(신지원 외 2012). 그리고 국내 민족들 간의 분쟁이 정치운동과 관련이 있을 경우 그 박해의 위협이 민족에 의해 발생하는 것인지 정치의견의 차이에 의해 발생하는 것인지 분명하게 구분되지 않지만, 협약 상 난민의 정의가 5가지 공포의 사유가 상호 배타적으로 적용되기 보다는 두 개 이상의 사유가 동시에 적용될 수 있음을 인정하고 있다는 점에서 문제가 되지 않는다(UNHCR [1979]1992, 18~19). 이러한 이유로 이 연구는 난민의 정의를 해석함에 있어서 “nationality”를 국적이라고 해석하기보다는 “민족”으로 해석한다.
- 3) 난민협약 원문 상 “well-founded fear”는 ‘충분한 이유가 있는 공포’로 국문번역이 되어왔고 한국의 난민법 상에 반영되어 있으나 이러한 번역은 본래의 의미를 반영하지 못하고 ‘공포에 대한 높은 수준의 증거’ 제시의 의미로 이해될 소지가 있다는 지적이 일반적이다. 따라서 여기서는 이에 대한 대안으로 제시되고 있는 ‘합리적 근거가 있는 공포’로 번역한다.

수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자

본래 1951년 난민협약은 제2차 세계대전 이후 유럽에서 발생한 난민의 보호에 한정되어 있었으나, 1967년 난민의 지위에 관한 의정서(1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 이하 난민의정서)는 1951년 난민협약 상 명시된 ‘1951년 1월 1일 이전’이라는 시간적 제약과 유럽이라는 지리적 제한을 삭제하고 난민의 개념을 일반화시킴으로써 난민협약과 난민의정서는 난민을 정의함에 있어 중요한 기준을 제시하는 국제규범으로 자리매김 하게 된다.⁴⁾

난민협약 제33조는 “체약국은 어떠한 방식으로도 난민을 인종, 종교, 민족, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 혹은 자유가 위협받을 우려가 있는 영역으로 추방하거나 송환하여서는 안된다”고 명시하여 강제송환을 금지하고 있다. 이러한 ‘강제송환금지의 원칙’은 난민의 국제보호에 있어 체약국이 지니는 가장 기본적인 의무이자 난민의 중요한 권리이다. 이는 난민인정자 뿐 아니라 난민 인정여부가 심사 중인 당사자에게도 적용된다. 강제송환금지의 원칙은 국제 관습법의 일부로 인정되고 있고 난민협약 비체약국도 반드시 준수해야하는 강행규범(jus cogens)이며, 난민협약의 본질적인 조항으로 어떠한 경우에도 유보가 금지된다(송중호, 2005).

강제송환금지원칙은 한 국가의 영토 내에 도달한 난민의 비호를 목적으로 하는 강력한 규범적, 법적 틀로 규정되어있는 국제 규범이다. 이와 동시

4) 그러나 난민의정서 역시 난민인정 기준에 있어 기존의 제한적인 개념을 벗어나지 못하고 있음이 그 한계로 지적된다. 특히 난민의 기본 요건 중 ‘인종, 종교, 민족, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견’을 이유로 한 ‘박해’라는 조건이 수정 없이 유지됨으로써 난민협약 상 난민 개념의 확대나 난민보호의 정의가 여전히 제한적이라는 지적이 있다(고문현 2008). 이와 더불어 ‘박해’의 개념에 포함시키기 어려운 환경난민이나 국내 분쟁 등을 포함한 오늘날의 다양한 난민발생의 원인들은 난민협약과 난민의정서 상 난민의 개념에서 제외되어 있다.

에 다른 국가의 영토 내 체류하고 있는 난민을 위한 보호 조치로서 국제 책임분담의 중요한 장치인 재정착(resettlement) 제도가 있다. UNHCR은 지속적인 박해의 위협으로 인해 본국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 않으나, 비호를 구한 국가에서 정착을 할 수 없는 처지에 있는 난민을 위한 영구적 해결책으로 제3국으로의 재정착을 돕고 있다.⁵⁾ UNHCR에 의하면 2011년 재정착 대상 난민의 수는 약 92,000명이며, 이 중 79,800명의 난민이 22개국에 재정착했다(UNHCR 2012).⁶⁾ UNHCR은 영구적 해결책 중 하나인 재정착의 우선 대상으로 장기화된 난민 상황에 처한 자들을 포함시키고 있다.

[장기화된 난민 상황은] 장기간 만성적으로 불확실한 상황(a long-lasting and intractable state of limbo)에 처한 난민을 일컫는다. 이들 모두가 생명의 위협에 처한 것은 아닐 수 있으나, 오랜 망명 기간 동안 이들의 기본권과 필수적인 경제적, 사회적, 심리적 요구들은 충족되지 못한 채 남아있다. 이러한 상황에 처한 난민은 외부의 지원에 지속적으로 의존 할 수밖에 없다(UNHCR 2004, 1).

UNHCR은 재정착의 전략적 활용(‘Promoting the strategic use of resettlement’)이라는 기치 아래, “국가와 시민단체의 적극적인 협력이 있다면 재정착은 국제적 부담과 책임분담 그리고 장기화된 난민 상황의 문제를 풀어갈 새로운 길을 열어 줄 수 있음”을 강조하고 있다(UNHCR 2010, 8). 그러나 난민보호 장치로서 그리고 영구적 해결책으로서 재정착의 성공을 측정하는 데에 있어 중요한 것은 재정착한 난민의 규모나 재정착을 통해 난

5) 영구적 해결책(durable solution)이란 난민이 처한 상황이 원만하고 영구적으로 해결되어 일상적인 삶을 주도할 수 있도록 하는 방안을 일컬으며, 전통적으로 자발적 송환, 지역 통합, 재정착 방식이 있다(IOM 2011, 61).

6) 예: 미국(51,500명), 캐나다(12,900명), 호주(9,200명), 스웨덴(1,900명), 노르웨이(1,300명) (UNHCR 2012, 19)

민을 수용한 국가의 수만이 아니라 재정착난민 대상자의 선발, 수용 과정, 이들의 지원 및 지역 통합을 위한 제도 등을 모두 고려해야 한다는 것이다.

일본이 국제사회의 일원으로서 난민문제에 본격적으로 대응하기 시작한 시기는 인도차이나 지역 출신 난민(이하, 인도차이나 난민)을 받아들이기 시작한 1970년대부터이다. 일본의 난민인정제도 상에서 정의하는 ‘난민’은 출입국관리 및 난민인정법 제2조 3호에서 ‘난민협약 제1조와 난민의정서 제1조의 규정에 의해 난민협약의 적용을 받는 난민’으로 명시하고 있다(出入國管理及び難民認定法 第2條 3). 난민협약과 난민의정서가 정의하는 난민의 요건은 ‘인종, 종교, 국적 또는 특정한 사회적 집단의 구성원이거나 정치적인 이유로 본국에서 박해를 받을 만한 우려가 있어 외국으로 망명한 자로 본국으로부터의 보호를 받을 수 없거나 받기를 희망하지 않는 자’이다. 일본의 난민인정제도에 있어서도 ‘박해를 받을 우려가 있는지’ 여부가 난민을 정의하는 중요한 요소로 적용된다. 반면, 보호가 필요한 피난민이라 하더라도 전쟁, 자연재해, 빈곤, 기아 등이 피난의 원인인 경우 난민협약 또는 난민의정서에서 정의하는 난민에 해당한다고는 볼 수 없으며, ‘난민’의 범주에 포함되지 않는다(第四次 出入國管理政策懇談會 2003).

1975년 12월 19일 ‘국제난민고등판무관 보고에 관한 UN결의 3454 (Report of the United Nations High Commissioner for Refugees)’, ‘인도차이나 난민에 대한 인도적 지원에 관한 UN결의 3455(Humanitarian assistance to the Indo-Chinese displaced persons)’, ‘1979년 인도차이나 난민 국제회의(제네바)’ 등에 의해 각 국가들이 일정한 규모의 베트남 난민을 받아들이기로 합의하면서, 일본도 인도차이나 난민을 받아들이게 되었다(手塚和彰 2005). 1975년 5월 12일 미국선박에 의해 구조된 베트남 난민(boat people)이 일본의 치바항(千葉港)에 처음으로 상륙한 이래, 일본 각 지역의 항만에 도착하는 베트남 난민이 본격적으로 증가하였다. 이 시기에는 일본정부와 지방자치단체 차원에서 난민수용을 위한 법제도적 체제가 전혀 정비되어 있지 않아 일본 적십자사나 종교기관 등 민간단체와 자원봉사자가 중심이 되어 임시 숙박

시설을 마련하는데 급급한 상황이었다(山神進 2007).

베트남 난민 수용에 소극적인 자세로 일관해 온 일본정부는 ‘베트남 난민대책에 관한 각의양해(1977. 9. 20)’와 ‘베트남 난민의 정주허가에 관한 각의양해(1978. 4. 28)’를 시작으로 난민수용을 위한 체제정비에 착수하였다. 이어 ‘인도차이나 난민대책의 확충·강화에 관한 각의양해(1979. 7. 13)’를 기점으로 난민 지원시설 개설 등 정부차원의 조치가 본격화되었다(手塚和彰 2005). 특히, 인도차이나 난민 정주지원 사업을 시행하기 위한 정부의 위탁 기관으로 1979년 11월 재단법인 아시아복지교육재단 난민사업본부(財団法人 アジア福祉教育財団 難民事業本部)가 설립되었다. 1979~1982년 동안 매년 1,000명 이상의 인도차이나 난민이 유입되면서 이들의 처우에 관한 일본사회의 관심이 높아지기 시작하였으며, 이 시기에 인도차이나 난민의 정주 촉진지원센터가 전국 각지에 마련되었다.⁷⁾

인도차이나 난민의 수용은 ‘제 2의 흑선(黒船)⁸⁾’으로 비유될 만큼 일본사회에 많은 변화를 가져왔다. 일본정부는 1979년 국제인권규약에 비준하였고, 이어서 1981년 6월 난민협약과 1982년 난민의 지위에 관한 의정서에 차례로 가입하였다. 국제규약의 가입을 기점으로 1981년 3월, ‘협약 및 의정서 시행에 따른 난민인정 업무는 법무성에서 주관한다’는 내용의 각의양

7) 일본정부는 인도차이나 난민의 일본어 교육, 건강관리, 취업 등의 지원을 위해 1979년 12월 효고현 히메지시(兵庫縣 姫路市)에 ‘히메지 정주 촉진센터(1979. 12 ~ 1996. 3)’를 설립하였으며 1980년 2월 가나가와현 아마토시(神奈川県 大和市)에 ‘아마토 정주 촉진센터(1980. 2 ~ 1998. 3)’를 개설하였다. 이후 일본에 상륙한 보트피플의 일시비호를 위한 시설로 1982년 2월 ‘아마토 난민일시리셉션센터(1982. 2 ~ 1995. 3)’가 개설되었으며, 1983년 4월 동경도 시나가와구(東京都 品川区)에 ‘국제지원센터(1983. 4 ~ 2006. 3)’가 설치되었다. 2006년 4월에는 협약난민을 대상으로 일본어 교육, 오리엔테이션, 직업상담 및 취업알선 등을 위한 시설로 ‘RHQ(Refugee Assistant Headquarters: RHQ)지원센터(2006. 4 ~)’가 개설되었다(難民事業本部 2012).

8) 흑선(黒船)이란 1853년 에도막부 말기에 문호개방을 요구하며 일본연안에 진출한 미군함 페리호를 말하며, 현대 일본사회에 혁명적인 변화를 가져온 외국의 문물이나 외부로부터의 사건들을 일컬을 때 종종 흑선에 비유한다. 다나카 히로시(田中宏 1995)는 인도차이나 난민의 수용이 국제조약의 가입, 국내법 개정의 시발점이 되었으며 그 결과, 일본 내 외국인주민의 법적지위가 향상되었다는 점에서 ‘제 2의 흑선’으로 비유한다.

해⁹⁾에 의해 기존의 출입국관리령(出入國管理令)에 난민심사에 관한 규정이 추가되어 1982년 1월 1일 현재의 출입국관리 및 난민인정법(出入國管理及び難民認定法)으로 개정되었다. 일본정부의 난민협약 가입은 난민인정제도의 정비 뿐 만 아니라 사회보장제도와 관련된 국내법이 대폭 개정되는 결과로 이어져, 일본에 거주하는 외국인주민의 처우개선에 큰 영향을 미쳤다. 국내법 개정 따라 기존과 가장 크게 달라진 점은 국민연금, 국민건강보험, 아동수당, 공영주택 입주 등 사회보장제도 관련 일부 법률의 국적조항이 폐지됨으로 인해 관할지역에 합법적으로 거주하는 외국인주민도 사회보장제도의 수혜대상이 되었다는 점이다(田房 由起子 2000).

베트남 등 인도차이나 반도의 정세가 안정되고, 인도차이나 난민의 본국 귀환 및 제3국으로의 정주 등으로 인해 인도차이나 난민문제가 일단락되자, 1989년부터 중국 남부 연안지방으로부터 화물선에 난입하여 일본에 상륙하는 이른바 ‘위장난민’이 증가하면서 난민문제는 복잡한 양상으로 전개되기 시작하였다. 같은 시기에 베트남 주변국가(ASEAN)에 노동이주를 목적으로 한 보트피플이 급증함에 따라 ASEAN 국가들의 요청에 의해 1989년 ‘인도차이나 난민 국제회의(제네바)’가 개최되어 보트피플에 대한 포괄적 행동계획(Comprehensive plan of Action, CPA)이 채택되었다. 이로 인해 순수한 난민과 ‘경제난민’을 구분하는 난민자격인정 작업을 실시하는 것에 대한 국제사회의 합의가 이루어졌으며, 난민협약에서 규정하는 난민에 해당되지 않는 자는 본국송환을 촉진하도록 하였다. 일본에서도 ‘보트피플 대책(1989. 9. 12)’의 각의양해에 의해 인도차이나 난민의 일시적인 보호를 위한 상륙허가 심사를 실시하게 되었다. 이후 1992년을 기점으로 인도차이나 난민의 유입이 급격하게 감소하면서, 일본정부는 1994년 3월 각의양해에 의해 인

9) 정부안 확정을 위한 내각회의의 심의절차로서 각 부처 각료의 서명이 필요한 ‘각의결정(閣議決定)’과 ‘각의양해(閣議了解)’가 있으며, 양자 모두 해당 정부안에 대한 내각의 의사결정 효력을 지닌다. 각의결정은 중요한 정책을 내각 전체의 의사로 결정하는 방식이며, 각의양해는 정부안 확정을 위한 내각회의에서 해당부처의 각료가 결정한 정책이 국정 전반에 영향을 미치는 경우, 다른 부처 각료의 양해를 얻는 방식으로 각 각료의 서명이 모두 필요하다.

도차이나 난민을 보트피플로서 특별히 처우하는 것을 중지하는 입장을 발표하였다(手塚和彰 2005; 山神 進 2007).

1978년부터 인도차이나 난민의 수용사업이 종료된 2005년 말까지 일본에서 정주지위를 획득한 인도차이나 난민은 11,319명이다. 인도차이나 난민과 달리, 개별적으로 난민인정절차를 통해 난민지위를 취득한 난민은 ‘협약난민’이라 불리는데, 1982~2011년 현재 일본 내 난민신청자는 11,754명, 협약난민 중 난민인정자는 598명, 인도적 체류자는 1,994명이다. 이러한 수치에서도 짐작할 수 있듯이, 일본은 세계 3위의 경제대국임에도 불구하고, 다른 선진국에 비해 난민인정자 수가 매우 적다는 점에서 ‘난민쇄국’이라는 비판을 받아왔다. 그런데 2000년대 들어서면서 난민문제의 항구적 해결책인 재정착난민제도의 도입이 국제사회의 책임분담으로서 적극적으로 논의되기 시작하였으며, 이러한 가운데 2010년, 일본은 아시아국가로서는 최초로 재정착난민제도를 도입함으로써 국제사회로부터 큰 주목을 받았다. 2010~2012년까지 재정착난민제도를 통해 총 45명의 미얀마 난민(카렌족)이 입국하였으며, 일본정부는 2012년 재정착난민제도 시범사업의 시행기간을 2년 연장할 방침을 발표하였다.

이 글은 동아시아 내 재정착난민수용의 선례를 보여준 일본의 경험적 사례에 초점을 둔 연구로서 일본이 재정착난민제도를 도입하게 된 경위와 현재 시행되고 있는 시범사업의 현황을 살펴보고 정책적 시사점을 모색하고자 한다. 한국의 경우, 기존 난민의 지위 규정과 보호 등을 출입국관리법에 근거해 이행해왔으나, 난민협약에 가입한 지 20년 만인 2012년 2월 독립된 난민법을 제정하는 등 난민정착을 위한 체제정비의 초기단계에 있으며, 난민문제에 대한 시민사회의 관심이 점차 증가하고 있다. 이러한 시점에서 재정착난민제도를 먼저 도입하여 시행하고 있는 일본의 사례를 살펴봄으로써 유의미한 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

이 연구는 문헌조사와 현지조사를 통해 수집한 자료의 분석을 기반으로 한다. 1차적으로는 일본정부가 인터넷 홈페이지 상에 공개하는 보도자료

및 회의록과 주요 일간지의 재정착난민 관련 보도 자료를 참고하였다. 아울러 2012년 10월 열흘 동안 진행된 일본 현지조사를 통해 추가 문헌자료를 수집하고 관련기관 실무자와 진행한 면담내용을 분석하였다. 일본 현지조사 기간 중 방문한 주요 기관은 IOM(국제이주기구) 동경사무소(IOM special liaison mission in Tokyo), UNHCR 일본대표부(UNHCR representation in Japan), 엠네스티 일본사무소(Amnesty International Japan), 국제일본어보급협회(Associate for Japanese Language Teaching), 일본난민지원협회(Japan Association for Refugees) 등이다.

이 글은 크게 네 부분으로 구성되어 있다. II장에서는 일본의 재정착난민 제도 도입배경과 추진체계를 파악하고, III장에서는 태국 메라캠프에서 이루어지는 재정착난민의 선정과 입국과정을 살펴본다. IV장에서는 재정착난민을 위한 정착지원 프로그램에 대해 살펴본다. 재정착난민의 정착지원은 두 단계로 이루어지는데 먼저 외무성이 주관하고 난민사업본부가 위탁 운영하는 초기 정착지원 프로그램이 6개월 간 제공되고 이후에는 재정착난민이 정착한 지역 관할의 지방자치단체에서 자체적인 정착지원이 이루어진다. 마지막으로 V장에서는 일본의 재정착난민제도 사례가 지닌 정책적 함의를 논의한다.

II. 재정착난민제도의 도입배경 및 추진체계

1. 도입배경

먼저 일본이 아시아 지역에서 최초로 재정착난민제도를 도입하게 된 배경을 살펴보면, 재정착난민제도의 도입에 관한 정부차원의 검토 작업은 2007년부터 시작되었다. 난민대책연락조정회의 하에 각 부처의 과장급 이상 간부로 구성된 재정착난민제도 관련 연구회의가 2007년 6월에 소집되

어 약 1달간 협의가 진행되었다. 이후 본격적인 논의단계로 넘어가 2007년 8~11월에 걸쳐 재정착난민제도 도입 검토회의를 통해 제도 도입의 실무적인 사안에 대한 검토가 진행되었으며, 재정착난민 수용 대상캠프 선정, 수용규모, 정착지원 등 구체적인 내용들이 결정되었다.¹⁰⁾ 재정착난민의 수용규모는 시범사업이라는 점에서 소수인원(1년에 5~6가족 정도)으로 결정되었다. 일본정부는 정부, UNHCR, IOM, NGO 등이 참여하는 재정착관련 연례 국제회의(Annual Tripartite Consultation on Resettlement: ATCR)에 2007년 6월 처음으로 재정착난민제도 관련 정보 수집을 위해 옵저버로 참여하였으나, ATCR이 재정착난민제도 도입에 직접적인 영향을 미치지는 않았다.¹¹⁾

일본은 회계연도가 매년 4월부터 시작하므로 다음해 예산은 전년도 6~7월에 결정되는데 2008년 8월 31일에 2009년도 재정착난민제도의 외무성 예산안이 국회에 제출되었다. 이를 통해 재정착난민제도를 도입하겠다는 일본정부의 의지가 2008년 여름에 확정되었다고 볼 수 있다. 이후 2008년 12월 16일 재정착난민제도의 도입을 공식화하는 각의양해가 발표되었으며, 같은 해 12월 19일 '난민대책연락조정회의 결정'을 통해 2010~2012년까지 3년 간 태국의 메라캠프(Mae La Camp)¹²⁾에서 1년에 30명씩 총 90명의 미얀마 출신 가족단위의 난민을 수용하는 시범사업에 관한 구체적인 사안들이 공표되었다.¹³⁾ <표 1>은 2010년부터 실시되고 있는 시범사업의 추진 과정을 간단하게 정리한 것이다.

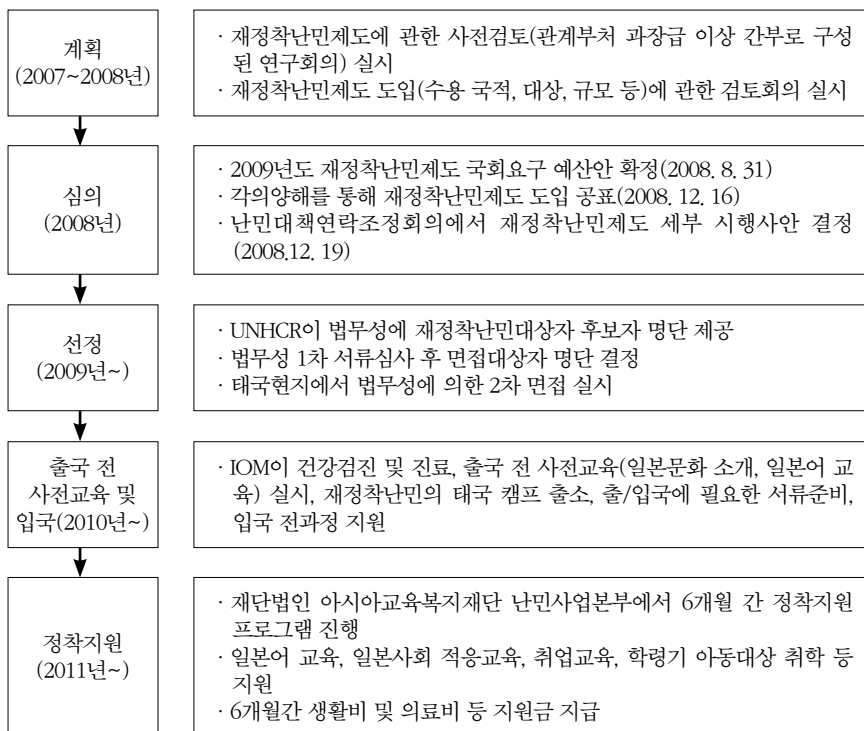
10) UNHCR 관계자와의 면담 2012년 10월 23일

11) 전 UNHCR 관계자와의 면담 2012년 10월 25일

12) 메라캠프(Mae La Camp)는 태국과 미얀마의 국경지대에 위치해 있는 9개의 난민캠프 중 규모가 가장 큰 캠프로, 2012년 현재 32,000~50,000명의 난민이 생활하고 있다. 메라캠프 내 난민의 97%가 카렌족(Karen)이며, 종교적으로는 불교(52%), 기독교(36%), 이슬람교(11%) 순으로 구성되어 있다. 메라캠프의 면적은 약 2,320평방km이며, 캠프 내 다수의 교회(24곳), 사원(4곳), 모스크(5곳)등의 종교시설과 학교(29곳), 상점 등이 있으며, 16명의 난민대표로 구성된 '캠프위원회'가 설치되어 있다. 메라캠프에서 재정착난민제도가 본격화되기 시작한 시점은 2005년부터이며 IOM의 지원으로 2011년에 재정착난민제도를 통해 제3국으로 이주한 난민은 2,081명이다(橋本直子 2012).

13) UNHCR 관계자와의 면담 2012년 10월 23일

〈표 1〉 2010년 도입된 재정착난민제도의 시범사업 추진과정



일본의 재정착난민제도에 관한 계획 및 심의과정은 신속하게 진행되었는데, 여기에는 몇 가지 요인이 작용한 것으로 보인다. 2007~2008년 재정착난민제도의 도입과정에 참여한 전 국제기구 관계자에 따르면, 일본에서 재정착난민제도가 신속하게 도입된 배경에는 법무성의 적극적인 추진의지와 정부 각 부처, 정계, 언론계의 반대여론이 약했다는 점을 들 수 있다.

재정착난민제도는 UNHCR이 국제사회의 책임분담의 일환으로 1950년대부터 추진해 왔으며 2000년대 초반부터 UNHCR은 각 국가에 재정착난민제도의 도입요청을 강화하고 일본 정부에게도 난민문제의 영구적 해결책으로 재정착난민제도를 도입할 것을 적극적으로 제안해 왔다. 이러한 가운데 2007년 UNHCR 주일본대표가 일본정부에 재정착난민제도의 도입을

공식적으로 요청하면서, 재정착난민제도가 언론의 주목을 받게 되었다.¹⁴⁾ 또한 정부 부처 일부에서도 저출산·고령화의 대책으로 이민정책이 필요하다는 논의와 함께 이민자를 수용해야 하며 난민도 받아들여야 한다는 의견이 개진되고 있었다.¹⁵⁾ 이러한 분위기 속에서 2007년 당시 법무성 내부에서는 재정착난민제도의 도입을 적극적으로 추진하려는 움직임이 있었으며 일본의 쇄국적인 난민정책을 반대해 온 언론계의 호의적인 반응이 순풍 작용을 하였다. 예컨대 당시 법무성 내 재정착난민제도의 도입을 적극적으로 추진한 고위급 간부가 있었고, 하토야마 정권의 분위기 또한 난민문제에 우호적이었다는 점이 재정착난민제도의 도입과정에서 플러스 요인으로 작용하였다. 일례로 2009년 2월 국회 예산 심의회에서 태국 난민캠프를 현지 조사 차원에서 방문하고 귀국한 나카가와 마사하루(민주당 중의원, 전 문부과학성 장관)가 재정착난민제도 도입여부를 질문하자 이에 대한 답변으로 하토야마 총리가 재정착난민제도를 도입할 것이며, 법무성이 중심이 되어 추진하겠다고 언급하였다.¹⁶⁾

2010년 9월 ~ 2012년 11월 현재까지 일본에 입국한 재정착난민은 9가족 총 45명이다. 2010년에 제1그룹 5가족 27명, 2011년에 제2그룹 4가족 18명이 입국하였으나, 2012년 9월 말 제3그룹으로 입국할 예정이었던 3가족 16명 전원이 출국 직전 취소의사를 표명하면서, 2012년에 입국한 재정착난민은 한 명도 없다.¹⁷⁾ 2012년 11월 현재, 제1그룹 5가족은 6개월간의 정착지

14) 2006~2007년 동안 UNHCR 주일대표를 역임한 타키자와 사부로(Takizawa Saburo)는 법무성에서의 근무경험이 있는 최초의 UNHCR 일본인 주일대표라는 점에서 언론의 관심을 받았다.

15) 2005년 12월 13일 나카가와 히데나오(전 자민당 간사장)의 주도로 자민당 국회의원으로 구성된 '외국인재교류추진의원연맹'이 결성되었다. '외국인재 교류추진 의원연맹(外國人材交流推進議員連盟)'은 인구감소 시대 속에서 일본은 향후 50년간 총 인구의 10%에 해당하는 1,000만 명의 이민자를 받아들여야 한다고 주장한 바 있다.

16) 전 UNHCR 관계자와의 면담 2012년 10월 25일

17) 2005년부터 재정착난민제도를 시행하고 있는 미국은 태국 각 지역의 난민캠프에서 5만 명이 넘는 재정착난민이 이주하였다. 반면 후발 도입국가인 일본의 경우, 친척이나 지인이 없다는 이유로 난민들 사이에서 재정착지역으로서는 선호도가 낮았다. 2010년 제제도입 이후, 일본

원프로그램을 이수한 후 정착지역인 미에현(三重縣)과 치바현(千葉縣)으로 이동하여 생활하고 있으며,¹⁸⁾ 제2그룹 4가족은 사이타마현(埼玉縣)으로 이동하여 6개월간의 직업연수를 이수한 후 정착생활을 시작하고 있다. 2012년 3월 29일 일본정부는 ‘난민대책연락조정회의 결정’을 통해 재정착난민 제도의 시범사업을 2년 연장할 방침을 발표하였다(難民對策連絡調整會議 2012a). 국제기구 관계자에 따르면, 현 시점에서 재정착난민제도를 정착시키기 위해 시범사업에 대한 평가를 내리기에는 사업기간이 짧고 재정착난민의 규모가 작기 때문에 기간을 연장하게 되었다고 한다.¹⁹⁾

2. 추진체계

재정착난민제도의 추진체계를 살펴봄에 앞서, 난민정책 관련 주요부처/기관과 담당업무를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 일본의 난민정책 관련 주요부처/기관의 담당업무 내용

구분	부처/기관	내용
주요부처	법무성	난민심사 업무
	외무성	난민정착 지원 사업
협의기구	난민대책연락조정회의	난민정책 전반에 관한 실무사안 논의/결정
위탁기관	(재)아시아복지교육재단 난민사업본부	난민 초기 정착지원 프로그램
국제기구	UNHCR	난민인정제도, 재정착난민제도 옵저버/파트너
	IOM	재정착난민제도 출국 전 사전교육, 수송업무

으로 이주한 재정착난민 중에는 캠프에 남아있는 가족에게 전화를 걸어 일본 생활에 적응하기 힘들다는 하소연을 하는 경우가 있다. 한편, 2011년 3월 발족한 미얀마 테인세인 정권이 2012년 1월, 난민의 80%를 차지하는 카렌족의 무장단체인 ‘카렌민족동맹(KNU)’과 정전 합의함에 따라 UNHCR을 중심으로 미얀마 난민의 향후 본국 귀환계획 검토가 시작되었다. 향후 본국귀환을 대비하여 미얀마 국경 근처 캠프에서 생활하기를 희망하는 난민이 증가하고 있다(朝日新聞 12/02/16).

18) 치바현에서 초기 정착한 재정착난민 가족은 이후 동경도(東京都)로 이주하였다.

19) IOM 관계자와의 면담 2012년 10월 22일

난민정책 상 난민심사 업무는 법무성에서 담당하고 있으며, 난민정착지원 사업은 외무성이 총괄하고 있다. 난민정책관련 협의기구로는 내각관방²⁰⁾ 하에 설치되어 있는 난민대책연락조정회의(難民對策連絡調整會議)에서 난민정책 전반에 관한 실무적인 사안들을 논의하고 결정한다. 난민정착지원 사업은 외무성이 정부의 위탁사업 수행기관인 재단법인 아시아복지교육재단 난민사업본부(이하, 난민사업본부)에 전적으로 위탁하여 실시하고 있다. 난민사업본부는 1979년 설립 이래, 정주 촉진지원센터에서 인도차이나 난민, 협약난민, 그리고 재정착난민의 초기 정착지원 프로그램(일본어 교육, 일본 생활 오리엔테이션, 직업상담 및 취업알선 등)을 실시하고 있다.

재정착난민제도는 정부부처, 국제기구(UNHCR, IOM), 난민사업본부를 중심으로 추진되고 있다. 재정착난민제도에 직접적으로 관여하고 있는 정부부처로는 내각부, 법무성, 외무성, 문화청, 후생노동성이 있다. 내각부는 재정착난민제도의 정책심의·결정과정에서 각 부처 간 의견을 조율하는 역할과 함께 각의양해를 통해 결정된 정책수행에 대한 전체적인 책임을 진다. 또한 각의양해를 토대로 한국의 정책위원회와 같은 난민대책연락조정회의에서 재정착난민제도의 시행에 관한 실무적인 사안들을 결정한다.

법무성은 재정착난민제도를 추진함에 있어서 동력역할을 하는 정부기관으로 재정착난민 대상자의 선정업무를 담당하고 있다. 외무성은 재정착난민에 대한 출국 전 건강검진, 사전교육 및 출입국 지원 등을 IOM에 위탁하고 있으며, 입국 후에 이루어지는 정착지원 사업을 총괄하고 있다. 재정착난민의 입국 후 초기 6개월 동안 진행되는 정착지원 사업은 외무성이 난민사업본부에 위탁하여 실시하고 있다. 법무성과 외무성이 각각 재정착난민의 선정과 정착지원이라는 큰 틀을 구축하여 중심적인 역할을 수행하는 한편, 문화청과 후생노동성은 정착지원 사업에서 각각 일본어 교육과 취업연

20) 내각관방은 내각의 보조기관으로, 내각의 수장인 내각 총리대신을 직접적으로 보좌하고 지원하는 기관이다. 구체적으로는 내각의 서무, 내각의 주요정책의 기획·입안, 종합·조정, 정보의 수집·조사 등의 업무를 담당한다.

수를 담당하고 있다.

UNHCR과 IOM은 정부부처와 함께 재정착난민제도에서 중요한 역할을 수행하고 있다. UNHCR은 난민인정제도의 전반적인 정책 시행과정에 있어서 옵저버(observer)이자 파트너로서 참여하고 있으며, 난민 지원 사업을 전개하고 있는 일본 내 시민단체와 추진 파트너(Implementation Partner, IP)의 형태로 협력관계를 구축하고 있다. UNHCR은 법무성의 재정착난민 선정 업무를 지원하고 있는데 태국 캠프에서 재정착난민으로 적합하다고 판단되는 후보자 명단을 일본정부에 제공한다. 법무성은 UNHCR이 제공한 후보자 리스트에 대한 서류심사를 실시하고, 서류심사에 통과한 후보자를 대상으로 현지에서 면접을 진행한다.²¹⁾ IOM은 법무성이 실시하는 면접을 지원하고, 재정착난민으로 선정된 대상자에 대한 건강검진 및 출국 전 사전교육, 재정착난민의 캠프출소, 태국에서 일본으로의 이동에 이르는 전 과정을 지원하고 있다.

재정착난민의 입국 후에는 난민사업본부에서 초기 정착지원을 위해 6개월 간 난민 지원시설에서 합숙형태로 정착지원 프로그램을 진행하고 있다. 2012년 현재 재정착난민에 대한 공적인 정착지원 프로그램은 전적으로 난민사업본부에서 실시하고 있다. 정착지원 프로그램의 위탁기관은 매년 공개경쟁을 통해 선정되는데, 1970년대 후반부터 인도차이나 난민의 정착지원 사업을 실시해 온 난민지원 전문기관이라는 점에서 난민사업본부가 위탁기관으로서 독보적인 위치를 점하고 있다.

이상으로 살펴본 바와 같이 일본의 재정착난민제도 추진체계는 재정착난민의 입국과정에서 입국 후 정착 단계에 걸쳐 업무별로 담당기관이 명확하게 구분되어 있다. 특히, 정부 부처의 소관업무가 인도차이나 난민 수용사업 및 난민인정제도와 동일한 방식으로 이원화되어 있는 것이 특징이다. 즉, 난민심사에 해당하는 재정착난민 선정은 법무성에서 담당하며, 재정착

21) UNHCR 관계자와의 면담 2012년 10월 23일

난민의 입국 후 정착지원 사업(출국 전 사전교육 포함)은 외무성이 총괄하는 시스템으로 운영되고 있다.

이러한 재정착난민제도의 현 추진체계에 대해 일부에서는 정책의 결정 및 추진과정에서 지방자치단체나 NGO, 난민 등 다양한 행위자의 참여가 배제되어 있다는 지적이 제기되어 왔다. 이에 대응하여 재정착난민제도의 시행에 관한 민관협의체로서 2012년 3월 난민대책연락조정회의 하에 난민 문제 및 난민지원관련 전문가(대학교수, 지방자치단체 공무원, 시민단체 관계자, 미디어 관계자 등)로 구성된 ‘재정착난민제도에 관한 전문가회의(第三國定住に關する有識者會議, 이하 전문가회의)’가 설치되었다. 전문가회의는 재정착난민 제도의 시범사업 기간이 2년 연장됨에 따라 현행 시스템에서 개선되어야 할 사항들을 중점적으로 논의하는 기능을 수행하고 있다. 2012년 12월 현재까지 총 7회(5월, 6월, 7월, 9월, 10월, 11월, 12월) 개최되었으며, 매 회마다 UNHCR 및 IOM 관계자와 난민사업본부의 재정착난민 정착지원사업 담당자가 옵저버로 참석하고 있다(難民對策連絡調整會議 2012b).

III. 재정착난민의 선정 및 입국

1. 재정착난민의 선정

재정착난민의 선정은 법무성에서 담당하며, UNHCR과 긴밀한 협조 하에 진행된다. UNHCR은 8월경 법무성으로부터 재정착난민 후보자의 추천을 의뢰 받으면, 약 한달 반에 걸쳐 후보자 명단을 작성하여 법무성에 제출한다. 재정착난민 후보자는 UNHCR의 데이터베이스에 등록되어 있는 캠프 내 난민을 대상으로 일본정부가 제시한 선정기준에 적합한 대상자를 선별한다. UNHCR은 재정착난민 후보자에 적합한 대상자에게 개별적으로 연락을 취하여 일본으로의 재정착에 대한 소개 및 설명과 더불어 희망여부를

확인한다.²²⁾ 만약 재정착난민 후보자가 일본으로의 재정착을 희망할 경우, 재정착신청서(Resettlement Registration Form, RRF)를 작성하여 UNHCR에 제출한다. UNHCR은 재정착난민 희망자가 제출한 신청서를 검토한 후 법무성에 제출하며, 법무성은 서류심사를 실시한다. 서류심사는 법무성의 데이터베이스에 등록되어 있는 상륙거부자 명단을 조회하여 자격 미달자가 포함되어 있으면 재정착난민 후보자 명단에서 제외시키는 방식으로 최종 면접대상자를 선정한다(内閣官房 2012b).

면접은 태국 메라캠프 인근에 위치해 있는 메솿(Mae sot)의 IOM 시설에서 진행되며 일본에서 파견된 법무성 직원이 실시한다. 일본은 출입국관리 및 난민인정법 상 국외에서의 난민심사가 인정되지 않기 때문에 메라 캠프에서 진행되는 심사는 난민자격을 확인하는 절차가 아닌 서류에 근거한 신분확인 절차만 진행된다. 면접에는 법무성 이외의 관계부처 직원도 참석할 수 있으며, 진행과정 중에 현지의 UNHCR, IOM, 주태국 일본대사관 관계자의 협조를 받고 있다. 면접에서는 면접대상자의 기본적인 신분확인 이외에 각의양해(2008. 12. 16)에 명시되어 있는 일본사회에 대한 적응능력, 자립 가능성, 경력, 가족관계 등에 관한 질의응답이 이루어진다. 아울러, 면접대상자가 궁금해 하는 일본생활에 대해 외무성이 제작한 홍보자료(DVD)를 상영하거나, 현장에 참여한 관계부처 직원과 질의응답을 진행한다. 면접을 통과한 후보자 명단에 대해 관계부처로부터의 의견을 수렴하여 최종적으로 재정착난민 대상자가 선정된다(内閣官房 2012b).

한편, 재정착난민의 선정과정에서 캠프 내 난민을 대상으로 한 홍보활동은 외무성이 담당하고 있는데, 주로 홍보에 필요한 자료(일본에 대한 소개, 일본에 정착한 난민의 생활 등 DVD자료)제작과 캠프 내 일본의 NGO가 설립한 도서관을 활용하여 사진전시, 자료비치, 영상상영 등을 실시하고 있다. 외무

22) UNHCR은 재정착난민 후보자에게 일본으로의 재정착에 대한 개별설명 뿐 만 아니라, 캠프 내 마을회관 같은 장소에서 공개설명회를 실시하기도 한다.

성이 제작한 홍보자료는 UNHCR이나 주태국 일본대사관 등 유관기관에 배부되고 있다.

UNHCR은 포스터나 영상을 이용한 캠프 내 홍보활동을 전개하고 있으며, 마을회관 같은 장소에서 일본으로의 재정착에 대한 공개설명회를 실시하고 있다. 공개설명회에서 난민으로부터 가장 많이 받는 질문은 주로 난민에 대한 제도적 지원, 일본의 교육제도와 교육비 관련 내용이며,²³⁾ 난민 개인별로 일본에 대해 가지고 있는 정보의 격차가 큰 것으로 나타났다. 예컨대 일부 난민으로부터 2010년 2월에 국회에서 진행 중이었던 공립학교의 교육비 무상화 논의나 문부과학성 지원에 의한 외국인주민 자녀(난민자녀 포함) 대상 일본어 교육 교원 추가배치와 관련된 질문이 나온 경우가 있었는데, 이러한 정보는 대부분 일본에서 생활하고 있는 친족이나 지인으로부터 취득하고 있음을 보여준다. 그러나 대부분의 난민은 일본에 대한 정보가 전혀 없기 때문에 그만큼 캠프 내 홍보활동이 미치는 영향이 크다고 할 수 있다. UNHCR의 경우, 캠프 내 난민 대표자로 구성된 자치회 모임과 비공식적으로 간담회를 개최하여, 일본의 현행 재정착난민제도에 관한 의견교환을 실시하고 있다(內閣官房 2012b).

2. 재정착난민의 입국

앞서 언급했듯이 태국캠프에서 면접심사를 거쳐 선정된 재정착난민을 대상으로 건강검진, 출국 전 사전교육, 캠프출소, 출국절차 및 일본입국 지원 등 일본으로 입국하기까지의 전 과정은 IOM이 담당한다. 일본정부의 재정착난민 선정절차가 완료되면, IOM이 일본으로의 재정착난민으로 선정된

23) 2010년 재정착난민으로 입국한 남성(34세)은 일본을 선택한 이유로 자녀에게 제대로 된 교육을 시킬 수 있고 조국인 미얀마와 가깝기 때문이라고 하였다. 이 남성은 17세 때 정부군에 징용되었으나 약 1년 후 태국 국경을 넘어 난민캠프에 도망쳤다고 한다. 수년 후 난민캠프에서 현재의 아내를 만나 결혼하여 슬하에 4명의 자식을 두었다. 미얀마는 자치권 확대를 요구하는 카렌족과 미얀마족 사이에서 60년 이상 내전이 지속되어 왔다(朝日新聞 12/01/16).

자를 대상으로 출국 전 사전교육을 실시하기 전에 종합건강검진, 예방접종 등을 실시한다. 메라캠프에서 자동차로 1시간 정도의 거리에 있는 마을인 메솿(Maesot)의 중심부에 위치한 병원에서 IOM 현지직원인 전문 의료진에 의해 신체검사, 예방접종 등 건강검진이 실시된다. 일본정부는 출입국관리 및 난민인정법 상에서 전염병 감염자의 입국을 불허하고 있어, 전염병 감염자 등은 재정착난민 대상자에서 제외하고 있다. 건강검진 시 결핵판정을 받은 환자의 경우, 캠프 내 병원에서 치료 후 입국조치 하도록 하고 있으며, 알코올 중독자나 중병에 걸린 환자 등, 일본에 입국한 후 자립적인 생활이 곤란하다고 판단되는 난민에 대해서는 이번 5년 간(2년 연장 기간 포함)의 시범사업 재정착난민의 대상자에서 제외하고 있다.²⁴⁾

건강검진을 통과한 재정착난민은 출국 전 일본사회에 대한 기본적인 연수를 받게 된다. 출국 전 연수는 문화연수(3~5일)와 어학연수(15일)로 구성되는데, 현행 시스템에서는 문화연수를 이수한 이후 어학연수가 진행되고 있다. 문화연수²⁵⁾의 경우, 아동반과 성인반으로 진행되는데 아동(5~16세)은 3일(약 15시간), 성인(18세 이상)은 5일(약 25시간)간 오전 8시~오후 2시(휴식 및 점심시간 포함)까지 1일 5시간 씩 진행된다. 강의는 전문교육을 받은 카렌족 강사가 실시하고 있다.²⁶⁾

약 1달간의 문화연수와 어학연수가 끝나면 출국을 위한 준비에 들어가는 데 IOM은 재정착난민의 캠프 출소, 태국에서의 출국절차, 일본입국서류 준비 등 출국에 필요한 절차상의 지원을 담당한다. 특히 태국정부의 관리가 엄격하여 난민캠프 출소 시 지문등록 등 출소절차가 복잡한데 IOM은 재정착난민이 버스를 타고 난민캠프에서 방콕 국제공항까지 이동하는 전 과정

24) IOM 관계자와의 면담 2012년 10월 22일

25) 문화연수는 일본사회에 대한 개관, 출국 시 필요한 절차, 입국 후 정착지원 프로그램, 도항(渡航) 시 주의해야 할 사항, 일본의 주거, 교통수단, 교육, 의료, 법률, 취업, 문화 등의 내용으로 구성되어 있다. 문화연수 시에는 IOM에서 카렌어로 제작한 핸드북(handbook)을 교재로 사용하고 있다. IOM 일본인 직원이 진행과정에서 보조적인 역할을 수행하고 있다.

26) IOM 관계자와의 면담 2012년 10월 22일

을 지원한다. 공항에서는 IOM 직원이 출국 및 탑승수속을 지원하며, 1명의 IOM 직원이 일본까지의 도항여정에 동행한다. 일본 나리타 국제공항에 도착하여 입국수속을 거쳐 재정착난민 일행을 난민사업본부 관계자에게 인계하고 필요한 정보를 전달함으로써 IOM의 직접적인 임무는 종료된다.

IV. 재정착난민 지원제도

재정착난민을 대상으로 한 초기 정착지원 프로그램은 외무성에서 총괄하고 있으며, 난민사업본부에서 위탁사업의 형태로 실시하고 있다. 초기 정착지원 프로그램이 종료된 후, 재정착난민은 각각 정착할 지역으로 이동하여 생활을 시작하는데, 이후에는 지방자치단체에서 자체적인 지원을 하고 있다. 여기서는 재정착난민을 위해 일본정부가 실시하고 있는 제도적 지원 현황에 대해서 살펴본다.

1. 초기 정착지원 프로그램(6개월)

재정착난민을 대상으로 입국 후 초기 6개월(180일)동안 진행되는 정착지원 프로그램은 일본어 교육, 일본생활을 위한 오리엔테이션, 취업알선 등으로 구성되어 있다. 2003년 이후 인도차이나 난민 대상 정착지원 프로그램이 협약난민에게도 적용되게 되었으며, 2005년 12월로 인도차이나 난민 수용사업이 공식적으로 종료되면서 2006년부터는 협약난민을 대상으로 정착지원 프로그램이 실시되고 있다. 동 프로그램은 인도차이나 난민을 대상으로 한 정착지원 프로그램과 동일한 내용 및 커리큘럼으로 구성되어 있으며, 2010년부터 재정착난민도 동일한 프로그램을 이수하고 있다.

(1) 일본어 교육

일본어 교육은 난민이 일본사회에서 생활하는 데 있어서 그 중요성을 재차 강조해도 무방할 만큼 정착지원 프로그램에서도 그 비중이 높다. 초기 정착지원 프로그램의 전체과정(692시간) 중 일본어 교육에 할당된 시간은 572시간이며,²⁷⁾ 수업 당 45분으로 진행된다. 난민을 대상으로 한 일본어교육은 1979년부터 국제일본어보급협회(Association for Japanese-Language Teaching, AJALT)에서 실시해왔다. 당시 인도차이나 난민을 대상으로 시작된 일본어교육은 2003년 이후 협약난민에게도 동일하게 실시되고 있으며, 2010년부터 재정착난민에게도 실시되고 있다.²⁸⁾

정착지원 프로그램에 있어서의 일본어 교육은 ‘난민’이라는 학습자의 특수성을 교육과정에 최대한 반영하여 일본에서 생활하는 데 최소한으로 필요한 회화능력과 각종 안내문 또는 표지판을 읽고 이해할 수 있을 정도의 읽기능력을 습득하는 것을 그 목표로 하고 있다. 예컨대 일상생활에서 사용빈도가 높은 출입구(出入口), 비상구(非常口), 위험(危險), 주의(注意), 소화기(消火器) 등 위기관리와 관련된 어휘를 초급단계의 교재에 수록하여 한자교육을 실시하고 있다(內閣官房 2012d).

1970년대 인도차이나 난민의 유입은 외국인을 대상으로 한 일본어 교육의 방향성이 ‘외국어로서의 일본어 교육(Japanese as a Foreign Language, JFL)’에서 ‘생활자를 위한 일본어 교육(Japanese as a Second Language, JSL)’으로 전환되는 계기가 되었다. 인도차이나 난민을 대상으로 한 일본어 교육은 인도차이나 반도(베트남, 캄보디아, 라오스)의 언어체계가 각각 상이하여, 전형적인

27) 1987년까지 일본어 교육은 429시간으로 3개월 간 진행되었다. 그러나 취업 등 난민이 실생활에서 경제적으로 자립하는 데 필요한 일본어능력을 습득하기에는 학습시간이 상대적으로 부족하고, 해외 난민캠프에서의 생활에 익숙한 난민이 연일 지속적인 학습 습관을 형성하는 데 어려움이 있다는 의견들이 제기되었다. 아울러 난민고용업체의 고용주로부터 난민의 일본어 습득정도를 더 높여달라는 요청이 지속된 결과 일본어 커리큘럼 시간을 572시간으로 확대하였다(AJALT 관계자 면담 2012년 10월 23일)

28) 난민사업본부 홈페이지(www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm)참조(검색일: 2012. 12. 10)

직접교수법이²⁹⁾ 정착되었으며, 일상생활에 필요한 초급한자의 학습지도가 중점적으로 이루어진다. 특히 연령, 학력, 지식층/비전문노동자/전업주부 등 학습자의 다양한 배경을 고려한 교실구성과 커리큘럼, 교재, 교수법 개발에 초점이 맞추어져있다(內閣官房 2012d).

수업규모는 인도차이나 난민의 경우, 평균 11명이 한 반으로 구성되며, 11명 이상이면 두 반으로 확대 편성하는 형태로 진행된다. 커리큘럼의 경우, 주로 커뮤니케이션 중심 학습법을 도입하여 세세한 표현학습을 강의계획서에 반영하여 수준별 학습을 실시한다. 예컨대 기본적인 인사와 사과의 표현 법에 대해 상황극을 통하여 강사가 사과를 하고 난민이 사과를 받는 역할을 함으로써 강사는 학습자가 심리적으로 위축되지 않도록 세심한 주의를 기울이며 수업을 진행하도록 하고 있다.³⁰⁾ 재정착난민을 대상으로 한 일본어 교육도 인도차이나 난민과 동일한 방식으로 진행되고 있다. 국제일본어보급 협회(AJALT)에서 제작하는 난민을 위한 일본어 교육 교재는 성인용과 아동용으로 구분되어 있다. 이외에 생활지도 및 사회생활적응에 초점이 맞추어진 내용으로 구성된 교재와 베트남어, 라오스어, 캄보디아어로 제작된 어휘집과 일상용어사전 등 다양하다. 성인용 교재의 경우, 한자어휘집(일본어, 베트남어, 라오스어, 캄보디아어), 상용한자표(베트남어, 라오스어, 캄보디아어)를 비롯하여 회화표현, 교실용어, 발음연습, 읽기연습 등이 있으며 아동을 위한 교재는 초등학교 1~3학년 교과서의 한자 어휘 연습용 교재가 있다.

일본어 교육 프로그램은 개발과정에서 일본어 교육의 전문가와 각 분야의 전문가가 공동으로 참여하였는데, 난민 중 학령기 아동용 교재 및 프로그램은 향후 외국인주민 자녀를 대상으로 한 일본어 교육 프로그램의 틀이 되었다. 인도차이나 난민을 대상으로 30여 년 동안 실시한 일본어 교육의 경험은 현재 외국인주민을 대상으로 한 ‘생활을 위한 일본어 교육’의 커리

29) 외국어교육에서 학습자가 습득하고자 하는 언어를 중간 매개어 없이 해당언어로 학습하도록 하는 교수법.

30) AJALT 관계자 면담 2012년 10월 23일

클럽, 교재 등의 바탕이 되었다(內閣官房 2012d).

(2) 일본생활 정착지원 내용

일본에 입국한 재정착난민은 난민사업본부에서 운영하는 난민정착 지원 센터인 RHQ센터(Refugee Assistant Headquarters, RHQ)에서 6개월간의 정착 지원 프로그램을 이수하게 된다. 재정착난민은 일본에 입국한 직후 건강검진을 받고 1주일 간 생활, 안전에 관한 간단한 오리엔테이션을 받으면서 식품, 의복 등 생필품을 지급받는다. 일본생활 정착지원 프로그램은 120시간으로 편성되어 있으며, 일본어 교육, 일본사회 적응교육, 직업상담 및 소개, 취업교육, 학령기 아동의 취학지원 등의 내용으로 구성되어 있다. 정착지원 프로그램은 인도차이나 난민과 협약난민을 대상으로 하는 프로그램과 동일한 내용이며, 재정착난민을 대상으로 한 프로그램은 월~토요일 오전 9시~오후 3시 반까지 진행된다.³¹⁾

재정착난민으로 입국한 카렌족의 경우, 고학력·고숙련 자가 많았던 인도차이나 난민이나 협약난민과 달리, 태국의 난민캠프에서 오랜 기간 생활하여 도시생활의 경험이 전혀 없어, 정착지원 프로그램을 진행하는 데에 보다 세심한 배려가 요구된다. 특히 일본사회의 적응교육 과정에서는 대중교통의 이용, 가전제품을 이용한 가사활동, 슈퍼마켓에서의 장보기 등 RHQ센터의 담당자가 동행하여 직접체험 학습을 실시하고 있다. 이와 더불어 생활지원교실에서는 카렌어 통역사를 대동하여 일본인 지역정착도우미로부터 일상생활에 필요한 기본적인 내용에 관한 설명을 듣는다. 자녀를 둔 부모들의 경우, 주로 유치원, 초등학교에서 배부되는 각종 안내문이나 우편물에 관한 설명을 듣고, 육아에 관한 조언을 듣는다. 재난발생 등 긴급 시 대피훈련의 경우, 인근 소방서와의 연계를 통해 소화기 사용법, 119 신고요

31) 난민사업본부 홈페이지(www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm) 참조(검색일: 2012. 12. 10)

령, 긴급계단을 이용한 대피요령 등을 익히고 소방서를 방문하는 등 체험학습을 실시하고 있다.³²⁾

난민사업본부는 설립 이래 인도차이나 난민, 협약난민 그리고 재정착난민에 이르기까지 난민의 정착 지원 사업을 전문적으로 수행하는 정부 위탁 사업기관으로서 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 일본어교육, 생활적응 교육 외에 RHQ센터에서는 난민상담원이 각종 생활 상담을 실시하고 있다. 상담내용으로는 주로 체류자격, 보험, 세금 등 행정절차에 관한 지원과 의료, 주거 등 일상생활 속에서 직면하는 문제와 관련된 내용이 주를 이루고 있다. 재정착난민에게는 해당되지 않으나, RHQ센터에서는 후생노동성으로부터 위탁을 받아 직업상담 및 취업알선 등 인도차이나 난민이나 협약난민을 대상으로 한 무료직업소개소를 운영하고 있다. 무료직업소개소는 기업체로부터 난민구인정보 등을 무료로 접수하고 있으며, 취업을 희망하는 난민인정자에게 직업훈련기관 또는 구인업체를 알선하고 있다. 아울러 시민단체와의 연계를 통해 필요에 따라 지역 내 고용지원센터에 통역사를 파견하고 있다(難民事業本部 2012).

난민을 대상으로 한 정보제공 측면에서는 생활핸드북과 의료용어집을 각각 캄보디아어, 라오스어, 베트남어, 미얀마어, 페르시아어, 카렌어로 번역하여 발행하고 있다. 생활핸드북의 경우, 교육, 질병, 사고·재해, 노동, 세금·연금, 법적 절차 등 난민이 일본생활에서 필요한 내용으로 구성되어 있다. 의료용어집은 난민인정자가 질병 등으로 인해 병원을 방문하여 의료관계자와 의사소통을 하는데 있어서 알아두면 편리한 의료용어와 의사표현들이 일본어와 해당언어로 수록되어 있다. 이외에 난민사업본부는 난민(인도차이나 난민, 협약난민, 재정착난민 모두 포함)과 그 가족을 대상으로 각종 지원금을 지급하고 있다. 초기 정착지원 프로그램을 이수하는 6개월 간

32) 난민사업본부 홈페이지(www.rhq.gr.jp/japanese/know/man/37.htm) 참조(검색일: 2012. 12. 09)

〈표 3〉 난민 및 그 가족의 교육지원금 지급내용

명칭	취지	대상자	금액
교육 훈련 지원금	제1종 대학(전문대 포함) 및 대학원 입학자에 대한 학비지원금	대학생(전문대 포함) 및 대학원생	100,000엔
	제2종 고등학교 입학자에 대한 학비지원금	고등학생	50,000엔
	제3종 직업전문학교 입학자에 대한 학비지원금	직업전문학교 입학생	50,000엔
	제4종 고용주가 고용한 난민을 대상으로 실시하는 기능자격시험 또는 일본어 교육 등 훈련 장려금	고용주	훈련 1회당 4,000엔
	제5종 초등학교, 중학교 입학자에 대한 학비지원금	초등학생, 중학생	초등학생 20,000엔 중학생 30,000엔

자료: 難民事業本部(2012)

0~11세까지는 1일 750엔, 12세부터는 1일 1,500엔의 생활비가 지급된다.³³⁾ 또한 통학비와 의료비가 실비로 지급되며, 6개월 과정이 종료되면 0~15세까지 1인 78,450엔, 16세부터는 1인 156,900엔의 정착지원 일시금이 지급된다. 그밖에 난민과 그 가족에게 교육지원금을 지급하고 있다(難民事業本部 2012).(<표 3 참조>)

2. 지역사회에서의 정착지원

6개월간의 초기 정착지원 프로그램이 종료되면 재정착난민은 가족단위로 정착할 지역에 이동한 후, 정착지역에서 6개월 간 직업연수를 받는다. 이 기간 동안 지원금이 지급되고, 직업연수과정이 끝나면 정부로부터의 공식적인 제도적 지원은 종료된다. 이후 재정착난민의 생활지원 관련 제반사항은 정착지역의 지방자치단체가 관할하도록 하고 있다.

33) 1년 코스를 이수할 경우, 이 금액의 절반이 지급된다.

〈표 4〉 정착지원 프로그램 수료 시 지급되는 취업촉진 지원금(2012년 4월 현재)

지원금 종류		대상자	정착지원 프로그램 참여 대상자
취업 촉진 지원 금	연수 지원금(연수생인 난민에게 지급)기간: 6개월 이내		· 기본수당: 1일 3,530~4,310엔(연수생 거주 지역별) · 수 강 료: 1일 700엔 · 교 통 비: 실비
	직장적응훈련비 (연수를 실시하는 사업주에게 지급)		월 금액(21일 이상 실시) 25,000엔
	고용개발조성 지원금(재정착난민을 고용한 사업주에게 급여지원) 기간: 1년간		급여(상여 등 제외)의 1/3 (대기업의 경우 1/4)
	광역 구직활동 지원금		규정에 의한 운임요금 및 숙박료
	이사 지원금		· 규정에 의한 운임요금 · 도착 후 수당: 독신 - 12,700엔 가족 - 25,400엔 · 이사비용: 독신 - 31,000~94,000엔 가족 - 62,000~188,000엔

자료: 難民事業本部(2012)

주: 고용개발조성 지원금과 직장적응 훈련비는 중복 지급 안 됨

(1) 고용(취업지원)

〈표 4〉는 6개월 간 직업연수과정에서 지급되는 지원금을 보여준다.³⁴⁾ 지원금의 종류는 크게 난민에게 직접 지급되는 연수비용과 고용주에게 지급되는 지원금으로 구분된다. ‘직장적응훈련비’와 ‘고용개발조성 지원금’의 경우, 고용주에게 지급되는 지원금으로 난민에 대한 연수비용이며, ‘연수 지원금’은 연수기간 중 난민에게 지급되는 지원금으로 수강료와 교통비, 기본수당이 포함된다. 이외에 광역 구직활동 지원금, 이사지원금 등을 지원받을 수 있다(難民事業本部 2012). 2010년 제1그룹으로 입국한 5가족 27명은 6개월간의 초기 정착지원 프로그램을 수료하고 정착지역인 미에현(三重縣)과 치바현(千葉縣)으로 이동하였다. 5가족 중 3가족은 미에현 스즈카시(鈴鹿市)로 이동하여 정착생활을 시작하였으며, 지역 내 농업법인에서 6명의 난

34) 직업연수과정에서 지급되는 지원금은 초기 정착지원 프로그램을 이수한 난민이면 모두 지급 대상이 된다.

민이 6개월간의 직업연수과정을 이수하였다. 2011년 9월에 직업연수를 마친 6명 전원(남성 3명은 풀타임, 여성 3명은 파트타임)이 연수를 이수한 농업법인과 고용계약을 체결하였다(難民對策連絡調整會議 2012a).

한편, 치바현 토우가네시(東金市)에서 정주생활을 시작한 2가족의 경우, 4명이 치바현의 야치마타시(八街市) 지역 내 농업법인에서 6개월간의 직업연수 프로그램을 이수하였으나 고용계약 체결로는 이어지지 않았으며, 2가족은 2011년 가을에 동경도내 근교로 거주지를 이전하면서 현재 사이타마현에 위치해 있는 사업체에 취업한 상태이다(難民對策連絡調整會議 2012a). 이들은 난민캠프와는 전혀 다른 농업방식과 왕복 2시간이 소요되는 자녀의 보육원 통학시간 등 업무 및 생활상의 어려움을 호소하였다. 두 가족 중 한 가족은 미안마 난민이 상대적으로 많이 거주하는 동경에서의 생활을 희망하였으나 적합한 주거가 확보되지 않아 일단 임시 거주시설에서 생활하고 있으며, 2011년 11월부터 사이타마현에 위치한 세탁업체 공장에서 시급 850엔을 받고 일하고 있다. 다른 한 가족은 동경 도내로 이동하여 12월 중순부터 재활용 공장에서 시급 850엔을 받고 일하고 있다. 5명의 자녀를 양육하는데 필요한 생활비와 월세 비용은 매월 15~16만 엔 정도이다. 부부가 맞벌이를 할 생각이지만 다섯째 자녀(3세)를 맡길 보육원이 현재 없는 상황이다(朝日新聞 12/01/18).

한편, 2011년 9월에 재정착난민의 제2그룹으로 입국한 4가족 18명은 제1그룹과 동일하게 6개월간의 초기 정착프로그램을 이수하고, 2012년 3월 정착지역인 사이타마현(埼玉縣)으로 이동하여, 4월부터 남성 4명과 여성 4명이 각각 동경도내와 사이타마현에 위치한 사업체에서 6개월간의 직업연수 과정을 이수하였다(難民對策連絡調整會議 2012a). 난민을 대상으로 한 직업연수 프로그램은 6개월간의 연수가 종료된 후 특별한 문제가 없는 경우, 고용주가 연수생이었던 난민을 정규직원으로 고용함으로써 의료보험 등 직장 내 보험가입과 같은 행정절차상의 편의를 높이기 위한 취지로 고안되었

다.³⁵⁾

(2) 자녀교육(정규교육과정의 지원)

자녀교육은 일본에 정착하는데 있어서 재정착난민의 가장 큰 관심사이다. 미에현 스즈카시에 정착한 재정착난민 3가족의 자녀들의 경우, 학령기에 해당하는 6명의 아동이 2011년 3월에 스즈카시의 츠바키 초등학교(椿小學校)에 편/입학하였다. 2011년 3월 당시 편입학 현황은 1학년 1명, 2학년 1명, 4학년 2명, 6학년 2명으로 1학기의 국어시간에는 전 학년의 재정착난민 자녀가 특별학급에서 일본어 교육을 받았으며, 수학시간의 경우, 5학년만 특별학급에서 실시하였다. 3학년은 타임 티칭(time teaching)을³⁶⁾ 실시하였고 2학기에는 통합교육을 실시하였다(內閣官房 2012c).

스즈카시는 취학지원 도우미와 일본어 교육 코디네이터를 파견하여 재정착난민 자녀를 위한 학교 내 지원체제를 마련하였다. 2011~2012년도 스즈카시 교육위원회(교육청)는 미에현 예산으로 국제교실 지도교사 1명을 추가·배치하여 재정착난민의 일본어 지도와 국제교실에서의 지도를 담당토록 하고 있다. 스즈카시의 경우, 남미 출신 일본계 이민자인 닛케이진이 많이 거주하고 있어 외국인주민 자녀를 위한 일본어 교육지원 시스템이 구축되어 왔다. 예컨대 ‘프로젝트 회의’를 소집하여 매년 일본어 교육의 추진방향을 결정하는가 하면, 일본어 교육의 실태파악을 통해 다음연도의 사업방향을 설정한다. ‘일본어 교육담당자 네트워크 회의’의 경우, 스즈카시 내 각 학교의 국제교실에서 외국인주민 자녀를 대상으로 일본어지도를 담당하는 교사들이 매월 1회씩 정기적으로 모여 지도방법을 연구하고 교재를 개발하고 있다(內閣官房 2012c).

2012년 7월 난민대책연락조정회의 전문가회의 구성원의 스즈카시 실태

35) UNHCR 관계자와의 면담 2012년 10월 23일

36) 여러 명의 교사가 돌아가면서 소수정원 지도 또는 개별지도를 실시하는 교수법(內閣官房 2012c)

조사 결과에 따르면, 재정착난민의 자녀들은 매일 숙제를 성실하게 수행해 가는 등 교과과정에 열심히 적응하고 있으며 학습의욕이 높은 것으로 나타났다. 스즈카시의 경우, 외국인주민 자녀에 대한 교육지원 시스템이 갖추어져 있어, 이러한 기반위에 교육위원회가 행정기관과의 협의를 통해 재정착난민 자녀의 일본어 교육과 학습지원을 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 교육위원회가 중심이 되어 실시하고 있는 현행 지원 사업은 미에현과 스즈카시의 외국인주민 자녀 학습지원 사업의 예산으로 운영되고 있어 재정착난민자녀의 일본어 교육과 교과학습을 지원하기 위한 정부차원에서의 별도의 재정적 지원이 필요하다.

통역문제도 향후 개선되어야 할 부분으로 지적되고 있다. 2012년 현재 스즈카시 내 카렌어 통역자가 없는 상황이다. 재정착난민 자녀는 일본어를 열심히 익히고, 학교수업에 성실히 임하면서 일본의 학교생활에 적응하고 있으나, 정신적인 상담과 상급학년으로의 진학, 진로 등 모국어인 카렌어를 통한 정기적인 상담의 필요성이 제기되고 있다. 특히, 취학 전 또는 초등학교 저학년인 재정착난민 자녀의 경우, 일본어 습득속도가 빠른 대신에 모국어인 카렌어를 상실할 우려가 있어,³⁷⁾ 부모와의 커뮤니케이션 문제 및 정체성 확립을 위해서라도 일본어학습과 동시에 카렌어의 계승유지를 위한 지역사회의 관심과 노력이 병행되어야 할 것으로 보인다.

(3) 재정착난민과 지역사회: 지자체의 역할

미에현 스즈카시의 경우, 2011년 3월 재정착난민의 본격적인 생활이 시작되기에 앞서 2월부터 지자체의 대응책을 마련하기 시작하였다. 2011년 2월 외무성, 내각부, 난민사업본부의 관계자가 스즈카시 시장과 면담을 하였으며, 3월 재정착난민의 수용을 위해 지자체의 각 부서별 관계자 회의(廳内

37) 제3회 전문가회의에 참석한 스즈카시 관계자에 따르면, 스즈카시에 정착한 3가족 중 1가족의 취학 전 자녀들이 카렌어보다 일본어가 더 편하다고 한다.

會議)가 구성되었다. 또한 재정착난민의 거주지를 중심으로 자치회 총회(大久保町自治會總會)를 통해 재정착난민의 가족소개와 재정착난민제도에 관한 설명회를 실시하였다(內閣官房 2012c).

재정착난민이 지역사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 지자체의 노력 뿐만 아니라 지역주민의 적극적인 이해와 관심이 필요하다. 스즈카시는 지역주민의 재정착난민에 대한 이해를 높이기 위해 2012년 6월 ‘지역 만들기 심포지엄’을 개최하였고 스즈카시 공무원, 학교 관계자, 지역협의회 관계자 및 일반시민 등 300여명이 참여하였다. 동 심포지엄에서 IOM과 UNHCR도 발표를 맡는 등 적극적으로 참가하였다. 지역 만들기 심포지엄은 지자체가 일방적으로 개최한 행사가 아닌 주민과 지역 내 다양한 기관이 공동으로 기획하여 실시되었다.³⁸⁾ 심포지엄을 통해 재정착난민제도를 처음 알게 되었다는 시민들이 많았으며 심지어, 다문화공생 관련 업무 관계자도 스즈카시에서 재정착난민이 정착하고 있다는 사실을 모르고 있는 경우가 많았다(內閣官房 2012c). 이러한 심포지엄 및 설명회는 재정착난민에 대한 지역사회 내 공감대를 형성하는 측면에서 중요한 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 2012년 4월 난민사업본부로부터 2명의 지역정착도우미가 스즈카시에 파견되었다.³⁹⁾ 그러나 지원활동 규모에 비해 인력이 충분치 않은 관계로 스즈카시는 자체적인 ‘재정착난민지원 코디네이터 제도’를 구상하고 있다. 재정착난민지원 코디네이터는 학교, 지역, 고용주, 지역정착도우미와 연계하여 재정착난민을 대상으로 연수를 실시하고, 정부 및 난민사업본부와 협조하여 재정착난민의 정신적인 상담을 지원하는 업무를 수행한다. 스즈카시는 정부를 상대로 재정착난민지원 코디네이터제도의 운영을 위한 재정지원과 더불어 정기적인 카렌어 통역사의 파견을 요청하고 있다. 2012

38) 심포지엄은 오전과 오후 세션으로 진행되었으며, 당일 회장에 전시된 자료는 스즈카시의 학교 관계자들이 직접 제작한 내용들로 구성되었다(內閣官房 2012c)

39) 2012년 3월 29일 일부 개정된 난민대책연락조정회의 결정에 의해 재정착난민의 지역정착을 지원하는 지역정착도우미 배치관련 사항이 추가되었다.

년 현재 재정착난민의 정착지원을 위해 지자체에 편성된 별도의 재정적 지원은 없는 상태여서 정부차원에서 지자체가 자체적인 정착지원 사업을 실시할 수 있도록 별도의 예산이 마련되어야 할 것으로 보인다.

V. 결론

일본의 난민정책은 인도차이나 난민의 수용사업을 통해 큰 틀이 형성되었으며, 난민협약의 가입에 의해 난민인정제도가 갖추어지면서 현재 재정착난민제도의 시행에 이르고 있다. 일본은 그동안 이민국가가 아니라는 점을 내세워 소극적인 난민정책을 전개해 왔으나, 2010년 재정착난민제도를 도입함으로써 국제사회로부터 일본의 난민정책이 적극적인 방향으로 선회하기 시작했다는 기대와 주목을 받았다. 그러나 재정착난민제도를 도입한 지 3년째 되는 2012년에 태국 난민캠프에서 일본으로의 재정착을 희망하는 난민이 한 명도 없었다는 사실은 일본의 재정착난민제도의 현주소를 재검토하는 전환점을 제공했다.⁴⁰⁾ 시범사업이 시행된 3년 간 적지 않은 시행착오를 겪으면서 재정착난민제도의 효율적인 운용을 위한 사회적 논의가 진행되고 있으며, 일본정부는 제도적 보완을 위해 새로운 움직임을 보이고 있다. 일본의 사례는 한국이 새로 제정된 난민법을 기반으로 재정착난민제도의 시행을 앞두고 있는 시점에서⁴¹⁾ 다음과 같이 중요한 정책적 시사점을 제공한다.

첫째, 일본 사례는 재정착난민의 수용이 집행단계에서부터 충분한 준비

40) 가족단위 뿐만 아니라 개인단위의 재정착난민을 받아들이고 있는 미국이나 유럽에 비해 일본은 자녀를 둔 젊은 부부로 구성된 가족세대의 난민만 받아들이고 있어 캠프 내 난민들 사이에서 인기가 낮고, 미국이나 유럽처럼 재정착난민을 대규모로 받아들이는 경험도 없다는 점도 지원자 수가 낮은 요인으로 꼽힌다(朝日新聞 12/09/26).

41) 한국의 난민법 제24조는 '재정착희망난민 수용'을 규정하고 있다. 동 법에 의하면, 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.

과정이 필요하다는 것을 보여준다. 지자체 차원의 재원확보와 시스템 구축 미비 등 재정착난민이 일본 내 지역사회에 정착하는 과정에 대한 준비가 미흡했다는 지적이 제기됨에 따라 제도전반에 걸쳐 재검토가 진행되고 있다. 재정착난민제도의 집행단계에서의 준비과정은 정부 부처 뿐 만 아니라 지자체와 시민단체가 동시에 추진해야 하며, 현재 한국 사회가 재정착난민을 수용할 역량이 있는지에 대해 면밀한 사전조사가 필요하다. 이를 위해 민관학으로 구성된 재정착난민제도 추진위원회를 구성하여, 입국 후 초기의 제도적 지원부터 정착지역에서의 경제적 자립과 지역사회로의 통합에 이르기까지 활용 가능한 자원을 파악하는 등 실태조사가 이루어져야 한다.

재정착난민의 사회통합을 위해서는 장기적인 시점에서 재정착난민의 입국초기부터 지역정착에 이르는 전 과정에 걸쳐 민관 파트너십(Public-Private Partnership, PPP)에 의한 연계체제와 각 단계별 유관기관의 역할분담이 매우 중요하다(瀧澤三郎 2012). 일본정부는 2012년 3월 난민대책연락조정회의 하에 ‘재정착난민에 관한 전문가회의’를 설치함으로써 난민관련 전문가(시민단체 관계자, 연구자, 지자체 공무원 등)로부터 의견을 수렴하는 제도적 시스템을 뒤늦게 마련하였다. 전문가회의에서 논의된 사안은 내각관방 홈페이지를 통해 공개함으로써 정보에 대한 접근성이 높아졌다고 볼 수 있다.

둘째, 재정착난민의 특수성이 정책에 적극적으로 반영되어야 하며, 전문적인 지원체제가 구축되어야 한다. 밀림 등 오지에서 오랫동안 생활하여 문맹률이 높고 문명과의 접촉이 드물었던 카렌족의 경우 단기간의 교육과 훈련만으로는 새로운 환경에 적응하는 데 특별히 어렵하다는 것을 보여준다. 특히 재정착난민의 정착과정에서 가장 중요하게 작용하는 지원 분야는 언어교육이다. 앞서 살펴보았듯이 일본은 일본어 전문교육기관인 국제일본어보급협회(AJALT)에서 30여년에 걸쳐 난민을 대상으로 일본어 교육을 실시하고 있는데, 교육과정에서 사용되는 교재는 난민을 위해 별도로 개발 제작한 전문 일본어 교재이다. 이렇듯 난민을 위한 언어 교육과정에서 기존의 외국인주민을 위한 교재가 아닌 난민의 특수성이 반영된 교재개발이 선행

되어야 하며, 교수법에 있어서는 일상생활에서 필요한 내용을 언어교육과 정에서 동시에 학습할 수 있는 체험위주의 방식으로 구성되어야 할 필요가 있다. 아울러 생활적응을 위한 초기 오리엔테이션과 정착지원 프로그램은 난민캠프에서 진행된 출국 전 사전교육의 연장선상에서 이루어져야 하며, 교·강사의 선정에 있어서 난민에 대한 이해와 전문성이 중요하게 고려되어야 한다.

셋째, 초기 정착지원 프로그램과 프로그램 종료 후 지역 정착과정의 연계는 재정착제도의 핵심 사안이다. 일본의 경우, RHQ센터에서 진행되고 있는 입국 후 초기 정착지원 프로그램과 지역정착 단계에서 연계가 부족하다는 지적이 나오고 있다. 일본어 교육, 학령기 아동에 대한 학습지원, 취업지원, 복지 서비스 등 재정착난민의 생활에 직결된 정착지원 사안들이 6개월 간의 연수 프로그램이 종료된 이후 지방자치단체로 이양되고, 지역 내 난민을 지원하는 시민단체의 부담으로 돌아간다. 현행 시스템에서는 재정착난민의 지원 사업 예산이 난민사업본부에만 집중되어 있으며 지방자치단체나 시민단체에 대한 정부차원의 재정지원은 없는 상태이다(瀧澤三郎 2012). 정착단계에서 이루어지는 재정착난민에 대한 지역차원의 지원 사업, 예컨대 현재 학교에서의 일본어 지도교사 및 학습지원 보조교사 배치 등은 지자체의 자체예산으로 실시되고 있다(内閣官房 2012c). 따라서 초기 정착지원 프로그램에 집중되어 있는 예산을 정착단계에서 시행되는 각종 지원 사업에도 분배하여 재조정되어야 할 것이다. 현행 시스템은 초기 정착지원과 지역 정착과정이 이원화 되어 있으나, 입국 후 초기 정착지원 프로그램을 재정착난민의 정착지역에서 지역밀착형 형태로 실시하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

일본의 시민단체 및 학계 등 일선에서는 일본이 ‘난민마저 오지 않는 나라(Japan Bashing)’가 되어 버린 것은 아닌지 우려 섞인 목소리가 나오고 있다. 난민이 살기 힘든 나라는 일본인 또한 살기 좋은 나라라고는 볼 수 없다는 자조적인 비난도 나오고 있다. 현행 일본의 재정착난민제도는 재정착난

민을 ‘받아들여주겠다’는 자세에서 재정착난민을 적극적으로 ‘받아들이겠다’는 자세로 발상의 전환이 요구되는 시점이다(瀧澤三郎 2012).

일본의 재정착난민제도는 난민정착 지원 전문기관에 의한 초기정착 지원 체제, 교·강사의 전문성, 각종 지원금 지급을 통한 생활 지원 등 인도차이나 난민의 수용사업을 통해 다년간에 걸쳐 구축되어 온 제도적 기반위에서 시작되었다. 따라서 일정 수준의 기반이 닦인 난민정착 지원체제 하에 정부의 위탁사업기관으로서 30여년에 걸쳐 난민의 정착지원을 전문적으로 수행해 온 전문기관, 난민을 위한 각종 재정 지원 등 초기정착을 위한 기본적인 시스템이 구축되어 있다는 점은 그 자체로 의미가 있다.

그러나 한편으로는 재정착난민이 지역사회에서 성공적으로 정착하는 것이 무엇보다도 중요한데 재정착난민의 개별적 상황이나 편의에 대한 정책적 배려가 정착 지원과정 전반에 걸쳐 부족하다는 지적이 나오고 있다. 인도차이나 난민의 경우, 상대적으로 고숙련·고학력의 난민이 많았으나 재정착난민으로 입국한 미얀마 난민은 대부분이 장기화된 난민 상황에 처했던 자들로 난민캠프에서 오랜 기간 생활하고 문명 세계와 단절되어 있었다는 점에서 기존의 난민과 다르며, 따라서 보다 섬세하고 특수한 제도적 지원과 보호가 필요한 집단이다. 그러나 초기 정착지원과정이 인도차이나 난민과 동일한 방식으로 진행되고 있어, 재정착난민을 위해 특성화된 지원체제가 구축되어야 될 것으로 보인다. 2012년 한 해에 일본으로의 재정착을 희망하는 난민이 한 명도 없었다는 사실은 난민이 일본에서 정착하는 것이 순탄치 않음을 단편적으로 보여준다. 일본은 누구를 위해 재정착난민제도를 시행하고 있는지에 대한 궁극적인 질문을 던질 중요한 시점에 와 있다. 향후 재정착난민제도를 어떻게 운용해 나갈 것인지에 대해 진지한 사회적 논의가 병행되어야 할 것이다.

[투 고 일 : 2013년03월13일]

[심사완료일 : 2013년07월15일]

[게재확정일 : 2013년07월23일]

참고문헌

- 고문현 (Ko, Mun-hyeon). 2008. “한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안.”
(Hanguk-eseoui Nanmin-ui Hyeonhwang-gwa Nanmin Injeong Jeolcha-ui
Gaeseonbangan) 『세계헌법연구』(Segye Heonbeop Yeongu) 14(3): 1-24.
- 송종호 (Song, Jong-ho). 2005. “난민인정과 보호제도의 분석.” (Nanmin Injeong-gwa
Bohohedo-ui Bunseok) 『민족연구』(Minjok Yeongu) 23: 6-30.
- 신지원 (Shin, Ji-won) · 송영훈 (Song, Yeong-hun) · 박가영 (Park, Ga-yeong) · 신예진
(Shin, Ye-jin). 2012. 『한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구』(Hanguk Nanmin
Jeongchaek-ui Banghyangseong-gwa Jeongchaek Uije Yeongu). 서울 (Seoul):
IOM이민정책연구원 (IOM MRTC).
- 瀧澤三郎 (Takizawa, Saburo). 2012 “第三國定住の見直し-難民も来てくれない国からの脱
却を目指して.” (Daisankoku Teijiu no Minaosi: Nanmin mo Kite Kurenai Kunikara
no Dattkyaku wo Mezasite) 『Migrants Network』 6月号 No.150
- 田房 由起子 (Tabusa, Yukiko Cho). 2000. “難民から市民へ-ベトナム出身住民の社會参加
と教育.” (Nanmin kara Simin e: Betonamu Siutsin Jiumin no Shakaisanka to
Kyouiku). 宮島 喬 編(Miyajima, Takashi Hen). 『外國人市民と政治参加』(Gaikokujin
Simin to Seiji Sanka). pp. 150-169. 東京 (Tokyo): 有信堂 (Yusindo).
- 田中 宏 (Tanaka, Hiroshi). 1995. 『在日外國人： 法の壁, 心の溝』(Zainichi Gaikokujin: Hou
no Kabe, Kokoro no Mizo). 東京 (Tokyo): 岩波書店 (Iwanamishoten).
- 手塚和彰 (Tezuka, Kazusaki). 2005. 『外國人と法』(Gaikokujin to Hou). 東京 (Tokyo): 有斐
閣 (Yuhikaku).
- 橋本直子 (Hashimoto, Naoko). 2012. “國際移住機構(IOM)による難民の第三國定住活動.”
(Kokusai Ijyukikou ni yoru Nanmin no Dai Sankoku Teijiu Katsudou) 「第2回第三
國定住に關する有識者會議資料 2012. 6. 19」(Dai Nikai Dai Sankoku Teijiu ni
kansuru Yuusikisha Kaigi Siriou. 2012. 6. 19). IOM Tokyo.
- 法務省 (Houmushou). 1951. “出入國管理及び難民認定法.” (Shuchuniukoku Kanri oyobi

Nanmin Ninteihou)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html>(검색일: 2012.11.02).

難民事業本部 (Nanmin Jigiyou Honbu). 2012. 『難民事業本部案内』(Nanmin Jigiyou Honbu Annai). 東京 (Tokyo): 難民事業本部 (Nanmin Jigiyou Honbu).

難民對策連絡調整會議 (Nanmin Taisaku Renraku Kaigi). 2012a. “第三國定住による難民の受け入れ事業の現状と今後の方針について.” (Dai Sankoku Teijiu ni yoru Nanmin no Ukeirejigiyou no Genjiyouto Kongo no Housin ni tsuite)

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/120329housin.html>(검색일: 2013.03.08).

難民對策連絡調整會議 (Nanmin Taisaku Renraku Kaigi). 2012b. “第三國定住に關する有識者會議の開催について.” (Dai Sankoku Teijiu ni kansuru Yuusikisha Kaigi no Kaisai ni tsuite)

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/120329kaigi.html>(검색일: 2013.03.08).

第四次 出入國管理政策懇談會 (Dai Yoji Shuchuniukoku Kanri Seisaku Kondankai). 2003. “難民認定制度に關する檢討結果(最終報告).” (Nanmin Ninteiseido ni kansuru Kensa Ketka Saisiu Houkoku)

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan13-12.html(검색일: 2013.03.08).

內閣官房 (Naikaku Kanbou). 2012a. “第三國定住に關する第1回有識者會議 議事錄.” (Dai Sankoku Teijiu ni kansuru Dai Itkai Yuusikisha Kaigi Gijiroku)

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai1/dai1.html>(검색일: 2013.03.08).

內閣官房 (Naikaku Kanbou). 2012b. “第三國定住に關する第2回有識者會議 議事錄” (Dai Sankoku Teijiu ni kansuru Dai Nikai Yuusikisha Kaigi Gijiroku)

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai2/dai2.html>(검색일: 2013.03.08).

內閣官房 (Naikaku Kanbou). 2012c. “第三國定住に關する第3回有識者會議 議事錄” (Dai Sankoku Teijiu ni kansuru Dai Sankai Yuusikisha Kaigi Gijiroku)

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai3/dai3.html>(검색일: 2013.03.08).

内閣官房 (Naikaku Kanbou). 2012d. “第三國定住に關する第4回有識者會議 議事録” (Dai Sankoku Teiju ni kansuru Dai Yonkai Yuusikisha Kaigi Gijiroku)
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai4/dai4.html>(검색일: 2013.03.08).

山神進 (Yamagami Susumu). 2007. 『我が國と難民問題』(Waga Kuni to Nanmin Mondai). 東京 (Tokyo): 日本加除出版(Nihon Kajo Shutpan).

朝日新聞 (Asahi Sinbun). 2012. “定住を求めて 第三國定住の現場で: 迫害の恐怖少し消えた.” (Teijiu wo Motomete Dai Sankoku Teiju no Genbade: Hakugai no Kyouhu Sukosi Kieta) 『朝日新聞』 (Asahi Sinbun) (1월 16일).

朝日新聞 (Asahi Sinbun). 2012. “定住を求めて 第三國定住の現場で: 苦しくても家族と共に.” (Teijiu wo Motomete Dai Sankoku Teiju no Genbade: Kurusikutemo Kazoku to Tomoni) 『朝日新聞』 (Asahi Sinbun) (1월 18일).

朝日新聞 (Asahi Sinbun). 2012. “定住を求めて 第三國定住の現場で: 日本移住希望者わずか ミャンマ-難民第1陣なじめぬ.” (Teijiu wo Motomete Dai Sankoku Teiju no Genbade: Nihon Iju Kibousha Wazuka: Miyanma Nanmin Dai Ichijin Najimenu) 『朝日新聞』 (Asahi Sinbun) (2월 16일).

朝日新聞 (Asahi Sinbun). 2012. “定住を求めて 第三國定住の現場で: ミャンマ-難民 日本定住を辭退 今年度, 制度利用ゼロ.” (Teijiu wo Motomete Dai Sankoku Teiju no Genbade: Miyanma Nanmin Nihon Teijiu wo Jitai Konnendo Seido Riyou Zero) 『朝日新聞』 (Asahi Sinbun) (9월 26일).

IOM, 2011. *Glossary on Migration(Second Edition)*. Geneva: IOM.

UNHCR, 1992. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. HCR/1P/4/Eng/REV.2, Reedited. Geneva: UNHCR.

UNHCR, 2004. “Protracted Refugee Situations.”

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html> (Accessed 4 October, 2012).

UNHCR, 2010, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011*, Geneva: UNHCR,

UNHCR, 2012, *Global Trends 2011*, Geneva: UNHCR,

ABSTRACT

The Resettlement of Refugees in Japan: Policy Issues and Challenges

Shin Ye Jin

Research Assistant
IOM Migration Research and Training Centre

Shin Ji Won

Research Fellow
IOM Migration Research and Training Centre

While Japan ratified the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in 1981, the country has been widely criticized for its closed-door policy on refugees. Entering the 21st century, resettlement has drawn close attention of the international community for its critical and complementary role in the system of international protection and burden-sharing, offering a durable solution to those refugees for whom neither voluntary repatriation nor local integration is possible. Under the circumstances, Japan has been spotlighted for being the first country in East Asia, introducing a resettlement program in 2010. In 2010~2012, forty five Karen refugees from the Mae La Camp in Thailand resettled in Japan through the country's pilot project of resettlement. In 2012 the Japanese government announced its plan to extend the resettlement project to two more years. Focusing on the empirical case study of the Japan's precedent for resettlement, this paper examines the background, details and policy implications of the current resettlement program. Although there needs to be further review of the effectiveness of the program and the local integration of resettled refugees, the Japan's resettlement program could provide good starting point for the improvement of refugee rights and burden-sharing in East Asia in which no concrete regional agreement on refugee protection is yet established.

Keywords Resettlement, Japan, Refugee Resettlement Support Program,
Refugee Assistance Headquarters(RHQ)