

영국의 난민 신청자를 위한 사회보장제도와 그 쟁점

The UK's Social Security Scheme for Asylum Seekers and Its Issues

김기태(한국보건사회연구원 부연구위원)

중동 정치의 불안으로 대규모 난민이 유럽 사회에 유입되고 있다. 난민 문제에 대해 한국도 더 이상 자유롭지 않다. 한국보다 먼저 난민 문제를 경험하고 있는 영국의 난민 신청자 지원 내용을 살펴보면 크게 세 가지가 있다. 첫째, 매주 37.75파운드의 현금 급여, 둘째, 교육 및 의료의 무상 서비스, 셋째, 주거 지원 서비스다. 난민 신청자 지원을 둘러싸고 영국 보수당 정부는 시민사회 그리고 지방정부와 계속되는 갈등을 겪고 있다. 난민 신청자의 지원 수준과 질을 둘러싼 논란 역시 계속되고 있다. 특히 난민 주거 지원 서비스의 민영화는 서비스의 질 저하를 낳았다는 지적이 있다. 난민 신청자 지원 문제를 둘러싼 영국의 경험은 주로 타산지석이라는 측면에서 한국의 미래 정책에 함의를 준다.

1. 들어가며

전 세계 인구 가운데 약 2850만 명은 자의에 반해 강제로 모국을 떠나 있다(UNHCR, 2018). 그 가운데 약 2540만 명은 타국에서 난민 지위를 인정받은 반면, 나머지 310만 명은 여전히 난민 지위를 인정받기 위해 어느 나라에선가 불안한 기다림의 나날을 보내고 있다. 전자는 흔히 난민(refugee)이라 이르고, 후자는 난민 신청자(asylum seeker)라 부른다. 날마다 4만 4400명이 내전 혹은 모국의 박해를 피해 지금 이 순간에도 정든 집을 등지고 있다(UNHCR, 2018).

난민 문제는 세계 도처에서 대규모로 전개되고 있지만, 최근까지도 한국에는 먼 나라 얘기에 가까웠다. 동아시아 국가들의 정치가 상대적으로 안정적인 것이 주된 이유였다. 그러나 지난 6월 예멘인 500여 명이 제주도로 날아와 난민 지위 신청을 하면서 한국도 난민 문제에 본격적으로 대면하기 시작했다.

유럽에서도 지난 수년 사이에 난민 문제가 새삼스럽게 대두되고 있다. 2011년 이후 지속되고 있는 시리아 내전으로 600만 명이 넘는 난민이 유럽으로 유입되고 있기 때문이다. 대규모로 흘러드는 난민의 문제는 서구 복지국가의 지속가능성을 시험하는 중대한 의제다. 유럽 국가의 경우 합법적으로 유입되는 이주민에 대해서도 ‘복지의존’, ‘복지관망’이라는 프레임이 등장하는 등 자국민의 세금이 ‘외부인’에게 쓰이는 것에 대한 반발이 심화하고 있다. 서구 사회의 우경화 경향 역시 상당 부분 이주민의 유입, 특히 난민 유입에 대한 대중적인 반감에서 비롯된 것으로 보인다(Steinmayr, 2017).

서구 사회에서 극우 정당들의 주된 공약이 반이민 정책이라는 점은 주지의 사실이다. 이들은 이주민에 대한 복지지출을 줄이자고 주장하고 있다. 이를테면 이민자에게 제공되는 의료 보험 혜택을 제한하거나(프랑스 국민전선), 오스트리아인이 아닌 외지인에 대한 복지 혜택을 줄이자고(오스트리아 자유당) 주장하는 것이다(New York Times, 2017). 서구의 복지국가들은 쏟아지는 난민들을 수용해야 한다는 국제법적인 혹은 인도적인 입장과 복지국가의 혜택을 전유하고자 하는 일부 내국인들의 요구 사이에서 딜레마에 처해 있다.

난민 유입에 따른 사회적인 갈등은 한국에서도 이미 닥친 문제다. 한국이 그리는 포용적 복지의 지도에서 난민에게 어떤 자리를 내어줄지는 앞으로 중대한 정책 과제이다. 이 글에서는 한국에 앞서서 심각한 난민 문제를 경험하고 있는 영국의 사례를 살펴보고자 한다. 특히 조금 더 취약한 처지에 있는 난민 신청자에 대한 지원으로 내용을 한정했다. 난민 신청자에 대한 영국의 지원 내용을 살펴보고, 지원 수준 및 내용을 둘러싼 정책적인 논란의 내용도 간략히 점검해 본다. 이를 통해 영국의 사례가 앞으로 한국의 난민 관련 복지정책에서 가지는 함의를 짚어 본다.

2. 난민 신청자를 위한 지원

영국에 도착한 외국인이 난민 신청을 하면서 자신의 빈곤 상태를 입증하면 크게 세 가지 형태의 지원을 받을 수 있다. 현금, 의료 및 교육 서비스와 주거 서비스다(UK Government, 2018). 순서별로 살펴보면 첫 번째, 난민 신청자는 1인당 매주 37.75파운드의 현금 급여를 받게 된다(UK Government, 2018). 가족 가운데 1살 이하의 유아가 있는 경우에는 주당 5파운드의 추가 급여를 받게 되고, 1~3살 아동이 있는 경우 혹은 임신부가 있는 경우에는 주

당 3파운드를 더 받을 수 있다. 난민 신청자가 현재 기준으로 8주 안에 분만을 예정한 상황이거나 아기가 태어난 지 6주 이하인 경우에는 250파운드의 일회성 현금 지원을 받을 수 있다. 현금 은 직불카드를 통해 매주 지급되는데, 수급자는 현금지급기에서 현금을 수령할 수 있다.

두 번째, 난민 신청자는 무상 국가의료서비스(NHS)의 혜택을 폭넓게 보게 된다(UK Government, 2018). 경우에 따라 영국 내국인들도 일부 비용을 부담하는 치과와 안과, 안경 값에 대해서도 무상 서비스를 받을 수 있다. 5~17세 아동은 반드시 학교에 등록하고 등교해야 한다. 모든 국립학교는 무료이며, 아동은 무상급식의 대상이 될 수 있다.

세 번째 지원은 주거 서비스인데, 여기에는 숙식과 침구, 세면도구 및 일부 교통 서비스가 포함된다(UK Government, 2018). 주거 서비스의 내용이 상대적으로 복잡한 편인데, 일단 난민 신청의 초기 단계에서 영국 내무부는 난민 신청자에게 초기 주거(Initial Accommodation)를 제공한다(House of Commons, 2017a). 난민 신청자는 임시 체류하게 될 지역을 할당받고, 초기 주거 공간에 머물게 된다. 보통 호스텔에 묵게 되는데, 여기에는 타인과 함께 쓰는 침실 및 공유 거실이 있다. 난민 신청자는 여기서 세끼 식사와 침구, 세면도구와 병원까지의 교통 지원을 받게 된다.¹⁾

난민 신청자가 초기 주거시설에 머무는 동안 내무부는 난민 신청자의 빈곤상태 등을 고려해서 「이민 난민법(Immigration and Asylum Act)」 95조에 근거한 지원을 받을 자격이 있는지를 심사한다. 이 자격 심사는 난민 심사가 아니다. 난민 심사를 받는 동안 별도의 지원을 받을 자격이 있는지를 심사하는 점이 이채롭다.

심사를 통과한 난민 지원자는 ‘분산’ 주거시설(dispersal accommodation)로 가게 된다. 여기서 ‘분산’이라는 말이 굳이 강조되는 이유는 난민을 영국 전역에 고루 배치해서 정착시키려는 영국 정부의 정책적 의도가 반영됐기 때문이다. 1999년 「이민난민법」에 따라 난민이 분산 배치되기 전에는 일부 지역에 난민 신청자들이 쏠리는 문제가 있었다. 즉 영국에 난민 신청을 하는 외국인들의 대부분이 항구 및 공항이 있는 런던 및 남동부 영국 거주를 신청하면서 해당 지

1) 초기 주거에 대해서 논란이 적지 않다(House of Commons, 2017). 초기 주거 공간은 난민 인정 심사 과정에서 일시적으로 머무는 용도로 사용되므로 오랜 주거에는 적합하지 않다. 따라서 영국 정부도 19일까지는 머무는 것을 기준으로 삼고 있지만, 실제 체류 기간이 한 달이 넘는 경우가 잦다. 초기 주거 기간이 길어지면서 생기는 가장 큰 문제는 생활비 부담이다. 초기 주거 기간 동안에는 노동이 금지되고, 현금 급여도 주어지지 않기 때문이다. 자선기관 등에서 지원을 해 주지 않는 경우 난민 신청자들은 바로 생계 문제에 직면하게 된다. 초기 주거 공간의 열악한 상태에 대한 논란도 끊임없이 제기되고 있다(The Guardian, 2017). 특히 임신 중인 여성 등 취약계층에 대한 배려가 없는 점도 문제가 됐다.

방정부에 부담이 과도하게 몰렸다. 이 문제를 해소하기 위해 1999년 ‘분산’ 정책이 실시되면서 난민 신청자는 주거 지역을 선택할 수 없게 됐다.

난민 신청자를 위한 분산 주거시설의 입주 과정을 이해하기 위해서는 2012년에 도입된, 다소 긴 이름의 ‘난민 신청자 지원을 위한 상업적 기능적 관리자’(Commercial and Operational Managers Procuring Asylum Support Service)를 기억할 필요가 있다(House of Commons, 2017a). 흔히 COMPASS라 불리는 이 제도는 난민을 대상으로 하는 주거 지원 서비스를 민간 기업에 외주하는 것이 핵심이다. 이에 따라 세 개의 거대 민간기업인 서코(Serco), G4S, 클리어스프링(Clearspring)이 난민 주거 지원 업무를 대행한다. 각 회사는 영국의 6대 권역 가운데 두 곳씩을 담당하는데, 서코(Serco)는 스코틀랜드, 북아일랜드, 북서부 잉글랜드를, G4S는 북동부 잉글랜드와 요크셔햄버, 중부 및 동부 잉글랜드를, 클리어스프링(Clearspring)은 웨일스와 남서부 잉글랜드, 런던과 남동부 잉글랜드를 맡는 식이다.

난민 유치 의사가 있는 지방정부가 내무부에 유치 신청을 하면, 해당 지역을 관할하는 업체가 해당 난민에게 적합한 집을 물색한다(House of Commons, 2017a). 이 과정에서 업체는 원칙적으로 해당 지역의 사회적 상황, 주거 환경, 공동체 결속의 문제 등을 고려하면서 지방정부와 협의를 거쳐야 한다. 업체가 난민 신청자를 위해 특정한 주거 공간을 선택해서 지방정부에 통보하면 해당 지방정부는 72시간 안에 답을 줘야 한다. 물론 거부할 수 있는 권리도 있다. 이에 관한 몇 가지 기준도 있다. 이를테면, ‘집단제한(cluster limit)’ 같은 기준에 따르면 일정한 지역의 테두리 안에서 원주민 200명당 두 가구 이상의 난민 신청 가족이 거주하지는 않는다는 식이다. 난민 신청자들이 일정한 지역에 몰리면서 해당 지역사회의 원주민과 분리되는 부작용을 막기 위한 조치로 이해된다. 물론 이런 기준이 항상 지켜지지는 않았다(House of Commons, 2017a). 지방정부의 처분이 부당하다고 판단되는 경우 업체는 내무부에 해당 판단의 심사를 요청할 수 있다. 중앙정부는 지방정부의 의사에 반해서 난민 신청자의 거주를 강행할 수 있는 권한이 있지만, 실제로 이런 권한이 행사된 바는 없다. 지방정부의 자발적인 참여를 통해서 난민을 배치하겠다는 것이 영국 정부의 기본적인 방침이다.

3. 정부와 시민사회, 중앙정부와 지방정부의 갈등

난민 신청자의 지원을 둘러싼 논란은 영국 국내외에서 여러 가지 각도에서 이뤄졌다.²⁾ 초

점을 영국 국내의 갈등으로 좁히면, 논란은 대략 두 가지 축을 따라 진행됐다. 첫째는 난민의 수용 및 지원에 소극적인 집권 보수당 정권과 인도적 차원에서 난민을 수용하려는 시민단체, 종교단체 등 시민사회와의 대립 구도이다. 둘째는 난민 신청자를 둘러싼 중앙정부와 지방정부 사이의 갈등이다.

첫째, 보수당과 시민사회의 갈등을 보면 보수당 정권은 난민의 유입에 대해 매우 완고한 입장을 취했다. 시리아에서 대규모의 난민 유입이 본격화한 이후에도 영국 정부는 유엔난민기구(UNHCR)의 난민 정책 프로그램에 참여하기를 거부했다. 영국 정부는 시리아 현지 구호가 본질적으로 더 중요하며, 유엔난민기구의 접근은 생색내는(tokenistic) 것이라는 다소 공격한 주장을 내세웠다(House of Commons, 2017b). 시민사회의 입장은 비판적이었다. 특히 2015년 세이프 더 칠드런(Save the Children)은 유럽에서 표류하고 있는, 보호자 없는 난민 아동들이 매우 심각한 위기에 처해 있음을 강조하면서 영국 정부가 3000명의 난민 아동을 수용하라고 요구했다. 실제로 유로폴(Europol)은 난민 아동 가운데 1만 명 정도가 중동이나 아프리카에서 유럽으로 유입된 뒤 실종됐을 것으로 추산하면서 이들 가운데 상당수가 성매매나 노예 노동을 위한 도구로 이용됐을 것이라고 우려를 표한 바 있다(Guardian, 2016).

세이프 더 칠드런의 주장은 당시 영국 시민사회의 폭넓은 공감을 샀고, 여론에 밀린 보수당 정권은 이듬해 유럽 지역에서 체류하는 난민 아동 3000명과 가족을 수용하겠다고 발표했다. 그러나 2017년 2월까지 영국 정부가 수용한 난민 아동의 수는 고작 350명인 것으로 드러나면서 논란은 재점화됐다. 당시 앰버 러드(Amber Rudd) 내무장관이 영국 정부가 약속을 깬 이유에 대해서 설명하면서 영국이 난민 아동을 수용하는 제도를 시행할 경우 중동이나 아프리카의 어린이들이 유럽까지 위협을 감수하고 이동하도록 유인하는 부작용을 낳을 수 있다고 주장했다(Guardian, 2017a). 그의 주장이 영국 시민사회에서 공감을 얻지는 못했다(Guardian, 2017a).

영국의 보수적인 난민 정책은 통계에서도 드러나는데, 2016년 9월 기준으로 영국의 난민 신청 건수는 4만 1000건으로, 독일(78만 1000건), 스웨덴(11만 2000건), 이탈리아(10만

2) 특히 시리아에서 대규모 난민이 발생한 이후 영국 보수당 정권은 난민 수용에 대해 매우 방어적인 입장을 취했다. 영국 정부의 소극적인 태도는 유엔난민기구(UNHCR)나 유럽연합과 끊임없는 갈등을 낳은 원인이 됐다(House of Commons, 2017b). 이 대목은 영국의 지정학적 위치나 영국의 대외정책과 연관된 부분이므로 이 글의 주제와는 상대적으로 거리가 있다. 따라서 이 자리에서 상세히 논의하지는 않는다.

8000건), 프랑스(8만 800건)에 크게 밀렸었다(UK Government, 2016). 국내 거주 인구수 대비 난민 신청 건수는 유럽 국가 가운데 16위 수준에 불과하다. 영국 보수당 정권의 완고한 태도의 이면에는 영국 내부에서 자라나는 반이민 정서와 그 정서를 등에 업은 극우 정당의 약진이 있다. 영국의 극우 정당인 영국독립당은 노골적인 반이민 정책을 내놓고 있다. 당의 누리집을 보면 주요 이민 관련 정책 가운데 하나로 “이주민들이 영국에서 5년 이상 세금을 낸 뒤에야 공공주택이나 공공급여를 받을 권리를 청구할 수 있도록 하겠다”는 방안을 제시하고 있다(UKIP, 2018). 난민 정책을 놓고 영국 보수당이 극우 정당과 경쟁을 벌이고 있는 한 영국의 난민 정책이 포용적으로 변화할 여지는 적어 보인다.

둘째, 난민 신청자의 지원을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 사이의 갈등도 적지 않다. 중앙 정부는 일단 유입된 난민 신청자들을 어떻게든 지방으로 분산시키려고 하지만, 지방정부들의 반응은 미온적이다. 중앙정부의 설득에도 불구하고 2016년 9월 기준으로 전체 453개 지방정부 가운데 오직 121곳(27%)만이 「이민난민법」 95조에 근거한 주거 지원을 제공하고 있다(House of Commons, 2017a). 추가적으로 난민 신청자를 받으려는 지방정부의 수도 줄고 있다. 2015년 8월 영국 내무부 이민비자국의 세라 랩슨(Sarah Rapson) 국장이 직접 G4S 업체의 관할인 79개 지방정부에 협조 공문을 보낸 뒤 14개월 동안 협조 의사를 표현한 지방정부는 세 곳에 불과했다(House of Commons, 2017a).

지방정부들이 난민 신청자 유치를 기피하는 이유는 비용이다. 중앙정부가 원칙적으로 모든 비용을 감당한다고 하지만, 난민 신청자들이 지역에 거주하면서 드는 추가적인 비용도 적지 않기 때문이다. 이를테면 학교에서 난민 가정 출신 어린이들을 위한 현지 적응 교육 등에 부가적인 비용이 들게 된다. 더욱 심각한 문제는 난민 신청자들이 심사 과정을 거쳐서 난민 지위를 얻게 될 때 드는 추가적인 비용이다. 난민 지위를 얻는 이들을 위해서는 영구적인 주거 공간이 지원돼야 하는데, 이 비용은 지방정부의 몫이다(House of Commons, 2017a).³⁾ 또한 난민 신청자의 주거 지원 사업을 상당 부분 내무부와 COMPASS 지원 민간 업체가 주도하면서 지방정부들의 권한도 상대적으로 적은 편이다. 지방정부 입장에서는 적극적으로

3) 2014년부터 시행되고 있는 ‘시리아 취약 인구를 위한 정착 프로그램(Syrian Vulnerable Persons Resettlement Programs)’에서는 중앙정부가 예외적으로 난민 신청자의 정착 비용을 지원하고 있다. 이 제도에 참여하는 지방정부는 상대적으로 많은 편으로, 2016년 3분기 기준으로 약 175개 지방정부가 참여하고 있다(House of Commons, 2017a).

난민 신청자의 주거 지원 정책에 참여할 유인이 적다.

OECD(2017)는 난민 신청 한 건당 지원 비용이 신청 첫해를 기준으로 1만 유로 정도가 쓰이는 것으로 추산했다. 실제 난민 신청자를 수용하는 지방정부와 중앙정부 사이의 갈등은 영국뿐 아니라 난민을 수용하는 유럽 및 미국 등 서구 국가들에서 자주 나타나는 현상이다(OECD, 2017).

4. 지원 수준의 적정성 논란

난민 신청자들이 받을 수 있는 세 가지 혜택이 적정한지를 두고도 논란은 끊이지 않고 있다. 첫째, 현금 급여가 한 주에 40파운드에 못 미치는 급여의 수준을 두고 논란이 있다(Guardian, 2017b). 특히 난민 신청자는 난민 신청 이후 1년 동안은 유급노동을 할 수 없기 때문에 당장 생계 문제에 직면할 수밖에 없다(Guardian, 2018a). 참고로 영국의 실업수당은 24세 이하는 주당 57.9파운드, 25세 이상은 73.1파운드다. 25세 이상 성인 기준으로 보면 난민 신청자가 받을 수 있는 금액은 실업수당의 51% 수준이다. 난민들의 영국 현지 정착 비용이 적지 않게 들 수 있는 점을 고려하면 지원 금액이라는 것이 매우 낮은 수준임을 짐작할 수 있다.

영국 정부 입장에서는 난민 신청자에게 낮은 수준의 급여를 제공하면서 내국인 빈곤층과의 형평성 확보라는 꺾끄러운 문제를 피해 갈 수 있을 것으로 보인다. 즉 난민 신청자에게 충분한 현금 급여를 줄 경우 자칫 내국인 빈곤층의 반발을 살 수 있기 때문이다. 그러나 낮은 수준의 급여로는 난민 신청자가 영국 사회에서 빈곤의 굴레에서 벗어날 수 있는 기회를 얻기 힘들게 된다. 영국의 난민 지원 단체들은 내국인에게 적용되는 사회보장 급여 수준의 70% 정도로 난민 신청자 대상 급여 수준을 맞출 것을 요구하고 있다(Guardian, 2018a).

둘째, 난민 신청자들에 대한 의료 및 교육 서비스에 관련해서는 의료기관의 보이지 않는 문턱(Equality and Human Rights Commission, 2018)이 사회적인 의제가 되고 있다. 또 난민 아동을 대상으로 하는 원주민 학생들의 따돌림 혹은 폭력 역시 영국에서 문제로 대두되고 있다. 최근 영국 허더스필드 지역에서 시리아 출신 난민 아동에게 가해진 폭력을 담은 동영상 유포되면서 영국 사회에 충격을 주기도 했다(Independent, 2018). 난민 신청인을 대상으로 하는 의료 및 교육 서비스 문제 역시 비중 있게 다뤄야 할 것이다. 그러나 이 문제

는 제도보다는 문화 혹은 정서에 상대적으로 가깝다는 판단 아래 이 글에서는 더 이상 다루지 않도록 한다.

셋째, 난민 신청자들을 위한 주거 지원 서비스는 한마디로 난맥상을 보이고 있다. 주거 관련 민간 용역 계약인 COMPASS에 참여하는 세 기업들의 서비스 질에 대한 논란이 끊이지 않기 때문이다. 이 회사들 가운데 난민 신청자에게 주거 지원 서비스를 제공해 준 경험이 있는 회사는 클리어스프링(Clearspring)뿐이었다(House of Commons, 2017a). 서코(Serco)사의 누리집(www.serco.com)을 보면 유럽과 미국을 포함한 전 세계에서 국방, 교통, 법무, 이민, 보건의료 등의 공공서비스를 운영한다고 밝히고 있고, G4S(www.g4s.com)의 누리집도 이라크 재건 사업 등 전 세계의 공공사업에 참여하는 민간 회사임을 밝히고 있다. 영국 의회 보고서는 COMPASS의 구조에 관해서 다음과 같이 설명하고 있다. “세 곳 관리 업체들의 운영 시스템이 언뜻 깔끔하게 보일지 모르겠지만, 이 저변에는 하청, 재하청업체 및 수백 개의 임대 회사가 복잡하게 얽혀 있다.”(House of Commons, 2017a, p. 3)

영국 정부와 세 업체 사이 COMPASS 사업은 2012~2017년 진행됐으며, 현재 2019년까지 계약이 2년 연장돼 진행되고 있다. 정부는 민간 업체를 통한 효율성 제고를 통해서 1억 4000만 파운드(약 2100억 원)의 예산 절감 효과를 기대했지만, 영국 의회 보고서는 실제 그러한 효과를 볼지는 미지수라고 밝히고 있다(House of Commons, 2017a). 영국 정부가 2012년 COMPASS를 도입하기 직전인 2011~2012 회계연도에 난민 신청자 주거 지원을 위해 쓴 예산액은 1억 5000만 파운드였다.

난민 신청자 서비스의 민영화에 대한 평가가 부정적인 이유는 두 가지다. 난민 신청자를 위한 주거 서비스의 질은 참담한 수준이고, 참여 업체들이 심각한 적자에 허덕이고 있기 때문이다. 서비스의 지속 가능성에도 문제가 있는 상황이다. 2012년 계약 당시에 예상했던 것보다 많은 난민 신청자들이 영국에 도착하고, 영국의 주거 비용이 치솟은 것이 주된 원인이었다.

영국 의회가 서코(Serco)로부터 넘겨받은 자료를 보면 서코(Serco)의 경우 난민 신청자 한 명에게 주거 서비스를 제공하는 데 든 비용이 월평균 450파운드인 것에 견줘 영국 정부로부터 받게 되는 수익은 300파운드에 불과했다(House of Commons, 2017a). 난민 신청자를 더 많이 받을수록 적자의 폭이 커지는 상황이다. G4S는 COMPASS 계약으로 5년 동안 4500만

파운드(약 675억 원)의 손실을 볼 것이라는 추산이 나왔다(Daily Telegraph, 2016). G4S의 CEO인 애슐리 알만자(Ashley Amanza)는 언론 인터뷰에서 “계약서가 오늘 우리 앞에 놓여 있었다면 우리는 계약을 맺지 않을 것”이라고 털어놓기도 했다(Daily Telegraph, 2016).⁴⁾

예상 밖의 수요를 감당하지 못한 민간 업체들은 영국 안에서 집값이 가장 싼 지역에서도 가장 저열한 수준의 주거 공간을 난민 신청자들에게 제공했다. 주거의 질은 참담한 수준이었는데, 신생아가 더러운 침대에서 자다가 벼룩에 온몸을 물리거나, 침실의 천장이 반복적으로 무너져 내리거나, 성폭력 피해 경험이 있는 난민 여성이 잠금장치도 없는 주거시설에 묶는 일들이 흔하게 벌어졌다(Guardian, 2017c). 영국 의회 보고서가 난민 신청자들을 대상으로 인터뷰한 내용에서도 자신이 묶는 주거 환경에 대해 역겹고(disgusting), 저주받을 수준(needs to be condemned)이라는 등의 표현이 등장했다(House of Commons, 2017a).

상황을 보다 못한 14곳 지방정부의 정치인들은 지난 9월 중앙정부에 보낸 공동 명의의 서한에서 정부의 민영화 사업이 “재앙적 수준의 실패”로 돌아갔다고 규정하고, 난민 신청자를 위한 주거 서비스에 정부가 직접 나설 것을 촉구했다(Guardian, 2018b). 계속되는 비판에도 영국 정부는 외주화 정책을 계속 추진할 계획이다. 현재 COMPASS 계약이 2019년에 종료되면 그다음 10년 동안 40억 파운드 이상 규모의 외주 계약을 맺을 준비를 하고 있는 상황이다(Guardian, 2018b). 영국 정부 입장에서만 보면 매우 ‘경제적인’ 판단일 수 있는데, 지난 6년 동안만 놓고 보면 난민 신청자의 주거 서비스에 드는 막대한 비용을 외주 업체에 떠넘긴 셈이었기 때문이다. 문제는 적지 않은 적자를 떠안은 민간 업체들이 앞으로는 난민 신청자 주거 사업에 참여할 가능성이 적다는 점이다. 설혹 다른 민간 업체가 정부의 입찰에 참여한다고 할지라도 결국 현재와 같이 부담은 난민 신청자들에게 전가되는 방식으로 귀결될 가능성이 높다.

5. 나가며

영국의 사례를 한국에 기계적으로 적용하기는 힘들다. 한국과 영국은 난민 문제를 대하는

4) G4S의 CEO인 애슐리 알만자(Ashley Almanza)는 2014년 자신의 연봉을 2013년 대비 70% 올려 250만 파운드(약 38억 원)를 수령했다(Financial Times, 2015).

역사적인 맥락이 다르기 때문이다. 영국은 중동의 난민 문제에 대해 역사적인 책임이 있다. 멀리는 1차 대전 이후 영국 등 승전국의 오스만튀르크 영토 분할에서부터 가까이는 2003년 이라크 침공까지 영국은 자국의 이해관계에 따라 중동 정치에 끊임없이 개입해 왔다. Waltzer(1983; 김성진, 2016 재인용)는 정치적 공동체는 이방인을 수용할지 결정할 자유가 있는데, 단 난민의 경우에 한해서 두 가지 예외가 있다고 했다. 첫째, 해당 국가가 난민을 낳은 직접적인 책임이 있는 경우, 둘째, 난민이 정치, 문화, 종교적으로 동질적인 경우다. 영국의 예를 보면 영국은 중동 및 아프리카의 난민에 대해 첫 번째 의무를 지고 있다. 한국은 Waltzer(1983)가 제시한 기준만을 따른다면 예멘 난민 신청자를 수용할 의무로부터는 상대적으로 거리가 있다고 볼 수 있다.⁵⁾

물론 Waltzer(1983)의 기준이 유일한 잣대일 리는 없다. 다만 한국에서 난민 신청자를 지원할 때, 한편은 영국보다 조심스러운 접근이 필요하다. 중동 난민 유입에 대한 역사적인 책임이 있는 영국에서마저도 난민 유입에 따른 반이민 정서 및 극우 세력 등장이라는 부작용이 있다는 점을 신중하게 고려할 필요가 있다. 한국이 난민 신청자에 대한 인권 보호라는 보편적 가치를 최우선에 뒀야 한다는 점에서는 이론의 여지가 없다. 다만 난민 유입으로 생길 수 있는 사회적, 정치적인 부작용도 동시에 고려하는 균형 있는 접근이 필요할 것이다. 이와 같은 점을 염두에 둘 때, 영국의 경험은 아래와 같은 세 가지 정책적인 함의를 가진다.

첫째, 난민 신청자를 대상으로 하는 서비스를 민영화하는 선택은 의도치 않은 결과를 낳을 수 있다. 민영화가 비용 절감이라는 가치는 이뤘을지 알 수 없지만, 결과적으로 지역 간, 원주민과 이주민 간 위화감을 조성하고, 난민 신청자 대상 서비스의 질을 떨어뜨리는 부작용을 낳았다.

둘째, 난민 유치 및 지원 과정에서 중앙정부와 지방정부 사이의 역할 및 재정 부담을 명확히 할 필요가 있다. 자칫 재정적으로 열악한 지방정부에 난민 신청자들이 몰리면서 장기적으로 난민 신청 가족에 대한 정책 수요 때문에 열악한 지방정부의 여건이 더 악화하는 악순환을 막을 수 있는 대책도 고려해야 할 것이다.

5) Waltzer(1983)의 기준으로 봤을 때, 한국의 책임이 가벼울 수 있으나 온전히 자유롭다고 보기는 힘들다. 지난 1960~70년대 베트남전 파병의 사례도 있고, 그 밖에 걸프전, 소말리아, 앙골라, 아프가니스탄, 이라크 등에 한국은 비전투 병력을 파병한 바 있다.

셋째, 난민 문제에 대한 사회적인 토론 및 합의의 과정을 활성화할 필요가 있다. 난민의 유입이 사회적인 다양성 혹은 역동성을 높일 수 있는 장점이 있음에도 자칫 반이주민 정서를 낳고, 극우적인 정서를 유포하는 원인이 되는 측면도 세밀하게 살펴볼 여지가 있다. 특히 낯선 문화, 낯선 인구에 대한 정서적인 거부감 혹은 불안감을 윤리적인 혹은 정치적인 옳고 그름의 문제로 재단하는 식의 접근은 경계할 필요가 있다.

참고문헌

- 김성진 (2016) 영국의 난민정책: 시리아 난민 사례를 중심으로, 정치·정보연구. 19(2) 107-140.
- Daily Telegraph (2016, March 9) G4S shares tumble as it warns of further losses from government contracts, accessed at <https://www.telegraph.co.uk/business/2016/03/09/g4s-shares-tumble-as-it-warns-of-further-losses-from-government/>
- Equality and Human Rights Commission (2018) Asylum seekers in Britain unable to access healthcare, accessed at <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/asylum-seekers-britain-unable-access-healthcare>
- Financial Times (2015, April 17) G4S chief executive Ashley Almanza receives 73% pay rise accessed at <https://www.ft.com/content/cb14b056-e4da-11e4-bb4b-00144feab7de>
- Guardian (2016, January 20) 10,000 refugee children are missing, says Europol, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>
- Guardian (2017a, February 9) Archbishop and Tory MPs criticise closure of child refugee scheme, accessed at <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/09/tory-mps-join-criticism-of-amber-rudd-over-child-refugees>
- Guardian (2017b, August 21) How do you live on 36.95 pound a week? accessed at <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/21/asylum-seekers-allowance-surviving-charities-counting-pennies>
- Guardian (2017c, October 27) UK asylum seekers living in squalid, unsafe slum conditions, accessed at <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/oct/27/uk-asylum-seekers-living-in-squalid-unsafe-slum-conditions>
- Guardian (2018a, January 15) Destitute UK asylum seekers get 80p rise in subsistence payment, accessed at <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/15/destitute-uk-asylum-seekers-get-80p-rise-in-subsistence-payments>
- Guardian (2018b, September 6) UK's asylum dispersal system close to 'catastrophic failure', accessed at <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/sep/06/uk-asylum-dispersal-system-failure-letter-council-leaders>
- House of Commons (2017a) Asylum Accommodation, Twelfth Report of Session 2016-2017, London, House of Commons
- House of Commons (2017b) The UK Response to the Syrian refugees crisis, Briefing Paper No. 06805, London, House of Commons
- Independent (2018, November 29) Attack on Syrian school boy exposes 'toxic environment' faced by refugees in UK, accessed at <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/syrian-refugee-attack-huddersfield-school-hate-crime-children-asylum-immigration-a8657411.html>
- OECD (2017) Who bears the cost of integrating refugees?, Migration Policy Debates, No. 13, Paris, OECD.
- New York Times (2017, May 22) How Far Is Europe Swinging to the Right? <https://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html>
- Steinmayr, A. (2017): Did the Refugee Crisis Contribute to the Recent Rise of Far-right Parties in Europe?, ifo DICE Report, ISSN 2511-7823, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 15, Iss. 4, pp. 24-27
- UK Government (2016) Immigration Statistics, accessed at <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2016/asylum>
- UK Government (2018) Asylum Support, accessed at www.gov.uk/asylum-support/what-youll-get
- UKIP (2018) UKIP Manifesto, accessed at https://www.ukip.org/ukip-manifesto-item.php?cat_id=5
- UNHCR (2018) Figures at a Glance, accessed at <https://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html>
- Waltzer, M. (1983) Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality. New York, Basic Books.