

# 보충적 보호대상자의 가족결합권 연구: 해외사례를 중심으로

## A Study on Family Reunification for the Beneficiaries of Complementary Forms of Protection: Sweden, Ireland, Canada, and Australia

김수경\*, 김희주\*\*, 장주영\*\*\*

한신대학교 사회복지학과\*, 협성대학교 사회복지학과\*\*, 이민정책연구원\*\*\*

Sookyung Kim(sookim@hs.ac.kr)\*, HeeJoo Kim(pennee@naver.com)\*\*,  
Juyoung Jang(jy.jang@mrtc.or.kr)\*\*\*

### 요약

가족결합은 이주민의 행복과 사회통합에 중요한 요인이다. 따라서 유엔은 난민협약상 난민으로 인정되지는 않지만, 출신국으로 귀환할 경우 심각한 위해를 입을 상당한 근거가 있어 국제적 보호가 필요하다고 판단되는 보충적 보호대상자에 대해서도 난민과 같은 수준에서의 가족결합권 보장을 권고하고 있다. 한국은 보충적 보호 대상자와 유사한 인도적 체류자 제도가 있지만, 난민과 달리 가족결합권을 보장받지 못한다. 본 연구는 보충적 보호 대상자의 가족결합권과 관련하여 스웨덴, 아일랜드, 호주, 캐나다 등 해외사례를 살펴봄으로써 한국의 인도적 체류자 가족결합 보장에 대한 대안을 도출하고자 하였다. 분석결과 국가별로 허용기간이나 범위에 있어 차이가 있지만 공통적으로 가족결합을 인정하고 있었다. 또한 가족결합권은 국제규약에서 기본적인 인권으로 간주할 뿐만 아니라 인도적 체류자처럼 취약한 상황에 있는 이들에게는 수용국에서의 적응을 위한 심리적 기반이라는 점에서 우리나라도 인도적 체류자의 가족결합권 보장을 구체화할 것을 제안하였다.

■ 중심어 : | 보충적 보호대상자 | 가족결합권 | 인도적 체류자 | 국제인권 |

### Abstract

As for international migration, family reunification is a key factor for the well-being and social integration of migrants. The UN ensures the right to family unity for the beneficiaries of complementary forms of protection. That includes those who are not recognized as refugees, but are nevertheless at risk of serious harm upon return to their country of origin, and thus are in need of international protection to the same degree as refugees. Although the Korean government provides humanitarian stay permits as complementary forms of protection, it does not guarantee family reunification as it does for refugees. This study aimed to examine the family reunification systems in Sweden, Ireland, Australia and Canada and to propose policy implications for family reunification of humanitarian status holders in Korea. The results showed that these countries commonly ensures the rights to family reunification although permission periods and scope vary by country. This study concludes that the Korean government should develop a legal system to ensure family reunification for humanitarian status holders since it is guaranteed as a basic human right by international covenants and promotes positive integration to countries of stay.

■ keyword : | the Beneficiaries of Complementary Forms of Protection | Family Reunification | Humanitarian Status Holders | International Human Rights |

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2065967).

접수일자 : 2021년 08월 18일

수정일자 : 2021년 10월 01일

심사완료일 : 2021년 10월 01일

교신저자 : 김희주, e-mail : pennee@naver.com

## I. 서론

가족을 동반한 이주, 이주 후 본국의 가족과의 재결합, 혼인으로 이루어지는 이주 등 가족은 이민의 주요한 사유 중 하나이다[1]. 그러나 가족이민은 노동이민과 달리 이주대상자의 언어 능력이나 기술 수준을 선별하여 받아들이기 어려워 수용국의 입장에선 사회통합이 어렵다는 이유로 가족이민을 제한하는 국가가 늘어나고 있다[2]. 가족이민을 허용하더라도 영주권자 등 일부 이주민에게만 핵가족 수준의 이주를 허용하거나, 초청자의 거주기간이나 소득 등 복잡한 요건을 제시하는 경우가 많다[3].

그러나 난민의 경우에는 다른 유형의 이민자보다 가족결합의 요건이 완화되는 경향이 있다. 가령 OECD 국가들 중 가족이민에 대해서는 소득, 거주기간, 주거환경 등의 엄격한 조건을 두더라도 난민의 가족에게는 이를 원칙적으로 적용하지 않는 경우가 대부분이다[2]. 난민은 다른 이민자와 달리 비자발적인 상황 때문에 이주하게 되며 가족과 결합을 위해 본국으로 돌아가는 것이 실질적으로 불가능하기 때문이다[4].

난민의 가족결합권은 다른 이주민보다 더 광범위하게 보호되고 있지만, '난민'의 정의에 대한 해석이 국가마다 달라 일부 국가에서는 난민으로 보호되는 이들이 다른 국가에서는 난민으로 보호받지 못하는 경우도 발생한다. 대표적인 사례가 보충적 보호(subsidiary protection) 대상자이다. 보충적 보호는 난민협약상 난민의 정의에는 부합하지 않지만, 출신국으로 귀환할 경우 심각한 피해를 입을 상당한 근거가 있어 국제적 보호가 필요하다고 판단될 때 제공되는 보호의 형태이다[5].

난민 신청자가 처한 상황이 난민을 인정받을 상황인지 보충적 보호를 받을 상황인지에 대한 결정은 그 경계가 불분명하며 각국의 입법적, 정치적 상황에 따라 좌우된다. 이에 유엔은 보충적 보호 대상자에게도 가능한 최고 수준의 권리, 특히 가족결합의 권리를 보장할 것을 권고하고 있다[6]. 한국은 난민법 제2조 제3호에서 고문 등 비인도적 처우 등으로 생명이나 신체의 자유에 현저한 침해가 예상되는 경우에 인도적 체류를 허가할 수 있음을 규정하는데, 이 인도적 체류 허가는 본

국 귀환 시 심각한 피해를 입을 수 있는 이들에게 국제적 보충적 보호 의무를 이행하기 위한 수단으로 도입된 제도로[7], 보충적 보호의 취지처럼 강제송환금지의 원칙에 기반하고 있다[7][8].

인도적 체류 허가를 받은 이들(이하 인도적 체류자)에게 허용되는 처우는 취업 활동의 허가(제39조)가 유일하다. 반면 난민 인정자에게는 배우자와 미성년 자녀의 가족초청을 인정하고 있다(제37조).

1994년부터 2019년까지 한국에서 난민 인정을 받은 자는 1,022명이고, 인도적 체류자는 2,217명으로 난민 인정률(3.57%)보다 인도적 체류자 인정률(7.75%)이 더 높은 상황이다[9]. 국제적 보호를 요하는 국내 체류 외국인 중 인도적 체류자가 다수를 점하고 있지만, 인도적 체류에 대한 연구는 미진한 상황이다[10]. 또한 인도적 체류자 신분으로 한국에 장기간 머무는 이들이 많아지는 상황에서 이들의 안정된 생활을 위해 가족결합의 보장이 시급히 요청되고 있다[11]. 해외에서도 보충적 보호의 본질이 '임시성'에 있던 기존의 가정과 달리 보호의 필요성이 장기화되면서 가족결합권 보장의 중요성이 다시 대두되고 있다[12].

본 연구에서는 보충적 보호의 기본 개념과 보충적 보호 대상자의 가족결합에 대한 국제적 논의를 살펴보고, 해외에서 보충적 보호 대상자 가족결합 보장의 특징을 분석하여, 현재 미비한 한국의 인도적 체류자 가족결합 보장의 필요성을 확인하고 보장 방안을 제시하고자 하였다. 구체적으로 본 연구가 주목한 해외사례는 스웨덴, 아일랜드, 호주, 캐나다이다. 아일랜드와 스웨덴은 난민협약상의 난민보다 보호나 처우의 정도가 약한 '보충적 보호'(subsidiary protection)제도를 실시하고 있는데, 이는 유럽연합의 지침에 따라 시행되는 일반적 방식이다. 반면 호주와 캐나다는 보충적 보호 대상자에게 협약 난민과 동일한 수준의 보호와 처우를 제공하는 '보완적 보호'(complementary protection) 제도를 실시하고 있다. 이 연구에서는 이러한 차이점에 기반하여 보충적 보호 대상자 가족초청제도의 검토 대상을 이상의 네 국가로 선정하였다.

본 논문은 보충적 보호지위 인정자와 관련된 스웨덴, 아일랜드, 호주, 캐나다의 법·제도 분석을 주된 분석틀로 한다. 특히 난민의 증가, 난민협약 상 난민은 아니지

만 난민과 유사하게 보호를 받아야 하는 난민유사자의 증가로 법·제도가 변천되어 온 과정도 함께 살펴봄으로써 향후 한국의 난민 수용의 규모가 증가할 경우 법·제도의 정비가 어떠한 방향으로 이뤄져야 하는지에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 선행연구 및 이론적 배경

### 1. 국내 난민법의 인도적 체류자격

2012년 제정된 한국의 난민법은 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자 등 세 가지 유형으로 지위를 구분하고, 각 지위에 대한 처우를 별도로 규정하고 있다. 난민법 제2조 제3호에서는 ‘인도적 체류 허가를 받은 사람’(이하 인도적 체류자)을 “제1호(난민)에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부 장관으로부터 체류허가를 받은 외국인”으로 정의하고 있다. 통계적으로 한국에서는 난민 인정자보다 인도적 체류자가 2배 이상 많음에도 불구하고, 인도적 체류자에 관한 규정은 매우 제한적이다. 구체적으로 난민인정자는 난민협약에 따라 난민법 제4장 1절에서 이들의 처우를 규정하고 있는 반면, 인도적 체류자는 강제송환의 금지(제3조)와 취업 활동 허가(제39조)만을 규정하고 있어, 난민과 유사한 보호가 필요한 이들에게 충분한 보호를 제공하지 못한다는 비판을 받는다[11][13]. 특히 난민과 마찬가지로 인도적 체류자들도 고국을 떠날 때 가족을 두고 오는 경우가 많지만, 국내 난민법에서는 이들의 가족결합권을 명시하지 않고 있다. 인도적 체류자들은 생명이나 신체적 위협을 피해 한국으로 이주하였기 때문에 이러한 위협이 완전히 제거되기 전까지 고국으로 돌아갈 수 없어 한국에서의 체류기간이 장기화되고 있다. 그러나 가족결합권을 보장받지 못하기 때문에 오랫동안 가족과 떨어져 지내면서 가족에 대한 그리움과 사회적 고립 속에서 살아가고 있다[11]. 이러한 이유로 국가인권위원회는 난민법의 인도적 체류자의 지위 및 처우를 보충적 보호의 취지에 부합하도록

법령을 개정하고, 개선방안들을 마련할 것을 요구하였다[14].

### 2. 유사난민과 보충적 보호 제도

1951년 채택된 ‘난민의 지위에 관한 협약’ 제1조 A에서는 난민을 “인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적 근거가 있는 공포로 인하여 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 이러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자” 또는 “이들 사건의 결과로서 상주국 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국으로 돌아갈 수 없거나 이러한 공포로 인하여 종전의 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 않는 자”로 규정한다. 이러한 난민에 대한 정의는 본국에서 생명의 위협이나 박해를 받아 어쩔 수 없이 해외로 이주한 난민들을 지원하는 중요한 근거가 되지만, 난민협약에서 언급된 사유가 아니더라도 여전히 국제적인 보호가 필요한 사람들을 보호 대상에서 제외시키는 한계가 있다. 이러한 이유로 유엔 난민기구(UNHCR)에서는 난민과 유사한 상황에 처해 있지만 국제적 보호를 받지 못하는 유사 난민들을 위해 보충적 형태의 보호(complementary forms of protection)를 부여하도록 요구하고 있다[5].

보충적 보호제도에서 ‘보충’의 의미는 보호의 지위나 정도에 대한 보충이 아니라 난민협약에 포함되지 않는 국제적 보호의 사유에 대한 보충이다[15]. 즉, 난민협약의 한계를 보완하는 차원에서 보호가 필요한 상황을 규정한 것이므로 그 지위에 있어 협약상 난민과 보충적 보호 대상자 사이에 특별히 위계가 설정되지는 않는다고 할 수 있다[5]. 그러나 난민과 달리 보충적 보호에 대해서는 명확한 정의가 성립되어 있지 않아[16] 국가마다 보충적 보호를 ‘보완적 보호’(complementary protection), ‘보충적 보호’(subsidiary protection) 등 다양한 내용과 형태로 운영하고 있다. 보완적 보호의 경우 난민협약과 보완적으로 적용될 수 있는 보호 상황을 의미하며 지위 또한 협약상 난민과 위계관계를 설정하지 않는다. 반면 보충적 보호는 유럽연합의 지침 제정 과정에서 사용된 용어로 유럽의 특수한 정치적 상황을 반영하며 특히 지위에 있어 협약 난민과는 위계관

계를 전제하고 있다[5][17]. 이 두 가지 용어의 의미와 맥락은 조금씩 다르지만 본 연구에서는 두 경우 모두를 광의(廣義)의 보충적 보호의 개념으로 간주하였다.

보충적 보호제도의 대상자는 국가별로 동일하지 않지만, 일반적으로 '협약 난민 외에 강제송환 금지 원칙에 따라 각국이 국제적 보호를 제공할 의무가 있는 사람'으로 규정된다[5][18][19]. 유럽의회와 이사회의 '난민이나 보충적 보호 대상자의 통일된 지위와 보호 부여의 내용에 대한 국제적 보호 대상자인 제3국 또는 무국적자의 자격에 대한 기준' 지침(이하 자격지침) 제2조에서는 보충적 보호의 자격대상을 "난민에는 해당하지 않으나 출신국 또는 이전 상주지로 귀환할 경우 심각한 위해를 겪을 실질적인 위협에 직면할 것으로 믿을만한 상당한 근거가 있는 자"로 규정하고 있다. 여기서 심각한 위해란 사형, 고문이나 비인도적·굴욕적 처우나 처벌, 국내외의 무력 분쟁으로 민간인의 생명이나 신체에 무차별적 폭력이 가해지는 상황을 의미한다.

### 3. 국제인권표준에서의 난민의 가족결합권

난민은 본국을 떠나야 하는 과정에서 어쩔 수 없이 가족과 분리되는 경우가 많다. 이는 난민 개인에게 심리적 스트레스를 줄 뿐만 아니라 사회적 고립과 경제적 어려움의 요인으로 작용하면서 일상생활에 지장을 주고 나아가 새로운 이주국에서의 사회통합을 저해할 수 있다[20]. 이 때문에 국제인권법과 국제인도법 상의 다양한 법률들은 난민을 포함한 모든 이주민들에게 가족결합의 권리가 있음을 명시하고 있다. 가족결합은 가족구성원 중 누군가 본국을 떠나 타국에서 거주하거나 일을 할 때 본국에 남은 가족들이 타국에서 재결합을 하는 것을 의미한다[6].

세계인권선언 제16조 제3항과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 자유권 규약) 제23조는 "가족은 사회의 자연적이고 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리가 있다"고 규정함으로써 개인이 가족을 구성하고 보호와 지지를 받을 권리가 있음을 명확히 하고 있다. 나아가 2004년 유엔 자유권 규약 위원회는 "지리적 분리로 인해 흩어진 가족생활의 보호권이 배제되어서는 안된다"는 것을 명시하였다[21]. 유엔전권대표회의의 최종 의정서 또한 '가족의 결합은 난민의 가장

필수적인 권리'라는 것을 명시하고, 정부는 난민가족들을 보호하기 위한 모든 조치를 취할 것과 가장(家長)이 특정 국가에 입국하는 데 필요한 조건들을 충족한 경우 난민의 가족결합이 유지되도록 보장하며, 특히 부모와 분리된 미동반 아동들을 보호할 것을 권고하였다[22].

난민 아동의 가족재결합은 유엔의 아동권리협약에서도 재차 강조되고 있다. 아동권리협약 제22조 제2항은 "당사국은 유엔 및 유엔과 협력하는 자격 있는 정부기관이나 비정부기구들이 이러한 [난민] 아동을 보호, 원조하고 가족재결합에 필요한 정보 수집을 위해 난민 아동의 부모나 가족 추적이 기울이는 노력에 대해 적절한 협조를 해야 한다"고 명시하고 있다.

유럽연합의 규약이나 법률들도 난민의 가족결합권에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 유럽연합의 가족재결합 지침(Family Reunification Directive)은 난민 가족의 특수한 상황이나 특히 아동의 최선의 이익 보호를 고려하여 가족 재결합에 있어 가족의 범위를 넓힐 필요가 있다고 설명하고 있다[23]. 유럽 인권재판소(the European Court of Human Rights) 또한 난민이 박해와 공포로 인해 비자발적으로 가족과 고국을 떠날 수밖에 없었던 특수한 상황에 주의를 기울이면서 이들이 가족재결합 신청서를 제출할 경우 "최대한 신속하고, 특별히 주의를 기울여" 처리할 것을 강조하였다[22].

### 4. 보충적 보호대상자에 대한 가족결합권

2015년 이후 유럽연합 회원국들은 자국 내 망명신청자가 급증하자 난민 자격 대신 보충적 보호지위를 부여함으로써 가족재결합의 수혜자 수를 관리하고자 하였다[21]. 유럽연합의 가족재결합 지침은 "보충적 보호지위를 받은 사람들에게는 적용되지 않는다"는 규정을 근거로 보충적 보호지위 대상자들에게 가족재결합의 조건을 엄격하게 적용했기 때문이다[24].

그러나 유럽연합법은 난민과 보충적 보호 대상자의 가족재결합 보장에 있어서 동일한 조건을 보장하는 방향으로 전환하고 있다[21]. 유럽연합 자격지침에서는 회원국이 보충적 보호 대상자의 가족결합을 보장해야 하며(제23조), 보충적 보호 대상자와 그 가족에게 최소 1년간 유효하며 적어도 2년간 갱신 가능한 거주 허가를 할 것을 요구하고 있다(제24조)[25]. 또한 난민에 대

한 유럽 법률 네트워크(European Legal Network on Asylum, ELENA)는 보충적 보호 대상자들의 가족재결합 신청 조건을 난민보다 더욱 엄격하게 적용하는 것은 강제 이주와 관련된 이들의 특수한 상황과 이로 인한 어려움을 무시하는 것이라고 주장한다[21]. 니콜슨은 보충적 보호대상자의 가족결합권을 제한하는 것은 아동의 최상의 이익을 보호해야 할 국제적 의무를 위반하는 것이며, 난민과의 차등적 대우는 차별금지원칙에 위배되기 때문에 보충적 보호대상자에게 난민과 동일한 권한을 제공해야 한다고 주장한다[24].

이상에서 살펴보았듯이 국제법 및 유럽연합 법률에서 보충적 보호 대상자의 가족재결합은 난민의 수준과 동일하게 보호해야 함을 강조하고 있다. 그러나 여전히 유럽연합의 많은 회원국들은 보충적 보호 대상자와 난민을 다르게 처우하고 있으며 가족재결합과 관련해 회원국마다 상이한 조건들을 명시하고 있다. 아래에서는 해외사례를 통해 보충적 보호대상자의 가족재결합과 관련해서 어느 정도의 수준에서 권리를 보장하며 그 근거는 무엇인지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

### III. 주요 국가의 보충적 보호대상자의 가족결합권

#### 1. 스웨덴

스웨덴은 2005년 외국인법(Utlänningslag)을 제정하여 국제적 보호가 필요한 자의 지위를 난민지위(flyktingstatus), 대안적 보호지위(alternativt skyddsbehövande), 그 외의 보호지위(övrig skyddsbehövande)로 분류하였다. 이 중 대안적 보호지위가 보충적 보호지위에 해당하는데, “외국인이 본국으로 돌아갈 경우 사형, 태형, 고문, 그 밖의 비인도적 처우나 처벌을 받을 위험이 있거나 또는 국내의 무력충돌로 인해 무차별적 폭행을 당할 위중하고 개별적인 위험이 있다고 추정할 충분한 근거가 있을 때” 그리고 “본국의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않을 때” 부여된다(제4장 제2조).

원칙적으로 대안적 보호지위 인정자는 외국인법에 따라 가족결합권을 보호받는다. 거주허가 신청이 허용

되는 가족의 범위는 배우자, 동거인, 미혼 미성년 자녀, 배우자나 동거인의 미혼 미성년 자녀까지이다. 만일 대안적 보호지위 인정자가 미성년일 경우에는 그의 부모가 거주허가를 신청할 수 있다(외국인법 제5장 제3조). 거주허가는 최소 1년간 유효하며 갱신할 경우 최소 2년간 유효하다. 단, 대안적 보호지위 인정자의 미혼 미성년 자녀는 부모가 거주허가를 부여받은 기간만큼 거주할 수 있다.

그러나 스웨덴은 2016년 시리아 난민 유입의 급증을 저지하기 위해 ‘거주허가의 임시적 제한에 관한 법률(Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige·이하 임시법)’을 제정하고 대안적 보호지위 인정자의 가족결합권을 박탈하였다. 이에 스웨덴 법원은 임시법에 따른 가족결합권 제한이 국제 인권규약에 위반한다는 판결을 내어놓았다. 2018년 스웨덴 이민항소법원은 시리아 미성년 아동의 가족결합권이 임시법에 따라 거부된 사건을 두고 유럽인권협약 및 유엔 아동권리협약 위반이라고 판결하였다[26]. 이에 2019년 임시법이 연장될 때 대안적 보호지위 인정자의 가족결합권을 박탈하는 내용의 조항은 삭제되었다. 그럼에도 불구하고 임시법은 대안적 보호지위 인정자가 가족결합권을 주장하기 위해서는 가족을 부양할 경제적 능력을 증명해야만 한다는 조건을 두고 있다.

#### 2. 아일랜드

아일랜드는 ‘국제보호법 2015’(International Protection Act 2015·이하 국제보호법)를 제정하여 보충적 보호를 다루기 시작했다. 이 법은 유럽연합의 ‘대규모 난민 유입 시 임시적 보호 제공에 대한 최소한의 기준 및 회원국 간 균형 잡힌 난민 수용을 위한 방안에 대한 지침’(EU Council Directive 2001/55/EC), ‘제3국 출신 국민 또는 무국적자의 국제적 보호 지위에 대한 최소한의 자격 기준 및 보호의 내용에 관한 지침’(EU Council Directive 2004/83/EC), ‘회원국의 난민 지위 부여 및 철회 절차의 최소기준에 대한 지침’(EU Council Directive 2005/85/EC)을 국내법에 적용하기 위해 제정된 법이다.

국제보호법은 국제적 보호가 필요한 자의 지위를 난

민(refugee)과 보충적 보호(subsidiary protection) 인정자로 분류한다. 이 두 지위에 모두 부합하지 않을 때는 인도적 사유 또는 기타 사유에 따라 체류 허가(permission to remain)를 받을 수 있다. 국제보호법 제2조는 보충적 보호 대상자를 △유럽연합 회원국 국민이 아닌 사람 △난민 자격에 해당하지 않는 사람 △출신국으로 귀환할 경우 심각한 위협을 입을 수 있는 실질적 위협에 처할 것이라 믿을 만한 상당한 근거가 있으며, 그러한 위협으로부터 출신국의 보호를 원치 않는 사람으로 규정하고 있다.

보충적 보호지위 인정자의 가족재결합에 대한 사항은 국제보호법 제56조와 제57조에서 규정하고 있다. 국외에 있는 가족 중 초청이 허락되는 범위는 초청자의 배우자나 법적 동거인(civil partner), 미혼 미성년 자녀 등 핵가족에 한하며, 초청자가 미성년인 경우에는 그의 부모와 그 부모의 미성년 자녀가 초청 대상이 된다(제56조 제9항). 만일 초청자의 가족이 어떠한 국제적 보호 지위 없이 아일랜드 내에 체류하고 있다면 초청자가 보충적 보호 지위를 획득한 지 12개월이 지나기 전 가족의 체류허가를 신청할 수 있다(제57조). 단, 국가안보나 공공질서에 문제를 일으킬 소지가 있거나 초청자의 아일랜드 체류 자격이 소멸하는 등의 사유가 발생할 경우 가족의 체류가 거절당할 수 있다. 국제보호법 제54조 제2항에 따르면 가족의 체류 허가 기간은 첫 허가 시 1년 이상, 갱신 시에는 2년 이상의 체류기간이 부여된다.

국제보호법이 제정되기 전 보충적 보호지위 인정자는 난민법(Refugee Act 1996)에 의거해 초청자의 성인 가족도 장관의 재량에 따라 초청이 가능했으나 국제보호법의 도입으로 성인 가족의 초청은 불허된다. 2017년 아일랜드 상원은 조부모나 형제, 성인 자녀 등의 부양가족(dependent family)을 가족재결합의 초청 대상에 포함시키는 개정안을 제출했으며 현재 하원에 계류 중이다[27].

### 3. 캐나다

캐나다는 난민협약 해당자에게 '난민'(refugee) 지위를, 고문방지협약 해당자에게 '요보호자'(person in need of protection) 지위를 부여하고 이 둘에게 모두

동일한 수준의 '난민보호'(refugee protection)를 제공한다. 캐나다의 보충적 보호제도는 고문방지협약과 '기본적 자유에 대한 캐나다 헌장'(Canadian Charter of Fundamental Freedoms)에 근거하고 있다. 캐나다의 '이민 및 난민 보호법'(Immigration and Refugee Protection Act)은 보충적 보호에 해당하는 요보호자를 정의하고 있는데, 캐나다의 체류 중인 사람으로 출신국으로 퇴거 시(무국적자의 경우 이전 체류국으로 퇴거 시) 고문방지협약 상 고문의 위협이 존재한다고 여길 상당한 근거가 있는 경우, 또는 생명의 위협이나 잔인하고 일반적이지 않은 처우 또는 처벌의 위협이 있으며 해당 국가의 보호를 받을 수 없거나 보호를 원치 않는 경우 요보호자 지위가 인정된다(제97조). 그러나 그 위협이 출신국의 모든 이가 일반적으로 겪는 위협이거나, 국제기준에 맞게 부여된 적절한 제재로 인해 발생하는 것이거나, 출신국이 적절한 의료 서비스를 제공하지 못해 발생하는 것이라면 요보호자 대상자에 해당하지 않는다.

요보호자는 가족과 함께 보호 신청을 하거나 가족재결합을 신청할 수 있다. '이민 및 난민보호법 규칙'(Immigration and Refugee Protection Regulations)에 따르면 가족재결합을 요청할 수 있는 가족의 범위는 △배우자 또는 사실혼 배우자 △본인의 부양자녀(dependent child) 또는 배우자나 사실혼 배우자의 부양 자녀 △그 부양자녀의 부양자녀이다. 이때 부양자녀란 22세 미만의 미혼 자녀를 의미하며, 22세 이상이라 하더라도 정신적, 신체적 문제로 경제적 자립이 불가능해 이전부터 부모에게 의존해온 자녀도 포함된다(제1조 제3항). 만약 부모나 조부모와 재결합하고 싶다면 일반적으로 이민자들이 이용하는 부모·조부모 초청 프로그램을 활용해야 한다. 부모·조부모 초청 프로그램은 매년 쿼터가 정해져 있고 신청자의 소득 요건이 높아 이를 충족시키기 어렵다는 비판이 있다[28].

가족재결합을 위해서는 보호 신청 시 가족의 동반 여부와 상관없이 캐나다 국내외에 있는 모든 가족에 대한 사항을 신청서에 기재해야 한다. 이민 및 난민보호법 규칙 제141조에 따르면 요보호자가 가족을 초청하기 위해서는 신청서에 가족의 신원이 기재되어 있어야 하며, 보충적보호 대상으로 보호 자격을 인정받은 날로부

터 1년 이내에 가족재결합을 신청해야 한다. 데러오교자 하는 가족 구성원은 입국 금지 사유에 해당하지 않아야 하며, 가족구성원에게 영주권이 발급될 때까지 초청인과의 가족관계가 유지되고 있어야 한다.

캐나다가 다른 나라의 가족재결합 제도와 구분되는 지점 중 하나는, 가족의 캐나다 입국을 위한 대출 프로그램을 운영한다는 점이다. 이민 및 난민보호법 규칙 제288조 및 제289조에 따르면 캐나다 정부는 요보호자에게 가족의 캐나다 입국을 위한 교통비, 영주권 취득 수수료, 행정 비용, 건강 검진 비용 등을 대출해줄 수 있다. 교통비는 가족이 입국한 날로부터 1년 후, 그 외의 용도에 따른 대출은 대출일로부터 1년 후 상환해야 한다. 대출은 무이자로 제공되며, 정부는 매월 상환 일정을 제안한다. 상환 기간의 연장 신청이나 감액신청은 가능하나 항상 받아들여진다고 보긴 어렵다[29].

#### 4. 호주

호주는 난민 등 국제적 보호가 필요한 사람들에게 크게 세 종류의 사증을 발급한다[30]. 호주 이민법(Migration Act 1958) 제35조A에 의하면 먼저 호주 밖에서 난민 지위를 인정받아 호주에 입국한 사람들에게는 난민 사증(refugee visa)을, 합법적인 사증으로 호주에 입국한 뒤 보호를 신청하는 이들에게는 보호지위 사증(protection visa)을, 마지막으로 적법한 사증 없이 입국해 보호를 신청하는 경우에는 임시보호 사증(temporary protection visa)을 부여한다. 즉, 동일하게 난민의 정의에 부합하는 사람이라 할지라도 호주 밖에서 난민사증을 발급받는 경우와 호주 내에서 보호지위 사증을 발급받는 경우가 다를 수 있다. 호주도 캐나다처럼 난민과 보충적 보호 대상자의 처우를 구분하지 않는데, 보충적 보호 대상자의 정의에 해당하더라도 입국 시 적법한 사증을 보유하고 있었는지 여부에 따라 보호지위 사증이나 임시보호 사증을 받게 된다.

호주는 이민법에서 국제적 보호가 필요한 사람들에 대한 처우를 다루고 있다. 기존의 이민법은 협약 난민에 해당하는 사람에 대해서만 보호를 제공했지만, 난민이 아니더라도 본국으로 강제송환될 경우 중대한 위협을 겪게 될 것이 예상되는 사람들에 대해 보호가 필요하다는 비판이 제기되었다. 특히 자유권 규약과 고문방

지협약 상에서 보장하고 있는 기본적 인권을 침해당할 소지가 있는 이들을 강제송환하게 되면 호주 정부는 국제규약을 준수해야 할 국가의 의무를 저버리게 된다. 이러한 문제의식에 기반해 호주 의회는 2011년 이민법수정안(Migration Amendment [Complementary Protection] Act)을 통과시키고 보충적 보호 제도를 도입하였다. 수정안은 “외국인이 호주를 떠나 수용국으로 귀환했을 때 중대한 위해(significant harm)를 겪을 실질적 위험이 존재한다는 것이 예측 가능한 결과라고 믿을 만한 상당한 근거가 있어 호주가 보호의무를 지닌다고 장관이 판단하는 사람”에 대해 보호지위를 신청할 수 있다는 내용을 추가하였다(이민법 제36조 제2항 제aa호). 이때 ‘중대한 위해’란 △생명을 자의적으로 빼앗기거나 △사형이 집행되거나 △고문을 당하거나 △잔인하고 비인도적인 처우와 처벌을 받거나 △모욕적인 처우나 처벌을 받는 경우를 의미한다(이민법 제36조 제2A항).

적법한 사증으로 입국하여 보충적 보호대상으로 인정받으면 보호지위 사증을 발급받고 그와 동반한 가족들도 함께 보호지위 사증을 신청할 수 있다. 이때 가족의 범위는 배우자(또는 사실혼 배우자), 본인 또는 배우자(사실혼 배우자 포함)의 부양자녀, 그 부양자녀의 부양자녀, 배우자(사실혼 배우자 포함)가 없으면서 본인과 함께 살며 본인에게 생계를 의존하는 그 외 친척을 포함한다(이민법 규칙 1.12조). 부양자녀는 18세 미만의 자녀(또는 의붓자녀), 18세 이상이지만 신체적, 정신적 장애로 노동을 할 수 없거나 부모에게 경제적, 심리적, 또는 신체적으로 의존하는 자녀를 의미한다. 부양자녀가 아닌 경우에는 단독으로 사증을 신청해야 한다. 그러나 보충적 보호대상으로 인정받더라도 적법하게 입국하지 않아 임시보호 사증을 받았다면 가족재결합을 신청할 수 없다.

만약 가족이 국외에 거주하고 있을 경우에는 ‘특별 인도주의 프로그램’(Special Humanitarian Program 이하 SHP)을 통해 가족을 초청할 수 있다. 이 경우 보호지위 사증 소지자가 사증을 부여받은 뒤 5년 이내에 가족초청이 이뤄져야 한다. SHP를 통한 가족초청은 초청자의 사증 유형에 따라 허가의 순서가 달라진다. 총 6개의 우선순위 유형 중 보호지위 사증 소지자는 5년

째에 해당해 가족재결합이 매우 어려운 축에 속한다. 또한 보충적 보호 대상자가 보호지위 사증을 신청할 당시 가족관계를 누락하여 신고하였다면 SHP를 이용할 수 없다. SHP 이외에도 일반적인 가족초청 프로그램을 이용할 수 있으나, 이 방법 역시 시간이 오래 걸리고 허가를 받기 쉽지 않다는 단점이 있다.

이상에서 살펴본 4개국의 보충적 보호지위 인정자의 가족결합제도의 특징을 요약하면 아래 표와 같다.

표 1. 주요국가의 보충적 난민 가족결합권

국가	가족결합권 특징
스웨덴	- 허용범위: 배우자(또는 동거인), 본인 또는 배우자(또는 동거인)의 18세 미만 미혼 자녀, 보충적 보호지위자 본인이 18세 미만 아동일 경우 부모 - 허용 기간: 첫 허가 시 1년 이상, 갱신시 2년 이상
아일랜드	- 허용범위: 배우자(또는 사실혼 배우자), 본인의 18세 미만 미혼자녀, 보충적 보호지위자 본인이 18세 미만 미혼 아동일 경우 부모와 그 부모의 18세 미만 미혼 자녀 - 허용 기간: 첫 허가 시 1년 이상, 갱신 시 2년 이상
캐나다	- 허용범위: 배우자(또는 사실혼 배우자), 본인 또는 배우자(또는 사실혼 배우자)의 22세 미만 미혼의 부양자녀, 22세 이상의 자녀 중 정신적, 신체적 조건으로 인해 스스로 부양할 능력이 없어 부모에게 이전부터 재정적으로 의존해온 자녀 - 허용 기간: 영주 - 특징: 가족재결합에 드는 비용 대출 프로그램 운영
호주	- 허용범위: 배우자(또는 사실혼 배우자), 본인 또는 배우자(또는 사실혼 배우자)의 부양자녀, 그 부양자녀의 부양자녀, 미혼이면서 본인 또는 배우자(또는 사실혼 배우자)에게 생계를 의존하며 이전부터 함께 거주해온 친척 - 허용 기간: 영주(보충대상자가 적법한 사증으로 입국한 경우)

#### IV. 토론 및 제언

한국은 2012년 난민법을 제정하고 보충적 보호지위에 해당한다고 볼 수 있는 자들을 “인도적 체류 허가 받은 사람”이라고 정의하였다(제2조 제3호)[7][8]. 난민법에서 인도적 체류자로 인정하는 상황은 고문 등 국제적 보호가 요구되는 경우이지만 이들에 대한 보호 수준은 미미하다. 유엔난민기구와 유럽연합지침은 국제적 보호가 필요한 경우와 인도적 사유로 인한 체류허가는 구분되어야 한다는 입장이며, 인도적 체류자에 대한 보호는 권장 사항이긴 하나 국가가 보호 의무를 진다고 보지는 않는다. 한국은 보충적 보호를 받아야 하는 외국인에게 ‘인도적 체류자’라는 명칭을 부여함으로써 국제적 보호를 받아야 할 권리가 있는 사람이라기보다는 난민으로 인정받기에는 애매한 경우 인도적 고려를 통

해 시혜적으로 체류가 허가된 사람이라는 잘못된 인식을 심어줄 수 있다.

또한 인도적 체류자에게는 가족재결합을 포함하여 인간의 가장 기본적인 권리나 욕구에 대한 처우가 법적으로 규정되어 있지 않아 인권의 사각지대에 놓여 있는 것이 사실이다. 한국에서 인도적 체류자로 인정받은 많은 경우는 시리아나 예멘 등 내전 국가 출신이며, 이들은 본국 상황이 개선될 때까지 장시간 동안 국내에 체류하게 된다. 이들 대부분은 긴급한 상황에서 가족과 떨어져 혼자 본국을 떠나왔고, 한국에 머무는 동안에도 본국에 있는 가족의 생사와 안전을 염려하며, 불안한 상태에서 생활하고 있다. 그런데 이들에게는 난민 인정자와 달리 가족을 초청할 수 있는 권리가 인정되지 않아 가족과의 장기간 분리로 인해 심리적으로 안정된 생활을 유지하기가 쉽지 않다. 더구나 가족을 포함한 사회적 네트워크의 부족으로 인해 한국 사회에 정착하는데 있어서도 개인이 활용할 수 있는 자원들이 부족하여 결국 한국 사회의 지원이 요구될 수밖에 없다.

한국에 다른 사증으로 일단 입국한 가족에게는 체류를 허가하지만, 불안정한 상황의 국가 출신이 적법하게 입국할 수 있는 사증을 발급받는 것은 쉽지 않기 때문에 인도적 체류자의 가족초청을 보장하지 않는 것은 이들의 가족재결합에 큰 장애물이 된다. 앞서 살펴본 해외사례에서도 국가별로 허용 기간의 차이나 허용의 제한이 존재하기는 하지만 가족재결합을 인정하고 있다. 가족재결합은 국제규약에서도 보장할 것을 요구하는 기본적인 인권이며, 인도적 체류자처럼 특히 취약한 상황에 있는 이들에게는 수용국에서의 적응을 위한 심리적 기반이라는 점에서 가족재결합의 법적 보장이 필수적이다.

한편 난민법은 인도적 체류자에 대해 강제송환 금지(제3조), 취업활동 허가(제39조)만을 규정하고 있으며 이외의 처우에 대해서는 언급된 바가 없다. 난민 인정자의 경우 사회보장, 기초생활보장, 교육, 사회적응교육, 자격인정, 가족의 입국(제31~37조)을 허가하고 있으며, 난민 신청자 역시 생계비 지원, 주거시설 지원, 의료지원, 교육보장(제40~44조)을 제공하는 것과 대비된다. 인도적 체류자에 대한 이러한 기초적인 지원의 배제는 가족과 함께 생활할 수 있는 권리의 제한과 함



계 이들의 안정적 체류를 저해함으로써 국제사회에서 요구하는 충분한 보호를 제공하지 않는다는 비판의 소지가 있다.

한국의 현행 난민법은 난민인정자에 대해 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 입국을 허가하도록 되어 있다(제37조). 보충적 보호는 난민협약의 난민 사유에 대한 보충적 개념으로 난민의 지위와 보충적 또는 위계적 관계로 접근해서는 안된다<sup>5)</sup>. 즉, 난민의 사유에 포함되지 않으나 본국이나 상주지로 돌아갈 경우 심각한 위험에 직면할 수 있기 때문에 난민과 동일한 수준의 처우가 필요하다. 이는 난민과 보충적 보호 대상자들의 가족결합권을 차별적으로 적용하는 유럽연합의 가족재결합 지침과 달리 보충적 보호대상자들에게도 난민과 동일한 가족결합권을 적용하려는 유럽연합법과 유럽 이사회의 방향과도 일치한다. 따라서 국내 인도적 체류자 처우에 있어서도 이들이 난민처럼 해외에 있는 가족을 초청하여 입국을 용이하게 할 수 있도록 지원하고 안정적인 체류를 보장해야 한다. 또한 가족결합의 내용을 좀 더 구체화할 필요가 있다. 앞서 해외사례에서 살펴보았듯이, 보호지위를 인정받은 사람이 미성년자일 경우 부모나 형제의 입국을 허가하는 문제, 사실혼 배우자나 동거인의 입국을 허가하는 문제, 성인 자녀이지만 정신적·신체적 장애로 스스로 부양이 불가능한 자녀의 입국을 허가하는 문제 등 좀 더 정교하게 가족결합의 범위를 규정해야 한다. 또한 가족에게 부여되는 체류허가의 기간이나 사증의 종류, 그리고 그에 따른 권한 등도 구체화할 필요가 있다.

### 참고 문헌

- [1] 장주영, 박민정, *국내 가족이민 연구: 가족이주 현황 분석을 중심으로*, 이민정책연구원, 2019.
- [2] OECD, *International migration outlook 2017*, OECD Publishing, 2017.
- [3] L. Block, "Regulating Membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe," *J. of Family Issues*, Vol.36, No.11, pp.1433-1452, 2015.
- [4] M. Rohan, "Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights' Family Reunification Jurisprudence," *Chicago J. of International Law*, Vol.15, No.1, pp.347-375, 2014.
- [5] 장주영, 김수경, 김수정, 김희주, 박민정, *주요 국가의 보충적 난민보호 제도 연구*, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2020.
- [6] UNHCR, *Conclusion on the Provision of International Protection Including through Complementary Forms of Protection No. 103 (LVI)*, 2005.
- [7] 최계영, "난민법상 인도적 체류허가 거부의 처분성," *행정법연구*, 제63권, pp.35-63, 2020.
- [8] 김진혜, 조정현, "인도적 체류지위의 정의규정에 관한 연구," *저스티스*, 제180호, pp.356-392, 2020.
- [9] 법무부, *2019 출입국·외국인정책통계연보*, 2020.
- [10] 한중현, 황승중, "우리 난민법제상 인도적 체류 허가에 관한 연구," *서울대학교 법학*, 제60권, 제2호, pp.43-91, 2019
- [11] 국가인권위원회, *한국에서 인도적체류자로 살아가기: 대한민국 내 인도적체류자 처우실태, 2019 이주인권가이드라인 모니터링 결과 보고회*, 2019.
- [12] UNHCR, *Discussion Paper Prepared for the Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification*, 2017.
- [13] 김대근, 강태경, 송효진, 김연주, *사회적 소수자의 사회통합을 위한 형사정책적 개선방안: 난민을 위한 사회통합지원체계 구축*, 경제·인문사회연구회, 2018.
- [14] 김윤주, "인권위원장 인도적 체류 지위 난민 처우, 국제기준에 맞게 개선해야," *한겨레*, 2021. 6. 18.
- [15] J. McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007.
- [16] D. Stevens, "What Do We Mean by Protection?" *International J. on Minority and Groups Rights*, Vol.20, pp.233-262, 2013.
- [17] J. McAdam, "The European Union Qualification Directive: The Creation of Subsidiary Protection Regime," *International J. of Refugee Law*, Vol.17, No.3, pp.461-516, 2005.
- [18] R. Milkov, "The Principle of Non-refoulement

in Light of Subsidiary Protection: A Review of the Prohibition of Refoulement and Its Related Jurisprudence,” SSRN, 2015.

- [19] J. Pobjoy, “Treating like Alike: The Principle of Non-discrimination as a Tool to Mandate the Equal Treatment of Refugees and Beneficiaries of Complementary Protection,” *Melbourne University Law Review*, Vol.34, pp.181-229, 2010.
- [20] J. Vedsted-Hansen, *Complementary or subsidiary protection? Offering an appropriate status without undermining refugee protection*, UNHCR, 2002.
- [21] A. Radjenovic, *Family Reunification Rights of Refugees and Beneficiaries of Subsidiary Protection*, European Parliamentary Research Service, 2020.
- [22] Council of Europe, *Realising the Right to Family Reunification of Refugees in Europe*, 2017.
- [23] EU Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification.
- [24] F. Nicholson, *The Essential Right to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, UNHCR, 2018.
- [25] Directive 2011/95/EU, OJ L337/9, 2011.
- [26] Migration Court of Appeal of Sweden, MIG 2018:20
- [27] <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2017/101/> (2020.8.4. 접속)
- [28] <https://ccrweb.ca/en/psr-toolkit/other-useful-info-family-reunification> (2020.8.4. 접속)
- [29] <https://ccrweb.ca/en/psr-toolkit/other-useful-info-transportation-loan> (2020.8.4. 접속)
- [30] Migration Act 1958. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00156> (2021.9.23. 접속)

저 자 소 개

김 수 경(Sookyung Kim)

정회원



- 2013년 9월 : 미 스탠포드 대학교 사회학과(사회학 박사)
- 2016년 12월 ~ 2021년 2월 : 통일연구원 연구위원
- 2021년 3월 ~ 현재 : 한신대 사회복지학과 교수

〈관심분야〉 : 다문화, 인권, 소수자

김 희 주(HeeJoo Kim)

정회원

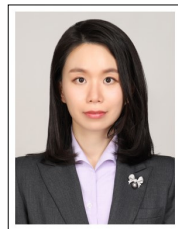


- 2010년 2월 : 서울대학교 대학원 사회복지학과(사회복지학박사)
- 2014년 3월 ~ 현재 : 협성대학교 사회복지학과 교수

〈관심분야〉 : 다문화사회복지, 가족복지

장 주 영(Juyoung Jang)

정회원



- 2013년 7월 : 미네소타대학교 Dep. of Family Social Science(가족학 박사)
- 2018년 7월 ~ 현재 : 이민정책연구원 부연구위원

〈관심분야〉 : 이민자 사회통합, 이민정책