

네덜란드와 노르웨이의 난민 학위·자격 평가인정제도 비교 분석

채재은
가천대학교 행정학과 교수

Comparative Analysis of Evaluation and Recognition for Refugees' Qualification in Netherlands and Norway

Jae-Eun Chae
Professor, Department of Public Administration, Gachon University

요약 2011년 시리아 내전 이후 전 세계적인 난민 증가와 더불어 국내 유입 난민이 증가하면서 이들에 대한 법적 지위 인정과 더불어 취업, 교육 지원, 학위·자격 인정 등이 사회적 이슈로서 대두하고 있다. 이에 본 연구에서는 2000년대 초반부터 난민의 학위·자격에 대한 평가인정제도를 운영하고 있는 네덜란드와 노르웨이 사례를 일정한 분석틀(제도 추진배경, 주요내용 및 인정 절차)을 토대로 비교 분석하였다. 분석 결과, 양국 모두 증빙서류를 갖추지 못한 난민의 학위와 자격을 평가인정하는 것이 해외 학위·자격 평가인정제도의 공신력을 떨어뜨릴 수 있는 우려가 있음에도 불구하고, '리스본 인정 협약'에 담긴 '난민의 인권 보호' 취지에 따라 난민 학위·자격 평가인정제도를 운영하고 있었다. 제도 운영 면에서는 양국 간에 차이가 있었지만, 양국 모두 '사전경험학습 평가인정제'를 적용하여 '난민'의 입장에서 유연하게 평가인정을 실시한다는 공통점이 있었다. 이러한 점은 향후 국내에서 난민 학위·자격평가인정제도를 설계할 때 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

주제어 : 난민, 학위, 평가, 네덜란드, 노르웨이

Abstract Since the Syrian Civil War in 2011, the number of refugees has been on the rise in Korea as well as worldwide. In addition to recognition of legal status for refugees, employment and education support, and qualification recognition are emerging as social issues. In this context, this study aims to compare the cases of Netherlands and Norway in terms of evaluation and recognition of refugees' qualifications. The findings of the study show that although there were concerns about the lack of official documents to verify the qualifications of refugees, the two countries have developed a special process for the evaluation and recognition for refugees respectively according to the Lisbon Recognition Convention. In addition, both countries have developed a recognition of prior learning system which has made the qualification recognition process flexible from a point of refugees. These experiences could be used as benchmarks for the Korean government which has a responsibility to develop its own qualification recognition system for refugees in the near future.

Key Words : Refugee, Degrees, Evaluation, Netherlands, Norway

*Corresponding Author : Jae-Eun Chae(chaeja@gachon.ac.kr)

*This work was supported by the Gachon University research fund of 2020.(GCU-202003570001)

Received December 10, 2020

Revised January 28, 2021

Accepted March 20, 2021

Published March 28, 2021

1. 서론

국제 분쟁 등으로 인해 전 세계적으로 난민이 급증함에 따라 난민에 대한 구호와 지원이 중요한 글로벌 협력 아젠다로서 부상하고 있다. 특히 2011년에 시리아 난민이 5백만 명이 발생하였고, 그 이후 '세계 최악의 난민 위기의 해'로 평가받는 2015년에 중동 및 북아프리카 지역을 중심으로 약 6,530만 명의 난민이 발생하면서 난민 문제는 전 세계적인 이슈로서 주목받게 되었다[1]. 유엔 난민기구(UNHCR)에 의하면, 난민, 비호신청자, 무국적자 등 국제적 보호대상자가 2007년 41백만 명에서 2019년 약 74백만명으로, 지난 12년간 약 1.8배가 증가하였다[2]. 이에 따라 난민의 보호 및 사회통합을 위한 지원 체계(예: 쉼터 제공, 신원 확인, 교육, 자격인정, 건강 관리 등) 구축이 각국이 함께 이행해야 하는 글로벌 과제가 되었다. 이에 따라 난민에게 기본적인 생활 지원을 제공하는 것에 대해 대부분의 국가에서 법적 근거가 마련되면서 난민 인권 보호를 위한 최소한의 여건이 조성되고 있다.

그러나 난민들이 체류 국가에서 경제 사회 활동을 원활히 수행하는 데 필요한 '학위나 자격'을 평가인정해주는 절차는 극히 일부 국가에서만 운영되고 있다[3]. 난민들이 자국에서 취득한 학위나 자격을 적절히 평가인정을 받지 못할 경우, 체류 국가에서 취업할 수 있는 분야는 일용직, 노무직 등으로 제한될 가능성이 높다[4,5]. 일반적으로 해외 학위·자격 평가인정을 받기 위해서는 학위·자격증서, 신원확인서 등의 서류가 필요하지만, 대부분 비정상적인 경로를 통해서 본국을 떠날 수밖에 없었던 대부분의 난민들에게 해당 서류를 구비하는 것은 사실상 불가능한 일이다[6]. 이에 "난민"에 한해서 별도의 요건과 절차를 통해 학위·자격에 대한 평가인정을 해주는 방안이 1997년에 체결된 유럽국가간 학위·자격 인정협약인 '리스본 인정 협약(Lisbon Recognition Convention)'에 포함되었다[7].

우리나라에도 최근에 유입되는 난민이 증가함에 따라 이들에 대한 법적 지위의 인정 및 생활 지원이 새로운 이슈로서 대두하고 있다. 2013년 2월에 난민법(법률 제 11298호)이 제정된 이후, 우리나라에 난민 인정을 신청한 외국인 수는 2010년 423명에서 2018년 16,173명으로 무려 4배 가까이 증가하였다[8]. 우리나라의 경우 난민법에 따라 난민인정자를 위한 기초생활보장, 교육, 사회적응교육 등을 제공하고 있으나, 난민들이 소지한 학위나 자격을 평가인정하는 시스템은 부재한 상황이다.

2017년에 우리 정부가 「자격인정에 대한 아태지역 개정 협약(The Revised Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific)」을 비준하여 해외자격 평가인정을 위한 기초 토대를 마련했지만[9], 아직까지는 '북한이탈주민 자격인정' 외에 외국인 일반에 대한 해외 학위·자격 평가인정시스템은 부재한 상황이다. 북한이탈주민은 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」 제14조 제1항에 근거하여 북한 또는 외국에서 취득한 자격을 국내에서 인정받을 수 있으나[10], 아직까지 '난민' 등을 포함한 외국인의 해외 학위·자격 평가인정을 위한 제도는 운영되고 있지 않다. 난민법 제35조와 동법 시행령 16조에는 난민인정자의 해외 학력은 '교육 관계 법령'에서 정하는 기준에 따라 인정된다고 규정하고 있어서 난민이 '국내 대학'에 진학하기를 원할 경우 자국에서 취득한 중등학력을 인정받을 수 있다. 그러나 난민이 대학원에 진학하거나 취업하려고 할 경우에는 외국의 학위·자격평가기구로부터 자격확인서를 취득해야 한다. 다만 이 경우에도 자국에서 학위·자격 증빙서류를 가지고 우리나라로 입국한 경우에만 가능하다.

이와 같이 제한된 해외 학위자격 평가인정방식은 국내에 유입되는 난민 대부분이 성인이라는 점을 고려할 때, 조속히 개선될 필요가 있다. 성인 난민들의 경우 난민 지위를 인정받은 후에 생계를 위해서 국내에서 경제활동에 참여해야 하고, 그 과정에서 자국에서 취득한 학위나 자격을 인정받을 필요성이 크기 때문이다. 따라서 우리나라도 UNESCO 회원국으로서 국제적 수준의 난민 학위·자격 평가인정체제를 도입할 필요가 있다. 그러나 그동안 국제법적 관점에서 난민 법적 지위 인정과 인권 보호에 관한 연구들[11-13]은 다수 이루어졌으나, '난민 자격/학력 인정'에 관한 국내 연구는 부재한 실정이다. 최근에 난민의 교육 및 취업 지원 등에 관한 연구[14,15]가 일부 이루어졌으나, 정착 취업 활동이나 계속교육을 위해 필요한 '난민의 학위 및 자격 인정'에 관한 학술적인 논의는 전무한 실정이다.

이에 본 연구에서는 난민 학위·자격 평가인정에 있어 선도적인 국가로서 평가받는 노르웨이와 네덜란드의 난민 학위·자격 평가인정 사례를 비교 분석하고자 한다. 네덜란드는 연간 난민 인정 규모가 5만명 정도가 되며, 학위 증빙서류가 없는 난민들에게도 사전경험학습에 대한 평가인정을 통해서 교육수준 확인서를 발급해주고 있다. 그리고 노르웨이는 연간 난민 인정 규모가 10만명 정도가 되며, 세계 최초로 증빙서류가 없는 난민들을 위한 학

위·자격 평가인정제도를 도입한 국가이다[16]. 이러한 점을 고려할 때 양국의 사례에 대한 비교 분석은 향후 우리나라의 난민 학위·자격 평가인정제도를 마련하는 데 의미있는 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다. 이에 이하에서는 난민 학위·자격인정 협약이 추진된 배경과 관련된 주요 이슈를 살펴보았다. 아울러, 온라인과 오프라인을 통해 수집된 자료를 활용하여 노르웨이와 네덜란드의 난민 학위·자격 평가인정제도를 일정한 분석틀(추진배경, 주요내용 및 인정 절차)에 따라 비교 분석하였다. 그 결과를 토대로 우리나라에 난민 학위·자격 평가인정제도를 도입하는 과정에서 고려해야 할 정책적 시사점을 제안하였다.

2. 이론적 배경

2.1 난민 학위·자격 평가인정의 추진배경

난민 학위·자격 평가인정에 관한 국제법적 근거는 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」에서 찾을 수 있다. 동법 제22조 제2항에서는 “체약국은 난민에게 초등교육 이외의 교육, 특히 수학의 기회, 학업에 관한 증명서, 자격증서 및 학위로서 외국에서 수여된 것의 승인, 수업료 기타 납부금의 감면 및 장학금의 급여에 관하여 가능한 한 유리한 대우를 부여하고, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정 하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다”라고 규정하고 있다. 즉, 난민이 전쟁 등으로 인해 본인의 학위 및 자격을 타국에서 인정받는 데 필요한 증빙서류 등을 제대로 구비하지 못한 경우에도 체약국들은 평가인정에 있어서 가능한 유리한 대우를 받도록 해야 함을 규정하고 있다. 이에 따라 난민 학위·자격 평가인정은 전 세계적으로 UNESCO 주도하에 진행되고 있는 지역별 자격인정협약(regional conventions on qualification recognition) 중 ‘아랍과 남미 지역 협약’을 제외하고, 다른 모든 지역 자격인정협약에 반영되어 있다.

그러나 난민 학위·자격 평가인정에 대한 구체성 정도는 지역협약별로 차이가 있다. 가장 상세히 규정한 협약은 1997년에 유럽위원회(Council of Europe)와 UNESCO가 공동으로 제안하여 체결된 리스본 인정 협약(Lisbon Recognition Convention)이다[17]. 2019년 기준 총 54개국이 비준한 리스본 인정 협약은 해외 학위·자격 평가인정 신청자에게 투명한 기준과 합리적

시간 내에 차별 없이 해외 학위·자격 평가인정 기회를 보장하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이에 따라 비준국들은 해외 학위·자격 평가인정 절차를 마련하고, 아울러 자국 학위·자격에 대한 정보를 해외에 제공하는 국가학위정보센터(National Information Center)를 설립·운영해야 할 책무가 있다. 그리고 동 협약의 제7장에서는 “난민들이 특정 기관에서 수여받은 학위 관련 서류가 불충분하더라도 고등교육기관, 고등수준의 계속교육, 또는 고용기회 측면에서 공정하고 신속하게 평가받을 수 있도록 헌법, 법률 및 규제 조항에 따라 모든 실행가능하고 합리적인 조치를 취해야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 리스본 자격인정 협약을 비준한 유럽 국가들(영국, 독일, 노르웨이, 덴마크 등)은 난민에 대한 학위·자격인정 절차를 마련하여 시행하고 있다.

난민 학위·자격 평가인정은 2016년 9월에 개최된 ‘난민·이주민 특별총회’에서 선포된 ‘난민과 이주민을 위한 뉴욕 선언(The New York Declaration for Refugees and Migrants)’에도 포함되었다[18]. 난민·이주민 문제에 관한 국제적인 공동 대응과 합의의 결과물로서 평가받는 ‘뉴욕 선언의 제18조’에서는 난민의 소득 증대를 위한 교육과 역량 개발 지원, 그리고 난민의 학위·평가 평가인정 면에서의 국가간 협력을 강조하고 있다[19]. 이러한 국제 동향에 따라 최근 UNESCO에서는 유럽 내에서 별도의 절차 없이 학위와 자격이 통용될 수 있게 하는 ‘유럽자격 패스포트(European Qualifications Passport)’ 제도를 벤치마킹하여 ‘난민용 자격 패스포트’를 개발하는 논의를 진행하고 있다[20]. 이러한 패스포트가 마련될 경우, 난민들이 체류 국가에서 본인의 학위나 자격을 별도로 인정받기 위한 절차를 거칠 필요가 없어질 수 있다. 이외에 난민 학위·자격 평가인정은 2019년 11월에 개최된 유네스코 총회에서 채택된 ‘고등교육자격을 위한 국제협약(Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education)’의 주요 요소로도 포함되었다[21]. 동 협약은 그동안 지역별로 추진된 해외 학위·자격 평가인정에 관한 상위 협약으로서 향후 모든 UNESCO 회원국에 적용되기 때문에 난민 학위·자격 평가인정 면에서도 큰 획을 긋는 문서라고 할 수 있다.

2.2 난민 학위·자격 평가인정의 주요 쟁점

난민 학위·자격 인정과 관련된 가장 큰 쟁점은 학위증이나 졸업증명서 등과 같은 해외 학위·자격 평가인정의

토대가 되는 '증빙서류'가 부재한 경우에 어떠한 방식으로 학위와 자격 수준을 인정하느냐와 관련이 있다[22]. 리스본 인정 협약에서는 난민들이 학위 관련 증빙서류를 구비하지 못하더라도 고등수준의 계속교육과 고용기회를 가질 수 있도록 비준국들은 모든 실행 가능하며 합리적인 조치를 취해야 한다는 원칙만 규정하고, 실제적인 절차 수립은 비준국의 역할로 남겨두고 있다. 본국 탈출을 장기간 준비한 난민의 경우 출생신고서, 졸업증명서, 각종 자격증 등을 갖추어서 학위 평가인정을 신청할 수도 있지만, 대부분은 갑작스럽게 본국을 탈출하거나, 탈출과정 자체가 험난하기 때문에 관련 서류들을 분실할 가능성이 높다. 따라서 난민들이 학위 관련 증빙 서류를 모두 구비한 후 체류국에서 학위 인정을 신청할 수 있다는 전제 자체가 비현실적이라고 할 수 있다. 설령 난민이 학위 관련 증빙서류를 평가인정기구에 제출하고, 아울러 난민 출신국에서 해당 고등교육기관이 정상적으로 운영되더라도 해당 기관들로부터 관련 서류의 진위 여부를 확인받는 것은 쉽지 않을 것이다.

둘째, 체류국 내에 국가적 차원의 해외 학위·자격 평가 인정체제가 아예 없어 난민의 학위·자격 평가인정에 대한 통일적인 기준이 없는 경우 누가 평가인정 주체가 되어야 하느냐의 문제가 있다. 이러한 문제를 가진 국가 중의 하나가 '미국'으로, 미국의 경우 국가적 차원에서 해외 학위·자격 평가인정업무를 수행하는 기관이 없어서 민간 기구들이 해외학위평가인정을 담당하고 있다[16]. 이에 따라 고헌력 난민들의 경우도 미국 고졸 검정고시제도인 GED(General Educational Development)를 응시하여 다시 대학에 진학하거나, 아예 전문성과는 무관하게 저임금 직종에 취업하는 사례들이 빈번히 발생하고 있다[3].

셋째, 난민이 소지한 해외학위 및 자격에 대한 기업들과 자격협회 등의 이해 부족 문제를 들 수 있다[23]. 체류 국가의 기업과 자격협회 등에서 난민 출신 국가나 난민이 학위를 취득한 고등교육기관에 대해 잘 모르거나 질이 낮을 거라는 부정적인 선입견을 가질 경우, 설사 해당 학위나 자격이 체류 국가로부터 인정받더라도 난민들이 교육기관 진학이나 노동시장 진출 면에서 불이익을 받을 가능성이 크기 때문이다.

넷째, 난민이 소지한 학위와 자격이 십여년 전에 취득된 것이라도 체류국가의 현재 학위·자격체계에 기반하여 평가가 이루어진다는 문제점이 있다. 이는 평가인정의 시차(time-lag) 문제로, 이로 인해서 난민의 학위 및 자격이 실제 가치 보다 저평가될 가능성이 높다. 이러한 문제는 체류국의 학위·자격체계가 소위 역량기반(competency-based) 자

격체계에 기반할 때 더욱 심각하게 발생할 수 있다. 역량의 개념은 시대 불변의 개념이 아니라, 사회경제적 요구에 따라 변화하는 교육훈련의 내용과 기대성과에 의해서 영향을 받기 때문이다. 이러한 문제는 난민의 학위·자격 평가과정에서만 아니라 모든 해외 학위·자격 평가과정에서 발생할 수 있지만, 자국 탈출로부터 체류 국가 도착에 많은 시간이 걸린 난민일수록 크게 발생할 수 있다.

마지막으로 난민 학위·자격 평가인정에 따른 비용 부담 문제이다. 대부분의 선진국에서 해외 학위·자격 평가 인정제도는 외국인들에게 '유료'로 제공되고 있다. 평가인정 관련 서류 확인 등의 절차를 진행하기 위해서 상당한 인력이 소요되기 때문이다. 그러나 난민의 경우에는 평가인정 비용을 지불하기 어려운 경우가 많기 때문에, 대부분의 국가에서 무료로 평가인정 서비스를 제공하고 있다. 그러나 난민수가 급증하면서 이와 같은 무료 평가인정서비스를 지속하는 것은 정책적 이슈가 될 수 있다.

3. 국가별 사례 분석

3.1 네덜란드

3.1.1 난민 학위·자격 평가인정제도의 추진배경

2000년대 초반부터 빈번해진 국제적 분쟁으로 인해 유입되는 난민이 늘어나면서 네덜란드 정부는 난민 학위·자격 평가인정제도에 관한 리스본인정협약을 적극적으로 이행하기 위한 조치를 취하기 시작하였다. 자국 국민을 대상으로 실시하던 사전경험학습인정제(accreditation of prior learning)를 2012년부터 학위와 자격에 관한 증빙서류가 없는 난민들에게도 적용하기 시작한 것이다. 즉, 난민들이 학력 등을 입증할 서류를 구비하지 못하더라도 그들이 제공한 교육정보를 토대로 네덜란드 학위 체계에 대비하여 '교육수준 확인서'를 발급해주었다[24]. 그리고 2015년에 시리아 내전이 확산되었을 때, 네덜란드 정부는 시리아 난민 자격인정을 위해서 네덜란드 자격체계와 대비하여 시리아 자격체계를 설명하는 문서를 대학 및 취업 기관에 배포하였다[25]. 당시 7만 명의 시리아 난민이 네덜란드에 갑자기 유입되는 상황에서 난민의 조기 정착을 위해서는 교육기관 진학 및 취업에 필요한 학력 및 자격인정이 급선무이었기 때문이다.

3.1.2 난민 학위·자격 평가인정제도의 주요 내용

네덜란드 정부가 다른 유럽 국가들에 비해 선제적으로

난민 학위·자격 평가인정제도를 갖출 수 있었던 것은 그 기반이 되는 '해외 학위·자격 평가인정제도'가 1950년대에 이미 구축되었기 때문이다. 해외 학위·자격 평가인정 제도는 다른 국가들과의 대학(원)생 및 교사 교류를 위해서도 필요했지만, 총 인구가 1,728만명(2019년)인 중규모 국가인 네덜란드 입장에서는 우수한 해외 인력 유치를 위해서도 필요했기 때문이다. 1950년대에 시작된 네덜란드의 해외 학위·자격 평가인정제도는 지난 70년간 적지 않은 변화를 겪어 왔다. 1950~70년대는 해외 학위 및 자격 수준이 네덜란드 학위 및 자격 수준과 비슷한가를 가늠하는 '등가성(equivalence) 평가'에 중점을 두다가, 1980년대에는 해외 학위·자격 취득을 위한 교육과정 이 네덜란드의 과정과 비슷한가를 중점적으로 평가하는 방향으로 변화하였다[26]. 그리고 1990년대에는 국가간 학위·자격체계의 차이를 존중하는 방향으로 해외 학위·자격 평가인정이 변화했으며, 2000년대에 들어서는 학교와 대학 외의 기관에서 이루어진 '비형식적인 사전경험 학습'에 대한 평가인정도 추진되고 있다[26].

3.1.3 난민 학위·자격 평가인정절차

네덜란드에서 난민 학위·자격 평가인정 업무는 해외 학위·자격 평가센터(IDW)에서 같이 담당하고 있다. IDW는 교육문화과학부 소속기관으로 후기중등교육, 예비대학중등이후교육, 고등직업교육 및 대학교육에 관련된 학위 및 자격의 수준을 비교 평가한다[27]. IDW에서 난민 학위·자격 평가인정을 위해서 적용하는 절차는 다음과 같다. 우선 난민은 평가인정을 신청하기 전에 이민부로부터 '거주 허가'를 획득해야 하고, 교육문화과학부로부터 '통합요건 통지(integration requirement notice)'를 받아야 한다. 그 다음에 IDW에 학위·자격에 대한 평가인정을 신청해야 한다. 학위 관련 서류를 가지고 있을 경우 해당 서류를 제출하고, 그렇지 못할 경우 '교육수준 자료'를 제출하면 된다. 이 서류들이 IDW에 제출되면, 신청자는 4주 이내에 평가인정 결과를 통보받을 수 있다. 단, 해외에서 발급된 직업자격의 경우 네덜란드 정부에 의해서 규제되는 자격인지 여부에 따라 평가인정이 달라진다. 예를 들어, 교사, 의사, 간호사, 물리치료사, 보육교사 등과 같이 정부 규제를 받는 자격인 경우, 자격별로 규정하고 있는 요건을 별도로 충족해야 한다.

이외에도 '망명신청자수용 중앙기관(Central Agency for the Reception of Asylum Seekers: COA)'도 정주 허가를 취득한 난민들에게 학위·자격 평가인정을 지원한다. 대부분의 난민들이 출신국에서 취득한 학위나 사

전경험 학습 등을 입증할 수 있는 문서를 갖고 있지 않기 때문에, COA에서 난민들의 교육경력, 취득한 학위 및 자격, 그리고 사전경험학습 성과를 최대한 정확히 설명해줄 수 있는 포토폴리오 작성을 지원해준다.

3.2 노르웨이

3.2.1 난민 학위·자격 평가인정제도의 추진배경

노르웨이는 네덜란드와 함께 난민을 적극적으로 수용하는 유럽 국가 중의 하나로서 난민의 학위·자격 평가인정제도 구축 면에서 앞서가는 국가라고 할 수 있다. 2004년부터 2014년간 아프가니스탄, 이라크, 라이베리아, 시에라리온, 소말리아, 콩고로부터 노르웨이로 유입된 난민 중 약 1천명이 교육이수 증명서 등이 없음에도 불구하고 노르웨이 정부로부터 자국에서 취득한 학력을 인정받았다[28]. 이처럼 노르웨이 정부가 대규모로 난민 학위·자격 인정을 할 수 있었던 것은 리스본 인정 협약 비준 이후 협약에 제시된 대로 난민 등을 위한 학위·자격 인정절차를 개발하여 시행했기 때문이다. 노르웨이에서는 2005년에 최초로 난민 등을 위한 해외 학위·자격 인정절차가 개발되었으나, 평가인정 책임이 개별 고등교육 기관에 맡겨져서 원활히 시행되지는 못했다[28]. 그에 따라 2011년부터 2012년까지 노르웨이의 해외학위·자격 평가인정기구인 NOKUT(Norwegian Agency for Quality Assurance in Education)에서 난민 등과 같이 학위·자격 증명서를 소지하지 못한 사람들의 해외 학위·자격을 신속히 평가인정하는 시범사업을 추진하였다. 동 사업은 유럽지역의 자격인정 매뉴얼에 따라 고등교육기관들과의 협조 하에 추진되었는데, 그 결과가 성공적이어서 2013년부터 '난민 해외 학위·자격인정절차(UVD: uten verifiserbar dokumentasjon)'를 본격적으로 시행하고 있다[28].

3.2.2 난민 학위·자격 평가인정제도의 주요 내용

노르웨이는 총인구가 약 540만명(2019년) 밖에 되지 않아서 해외 우수인재를 유치하는 것이 경제 활성화를 위한 중요한 관건 중의 하나인 국가이다. 이에 따라 해외 학위·자격 평가인정제도가 오래전부터 실시되어, 그 일환으로 난민들이 소지한 학위와 자격에 대한 평가인정체제도 갖추고 있다. 해외 학위·자격평가인정기구인 NOKUT은 노르웨이의 고등교육체계에 비추어 평가인정을 신청한 해외 학위·자격의 등가성을 평가한다. 대부분의 유럽 국가에서 고등교육기관에서 발급한 학위와 직업자격만을

평가하는 데에 비해, NOKUT에서는 신청자가 학교 외의 다양한 비형식교육기관에서 축적한 ‘사전경험 학습’에 대한 평가도 실시하는 특징이 있다. 이는 노르웨이가 오랫동안 평생학습 전통을 가지고 있어서 일반 국민을 위한 사전경험학습 평가인정체계가 잘 구축되어 있기 때문에 가능한 것으로 보인다. 일반적으로 NOKUT를 통해서 해외 학위·자격 평가인증을 받기 위해서는 학위증명서 등 관련 서류를 제출해야 하는데, 자국으로부터 서류를 확보하기 어려운 ‘난민’의 경우 특수성을 고려하여 예외를 인정해주고 있다.

3.2.3 난민 학위·자격 평가인정절차

노르웨이에서는 2003년에 유럽자격인정네트워크(ENIC)의 권고와 사전경험학습 평가인정 역사를 토대로 난민 학위·자격인정 절차를 처음으로 개발하여 시행하였다. 당시 학위·자격인정 절차는 2단계로 구성되는데, 첫 번째는 난민의 교육 경험을 입증할 수 있는 교육 포트폴리오를 개발하는 것이고, 두 번째는 노르웨이 교육체계에 비추어 난민이 소지한 학위와 자격의 수준을 평가하는 것이다. 이러한 절차의 실효성을 점검하기 위해서 NOKUT에서는 2004년에 오슬로대학(Oslo University College) 및 나르빅 대학(Narvik University College)과 함께 ‘난민들의 공학학위’를 평가인정하는 시범 프로젝트를 추진하였다(Martin, 2006). 평가 결과, 학위 인정을 신청한 20명의 난민 중 4명은 학사학위를 받았고, 12명은 1~2년 고등교육 이수 수준을 인정받았고, 4명은 전혀 인정받지 못했다.

이러한 경험을 토대로 2013년부터 ‘난민 해외자격인정절차(UVD: uten verifiserbar dokumentasjon)’에 따라 학위증명서 등을 소지하고 있지 않은 난민을 대상으로 학위·자격 인정평가가 실시되고 있다. UVD 절차는 총 5단계로 구성되어 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다[29]. 첫째, 난민들은 우선 일반적인 해외 학위·자격 평가인정을 신청하고, 관련 서류를 제출하지 못할 경우에 UVD 절차가 적용된다. 둘째, NOKUT에서는 신청자의 배경과 추가 평가를 위한 적합성, 언어역량, 법적 지위 등을 검토한다. 셋째, 면담을 통해서 신청자의 역량을 1차 평가하고, 신청자의 학력 단계와 수준을 결정하기 위해서 전문가 위원회를 구성한다. 넷째, 전문가 위원회에서 서면 및 구술 평가를 통해서 신청자의 학위 수준을 결정하고, 일정한 기준을 적용하여 역량을 평가한다. 다섯째, 이상의 결과를 종합하여 최종적으로 신청자가 소지한 학위 및 자격 수준을 결정한다[28]. 이 절차를 통해서

2013년~2015년간 약 500명이 평가인정을 신청했는데, 그 중 220명이 출신국에서 취득한 학력의 전체 또는 일부를 인정받았고, 220명 중 50%가 취업하거나 상위 고등교육과정으로 진학한 것으로 나타났다[24].

이러한 경험을 토대로 2015년 5월부터 NOKUT는 ‘노르웨이 통합·다양성 담당부서(Norwegian Directorate of Integration and Diversity)’와 협력하여 난민수용센터 및 캠프에 수용된 난민들의 학위·자격인정을 위한 급행절차를 운영하고 있다[24].

4. 비교 분석 및 논의

본 연구의 분석틀에 따라 네덜란드와 노르웨이의 난민 학위·자격 평가인정제도를 비교하여 제시하면 (Table 1)과 같다. 유럽국가 간 학위 및 자격을 상호 인정하는 ‘리스본 인정 협약 비준국’이라는 공통점을 지닌 양국은 난민 학위·자격 평가인정 면에서 유사한 점이 많이 있지만, 실제 제도 운영 면에서는 차이점도 있다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

Table 1. Qualification Recognition for Refugees

		Netherlands	Norway
Policy background	Policy drivers	Lisbon Recognition Convention (1997), Syrian civil war (2011)	Lisbon Recognition Convention (1997), Syrian civil war (2011)
	Refugees ('16-19)	170,074 (people)	299,992 (people)
	Ministry	Education, Culture and Science	Education and research
	Institution	IDW & COA	NOKUT
Main features	target	higher education	higher ed & vocationaldegrees
	Infra	overseas qualifications evaluation system	overseas qualifications evaluation system
	Method	Recognition of prior learning (2012)	Recognition of prior learning (2003)
Procedures	Procedure	equal procedure for the public and refugees	separated procedures for refugees
	Effects	Equivalence	Equivalence

첫째, 네덜란드와 노르웨이 모두 1997년 리스본 인정 협약 비준국으로서 학위 및 자격 관련 증빙서류를 구비하지 못한 난민들을 위한 대안적인 학위·자격 평가인정 제도를 개발하여 운영하고 있다. 이에 따라 2011년 시리아 내전으로 인해 대규모 난민이 발생하게 되자 유럽연합(EU)의 합의에 따라 양국 모두 시리아 난민을 수용하

면서 난민 학위·자격 평가인정이 활성화되었다. 이와 같이 난민의 학위·자격에 대한 평가인정이 가능했던 것은 양국 모두 리스본 인정 협약에 따라 해외 학위·자격 평가인정 시스템을 갖추고 있었기 때문이다. 해외학위·자격 평가인정은 네덜란드의 경우 교육문화과학부 산하기관인 IDW에서 담당하고 있고, 노르웨이에서는 교육연구부 산하기관인 NOKUT와 ‘망명신청자수용 중앙기관(Central Agency for the Reception of Asylum Seekers: COA)’에서 담당하고 있다. 노르웨이의 경우 최근 연간 난민지위 인정자가 약 10만명이 이르기 때문에 2개 기관에서 난민 해외 학위·자격평가인정을 실시하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 해외 학위·자격 평가인정의 대상 면에서 네덜란드는 난민이 소지한 중등교육, 직업교육, 고등교육 학위 및 직업 자격을 모두 평가인정하는 반면에, 노르웨이는 직업자격과 고등교육 학위만을 평가인정하는 차이가 있다. 그리고 양국 모두 ‘일터, 평생학습관’ 등과 같은 다양한 장소에서 습득한 학습경험을 평가인정하는 ‘사전경험 학습 평가인정제’를 구축·운영하는 공통점이 있으나, 네덜란드 보다 노르웨이가 동 제도를 일찍 도입하여 보다 정교한 절차를 운영하고 있다.

셋째, 양국 모두에서 난민 학위·자격 평가인정의 결과는 해당 학위나 자격의 진위 여부를 확인하는 것을 의미하는 것이 아니라, 양국의 학위·자격체계에 대비하여 난민이 소지한 학위 및 자격 수준을 확인해주는 의미를 갖는다. 이는 비단 난민에게만 해당되는 것이 아니라 자국민 등에게도 동등하게 적용되는 해외 학위·자격평가인정의 효력으로, 학위 및 자격의 진위에 대한 최종 책임은 해당 학위 및 자격 소지자에게 있음을 의미한다. 아울러, 네덜란드는 난민을 제외한 자국민과 외국인에게는 ‘유료’로 해외 학위·자격 평가인정서비스를 제공하는 반면에, 노르웨이는 모든 사람들에게 무료로 학위·자격 평가인정서비스를 제공하는 차이점이 있다.

마지막으로 양국 모두 학위 증빙서류가 없는 난민을 위한 학위·자격 평가인정제도를 운영하는 공통점은 있으나, 노르웨이의 경우 ‘난민 해외자격인정절차(UVD: uten verifiserbar dokumentasjon)’를 별도로 운영하고 있으며, 2015년부터는 시리아 내전의 확산 및 기타 지역의 내전 등으로 인해 난민 신청자가 급증함에 따라 난민수용센터 및 캠프에 수용된 난민들의 학위·자격인정을 위한 ‘급행절차’를 도입하고 있다.

이와 같은 국가별 대응 차이는 정부 차원의 난민 인권 옹호 의지와 더불어 각국의 해외 학위·자격 평가제도의

유연성을 반영한다고 볼 수 있다. 즉, 체류 국가내에서 난민이 정상적인 생활을 지원하려는 정부의 의지가 강할수록, 그리고 학습경험과 실제 역량을 중심으로 학위 및 자격인정제도를 혁신하려는 노력이 강할수록 ‘난민’의 고충을 고려한 학위·자격 평가인정제도가 운영될 수 있음을 시사한다.

5. 결론 및 시사점

2011년 시리아 내전 발생 이후 전 세계적인 난민 증가와 더불어 국내로 유입되는 난민이 증가하면서 이들에 대한 법적 지위의 인정과 더불어 취업, 교육 지원 등이 새로운 사회적인 이슈로서 대두하고 있다. 이에 본 연구에서는 2000년대 초반부터 난민이 소지한 학위·자격에 대한 평가인정제도를 운영하고 있는 네덜란드와 노르웨이 사례에 대한 비교 분석을 실시하여 국내 제도 도입을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 난민 학위·자격 평가인정의 추진배경과 관련된 주요 쟁점을 고찰하였고, 네덜란드와 노르웨이의 난민 학위·자격 평가인정제도의 추진배경, 주요내용 및 인정 절차를 비교 분석하였다. 앞서 제시된 분석 결과를 통해서 알 수 있듯이, 네덜란드와 노르웨이 모두 증빙서류가 부실한 해외 학위와 자격을 평가인정하는 것이 평가인정제도의 공신력을 떨어뜨릴 수 있는 우려가 있음에도 불구하고, ‘리스본 인정 협약’에 담긴 ‘난민의 인권 보호’ 취지를 최대한 살리기 위해서 이들이 소지한 학위 및 자격에 대해 유연한 평가인정제도를 적용하고 있다. 이와 같은 사례가 국내에서 난민 학위·자격인정제도를 구축하는 데 주는 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

무엇보다도 우리나라도 아태지역의 자격인정 협약인 ‘고등교육 자격인정에 관한 아태지역 개정 협약(이하 ‘아태지역 개정협약’이라 함)’ 비준국으로서 동 협약의 제7장에 포함된 ‘난민, 유민 및 피난 상황에 처한 자들이 보유한 학위의 인정’을 위한 절차를 조속히 개발할 필요가 있다. 동 협약에 따르면, 당사국은 졸업장 등 공적인 문서로 학위 취득을 증명하기 어려운 난민 등을 위한 학위·자격 평가인정절차를 개발해야 할 책무가 있다. 이는 난민들의 인권을 실질적으로 보호하기 위해서는 정주 허가나 교육지원 외에도 체류국가에서 경제생활을 수행할 수 있도록 학위 및 자격 인정이 필요하기 때문이다. 따라서 우리나라도 네덜란드와 노르웨이 사례를 벤치마킹하여 해외 학위·자격평가인증체제 구축을 위한 법적 근거를 마

련하고, 아울러 평가인정기구를 설립할 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 우리나라의 경우 해외 학위·자격 평가인정에 관한 법적 근거가 아직까지 부재하고[30], 그에 따라 정부 차원에서 해외 학위·자격 평가가 실시되지 못하고 있다. 그 결과, 취업 또는 고용을 위해서 해외 학위·자격 평가인정이 필요한 개인이나 기업의 경우 외국기관 등에서 운영하는 서비스를 이용해야 하는 불편함을 겪고 있다. 이와 같은 상황에서는 난민을 위한 학위·자격 평가인정을 체계적으로 실시하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 해외 학위·자격평가인증체제를 조속히 구축하고, 세부 기능으로서 난민 학위·자격 평가인정도 포함할 필요가 있다.

이러한 과정을 통해서 향후 난민 학위·자격 평가인정 체제를 구축할 때, 네덜란드와 노르웨이의 사례를 적극적으로 벤치마킹할 필요가 있다. 대부분의 난민이 학위 등에 관한 증빙서류를 구비하기 어려운 점을 고려할 때, 네덜란드와 노르웨이처럼 사전경험학습에 대한 평가인정을 통해서 학위·자격을 평가인정하는 절차를 도입할 필요가 있기 때문이다. 우리나라의 경우 2013년에 사전경험학습인정제에 대한 법적 근거를 고등교육법 23조에 마련하였다. 동 법 23조에서는 “국내외의 다른 학교·연구기관 또는 산업체 등에서 학습·연구·실습한 사실이 인정되거나 산업체에서 근무한 사실이 인정되는 경우”에 각 대학에서 학점 인정을 할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 동 조항과 더불어 앞서 제시한 노르웨이의 난민 해외자격인정절차(UVD)를 참고하여 국내 절차를 개발할 필요가 있다.

아울러 이러한 절차가 마련되기 이전이라도 난민 업무를 총괄하는 ‘법무부’에서 난민 학위·자격평가체제를 마련할 필요가 있다. 난민 학위·자격 평가인정이 해외학위·자격평가체제의 일부로서 시행되는 것이 효율적인 제도 운영을 위해서는 가장 바람직하지만, 해외학위·자격평가체제 구축에 상당한 시간이 소요되는 점을 감안할 때, 우선 난민 학위·자격 평가인정 절차라도 개발하여 시행할 필요가 있다. 현재 ‘북한이탈주민 학력인정제도’는 통일부에서 운영하고 있는 상황을 고려할 때, 난민의 국내 정착 지원 차원에서 법무부에서 시범적으로 난민 학위·자격 평가인정절차를 개발하여 운영할 필요가 있다.

마지막으로 중장기적으로는 우리나라도 난민을 포함하여 모든 사람들이 이용할 수 있는 ‘해외 학위·자격 평가인정체제’를 구축할 필요가 있다. 글로벌 인적 교류 촉진, 해외인재의 국내 유치 등을 위해서 해외 학위·자격 평가인정체제 구축의 필요성은 2000년대 초반부터 지속

적으로 제기되어 왔다[30]. 그러나 다른 고등교육정책에 우선순위가 밀려서 거의 진전이 이루어지지 못하다가 2019년 4월에 국가간 학위·자격평가 정보를 교류하는 역할을 수행하는 ‘국가학위정보센터’가 설립되면서 해외 학위·자격 평가인정체제 구축을 위한 초석이 마련되었다. 체계적인 해외 학위·자격 평가인정을 위해서는 국가간 학위·자격평가 정보 교류가 필수적이라는 측면에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 우리나라도 다른 OECD 회원국들과 마찬가지로 해외 학위·자격 평가인정체제를 구축하고, 더 나아가 난민, 북한이탈주민 등을 위한 학위·자격 평가인정도 체계적으로 실시할 필요가 있다. 이와 같은 시스템이 갖추어질 때, 우리 정부에서 비준한 아태지역 자격개정협약의 충실한 이행도 가능해지고, 더 나아가 난민의 취업 및 교육 지원을 위한 기반도 구축될 수 있을 것이다.

이상과 같이 본 연구는 네덜란드와 노르웨이 사례를 토대로 국내에서 난민자격의 평가인정 시스템 구축을 위한 정책 방향을 최초로 논의했다는 점에서 그 의의가 크지만, COVID-19로 인해 주로 문헌 연구에 의존하고, 국가별 방문 조사와 면담조사 등을 실시하지 못한 한계점이 있다. 따라서 후속 연구에서는 조사 대상국을 확대하고 다양한 연구방법론을 적용하여 난민 학위·자격 평가인정에 관한 학술적 논의를 보다 발전시킬 필요가 있을 것이다.

REFERENCES

- [1] R. Capps. et al. (2015). Integrating Refugees in the United States: The Successes and Challenges of Resettlement in a Global Context. *Statistical Journal of the IAOS*, 31(3). 341-367 Washington, DC: Migration Policy Institute. DOI: 10.3233/SJI-150918.
- [2] UNHCR. <https://www.unhcr.or.kr>(Date of Access: Oct.01.2020).
- [3] S. C. Campbell. (2018). What's a Sundial in the Shade?": Brain Waste Among Refugee Professionals Who Are Denied Meaningful Opportunity for Credential Recognition. *Emory Law Journal*, 68. 139-181.
- [4] H. Krahn. et al. (2000). Educated and Underemployed: Refugee Integration into the Canadian Labour Market. *Journal of International Migration & Integration* 1, 59-84. DOI: 10.1007/s12134-000-1008-2.
- [5] D. L. Spitzer. (2006). The Impact of Policy on Somali Refugee Women in Canada. *Refugee*, 23(2), 47-54.

- DOI: 10.25071/1920-7336.21354.
- [6] B. Streitwieser. et al. (2017). The Potential and Reality of New Refugees Entering German Higher Education: The Case of Berlin Institutions. *European Education*, 49(14), 231-252.
DOI: 10.1080/10564934.2017.1344864.
- [7] Enic-naric net. <https://www.enic-naric.net/the-libson-recognition-convention.aspx>(Date of Access: Oct.11.2020).
- [8] Ministry of Justice. (2018). *2018 Korean Immigration Service Statistics*.
- [9] Ministry of Education. (2019.04.02). The reliability of Korean higher education degrees will be improved. Press release.
- [10] Ministry of Unification. (2019). *The 2019 Manual on How to Support North Korean Refugees*.
- [11] B. H. Chang. (2009). Significance of Enacting Independent National Refugee Law in the perspective of International Human Rights Law. *The Justice*, 4, 280-301.
- [12] Y. S. Kim (2018). A Study on Germany's Policy Changes of Accepting Refugees. *Dispute Resolution Studies Review*, 16(2), 99-134.
DOI : 10.16958/dsr.2018.16.2.99.
- [13] H. S. Lee. (2018). Some Public Law Issues of the 'Could Remain' Clause of the Refugee Act of 2013. *Journal of Constitutional Justice*, 5(2), 175-207.
DOI : 10.35215/jcj.2018.5.2.005.
- [14] S. J. Kin. et al. (2016). A Study on Employment Condition of Refugees in South Korea. *Journal of Public Good and Human Rights*, 16, 3-43.
- [15] Y. B. Ahn & J. W. Kim. (2017). An Analysis of the Current Conditions and Future Educational Prospects of Refugee Children in South Korea. *Multicultural Education Studies*, 10(1), 171-200.
DOI: 10.14328/MES.2017.3.31.171.
- [16] B. Loo. (2016). *Recognizing Refugee Qualifications: Practical Tips for Credential Assessment*. New York: World Education Services (WES).
- [17] M. Egner. (2006). Recognition of Education for Refugees: The Norwegian Experience. *International Higher Education*, 42, 23-24.
DOI: 10.6017/ihe.2006.42.
- [18] UNHCR. (2018). *The New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to Frequently Asked Questions*.
<https://www.unhcr.org/584689257.pdf>(Date of Access: Dec. 12. 2020).
- [19] UN General Assembly. (2016). *New York Declaration for Refugees and Migrants*.
<https://undocs.org/A/71/L.1>. (Date of Access: Dec. 02. 2020).
- [20] UNESCO. <https://en.unesco.org/themes/education-emergencies/qualifications-passport> (Date of Access: Nov. 02. 2020).
- [21] UNESCO. (2019). *Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education*. Paris: UNESCO.
- [22] C. Cook. (2000). *Proving Their Worth: Exploring Refugee-specific Barriers to Providing Evidence of Overseas Education*. The University of Alabama at Birmingham, A thesis for Master of Arts.
- [23] UNESCO. (2017). *Protecting the Right to Education for Refugees*. Paris: UNESCO.
- [24] M. V. Desiderio. (2016). *Integrating Refugees into Host Country Labor Markets: Challenges and Policy Options*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- [25] Nuffic. (2015). *The education system of Syria described and compared with the Dutch system*.
<https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/education-system-syria.pdf> (Date of Access: Nov. 20. 2020).
- [26] I. V. der Well. (2012). Netherlands. "Recognition of Qualifications and Competences of Migrants. *International Organization for Migrants (Eds by A. Schuster, M.V. Desiderio, & G. Urso)*". 119-142. Geneva: IOM.
- [27] IDW. <https://www.idw.nl/en/about-us.html> (Date of Access: Oct. 10. 2020).
- [28] EAIE. <https://www.eaie.org/blog/refugees-qualification> (Date of Access: Oct. 10. 2020).
- [29] S.A. Skjerven & M. Malgina (2015.02.04). Recognising qualifications of refugees: a Norwegian approach. <https://www.eaie.org/blog/refugees-qualifications.html> (Date of Access: Oct. 10. 2020).
- [30] J. E. Chae. (2020). A Comparative Analysis of Evaluation and Recognition of Foreign Qualification in Germany, Denmark, and Norway. *Journal of Digital Convergence*, 18(3), 13-21.
DOI: 10.14400/JDC.2020.18.3.013.

채재은(Chae, Jae-Eun)

[정회원]



- 2006년 9월 ~ 현재 : 가천대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 고등교육, 평생교육, 복지행정
- E-Mail : chaeja@gachon.ac.kr