

모빌리티인문 정책제안 23-3(통권 9호)

비자발적인 출향민으로서의 난민에 대한 환대와 인권에 기초한 정책 제안



Contents 목차

I. 제안 배경	1
1. 근대적 모빌리티 권리의 시초, 그리고 난민	1
2. 난민 유입과 한국의 난민 정책	2
3. 난민법 개정 움직임	2
II. 난민 관련 규범과 난민 정책의 현황	4
1. 난민 관련 규범	4
2. 난민 처우 현황	8
III. 난민 정책상 문제	13
1. 난민인정과 처우 문제	13
2. 난민심사 인력과 심사체계의 문제	19
3. 최근 개정난민법안의 문제	21
IV. 제안	24
1. 난민법 개정안의 수정 또는 철회	24
2. '기타' 사유의 일괄 배제 시정	24
3. 생존권 보장 강화	25
4. 난민전담공무원의 확충과 전문성 제고	28
● 참고문헌	30



〈초록〉

비자발적인 출향민으로서의 난민에 대한 확대와 인권에 기초한 정책 제안

유엔난민기구에 따르면 적어도 매년 160만 명의 난민이 발생하고 있는데 이는 분쟁과 위기가 세계 어느 곳에서나 항시 일어나고 있는 일이며, 이에 대한 국제적 차원의 협력과 대응이 필요하다는 사실을 의미한다. 우리나라는 「1951년 난민의 지위에 관한 협약」에 가입한 당사국으로 협약을 준수할 의무가 있고, 2012년 아시아 최초로 독립적인 「난민법」을 제정하였으나 실제로는 지극히 낮은 난민인정률, 난민보호에 대한 소극적인 태도 등이 문제가 되고 있다. 게다가 최근에는 난민인정을 배제하기 위한 방향으로의 「난민법」개정을 추진함으로써 국내뿐 아니라 국제적 차원의 비판을 받고 있다. 우리나라의 난민인정률은 OECD 가입국 중 최저 수준에 속하며, 매년 늘어나는 난민 신청 사건을 제때 처리하지 못하여 사건이 적체되어 있다. 난민 예산, 그중에서도 난민에게 중요한 복지장치인 생계비의 집행률은 2022년에는 29.4%에 그칠 정도로 매우 낮으며, 현재의 난민심사인력과 체계로는 정확하고 공정한 난민 심사를 담보하기 어려운 수준이다. 난민인정자 외의 난민에 대해서는 사회보장시스템의 공백이 심각한 상태로 이들은 한국에서의 체류기간 동안 많은 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있다. 이에 본 정책제안서는 이와 같은 현황을 구체적인 실증 자료를 통해 확인하여 문제의 심각성을 가시화하고, 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 현재 추진 중인 난민법 개정안은 난민협약의 정신에 위배되며 위헌의 소지가 있으므로 수정 또는 철회해야 한다. 두 번째, 난민신청서상 난민신청 사유 중 하나로 들고 있는 ‘기타’ 사유를 난민불인정결정의 근거로 삼는 관행을 시정해야 한다. 세 번째, 생계비 지원 확대와 예산의 충실한 집행, 취업 허가의 확대, 다문화가족지원센터를 통한 지원 확보, 흠결 있는 개별 법령의 수정 등으로 난민에 대한 생존권 보장을 강화해야 한다. 마지막으로 정확하고 신속하며 공정한 난민심사제도를 구축하기 위하여 난민전담공무원을 확충하고 지역별 교육을 통해 전문성을 도모해야 한다.

Keywords

난민, 유엔난민기구, 난민협약, 난민법, 난민정책

<Abstract>

Hospitality and Human Rights-Based Policy Proposals for Refugees as Involuntary Migrants

According to the United Nations High Commissioner for Refugees, at least 1.6 million refugees are generated annually, signifying ongoing conflicts and crises worldwide. It underscores the necessity for international cooperation and responses to address this global challenge. South Korea, as a party to 'The 1951 Convention relating to the Status of Refugees,' is obligated to adhere to the agreement. In 2012, it became the first country in Asia to enact the 'Refugee Act,' an independent law on refugees. However, issues have arisen, including an extremely low refugee recognition rate and passive treatment of refugee protection in practice. Furthermore, recent attempts to amend the 'Refugee Act' in a direction that excludes refugee recognition have sparked domestic and international criticism. South Korea's refugee recognition rate ranks among the lowest in OECD member countries, and the increasing number of annual refugee applications has led to a backlog due to the inability to process cases promptly. The refugee budget, particularly the execution rate of livelihood support, a crucial welfare component for refugees, remained extremely low at 29.4% in 2022. Ensuring accurate and fair refugee assessments has proven challenging with the current refugee assessment personnel and system in place. For all refugees except recognised refugees, the severe gaps in the social security system have led to significant challenges during their stay in Korea. Through concrete empirical evidence, this paper confirms the current situation and visualises the severity of the issue. In response, the following proposals are suggested. First, the currently discussed amendment to the 'Refugee Act' violates the spirit of the refugee agreement and has the potential for unconstitutionality; therefore, it should be revised or withdrawn. Second, the practice of using the 'other' category, cited as a reason for asylum in refugee applications, as grounds for non-recognition decisions should be corrected. Third, efforts should be made to enhance the right to survival for refugees through the expansion of livelihood support, diligent budget execution, broadening of employment permits, securing support through multicultural family support centres, and amending flawed individual laws. Finally, to establish an accurate, prompt, and fair asylum system, it is essential to strengthen the refugee workforce, providing specialised training through task-specific education.

Keywords

refugees, UNHCR, The 1951 Refugee Convention, Refugee Act, Refugee Policy

난민현황에 관한 통계 및 분석자료를 공유해 주신 난민인권센터와 박경주 활동가님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

1. 근대적 모빌리티 권리의 시초, 그리고 난민

모빌리티에 대한 근대적 권리개념의 시초는 1948년 <세계인권선언>에서 찾을 수 있음. <세계인권선언> 제13조는 “모든 사람은 자국내에서 이동 및 거주에 대한 권리를 가진다. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라를 떠날 권리와 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다”고 규정하였음. 이 조항은 2차 세계대전 이후 동구권과 서구권 사이의 긴장상태에서 “동구권 국가들에 거주하는 반체제 인사들을 지원”하기 위한 것으로 박해를 피해 이동할 수 있는 권리가 보장되어야 한다는 내용을 담은 것으로 알려져 있음. 그리고 모빌리티 권리를 보장해야 할 정부가 오히려 박해의 주체가 된다면 “모든 사람은 박해를 피하여 다른 나라에 비호를 구하거나 비호를 받을 권리”(세계인권선언) 제14조 제1항)를 가지게 됨.

<세계인권선언> 이후 특정 인종, 민족, 종교 등을 이유로 한 박해 때문에 삶의 터전을 잃은 자들을 보호하기 위하여 국제적 차원의 협력이 필요하다는 인식을 같이 하면서 「1951년 난민의 지위에 관한 협약」(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 “난민 협약”)이 탄생하게 되었음. 이처럼 난민은 근대적 의미의 모빌리티 권리를 실정화하는 최초의 계기가 되었고, 이들에 대한 보호가 필요하다는 전 세계적 합의를 이끌어낼 만큼 인류의 평화와 직결되는 사안으로, 난민제도는 “국제 사회에서 보편적 인간존엄을 보장하기 위한 제도”²로서의 의미를 가짐. 독일 역시 2차 세계대전 종전 이후 제정된 기본법에서 “정치적으로 박해받는 자는 비호권을 누린다”고 하여 정치적 난민, 즉 독일 기준에서는 외국인 또는 무국적자에 해당하는 난민의 비호권을 기본권으로 인정한 바 있음(독일 기본법 제16a조 제1항).

1 크리스토프 게이, <모빌리티에 대한 권리란 무엇인가?>, 《모바일/임모바일 01》, 이진형 옮김, 앨피, 2021, 49쪽.

2 최유, <제주예멘난민 이후 「난민법」 개정안의 입법동향에 관한 연구>, 《한국이민정책학보》 5(1), 2022, 37쪽.

2. 난민 유입과 한국의 난민 정책

유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)에 따르면 1951년부터 70여 년 동안 적어도 매년 160만 명의 난민이 발생하고 있음. 즉, 분쟁과 위기는 세계 어느 곳에서나 항시 일어나고 있는 일이며, 야기된 위협에 대하여 전 세계가 공동으로 대응하고 협력할 필요가 있음.

우리나라에서는 2018년 4월과 5월 사이에 549명의 예멘인들이 제주도에 입국, 난민신청을 한 사례가 알려지면서 난민 문제가 사회적 이슈로 부상하게 되었음. 이때 인권적 측면에서 난민에 대한 우호적 입장과 난민 수용으로 인한 사회적 비용부담과 혼란을 우려하는 입장이 공존하였고, 난민신청 사건 이후 당시 제20대 국회 회기가 종료한 2020년까지 국회에 제안된 「난민법」 개정안이 총 15건에 이를 정도로 사회적 관심이 모아졌으나 이 개정법률안은 아무런 사회적 합의를 이끌어내지 못한 채 임기만료로 모두 폐기되었음.³

다수의 국가에서 난민 정책을 집행하는 과정에서 국내 질서 및 안보 측면에서의 ‘관리’를 중시하는 관점과 보편적 인권을 수호하고자 하는 인도주의적 관점이 어느 정도 긴장관계를 형성하고 있으며 비호국의 정치적 상황과 맞물려 시간과 공간에 따라 어느 한쪽이 더 우세하게 작동하기도 함.⁴ 그러나 우리나라는 1994년 난민인정제도를 도입한 이래 현재까지 난민에 대한 비우호적 정책으로 국내외적 비판의 대상이 되고 있음. 후술하는 바와 같이 국내로 유입되는 난민과 난민신청 건수는 증가하는 추세인 반면, 난민인정률은 지극히 저조하고 이들에 대한 처우도 열악한 현실임. 「난민협약」의 체결국이자 아시아 최초의 독립 「난민법」을 제정한 국가로서 그 의무를 충실히 이행하였다고 보기 어려움.

3. 난민법 개정 움직임

정부는 2021년 난민 불인정 결정을 받은 사람이 난민 인정 재신청을 하기 위해서는 21일

3 이 기간에 제안된 「난민법」 개정안에 대한 상세한 내용과 분석에 대해서는 최유, 위의 글, 19쪽 이하 참조.

4 박서연·조영희, 〈한국의 난민심사 제도 발전 방향: 난민전담 공무원의 전문성 향상을 위한 조직과 심사 현장 개선을 중심으로〉, 《국가정책연구》 36(3), 2022, 167~168쪽.

안에 별도로 난민 적격 여부를 법무부 장관에게 다시 심사받도록 하는 이른바 ‘난민심사 부적격결정제도’의 도입을 추진한 바 있음(의안번호 2113939, 2024년 1월 현재 소관위 심사단계에 있음). 이 개정법률안은 난민인정자에 대한 상담과 취업지원, 난민신청자에 대한 통역 제공 등 인도적 지원 강화 방안도 포함하였지만, 난민심사 부적격결정제도는 현재 1차 심사가 충실히 이루어진다고 보기 힘든 상황에서 난민 인정의 관문을 더욱 좁히게 만드는 것임. 이에 대하여 국내 인권단체는 물론, 유엔난민기구 역시 이러한 예비 심사는 이전 절차가 온전한 심사였을 경우에만 정당화된다고 이를 비판하는 취지의 의견서를 발표하였음.⁵

뒤이어 정부는 2023년 12월 “현행 「난민법」에 … 테러리스트, 테러우려자 등을 난민 보호 대상에서 배제하는 명시적 근거가 없는 문제점을 개선하기 위하여, ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려가 있는 자’는 난민불인정 결정하고, 난민인정처분을 취소·철회할 수 있도록” 하는 개정안을 입법예고 하였음.⁶ 이와 같은 일련의 개정 움직임에 따라 새로운 법률이 시행된다면 이는 「난민협약」의 정신을 위반하는 체약국으로서의 오명을 남길 우려가 있으며, 위헌 시비에서 자유롭지 못하게 될 것임.

5 UNHCR, “UNHCR’s Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea,” 유엔난민기구 홈페이지, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/en/123484?prevDestination=search&prevPath=/search?keywords=unhcr+comment+republic+of+korea&order=desc&sort=score&result=result-123484-en> (2024. 1. 5. 최종방문).

6 법무부 보도자료, <「난민법」 일부개정법률안 입법예고 -국가안전보장, 질서유지, 공공복리 침해 우려자를 난민 불인정->, 2023년 12월 12일.

II. 난민 관련 규범과 난민 정책의 현황

1. 난민 관련 규범

1) 국제법적 규범

난민에 관한 대표적인 국제규범으로서는 1951년 「난민협약」과 「1967년 난민의 지위에 관한 의정서」(The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 이하 “난민의정서”)를 들 수 있음. 「난민협약」은 국제법상 최초로 난민에 대한 일반적 개념을 정의하고 난민에 대한 기본적 권리와 국제적 보호의무를 선언했다는 점에서, 「난민의정서」는 「난민협약」상 난민 개념의 시·공간적 제약성을 극복하여 보편적 난민 보호를 도모했다는 점에서 ‘난민의 대헌장’(Magna Carta)⁷이라는 평가를 받음. 「난민협약」과 「난민의정서」는 인종, 종교, 국적 등을 이유로 생명이나 자유를 위협받을 우려가 있는 국가로의 강제송환을 금지하는 ‘강제송환금지 원칙’을 천명하고 있으며, 이 원칙은 난민으로 인정된 자뿐 아니라 난민 지위가 결정되기 이전이라도 모든 비호신청인에게 적용되는 핵심적 원칙임. 또한 「난민협약」과 「난민의정서」에 가입한 개별 당사국들은 국내 법률유보를 통하여 협약의 특정 조항을 적용하지 않거나 수정하여 적용하는 것이 가능하지만 강제송환금지원칙을 비롯하여 난민의 정의, 무차별원칙, 재판받을 권리를 규정한 핵심 조항들에 대해서는 이러한 법률유보가 허용되지 않음.

7 이영호, <난민의 개념과 그 보호>, 《국제법학회논총》 52(2), 2007, 312쪽.

구분	조	내용
난민협약	제1조 난민의 용어 정리	A. (2) 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자. 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 중전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자. (이하 생략)
	제3조 무차별원칙	체약국은 난민에게 인종, 종교 또는 출신국에 의한 차별없이 이 협약의 규정을 적용한다.
	제16조 재판을 받을 권리	1. 난민은 모든 체약국의 영역 내에서 자유로이 재판을 받을 권리를 가진다. 2. 난민은 상주거소를 가지는 체약국에서 법률구조 및 소송비용의 담보면제를 포함한 재판을 받을 권리에 관한 사항에 있어서 그 체약국의 국민에게 부여되는 것과 동일한 대우를 부여받는다. 3. 난민은 상주거소를 가지고 있는 체약국외의 다른 체약국에서 제2항에 규정된 사항에 관하여 상주거소를 가지는 체약국의 국민에게 인정되는 것과 동일한 대우를 부여받는다.
	제33조 추방 및 송환의 금지	1. 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다. 2. 그러나 이 규정에 의한 이익은 그가 있는 국가의 안보에 위험하다고 인정되는 상당한 이유가 있고, 또는 특히 중대한 범죄를 저지른 것에 대한 최종적인 유죄판결이 내려지고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 되는 난민에 의하여는 요구될 수 없다.
난민의정서	제1조 일반규정	2. 이 의정서의 적용상, '난민'의 용어는, 이 조 제3항의 적용에 관한 것을 제외하고, 협약 제1조 제A항 제2호에 규정된 '1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서 또한' 및 '그러한 사건의 결과로서.....'라는 표현이 생략되어 있는 것으로 볼 경우 협약 제1조의 정의에 해당하는 모든 자를 말한다. 3. 이 의정서는 이 의정서의 당사국에 의하여 어떠한 지역적 제한없이 적용된다. 다만, 협약의 체약국이 된 국가가 협약 제1조 제B항 제1호 (a)를 적용한다는 선언을 행하고 있는 경우에 그 선언은 협약의 제1조 제B항 제2호에 의하여 확대되지 아니하는 한 이 의정서에 의하여서도 적용된다.
	제7조 유보 및 선언	1. 어떠한 국가도 이 의정서에 가입시 이 의정서 제4조에 관하여 또한 협약 제1조, 제3조, 제4조, 제16조 제1항 및 제33조를 제외하고 이 의정서 제1조에 따를 협약 규정의 적용에 관하여 유보를 할 수 있다. 다만, 협약 당사국이 이 조에 의하여 행한 유보는 이 협약의 적용을 받는 난민에 대하여는 적용되지 아니한다.

〈표 - 1〉 「난민협약」과 「난민의정서」상 난민의 개념과 주요 원칙

난민과 관련한 직접적·종합적 규범인 「난민협약」 외에도 인권보장의 기본원칙을 선언한 〈세계인권선언〉과 〈세계인권선언〉의 법률적 구속력을 확보하기 위하여 1966년에 채택된 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 (A규약) 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 (B규약)에서 난민의 권리와 국가의 의무를 확인할 수 있음. 또한 2016년 10월 19

일 세계 193개국의 정상이 참여하여 난민과 이주민 문제와 관련하여 국제적 공동 대응의 필요와 협력에 합의하고 채택한 〈뉴욕 선언〉(New York Declaration for Refugee and Migrants)은 “우리는 유엔 헌장의 목적과 원칙을 재확인합니다. 우리는 또한 〈세계인권선언〉을 재확인하고 핵심적인 국제인권조약을 상기합니다. 우리는 지위의 높고 낮음을 막론하고 모든 난민과 이주민의 인권을 재확인하고 전적으로 보호할 것입니다. 모두가 권리의 주체자입니다. 우리의 대응은 국제법과 국제인권법에 대한 완전한 존중을 나타내며, 그리고 국제난민법과 국제인도법이 적용되는 경우에도 마찬가지로 전적으로 존중한다는 것을 보여줄 것입니다”라고 하여 2015년 이후 더욱 심각하게 촉발된 난민 위기에도 불구하고 난민 인권의 존중과 그에 부합하는 대응의 당위를 확인하였음.⁸

2) 국내법적 규범

■ 헌법

헌법상 기본권의 주체에 관해서는 개별 기본권을 ‘국민의 권리’로 이해하여 외국인의 기본권 주체성을 부인하는 견해가 존재하기도 하지만, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조는 가장 핵심적인 권리⁹로 내외국인 여하, 국적의 유무를 불문하고 모든 이에 대해 그 주체성이 인정된다고 보는 것이 보편적인 입장임.

난민의 출입국과 체류에 관한 행정은 특히 헌법상 거주·이전의 자유(제14조)와 대응할 수 있음. 다수 학설은 이에 대한 외국인(무국적자)의 주체성을 부정하지만 해당 권리의 주체성을 원칙적으로 부정하기보다는 난민을 포함한 외국인에게도 거주·이전의 자유를 인정하되 헌법 제37조 제2항¹⁰에 따라 “필요한 경우에 한하여 법률로써 제한”할 수 있으며 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 이해하는 것이 인권의 보편성에 부합하

8 세계 난민 위기 대응을 위해 국제사회의 원칙과 공약 등을 제시한 〈뉴욕 선언〉은 〈새로운 난민 글로벌 컴팩트〉(The new global refugee compact)로 구체화되어 2018년 12월 17일 통과되었다.

9 헌법 제10조의 성격에 관하여 권리성을 부정하고 기본권의 전국가적·초국가적 권리를 선언하는 근본원리규범으로 이해하는 견해, 실정법적 권리로 보는 견해, 자연권을 실정법화한 것으로 보는 견해가 나뉜다. 그러나 어떠한 견해를 취한다 하더라도 해당 조항의 항유 주체에서 외국인을 배제하지는 않는다.

10 헌법 제37조 제2항: 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

는 해석이라 할 수 있음.¹¹

■ 난민법

우리나라는 1992년 12월 「난민협약」에 가입한 이후, 1994년 「출입국관리법」(법률 제 4592호, 1944. 7. 1. 시행)에 관련 조항을 신설함으로써 난민인정제도를 도입하였음.¹² 그러나 「출입국관리법」은 법률의 취지 자체가 국내외 출입국에 관한 관리와 통제를 위한 것으로서 이때의 난민 규정은 난민의 인권보장이라는 측면보다는 당시 국제 협약 가입에 따른 이행 절차의 일환으로 1990년 이후 동구권 해체 및 전쟁과 빈곤 등에 따른 국가안보 차원의 방어적 성격이 강했음.¹³ 이후 2012년 아시아 최초로 「난민법」을 제정(2012. 2. 10. 법률 제 11298호)하여 2013년 7월부터 시행중에 있음.

「난민법」은 난민의 정의와 강제송환금지원칙 등을 비롯한 「난민협약」의 주요 내용을 반영하고 있음. 그러나 후술하는 바와 같이 우리나라는 「난민법」에 따른 난민 유형에 따라 그 처우를 달리하고 있으며 특히 아직 난민 신청에 따른 결정에 이르지 않은 자의 지위와 처우 문제가 심각한 것으로 나타나고 있음.

용어	개념
난민	인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인
난민인정자	난민법에 따라 난민으로 인정을 받은 외국인
인도적체류자	난민은 아니지만 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 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인
난민신청자	대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 어느 하나에 해당하는 사람 가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람 나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람 다. 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람

11 오동석, 《이민법제의 헌법적 평가와 재구조화》, IOM 이민정책연구원, 2011, 9쪽.
 12 우리 정부는 법률로써 난민인정제도를 도입한 이후 7년이 지난 2001년에서야 첫 난민을 인정하였다.
 13 김종철·김재원, <난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제>, 《공익과 인권》 12, 2012, 143쪽.

재정착희망난민	대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인
외국인	대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람

〈표 - 2〉 「난민법」상 난민의 개념과 유형(제2조)

2. 난민 처우 현황

1) 난민인정률

난민인정제도가 도입된 이후 2022년까지 난민 신청과 인정현황은 다음과 같음.

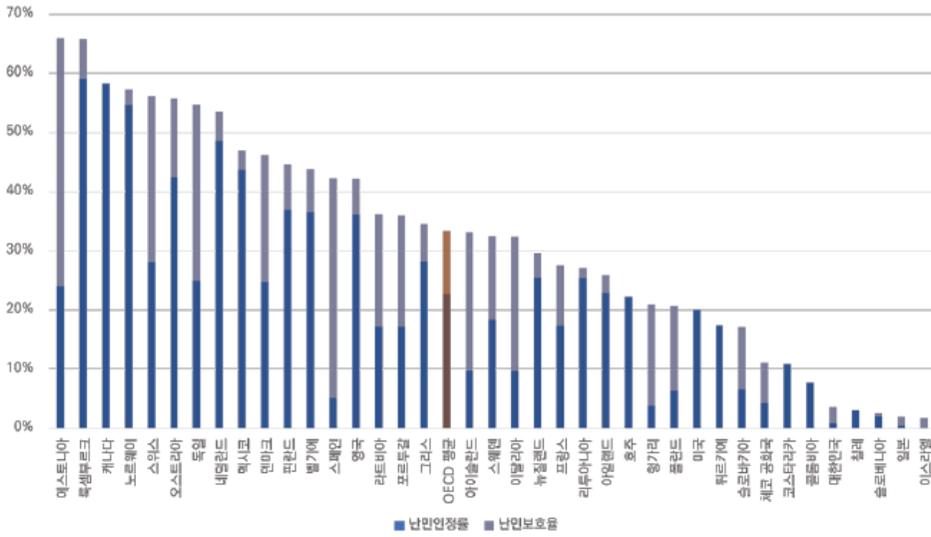
구분	1994 ~2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	계
난민신청건수	9,539	5,711	7,541	9,942	16,173	15,452	6,684	2,341	11,539	84,922
난민인정	475	105	92	121	144	79	69	72	175	1,338
인도적 체류 인정	710	198	252	316	507	230	154	45	64	2,485

〈표 - 3〉 난민신청, 난민인정, 인도적체류자 인정 현황
(출처: 법무부 2022년 출입국·외국인정책본부 통계연보)

난민에 관해서는 ① 난민인정률에 인도적 체류자를 합산하여 난민보호율을 산정하거나(법무부), ② 전체 난민 신청 건수에서 심사 진행 중인 건과 철회 건을 제외하고 완료된 심사를 기준으로 인정률을 산정하거나,¹⁴ ③ 재정착난민은 난민심사체계 내부에서 인정되는 지위가 아니라는 이유로 이를 배제하고 산정하는 접근 등이 있음. 이중 ①과 ②의 접근방식을 취한다 하더라도 우리나라에서의 난민인정률과 보호율은 세계적으로 상당히 저조함. 2000년부터 2017년까지 평균 난민인정률은 3.5%이고 보호율은 10.7%로 이는 같은 기간 OECD 가입국의 평균 인정률 24.8%, 보호율 38%에 비해 현저히 낮으며 OECD 가입국중 최저수준으로 나타나고 있음.¹⁵

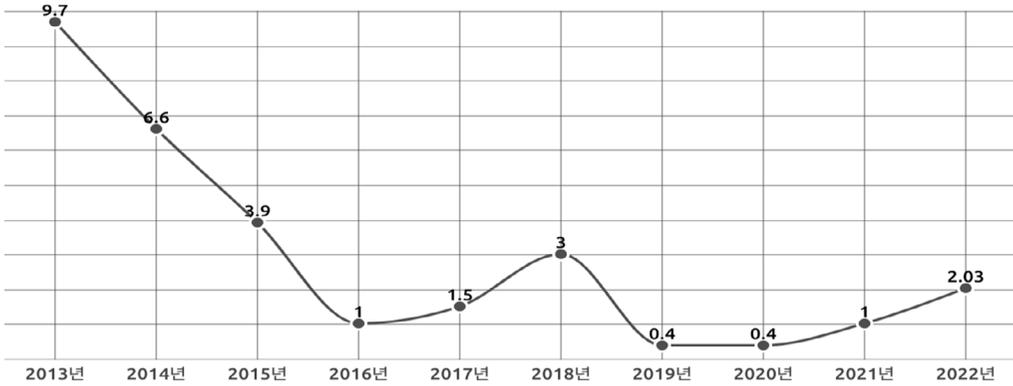
14 김중세, <난민법상 난민신청자와 인도적 체류자의 법적 지위>, 《법학연구》 23(2), 2023, 77쪽.

15 SBS마부작침, <최초공개 대한민국 난민보고서 난민 문제, 이것부터 보고 보자>, SBS NEWS 홈페이지, <https://mabu.newscloud.sbs.co.kr/201807/refugee/> (2024. 1. 15. 최종방문).



〈그림 - 1〉 OECD 회원국 난민인정률과 보호율(2017~2022.6)
(출처: 장영욱(2023))

③의 입장에 근거해 산정한 난민인정률의 추이는 다음과 같음.



〈그림 - 2〉 난민인정률(2013~2022)
(출처: 난민인권센터)

한편, 행정소송은 법무부의 난민인정 심사결정에 대한 최후의 구제 수단임. 한 언론사가 조사한 바에 따르면 2023년 서울행정법원에서 다룬 난민 불인정 결정 취소 소송은 총 1,080건 이었는데, 이중 소가 인용된 건수는 3건에 불과하여 사실상 소송을 통한 구제 가능성은 매우

희박한 것으로 확인됨.¹⁶ 이와 같은 사실에 대하여 이른바 ‘묻지마 난민소송’을 남발하는 ‘허위난민’의 문제를 제기하는 견해도 있지만, 후술하는 바와 같이 난민심사의 인력과 체계가 난민심사의 충실성을 담보하기 어려운 형태인 점, 2015년 무렵 난민 면접 과정에서 면접조서를 거짓으로 꾸며 무더기 난민불인정 처분을 내렸던 사실에 비추어 보면 이를 시정할 수 있는 최후의 구제 수단인 행정소송의 제기를 소송의 남발로 치부하는 것은 본말이 전도된 것이라고 평가할 수 있음.

2) 난민예산과 집행률

난민예산은 법무부 일반회계 내부의 출입국관리항목에 귀속되어 있음.¹⁷ 난민예산은 ① 난민인정심사, ② 난민신청자 지원, ③ 출입국외국인지원센터, ④ 재정착난민, ⑤ 연수/회의참석을 대분류로 하고 분류와 분류상세로 구조화되어 있음.¹⁸

현행법령에 따르면 난민신청자는 난민인정 신청일로부터 6개월이 경과하지 아니하는 한 취업을 할 수 없고, 6개월이 경과했다 하더라도, 난민신청자의 불안정한 지위, 언어 장벽 등으로 쉽게 취업을 할 수 없음. 따라서 난민의 생활지원을 위한 여러 제도 중에서 생계비지원제도(「난민법」 제40조 제1항)는 불안정한 체류기간, 취업제한 등으로 생계에 어려움을 겪는 난민신청자들에게 매우 중요한 복지장치로서의 의미를 가짐. 그러나 난민인권센터가 조사한 바에 따르면 생계비 집행률은 매우 저조한 것으로 나타나고 있으며 그나마 2023년 산정된 생계비 예산마저도 약 7억 1천만원 정도로 전년도 대비 약 1억원이 감축되었음.

연도	예산(단위 원)	결산(단위 원)	집행률
2020	839,362,000	546,000,000	65%
2021	839,362,000	52,000,000	62%
2022	839,362,000	247,168,000	29.4%

16 서민지, <작년 난민행정소송 1000여건 패소... '난민 브로커' 판치나>, 파이낸셜뉴스, 2024. 1. 10.

17 법무부, <2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료>, 법무부 홈페이지, <https://moj.go.kr/bbs/moj/171/568136/artclView.do> (2024. 1. 15. 최종방문).

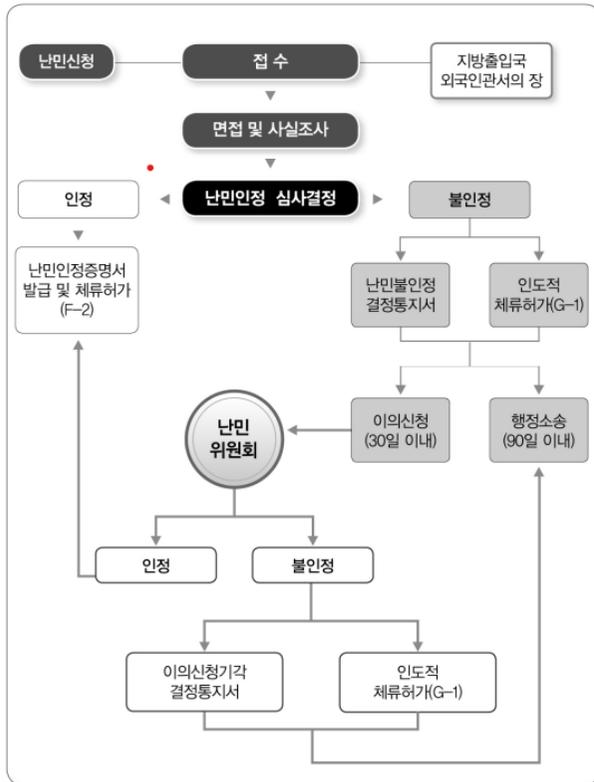
18 난민인권센터, <2023년도 법무부 난민관련 예산>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2330> (2024. 1. 15. 최종방문).

2023	710,120,000	결산 중 ¹⁹	결산 중
------	-------------	--------------------	------

〈표 - 4〉 생계비 예산, 결산, 집행률(2020~2022)
(출처: 박경주(2023))

3) 난민심사체계와 인력현황

난민인정 결정 과정과 불복에 관한 이의신청은 난민심사관에 의해 행해지는 1차 심사 - 1차 불인정 결정에 대한 이의신청과 난민위원회에 의한 2차 심사 - 난민불인정결정에 대한 행정소송의 제기 순으로 정리할 수 있음. 현행법 하에서 행해지는 난민인정절차를 도식화하면 다음과 같음.



〈그림 - 3〉 난민인정절차 개요도
(출처: 김대근 외(2017))

난민에 관한 업무를 담당하는 난민전담공무원과 난민심사절차에 있어서 1차 심사를 담당하는 난민심사담당자의 현황은 다음과 같음.

직급	4급	5급	6급	전문임기제 다급 (6급 상당)	7급	계
인원	2	8	24	17	39	90

〈표 - 5〉 2022년 난민전담공무원 현황
(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

직급	4급	5급	6급	전문임기제 다급 (6급 상당)	7급	계
인원	0	4	17	8	34	63

〈표 - 6〉 2022년 난민심사담당자 현황
(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

난민전담공무원과 난민심사담당자의 인원과 직급 현황에 비추어 보면, 팬데믹 전후로 연 1만 여건씩 발생하는 난민 신청 사건과 이의신청을 처리하기에 역부족인 상황을 확인할 수 있음. 실제로 2022년 12월 31일 기준으로 심사대기 건수는 1차 심사가 11,063건이고 이의신청 심의는 4,888건으로²⁰ 이를 합하면 15,951건으로 난민심사담당자 1인이 한 해에 처리해야 할 사건이 약 253건에 이르는 수치임.

20 난민인권센터, 〈통계〉 국내 난민 현황 (2022. 12. 31 기준), 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2344> (2024. 1. 15. 최종방문).

III. 난민 정책상 문제

1. 난민인정과 처우 문제

1) 지나치게 낮은 인정률(보호율)

앞서 살펴본 바와 같이 난민인정률 산정방식의 차이를 고려한다 하더라도 우리나라의 난민 인정률(보호율)은 매우 낮은 수준에 속함. 난민은 모빌리티와 임모빌리티에 대한 의지를 실현할 수 없는 상태의 “떠날 수도, 머무를 수도 없는 사람들”²¹로, 한나 아렌트의 표현에 따르면 어느 공동체에도 속하지 못해 ‘권리를 가질 권리’ 자체가 박탈된 사람들임.²² 따라서 이들에게 공동체의 성원이 될 수 있는 자격의 부여가 이후의 권리를 논할 수 있는 선결 조건이 됨.²³ 특히 난민인정자 외에는 거의 모든 사회보장적 수급 대상에서 배제되는 우리나라 「난민법」상 난민인정률의 제고는 난민 인권 향상 문제와 직결되는 우선 과제임.

이러한 지적에 대해 현행법상 북한이탈주민은 대한민국 국민이기 때문에 「난민협약」 또는 「난민법」에 따른 난민에 해당하지 않으므로 통계에 포함되지 않는다는 특수성을 고려해야 한다는 견해도 있음.²⁴ 2018년부터 2022년까지 난민으로 인정된 인원은 539명이고, 같은 기간 입국한 북한이탈주민은 2,543명으로²⁵ 북한이탈주민을 합산한다 하더라도 인정률은 5.9%에 불과하여 여전히 저조한 수준에 지나지 않으며, 북한이탈주민의 실질적 지위를 난민으로 이해할 수 있다고 한다면, 북한이탈주민과 그 외의 난민의 수용에 있어 원칙과 결과에 차이를 발생시킬만한 합리적인 근거를 찾기 어려움.

현재 법무부의 심사 관행은 “난민으로서의 지위의 인정은 그를 난민이 되게 하는 것이 아니라, 난민으로서 선언하는 것이다... 난민이기 때문에 난민으로 인정되는 것이다”라는 국제적

21 손은혜, <[시사기획 창] 나의 난민, 너의 난민>, KBS 뉴스 홈페이지, 2023. 6. 20., <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7704172> (2024. 1. 15. 최종방문).

22 한나 아렌트, 《전체주의의 기원》, 이진우·박미애 옮김, 한길사, 2019, 531쪽.

23 같은 취지, 이용승·이은정, <어느 난민 가족의 한국살이: ‘권리를 가질 권리’로서 성원의 자격에 대하여>, 《민족연구》 79, 2022, 94쪽.

24 임순현, <[팩트체크] 한국, 난민 지위 인정 최하위권?>, 연합뉴스 홈페이지, 2021. 8. 26., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210826025300502> (2024. 1. 15. 최종방문).

25 통일부, <북한이탈주민 입국인원 현황>, 통일부 홈페이지, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/> (2024. 1. 15. 최종방문).

지침²⁶과는 상반되는 방향으로 진행되고 있음. 법무부는 난민 신청의 사유를 종교, 정치, 특정 집단, 인종, 국적, 가족결합 그리고 기타로 분류하고 있는 바, 이에 대해 복수 선정이 가능하도록 구성하고 있음. 또한 2개 이상의 복수 사유가 있을 때에는 복수 사유 중 하나를 대표적 사유로 선별하기도 하고, 난민면접 이후에 신청 사유를 정정하기도 함. 한 언론사가 1995년부터 2017년까지 법무부의 해당 자료를 전수 조사한 결과를 보면 전체 난민 신청 사유에서 ‘기타’는 31.6%로 가장 많은 비율을 차지하고 있으나, 이를 이유로 난민으로 인정된 경우는 한 건도 존재하지 않았음.²⁷ 즉, ‘기타’ 항목은 난민 사유의 확장을 통해 난민 인정을 도모하기 위한 것이 아니라 불인정 결정을 위한 근거로 기능하고 있음. <표 - 7>에서도 확인할 수 있는 바와 같이 ‘기타’ 항목이 5,626건으로 전체 신청 사유 중 48.8%에 이르는 높은 비율을 차지하고 있는데 2022년도 ‘기타’ 사유로 난민인정을 받은 경우가 있는지는 통계상 확인할 수 없으나 ‘기타’ 항목의 기능이 부수적, 보충적인 것이 아니라 오히려 주요 항목으로 자리매김하고 있음을 확인할 수 있음.

14.1 귀하가 난민인정 신청을 한 사유는 다음 중 어느 것인가요?

Why are you applying for refugee status? Check the appropriate box(es) and answer in detail the questions below:

I am claiming for protection as a refugee based on

- 인종 Race
- 종교 Religion
- 국적 Nationality
- 정치적 의견 Political Opinion
- 특정사회집단의 구성원 신분 Membership of a particular social group
- 가족결합 Family Reunion ※ 가족결합 외 다른 사유가 있는 경우 중복하여 표시하세요.
※ If you have other reason(s) besides family reunion, multiple selections are allowed.
- 기타 Others

<그림 - 4> 난민인정신청서상 난민신청사유

(출처: 난민법 시행규칙)

사유	계	종교	정치	특정집단	인종	국적	가족결합	기타
건수	11,539	1,986	2,340	502	440	136	509	5,626

<표 - 7> 2022년 신청사유별 난민 신청 현황

(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

26 난민의 지위에 관한 1951년 협약 및 1967년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차편람과 지침 (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees) 제1부 제1장 제28절.

27 SBS마부작침, 앞의 자료.

2) 취업제한과 사회보장제도의 공백

「난민법」은 제30조에서 제38조까지의 규정을 통해 난민인정자에 대하여 사회보장제도로의 편입을 보장하고 있으나²⁸ 난민인정자가 아닌 난민에 대해서는 사회보장시스템의 공백이 심각한 상태임. 「난민법」은 인도적 체류자에 대해서는 제39조에서 취업활동허가를 할 수 있음을 규정했을 뿐 그 밖의 사회권에 관한 규정은 없고, 다만 사회보험과 기초생활보장 제도 중 부분적인 적용을 받고 있을 뿐임.

「난민법」에 따른 난민신청과 심사과정을 거치면서 획득하게 되는 난민의 지위에서 수급할 수 있는 사회보장제도의 내역과 그 세부내용에 대해서도 많은 문제점이 노정되어 있지만 본 보고서에서는 그중에서도 생계와 직결된 문제인 취업허가와 생계비지급 문제에 한정하여 문제를 지적하고자 함.²⁹

난민인정 여부에 관한 결정은 난민인정신청서를 접수한 날부터 6개월 안에 하여야 하고(「난민법」 제18조 제4항), 난민신청자는 심사과정이 진행되는 동안 국내에 체류할 수 있음. 그러나 실제로 1차 난민심사결정까지 평균 20.8개월이 소요되며,³⁰ 이의신청이나 소송을 거치게 되면 난민신청자가 국내에서 체류하는 기간은 더욱 장기화되는 것이 현실임. 난민신청자는 6개월까지 취업할 수 없으며(「난민법」 제40조 제2항), 6개월이 경과하여 취업을 할 수 있다고 하더라도 이들의 불안정한 지위, 언어 장벽 등으로 구직이 어려운 처지에 놓여 있음. 특히 아이를 동반한 여성들은 아이 돌봄의 문제와 연결되어 취업 허가 여부와 상관없이 구직이 쉽지 않은 상황인데,³¹ 다달이 소요되는 비용을 충당하기 위해 생계 활동이 절실하지만 취업제한과 구직의 어려움 등으로 오히려 불법노동으로 이어지는 상황이 발생하고 있음.

「난민법」은 6개월이 넘지 않는 범위 내에서 난민신청자에게 생계비를 지원할 수 있도록 규정하고 있지만(제40조 제1항), 실제로 2022년 생계비 지원신청자는 225명이고 이중 생계비

28 「난민법」등에 따르면 난민인정자에 대해서는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리를 직접적으로 인정하고 있으나, 이를 적용하기 위한 개별법에서 국적이나 주민등록증을 요구하거나, 난민 아동에 대한 출생신고를 비롯한 보육 및 교육 제도의 흠결, 사회복지지급 안내 시스템 미비 등의 문제가 남아 있음.

29 난민의 지위에 따른 사회보장제도의 흠결과 문제점에 대한 자세한 내용으로는 김연주, <난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점>, 《사회보장법연구》 9(1), 2020, 97쪽 이하 참조.

30 난민인권센터, <통계> 난민 심사 현황 (2022. 12. 31 기준), 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2345> (2024. 1. 15. 최종방문).

31 송효진 외, <한국에서의 난민여성의 삶과 인권>, 《이화젠더법학》 10(3), 2018, 165~166; 169~170쪽.

지원이 결정된 인원은 177명으로 전체 난민신청자 중 1.2%에 불과함. 대부분의 난민신청자가 생계비 지원을 신청하지 않는 이유는 명확히 파악할 수 없으나, 생계비를 지원받을 수 있다는 사실을 알지 못하거나 생계비 지원에 필요한 은행계좌 등의 서류를 구비하기 어려운 현실적 이유를 추론해 볼 수 있음. 그나마 생계비 신청절차와 심사과정을 경과하고 나면 실제로 지원받는 기간은 법률로 정해진 6개월이 아니라 4개월 정도로 집계되고 있음. <표 - 4>에서 확인할 수 있듯이 편성된 예산조차도 충실히 집행하지 못하고 있으며 2023년에는 전년도 대비 약 1억 여원이 감축된 예산이 편성되었음. 아래 표는 일본 난민연구포럼이 난민의 생활보장에 관한 자료를 수집하여 분석한 결과로, 일본을 제외한 국가들은 난민신청자를 대상으로 보편적 수준으로 생계비를 지급하고 있음을 확인할 수 있음.³² 호주의 경우에는 생계비 지원 대상자 수가 1,517명으로 2022년 말 기준 난민신청자 수 대비 1.7%에 불과하지만, 체재 비용 중 가장 큰 비중을 차지하는 주거와 관련하여 비정규 체재자의 정부 제공 시설 입주를 원칙으로 하고 민간시설에 거주하는 경우에는 통상적인 생활보장 수급액의 89%에 해당하는 금액을 지원함으로써 호주 역시 보편적 지원 체계를 갖추고 있다고 할 수 있음.

	호주	프랑스
난민신청자수 (2022년 말 기준)	90,549명	142,940명
제도명	Status Resolution Support Services (SRSS)	Asylum Seeker's Allowance (ADA)
담당 기관	Department of Home Affairs	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
근거법	없음	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

32 難民研究フォーラム, <各国比較: 難民申請者への国による生活支援の状況>, 難民研究フォーラム 홈페이지, <https://refugeestudies.jp/2023/11/research-social-assistance/> (2024. 1. 15. 최종방문).

생활비 수급 내역	<ul style="list-style-type: none"> ▶1,517명(2023년 8월 말 기준 SRSS 대상자 수) ▶지급액은 실업자수당(Jobseeker Payment), 1인 가구의 경우 1주 기준 374.60AUD³³의 89% 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 111,901명(2021년 말 기준 ADA 수급자 수) ▶ 가족구성, 수입, 거주하는 주거의 종류에 따라 지급액 결정 ▶1인 가구에 대한 급부액은 1일 기준 €6.80,³⁴ 가구인원이 1인 증가할 때마다 1일 €3.40 가산, 정부가 제공하는 주거에서의 식사제공은 없음 ▶정부의 주거제공을 받지 않은 경우에는 1일 기준 €7.40 가산
주거제공 내역	<ul style="list-style-type: none"> ▶비정규 체재자의 경우 정부 제공 시설에 입주 ▶민간시설 거주하는 경우에는 통상적인 생활 보장 수급액의 89% 수급 ▶약 1만2천명(2018년 기준) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶102,192명(2022년 말 기준, 통상적인 처우 시설과 긴급 숙박시설 이용자 수 합계)
	독일	아일랜드
난민신청자수 (2022년 말 기준)	261,019명	15,108명
제도명	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Direct Provision
담당 기관	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	International Protection Accommodation Service (IPAS), Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth (DCEDIY)
근거법	Asylbewerberleistungs-gesetz	International Protection Act 2015
생활비 수급 내역	<ul style="list-style-type: none"> ▶약 399,000명(2021년 말 기준) ▶난민신청의 결과가 나올 때까지 원칙적으로 주정부가 운영하는 시설에 의무적 체류, 식사를 제공하는 시설일 경우 월 €150 (1인 가구 기준), 식사가 없는 시설일 경우 월 €367 지급 (1인 가구 기준) ▶비호신청자 외에 공항에서 상륙이 허가되지 않은 사람, 상륙심사 중인 사람, 국외 퇴거강제가 유예된 사람, 국외 퇴거강제가 집행 불가능한 사람도 수급이 가능, 그 파트너나 미성년자 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶11,308명(2022년 말 시점의 Direct Provision 입주자수) ▶정부가 제공하는 시설(식사포함)에 입주해 있는 경우, 1주 기준 성인에게는€38.80, 아동에게는 €29.80 지급
주거제공 내역	398,585명(2021년 말 기준)	

33 2024년 1월 기준 한화 약 33만원.

34 2024년 1월 기준 한화 약 9,900원.

	일본	스웨덴
난민신청자수 (2022년 말 기준)	12,384명	14,469명
제도명	難民認定申請者等に対する保護措置	Ekonomiskt stöd för asylsökande
담당 기관	外務省	Migrationsverket
근거법	없음	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
생활비 수급 내역	▶204명(2022년도) ▶생활비 1일 기준 1,600엔 ³⁵ (12세 이상), 주거비 월 기준 60,000엔(1인 가구의 경우 상한액) 지급. 주거비 대신 정부가 제공하는 시설(긴급간이숙박시설, ESFRA) 입주가 허용되는 경우도 있음	▶8,542명(2022년 말 기준 Migration Agency Accommodation 입주자 수) ▶정부 제공 주거시설(정원 14,810명) 입주 가능, 지불 능력이 없는 경우 무료로 이용 ▶식사가 제공되는 시설에 입주한 경우 1일 24SEK, ³⁶ 식사가 제공되지 않는 경우는 1일 기준 71SEK 지급(1인 가구의 경우)
주거제공 내역	25명(2022년도)	
	영국	한국
난민신청자수 (2022년 말 기준)	167,289명	14,469명
제도명	Section 4, Section 95, Section 98 Support	난민신청자 생계비 지원제도 난민신청자 주거 지원제도
담당 기관	Home Office	법무부
근거법	Immigration and Asylum Act 1999	난민법
생활비 수급 내역	▶107,494명(2023년 3월 말 현재 Section 4, 95, 98 중 하나의 지원대상자로서 주거, 식사, 생활비 중 하나 또는 복수를 수급하고 있는 사람의 수) ▶Section 98 : Section 95 신청자에게 한시적으로 실시되는 지원, 주거와 식사제공 ▶Section 95 : 주거(식사제공 없음) 외에, 1주 기준 £45 ³⁷ 이 체크카드로 지급(임신 중인 여성이나 아동 등에 가산)	▶177명(2022년도) ▶월 기준 433,000원, 최대 6개월 지급 ▶출입국외국인지원센터 이용자는 216,450원 지급 ▶2022년 난민신청자 실질 생계비 평균 지급 기간은 4.1개월(지급규정 6개월) ▶2022년 총예산 약 8억 원 중 약 2억 원만을 지출(29.4% 지출율)
주거제공 내역	▶Section 4: 난민 불인정자의 일부를 대상(도항 곤란, 소송 진행 중, 지원을 하지 않는 상황이 인권침해에 해당되는 경우 등), Section 95와 동일한 금액의 생활비와 주거가 제공	▶102명(2022년도): 재정착난민 8기 44명, 9기 24명을 제외하면 난민신청자는 34명. 재정착난민의 비율이 압도적으로 높음 ▶출입국외국인지원센터: 정원 82명, 연인원 164명이 이용가능

〈표 - 8〉 난민신청자에 대한 주요국의 생활 지원 현황
(출처: 일본 난민연구포럼)³⁸

35 2024년 1월 기준 약 14,500원.

36 2024년 1월 기준 약 4,700원.

37 2024년 1월 기준 약 76,400원.

38 이하 표의 구성과 번역, 그리고 한국에서의 현황은 난민인권센터, <[번역] 국제비교: 난민신청자에 대한 국가의 생활지원 상황>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2387> (2024. 1. 15. 최종방문) 자료를 참조하였고 수정하였다.

난민신청자는 6개월간 취업이 허용되지 않지만 이 기간 동안 생계비 지원을 받을 수 있음. 그러나 실질적으로 생계비와 주거를 지원받는 대상은 매우 한정적이기 때문에 대부분의 난민 신청자는 생계에 어려움을 겪고 이것이 불법취업으로 연결되는 악순환을 야기함. 더욱 심각한 사실은 난민불인정 결정을 받거나 난민인정 결정이 취소된 사람은 재신청을 할 수 있는데 (이하 “난민재신청자”) 2022년 법원의 판결이 있기까지 법무부에서 공개하지 않았던 「난민인정심사·체류지침」에 따르면,³⁹ 난민재신청자들에게는 체류자격 연장이 허용되지 않고 출국기한만을 유예하도록 하고 있음. 적법한 체류자격을 박탈당한 난민재신청자는 원칙적으로 국내에서 취업을 할 수 없을 뿐만 아니라 생계비 지원 대상에서도 배제되기 때문에 이들의 생계 문제는 완전히 제도권 밖에 놓여 있다고 할 수 있음. 이는 단순히 사회복지의 미수급 문제를 넘어 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 기반마저 박탈하는 것으로 반드시 재고가 필요한 부분임.

2. 난민심사 인력과 심사체계의 문제

앞서 <표 - 5>에서 살펴본 바와 같이 2022년 현재 난민업무를 담당하는 난민전담공무원은 모두 법무부 출입국외국인정책본부 산하 소속으로 그 수는 총 90명이고, 이중 63명이 난민 심사업무를 담당하고 있음. 반면, 난민신청건수는 팬데믹 전후를 기준으로 약 1만 여건을 상회하는데 이와 같은 인력으로 난민관련업무를 적절히 처리할 수 없음은 자명한 사실임. 산술적으로 심사담당공무원 1인이 담당해야 할 신청자 수는 200여 명에 이르는데 실제로 2022년 심사한 평균 난민 인원은 84건에 불과함.⁴⁰ 난민신청건수 대비 난민 심사 가능 인원의 한계는 난민심사건수의 적체 - 신속·불인정위주 결정 - 이의신청(재신청)으로 이어지는 악순환의 근본적 원인이 되고 있음.

또한 「난민법」 제8조 제4항 및 「난민법 시행령」 제6조에 따르면, 난민 관련 업무에 2년 이상 종사하거나 법무부 장관이 정하는 난민심사관 교육과정을 마친 5급 이상의 난민심사관으

39 이를 계기로 법무부는 기존의 「난민인정 심사·체류지침」을 폐기하고 2022년 10월 11일부터 「난민 이의신청 접수 및 처리에 관한 지침」(법무부예규 제1306호)을 제정하여 시행하고 있다.

40 난민인권센터, <통계> 난민 심사 현황 (2022. 12. 31 기준).

로 하여금 면접과 사실조사를 전담하도록 하고 있는데, <표 - 6>에서 나타난 바와 같이 전체 난민심사담당자 중 난민심사관은 4명에 불과하여 실무상 난민면접, 난민조사와 같이 난민심사에 필요한 핵심적 업무를 난민심사관이 아닌, 이보다 직급이 낮은 주사 또는 주사보가 담당하고 있음.

난민에 관한 행정은 난민신청에서 최종 결정까지 난민 신청 안내, 면접일 조정, 서류 검토와 같은 일반 행정업무에서부터 면접자의 출신 국가정황조사, 면접자 질문구성 등과 같이 난민에 고유한 업무, 나아가 난민신청자가 난민기각결정에 대하여 소송을 제기하게 되면 이를 위한 변론 준비를 비롯한 송무까지 다양한 성격의 업무 내용이 포괄적으로 요구됨. 따라서 난민전담공무원에게는 출입국관리 행정업무 외에 국제 난민레짐과 난민국제법에 대한 이해, 국내 법과 판례, 해외 국가의 정치 사회적 상황 및 문화적 배경 등에 대한 이해가 요구됨.⁴¹

2022년 난민전담공무원을 대상으로 진행한 교육 일정과 내용을 살펴보면 비록 아래 표에 제시된 내용만으로는 정확하게 확인할 수 있는 것은 아니지만 동일하거나 유사한 교육 내용이 계속적으로 반복됨을 확인할 수 있음. 2022년 6회에 걸쳐 진행된 난민전담공무원 대상 교육은 주로 난민면접과 보고서 작성 등 실무 위주로 사실상 1, 2회 정도의 커리큘럼에 한정되어 있는데 여기에 인도주의나 인권법, 국가정황을 비롯한 조사와 자료의 사용기법 등 절차의 공정성과 질을 담보할 수 있는 교육이 포함되어 있다고 보기 어려움. 이는 <표 - 10>에서 보이듯 2019년에 진행된 교육과 비교해서도 오히려 교육내용과 방식의 다양성이 퇴보했다고 평가할 수 있음.

진행일자	교육내용	참가인원
3.7.~3.8.	난민법의 이해, 난민면접의 실제 및 보고서 작성 난민신청 접수 시 유의사항 인권감수성 교육 등	44명
4.14.~4.15.	난민이론, 난민면접의 실제 및 보고서 작성법 난민인정 사례 분석 및 국가정황 강의 난민인정자 초청 강연	33명
6.30.~7.1.	난민이론, 난민면접의 실제 및 보고서 작성법 난민인정 사례 분석 등	32명

41 박서연·조영희, 앞의 글, 176쪽 이하.

8.10.~8.11.	난민법의 이해, 난민면접의 실제 및 보고서 작성법 난민신청 접수 시 유의사항 국가정황정보 수집 및 분석 방법 등	38명
10.27.	난민이론, 난민면접의 실제 난민인정 및 인도적 체류허가 사례 분석 등	32명
12.9.~12.12.	난민소송 주요 판례 분석 국가정황 강의 난민인정자 초청 강연 등	39명

〈표 - 9〉 2022년 난민전담공무원 대상 교육진행내역
(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

진행일자	교육내용	참가인원
1월 25일	면접기법 및 사례연구(강제결혼, 가정폭력) 등	39명
3월 6일	난민이론 연구(난민인정기준, 구조적 분석법) 등	37명
4월 26일	면접 기법 연구(종교, 특정집단) 등	34명
6월 5일	판례 분석에 따른 난민인정 심사기준 등	20명
6월 14일	출입국향 난민심사 실무(회부심사의 절차) 등	20명
7월 15일	난민전문통역인 활용방안 및 소그룹 토론 등	21명
8월 26일~9월 6일	난민다발지역 정세의 이해 및 난민심사 등	33명
11월 25일~29일	사례 연구(정치적 견해, 동성애) 등	6명

〈표 - 10〉 2019년 난민전담공무원 대상 교육진행내역
(출처: 김연주(2020)⁴²)

3. 최근 개정난민법안의 문제

법무부는 2023년 12월 13일 ‘국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려’를 난민불인정결정 사유에 추가(안 제19조 제5호)하는 것을 골자로 한 개정안을 입법예고 하였음. 따라서 본 개정안에 따라 개정이 진행된다면 현행 「난민법」 제19조상의 난민인정을 제한하는 사유, 즉 “유엔난민기구 외에 유엔의 다른 기구 또는 기관으로부터 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 경우”(제1호 본문), “국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에서 정하는 세계평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 또는 인도주의에 반하는 범죄를 저지른 경우”(제2호), “대한민국에 입국하기 전에 대한민국 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 경우”(제3호),

42 김연주, 〈‘난민면접 조작(허위작성) 사건’을 통해 확인한 한국 난민심사 제도운영의 문제점과 사건 문제제기 과정의 기록〉, 《공익과 인권》 20, 2020, 247쪽.

“국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 한 경우”(제4호) 외에 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려가 있는 경우”가 새로이 추가될 예정이다.

법무부는 “난민협약상 ‘국가안보’, ‘공공질서’ 위해 우려가 있는 외국인을 난민 보호대상에서 제외하여 추방하거나, 국제적 보호를 받을 자격이 없는 난민의 지위를 취소·철회할 수 있음에도 난민협약의 국내 이행법률인 난민법은 이러한 내용을 명시하고 있지 않”다고 주장하고 있으나⁴³ 「난민협약」은 <표 - 1>에서 확인할 수 있듯이 제33조상의 강제송환금지원칙의 적용 예외로서 그 사유를 두고 있으며, 이는 이러한 사유가 없다면 난민의 인정을 제한할 수 없다는 취지라고 이해하여야 함. 따라서 난민 인정을 폭넓게 배제할 수 있는 개정안의 내용은 「난민협약」상 규정의 취지에 부합하지 않음. 또한 개정법률안에 따라 추가될 예정인 사유는 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려가 있는 경우”로서 「난민협약」상 “국가의 안보에 위험하다고 인정되는 상당한 이유가 있고, 또는 특히 중대한 범죄를 저지른 것에 대한 최종적인 유죄판결이 내려지고 그 국가공동체에 대하여 위협한 존재가 되는 난민”보다 현저히 포괄적이고 모호하여 당사자에게 내려지는 불이익 처분의 근거로서 적당하지 않음. 또한 공정하고 정확한 난민심사를 담보하기 어려운 현재의 심사체계에 비추어 볼 때 해당 조항이 타당하고 명확한 기준으로 기능할 것이라는 확신을 가지기 어려움. 헌법은 제37조 제2항에서 국민의 자유와 권리가 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 하여 기본권 제한의 기준과 그 한계를 설정하고 있음. 이와 같이 헌법은 기본권 제한이 허용되는 경우라 하더라도 그 수단을 “법률”로 한정하고 있는데 이는 ‘법률에 의한 제한’만을 의미하는 것이 아니라 ‘법률에 근거한 제한’까지도 포함하는 의미임.⁴⁴ 한편, 「난민협약」은 국회의 동의를 얻어 체결된 조약이므로 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 효력을 가지며 직접적인 재판규범으로 기능할 수 있음.⁴⁵ 그런데 법무부가 입법예고한 개정 법률안의 관련 조항은 국내법상 법률의 지위를 가지는 「난민협약」에 충돌하는 것으로 ‘법률에 근거한 제한’이라고 볼 수 없고, 따라서 헌법 제6조 제1항 및 헌법 제37조 제2항에 반하

43 법제처, <난민법 일부개정법률안 입법예고>, 법제처 홈페이지 <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=75866&lawCd=0&lawType=TYPE5&mid=a10104010000> (2024. 1. 16. 최종방문).

44 황동혁, <헌법 제37조 제2항의 “법률로써”의 의미>, 《지방자치법연구》 20(3), 2020, 117쪽.

45 대법원 2023. 2. 13. 선고 2021도3652.

는 위헌적 조항임.

또한 법무부는 이와 같은 조치의 근거로 이른바 테러리스트의 국내 유입에 대한 우려를 들고 있음.⁴⁶ 정치적 활동의 자유가 보장되지 않는 공동체에서는 테러와 반집권세력의 구분이 명확하지 않을뿐더러, 협박에 의해 테러단체에 가입한 뒤 국내에서 난민신청을 하는 사례도 있을 수 있음. 한편, 현재까지 법률적 근거가 부족하여 테러리스트를 난민으로 인정한 실제 사례도 존재하지 않으며, 난민심사 체계의 정상화를 도모하기 이전에 테러리스트 유입 방지가 시급할 만큼 사실상 필요에 의한 입법이 절실한 상황도 아님. 오히려 우리나라는 유엔난민 기구로부터 낮은 인정률, 난민재신청자 적격심사를 주요 내용으로 하는 개정안 추진 등 다양한 이슈에 관하여 지적을 받아온 사례가 있을 뿐 “무분별한 난민수용”, “허위난민 유입”이라고 하기엔 지나치게 엄격하고 낮은 인정률을 보이고 있음. 따라서 이러한 개정안의 추진은 난민협약의 체약국으로서 본말이 전도된 입법태도라고 할 수 있음.

46 법무부 보도자료, 앞의 자료.

IV. 제안

1. 난민법 개정안의 수정 또는 철회

난민에 관하여 가장 핵심적인 원칙은 강제송환금지원칙으로서 이는 비단 난민으로 인정받은 자에 한하지 않고 비호신청인의 법적 지위와 상관없이 적용될 만큼 중차대한 권리로 인정되고,⁴⁷ 「난민협약」에 따르면 “그 국가의 안보에 위협하다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자 또는 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위협한 존재가 된 자”가 아닌 한 이 원칙이 적용되어야 함. 이 협약에 근거하여 난민협약 체결국들도 대부분 국내법에서 이와 같은 규정을 두고 있음.

법무부는 2021년에도 이른바 ‘난민심사 부적격결정제도’의 도입을 추진한 데 이어 “국가안 전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려”라는 자의적 남용의 우려가 있는 조항을 신설하고자 함으로써 국내외적 지탄을 받고 있음.

이와 같은 정책적 기초는 이른바 ‘허위난민’의 난민제도 남용 억제에 초점이 맞추어져 있는 것으로 보이나, 우리의 난민심사제도는 허위난민을 정확하게 걸러내기에 충분하다고 볼 만한 체계를 갖추지 못하였기에 위 개정안은 오히려 난민의 인정 범위를 축소하고 불인정을 원칙화하는 기제로 작용할 우려가 있음. 따라서 법무부는 난민심사체계의 정확성과 엄밀성을 제고하는 정책을 우선적으로 추진하고 난민협약의 취지에 반하는 위 개정안을 폐기하거나 수정할 필요가 있음.

2. '기타' 사유의 일괄 배제 시정

헌법상 난민 인정 사유는 인종, 종교, 국적, 신분, 정치적 문제로 한정적이며, 현행 「난민법 시행규칙」에 따른 난민인정신청서 서식상의 신청 사유는 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 특정사회집단의 구성원 신분, 가족결합 그리고 기타 사유로 구성되어 있음. 그런데 “기타” 항목

47 장복희, <강제송환금지원칙의 국제법적 지위와 적용범위>, 《서울국제법연구》 8(1), 2001, 130쪽.

은 열거된 사유 외에 또 다른 난민인정의 사유가 존재하는지를 적극적으로 검토하기 위한 것 이라기보다는 사실상 난민불인정결정의 근거로 기능하고 있음. 특히 2개 이상의 항목을 표기 했을 때 주요 사유를 법무부가 수정하는 관행은 필히 시정되어야 할 것임.

2017년 12월 5일 대법원은 2016두42913 판결을 통해 「난민법」이나 난민인정신청서 상에 기재된 사유는 아니지만 “난민신청인이 국적국으로 송환될 경우 본인의 의사에 반하여 여성 할례를 당하게 될 위험이 있음에도 국적국으로부터 충분한 보호를 기대하기 어렵다는 사정이 인정된다면, 국적국을 벗어났으면서도 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공 포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없는 경우에 해당한다”고 판시하여 사법적 판단을 통 해 젠더 박해를 난민 사유의 하나로 인정한 바 있음.⁴⁸ 이 사례와 같이 “기타” 항목은 전통적 인 난민인정 사유 외에 보충적, 추가적인 판단의 여지를 확보하기 위한 장치로서 기능하여야 하고, 현재와 같이 이를 이유로 일괄적으로 난민인정에서 배제하는 관행은 시정되어야 함.

3. 생존권 보장 강화

1) 생계비 지원 확대와 예산의 충실한 집행

난민은 어떠한 지위를 창설하는 것이 아니라 원래 난민이었던 자를 난민으로 인정하는 것 이라는 국제적 합의와 난민신청과 심사 결정에 이르기까지 소요되는 장기간의 한국 체류 시 간을 고려해 볼 때 난민에 대한 생계비 지원은 필요최소한의 사회보장장치라고 할 수 있음. 앞 서 <표 - 8>에서의 자료는 난민신청자 수와 생계비 및 주거지원 대상자 수의 산출 기준연도에 차이가 있어 정확한 비율을 산정할 수 없지만, 일본을 제외한 국가들에서 난민에 대한 생계 비 또는 주거지원이 “보편적” 수준임을 확인할 수 있음. 우리나라의 경우 난민 생계비 지원은 2022년까지 8억여 원이 편성되었으나 그나마도 집행률은 저조하며, 실질적으로 생계비 혜택을 받는 난민(신청자)들은 100여 명에 지나지 않음. 또한 주거지원은 주로 출입국외국인지원 센터를 중심으로 이루어지는데 그 대상 역시 <표 - 8>에서 확인할 수 있듯이 극소수에 지나 지 않아 난민에 대한 최저생활보장의 확대가 요구됨.

48 당해 판결은 이러한 젠더 박해를 난민법상 ‘특정 사회집단의 구성원인 신분을 이유로 한 박해’에 포함된다고 보았다.

2) 취업 허가의 확대

질병, 장애 등의 이유로 취업할 수 없는 자의 최저 생활 보장이 생계비 지원제도의 취지라고 한다면, 국내 정착과 사회 통합을 위해서는 기초생활수급의 영역과 범위를 확장하기 보다는 자립할 수 있는 여건을 조성하는 것이 근본적인 대책이라고 할 수 있음. 따라서 난민 스스로가 자구책을 마련할 수 있도록 취업 허가를 확대할 필요가 있음. 현재 우리나라에서 난민 인정자를 제외한 난민은 법률상, 사실상의 이유로 상당히 제한적인 범위 내에서의 취업활동만이 가능함. 난민신청자뿐 아니라 인도적 체류자에게도 원칙적으로 취업이 불가능한 체류자격(G-1)이 부여되기 때문에 취업을 위해서는 사전 법무부장관의 허가를 요하며, 이에 대하여 당국은 관행적으로 단순 노무 활동에 한하여 취업활동을 허가하고 있음. 또한 1년 단위로 체류기간을 연장받아야 하기 때문에 허가를 받는다고 하더라도 해당 기간 내의 취업활동만 가능함. 이처럼 불안정한 지위로 고용주들은 인도적 체류자의 고용을 꺼리게 되고, 인도적 체류자는 외국인으로서 겪게 되는 국내 취업의 한계뿐만 아니라 제한적 체류 기간, 불안정한 지위 등으로 이중적 어려움을 겪고 있음.

다수의 국가들은 우리나라 인도적 체류자에 해당하는 보충적 보호지위 (Subsidiary Protection), 보완적 보호지위 (Complementary Protection)를 인정하고 있음. 이는 「난민협약」상의 난민의 정의가 협소하기 때문에 다양한 국내외 정세, 위기 등으로 보호가 필요한 자들에 대하여 「난민협약」을 보충하는 보호의 의무를 이행하고자 하는 데서 출발한 것으로⁴⁹ 캐나다, 호주, 핀란드 등 주요 국가에서는 이들에 대하여 취업, 사회복지, 정착 지원, 가족결합 등에 있어 난민인정자와 동등한 대우를 하거나 난민에 준한 대우를 보장하고 있음.⁵⁰ 인도적 체류자는 「난민협약」상의 난민은 아니지만 본국으로의 강제송환이 인도주의원칙에 반할 정도로 난민과 같은 정도의 위기를 겪는 자들이며, 난민 신청을 통해 한국에서의 정착을 희망하고 있는 자들로 이들에 대한 현재의 열악한 처우 전반이 개선될 필요가 있지만 그중에서도 체류의 안정화와 취업 기회의 확대 등으로 자립할 수 있는 기반 마련이 절실하게 요구됨. 이를 위해서는 우선적으로 비자 제도를 개편하여 안정적인 체류기간을 확보할 수 있도록 하고, 난

49 류지웅, <한국의 보충적 난민보호제도의 개선에 관한 연구 -주요 국가의 보충적 난민보호제도와외의 비교·분석을 중심으로>, 《비교법연구》 21(1), 2021, 44쪽.

50 류지웅, 위의 글, 54쪽 이하.

민이 본국에서 가졌던 직업이나 직무 역량을 국내에서도 인정할 수 있는 제도를 구축할 필요가 있음. 난민은 본국 또는 국내 본국 대사관과의 접촉이 곤란한 상황이 많으므로 국내 전문가와 전문기관에 의한 자체 인증, 고용주와 난민을 연결할 수 있는 사이트나 어플리케이션의 개발 등을 생각해 볼 수 있을 것임.

3) 다문화가족지원센터를 통한 지원 확보

현행 「난민법」 제34조는 난민인정자에 대하여 한국어교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있도록 규정할 수 있으며, 「난민법 시행령」은 직업훈련도 할 수 있도록 하고 있으나⁵¹ 인도적 체류자나 난민신청자에 대해서는 전혀 기회를 제공할 법률적 근거가 없음. 2016년에는 다문화가족지원센터 이용 대상에 난민인정자 가족을 포함하도록 하는 「다문화가족지원법」 개정안(함진규 의원 대표발의, 의안번호 3479)이 발의되었으나 임기만료로 폐기된 바 있음.⁵² 최근 여성가족부는 지역사회마다 소재한 다문화가족지원센터의 이용 대상에 다문화가족을 비롯하여 외국인근로자, 외국인 유학생, 재외동포, 난민인정자 등의 외국인 및 그 가족, 북한이탈주민가족을 폭넓게 포함⁵³하고 있으므로 사실상 난민인정자에 관해서는 다문화가족지원센터의 지원을 받을 수 있게 됨. 그러나 한국에서의 일상생활과 사회·문화적 적응을 위해서는 언어적 장벽 문제가 선결적으로 해결되어야 하기 때문에 지역 내 다문화가족지원센터의 지원대상에 난민인정자뿐 아니라 인도적 체류자 및 난민신청자를 포함할 필요가 있음.⁵⁴

4) 개별 법령의 수정

난민법은 「난민협약」에 따라 난민인정자에 대하여 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있음을 명시(제31조)하였음에도 불구하고 사회부조를 제공할 근거가 되는 개별

51 송효진 외, 앞의 글, 174쪽.

52 이 개정안은 「다문화가족지원법」에 제14조의3을 신설하여 “「난민법」 제2조 제2호에 따른 난민인정자 가족 및 「재한외국인 처우 기본법」 제2조 제1호에 따른 재한외국인 가족 등 대통령령으로 정하는 외국인 가족”을 지원센터 이용 대상자에 포함시키는 것을 주 내용으로 하고 있다.

53 여성가족부, <2023년 가족사업안내(1)>, 2023, 52쪽.

54 이에 대하여 중앙정부의 업무 영역이나 조직영역에 비추어 불합리한 국정수행이라는 점, 국가정책이나 법체계를 혼란스럽게 할 우려가 있다는 점을 들어 비판하는 견해로는 김중세, <다문화가족지원을 위한 대상자 범위의 문제점과 개선방안>, 《법학논총》 36(2), 2019, 71쪽 이하 참조.

법령에서 그 대상자를 ‘국민’으로 한정하거나 ‘주민등록’이 있어야 할 것을 요구함으로써 난민인정자가 적용대상에서 배제되어 있는 경우가 많음. 구체적으로 사법적 판단(부산고등법원 2017. 10. 27. 선고 2017누22336⁵⁵)을 통해 「장애인복지법」상 복지수급 대상자에 난민인정자가 추가되는 변화도 있었지만(제32조의2 제5호 신설, 2017. 12. 19. 개정, 법률 제15270호), 아직까지도 출생신고, 보육 및 교육의 영역에 있어서 난민인정자가 배제되어 있기 때문에⁵⁶ 「난민법」상의 난민인정자에 대한 사회복지보장 규정과 정합성을 도모하기 위하여 개별 법령을 정비할 필요가 있음.

4. 난민전담공무원의 확충과 전문성 제고

현재 난민 당국의 정책 지향은 정확하고 신속하며 공정한 난민심사제도의 구축보다는 난민신청의 억제, 제도 남용의 방지를 향해 있는 것처럼 보임.⁵⁷ 우리나라의 낮은 난민인정률에 대한 국내외적 비판이 가지는 함의는 낮은 인정률 그 자체에 있는 것이 아니라 당국이 지향하는 난민 정책, 충실하지 못한 심사체계 등으로 난민임에도 불구하고 난민으로 인정되지 못하는 경우가 많다는 데 있음.

정확, 신속, 공정한 난민심사제도의 구축은 무엇보다 관련 인력의 확충과 전문성 확보를 필요로 함. 현재 63명의 난민심사공무원을 포함한 90명의 난민전담공무원 인력으로서 매해 1만 여건의 난민신청 및 심사결정결과에 대한 이의신청, 그리고 소송 진행 사건을 원활하게 처리하기 불가능하기 때문에 매해 사건이 적체되고 있음. 한 언론사가 법무부에 요청하여 제공받은 자료에 따르면 2019년말 기준 심사 적체 건수는 3,254건, 2020년 6월 기준 3,980건에 이룸.⁵⁸ 이는 신속 위주의 심사 지향, 심사의 질적 저하, 심사결정에 대한 불복으로 이어지는 근본적 원인이 되므로 인적 자원의 확충이 최우선 전제가 되어야 함. 국가인권위원회 역시 2023년 11월 난민심사가 지연될 수밖에 없는 “가장 크고도 현실적인” 이유로서 전문성을 갖

55 이 판결에 대해 부산광역시 사상구청장이 상고하였으나 2018년 2월 28일 2017두69625 판결(심리불속행)로 기각되어 판결이 확정되었음.

56 김연주, <난민법상 난민에 대한 사회복지제도와 관련쟁점>, 109쪽 이하.

57 김대근 외, <난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구>, 한국형사정책연구원, 2017, 64쪽.

58 곽진산, <공무원 1명이 333건 처리 ‘역부족’... 쌓여가는 난민 이의신청 심사>, 한겨레신문, 2022. 7. 17.

춘 심사인력이 부족하다는 점을 지적하면서 난민심사관 증원, 난민위원회의 상설화 및 확대를 권고한 바 있음.⁵⁹

아울러 난민전담공무원의 충원과 함께 전문성 제고를 위한 노력이 경주되어야 함. 난민전담공무원은 모두 법무부 출입국외국인정책본부 소속으로 출입국관리직 공무원 출신과 난민 문제에 대한 전문적인 지식과 경험을 갖춘 민간 출신 임기제 공무원으로 구성되어 있음. 현재는 법률이 요구하는 자격 요건을 갖춘 난민심사관은 단 4명에 불과하여 사실상 6급 이하의 공무원이 난민면접 실무를 담당하고 있는데, 이렇듯 난민전담공무원에 대한 별도의 자격 요건 없이 업무분장에 따라 난민전담공무원을 지정하고 난민면접조사의 주체로 운영하는 것은 난민신청자의 “정상적으로 심사받을 권리”를 제한할 우려가 있음. 난민 관련 업무는 전통적인 출입국 관리 업무 수행 능력 외에 난민과 인권에 대한 지식과 이해, 국가정황과 사실조사 수행 능력, 난민면접 대상자에 대한 인권과 젠더감수성 등이 요구되기 때문에 직역별 차별화된 교육이 필요함. 위에서 살펴본 바와 같이 2023년에 진행된 난민전담공무원에 대한 교육 내용은 단편적이고 반복적으로 구성되어 있기에 다양한 영역의 업무를 원활히 수행하는 데 필요한 내용이 충분히 포함되어 있다고 보기 어려움. 유엔난민기구는 난민심사관은 가급적 법학, 국제관계학, 정치학 분야의 학위를 소지한 자로서 최소한의 자격 요건으로 “법률 지식 및 법적 원칙 적용 능력”, “우수한 조사 및 분석 능력”, “뛰어난 구두 및 서면 의사소통 능력”, “팀의 일원으로서 협업능력을 포함한 강력한 대인 관계기술”, “연령, 성별, 문화 및 다양성에 대한 인식과 감수성”, “스트레스와 위기 상황에서 효과적으로 일할 수 있는 능력”을 갖추 것을 요구하고 있음. 따라서 이와 같은 역량을 갖춘 난민심사인력의 양성을 위하여 교육 내용을 세분화하고 심화할 수 있는 프로그램을 개발할 필요가 있음.

59 국가인권위원회 보도자료, <공정하고 신속한 난민심사절차 위해 관련 인력 증원 및 난민위원회 상설화 등 필요>, 2023년 10월 27일.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

김연주, <난민면접 조작(허위작성) 사건을 통해 확인한 한국 난민심사 제도운영의 문제점과 사건 문제제기 과정의 기록>, 《공익과 인권》 20, 2020, 225~266쪽.

_____, <난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점>, 《사회보장법연구》 9(1), 2020, 97~144쪽.

김중세, <난민법상 난민신청자와 인도적 체류자의 법적 지위>, 《법학연구》 23(2), 2023, 75~96쪽.

_____, <다문화가족지원을 위한 대상자 범위의 문제점과 개선방안>, 《법학논총》 36(2), 2019, 71~94쪽.

김중철·김재원, <난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제>, 《공익과 인권》 12, 2012, 135~187쪽.

류지용, <한국의 보충적 난민보호제도의 개선에 관한 연구 -주요 국가의 보충적 난민보호제도와 의 비교·분석을 중심으로->, 《비교법연구》 21(1), 2021, 37~85쪽.

박서연·조영희, <한국의 난민심사 제도 발전 방향: 난민전담 공무원의 전문성 향상을 위한 조직과 심사 현장 개선을 중심으로>, 《국가정책연구》 36(3), 2022, 165~191쪽.

송효진 외, <한국에서의 난민여성의 삶과 인권>, 《이화젠더법학》 10(3), 2018, 149~189쪽.

이용승·이은정, <어느 난민 가족의 한국살이: '권리를 가질 권리'로서 성원의 자격에 대하여>, 《민족연구》 79, 2022, 79~92쪽.

이용호, <난민의 개념과 그 보호>, 《국제법학회학술논총》 52(2), 2007, 311~338쪽.

장복희, <강제송환금지원칙의 국제법적 지위와 적용범위>, 《서울국제법연구》 8(1), 2001, 111~135쪽.

최유, <제주예멘난민 이후 「난민법」 개정안의 입법동향에 관한 연구>, 《한국이민정책학보》 5(1), 2022, 19~40쪽.

크리스토프 게이 외, <모빌리티에 대한 권리란 무엇인가?>, 《모바일/임모바일 01》, 이진형 옮김, 엘피, 2021.

한나 아렌트, 《전체주의의 기원》, 이진우·박미애 옮김, 한길사, 2019.

황동혁, <헌법 제37조 제2항의 “법률로써”의 의미>, 《지방자치법연구》 20(3), 2020, 117~138쪽.

2. 기타 자료

- 곽진산, <공무원 1명이 333건 처리 '역부족'... 쌓여가는 난민 이의신청 심사>, 한겨레신문, 2022. 7. 17.
- 국가인권위원회 보도자료, <공정하고 신속한 난민심사절차 위해 관련 인력 증원 및 난민위원회 상설화 등 필요>, 2023년 10월 27일.
- 김대근 외, <난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구>, 한국형사정책연구원, 2017.
- 난민인권센터, <2023년도 법무부 난민관련 예산>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2330> (2024. 1. 15. 최종방문).
- _____, <[번역] 국제비교: 난민신청자에 대한 국가의 생활지원 상황>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2387> (2024. 1. 15. 최종방문).
- _____, <[통계] 국내 난민 현황 (2022. 12. 31. 기준)>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2344> (2024. 1. 15. 최종방문).
- _____, <[통계] 난민 심사 현황 (2022. 12. 31. 기준)>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2345> (2024. 1. 15. 최종방문).
- 박경주, <한국사회의 난민인권: 난민현황통계와 난민 권리예산을 중심으로>, 건국대학교 모빌리티 인문학 연구원 제6회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2023.
- 법무부, <2022년 출입국·외국인정책본부 통계연보>, 2023.
- _____, <2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료>, 법무부 홈페이지, <https://moj.go.kr/bbs/moj/171/568136/artclView.do> (2024. 1. 15. 최종방문).
- 법무부 보도자료, <「난민법」 일부개정법률안 입법예고 -국가안전보장, 질서유지, 공공복리 침해 우려자를 난민 불인정->, 2023년 12월 12일.
- 법제처, <난민법 일부개정법률안 입법예고>, 법제처 홈페이지, <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=75866&lawCd=0&lawType=TYPE5&mid=a10104010000> (2024. 1. 16. 최종방문).
- 서민지, <작년 난민행정소송 1000여건 패소... '난민 브로커' 판치나>, 파이낸셜뉴스, 2024. 1. 10.
- 손은혜, <[시사기획 창] 나의 난민, 너의 난민>, KBS 뉴스 홈페이지, 2023. 6. 20., <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7704172> (2024. 1. 15. 최종방문).
- 여성가족부, <2023년 가족사업안내(I)>, 2023.
- 오동석, <이민법제의 헌법적 평가와 재구조화>, IOM 이민정책연구원, 2011.
- 임순현, <[팩트체크] 한국, 난민 지위 인정 최하위권?>, 연합뉴스 홈페이지, 2021. 8. 26., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210826025300502> (2024. 1. 15. 최종방문).
- 장영욱, <난민 유입의 사회경제적 영향과 정책 과제>, 《GLOBAL ISSUE BRIEF》 9, 2023.
- 통일부, <북한이탈주민 입국인원 현황>, 통일부 홈페이지, <https://www.unikorea.go.kr/>

unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/ (2024. 1. 15. 최종방문).

SBS마부작침, 〈최초공개 대한민국 난민보고서 난민 문제, 이것부터 보고 보자〉, SBS NEWS 홈페이지, <https://mabu.newsclooud.sbs.co.kr/201807refugee/> (2024. 1. 15. 최종방문).

難民研究フォーラム, 〈各国比較: 難民申請者への国による生活支援の状況〉, 難民研究フォーラム 홈페이지, <https://refugeestudies.jp/2023/11/research-social-assistance/> (2024. 1. 15. 최종방문).

UNHCR, “UNHCR’s Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea,” 유엔난민기구 홈페이지, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/en/123484?prevDestination=search&prevPath=/search?keywords=unhcr+comment+republic+of+korea&order=desc&sort=score&result=result-123484-en> (2024. 1. 5. 최종방문).