



난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.



글로벌시대  
난민인권·국익·세계평화  
**학술 포럼**

**2017. 6. 19.(월) 14:00 ~ 17:40**

장소 서울대 아시아연구소 2층 삼익홀

주최/주관  법무부



IOM이민정책연구원  
IOM Migration Research & Training Centre



UNHCR  
유엔난민기구

한국대표부

후원



SNUAC  
Seoul National University  
Asia Pacific Center for  
Humanitarian Studies



# PROGRAM

구분	행사명	시간	주요내용
1부	등록	13:30 ~ 14:00	참석자 확인 및 등록
	국민의례	14:00 ~ 14:02	국기에 대한 경례, 애국가 제창(생략)
	인사말씀	14:02 ~ 14:10	법무부 출입국·외국인정책본부 김우현 본부장
	축사	14:10 ~ 14:20	UNHCR 한국대표 나비드 사이드 후세인 대표
		14:20 ~ 14:25	서울대 아시아연구소 강명구 소장
장내정리	14:25 ~ 14:30	포럼 준비	
2부	주제발표	14:30 ~ 15:30	<b>세션1. 한국의 난민 : 난민인정절차 &amp; 난민심판원</b> • 사회 : 장복희(선문대 교수) • 발표 : <주제 1> 난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구 (한건수 강원대 교수) <주제 2> 난민재판의 현황과 과제 (표현덕 사법정책연구원 연구위원) • 토론 : 김대근(한국형사정책연구원 부연구위원) 차규근(법무법인 공존 대표변호사) 김성수(법무법인 태평양 변호사) 송진호(부산 YMCA 사무총장)
			휴식
	주제발표	15:40 ~ 16:40	<b>세션2. 국제사회와 난민 : 중장기 난민수용 방향</b> • 사회 : 윤인진(고려대 교수) • 발표 : <주제 1> 국제사회의 재정착 난민 수용 동향 및 향후 과제 (제인 윌리엄슨 UNHCR 법무관) <주제 2> 한국의 재정착난민 수용 정책: 시범사업 평가와 대안적 수용 방향 (조영희 IOM 이민정책연구원 부연구위원) • 토론 : 하재성(대한적십자사 홍보기획팀장) 최영일(김포시외국인주민지원센터 센터장) 정법모(서울대 아시아연구소 연구원) 이상국(연세대 문화인류학과 교수)
			종합토론
	폐회	17:30 ~ 17:40	정리 및 폐회

# 인사말씀



안녕하십니까! 법무부 출입국·외국인정책본부장입니다.

세계 난민의 날인 6월 20일 즈음이면 항상 수목이 우거져 가는 싱그러운 초여름이 왔음을 느낍니다.

오늘날 지구촌은 세계 각지에서 발생한 난민문제로 많은 걱정을 하고 있는데, 외국과의 인적교류가 나날이 발전해가는 오늘날 글로벌시대에서 우리나라도 난민 문제가 더 이상 남의 나라 이야기가 아닙니다.

우리나라는 지난 2013년 난민법을 시행한 이래 난민신청자의 절차적 권리를 강화하고, 생계비 지원 등 난민처우를 개선하였으며, 재정착 난민 수용 시범사업을 실시하는 등 적극적인 난민정책을 추진해 오고 있습니다.

그럼에도 불구하고, 난민신청자 수가 지난 5년간 7배 이상 증가하여 난민심사 등에 있어 절차적 권리를 강화해야 한다는 주장도 있고, 난민 수용에 부정적인 여론 역시 다수 존재하고 있는 등 난민정책과 관련한 다양한 목소리에 귀를 기울여야 하는 상황입니다.

미국, 독일 등 난민정책에 관한 선진국들 역시 최근에는 난민수용에 대한 국민적 여론이 찬반양론으로 나뉘어 있는 상황이며, 유엔을 비롯한 국제사회 역시 난민문제를 해결하기 위해 지속적인 노력을 해오고 있음에도 불구하고 난민위기는 해결되지 않고 있습니다.

이제 우리나라는 새정부의 출범과 더불어 향후 한국의 현실에 부합하는 난민 인권 강화 방안과 난민수용 방향이 무엇인지에 대해 심도깊은 논의가 필요한 시점입니다.

국제사회의 일원이자 인권선진 국가로서 우리나라는 국제적인 난민위기 해결에 동참하며, 국내 난민의 인권을 보다 더 잘 보호할 수 있는 방안을 찾아야 합니다.

이를 위해 오늘 법무부, 유엔난민기구 한국대표부, IOM 이민정책연구원이 공동으로 '글로벌시대, 난민인권·국익·세계평화'란 주제로 포럼을 개최하게 된 것을 매우 의미 깊게 생각합니다.

오늘 개최하는 포럼에서 난민의 절차적 권리를 보다 더 강화할 수 있는 방안으로서의 난민심판 전문기관 설립방안과 재정착 난민수용, 그리고 대안적 난민수용 방안 등 우리나라의 난민정책 현안들에 대한 다양한 논의가 가능할 것으로 기대됩니다.

활발한 토론을 통해 오늘날 글로벌 시대에서 난민의 인권과 국익의 조화로운 공존을 통해 세계 평화에 기여할 수 있는 좋은 방안들이 도출되기를 진심으로 바랍니다.

감사합니다.

2017년 6월 19일

법무부 출입국·외국인정책본부장 **김우현**

# 축사



Distinguished guests,

Ladies and gentlemen,

It is my great pleasure to be present at this joint forum today. First, I would like to pay tribute to distinguished guests. Thank you Commissioner KIM, Woo-hyun, for your continued dedication to meeting the Republic of Korea's international commitment regarding the protection of refugee during times when refugee numbers have reached record levels. I would also like to thank Director CHUNG Ki-seon of IOM MRTC and Director KANG, Myung-koo, of the Seoul National University Asia Centre for co-hosting and sponsoring this forum.

I look around this room and I am delighted to see that participants from various backgrounds joined us here today. From academics to practitioners as well as non-governmental organizations. I look forward to in-depth and rigorous discussion on the lessons learned and ways forward at this important juncture in the development of Republic of Korea's long-term refugee protection policy.

Tomorrow we celebrate World Refugee Day and remember the ordinary men, women and children who are forced to leave their homes in search of safety.

Ladies and gentlemen,

We live in a time when there is unprecedented level of displacement in the world with 65 million people forced to flee conflict and persecution worldwide. Global resettlement needs are projected to increase in the future and the international society is calling upon its members to address this large scale human suffering through solidarity and responsibility sharing.

At the same time, concerns about national security and border control issues are being raised from various quarters. These concerns are natural and demand our attention. We must address them with full awareness that uninformed discourse would only foster division and xenophobia. In fact, the protection of refugees does not need to be at odds with national interests. International refugee law provides a solid legal framework for addressing both concerns and UNHCR stands ready to assist in finding realistic solutions through open and constructive dialogue.

To all participants here today I wish you a fruitful and meaningful discussion.

Thank you.

**Naveed Syed Hussain**, Representative  
UNHCR Representation in the Republic of Korea

# 축사



안녕하십니까? 오늘 “글로벌 시대, 난민인권·국익·세계평화”라는 주제로 서울대 아시아연구소에서 학술포럼이 진행되는 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 현재 전 세계적으로 매우 중요한 주제가 된 ‘난민’ 이슈를 한국적 상황에서 고찰할 수 있도록 본 포럼을 준비하신 법무부, 유엔난민기구(UNHCR) 한국대표부, IOM이민정책연구원의 노고에 깊이 감사드립니다.

본 학술포럼이 2013년 ‘난민법’ 시행을 기념하여 2014년부터 꾸준히 진행되어왔던 것으로 알고 있습니다. 2014년 “난민법 시행 1년, 앞으로의 난민정책 100년”을 첫 시작으로 올해로 4번째를 맞이하는 본 포럼이 난민주제에 관한 학술의 장(場), 난민정책에 관한 토론의 장(場)으로서 사회적 기능을 충분히 수행하고 있다고 생각합니다. 오늘도 ‘난민에 대한 인권적 이해’와 ‘난민과 국익의 상관성’라는 전체 주제 하에서 ‘한국의 난민인정절차와 난민심판원 현황과 과제’, ‘재정착 난민의 국제 및 한국사회의 동향 및 수용정책’에 대한 발표와 토론이 진행되기에, 이번 제4차 난민학술포럼도 매우 뜻깊은 자리가 될 것으로 기대됩니다.

최근 난민문제는 오늘날 국제사회가 직면한 가장 복잡하고 어려운 문제로서, 한국도 조금은 늦은 감이 있지만 1992년 난민협약에 가입한 이후 2012년 ‘난민법’이 제정되고, 2013년 ‘난민법’이 시행되면서 세계가 직면한 난민문제를 함께 인식하고, 난민을



수용하는 국가가 되었습니다. 이에 한국도 국제사회의 일원으로서 제 역할을 하게 되었습니다. 하지만 향후 한국정부는 난민문제에 대한 포괄적인 인식을 바탕으로, 좀 더 체계적인 법과 제도를 기초로 더 나은 난민정책을 제시할 필요가 있다고 봅니다. 이에 국제사회의 기대와 요청에 부응하는 한국정부가 되기를 바랍니다. 무엇보다 본 학술포럼의 초대의 말씀에도 제시되어 있듯이, “새 정부 출범을 계기로 난민의 인권을 보호하면서도 국가와 국민의 안전을 지키고 국제사회의 일원으로서 세계평화에 기여할 수 있는 방안”이 토론되는 귀한 시간이 되기를 기원합니다.

아무쪼록 오늘의 학술포럼이 성공적으로 진행되기를 바랍니다. 또한 서울대 아시아 연구소를 방문하여 주셔서 감사드리고, 앞으로 우리 연구소도 법무부, 유엔난민기구 한국대표부, IOM이민정책연구원과 다양한 협력이 가능하도록 노력하고자 합니다.

감사합니다.

2017년 6월 19일

서울대 아시아연구소 소장 **강명구**

## session 1

## 한국의 난민 : 난민인정절차 &amp; 난민심판원

## 발제 ① | 난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구 - 1

한 건 수 | 강원대 교수

## 발제 ② | 난민재판의 현황과 과제 ————— 41

표 현 덕 | 사법정책연구원 연구위원

토론 1 김 대 근 | 한국형사정책연구원 부연구위원 ————— 67

토론 2 차 규 근 | 법무법인 공존 대표변호사 ————— 73

토론 3 김 성 수 | 법무법인 태평양 변호사 ————— 79

토론 4 송 진 호 | 부산 YMCA 사무총장 ————— 85

## session 2

## 국제사회와 난민 : 중장기 난민수용 방향

## 발제 ① | 국제사회의 재정착 난민 수용 동향 및 향후 과제 - 91

제인 윌리엄슨 | UNHCR 법무관

## 발제 ② | 한국의 재정착난민 수용 정책

: 시범사업 평가와 대안적 수용 방향 ————— 113

조 영 희 | IOM 이민정책연구원 부연구위원

토론 1 | 하 재 성 | 대한적십자사 홍보기획팀장 ————— 137

토론 2 | 최 영 일 | 김포시외국인주민지원센터 센터장 ————— 143

토론 3 | 정 법 모 | 서울대 아시아연구소 연구원 ————— 153

토론 4 | 이 상 국 | 연세대 문화인류학과 교수 ————— 157

## 종합토론

- 토론 1** 이 일 | 공익법센터 어필 변호사 ..... 163
- 토론 2** 신 상 록 | (사)함께하는 다문화네트워크 이사장 ..... 169
- 토론 3** 하 용 국 | 법무부 난민과장 ..... 173

## 부 록

- 부록 1** 2016년 국내 난민동향 ..... 185
- 부록 2** 2016년 해외 난민동향 ..... 201



난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

글로벌시대 난민인권·죽악·세계평화  
학술포럼



| Session 1 – 발제 ① | 한 건 수 강원대 교수

# 난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구





# 01

Session

## 난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구

| Session 1 - 발제 ① | 한 건 수 강원대 교수



### 서론

#### 1. 문제제기 : 난민의 인권보호 vs. 정부 효율성

- 난민의 발생과 이동으로 인해 난민들의 인권보호의 문제와 국가안보 또는 정부효율성의 가치 충돌은 국제사회의 핵심적인 의제가 되고 있으며, 어떻게 하면 이 두 가지 측면의 조화를 이룰 수 있는가는 매우 중요한 정책적 과제가 되고 있음<sup>1)</sup>
- 난민들의 인권보호는 난민지위를 인정함으로써 그들의 인간안보를 보호하고 증진하는 것과 난민지위 신청자들이 충분히 자신들의 박해의 상황을 소명할 수 있는 권리를 보장 받는 것으로 구분할 수 있음
- 난민의 인권보호를 강조하는 시각에서는 난민지위 인정을 위한 절차적 정당성을 담보하는 것과 난민들이 정부의 결정에 불복하여 이의신청을 제기할 수 있는 기회를 충분히 정당하게 부여받을 수 있어야 함

1) 이 원고는 현재 진행 중인 원고의 일부이며, 본문에서 자세한 인용은 생략되었음을 밝힙니다.

- 정부의 효율성을 고려하는 시각에서는 난민지위 인정절차의 간소화를 통해 결정의 신속화, 이의신청의 장기화 방지, 난민보호를 위한 법제도의 오남용 방지 등을 더욱 강조함
- 난민지위결정에 불복하여 이의신청을 제기하고, 이의신청 결정에 불복하여 세 차례에 걸쳐 사법부에서 난민지위인정을 둘러싸고 재판을 하는 과정이 반드시 필요한가에 대한 성찰이 요구됨
  - 난민지위 신청자의 이의신청 기회가 많다는 것은 인권중심적 시각에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있음
  - 상당한 의심의 여지가 없는 난민지위 신청자의 이의신청은 오히려 난민지위 인정절차의 장기화와 오남용에 의한 정부비효율성을 발생시킬 수 있음
- 난민지위인정에 불복하여 이의신청을 하는 신청자의 수가 많아지면서 1) 행정부 결정에 대한 불신의 확산, 2) 난민인정절차의 장기화에 따른 인간안보의 위협 문제가 발생하며, 두 가지 시각의 충돌을 해결해야하는 과제가 있음
- 이의신청 결정의 전문성을 높이고, 그것의 효력을 강화할 수 있는 방안을 모색함으로써 딜레마를 해소할 수 있을 것으로 기대함
  - 해외에서도 이의신청을 통해 난민들의 인권보호를 추진하면서도 프로세스의 간소화와 전문성을 높이는 방안을 모색하고 있으며, 일종의 법적 구속력을 강화시키는 방향으로 제도를 모색하고 있음

## 2. 연구 배경

- 한국에서도 난민지위 신청자의 수가 급증하면서 동시에 난민불인정결정을 받은 사람의 이의신청을 심사하는 난민위원회의 심사와 운영에도 한계가 나타남



- 2016년 한 해 동안 현재 국내의 난민신청자는 7,542명으로 2014년 2,896명, 2015년 5,711명과 비교하여 크게 증가하였음
  - 2016년 난민인정자는 1차 51명, 이의신청에 의한 인정 10명, 소송에 의한 인정 3명, 재정착에 의한 인정 34명 등 98명 등으로 소수에 해당함
- 난민불인정결정을 받은 사람이나 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있음(난민법 제21조 제1항)
  - 난민신청자가 난민법 제21조 제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 난민법 제21조 제2항에 따라 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 없음
  - 난민신청자는 이의신청을 거치지 않고 곧바로 행정법원에 난민불인정결정의 취소소송이나 무효 등 확인소송을 제기할 수도 있음
  - 난민불인정결정에 대하여 이의신청을 거친 경우에는 이의신청 기각결정 통지를 받은 날로부터, 이의신청을 거치지 않은 경우에는 난민불인정결정 통지를 받은 날로부터 각 90일 이내에 취소소송을 제기해야 함
- 이의신청의 증가로 난민위원회는 개최횟수를 늘리며 심사인원도 늘리고 있으나, 난민위원 1인당 심사 건수도 늘어나고 있음

표 1. 난민위원회 이의신청 심사현황

개최월		3월	5월	6월	9월	10월	12월
심사인원 (명)	2015년	306	-	462	658	-	590
	2016년	777	563	459	501	896	1,151

- 서울행정법원에 접수된 난민사건도 2014년 약 400건, 2015년 약 1,000건, 2016년 약 2,000건이 넘고 있으며, 이에 따라 서울행정법원은 2017년에 난민사건 전담 재판부를 1개 더 늘렸음

- 난민법 내 행정심판 관련 규정에는 다음과 같은 문제점이 있음
  - 난민법에는 이의신청 제도가 가지는 소송법상의 구체적 법적 지위에 관한 언급이 없음
  - 이의신청에 관하여 행정심판에 갈음할만한 구체적 규정이 법률상 미비하며, 이의신청 제도에 대한 구체적인 절차규정과 관련 난민위원회의 권한이나 심의절차, 난민조사관의 권한 및 사실조사 절차 규정에 대한 상세 규정이나 법적 지위가 불명확함
  - 이의신청에 대한 난민위원회의 심의 기능의 법적 지위가 불명확함
- 이와 같은 현상의 변화와 그 동안의 제도 운영성과 등에 대해 객관적으로 평가하고 국내 유사 기관(기구) 등의 연구와 분석을 통해 난민 이의신청 심의(심판) 조직으로 선진화하기 위한 연구가 필요함

### 3. 연구 목적

- 이 연구의 목적은 1) 현행 난민심사 이의신청 심의 기구(난민위원회)의 심층 분석을 하고, 2) 난민위원회의 발전된 조직 모델을 제시하는 것임
  - 현행 난민법상의 “이의신청”제도는 그 법적 지위가 불명확하고, 실제로는 행정심판을 갈음하는 효력을 지니고 있음에도 불구하고 국내 다른 입법례에서 볼 수 있는 상세한 법률 규정이 구비되지 않은 문제에 대한 대안을 제시함
  - 국내 유사조직의 사례 비교, 해외 난민심판원 운영사례 분석을 통하여 “이의신청”제도를 “행정심판”을 대체하는 제도로서 그 법적 지위를 확보하는 한편, 난민인정 및 관련 행정행위에 대한 불복에 관한 행정심판 기능을 수행할 수 있는 난민심판 전문기관 설립의 타당성을 분석함

- 난민심판원을 구성한다면 그것을 비상설로 할 것인가 혹은 독립적인 것으로 해야하는가에 따라 역할과 기능이 달라질 수 있으므로, 이에 대한 분석도 진행할 것임
  - 결국 난민심판원이 난민위원회의 확대로만 이해할 것인가 혹은 사법부와의 역할을 분담하는 것으로 이해할 것인가에 따라서 조직모델이 달라질 수 있음
  - 난민심판원이 상설화된다면 hearing 등의 절차의 보장이 반드시 필요한가에 대한 탐색이 필요함
  - 모든 프로세스가 이의신청절차에 보장되어야 한다는 것은 1차 심의의 전문성이 결여되어 있다는 인식에서 기반함으로 1차 심의자들의 전문성을 높이면서 심판원의 역할을 탐색할 필요 있음

## II

### 난민불인정결정과 이의신청: 이론적 배경

#### 1. 난민의 인권보호와 절차적 정의

- 인권보호를 위한 충분한 기회 보장
- 절차의 확보
- 충분한 소명이 안될 수 있는 제도적 사회구조적 환경에 대한 비판적 성찰
- 박해를 받을 수 있는 본국으로의 송환 방지

## 2. 이의신청의 전문성, 신속성과 난민의 인간안보

- 절차적 정당성의 확보가 반드시 난민심판의 전문성 확보로 이어지지 않음
- 절차적 정당성을 지나치게 강조하다가 난민심판의 장기화가 발생하고, 이로 인하여 난민의 인간안보가 심각하게 위협을 받을 수 있음
- 이의신청의 전문성을 확보하기 위해서는 이의신청 전담기구의 확대 운영이 필요하며, 이 기구의 결정은 구속력을 가져야 함

## 3. 이의신청 절차의 간소화와 정부 효율성

- 이의신청이 길어지면서, 행정부 결정에 대한 불신
- 사법절차도 3회에 걸쳐서 진행되면서 장기화되는 경향이 있음
- 정부자원의 효율적 활용이라는 측면에 이의신청 전담기구의 중요성이 커짐

### III

## 난민심판 전문기관 도입의 법리적 검토

### 1. 한국의 행정심판 관련 근거

#### 1) 행정심판의 대상과 종류

##### 가. 행정심판법의 목적

- 「행정심판법」은 행정심판 절차를 통하여 ‘행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고, 아울러 행정의 적

절한 운영을 꾀함'을 목적으로 하며(행정심판법 제1조), '권리 또는 이익을 구제'함에 중요한 역할을 함을 밝히고 있음

#### 나. 행정심판의 대상

- 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 '다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우'에는 그 법률을 따르고, 그 외에는 「행정심판법」에 따르도록 하고 있음 (행정심판법 제3조 제1항)

#### 다. 특별행정심판

- '사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우'에 '다른 법률에서 특별행정심판이나 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 정한 경우'에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차(특별행정심판)를 다른 법률로 정할 수 있음(행정심판법 제4조 제1항, 제2항)
- 관계 행정기관의 장이 특별행정심판 또는 「행정심판법」에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 신설하거나 변경하는 법령을 제정·개정할 때에는 미리 중앙행정심판위원회와 협의하여야 함

#### 라. 행정심판의 종류

- 취소심판 / 무효등확인심판 / 의무이행심판

### 2) 특별행정심판

#### 가. 해양안전심판원

- 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제3조에 따라 '해양사고사건을 심판하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양안전심판원'을 둠

- 해양안전심판원은 해양사고의 원인규명 등과 재결, 징계 등에 대한 권한을 가지며, 일사부재리 원칙을 적용하고, 심판정에서는 국어 사용을 원칙으로 하되 국어가 통하지 아니하는 사람의 진술은 통역인으로 하여금 통역하게 하도록 하고 있음(제4조~제7조의3)
- 심판원의 조직은 중앙해양안전심판원과 지방해양안전심판원으로 하고, 각 구성원의 자격 및 직무, 심판원의 관할 등을 정하고 있음(제8조~제26조). 지방심판원은 심판관 1명으로 이루어지는 약식심판 사건 외에는 심판관 3명으로 구성하는 합의체로, 중앙심판원은 5명 이상으로 구성하는 합의체에서 심판을 함(제22조)
- 심판변론인의 자격으로는 변호사 외에도 일정 경력이나 전문지식을 가진 사람을 포함하고 있으며, 심판변론인협회의 설립 근거를 두고 있음(제27조~제30조의2)
- 한편, 지방심판원에서 결정을 받은 자는 중앙심판원에 이의제기 할 수 있도록 하고 있으며, 이의신청은 제2심 재결이 있을 때까지 할 수 있도록 함(해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제67조~제73조)
- 다만, 중앙심판원의 재결에 대한 소송은 중앙심판원의 소재지를 관할하는 고등법원에 전속하도록 하여, 지방심판원의 재결에 대하여는 소송을 제기할 수 없도록 하고 있음(해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제74조)

#### 나. 특허심판원

- 「특허법」 제7장에서는 특허심판에 관한 내용을 규정하고 있으며, 특허청장 소속으로 특허 관련 심판과 재심, 이에 관한 조사·연구 사무를 관장하도록 하는 특허심판원을 두고 있음

- 특허심판원에서는 구체적으로 ① 특허거절결정 또는 특허권의 존속기간의 연장등록거절결정에 대한 심판, ② 특허의 무효심판, ③ 특허권 존속기간 연장등록의 무효심판, ④ 권리범위 확인심판, ⑤ 정정심판, ⑥ 정정의 무효심판, ⑦ 통상실시권 허락의 심판 등에 대한 심결을 수행(특허법 제132조의17~제138조)하거나 특허취소신청에 대한 결정을 내림(특허법 제132조의2)
- 「특허법」 제132조의16 제3항에서 특허심판원의 조직과 정원 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 「특허법 시행령」제8조 제1항에서는 심사관의 자격 요건을, 제2항에서는 심판관, 제3항에서는 심판장의 자격요건을 정하고 있음
- 「특허법 시행령」제8조 제6항에서는 심사관 및 심판관의 연수에 관하여 필요한 사항을 특허청장이 정하도록 하고 있는 바, 「심사관·심판관 연수운용 규정」에서는 신규심사관과정, 중견심사관과정, 심판소송제도과정, 심판관과정의 4단계로 구성하고 있음
- 특허법 제146조에서는 3명 또는 5명의 심판관으로 구성되는 합의체가 심판을 하도록 규정하고, 심판의 합의는 공개하지 않도록 하고 있음
- 특허법 제154조 제1항에서는 ‘심판은 구술심리 또는 서면심리로 한다. 다만, 당사자가 구술심리를 신청하였을 때에는 서면심리만으로 결정할 수 있다고 인정되는 경우 외에는 구술심리를 하여야 한다.’고 규정하면서, 제3항에서는 구술심리를 공개하도록 하고, 제5항에서는 심리 기일마다 그 요지를 적은 사항을 적은 조서를 작성하도록 하여 당사자의 구술심리에 대한 기회를 보장하고 있음
- 한편, 제158조에서는 심판장은 당사자 또는 참가인이 법정기간 또는 지정기간에 절차를 밟지 아니하거나 제154조의 심리기일에 출석하지 아니하여도

심판을 진행할 수 있도록 하고 있으며, 제159조는 당사자 또는 참가인이 신청하지 아니한 이유에 대해서도 심리할 수 있도록 하되, 기간을 정하여 그 이유에 대하여 의견을 진술할 수 있는 기회를 주도록 하고 있음

- 특허법 제 178조에서 제185조의 내용에서는 재심청구에 관한 사항을 규정하고 있으며, 절차 등에 관하여서는 민사소송법상의 재심에 관한 규정을 준용하고 있음

## 2. 행정심판과 난민법의 관계

- 제3조(행정심판의 대상) 제1항에서는 “행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 난민법 제21조(이의신청) 제2항에서는 “제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.”고 하여, 현행 법제도 상으로는 난민법 제21조에 따라 이의신청을 한 경우에는 행정심판법을 적용할 수 없도록 되어 있음

### 1) 난민법 내 행정심판 관련 조문

#### 가. 제2조(정의) 제4호 나목 및 다목

- 법률 규정 내 용어정의를 위하여 “난민인정을 신청한 사람”의 제외 요건으로서 1) 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 “행정심판” 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람, 2) 난민불인정결정에 대한 “행정심판”이나 행정소송이 진행 중인 사람 등의 형식으로 “행정심판” 관련 사항을 규정



난민법
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. - 생략 -</p> <p>4. "난민인정을 신청한 사람"(이하 "난민신청자"라 한다)이란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람</p> <p>나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이 나 <b>행정심판</b> 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람</p> <p>다. 난민불인정결정에 대한 <b>행정심판</b> 또는 행정소송이 진행 중인 사람</p> <p>5. ~ 6. - 생략 -</p>

나. 제5조(난민인정 신청) 제6항

- 법률에서 난민신청자가 대한민국에 체류할 수 있는 일정한 요건으로서 규정

난민법
<p>제5조(난민인정 신청) ① 대한민국 안에 있는 외국인으로서 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 할 수 있다. 이 경우 외국인은 난민인정신청서를 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다.</p> <p>② ~ ③ 생략</p> <p>⑥ 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지(난민불인정결정에 대한 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우에는 그 절차가 종결될 때까지) 대한민국에 체류할 수 있다.</p> <p>⑦ 생략</p>

다. 제21조(이의신청) 제2항

- 난민불인정결정 또는 난민인정 취소 내지 철회에 대한 이의신청 절차 규정과 동 이의신청을 한 경우에는 “행정심판”을 청구할 수 없도록 한 규정

난민법
<p>제21조(이의신청) ① 제18조제2항 또는 제19조에 따라 난민불인정결정을 받은 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다. &lt;개정 2014.3.18.&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.</p> <p>③ ~ ⑤ - 생략 -</p>

## 2) 난민법 내 행정심판 관련 규정의 문제점

### 가. 난민법상 “이의신청”의 법적 성격 및 지위 문제

- 난민법 제21조(이의신청) 제2항에서는 난민불인정 결정이나 난민인정 취소 또는 철회에 대한 이의신청을 한 경우, 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 없도록 규정하고 있어서 소송법상 체계에서 “이의신청”제도의 “(행정)심판”기능 대체 가부 논란이 있을 수 있음
- 실제로, 행정심판법 제3조(행정심판의 대상) 제1항에서는 “행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 난민법 제21조(이의신청) 제2항에서는 “제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.”고 하여, 현행 법제도 상으로는 난민법 제21조에 따라 이의신청을 한 경우에는 행정심판법을 적용할 수 없도록 되어 있음
- 그러나, 난민법에서는 “이의신청”제도가 가지는 소송법상의 구체적인 법적 지위에 관한 언급이 없으며, 아래에서 지적하는 규정의 명확성도 불비되어 있는 상황임

나. 행정심판에 갈음하는 “이의신청” 절차의 법률 규정 불명확성

- 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 없도록 한 명문규정으로 인하여, 이의신청을 하는 경우에는 행정소송 제기만 가능. 그러나, 이의신청에 관하여 행정심판에 갈음할 만한 구체적인 규정이 법률상 미비하며, 이의신청제도에 대한 구체적인 절차 규정과 관련하여서도 난민위원회의 권한이나 심의절차, 난민조사관의 권한 및 사실조사 절차 규정에 대한 상세 규정이나 법적 지위가 불명확함

cf. 특허법의 경우 특허 관련 이의신청에 관하여 제9장(소송)에서 “심판”과 “재심” 절차를 구체적으로 채택함으로써 이의신청에 해당하는 “특허취소신청의 심리”, “심판”, “재심”에 참가신청을 하였으나 신청이 거부된 자에 대하여 특허법원에 소를 제기할 수 있도록 하고 있음. 이러한 전체적인 조문의 짜임새를 통해 해석하면, 특허법에서는 “특허취소신청의 심리”, “심판”, “재심” 각 절차를 이의신청절차로 판단하고 있음을 알 수 있음

다. 이의신청에 대한 난민위원회의 심의 기능의 법적 지위 불명확

- 난민법 제21조 제2항 및 같은 법 시행령 제10조에서는 난민위원회의 심의 절차 규정에서 심의사항에 대한 전문가의 의견을 들을 수 있도록 하고 있으나, 행정심판을 대체하는 기능을 가지고 있는 이의신청에 대한 난민위원회의 심의 절차 및 권한에 관한 구체적인 규정이 미흡함

cf. 「행정심판법」 상 행정심판위원회 관련 규정

행정심판법
제7조(행정심판위원회의 구성) ① 행정심판위원회(중앙행정심판위원회는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 위원장 1명을 포함하여 50명 이내의 위원으로 구성한다.  ② 행정심판위원회의 위원장은 그 행정심판위원회가 소속된 행정청이 되며, 위원장이 없거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없거나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 순서에 따라 위원이 위원장의 직무를 대행한다.

1. 위원장이 사전에 지명한 위원

2. 제4항에 따라 지명된 공무원인 위원(2명 이상인 경우에는 직급 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 직무등급이 높은 위원 순서로, 직급 또는 직무등급도 같은 경우에는 위원 재직기간이 긴 위원 순서로, 재직기간도 같은 경우에는 연장자 순서로 한다)

③ 제2항에도 불구하고 제6조제3항에 따라 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회의 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 공무원이 아닌 위원을 위원장으로 정할 수 있다. 이 경우 위원장은 비상임으로 한다.

④ 행정심판위원회의 위원은 해당 행정심판위원회가 소속된 행정청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려하여 위촉하거나 그 소속 공무원 중에서 지명한다.

1. 변호사 자격을 취득한 후 5년 이상의 실무 경험이 있는 사람

2. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 학교에서 조교수 이상으로 재직하거나 재직 하였던 사람

3. 행정기관의 4급 이상 공무원이었거나 고위공무원단에 속하는 공무원이었던 사람

4. 박사학위를 취득한 후 해당 분야에서 5년 이상 근무한 경험이 있는 사람

5. 그 밖에 행정심판과 관련된 분야의 지식과 경험이 풍부한 사람

⑤ 행정심판위원회의 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 8명의 위원(그중 제4항에 따른 위촉 위원은 6명 이상으로 하되, 제3항에 따라 위원장이 공무원이 아닌 경우에는 5명 이상으로 한다)으로 구성한다. 다만, 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령(제6조제3항에 따라 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회의 경우에는 해당 지방자치단체의 조례)으로 정하는 바에 따라 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 6명의 위원(그중 제4항에 따른 위촉 위원은 5명 이상으로 하되, 제3항에 따라 공무원이 아닌 위원이 위원장인 경우에는 4명 이상으로 한다)으로 구성할 수 있다.

⑥ 행정심판위원회는 제5항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦ 행정심판위원회의 조직과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙 선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

- 「특허법」의 경우에도 취소 및 심판, 재심, 조사 등에 대한 사무를 관장하는 특허심판원이 특허관련 이의신청에 대하여 판단을 할 수 있도록 특허청장 소속으로 설치되어 운영되고 있음

\* 「특허법」 제7장(심판) 제132조의16(특허심판원)에서 제176조(특허거절 결정 등의 취소)까지 43개 조문, 제8장(재심) 제178조(재심의 청구)~ 제185조(민사소송법의 준용)까지 8개 조문을 두고 상세한 사항을 구체적으로 규정하고 있음. 한편, 제9장(소송) 제186조(심결 등에 대한 소) 제8항에서는 특허법원의 판결을 2심에 해당하는 효력을 인정하고 있어서, 실제로 특허심판원의 심판을 1심을 대체하는 효력을 인정하는 것으로 판단할 수 있음

### 3) 사회보장기본법 상의 권리구제 조문과의 비교

- 사회보장기본법 제7장(보칙) 제39조(권리구제)에서는 “위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익을 침해받은 국민은 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구하거나 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기하여 그 처분의 취소 또는 변경 등을 청구할 수 있다.”는 규정을 두고 있음
- 난민지위 인정 신청자의 경우에는 “국민”과는 다른 법적 지위를 가지고 있으나, 사회보장기본법의 기본이념이 “다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록”하는 것에 있다는 점에서 동일한 인권적 요소를 가지고 있다고 볼 수 있음
- 따라서, 현행 난민법상의 “이의신청”은 명확하게 “행정심판”의 지위를 인정할 실익이 크고, 이에 관련된 법적 지위와 조직, 절차 등을 명확하게 구체화할 필요가 있음

### 3. 난민법상 난민심판 전문기관의 도입 필요성

#### 1) 이의신청서 이의 사유 주장 및 입증방법 보완의 내실화

- 이의신청 시 구체적인 사항을 적시하게 하여 해당 부분에 대하여 심의를 집중적으로 진행할 수 있도록 하는 이의신청 심의 방법 다양화 모색
- 1차 심사의 절차적 하자 및 난민신청자의 박해 주장 등에 대한 충분한 재검토를 할 수 있도록 사실조사 기능 확대 및 인력 보강(조사인력, 행정지원인력, 통번역지원인력)
- 이의신청자의 출석을 통한 진술과 소명 기회 확보를 위한 심리 절차 수립. 난민은 기본적으로 본국에서의 박해를 피해 온 자들로서 서증 등 객관적인 자료 제출이 어렵고, 그 진술에 의존하여야 하기 때문에 일반적인 경우보다 청문의 필요성이 큼

#### 2) 난민이의신청 관련 서류의 한국어사용 원칙 및 다국어지원체계 수립

- 당사자의 진술을 기초로 하여야 하는 난민신청이나 이의신청 절차에서 해당 언어의 통번역을 전문적으로 지원하는 인력의 중요성이 상당히 큼
- 또한, 사실조사 업무 수행 및 이의신청 절차 등에 필요한 해당 언어의 사용은 난민신청자 또는 이의신청자의 권리를 보호하기 위한 중요한 환경적 요소가 됨
- 국내 행정심판법에서는 한국어사용이 원칙이나, 특별행정심판 중 하나인 ‘해양사고의 조사 및 심판’ 절차에서는 심판정에서 국어 사용을 원칙으로 하되, ‘국어가 통하지 아니하는 사람의 진술은 통역인으로 하여금 통역’하도록 하는 사례가 있음

- 특허법 제42조의3에서는 외국어특허출원의 경우, 외국어로 적은 특허출원을 한 경우, 국어번역문을 제출하도록 하고 있음
- 난민법에서는 난민지위의 인정 절차가 가지는 특수성을 인정하여, 국어 사용을 원칙으로 하되, 국어가 통하지 아니하는 사람의 진술은 통역인으로 하여금 통역하도록 하는 것이 필요함. 또한, 이의신청서의 작성 등 서류의 작성을 외국어로 작성할 수 있도록 하되, 국어번역문을 난민 전문 통번역인력의 도움을 받아 함께 제출하도록 함으로써 당사자의 권리를 보호할 필요가 있음

### 3) 당사자의 절차적 권리 보장

- 난민법 제9조 및 전체의 취지 상 이의신청서의 제출을 처음부터 일정부분 실질적으로 보장하고, 흠결사항에 관하여는 적극적으로 보정을 요구하는 등 당사자의 절차적 권리를 처음부터 보장

### 4) 난민심판원(가칭)의 설립과 관련 규정의 명확성 확보

- 위와 같이 현행 난민법상의 “이의신청”제도는 그 법적 지위가 불명확하고, 실제로는 행정심판을 갈음하는 효력을 지니고 있음에도 불구하고 국내 다른 입법례에서 볼 수 있는 상세한 법률 규정도 구비되어 있지 않은 문제가 있음
- 따라서, 향후 법개정을 통하여 “이의신청”제도가 “행정심판”을 대체하는 제도로서 그 법적 지위를 확보하는 한편, 난민인정 및 관련 행정행위에 대한 불복에 관한 행정심판 기능을 수행할 수 있도록 난민심판 전문기관을 설립할 필요가 있음
- 난민심판 전문기관에서는 신청인의 진술권 등을 실질적으로 보장하기 위하여서 우선, ① 해당 언어 통번역 전문인력이 필요하고, ② 신청인의 절차 참여를 위하여서는 난민위원회 내지 난민심판기관의 위원 내지 심판관의 난민에

대한 이해와 전문성이 요구되며, ③ 절차 및 심리의 원활한 진행을 위한 보조자로서 난민조사관들이 필요함. 이와 같이 전문화된 조직체계를 통하여 난민신청인의 이의신청 내지 특별행정심판 절차에 해당하는 각 절차를 수행하기 위하여서는 독립적이고 전문적인 난민심판기관의 설립과 운영이 필요하며, 이를 위한 법적 근거 규정 도입이 전제되어야 할 것임

## IV

### 해외의 난민인정 전문기관 운영 사례

#### 1. 캐나다

##### 1) 이의신청 개관

- 2012년 12월 5일 수정된 지침에 따라 이민난민위원회(Immigration and Refugee Board of Canada, IRB)에 난민항소과(Refugee Appeal Division, RAD)를 두어 운영하고 있으며, 난민보호과(Refugee Protection Division, RPD)에서 내린 결정에 대한 이의 신청을 접수하고 심사함
  - 특별한 경우가 아닌 한 청문절차를 거치지 않고 서류심사만으로 진행함
  - Balanced Refugee Reform Act와 Protecting Canada's Immigration System Act의 결정에 의한 것임
- RAD에 제기되는 항소는 난민지위신청자 뿐만 아니라 RPD에 의해서도 가능하며, 여기서 불복하는 당사자는 연방법원(Federal Court)에 다시 항소할 수 있음
  - RAD가 사법체계에 있지 않고 행정체계에 속하지만, 단순한 행정결정 이상의 역할과 기능을 담당하고 있음



- RAD 심사과정은 1명의 패널(a single member panel)에 의해서 진행됨. 필요하다면 생각되는 경우 3명으로 구성된 패널을 구성할 수 있음
  - 결국 한국의 난민위원회는 하나의 분과가 여러 사례를 다루고 있는데, 캐나다의 케이스 한 개당 한 명 혹은 세 명이 담당을 하고 있음
  - 이의신청의 양이 많다면 캐나다처럼 운영되기 어려운 측면이 있으나, 사례 하나를 1명 혹은 3명이 90일간 검토할 수 있다면 난민심판의 타당성이 높아질 가능성이 있음
- RAD가 3명의 패널을 구성하여 구두 심리를 하는 경우, 1심법원과 마찬가지로의 법적 효력을 가짐[case 소개: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Huruglica*, 2016 FCA 93.]

## 2) 이의신청 절차

- 이의신청은 RPD의 불인정결정 사유를 문서로 받은 후 15 working days 내에 이의신청통지서(a Notice of Appeal)를 제출해야함
  - 이의신청자 키트(Appellant's Kit)에 양식이 있음
  - RAD 등록사무소에 이의신청통지서 3부를 제출함
  - 여러 명이 동시에 이의신청을 하는 경우 모든 사람이 이의신청통지서에 명시되거나, 개별적으로 각각 이의신청통지서를 제출함
- 이의신청통지서를 제출한 이후 불인정결정 사유를 문서로 받은 후 30일 이내에 다음과 같은 신청절차를 완료해야함
  - 이의신청자기록을 작성해야함
  - 각종 서류와 필요한 정보는 이의신청자 가이드(Appellant's Guide) 및 Refugee Appeal Division Rules (RAD Rules)에 구체적으로 명시되어 있음

- 최종적으로 RAD에 이의신청자기록 2부를 제출해야함
- 신청할 때 전자성명을 이용함
- 이의신청통지서 제출 기한 연장이 가능함
  - 기한연장을 신청할 때 이의신청 서류를 늦게 제출하는 사유를 밝혀야함
  - RAD Rules 6호 및 37호를 준수해야함
  - 신청서에 이의신청통지서 3부와 이의신청자기록 2부를 첨부해야하며, 선서진술서 또는 서약서도 첨부함
- 이의신청자기록 제출 기한 연장도 가능함
  - 기한연장을 신청할 때 이의신청 서류를 늦게 제출하는 사유를 밝혀야함
  - RAD Rules 6호 및 37호를 준수해야함
  - 신청서에 이의신청자 기록 2부를 첨부해야하며, 선서진술서 또는 서약서도 첨부함
- 이의신청자는 변호사를 선임할 수 있는데, 변호사가 이의신청절차가 정한 기한을 지키도록 하는 것은 이의신청자의 책임임
  - 변호사 수입료가 발생하는 경우, 그 변호사는 각 주의 법률협회, 퀘벡 주 공증인 협회, 캐나다 이민컨설턴트 규제위원회의 정회원이어야 함
  - 변호사 수입료가 없는 경우 '무보수 대리인 선임통지서'를 법무부 장관 또는 RAD에 제출해야함
- 이의신청통지서는 영어 또는 프랑스어로 되어 있으며, 기타 언어로 작성된 모든 문서는 영어 또는 프랑스어로 번역된 문서를 첨부하여야함
- 이의신청절차에 따라 수집되는 정보는 관련 기관과 공유될 수 있음

- 이의신청의 예외는 다음과 같음
  - 안전한 제3국 협약(Safe Third Country Agreement)의 예외로 취급되는 경우, 즉 미국과의 국경에서의 신청이 거절당한 경우 이의신청 할 수 없음
  - 지정국가의 국민(Designated Foreign Nationals):
    - ※ 참고 : DOC, 일반적으로 난민을 유발하지 않고, 인권을 존중하고, 난민에게 국가가 보호를 제공하는 나라의 시민
  - 사전송환위험요소평가(Pre-removal risk assessment, PRRA)의 결정: 난민신청이 거부된 신청자가 퇴거명령을 받은 후 연방이민부 장관에게 신청할 수 있는 제도임. 그러나 과거 협약난민 혹은 이민난민보호법의 보호를 받은자, 송환될 국가에 의해 협약난민으로 인정되었던 자, 범죄자로 본국에 인도되어야 하는 자, 반복적인 난민신청자 등은 신청할 수 없음. RPD의 결정 이후 송환될 국가의 상황변화를 설명하는 새로운 증거만이 심사의 대상이 되며, 신청자의 신뢰성이 의심되는 경우 청문회를 요청할 수 있음. 신청이 받아들여지면 영주권을 신청할 수 있음
  - Extradition Act
  - RPD가 난민신청이 명백하게 근거가 없는 것으로 결정하는 경우
  - 난민보호과가 난민신청이 신뢰할만한 근거가 없다고 결정하는 경우
- RPD와 RAD의 심사, 퇴거직전 사전송환위험요소 평가, 인도적 근거에 의한 캐나다 체류 요청 등에 의한 결정에 불복할 경우 캐나다 연방법원에 재심을 신청할 수 있음
- 장관의 권리:
  - 법무장관은 RAD에 이의신청할 수 있으며,
  - 사전 공지를 하고, RAD결정이 내려지기 전에 소명자료를 제출할 수 있음

- 결정은 다음과 같이 이뤄짐.
  - 청문을 하지 않는 한 정해진 시간 안에 결정이 이뤄져야 함
  - 이의신청이 성립된 후 90일 이내에 결정이 이뤄짐
  - 연방정부의 결정이 내려지는 경우, RAD는 그 사안을 다시 심사할 수 없음

### 3) 이의신청 현황과 결과 (통계)

- 이의신청 현황과 결과는 다음의 표와 같음

구분	이의 신청 수	Non-Merit : RPD의 결정에 대한 분석 없이 최종 결정 확정 및 기각된 이의신청			Merit : RPD의 결정에 대해 분석 후 최종 결정 된 이의신청			최종 결론(승인)	미결 (as of 12/31)
		기각 - RAD의 관할권박	기각 - 부적절한 이의신청	기각 - 철회, 포기 & 기타	기각 - RPD 결정 확정	허가 원심 판결 회부	허가- 대안적 결정		
2016	3,813	276	156	112	1,618	570	235	2,967	1,938
2015	2,959	250	148	85	1,606	483	209	2,781	1,092
2014	2,391	258	193	57	1,060	296	71	1,935	914
2013	1,146	184	63	27	291	85	38	688	458

### 4) 난민신청 거부자의 체류 관리

- 모든 법적 수단을 동원하여 진행된 절차에 의해서 체류허가를 얻지 못한 자는 캐나다를 떠나야만하며, 캐나다 정부는 구금과 추방이라는 수단을 통해서 체류관리를 하고 있음
- 난민신청자가 체류허가를 얻기 위해 동원할 수 있는 절차들을 모두 활용하면 평균 4.5년이 걸리며, 많게는 10년이 넘게 걸리는 경우가 많음
- 출국대기자의 수가 많아지는 것도 사회적 문제가 될 수 있으며, 더 큰 사회적 문제는 소재불명자의 수가 증가할 수 있다는 것임

- 최근 캐나다 정부는 최종결정 이후 12개월 이내에 이들을 추방하는 것을 목적으로 다음과 같은 프로그램을 운영하고 있음
  - 강제집행관의 추가적 고용
  - 추방을 피하기 위해 도주할 가능성이 높은 자들에 대한 구금 지속
  - 자발적 귀환 보조프로그램 등

##### 5) 소결 및 합의

- RAD를 통해 캐나다 정부가 중요하게 관심을 두는 사안은 전체적인 난민지위 결정 과정의 간소화 및 신속화에 있음
- RAD의 3심 패널인 경우 특히 사법적 구속력까지 갖출 수 있는 것으로 파악되며, 이는 연방법원의 최근 재판기록에서도 명시되어 있음
- 출신국(DOC)지정제도를 운영함으로써, 근거가 명확하지 않은 난민신청을 최소화하고, DFN제도를 운영함으로써 상습적 난민신청 혹은 위장난민신청 등을 방지하기 위해 노력하고 있음
- RAD의 이의신청 사례에 일반인들이 참여할 수 있도록 하고 있음
- RAD가 이의신청 사례별로 1인 패널 또는 3인 패널로 구성되기 때문에 심사관들의 전문성에 대한 내부적, 사회적 신뢰가 담보될 수 있어야 함
- 이러한 구성이 현재 한국의 난민위원회와 어떠한 차이가 있을 수 있는가?
  - 한국의 난민위원회가 분과별 심사를 진행하면서 사례별 심사위원의 수가 많음
  - 캐나다처럼 이의신청 심사 또는 심의를 위하여 난민위원회가 독립된 상설조직으로서 역할을 하는 것이 결정의 전문성, 공정성, 신속성을 높일 수 있을 것 같지만, 이는 난민보호와 난민의 이의신청을 분리하는 조직을 구성해야 하는 문제가 발생함

## 2. 영국

### 1) 이의신청 개관

- 법무부 산하기관으로 이민난민이의심판소(Asylum and Immigration Tribunal, AIT)가 2010년 폐지되고, First-tier Tribunal: Immigration and Asylum)가 설립되었음
  - 소송절차 등은 AIT 체제에서 있었던 것과 같은 변화가 없음
- 난민지위불인정 결정에 대해 이의신청의 기간은 다음과 같음
  - 구금되지 않은 상태에서 하는 신청 : 10 working days 이내
  - 구금된 상태에서 하는 신청 : 5 working days 이내
  - Non-suspensive right of appeal : 영국을 출국하는 날로부터 28 working days 이내.
- 심판소는 이의신청 접수 즉시 피고에게 사실을 통지하고, 사건관리심리(Case Management Review, CMR)의 개최를 준비하며, 자세한 정보를 이의신청 절차센터(Appeals Processing Center, APC)에 공지해야 함
- **CMR의 목적** : 재판관이 양측에서 제기되는 이슈와 관련된 내용을 충분히 확인하고 인지할 수 있도록 실체적 청문회에 앞서서 열림
- 이의신청자는 서류청문회와 구두청문회 중에서 선택할 수 있음
- 심판소의 1차 결정에 불복하는 경우 이민심판소의 선임이민심판관(Senior Immigration Judge, SIJ)에 의해 재심리가 실시됨

## 2) 난민불인정결정자에 대한 체류관리

- 난민신청, 인도적 체류, 그 외 체류허가를 얻지 못하는 경우 사건담당관은 신청자에게 출국을 요청하며, 자발적 출국과 강제적 출국 모두 가능함
- **자발적 출국** : 내무성의 지원을 받을 수 있는 자발적귀환원조(Assisted Voluntary Return, AVR)가 있으며, 이 제도를 신청할 수 없는 제한요건은 다음과 같음
  - 현재 경찰조사를 받고 있거나 구금 상태에 있는 경우
  - 12개월 이상 교도소에 수감된 경우
  - 이민법 위반으로 기소되고 추방명령을 받은 경우
  - 인도적 보호, 영주권, 난민인정을 이미 받은 경우
  - 유럽경제지역(European Economic Area, EEA)이나 스위스의 국민인 경우
- AVR은 1) 고국에서 주거지 확보 등을 위해 쓸 수 있는 2,000파운드까지의 현금 지원, 2) 여행서류 신청 지원, 3) 항공기 예약 지원, 4) 공항에서의 지원 등을 받을 수 있음
- **강제적 출국** : 사전에 서류(letter)를 받게 되며, 경고 없이 immigration removal centre에 구금되고 출국당할 수 있음

## 3) 소결 및 합의

- 영국도 이의신청절차의 간소화를 추진하면서도 그 결정의 효력을 강화하는 방향으로 운영하고 있음
- 특히 사건담당관제를 두고 사건담당관이 이의신청 전반에 대한 기록과 리뷰를 준비함으로써 이의신청 재판 결정의 타당성을 높이는 데에 기여하고 있음

- 이러한 특징은 난민인정결정 뿐만 아니라 이의신청과 관련해서도 아주 다양한 가이드라인이 만들어져 있기 때문인 것으로 추정됨
- 그런데 한국의 상황에서 사건담당관제를 둘 수 있는가?
  - 영국의 사건담당관은 리뷰만 하는 것이 아니라 재판관의 지시를 포함한 내용을 기록하고 양측의 주장과 요구를 명료하게 함으로써 실질적으로 재판과 심의 결정에 영향을 미칠 수 있음
  - 이는 사건담당제와 재판관이 동일한 프로세스에서 영향력을 행사하는 것이는데, 한국에 이를 활용한다면 난민위원회의 사건담당관과 난민법원의 재판관이 협조를 할 수 있는 체제가 되어야 함
  - 난민이의신청 재판관이 법원의 판사가 아니라 독자적인 난민이의신청기구 내 이의신청만을 전담하는 판사로서 역할을 할 수 있다면 영국의 사건담당관제를 한국에 도입하는 방안을 고려할 수 있음
  - 이렇게 사건담당관제의 역할을 활용하기 위해서는 난민이의신청 전담기구가 사법부보다 행정부에 설치될 수 있고, 재판관의 지위에 대한 논의가 선행되어야 할 것임

### 3. 덴마크

#### 1) 행정적 난민인정 심사절차

가. 난민신청 → 1차 심사(출입국: Immigration Service) → 심판원(Danish Refugee Appeal Board) → 결정

- 일반적 난민심사과정: 출입국 단계의 첫 번째 난민심사결과 불인정 결정을 받는 경우, 자동적으로 두 번째 단계인 이의심판원(Danish Refugee Appeals Board)으로 케이스가 넘어감



- 고속 심사 과정 : 출입국 심사 과정 중 명백히 난민심사 대상이 아닌 경우에 진행되는 과정으로, Danish Refugee Council (NGO)의 동의를 있는 경우 신청이 거부됨. 이 경우, 신청자는 이의신청을 할 수 없음. 그러나 NGO가 동의하지 않을 경우에도 일반적으로 출입국 측은 신청을 거부하지만 최종 결정을 위해 RAB로 사건이 넘어감

## 2) 난민심판원의 구성과 기능

- 준사법적 심판 기능을 하는 기구로 사실관계와 법적 측면 접근(난민협약상에 근거하여), 난민 심사의 최종 단계로 Supreme court로 넘어가는 기능이 없음. 덴마크 이민법 제 56조 8항에 따라, 심판원의 결정은 최종적인 결정으로 사법심사의 대상이 되지 않음
- 법적 근거: 심판원은 법원과 같은 기능을 함
- 조직의 구성원: 5명(A The chairman must be an appointed judge. One member is appointed by the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, and one member is appointed upon nomination from the Council of the Danish Bar and Law Society.)

## 3) 이의신청 심의 방법

- 심판원의 법정 공판은 구술로 이뤄짐. 구술 심리가 필요할 것으로 판단될 경우, 난민신청자 본인과 변호인, 통역인, 출입국 대표가 공판에 참석함. 공판 시, 난민신청자는 질문에 답하고 입장을 표명할 기회가 주어짐. 그런 다음, 변호인과 출입국 측 대표가 각각 변론 후 신청자가 마지막 입장을 발표함. 심판원의 결정은 보통 난민신청자에게 공판 중 선고되며 동시에 의장이 결정문에 대한 간략한 설명이 이뤄짐

- 과정상의 신청자는 심판원의 결정이 있을 때까지 덴마크에 체류할 수 있으며, 변호사를 선임할 권리가 있음

#### 4) 소결 및 합의

- 덴마크의 경우 난민정착지원에 대해서는 적극적으로 나서지만, 난민지위결정에 대해서는 매우 신속하게 처리하고 있음
- 덴마크의 난민심판원은 준사법적 기능을 하며, 그 준거가 국내법보다는 난민협약이라는 국제법에 근거를 두고 결정이 이뤄진다는 특징이 있음
- 또한 국제법에 근거를 둔 결정을 대법원의 관할사항으로 두고 있지 않음
- 이러한 체제를 한국에 그대로 적용하는 데에는 어려움과 혼란이 발생할 수 있을 것이지만, 개념적으로 국제법에 충실한 이의신청심사가 가지는 효력을 강화하는 방안을 모색할 필요 있음
- 달리 말하면, 국제법에 충실한 결정이 이뤄진 것이라고 인정된다면, 이의신청에 대한 심의를 존중할 필요가 있으며, 이로 인하여 사법부에서 세 차례의 재심의를 할 필요가 있는지에 대한 성찰이 요구됨

## 4. 독일

### 1) 행정적 난민인정 심사절차

- 행정절차적 난민인정 심사절차 : 초기 난민 신청단계 → ② 추가 난민신청 (Follow up application) → ③ 두 번째 난민신청 (Second application) → ④ 연방행정법원

1. 초기 난민신청 (Initial application) : 첫 번째 난민신청단계가 철회되거나 거절된 경우, 난민신청자 개인이 케이스를 접수. 심사 재개의 근거가 있는 경우(본국의 정황이 상당히 달라진 경우, 박해가능성의 새로운 증거를 제출하는 경우)
2. 추가적 난민신청 (Follow up application) : 첫 번째 난민신청단계가 철회되거나 거절된 경우, 난민신청자 개인이 케이스를 접수. 심사 재개의 근거가 있는 경우(본국의 정황이 상당히 달라진 경우, 박해가능성의 새로운 증거를 제출하는 경우)
3. 두 번째 난민신청 (Second application) : 제3국에서 난민신청을 거절된 경우 비호신청서를 제출 가능. 신청과정을 집행하고 같은 조건 적용의 책임 (심사 재개의 근거)

## 2) 사법적 난민인정 심사절차

① 행정법원 → ② 고등행정법원 → ③ 연방행정법원

- 행정법원 (Administrative Court)

- 51개 심판원 중 신청자의 거주 지역에 따라 배정
- 사건의 사실관계를 파악
- 2016년, 평균 심사 기간은 7.5개월이나 높은 이의신청케이스(45.4%)로 인해 사건에 대한 검토 없이 종료될 수 있으며 따라서 심문도 생략될 수 있음. 예) 비호신청자가 이의신청을 철회한 경우/비호신청자와 BAMF 출입국 사이에 재판 외 합의가 이뤄진 경우

– 출입국의 불인정 결정 종류에 따른 카테고리

– 1) 단순 불인정

- 2주 이내 이의신청
- 유보적 결정 효과 (suspensive effect)
- 증거 제출: 공판심리가 있기 몇 주 전까지 심판원의 재량에 달림.

– 2) “명백한 사실무근”이거나 “채택할 수 없는 경우”

- 비호법 (Asylum Act) 제 30에 따라, 비호신청자의 근거 없는, 모순되는 허위 진술인 경우, 이의신청 할 수 있는 기간은 1주로 제한
- 사건의 자동적 유보 효과(suspensive effect)가 없기 때문에, 이의신청과 유보효과 요청은 1주 이내 진행되어야함

3) 소결 및 합의

- 높은 이의신청률로 인해서 명백한 근거가 없는 경우 심문을 생략할 수 있으며, 결정을 1-2주 사이에 진행할 수 있게 제도를 운영하고 있음
- 한국의 이의신청과 같은 단계는 행정법원에서 시작되고 있음
  - 독일의 경우 난민심판원 등의 기구 없이 행정부가 난민신청과 follow-up 난민신청을 신속하게 처리하고, 난민이의신청의 다툼은 행정법원으로 이관하고 있음
- 그런데 난민이의신청 전담기구가 없는 상황에서 난민신청자의 수가 급증한다면, 행정부의 역할은 단순 심리에 그치고 사법부에서 이의신청을 전담하는 것은 부담이 될 수 있음

## 5. 일본

### 1) 이의신청 개관

- 이의 심사는 법무성 입국관리국 소관이며, 제3자기관의 참여원을 절차에 관여하게 함으로써, 공정성과 중립성 그리고 투명성을 높이고자 함
- “참여원은 인격이 고결하고, 난민불인정자의 이의신청에 관하여 공정한 판단을 할 수 있으며, 법률 또는 국제정세에 관한 학식경험을 가진 사람들 중에서 법무대신이 임명함”(입관법 61조 2의 10)
- 참여원의 일부는 유엔난민기구와 일본변호사연합회에서 추천되고, 그 외의 구성원에 대한 선발과정과 선발기준은 불분명함
- 80여 명의 참여원들은 2년 임기의 비상근직 국가공무원의 지위를 가짐(입관법 61조 2의 10 제4항)
  - 의견진술이나 심문 등에 출석하는 경우 일당 22,900엔을 지급함
  - 이의 심사를 담당하는 사무국은 지방입국관리국 내에 설치되어 있으며, 입국관리국 직원으로만 구성됨
  - 사무국은 참여원에 대한 연수를 실시하거나 자료와 정보를 제공하고, 참여원에게 사건을 배분함
- 이의 심사는 원칙적으로 의견진술과 심문으로 이뤄지며, 이것에 참여원도 참여하게 된다(입관법 61조 2의 9 제5항, 제6항).
  - 참여원은 3인의 고정멤버로 하나의 반을 구성하여 2주에 한 번 정도 특정 요일의 오후에 모여서, 매회 1~2건 정도의 의견진술과 심문에 출석한 후 법무대신에게 자신들의 의견을 제출한다(동조 3항).

- 지금까지 법무대신은 참여원 다수 의견을 받아들여 왔으며 법무성 입국관리국이 매년 발표하는 난민인정수 등의 보도자료에서도 “과거에 법무대신이 참여원의 의견(의견이 나뉘었을 경우에는 다수의견)과 다른 결정을 한 예는 없다”고 발표됨
- 그러나 2013년 이후부터는 참여원의 전원 또는 다수가 이의심사 신청자에 대해 난민이라고 인정했음에도 불구하고, 법무대신이 난민으로 인정할 수 없다고 판단내린 사례가 발생함
- 2012년의 이의심사 평균처리기간은 779일이었으며, 평균 2년 이상이 걸림
- 2015년 10월 1일 현재, 참여원 81명의 리스트를 살펴보면 유엔난민기구 출신자 1명, JICA(일본국제협력기구) 출신자 3명, 관료출신자 13명, 관료 출신으로 현재 변호사, 민간단체, 학교 등에 재직하고 있는 자가 13명, 민간단체 출신자 10명, 변호사 출신자는 10명, 신문·방송업계 출신자 4명, 법학 전공 및 국제학 전공 대학교수 27명으로 구성됨
- 참여원의 대부분은 관료출신자, 법전공자, 변호사로 구성되어 있기 때문에 전국난민변호인단협회는 이러한 인적 구성이 이의심사제도의 중립성, 공정성, 투명성을 훼손할 우려가 있다고 비판함

## 2) 난민불인정결정자 체류관리

- ‘난민불인정처분’이 내려지더라도 특별히 체류허가가 필요한 사정이 인정되는 경우 인도적 체류를 허가함(입관법 제61조 2의 2 제2항)
- ‘1차 심사’에서 난민으로 인정받지 못한 경우는 ‘난민불인정처분’을 받은 7일 이내에 법무대신에게 불복신청을 할 수 있음
- 이의를 제기한 난민신청자에 대해 ‘이의신청수리표’가 교부됨

- 이의심사는 참여원이 제출한 의견을 존중하여 법무대신이 판단을 내리지만, 심사 결과 이의제기에 대한 '이유 없음'이라는 결정이 내려지고 인도적 체류허가도 내려지지 않는다면 모든 행정절차가 종료됨
- 이의 심사에서 기각된 후, 행정절차는 종료되지만 6개월 이내라면 사법심사의 형태로 행정결정에 대해 소송을 제기할 수도 있음
- 제도상으로 일본에서는 난민신청을 하여 기각되더라도, 난민신청을 무제한으로 새롭게 신청할 수 있음
  - 난민신청(1차 심사) → 난민불인정처분 → 이의신청(이의 심사) → 기각 → 2회째 난민신청 ... 의 과정을 영원히 지속시키는 것도 제도상으로는 가능함
- 일본에서 위와 같은 행정절차와 사법절차가 진행되고 있다고 하더라도 난민신청자는 자동적으로 체류자격을 부여받게 되는 것은 아니며, 체류자격과 체류허가의 결정은 난민인정절차와는 별도의 절차로 진행됨
  - 체류자격이나 체류허가가 교부되지 않을 경우에는 불법체류자로서 구금되며, 강제퇴거절차가 시작됨

### 3) 소결 및 합의

- 한국도 일본과 비슷하게 제도상으로 난민신청을 반복할 수 있도록 하는 것에 대한 비판적 평가 작업이 필요함
- 이의신청 절차를 행정부 관할로 두고 있음

## 6. 오스트레일리아

### 1) 이의신청 개관

- 2015년 7월 1일, MRT와 RRT는 Migration & Refugee division of the Administrative appeals tribunal(AAT) **이민과 난민 행정심판원**으로 통합됨. 기존의 시스템에 관한 최종 연간 보고서에 따르면, 기존 시스템(MRT-RRT)은 호주의 행정적 정의(justice)에 기여했다는 점을 높이 평가
- RRT의 경우, 1993년 7월 난민심사위원회를 대체하여, AAT와 합병하기 전 까지 총 93,000 케이스를 담당했음. MRT는 1999년 이민심사법원(Immigration Review Tribunal)과 이주심사사무소(Migration Internal Office)가 합병하여 탄생했고 총 145,000케이스를 담당하였음. 이 중 두 법원이 공통적으로 맡은 240,000 케이스가 행정적 정의(justice)를 구현하는데 큰 역할을 함

### 2) 행정항소심판소(Administrative Appeals Tribunal, AAT)

- AAT는 정부기관과 각 부처의 행정결정의 독립적인 심리(merits review)를 수행함. 행정결정 이의심판원 법 1975년에 근거하여 설립되어 1976년 7월 1일부터 시행되었음
- 관할 : AAT는 재심사 결정에 전반적인 권한을 갖지 않음. 단지 법, 법령 혹은 다른 헌법기관의 결정이 AAT에 의해 재검토될 수 있는 경우에만 결정을 재심사 함. 연방정부의 행정처분을 심사할 일반적인 권한을 가지지 못하지만, 관련 법률 및 규칙이 정하는 사안에 대해 준사법심사를 하는 기관으로 법원은 아님
- 구조 : 법적 기관으로, 행정기관(출입국 이민국 및 국경보호국) 장의 결정을 재검토하는 권한을 갖음. 재심 과정에서, 사건을 새롭게 고려하며 법적으로



타당한 결정을 내림. 또한, 이전 행정기관의 기존 결정을 뒤집거나 다른 대안적 결정을 내릴 권한을 가지며 권고 지시 사항과 함께 이전 행정기관의 재결정을 명령할 수 있음. 난민사건의 경우, 협약상 난민에 해당하는 지, 대안적으로 호주가 아닌 다른 국가로 갔을 경우 중대한 위협이 있는지 최우선으로 고려함. 피심자들이 편견이 없이 공정한 심사를 받을 수 있는 권리보장에 초점을 두고 있음

- 적격성 : 1958년 이민법과 1994년 이민 규정에 따라, 어떤 결정을 재심사할 수 있는지, 누가 결정의 재심사를 담당할 지, 어떻게 재심 신청이 이뤄져야 하는지, 어떤 사건 심리의 신청이 제출되어야 하는지 내의 시간 제약 및 신청 금액이 지불할 수 있는지가 명시되어 있음. 규정은 사건의 종류에 따라 달라짐. 지정된 기간 외 제출된 재심 신청이나 재심 제출 자격이 주어지지 않은 자가 신청한 경우에는 받을 수 없음. 재심사의 결정에 따라, 재심 신청자는 반드시 비자 신청자, 비자 소지자, 후견인 혹은 가까운 친척이어야만 함
- 재심사(이의) 신청단계 : 난민불인정결정을 받은 경우(보호 비자를 받지 못한 경우) 혹은 기존의 보호 비자를 취소당한 경우, 출입국의 결정문을 통해 결정의 재심사를 신청(이의신청)할 권리 여부가 통지될 것임
- 이의신청을 하려는 경우, 다음과 같은 기간을 준수하여야 함
  - 출입국 구금상태인 경우, 출입국의 결정 통지를 받은 후 7일 이내에 신청서를 제출해야 함
  - 출입국 구금 상태가 아닌 경우, 출입국의 결정 통지를 받은 후로부터 28일(달력일) 내에 신청해야 함. 신청서 제출을 우편으로 할 경우, 제출 기한 만료 이전에 충분히 도착할 수 있는 지 확실히 해야 함
  - 우편으로 신청서를 제출할 경우, 기한 만료일 이전에 도착하도록 시간을 넉넉히 고려함

- 구술심리 : 케이스에 할당된 위원들이 심리를 진행하고, 상대적으로 비공식적이며 출입국 관계자는 참석하지 않음. 위원들과 질의응답 방식이며 신청자는 진술 또는 주장할 수 있음. 구술 심리는 면대면, 화상 회의 또는 전화로 진행될 수 있음. 심판원에서 진행되거나 다른 대체적 장소에서 진행될 수도 있음. 행정처분시에 제출하지 못한 근거자료도 새롭게 제시할 수 있으며, 그 경우 왜 행정처분시에 제출하지 못했는지에 대해 타당한 설명을 제시해야함
- 결정 : 이의신청을 기각할 경우, 이의신청 기각 결정문이 도착할 것임. 결정문 도달 후 14일 이내에 신청의 회복(reinstatement)을 제기할 수 있음. AAT는 재신청(신청의 회복)이 합당할 경우 재심사를 결정함. 재신청이 승인되는 경우, 기각된 기록과 관계없이 심사 대상이 됨. 재신청을 승인하지 않는 경우 혹은 14일 이내에 신청서가 제출되지 않은 경우, 기존의 기각 결정을 확정함. 기각 결정을 확정하는 경우, 출입국의 결정에 따르는 것으로 확정함. 재신청 승인 혹은 신청 기각 확정에 관한 결정은 문서로 신청자에게 전달됨
  - 최대한 빨리 심사를 진행하는 것에 관심을 두고 있음
- Merits Review : 심리 (merits review)란, 사건의 행정적 재고려(재검토)임. 이는 입법 구조 내에서 초기의 결정권자로서 결정을 내리고 모든 권한과 신중함이 부여됨. 기본적인 목적은 특정한 케이스에 정확하고 선호적인 결정이 도달했는지 보장하는 것임. 이의 결정과 이유는 또한 전반적인 판결의 질을 높이고 판결의 일관성을 높이는 것이며 정부 결정권의 책임과 개방도를 높임

### 3) 난민불인정결정자에 대한 체류관리

- 이민담당공무원이 서한으로 보호비자(protection visa)의 요건이 충족되지 않는다는 내용의 서한을 발송하고, 출국날짜 등을 고지함; IOM의 지원을 받아 자발적으로 출국할 수 있음
- 불법체류를 하는 경우 강제적 출국도 가능함

#### 4) 소결 및 합의

- 이의신청 과정에서 이의신청 전문심판기구의 독립성, 공정성, 청렴을 최우선의 가치로 삼고 있음
- 난민신청, 인도적 체류, 그 외 체류허가를 얻지 못하는 경우 사건담당관은 신청자에게 출국을 요청하며, 자발적 출국과 강제적 출국 모두 가능함

### V

## 난민이의신청 전문기관 도입방안 논의

- 해외의 사례는 이의신청 심판의 구속력을 강화하는 방향으로 정부정책이 추진되고 있음을 알 수 있음
- 그런데 이와 같은 것이 전제가 되기 위해서는 이의신청 심사의 독립성, 공정성, 신속성 등의 확보될 수 있어야 함
- 이의신청율이 증가하는 경우에는 특히 그것이 사법부의 부담으로 이어지고, 행정처분의 정당성에 대한 사회적 신뢰의 하락으로 이어질 수 있기 때문에 이의신청심사의 전담기구를 두고 결정의 정당성 및 타당성을 높일 수 있도록 할 필요 있음

### 1. 주요 고려 사항

- 난민심사관 및 심판관, 통번역인력의 교육과 업무 훈련 기능 포함 여부
- 난민위원회와 (가칭)난민심판원의 통폐합 시 난민인정 업무 포함 여부

- 중앙난민심판원과 지방난민심판원의 분리 운영 필요 여부
- 심판장 직권에 의한 진술 기회 부여 및 흠결 보정 기회 제공, 새로운 주장 및 증거에 대한 채택 여부
- 서류작성시 외국어신청서와 국어번역문을 함께 제출 인정 여부
- 난민신청 면접 과정 외에도 이의신청 등의 과정에서도 통역을 받을 권리 인정 여부
- 난민심사관의 난민조사에 관한 기능 강화 여부, 난민조사관 제도 여부
- 난민심사관 및 심판관, 심판장의 자격 요건 제한 사항



난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

글로벌시대 난민인권·죽악·세계평화  
학술포럼



| Session 1 – 발제 ② | 표 현 덕 사법정책연구원 연구위원

# 난민재판의 현황과 과제





# 02 난민재판의 현황과 과제<sup>1)</sup>

Session

| Session 1 - 발제 ② | 표 현 덕 사법정책연구원 연구위원

I

## 들어가는 글

### 1. 연구의 필요성

기존에 난민인정 절차와 관련된 연구는 주로 행정청 단계, 즉 출입국항에서 난민인정 신청과 회부심사, 지방출입국·외국인관서에서 난민인정 심사, 난민위원회의 이의신청 심의 등을 다루고 있다. 반면에 법원의 난민재판과 관련된 연구는 상대적으로 적은 편이다.

그러나 법원은 법률의 해석과 적용을 통해 구체적인 사건을 최종적으로 해결하는 역할을 한다. 특히 난민과 관련된 재판은 난민법을 비롯하여 출입국관리법, 행정소송법, 나아가 국제인권법 등 여러 법 분야를 고려하여 신청인의 권리구제와 행정의 사법통제 기능을 한다는 점에서 연구의 필요성이 매우 크다.

1) 이 글은 향후 수정될 예정이므로 필자의 동의 없이 본 발표문의 내용을 인용하는 것을 삼가 주시기를 바랍니다.

## 2. 난민사건의 유형과 연구 방향

난민과 관련된 법원의 재판에는 난민불인정결정 취소소송을 포함하여 난민인정 심사불회부결정 취소소송, 난민생계비미지급처분 취소소송, 강제퇴거명령 및 보호 명령 취소소송 등이 있는데, 법원에 접수되는 대부분의 사건은 난민불인정결정 취소소송이다. 여기서는 난민재판을 난민불인정결정 취소소송의 개념으로 사용하고, 이 절차를 중심으로 논의한다.<sup>2)</sup> 난민재판과 관련하여 실체법적인 쟁점이 많지만, 이번 세션의 주제가 한국 난민의 절차적 권리보장이라는 점 등을 고려하여 특별히 다루지 않기로 한다.

이하에서는 법원의 난민재판 절차를 실무 현황과 구체적 통계를 위주로 살펴보고, 외국의 입법례 등을 비교해 본 후 현재 난민재판의 과제 및 나아갈 방향에 대하여 간단히 검토한다.

### II

## 난민재판의 현황

### 1. 난민재판 절차의 특성

난민법은 난민재판 절차에 대하여 법원에서 심리의 비공개(난민법 제23조) 외에는 거의 규정하고 있지 않다. 따라서 난민재판은 행정청의 거부처분에 대한 취소소송의 형식을 띠게 되고, 기본적으로 행정소송법이 재판절차를 규율한다.

2) 난민사건도 주로 난민불인정결정 취소소송 사건의 개념으로 사용되되, 통계와 관련된 부분에서는 엄밀한 분리가 어려워 난민인정심사불회부결정 취소소송 사건 등의 개념이 포함될 수 있는 점에 대하여 미리 양해를 구한다.



난민인정을 신청한 자는 난민불인정결정을 받으면 이의신청을 거쳐 소를 제기하거나 이의신청을 거치지 않고 바로 소를 제기할 수 있다. 대부분의 경우에는 이의신청을 한 후 기각되면 소를 제기하는 것으로 보인다.

취소소송은 당해 처분을 한 행정청을 피고로 하므로(행정소송법 제13조 제1항) 실제 난민불인정결정을 한 지방출입국·외국인관서의 장이 피고가 된다. 제1심 관할법원은 피고의 소재지를 관할하는 행정법원이 되므로(행정소송법 제9조 제1항) 서울출입국관리사무소장의 난민불인정결정에 대하여는 서울행정법원에, 그 밖에 출입국관리사무소장이나 외국인보호소장의 난민불인정결정에 대하여는 관할 지방법원(행정부)에 각 관할이 있다.

난민재판에서 취소를 구하는 피고의 처분은 난민불인정결정으로 위 결정의 처분 당시 실제적·절차적 위법성이 심리의 대상이 된다. 심리 방법에서 일반 행정소송과 구별되는 특별한 절차가 있는 것은 아니지만, 난민신청자 대부분이 박해 상황과 관련하여 서면으로 된 증거나 증인을 통하여 주장 사실을 증명하는 경우는 드물고 본인 진술밖에 없는 경우가 많은 점, 외국인이어서 통역이 필요한 점, 증명책임이 기본적으로 원고에게 있으나 증명 정도가 완화되어 있는 점 등에서 차이가 있다.

난민재판은 대부분 제1심이 서울행정법원에서, 항소심이 서울고등법원에서 각 처리되므로 위 법원들을 중심으로 실무 현황을 살펴본다.

## 2. 난민재판의 실무 현황

### (1) 사건 접수와 사무분담

서울행정법원은 난민사건의 접수가 늘어나면서 2015년 4개의 단독재판부를 난민전담 재판부로 지정하였고, 보다 신속하고 효율적인 진행을 위해 난민전담 단독재판부를 2016년 8개, 2017년 9개로 각 증설하였다. 원래 난민사건은 합의부 사

건이지만, 대부분 재정단독결정을 하여 단독판사가 처리하고, 복잡하고 쟁점이 까다로운 경우 등에만 합의부에서 처리한다.<sup>3)</sup>

서울행정법원 종합접수실에는 원고의 편의를 위하여 한글과 영어가 병기된 난민사건 소장 양식과 ‘난민사건 관련 서울행정법원에서 행하는 절차 안내’ 매뉴얼을 비치하고 있으며, 법정에서 자주 사용하는 재판용어를 소개하는 ‘쉬운 재판용어 가이드’를 14개 언어별로 만들어 당사자에게 제공하고 있다.

종합접수실 외국인 전용창구에는 네팔과 시리아 출신의 담당자 2명이 배치되어 외국인들에게 네팔어, 파키스탄어, 영어, 일본어 등으로 절차를 안내하고 있다. 네팔 출신 담당자에 의하면, 난민사건과 관련하여 하루에 80명 정도가 종합접수실에 오는데, 절반은 소를 제기하기 위해, 나머지 절반은 관련 서류 제출을 위해 방문하며, 절차 안내를 해주지만, 실체적 내용에 대한 상담은 하지 않는다고 한다.

## (2) 소송구조

서울행정법원은 2015년 중반까지 난민신청자인 원고가 소송구조신청을 하는 경우 제소기간이 지나거나 이미 확정판결이 있는 경우 등 특별한 사정이 없는 한 인지대, 송달료, 변호사비용 등에 관하여 소송구조를 폭넓게 인용하였다.

그러나 난민사건의 급증에 따른 예산 부족, 소송구조 제도의 취지에 맞지 않는 운용 등의 문제점이 제기되어 2015년 중반 이후부터는 소송구조 요건에 충실하게 원고의 재정 상태, 승소 가능성 등을 엄격하게 심사하여 소송구조 여부를 결정하고 있다.<sup>4)</sup>

3) 서울 외 지역의 경우 광주지방법원은 주로 재정단독결정을 하여 1인의 단독판사가 담당하고, 나머지 지방법원에서는 합의부에서 처리한다.

4) 하태현, “난민인정사건 소송절차 간이 매뉴얼(개선방안)” [내부보고서], 서울행정법원 (2016. 10.), 3. 난민사건에서 원고 승소율이 1% 미만이므로 ‘패소할 것이 분명한 경우가 아닐 것’이라는 소송구조 요건을 충족하는 사건이 많지 않아 대부분 소송구조 신청이 기각되고 있다. 그러나 재판부에 따라서 소송구조 신청을 원칙적으로 기각하는 방식으로 실무를 운영하거나 명백하게 이유 없는 경우가 아닌 한 인지대와 송달료 등 재판비용에 한하여 소송구조를 인용하는 방식으로 실무를 운영하기도 한다.

다만 종전에 일반 소송구조와 마찬가지로 사법서비스진흥기금 예산에서 행하던 난민재판 소송구조 예산을 2017년부터 일반회계로 분리 편성하였다. 이는 최근 난민사건이 급증함에 따라 소송구조의 적절한 운용을 도모하기 위함이다.

### (3) 변론기일 지정

난민사건은 보통 소를 제기할 때 최초 난민신청일로부터 오랜 기간이 경과된 사건이 상당수이므로, 실무상 피고의 답변서 제출을 기다리지 않은 상태에서 소장부분 송달 후 답변서 제출기한인 30일을 지난 시점으로 제1회 변론기일을 지정하고 있다.

통역을 고려하여 영어, 프랑스어, 아랍어, 우르두어 등 자주 사용되는 언어별로 사건을 모아서 시간대별로 같은 언어 사건을 기일지정하고 있다.

### (4) 통역

난민사건에서 가장 중요한 증거는 난민신청자의 진술이므로 그 진술의 신뢰성이나 일관성을 제대로 판단하기 위하여 정확한 통역이 필수적이다. 실무상 통역인에게 전문성과 중립성이 필요하다는 점을 고려하여 법원의 통역·번역인 후보자 명단에 등재된 통역인 중에서 선정하는 것을 원칙으로 하고, 예외적인 경우에 당사자가 대동한 통역인을 선정하고 있다. 상대적으로 서울행정법원은 다양한 언어별로 통역인 선정이 용이한 편이지만, 지방에 있는 법원은 많이 사용되지 않는 언어 출신국의 원고 사건에서 통역인 선정에 어려움을 겪는 것으로 보인다.

한편 서울행정법원은 급증하는 난민사건을 비롯하여 외국인 관련 사건의 재판에 상시 통역을 지원할 수 있도록 2016년 7월 통·번역 사법지원센터를 설치하였다. 통·번역 사법지원센터는 법원에 등재된 통역인만으로 통역을 지원하는 데 어려움이 예상되어 자원봉사자를 활용하는 형태로 부족한 통역 자원을 확충하기 위한 목적으로 설립되었다. 현재 상근 통역인 1명과 통역자원봉사단 20여 명이 있다.<sup>5)</sup>

## (5) 심리

난민재판에서 주로 제출되는 서증은 난민인정신청서, 난민불인정결정 통지서, 이의신청 기각결정 통지서, 난민면접조서, 출입국관련자 종합기록조회, 등록외국 인기록표 등이고, 실체적 사유에 관하여 난민면접조서와 난민불인정결정 통지서를 중심으로 원고에게 질문하는 형태로 심리가 진행된다.<sup>6)</sup> 원고 진술의 신빙성을 판단하기 위하여 정식으로 당사자신문을 하여 당사자신문조서를 작성하거나, 재판부에 따라 변론기일에 당사자신문 없이 판사가 원고에게 질문한 후 질문과 답변 내용을 변론조서에 요약하여 기재하기도 한다.

원고가 제1회 변론기일에 출석하지 않는 경우에는 보통 피고 측에서 변론하지 않고 쌍방 불출석으로 처리하여 제2회 변론기일을 지정하고 있다. 만일 원고의 소장을 진술간주한 후 바로 변론을 종결하면 본격적인 재판을 시작하기 전부터 원고의 주장이 이유 없다는 선입견을 보여줄 수 있고, 원고가 법정에서 주장하거나 증명할 기회를 부여받지 못한 채 제1심이 종결되면 원고의 재판받을 권리를 침해할 수 있으며, 제1심의 사실심 충실화에 반할 수 있다는 점이 고려된 것이다.<sup>7)</sup>

원고의 출신국 정황은 주로 피고가 제출한 국가정황자료(COI)와 재외공관 회신과 같은 공문서를 바탕으로 판단하고, 경우에 따라서는 판사가 직접 웹사이트를 검색하여 자료를 찾기도 한다.

원고가 제출한 문서의 진위나 신빙성을 판단하기 위해서 사실조회가 필요한 때는 국외송달에 오랜 시간이 걸리는 점을 감안하여 피고 측에 확인을 요청한다. 피고 측에서는 국적국 주재 대한민국 대사관에 팩스 또는 이메일로 조회사항을 보내 답변을 받아 제출하는 형태로 진행하는데, 회신에 오랜 시간이 걸리는 경우가 많은 편이다.

5) 난민전담 단독재판부에 자원봉사자 3~4명씩 배치되어 정해진 일정에 따라 번갈아 재판기일에 대기하다가 통역이 필요하면 수시로 지원하고, 상근 통역인은 자원봉사자의 통역 일정을 관리하면서 전체적으로 조율하고 있다.

6) 난민재판의 법정방청 당시 간단한 사건의 경우에는 난민면접을 할 때 사실대로 진술하였는지를 묻는 방식으로 진행하였다.

7) 하태현, “난민인정사건 소송절차 간이 매뉴얼(개선방안)” [내부보고서], 서울행정법원 (2016. 10.), 11.

일반 행정소송에서는 ‘증거의 우월(preponderance of the evidence)’ 원칙이 적용되어 더 많은 가능성을 요구하지만, 난민재판에서는 그보다 낮은 ‘합리적 가능성(reasonable possibility)’ 원칙이 적용됨으로써 합리적으로 생각할 때 그럴듯한 정도이면 증거가 된 것으로 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 그러나 일반 민사와 행정재판에서 요구되는 증명 정도에 익숙해진 판사들이 그와 다른 기준이 적용되는 난민사건에서 구체적으로 이를 완화하여 판단하기가 쉽지는 않은 것으로 보인다.

## (6) 항소심

난민사건 항소심이 많이 접수되는 서울고등법원의 경우, 난민사건을 전담으로 구분하지 않고 일반 사건으로 분류하여 배당하고 있다. 2017년 현재 11개의 행정부에서 나누어 담당하고 있다.

대체로 난민사건을 일반 행정사건과 특별히 다르게 처리하고 있지는 않으며, 심리에서도 별다른 차이가 없다. 일반 항소심과 마찬가지로 속심의 형태<sup>9)</sup>로 진행한다. 재판부에 따라 신속하게 첫 변론기일을 지정하는데, 제1심판결문과 기록을 검토하여 원고가 형식적 항소장만 제출한 후 제1회 변론기일에 출석하지 않는 때에는 항소장을 진술간주한 후 변론을 종결하고 선고기일을 지정하는 편이다.

항소인인 원고가 변론기일에 출석한 때에도 난민면접조서에서 진술하거나 제1심에서 주장한 내용 이상을 항소심에서 새롭게 주장하거나 추가로 증거를 제출하지 않은 채 항소심의 판단을 구하는 경우가 많고, 이러한 때에는 제1회 기일에 변론을 종결하는 편이다.

8) 황필규, “난민지위협약상 공포의 의미” (정인섭·황필규 편집), 난민의 개념과 인정절차, 경인문화사 (2011), 85; 진창수 외 공저, 난민재판의 이해(개정판), 서울행정법원 (2013), 73-74.

9) 항소심의 구조에는 복심제, 사후심제, 속심제가 있는데, 속심제는 제1심판결의 재심사를 목적으로 하지만, 심리는 사건의 당부에 대한 제1심부터 이어지는 것으로 보고, 제1심의 소송과 증거자료를 기초로 항소심에서 새로 추가한 자료를 더하여 심사한다.

### 3. 난민재판의 통계 현황

#### (1) 제1심 접수와 처리 현황

난민법 시행 후 2013년부터 2016년까지 최근 4년간 제1심 난민사건의 접수와 처리 현황은 아래 표와 같다.

난민과 관련된 사건의 접수건수는 전국적으로 2013년에는 163건에 불과하였으나, 2014년 423건, 2015년 1,220건, 2016년 3,161건으로 각각 전년도에 비하여 2~3배 정도씩 가파르게 증가하고 있다.<sup>10)</sup> 서울행정법원의 경우 2013년 162건이던 것이 2014년 405건, 2015년 1,076건, 2016년 2,489건으로 급증하고 있는데, 서울 행정법원의 전체 행정사건 접수건수가 2014년 7,159건, 2015년 7,846건, 2016년 9,437건인 것과 비교하면 난민사건의 비율이 계속 늘어나고 있는 추세이다.

2016년에는 부산지방법원에 290건, 대구지방법원에 135건, 광주지방법원에 131건, 제주지방법원에 60건, 인천지방법원에 41건이 각 접수되어 난민사건의 급증이 단지 서울 지역에만 국한된 것이 아닌 전국적인 현상임을 알 수 있다.

접수건수의 증가에 따라 처리건수도 늘어나고 있지만, 접수 대비 처리율은 100%에 미치지 못하여 법원에 업무부담이 가중되고 있는 상황이다. 다만 평균처리 일수는 2013년에는 200일 이상 소요되었으나, 단독판사에 의한 재판 확대와 신속한 기일 지정 등으로 2014년부터 지속적으로 단축되어 2016년에는 102.5일이 걸린 것으로 나타나고 있다.

원고승소 판결 현황을 보면 2013년 7건(모두 난민불인정결정 취소소송 사건임), 2014년 3건(그중 2건은 난민불인정결정 취소소송 사건, 1건은 난민인정심사불회부결정 취소소송 사건임), 2015년 10건(그중 6건은 난민불인정결정 취소소송 사건,

10) 앞부분에서도 언급하였듯이 통계자료를 추출할 때 사건명 검색어를 '난민'으로 하였기 때문에 난민과 관련된 사건의 접수 및 처리 현황에 난민불인정결정 취소소송뿐만 아니라 난민인정심사불회부결정 취소소송 등도 포함되어 있다. 특히 인천공항을 관할하는 인천지방법원의 경우 난민인정심사불회부결정 취소소송 사건이 비교적 많은 편이다. 다만 서울행정법원의 경우에는 난민불인정결정 취소소송 사건이 대부분을 차지하고 있다.

4건은 난민인정심사불회부결정 취소소송 사건임)에 불과하다. 2016년에는 원고승소 판결이 27건이었으나, 그중 26건은 난민인정심사불회부결정 취소소송 사건이고, 불과 1건만 난민불인정결정 취소소송 사건이었다.

**【제1심 난민사건의 접수 및 처리 현황】<sup>11)</sup>**

연도	법원	접수 (건)	처리 (건)	처리기간 (일)
2013	서울행정법원	162	162	216.6
	전국법원	163	162	216.6
2014	서울행정법원	405	286	170.3
	전국법원	423	296	167.8
2015	서울행정법원	1,076	801	123.1
	전국법원	1,220	857	123.0
2016	서울행정법원	2,489	2,304	99.5
	전국법원	3,161	2,891	102.5

**(2) 항소심 접수와 처리 현황**

2013년부터 2016년까지 최근 4년간 항소심인 난민사건의 접수와 처리 현황은 아래 표와 같다.

항소심 접수건수는 전국적으로 2013년에는 108건에 불과하였으나, 2014년 191건, 2015년 520건, 2016년 1,675건으로 급격하게 증가하고 있으며, 이에 따라 처리 건수도 늘어나고 있다. 처리 현황을 보면 대부분 항소가 기각되고 있다.

11) 법원행정처 내부통계 (2017). 다만 사법연감에서 제공되는 종류별 접수사건 통계와 비교할 때 한자릿수에서 차이가 발생한다.

【항소심 난민사건의 접수 및 처리 현황】<sup>12)</sup>

연도	법원	접수 (건)	처리 (건)	처리기간 (일)
2013	서울고등법원	108	129	193.8
	전국법원	108	129	193.8
2014	서울고등법원	191	121	181.8
	전국법원	191	121	181.8
2015	서울고등법원	505	349	169.9
	전국법원	520	350	169.7
2016	서울고등법원	1,517	1,212	134.6
	전국법원	1,675	1,285	135.0



외국의 입법례

1. 개요

난민 문제는 전 세계적인 이슈로 많은 국가가 자신의 법적 제도와 처한 상황에 맞추어 난민재판 절차를 두고 있다. 따라서 법 문화와 환경이 다른 우리나라에 이를 그대로 적용할 수 없지만, 난민보호에 선진적인 국가들의 난민재판 절차는 우리나라에 많은 시사점을 줄 수 있다.

여기서는 대륙법계 국가와 영미법계 국가로 나누어 난민재판 절차를 간략히 소개한다. 다만 각국의 전체적인 시스템은 면밀하게 고찰하지 아니한 채 소 제기가

12) 법원행정처 내부통계 (2017).



많아 이를 제한하거나 신속하게 처리하는 개별 절차에만 초점을 맞추어 단순하게 도입을 고려하는 것은 경계할 필요가 있다.

## 2. 대륙법계 국가

대륙법계 국가에 속하는 독일, 프랑스, 일본은 이민심판원과 같은 준사법기관을 두지 않은 채 행정청의 결정에 대하여 이의신청을 거친 후 또는 직접 법원에 소를 제기하도록 하여 법원에서 대심적 구조에 따라 사실문제와 법률문제를 전면적으로 심리하고 있다.

### (1) 독일

독일은 행정청 단계로 연방이민난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF)이 심사하고, 이에 불복이 있으면 법원 단계로 주(州)에 있는 행정법원에 소를 제기하여 재판을 받으며, 그 판결에 불복하면 고등행정법원에 항소, 연방행정 법원에 상고한다. 항소와 상고는 모두 허가를 받아야 한다.

독일은 최근에 많은 난민이 유입되어 2015년 9월과 2016년 2월 두 차례에 걸쳐 간이하고 신속한 절차 도입, 불합리한 비호 관련 행정 개선 등을 골자로 한 비호절차 개혁을 단행하였다.

난민 관련 기본 법제인 비호법(Asylgesetz, AsylG)은 난민사건에서 일반 행정 소송과 다른 특별규정을 두고 있다. 예를 들어 비호신청 관련 결정에 대하여 결정문 송달일로부터 2주 내에 소를 제기하도록 하면서 명백하게 이유 없어 각하되거나 안전한 제3국으로 추방하는 결정에 대하여는 1주 이내에 소를 제기해야 한다(비호법 제74조 제1항). 청구원인을 뒷받침하는 사실과 증거방법을 결정문 송달일로부터 1개월 내에 제출해야 하는 소의 이유제출 기간을 두어 원고로 하여금 적극

적으로 소송에 참여하도록 하고 있다(비호법 제74조 제2항). 사건에 특별히 사실상 또는 법률상 어려움이 없거나 사건이 근본적으로 중요한 의미를 가지지 않는 경우에는 원칙적으로 단독판사가 재판하도록 하며(비호법 제76조), 판결문에 이유를 간이하게 실시할 수 있도록 하고 있다(비호법 제77조 제2항). 사건에 특별한 사실상 또는 법률상 어려움이 없고 사실관계가 해명된 경우에는 구술변론을 열지 않고 결정(Gerichtsbescheid)으로 할 수도 있다(행정법원법 제84조 제1항).

항소는 원칙적으로 배제되고(비호법 제78조 제1항), ① 사건이 근본적으로 중요한 의미를 가지는 경우, ② 판결이 고등행정법원, 연방행정법원, 연방 최고법원들의 합동재판부 또는 연방헌법재판소의 기존 판례와 상반되는 경우, ③ 절차상 하자가 있는 경우에는 예외적으로 항소가 허가된다(비호법 제78조 제2항 내지 5항, 제7항).

## (2) 프랑스

프랑스는 행정청 단계에서 ‘난민과 무국적자의 프랑스 보호 사무국(Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, OFPRA)<sup>13)</sup>에서 심사하여 결정하고, 법원 단계에서는 특별행정법원인 국가비호법원(Cour Nationale du Droit d’Asile, CNDA)이 심리하며, 최고행정법원인 국사원(Conseil d’État)이 최종심을 담당한다.

국가비호법원(CNDA)은 2016. 12. 31. 기준으로 13명의 사법관과 1명의 국사원 위원, 102명의 비상근 재판장과 167명의 배석자(assesseur)로 구성된다.<sup>14)</sup> 법관과 비법관으로 이루어진 합의부 또는 단독판사가 재판을 하며, 변론기일에서는 보고관(rapporteur)이 사건의 개요를 설명한 후 재판장이 원고에게 질문하는 방식으로 진행된다.

13) OFPRA는 프랑스 내무부 감독을 받지만 재정적·행정적 자율성을 가지면서 난민지위 인정과 보완적 보호와 관련된 업무를 독립적으로 수행하고 있다[“Présentation générale”, Office français de protection des réfugiés et apatrides(OFPRA), <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale>, (2017. 3. 7. 확인)].

14) Cour Nationale du Droit d’Asile, Rapport d’Activité 2016 (2017. 1. 24.), 19, <http://www.cnda.fr/content/download/84065/793919/version/2/file/CNDA%202016%20VF4-16.01.2017.pdf>, (2017. 3. 10. 확인).

프랑스에서 난민 관련 법제에 해당하는 외국인의 입국과 체류 및 비호권에 관한 법(Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 이하 '외국인법'이라 한다)은 2015년에 ① 진정으로 보호가 필요한 사람을 위한 절차의 공정성과 투명성 강화, ② 근거 없는 비호신청을 보다 용이하고 신속하게 배제하기 위한 절차의 합리화와 간이화라는 두 가지 방향에서 개정되었다.<sup>15)</sup> 이러한 개혁의 일환으로 국가비호법원은 효율적인 사건 처리를 위해 변론하는 사건을 소 제기일로부터 5개월 이내에 처리할 사건과 5주 이내에 신속하게 처리할 사건으로 분류하여 심리 방식을 다르게 하고 단독판사에 의한 재판을 확대하는 한편(외국인법 제L. 731-2조 제2항), 종국 유형을 판결 외에 변론을 거치지 않은 결정으로 할 수 있도록 하였다(외국인법 제R. 733-4조 제1항). 진정한 난민의 효과적인 권리구제를 위해 완전심리소송(contentieux de plein juridiction)을 명문화하여(외국인법 제L. 733-5조) 처분 당시의 위법성에 국한하지 않고, 판결선고 시점에서 원고에게 난민지위를 인정할 만한 사정이 있는지를 모두 고려하여 심리하게 되었다.

### (3) 일본

일본은 행정청 단계에서 법무성의 난민조사관이 심사하여 법무대신이 결정하고, 이 결정에 대하여 법무대신을 상대로 이의신청을 할 수 있는데, 법무대신은 난민 심사참여원의 의견을 들어 결정한다. 법원 단계에서는 지방재판소에서 제1심, 고등재판소에서 항소심, 최고재판소에서 상고심을 담당한다. 지방재판소의 경우 피고의 보통재판적 또는 행정청 소재지를 관할하는 도쿄지방법재판소에 원칙적으로 관할이 있다.

실무상 도쿄지방법재판소는 제1회 구술변론기일 또는 늦어도 제2회 구술변론기일 까지 피고에게 난민인정 심사절차에서 수집한 자료와 출신국 정황에 관한 자료를

15) Nicole Guimezanes, "Réforme du droit d'asile – À propos de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015", La Semaine Juridique – Édition Générale N° 36 (31 Août 2015), 1498; Vincent Tchen, "La réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015: un séisme procédural comme remède à la crise de l'asile", Droit Administratif n° 8-9 (Août 2015), comm. 53.

증거로 제출하도록 하고, 원고 본인신문을 실시하며, 재신청의 경우에는 난민인정 요건에 해당하는 사유가 추가·변경된 사정이나 이전 소송 후 출신국의 일반 정세 또는 난민신청자인 원고의 개별 사정 변화 등에 중점을 두고 심리한다.

일본에서는 낮은 난민인정률, 남용적 난민인정 신청 증가, 난민인정 절차의 불투명성과 전문성·독립성 결여 등이 문제되고 있으며, 이에 대한 대응 방안으로 보호 대상과 절차를 명확하게 하여 신속하고 적절하게 난민을 인정하고, 난민인정 판단에 투명성을 높이며, 난민인정 실무에 종사하는 자의 전문성을 높이는 방안 등이 제시되고 있다.<sup>16)</sup>

### 3. 영미법계 국가

영미법계 국가에 속하는 미국, 영국, 캐나다, 호주는 1차 심사를 담당하는 기관과 별도의 독립된 이민불복위원회, 이민난민심판원, 행정심판소, 이민보호심판소 등 다양한 명칭의 준사법기관에서 불복절차를 담당한 후 법원의 재판은 일반 제1심법원이 아닌 바로 항소법원에서 처리하거나 법률적 문제에 한정하여 판단하는 등 사법심사가 제한적·보충적으로 기능하고 있다.

#### (1) 미국

미국은 행정청 단계에서 국토안보부(Department of Homeland Security)의 1차 개입과 이에 대한 준사법적 검토를 위한 법무부(Department of Justice) 산하 이민법원(Immigration Court of United States)의 심사가 주를 이루고, 이민법원의 결정에 대해서는 이민불복위원회(Board of Immigration Appeal, BIA)에서 불복 심사를 받도록 하고 있다. 법원에 의한 사법심사는 제1심법원인 지방법원

16) 이하는 法務省 報道発表資料, “難民認定制度の運用の見直しの概要について”, 法務省入国管理局 (2015. 9. 15), 添付資料: 難民認定制度の運用の見直しの概要, <http://www.moj.go.jp/content/001158326.pdf>, (2017. 3. 24. 확인) 참조.

(District Courts)을 거치지 않고 바로 연방항소법원(Federal Courts of Appeals)에서 사실상 단심으로 이루어진다.

연방항소법원은 행정청의 사실판단은 존중하지만, 법률문제에 대하여는 전면적으로 재심사하여 행정청 결정이 ‘자의적이거나 비합리적이거나 법에 위배되지 않는지’에 관하여 심리한다.<sup>17)</sup>

이민불복위원회(BIA)에서 사건 적체를 해결하고자 2002년 원칙적으로 위원 1인에 의한 심사, 사건 심사 기간 제한, 심사 기준 완화 등을 골자로 한 간이화 제도를 도입함으로써 연방항소법원에 불복 제소가 급증하였다.<sup>18)</sup> 이에 연방항소법원은 재판예규를 제·개정하여 재판절차가 신속하고 효율적으로 진행될 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 연방제2순회 항소법원의 경우 법관 3인으로 구성된 구술변론 제외 사건부(Non Argument Calendar)를 4개 구성하여 법원에 소속된 전담변호사(staff attorney)가 기록을 검토하고 사건 메모를 작성한 후, 구술변론 제외 사건부에 소속된 법관들이 순차적으로 검토하여 구술변론이 필요하다는 의견이 없으면 그대로 종국판단을 하고, 구술변론이 필요하다는 의견이 있으면 구술변론 사건부(Regular Argument Calendar)로 등재하여 구술변론을 진행한다.<sup>19)</sup>

한편 미국은 입국한 날부터 1년 내 비호신청을 하도록 기간을 제한하거나 재신청을 제한하는 한편, 안전한 제3국 규정을 두고 있으며, 이러한 사유를 이유로 한 행정청 결정에 대하여는 준사법기관에의 불복은 별론으로 하고, 사법심사의 대상이 될 수 없도록 하고 있다. 다만 위와 같은 제도에 대하여는 여러 비판이 있다.

17) Scott Rempell, "Judging the Judges: Appellate Review of Immigration Decisions", 55 S. Tex. L. Rev. 1, 8-9 (2012).

18) Beth Werlin, "Practicing Before the BIA under the New 'Procedural Reforms' Rule", American Immigration Law Foundation, [https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/practice\\_advisory/lac\\_pa\\_091102.pdf](https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/practice_advisory/lac_pa_091102.pdf) (September 17, 2002, Amended January 10, 2003); Rivero, Erick (2006) "Asylum and Oral Argument: The Judiciary in Immigration and the Second Circuit Non-Argument Calendar," 34 Hofstra L. Rev. 1497, 1501-1502 (2006), <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2423&context=hlr>.

19) Jon O. Newman, "The Second Circuit's Expedited Adjudication of Asylum Cases: A Case Study of a Judicial Response to an Unprecedented Problem of Caseload Management," 74 Brook. L. Rev. 429, 433-434 (2008).

## (2) 영국

영국은 행정청 단계에서 내무부 산하 비자 이민청(UK Visas and Immigration)에서 심사하고, 이에 불복이 있으면 일반적으로 제1심 행정심판소(First-Tier Tribunal)와 상급 행정심판소(Upper Tribunal)의 각 이민·비호 심판부(Immigration and Asylum Chamber)에서 심문을 거쳐 결정한다. 다만 제1심 행정심판소의 결정에 불복할 경우에는 허가를 받아야 상급 행정심판소에서 심리할 수 있다. 위 행정심판소들은 법조 자격을 가진 판사가 구성원으로 있고, 기본적으로 당사자주의 구조를 취하면서 구술심문을 거치는 점, 심리는 특별한 사정이 없는 한 공개하며, 당사자는 변호사 등을 대리인으로 선임할 수 있는 점 등에 비추어 보면 법원과 전혀 별개의 조직이 아니라 법원을 중심으로 기능적인 역할 분담을 하는 기관으로 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

상급 행정심판소 결정에 불복하면 항소법원(Appellate Court)<sup>21)</sup>에 항소, 대법원(Supreme Court)에 상고할 수 있는데, 모두 허가를 받아야 하므로 실제 심리되는 경우는 드문 편이다. 상급 행정심판소 단계부터는 법률문제에 한정하여 법리상 오류가 있는지 판단한다.

한편 비호신청에 영향을 줄 수 있는 많은 결정, 예를 들어 구금 결정, 명백하게 근거 없는 것으로 내무부장관이 인증하거나, 종전 비호신청 기각 후 새로운 증거 또는 서류를 제출하였음에도 재신청으로 보아 기각하는 결정, 안전한 제3국으로의 출국명령 등에 대하여는 일반적인 불복 청구권이 인정되지 않고, 통상적으로 사용되는 의미와 다른 사법심사(judicial review)를 청구하고, 이를 주로 담당하는 상급 행정심판소는 그 결정에 불법성, 불합리성, 절차적 불공정성이 있는지를 판단한다.<sup>22)</sup>

20) 사법연수원, 영국법 (2012), 180.

21) 잉글랜드, 웨일스, 북아일랜드는 'Court of Appeal', 스코틀랜드는 'Court of Session'이다.

22) Ministry of Justice, Guide to Civil Justice Statistics Quarterly (Published: March 2017), 9, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/595648/civil-justice-statistics-guide.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/595648/civil-justice-statistics-guide.pdf), (2017. 3. 27. 확인).

### (3) 캐나다

캐나다는 행정청 단계에서 이민, 난민 및 시민권부(Immigration, Refugees, and Citizenship Canada)에서 적격성 심사를 하여 독립된 준사법기관인 이민난민심판원(Immigration and Refugee Board of Canada, IRB)에 회부하고, 이민난민심판원(IRB)의 난민보호과(Refugee Protection Division)에서 심사와 결정을, 난민불복과(Refugee Appeal Division)에서 불복 심사를 각 담당한다. 법원에 의한 사법심사는 캐나다 연방법원(Federal Court)에서 하는데, 소의 제기에 대한 허가를 받아야 본안 심리가 이루어진다.<sup>23)</sup> 본안 심리는 소 제기 허가신청을 심리하는 판사와 다른 연방법원 판사가 진행하고, 이민난민심판원의 결정에 재심이 필요한 만큼의 중대한 오류가 있는지를 판단한다.

연방항소법원(Federal Court of Appeal)에 항소할 수 있으나, 연방법원에서 본안 심리를 하여 판결한 판사가 당해 사건에 일반적으로 적용되어야 하는 사항에 관한 중요한 쟁점이 있다고 명시한 경우에 한하여 항소가 허가된다. 연방대법원(Supreme Court of Canada)에는 상고허가가 있어야 상고할 수 있다.

### (4) 호주

호주는 행정청 단계에서 이민국경보호부(Department of Immigration and Border Protection)에서 보호 여부를 결정하고, 보호비자 발급을 거부할 경우 준사법기관인 행정항소심판소(Administrative Appeals Tribunal)에 불복을 청구할 수 있다. 법원의 사법심사는 연방순회법원(Federal Circuit Court)에 소를 제기하여 재판을 받고, 이에 불복하면 연방법원(Federal Court)에 항소, 대법원(High Court)에 상고하는 방식으로 이루어진다. 다만 사법심사는 ‘관할권상의 오류(jurisdictional

23) 소 제기 허가신청은 비호신청인뿐만 아니라 이민, 난민 및 시민권부 장관도 할 수 있는데, 2005년부터 2010년까지 허가 비율을 보면 비호신청인의 경우 14.18%인 것에 비하여 장관의 경우 58.65%로 높게 나타나고 있다[Sean Rehaag, "Judicial Review of Refugee Determinations: The Luck of the Draw?", 38 Queen's L. J. 1, 58 (2012–2013)]. 한편 소 제기가 허가된 경우 2005년부터 2010년까지 최종 인용률은 비호신청인의 경우 6.18%, 장관의 경우 36.84%이다[Sean Rehaag, "Judicial Review of Refugee Determinations: The Luck of the Draw?", 38 Queen's L. J. 1, 58 (2012–2013)].

error)'에 국한되어 비자 신청에 대한 사실관계와 근거는 다시 심리할 수 없고, 법리적 오류에 대하여만 판단한다.<sup>24)</sup>

IV

## 난민재판의 과제와 향후 방향

### 1. 난민재판의 과제

#### (1) 난민재판 취지에 맞지 않는 이용 가능성 우려

앞서 본 것처럼 난민재판은 행정처분의 실제적·절차적 적법성을 심사하여 신청인의 권리를 구제하고, 진정한 난민을 보호하기 위한 목적을 가지고 있다. 일반적으로 행정청의 침익적 처분 또는 수익적 행정행위의 거부처분에 대하여 행정소송을 제기하는 자는 재판이 가능한 한 빨리 진행되어 신속하게 권리구제를 받고자 하는 경우가 보통이다. 그런데 난민법상 난민불인정결정에 대한 취소소송이 진행 중인 사람은 기타(G-1) 체류자격을 부여받기 때문에 오직 이러한 혜택을 받고자 소를 제기하거나, 이에 불복하여 항소 및 상고를 하는 경우, 소송계속 중 송달을 받지 않거나 변론기일에 불출석하는 등의 방법으로 절차 진행을 해태하는 경우가 종종 있는 것으로 보인다.<sup>25)</sup> 이는 난민재판 절차에 대한 신뢰 하락과 처리기간의 지연으로 진정한 난민이 보호받지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

24) 원고는 소장에 결정권자가 어떠한 관할권상의 오류를 범하였다고 믿는지를 특정하여 명시하여야 하며, 선서진술서에는 해당 오류와 관련된 모든 관련 사실관계 및 정황을 설명하여야 한다["Review of Migration Decisions by the Federal Circuit Court", Federal Circuit Court of Australia, <http://www.federalcircuitcourt.gov.au/wps/wcm/connect/fccweb/reports-and-publications/publications/migration/review-migration-decisions-fcc> (2015. 7. 6.)].

25) 난민법 제정 당시 국회에서 작성된 검토보고서에 의하면, 난민신청자의 범위에 난민재판이 계속 중이거나 아직 확정되지 아니한 자를 포함함으로써 사법적으로 확정판결이 있기 전까지는 난민신청자의 지위를 인정하고 있는데, 난민신청자를 두텁게 보호하려는 취지로 이해된다고 하면서도 다음과 같은 우려를 표하고 있다. 즉, ① 단지 취소소송을 제기하였다고 해서 난민불인정결정의 효력이 제대로 발휘되지 못하는 결과를 초래하는 것이 타당한지 법리적으로 문제될 수 있고, ② 난민신청자에 대한 사회적 처우 규정을 악용하여 난민인정을 받지 못하는 자가 난민 인정 신청을 하는 사례가 늘어나는 등의 부작용이 발생할 가능성이 있다는 것이다[진정규(법제사법위원회 전문위원), "난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안(황우여의원 대표발의) 검토보고서", 대한민국 국회 (2009. 11.), 13-14].



난민재판 담당 판사들과의 면담에 의하면, 실무 경험에 비추어 볼 때 난민인정 요건을 갖추지 않고 있음에도 체류기간이 연장되고 취업허가 등의 혜택을 받을 수 있다는 점을 이용하여 소를 제기하는 사람이 너무 많다는 점을 난민재판의 문제로 들고 있다.<sup>26)</sup>

특히 난민재판 판사, 직원, 공익법무관 등과의 면담에 따르면, ① 원고에게 변호사가 대리인으로 선임되어 있는 경우에도 의도적으로 기일에 출석하지 않는 사례, ② 소 제기 후 기일지정이나 사건처리가 빠른 재판부에 배당되면 소를 취하한 후 다시 소를 제기하는 사례, ③ 인지대와 송달료를 바로 납부하지 않고 보정명령을 송달받은 후 기간 만료일에 납부하는 사례, ④ 원고가 두 번의 변론기일에 출석하지 않아 2회 쌍불되었는데, 1월이 되기 직전에 기일지정신청을 하는 사례, ⑤ 원고패소 판결 후 항소기간이 지난 다음 추완항소를 하는 사례 등이 나타나고 있다.

## (2) 심리의 어려움

대법원은 일명 ‘나르씨쓰 판결’<sup>27)</sup>을 통해 신청자인 원고가 난민임을 증명할 수 있는 어떤 객관적인 증거 내지 자료를 제시하지 못하더라도 진술에 일관성과 설득력이 있는 등 전체적인 진술에 신빙성이 있으면 원고 주장을 사실로 인정할 수 있다는 법리를 실시함으로써 난민사건에서 증명책임과 증명의 정도에 관한 일응의 기준을 제시하였다.

난민재판 판사들은 대법원 판례 또는 하급심 판결례를 통해 익힌 실무의 태도, 서울행정법원의 「난민재판의 이해」 또는 행정소송 실무편람에서 얻은 관련 지식을 구체적 사건에 적용하여 판단하고 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 원고 본인의 진

26) 그 밖에 원고 주장을 인정할 만한 증거가 제대로 제출되지 않고, 국가정황자료(COI) 등 증거수집이 어려워 심리에 부담이 된다는 의견, 원고가 송달을 제대로 받지 않고, 변론기일에 불출석하는 등 소송절차에 협력하지 않는다는 의견 등이 있었다.

27) 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결.

술만 있는 때 어느 경우에, 어떠한 정도로 난민인정 요건이 증명되었다고 볼 수 있는지를 판단하기가 쉽지 않다.<sup>28)</sup>

그 밖에 행정소송법상 법원이 직권으로 증거조사를 할 수 있으나, 재외공관 등에 대한 사실조회, 국가정황자료 수집 등의 증거조사 방법과 내용에 일정 부분 한계가 있다.

### (3) 그 밖의 과제

대부분 본인 소송인 난민사건은 우편송달로 진행되는데, 원고 주소지가 수시로 바뀌고 낮에는 주거지에 없는 경우가 많아 송달이 용이하지 않은 문제점이 있다.

또한 재판절차에서 통역의 전문성과 정확성을 높일 필요성이 있다는 지적을 비롯하여 절실하게 도움이 필요한 난민의 경우 소 제기나 소송수행이 어렵다는 지적 등도 꾸준히 제기되고 있다.

## 2. 난민재판의 개선 방향

### (1) 난민재판의 심급구조와 중국 유형

우리나라에서 난민인정을 신청하면 행정청 단계의 난민인정 심사와 이의신청 심의, 법원 단계의 제1심, 항소심, 상고심을 거치는데, 상고심의 법리적 판단을 제외하더라도 사실관계에 대하여 4차례의 심리를 하여 동일한 내용의 심사가 중복되거나 전체 시스템의 기간이 길어지고 있다. 반면에 비교법적 검토 결과에서 본 것처럼 일본을 제외한 대부분의 국가는 제1심은 사실심을 하되, 항소심은 법률심 형태

28) 이와 관련하여 법원이 난민의 특수성 때문에 증명 정도가 낮고 증명 방식도 예외가 인정된다는 일반론을 실시한 다음 난민신청자 진술의 신빙성이 아니라 난민신청자인 사람에 대한 신빙성이 없음을 가지고 주장을 배척하거나, 난민의 정의와 무관한 부분의 진술의 신빙성 결여 내지 사소한 부분의 불일치를 이유로 난민인정을 부정한다고 비판하는 견해가 있다[김종철, “난민관련 한국 법규정과 판례의 비판적 분석 - 1951년 난민의 지위에 관한 협약 제1조 A(2)와 관련하여 -”, 석사학위논문, 고려대학교 (2014. 12), 73].

또는 항소에 허가를 필요로 하는 방식, 또는 행정청 결정에 대하여 법원에서 사실심을 1회만 거치거나 아예 법률심으로만 운용하는 방식을 취하고 있음을 알 수 있다.

반드시 여러 번 심리를 거친다고 하여 적정하고 공정한 절차가 보장된다고 단정하기 어려운 점을 고려하면 사실관계에 대하여 한 번의 심리를 하더라도 전문적이고 충실하게 심리할 것이 요구된다. 나아가 한정된 사법자원을 효율적으로 활용하는 한편, 진정한 난민을 보호하고 난민재판 절차를 악용하는 것을 막기 위하여 난민재판의 심급구조와 중국 유형에 대하여 새롭게 검토할 필요가 있다. 다만 위와 같은 논의는 행정청의 난민인정 심사와 법원의 제1심이 충실하고 공정한 심리를 한다는 전제에서 이루어져야 한다.

사건으로는 난민사건의 제1심과 항소심은 모두 변론을 거쳐 판결하되, 항소심은 사후심 형태로 원칙적으로 법률문제에 한정하여 제1심이 적법하게 판단하였는지를 위주로 심리하는 방안, 제1심은 변론을 거쳐 판결하되, 항소심에서는 심문 또는 서면심리를 거쳐 판결이 아닌 결정으로 하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 궁극적으로 법원의 난민재판은 처음부터 새롭게 전면적인 심사를 하는 대신 사실관계에 대한 판단이 적정한지, 법리적 판단이 옳은지를 심리하는 방향으로 나아가야 할 것으로 판단된다. 물론 난민사건에 대하여 일반 행정사건과 다른 시스템을 만들 경우에는 차별적 취급에 관한 어느 정도 공감대가 형성될 필요가 있을 것이다.

## (2) 신속하고 효율적인 심리 및 충실하고 적정한 심리

심급구조나 재판의 중국 유형에 관한 거시적 개선 방안이 이르지 않더라도 심리 단계에서 운용을 개선하는 방안을 생각할 수 있다.

신속하고 효율적인 심리를 위하여 난민사건 중 명백하게 근거 없는 신청이나 사정변경 없는 재신청에 기초하여 소를 제기한 경우에는 신속절차 대상으로 분류하여 기일지정, 심리방식, 판결서 기재 방법 등에서 특칙을 마련하는 방안, 예를 들

어 제1회 변론기일을 조기에 지정하고, 변론기일을 최소화하며, 선고기일을 신속하게 지정하고, 기각 판결 이유를 간이하게 실시하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 사건 분류를 위한 명확한 기준 설정과 분류의 주체 선정에 대하여 심도 있게 검토할 필요가 있다.

그 밖에 제소기간과 서류 제출 기간을 단축하는 방법, 문자 또는 전화에 의한 간이한 송달 방법, 당사자의 준비서면과 증거제출을 독려하여 소송절차에 적극적으로 참여하게 하는 방법을 고려할 수 있다.

충실하고 적정한 심리를 위하여 난민사건을 원고의 출신국, 즉 아시아, 아프리카, 중동 등 지역별로 사무분담을 나누고, 난민재판 실무 연수 또는 강좌를 개설하여 전문성을 높이는 방법, 각급 법원에서 매년 문제된 사례들을 취합하여 정기적으로 업데이트함으로써 증명의 정도에 관한 경험을 공유하는 방법, 소송에 앞서 원고 본인 진술서 제출을 권유하여 청구원인과 난민인정신청서, 난민면접조서 등을 대조해 본 다음 변론기일에는 그 진술의 일관성 위주로 질문하는 방법을 생각할 수 있다.

또한 국가정황자료를 용이하게 수집할 수 있도록 법원, 출입국·외국인정책본부, 유엔난민기구, 민간단체 등이 유기적으로 협력하여 국가정황자료 조사를 위한 센터를 만드는 방법도 생각해 볼 수 있다.

### (3) 난민재판 당사자의 사법접근권 개선

난민사건의 특성상 신청자인 원고는 본인 소송이 많고, 언어 장벽으로 재판받기가 용이하지도 않으므로 이들의 사법접근권(Access to Justice)을 향상할 필요가 있다. 최근에 반정부단체 활동을 해온 수단 출신의 난민신청자가 서울출입국관리사무소에서 난민불인정결정을 받고 제1심에서 패소하였는데, 한 공익재단법인 소속 변호사가 난민지원 단체로부터 소식을 전해 듣고 무료로 변론하여 항소심에서

승소한 사례가 있다.<sup>29)</sup> 법원에서는 소송구조의 운용과 제도를 개선<sup>30)</sup>하여 난민신청자의 사법접근권을 개선하고, 나아가 법원이 변호사단체, 난민지원단체와 유기적으로 협력하여 난민사건의 프로보노 활동에 관한 관심과 노력을 체계적·효율적으로 구성하고 관리하는 방안을 생각할 수 있다.<sup>31)</sup>



## V 나가는 글

난민인정 제도는 국제사회에서 그 나라의 외국인 인권 보호 수준을 평가하는 척도가 되므로 매우 중요하다. 만일 난민재판 심리의 질이 낮거나 공정한 재판을 받지 못하면 박해받는 개인이 억압받는 국가로 돌아가는 중대한 위험이 발생할 수 있다. 반면에 난민불인정결정에 대한 행정소송이 확정되기 전까지 체류기간이 연장된다는 점을 이용하여 소를 제기하는 사례가 늘어나면 난민인정 제도에 대한 부정적 인식이 발생할 수 있다.

따라서 난민재판은 신속성, 공정성, 투명성이 조화를 이루어야 하고, 어느 하나의 가치도 소홀히 다루어서는 안 된다. 이러한 인식 아래 난민재판의 과제와 나아가 갈 방향을 고민해 보았다. 단기적으로는 재판의 실무 운용 개선을 생각해 볼 수 있지만, 궁극적으로는 입법적 조치가 필요하다. 난민재판에 관하여 난민법에 일반 행정소송의 특칙을 마련하는 방안을 생각해 보면서 이 글을 마친다.

29) “재단법인 동천, 위기의 수단 출신 난민 구했다”, 법률신문 (2017. 5. 11.), 7.

30) 소송구조 운용 개선과 관련하여 민사소송법의 소송구조 요건보다 다소 완화하여 해석하거나, 일정한 경우에 인지대, 송달료 등은 적극적으로 구조하는 방법, 최초 변론기일에는 소송구조 여부를 보류하였다가 다툼의 여지가 있으면 소송구조를 인용하여 제2회 변론기일부터 본격적으로 다투게 하는 방법을 생각할 수 있고, 제도 개선과 관련해서는 형사사건의 국선변호인과 유사한 난민사건 등의 전담변호사를 두는 방법을 생각할 수 있다.

31) 일반적으로 법원이 프로보노 활동을 지원하는 구체적인 방안에 관하여는 ‘김상철, 법원의 프로보노 활동 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원 (2017), 429-491’ 참조.



토론 1

## “한국의 난민 : 난민인정절차 & 난민심판원” 토론문

김대근 한국형사정책연구원 부연구위원

### I 난민 문제의 중요성 그리고 시급성

#### ▣ 난민에 대한 선진적 정책에 따른 대한민국의 위상 제고

- 대한민국이 난민협약에 가입한지 22년째, 독자적인 법제인 난민법이 시행된지 약 3년째를 맞이하고 있음
- 2013년에는 유엔난민기구 집행이사회 의장국을 대한민국이 역임하기도 하는 등 국가적 위상이 제고되었음
- 난민업무는 대한민국의 사회통합 및 인권옹호 과제에 있어서 중요한 위상을 점차 점하고 있음

## ▣ 대내적 환경 변화와 난민의 급증

- 난민신청자는 그동안 기하급수적으로 늘어, 2015. 5. 31. 기준 11,172명의 난민신청, 496명의 난민인정이 된 상황임
- 한편 「난민법」 시행(“13. 7. 1.)이후 국내 장기체류 목적으로 난민신청을 악용하는 외국인들도 급증하고 있는 추세임
  - 423명(‘10년) → 1,011명(‘11년) → 1,143명(‘12년) → 1,574명(‘13년) → 2,896명(‘14년) → 5,771명(‘15년)

## ▣ 난민심사 제도의 개선 필요성

- 전향적인 문제의식과 난민법 제정에도 불구하고 난민법 시행 2년을 지켜보면, 특히 난민인정절차(Refugee Status Determination Procedure)에 관해 실무적 관점에서 다양한 문제가 노정되고 있어, 진정한 난민이 절차적 문제로 인해 난민으로 확인받기가 어려운 점들이 발견되고 있음
- 또한 남용적 난민신청에 대한 주요 선진국의 법제 및 운영실태, 대응방향 등을 연구·분석하여 남용적 신청을 제한할 수 있는 법적 근거 및 제도 마련과 함께 난민심사절차 종료자(신청 철회 및 취소자, 소송 등 최종기각판결자 등)에 대한 강제퇴거명령 및 집행이 가능하도록 하는 실질적 관리방안 마련이 필요함
  - 고용허가제 만료 신청, 불법체류 중 신청, 3심 종료 등 소송 종료 후 재신청, 난민협약상 사유가 아닌 신청 등
- 「출입국관리법」 위반 등으로 강제퇴거명령 및 보호명령을 받아도 사실상 강제송환이 불가능한 난민신청자들의 경우, 인권보호 측면에서의 관리방안 마련 필요함



- 난민심사절차 진행시에는 상황과 여건을 고려하여 보석제도, 조건부 출국제도, 보호일시해제 등을 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요 있음
- 특히 난민불인정결정을 받은 사람 등의 이의신청에 대해 심사할 기구로 난민 위원회를 운영하고 있으나, 급증하는 이의신청 건에 대한 심의(심사)에 한계가 있음
  - 난민위원회는 난민법 제21조에 따른 이의신청에 대한 심의를 하기 위하여 법무부에 둬(동법 제25조 제1항). 다만 현행 난민위원회에 대해서는 그 역할과 필요성을 긍정하면서도, 위원회가 담당 공무원의 의견이 들어 있는 요약 보고서를 주된 근거로 심의한다는 점에서 난민 신청자의 권익 보장보다는 행정 편의에 보다 치중한다는 비판이 제기됨
  - 난민위원회 운영세칙 제11조에서 위원회는 위원장이 이의신청에 대한 심의가 필요하다고 인정하는 때에 소집하되(동조 제1항), 긴급한 사정이 있는 경우에만 위원회 위원이 위원장에게 위원회 개최를 요청할 수 있다는 규정에서 확인할 수 있음(동조 제2항). 그러나 ‘심의가 필요하다고 인정하는 때’와 ‘긴급한 사정이 있는 경우’ 라는 문언의 의미가 명백하지 않기 때문에 언제 심의가 필요한지 또 언제 긴급한 경우인지의 판단이 예측가능하지 않고 위원장의 재량에 전적으로 의존하는 문제가 생김
  - 더 나아가 최근 급증하는 난민신청 및 이의신청을 처리하기에 이와 같은 비상설적 운영이 타당한지에 대해서도 논란이 제기

## 발표문에 대한 단상

우리 난민 심사 및 인정절차에서 최근 가장 문제가 되고 있는 쟁점들을 잘 보여 주셨음. 이들 쟁점들은 난민신청자가 많아지고, 1차 심사와 2차 심사에 불복하는 당사자 또한 많은 우리 난민심사의 문제점을 가장 극명하게 보여주는 쟁점이기 때문

- <난민재판의 현황과 과제>에 대하여
  - <난민재판의 현황과 과제>는 난민불인정결정 취소소송을 중심으로 최근 급증하는 난민재판의 현황과 문제점을 잘 보여주고 있음
  - 난민재판의 절차적 특성은 물론, 사건접수부터 변론기일의 지정, 통역, 심리, 항소심, 그리고 소송구조의 쟁점들, 그리고 난민재판의 중요한 통계들 까지 오늘날 우리 난민재판의 주요 쟁점들과 현황을 잘 제시함
  - 특히 난민재판의 심리에서 ‘증거의 우월’보다는 ‘합리적 가능성’만으로 입증 책임을 완화하고 있다는 부분이 무척 흥미로웠음. 또한 원고 주장을 인정할 만한 증거가 제대로 제출되지 않고, 국가정황자료(COI) 등 증거수집이 어려워 심리에 부담이 된다는 의견, 원고가 송달을 제대로 받지 않고, 변론기일에 불출석하는 등 소송절차에 협력하지 않는다는 의견도 난민재판 실무자들에게서가 아니면 듣기 어려운 구체적인 고민이라고 사료됨
  - 묻고 싶은 점
    - ① 도표 【제1심 난민사건의 접수 및 처리 현황】을 살펴보면 2013년부터 2016년 현재까지 접수(건) 및 처리(건)가 현저하게(거의 20배 정도) 증가하였음에도 불구하고 처리기간은 오히려 절반 정도로 단축이 되었음. 마찬가지로 【항소심 난민사건의 접수 및 처리 현황】에서도 2013년에 비해서 2016년까지 접수(건) 및 처리(건)가 현저하게(거의 15배 정도) 증

가하였음에도 불구하고 처리기간은 오히려 3/2 정도로 단축이 되었음. 처리기간이 줄었다는 것은 ‘재판의 신속성’ 측면에서 바람직한 일이지만, 난민재판의 속성 상 충분한 심리를 다하지 못해서 난민 인정의 한계를 노출하는 것은 아닌지 우려되기도 함

- ② 난민재판의 특성상 난민인정을 받기 위한 자료 내지 진술의 신빙성을 어떻게 확보하는지 궁금함. 발표문에서는 국가정황자료(COI)와 재외공관 회신과 같은 공문서를 참조하거나 법관이 직접 사이트에 접속하는 등의 노력을 기울인다고 하는데, 법관 개인에 의한 증거조사는 다분히 한계가 많을 뿐만 아니라, 체계적이고 일관된 증명력을 얻기에 어려움이 있다고 판단됨. 이에 대한 개선방안이나 대안이 있는지

- <난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구>에 대하여

- <난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구>는 중간보고임을 감안 하더라도 현행 난민심사 이의신청의 문제점을 중심으로 난민심사 이의신청 심의 기구의 개선 내지 신설의 가능성을 잘 보여주고 있음
- 특히 가칭 난민심판원의 역할과 기능에 대한 다양한 쟁점을 분석하고 이를 쟁점화한 부분이 인상적일뿐더러, 장차 난민 심사 및 인정 절차의 핵심 과제가 될 것으로 보임
- 묻고 싶은 점
  - ① “모든 프로세스가 이의신청절차에 보장되어야 한다는 것은 1차 심의의 전문성이 결여되어 있다는 인식에서 기반함으로 1차 심의자들의 전문성을 높이면서 심판원의 역할을 탐색할 필요 있음”(p.3)이라는 표현에서처럼 1차 심사는 모든 난민 심사 및 인정 절차에서 가장 중요한 역할을 함에도 불구하고 그 전문성에 대한 검증이 어려움. 1차 심사의 전문성을 확보할 수 있는 방안이나 다른 비교법적 논의가 있는지 궁금
  - ② 만약 법원의 1심 기능을 대체할 정도까지 난민 이의신청 심사의 가능성

을 확보하기 위해서는 행정심판전치주의(행정소송법 제18조 1항 참조)가 도입되어야 하는 것은 아닌지 궁금

● 공통된 질문

- ① 결국 난민 심사 및 인정절차에 있어서 1차 심사와 2차 심사에서 진정한 난민을 충분히 선별하는 기능이 충족되어야 함은 이견이 없을 것임. 다소 포괄적인 질문이지만 1차 심사와 2차 심사의 전문성과 공정성을 강화할 수 있는 대안이 있는지 궁금
- ② 더 나아가 심사의 전문성 및 공정성을 강화하기 위한 방편 중 하나로 국가정황자료(COI)와 같은 데이터가 체계적으로 확보되어야 하는데, 이러한 데이터가 체계적으로 축적되고 관리되고 있는지 궁금

토론 2

## “한국의 난민 : 난민인정절차 & 난민심판원” 토론문

차 규 근 법무법인 공존 대표변호사

### ‘난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구’ 발표 관련

- 1992년 난민협약에 가입한 이후 1993년 출입국관리법상 난민인정 근거를 마련하였고, 출입국관리법령상 난민인정협의회에 근거를 마련하여 난민이의 신청 심사, 난민제도 개선 등 전반적인 난민문제에 대한 협의를 하였음
- 이후 중동지역 내전 장기화 등으로 난민문제는 핫 이슈가 되었고, 한국에서는 난민법 시행 이후 난민신청자가 급증하였고, 이와 더불어 난민불인정결정에 대한 이의신청 건수도 기하급수적으로 증가하였음
- 2013년 7월 난민법 시행으로 법무부 내 난민위원회를 두어 난민불인정결정 및 난민인정취소·철회에 대한 이의신청을 심의하는 전담기구를 마련하였음
- 최근 난민신청 급증과 더불어 이의신청으로 유입되는 건이 증가함에 따라 난민과에서는 법무관 등 법률전문가 보강, 심사양식 개선, 분과서면심의제도 도입 등 이의신청심사 효율화 등 다각적 노력을 경주하였음에도 불구하고 이

의신청자의 진술의 기회 보장, 청문, 대면심리 등 절차적인 권리보장 측면에서는 인력, 조직 등 현 시스템으로는 심사의 질적 강화와 권리보장을 모두 만족시키기에는 현실적으로 한계가 있는 것으로 보여짐

- 최근 몇 년 사이 급증한 이의신청건에 대하여 일관되고 충실한 심사를 위해서는 난민위원이 상주 또는 상근하면서 신청 건들을 국가별, 유형별, 사유별로 구분하여 종전에 국내·외에서 처리된 유사 사안과 모순되지 않고 합리적으로 다루어질 수 있도록 중심을 잡아줄 필요가 있음
- 현재는 모든 난민위원들이 일상적인 업무를 하는 도중에 별도로 시간을 내서 수백 명에 달하는 이의신청 건을 검토하게 되는데, 이런 방식은 심사업무의 연속성·일관성 면에서 한계가 있음
- 난민위원들이 심판관의 입장에서 좀 더 능동적으로 심사업무를 하기 위해서는 난민위원들이 상근하면서 적극적인 역할을 하는 것이 필요함
- 예전에는 모든 이의신청건들이 난민위원회에 상정되어 심의 당일 모든 이의신청건들이 심의되었으나, 몇 년전부터 신청자가 폭증하고 이의신청건들도 급증하게 되면서 분과위원회를 만들어 유형별로 1차 내부검토를 하게 되었는데, 이런 분과위원회마저도 작년부턴 서면심리방식을 병행하는 방식으로 바뀌었으며, 분과위원회에서 위원회 상정건으로 올린 이의신청건들만 2~3달에 한번 열리는 난민위원회에서 심의가 이뤄지고 있음
- 물론, 분과위원회의 서면심의에서 불인정건으로 걸러지는 건들은 그럴만한 사유가 있어 불인정되고 있기는 하지만, 난민위원회에 상정하여 대면심리를 하게 될 사건을 선별하는 과정에서 혹시라도 난민위원회가 진행되는 한정된 시간에 처리할 수 있는 심리건수에 대한 압박이 부지불식간에 작용할 여지를 완전히 배제하지는 못함

- 난민과 내 난민조사관과 법무관이 이의신청 심사보고서를 작성하고 있고 개별적으로 필요 시 면접 등을 거쳐 보고서에 반영하고 있지만 이의신청자의 의견은 난민위원회에서 직접 들을 수는 없는 부분이 있음. 위원회의 여건이나 시간적 제약 등으로 다소 진행상 어려울 수는 있지만 청문이나 대면심사가 확대될 필요성이 있음
- 우리의 경우, 당사자는 아주 예외적으로 위원회가 직권으로 청문대상자로 선정하여 요청을 하지 않는 한 난민위원회 심의과정에 참여하지 못하며, 자신이 주장한 사유가 어떻게 전달되어 어떻게 정리되고 있는지 언제 심사를 받게 될지 여부에 대한 진행사항을 알지 못함
- 만약 청문이나 대면심사가 다소 불가피할 경우 과거 뉴질랜드에서 실시했던 것처럼 난민심사 전문기관을 별도로 설치하여 신청자의 신청사유를 조사한 다음 이를 정리한 내용을 신청자에게 미리 보내줘서 본인의 진술이 제대로 반영되었는지 여부 등을 확인한 후 이를 보고서에 반영하여 난민심사 전문기관에 회부하는 방식도 벤치마킹 할 필요가 있음
- 처음에는 절차적으로 더 번거롭고 심사기간도 장기화될 우려도 있고, 제도 남용신청자로 인한 선량한 신청자가 피해를 받을 소지도 있으며, 지금보다 이의신청 적체가 가중될 여지도 있으나 뉴질랜드에서 발표한 통계를 볼 때 신청건이 기각되었을 때 이에 대하여 불복하는 비율이 대폭 감소하였고, 중장기적으로는 남용적인 신청건들도 감소하게 되었다는 점에서 그 자체 시사점이 있다고 보여짐
- 난민업무 특수성을 고려하고 이의신청의 심판과 조정기능을 충실히 수행할 수 있도록 현 난민위원회를 상설화한 전담기구로 운영하되, 서면심리방식을 보완한 청문이나 당사자 면접조사 등을 확대하여 공정성을 보완하고, 이의신청자에 대한 심사 진행 알림, 의견진술기회를 부여할 수 있도록 절차적 측면에서 인권을 보호할 수 있도록 인적·물적 인프라 확충을 통한 전담기구 설치가 필요하고, 이에 따른 체계적 준비가 필요함

II

## ‘난민재판의 현황과 과제’ 발표 관련

- 수년전, 난민 소송사건이 갑자기 많아지자, 서울행정법원은 몇 개의 합의부를 난민전담재판부로 지정하여 대처를 하였음. 그리고 몇 년이 지난 현재, 난민사건은 단독판사들이 하고 있음. 수년 동안 법원이 난민소송을 다루면서 처음에는 생경하였던 난민소송이 어떤 소송인지 파악을 하게 되었으며, 굳이 3명의 판사로 구성된 합의부에서 맡지 않더라도 처리할 수 있다는 자신감을 가지게 된 것으로 해석됨
- 사실, 난민사건은 당사자의 진술의 신빙성과 일관성 등이 중요한 의미를 지님. 증거에 의하여 당사자 주장의 타당성 여부를 판단하는 일반 재판과는 달리, 난민사건은 당사자들이 증거를 제출하기 어려운 경우가 많으며, 결국에는 당사자가 주장한 내용이 해당 국가의 정황에 비춰볼 때 신빙성이 있는지, 난민신청서와 면접조사시에 걸쳐 일관성이 있는지 여부에 의하여 난민지위 인정여부가 결정되곤 함
- 현재 이의신청이 기각되었을시, 상당수의 난민신청자들은 소송을 제기하고 있음. 그리고, 1심부터 다시 진행되어 3심까지 갈 수 있음. 그 과정에 많은 법률전문가가 관여되는데, 과연 난민소송에 이렇게 많은 전문 법률전문가를 많이 관여될 필요가 있는지 의문임. 난민사건의 경우, 법률전문가보다는 해당 국가정황에 정통한 지역전문가 등이 당사자의 진술의 신빙성과 일관성 등을 좀 더 효과적으로 판단할 수 있지 않을까 생각됨
- 난민심판 전문기관이 설치된다면, 현직 및 퇴직 법관, 지역 전문가, 외교 전문가, 난민사건에 전문성을 가진 변호사, 현직 및 퇴직 출입국직원 등이 협의체를 구성하여 난민신청건에 대한 충실한 심리를 거쳐 사실상 최종적인 판단을 내리되, 이에 대하여 불복하는 경우에는 뉴질랜드처럼 법률적인 문제가 있는 경우에만 제한적으로 제소를 허용해주는 방식으로 하면 어떨까 함



- 국제인권문제에 관심이 많은 청년변호사들, 로스쿨 학생 들을 난민심판 전문 기관에 연구원과 인턴 등 다양한 조력자로서 활용을 하게 되면 새로운 일자리 창출도 가능할 수도 있음
- 우리 법원도 수년간의 난민전담재판부 운영 등으로 난민사건에 대하여는 관련 책자도 발간할 정도로 경험과 자신감이 축적되었음. 그런데, 현재 난민소송에서 승소판결을 받는 비율은 매우 낮음. 난민소송을 제기하는 것은 현재 체류연장의 의미 외에는 현실적으로 별다른 실익이 없는 상황임. 법원이 난민소송 1심 재판부로 하는 역할을 이제는 상설적인 난민심판 전담기관이 맡는 것이 바람직하다고 생각함
- 고도의 법리 훈련을 받은 법관들이 당사자의 진술의 신빙성과 일관성 등을 주로 심리하는 난민사건에 여전히 많이 투입되고 있는 것은 소 잡는 칼로 닭 잡는 격으로 국가적인 행정력 낭비라고 생각함. 법관보다 훨씬 적은 비용으로 활용할 수 있는 전문인력을 투입하여 난민사건을 다루는 것이 국가적으로 더 경제적이라 생각함. 법원은 그로 인하여 확보할 수 있는 시간에 법리적인 사건에 좀 더 집중을 할 수 있음
- 그러므로, 이의신청 전담기관을 상설화하여 충실히 하되, 이에 대하여 불복하는 경우에는 바로 고등법원, 대법원의 2단계를 거치는 2심제나 범죄인인도법처럼 고등법원을 최종심으로 하는 1심제로 할 필요가 있음. 난민소송은 난민법에 의하여 소송절차가 종료되기 전까지는 추방조치를 할 수가 없으며, 계속적인 소송제기로 시간을 끌 수 있다는 사실이 불필요한 난민신청자를 양산하고 있는 현실을 무시할 수 없음
- 이의신청 전담기관을 상설화하고, 대면심리제도를 도입하는 것은 그 자체만 가지고 보면 국가적으로 재정적 부담이 됨. 하지만, 난민소송을 2심제나 1심제로 하는 방식을 같이 도입하여 운영한다면 오히려 법관 증원 효과도 거둘 수 있으며, 체류장기화의 방편으로 난민제도에 의존하는 불필요한 난민신청 건들을 효과적으로 억제할 수 있기 때문에 중장기적으로는 국가경제적으로 더 효율적일 수 있음

III

### 마치는 글

- 오늘 논의 주제는 난민 이의신청 전담기관 설치, 난민재판 효율적 운영방안 등인데, 체류외국인이 200만명을 돌파한 상황에서 난민사건 뿐만 아니라 일반 출입국처분에 대하여도 이의신청 절차를 정비할 필요가 있음
- 현재는 출국명령, 보호명령, 강제퇴거명령 등 외국인에게 중대한 영향을 미치는 처분에 대한 불복은 해당 출입국기관에 하는 것인데, 행정의 경직성, 감사지적 우려 등의 한계로 인하여 해당 출입국기관에서 구제되기는 매우 어려운 것이 현실임
- 따라서, 난민심사 전담기관으로서 난민심판소가 아닌 난민사건과 일반 출입국처분에 대한 이의신청 건을 모두 다루는 외국인심판소로 시야를 좀 더 넓게 볼 필요가 있지 않나 생각됨
- 최근 난민은 이주의 한 형태로 나타나는 성격이 있으므로, 난민문제에 접근할 때는 난민만을 독자적으로 다룰 것이 아니라 이주 문제 전반을 다루면서 접근하는 것이 바람직하다고 생각됨

토론 3

## “한국의 난민 : 난민인정절차 & 난민심판원” 토론문

김성수 법무법인 태평양 변호사



### 절차적 개선 모색의 목적 또는 방향

#### 1. 인권보호 v. 정부효율성

- 난민보호에 관한 현행 제도에 여러 가지 문제점이 있다는 데에 공감대는 있으나 그 문제와 개선의 방향에 대하여는 분명한(어쩌면 정반대의) 이견이 존재함
- 현행 제도가 난민의 인권 보호에 미흡하다는 지적과 난민 지위의 남용적 신청을 걸러내지 못함으로써 불필요한 국가행정력, 사법자원의 낭비를 가져오고 있다는 문제제기는 모두 일리가 있음
- 이를 해결하기 위한 논의를 할 때 인권보호와 정부 효율성 증대가 모순, 상충되는 목적, 방향으로 이해하기보다는 양자의 위계적 층위를 명확히 인식하는 것이 필요함
- 즉 상위의 우선적 가치는 진정한 난민에 대한 실효적인 인권 보호에 있고, 정부 효율성 증대는 이러한 우선적 가치를 증진하기 위한 수단적 목표, 하위 가치라는 인식이 필요함

- 국가의 행정, 사법자원이 ‘낭비’된다고 할 때 그 ‘낭비’의 개념에는 단순히 ‘많다’라는 것 외에 ‘소용이 없다’라는 것이 핵심적 요소로 포함됨. 즉 필요하고 효과가 있는 정책목표나 과제에 과거보다 많은 자원이 투입되는 것은 낭비가 아님

## 2. 난민 지위의 남용적 신청

- 그 존재를 부인할 수 없음; 제도가 존재하는 한 남용은 따라오기 마련이나 현재 상황은 남용적 신청에 대하여 단일한 인식을 유지하기 어려운 측면이 있음
- 남용적 신청의 만연 ⇒ 난민심사관 / 난민소송 담당 판사의 부정적 고정관념 형성 ⇒ 진정한 난민신청자에 대한 기회의 봉쇄 & 난민인정절차에 대한 제도적 신뢰 상실
- 국가의 행정, 사법자원의 낭비를 막기 위해서가 아니라 진정한 난민신청자에게 공정하고 효율적인 절차를 통해 실효적인 보호를 제공하기 위해 난민지위의 남용적 신청을 억제할 제도적 개선을 강구할 필요 있음



## 절차적 개선

### 1. 1차심사 및 이의신청

- 1차심사에서의 녹음/녹화 전면 실시
  - 통역의 오류, 질문의 적절성에 관한 논란을 해소할 수 있는 유일한 방법일 뿐만 아니라 장기적 제도 개선을 위한 기초자료 수집의 가장 중요한 방법

- 이의신청 절차에서의 심문 확대
  - 난민위원회의 이의신청절차가 서면심리로 일관하는 한 제도적 신뢰를 얻기는 불가능함
  - 중점 심사대상인 신청인을 시작으로 점차 심문대상을 확대하려는 노력 필요

## 2. 난민소송

- 선택적 소송구조
  - 절차적 부담 경감을 위한 획일적 소송구조는 이제 폐기할 시점이 되었음
  - 법원 예산의 현실적 제약도 한 이유
  - 선택을 한다고 할 때 당해 재판부에 맡기는 것은 적절하지 않고 다른 재판부(예를 들어 수석부)에서 하는 것도 사법행정의 재판 관여와 같은 외관을 주어 바람직하지 않음
  - 외부인사가 참여하는 소송구조(자문)위원회의 설치를 고려해 볼 수 있을 듯
- 담당 법관의 전문성 강화
  - 재판은 결국 판사가 하는 것임
  - 좋은 난민재판을 위해서는 난민재판에 전문성을 갖추고 있거나 적어도 전문성을 갖추고자, 배우고자 하는 열의가 있는 판사들이 필요함
  - 선호하는 사무분담도 아니라면 담당 법관의 희망을 우선적으로 고려해 줄 필요 있음

III

## 장기적 제도 설계의 아이디어

### 1. 5단계 심사/쟁송 절차남용의 유인

- 현재 난민불인정처분이 최종적으로 확정되기 위해서는 불인정처분(행정청) ⇒ 이의신청 기각(난민위원회) ⇒ 행정소송 패소(1심법원) ⇒ 항소 기각(고등법원) ⇒ 상고 기각(대법원)의 5단계 절차를 거쳐야 함
- 난민인정절차에서 적법절차(due process)의 보장은 제대로 된 심사를 받을 기회를 주라는 것이지 중복된, 반복적인 심사절차를 마련하라는 것이 아님
- 어느 단계(가능한 한 초기 단계)에서 제대로 된 완전한 심사기회를 주고 그에 대한 일정한 불복(오류 시정)의 기회는 부여하되, 처음부터 새로 하는 전면적 심사를 반복할 필요는 없음

### 2. 난민위원회와 제1심 행정법원을 택일적 절차로

- 난민심사관의 불인정처분에 대하여 난민위원회에 대한 이의신청절차와 행정법원의 1심 행정소송 절차 중 하나를 선택할 수 있게 함 ⇒ 각각의 결정/재판에 대한 불복은 바로 고등법원이 담당하도록 하고 고등법원은 사후심으로 설계함
- 전제
  - 난민위원회의 실질적 준사법기관화(의결기관화) ⇒ 모든 사건에 대하여 구술심문(oral hearing)을 거치고 구체적이며 실질적인 이유가 포함된 결정문을 작성하게 함

- (중앙)노동위원회의 구조와 운용 참조
- 난민위원회의 상설화(난민위원의 상임위원회)
- 신청인 : 행정법원이 아닌 난민위원회에 대한 이의신청을 할 유인 - 행정청에 의한 불복이 없으므로 조기에 난민 인정이 확정될 수 있음
- 난민위원회 : 사실상 행정법원과 대등한 심급에서 경합하는 과정에서 난민위원회의 전문성이 획기적으로 향상될 수 있음
- 법원 : 난민위원회가 실질적 준사법기관으로 작동할 경우 난민소송에 대한 부담은 대폭 경감되는 한편 실질적 사법심사에 집중 가능

### 3. 난민심판원의 설치

- 장기적으로는 난민위원회와 1심 행정법원이 통합된 형태의 난민심판원 설치를 고려해 볼 만함
- 다만 난민심판원은 사법적 성격(Judicial Character)이 분명해야 함
  - 판단자의 독립성(independence of decision maker)
  - 절차의 공정성(fair procedure)







**토론 4**

## “한국의 난민 : 난민인정절차 & 난민심판원” 토론문

송진호 부산 YMCA 사무총장


**I 들어가는 글**

2017 세계 난민의 날을 맞아 법무부 난민포럼의 주제가 ‘글로벌 시대, 난민인권·국익·세계평화’로 되어있다. 재화와 자본은 물론이고 인구이동, 노동시장의 이동 등 이주의 문제 또한 국가의 경계를 넘어서는 글로벌 시대 맥락 속에서 급증하고 있는 난민 문제를 첫째, 인권의 관점에서, 둘째, 국익의 차원에서, 셋째, 인류보편의 가치와 세계평화에 기여하는 원칙과 철학 등 다면적 접근을 시도한다는 면에서 매우 시의적절하다. 아울러 인권-국익-평화 이슈는 토론자 또한 난민위원으로 활동하던 시절 항상 충돌을 경험하던 가치들이었다. 즉 UN을 비롯한 국제사회의 인권 규범 및 인도적 요구와 국가 주권과 국가 안보의 갈등을 매번 경험할 수밖에 없었다.

토론자는 먼저 그 세 가지의 관점 중 두 번째인 ‘국익’에 대한 개념과 익숙한 규정짓기에 반문을 제기하고자 한다. 영어로는 national interest라고 쓰는 ‘국익’은 익숙하게 자국 중심의 상대적으로 폐쇄적인 ‘국가 안보(national security)’와 ‘국가 주권(national sovereignty)’의 개념과 그 맥락을 같이한다. 하지만 national

interest를 다르게 해석하면 ‘국민적 관심사’라고 할 수 있다. 따라서 national interest는 ‘자국(자국민)의 이해관계’라는 국가 이기주의의 폐쇄적 관점과 함께, 민주공화국 대한민국의 모든 권력이 나오는 국민, 그 ‘국민의 생각’ ‘국민의 관심’을 헤아리는 지혜라고 다르게 해석될 수도 있음을 유념하여야 한다. 즉 동시대를 살아가는 우리들은 지구촌 곳곳에서 국가와 국가 사이의 경계를 넘나들면서, 죽음과 삶의 경계를 넘나들면서 살아가고 있는 난민의 삶의 현실과 난민인권 문제에 관하여 ‘무지’하고 ‘무관심’하였음을 고백하고 시민/국민들의 난민문제에 대한 이해 증진과 난민인권에 대한 인식 제고를 위한 노력이 필요하다.

순혈주의 민족주의 전승의 ‘단일민족’ 자긍심이 ‘먼저 온 미래’인 다문화사회 상생의 현실과는 괴리와 갈등을 경험하고 있는 바, 문화 다원주의에 입각한 ‘다양성 교육’과 ‘문화 간 이해교육(inter-cultural education)’을 세계시민교육의 기본 덕목으로 가르치고 있는 오늘날 난민인권의 현주소를 되짚어보고 인권적 관점에서 제도적 보완을 도모하는 시도에 깊은 동의를 표한다.



## II 절차적 권리보장, 난민심판원 관련

한건수 교수의 발제문인 ‘난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구 중간 보고서’에서도 문제제기 하였듯이 난민 발생/이동의 문제는 ‘인권보호 이슈’와 ‘국익; 구체적으로는 국가안보와 정부 효율성’의 가치충돌이 국제적 핵심 의제이며 두 측면의 조화가 매우 중요한 정책과제라는 설명에 동의한다. 아울러 이를 ‘국가 안보(national security)’와 ‘인간안보(peoples' security)’라는 상호 보완적이면서도 대립적인 가치 충돌로 보는 견해에도 동의한다.

구체적으로는 난민지위 인정을 위한 절차적 정당성 확보 문제와 자신의 박해상황 소명과 이의신청을 제기할 수 있는 권리와 기회부여라는 인권적 관점 강화와 결정 신속화를 통한 장기화 방지, 제도의 오남용 방지 등과 같은 시스템적 개선 제안에 동의한다. 이에 제도적으로는 결정 전문성 강화과제와 프로세스 간소화 과제 및 법적 구속력 강화과제로 현행 난민위원회의 발전 모델로서 난민심판 전문기관이 필요하다는 제안에 동의한다.

구체적으로 해외의 난민인정 전문기관 운영사례 연구를 통하여 해외 난민지위 이의신청 절차와 심사 사례를 바탕으로 한 국내 난민심판 전문기관 도입과 난민심판조직의 미래지향적 발전 모델을 제시한 데에 동의한다.

### III

## 선행 해결과제에 대한 제언

한 해 7천명이 넘는 난민 신청자가 폭증하고 있고 연말 심사 대기자 수가 3,715명(2016년 통계)에 이르는 현실적 문제 해결을 위한 궁극적 해결방안이 난민심판원 상설화 과제라는 데 동의하면서도 당장 현실적 한계와 우선적 선행 해결과제들을 다음과 같이 제안한다.

- 강도 높은 업무 특성 및 과중한 심사업무에 비하여 난민인정심사에 직접 투입되는 공무원의 절대적 숫자가 모자란다. 그러다보니 심도 있는 심사와 사실관계 조사 등에서 신뢰를 잃게 되며 그마저도 순환보직 특성상 직무전문성이 쌓이기 어렵다는 한계에 노출된다. 이런 한계를 극복하기 위하여 실시한 각종 전문성 교육과 워크숍이 담당 공무원 업무부담은 줄지 않는 상태에서 추가되는 교육이 오히려 부담이 되는 결과를 낳기도 하였다. 담당 공무원 및 통역요원을 난민

신청자 증가에 비례하여 증원하여야 한다. 또한 이를 예산에 반영하여야 한다. 이를 통한 내실 있고 심도 있는 심사업무와 사실조사활동이 난민 인권보호 및 절차적 권리보장을 위한 최우선적 과제라고 생각한다.

- 난민 신청자는 폭증하고 담당 공무원의 수는 제한적인데도 불구하고 난민심사기간은 단축하려는 신속성 과제가 절차와 심사결과의 신뢰성을 떨어뜨리는 결과를 낳을 수 있다는 역설에 주목할 필요가 있다. 정부가 우려하는 ‘난민 신청제도 남용’과 ‘남용적 신청자 신속한 골라내기’ 과제가 정부의 효율성을 고려하는 시각에서는 난민지위 인정절차의 간소화를 통해 결정의 신속화, 이의신청의 장기화 방지, 난민보호를 위한 법제도의 오남용 방지 등에 부합할지 모르지만, 신속성 확보과제 및 절차적 정당성 확보과제가 전문성 확보로 귀결되지는 않으며, 이의신청기간이 짧아지고 절차가 간소화된다고 반드시 그 결과 및 행정부에 대한 신뢰도가 높아지는 것이 아니라 역으로 정부차원의 효율성이 수월성으로 읽혀지고 결과에 대한 신뢰성은 더욱 떨어질 수 있음을 유념해야 한다.

(출처: <http://nancen.org/1604> [난민인권센터 (난민인정심사와 처우 현황(2016.12.31.))])

- 요약하면 난민심판 전문기관 설립의 첫 번째 논거는 절차 간소화를 통한 신속성 논리나 정부 효율성 논리보다는 난민의 인권보호와 인간안보, 절차적 정의 추구가 우선적 논거가 되어야 한다.
- 영종도 난민지원센터(공식명칭은 출입국외국인지원센터) 설립과 개소를 둘러싸고 경험하였던 지역 주민들의 반대 해프닝처럼 우리 사회 전반에 걸친 이주와 난민, 그리고 인권에 관한 무지와 무관심, 그리고 적개심의 민낯을 변화시켜 나가는 전사회적인 노력이 필요하다. 이주, 난민, 인권에 관한 사회적 인식을 제고하는 캠페인활동과 함께 인권교육 이주와 난민이해교육, 다문화교육, 다양성교육, 세계시민교육 등에 대한 과감한 투자가 선행되어야 한다.

- 더 본질적 문제는 헌법이 규정하고 있는 인권에 관한 조항들을 보면 그 주체를 ‘사람’이라 하지 않고 ‘국민’이라고 규정하고 있다. 헌법의 대부분 인권 조항들은 ‘사람’이라면 누구나 마땅히 누려야 할 조항들임에도 불구하고 ‘사람’의 권리가 아닌 ‘국민’의 권리라고 하고 있다. 헌법부터 이주민과 난민에 대해서 차별적이라는 것을 알 수 있다. 헌법이 이렇게 규정되어 있기 때문에 그 하위법이나 정책 그리고 관행이 인종차별에서 자유로울 수가 없다.

(출처: <http://www.apil.or.kr/2081> [공익법센터 어필 (Advocates for Public Interest Law)])





난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

글로벌시대 난민인권·죽악·세계평화  
학술포럼



| Session 2 – 발제 ① | 제인 윌리엄슨 UNHCR 법무관

# 국제사회의 재정착 난민 수용 동향 및 향후 과제







# Global Resettlement Trends and Challenges

By Jane Williamson, Protection Officer

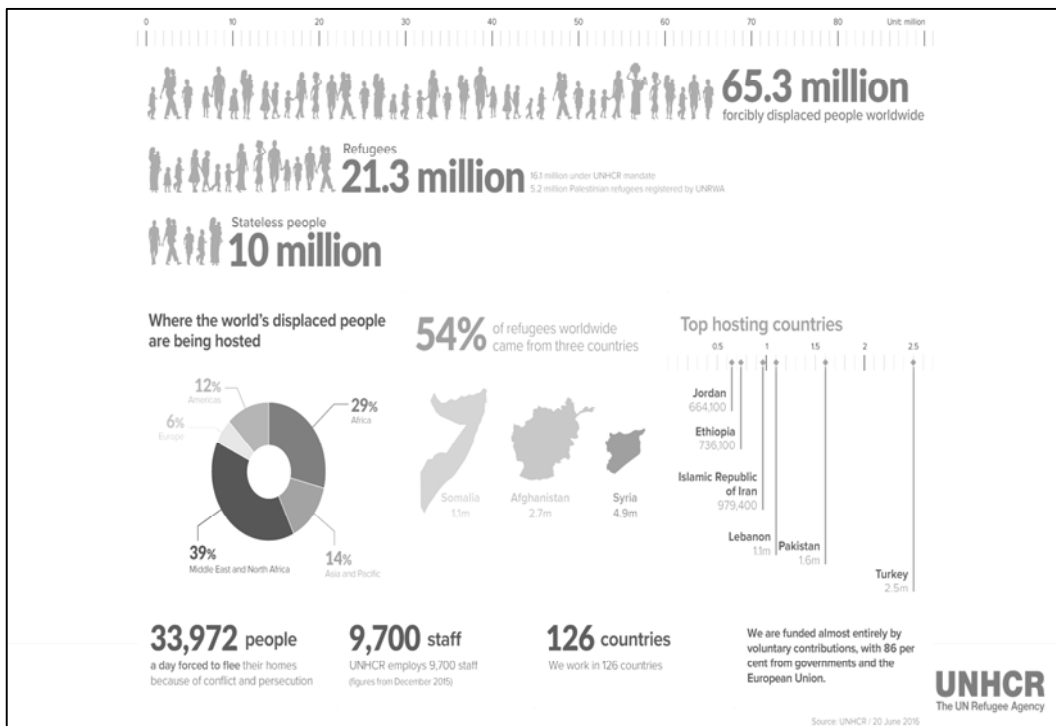


## Resettlement Trends



## Resettlement up to present....

- Three durable solutions available to refugees:
  - Voluntary repatriation
  - Local Integration
  - Resettlement
- The appropriate durable solution depends on each individual case
- However, in practice, voluntary return remains the most likely solution for most refugees.
- Less than 1% of the worlds refugees will have the opportunity to resettle
- Average stay in refugee camp is 17 years.



## Global resettlement needs are increasing...

### UNHCR PROJECTED GLOBAL RESETTLEMENT NEEDS FOR 2018 BY REGION OF REFUGEES' COUNTRY OF ASYLUM

A. Region of Asylum	B. Total projected resettlement needs	
	Cases	Persons
Africa	147,896	510,676
Asia & the Pacific	23,876	100,988
Europe	81,497	302,000
Middle East and North Africa	97,427	279,855
The Americas	755	1,830
<b>Grand Total</b>	<b>351,451</b>	<b>1,195,349</b>

### 1.2 million persons will need resettlement in 2018

- Africa: from 34 countries of asylum
- Europe: over 90% are Syrian refugees in Turkey
- Out of 5 million Syrian refugees in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey, approx. 10% will need resettlement
- Asia: downward trend after the completion of group processing in Thailand and Nepal
- Americas: resettlement is complementary to local integration efforts



### High Level Meeting on pathways for admission for Syrian Refugees

30 March 2016



- One off event due to enormous scale of Syrian crisis
- 131 countries represented
- 15,000 new places for Syrian refugees confirmed, including from new resettlement countries such as Argentina, Chile and Brazil





## New York Declaration

September 2016

- Commitments endorsed by 193 Member States
- Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF) developed
- States committed to work toward increasing resettlement places and other legal pathways for admission of refugees to match annual resettlement needs identified by UNHCR
- Practical application of CRRF will inform preparation of Global Compact on Refugees for adoption in 2018

7



### Resettlement from perspective of the refugee community



- Resettlement is usually very controversial in a refugee community
- Some **refugees** may see resettlement very negatively, for example:
  - Weakening political struggle of refugee community
  - Draining refugee community of skilled refugees
  - Weakening asylum space for remaining refugee
  - Leaving behind most vulnerable persons

8



### Resettlement from perspective of country of first asylum



Many countries of asylum may see resettlement negatively, for example

- Resettlement may be 'pull factor' for more refugees to arrive
- Drain camp of skilled refugees
- Resettlement may be seen as 'unfair' migration opportunity for refugees as opposed to citizens
- May reduce incentive to return home

They may also see it very positively:

- Reduce burden on asylum country
- Establish good cooperation between asylum and resettlement country

9



### Strategic Use of Resettlement



- Resettlement is primarily to protect and assist individual refugees.
- However, resettlement can be used as a strategic tool to improve protection of the whole population. It can:
  - Improve asylum for remaining population by reducing pressure
  - Reduce pressure on schools, hospitals and food distribution
  - Reduce irregular movement on to other countries
  - Encourage refugees to enroll in education, vocational training, family planning

10

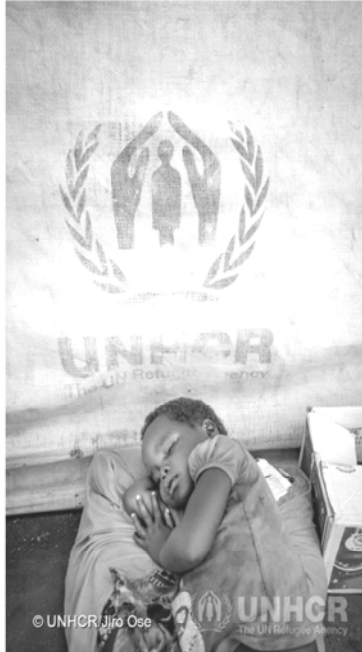




### Key Resettlement Challenges for UNHCR

- Expand pool of resettlement countries
- Expand pool of resettlement places
- Ensure resettlement is based on protection need
- Security concerns of resettlement countries
- Address fraud in resettlement process

12



13

### UNHCR Strategic Direction for Resettlement in 2018

- New partnerships with new and emerging resettlement countries
- Support framework for private/community sponsored resettlement program
- Expand complementary pathways
- Strengthen evidence-based pathways for admission
- Bolster the integrity of resettlement process through tools and technologies such as biometrics



14

### UNHCR's resettlement tools

- ProGres database/biometrics
- Records biodata, family links, protection concerns, resettlement data, photo etc
- Biometrics rolled out globally from 2015 onwards
- Records fingerprint, iris scan and photograph
- Data embedded in chip in card





### Heightened Risk Assessment Tool (HRIT)

Tool to record specific needs such as:

- Single parent
- Disability
- Elderly
- Child head of household
- Ethnic/religious minority
- Etc.....

Can be used to prioritise resettlement (or other protection measures).

15



### Fraud Procedures

- Greatly strengthened in UNHCR since several cases of systematic resettlement fraud in early 2000s.
- Every UNHCR field operation required to investigate any allegation of resettlement or identify fraud.
- Country office reviews fraud cases and approves penalties, which may include delay or exclusion from resettlement

16





### Emergency Transit Facilities/Mechanisms



- Four emergency transit facilities:
  - Romania
  - Slovakia
  - Philippines
  - Costa Rica
- Established by UNHCR/IOM with host country
- For refugees who cannot remain in the first country of asylum but cannot be immediately admitted to resettlement country.
- Example: Uzbek refugees in Kyrgyzstan in 2006 stayed in Romanian ETR until resettlement approved

17



## UNHCR Resettlement Data

For more information please visit:

<http://www.unhcr.org/resettlement.html>

18



고맙습니다.



## 국제사회의 재정착 난민 수용 동향 및 향후 해결과제

제인 윌리엄슨, 유엔난민기구

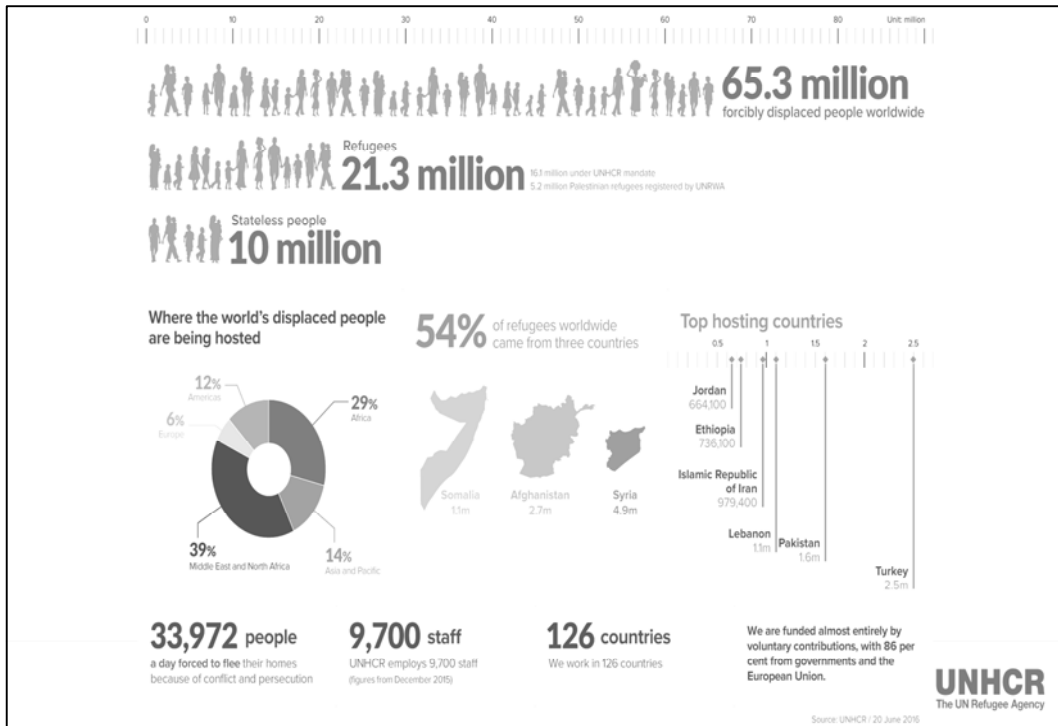


## 현재까지의 재정착....

- 난민을 위한 3가지 영구적 해결방안:
  - 자발적 귀환
  - 현지 사회통합
  - 재정착
- 무엇이 적합한 영구적 해결방안인가는 개인의 상황에 따라 달라짐.
- 그러나 실질적으로는 자발적 귀환이 대부분의 난민들에게 있어 가장 적합한 해결방안으로 나타남.
- 재정착의 기회가 주어지는 것은 전체 난민인구의 1%미만.
- 난민들이 난민캠프에서 머무는 기간은 평균 17년.



3



## 전세계적으로 재정착 수요는 증가 추세...

### UNHCR PROJECTED GLOBAL RESETTLEMENT NEEDS FOR 2018 BY REGION OF REFUGEES' COUNTRY OF ASYLUM

A. Region of Asylum	B. Total projected resettlement needs	
	Cases	Persons
Africa	147,896	510,676
Asia & the Pacific	23,876	100,988
Europe	81,497	302,000
Middle East and North Africa	97,427	279,855
The Americas	755	1,830
<b>Grand Total</b>	<b>351,451</b>	<b>1,195,349</b>

### 2018년에는 120만명이 재정착을 필요로 할 것

- 아프리카: 34개 비호국으로부터의 재정착 수요
- 유럽: 90% 이상이 터키에 있는 시리아 난민
- 이집트, 이라크, 요르단, 레바논, 터키에 있는 500만명의 시리아 난민 중 약 10%가 재정착을 필요로 할 것으로 예상
- 아시아: 태국과 네팔의 그룹 재정착 프로그램 완료 후 하향세
- 북중남미: 재정착은 현지 통합 노력의 보완책



### 시리아 난민들의 입국 방안을 위한 고위급 회의

2016년 3월 30일



- 막대한 규모의 시리아 사태에 따른 특별회의
- 131 개국 참가
- 시리아 난민들을 위한 재정착지로, 아르헨티나, 칠레, 브라질을 포함한 새로운 재정착 수용국 등에서 15,000개소가 승인됨.





## 뉴욕 선언문

2016년 9월

- 193개 회원국의 지지 표명
- 종합 난민 대응책 (CRRF) 구축
- 국가들은 유엔난민기구가 밝힌 연간 재정착 수요에 부응하기 위한 재정착지 증가와 난민의 입국허가를 위한 다른 법적 경로들을 마련하기 위해 노력하기로 함.
- CRRF의 실질적 적용은 세계난민협약의 2018년 채택 준비에 반영될것.

7



### 난민 커뮤니티의 관점에서 바라보는 재정착



- 재정착은 일반적으로 난민 커뮤니티 내에서도 상반되는 의견이 많은 이슈.
- 일부 난민들은 다음을 이유로 재정착을 매우 부정적으로 받아들일 수 있다:
  - 난민 커뮤니티의 정치적 영향력을 약화.
  - 난민 커뮤니티 내 기술인력 유출.
  - 남겨진 난민들의 비호상의 입지 약화.
  - 가장 취약한 사람들이 남겨지게 됨.

8



### 1차 비호국의 관점에서 바라보는 재정착



- 비호국들은 다음과 같은 이유로 재정착에 부정적일 수 있다:
  - 재정착은 더 많은 난민들을 끌어들이는 "견인요소"로 작용할 수 있음.
  - 난민캠프 내의 기술인력 유출.
  - 시민권자와 달리 난민들에게만 해당되는 재정착이 '불공평한' 이주 기회로 보여질 수 있음.
  - 본국 귀환의 동기를 감소시킬 수 있음.
- 한편으로는 매우 긍정적인 시선도 존재함:
  - 비호국의 부담 경감
  - 비호국과 재정착 수용국 사이의 긍정적인 협력 관계를 수립 가능

9



### 재정착의 전략적 활용



- 재정착의 주 목적은 난민 개개인을 보호하고 지원하는 것에 있음.
- 하지만, 재정착은 다음과 같이 난민인구 전체의 보호 상황을 개선하기 위한 전략적 도구로서도 활용될 수 있음:
  - 부담 경감을 통해 남아있는 난민인구의 비호 상황을 개선
  - 학교, 병원, 식량 배분에 대한 부담 경감.
  - 다른 국가로의 비정규적 이주를 줄일 수 있음.
  - 난민들에게 교육, 직업교육, 가족계획의 기회 부여 및 장려.

10

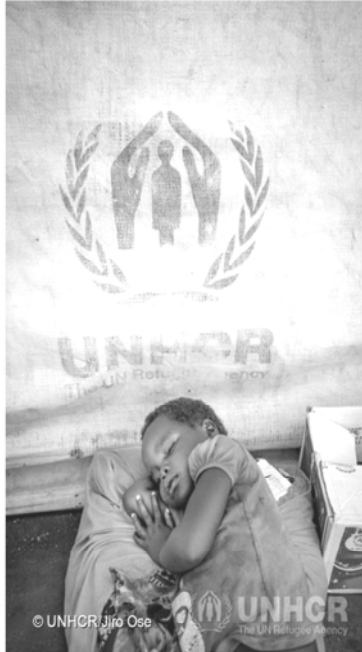




### 유엔난민기구의 재정착 관련 주요 해결 과제

- 재정착 수용 국가 확장
- 재정착지 풀 확장
- 재정착이 보호적 필요에 기초하여 이루어질 것을 보장
- 재정착 국가의 보안 문제
- 재정착 절차 중 사기 행위에 대처





© UNHCR/Jiro Ose

13

### 2018년 재정착을 위한 유엔난민기구의 전략적 방향

- 새롭게 부상하는 재정착 국가와 새로운 파트너십
- 개인/커뮤니티에서 후원하는 재정착 프로그램 체계에 대한 지원
- 보완적 경로의 확장
- 입국허가를 위한 증거 기반 경로의 강화
- 생체인식 등의 장치와 기술을 통한 재정착 과정의 신뢰성 강화



14

### 유엔난민기구의 재정착 장치

- ProGres 데이터 베이스 / 생체인식
- 생체 기록, 가족 관계, 비호 상황, 재정착 정보, 사진 등
- 2015 년 부터 전세계적으로 생체인식 인증 시행
- 지문, 홍채 스캔, 그리고 사진 저장
- 모든 정보는 카드에 내장된 칩에 저장





### 고위험요소 평가 장치 (HRIT)

다음과 같이 특정한 도움이 필요한 경우를 기록하기 위한 도구:

- 한부모
- 장애
- 노인
- 소년 소녀 가장
- 인종 / 종교적 소수자
- 기타

재정착 (또는 기타 보호조치) 우선순위 가늠을 위해 사용될 수 있음.

15



### 사기 행위에 대한 절차



- 2000년대 초반 수 차례의 조직적 재정착 사기 행위로 인해 유엔난민기구 내에서 이에 대한 대응 절차가 크게 강화됨.
- 유엔난민기구의 모든 현지사업은 재정착 관련 또는 신분도용사기의 혐의가 제기되는 경우 이에 대한 조사를 요함.
- 국가 사무소는 사기 사건을 검토하여 재정착 연기 또는 재정착 대상으로부터 제외를 포함한 불이익을 가할 수 있다.

16



### 긴급 임시 경유 시설/메커니즘



- 긴급 임시 경유 시설 4곳:
  - 루마니아
  - 슬로바키아
  - 필리핀
  - 코스타리카
- 유엔난민기구/국제 이주기구가 수용국들과 함께 개설
- 난민들 중 1차 비호신청국에 체류할 수 없으나 즉시 재정착국으로의 입국이 허가되지 않는 자들을 대상으로 함.
- 예시: 2006년 키르기스스탄에 거주하는 우즈벡 난민들이 루마니아 긴급 임시 경유 시설에서 재정착 허가를 받을 때까지 대기함.

17



## 유엔난민기구 재정착 관련 정보

보다 자세한 정보는 재정착 홈페이지를  
방문해주시기 바랍니다:

<http://www.unhcr.org/resettlement.html>

18



고맙습니다.





난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

글로벌시대 난민인권·죽임·세계평화  
학술포럼



| Session 2 – 발제 ② | 조 영 희 IOM 이민정책연구원 부연구위원

# 한국의 재정착 난민 수용 정책 : 시범사업 평가와 대안적 수용 방향





# 02

Session

## 한국의 재정착 난민 수용 정책 : 시범사업 평가와 대안적 수용 방향

| Session 2 - 발제 ② | 조영희\* IOM 이민정책연구원 부연구위원



### I 들어가는 글

한국 정부는 2012년 출입국관리법에 규정되어 있던 난민관련 조항들을 중심으로 단행법을 제정하고 2013년부터 그 법을 시행하여 올해로 난민법 시행 4주년을 맞는다. 그런데 아시아 최초의 단행법으로서 난민법이 제정되고 제반 제도를 마련 하였으나 전 세계적인 난민위기 상황 속에서 우리나라의 난민 인정율이 너무 낮은 비판 역시 제기되고 있다.

우리 사회에서는 여전히 '난민을 어떻게 인식할 것인가'에 대한 논의가 지속되고 있는 듯하다. 이는 현 단계 정부의 난민 업무 추진체계와 실행을 위한 제반 인프라가 아직 초기적 단계라는 점을 지적하는 것이라기보다는 난민에 대한 정부와 사회적 인식의 취약성을 의미하는 것이기도 하다. 지난 10년간 한국이 결혼이민자, 이주노동자, 유학생 등 다양한 유형의 자발적 이민자를 유입하고 그로 인한 새로운 사회적 변화들을 경험하면서 광범위한 정책들을 발전시켜왔지만 여전히 여러 형태의 다문화주의, 인권, 국익 등 가치의 대립이 존재하는 것을 보면, 이제 막 시

\* IOM이민정책연구원은 국제이주기구(IOM)와는 별개의 독립적인 기관이며, 본 발표문은 연구자 개인이 진행 중인 연구 과제의 일부를 발췌한 것입니다. 필자의 동의 없이 본 발표문의 내용을 인용하는 것을 삼가해 주시길 바랍니다.

작된 난민제도에 대한 인식론적 논의가 정책적으로나 사회적으로 치열하게 진행되는 것은 어쩌면 당연한 일일 지도 모른다.

난민은 자발적 이민자와는 달리 이주를 촉발하는 비자발적 동기들을 가지고 있다는 점에서 당연히 인권적 관점에서 접근해야 하지만, 다른 한편으로는 새로운 정착지에서 사회 구성원으로 수용된 이상 그들 또한 한국사회 공동체의 일원이라는 점에서 사회통합을 위한 이민정책적 관점, 그리고 박해 받은 인간의 회복과 질적인 삶의 성취라는 측면에서 사회정책 및 개발정책적 관점에서의 접근도 필요하다. 난민을 바라보는 기존의 인권적 관점을 기본으로 하면서도 그것을 넘어서는 새로운 관점, 즉 이민정책 내로의 본격적인 포섭, 사회 및 개발정책과 난민 문제의 연계 등 대안적 방향이 모색되어야 함을 의미한다.

그러나 아직은 이제 막 시작한 난민제도를 이와 같이 획기적으로 전환하기에는 사회적 합의와 수용성이 상당히 취약할 뿐만 아니라, 이러한 변화에 대한 긍정적인 ‘정치적 의지’의 유무도 불확실하다. 이런 점에서 현 단계 한국 난민 제도의 질적 발전을 견인할 수 있는 ‘최소한의 실험대’가 필요하다. 난민 제도에 관한 국민적 이해를 높이고 긍정적 여론을 형성하는 것은 단순히 정책을 열심히 홍보하는 것으로 되는 게 아니다. 그것은 우리사회의 새로운 구성원이 된 난민이 자립하고 성장하며 궁극적으로는 사회에 기여함을 우리가 목격하게 될 때 자연스럽게 동반되는 일일 것이다. 한편, 난민에 대한 사회적 합의와 수용성을 높이면서도 보다 강력한 ‘정치적 의지’가 상호 보완적으로 작동한다면 현재의 난민 정책은 한층 빠른 속도로 내실 있게 발전할 수 있을 것이다.

이러한 점을 고려할 때, 한국 정부가 2015년에 처음으로 도입한 재정착 난민제도는 난민에 대한 ‘사회적 인식’과 ‘정치적 의지’가 결합되어 향후 난민 정책 전반의 성패를 가름 짓는 바로미터가 될 수 있다는 점에서 ‘최소한의 실험대’로서 주목할 만하다. 다만 주의할 것은 정부가 재정착 난민에 관한 적극적 정책의지를 갖고 추진해나가는 과정에서 기존 국내신청 난민에 대한 관심을 상대적으로 약화시키는



반면 상징적 의미가 큰 재정착 난민 문제 해결에만 천착하는 오류는 반드시 피해야 할 것이다.

위에서 언급한 문제의식 하에 이 글은 크게 세 부분으로 구성되었다. 우선 2장에서는 한국의 재정착 난민 제도 시범사업 시행과정을 면밀히 살펴보고, '사회통합을 고려한 난민 수용 제도'로 발전하기 위한 정책적 쟁점을 파악하고자 한다(2장). 3장에서는 국제사회에서의 재정착 논의의 최근 동향을 분석적으로 검토하여 한국의 재정착 난민 제도의 발전에 도움이 될 수 있는 전반적 배경과 구체적 정책 사례를 찾아보고자 한다. 4장에서는 2장과 3장의 논의를 바탕으로 앞으로 한국의 재정착 난민 수용 정책에 적용해 볼 수 있는 정책적 틀을 제안해보고자 한다. 이것은 기존 난민레짐의 기본이 되는 인권적 접근과 선진국으로서의 국제적 책임분담이라는 명분을 포함하면서도 그것을 넘어서는 보다 적극적인 재정착 난민 정책을 의미한다. 이와 같은 재정착 난민의 대안적 수용 방안 논의는 무엇보다도 인간개발과 사회개발에 근거한 개발 관점과도 밀접하게 관련된다.



## 한국의 재정착 난민 수용 정책 시범사업

### 1. 재정착에 관한 기본 이해

대량 발생한 난민문제를 해결하기 위한 국제사회의 노력은 크게 3가지로 구분된다. 본국의 상황이 나아져 자발적으로 돌아가거나(자발적 본국귀환), 비호를 구한 국가에 정착하거나(현지통합), 제3국에 정착(재정착)하는 것이다. 재정착은 본국으로 돌아갈 수 없고, 비호를 요청한 곳에서도 필요를 채울 수 없는 난민들을 그들이 원하는 제3국으로 이주시키는 것이다.

본국귀환이나 현지통합이 불가능한 약 100만 명의 난민들이 난민캠프에서 평균 17년 동안 자활이나 사회통합 없이 외부지원에 의존한 채 재정착을 기다리고 있는데 매년 그 수요의 1/10에도 미치지 못하는 약 8만명(2015년 한해 81,893명)만이 단지 28개 나라에 재정착되고 있다. UNHRC의 자료에 따르면, 2015년의 경우 전체 재정착 난민 81,893명 중 미국(52,583명), 캐나다(10,238명), 호주(5,211명) 등 주요 3국이 83%를 수용하며 나머지 25개 나라가 10명에서 2,000명까지 소수의 재정착 난민을 수용하고 있다<sup>1)</sup>.

난민조약과 난민법의 요건에 맞추어 신청국가 안에서 하거나 출입국항 또는 공항에서 신청하는 조약난민의 난민인정심사 절차는 기본적으로 외국인 본인이 난민 신청하게 되면 절차가 시작된다는 점에서 국가의 입장에서는 수동적인 절차이다. 이러한 방식은 이미 정해진 기준에 따라 난민인정 또는 불인정된다는 점에서 국가가 자의적으로 수용을 확대할 수 있는 수용방식은 아니다. 이와 비교해 볼 때, 재정착 난민은 개별국가가 의지만 있다면 얼마든지 난민 수용의 범위를 확대할 수 있다는 점에서 ‘적극적’ 난민수용 방식으로 볼 수 있다.

이러한 점에서 재정착 난민 문제는 인권과 국제적 책임분담을 넘어서 난민에 관한 한 외교적인 성격이 가장 두드러질 수 있는 정책이기도 하다. 재정착 난민 수용 정책이 어떤 방향으로 진전될 것인가 하는 문제는 정부의 ‘정치적 의지’ 혹은 ‘정치적 결단’에 많은 영향을 받을 수 밖에 없기 때문이다. 그러나 어떤 사람을 재정착 난민으로 인정하고 수용할 것인가 하는 문제가 오로지 국익의 관점에서만 결정지어 짐에 따라서 난민수용의 규모나 대상 범위가 외교적 역량평가의 기준으로 활용되지 않도록 신중하게 접근해야 할 것이다.

또한 재정착은 난민 수용에 관한 적극적 정책이므로 수용국 정부가 정치적 의지를 갖고 재정착 문제를 진전시키려고 한다면 재정착 난민의 수용 정책은 입국 후 통합의 단계를 함께 고려하여 보다 체계적인 정책과 제도로 발전시켜 나갈 가능성

1) (사)피난처. 2016. 「재정착난민 수용 시범사업 평가 사례조사 보고서」 p.7

이 상대적으로 높다. 실제로 재정착 난민제도를 갖고 있는 해외 국가들은 결정된 도입 규모 내 재정착 난민을 성공적으로 사회에 통합시키기 위해서 각종 지원 제도와 프로그램 및 시설을 확보하고 있으며 효과적인 운영을 위해 가능한 민간 자원들을 동원하기도 한다. 민간과의 협력을 통해 정부 혼자 힘으로는 어려운 문제인 난민에 관한 사회적 인식의 확산이나 난민의 지역사회 정착지원과 같은 일에서 효과적으로 역할을 분담할 수 있기 때문이다. 한국 정부도 재정착 난민의 처우에 관한 실무적 사항을 조정·협의를 하기 위해 민관협의체로서 재정착실무협의체를 두고 있다. 이러한 민관 실무협의체 외에도 정부는 역량 있는 난민 관련 NGOs를 통해 재정착 난민의 정착과 사회통합에 관한 사례조사를 통해 지속적으로 모니터링 할 수 있도록 하고 있으며, 그 조사 내용은 정부가 재정착 난민 수용 정책의 지속가능성 여부를 확정하는 중요한 기초 자료로 활용될 것으로 보인다.

## 2. 재정착 난민 수용 시범사업 추진 경과와 향후 방향

한국은 2014년 6월에 정부, UNHCR, IOM, NGO 등이 참여하는 재정착관련 연례 국제회의(Annual Tripartite Consultation on Resettlement: ATCR)에 처음으로 참가하여 재정착난민제도의 시행의지를 표명하였다. 이후 정부는 난민법 제24조(재정착희망난민의 수용)에 따라 법무부장관이 외국인정책위원회 심의(2015년 4월 3일)를 거쳐 2015년부터 2017년까지 태국이나 말레이시아에 임시 체류하고 있는 가족단위 미얀마 난민을 매년 30명 이내로 수용하는 재정착 시범사업을 실시하고, 사업의 성과를 분석하여 정식사업 여부를 결정하기로 하였다. 이로써 한국은 2010년에 아시아 최초로 재정착난민 제도를 도입했던 일본에 이어 아시아에서는 두 번째로 재정착 난민을 수용한 국가로서 전 세계 28번째 국가가 되었다.

조약난민과 달리 재정착 난민 수용 절차는 난민문제에 관한 국제적 협력과 연대의 실천적 모습을 여실히 보여준다. 유엔으로부터 난민보호의 권한을 부여받은 유엔난민기구는 난민의 영구적 해결책의 일환인 재정착의 절차에 있어서 투명성과

공평성을 유지하기 위해 반드시 일정한 절차를 따르며, 재정착 난민 수용국가들 또한 유엔난민기구와의 협력 하에 이 과정에 참여하기 때문이다. 유엔난민기구의 재정착 과정은 크게 1) 재정착 고려가 필요한 난민의 식별 2) 개별적 재정착 필요성의 평가 3) 재정착 추천 준비 4) 유엔난민기구의 추천 결정 5) 재정착국 결정 6) 출국 전 준비 및 모니터링으로 구성된다. 기본적으로 한국정부도 이러한 절차를 따르고 있다<sup>2)</sup>.

### 첫째, 신청 및 추천

수용신청(법무부)→대상자 추천(유엔난민기구): 추천을 요청한 날로부터 60일 이내 명단 제공

### 둘째, 심사 및 선정

서류 심사→신원 조회→면접 조사→건강 검진→최종 선정

### 셋째, 출국 준비

기초적응교육→여행증명서 및 사증 발급→태국 출국

### 넷째, 초기정착 및 사회통합

인천공항 입국→출입국·외국인 지원센터 입주→지역사회 정착

이와 같은 전체적인 사업은 외국인정책위원회의 심의를 통과한 연간 수용계획을 바탕으로 추진되며 법무부가 주관하되 기타 관계부처, 지방자치단체, 국제기구 및 시민단체와 협력을 통해 이루어진다.

2) 국제이주기구(한국대표부). 2015. 「재정착 난민 제도 도입 및 사회정착 방안 연구」 법무부연구용역. p.173.

〈표 1. 재정착 난민에 관한 기관별 주요 역할 및 협력 사항〉

구분	주요업무	구분	주요업무
법무부	재정착 난민 제도 운영 및 지원센터에서 초기 정착지원, 퇴소 후 사회 통합 지원	유엔 난민기구	대상자 추천 등
교육부	교육 및 방과 후 학습 지원	국제이주기구	건강검진·사전교육·출국지원
외교부	여행증명서·사증 발급 지원 및 국제적 보호	대한 적십자사	봉사, 결연, 정착 도우미 등 지역 사회 연계 및 지원
복지부	기초생활보장, 복자의로 지원, 긴급 의료지원 등	(사)피난처	취업연계지원 및 상담, 인식개선 캠페인, 통역지원 등
고용부	직업 훈련 및 직업교육 지원, 취업 연계, 구직, 고용 알선 등	(사)공익 법센터 어필	법률 상담 및 지원, 각종 정보 제공
여가부	여성 직업 훈련, 취업 지원	(사)지구촌 사랑나눔	고충 상담(근로관계, 생활법률) 등
인천시/부평구	지자체 지원 가능 일체		

출처 : 2017년 제2회 재정착실무협의체 내부 회의자료

재정착 난민 정책을 주관하는 법무부는 대상난민을 최종 선발하기 위해 UNHCR이 추천한 사람을 면접조사하기 위해 심사관 3명을 현지캠프에 파견하였다. 면접조사에서는 진술의 일관성, 가족 간의 유대감, 건강상태, 인도적 보호 및 재정착 필요성 등을 종합적으로 확인하고 최종적으로 한국에 재정착될 대상난민을 선정하였다. 이러한 국제적 수용 절차를 거쳐 지금까지 한국에는 두 차례 걸쳐 미얀마 카렌족 출신의 재정착 난민이 입국하였으며, 시범사업 마지막 해인 올해 7월경 3기 카렌족 난민이 입국할 예정이다.

2015년 12월에 입국한 1기는 4가족 22명은 9명의 성인과 13명의 미성년자로 구성되어 있으며, 2016년 11월에 입국한 2기는 7가족 34명은 성인 17명, 학생 12명, 영유아 6명이다(입주 후 출산으로 영유아 1인 추가됨). 1, 2기는 모두 6개월 간 법무부 출입국·외국인지원센터에서 정착지원 프로그램(주거 및 생계지원, 한

국어, 한국사회 생활 및 적응교육, 취업 상담, 의료지원 등 초기 정착지원을 마치고 지역사회(인천)로 배출되었다. 1기 입국한 성인 9명 중 7명은 지역사회 중소기업으로 취업되었다. 2기 입국한 성인 13명도 2017년 6월 9일 센터 퇴소 전에 이미 지역사회 중소기업에 취업하였다. 다행히 1기 취업자들이 안정적으로 직장생활을 하고 있기 때문에 2기 재정착 난민들의 직장생활 초기 스트레스 극복에도 많은 도움이 될 수 있을 것으로 기대된다. 재정착 난민을 고용한 지역사회 기업 고용주는 모두 출입국외국인정책본부 인천사무소 사회통합위원으로 활동하고 있어 외국인과 재정착 난민에 대한 배경지식도 있기 때문에 사회적 약자에 대한 배려와 따뜻한 이해를 기대할 수 있는 것도 장점이다. 이제 남은 문제는 이들이 지역사회의 구성원으로서 자립하여 진정한 공동체 구성원으로 통합되도록 하는 일이다.

앞서 언급하였듯이, 정부의 재정착 난민 수용 정책은 2015년부터 2017년까지 3년간 시범사업을 운영하여 본 뒤, 동 사업의 지속가능성을 판가름하게 되어 있다. 사업의 평가는 재정착난민의 선정과정, 이주 및 입국과정, 그리고 정착지원 과정에 관한 총체적 평가를 포함해야 한다. 비록 2017년에 수용될 제 3기 재정착난민의 입국 시기가 7월로 예정되어 있어서 3년간의 시범사업을 전반적으로 평가하고 성과를 가늠하기에는 아직 이른 감이 있지만, 비교적 무난히 시범사업을 안착시켰다고 평가할 만하다. 정부는 재정착 난민 수용에 관한 경험이 전무 했음에도 불구하고 국제적 수준의 수용절차를 적용하고 기존에 구축한 이민정책의 민관 추진체계들과의 적절한 협업을 이끌어냈기 때문이다. 또한 정부가 지리적으로나 정서적으로 우리와 가까운 아시아 난민을 첫 대상으로 선정했던 것도 시범사업을 무난히 진행할 수 있었던 배경으로 꼽을 수 있다.

앞으로 재정착 난민 시범사업의 방향성은 이러한 성과를 바탕으로 확장, 심화시켜 나갈 필요가 있을 것이다. 2018년부터 시작될 3기 5개년 외국인정책(이민정책)의 최종적 수립을 앞둔 현 시점에서 재정착 난민 수용 시범사업을 정규사업으로 전환하여 재정착 난민 정책이 이제 막 시작한 한국의 난민정책 전반에 획기적인 발전을 견인할 수 있도록 하는 방안을 정부는 진지하게 고려해 볼 필요가 있다. 기

존에 정부가 구축한 사회통합 정책과 세부 프로그램들이 난민이라는 특수한 대상에 접목하여 어떻게 적용될 수 있을지 꼼꼼히 살펴봐야 할 것이다. 또한 시범사업 3년 운영의 경험을 바탕으로 하여 미얀마 카렌족에 집중되어 있는 대상을 태국이나 말레이시아의 도시난민으로 확장하는 등 대상의 변화를 시도해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 성급하게 재정착 규모나 대상을 확대하기 보다는 1, 2, 3기의 경험을 지속적으로 모니터링하고 분석한 것을 토대로 사회통합의 성공적인 모델을 국민들에게 보여주는 것이 전제되어야 한다.



## 국제사회의 재정착 난민 수용 논의

### 1. 국제사회의 재정착 난민에 관한 논의 동향

국제사회는 분쟁국가 혹은 취약국가에서 발생하는 대량 난민 사태를 직시하며 인권보호 차원에서의 인도주의적 지원이 그 어느 때보다도 중요함을 강조하고 있다. 유엔에 따르면, 전 세계 최대 난민 발생 국가인 시리아의 경우, 내전이 시작된 지 이미 6년이 넘는 상황에서 외국으로 피신한 난민의 수만 500만 명을 넘어섰다. 2015년 기준으로 전 세계에서 2천 400만 명이 본국을 떠나 도피하였다. 더 심각한 문제는 이러한 전 세계 난민들의 절반 정도는 개도국에 집중되어 있는 현실이다.

이러한 상황을 타개하기 위해 국제사회는 선진국이 재정착 난민 수용에 관한 국제적 책임분담 의무를 보다 적극적으로 이행할 것을 촉구하고 있다. 일례로, 최근 유럽연합(EU)은 회원국들이 난민 재정착 불이행국가에 대해서 지역차원의 관리가 필요하다는 주장을 제기하였다<sup>3)</sup>. 반기문 전 UN사무총장은 2016년 9월 개최된 유

3) 연합통신, “EU 집행위, 난민 재정착 불이행국에 벌금부과”(2017년 3월 3일자)

엔 난민정상회의에서 선진국들이 난민 10%를 재정착 시키는 데 협력할 것을 촉구하는 제안을 하였다. 비록 서유럽 국가들과 미국의 반대로 무산되었으나, 유엔 사무총장이 나서서 재정착에 대한 책임분담을 국제사회에 요청한 것은 그 자체로 의미 있는 일이었다. 그럼에도 불구하고 아직 실제로 재정착의 기회가 주어지는 난민은 전체 난민인구의 1% 미만에 불과하다.

한편, 재정착에 관한 국제사회의 책임분담에 관한 최근 논의는 2016년 9월 유엔 총회에서 버락 오바마 당시 미국 대통령의 주도로 50개국이 참여한 난민 정상회의의 성과를 통해 예측해볼 만 하다. 그 회의에서는 '난민이주에 관한 뉴욕 선언'을 채택하고 2018년 개최될 유엔 총회에서 '이주에 관한 글로벌컴팩트(GCM, Global Compact on Migration)'과 '난민에 관한 글로벌컴팩트(GCR, Global Compact on Refugee)를 선언하기로 하였다. 지금까지 난민을 포함한 국제이주에 관한 규범이 부재했다는 점에서 GCR 이후 난민 문제에 대한 국제적 책임분담과 연대 강화를 위한 국제협력의 기반이 마련될 것으로 기대된다. 이와 같은 글로벌이주거버넌스의 진전 속에서 각국의 재정착 난민 수용 정책도 보다 발전될 수 있을 것이다.

특히 개별국가들의 적극적인 재정착 난민 수용을 촉진하기 위해서 인도적 지원의 관점으로만 접근했던 재정착 난민 수용 정책은 개별 국가의 국익과의 균형도 고려하면서 사회통합을 기준으로 삼는 대안적인 수용 방안이 필요해 보인다. 실제로 국제사회의 재정착 확대 노력 하에 2014년 3만 명(독일 5,000명)의 재정착 확대 목표를 달성하였고 2차로 2016년까지 10만 명을 재정착하거나 인도주의적 수용, 개인후견초청, 치료목적 후송, 유학생, 근로자, 친척초청 등 여러 방법을 활용하는 대안적 수용제도가 논의되고 있다<sup>4)</sup>. 아래에서는 해외의 주요 재정착 난민 수용 국가들이 이와 같은 대안적 난민 수용을 위하여 어떠한 정책을 갖고 있는지를 간략히 살펴보도록 한다.

4) (사)피난처. 2016. 「재정착 난민 수용 시범사업 평가 사례조사 보고서」 p. 38.



## 2. 주요 국가의 대안적 난민 수용 정책<sup>5)</sup>

난민을 수용하는 주요 국가가 활용하고 있는 대안적 난민 수용방안은 크게 3가지 정도의 유형으로 구분해 볼 수 있다. 이러한 방법은 재정착 난민 수용 제도에도 적용할 수 있을 것이다.

첫째, 특별한 비자를 재정착난민에게 적용하여 수용하는 방법이다. 대표적으로 독일이 이 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 독일은 가족초청비자와 개인후견초청비자 두 가지 형식으로 재정착 난민을 수용하는 대안적 방안을 갖고 있다. 가족초청비자의 경우, 독일법상 난민 가족 초청에 대한 별도의 규정이 마련되어 있지 않지만 난민도 다른 독일 영주권자가 가족을 독일로 초청하기 위해 충족해야 하는 사항들을 충족해야 하지만 난민의 특수성을 고려하여 독일어 언어능력이나 거주지 실증명과 같은 요건은 제외된다. 개인후견초청비자로 독일에 입국하기 위해서는 독일에 이미 거주중인 난민이 초청하는 가족의 생활비와 주거공간을 보장하는 경우 이미 거주중인 난민이 초청하는 가족의 생활비와 주거공간을 보장하는 경우(건강보험은 국가 혹은 지방정부에서 제공) 가족 초청이 가능하다. 2014년 약 5,500명 정도의 시리아 난민이 이러한 개인후원 비자를 통해 독일에 입국하였다.

둘째, 수용국의 국제개발 프로그램과 직접 연관이 되어 있는 사업 중 경제적 발전에 도움이 될 만한 사업에 재정착 난민을 수용하여 연계하는 방법이다. 호주와 뉴질랜드는 태평양 군도의 나라들을 위한 개발협력 프로그램 중 농업 노동 사업에 필요한 노동력을 난민에서 찾아 그들에게 취업비자를 발급해주는 방식을 적용하고 있다. 유사한 사례로 스페인은 2001년 카탈로니아 지방의 과일 농장 노동력 부족으로 인해 스페인 무역노조가 시작한 스페인 임시 노동 프로그램에 콜롬비아 난민에게 취업비자를 발급하여 노동력으로 활용하였다.

셋째, 난민 중에서 유능한 인재를 선발하여 유학생으로 초청하는 방법이다. 멕시코

5) 위 보고서 pp.39-43에서 발췌하여 재구성함.

코, 포르투갈, 일본 등이 이러한 사례를 갖고 있다. 멕시코는 시리아 학생들이 멕시코 일류 대학에서 고등교육을 받을 수 있도록 돕는 Habesha 프로젝트를 진행하고 있는데, 이 프로젝트는 멕시코의 우수한 인재들이 국제사회의 인도적 위기와 그로 인한 영향을 깊이 이해하도록 하기 위해 고안되었다. 이 프로젝트를 통해 시리아 학생들은 멕시코 일류 대학들로부터 장학생 비자를 발급 받아 초청되어 장학금, 건강보험, 생활비 등의 지원을 받고 있다. 포르투갈도 시리아 국적의 난민들을 대상으로 유학초청비자나 장학프로그램으로 난민을 보호하는 방식을 취하고 있다. 이 프로그램은 포르투갈 정부가 후원하고 Global Platform이 주최한 인도적 구호작전으로서 긴급 장학제도와 통합 고등교육 케어 서비스를 통해 대학교육을 이어갈 수 있도록 장학생을 초청하는 것이다. 일본도 최근에 150명의 시리아인을 유학생프로그램으로 받기로 발표하였다. 이 계획에 따라 매년 시리아에 있거나 다른 나라로 피난 간 30명의 시리아 학생들이 일본 대학에 입학하게 된다. 특히 일본은 정부 후원의 교환학생 프로그램과 국가 원조단체인 일본국제협력사업단(JICA) 프로그램을 통해서 시리아 난민을 학생으로 받아들일게 된다는 점에서 재정착 난민 수용 방식과 ODA를 연계하고 있다는 점도 눈여겨 볼만하다.

#### IV

### 한국의 재정착 난민 수용 정책의 대안적 방향

#### 1. 지역사회 정착과 통합을 고려한 난민 수용

유엔난민기구의 재정착 추천 요건은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 유엔난민기구에 의해 인정된 난민일 것 둘째, 다른 모든 방법보다 재정착이 최선의 해결책일 것 셋째, 유엔난민기구의 대상자 카테고리 중 어느 하나 이상에 해당하는 자 등이 다<sup>6)</sup>. 이와 같은 유엔난민기구의 재정착 난민 선정 기준은 모두 인권보호의 필요성

을 가장 중요한 기준으로 삼고 있다. 그러나 현실적으로 각국은 정착가능성이나 정치 외교적 이해관계 등 다양한 기준을 고려하기도 한다. 물론 이와 같은 현실적 기준이 재정착 난민 선정의 주요 기준이 되어서는 안 되겠지만, 입국 이후 한국사회 공동체의 구성원으로서 잘 통합되기 위한 제반 요소들, 예를 들면 문화적 유사성이나 취업 가능성 등의 문제를 수용 국가가 고려하는 것은 지극히 당연한 일일 것이다.

이러한 점에서 지역사회 정착을 위한 지자체와의 협력 문제는 매우 중요하다. 그러나 지역사회와의 협력은 단순히 입국 이후 그들의 사회통합 과정에서만 필요한 것이라기보다는 수용의 단계에서부터 시작되어야 한다. 재정착 난민은 궁극적으로 국내의 어떤 지역으로 정착해야한다. 시범사업의 경우, 정착지가 미리 결정되지 않은 채 재정착 난민을 한국으로 이주시켰고 초기정착 지원 후 지역사회로 배출되어야 하는 시급성에 따라서 재정착 난민들이 정착을 원하는 지자체의 협력이 매우 절박해지게 되었다. 현재는 지자체가 재정착 난민을 유치하거나 배정하는 단계에 관여하기 보다는 난민들이 당해 지자체에 주민이 될 경우에만 관련될 뿐이어서 재정착 난민 수용과정에서 지자체의 역할은 사실상 미미했다. 재정착 난민 1, 2 기 모두 인천시 부평구에 정착하기를 원했기 때문에 법무부가 간사 역할을 하는 재정착실무협의체에 인천시와 부평구가 뒤늦게 합류하게 된 것은 이러한 현실을 잘 보여준다. 앞으로 입국할 3기도 1, 2 기와 마찬가지로 미얀마 카렌족으로부터 왔기 때문에 동일한 지역사회로 정착을 원할 가능성이 매우 높으므로, 재정착난민의 수용과정 및 준비에 지자체가 일찍부터 참여하도록 하는 것은 매우 중요하다.

여기서 한 걸음 더 나간다면, 지자체가 재정착 난민 수용의 규모와 필요성에 대해서 주도적 역할을 하게 할 수도 있을 것이다. 물론 현재는 재정착 난민 본인의 선택에 따라 지자체가 사후에 결정되는 구조이다. 하지만 입국 전 단계에서 정착

6) 법적 신체적 보호의 필요성(강제송환 위험 포함), 고문 및 폭력의 피해자(본국귀환이나 비호국의 상황이 트라우마를 악화시키고 위험을 가중하거나 적절한 치료를 어렵게 하는 경우), 의료구호 필요자(비호국에서는 불가능한 목숨과 관련된 치료), 위험에 처한 여성(성과 관련된 특수한 보호), 가족재결합(재정착이 피난 중 이산된 가족의 유일한 재결합방법인 경우), 아동 청소년(재정착이 최선의 이익이라고 판정된 위기 아동 청소년)이나 고령난민, 장기 미 해결 재(귀국에 대한 예견이 어렵고 재정착이 전략적으로 합리적 해결의 가능성을 제시해주는 경우) 등이 이에 해당한다.

할 지역이 결정될 수 있다면 입국과 동시에 지역사회 정착지원이 더 신속하게 진행될 수 있을 것이다. 그러한 측면에서 입국 전 단계에서 지자체와의 협력이 필요할 것이고 더 나아가 수용단계에서부터 지자체와의 협력할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

아예 사업 시작단계에서부터 재정착 난민을 수용하고자 하는 지자체들을 대상으로 재정착 난민프로그램을 기획하여 중앙정부에 제출하도록 하는 이른바 ‘지자체 공모방식’도 가능하다. 지자체 공모방식은 입국전 단계에서부터 재정착 난민의 정착지가 결정되며 입국이후 지역사회 정착과정까지 자연스럽게 연결이 되고 또한 지자체에서 책임감있게 지역사회에 맞는 지원프로그램 운영이 가능하다는 점에서 많은 장점이 있다. 물론 이 경우에도 입국을 위한 난민심사, 입국절차 등의 기본적인 과정은 중앙정부가 맡아주어야 한다. 입국초기의 지원 역시 여러 가지 가능성에 대한 검토가 필요하겠지만 현행과 같이 특정한 센터에서 집중교육 후 지역사회로 이주하는 방식이 타당해 보인다.

지자체 공모방식이 재정착 난민수용사업에 있어 지자체의 역할이 가장 많이 투입되는 방식이라면 이 보다 덜 투입되는 방식으로 여러 가지 방식을 검토해 볼 수 있다. 예컨대 중앙정부가 현행대로 재정착 난민 대상 및 입국을 위한 준비절차를 마무리한 이후에 해당 난민을 수용할 지자체를 선정하는 방식도 가능하다. 이러한 방식은 지자체 입장에서는 재정착 난민수용사업의 전체 프로그램을 수립하지 않아도 되고 이미 중앙정부에서 정해진 난민에 대해 수용여부를 판단하여 결정할 수 있다는 점에서 부담을 덜어줄 수 있는 장점이 있다. 또한 입국 직전에 정착할 지자체가 정해질 수 있어 센터에서의 초기 교육기간동안 지자체는 해당 난민의 수용을 위한 준비를 할 수 있고, 해당 난민들도 본인들이 정착하게 될 지역에 대해 준비할 수 있는 장점도 있다.

어떤 방식을 택하더라도 재정착 난민들이 정착할 지역을 결정하기 전까지 해당 지자체는 그러한 준비가 전혀 되어 있지 않는 현행 방식보다는 지역사회 정착에

더 나은 방식이 될 수 있을 것이다. 결국 앞으로 검토해야 할 것은 한국의 현실에서 어느 수준의 지자체 역할의 투입이 적절한지에 관한 것일 것이다. 과연 지자체에서 재정착 난민 수용 프로그램을 수립하여 실제로 추진할 수 있을지에 관해 의문이 있을 수 있다. 또한 한국의 지자체 수준이 난민에 대한 정착지원을 할 수 있을 만큼 전문성이 있는지에 관해서도 의문이 제기될 수 있다. 하지만 외국인 주민의 문제, 이민자 사회통합의 문제 등에 있어 날로 발전하고 있는 지자체들을 보면 지역에 따라 수준이 다르기는 하겠지만 재정착 난민을 수용할 능력과 의지가 있는 지자체는 분명히 있을 것이라고 판단된다.

## 2. 인권보호적 필요성을 넘어 인간사회 개발의 관점으로 접근

기존 재정착 난민수용의 대상을 일본과 같이 다른 방식으로 확대하는 것에 관한 본격적인 논의가 필요하다. 유학생 유치뿐만 아니라 특별한 재능이 있는 스포츠 선수, 기술자 등 기존 이민정책으로 이루어지고 있는 대상들에 재정착 난민을 연계하여 확대하는 가능성에 대한 검토가 필요하다.

앞서 언급하였듯이, 최근 일본정부는 레바논 난민캠프에 있는 시리아 학생들을 유학생으로 받아들이겠다고 발표했다. 유학생을 유치하는 것은 과거에는 재정착 난민수용 방식으로 간주되지 않았다. 유학생 정책 또는 이민정책의 일부였지 적어도 난민정책의 일부는 아니었고, 재정착 난민의 방식 또한 아니었다. 하지만 최근 국제사회는 기존 재정착 난민수용 방식이 아닌 다른 방식의 모색을 활발하게 논의하고 있다. UNHCR은 일본정부의 이러한 시리아 유학생 도입방식을 재정착 난민수용의 대안적 방식으로 인정하였다. 일본의 방식은 기존 저개발국을 대상으로 정부초청 장학생 사업을 하던 것을 활용하여 그 대상을 시리아 난민 학생으로 특화시켰을 뿐이다. 난민수용에 인색하다는 비판을 받아 왔던 일본으로서는 검증되지 않는 난민을 받아들이는 것보다는 일본사회에 도움이 될 가능성이 조금이라도 높은 대상을 받아들이기를 모색했던 것으로 보여 진다. 일본의 난민상황은 실은 한

국의 상황과 유사한 측면이 많다. 재정착 난민수용 사업 역시 일본이 우리나라보다 먼저 시작했고, 난민 유입의 증가추세나 제반 상황 등이 우리와 유사하다. 일본의 대안적 수용방식에 대해 우리나라도 참고할 필요가 있다.

난민수용은 필연적으로 난민수용에 관한 부정적 여론에 부딪히게 되어 있다. 세계적인 난민위기를 획기적으로 해결하기 위해서는 많은 국가들이 난민을 많이 받아주는 것이 필요하다. 이를 위해서는 난민수용에 관한 부정적 여론을 얼마나 포용하면서 수용할 수 있는지가 관건이 될 것이다. 부정적 여론을 긍정적으로 바꾸기 위해 국민에게 강요할 수는 없는 노릇이다. 보다 긍정적인 요인을 가시화시킬 수 있도록 정책화시키는 것이 보다 현실적인 대안이 될 것이다. 정부는 재정착 난민이 개인으로서 삶의 질을 확보하는 것뿐만 아니라, 사회 구성원으로서의 기여가 어떠한 방식으로든 입증될 수 있는 구체적이고 성공적인 모델을 계속 축적해 나가야 할 것이다. 이런 맥락에서 이민과 개발을 연계하는 최근 국제사회의 패러다임의 변화들은 재정착 난민 수용을 인도주의적 보호의 필요성이라는 관점을 넘어 인간과 사회의 개발이라는 측면에서 접목시킬 수 있도록 하는 배경과 영감을 제공해주고 있다.

우선 국제이주에 관한 글로벌거버넌스의 최근 변화를 주목해 볼 필요가 있다. 사실상 국제이주에 관한 개별 국가의 정책은 주권 국가의 배타적 영역이지만 보다 효율적인 정책을 만들기 위해서 국가 간 협력은 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 그 동안 무역이나 환경 등 다른 분야에서 글로벌거버넌스가 안정적으로 구축되어 온 것에 비해 국제이주에 관한 글로벌거버넌스는 제도적 수준이 상대적으로 낮은 편이다. 국제이주로 인한 비용과 편익을 둘러싼 송출국과 수용국 간 국익 갈등이 지속되는 가운데, 국제이주로 인한 긍정적인 파급효과를 극대화하는 관점보다는 국제이주를 촉발하는 원인을 해소하는 것이 중요하다는 점에서 논의가 진행되었기 때문이다. 이러한 점에서 2016년 유엔총회를 기점으로 국제이주기구(IOM)가 전 세계적 다자 체제인 UN에 편입된 것은 국제이주에 관한 글로벌거버넌스의 패러다임에 큰 변화가 있을 것임을 예고하고 있다. 국제이주는 해소되어야 할 문제

꺼리가 아니라, 송출국과 수용국 그리고 전 세계가 이주를 통해 인간개발, 사회개발을 이루도록 해야 한다는 보다 적극적 관점으로서의 전환이 이루어지고 있는 것이다.

한편, 개발에 관한 국제사회의 최근 변화도 재정착 난민 수용 정책과의 연계 가능성을 타진해 볼 수 있는 배경을 제공하고 있다. 특히 2015년 UN에서 전 세계적 개발계획으로 발표한 17개의 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, 2016~2030) 내에서 이민(이민자) 문제가 포함되었고, 특히 169개의 세부 목표 중 일부에는 이민과 난민에 관한 직접적인 목표들도 담겨 있어서 재정착 난민뿐만 아니라, 난민 이슈에 대한 개발협력 분야와의 연계는 더욱 현실화될 가능성이 높아졌다. 실제로 난민은 이민자 중에서도 가장 취약하고 빈곤한 계층이기 때문에 재정착 난민과 개발협력을 연계하는 것은 큰 무리가 없어 보인다. SDGs의 이전 체제였던 MDGs(Millennium Development Goals, 2000~2015)에서는 이민(자)이슈 뿐만 아니라, 가장 취약한 사람들인 난민도 개발의 대상으로 직접 거론되지 않았었다는 점을 생각해보면, 앞으로 15년 간 SDGs 시기에 전 세계 선진공여국들이 난민과 개발협력을 연결할 가능성에 대한 기대가 높다.

이제 위에서 논의한 내용을 바탕으로 한국의 재정착 난민 수용과 개발정책을 연계하는 하나의 상상력을 발휘해 볼 수 있을 것 같다. 재정착 난민에 관한 대안적 수용방식을 한국의 현 단계 개발협력과 연계하여 바라본다면 경우의 수는 더욱 많아질 수 있기 때문이다. 일례로, 한국정부가 개도국 개발협력 차원에서 지원하고 있는 직업훈련원, 태권도장 등에 난민을 받아들이는 방식도 가능하다. 이러한 발상은 개발협력을 난민지원에 적극 활용해야 한다는 논의가 이미 국제사회에서 활발히 벌어지고 있다는 점을 고려해 볼 때, 기존의 방식들을 상호 연계하는 방식에 대한 재검토가 충분히 가능하다는 것을 알 수 있게 해준다. 난민들의 모국은 대체로 개발이 필요한 국가들이다. 난민들이 그 나라의 재건을 위한 인재로서 양성될 수 있다면 기존의 개발협력 방식보다 훨씬 더 훌륭한 효과성 있는 개발이 가능할 것이며, '선순환 이민'도 가능할 수 있을 것이다.

V

나가는 글

대량 난민 발생 국가와 한국은 지리적, 문화적 인접성이 높지 않기 때문에 난민 문제는 먼 나라의 일로 치부될 수도 있다. 그러나 한국은 당당한 선진국으로서 국제사회의 인도주의적 지원과 국제적 책임분담이라는 명분에서 자유로울 수 없으며 어떻게든 이 문제에 관여해야 하는 것은 자명해 보인다. 특히 한국도 반세기 전에는 전쟁국가, 취약국가, 최빈국가였으나 국제사회의 인도적 지원과 제도적 협력을 기반으로 오늘의 평화로운 민주국가이자 경제대국을 이룰 수 있었다는 점을 생각해 보면, 국제사회의 대량 난민위기와 그로 인한 인간안보와 사회안보의 위협을 해소하기 위한 국제적 공조과정에 한국이 참여하고 기여하는 일은 어찌면 대한민국의 역사적인 사명일지도 모른다. 이제 한국 정부가 인권, 안보, 국익이라는 경합하는 가치들을 조정하고 사회적 합의를 이끌어내 세계평화라는 궁극적 목표에 기여하는 국제사회의 리더가 될 것인가 말 것인가는 우리 정부의 ‘정치적 의지’ 혹은 ‘정치적 결단’의 문제로 귀결된다.

그러나 자발적 이민자에 비해 난민에 대한 한국의 사회적, 정책적 인식이 아직까지 매우 취약한 현실을 감안해 볼 때, 우선은 이제 막 시작된 난민 수용 정책의 제도적 안착과 성과를 확보해내기 위해서는 단계적 접근이 필요하다. 이러한 점에서 이 글에서는 난민 정책 일반의 발전을 견인하기 위한 실험대로 재정착 난민 수용정책의 중요성을 주목하였다. 조약난민과 달리 재정착 난민은 국가가 자의적으로 수용을 확대할 수도 있고 축소할 수도 있다는 점에서 정책 성패에 결정적인 영향을 미치는 요인인 ‘정치적 의지’가 가장 정확하게 작동할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 조약난민의 경우 기본적으로 외국인 본인이 난민신청을 하게 되는 순간 난민인정심사 절차가 시작된다는 점에서 국가의 입장에서는 수동적인 절차라면, 재정착 난민 수용 정책은 ‘적극적인’ 난민 수용을 위한 것이다.



올해로 난민법 시행 4주년을 맞이한 한국은 지난 10여년 간 결혼이민자, 이주노동자, 유학생 등 다양한 유형의 '자발적' 이주자를 대상으로 정부가 추진한 이민정책의 성과와 한계, 그리고 교훈을 이제 막 시작된 재정착 난민 수용 정책에 어떻게 적용할 것인가를 진지하게 논의해 볼 필요가 있다. 특히 2018년부터 돌입하게 될 제 3차 5개년 외국인정책 기본계획 수립을 위한 광범위한 정책 논의가 진행되고 있는 현 시점에서 재정착 난민 수용 정책이 기존 사회통합 정책의 인프라와 내용 속으로 어떻게 포섭될 수 있는지에 대한 정책적 논의가 보다 활발하게 이루어져야 한다.

우리보다 조금 앞서 재정착난민 제도를 도입한 일본은 5년간의 시범사업을 경험하면서 많은 시행착오를 거쳤다. 일례로, 2010년 1기 재정착 난민을 받아들였으나 2012년에는 일본으로의 재정착을 희망하는 난민이 한 명도 없었을 정도였다. 그 결과 결국 2차 사업도 정규사업이 아닌 시범사업으로 유지하기로 하였다. 누구를 위한 재정착난민제도인가에 대한 반성을 촉발하는 대목이다.

기본적으로 인권보호의 필요성 전제된 난민은 자발적 이주자와 차별적인 대상이지만 다른 한편에서는 이미 우리 사회 구성원으로 우리가 받아들인 새로운 유형의 이민자라는 점에서 사회통합의 대상이다. 이에 통합을 고려한 재정착 난민 수용 정책으로의 발상 전환이 가장 중요하다. 결국 재정착 난민 수용 정책의 성패는 난민이 우리 사회에서 질적으로 수준 높은 사회통합을 이루었다는 증거와 사례들이 축적되면서 가늠될 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 점에서 재정착 난민 수용 정책은 단순히 선정심사나 이주과정과 같은 절차적인 문제에 국한되는 것이 아니다. 말하자면, 재정착 난민의 수용절차와 사회통합은 서로 상호 보완적인 영향을 주고받으며 발전해 갈 수 밖에 없다는 것이다. 이러한 점에서 정부는 재정착 난민 수용 시범사업의 성과와 한계를 꼼꼼히 모니터링하고 분석하여 우리 사회의 새로운 이민자 유형인 난민 정책 전반의 발전에 도움이 될 수 있는 방향으로 재정착 난민 수용 정책을 진전시켜 나가야 할 것이다.

이를 위해서 기존의 중앙정부 주도적 방식을 벗어나 지자체와 실질적이고 긴밀한 협력으로 전환시켜야 할 필요가 있다. 재정착 난민들은 초기 정착지원 시기를 지나 특정 지역에 거주하는 지역주민이 될 것이기 때문에 지자체도 미리 재정착난민을 수용할 수 있는 준비를 할 수 있어야 하며, 그러기 위해서는 선정과 수용의 초기 단계에 긴밀히 관여할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 기존의 인도주의적 보호의 필요성에 근거한 재정착 난민 수용뿐만 아니라, 해외 주요 국가들이 도입하고 있는 다양한 대안적 방안들, 예를 들면 개인후견초청, 유학생으로 초청, 근로자로 초청, 가족결합초청 등 다양한 대안을 고민해 보아야 할 것이다. 이러한 관점은 단순히 재정착 난민 수용 정책의 방향을 기존의 인권적 관점에서 국익관점으로 전환시키는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 지금까지 난민을 보호 대상자로만 바라보던 시각을 넘어서 삶을 질적으로 향상시키고 싶은 보편적 욕구와 기대를 갖고 있는 한 개인으로서 바라보는 관점으로의 전환이다. 재정착 난민의 수용국에서의 성공적인 안착, 통합의 관건은 결국 한 인간으로서의 자족감과 성취감에서 비롯된 행복에서 비롯되는 것이기 때문이다. 이러한 점에서 재정착 난민 수용 정책은 인간 개인의 개발을 촉진할 수 있는 다양한 방식들과 결합되어야 하며 재정착 난민과 개발협력(ODA)의 연계는 하나의 실현 가능한 전략이 될 수 있을 것이다.

## | 참고자료 |

- 국제이주기구(한국대표부). 2015. 「재정착난민 제도 도입 및 사회정착 방안 연구」 법무부 연구용역 과제.
- 법무부·UNHCR·국회 Friends of UNHCR. 2014. “난민법 시행 1주년, 앞으로의 난민정책 100년.” 법무부·UNHCR·국회 Friends of UNHCR 공동포럼 자료집.
- 법무부·UNHCR. 2016. “난민법 시행 3주년 기념 학술포럼.” 법무부·UNHCR 공동 포럼 자료집
- 신예진·신지원. 2013. “일본의 재정착난민 수용과 관련 제도에 대한 고찰.” 『동아연구』 제32권 2호.
- 피난처. 2015. 「재정착난민 수용 시범사업 평가 사례조사 보고서」 법무부 출입국외국인정책본부 난민과.
- 한국법제연구원. 2014. “일본 재정착난민제도에 관한 법제분석조사.” 법제분석지원 이슈페이퍼.




 토론 1

## 재정착 난민의 안정적 지역사회 정착을 위한 정책 제언

하재성 대한적십자사 홍보기획팀장

발제문에서 언급된 것처럼 전 세계적인 재정착 수요 증가와 더불어 우리사회가 난민문제 해결에 적극 동참하고 인권국가로서 위상 제고에 기여하기 위해 향후 재정착난민수용이 확대될 것이 예상된다. 재정착난민 수용 시범사업 추진에 따라 재정착실무협의체에 참여한 경험을 바탕으로 안정적 지역사회 정착을 돕기 위해 수용과 정착단계에서 민간영역과의 보다 적절한 협업을 제언하고자 한다.



### 1 재정착난민 수용 대상 캠프에서의 개발협력사업 연계

우리 정부는 재정착난민 수용 대상을 선정함에 있어 한국과 문화적 배경이 유사하고 경제적 자립 및 성공적 정착이 예상되는 태국 및 말레이시아 내 일시 체류 중인 미얀마 난민으로 한정하여 태국 캠프 내 미얀마 난민을 대상으로 시범사업을 실시하였다. 향후 재정착 수요에 대응하고 난민 보호의 책임분담을 위해 비호국 난민캠프에서의 직업훈련 등 정착지에서의 자립을 돕기 위한 민간단체 등의 개발

협력사업을 정책적으로 장려, 추진한다면, 난민캠프 내의 불공평한 이주 기회와 학교, 병원, 식량 배분 등 비호 상황을 개선시키는데도 기여할 수 있을 것이라 판단된다. 또한, 우리나라로 재정착을 희망하는 난민들이 가지고 있는 기술, 교육 수준, 업무 경험 등에 초점을 맞추어 자신의 커리어를 살려 우리나라에서의 직업에 대한 준비, 직업탐색 등을 지원하게 한다면 이들의 원활한 초기정착을 도울 수 있을 것이다. 이는 재정착 난민들에게 실질적으로 출발을 준비하게 할 것이며, 재정착 할 나라에 대하여 접할 수 있는 유일한 기회인 출발 전 사전교육 프로그램과의 연계성을 높일 수 있을 것이다.



## 재정착난민의 정착지 지역기반 교육 프로그램으로의 전환

재정착난민 수용 시 출발 전 사전교육과 6~9개월 상당의 초기 적응 교육이 제공되고 있으나, 실생활에서 바로 적용하는데 어려운 것이 현실이다. 난민 초기정착을 더욱 효과적으로 돕기 위해서는 지원센터의 초기 적응 교육은 한국어 및 한국 문화 이해와 노동 가능한 모든 재정착 난민들이 일자리를 찾을 수 있도록 준비시키는 고용지원 서비스에 더 초점을 맞추고 전반적인 오리엔테이션을 포함한 정착지역에 대한 소개, 교육, 가족, 금융교육, 주거, 안전 등 실생활과 관련된 내용은 정착지역 수준에서 이루어질 수 있도록 지역의 난민 서비스 제공 단체 등과의 역할 분담이 필요할 것이다. 이는 재정착난민의 자립성을 키우고 사회 적응력을 높이는 데 기여할 수 있으며 지역사회 복지체계에 대한 접근성을 높일 수 있을 것이다.

재정착 난민들이 지역사회가 제공하는 서비스에 독립적으로 접근할 수 있는 지식을 습득할 수 있도록 추천, 제시할 만한 프로그램은 다음과 같다.

## 1. 상시 활용 가능한 전화통역 서비스

정착지의 지역기반 교육 프로그램 강화와 맞물려 생활밀착지원서비스를 적십자 봉사원 등 자원봉사자를 생활 멘토로 지정하여 제공하고 있으나 실제 정착한 재정착난민이 심야시간과 같이 서비스의 공백 중 일어나는 위기에 즉시 대응할 수 없는 등 현실적 문제가 발생되고 있는 실정이다. 이에 재정착난민이 정착 초창기에 겪게 되는 문제점들을 극복하고, 회복력을 기를 수 있도록 가장 필요로 하는 정보를 제공하기 위해 다누리콜센터<sup>7)</sup>와 연계된 다국어 전화서비스를 공유, 공적영역을 활용한 사회 안전망 확대가 필요할 것이다.

## 2. 서비스 매핑을 통한 서비스 접근성 향상

정착지역에서 자립에 가장 기본적이고 필수불가결한 생활조건을 갖추 수 있도록 실질적인 도움과 정보를 줄 수 있는 매개체가 필요하다. '난민에 대한 지원과 보호'라는 특수범주보다 우리사회의 일반적 서비스체계를 활용, 정부, 지방자치단체, 적십자사, 민간단체 등에서 제공하는 다양한 서비스를 온라인 웹을 통해 매핑(Mapping)하여 다양한 언어로 제공할 필요가 있다. 실례로 유럽 여러 국가로 입국하는 대량 난민들을 위해 국제적십자사연맹(IFRC)과 IBM이 협업하여 지역별 제공되는 서비스를 온라인 웹에 표시, 난민들에게 제공하고 있다. 이러한 서비스 매핑은 난민 등 국내 이주 취약계층이 함께 이용 가능한 새로운 서비스 공유 플랫폼으로 확장성을 가져올 수 있을 것이다.

7) 다누리콜센터는 이주여성 전문상담원이 13개 언어로 종합생활정보 제공 외 생활통역, 언어소통이 어려운 경우 제3자 통역 등에 관한 중요한 서비스를 제공하고 있음

### 3. 난민 여성의 경제활동 촉진을 위한 경제적 자립 지원 기반 제공

재정착난민 중 자녀가 있는 여성의 경우 자녀 양육의 책임으로 취업에 어려움을 겪는다. 또한, 주어진 근무환경이 야간·주말 근무 등 노동집약적 공장근무 형태가 많아 직장 적응 문제가 발생되고 있으며, 이러한 근무환경에 노출된 재정착 난민 부모의 경우 영유아 보육, 언어교육, 보건교육, 학습, 놀이 등 전 영역에서 부모 역할이 제한적으로 나타나고 있다. 가능한 빠른 시일 내에 경제적 자립을 이루는 것을 재정착난민의 성공적인 정착의 조건으로 볼 때 재정착난민 여성들의 양육과 취업지원(맞벌이)을 위한 아동 보육 지원은 필수적이다. 따라서 부모의 필요에 따라 시설 위탁 여부를 선택할 수 있는 재정착난민 자녀들을 위한 공동생활가정(그룹홈) 또는 지역아동센터 형태의 특화된 아동보호시설 운영이 요구된다.



#### III 난민 등의 정착지원을 위한 민간영역의 개입 여건 조성

난민수용의 역사가 짧은 우리나라에서도 난민신청자수가 급격하게 증가하고 있는 추세다. 그러나 국내에 체류하고 있는 이주자에 대한 공적지원제도는 결혼이주여성, 북한이탈주민을 중심으로 사회통합정책이 마련되어 있어 상대적으로 난민 등의 취약성은 매우 높은 것으로 보고되고 있다. 난민 등의 정착을 지원하기 위해서는 정부의 한정된 재원에만 기댈 수 없고, 민간영역의 활동을 통해 지원의 접근성을 높일 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다.

최근 적십자사는 북한이탈주민에 대한 초기 정착지원 경험과 국제적십자사연맹(IFRC) 회원사들의 난민 등 이주자에 대한 인도적 지원 경험을 바탕으로 국내 취약계층에 대한 사업과 재정을 공유하여 다양한 인도적 지원을 제공하고 있다. 아



래 표와 같이 긴급지원, 결연지원, 맞춤형지원 순으로 서비스 전달체계를 갖추고 있으며 난민지원단체와의 협업을 통해 주거, 의료, 생계 등 영역에서 긴급한 도움이 필요한 난민 등 이주 취약계층을 발굴, 즉각적 현금지원을 통해 사회적 안전망을 보완하고 있다. 또한, 긴급지원 후 매월 주부식 등 현물서비스를 제공하거나 영유아, 아동, 청소년, 성인 등 생애주기별 맞춤형지원 서비스를 제공한다. 특히, 재정착 난민의 경우, 초기 정착지원활동에 적극적으로 개입하여 계절의류 및 생활가전집기 제공과 더불어 적십자사 자원봉사자를 투입하여 자녀들의 학교 등교, 숙제지도, 시장보기, 병원가기 등 생활밀착에도 적극 참여하고 있다.

**【적십자사가 난민 등 이주 취약계층에게 제공 가능한 서비스와 보호체계】**

입국초기	지역사회 정착	
<b>긴급지원</b>	▶ <b>결연지원</b>	▶ <b>맞춤지원</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계절의류</li> <li>· 예방접종</li> <li>· 송환대기실 긴급지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생필품 제공(주부식, 생필품)</li> <li>· 생활가전집기</li> <li>· 생활밀착지원 서비스</li> <li>· 가정방문활동 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (영유아) 돌잔치, 출산산모용품, 분유</li> <li>· (아 동) 보육비</li> <li>· (청소년) 교복, 학습교재, 여성용품, 우리역사기행</li> <li>· (성 인) 운전면허취득, 가족여행, 장애인 교통보장구 등</li> </ul>
(공통지원)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>위기가정 긴급지원</b>(위기상황에 맞춘 주거비, 의료실비, 생계비 등 영역에서 현금바우처 지원)</li> <li>· <b>무료진료 서비스</b>(한국체류 90일 이상인 마등록체류 외국인 포함 의료소외계층에 대한 특화진료)</li> </ul>		

이렇게 난민 등 이주 취약계층의 권익보호와 사회적 처우개선을 위해 관계기관과 함께 일하며 적십자사의 역할을 확대하고 있다. 하지만, 적십자사의 제한된 재정으로 인해 기존 국내의 취약계층 지원사업과 재정 공유하고 있으며, 여전히 난민 등 이주자에 대한 인도적 지원 확대가 기부금으로 이주자를 지원한다는 부정적 시각이 존재하고 있어 이를 완화하기 위한 노력들이 필요한 실정이다.

난민 등을 지원하는 단체들 또한 정부 지원 없이 개별 후원과 자원봉사자들의 활동에 의존해야 하므로, 특정지역에 재정착 난민의 유입이 발생하는 경우 지역사회의 부담이 커질 수밖에 없을 것이다.

따라서, 지원단체가 수혜자들에게 특정 서비스를 제공할 수 있도록 정부와의 계약 관계를 통해 재정을 지원하는 연계방식이 병행되어야 할 것이다. 일본의 경우, 난민이 일본에 입국해서 자립하기까지 난민들을 종합 지원하기 위해 난민지원협회와 유엔난민기구(UHCR) 주일사무소가 사업실시 계약을 맺고 활동한다.<sup>8)</sup> 이처럼 우리나라도 국내 체류하는 난민 등에 대한 인도적 지원을 확대하기 위해 유엔난민기구(UHCR) 한국사무소와 민간단체가 협약을 맺고 민간영역에서 국내 체류 난민지원을 위한 활동이 가능하도록 적극적인 개입을 모색해야 할 시점이다.

이상과 같이 민간영역으로의 역할 확장을 통해 우리사회에서 난민들의 안정적 정착을 위한 정책의 실효성을 높일 수 있기를 기대하며 토론을 마무리 하고자 한다.

8) 박지선, 일본 난민지원협회의 사례, 2016. 10, 복지이슈 Today(서울시복지재단)

 토론 2

## 재정착 난민의 정착에 있어 지역차원의 주요 쟁점들

최영일 김포시외국인주민지원센터 센터장

 들어가며

정착의 문제는 단 기간에 마무리 될 수 없는 장기적인 문제이다. 재정착 난민이나 조약 난민이나 마찬가지로 할 수 있다. 최근 들어 정착난민들을 위한 체계적인 지원거버넌스 활성화를 위한 노력들을 보면 지역사회에서 가까이 살아가는 조약 난민들의 외롭고 처절했던 정착기를 생각할 때 상대적 박탈감을 느낄 수 밖에 없지만 그나마 다행이라는 생각이 든다. 나름대로 체계적인 지원거버넌스와 일정기간 일정액의 생활비와 보증금, 멘토링 사업, 구직, 언어교육 등의 초기적인 지원사업들이 전 생애의 정착과정을 고려하면 결코 충분하지도 그 미래를 보장할 수도 없는 노릇이다. 보다 장기적인 관점에서 충분한 언어문화 및 직업 기술 교육을 통해 지속가능한 정착의 첫 걸음을 떼는 것이 어떨까하는 생각이 드는 것도 사실이다.

법무부 출입국·외국인지원센터에서의 교육과 초기 얼마간의 지원정책을 통해 지역정착을 시작하는 이들의 삶은 지역에서 맞닥뜨리는 다양한 과제와 차별, 갈등과 지역사회의 도전과 새로운 필요에 부단히 대응해야 한다. 재정착 난민들 당사자들의 인구사회적인 변화와 함께 따라오는 경제, 문화, 교육의 수요의 변화와 난

민당사자들의 자원동원능력과 전략을 통한 지역 사회적응, 다양한 상황들 속에서 난민들과 지역 시민사회 나아가 좁은 의미의 마을단위에서 이루어질 역동적인 상호작용들의 긍정적 혹은 부정적인 문제들이 예상된다. 정착 기간이 지날수록 지역 시민사회에 어떻게 잘 뿌리내릴 수 있을 것인지, 그리고 예상되는 문제점들은 어떤 것들인지 미리 가늠해 볼 필요가 있다.

1. 발제자는 국가 차원의 재정착 난민의 다양한 시도들을 언급하고 동시에 지자체와의 협력의 다양한 안들도 제시하고 있다. 지역사회의 정책, 자원, 시민사회의 난민에 대한 인식이 절실한 시점에서 가장 대두되는 문제는 난민법상 지방사무와 중앙사무에 대한 모호함이 있다는 점이다.

아시아 최초로 지방자체에서 난민지원조례를 제정하고 통과시킨바 있는 김포시의 경우 난민지원조례가 시의회에서 통과되었으나 경기도의 재의 요청에 따라 결과적으로 자동 폐기된 전례가 있다. 경기도의 재의 요청 근거 자체가 난민지원업무가 지방사무가 아닌 중앙사무라는 해석이었다. 전문가들의 다른 해석과 지적들이 있기는 하지만 지방사무가 아니라 중앙사무라는 해석과 더불어 재의 요청이 가능하다는 점에서 좀 더 명확한 구분 혹은 분담에 대한 명시가 필요할 것으로 보인다.

정착은 결국 중앙사무만으로는 어렵고 지방사무로 분류되어 역할 분담이 필요하다는 점이다. 정착이라는 범주에 해당되는 취업 및 취업교육, 창업, 교육, 자녀양육과 교육, 주거의 해결, 사회적 연결망, 각종 언어문화교육지원, 다양한 정체성 투쟁을 위한 축제나 사업들, 고충상담 지원 등 이 모든 것들은 결국 지역에서 주로 이루어져야할 일 들이다.

정착이라는 범주에 해당되는 취업, 창업, 교육, 자녀양육, 주거의 해결, 사회적 연결망, 각종 언어문화교육지원, 고충상담 지원 등 이 모든 것들은 결국 지역에서 주로 이루어져야할 일들이다. 시민사회에서 언제든지 지원조례를 만들고 전문인력, 서비스 자원, 서비스 인프라를 구축하는 것은 해당 지역의 사회통합 자원이 증가한다는 차원에서 권장할 일이라 여겨진다. 또한 이미

제안한 중앙과 지자체의 협력의 토대라는 측면에서 필요한 정비라 할 것이다. 결국 현재 난민법이 정착을 고려함에 있어 지방 사무에 대한 분명한 명시가 필요하다.

2. 난민의 정착이 지방사무인 동시에 중앙의 예산지원이 병행되지 않으면 지자체에서 큰 부담을 떠안게 된다는 점에서 중앙의 지원이 프로젝트나 공모사업 등의 형태로 실행될 필요가 있다. 이미 김포시의 경우에 지역차원에서 보면 사할린동포, 북한이탈주민, 저소득층등, 다양한 이주자들을 위한 세 부담이 현실이다. 신도시의 상당부분을 차지하는 임대아파트가 이주자들을 위해 분양되고 있다. 이처럼 지역차원의 사회적비용이라는 견지에서 보면 장차 재정착난민을 지역에서 수용하느냐 하는 문제는 지방재정지출에 대한 부담과 직결되는 문제가 될 수도 있다. 김포시의 조례 자동폐기의 문제는 단지 법적인 문제가 아니라 지역민들의 치안에 대한 두려움, 세금지출에 대한 부담, 신도시 입주자들의 상대적인 박탈감, 포퓰리즘에 대한 거부감등이 복합적으로 드러난 문제였다. 당시 아파트 총연합회 임원들과 시의원의 토론 녹취를 보면 시민들의 그러한 부담이 고스란히 담겨있다. 특히 인천 출입국·외국인지원센터 건립 시 발생했던 문제들이 그 토론회장에서 재현되고 있다는 점에서 시민들의 그러한 문제제기가 합리적이냐 아니냐를 떠나 이미 난민에 대한 시민들의 인식이 부정적인 차원에서 형성되어 있다는 점이다. 일자리와 이주자들을 위한 시설이나 프로그램 등이 비교적 잘 형성된 경기도가 재정착난민들의 정착지가 될 가능성이 크다는 점에서 경기도를 우선으로 여타 다양한 일자리가 밀집되어 있거나 기존에 재정착 난민들과 동일 에스닉 집거지가 형성된 지역들(공단 배후지역일 경우가 많다.)도 결코 자유로울 수 없을 것이다. 이러한 점에서 중앙의 지원과 노력이 지방의 자발적인 협력과 병행되어야 할 필요가 있다.
3. 상기 2번의 문제제기와 연계해서 재정착 난민의 정착은 은밀한 다문화주의 내지 주류화라는 관점에서 접근할 필요도 있다. 비밀주의를 말하는 것이 아

나라 기존에 이주민들을 위한 인프라가 구축된 지역이라면 새로운 구조를 만들 것이 아니라 그러한 인프라를 최대한 활용하면서 난민의 특수성을 감안한 지원이 이루어질 필요가 있다는 점이다. 김포시에서 난민지원조례를 반대하던 시민들이 제시한 대안 중에 하나가 “이미 운영되고 있는 외국인지원센터 내에 난민부서를 만들어 지원하자”, “조례가 아니라 시민들의 후원금 모금을 통해 추진하자”라는 안들도 있었다. 이러한 대안을 제시하면서 시민들 스스로 부담을 다소 완화시키려는 시도들이 있었다. 이러한 점을 고려한다면 이미 난민 재정착 사업이 지역사회 의 동의를 구하기까지는 결코 쉽지 않은 가시밭길이 예상된다. 최근 유럽과 아시아에서 발생하는 테러사건들과 결부되어 부정적 정서가 자리하고 있다. 결국 재정착난민의 지역 정착과 연계는 지역민의 정서적 부담을 최소화하는 전략적인 접근이 필요할 것으로 보인다. 국가차원의 도입과 지역차원의 정착은 전혀 다른 차원의 도전을 받게 될 것으로 보인다.

4. 초기 정착사업의 성공적인 수행이 중요하다. 김포시의 경우 시민들이 난민조례를 반대하는 와중에 시민들 사이에서 줌머인들에 대한 지지와 그들을 긍정적으로 소개하는 반응들이 그들 안에서 있었다는 점이다. 성공적으로 지역사회에서 정착하는 줌머인들을 보면서 설사 난민지원조례는 반대하지만 난민들이 모두 부정적이라는 견해를 가졌던 것은 아니라는 점에서 초기 난민정착사업이 추후 또 다른 난민공동체의 정착에 영향을 미칠 것이라는 견해다.
5. 지역에서 난민이슈의 정치화에 대해 경계할 필요를 느낀다. 난민지원조례 뿐만 아니라 구체적인 행사지원 등에 있어서 정치인들의 정치행위로 여겨지거나 오해될 때 난민당사자들이 어려움을 겪게 된다는 것이다. 지역은 매우 좁고 어떤 점에서는 매우 정치화된 단체들과 시민조직들이 존재하고 시의회와 지자체 공무원들 사이에 긴장감이 상존하는 공간이라는 점에서 더욱 주의할 필요가 있다. 지역정치와 자원동원이 분리될 수 없다는 사실이 명백하지만 난민들의 인권과 정체성에 대한 호소와 홍보를 통한 지지 세력의 형성과 공감대 확산이 더욱 강조되고 선행되어야 할 것이다.

6. 타자화의 문제는 지역에서 더욱 빈번하고 심각할 수 있다. 입국초기에 난민들이 중앙의 시민사회단체들과 언론의 지지와 연대를 통해 난민지위를 인정받고 차츰 지역에서 일하고 가정을 형성하면서 나타나는 문제는 중앙과 지역사회의 관점차이라 할 것이다. 지역에 따라 차이가 많겠지만 지역 사회단체들이 중앙의 시민사회단체들과 차이가 있고 난민에 대한 인식보다는 지역주민으로 인식하고 다가간다는 점에서 난민의 정체성이 약화되고 지원받는 사람들이라는 정체성을 강요하는 상황이 발생하기도 한다. 지역신문이나 지역의 다양한 단체들과의 만남을 통해 정을 느낌과 동시에 동정적인 관점을 경험하게 된다. 또한 자원이 부족한 시민종교사회단체들이 자신들의 프로젝트나 단체 사업의 대상으로 이용하거나 장악하려는 시도들도 발견된다. 이는 난민들의 이야기를 들어보면 언론, 학자 등의 경우도 예외는 아니다. 지역사회 중심으로 사업을 전환하면서 느낀 차이점들을 설명한 재한줌머인연대 차크마나니 로넬씨의 도표(김포시다문화사업의 현재 참고)를 보면 아래와 같다.

긍정적인 면	부정적인 면
회원들의 사회의 경제적 적응이 빨라짐	활동방향변화와 단체의 정체성 혼란
지자체와 지역 이주민지원 단체의 관심	중앙 시민사회와 연대 약해짐
활동에 대한 변화	단체의 정체성 혼란 및 지원 단체와의 갈등으로 재한줌머인연대 내부 연대 약해짐
문화행사를 개최함에 있어 지역단체의 적극적인 지원	목적에 따는 방글라데시 현지 지원 또는 줌머족 인권보호활동에 있어서 한국 시민사회의 적극적인 관심 받기에 실패
-	지원 단체와 개인 지지자들은 거의 비슷한 영역에 속함

7. 타자화의 문제 등을 극복하기 위해서는 정착난민공동체의 형성과 공동체의 리더십 역량강화가 필요하다. 또한 이를 위한 키플레이어를 당사자 중에서 발굴하고 지원 및 양성하는 사업이 필요하다. 재한줌머인연대 역시 2007년

부터 2008년까지 2년동안 아름다운재단 프로젝트를 통해 공동체에서 당시 사무국장이었던 로넬씨가 참여했었다. 2012년부터는 김포시외국인주민지원센터에서 공동체지원팀을 맡아 통역, 상담, 난민 및 다국적 이주민공동체 지원사업을 진행하고 있다. 물론 그러한 역량과 자질을 갖춘 사람을 발굴하는 것이 처음부터 용이한 것은 아니겠지만 중요하다 여겨진다. 이를 통해 단지 개인이 아니라 공동체의 리더십, 갈등이나 다양한 위기극복, 내외부적 문제들의 주체적이고 공동체적 해결이 가능해진다. 재한준머인연대는 현재 주체적으로 자신들의 문제를 공동체 내에서 조정하고 해결해가면서 살아가고 있다.

현재 차크마나니 로넬씨는 매년 재한준머인연대의 보이사비 축제, 국제적 디아스포라 포럼, 세미나, 문화사업, 지역사회 단체들 네트워크 및 이주민공동체 회의 등을 주체적으로 운영하고 있다. 이와 같은 난민공동체 형성과 리더십 강화야말로 난민당사자운동과 지역사회에 효과적이고 긍정적인 정착을 위해 필수적이다. 이러한 사업을 법무부에서 사회통합 프로그램과 연계하여 난민 밀집지역 중심으로 프로젝트 사업 등의 형태로 추진할 필요가 있다.

8. 난민공동체가 주체적으로 자립하고 지역사회에서 효과적으로 정착하고 나아가 자신들의 초국가적 의무와 책임 그리고 인권과 정치활동을 위해서는 자체적인 비영리 단체 설립이 가능해야 할 것이다. 난민들의 특수성을 감안할 때 F2-4에 한해서 비영리단체설립 허가를 고민해야 할 때이다. 현재도 다양한 사업을 위한 후원금 모금, 기부금영수증 발급등의 문제가 발생하기에 늘 다른 지역 단체의 도움을 구할 수 밖에 없다. 하지만 이들이 난민인정을 받는 순간 다른 이주민들과 달리 선택에 따라 귀국할 수 있는 것이 아니라 이곳에서 정착하고 정체성투쟁을 해야하고 잘 살아야할 이들이라는 점에서 국민에 준하는 사회권을 획득해야 장기적인 관점에서 더욱 자립적이고 성공적인 정착이 가능하고 동시에 사회적비용을 최소화할 수 있을 것이다. 그러한 관점에서 점진적 사회권 부여는 사회적 비용을 초래할 여지만 있을 뿐이다. 일괄적이고 신속한 권리부여가 가장 효과적인 대안이라 할 것이다.



9. 국적취득에 있어 6000만원 재산증명의 문제도 역시 다른 외국인과 달리 선택지가 없는 장기체류자이며 동시 수급권자로 지원받을 수 있는 상황에서 국적취득을 지연시킬 이유가 보이지 않는다. 난민신청 기간이 길고 노동을 할 수 없는 상태에서 재산을 얻는 것이 어려울 뿐 아니라 국적이 없음으로 해서 더욱 경제활동이나 다양한 사회권의 제약 때문에 악순환이 반복 될 것이다.
10. 조약난민이나 재정착 난민이나 자본없이 출발하여 옮겨 심어진 인생은 다양한 사회적 자본의 버팀목이 필요하다. 특히 경제적 자본, 그들을 위한 대출제도가 필요하다. 김포시의 경우에도 난민들이 구시가지의 저렴한 주택들을 구입하고 전세나 월세로 체류하고 있는 중이다. 소위 줌머 마을이 형성되었다. 조그만 마을 안에 30가구 이상의 줌머인들이 함께 모여살고 있다. 보행기를 끌고 다니는 여성들은 대부분 줌머인들이다. 신도시가 형성되면 주거지 선택의 폭이 좁아지고 주변 주택가격이 급격히 상승하면서 주택구입에 대한 욕구가 증가하는 반면 국적을 취득하기전 대출 발생이 어려워 그 기회를 놓치고 있다.
- 대부분 노후된 주택들은 공시가격 낮고 국적이 없을 경우 소위 “방을 뺀다.”라는 부동산업자들의 표현을 빌면 발생된 대출금액에서 방 하나 외에 나머지 방들을 전전세로 내줄 것을 예상하고 대출가에서 1000만원씩 공제한다는 의미이다. 은행에서도 수익이 없기에 대출발생을 자제하기에 더욱 대출가능성이 낮아지는 것이다. 이도 저도 못하는 상황이 발생한다. 난민들이 젊고 수입도 좋아 경제력은 있지만 당장 자본이 없어 신용대출, 주택담보대출을 원하지만 원활하지 않아 기회를 잡지 못하는 이들을 보면 저리의 대출 제도를 도입할 필요가 있다.
11. 난민들의 삶을 가까이서 지켜보면 우리나라의 법, 행정 체계가 일원화되어 있지 않고 난민에 대해 다양한 법과 행정들이 따로 운영되고 있다는 점을 발견하게 된다. 가족관계등록시 국적이 있는 난민이 배우자를 등록하는 과정에서 기존에 난민심사, 국적 신청시 했던 혼인증명을 다시 해야 한다. 한

번 부부관계라는 것이 인지되면 행정적으로 연계처리하면 될 문제지만 이들은 세 번 정도 계속 혼인관계를 증명하고 혼인신고를 거쳐야 하는 것이다. 그리고 남편이 국적을 취득했다 하더라도 아내는 가족관계증명서에 병기되지 않지만 자녀는 출생신고가 불가하기에 병기되지 않는다. 외국인등록 사실증명서에 도 역시 가족이 병기되지 않는다. 국적신청 역시 먼저 남편이 정착후 국적 신청하고 추후 가족결합을 통해 아내의 국적 신청, 자녀의 국적신청이 따로 될 경우 1년 이상 국적자와 외국인으로 동거하게 된다. 때로 동시에 국적신청을 해도 시간차를 두고 국적이 부여될 경우도 있다. 이러한 일괄적이지 못한 행정들을 모니터링해서 난민들에 대한 법적, 행정적 문제들을 점검하고 정리할 뿐 아니라 각 지자체 담당자들에게도 홍보할 필요가 있을 것이다.

12. 이주자들 누구나 예외는 없지만 정착난민의 지역에서의 삶은 성문법상의 차별뿐 아니라 시민사회에 내재된 다양한 차별에 더욱 갇히게 되는 것이 현실이다. 일상적인 공간에서 겪고 있는 차별에 대해 어느 난민이자 국적자인 분과의 대화를 재구성한 이야기를 소개한다.

“22년을 일했다.

한 공장에서.

나 외에는 그런 직원도, 그런 사장조차도 없다.

나는 회사의 수 백가지 매뉴얼을 온 몸으로 체득하고 더 이상 책을 열어볼 필요도 없다.

회사의 모든 것을 안다. 회사는 잘 나간다. 60명 가까운 직원들, 큰 규모의 매출과 이윤

사장님은 나를 아들 같다 하신다. 내 아내를 며느리라 하신다. 내 월급 기본급은 22년전에는 수 십만원, 지금은 150만원 정도다. 국적을 딴 지 꽤 되었다. 난민 인정을 받은지 13년이나 되었다. 나보다 한참 늦게 들어온 선주민 한국인은 월급이 나보다 많은 것 같지만 심증뿐이다.

살벌한 비밀주의, 정황으로 보건데 난 1등 시민은 아닌 것 같다.

2등 시민정도 되나 아니면 3등 시민?

나는 영원히 진짜 한국인? 외국인한국인?  
아니면 영원한 외국인으로 취급받고 살아야 하는가?  
외국인은 또 그렇게 살아도 되는가?  
그것을 당연하게 받아들여야 하는가?  
난 이렇게 무섭도록 일관된 규범이 자리한 설국열차의 몇 번 째 칸에 실려가고  
있는가?  
긴 수다의 끝이 쓰디 쓰다.“

13. 발제자는 난민의 개발협력(ODA)의 연계에 대해 제안하고 있다. 개발협력은 재정착 난민뿐만 아니라 기존의 조약난민들과 그들의 국적국에서 국가의 보호를 받지 못하는 선주민들에게도 역시 절실하다. 언젠가 한 줌머 난민은 UNDP를 통해 줌머선주민을 장학생으로 선발해 무상으로 교육시키는 호주의 개발협력에 대해 언급하면서 한국의 외국인력정책인 고용허가제(EPS)에 선주민 쿼터제를 도입하면 좋겠다는 이야기를 꺼냈다. 물론 현재 줌머인들도 몇 명은 방글라데시 고용허가제 인원으로 선발되어 오고 있기는 하다. 하지만 인구대비, 여러 가지 조건과 환경면에서 벵골인들에 비해 절대적 약자일 수 밖에 없다. 모든 선주민들의 처지다. 인권국가를 지향하는 새 정부에서는 재정착 난민과 연계하는 국제개발협력뿐 아니라 아직 우리사회에서 그 이해조차 일천한 선주민에들에 대한 획기적인 정책이 필요할 것으로 보인다. 아시아의 선주민들이 바로 국가주의의 경계선 밖으로 밀려나 난민화 되는 다수의 사람들이기 때문이다.



 토론 3

## “국제사회와 난민 : 중장기 난민수용 방향” 토론문

정법모 서울대 아시아연구소 연구원

난민 인정에 인색하다는 평가를 받아온 한국정부가 유엔난민기구(UHCR)가 추천한 국외 난민 캠프 체류자들을 심사해 받아들이는 ‘재정착 난민 제도’를 2015년부터 실시해 왔다. 그간 난민 신청자 대비 인정자가 절대적으로 적었으며, 인정되기까지의 절차가 길었던 점은 문제로 지적되어 왔다. 시민사회단체들은 난민 인정 절차의 투명성의 결여, 복잡한 프로세스, 엄격한 보호 정책 등에 대해 지속적으로 문제를 지적해 왔다. 여전히 일반 난민 정책에 대해서는 개선되어야 할 점이 많지만, 일단 2013년 7월부터 ‘재정착 희망난민제도’를 도입한 이후, 재정착난민제도를 시행한 것은 적극적인 난민정책이라는 점에서 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 특히 가족단위의 재정착을 돕고 그들의 한국사회 적응이나 취업기회를 제공하는 점은 긍정적인 신호라 볼 수 있다. 이는 발제자들의 발표 자료에서 보는 것과 같이 국제적인 난민 해결 노력에 한국 정부가 공조체계를 확립하고 유관 부서나 지방자치체와의 협조 아래 노력한 성과라고 볼 수 있다. 하지만 3년간의 시범 사업이 제도적으로, 그리고 우리 사회에 자리 매김하기 위해서는 다음과 같은 질문들에 대한 보다 면밀한 준비 작업이 필요해 보인다.

I

## 어떤 사람을 수용할 것인가?

법무부는 첫 재정착 난민들을 수용하는 과정에서, 타이 난민 캠프의 미얀마인들 중에서, “문화적 배경이 우리와 비교적 유사하고 국내에 미얀마인 커뮤니티가 형성돼 있어 사회통합이 용이”하기 때문이라고 선정 이유를 설명했다고 한다. 또한 법무부의 입장에서는 “난민들이 이질감을 느끼지 않고 잘 적응하도록 한다는 차원에서 사회통합을 주요한 기준으로 본다”고 했다. (한겨레/2015/09/21). 한 국가의 기준에서 사회의 안정과 통합을 우선시켰을 때, 선별적으로 난민을 수용하는 입장이 이해될 수 있다. 하지만 종교적으로 다수가 기독교인 카렌족이 다수를 차지하며 불교도인 라카인 종족이 추가된다는 점은, 한편으로 절대 다수의 난민이 양산되며 정치적, 사회적 조건이 매우 열악한 로힝야 종족이나 시리아 인은 우선순위가 아니라는 점은 인권 측면에서는 의문의 여지를 남긴다. 종족, 종교, 취업 능력 등이 선정 조건시 우선이 된다면, 보다 열악하고 배제된 사람들은 다시 2차적으로 배제될 수 있다는 가능성을 남긴다. 난민 정책 초기라는 것을 감안한다면 점진적으로 확장될 것으로 기대되지만, 본질적으로 난민을 수용하는 목적이나 원칙을 재정립할 필요가 있어 보인다.

II

## 어떻게 사회에 재정착시킬 것인가?

두 번째 발표문에서는 난민들을 어떻게 우리사회에 정착시킬 것인지에 대한 고민이 많이 담겨 있다. 독일과 같은 별도의 비자 제도 마련이나 유학생의 유치 등은

실질적인 제도 마련에 도움이 될 것으로 보인다. 다만 이주민에 대한 각각 다른 비자 유형을 만드는 것은 기존의 정책에서 외국인에 대한 비자 정책이 지나치게 분절화되면서 부처 간 유기적인 통합이 힘들고, 외국인을 국가적 필요에 지나치게 귀속시켰다는 점에서 유의할 필요가 있어 보인다. 다만 발표문에서 제시했던 지역 사회 내에서의 통합 노력과 사회 개발이라는 측면에서 ODA와 같은 정부 프로그램에 연결시켜야 한다는 제안은 매우 주목할 필요가 있다. 난민에게 본국으로의 귀환이 아니라면 한국 사회에서 자신들이 가진 역량과 사회자본을 십분 활용할 기회가 제공되는 것이 중요해 보인다. 한국사회로의 일방적인 통합이라는 비판을 피하기 위해서는 난민 집단의 정체성과 문화적 특징을 유지시킬 수 있는 방안이 같이 강구되어야 할 것이다. 발제문에서처럼, 한국정부가 개도국 개발협력 차원에서 지원하고 있는 직업훈련원, 태권도장 등에 난민을 받아들이는 방식 등, 난민들의 나라의 재건을 위한 인재로서 양성하는 방안 등은 사회개발을 위한 국가간 연계를 위한 새로운 상상력을 제공할 수 있어 보인다. 다만, 전체적으로 한국 사회에 들어오는 외국인에 대해서 보다 효과적인 통합방법은, 외국인 노동자, 결혼 이민자, 난민 등에 대해 부처별로 나누거나 별도의 지원센터를 두기 보다는 장기적인 시민으로서의 권리를 부여하기 위해서 보다 통합적인 지원 정책이 필요해 보인다. 기존의 다문화가족지원센터, 외국인 노동자지원센터와 다른 별도의 기구보다는 기존의 센터의 기능을 통합 또는 확대를 통해, 장기적이고 체계적인 사회 통합을 위한 프로그램을 수행해야 할 것이다. 또한 시민사회의 참여 역시, 현재까지는 종교별, 지역별로 분절되거나 복지 서비스를 분담하고 있는 양상이 강한데, 난민 재정착과 관련된 정책 및 원칙을 수립하는 단계에서부터 민관협력 체계를 수립하는 것이 중요해 보인다.

III

## 사회적 합의의 중요성

재정착 난민의 수용에 대해서는 지자체나 시민단체의 협력이 매우 필요해 보인다. 하지만 시민단체에 따르면, 재정착난민의 수용 및 운용에 대한 지침, 재정착난민 실무 협의체 회의자료 등에 대한 정보 공개 청구에 대하여, “재정착 난민제도를 남용하려는 자들에게 노출될 경우 국가 이익을 현저히 해칠 우려가 있다”, “정부의 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 정보에 해당하므로, 노출될 경우 향후 재정착 관련 정책의 탄력적인 운용이 어려울 수 있게 되어, 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래하는 경우에 해당한다” 또한 “재정착 대상자의 개인정보가 다수 포함되어 있다”는 이유로 거부 했다고 한다.

재정착난민제도를 3년간의 시범 사업으로 활발히 추진하면서 국제사회에서 한국의 책임을 찾아가는 것은 좋은 것이지만, 출입국외국인지원센터가 영종도에 세워진 점이나 정책에 있어서 정보에 대한 공개에 소극적인 점은 무언가 균형이 안 보이는 지점이다. 물론 ‘난민수용시설’에 대한 기피와 점점 증가하고 있는 ‘위험한 외국인’에 대한 사회적 혐오 분위기가 영향을 미치고 있으리라고 본다. 하지만 외국인 노동자, 결혼이민자, 또는 난민에 대해서 국가가 소극적으로 방어하는 것으로는 부족하다고 생각한다. 결국 이주자들에게 제한된 조건에서의 체류권리와 조건적 권한을 제한하는 것에서 벗어나 정주권이나 사회권으로서의 교육, 의료 복지에까지 온전한 권리를 신장시켜주시 위해서는 그들을 시민으로 받아들인 것인가에 대한 본질적인 물음에 답하는 것이 중요한 문제로 본다. 사회적 합의를 위해서는 사회에 대한 교육이 병행해야 한다고 보는데, 이를 위해서는 발제자의 제안처럼 난민의 문제도 지역사회에서 융화되는 노력이 필요해 보인다.




**토론 4**

## “국제사회와 난민 : 중장기 난민수용 방향” 토론문

이 상 국 연세대 문화인류학과 교수

재정착 난민 제도는 여러 논란이 있지만 난민 당사자에게 새로운 삶을 일궈나가는 기회를 제공한다는 점에서 계속 추진되어야 한다고 생각한다. 한국정부가 뒤늦게나마 이 제도를 시행했다는 것을 높이 평가하며 앞으로 더 나은 방식으로 추진하기를 바라는 마음에서 몇 가지를 제안하고자 한다.

이 제도의 성공 여부는 재정착 난민이 한국 사회에서 터를 잡고 어느 정도 안정적으로 살아가는가의 문제이다. 결국 시간이 꽤 걸리는 문제고, 난민 저마다의 언어능력과 적응능력에 따라 성공 정도가 달라지는 문제이기도 하다. 정부가 할 수 있는 일은 기반을 닦아주는 일일 것이다. 기반은 크게 시설과 프로그램으로 나뉜다. 우선 시설을 보자. 현재 운영하고 있는 영종도의 난민지원센터는 시설 그 자체로는 손색없다고 본다. 그러나 위치가 큰 문제이다. 난민들이 하루라도 빨리 적응하기 위해서는 한국 사회에 노출되는 시간이 많아야 할 것이다. 현재의 시설은 철저히 외부와 고립되어 있다. 난민들은 주중에 전혀 한국 사회를 들여다볼 수 없다. 그만큼 적응이 늦어지기 마련이다. 이를 시정하기 위해서는 현재의 영종도 시설은 다른 용도로 활용하고, 난민들의 거처나 초기 교육장소를 시내로 옮겨야 한다고 생각한다. 일본, 호주 등 대부분의 국가들은 지역사회 한 복판에 이와 같은 수용 시설과 기반 시설을 갖추고 있다. 만약 새로운 시설을 건립하기가 어렵다면 기존 시설을 재활용하는 방안을 모색해야 할 것으로 보인다.

이 문제는 프로그램과 관련되어 있기도 하다. 현재 재정착 난민은 초기에 언어 교육을 집중적으로 받고 있다. 그러나 지금처럼 외딴 곳에 머물러 있으면 배운 말을 실생활에서 실습할 기회가 거의 없다. 언어능력은 결국 강의실에서 이루어지기 보다는 실생활에서 부대끼며 살면서 향상되기 마련이다. 난민들에게 그러한 기회를 더 많이 부여하기 위해서는 초기부터 지역사회와 접할 수 있는 기회를 많이 주어야 한다.

언어 능력을 늘리는 길에는 왕도가 없다. 성인들은 아무리 배워도 한계가 있을 것이다. 초기 교육을 이수하고 지역사회에 거처를 마련한 이후에도 계속 언어 교육을 받을 수 있는 기회를 제공해야 한다. 지역사회에 정착한 이후에 언어는 이제 생존과 자녀 교육에 절대적으로 중요한 가치가 된다. 가령, 구청이나 아파트 관리 사무소에서 내보내는 각종 공지문, 학교에서 거의 날마다 아이들의 숙제, 챙길 물품, 행사 일정 등을 통지하는 알림장 등이 거의 매일 난민 가정에 도달한다. 난민들은 이를 숙지하기가 어려워 낭패를 보기 쉽다. 아이들의 숙제를 도와주는 일은 엄두도 못 낸다. 이것은 곧 난민 자녀들의 학력 저하, 따돌림으로 이어지기 십상이다. 이러한 사태를 막기 위해서는 지역 사회에 들어간 이후에도 난민들의 가정을 돌보는 도우미를 붙여야할 것이다. 정부가 직접 하기 어려우므로 엔지오와 협력을 모색하거나 자원봉사조직을 꾸리는 일을 도모해야할 것이다. 이러한 일을 맡아서 할 수 있는 엔지오와 연계하거나 자원봉사조직을 꾸려야할 것이다. 아이들의 숙제는 대학생이나 청년 자원봉사자들의 도움을 받을 수 있을 것이다.

난민들의 한국사회 적응은 기존 동족공동체의 도움을 절실히 필요로 한다. 현재도 동족 출신 이주민 일부가 재정착 난민을 돕는 일을 하고 있다. 향후에 그 영역과 역할을 좀 더 확대해야 할 것이다. 초기 정착부터 동족 공동체가 적극적인 역할을 할 수 있도록 기회를 부여해야할 것이다. 동족 출신 이주민은 문화와 언어 중개자/번역자이다. 이들이 난민들의 정착에 크게 기여를 하고 있는 만큼, 그 역할을 높이 평가하고 이들과 협력할 수 있는 방안을 더욱더 모색해야할 것이다.

마지막으로 재정착 난민들이 한국 사회에 기여할 수 있도록 기회를 부여해야 할 것이다. 일방적으로 한국 언어와 문화를 배우게끔 하는 방식에서 벗어나야 한다. 한국 사회가 재정착 난민의 언어와 문화도 배울 수 있는 자리를 마련해야 한다. 다문화주의는 결국 한국의 언어와 문화의 일방적인 주입이 아닐 것이다. 재정착 난민의 수용을 한국의 다문화주의 확장의 계기로 삼아야 할 것이다.





난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

글로벌시대 난민인권·죽악·세계평화  
학술포럼



| Session 3 |

# 종합토론





☰ > 종합토론 1

## 2017년 난민포럼 종합토론문

이 일 공익법센터 어필 변호사



### 현재 한국난민제도의 쟁점

- 난민을 어떻게 더 잘 보호할 것인가 vs 과거보다 증가된 사건을 어떻게 통제할 것인가(이미 한국을 찾아온 난민들의 권리는 타협대상으로 삼을 수 없는 것)
- 제3차 외국인정책기본계획에 난민보호가 별도의 독립된 장기 국가 정책으로 반영될 것인가 : 선별적 시혜적 권리부여가 아니라, 어떻게 사회구성원으로서 함께 살아갈 수 있을 것인가
- 한국이 아시아지역에서 난민보호의 가치와 제도에 어떻게 좋은 선례를 만들 것인가

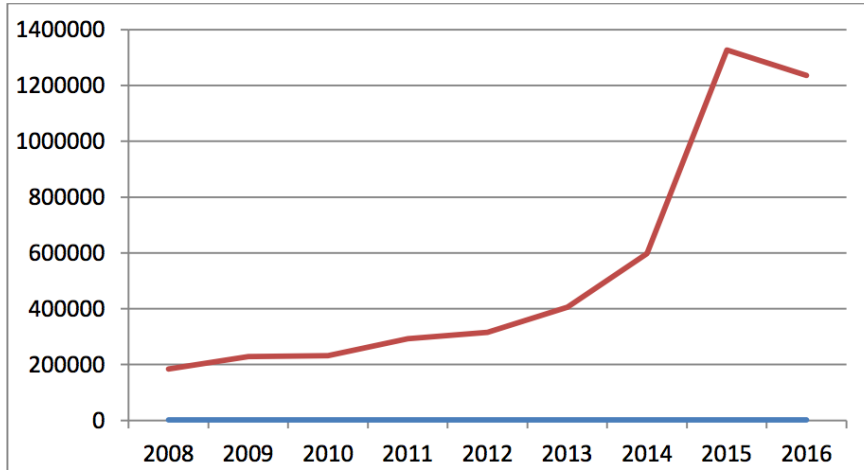
II

## 난민인정심사제도의 현재와 향후 방향

- 난민인정심사제도의 유일한 목적 : 어떻게 난민을 잘 확인하여 보호할 수 있는가
- 현행제도는 과연 난민을 잘 확인하여 보호하고 있는가(not 행정/사법 부담을 간소화할 것인가)
  - 1차 심사 : 일선 사법심사 경험으로만 심사를 수행하는 난민전담공무원의 교육기회 부족, 통번역의 문제, 심사가 난민확인이 아닌 가장난민 색출에 초점이 맞추어져 있어, 전문적 조력 없이 난민인정이 되기 매우 어려움
  - 2차 심사 : 사건수의 증가로 인한 난민위원회의 서면심리, 절차진행과정의 밀행성으로 인해 예외적인 경우를 제외하고는 위법한 1차심사 결과에 대한 구제책으로 기능하기 어려움
  - 법원 심사 : 최후의 구제기관인 법원의 현재 항고소송은 사건수의 부담으로 인해, 불인정사유서를 사경의견서처럼 활용하여 판결이유에 거시하되, ‘무죄’의 입증책임과 소송비용을 원고가 부담하며 사실상 서면심리만 수행하는 형사 약식사건처럼 운용되어 제도변경의 부담을 모두 개별 난민이 지고 있으며, 입증의정도, 책임과 관련된 법리에 관한 법관의 전문성 구축 단계가 없음
- 심사기간의 장기화는 전체시스템의 건강성을 붕괴시킴 : 그러나 심사기간을 단축하려는 시도는 심사의 질과 정확성이 전제되지 않은 상태에서는 행정적 부담은 감소할 줄 모르나 제도운영의 원취지에 역행하게 됨
- 과연 현재의 난민신청자의 수가 한국의 국제, 경제적 위상을 고려할 때 과연 제도남용을 우려할 수준인가? 왜 가장 취약한 난민에게만 차별적으로 엄격한가?



▲ 유럽의 연도별 난민신청자수의 증감<sup>1)</sup>



▲ 유럽 일부 국가의 2016년 심사결정<sup>2)</sup>

Country	Decisions	% Refugee	% Positive	% Rejected
Germany	631,085	40.6	68.8	31.1
Sweden	95,540	17.7	69.4	30.6
Italy	89,875	5.3	39.4	60.6
France	87,775	21.1	33.2	66.8
Austria	42,415	58.2	71.6	28.4
UK	30,915	27.2	32.1	67.9
Netherlands	28,875	33.7	72.1	27.9
Belgium	24,960	47.1	60.3	39.7
Switzerland	22,580	25.9	58.4	41.6
Finland	20,750	20.8	34.1	66.0

▲ 한국의 2016년 심사결정 통계<sup>3)</sup>

총계	에티오피아	방글라데시	미얀마	파키스탄	예멘	우간다	이집트	카자흐스탄	기타	가족결합
98명	12	9	7(414)	6	4	4	4	3	15	34

1) [https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/0083/Asylum\\_in\\_Europe\\_March\\_2017.pdf](https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/0083/Asylum_in_Europe_March_2017.pdf) 시리아, 아프가니스탄, 이라크, 파키스탄, 나이지리아 순으로 신청자 수가 많아, '파키스탄-이집트-중국-나이지리아-시리아-네팔-방글라데시'순인 한국의 정황과는 약간의 차이가 있음

2) [https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/0083/Asylum\\_in\\_Europe\\_March\\_2017.pdf](https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/0083/Asylum_in_Europe_March_2017.pdf)

3) <http://nancer.org/1601> 난민인권센터 [통계]국내유형별난민현황(2012. 12. 31. 기준)

- 난민위원회의 독립 및 난민심판원 제도 등의 개선고려의 적부
  - 과연 '어떻게 난민을 잘 확인하여 보호할 수 있는가'라는 목적에 부합하는 것인가에 대한 질문, 현행 제도의 문제점들이 과연 심판원제도의 도입으로 해결될 수 있을 것인가라는 문제
  - 해외와의 다른 이주사회맥락에 대한 면밀한 분석 없이 해외사례 이식의 논거만으로 채택하는 것은 우려

III

### 재정착제도의 현재와 향후 방향

- 재정착제도의 고려사항 : 어떻게 기존의 난민인정제도에 더하여 난민을 잘 보호할 수 있는가, 어떻게 하면 재정착 제도가 기존 난민인정제도를 보완하는 방향으로 작동할 수 있을 것인가
- 논쟁의 여지가 있으나, 파일럿 프로젝트 기간의 재정착은 중앙정부 주도의 어려움, 이행과정의 어려움, 밀행적 활동이 있었음을 고려하여도 성공적이었다고 평가됨
- 향후 재정착제도의 방향
  - 재정착 난민수의 쿼터 확대(아동, 여성등 고려 가능)
  - 밀행적이지 않은, 국제기준을 고려한 상당한 재정착 난민수용
  - 지자체와 시민사회단체, 지역주민들이 모두 주체가 되어 커뮤니티 베이스로 통합을 이뤄갈 수 있는 방향의 장기적 고려

4) 재정착 난민 34명 포함시 41명.

- 국제사회의 논의 및 ‘시리아 난민’ 등을 포함한 최우선적 보호가 필요한 난민들을 적극적으로 고려
- 파일럿 프로젝트 과정에서 드러난 제도적 gap을, 인정난민자들이 처한 제도적 gap과 함께 신속하게 해소하면서 재정착수행
- 대안적 수용(소위 alternative pathways)의 오용가능성
  - 대안적 수용의 첫째 전제는 ‘가장 취약한 난민들의 재정착’에 더하여 이제도로 인한 신속한 보호를 받지 못하는 난민들을 ‘고용, 교육, 가족결합, 인도적 지원, 스폰서’ 등으로 ‘추가적으로 보호하려는 것임’
  - 대안적 수용의 두 번째 전제는 ‘보호필요성’이 아닌 ‘정착가능성’ 기준에 근거 수용국 정부의 선별-차별적 수용의 위험이 있는 재정착제도의 오용가능성을 더욱 증대시키거나, 정부의 난민보호기준을 후퇴시켜 협약상 책임을 회피하는 대안으로 사용되지 않도록 주의해야한다는 것임




**종합토론 2**

## 2017년 난민포럼 종합토론문

**신상록** (사)함께하는 다문화네트워크 이사장

우리나라가 2012년 아시아 최초로 난민법을 제정하고 일본에 이어 아시아에서 두 번째로 재정착 난민을 시범수용하고 있으며, 난민 신청자가 매년 증가하고 (2016년 한 해 동안 현재 국내의 난민신청자는 7,542명으로 2014년 2,896명, 2015년 5,711명과 비교하여 크게 증가) 있는 사실을 보면 난민문제는 이민정책차원에서 다루어야 할 국가적 과제가 되었다. 대한민국은 현재 200만 명을 상회하는 장, 단기 이민자가 활동하는 준 이민국가로 발전하고 있다. 이는 국제사회 일원으로서의 역할을 해야 하는 책임적 주체가 되었음을 의미한다. 정부는 국제사회의 난민 수용 요구에 부응하여 2015년부터 3년간 재정착 난민 시범 사업을 시행하고 있으며, 현재까지 성공적으로 진행되고 있다는 평가를 받고 있다. 하지만 난민 문제가 이민정책 차원에서 종합적 의제로 다루어지지 못하고 있고, 국민들의 시선 또한 차갑다는 점은 사회통합차원의 발전적 논의와 노력이 필요하다. 그러나 난민 문제는 국내문제 이면서 국가 간의 협력이 필요하다. 난민 심사 및 재판은 행정처분의 실제적, 절차적, 적법성을 심사하고 신청자의 권리를 구제하고 진정한 난민을 보호하는 목적이 있는 만큼 신속하게 이루어져야 한다. 하지만 체류기간 및 취업연장을 목적으로 신청자가 많다는 판사의 사례(고백?)에서 보듯 보다 객관적이고 실증적인 연구와 자료보완이 시급한 실정이다. 표현덕 박사가 지적한 난민사건의 급증에 따른 예산 부족, 소송 구조 제도의 취지에 맞지 않는 운용의 문제에 공감하며, 난민법의 개정을 통한 제도보완이 필요하다. 본 토론자는 2가지 점을 토론하고자 한다.

I

## 첫째

난민문제는 인권의 문제이다. ‘인간안보’라는 표현은 생소하긴 하지만 강력한 인권 메시지이다. 인권은 인간의 기본적인 권리를 보장하는 것이다. 따라서 심사 및 재판의 목적은 진짜난민과 가짜 난민을 가려내어 진짜난민을 보호하는데 있다. 그렇다면 보다 구체적이고 객관성을 입증할 수 있는 제도보완이 필요하다. 예를 들면, 심사관 또는 재판관이 난민 여부를 심사하는데 필요한 객관적 자료 확보를 위해 직접 웹사이트 검색하고, 국가정황자료와 재외공관이 제공하는 자료를 요청하여 활용한다면 많은 기간이 소요되고, 더구나 확보한 자료의 진위성과 신빙성 판단도 쉽지 않을 것이며, 심사의 신속성 및 효율성도 떨어질 것이다. 따라서 제도 뿐만 아니라 부족한 인원의 충원이 필요하다는 지적에 공감한다. 그러한 점에서 ‘난민 심판전문기관’ 설립제안에 공감한다. 단, 심판뿐만 아니라 난민 처우지원도 포함하는 ‘난민 심판 및 처우전문기관’설립에 동의한다.

II

## 둘째

난민문제는 인권적 관점 뿐 만 아니라 사회통합 차원에서 발전시켜가야 한다. 조영희 박사의 사회통합과 난민을 연계한 부분은 매우 중요한 지적이며 공감한다. 특히 민관협력 방안 및 지역화 제안은 큰 진전이다. 하지만 좀 더 구체적인 방안이 필요하다. 2015년부터 시범적으로 운영하는 재정착 난민제도가 성공적이라는 평가를 받고 있다. 시범 기간이 마치면 이들은 어느 지역에 정착해야 한다. 이들의 사회통합이 또 다른 과제이다. 난민 인정자들도 요건을 갖추면 장기 또는 영구 거

주가 가능하다. 그렇다면 보다 구체적이고 실제적인 사회통합 정책이 필요하다. 체류관리 차원뿐만 아니라 보건의료 지원, 결혼 및 직장생활, 실생활에 필요한 상담 지원 등 난민 처우가 중요하다. 하지만 본 포럼에서는 이 문제가 다루어지지 않고 있다는데 아쉬움이 있다. 인권의 중요성을 강조하면서도 실제적인 삶에는 소홀히 한다면 인권보호의 실제적 내용은 빠지게 되는 것이다. 정부는 난민의 사회통합정책 보완에 힘써야 한다. 법무부에서 운영 중인 ‘이민협력관’ 제도와 같은 ‘난민처우관 제도’의 도입을 제안한다.

### III

## 나가며

난민 심사 및 재판 그리고 처우 문제는 종합적이고 연속적으로 다루어져야 한다. 하지만 지금까지 대부분의 논의는 난민 인권문제와 난민 심사에 관한 논의에 초점이 맞추어져 왔음은 부인할 수 없다. 따라서 사회통합적 차원의 논의가 필요하다.





☞ 종합토론 3

## 2017년 난민포럼 종합토론문

하용국 법무부 난민과장

### I 들어가며

6월 20일은 유엔이 정한 세계난민의 날이다. 금번 포럼은 세계난민의 날을 기념할 뿐만 아니라 새정부 출범을 맞이하면서 새로운 중장기 난민정책을 준비하는 의미도 있다고 본다.

오늘 우리는 진정한 난민의 인권을 보다 더 잘 보호할 수 있는 방안에 대한 논의와 향후 우리나라가 취해야 할 중장기 난민수용 방향에 대해 논의하고 있다. 최근 국내에서도 난민이슈는 그 어느 때보다 많이 논의되고 있고, 특히 “난민인권아카데미”가 출범하는 등 난민과 관련한 관심과 활동이 늘어나고 있는 것은 매우 긍정적인 현상이다.

지난 일년간 국제적인 난민위기 상황은 크게 호전되지 않았다. 작년 6월 영국은 브렉시트(Brexit) 찬반 투표를 통해 EU 탈퇴를 결정하는 등 난민문제는 유럽분열의 핵심이슈이다. 또한 미국은 트럼프 대통령의 당선 이후 그간의 난민수용 정책방향에 반하는 행정명령으로 정국이 불안정한 상황이다.

우리나라는 작년 한해동안 난민신청자 수가 7,542명에 달하는 등 급증하는 가운데 체류의 방편으로 난민제도를 악용하는 경우가 여전히 많은 상황<sup>1)</sup>에서 난민의 인권을 보호해야 한다는 주장도 지속적으로 제기되고 있다. 한편, 난민 수용에 관한 국민적 여론은 여전히 찬반양론이 공존하고 있다.

국제사회의 일원으로서 국제인권법에 기초한 난민정책을 펼쳐가고 있는 우리나라는 난민의 인권과 국가와 국민의 공동가치를 균형감있게 보호해야 하는 한편 국제사회의 고통을 분담해야 하는 사명을 가지고 있다.

이를 위해 가장 중요한 현안인 난민인정절차의 선진화를 위한 첫 번째 세션과 난민수용 방향 설정을 위한 두 번째 세션은 모두 매우 시의적절한 논의라고 생각한다.



## 1세션 난민인정절차 및 난민심판원 관련

### 1. 난민위원회 운영 경과

2013년 7월 「난민법」 시행과 함께 구 「출입국관리법」 시행규칙 제67조 2항에 따른 난민인정협의회가 법률(난민법 25조)에 근거한 난민위원회로 대체되었다. 난민위원회는 법률에 설치근거를 마련함으로써 이의신청 심의기구로서의 위상을 강화하였을 뿐만 아니라 난민불인정결정에 대한 이의신청심의만을 전담하도록 함으로써 난민위원회의 위원들이 이의신청 심의에 보다 집중할 수 있는 환경을 조성하였다.

1) 2016년 난민신청자 7,542명 중 불법체류 중 신청자는 2,974명으로 39%를 차지하고 있다.

난민위원회는 현재 위원장 1명을 포함한 총 15명의 위원으로 구성되어 있고, 관계부처 공무원, 변호사, 법률학 교수 및 난민분야에 있어 전문적인 지식과 경험이 있는 사람 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉하고 있다.

또한, 난민위원회에 아시아, 중동, 아프리카 등 3개 권역별 분과위원회를 설치하였고, 분과별로 국내의 권위 있는 지역 및 난민전문가를 위촉하여 심의의 전문성과 객관성을 강화하고자 하였다.

## 2. 그간 난민위원회 운영성과

### 1) 이의신청 현황 등

난민법이 시행됨에 따라 난민신청자의 수가 폭발적으로 급증하면서 이의신청자도 함께 증가하고 있다. 최근 5년간 난민신청자 및 이의신청자는 각각 560% 및 1,174%가 증가하였다(아래표 참고).

구분	'12	'13	'14	'15	'16
난민신청자	1,143	1,574	2,896	5,711	7,542
이의신청자	420	350	1,751	3,265	5,350

특히, 난민법 시행 전후인 2013년을 기점으로 이의신청자가 대폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 여러 요인이 있겠지만 난민법 시행으로 인한 정부의 난민에 대한 인권 및 처우개선 등에 대한 기대감과 난민법상 난민신청만 하면 국내에서 체류가 보장되는 점도 난민신청이 증가하는 주요인으로 볼 수 있다.

하지만 난민신청자 및 이의신청자의 증가로 인해 심사기간이 장기화되고 심사적체가 발생하는 문제가 발생하고 있는데, 특히 비상설화되어 있는 난민위원회의 한계로 인해 이의신청 심사적체가 가속화되고 있는 것에 대한 대책마련은 시급한 실정이다.

## 2) 난민위원회 운영개선을 위한 그간의 노력

난민법 시행 당시 난민위원회는 13명의 위원으로 운영하였으나, 상기와 같이 난민신청자의 급속한 증가로 심사대기 장기화 및 적체현상이 발생하여 난민위원회에 두고 있는 기존의 분과위원회를 2개에서 3개로 확대하였고, 동시에 외부 위원 2명을 추가로 위촉하였다. 또한, 분과위원회를 아시아·중동·아프리카 등 지역별로 구분하고 각 분과위원회별로 해당 지역 전문가를 위촉하여 심의의 전문성을 강화하고자 노력하였다.

아울러 이의신청 건을 국적·사유·국가정황 등을 고려, 유형별로 구분하여 대상별 심의방식을 달리하는 등 선택과 집중의 방식으로 심의의 효율성을 제고하기 위한 방안을 마련하여 시행하고 있다. 이로 인해 국가정황이 어렵거나 난민신청 사유와 진술의 신빙성이 있는 경우에 대해 더욱 충실한 심의가 가능하게 되었다.

이의신청에 대한 사실조사 등을 위해 난민조사관을 두고 운영 중이나 인력·예산 등의 한계로 인력이 제한되어 심사적체의 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이에 기존의 난민조사관 외에 제한적이지만 일시적으로 난민조사관을 증원하여 심사적체 해소를 위해 노력하였고, 난민위원회 개최 횟수를 기존 4회에서 6회 이상으로 확대하여 운영하고 있다.

난민위원회 확대 개최와 더불어 사전 심의기능을 가진 분과위원회를 기존 연 4회에서 매월 개최하는 방식으로 확대하였고, 심의의 효율성을 위해 분과위원회의 심의를 서면으로 할 수 있도록 운영방식을 변경하였다.

## 3. 난민위원회 운영상 한계

난민법 시행 이후 이의신청의 증가와 함께 심사기간 장기화, 심사적체의 해소를 위해 지난 4년 동안 난민위원회 위원 수 증원, 심사방식 개선, 심사TF 운영, 난민

위원회 개최 확대 등 심사의 효율성을 확보하고자 노력하였다. 그러나, 이러한 노력에도 불구하고 현재의 난민위원회 운영과 관련하여 개선이 필요하다는 다양한 의견이 있는 것도 사실이다.

현행 난민위원회는 비상설로 운영되고 있고, 위원의 신분 또한 상임직위가 아닌 비상임지위에 있어 상시적인 이의신청 심의에는 한계가 있어 난민법상 심사기간내에 심사를 완료하는 것은 현실적으로 어려운 점이 있다.

한정된 인력과 예산으로 난민위원회를 설치·운영하면서 사실조사 등을 위한 난민조사관 등 인력을 확보하지 못해 급증하는 이의신청 건을 심의하는 데 어려움이 존재하고 있다. 또한, 사실조사 등을 위해서는 관련 국가정황을 조사하기 위한 인력확보가 필요하고, 위원회 운영 업무를 위한 행정지원 인력의 확보가 필요하나 현실상의 제약 등으로 관련 인프라가 부족한 상황이다.

1차 난민심사기관에서 면접과 사실조사를 통한 결정이 내려졌음에도 난민불인정 결정자의 불인정결정 사유에 대한 개별적인 검토 없이 누구나 이의신청을 할 수 있기 때문에 난민신청을 악용하려는 자는 누구나 이의신청을 할 수 있어 심사적체 등 문제점이 발생하고 있다. 또한 이의신청자 대부분은 이의신청 시 자신이 왜 난민불인정결정에 불복하여 이의신청을 하는지에 대한 구체적인 이유를 적시하지 않고 1차 난민신청사유와 동일한 사유로 이의신청을 하고 있어 체류기간 연장방편으로 이의신청제도를 이용하고 있지는 않나 하는 의심까지 들 정도이다.

1차 난민심사기관(출입국관리사무소)과 이의신청을 심의하는 난민위원회가 동일한 기관(법무부)에서 이루어지고 있어 외부에서 볼 때 난민위원회의 독립성 보장과 공정성에 우려의 시각을 보내고 있다.

난민위원회 심의에 이의신청인 등이 직접 출석하여 진술할 기회가 있음에도 현실적으로는 진술을 통한 소명의 기회가 이루어지지 않아 이의신청자에 대한 절차적 권리 보장의 약화 우려와 함께 난민조사관이 작성한 심사보고서에 의해 심의가 이루어져 형식적인 심사가 이루어진다는 비판도 제기되고 있다.

#### 4. 난민위원회 개선방안

난민인정절차는 기본적으로 외국인에 대해 우리나라의 사회구성원 자격을 부여하는 이민정책의 성격과 국제 인권규범의 집행과 관련된 인권정책의 성격을 동시에 지니고 있다.

또한, 국가정황정보의 분석, 의학·심리학적 증거, 진술의 신뢰성 등을 판단하기 위한 전문적인 훈련이 필요한 분야로서 이의신청에 대한 심의는 이러한 사실에 대한 판단과 함께 준수법적 절차를 수행하는 기능이 복합되어 있다.

최근의 난민위원회 개선과 관련된 논의의 연장선상에서 현 단계에서의 현실을 반영한 난민위원회의 발전적 방향을 위한 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

##### 1) 1차 심사기관의 심사기능 강화

이의신청 제도의 본래 취지는 1차 처분청에 대한 흠결을 스스로 보완하고 시정하는 등 행정기관의 자율적 통제기회를 보장하는데 그 취지가 있다. 따라서, 현재의 이의신청 증가 등에 대한 효율적인 대처를 위해서는 난민위원회의 개선문제 이전에 1차 심사의 심사방법 및 운영 개선에 대한 검토가 필요하다.

먼저, 난민신청 접수단계부터 면접, 사실조사, 결정 등 일련의 과정에서 난민법이 정하고 있는 난민신청자의 절차적 권리를 확실히 보장하고, 난민심사관에 대한 전문적인 훈련 및 교육을 통한 전문성의 강화, 충분한 면접기회 보장 및 난민전문 통역인에 의한 통역기회 부여 등을 통해 난민신청자가 충분히 자신의 진술기회를 확보하고 관련 자료를 제출하도록 하여 난민심사 결과에 대해 승복할 수 있도록 하는 개선이 필요하다.

아울러, 면접심사와 함께 국가정황 등 사실조사를 위한 전문인력의 확보를 통해 면접과 사실조사를 전문적으로 수행할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다. 특히 난민인정심사에 필수적인 난민발생국가의 박해관련 정황정보 즉, 국가정황정보

(COI)를 수집하고 관리할 수 있는 전문기관을 설치하는 것은 반드시 필요하다고 생각한다.

## 2) 이의신청 제한 제도 도입

1차 심사기관의 전문성 강화 등 실질적인 심사기능 강화 외에 이의신청 제도를 악용하려는 자에 대한 최소한의 제한을 통해 난민위원회가 진정한 난민에 대한 보호기능을 할 수 있도록 제도개선이 시급하다.

캐나다의 경우 밀입국 등 비정상적인 방법으로 입국하여 난민신청한 자, 난민신청에 대한 주장이 신뢰성이 없고 명백히 근거 없음을 이유로 난민불인정결정이 된 자 등에 대해서는 이의신청을 제한할 수 있도록 법률에 규정<sup>2)</sup>하여 1차 심사기관의 심사를 받은 후 이의신청 심사기관에 심사청구를 할 수 있는 대상이 제한되어 있다. 이와 같이 무의미한 이의신청 심사절차 진행을 막고 실질적으로 난민보호가 필요한 사람이 신속하게 난민인정을 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

## 3) 난민심판원 설치

이의신청 심사를 위한 전담기구를 설치하는 것은 가장 확실한 개선방안이 될 수 있을 것이다. 현행 난민위원회의 운영을 통해 최대한 효율적이면서도 정확한 심사를 추구하고 있지만, 준수법적 절차강화 및 당사자주의 강화라는 근본적인 질문에는 여전히 부딪히고 있는 상황이다.

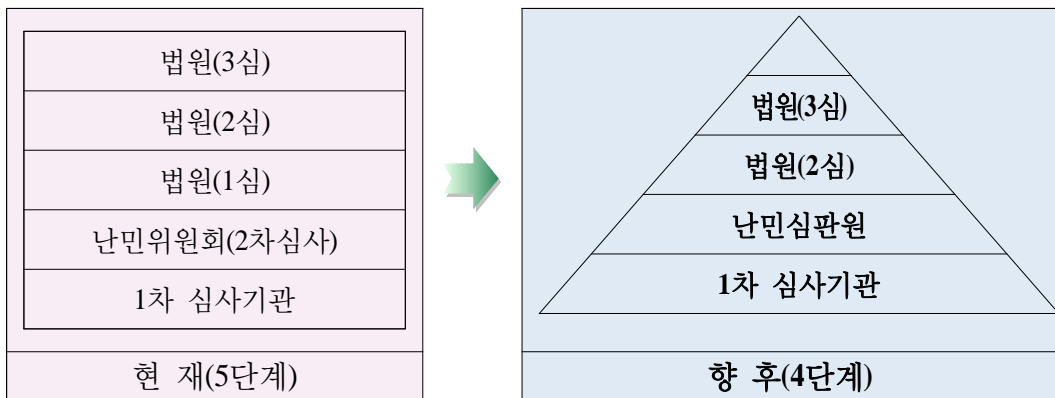
근본적 해결을 위해 가장 먼저 검토가능한 조치는 현재 15명으로 구성된 난민위원회 위원을 대폭 증원하고, 위원을 상임위원으로 하는 등 위원회를 상설화하는 것이다. 또한 이를 뒷받침할 수 있는 난민조사관의 증원과 국가정황정보 전담요원이 필수적으로 보강되어야 할 것이다.

2) 캐나다 「이민난민보호법」 110(2)

난민신청자의 절차적 권리를 더 강화하는 것은 현행보다 더 많은 절차를 신설하게 되는 것으로서 이를 위한 행정인프라가 갖춰지지 않는다면 오히려 절차가 지연되어 신속성에 반하게 될 가능성이 크다. 따라서 인력 및 예산 지원을 통한 난민조사관 증원뿐만 아니라 이의신청 대상을 법률로 제한하여 이의신청 심의의 효율성 및 신속성을 확보할 수 있는 제도적 보완장치도 마련되어야 할 것으로 보인다. 더불어 국제적인 수준의 난민조사관 양성을 위한 난민전문교육기관도 설립하여 난민담당자에 대한 정기적인 교육도 병행되어야 할 것이다.

위와 같이 이의신청 심사기관의 준수법적 기능이 강화되고 절차적 권리가 대폭 강화될 수 있다면 궁극적으로 난민심판원을 설립하고 이의신청 및 행정소송 1심 기능을 통합하여 현행 5단계인 난민심사를 4단계로 단축하여 절차의 반복을 줄이고 보다 신속하고 정확한 난민인정절차를 구축할 수 있을 것이다.

**[향후 난민불인정결정에 대한 불복절차 개편안]**





## III

## 2세션 중장기 난민수용 방향 관련

## 1. 재정착 난민 수용 경과

2015년 최초의 재정착난민 수용은 그간 한국정부의 수동적 난민 수용정책에서 도움이 필요한 난민에게 손을 내미는 적극적 난민 수용 정책으로의 변화를 가져오는 계기가 되었다. 2013년 난민법 시행으로 재정착 난민 수용의 법적 근거가 마련되기는 하였지만, 재정착난민 수용에 대한 내부 논의를 이미 2012년부터 시작하였고, 「제2차 외국인정책기본계획」의 일부로 포함시키는 등 이민정책의 큰 틀에서 재정착난민 수용에 대한 논의는 지속적으로 이루어지고 있었다.

난민법 시행 이후, 재정착난민 제도의 도입 여부, 규모, 선정 기준 향후 운영방안 등에 대한 의견을 수렴하기 위해 난민관련 학계, 현장 전문가 및 일반 시민 등이 참여하는 공청회, 재정착 대상국에 대한 현지답사, 각국 사례조사 등을 거쳐 2015년 4월 제16회 외국인정책위원회에서 재정착난민 수용 실행 계획<sup>3)</sup>이 심의·확정되었다. 수용 계획에 따라 2015년 12월 최초의 재정착난민 4가족 22명이 입국하였고, 2016년에는 7가족 34명이 입국하였으며, 이들은 모두 입국 직후 출입국 외국인 지원센터에 입소하여 7~9개월 간의 한국어 교육, 사회 문화 교육 등 초기 정착지원을 거쳐 현재는 모두 지역사회로 정착한 상태이다. 2017년도 시범사업 마지막 그룹에 대한 선발절차는 현재 진행 중이다.

## 2. 재정착 난민 수용 시범사업의 성과 및 한계

재정착난민 1기가 지역사회로 정착한 지 채 1년이 지나지 않았고, 2기도 이제

3) 2015~2017년 까지 3년간 시범사업으로 태국 및 말레이시아내 일시체류하고 있는 미얀마 난민을 연 1회 30명 이내(총 90명)에서 가족단위로 수용.

막 정착을 하게 된 점을 고려하면 현 시점에서 제도의 성공 여부를 논의하기는 아직 이른 감이 있다. 하지만 재정착난민 1, 2그룹이 매년 계획대로 입국한 점, 지역 사회로 정착한 1기, 성인들의 경우 일정한 직업을 가지고 경제활동에 참여하여(유아를 양육 중인 주부 2인 제외) 일정금액이상의 소득을 올리고 있는 점, 학령기 아동들은 모두 정규 교육권내에 포함되어 잘 적응하고 있는 점을 고려하면 재정착난민의 입국과 초기 정착지원은 그간 법무부가 밝혀온 재정착난민 제도의 시행 목적<sup>4)</sup>에 부합하며 성공적인 방향으로 이루어졌다고 평가할 수 있다.

입국과 초기지원 단계에서의 제도 운영에 대한 성공적 평가에도 불구하고, 재정착사업이 수용국으로의 영구적 정착을 목표로 하고 있다는 점을 고려하면 지역사회 정착 이후의 사회통합에 대한 관찰과 평가는 아직까지 장기과제로 남아 있다.

또한, 현행 재정착난민 시범사업은 지자체와의 협업이 초기단계부터 고려되지 못하여 수용절차 및 출입국·외국인지원센터에서의 초기정착 지원이 시작되고 지역사회로의 정착시기가 가까워져서야 정착지가 결정되어 수용과 통합 주체인 지역사회 및 시민사회가 수용 초기 단계부터 적극적으로 참여하지 못한 점은 향후 개선을 고려해야 할 점이다. 이 같은 점은 ‘재정착난민 수용평가 보고서’에도 지적된 바 있다.<sup>5)</sup>

### 3. 향후 재정착 난민 수용 방향

재정착 난민의 성공적 지역사회 정착과 사회통합을 통해 자국의 재정착 프로그램에 대한 국민적 지지와 공감대를 형성할 수 있다. 특히 한국과 같이 난민 수용에 대한 경험과 국민적 인식이 부족한 사회에서는 더욱더 중요한 문제이다. 올해는

4) 한국으로 재정착을 희망한 난민이 국내에 입국한 다음 스스로 자립하고(Self-sufficiency), 한국에서 당당히 사회구성원으로 참여하여 살아가며(Participation), 건강과 웰빙의 생활을 보장하고(Health and Wellbeing) 한국어 교육(Education)과 쾌적하고 안전한 주거를 제공함으로써(Housing) 한국사회로의 안정적 정착 지원과 진정한 사회통합에 기여하고자 하는 것(법무부, 2015. 4., 한국 재정착프로그램에 대한 설명자료).

5) 피난처, “재정착난민 수용 시범사업 평가 사례조사 보고서”, p.15.(2016. 12.)

재정착 시범사업의 마지막해로 재정착 사업의 규모, 대상, 방식을 적절히 계획하여 난민의 사회통합 가능성을 최대화하고, 우리사회의 수용성을 단계적으로 높여 장기적으로 지속가능한 재정착 난민 수용 계획을 수립해야 하는 시기이다.

2017년 전 세계적 재정착 수요는 약 120만 명에 이르고 있다.<sup>6)</sup> 그중 어떤 난민을 받아들일 것인지를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이나, 새로운 사업에 대한 국민적 공감대를 얻어야 할 정부의 입장에서 조금이라도 문화사회적인 공통분모를 가지고 있는 대상은 분명 우선적 고려 대상으로 고려할 만하다. 1기와 2기가 다소 부족했던 지역사회 참여도에도 불구하고 별다른 반감 없이 지역사회로 자연스럽게 정착할 수 있었던 요인 중의 하나로 재정착 대상자였던 카렌족이 우리 국민과의 문화외모·성품적 유사성때문이었다는 점도 주목할 필요가 있다.

재정착은 수용에서부터 정착까지 일련의 과정에서 국가적 인적·물적 자원이 투입되는 사업으로 그 규모를 단번에 확대하기는 쉽지 않은 일이다. 이러한 국가적 부담을 경감하면서도 국내외적 난민 수용에 대한 요구를 충족시키기 위한 각 국의 다양한 시도는 주목할 만하다. 특히, 난민 수용의 주체를 정부에서 지역사회, 나아가 민간 부문까지 확장시킨 캐나다, 호주 등 일부 국가의 난민대상 ‘프라이빗 스폰서십 프로그램’은 재정착난민 수용 및 정착에 관련한 정부의 부담을 줄여줄 수 있고 인프라를 효율화시킬 수 있을 뿐만 아니라 잠재적으로 난민의 지역사회 통합과정을 촉진시킨다<sup>7)</sup>는 점에서 참고할 만한 사례이다. 시범사업 수행과정에서 나타난 지역사회 통합과 관련한 과제들을 개선 보완할 수 있는 대안으로써 수용 주체인 지자체를 수용과정에 적극 참여시키는 것도 고려해 볼 만 하다.

재정착 난민 수용은 난민문제 해결을 위한 국제사회의 책임분담과 연대를 보여주는 국제적 협력 모델이다. 하지만 재정착의 대상이 되는 난민은 전체 난민의

6) "GLOBAL RESETTLEMENT NEEDS", UNHCR PROJECTED, 2017.

7) No way Out? Making Additional Migration Channels work for refugees(Elizabeth Collette, Paul Clewett, and Susan Fratzke, MPI Europe, 2016. 3.)

10% 미만이다. 나머지 90% 난민에 대한 보호 및 생활 개선으로 이어질 수 있는 협력 방안도 함께 고려해야 한다는 점에서 재정착은 국제개발협력과도 연계되어 활용될 수 있다. 난민 중 긴급한 보호의 필요성은 다소 부족하더라도 자국의 개발에 기여할 수 있는 자를 선발하여 수용하고, 수용국에서의 경험을 귀국 후 공유하여 자국의 개발로 이어지도록 하는 방안이 대표적인데, 이런 점에서 최근 일본이 발표한 레바논과 요르단내 시리아 난민대상 유학 프로그램은 좋은 예시가 될 수 있다.



난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

글로벌시대 난민인권·죽악·세계평화  
학술포럼



| 부록 1 |

# 2016년 국내 난민동향







# 2016년 국내 난민동향

## I 개요

### 1. 난민 심사 현황

- 2016년 말 기준 난민신청자 누적 총수는 22,792명으로 심사 종료된 13,393명 중 인정 672명, 인도적 체류허가 1,156명, 불인정 11,565명, 철회 2,538명이었습니다.
- 2016년도에는 인정 98명, 인도적 체류허가 246명, 불인정 5,050명에 대한 심사결정을 내렸습니다. 철회자는 731명이었습니다.

표 1. 난민 신청 전체 현황

(2016.12.31. 현재, 단위 : 명)

신 청	심사 종료(13,393)			심사 중(6,861)		철회
	인 정	인도적체류	불인정	1차심사	이의신청	
22,792	672	1,156	11,565	3,715	3,146	2,538

※ 인도적 체류 : 난민협약상의 난민에 해당하지는 않으나 출신국 내 인권 상황 등을 고려하여 인도적 견지에서 상황이 호전될 때까지 체류 허가

## 2. 난민보호율

- 2016년 말 기준 전체 난민보호율은 13.6%이고, 2016년 난민보호율은 6.4%였습니다.

※ 난민보호율 = 「인정자+인도적 체류자/심사 종료자」

## 3. 연도별 난민 현황

- 2013. 7. 1. 난민법을 시행한 이후, 난민신청자는 2013년 1,574명, 2014년 2,896명 2015년 5,711명, 2016년 7,542명으로 매년 급증하고 있습니다.

표 2. 연도별 난민심사 현황

(단위 : 명)

구분 연도	신청	심사 종료(13,393)			심사중(6,861)		철회
		인정	인도적체류	불인정	1차심사	이의신청	
계	22,792	672	1,156	11,565	3,715	3,146	2,538
94 ~'03	251	14	13	50	0	0	39
2004	148	18	1	7	0	0	9
2005	410	9	13	79	0	0	29
2006	278	11	13	114	0	0	43
2007	717	13	9	86	0	0	62
2008	364	36	14	79	0	0	109
2009	324	70	22	994	0	0	203
2010	423	45	35	168	0	0	62
2011	1,011	42	20	277	0	0	90
2012	1,143	60	31	558	0	1	187
2013	1,574	57	6	523	0	0	331
2014	2,896	94	539	1,745	129	241	363
2015	5,711	105	194	1,835	511	976	280
2016	7,542	98	246	5,050	3,075	1,928	731



#### 4. 국적별 난민 현황

- 국적별 난민신청, 난민인정 및 인도적 체류허가 등의 현황은 다음 페이지부터 구체적으로 설명하고자 합니다.

표 3. 국적별 난민심사 현황

(단위 : 명)

구 분 국 적	신 청	심사 종료(13,393)			심사중(6,861)		철회
		인 정	인도적체류	불인정	1차심사	이의신청	
계	22,792	672	1,156	11,565	3,715	3,146	2,538
파 키 스 탄	3,601	47	27	2,106	414	563	444
이 집 트	2,503	11	3	1,471	328	506	184
중 국	2,226	8	31	1,218	555	210	204
나이지리아	1,345	3	5	1,002	84	161	90
시리아	1,223	4	874	13	241	3	88
기 타	11,894	599	216	5,755	2,093	1,703	1,528



### 신청자 현황

#### 1. 연도별 난민 현황

- 난민신청자는 2010년 이후 꾸준히 증가하였고, 특히 2013년 7월 난민법이 시행된 이후 급증세를 보였습니다. 2016년에는 전년 대비 32.1% 증가하였습니다.

표 4. 연도별 난민신청 현황

(단위 : 명)

계	'94~'06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
22,792	1,087	717	364	324	423	1,011	1,143	1,574	2,896	5,711	7,542

## 2. 국적별 난민 현황

- 전체 신청자 22,792명을 국적별로 살펴보면 파키스탄 3,601명(15.8%), 이집트 2,503명(11%), 중국 2,226명(9.8%), 나이지리아 1,345명(5.9%), 시리아 1,223명(5.4%) 등의 순이었습니다.
- 2016년 신청자 7,542명을 국적별로 살펴보면 중국 1,061명(14.1%), 이집트 1,002명(13.3%), 파키스탄 809명(10.7%), 카자흐스탄 539명(7.1%), 방글라데시(4.4%) 등의 순이었습니다.

표 5. 국적별 난민신청 현황

(단위 : 명)

신청자	구 분	계	파키스탄	이집트	중 국	나이지리아	시리아	기 타
전체 신청자		22,792	3,601	2,503	2,226	1,345	1,223	11,894
신청자	구 분	계	중국	이집트	파키스탄	카자흐스탄	방글라데시	기타
2016년 신청자		7,542	1,061	1,002	809	539	335	3,796

## 3. 사유별 난민 현황

- 전체 신청자 22,792명을 사유별로 살펴보면 정치적 의견이 5,523명(24.2%)으로 가장 많고 종교 5,265명(23.1%), 특정사회집단 구성원신분 2,515명(11%), 인종 1,399명(6.1%) 등의 순이었습니다.
- 2016년 신청자 7,542명을 사유별로 보면 종교가 1,856명(24.4%), 정치적 의견이 1,360명(18%), 특정사회집단 구성원신분 1,224명(16.2%) 등의 순이었습니다.

표 6. 사유별 난민신청 현황

(단위 : 명)

신청자 \ 구분	계	정 치	종 교	특정집단	인 증	국 적	가족결합	기 타
전체 신청자	22,792	5,523	5,265	2,515	1,399	56	978	7,056
2016년 신청자	7,542	1,360	1,856	1,224	601	38	297	2,166

#### 4. 성별 난민 현황

- 전체 신청자 22,792명을 성별로 살펴보면 남성이 19,027명(83.5%), 여성이 3,765명입니다.
- 2016년 신청자 7,542명 중 남성 6,147명(81.5%), 여성 1,395명(18.5%)입니다.

표 7. 성별 난민신청 현황

(단위 : 명)

신청자 \ 구분	계	남 성	여 성
전체 신청자	22,792	19,027	3,765
2016년 신청자	7,542	6,147	1,395

#### 5. 연령별 난민 현황

- 전체 신청자 22,792명 중 18세~59세가 21,546명(94.5%), 18세 미만 1,015명(4.5%), 60세 이상 231명(1%)이었습니다.
- 2016년 신청자 7,542명 중 18세~59세가 7,169명(95.1%), 18세 미만 342명(4.5%), 60세 이상 31명(0.4%)입니다.

표 8. 연령별 난민신청 현황

(단위 : 명)

신청자	구 분	계		0~4세		5~17세		18~59세		60세 이상	
		남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
전체신청자		19,026	3,766	219	228	312	256	18,349	3,197	146	85
2016년 신청자		6,147	1,395	96	102	84	60	5,947	1,222	20	11

## 6. 난민 신청 시 체류(합법/불법) 현황

- 전체 신청자 22,792명 중 체류기간도과 전에 난민인정을 신청한 자는 14,626명(64.2%), 체류기간 만료일 이후에 난민인정을 신청한 사람은 8,166명(35.8%)입니다.
- 2016년 난민신청자 7,542명 중 체류기간도과 전에 난민인정을 신청한 사람은 4,568명(60.6%), 체류기간 만료일 이후에 난민인정을 신청한 사람은 2,974명(39.4%)입니다.

표 9. 난민 신청 시 합법/불법 현황

(단위 : 명)

신청자	구 분	계	체류기간내 신청자	체류기간 도과 후 신청자
전체 신청자		22,792	14,626	8,166
2016년 신청자		7,542	4,568	2,974

### III 난민인정자 현황

#### 1. 연도별 난민인정자 현황

- 2016년도 말 현재까지 총 672명이 난민인정을 받았으며, 2016년 한 해 동안 98명이 난민 인정을 받고, 최근 5년 간 인정자가 414명으로 전체 인정자의 61.6%입니다.
- 난민인정자의 수는 2013년 이후 연평균 약 80여명에 이르고 있고, 2016년에는 98명이 난민으로 인정받았습니다.

표 10. 연도별 난민 인정자 현황

(단위 : 명)

계	'94~'06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
672	52	13	36	70	45	42	60	57	94	105	98

#### 2. 국적별 난민인정자 현황

- 전체 인정자 672명을 국적별로 살펴보면 미얀마가 226명(33.6%)으로 가장 많고, 방글라데시 96명(14.3%), 에티오피아 88명(13%) 등입니다.
- 2016년도 인정자 98명을 국적별로 살펴보면 미얀마가 41명(41.8%), 에티오피아 12명(12.2%), 방글라데시 9명(9%) 등이었습니다.

표 11. 국적별 난민 인정자 현황

(단위 : 명)

구 분	계	미얀마	방글라데시	에티오피아	파키스탄	콩고민주공화국	기타
인정자							
전체 인정자	672	226	96	88	47	32	183
구 분	계	미얀마	에티오피아	방글라데시	파키스탄	예멘	기타
신청자							
2016년 인정자	98	41	12	9	6	4	26

### 3. 사유별 난민인정자 현황

- 전체 인정자 672명을 사유별로 살펴보면 가족결합 218명(32.4%), 정치적인견 212명(31.5%), 인종 134명(19.9%) 등의 순입니다.
- 2016년 인정자 98명을 사유별로 살펴보면 가족결합 34명(34.7%), 인종 38명(38.8%), 정치 15명(14.3%), 종교 7명(7.1%), 특정집단 5명(5.1%)입니다.

표 12. 사유별 난민 인정자 현황

(단위 : 명)

구 분	계	가족결합	정 치	인 종	종 교	특정집단	국적
인정자							
전체 신청자	672	218	212	134	79	23	6
2016년 인정자	98	34	14	38	7	5	0

### 4. 성별 난민인정자 현황

- 전체 인정자 672명의 성별 분포는 남성 417명(62%), 여성 255명(37.9%)입니다.
- 2016년 인정자 98명의 성별 분포는 남성 48명(49%), 여성 50명(51%)입니다.

표 13. 성별 난민 인정자 현황

(단위 : 명)

인정자	구 분	계	남 성	여 성
전체 인정자		672	417	255
2016년 인정자		98	48	50

### 5. 연령별 난민인정자 현황

- 전체 인정자 672명 중 18세~59세가 492명(73.2%), 18세 미만 169명(25.2%), 60세 이상 11명(1.6%)입니다.
- 2016년 인정자 98명 중 18세~59세가 51명(52%), 18세 미만 47명(48%)이고, 60세 이상 난민 인정자는 없습니다.

표 14. 연령별 난민 인정자 현황

(단위 : 명)

인정자	구 분	계		0~4세		5~17세		18~59세		60세 이상	
		남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
		전체 인정자	417	255	26	34	61	48	322	170	8
2016년 인정자	48	50	9	16	14	8	25	26	0	0	

### 6. 난민인정 신청 시 체류(합법/불법) 현황

- 난민인정자 672명 중 합법체류 상태에서 신청자가 500명(74.4%)으로 불법체류 중 신청자 172명(25.6%)보다 많았습니다.
- 2016년 난민인정자 98명 중 합법체류 중 신청자는 94명(95.9%)으로 대부분을 차지했고, 불법체류 중 신청자는 4명(4.1%)입니다.

표 15. 난민인정 신청 시 합법/불법 현황

(단위 : 명)

신청자	구 분	계	체류기간내 신청자	기간 도과 후 신청자
전체 인정자		672	500	172
2016년 신청자		98	94	4

## IV 인도적 체류허가자 현황

### 1. 연도별 인도적 체류허가자 현황

- 2016년 말 현재까지 총 1,156명이 인도적 체류허가를 받았으며 2016년 한 해 동안 246명이 인도적 체류허가를 받았습니다.

표 16. 연도별 인도적 체류허가 현황

(단위 : 명)

계	'94~'06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,156	40	9	14	22	35	20	31	6	539	194	246

### 2. 국적별 인도적 체류허가자 현황

- 2016년 말 기준 전체 인도적 체류허가자 1,156명을 국적별로 살펴보면 시리아가 874명(75.6%)으로 가장 많으며, 미얀마 33명(2.9%), 중국 31명(2.7%) 등입니다.



- 2016년 인도적 체류허가자 246명을 국적별로 살펴보면 시리아 230명(93.5%), 이라크 9명(3.7%), 우크라이나 4명(1.6%) 등입니다.

표 17. 국적별 인도적 체류허가 현황

(단위 : 명)

인정자	구 분	계	시리아	미안마	중국	파키스탄	코트디부아르	기타
전체 인도적체류		1,156	874	33	31	27	24	167
신청자	구 분	계	시리아	이라크	우크라이나	예멘	사우디아라비아	기타
2016년 인도적체류		246	230	9	4	2	1	0

### 3. 사유별 인도적 체류허가자 현황

- 전체 현황을 보면 본국 내 인권상황을 고려하여 1,015명(87.8%)에게 인도적 체류허가를 하였으며, 인도적 체류허가자의 가족인 점을 고려하여 97명(8.4%)에게 인도적 견지에서 체류를 허가하였습니다.
- 2016년도에는 본국 내 인권상황을 고려하여 225명(91.5%)에게 인도적 체류허가를 하였으며, 인도적 체류허가자의 가족인 점을 고려하여 19명(7.7%)에게 인도적 견지에서 체류를 허가하였습니다.

표 18. 사유별 인도적 체류허가 현황

(단위 : 명)

인도적체류	구 분	계	인권상황	가족	기 타
전체 인도적체류		1,156	1,015	97	44
2016년 인도적체류		246	225	19	2

#### 4. 성별 현황

- 전체 인도적 체류허가자 1,156명 중 남성이 851명(73.6%), 여성이 305명(26.4%)입니다.
- 2016년도 인도적 체류허가자 246명은 남성이 115명(46.7%), 여성이 131명(53.3%)입니다.

표 19. 성별 인도적 체류허가 현황

(단위 : 명)

인도적체류	구 분	계	남 성	여 성
	전체 인도적체류		1,156	851
2016년 인도적체류		246	115	131

#### 5. 연령별 인도적 체류허가자 현황

- 전체 인도적 체류허가자 1,156명 중 18세~59세가 900명(77.9%), 18세 미만은 238명(20.6%), 60세 이상이 18명(1.6%)입니다.
- 2016년 인도적 체류허가자 246명 중 18세~59세가 127명(51.6%), 18세 미만은 114명(46.3%), 60세 이상이 5명(2%)입니다.

표 20. 연령별 인도적 체류허가 현황

(단위 : 명)

인도적체류	구 분	계		0~4세		5~17세		18~59세		60세 이상	
		남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
	전체 인도적체류	851	305	49	49	69	71	727	173	6	12
2016년 인도적체류	115	131	25	34	23	32	66	61	1	4	

## 6. 인도적 체류허가 신청 시 체류(합법/불법) 현황

- 전체 인도적 체류허가자 1,156명 중 합법체류 상태에서 신청한 사람이 1,015명(87.8%), 불법체류 중 신청한 사람이 141명(12.2%)입니다.
- 2016년 인도적 체류허가자 246명 중 합법체류 상태에서 신청한 사람은 226명(91.9%)이고, 불법체류 중 신청한 사람은 20명(8.14%)이었습니다.

표 21. 인도적 체류허가 신청 시 합법/불법 현황

(단위 : 명)

신청자	구 분	계	체류기간내 신청자	기간 도과자 신청자
전체 인도적체류		1,156	1,015	141
2016년 인도적체류		246	226	20





난민은 우리의 소중한  
이웃입니다.

〈글로벌시대, 난민인권, 국익·세계평화〉  
학술포럼



| 부록 2 |

# 2016년 해외 난민동향





부록 2

## 2016년 해외 난민동향

※ UNHCR MID-YEAR TRENDS 2016

### I 2016년 상반기 난민동향

UNHCR(유엔난민기구)에 따르면, 2016년 상반기에 다른 국가로 피신한 난민 및 난민신청자 150만 명, 자국 내 실항민 170만 명이 발생하여 전 세계적 강제이주인이 전년 동기 대비 약 36%감소(약 500만 명 → 약 320만 명)함

※ 실항민 발생 가능성이 있는 이라크 및 시리아 등의 국가에서 실항민 보고를 하지 않았으므로 자국 내 실항민의 경우 실제보다 적게 추산되었을 가능성이 있음

### II 신규발생 난민

2016년 상반기 신규발생 난민은 사실상 난민 및 신규 등록된 난민, 임시 보호 지위를 부여받은 난민을 포함하여 507,400여 명임

UNHCR 보고 기간 중, 추가적으로 398,500명이 난민지위를 인정받았거나 난민심사 이후 보완적 형태의 보호 지위를 부여받음

시리아는 최대 규모의 신규 난민이 발생한 국가로 시리아 위기로 인해 2016년 상반기에만 280,700명의 난민이 발생했으며, 개별 난민심사 이후 209,600명이 난민지위를 인정받았거나 보완적 형태의 보호 지위를 부여받음

시리아 외의 국가에서 난민이 새로이 발생한 배경에는 중앙아프리카, 콩고, 에리트레아, 소말리아, 남수단, 수단에서 발생한 무력분쟁 및 인권침해를 꼽을 수 있으며, 남수단(94,600명), 부룬디(41,500명), 나이지리아(20,000명) 등에서 신규 난민이 발생함

**Table 1** Refugee populations by UNHCR regions | 2016

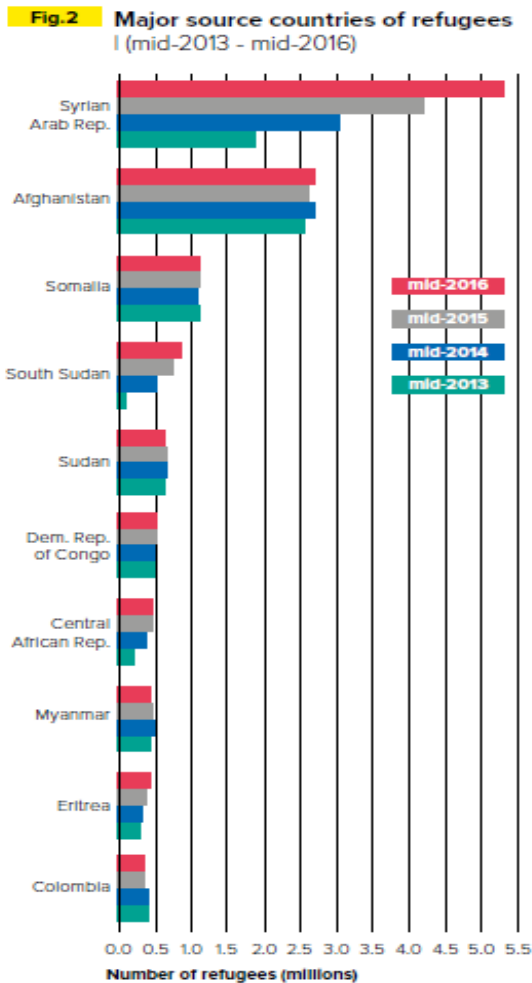
UNHCR regions	Start-2016			Mid-2016			Change (total)	
	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Absolute	%
- Central Africa and Great Lakes	1,173,400	15,900	1,189,300	1,209,700	8,300	1,217,900	28,600	2.4%
- East and Horn of Africa	2,739,400	-	2,739,400	2,809,100	-	2,809,100	69,700	2.5%
- Southern Africa	189,800	-	189,800	191,800	-	191,800	2,000	1.1%
- West Africa	295,000	-	295,000	288,700	-	288,700	-6,300	-2.1%
<b>Total Africa*</b>	<b>4,397,600</b>	<b>15,900</b>	<b>4,413,500</b>	<b>4,499,200</b>	<b>8,300</b>	<b>4,507,500</b>	<b>94,000</b>	<b>2.1%</b>
Americas	496,400	250,400	746,800	498,000	250,400	748,400	1,600	0.2%
Asia and Pacific	3,551,900	278,300	3,830,200	3,381,900	257,800	3,639,700	-190,500	-5.0%
Europe	4,353,500	28,800	4,382,300	4,831,700	66,000	4,897,700	515,400	11.8%
thereof: Turkey	2,541,352	-	2,541,352	2,773,800	-	2,773,800	232,448	9.1%
Middle East and North Africa	2,675,500	58,500	2,734,000	2,663,500	58,500	2,722,000	-12,000	-0.4%
<b>Total</b>	<b>15,474,900</b>	<b>631,900</b>	<b>16,106,800</b>	<b>15,874,200</b>	<b>641,000</b>	<b>16,515,200</b>	<b>408,600</b>	<b>2.5%</b>

\* Note: Excluding North Africa.





### 국적별 난민 현황



시리아는 전 세계 최대 난민배출국 지위를 유지했으며, 전 세계 난민 중 시리아 난민의 비율이 전년 동기 대비 약 두 배 증가(17% → 32%)함

2016년 상반기 동안 시리아 난민 증가율은 9%이며, 2016년 상반기까지 시리아를 떠나 다른 곳으로 피신한 난민의 누적된 숫자는 총 530만 명에 달함

2016년 중반 시리아 난민은 터키(270만 명), 레바논(100만 명), 요르단(655,700명), 이라크(249,400명), 이집트(249,400명), 독일(246,300명), 스웨덴(63,700명)에서 보호를 받음

남수단은 2016년 상반기에만 난민이 10% 증가했으며, 2013년 중반부터 2016년 중반까지 꾸준히 증가(102,700명 → 854,200명) 추세를 보임

아프가니스탄 난민 수는 2016년 중반까지 소폭 증가하여 270만 명을 기록했으며, 아프가니스탄 난민은 주로 이란(950,000명) 및 파키스탄(160만 명)에 수용됨

소말리아는 2016년 상반기 사하라이남 아프리카 지역 중 난민을 가장 많이 배출하는 국가이자 전 세계적으로 난민을 가장 많이 배출하는 국가 3위에 속함

소말리아는 2016년 상반기 사하라이남 아프리카 지역 중 난민을 가장 많이 배출하는 국가이자 전 세계적으로 난민을 가장 많이 배출하는 국가 3위에 속함

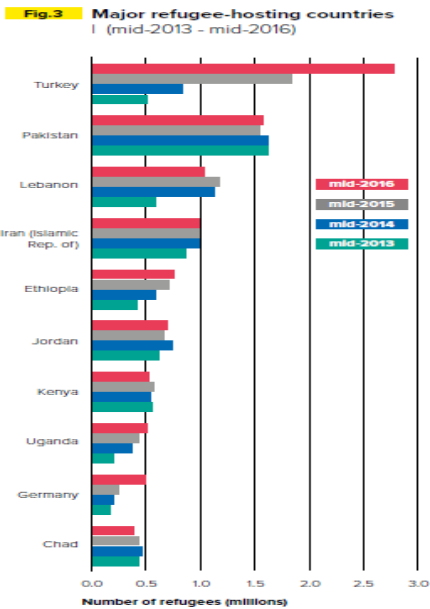
소말리아 난민 수는 2016년 초반 소폭 감소하는 모습을 보였으나 110만 명대를 유지함

소말리아 난민을 수용하는 주요 국가로는 케냐(395,300명), 예멘(254,000명), 에티오피아(251,800명)가 있음

수단 난민의 수는 2016년 초반 대비 2016년 중반에 소폭 증가(627,100명→639,000명)함

이 외 콩고 (536,100명), 중앙아프리카 (473,300명), 미얀마 (451,100명), 에리트레아 (435,600명), 콜롬비아 (339,200명)에서도 많은 수의 난민이 발생함

#### IV 난민 수용국 현황



주요 난민 수용국은 터키(280만 명), 파키스탄(160만 명), 레바논(100만 명), 요르단(691,800명), 이란(978,100명), 에티오피아(742,400명), 케냐(523,500명), 우간다(512,600명), 독일(478,000명), 차드(386,100명)로 2016년 중반까지 위 10개국 이 약 970만 명의 난민을 수용하였으며, 이는 UNHCR 위임 난민<sup>1)</sup> 중 거의 60%를 차지하는 수입

터키는 최대 난민 수용국으로, 터키가 보호한 난민의 수는 2015년 말 약 250만 명에서 2016년 중반 280만 명으로 증가함

1) '1951년 난민의 지위에 관한 협약'에서 정의하는 난민에는 해당하지 않지만, UNHCR에 위임된 권한에 따라 UNHCR이 난민으로 인정하는 경우의 난민을 '위임난민'이라고 함. 위임난민은 협약당사국에 의해 난민으로 인정받지 못하면 협약 상 난민에게 부여되는 권리와 혜택은 부여 받지 못함

2011년 말 터키에 수용된 난민이 15,000명 이하였고 그 중 시리아 출신 난민이 20명 이하였던 점을 비추어보면, 현재 터키의 난민 수용 현황은 시리아 난민 위기를 반영한 것으로 볼 수 있음

2016년 중반 터키의 보호를 받고 있는 난민 중 270만 명이 시리아 난민임

**파키스탄**은 난민 160만 명을 수용하며 전 세계적으로 난민을 가장 많이 수용하는 국가 2위를 차지함. 2016년 상반기에 난민의 숫자가 증가한 반면, 새로 난민지위를 인정받은 경우는 800여건에 불과함

요르단 및 레바논 또한 터키와 더불어 시리아 위기로 인해 난민을 많이 수용하고 있는 국가임

**요르단**의 경우 2016년 초 대비 2016년 중반에 난민이 증가(664,100명 → 691,800명)하였고, 이 중 대부분이 시리아 출신 난민이며, 33,200명이 이라크 출신 난민임

**레바논**은 총 100만 명 이상을 보호하고 있으며 이 중 대부분이 시리아 출신 난민임

**이란**은 2016년 중반에 978,100명을 보호했으며, 아프가니스탄(949,900명) 및 이라크(28,200명) 출신 난민으로 구성됨

**에티오피아**에 수용된 난민의 수는 꾸준히 증가추세를 보이며 2016년 중반에는 742,700명에 달하였고, 이 중에는 남수단 출신 난민(287,500명)이 가장 많음

**케냐**에 수용된 난민의 수는 감소하여 2016년 중반 523,500명이 케냐의 보호를 받음. 이 중 가장 높은 비율을 차지하는 소말리아 출신 난민의 수가 2016년 초반 대비 2016년 중반 감소 (417,900명 → 395,300명)함

**우간다**는 남수단 출신 난민 유입의 증가로 2016년 상반기 동안 난민의 수가 증가 (477,200명 → 512,600명)함

**독일**의 경우 지난 몇 년간 난민의 수가 증가했으며 2016년 중반까지 독일이 보호하는 난민이 478,000명에 달함. 이는 2016년 초반 316,000명이었던 것에 비해 50% 이상 증가한 수입

독일에 수용된 난민 대부분이 시리아 난민(246,000여 명)이며, 이는 시리아 난민 위기가 인근 지역뿐만 아니라 그 외의 지역까지 영향을 미치고 있음을 보여주고 있음

62,100명은 이라크 출신 난민이며, 주목할 점은, 난민지위를 인정받은 난민이 대부분 2015년 및 2016년 초반에 난민 신청을 했다는 점임



## 난민신청 현황

2016년 상반기에 난민신청을 접수한 국가는 160개국으로, 총 난민신청 수가 전년 동기 대비 소폭 증가(993,600 → 100만 이상)함

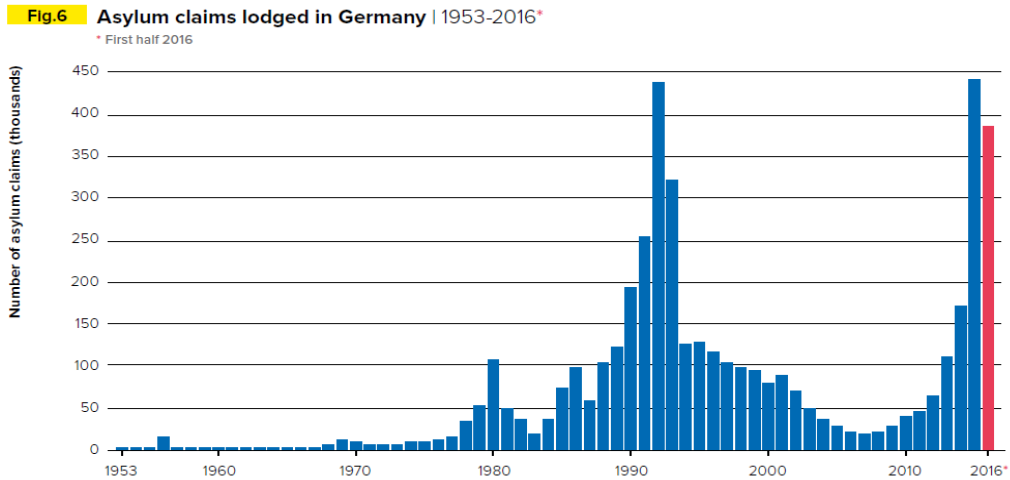
### 1. 독일

독일에 접수된 난민신청은 387,700건으로 가장 많은 신규 난민신청을 접수한 국가임

독일 난민신청 건수 중 44%가 시리아 출신의 난민신청이며, 전년 동기 대비 약 425%증가(32,500건 → 170,600건)함

또한, 아프가니스탄(60,400건) 및 이라크(56,100건) 출신 난민신청이 30%를 차지하였고, 이란(11,800건), 에리트레아(7,100건), 파키스탄(7,100건)이 그 뒤를 이음

알바니아 출신의 난민신청은 대폭 감소(2015년 전체 53,800건 → 2016년 상반기 7,100건)함



## 2. 미국

2016년 상반기 기준 미국의 난민신청 접수는 2015년 중반 대비 44% 증가 (78,200건 → 112,400건)하였으며, 이 중 52%가 멕시코 및 중앙아메리카 출신임

특히, 멕시코 출신 난민신청 건수가 전년 동기 대비 대폭 증가(7,500건 → 13,400건)하여 미국 내 난민신청 최상위국이 되었음

## 3. 이탈리아

이탈리아는 49,100건을 접수한 것으로 추산되며 이는 전년 동기간과 비교하여 19,000건을 추가 접수한 수로 63% 증가한 수치임. 전년도와 마찬가지로 이탈리아에 가장 많은 난민신청을 하는 난민의 출신국은 나이지리아(7,900건), 파키스탄(7,700건), 감비아(4,000건), 세네갈(3,100건)임

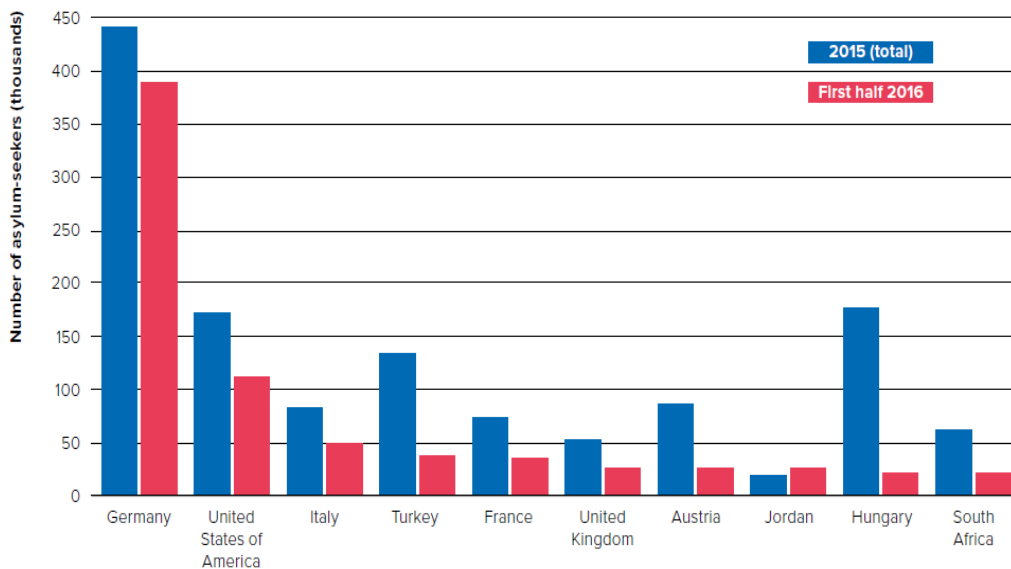
#### 4. 터키

2016년 상반기에 UNHCR은 터키에서 36,400건의 난민신청을 등록했으며, 터키는 전 세계에서 개별 난민신청을 가장 많이 하는 국가 4위를 차지함. 터키에 접수되는 난민신청 중 96%가 아프가니스탄(18,200건), 이라크(11,900건), 이란(4,900건) 출신 난민의 난민신청임

#### 5. 기타

그 외 프랑스 (35,800건), 미국(26,000건), 오스트리아(25,700건), 요르단(24,800건)에서도 상당한 수의 난민신청이 접수됨

Fig.7 Main destination countries for new asylum-seekers | first half 2016



VI

## 국적별 난민신청자 현황

### 1. 시리아

6년 간 시리아 난민 위기가 계속됨에 따라 전 세계 난민 중 시리아 난민이 가장 큰 비율을 차지함

2016년 6월까지 신규 난민신청 건이 전년 동기 대비 104% 증가(114,500건 → 233,600건)함

시리아 난민이 난민신청을 한 국가의 수는 전년 대비 감소(104개국 → 94개국) 하였으며 이 중 독일에 신청한 건수가 75%(170,600건)를 차지했고, 요르단(19,600건), 그리스(9,900건), 오스트리아(5,100건)에도 신청함

대부분의 국가에서 시리아 출신 난민 인정 비율은 90%임. 이는 시리아 난민들이 국제적 보호를 절실히 필요하다는 사실을 반증함

### 2. 아프가니스탄

아프가니스탄은 전 세계에서 난민을 가장 많이 배출한 국가 2위로 신규 난민신청 건이 전년 동기 대비 증가(72,100건 → 124,00건)함

2016년 상반기 아프가니스탄 출신이 가장 많이 난민 신청을 한 국가는 독일(60,400건) 이었으며, 이는 작년 동기(8,900건)와 비교하여 579% 증가한 수임

아프가니스탄 난민이 독일 다음으로 많이 난민 신청을 한 국가는 터키(18,200건),

헝가리(8,200)였으나 이 중 대부분의 난민이 이 국가에 난민신청을 한 후 다른 국가로 옮겨가는 것으로 추정됨

### 3. 이라크

이라크는 난민 배출국 3위로 이라크 출신의 난민신청 건수가 전년 동기 대비 증가(69,100건 → 98,100건)함

시리아 및 아프가니스탄 난민들과 같이 이라크 출신 난민 또한 독일에 가장 많이 난민 신청을 하는 것으로 드러남

2016년 상반기 동안 독일에 접수된 이라크 난민의 난민신청 건수가 전년 동기 대비 증가(8,300건 → 56,100건)했으며 터키(11,900건), 요르단(3,700건), 시리아(3,600건)가 그 뒤를 이음

### 4. 중미 북삼각지역국가(NTCA, Northern Triangle of Central America)

엘살바도르 및 과테말라, 온두라스(NTCA) 내의 무장단체 및 갱단의 폭력 및 박해로 인해 다른 국가로 피신을 떠나는 난민이 발생함

2016년 상반기 동안 중미 북삼각지역국가 출신의 난민신청건수가 전년 동기 대비 54% 증가(26,100건 → 40,300건)함

대부분의 경우 미국(신청 비율 36% 증가)에 난민 신청을 했으며, 특히 멕시코(3,300건, 166% 증가), 벨리즈(2,200 건, 1,000% 이상 증가), 코스타리카(900건, 170% 증가)에서 난민신청 건수가 급격히 증가함



## 5. 기타

위 국가 외에 난민을 배출하는 국가로는 파키스탄(30,800건), 이란(28,500건), 콩고(23,500 건), 에리트레아(23,300건), 나이지리아(21,100건)가 있음

## 6. 결론

2016년 중반 기준 난민신청 후 결과를 기다리고 있는 난민신청건은 340만 이상으로 집계되었으며, 이는 2016년 초에 집계된 수보다 190,800건 증가한 숫자임

남아프리카의 경우 2016년 초 대비 16,600건이 감소한 약 110만 건이 적체되어 가장 심각한 난민신청 적체 현상이 나타나는 국가로 꼽혔으며 그 뒤를 이어 독일(561,200건), 미국(344,200건), 터키(231,700건), 스웨덴(131,100건)에서 적체 현상이 나타남





A series of horizontal dotted lines for writing, extending across the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, extending across the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, extending across the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page below the memo board.



A series of horizontal dotted lines for writing, extending across the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, extending across the width of the page.



글로벌시대 난민인권·국익·세계평화  
학술포럼

---

2017년 6월 인쇄  
2017년 6월 발행

**발행** 법무부 난민과  
경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사 1동  
☎ 02)2110-4160 Fax 02)2110-0381

**유엔난민기구**  
서울특별시 중구 을지로 1가 16 금세기빌딩 7층  
☎ 02)773-7011 Fax 02)773-7014

**인쇄** 동광문화사  
☎ 02)503-5165  
{E-mail : leelee1974@dhanmail.net}

---