국민에게 힘이 되는 국회

NARS 현안분석 vol.20

발간등록번호 31-9735008-001614-14
ISSN 2586-565X

국회입법조사처

난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향

김 예 경* · 백 상 준** · 정 민 정***

NARS 현안분석 vol. 20 ▌2018년 9월 3일 ▌발행처 국회입법조사처 ▌발행인 이내영 ▌www.nars.go.kr

Ⅰ. 서론 • 01
Ⅱ. 국제사회의 난민현황과 대응유형 • 02
Ⅲ. 국내 난민현황과 난민신청 및 지원제도 • 07
Ⅳ. 국내 난민신청제도의 한계점 및 개선방향 • 11

전 세계 난민 수는 꾸준히 증가하고 있으며 난민 유입에 대한 국제사회의 대응은 대규모 난민 유입의 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어서 진행되고 있다. 대규모 난민이 유입되는 경우 국경폐쇄, 안전한 제3국으로의 이전, 출신국 내 안전지대 설치와 같은 대응을 하고 있지만, 통상적인 경우에는 난민인정심사절차를 통하여 난민 요건을 충족하는지 여부를 판단하고 있다. 한국은 난민신청자가 매년 급증하고 있으며, 2017년 난민신청자는 전년대비 31.8% 증가하였다.

2013년 「난민법」 시행 이후 한국의 난민정책은 난민인정률, 난민인정절차, 난민심사 인력 등에서 개선이 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 이와 관련하여 ① 한국의 국제적 위상에 부응하여 난민인정률을 제고하고, ② 난민심사 적체를 해소하기 위하여 난민심사 절차를 간소화하며, ③ 난민심사관 교육프로그램을 강화함으로써 난민심사업무 역량을 제고하고, ④ 난민신청제도에 대한 남용의 의심이 있다면 난민 신청 자체를 제한하거나 신청 기한이나 횟수를 법·제도적으로 제한하며, ⑤ 난민위원회의 심사역량 강화를 위하여 상근위원을 배치하여 상설기구화하고, ⑥ 난민문제와 관련이 있는 유관 부처나 지방정부와의 협업을 강화함으로써 효율적이고 전면적인 대응이 이루어질 수 있도록 난민심사제도를 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다.

* 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관, 정치학박사, 788-4551, ykmkim@assembly.go.kr
** 정치행정조사실 법제사법팀 입법조사관, 788-4544, june@assembly.go.kr
*** 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관, 법학박사, 788-4552, minjch@assembly.go.k

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

Ⅰ 서론

■ 2017년 12월 말레이시아와 제주를 운항하는 직항편이 시작되면서 제주 무사증제도를 통해 입국하여 난민신청을 하는 예멘인이 급증하게 되었으며, 이로 인해 한국 사회에서 난민 문제가 급격히 부상하는 계기가 되었음

○ 1994년부터 2017년 말까지 예멘 출신 난민 신청자는 총 430명 이었음

○ 그러나 2018년 들어 5개월간 552명이 난민을 신청하면서 현재 국내 예멘인 난민신청자는 총 1,007명에 달하게 됨

○ 한국정부는 2018년 6월 예멘을 제주도 무사증불허국가로 지정하면서 무비자로 제주도에 입국하여 난민신청을 하는 예멘인은 사라지게 됨

■ 한국은 1992년 「난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)」(이하 '난민협약')과 「난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)」(이하 '난민의정서')를 비준하고, 1993년 「출입국관리법」을 개정하면서 난민제도를 정식으로 도입했으며, 2012년에는 아시아 최초로 「난민법」을 제정하여 시행해 왔음

○ 그러나 미국, 독일, 프랑스 등 난민의 역사가 오래된 서방 국가와 비교해보면 한국은 여전히 난민에 대한 인식이나 제도적 측면에서 미비점이 많다고 할 수 있음

■ 이러한 의미에서 제주 예멘 난민 이슈는 한국 사회에서 난민문제가 타국의 문제가 아닌 우리의 문제로 인식하는 계기를 마련해 주었다고 할 수 있음

○ 국제사회는 난민 유입의 유형에 따라 대규모 난민과 그렇지 않은 경우로 구분하여 적절한 대응방안을 수립하여 시행해 왔음

- 대규모 난민이 유입되는 경우 국경폐쇄, 안전한 제3국으로의 이전, 출신국 내 안전지대 설치와 같은 대응을 하고 있지만, 통상적인 경우에는 난민인정심사절차를 통하여 난민요건을 충족하는지 여부를 판단하고 있음

■ 한국의 난민정책은 OECD 국가 수준으로 난민인정률을 제고하고, 난민신청절차 등을 개선해야 한다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음

○ 그러나 난민제도는 국가마다 처한 실정에 따라 상이하고 복잡하기 때문에 어떤 특정 국가의 사례를 그대로 한국 상황에 적용하기란 한계가 있음

○ 그럼에도 불구하고 난민문제로 우리와 유사한 고민을 하고 해결방안을 모색해 왔던 타국의 경험은 한국 난민정책의 개선방안을 도출하는데 있어서 유의미할 것임

■ 따라서 본 보고서에서는 국제사회의 난민현황과 대응유형 및 국내 난민신청제도의 현황을 살펴보고, 해외사례를 참고하여 난민유입에 따른 제도적 개선방향을 제시하고자 함

Ⅱ 국제사회의 난민현황과 대응유형

1. 국제사회의 난민현황

■ 난민(Refugee)이란 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분, 또는 정치적 의견으로 인해 박해를 받을 우려가 있는 자로, 출신국의 보호를 받을 수 없거나 돌아갈 수 없어 '국제적인 보호'를 필요로 하는 사람을 말함

○ 난민의 정의는 1951년 「난민협약」, 1967년 「난민의정서」 및 1969년 「아프리카 난민문제의 특정 양상을 규율하는 아프리카통일기구 협약(Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」에 근간을 두고 있음

○ 난민 신분은 개별신청을 통해 얻을 수도 있고 대규모 난민발생의 경우 집단 전체가 '사실상(prima facie)' 난민 지위를 획득할 수도 있음

○ 난민은 절대적으로 자발적인 의사에 의해서만 송환될 수 있음

■ 전 세계 난민 수는 꾸준히 증가하고 있으며 2017년 기준으로는 2,540만 명에 달함[1)]

○ 특히 최근 5년간 전 세계 난민 수는 빠른 증가추이를 보임. 구체적으로는 1,670만 명(2013년), 1,950만 명(2014년), 2,130만 명(2015년), 2,250만 명(2016년), 2,540만 명(2017년)임

○ 2017년 기준 유엔난민기구(UNHCR) 등록 난민은 1,990만 명임

※ 팔레스타인 난민구호기구(UNRWA) 등록 난민은 540만 명임

- UNHCR 등록 난민의 85%에 해당하는 1,690만 명이 저소득 혹은 개발도상국에 체류하고 있는 것으로 알려져 있음
- 또한 전 세계 난민의 3분의 1에 해당하는 670만 명은 세계 최빈국의 보호를 받고 있음
- 지역별 난민 비율은 아프리카 31.4%, 유럽 30.7%(터키 17.5%), 아시아·태평양 21.1%, 중동 14.6%, 미주 3.2%임
- 상위 10개 난민 비호국별 난민 수는 터키 348만348명, 파키스탄 139만3,143명, 우간다 135만504명, 레바논 99만8,890명, 이란 97만9,435명, 독일 97만365명, 방글라데시 93만2,216명, 수단 90만6,599명, 에티오피아 88만9,412명, 요르단 69만1,023명임
- 2017년 전 세계 난민의 68%는 시리아(630만 명), 아프가니스탄(260만 명), 남수단(240만 명), 미얀마(120만 명), 소말리아(98만6,400명) 등 5개국에서 발생하고 있음
- 2009년 전체 난민 중 41%였던 18세 미만 난민 아동 비율이 2017년 52%로 증가함

1) UNHCR의 각 연도 연례보고서(Global Report) 참조

2. 국제사회의 난민 유입 대응유형

■ 국제 사회에서 난민 유입에 대한 국가들의 대응유형은 대규모 난민 유입의 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 볼 수 있음

○ 대규모 난민이 유입되는 경우 국경폐쇄, 안전한 제3국으로의 이전, 출신국 내 안전지대 설치와 같은 대응을 하고 있지만, 통상적인 경우에는 난민인정심사절차를 통하여 난민 요건을 충족하는지 여부를 판단하고 있음

가. 대규모 난민 유입에 대한 대응유형

■ 대규모 난민 유입은 일반적으로 「난민협약」을 이행하는 국내 법률에서 구축한 난민심사절차의 정상적 시행을 가로막을 정도의 다수의 난민 유입을 가리키는 의미로 사용되고 있음

○ 국제적 난민보호의 국제법적 기반인 「난민협약」과 「난민의정서」는 난민 지위의 인정과 그 결과로서 법적 보호의 제공이라는 틀을 갖추고 있음

○ 그런데 대규모 난민 유입은 도착지국에 유입된 난민이 대규모이기 때문에 통상적 절차에 따라 난민판정을 진행하기 어렵다는 특징이 있음

■ 대규모 난민 유입에 대한 국가들의 대응유형을 살펴보면 국경폐쇄, 안전한 제3국으로의 이전, 출신지국 내 안전지대 설치 등이 있음

(1) 국경폐쇄

■ 난민 등의 유입에 대응하는 국경폐쇄는 난민 또는 비호를 구하는 자가 자국 내로 유입되는 것을 막기 위한 국경통제조치로서 입경금지 또는 입경거부가 있음

○ 국가들은 특정한 지리적, 정치적, 역사적 상황 등 다양한 요인에 의하여 국경폐쇄를 하는데, 주요 원인으로는 안보위협 차단과 경제적 부담증가 방지를 들 수 있음

■ 국경폐쇄는 일견 비인도적인 조치로 보이나 실정국제법과 국가실행에 비추어 보건대 비호권과 강제송환금지원칙에 의하여 제한할 수 없어 국제법과 상충된다고 보기 어려움

○ 첫째, 비호권이 아직 실정국제법상 비호를 구하는 자 또는 난민의 권리로 확립되어 있지 않아 그에 대응하는 국가의 의무를 발생시킨다고 보기 어렵기 때문임

○ 둘째, 강제송환금지 원칙은 조약과 관습국제법에 의해 확립되어 있지만, 그 가운데 국가가 입경을 거부하는 것을 금지하는 원칙까지 포함되어 있지는 않기 때문임[2)]

○ 따라서 대규모 난민 유입 사태 시 영토국가의 국경통제는 국가의 주권 행사로 봄

- 즉 국가는 국경을 개방할 수도 있고 폐쇄할 수도 있는데 이는 전적으로 국가의 재량임

2) Ann Vibeke Eggli, *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law,* Kluwer Law International, 2002, pp.170-171 참조.

■ 사례1: 1991년 터키-이라크 국경폐쇄

○ 1991년 걸프전은 3백만 명의 난민을 양산하였음

○ 최대 난민집단은 봉기에 실패한 쿠르드족이었고, 40만 명이 후세인의 보복을 피해 그들의 주 거주지역인 이라크 북부를 탈출하여 터키로 향하였음

○ 터키는 1990년부터 국경을 통제하면서 난민 또는 비호를 구하는 사람들의 입경을 막아왔고, 1991년 4월 발생한 대규모 난민 유입사태에 대해서는 철저한 국경폐쇄로 대응하였음

○ 이로 인하여 쿠르드 난민 대다수가 피신처를 찾지 못하였을 뿐만 아니라 고산지대를 이동하는 과정에서 다수가 사망하는 등 또 다른 인도적 위기상황에 처하였음[3)]

■ 사례2: 1999년 마케도니아-코소보 국경폐쇄

○ 1999년 수천 명의 알바니아계 코소보인들이 국경을 넘기 위해 블라체에 집결하였으나 마케도니아가 입경을 막았음

- 당시 세르비아와 코소보 분리주의자들 간의 내전이 있었고, 그 과정에서 세르비아는 인종청소캠프를 설치하여 코소보 내 다수인 알바니아계 주민을 제거하거나 절멸시키고자 하였음

- 이에 알바니아계 코소보인들은 최악의 인도적 참화로부터 벗어나기 위해 집단적으로 월경을 시도하였는데 마케도니아가 국경폐쇄로 대응하였음

(2) 안전한 제3국으로의 이전

■ 안전한 제3국 이전이란 자국이 난민의 주요 도착지국이 되는 것을 막기 위해 국경 밖에서 대규모 유입 난민을 차단한 후 원격지에 있는 제3국으로 이동시키는 조치를 가리킴

○ 실질적으로 국경폐쇄를 하면서도 인도적 고려를 수반한 조치가 병행된 경우임

■ 대규모로 유입된 난민을 안전한 제3국으로 이동시킨 국가로는 마케도니아, 미국, 호주가 있음

■ 사례1: 마케도니아 - 코소보

○ 마케도니아의 코소보 국경폐쇄에 대한 인도적 해결방안이 코소보 대피 계획이었음

○ 이에 따라 마케도니아는 조건부로 국경을 개방하여 유입되는 피난민을 나토가 제3국에 건설한 수용소로 이전시켰음

■ 사례2: 미국 - 쿠바

○ 1959년 쿠바혁명의 성공 이후 미국 정부는 「쿠바 조정법」에 따라 쿠바 난민에 대하여 일시적 입국허가를 하였음

○ 그런데 1994년 쿠바 난민의 수가 3만 7천여 명에 이르면서 미국은 해안경비대를 동원하여 전면적인 차단에 나서기 시작하였음

---

3) UNHCR, *No Entry! A Review of UNHCR's Response to Border Closures in Situations of Mass Refugee Influx,* PDES/2010/07, pp.17-18.

○ 대신 미국 정부는 해상에서 차단한 쿠바인들을 미국 영토가 아니라 양자협정을 체결한 제3국에 있는 수용소로 이송하여 임시 수용하였음

- 미국과 양자협정을 체결한 제3국은 파나마를 포함하여 모두 11개국이었음[4)]

■ 사례3: 호주 - 베트남, 인도차이나, 중동

○ 호주는 난민들이 선호하는 대표적인 목적지국으로, 3차례(1976년부터 5년간 베트남 난민, 1989년부터 9년간 인도차이나 난민, 1999년 이후 중동 난민)에 걸쳐 해상을 통한 대규모의 난민 유입을 경험하게 됨

○ 호주 국내에서 난민 유입을 차단하라는 여론이 높아지자 호주 정부는 해안 경비 강화, 경유국(인도네시아와 말레이시아)의 출입국조치에 관여, 미국과 연계하여 해상 난민을 지구 반대편 국가로 이송하는 조치를 취하였음

(3) 출신지국 내 안전지대 설치

■ 대규모 난민의 최초 도착지국이 국경폐쇄를 고수하고 안전한 제3국행이라는 대안도 없는 상황에서 대규모 피난민은 최초 도착지국의 국경선 앞에서 바로 출신지국 영역으로 귀환할 수밖에 없음

■ 그런데 이러한 상황은 월경에 성공하지 못한 난민이나 비호를 구하는 자를 인도적 재앙상태에 놓여 있는 출신지국으로 귀환하게 하여 사실상 강제송환과 같은 결과를 가져올 수 있기 때문에 「난민협약」 제33조[5)]의 취지에 부합하지 않음

■ 이에 국제사회에서는 귀환 또는 송환되는 출신지국가의 인도적 재앙상태를 제거하거나 경감시켜 안전한 국가로 만드는 시도를 하게 됨

○ 그러한 시도 중 하나가 출신지국 내에 안전지대를 설정하는 것임

■ 대규모 난민의 보호를 위하여 출신지국 내에 설정한 안전지대로는 이라크 북부의 안전한 피난처, 보스니아-헤르체고비나의 안전 지역과 르완다의 인도적 지역이 있음[6)]

나. 대규모 난민 유입이 아닌 경우 대응유형

■ 현재 국제난민레짐은 한 국가의 영토에 도착한 난민 또는 난민신청자에게 비호를 제공하는 데 있어서는 분명한 지침과 가이드라인을 제공하고 있음

---

4) Andora Bruno, *U.S. Policy on Cuban Migrant: In Brief,* CRS Report, Dec. 16, 2017.

5) 「난민협약」 제33조(추방 및 송환의 금지) ① 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다.
② 그러나 이 규정에 의한 이익은 그가 있는 국가의 안보에 위험하다고 인정되는 상당한 이유가 있고, 또는 특히 중대한 범죄를 저지른 것에 대한 최종적인 유죄판결이 내려지고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 되는 난민에 의하여는 요구될 수 없다.

6) Thomas Desch, "Safety Zones", *in* R. Wolfrum (*ed.*), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* 2015 참조.

■ 이에 국가들은 대규모 난민 유입이 아니라면 정상적으로 난민심사절차를 진행하고 있음

○ 난민 요건을 충족했는지 여부에 대한 판단은 「난민협약」을 이행하는 국내 법률에서 정하는 절차에 따라 이루어짐

○ 「난민협약」의 난민이라는 법률요건이 갖추어지면 제2장의 법적 지위, 제3장의 유급직업, 제4장의 복지와 제5장의 행정적 조치라는 법률효과가 뒤따르게 됨

|표 1| 2017년 OECD 회원국 난민인정률 현황

(단위: 명, %)

구분	신청	심사종료			난민 인정률	구분	신청	심사종료			난민 인정률
		인정	인도적 체류	불인정				인정	인도적 체류	불인정	
터키	126,050	15,351	-	824	94.9	영국	33,512	7,469	1,086	17,250	28.9
리투아니아	599	280	13	83	74.5	슬로바키아	166	29	25	51	27.6
캐나다	47,840	12,798	-	6,599	66.0	독일	198,317	121,914	134,370	225,787	25.3
오스트리아	22,471	21,767	7,081	5,142	64.0	스웨덴	21,543	12,710	11,952	29,577	23.4
룩셈부르크	2,315	1,060	30	580	63.5	슬로베니아	1,438	139	13	471	22.3
멕시코	14,596	2,825	-	1,650	63.1	덴마크	3,471	1,279	1,043	4,164	19.7
노르웨이	3,377	3,768	147	2,487	58.9	프랑스	93,031	19,882	15,117	78,178	17.6
칠레	5,656	92	-	98	48.4	아이슬란드	1,095	51	20	289	14.2
네덜란드	14,899	5,542	579	6,984	42.3	포르투갈	990	110	370	435	12.0
그리스	56,953	9,323	1,041	12,149	41.4	라트비아	355	33	234	87	9.3
벨기에	14,035	9,655	2,920	11,470	40.2	이탈리아	126,466	5,895	25,903	46,440	7.5
미국	331,669	23,095	-	37,971	37.8	폴란드	2,852	150	341	2,091	5.8
아일랜드	3,033	672	84	1,047	37.3	스페인	31,731	626	4,192	7,134	5.2
뉴질랜드	449	112	-	207	35.1	체코	1,142	29	118	635	3.7
스위스	16,665	6,360	7,839	4,312	34.4	헝가리	2,680	106	1,110	2,880	2.6
핀란드	3,201	2,502	697	4,284	33.4	대한민국	9,942	121	318	5,607	2.0
에스토니아	93	45	49	55	30.2	일본	19,650	19	45	9,736	0.2
호주	36,245	7,323	-	17,431	29.6	이스라엘	15,368	2	-	3,137	0.1

자료: UNHCR Global Trend 2017 재구성함. 정렬은 난민인정률을 기준으로 내림차순

주1: 본 표에서 제시하고 있는 2017년 OECD 회원국 난민인정률(refugee rate)은 2017년 1차 심사 종료자 중 난민으로 인정된 비율을 의미함. 다만, 독일은 신규신청자(New Applicant, NA)를 심사 대상으로 한 수치임. 한국, 오스트리아, 이스라엘, 슬로바키아, 슬로베니아는 1차 심사 및 재심자(First Instance and Appeal; FA)를 대상으로 한 결과임. 미국의 경우는 '미국 시민 및 이민국(US Citizenship and Immigration Services; IN)'과 '미국 이민재심행정청(US Executive office of Immigration review; EO)'에서 심사한 결과를 합한 수치임

주2: 난민인정률 = (인정 / 인정+인도적 체류+불인정)×100

주3: 난민인정률의 산출방식은 UNCHR과 The Asylum Information Database 등을 따른 것임

■ 2017년 현재 170만 명이 난민을 신청하였으며,[7] 이 중 OECD 36개 회원국 난민신청자 규모는 총 1,055,596명임

○ 이 가운데 난민신청자를 가장 많이 받은 국가는 미국(331,669명), 독일(198,317명), 이탈리아(126,466명), 터키(126,050명), 프랑스(93,031명), 그리스(56,953명) 등의 순임

■ 2017년 OECD 회원국 평균 난민인정률은 약 30.9%임

○ 이 가운데 난민인정률이 가장 높은 국가는 터키(94.9%), 리투아니아(74.5%), 캐나다(66%), 오스트리아(64%), 룩셈부르크(63.5%), 멕시코(63.1%), 노르웨이(58.9%) 등의 순임

○ 또한 난민인정률이 가장 낮은 국가는 이스라엘(0.1%), 일본(0.2%), 한국(2.0%), 헝가리(2.6%), 체코(3.7%), 스페인(5.2%), 폴란드(5.8%), 이탈리아(7.5%) 등의 순임

○ 2017년 한국의 신규 난민신청자는 9,942명이고, 121명을 난민으로 인정했으며, 난민인정률은 2.0%임

Ⅲ 국내 난민현황과 난민신청 및 지원제도

1. 국내 난민현황

■ 국내 난민신청자는 2013년 1,574명, 2014년 2,896명, 2015년 5,711명, 2016년 7,541명, 2017년 9,942명으로 매년 급증하고 있음

○ 2017년 난민신청자는 전년대비 31.8% 증가함

|표 2| 최근 국내 난민심사현황(2013년 ~ 2018년 7월)

(단위: 명)

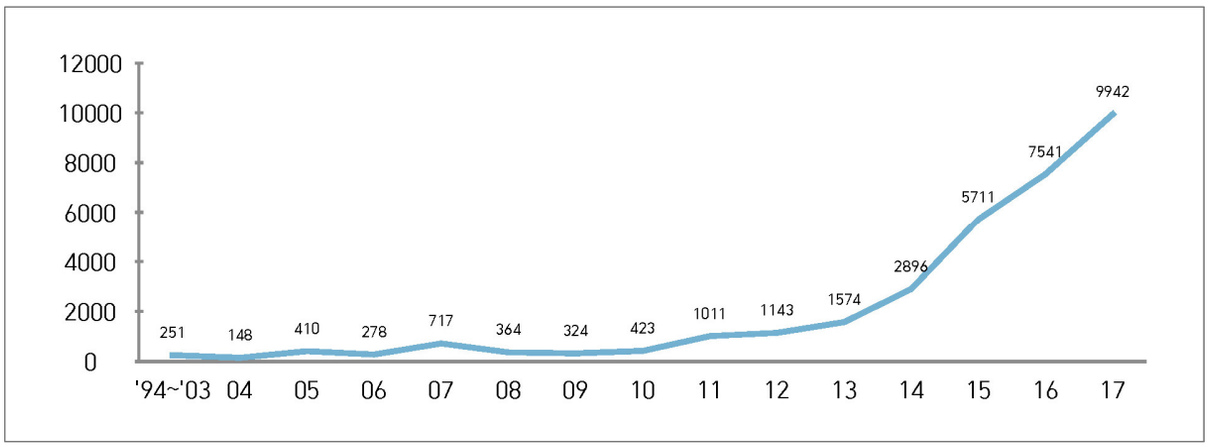
구분 / 연도	신청	심사종료			심사중		철회
		인정	인도적 체류	불인정	1차심사	이의신청	
2013	1,574	57	6	460	0	0	208
2014	2,896	93	533	948	0	16	358
2015	5,711	105	198	2,452	5	76	603
2016	7,541	98	252	5,318	102	855	1,045
2017	9,942	121	317	5,452	4,370	1,863	1,117
2018. 7.	10,638	63	75	1,863	10,107	204	126

출처: 법무부 자료

7) UNHCR, UNHCR Global Report 2017 연례보고서, 2018.

|그림 1| 연도별 난민신청 현황(1994년~2017년)

(단위: 명, 연도)



출처: 법무부 자료

■ 현재까지의(2018. 7. 기준) 난민신청자를 국적별로 살펴보면 파키스탄(11.3%), 중국(10.3%), 이집트(9.3%), 카자흐스탄(8.2%), 러시아(5%) 등의 순임

○ 2018년도(1월~7월)만을 살펴보면 카자흐스탄(16.3%), 러시아(10.3%), 인도(7.9%), 중국(7.63%) 등의 순임

○ 참고로 최근 이슈가 되고 있는 예멘인 난민신청자는 총 1,007명(상위 14번째, 2.32%)이고, 그 중 2018년도(1월~7월) 신청인원은 577명(상위 8번째, 5.42%)임

|표 3| 국적별 난민신청자 현황(1994년 ~ 2018년 7월)

(단위: 명)

국적 / 기간	계	파키스탄	중국	이집트	카자흐스탄	러시아	기타
전체	43,371	4,918	4,451	4,027	3,545	2,164	24,266

출처: 법무부 자료

■ 현재까지의(2018. 7.기준) 난민인정자 855명을 국적별로 살펴보면 미얀마(31.3%), 에티오피아(14.4%), 방글라데시(12.3%) 등의 순이고, 그 중 829명이 대한민국에 체류 중인 것으로 파악됨

○ 최근 5년간(2013~2017) 난민인정자는 연평균 약 95명임

|표 4| 국적별 난민인정자 현황(1994년 ~ 2018년 7월)

(단위: 명)

국적 / 기간	계	미얀마	에티오피아	방글라데시	파키스탄	이란	기타
전체	855	268	123	105	59	43	257

출처: 법무부 자료

2. 난민신청절차

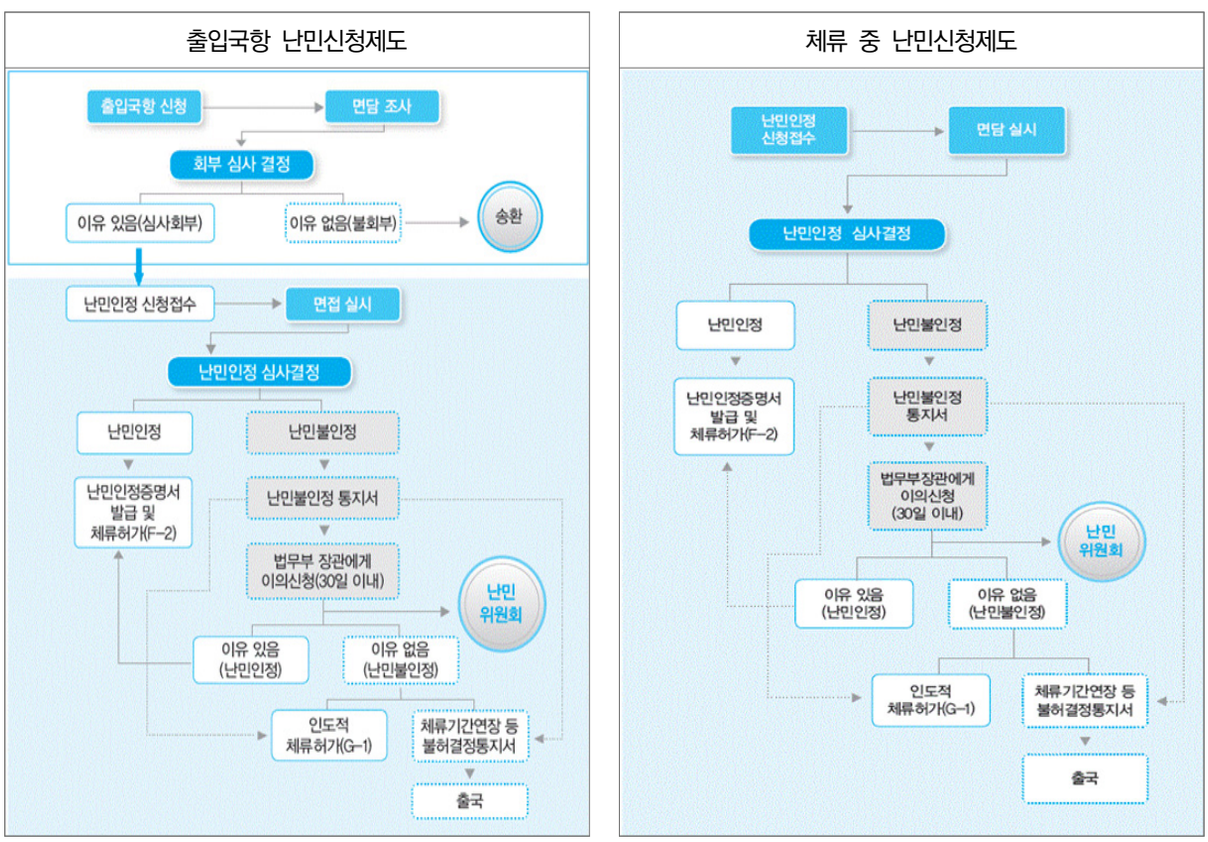
■ 난민신청을 원하는 외국인은 대한민국 입국시 출입국항에서 난민신청을 하거나 대한민국 체류 중 난민신청을 할 수 있음

○ 출입국항에서 난민신청을 한 사람은 난민심사 이전 단계인 회부여부 결정심사를 7일 이내에 받아야 하는데, 명백히 난민신청 이유가 없는 등 일정한 경우에는 난민심사에 회부되지 않을 수 있음

■ 난민심사관의 난민심사 후 난민인정을 받은 외국인은 거주(F-2) 자격으로 대한민국에 체류할 수 있고, 난민불인정결정을 받은 외국인은 30일 이내에 이의신청을 할 수 있음

○ 이의신청에 대한 심의는 법무부 난민위원회에서 담당하는데 난민위원회 위원(15명)은 변호사, 대학교수, 난민전문가 등 난민업무에 대한 전문적 지식과 경험이 풍부한 사람이 임명·위촉됨

|그림 2| 난민신청제도(법무부 심사)



자료: 법무부, 『난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자를 위한 난민인정절차 가이드북』, 2015. 4.

■ 출입국항에서의 난민심사 불회부결정, 난민심사관의 난민불인정결정, 난민위원회의 난민불인정결정에 불복하는 외국인은 처분을 안 날부터 90일 이내, 처분이 있은 날부터 1년 이내에 대한민국 법원에 행정소송을 제기할 수 있음

3. 지원제도

가. 난민신청자

- 난민신청자[8]는 난민심사가 종료될 때까지 기타(G-1) 체류자격으로 대한민국에 체류할 수 있음
- 6개월의 범위에서 난민지원시설 주거지원을 받을 수 있고(현재 영종도에 1개소가 있음, 2017년 기준 일평균 59명 거주), 심사를 거쳐 6개월을 초과하지 않는 범위에서 생계비 등을 지원받을 수 있음(2017년 기준 436명 지원)
- 난민신청 후 6개월이 경과하여도 난민인정여부가 결정이 되지 않은 경우에는 체류기간 범위 내에서 사업장을 정하여 체류자격외 활동허가를 받아 취업할 수 있음
- 난민신청에 필요한 건강검진 비용을 지원받을 수 있고, '외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원 사업'에 따른 의료서비스를 받을 수 있음
- 난민신청자와 그의 자녀가 19세 미만인 경우 국민과 동일하게 초·중등교육을 받을 수 있음

나. 난민인정자

- 거주(F-2) 체류자격으로 대한민국에 체류하고 별도의 허가 없이 취업활동도 자유롭게 할 수 있음
- 「사회보장기본법」에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장, 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여, 「국민건강보험법」에 따른 건강보험 혜택, '외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원 사업'에 따른 의료서비스를 받을 수 있음
- 난민인정자와 그의 자녀가 19세 미만인 경우 국민과 동일하게 초·중등교육을 받을 수 있음
- 난민인정자의 배우자와 그 미성년자녀는 가족결합에 따라 난민으로 인정받을 수 있음

다. 인도적체류자

- 인도적체류자란 난민에 해당하지 않지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로, 기타(G-1) 체류허가를 받아 대한민국에 체류할 수 있음
- '포괄적 취업활동' 허가를 받아 취업이 가능함
  - 인도적체류자가 비전문직종에 취업을 희망할 경우 허가된 체류기간 범위 내에서 별도의 사업장

8) '난민신청자'란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 ① 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람 ② 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의 신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람 ③ 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람을 말함(「난민법」 제2조제4호)

지정없이 포괄적 체류자격외활동허가를 받아 취업할 수 있음. 취업제한 분야를 제외한 모든 분야에서 취업이 가능함

■ 난민신청자와 동일한 수준의 처우(주거시설, 의료, 교육 등)를 지원받을 수 있음

Ⅳ 국내 난민신청제도의 한계점 및 개선방향

1. 국내 난민신청제도의 한계점

■ 2013년 「난민법」 시행 이후 한국의 난민정책은 난민인정률, 난민인정절차, 난민심사 인력, 난민신청 남용, 난민위원회의 심사 역량 등에서 제도적 개선이 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음

○ 첫째, 우리나라는 체류 난민 및 난민신청자의 규모가 급증하고 있으나 이들을 난민으로 인정하는 '난민인정률'은 국제적인 수준과 비교해 매우 낮다는 지적이 있음

- 2017년 현재 한국의 난민인정률은 2.0%수준으로 OECD 회원국과 비교해 매우 낮은 수준임

○ 둘째, 난민심사기간의 장기화가 지속됨에 따라 난민심사제도의 개선을 통해 난민심사를 신속하게 진행해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음

- 2017년 현재 난민신청시부터 결정시까지 소요되는 평균 기간은 7개월 정도임. 다만 동 기간 중 대부분은 사건 적체로 인하여 실제 조사(면접 등) 전까지 대기하는 기간임

|표 5| 난민심사 소요기간

구분	심사소요기간	
	1차심사	2차심사
2016년	5.3개월	7.5개월
2017년	6.9개월	9.7개월
2018. 6월	8.5개월	8.9개월

출처: 법무부 자료

○ 셋째, 난민심사관 및 통역 증원, 지역 전문가 등 난민심사 전문성 강화를 위한 인프라 구축 방안을 검토할 필요가 있음

- 심사주체인 난민심사관이 출입국관리직렬에 속해 있고 전문적인 교육·훈련 기회를 부여받지 못하여 전문성이 부족하다는 지적이 있으며, 인력 부족 문제도 지속적으로 제기됨

- 2018년 6월 30일 기준 난민심사인력은 총 42명으로 서울 18명, 인천 4명, 부산 2명 등임

|표 6| 난민심사인력 수

(단위: 명)

사무소	본부	서울	인천공항	부산	인천	광주	대구	제주	여수	화성(보)	청주(보)	계
직제상 인원	11	18	1	2	4	1	1	1	0	0	0	39
실제 심사 인원	11	18	1	2	4	1	1	1	1	1	1	42

출처: 법무부 자료

주1: 여수 출입국·외국인사무소, 화성 외국인보호소, 청주 외국인보호소의 경우 직제상 난민심사관이 없어서, 소속 직원 중 각 1명이 난민심사업무를 담당하고 있음

주2: 최근 예멘 난민 문제로 인하여 6월 25일에 추가적으로 제주출입국·외국인청에 아랍어 특채 직원 4명, 심사인력 4명 등 난민심사 인력 8명이 파견되었음

○ 넷째, 체류의 방편으로 난민신청제도를 악용하는 이른바 '위장난민'들로 행정력이 낭비되는 현상이 심화되면서, 진정한 난민들의 실질적인 보호를 위한 방향으로 난민인정절차를 개선할 필요가 있음

- 현행 난민심사제도는 법무부의 1차 심사 후 법무부 난민위원회에서 2차 심사를 진행함. 난민신청자가 이 결정에 불복하면 한국 법원에 90일 내에 소송할 수 있고 이후 항소와 상고도 진행할 수 있음. 난민신청자는 법원의 최종 판단이 나올 때까지 한국에 머물 수 있음

○ 다섯째, 난민위원회의 난민인정 심사가 제대로 기능하기 위해서는 독립성과 자체 조사능력이 필요한데, 현행 난민위원회는 비상설기구여서 조사능력이 부족하고, 이에 따라 제대로 된 심사가 어렵다는 비판이 있음

- 많은 수의 사건을 비상근 위원들이 심사함에 따라 위원들의 면접조사가 거의 불가능하고, 조사관이 요약한 중요사건 위주로 검토할 수밖에 없는 상황임

2. 국내 난민신청제도의 개선방향

가. 난민인정률 제고

■ 한국의 난민인정률은 OECD 36개국 중 34위 수준으로 상당히 낮다는 지적이 있으므로, 한국의 국제적 위상에 부응하여 난민인정률을 제고하는 방향을 검토해 볼 수 있을 것임

○ 다만, 난민을 위해 지불해야 하는 비용 증가, 일자리 문제, 최근 유럽에서 난민으로 인해 발생한 안보문제나 경제문제 등에 대한 논란이 부각되고 있는 점 등을 종합적으로 검토함으로써 난민인정률 제고로 인해 발생할 수 있는 부정적 효과를 최소화하고 국민적 공감대를 확보할 수 있는 방안을 마련해야 할 것임

나. 신속한 난민심사절차제도 도입

■ 난민심사 적체를 해소하는 방안으로 절차를 간소화하는 방안을 검토할 수 있음

○ 구체적으로는 절차의 남용을 방지하기 위해 난민불인정할 사람을 난민 심사 전에 거르는 방안과 국제적으로 확립된 난민발생국들에 대한 절차 간소화를 통해 '난민 인정할 사람을 신속히 인정해서 절차를 빠르게 가는 방안' 등으로 나누어 검토할 수 있음

■ 프랑스도 진정한 난민에게는 조속히 난민지위를 부여하고 난민이 아닌 자는 조속히 출국조치 등을 취하는 '신속절차(Accelerated Procedure)' 제도를 도입해서 시행하고 있음

○ 프랑스는 한국과 같이 난민심사자 적체로 인해 장기 대기, 등록절차 이후 실제로 난민신청서를 접수하는 데까지 소요되는 시간 등이 문제로 지적되어 왔음

○ 이를 개선하기 위해 2015년 외국인법 개정을 통해 진정한 난민을 보호하고 근거 없는 신청을 보다 용이하고 신속하게 배제할 수 있도록 '신속 절차' 제도를 도입한 것임

○ 이에 따라 거짓 신분증 등을 제출하거나 비호신청과 직접 관련이 없는 문제를 제기한 경우, 모순되거나 명백하게 일관성 없는 진술을 한 경우 등은 직권으로 신속절차에 의하여 심사하게 됨

○ 신속절차는 신청서가 접수된 때부터 15일 이내, 구금된 경우에는 96시간 이내에 심사가 종결됨

다. 난민심사의 전문성 강화

■ 난민심사관 교육프로그램을 강화함으로써 난민심사업무 역량을 제고할 수 있을 것임

○ 나아가 난민심사관의 자격을 법정하고 장기근무를 보장하는 방안도 검토할 수 있음

■ 또한 난민 발생국의 인권 상황 등 국가정황정보(Country of Origin Information)를 수집할 수 있는 전문 인력을 배치함으로써 난민심사의 전문성과 신속성을 높일 수 있음

라. 난민신청 남용 제한

■ 난민신청제도에 대한 남용의 의심이 있다면 난민 신청 자체를 제한하거나 신청 기한이나 횟수를 법·제도적으로 제한하는 방안도 고려할 수 있음

■ 이와 관련하여 일본의 난민심사제도를 참고할 수 있을 것임

○ 일본은 남용적 난민신청을 걸러내기 위해 난민인정제도의 오남용적 신청에 대한 신속한 처리, 난민신청 중의 취업허가의 적정화, 악질적 남용 사안에 대한 대응 등 난민 심사방법의 선진화에 대한 정책에 주력하고 있음

■ 캐나다의 경우도 국가안보를 고려하여 혹은 명백히 남용적 난민신청에 해당하여 적격성 심사를 통과하지 못한 경우 난민신청에 회부하지 않도록 하고 있음

마. 난민위원회 상설기구화

■ 난민위원회의 심사역량 강화를 위하여 상근위원을 배치하고 상설기구화 하는 방안을 고려할 수 있음.

나아가 준사법적 기능을 갖춘 난민심판원제도의 신설을 통해 이의제기 절차를 간소화하여 신속하고 공정하게 난민심사가 이루어질 수 있는 방안도 검토할 수 있음

■ 한국은 법무부에서 1차 심사를 진행하고 이에 불복하는 경우 이의제기절차를 진행하고 있으나, 이의신청에 대한 심의는 법무부에 설치된 난민위원회에서 담당하고 있어 독립성과 공정성에 한계가 있다는 지적이 있음

※ 난민위원회 위원은 변호사, 대학교수, 난민전문가 등으로 난민업무에 대한 전문적 지식과 경험이 풍부한 사람으로 임명 또는 위촉되며, 난민위원회 위원장은 법무부 차관이 담당하고 있음

■ 이와 관련하여 캐나다 이민난민위원회(Immigration and Refugee Board, IRB)의 운영방식을 벤치마킹 할 수 있을 것임

○ 캐나다는 1차 심사와 이의제기에 이르기까지 모두 이민난민위원회(IRB)에서 이루어지고 있어 심사기관의 독립성 강화라는 측면에서 시사성을 가짐

○ 난민 심사기관 및 심사관 자체가 출입국관리를 시행하는 주체와 독립되어 있고, 개별적 결정 권한을 행사할 수 있다는 측면에서 독립성과 공정성을 갖고 있다는 평가를 받음

○ 통상적인 체류관리와 국경관리를 담당하는 공무원은 난민인정심사에 관여하지 않고 있음

바. 유관 부처나 지방정부와의 협업 강화

■ 난민문제와 관련이 있는 유관 부처나 지방정부와의 협업을 통해 효율적이고 전면적인 대응방안을 수립할 필요가 있음

○ 외교부 차원에서는 지역 및 국제적 규범에 이해도가 높은 전문가를 참여시켜 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것임

○ 한편 독일의 사례와 같이 지역할당제시스템의 도입에 대해서도 고려할 수 있음

- 독일의 할당제시스템(Erstverteilung von Asylbegehrenden, EASY)은 독일이 16개 주에 비호신청인을 배정해서 운영하는 제도를 말함
- 각 주는 난민신청자의 거주 및 심사를 담당하며, 각 주별 할당은 인구와 경제력에 따라 난민을 차등해서 분산하는 쾨니히슈타인 기준(Königsteiner Schlüssel)에 따름
  - 배분 쿼터는 연방주정부위원회(Federal-Landing Commission)에 의해 매년 조정되며, 각 연방은 망명 신청자의 지분을 결정함
- 독일의 할당제시스템(EASY)은 지방자치단체와의 유기적인 협업을 통해 대량 난민 발생으로 인한 중앙정부의 업무 과중을 줄이고 효율적이고 신속한 난민심사 절차를 진행할 수 있다는 측면에서 긍정적이라 할 수 있음
- 다만 독일식 할당제시스템을 도입할 경우 상대적으로 많은 난민을 수용해야 하는 지자체의 반발을 고려한 적정한 배분 방식을 고려할 필요가 있음

참고문헌

강동관 외, 『주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법』, IOM이민정책연구원, 2017.12.

김대근, 강태경, 이일, 『난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구』, KIC한국형사정책연구원, 2017.12.

법무부, "제주도 예멘인 난민신청 관련 조치 상황 및 향후 계획", 법무부 보도자료, 2018.6.29.

법무부, 『출입국·외국인정책 통계월보』, 2018.5월호.

법무부, 『2017 출입국·외국인정책 통계연보』, 2017.12.31.

법무부, 『주요 선진국 난민심사 사례분석을 통한 난민심사 전문성 제고 방안 연구』, 2015.12.

법무부 출입국 · 외국인정책본부 난민과, 『난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자를 위한 난민인정절차 가이드북』, 2015.4.

김환학 외, 『난민법 시행 3년에 대한 평가 및 향후 법 개정 방향-합리적 난민인정절차 구축방안을 중심으로』, 2016 법무부 용역보고서, 2016.12.

송영훈(강원대학교 난민연구센터), 『난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구』, 2017 법무부 용역보고서, 2017.8.

이혜영, 표현덕, 『난민인정과 재판 절차의 개선 방안』, 사법정책연구원 연구총서, 2017.12.

이호택 외, 『난민신청자에 대한 각국의 지원시설과 사회통합제도 연구』, 법무부 연구용역보고서, 2009.12.

최유, 『캐나다와 오스트레일리아의 난민법제상 난민지원제도연구』, 한국법제연구원, 2013.11.30.

최유, 『일본 재정착난민제도에 관한 법제분석조사』, 한국법제연구원, 2014.6.30.

Andora Bruno, *U.S. Policy on Cuban Migrant: In Brief*, CRS Report, Dec. 16, 2017.

Ann Vibeke Eggli, *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law*, Kluwer Law International, 2002.

Thomas Desch, "Safety Zones", *in R. Wolfrum (ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2015.

United Nations High Commissioner for Refugees(UNHCR), *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, 25 June 2018.

UNHCR, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, August 2007.

UNHCR, *No Entry! A Review of UNHCR's Response to Border Closures in Situations of Mass Refugee Influx*, PDES/2010/07.

유엔 난민기구 홈페이지, https://www.unhcr.or.kr

난민인권센터 홈페이지, http://nancen.org

NARS 현안분석 vol. 20

난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향

NARS National Assembly Research Service
(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(代)
www.nars.go.kr