

『인권연구』 6(2): 397-429.

Journal of Human Rights Studies 6(2): 397-429.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2023.6.2.397>

[현장논단]

한국사회의 난민인권 보고서

박 경 주 · 김 연 주 · 이 슬 ·
이 현 주 · 최 영 란 · 강 진 경**

목 차

- I. 서론
- II. 난민현황통계와 난민 권리에산으로 보는 난민인권상황
- III. 권리침해의 사례로 보는 난민인권상황
- IV. 결론: 난민제도개선을 위한 10가지 권고사항

I. 서론

1. 목표

본 보고서의 목표는 한국사회의 난민인권상황과 문제의 경향 등을 관찰하고, 그에 대한 개선방향을 제시함으로써 올해로 시행 10주년을 맞이하는 한국의 난민법과 행정관행들의 변화를 촉구하는 것이다. 보고서는 한국정부와 법무부 이하 여러 행정체계들을 독자로서 상정하지만 그 중에서도 특별히 변화를 위한 동료로서 지역·도시정부와 시민을 염두하고 있다. 이들은 난민인권에 대해 중앙정부와는 다른 관점과 상상력, 실천을 발휘할 수 있는 대표적 사회집단이기 때

* 본보고서는 ‘The Change Initiative’의 후원으로 작성되었습니다. Norma Muico씨와 그의 동료들에게 다시 한 번 깊은 감사를 전합니다.

** 난민인권센터(nancen.org / refucenter@gmail.com)

문이다. 보고서가 그들에게 닿을 수 있기를 바란다.

2. 질문

한국의 난민인권상황을 분석하고 개선을 제안하기 위해 구성된 질문은 다음과 같다.

- 1) 한국의 난민현황통계와 난민 예·결산자료에서 발견되는 문제와 경향은 무엇인가?
- 2) 한국에서 난민들이 신청, 심사, 처우의 과정에서 구체적으로 경험하고 있는 권리침해 사안들은 무엇인가?
- 3) 난민인권을 증진시키는 데 필요한 제도적 개선과제는 무엇인가?

3. 연구방법 및 자료

연구방법은 양적조사방법(Ⅱ장)과 질적 조사방법(Ⅲ장)이 사용되었다. 방법에 상응하여 Ⅱ장에서는 2022년 12월 31일을 기준으로 정보 공개 된 난민현황통계와 법무부의 난민 관련 예산 및 결산이 자료로 사용되었고¹⁾ Ⅲ장에서는 2022년부터 2023년 상반기 동안 진행된 상담의 기록들이 자료로 사용되었다. 상담기록은 1)상담 중 주요 진술들을 기록하기 2)기록된 진술들에 대해 난민당사자에게 질문 및 재확인하기 3)상담종료 후 내부적으로 마련된 난민케이스색인(index)²⁾

-
- 1) 권리에산의 흐름과 연도별 비교를 제시하기 위해 2020년, 2021년의 예·결산자료도 추가로 활용되었다.
 - 2) 난민케이스색인은 1차신청, 면담, 이의신청, 재신청, 난민소송, 공항만, 체류·구금, 기타법률, 주거, 노동, 의료, 교육, 기타처우, 아동, 여성, 장애인, 성소수자, 노인, 무국적, 인정자, 인도적체류자, 제도개선, 가치확산, 조직운영, 언론대응 등으로 구성되며, 상담의 폭과 방향 등을 규정하는 형식이라는 점에서 난민인권센터 상담활동의 의미론이라고 할 수 있다. 이는 상담활동의 초기부터 현재까지, 한국사회의 구조/제도, 난민

을 준거로 담당케이스를 분류 및 저장하기의 과정을 거쳐 자료화되었다. 1년6개월 동안 진행된 총 200건 이상³⁾의 상담기록 중 보고서에 활용된 기록은 15여건 정도이다.⁴⁾ 난민들의 신청, 심사, 처우경험을 중심으로 자료를 선별한 다음, 개인정보를 포함해 당사자가 특정될 수 있는 내용들은 모두 제외하는 방식을 따랐다.⁵⁾ 같은 이유에서 참여자인 난민들의 인구사회학적 정보들을 기재하지 않았다. 이름을 가명으로 적거나, 국적을 다르게 표기하는 것도 생략하였다. 난민지위의 특정성을 고려하면서도 공적인 연구(구술)자료들을 축적하는 방식에 대한 지혜가 필요하다고 생각된다. 여럿 참고할 만한 대안들이 있었지만, 이번에는 이와 같은 방식을 선택하기로 한다. 대신에 상담기록을 인용할 시 ‘2022년~2023년 상반기 난민상담기록’으로 출처를 표기했음을 밝힌다.

4. 구성

보고서의 본론은 난민현황통계와 법무부의 난민예·결산 분석(Ⅱ장), 신청/심사/처우과정에서 난민들이 경험한 권리침해사례의 분석(Ⅲ장), 난민인권의 증진을 위한 제도적 과제(Ⅳ장)로 구성되었다.

제도, 난민인식, 사회과학과 인권의 발전 등의 변화에 영향을 받으며 보다 단단한 자기준거체계의 형식으로 진화되어왔다.

- 3) 난민인권센터(2023.02.20.). 2022년 난민인권센터 활동보고. nancen.org/2328
- 4) 예외적으로 1건의 기록은 난민면접조작 피해증언 중 일부를 인용했다. 이에 대해서는 출처를 밝혀두었다.
- 5) 정리된 자료를 보며 (결국) 한국사회에서 난민들이 겪는 고통과 어려움에 대한 보편의 말들만이 남았다는 것을 알게 되었다. 때문에 어느 순간 부터는 특정 한사람의 말이 한사람의 말로만 보이거나 들리지 않았다.

II. 난민현황통계와 난민 권리에산으로 보는 난민인권상황

1. 난민현황통계

난민인권센터는 2009년부터 현재까지 한국의 난민현황통계에 대한 관찰을 진행하고 있다. 아래의 통계자료 대부분은 2022년 12월 법무부에 정보공개청구를 진행하여 2023년 1월-2월에 제공받은 공개 정보를 내용 별로 분류하고 계산하여 정리한 것이다.⁶⁾ 2장 1절에서는 주요 난민현황을 요약하고, 한국의 난민인권상황에 대한 지표로서 ①난민인정심사를 본격적으로 시작한 1994년부터 2022년까지의 난민인정현황 ②인정률 ③신청사유별, 국가별신청 및 인정현황 ④인도적 체류자 ⑤출입국 항에서의 난민신청 회부율 ⑥심사체계 및 재신청자 증가와 관련된 통계를 정리하고 문제점을 제시할 것이다.

1) 주요 난민현황 요약(2022년 기준)⁷⁾

- 2022년 난민지위신청: 11,539건 / 난민지위인정: 175명 / 난민인정률: 2.03%
- 1994년부터 2022년까지 누적된 난민지위신청: 84,922건
- 1994년부터 2022년까지 누적된 난민인정자: 1,331명(난민인정 취소자 제외)
- 1994년부터 2022년까지 누적된 인도적 체류자: 2,480명 / 2022년 인도적 체류자: 67명
- 2022년 기준 1차 심사 최장기 심사 기간: 4년 8개월(56개월)
- 2022년 1차 심사 결과 평균적인 대기 기간: 1년 9개월(20.8개월)

6) 청구한 모든 정보가 공개된 것은 아니며, 대표적 미공개 정보는 재신청자, 체류자격, 외국인보호소와 관련된 통계들이었고, 사유로는 ‘정보 부존재’, ‘외교관계 및 공정한 업무수행’ 등이 제시되었다.

7) 난민인권센터(2023.04.10.). “간단히 보는 국내 난민현황” [통계] 국내 난민현황. nancn.org/2344

2) 난민인정현황

1992년(난민협약가입시기)부터 최근까지의 난민인정현황을 통해 우리는 한국난민인정체계가 갖는 전반적인 경향성을 다음과 같이 관찰할 수 있다. ①전체 난민인정률에서 심사(1차)를 통한 인정률은 30%에 머물고 있다. ②난민법 이후 시행된 재정착 난민인정 건수가 매년 2-30건을 유지할 뿐 증가하지 않고 있다. ③2014년부터 대규모의 강제이주를 난민인정이 아닌 보충보호를 통해 해소하려는 시도가 확대되고 있다. 인권의 관점에서 이러한 경향은 위기로 진단되어야 한다. 정상화된 난민제도의 구축을 회피하며 수립한, 한국정부의 효율화된 비호(제도)전략에 따른 결과이기 때문이다. 낮은 인정률과 비정상화된 심사지원체계, 증가하는 인도적체류, 난민법개정⁸⁾시도 등이 이를 반영한다.

<표 1> 연도별 난민신청 및 심사단계별 인정현황(1994-2022)⁹⁾

년도	신청	인정	법무부심사					행정소송			인도적 지위	난민 취소
			1차 인정	2차 인정	재정착	가족결합	인정 소계	인정	가족결합	인정 소계		
1994	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1995	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1996	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1997	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1998	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1999	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2000	43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2001	37	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	0

8) 최근 한동훈법무부장관의 난민법개정 입법예고안을 참고. KBS(2023.12.12.). 테러리스트 난민 인정 막는다...난민법 개정안 입법예고. news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7839771 이에 대한 난민인권네트워킹의 비판은 <https://nancen.org/2383>을 참고.

9) 난민인권센터(2023.04.10.). “연도별 난민신청, 심사단계별 인정현황” [통계]국내난민현황. nancen.org/2344

년도	신청	인정	법무부심사					행정소송			인도 적 지위	난민 취소
			1차 인정	2차 인정	재 정착	가족 결합	인정 소계	인정	가족 결합	인정 소계		
2002	34	1	1	-	-	-	1	-	-	-	8	0
2003	84	12	11	1	-	-	12	-	-	-	5	0
2004	148	18	14	-	-	4	18	-	-	-	1	0
2005	410	9	9	-	-	-	9	-	-	-	13	0
2006	278	11	6	1	-	3	10	1	0	1	13	0
2007	717	13	1	-	-	11	12	1	0	1	9	0
2008	364	36	4	-	-	16	20	16	0	16	14	0
2009	324	70	45	10	-	15	70	4	0	4	22	0
2010	423	45	20	8	-	10	38	9	0	9	35	0
2011	1,011	42	3	8	-	13	24	18	0	18	20	4
2012	1,143	60	25	-	-	20	45	15	0	15	31	0
2013	1,574	57	5	9	-	33	47	10	0	10	6	0
2014	2,896	94	18	53	-	20	91	1	2	3	533	0
2015	5,711	105	13	27	22	43	105	0	0	0	198	0
2016	7,541	98	17	10	34	34	95	3	0	3	252	2
2017	9,942	121	27	24	30	35	116	5	0	5	316	1
2018	16,173	144	39	13	26	60	138	6	0	6	507	0
2019	15,452	79	11	3	37	23	74	5	0	5	230	0
2020	6,684	69	10	6	17	30	63	6	0	6	155	0
2021	2,341	72	7	12	0	37	56	13	3	16	45	0
2022	11,539	175	22	14	67	61	164	8	3	11	67	0
합계	84,922	1,331	309	199	233	468	1,209	121	8	129	2,480	7

3) 인정률

2022년의 심사결정은 5,296건이며 인정자는 175명이다. 이에 따른 난민인정률(난민인정자수÷심사결정자)×100)은 3.3%로 계산된다. 이는 법무부가 주로 활용하는 계산법이다. 하지만 재정착난민은 엄연히 심사체계 내부에서 인정(결정)되는 지위가 아니기 때문에 2022년 한 해 동안의 실제 난민인정률은 2.03%로 계산되어야 할 것이다. 나아가 주목할 점은 인정자 175명 중 재정착난민 67명과 가족결합 64명을 제외하면 심사를 통한 인정은 36건이 전부라는 사실이다. 한국과 같이 99%이상의 비호신청자가 심사에 따른 난민인정을 통해서만

비호를 보장받고 있는 상황에서¹⁰⁾ 심사에 기반 한 인정 건을 확장하는 것은 무엇보다 중요한 과제가 된다. 코로나 기간 1%에 머물던 인정률이 3년 만에 2%대로 올라왔지만, 그럼에도 이는 OECD의 평균 인정률(23%)에 비해 여전히 매우 낮은 수치라고 할 수 있다.

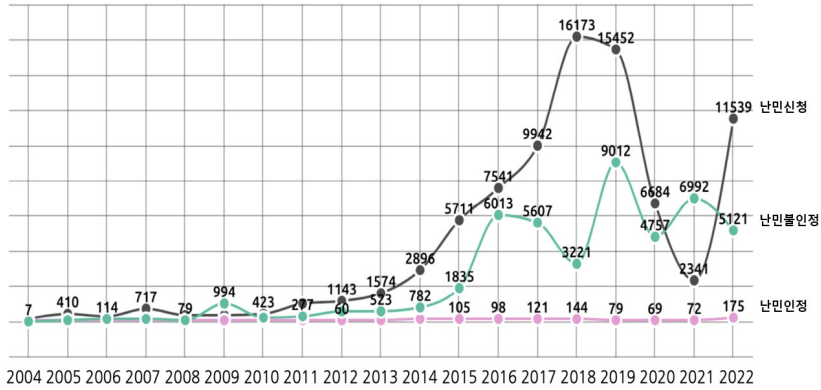
<표 2> 연도별 난민인정현황(2004-2022)¹¹⁾

연도	인정률 (%)	산출 근거(건)					
		인정	인도적체류	불인정	심사종료	재정착	재정착난민을 제외한 인정자
2004	69.23	18	1	7	26	제도 시행 전	
2005	8.91	9	13	79	101		
2006	7.97	11	13	114	138		
2007	12.03	13	9	86	108		
2008	26.27	36	22	79	137		
2009	6.7	74	22	994	1,090		
2010	18.21	47	43	168	258		
2011	12.35	42	21	277	340		
2012	9.24	60	31	558	649		
2013	9.73	57	6	523	586	0	57
2014	6.64	94	539	782	1,415	0	94
2015	3.93	105	194	1,835	2,112	22	83
2016	1.01	98	246	6,013	6,323	34	64
2017	1.51	121	318	5,607	6,015	30	91
2018	3.04	144	514	3,221	3,879	26	118
2019	0.4	79	230	4,757	5,066	37	42
2020	0.4	69	154	6,020	6,243	17	52
2021	1.01	72	45	6,992	7,109	0	72
2022	2.03	175	67	5,121	5,296	67	108

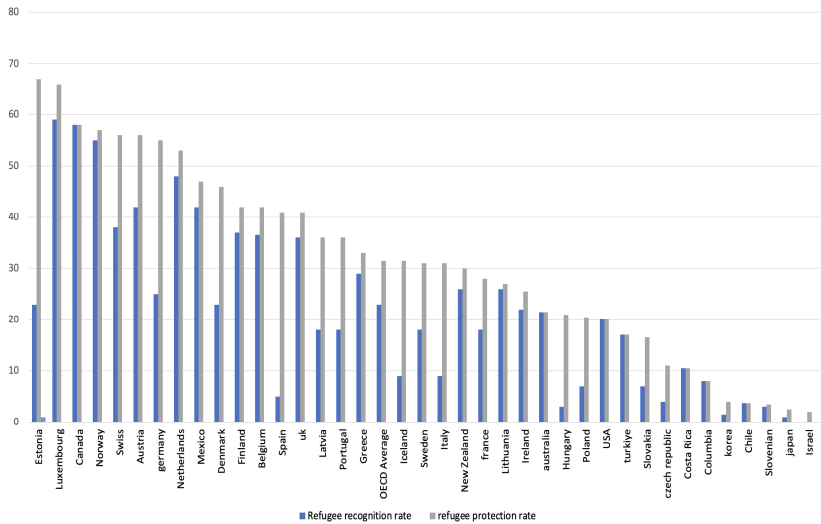
10) 1% 정도는 가족결합 및 재정착제도 등을 통해 비호를 보장받는다고 볼 수 있다.

11) 난민인권센터(2023.04.10.). “연도별 난민인정현황” [통계] 국내 난민현황. nancn.org/2344

<표 3> 한국의 난민신청, 난민불인정, 난민인정 건수(2004-2022)¹²⁾



<표 4> OECD국가들의 난민인정률(2017-2022)¹³⁾



12) 난민인권센터(2023.04.10.). “난민신청, 난민인정, 불인정” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344

13) Jang Young Wook. (2023). The socioeconomic impact of refugee influx and policy challenge, GLOBAL ISSUE BRIEF, 9, 34.

4) 신청사유별, 국가별 신청 및 인정현황

법무부는 비호신청의 사유로, 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 특정 사회집단 구성원, 가족결합, 기타(내전포함) 등을 설정해두고 있다. 94년부터 2008년까지 가장 큰 비중을 차지했던 난민신청사유는 ‘정치적 의견’과 ‘종교’였지만 2009년 이후부터는 정치와 종교의 사유보다 ‘기타사유’가 가장 많은 신청사유로 접수되고 있다(<표 5>).

하지만 ‘기타사유’의 난민신청 건수가 높게 증가했음에도 2017년까지 공개된 난민인정 사유별 현황에서는 ‘기타’를 사유로 한 난민인정을 단 1건도 발견할 수가 없었다.¹⁴⁾ 법무부는 ‘기타’사유를 ‘협약상 인정사유가 아닌 신청’으로 취급하며, ‘사인 간의 분쟁’ 등을 근거로 불인정결정을 내려왔다.¹⁵⁾ 하지만 법무부가 사인 간의 갈등으로 관찰하는 비호신청의 이면에는 지역 내 공권력의 부재와 차별, 즉 시민보호를 담당하는 경찰력과 법적 장치 등이 실질적인 작동을 하지 않거나 -당사자의 사회경제·정체성 등의 위치에 따라- 차별적으로 작동하는 경우가 다수 존재한다.

<표 5> 비호신청사유별 난민신청자 현황(2008-2022)¹⁶⁾

연도	합계	정치적 의견	종교	인종	특정사회 집단성원	가족 결합	국적	기타
2008	364	126	67	66	29	-	0	76
2009	324	88	83	3	20	-	0	130
2010	423	79	57	86	7	-	0	194
2011	1,011	266	151	83	55	-	0	456
2012	1,143	348	291	35	52	29	3	385

14) “Korea Refugee Report(make an as to change the needle in SBS)” accessed 6 Aug 2023. <https://mabu.newscloud.sbs.co.kr/201807refugee/>

15) “Korea Refugee Report(make an as to change the needle in SBS)” accessed 6 Aug 2023. <https://mabu.newscloud.sbs.co.kr/201807refugee/>

16) 난민인권센터(2023.04.10.). “비호신청사유별 난민신청자 현황” [통계] 국내 난민현황. nancn.org/2344

연도	합계	정치적 의견	종교	인종	특정사회 집단성원	가족 결합	국적	기타
2013	1,574	289	369	78	63	65	2	708
2014	2,896	595	903	106	169	114	7	1,002
2015	5,711	1,397	1,311	200	721	43	7	2,032(내전428)
2016	7,542	601	1,856	38	1,224	297	38	2,166(내전227)
2017	9,942	1,565	2,927	778	1,101	267	32	3,272(내전179)
2018	16,173	2,428	3,764	1,054	1,588	492	107	6,740
2019	15,452	1,934	3,792	758	1,462	378	118	7,010
2020	6,684	1,245	1,074	141	534	285	94	3,311
2021	2,341	584	504	80	151	190	5	827
2022	11,539	2,340	1,986	440	502	509	136	5,626
계	83,119	13,885	19,135	3,946	7,678	2,461	537	33,108(내전834)

나아가 신청사유에 대한 법무부의 판정 및 ‘분류행위’ 자체에도 문제를 제기할 필요가 있다. 법무부는 한 사람이 2가지 이상의 난민신청사유를 가졌을 경우, 내부근거를 통해 복수사유 중 하나를 대표신청사유로 선별한다. 또한 난민면접 이후 신청사유를 재분류 혹은 정정하기도 하는데, 법무부의 이러한 구별실천·관행은 -기타 사유와 함께- 복수의 신청 사유를 가진 신청자의 대표 난민사유가 기타 사유로 폄하/재분류되었을 가능성을 예감시킨다. 하지만 이는 높은 개연성을 가진 주장임에도 아직까지는 추론에 불과하다. 입증을 위해서는 기타사유로 불인정을 받은 신청자들의 최초 신청사유와 이에 대한 정정(재분류)건수 및 내용 등을 정보공개청구를 통해 확인해야 할 것이다. 그럼에도 법무부의 정보공개 여부는 확실하지 않다.

국적별 비호신청 및 인정현황과 관련된 특이점으로는 ①원거리의 비호신청이 증가하고 있는 점 ②한국정부가 동일 국적배경 난민들의 대규모 유입을 견제하고 있는 점 등을 들 수 있다. 장기적으로는 중국 및 카자흐스탄 등의 배경을 가진 비호신청자들, 2010년 이후의 국면에서는 이집트 배경의 비호신청자들, 최근에는 러시아 배경의 비호신청자들에 대한 견제 및 인정률의 조절 등이 이에 해당될 수 있다(<표 6>, <표 7> 참고). 참고로 2019년 기준, 영국은 한국에서

가장 많은 난민신청이 접수된 5개국(중국, 카자흐스탄, 파키스탄, 러시아, 이집트)의 신청자들에게 1차 심사에서는 27%, 이의신청단계에서는 30%에 가까운 비호지위를 부여한 바 있다.¹⁷⁾

<표 6> 주요 국적별 난민신청자 현황(1994-2022)¹⁸⁾

국적	2022년	국적	1994년-2022년
카자흐스탄	2,456	카자흐스탄	9,637
중국	772	중국	8,224
인도	1,278	러시아	7,961
튀르키예	1,188	파키스탄	6,962
러시아	1,038	이집트	5,351
기타	4,807	기타	46,787

<표 7> 국적별 난민인정자 현황(1994-2022)¹⁹⁾

	합계	이집트	수단	미얀마	에티오피아	파키스탄	기타
난민인정	175	42	6	77	6	16	28

5) 인도적 체류자

2010년대 중반 아랍지역을 중심으로 커다란 내전과 그에 따른 강제이주가 발생한 바 있다. 유럽의 비호레짐은 이 시기를 겪으며 보다 폐쇄적으로 변모한다. 한국의 경우에도 2013년 난민법의 시행과 함께 내전을 배경으로 하는 난민들의 지위신청이 증가하게 되었다.²⁰⁾

17) “Statistical data set Asylum and resettlement datasets(GOV.UK)” accessed 6 Aug 2023. <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/asylum-and-resettlement-datasets>

18) 난민인권센터(2023.04.10.). “주요 국적별 난민신청자현황” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344

19) 난민인권센터(2023.04.10.). “주요 국적별 난민인정자현황” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344

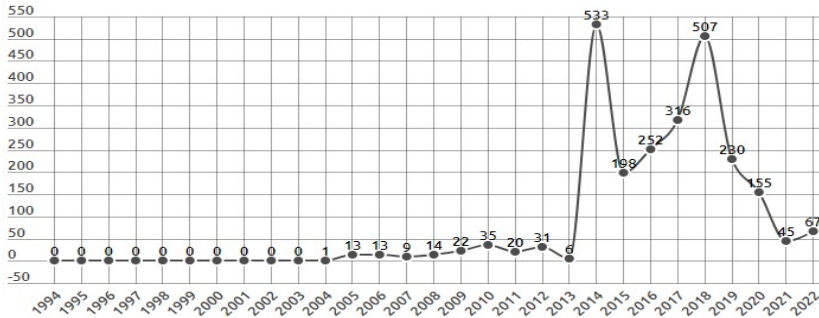
20) 참고로 2013년 이후부터 현재까지 지속되어온 난민신청의 증가는 난민

이 시기부터 한국의 비호레짐은 동일국적 배경의 ‘대규모’난민들에 대한 인정우회, 회피전략으로서 보충적 보호장치인 인도적체류지위를 적극 활용하기 시작했다.

<표 8> 국적별 인도적 체류자 현황(1994-2022)²¹⁾

인도적 체류자	합계	시리아	예멘	미얀마	중국	파키스탄	기타
	2,485	1,256	786	45	37	32	329

<표 9> 전체 인도적 체류자 현황(1994-2022)²²⁾



6) 출입국항에서의 난민신청 회부율

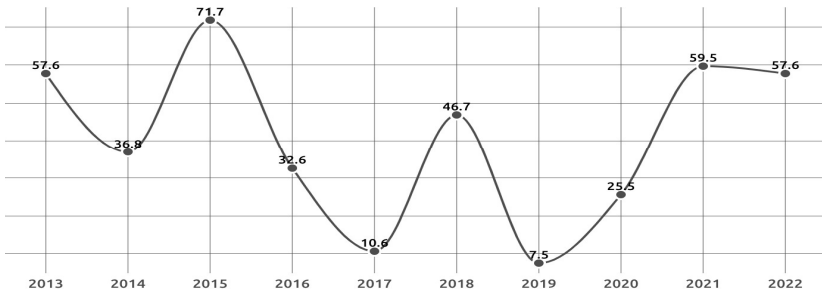
한국은 2013년 7월부터 출입국 항에서의 난민신청제도를 시행해 왔다. 일반 출입국사무소에서의 난민신청과 다르게 출입국 항에서의 난민신청은 입국 후 심사자격을 검증하는 회부/불-회부심사과정을 거치게 된다. 회부결정을 받으면 입국과 함께 난민신청이 가능하지

법 시행 등의 내적(흡입)요인과 본국의 내전 및 유럽비호레짐의 폐쇄성 강화 등의 외적(배출-압력)요인이 결합된 결과로 볼 수 있다.

- 21) 난민인권센터(2023.04.10.). “주요 국적별 인도적 체류자현황” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344
- 22) 난민인권센터(2023.04.10.). “전체 인도적 체류자 현황” [통계] 국내 난민 현황. nancen.org/2344

만, 불-회부결정을 받으면 본국으로의 (강제)송환과 공항에서의 무기한 대기 중 하나의 여정을 선택해야 하는 상황이 주어진다. 불-회부의 철회가 불가능한 것은 아니지만, 이를 위해 비호신청자는 여러 절차상(예: 변호사 접견)의 어려움과 충분한 복지가 지원되지 않는 긴 시간과 비-장소²³⁾를 견뎌야만 한다. 지난 10년간 한국공항에서의 평균 회부율은 36.2%이었다. 즉 공항에서 난민신청의 의지를 밝힌 100명 중 30여명만이 입국허가를 받을 수 있었다는 이야기다. 한국의 공항에는 여전히 심사의 권리조차 누리지 못하는 난민들이 존재한다.

<표 10> 공항에서의 회부율(2013-2022)²⁴⁾



23) 마르크 오제(Marc Augé)는 역사와 정체성, 만남이 있는 장소와 대비되는 개념으로 비-장소를 제안하며, 이에 해당되는 대표공간으로 공항을 꼽은 바 있다. 그에 따르면, 공항은 (그저) 통과하는 곳, 소비하는 곳, 서로를 소외시키는 공간이다. 하지만 불-회부판정을 받은 난민신청자의 입장에서 공항은, 이러한 비장소의 특성들 위에 노골화된 폭력들이 더해진 공간으로 관찰된다. 자신을 송환하려는 폭력이 상례적인 작동태세를 갖추고 있기 때문이다. 마르크 오제(2017), 비장소. 이상길·이윤영 역. 아카넷.

24) 난민인권센터(2023.04.10.). “공항에서의 회부율” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344

<표 11> 공항에서의 난민신청·회부·불·회부·철회 현황(2013-2022)²⁵⁾

	신청	회부	불회부	철회
2013	25	15	10	
2014	141	52	89	
2015	400	287	113	
2016	187(동해항만1)	61	(정보 부존재)	
2017	197	1	(정보 부존재)	
2018	516	241	264	
2019	188	13	162	15
2020	47	12	41	0
2021	42	25	16	0
2022	391	223	154	10

7) 심사지원체계와 ‘재신청자문제’

한국 난민심사지원체계의 가장 큰 문제는, 증가하는 비호신청에 비해 너무도 적은 심사인력의 배치라고 할 수 있다.²⁶⁾ 심사지원인력의 부족은 심사의 수준을 떨어뜨리고, 심사의 적체를 장기화 하며, 난민들의 부담(지위불확실과 긴 대기, 생계계획의 어려움 등)을 가중시킨다. 또한 심사인력은 크게 1차(면접심사)와 2차(난민위원회 개최)로 구분될 수 있는데, 이러한 심사인력들 중에는 난민법이 정해놓은 심사관의 자격(5급 이상 공무원이면서 난민업무경력 2년 이상)을 갖추지 못한 이들이 대부분이다.²⁷⁾

25) 난민인권센터(2023.04.10.). “공항에서의 난민신청·회부·불·회부·철회현황” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344

26) 2018년을 기준으로 영국과 비교해보면, 1차 심사를 담당하는 심사관의 수는 485명이었으며, 그해의 난민신청건수는 26,547건이었다. 즉 영국의 심사관이 1명 당 55명의 신청자를 담당한 것에 반해 한국의 심사관은 1명 당 대략 238명의 신청자를 담당했던 것이다. 다음의 보고서를 참조. Nancen & Rights Exposure. (2020). Taking Responsibility: A Reflection on the Refugee Recognition Procedure in South Korea on the 7th Anniversary of the Enforcement of the Refugee Act. 18.

비정상화된 심사지원체계는 장기간 다수의 재신청자를 양산해왔다. 적은 수의 심사관에게 다수의 심사를 부담시키며, 이에 대한 해결전략으로 신속심사를 추구해온 관행의 당연한 결과인 것이다. 더불어 난민 사유에 큰 변화가 없었던 신청자가 행정소송에서 승소하는 사례들이 꾸준히 축적되고 있다. 이는 1차와 2차 심사가 제대로 이뤄지지 않았다는 것을 의미한다.

끝으로 법무부가 난민법 시행 이후 형태를 달리하면서 지속적으로 진행되어온 신속심사의 문제점과 그에 따른 부작용은 인권위와 인권단체, 변호사들에 의해 여러 차례 지적된 바 있다. 신속심사가 유지되는 과정에서 법무부 내에는 ‘난민면접조작’이 벌어지기도 했다.²⁸⁾ 인권위와 난센은 사건 조사 당시 2천여 건의 허위면접을 추정한 바 있다.

<표 12> 재신청자 현황(2012-2022)²⁹⁾

연도	난민신청자	난민인정자	불인정자	재신청자
2012	1,143	60	558	
2013	1,574	57	523	
2014	2,896	94	782	
2015	5,711	105	1,835	
2016	7,542	98	6,013	301
2017	9,942	121	5,607	999
2018	16,173	144	3,221	1,165
2019	15,452	79	4,757	794

- 27) 난민심사담당자들의 인원수와 자격급수별 현황, 1인당 연평균 조사 및 심사의 현황에 대해서는 다음을 참고. 난민인권센터(2023.04.11.). [통계] 난민심사현황. <https://nancen.org/2345>
- 28) 경향신문(2020.10.16.). “난민면접 조작 뒤엔 법무부의 빨리 빠리가 있었다” <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202010161052001#c2b>
- 29) 난민인권센터(2023.04.10.). “재신청자 현황” [통계] 국내 난민현황. nancen.org/2344

연도	난민신청자	난민인정자	불인정자	재신청자
2020	6,684	69	6,020	1,521
2021	2,341	72	6,992	1,044
2022	11,539	175	5,121	1,851

2. 난민예산

1) 난민예산의 구조와 집행률

난민예산은 법무부 일반회계 내부의 출입국관리항목에 귀속되어 있다. 일반회계 예산은 연간 4조원이며, 이 가운데 출입국관리항목은 1천 2백억 원이다. 2022년 기준 난민예산은 37억 원이었다(출입국관리항목의 3%, 법무부 일반회계의 0.1%). 37억 원 중 약 27억 원이 집행되었고(예산의 74%), 최근 4년간 난민예산의 평균집행률은 69%이었다.

<표 13> 최근 4년간 난민예산 집행률(2019-2022)³⁰⁾

연도	예산 집행률
2019	98%
2020	78%
2021	56%
2022	74%

코로나19의 영향으로 2020-2022년의 난민예산 집행은 전반적으로 저조했다. 난민예산은 ①난민인정심사 ②난민신청자처우 ③출입국의 국인지원센터 ④재정착난민 ⑤연수회의참석 등으로 구조화되어 있는데 이 중에서 가장 낮은 집행률을 나타낸 항목은 난민신청자의

³⁰⁾ 난민인권센터(2022.11.04.). 최근 3년 난민 관련 예산(2020~2022). <https://nancen.org/2310> ; 난민인권센터(2023.02.22.). 최근 3년 난민 관련 결산(2019~2021). <https://nancen.org/2331> ; 난민인권센터(2023.07.12.). 2022년도 법무부 난민관련 예·결산. <https://nancen.org/2368>

처우이었다(35%). 2021년에도 난민신청자의 처우는 11.5%로 가장 낮은 집행률을 나타낸 바 있다(처우의 가장 많은 부분을 차지하는 항목은 난민신청자의 생계비이다).

<표 14> 최근 3년간 난민신청자 처우 예산, 결산, 집행률(2020-2022)³¹⁾

연도	예산	결산	집행률
2020	931,497,000	575,200,000	61.8%
2021	931,497,000	108,040,000	11.6%
2022	931,497,000	325,171,000	35%

2) 50%미만의 집행률 항목

난민심사지원체계와 난민에 대한 복지가 충분하게 보장되지 않는 상황에서 교육은 중요한 등가적 기능을 수행한다. 공무원에 대한 심사전문성 강화교육과 난민의 정착을 위한 여러 한국생활 및 한국어, 직업 등에 대한 교육이 여기에 해당한다. 또한 통번역자원예산의 활발한 지출 또한 난민의 심사를 지원하는 데 매우 중요한 항목이라고 할 수 있다. 그런 점에서 50%미만의 집행률을 나타낸 대표 항목들이 아래와 같다는 것은 심각한 문제라고 생각된다. 올해 집행률은 다음년도 예산의 중요한 준거가 되기 때문이다.

- ① 난민심사관 전문성 강화 예산: 난민심사관교육 등(집행률: 38.8%)
- ② 난민 통번역원 상용임금(집행률: 48%)
- ③ 난민신청자 기초 건강검진(집행률: 23%)
- ④ 난민(신청자)의료비(집행률: 14%)
- ⑤ 난민신청자 생계비(집행률: 29%)

31) 난민인권센터(2022.11.04.). 최근 3년 난민 관련 예산(2020~2022). <https://nancen.org/2310> ; 난민인권센터(2023.02.22.). 최근 3년 난민 관련 결산(2019~2021). <https://nancen.org/2331> ; 난민인권센터(2023.07.12.). 2022년도 법무부 난민관련 예·결산. <https://nancen.org/2368>

- ⑥ 생활 한국어 및 한국사회이해 등의 난민교육(집행률: 18.6%)
- ⑦ 재정착난민 국내정착교육비(집행률: 48.6%)

<표 15> 최근 3년간 난민 대상의 교육 예산, 결산, 집행률(2020-2022)³²⁾

연도	예산	결산	집행률
2020	105,600,000	9,000,000	8.5%
2021	105,600,000	19,000,000	18%
2022	105,600,000	19,610,000	18.6%

3) 난민신청자의 권리예산: 생계비를 중심으로

이중 가장 주목해서 봐야 할 항목은 난민신청자의 생계비이다. 한국 난민제도의 복지체계는 ①출입국외국인지원센터(난민지원센터)에 입소한 난민신청자 ②난민인정자 ③재정착난민을 주요 대상으로 설정하고 있다. 이에 해당되는 소수의 사람들을 제외하면, 한국에 거주하는 대다수의 난민들(난민지원센터에 입소하지 못한 신청자들과 재신청자들은 사실상 국가가 제공하는 복지/사회권의 외부에 놓이게 된다. 난민신청자를 대상으로 하는 생계비예산의 중요성이 바로 여기에 있다. 물론 난민신청자가 생계비 지원신청을 한다고 해서 모두 생계비를 지급받을 수 있는 건 아니다. 그럼에도 ‘생계비지원제도’는 난민신청 후 6개월 간 취업이 금지된 신청자에게 보장되는 유일한 생활지원이라는 점에서 매우 중요한 복지 장치라고 할 수 있다.

하지만 생계비는 전체 난민신청자의 증가와 관계없이 매년 동일하게 “591명에게 약40만씩, 3개월”을 지급하는 수준으로 책정되어왔고, 지난 3년의 집행률 또한 심각하게 낮은 수준을 유지해왔다. 심지어 2023년의 생계비예산은 1억원 가량 감액되었다(산출내역=500명

³²⁾ 난민인권센터(2022.11.04.). 최근 3년 난민 관련 예산(2020~2022). <https://nancen.org/2310> ; 난민인권센터(2023.02.22.). 최근 3년 난민 관련 결산(2019~2021). <https://nancen.org/2331> ; 난민인권센터(2023.07.12.). 2022년도 법무부 난민관련 예·결산. <https://nancen.org/2368>

*433,000원*3.28개월=710,120,000원).³³⁾ 이는 코로나 기간 동안 입국의 어려움으로 감소된 난민신청과 생계비신청, 그에 따른 낮은 집행률을 반영한 것으로 추정된다.

<표 16> 최근 4년간 생계비 예산, 결산, 집행률(2020-2023)³⁴⁾

연도	예산	결산	집행률
2020	839,362,000	546,000,000	65%
2021	839,362,000	52,000,000	6.2%
2022	839,362,000	247,186,000	29.4%
2023	710,120,000	진행 중	진행 중

그러나 코로나 상황은 국가가 공인한 예외상황이었고, 따라서 이 기간의 행정실적은 차기 년도들의 예산편성 기준이 될 수 없다. 또한 지구적인 평화의 도래와 그에 따른 강제이주의 급진적인 종식이 없는 한, 향후 한국에서의 난민신청은 지난 3년 이전의 수치를 유지할 것이고, 그에 따른 생계비 신청의 증가는 충분히 예상되는 결과이다. 생계비 예산의 감액은 엄연히 부당한 행정판단인 것이다.

지구적 위기로서 코로나 기간 동안의 낮은 생계비 지출은, 정부가 난민신청자를 대상으로 생계비지원 관련 정보를 충분히 제공하지 않고, 신청절차의 편의성을 높이기 위한 방법을 마련하지 않았다는 것을 보여준다. ‘신청주의’를 넘어서는 방법론의 도입과 신청 이후 6개월의 한정이 아닌, 난민의 구체적인 삶의 어려움과 생애주기를 고려한 생계비제도의 구성이 필요한 시점이다.

³³⁾ 난민인권센터(2022.11.04.). 2023년도 법무부 난민관련 예산(2020~2022). <https://nancen.org/2330>

³⁴⁾ 난민인권센터(2022.11.04.). 최근 3년 난민 관련 예산(2020~2022). <https://nancen.org/2310> ; 난민인권센터(2022.11.04.). 2023년도 법무부 난민관련 예산(2020~2022). <https://nancen.org/2330>

4) 변화의 지점들: 난민심사통역평가 및 인증제의 도입

2018년에 드러난 난민면접조작사건의 결과로, 2019년까지 단순 통역비만 있었던 심사 예산에 큰 변화가 있었다. ①2020년에는 난민통역평가라는 항목이 신설되었고, 4천만 원이 책정되었다. 또한 ②2021년에는 난민전문통역인 인증제³⁵⁾의 도입과 함께 7천 9백만 원의 예산이 책정되었다. 이는 난민면접조작사건에 대한 꾸준한 문제제기와 국가배상판결 이후의 작은 성과로 파악된다. 3년간의 집행을 또한 다른 항목들에 비해 매우 높은 평균치를 나타냈다.

III. 권리침해의 사례로 보는 난민인권상황

1. 난민신청

1) 정보의 제공

“한국에 처음 도착한 다음 어디로 가야 난민신청을 할 수 있는지 알 수 없었습니다. 인터넷으로도 정보를 찾기가 어려웠습니다. 이태원에서 만난 외국인에게 난민신청을 어디서 할 수 있는지에 대한 정보를 얻었습니다. 지하철을 타고 어렵게 찾아갔습니다. 출입국 입구에는 안내데스크가 있었지만 사람은 없었습니다. 난민신청서도 찾을 수 없었습니다. 출입국 로비에 서서 지나가는 사람 중 아랍어를 하는 사람에게 다가가 물어 보았습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

한국에 도착한 후 어디에서 어떻게 난민신청을 해야 하는지의 정

35) “난민전문통역인 인증제도”란 “난민심사의 통역 품질 향상 및 공정성 제고를 위해 전문성을 갖춘 외부기관을 통해 난민통역의 객관성 및 정확성을 검증 받아 난민전문통역인으로 활동할 수 있도록 하는 인증제도”로서 법무부 난민정책과에서 주관하며, 대학 및 교육기관에 위탁하여 진행한다.

보부터 찾기가 어렵다. 출입국에서는 난민인정신청과 심사과정에 필요한 정보제공이 이루어지고 있지 않으며, 난민행정이 투명하게 공개되어 있지도 않다. 각 출입국에 게시된 형식적인 안내판 외에 이미 제작된 난민신청자 가이드북도 출입국외국인정책본부 홈페이지에서 찾아볼 수 있을 뿐 난민신청자에게 충실히 제공·배포되고 있지 않다.

2) 난민신청과정의 통번역 지원

“난민신청서를 한국어 또는 영어로만 적어야 하는 것이 어려웠습니다. 질문을 이해할 수도 없었습니다. 같은 언어를 사용하는 사람에게 도움을 청해 질문을 설명해 달라고 부탁했습니다. 대충 이해한 뒤 번역기 어플리케이션을 사용해서 답변을 영어로 번역했습니다. 그리고 그것을 그대로 난민신청서에 적어서 냈습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

난민인정신청서 작성방법 및 유의사항은 신청서를 한국어 또는 영어로 작성하도록 하고 있고, 모국어로 작성한 경우에는 한국어나 영어로 번역하여 번역본을 신청서와 함께 제출하도록 하고 있다. 이에 따라 소수언어를 구사하는 난민신청자는 난민인정신청서를 작성하는 단계에서부터 장벽에 부딪힌다. 한국어·영어 외의 난민인정신청서 서식은 공개되어 있지 않고, 난민인정신청서를 접수하는 출입국에서 통번역의 지원을 받을 수 없기 때문에 자력으로 통번역 업체를 찾아 난민인정신청서 작성에 도움을 받아야 한다. 정보 없음과 비용의 부담으로 많은 난민신청자는 지인, 심지어는 출입국에서 처음 만난 외국인에게 도움을 청하는 상황까지 발생하고, 난민인정신청을 대행하는 행정사, 변호사 등을 찾지만 이 과정에서 과도한 비용을 지불하고 제대로 도움을 받지 못하는 경우도 왕왕 발생한다. 유일하게 자신의 상황을 설명하는 서류인 난민인정신청서는 이러한 상황에서 정확하게 작성되기 어려우며 이렇게 첫 단추를 잘못 끼우면 장시간의 난민 심사대기 이후 ‘난민지위 불인정’으로 귀결된다. 더욱이 이러한 과정

에서 난민신청자의 개인정보가 안전하지 않은 상황에 고스란히 노출될 위험이 있다.

3) 법률조력

“난민신청을 하고 인터뷰를 하고 난민인정이 거절되어서 법무부에 이의제기를 하고 소송을 하기 까지 약 5년의 시간이 흘렀는데 그 기간 동안 단 한 차례도 도움을 받지 못하고 혼자서 해야 했습니다. 만약 단체나 변호사의 도움을 받을 수 있었다면 제 인생이 이렇게 낭비되지는 않았을 것입니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

한국의 난민인정신청과 심사과정에서는 법률조력 등 도움을 받을 기회 자체가 없다. 난민법은 변호사 조력을 받을 권리를 명시하고 있고, 난민면접에 신뢰관계인의 동석에 관한 규정을 두고 있다. 이러한 규정은 난민신청자가 과거의 경험으로 인해 난민심사과정에서 심리적으로 불안정한 상태에 있는 경우 필요한 진술을 충분히 하지 못할 가능성이 있기 때문에 난민인정신청과 심사진행 과정, 특히 난민면접 과정에서 법률대리인 또는 신뢰관계인의 조력을 받을 수 있도록 난민신청자의 권리보장 차원에서 마련되었다. 그러나 변호사 조력을 받을 권리는 법에 이를 선언하는 차원의 법조문 하나만 있을 뿐 이를 실질적으로 보장할 수 있는 소송구조나 국선변호사제도와 같은 제도가 없어서, 실제 변호사 비용을 부담하기 어려운 대부분의 난민신청자는 변호사 조력 없이 난민신청 과정을 혼자 진행하고 있다. 또한 신뢰관계 있는 사람을 난민면접에 동석할 수 있다는 규정을 두고 있지만 이에 대하여 안내가 전혀 이루어지지 않고 있으며, 설사 신뢰관계 있는 사람으로서 동석신청을 하여도 많은 경우 허용되지 않고 있다.

4) 공항에서의 난민신청

“공항에서 한국정부에 도움을 청하였지만 그들은 납득할 수 없는 설명을 하며 제 신청을 거부했습니다. 저는 공항에서 3개월 동안 갇혀 있었지만 변호사를 만날 수 없었습니다. 우리 안의 동물이 된 기분입니다. 잠을 잘 잘 수가 없고, 두통이 심합니다. 방에는 사람이 너무 많아서 낮에는 주로 공항 안에 있는 벤치에 있습니다. 저는 돌아가면 고문을 당해 죽을 수 있습니다. 이곳에 있는 것도 정말 힘이 들지만 돌아갈 수 없어서 버티고 있습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

난민법은 종전 출입국관리법에 따른 규율 하에서는 규범적 공백 상태였던 출입국항 난민인정신청제도를 도입하였다. 그런데 출입국항 난민인정신청절차의 도입취지가 비호신청자의 폭넓은 난민인정신청기회를 보장하려는 데에 있음에도 불구하고, 출입국항에서 실제적 심사까지 이루어져 난민인정심사로 회부되는 비율이 지나치게 낮다. 불회부결정은 형식적 사유에 대해서만 예외적으로 이루어져야 하는데 그 심사기준이 불명확하고, 난민인정심사 불회부결정에 대한 쟁송절차가 장기화될 가능성이 높고, 변호사의 조력을 받을 권리가 보편적으로 보장되고 있지 않다. 또한 불회부결정을 받은 난민신청자가 유일한 구제수단인 행정소송을 제기하는 경우 장기간 출입국항에 머무르는 상황이 발생하면서 이들의 열악한 처우의 문제가 지속되어 왔다. 2022. 8. 18.부터 출국대기실을 국가가 운영하기 시작하였지만 행정소송으로 불회부결정을 다투고 있는 신청자들은 여전히 공항이라는 협소한 공간에 장기간 구금됨으로 인한 어려움을 호소하고 있다.

2. 난민심사

1) 난민심사관 및 난민전담공무원

“저는 서울출입국관리사무소에서 행해진 면접조사 중 언어적 폭력을 당했습니다. 심사관은 저에게 제 핸드폰 전원이 꺼

저 있는지를 물었습니다. 제가 “그렇다”고 대답하자 심사관이 갑자기 저에게 이렇게 말했습니다. “당신은 지금 한국정부가 행하는 정식 면접을 받는 중입니다. 제대로 행동하세요” 또한 심사관은 면접 도중 저에게 “입 다물어요” 라고 하기도 했습니다. 심사관에게 제가 질문에 대답할 기회를 달라고 요청하려 하자 통역인이 제게 이렇게 말했습니다. “내가 말하거나 움직이지 말라고 몇 번이고 말했을 텐데요” 이는 도저히 정상적인 상황으로 보이지 않았으며 심사관과 통역의 행동 역시 너무나도 이상하고 이해할 수 없었습니다.”³⁶⁾

난민심사를 담당하고 책임지는 난민심사관은 전국의 출입국에 4명(2022년 현황 기준 서울출입국·외국인청 2명, 인천출입국·외국인청과 부산출입국·외국인청에 각 1명) 밖에 없다. 이러한 인적·물적 역량의 부족으로 결국 각 출입국에 있는 난민전담공무원이 난민심사관에게 부과된 의무를 분담하며 난민면접 등 실질적인 심사를 진행하고 있는데, 난민법 시행령 제6조에서는 난민심사를 담당하고 책임지는 난민심사관의 자격요건에 대해서는 규정하고 있지만, 정작 난민전담공무원의 자격요건에 대하여는 아무런 법 규정이 없고, 난민전담공무원에 대한 관리감독과 교육과정·평가체계·업무환경 등 전문성을 갖추기 위한 제반 여건이 부족하다.³⁷⁾ 이처럼 공정한 난민심사를 위한 최소한의 인적·물적 기반조차 갖추어져 있지 않은 상황은 고스란히 충실하지 못한 심사와 심각한 심사적체의 결과로 이어지고 있

36) 난민인권센터(2020.07.30.). 법무부 난민면접조사 조작사건보고서 101쪽. nancen.org/2086

37) 성소수자 난민심사 과정에서 불필요하고 모욕적인 질문을 던지거나 표준 가이드라인 없이 심사관의 자의적 기준에 따라 판단하는 등 난민심사과정에서 성소수자에 대한 차별·혐오 및 몰이해의 문제도 빈번하게 발견된다. 이와 같은 문제점에 대하여는 소수자난민인권네트워크 발간 ‘무지개는 국경을 넘는다’ 1·2권에서 상세히 다루고 있다. 링크(nancen.org/1672)에서 다운로드 가능. 난민인권센터(2020.11.11.). “난센포럼 한국사회와 난민인권2020 3강(이진화)” nancen.org/2124

다. 국가인권위원회는 법무부장관에게, 난민인정심사가 신속하고 공정하게 이루어질 수 있도록 난민전담공무원의 전문성 확보를 위한 자격기준 마련 및 난민심사관 대폭 증원을 권고하였다.³⁸⁾

2) 난민면접 통역

“통역인은 제 말을 전혀 이해하고 있지 못했습니다. 심사관이 제가 겪은 ‘여성할레’에 대하여 질문하였지만 용어를 알지 못해서 그 자리에서 번역기를 사용하면서 통역했습니다. 인터뷰 이후에 제 면접조서를 단체의 도움을 받아 번역했는데, 제 답변이 많은 부분 정확히 통역되지 않은 사실을 발견했습니다. 저는 첫 번째 인터뷰와 진술이 많이 달라져서 신빙성이 없다는 이유로 난민지위가 거부되었습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

난민신청자의 진술은 난민인정에서 가장 중요한 증거가 되기 때문에 원활한 의사소통과 진술의 신뢰성 및 일관성 판단을 위하여 정확한 통역은 필수 요소이며, 통역 제공 여부와 통역의 질은 난민지위 결정에 중대한 영향을 미치게 된다. 그러나 그간 난민전문통역인을 양성하고 선발하여 다양한 언어의 통역인을 확보하기 위한 노력부터 부족했다. 통역인으로 활동하고자 하는 경우에도 전문적인 교육을 받을 수 있는 기회가 거의 없었으며, 난민전문통역인으로 선발된 이후에도 보수교육이 연 1-2회 정도(2022년에는 3회)의 집합교육으로 기본교육만 진행되어 왔다. 난민면접조작사건 이후 난민통역인증제를 도입·시행하는 과정에 있는데, 이에 대한 지속적인 모니터링과 평가가 필요하다. 한편, 통역의 정확성과 중립성을 보장할 수 있는 제도적 장치도 미비하다. 난민면접에서 면접관은 통역을 거쳐 난민신청자의 진술을 청취하고 기록하는데, 통역이 원활하고 정확하게 이루어지는 것을 모니터링 할 길이 없다. 이러한 점에 대한 문제제기

38) 국가인권위원회 2023. 11. 13. 23진정0131000

로 난민면접 녹음·녹화가 의무화 된 이후에도 난민면접 영상과일을 교부하지 않고 있어 여전히 통역의 정확성에 대하여 사후적으로도 충분히 검증하기 어렵다. 그리고 밀폐된 면접공간에서 면접관은 통역인의 통역에 오로지 의존하여 면접을 진행하게 되는데 이 과정에서 통역인이 진술을 중립적으로 통역하지 않고 면접진행에 개입하거나, 난민신청자의 발언을 저지하는 등의 부적절한 태도를 취하는 사례도 다수 발견되었다. 그럼에도 불구하고 난민신청자는 이에 대해 이의제기를 할 기회도 절차로서 보장되지 않고 있다.

3) 난민면접의 영상녹화

“난민면접을 하고 면접조서를 받았는데, 제 신앙에 대한 답변이 매우 간단하게 요약되어 적혀 있었습니다. 심지어는 제 답변과 다르게 적힌 부분도 있었습니다. 지원단체를 통해 난민 면접 영상을 열람할 수 있다는 것을 알게 되어 열람신청을 하여 출입국에 가서 난민면접 영상을 확인하였습니다. 그런데 일부 영상이 누락되어 있었습니다. 제 종교활동에 관한 중요한 부분이었습니다. 도저히 상식적으로 이해할 수가 없었습니다. 저에게 고의로 보여주지 않는 것이라고 생각했습니다. 저는 종교활동의 진정성을 보여줄 수 있는 저의 진술이 담긴 난민면접영상 파일을 달라고 요청했습니다. 그러나 난민면접 영상파일은 통역인 개인정보보호 차원에서 줄 수 없다고 합니다. 난민면접 영상에 통역인은 얼굴도 나오지 않고 목소리만 등장하는데 납득할 수 없습니다. 그래서 지원단체의 도움을 받아 소송을 제기 하였습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

심사의 투명성을 확보하고 절차적 보장을 강화하고자 난민법에 난민면접 영상녹화 규정을 마련하였으나 권리를 고지하는 형태로만 입법되어 제대로 이행되지 않아 왔던 문제가 있었다. 법무부 난민면접 조작사건 문제제기 이후 법무부는 2018년 9월 난민면접시 녹음·녹화의 전면실시를 약속했고, 그때부터 난민면접 영상녹화가 실질적으로

이행되기 시작하였다. 그러나 영상녹화 파일의 복사·교부를 허용하지 않고 있고 열람만 가능하도록 하고 있어 심사의 투명성 확보는 여전히 요원하다.

4) 심사결정과 이의신청

“출입국에서 난민지위가 거부되었다는 서류를 받았지만 왜 거부되었는지 서류는 한국어로 적혀 있어서 이해할 수 없었습니다. 이후 절차에 대한 안내도 받지 못했습니다. 서류를 사진을 찍어 번역기 어플리케이션을 사용해서 내용을 대략적으로 알 수 있었고, NGO 단체를 통해 불인정 사유서의 내용을 확인할 수 있었습니다. 불인정사유서에 적힌 내용은 납득하기 어려웠습니다. 출입국이 내 국가의 위험한 상황에 대해 전혀 이해하지 못하고 있다고 생각했습니다. 이의신청서도 영어로 써야 한다고 해서 단체의 도움이 없었으면 제 시간에 할 수 없었을 것입니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

난민면접조서와 난민불인정사유서는 한국어로만 기재되어 있고, 아무런 통번역이 제공되지 않고 있다. 대부분의 난민신청자는 자신이 왜 난민불인정결정을 받았는지에 대해 그 사유를 이해하지 못한 채 결과만을 통지받고, 난민불인정결정에 대해 추가적인 반박이나 소명 없이 기계적으로 이의신청을 할 수밖에 없다. 난민불인정결정에 대한 이의신청 기한은 30일에 불과한 상황인데도 난민인정신청서와 마찬가지로 이의신청서를 한국어 또는 영어로 작성하도록 하고 있고, 모국어로 작성한 경우에는 한국어나 영어로 번역하여 번역본을 신청서와 함께 제출하도록 하고 있다. 이의신청 절차에서도 통번역 지원, 법률조력 등을 받을 수 없는 상황에서 30일 기한 내에 난민불인정사유를 파악한 뒤 상세한 이의신청서를 한국어 또는 영어로 충실히 작성하여 제출하는 것은 기대하기 어려우며, 자칫 기한을 놓쳐 이의신청의 기회를 박탈당할 우려도 크다.

3. 난민신청자 처우

1) 생계비 지원제도와 주거지원제도

“공항을 나오고 어디로 가야할지 막막했습니다. 가지고 온 돈은 며칠간의 숙박비로 거의 소진했습니다. 날이 추워 노숙을 할 수도 없었습니다. 생계비를 지원받을 수 있는지, 어디에서 신청할 수 있는지도 알 수 없었습니다. 그것을 알게 된 것은 이미 신청할 수 있는 시기가 지난 이후였습니다. 이태원으로 가서 그곳의 외국인들에게 도움을 구했습니다. 하루하루 먹고 살기가 정말 힘들었습니다. 다시는 기억하고 싶지 않은 시간입니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

“가장 큰 어려움은 주거가 없다는 것이었습니다. 체류연장을 할 때마다 거주증명 서류를 가지고 가야하는데, 매번 이곳저곳을 전전하며 살고 있어서 서류를 마련하는데 많은 어려움을 겪었습니다. 좁은 집에 외국인 여럿이서 같이 살기도 하고, 친구 집에 얹혀살기도 했습니다. 지하철역, 기차역, 버스정류장, 공원에서 노숙을 하기도 했습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

생계비 지원제도는 난민신청자가 난민인정신청서를 제출한 날부터 6개월 이내에 생계비를 지급하는 제도로 난민신청 후 6개월간 취업이 금지된 난민신청자에게 유일한 생계지원 수단이다. 그러나 생계비 지원제도는 도입취지가 무색할 정도로 실제 난민신청자의 생계를 지원하는 역할을 전혀 하지 못하고 있다. 앞서 제시된 것과 같이 생계비 지원을 받는 난민신청자들은 전체 난민신청자의 약 2%도 되지 않으며, 생계비 지급기간은 매년 평균 3-4개월가량에 불과하다. 또한, 난민신청자가 난민신청시 생계비 지원을 신청할 수 있도록 정보제공 또는 신청절차에 대한 안내가 제대로 이루어지지 않고 있어 대다수는 제도 자체가 있다는 것도 모른 채 시기를 놓치고 있다. 장기간 난민심사를 대기해야 하는 상황에서 생계지원이 거의 없다시피

하고 난민신청 후 6개월간은 취업허가도 받을 수 없어 많은 난민신청자들은 생계의 위협을 느낄 수밖에 없다.

법무부는 인천 영종도에 난민의 주거지원 목적으로 출입국외국인지원센터 설립을 추진하고 있다. 출입국외국인지원센터는 6개월을 넘지 않는 범위에서 이용할 수 있으며, 정원 82명, 연인원 164명이 이용할 수 있는 규모이다. 그러나 난민신청자의 숫자에 비해 수용 가능한 인원이 매우 적고, 생계비제도와 마찬가지로 난민신청자에게 정보제공이 제대로 이뤄지지 않고 있어 전체 난민신청자의 2%도 이용하지 못하고 있다. 또한 출입국외국인지원센터가 난민신청자보다 재정착희망난민의 초기 정착을 돕는 것에 초점이 맞추어져 있어 사실상 난민신청자의 주거지원제도로 기능하고 있지 않다. 현재 난민신청자들에게 이 출입국외국인지원센터를 이용하는 것 외의 기타 주거지원은 전혀 없어 다수의 난민신청자는 주거를 구하는데 있어서 많은 어려움을 겪고 있다.

2) 취업허가 제도

“취업허가를 신청했는데 체류기간이 한 달 가량 남아있어서 한 달의 취업허가만을 받을 수 있었습니다. 그런데도 수수료는 12만원을 다 내야했고, 직업소개소에도 10만원의 수수료를 내야했습니다. 이후에 다시 체류연장을 하면서 체류연장 수수료를 내고, 취업허가를 연장하면서 또 출입국에 수수료를 내야했습니다. 어디서 일자리를 구할 수 있는지는 출입국에서도 NGO 단체에서도 알려주지 않았습니다. 체류를 연장할 때마다 계약서도 다시 써야 해서 사장님도 처음에는 도움을 주었지만 나중에는 잘 도와주려 하지 않았습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

장기간의 난민심사기간 동안 취업은 난민신청자가 생존할 수 있는 유일한 수단이다. 그럼에도 난민신청 후 6개월까지는 취업을 할 수 없고, 6개월 이후에는 사전 허가를 받아 취업이 가능하지만 ‘체류자

격 외 활동허가'의 형태로만 취업을 하도록 하고 있어 현실적으로 취업허가를 받기가 어렵다. 난민신청자는 최대 6개월의 기간 내에서 체류할 수 있고 체류기간이 만료될 때마다 매번 체류기간 연장허가를 받아야 하는데 난민신청자에 대한 취업허가는 난민신청자의 '체류기간 범위 내'에서 하도록 하고 있어 통상 6개월보다 짧은 기간의 취업허가만을 받을 수 있다. 취업허가를 받을 수 있는 기간이 체류자격에 따라 너무 짧고, 실제로 허가하는 기간은 출입국의 재량에 맡겨져 있어 허가를 받기까지 고용계약서상 근로기간을 확정하기가 어렵다. 짧은 체류자격으로 인해 난민신청자의 상황을 잘 이해하는 사업주가 아닌 이상 정식의 근로계약을 체결하는 것도 어려운데, 난민신청자는 허가를 받을 수 있을지 여부가 확정되지도 않은 상황에서 취업허가 신청을 위해 고용계약서와 사업자등록증을 제출하여야 한다. 또한 긴 행정처리 기간으로 인해 허가 일자를 예측하기 어려운 상황에서 허가 이후의 어느 시점부터로 시작되는 '미래의' 고용계약을 체결하여 제출해야 하는데, 이같이 복잡한 '체류자격 외 활동허가'의 개념과 절차에 대해 당사자가 이해할 수 있는 언어로 안내가 이루어지지 않고 있다. 사실상 사업주의 협조가 절실한 상황인데 복잡한 허가 절차에 대해 사업주 역시 이해하지 못하고 협조하지 않는 경우가 많다. 또한 체류 연장허가를 신청할 때마다 지급하는 체류연장 수수료와 별개로 취업허가를 신청할 때마다 13만원의 수수료를 납부해야 하기 때문에 짧은 취업허가 기간에 비해 과한 수수료의 부담이 발생한다. 난민심사의 적체로 인해 난민신청자가 대기해야 하는 시간은 2-3년인 것에 비해 체류기간이 지나치게 짧는데, 체류기간 범위 내에서 취업허가를 받을 수 있도록 하는 문제는 난민신청자가 취업허가를 받기 어렵게 하는 장벽이 되고 있다.

3) 체류자격 없는 난민신청자

“한국에서 유학을 하고 있다가 제 국가에서 내전이 발생해 돌아갈 수 없게 되었습니다. 부모님은 위험하니 돌아오지 말라

고 했고 난민신청을 하였습니다. 그런데 출입국은 아이디카드를 주지 않고 출국기한이 적힌 서류를 주었습니다. 3개월마다 출국기한을 연장해야 합니다. 제 이름으로 된 핸드폰은 더 이상 쓸 수 없게 되었습니다. 난민면접에 출석하라는 연락이 언제 올지 모르기 때문에 친구의 연락처를 출입국에 알렸습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

“본국에서의 정치적 활동으로 수감되고 판결도 받았지만 한국에서 난민 불인정결정을 받았습니다. 본국으로 돌아갈 수는 없어 다시 난민신청을 하였지만 출입국은 저에게 출국명령서를 주었습니다. 그리고 출국명령서에는 ‘취업불가’의 도장이 찍혀 있었습니다. 저는 일을 할 수가 없게 되었습니다. 돈도 다 떨어져서 길거리에서, 지하철에서, 때로는 어느 병원 입구에서 쪽잠을 잤습니다. 배가 고프면 패스트푸드점에 들어가서 누군가 먹다 남긴 햄버거를 주워 먹었습니다(2022년~2023년 상반기 난민상담기록).”

특정사례군에 대한 법무부의 체류제한 정책 강화로 인해 난민신청자의 지위에 있음에도 체류자격을 받지 못하고, 외국인등록증을 빼앗기는 경우가 있다. 체류자격을 소지하지 않은 난민신청자는 신분을 증명할 방법조차 없어 은행을 통해 송금, 출금을 하는 기본적인 은행 업무도 불가능하고, 휴대폰 개설에도 어려움을 겪고 있으며, 병원을 가거나 보험가입, 물품구입, 기본적인 사회시설이나 서비스를 이용할 때에도 많은 장벽을 경험하고 있다. 또한 앞서 언급한 것처럼 난민신청자들은 ‘체류자격 외 활동허가’의 형태로만 취업을 할 수 있기 때문에, 체류자격이 없는 난민신청자들은 허가를 받은 노동을 할 수 없어 기본적 생계유지에 어려움을 겪고 있다. 불가피하게 허가를 받지 않은 채 노동을 하는 경우, 밤에 일을 하거나, 일용직에 종사하는 등 안전한 일자리를 구할 수 없고, 4대보험 가입도 불가능하다.

IV. 결론- 난민제도개선을 위한 10가지 권고사항

이상에서 살펴본 바와 같은 한국의 난민인권상황에 대하여 본보고서는 다음과 같이 제도적 과제를 제시하고자 한다.

1. 난민인정률을 국제수준에 부합하도록 높여 난민보호에 관한 책임을 다해야 한다.
2. 난민심사의 전문성, 공정성, 신속성이 강화되어야 하며, 난민신청과정의 절차적 권리가 보장되어야 한다.
3. 난민신청서 작성과 제출과정에서 법률조력과 통번역지원이 이루어져야 한다. 난민신청서는 난민신청자가 가장 편한 언어로 작성할 수 있어야 하고, 한국어 또는 영어가 아닌 증거자료의 제출을 보장해야 한다.
4. 난민면접조서, 난민불인정결정통지서 및 사유서 등 기본적 서류의 번역이 제공되어야 한다.
5. 난민면접의 영상녹화 파일의 복사가 제공되어야 하고, 난민심사 보고서가 공개되어야 한다.
6. 난민심사관의 수를 늘리고, 난민심사에 대한 책임을 강화해야 한다. 난민전담공무원의 자격요건, 전문성, 윤리성 등을 검증할 수 있는 법적 제도적 장치를 마련해야 한다.
7. 다양한 소수언어의 난민전문통역인을 확보하고, 통역의 전문성과 중립성을 보장해야 한다. 난민전문통역인의 역량 강화를 위한 교육과정이 강화되어야 한다.
8. 이의신청 절차를 실질화 하고, 이의신청절차가 난민신청자에게 공개되어야 한다. 또한 의견진술의 권리 등 절차적 권리가 강화되어야 한다.
9. 난민심사를 받는 기간 동안 강제송환 또는 구금의 우려 없이 안정적인 체류가 보장되어야 한다. 난민재신청자 등에 대한 체류제한 정책을 폐지하고 체류와 생존의 권리를 보장해야 한다.

10. 난민신청 후 6개월 전이라도 취업보장을 전면적으로 확대하고, 이를 통해 생계확보가 어려운 난민신청자에 대하여는 생계비지급을 의무화해야 한다. 난민심사기간 동안 주거, 의료 등 기본적인 처우가 보장되어야 한다. 난민처우 예산의 집행률을 높이고, 난민예산을 늘리기 위한 노력을 기울여야 한다.

본보고서는 현재의 난센을 구성하는 활동가들이 작성한 것이지만, 보고서를 아우르는 관찰과 설명의 관점은, 2009년부터 난센의 활동을 일구며 새로운 길을 열어낸 수많은 난센의 활동가들과 연대의 의미를 알려준 동료단체의 활동가들, 그리고 한국사회의 차별과 배제에도 자신의 삶과 사회에 대한 공적 책임을 다해온 동료시민으로서의 난민들의 목소리, 글, 활동, 존재의 역사라는 공통유산에 기반해 있다. 본보고서는 한국정부가 90년 초반 난민협약의 가입과 2013년의 난민법 시행을 통해 국제사회에 공표했던 난민비호와 권리보장의 약속들을 충실하게 이행하지 않은 것에 대한 양적·질적 증거들을 담고 있다. 본 보고서의 관찰과 설명이 한국사회의 각 영역들에 진지하게 받아들여지고, 그래서 한국의 난민제도가 충실하고 공정한 난민심사와 난민신청자의 권리를 보장하는 길로 나아가는데 작게나마 의미 있는 역할을 하게 되길 바란다.