

# 국내 난민제도에 의한 인권침해 보고

난민인권센터 2018.06.20

난민협약국이 된 지는 올해로 25년이지만 최초의 난민 인정자는 2001년, 제도를 운용한 지 6년이 넘어 등장했다. 출입국관리법에 있던 난민 조항이 실제로 제도를 운용할 수 있을 정도로 탄탄하지 못했기 때문이다. 이후 시민사회의 관심과 활동에 힘입어 2013년 난민법이 만들어졌다. 그러나 난민법 5주년을 앞둔 지금, 난민법과 제도가 다루고 있지 못한 공백들에서 무수히 많은 인권침해 사례들이 발생했다.

한국의 인정률이 국제적 기준에 전혀 부합하고 있지 않음은 잘 알려져 있다. 짧지 않은 기간 한국에 머물며 절차를 밟고도 난민 인정을 받는 사람들은 100에 하나라는 점이다.<sup>1</sup> 국제사회 평균 난민 인정률이 40-60%임과 비교하면, 한국의 난민 인정률이 유난히 낮은 수준임이 보인다. 1994년이래 3만 명이 넘게 난민 신청했으나 인정자는 792명. 인정받지 못한 대다수 신청자는 한국이 아닌 다른 대안을 찾아 떠나야 했다.

## 1. 난민신청과 심사단계

2017년 기준 한 해 9,942명의 난민신청이 있었지만, 심사 공무원은 전국 38명뿐이다. 난민신청자들은 평균 7개월을 기다려 1차심사 결과를 받는다.

심사 절차에 대한 상세한 안내가 주어지지 않고, 적절한 통역이 준비되어 있지 않다는 것이 신청자들에게 매우 어려운 점으로 꼽힌다. 특히 소수언어는 통역이 없어 심사에 애를 먹는 경우가 많다. 지금 예멘 난민들의 상황도 그와 같다. 그러나 신청자들에게 무엇보다 답답한 것은 계속해서 받아 드는 불인정통지일 터. 여전히 한국어로만 제공되는 불인정통지서는, 신청자의 언어로 번역하더라도 그 짧고 단순한 사유에 이해하기 어렵기는 마찬가지다.

전국적으로 늘어나는 신청자에 대응하여 전국 출입국사무소, 출장소에서 난민신청을 받아 8개 거점사무소를 지정하여 심사하는 노력을 기울이고 있지만 난민심사 담당자는 총 38명뿐이다. 거점 사무소별로 신청자를 계산하지 않더라도, 한 명의 공무원에게 주어지는 심사 건수가 300건이 넘는다는 것은 끊임없이 지적되어 온 바 있다. 심도 있는 심사가 어렵지 않겠냐는 시민사회의 의문과 간략한 불인정 사유를 받고 답답함을 호소하는 신청자들의 목소리가 그것이다.

### 사례1. 난민심사 면접에서의 허위통역

서울출입국 공무원 A와 아랍어 통역자 B가 배석한 난민면접의 면접조서가 허위로 작성된

<sup>1</sup> 2017년 한 해 동안의 난민인정률은 1.51%이다. 출처: 난민인권센터 홈페이지

사례를 다수 발견했다. 그 동안에도 예/아니오 식으로 이루어지는 면접심사, 적절한 통역이 없어 신청자의 의사와 이익에 반하는 통역인과 진행된 심사 등 면접심사에 대한 논란이 많았으나 면접 조서가 대량 허위로 작성된 사례는 처음이다.

난민 네트워크에서 법무부에 문제를 제기하여 법무부에서 해당 통역자가 담당한 난민면접 조서의 전수조사를 약속했으나 진행여부가 공개되지는 않았다. 비공식적 자료에 의하면 해당 통역인이 담당한 통역 건수가 백여 건을 넘는 것으로 추정되며, 법무부는 전수조사 범위 및 현황을 공개하지 않고 있다. 직권취소되지 않은 사건의 경우, 해당 난민이 다시 재신청을 하고 심사를 받는 과정에서 허위 작성된 면접조서의 내용과 난민신청서의 내용이 상이하다는 이유로 불인정결정을 받는 사례가 발생하는 등 허위 통역에 대한 피해는 계속해서 일어나고 있다.

그렇다고 이의신청 절차를 통해 충분히 자신의 사유를 소명할 수 있는 것도 아니다. 이의신청 절차는 1차심사 과정에서 정보의 누락 및 왜곡, 통역의 오류, 진술 기회의 박탈 등의 문제를 보완합니다. 1차심사에서 생길 수 있는 결정 오류를 수정할 기회를 제도적으로 보장하는 것이다. 그러나 이의심사에서 면담이나 추가 인터뷰가 진행되는 경우는 극히 드물고, 1차 불인정사유를 토대로 이의신청서를 작성해서 제출해야 하며 추가 증거자료도 제출할 수 있다는 것을 고지 받는 신청자 또한 거의 없다. 실제로 난민인권센터에 방문하는 여러 신청자들은 불인정사유서를 받으러 간 당일, “여기에 싸인 하라”고 하여 싸인 했는데 그게 이의신청서였던 경험을 호소하기도 했다. 이런 상황에서 1차심사에 제출한 서류를 기반으로 심사 받게 되는 신청자들에게 법원에서의 소송제기는 당연한 일이다.

## 2. 신청자 처우

### 1) 생계비지원제도

난민신청자에게 신청 초기 6개월간 지원되는 생계비지원제도는, 6개월 이후에 취업허가가 가능한 신청자들의 생계를 책임져주는 것처럼 보인다. 그러나 생계비지원제도는 예산이 없어 전체 난민신청자의 3.2%에게만 돌아갈 수 있을 뿐<sup>2</sup>, 나머지 97%의 신청자는 취업도, 생계비 지원도 없는 6개월을 보내야 한다. 신청자는 1.5배 2배 이상씩 늘고 있지만, 생계비 예산은 2016년도와 2017년도가 같은 수준이며, 생계비지원을 받는 신청자들도 6개월이 아닌 평균 3개월이다. 6개월 이상 생계비를 지급받은 비율은 생계비지급대상의 2%뿐이다. 이는 ① 생계비 지원 제도를 법무부가 제대로 홍보하지 않아 난민신청자가 뒤늦게 생계비를 신청하였거나, ② 생계비 신청에 필요한 외국 인등록증과 통장의 개설, 생계비 신청 서류 작성 및 접수, 심사 대기 등에 많은 시간을 소요하게 된 탓으로 보고 있다. 실제로 작년 한 해 동안 생계비를 신청한 사람은 총 758명으로, 전체 신청자의 5%에 지나지 않는다. 한국입국 이후 정착을 위한 정보제공과 오리엔테이션이 전혀 없는 상

<sup>2</sup> 2017.12.31기준 난민인권센터

황에서, 난민신청자들은 생계곤란에 내몰린 채 각자 살 길을 찾아야 하는 형편이다.

## 2) 영종도 출입국외국인지원센터

인천 영종도에 위치한 출입국외국인지원센터는 연간 164명의 정원으로 운영되는 곳으로, 이는 2017년 전체 난민신청자의 2%도 수용하지 못하는 규모이다. 애초에 천 명 단위가 넘는 난민신청자들을 대상으로 하기에는 규모가 매우 작고, 영종도라는 입지와 출입이 자유롭지 않은 점들이 지적되며 '수용시설이 될 뿐'이라는 비판이 있었음에도 강행하여 지은 시설이다. 초기의 우려가 현실이 되어 대다수 신청자는 굳이 시설을 이용하지 않고 있다. 120억을 들여 지어, 2017년 연간 집행예산액은 28억에 달하지만 이용률은 최근 3년간 평균 66%, 이마저 3년간 재정착난민의 숫자를 제외하면 48.5%밖에 되지 않는다.

출입국외국인지원센터는 숙식 자체가 해결되지 않는 신청자들에게 대안이 될 수 있을지도 모른다. 그러나 그런데도 불구하고 설립 초기의 우려대로 생활권으로부터 멀리 떨어진 곳에서, 출입이 자유롭지 않은 채, 자신의 난민 요건을 심사하는 주체인 법무부 운영의 센터에서 지내고 싶어 하는 난민신청자들은 많지 않다.

반은 비어있는 출입국외국인지원센터에서 재정착난민과 신청자들은 평균 5개월동안 센터에 머물며, 작년 한 해 이용자는 103명, 중도자원퇴소자는 44명이다. 센터에서는 신청자에게는 한국어/한국문화/취미/생활범위 예방특강 등을, 재정착난민에게는 이에 더해 음악심리치료와 정보화교육을 진행하고 있다.

그러나 문제는 재정착난민에게 지원되는 이러한 교육과 주거정착지원이 난민인정자에게는 제공되지 않는다는 점, 입소 난민신청자들에게 진행되는 한국문화교육등의 정착 오리엔테이션이 센터 비이용 난민신청자들에게는 전무하다는 것이다. 난민신청자들에게는 정보의 격차도 커서, 실제로 2016년에는 생계비지원을 받은 신청자들 중 많은 숫자가 센터 이용자라는 점이 밝혀지기도 했다. 신청자간의 정보/지원격차와 인정자-재정착난민간의 처우격차를 어떻게 해소할 것인지 대책이 필요하다.

또 난민을 위험한 존재로 놓고 두려워하는 여론에 대하여 정부가 책임 없다 할 수 없는 것은 그 동안 대부분의 난민신청자들에게 한국사회로의 적응을 위한 어떠한 액션도 취하지 않았기 때문이다. 출입국외국인지원센터 운영의 방향성 재정립과, 모든 신청자와 인정자에게 골고루 배분되는 정보/지원 정책이 시급하다.

## 3) 강제송환

난민법 제3조가 강제송환의 금지를 규정하고 있고, 난민법에 명시한 강제송환의 금지는 국제관습법상의 강제송환금지원칙, 한국이 가입한 난민협약 그리고 고문방지협약에서 강조하고 있는 것이기도 하다. 그러나 난민신청자에 대한 구금 및 강제송환은 심심찮게 발생한다. 이러한 강제송

환은 주로 주말과 저녁시간에 진행되어, 지원단체나 변호사가 조력시기를 놓칠 수 밖에 없는 상황에 처하기도 한다. 법무부는 난민신청자에 대한 강제송환을 당장 중단하고, 강제송환에 대한 입장을 밝혀야 한다.

#### **사례1. 난민 신청자 강제송환**

이의신청 기각 통지서를 받으려 간 난민신청자 A는 통지서를 받고 사무실 문을 나서자마자 이민특수조사대에 체포되어 조사받은 후, 그 다음날 바로 인천공항으로 이송되었다. 난민인권센터 활동가와의 연락, 변호사 선임에 대한 요구를 했지만 받아들여지지 않았다. “본국에서 당신을 보내라고 했다”는 설명을 들었고, 난센은 A가 행방불명이라는 A친구의 연락을 받고, 난센이 개입하여 강제송환은 막았지만, “대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해칠수 있다”라는 근거와 자세한 내용을 알 수 없는 이유로 1년 5개월동안 외국인보호소에 구금된 채로 법원절차를 진행해야만 했다. 난민인권센터는 A의 사건에 대해 이민특수조사대와 난민과에 해명을 요구했지만 납득할만한 답변을 받지 못했다.

#### **사례3. 장기구금자 강제 송환**

난민신청자는 외국인보호소에 구금될 경우 장기 구금될 수 있다는 위험이 있다. 보통 보호해제를 받는 것이 거의 불가능할뿐더러, 난민신청절차를 밟는 3-4년 동안 계속해서 구금된 채 절차를 진행해야 하기 때문이다. 미등록 체류중의 난민신청, 또는 난민신청 후 취업허가가 나지 않은 상황에서 취업한 경우에 구금이 되곤 한다.

이런 와중에 작년에는 외국인보호소 장기구금자에 대한 송환이 잇따랐다. 이 중에는 본국으로 돌아가지 못해 4년을 보호소에 갇혀 지내면서 난민재신청을 준비하던 J도 포함되어 있었다. 박해에 대한 두려움으로 재신청을 희망했던 J는 계속해서 재신청서를 받지 못한 상태에서 '절차를 모두 마친 난민'으로 분류되어 송환되었다. 난센에 재신청에의 의사를 꾸준히 밝혀왔던 J의 송환에 동의가 확실하지 않은 상황에서, 송환은 관공서들이 모두 문을 닫는 토요일 밤에 이루어졌다. J는 본국으로 송환된 뒤 연락이 닿지 않고 있다.

### **3. 공항만 난민신청자**

공항만에서의 난민신청은 본격적인 난민심사 아닌, '입국해서 난민신청을 할 만한 사람인지'를 판단하는 회부/불회부 심사이다. 회부심사를 통과한 사람은 입국할 수 있지만, 불회부처분을 받은 사람은 난민 불인정 처분을 받은 것처럼 본국으로의 송환을 앞두게 된다. 불회부처분에 대해서는 이의신청 절차 또한 마련되어있지 않아 소송을 통해 취소를 다투어야 한다.

2017년에는 최근 5년간 가장 낮은 회부율을 보였다. 2015년 시리아 난민 28명이 기약도 없이 7개월 넘게 송환대기실에 사실상 구금되어있었던 사례가 있는 뒤, 70퍼센트까지 올랐던 회부율은 2017년 10%로 떨어졌다. 다섯 군데의 공항만 중 인천공항 난민신청 접수 건이 93%로 가장 많은 비중을 차지했지만, 그런 인천공항에서도 열 명 중 한 명, 단 10%의 신청자만이 회부결정

을 받아 입국할 수 있었다. 나머지 90%의 사람들은 본국으로 송환되었거나, 불회부결정을 취소해달라는 소송에서 승소할 때까지 공항에 머물러야 했다. 이 때 신청자들의 숙식에 대해 법무부와 항공사 어느 쪽에서도 책임지지 않는 태도에, 장기간 공항에 머무르는 신청자들의 정서적/신체적 건강은 크게 위협받고있다.

강제송환의 위험성이 크에도 불구하고, 불회부 사유현황은 '관리되고 있지 않다'는 이유로 받아들일 수 없는 상황이다.<sup>3</sup>

### **사례1. 불회부 심사의 공정성 문제**

법무부 인천공항 출입국관리소의 미숙한 업무처리로 난민신청자들이 12일 간 공항 탑승동에 방치되는 일이 발생했다. 10일 법무부 등에 따르면 출입국관리소는 지난달 27일 이집트 출신 알리(23·가명) 씨와 아마드(22·가명) 씨를 정식 난민심사에 넘기지 않기로 결정했다. 두 사람이 난민신청 근거로 제출한 서류를 위조로 판단했기 때문이다. 알리 씨 등은 지난달 17일 난민신청을 하면서 이집트 법원의 형사사건 판결문을 증거로 냈다. 반정부 시위를 한 혐의로 무기징역형을 받았기 때문에 고국에 돌아가면 고문이나 구금을 당할 수 있다고 주장했다. 출입국관리소는 주 이집트 한국대사관에 사실조회를 거쳐 이를 위조로 판단했다. 하지만 이 결정은 12일 만에 번복됐다. 출입국관리소가 '위조'라고 봤던 이집트 판결문이 진본으로 밝혀졌기 때문이다. \_ 헤럴드경제 2018.05.10일자 기사 요약

### **사례2. 강제송환**

지난 5월 23일 밤 12시 법무부 인천출입국은 중국소수민족 위구르 인 2명을 난민심사불회부결정을 내린 당일 강제로 송환하였다. 당사자는 다시 돌아갈 수 없다고 강력하게 주장하였고, 난민네트워크 단체들이 개입하여 송환을 중단하라고 강력히 요구하였으며, 난민심사불회부결정 취소소송 소장까지 접수를 하였음에도 불구하고 당일 강제로 항공기에 탑승시켜 송환이 이루어졌다. 인천공항출입국관리사무소 난민과에서는 연락도 받지 않고, 항공사 및 인천공항출입국관리사무소 재심과에도 강력히 항의하였으나, 받아들여지지 않았다.

### **사례3. 무기한 구금과 책임 방기**

위 사례1의 이집트 난민2인은 난민인정심사 불회부결정을 받고 송환될 위험에 놓여 있다가 소장을 접수하여 강제송환은 면하였으나 입국이 금지된 상태로 공항 내 탑승동에 방치되었다. 이집트 난민2인은 출입국관리법에 따라 송환지시가 내려진 상황이어서 이들을 태우고 온 항공사가 숙식 제공의 의무가 있음에도, 영세한 항공사라는 이유로 의무를 방기하고 있고, 출입국 역시 난민인정심사 불회부결정에 대해 불복하고 있음에도 이미 송환지시가 내려진 사안이라며 책임을 항공사로 떠넘겼다. 이집트 난민2인은 탑승동에 방치된 상태로 씻지도 못하고 그곳의 의자에서 쪽잠을 자고, 자비로 음식을 사먹고 있었다. 그러나 수중의 돈이 다 떨어져서 일주일째 전혀 먹지도 못하고 있는 상태였다. 국가인권위원회에 진정을 하였으나 적극적인 개입을 하지 않았고, 결국 사례1에 나온 것처럼 난민인정심사불회부결정이 직권취소되어 입국하기까지

<sup>3</sup> 난민인권센터 정보공개청구

계속식사를 하지 못한 상태로 방치가 되었다.

#### 4. 난민인정자

1994년이래 한국에서 난민인정 받은 인정자는 792명. 난민신청자이기 때문에 기본권 마저 배제 당할 수 밖에 없었던 삶에서 벗어나 난민으로 인정받더라도 풀어야 할 숙제는 아직 남아있다. 난민법에 포괄적으로 인정되어있는 처우와 별개로, 개별법이나 지침들에서는 난민 인정자가 대상자에 포함되어있지 않아 사회보장을 받지 못하는 사례가 속속 발견된다. 교육과 직업훈련을 포함한 사회적응 교육, 학력 인정, 자격인정-난민법에는 규정되어 있지만 실제로 작동하지 않는 것들에 대한 조사와 그것들을 어떻게 작동하게 할 것인가에 대한 고민이 필요한 시점이다.

난민인정자는 난민법에 따라 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받도록 명시되어 있으나 사실상 처우지원과 관련한 구체적 정책과 이를 위한 컨트롤타워가 없어 난민인정자를 위한 정착 지원 기반이 사실상 전무한 상황이다.

또 재정착난민, 결혼이주민 중심 정착 지원으로 인한 난민인정자 정착 지원 격차 발생하고 있어, 차별 없는 정책 적용이 시급하다. 현재 재정착난민은 재정착실무협의회를 통해 법무부 주도하에 재정착난민의 정착지원 시행하고 있으나 난민인정자의 처우 지원과 관련한 논의가 부족하여 재정착난민과 난민인정자의 처우 지원 격차가 벌어지고 있다.

난민인정을 받고도 해당 정보를 알지 못해 접근하지 못하는 수 많은 난민 인정자들이 있다. 얼마 전 난민인권센터가 접수한 사례 중 한 난민 인정자는, 난민 지위를 인정 받은 지 벌써 5년이 지났는데 노숙을 하고 있었다. 난민이라는 이유로 학교를 가야 할 시기에 입학통지서를 받지 못하는 아동들이 있으며 가족관계를 증명하지 못해 핸드폰 개설을 하지 못하거나, 건강보험 피부양자 자격을 등록하지 못하는 사례도 있다. 본국에서부터 변호사, 의사, 제빵사 등 다양한 직업 기술과 능력을 가지고 왔지만, 자격기술을 인정해 줄 수 있는 체계가 없어 하루 12시간 이상 일해야 하는 단순 노무직에 수년간 종사할 수 밖에 없다. 이 밖에도 난민의 정착을 위해 필요한 행정 체계가 무수히 '공백'으로 남아 있다. 난민인정자의 처우는 법무부가 주무부처로 되어 있으나 시민의 복지와 정착, 자립을 전문적으로 돕는 기관인 보건복지부와 여성가족부, 교육부와 고용노동부, 각 지자체 등이 난민인정자에 대한 정착 대책을 함께 마련해 나가야 함이 마땅하다.

##### 사례 1. 장애인등록

난민법이 난민인정자는 다른법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다, 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있지만 장애인 난민인정자 아동이 장애인등록법의 대상에 '난민인정자'가 포함되어있지 않아 서비스를 받지 못한 사례가 있었다. 이 사례는 장애인복지법 개정으로 난민인정자도 장애인 등록이 가능케 되었고, 개별법에서 난민인정자를 다루지 않는 공백의 대표적인 사례로 꼽힌다.

##### 사례 2. 귀화

인도적체류지위자 A는 2014년 귀화신청을 했으나 생계유지능력부족 사유로 허가받지 못했다. 국적법에 3천만원 이상의 예금잔고 증명 또는 부동산등기부 등본을 요건으로 규정하고 있어서였다. 이에 A는 "성실하게 직장생활을 하면서 그 수입으로 자녀를 양육하고 생계를 안정적으로 이어가고 있다"며 법무부의 처분은 위법하다고 소송을 냈다. 법원도 "A씨의 기술 등을 고려할 때 생계를 유지할 정도의 소득을 창출할 능력이 인정된다"며 귀화 불허 처분을 취소하라고 판시했다. \_ 서울경제 2018.06.10일자 기사 요약

-국적법 개정안이 난민에게 그대로 시행될 경우 난민지위 신청 시부터 귀화허가를 받기까지의 기간이 대략10년 정도로 대폭 늘어나 사실상 귀화가 불가능해진다. (F2에서 F5로 사증 변경시 요구되는 생계유지능력 및 품행단정, 기본소양의 요건 충족을 전제) 현재 일반귀화의 생계유지 요건 기준<sup>4</sup>으로 하나를 선택하게 되어있으나, 한국에 들어와 정착지원이 전무하여 주로 단순노무직에 종사하는 난민들에게는 턱없이 높은 기준인 것이 지적되고 있다.

**\*첨부 : NAP 난민분야 제안사항 정리 (난민지원네트워크)**

---

<sup>4</sup> 일반귀화허가 신청자(아래 항목 중 하나 선택). 「국적법」 제7조제1항에 해당하는 사람은 제외하며, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제5조에 따른 재외동포체류자격 소지자에 대해서는 제3호를 적용합니다.

가. 전년도 일인당 국민총소득(GNI) 이상의 소득금액 증명원(세무서장이 발급한 것을 말합니다)

나. 6천만원 이상의 금융재산(예금·적금·증권 등) 증명 서류

다. 공시지가 6천만원 이상에 해당하는 부동산등기사항증명서나 6천만원 이상에 해당하는 임대차보증금등 부동산임대차계약서 사본

라. 그 밖에 가목부터 다목까지에 상당하다고 법무부장관이 인정하는 서류로서 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 생계유지능력을 갖추고 있음을 증명하는 서류

## ◆ 제안사항 목록 ◆

### 1. 난민인정심사제도 개선

- ◆ 국제적 기준에 부합하는 난민인정심사제도의 운용
- ◆ 난민신청절차가이드북의 전면 개정 및 접근성 강화
- ◆ 출입국항 난민신청절차의 법률의 기준에 부합하는 심사기준 적용
- ◆ 출국대기실의 운용 근거 마련 및 난민신청자에 한하여 정부의 직접 관리

### 2. 난민 처우 개선을 위한 종합체계 마련

- ◆ 난민 처우 지원을 위한 종합 정책 및 기본계획 수립, 거버넌스 구축
- ◆ 사회복지서비스 전담 주무부처 및 지방자치단체의 역할 확대
- ◆ 난민인정자, 재정착난민 처우 관련 서비스 접근 장애 요소 제거
- ◆ 난민인정자, 재정착난민의 일반귀화 요건 완화 및 면제

### 3. 인도적체류자의 권리 보호

- ◆ ‘보충적 보호 지위’의 신설
- ◆ 처우상 난민인정자에 준하는 보호보장

### 4. 난민 신청자 처우 권리 강화

- ◆ 난민신청자 처우 및 구금 관련 지침 정비
- ◆ 난민신청자에 대한 기초언어 및 사회적응교육 마련
- ◆ 난민신청자 건강보험 가입과 적용의 실효성 제고방안 마련
- ◆ 난민신청자, 아동의 의료접근성 강화와 건강 증진 노력
- ◆ 취약한 난민(vulnerable refugee)에 대한 조기 스크리닝 장치 마련 및 의료지원

### 5. 난민 수용 프로그램 확대 및 난민에 대한 인식 제고

- ◆ 재정착 프로그램 정규화 및 확대
- ◆ 난민의 보충적 수용 프로그램 도입
- ◆ 난민에 대한 인식 제고를 위한 예산 및 프로그램 확대

# 1. 난민인정심사제도 개선

## < 주요내용 >

- ◆ 국제적 기준에 부합하는 난민인정심사제도의 운용
- ◆ 난민신청절차가이드북의 전면 개정 및 접근성 강화
- ◆ 출입국항 난민신청절차의 법률의 기준에 부합하는 심사기준 적용
- ◆ 출국대기실의 운용 근거 마련 및 난민신청자에 한하여 정부의 직접 관리

## □ 제안배경

○ 국제적 기준에 부합하지 않는 난민인정률과 심사제도

- 아시아에서 선도적인 위치에 있는 한국의 가장 큰 문제는 협약상 난민임에도 난민으로 확인받는 것이 너무나 어렵다는 것임. 지나치게 낮은 난민인정률은 이를 보여주는 표지임 [난민인정률 2016년 기준 사실상 1.54%<sup>1)</sup>(예를 들어, 캐나다의 경우 IRB의 RPD결정을 고려하면 2016년 59%<sup>2)</sup>]

- 이 같은 사정에 대해 정부는 제도를 남용하는 허위난민이 대부분이라는 취지로 이야기 하나, 제도에 대한 남용이 한국에서만 있는 것은 결코 아니며, 지나치게 높은 심사기준, 절차적 권리와 심사주체의 독립성 미보장으로 출입국심사적 관점이 난민인정에 끼친 영향의 종합적 결과임.

○ 난민심사의 적체

- 난민신청 후 실제 권리를 확인받기까지 장기간이 소요되어 실제로 제도 자체의 건강성이 훼손되고 있음

○ 재신청과 미등록체류를 양산하는 심사제도

- 1차심사에서 난민인정이 안되면, 이의신청, 원고에게 고도의 입증이 요구되는 소송단계에서 권리구제가 되는 것은 거의 불가능하고, 그 경우 돌아갈 수 없는 난민들은 또다시 재신청을 할 수 밖에 없음

1) 1차 심사, 이의신청 심사, 가족결합, 재정착, 행정소송승소건을 모두 포함한 경우임.

2) <http://ccrweb.ca/en/2016-refugee-claim-data>

- 이 경우, 정부에게 제도를 남용하는 난민이 많다는 억울한 판단의 근거로 오히려 인용되며 난민신청자의 권리가 점차 축소됨(난민 처우, 체류지침에 근거하여 미등록 체류 외국인의 난민신청시 구금기준의 강화, 난민소송확정시까지 부여되었던 외국인등록증 부여기준의 변화로 체류가 불안정해짐)

○ 출입국항 난민신청 과정에서의 권리 침해 발생

- 정식적인 난민인정심사절차(RSD)를 거치지 않은 채 난민에 대한 강제송환 즉, 국경에서의 거부(Rejection at the Border)가 발생함
- 법률상 근거없는 구금시설의 장기구금 및 기타 처우 인권침해 사례 발생

**□ 주요내용**

○ 국제적 기준에 부합하는 난민인정심사제도의 운용

- 현행 난민법 중 미흡한 난민신청자의 절차적 권리 상향을 위한 개정 추진 (난민신청서 작성과정의 전문인 조력 증대, 난민편람에 따른 심사관의 의무 규정, 녹음 또는 녹화의 의무화 규정, 처분서를 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 통번역할 의무규정, 난민위원회의 의결기관으로의 독립 및 위상강화 등)
- 난민심사관 및 난민전담공무원에 대한 교육 강화 : 난민전담공무원 임명시 집체교육의 외부강사를 통한 내실화, 월별 보수교육의 실질화
- 국제적으로 인정되고 있는 난민인정필요 사례군(예를 들어 시리아 국적자등)에 대한 전향적인 신속한 심사 및 인도적 체류자에 대한 고문방지협약(CAT)에 근거한 정밀한 기준 수립
- 유엔난민기구와의 협조를 통한 Quality Initiative를 다시 수행하여 객관적인 현재 상태를 진단할 것
- 불인정결정 취소 소송에 당국이 패소할 경우 원칙적으로 항소를 자제할 것

○ 난민신청절차가이드북의 전면 개정 및 접근성 강화

○ 출입국항 난민신청절차의 법률의 기준에 부합하는 심사기준 적용

- 공항/항만에서 난민신청을 한 경우 심사를 거쳐 명백히 이유 없는 난민신청(Manifestly Unfounded)이 입증되지 않을 경우, 위법한 강제송환을 막기 위해 정식심사에 회부한 후 입국을 허가하여 심사기회를 부여함

- 지방출입국관리사무소에도 법률에 따른 동일한 기준을 준수토록 교육 및 감독
  - 난민신청절차에 대한 5개국어 게시가 공항/항만에서 일관되게 이루어지도록 지속적인 관리감독 강화
- 출국대기실의 운용 근거 마련 및 난민신청자에 한하여 정부의 직접 관리
- 난민심사기회 보장 및 구금기간 최소화의 목적에 맞게 출국대기실의 운용근거를 마련하고, 난민신청자에 한하여 정부가 직접 관리하여야 함

## 2. 난민 처우 개선을 위한 종합체계 마련

### 〈 주요내용 〉

- ◆ 난민 처우 지원을 위한 종합 정책 및 기본계획 수립, 거버넌스 구축
- ◆ 사회복지서비스 전담 주무부처 및 지방자치단체의 역할 확대
- ◆ 난민인정자, 재정착난민 처우 관련 서비스 접근 장애 요소 제거
- ◆ 난민인정자, 재정착난민의 일반귀화 요건 완화 및 면제

### □ 제안배경

- 난민 인정자 처우 지원을 위한 종합체계 부재
  - 난민인정자는 난민법에 따라 다른법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받도록 명시되어 있으나 사실상 처우지원과 관련한 구체적 정책과 이를 위한 컨트롤 타워가 없어 난민인정자를 위한 정착 지원 기반이 사실상 전무한 상황
- 재정착난민, 결혼이주민 중심 정착 지원으로 인한 난민인정자 정착 지원 격차 발생
  - 난민인정자와 재정착난민 또한 한국사회의 중요한 일원으로서 정착을 위한 다양한 지원을 받아야하므로 결혼이민자와의 차별 없는 정책 적용 필요
  - 현재 재정착난민의 경우 재정착실무협의회를 통해 법무부 주도하에 재정착난민의 정착지원 시행하고 있음. 그러나 난민인정자의 처우 지원과 관련한 논의가 부족하여 재정착난민과 난민인정자의 처우 지원 격차가 벌어지고 있음.
- 법무부, 민간 중심의 재정착난민 처우 지원의 한계
  - 현재 법무부는 재정착난민의 사회통합을 위해 초기 6개월 한국어, 한국문화 교육 등을 진행하고 출입국외국인지원센터 퇴소 후 인천출입국관리사무소 및 민간을 중심으로 정착 지원을 진행하고 있음. 그러나 처우 지원을 위한 자원과 전문성의 한계로 지속가능한 처우 지원 체계 구축에 한계가 있음.

- 난민 인정자, 재정착난민의 사회서비스 접근 배제
  - 난민 인정자, 재정착난민은 일부 정착 지원 서비스 이용자격이 있음에도 불구하고 정보의 한계, 언어 장벽 등으로 인해 정착 서비스에 접근하지 못하고 있음
- 국적법 개정으로 인한 난민인정자 또는 재정착난민의 귀화 어려움
  - 국적법 개정안이 난민에게 그대로 시행될 경우 난민지위 신청 시부터 귀화허가를 받기까지의 기간이 대략10년 정도로 대폭 늘어나 사실상 귀화 불가능 (F2에서 F5로 사증변경시 요구되는 생계유지능력 및 품행단정, 기본소양의 요건 충족을 전제)
  - 현재 일반귀화의 생계유지요건 기준<sup>3)</sup>으로 하나를 선택하여 제출하게 되어 있지만, 한국에 들어와 정착지원이 전무하여 주로 단순노무직으로 생계를 유지하며 살아갈 수 밖에 없는 난민들에게 턱없이 높은 기준임<sup>4)</sup>.

## □ 주요내용

- 난민 정착 지원을 위한 기본계획 수립 필요
  - 난민의 정착 지원을 위해 거시적 관점에서 정부, 지자체, 시민단체간의 포괄적 거버넌스가 가능할 수 있도록 기본계획 및 종합적 정책 수립. 난민의 단계별 정착 지원 체계 구축을 위한 전략적 논의 시행
  - 기존 재정착난민에 집중된 처우 관련 논의를 인정자로 확대하고 난민협약의 수준에 부합하는 정착 지원이 가능하도록 노력해야 함
- 난민 처우 개선을 위한 사회복지서비스 전담 주무부처 및 지자체 역할 확대
  - 재정착난민, 난민인정자의 효과적, 전문적, 지속가능한 정착 지원을 위해 여가부, 복지부, 교육부, 고용부, 행안부, 문화부 등의 다양한 사회복지서비스 전담 주무

3) 일반귀화허가 신청자(아래 항목 중 하나 선택). 「국적법」 제7조제1항에 해당하는 사람은 제외하며, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제5조에 따른 재외동포체류자격 소지자에 대해서는 제3호를 적용합니다.

가. 전년도 일인당 국민총소득(GNI) 이상의 소득금액 증명원(세무서장이 발급한 것을 말합니다)

나. 6천만원 이상의 금융재산(예금·적금·증권 등) 증명 서류

다. 공시지가 6천만원 이상에 해당하는 부동산등기사항증명서나 6천만원 이상에 해당하는 임대차보증금등 부동산임대차계약서 사본

라. 그 밖에 가목부터 다목까지에 상당하다고 법무부장관이 인정하는 서류로서 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 생계유지능력을 갖추고 있음을 증명하는 서류

4) 일반귀화의 생계유지요건 중 하나인 GNI지수와 관련하여, 2016년의 일인당 GNI는 3,198만원(월평균267만원)인데, 2016년 통계청 조사에 의하면 '근로자 평균소득 2,474만원(<https://qol.kostat.go.kr/blife/result-idx.do?oaYear=2011&idctId=201304897>)'을 상회하는 기준인바, 이는 대부분의 난민들이 한국에서 단순노동직으로 생계유지를 하고 있다는 점을 감안하면 현실성이 없는 생계유지기준임.

부처 및 지방자치단체의 역할이 적극적으로 확대되어야 함

○ 난민인정자 및 재정착 난민 처우 보장을 위해 관련 법령 및 지침, 등록시스템 개정 필요

- 난민법 제 30조에 근거하여 사회 정착과 관련한 전 영역(정보 및 언어서비스 제공, 체류 및 신분, 주거, 교육, 건강, 노동, 가족, 자녀, 여성, 장애인, 노인, 자립 등)에서 난민인정자 혹은 재정착난민의 서비스 접근을 막는 장애 요소가 있을 경우 관련 법령, 지침, 시스템 등의 개정을 통해 제거

○ 서비스 접근성 제고를 위한 정보제공 및 언어·교육지원 근거법령 마련 및 프로그램 실시

- 난민의 의사소통 어려움을 해소하고 각종 처우 관련 서비스 접근성을 제고하기 위하여 결혼이주민과 차별없는 다국어 서비스 제공

- 난민인정자, 재정착난민을 위한 단계별 한국생활정보 제공 및 교육 실시

- 한국말이 서툰 난민의 사회 정착을 지원하기위한 단계별 한국어 및 이중언어 교육 제공

○ 난민 인정자 및 재정착난민 일반귀화의 영주전치제도의 적용의 완화 혹은 면제 필요성

- 영주권전치주의를 시행 중인 국가들 중, 난민의 경우 영주권 거주기간을 줄여주는 경우가 있음.

- 미국의 경우, 재정착 난민은 입국 후 1년, 난민인정자는 난민인정 받은 수 1년 뒤 영주권 신청할 수 있게 하여 5년 거주 원칙의 예외를 만들어 시행하고 있음.

- 프랑스의 경우, 귀화요건으로 최소 5년 이상의 거주요건이 있으나, 다만 프랑스 내에서 난민으로 인정받은 자에 한하여는 최소 거주요건 자체를 면제함.

○ 난민 인정자 및 재정착난민 일반귀화 생계유지능력 요구기준의 완화 혹은 면제

- 영주권전치주의를 시행중인 국가들 중에도 난민에 대해서는 생계유지능력을 요구하지 않거나 낮은 수준을 요구하는 예가 있음. 대표적으로 캐나다, 미국, 호주에서의 경우, 생계유지능력은 귀화신청요건에서 제외되어 있음.

### 3. 인도적체류자의 권리 보호

#### < 주요내용 >

- ◆ ‘보충적 보호 지위’ 의 신설
- ◆ 처우상 난민인정자에 준하는 보호보장

#### □ 제안배경

- 장기 체류가 필요함에도 불구하고 제도적 지원이 열악한 인도적체류자
  - 2013년 말까지 177명에 불과했던 인도적체류자는 2017년 12월 기준, 총 1,474명(2017년에만 318명이 인도적 체류 허가를 받음)으로 급증함.
  - 인도적체류자는 강제송환 당하지 않고 국내에 머무를 수 있는 체류자격과 취업 허가의 혜택 뿐, 의료보험 또는 기초생활수급을 보장받는 난민인정자와 달리 제도적 지원이 열악함.

#### □ 주요내용

- ‘인도적 체류’와 구분되는 ‘보충적 보호 지위’의 신설
  - 현행 난민법에 의해 법무부장관은 형식적 측면에서 난민 인정자의 요건을 갖추지 못하였으나 생명이나 신체의 자유를 침해당할 수 있다고 인정되는 자에 인도적 체류 허가를 부여하고 있음.
  - 국제법 및 해외 입법례를 살펴보면, 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유를 침해당할 수 있는 사람들은 고문방지협약 및 자유권 규약 등 국제 규약에 의해 보호할 의무가 있다고 판단, 난민 요건을 충족하지 못하는 경우에도 보충적으로 추가 포섭하여 보호하고 있음.
  - 국제법에 의해 보호되는 ‘보충적 보호’는 시혜적 의미에서 임시 체류 허가를 부여하는 ‘인도적 체류’와 구별하여 정의할 필요가 있음.
- ‘보충적 보호 지위’를 받은 사람을 위한 비자 신설

- 현행 제도 상 인도적체류자에게는 소송, 의료 등의 이유로 임시 체류가 불가피한 자들에게 부여되는 비자와 같은 타입의 G-1비자가 부여됨.
- 하지만 이 G-1비자는 단기 체류를 예정한 외국인들에게 부여되는 체류자격으로, 본국 귀환이 불가능하기 때문에 장기 체류가 불가피한 인도적체류자(보충적 보호 지위를 받은 자)에게는 맞지 않음. 실제 실무에서 관련 공무원이 이를 구별하지 못하는 등의 문제가 발생함.
- 따라서 이들을 위한 새로운 타입의 비자를 신설하는 방안, 또는 난민인정자에게 부여하는 F-2 비자를 부여하는 방안이 고려되어야 함.

○ 처우 상 난민인정자에 준하는 보호 보장

- 현행 난민법에는 인도적체류자의 처우와 관련하여 취업활동 허가에 대한 규정(난민법 제39조)만 있으며, 따라서 난민인정자가 받는 사회보장, 기초생활보장, 교육의 보장, 사회적응교육, 학력인정, 자격인정, 가족결합 등의 혜택은 받지 못하고 있음.
- 현행 난민법 상의 인도적체류자는 사실상 대한민국에 영구 체류할 필요성이 인정된 자들로, 한국 사회에 함께 살아갈 구성원으로 체류를 보장한 만큼, 그 처우에 있어 임시 체류지위자와 구분하여 난민에 준하는 처우를 제공해야 함.

## 4. 난민 신청자 처우 권리 강화

### 〈 주요내용 〉

- ◆ 난민신청자 처우 및 구금 관련 지침 정비
- ◆ 난민신청자에 대한 기초언어 및 사회적응교육 마련
- ◆ 난민신청자 건강보험 가입과 적용의 실효성 제고방안 마련
- ◆ 난민신청자, 아동의 의료접근성 강화와 건강 증진 노력
- ◆ 취약한 난민(vulnerable refugee)에 대한 조기 스크리닝 장치 마련 및 의료지원

### □ 제안배경

- 난민신청자에 대한 처우·체류관리 강화, 구금 사례 급증
- 난민신청자 대상 조기 기초 언어, 사회적응교육 부재
  - 난민은 다른 이주민들과 비교하여 사전 지식과 준비 없이 한국으로 이주. 한국의 국민을 가족으로 두거나 고용이 정해진 것이 아니므로 언어 문제, 취업, 의료 및 자녀 교육 등에서 발생하는 문제의 해결 역량 부족.
  - 현 법무부 사회통합프로그램은 <입국 전 단계-입국 후 3개월 이내 단계-체류 단계-영주·귀화 단계> 중 체류 단계 이후에 집중되어 있으며 장시간 프로그램 진행으로 인해 사실상 최소한의 기초생계를 위한 권리가 보장고 있는 난민신청자 접근 불가능
- 난민신청자의 건강 취약과 의료접근성의 문제
  - 의료 서비스 접근 및 의료비 지불의 불가능 등으로 인해 난민신청자의 건강할 권리 보호의 기초적 조건이 충족되지 않고 있음.
  - 난민은 이주 전 박해와 폭력의 경험, 이주경로에서 위험에 노출, 난민지위심사 기간 동안 경제적·심리적 불안정으로 인하여 건강취약자이나 난민심사결정이 나올 때까지 건강관리 유보.

- 난민신청자의 직장건강보험 가입은 짧은 체류허가 기간과 기타 비자 유형에 대한 사업주의 인식, 언어장벽 등으로 사실상 불가능. 실업 또는 불완전고용, 경제적 곤궁, 장시간의 육체적 노동, 불안정하거나 열악한 주거환경, 사회적배제와 인종차별로 지속적인 심신의 건강 위협. 또 과도한 의료비 부담으로 빈곤층 추락 가능성.

○ 취약한 난민(vulnerable refugee)의 건강 증진을 위한 정책 부재

- 현재 난민신청 시 건강검진이 의무사항이나 전염병과 관련한 항목만 있음.
- 난민 아동은 부모의 법적 지위에 따라 건강보험 배제 등 건강권 차별. 보건복지부 의료지원은 아동(보호자 미동반 아동 포함)도 10% 본인부담. 본인부담이 어려운 경우 의료기관 의업미수금 처리하게 되고 난민아동 진료 기피 현상 발생.

## □ 주요내용

- 난민신청자에 관한 처우, 체류지침 중 신청자의 처우 및 구금에 관한 부분 정비
  - 난민신청의 축소를 위한 난민신청자 처우, 체류관리를 자제하고, 법률상 보장된 기간 동안 체류가 안정적으로 가능하도록 함
  - 체류기간동안의 취업허가의 종목 및 기간의 연속성 보장, 원칙적으로 난민신청자에 대한 강제퇴거명령 및 보호명령 자제
- 법무부의 사회통합교육과 별개로 초기 오리엔테이션 및 한국어 기초교육 실시
  - 난민신청자는 실제적으로 장기체류 이주민으로 이들의 사회적응을 위한 노력 필요
    - 입국 3개월 이내 단계에 필요한 지식과 정보, 한국 난민지위심사 절차 및 사회적 처우 안내
    - 독일의 경우 신청자를 위한 초기 오리엔테이션 및 독일어 기초교육 목적으로 (1)교육 프로그램 운영, (2)독일 헌법과 일상생활에의 법률 적용에 대한 다국어 브로셔 제공, (3)난민심사절차, 노동시장 정보, 일상생활 정보 등을 알려주는 어플리케이션 운영

○ 건강보험 가입과 적용의 실효성 제고방안 마련

- 난민신청자 고용주의 직장건강보험 당연 가입, 신고 의무화와 함께 미가입 시 제재조치 포함

○ 취약한 난민(vulnerable refugee)을 위한 대책 마련

- 고문, 강간 등 성에 기반한 폭력, 전쟁 등 심각한 폭력, 착취 또는 인신매매 등의 경험자에 대한 조기 스크리닝 장치 마련 및 건강 검진/진료 지원 필요

○ 난민신청자 아동의 의료 접근성 강화와 건강 증진 노력

- 필수 예방접종 확대 및 보건소 이외 접종 의료기관 확대
- 부모 또는 본인의 체류자격, 건강보험 가입 여부와 무관하게 난민아동의 건강 보험 접근 방안 마련. 제도 정비 전까지 난민아동에게는 최소한 건강보험 수가 적용, 가능한 의료급여 수가 적용
- 건강보험 가입 여부와 무관하게 영유아 건강검진 보장
- 보건복지부 의료지원서비스에서 아동의 본인부담금 면제

## 5. 난민 수용 프로그램 확대 및 난민 인식 제고

### 〈 주요내용 〉

- ◆ 난민 재정착 프로그램 정규화 및 확대
- ◆ 다른 보충적 수용 프로그램 도입
- ◆ 난민에 대한 인식 제고를 위한 예산 편성 및 프로그램 도입

### □ 제안배경

#### ○ 난민 재정착 시범 사업 종료

- 2015년부터 2017년까지 3년간 법무부는 난민 재정착 시범 사업을 실시하여 태국의 캠프에서 미얀마 난민 86명을 받아들임. 약 6개월~9개월간의 적응을 위한 교육을 영종도 출입국 지원센터에서 마친 1, 2기 재정착 난민들은 인천 부평 지역에 정착하여 거주중임.

- 처우 등에 있어서 난민인정자들과의 형평성 등 논란에도 불구하고 재정착 프로그램을 통해 대한민국에서 수용하는 난민의 풀을 확대하는 것은 긍정적으로 평가됨.

#### ○ 국제사회 및 아시아 지역의 보충적 난민 수용 노력

- 국제사회는 난민에 대한 글로벌 컴팩트 등을 통해 선진국에서의 난민 수용 프로그램을 확대하여 대량의 난민을 수용하고 있는 난민 발생국 인접국가들의 부담 공유에 나서고 있음. 이러한 노력에는 전통적 재정착 프로그램의 확대 뿐만 아니라 다양한 보충적 수용 프로그램의 확대가 포함되며, 가족재결합, 인도적 수용, 장학생 제도, 기술 연수, 이주 노동, 단체를 통한 초청 비자(private sponsorship) 등 다양한 방안이 제안됨.

- 특히, 대한민국 난민법 제37조에서 난민인정자에 대한 가족재결합을 규정하고 있으나, 이를 이행할 수 있는 절차가 마련되어 있지 않아 실효성이 없음. 또한, 인도적 체류자는 본 조항에서 배제되어 있음.

- 아시아 지역에서 난민 재정착 프로그램을 정규화한 국가는 현재까지는 일본이

유일함. 일본은 정규 재정착 프로그램 외에 장학금 제도 및 가족 재결합 프로그램을 통해 다른 보충적 수용 프로그램에도 일부 동참하고 있음.

○ 난민에 대한 낮은 인식

- 국내 난민신청자의 증가 및 재정착 시범 사업 도입 등 다양한 요인으로 인해 대한민국 내에서의 난민에 대한 관심이 크게 늘어난 반면, 정부 차원의 인식 제고 활동은 거의 전무한 실정임.

- 특히, 난민법 시행 이후 지방사무소에서 난민 신청의 접수가 가능하게 되었고 난민, 인도적 체류자 및 난민신청자의 거주 지역이 수도권에서 전국으로 확대된 반면, 전국적으로 난민에 대한 이해와 인식은 매우 낮은 수준임.

- 난민에 대한 낮은 인식 수준은 비단 국민들에 국한되지 않고, 출입국항 및 지방 출입국 사무소의 출입국공무원, 지자체, 지역 기반 이주민 및 복지 센터, 학교 등 정부 산하 기관 및 협력 기관에서도 유사함.

- 특히, 난민인정자가 난민여행증명서를 가지고 입/출국하는 경우, 대한민국 정부에서 발행하는 여행증명서임에도 불구하고 항공사 직원 및 출입국 공무원이 이를 인지하지 못하는 경우가 비일비재함.

□ **주요내용**

○ 난민 재정착 프로그램의 정규화 및 확대

- 난민 재정착 프로그램을 정규화하여 기존의 태국 캠프의 미얀마 난민 이외에 말레이시아, 레바논, 요르단 등 난민 발생국 인접 국가에서 거주하는 도심 난민으로 수용 규모 및 대상자 풀을 확대. 또한, 아시아 외 지역으로 점진적 확대하여 내전 등 국가 상황으로 인해 돌아갈 수 있는 가능성이 희박한 시리아 난민 등 고려.

- 재정착 난민의 선정 시 특히 취약한 상황에 놓인 이들을 우선적으로 고려할 수 있는 근거 마련.

○ 가족 재결합 이행 규정 신설

- 난민법 제37조의 가족 재결합이 실질적으로 이행될 수 있도록 근거 규정을 신

설하고 해당 절차를 마련.

- 난민법 제37조의 범위를 인도적 체류자로 확대.

- 국내 거주중인 난민인정자 및 인도적 체류자의 가족재결합 수요 파악을 위한 설문조사 진행.

○ 다른 보충적 수용 프로그램 도입

- 재정착 프로그램 이외에 기존에 진행중인 해외 장학생, 기술 연수, 이주 노동 등 프로그램을 활용한 보충적 수용 방안 모색, 근거 마련.

- 캐나다 등 적극적인 재정착 수용 국가들의 모델을 통해 단체 초청 비자 (private sponsorship) 프로그램 도입. 가능한 단체들의 파악 및 협업 체계 구축.

○ 난민에 대한 인식 제고를 위한 예산 편성 및 프로그램 도입

- 난민에 대한 낮은 인식을 개선하기 위한 범정부 차원의 캠페인 프로그램 도입 및 이를 위한 예산 편성.

- 난민에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 국가 및 지자체의 효과적인 서비스 제공이 이루어질 수 있도록 난민 업무에 관련된 공무원 및 일반인 대상의 난민 관련 교육 프로그램 마련 및 이행.

- 특히, 출입국항의 출입국 공무원, 항공사 및 경비 용역 업체 직원, 지방 출입국 사무소 공무원, 지자체 주민센터, 학교, 지역 이주민 지원 센터 및 복지 센터 등 이들의 입출입국, 체류 및 처우 관련 업무에 종사하는 이들에게 교육 진행.

- 출입국항 공무원에게는 특히 난민 여행증명서에 관한 교육과 지침 필요.

## <난민에 대한 왜곡된 언론보도>

정신영, 공익법센터어필

지난 5월 3일, 많은 언론에서 제주도에 도착한 예멘인들에 대한 소식을 전한 것을 시작으로 제주 예멘 난민이슈가 언론의 관심을 받기 시작하였고, 지난 주 청와대에 제주도에 난민반대 청원자가 급증한 것을 계기로 제주 난민, 나아가 한국의 난민 수용과 관련하여 유례없는 수의 언론 보도가 이루어지고 있습니다.

그러나 보도량의 급증은 이슈에 대한 이해도의 증가가 아닌, 막연한 공포와 불안감의 확산에 기여하고 있습니다. 무엇보다 5월 3일 다수의 언론을 통해 보도된 내용은 제주 예멘 난민 이슈에 대한 첫 단추가 잘못 끼워지는데에 큰 역할을 했습니다. 당시 언론은 “제주 예멘인 무더기 입국 난민신청,” “제주서 난민신청자 급증 장기체류 노려 악용도” 라는 타이틀 하에 무사증으로 입국이 가능한 제주에서 외국인들이 난민신청을 하는 경우가 증가하고 있으며 올해 4월까지 369 명이 난민신청을 하였는 바, 그 중 90 명이 예멘인이며 특히 지난 5월 2 일에는 말레이시아에서 예멘인 76 명이 한꺼번에 입국하여 “난민신청 등 체류 목적으로 제주에 온 것으로 의심돼 출입국 사무소가 주시하고 있다” 는 내용과 함께 보도의 말미에는 제주에서 2014 년 이후로 매해 300 건 내외의 난민신청이 있었으나 단 1 명만이 난민인정을 받았다는 것을 밝혔습니다.

이러한 내용은 얼핏보면 객관적 사실의 나열 같지만 사실은 다분히 의도된 것으로, 언론은 제주 출입국이 예멘인들이 난민신청을 하는 것이 범죄를 저지르는 것이 아님에도 불구하고 이들을 “의심하고 주시하고 있다” 고 부적절하게 표현한 것을 그대로 옮기고, 현재까지 난민인정을 받은 사람이 1 명 밖에 없다는 정보를 제공하며, 이번에 입국한 예멘인들 또한 난민이 아님에도 불구하고 난민신청을 하려는 ‘가짜 난민’일 것이라는 선입견을 조성하는 역할을 하였기 때문입니다.

또한 몇몇 언론은 더 나아가 ‘이슬람 국가인 예멘’이라는 표현을 사용하며 예멘의 다양한 모습 중 유독 ‘이슬람 국가’라는 점을 강조하는 것을

강조하며 '잠재적인 테러리스트인 이슬람 가짜 난민이 한국에 많이 몰려오고 있다'는 근거 없는 소문을 확산시키는 역할까지 하였습니다.

이러한 보도를 통해 제주도에 온 난민들에 대한 첫인상은 '가짜난민'과 '잠재적인 테러리스트인 무슬림 국가 예멘 출신'으로 고착화되었고, 이후 청와대 청원 이후로 봇물처럼 쏟아지고 있는 보도들 또한 이러한 선입견을 강화할 뿐 아니라 난민들은 잠재적인 범죄자라는 메시지까지 심어주고 있습니다.

대표적인 예로 6. 18 SBS 뉴스의 뉴스 pick 코너에 <"예멘 난민숙소로 변한 제주도?"...반대 여론에 '케냐 젓가락 살인사건' 재조명> 이라는 제목의 기사가 게재되었는데,

[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1004807148](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004807148)

이 기사에서는 예멘인들 수백명이 제주도로 몰려왔으며, 청와대 국민청원 게시판에 '제주도 불법 난민 신청문제에 따른 난민법. 무사증 입국. 난민신청 허가 폐지 및 개헌을 청원합니다'라는 글이 올라왔으며 이에 대해 20 만명이 넘는 사람들이 정부의 난민수용 정책에 따른 불안감에 동의를 하였으며, 이어 온라인에서 과거 외국인 난민이 한국인을 살해한 이른바 '케냐 젓가락 살인사건'에 대한 관심이 높아지고 있다고 하였습니다. 이어서 해당 사건의 가해자가 케냐 출신 '난민'이라고 기술하였으며, 이어서 이 케냐인이 한국인을 어떻게 유인하여 살해하였는지에 대해 묘사하고, 이 케냐인이 '경제적 어려움 등'의 이유로 난민신청을 하였다고 밝혔습니다.

이 기사는 제목부터 내용까지 일관되게 난민들에 대한 그릇된 인상을 심어주는 것에 기여를 하고 있습니다. 우선 기사의 제목에는 '예멘 난민 숙소로 변한 제주도'라는 문구를 사용하여 제주도에 엄청나게 많은 수의 예멘 난민들이 머물고 있다는 인상을 심어주고 있습니다.

그러나 2018 년 무사증으로 제주도에 입국한 예멘인은 561 명으로 68 만 이상의 제주 총인구의 0.082% 에 해당하지 않는 수입니다. 그럼에도 불구하고 제주도가 '예멘 난민 숙소'로 변했다는 비논리적이고 자극적인

제목을 통해 독자들에게 지나치게 많은 수의 난민들이 제주도에 왔다는 부정적인 인상을 효과적으로 심어주고 있습니다.

무엇보다 기사는 과거 '난민'이 범죄를 저지른 적이 있다는 사실을 독자들에게 상기시키는 것을 통해 과거의 사건을 난민들이 범죄자가 될 수 있다는 주장의 근거로 삼도록 조장하고 있습니다. 그러나 가해자가 난민 신청 중이었다는 것이 범죄의 동기나 범죄를 성립하게 하는 요소가 아님에도 불구하고 유독 가해자의 여러 정황 중 난민 신청 중이라는 것을 부각하여 난민과 범죄를 교묘하게 연결시키고 있다는 점에서 기사를 통해 제주도에 도착한 예멘 난민들에 대한 인상이 왜곡될 수 있음에 대해 심각하게 우려하는 바입니다.

국제사회의 무관심 속에 3년이 넘도록 내전이 계속되고 있는 예멘의 상황은 '21세기 최대의 비극'으로 치달고 있습니다. 지난 3년간 폭격과 교전 등으로 예멘에서는 1만명이 숨지고, 약 2천명이 콜레라로 사망하였으며, 인구의 70%인 2천만명이 끼니를 해결할 수 없는 상황에 놓여있습니다. 이로 인하여 19만명이 예멘을 떠났으며, 유엔난민기구는 예멘을 위급한 상황에 놓인 국가로 지정하였습니다.

이러한 상황에서 언론의 역할은 명확합니다. 우리는 언론이 난민들이 잠재적 범죄자라는 잘못된 인식의 확산과 난민에 대한 공포와 혐오를 조성하는 것을 즉시 중단하고, 예멘인들의 난민신청이 증가하게 된 배경에 대해 정확하게 보도하고, 이들의 목소리를 대변하여 이들이 적절한 보호를 받을 수 있도록 할 것을 요구하는 바입니다.

## 외국인정책기본계획과 NAP에서의 난민의 배제와 차별

김 진, 이주민공익지원센터감동

‘사람이 먼저다’ 라고 한 문재인 대통령은 후보자 시절, 국제 앰네스티의 난민 관련 정책 질의에 대하여 난민인정 및 보호 시스템을 전반적으로 재정비하고, 필요한 예산과 인력을 적절히 배분하는 것을 적극적으로 검토할 것, 비호신청자가 자의적 구금에 처해지지 않도록 보장하고, 구금이 정당한 목적에 필요하고 비례원칙에 부합되는 경우에 한해 최후의 수단으로만 사용되도록 보장할 것, 구금된 모든 사람에게 변호사 접근권과 의료 조치를 받을 권리, 인도적인 구금환경을 보장할 것을 추진할 것, 유엔난민기구 취약성 기준에 해당하는 모든 난민을 재정착시키는 등 국제적인 책임분담 시스템에 동참할 것, 난민과 비호신청자를 효과적으로 보호할 수 있는 정책과 제도를 마련하고, 이들이 인권과 존엄성을 지키면서 기본적인 필요를 충족시킬 수 있도록 보장할 것을 추진할 것이라 답변한 바 있다.

하지만 문재인 정부 들어 발표된 첫 이주민 관련 정책이라 할 수 있는 제 3 차 외국인정책기본계획은 최종안이 발표되기 이전부터 실망스럽기 그지없었다. 정책 수립 과정에서 난민인권단체를 포함한 이주 단체들의 의견을 제대로 수렴하지 않았으며, 발표된 정책 또한 기존에 이미 추진하고 있던 정책을 나열하는 데에 그쳤다. 극도로 낮은 난민인정률에 대한 개선 의지는 보이지 않았으며, 문재인 대통령이 난민 신청자가 자의적 구금에 처해지지 않도록 보장할 것을 약속했던 것과는 달리, 보호 중 난민신청자의 장기 보호에 상한을 설정할 것이라고 하는 데 그쳤다. 뿐만 아니라 난민에 대한 포괄적인 지원 체계 마련, 난민에 대한 혐오 및 차별에 대한 방지 대책 수립 등 난민 지원 단체에서 반드시 필요하다고 지속적으로 주장했던 대부분의 정책은 빠져 있었다.

임기 5 년동안 정부 인권정책의 청사진이라 할 수 있는 제 3 차 국가인권정책기본계획의 초안으로 가면 상황은 더욱 심각하다. 법무부는 내실있는 정책을 수립하겠다고 3 개월간 18 차례에 걸쳐 시민사회 단체들과

분야별 간담회를 개최하였다. 이 과정에서 이주민 및 재외동포, 난민의 인권 보장을 위한 활동을 하는 시민사회단체들은 총 24 개 주제에 대해 62 페이지에 달하는 의견서를 제출하였으며, 이 의견서에는 현재 난민인정률을 높이는 방향으로 난민인정심사제도를 개선할 것, 난민 처우 공백에 대한 대책을 마련하고, 처우 개선을 위한 종합체계를 마련할 것, 난민수용 프로그램을 확대하고 난민에 대한 인식을 제고할 것 등에 대한 구체적인 내용이 담겨있었다. 하지만 지난 4 월 20 일 법무부가 홈페이지에 공개한 제 3 차 국가인권정책기본계획의 초안에 의하면 시민사회단체들이 의견서를 통해 제시한 의견과, 간담회에서 정부 부처와 논의한 내용은 거의 반영이 되지 않았으며, 공개된 초안에는 제 3 차 외국인정책기본계획과 마찬가지로 간담회 전 발표되었던 의견수렴안에 현재 정부 부처가 이미 하고 있는 몇가지 일들이 추가되는 데 그쳤다.

현재 제주도에 입국해 난민신청을 한 약 500 명의 예멘 난민 신청자에 대해 잘못된 정보에서 기인한 혐오 표현이 날이 갈수록 더욱 심해지고 있으며, 난민 혐오에서 이어진 난민법 폐지 주장을 담은 청와대 청원에 대한 동의 수가 20 만을 넘었다. 이는 난민을 의도적으로 정책에서 배제하고, 차별한 결과이며, 정부는 여기에 책임이 없다 할 수 없다. 정부는 이제라도 국제인권기준에 부합하는 난민 인정 및 지원 시스템의 구축에 대해 구체적인 정책을 마련하고, 날이 갈수록 심해지는 난민 혐오 및 차별에 대해 적극적인 방지대책을 수립해야 할 것이다.

## 현 제주 예멘 난민 사태에 대한 정부의 차별과 방관

박정형, 한국이주인권센터

제주도는 국제적인 관광도시로 만들겠다는 국가적 판단 아래 2002년 5월 1일부터 무사증 관광지역으로 지정됐다. 169국가가 무사증으로 제주도 관광이 가능했고 예멘은 처음부터 무사증 관광이 가능한 나라였다. 2006년부터는 22개의 무사증 제한 국가를 11개 국가로 축소시킬 만큼 제주도는 무사증 입국을 통한 관광을 장려하던 지역이다.

2015년 예멘의 내전으로 예멘 공항은 폐쇄된 상태이고, 예멘으로부터의 탈출이 절박한 난민들이 제주를 통해 입국하기 시작했다. 올해 3월만 하더라도 제주출입국에서 난민신청한 예멘인들은 육지로 출도하여 힘들지만 인적 커뮤니티들의 도움을 받아서 정착하고 있었다.

하지만 이 때도 이미 제주 공항 출입국 안에서는 난민신청한 사람들을 전문적인 판단 없이 강제로 송환시키고 있는 문제가 발생하고 있었다.

올해 4월부터 정부는 예멘 사람들의 육지로의 출도를 갑자기 금지시켰다. 제주도 내 정착기반도 없고 생계비 보조도 사실상 되고 있지 않고, 취업도 할 수 없는 채로, 결국 492명의 예멘인들이 제주도에 쌓여만 갔다.

갓 온 돈이 떨어져 숙소비를 지불할 돈도, 식사를 해결할 돈도 없는 채로 노숙하는 사람들이 늘어만 갔다. 정부는 그저 출도만 금지시킨 채로 예멘 난민신청자들이 어떤 상황에 놓여있는지는 전혀 파악하지 못했다. 민간의 영역에서 긴급히 대책위가 구성되고, 상황을 파악하고, 또한 오히려 제주도 내 영어 강사 등으로 있는 외국인들이 먼저 이들을 돕겠다고 자발적 모금 및 구호활동을 하고 있어도 정부는 사태의 심각성을 파악조차 하지 못했다.

사태를 인지한 인권활동가들은 초기부터 국제법상의 협약과 난민법상의 당연한 권리를 보장받아야 할 예멘 난민 신청자들이 제주도 내 '문제의 집단'으로 사회적 낙인이 찍히게 될 것을 심각하게 우려하였다. 계속해서 법무부에 예멘인들의 출도를 요구해왔다. 하지만 법무부는 요지부동이었고 오히려 예멘국적자들의 무사증을 간단하게 폐지시켜 더 이상의 유입을 차단시키는 방식으로 문제를 해결하였다. 또한 이미 제주도에서 갇혀버린 예멘인들의 출도는 허가하지 않고 방관자적인 입장을 취하고 있었다.

급기야 숙소에서 쫓겨나가거나 생계가 위태로워지는 예멘 난민신청자들은 늘어났고, 제주도 내 예멘 난민신청자들이 방치되어 있다는 사실에 불안함을 느낀 제주 주민들의 우려가 늘어나자 법무부에서는 갑자기 특별 허가라는 방식으로 제주도에서만 특별히 예멘 난민신청자들의 취업을 허가하겠다고 했다.

하지만 뚜껑을 열어본 결과 원칙적으로 난민 신청자들의 취업은 직종의 제한이 없음에도 불구하고, 제주도 예멘 난민신청자들에게는 어업농업의 분야로 취업을 한정시켰고, 그러면서도 요식업의 취업은 법무부가 연계시키는 등 도대체 원칙이 무엇인지 알 수 없는 운영을 하고 있

다.

활동가들이 통역, 문화적 이해, 근로조건에 대한 협의 등 준비가 되어 있지 않은 상태에서 구 인난이 심한 업종에 급하게 취업이 대량으로 연계되는 것에 대해 우려를 제기하였으나 법무부는 본인들이 제주출입국관리사무소에서 취업 박람회 등을 개최하며 근로계약서, 건강보험 등 문제를 처리하겠다는 입장이었다.

당장의 의식주가 급박했던 예멘 난민신청자들이 급하게 취업을 하였으나, 이미 근로계약서의 근로시간을 지키지 않는 사업주, 건강보험 산재보험을 들어주지 않는 사업주, 갈등이 생겼을 때 거처에서 쫓아내는 사업주 등의 문제들이 생겨나고 있는데도, 갈등을 소통해 줄 창구에 대한 준비도 되어 있지 않은 상황이다.

정부는 국제적인 도시로서 제주의 위상을 높이고자 할 때 이에 대한 책임에 대해서는 고민하지 않았다. 예멘국적자들이 무사증 제도를 남용하고 있다며 제주도민과 국민들의 난민에 대한 편견을 가중시키는 방식으로 16년간 유지했던 예멘국적자들의 무사증 입국을 간단하게 폐지시키고 이를 홍보했다. 이로서 난민법을 무용하게 만들고 예멘 난민신청자들의 탈출통로를 봉쇄했으며 국제 사회의 일원으로서의 책임도 저버렸다.

정부는 제주지역에만 선심쓰듯 취업을 허가했으나, 현행 난민법에서 대부분의 난민 신청자들에게 이미 보장되지도 않는 '6개월 이전에는 생계비 지원 6개월 이후에는 취업허가'라는 원칙이 현실에서 무용하다는 것을 법무부 스스로 자인한 꼴이다.

아랍 이주민들에 대한 경험과 지식이 없는 지역 사업주들에게는 손쉬운 노동력이라는 미끼로, 또한 난민 신청자들에게는 생존의 절박함을 미끼로 대책없이 취업 현장으로 밀어넣으며, 사업주와 노동자간에 일어나고 있는 무한 갈등들 속에 도대체 정부는, 법무부는 어디에 있는가.

난민들에 대한 추상적인 관념을 통해서 국민들과 제주 주민들에게 공포, 불안, 혐오의 감정들이 조성되고 있을 때 이에 대한 정확한 사실 관계를 설명하고 불안과 갈등을 잠재워줘야 하는 이 시점에 정부는 도대체 어디에 있는가.

이미 예멘 난민신청자들은 제주도의 주민, 우리의 이웃이다. 정부는 우리의 이웃인 난민 신청자들에 대한 혐오와 공포감이 조성된 것에 대한 정부의 책임을 직시하라. 제주도 예멘 난민신청자들의 인권을 보장할 수 있는 책임있는 대책을 마련하고 선주민들과의 갈등에 대해 인권에 기반한 원칙을 세워 대응하라.