# 난민법에 대한 평가와 과제

논문접수: 2014. 2. 3 심사게시: 2014. 2. 28 게재확정: 2014. 3. 7

**임 현** (고려대학교 행정학과 부교수)

# 목 차 I. 서론

### Ⅱ. 난민의 인정요건

- 1. 국제법과 한국법상 난민의 인정요건
- 2. 한국 판례에서의 난민의 인정요건

### Ⅲ. 난민인정절차

- 1. 난민법 제정을 통한 난민인정절차의 발견
- 2. 난민법상 난민인정절차의 법적 쟁점

### IV. 난민의 사회적 처우

- 1. 난민법 제정을 통한 난민처우의 발전
- 2. 난민의 사회적 처우에 관한 법적 쟁점

## V. 결론

<sup>\*</sup> 이 글은 필자가 2012년 Korea Observer Vol. 43 No. 4에 게재한 논문 "An Evaluation of Korea's New Refugee Act and Future Challenges"를 한국학술연구원(The Institute of Korean Studies)의 승인을 얻어 최근의 입법상황과 판례를 반영해 국문으로 수정·보완한 것임을 밝혀둡니다.

# I. , 서론

한국은 1992년에 난민지위에 관한 협약(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 난민협약)과 난민지위에 관한 의정서(The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 이하 난민의정서)에 가입하였고, 1993년 출입국관리법과 1994년 출입국관리법 시행령에 난민인정조항을 신설함으로써 난민인정제도를 도입하였으며 1994년 7월부터 난민지위인정신청을 받기 시작하였다.

그러나 난민인정기준이 지나치게 엄격하고 난민에 대한 처우가 난민협약 수준에 이르지 못한다는 많은 비판적 지적들이 있어 왔다. 이에 난민의 처우를 개선하며 난민인정을 받지 못한 자 중에서도 특히 인도적 측면에서 필요한 경우 체류를 허가할 수 있도록 하는 등 난민 정책 선진화를 위한 출입국관리법의 개정이 2008년에 이루어졌다. 이때의 개정을 통해 난민 처우 노력의무에 관한 조항을 신설하고 난민신청자의 지위에 있는 사람에 대해서도 취업허 가를 할 수 있는 근거규정을 마련하였다. 또한 난민지원시설의 설치근거를 마련하는 등 우리 사회에서 난민에 대한 인식을 제고하고 국제사회에서 인권국가로서의 역할을 하기 위한 노 력을 하였다.

2010년에 또 한 차례 출입국관리법의 개정이 있었는데, 이때에는 난민인정 신청권의 실질적 보장을 위해 난민신청자나 난민불인정결정에 대한 이의신청을 진행 중인 자에 대해서는 강제퇴거의 집행을 유보할 수 있도록 하는 근거규정을 마련하였다. 이후 오랜 입법적 노력의결실로 난민인정절차 및 난민 등의 처우에 관한 단일 난민법이 2011년 12월 국회를 통과하여지난해인 2013년 7월 1일부터 시행되고 있다. 한국의 난민법은 아시아 최초의 단일 난민법으로서 보다 난민협약 및 의정서에 충실한 내용으로 난민의 지위와 처우에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다.

새 난민법은 난민협약 및 의정서에 입각한 난민제도의 운영을 위해 난민, 난민신청자, 인도적 체류허가자 등의 개념정의를 난민협약에 의거하여 명확히 하고, 강제송환금지원칙을 명시적으로 규정하였다. 난민인정절차에 있어서는 그동안 난민인정절차가 거의 법제화되어 있지 않았던 점을 개선하여 근거규정을 마련하고 여러 가지 절차적 보장을 강화하였다. 또한난민심사기구의 전문성 확보를 위해 난민심사관을 두고 난민위원회 기능을 재정비하였으며, 난민심사기간을 단축하였다. 난민의 처우에 있어서도 기본적으로 난민협약상의 권리를 보장하기 위하여 사회보장, 기초생활보장, 교육, 사회적응교육, 학력인정, 자격인정 등에 대해 별도의 규정을 두었다. 난민신청자에 대해서도 생계비의 지원과 함께 일정 기간이 경과하면 취업이 가능할 수 있도록 함으로써 생계유지에 대한 법적 보장을 강화하였다. 그러나 한국의

새 난민법이 난민의 인권보호를 위한 충분한 내용을 담고 있는지에 대한 의문과 비판적 견해들은 여전히 존재한다. 이 논문은 한국의 새 난민법에 대한 비판적 견해가 타당성을 갖는지에 대한 질문에서부터 시작되었고, 이를 위해 한국의 새 난민법에 대해 검토해보고자 한다.

이처럼 한국의 새 난민법에 대해 평가해보는 것은 여러 가지 의미를 가질 수 있다. 첫째, 국 제적으로 볼 때 아시아 최초의 단일 난민법이라는 점에서 앞으로 난민법의 제정을 계획하고 있는 국가에 대해 가이드라인을 제시할 수 있다. 둘째, 국제법적 차원에서 본다면 국제조약의 당사국 내에서의 법적 지위에 대해 재검토해볼 수 있는 계기를 제공한다. 셋째, 한국의 입장 에서는 난민법에 대한 비판적 검토를 통해 향후 난민법의 입법적 개선방향을 제시해줄 수 있 을 것이다.

이러한 의의에 주목하여 이 논문에서는 새 난민법이 난민협약 및 의정서의 정신과 내용을 얼마나 충실히 반영하고 있는지에 주안점을 두어 검토해보고자 한다. 논문의 진행은 난민법 의 주요 법적 쟁점인 난민인정요건, 난민인정절차, 난민의 사회적 처우에 대한 검토를 중심으로 전개해가고자 한다.

# Ⅱ. ✓ 난민의 인정요건

#### 1. 국제법과 한국법상 난민의 인정요건

### 1) 난민협약과 난민의정서상 난민의 인정요건

1951년 난민협약과 동 협약의 시간적·지리적 제약을 제거하여 당사국들의 일반적인 난민 보호의무를 규정한 1967년의 난민의정서는 지난 수십 년 동안 난민보호의 중요한 법원으로 서 역할을 하여 왔다.<sup>1)</sup>이 난민협약 및 의정서는 난민의 보호를 위한 국제법적인 초석 또는 중 심이라는 평가를 받아 왔지만<sup>2)</sup>, 난민협약 등이 냉전시대를 배경으로 제정되었음에 따라 현 재의 난민문제에 충분히 대응하지 못하고 있다는 점<sup>3)</sup>, 난민협약 자체의 문제는 아니지만 냉 전 종식 이후 각 국이 난민의 수용에 소극적이라는 점 등이 지적되고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 한계로 인하여 냉전 이후 현재의 난민문제에 대응하기 위해 난민협약과 의정서의 좀 더 유연한 해

<sup>1)</sup> 오승진, 냉전종식 이후의 난민법의 과제, 국제법학회논총 제54권 제2호, 2009, 183면. 오승진 교수는 난민협약과 난민의정서가 냉전 이후 현재의 난민문제에 대응하기에는 한계를 갖지만 강제송환금지라는 가장 중요한 기본정신은 유효하며, 난민법의 한계는 난민법의 실효성을 확보하려는 각 국의 노력에 의해 극복될 수 있다고 주장한다(오승진, 앞의 논문. 198-199면).

<sup>2)</sup> Fitzpatrick, Revitalizing the 1951 Refugee Convention, Harvard Human Rights Journal 9, 1996, p. 229.

<sup>3)</sup> Mertus, The State and the Post-Cold War Refugee Regime: New Models, New Questions, Michigan Journal of International Law 20(1), 1998, pp. 63-66.

<sup>4)</sup> 냉전 종식 이후 각 국의 난민수용 태도변화에 대한 연구로는, Karen Musalo et al, Refugee Law and Policy, 2007, Fitzpatrick, The End of Protection: Legal Standards for Cessation of Refugee Status and Withdrawl of Temporary Protection, Gorgia Immigration Law Journal 343, 1999.

석과 각 국의 노력이 필요하다는 견해<sup>5</sup>, 난민문제에 대해 국제인권조약 등이 구속력을 가지고 직접 적용되거나 난민협약의 내용을 보완하여야 한다는 견해<sup>6</sup> 등이 비판적으로 제시되고 있다. 그러나 난민의 인정과 보호에 관한 가장 직접적인 국제법적 근거는 여전히 난민협약과 의정서이며, 한국의 난민법 역시 난민협약과 의정서에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 따라서 난민협약과 의정서에 대한 검토가 여전히 난민법 연구의 첫 출발이라고 하겠다.

난민협약과 의정서에 따르는 경우 난민의 개념은 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성 원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 자신의 국적국 밖에 있는 자로서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포 로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자, 또는 종전의 상주국 밖에 있는 무 국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것 을 원하지 않는 자를 의미한다(난민협약 제1조 제A항 제2호, 난민의정서 제1조 제2항).

즉 난민협약과 의정서상 난민은 '박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포'의 존재여부를 중심으로 파악되고 있다. 이러한 난민인정요건이 현재의 난민문제에 대응하기에는 매우 제한적이라고 보는 견해에 따르면, 난민협약과 의정서에 의하는 경우 인종, 종교, 국적, 정치적 이유 등에 따라 박해의 가능성이 판단되며, 식량, 건강, 교육 등 사회적 권리의 침해가 있는 경우에는 난민의 인정 가능성이 어렵다는 점을 지적하고 있다." 박해의 가능성을 이렇게 제한적으로 해석한다면 탈북주민의 난민인정 가능성은 어려울 수도 있다.8)

그러나 난민개념의 핵심인 박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포라는 표지가 반드시 난민인정을 제한적으로 한다고 보기에는 어려운 측면이 있다. 난민협약과 의정서에 서는 '박해'의 개념을 정의하거나 제한하고 있지 않기 때문이다. "보편적으로 받아들여지는 박해의 정의는 없으며, 그러한 정의를 확립하려는 다양한 시도가 있었으나 결국 성공하지 못했다. 난민협약 제33조로부터, 인종, 종교, 국적, 정치적 의견 또는 특정사회집단의 구성원 신분이라는 것을 이유로 생명 또는 자유에 대한 위협이 통상 박해가 된다는 추론을 이끌어낼수 있다. 그러나 다른 인권의 중대한 침해도 동일한 이유로 박해를 구성한다고 볼 수 있다"의라고 하고 있는 난민협약과 의정서에 의한 난민지위 인정기준 및 절차 편람(Handbook on

<sup>5)</sup> 오승진, 앞의 논문, 193면.

<sup>6)</sup> 장복희, 국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의, 저스티스 통권 제110호, 2009, 280면.

<sup>7)</sup> Hathaway, The Law of Refugee Status, 1991, pp. 6-11; 오승진, 앞의 논문, 184면.

<sup>8)</sup> 이용호, 난민의 개념과 그 보호, 국제법학회논총 제52권 제2호, 2007, 332-333면; 장복희, 무국적탈북자의 권리와 그 법적 지위, 동아법학 제43호, 273-274면.

<sup>9)</sup> 장복희(譯), 난민관련 국제 조약집, 유엔난민기구(UNHCR), 1997, 74면.

Procedure and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 이하 난민지위 인정 기준 및 절차 편람) 제51항은 이러한 점을 잘 나타내주고 있다.

이처럼 난민협약이 박해의 정의를 규정하고 있지 않은 것은 앞으로 있을 수도 있는 모든 중대한 인권침해를 박해의 범위에 포섭하고자 하는 의도라고 해석될 수 있다. <sup>10)</sup> 즉 난민협약이 박해의 의미를 한정하지 않음으로써 난민협약에 의한 난민보호가 제한적이지 않을 수 있는 가능성을 열어 놓았다고 할 수 있다. 이렇게 이해한다면 난민협약과 의정서가 현재의 난민문제에 대응하기에 반드시 한계를 갖는다고 지적하기는 어려우며, 난민협약과 의정서에 근거하여 난민의 인권보장을 실현해갈 수 있다고 하겠다. <sup>11)</sup>

#### 2) 한국 난민법상 난민의 인정요건

한국 헌법은 제6조에서 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다"라고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 규정과 국제법상 원칙에도 불구하고 조약이 당사국 내에서 실제로 구속력이 인정되는지, 재판규범으로서 인정되는지 여부에 대해서는 학문적 논의와<sup>12)</sup> 다양한 현상이 있는 것은 사실이다. 그러나 한국은 난민협약과 의정서의 당사국으로서 최소한 그 내용의 이행을 지향하여야 하는 것은 분명하다. 이러한 취지에서 난민법 역시 난민협약과 의정서에 따라 난민의 지위와 처우 등을 정함을 목적으로 하고 있다(난민법 제1조).

난민법은 난민의 개념을 구체적으로 명시하고 있는데, 그 내용은 난민협약과 의정서의 내용을 그대로 담고 있다. 즉 난민법은 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전의 상주국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 않는 무국적자인 외국인이라고 규정하고 있다(난민법 제2조 제1호).

즉 한국 난민법 역시 난민협약과 의정서의 내용에 따라 '박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포'의 존재여부를 난민인정의 중심적인 요건으로 규정하고 있다. 그렇다면 결국 한국의 난민제도의 운영에 있어 난민협약의 내용이 잘 이행되고 있는지의 여부는 정

<sup>10)</sup> Hathaway, Ibid., p. 7.

<sup>11)</sup> 같은 견해로 장복희, 국제난민법의 국내적 이행, 사회과학연구 제19집, 2003, 243-244면.

<sup>12)</sup> 이에 대한 상세는 오승진, 국제인권조약의 국내 적용과 문제점, 국제법학회논총 제56권 2호, 2011, 정인섭, 한국의 국제법 실행: 우리 법 원에서의 국제법 관련 판결, 서울국제법연구 제18권 제1호, 2011.

부와 법원이 법집행과 적용에 있어 그 내용을 잘 구현하고 있는지 여부를 통해 확인될 수 있다. 이하에서는 난민인정요건과 관련한 법원의 판례를 중심으로 이에 대해 살펴보고자 한다.

#### 2. 한국 판례에서의 난민의 인정요건

#### 1) 박해의 개념

한국 정부의 난민인정기준은 지나치게 엄격하다는 비판을 받아왔는데<sup>13</sup>, 법무부장관의 난 민불인정결정을 다투는 행정소송에서 박해의 의미가 항상 좁게 제한적으로 해석되었던 것은 아니다. 2007년 서울고등법원은 4명의 콩고인들이 제기한 난민불인정결정취소소송 항소심에서 1인의 원고에 대한 불인정결정을 취소하는 판결을 하였다. <sup>14)</sup> 승소한 원고는 콩고에서 가장 진보적인 교회의 청년회장직을 담당하면서 강제징집거부와 반전운동을 주도하다가 체포되었고, 교회 신도들의 도움으로 위조여권을 소지하고 한국에 입국하여 공장 노동자로 생활하다가 난민신청을 한 상황이었다. 이에 대해 법무부장관은 대법원에 상고하였는데, 대법원은 법무부장관의 상고를 기각하였다. 대법원은 난민의 인정요건으로서 박해의 의미를 '생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위'라고 판시하였다. 그리고 강제징집을 거부한 사정만으로는 박해의 원인이 있었다고 할 수 없으나, 징집거부가 정치적 의견을 표명한 것으로 평가될 수 있을 때에는 박해의 원인이 있었다고 볼 수 있다고 하였다.<sup>15)</sup>

이 판결이 난민의 개념을 제한적으로 해석하지 않고 '박해'를 '생명 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위'라고 해석함으로써 세계인권선언의 기본적인 정신을 강조하고 있고, 따라서 난민협약에 의한 난민보호 뿐만 아니라 국제인권법의 보완적 적용을 시도하였다는 긍정적 평가가 있다. <sup>16)</sup> 나아가 앞서 살펴본 것처럼 이미 난민협약과 의정서 상의 박해의 개념 역시 모든 중대한 인권침해를 포섭하는 개념이라고 이해한다면, 이 판결은 난민협약의 본질적 정신을 구현하고 있는 것이라고 하겠다.

<sup>13)</sup> 고기복, 한국 난민법의 문제점에 관한 연구, 아태공법연구 제11집, 2003; 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안, 중앙법학 제9집, 2007; 정인섭, 한국에서의 난민수용실행, 서울국제법연구 제16권 제1호, 2009; 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안, 세계헌법연구 제14권 제3호, 2008; 고문현, 난민수용의 실태와 인정절차, 공법연구 제40권 제1호, 2011. 법무부의 난민 관련 통계에 따르면 2012년 12월 31일까지 국내 난민 신청자는 5,069명이며 심사 중인 신청자가 1,333명이다. 심사 중인 신청자를 제외하고 10%에도 채 못 미치는 320명만이 난민으로 인정받았다. 난민협약상 난민에는 해당되지 않지만 자국 내 인권 상황 등을 고려해 체류를 허가받은 인도적 체류자 171명을 포함해도 491여명에 그친다. 이에비해 불인정결정을 받은 신청자는 모두 2,412명이나 된다(법무부 출입국・외국인정책본부, 2012년도 출입국 통계연보・난민심사현황, 2013, 636면).

<sup>14)</sup> 서울고등법원 2007. 1. 19. 선고 2006누5467 판결.

<sup>15)</sup> 대법원 2007. 7. 24. 선고 2007두3930 판결.

<sup>16)</sup> 장복희, 국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의, 저스티스 통권 제110호, 2009, 287면.

#### (2) 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포

한국 판례에서 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포에 해당하는지와 관련하여 주로 쟁점이 된 내용은 특정 사회집단의 구성원 신분, 즉 소수 민족, 특정 종교 등과 정치적 의견 등이 박해의 원인이 될 수 있는지의 문제였다.

미얀마 친족 출신으로 기독교 교회의 목사로 활동하던 사람이 대규모 종교행사를 개최하다가 신변의 위협을 느끼고 도피하여 대한민국에 입국한 후 난민인정 신청을 하였으나 법무부장관은 이를 불허하였다. 이에 대한 소송에서 서울행정법원은 소수민족이라는 신분, 기독교라는 종교, 정치적 의견 등으로 인하여 박해를 받을 우려가 있다고 볼 만한 충분한 근거가 있는 공포가 존재한다고 보아 난민불인정결정을 취소하였다.<sup>17)</sup> 또한 케냐에서 출생한 루오족여성에 대한 법무부장관의 난민불인정결정에 대해, 루오족 여성에게 특정 사회집단의 구성원 신분을 이유로 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포가 있는 등 난민인정요건을 갖추었다고 보아 난민불인정결정을 취소하였다.<sup>18)</sup>

또한 서울행정법원은 이슬람교에서 기독교로 개종한 이집트인이 제기한 난민불인정결정 취소소송에서 박해의 주체는 국가기관에 한정되지 않는다는 판시를 하였다. 즉 박해의 주체는 국가기관 뿐만 아니라 정부의 보호가 이루어지지 않는 상황에서의 비정부조직까지 포함하게 된다. 예컨대, 종교적 불관용에 의한 박해가 존재하고 이에 대해 국가기관이 보호 묵인, 거부 및 비효과적인 보호를 제공하는 경우에도 박해가 존재한다는 것이다. 19)

정치적 의견과 관련하여서는 국적국이 아닌 거주국에서의 정치적 의견표명이 박해의 원인이 될 수 있는지가 주로 논점이 되었다. 대법원은 국적국을 떠난 후 거주국에서의 정치적 의견을 표명함으로써 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포가 발생한 경우에도 인정될 수 있는 것이라고 보았다. 201 그러나 실제 이러한 쟁점이 있었던 사안에서는 인정요건을 항상 넓게 해석하지는 않았으며, 거주국에서의 정치적 의견표명의 정도에 따라 해석하는 경향을 보이고 있다. 즉 대한민국에서 불법체류자로 생활해오던 미얀마인이 불법체류자에 대한 단속이 강화되자 불법체류자 자진신고를 한 후, 자신의 대한민국 내 정치적 활동 등으로 미얀마에 귀국할 경우 박해를 받을 우려가 있다는 이유로 난민신청을 한 사례가 있었다. 이에 법무부장관이 난민불인정결정을 하자 이에 대해 제기된 소송에서 대법원은 원고의 신청을 기각하였다. 그근거는 원고가 버마민족민주동맹 한국지부에 가입하고 정치적 집회에 참여하였다고 하더라

<sup>17)</sup> 서울행정법원 2010. 4. 1. 선고 2009구합38312 판결.

<sup>18)</sup> 서울행정법원 2010. 10. 21. 선고 2009구합51742 판결.

<sup>19)</sup> 서울행정법원 2007. 1. 19. 선고 2006구합23845 판결.

<sup>20)</sup> 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두19539 판결.

도 단순히 주한 미얀마 대사관 앞에서 시위하는 모습이 사진에 찍혔다는 사정만으로는 미얀마로 귀국시 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포가 존재한다고 보기는 어렵다는 것이었다.<sup>21)</sup>

그러나 이후 파룬궁 수련자인 중국인이 대한민국에 입국하여 난민인정신청을 하였으나 법무부장관이 불허한 사안에서, 서울고등법원은 법무부장관의 결정이 위법하다고 판단하였다. 즉 난민신청자인 중국인이 중국 내에서 파룬궁 관련 활동으로 박해를 받아 대한민국에 입국한 것은 아니더라도, 대한민국에 체류하면서 파룬궁과 관련한 활동을 함에 있어 적극적이고 주도적인 역할을 수행함으로써 중국 정부로부터 주목받기에 충분한 정도에 이르렀다고 봄이 타당하고, 따라서 '특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다고 볼 만한 충분한 근거가 있는 공포'가 있다고 보았다. <sup>22)</sup>

#### (3) 입증책임과 입증의 정도

난민지위 인정기준 및 절차 편람에서는 입증책임은 원칙적으로 난민신청자가 부담하지만, 난민신청자가 처해 있는 특별한 상황에 기인하는 입증의 어려움을 고려해 볼 때 너무 엄격한 정도로 요구되어서는 안된다고 규정하고 있다(제196항, 제197항).<sup>23)</sup>

난민법의 제정 전 난민법안에서는 입증책임과 '합리적인 가능성'이라는 입증책임의 완화에 대한 내용이 규정되어 있었으나, 난민법에 이 규정이 도입되지는 못했다. 그렇지만 법원의 결정에 있어서는 난민법안에 있었던 입증책임과 입증책임의 완화가 적용되고 있는 것으로 평가된다.

한국 법원은 박해를 받을 수 있는 충분한 근거가 있는 공포의 입증책임은 난민신청을 한 자에게 있으며, 입증의 정도와 관련하여 진술의 전체적인 신빙성과 일관성을 요구하고 있으나 난민으로서의 주관적 상황을 고려하도록 하고 있다. 코트디부아르인 여성이 법무부장관의 난민불인정결정에 대하여 제기한 소송에서 우리 대법원은 진술의 세부내용에서 다소간의불일치가 발견되거나 일부 과장된 점이 엿보인다고 하여 곧바로 신청인 진술의 전체적 신빙성을 부정해서는 안 된다고 하였다. 그러한 불일치와 과장이 박해의 경험에 따른 정신적 충격이나 난민신청인의 불안정한 심리상태, 기억력의 한계, 문화적 ·역사적 차이, 언어의 차이 등에서 비롯되었을 가능성도 염두에 두고 진술의 전체적인 일관성 및 신빙성을 평가하여야 한다는 것이다. <sup>24)</sup>

<sup>21)</sup> 대법원 2011. 7. 14. 선고 2008두12559 판결.

<sup>22)</sup> 서울고등법원 2012. 3. 7. 선고 2011누30757 판결.

<sup>23)</sup> 정인섭 · 황필규, 난민의 개념과 인정절차, 2011, 59면.

<sup>24)</sup> 대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두27448 판결. 같은 취지의 판결로 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두19539 판결; 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결.

또한 신청인의 주장이 신뢰성 있는 것으로 생각되면, 그 주장에 반하는 상당한 이유가 없는 한, 증거가 불충분한 경우라도 신청인에게 유리한 해석에 의한 이익(benefit of the doubt)을 부여해야 한다고 판시하였다. <sup>25)</sup> 입증책임에 관한 이러한 판단은 난민지위 인정기준 및 절차편람 제196항의 입증책임에 관한 내용을 지향하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 진술의 일 관성과 신빙성의 요구가 난민인정을 어렵게 할 위험은 언제나 존재하는 것이며, <sup>26)</sup> 이에 대한 특별한 노력과 주의가 필요하다 하겠다.

# Ⅲ. 난민인정절차

#### 1. 난민법 제정을 통한 난민인정절차의 발전

난민지위 인정기준 및 절차 편람에 따르면 난민협약은 난민지위의 인정을 위하여 어떠한 형태의 절차가 채택되어야 하는지를 규정하고 있지 않고, 따라서 각국의 특별한 헌법상·행정상 구조를 고려함으로써 가장 적절하다고 생각되는 절차를 설정하도록 각 당사국의 선택에 맡겨 놓고 있다고 설명하고 있다(제189항). 그러나 동시에 난민신청은 필요한 지식과 경험을 가진, 신청인의 특별한 어려움과 필요성을 이해할 수 있는 자격있는 자에 의하여, 특별히 정해진 절차 내에서 심사되어야 한다라고 규정하고 있다(제190항). 또한 절차의 기본적 요건을 제시하면서(제192항), 271 아직 절차를 마련하지 않은 국가에 대하여, 가까운 장래에 그러한 절차를 확립하는 적절한 조치를 취할 것을 희망한다고 규정하고 있다(제193항).

난민법의 제정 이전에는 난민인정절차가 거의 법제화되어 있지 않고 통역과 변호 등 절차보장이 미흡하여 난민신청자의 인권이 충분히 보호되지 못하고 난민인정심사가 제대로 되지 않는 문제점이 있었다. 새 난민법의 제정으로 난민신청절차(제5조)와 출입국항에서의 난민신청 (제6조), 신청필요정보의 게시(제7조), 변호(제12조), 신뢰관계 있는 자의 동석(제13조), 통역(제14조), 동성의 면접관 요구권(제8조 제2항), 면접과정의 녹음·녹화요구권(제8조 제3항), 면담조서의 확인(제15조), 열람·등사(제16조), 인적사항의 공개금지(제17조), 신원확인을 위한 보

<sup>25)</sup> 서울행정법원 2008. 2. 20. 선고 2007구합22115 판결; 서울행정법원 2006. 2. 3. 선고 2005구합20993 판결.

<sup>26)</sup> Kagen, Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determinations, Georgetown Immigration Law Journal 17(3), 2003, p. 369.

<sup>27) 1977</sup>년 유엔고등판무관 업무계획 집행위원회는 난민심사절차에 대한 기본적 요건들을 제시하고 있다. 그 요건에 해당하는 것으로는 난 민신청을 받는 공무원은 정확한 교육을 받아야 하고 강제송환금지원칙에 따라 행동하여야 한다는 것, 신청인은 절차에 대해 필요한 안내를 받아야 한다는 것, 신청인은 통역인의 조력을 받을 수 있어야 하고 유엔난민기구와 접촉할 수 있어야 할 것, 난민신청에 대한 인정이 있는 경우 신청인에게 통지되고 증명서를 발급받을 수 있어야 할 것, 난민신청결정에 대한 불복이 가능하여야 하고 불복기간동안 체류할 수 있어야 할 것 등이다(난민지위 인정기준 및 절차 판람 제192항).

호(제20조), 심리의 비공개(제23조), 이의신청(제21조) 등 절차에 관한 많은 규정이 정비되었다. 또한 난민심사기구의 전문성과 독립성 등의 문제를 개선하기 위하여 면접과 사실조사를 전담하는 난민심사관을 두었고(제8조 제4항), 준사법적 기구로서 난민위원회의 기능을 정비하였다(제3장). 난민심사기간과 관련하여서도 너무 장기간이 소요된다는 비판에 따라 난민인정여부의 결정과 이의신청에 대한 결정을 원칙적으로 6개월 내에 하도록 제한하였다(제18조 제4항, 제21조 제7항).

이처럼 난민법의 제정을 통해 난민인정절차의 많은 개선과 체계적 정비가 이루어졌다고 평가될 수 있다. 그러나 난민법상의 난민인정절차와 관련하여 여전히 아쉬움이 남는 부분이 있다. 심사절차의 생략제도(제8조 제5항)와 출입국항에서의 난민신청제도(제6조)에 관한 내용인데, 이하에서 이에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

#### 2. 난민법상 난민인정절차의 법적 쟁점

#### (1) 심사절차 생략의 문제

난민법은 일정한 경우 난민인정 심사절차 중 일부를 생략할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로는 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민신청을 한 경우, 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경없이 다시 난민인정을 신청한 경우, 한국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나 강제퇴거대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우가 그에 해당한다(동법 제8조 제5항).

실제로 난민인정절차는 사실조사와 면접으로 이루어지는데 앞서 언급한 경우에 해당한다면 이 절차 중 일부를 생략할 수 있다는 의미이다. 간이절차는 난민신청자가 충분하고 명백한 난민요건을 갖춘 경우 간소화된 절차를 통해 신속하게 난민으로 인정받는 제도가 되어야함에도 불구하고, 난민법상의 간이절차는 오히려 난민신청과 인정의 남용을 방지하기 위한제도로서 기능하고 있다. 난민신청과 인정의 남용을 방지할 필요성도 충분히 인정된다하겠지만, 이러한 간이절차가 남용됨으로써 난민의 인권보호가 취약해질 수 있다는 문제점이 제기될 수 있다. 난민법상 간이절차제도가 타당한 내용인지 살펴보기 위해 심사절차가 생략될수 있는 각각의 경우들에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

먼저 난민법 제8조 제5항 제1호에서는 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민신청을 한 경우 심사절차의 일부를 생략할 수 있도록 하고 있다. 그러나 난민들은 박해를 받은 경험 때문에 사실과 다른 진술을 하는 경우도 있고 자신을 도와준 사람들을 보호하기 위해 사실을 숨기거나 거짓말을 할 때가 있다. 따라서 단순히 거짓말을 한 것 때

문에 간이절차로 가는 것은 난민의 특수성을 고려하지 않은 것이라고 할 수 있다. <sup>28)</sup> 이러한 난민법의 규정태도는 난민지위인정기준 및 절차 편람의 규정내용에도 반하게 된다. 즉 편람 제199항에서 "최초의 면접은 통상 신청인의 이야기를 끌어내는 것으로 충분한 반면, 심사관은 다음 면접에서 명백히 모순된 설명을 분명히 밝히고 다른 모순점을 해결하며, 허위진술이나 중요한 사실의 은폐를 찾아내어 확인하는 것이 필요하다. 신청인이 행한 진실과 다른 진술은 난민지위를 부인하는 이유가 되지 않고, 그러한 진술을 사안의 모든 사정에 비추어 보아 평가하는 것은 심사관의 책임이다." <sup>29)</sup>라고 규정하고 있는 것에 반한다고 할 수 있다. 또한이러한 점은 한국 대법원이 난민신청자의 입증책임의 정도에 있어 진술의 세부내용에서 다소간의 불일치가 발견되거나 일부 과장된 점이 엿보인다고 하여 곧바로 신청인 진술의 전체적 신빙성을 부정해서는 안 되는 것으로 판시한 것과도 모순된다고 하겠다. <sup>30)</sup>

두 번째 사유로서 난민법 제8조 제5항 제2호에서는 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민 인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경없이 다시 난민인정을 신청한 경우 간이절차에 의해 심사할 수 있도록 하고 있다. 그러나 난민신청자에 대한 면접과 사실조사 없이 중대한 사정변경이 있는지 정확하게 파악하는 것은 어려우므로, 이 경우 절차의 생략은 타당하다고 할수 없다.<sup>31)</sup>

마지막으로 난민법 제8조 제5항 제3호는 한국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나, 강제퇴거대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우에도 심사절차의 일부를 생략할 수 있도록 하고 있다. 이 규정 역시 난민신청과 인정의 남용을 막기 위한 것이라 하겠다. 그러나 난민요건을 갖추고 있는 사람이라고 하더라도 난민신청절차에 대한 정보의 부족, 난민신청여부에 대한 고민, 난민신청을 통한 지위의 악화 등의 이유로 난민신청이 늦어지는 경우는 흔히 볼 수 있다. 또한 강제퇴거 대상자가 난민신청을 한 경우에도 강제퇴거명령의 집행을 지연시킬 목적이 있는지여부는 난민신청 자체로는 알 수 없고 사실조사와 면접을 통해 심사하는 것이 필요하다. 32)

유엔난민기구는 개인면접은 난민인정결정을 하거나, 신청인이 지배할 수 없는 사유로 장기간 인터뷰에 응할 수 없음이 인정된 경우에만 생략할 수 있다는 견해를 표명하고 있다. 유엔난민기구는 또한 난민심사기간의 단축은 심사의 질을 높임으로써 얻어질 수 있는 것이며, 이를 위해 충분한 수의 전문인력에 의한 심사, 충분한 자질을 갖춘 통역인의 지원과 양질의

<sup>28)</sup> 김종철, 난민법 제정의 의미와 향후 과제, 월간 복지동향, 2012. 2, 31면.

<sup>29)</sup> 장복희(譯), 앞의 조약집, 118면

<sup>30)</sup> 대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두27448 판결.

<sup>31)</sup> 김종철, 앞의 글, 31면.

<sup>32)</sup> 김종철, 앞의 글, 31면.

시의성 있는 국적국의 정보가 있어야 하며, 난민심사절차에서 필요한 모든 절차적 보장들이 구현되어야 한다는 의견을 표명한 바 있다.<sup>33)</sup>

난민불인정결정을 받는 경우 국적국으로 송환될 가능성 등 난민신청자의 인권과 난민인정 심사가 갖는 중요성을 감안할 때 절차의 생략은 매우 제한적으로만 적용되어야 할 것이며, 이 러한 취지에서 난민법은 심사절차가 생략될 수 있는 경우를 보다 제한하여야 할 필요가 있다.

#### (2) 출입국항에서의 난민신청의 문제

난민법이 제정되기 전까지는 출입국항에서의 난민신청절차는 인정되지 않았다. 따라서 출입국항에서 난민신청을 하려는 사람은 먼저 임시상륙허가 신청을 하여야 했고, 임시상륙허가를 받아 한국으로 입국한 후 난민신청이 가능하였다. 그러나 새 난민법에서는 출입국항에서의 난민신청을 허용하고 있다(난민법 제6조).

그런데 난민법상 출입국항에서의 난민신청절차도 여전히 문제점을 내포하고 있는데, 출입국항의 난민신청에 대해서 난민인정절차에 회부할지 여부를 법무부장관이 결정하도록 한 규정을 지적할 수 있다(난민법 제6조 제3항). 즉 출입국항에서의 난민인정신청제도를 도입하기는 하였지만, 이 때의 난민신청은 완전한 의미의 난민신청에 해당하지 않고 난민인정절차로 진행될 수 있는지 여부를 결정하는 별도의 심사단계를 거쳐야 한다. 이와 관련하여 먼저만약 법무부장관이 난민인정심사에 회부하지 않기로 결정한 경우 그러한 처분을 어떻게 다투어야 하는지가 문제된다. 341 난민법 제21조는 난민불인정결정이나 난민인정의 취소 또는 철회에 대한 불복수단으로 특별법상의 행정심판인 이의신청제도를 규정하고 있다. 그러나 난민인정심사불회부결정은 이의신청의 대상으로 규정하고 있지 않다. 물론 법무부장관의 결정은 행정처분으로서의 법적 성질을 가지므로 일반적인 행정심판과 행정소송으로 다툴 수 있을 것이다. 그러나 난민신청자가 이러한 절차를 스스로 제기하여 수행해나가는 것은 현실적으로 매우 어려우며, 이의신청보다 훨씬 장기간이 소요되는 문제점이 있다.

또 하나의 문제점은 만약 난민인정심사불회부결정에 대해 행정심판이나 소송을 제기하는 경우 그 기간 동안 난민신청자의 처우에 관한 것이다. 출입국항에서의 난민신청이 있는 경우 법무부장관은 7일 이내에 난민인정심사절차 회부여부를 결정하여야 하고, 만약 7일이 지나도록 아무런 결정을 하지 못하는 경우에는 입국을 허가하도록 하고 있다(난민법 제6조 제 3항). 이 때 불회부결정을 받은 당사자가 행정심판이나 소송을 제기하여 다투는 경우 이들은

<sup>33)</sup> UNHCR, Improving Asylum Procedures Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, 2010, pp. 13-27.

<sup>34)</sup> 오승진, 난민법 제정의 의의와 문제점, 국제법학회 제57권 2호, 2012, 107면.

어디서 어떻게 머무르며 지낼 수 있는지의 문제가 남게 된다.<sup>35)</sup> 난민법 제6조 제2항에 따르면 출입국항의 난민신청자는 7일의 범위 내에서만 출입국항에 있는 일정한 장소에 머무르게 하도록 되어 있다. 즉 난민법상 이들이 한국에 머무를 수 있는 가능성은 인정되지 않고 있다. 따라서 출입국항에서 난민신청을 하더라도 난민인정심사절차로 이행되지 못하고 국적국으로 강제송환되는 경우가 적지 않을 것으로 예상된다.

따라서 불회부결정을 다투는 사람도 난민법 제2조 제4호에서 규정한 '난민인정을 신청한 사람'에 포함될 수 있도록 법률이나 시행령에 명확한 규정을 두고, 난민신청자에 대한 처우규정이 적용될 수 있도록 하는 것이 필요하다 하겠다. 또한 난민신청자가 불회부결정을 다투는 동안 출입국항에서 지내도록 할 것인지 아니면 입국을 허가할 것인지에 대한 내용도 구체적으로 명시되어야 할 것이다.

# IV. 난민의 사회적 처우

#### 1. 난민법 제정을 통한 난민처우의 발전

난민법은 난민인정자의 경우 난민협약에 따른 처우를 받도록 규정하고 있으며, 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립과 시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다(난민법 제30조). 특히, 사회보장(제31조), 기초생활보장(제32조), 교육의 보장(제33조), 사회적응교육(제34조), 학력인정(제35조), 자격인정(제36조), 배우자와 자녀의 입국허가제36조) 등에 대하여는 별도의 규정을 두고 이를 뒷받침할 제도적 장치를 마련하고 있다.

난민신청자의 경우 이제까지 취약했던 기본생활과 근로 부분에서 생계비지원을 원칙으로 하되 일정 기간이 지나면 예외적으로 취업이 가능토록 함으로써 스스로의 생계유지에 대한 법적 보장을 강화하였다. 구체적으로는 모든 난민신청자에 대하여 생계지원(제40조 제1항), 주거지원(제41조), 의료지원(제42조)을 할 수 있고 교육보장(제43조)이 이루어지도록 하였다. 그리고 난민신청일부터 6개월이 지난 경우에는 취업을 허가할 수 있도록 하였다(제40조 제2항).

이처럼 새 난민법에서는 난민의 사회적 처우에 관한 규정들을 구체화하고 출입국관리법상의 규정내용들을 많은 부분 개선하였다. 무엇보다 난민신청자에 대한 생계지원 방안을 폭 넓게 담고 있으며, 그 밖에도 난민 등의 사회적 권리 보장과 사회적응 및 통합을 위한 여러 가지

<sup>35)</sup> 김종철, 앞의 글. 32면.

지원방안을 포함하고 있다. 36) 그러나 여전히 난민법이 난민협약과 의정서의 내용을 충분히 반영하고 있는지, 또한 그렇게 함으로써 실질적인 처우 개선에 기여할 수 있는지에 대한 의문은 남아 있다. 이하에서는 난민의 사회적 처우에 관한 쟁점들을 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### 2. 난민의 사회적 처우에 관한 법적 쟁점

#### (1) 생계지원과 경제활동의 허용

난민협약은 기본적으로 난민에게 내국인과 동일한 처우 또는 최소한 외국인 가운데 유리한 처우를 보장하여 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 할 것을 지향하고 있다. 이를 위해 난민들에게 배급(제20조), 공적 구호(제23조), 노동법과 사회보장(제24조 제1항) 등에서 내국인과 동일한 대우를 받도록 하고 있다. 또한 직업선택에 있어서는 외국인 중 가장 유리한 대우를 (제19조 제1항), 자영업 및 자유업 등에서는 외국인 가운데 유리한 대우를 받을 수 있도록 규정하고 있다(제18조, 제19조 제1항).

새 난민법도 난민협약의 내용을 반영하여 난민에 대한 처우규정을 구체화하고 있다. 이에 따라 난민인정자의 경우 대한민국 국민과 동일한 수준의 사회보장과 기초생활보장을 받을 수 있게 되었다. 그러나 난민법은 난민인정자의 경우를 중심으로 규정되어 있으며, 난민신청 자의 처우에 대해서는 난민협약의 내용과 비교하여 아직 부족한 내용의 규정을 담고 있다. 이는 난민협약이 난민신청자의 처우에 관해 구체적인 내용을 정하고 있지는 않고 당사국의 제도에 맡기고 있지만, 난민신청자와 난민에게 원칙적으로 동일한 기준을 적용할 것을 권고하고 있는 것과는 차이가 있다. 37)

난민신청자의 경우 출입국관리법이 난민신청일로부터 1년이 경과한 후에야 취업허가를 받을 수 있도록 규정했던 것과는 달리, 새 난민법은 신청일로부터 6개월이 지난 경우에는 취 업을 허가할 수 있도록 하고 있다는 점에서는 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 난민신청 자에 대한 생계지원과 취업허가가 모두 정부의 의무가 아닌 재량에 맡겨져 있는 점은 난민 신청자의 최소한의 인간다운 생활을 보장할 수 없게 하는 문제점이 있다. 한국은 난민협약의 당사국으로서 난민협약의 내용을 충실히 또는 가능한 한 이행해야 할 의무를 갖는다. 그러나 난민신청자에 대한 생계지원과 취업허가를 무제한적인 재량에 맡겨두는 것은 난민협약의

<sup>36)</sup> 김종철, 앞의 글, 30면.

<sup>37)</sup> 난민협약을 채택한 전권대사 회의의 최종문서에 포함된 권고 E는 다음과 같이 규정하고 있다. "난민의 지위에 관한 협약은 합의의 범위를 넘어선 하나의 모범으로서의 가치를 지니게 될 것이며, 또한 모든 국가는 그 영역 내에 난민으로서 체재하고 있으면서 협약의 조건을 충족시키지 못하는 자들에게도 가능한 한 협약이 규정하는 대우를 부여함에 있어서 협약에 의한 지도를 받을 것이라는 희망을 표명한다." (난민지위 인정기준 및 절차 편람 제26항, 장복희(譯), 안의 조약집, 65면).

정신과 난민신청자의 인권보호를 위해 바람직한 입법태도라고 할 수 없다. 38)

또한 난민법은 이러한 재량에 따른 난민신청자의 지원도 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중이거나, 중대한 사정의 변경 없이 난민신청을 다시 한 경우이거나, 1 년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기한 만료일에 임박해 난민신청을 했거나 강제퇴거 대 상 외국인이 집행의 지연을 목적으로 난민신청을 한 경우에는 다시 제한할 수 있도록 규정하 고 있다(난민법 제44조). 그러나 난민불인정결정에 대해 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우는 여전히 난민인정절차의 연장선상으로 볼 수 있음에도 처우를 제한할 수 있도록 하는 것은 가혹하다고 할 수 있다. 또한 난민신청에 대한 정보의 부족, 신청절차의 준비, 신청에 대 한 고민 등이 있는 상황에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박해 난 민신청을 하였다는 이유로 생계지원 등을 제한하는 것 역시 난민신청자에게 가혹할 수 있다. 이와 관련하여 최근 서울행정법원의 판결은 주목할 만한 의미를 갖는다. 미얀마 국적의 외 국인이 난민인정신청에 대해 불허결정을 받은 후 법무부장관에게 이의신청을 하여 심사 중 인 상황에서 체류자격 외 활동허가기간이 경과하게 되었고, 이에 서울출입국관리사무소장이 강제퇴거명령 및 보호명령을 한 사안에서 법원은 난민신청자의 손을 들어 주었다. 즉 난민신 청자에 대한 생계지워 없이 난민신청일로부터 1년이 지난 후부터는 극히 제한적으로 체류자 격과 취업활동을 허가하고 난민불인정 결정 후에는 허가기간을 연장하지 않으면서, 허가기 간 외에 취업활동을 하였음을 이유로 강제퇴거명령을 하는 것은 행정의 획일성과 편의성만 을 일방적으로 강조하고 난민신청자의 인간으로서의 존엄성은 무시한 조치로서 위법하다고 판단하였다.<sup>39)</sup>

난민협약은 난민신청자를 포함하는 넓은 의미의 난민에게 인간다운 삶의 여건을 제공하고 필수적인 사회적 권리를 최대한 보장하는 것을 지향하고 있다. 이러한 난민협약의 취지를 고려해볼 때 새 난민법은 이전의 출입국관리법에 비해 진일보한 내용을 규정하고 있기는 하나, 여전히 비판적으로 검토되어야 할 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 난민신청자의 생계지원이 정부의 재량에 의해 행해지고 나아가 정부의 재량에 의해 처우의 제한이 일반적으로 가능하도록 하고 있는 점, 최소한의 생계지원과 경제활동만을 허용하고 많은 조건과 제한이 가능하도록 하고 있는 점 등에 대해서는 재검토가 필요하다 할 것이다. 난민인정자와 난민신청자에 대한 사회보장이 동일하게 이루어지기는 어렵다고 하더라도 점차 그 격차를 줄여나가는 노력이 필요할 것이라 생각한다.

<sup>38)</sup> 김종철, 앞의 글, 31-32면; 최원근, 난민 등에 대한 처우와 사회적 권리, 국가인권위원회 난민법 토론회 발제문, 2012, 7면; 오승진, 앞의 논문, 108면. 39) 서울행정법원 2013. 10. 10. 선고 2013구합13617 판결.

#### (2) 주거시설의 지원, 의료지원, 교육의 보장 등

난민협약은 난민들에게 주거에 있어서 외국인들 가운데 가능한 유리한 대우를 할 것을 명시하고 있다(난민협약 제21조). 이는 안정적인 주거 환경의 제공이 인간다운 삶을 영위하는데 필수적인 요소이기 때문이다. 종래 출입국관리법은 난민인정자, 난민신청자, 인도적 체류 허가자를 위한 난민지원시설을 운영·관리할 수 있도록 하였다(출입국관리법 제76조의 9). 출입국관리법에 의하면 이 시설에서 한국어 교육, 직업 상담, 사회적응 훈련, 정착지원 및 의료지원 등을 제공하도록 하였는데, 실제로는 주거지원 기능까지 포함되어 진행되었다. 새 난민법은 앞서 언급한대로 난민신청자가 거주할 주거시설을 설치·운영할 수 있도록 하는 별도의 규정을 두었으며(난민법 제41조), 이처럼 주거시설의 지원에 대한 별도의 근거규정을 두고 있는 점은 출입국관리법보다 발전된 내용으로 평가되나, 이를 구체화하고 있는 대통령령이 충분한 보장내용을 담고 있다고는 보기 어렵다. 법무부장관은 출입국항에서의 난민신청자와 재정착희망난민을 주거시설 우선 이용 대상자로 할 수 있으며, 6개월을 넘지 아니하는 범위에서 주거시설 이용자의 이용기간을 정할 수 있다(난민법 시행령 제19조).

난민협약은 의료지원에 관하여는 별도로 언급하고 있지는 않다. 그러나 사회보장에 관한 조항에서 산업재해, 직업병, 모성보호, 질병, 불구, 노령, 사망 등에 있어서 내국인과 동일한 처우를 제공할 것을 밝히고 있다(난민협약 제24조 제1항 b호). 난민법은 의료지원에 관해서도 별도의 규정을 두어 난민신청자에게 의료지원을 할 수 있도록 하였다(난민법 제42조). 세부적인 내용은 대통령령으로 정하고 있는데, 법무부장관은 난민신청자의 건강을 보호하기위하여 필요하다고 인정되면 난민신청자에게 건강검진을 받게 하거나 예산의 범위에서 난민신청자가 받은 건강검진 등의 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있으며, 난민신청자에게 응급의료에 관한 정보와 그 밖에 난민신청자가 이용할 수 있는 의료서비스에 관한 정보를 제공하도록 노력할 것을 규정하고 있다(난민법 시행령 제20조). 난민신청자들의 의료시설에 대한 접근성과 비용부담의 문제<sup>40)</sup> 등을 고려하고 있으나 이를 충분히 보장하는 규정이라고 보기는 어렵다.

난민협약은 난민에게 초등교육에 관하여 자국민에게 부여되는 것과 동일한 대우를 부여하도록 하고 있다. 그리고 초등교육 외의 교육, 특히 수학의 기회, 외국학교의 학업증명서, 학위수여증 및 학위의 인정, 수업료 등의 면제 및 장학금의 수여에 관하여, 가능한 한 유리하게 대우하고, 어떠한 경우에 있어서도, 동일한 사정 하에서 일반적인 외국인에 대한 대우보다 불리하지 않게 대우하도록 규정하고 있다(난민협약 제22조). 난민법에서는 미성년자인 난민인

<sup>40)</sup> 의료지원에 있어 접근성과 비용부담 문제의 고려 필요성에 대해서는 최원근, 앞의 발제문, 9면.

정자와 난민신청자에게 국민과 동일한 초 중등교육을 보장하고, 난민인정자의 경우 연령과 수학능력 및 교육여건을 고려하여 필요한 교육을 받을 수 있도록 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 난민인정자에게 한국어 등 사회적응교육을 실시할 수 있고 직업훈련 기회를 지원할 수 있도록 규정하고 있다(난민법 제33조, 제43조). 난민들이 학업의 지속과 연장, 사회적응교육 및 직업훈련 등을 통해 적극적으로 자신의 삶을 계발해 나갈 수 있는 기회가 주어지는 것이 필요하다. 다만 초·중등교육의 보장 외에 다른 교육지원에 대해서는 모두 정부의 재량에 맡겨져 있는데, 대통령령 역시 초·중등교육 외의 교육 보장에 대해서는 특별히 규정하고 있지 않은 문제점을 지적할 수 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 난민법은 난민신청자에 대한 주거시설 및 의료의 지원과 교육기회를 보장하는 규정을 두고 있는데, 이 역시 대부분 정부의 의무가 아닌 재량에 맡겨져 있기때문에 정부의 실천의지가 무엇보다도 중요하다고 할 것이며<sup>41</sup>, 앞으로 법률과 대통령령의 개정시 지원제도에 대한 입법적 보완이 이루어지는 것이 필요하다고 생각되다.

# V. , 결론

정부와 국회, 민간의 많은 입법적 노력으로 아시아 최초의 단일 난민법인 한국 난민법이 제정되어 곧 시행을 앞두고 있다. 난민협약과 의정서에 따라 난민의 지위와 처우에 관한 사항을 정함을 목적으로 하는 새 난민법은 난민협약의 내용과 정신을 국내법에 담아 그 법적 체계를 정비하였으며 기존의 출입국관리법에 비해 난민인권보호를 위한 많은 발전적 내용들을 담고 있다. 구체적으로는 난민협약 및 의정서에 입각한 난민제도의 운영을 위해 난민, 난민신청자, 인도적 체류허가자 등의 개념정의를 난민협약에 의거하여 명확히 하였고, 강제송환금지원칙을 명시하였다. 그리고 난민인정절차를 체계화하였으며, 난민 등에 대한 절차적보장을 강화하였다. 또한 난민심사기구의 전문성 확보를 위한 규정을 두고 난민심사기간을 단축하였다. 난민의 처우에 있어서도 원칙적으로 난민협약상의 권리를 보장하기 위하여 노력하였다.

이처럼 새 난민법에 대한 환영과 긍정적 평가가 가능하겠지만, 여전히 아쉬움이 남는 부분들도 있다. 이 논문에서 살펴본 것처럼 난민심사절차의 생략제도, 출입국항의 난민신청제도, 난민신청자에 대한 처우 등에 대해서는 앞으로 입법적 개선이 필요하다고 생각된다. 또한 난민이나 난민신청자의 처우와 관련하여서는 대통령령 역시 구체적이고 명확한 기준을 제시

<sup>41)</sup> 최원근, 앞의 발제문, 12면.

하고 있지 않아 결국은 정부의 실천의지에 따라 실질적인 난민인권의 보장 여부가 결정될 것이라 생각되다.

국가의 사정을 고려하지 않는 난민인권 보장의 강화는 가능하지도 않고 어쩌면 바람직하지도 않을 것이다. 그러나 한 국가의 난민정책과 법제도의 운영은 그 국가의 인권보장수준을 잘 나타내주는 척도라고 할 수 있다. 난민의 보호는 곧 인간의 존엄성에 대한 보장이기 때문이다. 새 난민법이 제정되었지만 그보다 더 중요한 것은 정부의 실천의지라 할 것이다. 또한이러한 실천은 난민인권에 대한 의식과 함께 관련 예산을 적극적으로 확보하는 것에서부터시작될 수 있을 것이다.

한국이 세계 속의 한국의 위상에 부응하는 난민정책을 난민법에 근거하여 실행함으로써 난민협약과 국제인권조약의 당사국으로서의 의무를 충실히 이행하고 난민인권 선진국으로 서 많은 발전을 이룰 수 있길 기대한다. 이는 지난 해 10월 유엔난민기구 집행이사회 의장국 으로서 선출된 한국이 당연히 가져야할 태도라고 할 수 있을 것이다. 또한 그렇게 함으로써 한국의 난민법이 아시아를 비롯한 세계 난민법의 모범이 될 수 있기를 기대한다.