

A Review of Refugee Policy in South Korea

- Focused on Yemeni Refugees in Jeju -

Jeong Hwa Hong^{1*}, Eun Hye Kim²

¹ Department of Public Administration, Hankuk University of Foreign Studies, 107 Imun-Ro, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea

² Kyungpook National University, School of Law, 80 Daehakro, Bukgu, Daegu, Korea

Abstract

This study focuses on the Korean refugee policy that now attracts a public attention due to the case of Yemeni refugees on the Island of Jeju, Korea. In 2018, about 500 Yemeni refugees came to Jeju island with a visa-exempt status, which has generated various issues related to refugees causing great concern and conflict in Korean society. The refugee problem is not confined to Korea but a global problem, and many countries are exploring various ways to resolve the problem. The purpose of this study is to investigate the current situation and limitations of refugee policies in South Korea by examining the case of Yemeni refugees on Jeju and then to suggest alternatives for their resolution.

Key words: refugee act, refugee policy, yemeni refugees on the island of Jeju

1. 서론

제주도에는 2018년 상반기에만 무사증제도를 통해서 500여명의 예멘 난민들이 한꺼번에 입국하는 이례적인 상황이 발생했다¹⁾. 이에 난민법에 대한 부정적 여론을 넘어 해당 법률 폐지 청원까지 청와대 국민청원 게시판에서 주장되는 등 유래 없는 큰 관심의 대상이 되었다(Joongang Ilbo, 2018). 제주 예멘 난민심사 결과를 주목하던 국민들은 총 484명의 입국 예멘인들 중 총 414명²⁾이 한국 곳곳에 체류하게 되었다³⁾는 소식에 한국 사회 일부에서는 난민에 대한 배타심이 공포와 혐오로까지 이어지게 되었다. 전 세계적으로 인

구 이동 등을 통한 이미 다문화 사회가 도래했음에도 오랜 기간 단일민족으로서 뿌리 깊은 자부심을 가져 온 한국사회에서는 외국인에 대한 편견이나 차별은 지속적으로 존재해 왔다(Oh, 2007). 그래서 2018년 제주도 예멘 난민 사례는 한국사회에 더 큰 파장과 침예한 사회적 갈등을 초래하게 되었다. 이에 따라 본 연구에서는 제주 난민 사례를 계기로 국민들의 높은 관심을 이끌어내고 있는 제주 예멘 난민 사례를 통해서 난민정책을 법적 측면에서 분석·고찰해보고 정책적 한계와 대안점을 모색해보고자 한다.

한국은 1992년 12월 3일 난민의 지위에 관한 1951년 협약(Convention Relating to the Status of Refugees)

* Corresponding author: Jeong Hwa Hong, Tel. +82-2-2173-3931, e-mail. hufshjh@hufs.ac.kr

및 난민 지위에 관한 1967년 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)에 가입하였다. 1993년 3월 3일 난민국제협약이 발효되어, 1993년 12월 10일 출입국관리법에 난민조항이 최초로 신설되었다. 외국인 체류관리등을 목적으로 했던 출입국관리법은 난민의 인정절차와 체류관리에 관한 사항을 규정하여 개정하였다. 난민의 지위에 관한 협약 및 동의정서에 가입함에 따른 난민지위의 보장을 위하여 필요한 난민관련 규정을 신설하고 기타 현행규정상의 미비점을 개선·보완하려는 목적이었다. 출입국관리법에 최초의 난민 규정이 신설되어 10년 가까이 지난 후인 2012년 2월 10일 아시아 최초로 독립된 난민법이 제정되었고, 2013년 7월 1일 시행되었다.

난민국제협약 가입 이후 난민법이 제정되기까지 한국의 난민신청자는 1천 명 내외에 불과하였다. 그러나 2015년 5천 명이 넘어서면서 2017년 1만 명에 가까운 수의 난민신청자를 기록했다.⁴⁾ 난민법 제정 이후 난민신청자가 급격히 증가하는 것에 대한 사회적 우려 가운데 2018년 상반기에만 무려 500여명에 가까운 예멘인이 무사증 제도를 통해서 제주도로 입국 후 난민을 신청했던 것이다. 이러한 상황은 그간의 난민법의 시행과 운영을 둘러싼 논란과 맞물려 난민 유입 자체에 대한 전국민적 찬반논란에 대한 기사들이 연일 각종 언론에 보도되면서 심각한 사회갈등을 야기하는 사회적 문제로 인식되기 시작하였다. 우리나라에서 큰 우려와 갈등을 야기하고 있는 제주 예멘 난민 사례에서 촉발된 난민 문제는 한국사회에 큰 파장을 일으키

고 있는 사회문제로 인식되고 있지만, 이미 유럽사회 및 기타 선진국들이 몰려드는 난민과 그들의 정착 등의 문제를 해결하기 위하여 다양한 방법을 모색하고 있다. 국가 간 인구의 유입으로 인한 집단적 갈등은 극단적인 민족주의나 인종차별주의로 이어지거나 (Gu, 2003) 증오범죄로 연계될 수도 있기 때문이다 (Jeong, 2013). 특히, 유럽에서의 난민문제는 이미 외국인 혐오, 인종차별, 테러, 범죄 등 다양한 사회문제를 발생시켰고, 이로 인해 초래된 사회적 갈등을 해소하고 새로운 사회통합 방식의 모색을 위해서 상당히 긴급하게 다루어지고 있다.

이에 본 논문에서는 제주 난민 사례를 통해서 한국 난민정책의 현황 및 한계를 파악하고 이를 통해 대안을 모색해보고자 한다. 이를 위해서 첫째, 난민정책과 관련한 법제를 확인하여 한국 난민정책의 기본구조를 살펴볼 것이다. 둘째, 제주 난민 사례가 왜 사회적 문제가 되었는지, 그리고 어떤 정책적 시사점이 있었는지 정책적·법적 접근을 통해서 확인할 것이다. 셋째, 난민 관련 판례를 분석하여 난민정책의 한계와 제주 난민 사례에서의 실질적 현황을 분석할 것이다. 제주 난민 사례를 통한 난민정책 분석으로 한국 난민정책의 현주소와 향후 정책 대안을 제시해 볼 수 있을 것이다.

II. 난민의 개념과 선행연구

1. 난민의 개념

우리나라에서 이해되는 난민의 개념은 국제사회의

1) 2018년 12월 법무부 보도자료 기준 2018년 상반기에만 제주에 입국해서 난민신청을 한 총 484명의 예멘인들은 출도제한 조치를 받고 있었으며, 그들에 대한 난민심사는 3차례 있었음. 1차 결정시(9월14일) 인도적 체류허가 23명, 직권종료 3명으로 결정이후(10월17일) 2차 심사에는 인도적 체류허가자(1차 결정시 난민불인정결정 후 난민법 제2조 제3호에 따른 인도적 체류자 23명을 포함) 362명, 난민신청 철회 후 출국자 3명, 단순 불인정자 34명, 심사결정 보유자 85명(취업하여 출어 중이거나 일시 출국 등으로 면접 불참자 16명, 추가 조사 등이 필요한 69명)으로 발표됨(법무부 보도자료, 2018.10.17) 이후 제주 예멘 난민신청자 심사 결과 최종 발표에서(12월 14일) 난민인정자 2명(언론인 출신), 인도적 체류허가 50명, 단순 불인정자 22명으로 결정함으로써 총 484명의 예멘난민 신청자 중 난민인정 2명, 인도적 체류허가 412명, 단순불인정 56명, 직권종료 14명(난민신청 철회 또는 출국 후 재입국기간 내 입국하지 않은 자)으로 심사가 마무리됨(법무부 보도자료, 2018.12.14).

2) 난민인정 2명과 인도적 체류자 412명

3) 2018년 12월 5일 기준 2차 심사 시 인도적 체류허가를 받았던 362명 중 251명이 출도하여 전국 각지에 흩어져 체류 및 취업을 하고 있는 것으로 확인함(법무부 보도자료, 2018.12.14).

4) 공공데이터 포털 <https://www.data.go.kr/dataset/3045190/fileData.do>. 2018.12.30.

협약에서 비롯되었다. 국제사회가 공식적으로 난민을 국제사회 문제로서 다루게 된 것의 시초는 1945년 2차 세계대전에서 비롯된 유럽의 난민문제로 거슬러 올라간다. 양차 세계대전 후의 유럽은 대전쟁의 참사로 100만여 명이 넘는 난민으로 대혼란이 있었으며, 이에 따라 유럽 전역에 걸쳐 대규모의 이주가 발생하였다. 당시 국제사회는 유럽의 심각한 난민문제를 해결하기 위해서 국제연맹⁵⁾에서 고등판무관을 임명하고 난민 문제를 초국가적 문제로 다루기 시작하였다. 이후 1945년 유엔(UN)이 출범하면서 유엔 구호 및 재건기구인 UNRRA(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)와 국제난민기구인 IRO(International Refugee Organization)를 설치하여 난민 긴급구호 및 법적보호를 통해서 난민문제 해결에 각고의 노력을 기울였다. 그러나 국제난민기구는 당시 전후(戰後)의 시대적·정치적 상황과 맞물려 충분한 지원을 받지 못하였고, 유엔에 새로운 난민기구의 필요성이 대두되었다. 그래서 1949년 12월 유엔총회 결의문⁶⁾을 통해서 유엔총회의 보조기관으로 국제연합 난민고등판무관 사무소인 UNHCR(United Nations High Commissioner for Refugees)을 설립할 것을 결정하였다⁷⁾. 당시 창설된

UNHCR⁸⁾의 권한은 난민보호와 난민문제 해결을 위해 국제적인 조치를 주도 및 조정하는 권한을 갖게 되었다.

「난민의 지위에 관한 협약」에 따르면, 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분, 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려에 의한 공포로 타국가에서 비호를 받기를 원하는 자를 의미한다⁹⁾. 난민에 대한 개념정의를 규정하고 있는 「난민의 지위에 관한 협약」은 국제연합 난민고등판무관 사무소(UNHCR)의 난민 지원 활동을 위한 지침이자 법적 근거로 1951년 7월 28일 채택되었다. 국제사회에서 난민보호 및 난민문제 해결을 위해 1장부터 5장까지 총 46조로 이루어진 다자조약으로 난민이라는 용어의 정의 등 일반규정(제1장), 난민의 법적지위(제2장), 난민의 유급직업(제3장), 난민의 복지(제4장), 난민에 대한 행정적 조치(제5장)로 구성되어있다¹⁰⁾.

한국은 1992년 「난민의 지위에 관한 협약」에 가입하면서, 국가차원에서 난민문제를 다루기 시작하였다. 난민에 대한 개념은 2012년 제정된 난민법에 난민 국제협약에 준하여 규정되어 있다. 그래서 우리는 통상적으로 국적국을 이탈하여 비호를 받기 위해 한국에 입국한 사람들을 모두 난민이라고 지칭하는데, 난

5) 1920년 출범, 유엔(UN)이 1945년 출범한 이후 1946년에 해체됨

6) 1949년 12월 3일 유엔총회 결의문 319(IV)<https://www.unhcr.org/kor/unhcr/html/001/001005002003002.html>. 2018.1.10

1. 이 결의의 부속서로서 유엔 난민고등판무관 사무소 규정을 채택한다.

2. 국제연합 회원국 정부에 대하여, 특히 다음과 같은 이행조치를 취함으로써, 이 사무소의 권한에 속하는 난민 관련 임무를 수행할 때 유엔 난민고등판무관과 협력할 것을 요청한다.

(a) 난민보호를 위한 난민국제협약의 당사국이 되고, 그와 같은 협약 하에서 필요한 이행조치를 취한다.

(b) 난민의 상태를 개선시키고 보호를 요하는 난민의 수를 줄일 조치들을 이행하기 위하여 고등판무관과 특별협정을 체결한다.

(c) 자국 영토로의 난민의 입국을 인정하고, 극도의 곤경에 처한 자들을 배제시키지 아니한다.

(d) 난민의 자발적인 본국 귀환을 촉진시키기 위한 고등판무관의 노력을 지원한다.

(e) 특히 그들의 귀화를 용이하게 함으로써 난민의 동화를 촉진한다.

(f) 국가기관이 일반적으로 다른 외국인에게 발부하는 것과 같은 여행 증명서 및 기타증명서를 난민에게 발급하고, 특히 그들의 재정착을 용이하게 할 수 있는 증명서를 발급한다.

(g) 난민들의 자산, 특히 재정착에 필요한 자산의 이전을 허용한다.

(h) 난민의 수, 상태 및 난민관련 법규에 관한 정보를 고등판무관에게 제공한다.

3. 이 결의문 이행의 협조를 구하기 위하여 유엔 비회원국에도 부속서와 함께 이 결의문을 송부할 것을 유엔 사무총장에게 요청한다.

7) UNHCR 홈페이지 <https://www.unhcr.org/> 2018.11.30.

8) 유엔난민기구(UN Refugee Agency)라고도 불림

9) Convention relating to the Status of Refugees[발효일 1993. 3. 3][다자조약, 제1166호]

10) Convention relating to the Status of Refugees

CHAPTER I(GENERAL PROVISIONS), CHAPTER II(JURIDICAL STATUS), CHAPTER III(GAINFUL EMPLOYMENT), CHAPTER IV(WELFARE), CHAPTER V(ADMINISTRATIVE MEASURES)

민법에 의해서 난민은 다시 난민으로 인정된 사람¹¹⁾, 난민인정을 신청한 사람¹²⁾, 재정착희망난민으로 구분할 수 있다. 즉, 비호를 받기 위해 한국에 난민으로 입국한 사람은 법률에 규정된 절차를 통해서 난민신청자, 난민인정자로 되는 것이다. 재정착희망난민의 경우 한국의 밖에 있는 난민들 중 한국에 정착하기를 희망하는 자를 의미하는 점에서 한국에 이미 들어온 난민들과는 다른 개념이다. 즉, 우리나라 국내법상 난민의 개념은 「난민의 지위에 관한 협약」 및 「동 협약의 정서」에 가입 이래로 난민국제협약의 난민 관련 사항을 준용하고 있지만, 2012년 난민법의 제정을 통해서 더욱 구체적으로 명시하게 되었다.

2. 선행연구

난민과 관련한 최근의 해외연구들은 난민의 정착과 사회통합에 그 초점을 두고 있다. 특히 난민의 유입 및 정착과 이에 따라 발생하는 공공서비스의 수요에 집중한다. Pourchot(2018)은 난민이 그들의 지역을 떠나게 되는 원인들과 새로운 정착의 과정, 그리고 이후 통합과정까지 난민의 시작부터 통합까지의 전 단계에 걸친 이슈 확인이 우선될 것을 제시하고, 이를 통해서 난민유입에 대해 지역사회, 정부, 미디어 등의 차원에서 개별 대책들을 제안한다. 특히, 난민이 어떤 배경, 어떤 경로, 어떤 이유 등으로 유입되었는가를 우선적으로 확인하는 것을 통해서 난민들의 사회정착 및 통합을 조속히 이루어낼 수 있고, 이를 위한 지역사회 차원의 역할과 주민들과의 교류를 강조했다(Pourchot, 2018:10-11). 그리고 국가차원에서의 난민의 공공서비스 접근을 제고하고(Pourchot, 2018:12), 공공에 대한 난민이해를 도모시키는 방향(Pourchot, 2018:14)을 제시하였다. Montero & Baltruks(2017)은 난민 유입에 따른 지역사회의 공공서비스 공급과 관련하여 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 프랑스 등의 유럽의 주요 국가들의 정책들을 비교하였는데, 유입된 난민들은 주

로 주거, 건강, 자녀교육 이외에도 장애 난민의 보호나 취업프로그램 등에서 수요가 있었음을 확인하였다. 특히 난민 아동의 보호나 교육서비스 등의 공공서비스가 절실함을 확인하였다(Montero & Baltruks, 2017: 9-11). 결국 난민의 유입과 위기대응에 관해서 지역사회의 도움이 절실하며, 이를 위해 지역사회가 난민에 대한 인식제고 및 통합에의 적극적인 노력이 지속되어야 할 것을 주장하였다(Montero and Baltruks, 2017:13-15). 난민의 정착과 통합에 관련한 연구들이 외에도 난민의 재정착과 통합과 관련한 연구(Hughes, 2019; Hyndman, 2011; Smyth, *et. al.*, 2010; Ager & Strang, 2008; Sigona, 2005), 정착난민의 상담치료 공공서비스와 관련한 연구(Beiser, 2009), 유럽사회피난자로서 난민에 대한 처우와 그들의 정착, 건강, 교육, 권리, 의무 등과 관련한 사회 공공서비스 관리체계에 관한 연구(IntegraRef, 2008) 등이 있다. 이 외에도 난민 인정절차에서 법률상 입증책임 문제를 다룬 연구(Sweeney, 2009; Kagan, 2010)들도 있다.

한국에서 최근까지 난민에 대한 연구는 주로 난민의 사회적응 및 취업에 관한 연구들(Kim, *et. al.*, 2016; Son & Jung, 2018), 난민아동의 적응에 관한 연구(No, *et. al.*, 2017), 난민인정절차 개선에 관한 연구들(Won, 1999; Lee, 2000; Goh, 2004; Chang, 2007; Park, 2007; Koh, 2008), 난민심사 및 난민처우 개선에 관한 연구(Jeong, 2018), 난민인정에 관한 연구(Lee, 2014; Han, 2016; Oh, 2016; Yeo, 2017) 등이 주류를 이루어왔다. 이러한 연구들은 난민법 제정을 전후로 그 연구의 유형이 크게 두 가지로 분류될 수 있다.

첫째, 난민법 제정 이전의 연구로서 주로 출입국관리법에 의거한 난민제도에 대한 고찰과 개선사항에 대한 것들이다. 고문현(2008)은 국제사회의 난민보호와 난민법의 제정은 인간의 생명과 존엄성을 보호하는 것에 그 목적을 두고 있다고 하였다. 특히, 난민국제협약에 가입한 이후 한국이 국제사회에서 난민문제

11) 난민인정자

12) 난민신청자

에 선진국으로서의 책임을 다 하지 못하는 것을 언급하며, 난민국제협약 등에 부합되는 난민절차 개선·수립이 시급함을 지적하였다. 난민신청, 이의신청, 난민인정절차의 전문성 등 출입국관리법의 난민규정이 대폭 개선되어야 할 것을 주장하였다.

둘째, 난민법 제정 이후의 연구로서 현실적인 차원에서 난민의 복지나 실질적인 절차상의 흠결 등에 관련한 연구들이다. 난민법 제정 이후는 난민규정이 갖는 양적측면의 발전은 확인했지만 질적측면에서 한계와 문제점들이 지적되기 시작하였다. 노충래 외(2017)의 연구에서는 난민아동의 한국사회 적응에 대한 문제를 지적하였는데, 난민부모로 인하여 국적 취득이나 국적 확인절차를 거치지 않은 아동집단은 학교적응이나 학습활동 등에 장애가 있을 수 있음을 확인하였다. 이런 이유에서 난민부모와 아동에게도 대한 학습, 정서적 상담, 문화적응 지원 등 다각적 지원이 필요하다는 것을 제시하였다. 난민심사와 관련하여 여성할례가 난민지위로의 인정 사유인가에 대한 연구(Han, 2016; Yeo, 2018)에서는 여성할례가 난민으로서의 지위로 인정받는 사유로 판시되는 것에 대한 논의를 다루었다. 특히, 여성난민이 성별로 인해서 박해를 받을 경우 이를 이유로 한 난민인정사례가 드문 것에 대한 논의와 특별히 법률에서 명시된 특정 사회 집단의 구성원인 신분으로 성별과 관련한 박해의 규정이 필요하다는 것을 언급하였다. 정금심(2018)은 우리나라가 난민법 제정으로 다른 아시아 국가에 비해서 난민정책이 발달한 것으로 보이지만, 실질적인 절차에 있어서 미흡하다는 것을 지적하고 있다. 난민심사의 전문성, 난민인권보호, 처우개선을 통한 최소한의 권익보장 등이 필요하다고 주장하면서 난민정책의 질적 향상에 대해 논의하고 있다.

최근의 연구에서 한국의 난민정책 연구는 해외의 난민정책 관련 연구와는 사뭇 다른 양상을 보인다. 해외 연구에서 난민의 지역사회 정착과 통합에 중점을 둔 연구들이 주를 이루었던 반면, 한국의 난민과 관련한 연구들은 출입국관리법의 난민규정들과 이에 따른

난민인정절차의 문제점을 고찰하여 난민 유입에 대응한 국내 법제도 개선을 모색하고자 하였다. 이후 아시아 최초의 단일법으로서 난민법이 제정된 이후에는 난민법에서 명시하는 난민인정, 난민의 처우, 난민의 복지 등등에 대해 다루어 난민정책과 관련하여 보다 실질적 내용의 발전을 꾀하고자 하였다. 하지만, 국내 연구들이 난민의 유입 승인 절차에 집중하는 것에 비해 해외연구들이 난민의 유입 배경과 이를 통한 정착 및 사회통합의 문제에 집중하고 있다는 점에서 국내 난민정책 연구가 아직은 초기단계에 있음을 확인할 수 있다. 이는 한국의 경우 아직 난민 유입의 초기 단계에 해당하기 때문이라고 판단되며, 이번 제주 난민 사례를 통해서 난민의 사회정착 등과 관련한 연구들이 더욱 요구되어질 것이라 예상된다. 그러므로, 본 연구에서는 한국에서 그 유례가 없었던 단기간의 난민의 대거 유입에 따른 난민 정책을 둘러싼 시급하면서 실질적인 이슈들을 확인하고, 이를 통한 정책 대안을 모색해보고자 한다.

III. 한국의 난민정책과 법제 현황

1. 초기 난민정책 관련 법제

한국은 난민정책과 관련하여 1992년 12월 「난민의 지위에 관한 협약」 및 「동 협약 의정서」에 가입한 이래 1993년 개정된 출입국관리법을 통해서 난민인정절차를 규율하게 되었다. 출입국관리법에 난민관련 규정들이 신설되었고, 「난민의 지위에 관한 협약」에 적용을 받는 자를 난민으로 정의하였다. 강제송환금지(제64조)나 난민의 인정부터 심사절차 등과 관련한 주요 규정들을(제76조의2 내지 제76조의7) 신설하여 한국 난민정책의 시작을 확인하였다.

이후 출입국관리법의 난민 관련 규정들은 2001년, 2008년, 그리고 2010년까지 3차례¹³⁾로 개정되어왔다. 2001년 개정법에서는 난민인정신청기간이 대한민국에 상륙 또는 입국한 날부터 현행 60일 이내였던 규정을 1년 이내로 연장되었다(제76조의2 제2항). 특히 2008년

개정된 출입국관리법에는 난민 이의신청기간의 연장(제76조의4), 「난민의 지위에 관한 협약」에서 규정하는 정도의 난민의 처우와 취업활동 허가와 관련한 규정(제76조의8)과 난민지원에 관한 규정(제76조의9)가 신설되어 난민의 권리 보장적 성격의 규정들이 추가되었다. 이어서 2010년 개정법에서는 난민 임시상륙허가(제16조의2), 강제퇴거명령서의 집행(제62조) 등 외 기타 몇몇 규정의 일부를 난민과 관련하여 개정하였다.

출입국관리법의 난민 규정과 관련한 3차례 개정에서 난민정책에 큰 전환점이 되었던 것은 2008년의 신설규정이 추가되었던 것이다. 개정 당시 목적은 난민정책을 선진화하여 국제사회에서 인권국가로서의 역할을 하고자 함이었다. 정부의 난민지위 결정에 대한 이의신청 기간 연장과, 지원시설 등의 확충으로 난민의 처우를 개선하며, 난민불인정자 들 중 인도적으로 필요한 선에서 체류를 허가할 수 있도록 하는 등을 신설하여 난민정책이 보다 구체화되고 선진화될 수 있는 발판을 마련하였다.

2. 난민정책의 변화와 관련 법제 현황

1993년 이래로 출입국관리법에서 난민 관련 규정을 다루고 있었지만, 2012년 난민법이 제정되게 된 배경에는 난민제도에 대한 근본적인 개선의 요구¹³⁾가 국내외로 지속되었기 때문이다. 출입국관리법 개정을 통한 난민 규정의 신설과 수차례의 개정 작업 등 난민정책 선진화 노력이 있었음에도, 다른 난민국제협약 가입국들 평균보다 현저히 떨어지는 난민인정률¹⁵⁾, 난민인정 절차의 공정성, 신속성, 투명성에 대한 국내

외적 지속적 문제제기, 그리고 난민신청자가 최소한의 생계를 유지하는 수단의 봉쇄와 난민인정자에 대한 난민국제협약 상의 권리보장 등 처우의 문제가 발생하였다. 이에 따라 난민 관련 구체적인 규율을 구체적으로 규정하고 「난민의 지위에 관한 협약」등 국제법과 국내법의 조화를 꾀하면서 인권선진국으로 도약하기 위한 초석을 다지려는 목적으로 2012년 난민법이 제정¹⁶⁾되었다. 한국의 난민법은 2012년 제정 당시 아시아 최초의 단일법이라는 것에 큰 의의를 지니고 있었다. 난민정책의 주요 근거가 되는 난민의 개념정의, 난민의 인정절차, 난민의 처우 및 복지와 관련하여 기존 출입국관리법에 명시되었던 일부 난민규정들은 난민법 제정 이후 훨씬 구체화되어있다. 난민법 제정 이전의 출입국관리법에서의 난민관련 주요 규정들과 현행 난민법의 주요 규정들을 간략히 비교·정리해보면 다음 <Table 1>과 같다.

난민법이 제정되기 이전 출입국관리법에서 규정하는 난민 관련 규정들은 가입한 「난민의 지위에 관한 협약」에 의거한 최소한의 관리규정들로 이루어져 있었다. 난민법과 비교하여 출입국관리법의 개별 규정들을 살펴보면, 난민법 제정 이전에는 주로 유입된 난민을 방어적 차원에서 법률적 절차에 의해 관리하는 것에 초점을 두고 있었다. 위의 표에서 비교하여 살펴보면 난민법은 상당히 구체화 및 세분화된 형태의 난민규정들로 난민인정절차에서의 세부사항들뿐만 아니라 난민의 권리와 관련하여 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자까지도 그 처우에 대한 사항을 규정을 통해 명시하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

13) 2001년 12월 29일(1차:난민인정신청기간을 대한민국에 상륙 또는 입국한 날부터 현행 60일 이내였던 규정이 1년 이내로 연장, 제76조의2 제2항), 2008년 12월 19일(2차:난민 등의 처우 규정의 신설, 제76조의8/ 난민 등의 지원 신설, 제76조의9/ 난민에 대한 상호주의 적용의 배제, 제76조의10), 2010년 5월 14일(3차)

14) 국가인권위원회 2006년 6월 12일자 보도자료, “난민의 인권보호 정책 개선해야”

[보도자료 일부발췌]국가인권위원회(위원장 조영황)는 대한민국 정부가 1992년 “난민의 지위에 관한 협약” 및 “난민의 지위에 관한 의정서”에 가입하고 유엔난민고등판무관실 집행이사회 이사국으로 활동하고 있음에도 불구하고, 난민인정절차 및 사회적 처우 등에 관한 국내법령과 정책이 국제적 난민보호에 관한 규범에 부합하지 않는다는 판단 하에, 법무부 장관 등에 대하여 난민에 대한 정책 전반의 개선을 권고하기로 결정하였습니다.

15) 전세계 평균 난민인정률(난민신청자 대비 난민인정자 비율)은 약38%, 한국 2%(2017년 OECD회원국 난민인정률 현황, 출처:난민유입 대응 관련 정책 현황과 개선방향, 국회입법조사처)

16) 난민법 2012년 2월 10일 제정/ 난민법 시행령 2013년 6월 21일 제정/ 난민법 시행규칙 2013년 6월 28일 제정

Table 1. Changes in regulations on refugee policy after the enactment of refugee act

contents	key provisions of Immigration Act prior to Refugee Act legislation	key provisions of the present Refugee Act
Concept Definition of Refugee	CHAPTER 1 GENERAL PROVISIONS Article2(Definitions) Definition of Refugee in No.3	CHAPTER 1 GENERAL PROVISIONS Article 1 (Purpose) prescribe matters of refugees in accordance with the Refugee Convention and the Refugee Protocol Article 2 (Definitions) nos.1-6 : each definitions of Refugee, Recognized refugee, Humanitarian sojourner, Refugee applicant, Refugee desiring re-settlement, Foreigner Article3 (Prohibition of Compulsory Repatriation)
Procedure of Recognition of Refugee	CHAPTER 3 ENTRY AND LANDING OF ALIENS SECTION2 Landing of Aliens Article 16-2 (Temporary Landing Permission for Refugees) CHAPTER 6 DEPORTATION, ETC. SECTION 5 Execution of Written Orders of Deportation Article 62 (Execution of Written Orders of Deportation) Article 64 (Country of Repatriation) CHAPTER VIII-2 Recognition of Refugees, ETC. Article 76-2 (Recognition of Refugees) Article76-3 (Cancellation of Recognition of Refugees) Article 76-4 (Raising Objections) Article 76-5 (Refugee Travel Documents) Article 76-6 (Return of Refugee Recognition Certificates, etc.) Article 76-7 (Special Cases concerning Permission on Sojourn of Refugees)	CHAPTER II APPLICATION, SCREENING, ETC. FOR REFUGEE STATUS Article 5 (Application for Refugee Status) Article 6 (Application Filed at Ports of Entry and Departure) Article 7 (Posting of Matters Necessary for Application for Refugee Status) Article 8 (Refugee Status Screening) Article 9 (Collection of Materials Favorable to Refugee Applicants) Article 10 (Fact-Finding Investigation) Article 12 (Right to Receive Assistance from Attorneys-at-Law) Article 13 (Accompanied by Trusted Persons) Article 14 (Interpretation) Article 15 (Confirmation of Refugee Interview Protocols) Article 17 (Prohibition of Disclosure of Personal Information, etc.) Article 18 (Recognition, etc. of Refugee Status) Article 19 (Restriction on Recognition of Refugee Status) Article 20 (Detention for Identification) Article 21 (Objections) Article 22 (Cancellation, etc. of Decision to Recognize Refugee Status) Article 23 (Non-Disclosure of Deliberation) Article 24 (Accommodation of Refugees Desiring Resettlement) CHAPTER III REFUGEE COMMITTEE, ETC. Article 25 (Establishment and Organization of Refugee Committee) Article 27 (Refugee Investigators) Article 28 (Operation of Refugee Committee) Article 29 (Exchanges and Cooperation with UN Refugee Agency)
Treatment and Welfare of Refugees	CHAPTER VIII-2 Recognition of Refugees Article 76-8 (Treatment of Refugees, etc.) Article 76-9 (Support for Refugees, etc.)	CHAPTER IV TREATMENT OF RECOGNIZED REFUGEES, ETC. SECTION 1 Treatment of Recognized Refugees Article 30 (Treatment of Recognized Refugees) Article 31 (Social Security) Article 32 (Basic Living Security) Article 33 (Assurance of Education) Article 34 (Social Adaptation Education, etc.) Article 35 (Recognition of School Career) Article 36 (Recognition of Qualifications) Article 37 (Permission for Entry of Spouses, etc.) SECTION2 Treatment of Humanitarian Sojourners Article39 (Treatment of Humanitarian Sojourners) SECTION 3 Treatment of Refugee Applicants Article 40 (Subsidization of Living Costs, etc.) Article 41 (Provision of Residential Facilities) Article 42 (Provision of Medical Services) Article 43 (Assurance of Education) Article 44 (Restriction on Treatment of Specific Refugee Applicants)

※ Source: <http://www.law.go.kr>

IV. 제주 난민 사례의 현황과 쟁점의 분석

1. 제주 난민 사례의 개관

2018년 상반기 예멘 난민의 대거 입국은 사상 초유

의 제주 예멘 난민 대량 신청 사례의 시발점이 되었다. 예멘인 난민신청자 수의 갑작스러운 증가는 유럽의 난민정책의 변화와 제주도로의 우연한 이동경로 형성에서 그 이유를 찾을 수 있다. 2015년부터 시작된 시리

아 내전과 유럽난민사태(European Migrant Crisis) 그리고 난민정책에 관해 급격한 변화를 겪고 있는 유럽의 정치적 상황의 영향으로, 유럽으로의 이동이 어려워진 예멘인들은 같은 이슬람 종교권인 말레이시아행을 택하였다. 그러나 말레이시아의 경우, 체류심사기간을 90일을 한도로 하는데 해당 기간이 도과해 난민인정이 불허된 예멘인들은 다시 제3국으로 이동해야 하는 상황에 처하게 되었다. 2017년 12월 말레이시아와 제주를 운항하는 직항편이 시작되면서 제주 무사증제도¹⁷⁾를 통해 입국하여 난민신청을 하는 예멘인이 급증하게 되었으며, 이로 인해 한국 사회에서 난민 문제가 급격히 부상하는 계기가 되었다(Chosun Ilbo, 2018).

이번 제주 예멘 난민 사례가 우리사회에 큰 이슈가 된 것에는 갑작스러운 예멘 난민들의 대거 입국뿐만 아니라 이에 대한 정부의 난민정책의 운영과 대응성에 대한 국민들의 우려와 불안에서 비롯되었다. 그간 유럽의 난민문제를 언론보도를 통해서 지속적으로 접해왔고, 난민법이 제정된 이후 수년이 지났지만 우리사회는 여전히 난민을 수용하는 것에 대한 인식은 제도를 따라가지 못하고 있었다. 이에 예멘인들의 난민수용 여부를 두고 사회적 갈등이 고조되면서 2018년 6월 13일 청와대 국민청원 및 제안 게시판에 올라온 ‘난민 신청 허가 폐지’ 청원¹⁸⁾은 5일 만에 그 동의 수가 청와대 답변 필요 수인 20만 명을 넘어선 22만 건을 돌파하는 등 전 국민의 높은 관심을 이끌어 되었다. 난민 수용을 반대하는 측에서는 급증하는 난민으로 국내 치안이 우려되는 것은 물론 무사증제도와 난민법을 악용하는 사례가 있다는 주장을 내놓았고, 찬성하는 측에서는 우리나라가 아시아 최초로 난민법을 제정한 국가이니만큼 인도주의를 우선해야 한다며 양

측이 팽팽히 맞서게 되면서 첨예한 사회적 갈등을 낳게 되었다.

단기간의 갑작스러운 예멘 난민 대거 입국 상황은 난민 관련 제도적 한계와 절차의 미흡한 점을 더욱 가중시켜 인권보호의 측면과 사회혼란 예방과 범죄수호의 측면이라는 양측 모두의 문제를 통해 사회적 갈등을 더욱 심화시켰다. 2017년 기준 한 해 9,942명의 난민신청이 있었지만, 심사 공무원은 전국 38명뿐이었다¹⁹⁾. 난민신청자들은 평균 7개월을 기다려 1차 심사 결과를 받게 된다. 이러한 현실에서 현행 난민인정 심사절차 상, 제주의 난민심사관과 전문통역직원 부족으로 제주도로 대거 입국한 500여명의 예멘인 난민 심사에만 6-8개월이 걸려야 했다²⁰⁾. 이와 관련하여 2018년 6월 예멘인 난민심사를 앞두고 상당한 정책적 미비점과 제도적 한계를 인정한 법무부는 향후 대응 방안으로서 심사인력의 수적 한계와 전문성의 한계를 극복하기 위해서 난민법 개정, 전문성 강화를 위한 인적 인프라 구축, 난민심판원 등을 신설해야 한다는 의견을 제시하였다(Joongang Ilbo, 2018).

제주 난민 사태가 사회적 관심사로 등장한 2018년 5월 이후 7월까지, 단 2개월 만에 모두 8건의 난민법 개정법률안 및 폐지안이 발의됐다. 난민심사를 엄격하게 하는 방안부터 난민신청자의 체류지역을 제한하는 법안까지 여러 각도의 접근이 나왔으나, 이는 대부분 난민에 대한 보호보다는 정부규제를 강화하는 방향을 골자로 하는 안들²¹⁾이었다(Seoul Shinmoon, 2018; Joongang Ilbo, 2018). 유엔(UN) 산하 인종차별철폐위원회(CERD:Committee on the Elimination of Racial Discrimination)는 2018년 12월 개최된 회의에서 대한민국 제17-19차 통합 정기보고서를 심의한 것에 대한

17) 2002년 관광 활성화를 위해 한 달간 무비자로 체류할 수 있도록 시행된 제주 무사증 제도

18) 청와대 국민청원 및 제안 게시판 <https://www1.president.go.kr/petitions/269548?page=3>

19) 공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/dataset/3045190/fileData.do>, 2019.07.20.

20) 법무부, 『난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자를 위한 난민인정절차 가이드북』, 2015. 4.

21) “국내체류의 방편 등으로 난민제도 악용하지 못하도록 근절 등(2018.6.29.)”, “난 민심사기간의 단축, 심사철회 조건 강화, 난민브로커 처벌강화 등(2018.7.13.)”, “ 난민심사 기간 중 신청자의 체류지 한정 등 (2018.7.17.)”, “난민신청자의 이동 제한 및 난민심사기간 단축 등(2018.7.18.)”, “난민 신청 및 인정에 따른 처우의 국민역차별 여지 제거 등(2018.7.19.)”, “난민 불인정 사유의 강화 및 심사기간단축 등(2018.7.20.)”, “난민 불인정결정에 대한 행정소송 제기기간 단축 등(2018.7.25.)”

Table 2. International convention on the elimination of all forms of racial discrimination

“The Committee is concerned about the current climate of hate and mistrust towards migrants and refugees in the State party. It is also concerned about the rise of hate speech, incitement to racial hatred and the propagation of ideas of racial superiority and about racist stereotypes expressed in the media, including on the Internet and social media, which appear to have been particularly exacerbated by the arrival of around 500 Yemeni refugees on Jeju Island in May 2018. The Committee is further concerned about the use of derogatory terms such as “illegal immigrants” used in official documents to refer to migrants residing in the State party without a valid permit, noting that such terms exacerbate negative perceptions of and discrimination towards these migrants (arts. 2, 4 and 7).”

※ Source: CERD/C/KOR/CO/17-19, 10 January 2019

최종견해를 예멘 난민 사례와 관련하여 다음과 같이 채택하였다.

인종차별철폐위원회는 위 사항의 채택과 함께 최근 제주도 내 예멘 난민신청자의 급증과 관련해 한국 사회의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별적 인식표출 사례에 주목하며, 혐오발언에 단호하게 대응하기 위한 조치를 취할 것을 권고하였다. 구체적으로는 무슬림 난민에 대한 편견, 오해, 및 잘못된 정보에 대응하는 것, 난민 권리에 대한 주민의 인식을 제고하는 것, 난민과 지역주민 간의 이해와 관용을 증진하기 위한 전략을 채택하는 것, 외국인에 대한 인종혐오 집단을 모니터링하는 것, 방송언어가이드라인의 실효적 이행을 확보하는 것 등을 제시하였다. 이러한 조치는 한국의 난민 등에 대한 편견 및 혐오인식을 해소시키고 이주민과의 사회통합을 촉진시키기 위한 환경 조성을 위함이다. 이번 제주 예멘 난민 사례는 사회 전반에 상당한 갈등을 야기시켰지만, 한국 난민법의 한계 및 난민 등 이주민에 대한 사회의 배타적 인식에 대해 확인하고 미흡한 사항을 보완하여 난민정책의 현실 대응성을 제고할 수 있는 계기가 되었다.

2. 제주 난민 사례의 주요 쟁점과 법적 한계

1) 난민인정에서의 입증책임: 예멘 난민 스스로 명백한 증거자료 제시

난민법이 시행된 2013년을 기점으로 난민신청자 수가 2013년에 1,574명에서 2014년 2,896명으로 급증한 이래 전체 난민신청자 누적 수는 2018년 6월말 기준 4만 2,009명에 달한다²²⁾. 그러나 유럽 각국에서의

난민 수용률에 비하면 한국의 난민인정율은 불과 4%로 인도적 체류를 포함하더라도 난민보호율이 11.4%로 인구 1,000명당 난민 수용인원이 전 세계 139위, OECD 35개국 중 34위이다²³⁾. 지금까지 인정된 전체 난민인정자 849명과 2018년 제주 예멘 난민인정자 2명을 포함한 총 851명이라는 숫자는 ‘아시아 최초’로 난민법을 제정한 국가로서의 위상에 맞지 않는 결과였다. 또한, 그 간 난민심사제도의 전문성 부족과 인권 보호의 미흡에 관한 지적을 받아오고 있다. 아시아에서 선도적인 위치에 있으나 낮은 인정률로 대비되는 한국 난민심사제도의 가장 큰 문제점은 협약상 난민임에도 난민으로 확인받는 것이 너무나 어렵다는 것이다.

이번 제주 예멘 난민의 경우, 484명의 난민신청자 중 2명만 난민인정자로 되었는데, 난민인정 심사에 있어서 그들이 소지한 통신기기와 한국 난민제도에 대한 높은 정보력으로 인해 ‘의도된’ 피난이라는 의구심을 받고 있었다. 이 역시 난민이라면 필수적으로 가난할 것이라는 막연한 편견에 기한 것이기도 했다. 준비의 여부는 역설적으로 그들에게 피난이 피할 수 없던 것이었고, 피난을 준비할 수밖에 없던 상황임을 보여주기도 하기 때문이다.

우리나라의 난민인정 요건은 「난민의 지위에 관한 협약」 및 「동 협약 의정서」의 난민인정 요건을 준용하고 있는데, 한국의 저조한 난민인정률과 관련해 현재 한국에서의 난민인정상황을 보면, 난민 인정 사유의 판단 기준이 너무 엄격하다는 것을 알 수 있다. 이일(2018)의 난민판례 분석 연구에 따르면, 대부분의 판

22) 법무부 출입국외국인정책 통계연보, 2018.07.19

23) 국민청원에 대한 법무부 장관 발표자료, 2018.8.1.

결은 대체로 다섯 가지 이유로 기각됐는데, ① 박해와 인종, 종교, 국적 또는 민족, 특정 사회집단 구성원 신분 또는 정치적 견해 등 난민국제협약에서 말하는 난민 사유가 아니라는 경우가 많았고(법무부 1차 심사에서 난민으로 인정받지 못한 경우도 이에 해당함) ② 개인에 의한 박해는 국적국의 보호를 받을 수 있다고 간단하게 보았거나, ③ 주장만 있고 이를 입증할 자료가 없다는 판결 ④ 신청 동기를 의심할 수 있는 간접적인 사실들을 들어 박해 위험이 적다고 봄 ⑤ 진술의 신빙성이 낮아 앞으로 박해 가능성이 거의 없다고도 판단한 경우가 가장 많았다. 결국 법원이 난민 신청자에게 지우는 입증책임과 그 방법, 정도의 수준은 지나치게 높은 것으로 해석된다. 예멘의 경우와 같이 전쟁 또는 내전이 소송 당사자의 국적국에서 발생해도, 법원은 난민법이 정한 난민 사유가 아니라는 이유로 난민 지위를 부정했다. 소수민족인지, 전쟁 지역에서 소수 종교여서 박해에 더 시달리는지, 전쟁터에서 보호자가 없는 여성 또는 아동인지, 정부나 테러 집단에 반대 의견을 드러냈는지 등 포괄성과 특수성을 고려하여 난민 사유를 인정받을 다른 가능성까지 닫아버리는 조처였다. 이와 같이 한국에선 난민인정심사절차에서는 거의 모든 입증책임을 난민에게 지우고 있으니²⁴⁾, 이로 인해 취약한 상황에 놓이기 쉬운 난민신청인이 이를 입증할 확고한 증거를 제시하기란 매우 어렵다. 비록 난민인정에 있어서는 신청인이 입증책임을 지는 것이 일반적인 법원칙이기는 하지만, 난민신청인은 서류나 다른 증거를 통해서 자신의 진술을 입증하지 못한다. 난민신청인이 자신의 진술을 증거로 제출하는 예외적인 경우에도, 이하에서 설명하는 바와 같이 예상치 못한 상황에 의해 좌절되는 최악의 경우도 존재할 수 있기 때문이다.

2) 인정절차에서 전문통역인 인프라 구축 : 아랍어 통역인의 양적·질적 미비

한국의 난민인정심사절차 상에서 입증책임과 관련해 제기할 수 있는 또 다른 문제로 우선 절차의 비전문성에 의해 파생되는 문제들을 들 수 있다. 난민신청자는 신청서류 등을 접수하고 관련 내용이 검토된 후 난민법 따라 난민심사관에 의해 면접과 사실조사를 받게 된다. 난민심사에서의 절차적 권리보장에 무색하게도 난민신청자의 대다수는 자국을 탈출하면서 입증자료 등의 증빙자료를 소지하기 어려운 것이 현실이다. 난민심사관은 객관적 증거를 제시하지 못하는 난민신청자의 주관적 사정을 판단할 때 심사관은 난민신청자의 진술에 의존할 수밖에 없게된다. 그래서 난민신청자의 진술할 때의 일관성과 신뢰성을 판단하기 위해 객관적으로 국가정황 조사를 하거나 사실을 확인하는 등의 방법을 활용하고 있다²⁵⁾.

그런데, 이 경우 난민의 진술에 대한 통역은 난민인정심사절차에서 조사과정의 전체에 대해 가장 핵심적인 요소가 된다. 이번에 제주도에 급증한 예멘 난민의 사례에서 아랍어 가능 인력이 단 한명도 없었던 것은 난민심사절차상 전문통역 인프라 구축에 큰 문제점이 있었음을 보여줬다. 당시 예멘 난민의 심사를 위해서 민간 통역인들이 급히 선발되고, 예멘 난민 중 영어가 능자를 통해서 한국어-영어-아랍어 방식의 간접 전달 소통을 진행하기도 하고, 타부서의 아랍어 통역 직원의 유선상 도움을 받는 등의 각고의 노력을 기울였다. 난민심사를 위한 전문통역인이 아닐 경우 심사절차상 상당히 중요한 사항들을 누락할 수 있다는 것이 문제였다.

난민법상 난민전문통역인²⁶⁾은 외국어에 능통하여 난민신청자의 이주 배경 및 처한 상황의 이해와 그들이 느끼는 박해의 공포를 충분히 이해하는 것을 바탕으로 난민신청자의 상황을 난민심사관과 난민신청자

24) [대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두19539]

25) 상동

26) 난민법 시행령 제8조 제1항

에게 명확하게 전달하여야 한다. 2012년 이후 난민전문통역인 제도가 시행되어 왔고, 2018년은 24개 언어, 총 174명의 난민전문통역인을 인재풀(pool) 형식으로 운영하고 있다²⁷⁾. 하지만 난민심사관의 전문성의 문제로 인해서 난민의 특수성 등을 고려하지 않고 통역을 하거나 문화적 오해에서 비롯된 진술의 번복 등이 중대한 하자로 인정되기도 한다. 이 경우 신청자의 진술이 객관적인 사실에 상당부분 부합하지만, 난민의 지위가 부여되지 않는 경우가 발생한다(Kookmin Ilbo, 2018). 이는 인권보호를 하나의 목표로 삼고 있는 난민인정심사절차제도가 그 질적 미비와 낮은 전문성으로 인한 절차상의 문제로 인해 오히려 난민의 인권 침해 문제를 양산하는 결과를 초래한다.

3) 난민신청자의 이동의 자유 : 예멘 난민에 대한 출도제한 조치

법무부는 제주도 내 예멘 난민이 제주도를 벗어나 서울 등 다른 지역으로 이동할 수 없도록 출입국관리법²⁸⁾을 근거로 그들에게 출도제한조치를 시행하였다. 이에 일부 예멘 난민신청자들이 출도제한조치를 풀어달라며 제주출입국·외국인청장을 상대로 제주지방법원에 체류허가지역제한 처분취소소송을 제기했다. 제한조치 기준의 모호성과 절차의 합법성에 대해 주장하였는데, 「난민의 지위에 관한 협약」에 따르면 난민에게 이동의 자유²⁹⁾(협약 제26조)를 보장하는 것이 명시되어 있다. 2018년 5월 31일의 헌법재판소 결정³⁰⁾은 이번 제주 예멘 난민에 대한 출도제한조치가 어떤 점에서 위헌적 요소가 존재할 수 있는지에 관해 유의

미한 시사점을 제시한다. 헌법재판소는 인천국제공항에서 난민인정신청을 하였으나 난민인정심사불회부결정을 받은 청구인을 인천공항 송환대기실에 약 5개월째 수용하고 환송구역으로의 출입을 막은 것이 헌법 제12조 제4항 본문에 규정된 “구속”에 해당한다고 보았다. 또한, 부족한 심사인력 등으로 신속하고 공정한 난민인정 심사 진행에 어려움이 있고, 생계 및 주거 등이 안정되지 않은 상황에서 난민신청자 출도가 제한을 한 것과 관련하여 2018년 6월 1일 국가인권위원회 위원장은 제주도로 입국한 예멘 국적 난민신청자들의 열악한 인권상황을 개선할 것을 정부에 촉구하는 성명을 발표하였다(National Human Rights Commission, 2018). 출도제한 자체가 출입국관리법에 근거하여 이루어졌기 때문에 불법이라고 볼 수 없으나 최소한의 주거 및 생계를 유지할 수 있는 상태가 보장되지 않은 채 이를 장기화한다면 「난민의 지위에 관한 협약」에 보장된 ‘이동의 자유’가 침해받을 소지가 발생한다는 것이다. 난민심사를 종료한 제주 예멘 난민들 중 난민 인정자와 인도적 체류자들에게 출도제한조치를 해제했지만 이 또한 문제의 소지가 있다. 「난민의 지위에 관한 협약」에서는 아직 난민으로 인정받지 못한 난민 신청자의 권리를 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 그러나 「난민의 지위에 관한 협약」이 제공하고자 하는 보호 장치들이 효과적으로 작동하기 위해서는 난민의 지위가 확정되기 전까지라도 일부 권리는 보장될 필요가 있다. 유엔난민기구(UNHCR) 역시 난민국제협약의 일부 조항이 난민인정자 뿐만 아니라 난민신청자에게도 인정되어야 한다는 입장이다³¹⁾. 요컨대, 난

27) 법무부 출입국외국인정책 통계연보, 2018.07.19

【향후 전망 또는 향후 계획】 2013. 7. 1. 난민법 시행 이후 투명하고 공정한 난민심사 절차를 위하여 난민전문통역인 위촉, 난민심사관 교육을 통한 전문성 제고 등의 노력을 기울여 왔음. 난민전문통역인 시스템을 구축하여 2013년부터 2017년까지 매년 난민전문통역인을 선발, 교육을 거쳐 2018. 6월말 기준 24개 언어권 총 174명의 난민전문통역인이 활동하고 있음.

28) 출입국관리법 제22조(활동범위의 제한)

29) 난민의 지위에 관한 협약 (Convention relating to the Status of Refugees) [발효일 1993. 3. 3] [다자조약, 제1166호] 제5장 (행정적 조치) 제26조 (이동의 자유)

30) [헌재 2018. 5. 31. 2014헌마346]인용, 전원재판부

31) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems, 4 September 2001, EC/GC/01/17, para. 3, <http://www.refworld.org/docid/3bfa81864.html>, 이러한 권리들에는 난민국제협약 제3조, 제4조, 제5조, 제7조, 제8조, 제12조, 제16조,

민신청자가 심사절차 중에 있더라도 인도적 대우와 기본권의 존중과 관련되는 조항들은 최소한 난민신청자에게도 적용되어야 한다는 것이다.

V. 결 어

예측하지 못했던 수많은 예멘 출신의 난민이 단기간에 제주도에 입국했던 제주 난민 사례는 우리사회에 큰 위기와 갈등을 가져왔다. 하지만, 이번 제주 사례의 시사점을 통해 한국 난민정책과 난민으로 인한 위기관리에 대한 사회적 인식을 제고하고 새로운 지향점을 모색할 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 그 의의가 있다.

제주 예멘 난민 사례를 통해서 확인한 난민정책의 세 가지 정책적 한계는 다음과 같다. 첫째, 난민인정에 있어서 요건의 입증책임이 난민신청자에게 지나치게 요구되어 오히려 보호받고자 피난해 온 난민신청자를 좌절시키게 된다는 것이다. 요건사실과 무관한 외적인 요소들을 신뢰성의 문제에 포섭하고 이를 독자적으로 혹은 주관적 공포와 등치시켜 평가함으로써 난민의 지위를 부정하게 되는 경로를 밟게 될 위험성이 존재하는 것이다(Korean Bar Association, 2015). 입증책임과 입증정도의 문제에 있어서 난민이 가지는 특수성을 고려하지 않거나 이를 난민신청자의 일반적인 신뢰성으로 이해하는 것은 난민인정절차 및 평가를 자의적인 것으로 만들 위험이 있다. 이러한 증명의 어려움을 고려하여 대법원은 판결³²⁾을 통해 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포가 있다는 사실에 대한 증명책임이 난민신청자에게 있다고 하면서도 자신이 난민임을 증명할 수 있는 어떤 객관적인 증거 내지 자료를 제시하지 못하더라도 진술에 일관성과 설득력이 있는 등 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장 사실을

인정하는 것이 합리적인 경우에는 증거가 된 것이라고 판시하고 있기도 하다. 그러나 한국의 낮은 난민인정률을 고려하면 난민인정절차에 있어서도 난민신청자에게 과도한 입증책임을 부과하고 단일한 심사를 하기 보다는 유연한 판단 가능성을 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 난민인정절차에서의 전문통역인의 인프라 미비가 난민의 진술을 확보하는데 장애가 될 수 있다. 난민인정절차에서 난민의 진술은 난민인정에 상당히 중요한 판단기준이 된다. 이러한 난민의 진술이 정확하게 확보되기 위해서는 난민의 진술에 대한 통역이 전문적으로 이루어져야 한다. 객관적 입증자료들을 제시하지 못하는 경우 난민신청자의 진술에 의존한 심사절차가 이루어지게 되는데, 이때 통역은 단순한 의사전달 이상의 조사과정 전체를 아우르고 종교적인 판단의 기준을 제시하게 하는 근거가 되므로 상당한 전문성을 요하게 된다. 난민전문통역인을 난민심사의 전문성의 영역으로 포괄하여 통역업무의 양적·질적 보완을 위한 전문통역인에 대한 교육 및 업무 훈련기능을 포함한 인프라 구축이 절실하다.

셋째, 난민신청자의 거주 및 생계에 관련한 구체적인 정책적 방안마련이 시급하다. 이번 제주 난민 사례에서 수백여 명의 난민이 한꺼번에 입국하는 상황에서 난민의 거주, 이동의 자유가 침해받을 수 있다는 지적이 나온 이유는 그들에 대한 정책적 조치가 임시방편적이라는 것에서 비롯되었다. 출도제한조치가 법률에 근거한 조치였음에도, 난민신청자들의 최소한의 주거 및 생계유지에 대한 대책이 마련되지 않은 채 이루어진 긴박한 조치였음에 그 한계가 드러났던 것이다. 출도제한조치 자체의 문제보다는 출도제한조치가 내려지기 전 국제난민협약과 난민법에 근거한 난민신청자의 권리를 침해하지 않는지에 대한 제고가 필요하다.

제20조, 제22조, 제31조 및 제33조가 포함된다. 난민국제협약 조항 중 무차별(제3조), 종교(제4조), 협약과는 관계없이 부여되는 권리(제5조), 상호주의로부터의 면제(제7조), 예외적 조치의 면제(제8조), 개인적 지위(제12조), 재판받을 권리(제16조), 배급(제20조, 최소한의 인간다운 생활을 할 권리), 공공교육(제22조), 불법입국을 이유로 벌을 받지 않을 자유(제31조), 추방 및 송환의 금지(제33조) 조항

32) 대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결

국내 난민관련 법제가 현실에서 법률 목적에 부합되게 적용되기 위해서는 지적되는 사항들이 보완되어야 할 것이다. 특히, 난민정책이 난민보호라는 본래의 목적에 충실하기 위해서는 본 논문에서 언급했던 난민인정절차에서의 입증책임 문제, 전문통역인 인프라 구축 문제, 난민신청자의 이동의 자유 제한 문제 등이 해소되어야 할 것이다. 이번 제주 난민 사례를 통해서 본 한국의 난민관련 법제는 사회적 인식보다 우선된 경향이 있다고 판단되어진다. 이에 향후 미흡한 정책적 한계를 극복하는 것은 법제적 보완이 우리 사회의 난민에 대한 인식전환과 함께 보완되어야 할 것으로 보여진다.

References

- Ager, A. and A. Strang. 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*. 21(2): 166-191.
- Beiser, M. 2009. Resettling Refugees and Safeguarding their Mental Health: Lessons Learned from the Canadian Refugee Resettlement Project, *Transcultural Psychiatry*. 46(4): 539-583.
- Chang, Bok Hee. 2007. Refugee Protection under International Law and Improving National Law System:A Revised Bill of Immigration Law. *Lawyers Association journal*. 56(2): 145-168.
- Goh, Ki Bok. 2004. A Study on the Recognition System of Refugee in EU. *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft fur Sozialwissenschaften*. 17(1): 37-69.
- Gu, Gyeon Seo. 2003. The Theoretical System of Multiculturalism, *Phenomenology and Perception*. Fall: 40-53.
- Han, Myung Jin. 2016. A comparative legal review on gender - related persecution: focusing on cases of refugee recognition in Germany due to Female Genital Mutilation(FGM). *Legal Studies*, 26(4):491-528.
- Hughes, S. M. 2019. After the Flight: The Dynamics of Refugee Settlement and Integration. *Journal of Refugee Studies*. 32(1): 169-171
- Hyndman J. 2011. "Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada" UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). <http://refworld.org/docid/4e4b77842.html>. Accessed 27th March 2019.
- IntegraRef. 2008. Local communities and refugees: Fostering and integration, Final Report. <http://eresearch.qmu.ac.uk/1240>. Accessed 26th March 2019.
- Jeong, Doe Hee. 2013. Suggestions for the prevention of hate crime in multicultural society. *Legal Studies*. 21(1): 51-71.
- Jeong, Geum Sim. 2018. A Study on the Revision Direction of the Refugee Law for the Protection of Human Rights of Refugees: Focusing on Refugee Screening and Refugee Treatment. *The Legal*. 67(3): 645-698.
- Kagan, M. 2010. Refugee Credibility Assessment and the Religious Imposter Problem. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 43(5): 1179-1233.
- Kim, Si Jung, Ji Eun Kim, Ju Young Shin, Byeong Ho Lee, Hyo Bin Jeon, Bo Kyung Choi. 2016. A Study on the Employment of Refugees in Korea. *Public interest and human rights*. 16(0): 3-43.
- Kim, Ye Gyeong, Sang Jun Beak, Min Jung Jung. 2018. *Refugee Response Policy Strategy and Improvement Direction*. Analysis of NARS Issues. vol(20)
- Koh, Moon Hyun. 2008. The Current Situation of Refugee in Korea and the Improvement in the Refugee Recognition Procedure. *World Constitutional Law Review*. 14(3): 25-48.
- Korean Bar Association. 2015. *Refugee Legal Assistance Training*.
- Lee, Jae Gang. 2014. Refugee recognition application at entry and departure ports on the Korea's New Refugee Act. *Legal Studies*. 24(1): 297-341.
- Lee, Jae Yoo. 2000. Legal Practice Study : Law and Practice on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status in Korea. *Lawyers Association Journal*. 49(11): 244-287.
- Lee, Il. 2018. Critical analysis of refugee cases in Korean refugee cases: until 2018.8. announced. Seoul National University International Symposium Present and Future of Refugee Law in the Republic of Korea: Strengthening the Protection of Refugees. 321-356.
- Montero, A. L. and D. Baltruks. 2017. The Impact of the refugee crisis on local public social services in Europe, *the european social network*. 1-21.

- No, Cyung Rae, Ju Ae Go, Su Kyung Yun, Joo Ri Kim. 2017. *Survey on adaptation of Korean refugee children in Korea*. Child Welfare Laboratories Report 2017.(2):1-294.
- Oh, Gyeong Seok et. al. 2007. *Multiculturalism in Korea: Reality and Issues*, Seoul: Hanul Academy.
- Oh, Tae Gon. 2016. Legal Implication on Refugee Recognition, *Humanities and Social Societies* 21. 7(1): 431-449.
- Park, Byung Do. 2007. The Improvement of Refugee Recognition Procedure in Korea. *Chungang law*. 9(2): 169-194
- Pourchot, G. 2018. International refugee research: Evidence for smart policy. *the virginia tech school of public and international affairs*. (1): 1-20.
- Sigona N. 2005. 'Refugee Integration(s): Policy and Practice in the European Union'. *Refugee Survey Quarterly*, 24(4): 115-122.
- Smyth, G., E. Stewart, S. D. Lomba. 2010. Introduction: Critical Reflections on Refugee Integration: Lessons from International Perspectives, *Journal of Refugee Studies*, 23(4): 411-414.
- Son, Ju Hee and Ha Na Jung. 2018. Exploring Policy Directions for Social Adjustment of Refugees in Korea: Focusing on Differences between Groups. *Multiculturalism and Peace*. 12(2): 1-22.
- Sweeney, J. A. 2009. Credibility, proof and refugee law, *International Journal of Refugee Law*. 21(4): 700-726.
- UNHCR(2001) UN High Commissioner for Refugees , Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems. EC/GC/01/17, para. 3
- Won, Jong Taek. 1999. A Study on Refugee Recognition System under the Immigration Act. *Lawyers Association Journal*. 48(9): 245-282.
- Yeo, Ha Yoon. 2016. Female Genital Mutilation(FGM): Supreme Court Decision on December 5, 2016 Decision No. 42913 of 2016, *The Latest Case Analysis*. 67(5): 535-561.
- National Human Rights Commission Press Release, Refugee Human Rights Protection Policy Should Be Improved. 2006.06.12
- National Human Rights Commission Press Release, Statement of National Human Rights Commissioner urging to prepare measures for refugee applicants in Yemen in Jeju Island. 2018.06.01
- Ministry of Justice Press Release, Jeju Yemen Refugee Applicant Screening Results Second Announcement. 2018.10.17
- Ministry of Justice Press release, Declaration of the results of the Jeju Yemen refugee applicants. 2018.12.14
- Public data portal homepage <https://www.data.go.kr/dataset/3045190/fileData.do>
- National Law Information Center <http://www.law.go.kr>
- Cheong Wa Dae(The Blue House) National Petition and Incorporation <https://www1.president.go.kr/petitions/269548?page=3>
- Cheong Wa Dae(The Blue House)'s Answer "Ministry of Justice Presentation Materials on National Petition" <https://www1.president.go.kr/petitions/269548>
- UNHCR <https://www.unhcr.org/>
- Korean References Translated from the English*
- 고기복. 2004. EU국가의 난민인정제도: 영국, 프랑스, 독일을 중심으로. *한독과학논총*. 17(1): 37-69.
- 고문현. 2008. 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선 방안. *세계헌법연구*. 14(3): 25-48.
- 구건서. 2003. 다문화주의의 이론적 체계, 현상과 인식. *가을*:40-53.
- 김시정, 김지은, 신주영, 이병호, 전효빈, 최보경. 2016. 대한민국 체류 난민의 취업 실태 연구. *공익과 인권*. 16(0): 3-43.
- 김예경, 백상준, 정민정. 2018. 난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향. 「NARS 현안분석」 vol.20.
- 대한변호사협회. 2015. 난민법률지원교육.
- 노충래, 고주애, 윤수경, 김주리. 2017. 국내 난민아동 한국사회 적응 실태조사. 「아동복지 연구소 보고서」. 2017(2): 1-294.
- 박병도. 2007. 우리나라 난민인정절차의 개선방안. *중앙법학*. 9(2): 169-194.
- 손주희, 정하나. 2018. 한국 체류 난민의 사회적응을 위한 정책적 방향 탐색: 집단 간 차이를 중심으로. *다문화와 평화*. 12(2): 1-22.
- 여하운. 2016. 여성 할례(FGM)를 이유로 한 난민 인정 여부: 대법원 2017. 12. 5. 선고 2016두42913판결. *최신판례분석*.

- 67(5): 535-561.
- 오경석 외. 2007. 한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점. 서울:한울아카데미.
- 오테곤. 2016. 난민 인정 문제에 관한 법적 함의, 인문사회21. 7(1): 431-449.
- 원종택. 1999. 출입국관리법상 난민인정제도에 관한 고찰(하). 법조. 48(9): 245-282.
- 이일. 2018. 한국난민판례의 난민요건별 비판적 분석:2018.8. 선고분까지. 서울대학교 국제 학술 심포지엄「대한민국 난민법의 현재와 미래:난민보호의 강화」: 321-356.
- 이재강. 2014. 출입국항에서의 난민인정신청 문제에 대한 검토 법학연구. 24(1): 297-341.
- 이재유. 2000. 우리나라의 난민인정절차에 관한 고찰. 법조. 49(11): 244-287.
- 장복희. 2007. 국제법상 난민보호와 국내법제도 개선:출입국관리법안을 중심으로. 법조 56(2): 145-168.
- 정금심. 2018. 난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구: 난민 심사 및 난민 처우를 중심으로. 법조. 67(3): 645-698.
- 정도희. 2013. 다문화사회 증오범죄 방지를 위한 제언. 법학연구. 21(1): 51-71.
- 한명진. 2016. 성별 관련 박해에 관한 비교법적 검토:독일의 여성할례(FGM)를 이유로 한 난민인정사례를 중심으로. 법학연구. 26(4): 491-528.
- 국가인권위원회 보도자료, 2006년 6월 12일자, “난민의 인권보호 정책 개선해야”
- 국가인권위원회 보도자료, 2018.06.01 “제주도 내 예멘 국적 난민신청자들에 대한 대책 마련 촉구 국가인권위원장 성명”
- 법무부 보도자료, 2018년 10월 17일자, “제주 예멘 난민신청자 심사 결과 2차 발표”
- 법무부 보도자료, 2018년 12월 14일자, “제주 예멘 난민신청자 심사 결과 최종 발표”
- 인종차별철폐위원회(CERD) 보고서, 2019년 1월 10일자, “인종차별철폐협약 제17,18,19차 국가보고서에 대한 위원회 최종 견해”
- 국민일보. 2018년 7월 9일자. <[단독] 줄 잇는 난민 신청자 영터리 통역에 눈물... 드러난 난민심사 허점, 난민전문통역인 오류 많아 실제 요건 갖춰어도 탈락><http://news.kmb.co.kr/article/view.asp?arcid=092397713>.
- 조선일보. 2018년 7월 1일자. <난민쇼크 시리즈>http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/07/01/2018070100683.html
- 중앙일보. 2018년 8월 1일자. <靑, 최다 청원 ‘난민법 폐지’답변.. “난민협약 탈퇴는 어려워”> <https://news.joins.com/article/22851282>.
- 중앙일보. 2018년 7월 24일자. <난민문제 감정적 접근 안돼...심사 철저히 해 국민 불안부터 덜어야><https://news.joins.com/article/22827325>.
- 중앙일보. 2018년 7월 23일자. <난민 보호와 규제 사이에서 눈치보기 급급한 여의도 국회><https://news.joins.com/article/22826132>.
- 서울신문. 2018년 7월 20일자. <‘심사기간 단축’·‘채류지역 제한’... 난민 관련 법안 ‘붓물’> http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180720500191&wlog_tag3=naver#csidxbde9afd34cdb093bd93e8079c998180.
- 공공데이터 포털 홈페이지 <https://www.data.go.kr/dataset/3045190/fileData.do>
- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr/LSW/main.html>
- 청와대 국민청원 및 제안 홈페이지 <https://www1.president.go.kr/petitions/269548?page=3>
- 청와대 청원답변 홈페이지 “국민청원에 대한 법무부 장관 발표 자료” <https://www1.president.go.kr/petitions/269548>
- UNHCR 홈페이지 <https://www.unhcr.org/>

한국 난민정책의 한계와 대안

- 제주 예멘 난민 사례를 중심으로 -

국문초록 본 연구에서는 제주 난민 사례를 계기로 국민들의 높은 관심을 이끌어내고 있는 난민정책에 주목하고자 한다. 2018년 제주도는 무사증제도로 입국한 500여명의 예멘인들로 난민정책을 둘러싼 큰 파장이 일어났었다. 여기에서 비롯된 난민관련 다양한 이슈들은 우리사회에서 현재 큰 우려와 갈등을 초래하고 있다. 난민문제는 유럽을 비롯하여 이제는 세계의 공통된 문제로서, 국제사회는 난민문제를 해결하기 위하여 함께 다양한 방법들을 모색하고 있다. 특히, 유럽에서 지속적으로 몰려드는 난민으로 인한 난민문제는 외국인 혐오, 인종차별, 테러, 범죄 등 다양한 사회문제들과 이로 인해 초래되는 사회적 갈등과 결부되어, 위기해결과 사회통합을 위해서 상당히 긴급하게 다루어지고 있다. 우리보다 훨씬 오래전부터 난민유입에 대응해왔던 유럽국가들이 난민 유입으로 인한 사회적 갈등의 어려움을 겪고 있는 것은 우리가 처한 난민문제가 결코 단기간 해결될 것이 아니라는 것을 방증한다. 이에 본 연구에서는 제주 예멘 난민 사례를 통해 한국의 난민정책의 현황과 한계를 확인하고 이에 대한 대안을 제시해보고자 한다.

주제어 : 난민법, 난민정책, 제주도 예멘난민

Profiles **Jeong Hwa Hong** : She is a lecturer in the Department of Public Administration at Hankuk University of Foreign Studies. Her research interests include governance theory, diversity management, and human rights in public policy. She is the author of "Does Family-Friendly Policy Matter? Testing Its Impact on Turnover and Performance"(co-authored with Soo-Young Lee), Public Administration Review(2011) and "Conflict and Crisis in Challenges of a New Participatory Process: Seoul Citizen's Human Rights Charter in South Korea."(co-authored with Jiho Jang), Crisisonomy(2019)(hufshjh@hufs.ac.kr).

Eun Hye Kim : She graduated from Kyungpook National University, School of Law(8th National Bar Examination). Her research interests include Study on Administrative Appeals Act, Administrative Law on Social Security, and Human Rights Fundamentals(grace506@naver.com).