

한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구

-난민 불복 소송 판례 분석을 중심으로-

이진우 (창원대학교)
(hojun0027@daum.net)



국문요약

한국은 원조 공여국으로 매년 1조원 상당의 편당을 하고 있고, 아시아 최초로 난민법을 제정한 국가임에도 불구하고, 난민 수용에 대해서는 매우 박한 모습을 보이고 있다. 한국의 평균 난민인정비율은 2.8%에 불과하다. 본 연구는 난민 인정비율이 낮은 이유에 대해 분석하고, 행정청의 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정에 대한 난민의 불복 소송의 판례 분석을 통해, 현재 한국 난민제도의 문제점을 고찰하고 개선방안에 대해 제시하려고 한다. 행정청은 난민법 제정 이후 난민제도를 악용하는 가짜 난민들이 늘고 있다고 판단하고 있다. 행정청이 주장하는 것처럼, 체류기간을 연장하기 위해, 영리활동을 위해 난민 신청을 악용하는 사례도 존재한다. 그러나 문제가 되는 점은 난민신청자들이 난민요건을 충족함에도 불구하고, 행정청이 불분명한 입국목적 또는 증거불충분을 사유로 난민 불인정 판정을 내린다는 점이다. 행정청은 가짜 난민은 확실하게 걸러내야 한다. 하지만 진정 보호 받아야 할 난민마저도 걸러내고 있는 것은 아닌지 고민해야 한다.

주제어 : 난민, 난민법, 난민인정비율, 난민 심사, 난민 소송

I. 들어가기

2021년 12월 현재, 전 세계 난민은 2,635만 명에 육박하고 있다.¹⁾ 난민은 코로나 팬데믹 상황에서도 계속 발생하고 있으며, 생존을 위한 난민의 탈출의 행렬은 계속 이어지고 있다. 하지만 국가들마다 난민 수용을 꺼리고 있으며 빗장을 더욱더 강화하고 있다.

미국은 코로나 팬데믹 상황 속에서 연방 공중 보건법(Title 42)을 방패삼아 난민을 밀어내고 있다. 감염병을 막기 위한 조치로 외국인의 국내 진입을 막고, 연방 공중 보건법을 통해 2021년 2월부터 9월까지 난민 70만 여명을 추방했고, 2021년 8월 한 달 동안만 91,147명을 쫓아냈다.²⁾

중동 난민 수용문제로 큰 홍역을 치른 EU 또한 빗장을 더욱더 강화하고 있다. EU는 EU 회원국 간 이동의 자유를 보장하는 쉥겐 조약을 수정하였으며, 난민 발생국 주변국과 난민 송환협정을 체결하여, 난민 수용을 대가로 지원금을 지원하고 유럽으로 유입되는 난민의 수를 조정하고 있다.³⁾ 이러한 전략은 2021년 아프가니스탄 난민 사태에서도 사용되고 있다. EU는 아프간 난민의 유럽 이동을 사전에 막기 위해, 아프간 주변 인접국 파키스탄, 우즈베키스탄 등에 1억 유로(한화 약 1,360억 원) 지원을 약속하였고, 독일의 하이코 마스 외무장관은 아프간 인접국에 5억 유로(한화 약 6,800억 원) 지원을 약속하고 난민 수용에 대한 협조를 구했다.⁴⁾

이러한 점은 한국도 크게 다르지 않다. 한국은 원조 공여국으로 매년 1조원 상당의 편당을 하고 있지만⁵⁾, 난민 수용에 대해서는 매우 박한 모습을 보이고 있다.⁶⁾ 1994년부터 2021년 11월 현재까지 누적 난민인정 신청건수는 73,185건이며, 누적 난민인정 건수는 1,141건, 인도적 체류자인정 건수는 2,409건으로 전체 난민 인정비율 평균은 2.8%, 난민 보호율은 8.7%에 불과하다(출입국외국인정책본부 2021). 유럽 국가들은 난민 수용을 꺼리면서도 2020년 기준으로 1차 난민 인정비율이 41%에 육박하는데 비해⁷⁾, 한국의

1) 출처: <https://kosis.kr/> (검색일: 2021. 12. 28.).

2) 출처: <https://www.joongang.co.kr/article/25035103#home> (검색일: 2021. 12. 29.).

3) 2016년 3월 EU는 터키에 재정적 지원을 약속하고 파우스트 난민 송환협정을 체결하였다. 그러나 EU가 재정지원 약속을 이행하지 않아 EU와 터키 간에 갈등이 발생하기도 하였다.

4) 출처: <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/31/afghanistans-neighbours-offered-millions-in-aid-to-harbour-refugees> (검색일: 2021. 12. 02.).

5) 출처: <https://www.hankyung.com/politics/article/202109013724i> (검색일: 2022. 02. 01.).

6) 국민들 또한 난민 수용에 대한 반대여론이 크다. 2018년 예멘 난민 수용문제는 찬반 논란으로 번졌으며 난민 수용 반대청원 운동이 일어나기도 했다. 그 당시 난민 수용 반대 의견은 56%, 수용 찬성의견은 24%로 반대 여론이 다수였다. 2020년 유엔난민기구 제1차 대한민국 난민 인식 보고서 결과 또한 크게 다르지 않다. 한국인들은 난민수용반대가 53%로 반대 여론이 다수이다(유엔난민기구 2021, 5-6).

난민 인정비율과 난민 보호율은 매우 낮은 편이다.

전쟁과 박해는 지금도 세계 어디에서든 일어나고 있으며, 이를 피해 자국을 탈출하는 난민행렬은 계속 이어지고 있다. 난민은 언제 어디에나 있어왔다. 난민들이 발생함에도 난민으로 인정받지 못함에는 기존 난민 협약에 문제가 있는 것은 아닌지 생각이 든다. 본 연구에서는 기존 난민 협약의 한계점은 무엇인지, 한국은 아시아 최초로 난민법을 제정함에 불구하고, 난민 인정비율이 왜 이렇게 낮은지에 대해 분석하려한다. 난민들이 대한민국 행정청의 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정에 불복하고 소송으로 가는 경우가 한해에만 수 천 건에 달하며 다양한 판례들이 만들어지고 있어 해외법원에서도 한국의 판례를 인용하고 있다. 난민들의 불복 소송의 판례 경향 분석을 통해 현재 한국 난민제도의 문제점을 고찰하고, 개선방안에 대해 제시하려고 한다. 또한 현재 국회에 계류 중인 난민법 개정안과 법무부의 난민법 개정안에 대한 문제점과 개선방안에 대해서도 고찰하려 한다.

II. 난민 이론, 기존 난민지위협약의 한계점

1. 난민 협약 등장

국제사회가 난민문제에 관심을 갖게 된 계기는 1917년 러시아 혁명과 1차 세계대전으로 많은 난민들이 유럽 각국으로 이동하면서였다. 난민 수용문제로 유럽 국가들마다 사회적 부담과 갈등을 빚게 되었다. 난민 문제 해결을 위해서 국제적인 협조가 필요하였다.

1920년에 성립한 국제연맹은 러시아 난민문제, 1차 세계대전 난민문제를 해결하기 위해 난민고등판무관사무소를 설립하였다. 난민고등판무관사무소는 난민들에게 난민 여권이나 그에 갈음하는 신분증명서를 발급해주고, 난민들의 정착을 지원하였다. 1933년 10월 “난민의 국제적 지위에 관한 협약”이 체결되었다. 이 협약은 난민의 법적 지위를 다른 최초의 국제협정으로 난민의 입국, 체류, 이동의 권리를 규율하였으나 8개국의 비준을 얻는데 그쳤다(김대순 2018, 1048-1050). 유럽에서 2차 세계 대전이 발발하였고 종교를 이유로, 인종을 이유로, 정치적 견해의 차이로 박해를 받는 일들이 자행되면서 유럽 내에서 수만 명의 난민들이 발생하였다. 연합국의 승리로 2차 세계대전이 종전되었고, 전쟁 전후로 발생한 난민들을 보호하기 위해 「난민지위협약(Convention relating to the Status of

7) 출처: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics (검색일: 2021. 12. 29.).

Refugees)」이 만들어졌다.

난민 협약 제1조 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 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 사건의 결과로 인하여 종전에 상주하던 국가 밖에 있는 무국적국자로서 그 상주국에 돌아갈 수 없거나, 그러한 공포로 인하여 그 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니한 자”(Convention relating to the Status of Refugees Article 1(2))를 난민으로 정의한다.

난민지위협약은 유럽의 특수한 상황이 규정에 반영이 되었고 주로 2차 세계대전 외중에 발생한 난민을 보호하기 위해 제정되었기 때문에 보호 대상이 한정되어 있었다. 그러나 점차 다양한 원인으로 더 많은 난민들이 발생하면서 국제적인 문제로 대두되었다.

결국 UN은 1967년 1월 『난민지위에 관한 의정서』를 추가로 채택해, 『난민지위협약』의 적용대상에서 “1951년 1월 1일 이전 발생한 사태에 다른 난민”이란 시간적 제한과 ‘유럽’이라는 공간적 제약을 해제하였다(정인섭 2018, 292).

2. 난민 지위 협약의 문제점과 한계점

1967년 『난민지위에 관한 의정서』를 추가하여, 난민지위협약의 시간적 제약, 장소적 제약을 해제하였지만 오늘날 난민지위협약은 몇 가지 한계에 직면하고 있다. UN 난민 협약과 각국의 난민법은 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분, 정치적 견해로 박해받을 수 있다고 인정할 충분한 근거 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호 받기를 원하지 않는 자”를 난민으로 규정하고 있다(난민협약, 난민법 2조). 난민지위협약이 열거적 조항의 성격을 띠고 있어 다양한 원인으로 발생하는 난민들을 제대로 보호하지 못하고 있다.

난민 규정과 협약에 기재 되어 있지 않은 전쟁, 내란 및 내전의 원인에 따른 난민, 환경적 원인에 따른 난민들과 경제적 원인에 따른 난민이 발생하는 경우 국제 난민법 규정에 따라 보호받지 못하고 있다(Elizabeth 2007, 12). 내란 및 내전의 원인에 따른 난민의 대표적인 사례가 시리아 난민이다. 시리아 난민 대부분이 내전을 이유로 난민신청을 하지만, 내전은 난민 인정사유에 포함되지 않아 각국의 행정청에서 기각 판정을 내리는 경우가 다수이다. 한국의 경우도 행정청에서 시리아 난민 인정 신청에 대해 기각판정을 내리고 있다. 대신 인도적 견지에서 시리아 난민들에게 인도적 체류자 자격을 부여하여 국내체류를 제한적으로 허용하고 있다.

경제적 난민의 대표적인 사례는 북한이탈주민을 들 수 있다. 북한 이탈주민들의 탈북경로가 다양해지고 있지만, 북한과 국경을 접하는 중국으로 이동하는 경우가 다수이다.

그러나 중국 정부는 탈북민들을 난민으로 인정하지 않고 강제 소환시키고 있다. 중국정부는 북한이탈주민의 탈북의 원인이 난민지위협약에 근거한 탈북이 아니라, 경제적 어려움에 따른 탈북이기 때문에 난민으로 인정할 수 없다고 판단한다.

또한 중국은 『중국-북한 탈주자 및 범죄인 상호인도 협정』, 『밀입국자 송환 협정』, 『국경지역 업무협정』을 근거로 탈북자를 북한으로 강제 송환시키고 있으며 북한 또한 탈북민이 정치적 난민으로 처리 되는 것을 원치 않기 때문에 중국정부와의 범죄인 인도 협정에 따라 탈북자 색출과 송환에 주력하고 있다(국민호 2017, 103-104).

현재 지구온난화에 따른 기후변화, 자연재해로 수많은 환경난민들이 발생하고 있다. 지구온난화에 따른 해수면 상승, 가뭄과 홍수, 태풍과 같은 자연재해 등 환경적 원인을 이유로 고국이나 거주지를 떠날 수밖에 없는 사람들이 속출하고 있으나 지금 현재의 난민 규정으로는 이들을 난민으로 보호할 수 없다.

난민 지위협약의 또 다른 문제점 중 하나는 난민들의 입국권 자체를 보장하고 있지 않다는 점이다. 난민이 법적으로 보호받기 위해서는 난민 협약 당사국으로 입국을 해야 하지만 일반 국제법상 난민협약의 당사국이라고 하더라도 국가는 난민 입국을 허가할 의무, 보호할 의무도 없다는 점이다. 그리고 난민협약의 다른 문제점은 난민 판정 권한은 개별국가에 유보되어 있다는 점이다. 유엔난민기구(UNHCR)측이 난민 협약이 정하는 요건에 맞는 난민이라고 판정을 하더라도 개별 당사국에게 구속력을 갖지 못한다. 국가가 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정을 내려 난민협약 상 의무를 회피할 수 있다는 점이다. 1951년에 제정된 난민 협약과 67년에 개정된 난민의정서는 2차 세계대전 당시 해결해야 할 의제들이 담겨져 있다. 기존의 난민협약은 현재 다양한 원인으로 발생하고 있는 난민들을 보호할 수 없다. 시대마다 지배하는 시대정신(Zeitgeist)이 있고 국제규정은 시대정신을 담는 역할을 담당해왔다. 다양한 난민들을 수용할 수 있도록 국제난민규정의 개정이 필요하다(이진우 2019, 148). 3장에서는 한국의 난민 현황과 난민인정심사 불회부 판정에 대한 불복 소송, 난민불인정 판정 불복 소송의 판례 분석을 통해 한국 난민제도의 문제점과 개선방안에 대해 고찰하려한다.

Ⅲ. 한국의 난민 현황과 난민 심사 불복 소송 판례 분석

1. 한국 난민 현황 분석

한국은 1992년 12월 난민 지위협약과 난민의정서에 가입을 하였다. 이에 따라 1993년 12월 10일 출입국관리법에 난민심사에 대한 조항이 신설되어 난민심사제도가 운영되었다(정도희 2021, 163). 그러나 출입국관리법은 사회질서 유지와 국가안보에 관한 규정을 둔 법안으로 국제난민의 보호에는 적극적이지 못하다는 주장이 제기되어왔다(김용철 2020, 143). 이에 난민보호를 위해 난민법 제정이 추진되었고, 한국은 2013년 아시아 최초로 난민법을 제정하여 운영 중에 있다(이기완 · 이진우 2021, 246).

〈표 1〉 1992년 ~ 2021년 난민 신청 심사 결과와 인정률

연도	구분	심사완료	난민인정(보호)				불인정	
			소 계	인 정	인도적체류	인정률		보호율
총 계		40,991	3,550	1,141	2,409	2.8%	8.7%	37,441
1994~2013년		3,169	558	381	177	12.0%	17.6%	2,611
2014년		1,574	627	94	533	6.0%	39.8%	947
2015년		2,755	303	105	198	3.8%	11.0%	2,452
2016년		5,665	350	98	252	1.7%	6.2%	5,315
2017년		5,874	437	121	316	2.1%	7.4%	5,437
2018년		3,954	651	144	507	3.6%	16.5%	3,303
2019년		5,067	309	79	230	1.6%	6.1%	4,758
2020년		6,243	223	69	154	1.1%	3.6%	6,020
2021년 1~11월		6,690	92	50	42	0.7%	1.4%	6,598

출처: 출입국외국인정책본부(2021, 39).

한국 정부는 1992년부터 2000년까지 난민을 수용하지 않다가, 2001년 이후로 난민을 제한적으로 수용하고 있다. 1994년 이후 2021년 11월 말까지 누적 난민신청건수는 73,185건이며, 누적 심사결정 완료건수는 40,991건이고 이 중 난민인정 건수는 1,141건으로, 난민인정율은 2.8%이며 인도적 체류허가는 2,409건으로 난민보호율⁸⁾은 8.7%다. 누적 난민이의 신청 건수는 34,100건이다. 2021년 1월부터 11월까지 심사결정 완료 건수는 6,690건이고 이 중 난민인정 건수는 50건으로 난민인정율은 0.7%에 불과하며, 인도체류허가는 50건으로 난민보호율은 1.4%다. 2019년을 기점으로 난민인정율과 난민보호율이 큰 폭으로 낮아지고

8) 난민 보호율 = 「(난민인정 건수 + 인도적 체류허가 건수)/심사완료 건수」.

있다. EU의 경우, 코로나 상황임에도 불구하고 2021년 평균 난민인정비율이 38%로 한국의 난민인정비율은 현저히 낮은 수치이다.⁹⁾

〈표 2〉 국적별 난민인정 신청 현황

(단위:건)

국적 기간	계	중국	카자흐스탄	러시아	파키스탄	이집트	기타
전체누적	73,185	7,499	7,145	6,878	6,601	2,045	43,017
국적 기간	계	중국	방글라데시	나이지리아	인도	파키스탄	기타
2021년 1월~11월	2,143	288	219	147	137	119	1,233

출처: 출입국외국인정책본부(2021, 40) 자료 수정 편집.

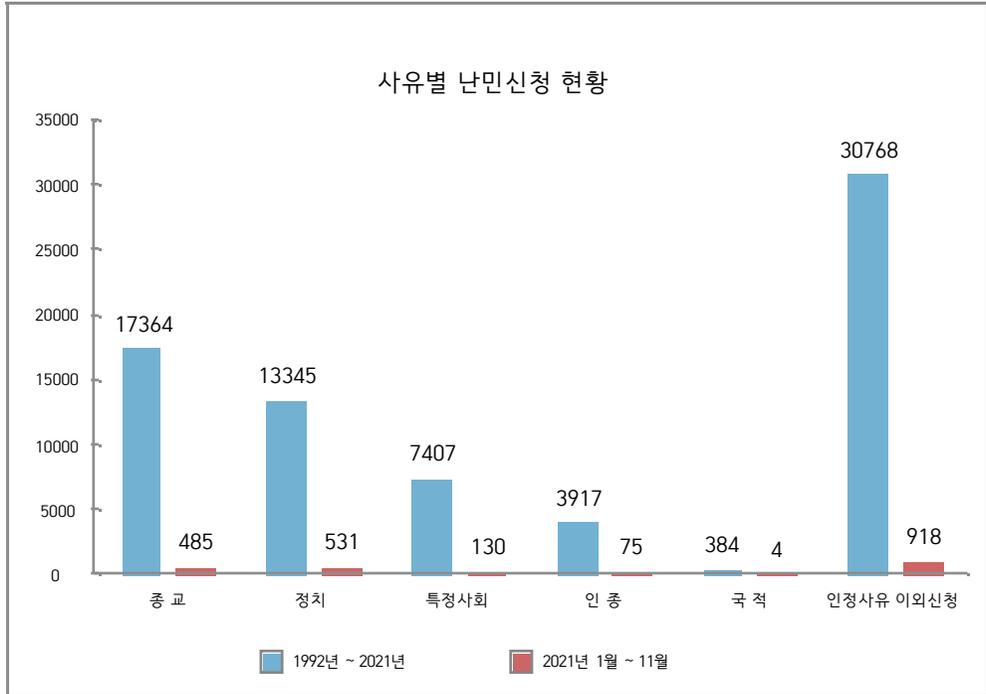
2021년 11월 기준 누적 난민인정 신청 건수 총 73,185건이며 이중 중국 국적자의 신청이 7,499건(10.2%)으로 가장 많았으며 카자흐스탄 7,145건(9.7%), 러시아 6,878건(9.3%), 파키스탄 6,601건(9%), 이집트 2,045건(2%)의 순으로 신청 건수가 많았다.

중국 국적자의 난민 신청은 한국에서 뿐만 아니라 전 세계적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 정치적 박해, 종교적 박해, 소수인종 차별 박해를 주장하는 경우가 많고, 국내의 경우 체류기간 연장을 위한 난민신청도 있을 것이라 추정된다. 카자흐스탄은 다민족 국가로 자원을 둘러싼 민족분쟁, 정치적 갈등, 종교박해가 난민 신청의 이유로 추정된다. 러시아의 경우 최근 반정부 시위, 소수종교에 대한 박해로 난민 신청이 증가한 것으로 추정된다. 이집트는 2010년 아랍의 봄 이후 정국이 불안한 상황이 난민 신청의 이유로 추정된다.

2021년 1월부터 11월 까지 난민인정신청 2,143건 중에서 중국 국적자의 신청이 288건(13%)로 가장 많았고, 다음은 방글라데시 219건(10%), 나이지리아 147건(6%), 인도 137건(6%), 파키스탄 119건(5%)의 순으로 신청건수가 많았다.

9) 출처: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends> (검색일: 2021. 12. 31.).

〈그림 1〉 사유별 난민 신청 현황

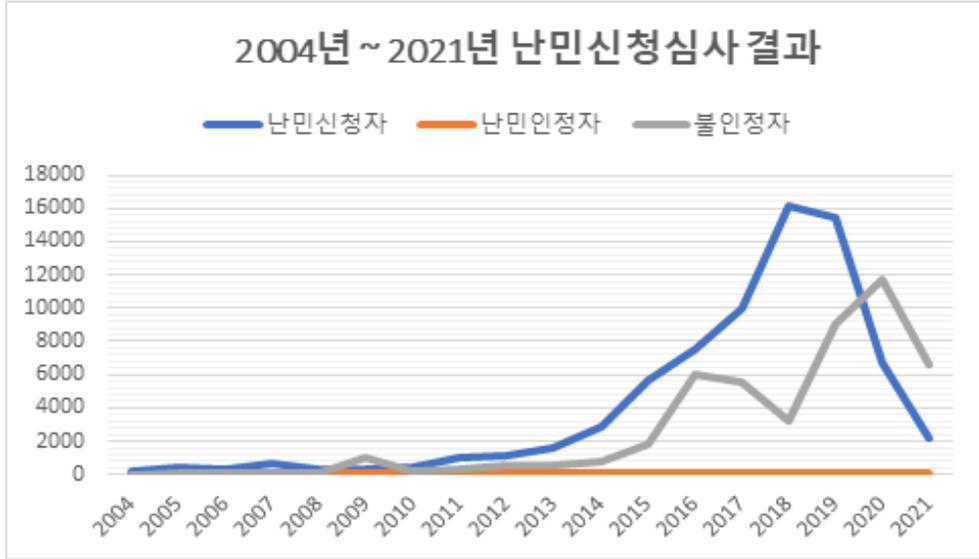


출처: 출입국외국인정책본부(2021, 40) 자료 수정편집.

2021년 11월, 기준 누적 사유별 난민인정신청사유를 구분해보면 인정사유 이외의 신청이 30,768건(42%)으로 제일 높았고 종교 17,364건(23%), 정치 13,345건(18%), 특정사회구성원 7,407건(10%), 인종 3,917건(5%), 국적 384건(0.5%)순으로 뒤를 이었다. 2021년 1월 ~11월까지의 난민 인정신청에서도, 난민인정사유외의 신청이 918건(42%)로 가장 높았고, 정치 531건(24%), 종교 485건(22%), 특정사회구성원 130건(6%), 인종 75건(3%), 국적 4건(0.001%)순으로 뒤를 이었다.

2013년 7월 난민법 시행 이후 난민신청은 매년 증가하였으나, 2020년에는 6,684건으로 전년대비 8,768건이 감소하였고, 2021년은 2,143건으로 대폭 감소하였다. 이는 코로나 영향으로 출입국외국인 정책본부의 외국인 입국제한으로 난민 신청이 줄어든 것으로 판단된다. 2020년, 2021년 난민 인정신청은 큰 폭으로 감소하였으나 이의신청은 크게 증가하였다.

〈그림 2〉 2004년~ 2021년 난민신청결과



출처: 출입국외국인정책본부(2020, 96), 출입국외국인정책본부(2021, 39) 자료 수정편집수정 편집.

2013년 난민법이 시행된 이후 행정청의 난민심사 불회부 판정, 난민 불인정판정을 받은 난민들은 판정에 불복하여 법원의 사법구제를 요청하여 현재 수천 건의 판례가 형성되었다. 법원의 판례를 살펴보면 행정청의 판단 착오, 실체적 위법사례, 절차적 위법을 지적하고 시정을 요구하는 법원의 판단이 나오고 있다. 양적으로 보아도 아시아에서 가장 많은 난민판결이 선고되고 있어 한국법원의 난민판례들은 해외법원에서도 원용되고 있다. 이제 난민불복소송 판례분석을 통해 한국난민제도의 문제점과 개선방안에 대해 고찰하려한다.

2. 난민 불복 소송 판례 분석

1) 난민인정 심사 불회부(不回附) 결정 불복소송 판례 분석

출입국항에서 난민 신청을 하는 난민의 경우에는 난민법 6조에 의거하여 난민인정 회부심사를 거쳐야한다. 난민법 시행령 5조에서는 법무부 장관에게 난민인정 심사 불회부(不回附) 결정 재량을 부여하고 있다. 시행령 5조 1항 1호에서 7호까지의 사유에 해당하는 난민의 경우에는 난민인정심사 불회부 결정을 내려 본안심사로 회부하지 않고 본국으로 송환할 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 난민인정 회부심사제도는 난민 본심사도 아닌 적격심사로서,

난민신청자들에게 기회를 보장하고 강제송환을 막기 위해 만들어진 제도임에도 불구하고 한국에서는 난민들의 난민신청을 사전에 차단하는 제도로 활용되고 있어, 난민인정 회부심사제도가 난민협약 제33조 강제송환금지원칙에 어긋난다는 지적을 받고 있다.

강제송환금지원칙은 난민이 불법적으로 피난국 내에 있는 경우에도 적용되며, 국경에서의 입국거부에 대해서도 적용된다(김대순 2018, 1067). 그럼에도 불구하고 난민인정심사 불회부 결정 판정율은 높아져 많은 난민들이 강제 송환되고 있다. 2018년 공항에서의 난민신청건수는 총 516건 중 264건(51%)의 불회부 결정이 내려졌으며, 2019년에는 공항에서의 난민신청건수 188건 중 162건(90%)의 불회부 결정이 내려졌다(Nancen Refugee Rights Center 2020, 6).

회부심사제도가 도입되면서 난민들은 정식 난민심사에 접근할 기회를 박탈당하고 있으며 외부의 조력으로부터 차단되고 있다. 위법한 강제송환과 여권압수의 관행 등이 발생해 왔으며 불복소송이 진행되는 동안 송환대기실, 출입국 보호실 등에 갇히고 방치되는 극한 생존의 상황에 놓이고 있다(난민인권센터 2020, 1).

행정청의 난민인정 심사 불회부(不回附)결정 판정의 주요 근거는 ‘거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우(난민법시행령 제5조 1항 3호)’, ‘그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정신청이 명백히 이유 없는 경우(제5조 1항 7호)’에 해당된다는 이유이다. 난민인정 심사 불회부(不回附) 결정 불복소송 판례 분석을 통해서 현재 한국난민제도의 문제점을 살펴보려 한다.

① 인천지방법원 2014구합 30385 판결

00 국적의 난민신청자는 2013년 11월 본국의 강제징집 명령에 불응하고 국적국에서 탈출하여 한국으로 입국하였다. 그는 인천국제공항에서 입국 수속을 하면서 난민신청을 하였다. 행정청은 난민신청자가 거짓된 진술로 일관하고 있어 난민신청사유를 신뢰할 수 없고(난민 시행령 5조 1항 3호), 강제징집은 난민사유에 해당되지 않으며(난민시행령

10) 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우(난민법 시행령 5조 1항 1호). 인적사항 관련 질문 등에 응하지 아니하여 신원을 확인할 수 없는 경우(난민법 시행령 5조 1항 2호). 거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우. 다만, 본인이 지체없이 자진하여 그 사실을 신고한 경우에는 제외한다(난민법 시행령 5조 1항 3호). 박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우(난민법 시행령 5조 1항 4호). 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민 인정을 받으려는 경우(난민법 시행령 5조 1항 5호). 법 제19조 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우(난민법 시행령 5조 1항 6호). 그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민 인정신청이 명백히 이유없는 경우(난민법 시행령 5조 1항 7호).

5조 1항 7호) 설사 고국으로 돌아간다고 하더라도 박해받을 가능성이 없다는 이유를 근거로 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

인천지방법원은 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 판시하며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하였다. 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내렸다.

법원은 난민 인정심사 불회부 판결이 난민법 시행령 제5조 1항 3호, 7호에 해당하는지 여부를 살폈다. 법원은 난민신청자의 국적국에서 실제로 내전이 발생하였고 강제징집상황이 있었다는 사실을 확인하였다. 이에 법원은 난민 신청자의 진술이 허위라고 판단하기 어렵기 때문에 난민법 시행령 5조 1항 3호를 어겼다 볼 수 없다고 판정을 내렸다. 법원은 강제징집 거부 사정만으로 박해의 원인이 있었다라고 볼 수 없으나, 징집거부가 정치적 동기에 의한 정치적 의견의 표명이며, 박해의 원인이 될 수 있다(대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930판결)는 대법원 판결을 원용하여 난민신청사유에 해당한다고 판시하였다. 법원은 행정청의 난민인정심사 불회부 결정은 재량을 일탈하고 남용한 위법한 행위로 판정을 내리고 불회부 결정을 취소하였다(인천지방법원 2014. 5.16. 선고 2014구합 30885 판결).

② 인천지방법원 2015구합1704 판결

부르키나피소 국적의 난민신청자는 입국당시 불분명한 입국목적으로 입국불허 처분을 받았으나, 송환대기실에서 종교적 박해를 근거로 난민 신청을 하였다. 행정청은 난민 신청자가 입국불허처분 이후에 난민신청을 했다는 점, 난민신청자의 진술과 박해 근거에 대한 주장에 신뢰성이 없다(난민법 시행령 5조 1항 3호, 7호)고 판단하여 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

인천지방법원은 앞선 판례와 마찬가지로 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 강조하고, 난민인정심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내렸다.

행정청은 난민신청자가 강제소환을 회피할 수단으로 난민신청을 한 것으로 판단하며, 난민 신청자의 진술과 박해의 근거를 신뢰할 수 없기 때문에 행정청의 난민 불회부 처분은 정당하다고 주장하였다. 그러나 법원은 난민신청자가 프랑스어 사용자로 영어로 작성된 난민인정신청 안내서를 제대로 이해하지 못한 것으로 보았고, 난민 인정신청안내서에 난민신청의사가 없다고 기재한 이유만으로는 난민신청자의 신청이 '명백히 이유 없는

경우(난민법 시행령 제5조 1항 7호)’에 해당할 수 없다고 판정을 내렸다.

난민신청자는 이슬람교에서 카톨릭으로 개종을 했고, 국적국으로 추방된다면 종교개종의 근거로 박해받을 것이라 주장을 하였다. 이에 대해 법원은 부르키나파소의 국내정세 분석을 통해 실제로 난민신청자의 국적국에서 종교 갈등과 탄압이 존재하고 있음을 확인하였고, 개인이 종교 개종의사를 밝히는 건 만으로도 신체적 위험이 따를 수 있는 상황으로 판단하였다. 법원은 난민인정심사가 필요하다고 판단을 내려 행정청의 난민인정심사 불회부 취소 결정을 내렸다(인천지방법원 2016.4.7. 선고 2015구합 1704 판결).

③ 인천지방법원 2015구합 51617 판결

세네갈 국적의 난민신청자는 입국당시 불분명한 입국목적으로 입국불허 처분을 받았으나, 송환대기실에서 종교적 박해를 근거로 난민 신청을 하였다. 이에 대해 행정청은 난민신청의 사유가 ‘박해받을 충분한 근거 있는 공포’로 볼 수 없으며, 국내입국을 위한 수단으로 난민 신청을 한 것으로 난민법 시행령 제 5조 1항 3호, 7호에 의거하여 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 세네갈 국적의 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

이에 대해 인천지방법원은 앞선 판례와 마찬가지로 난민인정심사 회부제도의 입법취지는 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 판시하며, 난민인정심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판정을 내렸다.

법원은 난민신청자가 ‘거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우(난민법시행령 제5조 1항 3호), ‘그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유없는 경우(난민법 시행령 제5조 1항 7호)’에 해당하지 않는다고 판단을 내렸다. 법원은 세네갈의 국내정세 분석을 통해, 난민신청자의 국적국내에서 이슬람교 간 종파분쟁이 있음을 확인하였으며, 세네갈 법원에서 난민 신청자가 폭행사건에 연루되어 형사처벌(징역 3개월의 집행유예)받은 기록을 확인하였다. 법원은 이 폭행사건이 이슬람교 간의 종파 분쟁으로 발생했다 가능성을 완전히 배제하기 힘들다고 판단을 했다. 법원은 행정청의 난민심사 불회부 결정은 재량을 일탈 남용한 위법이라는 판단을 내리고 행정청의 난민인정심사 불회부 결정을 취소하는 판결을 내렸다(인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015구합 51617판결).

④ 인천지방법원 2015구합51495 판결

라이베리아 국적의 난민신청자는 입국당시 불분명한 입국목적으로 입국불허 처분을 받았으나, 송환대기실에서 종교적 박해를 근거로 난민 신청을 하였다. 이에 대해 행정청은

난민신청자가 주장하는 기독교 개종과 관련된 진술을 신뢰할 수 없으며, 종교 개종을 이유로 박해를 받은 만한 충분한 근거가 없다고 판단을 하였다. 행정청은 난민신청자가 강제송환을 면피할 수단으로 난민 신청을 한 것으로 난민법 시행령 제 5조 1항 3호, 7호에 의거하여 난민인정심사 불회부 결정을 내렸다. 이에 라이베리아 국적의 난민신청자는 불회부 결정에 불복하고 소를 제기하였다.

이에 대해 인천지방법원은 앞선 판례와 마찬가지로 난민인정심사 회부제도의 입법취지는 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도임을 판시하며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하였다. 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내렸다.

법원은 난민신청자가 제출한 증거가 난민시행령 5조 1항 3호, 7호에 해당하지 않는다고 판단을 내렸다. 또한 법원은 라이베리아의 국내 정세 분석을 통해 기독교 개종자들이 Mandingo족을 포함한 이슬람근본주의자들에 의해 박해받는 사건들이 일어나고 있으며, 기독교 개종자와 이슬람주의자들 간의 종교 갈등으로 사망사고가 발생한다는 점을 확인하였다. 법원은 난민신청자의 난민신청경위가 사실과 부합하다고 판단을 내리고 행정청의 난민인정심사 불회부결정을 취소하는 판결을 내렸다(인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015 구합51495 판결).

⑤ 판례분석 소결 및 제언

판례들을 살펴보면, 법원은 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도이며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하고 있고, 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내리고 있다. 유엔난민기구에서도 난민법 시행령 제5조 1항 7조 “명백히 근거 없는 난민신청” 해석과 적용을 엄격히 할 것을 권유하고 있다.

법원의 판례와 유엔난민기구의 권고에도 불구하고 행정청의 난민인정 심사 불회부 결정 판정율이 높아지고 있다. 2018년도 난민인정심사 불회부 결정은 50%를 상회했으며, 2019년도 난민인정심사 불회부 결정은 90%에 육박하였다.

사전심사 과정에서는 난민 신청자가 처한 종합적인 상황과 세부사항을 제대로 평가할 수 없다. 제대로 된 평가를 받지 못하고 불회부 판정을 받게 된다면 난민은 즉시 국적국으로 송환되어 박해를 당할 위험이 크다. 보호가 필요한 난민을 보호하지 못하는 상황이 발생할 가능성이 높다. 이는 한국이 난민협약상 지고 있는 의무를 위반하는 행위이다(Nancen Refugee Right Center 2020, 16).

출입국 항에서 난민지위를 신청한 자들은 법원에 소송을 제기하는 것 이외에는 다른 수단이 없다. 이들에게 최소한의 절차적 보호조치인 법적 조력과 통역의 조력이 필요하다. 네덜란드에서는 모든 비호신청자는 무료 법률 조력을 받을 권리가 보장된다. 독일에서는 출입국항에서의 난민신청이 거부되는 경우, 1차 거부 결정에 대한 불복절차 관련 법률상담이 무료로 진행되며, 변호사의 무료 법률 조력을 받을 수 있다. 프랑크푸르트, 마인 공항의 경우 난민지원단체에서 지원하는 변호인 풀을 통해 법률 조력을 받을 수 있다(난민인권센터 2020, 35-36).

헌법재판소의 판결에 따라 회부심사제도에서도 변호사 조력을 받을 권리가 인정되었지만, 난민 신청자로 입국한 외국인이 변호사 조력을 받기는 쉽지 않다. 또한 난민법 6조 3항¹⁾에 따라 난민인정 회부심사를 7일 이내에 판정을 해야 하기 때문에 제대로 된 평가가 쉽지 않다. 절차에 대한 개정이 필요하다.

난민인정심사 회부제도는 난민 신청자들에게 기회를 보장하고 강제송환을 막기 위한 목적으로 만들어진 제도임에도 불구하고 한국에서는 난민들의 입국을 막는 제도로 활용되고 있다. 난민법 입법의 목적에 대해서 생각을 해야 한다. 한국에서도 난민법 시행령 개정을 통해 최소한의 절차적 보호조치가 마련되어야 한다. 그러나 법무부의 개정안은 난민심사 불회부 결정을 확대하는 내용, 이의 신청 불복기간을 축소하는 내용, 이의신청 기각 사유를 신설하는 내용, 강제송환금지 원칙의 예외 사유를 확대하는 내용을 담고 있어 난민법의 목적에 역행하고 있다.

2) 난민불인정 판정 결정 불복소송 판례 분석

한국은 1994년 이후 2021년 11월 말까지 누적 난민신청건수는 73,185건이며, 난민인정 건수는 1,141건으로, 난민 인정율은 2.8%이며 2021년 1월부터 11월까지 심사결정 완료건수는 6,690건이고 이 중 난민인정 건수는 50건으로 난민인정율은 0.7%에 불과하다. EU의 경우 2021년 평균 난민인정비율이 38%로 한국의 난민인정비율은 현저히 낮은 수치이다. 난민 불인정판정을 받거나 불인정 판정에 대한 이의신청이 기각된 경우 난민신청자는 그 결정에 대해 소송을 청구할 수 있다(난민법 제21조).

11) 난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ③ 법무부장관은 제 1항에 따라 난민인정신청서를 제출한 사람에 대하여는 그 신청서가 제출된 날부터 7일 이내에 난민인정 심사에 회부할 것인지를 결정하여야 하며, 그 기간 안에 결정하지 못하면 그 신청자의 입국을 허가하여야 한다.

〈표 3〉 2016년 ~ 2021년 난민 불인정 처분 불복 소송 현황

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
소송건수	3,170건	3,893건	2,404건	1,827건	2,730건	1,683건
승소건수	29건	7건	4건	4건	5건	6건
소송승소율	0.09%	0.02%	0.016%	0.021%	0.018%	0.035%

출처: 법무부 대법원 자료를 수정 편집.

난민이의신청 건수는 34,100건에 달하며, 2016년 ~ 2021년 난민 불인정처분 불복소송총 건수는 15,707건으로 연 평균 3,141건에 달한다. 난민인정심사 불회부 판정 케이스와 유사하게 난민인정심사에서 난민요건을 충족함에도 불구하고 불분명한 입국목적으로 분류하여 난민 불인정 판정을 내리거나, 난민 협약 33조 강제송환금지를 위반하고 난민신청자를 강제송환하거나, 난민의 구류시간을 늘려 자진출국을 유도하기도 한다. 난민인정 불인정 처분 불복소송 판례 분석을 통해서 현재 한국난민제도의 문제점을 살펴보려 한다.

① 서울행정법원 2013 구합56713 판결

이란 국적의 난민신청자는 1997년 한국에 C-3 단기방문(90일 이내) 체류비자로 입국을 하였으나 약 4년 7개월간 불법체류를 하였다. 불법체류 자진신고 제도에 따라 출국기한을 연장 받았다. 연장기간 동안 이란 국적의 난민신청자는 정치적 박해, 종교 박해를 사유로 행정청에 난민 인정 신청을 하였다. 난민신청자는 1986년부터 이란정부에 반대하는 반정부 단체에 가입하고 시위를 주도하여, 이란에서 탄압과 박해를 받았다고 주장하였다. 그는 박해를 피해 한국으로 입국을 하였고, 한국 입국 이후에도 이란정부에 반대하는 정치 운동에 참여하고 있어 이란으로 송환되는 경우 박해가 예상되며, 종교를 이슬람교에서 기독교로 개종하여 본국으로 송환되는 경우 사형 당할 위험성을 주장하며 난민 신청을 하였다.

이에 대해 행정청은 난민신청자가 주장한 정치적 박해는 20년 전의 상황이며, 이를 증명할 어떠한 근거도 없고, 국적국을 떠난 이후 체류국에서 정치적 의견을 표명하는 것으로 박해를 받을 만한 충분한 근거가 없다고 판단하였다. 또한 난민신청자가 이슬람교에서 기독교로 개종을 하여 종교적 박해를 받을 수 있다는 주장에 대해 행정청은 난민신청자가 한국에 온 이후에 개종을 하였기 때문에 국적국의 박해가 있었다고 볼 수 없다는 판단을 내렸다. 그리고 이란 국적의 난민신청자가 4년 7개월 간 불법체류를 한 이후 난민신청을 한 것은 국내체류 연장을 위한 수단이라고 판단하여 난민신청을 기각하였다. 이에 난민신청자는 행정판정에 불복하고 소송을 제기하였다.

법원은 이 소송에서도 대법원의 2007두 1953판례, 2007두 3930판례¹²⁾를 원용하였다. 법원은 난민이 박해근거를 증명해야 하지만, 난민신청자의 특수성을 고려하여 난민의 진술이 일관성을 가지고 설득력이 있다면 난민신청자의 진술을 인정할 수 있다는 판단을 내렸다. 법원은 난민신청자의 난민 적격여부를 판단하기 위하여 영국의회보고서, 미 국무부의 보고서, UN보고서, 외교부의 이란 동향보고서를 바탕으로 이란의 정세를 판단하였으며, 난민신청자의 국적국 행정자료를 면밀히 분석하는 특징을 보였다.

법원은 이란 내 반정부 시위에 대한 탄압 상황에 대해 확인을 하였으나, 난민신청자가 1986년에 단순히 반정부 시위에 참여했다는 사정만으로는 박해에 대한 공포가 있었다고 보기는 힘들다고 판단을 내렸다. 하지만 법원은 난민신청자가 2005년부터 이란난민국제연맹의 대표로 역임하면서 이란정부에 반대하는 반정부 운동을 전개하여, 국적국으로 송환조치가 내려지게 되면 박해받을 가능성이 높다고 보았다. 법원은 이란 정부가 2009년 사이버군 사령부를 창설하여 이란 정부를 비판하는 자국민들을 색출하고 있어, 난민신청자가 송환되게 된다면 한국에서의 반(反)이란 정부운동을 근거로 박해받을 수 있다고 판단을 내렸다. 그리고 이란에서 이슬람교 교인이 기독교로 개종하는 경우, 남성은 사형을 받을 수 있으므로 종교적 탄압과 박해를 받을 가능성이 높다고 판단하였다. 법원은 행정청의 난민 불인정 처분은 위법하다고 판정을 내리고 취소하였다(서울행정법원 2014.4.25. 선고 2013구합 56713판결).

② 서울고등법원 2018누68676 판결

에티오피아 국적의 난민신청자는 2014년 10월 C-3 단기방문(90일 이내) 체류비자로 입국을 한 뒤 2014년 11월 난민신청을 하였다. 난민신청자는 에티오피아에서 야당 지지 운동에 참여하여 수차례 경찰에 체포되어 박해를 받았으며 이를 피해 한국으로 이주하였고, 한국 체류기간동안 에티오피아 정부에 반대하는 시위에 참여하여 본국으로 송환되면 정부의 박해가 있을 것이라는 이유로 난민신청을 하였다. 이에 대해 행정청은 난민신청자의 사유가 난민협약에 근거한 사항에 해당되지 않는다고 판단하고 난민불인정 판결을 내렸다. 이에 난민신청자는 행정청의 판정에 불복하고 소송을 제기하였다.

서울고등법원은 이 소송에서도 대법원의 2007두 3930판례, 2010두 27448판례를 원용하

12) 박해를 받을 '충분한 근거 있는 공포가 있음'을 난민신청자가 증명을 해야 하지만 난민의 특수한 사정을 고려하여 난민의 진술에 일관성과 설득력이 있고 입국 경로, 입국 후 난민 신청까지의 기간, 경위, 국적국의 상황, 주관적으로 느끼는 공포의 정도, 신청인이 거주하던 지역의 정치, 사회문화적 환경, 그 지역의 통상인이 같은 상황에서 느끼는 공포의 정도에 비추어 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 주장사실을 인정할 수 있다(대법원 2008. 7.24선고 2007두 19539 판결, 대법원 2008. 7.24 선고 2007두 3930판결).

였다. 법원은 난민이 박해근거를 증명해야 하지만, 난민신청자의 특수성을 고려하여 난민의 진술이 일관성을 가지고 설득력이 있다면 난민신청자의 진술을 인정할 수 있다는 판단을 내렸다(대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930판결 원용). 또한 법원은 난민신청자의 국적국의 상황이 현저히 변경되어 박해 가능성이 명백히 사라지지 않았다면 박해에 관한 충분한 공포가 있다고 봐야 한다고 판시하였다(대법원 2012. 4.26. 선고 2010두 27448판결 원용).

법원은 난민신청자의 난민적격 여부를 판단하기 위하여 국제인권감시기구의 2006년~2014년 에티오피아 보고서, 외교부의 에티오피아 동향분석서를 바탕으로 에티오피아의 정세를 판단하였으며, 난민신청자의 국적국 행정자료를 면밀히 분석하는 특징을 보였다. 법원은 에티오피아 정부 여당이 반정부시위를 무력으로 진압하고 있으며, 정부에 대한 불만 세력을 차단하고 처벌하기 위해 여러 인권탄압이 있어왔음을 확인하였다. 법원은 난민신청자가 시위에 참여하였다가 체포된 이력들, 난민신청자와 같이 시위에 참여했던 동료가 미국 난민 지위를 인정받은 이력, 난민신청자의 가족들 또한 에티오피아 정부의 블랙리스트에 올라 계속 감시를 받고 있다는 증언들을 토대로 정치적 박해가 있었음을 인정하였다. 난민 신청자가 국적국을 탈출하지 않는다면 생명에 위협을 느낄 공포가 충분하다고 판단하였다. 법원은 난민신청자가 단기 체류자격으로 입국한 이후 에티오피아 정부를 비판하는 단체에 가입을 하고 향의 집회에 참여한 점 등을 고려하여 난민신청자가 국적국으로 귀국하는 경우 생명에 위협을 받을 수 있다고 판단하였다. 법원은 행정청의 처분이 위법하므로 난민불인정 판정을 취소하라는 판결을 내렸다(서울고등법원 2019.4.3. 선고 2018누68676 판결).

③ 서울행정법원 2020구단 19428판결

이란국적의 난민신청자는 아들과 함께 한국에 입국 후 종교를 천주교로 개종을 하였고 세례와 견진성사를 받았다. 난민신청자와 아들은 '종교를 이유로 박해를 받게 될 것이라는 공포를 근거로 행정청에 난민 신청을 하였다. 이에 대해 행정청은 난민신청 사유에 해당하지 않는다고 판단 난민불인정판정을 내렸다. 이에 난민신청자 부자(父子)는 취소소송을 제기하였으나 법원에서는 기각판결을 내렸다. 난민신청자의 아들은 2차 난민인정 신청을 하였고, 이들 사연이 청와대 국민청원에 올라 많은 지지를 받았으며, 언론과 외신의 주목을 받으면서 난민신청자의 아들은 2018년 10월 난민으로 인정을 받았다. 그러나 난민신청자는 난민으로 인정받지 못하였다. 이에 대해 난민신청자는 가족결합권을 주장하며 소송을 제기하였다.

서울행정법원은 이 소송에서 대법원 2007두 19539판결, 2007두 3930판결, 2016두5680판결을 원용하였다. 법원은 난민이 박해근거를 증명해야 하지만, 난민신청자의 특수성을

고려하여 난민의 진술이 일관성을 가지고 설득력이 있다면 난민신청자의 진술을 인정할 수 있다는 판단을 내렸다(대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930판결, 선고 2007두 3930판결, 대법원 2017. 7.11. 선고 2016두 56080 판결). 법원은 난민신청자의 진술과 UN인권이사회 이란 인권보고서, 영국 내무부의 이란국가 정황보고서, 노르웨이의 이란 국가정황보고서를 바탕으로 난민 적격여부를 판단하였다. 법원은 국가별 보고서들을 통해 이란 내에서 기독교 개종자들에 대한 탄압수준이 상당하며, 성경을 소지한 행위, 성경모임에 참석하는 경우 이란 형법 제499조 “국가안보에 적대적인 행위”, 형법 500조 “정부에 대한 선동 등 국가 안보 관련 형법 조항 위반죄”로 기소해서 처벌한다는 내용을 확인하였다. 법원은 이런 상황이 난민신청자의 진술과 일치한다고 판단하였다. 법원은 언론과 외신보도를 통해 난민신청자의 신분이 공개가 되어, 난민신청자가 이란 정부의 적대적 관심 대상이 된 이상 이란으로 송환되게 된다면 위해를 받을 가능성이 매우 높다고 판단하여 난민으로 인정하는 것이 합당하다고 판시하였다. 또한 법원은 가족 결합권의 차원에서 난민신청자를 난민으로 인정하여야 한다고 판단하였다. 만약 난민신청자를 난민으로 인정하지 않고 이란으로 송환시키면 난민으로 인정받은 미성년자 홀로 살아가야 하는 가혹한 선택을 강요받게 되므로 난민신청자를 난민으로 인정함이 타당하다고 판결을 내렸다(서울행정법원 2021. 5. 27. 2020구단19418 판결).

④ 판례 분석 소결 및 제언

대법원의 판례, 하급심의 판례를 통해 난민인정요건과 증명방법은 확립이 되었다. 대법원은 “난민 인정의 요건이 되는 ‘박해’는 ‘생명, 신체, 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위’를 의미하는 것으로서, 그러한 박해를 막을 ‘충분한 근거 있는 공포’가 있음은 난민 인정의 신청을 하는 외국인이 증명하여야 한다(대법원 2013. 4. 25. 선고 2012두14378 판결).”라고 판시하고 있다. 그러나 대법원은 “증거를 쉽게 입수할 수 없는 난민의 특수한 사정을 고려하면 그 외국인에게 객관적인 증거에 의하여 주장사실 전체를 증명하도록 요구할 수는 없고, 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장사실을 인정하는 것이 합리적인 경우에는 그 증거가 된 것으로 보아야 한다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결).” 판단을 내리고 있다.

대법원은 “난민의 진술이 일부 과장이 있거나 부족한 점이 있다고 하여 곧바로 진술 전체를 부정해서는 안되고, 난민의 궁박한 처지에 따른 불안정한 심리상태, 시간경과에 따른 기억력의 한계, 우리나라와 서로 다른 문화적 역사적 배경에서 유래한 언어감각의 차이 등에서 비롯되었을 가능성도 충분히 염두에 두고 진술의 핵심내용을 중심으로 전체적인 신빙성을 평가하여야 한다(대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두27448 판결).” 라고 판시하고

있다.

하지만 행정청에서는 난민심사에 있어서 대법원 판례를 따르지 않고 있는 경향성을 보이고 있다. 행정청은 난민법 제정 이후 난민제도를 악용하는 외국인들, 가짜 난민들이 늘고 있다고 판단하고 있다.

난민신청자는 난민 인정여부에 관한 결정이 확정될 때까지 또는 행정심판, 행정소송이 종결될 때까지 합법적으로 체류가 가능하기 때문에¹³⁾ 행정청은 외국인들이 난민신청사유가 없음에도 불구하고, 국내체류 연장 또는 경제적 목적으로 난민 신청이 급증하고 있다고 판단하고 있다. 행정청은 난민법 상 난민신청 기한이나 횟수의 제한이 없어 불인정 결정을 받은 이후에도, 이의신청절차와 행정소송절차까지 모두 거치면 최소 1년 이상 추가적으로 소요되고, 그 기간은 합법적인 체류기간으로 인정되기 때문에 이를 가짜 난민들이 악용하고 있다고 판단하고 있다(김환학 2016, 13-14). 법무부는 공항에서의 난민인정 회부심사절차, 난민인정 1차 심사절차, 이의신청절차, 1심 재판, 2심 재판, 3심 재판, 재신청, 소송 등의 순으로 진행되는 불복절차 가운데, 어느 단계에서도 제한하고 통제하는 장치가 없어 난민인정절차가 종료되지 않고 무한 반복되고 있어, 난민신청사유가 없는 외국인들이 한국에서 장기적이고 합법적인 체류를 하고 있다고 판단하고 있다.¹⁴⁾

행정청이 주장하는 것처럼, 체류기간을 연장하기 위해 난민 신청을 악용하는 사례도 존재한다. 고용허가제로 체류기간을 인정받은 외국인이 체류기간종료로 본국 출국을 지연 시키기 위한 수단으로 난민 신청을 하는 경우, 90일의 단기 사증으로 입국하였다가 체류연장 및 영리활동을 위해 난민신청을 하는 경우도 존재한다. 그러나 문제가 되는 점은 난민신청자들이 난민 요건과 사유를 충족함에도 불구하고, 행정청이 증거 불충분을 사유로 난민불인정 판정을 내리거나, 난민 신청사유를 ‘명백한 이유 없는 난민 신청’으로 분류하여 난민불인정 판정을 내리고 있다는 점이다. 행정청은 가짜 난민은 확실하게 걸러내야 한다. 하지만 진정 보호받아야 할 난민마저도 걸러내고 있는 것은 아닌지 고민해야 한다.

법무부는 현재 난민법에 난민심사 부적격결정 제도를 도입하려고 하고 있다. 이는 출입국항에서의 회부심사와 유사한 사전 평가 제도를 도입하여 광범위한 범주의 신청자들을 부적격 결정을 내릴 수 있다. 유엔난민기구는 기존의 여러 문서들에서 정식 난민인정심사 이전에 도입하는 사전 회부제도에 우려를 표명한바 있다(채현영 2019, 41). 이 제도가 도입되게 된다면 난민인정률은 제로에 가까워 질 것으로 예상되며, 정말 난민으로 보호받아야 할

13) 난민법 제5조(난민인정 신청) ⑥ 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지(난민 불인정 결정에 대한 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우에는 그 절차가 종결될 때까지) 대한민국의 체류할 수 있다.

14) 출처: <http://www.m-economynews.com/news/article.html?no=20384> (검색일: 2022. 02. 10.).

사람들이 보호받지 못하는 일이 발생할 것이다

행정청의 난민법 개정안은 심사의 효율성을 강조함으로써 난민 접근차단에 집중하는 것은 아닌가 생각이 든다. 개정안에 대한 제고가 필요하며 난민신청자들에게는 절차적 권리를 보장하여야 한다. 난민인정심사제도에서 제일 필요한 부분 중 하나는 통역지원과 법률지원이다. 난민법 14조는 “법무부 장관은 난민신청자가 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우에는 면접과정에서 대통령령으로 정하는 일정한 자격을 갖춘 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다(난민법 14조).”라고 규정되어 있다. 그러나 현장에서는 통역인들이 전문성이 떨어지거나 오역으로, 핵심 내용의 누락으로 통역인이 면접과정에서 불리한 판정을 받는 경우도 다수 존재한다. 난민법 12조 “난민신청자에게 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다(난민법 12조).”고 규정되어 있지만 실제로는 거의 보장되지 않는다. 난민신청자에게 전문적인 법률 자문을 구하는데 드는 비용을 지원해 줄 법률구조서비스가 전무하고, 법률자문 및 소송 비용을 감당할 수 있는 난민신청자는 없다. 난민으로 보호받아야 할 사람들을 위해, 난민심사의 효율성을 위해 전문 통역사의 조력과 국선변호사 법률 지원을 보장해야 한다.

IV. 결론

한국은 원조공여국으로 매년 1조원 상당의 편당을 하고 있고, 아시아 최초로 난민법을 제정한 국가임에도 불구하고, 난민 수용에 대해서는 매우 박한 모습을 보이고 있다. 한국의 평균 난민 인정비율은 2.8%, 2021년 난민 인정 비율은 0.7%에 불과하다. 본 연구는 난민 인정비율이 낮은 이유에 대해 분석하고, 행정청의 난민 인정심사 불회부(不回附)결정, 난민 불인정 판정에 대한 난민의 불복 소송의 판례 분석을 통해, 현재 한국 난민제도의 문제점을 고찰하였다.

난민인정심사 회부제도는 난민 신청자들에게 기회를 보장하고 강제송환을 막기 위한 목적으로 만들어진 제도임에도 불구하고 한국에서는 난민들의 입국을 막는 제도로 활용되고 있다. 법원은 난민인정심사 회부제도의 입법취지에 대해 난민들의 인권 보호를 위해 존재하는 제도이며, 난민들의 강제송환금지를 규정한 난민협약의 목적에 따라야 함을 강조하고 있고, 법원은 난민심사 불회부 결정을 내릴 수 있는 난민법 시행령 제5조를 엄격하게 해석 적용해야한다고 판단을 내리고 있다. 유엔난민기구에서도 난민법 시행령 제5조의 해석과 적용을 엄격히 할 것을 권유하고 있다. 법원의 판례와 유엔난민기구의 권고에도 불구하고 행정청의 난민인정 심사 불회부 결정 판정율이 높아지고 있다.

대법원은 “증거를 쉽게 입수할 수 없는 난민의 특수한 사정을 고려하면 그 외국인에게 객관적인 증거에 의하여 주장사실 전체를 증명하도록 요구할 수는 없고, 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장사실을 인정하는 것이 합리적인 경우에는 그 증명이 된 것으로 보아야 한다(대법원 2008. 7. 24 선고 2007두3930 판결).” 판단을 내리고 있지만 행정청에서는 난민심사에 있어서 대법원 판례를 따르지 않고 있는 경향성을 보이고 있다.

행정청은 난민법 제정 이후 난민제도를 악용하는 외국인들, 가짜 난민들이 늘고 있다고 판단하고 있다. 행정청이 주장하는 것처럼, 체류기간을 연장하기 위해, 영리활동을 위해 난민 신청을 악용하는 사례도 존재한다. 그러나 문제가 되는 점은 난민신청자들이 난민요건과 사유를 충족함에도 불구하고, 행정청이 불분명한 입국목적 또는 증거불충분을 사유로 난민 불인정 판정을 내린다는 점이다. 행정청은 가짜 난민은 확실하게 걸러내야 한다. 하지만 진정 보호받아야 할 난민마저도 걸러내고 있는 것은 아닌지 고민해야 한다.

2018년 예멘 난민 입국 문제로 난민법을 개정하자는 국민여론이 높아지면서 난민법 개정안들이 무더기로 발의되었다. 법무부의 개정안은 난민심사 부적격결정제도를 도입하는 내용, 난민심사 불회부 결정을 확대하는 내용, 이의 신청 불복기간을 축소하는 내용, 이의신청 기각 사유를 신설하는 내용, 강제송환금지 원칙의 예외 사유를 확대하는 내용을 담고 있어 난민법의 목적에 역행하고 있다. 이 제도가 도입되게 된다면 난민 인정률은 제로에 가까워 질 것으로 예상되며, 정말 난민으로 보호받아야 할 사람들이 보호받지 못하는 일이 발생할 것이다. 행정청의 개정안 심사의 효율성을 강조함으로써 난민 접근을 차단에 집중하는 것은 아닌가 생각이 든다. 개정안에는 효율성과 절차적 권리, 심사의 질적 강화방안이 모두 포함되어야 한다. 난민법의 개정안에 대한 제고가 필요하다.



- 국민호. 2017. 중국거주 탈북자 난민인정 문제와 한국의 난민정책. 디아스포라연구 11, 89-124.
- 김대순. 2018. 국제법론. 박영사.
- 김용철. 2020. 우리나라 난민법 체계의 문제점과 개선방안. 한국행정사학지 50, 139-158.
- 김환학 외. 2016. 난민법 시행 3년에 대한 평가 및 향후 법 개정 방향. 2016년 법무부 용역보고서.
- 난민인권센터. 2020. 2019년도 한국의 공항, 그 경계에 갇힌 난민들: 공항난민인권침해 사례보고서.
- 유엔난민기구. 2021. 난민에 대한 태도 및 인식변화 결과 보고서.
- 이기완 · 이진우. 2021. 미래사회의 이해. 창원대학교 출판부.
- 이진우 · 이기완. 2019. 환경난민을 둘러싼 주변국의 입장과 대응방안 : 백두산 화산 폭발에 따른 환경난민을 중심으로. 세계지역연구논총 37(1), 143-163.
- 정도희. 2021. 난민법 개정과 제언. 중앙법학 23(2), 157-196.
- 정인섭. 2018. 신국제법입문. 박영사.
- 채현영. 2019. 난민법 개정방향에 관한심포지엄, ‘난민법 개정방향과 강제송환금지 원칙’ 토론문, 41-53.
- 출입국외국인정책본부, 2020년 출입국 · 외국인정책 통계연보.
- 출입국외국인정책본부, 2021년 11월 출입국 · 외국인정책 통계월보.
- Convention relating to the Status of Refugees Article 1(2).
- McNamara, K. E. 2007. Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations. Popul Environ, 12-24.
- Nancen Refugee Rights Center. 2020. Shouldering Responsibility: Reviewing South Korea’s Refugee Status Determination procedures seven years after the implementation of the refugee act, 5-43.

- 대법원 2008. 7.24. 선고 2007두 3930 판결.
- 대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두 27448 판결.
- 대법원 2013. 4. 25. 선고 2012두14378 판결.
- 대법원 2017. 7.11. 선고 2016두 56080 판결.
- 서울고등법원 2019.4.3. 선고 2018누68676 판결.
- 서울행정법원 2014.4.25. 선고 2013구합 56713 판결.
- 서울행정법원 2021. 5. 27. 2020구단19418 판결.
- 인천지방법원 2014.5.16. 선고 2014구합 30385 판결.
- 인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015구합 51495 판결.
- 인천지방법원 2015.10.1. 선고 2015구합 51617 판결.
- 인천지방법원 2016.4.7. 선고 2015구합 1704 판결.

● 투고일: 2022.01.06. ● 심사일: 2022.01.14. ● 게재확정일: 2022.02.08.

| Abstract |

A Study on the Problems and Improvement Plans of the Korean Refugee System -Focusing on the Analysis of Refugee Lawsuit Precedents-

Lee Jinwoo (Changwon National University)

As an aid donor, South Korea provides funding worth 1 trillion won every year. South Korea has restrictions on the acceptance of refugees despite being the first country in Asia to ordain the Refugee Act. The average refugee recognition rate is only 2.8% in South Korea. This study analyzes the reasons for the low refugee recognition rate, examines the problems of the current refugee system in South Korea, and suggests ways to improve them through analyses of the administrative agency's decision not to utilize the refugee status screening process and of the legal cases of refugees appealing against the rejection of refugee status. The administrative agencies believe that the number of fake refugees abusing the refugee system has been increasing since the enactment of the Refugee Act. As claimed by the administrative agencies, there are cases in which refugee applications are abused to extend the period of stay or engage in profit-making activities. However, the problem is that a decision is made to reject refugee recognition on the grounds of insufficient evidence or unclear purpose of entry although refugee requirements are otherwise met. The administrative agencies must thoroughly filter out false refugees. Nevertheless, it is necessary to consider whether they filter out refugees who genuinely need protection.

<Key words> Refugees, Refugee Act, Refugee Status Screening, Refugee Lawsuit