

「난민법」에 대한 사후적 입법평가

한국법제연구원 입법평가연구사업팀은 교수, 공무원, 연구진, 변호사, 인권활동가 등에 대해서 난민법 및 난민정책의 집행결과에 대한 설문조사를 실시함. 설문응답자는 28명이며, 교수직이 13명(44.8%), 변호사/인권활동가는 8명(31.0%), 공무원/연구진은 7명(24.1%)이었음.

최유(한국법제연구원 입법평가연구팀 팀장)

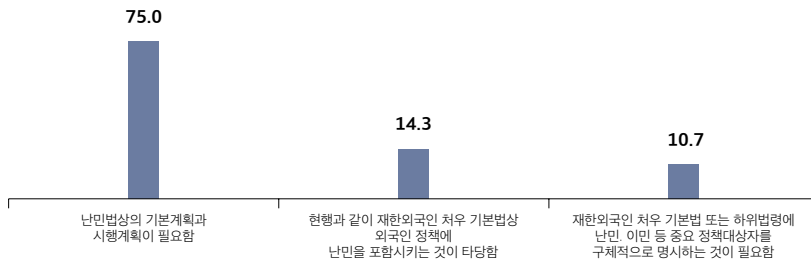
권채리(한국법제연구원 입법평가연구팀 부연구위원)

1. 「난민법」상 기본계획과 시행계획 필요성

「난민법」상 규정되어 있지 않은 ‘기본계획’과 ‘시행계획’의 필요성에 대해서 ‘난민법」상의 기본계획과 시행계획이 필요함’이 75.0%로 가장 높고, 다음으로 ‘현행과 같이 재한외국인 처우 기본법상 처우 기본법상 외국인정책에 난민을 포함시키는 것이 타당함’(14.3%), ‘재한외국인 처우 기본법 또는 하위법령에 난민, 이민 등 중요정책대상자를 구체적으로 명시하는 것이 필요함’(10.7%) 순으로 나타남.

「난민법」상 기본계획과 시행계획 필요성

(Base: 전체(n=28), 단위: %)

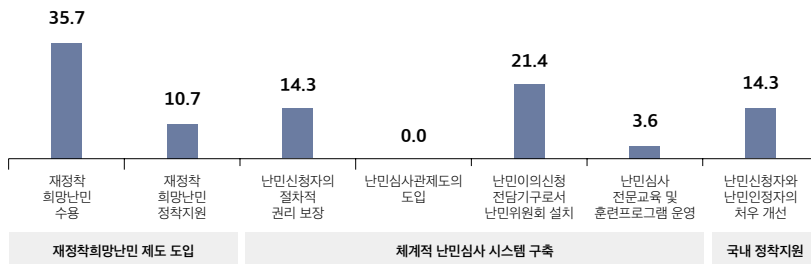


2. 난민관련 세부 추진 과제 중 가장 효과적으로 추진된 정책

난민관련 세부 추진 과제 중 가장 효과적으로 추진된 정책에 대해 ‘재정착희망난민 수용’이 35.7%로 가장 높고, 다음으로 ‘난민이의신청 전담기구로서 난민위원회 설치’(21.4%) 등의 순으로 나타남.

난민관련 세부 추진 과제 중 가장 효과적으로 추진된 정책

(Base: 전체(n=28), 단위: %)



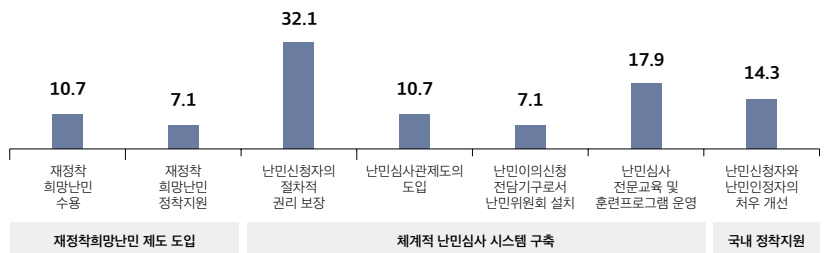
각 정책별 가장 효과적으로 추진되었다고 생각하는 이유는 다음과 같음

정책	내용
(1) 재정착 희망난민 수용	파일럿 프로그램으로써 재정착희망난민의 수용이 현재까지 무리없이 진행되었다고 생각함
	다른 정책은 추진실적이 저조하며, 재정착희망난민 수용은 2015-2016에 현실화 됨
	전에 없던 재정착희망난민의 수용이 시작 되었다는 점과 이를 통계적으로 확인 가능하다는 점임
	다른 정책은 평가가 어렵기도 하거니와 가시적으로 진전된 사항이 없음
	재정착난민의 조기도입, 성공적 수용, 재정착 제도의 정착
(2) 재정착 희망난민 정착지원	재정착 난민의 수용으로 난민에 대한 근본적인 태도 변화를 가능하게 하는 계기가 됨
	재정착난민을 수용하는 것은 다른 지역에 체류하는 난민들에게 기회를 제공하는 것이고, 한국의 국제적 지위에 맞는 책무를 다하는 것이라고 생각함
	계획 대비 시행 실적이 명확함. 다른 정책들의 경우 아직 미흡하므로 재정착희망 난민 수용이 상대적으로 효과적인 것으로 보임
	정책계획에 따라 시범사업을 통해 재정착난민 수용을 실행함
	부족한 인력과 예산에도 불구하고 프로그램이 시행되었다는 것 자체
(3) 난민신청자의 절차적 권리 보장	가장 가시적이며 적극적인 언론 홍보가 이루어 지고 있음
	소수이기는 하나 재정착 난민의 수용 이후 법무부 및 지방 출입국사무소에서 정착에 많은 노력을 기울였음. 재정착 난민들도 일반적으로는 한국에서의 삶에 만족하는 것으로 알려져 있음
	정부가 주도적으로 수용쿼터를 결정하고 유엔난민기구 및 국제이주기구와의 협력으로 계획대로 수용하였음. 수용 이후 한국사회 조기정착 지원을 위해 정부 유관 부처 및 민간단체와의 협력을 통해 각종 사회통합교육 및 정착지원프로그램을 운영했음. 그 과정에서 난민을 기존 이민자 대상 사회통합정책과 연계시키려는 노력이 있었다고 평가됨
	다른 정책들에 비해서 재정착희망난민지원 정착 지원은 정부에서 홍보도 많이 하고 많은 관심을 보임
	절차는 마련되어 있음. 그러나 아직 실질적이지는 못한 것은 아쉬움
(4) 난민 이의신청 전담기구로서 난민위원회설치	「난민법」의 시행으로 난민신청 이후 6개월 간의 생계비와 6개월 이후의 취업허가가 보장되면서, 난민신청자의 생계 문제가 적어도 법적으로는 많은 부분이 해결됨
	입국 거부시 환승구역 또는 출국대기실(항공사)를 선택하게 되는 등의 제도 개선
	「난민법」의 제정을 통해 난민인정절차를 체계화, 합리화함으로써 난민신청 단계의 난민(신청자)의 처우에 예측 가능성이 증대되었음
	난민위원회가 실질적인 역할을 하며, 효과적으로 운영되고 있음
	상대적으로 다른 정책 추진이 미진함
(5) 난민 신청자와 난민인정자의 처우개선	다른 정책에서 명시적인 변화가 보였다고 생각하지 않고, 난민위원회는 현재 그 기능을 하고 있음. 향후 발전가능성이 높음
	결과와 무관하게 기구의 설치와 운영 자체에 대한 평가임
	난민센터를 마련하였으며, 노동권 부여함
	우리나라의 국격에 어울리는 국제사회에 대한 책임의 일환으로서, 일정 부분의 어려움은 있겠지만, 이를 감수하고서라도 이러한 정책이 효과적으로 추진되어야 함이 타당하다고 판단함.
	난민인정절차에서 가장 중요한 내용이어서 가장 많은 논의를 거쳤기 때문
난민 여부가 명백히 판단되지 않은 초기 단계이고 불안정한 지위에 있으므로	

Vol. 61 - Winter 2018

3. 난민관련 세부 추진 과제 중 가장 성과가 적은 정책으로 '난민신청자의 절차적 권리 보장'이 32.1%로 가장 높고, 다음으로 '난민심사 전문교육 및 훈련프로그램 운영'(17.9%), '난민 신청자와 난민인정자의 처우 개선'(14.3%) 등의 순으로 나타남.

난민관련 세부 추진 과제 중 가장 성과가 적은 정책 (Base: 전체(n=28), 단위: %)



각 정책별 가장 성과가 적었다고 생각하는 이유는 다음과 같음.

<표1-48> 성과가 적다고 생각하는 이유

(Base: 전체(n=28), 단위: %)

정책	내용
(1) 재정착 희망난민 수용	재정착 희망난민에 대해 매우 소극적 태도와 결과를 보임 인원과 예산의 한계 신중하게 추진하는 것은 이해할 수 있으나 미안마 난민 재정착에서 보듯이 아직 외형적, 상징적 수준에 불과함
(2) 재정착 희망난민 정착지원	재정착희망난민의 인정도 어렵지만, 정착지원은 더욱 어려움 다소 형식적으로 진행되는 것 같음 출입국향 난민신청자의 지위 불분명, 불복기회 부족, 변호사의 도움을 받을 권리가 보장되고 있지 않음 관련 공무원의 제한적 인원과 예산에 따른 절차적 운영의 지연 관련 자료에 의하면(서울행정법원 2016년 기준) 난민 불인정 취소 관련 소송이 과거(최근 5개년 기준)에 비해 기하급수적으로 증가하는 경향을 보이고 있음 난민절차가 전반적으로 과도하게 느슨함. 이런 맥락에서 난민신청자의 절차적 보장도 신속성 등 다양한 문제를 드러내고 있음 「난민법」상 절차적 권리 보장의 미흡
(3) 난민 신청자의 절차적 권리 보장	공항만 난민신청에 대한 불회부심사에 대한 문제 미해결 송환대기실 내 비인권적 처우 문제에 대한 구체적인 해결방안 제시 미흡 난민불인정에 대한 이의절차 및 소송의 증가로 인한 시간 및 비용의 문제 지속. 이에 따른 난민신청자의 처우문제 심화 형해화된 1차 심사 부족한 인적, 물적 자원 독립성이 미비된 심사 전문성의 부족 재신청자 및 체류기간 만료 후 난민신청자에 대한 외국인 등록증 몰수 등 비인도적 지침 신설 신청 이후 6개월간 취업불가로 인한 난민의 궁핍화 및 의식주권 침해 및 제한적 생계비 지원 면접 중 심각한 허위 통역 문제 난민의 권리에 대한 구체적 안내 없이 난민 신청 절차 진행 (면접 중 오디오/비디오 녹화 요청이 가능함을 알리지 않음) 문자 통보 등 행정절차법 미준수
(4) 난민심사관 제도의 도입	심사관의 전문성 독립성 확보 미흡 「난민법」 시행령은 난민심사관을 5급 이상의 공무원으로 한정하고 있는바, 5급 이상의 공무원 수는 대단히 한정되어 있다는 점에서, 난민심사관 제도는 유명무실한 상태임 난민 면담 당시 난민심사관이 아닌 난민 면담 공무원이 면담을 실시하는데 난민에 대한 이해가 적고 난민을 남용적 신청자로 보는 경향이 있음
(5) 난민이의신청 전담기구로서 난민 위원회 설치	난민인정에 대한 관련 부서의 인식 미흡 난민으로 인정되지 않은 신청자들이 곧바로 소송을 제기함으로써 법과 행정의 효율성이 매우 떨어짐. 이러한 방식은 진정한 난민 보호를 어렵게 할 수 있음
(6) 난민심사 전문교육 및 훈련 프로그램 운영	난민심사 공무원들의 문화적 차이에 대한 민감성, 인권에 대한 의식이 아직 부족하다고 생각함 이에 대한 전문교육기관이나 프로그램에 대해서는 전혀 들어본 바가 없음. 설사 마련되어 있어도 홍보가 전혀 안되어 있다고 판단됨 난민심사관의 전문성에 대한 논란이 끊이지 않고 있는데, 이에 대한 대응이 적절하지 못했다고 봄 교육 및 훈련의 부족은 심사관 양성 뿐만 아니라 신청자의 절차적 보장에도 크게 영향을 미치고 있음. 심사의 전문성을 강화하기 위한 여러가지 장치가 필요함. (예, 인터뷰 스킬에 관한 교육, 인권 존중에 대한 교육 등) 축적된 경험이 적음
(7) 난민 신청자와 난민 인정자의 처우 개선	우선 난민신청자와 난민인정자의 처우는 분리해서 접근해야 하며, 인도적체류자 항목을 추가해야 함. 신청자가 증가하는 반면 난민신청자 생계비 예산이 매우 적음. 생계비 지원받는 수가 난민신청자의 4% 미만임. 그리고 생계비 신청절차와 심사기간이 길어 법에서는 신청 후 6개월을 보장하나 실제로 평균 3개월 정도만 보장받고 있음. 건강 보험 적용 대상 아님 “보호” 명목의 사실상 구금 난민신청자와 난민인정자에 대한 체계적인 지원이 아직 미흡함 강제송환 금지가 철저히 준수되는지 의문

4. 제3차 외국인 정책 기본계획 중 포함되어야 할 가장 중요한 정책에 대한 의견은 다음과 같다.

제3차 외국인 정책 기본계획 중 포함되어야 할 가장 중요한 정책 (Base: 전체(n=28), 단위: %)

정책	내용
교수직	난민협약과 「난민법」상 협의의 난민정의의 확대 해석 필요 21세기 다양한 사유로 발생하는 난민의 유형을 국제인권조약에 근거하여 세분화하는 준난민개념을 마련할 필요가 있음
	난민정책의 인권영향평가
	난민의 인정률을 높이는 것이 필요
	난민위원회의 위상과 역할 강화(난민심판원 설치)
	재정착난민에 대한 지원 확대
	난민심사관 전문성 강화
	난민의 처우 개선
	난민신청자에 대한 신속 심사 절차 마련
	난민의 인정 확대와 우리 국가로의 수용에 대한 지원
	난민 관련 인력과 예산의 확충
	난민신청자의 절차적 권리 보장
	난민인정심사와 관련한 정보력 제고
	난민 심사 절차의 효율성 제고
	난민인정절차의 공정성 증대
난민위원회의 개편을 통해 난민심판원 설립을 통한 난민인정절차의 전문성 및 신속성 확보 급증하는 난민신청자의 처우문제 개선	
공무원/ 연구직	강제송환금지
	국제적 난민보호를 위한 책임성 제고. 이를 위한 국제적 기준의 적극적 도입 (출입국항 난민처우, 인도적체류자의 처우 등 개선)
	난민정책에 대한 지원 확대
	인도적체류자에 대한 처우
	무엇보다 난민 인정률을 높이는 것이 중요함. 국제적인 기준에 맞출 필요가 있음
	출입국항 난민신청자에 관한 처우 및 절차
	난민절차의 신속화
	난민위원회를 확대 발전시켜 난민심사의 전문성 제고
	난민인정 심사절차의 공정성과 합리성 강화. 특히 1차 심사에서의 공정성 강화 신청 접수단계부터 개선해야 할 부분이 많음
	난민의 처우 문제는 기존 이민정책 내 다양한 통합정책(교육 및 정착지원)과 연계될 수 있도록 하는 실질적인 과제가 포함되어야 함. 난민신청자가 우리 사회의 새로운 구성원으로서 이민자가 누릴 수 있는 각종 센터의 프로그램 및 활동에 참여할 수 있도록 적극적인 지지가 필요함. 또한 난민에 대한 지자체의 역할 강화를 위한 지자체 난민조례 제정 등도 포함해야 함. 난민의 수용과 사회통합에 관한 업무를 중앙과 지자체가 같이 관여할 수 있는 법과 제도적 환경 기반 마련 필요함
	이의신청(불회부결정에 대한 이의신청 포함)에 대한 신속하고 정확한 심사를 담당할 상설기구의 설치
	심사결정의 신속화를 위한 인적 물적 자원 확보
	난민위원회 상설 및 독립화
	절차적 권리 확충
난민심사 정확성 담보 및 절차적 보장 강화	
난민뿐만 아니라 보충적 보호지위자 인정하여 난민에 준하는 처우를 해야함. 만일 보충적보호자 지위인정이 어렵다면 최소한 인도적 체류지위자의 처우 일부라도 개선 필요	
변호사/ 인권활동가	인도적체류자의 처우 개선
	인도적체류자의 처우는 체류 보장과 취업뿐만 난민과 비슷하게 남은 생애를 한국에서 보내야 하는데 의료보장, 교육, 가족결합 등 다른 권리가 제한되어 있음.
	전문적 독립적인 난민심사관제 도입
	준사법적 난민심판원 구성
	재정착난민제도의 정규화
	난민 이의신청기관의 상설화
	1차 난민심사의 절차 및 질적강화
	재정착 프로그램 확대 및 정규화
	난민인정 절차의 신속성 및 정확성, 난민신청자에 대한 지원 강화(신청 이후 즉시 근로가능) 난민신청자의 권리 안내, 난민 관련 지침의 공개

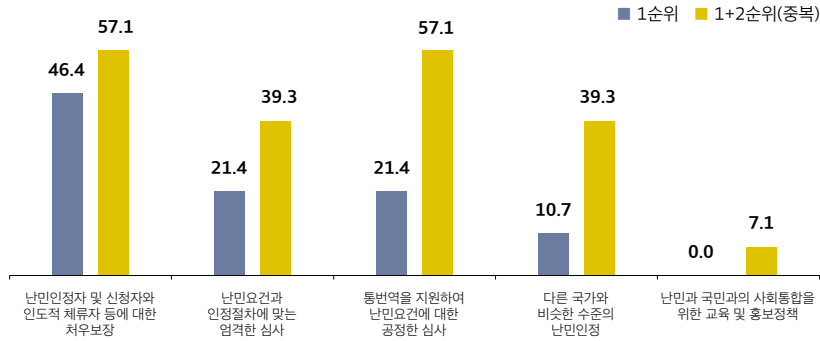
5. 「난민법」 집행 및 정책 추진 시 가장 중요한 사항

「난민법」 집행 및 정책 추진 시 가장 중요한 사항으로 ‘난민인정자 및 신청자와 인도적 체류자 등에 대한 처우보장’이 46.4%로 가장 높고, 다음으로 ‘난민요건과 인정절차에 맞는 엄격한 심사’ 및 ‘통번역을 지원하여 난민요건에 대한 공정한 심사(각각 21.4%) 등의 순으로 나타남.

1+2순의 응답으로는 ‘난민신청자 및 신청자와 인도적체류자 등에 대한 처우보장’ 및 ‘통번역을 지원하여 난민요건에 대한 공정한 심사’(각각 57.1%)에서 높게 나타남.

「난민법」 집행 및 정책 추진 시 가장 중요한 사항

(Base: 전체(n=28), 단위: %)



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <「난민법」에 대한 사후적 입법평가> 전문을 볼 수 있습니다.