

## 대한민국 내 난민상황 그리고 한국기독교

이 일  
(공익법센터 어필 변호사)

### □ 대한민국의 난민정책의 핵심적 고려사항

#### ○ 예멘 난민 이슈는 한국의 난민이슈를 촉발시킨 것은 맞으나 전부는 아니며, 난민옹호활동은 그동안 계속해서 지속되어 왔음

- 제주도에 도착한 예멘 난민들은 한국 시민사회, 종교계, 학계에 최초로 난민에 관한 논의를 다양한 의미에서 사회적으로 촉발시켰음

- 그러나, 한국에는 난민들이 그 전부터, 수많은 국가에서 지속적으로 찾아오고, 존재하고 있었고, 1994.부터 한국은 난민제도를 시작하여 공적 제도 안에서 외국인들 중 '박해의 위험'이 있는 난민들을 확인하기 시작하였고, 이에 관한 많은 제도적 논의, 실무적 조력 경험들이 축적되어 있음

- 그럼에도 최근, 사회의 구성원지위 - 공존의 대상 -를 인정하지 않고 혐오대상으로 여겼던 일각의 혐오담론도 문제였으나 한편으로, 난민을 옹호하고자 했던 그룹들에서도 ①이 같은 역사적 맥락, ②한국 시민사회의 기존의 경험을 고려하지 않거나, ③난민의 법적, 사회적 지위와 맥락 및 장기적 과제를 이해하며 인권적 접근을 하지 않고, 단순히 구호의 대상으로 접근하거나, ④동시에 진행되어야 할 개별적인 권리구제와 법제도의 개선 중 균형적 접근을 고려치 못한 사례들도 관측되어오곤 하였음.

#### ○ 한국에서의 난민정책의 논의가 처해 있는 지형 고려 필요

- 한국은 미주/유럽등 1세계 국가들과 달리, 난민보호의 역사가 매우 짧고, 그 기간동안 한 번도 정상적인 궤도로 난민제도가 운영되어본 경험이 없음.

- 난민제도를 국제적 기준에 맞게 정상적인 궤도로 올리도록 점차 개선해야 되는 상황에서, 현재의 국면은 1)한국과 전혀 비교할 수 없는 수준의 난민인정수의 급증을 겪은 유럽 일부국가의 사례를 형식적으로 차용하려 하거나, 2)난민보호의 의의를 깊이 이해하고 고려하지 못한 연유로, 막연한 출입국관리와의 기계적 균형을 찾거나 출입국관리 위주의 정책이 맞는 것과 같은 착시를 불러일으킬 소지가 매우 큼

- 그러나 차분하게 한걸음 물러서서 현행 난민제도의 취지와 운영경과, 방향을 깊게 고민해야 할 필요가 있음

#### ○ 난민은 찬반의 의제일 수 없음

- 예멘 난민 이슈가 올 4월부터 타올랐을 때 초창기 현 정부의 불명확한 태도로, '난민협약 탈퇴-난민법폐지'와 같이 난민'반대'라는 위법/부당한 주장을 가능한 옵션처럼 주장한 단위 혹은 결부된 시민들이 있었으나, 난민/난민제도는 한국에서 반대의 의제가 될수는 없음.

- 난민법이나 제도운용을 어떤 방식으로 개선해나갈 것인가에 대한 논의만 가능한 것임.

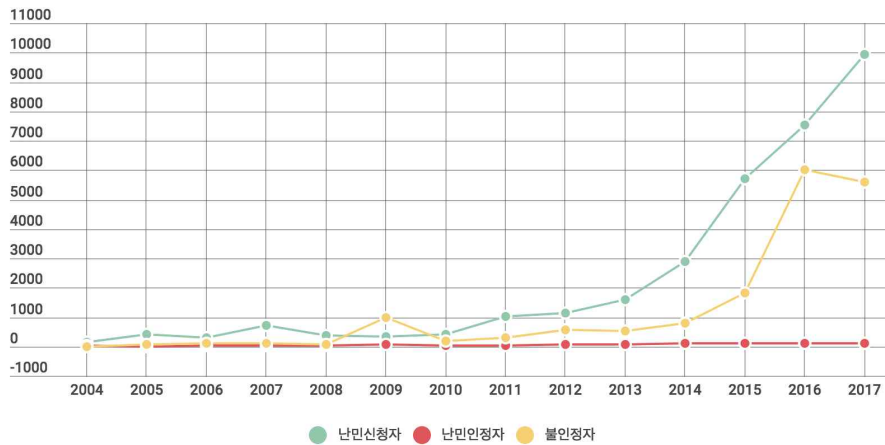
○ 과연 대한민국 난민정책 개선의 우선순위는 무엇인가

- 현재의 난민제도의 문제는 주장1)‘박해의 위험이 적은 외국인들의 남용적 난민신청을 허술하게 방치하는 것’(행정당국 및 최근 난민법 개악론자들의 주장) 따라서 개선방안은 난민제도 제한 vs 주장2)난민협약상 난민임이 명백함에도 난민을 신속히 확인하여 보호하지 않고, 이후 한국사회 정착도 전혀 이뤄지지 않고 있는 것인가따라서 개선방안은 난민제도의 개선(NGO 및 난민관련 전문가들의 주장)

- 공정성과 효율성의 대립중 1)은 효율성의 개선에, 2)는 공정성의 개선에 무게를 둔 것임. 그러나 1)과 2)는 충돌하는 것이 전혀 아니고, 2)가 정상적으로 작동하는 것을 전제로 1)을 균형있게 고려해야하는 것이지, 2)가 작동하지 않는 상태에서, 1)을 추구한다는 것은, 난민제도를 그냥 버리자는 뜻

- 난민정책의 핵심적인 문제는 따라서 ‘난민을 난민으로 확인하지 안/못하고 정착시키지 못하는 기형적인 난민제도’이며, 이를 전제한 상태에서 효율화에 대한 논의가 가능한 것임.

□ 난민현황 통계 및 특성(상세 통계는 출입국외국인정책본부 난민과 - 2017 난민관련 통계 참조)



○ 난민신청자의 최근 몇 년간의 증가세

- 세계적인 난민증가세에 맞추어 한국의 난민신청자들도 급증하고 있으나, 관계당국은 출입국 관리에 초점을 두어 ‘난민법의 시행으로 인해 제도가 일부 갖춰지자 제도를 남용하는 난민신청자가 증가하고 있다’고 단선적으로 평가하여 정책방향이 난민보호에서 제도남용외국인적발로 크게 왜곡된 상태임.

○ 이미 심각하게 저조한 난민인정율의 지속적 하락세와 국제기준에 부합하는 난민인정의 필요성

- 한국의 난민심사결정자 대비 난민인정자의 비율인 난민인정율은 통산 4.1%(839 / 20,361) [여기에 ‘인도적체류 7.6% (1,540 / 20,361)’까지 합산한 보호율은 = 11.7%, 그러나 한국의 인도적체류는 해외의 보충적 보호지위와 달리 보호되는 실효적 권리가 없어 이른바 ‘난민보호율’<sup>1)</sup>통계에 포함시키는데 우리가 따름]이지만, 난민법시행 이후 실제로는 지속적으로 하락하여

1) 난민협약에 따라 보호받는 ‘난민인정자들의 ‘난민인정률’에 더하여, 보충적보호를 통해 보호받는 ‘인도

**2017년의 경우 1.51%에 불과한데, 엄격한 이민정책으로 유명한 미국마저도 난민인정률은 약 40%**

- 중장기계획 없이 막연히 매년 난민신청자가 증가한다는 판단 속 행정부의 부담, 이로 인한 출입국관리 관점의 역설적 강화로 제도가 경색적으로 운용됨(단순한 낮은 수치의 문제가 아니라, 해외에서 보호되는 난민사례군도 실제로는 협소한 난민인정기준으로 국내에서는 미보호되는 문제 : ex 시리아, 예멘, 개별난민들)

- 이미 낮은 것으로 유명한 한국의 난민인정률은 계속해서 하락함. 난민인정률로 인해 보호가 필요한 난민들이 과도하게 엄격한 심사로 보호도 받지 못하고, 귀국도 선택할 수 없어, 법제도 외부에서 취약하게 유랑하는 계층으로 누적적 전략.

- (참고1) <2017. 전세계 난민인정률><sup>2)</sup> 난민인정 24.1% (483,953 / 2,007,317) + 보충적보호 12.3% (248,511 / 2,007,317) = 36.4%

- (참고2) <2016년 EU 난민인정율><sup>3)</sup> 2016년 (1차결정만) : 난민인정 33% + 보충적보호 22% + 인도적보호 5% = 60.8%

(단위 : 건)

구분 국적	총계	심사 중			총 료					
		계	1차	이의 신청	심사결정 완료				철회	
					소계	난민보호				불인정
					난민	재정착	인도적			
총 계	32,733	9,557	7,209	2,348	19,438	706	86	1,474	17,172	3,738

□ 현재 대한민국 난민정책 문제점

○ 조직구조상 문제점

- 현재 외국인정책은 출입국관리와 난민정책은 법무부에서, 결혼이주민은 여성가족부에서, 외국인노동정책은 고용노동부에서 관할하여 통일된 업무가 어렵고 외국인정책기본계획과 외국인정책위원회를 통해서만 큰틀의 전체적인 조정을 하고 있는 형태이나, 실제로는 유관부처간 협조가 매우 어려움.

- 현 정부 들어서 5개년 난민정책(제3차 외국인정책기본계획 2018-2022가 수립됨) : 13개 중점 과제중 IV-5 국제사회가 공감하는 선진 난민정책 추진이 수립되었으나 계획의 구체성이 떨어짐 [과제 1 | 난민의 한국사회 통합체계 구축]

[과제 2 | 난민심사 체계 고도화]

[과제 3 | 난민위기에 대한 국제적 공조 강화]

- 또한, 난민정책은 법무부 산하의 출입국외국인정책본부에서 관할하여 외국인을 통제하는 관점의 출입국관리의 하위정책으로 다뤄지고 있어서, 난민보호 목적정책의 운신폭이 매우 협소하고, 난민분야는 단순히 ‘절차’와 ‘처우’ 뿐 아니라 사회정책에 관한 포괄적 수립이 필요하나, 절차관리

적체류자'들의 비율을 더한 경우.

2) [http://www.unhcr.org/globaltrends2017Global Trends - Annex tables](http://www.unhcr.org/globaltrends2017GlobalTrends-Annex-tables)  
[http://www.unhcr.org/statistics/17-WRD-tab\\_v3-external.zip](http://www.unhcr.org/statistics/17-WRD-tab_v3-external.zip) ( table 10)

3) <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2016>

위주의 단선적인 정책만 집행됨

○ **문제점 A : 대한민국의 국제사회 위상에 심각하게 미달하는, 미흡한 난민보호의 현실과 중장기계획의 부재**

- 2017.말 전세계에서 난민 및 국내실향민이 6,850만명에 도달(제2차세계대전 이후 최고치)한 상황. 현재 국제사회 협력의 최고 이슈는 난민보호임.
- 그런데, 대한민국의 인구 천명당 난민수용 인원은 0.04명으로, 이는 실질상 **전세계 모든 난민 수용국 중에서 139위에 불과**
- **외국인정책기본계획의 내용에 ‘한국이 난민을 얼마나, 어떻게 보호할 수 있는가에 관한 분석과 계획이 없어, 소극적 난민정책만이 존재’**
- 한국을 찾아온 난민들(난민신청절차)/정부가 데려온 난민들(재정착난민)에 대한 전체적인 평가가 없으니, 국제사회의 위상과 가용한 능력에 비하여 극소수의 난민보호만을 하고 있음에도, “단지 ‘난민신청자가 매년 증가’하고 있으니 걱정이어서, 남용을 막아야 한다’, ‘재정착난민은 프로젝트이니 일본의 선례를 따라 매년 30명을 받는다”와 같은 소극적 정책집행이 발생함

○ **문제점 B : 난민인정절차의 공정성의 부족 및 인프라 부족 문제**

- 난민협약상 난민임에도 당국의 소극적인 태도 및 아래와 같은 문제들의 복합으로 인해 난민으로 인정되어 보호를 받지 못하고, 결국 박해를 받을 본국으로 송환되는 일이 생기게 됨
- [공항(출입국항) 난민신청절차]의 문제(보수적 심사, 공항 구금),
- [1차 난민인정심사]에 ㉠**난민심사관수의 독립성의 미보장, 부족한 교육, 국가정황정보에 관한 조직부재, 통역지원체계의 부재**에서 공정성의 흠결의 문제, 협소한 난민인정기준이 발생하여 난민들이 보호에서 탈락함, ㉡**증가하는 심사건수에 비해 난민심사관의 인력부족으로 인해 심사건수가 적체되고, 심사기간이 1-2년에 달하게 지연되어**, 난민들의 불안정한 체류기간이 장기화되고, 제도의 건강성도 훼손되는 악순환이 반복됨. 인프라에 관하여는 정책에 힘이 실리지 않아 타부처에서 예산, 구조적 지원이 전혀 되지 않음.
- [2차 이의신청절차]단계에서 심의하는 **‘난민위원회’가 엄청난 수의 이의신청 심의사건수에도 불구하고, 비상임위원들로 이뤄진 조직형태, 위원들의 독립성의 부재**등으로 인해 **실제로 난민구제의 기능이 정지된 형식적 조직으로 전락**
- 난민신청자의 증가는 난민사건의 증가로 이어져 [법원]에서도 신중한 심사보다 막연히 난민사건을 어떻게 신속하고 간이하게 심리할 것인가에만 주로 집중하고 있는 문제

○ **문제점 C : 난민신청자, 난민인정자, 인도적 체류자, 재정착 난민의 처우 문제**

- 법무부 본부 서기관편제 단일부서(난민과)의 인력만 활용하는 현재의 조직구조로는, 난민인정자의 처우지원과 관련된 구체적 정책과 행정자원과 역량을 모으고 조정할 컨트롤타워로서의 기능이 어려워 난민들의 사회정착을 위한 처우확보가 사실상 불가능함.
- 난민신청 후 아직 아무런 결정을 받지 못하고 기다리거나, 난민으로 인정되지 않아 불복하여 다투고 있는 <난민신청자들의 경우>에는 ‘심사과정 중에 구금되는 문제’, ‘단순노무 외에 취업하기 어려운 문제’, ‘의료보험 적용배제 문제’, ‘생계 유지에 관한 아무런 지원이 없는 문제’가 있는데, 난민신청자들의 기본적 처우확대가 난민신청자 수의 증가로 이어진다는 당국의 관점도 이에

4) 그러나 타국과는 비교할 수 없이 적은 숫자임. 미국은 2017년도 난민신청자 331,700건, 독일 198,300건(2016년에는 772,400건), 터키 126,100건, 이탈리아 126,500건 신청.

기여하고 있음.

- 난민으로 인정된 <난민인정자의 경우> 법적으로 한국 국민과 동일한 사회보장에 편입되도록 하고 있긴 하나, 사회통합에 관한 마스터 플랜이 없고, 유관부처간 협력이 잘 되지 않으며, 당사자의 권리에 대한 안내와 시스템 연계가 제대로 이루어 지지 않아 사회통합을 해가는 과정에 어려움이 있음.
- 주로 전쟁에서 피신해온 <인도적 체류자<sup>5)</sup>의 경우> 사실상 처우면에서 난민과 차별하여야 할 아무런 근거가 없으나, 실제로는 ‘가족을 초청할 수 없어 배우자와 자녀와 이산가족이 된 문제’, ‘의료보험에 가입할 수 없는 문제’ 등이 있음
- <재정착 난민의 경우> 매년 약 30명 이하의 난민들에 대한 사회통합을 위해 초기 6개월 한국어, 한국 문화 교육 등을 진행하고 출입국외국인지원센터 퇴소 후 정착지원을 진행하고 있으나, 가용자원을 최대한 끌어 집중하는 것으로서, 현재의 규모로서는 향후 지속가능한 시스템으로 보기는 어려움.

#### ○ D : 난민과 한국사회의 통합 문제

- 난민의 한국사회로의 경로 : 난민(신청자, 인정자, 인도적 체류자)들의 한국사회 통합지원에 관한 정책의 부재
- 한국사회의 난민으로의 경로 : 교육과정, 및 관련 법제의 부재로 난민이 함께 구성원이 될 국민들의 난민정책, 한국사회 속 난민에 관한 교육, 설명, 이해가 전무함
- 특히 후자의 경우, 현재 예멘 난민 도착 상황에 연계하여서도, 청와대 관계 청원등을 통해 확인되는 **A : ‘조직적인 소수자 혐오세력’**(종북비판, 성소수자비판, 무슬림비판이 가장 권리 없는 ‘난민’비판으로 최근 연계) **그룹의 명확한 존재와, B: 충분한 설명과 정보전달을 받지 못한 일부 시민들의 염려가 복합되어, 소위 ‘혐오발언’이 무차별적으로 증가하고 있어 민주주의사회의 기초인 시민들의 공존의 조건이 훼손되고 있음**(인종차별에 기초한 허위뉴스의 ‘차별적 편견 유포’의 급증과, 통상 형사적으로까지 금지되는 ‘후방하라’와 같은 ‘증오선동’ 역시 오프라인에서 등장하기 시작하며, 심지어 일부 언론들도 이와 같은 상황에 가세하는 상황임)
- 정부는 인종차별 및 혐오발언의 문제 해결과 이에 관한 대책 수립도 정부의 책임인 것에 대한 인식이 부족

#### □ 한국기독교의 반응의 문제점과 향후의 역할

##### ○제주 예멘 난민들에 대한 한국 기독교의 반응

- 난민 반대 취지 청원의 상당수는 조직화된 일부 기독교였던 것을 주지할 필요가 있음. 특히 그 이후에도 조직화된 가짜뉴스 및 난민/무슬림/이민자에 대한 혐오를 퍼뜨리는 것을 신앙적 사명으로 생각하며 일선에 서는 많은 기독교인들이 존재하는 것을 고려해야함.
- 반동성애 / 반무슬림 / 반난민과 같이 긍정이 아닌, ‘무엇에 대한 부정’으로 형상화된 한국기독교의 모습은 한국전쟁 이후 형성된 반공주의적 테제의 역사적 질곡, 신앙적 실천을 구체적 대상으로 물화된 적과의 투쟁으로 - 그러나 그 적을 규정하는 것은 자의적인 세속적 세계관 - 이해하는 근본주의 신앙에서 기인함.
- 다양한 곳에서 일부 환영의 메시지와 연대의 실천도 존재했지만, 난민의 처우, 권리, 장래의 사회정착이라는 커다란 맥락을 이해하는 상화에서, 유의미했지만 장기적으로 이어지기 어려운 긴급구호 이상을 현재는 기대하기 어려웠었음.

5) 주로 전쟁으로 인해 송환이 부적당한 시리아 국적자들에게 내려지고 현재 1,000명을 넘고 있음.

- 한편 조직화되지 않은 상황 및 기존/현지의 단체/타종교단체들과의 연계가 확보되지 않은 상황에서의 구호가 현지의 맥락에서는 때로 옹호활동에 장애가 되는 순간도 발생하기도 했음.

#### ○난민이란 타자의 존재성에 대한 의의

- “난민은 이미 존재하는 사회의 불안을 대리한다” : 난민은 그 자체로 문제가 아니라, 이미 존재했던 사회의 불안이 투사되는 대상으로 여겨질 뿐, 문제는 난민이 아니라 한국사회에 있음.
- 한편 난민에 대해 극렬히 반응하고 있는 한국교회의 현실은 한편으로 이미 존재했던 무너진 한국교회의 실상에 대한 불안을, 갑자기 난민 때문이라며 제3자인 난민에게 투영하는 것이기도 함. 결국 문제는 난민이 아니라 한국교회에 있음.
- 난민에 대한 비판이 발생하는 유형들은 역으로 추적하면 따라서 한국사회 / 한국교회의 문제를 식별할 수 있는 계기가 되기도 함.

#### ○한국교회의 역할

- 제1단계로서의 회개. 성급하게 난민선교를 운운하며 난민들을 도구적으로 대할 것이 아니라, ‘죽음의 고통에서 탈출하녀 보호를 구한 난민’들의 고통을 이해하지 못하고 배척했던 한국교회의 현실에 대해서, 소수자에 대한 연대가 아니라 강자에 대한 동화를 추구했던 것에 대한 통렬한 회개를 해야 한다고 생각
- 다양성, 소수자에 대한 이해가 전무하고, 한국 사회의 맥락에서 극우로 포섭될 수 있는 사람들과 이념적으로 동일한 한국교회의 현실을 인정해야함.
- 제2단계로 난민에 대한 신학적, 사회적 이해를 정립하고, 옹호활동에 참여해야함(교회가 주체가 된 섬세한 난민구호 뿐 아니라, 난민인권옹호 및 한국사회 정착에 장애가 되는 다양한 법률과 제도에 대한 개선에 관한 운동, 혐오와 차별에 반대하는 운동도 함께 해야 함) 옹호활동은 이미 난민인권을 위해 활동했던 시민단체들과의 연계 또는 스피드에 발을 맞추는 것이 중요함.
- 제3단계로 난민이 한국사회의 구성원으로 살아가고 교회도 한국사회 안의 실체로서 난민과 함께 공존하며 살아가게 되고, 언어, 그리고 실천으로서 난민과 한국사회에 직접적으로 응답하게 될 것을 염두에 두고 장기적인 계획을 세워야 함.