

한국 난민제도의 임시성과 불협성 : 제도 현장을 중심으로

박서연*

요약 본 연구는 난민제도가 단지 국제정치와 보편적 윤리의 관점에서 논의되는 것을 넘어, 국가 내부의 정치적·사회적 역동과 제도 영역에서의 관습과 문화의 영향, 그리고 관련조직간의 관계와 위계 구조 등의 요소가 중요한 역할을 한다는 점을 강조하며 이를 통해 난민과 난민제도에 대한 담론의 폭을 확장 및 심화시키는 데 목적을 둔다. 이를 위해 난민 행정 체계와 조직적 맥락을 분석하고, 이 과정에서 나타나는 관행과 실천의 역동성을 조명하며, 한국 난민 제도의 주요 특징으로서 임시방편적 성격과 제도간 불협성을 논의한다. 특히 심사 전문성과 신속성에 대한 강조가 개별 공무원의 책임성에 대한 요구로 이어지면서 조직 및 운영의 재구성을 더욱 어렵게 만드는 한계를 지적한다. 난민 제도를 시행해온 다른 국가들에 비해 그 제도적 역사가 짧은 한국에서, 이주민의 규모에 비해 충분히 발전되지 못한 비자 체계와 명확한 방향성이 결여된 난민 정책의 현실 속에서, 난민 제도의 실행 영역에서 발생하는 충돌과 비일관성을 분석하고, 이를 개선하기 위한 방향을 모색한다.

주요어 난민 제도, 인도주의 정치, 임시성, 불협성

본 연구는 법무부의 용역 연구 '난민전담공무원 전문성 향상 방안 연구'의 연구 내용 중 심층면담자료를 중심으로 재구성하였다.

* 한양대, 글로벌다문화연구원, 인류학, 연구위원, sypark05@gmail.com

1. 서론

난민 문제는 일반적으로 출신 국가에서 사회적 이유로 생명의 위협을 받고 있지만 적절한 보호를 받지 못하는 개인이나 집단에 대해 국제 사회가 인류 보편의 가치인 ‘인권과 존엄성 보호’를 실현하기 위해 윤리적 책임을 수행해야 한다는 요청으로 이해된다. 전쟁과 사회적 소요 등으로 인한 민간인들의 긴박한 상황과 이주 과정에서 겪는 여러 존엄성 침해 사례에 대해서 지원의 필요성을 부정하기 어려운 것이 사실이다.

그러나 이 문제를 보다 구체적으로 살펴보면, 난민 제도는 ‘보호가 필요한 이’, ‘보호의 주체’, 그리고 보호의 내용과 적용 범위를 규정해야 하는 복잡한 과제들을 포함하고 있다. 현대 사회에서 개인의 권리, 의무, 그리고 성원됨이 국가를 중심으로 구조화되어 있기 때문에 난민 문제 역시 국가라는 틀을 넘어서 논의되기 어렵다. 대표적인 난민관련 국제 기구들인 유엔난민기구(UNHCR), 국제이주기구(IOM) 역시 참여 국가들의 재정 지원 없이는 실질적인 실행력 확보가 어렵고, 국제적 협의가 이루어졌다 하더라도 각국이 이에 따른 구체적인 대응 조치를 취하지 않으면 실질적인 보호는 작동되기 어렵다. 난민은 특정 국가의 ‘영토 내’에 존재하므로, 그들에 대한 한 국가의 물적 지원, 사회적 합의, 그리고 성원됨 및 권리의 범위와 정도에 대한 논의가 이루어지지 않으면 보호 체계가 실행될 수 없는 한계를 가진다(Betts 2010; Hathaway 2005; Kleist 2018; 2022). 인류학자 말키(Malkki)는 현대 난민이라는 개념이 제2차 세계대전 이후 유럽에서 이루어진 특수한 제도화 및 기술적 구성에 의해 형성된 주체(subject)이며, 이러한 맥락적인 정의없이 난민을 논의할 경우 혼란을 초래할 뿐이라고 지적한 바 있다(Malkki 1995: 497). 일반적으로 ‘난민을 보호해야 한다’는 명제와 그 근거는 담론적 가치는 있을지 몰라도, 실질적인 난민 보호는 복잡하고 구체적인 제도적 맥락 속, 특히 한 국가의 제도적 과정을 통해 실현된다.

많은 국가들이 2차 세계대전 이후 체결된 ‘난민협약과 ’의정서’를 기반으로 난민 제도를 운영하고 있지만, 그 실행 양상은 시기와 대상에 따라 매우 다양하다. 예를 들어 1970년대 베트남 난민을 수용한 아시아 및 미국, 1990년대 탈냉전 이

후 구 공산주의권 난민을 받아들인 미국 및 서구 국가들, 그리고 2010년대 이후 중동 출신 난민 수용과 관련된 유럽 국가들의 정책 변화를 보면, 각국의 정치적 이해관계, 난민 발생국과의 관계, 그리고 국내 정치사회적 맥락에 따라 난민의 수용과 보호 수준이 매우 상이하게 이루어져왔다는 것을 알 수 있다.

한국은 1992년 유엔 난민협약에 가입한 이후, 정책적 기반을 강화하며 난민 관련 제도를 발전시켰다. 특히 2013년 난민법 제정과 난민 관련 조직 신설, 2015년 시작된 재정착 난민(resettled refugees) 시범사업, 2019년 난민 업무 인력 증원 과 민간 채용, 이의신청 심의 조직 ‘난민심의과’의 신설, 그리고 2021년 아프가니스탄 특별기여자 지원 조직 설립까지, 지난 10년간 한국의 난민 제도는 질적, 양적 측면에서 빠르게 성장했다. 난민법 시행 후 한국의 난민 신청 규모도 꾸준히 증가하여, 2013년 약 1,500건이었던 신청 건수가 2024년 말 기준 약 18,000건에 이르렀다. 신청인들의 출신 지역과 난민 신청 사유 역시 매우 다양해졌다(법무부 2024). 이에 따라 법무부에서 난민업무가 차지하는 비중도 점차 확대되었다. 그러나 이러한 발전에도 불구하고 여러 제도적 문제점이 드러났다. 난민 신청 규모 증가에 비해 심사 인력이 부족한 것, 적절한 자격을 갖춘 통역사 고용이 이루어지지 않은 점, 난민 전담 공무원에 대한 교육과 평가 시스템이 미흡한 점 등이 주요 문제로 지적되어 왔다(국가인권위원회 2020.10.15).

표 1. 난민신청자 규모

연도	94-12	2013	2014	2015	2019	2020	2023	2024
신청	5,069	1,574	2,896	5,711	15,452	6,684	18,837	18,336
이의신청	2,204	349	1,758	3,255	4,067	5,954	5,249	5,153

본고는 난민 제도에 대한 생산적 비판을 모색하며, 난민을 둘러싼 부정적인 사회 인식과 제도권 내의 ‘낮은 인권의식’에 치증된 평가를 넘어 보다 확장된 제도적 논의의 필요성을 강조한다. 연구자는 한국 난민제도의 한계가 다층적이고 역사적인 제도적 딜레마에서 비롯된 것임을 주장한다. 이러한 접근을 통해 난민 정책 및 제도에 대해 더욱 다양한 논의를 촉진하고, 난민 관련 사회적 담론의 확

장과 다각화에 기여하고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 난민, 보호 그리고 국가

인류학자 파신(Fassin)은 현대 인도주의 정치를 “보다 고차원적인 도덕적 원칙의 이름으로 인간 집단을 관리하는 행위”로 설명하며, 생정치적 관점에서 “생명을 보존하고, 고통을 줄이는 것을 최우선 가치로 삼는 것”으로 정의했다(Fassin 2007: 151). 특히 9·11 사건 이후 북미를 중심으로 한 강화된 안보질서와 2010년대 시리아 내전 및 중동과 아프리카 지역의 불안정한 정세를 계기로 국가뿐만 아니라 비정부 기구와 자원봉사자들을 중심으로 약자나 타자에 대한 보호와 공감이 중요한 도덕적 패러다임으로 자리잡았다. 이에 따라 난민이나 국제적 보호가 필요한 이들에 대한 지원은 도덕적으로 정당화되어 왔다(Fassin 2011). 이러한 맥락에서, 도덕적 우위를 둘러싸고 국제적 위상을 형성하려는 국가들의 담론적 경쟁 또한 쉽게 포착할 수 있다. 시리아 난민들의 이주가 본격적으로 시작되던 2010년대 중반, 난민의 수용을 주저하던 주변 국가들과는 달리, 독일은 메르켈 총리가 난민에 대한 적극적인 수용 기조를 천명하고 민간 차원의 난민 지원을 장려하여, ‘난민 친화적 국가’의 이미지를 굳혔다. 한편, 캐나다는 트럼프 행정부가 반난민 정책으로 선화하며 갈등을 빚었던 것과는 대조적으로 민관의 조화로운 협력을 기반으로 민간후원 난민 정착(Private Sponsorship) 모델을 추진하면서 국제 사회에서 그 위상을 높였다.

현대 사회에서 두드러지는 ‘난민’ 문제와 이를 둘러싼 지식 및 담론은, 일군의 연구자들(Betts 2010; Kleist 2018; 2022; Kneebone 2009)의 분석처럼, 국가의 책임성과 행위성을 강조함으로써 아이러니하게도 국가 중심의 체계를 더욱 강화하는 역할을 한다. 난민은 통상 출신 국가의 보호를 받지 못하는 상태에서 다른 국가에 보호를 요청함으로써 근본적으로 주권성과 성원됨이라는 개념의 확

장을 요구한다. 이에 대해 국가 구성원들 간의 정치적 합의 과정은 중요한 의제로 구성된다. 즉, ‘난민의 딜레마’는 의도와 상관없이 국가 체계를 지속적으로 강화시킨다는 것이다(Betts 2009; Fitzgerald 2019; Gibney 2004; Zetter 2007).

국가의 난민 보호 및 관리에 대한 사례 연구들은, 국경관리 기술의 적용이 현실에서 매우 불균형적이고 재량적인 방식으로 이루어지며, 다양한 층위의 행위자들의 실천에 의해 현실화된다는 점도 지적한다(Gill 2009; Hassner and Wittenberg 2009; Mountz 2003; 2010; Muller 2011; Sundberg 2008). 이같은 관찰들은 보호를 받지 못하는 이들에 대한 윤리적 책임이라는 보편적 가치만이 난민 제도의 본질로 표현되지만, 이 과정에는 보호의 대상, 유형, 내용 및 범위의 설정 등에 관여하는 한 국가의 구체적인 실행력과 정치적 합의과정이 필수적이고 결정적인 요소임을 보여준다.

2) 한국 난민제도

한국은 2013년 난민법 제정을 계기로 난민 제도를 본격화하였다고 할 수 있다. 1992년에 이미 난민 협약에 가입하였지만, 최초로 난민 인정을 시행한것은 2001년이였다. 이는 당시 한국이 국제난민기구인 UNHCR의 집행위원회 회원국으로 활동하면서 국제적 책임감을 느낀 결과라는 점이 크게 작용했다. 특히 2009년 5월에 황우여 의원이 대표 발의한 난민법은 탈북 난민들의 재외 인권 보호에 대한 논의가 확산되고, 세계시민으로서 국제적인 인도주의적 위기에 처한 이들의 인권 보호를 강화해야 한다는 시민사회의 노력과 영향력이 중요한 역할을 했다(노관령·이태동 2019; 박종일 외 2013). 그러나 시민사회와 일부 정치인들의 노력과 그것의 성과라 할 수 있는 난민법 제정, 그리고 아시아 최초로 난민에 관한 독립된 법을 제정한 국가라는 자부심어린 수사와는 달리, 난민법 제정 이후 난민 제도나 난민에 대한 이슈가 한국 사회에서 주요한 사회적 논제로 자리 잡았다고 보기는 어렵다. 특히 2018년 발생한 소위 “예멘 난민 사태”를 통해 한국 사회의 난민 문제에 대한 성숙도가 드러났고(김중세 2019; 박서연·조영희 2022; Choi and Park 2020), 여전히 ‘난민’이라는 주제가 ‘우리’의 이슈로

자리잡지 못했다는 현실을 보여 주었다. 예멘 난민 사태가 있었던 2018년 이전까지 한국 내 난민 관련 논의는 난민법 개정과 관련해 정부와 시민단체 사이에서 벌어진 제한적인 수준의 논쟁에 머물렀고(송영훈 2016a), 사회 전반적으로 난민 문제에 대한 충분한 이해와 논의가 이루어지기에는 논제 자체가 매우 특수하고 그 범위가 협소했다는 점이 두드러졌다.

최근 난민 신청 규모가 증가함에 따라 난민의 사회적 통합을 주제로 한 연구가 활발히 진행되고 있다. 그러나 난민제도를 다룬 연구는 여전히 특정 영역에만 집중되는 경향을 보인다. 주요 연구 분야를 살펴보면, 먼저 난민법 개정 필요성을 다룬 연구들이 있다(이일·최계영 2025; 이지원 2025; 임보미·김치정 2024; 황수빈 2025). 또한 행정청과 법원이 충분한 조사와 심리를 수행하지 못해 발생하는 난민심사 결과에 대한 비판적 분석(김종세 2023; 이진우 2022), 난민제도의 문제점을 지적하고 개선 방안을 제안하는 연구들(류지웅 2023; 손다선 2024; 오병훈 2015), 그리고 한국과 해외의 난민제도를 비교분석한 연구들(서지원·송지연 2025; 이보연 2022b; 이지원·조정현 2024; 조은희 2025)이 주를 이룬다.

이처럼 대부분의 연구는 이미 정립된 법제도의 특정 영역이나 주제를 분석 대상으로 삼고 있다. 반면 제도 실행 과정에서의 역동성, 또는 조직 간 및 업무 담당자 간의 관계를 탐구하는 연구는 찾아보기 어렵다. 이러한 연구 경향은 학계가 외부자로서 제도를 연구할 때 갖는 본질적 한계에서 비롯된다. 즉, 제도 실행의 '결과'나 그것을 초래한 '잘못된 접근', 또는 해외 사례 비교를 통한 제도적 '영역 확장' 방안에 초점을 맞춘 연구에 집중될 수밖에 없는 것이다. 법무부 등 담당 행정부처, UNHCR 한국사무소, 그리고 학계와 시민사회는 그동안 연구, 교육, 포럼, 협력 기반 마련 등을 통해 난민제도를 개선하기 위해 일면 공동의 노력을 기울여 왔다. 그러나 행정청과 관련 제도 개선에 대한 평가와 연구는 현장에 기반한 구체적인 평가와 비판보다는 다소 원칙적인 수준의 제안에 머물고 있는 실정이다. 이는 보다 실증적인 접근과 현장 기반의 분석이 부족함으로 인해, 실질적 개선으로 이어질 수 있는 통찰의 한계로 작용하고 있다.

3. 연구방법

본 연구는 난민제도에 대한 문화기술지적 접근을 시도한다. 제도와 조직의 관행과 변화, 조직 내 위계적 관계망과 그 양상, 조직 내부 및 외부 기관과 개인들 간의 상호협력과 관계를 면밀히 관찰하고 분석함으로써 제도 실행의 구체적 양상을 드러내고자 한다.

기존 난민제도 관련 연구가 ‘낮은 난민인정률’을 초래한 ‘낮은 인권의식’과 법령 개정에 집중하여 난민제도를 평가하는 것을 넘어서, 본 연구는 제도 안팎의 실행 현장에서 제도를 해석하여 변화의 실마리를 찾으려 한다. 나아가 현재와 같은 난민제도가 지속되는 역동과 조건이 무엇인지 살펴보고자 한다.

이를 위해 관련 문헌 조사, 현장 관찰, 심층면접 등 다양한 연구방법을 활용했다. 먼저 난민제도가 행정적, 조직적으로 어떻게 발전해왔는지 분석하기 위해 법무부 자료를 중심으로 제도 변천 과정과 현황을 파악할 수 있는 자료들을 종합했다. 이를 통해 한국에서 난민 및 이주 정책이 구현되는 구조를 이해하고자 했다. 다음으로 난민 제도를 중심으로 한 인도주의 정치가 실제 현장에서 어떤 관계성과 역동성을 갖고 작동하는지 해석하기 위해 심층면접을 실시했다. 면접 대상은 난민 업무를 담당했던 난민 전담 공무원 및 관련 경험을 가진 공무원들, 그리고 난민 관련 민간단체 종사자들이다.

특히 난민 정책을 실질적으로 기획하고 운영하는 고위급 공무원부터 난민신청 접수 및 다양한 난민 관련 업무를 경험한 담당자, 심사 업무를 주로 수행한 공무원, 그리고 관련 지원 업무를 수행한 민간단체 활동가들을 포함했다. 이는 공식 자료를 통해 난민제도가 실현하고자 하는 목표를 파악하는 동시에, 제도 실행 현장에서 포착되는 관계망, 업무 방식, 협력의 실제 내용 등을 통해 관점과 실행의 교차 및 불일치, 조직 내 관계와 업무의 위계성, 변화와 유지의 맥락을 보다 심층적으로 분석하기 위해서였다. 선행연구가 많지 않아 주제 탐색적 성격을 갖고 있고, 다양한 요소들의 다층적 상호작용을 소수 사례를 통해 밀접히 살펴보는 연구이므로 질적 연구방법을 선택했다(Spradley 1980).

본 연구는 ‘미리 정해진’ ‘단단한’ 체계로 제도를 규정하기보다는, 다면적인 실

행 구조 속에서 다양한 행위자, 관점, 태도들이 역동적인 관계를 맺고 있는 ‘영역(domain)’으로 제도를 탐구하고자 하는 이론적 접근을 취한다(Foucault 1991; Gupta 2012; Lemke 2001). 난민 제도의 운용은 행정기관의 독특한 제도적 운영 방식, 관련된 규범과 정책, 그리고 다른 제도들과의 상호작용 방식과 밀접하게 연관된다(Bartelson 1995; Betts and Milner 2019). 구체적인 제도의 실행 영역에서 조직의 구조, 표면적으로 드러난 제도의 목적, 그리고 제도 내에서 실질적으로 움직이고 있는 행위자들의 경험과 해석을 면밀하게 살펴봄으로써, 난민제도가 공식적 담론과 불일치하며 단절적으로 작동하는 역동을 보다 심층적으로 이해할 수 있다.

난민 담당 공무원에 대한 심층 면접은 대체로 반구조화(semi-structured)된 형식으로 진행되었다. 이는 제한된 시간 내에 주제를 심도있게 탐구하기 위해 채택된 것이다. 연구자 본인은 난민 업무를 담당할 경력이 있어, 조직과 업무에 대한 경험적 지식을 바탕으로 좀더 집중된 질문을 던질 수 있었다. 각 면접의 소요 시간은 30분에서 1시간 30분 사이였고, 주제에 대해 좀더 탐색적인 내용이 필요한 경우 포커스그룹(focus group) 면접 등의 방식을 채택하였고, 필요에 따라 동일 연구참여자에 대해 2차로 면접을 진행하기도 하였다. 본 연구 과정에 참여한 이들은 난민 업무에 종사한 적이 있는 담당자(공무원, 민간출신인력 포함) 8명과, 지역 사회에서 난민 지위를 획득했거나 획득하는 과정에 대한 외국인들을 지원하고 있는 민간단체 종사자 2명을 포함한다. 면접을 진행하기 전, 연구 참여 동의서 징구 및 개인 정보에 대하여 익명으로 처리될 것을 고지하였고, 면접 녹음에 대하여서도 동의를 받았다. 본 연구의 기초가 된 면접은 난민 전담공무원의 전문성 확보에 대한 법무부 용역연구로 수행하여 따로 IRB 심의 과정을 거치지 않았다. 질문 내용의 경우, 개인적, 조직적 차원으로 나누어 큰 질문영역을 구성하여, 난민 업무 경험에 대한 해석, 조직 내에서의 업무 소통 방식, 다른 업무와의 관련성 등을 중심으로 질문을 구성하였고, 난민제도의 실행 및 난민의 사회적 수용 및 통합 과정 지원에 참여하고 있는 민간단체 활동가들에 대해서는 난민제도가 실행의 차원에서 나타나는 다양한 효과들에 대한 내용을 중심으로 심층면담하였다. 공적인 자리에 있는 이들에 대한 면접 및 질적 조

사는 이미 여러가지 경로로 접할 수 있는 공식화된 내용으로 채워지기 쉬우나, 연구자가 심사 경험 및 공무원들에 대한 교육의 경험이 있었으므로 그러한 어려움은 어느정도 극복할 수 있었다. 난민업무 담당 공무원들과 민간단체 종사자들은 외부에 공개되어 있는 이들인만큼, 심층면접에 응한 이들에 대한 개인 정보의 보호라는 윤리적 이유로, 간단한 인적 사항 및 경력만 명시하기로 하였다.

표 2. 연구참여자의 경력과 소속

	출입국업무경력	연령/성별	영역
1	3년	30대초, 여	정부
2	3년	30대초, 여	정부
3	5년 이상	20대후, 여	정부
4	15년 이상	40대후, 여	정부
5	20년 이상	50대초, 남	정부
6	20년 이상	50대초, 여	정부
7	20년 이상	50대초, 여	정부
8	3년	40대중, 여	정부
9	3년	30대초, 남	민간
10	10년 이상	50대후, 남	민간

공적인 자리에 있는 이들에 대한 면접 및 질적 조사는, 특히 '내부자'의 입장에서 접하는 제도예의 관점과 의견을 필요로 하기 때문에 연구나 미디어 등을 통해 외부로 표현될 때 정치적 함의, 파급효과, 개인에게 미칠 영향 등 연구의 윤리성이라는 측면에서 특히 주의깊은 접근을 필요로 한다. 내부자의 위치성(Beckmann and Hall 2013)의 문제를 고려해야 함은 물론이고, 연구참여자들의 신분이나 업무상 기밀 등이 드러날 수 있는 우려가 있어 현장의 관습, 업무 용어 등에 익숙하지 않으면 연구참여자를 구하는 것 자체가 쉽지 않을 수 있다(Goldstein 2002; Harvey 2010). 본 연구자의 경우, 과거 난민 공무원으로 근무했던 경험이 있어 비교적 쉽게 연구 대상과 주제에 접근이 가능한 측면이 있었다.

4. 본론

1) 난민 업무 관련 행정 조직의 구성과 성격

한국은 1992년 난민협약 및 의정서에 가입한 이후 1993년 12월 10일에 출입국관리법과 그 시행령에 난민 관련 조항을 최초로 도입했다. 초기에는 난민 업무가 출입국관리국 체계에서 체류심사과의 담당업무로 시작되었으나, 이후 출입국관리과로 이관되었으며, 2006년 2월 직제개편을 통해 국적난민과의 업무로 맡겨졌다. 이어서 2007년에는 법무부 소속의 '출입국외국인정책본부'내의 체계로 조직이 재편되었다. 잘 알려진 바와 같이 2013년 난민법이 시행되면서 난민과를 신설하였고, 이는 난민 관련 업무 체계를 보다 전문적으로 관리하기 위한 중요한 변화였다. 이후 2020년에 법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙 일부 개정령을 통해 이의신청에 심의를 주관하는 새로운 조직인 '난민심의과'가 설립되었다. 이로 인해 기존 '난민과'가 관장하던 난민의 사회통합 및 정책 기획 업무는 별도로 분리되어 보다 세분화된 운영이 가능해졌다.

출입국외국인정책본부의 조직구성을 살펴보면, 주요 업무는 크게 '국경관리', '외국인체류관리', '불법체류 외국인 관리', '국적', '이민자 사회통합', '난민', 그리고 '국제협력'으로 구분된다(법무부 2025). 이 중 조직의 기능을 두 축으로 나누어 보면 하나는 출입국 정책단과 그 하위 부서들로 이루어진 '관리' 및 '심사' 영역이고, 다른 하나는 '사회통합'을 중심으로 하는 국적통합정책단이다. 이와 같은 구성을 통해 본부가 수행하는 역할은 행정조직인 '출입국'의 명칭에서 나타나듯 국민과 외국인의 '국경 통과 적정성'을 판단하는 데 초점이 맞춰져 있다. 특히, 국적통합정책단은 외국인이 국내에 정착하여 국적을 취득하는 과정과 이를 지원하는 정책을 포함하며, 입국 이후의 관리 및 지원에 중점을 두고 있다. 한편, 출입국정책단은 외국인의 출입국 및 체류를 심사하고 관리하기 위한 조직으로, 출입국 기획과, 출입국 심사과, 체류 관리과, 이민 조사과, 이민 정보과, 외국인정보 빅데이터팀 등이 배치되어 있다. 반면 국적통합정책단에는 외국인 정책과, 국적과, 이민통합과, 난민정책과, 난민심의과가 포함되어 있으며, 이들은

국내 내외국인의 통합, 체류 지위, 그리고 그와 관련된 정책 및 실무를 수행한다(법무부 2025).

출입국외국인정책본부의 난민 관련 조직의 변천 과정을 살펴보면, 초기에는 본부가 10개 과 체계로 운영되었으나 현재는 11개 과 체계로 변화했다. 특히 난민 관련 부서는 2020년을 기점으로 1개 과에서 2개 과로 확대되었다. 처음에는 ‘국적난민통합과’로 난민업무와 국적 업무가 통합되어 있었으나 이후 국적과와 난민과로 분리되었고, 다시 난민과가 난민정책과와 난민심의과로 세분화되었다. 이러한 조직 변화는 난민 관련 업무가 점차 독립적인 업무로 자리 잡고 세분화되었음을 보여주며, 기존의 출입국 행정조직에서 부차적인 역할을 하던 난민 업무가 점차 독립적이고 중심적인 업무로 자리 잡아왔음을 시사한다. 2025년 기준으로 본부 내 가장 많은 인력을 보유한 조직이 난민 조직이 될 정도로 해당 업무의 중요성이 크게 증가했다. 본부뿐만 아니라 전국적으로 6개의 난민심사 거점기관을 설립하고 난민업무 ‘특정직위’를 신설하는 등 난민담당 인력을 지속적으로 확충해왔다. 파견 및 임시 보직 등을 포함한 인력 규모를 정확히 집계하기는 어렵지만, 전국적으로 난민심사관, 난민조사관을 포함해 약 100여 명의 공무원이 직간접적으로 난민 업무에 관여하고 있다(박서연·조영희 2022).

이러한 연혁과 통계에서도 볼 수 있듯이 전체 출입국 외국인 업무 중 난민 관련 업무는 비교적 짧은 기간 안에 조직적 차원에서 중요한 업무 영역으로 자리 잡았다. 특히 ‘예멘난민사태’라는 사건의 발생과도 관련이 깊지만, 그 긍정적인 결과로 볼 수 있는 민간 전문인력의 채용 확대 등도 이루어졌다. 또한 2022년 아프가니스탄 특별기여자 수용과 관련해 정부는 국무총리 훈령으로 ‘아프가니스탄 특별기여자 국내 정착 지원을 위한 정부합동지원단’을 신속히 구성하여 다양한 지원 정책을 펼쳤다(법무부 정책연감 2022: 22). 이러한 일련의 조치들은 법무부가 난민 및 유사한 상황에 놓인 외국인들을 위해 상당한 인적·물적 자원을 투입해왔음을 보여준다.

그러나 이러한 신속한 조직적·업무적 진전은 동시에 난민제도의 불안정성과 임시성, 그리고 조직 간 불협성 및 업무 간 불연속성이라는 문제를 야기했다. 그 동안 법무부는 외국인에 대해 ‘관리와 통제’를 중심 업무 방향이자 조직의 정체

성 - '국경을 지킨다' 는 - 으로 삼아왔다. 이러한 전통적인 운영의 방향은 '심사', '조사'과 등 국경 관리적 성격의 업무 조직들을 신생 업무조직인 '사회 통합' 업무 조직들보다 더 중요하게 여기는 경향으로 이어졌다. 비록 난민 업무 자체의 비중은 점차 커지고 있지만, 해당 업무가 조직 내에서 적절한 평가와 가치를 인정받지 못하며, 업무 내실 구축이 여전히 미흡한 상태에 머물고 있다는 것이 본 연구의 면담 결과로도 나타났다.

또한 본부의 난민정책과는 난민의 사회통합과 재정착 난민 문제 등 다양한 업무를 포괄적으로 수행하는 조직이다. 그러나 지역에 정착한 인정난민이나 난민 신청자들의 사회적 통합 문제에 대한 구체적인 청사진이 제시된 바가 없다. 2020년 2월 난민심의과의 신설 이후 발표된 난민정책과의 보도자료들을 살펴보면, 난민법 일부 개정법률안 입법예고(2020.12.), 난민전문통역인 위촉(2023.1.), 난민법 일부개정법률안 입법예고(2023.12.), 화상면접심사 도입으로 난민심사 인프라 보강(2024.1.), 난민전문통역인 대폭 확대(2024.1.), 난민제도 시행 30년, 누적난민신청 12만 건 상회(2025.2.) 등, 대부분 '심사'에 해당되는 업무 내용에 집중되어 있고, 통합과 정착, 처우에 대한 내용은 찾아볼 수 없다. 난민 정책 영역은 출입국 '국경관리'와 사회적 '통합' 모두를 아우르는 영역이지만, 여전히 우리 사회 성원으로 받아들일지 여부를 결정하는국경관리, 즉 '심사' 과정에 더 큰 비중이 실려 있다. 이는 조직이 상대적으로 '익숙한' 업무 운영 방식을 유지하면서, '통합' 이라는 낯선 영역으로 나아가는 데에 한계를 가지고 있음을 보여준다.

한편 난민 관련 업무는 법무부 차원에서 여전히 '신생업무'이기 때문에 심사, 통역, 국가정황정보 등의 업무 영역에서 민간 인력을 적극 채용하는 등 비교적 '실험적인' 조직 구성도 가능했다. 현재 본부 조직 중 가장 많은 인력이 배치되어 있지만, 2021년 코로나19의 여파로 난민 신청이 전체적으로 감소하자 난민 심사 및 통역 업무를 맡은 민간 인력 일부를 감축하기도 했다. 특히 '난민심의과'의 경우 오랜 기간 평가 기간 하에 있기도 했다(법무부 정책연감 2022).

결론적으로, 난민 조직과 제도는 국가 전반의 출입국·외국인정책의 방향에 따라, 그 필요성과 효과성의 정도에 따라 여전히 '실험중'이며, '한시적으로' 운

영될 가능성이 있음을 시사한다. 이러한 측면은 사회적 여론과 국가적 이해에 따라 큰 폭으로 변동되는 인도주의적 제도의 유연성을 보여주는 것인 동시에, 난민 제도와 조직의 취약성을 보여주는 것이기도 하다.

2) 난민 제도의 업무적, 행정적 특성

(1) 외국인업무와 난민업무의 불협성

난민 업무 인력은 국가정황정보 및 통역을 담당하는 인력을 포함하여 2024년 기준 전국적으로 약 100명 정도의 규모에 이른다. 난민 업무를 수행하는 공무원들의 경험을 통해, 기존 출입국 업무와 난민 업무는 실제 업무 실행 측면에서 많은 차이가 있다는 사실을 알 수 있다. 법무부 공무원들 역시 다른 조직의 공무원들과 마찬가지로 ‘순환보직제’로 움직이기 때문에 난민 업무를 담당하기 전에 다른 외국인 업무에 종사한 경우가 대부분이다. 더구나 난민 업무는 상대적으로 신생영역이기 때문에 오히려 기존의 외국인 업무에 사용되는 원칙과 방식이 전담공무원들의 업무 방식에 강하게 영향을 미친다.

업무적 성격을 보면, 일반 외국인의 체류 관리나 심사 등 관리 업무와는 달리 난민 업무는 ‘진술의 신빙성’을 다루고 ‘박해 가능성’을 논하는 해석적 능력이 중요한 업무 능력으로 요구된다. 또한 다른 외국인의 심사 및 조사 과정에서 활용되는 ‘객관적 자료’ 중심의 절차와는 달리, 난민 신청인과 난민면접관 간의 대면 면접이 가장 중요한 요소가 된다. 면접은 개별 환경적 요인, 관계적 요소 등에 의해 크게 영향을 받을 수 있어, 출입국 공무원들에게 매우 생소한 업무 방식이기도 하고, 업무적 성격의 차이로 인해 업무 난이도를 높이는 요인이 된다. 이러한 점에서 공무원들은 난민 업무와 기존의 외국인 업무 간 차이를 실감하며 그로 인한 어려움을 토로하는 경우가 많았다.

“여러 가지 교육을 받고 현장에 배치되었는데도, 신청자의 이야기만을 듣고 판단해야 하는 것 자체가 처음에는 막막했었던 것 같습니다. 이 분들이 자료를 많이 가지고 있는 것도 아니고 대부분 면접으로 사실관계를 파악해야 하는데 체

류나 신청서 같은 부분들은 참고할 수 있지만, 다른 사실들은 면접에서 확인하고 판단해야 하나까요. 다른 심사는 자료와 지침 참고해서 결정내릴 수 있는 부분이 명확한 편인데, 난민 심사는 그렇게 할 수가 없는 일이다 보니, 어려움이 있는 것 같습니다.”(난민전담공무원, 30대).

외국인업무에 종사한 지 최소 10년 이상의 경력을 가지고 있는 출입국 공무원들도, 난민 업무를 접하게 되면 어디에서부터 어떻게 시작해야 할지 막막함을 표출한다. 특히, 난민 신청인의 진술과 관련된 판단 과정에서 증거물의 존재가 반드시 필수적 요소로 간주되지 않는다. 일반적으로는 어떤 사건의 녹화 기록, 사진 증거물, 녹취 등과 같이 그 사실성을 증명할 수 있는 물적 증거가 행정적 혹은 사법적 절차에서 요구되기 마련이다. 그러나 난민 업무의 경우 UNHCR 지침 196절에서 “신청을 제출하는 사람이 입증책임을 부담하는 것이 일반적인 법원칙이다. 그러나, 신청인이 서류나 기타 증거로써 자신의 진술을 뒷받침하지 못하는 경우도 종종 발생하며 신청인이 모든 진술을 증거로 뒷받침하는 경우는 일반적인 경우라기보다는 오히려 예외적이다”라고 밝히고 있다. 또한 “의심스러운 경우에는 신청인에게 유리하게(benefit of doubt)”의 원칙대로, 담당관이 신청인의 전반적인 신빙성을 인정할 수 있을 때 ‘입증’의 책임을 가벼이 해주는 ‘예외적’ 인도주의의 절차가 존재한다(UNHCR 2019). 이러한 기본적인 접근 방식에서의 차이는, 난민 심사 영역에서 특수한 기술적 전문성의 필요를 부각시키며 기존 체계와의 차이를 명확히 드러낸다. 실제로 법무부의 난민 담당 공무원을 대상으로 한 교육 계획 등 공개 자료를 살펴보면, ‘면접 기법’, ‘심사 기법’과 같은 기술들이 중요하게 다루지고 있다. 이는 난민제도가 절차적, 기술적으로 독특한 특성을 가진 제도임을 보여주는 대목이다.

이와 같은 특수성으로 인해 난민 업무는 기존의 외국인 관련 업무와 충돌하거나 모순되는 업무적 결과를 초래하기도 한다. 이에 따라 담당 공무원들은 업무 수행과정에서 자신이 이전에 다루어 온 기존 업무를 재해석하거나, 현 이주 및 난민 제도에 대한 회의감을 느끼게 되는 경우도 흔히 발생한다.

“체류 업무 중에 출국기한 유예나 체류기간 연장, 체류자격의 활동허가 이런 게 나오면 굉장히 엄격하게 봐요. 이런 부분에 엄격한 것 자체가 출입국공무원으로서 생태적 특징이거든요…(중략) 그런데 난민 영역에서는 모든 것이 다 사라져요. 단기 체류로 들어와서 90일 체류나 3개월 미만 비자 기간 동안 체류한 다음 며칠을 더 체류해야 하는데, 일반적으로는 그 며칠을 연장받기가 쉽지 않거든요. 그런데 난민 신청하는 순간 쉽게 긴 시간을 보장받을 수 있어요. 그걸 경험하면서 회의감을 느낄 수 있죠.”(난민전담공무원, 50대).

앞에서 살펴본 것과 같이, 출입국의 업무는 역사적으로 출입국에 대한 관리, 통제, 심사에 좀 더 무게중심이 쏠려 있고, 이러한 국경관리업무는 지침에 의한 명확한 가부 결정을 요구하는 특성이 있다. 난민과 같이 그 경계가 해석적이고 애매한 사례들에 대한 판단은 위 공무원이 이야기했듯이 출입국공무원이 ‘생태적으로’ 받아들이기 어려운 업무이기도 하다. 기존의 사증 체계에 따라 외국인의 체류와 출입을 관리해온 출입국으로서는 다른 업무와의 연결성이 끊어지고, 다른 종류의 심사 잣대를 가지고 판단을 내려야 하는 과정이 쉽게 ‘익숙해지기’ 어렵다는 것이다.

(2) 난민업무의 기술화와 전문화

난민업무, 특히 난민 심사와 관련된 업무는 난민제도를 운영하는 다양한 국가들에서도 동일하게 까다로운 업무로 평가되며, 이에 따라 많은 ‘전문 인력’의 필요성이 대두되는 영역으로 인식되고 있다. 그리고 시간이 지남에 따라 더욱 높은 수준의 전문성을 요구하는 영역으로 발전하고 있다. 예를 들어, 미국 이민국의 비호과(USCIS Asylum Division)는 비호관(난민공무원에 해당)들에게 최소 수개월간의 심층적인 훈련과 교육이 필요하다고 강조한다. 교육 내용에는 국제 난민법, 국제 난민보호에서의 미국의 역할, 난민 사법 체계에 대한 이해, 면접 기술, 인신매매 피해자 사례 분석, 비호 절차 및 허위사례 판별·평가 등 다방면의 기술적이고 전문적인 교육들이 포함되어 있다(USCIS 2016). 또한, 난민제도 실행을 위한 교육훈련 자료들은 현대사회의 복잡하고 다변화하는 갈등 양상에

발맞춰 점차 더 고도화, 데이터화, 세분화되고 있다(UNHCR 2024).

난민제도가 더욱 세분화되고 전문화될수록 제도의 실제 운영 현장에서도 면접, 통역, 송무 등 관련 행정 업무에서 고도의 기술과 전문 지식이 요구된다. 난민 지위 심사 과정 중 면접의 경우, 신청인의 진술이 일관성과 타당성을 갖추었는지를 판단하는 내용적 측면과, 특정 사건이 인도주의적 침해와 연관되며 ‘박해’로 해석될 수 있는지에 관한 법적 판단을 포함한다. 이러한 작업은 법적 정의와 용어의 사회적 의미에 대한 깊은 이해를 필수적으로 요구하며, 이를 위해 고차원적인 분석적 능력을 필요로 한다. 더불어 면접 과정 자체가 여러가지 내적, 외적 요인들의 영향을 받을 수 있다. 예를 들어 신청자의 트라우마, 교육 수준, 소통능력의 정도, 그리고 담당심사관과 신청인 간의 면접 역동 등이 결과에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 신청인의 ‘진술’을 중심으로 지위의 결정을 내려야 하는 경우가 많아, 담당자는 더욱 정교한 면접 기술을 요구받는다. 또한 번역된 언어의 미묘한 차이와 행간의 의미를 이해해야 할 뿐만 아니라, 신청인의 출신 지역에 대한 사회적·문화적·정치적 상황에 관해 비교적 풍부한 지식까지 갖추어야 한다.

“가이드를 참고한다 하더라도, 각각의 사례들이 다르니까 그런 가이드들이 도움이 안된다고 할 수는 없지만 어쨌든 내가 최종적으로 결정을 내려야 하는 거예요...(중략)... 또 내가 면접 때는 미처 질문하지 못한 것들이 이후에 소송과정에서 더 중요하게 부각되기도 하고...”(난민전담공무원, 40대).

조직적으로 보면, 최근 난민 신청 사유나 출신국가가 더욱 다양해지고 전체 신청 규모도 증가하면서 법무부 내에서 난민 심사를 위한 여러가지 전문적 영역을 발전시켜가는 모습을 볼 수 있다. 지역학, 인류학, 국제학 등의 관련 전공 분야에서 석사 이상의 학위를 보유하거나 변호사 자격증과 같은 전문능력을 갖춘 이들을 난민조사관으로 채용하고 있다. 또한 난민담당 공무원의 직위를 세분화하여 자격요건과 업무범위를 법령으로 구체화하였고¹, 전문성있는 통역 인력을 확보하기 위해 난민전문통역인을 위한 법령도 마련하고, ‘난민전문통역인인

증제'를 도입함으로써 질적 수준과 일관성을 제고했다. 그 외에도 난민 신청인의 출신국에 대한 인도주의적 정보를 보다 체계적이고 정확하게 조사할 수 있도록 '국가정황정보' 조사 전문 인력을 채용하여 운영 중이다. 통역과 송무 등의 관련 업무 역시도 기존의 출입국 공무원만으로 처리할 수 없기 때문에 주로 통역 대학원을 나온 통역인력, 변호사 출신의 인력들이 담당하게 되는 경우가 많다. 이러한 전문인력들이 조직에서 효과적으로 업무를 수행하기 위해서는 접수, 면접, 심사, 사회 통합관리 등 전 단계에 포진되어 있는 일반 출입국 공무원들과의 협업이 중요해진다. 출입국 공무원들도 기본적인 행정 및 법적 지식을 갖추고 있는 경우가 일반적이지만, 그렇다고 하더라도 복잡다양한 배경과 언어의 미묘한 차이를 이해하고 이를 적절한 '행정 언어'로 변환하는 과정은 상당한 훈련과 경험을 필요로 한다. 이러한 점에서 상호 간의 적극적인 지원과 협력이 필수적이다.

“통역하는 것을 면접관이 잘 캐치해서 그 다음 질문들을 이어가는 것을 보면 이쪽 경험과 지식이 충분한지가 드러나는 부분이 있어요. 물론 통역사로서 그걸 표현하진 못하지만, 꼭 이 질문은 했으면 좋겠다라는 걸 면접관이 잘 이끌어가시면 저도 업무가 더 재미있어요...(중략)... 난민통역은 다른쪽에서 통역하는 것과는 좀 다른 것 같아요. 번역을 잘 해낸다 하더라도 신청자들의 교육 수준이나 배경에 따라 그 단어 자체를 이해하지 못하는 상황들도 있고...”(통역업무 난민공무원, 40대).

'전문성'과 업무 세분화가 더욱 심화되고 있지만, 난민관련 업무 과정에서는 이러한 '전문성'과 기술적 접근 방식이 모든 사례에 일괄적으로 적용될 수 있는 보편적인 조건은 아니다. 본 연구의 면접에서 통역 공무원은 자신이 받은 '전문적 트레이닝'이 난민 통역 상황에서는 부적절한 경우가 상당히 많으며, 이에 따

1 난민법 시행령 제6조 난민심사관의 자격, 제6조의2 법무부 내 난민전담공무원의 요건, 제12조의2 난민조사관의 요건.

라 현장의 요구에 맞게 자신의 전문성을 ‘조정’해야 하는 경우가 빈번히 발생한다는 점을 언급했다. 또, 다년간의 경험을 가진 심사 공무원은 업무가 세분화되기 이전에 난민 신청인들을 심사하고 지원하는 데 더 많은 시간과 자원을 투입할 수 있었던 사례를 이야기하며, 업무의 세분화와 전문성 향상이라는 방향이 심사의 질적 발전과 반드시 일치하지는 않는다는 논지를 펼치기도 했다.

난민 심사 과정에서 ‘전문성 강화’와 함께 ‘신속성’은 난민 인권을 옹호하는 시민단체들을 중심으로 지속적으로 요구되는 가치이다. 신속한 보호가 필요한 난민들이 심사 기간동안 법적, 사회적 담보 상태에 있으면서 또다른 취약 상황에 빠지지 않도록 보호해야한다는 입장에서 심사의 신속성은 중요할 수 있다. 그러나 신청 사례가 행정청이 처리 가능한 범위를 넘어서는 수준으로 증가하면, 현재보다 더 신속한 심사를 진행하는 것은 역부족일 수 있다. 더군다나 최근 몇 년간 이미 다른 과에 비해 증원률이 높은 난민업무인력에 대해 추가 증원을 하기란 쉽지 않을 것이다. 이러한 상황을 해결하기 위한 방편으로 법무부는 ‘신속심사 대상권’ 지정을 통해 효율성을 높이고자 했지만 이 또한 외부의 비판을 피할 수 없었다. 법무부는 ‘신속성’과 ‘정확성’을 동시에 확보하기 위해 ‘전문임기제’ 공무원을 채용하며 심사 과정의 전문성을 강화하려는 한편, 개별 난민전담공무원이 심사해야 하는 적정 목표량을 규정하였다.

“사례들이 어느정도 경향들을 따라가고, 여러 사례들을 다루다보면 접근하는 방식 등에 익숙하게 되니까 근무연한이 늘수록 심의과정이 빨라지지요. 하지만 또 그만큼 더 많은 심사건수를 채워야하기도 하고, 심사하기 까다로운 사례들을 맡아야 하는데, 야근을 해도 한 달에 할당된 심사 건수를 채울 수 없으니까 어려운 신청건이 나오면 순위가 뒤로 밀릴 수 밖에 없어요.”(난민전담공무원, 40대).

위의 공무원이 고백하는 것처럼, 심도있는 조사가 요구되는 사례들에 대해 조직적 지원을 받는 대신, 대부분의 경우 담당 공무원이 부족한 시간 안에서 개인적인 노력으로 어떻게든 문제를 해결해야하는 상황에 처하게 된다. 더불어 내외

부적으로 제기되는 '전문성'에 대한 높은 기대는, 특정 사례가 소송으로 이어질 경우 제대로 전문성을 갖추지 못한 개인의 업무 능력 부족으로 인식되거나, 소송에서 제대로 대응하지 못하면 다시금 문책을 감당해야하는 상황으로 이어진다.

담당공무원 개인이 '특별한 문제를 일으키지 않는' 것이 공무원으로서 이상적인 업무방식으로 인식되고, 개별적 '실적 목표량'을 달성하는 것이 중시되며 문제가 발생했을 때 이를 온전히 '혼자' 책임져야하는 조직 문화는 담당자들이 안정성을 가지고 지속적인 업무역량의 발전을 꾀하는 것이 불가능한 구조를 만든다. 높은 전문성이 요구되는 난민 업무에서는 담당자간, 그리고 조직간 유기적인 협력이 필수적이지만, 다양한 영역의 전문성을 통합하여 심사의 질을 높일 수 있는 조직적 협업 체계 마련과 그에 대한 고민은 여전히 미미한 수준이다.

(3) 조직에서의 위상과 평가

난민 업무는 앞서 살펴본 조직적 변천 과정에서도 알 수 있듯이, 출입국외국인정책업무 중에서도 비교적 역사가 짧은 신생 업무영역에 해당한다. '난민과'가 독립적 조직의 형태를 갖춘 지 이제 10년 정도 되었고, 1차 난민 심사와 난민 통합, 전반적인 정책 업무를 담당하는 난민정책과와 이의신청 심의를 전담하는 난민심의과로 분리된 지도 5년 남짓 되었다. 조직의 역사가 짧다는 사실이 반드시 조직과 업무의 위상을 결정짓는 요소는 아니지만, 난민업무에 대한 조직 내 공감이나 경험이 부족할 수밖에 없는 이유로 '시간'이라는 변수는 무시할 수 없다. 또한 조직의 규모와 안정성을 나타내는 인력 구성에서 난민 관련 부서의 계약직(임시직, 한시직) 비율이 타 부서에 비해 현저히 높은 점을 보면, 난민 업무가 법무부 내에서 차지하는 업무 가치와 위상을 어느 정도 가늠해볼 수 있다.

“난민업무를 오히려 쉽게 생각하는 경향도 있어요. ‘(신청자들 중) 대부분이 난민이 아니잖아?’ 이런 식으로. 우리는 한 건을 만났을 때, 애매한 사례를 만나면 그거 하나를 판단하려고 한 달 동안 매달리거든요. 그것도 신청자들이 한국어 번역본으로 가져오는 것도 아니고 자기 나라 언어나 영어로 가져오는데, 그걸 해석하고 사실 확인하는 게 쉽지 않아요. 난민업무 안 해본 사람들이 그렇게 말

씀하시면 그때마다 속상해요.”(난민전담공무원, 40대).

해석적 특징을 가지고 있는 난민 업무를 직접 해보지 않으면, 가부의 결정을 내리는 과정에 어떤 절차와 노력이 필요한지 이해하기 어렵다. 담당공무원의 결정문은 1-2장으로 마무리되지만, 그 이면에는 복잡한 조사와 분석, 다양한 기술적, 사회적 지식이 요구되는 긴 과정이 있다. 특히 위 공무원의 이야기처럼 해석하기 어렵고 애매한 사례들은 심사 결정을 내릴 때까지 한 달 이상 걸리는 경우도 많지만, 외부에서는 단순히 ‘인정’ 또는 ‘불인정’ 둘 중 하나로 선택되는 단순한 과정으로 보인다. 이는 조직 내부에서도 마찬가지다. 특히 난민 업무 경험이 거의 없는 상급자가 한 건에 많은 시간과 자원을 들이는 것에 대한 의문을 제기하거나, 심사 지연을 담당자의 역량 부족으로 지적하는 경우도 있다. 난민 신청자들의 난민 제도에 대한 이해 부족 혹은 제도 남용을 이유로 들며 난민 신청자들의 진술 자체를 신뢰하지 않는 관리자들도 많이 있는 것으로 보인다.

“출입국 전체에서 볼 때는 난민과가 그렇게 중요한 위치에 있다고 보기 어렵죠...(중략)... 관리자급에 있는 분들이 (난민) 심사를 해본 적도 없고 경험을 해본 게 없다 보니까 이쪽 업무의 내용이나 난이도에 대해 이해가 좀 낮은 것 같고, 그러다 보니 현실에 안 맞는 업무 평가가 나오고... 조직적으로 그런 동의와 인정을 구하는 게 어려운 것 같아요.”(난민전담공무원, 50대).

출입국 업무에 20여 년간 종사한 한 공무원은, 난민 업무에 대한 조직의 평가와 보상이 적절하지 않다고 지적했다. 난민 업무는 다양한 내용과 높은 전문성을 요구하지만, 이에 상응하는 평가 체계가 마련되어 있지 않고, 업무 부담에 대한 적절한 보상도 이루어지지 않고 있다는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 때로는 난민 신청 1건을 심사하기 위해 다양한 분야의 전문성을 활용해야 하는 상황이 발생하는데, 현 체계에서는 정보 수집, 국내외 관례분석 및 국가 정황 정보 조사 등 소요되는 노력과 시간에 대한 고려없이 정량적 평가 척도에 의해 한 달에 1건만을 심사한 담당관으로 평가된다.

또한 현재 난민 제도상 과반수 이상의 신청인들이 불복 절차를 밟고 있으며 일부는 사회적 이슈로 발전되기도 한다. 담당자가 해당 사례 심사가 끝났음에도 불복 절차에 따라 계속해서 신청인 본인 혹은 법적 대리인과 상급 기관으로부터의 자료나 출석 요청 등에 응답해야 한다. 사회적으로 부각된 사례의 경우에는 언론 보도 등에 대응해야 하는 경우도 발생한다. 이러한 ‘추가업무’에, 재판을 수행하게 될 경우 재판의 결과에 따라 자신의 업무역량이 평가되는 분위기에 업무적 부담은 더더욱 커지게 된다. 이러한 상황이 반복되다 보면 난민 업무는 “어렵고 힘들지만” 하고 평가는 제대로 받을 수 없는 업무라는 인식이 조직 내적으로 팽배해지고, 가능한 한 ‘기피’하고 싶은 업무가 될 수밖에 없다. 조직 차원의 이해와 합의가 부족한 상황에서, 난민 업무를 맡은 이들은 순환 보직제에 따라 업무의 전문성을 충분히 쌓기도 전에 다른 부서로 이동한다. 이로 인해 난민 업무는 계속해서 어렵고 힘든 업무가 되고, 성과나 전문성이 조직적으로 축적되지 못하게 된다.

이러한 조직적 분위기와 미비한 평가 체계는 최근의 제도 개선 노력과도 괴리를 보인다. 난민 관련 인력 확대나 전문성 강화를 위한 제도 개선이 있었지만, 실제 조직 내에서 구조적인 개선책이 마련되기 보다는 여전히 개인의 ‘능력 신장’에 기반한 ‘실적’과 ‘책임’이 강조된다. ‘심사 건수’로 표현되는 양적 실적은 ‘신속성’이라는 목표를 달성하기 위하여 조직내에서 지속적으로 강조되고 평가된다. 소송에서의 ‘패소’는 개별 공무원의 심사의 정확성과 전문성 부족을 증명하는 자료로서 인용되면서 이를 빠르게 개선하기 위해 외부인력 채용이라는 ‘임시적’인 방식으로 해결된다. 출입국의 다른 조직보다 중요한 조직, 중요한 업무가 아니라는 인식은 업무 평가에 대한 합리적인 체계 마련을 계속해서 지연시켰다.

난민업무는 독립적이고 예외적인 규정이 많고 해석적인 업무이기 때문에 ‘전문성’이 요구되고, 난민(신청자)의 인권을 보장하기 위해 심사의 ‘신속성’과 ‘정확성’이 보장되어야 하는 것은 원칙적으로는 적절한 비판이다. 하지만 적절한 평가 체계도 갖추어지지 않은 채 개별 공무원의 전문성, 심사의 신속성, 정확성을 요구하고 ‘보상없는 무거운 책임성’만을 강조함으로써 난민 업무는 기피되는 업무 영역이 되었다.

5. 결론

난민 문제는 흔히 보편적 윤리 담론의 틀로 설명되지만, 한 국가 내 난민 제도의 특수하고 실질적인 실행없이 보호가 이루어지기 어렵다는 점에서 난민 제도에 대한 연구는 중요한 의미를 지닌다. 본 연구에서는 난민 행정 체계와 조직적 맥락, 그리고 그 안에서 일어나는 관행과 실행의 역동을 살펴보면서, 한국 난민 제도의 불협성과 임시성을 지적하였다.

법무부에서 출입국 심사나 국경관리는 전통적인 업무 영역으로서 여전히 법무부 정체성의 중심을 구성하고 있다. 법무부는 단기간에 많은 정책 분야를 새로 도입하고 가장 많은 인력을 투입하는 등 난민 제도에 상당한 변화를 만들어왔지만, 그같은 빠른 조직적·업무적 발전이 조직 및 업무의 위상 향상으로 이어지지는 못했다. 신생 제도이기 때문에 법무부 내에서 여러 실험들이 시도된 분야이기도 하지만, 그만큼 임시적이고 한시적인 조직으로서의 성격이 지속되었다. 여타 외국인 업무와 확연히 구별되는 난민업무는 공무원들의 난민업무에 대한 접근을 어렵게 했고, 업무의 불연속성을 만들며 난민 제도에 대한 전반적인 회의감을 불러왔다. 이에 대한 개선책으로서의 전문성 강조, 심사의 신속성과 정확성 제고의 노력은 개별 담당자들에게 ‘보상 없는 무거운 책임감’만을 요구하는 결과로 이어졌다. 이에 더하여 난민 정책에 대한 방향 설정의 부재와 평가 체계의 부적절함으로 인해 난민업무는 조직 내에서 기피 대상이 되고 있다.

난민 제도는 각 사례마다 특수성이 두드러지고, 다각도에서의 해석이 필요하며, 전체 이민 정책의 큰 흐름 속에서 방향을 정립해야 하는 복잡한 영역이다. 따라서 단기간에 특정 ‘기술’을 갖춘 인력 충원만으로는 성공적으로 운영될 수 없다. 업무와 조직간 불협으로 제도 자체에 대한 회의감이 커지는 상황에서, 조직 전체의 업무 방식과 문화를 점검하지 않으면 기존의 문제를 계속해서 반복하는 결과만 낳을 것이다. 개별 공무원에게 전문성, 신속함, 정확성까지 모두 갖추려는 실현불가능한 ‘자질’을 요구할 것이 아니라, ‘협력적 전문성’과 경험을 ‘조직적으로 활용’하는 방식으로 조직 구성, 업무 배분, 평가, 교육과 훈련을 재구성해야 한다.

더 근본적으로는 주무 부처인 법무부가 외부 사건이나 비판에 임시방편으로 대응하는 수준을 넘어서야 한다. 그동안 축적된 경험을 바탕으로 장기적 관점과 주도적인 태도로 난민 제도의 명확한 방향성과 비전을 제시해야 한다. 뿐만 아니라, 제도 외부에서 견제와 권고의 역할을 하는 시민사회와 학계도 변화가 필요하다. 지금 당장의 ‘결과’ 개선에만 집중하거나, 이상적인 목표에 근거하여 실현 불가능한 과제를 요구하는 것이 아니라, 제도 현장과 긴밀하게 연계하여 적극적인 상호지원과 교류를 통해 해결점을 함께 찾아가야 한다.

교신: 박서연(한양대학교 글로벌다문화연구원 연구위원)(syPark05@gmail.com)

Correspondence: Seo Yeon Park(Researcher, Institute of Globalization and Multicultural Studies, Hanyang University)(syPark05@gmail.com)

2025.01.20 접수, 2025.01.21 심사, 2025.08.25 게재확정

참고문헌

- 국가인권위원회 보도자료, 2020.10.15, “신속심사로 이루어진 난민 면접과정에서 발생한 인권침해, 법무부 책임 있어”.
- 김종세, 2019, *현행 난민법의 개선점*, 법이론실무연구, 7(2), 37-59.
- 김종세, 2023, *난민법상 난민신청자와 인도적 체류자의 법적 지위*, 법학연구, 23(2), 75-96.
- 노관령·이태동, 2019, *국제규범의 국내입법 과정에서 NGO의 영향력: 한국의 단일 난민법 제정사례를 중심으로*, 사회과학연구, 45(1), 75-99.
- 류지웅, 2023, *한국 난민제도의 문제점과 이주아동의 사회적 기본권보장을 위한 법적 연구 - 한국의 미등록 이주아동의 현황과 사회적 기본권보장을 중심으로-*, 비교법연구, 23(1), 251-295.
- 박서연·조영희, 2022, *한국의 난민심사 제도 발전 방향: 난민전담 공무원의 전문성 향상을 위한 조직과 심사 현장 개선을 중심으로*, 국가정책연구, 36(3), 165-191.
- 박종일 외, 2013, *난민의 발생과 국민국가의 대응: 난민수용 논란을 통해 본 한국의 이주자정책*, 민주주의와 인권, 13(1), 199-235.
- 법무부, 2022, *정책연감 2022*.
- 법무부, 2025, *출입국외국인정책본부소개*.
- 법무부, 2024, *난민신청 및 심사통계 1994-2024년*.

- 서지원·송지연 2025, 일본 난민정책의 제도적 연속성: 보완적 보호 대상자 인정 제도 분석을 중심으로, 국제지역연구, 29(3), 177-208.
- 손다선, 2024, 한국의 난민정책: 「난민법」 제정 전과 후를 중심으로, 한국이민행정학회보, 3(1):63-94.
- 송영훈, 2016a, 난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로, 담론 201, 19(3), 55-82.
- 오병훈, 2015, 한국 난민정책의 문제점과 개선방안, 정책개발연구, 15(1), 69-95.
- 이보연, 2022b, 유럽연합의 보충적 난민보호 제도 및 유럽사법재판소 판례, 법학연구, 33(1), 169-200.
- 이일 외, 2025, 난민인정 제한사유를 확대하는 난민법 개정안의 비판적 검토, 사법, 1(71), 559-603.
- 이지원·조정현, 2024, 아프가니스탄 특별기여자 제도에 대한 고찰 - 우리나라 재정착난민 제도 및 미국 특별이민비자(SIV) 제도와와의 비교 검토를 포함하여-, 국제법무, 16(1), 1-37.
- 이지원, 2025, 국제법상 난민의 가족재결합에 관한 연구, 국제법평론, 71, 87-101.
- 이진우, 2022, 한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구 -난민 불복 소송 판례 분석을 중심으로-, 민족연구, 79, 68-91.
- 임보미·김지정, 2024, 난민 정책과 난민법 개정에 대한 비판적 고찰, 현대사회와 다문화, 14(3), 1-26.
- 조은희, 2025, 난민법상 가족재결합과 가족결합에 의한 난민인정 -우리나라와 독일법의 비교 검토-, 국제법무, 17(1), 333-368.
- 황수빈, 2025, 국내 난민심사 불회부결정 대상자의 처우에 관한 법률적 검토 및 개선방안 제언 -송환대기실 수용과 강제퇴거명령의 적법성 심사를 중심으로-, 법제연구, 68, 389-416.
- Bartelson, Jen, 1995, *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge University Press.
- Beckmann, Matthew N. and Richard L. Hall, 2013, *Elite Interviewing in Washington, DC. Interview Research in Political Science*, 196-208. Cornell University Press.
- Betts, Alexander, 2009, *Forced Migration and Global Politics*. John Wiley & Sons.
- Betts, Alexander, 2010, The refugee regime complex, *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), 12-37.
- Betts, Alexander, and James Milner, 2019, *Governance of the Global Refugee Regime*, World Refugee Council Research Paper No. 13.
- Choi, E. C. and S. Y. Park, 2020, Threatened or threatening?: Securitization of the Yemeni asylum seekers in South Korea. *Asian Journal of Peacebuilding*, 8(1), 5-28.
- Fassin, Didier, 2007, Humanitarianism as a Politics of Life, *Public Culture*, 19(3), 499-

520.

- Fassin, Didier, 2011, *Humanitarian Reason: a Moral History of the Present*. Univ of California Press.
- Fitzgerald, David Scott, 2019, *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford University Press.
- Foucault, Michel, 1991, *On Governmentality*. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, ed.
- Gibney, Mathew, 2004, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge University Press.
- Gill, Rebecca, 2009, The rational administration of compassion: the origins of British relief in war. *Le mouvement social*, 227(2), 9-26.
- Goldstein, Daniel M., 2002, Desconfianza and problems of representation in urban ethnography. *Anthropological Quarterly*, 2002, 485-517.
- Gupta, Akhil, 2012, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press.
- Harvey, William S, 2010, Methodological approaches for interviewing elites. *Geography Compass*, 4(3), 193-205.
- Hassner, Ron E. and Jason Wittenberg, 2009, Barriers to entry: who builds fortified boundaries and are they likely to work? In *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*. 2009.
- Hathaway, James C., 2005, *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleist, J. Olaf, 2018, The refugee regime: sovereignty, belonging and the political of forced migration. In A. Pott et al. (Eds.), *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, *Migrationsgesellschaften*. Springer VS, Wiesbaden, 167-185.
- Kleist, J. Olaf, 2022, *Beyond the Crisis Mode of the EU-Turkey Refugee Agreement: Towards Sustainable*. Heinrich-Böll-Stiftung Thessaloniki, Greece.
- Kneebone, Susan, 2009, *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law Comparative Perspectives*. Cambridge University Press.
- Lemke, Thomas, 2001, 'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and society*, 30(2), 190-207.
- Malkki, L. H., 1995, Refugees and exile: From "refugee studies" to the national order of things. *Annual review of anthropology*, 24(1), 495-523.
- Mountz, Alison, 2003, *Human smuggling, the transnational imaginary, and everyday ge-*

- ographies of the nation-state. *Antipode*, 35(3), 622-644.
- Muller, Benjamin J., 2011, Risking it all at the Biometric Border: Mobility, Limits, and the Persistence of Securitisation. *Geopolitics*, 16(1), 91-106.
- Spradley, James, 1980, Participant Observation. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Sundberg, Juanita, 2008, Trash-talk and the production of quotidian geopolitical boundaries in the USA-Mexico borderlands. *Social & Cultural Geography*, 9(8), 871-890.
- UNHCR, 2019, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection.
- UNHCR, 2024, Global Report 2024.
- USCIS, 2016, Asylum Division Training Programs.
- Zetter, Roger, 2007, More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-192.

Temporariness and Institutional Incoherence of South Korea's Refugee System

Seo Yeon Park*

Abstract This study examines how refugee issues, typically framed through universal ethical principles, are actually embedded within complex institutional webs shaped by a country's political and social dynamics, as well as customs and culture of its institutions. The study argues for broadening the discussion of refugees and refugee systems by focusing on concrete institutional practices. It analyzes the refugee administration system and organizational context, emphasizing the dynamics of practices and relationships among institutions, organizations, and personnel. Korea's refugee system is relatively new, which creates noticeable problems with policy coordination and inconsistent practices. The country's visa systems haven't kept pace with the growing size and importance of its migrant population, and refugee policies still lack clear direction, making these issues even more apparent.

Keywords Refugee Protection, Refugee System, Institutional Incoherence, Temporariness, Humanitarian Politics

* Institute of Globalization and Multicultural Studies, Anthropology, Researcher, sypark05@gmail.com