



[비공식 번역본입니다.]

국가인권위원회 21-진정-0274200 사건 관련

유엔난민기구 의견서

도입

1. 본 의견서는 유엔 난민고등판무관 사무소 (이하 “유엔난민기구”)에서 국가인권위원회에 진정된 21-진정-0274200 사건과 관련된 것입니다.¹
2. 유엔난민기구는 난민에게 국제적 보호를 제공하고, 각국 정부와 협력하여 난민문제의 영구적 해결책을 모색할 임무를 유엔 총회가 부여한 기구입니다.² 유엔난민기구는 따라서 본 사안에 직접적인 이해관계가 있습니다. 유엔난민기구 규정에 따라, 본 기구는 임무수행을 위하여 특히 “난민 보호를 위한 국제협약의 체결과 비준을 촉진하고 적용을 감독하며 개정을 제안”합니다.”³ 이러한 감독 책무는 1951년 난민의 지위에 관한 협약

¹ 본 의견서는 유엔난민기구 및 그 직원들에게 국제법 문서와 인정된 국제법 원칙상 적용되는 여하한 특권 혹은 면책권의 명시적 또는 암묵적인 포기로 간주되지 않습니다. 유엔총회, 유엔의 특권과 면책에 관한 협약, 1946년 2월 13일, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3902.html>.

² 유엔총회, 유엔난민기구 규정, 1950년 12월 14일, A/RES/428(V): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>.

³ 위키 글, 제 8 항 제 a 호.

(이하 “1951년 협약”)⁴ 제 35 조 제 1 항⁵ 및 1967년 난민의 지위에 관한 의정서 (이하 “1967년 의정서”)에서⁶ 재차 명시하고 있습니다.

3. 유엔난민기구의 감독 책무 수행은 부분적으로 국제난민 법률문서, 특히 1951년 협약과 1967년 의정서에 포함된 조항과 용어의 의미에 관한 해석 지침의 발행으로 이루어집니다.⁷ 유엔난민기구는 정기적으로 의사결정권자 및 법원을 대상으로 1951년 협약 규정의 적절한 해석 및 적용에 관한 정보를 제공하며, 많은 국가 및 지역 사법권에서 제 3자 의견서를 제출하였습니다. 법원 또는 다른 이해당사자가 직접 유엔난민기구에 접촉해 특정한 법적 사안에 대해 기구의 전문지식⁸ 을 구하는 경우도 많습니다.
4. 국제 난민법 해석에 대한 유엔난민기구의 전문 지식은 특히 유엔난민기구 집행위원회의 요청에 따라 처음 발행된 난민의 지위에 관한 1951년 협약 및 1967년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람 (이하 “유엔난민기구 편람”)에 반영되어 있고,⁹ 유엔난민기구 보호 의제(*UNHCR Agenda for Protection*)에서 제시하고 집행위원회에서 승인한 유엔난민기구의 국제 보호에 관한 지침(Guidelines on International Protection)에도 반영되어 있습니다.¹⁰ 대한민국 법원은 1951년 협약의 이행을 감독하는

⁴ 유엔총회, *난민의 지위에 관한 협약*, 1951년 7월 28일, 유엔 조약 모음집 제 189권, 제 2545호, 137면, <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>.

⁵ 1951년 협약 제 35조 제 1항에 따르면, 각국은 유엔난민기구에 협력을 약속하고, “이들 기관[유엔난민기구]이 이 협약의 규정을 적용하는 것을 감독하는 책무의 수행에 있어서 이들 기관에게 편의를 제공”합니다.

⁶ 유엔총회, *난민의 지위에 관한 의정서*, 1967년 10월 4일, 유엔 조약 모음집 제 606권, 제 8791호, 267면, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>.

⁷ 이러한 지침에는 유엔난민기구의 *난민의 지위에 관한 1951년 협약 및 1967년 의정서에 의한 난민지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침* (“유엔난민기구 편람”)이 있으며, 본 편람은 여러 국제적 보호에 관한 지침들로 보완됩니다. HCR/1P/4/ENG/REV. 4, 2019년 4월, <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

⁸ 영국: 대법원, *R (on the application of EM (Eritrea)) v. Secretary of State for the Home Department*, [2014] UKSC 12, 2014년 2월 19일 선고, www.refworld.org/cases,UK_SC,5304d1354.html, 제 72항.

⁹ 유엔난민기구 집행위원회(The Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (“UNHCR’s Executive Committee” or “ExCom”))는 현재 107개의 유엔 회원국과 교황청으로 구성된 정부 간 기구입니다. 대한민국은 집행위원회의 회원국으로 활동하고 있습니다. 집행위원회의 가장 중요한 역할 중 하나는 유엔난민기구의 보호 위임 이행에 대해 조언을 하는 것입니다.

¹⁰ 유엔난민기구, *보호 의제: 유엔난민기구(Agenda for Protection: UN High Commissioner for Refugees)*, 2003년 10월, 제 3판, 의제 1, 제 6항. <https://www.refworld.org/docid/4714a1bf2.html>.

임무와 함께 1951년 협약 제 35조에 따른 체약국의 의무와 전문을 고려할 때 유엔난민기구 편람의 지침이 “협약의 해석과 적용에 있어 존중되어야 한다”는 것을 확인하였습니다.¹¹ 본 유엔난민기구 편람은 캐나다, 영국, 미국의 대법원에서 “매우 관련 깊으며 권위있는,”¹² 그리고 “매우 설득력 있고 권위있는”¹³ 자료로써 “중요한 지침을”¹⁴ 제공하며, “1951년 협약 제 35조에 따라, 당 기관이 협약 규정의 적용을 감독하는 책무를 수행함에 있어 편의를 제공할 체약국의 의무에 비추어 ‘상당한 비중을 두어야’” 한다고 인정받은 바 있습니다.¹⁵

5. 진정인은 최초 난민지위인정 신청 이후 법무부로부터 난민불인정 결정을 받았고, 행정소송을 제기해 대법원에서 최종 기각 확정 판결을 받았으나 다시 난민인정 신청을 한 난민신청인입니다. 해당 진정인이 재신청을 한 출입국관리사무소는 이를 “중대한 사정 변경이 없는 재신청”으로 판단하고 진정인의 기존 체류자격 연장을 거부하였습니다. 대신 출입국관리사무소는 진정인에게 출국 명령을 내렸는데, 난민 지위 결정이 완료될 때까지 기한을 반복적으로 연기하여야 하며 그 기간 동안 해당 신청인은 노동권이나 건강권을 향유할 수 없습니다.

¹¹ 서울고등법원 2019.9.27. 선고 2019 누 47119 판결, 서울고등법원 2015.1.28. 선고 2014 누 52093 판결, 서울행정법원 2013.10.10. 선고 2013 구합 13617 판결.

¹² 캐나다: 대법원, *Chan v. Canada (Minister of Employment and Immigration.)*, [1995] 3 S.C.R. 593, 1995년 10월 19일, https://www.refworld.org/cases,CAN_SC,3ae6b68b4.html 제 46 항 및 제 199 항; 캐나다: 대법원, *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 1993년 6월 30일, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/1023/1/document.do>, 713-714 면.

¹³ 영국: 상원 (사법위원회), *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan, Ex parte Aitseuger*, 2000년 12월 19일, https://www.refworld.org/cases,GBR_HL,3ae6b73b0.html.

¹⁴ 미국: 대법원, *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421; 107 S. Ct. 1207; 94 L. Ed. 2d 434; 55 U.S.L.W. 4313, 1987년 3월 9일, <https://www.refworld.org/cases,USSCT,3ae6b68d10.html>.

¹⁵ 영국: 대법원, *Al-Sirri (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent) and DD (Afghanistan) (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2012] UKSC 54, 21, 2012년 11월 21일, https://www.refworld.org/cases,UK_SC,50b89fd62.html, 제 36 항. 유사한 맥락에서, 편람은 “협약상 의무에 대한 국제적 합의가 실제로 어떻게 적용되는지 알려주는 지침으로 특히 유용”하다는 평가를 받아왔습니다. 영국: 항소법원 (잉글랜드 및 웨일즈), *R v. Secretary of State for the Home Department, Immigration Appeals Tribunal, Ex parte Anthony Pillai Francis Robinson*, Case No:FC3 96/7394/D, 1997년 7월 11일, https://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3ae6b72c0.html, 제 11 항.

6. ‘사정 변경이 없는’ 재신청에 대해 체류자격 부여를 거부하는 법무부의 관행은 정부의 제한된 자원에 부담을 주는 난민 신청 건수의 증가 및 ‘난민제도 남용’을 방지하기 위한 정책적 고려를 이유로 한다고 소송 중에 설명된 바 있습니다.¹⁶ 이러한 배경에서 국가인권위원회는 유엔난민기구에 다음 사항에 대한 의견을 요청하였습니다: 재신청을 하는 비호신청인에 대한 증명발급 및 적절한 처우, 재신청에 대한 요건 및 기준, 난민인정 제도에 대한 과도한 업무량 및 업무 부담에 대한 대응 및 기타 관련 사항.

7. 유엔난민기구는 본 의견서를 통해 국가인권위원회의 판단을 돕기 위해서 독립적이고 전문적인 정보를 제공 드리고자 합니다. 유엔난민기구는 이 의견서에서 양질의 1 차 난민인정절차 심사 및 효과적인 구제에 대한 접근의 중요성에 대한 권고 사항을 제시합니다. 또한 초기단계 적극처리(frontloading), 분류 (triaging) 및 사건 처리 방식 (case processing modalities)의 사용 등, 공정성, 품질(quality) 및 완전성(integrity)을 유지하면서 난민인정절차의 효율성과 적응성(adaptability)을 강화할 수 있는 조치에 대한 권고를 제시합니다. 나아가, 재신청의 1 차 검토(preliminary examination)를 위해 필요한 절차적 보호 장치 (procedural safeguards) 및 기준에 대한 유엔난민기구의 해석을 제시합니다. 마지막으로, 재신청에 대한 1 차 검토가 진행 중인 비호신청인의 지원 및 수용 조건에 대한 의견을 제시합니다. 유엔난민기구는 본 의견서에서 위 사항들과 관련하여 발생하는 법적 원칙의 문제만 다를 것이며 진정과 관련한 특정 사실에 대해 언급하거나 의견을 제시하지 않을 것입니다.

난민인정심사의 효율성과 질을 보장하면서 심사적체의 방지 및 해결에 도움이 될 수 있는 사건 처리 방식

¹⁶ 서울행정법원 2021.7.9. 선고 2020 구단 71041 판결, 수원고등법원 2020.8.19. 선고 2020 누 10162 판결, 서울행정법원 2020.9.10. 선고 2019 구단 64429 판결.

8. 유엔난민기구는 2019년 글로벌 난민 포럼(Global Refugee Forum)에서 서약한 국가 난민 보호 역량 강화를 위한 대한민국 정부의 참여를 높이 평가하고 있습니다.¹⁷ 수준 높은 난민인정절차는 공정성, 효율성, 적응성 및 완전성 원칙을 중심으로 하기 때문에¹⁸ 이러한 요소 중 하나를 개선하려는 노력이 다른 요소에 부정적인 영향을 미치지 않도록 신중하게 균형을 맞추어야 합니다. 특히 난민인정절차의 효율성이 절차적 공정성과¹⁹ 기본적 인권을 훼손해서는 안 됩니다.
9. 이러한 이유로 유엔난민기구는 국제 기준에 따라 개별적 난민심사결정의 질을 높이고 적법 절차(차별 금지의 원칙, 의견표명권, 통역을 제공받을 권리, 법률적 대리를 받을 권리, 결정을 통지 받을 권리 포함)를 보장하기 위한 당국과의 지속적인 협력을 환영합니다. 유엔난민기구는 역량 개발 및/또는 난민인정심사 퀄리티 보장 정책(quality assurance initiative)의 개발 및 구현에 필요한 지원을 제공할 준비가 되어 있으며, 워크숍, 직무 교육, 수행 모니터링 및 평가를 통해 주제별 영역(국가정황정보 및 이의 사용 포함)에 대한 교육을 제공할 준비가 되어 있습니다. 이는 난민인정심사에 대한 조직적 지식과 난민심사 담당자의 자격을 향상시키고 수준 높고 효율적인 결정을 내리려는 국가의 목표를 지원하기 위한 것입니다.
10. 유엔난민기구는 특히 코로나 19 감염증 대유행 이전에 대한민국이 최근 몇 년 동안 전례 없이 많은 수의 난민인정 신청에 직면하였다는 것을 인정합니다. 이로 인해 난민인정

¹⁷ 대한민국이 내세운 글로벌 난민 포럼 공약은 다음과 같습니다. “2013년 아시아 국가 최초로 독립적인 난민법을 제정하면서 난민 지위 인정을 위한 제도와 인력 양성을 지원하기 위해 지속적으로 노력해 왔다. 이를 위해 대한민국 정부는 2013년 법무부 산하에 난민 관련 업무를 담당하는 난민과를 신설하였다. 또한 2016년에는 서울 출입국외국인청 산하에 난민제도를 전담하는 독립 난민 부서가 설치되었다. 대한민국 정부는 또한 한국의 난민 보호 역량과 관련 인프라를 강화하기 위해 인력을 늘리기 위한 지속적으로 노력하였다. 난민심사관은 난민법 제정 당시 8명에서 2019년 7월 기준 91명으로 대폭 늘었다. 대한민국 정부는 앞으로도 이의신청 전담과를 신설하는 등 다방면으로 난민제도 전문성을 높일 수 있도록 노력할 것이다.” <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions>.

¹⁸ 유엔총회, 난민 글로벌 콤팩트, 2018년 뉴욕, www.unhcr.org/5c658aed4.

¹⁹ 유엔난민기구, '더 효율적인 유럽 공동 비호 절차: 다음 단계로서의 단일 절차'에 대한 유럽연합 집행위원회 커뮤니케이션에 대한 관찰(Observations on the European Commission Communication on 'A More Efficient Common European Asylum System: the Single Procedure as the Next Step')(COM(2004)503 final: Annex SEC(2004)937, 2004년 7월 15일), www.refworld.org/pdfid/4156eee84.pdf.

신청의 적체가 증가하였습니다. 난민인정심사 처리의 장기화가 비호신청인들에게 위협이 되고 보호 장치로서의 난민인정절차를 무의미하게 만들 수 있다는 점에서 우려되는 추세입니다.²⁰

11. 사건 적체 및 증가하는 신청 수에 직면하여 국가 정책 및 관행은 때때로 신청 처리 역량을 증가, 개선 또는 효율화하기보다 신청 수 또는 입국 수를 줄이는 것을 목표로 하는 조치를 개발하는 데 초점이 맞춰져 있습니다.²¹ 이러한 조치는 특정 사법권에서 난민 사건 적체를 줄이거나 억제하는 데 일시적인 성공을 거둘 수 있지만, 전 세계적으로 보호 또는 책임 공유에 기여하지 않고 강제송환금지의 원칙을 위반할 위험이 있으며 비호신청권과 상충될 수 있습니다.²² 난민 사건 적체 상황에 직면하여 효율성을 위해 절차적 기준을 하향하고 싶은 유인이 있을 수 있으며,²³ 이는 심사결정의 질을 저하시킬 수 있습니다. 그러나 이러한 심사결정 질의 저하는 대체로 사건적체를 이의신청이나 재신청 단계로 전가하는데 불과하고, 다수 결정이 환송되면 1 차 심사결정 단계를 복잡하게 만듭니다.²⁴

12. 유엔난민기구의 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서²⁵에서 강조한 바와 같이, (1) 심사결정의 효율성 보장과 (2) 절차적 보호 장치에 따른 공정한 개별 심사 결정으로 이어지는 높은 질의 난민인정심사 절차를 유지한다는 두 가지 목표는 양립할 수 있다는 것이 유엔난민기구의 견해입니다. 난민인정심사의 질과 완전성을 보호하고 효율성을 높이기 위해 다양한 사례 처리 방식을²⁶ 고려할 수 있습니다.

²⁰ 유엔난민기구, *난민인정절차 적체 방지 및 감소(Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction)*, PPLA/2018/03, 2018년 1월, <https://www.refworld.org/docid/5b1a38374.html>, 1면.

²¹ 위의 글, 2면.

²² 위의 글.

²³ 위의 글.

²⁴ 위의 글.

²⁵ 유엔난민기구, *대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서*, 2021년 2월 17일, <https://www.refworld.org/docid/602cf8954.html>.

²⁶ 유엔난민기구, *유엔난민기구의 위임에 따라 난민지위인정에 적용되는 사건 처리 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 보좌관 및 용어집 (용어집)(Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate (The Glossary))*, 2020년, <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>, 18면.

13. 개별 국가 난민당국과 유엔난민기구는 난민인정심사의 적체를 방지하고 줄이기 위한 목적으로 다양한 계획과 조치를 시험하고 실행했습니다. 적체를 방지하고 줄이는 데 활용할 수 있는 비한정적인 (non-exhaustive) 조치 및 도구의 목록은 다양한 유엔난민기구 문서 및 지침에서 확인할 수 있습니다.²⁷ 앞서 언급한 진정에서 제기된 사안에 대한 논의를 위한 목적으로 여기서는 다음의 개념을 선택적으로 강조하고자 합니다: 초기단계 적극처리, 사건 분류 및 특화된 사건 처리 방식의 사용.

14. 초기단계 적극처리(*frontloading*)란 난민인정심사 절차와 관련된 초기 단계에서 신청인과 피신 사유에 대한 보다 상세한 정보를 수집하고, 생체인식정보와 난민지위신청을 뒷받침하는 문서를 취득하는 것을 말합니다. 이러한 접근법은 난민인정심사 절차의 시작부터 더 효과적인 사건 분류, 특화된 사건 처리 방식 및 다른 서비스에 대한 연계를 가능하게 할 수 있습니다. 초기단계 적극처리는 또한 신청인과의 복수 및 반복 면접을 줄일 수 있습니다.²⁸ 비효율적인 수용, 등록 또는 최초 절차는 귀환이 불가능한 경우 더 많은 수의 복수 또는 반복 신청을 초래할 수 있으며, 절차 소진 사실로 인해 난민지위인정 가능성이 희박해집니다.²⁹ 따라서 유엔난민기구와 많은 국가들은 질 높은 수용, 등록 및 최초 절차의 심사에 있어 초기단계 적극처리에 집중하는 것의 중요성을 강조합니다.³⁰

15. 사건 분류(*triaging*)란 적절하고 신뢰할 수 있으며 시의성 있는 국적국 및 특정 프로필을 기반으로 사례를 분석하는 것을 말합니다. 사건 분류는 일반적으로 난민인정신청을 등록하고 다른 사건 처리 방식 또는 ‘트랙’으로 분류할 때 시작됩니다.³¹ 사건들은 높은 또는 낮은 인정률에 기반하거나, 아래에서 설명하는 다른 사건 처리방식에 의해 분류될 수 있습니다. 이에는 명백히 이유 있거나(*manifestly well-founded*) 명백히 이유 없는(*manifestly unfounded*) 사건, ‘인정이 추정되는(*presumption of inclusion*)’ 사건,

²⁷ 위의 글. 유엔난민기구, 난민인정절차 적체 방지 및 감소, 2018년 1월도 참조.

²⁸ 난민인정절차 적체 방지 및 감소, 앞의 글 (각주 20), 10면.

²⁹ 위의 글.

³⁰ 위의 글, 2면.

³¹ 유엔난민기구, 유엔난민기구 토론문: 공정 그리고 신속 - 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차(*UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*), 2018년 7월 25일, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>, 9면; 난민인정절차 적체 방지 및 감소, 앞의 글 (각주 20), 5면도 참조.

간소화된 절차(simplified RSD) 또는 신속절차(accelerated RSD)를 통해 처리되는 사건 등이 있습니다. 가변적인 인정률을 가지고 있거나 더 복잡한 형태의 사건들은 보통 일반적인 난민인정절차를 진행하게 됩니다. 특정 유형의 사건은 개별적인 필요와 상향된 보호와 관련된 위험(protection risk)에 따라 우선순위[또는 우선심사(fast-track)]로 처리될 수 있습니다.³² 다수의 법률적 이의신청과 복잡한 사건의 과다 처리로 인한 간소화/신속절차의 과부화는 절차의 효율성을 저하시키는데, 이를 방지하기 위해서는 사건 분류 관리를 위한 명확하고 투명하지만 충분히 유연한 기준을 마련하는 것이 필수적입니다.³³

16. *간소화된 절차(simplified RSD process)*에는 법률 분석 및/또는 국가정황정보가 미리 입력된 난민인정심사 양식의 개발이나 출신 지역, 인종, 종교와 같은 사유의 핵심 사안에만 집중하는 면접이 포함될 수 있습니다.

17. *신속절차(accelerated RSD process)*는 난민지위 신청에 대한 실질적이고 개별화된 검토/심사가 이루어지지만 난민인정심사 절차 전체 또는 일부의 시간적 신속 또는 단축이 수반되는 절차를 말합니다. 간소화된 난민인정절차와 같은 상황에서 적용되기도 하지만 대부분의 다른 난민인정심사 절차와 결합되어 사용될 수 있습니다. 또한 특수한 필요가 있거나 신체적 또는 법적 보호 필요가 높은 신청에도 종종 사용됩니다. 사건의 우선순위와 신속화는 동시에 가능합니다.

18. *일반 난민인정심사 절차(regular RSD process)*는 훈련된 의사결정 담당자에 의해 신청인의 개별 사유를 종합적으로 검토하는 난민인정심사 절차를 말합니다. 예를 들어, 신뢰성이나 배제 우려가 있거나 신속 또는 간소화 절차를 채택하는 것이 부적절한 경우처럼 민감하거나 복잡한 사건에 가장 적합합니다. 이런 사건들은 일반 절차와 운영 상 고려에 따라 설정된 일정으로 접근하여야 합니다.

³² 유엔난민기구의 위임에 따라 난민지위인정에 적용되는 사건 처리 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 보좌관 및 용어집 (용어집), 앞의 글 (각주 26).

³³ 위의 글, 9면.

19. 원칙적으로 의견표명권 (right to be heard)의 보장을 위해 신청인에게 대면하여 사유를 설명할 수 있는 기회를 부여하고, 서류 심사만으로 1차 난민지위인정 결정을 내려서는 안 됩니다. 예외적으로, 강력한 인정의 추정 및 난민인정 가능성이 존재하는 경우에만 등록 단계나 서면으로 수집된 추가 정보를 근거로 난민지위를 인정할 수 있습니다.³⁴
20. 유엔난민기구는 시작부터 특정 신청을 “명백히 이유 없는”, 즉 최초신청이나 재신청 여부와 관계없이 “난민 지위 기준과 명백히 관련이 없는” 것 또는 “명백한 거짓(plainly fraudulent)”이거나 “남용적”³⁵ 으로 분류하고 싶은 유인에 대해 우려합니다. 유엔난민기구가 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서에서 언급한 바와 같이,³⁶ 특정 신청이 명백히 이유 없는 신청일 개연성이 높다는 지표들을 기반으로, 그러한 신청을 적절한 사건 처리 방식에 할당하여 효율성을 높일 수 있다는 점에서 “명백히 이유 없는” 신청의 개념은 사건 관리에 유용한 도구가 될 수 있습니다. 하지만, 이 개념은 과거 또는 현재 낮은 난민인정률이 확인되는 특정 국가 또는 사례군의 신청인의 난민지위 신청과 동일시되어서는 안 되며, 그러한 지표가 존재하는 신청 심사의 절차적 보호 장치가 축소되어서도 안 됩니다.³⁷ 더불어, 거짓 진술을 했다는 사실만으로 난민지위인정 기준을 미충족하는 것은 아니고, 비호 필요성이 소멸하는 것도 아닙니다. 거짓 진술은 그 자체로 신청을 “명백한 거짓”으로 만들지는 않습니다.
21. 유엔난민기구는 체류 연장이 필요한 자의 난민지위신청, 비정규적 입국 또는 체류에 대한 벌금이나 처벌이 부과된 자의 신청, 나아가 추방 또는 구금 명령 이후의 신청을 포함하여 지연 또는 지체된 난민지위인정 신청이 그 자체로 남용적 또는 거짓의 신청이 아니라는

³⁴ 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 4: 난민지위 신청 결정(Adjudication of Refugee Status Claims)*, 2020년 8월 26일, <https://www.refworld.org/docid/5e87075d0.html> 및 유엔난민기구의 위임에 따라 난민지위인정에 적용되는 사건 처리 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 보좌관 및 용어집 (용어집), 앞의 글 (각주 26).

³⁵ 유엔난민기구, *집행위원회 결정문(ExCom Conclusion) 제 30호 (XXXIV)*, ‘명백히 이유 없는 혹은 남용적인 난민지위 및 비호 신청(The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum)’, 1983년.

³⁶ 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서, 앞의 글 (각주 25).

³⁷ 유엔난민기구의 위임에 따라 난민지위인정에 적용되는 사건 처리 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 보좌관 및 용어집 (용어집), 앞의 글 (각주 26), 20면.

점을 강조합니다. 이러한 신청인은 온전한 실질적 심사가 필요한 난민 사유가 있을 수 있습니다.

22. 마지막으로, 난민인정심사는 시간과 자원을 많이 소모하며 많은 지식과 기술을 필요로 합니다. 업무적 부담과 적체가 증가함에 따라 이직이 상시 발생하며, 직원의 업무의욕이 저하될 가능성이 높는데 이는 생산성과 의사결정의 질 저하로 이어지고 난민인정심사 절차 적체를 더욱 증가시킬 가능성이 높습니다.³⁸ 많은 심사당국은 생산성을 측정하기 위한 기준과 목표를 설정했습니다. 이는 생산성을 평가하는 유용한 방법이 될 수 있지만, 다음을 포함하여 심사처리 능력에 영향을 미치는 운영 요소와 요건도 반드시 고려하여야 합니다³⁹:

- 신규 입국자 수 및 비율
- 해당 담당 사건 중 비호신청인의 프로필 및 그들의 특수한 필요와 관련된 국가정황정보 또는 이전 거주지역 정황정보의 가용성
- 잠재적인 배제 고려사항을 포함한 신청의 복잡성 정도
- 특정 사건 및 프로필에 적합한 사건분류 및 사건 처리 방식⁴⁰
- 담당 직원/심사관의 연공서열 및 경력
- 지원 절차의 가용성, 수준 및 효율성 (수용, 등록, 문서 관리 및 통역 등)
- 신규 직원의 훈련 및 교육, 보호 관련 활동 참여, 결정 통지 관여, 문서 관리와 같이 심사 담당 직원이 일반적으로 수행하는 업무 외의 추가적인 업무 및 부담
- 난민인정심사 면접 및 절차가 진행되는 공간적 상황(예: 원격지/구금 시설/원격 절차가 아닌, 지원 절차 접근이 가능한 사무실 건물).⁴¹

재신청의 예비 또는 적격성 심사를 위한 표준 및 절차적 보호 장치

³⁸ 난민인정절차 적체 방지 및 감소, 앞의 글 (각주 20), 1 면; 유엔난민기구 토론문: 공정 그리고 신속 - 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차, 앞의 글 (각주 31)도 참조.

³⁹ 난민인정절차 적체 방지 및 감소, 앞의 글 (각주 20).

⁴⁰ 일반적으로 간소화 처리된 사건 목표량은 도구 (서식/표준양식) 및 교육 등 필요한 자원이 갖춰져 있다는 전제 하에 일반 난민지위인정에 비해 심사 담당직원 별로 더 높을 수 있습니다.

⁴¹ 유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 4: 난민지위 신청 결정, 앞의 글 (각주 34).

23. 유엔난민기구는 재신청의 예비 심사(preliminary examination)는 이전의 난민신청이 국제 기준에 따라 심사되고, 실질심사가 온전히 이루어진 경우에만 정당화될 수 있다는 의견입니다. 신청인이 이전 신청의 불인정 결정 이후 재신청을 하고자 하는 다양한 이유가 존재합니다. 신청인은 추가 증거를 제출하거나 이전 심사에서 부재하였던 새로운 문제를 제기하기를 희망할 수 있습니다. 예를 들어, 출신국의 상황 변화, 최초 신청 이후 ‘체재 중’ 활동 또는 신념에 따른 박해 또는 심각한 위해에 대한 새로운 또는 증대된 두려움, 이전 절차 중 또는 이후에 기밀 유지 원칙의 직접적 또는 간접적 위반, 신청인이 온전한 진술을 하지 못하게 한 트라우마, 수치심 또는 다른 억압 기제, 또는 이전 심사 이후 신청인이 추가적으로 취득하였거나 새롭게 발생한 관련 증거 등이 있습니다.⁴²

24. 재신청에 대한 예비 심사는 신청의 재심사를 정당화할 새로운 요소 또는 새로운 증거가 제시되는지 여부를 고려하여야 합니다. 여기에는 비호신청인의 체재 중 난민신청을 유발할 수 있는 개별 상황 및/또는 출신국의 상황의 중대하고 실질적 변화와 새로운 신청 내용의 검토 또는 이전 신청 심사의 재개를 정당화하는 최초 신청과 관련되고 이를 뒷받침하는 새로운 증거를 포함합니다.⁴³

25. 예비 심사는 사실적, 법적 검토가 모두 포함되어야 하며, 새로운 요소 또는 판단의 해석은 1951년 협약의 목표와 목적에 따라 보호 지향적인 방식으로 이루어져야 합니다.⁴⁴ 의사결정 담당자는 또한 비호신청인이 성폭력과 관련된 낙인(stigma), 트라우마 또는 잘못된 정보와

⁴² 유엔난민기구, *난민인정절차 개선: 법률 및 관행에 대한 비교 분석 및 권고사항 - 주요 결과 및 권고사항 (Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations)*, 2010년 3월, <https://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>, 72-73면.

⁴³ 위의 글, 178면. 유엔난민기구, *유엔난민기구의 위임에 따른 난민 지위 결정을 위한 절차 상 기준 (Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate)*, 2020년 8월 26일, <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html> 도 참조.

⁴⁴ 유엔난민기구, *난민인정절차 개선: 법률과 관행에 대한 비교분석 및 권고사항 - 주요 난민인정절차 지침 조항에 대한 상세 연구(Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions)*, 2010년 3월, <https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>, 407면.

같이 최초 신청에서 모든 관련 사실을 공개하지 않은 타당한 이유가 있을 수 있음을 고려하여야 합니다.⁴⁵

26. 예비 심사는 자의적이지 않은 명확한 요건과 기준이 있어야 합니다. 비호신청인의 기존 비자의 만료, 비호국 입국 후의 시간 경과 또는 임박한 추방은 그 자체로 재신청의 실질에 대한 심사를 정당화할 새로운 요소가 존재하지 않음을 판단하는 유효한 요건이 될 수 없습니다.⁴⁶

27. 신청을 철회 또는 포기한 것으로 간주되는 비호신청인과 관련하여, 비호신청인이 최초 심사 과정에서 면접을 위해 당국이 정한 특정 시간에 출석하지 않는 등 공식적인 의무를 이행하지 않았다는 이유만으로 난민인정신청이 거부되어서는 안 됩니다.⁴⁷ 난민인정신청은 보호 필요의 부재와 무관한 다양한 이유로 명시적 또는 묵시적으로 철회될 수 있습니다.⁴⁸ 비호신청인은 자신이 통제할 수 없는 상황으로 인해 절차적 요건을 준수하지 못할 수 있으며, 그 외 다른 합리적인 이유가 있을 수 있습니다.⁴⁹ 이러한 이유로는 의사 소통 수단의 부족, 오정보 또는 언어 장벽 및 통역/번역 부족 등이 있을 수 있습니다.

28. 모든 사람은 재신청인 경우를 포함하여 의견을 표명할 권리와 효과적인 구제조치를 구할 권리를 가지고 있습니다. 최초 신청 또는 이의신청에 대한 결정이 내려지기 전에 신청이 철회되었고, 이후에 다시 신청에 대한 후속 조치를 원하는 신청인은 심사가 중단된 단계에서 심사가 재개될 수 있도록 하여야 합니다. 또한 난민신청 불인정 및 그에 대해 이의신청을 하지 않은 신청인의 경우, 불인정 결정 및 관련 이의신청 기한을 적절히

⁴⁵ 유엔난민기구, *국제 난민 보호 및 국가 난민제도 구축에 대한 지침 (A guide to international refugee protection and building state asylum systems)*, 국회의원을 위한 지침 제 27 호, 2017 년, <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, 제 7.9 장.

⁴⁶ 본 의견서 제 23 항 참조.

⁴⁷ *국제 난민 보호 및 국가 난민인정 제도 구축에 대한 지침*, 2017 년, 앞의 글 (각주 45), 제 7.9 장.

⁴⁸ 위의 글.

⁴⁹ 위의 글.

통지받았다는 것이 입증되지 않는다면 이의신청 검토의 목적으로 심사가 재개되어야 합니다.⁵⁰

29. 재신청에 대한 예비 심사의 경우를 포함하여, 절차적 보호는 핵심적인 요소입니다. 위에서 언급한 바와 같이 일반적으로 의견을 표명할 권리는 효과적이고 공정한 난민인정심사 절차의 필수적인 부분이며, 그에 따라 신청인은 재신청의 맥락에서 새로운 요소를 제시할 기회를 가질 수 있어야 합니다. 따라서 유엔난민기구는 원칙적으로 재신청에 대한 예비심사를 포함하여 모든 신청인에게 개별 면접 기회를 부여할 것을 권고합니다. 원칙적으로, 결정 당국이 재신청의 실질에 대한 추가 평가가 필요한 새로운 요소가 제시되었다는 결정을 내릴 수 있는 경우에만 개별 면접을 생략할 수 있고, 신청인이 통제할 수 없는 상황으로 인해 면접에 참석하기 부적합하거나 참석할 수 없는 경우에는 면접을 연기하여야 합니다.⁵¹

30. 유엔난민기구는 과도한 심사적체 또는 이민 통제와 같은 정책적 고려는 재신청을 제한하는 정당한 근거가 될 수 없다는 점을 강조합니다.

재신청 후 난민인정심사가 진행 중인 비호신청인의 수용 기준 (reception standards) 및 최소 생활 수준 (minimum living conditions)

31. 비호신청인에 대한 최소 수용 기준의 정의에 대해 국제인권법은 1951 년 협약을 보완합니다.⁵² 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant

⁵⁰ 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서, 앞의 글 (각주 25), 7 면, 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민지위인정 절차 상 기준 9: 난민인정심사 사건종결 및 재개*(UNHCR RSD Procedural Standards Unit 9: Procedures for RSD Case Closure and Re-opening), 2020 년 8 월 26 일, <https://www.refworld.org/docid/5e87076115.html> 제 9.2.1 항도 참조.

⁵¹ 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서, 앞의 글 (각주 25), 7 면.

⁵² 유엔난민기구, *개별 난민심사 제도 내에서 처우 기준을 포함한 비호신청인의 수용*(Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems), EC/GC/01/17, 2001 월 9 월 4 일, <https://www.refworld.org/docid/3bfa81864.html>, 제 4 항.

on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) 제 11 조는 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다”고 명시하고 있습니다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 따라 발생하는 국가의 의무를 해석할 수 있는 권한을 가진 조약기구인 경제적·사회적·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 난민, 무국적자 및 비호신청인과 관련해, 이들에 대해 원칙적으로 국제 기준에 부합하는 의료 및 가족 지원에 대한 합리적인 수준의 접근을 포함한 비기여 사회 보장 제도와 관련하여 평등한 대우가 보장되어야 한다고 특별히 강조한 바 있습니다.⁵³

32. 다른 국제인권조약과 조약 기구에 의한 해석은 특히 취약한 비호신청인 집단에 대한 추가적인 보호를 제공합니다. 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women)는 난민인정심사 절차 전반 및 난민 지위를 인정받은 여성들을 위한 사회통합 과정 동안 체약국이 생계 수단 및 고용 기회 뿐만 아니라 안전한 숙소, 위생 및 보건 시설, 음식, 의류 및 필수적인 사회 서비스를 포함한 적절한 생활 수준을 보장하여야 한다고 권고하였습니다.⁵⁴

33. 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)은 아동 비호신청인이 아동권리협약 및 기타 국제인권 또는 인도주의적 문서에⁵⁵ 명시된 권리를 향유하는데 있어 적절한 보호와 인도적 지원을 받을 수 있도록 보장하여야 하는 국가의 의무를 구체적으로 규정하고 있습니다. 이에는 사회 보장에 대한 권리,⁵⁶ 건강권⁵⁷ 및 적절한 생활 수준에 대한

⁵³ 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회, 일반의견 제 19 호: 사회보장권 (*General Comment No. 19: The right to social security*), 2008 년 2 월 4 일, <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>, 제 31 항 및 제 38 항.

⁵⁴ 유엔 여성차별철폐위원회, *일반권고 제 32 호 젠더관련 맥락에서의 여성의 난민 지위, 비호, 국적 및 무국적(General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women)*, 2014 년 11 월 5 일, CEDAW/C/GC/32, <https://www.refworld.org/docid/54620fb54.html>, 제 48 항.

⁵⁵ 유엔총회, *아동권리협약*, 1989 년 11 월 20 일, 유엔 조약 모음집 제 1577 권, 제 3 면, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>, 제 22 조.

⁵⁶ *위의 글*, 제 26 조.

⁵⁷ *위의 글*, 제 24 조.

권리가 포함됩니다.⁵⁸ 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)에 따르면, 협약에 명시적으로 달리 규정되지 않는 한, 그러한 권리의 향유는 비호신청인과 난민을 포함하여 체약국 관할 내의 모든 아동에게 보장됩니다.⁵⁹

34. 유엔난민기구 집행위원회는 비호신청인에 대한 다양한 수용 조치는 인간의 존엄성 뿐만 아니라 적용 가능한 국제인권법과 기준을 존중하여야 한다고 강조해왔습니다.⁶⁰ 비호신청인은 적절한 정부 및 비정부 기관에 대한 접근이 보장되어 그들의 식사, 의복, 주거 및 의료를 포함한 기본적인 필요와 사생활에 대한 보호가 충족될 수 있어야 합니다.⁶¹ 비호신청인의 기본적인 보호를 위한 전제 조건은 임시 체류 허가의 형태를 취할 수 있는 체류 자격 증명 문서의 발급입니다. 지체 없이 신청에 대한 결정이 내려질 수 없는 비호신청인에 대해서는 관할 당국이 최종 결정을 내릴 때까지 일시적으로 보호를 받을 수 있기에 충분한 임시 증명 문서를 제공하여야 합니다.⁶²

35. 나아가, 강제송환 상황에서뿐만 아니라 때로는 자발적인 것처럼 보이지만 수용국의 생계 지원 부족에서 직접적으로 기인할 수 있는 송환에 대해서도 송환 금지 의무가 발생할 수 있다는 점에 유의하여야 합니다. 이러한 맥락에서, 비호신청인들에게 비호국을 떠나는 것 외에 다른 선택의 여지가 없다면 그러한 출국은 자발적인 것이 아니라 강제송환금지의

⁵⁸ 위의 글, 제 27 조 제 1 항.

⁵⁹ 유엔아동권리위원회, *일반의견 제 6 호: 출신국 밖에 있는 동반자가 없고 분리된 아동에 대한 처우*(General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin), CRC/GC/2005/6, 1 2005 년 9 월, <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>, 제 12 항.

⁶⁰ 유엔난민기구, *집행위원회 결정문 제 93 호 - 2002: 개별 난민제도의 맥락에서 비호신청인의 리셉션에 대한 결론*(Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems No. 93 (LIII)), 2002 년 10 월 8 일, <https://www.unhcr.org/3dafdd344.html>.

⁶¹ 위의 글.

⁶² 유엔난민기구, *유럽연합의 난민 및 비호 정책의 조화 맥락에서 비호신청인을 위한 권장 리셉션 기준에 관한 토론문*(Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union), 2000 년 6 월, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3378.html>. 또한 Identity Documents for Refugees, *집행위원회 결정문 제 35 호 (XXXV) (1984)*, <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4390/identity-documents-refugees.html> 참조.

원칙에 위반될 수 있는 사실상 강제 출국에 해당합니다. 이러한 강압적 조치에는 생계지원 수단의 박탈과 필수 서비스의 축소가 포함됩니다.⁶³

36. 국내 법원과 지역 인권 기구는 관할 내 비호신청인을 포함한 모든 사람에게 최소한의 생활 수준을 보장하여야 하는 국가의 의무를 수차례 강조하였습니다. 예를 들어, 독일 헌법 재판소는 비호신청인에 대한 불충분한 현금 지원은 인간의 존엄성에 대한 권리에서 유래하는 최소한의 생존에 대한 기본권과 양립할 수 없다는 것을 확인하였습니다.⁶⁴ 법원에 따르면 이러한 권리는 독일에 거주하는 외국인에게도 보장되어야 하고, 정부는 원칙적으로 거주 자격에 따라 기본적인 사회적 혜택 대상을 차별해서는 안 되며, 입법부는 항상 사람의 생존을 보장하기 위한 구체적인 필요에 따라 행위해야 합니다.⁶⁵

37. 대한민국 서울행정법원은 “[정부의 기타 생계 지원이 없는 상황에 비추어 볼 때, 난민신청자의] 취업활동을 일체 불허하는 것은 난민신청자의 생존을 난민지원 비정부단체나 자선단체 등의 호의에 전적으로 맡기는 것이어서 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다”고 판결한 바 있습니다.⁶⁶

38. 유럽인권재판소는 최근 프랑스 정부가 비호신청인들에게 물질적, 재정적 지원을 거부하여 거리에서 잠을 자도록 하는 것은 고문과 비인도적이고 굴욕적인 대우를 절대적으로 금지하는 유럽인권협약 제 3 조를 위반하는 것이라고 판결하였습니다.⁶⁷ 이러한 결론에 도달하기 위해 재판소는 비호신청인의 특수한 취약성과 비호국 정부에 대한 완전한 의존에

⁶³ J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2014 년, 318-319 면, 464-465 면; 유엔난민기구, *자발적 송환에 관한 편람: 국내 보호(Handbook on Voluntary Repatriation: Internal Protection)*, 1996 년, <https://www.unhcr.org/publications/legal/3bfe68d32/handbook-voluntary-repatriation-international-protection.html>, 제 4.1 장.

⁶⁴ 독일: 헌법재판소, *Case No. 1 BvL 10/10*, 2012 년 7 월 18 일, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/07/1s20120718_1bvl001010en.html, 제 1 항 및 제 C.I.1 항.

⁶⁵ 위의 글, 제 C.I.1.dd 항.

⁶⁶ 서울행정법원 2013.10.10. 선고 2013 구합 13617 판결.

⁶⁷ 유럽 평의회: 유럽인권재판소, *N.H. and others v France*, Application No. 28820/13, 75547/13 및 13114/15, 2020 년 10 월 2 일, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203295>.

주목하였습니다. 재판소에 따르면, 이민 정책적 고려를 이유로 고문과 비인도적이고 굴욕적인 대우 금지에 대한 국가의 의무를 면제할 수 없습니다.⁶⁸

39. 재신청을 하는 비호신청인과 관련하여, 영국 대법원은 그들에게 “존엄성을 유지하며 살아 갈 수 있는 최소한의 기준”을 보장받을 권리가 있기 때문에, 그들에게도 최소 생활 수준의 보장이 확대하여야 한다고 판결하였습니다.⁶⁹ 법원에 따르면 무가치한 (unmeritorious) 재신청을 억제하려는 정책적 목표가 모든 재신청인에게 최소 생활 수준을 제한함으로써 달성되어서는 안 됩니다. 오히려 “심사 가치가 없는(undeserving) 사건의 문제는 실질이 없는 신청을 즉시 식별 및 처리하고, 진정한 신청인이 최소한의 생활 수준을 박탈당하지 않도록 보장함으로써 대응하여야 합니다.”⁷⁰

40. 강조하자면, 국가는 수용 정책을 도입하는 데 있어 유연성을 가질 수 있지만,⁷¹ 생존 수준을 보장하지 못하는 모든 정책은 국제법 상의 의무를 위반합니다.⁷² 유엔난민기구의 견해에 따르면, 재신청 사실로 인해 수용 조건이 축소되거나 철회되어서는 안 되며, 국가는 최소한 모든 비호신청인의 품위 있는 생활 수준(dignified standard of living)을 보장하여야 합니다. 재신청의 적격성 여부에 대한 결정이 내려질 때까지 수용 조건이 철회되거나 축소되어서는 안 되며,⁷³ 적격성 절차는 위에서 설명한 바와 같이 적격성 심사가 절차적

⁶⁸ 위의 글; 유럽 평의회: 유럽인권재판소, *M.S.S. v. Belgium and Greece*. Application No. 30696/09, 2011년 1월 21일, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-628>, 제 223 항; 유럽 평의회, 유럽인권재판소, *Khlaifia and Others v Italy*, Application No. 16483/12, 2016년 12월 15일, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170054>, 제 184 항.

⁶⁹ 영국: 대법원, *R (on the application of ZO (Somalia) and others) (Respondents) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2010] UKSC 36, 2010년 7월 28일, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0151-judgment.pdf>, 제 31 항.

⁷⁰ 위의 글, 제 49 항.

⁷¹ 집행위원회 결정문 제 93 호 - 2002: 개별 난민제도의 맥락에서 비호신청인의 수용에 대한 결론 No. 93 (LIII) 2002년, 앞의 글 (각주 60).

⁷² 유엔난민기구, 독일 헌법재판소 case 1 BvL 10/10 에 관한 유엔난민기구 공식입장문(*UNHCR public statement in relation to the case 1 BvL 10/10 before the Federal Constitutional Court of Germany - Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht im Verfahren 1 BvL 10/10*), 2010년 12월, <https://www.refworld.org/docid/4d08ef5d2.html>, 3면.

⁷³ 유엔난민기구, 제 5차 이민 통제 기본 계획 초안에 대한 유엔난민기구 의견(*Comments on the Draft 5th Immigration Control Basic Plan*), 2015년 7월 24일, https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/Final_UNHCR_Comments_ENG.pdf.

보호장치와 함께 적절하게 구현되고, 최초신청 또는 재신청의 부적격 판단이 자의적인 기준만으로 결정되지 않는다는⁷⁴ 전제하에서만 가능합니다.

41. 유엔난민기구는 또한 비호신청인에게 노동 시장 접근을 통해 생계를 유지하도록 하는 것이 대체로 최소 생활 수준을 보장하는 데 도움이 된다는 점을 주목합니다. 필요한 기회가 제공된다면 많은 비호신청인이 상당 정도의 자립이 가능하다는 인식을 전제로 하는 수용 정책은 상호이익이 될 수 있습니다.⁷⁵ 상당 수가 재능 있고 숙련된 전문가인 비호신청인들의 노동을 허용하지 않는 것은 비호국의 시장 경제에도 도움이 되지 않습니다.⁷⁶ 비호신청인의 취업을 허용하면 지원의 필요성이 줄어들 뿐만 아니라 비호신청인의 존엄성과 자부심이 향상될 것입니다.⁷⁷

결론

42. 유엔난민기구의 의견을 정리하면 다음과 같습니다:

⁷⁴ 유엔난민기구, 국제 보호를 위한 신청인의 수용 기준 관련 2013년 6월 26일 유럽연합 의회 및 정상회의의 2013/33/EU 지침 제안에 대한 유엔난민기구 의견(*UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*), 2015년 4월, <https://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>, 49면.

⁷⁵ 집행위원회 결정문 제 93호 - 2002: 개별 난민제도의 맥락에 비호신청인의 수용에 대한 결론. 앞의 글 (각주 60).

⁷⁶ 유엔난민기구, 유럽연합: 수용 조건 지침 (*European Union: reception conditions directive*), 2002년 4월 26일, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2002/4/3cc93c32a/european-union-reception-conditions-directive.html>.

⁷⁷ 유엔난민기구, 유엔난민기구의 난민을 위한 양질의 일자리와 관련된 국제법규기준에 관한 지침 (*Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees*), 2021년 7월, <https://www.refworld.org/docid/60e5cfd74.html>, 제 48항; 유엔난민기구, 개별 난민인정절차의 맥락에서 처우 기준을 포함한 비호신청인의 수용 (*Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*), EC/GC/01/17, 2001년 9월 4일, <https://www.refworld.org/pdfid/3bfa81864.pdf>, 제 13항. 사례 연구에 따르면 합리적인 기간 동안 노동 시장에 대한 접근은 비호신청인이 어느 정도 재정적 독립 또는 일부 습득한 업무를 가지고 귀국하는 것을 가능케 함으로써 출신국으로의 재통합을 촉진할 수 있음을 주목할 필요가 있습니다. 위의 글.

- 국가 난민심사체계의 공정성, 효율성, 적응성 또는 완결성을 개선하기 위한 노력은 세심한 균형이 필요한데, 이를테면 시행 중인 절차의 효율성이 제도의 공정성과 완결성을 훼손하지 않도록 하기 위함입니다.
- 절차적 기준에 따라 난민인정심사의 효율성과 질을 보장하면서 동시에 초기단계 적극처리, 사건분류 및 다양한 특화된 사건 처리 방식을 적용하는 것은 난민인정심사의 적체를 방지 및 해결하는데 도움이 될 수 있습니다.
- 재신청에 대한 예비심사 또는 적격성 심사는 난민인정심사의 효율성을 향상시키는 유용한 도구가 될 수도 있지만, 재신청이 발생한 다양한 이유와 상황을 고려하여야 합니다. 그러한 예비심사에는 필수적인 절차적 보호 장치가 포함되어야 합니다. 또한 자의적이지 않은 기준과 요건이 명확하게 수립되어 있어야 합니다.
- 비호신청인은 재신청이 심사되는 동안 증명서류(documentation)가 발급되어야 하며 생계유지를 위해 노동 시장에 접근하는 것을 포함하여 최소 생활 수준을 보장받아야 합니다.

유엔난민기구

2021년 12월