

출입국관리법 및 국적법 개정안에 대한 UNHCR 의 의견

요 약

- 입법예고된 국적법 및 출입국관리법 개정안은 외국인의 일반귀화시 영주권 전치주의를 도입하였습니다. UNHCR 은 이러한 요건으로 인해 난민인정자, 인도적 체류자, 무국적자들이 귀화 요건을 만족시키지 못하여 주요 국제적 보호 수단의 하나인 귀화를 할 수 있는 자격에서 제외될 수 있는 상황에 우려를 표시합니다. UNHCR 은 출입국관리법 제 26 조 제 6 항의 영주권 자격의 대상에 난민인정자, 인도적 체류자, 무국적자를 포함할 것을 권고합니다.
- 1951 년 난민협약 제 34 조, 1954 년 무국적자 지위 협약 제 32 조에 의거하여, 체결국들은 난민과 무국적자들에 대한 귀화 절차를 용이하게 하는 모든 노력을 기울이도록 장려됩니다. UNHCR 은 대한민국 정부가 난민과 무국적자들의 한국사회로의 통합을 촉진하기 위하여 이들의 귀화를 용이하게 하는 규정을 마련하는 것을 긍정적으로 검토해 주시기를 기대합니다.
- 입법예고된 출입국관리법 제 26 조의 2, 제 46 조, 제 94 조는 대한민국 영토에 불법적인 방법으로 입국 혹은 체류하는 자를 추방 혹은 상당한 처벌로 다스리도록 하고 있습니다. 이는 1951 년 난민협약 제 31 조의 난민들에 대한 처벌 면책의 원리와 규합하지 않는 것으로, 비호를 추구하고 향유하는 권리를 누리는 데에 제약을 가할 수 있을 것으로 우려됩니다. UNHCR 은 난민신청을 한 난민신청자의 불법적인 입국 혹은 체류에 관한 처벌을 중지하거나 개시하지 않는 규정이 출입국관리법에 포함되기를 권고합니다.

I. 도입

1. 국제연합 난민고등판무관 사무소(UNHCR)는 유엔총회에 의해 위임받은 난민과 기타 보호대상자들에게 국제적 보호를 제공하고, 각국 정부가 난민문제의 영구적 해결을 모색하는 데 도움을 제공할 책임을 지닌 기구로서 다음의 의견을 제공합니다.¹
2. 사무소 규정에 명시되어 있듯이, UNHCR 은 “난민보호에 관한 국제협약의 체결과 비준을 장려하고, 이의 적용을 감독하며 개정을 제의”하여 국제적 보호의 임무를 수행합니다.² 사무소 규정에 근거한 UNHCR 의 감독 책임은 1951 년 난민의 지위에 관한 협약 (이하 “1951 년 난민협약”이라 함) 제 35 조에서 재차 확인하고 있는 바,³ 체약국은 “국제연합 난민고등판무관 사무소의 임무수행에 있어서 (...) 이 기관과 협력할 것을 약속하고, 특히 이 기관이 이 협약의 규정 적용을 감독하는 임무를 원활히 수행할 수 있도록 편의를 제공한다”고 명시되어 있습니다. 이와 같은 의무는 1967 년 난민의 지위에 관한 의정서 (이하 “1967 년 의정서”라 함) 제 2 조에도 포함되어 있습니다.⁴
3. 또한, 유엔총회는 UNHCR 에 무국적자에게 보호를 제공하고 무국적을 감소시키고 방지하기 위한 활동을 할 임무를 부여했습니다.⁵ 유엔총회는 UNHCR 로 하여금, “각국 정부의 국적법 제정 준비와 이행과정에 있어 기술적인 자문과 조언을 제공”할 것을 요구하였습니다.⁶ 유엔총회는 1961 년

¹ 국제연합 난민고등판무관 사무소 규정 참조. 국제연합 총회 결의문 428 (V), 부속서, UN Doc. A/1775, para. 1, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> (이하 “사무소 규정”이라 함).

² *Ibid.*, para. 8(a).

³ UNTS No. 2545, Vol. 189, p. 137. 난민협약 및/또는 의정서를 비준 또는 승인한 체약국의 경우 국내법 조항이나 주석에 해당 사항을 언급할 것을 권고한다.

⁴ UNTS No. 8791, Vol. 606, p. 267.

⁵ UN General Assembly Resolution A/RES/50/152, 9 February 1996, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>. Reiterated in subsequent resolutions, *inter alia*, A/RES/61/137 of 25 January 2007, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124 of 24 January 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>, and A/RES/63/148 of 27 January 2009, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

⁶ UN General Assembly Resolution A/RES/50/152 9 February 1996, para. 16, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>.

무국적자의 감소에 관한 협약(이하 “1961 년 무국적자 감소협약”이라 함) 제 11 조에 UNHCR 의 임무를 명시했습니다.⁷ UNHCR 집행위원회 역시 UNHCR 로 하여금, 각국의 국적법과 기타 관련법에 국제법의 주요 원칙들과 일치하면서, 임의적 국적의 부인 혹은 박탈로 인한 무국적자의 발생을 방지할 수 있는 조항을 도입하기 위한 기술적 조언을 제공하도록 하였습니다.⁸ UNHCR 집행위원회는 또한 UNHCR 이 “각국 정부의 1954 년 무국적자의 지위에 관한 협약(이하 “1954 년 무국적자 지위협약”)⁹ 이행을 돕기 위한 기술적 지원을 통해 관련 조항들이 지속적으로 이행될 수 있도록 할 것”을 요구하고 있습니다.¹⁰

4. 대한민국은 1992 년에 1951 년 난민협약 및 1967 년 난민의정서에 가입했으며, 1962 년에 1954 년 무국적자 지위협약에 가입했습니다. 대한민국의 헌법 제 6 조에 근거하여 이들 조약은 국내법의 일부로 간주되어 대한민국에서 난민과 무국적자들의 권리와 의무를 규정하는 주요한 근거가 됩니다.¹¹
5. UNHCR 은 이번 기회를 통해 출입국관리법과 국적법 개정안에 대한 의견을 제공하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 이번 의견서에서는 일반귀화에 있어

⁷ Article 11 of the 1961 Convention provides for the creation of a “body to which a person claiming the benefit of this Convention may apply for the examination of his claim and for assistance in presenting it to the appropriate authority.”

⁸ UN High Commissioner for Refugees, *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, 6 October 2006, No. 106 (LVII) – 2006, paras. (i) and (j), available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html>.

⁹ U.N.T.S. No. 5158, *Vol. 360*, p.117.

¹⁰ UN High Commissioner for Refugees, *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, 6 October 2006, No. 106 (LVII) – 2006, para. (x), available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html>; see also para. (i).

11 대한민국 헌법 제 6 조는 다음과 같이 규정. (1) 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다. (2) 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

영주권 전치주의 도입¹² 그리고 불법 입국 및 체류에 대한 처벌 조항을 주로 다루고 있습니다.¹³

6. 본 의견서를 제출함에 있어 UNHCR의 주된 목적은 두 가지입니다. 첫째, UNHCR은 대한민국이 난민과 무국적자의 보호에 대한 국제적 의무를 준수하는데 있어 지원을 제공하고자 합니다. 둘째, UNHCR은 국내법을 국제적 기준에 부합하게 하고자 하는 대한민국의 지속적인 노력에 전문적인 지식을 제공하고자 합니다.
7. UNHCR은 향후 관련 개정안에 관하여, 관련 당국에서 필요하시다면 언제든지 더욱 심도 깊은 의견교환으로 적극 지원할 준비가 되어 있습니다.

II. 일반 귀화에 있어 영주권 전치주의의 도입¹⁴

8. 입법예고된 국적법과 출입국관리법 개정안은 영주권을 일반 귀화의 전제 조건으로 삼고 있습니다. 개정 국적법 제 5조 제 1항 제 1호는 일반귀화를 신청하기 위한 요건으로 3년간의 대한민국 영주자격 유지를 명시하고 있습니다.

제 5 조(일반귀화 요건)

1. 외국인이 귀화허가를 받기 위하여서는 제 6 조나 제 7 조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.¹⁵

¹² As a term indicating permanent residence status or right to stay as a permanent resident, ‘permanent residency’ is used throughout the comments unless otherwise provided in a national legislation, e.g. permanent residence.

¹³ 본 의견서는 UNHCR의 국적법 및 출입국 개정안 관련 조항들의 비공식 번역본에 근거하여 작성되었음. 비공식 번역본은 본 의견서에 첨부됨.

¹⁴ 입법예고된 국적법 제 6 조의 개정안에 따르면 대한민국에서 간이귀화를 신청하고자 하는 외국인은 2년 이상 영주자격을 보유하여야 함. 그러나, 현재 난민은 간이절차에서 배제되어 있으므로 이에 대한 논의는 본 의견서에서 제외됨.

¹⁵ 새롭게 추가된 개정안은 이탤릭체로 표기되어 있음.

(1) 5 년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있고 이 중 최근 3 년 이상 「출입국관리법」 제 10 조제 1 항에 따른 영주자격(이하 “영주자격”이라 한다)을 가지고 있을 것

(2) 대한민국의 「민법」 상 성년일 것

(3) 품행이 단정할 것

(4) 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것

(5) 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것

2. 제 1 항제 1 호에서 규정하고 있는 계속하여 대한민국에 주소가 있는 기간은 「출입국관리법」 제 31 조에 따라 외국인등록을 하고 대한민국에서 적법하게 계속 체류한 기간으로 하며, 계속 체류한 것으로 보는 기준은 법무부령으로 정한다.

9. 개정 출입국관리법 제 26 조는 영주자격자를 다음과 같이 정의하고 있습니다.

제 26 조(영주자격의 대상 및 활동범위)

① 영주자격자는 제 10 조제 1 항의 “대통령령으로 정하는 체류자격”의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다.

② 영주자격의 대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.

1. 국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀

2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제 2 조제 2 호의 외국국적동포

3. 특정 분야에 우수한 능력을 보유하고 있거나, 대한민국에 특별한 공로가 있는 사람

4. 투자가, 전문인력 등 대한민국의 국익을 고려하여 법무부장관이 영주자격을

부여할 필요가 있는 사람

④ 제 2 항에도 불구하고 법무부장관은 외국인의 능력이나 대한민국에 대한 공로 등을 고려하여 대한민국의 국익에 부합한다고 인정하는 때에는 제 2 항제 3 호 요건의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

⑤ 제 3 항 내지 제 4 항에 따른 영주체류허가 심사기준 및 절차는 법무부령으로 정한다.

10. UNHCR 은 난민인정자, 인도적 체류자가 출입국 관리법 제 26 조 제 2 항의 영주자격 대상에 포함되지 않았음에 주목합니다. 동 법 제 26 조 제 4 항에 따르면, 법무부 장관은 국익에 부합한다고 인정한 때에는 제 26 조 제 2 항 제 3 호 요건의 전부 또는 일부를 면제할 수 있습니다. 그러나, 이는 재량적 권한으로서 난민인정자나 인도적 체류자가 이러한 면제의 혜택을 받을 수 있는지 여부가 명확히 보장되어 있지 않습니다.

11. UNHCR 은 출입국관리법 제 26 조 제 2 항의 영주자격 대상에 난민과 인도적 체류자가 명확하게 포함되어야 한다는 견해입니다. 또한, 법무부령에 근거를 마련하여 난민과 인도적 체류자들이 즉각적으로, 혹은 적어도 기존의 법적 지위가 소멸되는 시점에 영주권을 받을 수 있도록 해서, 이들이 자립할 수 있도록 하며 대한민국 사회에 성공적으로 통합될 수 있도록 하여야 합니다.

12. UNHCR 은 1951 년 난민협약 제 34 조에서 체약국들은 가능한 한 난민의 동화 및 귀화를 장려하여야 한다고 명시한 점을 환기하고자 합니다.

체약국은 난민의 자국에의 동화 및 귀화를 가능한 한 장려한다. 체약국은 특히 귀화절차를 신속히 행하기 위하여 또한 이러한 절차에 따른 수수료와 비용을 가능한 한 경감시키기 위하여 모든 노력을 다한다.

13. 1951년 난민협약 제 34 조는 체약국들이 신의성실의 원칙에 따라 난민들이 국적취득을 요건을 충족할 수 있도록 지원해 주어야 한다는 점을 함축하고 있습니다.¹⁶
14. 또한, UNHCR 집행위원회는 현지 통합을 선진국에서의 난민들을 위한 궁극적 해결책의 하나로 인정하면서 각 국가들로 하여금 “자국에 거주하고 있는 난민들의 귀화를 장려하는 것을 비롯하여, 적합한 방법들을 통해 이들의 통합을 장려할 것을 촉구”하고 있습니다.¹⁷
15. 많은 발달된 비호국들에서 난민인정자에게 영주권을 부여하는 정책을 펼치고 있습니다. 캐나다에서는 Immigration and Refugee Protection Act 의 제 12 조 제 3 항에 근거하여, 캐나다에서 인정된 난민인정자들과 그들의 가족이 CIC (Citizenship and Immigration Canada)에 영주권 신청을 할 수 있도록 하고 있습니다.¹⁸ 영주권을 받은 난민인정자들과 가족들은 건강보험, 거주, 이전, 취업, 학업의 자유 및 시민권 신청 등 다른 캐나다 시민들과 거의 동등한 사회적 혜택을 누릴 수 있습니다.¹⁹
16. 호주에서는 Migration Act 1958 의 제 36 조 제 2 항에 따라 난민인정자들은 영주 자격에 해당하는 보호비자 (protection visa)를 부여받습니다.²⁰ 보호비자를 부여받은 난민인정자들은 영주권자로서 호주에서 취업 및 거주를

¹⁶ UN High Commissioner for Refugees, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, May 2007, para. 42, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>.

¹⁷ UN High Commissioner for Refugees, *Conclusion on Local Integration*, 7 October 2005, No. 104 (LVI) - 2005, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4357a91b2.html>.

¹⁸ Section 12(3) of the Immigration and Refugee Protection Act, last amended on 15 August 2012, available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf>. See also <http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/about-pr.asp>; Penny Becklumb, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, 16 September 2008, p. 14, available at: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp185-e.htm>.

캐나다 입국시 영주권자로 입국하는 재정착난민과는 달리, 캐나다에 들어와서 (공항만 혹은 CIC사무소를 통해) 난민신청을 한 난민인정자는 난민 인정 결정을 Immigration and Refugee Board로부터 받은 후에 영주권 신청을 해서 허가를 받아야 함.

¹⁹ <http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/about-pr.asp>.

²⁰ Section 36(2)(a) of the Migration Act 1958, available at: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00676>.

할 수 있습니다.²¹ 또한, 네덜란드의 Alien Act 2000 제 110 조 제 7 항에서도 난민으로서의 인정은 무기한적인 거주허가에 해당한다고 규정합니다.²²

17. 귀화는 1951 년 난민협약 제 1 조 제 C 항 제 3 호의 난민 지위의 종지로 연결되어 현지 통합 과정의 법적인 측면을 마무리합니다.²³ 또한 이들을 사회의 한 구성원으로 인정, 소속감을 느끼게 하여, 비호국의 시민권을 취득하고자 하는 난민들의 사회적, 문화적 통합을 마무리하는 의미도 가지고 있습니다. ²⁴

18. 인도적 체류자와 관련하여는, 이들의 권리를 난민과 동등한 수준으로 인정하여야 하는 합당한 이유가 있습니다. 인도적 체류자들은 난민과 동일한 기간동안 보호를 받아야 하는 경우가 많습니다. 이러한 맥락에서, UNHCR 집행위원회는 “관련 국제법 규범과 아동의 최선의 이익 및 가족 결합의 원칙을 고려하여, [보충적 보호를 받는 이들이] 인권과 무차별의 원칙에 따라 가장 높은 수준의 안정성과 확실성을 보장받도록 할 것을 각국에 장려”하고 있습니다.²⁵ 이들은 규정된 권리와 의무가 있는 영주권 자격을 신청할 수 있어야 하며 이들의 지위는 보호의 필요가 없어질 때까지 지속되어야 합니다.²⁶

²¹ <http://www.immi.gov.au/visas/humanitarian/onshore/866/>.

²² Sections 110(7) of the Alien Act 2000, available at: *Aliens Act 2000 (Complete revision of the Aliens Act)* [Netherlands], 1998-1999; 26 732, 1 April 2001, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b5fd9491.html>.

²³ UN High Commissioner for Refugees, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, May 2007, para. 40, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>.

²⁴ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Note on Refugee Integration in Central Europe*, April 2009, p. 11, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe70d72.html>.

²⁵ UN High Commissioner for Refugees, *Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 7 October 2005, No. 103 (LVI) - 2005, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>.

²⁶ UN High Commissioner for Refugees, *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.18, para. 14, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fd9491a.html>.

19. 게다가, 1951년 난민협약 제 34조에 따르면, 체약 당사국들은 난민의 귀화 절차를 신속히 처리하기 위한 모든 노력을 기울이도록 장려됩니다.²⁷ UNHCR은 대한민국의 관계 당국이 난민들의 한국사회로의 통합을 장려하기 위한 조치로서 이들의 귀화를 신속히 할 수 있는 조항을 긍정적으로 고려해 줄 것을 권고합니다.

20. UNHCR은 출입국관리법 제 26조 제 2항의 영주권 대상에 무국적자²⁸가 포함되어 있지 않음에 주목합니다. UNHCR은 출입국관리법 제 26조 제 2항의 영주권 신청 자격에 무국적자가 포함되어야 한다는 견해입니다. 또한, 법무부령에 근거를 마련하여 무국적자들이 즉각적으로, 혹은 적어도 기존의 법적 지위가 소멸되는 시점에 영주권을 받을 수 있도록 해서, 이들이

²⁷ 가능한 정보에 의하면, 2012년 9월 현재 총 299명의 난민 인정자 중 총 3명이 일반귀화를 통하여 대한민국 국적을 취득하였습니다. 참고로, 캐나다에서 2001년에 CIC와 캐나다 통계청 합동으로 조사된 자료에 의하면, 1991년과 1995년에 캐나다에 도착한 난민들 중 85퍼센트가 시민권을 획득했으며, 1996년과 1997년에 도착한 이들의 59퍼센트가 2001년까지 시민권을 얻었습니다. UN High Commissioner for Refugees, *Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada*, 2 May 2011, p. 25, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e4b77842.html>.

²⁸ 대한민국이 1954년 무국적자 지위협약 체약국임에도 불구하고, 국내법에는 난민이 아닌 무국적 이주민을 확인하는 규정이 마련되어 있지 않습니다. 이와 관련하여, 유엔난민기구에서 2009년에 최홍업 교수에 의뢰하여 조사한 ‘국내법과 두 무국적자 협약의 관계에 관한 연구’ 및 2010년 법무부에서 용역 보고한 ‘난민, 인도적 체류자 및 난민신청자 실태조사’ 보고서에서 한국정부에 무국적 결정 절차를 마련할 것을 권고하였습니다. 또한, 유엔난민기구의 가이드라인에서도 “1954년 무국적 지위협약은 체약국들이 관할 지역 내에 있는 이들의 무국적 여부를 파악하여 본 협약의 의무를 다하기 위한 적절한 지원을 보장하는 것을 함축한다”라고 밝힌 바 있습니다. (UN High Commissioner for Refugees, *Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*, 5 April 2012, HCR/GS/12/02, para. 1, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html>.) 프랑스, 헝가리, 라트비아, 스페인을 포함한 많은 나라들에 무국적 결정 절차가 마련되어 있습니다. 2011년 12월, 1951년 난민협약 60주년과 1961년 무국적자 감소협약 50주년을 기념하여 열린 장관급 회의에서는, 다음의 열 개 국가들이 무국적 결정 절차를 수립하겠다고 밝힌 바 있습니다: 호주, 벨기에, 브라질, 코스타리카, 그루지아, 몰도바, 페루, 필리핀, 우루과이, 미국. UNHCR은 난민이 아닌 무국적자들이 이주의 맥락에서 파악될 수 있도록 대한민국 정부가 무국적 결정 절차를 마련할 것을 권고합니다.

귀화를 통해 세계인권선언 제 15 조에 명시된 국적을 가질 권리를 향유할 수 있도록 보장해 줄 것을 제안합니다.

21. 1954 년 무국적자 지위협약 제 32 조는 체약국이 무국적자의 동화 혹은 귀화를 위해 최대한으로 노력하여야 함을 규정하고 있습니다.

체약국은 무국적자의 동화 및 귀화를 위하여 가능한 한 편의를 도모한다.
특히 체약국은 귀화 절차를 신속히 하며 또한 이러한 절차의 수수료 및 비용은 가능한 한 인하하기 위하여 모든 노력을 경주한다.

22. UNHCR 은 많은 1954 년 무국적자 지위협약의 체약국들이 귀화를 위해 요구되는 기간을 줄임으로써 무국적자들의 귀화가 촉진될 수 있도록 하고 있음을 강조하고자 합니다. 이러한 국가들에는 벨기에, 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스 등이 있습니다.

23. 따라서 UNHCR 은 대한민국 정부에 무국적자들의 귀화를 위한 규정을 도입하는 것을 호의적으로 고려해 주시기를 권고드립니다. 또한, UNHCR 은 무국적의 방지를 도울 수 있도록, 특히 대한민국 영토에서 태어난 어린이들 중 무국적자가 될 수 있는 어린이들이 출생시 혹은 신청할 때에 국적을 취득할 수 있도록, 대한민국 국적법의 추가 개정이 향후 권고될 수 있음을 말씀드립니다.

III. 불법적인 입국 및 체류에 대한 처벌

24. 입법예고된 출입국 관리법 개정안 제 26 조의 2 는 불법적인 방법으로 한국에 입국하거나 체류하는 것을 금지하고 있습니다. 동 법 제 46 조와 제 94 조에 따르면, 제 26 조의 2 에 해당되는 자는 강제퇴거 혹은 3 년이하의 징역을 포함한 중대한 처벌을 받게 됩니다.

제26조의2(허위서류 제출 등의 금지행위) 누구든지 대한민국에 입국하거나 체류할 목적으로 사증 또는 사증발급인정서 발급, 입국허가, 상륙허가, 체류관련 각종 허가, 재입국허가, 외국인등록과 관련하여 다음 각 호의 1의 행위를 하여서는 아니된다.

1. 문서 등 입증자료의 위조 및 변조, 허위사실을 기재하는 행위
2. 위·변조 및 허위사실이 기재된 문서의 제출 등 허위 또는 부정한 방법을 사용하여 신청 또는 등록하는 행위
3. 제1호의 행위를 알선·권유하는 행위

제46조(강제퇴거의 대상자) ① 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 이 장에 규정된 절차에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인을 대한민국 밖으로 강제퇴거시킬 수 있다. (...)

10의2. 제26조의2의 규정에 위반한 사람

제94조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. (...)

17호의2. 제26조의2를 위반한 사람.

25. 세계인권선언 제 14 조는 모든 사람은 박해를 피하여 타국에서 피난처를 구하고 비호를 향유할 권리를 가진다고 규정하고 있습니다. 이 근본적인 인권을 보호받기 위하여, 비호신청자들은 비호국 영토로 접근할 수 있어야 하고 공정하고 효율적인 심사를 받을 수 있어야 합니다.

26. 비호신청자는 본국에서 그들에게 닥친 급박한 위험으로부터 탈출하기 위해 불법적인 방법을 사용해야만 하는 상황에 처할 수도 있습니다. 이에 대해, 1951 년 난민협약의 초안자들은 “본국으로부터의 출발이 본국으로부터의 탈출인 경우가 대부분인 난민들은 비호국으로의 합법적 입국을 위해 필요한

요건(여권과 비자)을 갖출 겨를이 없을 가능성이 높다”고 지적하고 있습니다.²⁹ UNHCR 집행위원회 결정 제 58 호 (XL) 역시 “신체적 안전과 자유가 위협에 처한 상황으로 인해 본국을 떠나야 하는 난민 혹은 비호신청자는 위조된 서류를 이용하여서라도 조국을 떠나야 하는 상황에 처할 수 있다” 고 강조합니다.³⁰

27. 이에 따라, 체약국에 법적 의무를 부여하는 1951 년 난민협약 제 31 조는 불법적 입국과 체류로 인한 처벌 로부터 난민을 면제하는 원칙을 담고 있습니다. 1951 년 난민협약 제 31 조 제 1 항은 다음과 같습니다.

체약국은 이 협약 제 1 조와 같은 의미로 그들의 생명과 자유가 위협받는 영역에서 직접 탈출해 온 난민에게, 그들이 불법적으로 자국 영역 내에 입국하고 또는 체류하고 있다는 이유로 형벌을 과하여서는 아니된다. 다만 그 난민이 지체없이 국가기관에 출두하고 그들의 불법적인 입국 또는 체재에 대한 상당한 이유를 제시할 것을 조건으로 한다.

28. “불법적 입국”은 불법적 혹은 위조된 문서를 이용하거나 밀수꾼 및 인신매매 조직의 도움을 받는 등 불법적인 방법을 이용하여 입국하는 것을 포함하며, “불법적 체류”는 유효한 체류 허가 기간의 만료 이후에 계속해서 머무는 것을 포함합니다.³¹

29. 처벌로부터의 면제 원칙은 제 3 국을 잠시 경유하였으나 그 나라에서 박해로부터의 보호를 받지 못한 이들 혹은 그 나라에서 신청을 하지 않을

²⁹ Draft Report of the *Ad hoc* Committee on Statelessness and Related Problems. Proposed Draft Convention relating to the Status of Refugees: UN doc. E/AC.32.L.38, 15 February 1950, Annex I (draft Article 26); Annex II (comments. p. 57). UN High Commissioner for Refugees, *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Protection [Global Consultations on International Protection/Second Track]*, 1 October 2001, para. 15, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bf9123d4.html>.

³⁰ UN High Commissioner for Refugees, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, December 2009, 1975 – 2009 (Conclusion No. 1 – 109), No. 58 (XL), para. (i), available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b28bf1f2.html>.

³¹ UN High Commissioner for Refugees, *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Protection [Global Consultations on International Protection/Second Track]*, 1 October 2001, para. 34, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bf9123d4.html>.

합당한 이유가 있었던 난비호신청자들과 난민에게 적용되며, 제 3 국에서 정착한 이들만을 제외합니다.³² 1951 년 난민협약 제 31 조는 ‘난민’이라고 명시하고 있으나, 이는 통상 ‘난민으로 추정되는’ 모든 비호신청자들에게도 해당하는 개념으로 해석됩니다.

30. 이 원칙은 많은 1951년 난민협약 체결국들의 국내법을 통해 확인할 수 있습니다. 31개 유럽 국가를 대상으로 진행된 UNHCR의 한 연구에 따르면,³³ 조사 대상국 중 61퍼센트에 해당하는 국가들이 (31개국 중 19개) 난민과 비호신청자의 불법입국 혹은 체류에 대한 처벌을 면제하는 규정을 국내법에 마련하고 있었습니다. 대상국의 35퍼센트에 해당하는 국가들은 비호를 신청할 경우 관련 절차 자체를, 13퍼센트의 국가들은 절차는 진행되나 처벌을 유예하고 있었습니다.³⁴

31. 다른 발달된 난민 제도를 가진 국가에서도 난민과 비호신청자들의 불법적인 입국 또는 체류에 대한 처벌을 면제하는 규정을 국내법에 마련하고 있습니다. 미국의 경우 미국연방규정집 제8권, Part 270의 문서위조에 관한 처벌 중, Section 270.2 집행 절차를 보면 다음과 같이 규정되어 있습니다.

[미국연방이민귀화국은] 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여서 해당 국가에서 직접 탈출한 자 또는 귀국 시 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 현존하는 위협으로 인하여 상주국으로 돌아갈 수 없게된 자가 지체없이 INS 에 출두하여 불법적인 입국 또는 체류에 대한 합당한 이유를 제시할 경우, 이민귀화국은 문서 위조에 대한 벌금통지서를 발부하지 말아야 한다. ³⁵

³² *Ibid.*, para. 103.

³³ 유엔난민기구 조사는 다음의 31 개국을 살펴보았음: Armenia, Belarus, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Estonia, France, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Lithuania, Moldova, the Netherlands, Norway, Poland, Romania, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Switzerland, Turkey, Ukraine, and the United Kingdom. *Ibid.*, para. 53.

³⁴ *Ibid.*, para. 57.

³⁵ 8 Code of Federal Regulations (CFR), part 270, Penalties for Document Fraud, section 270.2, Enforcement procedures, 8 U.S.C. 1101, 1103, and 1324c., available at: <http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-11261/0-0-0-28344/0-0-0-28360.html>.

32. UNHCR은 1951년 난민협약 제31조의 처벌로부터의 면제 원칙이 대한민국의 국내법에 반영될 것을 요청합니다. 제31조의 완전한 적용을 위한 법적 행정적 조치들이 취해져야 합니다. 이에따라, UNHCR은 난민 신청을 한 신청자들의 불법적 입국 혹은 체류에 대한 법적 절차를 난민 신청에 대한 최종 결정이 내려질 때까지 개시하지 않거나 보류하는 규정을 출입국관리법에 포함할 것을 권고합니다.

권고안

UNHCR은 대한민국 정부에 다음과 같은 권고를 하고자 합니다.

- 출입국관리법 제 26 조 제 2 항의 영주자격 대상에 난민인정자, 인도적 체류자, 무국적자 및 그들의 부양가족을 포함할 것을 권고합니다.
- 난민인정자, 무국적자, 그리고 그들의 부양가족이 지위 결정 후 즉각적으로, 혹은 적어도 기존의 법적 지위가 소멸되는 시점에 영주권을 받을 수 있도록 법무부령에 근거 규정을 둘 것을 권고합니다.
- 국적법 제 6 조와 제 7 조의 간이귀화나 특별귀화 대상에 난민인정자, 무국적자, 그리고 그들의 부양가족을 포함할 것을 권고합니다.
- 난민신청을 한 비호신청자의 불법적 입국 혹은 체류에 대하여 법적절차를 개시하거나 지속하는 것을 면제하는 근거 규정을 출입국관리법 제 26 조의 2, 제 46 조, 제 94 조에 마련할 것을 권고합니다.

국제연합난민고등판무관사무소 한국대표부

서울, 2012 년 10 월 29 일