



유엔난민기구 재정착 편람

감사의 말

유엔난민기구 재정착 편람 개정판은 유엔난민기구 직원들과 재정착 파트너들 간의 긴밀한 논의와 협력을 통한 산물입니다. 국제보호국은 특히 편람 개정 과정에 참여하고, 수정 과정에서 조언과 피드백을 제공해 준 전 세계의 동료들과 파트너들께 감사를 전하고 싶습니다. 본 개정판은 캐나다 자문 관리 계획(Canadian Consultant Management Initiative) 덕분에 편람될 수 있었습니다.

편람 이용에 앞서

유엔난민기구 재정착 편람은 유엔난민기구 직원들에게 재정착 관리와 정책 안내를 제공하고, 재정착 국가들, 비정부기구들, 그리고 다른 파트너들에게는 세계적인 재정착 정책과 실행에 관한 주요한 참조 도구입니다. 본 재정착 편람 개정판은 2004년판 편람 출판 이래 개정된 유엔난민기구 정책과 실행을 담고 있습니다. 이전의 부록들은 참고문헌 웹사이트 링크로 대체되었는데, 그 중 몇 개는 유엔난민기구 직원만 접근 가능한 내부 문서입니다.

재정착 국가들은 이 편람의 주요 부분인 각 국가 장(chapter)들에서 그들 국가의 정책들과 프로그램들을 설명했습니다. 이 국가 장들은 자주 수정되기 때문에, 편람 인쇄본에는 포함되지 않았으나, 온라인 <http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>에서 찾아볼 수 있습니다.

2011, 유엔난민기구

유엔난민기구 재정착 편람은 출처를 밝히고 무료로 배포된다는 전제 하에 복제, 다른 언어로의 번역, 지역적 필요에 따른 내용의 번안이 가능합니다.

번안본 또는 다른 언어로의 번역본을 아래의 주소로 보내주십시오:

Resettlement Service, Division of International Protection

United Nations High Commissioner for Refugees

94, rue de Montbrillant

1202 Geneva, Switzerland

www.unhcr.org



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

유엔난민기구 재정착 편람

Division of International Protection

Geneva

Revised edition July 2011

CONTENTS

머리말: 재정착에 대한 소개	1
제1장	
유엔난민기구 규정상의 재정착: 국제적 보호와 영구적 해결책의 모색	7
1.1 국제법상 체계	9
1.2 유엔난민기구의 보호대상자	16
1.3 세 가지 영구적 해결책	26
제2장	
재정착의 변환	43
2.1 재정착의 역사	45
2.2 재정착 이용의 확대	52
2.3 유엔난민기구에 의한 재정착의 글로벌 매니지먼트 강화	59
2.4 재정착 기반의 추가적인 확대	63
2.5 재정착의 현 상황과 과제	65
제3장	
난민의 지위와 재정착	71
3.1 재정착 검토를 위한 전제조건으로써 난민지위	73
3.2 누가 난민에 해당하는가? 유엔난민기구 임무 수행상의 난민인정	78
3.3 난민협약에 나타난 난민의 정의	80
3.4 넓은 의미의 난민정의를 기초한 난민 해당여부	86
3.5 국제 난민법에 기초한 난민지위에서 배제	87
3.6 특별한 고려사항	94
3.7 배제와 재정착	99
3.8 수준 높은 난민인정평가서의 중요성	101
제4장	
재정착의 효과적인 운용	107
4.1 재정착의 운용과 조정	110
4.2 재정착 절차상의 보호조치	118
4.3 표준운용절차(SOP)	123

4.4	재정착 절차에서 발생하는 부정부패에 맞서기	125
4.5	재정착에 대한 난민집단의 기대와 이에 대한 대응	140
4.6	안전대책	145
4.7	유엔난민기구의 기록관리	150
4.8	계속적인 재정착 연수의 중요성	158
4.9	재정착 통계와 데이터	163
4.10	재정착 오퍼레이션에서 발생하는 스트레스 대책	165

제5장

보호 고려사항 및 재정착 필요성 식별	171	
5.1	식별 절차 내의 주요 보호 고려사항	173
5.2	특정 보호 필요성과 잠재적 취약성	182
5.3	특정 보호 위험 및 고려사항	202
5.4	재정착 요구 확인 절차	215
5.5	요구 확인을 돕는 도구와 방법론	219
5.6	재정착 고려를 위한 개별 사례 참조	228
5.7	재정착이 필요한 집단의 확인	233
5.8	식별할 때 겪게 되는 어려운 점	239

제6장

유엔난민기구 재정착 제출 카테고리	243	
6.1	기본적인 고려사항	245
6.2	법적 / 신체적 보호 필요성	247
6.3	폭력 또는 고문 생존자	250
6.4	의료적 필요성	256
6.5	위험에 처한 여성 및 여아	261
6.6	가족 재결합	269
6.7	위험에 처한 아동 및 청소년	283
6.8	예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재	287

제7장	
재정착 추천 과정에서 지켜야 할 기본 절차	299
7.1 재정착 추천 과정에서의 보호장치	302
7.2 케이스 확인 및 평가	304
7.3 면접	312
7.4 케이스 구성	329
7.5 재정착 등록서식(RRF)의 준비	335
7.6 유엔난민기구의 추천	353
7.7 재정착국의 선발	361
7.8 철회	369
7.9 재추천	371
7.10 절차 전반에 걸친 상담의 중요성	375
7.11 출국 전 준비 및 모니터링	376
제8장	
파트너십, 연락교환, 미디어 관련	385
8.1 재정착 파트너십	387
8.2 파트너	388
8.3 파견 프로그램	392
8.4 재정착 절차의 흐름에 따른 파트너십	393
8.5 옹호활동과 연락교환	397
8.6 미디어 관련	399
용어 일람	405

서문



서문

재정착 편람(Resettlement Handbook)이 1996년 처음 발간된 이래, 수백만 명의 유엔 난민기구 직원과 파트너들이 난민들의 새 삶과 타국에서의 정착을 위해 본 편람을 참고하고 있습니다. 이 편람은 재정착이라는 절대적으로 필요한 해결책을 위해 반드시 참고해야 하는 자료입니다.

실제로 수 많은 난민 수용으로 인해 부담을 느끼는 국가들이 지역 통합 확대를 주저하고, 더딘 분쟁 해결로 인해 난민이 자발적으로 본국으로 돌아갈 수 있는 기회가 20년 만에 최저치를 기록했습니다. 이에 따라, 재정착은 지속가능한 해결 방안으로서 더욱 중요해지고 있습니다.

또한, 재정착은 각 개인을 보호하는 매커니즘으로서 오랜 역할을 계속하고 있습니다. 재정착을 통해 위험한 상황에 처한 특정 개인을 구할 수 있으며, 재정착은 난민들이 안전과 기회를 찾아 고된 난관을 거치지 않아도 문제를 해결할 수 있다는 가능성을 입증했습니다.

재정착은 파트너십을 바탕으로 합니다. 국가, 비정부기구(NGOs), 기타 단체 등의 관대함과 헌신, 전문성 덕분에 실현될 수 있었습니다. 마찬가지로, 2004년 이후 처음으로 대대적으로 진행된 이번 재정착 편람 개정판은 다양한 이해관계자들의 협의회와 협력 덕분에 가능했습니다.

유엔난민기구는 재정착 사업에 대한 자료인 이번 개정판에 (도시 및 기타 캠프 지역 외 정착으로의) 이동 경로 변화와 전략적인 재정착의 중요성을 반영하기 위해 더욱 심혈을 기울였습니다.

본 개정판에서는 비상수송시설 이용 방법을 포함해, 재정착에 필요한 사항 파악 및 신속한 재정착 프로세스 지원을 위한 방법을 표준화했습니다. 위험에 처한 여성과 소녀, 어린이, 장애를 가진 난민에 대한 집행위원회 결정 등 관련 연성법(soft law)의 사례도 광범위하게 제공합니다. 또한 취약 계층을 위한 특정 요구사항을 더욱 철저히 제시하고, 유엔난민기구의 재정착 및 보호 정책 관련 모든 노력에 적합하도록 영령과 성별, 다양성의 중요성을 강화했습니다. 또한 재정착 프로세스의 통합과 부정 방지 절차 유지도 더욱 강조했습니다.

현재 재정착 프로그램을 시행하고 있는 국가는 25개 국으로 늘어났지만, 재정착이 필요한 난민 수에 비해 재정착이 가능한 지역은 현저히 부족합니다. 이번 개정판은 더 많은 재정착 기회를 제공하기 위해 애쓰고 있는 실무자와 후원자들을 위한 유용한 정보를 포함하고 있습니다. 또한 재정착과 관련한 거의 모든 문제에 대한 실질적인 모범사례를 제시하고 있습니다. 재정착을 위해 제대로 된 사례보다 더욱 강력한 것은 없습니다.

이번 개정판을 보니 매우 뿌듯합니다. 한 층 개선된 편람과 여러분의 지속적인 헌신 덕분에 수많은 난민이 재정착 프로그램을 통해 새로운 삶을 시작할 것이라고 확신합니다.



안토니오 구테레스 Antonio Guterres
유엔난민기구 최고대표

문화 이 심



머리말 재정착에 대한 소개

정의

재정착이란, 해당 난민이 비호를 구하였던 특정 국가(수용국)에서 그들을 난민으로서 인정하면서 영구적인 거주 자격을 부여하기로 한 제3국가(재정착국가)로의 이주에 대한 난민의 선정 및 이동을 말한다. 그러한 지위를 부여함으로써 강제송환으로부터 보호되고, 재정착난민과 이들의 가족 및 피부양자는 제3국의 국민과 유사한 권리를 누릴 수 있게 된다. 중국적으로는 재정착국가에서의 귀화가능성을 수반한다.

역할

재정착이란은 3가지의 중요한 역할을 지니고 있다.

첫째, 국제적 보호를 제공함으로써, 피난국에서 생명, 자유, 안전, 건강과 기타 기본권의 위협을 받는 난민의 특별한 요구에 응하는 하나의 수단이다.

두번째, 재정착은, 수많은 난민이나 난민집단에게 있어 자발적 귀환이나 지역사회에 통합(동화)이라는 기타 영구적 해결책과 함께, 영구적 해결책의 하나이다.

세번째, 재정착은, 국제적인 연대와 책임공유체제의 구체적인 표명으로도 볼 수 있다. 이에 대한 결과로, 난민보호의 책임을 국가간 공유하여 비호국에 큰 영향을 미치는 문제들을 감소시킬 수 있다.

유엔난민기구 (이하 “UNHCR”)의 임무로서의 재정착

UNHCR은 1951년 1월1일, 유엔총회결의안 319(IV)¹에 의해 설립되었다.

유엔난민기구의 활동은, 인도적, 사회적, 그리고 비정치적 활동으로, 유엔난민기구 사무소규정 및 차후의 UN 총회 (이하 “UNGA”)와 경제사회이사회(“ECOSOC”)의 결의안을 통해 난민문제의 영구적 해결책을 마련할 임무를 부여 받았다.² 이후, UNGA결의에 의해 임무가 확대되었고, 국제보호와 영구적 해결책의 모색이라는 두가지 기능은 유엔난민기구의 핵심 목적이 되었다. 재정착은 이 같은 두 가지 목적의 달성에 있어 결정적으로 중요한 역할을 맡고 있다.

유엔난민기구의 지원 속에 이루어지는 재정착은, 비호국에서 생명, 자유, 안전, 건강과 기타 기본권의 위협을 받고 있는 난민의 구체적인 요청에 대하여 유엔난민기구의 임무

¹ UN총회 ‘난민과 무국적자(Refugees and stateless persons)’ (1949년12월3일) A/RES/319, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1ed34.html>

² 1950년에 채택된 UNHCR사무소규정은 UNHCR의 임무를 다음과 같이 규정하고 있다. UNHCR은 ‘UN의 후원아래, 본 규정의 적용범위에 해당하는 난민에게 국제보호를 제공할 역할을 맡고 있으며, 각국 정부를 원조하여 난민문제의 영구적 해결책을 모색하고...난민의 자발적 귀환 또는 새로운 국가의 사회에 통합을 촉진한다.’

를 다하기 위한 주요 보호수단의 하나이다. 박해로부터 벗어나기 위해, 또는 강제이주에 의해 국경이나 대륙간에 생이별한 가족을 재결합 시키는 유일한 수단이 되는 경우도 있다. 출신국으로 강제송환 될 위험이 있거나, 비호국에서 신체적 안전이 위협받는 상황에 처한 난민의 안전을 확보하기 위해 긴급한 재정착이 필요할 수 있다.

재정착은 영구적 해결책인 동시에, 포괄적 해결책의 중요한 요소이기도 하다. 특정 상황에 포괄적으로 접근하기 위해, 세 가지 유형의 영구적 해결책(자발적 귀환, 현지통합, 재정착)을 고려할 때, 해당 난민에게 있어 재정착이 가장 적절한 해결책으로 인지되는 경우가 있다. 난민이 꼭 긴급보호를 요한다고 단정할 수 없지만, 재정착을 통해 난민상황에 대한 영구적 해결책을 바라고 있다.

재정착이 미치는 영향

지난 60년간, 재정착을 통해 수백만의 난민이 보호를 받고, 난민 자신과 그 가족을 위해 새로운 삶을 살 기회를 얻어왔다. 난민들은 새로운 수용국에 기여하고,³ 수용국 국민은 재정착 난민과 적극적으로 어울리는 것을 통하여 난민문제에 관한 인식과 지원을 한층 고취하게 되었다.

재정착은 예상 이상의 성과를 보이고 있다. 난민의 지속적인 유입에 직면하면서도 1차 비호국이 국경을 개방하는 것에 대한 이해를 이끌어내고, 이를 통해 수많은 생명을 구할 수 있었다. 기타 상황에서도, 난민상태의 장기화 상황을 해결한다는 점에서 중요한 역할을 해내고, 제3의 영구적 해결책으로써의 가능성을 개척하고 있다. 또한, 곤경에 처한 난민에게 정착지를 제공한다는 것은, 전세계 난민의 대부분을 수용하는 각 수용국들과 책임을 공유한다는 적극적 의사표현이기도 하다. 재정착은 대체적으로 다이나믹하며 유연한 수단이며, 전략적 비전을 가지고 효과적으로 시행된다면, 그 효과는 재정착난민에게 직접적 영향을 미치는 것에서 멈추지 않고, 보다 강력한 효과를 가져올 것이다.

파트너십 (협력)

난민의 재정착은 다양한 파트너, 특히 재정착 수용국과 국제기구, 비정부기구(NGO)의 협력이 있을 때 비로소 실현 가능한 조치이다. 유엔난민기구는 임무의 일환으로 재정착을 필요로 하는 난민을 선별하는데, 난민에게 정착지를 제공하는 당사자는 수용국의 역할이다. 또한, NGO나 국제기구는 선별과 출국 전 및 제3국으로의 재정착 후 사회통합 절차에 있어 중요한 역할을 해내고 있다.

난민의 재정착 수용을 법적 의무사항으로 규정하는 국가는 없다. 정기적으로 재정착 수용을 시도하고, 예산을 할당하여 재정착 프로그램을 발의하고, 재정착의 연간 정원을 지정하는 국가는 매우 한정되어 있다. 그러나, 정기적인 재정착 프로그램이나 연간 수용범위를 설정하는 국가는 꾸준히 증가하는 추세이다. 그 중에서는 정식으로 정기적인

³ 각 사례는 UNHCR의 홈페이지(<http://www.unhcr.org>)의 'News and Media'를 참조

재정착 프로그램이나 연간 수용범위를 설정하기 보다는, 일시적으로 재정착 난민을 수용하는 국가도 있다. 이러한 국가들은 확실히 책임을 공유하고 있기는 하나, 재정착 수용국의 범주에는 포함되지 않는다.⁴ 재정착난민의 수용은 각국 정부의 관대한 정도를 나타내며, 유엔난민기구는, 각국이 계속하여 난민의 재정착 기회를 제공할 것을 장려한다. 물론 난민 자신도 재정착 프로그램 파트너의 한 축으로써, 적절한 통합 프로그램이나 수용국 사회의 지원을 받아 사회 전체에 공헌하는 것을 통해 중국적으로 수용국에게 이익을 가져다 주게 된다.

사무소 조정 (Operation Coordination)

재정착을 확충하고 효과적인 운용을 포함, 영구적 해결책을 추구하는데 있어, 이를 실현할 능력이 유엔난민기구와 재정착 수용국 양쪽 모두에게 요구된다. 유엔난민기구의 국제보호국(Division of International Protection: 이하 “DIP” 재정착부서는, 현지사무소와 지역국이 다양한 사무소(operation)의 맥락에서 재정착 활동을 확대 및 다양화 할 수 있도록, 그리고 난민의 접근성이나 운용 절차, 난민의 필요에 착안하여 적절한 추의를 기울이고, 통일된 자세와 투명성을 가지고 책임을 다하여, 일관적이고 예측 가능한 재정착 프로그램을 구축하고 제공할 수 있도록 보조한다.

수년단위의 계획을 중시하고, 포괄적 해결책으로써의 재정착의 역할강화, 위험한 상황에 처한 난민을 선별하는 절차의 개선은, 각국이 재정착 수용을 검토하는데 있어, 국제보호 및 영구적 해결책을 필요로 하는 난민을 특정하고, 후보자의 리스트를 제공한다는 유엔난민기구의 임무의 면에서도 중요한 요소로 작용한다.

협약과 협력

재정착에 관한 워킹그룹 (Working Group on Resettlement: 이하 “WGR”) 및 재정착에 관한 연례삼자협의 (Annual Tripartite Consultations on Resettlement: 이하 “ATCR”) 과정은, 유엔난민기구, 각국정부, NGO, 국제기관의 협력의 주요한 장으로, 이를 통해 재정착의 운용확대, 문제점의 지적과 해결, 향후 합동전략과 방향성이 세워진다. WGR과 ATCR의 사무국은 재정착부가, 의장의 임무는 재정착 수용국 각국 정부관계자가 돌아가며 맡고 있으며, NGO의 담당자 또한 통상적으로 해당년도의 의장국에서 선출되고 있다.

ATCR, WGR 프로세스는 1995년 이후, 꾸준히 발전하여, 보편적으로 WGR는 연 2회, ATCR은 매년 6월 또는 7월에 열린다. WGR 회의 (참가자는 WGR의 공식회원국의 정부관계자와 한정된 NGO에 한함)는 소규모로 이루어지는데, 초점을 좁힌 협의의 장으로, 이를 통해 구체적인 정책이나 재정착 프로그램에 대하여 논의가 이루어진다. 한편, ATCR은 대규모 회의로, 초청받은 파트너 모두가 참가하게 된다.

ATCR은 재정착을 요하는 해당 난민에 관한 정보의 공유, 재정착에 관한 정책적 과제의

⁴ 본 문서의 온라인버전은 국가별 정보를 담고 있으며, 재정착 수용국 각국의 재정착 정책이 소개되어 있다.
<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

분석, 제도 운용상의 과제를 특정하고 해결하는 기회를 제공하는 것과 동시에, 재정착 수용국의 증가와 재정착 제도의 다양화를 촉진한다.

우선순위의 설정

유엔난민기구는, 재정착을 가장 필요로 하는 난민을 선별하고, 전세계에 걸쳐 재정착의 현실화에 일관성과 예측 가능성을 확보하며, 재정착 활동을 관리유지하기 위한 능력이라는 고난이도의 요청에 대응하기 위해 매일 노력하고 있다.

재정착과 그 외의 보호수단을 분리하여 고려하는 것은 불가능하다. 유엔난민기구 각 사무소는 재정착 수요를 각 사무소에 보호의 평가(assessment)와 종합적인 영구적 해결책의 전략에 포함하고 있으며, 재정착 고려대상 난민을 효율적, 그리고 효과적으로 선별하는 일은 각 사무소의 보호전략의 일부이기도 하다. 어떤 난민에게 재정착이 가장 적합한 영구적 해결책으로 판단될 경우, 유엔난민기구의 임무 수행상의 난민은, 재정착 고려를 위한 전제조건을 충족한 것으로 인정한다.⁵ 재정착의 필요가 있다고 인정된 난민의 수는 재정착 대상국의 허용 인원수에 비해 크게 많음으로, 해당연도에 어떤 신청사례를 제출할지 여부를 결정하는데 있어 세밀한 계획과 우선순위 작업이 요구된다.

유엔난민기구 본부는 매년 세계 재정착수요 추계 보고서⁶의 작성을 위해 재정착 수요와 각국의 운용능력 등의 정보를 모으고 있다. 세계 재정착수요 추계 보고서에는, 전세계에 걸쳐 앞으로 예상되는 재정착 수요와, 세계 각처에서 시행되고 있는 유엔난민기구 재정착 오퍼레이션의 필요성과 목적을 기술하고 있다. 이 보고서는 ATCR의 재정착 파트너를 제시하고 있으며, 계획의 수립 및 재정착 수용국과 할당에 관한 논의에 주요 참고자료로 이용된다.

⁵ 재정착을 요하는 난민을 특정하고, 수용국에 제출할 후보자의 우선순위와 재정착 후보자의 분류에 관한 자세한 내용은 5장과 6장을 참조하도록 한다.

⁶ 본 문서는 매년 작성되고 있다. 자세한 내용은 UNHCR 홈페이지의 'UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011'(2010년 6월)을 참조하도록 한다 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html>

통합

재정착을 실질적인 영구적 해결책으로 만들기 위해서는, 난민과 새로운 사회에서의 통합을 촉진하는 지원이나 기회를 제공하도록 해야 한다. 통합프로그램은 조정, 협력, 공동이 요구되며, 조기단계에 도입할 필요가 있다. 조기도입에 의해 건전한 조정환경, 조정절차의 확립, 파트너간의 협력관계 촉진 등이 보장되어, 통합프로그램의 개발, 실시 에 있어 관계직원의 전문지식이나 경험을 늘릴 기회로도 작용한다. 또한, 지역적인 차 원에서는 지역사회가 재정착 난민을 받아들일 준비와 지원체제가 갖춰져 있고, 지역사회 의 새로운 구성원인 난민과 기존 구성원들이 함께 모여 관계를 구축하고, 문제점 발견 및 해결하는 과정이 성공의 통합 프로그램의 성공을 위한 필수요소로 작용한다. 이러한 과정에는 조기도입, 자원, 전문지식 외에도, 새로이 재정착 수용국이 된 국가는 확 립된 통합 프로그램을 설치하여 각국의 의견과 지원을 적극적으로 수용할 필요가 있다.

난민은 일반적으로 새로운 삶을 살고 싶다는 생각뿐만 아니라, 수용국 사회에 기여하고 싶다는 의지를 가지고 있다. 험난한 상황을 이겨 내었다는 사실이 바로 난민은 극복/회복할 수 있는 능력이 있음을 증명한다. 재정착 수용국들은 인도주의적인 관념에서 난민을 받아들이고 있지만, 이와 동시에 재정착 제도가 일반적인 이민제도와 어우러져 자국 사회를 보다 풍요롭게 할 것이라고 여기고 있다.

세계관





제1장

유엔난민기구 규정상의 재정착: 국제적 보호와 영구적 해결책의 모색

소개

난민의 재정착 프로그램은, 해당 난민이 보호를 구하였던 특정 국가(수용국)에서 그들을 난민으로서 인정하면서 영구적인 거주 자격을 부여하기로 한 제3국가(재정착국가)로의 이주에 대한 난민의 선정 및 이동을 말한다. 재정착 난민에게 주어지는 신분은, 강제송환으로부터 보호를 보장하며, 재정착 난민 본인과 가족 또는 배우자에 대하여, 재정착 수용국의 국민이 누리는 것과 동등한 권리가 제공된다. 또한, 이 프로그램은, 종래에는 정착국에 귀화하여 시민이 될 수 있는 기회로 이어질 수도 있다.

재정착 고려를 위한 전제조건

- 신청자가 유엔난민기구의 임무에 기초하여 난민인정을 받아야 하며,
- 모든 영구적 해결책의 적용가능성을 검토한 결과 재정착이 가장 적절하다고 판단되어야 한다.
- * 예외적 조치로, 난민이 아닌 무국적자에 대하여, 재정착이 가장 적절한 영구적 해결책이라고 인정된 경우에 적용될 수 있다. 또한, 난민이 아닌 난민의 가족에 대해 특정한 경우, 가족결합을 위해 재정착이 허용되는 경우가 있다.

목적

본 장의 목적은 다음과 같다:

- 난민의 재정착 프로그램을 국제난민법과 정책의 맥락에서의 유엔난민기구의 임무 범위내에서 정의하며;
- 유엔난민기구의 보호대상자(PoC)를 재확인한다. 또한;
- 3가지의 영구적 해결책과 적용을 위한 일반원칙에 대해 기술한다.

본 장의 구성

1.1 국제법상 체계	9
1.1.1 유엔난민기구: 임무 및 거버넌스	9
1.1.2 국제법상 체계	10
1.1.3 주요원칙	12
1.1.4 난민협약의 재확인	12
1.1.5 보호의 공백 규정	14
1.2 유엔난민기구의 보호대상자	16
1.2.1 난민	16
1.2.2 난민신청자	19
1.2.3 무국적자	19
1.2.4 귀환민	22
1.2.5 국내실향민(IDPs)	22
1.3 세 가지 영구적 해결책	26
1.3.1 자구역량: 해결책의 주요 전제요소	27
1.3.2 세 가지 영구적 해결책의 상호보완성	28
1.3.3 자발적 귀환	29
1.3.4 지역사회로의 통합	32
1.3.5 재정착	34

1.1 국제법상 체계

국제보호는 비호국으로의 입국과 국제법에 따른 권리의 존중을 난민에게 보장하는 것을 시작으로 하여 영구적 해결책이 마련될 때까지 지속된다. 재정착은 다른 보호 수단과 분리하여 볼 수 없다.

국제난민법 및 정책에 있어서 재정착이란 난민보호의 한 수단이며, 영구적 해결책이자, 난민 수용국과 공유하는 책임분담의 한 요소이다.

이 섹션에서는 유엔난민기구의 임무와 국가의 보호책임을 규정하며, 재정착의 활용을 안내하는 난민법 및 관련 정책의 기반을 개괄적으로 다룰 것이다. 유엔난민기구 규정에 따른 난민지위인정에 대해서는 제3장에서 자세히 다룰 것이다.

1.1.1 유엔난민기구: 임무 및 거버넌스

1950년 유엔총회에서 채택된 유엔난민기구 규정에 따르면 본 기구의 역할은 난민에게 국제적 보호를 제공하고 정부의 영구적인 해결책 모색을 지원하는 것이다. 초기 3년을 기한으로 설립된 유엔난민기구는 이후 유엔 총회 결의안에 의해 임시적으로 존속기간이 연장되었고, 2003년에는 그 존속기간이 난민문제가 해결될 때까지로 연장되었다.

또한 이후의 유엔 총회 결의안을 통하여, 유엔난민기구의 임무, 특히 그 보호 대상자의 범위가 점차 확대되었다. 국제적 보호를 확보하고 유엔난민기구의 보호대상자를 위한 영구적 해결책을 모색하는 것은 여전히 유엔난민기구의 주요목표이다. 이러한 두가지 임무들은 서로 다른 기능으로 구별되곤 하지만, 실제로는 상호의존적인 관계이며, 재정착 프로그램은 각각의 목표를 달성하는 데 있어 핵심적인 역할을 담당한다.

국제적 보호란, “유엔난민기구의 여성과 남성, 소녀와 소년 보호대상자들이 자신들의 권리에 평등하게 접근하고 향유할 수 있을 것을 목표로 하며, 국제법체계(국제인도법, 국제인권법, 국제난민법 포함)에 부합하는 모든 행동” 이라고 정의할 수 있다. 이는, 난민신청자 및 난민의 권리, 안전, 복지가 국제기준에 따라 인정되고 보호받을 수 있도록 국가, 또는 유엔난민기구가 개입하는 것을 포함한다. 이러한 개입은 강제송환금지의 원칙 준수, 안전한 국가로의 입국, 공정한 절차를 통한 난민지위심사로의 접근, 인도적인 처우기준, 영구적 해결책 추진의 보장을 포함한다. 유엔난민기구는 국제적 기준의 난민 보호를 임무로 하는 유일한 유엔 기구이다.

유엔난민기구 집행위원회 (ExCom)

고등판무관은 5년을 임기로 유엔 총회에서 선출되어, 유엔 총회와 경제사회이사회에 연례보고를 전달하며, 이들 조직의 정책지도에 따른다. 고등판무관을 지원하는 집행위원회는 1958년에 창설되었으며, 난민문제에 관심을 가진 유엔 가입국으로 구성되어 있다. 집행위원회는 연례회의를 통해, 국제적 보호에 관한 결정을 채택하는 등 고등판무관에게 정책문제에 관하여 자문하고, 예산에 대해 결정한다. 상임위원회(Standing Committee)는 집행위원회를 지원하며 연간 세 차례의 회의를 실시한다. 유엔난민기구는 연 2회에 걸쳐 상임위원회에 재정착에 관한 경과를 보고한다.¹

1.1.2 국제법상 체계

1951년 난민협약과 1967년 난민의정서

난민의 지위에 관한 1951년 협약² (이하 [난민협약])은 국제난민법의 핵심 문서이다. 이는 어떤 사람이 난민에 해당하는지를 정의하고, 난민의 처우에 관한 기준에 대하여 명확하게 규정하고 있다. 난민협약을 통해 세계 각국이 최초로 난민의 보편적 정의에 대하여 합의를 이루어 냈으며, 그 전까지 난민은 민족, 민족집단 혹은 출신에 의해 정의되어 왔다.

유엔난민기구 규정과는 달리, 난민협약은 본래 1951년 1월1일 이전에 발생한 사건의 결과로 난민이 된 자를 대상으로 하고, 제2차 세계대전 이후 혼란상황에 대처한다는 목표를 반영해 왔다. 또한 각국은 지원대상을 유럽의 난민으로 한정하는 등 지리적 제약을 내재하고 있었다. 그러나, 탈식민지화에 의한 난민유입과 같은 전 지구적인 문제에 직면하면서 기존의 난민협약이 가졌던 시기적, 지리적 제약의 한계를 극복하기 위해 1967년 난민지위에 관한 의정서 (이하 “난민의정서”)가 체결되었다.³

난민 수용국의 난민협약 및 난민의정서 체약 여부와 해당 국가가 협약상 의무를 이행하는지, 난민에 관한 효과적인 법제도를 두고 있는지의 여부는 해당 국가에 있는 난민들에게 매우 큰 영향을 미친다. 보호 환경에 대한 평가는 재정착을 포함한 적절한 영구적 해결책을 찾는 데 중요한 단계이다.



¹ See for example, UNHCR, Progress report on resettlement, 31 May 2010, EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>

² UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

³ UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 30 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html> 는 1956년 폭동 후 발생한 헝가리 난민, 홍콩의 중국인 난민, 알제리 독립전쟁의 피난난민에게 국제보호를 제공하기 위해 채택되었다.

1951년 난민협약과 1967년 난민의정서를 보충하는 연성법(Soft Law)

국제난민법에는 난민협약이나 난민의정서와 같은 경성법(Hard Law)뿐만이 아니라, 상당수의 연성법(Soft Law) 또한 존재한다. 연성법은 법적구속력은 지니지 않지만 난민법의 변천과정을 나타내는 동시에, 난민문제에 대한 일련의 정치적인 서약을 반영하고 있다. 연성법은 1967년 유엔 총회에서 결의된 영역내 비호에 관한 선언(Declaration on Territorial Asylum)과 그 외의 유엔 총회결의안, 경제사회이사회 결의안, 국제보호에 관한 유엔난민기구 집행위원회 결정 등을 예로 들 수 있다.

난민에 관한 지역국제법

추가적인 지역국제법은 한층 더 발전된 국제난민법을 반영하고 있다. 일부 지역의 경우, 협약난민의 정의를 확대하여, 무차별적 폭력의 피해자를 난민 정의에 포함시키기도 한다. 1969년 아프리카통일기구 정상회의에서 채택된 아프리카 난민문제의 특정 양상을 규율하는 협약⁴ (이하 “OAU난민협약”)은 박해를 피해 온사람들 뿐만 아니라, 일반화, 상습화된 폭력으로부터 피신한 사람들에게까지 명확히 적용되고 있다. 아프리카 국가들은 위와 같은 상황에서 피신한 사람들의 경우 사실상 난민(prima facie)인정을 근거로, 보다 널리 난민지위를 부여하고 있다. 중남미의 경우, 1984년 난민에 관한 카르타헤나 선언 (이하 “카르타헤나 선언”)⁵에서 폭력이 일반적이며 상습적인 상황, 타국의 침략, 내전, 중대한 인권침해 및 공공질서를 크게 저해하는 기타 요인들에 의해 생명, 안전 또는 자유를 위협받아 본국을 떠난 사람 또한 난민정의를 포함할 것을 제안하였다. 카르타헤나 선언 자체는 법적구속력이 없으나, 위와 같은 정의는 중남미의 상당수국가들에서 난민지위 인정을 위한 기반으로역할한다⁶.

이와같이 지역국제법에 의거한 광의의 난민인정이 절실하게 필요한 보호를 제공하는 반면, 재정착에 있어서는 1951년 협약에 의거한 재정착 신청자의 자격요건을 검토할 필요가 있다. 이에 대한 자세한 내용은 **3.1.3.장**을 참조하도록 한다.

그 외 관련 국제법

국제인권법, 국제인도법, 국제형사법 등의 기타 관련 국제법들은 난민에 관한 법률문서에 명시된 난민의 권리를 보완한다. 이러한 법에 의해 정해진 기준은 영구적 해결의 가능성을 평가하는 경우에도 적용되는데, 그 중 국제인권법은 국제난민법 보완에 특히 중요한 역할을 한다. 비호를 구할 권리는 세계인권선언에 명시되어 있는 기본권이다.⁷ 국

⁴ Organization of African Unity, Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (“OAU Convention”), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>

⁵ Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>

⁶ 마찬가지로 ‘1966 Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees’ 의 개정판이 2001년 아시아 아프리카 법률자문위원회에 의해 채택되어 OAU난민협약과 비슷한 난민정의를 도입하였다.

⁷ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://>

제인권법은 난민이 다른사람들과 동등하게 향유해야 하는 추가적인 권리에 대하여 구체적으로 제시함으로써 국제난민법을 보완하고 이에 대한 추가적인 기준을 규정한다.

1.1.3 주요원칙

국가의 책임

국가들은 국제적 혹은 지역적 난민법 및 인권법 관련 협약에 비준함으로써 구체적인 의무를 수용한다. 또한 관습법에 의하면, 국가는 국제협약 비준에 상관없이 다수의 인권을 보호할 책임이 있다. 국민과 국내에 체류중인 사람들을 보호할 책임은 원칙적으로 국가에게 있으며, 국제인권법은 그 권리와 처우의 기준을 결정하는 데에 연관이 있다.

강제송환금지

난민보호의 핵심은, 난민이 난민협약상 사유⁸에 의해 생명이나 자유가 위협받을 가능성이 있는 출신국 또는 지역으로 그 경우를 불문하고 송환되지 않을 권리에 있다. 이는 강제송환금지의 원칙(Non-Refoulement)이라고 알려져 있으며, 이는 국제난민법의 기반이 된다. 이러한 원칙은 고문 및 기타 잔혹하고 비인도적이며 존엄성을 해치는 처우 혹은 형벌의 위험이 있는 국가 또는 지역으로 송환하지 않는다고 규정한 국제인권법의 한 부분이기도 하다.⁹ 나아가 강제송환금지는 일반적으로 국제관습법의 원칙으로 간주되며, 따라서 관련 난민협약이나 인권협약에 서명 또는 비준하지 않은 국가에 대하여도 구속력을 가지고 있다.

1.1.4 난민협약의 재확인

세계 회의 (Global Consultations)

유엔난민기구는 지난 2000년도에, 21세기에 들어 새로이 마주하게 된 문제들에 대한 유연한 대처 및 난민에 대한 기존의 국제보호체제를 재활성화하는 것에 관하여 폭넓은 논의를 시행하기 위해, 국제적 보호에 관한 세계 회의(Global Consultations)를 시작하

www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html

⁸ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, Article 33, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

⁹ See inter alia, the UN General Assembly, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: resolution / adopted by the General Assembly, 10 December 1984, A/RES/39/46, Article 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2224.html>. 인권위원회는 강제송환 금지의 원칙을 반영하도록 1966년 자유권규약(시민권리 및 정치적 권리에 관한 국제규약)을 해석하고, 유럽인권재판소 또한 유럽인권협약(인권 및 기본적 자유보호를 위한 유럽협약 및 의정서) 제3조를 해석하였다. See UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html> ; and Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4 November 1950, ETS 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>

였다. 본 회의는 난민협약과 이에 대한 해석에 그치지 않고 비호와 난민보호의 전반에 걸친 여러 문제들을 다루는 폭넓은 접근을 취하고 있다. 국가들은 2001년에 개최된 각료회의에서 1951난민지위에 관한 협약 및 1967년 의정서 체결국 선언문¹⁰을 채택하였다. 1967년 의정서에 따라 개정된 바와 같이, 1951년 협약은 그 적용 대상자들에 대한 권리와 처우에 관한 최소한의 기준을 제시하였다. 그리고 체결국 선언문은 이러한 1951년 협약이 난민 보호를 위한 최우선의 법제로서의 중요성이 지속됨을 인정하였다.

난민보호 의제(Agenda for Protection)

세계 회의는 난민보호 의제(Agenda for Protection)를 채택하는 성과를 가져왔고 이는 유엔난민기구 집행위원회와 유엔 총회의 지지를 받았다.¹¹ 난민보호 의제는 유엔난민기구가 창설된 이래 최초로 국제적인 난민정책에 관한 포괄적인 틀을 제시하였고 국제적인 보호를 제공하는 것 뿐만 아니라 난민문제의 해결책을 모색하는 데에 다시 한번 중점을 두고 있다. 본 의제는 국제보호강화 및 난민이 존엄성을 바탕으로 새로운 삶을 시작하기 위한 실질적인 방침에 대해 논의하고 국제적인 보호를 요하는 상황을 해결하고자 하는 명확한 목표를 설정한다.

본 의제는 국제적 보호의 강화와 난민들이 존엄성 있는 새로운 인생을 시작할 수 있도록 하며, 국제적 보호를 요하는 상황에 중지부를 짚을 수 있는 해결책을 지원하는 실질적인 전략들에 대한 명확한 목표를 제시한다.

난민보호 의제의 6가지 주요 목표는 다음과 같다.

1. 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서 이행 강화
2. 폭넓은 이주 동향 속에서의 난민 보호
3. 역할과 책임분담의 형평성 개선, 난민 수용 및 보호를 위한 역량 강화
4. 안전 관련 문제에 대한 효과적인 대처
5. 영구적 해결책 모색에 위한 노력의 배가
6. 여성과 어린이 난민 보호

체약국들은 위의 6가지 목표 및 체결국과 유엔난민기구를 위한 세부적인 목표에 대해서도 찬성하였다.

¹⁰ UNHCR, Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 16 January 2002, HCR/MMSP/2001/09, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f557.html>

¹¹ UNHCR, Agenda for Protection, October 2003, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html>. '난민보호의 과제' 실시에 대한 개관은 다음을 참조: UNHCR, Agenda for Protection: Review and Way Forward, 48th Standing Committee, EC/61/SC/INF.1, May 2010, <http://www.unhcr.org/4c0527999.html>

영구적 해결을 위한 체계와 ‘협약 더하기’

난민의 국제보호에 관한 세계 회의는 난민보호를 위한 방법에도 특히 초점을 두고 있는데, 그 중에는 현재 국제사회에서 활용되고 있는 방법과 난민문제의 전 지구적 관리를 위해 보다 발전을 요하는 방법이 있다. 이러한 방법은, 특히 이주민의 대규모 유입이나 복합 이주라는 맥락에 있어, 국제적인 대응이 효과적이고 좀 더 신뢰할 수 있도록 함과 동시에, 보다 균등하게 책임 및 부담을 분담하도록 하기 위함이다. 유엔난민기구의 협약 더하기는, 난민협약을 보완하는 다자간의 “특별협약”을 채택하기 위한 체계를 제공할 것을 목표로 추진하였다. 특별협약이란, 다자간의 기여가 요구되고 교섭이 가능한 분야에 있어, 국가간 협정을 결정하기 위한 체제라고 할 수 있다. 난민 및 보호대상자의 영구적 해결을 위한 유엔난민기구의 체계¹² (이하, “영구적 해결을 위한 체계”)는 정부, 지역사회, 난민, 유엔기구, 국내 및 국제NGO, 개발관련 기관, 기여 단체 등 난민과 관련된 주체들 간에 긴밀하게 협력한다는 이념을 담고 있다. 이는 자발적 귀환 또는 현지통합이 이루어지는 지역에 대한 폭넓은 자금과 자원, 특히 개발자금투입을 통해 난민문제 해결의 책임 및 부담을 국제적으로 분담할 수 있게 한다. 또한 이는 좀 더 폭넓은 자금 및 자원, 특히 개발 관련 자금이 자발적 귀환이나 현지통합이 이루어지고 있는 지역에 지원되도록 함으로써 국제사회가 책임을 좀 더 분담할 수 있도록 한다.

유엔난민기구는 ‘협약 더하기(Convention Plus initiative)’ 하에 3가지 최우선과제에 대처하기 위한 포괄적인 다자간 협정체계를 추진하였다. 3가지 과제란, 1) 재정착의 전략적 활용, 2) 불규칙적인 2차적 이동에 대응, 3) 강제이주의 영구적 해결을 목표로 하는 개발원조를 말한다. 또한 재정착에 대한 다자간 이해체계¹³는 재정착의 전략적인 활용을 촉진하기 위하여 재정착 실무그룹의 지난 노력과 재정착 협력자의 경험 등을 기반으로 하여 특정 상황에 맞춘 지침을 제공하도록 개발되었다.

1.1.5 보호의 공백 규정

실향의 유형이 지속적으로 변화하고 있는 가운데, 난민보호와 무관한 사유로 이동하는 사람들과 함께 대륙 또는 국경을 넘는 난민들이 증가하고 있다. 또한 인구이동은 인구 증가, 도시화, 불안정한 식량과 에너지, 물부족, 자연재해, 기후변화, 경제위기나 경기후퇴 등에 의해 발생한다. 이러한 이동은 일반적이지 않은 방식으로 일어나므로, 필요한 서류를 지참하지 못한 경우가 많고 밀입국이나 인신매매가 연루되기도 한다. 그리고 이동 시 생명의 위협을 받는 상황에 놓이거나, 비인도적인 상황 가운데 이동을 해야 하거나, 착취와 학대의 대상이 될 가능성이 존재한다. 이러한 방식으로 이주하는 사람들은 대부분 자신의 목숨을 담보로 하고 비인간적인 조건으로 이동할 수밖에 없게 되며 착취와 학대의 위험에 노출되기도 한다. 국가는 이와 같이 비정상적인 복합 이동을 국가주

¹² UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, 16 September 2003, EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>

¹³ UNHCR, Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 16 September 2004, FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>

권 및 안보에 대한 위협으로 간주한다. 국제 사회는 이러한 현상에 대하여 일관적이고 통합된 방식으로 대처해야 한다.

실업, 사회불안, 폭력 및 범죄는 지역적 문제의 요인이 될 뿐만 아니라, 국내 및 국제적 실항을 발생시킨다. 이러한 요인간의 상호관련성은 점차 심화되고 있다. 특히 분쟁과 극심한 빈곤 및 기후변화는 더욱더 복합적으로 나타나는 경향이 있으며, 향후 이러한 추세는 더욱 심각해질 것으로 보인다. 박해, 인권침해, 전쟁 이외의 이유로 야기된 실항에 대한 법적 영향과 이에 대한 적절한 보호대응은 유엔난민기구가 연구 및 논의하고 있는 분야이다.

10가지 행동계획

유엔난민기구는 복합 이주 상황에서 각국이 난민보호의 필요성을 인정하고 적절하게 대응할 수 있도록 조력하기 위하여 '난민보호와 복합이주: 10가지 행동 계획'¹⁴을 마련하였다. 이 행동 계획은 난민의 비호와 관련하여 유엔난민기구가 담당할 수 있는 역할을 10가지 분야로 제시한 것이다. 유엔난민기구는 강조한 바와 같이 이주기구가 아니기 때문에 10가지 행동 계획에 있어 다른 관계기관과의 파트너십이 중요한 역할을 한다. 그러나 이 10가지 항목은 비호와 이주를 엮는 중요한 분야라고 할 수 있다. 그리고 재정착을 포함한 영구적 해결책은 이 같은 체계 내에서도 특히 중요한 부분이다.

도심난민

유엔난민기구의 통계에 의하면, 캠프에서 생활하는 난민의 숫자가 전세계 난민의 1/3 인데 비하여, 2009년까지 전세계 난민의 반 이상은 도심 지역에서 거주하였다. 도심난민이 당면한 보호 위험과 이들의 규모와 구성이 변화하고 있음을 인정한 바, 지난 2009년 유엔난민기구는 도심 난민에 관한 정책을 포괄적으로 개정하여 발표하였다. 본 정책에는 다음과 같은 두 가지 주요 목적을 가지고 있다.

- 도시지역이 난민이 거주하고 자신의 권리를 향유하기에 적합한 장소임을 보장한다.
- 도심 난민과 이들을 지원하는 기관들이 사용할 수 있는 보호공간을 최대한 확대한다.¹⁵

이 정책은 유엔난민기구가 도심 난민들의 문제를 다루는 방식에 대하여 새로운 접근방식을 제시한다. 이는 캠프 난민 중심의 기존 정책과 현저히 구분되는 시도였으며, 난민들이 생계 수단, 교육, 신체적·물질적 안전이 보장되지 못하는 몇몇 캠프를 떠나 도시지역으로 이동하는 것이 정당함을 인정하는 것이다.

¹⁴ UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, January 2007, Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>. 행동계획 실시에 관한 구체적인 계획의 실질적인 가이드스에 대한 예시는 다음을 참조: UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action, February 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>

¹⁵ UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>



주요문헌

- UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, A/Res/428(V), 14 December 1950, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0715c.html>
- UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>
- UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 30 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>
- UNHCR, Agenda for Protection, October 2003, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html>
- UNHCR, Protection Gaps Framework for Analysis: Enhancing Protection of Refugees, June 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/430328b04.html>
- UNHCR, Progress report on resettlement, 31 May 2010, C/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>

1.2 유엔난민기구의 보호대상자

1951년 협약 및 유엔난민기구 규정과 이후 채택된 유엔 총회와 경제사회이사회의 결의안에 근거하여, 유엔난민기구의 책임은 우선적으로 "유엔난민기구의 보호대상자"로 통칭되는 여러 집단의 사람들에 관한 것이다. 일반적으로 난민, 난민신청자, 귀환민, 무국적자, 그리고 상황의 특수성에 따라 국내실향민이 이에 포함된다.

이 섹션에서는 유엔난민기구의 보호대상자에 누가 해당되는지에 관해 고찰하고, 그러한 대상자들의 재정착 자격에 관해서도 간단히 언급하도록 한다.

1.2.1 난민

1951 난민협약상의 난민 정의

난민은 다음과 같이 정의된다.

인종, 종교, 국적/민족, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 두려움으로 인하여, 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 그러한 두려움으로 인하여 국적국의 보호를 받는

것을 원하지 아니하는 사람. 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국의 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 두려움으로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 사람.

유엔난민기구 규정에 의한 난민의 정의

유엔난민기구의 난민보호 임무는 무력분쟁 또는 공공질서를 심각하게 저해하는 기타 사건들로 인하여 무분별하게 영향을 받은 사람들에게도 확대된다.

유엔난민기구는 난민협약상 난민의 정의에 부합하는 자에 더하여, 국적국 또는 상주국 밖에 있으며, 일반화된 폭력이나 공공질서를 심각하게 저해하는 사건에 의해 생명, 신체적 안전 또는 자유에 대한 중대하고 무차별적 위협을 받아 해당국가에 돌아갈 수 없는 자를 난민으로 인정한다.

난민보호의 배제

앞서 기술한 난민의 정의는 소위 “인정조항”이라고 불리는 것으로 누가 난민에 해당하는지를 적극적으로 규정하고 있다. 그러나 국제적인 보호를 필요로 하지 않거나 보호를 받기에 적합하지 않은 일부의 경우 난민인정에서 배제되기도 하는데, 아래의 항목 중 한 가지 이상에 해당하는 박해의 주체로 여겨질 경우 이에 포함된다.¹⁶

- 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 또는 인도에 반하는 범죄
- 난민으로서 피난국에 입국하는 것이 허가되기 이전에 그 국가 밖에서 범한 중대한 비정치적 범죄
- 유엔의 목적과 원칙에 반하는 행위

위와 같은 항목을 ‘배제조항’이라고 부르며, 이에 해당하는 자는 난민인정 조건을 충족할지라도 난민인정에서 배제되며 난민으로서의 권리를 누릴 수 없다.

정지조항

추가적으로 1951년 협약과 유엔난민기구 규정은 난민이 영구적 해결책을 찾았을 경우 혹은 난민들이 본국을 떠나도록 한 사건이 더 이상 지속되지 않을 경우, ‘정지조항’ 혹은 난민지위가 종결됨을 규정한다.

난민 지위의 개인 또는 집단인정

난민은 개별 인정 절차에 의해 인정되거나, 다른 반증이 없는 한 ‘사실상 난민(prima facie)’의 개념에 근거하여 난민지위를 인정받을 수 있다. 집단인정은 해당 난민의 이동

¹⁶ 난민협약 제1조 제F항 제a호~제c호의 해당조항. 배제조항은 본 편람의 3장에서 자세히 설명하기로 한다.

사유가 일반적으로 알려져 있고, 국제적인 보호를 요하는 인구가 개별 난민인정 절차의 수용범위를 넘어서는 대규모 유입의 경우에 적용된다. 사실상 난민의 집단인정은 무차별적 또는 일반화된 폭력을 사유에 포함하는 광의의 난민 정의를 수용하는 국가들에서 좀 더 용이하게 적용된다.

사실상 난민(prima facie) 인정

사실상 난민(prima facie)이란 (“다른 반증이 없는 한”), 개인의 난민인정과 달리 집단을 단위로 하는 난민인정절차를 가리킨다. 긴급지원의 필요하거나 기타 현실적 문제에 의해 개별 난민인정이 곤란한 경우, 그리고 해당 집단이 피난하게 된 상황에 비춰볼 때 집단구성원 개개인이 난민으로 고려될 수 있는 경우 집단적인 난민인정절차가 적용된다.¹⁷

배제조항의 신중한 적용을 포함한 난민인정절차는 **3장**에서 좀 더 상세하게 설명하도록 한다.

보완적인 형태의 보호

유엔난민기구 규정상의 난민정의를 난민협약에 나타난 정의에 비해 보다 광범위하게 적용된다. 국가가 이러한 광의의 정의에 찬성하지 않고 이에 구속되지 않더라도, 예를 들어 일반화된 분쟁을 피해 온 사람에게 난민지위는 아니지만 다른 지위의 체류허가를 부여하는 경우도 상당하다. 각 국가가 부여한 체류지위의 명칭에 상관없이 유엔난민기구는 이를 1951년 협약의 “보완적인” 형태의 보호로 지칭하고 있다.

임시보호

“보완적인 형태의 보호”는 전 세계적으로 통용되는 정의가 존재하지 않는다는 점에서 임시보호와 혼동되는 경우가 있다. 임시보호란 보통 난민신청자의 대규모 유입에 대처하기 위한 단기간의 긴급대응을 가리킨다. 임시보호는 본래 1990년대 유고슬라비아 분쟁으로 인해 발생한 대규모의 피난사태에 대응하기 위해 몇몇의 유럽국가들이 구축한 것이다. 반면 보완적인 형태의 보호는 긴급 또는 잠정적 조치가 아니다. 이는 오히려 난민협약과 난민의정서의 정의에 따른 난민인정의 대안으로서 국가가 난민신청자를 송환으로부터 보호하기 위한 근거가 된다.

따라서 협약상 난민지위 또는 보완적인 형태의 보호대상에 해당하는 자가 긴급상황에 처한 경우 대비책으로서 임시보호를 받을 수 있다. 그러나 임시보호를 받은 자에게 본인인희망하는 경우 임시보호 종료 시 개별적 난민신청절차를 이용할 수 있는 기회를 제공해야 한다.¹⁸

¹⁷ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, January 1992. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>

¹⁸ 보완적인 형태의 보호와 임시보호의 차이는 세계협의 참가국에서 강조되었다. UNHCR, Global Consultations



난민지위와 재정착

유엔난민기구는 난민지위의 적격 여부를 검토할 때 난민협약상의 정의와 난민의 광의의 정의 양측을 모두 적용하고 있지만, 재정착 검토에서는 1951년 협약상 난민지위 자격의 근거를 판별하고자 하는 것이 중요하다.

실제로 많은 국가에서 1951년 협약의 기준을 충족시키지 않는 난민을 허용하는 것에 관한 규정이 부재하기 때문에, 유엔난민기구는 광의의 정의하에 인정된 난민들의 재정착을 진행할 때 보다 큰 난관을 직면하게 된다.

1.2.2 난민신청자

난민신청자는 실제 난민일 수 있기 때문에 유엔난민기구의 보호대상자에 포함되며, 난민지위 심사가 결정될 때까지 보호받아야 한다. 난민지위의 인정은 재정착 프로그램의 대상으로 고려되기 위한 전제조건이기도 하다.

1.2.3 무국적자

무국적 문제 또한 유엔난민기구의 주요 임무 중 하나이며, 재정착은 상황에 따라서는 무국적자를 위한 적절한 영구적 해결책으로 평가될 수 있다. 특히 국가는 ‘유엔난민기구와 함께 무국적 문제의 해결을 위한 방법을 모색하며, 무국적자의 상황이 현재의 수용국 또는 이전의 상주국에서도 해결되지 않아 불안정한 상태가 지속될 경우, 재정착의 기회를 제공하는 방법도 고려’ 하도록 장려하고 있다.¹⁹

유엔난민기구 규정과 1951년 협약 모두 난민정의를 충족하는 무국적자에 대해 언급하고 있다. 유엔난민기구 규정에 명시된 무국적자에 대한 책임은 1954년 무국적자의 지위에 관한 협약²⁰과 1961년 무국적자 감소에 관한 협약이 제정됨에 따라 그 범위가 확대되었다.²¹ 이어 유엔 총회는 유엔난민기구에 무국적사례의 확인, 방지, 감소와 함께 무국적자에 대한 국제보호의 임무를 부여했다. 이 임무는 유엔 총회의 유엔난민기구 집행위원회의 결정(2006년 무국적자의 확인, 방지, 감소 및 무국적자의 보호에 관한 집행위원회결정 제106호) 승인과 함께 발전을 거듭하고 있다.

on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track, (EC/GC/02/2), 16 April 2003 para 15, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d6264e54.html>

¹⁹ UNHCR, General Conclusion on International Protection, 10 October 2003, No. 95 (LV) – 2003, para. (v), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>

²⁰ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.htm>

²¹ UN General Assembly, Convention on the Reduction of Statelessness, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b39620.html>

무국적의 정의

1954년 '무국적자의 지위에 관한 협약'과 국제관습법은, 무국적자란 '어떠한 국가에 의해서도 그 법률의 시행상 국민으로 간주되지 않는 자'²² 로 정의하고 있다 (때에 따라서 '법률상(de jure)' 무국적자로 표현되는 경우도 있다). 즉, 해당인의 무국적자 여부는 이에 관한 국제법과 이 법률이 국가에 의해 어떻게 시행되는지에 대한 평가에 기초하여 판단할 수 있다.

원칙적으로 대부분의 인권은 국적의 상태와 상관없이 모든 사람이 누릴 수 있어야 한다. 그러나 정치적 권리, 여권을 발급받을 권리, 입국 및 거주하는 데 어떠한 제약도 받지 않을 권리와 같이 국제적으로 인정되는 몇몇 권리들은 국민에게만 주어진다. 국가는 보다 폭넓은 권리를 자국민에게로 제한하는 경우가 많기 때문에 어떠한 국가의 국적도 가지지 못한 자는 어느 곳에서도 위와 같은 권리를 누리지 못할 수 있다. 결과적으로 무국적자는 한 나라에서 태어나 그곳에서 평생을 살았을지라도 정식 고용계약이나 신분 및 여행문서, 주거, 의료, 교육에 접근하는 데 어려움을 겪을 수 있다.

1954년 협약상의 무국적자에 대한 정의에 추가적으로, 일부 다른 국제 법률문서들은 국적을 가지고 있으나 그 국적이 효력이 없는 '사실상(de facto) 무국적자'에 관하여도 언급하고 있다. 전통적으로 이 용어는 자신의 국적국 밖에 체류하며 보호가 거부된 자로, 여권발행이나 귀국이 거부되는 등, 국적국의 외교적 보호/지원 및 영사관에 의한 보호/지원이 거부된 자를 지칭할 때 사용된다.

무국적은 서로 다른 국적의 부모가 자녀를 출산했을 경우 또는 아동이 해외에서 태어나 출생국의 국적과 부모의 국적 중 어느 하나도 취득할 수 없는 경우, 법률간의 충돌에 의하여 발생할 수 있다. 이와 같은 현상은 각국가가 시민권을 부여하는데 부모의 국적에 따라 국적을 취득(혈통주의)하거나 출생지의 국적을 취득(출생지주의)하는 것 중 어느 쪽을 채택하는지에 따라 발생한다. 또한 무국적 문제는 아래와 같은 이유로 인하여 발생하게 된다.

- 하나의 국가가 소국으로 분리되거나 영토를 다른 국가로 이전하는 등의 국가승계
- 자녀에게 국적을 물려줄 권리에 대한 여성 차별
- 민족, 종교, 인종 등에 따른 차별적 국적 부여
- 정부가 자의적으로 국적을 박탈하는 경우
- 다른 국가의 국적을 취득하기 이전에 자발적으로 국적을 포기하는 경우
- 결혼 또는 이혼 등의 제도가 자동적으로 여성의 국적에 영향을 주는 경우
- 출생 시 출생등록을 하지 못하여 아동이 이후 국적을 증명할 수 없는 경우

²² Article 1.1 UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>

무국적자는 난민일 수 있지만, 아닐 수도 있다

무국적자가 난민일 수 있으므로 1951년 협약 등에 명시된 처우기준이 이들에게도 적용될 수 있다. 하지만 모든 무국적자가 난민인 것은 아니다. ‘무국적자의 지위에 관한 협약’ 및 ‘무국적 감소에 관한 협약’은 무국적 발생의 감소를 목적으로, 무국적자의 처우에 대한 기준을 마련하고 있다. 이 협약들이 적용기준 및 유엔난민기구의 무국적자에 관한 임무 수행에 있어 유익한 지침을 제시하고 있음에도 불구하고 오늘날까지 비교적 소수의 국가만이 체약 또는 비준하고 있는 실정이다.²³

난민의 경우와 마찬가지로 무국적자의 처우에 대한 추가적인 기준을 마련함에 있어서도 국제인권법과 관련이 있다. 국적을 가질 권리는 기본권으로써 세계인권선언²⁴에 명시되어 있다. 또한 유럽의회가 1997년 채택한 유럽국적조약 등과 같은 지역문서도 특히 무국적의 발생을 방지하는 것과 관련이 있을 수 있다.

유엔난민기구의 무국적자 보호임무 수행

전 세계 난민인구가 약 1,520만명으로 확인되는 것에 비해 무국적자의 수는 약 1,200만명으로 추정된다 (본 편람의 집필 당시 기준). 유엔난민기구는 무국적의 확인, 방지 및 감소와 무국적자를 위한 국제적 보호 제공이라는 임무수행을 위해 다음과 같은 활동을 시행하고 있다.

- ‘무국적자 지위에 관한 협약’, ‘무국적 감소에 관한 협약’의 가입 촉진
- 국적법 제정의 준비와 이행에 의향이 있는 국가를 위한 법률적 조언과, 국내 절차의 역량강화를 위한 지원시행
- 국가 및 기타 파트너들과 협력하여 무국적 문제를 확인, 파악하고 해결책 모색
- 각국 정부의 담당자와 유엔난민기구직원을 대상으로 무국적 문제에 관한 연수 제공
- 세계 각지의 무국적 문제에 관한 정보 수집 및 공유
- 해당 분야의 활동과 관련하여 정기적으로 집행위원회에 보고²⁵

무국적자가 당면한 보호문제를 다루는 데 있어, 경우에 따라서는 해당 무국적자의 상주국 및 국적, 출생, 혈족 등으로 연고가 있는 국가나 이전의 상주국 외의 다른 국가에서 해결책을 모색해야 할 수도 있다.

그러나 난민이 아닌 무국적자의 경우, 재정착 국가가 제시하는 기준으로 인해 재정착이 어려울 수 있다. 유엔난민기구 집행위원회 결정 제95호(2003년)은 각국에 다음과 같은 사항을 요청한다.

²³ 무국적에 관한 협약의 비준을 추진하고, 무국적 관련 과제에 대해 좀더 효과적인 방안을 모색하는 것은 2011년에 설립 60주년을 맞는 UNHCR의 중요한 목표 중 하나이다.

²⁴ Article 15.UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

²⁵ UNHCR, UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note, March 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html> ;2011년 6월 발행된 UNHCR 상임위원회의 ‘UNHCR Note on Statelessness’ 또한 참조할 것.

‘무국적 문제 해결방법에 관련하여 유엔난민기구에 협력하고, 무국적 문제가 현재 수용국 또는 이전 상주국에서 해결되지 못하여 불안정한 상태가 계속될 경우 재정착을 위한 장소를 제공하도록 검토한다.’²⁶

난민이 아닌 무국적자의 재정착에 관한 추가지침은 본 지침서의 7.2.2에서 확인할 수 있다.

1.2.4 귀환민

자발적 본국 귀환은 특히 분쟁 후 상황에서 이상적이지 않은 형식으로 이루어질 수 있다. 유엔난민기구의 임무는 전통적으로 난민이 출신국으로 국경을 넘는 순간 종료한다고 여겨졌으나, 이후 집행위원회는 귀환 결과 및 귀환민에 대한 모니터링 시행 또한 유엔난민기구의 임무에 해당한다고 결정했다. 유엔난민기구는 출신국으로 돌아간 귀환민을 위한 보호 확보 및 지원과 귀환민 임무 모니터링에 실질적으로 관여할 책임이 있다. 또한 유엔난민기구는 연수 프로그램과 인프라 정비, 물자지원 등을 통해 보호 역량 강화에도 중요한 역할을 담당한다.

귀환민의 자유 또는 안전이 위험에 처해 있음을 나타내는 징후나 증거가 발견되는 경우, 유엔난민기구는 귀환민에 대한 모니터링의 일환으로 문제가 되는 상황을 개선하고 귀환민의 고충을 덜어주기 위해 가능한 모든 일을 해야 한다. 심각한 박해나 인권침해가 발생한 경우, 유엔난민기구의 개입이 요구된다. 문제나 폭력이 일시적인 것이 아니며 향후 위험성이 감지될 경우 유엔난민기구는 그러한 문제가 해소될 때까지 추가적인 귀환을 추진하지 않도록 한다.

유엔난민기구의 개입이 문제를 해결하거나 추가적인 위험을 방지하지 못하고 이러한 위험이 심각하고 급박한 경우, 적합한 기관들은 귀환민이 해당국가를 떠나 다시 한번 난민으로서 안전을 추구할 수 있도록 조치를 취해야 한다. 특별한 경우, 재정착 또한 고려될 수 있다.

1.2.5 국내실향민(IDPs)

국내실향민이란, ‘무력충돌, 일반화된 폭력, 인권유린, 자연재해 및 인간에 의한 재해 등으로 자신의 고향 혹은 상주지로부터 피신하거나 떠나도록 강요 받았으나, 국제적으로 승인된 국경은 넘지 않은 개인이나 집단²⁷’을 지칭한다.

따라서 국내실향의 요인은 대부분의 경우 난민이 피신하는 원인과 크게 다르지 않다. 유일하게 다른 점은 국내실향민은 국경을 넘지 않은 채 국내에 머물고 있다는 점에 있

²⁶ UNHCR, General Conclusion on International Protection, 10 October 2003, No. 95 (LIV) – 2003, para. (v), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>

²⁷ United Nations, Guiding Principles on Internal Displacement, 22 July 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c3da07f7.html>

다. 몇몇 국가들은 국내에서 위험에 처한 사람들을 위해 인도주의적 이주프로그램을 시행하고 있으며, 국내실향민이 그 대상에 포함되기도 한다. 그러나 국내실향민은 유엔난민기구의 제3국 재정착의 대상에 포함되지는 않는다.

유엔난민기구는 1970년대 초반부터 국내실향민 문제를 다루어 왔다. 난민 인구는 1990년 후반 이후로 1,300만 - 1,600만명 정도에 머물면서 그 변동치에 비교적 안정세를 보였으나, 국내실향민의 수는 1,700만명으로 확인되었던 1997년을 기점으로 하여 계속 증가하는 추세이다. 2010년말 기준으로 전 세계 약 2,750만명에 이르는 인구가 무력충돌, 일반화된 폭력, 인권유린 등으로 인해 국내실향민이 되었다.²⁸ 지난 2009년, 유엔난민기구는 국내실향민 인구가 가장 많은 4개국(콜롬비아, 파키스탄, 이라크, 수단)을 포함한 총22개국의 약 1,560만명의 국내실향민을 지원하였다.²⁹ 이에 추가적으로 수백만 명이 자연재해로 인해 실향하였으나, 최신통계에서는 이에 대한 확실한 집계가 이루어지지 않고 있다.

다른 시민과 같이 국내실향민을 보호, 존중하고 이들의 권리를 보호할 최우선적 책임은 국가에게 있다. 그러나 현실에서 국내실향민은 적절한 보호나 지원을 받지 못하고 있기에 그들의 이러한 상황이 국제사회의 합법적인 관심의 대상이다. 1998년 국내실향 지침(1998 Guiding Principles on Internal Displacement)은 국내실향에 관한 초대 유엔대표부의 지지하에 책정되어, 국내실향민 문제와 관련된 모든 기관에게 중요한 지침을 제공하고 있다. 이 지침은 국제인권법, 인도법 및 난민법에서 유추한 관련 기준에 의거하여 국내실향민을 위한 처우기준을 규정한다.

이 지침은 국제인권법, 인도법, 그리고 유추하건대 난민법과 관련한 원칙을 통해 국내실향민을 위한 처우의 기준을 규정한다.

국내실향민의 인권에 관한 특별보고관은 국내실향민의 권리에 대한 문제 의식을 고양, 인식을 제고하고 '국내실향에 관한 지침'을 국가, 지역, 그리고 국제적 수준에서 홍보 및 보급하며, 국가 사절로서 수행하고, 비정부 기관과 기타 유관기관의 역량 강화를 지원, 정책 조사를 시행하는 등의 활동을 담당하고 있다.

국내실향민 문제의 해결방안 모색

국내실향민 문제에 대한 영구적 해결책의 모색은 그들이 자신의 권리를 회복하고, 따라서 실향과 직접적으로 관련된 특정 지원이나 보호를 더 이상 필요로 하지 않게 되어 실향을 이유로 처벌 받지 않고 인권을 누릴 수 있는 것을 목표로 한다.

'국내실향 지침'에 따르면 국내실향민은 영구적 해결책에 접근할 수 있어야 한다. 또한 2010년 '국내실향민의 영구적 해결책을 위한 다자간 상임위원회 프레임워크'³⁰

²⁸ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010, 23 March 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d8afef82.html>

²⁹ UNHCR, 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee6552.html>

³⁰ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, IASC Framework on Durable Solutions for IDPs, April

(the 2010 Inter-Agency Standing Committee Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons)’는 국내실향민 문제의 영구적 해결 달성을 위한 노력을 관리하는 원리와 기준의 이해를 증진시킨다.

국내실향민의 영구적 해결책은 다음을 통하여 달성할 수 있다.

- 본국에서의 지속 가능한 재통합(귀환)
- 국내실향민이 피신한 곳에서의 지속 가능한 현지통합
- 국내 타 지역에서의 지속 가능한 정착³¹

위의 3가지 해결책 간에 우선순위는 없으며, 정해진 조건의 상당 부분이 충족되었을 경우에 한하여 해결책은 ‘영구적’인 방안이 될 수 있다. 일반적으로 영구적 해결이 이루어졌을 경우, 국내실향민은 다음과 같은 권리를 차별 없이 누릴 수 있어야 한다.

- 장기적 안전, 보안 및 이동의 자유
- 적절한 식량, 물, 주거, 의료, 기본교육에 대한 최소한의 접근 가능성을 포함하는 적절한 생활수준
- 고용 및 생계유지를 위한 수단
- 국내실향민의 주거, 토지, 재산을 회복하거나 혹은, 실향민이 보상을 받을 수 있는 효과적인 제도 마련

영구적 해결을 위해서는 다양한 상황에서 국내실향민이 차별 없이 다음과 같은 혜택을 누릴 수 있어야 한다.

- 개인 또는 기타 서류에 대한 접근권과 재발행 보장
- 실향 중 헤어져진 가족과 자발적인 상봉
- 자국민과 동등하게 모든 수준의 사회문제에 참여
- 정의와 보상, 폭행의 원인에 관한 정보에 대한 접근권을 포함하여 실향과 관련된 폭력에 대한 효과적인 개선

유엔난민기구와 클러스터 접근법(the Cluster approach)

지원과 보호에 대한 국제적인 노력은 국가에 의한 보호를 대신하는 것이 아니라 오히려 이를 강화하는 것을 목적으로 한다. 따라서 국내실향민에 대해 세계적인 임무를 부

2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5149312.html>

³¹ Note that the Guiding Principles on Internal Displacement refer to two solutions: “return” and “resettlement” in another part of the country. The latter option refers to settlement elsewhere in the country other than in one’s place of origin. It encompasses the option for IDPs to settle permanently in the locality where they first arrived while displaced, as well as the possibility to move to another part of the country altogether. Given the specific meaning of “resettlement” in the refugee context as relocation to a third country, UNHCR refers to, and would generally recommend, that in contexts of internal displacement, the IASC Framework for Durable Solutions for IDPs terms “local settlement” and “settlement elsewhere” be used instead.

여 받은 기관은 존재하지 않는다. 다자간 상임위원회 (ASC)는 2005년 9월, 인도주의적 위기에 대응하기 위한 예측 가능성, 책임, 파트너십의 강화를 목적으로 ‘클러스터 접근법’을 구축하였다. 유엔난민기구는 전문성과 경험을 바탕으로 11가지의 대응방법 중 보호, 긴급 구호 대피소, 난민캠프 운영과 관리의 3가지에 대해 단독 또는 공동으로 주도적 역할을 담당할 것을 동의하였다(긴급 구호 대피소, 난민캠프 운영은 분쟁에 의해 발생된 긴급사태에 한정한다).

유엔난민기구는 ‘클러스터 접근법’의 주도기관으로써 난민보호 의제 설정, 전략적 우선 순위 설정 및 글로벌 프로텍션 클러스터(GPC)의 현장업무 지원활동의 조율을 주도하고 이를 위한 비전을 제시한다. GPC는 현재 클러스터 접근을 활용하는 인도주의적 활동의 모든 보호활동을 운영하는 국제적 수준의 주요 포럼이다. 또한 GPC에는 5가지의 책임 영역(AORs)이 있는데, 위탁 받은 임무에 대하여 전문지식을 보유한 주요기관들이 각 영역을 조정한다³². 책임영역에는 아동보호, 거주·토지·재산권, 젠더에 기초한 폭력방지와 대처, 법치와 정의 그리고 지뢰대처가 있다. GPC에는 유엔의 인도주의, 인권, 개발 관련 기관과 비정부기관, 그리고 보호활동에 적극적으로 참여하는 기타 국제 기구들이 포함된다.

유엔난민기구는 글로벌 클러스터 차원에서 국내실향민 보호 기준과 정책개발, 참여기관의 역량강화, 새로운 또는 진행 중인 긴급상황에서의 운영지원의 조율을 주도할 책임이 있다. 또한, 다른 클러스터에서 시행되는 활동이 보호를 염두에 두고 이루어지도록 하고, 보호문제가 모든 사업과 단계, 분야에서 중점적으로 다루어지도록 하는 것 역시 유엔난민기구의 임무이다.

구체적인 예로, 유엔난민기구는 GPC의 후원 하에 ‘국내실향민 보호를 위한 편람’³³을 출간하는 다자간 협업과정을 조율하였다. 이 편람은 국내실향민이 발생한 상황에서 효과적으로 보호·대처하도록 지원하기 위한 지침과 도구를 제공한다.

긴급 구호 대피소와 캠프의 운영 및 관리와는 달리, 보호 클러스터에서 유엔난민기구의 주도적인 역할은 국내실향민의 원인이 난민의 사유와 비슷한 경우에만 한정되는 것은 아니다. 유엔난민기구는 특정 자연재해의 상황에서 보호 클러스터를 주도하기도 하며 돕는 입장으로 참여하기도 한다. 실제로 2004년 12월에 발생한 쓰나미, 2010년 1월 아이티 지진, 2010년 파키스탄의 홍수를 사례로 들 수 있다. 클러스터는 난민 상황에는 적용할 수 없는데, 이는 유엔난민기구가 보호, 지원, 조정에 관한 대응 전반에 관여할 임무를 지니고 있기 때문이다.

³² 책임 영역으로는 법치와 정의(OHCHR 과 UNDP), 젠더에 기초한 폭력방지와 대처(UNFPA 와 UNICEF), 아동보호(UNICEF), 거주·토지·재산권 (UN-HABITAT), 지뢰대처(UNMAS) 등이 있다.

³³ Inter-Agency Standing Committee, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>



주요문헌

- UNHCR UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note (2010년3월) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>
- UNHCR/Inter-Parliamentary Union, Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians (2005) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/436608b24.html>
- General Assembly, Convention on the Reduction of Statelessness, (1961년 8월30일) United Nations, Treaty Series, vol.989, p.175, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b39620.html>
- General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, (1954년 9월28일), United Nations, Treaty Series, vol.360, p.117, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>
- Inter-Agency Standing Committee, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, (2010년 6월), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbco2.html>

1.3 세 가지 영구적 해결책

이 섹션에서는 난민문제에 대한 3가지 영구적 해결책³⁴을 개괄하며 유엔난민기구의 임무와 역할, 핵심이 되는 법적·정책적 지침, 그리고 해결책을 시행하면서 직면하게 되는 문제에 대해 알아보도록 한다.

난민문제의 영구적 해결책이란 난민이 정상적인 삶을 영위할 수 있도록 그들이 직면하는 고통을 해결하여 실향이 되풀이 되는 것을 멈추는 것이다. 난민문제의 영구적 해결책을 찾고 제공하는 것은 국제보호의 핵심 요소이며, 유엔난민기구가 설립된 이래로 중심업무가 되어왔다.

난민문제의 영구적 해결책에는 다음의 3가지가 있다.

- **자발적 귀환:** 난민이 안전과 존엄성을 보장받으며 자신의 출신국으로 돌아가 그 국가의 보호를 받는 것.
- **현지사회통합:** 난민이 수용국 사회에 법적, 경제적, 사회적으로 통합하여 수용국 정부의 보호를 받는 것.
- **재정착:** 난민이 현 체류국에서 선별되어 난민에게 영구 거주권 부여에 동의한 제3국으로 이동하는 것.

³⁴ 국제보호와 영구적 해결책에 관해 좀더 자세한 소개는 다음을 참조: Self-study module 1, An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR, 2005. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html>



세 가지의 영구적 해결책은 본질적으로 상호보완적이므로, 이들이 함께 시행되었을 때 난민의 상황을 해결하기 위한 포괄적이며 실행 가능한 전략을 세울 수 있게 된다. 재정착을 가장 적절한 방안으로 결정하기 전에 3가지 해결책의 적용 가능성을 모두 충분히 고려해야 한다.

1.3.1 자구역량: 해결책의 주요 전제요소

자활 능력은 그 자체만으로 영구적 해결이 될 수 없지만 3가지 영구적 해결책에 있어 중요한 전제요소로 작용한다. 유엔난민기구는 NGO와 함께 난민의 자활 능력을 고취하기 위해 다양한 형태의 지원을 모색해왔다. 예를 들어, 수입을 창출하는 농업 또는 지역 사회 개발 프로젝트 등이 이에 포함된다. 자활 능력 프로젝트는 난민이 개발의 주체가 될 수 있도록 지원하는 것을 통해 지역사회에도 이익을 가져다 주게 된다.

자구역량의 정의

자구역량이란 '개인, 가족, 또는 지역사회가 지속적인 방법으로 존엄성을 보장받으며 필수적인 기본요소(보호, 식량, 물, 주거, 개인의 안전, 건강, 교육 등을 포함)를 충족할 수 있는 사회적, 경제적 능력'과 같이 정의 할 수 있다.

프로그램의 접근방법에 있어서 자구역량이란 보호대상자의 취약성과 인도적 및 외부의 지원에 대한 장기적인 의존성을 줄여나가기 위해 이들의 생계를 발전, 강화시키는 것을 가리킨다.³⁵

따라서 난민에게 자구역량이란,

- 난민이 비호국의 지원에 대한 의존도를 줄여나가는 것을 통해 비호국의 부담을 경감시키고,
- 일상생활에 대한 자기결정권을 확대하여 장래에 대한 희망을 안겨주고 이를 통해 난민의 존엄성과 자신감을 고취시키며,
- 장기적인 해결책이 보다 지속 가능하도록 돕는다. 적극적으로 자립활동을 하는 난민은 자발적 귀환, 재정착, 현지사회통합에서의 어려움을 보다 잘 극복할 수 있기 때문이다.

프레임워크 합의

유엔난민기구는 특히 난민의 대규모 유입이나 복합이주 또는 난민문제의 영구적 해결에 대한 책임 등을 보다 평등하게 공유하기 위해 수용국을 지원하는 국제적 책임분담 체계를 지원하고 있다.

유엔난민기구는 수용국이 보류 중인 영구적 해결책을 시행할 역량을 강화하도록 국가

³⁵ UNHCR, Handbook for Self-Reliance, 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf40.html>

및 비정부 조직과의 협력을 모색해왔다.

2003년 발표된 '유엔난민기구의 영구적 해결책을 위한 체계'³⁶는 영구적 해결책의 추진을 위해 아래의 3가지 프로그램과 같은 국제적이고 조직적인 협력을 위한 전반적인 체계를 제공한다.

- 난민에 대한 개발원조(DAR)프로그램 접근법: 난민이 해결책에 적응할 수 있도록 하는 프로그램
- 귀환, 재통합, 재활, 재건(4R) 접근법: 지속가능한 귀환과 재통합을 촉진하기 위한 프로그램
- 현지통합을 통한 개발(DLI) 접근법: 실현 가능한 경우, 수용국에서의 현지통합을 지향하는 프로그램

1.3.2 세 가지 영구적 해결책의 상호보완성

세 가지 영구적 해결책 간에 공식적인 우선순위는 없다. 유엔난민기구 설립 초기에는 재정착과 현지사회 통합이 난민들을 위한 가장 현실적인 영구적 해결책으로 여겨졌으나, 시간이 흐르면서 자발적 귀환책이 난민들로부터 가장 많이 요구되었고 시행되어 왔다. 세 가지 영구적 해결책은 본래 서로 상호보완적인 작용을 하기 때문에 이들 해결책을 함께 실행할 경우 난민상황을 해결하는 데에 실행 가능하고 통합적인 전략을 수립할 수 있게 된다. 자발적 귀환이 일반적으로는 실현 가능하지만 모든 난민에게 적절한 해결책이 될 수는 없다. 일부 난민에게는 현지사회 통합 또는 재정착이 보다 적절할 수 있다. 특히 분쟁 후 상황의 경우, 평화와 질서가 온전히 재구축되고 행정 및 사법기관들이 효율적으로 기능하는 데에는 오랜 시간이 소요될 수 있다. 이러한 경우에 특히 본국으로 돌아갈 경우 그 상태가 더 심각해질 수 있는 트라우마가 있거나, 본국에서 특정 보호 문제를 겪을 수 있는 난민에게는 현지 사회 통합이나 재정착이 보다 적절한 방법일 수 있다. 어떤 해결책을 선택하더라도 그 성공여부는 다양한 협력 기관들에 의해 좌우된다.

영구적 해결책의 상호보완적 접근은 자연발생적이지만, 세계 회의(Global Consultations)와 협약 더하기(Convention Plus initiative)는 영구적 해결책에 대한 포괄적인 접근을 통해 자발적 귀환과 현지 사회 통합이라는 해결책의 가능성을 열어두는 것에 초점을 두었다.

영구적 해결책에 대하여 상호보완적으로 접근하는 것은 자연스럽게 이루어지는 것일 수 있지만, 세계 회의와 협약 더하기에서는 자발적 귀환과 현지사회 통합의 가능성을 영구적 해결책에 대한 통합적인 접근을 통해 얻는 것에 초점을 두고 있다.

영구적 해결책에 대한 통합적 접근

영구적 해결책에 대한 통합적 접근이란 세 가지 영구적 해결책 - 자발적 귀환, 현지사회

³⁶ UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, 16 September 2003, EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>

통합, 재정착-을 협조적이고 체계적인 방법으로 모두 활용하는 것을 가리키며, 이는 해당 비호국 또는 지역의 특정 집단을 위한 영구적 해결책을 달성하는 것을 목표로 한다.

이와 같은 통합적 접근은 난민의 출신국, 수용국, 유엔난민기구와 파트너, 그리고 난민들과의 긴밀한 협력관계를 통하여 이행된다. 통합적 접근은 특정 상황을 ‘해결’ 하는 것을 목적으로 하는 정식 ‘행동계획’인 경우도 있고, 또는 실형의 발생 시점부터 사태의 장기화를 방지하기 위해 3가지 영구적 해결책을 조율하려는 모든 노력을 반영하는 경우도 있다.

1.3.3 자발적 귀환

자발적 귀환이란 난민이 정보에 기초한 판단에 의해 자유롭게 안전과 존엄성을 확보한 상태에서 출신국으로 돌아가는 것을 말한다. 전반적인 상황이 난민으로 하여금 본국으로 돌아갈 것을 허용한다면 귀환은 가장 유익한 해결책이라고 볼 수 있다. 자발적 귀환은 난민이 출신국의 보호와 배려 속에 익숙한 환경에서 생활을 재개할 수 있도록 지원하는 것이지만 이러한 조건들이 충족되지 않을 경우, 귀환은 지속 가능한 해법이 될 수 없고 난민은 다시 비호국으로 돌아갈 것을 희망할 수 있다.

자발적 귀환을 추진하는 유엔난민기구의 책임은 사무소 규정에 기초하고 있다. 난민협약에서는 이와 관련해 직접적 언급은 없으나, 난민지위의 중지에 관한 규정이 관련되어 있다³⁷. UN총회는 난민의 자발적 귀환을 추진, 원조하는 유엔난민기구의 임무를 반복하여 확인해 왔고, 영구적 귀환의 중요성을 인정하며 이 같은 임무가 귀환한 후의 처우나 생활을 회복하기 위한 지원을 포함하도록 그 범위를 확장해 왔다. 평화와 화해가 영구적으로 유지된다고 판단될 경우 유엔난민기구는 자발적 귀환을 추진하고 있다. 상황적 조건이 이상적이지 않을 경우 (예를 들어 평화를 위한 절차가 보장되지 않은 상황에서 난민들이 자발적으로 귀환할 때) UNHCR은 귀환 절차를 돕는 경우도 있다.

유엔난민기구는 자발적 귀환에 관한 기본원칙을 담은 ‘자발적 귀환에 관한 편람’³⁸과, 업무지침을 담은 ‘귀환과 재결합 활동을 위한 편람’³⁹의 2가지 편람을 작성하였다. 또한 특정 자발적 귀환의 실행에 있어 해당 사례의 난민의 처우에 관한 원칙, 기준을 규정하는 협정을 해당국과 체결하는 경우도 많다

가능성 비교

자발적 귀환의 실현가능성을 고려할 때, 이를 가까운 장래에 영구적 해결책의 적절한 선택지로 결정할 충분한 요소가 있는지 판별하는 것이 중요하다. 예를 들어 출신국에서 평화교섭이 진행 중 또는 가까운 시일 내에 교섭이 이루어질 가능성이 있는지, 난민/국

³⁷ 특히 난민협약 제1조 제c항 제4호, 제5호, 제6호 참조. 1969 OAU협약 또한 자발적 귀환에 관해 언급하였다.

³⁸ UNHCR, Handbook – Voluntary Repatriation: International Protection, January 1996, Section 2.4. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html>

³⁹ UNHCR, Handbook for Repatriation and Reintegration Activities, May 2004. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>

내실향민의 귀환이 자연적으로 발생하여 이루어지고 있는지, 출신국의 치안상태가 개선되고 있는지, 귀환이 이루어졌을 때의 대응 또는 자발적 귀환을 추진할 때 요구되는 조건인 최저한의 보호조치가 출신국에 마련되어 있는지, 난민인 채로 머무는 사람들에게 대한 지속적인 보호가 보장되는지, 등의 요소는 ‘자발적 귀환에 관한 편람’에도 나타난 것과 같이 자발적 귀환에 대한 유엔난민기구의 관여를 결정한다.

요약해보면 자발적 귀환에 관한 유엔난민기구의 임무는 다음과 같다.

- 난민의 귀환이 자발적으로 이루어지는 것을 확인
- 난민이 안전하게 존엄성을 유지한 채 자발적 귀환이 가능한 상황을 구축하도록 추진
- 현 상황에서 귀환은 적합하지 않더라도 난민이 자발적으로 귀환할 경우 도움 제공
- 출신국의 상황에 대한 정보 보급
- 신체적, 법적, 물적 안전과 존엄성을 유지한 채 귀환이 가능하도록 환경 구축
- 귀환에 적합한 상황으로 정리되었을 때는 자발적 귀환을 추진
- NGO나 기타 기관과 협력하여 귀환민의 이익과 복지를 위해 필요한 서류수속, 이동수단, 리셉션 등에 대처
- 출신국으로 돌아간 귀환민의 상황을 모니터하고, 필요한 경우 개입
- 귀환, 재통합 프로그램의 물적, 경제적 지원을 제공하여 출신국 정부를 원조하고, 이를 위해 기부금을 모금
- NGO, 전문기관, 양국간의 원조기관이 제공하는 중, 장기적으로 부흥이 가능하도록 지원하고 추진하는 모체로써 활동
- 국가가 스스로 난민발생의 원인을 해결할 수 있도록 법률, 사법적인 면에서 능력개발 할 수 있도록 지원하는 활동

특히 분쟁이 종식된 후의 상황에서 귀환조건을 충족시킨다는 것은, 상당한 어려움이 동반되는 문제이다. 평화협정이 체결된 지역이라 할지라도 폭력행위를 중단시키고, 통상의 정치적, 경제적, 사회생활을 재구축하고, 인권을 존중, 장기적인 안정을 이룩하기 위해서는 상당한 시간이 소요된다. 출신국이 귀환하는 난민을 수용할 여력이 있는지 여부 또한 고려해야 할 주요사항이다.

자발성

유엔난민기구는 난민이 카운셀링을 받은 후 출신국에 관한 객관적인 정보에 기초하여 귀환을 결정하는지 확인할 필요가 있다. 난민이 귀환을 결정할 경우, 수용국에서 보호 상황이나 지원의 부족 및 감소, 출신국에 잔류중인 가족/재산에 대한 협박 등의 요소로 인해 그 결정이 강요되어서는 안된다.

안전과 존엄성을 유지한 채 귀환

유엔난민기구는 국제법적 틀과 동일한 견해로 ‘안전과 존엄성을 유지한 채’ 이루어지는

귀환에 대하여, 신체적, 법적, 물적으로 안전한 환경과, 난민에 대한 국가의 보호가 완전히 회복된 상태에 귀환을 의미한다고 나타내고 있다. 이상적인 상황은 난민이 자신들의 원 주거지로 귀환하는 것이라고 할 수 있다.

안전을 유지한 채 귀환: 법적 안전(사면, 개인안전의 보장, 진실성, 차별 없는, 귀환 시 박해나 형벌을 받을 공포로부터 해방될 것에 대한 공식적인 보증 등), 신체적 안전(무력 공격으로부터 보호, 지뢰가 없는 귀환루트, 최소한 자신의 영역이 확실하도록 구획이 정리된 정착지 등), 물적 안전(토지, 생계유지를 위한 수단 이용) 등의 조건이 충족된 상태에서 이루어지는 귀환을 가리킨다.

존엄성을 유지한 채 귀환: 존엄이라는 개념은 안전과 비교할 때 명확한 것은 아니다. ‘존엄’ 사전적 의미는 ‘명예와 존경을 받을 가치가 있는 존재’라고 설명하고 있다. 실제로 존엄이란 난민이 학대를 받지 않고 조건 없이 자발적으로 자신이 원하는 형태로 귀환이 가능하고, 자의적으로 가족과 헤어지는 일 없이 국가로부터 존경과 완전한 수용이 갖춰진 형태로 받아들여져 난민이 자신의 권리를 완전히 회복하는 것을 의미한다.

신체적 안전은 국가가 보증해야 하며, 이를 위해서는 국제사회의 지원이 필요하다. 불안정한 상황은 그 자체만으로도 위협이 될 수 있으나, 귀환민이 특정 표적이 되는 경우도 있다. 그러한 경우 국가가 귀환민을 보호하고 법적 질서를 세울 능력이 있는지를 주의하여 검토해야 한다. 전반적인 치안상태가 개선되었다고 하더라도 신체적 안전을 확보하는데 있어 아직 충분치 못한 경우도 있다. 예를 들어 지뢰는 특정 지역에서는 위협으로 작용한다.

특히 분쟁 후 상황에서는 귀환에 지장을 주는 법적, 행정적 장벽을 제거하기 위해 사법 체계를 재정비할 필요가 있을 수 있다. 예를 들어, 귀환민이 개인으로써 지위나 시민권을 포함하는 국민으로써의 지위가 인정될 것, 재산반환을 위한 준비가 이루어 질 것, 또한 가능하다면 적절한 보상이 이루어질 것 등을 들 수 있다. 귀환하는 난민의 법적 안전을 확보하기 위한 방법의 하나로, 피난한 사실에 대한 처벌의 사면이 있다. 이는 피난하여 징병을 피한 경우 등에 적용될 수 있다. 사면은 다양한 범죄에 적용될 수 있으나, 전쟁범죄나 인도주의에 반하는 범죄의 가해자에 대해서는 적용되지 않는다.

물적 안전은 생존과 생활유지를 위한 기본 서비스에 대한 차별 없는 접근을 가리킨다. 여기에는 식량, 물, 보건위생, 교육 등이 포함된다. 재통합을 영구적으로 유지하기 위해서는 이와 같은 서비스와 더불어 자립을 위한 수단을 제공해야 한다. 앞서 논한 것과 같이, 특히 분쟁 종식 후의 상황에서는 출신국의 수용능력 또한 주요 고려사항으로 볼 수 있다.

재통합

유엔난민기구는 일반적으로 단기간의 긴급, 또는 인도적 구제를 통해 지속 가능한 재통합을 위해 활동한다. 인도적 지원과 장기적 개발의 연결성은 매우 중요하다. 따라서 유엔난민기구는 기타 UN기구나 국가 개발기구와 공동작업을 진행하며, 특히 ‘4R’ 접근법

(귀환-repatriation, 재통합-reintegration, 부흥-rehabilitation, 재건-reconstruction)을 통해 구조활동에서 개발로 자연스럽게 연결되는 것을 목표로 하고 있다. 유엔난민기구 가재통합 관련 활동을 주도하는 동안 기타 유엔기구나 세계은행은 귀환의 초기단계에 긴밀하게 관여하게 된다. 이를 통해 개발관련 과제를 조기에 착수하는 것과 더불어 장기적 계획에서 나타나는 귀환민의 요구에도 대응할 수 있게 된다.⁴⁰

개인의 자발적 귀환에 대한 유엔난민기구의 지원

몇몇 재정착 수용국들은 난민의 자발적 귀환을 지원하기 위한 절차나 경제적 준비를 갖추고 있다. 자발적 귀환에 대한 특별한 정책이 없는 국가나 NGO, 그 외 기타 기관이 제공하는 경제자원을 접할 수 없는 지역에 거주중인 난민에 어떤 형태로 지원 및 조연을 제공해야 할지는 유엔난민기구 본부와 확인 해야 한다.

1.3.4 지역사회로의 통합

지역사회로의 통합은 난민이 비호국에서 영주자격을 취득하거나 경우에 따라 귀화를 목적으로 하는 법적, 경제적, 사회문화적 절차를 의미한다. 비호국의 지역사회에 통합은 개별난민, 단체난민(prima facie) 여부에 상관없이 정식 난민인정을 받을 것과, 난민이 자립하여 비호국의 지역사회에 정착하여 생활을 유지할 수 있도록 지원이 전제된다.

난민협약은 비호국의 지역사회통합에 도움이 될 수 있는 난민보호의 프레임워크를 구성하고 있다. 이 같은 프레임워크의 논리는, 난민은 시간이 경과되면서 수용국과 유대를 강화하고 따라서 점차 폭넓은 권리를 향유할 수 있어야 한다, 라는 것이다. 이러한 관점에서 보면 난민협약은 난민이 점차적으로 자신의 사회적, 경제적 자립을 명확히 표하고 인생의 다음 단계로 나아갈 수 있는 굳건한 기반을 제공한다고 볼 수 있다. 여기에는 특히 자유로운 이동, 취업시장, 교육, 보건위생, 기타 사회복지 혜택에 대한 권리가 포함된다. 또한 난민협약은 비호국에 귀화를 촉진하는 절차도 제공하고 있다.

지역사회로의 통합의 과정

지역사회로의통합을 실행성 있는 해결책으로 하기 위해서는 다음과 같은 조건이 요구된다.

1. 수용국의 동의
2. 난민이 가져온 자원에 입각하여 통합이 가능토록 하는 환경

위의 두 조건 모두 강제이동을 방지하기 위한 조건이라고 할 수 있다. 비호국의 지역사회로 통합은, 3가지 측면의 상호관계가 이루어져 진행되는 점진적 과정으로 받아들여져야 한다.

- 법적 측면: 난민은 종국적으로는 영주권, 또는 상황에 따라 귀화로 연결될 수 있

⁴⁰ UNHCR, Handbook for Repatriation and Reintegration Activities, May 2004. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>

는 보다 폭넓은 권리(국민이 누리는 권리와 거의 동등한)를 단계적으로 부여받을 수 있도록 한다.

- 경제적 측면: 난민은 비호국의 지원 또는 인도적지원에 대한 의존도를 점차 줄여나가고 자립된 생활을 통해 지역사회에 공헌할 수 있도록 한다.
- 사회문화적 측면: 난민과 지역사회와의 교류를 통해 난민이 새로운 국가에서의 사회생활에서 차별이나 적대감에 대한 공포를 경험하지 않고, 또 자신의 문화를 저버리지 않은 채 사회에 참가할 수 있도록 한다.

지역사회로의 통합이 특히 적합할 수 있는 난민

비호국의 지역사회로의 통합은 특히 장기화 된 난민문제에 대한 해결책으로써 개발하기 위한 포괄적 전략의 측면에서 중요한 요소로 작용한다. 많은 난민들이 자발적으로 귀환하거나 재정착하는 한편, 그 외의 난민들은 지역사회로의 통합을 선호할 수 있다. 자발적 귀환을 희망하지 않는 난민은 출신국에서 트라우마가 될 경험을 했거나, 비호국 사회에서 가족을 이루고 사회, 문화, 경제적 연결고리를 구축하여 이미 사회경제적으로 통합이 진행된 경우도 포함된다. 지역사회로 통합은 예를 들어 비호국에서 출생하여 부모의 출신국과 아무런 관계를 가지지 않고, 이를 이유로 무국적이 될 가능성이 있는 사례에 적절한 해결책이 될 것 이다. 이에 관련하여 유엔난민기구 집행위원회 결론⁴¹도 인식을 같이하고 있다. 전반적으로 비호국 사회와의 민족, 문화, 언어적 연결고리는지역사회로 통합의 성공 가능성을 높일 수 있다.

비호제도가 마련된 국가

비호제도가 마련된 국가에서 지역사회로의 통합은 난민지위를 인정받은 자에게 주된 영구적 해결책으로 받아들여져 왔으며, 이를 통해 난민상태의 장기화를 방지하였다. 그러나 많은 국가들이 제한된 일시적인 보호만 인정하고 있어, 난민 지위의 정치와 귀환에 집중하는 경향이 증가하게 되고, 이는 곧 비호국의 지역사회로 통합의 달성을 늦추거나 감소로 이어지게 된다.

제약과 이점

비호국의 지역사회로의 통합은 심각한 제한이 존재한다. 비호국 중에는 난민에 관한 국제조약이나 지역조약에 조인하지 않고, 난민협약에 나타난 것과 같은 난민권리를 채용하지 않는 국가가 있다. 일반적인 사회적/경제적 상황, 부족한 자원을 보호하려는 의도, 안보문제에 대한 위험성, 이주민에 대한 불안감, 난민 또는 이주민에 대한 잠재적인 반감 등이 난민의 지역사회로의 통합을 저해하게 된다. 보통 정체한 지역경제로 인해 취업시장에서의 경쟁이 치열해지거나, 한정된 자원상태를 악화 시켜 배제주의가 일어나게 될 때 지역사회로의 통합이 겪는 장벽이 더욱 커지게 된다.

⁴¹ UNHCR, Conclusion on Local Integration, 7 October 2005, No. 104 (LV) 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4357a91b2.html>

그러나, 지역사회로의 통합은 난민과 수용국 양측에 이익을 가져다 줄 수 있다. 난민 스스로 능력과 문화적 다양성을 활용하여 수용국을 보다 이롭게 할 수 있는 것 외에도, 지역사회의 사회적 경제적 발전에도 기여할 수 있다.

1.3.5 재정착

재정착은 난민이 보호를 받던 국가로부터 난민을 현 지위 그대로 수용하여 영주자격이나 종국적으로는 귀화의 기회를 부여하는 것에 동의한 제3국으로 이동하는 것을 말한다. 이는 사무소 규정에 유래한 것으로, 이후 UN총회결의에서 결정된 임무에 기초하여 유엔난민기구가 각국과 협력하여 실시할 책임을 지고 있는 3가지 영구적 해결책 중 하나이다. 재정착은 권리가 아니며, 국가에게도 재정착을 통해 난민을 받아들일 의무는 없다. 난민의 재정착 요청이 유엔난민기구를 통해 재정착 대상국에 제출되었다고 할 지라도 해당 난민의 최종적 재정착 여부는 해당 대상국의 수용 기준에 의해 결정된다.

재정착은 중요한 3가지 기능을 가지고 있다.

첫 번째로, 재정착은 국제보호를 제공하기 위해, 그리고 비호국에서 생명, 자유, 안전, 건강, 기타 기본권이 위협에 처해진 난민 개개인의 특별한 요구를 충족시키기 위한 하나의 수단이다.

두 번째, 재정착은 자발적 귀환 및 지역사회로의 통합과 같은 다른 두 가지 영구적 해결책과 함께, 보다 많은 수의/큰 집단의 난민에게 있어 영구적 해결책의 하나이다.

세 번째, 재정착은 국제적 협력이 걸음으로 드러나는 형태로, 책임공유를 위한 제도라고 할 수 있다. 재정착은 각국이 서로의 부담을 공유하고, 첫 번째 비호국에 영향을 주는 문제를 감소시킨다.

수용국에 제출하게 되는 재정착 후보자 리스트

재정착의 후보자로 제출되기 위해서 난민 또는 그 가족은 다음에 해당해야 한다.

- 재정착 고려를 위한 전제조건을 충족할 것
- 유엔난민기구의 재정착 대상자 카테고리 중 어느 하나 또는 그 이상 해당할 것

재정착 검토를 위한 전제조건

- 유엔난민기구에 의해 난민으로 인정받았을 것
 - 모든 영구적 해결책을 고려한 결과, 재정착이 가장 적절한 해결책으로 판단될 것
- * 예외적으로 재정착이 가장 적절한 해결책으로 여겨지는 난민이 아닌 무국적자, 또는 난민의 부양가족이지만 난민으로 인정되지 않은 자 또한 가족결합의 차원에서 재정착이 받아들여질 수 있다.

재정착이 필요할 수 있는 취약한 개인 또는 집단이 특정되면 각 해당인이 얼마나 긴급하게 재정착을 요하는지, 또 재정착 카테고리의 적합도를 평가하여 가능성이 있는 해당 사례부터 우선순위에 올리도록 해야 하는데, 이는 수용국에 제출하게 될 재정착 후보자의 사례를 결정하기 위함이다.

수용국에 제출하는 재정착 후보자의 카테고리

법적, 신체적 보호의 필요: 난민이 법적, 신체적 보호를 필요로 할 경우 (강제송환의 위협 포함)

고문이나 폭력의 희생자: 귀환 또는 비호국의 상황으로 인해 트라우마를 겪게 되어 리스크가 높아질 경우, 또는 적절한 대처가 불가능 할 경우.

의료적 이유: 특히 생명에 직접 영향을 주는 치료를 현 비호국에서 받을 수 없는 경우.

위험에 처해질 수 있는 여성 및 소녀: 여성이라는 이유로 보호상 고유의 문제에 직면한 경우.

가족 재결합: 도피나 피난에 의해 국경과 대륙을 넘어 이산한 난민의 가족에게 재정착이 가족 재결합을 위한 유일한 수단일 경우.

위험에 처해질 수 있는 아동 및 청소년: 아동의 최선의 이익면에서 재정착이 적합할 경우.

영구적 해결책의 실현가능성이 없는 경우: 일반적으로 기타 해결책이 가까운 장래에 실현될 가능성이 낮아 재정착이 전략적 이유로 실행되는 경우, 또는 재정착이 보다 포괄적 해결이 될 가능성이 있는 경우.

보편적 의무는 재정착 수요를 특정할 때 투명성과 일관성을 유지하고, 재정착의 공평한 실현을 확보하기 위한 보호와 영구적 해결전략의 조정을 필요로 한다. 즉 유엔난민기구는 재정착을 요하는 집단 중 특정 프로필의 난민 개인의 사례를 수용국에 제출할 경우, 일반적 원칙으로는 비슷한 프로필을 지닌 모든 난민의 사례도 제출할 용의가 있어야 한다.

난민보호의 한 수단으로써 재정착

피난국에서는 난민의 기본적 인권이 거부될 가능성이 있다. 생명이나 자유가 비호국에서 위험에 처하는 일도 있고, 취약성이나 특정 요구 때문에 보호가 적절하지 않은 상황이 발생할 수도 있다. 피난국의 유관기관이 효과적인 보호를 제공하거나, 특정 요구에 대처할 능력과 의사가 없을 수도 있다. 이런 상황에선 재정착을 통해 적시에 재정착을 시도하는 것이 주된 목표가 되며, 난민을 보호하는 중요한 수단이 된다. 따라서 유엔난민기구의 감독 하에 이루어지는 재정착은 보호의 수단으로써 유엔난민기구의 보호 하에 있는 난민들 중 피난국에서 생명, 자유, 안전, 건강, 그리고 기타 기본권이 위험에 처한 자들의 특정 요구를 해결하는 것을 목적으로 하고 있다.

재정착을 난민보호의 수단으로 이용하기 위해서는, 난민집단 중 취약하거나, 또는 '위험에 처할 가능성이 있는' 개인, 가족을 조기에 파악할 수 있는 효과적인 방법이 요구된다. 재정착의 사례는 개별로 고려/선발되지만, 보호수단으로써의 재정착은 때에 따라 상당한 수의 난민이 포함되는 경우가 있다. 한 국가 내에서 모든 난민에 대한 재정착도, 예를 들어 비호국에서 난민으로 인정받지 못하고 강제송환의 위기에 처한 경우 등은 국제보호 기준에 따라 재정착이 허용되는 경우가 있다. 이러한 상황은 비호국이 난민에 관한 국제적 또는 지역적 협약의 그 어느 것도 비준하지 않았거나, 또는 난민협약의 지역적 제약에 묶여있는 경우 발생할 수 있다. 또한 국가가 국제적/지역적 협약에서 요구되는 책임에 따라 법 제도와 정책을 제정하지 않은 경우에도 재정착이 보호의 가장 적합한 형태가 될 수 있다.

난민의 재정착은 난민 전체에 대한 비호와 보호의 축소가 아닌 강화하는 것이어야 한다. 유엔난민기구가 추구하는 것은 보호에 관한 개개인의 요구나 특정 요구를 지닌 난민에게 적절한 해결책을 제공하여 수용국의 비호를 강화하는 것이다. 이러한 대응은 수용국의 부담을 경감시키고, 따라서 난민 전체에게 이익이 될 수 있는 영구적 해결책을 촉진하게 된다. 구체적 방법으로, 특정 요구를 지닌 난민에 대한 재정착을 노리는 것과, 영토 내에 잔류하게 되는 난민을 보호하기 위한 대응능력 (예를 들어 공평하고 효율적인 보호수속절차를 제도화 하거나, 난민을 위한 충분한 보호환경을 구축하는 등), 그리고 수용국과 합의를 모색하는 등을 생각할 수 있다. 이는 보호를 위한 대응능력 마련과 부담 공유라는 측면의 상호작용이 확연하게 나타나는 것이라고 할 수 있다.

재정착 요구의 특징을 위한 지침은 **5장**, 수용국에 제출하는 재정착 후보자 리스트에 관한 지침은 **6장**, 후보자 리스트 제출에서 우선순위를 작성하는 방법과 고려절차는 **7장**을 참조 바람.



영구적 해결책으로써의 재정착

재정착 정책의 토대는 고국으로 자발적 귀환 또는 비호국에 계속 체재하는 것이 불가능한 난민을 위한 영구적 해결책을 제공하는 것에 있다. 난민을 위한 영구적 해결책의 부재는 보호상 문제가 되기 때문에 영구적 해결책을 모색하는 것은 국제보호 제공의 한 요소라고 볼 수 있다. 하지만 피난국에서 현재 보호상 문제를 겪고 있지 않다고 할 지라도, 자발적 귀환이나 피난국 지역사회로의 통합이 예상되지 않는 난민에게 재정착은 영구적 해결책이 된다.

재정착이라는 선택지를 활용하는 결정은 각각 영구적 해결책이 예상 가능한 미래 및 장기적으로 어느 정도 실현가능성과 보호 효과를 실현할 지에 대한 현실적인 비교에 기초한 예측에 의한 것이어야 한다. 선택지의 하나로 재정착에 대한 평가를 진행하는 것과 동시에 기타 영구적 해결책의 가능성에 대해서 또한 검토할 필요가 있다. 다른 2가지를 희생하여 한 가지 해결책만 추구한다면 영구적 해결이 상당히 늦어지거나 소용없는 노력을 허비하게 될 가능성이 있다.

‘난민보호의 과제’는 국가, NGO, 유엔난민기구가 난민문제를 위해 협력할 수 있도록 유익한 프레임워크를 제공하며, 유엔난민기구가 국제적인 우선순위를 설정할 때, 또는 각국이 우선순위를 설정하는데 도움이 된다. 재정착에 가장 관련이 있는 목적5는 재정착 기회 확대, 난민보호수단, 영구적 해결책으로써 재정착을 보다 효과적으로 이용할 것을 제안하고 있다. 목적3은 국가와 유엔난민기구가 재정착을 책임공유의 수단으로 보다 효과적으로 이용할 것을 제안하고 있다. 자국의 목표를 달성하고 ‘목적’ 전반에 대해 유엔난민기구와 협력하려는 각국의 강한 의지야말로 ‘난민보호의 과제’를 로비활동, 옹호활동의 중요한 수단으로 활용하는 기반을 제공한다.⁴²

책임공유의 한 요소로서의 재정착

유엔난민기구는 난민에게 국제보호를 제공하고 난민을 위해 영구적 해결책을 추구할 임무를 맡아왔다. 그러나 난민에 대한 국제보호를 제공할 1차적 책임은 각국에게 있고, 그러한 책임을 다하는 것은 국제사회 전체의 이익으로 연결된다. 난민에 대한 국제보호 책임을 각국이 존중한다는 것은 국제적 협력에 의해 강화되는 것으로, 난민보호 제도는 모든 국가가 효과적인 책임과 책임공유의 정신에 동참하여 확고한 국제협력을 실행하는 것을 통해 향상된다.⁴³

재정착의 파트너 기관은 특히 다른 영구적 해결책의 실현 가능성이 낮은 경우, ‘재정착에 관한 실무그룹’과 ‘재정착에 관한 연례 삼자협의’를 통해 책임공유의 수단으로써 재정착 이용의 확대를 추진하고 있다. 이는 처음으로 재정착을 시도하는 국가의 프로그램을 확대하여 지원하는 노력과, 현재의 재정착의 기반을 보다 넓혀나가는 활동을 포함한다.

재정착의 전략적 활용

난민문제를 위한 영구적 해결책에서 재정착의 역할을 고려할 때 유엔난민기구는 한정된 자원으로 잠재적인 이익을 최대한 발휘할 수 있는지를 평가한다. 해당국, 난민, 시민사회의 적극적인 관여를 통해 재정착은 국제적인 책임공유의 길을 열고, 다른 수단과 병용을 통해 난민의 자립이나 지역사회로의 통합의 가능성을 열 수 있게 된다. 전략적으로 활용했을 때 재정착은 직접적인 결과로서 보통 예측되는 것을 뛰어넘는, 건설적인 결과를 가져올 수 있다. 정치적인 장벽이 자발적 귀환을 막을 경우, 재정착에 대한 전략적 접근은 정치적 절차와 개입에 의해 난민의 출신국 상황을 개선할 추가적인 노력을 포함한다. 유엔난민기구는 비정치적조직이기 때문에 그러한 노력은 UN의 주도 하에, 또는 양국간, 다국간의 노력 하에 이루어져야 한다.

⁴² ‘목적’의 전체 리스트는 1.1.4를 참조. UNHCR, Agenda for Protection, October 2003, Third edition <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html>

⁴³ UNHCR Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 16 January 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html> 에 기초하여 합의되었다.

재정착의 전략적 활용은, '재정착의 대상이 된 난민이 누리는 이외의 이익을 직간접적으로 최대한 이끌어내는 방법으로 재정착을 계획적으로 활용하는 것을 말한다. 이러한 이익은 다른 난민, 수용국, 그 외의 국가들 또는 국제보호체계에서 발생할 가능성이 있다' 라고 정의 되어 있다.⁴⁴

보호의 확대를 위해 재정착이 유엔난민기구에 의해 전략적, 체계적으로 사용된 관련 사례는 2010년 6월 발행된 '유엔난민기구 재정착의 전략적 활용에 관한 포지션 페이퍼'에서 개요를 확인할 수 있다.⁴⁵

부담과 책임공유를 위한 수단으로써 재정착의 전략적 활용은 한 국가에 의한 단독추진도 가능하지만 다른 재정착 수용국이나 유엔난민기구와의 협력을 통하는 것이 파생적 이익을 최대한으로 끌어올릴 수 있는 가능성을 높일 수 있다. 이러한 협력의 형태로, 국제사회와 1차 비호국 간의 상호합의가 가능한 체제를 정리하기 위한 교섭을 생각해 볼 수 있다. 2004년의 '재정착의 이해에 관한 다국간 프레임'⁴⁶은 보다 많은 난민을 위해 재정착을 보다 전략적으로 활용해 국제적 난민보호 시스템의 강화를 위한 협정체결을 위한 지침을 나타내고 있다. 구체적으로는 관련기관, 특히 유엔난민기구와 난민의 1차 비호국, 재정착 수용국, 출신국, 국제이주기관(IOM), 기타 재정착 관련기관이 다양한 관계자가 관련된 재정착 오퍼레이션에 대해 포괄적인 협정을 책정하며 상황에 따른 다국간 협정체결을 위한 지침을 나타내고 있다. 이러한 프레임 속에 재정착 수용국은 난민협약에는 해당하지 않지만 유엔난민기구의 관심대상자로 인지된 사람들의 정착을 위해 유연성 있는 선택기준의 정비가 요구되는데, 특히 집단의 재정착 방법에서 매우 중요하다. 이러한 다국간 협정 과정을 '난민보호의 과제'로 제시한 각 목표의 확인조사는 즉시 유엔난민기구의 활동에 반영되어, 현재에도 추가 도구의 개발이나 포괄적인 해결전략 속의 영구적 해결책으로써 재정착의 활용을 확대해 나아가는 공동작업을 지원하고 있다.⁴⁷

집단 재정착의 방법

다국간 프레임은 집단 재정착의 역할도 조명하고 있다. 재정착에 대한 개인 단위의 접근에 비해 집단의 경우는 보다 많은 난민의 보호와 영구적 해결책을 확보 할 수 있다. 집단 재정착은 특징을 공유하는 난민집단에 대하여 보다 간결하고 신속한 고려절차를 마련하여 재정착의 활용을 확대하기 위해 2003년에 개발되었다. 집단에 대한 이러한 방법은 재정착의 고려절차를 촉진하고 이를 통해 재정착 활용을 영구적 해결책으로써 책임,

⁴⁴ UNHCR, The Strategic Use of Resettlement, 3 June 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>

⁴⁵ UNHCR, Position Paper on the Strategic Use of Resettlement, 4 June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>

⁴⁶ UNHCR, Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 16 September 2004, FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>, 프레임워크의 적용은 다음 섹션에서 살펴보도록 한다.

⁴⁷ '난민보호의 과제'의 개요는 다음을 참조 UNHCR, Agenda for Protection: Review and Way Forward, 48th Standing Committee, EC/61/SC/INF.1, May 2010, <http://www.unhcr.org/4c0527999.html>

부담공유의 주요 도구로 강화하게 되고, 이를 통해 보다 포괄적인 접근을 위한 재정착을 유효하게 하고 있다. 집단에 대한 재정착 고려절차는 케냐, 태국, 말레이시아, 네팔, 에티오피아 등 국가에서 대규모 난민의 재정착을 신속하게 실행하기 위한 주요 요소이다.

장기화된 난민의 상황

재정착의 전략적 활용은 장기화된 난민상황을 타개하기 위해 활용될 때 특히 그 관련성 면에서 효과를 보인다. 장기화된 난민상황의 문제는 예전부터 존재해왔지만, 최근 국제 인도주의 어젠다에서 눈에 띄는 문제로 부상하였다. 이 문제는 2002년 ‘난민보호의 과제’에서 주요문제로써, 그리고 2004년 5월 상임위원회 문서에서 다시 한번 강조되어, 이 문제와 관련하여 세계 각지에서 나타난 여러 측면을 제시하고 ‘장기화된 난민의 상황’이라는 개념의 정의를 다음과 같이 내렸다.

장기화된 난민상황이란, ‘난민이 스스로 처해진 상황이 지속되어 그러한 상황으로부터 벗어나기가 불가능하다고 인식한 상황을 말한다. 그들의 생활이 위험에 처하지 않았다고 할지라도 그들의 기본권과 경제적, 사회적, 심리적 요구가 수년의 난민생활을 거처도 충족되지 못한 채인 경우, 이러한 상황에 처한 난민은 외부지원에 계속 의존할 수밖에 없는 경우가 많다.’⁴⁸

이러한 난민의 상황은 보통 출신국의 교착상태에 의해 자발적 귀환이 가까운 장래에 실현 불가능하게 되는 탓에 발생하게 된다. 비호국 지역사회로의 통합 역시, 예를 들어 수용국에 경제적, 사회적으로 중대한 부담이 되는 등의 이유로 시행이 곤란하다. 장기화된 상황에 처한 난민은 이동의 자유가 제한되고 캠프에 갇힌 상태로 취업기회 또한 한정된 상태에 놓이게 된다. 재정착을 전략적으로 활용하는 것을 통해 수용국에 잔류하는 난민에게 가해지는 제한을 축소시켜 나가는 교섭이 가능하게 된다. 기타 영구적 해결책이 불가능한 경우 등의 장기화된 상황이라 할지라도 수용국에 잔류하는 난민이 보다 많은 이익을 누릴 수 있도록 전략적으로 재정착을 활용할 수 있다. 재정착의 전략적 활용의 또 다른 목적은 난민의 자립을 달성하는 것에 있다. 이는 모든 영구적 해결책의 근본이 되는 중요한 요소이다. 장기화된 난민상황의 대처에 관련하여 자세한 내용은 2.2.3을 참조하도록 한다.

⁴⁸ Definition used in UNHCR, Protracted Refugee Situations, Standing Committee to the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, 30th meeting, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc0d.html>

영구적 해결책에 관한 참고문헌



- UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, 16 September 2003, EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>
- UNHCR, Handbook – Voluntary Repatriation: International Protection, January 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html>
- UNHCR, Handbook for Repatriation and Reintegration Activities, May 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>
- UNHCR, Handbook for Self-Reliance, August 2005, First edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf40.html>
- UNHCR, Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 16 September 2004, FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>
- UNHCR, Position Paper on the Strategic Use of Resettlement, 4 June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>
- UNHCR, The Strategic Use of Resettlement, 3 June 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>
- UNHCR, Handbook for Emergencies, February 2007, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>
- UNHCR, Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR) Programmes, January 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/428076704.html>

제2장





제2장 재정착의 변환

서문

재정착에는 동등하게 중요한 3가지의 역할이 있다.

첫째, 재정착은 몸을 의탁하고 있는 국가에서 생명, 자유, 안전, 건강, 기타 기본권이 위험에 처한 난민 한명 한명에게 국제보호를 제공하고 개개인의 요구에 대응하기 위한 수단이다.

둘째, 재정착은 수많은 난민 또는 난민집단에게 있어 자발적 귀환과 비호국 지역사회로의 통합과 함께 하나의 영구적 해결책이다.

셋째, 재정착은 국제협력, 책임공유의 메커니즘을 구현하여 세계 여러 나라들이 서로 부담을 나누고 1차 비호국에 영향을 줄 수 있는 문제를 경감시킨다.¹

목적

- 본 장에서는 다음의 4가지를 설명하는 것을 목적으로 한다.
- 국제보호와 영구적 해결책의 한 수단으로써 재정착 활용의 역사와 변환
- 포괄적 해결전략에 재정착의 전략적 활용을 포함하도록 개념 발전
- 재정착 운영을 개선하기 위한 실무의 발전
- 현재 재정착의 과제

¹ UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities, 25 April 2002, EC/GC/02/7, II A 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62679e4.html>

본 장의 구성

2.1 재정착의 역사	45
2.1.1 인도차이나의 '보트피플'	46
2.1.2 개인보호의 필요성에 대한 관심과 변화	47
2.1.3 재정착 협의 강화: WGR과 ATCR	48
2.1.4 사회통합 계획	50
2.1.5 영구적 해결책으로써의 재정착을 재검토	51
2.2 재정착 이용의 확대	52
2.2.1 재정착의 전략적 활용	52
2.2.2 집단의 재정착	55
2.2.3 장기화된 난민상황을 조명하기	56
2.2.4 도심지에서 생활하는 난민	57
2.3 유엔난민기구에 의한 재정착의 글로벌 매니지먼트 강화	59
2.3.1 유엔난민기구-ICMC 재정착 직원 파견제도	59
2.3.2 난민기구의 개혁	60
2.3.3 오퍼레이션 도구	60
2.4 재정착 기반의 추가적인 확대	63
2.4.1 재정착 협력 프로그램	64
2.4.2 유럽의 재정착과 유럽난민기금	65
2.5 재정착의 현 상황과 과제	65

2.1 재정착의 역사

오늘날 재정착은 국제보호의 중심이라고 할 수 있는 포괄적 보호와 영구적 해결책의 한 전략으로써 필수적인 수단으로 인식되고 있다. 재정착 프로그램은 국제난민보호 시스템이 형성된 이래 수 십 년 동안 다양한 형태로 실시되면서 그 실시 방법이나 중요도가 변화해왔다.

두 차례에 걸친 세계대전을 통해 재정착은 난민상황을 해결하는 주요한, 또는 부분적인 방법으로써 활용되었다. 예를 들어 1920년 초의 러시아 혁명 후, 혁명에 반대한 약 4만 5천명의 러시아인이 중국으로 피난하여 이후 다른 국가로 이주하였다. 1930년대에는 국제적인 난민단체가 차례로 조직되어 나치의 박해를 피해 탈출한 유대인이나 그 외 난민의 재정착을 위한 임무를 맡기도 하였다.

1945년 국제연맹(the League of Nations)을 대신하여 유엔(the United Nations)이 발족하게 되고, UN은 1946년 새로운 조직인 국제난민구제기구(IRO)를 설립하였다. IRO는 이전부터 존재한 난민집단에 추가적으로 새로운 카테고리의 난민, 제2차 세계대전 종식 후 유럽 일대에 산재한 약 2천백만명의 난민을 보호를 사명으로 두고 있었다. 본래 IRO는 귀환을 주요 목적으로 설정하였으나 냉전체제에 들어서면서 귀환에 '유효한 반대사유(valid objection)'을 지닌 사람들의 재정착에 무게를 두게 되었다. '유효한 반대사유'로는 '인종, 종교, 국적 또는 정치적 의견으로 인해 박해나 박해의 위험이 존재'가 포함되어 있다. 1947년부터 1951년까지 5년간 IRO는 100만명 이상(1/4는 유럽 이외 지역 출신자) 재정착 시켰으나 귀환은 약 7만3000명에 그쳤다.

IRO를 대신하여 유엔난민기구가 설립되었을 때 이 신생 국제기관의 주요 임무는 국제보호로, 재정착이 이를 위한 주요 수단임은 확고하게 인식되어 있었다.

유엔난민기구는 제2차 세계대전 후 유럽난민을 위한 해결책을 마련하기 위해 재정착을 폭넓게 활용하였다. 이후 30년 동안 자발적 귀환, 비호국 지역사회로 통합, 재정착이라는 3가지의 영구적 해결책은 어떤 해결책을 적용할 수 있는지 상황에 따라 동등하게 검토되었다.

재정착은 냉전이라는 맥락 속에 진화하였다. 제2차 세계대전 후 실항민을 구제하려는 역사적인 노력은 각국 정부의 대외정책, 그리고 국내정책적인 이유로 특정 사람들의 이동을 보다 용이하게 하려는 의사와 일치하였다.

특히 살피볼만한 난민의 이동으로, 1950년의 헝가리인, 1972년 우간다의 아시아인, 1973년 이후 칠레에서 온 중남미인의 재정착 등 3가지를 들 수 있다. 1956년 소련군이 헝가리를 침공하여 20만명의 난민이 유고슬라비아와 오스트리아로 피난하였다. 난민의 대부분은 그 후 다른 나라에 정착하였다. 우간다에서는 1972년 아시아계 주민의 대부분이 국외로 추방되었다. 우간다에 있던 4만명의 아시아인은 유엔난민기구, IOM, 국제적십자회(ICRC), UNDP의 지원을 받아 수개월 만에 세계 25개국으로 재정착을 이루어냈다. 1973년 9월에는 칠레에서 쿠데타가 발생하여 인근 국가의 난민은 강제송환, 즉 박해의 위험이 있는 지역으로 송환 될 위험에 직면하게 되었다. 고등판무관은 군사

정권에 호소하는 것과 동시에 재정착 수용국들에게 지원을 요청하였다. 1974년 3월까지 약 5천명이 19개국에 재정착을 이루어냈다. 재정착은 주로 같은 지역의 다른 국가로 재정착 하는 형태로 1970년대는 라틴아메리카에서, 1980년대는 중앙아메리카에서 중요한 역할을 담당하였다.

2.1.1 인도차이나의 ‘보트피플’

가장 극적이며 최대의 재정착 사례는 인도차이나 분쟁의 여파에서 발생하였다. 당시 ‘보트피플’로 불리는 사람들의 대량탈출이 지역에 심각한 보호위기를 가져왔다. 1979년에는 난민 수용국들이 더 이상의 새로운 난민 수용을 거부하는 움직임이 시작되어 보트피플의 상륙을 거부하거나, 때로는 해상에서 예방하는 사례도 발생하였다. 이처럼 정치적, 인도주의적 위기에 봉착한 국제사회는 동남아시아의 1차 비호국이 베트남의 보트피플의 상륙을 허가하는 대신, 이후 이들을 다른 국가로 재정착 시키는 것을 요지로 합의를 이루었다. 이러한 ‘일괄적’ 재정착 정책의 채택이 1차 비호라는 개념의 방파제적인 역할을 하였다. 그 다음해부터 70만명 이상의 인도차이나 난민이 재정착하였다.

그러나 1986년에 베트남을 출국한 사람들이 갑자기, 그리고 대량으로 증가한 탓에 상황은 일변하였다. 1986년 초 3만1,694명으로 집계되었던 캄프 거주 보트피플의 수가 1989년 초에는 6만 5,349명으로 급증하였다. 당시 베트남의 인권상황에서 심각하게 악화된 사실이 없었음에도 이와 같은 대량탈출 발생은 난민의 모습을 하고 있으나 실제로는 경제적 이유에 기인했다는 사실이 이후에 밝혀졌다.

포괄적 행동계획

1989년에 채택된 포괄적 행동계획(CPA)은 이와 같은 문제에 대해 국제적인 시점에서 체계적으로 접근하였다. CPA는 일괄적 재정착 고려절차에 종지부를 찍고 다음과 같은 정책을 제시하였다.

- 베트남의 보트피플은 1차 비호국에 상륙을 허가하고 난민지위의 해당여부에 대한 심사를 받는다.
- 난민으로 인정된 보트피플은 모두 제삼국에 정착한다.
- 인정되지 않은 자는 유엔난민기구의 모니터링 하에 불법출국을 이유로 기소되지 않도록 보장되어 베트남으로 귀국하도록 한다.
- 유엔난민기구는 귀환민의 재통합 지원 프로그램을 마련한다.
- 합법적인 출국계획(ODP)²을 확대하고, 기준완화와 절차간소화를 통해 이산가족 상봉 사례나 재교육 캠프의 수용자 등, 재정착 자격을 지닌 집단의 합법적 이주를 용이하게 한다.

² 주로 베트남으로부터 합법적인 이주에 대한 가능성을 열어두어 불법출국을 감소시키기 위한 노력으로, 당시 불법출국을 통해 수많은 사람들이 바다에서 목숨을 잃었다. 유엔난민기구는 합법적인 출국계획(ODP)을 수립하도록 지원하여 안전하고 정식절차를 통한 이주경로를 제공하였다.

베트남에서는 난민인정의 가능성이 없는 사람들이 재정착에 대한 잘못된 희망을 가지고 목숨을 건 항해에 나서는 것을 막기 위하여 대대적인 홍보 캠페인이 시작되었다. 이러한 홍보 캠페인과 함께 베트남으로 자발적 귀환이 시작되어 보트피플의 수는 급감하였다. CPA 이후 난민상황의 해결책으로 대규모 재정착을 활용하는 방법은 차츰 줄어들었다. 일괄적 재정착이라는 정책을 채택한 1979년의 결정은 방대한 수의 사람들을 보호가 아닌, 경제적 사회적 이유를 주로 베트남에서 출국시킨 가장 큰 원인이었다. 한편 베트남 이외의 지역에서는 재정착을 요하는 난민이 갈 곳이 없어 고통 받는 상황이 발생하였고, 이는 대량난민에 대한 해결책으로써의 재정착에 대한 환상에서 깨어나는 계기가 되었다.

배출요인(Push factor)와 흡입요인(Pull factor)

모든 이주에는 배출요인(Push factor)과 흡입요인(Pull factor)이 존재한다. 강제이주 여부를 검토할 때 도피한 근본원인, 즉 배출요인에 관심을 기울이게 된다. 그러나 흡입요인도 존재하는데, 이는 난민의 출국 패턴을 좌우하여 영구적 해결책의 실시와 성공여부에 영향을 미치게 된다.

귀환이 자발적인지 여부를 평가할 때 유엔난민기구는 귀환하겠다는 난민의 결단이 수용국의 배출요인이나 출신국에 있는 자산이 위협받는 등 출신국 내의 부정적인 흡입요인이 아닌 출신국의 긍정적인 흡입요인에 의한 것임을 확인해야 한다.

재정착활동을 계획할 때 유엔난민기구가 곤란을 겪는 것은 재정착이 이주루트로 여겨지지 않도록 유의하며 재정착을 필요로 하는 사람들의 보호와 정착을 확보해야 한다는 점에 있다. 재정착은 적절한 관리와 감시를 통해 경제적 이주라는 흡입요인을 발생시키지 않고, 기타 영구적 해결책과 조화하여 다수의 난민에게 혜택이 갈 수 있도록 발전하였다. 난민 등록, 데이터의 외전성과 보호, 부정방지 등 효율적이며 효과적인 시스템을 정비하여 재정착의 프레임과 유연성을 향상시켜 왔다. 재정착을 위한 유엔난민기구의 각 카테고리를 공평하고 일관성, 투명성 있는 방법으로 적용하여 재정착을 요하는 사람을 보다 빨리 파악하는 것 또한 매우 중요하다.

2.1.2 개인보호의 필요성에 대한 관심과 변화

베트남 난민사례를 계기로 재정착에 대한 태도가 변화하면서 1980년대~1990년대에 걸쳐 재정착 수용률은 감소하였으며, 재정착에 관한 용어의 사용 또한 변화하였다. 자발적 귀환이 이상적인 영구적 해결책으로 인식되게 되었고, 재정착은 난민 개개인의 보호를 중시하는 경향이 나타났다. 재정착민 수는 급격히 감소하였다. 1979년 유엔난민기구가 파악한 전 세계의 난민인구를 보면 20명 중 1명이 재정착한 것에 반해 1994년에는 400명 중 1명에도 미치지 않는 정도까지 재정착민의 숫자가 감소하였다. 1994년에 제3국으로 출국한 난민의 수는 3만4640명이었으나,³ 이는 재정착을 요할 것으로 예

³ UNHCR, Report of the United Nations High Commissioner for Refugees [covering the period 1 Jan. 94-31

측된 규모 보다 2만4천건 이상 적은 규모이다. 재정착의 감소는 주요 수용국이 유엔난민기구가 특정한 재정착 사례가 아닌, 그 외의 난민집단이나 난민에 가까운 상태에 놓인 집단에 한정하여 수용한 것이 반영된 결과이다.

1980년대 후반에 들어서면서 재정착 활동은 중동으로 초점을 돌리게 되었다. 이란, 이라크 전쟁과 억압정권에 의해 보호와 재정착의 필요성이 현저하게 상승하였다. 1979년 이란-이슬람 공화국 건국과 함께, 이란에서는 바하이교에 대한 심각한 종교박해가 시작되었다. 1980년대에 터키와 파키스탄 등 인접국에 많은 사람들이 보호를 요청하였고 이후 재정착하였다. 1991년 제1차 걸프전의 영향으로 3주 정도의 시간에 약 200만명의 이라크인이 실항민으로 전락하게 되었는데, 이후 이들의 대부분은 자발적으로 귀환하였지만 터키에서 위험에 처하게 된 이라크인 중에는 재정착이 유일한 영구적 해결책인 사람들도 있었다. 유엔난민기구는 제1차 걸프전 이후 사우디 아라비아로 피난한 이라크인의 자발적 귀환과 사회통합이 이루어지지 못하자, 1992년 3만명의 이라크인을 사우디 아라비아에서 제3국으로 재정착을 시도하였다. 1992년 4월부터 1997년 6월에 걸쳐 약 2만 1800명의 이라크인의 재정착이 받아들여졌다. 이는 1990년대에 수년에 걸친 대규모 재정착이 실현된 중요한 사례의 하나이다.

1992년에는 보스니아-헤르체고비나 수용소의 피수용자를 재정착 시켜야 하는 사태가 발생하였다. 1992년 10월 1일 국제 적십자위원회(ICRC)와의 합의를 통해 긴급작전을 개시, ICRC는 피수용자를 크로아티아의 유엔난민기구 센터로 이송하였다. 1993년 7월 초까지 22개국이 수용자와 그 가족에 대한 일시보호 또는 재정착을 제공하여, 1만1천명을 넘는 사람들이 재정착을 위해 출국하였다. 1997년 6월 유엔난민기구는 4만7천명의 구 유고슬라비아 난민의 재정착에 직접적으로 관여하였다.

코소보 사태 후 1999년에는 유엔난민기구의 구조작전과 인도주의적 피난 프로그램(HEP)을 지원하는 방편으로 재정착이 활용되었다. 작전 종료시점에는 HEP을 통해 약 9만6천명의 난민이 28개국의 수용국으로 피난할 수 있었다. 수용국 중에는 연간 재정착 수용에 대한 할당을 마련하여 부담을 분담한 국가도 있었다. 통상적인 재정착 수용 할당 차원의 HEP로써 수용된 난민은 수용국 정착이 허락되었다.

2.1.3 재정착 협의 강화: WGR과 ATCR

냉전시대 일부 난민 수용국은 어떤 난민을 정착시킬지에 관한 지침으로 냉전을 피해 탈출한 사람에게 '자동적으로 난민지위를 인정'하는 것이 일반적 관행이었으나, 1980년대 말 이러한 관행은 사라지게 되었다. 그 결과 세계 각국은 유엔난민기구에 재정착에 관한 지침을 요구하는 목소리를 높였고, 이후 수년간 주요 국가가 자국의 재정착 프로그램을 유엔난민기구가 제시한 재정착 후보자를 수용하는 방향으로 전환하는 것과 함께 유엔난민기구가 수용국에 제출하는 재정착 후보자의 비율이 증가하였다. 각국은 유엔난민기구가 해당 난민을 파악하고 재정착 후보자 리스트를 제출, 이들의 재정착을 현실

Mar. 1995], 25 April 1995, E/1995/52, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c90b2801.html>

화 할 시스템을 강화하도록 요구하고 이를 지지하기에 이르렀고, 유엔난민기구와 재정착 파트너 간의 협의 메커니즘을 정비할 필요성이 더욱 확인해졌다.

유엔난민기구 집행위원회의 요청과 1994년 실시된 재정착 정책과 실무에 관한 내부평가⁴에 응하여 1990년대 후반 여러 관계자가 참가하는 정기적 협의절차를 정비하고, 재정착 관리능력 강화, 재정착 정책과 판단기준의 명확화 등 일련의 조치를 구축하였다. 이러한 노력의 결과로 유엔난민기구 재정착 편람의 초판이 1996년 발행되었다. 이 편람은 유엔난민기구의 재정착 판단기준, 표준관행, 절차, 우선순위에 관한 포괄적 지침으로, 여기에 편람을 보완하기 위한 재정착 담당직원, 정부, NGO파트너를 위한 연수 프로그램을 마련하였다.

재정착을 위한 워킹그룹(WGR)과 재정착에 관한 연례삼자협의(ATCR)

1994년 내부평가는 재정착과 관련하는 모든 파트너가 대화와 협력할 것에 대한 중요성을 강조하는 것과 함께 이들 파트너와 체계적으로 소통할 방법을 구축하도록 유엔난민기구에 요구하였다. 그 결과 1995년 재정착 수용국, 유엔난민기구, 국제기관(초기에는 IOM만이 참가) 등으로 구성된 재정착을 위한 워킹그룹(WGR)이 만들어졌다. WGR은 1995년부터 비공식 회의를 열고 1995년 10월에는 재정착 수용국의 비정부조직을 초대하여 처음으로 정식회의를 개최하기에 이르렀다. 이는 활동에 있어 NGO의 역할이 불가결하다는 의견에서 비롯하였다. 이렇게 재정착에 관한 삼자협의(ATCR)이 설립되었고, 최초의 합의는 1996년 6월에 개최되었다. 이들 2가지 협의체는 파트너십을 강화하고 재정착을 위한 협의와 협력체제를 확충하기 위한 중요한 역할을 수행하게 되었다.

WGR회의는 보통 연 2회 개최되며, 의장은 재정착 수용국이 교대로 맡고 있다. WGR은 재정착 정책의 방향을 논의하고 국제보호 수단, 영구적 해결책, 책임공유의 메커니즘으로써 재정착 활용을 강화하는 방법을 아우르는 비공식 회의이다. WGR은 설립 이후 유엔난민기구의 보호 계획에서 매우 중요한 역할을 맡아왔으며, 특히 국제협의 및 협약 더하기 논의에서 장기화된 난민문제의 해결책을 모색하려는 유엔난민기구의 지속적인 노력은 더욱 두드러진 역할을 담당하였다. WGR은 또한 ATCR의 회의 준비나 권고의 후속조치(follow up) 등의 분야도 지원하고 있다.

보통 매년 6월이나 7월에 열리는 유엔난민기구의 재정착에 관한 연례삼자협의(ATCR)는 재정착 과제를 논의하는 주요 무대이다. ATCR의 활동은 특히 재정착의 역할과 전략적 활용을 강화, 새로운 재정착 수용국을 개척하고 재정착 프로그램과 재정착 기회의 다양화에 그 중점을 두고 있다.

ATCR은 재정착 수용국, 유엔난민기구, 국제기구, NGO가 참가하고 있다. 운영은 WGR의 의장이 담당하고 있으며, 유엔난민기구와 NGO 담당자가 보좌하고 있다. NGO담당자는 일반적으로 의장과 같은 국가 출신이 맡고 있다. 협의 절차의 실효성, 투명성을 높이기 위해서 NGO의 참가는 필수적이다.

⁴ UNHCR, Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice, EVAL/RES/14, December 1994, <http://www.unhcr.org/3ae6bcfd4.pdf>

ATCR과 WGR의 회의는 재정착 수용국, NGO, 유엔난민기구에 재정착 수요와 우선순위에 대한 정보를 공유하고 작전 상 과제를 해결하며, 재정착을 요하는 각 집단에 대응하기 위한 공동전략을 논의하는 중요한 기회이다. 이에 더불어 새로운 프로그램을 마련하는 등 다양한 수단을 통해 집행위원회 내에서 재정착에 관한 합의를 도출해내는 기회이기도 하다. 유엔난민기구는 ATCR과 WGR의 회의에서 재정착이 최우선 과제인 사람들과 재정착의 전략적 활용에 의한 수혜자들에 대하여 각국의 주의를 환기시킨다. 유엔난민기구의 재정착 수요예측에 관한 보고서⁵ 또한 이 회의에서 좀더 자세하게 논의된다.

2.1.4 사회통합 계획

정기회의를 개최하는 기회를 마련하고 재정착 활동의 조화를 맞추는 것에 초점을 둔 것 또한 1990년대 후반 재정착 수용국이 확대된 요인으로 작용하였다. 기존의 재정착 수용국 중에는 유엔난민기구가 재정착 기회를 다양화 하고, 기존 재정착 수용국과 새로운 재정착 수용국을 연결하는 정부간 제휴 프로그램을 설치하기 위해 기꺼이 자금지원에 나선 국가도 있었다. 또한 유엔난민기구는 이와 같은 지원으로 인해 각국의 제도적 인프라나 재정착한 난민의 사회통합에 필요한 프로그램 준비를 지원할 수 있었다.

유엔난민기구는 정착을 위해 이주한 난민을 받아들이는 지역사회는 사회통합이 성공한 경우 자국의 재정착 정책을 수용하고 지지하게 된다는 인식을 바탕으로 2000년에 폭넓은 사회통합 계획을 제시하였다. 재정착 편람은 명확히 정의되어 널리 받아들여지고 있는 재정착 지침이 포함되어 있으나, 새로운 재정착 수용국의 등장과 유엔난민기구가 수용국에 제출하는 재정착 후보자의 다양화로 인해, 기존의 재정착 지침이 난민을 수용하고 사회통합을 계획하기 위해 보완될 필요성을 강조하였다.

재정착 난민의 수용과 현지사회로 통합에 관한 국제회의(ICRIRR)가 2001년 4월 스웨덴에서 개최되었다. ICRIRR은 사회통합 경험, 통합절차, 통합순서를 서로 나누는 국제적 기회로, 기존의 수용국과 새로운 수용국, 그리고 앞으로 수용하려고 하는 국가들이 공식, 비공식 연결을 강화하는 역할을 하고 있다. 재정착 수용국간 형성된 사업실행 파트너의 상호지원 네트워크는 유엔난민기구가 역량 강화 계획(capacity building initiative)을 보강하고, 새로운 수용국이 이러한 프로그램을 유지하기 위해 필요한 자원동원에도 도움을 준다.

회의에서는 원칙들이 결정되어 새로운 편람인 '난민의 재정착, 난민의 수용과 사회통합을 위한 국제편람(Refugee Resettlement: an International Handbook to Guide Reception and Integration)⁶'의 기초를 제공하였다. 재정착 프로그램의 입법자를 대상으로 하는 이 편람은 수용 초기의 관리, 수용하는 지역사회의 준비, 어학연수, 교육, 고용과 관련한

⁵ The UNHCR Projected Global Resettlement Needs reports are produced annually based on the information submitted by each country operation's proactive resettlement planning. These reports are generally for restricted distribution, though a public version is often made available following the ATCR.

⁶ UNHCR, International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees, 25–27 April 2001–Norrköping, Sweden. Proceedings Report, 27 April 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da1b7034.html>

참고사례 등을 소개하고, 계획 담당자들이 재정착 후 모든 난민의 요구를 특정하기 위해 고려해야 할 문제를 다루고 있다.

편람은 사회통합에 대하여 아래와 같이 설명하고 있다.

- 통합은 상호적, 동적, 다면적 그리고 지속적인 절차이다. 통합에서 난민에게 요구되는 것은 자신의 문화적 정체성을 잃지 않으면서, 수용되는 사회의 관습에 적응하는 자세라고 할 수 있다.
- 수용국의 관점에서 볼 때, 지역사회는 난민을 환영하는 마음과 공감하는 마음을 적극적으로 나타내고, 공공제도로 다양한 요구를 충족할 것이 요구된다.
- 통합은 다면적이다. 통합은 정착을 위한 조건뿐 아니라 해당 국가에서 생활 속 여러 측면에 실제로 참가하고, 난민이 수용사회가 자신을 받아들이고 자신이 그 사회의 한 구성원이라는 것을 스스로 인식하는지 여부 또한 연관되어 있다.
- 정부가 난민의 통합에 관해 진지하게 임하는지는 재정착 난민이 국민이 될 기회, 또 전면적으로, 평등한 사회참가를 누릴 기회의 존재 여부에서 나타난다.
- 가족재결합은 난민의 사회통합에 빠질 수 없는 요소이다. 친족, 귀속된 민족집단의 인적 네트워크 또한 이와 같은 통합을 성공으로 이끄는 데 중요한 역할을 담당한다.
- 가족, 지역사회, 기타 시스템이 어우러진 다면적이고 포괄적, 일관성 있는 대응은 난민이 희망을 되찾고 다시 한번 인생을 시작하는데 도움이 될 수 있다.⁷

2.1.5 영구적 해결책으로서의 재정착을 재검토

21세기에 들어서 난민의 대부분이 조기에 안전한 해결책이 제공될 여지가 보이지 않고 장기화된 난민상황에 머무른 현실과, 분쟁에 의해 국가를 등지는 사람들이 증가, 여러 원인으로 인해 이동하게 되는 압박감의 증가 등으로 유엔난민기구와 국제사회는 재정착을 영구적 해결책으로서 활용할 방법, 특히 집단에 대한 영구적 해결책으로 활용할 길이 없는지 재검토하게 되었다.

재정착 정책은, 자발적 귀환책과 비호국 지역사회로 통합하는 방법 모두 불가능한 난민에게 영구적 해결책을 제공하는 것에 기본목적을 두고 있다. 고등판무관은 '너무나도 많은 곳에서 영구적 해결책이 부족하여 난민보호가 점차 침식되고 있다. 난민에게 있어 궁극의 보호란 해결책이라는 것을 다시 한번 상기하자' 며 호소하였다.⁸

2002년 '난민보호의 과제'와, 2005년의 협약 더하기 정책(Convention Plus Initiative)의 채택으로 인해 재정착은 새로운 추진력과 폭넓은 시야를 얻게 되었다. '난민보호의 과제'는 다음과 같은 방법으로 재정착 기회를 확대할 것을 제창하고 있다.

- 재정착 수용국의 증가

⁷ UNHCR, Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

⁸ See UNHCR, Chairman's Summary: Inaugural Meeting of the (Convention Plus) Forum, 27 June 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471dcaed0.html>

- 재정착을 한층 더 전략적으로 활용하고 혜택을 받는 난민의 수를 가능한 한 확대한다
- 새로운 수용국을 위해 역량 강화 프로그램(capacity building program)을 마련한다.
- 이미 재정착 기회를 제공하는 국가에 대해 수용폭의 확대를 촉구한다.
- 다양한 난민집단을 수용한다
- 보다 유연한 재정착 기준을 도입한다.

유엔난민기구가 착수하는 개선책은 재정착 활동에 대한 운영 개선, 영구적 해결책으로써 재정착을 활용하기 위한 포괄적 접근법의 채용, 재정착 절차에서 파트너십의 확대, 재정착한 난민 이외의 난민에게도 최대한의 혜택이 미칠 수 있도록 전략적으로 재정착 정책의 활용방안을 마련, 국가운영계획(country operation plan)에서 재정착의 사전 계획 도구를 포함시켜 모든 유엔난민기구의 작전오퍼레이션에서 재정착 수요를 특정하고, 집단 재정착 방법도입을 계획하는 등을 들 수 있다.

이처럼 재정착은 귀중한 보호수단인 것과 동시에 국제사회의 협력과 책임공유의 중요표현으로써, 그리고 영구적 해결책으로써 재등장하였다. 여기서 강조할 점은 재정착 수요를 포괄적으로 평가, 특정하는 사전 계획도구와 난민보호의 이익을 최대한으로 높일 수 있도록 영구적 해결책의 포괄적 접근법으로써 재정착을 활용하는 것이라고 할 수 있다.

2.2 재정착 이용의 확대

2.2.1 재정착의 전략적 활용

‘난민보호의 과제’에 의해 재정착의 전략적 활용을 강구할 책임을 맡고 있는 재정착에 관한 워킹그룹(WGR)은 어떻게 하면 재정착에서 오는 이익이 정착한 난민을 넘어서 ‘전체’의 이익을 최대화 할 수 있도록 재정착을 계획할 지 분석하였다. 재정착 수요는 정책의 형성에서 후보자 고려를 거쳐 새로운 국가에 정착한 난민의 통합에 이르는 포괄적 방법에서 검토될 필요가 있다고 확인하였다. 전반적으로 재정착을 보다 전략적으로 활용 가능한 조건을 마련함으로써 각국이 진정한 국제협력에 참여하고 다년간 활동에 착수하여 예측 가능성을 높이고 포괄적인 해결을 지원할 수 있게 된다.

재정착에 관한 워킹그룹은 재정착의 전략적 활용을 ‘재정착 난민이 향유하는 이익을 제외하고도 이익을 직간접적으로 최대화 할 수 있도록 전략적으로 재정착을 활용하는 것, 일반적으로 이들 이익은 다른 난민, 수용국, 다른 국가, 그리고 국제적 보호체제에도 영향을 줄 수 있다’라고 정의하고 있다.⁹

⁹ UNHCR, The Strategic Use of Resettlement, 3 June 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>

단기, 중기, 때로는 장기간에 걸친 난민 보호상의 이익이 재정착 시행을 통해 직간접적으로 이루어질 수 있다. 예를 들어 캠프의 혼잡 완화와 같은 이익은 재정착 시행의 직접적 효과라고 할 수 있고, 예상을 웃도는 이익이 발생하는 경우도 있다. 하지만 보호상의 확실한 이익을 얻기 위해서는 관계자의 협력과 투자가 요구된다.

유엔난민기구가 2010년 발표한 ‘재정착의 전략적 활용에 관한 정책방침’¹⁰은, 구체적인 보호의 성과가 점차 전략적 효과를 확대 가능하도록 설계될 수 있음을 강조하고 있다. 전략적 계획은 다양한 관계자들이 최대한 협력하여 활동할 수 있도록 다양한 재정착 기여를 통해 기대되는 보호기금의 증가에 대한 명확한 구상을 포함하고 있다.

‘정책방침’은 재정착의 맥락에서 주요 관계자의 협력을 통해 어떠한 보호상의 이익발생을 기대할 수 있는지에 대한 사례를 제시하고 개요를 설명하고 있다. 1차 비호국은 다음과 같은 이익을 기대할 수 있다.

- **보호환경의 강화:** 지속적으로 보호를 제공하고, 강제송환 금지의 원칙을 준수하며 수용을 줄이고 보호 확대를 촉구한다.
- **대체의 영구적 해결책:** 보호환경의 개선이나 포괄적 해결책을 위한 전략책정에 관해 수용국과 대화를 추진한다.
- **비호국의 행동과 태도에 영향:** 수용국이 난민에게 생계유지 수단을 위한 기회, 취업, 교육, 이동의 자유, 거주지의 자유 등을 제공할 수 있도록 촉구한다.
- **캠프의 혼잡해소 또는 캠프의 통합:** 지원 프로그램과 부족한 자원환경에 대한 수요를 경감시킨다.
- **국내의 불필요한 인구이동을 축소:** 도심지와 난민캠프, 기타 거주지역 간의 이동을 축소한다. 이는 각 비호국 국내에서 균형을 고려한 공평한 방법으로 재정착에 접근을 강화하는 것을 통해 실현될 수 있다.
- **지역사회의 단결을 고취:** 지금까지 난민이 접근할 수 있었던 서비스를 근처의 수용 지역사회에도 제공하여 난민보호에 대한 시민사회의 참가와 역할을 강화한다.
- **난민 및 다른 관심대상자의 행동과 태도에 영향:** 예를 들어, 의존성과 성/젠더관련 폭력을 줄이고, 교육이나 직업훈련에 대한 기회를 늘려 생계유지 수단을 장려한다.
- **정착한 난민의 비호국 체류 난민에 대한 송금을 추진.**
- **평화구축을 위한 계획할 때 난민의 동원과 참가를 강화**

재정착에 대한 접근을 개선하고, 공정하게 한다면 지역의 전반적인 상황에도 영향을 줄 수 있다. 즉, 난민이 새로이 이동하도록 영향을 주는 배출/흡입 요인, 인신매매와 밀항을 줄이고, 책임공유를 통한 지역협력과 사람들의 이동에 대한 관리 강화, 그리고 전반적으로 난민보호의 강화와 재정착 프로그램 실행에 대한 관심을 높일 수 있다

또한 재정착의 전략적 활용은 재정착 수용국이 난민보호를 통해 얻는 이익을 증가시킬

¹⁰ UNHCR, Position Paper on the Strategic Use of Resettlement, 4 June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>

수 있다. 비호희망자가 이용 가능한 서비스를 폭과 질을 확대하고 난민에 대한 긍정적인 자세를 촉진하여 외국인 배타주의를 줄이고 지역사회 내의 문화적, 사회경제적에 풍부한 다양성을 가져다 주는 등이 이에 포함된다.

유엔난민기구는보다 폭넓은 범위의 보호를 실현하기 위해 재정착의 전략적 계획을 실행에 옮기고 있다. 이러한 노력을 통해 비호국의 보호환경을 개선하기 위한 조치(강제송환에 대한 위험성 완화 등), 비호 희망자나 난민에 대한 서류발급이 잘 이루어지도록 조치(이집트, 터키 등), 유엔난민기구가 수용된 난민에 접근할 수 있도록 허가 받기 위한 조치(중국), 보호공간을 개방된 상태로 유지하기 위한 조치(시리아) 등이 지금까지 실현되었다.

사례: Al-Tanf 캠프의 폐쇄

Al-Tanf는 시리아와 이라크의 국경 사이의 무인지대에 위치한 임시난민 캠프로, 박해를 피하려는 이라크 내 팔레스타인 난민을 받아들여려는 국가가 주변지역에 한 곳도 없었던 탓에 이들을 위해 2006년 5월에 설치되었다.

캠프의 난민은 행동의 자유가 엄격히 제한되고, 열악한 환경 속에 안전을 위협받는 상태에서 생활했으며, 의료나 기타 서비스에 대한 접근 또한 한정되어 있었다. 고온, 사막 폭풍, 홍수, 그리고 화재발생의 위험 등 고달픈 사막의 조건은 난민의 몸과 마음의 건강 모두를 위협하였다. 시리아 입국이나 이라크 귀국이 실현될 가망도 없이 Al-Tanf와 다른 난민캠프의 난민에게 유일한 영구적 해결책은 재정착이라고 고려되었다.

시리아 당국과 재정착 수용국과 협력한 결과, 1000명 이상의 팔레스타인 난민이 제3국으로 재정착되었고, 이를 위해 긴급 임시체류시설이 활용되었다. Al-Tanf캠프는 2010년 2월을 기해 최종 폐쇄되었다.

이라크 내 팔레스타인 난민의 재정착은 책임공유의 구체적인 한 사례로, 현지의 보호환경 개선에도 도움이 되었다. 이들의 재정착은 재정착 난민의 고난에 중지부를 찍은 것 뿐만 아니라, 현존하는 보호공간의 유지, 확대를 목적으로 유엔난민기구가 정부와 협력하고 대화를 가지도록 하였다. 또한 일부에서는 수용시설의 이용개선에도 기여하였다. 전체적으로 재정착은 이 지역의 관심대상자에 대한 보호와 대응을 개선하였다.

재정착은 보다 폭넓은 보호 및 개입전략의 일부로 고려되어야 하며, 해당 지역의 우선 사항을 반영한 것이어야 한다. 지금까지의 경험은 수년에 걸쳐 계획하고 포괄적 전략의 단계적 실행을 꾸준히 이어나가는 것이 중요한 것을 나타내고 있다. 특히 외교적 노력과 개발원조가 재정착의 전략적 활용과 연동된 경우 이러한 중요성은 더욱 명확해진다.

많은 경우, 국가는 개발원조, 외교, 재정착 자체를 초월하는 참여를 포함하는 다각적 접근을 취할 필요가 있다. 사전에 어떠한 잠재적 보호이익이 현실적으로 재정착을 통해 이루어 질 수 있는지 정의하고, 주요 이해관계자들의 역할을 명확히 하기 위해서는 관계국 간의 대화가 필요하다. 이해관계에 있는 국가가 참가하는 '코어 그룹(Core group)'

또는 ‘포커스 그룹(Focus group)’을 구성하여 유엔난민기구와 NGO파트너가 대화와 협력을 통한 효과적인 논의의 기회를 제공할 수 있다. 보다 많은 재정착 수용국의 참가는 국제협력의 증거이며 전략적 배당을 최대한으로 확대 할 수 있다.

보호상 발생하는 이익의 측정을 위한 기준과 시간적 프레임을 정의하는 것은 결과에 대한 관심을 모으는 역할을 한다. NGO와 시민사회(난민을 포함)는 전략적 재정착 계획을 지원하고, 재정착에 착수하여 현실적으로 어떠한 보호이익을 기대할 수 있는지 평가한 후 주요 옹호활동의 역할을 수행하게 된다. 재정착이 비호국의 개선에 연결되는지 여부를 조건으로 두면 안되지만, 수용조건과 취업허가의 개선, 특정 배경의 난민에게 사회 통합의 길을 열어주는 등 보호목적과 연동도 가능하다.

기본적으로 재정착은 이로 인해 다른 어떤 보호상의 이익을 얻을 수 있는지에 좌우되어 선 안 된다. 일반적으로 재정착의 전략적 활용의 결과로 발생하는 여러 보호상의 이익은, 재정착한 난민 스스로 얻는 이익에 부가적, 보완적인 이익에 머문다고 보는 것이 옳다.

2.2.2 집단의 재정착

재정착의 전략적 활용은, 집단의 재정착 추진에 좀더 초점을 두었다. 유엔난민기구는 재정착 수용국과 협력하여 영구적 해결책으로써 재정착을 필요로 하는 난민집단을 파악하고, 재정착 고려절차를 지원하기 위한 운용절차를 책정하였다. 21세기 초반에 재정착을 달성한 집단난민으로는 수단인 ‘Lost boys’나 소말리아의 Bantu, Badhiban과 Benadir 소수민족이 있는데 이들은 모두 케냐에서 장기화된 난민상황에 놓여있었다. 2003년 발표한 ‘유엔난민기구 집단 재정착 방법(the UNHCR Methodology for Group Resettlement)’은 유엔난민기구에 재정착을 요하는 집단난민의 파악을 위한 프레임워크를 제공하고 있다.

집단이란, 피난 경력, 사정, 귀환에 대한 공포 등에 관련하여 매우 공통된 사항을 지니고 있으며, 재정착 필요를 명확히 진술할 수 있는 특정 난민집단으로 정의되어 있으며, 이들을 대상으로 재정착이 제안된다. 집단 재정착은 유엔난민기구가 제출하는 후보자 리스트의 제출절차를 간소화하여 시간과 노력을 대폭 절약할 수 있어 재정착 후보자의 사례 수를대규모로 늘릴 수 있어 이후 여러 지역에서 폭넓게 이루어졌다.

이러한 방법은 아프리카, 중동, 중앙/동아시아에서 시행되어, 재정착 수용국과 상담을 통해 현지 실정에 맞춰 수정되었다. 정착한 집단으로는 기니와 시에라리온으로 피신한 라이베리아 난민, 케냐로 피신한 소말리아 난민, 탄자니아로 피신한 브룬디 난민, 에티오피아로 피신한 에리트리아 난민, 사우디 아라비아로 피신한 에리트리아 난민, 타지키스탄으로 피신한 아프가니스탄 난민, 키르기스스탄에 피신한 우즈베키스탄 난민, 태국과 말레이시아로 피신한 미얀마 난민, 네팔에 피신한 부탄 난민 등이 있다.

집단을 특정할 때에는 다양한 요소, 보호상의 문제, 실질적 고려사항 등 모든 것을 보호 환경 전체를 개선하기 위한 재정착을 전략적으로 활용한다는 목적에서 신중하게 비교, 고려할 필요가 있다. 관계국은 장기화된 난민의 상황에서 협력강화를 위해 재정착 워킹

그룹 내부에 코어 그룹을 구성하였다. 코어 그룹은 포괄적 해결책에 관한 정책을 정리하고 다년간에 걸친 재정착 계획을 조정하고 이를 통해 장기화된 난민상황을 타개하기 위해 국제사회가 착수할 것을 촉구했다. 집단 재정착 방법의 활용에 관해서 5.7에서 좀 더 상세하게 논하도록 한다.

사례: 네팔의 부탄난민을 위한 코어그룹

2005년 11월 7개국이 제네바에 모여 네팔의 부탄난민을 위한 코어그룹을 구성하였다. 이들은 유엔난민기구를 정치적으로 지원하고 네팔과 부탄 양국의 정부에 장기화된 난민상황의 포괄적 해결을 위한 협력 촉구를 목적으로 하였다.

1980년대 후반, 부탄 정부가 단일 문화와 언어를 강요하고, 시민권을 제한하면서 긴장 상태가 발생하고 결국 1988년에서 1993년 사이 10만명이 넘는 네팔 민족 난민이 부탄에서 네팔로 피난하였다. 이들은 1990년 초반부터 네팔 동부에 위치한, 이미 만원상태의 캠프에 몸을 의탁하였으나, 자발적 귀환이나 지역사회로 통합의 가망이 전혀 보이지 않았다.

코어 그룹은 호주, 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 미국으로 구성되어 있었으며 2010년에 영국이 참가하였다.

2007년에 유엔난민기구와 네팔 정부의 협력으로 7곳의 난민캠프에서 난민 등록과 인구조사를 시행한 후 코어 그룹은 모든 관계자에 대하여 인도주의적 상황을 해결하도록 호소, 10만8천명으로 등록되었던 부탄 난민 중 대부분의 재정착이 실현될 수 있도록 다년간에 걸쳐 관여할 것을 발표하였다.

국제협력과 부담공유가 맡는 역할의 중요성을 고려하여 코어그룹의 회원국은 모든 형태의 영구적 해결책을 촉진하기 위해 네팔, 부탄 양국의 정부와 긴밀히 협력하여 활동하겠다는 의지를 반복적으로 표시했다. 코어 그룹의 회원국 중에는 부탄으로 귀환에 대해 언제라도 지원을 제공할 뜻을 밝힌 국가도 있었다. 모든 관계자의 협력과 기여의 결과로 2010년 말, 4만명을 넘는 부탄 난민의 재정착이 실현되었다.

2.2.3 장기화된 난민상황을 조망하기

유엔난민기구의 보호대상인 난민의 반 이상은 자신이 처한 상황에 대한 즉각적인 해결책에 대한 가망이 없는 채 몇 년, 몇 십 년의 망명생활을 보내고 있다. 전 세계에는 수백만 명이 장기화된 난민으로 생활하고 있는데, 이들이 겪는 고통이야말로 유엔난민기구와 국제사회가 직면하는 최대의 난관이라고 할 수 있다. 보다 효과적으로, 그리고 공평한 방법으로 문제에 임하기 위해서 국제사회는 다음과 같은 사항에 착수해야 한다. 이는 국제협력과 책임공유의 원칙, 협력과 연계, 국제인권규범에 준하는 행동, 그리고 다양하고 포괄적인 해결책을 모색하는 것이다.

2009년에 유엔난민기구 집행위원회가 발표한 '장기화된 난민상황에 대한 결론'은 장기

확된 난민상황이 난민이 직면하는 위험을 높일 가능성을 지적하고 있다. 그리고 난민의 고통을 해결하는 실무적, 포괄적 접근법을 모색하고, 이들을 위한 영구적 해결책을 실현하기 위하여 국제적인 노력과 협조를 증가할 필요가 있음을 강조하고 있다. 또한 각국 정부와 유엔난민기구에 대하여, 부담과 책임의 국제공유정신에 입각하여 재정착의 전략적 활용과, 활용 확대를 위해 적극적으로 임할 것을 제안하고 있다. 그리고 각국 정부에 대하여 재정착의 수용 프레임보다 많이 제공할 것을 제안하여, 장기간 난민으로 생활하는 사람들이 스스로 난민임을 명확히 주장하지 못하는 경우가 있는 것을 고려하여 유연한 재정착 기준을 모색하도록 요청하였다.

2008년 12월 난민 고등 판무관의 보호 문제에 관한 대화는 장기화된 난민상황에 초점을 맞췄다. 이 대화는 이런 상황을 야기한 다양한 부정적인 영향을 검토하고 이를 해결하기 위해 어떤 기회가 새로이 마련되려 하는지를 을 특정하였다.¹¹ 고등 판무관은 또한 세계 각지에서 난민이 장기간 망명 생활을 하는 가운데 다음의 5가지 상황에 초점을 맞춘 '장기화 된 난민 상황에 관한 특별 계획'을 실시할 것을 발표하였다. 하나는 이란-이슬람 공화국과 파키스탄으로 피신 한 아프가니스탄 난민, 두 번째는 방글라데시로 피신한 미얀마 난민, 세 번째는 세르비아에 피신한 보스니아, 크로아티아 난민, 네 번째는 탄자니아로 피신한 브룬디 난민, 다섯 번째는 동 수단으로 피신한 에리트리아 난민이다.¹² 이들 중, 이란-이슬람 공화국 파키스탄, 방글라데시, 그리고 동 수단의 3개국의 상황의 경우 재정착이 영구적 해결책의 불가결한 요소로 인식되었다.

다섯가지 상황을 가장 우선으로 특화 하였으나, 그렇다고 해서 유엔난민기구가 상황을 개선하고 전세계에 존재하는 장기화된 상황의 난민에 대한 해결책을 모색하는 본래의 과제를 외면한 것은 아니다.

2.2.4 도심지에서 생활하는 난민

유엔난민기구가 2009년에 발표한 도심지에서 생활하는 난민에 관한 정책의 개정판은 도심지에서 생활하는 난민이 재정착의 필요를 가지고 있는지 여부와 이들의 문제를 해결하기 위한 새로운 접근법을 나타낸 것이다. 이 캠프의 난민을 주요 대상으로 하던 이전의 정책에서 큰 방향 전환을 한 것이다. 또한 도심지로 이동은 캠프에서 생계유지 수단, 교육, 그리고 신체적, 물질적 안전 마저 결여된 현상에 대한 어쩌면 당연한 반응임을 인정하고 있다.¹³

개정판의 정책은 '실효적인 보호'가 이루어지지 않은 난민을 위한 '2차적' 이동 또는 국가를 통과 한 후 다른 나라로 재이동의 정당성을 둘러싼 복잡한 논의를 재개한다. 집행위원회 결의 제 58 호에는 한 나라에서 실효적으로 보호받는 난민은 보통 비정규적인 이

¹¹ UNHCR, Protracted Refugee Situations, 20 November 2008, UNHCR/DPC/2008/Doc. 02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>

¹² 5가지의 우선적 상황은 다음을 참조 UNHCR, Protracted Refugee Situations, High Commissioner's Initiative, December 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496f041d2.html>

¹³ UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>

동은 하지 않아야 한다고 명시되어 있으며, 재정착 수용국 중에는 비정규 이동을 한 것으로 여겨지는 사람을 재정착시키는데 주저하는 경향도 보이지만, 한편으로 유엔난민기구는 제공되는 보호가 실제로 유효한 상태인지 신중하게 평가해야 할 것을 인식하고 있다.

유효한 보호



‘건전하고 존엄성 있는 상태에서 생활이 불가능한 난민, 또는 현실적으로 합리적인 일정 기간에 걸쳐 비호국내에서 또는 비호국에서 영구적 해결책이 이루어질 가망이 없는 난민은, 유효한 보호가 이루어졌다고 볼 수 없다. 난민이 현재 생활하고 있는 1차 비호국에서 함께 생활이 불가능한 지위의 직계가족과 함께 생활하기 위하여 이동하는 경우, 난민이 목적지 국가와 그 외 연고를 이유로 이동하는 경우, 계속적인 이동 또한 정당한 것으로 볼 수 있다.’¹⁴

재정착을 요하는 난민에 대하여 어디에 있는지에 관계없이 공정하고 투명한 재정착 과정에 접근을 제공하는 것은 전 세계를 무대로 활동하는 유엔난민기구의 최우선적인 과제이다. 유엔난민기구의 도시 정책은 재정착의 효과적이고 공정한 운영이 도시라는 환경에서 특히 어려울 수 있음을 인정하고 있다. 대체로 누가 난민인지 확인하기가 어렵기 때문이기도 하지만, 보다 구체적으로는 난민 중에서도 가장 취약한 입장에 놓인 사람이 가장 눈에 띄기 어렵고, 스스로 목소리를 높이는 일이 없다는 이유가 있다.

도시 환경에서 난민을 정확하고 지속적으로 등록한다는 것은 재정착의 검토를 포함하여 보호를 제공하는 데 필수적이다. 이는 취약한 입장에 놓여 재정착이 가장 적절한 보호 형태라고 생각되는 난민에게 연락을 취하여 이들의 신분 관련사항을 확인하고 필요 시 전문 기관에 위탁을 통해 보완되어야 한다.

NGO와 기타 파트너의 참가 또한 결정적으로 중요하다. 사회, 법률 상담을 제공하는 조직은 필수적이다. 신분 관련사항의 확인 방법과 파트너에 대해서는 4장에서 좀더 자세히 논하도록 한다.

유엔난민기구는 비현실적인 기대와 그러한 기대가 치안상의 문제를 일으킬 소지를 피하기 위해, 모든 난민이 재정착의 전망과 과정에 대해 제대로 설명을 받고 이해하도록 노력하고 있다. 도시 지역에서는 난민과 소통이 더욱 어렵기에, 도시 각각의 실정에 맞게 재정착 활동을 적용하고 재정착에 따른 리스크를 최소화하도록 운영하여야 한다. 이미 재정착 절차를 밟고 있는 난민은 수용여부의 결과가 나올 때까지 자립을 위한 활동이나 학습에 적극적으로 임할 것을 권장하고, 다른 해결책의 가능성이 있는 경우에는 그에 대한 실현 가능성을 모색 할 것 또한 요청된다.

도심지에서 생활하는 난민에 관한 정책의 개정판과 2009년의 고등 판무관의 보호 과제에 대한 대화에 이어 유엔난민기구는 “시범 지역”으로 7곳의 도시를 선택, 파트너와 함께 특별한 노력을 기울일 용의가 있음을 발표하였다. 7곳의 도시로는 나이로비, 데삼파

¹⁴ 상동 154단락

라도스 (산호세), 쿠알라 룸푸르, 두산베, 모스크바, 상트 페테르부르크, 카이로가 있다.

2.3 유엔난민기구에 의한 재정착의 글로벌 매니지먼트 강화

세계협이나 “난민 보호의 과제”가 제안한 재정착 확대 및 효율적 활용을 포함, 영구적 해결책을 모색하기 위한 노력을 강화하려면 난민을 재정착시키는 유엔난민기구 스스로의 능력을 확대시킬 필요가 있었다. 재정착 오퍼레이션의 건수는 현저하게 증가하고 유엔난민기구는 정책 지침의 책정에 더해 오퍼레이션 능력과 전세계에 걸친 재정착 활동의 매니지먼트를 강화 해왔다. 다년간의 전략수립, 신분 관련사항 파악의 향상, 난민의 재정착 고려 처리능력의 확대, 포괄적 해결책 전략 속에서 재정착의 역할 강화에 중점을 둔 것 등 모두가 재정착이 요구되는 사람들을 특정하고 비호국에 후보자 리스트 제출의 상당한 증가에 기여하였다.

2.3.1 유엔난민기구-ICMC 재정착 직원 파견제도

유엔난민기구는 1997 년에 직원 파견제도를 마련해 더 많은 난민이 재정착 후보자로 수용국에 제출될 수 있도록 하고, NGO의 유능한 인재가 유엔난민기구 재정착 현지 활동에서 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공했다.

이 직원 파견 제도는 다양한 NGO와 정부에서 업무경험이 있는 숙련된 인력을 유엔난민기구 현지 사무소에 파견하고, 이를 통해 조직 간의 협력과 전문 지식의 공유를 강화할 기회를 제공한다. 유엔난민기구 현지 사무소에 파견 된 사람은 유엔난민기구의 재정착 프로그램이 어떤 역할을 하는지에 대해 깊이 이해할 수 있고, 유엔난민기구는 파견 직원이 지닌 난민 수용국/비호국의 지역 활동에서 얻은 경험에서 이익을 얻게 된다.

국제 가톨릭 이민위원회 (ICMC)는 1998 년부터 직원 파견 제도를 시행하였으며, 시간의 흐름과 함께 제도가 성장, 변화하는 데 맞춰 제도관리를 위한 새로운 방법을 마련하였다. 직원 파견 제도는 현재 유엔난민기구에게 있어 중요하며, 재정착 사례를 파악, 평가하고 수용국에 제공하는 유엔난민기구의 능력을 향상하는 역할을 해내고 있다.¹⁵



유엔난민기구의 밑에서 재정착 활동을 하는 사람들의 정식 입장은 각기 다를지도 모르지만, 이 편람을 통해 ‘직원’이란, 정규 직원, 기간제 계약직원, 컨설턴트, 파견직원, 기타 다른 계열의 직원, 유엔난민기구에 속해 활동하도록 특별히 엄선된 사업 파트너의 직원을 포함한 표현이다.

¹⁵ 파견계획은 <http://www.icmc.net/> 과 본 편람의 제8장에서 확인할 수 있다. 보호활동(Surge Protection Capacity Project)의 전반적인 역량을 강화하기 위해 비슷한 파견계획이 있으며, RSD활동 또한 지원하고 있다.

2.3.2 난민기구의 개혁

유엔난민기구는 재정착 절차의 모든 단계를 강화하기 위해 몇 가지 중요한 개혁을 시행하여 운용절차와 보장조치를 중시하도록 하였다.

재정착 사업의 격상과 재정착 담당부서의 설치

2006년 유엔난민기구 본부의 재정착과는 재정착부로 격상되었다. 이는 세계적인 재정착 활동의 실시를 향상하고, 유엔난민기구의 활동에서 재정착이 담당하는 중요한 역할을 반영한 것이었다.

유엔난민기구는 재정착을 실현하는데 통일성과 일관성을 세계적으로 확보하기 위해 정책의 수립능력과 지역 감독능력을 강화 하였다. 이로 인해 유엔난민기구는 현지 활동 지원을 위한 지침 및 운영 도구 개발능력이 향상되었다. 지역 사무소 간의 협력과, 본부 내에서의 협력도 강화되었다. 특히, 정기적인 모임을 통해 정책 및 절차수립에 대한 의사 소통 및 협력이 개선되었고, 재정착 활동에 관련된 오퍼레이션 상 커뮤니케이션의 일관성 확보가 가능해졌다.

재정착의 지역거점 설립

유엔난민기구 본부와 현지 사무소의 긴밀한 협력은 정책 및 오퍼레이션 상 목적이라는 양쪽 모두의 관점에서 중요하다. 유엔난민기구는 재정착에 관한 사무소의 수와 재정착한 난민의 수가 크게 증가한 지역에서 연계와 계획을 개선하기 위해 재정착의 지역거점을 설치하였다.¹⁶ 이러한 재정착의 지역거점은 수용국에 제출하는 재정착 후보자 사례를 지역 단위로 관리하고 세계 전반의 정책을 지역단계로 실시하도록 조정하고, 이를 통해 재정착 고려절차의 일관성과 투명성을 높이는 역할을 담당하고 있다. 또한 재정착의 지역거점은 재정착 오퍼레이션 기능을 보장하는 역할도 담당하고 있다. 이 같은 역할은 특히 작은 국가에서 이루어지는 오퍼레이션의 경우 특히 중요하다.

유엔난민기구는 연계를 용이하게 하고 계획을 논의하는 장소를 제공하기 위해 재정착을 실시하고 있는 각 지역에서 재정착에 관한 지역 전략 계획 회의를 개최하고 있다. 이 회의에서는 해당 지역 특유의 문제와 어려움에 초점이 맞춰져 있다.

2.3.3 오퍼레이션 도구

유엔난민기구는 재정착 오퍼레이션의 관리를 위한 새로운 방법을 발전시켜왔다. 유엔난민기구는 신분 관련사항의 확인 및 재정착 수용국에의 의뢰절차를 합리화, 고려절차의 신뢰도와 안정성을 높이기 위해 부정 방지 계획을 도입, 직원의 전문성 강화를 위해 재정착 교육 프로그램 개발, 재정착 활동에 필요한 자원을 증설 등의 조치를 취하였다. 유엔난민기구는 또한 NGO와 협력 협정도 확대했는데, 이러한 움직임은 본 편람의 오

¹⁶ 현재 재정착 지역거점이 2곳 운영중이다: 나이로비(케냐), 베이루트 (레바논). 재정착 지역담당관은 알마티(카자흐스탄), 방콕(태국), 다카르(세네갈), 킌사냐(콩고민주공화국) 프레토리아(남아프리카)에 주재중이다.

퍼레이션에 관한 장에서 소개하도록 한다. 본 장에서는 재정착의 각 단계에 대해 자세히 서술하도록 한다. 구체적으로, 전 세계적으로 적용되는 기본표준운영절차(SOPs), 프로그레스(proGres), 난민등록 데이터베이스, 부정방지활동, ‘높은 리스크의 개별 사례를 특징하는 도구(HRIT)’, 긴급 시 임시체류시설 등이 있다.

재정착에 관한 기본표준운영절차 (SOPs)

재정착에 대한 기본표준운영절차¹⁷는 유엔난민기구 재정착부서가 책정했다. 이는 재정착을 실행하는데 있어 국제 표준화, 투명성, 예측 가능성을 확보하고 부정행위의 가능성을 최소화 하는 절차적 보장조치의 강화를 목적으로 한다. 지금까지 SOP는 현지 사무소가 독자적으로 고안하였으나, 실제로 지원 중에 누락된 부분을 파악하기엔 큰 어려움이 있었다. 전세계에 적용되는 기본SOP는 오퍼레이션의 최소한의 기준을 규정하며, 이에 따라 오퍼레이션이 평가된다. 기본SOP는 오퍼레이션의 규모나 현지실정에 따라 사무소가 독자적으로 절차를 개선할 여지는 남겨둔 채 2007년 후반에 도입되었지만, 재정착 정책의 변화를 반영하기 위해 갱신과 개정이 지속적으로 이루어지고 있다.

재정착 매니지먼트 도구로써 “proGres” 활용

프로그레스(proGres) 등록 데이터베이스는 유엔난민기구의 난민등록 기준 향상을 위해 개발된 것으로, 엄밀히는 재정착을 위해 마련된 도구는 아니다. 그러나 ‘proGres’를 충분히 활용한다면 처음 등록절차에서 영구적 해결책의 실시에 이르기까지 각 난민에 관련한 정보를 추적할 수 있다. 이 데이터베이스는 포괄적 접근법을 취하여 캠프에서나 도심지에서나 유엔난민기구의 오퍼레이션이나 현장상황 등 광범위하게 대응할 수 있다. 즉, 이 데이터베이스는 처음 도착한 시점에서 지원을 제공하고 난민인정절차를 거쳐 필요사항을 보다 구체적으로 파악하고, 가족구성도의 변화를 간단하게 갱신하며 재정착 등록서류(RRF)에 데이터 전송이 가능하게 한다. 또한 ‘proGres’는 biometrics(생체인식)을 도입하여 등록서류의 보안을 강화하고, 내부 감수의 보조적 기능으로써 부정감사기능을 도입하여, 부정과 관련하여 유용한 예방조치로 활용되고 있다. ‘proGres’는 재정착 매니지먼트 전체에서 유용한 수단이다. 전자기록에 대해서는 4.7.4 참조.

부정행위에 맞서기

부정행위와 이에 대한 예방책이나 대응책은 재정착 수용국, 유엔난민기구 모두에게 있어 심각한 문제가 된다. 유엔난민기구는 2004년 보호와 재정착의 건전성을 위협한 과거의 재정착에 관한 부정행위 경험을 바탕으로 ‘재정착 부정행위방지 행동계획’을 책정하였다. 이 행동계획은 예방전략과 실시수단을 담고 있다. 구체적으로는 등록에서부터 재정착에 이르는 절차의 처리, 유엔난민기구 직원, 사업실시 파트너, 난민에 대한 연수와 의식계발 활동, 부정을 행한 경우 결과에 관한 정책 개발 등이 있다. 현재 부정방지

¹⁷ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

책은 모든 재정착 오퍼레이션의 표준운영절차에 적용되어 있다. 이러한 예방조치는 부정행위를 감소시키고, 난민이 그러한 행위의 희생양이 되는 것을 방지하며, 부당한 민원으로부터 직원을 보호하여 유엔난민기구의 재정착 활동에 대한 신뢰성과 유효성을 확보하는데 기여한다. 부정행위에 대한 예방조치에 대해서는 4.4 참조

높은 리스크의 개별 사례를 특정하는 도구(HRIT)

높은 리스크의 개별 사례를 특정하는 도구(HRIT)는 지역사회 기반의 참가형 리스크 평가와 개별리스크 평가방법을 연계하여 유엔난민기구가 리스크에 직면한 난민을 특정하기 위해 개발되었다. HRIT와 부록 사용자 가이드는 유엔난민기구 직원이나 사업파트너가 보호의 즉시개입이 필요한 위험을 마주할 가능성이 높은 사람을 파악할 수 있도록 설계되어있다. 이 도구는 재정착을 요하는 난민 특정에만 한정된 것이 아닌 폭넓은 적용이 가능하다.

긴급 임시체류시설

강제송환(박해의 위험이 있는 지역으로 송환), 기타 긴급 리스크가 있는 경우, 유엔난민기구는 긴급 재정착에 의지할 수 밖에 없다. 그러나 '긴급'한 사례나 '비상'을 위한 시설에는 한정되어 있는데, 긴급 재정착 의뢰에 대한 유엔난민기구의 능력에도 한계가 있다. 긴급 재정착은 보안심사규정 등 절차상의 제약에 의해 한층 더 제약을 받게 된다. 이로 인해 재정착 수용국에 입국허가를 위한 판단이 늦어지는 경우가 발생한다. 치안상태가 악화되거나 기타 특정 이유로 인해 후보자 선별을 위해 재정착 수용국에서 온 심사원들이 비호국에 체류 중인 난민에게 접촉할 수 없는 경우도 있다. 이와 같은 요소들이 복합적으로 발생함에 따라 난민 중에는 비호국 체류가 장기화 되고, 따라서 적절한 보호를 받지 못할 리스크에 직면하게 된다.

유엔난민기구는 보호제공능력을 향상시키기 위해 재정착 절차처리를 간결화 하도록 난민을 일시적으로 피난시키는 협정을 체결하였다. 현재까지 2가지 긴급 임시체류시설의 모델이 마련되어 있다. 하나는 긴급 임시체류센터(ETC)로, 루마니아나 슬로바키아 등에 설치되어 있으며, 피난한 난민을 수용하는 물리적 시설로 구성되어있다. 다른 하나는 필리핀에서 찾아볼 수 있는 긴급 임시체류 메커니즘(ETM)으로, 이 자체로는 물리적 시설이 아닌 이유로 난민은 다양한 유형의 체류시설에 몸을 의탁하게 된다. 긴급 임시체류 시설(ETF)는 앞서 말한 두 가지 상황을 가리키는 용어이다.

2008년 11월에 이 ETF에 대한 첫 삼자협정이 유엔난민기구, 루마니아 정부, 국제이주기구(IOM)에 의해 체결되었다. 이로써 무기한으로 최대 200명이 수용 가능한 긴급 임시체류센터(ETC)가 Timisoara에 설치되었다. 같은 협정이 2009년 필리핀에서도 체결되어 마닐라에 시설이 설치되었다. 2010년에는 슬로바키아 또한 협정을 체결, 후멘네에 시설이 설치되었다.¹⁸

¹⁸ UNHCR, Information Note on Emergency Resettlement and the Use of Temporary Evacuation Transit Facilities, 19 May 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf3adfb2.html>

ETF로 피난이란:

- 유엔난민기구의 관심대상자인 개인 또는 집단에 대해 신속하고 효과적으로 보호 제공이 가능하다.
- 책임공유, 부담공유를 확실히 나타내고, ETF없이 긴급 재정착에 참여하지 않았을 국가도 ETF를 통해 난민수용이 가능해진다.
- 비호중인 상태로 인해 재정착 절차의 진행이 불가능 했던 난민집단에 대한 접근을 제공.
- 재정착이 이루어질 때까지 난민이 각종 서비스나 지원을 받을 수 있는 안전이 확보된 환경에서 생활할 수 있다.
- 재정착 수용국이 면접, 문화 오리엔테이션 강좌, 어학연수 등 재정착 절차가 안전한 환경과 장소에서 최적의 상태에서 진행될 수 있도록 한다.
- 유엔난민기구, IOM, 사업파트너(IPs)가 세계에서 가장 불안정한 상태에서 발생하는 난민에게 기본적인 서비스나 지원을 제공할 수 있게 한다. 이러한 난민들 중에는 1차 비호국에서 생명, 자유, 안전한 생활 등이 위협받은 경우도 포함된다.
- ETF를 설치한 국가에게 재정착에 참여할 것을 촉구할 수 있다.

긴급 재정착활동이 효율적이고 예측 가능하게 조직적으로 실시되어 예상치 못한 부정적 영향의 발생을 최소한으로 유지하기 위해서는 피난 절차 전반에 걸쳐 유엔난민기구 현 지지원, ETF지원, 그리고 유엔난민기구 본부가 적극적으로 협력해야 한다.

피난을 실시할 때 통상 사전에 재정착 수용국이 해당 난민과 면접 또는 서류심사에 의해 해당 사례를 검토하는 등의 합의가 있어야 한다. 이는 수용거부의 리스크를 줄이는 것과 함께 ETF에서 난민이 갈 곳을 잃을 위험을 축소할 수 있다.¹⁹ 예외적으로 난민이 재정착 수용국을 만나기 전에 피난 하는 경우도 있다. 피난절차에 관한 상세한 설명은

7.6.4 참조.

2.4 재정착 기반의 추가적인 확대

기존에 10개국이었던 재정착 수용국의 숫자는 1980년대에 25개국으로 증가하여, 이들 국가들은 이미 재정착 프로그램을 마련했거나, 실시를 약속하는 등의 상태에 있다.²⁰

¹⁹ Some Tripartite Agreements contain clauses that allow the host country to suspend the arrival of new cases if refugees in country remain too long without a solution. Under this suspension, no new refugees would be allowed to come to the ETF until the residual caseload drops to an agreed level.

²⁰ 최근 재정착 동향과 수치에 관한 정보는 Resettlement Fact Sheet을 참조하도록 한다.

전 세계의 재정착 수용국 (2010년 12월 기준)

아르헨티나, 호주, 브라질, 불가리아, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 헝가리(2012년 12월부터 실시), 아이슬란드, 아일랜드, 일본(파일럿 프로젝트), 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 파라과이, 포르투갈, 루마니아, 스페인, 스웨덴, 영국, 우루과이, 미국 그러나 총 재정착 건수나 각국이 제공하는 “할당(quota)”범위는, 재정착을 요한다고 판단된 난민의 수와 유엔난민기구가 지금까지 확대하고 향후 실현 가능성이 있다고 보는 재정착 후보 리스트 작성능력을 따라가지 못하고 있다.

유엔난민기구는 이러한 차이를 좁히기 위해 다음의 3가지 노력을 병행하고 있다.

- 보다 많은 국가가 재정착 프로그램을 마련하도록 (또는 유엔난민기구에서 재정착 신청을 즉석 검토하도록) 촉진.
- 재정착 수용국이 기존의 (1년 또는 다년간) 재정착 프로그램을 확대하도록 요청
- 유효한 재정착 범위가 한정된 점을 고려하여 재정착의 요구에 대응하거나 수용국에 제출하는 후보자의 우선순위를 설정.

ATCR 포럼 또한 재정착의 확대를 촉진하고 새로운 재정착 수용국을 지원하는 데 매우 중요한 역할을 하고 있다. 1990년대 후반 재정착 수용국을 늘리기 위해 대대적인 움직임이 있었는데, 이후 지역 내 각국에 대해 재정착 참여를 독려하는 2개의 큰 지역계획이 마련되었다. 하나는 라틴 아메리카 협력 재정착 프로그램이며, 다른 하나는 유럽연합 합동 재정착 프로그램의 제안이다.

2.4.1 재정착 협력 프로그램

2004년 11월, 난민에 관한 카르타헤나 선언으로부터 20주년이 된 날, 라틴아메리카 20개국이 멕시코 행동계획(MPA)을 채택하였다. MPA는 이 지역에서 혁신적인 보호계획이다. 이 계획은 난민과 국내실향민 모두의 이동을 지적하며 도심지와 국경 인접지역에 초점을 두고 있다. 또한 MPA는 재정착 프로그램을 통해 해당 지역의 재정착에 새로운 자극을 주었다. 칠레와 브라질은 2002년부터 소규모의 난민을 재정착시켜 왔는데, 양측 모두 할당 수를 증가시켰고, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이도 이에 합류했다. 이 프로그램의 주요 원칙은, 책임의 공유, 국제협력, 해당 지역 재정착의 전략적 활용의 촉진이다. 재정착은 지금까지 가장 많은 수의 비호희망자와 난민을 수용한 3개국(코스타리카, 에콰도르, 베네수엘라)이 난민 수용 여력을 유지할 수 있도록 힘쓰고 있다. 재정착 협력 프로그램은 라틴 아메리카에서 대량난민을 수용하는 국가를 지원하고 싶다는 이 지역 국가들의 의지를 구체적으로 표현하고 있다. 본 프로그램은 기존 프로그램의 기반을 강화하고 라틴 아메리카의 새로운 재정착 수용국의 수용 능력을 개척하기 위해 그간 좋은 실적을 보인 수용국으로부터 재정적·기술적 지원을 받고 있다

2.4.2 유럽의 재정착과 유럽난민기금

유엔난민기구, 정부, NGO는 유럽위원회와 긴밀히 협력해 EU가맹국이 재정착에 참여하도록 장려하고, 이미 재정착을 수용해 온 국가들에 대해서는 수용의 폭을 넓히도록 노력하고 있다.

유럽위원회의 유럽난민기금은 현재 재정착을 실시하는 가맹국에게 다양한 형태로 자금을 지원하고, 난민 카테고리에 따라 재정착 자금을 할당하고 있다.

이러한 계획은 체코, 프랑스, 루마니아, 포르투갈, 스페인, 불가리아, 헝가리 등 유럽의 국가들이 새로이 재정착 수용국으로 추가되도록 지원하였다. 그러나 유럽 전체의 수용 장소의 총 수는 비교적 적은 상태에 머물러있다.



주요문헌

- UNHCR, Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- UNHCR, Protracted Refugee Situations, 20 November 2008, UNHCR/DPC/2008/Doc. 02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>
- UNHCR, Protracted Refugee Situations, High Commissioner's Initiative, December 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496f041d2.html>
- UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>
- UNHCR, Progress report on resettlement, 31 May 2010, EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>
- UNHCR, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011, June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html>

2.5 재정착의 현 상황과 과제

역사는, 필요성이 있거나, 정치적 의사가 존재할 경우, 재정착은 조속히 효율적으로 이루어질 수 있음을 보여준다. 국제 사회가 재정착 전략 활용 가능성에 대한 인식을 새로이 하고 있다는 고찰에 따라 유엔난민기구는 보호 체계 전반에서 이토록 중요한 수단이 완수하는 역할을 강화시켜왔다. 재정착은 전세계에 있는 유엔난민기구의 대부분에서 오퍼레이션의 일부로 이루어지고 있다. 재정착에 관한 관심이 다시 높아진 것과 함께 재정착이 제공하는 기회와, 넘어서야 할 과제에도 관심을 주목하게 되었다.

축소되는 보호공간, 축소되는 인도주의 보호공간, 영구적 해결책 제공의 감소

재정착은 항상 난민보호의 맥락 전체에서 검토되어야 한다. 그런데 이러한 보호환경의 전체에 큰 문제가 존재한다. 국제보호를 둘러싼 환경은 여러 측면에서 제한적인데, 이러한 제한이 오늘날의 과제를 생성시켜 재정착을 포함한 영구적 해결책의 모색에도 영향을 미치고 있다. 지난 십년 동안 국내실향민은 상당히 증가하여 총 난민인구는 감소하지 않고 있다. 이는 영구적 해결책의 제공이 감소하고 있는 현실을 반영한다.²¹

난민과 비호희망자는 1980년대 이후 도입된 비정규 이주를 제한하는 정책의 영향을 받고 있다. 이 정책에 의해 난민신청과 비정규 이주는 매우 정치적인 색채를 띠게 되어 보호공간 전체의 축소로 이어졌다. 이러한 정책은 철저한 국경감시, 해외의 연락관, '방지' 관의 파견, 사증제도의 엄격화, 그리고 난민을 탑승시킨 여객회사에 대한 제제가 포함된다. 정규입국의 선택지가 좁혀져 난민이 밀항알선업자나 인신매매범에게 의지하여 국경을 넘는 경향이 뚜렷해졌다. 유엔난민기구는 이주를 통제, 관리하는 정책에 난민이나 비호희망자가 영역에 접근할 것과 비호절차에 접근을 확보하기 위한 보장조치를 마련할 필요성을 강력하게 주장하였다.

국제 인도주의적 공간 또한 축소되고 있다. 아프리카, 아시아, 중동 전체에서 지금 이시각에도 계속되고 있는 분쟁, 위기, 불안정 등으로 인해 유엔난민기구의 관심대상자에 대한 접근이 저지되고 인도적 지원을 실행하는 사람들이 위험에 놓여있다.²²

재정착의 가능성은 분쟁이나 안전이 확보되지 않은 많은 난민들에게 큰 기대를 안겨주게 된다. 부정행위의 고발, 수속의 지연, 출국 지연, 재정착 신청의 불허 또한 유엔난민기구의 현지 직원이나 파트너 직원의 안전을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다.

많은 난민의 출신국에서는 평화 프로세스의 교착상태와, 좌절, 지리, 등록제도의 미비, 부족한 수용능력, 서비스 및 생계수단에 대한 기회 부족 등이 귀환과 재통합의 성공을 방해하고 있다. 유엔난민기구의 '2009년 글로벌 트렌드'에 의하면 2009년에 유엔난민기구의 지원으로 출신국에 자발적 귀환한 난민은 25만1500명에 그쳐, 2008년도의 절반 이하로 1990년 이후 가장 낮은 수치를 보였다.²³ 사회 통합이 일부 아프리카 난민에게 현실적인 해결책으로 부상했지만,²⁴ 수용국의 어려운 경제 상황은 사회 정치적 요소와 함께, 세계의 많은 지역에서 난민의 완전자립이 어려울 것이라는 전망을 보여준다.

²¹ According to the UNHCR, 2009 Global Report (p. 17), "At the beginning of 2009, there were more than 36 million people of concern to UNHCR (the highest figure on record), including some 10.4 million refugees. The number of people displaced within their own country as a result of conflict grew to an estimated 26 million, with 15.5 million of them benefiting from UNHCR protection and assistance." <http://www.unhcr.org/gr09/index.html>

²² UNHCR, Note on international protection : report / by the High Commissioner, 30 June 2010. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html>

²³ UNHCR, 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2010. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee6552.html>

²⁴ 탄자니아는 난민상황에 대한 포괄적인 해결책으로 162,000명의 브룬디 난민의 귀환을 허가하였다. 이후 53,600명의 브룬디 난민이 UNHCR의 도움을 받아 자발적 귀환을 선택하였다.

자발적 귀환과 사회통합의 기회가 부족한 채 재정착에 대한 요구는 늘어만 가고 있다.

재정착에 대한 요구와 재정착 수용범위의 차이

1990년대 중반 이후 재정착 범위와 출국 수는 양쪽 모두 상당히 증가하였다. 새로운 재정착 수용국이 늘어난다는 것은 고무적인 일이지만, 재정착 수용의 총 범위는 재정착에 대한 요구의 증가를 따라가지 못하고 있다. 유엔난민기구는 2010년 기준, 이후 수년간 재정착을 필요로 하는 난민은 80만명을 넘을 것으로 예상하고 있다. 재정착의 수용범위는 연간 약 8만명으로, 해결책을 찾지 못한 취약한 입장에 놓인 난민의 수와 큰 차이가 존재하는 것을 알 수 있다.²⁵ 유엔난민기구와 재정착 파트너 사업 파트너는 이러한 차이를 좁히기 위한 추가적인 기회를 계속 모색하고 있다.

보안과 관련한 우려

보안과 관련한 우려가 가장 중요한 사항으로 부상한 계기는 특히 2001년 9월 11일 미국에서 발생한 동시다발적 테러였다. 테러에 대한 우려와 이에 대한 대처로 난민의 정의, 특히 배제조건의 규정에 대하여 한정적인 해석을 적용하는 국가가 나타났다. 재정착의 맥락에서 볼 때 보안과 관련한 우려는 국내 정치압력과 함께 수속절차를 장기화시키고 특정 부류의 집단에 속하는 난민의 선택지를 좁히는 요인이 된다.

절차상에 발생하는 사기

난민의 지위와 재정착 수용범위는 귀중한 상품이라고도 할 수 있다. 특히 심각한 빈곤상태에 놓인 국가에서 특히 이런 경향이 뚜렷하게 나타난다. 그러한 국가에서는 수단을 불문하고 이익을 얻으려는 유혹이 매우 강하게 존재한다고 할 수 있는데, 이런 사항들이 재정착 절차가 부정행위의 타겟에 놓이도록 하고 있다. 유엔난민기구는 재정착의 건전성을 지키기 위하여 부정이나 뇌물을 근절하겠다는 단호한 자세를 취하고 있다.²⁶ 그러나 부정의 여지는 재정착에 대한 요구가 존재하는 한 재정착을 축소하는 이유가 될 수는 없다.

사회통합의 과제

재정착이 진정한 영구적 해결책이 되기 위해서는 재정착 난민이 새로운 지역사회에 통합될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 정착한 난민의 사회통합의 성공여부는 수용국에 있어서도 큰 관심사로 작용한다. 또한 난민 수용을 위한 구조적 능력개발은 새로운 재정착 수용국의 과제라고도 할 수 있다.

유엔난민기구는 정착 후 난민 개인의 사회통합 요구에 대해 각국이 주의를 기울이도록 노력해왔다. 또한 우호적인 지역사회의 형성과 건설적인 사회통합을 위해 양측의

²⁵ 2009년에 84,657명의 난민이 24개의 재정착 수용국으로 향하였다. 이는 1990년대 초반 이후 가장 큰 규모이다. UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011, June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html>

²⁶ UNHCR, Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees, March 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>

교류에 중점을 둔 사회통합 프로그램을 장려하는 노력을 계속하였다. 관심대상자에 대한 부정적인 사회의 이미지는 보호환경을 위협하고 유엔난민기구가 특정 지역 출신의 난민을 위한 재정착 후보지 선정을 어렵게 만든다. 인종차별이나 이와 비슷한 편협함은 국외피신의 일반적인 원인으로, 새로운 재정착지에서 지역사회로 통합 절차를 포함하는 강제이동 사이클과 그 후 단계에서 난민이 위협에 직면할 수 있는 요인이 된다.²⁷

재정착을 효과적으로 운영하기

재정착의 효과적인 매니지먼트는 피난국, 재정착 수용국, NGO와 기타 파트너, 난민 자신 등 다양한 주체의 적극적인 협력이 요구된다.

그러나 모든 공동작업에는 과제가 있기 마련이다. 피난국 정부는 보통 협력적이지만 그 중에는 유엔난민기구나 재정착 수용국이 난민과 접촉하는 것을 제한하거나, 난민의 출국을 저지하고, 재정착 수용국의 수속처리 전체에 영향을 주는 제약을 두는 정부도 있다.

재정착 수용국이 채용하는 차별적 고려기준으로 인해 가장 위험한 상황에 처한 난민의 재정착에 대한 접근이 제한될 가능성 또한 존재한다. 이런 경우 세계의 재정착 프로그램 전체에 악영향을 미치게 된다. 개별 재정착 사례의 처리시간은 길고 결과 또한 예측이 어려운데, 이러한 상황은 긴급사례, 절박한 사례에 특히 악영향을 미치게 된다. 제약과 지체는 수속절차의 어느 단계에서도 효과적 보호를 저지하는 요인이 될 수 있다.

유엔난민기구와 재정착에 관여하는 파트너는 협력 강화와 다년간 계획구상, 파트너십의 강화 등을 통해 보호제공을 개선하고 효과적인 케이스처리로 위와 같은 과제를 극복하기 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다.

추가 참고문헌

- UNHCR, Frequently Asked Questions about Resettlement, September 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac0d7e52.html>
- UNHCR, Note on international protection: report / by the High Commissioner, 30 June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html>
- UNHCR, 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee6552.html>
- UNHCR, Progress report on resettlement, 31 May 2010, EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>



²⁷ UNHCR, Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance through a Strategic Approach, IOM/067/2009 - FOM/066/2009, 21 December 2009, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4b30941e2.html>

제3장





제3장 난민의 지위와 재정착

서문

유엔난민기구에 부여된 임무에 기초하는 난민인정은 몇몇 예외적인 상황을 제외하고는, 재정착을 검토하기 위한 전제조건이다.

어떤 난민에 대하여 재정착을 포함한 영구적 해결책을 검토하는 경우, 보통 해당 난민의 난민지위가 인정되었음을 확인하는 것이 통례이다. 그러나 재정착을 시도하기 전에 다시 한번 지위인정을 심사하여 명확히 할 것이 요구되는 경우가 있다. 실무선에서 재정착 담당직원과 기타 보호담당직원이 긴밀히 협력하여 재정착을 시도하려는 당사자의 난민지위가 인정된 사실(개별인정, 집단인정에 상관없이)과 배제요소에 관련해서도 신중한 검토가 이루어진 사실, 난민 신청사례에서 신분 관련사항 등에 대한 충분한 확인이 이루어졌음을 확인해야 한다.



난민인정절차(RSD): 국내법 및 국제법에 의거하여 어떤 개인의 난민지위 인정여부를 판단하기 위해 국가나 유엔난민기구가 행하는 법적 및 행정적 수속절차이다.

목적

본 장은 아래와 같은 사항의 고찰을 목적으로 한다:

- 재정착에서 난민지위인정의 중요성
- 난민해당 여부와 난민기준의 주요 요소
- 배제조항과 각 조항의 적용
- 난민해당 여부의 바람직한 법적 분석과 특징

제5장에서는 재정착이 가장 적절한 영구적 해결책인 경우의 식별에 대하여 고찰하도록 한다.

본 장의 구성

3.1 재정착 검토를 위한 전제조건으로써 난민지위	73
3.1.1 협약난민의 지위와 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민지위	73
3.1.2 무국적 인정	74
3.1.3 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민지위와 재정착	75
3.1.4 부정방지조치를 위해 난민인정과 재정착의 분리	76
3.1.5 가족 재결합에 관련한 동반가족지위	77
3.2 누가 난민에 해당하는가? 유엔난민기구 임무 수행상의 난민인정	78
3.2.1 난민협약 제1조 제A항 제2호에 의거한 난민	78
3.2.2 넓은 의미의 난민정의에 의거한 난민의 정의	78
3.2.3 지역문서에 규정된 난민의 정의	79
3.2.4 유엔난민기구가 난민을 인정하는 방법	80
3.3 난민협약에 나타난 난민의 정의	80
3.3.1 국적국 또는 상주지(habitual residence) 밖	81
3.3.2 충분한 근거 있는 공포	81
3.3.3 박해	82
3.3.4 난민협약의 근거 '인과관계'의 요건	83
3.3.5 국내실향 또는 이주의 선택지	86
3.4 넓은 의미의 난민정의에 기초한 난민 해당여부	86
3.5 국제 난민법에 기초한 난민지위에서 배제	87
3.5.1 배제조항 제1조 제F항	89
3.5.2 난민협약 제1조 제F항 적용	90
3.5.3 제1조 제F항의 분석 프레임워크	92
3.5.4 배제의 결과	94
3.6 특별한 고려사항	94
3.6.1 신청자가 아동이었을 때 행한 행위 제외	95
3.6.2 전투원 출신자	95
3.6.3 대규모 피난상황에서 배제조항의 적용	96
3.6.4 폭력범죄에 관련된 집단 또는 조직의 구성원인 경우	96
3.6.5 배제와 테러행위	97
3.6.6 범죄행위에 관여, 또는 형사소송의 대상이 된 신청자	98
3.7 배제와 재정착	99
3.7.1 배제사유가 적용된 사례와 재정착 후보자 리스트 제출에 관련한 표준운용절차	100
3.8 수준 높은 난민인정평가서의 중요성	101
3.8.1 난민의 주장에 대한 평가와 보고서 작성	101
3.8.2 법적 분석	101
3.8.3 출신국 정보(COI)	102
3.8.4 충분한 증거가 동반된 난민인정평가서의 중요성	103

3.1 재정착 검토를 위한 전제조건으로써 난민지위

재정착 검토를 위한 전제조건

- 신청자가 유엔난민기구로부터 난민지위를 인정받았을 것
- 모든 영구적 해결책의 가능성에 대한 평가가 이루어져, 그 결과 재정착이 가장 적절한 해결책으로 확인되었을 것.
- * 단, 난민은 아니지만 재정착이 가장 적절한 영구적 해결책이라고 인정되는 무국적자의 경우나, 난민은 아니지만 특정 부양가족과 가족결합을 유지하기 위해 재정착을 실행하는 경우 이에 적용 받지 않는다.

유엔난민기구의 주도 하에 이루어지는 재정착은 계속적으로 국제보호가 필요한 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민(mandate refugee)에 한정한다. 무국적자가 재정착 후보자로서 제출되는 경우, 사전에 유엔난민기구 임무수행상 난민으로 인정되도록 하는 것이 요구된다.

난민인정이 전제조건이 되지 않는 경우는, 난민이 아닌 무국적자와, 난민에는 해당되지 않지만 난민의 가족으로 부양자인 경우이다. 재정착의 프레임워크로서 가족 재결합의 경우를 포함, 가족이라는 범위에 포함되어 있는 한 해당 가족 중 1명이 유엔난민기구 임무수행상 난민으로 인정받은 것으로 충분하다.

3.1.1 협약난민의 지위와 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민지위

공통적으로 난민지위는 난민협약과, 난민의정서에 의거하여 결정된다. 난민협약 체결국은 누가 난민에 해당하며, 따라서 난민협약상의 권리와 보호제공 여부를 결정하는 절차를 제정하는 등 난민에 대한 구체적인 의무를 맡아왔다.

누가 난민에 해당하는지 판단, 즉 난민협약에 기초한 난민지위의 인정은, 신청이 제출된 체약국의 의무이다. 따라서 체약국은, 자국영역에 들어온 자의 체류자격을 결정하고, 특히 국제보호를 받을 자격이 있는 협약난민의 해당 여부를 결정할 책임을 지고 있다.

그러나 유엔난민기구에게 부여된 임무에 기초하여, 관심대상자를 특정하는 난민인정 절차(RSD)를 시행하는 경우도 있다.¹ 유엔난민기구의 임무에 기초한 인정은 매우 중요한 보호기능을 담당하고 있는데, 재정착을 포함한 영구적 해결책을 실시하기 위한 전제조건이 된다.

¹ 유엔난민기구의 관심대상자에게는 비호희망자와 난민 외에도 귀환자, 무국적자, 그리고 특수한 상황에서 국내 실향민을 포함한다.

현재까지 유엔난민기구가 난민인정을 실행한 경우

- 난민협약 또는 같은 의정서의 체약국이 아닌 국가
- 난민협약의 체약국이나, 난민비호절차가 마련되어 있지 않은 국가
- 난민협약의 체약국이나, 지리적 제한으로 인해 난민인정절차에 대한 접근이 일부 거부되는 경우
- 해당국의 난민인정절차에 심각한 결점이 있어 난민으로 인정되지 않거나, 인정되더라도 적절한 보호가 제공되지 못하고, 난민에게 필요한 보호가 제공되지 않는다고 유엔난민기구가 판단한 경우

3.1.2 무국적 인정

1954년 무국적자의 지위에 관한 조약²은, 무국적자의 정의와 이들에 대한 처우를 규정하고 있으나, 무국적 여부에 대한 개별인정절차의 제정에 관해서는 거의 주목 받지 못하였다.

무국적자의 경우, 이들의 이주민 여부 또는 '본인의' 국가에 체류하고 있는지에 상관없이 실효성 있는 인정절차가 마련되어 있으면 권리가 인정되고 장기간에 걸친 불규칙한 지위나 수용이라는 법적 구멍(legal limbo)에 머문 상태를 벗어날 기회가 주어지게 된다. 무국적자 인정절차의 존재는 무국적자가 현 체류국에서, 또는 다른 국가로 입국(또는 재입국)을 통해 영구적 해결책에 다다를 가능성을 제공할 수 있다.

그러나 이주 중인 무국적자가 위와 같은 무국적 인정절차에 기초한 인정을 통해 동시에 난민으로 인정되는 경우도 발생할 수 있다. 무국적자가 동시에 난민인 경우, 높은 기준에 따라 보호되어야 한다. 여기서 높은 기준이란, 대부분의 경우 국제 난민법을 가리킨다. 또한, 난민협약 제33조에 규정된 강제송환 금지의 원칙이 난민으로 인정된 이유라고 볼 수 있다.

무국적자가 난민인정절차에서 난민에 해당하지 않는다는 심사결과를 받은 경우라도, 재정착이 타당한지 여부를 고려할 여지는 존재한다. 그러나 이를 위해서는 재정착 후보국과 신중한 교섭이 이루어져야 할 것이다. 좀더 상세한 지침은 7.2.2에서 논하도록 한다.³

² UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations Treaty Series, vol. 360, p. 117, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>

³ UNHCR, Expert Meeting – Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions), December 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9022762.html>

3.1.3 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민지위와 재정착

유엔난민기구가 난민지위 해당여부를 검토할 때, 난민협약의 정의와, 보다 넓은 난민의 정의를 둘다 적용하게 되는데, 유엔난민기구 직원은 가능한 한 난민협약에 기초한 난민 지위 해당성에 근거하여 검토하도록 한다. 많은 국가들이(재정착 수용국을 포함) 난민협약 기준을 충족하지 않는 난민에 대한 의무가 없다고 간주하는 현실에서 볼 때, 이는 매우 중요하다. 또한, 실제로 보다 넓은 난민정의에 기초하여 난민지위가 인정된 사람을 보호하고 지원하는 것은 유엔난민기구에게 있어 보다 큰 어려움이 동반된다고 볼 수 있다.



유엔난민기구가 부여 받은 임무에 기초하여 인정한 난민은, 재정착 검토가 가능하지만, 많은 재정착국이 자국의 재정착 프로그램을 난민협약에 기초하여 인정된 난민에 한정하는 점을 유의하는 점 또한 중요하다. 따라서 현실적으로 재정착의 가능성은, 보다 넓은 난민정의에 의하여 인정한 난민에게는 기회가 한정되는 경우가 많다.

집단인정을 통한 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민

보통 난민의 지위는 개별적으로 인정이 이루어져야 하지만, 많은 인구가 집단으로 피난하는 상황에서 그 집단의 대부분의 사람이 전원 난민이라고 인정되는 상황도 발생한다. 이러한 상황에서는, 속히 보호와 지원을 제공해야 하는 절박함이 존재하여, 실질적 이유로 인해 집단의 각 구성원에 대한 난민인정절차가 불가능한 경우도 있다. 그러한 경우에 활용할 수 있는 방법이 해당 집단의 구성원 모두를 집단난민(prima facie, 일견상 난민, 난민이라는 사실에 대한 반증이 존재하지 않는 상태)으로 보는 집단난민인정이다. 다시 말해, 난민이라는 추정은 해당 집단 구성원 한명 한명이 국제보호를 요하는 난민이라고 인정되는 것이다.

예를 들어, 이라크 분쟁과 함께 발생한 광범위한 폭력사태로 인해 대규모 피난이 발생하였을때, 유엔난민기구는 2007년, 해당 지역의 몇 개국에서의 오퍼레이션에서 이라크 남부, 중부출신의 비호희망자가 보호를 요하고 배제요인 존재여부를 특정하는 등의 상세등록 후 'prima facie'난민이라는 사실에 기초하여 난민인정절차를 진행하였다.

집단인정의 입증

집단인정에 기초한 난민과, 인정받은 당사자에 대하여 재정착이 검토되는 상황에서 유엔난민기구는 기준에 일반적으로 난민지위의 해당성에 대해 개별적 평가가 요구된다는 견해를 유지해왔다. 그러나 실제로 많은 재정착국은 유엔난민기구의 집단인정에 기초한 난민인 재정착 후보자도 수용하였다.

위와 같은 점으로 미루어볼 때 난민사례에서 명확한 배제요소가 보이지 않는 한, 개별적으로 난민지위의 해당성을 설명하는 것이 아닌, 유엔난민기구 사무소가 수용국에 제출한 재정착 후보자 리스트에서 집단인정을 증명하는 것으로 충분하다고 볼 수 있다. 이러한 취지는 후보자 리스트에 집단인정을 뒷받침 하는 협약상 근거와, 유엔난민기구

사무소 규정상의 난민으로 집단인정된 근거를 뒷받침 할 수 있는 출신국의 객관적 상황에 대한 표준적 의견을 포함한다면 어느 정도 충분하다고 볼 수 있다.

‘난민보호의 과제’에 기초한 행동 프로그램은, 난민협약 제1조 제F항의 적용을 받지 않는 집단피난상태에서 집단인정에 기초한 난민에 대해 보다 유연하게 재정착 기준적용을 검토하도록 각국에 요청하고, ‘재정착 수용의지를 표한 국가에 재정착 수용범위 할당을 늘리고, 난민집단의 수용을 다양화 하여 보다 유연하게 재정착 기준을 도입할 것을 요청’하는 것을 통해, 특히 재정착 기회확대를 장려하는정책의 접근을 지지하고 있다.⁴ 다른 문서에서도 ‘재정착국은 각 국의 재정착 기준을 유엔난민기구의 임무와 조화할 수 있도록 하여 특수한 상황이나, 집단인정 받은 난민의 재정착 요구에 배려할 것이 요구된다’라고 나타나 있다.⁵

수용국에 제출되는 재정착 후보자 리스트 중 다른 상황에서 집단인정된 난민의 사례는 개별검토를 통해 난민 지위를 확인하고, 난민인정의 근거를 보다 상세하게 문서화 할 필요가 있다. 그러나 이러한 확인절차는 개별 난민인정을 뜻하는 것은 아니다. 집단인정된 난민의 주장을 하나하나 확인하는 절차는 난민지위의 해당성을 판단하기 위한 정식 난민인정절차와는 상이하다. 그렇다고 할지라도 난민지위의 해당성 검토에 적용되는 실질적 절차의 원칙은 집단인정으로 인한 난민의 주장의 각 요소를 도출하기 위해 필요하고 이는 재정착 면접에서도 중요하다.

계속적인 보호의 필요

재정착은 영구적 해결책이 없는 사람들, 즉 계속적인 국제보호가 필요한 사람에 한정된다.

유엔난민기구가 매년 실행하는 보호평가에서는 집단인정에 의한 난민에게 계속적인 보호가 요구되는지 검토된다. 모든 오퍼레이션에서 적절한 재정착 검토의 실행이 보호전략 전체의 구성요소로 포함된다. 출신국으로 귀환하는 경우, 계속적인 보호의 필요 여부를 검토하는 일환으로, 해당국의 객관적 상황과, 해당 집단의 구성원 개개인 난민기준에 해당하는 이유, 위험 또는 기타 심각한 상황에 직면하는지 여부를 확인하게 된다.

3.1.4 부정방지조치를 위해 난민인정과 재정착의 분리

난민인정은 부정이나 남용을 방지하기 위한 추가적인 방법으로, 보통 재정착 담당직원이 아닌 보호 담당직원 또는 난민심사 담당직원이 담당하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 재정착 담당 직원은 해당 난민에 대하여 재정착 등록서식(RRF)에 기재된 내용이 정확하고 높은 수준의 내용으로 작성될 책임을 맡게된다. 따라서 어떻게 해야 높은 수준의 난민인정이 가능한지 이해하는 것이 매우 중요하다. 이를 통해 재정착 담당직원은

⁴ See Agenda for Protection, Goal 3, Objective 6, and Goal 5, Objective 5, Action 4.

⁵ UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities, 25 April 2002, EC/GC/02/7, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62679e4.html>

의혹이 생겼을 때 언제든지 보호 담당직원이나 난민심사 담당직원과 협력이 가능하다.



난민인정절차를 높은 수준으로 유지한다는 것은 국가나 NGO가 유엔난민기구에 대한 신뢰성, 그리고 유엔난민기구가 인정한 난민의 영구적 해결을 확보하기 위해 필수불가결한 요소이다. 재정착국에 제출하는 재정착 등록서식(RRF)은, 각 정부가 유엔난민기구 난민인정의 수준과 철저함을 조사, 평가하는 기회라고 할 수 있다.

난민의 정의를 이해하기 위한 수단

난민지위의 해당성을 평가할 때, 난민정의의 각 판단기준, 배제조항, 입증기준, 신빙성 평가의 근거에 대한 깊은 이해 등이 요구된다.

‘1951년 난민의 지위에 관한 협약 및 1967년 의정서 하 난민지위의 인정 기준 및 절차에 관한 편람’⁶은, 지금도 난민협약 인정기준의 해석과 적용에 관하여 가장 권위 있는 문서의 하나로, 이를 보충하는 국제보호에 관한 가이드라인(Guidelines on International Protection 이하 “GIP”) 시리즈, 기타 특수 적격성 문제에 관한 가이드스 노트(other guidance notes on specific eligibility issues)에서 보다 상세한 지침이 작성되었다. GIP와 그 외 가이드스 노트의 목록에 관련하여 본 장의 주요 문서란을 참조하도록 한다.

표준적인 유엔난민기구 난민인정 평가서식⁷은 결정에 있어 주요요소를 분석하기 위한 표준적인 틀을 규정하기 위해 작성되었다. 이 서식은 난민지위의 적격성 평가 담당직원이 실질적인 관련문제 하나하나를 검토하고 중요한 사실과 결정적 이유를 체계적이고 일관된 방법을 통해 제시할 수 있도록 설계되어 있다.

3.1.5 가족 재결합에 관련한 동반가족지위

재정착을 이루어낸 난민과 재결합을 희망하는 가족과 부양가족은 가족결합의 권리에 기초하여 동반가족지위 부여가 검토되어야 한다.⁸ 동반가족지위를 신청하는 자의 주장은, 신청자의 신분 관련사항과 피부양상태를 확인할 수 있는 모든 서류, 그 외 정보에 대한 상세한 검사가 요구되는 탓에 보호 담당직원 또는 난민심사 담당직원이 평가를 맡아야 한다.

동반가족 지위가 인정된 사람은 난민으로 인정된 다른 사람들과 동일한 권리와 자격이 주어지나, 가족 구성원이라고 할지라도 본인자체가 난민기준에 해당한다고 판단되는 경우, 동반가족지위 난민이 아닌 난민의 지위가 부여되어야 한다. 독립적인 주장의 유무를

⁶ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1979, re-edited version January 1992, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>

⁷ UNHCR, UNHCR RSD Assessment Form (Annotated), 2011, (Internal) <http://swigee56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ac37b72.html>

⁸ UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR’s Mandate, 20 November 2003, Unit 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>

확인하는 절차는 보호요구를 파악하는데 또한 매우 중요하며, 재정착과 더불어 성인인 부양자가 재정착 수용을 결정할 때 중요하게 작용하는 경우도 있다.⁹

그러나 동반가족 지위의 판단은 재정착한 난민의 부양자가 가족 재결합을 이루기 위한 중요한 수단이 되는 경우가 많다. 동반가족 지위의 난민에 대한 인정은 보호 담당직원이 맡고, 그 후 재정착 담당직원이 재정착국의 가족재결합 프로그램에 기초한 절차를 지원할지, 재정착 제출서류를 수속할만한 논거가 존재하는지 검토한다. 더욱 자세한 지침은 5.1.2 및 6.6을 참조하도록 한다.

3.2 누가 난민에 해당하는가? 유엔난민기구 임무 수행상의 난민인정

국제난민법의 저명한 전문가의 말을 인용하자면, 누가 난민인지 정의하는 목적은, 실제로는 ‘지원과 보호를 장려하고 이를 근거로 삼는 것’에 있다. 물론, ‘보호’라는 단어는 영구적 해결을 찾아내는 것 또한 포함하고 있다.¹⁰

유엔난민기구의 국제보호임무에 해당하는 난민에는 다음의 2가지 카테고리가 존재한다고 볼 수 있다.

3.2.1 난민협약 제1조 제A항 제2호에 의거한 난민

난민협약에 규정된 난민정의는 유엔난민기구 규정상 난민인정에서 난민지위 적격성 기준의 핵심이다. 난민협약 제1조 제A항 제2호는 ‘난민’에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다.

‘인종, 종교, 국적 또는 특정 사회적 집단의 구성원인 사실, 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 이유있는 공포를 이유로 국적국의 밖에 있는 자로, 해당 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 그러한 공포로 인해 국적국의 보호를 원치 아니하는 자 및 이와 같은 상황의 결과로써 상주국 밖에 있는 무국적자가 해당 상주국에 돌아갈 수 없는 경우 및 그러한 공포로 인해 해당 상주국에 돌아가는 것을 원치 않는 자’

3.2.2 넓은 의미의 난민정의에 의거한 난민의 정의

유엔난민기구가 맡은 난민보호의 임무는, 무력분쟁 또는 기타 ‘인재’, 외세의 지배, 개입, 점령, 식민지 지배 등으로 인한 불특정의 영향에 의해 피해를 입은 사람에게도 영향을 발휘한다. 유엔난민기구는 난민협약 정의의 기준을 충족하는 사람뿐만 아니라 아래

⁹ 유엔난민기구는 가족에 대한 포괄적 정의를 채용하고 있다. 따라서 하나의 RRF에 부양가족 모두를 포함하여 기재하는데, 재정착 수용국 중에는 성인 부양자를 각각 개별적인 케이스로 분리하여 모든 신청자를 개인 난민으로서 주장을 제시할 것을 요구하는 국가도 있다.

¹⁰ G.S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd edition, 1996, Oxford University Press, 4, 참조

와 같은 사람 또한 난민으로 인정하고 있다.

‘분쟁이나 무차별적 폭력, 또는 심각한 인권침해나 공공질서를 크게 어지럽히는 사건에 의해 생명, 자유 및 신체의 안전에 중대한 위협으로 인해 국적국 또는 상주국에 돌아갈 수 없는 자’

유엔난민기구는 국제보호임무에 입각하여 난민에 해당한다고 여겨지는 사람과 집단은, 지역 난민문서에 나타난 난민정의에 규정된 카테고리과 거의 일치한다. 이러한 문서는 아프리카와 라틴아메리카 지역 고유의 보호문제에 대처하기 위해 난민의 정의를 확대한 것이다. 이와 같은 정의를 적용한 국가의 난민심사 담당직원은 이러한 정의를 잘 이해할 필요가 있다.

3.2.3 지역문서에 규정된 난민의 정의

1969년 아프리카 난민문제의 특별한 사항에 관한 OAU협약 (이하 “OAU협약”) 제111조¹¹

이 협약의 취지에서 “난민”이라는 용어는 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회 집단의 구성원 인 것 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 이유있는 공포를 이유로 국적국의 밖에 있는 자로, 해당 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 그러한 공포로 인해 국적국의 보호를 원치 아니하는 자 및 이와 같은 상황의 결과로써 상주국 밖에 있는 무국적자가 해당 상주국에 돌아갈 수 없는 경우 및 그러한 공포로 인해 해당 상주국에 돌아가는 것을 원치 않는 자’를 의미한다.

‘난민’이라는 용어는 분쟁이나 무차별적 폭력, 또는 심각한 인권침해나 공공질서를 크게 어지럽히는 사건에 의해 생명, 자유 및 신체의 안전에 중대한 위협으로 인해 국적국 또는 상주국을 떠날 수 밖에 없던 모든 자에게 적용된다.

1984년 카르타헤나 선언 - 결론 312호¹²

이 지역에서 권장되는 난민의 정의/개념은 1951년 난민협약과 1967년 의정서의 요소를 포함하는 것 뿐만 아니라, ‘일반화 된 폭력, 외세의 침략, 내전, 대규모 인권 침해, 기타 공공공의 질서를 크게 어지럽히는 사건에 의해, 생활, 안전, 자유를 위협받아 자국을 떠난 사람들을 대상으로 하고 있다.’

넓은 의미의 난민정의에 기초한 난민지위에 해당하는 대부분의 경우, 유엔난민기구 사

¹¹ Organization of African Unity, Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (“OAU Convention”), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>

¹² Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>

무소는 관련 지역에서 발생한 사건의 특성과, 관련 집단이 받았다고 여겨지는 영향에 대해 유엔난민기구 본부의 사전 지시를 받게 되는데 보통 난민지위의 적격성에 관한 지침을 통해 제공된다. 이 지침은 출신국의 객관적인 상태에 대한 일반적인 지식을 심화하여 해당 국가에서 피난 온 사람들에게 대한 개별 난민인정에 적합하도록 조정된 접근법을 보급하기 위한 것이다.¹³

3.2.4 유엔난민기구가 난민을 인정하는 방법

난민신청이 유엔난민기구 사무소 규정상 난민의 인정기준을 충족하는지 여부를 판단할 때, 유엔난민기구의 난민심사 담당직원은 아래와 같은 점을 고려해야 한다.

- 신청자가 난민협약의 난민정의에 규정된 인정기준 해당 여부를 고려해야 한다. 해당하지 않는 경우는,
- 해당 신청자가 유엔난민기구 임무 수행상 넓은 의미의 난민정의의 기준을 충족하는지 여부를 판단한다.

넓은 의미의 정의에 기초하여 유엔난민기구로부터 난민으로 인정받은 경우에 반해, 난민협약의 정의에 기초하여 난민으로 인정받으면 실제로 보다 안정된 지위를 얻을 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 우선 이러한 기준의 충족 여부를 판단하는 것이 중요하다. 국가(특히 관련 지역의 난민문서의 구속을 받지 않는 국가)에 따라서는 협약 기준에 해당하지 않는 사람에 대한 의무를 필히 이행하지 않는 경우도 있을 수 있다. 그러한 경우, 국제보호를 확보하거나 영구적 해결책을 계획하는데 유엔난민기구가 어려움을 겪는 경우가 많다.

신청자가 난민협약의 난민지위 적격성 기준을 충족하지 않음을 확정 후 유엔난민기구는 비로소 해당 신청자가 유엔난민기구 임무 수행상 넓은 의미의 난민에 해당여부에 대한 검토를 시작할 수 있다.

유엔난민기구 사무소 규정에 기초하여 인정된 난민에 대한 유엔난민기구의 보호책임은 협약난민에 대한 보호책임과 동일하며, 유엔난민기구 임무 수행상 난민의 지위를 '2차적' 또는 '하위'의 지위로 여겨서는 안된다. 마찬가지로, 유엔난민기구의 난민에 대한 국제보호 책임은 개별신청에 의해 난민 인정받은 개인의 경우도 동일하게 적용된다.



3.3 난민협약에 나타난 난민의 정의

난민협약 제1조 제A항 제2호는 난민정의의 해당 기준, 즉 제1조 제D항, 제1조 제E항 또는 제1조 제F항에 규정된 배제조항의 어느것에도 해당하지 않는다는 것을 전제로, 난민신청자가 난민협약에 기초하여 난민으로서 인정받기 위해 충족해야 하는 요소를 규

¹³ UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Somalia, 5 May 2010, HCR/EG/SOM/10/1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be3b9142.html>

정하고 있다. 지금부터 이들 기준에 대하여 검토해 보도록 한다. 자세한 내용은 ‘난민지위의 인정기준 및 절차에 관한 편람’과 관련 지침에서 찾아볼 수 있다.

3.3.1 국적국 또는 상주지(habitual residence) 밖

난민이 되기 위해서는 자신의 국적국 밖에 있거나, 무국적자의 경우 상주지 밖에 있는 경우에 한정된다. 이는 사실적 문제로서 신청자 본인 또는 다른 정보원에서 얻은 문서나 진술에 기초하여 결정된다.

하나 이상의 국적을 보유한 사람은 난민인정을 위해 박해에 대해 충분한 이유 있는 공포가 각 국적국에 존재함을 입증해야 한다. 그러나 이는 신청자가 다른 국적을 보유하고, 실제로 해당국 국민이 누리는 모든 권리가 제공된다고 인정되는 경우에 한정한다.

난민협약은 출신국 또는 상주지를 출국, 이탈한 이유가 박해에 대한 충분한 이유 있는 공포에 기인할 것을 요건으로 두지 않는다. 난민신청자가 이미 국외에 체류 중일 때 국적국에서 난민으로 인정받을 수 있는 사유가 발생하는 경우도 있는데, 이러한 상황에선 피난국에서 ‘현지체재 중 난민(refugee sur place)’으로 인정받을 수 있다.

3.3.2 충분한 근거 있는 공포

충분한 근거 있는 공포 여부를 판단하기 위한 기준은, 신청자 개인의 상황(배경, 경험, 개성, 가족력, 기타)과 출신국의 객관적 상황(사회적, 정치적 상황, 인권기록, 법률, 기타)으로 구성된다. 난민심사 담당직원은 신청자 개인의 상황을 이해하고 공포가 충분히 이유 있는 것인지 평가를 위해 신뢰성 있는 출신국 정보가 필수적이다. 가족이나 비슷한 경위를 지닌 다른 사람의 경험 또한 중요하다.

공포의 대상인 위협의 주체(가해자)가 비국가 주체인 경우, 국가가 신청자를 보호하려는 의지와 능력이 존재하는지 여부 또한 고려되어야 한다. 국가가 전쟁 시, 또는 기타 심각한 혼란상태에 놓인 경우, 또는 일부 영역에서 지배권을 행사하지 못하는 상황에서는 국민이 실질적인 보호를 받지 못하는 경우도 있다.

출신국 또는 상주지로 돌아갔을 때 어떠한 위험 또는 곤경에 직면할 합리적 가능성이 있는 경우, 신청자에게 충분한 근거 있는 공포가 존재한다고 볼 수 있다. 일반적으로 난민협약에 기초한 난민보호의 대상이 되기 위해서는 현재 박해에 대한 공포가 존재하거나 앞으로 박해를 받을 공포가 존재해야 한다. 신청자에게 과거 박해의 경험이 필요 요구되는 것은 아니나, 박해의 경험이 확인되면 보통 앞으로도 박해의 위험이 존재할 것으로 추정할 수 있다.

3.3.3 박해

‘박해’라는 개념은, 난민협약이나 기타 다른 국제문서에도 정의되어 있지 않다. 난민협약 제33조를 보면, 생명 또는 신체적 자유에 대한 위협, 여기에 기타 심각한 인권침해가 박해의 구성요소라고 추측할 수 있다. 난민협약의 전문에는 국적이 상관없이 모든 사람이 누릴 수 있는 국제인권규범을 언급하고 있다. 1948년 세계인권선언(UDHR)¹⁴은 세계 어디에서도 존중 받아야 할 기본권리를 열거하고 있다. 또한 1966년 시민 및 정치적 권리에 관한 국제규약(CCPR)¹⁵과, 경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)¹⁶은 이와 같은 권리를 성문화 하여 법적 구속력을 부여하였다. 기타 인권문서는 위 문서들의 기준에 입각하여, 또는 이들의 기준제정을 통하여 각 권리의 종류에 관해 규정하고 있다.

박해에 상당하는 기준

신청자가 주장하는 인권침해, 차별이나 괴롭힘의 모든 사례가 박해로 인정될 만큼 심각한 것은 아니다. 특히 차별이 박해로 인정되려면 해당 차별이 보호받는 권리에 관련했을 경우(예를 들어 신앙의 자유), 또는 지속적인 차별패턴이 존재하는 경우를 들 수 있는데, 이러한 사례가 해당인에게 어느 정도의 심각함에 달했을 경우에 한정된다. 신청자의 기본적 인권의 향유, 예를 들어 기본적 생존수단에 접근이 심각하게 제한되었을 때 명확히 박해의 기준을 충족하게 된다. 개별적으로 봤을 때 박해에 미치지 않는 차별 조치 또한 누적에 의해 신청자가 견디기 힘든 상황에 달하는 경우도 있다. 이는 ‘누적적 이유’에 기초하여 박해로 볼 수 있다.

‘박해’는 인권침해에 한정되는 것이 아니다. 박해에는 다른 종류의 심각한 위해, 또는 견딜 수 없는 곤경이 포함된다.

특정의 처우, 또는 조치가 박해에 상당하는지 여부를 판단할 때, 심사관은 신청자의 의견, 감정, 특히 신청자의 정신상태를 조명하고 처우나 조치를 검토하게 된다. 동일한 행위라도 신청자의 과거 경험, 프로파일, 취약정도에 따라 신청자에게 미치는 영향이 상이한 경우가 있다. 심사관은 각 경우를 놓고 개별적 상황 모두를 조명하여 박해의 기준(threshold of persecution)을 충족하는지 결정해야 한다.

박해에 해당하지 않는 상황

상황에 따라 박해에 해당하지 않는 경우도 있다. 예를 들어 자연재해에 대한 공포는, 해당인이 난민협약의 정의에 규정된 이유 중 어느 하나에 해당하는 이유로 인해 박해에 대한 충분히 이유 있는 공포가 존재하지 않는 한, 난민이라고 볼 수 없다. 마찬가지로

¹⁴ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

¹⁵ UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

¹⁶ UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>

단순히 경제상황을 이유로 출국하는 경우도 난민에 해당하지 않는다. 그러나 위에 설명한 것과 같이 기본적 생계유지를 위한 수단을 빼앗는 가혹한 경제제제는 박해에 상당한다고 볼 수 있다.

박해의 주체

많은 경우, 박해는 공무원(경찰, 군인, 행정공무원 등)을 통해 정부가 직접적 박해의 발생요인이 된다. 그 외에도 공식적으로는 정부기관과 연관이 없으나, 암살단, 민병, 준 군사세력 등 정부의 목인이나 동의 하에 행동하는 집단에 의해 자행되는 경우도 있다. 박해는 사실상 당국에 의해 자행되는 경우도 있다. 또, 민간인이나 당국과 관계가 없는 사람에게 의한 경우도 있다. 그러한 경우 결정적인 점은 당국이 피해자를 보호할 의지와 능력을 갖추고 있는지 여부이다.

3.3.4 난민협약의 근거 ‘인과관계’의 요건

난민협약에 나타난 난민의 정의는 제1조 제A항 제2호에 규정된 5가지의 이유 중 어느 하나 이상에 해당하는 ‘이유 있는’ 박해에 대한 공포가 존재하지 않으면 동 조항에 의거하여 난민인정을 받을 수 없음을 설명하고 있다. 이는 ‘인과관계 (nexus)조건이라고도 불린다. 협약상 사유가 박해의 주요 기여요인인 경우 이러한 인과관계의 조건은 충족된다. 즉, 협약상 사유가 유일한 원인일 필요는 없으며, 지배적일 원인일 필요도 없다.

실제로 복수의 협약상 사유가 적용되는 경우가 있다. 예를 들어 특정 종교 또는 민족집단의 구성원이 정치적 적대관계에 있는 경우가 이에 해당한다. 출신국 당국이 오히려 인해 해당 난민신청자가 특정 신념(예를 들어 종교 또는 정치적 의견)이나 특성(예를 들어 동성애)을 지니고 있다고 본 경우 또한 박해에 대한 공포와, 협약상 사유에 관련성이 존재한다. 중립을 유지하는 것이 난민이라는 주장의 근거를 구성하는 경우도 있다. 예를 들어, 내전 중 중립을 유지하는 사람은 양쪽 모두에게서 적대시 되어 결과적으로 박해를 받을 가능성이 존재한다.

젠더관련 박해에 관한 유엔난민기구 지침은, 난민협약에 규정된 5가지 사유를 조명하고, 젠더관련 난민사유를 검토하기 위한 상세한 지침이 규정되어 있다.¹⁷ 이 지침은 젠더관련 사유가 협약 상의 5가지 사유 중 어딘가에 해당할 가능성이 있음을 강조하고 있다. 따라서, 이러한 사유의 검토는 ‘특정 사회적 집단의 구성원’이라는 사유에 한정해야 하는 것은 아니다. 난민인정 담당자에게 어려운 점은 젠더가 5가지 사유에 각각 어떻게 적용할 것인지 이해해야 하는 점에 있다. 예를 들어 젠더관련 사유를 분석할 때, 여성에게 영향을 미치는 유형의 행위나 상황이 겉으로는 사적/개인적으로 보일 수 있지만 실제로 자세히 살펴보면 정치적 요소와도 관련이 있을 가능성이 있으며, 이러한 경우 ‘정치적 의견’ 사유라는 관점에서 검토해야 할 것이다.

¹⁷ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c6.html>

인종

‘인종’이란 명확한 민족적 특징으로 실질적 또는 관념적 여부를 막론하고 광범위하게 해석해야 한다. 다수민족에 비교할 때 소수민족의 경우 박해를 받을 확률이 높지만 항상 그런 것만은 아니다. 예를 들어, 남아프리카의 아파르트헤이트의 경우, 인종적으로 볼 때 다수인종이 소수인종에게 제압당한 사례였다. 배우자의 민족적, 인종적 배경이 상이한 이민족(이종족)이 결혼하는 경우, 남성과 여성 모두 문제에 직면할 수 있다. 경우에 따라서는 그러한 문제가 박해의 수준으로 심각해 질 가능성도 있다. 그러한 경우, 근본이 되는 사회적 배경을 이해하는 것이 매우 중요하다. 박해가 시민권의 부정이나 권리상실의 형태로 연결되는 것 또한 인종에 기초한 박해에서 자주 찾아볼 수 있다.

종교¹⁸

앞서 언급한 것과 같이, 종교의 자유는 기본적 인권에 속한다. 여기에는 신앙의 자유, 종교를 가지지 않을 자유, 종교활동을 할 자유, 그리고 개종(改宗)의 자유가 포함된다. 난민협약상 사유로써 ‘종교’는, 제도화된 종교만을 대상으로 하는 것은 아니며, 여기엔 모든 신앙의 형태가 포함된다. 즉, 신적인 존재나 궁극의 존재, 또는 영적/운명적 믿음, 그리고 가치관 모두 여기에 해당한다. 이를 근거로 하는 난민 사유는 종교 관련 요소(또는 종교를 가지지 않은 사실), 종교적 정체성, 생활양식으로써 종교적 신념 등이 포함된다고 볼 수 있다. 종교를 이유로 한 박해에는 다음과 같은 사례가 있다.

- 신앙의 자유에 가해지는 제한(예를 들어 특정 종교에 소속되거나 종교적 가르침을 금지)
- 종교관습, 특정 종교단체에 소속됨을 이유로 한 심각한 차별
- 강제 개종, 또는 종교관습 엄수 또는 순응할 것을 강제 (단, 이러한 조치가 해당 난민신청자에게 충분히 심각한 영향을 미친다는 전제가 필요하다)

국적

난민사유로써 ‘국적’은 ‘시민권(citizenship)’을 가리키는 것 만이 아닌, 민족적, 종교적, 문화적, 언어적 정체성을 통해 집단으로 인식된 집단에 적용된다. 이는 실제로 정체성이 존재하거나, 그렇다고 인식되는 경우 또한 포함된다. 그러한 정체성이 법적으로 인정되는지 여부는 관계없다. .

무국적자, 즉 ‘시민권’이라는 의미의 국적을 갖지 않는 사람은, 난민협약상 5가지 사유 중 어느 하나에 의해 시민권이 부여되지 않은 경우, 또는 상거소국에서 협약상 사유에 의해 박해를 받을 충분히 이유 있는 공포가 존재한다면 난민에 해당한다고 보고 있다.

¹⁸ 종교를 사유로 한 난민신청을 검토하기 위한 상세지침은 UNHCR, Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html> 에서 확인할 수 있다

특정 사회적 집단의 구성원¹⁹

협약상 사유는 신청자가 박해 받을 위험 이외 어떠한 공통의 특성을 공유하는 집단에 소속되어 있는 경우에 적용된다. 이러한 특성은 다음과 같다.

- 선천적 특성: 성별, 인종, 카스트, 친족관계, 연고, 언어적 배경, 성적지향 등
- 변경할 수 없는 특성: 예를 들어, 전직 군인이나 노조원, 지주 등 개인의 과거경력 인 관계로 변경이 불가능한 경우.
- 기타 정체성, 양심, 개인의 인권행사에서 기본특성으로 개인이 임의로 변경하거나 거절할 수 없는 것.

이러한 집단이 다른 집단으로부터 어떠한 형태로든 별개의 취급을 받는 것은 해당 집단 스스로 자신들이 타 집단과 다르다고 인식하는 것이 이유인 경우도 있고, 박해자가 그와 같이 인식하는 탓인 경우도 있다. 이는 해당 집단의 구성원이 서로 안면이 있고 상호 의존적이거나 소규모 집단일 필요는 없다. 즉, 예를 들어 '여성' 전체를 특정 사회적 집단으로 인식하는 것이 적절한 상황이 있을 수 있다.

성적지향, 젠더적 정체성과 표현에 관련된 사유 또한 협약상 '특정 사회적 집단의 구성원'이라는 사유에 속하는 것으로 인식된다. 이때 개인 사례가 협약상 다른 사유에 의해 인정될 수도 있다.

가장 이해하기 쉬운 특정 사회적 집단의 예로 '가족'이 있다. 예를 들어, 정치가나 반정부 전사를 처벌하는 수단 또는 그들이 항복하거나 그러한 활동을 단념토록 하는 수단으로써 이들의 가족이 박해의 표적이 되는 경우가 있는데, 이 또한 난민신청의 사유가 될 수 있다.

난민인정의 요인: 젠더

'젠더관련 박해'는, 매우 다양한 난민의 사유를 가리킨다. 전형적인 예를 들자면, 성폭행, 가정폭력, 가족계획의 강제, 여성할례, 성적지향 등이 있다. 이런 종류의 사유는 박해의 형태(예를 들어 성폭력을 통해 박해가 현실화 됨)와 박해이유(요구되는 성역할을 거부한 것으로 인한 박해)가 혼재된 경우가 있다. 이러한 사유들에서 공통적으로 보이는 현상은, 남성 또는 여성이라는 사실이 난민여부를 판단할 때 중요한 요인으로 작용한다는 사실이다.

좀더 자세한 지침은 젠더관련 박해에 관한 유엔난민기구 지침을 참조하도록 한다.²⁰

¹⁹ 본 근거의 해당성에 대한 상세 분석은 다음을 참조: UNHCR, Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>. See also UNHCR, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21 November 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>

²⁰ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>

정치적 의견

난민지위 인정사유로써 ‘정치적 의견’이라는 개념은 폭넓게 해석할 필요가 있다. 가족, 정부, 사회기관이 관여하는 문제에 관한 각종 의견 또한 이 개념에 포함되는데, 이는 특정 정당이나 이데올로기에 속하는 것에 그치지 않는다. 성역할에 관한 의견 또한 정치적 의견으로 받아들여 질 수 있다. 정부의 정치적 의견과 상이한 정치적 의견을 가진 것만으로는 난민 인정을 위한 사유의 근거로 받아들여지지 않는다. 중요한 것은, 신청자가 당국 또는 지역사회에서 용인되지 않는 의견을 가지고 있거나, 그러한 의견을 가진 것으로 여겨지는 것, 그리고 그러한 이유로 인해 박해를 받을 충분한 이유 있는 공포의 존재여부이다.

3.3.5 국내실향 또는 이주의 선택지

신청자의 박해에 대한 공포의 요인이 비국가 주체에 의한 것으로, 국내 특정지역에 한정되어 있으며, 해당 지역 밖에서는 그러한 위협이 실현되지 않는 경우, 출신국의 다른 지역에서 보호의 가능성이 있는지 검토하는 것이 적절하다. 이를 ‘국내실향 또는 이주의 선택지’라고 부른다. 그러한 가능성이 존재할 경우, 신청자는 국제난민보호의 대상에 해당하지 않는 것으로 볼 수 있다. 이에 관한 가이드선은 유엔난민기구의 ‘국제보호에 관한 지침: 국내실향 또는 이주의 선택지’에서 찾아볼 수 있다.²¹

아동의 주장 또한 난민협약상 사유로 고려하여 검토되어야 한다. 특히 성인남성이나 여성의 경우와는 표현방식이 다를 수 있으나, 아동 또한 정치적 의견을 가진 경우가 있다는 점에 유의해야 한다. 이와 같은 특수성에 의해 아동은(연령 및 미성숙함에 의한) 주관적인 공포를 가지지 않은 경우도 있을 수 있으나, 공포의 객관적 요소가 존재한다면 보호의 필요성에 영향을 주는 것은 아니다.²²

3.4 넓은 의미의 난민정의에 기초한 난민 해당여부

폭력이 일반화, 일상화된 상황 또는 공공 질서를 크게 어지럽히는 사정에 따라 무차별적으로 생명, 안전 또는 자유에 대한 위협으로 인해 출신국을 떠나, 또는 그러한 위협으로 인해 돌아갈 수 없는 사람은 난민 협약상의 사유에 해당하는 충분한 이유 있는 박해의 공포를 가지고 있지 않은 경우에도, 유엔난민기구 사무소 규정상의 난민에 해당한

²¹ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23 July 2003, HCR/GIP/03/04, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>

²² 난민아동의 신청사유 검토에 대한 상세지침은 다음을 참조: UNHCR, Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

다고 할 수 있다. 유엔난민기구의 넓은 의미의 난민정의를 기초한 난민지위의 적격성에 대한 기준은 협약상 난민 정의의 기준과 많은 점에서 다르다.

비호신청의 근거는 “박해에 대한 충분히 이유 있는 공포”가 아닌, 신청자의 생명과 신체 의 안전 또는 자유에 대한 심각한 위협이다. 그러나 그런 위협의 존재하는 것에 대한 입증의 기준은 난민 협약의 정의를 기초로 하는 기준과 동일하다. 즉, 해당 신청자가 귀환한 경우, 그 위협의 현실화를 합리적으로 예상할 수 있어야 한다.

피해에 대한 위협은 폭력이 일반화, 일상화 된 상황 또는 공공 질서를 크게 어지럽히는 사정에 기인해야 한다. 즉, 무력분쟁이나 외세의 지배, 간섭, 점령, 식민지 지배 등 기타 인위적인 재해의 결과로 인해 보호를 제공하는 국가의 기능 전체적으로 파괴된 정황에 유래해야 한다. 또한 넓은 의미의 난민 정의에서 볼 때 위협은 차별적이지 않는데, 선별적, 차별적 위협에 대한 리스크가 존재하는 대부분의 경우에서 난민협약상 사유 중 어느 하나가 적용되게 된다.

3.5 국제 난민법에 기초한 난민지위에서 배제



재정착의 대상 여부를 검토하기에 앞서 난민지위의 해당여부에 대한 판단이 이미 이루어져 있는것이 보통이다. 그러나 재정착의 대상여부를 고려하기 전에 난민지위의 배제문제를 신중하게 검토하는 것이 중요하다. 재정착을 검토할 때 배제조항의 문제가 부상하는 사례는 제외사안에 해당하는지 평가하기 위해 보호 담당부서에 회부할 필요가 있다.

국제 난민법은 본래대로라면 난민에 해당하는 사람들을 난민지위에서 배제하는 경우가 있다. 즉, 특정 조건에 해당하는 경우 난민협약에 의한 국제보호의 대상에서 제외된다. 유엔난민기구 이외의 UN기구로부터 이미 보호나 원조를 받고 있는 경우와, 그러한 보호를 요하지 않는 경우, 그리고 그러한 보호를 받을 자격이 없는 경우가 이에 해당하며, 난민협약 제1조 제D항, 제1조 제E항, 제1조 제F항에 각각 규정되어 있다. 이와 같은 규정을 통상적으로 배제조항이라고 부른다.

제1조 제E항에 의거한 배제는 난민협약 제1조 제A항 제2호의 인정기준을 충족하지만 국제보호를 요하지 않는 것을 이유로 난민지위의 이익을 얻을 수 없는 것을 의미한다. 이 규정은 제한적 예외로, 이미 국민의 지위에 상응하는 지위를 누리고 있어 보호를 필요로 하지 않는 사람 등에 적용된다.²³

- 제1조 제D항은 특별한 카테고리의 난민에게 적용된다. 이 카테고리의 난민은 다른 난민과 마찬가지로 국제보호를 필요로 하지만 보호 또는 지원을 위한 별도의 조치

²³ 배제조항에 관한 지침은 다음을 참조: UNHCR, UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, March 2009. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c3a3d12.html>

가 마련되어 있다.²⁴

- 제1조 제F항은 일정의 중범죄 또는 흉악한 행위를 저지른 탓에 국제난민보호의 가치가 없다고 여겨지는 사람을 배제하도록 규정하고 있다.²⁵
- 인권규정에 대한 모든 예외와 마찬가지로 난민협약의 배제조항은 제한적으로 해석하고 적용에는 신중을 기해야 한다. 적절한 절차를 보장하고 각 사례의 구체적 상황에 입각하여 해당 기준을 충족하는지 여부를 자세히 평가해야 한다.

유엔난민기구의 권한은 난민협약의 배제조항의 적용범위에 해당하는 사람에게는 영향을 미치지 않는다.²⁶ 유엔난민기구가 맡은 국제보호의 임무를 건전하게 이행하기 위해 각 사례의 사실에 입각하여 배제 가능성이 있는 경우는 필히 해당 인물이 유엔난민기구 사무소 규정상 난민지위를 얻을 자격이 있는지를 신중히 검토해야 한다.

제1조 제F항의 적용을 검토할 때는 필히 신청자의 주장의 모든 측면을 개별적으로 검토할 필요가 있는데, 아래와 같은 경우를 들 수 있다.

- 난민지위 인정절차의 최초단계에서 국제적 난민보호의 필요성을 판단의 하나로 배제조항에 해당하는지 여부를 검토한다.
- 집단난민인정에 해당한다고 여겨지는 집단, 예를 들어 대량유입 집단의 구성원 개인에게 배제문제가 발생한 경우 해당인은 집단이 아닌 완전히 개별난민지위 인정 심사를 거치게 된다.
- 이전에는 고려되지 않는 배제문제가 재정착을 위한 면접 등 별도의 절차에서 부상한 경우: 해당 사례의 재정착을 고려하기 위해서는 해당 신청인이 배제조항에 해당하는지 여부에 대한 평가가 이루어져야 한다.
- 난민지위의 취소를 목적으로 한 절차가 이루어지는 경우: 취소는, 해당인이 해당 기준을 충족시키지 않았거나, 최초 난민인정 시 배제조항이 적용되었어야 함에도 불구하고 적용되지 않아, 애초에 부여되지 않았어야 할 난민의 지위를 무효로 하는 판단을 의미한다.
- 난민지위의 철회: 난민지위의 철회는, 정당하게 난민지위를 인정받았으나, 난민협

²⁴ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4add77d42.html>

²⁵ 본 규정의 해석과 적용에 관한 지침은 UNHCR, Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003 (hereafter "UNHCR Guidelines on Exclusion"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>, and UNHCR Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September 2003 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 에서 확인할 수 있으며, 본 섹션에 언급된 기타 참고문헌에서도 확인 할 수 있다.

²⁶ 유엔난민기구의 1950년 사무소 규정은 7단락 (b), (c), (d)에서 난민협약 제1조 제D항, 제1조 제E항, 제1조 제F항의 배제규정과 비슷한 내용을 규정하고 있다. 난민협약에 규정된 난민의 정의는, 사무소 규정과 난민협약의 양측의 정의를 기초로 한 시점에 난민의 개념이 변화하였고, 이러한 변화가 일어난 후의 관점에서 보다 구체적으로 제시했다고 할 수 있다. 따라서 난민협약의 배제조항이 1950년 사무소 규정에 규정된 배제조항에 우선하며, 개인의 사무소 규정 상의 난민지위에 배제여부를 판단할 때 유엔난민기구는 난민협약 제1조 제D항, 제1조 제E항, 제1조 제F항에 규정된 기준을 적용하도록 해야 한다.

약 제1조 제F항 제A호 또는 제C호에 규정된 배제조항에 해당하는 행위에 연루되었다고 여겨지는 사람의 난민지위를 철회하는 것을 의미한다.²⁷



배제요인의 평가는, 난민인정 절차에서 필수적인 부분으로 해당인이 난민협약 제1조 제D항, 제1조 제E항, 제1조 제F항의 어느 하나에 해당할 가능성이 있는 경우, 전체 사례에서 난민지위의 배제에 관한 문제를 신중하게 검토할 필요가 있다.

실제로 협약 제1조 제F항에 규정된 배제사유와 관련하여 유엔난민기구의 난민심사 담당직원과 재정착 담당직원의 검토를 요하는 일이 가장 많이 발생한다.

3.5.1 배제조항 제1조 제F항

제1조 제F항에 의하면 난민협약은 '다음의 어느 하나에 해당한다고 여겨지는 중대한 이유가 있는 자에게는 적용되지 않는다.

- a) 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 및 인도주의에 반하는 범죄에 관해 규정하는 국제문서에서 규정하는 범죄를 저지른 경우,
- b) 난민으로서 비호국으로 입국이 허가되기 전에 비호국 밖에서 중대한 범죄(정치적 범죄는 제외)를 저지른 경우,
- c) UN의 목적 및 원칙에 반하는 행위를 한 경우'

위와 같은 규정의 배경에는 이러한 행위가 매우 중대하여, 해당 행위를 한 자를 난민으로써 국제보호를 제공할 가치가 없다는 이유가 존재한다. 그러한 사람이 자신의 행위에 대한 법적책임을 회피하기 위해 보호제도를 악용할 여지를 주어서는 안 된다는 것이다. 따라서 제1조 제F항은 보호제도의 건전성을 유지하기 위해 본 조항에 해당하는 사람에 대한 적용에 대해 세심한 주의를 기울여야 한다.

또한, 심사관은 제1조 제F항을 적용한다는 것은 중요한 의미를 수반한다는 점을 인식해야 한다. 배제란, 국제보호를 필요로 한다고 인정된 사람에 대해 난민지위를 인정하지 않는 것을 의미한다. 이는 해당인에게 매우 중대한 결과를 가져올 수 있고, 따라서, 심사관은 배제조항을 제한적으로 해석하고, 배제조항의 적용 시 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

난민협약 제1조 제F항의 해석과 적용에 대한 자세한 가이드는 다음에서 찾아볼 수 있다.

UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status,

²⁷ 사무소 규정상 난민지위의 취소와 철회에 관한 지침은 다음을 참조: UNHCR, Guidelines on the Cancellation of Mandate Refugee Status (Internal), 22 November 2004, <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/41dd6eb84.html>, and (external) UNHCR, Note on the Cancellation of Refugee Status, 22 November 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>

1979, reedited Geneva, January 1992, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>

UNHCR Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003 (hereafter “UNHCR Guidelines on Exclusion”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>

UNHCR Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>

UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, February 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f48c0b4.html>

UNHCR Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

배제절차에서 필히 엄수해야 하는 절차상 보호조치는 UNHCR IOM/019/2010 – FOM/019/2010 Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions, 12 April 2010, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html> 에서 개정된 UNHCR’s Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate (이하 RSD 절차 기준), 20 November 2003, at § 4.8에 규정되어 있다. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>

난민인정을 위한 면담, 심사 및 결정 내용의 리뷰에 관여하는 유엔난민기구의 모든 직원은 위의 문서를 숙지하고 있어야 한다. 배제에 관한 문서의 포괄적 리스트는 본 장의 마지막 부분에서 확인할 수 있다.

3.5.2 난민협약 제1조 제F항 적용

배제조항보다 해당조항을 우선적으로 검토한다

원칙적으로 심사관이 난민지위를 정당화하는 이유와 배제하는 요인을 포괄적으로 검토할 수 있도록 배제요인을 검토하기 전, 난민지위의 적격성을 검토하도록 해야 한다.²⁸

²⁸ 그러나 유엔난민기구의 배제관련 지침에 기재된 바와 같이, 해당성에 대해 특별한 언급이 없이 배제를 검토할 수 있는 예외의 경우가 존재한다. 이는 (i) 국제형사재판소에 제소된 경우, (ii) 특히 중대범죄, 제1조 제F항 제C호에

신청자가 난민정의를 기준을 충족하지 않는 경우, 신청자는 박해를 받을 충분히 이유 있는 공포를 가지지 않았다고 보며, 해당 신청인의 난민지위 인정신청을 거부할 이유가 성립한다.

입증 기준과 책임

개인이 배제조항에 해당하는 행위를 했거나, 행위에 연루되었다고 '여겨질 중대한 이유'가 존재하는 경우, 제1조 제F항이 적용된다. 형사사건의 입증기준(예를 들어, 관습법 체계의 '합리적 의심의 여지가 없는')을 충족할 필요는 없지만, '개연성의 균형 (balance of probabilities)'이라는 조건은 요구수준(threshold)이 지나치게 낮다. 마찬가지로 단순한 의심만으로는 배제를 결정하기에 충분한 근거가 성립되지 않는다. 위에서 말한 '중대한 이유'의 기준을 충족하려면 명백하고 신빙성 높은 증거가 요구된다.

신청자를 제1조 제F항에 해당하는 행위와 연관시키는 정보는, 그 정보의 성질, 내용 및 출처를 포함하는 모든 관련상황을 고려하여 신중히 평가해야 한다. 어떤 국가에서 기소되었으나 유죄판결을 받지 않은 경우, 해당 신청자가 박해를 피해 도망친 것인지, 아니면 합법적 기소를 회피하려는 의도인지를 판별할 필요가 있다.²⁹

입증책임은 원칙적으로 심사관에게 있다. 다시 말하면 국가 또는 유엔난민기구는, 신청자가 제1조 제F항에 해당 '한다고 여길 중대한 이유'가 실존하는 것을 제시해야 한다. 이는 필히 신청자가 억압적인 체제 또는 폭행범죄를 범했거나 그러한 집단의 구성원이었거나, 또는 과거에 무력분쟁에 참가한 전력 등 신청자 행동에 대한 개별평가가 이루어질 필요가 있다.³⁰

절차상의 보장조치

신청자에게 배제조항을 적용하는 것은 예외이며, 적용된 경우 앞으로 신청자에게 일어날 수 있는 중대한 영향을 고려하여 절차상의 보장조치가 특히 중요하다. 이 보장조치는 특히 자세한 난민인정 면접과, 배제결정의 근거를 형성하는 정보에 대해 답변할 권리가 포함된다.³¹ 적절한 절차에서는 해당인의 이익제기가 보장될 것이 요구된다. 또한 이익제기가 1차 심사결정을 내린 사람 또는 결정을 심사한 개인이나 조직과는 다른 사람이나 조직에 의해 검토될 것이 요구된다.

나타난 사례에 신청자가 연루되었음을 시사하는 명확한 증거를 즉시 입수할 수 있는 경우, (iii)배제문제가 쟁점이 되는 케이스로, 배제결정에 불복하여 이의를 신청한 경우 등의 3가지를 들 수 있다.

²⁹ 이와는 대조적으로 국제형사재판소의 기소는 보통 제1조 제F항에 의해 요구되는 '검토를 요하는 심각한 이유'의 기준을 충족한다. 이에 대해 좀더 상세한 지침은 UNHCR, Background Note on Exclusion, at para. 106.를 참조

³⁰ 배제관련 케이스에서 입증책임과 입증기준에 대한 상세지침은 다음을 참조: UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, at paras. 105-111.

³¹ 신청자에게는 관련정보가 완전히 공개될 권리가 있으며, 이러한 권리가 제한되는 경우는, 특정의 예외적인 상황으로, 제한이 필요한 경우로 한정된다. (일반적으로 유엔난민기구 직원 또는 목격자, 기타 정보원의 신변을 보호하기 위한 경우). 이와 관련된 지침, 준수해야 할 유엔난민기구 절차에 관한 지침은 난민인정절차기준에 관한 섹션 4.8.2 및 6.2를 참조.

비협력

난민인정 면접담당 직원은 때때로 비협조적이거나, 특히 배제요인이 될 수 있는 범죄연루여부에 관한 질문에 답변을 거부하는 신청자를 마주하는 경우가 있다. 그러한 경우 ‘심각한 이유’의 기준을 충족하고 이로 인해 제1조 제F항의 적용을 정당화 할 충분한 정보가 확보되지 않은 한, 보통 신청자를 난민지위에서 배제하기에는 충분하지 않다고 본다. 신청자가 비협조적인 사실은, 신청자 주장의 전체에 대한 신빙성에 부정적인 영향을 미치며, 결과적으로 난민의 주장이 받아들여지지 않는 사태를 초래하는 경우도 발생할 수 있다. 그러나 이러한 비협조가 정신적 외상에 동반되는 불신이나 혼란에서 기인한 경우, 나아가 인정절차에 대한 이해의 부족에서 기인하는 경우도 존재하기 때문에 심사관은 이를 이유로 신청을 거부하기 전 신청자가 비협조적인 이유를 조사할 필요가 있다.

3.5.3 제1조 제F항의 분석 프레임워크

신청자가 제1조 제F항에 해당할 가능성이 있는 행위에 관여했다고 의심되는 경우, 필히 관련된 모든 측면을 철저히 검토할 필요가 있다. 배제조항 적용의 검토는 신청자의 진술이 계기가 되는 경우가 있고, 배제조항에 해당하는 행위에 관여한 가능성을 나타내는 기타 정보가 계기가 되는 경우도 있다.

배제를 검토할 때 다음과 같은 사항을 검토해야 할 필요가 있다.

- 문제가 되는 행위가, 제1조 제F항 제a호, 제b호, 또는 제c호에 해당하는지 여부, 그리고 해당하는 경우;
- 신청자의 행위와, 이들 행위에 대한 주관적 요소가 해당인의 형사책임을 야기하는지 여부, 그리고 형사책임이 발생한 경우;
- 난민지위의 배제가, 신청인이 범한 행위의 중대함에 비례하는지 여부.

배제조항에 해당하는 행위를 특정하기

해당 행위를 특정할 때는 먼저, 심사관이 제1조 제F항 제a호, 제b호 또는 제c호에 규정된 법적 기준에 따라 관련사실을 평가할 필요가 있다. 제1조 제F항은 신청자가 국제적 난민보호를 받을 가치가 없음을 이유로 국제적 난민보호로부터 배제시키는 모든 행위를 열거한다. 이 규정에 의거하여 배제될 가능성이 있는 행위는 (a) 평화에 반하는 행위, 전쟁범죄, 또는 인도주의에 반하는 죄, (b) 중대한 비정치적 범죄, (c) UN의 목적 및 원칙에 반하는 행위에 해당하는 경우이다.³²

³² UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, at paras. 26–49.

개인 책임

신청자가 제1조 제F항이 규정하는 범위 내의 행위에 관여했다고 인정되는 경우, 심사관은 해당 신청자가 문제행위에 대해 개인책임을 지는지 여부를 심사해야 한다. 즉 신청자가 해당범죄를 스스로 저질렀는지, 또는 타인에 의해 범죄실행에 가담한 사실이 입증되는 신빙성과 신뢰성이 있는 정보가 존재하는 경우이다. 타인에 의해 범죄실행에 가담한 경우란, 예를 들어, 실행계획, 명령, 선동 등으로 인하여, 또는 방조, 교사, 공동범죄조직에 소속 등으로 인해 범죄의 실행에 실질적으로 기여한 경우 등이 있다. 군이나 민간 조직에서 권력을 행사하는 위치에 있는 사람은 부하의 범죄행위에 대한 책임을 지는 경우도 있다.

심사관은 신청자가 그러한 범죄의 실행을 위해 필요한 (자신의 행위 또는 행위에 의한 결과에 관하여) 의도 및 (연루된 상황 또는 자신의 행위에 대한 결과에 관련하여) 인지한 상태에서 행동하였다고 여겨지는 중대한 이유가 있음을 입증해야 한다. 이를 범행의도(mens rea)라고 부른다. 범행의도의 부재 시 개인책임을 발생하지 않는다. 예를 들어 정신착란이나 정신장애, 비자발적인 주취상태, 미성숙을 이유로 사리분별 능력이 없는 경우가 이에 해당할 수 있다. 특히 마지막의 미성숙을 이유로 하는 경우, 즉 아동의 경우 개인책임을 인정할 때 유효하다.

신청자가 행했거나 관여한 범죄의 형사책임을 조각할 수 있는 사정이 있는지 여부를 심사할 필요도 있다. 예를 들어 신청자가 자신이나 타인에 대한 긴박하고 중대한 위협으로 인한 강박상태에서 행동한 경우, 또는 정당방위로 행동한 경우를 들 수 있다. 포괄적인 배제 가능성을 분석할 때 심사관은 신청자가 제기하지 않았더라도 개인책임을 조각할 사정이 존재하는지 심사해야 한다.³³

비례성

신청자가 제1조 제F항이 규정하는 범위내의 행위에 개인책임을 존재한다고 여기는 중대한 이유가 있는 경우, 배제가능성을 분석하는 마지막 단계로, 배제가 균형성이라는 법의 일반원칙을 적용한 것인지 검토해야 한다. 심사관은 문제가 된 범죄의 중대성과, 배제됨으로 인해 신청자에게 일어날 수 있는 결과, 즉 배제된 경우 신청자가 직면하게 될 처우를 비교평가가 해야 한다. 그런 의미에서 국제인권문서 또는 지역적 인권문서에 의한 실질적 보호제도의 존재여부는 중요한 요소이다.³⁴

³³ UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, at paras. 50–75 and 91–93.

³⁴ UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, at paras. 76–78.

3.5.4 배제의 결과

제1조 제F항의 배제조항의 적용이 확인되면 신청자는 난민지위가 인정되지 않고 난민 협약에 의한 국제적 보호를 받을 수 없다. 또한 유엔난민기구 임무의 대상에 포함되지 않게 된다. 이러한 경우 난민이 아닌 외국인이 영역에 체류하는 경우에 적용하는 해당 국의 법률이 적용되게 된다.

그러나, 난민지위에서 배제되었다고 해서 인권협약이나 국내법에 의해 인정되어야 할 기타 권리와 이익을 누릴 자격이 영향 받는 것은 아니다.³⁵

유엔난민기구 임무수행상의 난민인정절차기준(개정판)³⁶은, 현장에서 이루어진 배제, 철회, 취소, 정지결정에 대해 유엔난민기구 본부에 의한 심사승인절차를 규정하고 있다.

배제와 가족결합

신청자가 난민지위에서 배제되었다고 할지라도, 해당인의 가족 또는 부양가족이 함께 배제되는 것은 아니며, 이들의 상황은 개별적으로 결정되어야 한다. 박해에 대한 공포가 배제된 당사자와의 관계에 기인한 것이라고 할지라도, 협약상 사유와 관련하여 박해를 받을 충분히 이유 있는 공포가 존재한다고 인정되면 난민지위가 부여된다. 신청자의 가족 중 배제되어야 할 가족구성원이나 피부양 가족을 배제할 수 있는 경우는 제1조 제F항이 규정하는 배제에 해당하는 행위에 대하여 가족 구성원 자신이 개별적으로 책임이 있다고 판단되는 경우에 한정한다.

그러나 배제된 신청자는 동반가족 난민의 지위, 즉 가족결합을 사유로 하는 난민지위도 부여 받을 수 없다.³⁷

3.6 특별한 고려사항

재정착이 고려되는 개인의 배경이나 프로필에서 배제조항에 해당할 가능성이 우려되는 경우, 필히 재정착 등록서식에 해당 신청인이 국제적 난민보호에서 배제되지 않은 이유를 상세히 설명한 배제분석을 첨부하는 것이 매우 중요하다. 다음 단락에서는 제1조 제F항의 적용이 관계국의 국가안보, 대 테러대책, 범인인도, 법의 집행을 위한 국가의 노력과 상충하는 경우에 대해 알아보기로 한다.

³⁵ UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, paras. 21–22, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>

³⁶ UNHCR, IOM/019/2010 – FOM/019/2010 Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions, 12 April 2010, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html>

³⁷ 가족결합과 배제에 관한 상세지침은 다음을 참조: UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, paras. 94–95, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>

3.6.1 신청자가 아동이었을 때 행한 행위 제외

제1조 제F조는 원칙적으로 신청자가 아동이었던 때, 즉 만18세 미만일 때 저지른 범죄에도 적용이 가능하다. 그러나 이와 같은 특징을 갖는 사례를 분석할 때, 몇몇 구체적인 사항이 검토되어야 한다.

먼저, 제1조 제F항이 적용되기 위해서는 문제 행위가 발생한 시점에 신청자의 형사책임 능력이 발생하는 연령, 즉 아동에게 저지른 범죄에 대한 책임을 묻지 않는 연령(단, 성인으로 인정되는 연령과는 다르다)인 경우에 한정한다. 어느 연령을 적용할지에 대해서 국제적으로 구속력을 갖는 기준은 없지만, 아동권리조약 제40조는, 각 국이 형사책임연령을 규정하도록 권장하고 있다. 출신국과 비호국이 형사책임 연령에 대해 상이한 기준을 두고 있는 경우 통상적으로 높은 연령을 적용하도록 하고 있다.

아동이 형사책임 연령에 해당하는 경우, 다음 단계는 신청자가 문제의 범죄를 실행하는데 필요한 사리분별능력이 있었는지 여부를 확인하는 것이다. 아동이 스스로의 행위의 성격과 결과를 이해하는데 충분히 성숙했는지 판별할 필요가 있다. 아동병사의 사례의 경우 분석에서 중요한 요소는 무장집단에 관여 당시 아동의 연령, 참가이유(자발적 참여 또는 강제적 참여), 참여를 거절한 경우 발생하는 상황, 참여한 기간의 정도, 마약, 술, 약물 등의 강제적 투여, 교육과 이해력의 정도, 외상, 학대, 열악한 처우 등의 경험, 롤모델의 부재 등을 들 수 있다. 아동이 사리분별능력을 갖추지 못한 경우는 개인책임을 묻지 않는다. 아동이 어리면 어릴수록 당시 필요한 사리분별능력을 갖추지 못했다고 추정할 수 있다. 옹호해야 할 사정의 존재여부를 검토할 때, 그리고 비례의 원칙을 검토할 때 아동의 성숙한 정도와 기타 관련요인을 고려할 필요가 있다.³⁸

3.6.2 전투원 출신자

최근 관심이 높아지는 문제는 전투원이 난민신청을 제출하는 경우 그 처리에 대한 문제이다. 유엔난민기구 집행위원회는 2002년 집행위원회결론 94호(Ⅲ)에서 전투원을 ‘비호국에 입국한 자로 국제적 및 비국제적 무력분쟁의 교전에 주체적으로 참가한 자’라고 정의하고 있다.

군사활동은 그 성격상, 보호의 민간인적인 성격과 상이하다. 따라서 현역 전투원/군인은 국제적 난민보호와 지원을 받을 자격이 없다. 이와 대조적으로 전투원이 군사활동을 진정으로 그리고 영구적으로 포기한 것으로 확인되면 이들은 난민신청자로서 난민 지위인정절차를 밟을 수 있게 된다. 이들의 난민지위 신청사유는 각각 인정절차를 통해 검토되어야 하는데, 절차에서 제1조 제F항을 적용할 여지가 있는지에 대한 평가 또한 실시되어야 한다.

³⁸ 아동관련 케이스에 제1조 제F항 적용을 위한 상세지침은 다음을 참조: UNHCR Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

무력분쟁에 참가한 사실은 그 자체만으로는 배제사유가 성립하지 않고, 따라서 배제조항에 해당하는 행위의 주체라는 추정으로 이어지는 일은 없지만, 무력분쟁 당시 신청자의 행동에 관해 신중히 평가할 필요가 있다.

3.6.3 대규모 피난상황에서 배제조항의 적용

대량유입 상황에서는 집단인정에 의해 난민지위를 인정받는 경우가 많다. 이러한 집단 인정은 특정 집단이 피난하게 된 상황에 대하여 객관적 정보가 충분히 존재하고, 해당 집단 구성원의 대부분이 특수한 상황에서 적용되는 적격성의 기준을 충족한다고 볼 수 있을 때 집단인정에 대한 타당성이 성립한다. 현재 전투원 또는 전투원이 난민인구에 섞여 유입된 가능성이 보이는 경우, 해당 집단의 구성원이 충족하는 적격성 기준을 기재한 집단난민인정문서에 집단난민인정이 전투원에게 적용되지 않는 내용을 표시해야 한다.

위에서 설명한 것과 같이, 전투원이 군사적 활동을 진정으로 또 영구적으로 포기했다고 확인되면 이들의 난민신청은 개별난민인정절차를 밟게 된다. 배제평가는 이러한 절차의 한 부분으로써 실행되어야 한다.

다른 사례에서도 집단인정 받은 난민집단 중 어느 한 명이 제1조 제F항에 해당하는 범죄를 저질렀다는 정보가 존재하는 경우, 배제를 검토하게 된다. 이러한 경우, 유엔난민기구 현지 사무소는 취소 또는 철회절차를 실행하게 된다. 유엔난민기구 현지 사무소는 배제조항에 해당하지 않음을 확인한 후에야 비로소 재정착절차를 진행할 수 있게 된다.

신청자가 국제적 난민보호를 받을 가치가 없다는 것에 대한 확인은, 사례의 취소/철회를 막론하고 개별적으로 평가되어야 한다. 이는 대량유입 상황에서도 적용되며, 집단의 구성원이 일단 집단인정을 통해 난민지위를 인정받은 경우에도 적용된다. 집단난민인정에도 불구하고 해당인의 배경이나 활동 면에서 배제에 대한 검토가 필요한 경우, 가능한 한 조기에 해당인의 난민지위를 재고하는 절차가 시작되어야 한다.³⁹

3.6.4 폭력범죄에 관련된 집단 또는 조직의 구성원인 경우

폭력범죄를 저지르거나, 범죄를 저지르도록 타인을 선동한 집단/조직의 구성원이라는 사실만으로는 난민지위에서 배제하기에 충분하다고 볼 수 없다. 그러나 이와 같은 집단/조직의 구성원을 배제해야 할지에 관한 검토에 착수하게 된다. 구성원이라는 사실 자체만으로는 배제조항을 적용할 근거가 성립하지 않지만 집단/조직내의 역할이나 활동에 따라 제1조 제F항에 해당하는 경우도 있다.⁴⁰

³⁹ UNHCR, UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 7 February 2006, sets out detailed guidance. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f48c0b4.html>

⁴⁰ UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, at paras. 59–62.

3.6.5 배제와 테러행위

배제문제는 테러행위로 간주되는 범죄와 관련하여 빈번히 발생하는데, 대부분의 경우 해당 행위가 배제로 이어지는지 여부를 고려할 필요는 없다. 즉, 테러행위에 관여했다고 여겨지는 사람이 박해라기 보다는 합법적인 기소를 두려워하는 경우, 해당인은 난민 정의의 해당기준을 충족하지 못하는 것을 이유로 난민으로 인정받을 수 없기 때문이다. 그러나 해당인이 난민협약상의 사유로 인해 박해에 대한 충분히 이유 있는 공포가 존재한다고 입증될 경우 배제심사를 할 필요가 있다.

이와 같은 성질의 문제는 주의 깊게 다룰 필요가 있다. 국제보호를 받을 자격이 없는 사람에게 난민지위를 부여하지 않는 것이 중요하다. 특정단체에 속하는 사람이나 테러행위를 저지른 혐의가 있는 자의 비호신청은 공정하고 효율적인 절차를 통해 심사되어야 한다. 이러한 절차에서는 제1조 제F항의 입증기준(~라고 여겨지는 중대한 이유)의 충족여부를 확정하는 요건을 포함, 해당케이스의 상황 및 배경을 제1조 제F항의 기준에 맞춰 심사해야 한다.

심사관은 국제적으로 합의된 정의가 존재하지 않는 점을 감안하여 ‘테러리즘’이라는 용어에 집중하기 보다는 해당 신청인의 특정 행위가 제1조 제F항의 기준을 충족시키는지 여부를 판단해야 한다. ‘테러리스트’⁴¹로 불리는 폭력행위의 대부분은 보통 난민협약 제1조 제F항 제b호에서 말하는 중대한 비정치적 범죄에 해당한다. 특히 민간인을 무차별적으로 위협에 처하게 하거나, 위해를 가하는 등의 경우가 이에 해당한다. 이 같은 행위는 정치적 동기에 기초할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 많은 경우, 배제사유가 성립할 가능성이 희박한데, 이는 해당 범죄와 정치적 목적의 연관성이 충분치 않거나, 동원된 수단이 목적에 비례한다고 볼 수 없기 때문이다.

제1조 제F항 제c호의 ‘UN의 목적 및 원칙에 반하는 행위’ 또한 테러행위에 관한 사례에 관련이 있는데, 사안의 중대성, 국제적 영향, 평화 및 안전의 맥락에서 해당행위가 국제적으로 영향을 미치는 경우를 가리킨다. 테러리즘에 관한 UN안전보장이사회결의와 국내법령 등에 규정된 ‘UN의 목적과 원칙에 반하는 행위로서 테러행위’에 해당하는 것만으로는 배제근거가 성립되기에 불충분하다. 배제조항을 적용하기 위해서는 관련사항을 모든 측면에서 개별적으로 평가할 필요가 있다.

제1조 제F항이 적용되는 다른 사례와 마찬가지로 ‘테러’행위로 여겨지는 행위에 대하여 배제심사에서도 신청자의 개인책임이 인정되어야 한다. 즉, 해당인의 이름이 테러 용의자 리스트에 올라간 경우, 또는 신청자가 소속된 단체가 국제사회, 지역기관 또는 국가에서 테러조직으로 지정된 경우가 이에 해당한다.⁴² 이러한 사실은 보통 배제조항을 검

⁴¹ 여기에는 UN과 UN전문기구의 지원을 받아 책정된 기존의 테러관련 각종 협약 및 의정서에서 금지하는 행위의 대부분이 해당된다고 볼 수 있다.

⁴² UNHCR, Background Note on Exclusion, para. 106. See also UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention, July 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5de2992.html>, pp. 30–32 and UNHCR, Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s Perspective, 29 November 2001, Rev. 1, paras. 12–19, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c0b880e0.html>

토하는 계기가 된다.⁴³

3.6.6 범죄행위에 관여, 또는 형사소송의 대상이 된 신청자

국제난민보호와 형사법은 상호배타적이지 않다. 난민협약은 범죄행위에 관여한 난민 또는 난민신청자가 자신들의 범죄행위로 인해 기소되는 것으로부터 보호하기 위한 장치가 아니다. 동시에, 범죄행위에 관여한 자의 난민지위 또는 난민신청을 한 사실이 비호국에서의 기소를 불가능 하게 하는 것은 아니다.⁴⁴

난민신청자가 출신국 또는 제3국에서 범죄혐의 또는 유죄판결로 인한 인도요청의 대상이 되는 경우, 배제조항에 해당여부를 검토하는 계기가 될 수 있다. 이는 신청자가 박해가 아닌 사법정의로부터 도망친 가능성을 시사하는 것으로, 난민인정절차에서는 이 같은 점을 고려할 필요가 있다. 신청자가 범죄행위에 대한 적절한 기소나 처벌을 회피하려 함이 확인된 경우, 난민협약 제1조 제A항 제2호에 규정된 난민정의를 충족하지 못하므로 해당 신청은 거부되어야 한다.

그러나 심사관은 출신국 당국이 박해의 수단으로써 형사소송을 이용하는 가능성, 그리고 박해할 의도로 '수배자'의 인도를 요청할 가능성을 검토할 필요가 있다. 인도절차로 인하여 해당 난민신청자가 강제송환(refoulement: 박해의 위험이 있는 지역으로 송환)의 위험에 처하게 되는 경우, 재정착이 요구될 수 있다.

절차의 대상이 되는 해당인이 출신국의 박해에 대해 충분히 이유있는 공포를 가진 경우, 그 박해가 형사소송의 일환이거나, 또는 이와는 아무런 관련이 없는 이유일지라도, 공포의 원인이 되는 박해와 난민협약 제1조 제A항 제2호에 나타난 박해사유 중 어느 하나와 연관성이 있다면 난민협약에 규정된 난민기준을 충족한다고 볼 수 있다. 그러나, 이러한 상황에서 신청자에 대한 국제난민보호가 적합한지 여부를 심사할 때 배제사유에 해당하는 문제의 유무를 세심하게 살필 필요가 있다.

난민협약 제1조 제F항 제a호 및 제1조 제F항 제c호에 해당하는 범죄에 관련하여 배제사유에 해당하는 행위의 범행지역(출신국, 수용국, 제3국)과 시기(난민인정 전 또는 인정 후)와 상관없이 해당규정이 적용된다. 단, 제1조 제F항 제b호의 적용은 출신국 또는 수용국에 입국하기 전의 제삼국에서 신청자가 저지른 중대한 비정치적 범죄의 경우에 한한다.

이와 같은 사례는 특히 출신국이 난민신청자의 인도를 요청하는 경우 개별 사례에 관한 모든 상황을 비춰보고 정보의 신뢰성을 평가해야 한다.

⁴³ 테러의 가능성이 있는 행위에 제1조 제F항 적용을 위한 지침은 다음을 참조: UNHCR's Background Note on Exclusion Clauses, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, at paras. 79–84.

⁴⁴ 예를 들어 난민협약 제2조에 의해 난민으로 인정된 자 및 심사단계에 있는 난민신청자는 수용국 법규를 준수할 의무가 있다. 준수하지 않는 경우, 해당 법률에 따라 기소처분 될 수 있다. 필요한 경우 난민 또는 난민신청자가 범죄방지를 의도로 한 경찰조치의 대상이 될 가능성도 있다. 단, 이러한 조치는 차별적인 방법으로 실시되어서는 안되며 형평성의 원칙을 완전히 엄수할 것을 조건으로 한다. 난민신청자 또는 난민에 대한 인도요청이 있는 경우, 이로 인해 파생되는 실질적인 문제와 절차문제에 관한 UNHCR의 견해와 상세지침은 UNHCR, Guidance Note on Extradition 에서 확인할 수 있다.

앞서 말한 것과 같이 유엔난민기구에 의해 난민지위를 인정받은 자가 출신국/수용국에서 범죄행위에 연루되었거나 조사받은 것 만으로는(ipso facto) 난민지위를 취소 또는 철회로 이어질 수 없다. 이는 망명을 희망하는 자, 또는 난민이 인터폴의 '적색 수배red notice'에 의해 비호국 또는 제3국에서 체포되어 배제사유의 해당여부가 문제가 되는 경우에도 적용된다. 인터폴을 통해 얻은 정보는, 인터폴을 통해 정보를 얻은 해당국의 당국이 직접 제출한 정보와 동일하게 검토되어야 한다.⁴⁵

3.7 배제와 재정착

유엔난민기구의 재정착 절차에 완벽을 기하기 위해서는, 배제사유에 해당여부를 신중히 조사하는 과정은 필수적이며, 재정착 후보자 리스트에 개별사례를 추가하는 경우 유엔난민기구사무소 임무수행상의 국제보호 대상이 될 적격성을 확인하게 된다.

원칙적으로 개별 사례를 재정착절차에 회부하기 전에 배제사유의 해당여부를 검토해야 한다. 그러나 재정착 담당직원은 난민인정단계에서 미처 고려되지 못한 배제사유가 없는지 주의를 기울여야 한다. 특히 집단인정으로 인해 완전히 개별적으로 난민인정절차를 거치지 않은 사례가 재정착절차에 회부되는 경우가 이에 해당한다.



재정착을 위한 면접을 실행할 때 해당인이 배제사유에 상당하는 행위에 연루되었음을 시사하는 사례 또는 징후가 포착된 경우, 해당인의 사례는 배제여부를 평가하기 위해 즉시 보호담당에게 회부되어야 한다.

해당인에게 이는 특히 심각한 영향을 미치는데, 심사기준이 복잡하여 제1조 제F항의 배제조항을 적용할지 여부를 검토할 때는 필요한 지식을 갖추고 연수를 받은 유엔난민기구 보호담당 직원이 담당해야 한다. 마찬가지로 '유엔난민기구 임무수행상 난민인정절차 기준'은 현장에서 실행되는 모든 배제, 철회, 취소, 정지결정에 대하여 본부에서 재심사되어야 한다고 규정하고 있다.⁴⁶

⁴⁵ 국제난민보호와 인도가 어떻게 교차하고 중시되어야 하는 지에 대한 지침과, 난민인정에서 인도와 관련한 정보가 지니는 의미 (난민해당성과 배제에 관한 측면)에 대해서는 유엔난민기구 '인도관련 지침'에서 확인할 수 있다. UNHCR, Guidance Note on Extradition, April 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/481ec7d92.html>

⁴⁶ UNHCR, IOM/019/2010 – FOM/019/2010 Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions, 12 April 2010, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html>

3.7.1 배제사유가 적용된 사례와 재정착 후보자 리스트 제출에 관련한 표준운영절차

다음의 표준운영절차(SOP)는 재정착 절차 중 배제사유에 관한 문제가 누락될 위험을 최소화하기 위해 준수해야 할 절차를 규정하고 있다.

1. 다음의 사례에 해당하는 경우, 각각의 난민인정 결정문을 난민인정 책임자인 상급보호관 또는 사무소장이 확인해야 한다.
 - 재정착 절차 진행 중 개별 난민인정에서 배제조항 적용의 계기가 되는 정황을 충분히 검토했는지 불분명한 경우.
 - 집단인정을 통해 난민지위를 부여받은 경우, 집단인정 당시 배제조항의 적용이 검토되었으나 완전한 개별적 난민인정절차에서는 검토되지 않은 경우,
 - 재정착 절차 당시 해당난민에 대하여 배제조항 적용을 검토할 새로운 문제가 발생한 경우
2. 배제사유의 존재여부를 평가하고 난민지위 해당여부가 확인되지 않는 한 재정착 절차를 재개하지 않도록 한다.
3. 신중한 취급을 요하는 케이스 또는 경계선상의 케이스의 경우, 현지사무소는 지침을 얻기 위하여 관계당국의 상급법률자문(Senior Legal Advisor)에게 해당사무소의 상세분석과 견해를 첨부하여 최종결정서를 제출해야 한다. 국제보호국(DIP)은 관계당국에게 제1조 제F항의 해석과 관련하여 정책상의 복잡한 문제에 관한 조언을 제공하는 위치에 있다.

이러한 절차는 케이스가 본부의 재정착 담당부서 또는 재정착 거점 및 지역사무소 중 해당부서에 넘어가기 전에 마련되어야 한다. SOP가 준수되지 않은 경우, 재정착 담당부서, 거점 또는 지역사무소는 해당 현지사무소로 케이스를 되돌려 보내게 된다.



4. 난민인정의 특정 절차에서 배제사안을 재확인하기 위한 별도의 절차를 실행하는 경우가 있다. 이러한 절차는 관계당국과 DIP가 일정유형 또는 예외적 성격을 지닌 사안에 대하여 해결책으로써 재정착에 착수하기 전 본부의 재심사가 필요하다고 판단되는 경우에 한정한다.

3.8 수준 높은 난민인정평가서의 중요성

3.8.1 난민의 주장에 대한 평가와 보고서 작성

담당자는 난민신청자를 면접한 후 신청자의 주장을 평가하고, 난민인정평가서라는 보고서를 작성하게 된다. 포괄적으로 구성된 난민인정평가서는, 난민인정결정문의 질과, 심사와 이의신청절차의 효율성과 정확도에 크게 기여하는 것과 함께 해당인의 재정착을 고려해야 할 필요가 있다고 판단되는 경우 수용국에 제출하는 재정착후보자 리스트의 질적 향상에도 크게 기여한다.

주장의 개요

- 1. 신빙성 평가:** 이 단계에서는 받아들여지지 않았거나 또는 충분치 않았다고 여겨진 증거를 특정하고, 해당 판단에 대해 설명하도록 하고 있다. 신빙성은 제출된 증거에 관해서만 평가한다. 신빙성이 있다고 평가된 증거는 법적 분석의 기초를 형성하게 된다.
- 2. 사실열거:** 인정된 사실을 열거한다.
- 3. 법적분석:** 인정된 사실에 기초하여 신청자가 난민기준에 해당하는지 여부를 분석하는 단계로, 먼저 난민협약에 의한 난민 적격성의 존재여부를 검토해야 한다. 해당기준이 충족되지 않는 경우에는 신청자가 보다 폭넓은 난민보호기준에 해당하는지 여부에 대한 검토를 진행해야 한다.
- 4. 배제사유 유무의 평가:** 배제조항에 해당하는지 평가와, 배제사유에 해당할 가능성이 있는 문제를 검토한다.
- 5. 견해:** 신청자를 인정할지 여부에 대한 견해로, 재정착 등록서류에 기재하는 평가의 요건은 실질적으로 유엔난민기구의 평가만을 위한 경우보다 엄격해질 수 있다. 적용 기준 또는 견해가 꼭 다른 것만은 아니지만, 분석은 외부의 관계자, 즉 재정착 수용후보국에게 대하여 재정착 후보자가 난민에 해당하는 사실을 납득시키기 위한 충분한 명시성과 설득력이 갖추어져야 한다. 특히 전투원의 이력이 있거나, 전과가 있는 사람 등, 배제조항이 문제가 될 수 있는 복잡한 배경의 난민이 이에 해당한다.

3.8.2 법적 분석

심사관은 난민해당성에 대한 주장의 중요사실을 특정하고 신청자 진술의 신빙성을 평가한 후, 신청자가 난민협약상 난민정의의 충족여부, 또는 유엔난민기구 임무수행상 넓은의미의 난민정의 해당여부를 결정해야 한다. 이를 위해서는 논리형성 과정을 관리가 가능한 몇 개의 부분으로 나누어 체계적으로 접근할 필요가 있다. 면접을 통해 수집한 사실을 난민정의의 요소 하나하나에 비춰가며 확인이 이루어져야 한다. 쟁점이 될 수 있는 문제를 파악하여 체계적으로 의논하고, 어떠한 방법으로 추론이 이루어졌는지 명쾌하게 설명할 필요가 있다. 신청자가 제출한 증거, 목격자의 증언, 출신국 정보(COI) 등을

모두 조사하여 신청자가 난민기준을 충족하는지 여부를 결정해야 한다.

난민인정결정문은 난민으로 인정/불인정에 관계없이 결정내용의 근거를 명확하게 설명해야 하며, 공정성, 객관성, 다른 결정과의 일관성 또한 중요하다.

모든 심사관은 난민의 주장을 평가할 때 일관성 있는 분석체계를 사용해야 한다. 이는 전 세계 모든 유엔난민기구 사무소가 정합적인 난민인정을 실시하고, 난민신청자가 어느 유엔난민기구 사무소에 신청서를 제출하더라도 난민으로 인정받을 동등한 기회를 확보하는데 있어 매우 중요하다.



3.8.3 출신국 정보(COI)

유엔난민기구는 난민신청자의 국제보호 필요성을 평가하는 유엔난민기구직원, 정부, 민간 실무자 등 심사관을 지원하기 위하여 난민해당성 가이드라인(The Eligibility Guidelines)을 포함한 국가별 문서를 제공하고 있다. 난민해당성 가이드라인은 대상이 되는 출신국, 지역의 사회적, 정치적, 경제적, 치안, 인권, 인도주의적 조건의 평가에 기초하여 신청자 프로필과 난민기준을 법적으로 해석한 자료이다. 난민신청자의 주장의 주관적, 객관적 요소의 양쪽을 특정할 때 질 높은 출신국정보(COI)는 매우 중요한 역할을 한다. 난민심사담당관은 다음과 같은 조사활동에서 COI의 도움을 받게된다.

- 적절한 질문을 통해 신청자의 이야기를 이끌어낼 수 있다.
- 면접이 진행됨에 따라 드러나는 모순된 내용과 일관성이 없는 점 등을 특정하고 명확히한다.
- 신청자와 증인이 있는 경우, 증인의 증언내용이나 이들이 제공하는 기타 정보의 신빙성을 평가하고 관련사실을 특정한다.

그러나, 출신국에서 광범위하게 발견되는 상태에 관한 정보만으로는 대부분의 경우 면접관에게 개인이 연관된 상황의 '일반적인 인상'을 줄 뿐이다. 따라서, COI는 적합한 맥락에서 충분히 평가하지 않는 한 난민인정절차에서 체계적으로 적용하는 것은 불가능하다.

단순히 정보가 없거나, 담당자가 신청자의 주장의 근거가 되는 정보를 확인할 수 없다고 할 때, 이것만을 이유로 난민해당성을 부정하는 결정할 근거가 될 수 없다.

정보의 출처

근래에 들어 정보시스템의 질이 극적으로 향상되었다. 유엔난민기구의 Refworld는 출신국의 치안상태와 인권상태에 관한 방대한 양의 문서, 법률문서, 정책문서 등을 제공하고 있다. 이러한 정보는 UN, 유엔난민기구, 정부, NGO, 학술기관, 사법기관 등 다양한 정보원으로부터 제공되어 검증을 거치도록 하고 있다. 내부공개용 Refworld는 외부 공개용 Refworld에 공표된 모든 공개문서와 내부한정문서로 구성되어 있다. 내부문서는 검색결과, 문서표시자체 등에 붉은색으로 구별표시가 되어있다.

인터넷을 통해 정보의 신속한 제공이 가능하게 되었고, 이로 인해 정보의 출처와 내용을 신중히 평가하는 것이 더욱 중요해지고 있다.

3.8.4 충분한 증거가 동반된 난민인정평가서의 중요성

난민인정평가서에 기재된 정보, 해당 정보의 성립과정, 사용된 용어, 문장구성 등은 견해가 수용되는 태도를 크게 좌우하게 된다.

난민인정평가서의 수준과 포괄성은 재정착의뢰서의 수준에도 큰 영향을 미친다. 난민인정을 위한 면접을 거쳐 인정된 난민신청자가 난민인정 후 재정착을 필요로 한다고 판단되는 경우가 있는데, 이러한 상황은 면접 당시에 판명되는 경우도 있고, 이후에 이루어지는 재정착담당직원과의 면접에서 판명되는 경우도 있다.

난민인정평가보고서에 기재되는 정보는, 재정착 수용국에 제출하는 재정착 등록서식(RRF)을 작성할 때 사용된다. 재정착 면접에서 중대한 모순이 발견된 경우, 신청사례를 난민인정의사 결정자에게 되돌려 보내어, 사례의 명확화를 요구하는 경우도 있다. 이러한 경우 해당 사례의 처리가 지체될 수 있다. 이러한 상황에서 재정착 담당직원과 난민인정담당직원이 하나의 팀이 되어 긴밀한 협력을 통해 진행할 필요가 있다.

재정착 수용국 정부는 보통 유엔난민기구가 제출한 재정착후보자를 면접하는데, 이때 정부가 자체적으로 난민여부를 심사하게 된다. 난민인정평가보고서를 통해 후보자의 주장에 대한 명확하고 포괄적인 설명의 제공은, 영구적 해결책을 위한 마지막 면접이 되기를 희망하는 난민을 위한 소중한 지원군이 될 것이다.



주요문헌

- UNHCR, Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html>
- UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, January 1992, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>
- UNHCR, Manual on Mandate Refugee Status Determination (RSD) – A Reference Tool for UNHCR Adjudicators, 1 October 2005, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/438c17194.html>
- UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR’s Mandate, 20 November 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>
- UNHCR, IOM/019/2010 – FOM/019/2010 Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions, 12 April 2010, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html>
- UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, April 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>

유엔난민기구의 국제보호에 관한 지침 (UNHCR Guidelines on International Protection)

- GIP No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>
- GIP No. 2: “Membership of a Particular Social Group” Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>
- GIP No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses), 10 February 2003, CR/GIP/03/03, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e50de6b4.html>
- GIP No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” Within the Context of Article



1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23 July 2003, HCR/GIP/03/04, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a4.html>

- GIP No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September 2003, HCR/GIP/03/05, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>
- GIP No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>
- GIP No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>
- GIP No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>
- UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>
- UNHCR, UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 7 February 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f48c0b4.html>
- UNHCR, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21 November 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>
- UNHCR, Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs, 31 March 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb21fa02.html>

제4장





제4장 재정착의 효과적인 운용

서문

재정착이 제공된 난민에게는 안심하고 다시 생활을 시작할 기회가 주어지게 된다. 그러나 재정착 수용률은 제한되어 있기 때문에 재정착 오퍼레이션은 세심한 계획을 통해 효율적으로 정착성, 투명성을 갖춘 형태로 실시하여 활용을 최대화 해야 한다.

유엔난민기구의 주요 목표는, 재정착을 통해 포괄적 해결전략의 역할을 강화하는 것과 동시에 글로벌한 재정착 활동과 운용을 계속적으로 개선하는 유엔난민기구 오퍼레이션의 수행능력을 높이는 것에 있다.

목적

본 장의 목적은 다음과 같다.

- 모든 직원이 각각 재정착 오퍼레이션이 적절히 관리될 수 있도록 기여할 책임이 있음을 강조한다.
- 국제적 차원에서 재정착을 효과적으로 관리/운영하는 것과 함께 현지 사무소 활동의 관리운영에 관한 유엔난민기구의 지침 및 기준 전반을 소개한다.
- 표준운용절차를 포함한 재정착 절차에 관한 기준과 관리책임, 보조조치를 검토한다.
- 재정착 절차에서 어떠한 형태로 부정이 발생할 가능성이 있는지 설명하고, 이에 대한 예방책과 부정이 발생한 후의 대응책에 대하여 설명한다.
- 난민의 재정착에 대한 기대와 이에 대한 효과적 대처의 중요성을 강조한다.
- 투명성의 원칙을 설명하는 것과 함께 파일관리와 정보의 비밀유지에 관한 중요한 원칙을 설명한다.
- 직원과 파트너의 지속적인 훈련과 중요성을 강조한다.
- 정확한 통계의 필요성을 강조한다.
- 스트레스 대책의 제공과 이에 대한 의식을 고취시킨다.

본 장의 구성

4.1 재정착의 운용과 조정	110
4.1.1 책임 공유	110
4.1.2 재정착에 대한 통합적인 접근	111
4.1.3 유엔난민기구 본부의 역할	112
4.1.4 현지 사무소차원의 재정착 편성	116
4.1.5 재정착 파트너와 협의	116
4.2 재정착 절차상의 보호조치	118
4.2.1 운영과 관리책임에 관한 전반적인 프레임	119
4.2.2 재정착 활동 관리책임자 임명	120
4.2.3 직원의 임무	121
4.2.4 비밀유지	121
4.3 표준운용절차(SOP)	123
4.3.1 재정착에 관한 기본적 표준운용절차(Baseline SOPs)	123
4.3.2 재정착의 현지표준운용절차(SOP)설계와 정비	124
4.4 재정착 절차에서 발생하는 부정부패에 맞서기	125
4.4.1 재정착 절차에서 발생하는 부정부패의 종류	126
4.4.2 부정행위가 발생하기 쉬운 상황	129
4.4.3 예방조치와 부정행위 방지	130
4.4.4 내부 부정행위 예방을 위한 기타조치	132
4.4.5 외부 부정행위에 대한 예방조치	134
4.4.6 부정 고발 시 비밀유지	135
4.4.7 내부부정의 징조와 의혹에 대처하기	136
4.4.8 외부 부정행위에 관한 의혹에 대응방법	137
4.5 재정착에 대한 난민집단의 기대와 이에 대한 대응	140
4.5.1 영구적 해결책에 관한 대화	140
4.5.2 재정착에 관한 메시지	140
4.5.3 카운셀링의 중요성	142
4.5.4 유엔난민기구 시설이용을 보장	144

4.6 안전대책	145
4.6.1 안보 리스크를 초래하는 계기	146
4.6.2 면접 시 안전을 확보하기 위한 행동	148
4.7 유연난민기구의 기록관리	150
4.7.1 중앙집중화 된 파일링 시스템의 감독과 관리책임	150
4.7.2 개별 케이스 파일	152
4.7.3 전자기록: 'proGres', CORTS, 라이브링크	153
4.7.4 생체인증데이터	155
4.7.5 파일의 보안과 추적	156
4.7.6 여행문서와 신분증명문서의 보관	158
4.8 지속적인 재정착 연수의 중요성	158
4.8.1 글로벌 러닝센터	159
4.8.2 재정착 담당직원을 대상으로 한 핵심 연수프로그램	160
4.8.3 재정착 연수의 수강기회	161
4.9 재정착 통계와 데이터	163
4.9.1 재정착 통계보고서(RSR) 작성요령	163
4.10 재정착 오퍼레이션에서 발생하는 스트레스 대책	165

4.1 재정착의 운용과 조정

재정착은 보호와 영구적 해결책을 필요로 하는 난민에게 더없이 소중한 혜택을 제공한다. 그러나 재정착의 한정된 수용능력은 재정착 절차에 강한 압력으로 작용하여 효율성을 저하하고 객관성에 도전하며 재정착 오퍼레이션을 부정과 불법행위에 취약하게 할 수 있다.

유엔난민기구와 재정착 파트너는 재정착을 세심하게 설계하여 영구적 해결책을 필요로 하는 난민을 지원하고, 재정착 오퍼레이션을 효율적으로 정착성과 투명성을 갖추어 실시할 책임이 있다.

재정착 오퍼레이션의 확대와 함께 유엔난민기구는 업무수행능력, 그리고 글로벌 재정착활동의 설계와 관리운영에 힘을 기울이고 있으며, 재정착 절차의 각 단계에 보조 조치를 도입하고 있다. 또한 기초가 되는 기준을 설정하여, 재정착을 진행하면서 책임범위를 명확히 구분하고, 투명성이 확보되도록 하고 있다. 세심하게 설계된 업무 구성의 기본요소에는 그 외에도 파트너와 효과적인 협력, 부정방지 전략, 한정된 대상에 맞춘 정보캠페인, 난민이 기대에 대응하는 카운셀링, 그리고 직원과 파트너를 위한 지속적인 연수프로그램 등이 있다.

4.1.1 책임 공유

유엔난민기구 직원 모두는 직급 및 직무에 상관없이 재정착을 포함하는 보호활동을 실현 가능한 최고의 기준에 따라 실행하고 모든 활동에서 부정부패와 불법행위를 방지할 책임이 있다.

재정착 오퍼레이션이 원활히 이루어지도록 하는 것은 관련자 모두의 책임이며, 재정착에 관련하는 모든 사람은 성실히 직무를 수행할 책임이 있다. 이는 'UN직원규정(UN Staff Regulations)'과 '유엔난민기구 행동규범(UHCR Code of Conduct)'에 반영되어 있으며, 보호활동 전반의 운영에 관한 공식정책의 일부를 차지하고 있다¹



대표, 소장과 같은 상급 관리직은 재정착 활동을 위한 충분한 관리운영을 확보하는 역할을 담당하고 있다. 이 역할에는 다음과 같은 사항의 실시를 통해 지원환경을 창출하는 것이 포함된다.

- 모든 직무와 오퍼레이션의 지원, 등록, 난민인정, 재정착이 최고의 기준에 따라 적절히 실행되도록 할 것.
- 사무소 전체가 재정착과 기타 활동의 연관성을 인식하고, 재정착을 국가별 오퍼레

¹ See Regulations 1.2 and 1.3 UN General Assembly, Staff Regulations of the United Nations, 2 February 1952, A/RES/590, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f47a0.html>, the UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes, June 2004, <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html> as well as UNHCR, Management of Protection Activities – Responsibilities of UNHCR Staff, 15 March 2002, IOM/025/2002 – FOM/024/2002, (Internal) <http://swigee56.hcrnet.ch/refworld/docid/3d4524a52.html>

이선 계획에 포함하는 것뿐만이 아닌, 일상적인 공동작업의 차원에서 사무소의 보호전략 전체에서 필수요소로 둘 것.

- 각기 다른 부분을 담당하는 부서간의 긴밀한 협력과 커뮤니케이션을 위한 환경을 제공할 것
- 관리운영과 관리책임에 관한 명확한 프레임을 제공할 것.
- 자원의 적절한 이용이 이루어질 수 있도록 할 것. 예를 들어 난민인정이나 재정착 지원을 위한 상세등록이나 추가증명이 요구되는 경우 등, 각 활동이 가능한 범위에서 가장 효율적으로 실시될 수 있도록 보장할 것. 여기에는 2장에서 언급한 직원 배치계획에 기초한 인력증원 등이 포함된다.
- 모든 활동에 대하여 적절한 보고가 이루어지도록 하고 투명성을 확보할 것
- 현장직원의 기능과 능력향상을 위한 연수의 기회를 장려할 것
- 직원간의 건전한 관계를 유지하고 적절한 스트레스 대응책을 마련할 것
- 안전을 유지하고, 부정부패를 방지하는 조치를 최우선시 할 것.
- 모범적인 자세를 보일 것

재정착에 관계되는 직원 모두는 양심에 기초하여 행동하고, 책임과 ‘유엔난민기구 행동규범’ 그리고 적절한 정책 및 절차에 관한 지침에 따라 진행하도록 해야 한다.

현지 오퍼레이션에서 유엔난민기구의 재정착활동이 이루어지는 경우, 활동내용은 규모나 직원구성, 또는 난민과 수용국 정부, NGO의 활동참가 정도에 따라 크게 달라진다. 재정착에 대한 수요가 증가하는 반면 자원이 한정된 현실 속에서 재정착 활동을 효과적으로 관리운영하기 위한 과제는 끊임없이 발생하고 있다.

발생하는 과제와, 개별 상황이 각각 다르지만, 본 편람에서 제시하는 기준이나 지침은 보편적 성격을 지니고 있으며, 각종 재정착 활동에 적용할 수 있다. 유엔난민기구는 난민의 요구에 대응하기 위한 적절한 주의를 기울이고 있으며, 일관된 자세로 투명한 관리책임을 수행하고, 예측 가능한 재정착 프로그램을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 유엔난민기구 본부의 재정착 담당부서와, 지역 재정착 담당관은 각지의 현지사무소에 대하여 특별한 배려를 필요로 하는 과제를 위하여 추가적 지침을 제공할 수 있다.

4.1.2 재정착에 대한 통합적인 접근

재정착은 재정착 수용국과 유엔난민기구, NGO, IOM 간의 협력과 연대를 통해 이루어지는 포괄적인 사업이다. 유엔난민기구 내부의 다양한 차원에서 실시되는 재정착활동에 관한 조정과 계획은, 재정착을 효과적으로 이끌고 대상을 특정하는데 있어 매우 중요하다.

재정착활동은 그 자체만으로는 성립될 수 없다. 지역별, 국가별 업무계획의 한 부분으로써 사무소의 보호전략 전체에 통합적으로 적용되어야 한다. 재정착을 계획하는 절차와 보호전략의 통합은, 모든 영구적 해결책에 대한 포괄적인 평가와 재정착이 다른 활동에 미치는 긍정적, 부정적 영향, 또는 다른 활동이 재정착에 미치는 영향평가를 용이하게

한다. 이상적인 형태는, 재정착의 전략적 활용으로 긍정적 영향을 극대화시키고, 부정적 영향은 효과적인 계획과 리스크 관리를 통해 감소시키는 것이다.

각 현지사무소는 재정착활동을 조정, 계획, 실시하는데 있어 필수적 역할을 맡고 있다. 현지 사무소는 재정착을 필요로 하는 개인과 집단을 특정하고, 재정착 요구를 유엔난민기구 본부의 재정착 담당부서에 보고하여, 수용국에 제출하는 재정착 후보자 리스트가 준비될 수 있도록 한다. 재정착의 성공여부는 유엔난민기구의 다른 활동(등록, 난민 해당성평가, 보호, 지역사회 서비스, 생계수단, 또는 필요에 따른 자발적 귀환)에 관련된 동료직원과의 충분한 협력관계에 좌우되며, 외부의 수많은 주요파트너에 의존하는 부분이 크다고 할 수 있다.

재정착의 통합적 방법은 현지 사무소의 통상업무에서도 실시되어야 한다. 재정착 활동을 다루는 정기회의는 내부만이 아닌 외부 파트너도 함께 참여하도록 하고, 의제에 따라 수용국의 참가 또한 고려되어야 한다. 보호담당 직원과 모든 관련 파트너는 실행과 업무에 관한 최신정보를 얻고, 재정착을 일관성 있게 운용하여 부정과 남용 등의 리스크를 경감시켜야 한다. 현지 협력을 위한 특별배려에 관해서 5장과 7장에서 자세히 논하도록 한다.

지역의 재정착 거점/사무소(필요에 따라), 본부의 재정착 담당부서, 관계당국과 적절한 연대 및 협력 또한 마찬가지로 중요하다. 이러한 협력은 일반적인 정책이나 실행에 관계하는 것뿐만 아니라, 개별 사례에 대한 팔로우업과 우수사례나 교훈의 공유도 포함된다.

4.1.3 유엔난민기구 본부의 역할

유엔난민기구 본부의 각 부서, 지역국이 담당하는 기본역할은 지역사무소의 현지 오퍼레이션과 정책과 전략, 그리고 국제적 차원의 감독에 중점을 둔 사무소 운영전반을 지원하는 것이다.

- 유엔난민기구 본부는 다음과 같은 유엔난민기구의 핵심적 기능을 담당하고 있다.
- 기본방침과 정책 작성
- 전략적 방향성 정립
- 자금확보와 자원지원
- 우선순위를 결정하고 자원분배
- 집행위원회와 기타 집행기능을 지원
- UN과 유엔난민기구의 규정에 따른 자금관리
- 모니터링, 평가, 보고 실행(결과에 따른 관리운영 포함)
- 감독
- 공보 및 대외교섭
- 기관 간 협력과 전략적 파트너십 체결

- 중앙 긴급사태 준비와 대응체계 관리
- 안전관리

국제보호국(DIP)의 재정착 담당부서와 각 지역국은 현지사무소의 재정착 과제에 관련한 주요 연락처이다.

재정착 담당부서(The Resettlement Service)

재정착 담당부장은 국제보호국(DIP) 부국장을 겸임하고 있으며, 상급 재정착 조정관(Senior Resettlement Coordinator), 지역별 과제 또는 국제 정책과제 담당직원, 재정착 후보자 서류제출(dossier submission) 관리부서 직원, 행정지원직원 등이 재정착 담당부장의 보좌를 담당하고 있다. 지역담당자도 임명되며, 이를 통해 유엔난민기구 현지사무소와 지역사무소에 의한 재정착 오퍼레이션 지원과 모니터링, 재정착 수용국에 대한 지원이 원만하게 이루어지고 있다. 담당자는 부정방지 대책 등 주요과제 또한 담당하고 있다.

유엔난민기구본부의 국제보호국 재정착 담당부서의 역할은 다음과 같다.

- **재정착 정책책정을 통해** 재정착에 관한 기준과 지침을 설정하고 보급하며, 일관성 있게 적용되도록 모니터링을 담당한다.
- **포괄적인 영구적 해결책에** 연관된 여러 계획들과 재정착을 위한 포컬 포인트의 기능과 더불어, 재정착을 전격적 활용을 촉진한다.
- **국제적 차원의 재정착 요구를** 평가, 기록하고, 수용국 정부와 재정착의 총 수요를 지역별로 할당하는 작업을 담당한다.
- 긴급상황에서 재정착을 필요로 하는 난민이 받아들여 질 수 있도록 **재정착 수용의 틀을 확대하도록 권장한다.**
- 본부의 각 지역국 및 현지와 긴밀하게 협력하여 재정착 오퍼레이션의 효과적인 실시와 강화를 위한 유엔난민기구 활동에 **필요한 자원을 확보한다.**
- 유엔난민기구 현지사무소의 요청, 또는 재정착 수용국 정부의 요건에 따라 **긴급의 료상황에 관한 재정착 후보자리스트를 제출한다.**
- 재정착 수용국에 제출하는 서류만으로 수용국이 심사하는 후보자 리스트를 관리한다.
- 재정착 수용국의 증가 등, 재정착 기회와 프로그램의 다양화 및 확대를 설계한다.
- 새로운 재정착 수용국의 재정착 프로그램 책정과 실시를 운영하고, 인재양성 프로그램을 촉진, 새로운 재정착 수용국과 기존의 수용국의 협력을 촉구한다.
- 지역의 재정착 거점/지역 사무소, 현지 사무소(필요에 따라)를 감독하고 지도한다.
- 관계당국, 지역 재정착 거점(필요에 따라), 지역 사무소, 재정착 수용 후보국 간의 조정과, 집단방법론(group methodology)을 위한 기획안을 평가, 승인한다.
- 재정착 통계작성 등 모니터링과, 평가, 감독을 위한 시스템 및 방법을 개선한다.

- 현지에서 수집된 통계나 보고서를 분석하고, 마련된 정책, 절차, 지침, 직무수행기준 간의 일관성 및 준법성을 확인한다. 재정착 운영에 대한 세계적 트렌드와 결점을 포착한다.
- 국제카톨릭이주위원회(ICMC)와 협력하여 유엔난민기구-ICMC 재정착 직원파견계획을 관리하고 기타 재정착 지원파견계획을 관리 운영한다.
- 재정착에 관한 연례сам자협의(ATCR)과 재정착에 관한 WGR에서 사무국 역할을 담당한다.
- 어떠한 연수가 필요한지 파악하고 글로벌 러닝센터(GLC), 관계당국, 지역재정착 거점, 지역 사무국과 긴밀한 조정을 바탕으로 유엔난민기구 직원 외 NGO나 정부 파트너를 대상으로 한 재정착 정책과 절차에 관한 연수프로그램을 제공한다.
- 유엔난민기구 내외 관계자와 연계하여 새로운 재정착 수용국의 재정착 난민통합에 관한 사후 활동을 실시하고 부담과 책임을 공유하도록 한다.
- 관련NGO와 협력분야를 확대하고, 재정착 파트너십을 강화한다.
- 재정착 대상자 선고일정을 필요에 따라 해당 현지 사무소와 조정한다.
- 현지 사무소, 국제이주기관, NGO와 협력하여 가족재결합 이동지원 프로젝트를 운영한다.
- 유엔난민기구 내부, 각종 관련 국제회의에서 재정착의 중요성을 제시하고, 재정착의 활용이 보호수단, 영구적 해결책, 책임공유 메커니즘이라는 사실을 강조한다.

전체적으로 재정착 담당부서는 각 국의 재정착 수용정책, 할당 규모분배, 케이스 처리상의 과제, 긴급상황 시 재정착이나 특별요구사례의 수용요청 등과 관련하여 정부와 협력을 통해 중심적 역할을 하고 있다.

국제보호국(DIP)

- 국제보호국은 다음과 같은 임무를 담당하고 있다.
- 국제적 보호정책을 책정한다.
- 강제이동에 관한 기준을 설정하고, 국제법과 국제기준의 단계적 발전에 기여한다.
- 모든 카테고리의 유엔난민기구 관심대상자와 유엔난민기구 오퍼레이션에 관여하는 복잡한 국제법상, 보호정책상 과제에 대한 조언을 제공한다.
- 연령, 젠더, 다양성을 배려한 접근법을 도입한다.
- 보호와 영구적 해결책 양측의 관점에서 난민인정, 보호신청, 이주, 무국적, 교육, 지역사회 개발, 인력동원 등의 분야에 관한 정책문제, 법적 문제를 포함, 강제이동에 관한 정책문제, 법적 문제에 관하여 현지 오퍼레이션과 본부의 각 담당부서를 지원한다.

- 재정착 활동을 주도하고 조직한다.
- 영구적 해결책을 위한 포괄적 접근법 책정을 지원한다.
- 글로벌 프로젝트 클러스터를 주도, 지원한다.
- 인권협력활동을 조직한다.

지역국

유엔난민기구가 세계 각지에서 실행하는 업무는 다음의 5곳의 지역국으로 나뉘어 실행되고 있다.

- 아프리카 지국
- 아시아 태평양 지국
- 중동, 북아프리카 지국(MENA)
- 유럽지국
- 남, 북아메리카 지국

각 지역국은 해당 지역에서 재정착 오퍼레이션 실행에 특히 중요한 역할을 담당하고 있다. 지역국은 현지 오퍼레이션에 대하여 전략적 관점에서 본 조언을 제공하고, 활동을 감독한다. 구체적으로, 현지에서 보호와 포괄적 해결책을 위한 전략책정, 재정착 절차를 적용할 개인과 집단을 특정, 현지활동 모니터링, 필요한 경우 개별케이스에 대한 결정의 재검토 등을 들 수 있다.

지역국은 이 외에도 재정착 수용국과 협력하고, 새로운 재정착 프로그램 작성을 독려, 재정착 파트너십 강화, 재정착의 전략적 활용 추진, 재정착 파트너에게 지역정세 정보를 제공하는 등의 측면에서도 중요한 역할을 담당하고 있다.

감찰관실(IGO: Inspector General's Office)

감찰관실(IGO)은 다음의 3가지 임무를 담당하고 있다.

- 현지 사무소와 본부 담당부서의 감사
- 유엔난민기구 직원의 부정행위 감사
- 유엔난민기구직원이나 유엔난민기구의 오퍼레이션이 공격당한 경우 특별조사²

4.4.7에서 설명하는 것과 같이, 부정행위에 관한 진술의 직접보고를 장려하기 위해 보안 유지 이메일, 팩스, 전화번호 등 IGO의 연락처 정보가 널리 홍보되어야 한다.

² UNHCR, The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office, 3 November 2005; IOM/054/2005 – FOM/054/2005, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>

4.1.4 현지 사무소차원의 재정착 편성

재정착 지역거점은 지역차원에서 조직하여 계획안을 개선하고, 재정착 처리에서 정합성과 투명성을 향상시키는 역할을 담당한다.³

재정착 지역거점은 유엔난민기구의 재정착 선고기준과 정책시행을 지역적 차원에서 조직하고, 실행상황의 모니터링을 지원한다. 또한 필요에 따라 재정착 오퍼레이션 능력강화를 지원한다. 재정착 지역거점은 해당 지역에서 재정착 후보자 리스트를 제출, 관리하고(긴급상황, 긴급의료상황의 케이스에 한정된, 합의를 거친 규모의 서류제출(dossier submissions)사례 포함), 지역별 재정착 통계를 작성, 관리한다.

거점 외의 지역에서 임무를 수행하는 재정착 지역담당관도 재정착활동 조직에 있어 중요한 역할을 담당한다. 재정착 지역담당관은 현지 사무소의 재정착 오퍼레이션을 지원하는 동시에, 해당 지역 내 재정착을 진행하면서 조화롭고 다양한 접근을 위해 재정착 수용국과 공동으로 작업하게 된다.

특정 국적의 난민집단이 다수의 인접국에 분포하는 경우에 지역 내 조직의 역할이 특히 중요해진다. 재정착 지역담당관은 재정착 담당부서, 해당 지역국과 협력하여 재정착을 지역적 보호 및 해결전략의 중심에 포함하도록 하는 역할을 담당하고 있다.

4.1.5 재정착 파트너와 협의

2.1.3에서 언급한 것과 같이, 재정착에 관한 연례삼자협의(ATCR)과 재정착에 관한 워킹그룹(WGR)은, 재정착과 관련한 과제를 연 단위로 평가하는 협의체로, 이후의 공동전략과 방향성을 검토하는 기회를 제공한다.

ATCR/WGR 절차는, 다음과 같은 기회를 제공하여 유엔난민기구가 재정착에 관한 각국 정부, NGO, 국제기관과 협력에서 주요수단으로 사용된다.

- 계획안의 관점에서, 재정착 요구와 재정착의 실현가능성에 관한 정보를 정기적으로 공유하여, 재정착 관련 과제를 분석하고 이를 공유한다.
- 오퍼레이션의 보다 바람직한 실행을 위하여 실행상의 과제, 문제점 해결을 도모한다.
- 집행위원회 내부에서 재정착에 호의적인 분위기를 형성하고, 새로운 재정착 프로그램 구축을 촉진하기 위해 재정착 관련 과제에 대한 인식을 고취시킨다.
- 유엔난민기구가 케이스의 특징이나 재정착 검토활동에서 주요 책임을 지고 있음을 고려하여 참가자가 유엔난민기구의 활동에 관심을 기울이도록 한다.

ATCR/WGR 절차의 실행형태는 변화를 거듭하여 현재 WGR은 연 2회, ATCR은 매년 6월~7월경에 1차례의 회의를 개최하고 있다. WGR 회의는 그 규모와 참가자 면에

³ 재정착 지역거점은 2곳이 설치되어 있다(2011년 기준): 나이로비(케냐), 베이루트(레바논). 이외에도 재정착 지역사무소가 알마티 (카자흐스탄), 방콕(태국), 다카르(세네갈), 킌사샤(콩고민주주의공화국) 그리고 프레토리야(남아프리카)에 설치되어 있다.

서 ATCR에 비해 소규모인 반면(참가는 WGR의 정식 정부회원으로 한정되어 있으며, NGO의 참가에는 제약이 따른다), ATCR은 모든 파트너가 참가하는 대규모 회의이다.

재정착 담당부서는 ATCR/WGR의 사무국 역할도 담당하고 있는데, 의장은 각 정부회원이 돌아가면서 맡고 있다. NGO담당자로, NGO의 의견을 수집하는 역할을 담당하는 사람이 WGR에서 NGO의 입장에서 의견을 제시하고 있다. 이 담당자는 지금까지 의장국과 같은 국가에서 선출되어왔다. 그 외의 NGO대표도 상정되는 의제에 따라 초대되는 경우가 있다.

ATCR/WGR의의장과 NGO담당자, 재정착 담당부서는 공동으로 재정착에 관한 삼자협의를 조직한다. ATCR참가자는 재정착 수용국, NGO, 국제기구, 유엔난민기구 대표자, 재정착 수용국으로 참가할 가능성이 있는 참관국으로 한정된다. 집중적이고 참여적인 ATCR의 특징을 유지하기 위해 회의는 사전등록을 필요로 하고, 각 대표단의 인원수는 재정착국의 연간 할당인원의 규모에 기초하여 제한되고 있다.

유엔난민기구는 이러한 협의 절차를 통해 재정착을 가장 필요로 하는 난민집단에 관한 논의에 재정착 수용국이 직접적 관심을 기울이도록 하고 있으며, 재정착의 행선지와, 자원할당을 계획하고 있다. ATCR에서는 매년 발행되는 ‘세계 재정착수요추계’⁴가 면밀히 검토된다. 또한, 시기적절한 정보교환을 통해 집행위원회와 재정착 수용국 및 NGO는 재정착의 수용단계부터 적응성과 적합성을 강화할 수 있다.

ATCR/WGR의 프레임을 통해 재정착에서 발생하는 부정에 대한 대책, 재정착의 전략적 활용을 필요로 하는 상황의 우선순위 결정, 의료적 이유로 재정착을 요하는 난민 등, 필요에 따른라 주제별 회의의 개최가 간편해졌다.

WGR 내의 소그룹은 코어그룹을 형성하여 특정 난민집단이나 오퍼레이션에서 발생하는 과제에 대한 포괄적 해결책 모색을 위한 공동작업을 실행해왔다. 구체적인 예로, 재정착에서 발생하는 부정에 관한 전문가 그룹, 부탄난민에 관한 코어 워킹그룹, 이란난민의 재정착 컨택그룹 등을 들 수 있다.

기타 양자협의

유엔난민기구는 ACTR과 WGR이외에도 각국 정부와 다수의 양자협의 개최를 통해 공동계획을 강화하고, 특정 국가에서 발생하는 요구나 과제를 협의하고 있다. 이러한 회의는 본부는 물론 지역이나 국가차원에서 연간 개최되고 있다.

재정착 담당부서는 개별케이스의 처리 외에도 난민수용정책과 수용인원 규모에 관해 제네바에 설치된 현지의 유엔난민기구 대표부를 통해 직접 각국 정부와 협력하고 있다. 재정착 수용국의 대부분은 유엔난민기구와 개별적으로 양자협의를 개최하고, 특정 재정착관련 요구에 대해 예상되는 대응이나, 다음해에 재정착이 예상되는 집단의 구성과 규모를 협의한다.

⁴ The UNHCR Projected Global Resettlement Needs reports are produced annually based on the information submitted by each country operation's proactive resettlement planning. These reports are generally for restricted distribution, though a public version is often made available following the ATCR

유엔난민기구는 새로운 재정착 수용국이나 난민의 임시수용국에 대하여 명확한 목표달성과 과제극복을 위해 추가지원을 시행하고 있다.

재정착 담당부서는 같은 분야에서 활동하는 NGO와 국제기구와 일상적으로 협력관계를 구축하고 있다. 재정착 파트너십은 8장에서 자세히 다루도록 한다.

4.2 재정착 절차상의 보호조치

건전성과 신뢰성을 확보하기 위해 재정착 절차의 각 단계에서 필히 포함되어야 할 보호조치가 다수 존재한다. 현지의 상황과는 별개로, 모든 재정착활동은 기초가 되는 기준을 따르도록 하며, 재정착을 진행하는 과정에서 일정 수준의 국제규모로 정합성과 투명성, 예측가능성을 확보하여 부정부패 발생의 위험을 줄이도록 해야 한다.

재정착 활동에서 발생하는 이익으로 인해 재정착 활동에서는 특히 부정부패가 발생하기 쉽다. 부정부패의 발생 가능성을 줄이고, 난민이 또다시 희생양이 되는 사태를 예방하고, 무고한 직원을 허위고발로부터 보호하며, 유엔난민기구가 시행하는 재정착 활동 전체의 신뢰성과 효율성을 위해 재정착 절차의 각 단계에 보호조치를 마련하고 있다. 이러한 보호조치는 다음과 같다.

기준

관리책임과 투명성을 갖춘 재정착 절차의 책정과 실시는 재정착 절차에서 부정부패를 방지하는데 있어 빼놓을 수 없는 요소이다. 모든 현지사무소는 재정착에 관한 기본SOP⁵와, 본 편람에 규정된 지침에 따라 표준운영절차(SOP)를 준수해야 한다. 현지 사무소가 작성하는 재정착 후보자 리스트와 관련된 모든 문서는 정해진 일련의 객관적 기준과 절차에 따라 처리되어야 한다. 이에 관해서는 본 편람의 7장에서 자세히 논하도록 한다.

투명성

재정착 결정과 관련된 모든 판단은 투명성이 보장된 형태로 이루어져야 한다. 투명성은 내부용과 외부용의 두 가지 측면이 있는데, 내부는 재정착 절차의 모든 단계에서 정직성이 요구된다. 예를 들어 난민에 관한 모든 결정은 명확히 기록되어 있어야 하며, 난민 등록용 데이터 베이스인 'proGres'(경우에 따라 다른 데이터 베이스도 포함)에 입력되는 정보는 실물파일의 정보가 빠짐없이 입력되어야 하며, 모든 절차와 결정이 어떤 근거에서 행해졌는지 항상 분명해야 한다. 또한 다양한 활동에 대하여 누구의 허가를 거쳤는지, 언제 이루어졌는지 등에 대하여 명확히 해야 한다. 내부의 투명성을 확보하기 위해서는, 재정착 검토에 대하여 앞서 논한 바와 같이 무엇을 기록으로 남기고, 어떤 것을 개인파일에 포함시킬 것인지, 또 어떠한 형태로 관리책임을 확보할 것인지에 관하여 명확한 규칙과 절차를 규정할 필요가 있다.

⁵ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

외부의 투명성이란, 난민이나 기타 파트너가 적절한 정책과 보안유지 지침에 따라 유엔 난민기구의 결정이나 행동에 대하여 적절한 형식으로 정보를 제공받는 것을 의미한다. 이를 위해 정보제공을 위한 회의를 통해 난민이나 재정착 파트너가 해당 현지사무소에서 재정착 절차를 총괄하는 기준과 절차에 관한 정보를 제공받는 방법이 고려될 수 있다. 이처럼, 투명성은 재정착 제도에 대한 신뢰성을 유지, 강화하고, 재정착 절차에 협력하도록 하는 중요한 기반이 된다.

그러나, 외부 투명성의 확보가 난민 개인파일을 부적절하게 공개하는 상황으로 이어져서는 안된다. 재정착 케이스를 다루는 관계자 전원, 즉 국제기구 직원과 현지 직원, 통역, 카운셀러, 의료종사자, 유엔난민기구사업 파트너와 기타 소속 직원 등은 해당 개인의 비밀을 엄수하여 개인정보를 보호받을 권리가 침해되지 않도록 할 책임이 있다. 유엔난민기구 내부문서인 '보안유지 지침'에는 개별 케이스의 정보공유에 관한 조언이 상세히 기재되어 있다.⁶ 보안유지에 관해서는 4.2.4에서 자세히 다루도록 한다.

보안유지는 현지직원, 국제기구 직원, 정부직원 및 NGO직원을 대상으로 한 연수프로그램에서도 강조되어야 한다.

권한과 관리책임

유엔난민기구 대표자는 모든 현지사무소에서 재정착 활동을 책임지는 담당관을 임명해야 한다. 이는 현지사무소의 재정착 활동을 효과적으로 관리하기 위해 가장 먼저 요구되는 중요한 조치이다. 난민케이스의 처리와 수용국에 제출하는 재정착 후보자 리스트에 관한 결정은 재정착 활동 담당관의 허가를 거쳐야 한다.

감독과 준법상태 모니터링

담당관은 각 현지사무소에서 재정착 활동 전반을 감독하고, 준법상태와 수준 관리가 이루어지도록 해야 한다. 형식적인 관리가 아닌 정기적인 확인을 통해 기준이 준수될 수 있도록 하고, 각 수용국에 제출하는 후보자 리스트가 본 편람에 제시된 지침에 따라 작성되었음을 확인한다. 또한 재정착 지역담당관은 자신이 관할하는 지역의 현지 사무소의 재정착 절차를 감독한다.

재정착 절차의 감독은 시간이 지남에 따라 재정착 요구와 현지 사무소의 대응능력의 변화에 맞춰 절차를 계속적으로 개선해야 한다. 절차변경은 현지 사무소의 재정착SOP에 반영되어야 한다.

4.2.1 운영과 관리책임에 관한 전반적인 프레임

재정착을 포함, 각종 보호활동에 대하여 각 현지 사무소는 명확한 관리와 책임체제를 정비해야 하며 이는 관리직의 책임이다. 이는 재정착 활동의 성공을 위해 매우 중요

⁶ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

한 부분이다. 재정착 활동의 운영과 책임 프레임은 재정착 SOP에서 상세히 규정하도록 해야 한다.

현지에서의 운영과 관리책임은 유엔난민기구 사무소 대표와 상급 보호담당직원이 담당하고 있다. 재정착과 관련한 각 직무를 담당하는 직원은 모두 재정착 활동을 최대한 높은 기준에 맞추어 수행할 책임을 공유한다.



4.2.2 재정착 활동 관리책임자 임명

유엔난민기구 사무소 대표/소장 및 상급 보호담당직원은 현지 사무소에서 재정착 활동의 관리책임을 맡은 직원(이하 관리관)을 임명하도록 하고 있다. 이러한 임명절차는 현지 사무소가 재정착 활동을 효과적으로 운영하기 위한 중요한 절차이다. 재정착 담당관 부재의 경우 유엔난민기구 보호담당직원 중에서 임명하도록 해야 한다.

관리관은 재정착에 관련하여 신원확인, 케이스준비, 후보자 리스트 제출 등 각종 재정착 활동의 일관성을 감독해야 한다. 관리관은 재정착 절차 전반에 걸쳐 결정적인 역할을 담당하기 때문에 관리관 부재 시 대리를 임명해야 한다. 유엔난민기구 이외 기관에 소속하는 직원이 유엔난민기구를 대행하여 재정착 활동을 실시하는 현장의 경우, 유엔난민기구 본부는 재정착 활동을 행하는데 있어 적절한 메커니즘과 절차를 규정할 책임을 지게 된다.

담당관이 재정착에 대한 책임을 지는 것은, 투명성 확보의 관점에서 서면으로 이루어져야 한다. 재정착 관련 과제에 관하여 효과적인 커뮤니케이션이 이루어지도록 위해⁷ 재정착 담당관의 성명과 직무, 상세 연락처 등을 재정착 SOP에 자세히 기재하는 것과 함께, 관련 지역국, 유엔난민기구본부 재정착 담당부서, 그리고 필요에 따라 지역 재정착 담당관도 함께 기록할 필요가 있다.

재정착 관련 각 임무에 대한 관리책임의 분담

사무소 대표/ 사무소 소장은 다음과 같은 역할을 담당한다.

- 재정착 활동이 '재정착 편람'과, IOM/FOM에 의해 규정된 기준을 엄수하여 이루어지도록 한다. 재정착을 사무소의 일상업무로 통합하고, 재정착 절차의 실효성을 확보하도록 한다.
- 관리관이 재정착 활동을 올바르게 실행할 수 있는 인물임을 확인한다.
- 책임을 맡을 담당관의 임명서에 담당관과 해당상사의 서명을 받도록 한다 (Baseline SOP참조)

⁷ A sample accountability designation is appended to the Baseline SOPs. UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

관리관은 다음과 같은 역할을 담당한다.

- 모든 재정착 활동에 대한 책임을 진다.
- 재정착 활동에 관하여 적절한 메커니즘과 절차를 마련한다.
- 관련 지역사무소와 재정착 지역거점, 재정착 담당부서, 국제보호국, 담당 지역국과 연계하여 재정착에 관한 정책, 전략, SOP를 실시하도록 한다.
- 부정방지/경감 메커니즘을 마련, 실시한다. 구체적으로 사무소가 실행하는 재정착 관련업무를 정기적으로 확인하는 일정을 세우고 실행한다. 또한 사무소 내에서 재정착 관련 부정에 관한 정보담당자를 임명하도록 한다.

4.2.3 직원의 임무

재정착에 관여하는 직원 전원에 대한 관리책임, 임무, 필요한 관리책임의 전체 프레임에서 명확하게 정의되어야 한다. 재정착에 관련한 책임을 지는 직원에게는 각자 직무상의 책임과 보고, 감독체계가 명시된 위임장이 교부되어야 한다. 직원 각자의 업무계획에도 내부 관리요강에 직원이 어떠한 형태로 감독을 해야 할 지 명시해야 한다.



재정착과 관련하여 유엔난민기구와 협력하는 사람들의 공식적인 지위는 각기 상이할 수 있으나, 본 편람의 취지의 맥락에서 여기에서 말하는 ‘직원’은 정규직원, 계약직원, 컨설턴트, 파견직원, 배치직원, 그리고 기타 재정착 활동과 관련하여 유엔난민기구 지휘 하에 일하도록 특별히 임명된 사업실시 파트너 소속 직원을 가리킨다.

4.2.4 비밀유지

유엔난민기구는 난민과 기타 관심대상자에게 국제보호와 영구적 해결책을 제공한다는 임무를 수행하기 위해 개별 케이스에 대한 다양한 정보를 수집, 보관하고 있다.

이 중에는 난민 해당성을 주장하는 내용이나 가족에 관한 내용, 또는 의료적, 심리적 평가에 관한 비밀정보도 포함된다. 유엔난민기구는 이와 같은 정보에 대하여 비밀을 유지할 필요가 있다.

정보의 기밀성 유지는 국제인권법이 규정하는 바와 같이 개인정보에 대한 권리와 사생활에 대한 불법적인 간섭으로부터 보호받을 권리에 기초한다. 원칙적으로 개인정보를 제공할 때, 해당 정보를 지정된 용도에 한정하여 이용하는 허가를 받도록 하고 있다. 모든 사람은 수집된 (자신의)개인 정보 내용 및 수집원, 목적, 또는 해당 정보의 처리방법을 알 권리를 가지고 있으며, 수집된 자신의 정보에 접속하여 정확하지 않은 정보를 정정할 수 있어야 한다.

유엔난민기구의 '비밀유지 지침'⁸은 유엔난민기구가 개별 케이스에 대한 정보를 관심대상자 본인 또는 정보를 요청한 기타 파트너 등과 공유하는 경우에 관한 조건을 규정하고 있다. 이와 같은 정보접근은 난민에게 국제보호를 제공하고, 영구적 해결책을 마련하는 유엔난민기구의 임무에 기초한다. 유엔난민기구 직원은 모든 정보가 이와 같은 목적에 한하여 사용되도록 주의를 기울여야 한다. 또한 이러한 정보를 다른 사람/단체와 공유할 때 해당 난민의 구체적인 사전동의를 구해야 한다.

유엔난민기구직원은 비밀유지를 위한 엄격한 조치를 강구해야 한다. 이는, 유엔난민기구 내부에서 공유하는 경우, 제삼자(재정착 파트너 등)와 외부공유 등 어떠한 경우에도 적절한 배려가 이루어져야 한다는 것을 뜻한다. 본 비밀유지 지침은 모든 유엔난민기구 직원, 즉, 통역인, 파견직원, 배치직원, 유엔난민기구사업 파트너 소속 직원, 유엔난민기구를 위해 일하는 기타 외부 전문가를 포함, 공식지위의 형태와 상관없이 구속력을 지닌다.

모든 직원은 난민에 관한 개인정보의 비밀을 유지하고, 비밀유지 지침을 엄수할 책임이 있다.



개별 신청서류나 'proGres'상의 정보에 대한 접근권은 허가 받은 자에 한하여 주어져야 한다. 직원(통역인 포함)이 직무수행 중 정보에 접근할 이유가 없는 경우에는 접근권이 허락되지 않도록 해야 한다. 난민이 자신의 신청정보를 요구하는 경우 본인을 증명하는 증거를 제시해야 한다. 이러한 조치는 부정이나 남용을 방지하기 위한 중요한 절차이다.

재정착 수용국, 그리고 NGO와 정보공유

재정착 절차가 진행중인 난민은 자신의 신청케이스에 관한 상세정보를 수용예정국과, 필요한 경우 NGO와 공유하는 것에 동의해야 한다. 따라서 재정착 고려대상에 포함되는 모든 성인 대상자는 유엔난민기구의 재정착 등록서식(RRF)에 기재된 정보공개와 서류제공에 대하여 정부 당국자, 또는 필요에 따라 재정착 사업기관이 인정하는 서약에 서명해야 한다. 보호자 미동반 아동이 주체가 되어 재정착 후보자로서 제출된 경우에도 '최상의 이익 평가(Best Interest Determination)'에 의해 행위능력이 인정된다면 해당 아동 본인이 서약에 서명하도록 해야 한다. 재정착 등록서식에 기재된 정보나 신분에 관련한 사항은 포괄적인 것으로, 난민의 배경이나 가족구성, 난민 해당성의 주장내용, 배제에 관한 각종 요소, 구체적인 요구 등을 충분히 상세하게 제공될 필요가 있다.

일반적으로 재정착 등록서식과 첨부자료(최상의 이익 평가 보고서, 미성년자 보호관련 서류, 건강진단서 등) 이외의 서류를 재정착 수용국과 공유할 필요는 없다. 예를 들어, 외부 기관을 위해 유엔난민기구의 난민 해당성 파일이 복제되어서는 안 된다. 그러나 재정착 수용국의 요청이 정당한 경우 유엔난민기구는 난민 해당성 파일에서 추출한 관련정보를 적절한(ad hoc) 커뮤니케이션이나 브리핑을 통해 공유할 수 있다.⁹

⁸ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

⁹ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (Internal) <http://>

난민과 정보공유

원칙적으로 난민은 자신이 제공한 정보에 접근할 권리를 지니고 있지만, 그 외 정보원에 의해 유엔난민기구가 작성한 정보나 서류에 대한 접근은 제한된다. 이러한 경우 유엔난민기구는 스스로의 이익(직원의 안전확보를 위한 배려나 유엔난민기구 정보원의 보호 등)과 난민이 지닌 정당한 이익(당사자에게 영향을 주는 어떠한 결정이 내려진 이유 등)을 비교검토 할 필요가 있다. 이때 가능한 해결책의 하나로 유엔난민기구 직원의 이름을 언급하지 않고 사안의 추상적인 요약만을 공유하는 경우를 들 수 있다. 어떠한 경우에도 유엔난민기구는 면접기록이나 신빙성평가 자체는 공유할 수 없다. 그러나 면접 중 난민 본인진술의 요점은 면접 종료 전 본인이 확인 할 수 있도록 읽어주어야 한다.

4.3 표준운용절차(SOP)

검증이 가능하도록 표준화된 절차는 재정착 운영을 일정 수준의 국제적 정합성, 투명성, 예측 가능성을 확보할 수 있게 하며, 부정방지의 요소로도 작용한다.

4.3.1 재정착에 관한 기본적 표준운용절차(Baseline SOPs)

재정착 담당부서는 유엔난민기구 현지사무소가 독자적으로 재정착 SOP(Field Office Resettlement SOPs)를 마련, 관리할 수 있도록 아래와 같은 상세지침을 제시하기 위해 ‘포괄적인 기본적 재정착에 관한 기본적SOP(The Global Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)’¹⁰를 작성하였다.

- 기초가 되는 기준 마련: 개인평가와 재정착 후보자 리스트 제출에 관하여 유엔난민기구가 실행하는 모든 오퍼레이션의 최저기준을 규정한다.
- 현지 사무소가 기본적SOP에 독자적 절차를 규정해야 할 지 여부를 상세히 결정한다.

Baseline SOP는 다음의 분야에서 요구되는 행동에 대한 책임공유와 최저기준을 규정하고 있다.

1. 재정착 운영과 리스크 줄이기

- 재정착 절차의 건전성
- 재정착에 요구와 기대에 대응하기
- 사무관리
- 문의사항에 대응하기

swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html 의 para43-45참조

¹⁰ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

2. 재정착 사안의 처리

- 사안을 특정하기
- 제출된 소개자료 관리와 재정착 요구에 대한 사전평가
- 재정착 면접과 재정착 필요성에 대한 평가
- 집단단위의 재정착
- 취약한 입장의 난민에 대한 개별적 필요사항
- 재정착 등록서식(RRF) 확정
- 수용국에 제출하는 후보자 결정
- 재정착 수용국에 의한 후보자 선고
- 후보자 리스트 제출 후 팔로우업
- 리스트 제출의 철회/중지
- 재정착 수용국의 결정
- 재정착을 위한 출국준비와 모니터링

이 외에도 별첨문서로 재정착 절차에서 사용되는 문서나 서식본문이 첨부된다. 견본은 현지 사정에 맞춰 개정할 수 있다.

기본적SOP는 재정착 정책의 변화에 맞춰 계속적으로 갱신, 개정된다. 현지 직원은 사무소가 독자적으로 마련한 재정착 표준운영절차를 갱신할 때 인트라넷에 마련된 Baseline SOP의 최신판을 참조할 필요가 있다.

현지의 다양한 사정/상황에 의해 재정착 절차는 현지 사무소에 따라 상이할 수 있다. 따라서 독자적인 재정착SOP를 설계하는 현지사무소는 각 사무소의 대응능력과 재정착 요구를 재검토하여 현지사정을 적용하고, 기초가 되는 기준과 더불어 본 편람에 제공된 지시에 따라 재정착 절차를 결정하도록 해야 한다.

4.3.2 재정착의 현지표준운영절차(SOP)설계와 정비

재정착SOP는 현지사무소가 재정착 운영과 리스크 경감, 재정착 사안처리의 각 단계의 기초가 되는 기준과 함께 재정착 절차 단계별로 사무소의 독자적인 상세사항을 어떻게 실시해야 할 지에 관하여 기술한 문서이다.

재정착SOP는 모든 행동에서 직원이 지켜야 할 구체적인 책임과 절차, 그리고 관리책임, 재정착 절차 각 단계에서 요구되는 허가과 감독에 대한 명확한 지침을 상세히 제시해야 한다.

위에서 논한 바와 같이 기본적SOP(baseline SOPs)에 규정된 사항은 최저 기준으로써, 많은 분야에서 사무소 독자의 절차를 통해 보완될 필요가 있다. SOP는 기초기준에서 탈피한 절차와 규칙, 또는 새로이 추가된 절차와 규칙 모두에 대해 구체적으로 설명해

야 한다. 사무소가 규정하는 상세 절차는 해당 사무소가 현재 진행중인 재정착 활동의 규모가 반영되어야 함은 주지된 사실이다.



현지 사무소는 재정착SOP를 작성, 관리하는 과정에서 연령, 젠더, 다양성에 배려한 유엔난민기구의 접근법에 주의를 기울이고, 난민 개개인의 요구를 반영하기 위해 재정착 절차 상 특별한 배려를 포함하도록 해야 한다.

상세SOP의 설계, 정비는 재정착 활동의 유효성, 효율성, 신뢰성을 증진시키기 위한 유엔난민기구 관리직의 노력의 기초가 된다. SOP를 도입한다는 것은 기존 사무절차를 조사하고, 해결되어야 할 결점을 명확히 할 수 있는 중요한 기회이다. 따라서 SOP는 하나의 보고업무를 달성하기 위한 일회성의 조치가 아닌, 사무소에서 상시 적용되는 고유의 절차를 반영하기 위해 계속적으로 개정해 나아가는 '현재형' 작업도구로 받아들여져야 할 것이다.



모든 사무소는 연간계획 수립에 맞춰 사무소 독자의 SOP를 매년 갱신하고, 연간 계획 수립절차의 일환으로 재정착 담당부서(연락처: HQRSGRND@unhcr.org)에 이메일을 통해 공유해야 한다.

4.4 재정착 절차에서 발생하는 부정부패에 맞서기

재정착 절차에서 건전성을 확보한다는 것은 전 세계에 걸친 재정착 프로그램을 유지하는데 결정적 중요성을 지니고 있다. 재정착 활동은 큰 이익을 동반한다는 점에서 특히 부정부패에 노출되기 쉽다. 부정부패는 유엔난민기구가 직접적으로 연루되는 경우도 있고, 재정착 파트너, 수용국, 난민 또는 현지 지역사회가 연루되는 경우도 있다. 재정착 절차에서 발생하는 부정부패는 관계자 모두에게 피해가 미치며, 부정부패의 발견, 처리, 방지를 위한 노력을 모든 단계에서 실행하여 관계자 전원의 공통된 이익을 위하도록 해야 한다.

부정부패는 재정착이라는 한정된 관점이 아닌, 보다 넓은 관점에서, 또는 전체적인 관점에서 이해해야 한다. 부정은 난민이 관련되는 절차 또는 활동(난민등록, 난민인정, 재정착을 포함하는 영구적 해결을 위한 심사 등) 전체를 통해 거의 모든 부분에서 발생할 수 있다.

재정착을 위한 케이스평가는 장기간에 걸친 난민과의 접촉의 최후단계에서 이루어지는 경우가 많은 탓에, 부정이 그 이전 단계에서 발생하여 발견되지 않은 채로 진행되었다면 재정착 평가와 결정이라는 최후단계에 영향을 미칠 수 있다.

모든 지역 사무소는 부정부패를 척결하고 이에 대한 모든 의혹을 조사하기 위해 필요한 각종 조치를 마련해야 한다. 부정부패를 포착하고, 방지를 지원하는 일은 관리직 만

이 아닌 직원 모두의 책임이다. 현지 사무소는 의혹이 불거질 때까지 지켜보는 것이 아닌, 부정부패의 리스크를 경감시키고 발견 및 척결을 통해 재정착 절차의 건전성 유지를 위한 모든 조치를 마련해야 한다.

재정착 절차에 예방조치를 포함시키는 것은 부정부패의 가능성을 최소한으로 하고, 난민이 또다시 희생양이 되는 상황으로부터 보호하고, 무고한 직원이 고발당하는 것을 보호하고, 유엔난민기구의 재정착 활동에 대한 신뢰성과 유효성 유지에 전체적으로 기여한다. 유엔난민기구는 부정부패에 대하여 '무관용'의 정책을 채용하고 있으며, 발생한 의혹은 모두 조사하고 입증되는 경우 적절한 제재를 마련하고 있다.

4.4.1 재정착 절차에서 발생하는 부정부패의 종류

일반적으로 부정이란 사익을 취할 목적으로 사실관계를 날조하는 것을 가리킨다. 부패란 물질적 가치가 있는 것을 전달, 제공, 수수, 또는 요구하여 타인에게 부적절한 영향력을 행사하는 행위를 가리킨다.

재정착과 관련한 부정이란, 재정착 절차에서 발생하는 부정을 말하며, 난민절차의 초기 단계에서 발생하고, 이후 지속되고 있는 부정도 포함된다. 재정착과 관련한 부정은 재정착 사업의 취지에서 '재정착에서 발생하는 이익이나, 기타 이익을 본래대로라면 재정착의 자격이나 기타 이익을 얻을 자격이 없는 난민 당사자 또는 기타 인물에게 이 같은 이익을 부여할 의도로, 재정착 절차와 관련한 중요사실이나 증거를 의도적으로 날조 또는 은폐하는 행위'로 정의할 수 있다.¹¹

유엔난민기구가 재정착에 관한 내부부정과 외부부정을 구별하는 일은, 이 두 가지가 복합적으로 발생할 때 유용한데, 부정행위를 저지른 인물의 지위에 관련하여 구별하게 된다.

재정착에 관한 내부부정

재정착에 관한 내부부정이란, 직원 또는 유엔난민기구와 계약관계에 있는 인물이 저지르는 부정을 뜻한다. 재정착에 관한 내부부정은 다음과 같은 예에서 찾아볼 수 있다.

- 난민신청 사유나 재정착 필요성 평가를 허위로 작성
- 파일/문서상의 정보를 추가, 조작, 대체, 삭제 또는 제거하는 행위, 또는 사진을 추가하거나 삭제하는 경우.
- 우선적 처리를 받도록 하거나, 우선적 절차에 접근 가능하도록 하는 경우.
- 유엔난민기구 사무소에 출입, 면접 리스트 등록, 정보입수 등에 대한 보수를 요구, 혜택을 요구하는 행위.

¹¹ UNHCR, Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees, March 2008. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html> 의 3페이지 참조

- 신청파일을 의도적으로 분실, 파손하거나 의도적으로 처리하지 않는 경우
- 난민의 발언을 보고/통역하지 않고 '기존의 성공적인 사례'(known successful claims)에 기초하여 잘못된 내용이나 허위로 보고하는 경우
- 면접 전 또는 면접 중에 난민이나 기타 관계자에게 (유리한)발언을 유도하는 경우
- 의료증명을 허위로 제공하는 경우

재정착 절차는 항상 무료로 이루어 지고 있으나, 이에 대한 보수나 대가를 요구하는 경우 부패(corruption)에 해당하게 된다.¹²

우선적으로 처리될 이유가 존재하지 않음에도 불구하고 우선적으로 진행하는 경우, 대가를 바라지 않았다 할지라도 부정에 해당하는데, 수익자와 개인적 관계에 기인하는 이 해관계에서 발생하는 경우를 예로 들 수 있다.

재정착에 관한 외부부정

재정착에 관한 외부부정은 유엔난민기구와 계약관계에 있지 않은(따라서 감찰관의 관찰권 밖에 있는) 인물이 저지르는 부정을 가리킨다.

외부부정은 난민, 비호희망자, 범죄자, 수용국 정부관계자, 재정착 대상국 정부관계자, 사업파트너, NGO, IOM직원 등에 의해 다양한 형태로 자행된다.

신분과 관련한 부정행위로는, 신분사항이 가공이거나, 실존하는 타인의 신분을 사칭하는 경우를 들 수 있다. 보충 증명서류를 분실하거나, 허위/조작된 서류를 제출하는 경우도 있을 수 있다. 이러한 행위는 절차의 모든 단계에서 발생할 수 있다. 예를 들어 난민 또는 난민이 아닌 자가 면접명단(interview slot)이나 출국명단(departure slot)을 구입하여 재정착이 필요하다고 인정된 난민의 자리를 빼앗는 경우가 있다. 이를 감추기 위해 의료증명서를 바꿔치기 하는 수법도 발견된다. 좀더 복잡한 상황으로는, 난민이 복수의 신분을 소유하고 있다가 더 이상 필요치 않아 남은 신분이나 재정착 자리를 판매하는 경우도 있다. 신분과 관련한 부정은 항상 문제가 되지만, 특히 전범 등 부적격자가 이를 이용한 재정착을 통해 이익을 얻는 경우 큰 문제가 된다.

가족구성에 관한 부정으로는, 날조나 부정이 발생하기 쉬운 분야 중 하나이다. 가족의 정의는 고유문화에 의한 것으로, 부정을 저지를 의도가 없이 허위로 표시될 가능성도 있기 때문에 실제 관계를 정확히 기록하도록 해야 한다.

그러나 가족구성에 관한 부정은 위장결혼이나, 떨어져있던 친척을 아들이나 딸로 부르는 등 친족관계를 허위로 표시하거나, 가공의 가족구성원을 추가, 자녀를 대체하는 등(금전적 이유, 협박으로 인한 이유 등이 있을 수 있다), 재정착 확률을 높이기 위해 가족구성원과 '이별'하거나 은폐하는 경우(예를 들어, 남편이 사망 또는 실종했다고 주장하여 '위

¹² 난민이나 기타 수익자와 개인적인 관계를 갖는 것은 불평등한 힘의 관계가 있을 수 있고 이로 인해 잘못된 방향으로 이용될 수 있기 때문에 바람직하지 못하다. 난민에게 직원은 자신의 문제에 대한 권력을 가지고 있는 것으로 여겨지며, 난민은 이익을 얻거나, 부정적인 영향을 받지 않기 위해 이에 대한 대가(성적인 대가 포함)를 지불할 의무가 있다고 생각할 가능성이 있다. 다음을 참조하도록 한다. UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes, June 2004. <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

험에 처한 여성과 소녀'의 카테고리에 포함되려 하는 여성)도 있다. 가족구성에 관한 부정은 초기과정에서 발생하는 경우도 있는데, 지원받을 대상을 늘리는 것을 목적으로 한다. 후기 단계에서 발생하는 경우는 난민인정을 받기 위해, 재정착 대상에 포함되기 위해, 또는 재정착이 아닌 가족 재결합 프로그램의 대상이 되는 것을 목적으로 발생한다.

서류와 관련한 부정은, 서류 전체가 날조되거나, 변조된 서류를 진본인 것처럼 제출하는 경우에 발생한다. 경우에 따라서는 서류 자체는 진본이지만 불법적인 방법으로 발행된 경우도 있다. 이러한 경우는 신분이나 가족구성원과 관련한 위조가 주 목적이다.¹³

중요한 사실을 허위로 표시한 경우는, 난민이 자신의 난민 해당성에 대한 주장이나 재정착 필요성에 대한 상세사항을 의도적으로 과장하거나, 조작, 또는 다른 허위의 형태로 제시하는 경우에 발생한다. 주요사실의 날조는 다음과 같다.

- **부작위(omission)**: 난민지위나 재정착 평가 시 정보로 이용되는 자료를 난민 스스로 의도적으로 제시하지 않은 경우
- **작위(commission)**: 난민이 본인이 처한 상황의 성격이나 상세사항을 의도적으로 과장, 또는 조작하는 경우.

유엔난민기구 직원이나 재정착 절차에 관여하는 자에 대하여 금전, 혜택, 선물 등으로 매수하는 행위 또한 외부부정에 해당한다.

재정착과 관련하여 혼합형 또는 복합형으로 발생하는 부정

재정착과 관련하여 혼합형 또는 복합형으로 발생하는 부정은, 내부인물과 외부인물이 부정을 공모하는 경우 발생한다. 완전범죄를 의도했다는 측면에서 볼 때 이러한 경우 유엔난민기구 직원의 안전 전반을 위협하게 된다.¹⁴

재정착에 관한 사기행위

사기행위는, '브로커'나 '조력자(facilitators)'로 불리는 개인/집단이 유엔난민기구와 연관이 있거나, 난민이나 기타 사람들이 재정착 자격을 얻게 해줄 수 있는 힘이 있다는 등의 허위사실을 주장하는 경우에 발생한다. 이러한 사기행위는, 허위주장을 하도록 난민을 사주하거나, 위조서류를 준비, 면접알선, 출국명단에 자리를 확보하겠다는 약속 등을 들 수 있다.

이러한 편의제공은 높은 금액의 보수에 대한 요구가 뒤따르게 된다. 사기 잠재적 피해를 설득하기 위해 이들은 유엔난민기구 직원과 함께 찍은 사진을 보여주거나, 위조

¹³ 상황에 따라 난민이나 난민신청자가 본인의 신분안전 또는 자유가 위협받는 국가를 탈출할 때 부정행위 방법을 통해 서류를 작성할 수 밖에 없는 경우가 있음은 주지의 사실이다. 이러한 피치 못할 사정을 제외하고 보통의 경우 부정행위 방법으로 마련된 서류는 정당화 될 수 없다. See para (i) ExCom Conclusion No. 58 (XL) - 1989 UNHCR, Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, August 2008, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48b6c62f2.html>

¹⁴ 예시: UN General Assembly, Investigation into allegations of refugee smuggling at the Nairobi Branch Office of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: note / by the Secretary-General, 21 December 2001, A/56/733, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d58c61f0.html>

된 명함, 신분증을 패용하거나, 위조된 UN번호판을 부착한 차량을 운전하거나, 유엔난민기구의 서명이나 로고를 위조하여 사용하고, 유엔난민기구 사무소와 인터넷 사이트 마저 위조하는 경우도 있다. 또한 재정착과 관련하여 유엔난민기구에 협력하는 NGO로 사칭하는 경우도 있다.

4.4.2 부정행위가 발생하기 쉬운 상황

부정행위 방지에 착수하기 위해서는 부정행위가 발생하기 가장 손쉬운 상황을 이해할 필요가 있다. 부정행위 발생의 원인이 되는 3가지 요소는 아래와 같다.

- **기회:** 제도나 절차 상 취약점이 존재하거나, 관리운영의 면에서 감독이 이루어지지 않아 큰 위험을 거치지 않고 큰 이익을 얻을 수 있도록 되어있다.
- **동기 또는 상황적 압력:** 직원의 경우 특히 금전적, 개인적 또는 가족으로부터 압력을 받을 가능성이 존재하며, 부적절한 선택을 하도록 하는 원인이 될 수 있다. 난민의 경우 난민인정이나 재정착에서 얻을 큰 이익에 대한 기대가 부정을 저지르는 동기로 작용할 수 있다. 기타 외부관계자가 부정을 통해 얻을 수 있는 거액의 금전적 이익을 기대하는 경우도 생각할 수 있다. 사람은 압력을 받게 되면 필사적인 행동을 취할 수 있다.
- **합리화:** 예를 들어, 제도가 불공평하다거나, 부정행위가 윤리나 법에 저촉되지 않는다고 여기는 경우, 직원 또한 자신의 행동을 직무나 상사, 유엔난민기구에 대한 불만으로 합리화하는 경우가 있다.

부정행위에 연루될 가능성이 보이는 행동패턴

모든 직원은 다음과 같은 상황에서 난민이 아닌 경우를 포함, 부정이나 착취행위를 저지르는 자의 표적이 될 수 있음을 인식해야 한다.

- 과도한 친절
- 유명인사와 친분을 과시
- 식사초대나 선물 등 소액뇌물
- 배경설명이 불확실 한 경우, 또는 책임을 회피하거나 타인을 편집증 등 신뢰할 수 없다며 비판하는 경우.
- 충분히 검토할 시간을 주지 않고, 긴급한 요청을 재촉할 경우
- 자신에게 통제권이 있음을 주장하는 경우
- 직원을 사무소 내에서 고립시키려 하는 경우
- 불필요한 면회나 정보에 대하여 우선적인 접근을 요구하거나, 혜택, 또는 불필요한 사무실 출입을 요구하는 경우
- 함께 사진촬영을 요구. 특히 사무실임을 알 수 있는 장소/근처에서 촬영을 요구하는 경우.

4.4.3 예방조치와 부정행위 방지

앞서 설명한 것과 같이 재정착 프로그램을 적절히 운영하기 위한 여러 요소들은 강력한 부정행위방지계획을 기반으로 형성된다.

발생하는 모든 부정행위는 본부의 재정착 담당부서와 재정착 지역거점에 설치된 부정 부패 정보담당자에게 통보되어야 한다. 여기에, 사무소의 대표자는 부정부패 정보담당자와 부정행위 방지위원회를 임명하도록 해야 한다. 그러나 부정부패에 대처하고 유엔난민기구활동의 건전성을 유지하며 부정부패의 모든 사례를 보고하는 일은 모든 직원의 책임이다.

가장 효과적인 부정행위 방지 대책은, 표준화된 절차에 주의하여 따르고, 투명성과 적절한 위임, 관리책임을 확보하는데 있다.



부정부패의 경감은 부정부패의 방지에 초점을 둘 때 가장 효율적으로 이루어진다. 재정착 절차에 관여하는 모든 관계자(난민, 재정착 수용국, 난민신청자의 체류국, IOM, NGO, 유엔난민기구 등)는 재정착을 기본적SOP와 본 편람에 명시된 기준에 따라 투명하고 객관적으로 공정히 처리하기 위해 부여 받은 권한의 범위 안에서 모든 노력을 기울여야 한다.

특히 주의해야 할 점은, 수리한 재정착 신청케이스와, 재정착 관련 문의사항의 처리, 재정착과 관련이 없는 부분에서의 등록내용 조회, 재정착 절차의 주요 단계에서 신분확인, 재정착 관련서류와 각종 파일의 보안유지 등을 들 수 있다.

부정행위 방지 대책을 위한 주요 수단은 다음과 같다.

- Baseline SOP를 적절히 실시하기.
- 적절한 관리책임과 위임을 통해 투명하고 객관적인 재정착 절차를 확보
- 신원조회를 비롯한 조회를 위해 ‘proGres’를 효율적으로 이용하기
- 직원 전원에 대한 역할과 책임을 명확하게 규정하기
- 이용하기 쉽고 명료한 ‘불만접수 시스템(complaints system)’을 설치하고, 유엔난민기구의 입장을 적극적으로 전달하기 위한 아웃리치 프로그램을 실시
- 재정착 등록서식에 서명하기 전, 난민에게 카운셀링을 통해 부정을 저지른 경우, 또는 공모한 경우에 미치는 영향을 설명하기.
- 난민 커뮤니티를 대상으로, 부정을 저지른 경우 해당국에서 이루어지는 재정착 활동 전체에 영향을 미칠 가능성이 있음을 아해시킬 것
- 정보의 비밀유지를 엄수하고, 누가 언제 어떠한 행동을 취하였는지 나타내는 행동 기록을 마련하고 여기에 서명하게 하는 등, 각 단계와 행동을 재구성 할 수 있도록

파일관리 및 추적시스템을 마련하기.

- 파일의 검사, 감사와 관련하여 사무소가 규정하는 SOP에 명시된 절차에 따른 것
- 상사로부터 적절한 지도와 감독을 받을 것
- 부정행위가 의심되는 모든 사례를 조사하고 적절한 조치를 취할 것

정기적으로 무작위 조사를 시행하는 것과 더불어, 관행과 절차, 다양한 조치의 준수상태를 연1회정도 확인해야 한다. 이러한 확인절차에서 관리관은 기본적SOP의 부속 문서 중 하나인 'Resettlement Fraud: a Tool to Help Offices Assess their Exposure and Vulnerability'를 참조할 것을 권장한다.

'proGres'에도 중요한 부정행위 방지 기능이 존재한다. 디지털 사진과 생체인식정보(지문 등)가 이용 가능한 것뿐 아니라 데이터 내용을 변경한 사람의 추적 또한 가능하다. 'proGres'와 기타 컴퓨터 기반 시스템은 접근할 때 패스워드를 사용해야 한다. 또한 추가적 예방조치로 'proGres'의 데이터 관리자가 사진이나 기타 주요 데이터의 변경/갱신 기록에 대해 주1회 보고하도록 지시해야 한다. 주요 데이터 입력항목은 젠더, 생년월일, 민족, 국적 등이 포함된다. 위와 같은 조치를 통해 관리관은 해당 파일에 대한 부정한 변경행위를 적발하는데 우선순위를 설정할 수 있다. 이 같은 요소를 적극적으로 실행하지 않을 경우 부정행위가 발생할 리스크가 높아질 우려가 있다.

불만접수의 메커니즘

불만접수는 비밀이 유지될 수 있는 메커니즘을 설치하고 널리 알려야 한다. 유엔난민기구 관심대상자는 유엔난민기구에 접근 또는 보호문제와 관련하여 유엔난민기구 직원, 사업파트너 또는 기타 관계자 등에 대한 불만을 보고할 수 있어야 한다. 불만접수는 관심대상자가 손쉽게 이용할 수 있어야 한다. 잘 보이는 곳에 불만접수 투고함을 설치하고 손쉽게 작성할 수 있도록 필기구와 받침대를 준비해야 한다.

불만접수 투고함은 잠금장치를 설치하여 열쇠를 보관하는 사람을 한정해야 한다. 대표/소장이 최저 2명의 담당자를 임명하여, 투고함에 투고된 정보에 대한 조사책임은 공유하도록 하고, 투고함 내부는 정기적으로 확인하도록 해야 한다.

전화를 통한 핫라인이나, 보안이 유지되는 이메일을 별도로 설정하여 문의사항이나 불만사항을 접수하는 방법도 바람직하다고 할 수 있다.

재정착SOP와 다른 부서의 SOP에 투고함에 투고된 정보취급과, 전화나 이메일을 통한 문의사항 및 불만사항에 대한 취급절차를 명시할 필요가 있다. 예를 들어, 불만사항을 등록/기록할 때 (국제직원)관리관의 입회를 의무화 하는 것도 고려할 수 있다. 등록장부는 불만접수 처리에 관한 정보와 함께 접근이 제한된 안전한 장소에 보관되어야 한다.

난민에게 유엔난민기구 감찰관실(IGO)와 보안된 경로로 통보할 수 있는 방법을 안내해야 한다. 자세한 사항은 4.4.7에서 설명하도록 한다.

4.4.4 내부 부정행위 예방을 위한 기타조치

난민과 국제적인 재정착 활동 모두에게 가장 큰 피해를 주는 것은 유엔난민기구직원이 난민에게 재정착 절차에 대한 우선권 또는 부정적인 접근을 대가로 금전이나 성행위를 요구했다는 신고이다.

유엔난민기구의 부정행위 방지전략의 주요 요소로 연수와 의식향상이 있다. 직원은 어떤 행동이 반윤리적이며 위법행위인지 인식하고, 부정행위가 초래하는 결과를 명확히 이해할 필요가 있다.¹⁵ 직원 전원을 대상으로 감시를 시행하고, 근무성적에 대한 무작위 조사를 자주 실시해야 한다.

뛰어난 관리직은 직원이 부정행위를 저지를 수 밖에 없는 상황에 대한 압력을 근절하기 위해 직원을 이해하고, 특히 개인적으로 힘겨운 문제를 겪고 있을 때 지시와 지원을 아끼지 말아야 한다.

통역인

통역인은 난민 커뮤니티로부터 특정 압력을 받는 경우가 있는데, 난민과 같은 출신지 또는 가까운 지역의 출신인 경우가 많고, 통역인 자신도 난민일수 있거나(보통의 경우 난민을 통역인으로 고용하는 일은 피해야 한다), 통역비용(임금)이 저렴한 경우에 많이 발생한다. 사무소는 유엔난민기구의 '통역인 고용, 연수, 감독, 업무조건에 관한 지침'¹⁶을 참고할 것을 추천한다.

통역인 이용 시를 위한 상세지시는 7.3.2에서 다루도록 한다.

일반적으로 통역인 간의 부정행위를 방지하기 위해 다음과 같은 일반적 조치가 마련되어야 한다.

- 통역인이 업무를 맡을 때 '유엔난민기구 행동규범'¹⁷과 '유엔난민기구 통역인 비밀 유지와 공정성 서약'¹⁸에 서명을 의무화 한다.
- 면접을 준비할 때 통역인이 매회 다른 면접관과 함께 배정되도록 한다(통역인의 수 준확인에도 용이하다)
- 동일한 신청자의 신청사례에 같은 통역인을 반복해서 배정하는 일은 피하도록 한다.
- 모든 통역인과 프로페셔널한 업무관계를 구축한다.(트레이닝 제공 포함)

¹⁵ UNHCR Intranet에 접속하여 참조: UNHCR, Disciplinary Proceedings and Measures, 30 May 2002; IOM/38/2002-FOM/36/2002

¹⁶ UNHCR, Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters, 19 January 2009, IOM/005/2009-FOM/005/2009, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html>

¹⁷ UNHCR, UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes, June 2004, <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

¹⁸ See Annex 2, UNHCR, Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters in a refugee context, 19 January 2009, IOM - FOM/005/2009, (Internal) <http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html>

- 직원이 통역인과 친밀해지는 일은 주의하도록 한다(사무실 내외 모두 적용)
- 통역인이 난민과 친밀해지는 일은 주의하도록 한다(통역인 자신이 난민일 가능성에 유의)
- 통역인이 부적절한 접근을 경험했을 때 보고하도록 지도한다.
- 통역인과 면접대상자의 이익이 상충할 가능성이 있는 경우(예를 들어 면접대상자가 통역인과 친인척 관계 등)에는 면접 전에 보고하도록 지도한다.
- 통역인이 파일을 열람하거나, 파일보관실 출입, 'proGres'에 접근하는 것을 금지한다.
- 통역인의 근무 중 휴대전화 사용에 제한을 둔다.
- 번역인과 통역인의 전문성을 인식하고, 효과적이며 경쟁적인 선발정책과 선발과정을 실행함과 동시에, 적절한 급여와 이익이 제공될 수 있도록 통역업무를 '전문직화' 하도록 한다.
- 계약 전 적절한 검증과정을 거친다(경찰조회, 추천서, 학력/근무경력 증명에 관한 심사 등)
- 통역인을 위한 설명회를 개최하고, 행동과 책임, 모니터링에 관한 트레이닝을 제공한다.

다른 직원과 마찬가지로, 통역인에 대해서도 모니터링과 근무태도심사를 실행해야 한다. 면접관이 통역인의 행동에 수상함을 느낀 경우 면접을 중단할 권한이 주어진다.

보안요원

보안요원의 경우 또한 마찬가지로 압력이 가해질 가능성이 있다. 보안요원은 유엔난민 기구의 시설이용에서 중요한 위치를 차지하는 반면, 일반적인 급여수준은 상대적으로 낮은 편이다.

보안요원은 업무수행에서 높은 수준의 건전성과 직업의식을 유지할 의무가 있다. 이는 난민이 사무소의 지원을 요청하는 경우, 기구(또는 시설)에 안전하게 출입할 수 있도록 보조하여 유엔난민기구의 업무를 보호할 책임이 포함된다.

부정부패를 가장 효율적으로 방지하는 관행으로, 보안요원이 다음과 같은 의무를 담당하도록 할 수 있다.

- 사무소 내외에서 통역인이나 난민과 친밀하게 지내지 않도록 한다.
- 사무소 내외에서 받은 청탁(접촉, 접근)을 모두 보고하도록 한다.
- 계약 전에 경찰을 통해 신원조회를 받도록 한다.

직원과 마찬가지로 보안요원 또한 정기적인 모니터링, 조사, 감찰 등을 받도록 한다. 감시카메라가 설치되는 경우도 있다. 보안요원과 관련한 불만접수는 사무소가 지정하는 보안유지 형태와 불만접수 메커니즘을 통해 이루어지도록 하며, 이는 불만접수 시스템에 관한 홍보의 일환으로 주지해야 한다.

부정부패에 유엔난민기구 직원이 연루되었다는 진술은 긴급케이스로 대응 후, 본 편람의 4.4.7에서 설명한 절차에 따라 감찰관실(IGO)에 즉시 보고해야 한다.



4.4.5 외부 부정행위에 대한 예방조치

재정착 활동에 관한 정기적인 연락, 부정행위 방지의 중요성을 강조하는 조치, 외부 파트너에 대한 재정착 절차 관련 트레이닝, 난민에 대한 계속적이며 적절한 카운셀링의 제공은 각종 부정행위 방지계획에서 중요한 요소로 작용한다.

5.6과 8장에서 좀더 자세히 논하겠지만, NGO 등 외부의 재정착 파트너와 협력에서는 부정행위 방지에 관한 명확한 조치를 규정하고, 관계자 전원의 역할을 명기하도록 해야 한다. 재정착이 유엔난민기구 관심대상자에 한정되어있음을 지역 주민이 이해하는 것 또한 중요하다.

재정착을 향한 기대에 대응하고, 유엔난민기구 정책을 제대로 이해시키기 위한 지역 사회 전략, 재정착 파트너의 정기 브리핑과 새로운 정보제공은 부정행위 방지에 중요한 요소이다.



부정행위 방지에 난민을 포함하기

커뮤니케이션 전략을 통해 재정착에 관한 주요 전달사항을 난민에게 제공하는 것은 부정행위 방지와 재정착에 대한 기대에 대처하기 위한 유용한 수단을 지금까지의 경험에서 확인할 수 있다. 난민 커뮤니티가 개별 케이스에 대하여, 또 해당 국가의 재정착 활동 이용가능성 전체에 대하여 부정행위가 미치는 영향을 이해할 필요가 있다. 재정착 프로그램은 부정행위 의혹에 관한 조사 진행에 의해 무기한 연기되는 경우가 있다.

4.5.2에서 설명한 바와 같이, 난민에게 전달하는 중요한 메시지는 부정부패에 관한 정보, 부정부패에 해당하는 사항(예를 들어 가족구성 관련 날조), 부정행위를 저지르지 않을 의무, 유엔난민기구의 모든 업무는 무료로 진행되는 것 등이 있다. 난민은, 부정한 지원을 요청을 하지 않을 것과, 부정행위가 발생한 경우 보고방법 등을 주지하도록 해야 한다. 이러한 메시지는 손쉽게 입수할 수 있는 방법으로 제공하고, 이해하기 쉬운 용어를 사용해야 한다. 또한 해당 지역 난민의 대부분이 이해할 수 있는 언어로 게시 또는 전달하고, 일반을 대상으로 한 정보 캠페인에서 이용 가능한 다양한 수단을 준비하는 등 노력을 기울여야 한다.

유엔난민기구는 '난민에 의한 재정착 관련 부정행위 대응정책 및 절차에 관한 지침'을 마련하여 난민에 의한 부정행위가 의심되는 케이스의 취급절차(조사 및 제재를 포함)의 정합화를 도모하고 있다.¹⁹ 재정착 관련 부정행위에 상시 대비하고, 부정행위의 중대

¹⁹ UNHCR, Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees.

성에 맞는 일관된 제재를 가하도록 하여, 부정행위를 억제 및 예방하는 효과를 기대하고, 재정착에 해당하지 않는 자가 재정착이라는 영구적 해결책을 통해 이익을 얻는 일이 없도록 한다.

난민 또한 부정행위를 예방하고 부정행위의 원인이 되는 사고/태도에 대해 스스로 이해하여, 부정행위 문제해결의 한 부분을 담당하는 파트너적인 존재임을 인식하는 것이 중요하다. 실제로 난민은 부정행위 조사에서 뛰어난 목격자 또는 정보제공자 역할을 담당해왔다.²⁰

재정착 파트너와 함께 실행하는 기타 조치

유엔난민기구는 재정착 파트너와 함께 다음과 같은 추가적 조치를 실행하고 있다.

- 재정착 후 난민과의 면접에 대한 보고를 포함, 재정착 수용국에서 활동하는 NGO단체를 위한 표준화 된 보고용지
- 부정행위에 관한 지표에 대한 공통적 정의와, 이에 대한 일람을 포함하는 부정행위 포착절차를 합동작업을 통해 맵핑화 하고 분석.
- 합동조사
- 합동연수와 홍보활동
- 재정착 수용국이 실행하는 대상자 선고 전과 후의 보고
- 재정착 관련 워킹그룹(WGR)에서 재정착관련 부정행위를 다루는 전문가 그룹을 설치. 현장, 지역, 본부차원의 워킹그룹 간의 부정행위 대책활동에 대한 의견교환과 협력, 파트너십을 향상하고, 재정착 수용국의 부정행위 발생을 방지하는 도구, 수단, 우수사례를 개발, 정리 및 보급.



부정행위의 보고를 장려하기 위해 불만접수 투고함은 유엔난민기구 또는 파트너 사무소, 유스클럽 등 접근이 용이한 장소에 설치해야 한다. 직접보고를 장려하기 위해 보안 유지된 방법으로 감찰관실에 연락을 취하는 방법을 널리 알리도록 한다.

4.4.6 부정 고발 시 비밀유지

부정행위의 보고를 장려하는 것은 부정방지 대책 감시활동에서 중요한 요소이다. 부정행위가 내부와 외부 어느 쪽에서 이루어지는지에 따라 절차가 달라질 수 있으나, 어느 경우에도 부정행위 보고자(고발자)를 위한 적절한 보호조치가 마련되어야 한다. 부정행위가 의심되는 사례를 보고한 보고자의 신상은 항상 기밀사항으로 보호되어야 하며, 의혹의 자세한 내용은 조사가 완전히 종료할 때까지 비밀에 부쳐야 한다.

March 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>

²⁰ UNHCR, Remarks at the 2nd Meeting of the Expert Group on Resettlement Fraud (10–11 September 2008, Amman, Jordan), 11 September 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492a9c7a2.html>

직급, 직무에 구애 받지 않고 재정착 관련 부정부패, 부적절한 행동에 대한 의혹을 포착한 모든 직원은 의혹에 관련된 이름과 일시, 의혹에 대한 자세한 정보 등 관련된 모든 내용을 기록해야 한다.

부정부패 관련 정보담당자는 부정부패의 사안과 사무소가 취한 조치에 대해 정기적으로 보고서를 작성하고, 지역거점/사무소, 유엔난민기구 본부에 보고하도록 해야 한다.

4.4.7 내부부정의 징조와 의혹에 대처하기

모든 직원이 주의해야 할 주요 징후로 다음과 같은 사항이 있다.

- 한 명의 직원이 통상의 권한규정에 반하여 2개 이상의 처리단계 또는 의사결정단계를 담당했다고 여겨지는 파일
- 직무상 관련이 없는 파일에 대해 문의하거나 흥미를 보이는 직원
- 처리가 과도하게 지연된 가능성이 있는 파일(뇌물을 바라는 경우를 의미할 수 있다), 또는 처리가 지나치게 빠른 파일(우선적 처리의 가능성이 있음)
- 주요정보나 서명이 누락되었거나, 판독이 불가능한 파일
- 지나치게 많은 서류나 보통 찾아볼 수 없는 서류가 포함된 파일
- 기타 절차상 변칙적인 움직임

이러한 징후만으로는 부정행위를 확증할 수 없지만, 추가적인 확인을 필요로 한다고 볼 수 있다. 이러한 징후는 담당관에게 통보되어야 한다.

불만접수 메커니즘을 통해 유엔난민기구 직원의 부정이나 불법행위에 대한 진술이 발생하는 경우도 있다. 직접 또는 불만접수를 통해 수리된 내용은 특별절차를 거치게 된다.²¹

감찰관실(IGO)의 역할

유엔난민기구직원이 부정행위에 연루된 의혹이 있는 경우, 이와 같은 의혹은 명확히 기록하고 보고되어야 하며, 진술된 부정행위의 상세내용(성명, 일시 등)이 포함되어야 한다. 모든 직원은 직급/직무에 상관없이 부정행위에 대한 의혹을 포착했을 경우 적절하게 대응할 의무가 있다.

부정행위의 가능성이 보인다면, 상관, 사무소 대표, 미션 책임자, 관리관 중 누군가에게 보고하도록 한다. 보고받은 자는 즉시 본부의 감찰관실(IGO)와 재정착 담당부서에 다음의 정보를 신속하게 통보하도록 한다.

- 정보원의 신뢰성에 대한 초기평가(평가 이유 또는 증거를 포함)
- 해당 정보의 구체성과 일시 특정의 가능성 등
- 보충 증거의 존재여부

²¹ UNHCR, The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office, 3 November 2005; IOM/054/2005 – FOM/054/2005, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>

- 의혹이 있는 부정행위가 초래할 손해와 규모(물리적, 금전적 또는 사무소 신뢰성 및 이미지)

이러한 의혹은 직접적으로 그리고 비밀리에 본부의 IGO에 통보할 수 있다.

팩스(보안유지): +41-22-739-7380

이메일(보안유지): inspector@unhcr.org

전화 핫라인: +41-22-739-8844

감찰관실은 보고받은 모든 정보를 평가하고, 신뢰성과 불만접수가 감찰관실의 관할에 해당하는지 여부를 판단하게 된다. 감찰관실이 조사를 결정한 경우, 해당 정보를 제공한 직원 또는 보고한 관리직에게 30일 이내에 조사를 결정했음을 통보하게 된다. 해당 관리직은 조사에 협력하도록 요구될 수 있다.

감찰관실과의 접촉은 준비단계에서 조언을 얻기 위해 이루어지는 경우도 있다. 정보제공자의 신원은 비밀에 부처지며, 행정절차, 징벌절차 또는 사법적 절차 상 필요한 경우에 한하여 정보제공자가 동의하고, 감찰관의 동의를 거친 경우에만 공개된다. 정보원이 부정행위 보고에 대한 보복을 두려워하는 경우, 이러한 사실 또한 기록해야 한다. 보복 행위 자체만으로 부정행위에 해당하며, 감찰관은 고등판무관에게 긴급예방조치를 권고할 수 있다. 만약 보고가 익명으로 이루어진 경우, IGO는 독립적으로 확인된 사실만으로 확증 가능한지 조사하게 된다.

부정행위 등 불법행위에 대한 고발을 조사하는 개별조사(specific investigation)와 더불어, ICO는 감찰을 실행하고, 기존의 정책과 방침이 사무소에서 어느 정도 실효성을 발휘하는지 조사한다. 이러한 감찰은 특정 문제에 착수하기 위한 특정 조사사항을 대상으로 하는 경우도 있다. 이러한 조사는 부정행위를 유발하는 위험요인을 특정하고, 대응조치를 명확히 하기 위한 유용한 수단 중 하나이다.²²

4.4.8 외부 부정행위에 관한 의혹에 대응방법

앞서 논한 바와 같이 불만접수 메커니즘은 유엔난민기구 외부(난민, 현지주민, 파트너 등)에 의한 부정행위 의혹에 관해서도 중요한 정보원의 하나이다. 재정착 파트너(재정착 수용국, IOM, NGO 기타 관계자 등)와 협력관계 강화를 통해 부정행위의 특징을 확인하는 도움이 될 수 있다. 재정착에 관한 회의에서 앞으로 예상되는 부정행위와 방지책, 발생시 대응책에 대한 논의가 정기적으로 이루어져야 한다.

감찰관실은 유엔난민기구 외부만 연루된 의혹에 관해서는 일반적으로 관여하지 않는다. 그러나 이러한 의혹은 사무소 대표 또는 소장에게 보고되어야 한다. 사무소 대표 또는 소장이 감찰관실에 추가적 조언을 구하는 경우 또한 가능하다. 재정착의 지역거점 및 재정착 담당부서에도 보고가 이루어져야 한다. 유엔난민기구는 특정 사례의 경

²² UNHCR, The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office, 3 November 2005; IOM/054/2005 – FOM/054/2005, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>

우 외부 부정행위 사안을 조사하기 위해 현지의 범죄담당 당국(local law enforcement authorities)에 연락을 취할 수 있다.

난민의 부정행위 의혹

특정 난민이 부정행위에 연루된 경우, 해당 난민의 신청케이스 처리는 중단해야 한다. 담당직원은 유엔난민기구의 '정책 및 절차에 관한 지침: 재정착 관련 난민의 부정행위에 대한 대응방법'²³을 참조하여 준수하도록 한다.

본 지침의 배경이 되는 주요 원칙은 다음과 같다.

- 유엔난민기구가 부여 받은 국제보호 임무는 필히 유지되어야 하며, 재정착에 관한 부정행위에 관여하였음이 판명된 자 또한 다른 난민과 관심대상자와 마찬가지로 기본적 인권이 존중되어야 한다. 이와 같은 원칙은 부정행위에 따른 결과로 가해지는 제재조치의 한도 설정을 위한 지침으로 삼아야 한다.
- 케이스는 개인단위로, 또는 앞서 논한 재정착에 관한 부정행위의 정의에 따라, 관계자 개인의 책임과 관여내용의 성질을 검토한 후 넓은 관점에서 결정해야 한다.
- 교정처분, 제재와, 이로 인한 결과는 문제가 된 부정행위의 정도와 비례해야 한다. 또한 해당인이 부정행위에 연루된 동기 또한 고려해야 할 것이다.
- 처벌조치와 제재는 부정행위의 공모, 교사 또는 방조에 관여하지 않았음이 확실한 친족이나 기타 다른 난민에게 미치는 영향을 가능한 한 최소화 하도록 해야 한다.

재정착 관련 부정행위에 난민이 연루된 의혹이 제기된 경우 즉시 대표 또는 소장에게 보고해야 한다. 대표/소장은 증거를 평가하고 1~2명의 경험이 풍부한 국제직원을 지명하여 필요에 따라 정식조사를 실행하도록 한다. 정식조사의 경우, 재정착 담당부서, 지역거점/사무소, 관련 지역국에 보고해야 한다. 또한 재정착 담당부서, 지역거점/사무소, 관련 지역국의 지원과 전문적 경험을 요청하는 것도 바람직하다.

연루된 난민의 경우, 조사의 차원에서 그리고 의혹에 대해 자신의 입장을 설명할 수 있는 합리적인 기회를 주기 위해 면접을 실시하도록 해야 한다. 이때 면접은 필기 또는 녹취, 녹화 등으로 기록을 남기도록 한다. 단, 면접대상인 난민의 동의를 얻을 필요가 있다. 제재 또는 교정처분에 대한 의견을 포함한, 필요사항이 모두 기재된 조사보고서 또한 요구된다. 이 보고서는 대표(또는 대표대행인)가 내용을 확인하고 필히 재정착 지역거점/사무소 또는 유엔난민기구 본부직원에게 내용확인을 받도록 한다.

제재는 부정행위의 성격에 따라 재량적으로 적용된다. 제재는 상황(개인의 보호요구, 해당국의 상황, 동기, 제재를 완화할만한 사정 또는 제재를 강화할 사정 등)에 따라 상당 부분 차이가 있을 수 있다. 개인정보 위조의 경우, 경고나 재정착 신청수리가 일시 중단되는 등이 있지만, 뇌물공여미수나 제1조 제F항의 배제조항의 적용으로 이어질 수 있는 정보은폐의 경우, 재정착에 대한 고려가 취소되는 것뿐만 아니라 형사소송으로 이

²³ UNHCR, Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees, March 2008. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>

어지는 경우도 있다.

가능하다면 난민이 저지르는 부정행위에 대한 제재조치 결정에 대해 현지 난민그룹에 알려야 하겠으나, 이러한 공지는 해당 조치 또는 제재의 대상이 된 난민의 신원은 보호하는 형태로 이루어져야 한다. 이때 공지는 난민과 NGO나 기타 재정착 파트너가 확인할 수 있는 게시판을 통한 발표도 포함된다. 공지의 목적은 부정행위 발생 및 이에 대한 유엔난민기구의 대응조치/제재를 난민사회에 알리기 위한 것으로, 앞으로 발생할 수 있는 부정행위를 방지하기 위한 것이다.

의혹의 대상이 된 부정행위로 인해 유엔난민기구가 재정착 수용국에 제출하는 후보자에 어떠한 영향을 줄 가능성이 있는 경우, 해당국가에 적절한 형태로 정보를 제공하도록 해야 한다. 재정착 관련 부정행위 사안 하나 하나를 일관된 자세로 해결하기 위해서는, 부정행위에 대하여 관용의 여지는 없으며 이러한 행위에는 언제나 결과가 따른다는 입장을 나타내는 것이 매우 중요하다.

NGO의 부정행위 의혹

사업 파트너나 NGO의 부정행위가 의심되는 경우, 유엔난민기구 지역국과 법무부서(LAS)가 조언이나 지침을 제공할 수 있다. 경우에 따라서 부정행위가 형사소송으로 이어지는 경우도 있다. 이러한 경우, 법무부서는 재정착 담당부서나 지역국과 상시 협의하도록 해야 한다.



추천 참고문헌

- UNHCR, Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees, March 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>
- UNHCR, Management of Protection Activities – Responsibilities of UNHCR Staff, 15 March 2002, IOM/025/2002 – FOM/024/2002, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3d4524a52.html>
- UNHCR, IOM/054/2005 – FOM/054/2005 The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General’s Office, 3 November 2005, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>
- UNHCR, Disciplinary Proceedings and Measures, 30 May 2002, IOM/38/2002–FOM/36/2002, (Internal) UNHCR Intranet
- UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes, June 2004, <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

4.5 재정착에 대한 난민집단의 기대와 이에 대한 대응

재정착에 대한 기대에 대한 효과적인 대응이란, 재정착 절차가 긴장이나 불안, 불온한 움직임이나 치안의 위협 등의 영향을 받지 않도록 하기 위해 필수불가결한 기반을 형성한다.

효과적인 커뮤니케이션과 아웃리치 프로그램은 이러한 기대에 대처하기 위한 핵심으로 작용한다. 영구적 해결책으로써 재정착이라는 성격과, 한계점에 대한 정보가 한정되어 있기 때문에 난민이나 재정착 파트너는 재정착에 대해 비현실적인 기대를 안고 있는 경우가 있다. 난민 중에는 상황이 장기화 되어 현 시점에서 비호국 사회로 통합이나 자발적 귀환의 선택이 불가능한 경우, 재정착에 대한 희망이 커지게 되고, 부정부패, 난민 간에 발생하는 폭력, 직원의 안전에 대한 리스크가 높아질 가능성도 존재한다.

재정착을 적절히 이해하고, 보호와 영구적 해결책 관련 전략에 따라 올바르게 시행된다면 문제점을 최소화할 수도 있다. 철저히 설계되지 못한 재정착 프로그램은 난민사회 내부에 비현실적이고 과도한 기대를 안겨줄 수 있다. 불만과 과거의 경험에서 비롯된 심리적 외상이 혼재하는 탓에 이러한 기대는 불안과 긴장의 원인이 될 가능성이 존재하며, 중국에는 난민에 의한 조직적인 항의 또는 폭력행위 등의 극단적인 수단을 취하는 상황이 벌어질 수 있다.

4.5.1 영구적 해결책에 관한 대화

기대의 전반에 대한 대응책의 하나로, 난민의 리더나 개개인과 재정착만이 아닌 전반적인 보호활동이나 영구적 해결책에 관한 대화를 나눌 기회를 마련하고 대화를 이어나가는 것이 중요하다. 이러한 노력을 통해 난민은 가능성이 있는 모든 영구적 해결책의 범위와 한계를 이해할 수 있게 된다. 또한 사무소는 보호를 요하는 상황에 대한 정보와, 개별 요구를 특정하기 위한 정보를 수집할 때 재정착에 대한 기대를 고치시키지 않도록 주의를 기울여야 한다. 난민의 요구를 특정하는 것을 통해 어떻게 기대에 대응할 수 있는지에 관해서는 5.8.1에서 자세히 다루도록 한다.

사안에 따라서는 난민집단 내부나 비호국의 종교나 정치단체가 비호국에 존재하는 리스크 또는 귀환과 관련한 위험에 대해 직/간접적으로 어떠한 위치를 차지하는 경우가 있다. 공보담당 직원은 이러한 상황에서 유엔난민기구가 신뢰할 수 있는 정보를 전달하는 캠페인 실시를 위한 능력을 강화할 수 있다.

4.5.2 재정착에 관한 메시지

재정착에 대한 기대에 대응하기 위한 각종 조치들 중 가장 중요한 것은 난민 이외에도 난민과 관련한 사람들, 또는 경우에 따라서 일반시민을 위해서, 재정착은 실현 가능성과 수용인원에 한도가 있다는 사실을 명확하고 일관성 있는 정보를 통해 전달하는 것이라고 할 수 있다. 재정착에 관한 메시지는 일관성 유지라는 관점에서 재정착에 관해 난민

과 의논할 권한을 가진 사람의 수를 제한하는 것 또한 중요하다.

- 기본적SOP에 규정된 바와 같이, 이러한 메시지는 다음과 같은 점이 강조되어야 한다.
- 재정착은 고려할 수 있는 3가지 영구적 해결책 중 하나에 지나지 않는 점
- 재정착이란 난민을 현재 체류중인 국가에서, 난민을 수용하는 것에 합의한 다른 국가로 이주시키는 일이라는 점
- 필요한 경우 재정착이 가능하도록 하고, 난민보호를 확보하는 것이 유엔난민기구의 의무이나, 재정착이 자동적으로 이루어지는 것은 아니라는 점
- 난민에게 있어 재정착은 권리가 아니라는 점
- 재정착은 재정착 수용국과 유엔난민기구가 정한 엄밀한 기준에 따라 실시된다는 점
- 난민의 연고나 희망은 고려되어야 하지만, 난민은 재정착 대상국을 선택할 수 없다는 점
- 난민의 재정착 수용여부에 대한 결정은 유엔난민기구가 아닌 재정착 수용국이 내린다는 점.
- 재정착에 관한 모든 서류, 정보, 절차 등은 무료로 제공된다는 점
- 재정착 절차에서 부정행위를 저지르는 것은 법을 저촉하는 행위로, 난민의 재정착 신청이 중지되는 것에 그치지 않고 형사소송의 대상이 될 수 있는 점

가족구성을 낱조하거나 잘못된 사실을 제공하는 행위는 부정행위에 해당한다는 점

재정착 후 부정행위가 발각된 경우, 체류허가 취소 또는 송환의 가능성 등, 중대한 결과를 초래할 수 있다는 점

재정착 관련 메시지의 보급

재정착에 대한 기대에 가장 효율적으로 대응하는 방법은, 개별 케이스에 관한 카운셀링을 실시하고 정보 공개와 더불어 재정착에 관한 명확한 정보를 전달하는 것이다. 유엔난민기구와 재정착 파트너가 난민과의 의사소통을 도모하고 (참가형 평가, 포커스 그룹 설명, 보호 프로파일링 등) 각각의 난민이 지닌 요구를 이해하고 해결방법의 개선을 통해 비현실적인 기대와 오해를 줄일 수 있다.

적절한 정보의 전달 방법은 각 사무소의 상황에 따라 차이가 있으나, 다음의 경우를 생각할 수 있다.

- 재정착에 관한 설명회
- 보호에 관한 과제와 영구적 해결책에 대한 대화를 나누고, 재정착 수용국의 능력과 한계에 대해 이해를 촉진하기 위해 관리관과 난민이 정기적 회의를 가지기.
- 난민집단의 모든 계층에 정보를 확실히 전달하기 위해 난민집단의 지도자나 여성, 청년층, 장애인, 기타 난민의 소그룹 등을 대상으로 한 맞춤형 협의의 기회 마련

- 재정착 관련 표준 정보를 사무소와 접촉하는 모든 난민에게 제공(‘재정착 팜플렛 견본’에 관해서는 Baseline SOP의 첨부문서를 참조)
- 개별 카운셀링에서 재정착에 관한 정보를 사용할 때 일관된 정보를 사용
- 다양한 수단(라디오 방송, 신문, 포스터, 팜플렛, 문자메세지, 이메일 등)을 통해 재정착 관련 정보를 이해할 수 있도록 홍보 캠페인 마련
- 난민과 접촉하는 어느 누구라도 재정착 절차를 잘 이해하여, 재정착과 관련한 비현실적 기대를 가지지 않고 이에 대한 중요성을 이해할 수 있도록 직원 및 NGO와 회의

이미 재정착한 난민 커뮤니티를 대상으로 명확한 정보를 전달하는 것 또한 재정착 관련 비현실적 기대를 줄이는데 중요하다.



4.5.3 카운셀링의 중요성

카운셀링은 유엔난민기구가 난민 개인과 처음으로 접촉하는 시점에서 매우 중요하며, 재정착 절차에 관여하는 정부와 NGO직원과의 긴밀한 협력 속에 난민과 유엔난민기구 간의 열린 대화의 형태를 취하도록 한다.

출신국에서 출국할 때, 또는 비호국에서의 문제에서 비롯된 심리적 외상을 이유로, 난민은 재정착의 틀을 확보하거나, 재정착 수용국에서 기대할 수 있는 기회를 향한 비현실적인 기대를 품는 일이 있다. 여기에서 중요한 것은 개인이 지닌 지식과 기대하는 내용을 이해하고 직접적으로 대응하는 것이다. 직원은 현실적인 선택지에 국한하여 이야기를 진행시켜야 하며, 이루어 지기 힘든 약속은 하지 않도록 해야 한다.

능동적으로 귀 기울이기

난민이 재정착에 대한 관심을 보일 때 실제로는 다음과 같은 문제를 나타낼 때가 있다. 예를 들어, 지원, 귀환을 기대할 수 없는 점, 취직이나 수입을 확보할 필요성, 교육을 원하는 경우, 난민이라는 상황에서 비롯되는 공포, 불안과 의료나 정신상담의 필요성 등이 있다.



여러 명의 관계자가 카운셀링에 참여하는 경우, 제공되는 정보 내용에 대해 카운셀링이 시작되기 전에 확실히 합의할 필요가 있다.

적절한 경우에는 기타 영구적 해결책, 즉 먼저 자발적 귀환이나 비호국의 지역사회로 통합에 대한 카운셀링이 이루어진 후, 재정착에 관해 난민과 대화를 나누도록 해야 한다.

적절한 해결책으로써 재정착이 검토된 경우, 재정착 절차진행과 소요기간에 관련하여 최대한 투명성이 보장되어야 한다. 카운셀링에서는 재정착은 일정 기준에 기초하여 실시되며 규정된 절차를 준수함을 명확히 전달하도록 해야 한다. 또한 난민에게, 재정착 절차 중 불확실한 사내나 문제가 발생할 수 있으며, 해당 난민의 재정착 수용여부에 대

한 결정은 유엔난민기구가 아닌 재정착 수용국에 의해 이루어진다는 사실을 명확히 전달해야 한다.

모든 관련사실에 대해 충분한 지식전달과 이해가 이루어진 상태에서 내려진 결정만이 난민 개인의 요구와 상황을 올바르게 평가할 수 있다. 지나친 불만이나, 기대를 저버린 대상에 대한 공격이나 폭력 등 최악의 사태는 난민이 현실적인 기대를 지닌다면 피할 수 있다.

가족 전원(유아는 제외)이 적절한 카운셀링을 받을 수 있도록 해야 한다. 가장만 카운셀링을 받는 것으로는 부족하며, 성인여성이나 소녀가 재정착을 받아들이는 방법이나 기대, 이들이 지닌 재정착 요구는 같은 가족의 남성과 큰 차이를 보이는 경우가 있기 때문에, 여성이 겪는 현상이나 요구를 젠더와 연령을 고려하여 대처할 필요가 있다.



난민문제를 다루는데 있어 유엔난민기구의 목적, 목표, 재정착 활동과 관련하여 가능한 한 투명성을 확보하는 것은 절대적으로 필요하다.

재정착 대상국을 선택하도록 선택지가 주어진다 인식(‘여행사’ 증후군: ‘travel agency’ syndrome)을 난민이 가지지 않도록 특별한 노력을 기울여야 한다. 난민은 수용률과 수용조건 등의 복수의 요소, 가족과 문화, 언어, 교육, 취업경험 등 난민 자신의 배경으로 인해 재정착의 행선지가 극히 한정된 사실을 이해해야 한다. 재정착 수용국이 난민이 연고가 있거나 가족이 이미 재정착 중인 국가 등의 사실을 고려하지 않는 경우도 있음을 이해하도록 해야한다.

재정착 수용국에서의 통합은 문화나 언어의 차이, 가족이나 지인과 이별 등으로 상당히 큰 고통이 수반될 가능성이 있다. 새로이 도착한 사람들을 위해 재정착 수용국이 제공하는 숙소는 매우 간소한 시설일 수 있으며, 취업과 고등교육의 기회가 제한된 경우도 있다. 이러한 사실을 제대로 전달하지 않으면 재정착이 결정된 사람들이 잘못된 기대나 실망에서 오는 불만이 발생할 수 밖에 없다. 때문에 젠더와 연령을 배려한 카운셀링은 정보를 효과적으로 전달하기 위해 매우 중요하다고 할 수 있다.

재정착 절차에서 난민 카운셀링

재정착을 위한 준비과정에서 난민 개인을 대상으로 한 카운셀링에서는, 신청자의 신청 파일 작성과 후보자 리스트, 재정착 수용국에서 처리를 위한 예상 소요기간, 팔로우업을 위해 유엔난민기구가 관여하는 절차 등 하나하나를 확실히 설명하는 것이 중요하다. 예상 소요기간 또는 처리절차에 큰 변경이 있는 경우 또한 즉시 전달하도록 해야한다.

정보전달은 다양한 방법으로 이루어 질 수 있다. 팸플릿, 포스터, 라디오, 신문, 편지, 이메일, 개인면접 등을 들 수 있다. 유엔난민기구가 제공하는 업무는 모두 무료로 이루어지는 점 또한 가능한 한 홍보내용에 포함시키도록 해야 한다.

난민은 재정착 절차가 실제로보다 신속히 이루어져, 일단 신청케이스가 수용국에 제출되면 재정착은 자동적으로 확보된다고 생각할 수 있는데, 다음과 같은 사항을 설명하는 것 또한 중요하다.

- 재정착 절차는 재정착 수용국 측의 처리절차(면접, 건강진단 등)를 위해 시간이 지체될 수 있음
- 난민은 가족구성이나 보호상황에 변화가 발생할 경우 유엔난민기구에 즉시 연락해야 하는 점
- 수용여부를 결정하는 것은 유엔난민기구가 아닌 수용국이며, 수용은 자동적으로 이루어지는 것이 아닌 점, 그리고 난민은 진실만을 진술하고, 난민 해당성에 관하여 자세히 주장할 수 있도록 준비해야 하는 점.
- 가족 등 연고에 관련하여 유엔난민기구는 후보자 리스트를 제출할 때 최우선 사항으로 처리하고 있으나, 재정착 수용국이 꼭 이를 받아들인다고 단정할 수 없는 점
- 난민은 원하는 국가를 선택하거나 '물색'할 수 없는 점
- 신청결과와의 전달 방법과 시기.

난민이 희망이나 기대를 품지 않도록 유엔난민기구는 지킬 수 없는 약속을 하지 않도록 주의를 기울여야 한다.



4.5.4 유엔난민기구 시설이용을 보장

난민과 연락을 취하는 방법으로, 홍보 캠페인, 난민집단의 리더를 통해서, 지역사회, 난민여성과의 미팅, 개인에 대한 편지나 통지 등의 다양한 형태가 있지만, 유엔난민기구 시설에서도 난민이 문의할 수 있는 환경을 항상 준비할 필요가 있다.

유엔난민기구 직원과 접촉하기를 희망하는 유엔난민기구의 관심대상자에 대처하는 방법에 대하여, 그리고 우선시 해야 할 요구를 지닌 난민을 특정하는 방법에 대하여 유엔난민기구에서 안내, 등록, 보안을 담당하는 직원을 대상으로 한 트레이닝을 실시할 필요가 있다. 보호요구의 특정에 관한 자세한 내용은 5장에서 다루기로 한다.

모든 관심대상자, 특히 취약한 입장에 놓인 관심대상자는 유엔난민기구 시설의 출입이 허락되어야 한다.

유엔난민기구시설 이용방법과 시간에 관한 정보는 널리 안내하도록 해야 하며, 이용가능 시간 외 긴급 시 유엔난민기구와 연락할 수 있는 방법을 자세히 설명하도록 해야 한다.

난민에게는 유엔난민기구 시설 출입이 가능하며, 유엔난민기구에서 이루어지는 모든 업무는 무료라는 점을 다양한 기회를 통해 안내해야 한다. 또한 간단히 이용 가능한 불만 접수 시스템을 마련하고 안내하도록 해야 한다.



문의사항이나 불만접수 처리방법과 접수처 등 유엔난민기구 관심대상자를 위한 이용방법을 표준운영절차(SOP)에 규정하도록 해야 한다.

관심대상자는 가능한 한 관련 유엔난민기구 직원과 카운셀링을 위한 예약을 하도록 해

야 하지만, 예약 없이 방문한 관심대상자에 대응하도록 특정 시간대를 설정해야 한다. 긴급상황으로 인한 방문이나, 특정 사정으로 취약한 입장에 놓인 관심대상자에 대처하기 위해 예비 시간대를 마련하도록 한다.

여성이 단독 혹은 동반자와 함께 있는 경우에도, 유엔난민기구와 재정착 관련 정보를 입수하여 홀로 비밀리에 카운셀링을 받을 수 있도록 SOP에 연령과 젠더, 다양성을 배려한 실효성 있는 체계를 마련하도록 해야 한다.

부모나 양육자와 분리된 상태의 아동은 우선적으로 대응해야 하며, 지체 없이 담당 직원에게 알리도록 해야 한다.

4.6 안전대책

재정착 오퍼레이션에서는 재정착 활용과 투명성이 저해되지 않고 직원과 난민의 안전을 확보하며 부정행위를 방지하기 위해 적절한 안전대책을 확실하게 실시해야 한다.

유엔난민기구는 UN공통의 UN안보시스템에 적극적으로 참가하고 있으며, UN국가별 최저활동 안전기준(MOSS)의 지침에 따라 임무를 수행하고 있다. 유엔난민기구의 안전확보에 관한 정책은 본부, 각국 주재 대표부, 현지 사무소장의 각 레벨에서 관리직이 직원 안전을 확보할 책임과 관리책임이 있음을 강조하고 있다. 그러나 유엔난민기구의 정책은 모든 직원이 주변환경과 기존의 지침을 인식하고 스스로 안전환경에 영향을 미치는 책임과 능력을 가진 것을 인식하도록 강조하고 있다. 유엔난민기구 현지직원은 전원 UN안전보안국의 안전확보에 관한 트레이닝을 수강하도록 하고 있으며, 각 사무소의 긴급시 및 안전확인절차에 대한 설명을 제공받도록 하고 있다.

유엔난민기구가 규정하는 일련의 안전확보에 관한 내부 지침에는 도심지에서 취급의 주의를 요하는 개인 난민사태에 관한 안전확보 지침(Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context), 난민으로부터 위협, 언어폭력 및 협박에 대응하는 안전확보 지침(Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees.), 난민에 의한 항의나 데모활동 등 집단소란에 대처하는 안전확보 지침(Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees) 등이 있다. 이들 지침은 난민이 품은 기대에 대응하는 방법과, 분쟁을 피하고, 또는 분쟁 대처를 위한 일반적인 조언을 제공하고 있다.²⁴

다음과 같은 사항을 보장하기 위해 유엔난민기구 보호담당직원과 기타 직원 및 보안담당자 간 상호협력이 필요하다.

²⁴ UNHCR, Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context, 4 September 2002, <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html> UNHCR, Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees, 17 April 2003, <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html> and UNHCR, Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees, 15 September 2004, <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html> (모두 내부용)

- 유엔난민기구의 안전보장에 관한 정책과 지침이 재정착 절차에서도 완전히 실시 되도록 한다.
- 각 사무소에서 안전확보를 위한 절차를 마련하고 실시에 있어 보호문제를 염두에 두고 배려하도록 한다.

유엔난민기구의 각 절차에는 다음과 같은 안전확보에 관한 규정을 적용하도록 한다.

- 군중 관리와 유엔난민기구 시설에 질서를 유지하여 이용할 수 있도록 하는 조치
- 면접실의 구성이나 비품에 관한 지시를 포함, 개인 카운셀링이나 면접을 실시할 때 안전확보를 위한 지침
- 유엔난민기구 사무소에서 비호희망자와 난민의 이동에 관하여, 또는 경호가 필요한 장소나 상황에 관한 절차
- 접수 및 카운셀링, 면접에 사용되는 장소에서 비상시 호출버튼을 설치하는 등 유엔난민기구직원 모두가 안전을 위협받는 상황을 보안직원에게 통보하고 신속한 조치를 위한 대책
- 안전확보에 관한 사건을 사무소 내에서 적절한 직원에게 보고하는 절차와, 지역 내, 유엔난민기구 본부에 보고하기 위한 기타 요건

재정착 대상으로 선발된 후의 난민의 안전확보는 또 다른 과제이다. 상황에 따라서 난민은 질투에서 비롯된 폭력행위의 대상이 되거나, 재정착 후 지원이나 초청 스폰서가 될 것을 강요받기도 한다. 유엔난민기구 직원은 이러한 리스크에 대한 경계심을 가지고 필요한 경우 예방조치를 강구해야 한다.

4.6.1 안보 리스크를 초래하는 계기

유엔난민기구는 국가에 의한 재정착 개입결정을 보조하는 입장이라는 점에서 난민의 재정착에 대한 근심이나 불만이 사무소를 향하는 점은 이해할 수 있다. 그러나 이러한 근심의 원인은 '재정착' 자체에만 존재한다고 한정할 수 없다. 오히려 난민상황이나 해결책이 어떻게 관리되는지, 또 자신들의 생활에 영향을 미치는 결정이 이루어지는 과정에서 난민이 얼마나 참여 가능한지, 재정착과 기타 고려될 수 있는 해결책에 관한 정보를 얼마나 접할 수 있는지 등도 생각할 수 있다. 재정착이 난민의 호의적인 시선을 받는지 여부와 상관없이 유엔난민기구와 국제사회가 직면한 과제는 분쟁을 일으키지 않고 난민이 이해할 수 있으며 난민에게 지지받을 수 있는 형태로 재정착을 관리/운용하는 것이라고 할 수 있다.

긴장을 심각하게 하는 요소가 존재하는 경우 (재정착 희망인원이 수용가능 인원을 웃도는 경우 등)에는 난민이 불안이나 불만을 느끼거나, 폭력을 행사하는 등 상황이 늘어날 가능성이 있다. 특히 어떠한 '계기/요인'에 의해 발생한 경우가 이에 해당한다.

이러한 요인은 다른 업무에서도 종종 공격적 행동의 발단으로 작용하는데, 재정착만 관련된 것이 아니며, 다음과 같은 상황을 들 수 있다.

- **권력남용이나 부패, 반윤리적 행동이 있었다고 인정되는 경우:** 유엔난민기구 긴급 보안부(ESS)에 의해 이루어지는 조사는 난민이 폭력적 또는 공격적인 행동을 보이는 많은 사례에서 유엔난민기구에 대한 이 같은 이미지가 존재함을 시사한다. 유엔난민기구의 경험은 이것이 단순히 수용방식의 문제가 아닌 것을 확실히 나타내고 있다. 많은 난민들이 절망감을 느끼는 한편 재정착 수용인원이 한정된 상황이 난민이나 난민과 접촉하는 사람들에게 의해 이기적으로 이용되거나 비윤리적 행동의 대상이 될 수 있다. 이러한 사실은 관리책임자가 일상적으로 감독하고 필요한 경우 사전 개입을 할 책임이 있음을 다시 한번 상기시켜준다.
- **정책이 명확하지 않거나 완전히 이해되지 않은 경우, 또는 정책 적용에 문제가 있거나 공정하지 못하다고 인식되는 경우:** 이러한 사항들이 혼재되어 문제가 발생하는 경우가 많다(예를 들어, 재정착 대상 난민을 특정할 목적으로 참가형 평가 시스템 또는 이와 비슷한 방법이 마련되지 않은 경우).
- **난민이 배려나 존경을 받지 못한 처우의 경우:** 소수의 보호관계직원이 휴식을 취할 여유도 없이 수 백명의 난민을 마주해야 하는 경우 피로나 무관심, 번아웃(Burn out: 과로로 인해 극도로 지친 상태)이 발생할 우려가 있는 사무실에서 특히 유념해야 하는 사항이다.
- **어떤 난민의 케이스가 어떤 직원과 긴밀한 연결관계에 있는 경우:** 이로 인해 모든 사람에 대해 공통된 정책을 공정하게 적용하는 것이 아닌, 개인적 요인에 기초하여 결정이 이루어진다고 받아들여질 가능성이 있다.
- **난민이 다른 당사자(대부분의 경우 유엔난민기구)에게 기대했던 결과를 얻기 위해 폭력적/강제적 행동을 취하는 것이 유용하다고 여길 이유를 준 경우:** 이는 유엔난민기구가 경험한 장기화된 집단소란 등에서 주로 발생하는 경향이 있다. 이런 경우에는 애매한 표현을 보다 폭력이나 위법행위는 허용하지 않는 입장을 유지하는 것이 중요하다.
- **난민이 자신에게 재정착이 '보증되었다'거나, '당연히 선발될 것이다'라고 기대하는 경우:** 이 같은 인식이 발생할 수 있는 상황은, 예를 들어 비호국에서 보호와 관련하여 비슷한 문제를 겪은 많은 사람들이 재정착을 목표로 하는 경우, 긴 면접과정을 거친 경우, 단순히 직원의 발언이나 의도를 오해하는 경우 등을 들 수 있다.
- **갑작스러운 정책변경이나, 난민이 이해하기에 또는 적응하기에 급속도로 이루어진 경우:** 유엔난민기구는 특히 재정착과 관련하여 영향을 받기 쉬운 입장에 놓여있다. 즉 갑작스러운 중대한 정책변경이 비호국이나 재정착 수용국에서(어느 한쪽 또는 양쪽 모두에게서) 발생할 가능성이 있으며, 유엔난민기구는 대부분의 경우 이러한 상황을 통제할 수 없기 때문이다.
- **시간이 충분하지 않다고 느끼는 경우:** 정치조항이 실시되었거나, 실시예정인데도 불구하고, 출신국 상황이 난민이 보기에 아직 불안정하다고 비춰질 때 유엔난민기구는 이러한 현상을 경험할 수 있다.
- **기다리다 지친 경우:** 이 요인이 폭력에 미치는 현실적 영향에 대해서는 논의의 여

지가 있는데, 엄밀히 말하자면 요인에 속하지는 않는다. 어떠한 특정 상황이라고 하기 보다는, 아무것도 발생하지 않는 것에 의해 발생하기 때문이다. 그러나 유엔난민기구가 지금까지 경험해 온 난민에 의한 폭력의 대부분은 몇 년이 지나도록 자발적 귀환이나 지역사회로 통합이 이루어지지 못하고 장기화된 난민상태에 놓여진 사람들에게 의해 발생한다.

4.6.2 면접 시 안전을 확보하기 위한 행동

면접관에 대한 적대적인 행동이 일어나는 경우가 있다. 앞서 논한 긴장의 요인을 고려해 볼 때 재정착과 관련한 책임을 맡는다는 것은 적절한 안전확보 기준을 긴급히 정비할 필요가 발생할 수 있다는 의미가 된다.

사무소 및 면접장소에서 지켜야 할 예방조치와 관례에 대해 현지 안전확보 고문의 의견을 구하도록 한다.²⁵ 재정착 관계직원이 면접과정의 안전에 영향을 줄 수 밖에 없는 불미스러운 사태나 행동을 제대로 알아차리기 위한 절차가 확립되어야 한다.

개인 또는 집단과 회이나 면접에 앞서 안전을 확보하기 위한 조치가 보증되고, 난민과 접촉할 가능성이 있는 직원 모두가 안전확보에 대한 인식을 위해 적절한 트레이닝을 받는 것은 매우 중요하다. 폭력행위 등의 전과가 있는 난민의 케이스를 담당하게 되는 경우, 특별배려가 이루어져야 한다. 면접 대상이 심각한 비탄에 빠져있는 경우나, 절박한 행동을 할 조짐이 보이는 경우에는 적절한 안전확보 조치를 실시하고 보안요원에게 알리도록 해야 한다.

다음의 일반적 지침은 면접과정에 관여하는 유엔난민기구와 파트너 소속 직원의 안전을 향상하기 위한 것이다.

- 모든 면접은 가능한 한 예약을 통해 이루어지도록 한다.
- 긴급한 케이스, 절박한 케이스, 배려를 요하는 케이스를 취급하기 위한 별도절차를 마련하도록 한다.
- 트레이닝을 받은 보안요원이 시설 및 면접구역의 정문에서 출입을 관리하도록 해야 한다. 필요하다면 보안요원은 시설에 진입하려는 개인에 대상으로 몸수색을 하거나 금속탐지기를 사용하도록 해야 한다.
- 면접이 이루어지는 구역은 대기실에서 보이지 않도록 한다.
- 동시에 대기실에 들어올 수 있는 인원수를 제한하도록 한다. 순서를 기다리는 사람들을 위한 화장실, 음료수, 충분한 넓이의 공간, 좌석 등을 마련하도록 한다.
- 폭력전과가 있는 경우 해당인의 개인파일에 그러한 사실을 기록하여, 필요한 경우 면접관이 예방조치를 마련할 수 있도록 한다.
- 면접은 면접관의 사무실이 아닌 면접실에서 실행한다.

²⁵ 보안문제 관련 추가 정보는 다음을 참조: UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate, 20 November 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>의 Unit2.4참조

- 면접공간은 안에서 이루어지는 일이 외부로 유출되지 않도록 하고, 가족과 통역인을 위한 충분한 공간이 확보되어야 한다.
- 면접실의 문에는 창문을 설치하도록 한다.
- 가능한 한 부서지기 쉬운 물건이나 무기로 이용될 수 있는 물건은 면접실에 두지 않는다.
- 면접관과 통역은 방해받지 않고 자유로이 출구에 접근할 수 있는 위치에 배치하도록 한다.
- 면접실의 퇴실절차를 마련하여, '잠깐 밖에서 상의할 일이 있어서...' 등의 자리에서 물러나는 방법이나 절차를 정하도록 한다.
- 직원은 항상 적절한 통신수단을 마련해야 한다.

사무실에서 떨어진 장소에서 면접이 이루어지는 경우 다음과 같은 지침을 고려할 수 있다.

- 면접은 불필요한 주의를 끌지 않도록 보이지 않는 장소에서 이루어지도록 한다.
- 지상에서의 이동수단을 항상 대기시키도록 한다.
- 어떠한 경우에도 적절한 통신수단(무전기 등)을 사용할 수 있도록 조치해야 한다.
- 여러 명의 직원이 함께 이동하도록 하며, 필요에 따라 지원을 받을 수 있도록 현지 당국과 연락방법을 정해야 한다.

보안과 관련한 모든 사건은 기록하도록 한다. 유엔난민기구의 '난민에 의한 위협, 언어적 학대나 협박에 대처하는 안전확보 지침'과, '난민에 의한 항의 또는 데모와 같은 집단소란에 대처하는 안전확보 지침'에는 부적절한 행동에서 협박, 공격에 이르는 다양한 보안사건에 적절한 대응책을 마련하는 조언이 담겨있다.²⁶ 모든 개인적인 협박은 즉시 보고해야 하며, 이때 직원을 보호하고 폭력을 예방하기 위한 적절한 대응책이 신속히 실시되어야 한다.



주요문헌

- UNHCR, Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context, 4 September 2002, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>
- UNHCR, Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees, 17 April 2003, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>
- UNHCR, Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees, 15 September 2004, (Internal) <http://swigea56>.

²⁶ UNHCR, Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees, 17 April 2003. <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html> and UNHCR, Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees, 15 September 2004. <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html> (모두 내부용)



추가문헌

- UNHCR, Handbook for Emergencies, February 2007, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>

4.7 유엔난민기구의 기록관리

부정행위는 난민 신청의 모든 과정에서 재정착 절차에 개입할 가능성이 있다. 유엔난민기구의 기록(개별케이스와 'proGres' 데이터 베이스 양쪽을 의미)을 적절히 유지하는 것은 우수한 의사결정과 관리책임을 위해 필수적이며 부정행위와 비밀유지 위반의 방지에도 도움이 된다.

유엔난민기구의 기록(서면파일과 전자기록을 포함)은 유엔난민기구의 소유물이다.

'유엔난민기구 매뉴얼' 제11장 '기록의 관리와 보관'에는 전자기록과 서면기록에 관한 지침이 명시되어 있으며, 직원은 다음과 같이 실행하도록 지시하고 있다.

- 유엔난민기구가 보관하는 기록의 종류를 확인하고, 얼마나 보존할 필요가 있는지, 즉 보존기간을 결정하도록 한다.
- 정해진 보존기간이 만기된 기록은 즉시 적절한 방법을 통해 폐기하도록 한다.
- 영구보존기록은 보존과 이후 조사를 위해 유엔난민기구 기록보관부서로 이동한다.

보호관련 기록(주제별 파일과 개별케이스 파일을 모두 포함)은 영구보존 되는 유엔난민기구의 기록이다. 재정착 관련 주제별 파일에는 재정착 활동의 책정과 촉진, 계획의 상세내용이 기재되어 있으며, 국가별 정보나 정책문서, 절차지침도 포함된다. 개별케이스(IC)파일에는 난민 개개인 또는 비호희망자, 부양가족 등에 관한 모든 정보가 기재되어 있다. 인덱스로 이용되는 모든 데이터 베이스를 포함한 이들 파일은 유엔난민기구 보관, 기록방침에 따라 적절히 관리, 보관되어야 한다. 자세한 내용은 기록, 기록 보관부서에 문의할 수 있다.(archives@unhcr.org)

4.7.1 중앙집중화 된 파일링 시스템의 감독과 관리책임

모든 유엔난민기구 사무소는 개별 케이스파일 등 보호관련 파일의 정리, 편성, 취급의 모든 측면에 대하여 상세한 파일관리절차를 실시해야 한다.

파일링 시스템은 중앙관리가 이루어져야 하며 사무소에 비치하는 자료는 난민 한 명 한 명에 대한 서면파일 1부로 제한하여야 한다. 다양한 부서가 한 명의 난민에 대하여 복수의 파일을 이용하는 것은 피해야 한다. 또한 난민보호와 커뮤니티 서비스, 그 외 재정착을 담당하는 각 부서는 동일한 파일링 시스템을 공유하도록 하여 각 부서간의 일관성을 확보하고 어떤 난민을 위한 어떠한 조치를 취할 때 고려되어야 할 모든 중요정보를

간편하게 이용할 수 있도록 한다. 난민에 대한 영구적 해결책을 타진하고, 난민의 요구를 포괄적으로 이해하는 것이 중앙집중화 된 파일링 시스템을 통해 향상될 수 있을때, 파일의 모든 요소들은 비로소 유용할 수 있게 된다.

파일의 관리절차는 필드 오퍼레이션의 범위와 기술 시스템과 자원이 얼마나 확보 가능 한지에 따라 달라질 수 있다. 그러나 파일과 파일링 시스템은 모든 오퍼레이션에서 다음의 목적을 달성하기 위해 질서정연하게 편집 정리되어야 한다.

- 기밀정보의 보호
- 확실히 보안이 유지되는 보관창고를 이용하여 파일의 분실 또는 손상을 방지
- 파일열람에 규칙을 마련하여 재정착 절차에 사용되는 문서의 건전성 확보
- 손쉬운 기록이용이나 기록의 명확성과 철저함을 촉진하여, 재정착의 모든 절차에서 효율을 최대화 할 것

파일 편성시스템은 다음의 작업이 쉽게 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다.

- 가족구성을 반영하고, 링크된 파일 간의 즉시조회 및 상호조회(Cross reference)가 가능하도록 할 것
- 동일 가족에서 주신청자의 복수지명과 처리를 인정할 것
- 주요 신청자 또는 파생적 지위의 신청자인 개인의 지위에 변경이 있는 경우를 포함 가족 누군가의 지위변경을 반영
- 가족구성에 발생한 변경(결혼, 출생, 사망, 기타 사항 등) 반영
- 해당 세대의 구성원 각각이 제공한 정보를 별개의 파일로 처리하고 각 정보의 제공원을 알 수 있도록 표시하지만 비밀유지원칙을 어기지 않도록 유의할 것.
- 파일장부를 작성하여 파일을 추적하는 절차를 마련

유엔난민기구 대표와 상급 보호담당직원은 파일링 절차에 관한 관리책임을 특정 난민 보호관에게 서면을 통해 위임하도록 한다. 이들 파일의 관리절차는 개별 케이스파일과 기밀정보에 접근할 수 있는 직원을 명확히 지정하여, 서면파일과 전자파일의 관리에 관련하여 누가 감독책임을 지고 있으며 누가 관리책임을 지도록 할지 규정해야 한다.

파일 관리에 대한 관리책임

- 유엔난민기구 직원에게 파일관리에 관한 훈련과 지원을 제공한다.
- 개별 케이스의 물리적 파일과 전자파일에 접근 및 개별파일의 이동, 보관에 관한 유엔 난민기구 사무소 실무를 감독하고 개별 파일의 보안과 기밀유지를 확보하도록 한다.
- 물리적 파일과 전자 파일에 대하여 모니터링을 무작위로 실시하고 직원이 파일의 유지, 갱신 및 중앙 시스템의 관련 데이터 입력과 관련하여 정해진 절차를 준수하도록 한다.

4.7.2 개별 케이스 파일

각 유엔난민기구 사무소는 파일번호의 할당과 파일정리에 관한 시스템을 마련해야 한다. 유엔난민기구에 등록된 난민은 모두 'proGres'를 통해 ID번호가 부여된다. 각 사무소는 특히 'proGres'가 없는 경우 독자의 파일조회 번호를 할당할 수 있다.

난민의 유엔난민기구 등록이 완료되면 가능한 한 신속하게 해당 난민의 개인파일을 작성하고 이후 해당인에 관한 모든 문서와 동향을 적절하게 기록, 보관하도록 한다. 파일 작성은 난민인정절차의 준비과정에서 이루어지는 경우가 많다. 집단난민상황에 관여하는 현지사무소는 난민과 매일 접촉한다는 특성으로 인해 개별 케이스파일을 작성하지 않는 경우도 있다. 따라서 집단난민상황에서의 재정착에 관련한 개별 케이스파일의 작성은 재정착을 위한 검토가 요구되는 최초 조회의 단계에서 이루어져야 한다.

개별 케이스파일의 내용

개별 케이스파일은 특정 난민에 관한 모든 정보가 집약되어 있다. 파일을 다루는 유엔난민기구 직원은 모두 파일의 정보를 완전히 정리된 상태로 유지하고 다른 유엔난민기구 직원이 해당 파일을 사용해야 하는 경우 파일의 이력과 현 상태를 즉시 정확히 이해할 수 있도록 마련해야 한다. 케이스에 관한 이메일을 적절히 파일화 하는 것 또한 매우 중요하다.

개인 케이스파일은 다른 난민에 관한 모든 문서와 통신내용을 포함해야 한다. 다음과 같은 사항을 예로 들 수 있다.

- 난민과 케이스파일에 관련하여 취해진 모든 조치에 대한 기록을 모은 행동기록
- 필요사항이 모두 기입된 등록서식(등록이 이루어진 경우)
- 신분증명과 관련한 모든 서류(여권, 출생, 사망, 결혼증명서, 난민등록 또는 비호국정부 발행의 신분관련 서류 등)을 복사하여 보관(원본은 즉시 돌려주도록 한다).
- 가족원 한 명 한 명의 사진(전자상에 보관되어있지 않은 경우)
- 난민 본인이 제출한 각종 증거와 서류
- 난민이 난민인정을 거친 경우 난민인정서의 사본과 현재 난민 해당성을 주장한 내용, 면접 시 메모 등 증거가 될 수 있는 모든 자료
- 조회신청서 등 케이스에 관련된 모든 통신내용의 사본
- 신청자 또는 케이스와 관련된 제삼자와의 연락, 회화에 대한 기록이 존재하는 경우 해당 기록
- 재정착 위원회나 영구적 해결책 위원회의 회의에서 논의, 합의, 결정된 내용의 요약 등 사무소 내의 해당 난민에 관련한 논의를 상세히 기술한 파일용 메모 등
- 재정착 검토 또는 평가관련 기록
- 케이스 관련 의료정보 등 고유의 취약성에 관한 모든 문서
- 재정착 지역거점/지역 사무소 또는 본부에 회부하기 위해 송부된 서류의 사본

- 재정착 등록서식 등 재정착 수용국에게 후보자 리스트의 제출을 위해 송부된 서류의 사본
- 해당 난민 관련 파일에 관한 기타 메모 등

모든 메모는 일시, 서명, 페이지 번호를 기입하여 관련 직원의 성명과 직책도 명기하도록 한다. 복사한 모든 문서는 ‘사본’ 또는 ‘사본의 사본’ 중 해당하는 사항으로 적절하게 표기해야 한다. 파일에 서류를 추가 또는 삭제한 직원은 그러한 내용을 행동기록에 명기해야 한다. 열람이 제한된 정보는 물리적 파일에 봉인하여 조작방지를 위한 봉투에 밀봉하여 보존하는 방법도 고려할 수 있다.



현지 사무소는 난민파일에 추가된 서류(출생증명서나 양자등록 관련 서류)가 원본에 대한 사본임을 증명하는 권한을 가진 직원을 특정하도록 해야 한다. 서류의 원본은 복사 후 즉시 반환하고 파일로 보관하지 않도록 한다.

모든 서류는 수령 또는 작성한 날짜순으로 파일화 하도록 한다. 이때 최신 서류를 파일의 맨 위에 추가하는 방식으로 진행한다. 서류를 추가한 경우에는 행동기록에 그러한 내용을 기록하도록 한다.

난민과 가족의 사진이 디지털화 되지 않은 경우, 조작이 불가능한 형태로 파일에 첨부해야 한다. 습식 또는 건식 스탬프를 사용하는 방법도 고려할 수 있다. 단, 스탬프의 부정사용 방지를 위한 조치로, 스탬프의 사용 자체에도 제한을 두어 각 SOP에 그러한 제한사항을 규정하도록 한다. 사진 속 인물의 성명, 등록번호 및 촬영일을 각 사진의 뒷면에 기입하도록 한다.

4.7.3 전자기록: ‘proGres’, CORTS, 라이브링크

‘proGres’는 유엔난민기구가 오퍼레이션을 실행할 때 유엔난민기구의 관심대상자를 등록하기 위해 설계되었다. 이들의 요구와 절차는 현지 사무소에 따라 각각 다르기 때문에 사무소는 그에 맞는 표준운용절차(SOP)를 설계하여 사무소에서 사용하는 ‘proGres’를 통해 필드 이벤트 및 기능 정보입력 갱신관련 지침과 절차를 마련하고 있다. 사무소는 각자 고유 SOP에 재정착 SOP 등 분야별 SOP에 관련한 부분은 각 분야별 SOP에 통합하도록 해야 한다.

‘proGres’의 데이터 베이스는 개인등록을 기반으로 하고 있다. 따라서, 한 사람에 대한 개인데이터 등록은 1회에 한하여 가능하다. ‘proGres’는 집단을 추적하는 기능도 설정되어 있는데, 세대단위나 개인단위 등으로도 추적이 가능하며 동시에 양쪽 모두 추적하는 것도 가능하다. (‘처리집단’으로 칭하는 경우도 있다). 등록된 개인은 1개의 케이스 또는 세대별 케이스 중 어느 한쪽에 속해야 한다.

오퍼레이션의 문맥 상 필요한 경우, 1명의 인물을 세대와 개별케이스의 양쪽에 소속하는 경우도 있다. 세대 또는 개별케이스는 가장 가까운 가족(예를 들어, 배우자, 미성년

자녀)의 경우가 대부분이지만 한 명만으로 구성되는 경우도 있다. 시간이 경과하여 한 명이 하나의 집단에서 다른 집단으로 이동하는 경우가 있다(예를 들어, 미성년자가 성인이 되어 가족을 형성하는 경우). 케이스에 따라서는 1명의 주 신청자(PA)가 존재하고, 가족은 한명의 가족대표자(HR1)이 존재할 수 있다. 처리집단에 속하는 다른 구성원은 모두 PA와 HR1의 관계로 구성된다.

‘proGres’ 기록은 계속적으로 갱신되며, 변경이나 추가사항이 있을 경우 반영하고, 발생사항을 기록하도록 해야 한다. 발생사항이란, 개인, 케이스 또는 가족 기록에 기록된 사전에 규정된 중요한 발생사항을 말한다. 발생사항은 9개의 표준 카테고리로 나눌 수 있는데, 등록, 보호, 지원, 서류, 물리적 파일, 난민인정, 자발적 귀환, 재정착, 통합이 이에 해당한다. 재정착 처리에 관련한 표준 ‘proGres’의 이벤트 코드는 Baseline SOP에 첨부되어 있다.

‘proGres’는 보호, 난민인정, 커뮤니티 서비스, 재정착 관련직원 등 모든 직원이 대비하여 준비하도록 하며, 모든 기록은 발생사항(조회, 면접, 재검토, 후보자 리스트 제출, 재제출, 결정, 출발 등)에 대하여 정기적으로 업데이트 되도록 해야 한다. 일관성과 완전성을 확보하기 위해 기록 또한 재정착 파트너 (예를 들어 재정착 수용국이나 IOM)나 재정착 지역거점/지역 사무소, 본부에서 얻은 정보를 기초로 정기적으로 업데이트 하도록 한다.



통합 온라인 재정착 추적 시스템(CORTS)

CORTS란, 유엔난민기구 재정착 케이스 운영능력을 향상시키고 지역적 차원, 그리고 국제적 차원에서 보고능력을 향상시킬 목적으로 설계된 온라인 데이터베이스를 말한다. 재정착 지역거점/지역사무소와 본부의 재정착 담당부서의 처리부에서 취급하는 케이스를 CORTS를 이용하여 추적이 가능하다. 이 데이터베이스는 유엔난민기구 본부에 있는 서버에 설치되어 있다. 접속권한이 있는 유엔난민기구의 사용자가 유엔난민기구 인터넷 상의 웹 어플리케이션을 통해 이 데이터베이스 상의 정보에 접근할 수 있다.

CORTS는 재정착 수용국에 관련 케이스와 개인관련 정보를 ‘proGres’에서 직접 업로드 할 수 있도록 설계되어있다. CORTS에는 일련의 케이스 관리기능이 구비되어 있어 수용국에 재정착 후보자 리스트 제출 시 관련 절차를 기록하고, 기록된 내용을 검색, 그리고 보고서 작성이 가능하다. 사용자는 ‘proGres’가 없더라도 유엔난민기구 사무소의 재정착 후보자 리스트 제출을 위해 정보를 수동으로 기록하는 옵션 또한 이용 가능하다.

라이브링크²⁷

라이브링크는 유엔난민기구 인터넷 베이스를 위한 기록관리 도구로, 유엔난민기구가 보유한 기록의 라이프 사이클 전체를 보관, 보수, 보호를 총괄하는 기능을 맡고 있다. 유엔난민기구의 이메일 등 중요 전자기록은 신속한 조회와 정보관리를 위해 라이브링크 기

²⁷ UNHCR Electronic Records Policy, IOM/031-FOM/031/2005, 3 June 2005, (내부용)

록보관 시스템에 보존된다. 접속이 용이하고 철저히 관리되는 기록집약체계는 많은 직원이 빈번히 이동해야 하는 유엔난민기구에겐 필수불가결한 존재이다.

2014년까지 모든 유엔난민기구사무소에 배포될 예정인 본 시스템에는 다음과 같은 장점이 있다.

- 지리적 제약을 받지 않고 공동작업을 실행하고 서류 공유 및 프로젝트의 팀워크를 향상시킬 수 있다.
- 이메일 본문과 첨부파일을 직접 라이브링크에 파일링 할 수 있다.
- 24시간 언제 어디서든 유엔난민기구 기록에 접속이 가능하다.
- 강력한 검색툴을 사용하여 기록을 간단히 찾을 수 있다.
- 변경추적기록과 버전관리를 통해 기록의 라이프사이클 전체를 추적할 수 있다.
- UN기록관리기준을 준수할 수 있다.

전자기록의 관리는 다음 3가지 일반원칙에 따라 유엔난민기구가 담당하는 일상적 작업 프로세스와 운용절차를 포함해야 한다.

전자적으로 작성, 취급된 기록은 유엔난민기구 기록관리기준에 따라 전자파일의 형태를 취한다.

관리직은 해당 부서가 라이브링크를 통해 파일링이 실시되도록 하고 오류가 없도록 관리할 책임이 있다.

유엔난민기구의 모든 직원은 기록작성시 이용자로서 기록을 파일화할 책임이 있다.

4.7.4 생체인증데이터

유엔난민기구는 2012년 12월 '난민등록과 조회를 위한 생체인증 데이터에 관한 방침'²⁸을 공개하고, 생체인증 데이터의 수집이 이후 등록절차의 전형으로 이루어질 것을 발표했다. 생체인증 데이터를 사용하더라도 난민보호 및 관리 상의 이익을 기대할 수 없는 경우를 제외하여, 난민집단 신원조회작업의 일환으로 생체인증 데이터를 사용함이 바람직하다.

생체인증 데이터는 다양한 유엔난민기구의 오퍼레이션에서 등록 또는 난민 집단조회수단으로 사용된 이력이 있으며, 유엔난민기구가 실행하는 프로그램의 건전성 면에서 주는 이익 또한 분명하다. 예를 들어 등록 시 수집되어 'proGres'에 링크된 지문기록은 이익을 얻기 위한 다중등록, 다중신청 외에도 사칭이나 가족구성원에 관한 부정행위 방지의 측면에서도 도움이 되고 있다.

그러나 실행에서는 큰 장점도 있다. 유엔난민기구는 유엔난민기구가 실행하는 오퍼레이션에서 가장 적절하고 신뢰할 수 있으며 비용대비 효과가 높은 생체인증기술을 개발하

²⁸ UNHCR, Policy on biometrics in refugee registration and verification processes, 20 December 2010, IOM/083/2010 – FOM/083/2010, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4d0f593e2.html>

려고 노력하고 있다. 생체인증정보의 공유에는 유엔난민기구의 ‘비밀유지 지침’²⁹이 적용된다. 데이터의 수집, 처리가 공정하고 투명성 있게 실시되도록 보호조치가 마련될 필요가 있다. 유엔난민기구는 또한 데이터의 기밀성을 유지하기 위해 각종 적절한 조치가 마련되도록 하고, 데이터 공유가 수집 당시의 목적에 한정되어 이루어지도록 하고 있다.

4.7.5 파일의 보안과 추적

파일의 보안확보는 부정행위나 남용에 대한 예방조치만이 아닌 파일정보의 물리적 건전성과 비밀유지의 면에서도 중요하다.

파일의 기밀성을 확보하기 위한 수단으로, 전자파일과 서면파일의 접근관리, 서면파일 보관에 관한 예방조치 외에도, 개별 재정착 케이스에 대한 사후활동과 모니터링을 돕는 파일 추적시스템 등을 들 수 있다.

파일의 보안

전자파일에 수록된 정보의 보안의 모든 것은 이용자가 정확한 인증절차를 거치는지 여부에 달려있다고 할 수 있다. 전자파일은 패스워드를 통해 접근제한을 두고, ‘proGres’ 또는 네트워크 드라이브 상에 보관하도록 해야 한다.³⁰ 이와 같은 점을 각 사무소의 내부관리절차에서 기록관리자와 시스템 관리자의 관리책임을 반영하여 규정을 마련해야 한다. 개별 케이스에 관한 정보는 직원 개인의 드라이브에 보존하는 것이 아닌, 네트워크 드라이브 상 지정된 경로에 한정하여 보존하도록 한다. 직원 트레이닝에서 전자기록에 관한 설명(유저 ID와 패스워드의 올바른 사용법과 잘못된 사용으로 인한 결과 등)이 이루어질 필요가 있다.

서면파일은 안전하며 내화성 금속 보관함에 보관해야 한다. 보관함은 지정된 직원이 파일을 열람할 때 이외에는 항상 잠금 장치가 되어있어야 한다. 이 보관함은 잠금장치가 마련된 중앙 파일실에 보관하고, 파일실 출입은 허락된 직원만 가능하도록 제한해야 한다. 파일실의 열쇠나 비밀번호는 허락된 직원만 공유하도록 하며, 허락되지 않은 직원(동료나 보안직원 등)에게 맡기거나 알려져서는 안된다. 피난이나 재해시 파일과 파일실의 안전을 확보하기 위한 대책 또한 마련되어야 할 것이다. 현지 안전확보 자문관 또는 현지 정보조정지원섹션(FICSS)이 추가조치를 제안하는 경우도 있다.(연락처: HQCS00@unhcr.org)

직원의 부재시에는 파일을 직원의 사무실에 방치해서는 안된다. 업무가 완료하면 중앙 보관소(창고)에 반납하도록 해야 한다. 유일하게 인정되는 경우는 직원의 사무실이 안전하고 파일이 서류함 등에 잠금장치로 보호되어 보관되는 경우이다. 파일은 사무소 밖으로 가지고 나갈 수 없으며, 특별한 경우 엄중한 감시 속에 사무소 밖에서 면접이나 조

²⁹ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

³⁰ UNHCR 인트라넷에서 참조가능: UNHCR, Use of Passwords in UNHCR’s Computer-Based Systems, IOM/086-FOM/086/2006.

사 등을 이유로 필치 못할 상황에 한하여 사무소에서 파일을 가지고 나가는 것을 허락하는 총괄직원의 서면허가를 얻은 후 가능하다.

안전확보를 위한 추천방법으로, 현재 진행 중인 파일만을 현지사무소에 두는 방법이 있다. 케이스가 종료되었다고 판단되는 오래된 파일은 목록에 기록하여 포장한 후 유엔난민기구 보관기록방침에 따라 영구보존기록으로 보관하기 위해 본부로 송부하도록 한다. 자세한 내용은 기록보관부서(archives@unhcr.org)에 문의하도록 한다.

파일 추적

파일관리 시스템은 권한자가 중앙 레지스트리에서 파일접속확인을 허가하는 절차를 규정해야 한다. 파일이 필요한 경우 지정된 파일화 담당사무원이 파일 번호, 일시 및 해당 파일을 요구/반환한 직원의 이름을 파일 이동로그에 등록하는 작업을 담당해야 한다. 이러한 절차에 따라, 정보접속이 기록되어 누가 정보누설을 시도했는지 알 수 있고, 허가된 자만이 해당 파일에 접근했는지 여부를 모니터링 할 수 있다. 이러한 절차가 준수되지 않을 시 내부관리와 부정방지 대책에 취약점이 발생하게 된다.

파일이동로그는 'proGres'에 기록, 또는 'proGres'를 이용할 수 없는 경우, 대체의 데이터베이스에 전자적으로 보관되어야 한다. 대규모 오퍼레이션에서는 파일에 바코드를 부여하여 전자추적시스템을 실시하고, 직원에게 바코드가 부착된 ID를 배포하는 것을 검토하는 경우도 있다. 이러한 시스템에 의해 직원과 부서간 각 케이스파일의 이동을 추적할 수 있게되어 모든 파일이 언제 어디에 있었는지 알 수 있게 된다. 그러나 어느 시스템에서도 마찬가지이지만, 이러한 전자추적 시스템도 물리적 파일의 열람, 이동, 반환 시 직원이 필수적으로 바코드를 스캔하지 않는다면 충분히 기능할 수 없게 된다 (자세한 정보와 지원에 대해서는 현지 정보조정지원섹션(FICSS)에 연락하도록 한다.

HQCS00@unhcr.org)

각 재정착 케이스의 팔로우업과 모니터링을 실행하려면, 케이스파일의 이동을 모니터링 하는 것과 마찬가지로 일상적 케이스 추적시스템을 작성해야 하며, 기한(deadline) 또한 엄수되어야 한다. 추적 시스템은 장애물이나 추적지원, 개선을 요하는 분야를 특정할 때 도움이 된다. 또한 책임자가 어떠한 이유로 인해 부재 시 적절한 사후활동이 이루어질 수 있도록 도움이 된다.

추적을 돕기 위해 'proGres'를 사용하여 신청자의 성명, 생년월일, 출신지, 국적, 가족구성, 재정착 추천, 재정착 절차단계, 최근의 결정 및 일시, 미처리 조치, 케이스 담당직원의 성명 등 광범위한 데이터를 검색할 수 있다.

따라서 개별 케이스에서 취해진 모든 절차나 조치를 신속하게 기록하여 'proGres'의 정확도를 유지하는 것이 매우 중요하다. 'proGres'의 데이터를 최신상태로 유지하는 것은 또한 난민과 지역의 동료, 본부 및 재정착 담당부서에 체계적으로 피드백을 제공하는 면에서도 유리하며 통계보고서의 작성에도 도움이 된다.

4.7.6 여행문서와 신분증명문서의 보관

사안에 따라서는 유엔난민기구가 출발 전 준비과정의 하나로, 난민의 여행문서와 신분 증명문서를 받아서 보관할 필요가 발생할 수 있다. 이러한 책임은 보통 재정착 수용국이나, 권한이 부여되고 능력이 있는 경우 IOM이 맡게 된다.

유엔난민기구가 이러한 책임을 맡는 경우, 비호국과 재정착 수용국이 여행문서와 신분 증명문서의 발행, 보관, 인도, 수령에 관한 출발전 절차를 공동으로 수행하도록 해야 한다. 현지 사무소는 이들 서류에 접근할 수 있는 직원을 명확하게 지정하고 서류의 보관과 인도/수령 절차가 확실하게 규정되고 기록될 수 있도록 해야 한다.

해당 서류를 난민에게 인도하기 전, 해당 난민이 서류의 올바른 주인인지를 확인하기 위해 신분확인을 거치도록 해야 한다. 여행증명서의 경우 사본을 작성하고, 난민에게 원본수령을 확인하는 서명을 받도록 한다. 여기서 사본은 여행증명서를 건넨 유엔난민 기구직원도 서명하도록 한다. 서명을 마친 사본은 여행증명서 인도의 증거로 해당 난민의 파일에 보관하도록 한다.

4.8 계속적인 재정착 연수의 중요성

연수는 재정착 능력을 구축, 강화하고 직원과 파트너 간의 협력을 강화하여 유엔난민 기구의 재정착 정책을 효과적이고 일관성 있게 실시하기 위해 꼭 필요한 수단이다. 연수와 계속적인 학습은 직원 모두가 유엔난민기구의 난민보호 임무를 파악하고 국제보호의 기본원칙에 따라 공통된 이해가 가능하도록 하는 유엔난민기구가 제시하는 전략의 중요 구성요소이다.

유엔난민기구가 제공하는 재정착 연수활동은 보호연수와 밀접한 관계에 있으며, 글로벌 러닝센터, 각 지역국, 재정착 지역거점/지역사무소, 또는 관련 현지사무소와 긴밀한 협력에 기초하여 재정착 담당부서가 운영하고 있다. 재정착 오퍼레이션은 모든 단계에서 긴밀한 공동작업이 요구되기 때문에 유엔난민기구는 가능한 경우 정부와 NGO도 함께 관여하는 재정착 연수활동을 실시하고 있다.

유엔난민기구의 연수활동은 다양한 형태로 이루어진다. 초기 오리엔테이션이나 비공식적인 1대1 지원을 시작으로, 로컬 또는 지역차원의 워크숍, 연수용 모듈교재, E-러닝연수, 실시를 위해 수개월의 계획기간을 요하는 정식학습 프로그램 등이 존재한다. ‘재정착 편람’은, 유엔난민기구 직원과 재정착 파트너에게 있어 편리한 참고문헌으로써, 그리고 주요 연수도구로써 사용되고 있다.

재정착 연수의 주요 목적은 다음과 같다.

- 재정착을 필요로 하는 난민을 능동적으로 특정하고 수용국에게 효과적으로 후보자 리스트를 제출할 수 있도록 현지지원의 능력을 향상시킨다. 직원이 재정착 및

관련 보호문제를 마주한 경우 이를 분석하는 능력을 익히도록 하여, 적절한 전략을 정하고, 재정착 수용국 및 파트너와 긴밀한 협력에 의한 재정착 실현 메커니즘을 마련하도록 한다.

- 신뢰할 수 있고 투명성을 갖춘 재정착 프로그램을 실현하기 위해 재정착 오퍼레이션에 관여하는 사람들이 재정착 절차에서 발생하는 부정/불법행위에 대한 인식을 높이고, 발생을 방지/억제하는 능력을 강화한다.
- 자원을 최대한 활용하고, 연수의 개발을 목적으로 재정착 관련 연수를 개최하고, 여가에 제공하는 유엔난민기구 현지사무소의 능력을 향상시킨다.
- 개별 케이스와 난민집단에 관한 재정착 절차 전체의 운용을 강화한다.

4.8.1 글로벌 러닝센터

글로벌 러닝센터(GLC)는 조직 전체에 걸쳐 내부 연수활동의 운영을 담당한다. GLC는 유엔난민기구 오퍼레이션을 담당하는 모든 직원에 대하여 새로운 스킬과 지식을 습득하여 업무수행능력을 향상시키고, 개인의 커리어를 보다 효율적으로 관리할 수 있는 기회 제공을 목적으로 한다. 학습활동은 간단이 이용할 수 있도록 웹러닝, e러닝, 이동학습 등을 특히 중점으로 설계되어 있다.

GLC는 국제보호국 외에도 각 지역국이나 현지 사무소와도 긴밀히 협력하여 요구를 특정하고 다양한 방법을 통한 학습활동을 전개하여, 참가자가 습득한 지식이 이들의 업무에 미치는 영향을 평가한다.

유엔난민기구는 각 전문과제의 업무를 맡은 유엔난민기구 직원과 파트너를 대상으로 지역기반의 학습프로그램을 제공한다. 이러한 프로그램은 자기학습과 워크샵, 워크샵 이후, 라는 3개의 단계로 구성되어 있다.

보호학습프로그램(PLP): 보호지향형 오퍼레이션을 심도있게 이해하고 싶은 유엔난민기구직원을 대상으로 한 중급 프로그램으로, PLP에는 재정착을 포함 영구적 해결책을 다룬 유닛도 포함된다.

- **무국적에 관한 테마별 보호학습 프로그램:** 상급직원 및 파트너를 대상으로 한 테마별 프로그램으로, 오퍼레이션 수행 중 무국적자를 특정하고 무국적화를 방지, 무국적자에 대한 대응과 보호를 위한 대책마련을 어떻게 수행할 지를 다루고 있다.
- **난민인정 학습 프로그램:** 난민인정에 관련하여 광범위하게 활동하는 직원을 대상으로 한 업무 특정한 연수프로그램이다.
- **재정착 학습 프로그램:** 재정착 문제와 관련 광범위하게 활동하는 직원을 대상으로 한 오퍼레이션 특정한 연수프로그램으로, 자세한 내용은 4.8.3에서 다루도록 한다.

이 이외에도 보호관련 테마는 성 및 젠더에 기초한 폭력, 지역사회 기반의 접근법, 아동의 최선의 이익 평가 등에 관한 워크샵에서 다루어지고 있다.

GLC의 보호팀은 지역 차원의 연수기회를 확대하기 위해 지역 기반의 보호연수 담당 훈련관과 긴밀히 협력하고 있다.

The Facilitation Learning Programme for Protection은 보호담당직원을 대상으로 연수 기능을 제공하는 프로그램으로, 보호연수의 이용확대에 기여하고 있다. 이 프로그램은 지역기반 연수프로그램에 추가하여, 필요에 따라 실시되는 각 워크숍, 보고회, 기타 개별 요구에 따라 기획된 임시연수세션 등이 이루어 지도록 지원하는 연수실시능력의 확립을 목적으로 하고 있다. 훈련관은 직무담당리스트에 등록되면 다른 지역으로 이동하더라도 훈련관으로 활동등록 요청 받게 된다. 유엔난민기구는 이러한 방법을 통해 주요 보호영역(난민인정, 재정착 등)에 관한 실질적인 연수능력을 조직 내부에서 단계적으로 형성하고 지역간 조정의 기회를 늘려, 경험 및 우수사례를 공유할 토대를 구축하고 있다.

4.8.2 재정착 담당직원을 대상으로 한 핵심 연수프로그램

유엔난민기구는 지금까지 다양한 방법을 통해 모든 직원이 국제보호와 영구적 해결책(유엔난민기구의 임무 및 국제보호를 포함)의 기본을 이해할 수 있도록 노력해왔다. 이러한 방법의 하나로 '유엔난민기구와 국제보호: 보호연수 프로그램'이 있다.³¹ 유엔난민기구의 모든 직원은 따돌림, 성희롱(sexual harassment), 권리남용의 방지, '유엔난민기구 행동규범', 그리고 필요에 따라 '현지의 안전보호'에 관한 연수를 받도록 하고 있다.

이 외에도 현지사무소에서 재정착 활동을 담당하는 모든 직원은 재정착 정책과 실시의 기본에 대한 설명을 제공받아야 한다. 이는 재정착 활동의 의의와 목적을 보다 잘 이해하여, 재정착을 요하는 난민의 재정착을 위해 각 부서간의 효과적인 연계를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

재정착 활동에 직접적으로 관여하는 직원은 '재정착 편람' 및 유엔난민기구의 '재정착 SOP'를 숙지할 필요가 있으며, 다음과 같은 연수를 받아야 한다.

- 부정행위에 대한 인식과 방지
- 개별 케이스의 정보공유에 관한 유엔난민기구의 '비밀유지 지침'
- 재정착 원칙과 수용국에 제출하는 재정착 후보자의 카테고리
- 관심대상자 집단의 문화적인 면에 대한 세심한 대응
- 보호요구와 참조해야 할 메커니즘
- 젠더나 다양성에 대한 배려

그리고, 직무와 관련하여 다음과 같은 연수를 받아야 한다

- 면접 테크닉
- 통역원과의 업무

³¹ UNHCR, UNHCR and International Protection: A Protection Induction Programme, 1 June 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e71c32.html>

- 대인 및 커뮤니케이션 테크닉
- 'proGres'의 효과적인 이용
- 재정착 등록서식 준비요령

4.8.3 재정착 연수의 수강기회

재정착 관련 부정행위 방지 워크샵, 기타 상황특정형, 또는 국가, 지역특정형 연수를 위한 수강기회는 현지와 본부에서 제공되고 있다. 이들 연수세션은 정부 당국이나 NGO 파트너와 공동으로 개최하는 경우가 많은데, 현재의 지식, 활동 및 경험에 대한 정보를 공유하는 기회가 되기도 한다. 단, 연수를 개최하는 것으로 모든 파트너와의 정기회의를 대신할 수 있는 것은 아니다.

매년 개최되는 재정착 지역회의는, 지역 전체에서 이루어지는 재정착 정책과 절차를 통일적으로 운용하기 위한 연수를 제공하는 기회인 것과 동시에, 그 내용을 활성화 하는 기회이기도 하다. 또한, 연수의 유효성을 평가하고, 연수의 필요성을 평가하는 기회이기도 하다.

유엔난민기구-ICMC 재정착 직원 배치제도를 위한 연수도 공동으로 개최하고 있다. 유엔난민기구-ICMC 재정착 지원 배치제도는, 다양한 NGO나 정부에 소속된, 능력을 가진 인물을 기간을 한정하여 유엔난민기구에서 일할 기회를 제공하는 제도이다. 파병된 직원 모두는 파병에 앞서 ICMC와 유엔난민기구 양측에 의한 연수와 설명회에 참가하게 된다. ICMC에서 파병된 직원은 가능한 한 지역연수 워크샵에 참석하는 것이 바람직하다. 유엔난민기구와 ICMC는 이 워크샵에 관하여 파병직원의 임무준비를 지원하기 위한 특별 연수모듈을 마련하고 있다.

재정착 담당부서는 공식연수를 '행동학습'(등록, 조회훈련, 참가형 평가 등)의 수강을 통해 보강하도록 장려하고 있다. 이 연수의 목적은 재정착 후보자를 특정하는 기술과 처리에 관한 방법론에 대하여 직원의 이해를 높이는 것에 있다. 정기적으로 '활성화'세션을 갖는 이유는 재정착 절차의 지속적인 연구개발에 유용하며, 재정착 필요성의 평가와 수용국에 제출하는 재정착 후보자의 카테고리과 관련하여 발생하는 각종 질문이나 의문을 해결하는데 도움이 된다.

재정착 연수프로그램은 유엔난민기구의 담당직원이 재정착에 할애하는 시간이 현지 국가의 상황과 재정착 자격이 있는 케이스의 수에 따라 상이할 수 있음을 고려해서 이루어져야 한다.

재정착 학습프로그램

재정착 담당직원은 프로그램이 지역 내에서 제공되는 경우, 재정착 학습프로그램(RLP)³²

³² 모든 직원과 파트너는 온라인 연수프로그램을 이용할 것을 추천한다: UNHCR, Self-Study Module: Resettlement Learning Programme, October 2010, Rev., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae6b9b92.html>

을 수강하는 것이 바람직하다. 재정착 학습프로그램은 보호학습프로그램(PLP)을 보완하는 프로그램으로 6개월간 이루어지는 테마별 구성이며, 통신교육을 통해 연수, 실시 지도형 모듈, 재정착에 특화된 워크샵 등의 제공된다. 재정착 학습프로그램의 목적은 재정착 실무자의 지식과 능력을 강화하고, 난민의 요구에 대처할 때 적절한 주의를 기울이며, 일관성과 투명성을 확보한 책임관리를 완수하고, 예측 가능한 재정착 프로그램을 제공하는데 기여하기 위함이다.

재정착 학습프로그램은 유엔난민기구의 학습전략에서 중요한 구성요소이며, 재정착 활동 수준의 균형적인 향상과 국제보호의 효과적 운용을 도모하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 재정착 학습프로그램은 재정착에 관여하는 유엔난민기구 직원을 대상으로 한 연수조건 중 가장 기본적이며 필수적 구성요소를 갖추고 있다.

재정착 학습프로그램은 '난민보호의 과제'와 '유엔난민기구 행동규범'의 원칙에 따라 다음의 사항을 목적으로 하고 있다.

- 보호와 국제법적 기준에 관해 공통된 이해를 기르는 것
- 현지에서 이루어지는 오퍼레이션 상의 근심이나, 직원 전원이 어떻게 문제를 해결 할지에 대한 피드백과 의견을 구하는 것
- 재정착 능력을 강화하는 방법을 검토
- 난민이동의 영향을 받은 지역 등에서 재정착의 전략적 활용을 강화하기
- 재정착을 보호수단 또는 영구적 해결책으로써 한층 더 효과적으로 이용하도록 장려하기

재정착 학습프로그램에서 채용되는 방법론은 지식기반을 강화하고 능력향상에 기여한다. 또한 연수, 워크샵, 재정착에 관한 프로젝트 실시 등 다양한 학습방법을 구성하여 뛰어난 실적이 이루어질 수 있도록 강화한다. 재정착 학습프로그램은 또한 참가자 스스로가 근무중인 사무소 내에서 재정착 활동과 전략을 도입할 수 있도록 장려하는 것을 목적으로 한다.

온라인 연수를 위한 교재

- UNHCR, UNHCR and International Protection: A Protection Induction Programme, 1 June 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e71c32.html>
- UNHCR, Self-Study Module: Resettlement Learning Programme, October 2010, Rev., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae6b9b92.html>
- UNHCR, Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html>
- UNHCR, Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 1 September 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/do>





cid/43141f5d4.html

- UNHCR, RLD4 – Interviewing Applicants for Refugee Status, 1995, RLD4, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ccea3304.html>

4.9 재정착 통계와 데이터

정확한 최신 재정착 통계와 관련 추가데이터의 정기적인 보고는 유엔난민기구가 집행 위원회와 기타 정부단체, 비정부단체에 제공하는 보고의 근간이 된다. 통계는 재정착 관련 워킹그룹(WGR)재정착 관련 연례삼자협의(ATCR) 등 재정착 파트너 회의에도 도움이 된다.

재정착 관련 통계는 다음과 같이 유엔난민기구에 관련하는 모든 파트너의 도움이 된다.

- 재정착 필요의 정도와 우선도의 평가
- 유엔난민기구 정책지시의 입안과 작성
- 재정착 수용 할당 및 수용 목표 등 각국 정부에 대한 방침의 작성을 지원
- 진척상황과 과제에 대한 모니터링
- 유엔난민기구나 정부가 사용하는 수용률의 분석
- 재정착 오퍼레이션 프로젝트 설계와 예산분배
- 재정착 수용을 서약하고 필요한 틀을 확보하기 위한 교섭
- 자금조달
- 홍보(인지도 및 이해도 향상)

재정착 문제는 일반인들의 큰 관심을 모으고, 비판적 검증의 대상이 된다. 특히 기부국 정부와 NGO에서 이러한 경향이 현저히 나타난다. 재정착 활동에 대해 신뢰할 수 있고 포괄적인 정보를 제공하기 위해 각국에 설치된 유엔난민기구 주재사무소는 재정착 통계보고(RSR)을 정확하게 작성하여 정기적으로 제출하도록 하고 있다.

재정착 통계보고는 과거 재정착 통계보고와 연례통계보고(ASR)서식(집단전체에 관한 총괄적인 통계도 포함되어 있으며, 해당 집단의 일부가 재정착 지원을 필요로한다)에 기록된 정보와 모순이 없어야 한다. 또한 각국의 유엔난민기구 주재대표가 현지에서 사용하거나, 책정된 예산으로 집행되는 특정 재정착 프로그램에 관한 보고에 이용하기 위해 내부통계보고서도 작성할 필요가 있는 경우도 있다. 이러한 경우, 다양한 통계보고서들과 이들 보고서(즉 재정착 통계보고서와 연례통계보고서)는 정합성이 있어야 한다.

4.9.1 재정착 통계보고서(RSR) 작성요령

재정착 통계보고서(RSR)는 각국의 주재대표에게 엑셀파일의 형식으로 보내진다. 재정착 통계보고서의 이해를 돕기위해 서식을 담은 엑셀파일에는 서식의 각 영역에 대한 견본

이 첨부되어 있으며, 입력 시 지시사항이 기재되어있다. 각국 주재대표는 재정착 통계보고서를 완성하기 위한 최신지시를 받기 위해 매년 처음 간행되는 IOM/FOM의 '보고에 관한 지시, 지침서(Instructions and Guidelines on Reporting)'를 참조하도록 하고 있다. 현지사무소는 통계보고서의 정확도를 위해 현지 IOM과 긴밀히 협력하여 출국자 수에 관한 상호확인을 거치는 것이 바람직하다. 워싱턴 지역사무소(RO)는 재정착 수용국과 국제규모의 통계정보 조화능력 강화에 착수하고 있다.

수용국에 제출하는 재정착 후보자 카테고리(위험에 처할 가능성이 있는 성인여성과 소녀, 위험에 처할 가능성이 있는 아동)에 관한 정확한 보고와 연령, 성별로 분류한 출국자수에 대한 정보제공은 연령과 젠더, 다양성을 배려한 접근법을 재정착 활동에 적용하고, 관련 집행위원회결론(105호 및 107호)의 실시에도 기여하고 있다.

재정착 통계보고서를 정확하게 완성하기 위해서 자세한 해설이 필요한 경우, 각국 주재대표는 워싱턴의 재정착 통계담당자(usawares@unhcr.org)에 연락하도록 한다.

재정착 통계보고서의 작성빈도와 제출에 대하여

각국 주재대표는 완성한 재정착 통계보고서를 워싱턴 지역사무소(RO)의 재정착 통계모집담당자(usawares@unhcr.org)에 이메일로 직접 송신하고, 담당자가 지역통계담당직원 앞으로 사본을 송신해야 한다.

워싱턴 지역사무소(RO)의 재정착 통계담당자는 각국 주재대표와 협의하여 데이터를 점검하고 수정하게 된다. 각국 주재대표는 다음의 제출기한을 엄수하도록 해야 한다.

기한	워싱턴RO에 도착기한
3월31일	4월15일
6월30일	7월15일
9월30일	10월15일
12월31일	1월15일

재정착 담당부서와 워싱턴 지역사무소(RO)의 재정착 통계담당자가 전세계의 재정착 통계를 정확하고 일관되게 총괄하는 업무를 담당한다. 재정착 통계담당자는 각 분기별, 그리고 연도별로 '세계 재정착 통계보고서'를 발행하고 있다. 이 연도별, 그리고 분기별 '세계 재정착 통계보고서'는 유엔난민기구 인트라넷을 통해 내부에서 공유되는 것은 물론, 필요에 따라 재정착에 관한 워킹그룹(WGR)과 재정착에 관한 연례삼자협의(ATCR) 등 각종 다각적 회의와 양자회의에서, 그리고 외부 재정착 파트너를 대상으로도 제공되고 있다. 재정착 담당부서는 워싱턴 지역사무소의 지원을 받아 유엔난민기구의 국제적인 재정착 활동에서 보여지는 경향을 분석하고 재정착 절차에서 부족한 요구를 특정하여 재정착 실무를 강화하기 위한 전략을 세우고 있다.

4.10 재정착 오퍼레이션에서 발생하는 스트레스 대책

스트레스는 어려운 노동환경에서 쌓이기 쉬우며, 직장 외부의 요인이 계기가 되는 경우도 있다. 스트레스에 어떻게 대응, 대처할지는 개인에 따라 다르다. 일반적으로 스트레스 자체는 건전한 일과(제대로 된 식사를 하고, 충분한 휴식, 운동을 하며, 지인들과 시간을 보내는 등)를 계속하는데 도움이 된다. 스트레스가 쌓이게 되면 육체적 그리고 정신적 건강에 다양한 문제를 일으켜, 노동의 질과 직원의 의욕을 저하시키는 원인이 될 수 있다. 위와 같은 이유로 스트레스가 쌓이는 징후나 증상에 유의하고, 개인과 관리직 모두가 스트레스를 줄여나가기 위해 노력할 필요가 있다. 참고자료에는 스트레스 대책에 관한 길잡이가 포함되어 있다.

재정착 활동에서는 대리외상(vicarious trauma, 심적외상)을 경험할 가능성에도 주의할 필요가 있다. 대리외상 또는 2차적 트라우마는 타인에게 일어난 사건을 목격(트라우마가 일어날 만한 사건)하거나, 그에 대한 이야기를 들었을 때 일어날 수 있는, 스트레스와 트라우마가 동반되는 반응을 가리킨다. 재정착을 위한 면접은 매우 힘든 업무이다. 난민이 경험한 박해나 상실, 인권침해, 폭력이나 고문을 당사자로부터 듣는다는 것은 트라우마가 일어날 수 있는 가능성이 높으며, 특히 장기적인 영향을 미치는 경우도 있다. 스트레스에 관한 요인은 다음과 같다.

- 트라우마가 될 수 있는 내용을 반복해서 경험
- 어려운 케이스를 신속하게 처리하도록 강한 압력을 받는 경우
- 비슷한 케이스만 처리하는 경우
- 본인이 트라우마를 경험한 경우
- 비슷한 업무의 경험이 없는 경우
- 면접대상에게 과도하게 감정이입 하는 경우
- 정기적인 휴식이나 휴가를 취할 수 없는 경우(번아웃의 원인이 됨)
- 관리직의 지원이나 이해가 없는 경우
- 단기계약으로 신분이 불안정한 경우
- 결과를 얻으려고 스스로 압박하는 경우

직장에서 직원의 복지를 돌본다는 것은 관련 개개인, 동료, 관리직 및 조직 전체의 공동 책임으로 이루어져야 한다. 조직은 스트레스 관리에 대해 적절한 정책을 마련하고 지원을 제공하는 등 배려할 의무를 지니고 있다. 또한 관리직은 이러한 의무에 대해 스트레스 대책을 포함하는 조직규범을 마련하고, 관리중인 직원이 규범에 따르도록 지원해야 한다.

이러한 상황에서 취하는 대책에 대해 자세한 지식을 갖춘다는 것은 난민을 대응하는 모든 직원의 건강과 복지를 배려하는 중요한 사항이다. 피로가 쌓이고 단절된 직장은 재정착 업무실행의 능력에도 부정적인 영향을 주며 이뿐만 아니라 주의력이 감퇴하고 사태에 신속히 대응할 수 없게 되어, 안전상의 문제가 발생한 경우 직원이 피해를 입기

쉬워질 수 있다.

스트레스 대책을 위한 전략은 일상의 정규업무에 포함하여 일상적으로 실행될 때 가장 높은 효과를 발휘할 수 있다.



스트레스 증상을 인식하고 지원을 요청하기

심리적 압박 및 피로에 대응하는 방법은 사람에 따라 큰 차이를 보이기 때문에, 스트레스나 대리외상의 나타내는 증상 또한 제각각이다. 이에 대해 다음과 같은 예를 들 수 있다.

- **신체적 증상:** 두통, 동요, 극도의 피로, 계속해서 집중할 수 없는 상태, 과다각성, 과도한 놀람반응
- **심리적 및 정신적 증상:** 불안, 공포, 피해자에 대한 과도한 관심 및 감정이입, 슬픔, 분노, 무력감, 감정의 기복
- **행동에서 보여지는 증상:** 휴식이 불가능, 정기적으로 울거나, 사회에서 격리, 타인과 접촉을 거부, 약물남용
- **인지적인 면에서 보여지는 증상:** 과도한 경계심, 안전이 위협받는다느 느낌, 펼쳐 버릴 수 없는 이미지가 존재.
- **대인관계에서 나타나는 증상:** 시기나 불신감, 충돌 증가, 공감 감소
- **정신적인 면에서 나타나는 증상:** 의미를 잃게 된다

스트레스나 대리외상에서 나타나는 증상을 의식하고, 심각하게 받아들이는 것이 중요하다. 피로를 느끼는 직원은 업무효율도 떨어지고 위험에 처한 사람이나 스스로 위험을 초래하는 잘못된 행동을 범할 가능성이 높아진다. 이러한 직원은 상황의 급격한 변화를 자각할 수 없거나, 즉각적인 대응이 불가능하다. 여기에, 사람은 스트레스를 느낄 때 자신의 정신상태를 받아들이려 하지 않고 스트레스가 쌓인 것을 부정하려는 경향이 있다. 앞서 설명한 반응을 느끼기 시작할 때 당사자는 다음과 같은 반응을 보일 수 있다.

- 어떻게 해야 할지 모르고 불안해한다.
- 대처하지 못하는 것을 수치스럽게 생각한다
- 낙인 찍히는 것이 두렵거나, 업무능력이 떨어지는 무능한 사람으로 인식될 것을 걱정한다.
- 일자리를 잃게 되는 것이 아닌지 걱정한다

스스로 이러한 패턴을 감지한 사람은 신뢰할 수 있는 동료에게 연락을 취하거나, 유엔 난민기구의 직원복지 세션이나 연락처를 알 경우 Peer Support Person, 또는 기타 UN 기구 소속의 카운셀러에게 비밀이 보장된 형태로 조언과 지원을 받을 것을 권유한다.

난민의 힘겨운 체험에 대하여 정신적으로 영향을 받는 것은 사람이라면 당연히 느끼

는 것으로, 이러한 반응에 부끄러움이나 책임을 느낄 필요는 전혀 없다. 유엔난민기구는 보호대상인 난민뿐만이 아닌 직원에 대해서도 돌봄 책임을 지니고 있다. 이러한 상황에서 실행할 수 있는 대책을 잘 이해하는 것이야말로 난민에게 대응하는 직원 모두의 건강과 복지를 위한 중요한 배려가 될 것이며, 업무가 효율적으로 안전하게 이루어지도록 보장할 수 있다.

재정착 활동에 관여하는 관리직은 감정적 피로와 스트레스, 대리외상의 특징을 주지할 필요가 있다. 이러한 리스크에 대하여 직원과 대화를 나누는 것과 함께 동료의 문제를 공유하거나, 지원을 요청 받거나, 필요한 경우 서로 응원하는 등의 조치와 규칙을 마련해야 한다. 때때로 임무가 종료 한 후 경험을 나누는 기회를 만들고, 특히 업무량이 최고에 달하는 경우를 돌아보고 보고하는 기회를 만드는 것이 큰 도움이 되는 경우가 있다. 관리직은 다양한 방법을 통해 배려하고 있음을 나타내는 기회를 만들고, 신뢰관계를 확고히 하여 직원의 사기를 진작시키도록 해야 한다. 하루 일과가 끝나고 주고받는 가벼운 대화나, 퇴근 후 갖는 개인적인 모임 등이 스트레스를 공유하고 줄여나가는데 큰 도움이 되는 경우도 있다. 때로는 전문가를 초빙하여 스트레스나 대리외상에 대해 의논하는 것도 바람직하다고 할 수 있겠다. 물론 이것은 관리직이나 팀 리더 자신이 느끼는 압박을 해소하는데도 도움이 될 수 있다.

유엔난민기구 직원 복지세션

유엔난민기구 직원의 복지세션은 인사담당국 내에서 열리며, 유엔난민기구 직원의 심리 사회적 복지를 증진한다. 직원복지담당관은 적절한 연수를 받은 카운셀러로 개인적 또는 직무상의 문제(스트레스와 트라우마를 포함)를 겪는 직원에게 개인차원의 지원을 제공한다. 상담은 직접 면담이나 이메일, 전화(스카이프)를 통해 이루어지며 비밀이 보호된다.

직원복지 담당관은 직원의 의욕이나 대인관계, 직원의 복지에 관한 기타 측면에서 발생하는 문제에 관련하여 관리직을 지원하는 것도 가능하다. 관리직에겐 특히 큰 규모의 재정착활동을 담당하는 경우 직원복지담당관에게 직장환경에 대해 상담하는 것을 통해 스트레스를 줄이고 대리외상 예방을 위한 프로그램 구축에 관여할 것을 요청하는 등이 추천된다.

직원 복지세션은 Peer Support 직원 네트워크를 훈련, 조정하고 있다. 이는 동료가 개인적 또는 직무상의 문제로 고민할 때 자원하여 지원을 제공하는 유엔난민기구 직원 네트워크 이다.

유엔난민기구 인트라넷의 직원 리소스 코너의 직원 복지섹션에서는 다양한 개인적 또는 업무상의 경험(트라우마의 원인이 될 수 있는 사건들)외에도 스트레스와 피로누적, 직원의 안전을 위한 대피, 팀 구성, 상호존중의 관계유지, 주류를 포함한 약물남용에 대처하는 방법이나 도구 및 조언을 구할 수 있다.

주요문헌



- UNHCR, *Managing the Stress of Humanitarian Emergencies*, August 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4905f1752.html>
- UNHCR, *Handbook for Emergencies*, February 2007, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html> (especially Chapter 25: Coping with Stress).
- UNHCR, *Traumatic Stress Reactions: An Informative and Educative Guide for the Survivors of Traumatic Events*, 2004, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4905ef102.html>
- UNHCR, Staff Welfare Section's resources and links, including Well-Being in the Workplace, Cumulative Stress and Fatigue etc., under Staff Resources, UNHCR Intranet, Essential reading
- UNHCR, *Managing the Stress of Humanitarian Emergencies*, August 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4905f1752.html>
- UNHCR, *Handbook for Emergencies*, February 2007, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html> (especially Chapter 25: Coping with Stress).
- UNHCR, *Traumatic Stress Reactions: An Informative and Educative Guide for the Survivors of Traumatic Events*, 2004, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4905ef102.html>
- UNHCR, Staff Welfare Section's resources and links, including *Well-Being in the Workplace, Cumulative Stress and Fatigue* etc., under Staff Resources, UNHCR Intranet.

제5장





제5장 보호 고려사항 및 재정착 필요성 식별

서문

재정착 고려가 필요한 난민의 적절한 식별은 재정착에서 가장 중요하지만 동시에 어려운 측면이다. 이는 난민 집단과 그들의 보호 위험 및 특정 필요성에 대한 상세한 지식과 함께 영구적 해결책으로서의 가능성뿐만 아니라 재정착을 전략적으로 활용할 기회에 관한 포괄적 평가를 필요로 한다.

재정착이 잠재적으로 필요한 난민의 식별은, 보호 필요성을 식별하고 비호국에서 또는 재정착을 통해서 적절한 대응을 제공하기 위한 유엔난민기구 직원 및 실행 파트너 모두의 지속적이고 적극적이며 협력적인 노력의 일환이어야 한다. 재정착이 최적의 보호 형태인 취약한 개인의 식별과 함께 영구적 해결책으로서 재정착이 필요한 집단의 식별을 향상시키기 위한 도구들이 개발되어 왔다.

목적

본 장의 목적은 아래와 같다.

- 식별 절차의 주요 보호 고려사항을 강조한다.
- 난민 집단 내의 특정 보호 필요성과 잠재적 취약성에 대한 주의를 환기한다.
- 보호 필요성과 취약성을 식별하고 적절한 영구적 해결책을 식별하기 위한 난민 집단 맵핑 및 프로파일링 도구와 방법을 설명한다.
- 재정착이 필요한 난민의 식별에 있어서 주요 파트너와의 참조 체계 및 협력의 중요성을 개괄한다.

본 장의 구성

5.1 식별 절차 내의 주요 보호 고려사항	173
5.1.1 나이, 젠더, 다양성을 고려한 접근법	173
5.1.2 가족 결합의 원칙	176
5.2 특정 보호 필요성과 잠재적 취약성	182
5.2.1 여성 및 여아	182
5.2.2 아동 및 청소년	184
5.2.3 고령 난민	194
5.2.4 장애를 가진 난민	197
5.2.5 여성·남성 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더, 간성 (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex, LGBTI) 난민	198
5.2.6 소수자 및 원주민 집단 난민	201
5.3 특정 보호 위험 및 고려사항	202
5.3.1 비(非)난민 무국적자	202
5.3.2 인신매매	203
5.3.3 여성 할례(FGM)	205
5.3.4 성별 및 젠더에 기초한 폭력(SGBV)의 가해자	206
5.3.5 중혼	207
5.3.6 아동 결혼	209
5.3.7 HIV와 AIDS	213
5.4 재정착 요구 확인 절차	215
5.4.1 식별 체계 설립	216
5.4.2 운영 계획 내의 재정착 사전 계획	217
5.5 요구 확인을 돕는 도구와 방법론	219
5.5.1 등록 - 식별의 출발점	220
5.5.2 참여적 평가	223
5.5.3 난민 요구의 맵핑 및 프로파일링	224
5.5.4 증가된 위험 확인 도구	225
5.5.5 확인 절차 중 내외부 파트너와의 협의	226
5.6 재정착 고려를 위한 개별 사례 참조	228
5.6.1 내부 참조	229
5.6.2 외부 참조	230
5.6.3 자기 참조(Self-referrals)	232
5.7 재정착이 필요한 집단의 확인	233
5.7.1 '집단'의 확인	234
5.7.2 집단 프로필 및 제안서	237
5.7.3 행동 계획	237
5.7.4 확인과 동의	238
5.8 식별할 때 겪게 되는 어려운 점	239
5.8.1 기대 관리	240
5.8.2 트레이닝의 중요성	241

5.1 식별 절차 내의 주요 보호 고려사항

재정착은 권리가 아니지만, 재정착이 가장 필요한 난민은 적시에 재정착 절차에 접근할 수 있어야 한다. 재정착 고려를 위한 난민의 효율적이고 투명한 식별은 난민 보호의 계속성을 보장하기 위해 필수적이다. 또한 효과적이고 일관적인 식별 절차는 난민에게 재정착 절차에 대한 공정한 접근을 제공하기 위해 중요하며, 재정착 제도의 부정한 활용의 가능성 또는 재정착 결정 과정에서의 자의적 인식을 줄일 수 있다.

재정착은 지역 및 국내의 운영 계획의 일부로서 전반적 보호 전략의 개발에 포함되어 있다. 그러나 잠재적으로 재정착이 필요한 난민의 식별과 차후의 개별 사례의 평가는 계속적이고 능동적이며 체계적인 절차여야 한다. 이를 위해서는 난민 집단과 그들의 특정 필요성 및 취약성에 대한 구체적인 지식 및 문서화가 필요하며, 유엔난민기구의 보호·커뮤니티 서비스·영구적 해결책 담당 직원과 실행 파트너 간의 식별 및 적절한 대응의 실행을 위한 공동 작업이 필수적이다.

아래의 절에서는 재정착 필요성 식별 절차의 일환으로 고려되어야 하는 일부 난민 집단의 특정 필요성 및 취약성에 관한 포괄적인 보호 원칙 및 고려사항을 강조하도록 한다.

재정착 고려사항의 전제조건

- 신청자가 유엔난민기구에 의하여 난민으로 인정받았을 것
- 모든 영구적 해결책의 가능성을 평가한 결과, 재정착이 최적의 해결책으로 판단될 것
- * 재정착이 최적의 영구적 해결책으로 고려되는 비난민 무국적자와 가족 결합을 유지하기 위한 특정 비난민 피부양 가족 구성원은 예외가 될 수 있다.

5.1.1 나이, 젠더, 다양성을 고려한 접근법

모든 보호 대상자의 권리와 복지를 보호한다는 유엔난민기구의 임무는 나이나 배경에 상관없이 모든 여성, 남성, 여아, 남아가 평등하게 유엔난민기구의 개입을 통한 혜택을 누릴 수 있을 때 비로소 달성될 수 있다. 모든 집단은 유엔난민기구의 보호, 서비스, 자원에 공평하게 접근하고, 그들에게 영향을 미치는 결정에 평등하게 참여할 수 있어야 한다. 유엔난민기구는 차별과 불평등을 해결하는 데 충실해야 한다. 이는 모든 보호 대상자에게 공정한 결과를 보장할 뿐만 아니라, 나이, 젠더, 다양성을 고려하지 않은 절차나 관행을 통해 무심코 일어날 수 있는 추가적인 차별과 부정을 방지하기 위해서이다.

이러한 목표를 달성하기 위해, 유엔난민기구는 나이, 젠더, 다양성을 고려한 접근법을 채택하고 보호 공백을 메우기 위한 행동을 취하고 있다. 나이, 젠더, 다양성 주류화 (age, gender and diversity mainstreaming, AGDM) 전략은 남녀 평등과 나이나 배경에 관계 없이 모든 보호 대상자의 권리를 증진시킨다. 또한 실행 여아 및 남아, 여성 및 남성의

의미 있는 참여를 촉구함으로써, 그들의 문제, 계획, 해결책이 유엔난민기구의 모든 프로그램과 정책에 포함될 수 있도록 한다.

나이: 나이는 삶의 주기에서의 각각 다른 상태를 가리킨다. 사람이 필요로 하는 것은 세월이 흘러감에 따라 변화해가기 때문에, 그 사람이 인생 주기의 어느 단계에 있는지 인식하는 것이 중요하다. 나이는 권리 행사 능력에 영향을 미치며, 이를 향상시키거나 저하시킬 수 있다.

젠더: 남성과 여성에 대한 사회적 차이는 학습된 것으로, 시간의 흐름과 함께 변화할 수 있으며 하나의 문화 내에서 또는 문화들 간에 서로 다를 수 있다. 젠더는 어떠한 맥락에서든 남성과 여성의 역할, 책임, 제약, 기회, 그리고 특권을 규정하는 경우가 많다.

다양성: 각 그룹 내에서도 나이, 젠더, 문화, 정신 및 신체적 능력/장애 정도, 계급, 성적 취향, 민족 및 기타 배경의 차이가 존재한다. 유엔난민기구는 모든 집단의 사람들이 보호에 평등하게 접근할 수 있도록 보장하기 위하여 이러한 차이들을 인식하고 이해하고 평가해야 한다.

젠더를 여성과 관련된 것으로만 이해하고 젠더 주류화를 전반적으로 여성을 위한 특별한 제도를 마련하기 위한 것이라고 잘못 인식하는 경우가 많다. 나이, 젠더, 다양성의 주류화는 아동을 포함한 모든 연령의 남성과 여성을 대상으로 하는 제도상의 주요 책임과 임무이자 업무상의 우선순위이다.

다양한 역할의 팀에 의해 수행되는 참여적 평가는 나이, 젠더, 다양성을 고려한 접근법의 핵심이자 유엔난민기구 운영 계획의 일부이다. 이러한 평가는 차별과 권력 관계와 같은 문제를 인식하고, 문제의 해결을 돕는 공동체 내의 역량과 기존의 해결 기제를 파악하여 나이, 젠더 또는 기타 다양성 특징(성적 취향, 민족성 등)에 따른 취약성을 식별한다. 참여적 평가는 긴급한 개입을 필요로 하며, 재정착 고려대상으로 회부될 수 있는 개인을 식별하는데 도움이 될 수 있다. 또한 이전에 인식되거나 고려되지 못했던 특정 유형의 취약성을 밝혀내기도 한다.

참여적 평가는 체계적인 대화를 통해 모든 나이 및 배경을 가진 난민 여성 및 남성과 파트너십을 구축하는 절차이다. 참여적 평가에서는 난민이 직면하는 특정 보호 위험, 내재적 원인, 위험에 대처하는 능력, 난민이 제안하는 해결책 등에 관한 정확한 정보를 수집하기 위하여, 여성, 여아, 남아, 남성, 청소년 등과 개별적인 협의를 거친다. 참여적 평가는 권리 및 공동체에 기초한 접근법의 기반을 구축하며, 난민 자신의 보호를 개선하기 위해 공동체가 집단 행동을 취하도록 돕는다. 참여적 평가는 포괄적 상황 분석의 한 단계이기도 하다.¹

¹ UNHCR, The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations, First edition, May 2006, p. 1-2 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>

권리에 기초한 접근법은 국제인권체계의 규범과 기준 및 원칙을 정책과 프로그램 및 절차에 적용하는 것이다. 이는 참여의 원칙, 개인 및 공동체의 변화 촉진 역량강화 원칙, 권리 존중에 기반을 둔다.

공동체에 기초한 접근법은 자신의 회복력, 역량, 자원을 인식하는 보호 대상자 공동체와의 포용적인 파트너십을 보장한다. 보호 대상자 공동체는 모든 프로그램 활동의 중심이 된다.²

5.1.1.2 성·젠더 폭력에 대한 대응

성·젠더 폭력(Sexual and gender-based violence, SGBV)은 광범위하고 체계적인 인권 침해이다. 이는 공동체 내의 불평등한 젠더 관계에 의하여 악화되며, 권력을 행사하는 수단으로 사용된다. SGBV는 심각하고 생명을 위협하는 건강 및 보호 이슈이며, 주로 여성과 여아가 피해의 대상이 되지만, 같은 정도는 아닐지라도 남성과 남아도 피해의 대상이 되고 있다. SGBV는 강제 실항의 원인이 될 수 있고, 실항을 동반하는 법, 질서, 가족, 공동체 구조의 붕괴로 인한 참담한 결과이기도 하다.

유엔난민기구는 생존자의 복지를 모든 개입의 중심에 두고 있다. 성·젠더 폭력을 겪은 개인 또는 집단은 피해자 혹은 생존자로 지칭된다. 피해자는 연민을 가지고 세심하게 대해야 하는 대상이지만, 생존자로 지칭한다면 그들의 강인함과 역경을 딛고 일어나는 힘을 존중하게 되는 것이다. 피해자라는 단어에는 그들을 무력한 존재로 인식하는 사회적 비난이 내재하며, 모든 관련 당사자가 자제해야 하는 시각이다.

용어

유엔난민기구의 'SGBV방지와 대응을 위한 지침 (2003)³은 유엔 총회의 '여성을 대상으로 한 폭력 철폐에 관한 선언 (1993)⁴에 기초한 용어를 사용한다. 성·젠더 폭력(SGBV)은 성별 및 젠더에 기초하여 개인에게 행사된 폭력을 의미한다. 이는 신체적, 정신적, 성적 피해나 고통을 가하는 행위, 그러한 행위의 위협, 강요, 기타 자유의 박탈을 포함하며, 공적 또는 사적 생활에서 발생하는지 여부는 불문한다. 강간은 SGBV의 가장 심각한 형태의 하나로, 국제인권법상 고문으로 간주된다.

성폭력(sexual violence, SV), 젠더 폭력(gender-based violence, GBV), 성·젠더 폭력(sexual and gender-based violence, SGBV), 여성 대상 폭력(violence against

² UNHCR, UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations, March 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da5472.html>

³ UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guidelines for Prevention and Response, May 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>

⁴ UN General Assembly, Declaration on the Elimination of Violence against Women, 20 December 1993, A/RES/48/104, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f25d2c.html>

women, VAW)은 동일한 의미로 사용된다. 이들은 각각 젠더의 고정관념적 역할을 조장하고, 개인의 인간존엄성과 자기 결정권을 부정하며, 인간의 발전을 저해하는 기본적인 인권 침해라 의미한다.

SGBV 해결은 유엔난민기구의 보호 임무의 필수적인 부분이며, 이를 방지 및 대처하기 위한 장·단기적 개입 전략이 요구된다. 유엔난민기구는 성·젠더 폭력의 피해자 또는 생존자의 대부분이 여성이나 아동으로 이루어져있으나, 남아 및 남성 또한 성·젠더 폭력의 표적이라고 인식하면서 성·젠더 폭력에 대한 폭넓은 인식을 가지고 있다.

개인을 상대로 하는 모든 행동을 뒷받침하는 윤리 원칙⁵은 다음과 같다.

- 생존자, 가까운 가족, 피해자의 권리를 옹호하는 사람 또는 증인들의 **신체적 온전성을 보장할 것**
- 최대한의 **비밀유지를 보장**하고 **사전 동의**를 구할 것
- 생존자, 가까운 가족, 피해자의 권리를 옹호하는 사람 또는 증인들의 **희망, 권리, 존엄성을 존중할 것**
- SGBV 사건의 방지 또는 대응을 위한 최적의 행동 방향을 결정할 때 **아동의 최선의 이익을 고려할 것**
- 의료, 보호, 사회적 서비스(아동 교육, 생계, 청소년 및 성인 대상 기술 훈련 등)에 대한 접근과 **비차별을 보장할 것**

재정착은 강간, 성소수자에 대한 폭행, 성노예를 목적으로 한 인신매매, 여성할례, 강제 결혼 등 성·젠더 폭력으로부터 생존했거나, 그러한 위협에 직면하고 있는 난민을 위한 중요한 보호 도구가 될 수 있다.

5.1.2 가족 결합의 원칙

가족 결합은 난민 보호의 기본 원칙으로서, 보편적으로 인정된 가족 생활권에서 직접 유래한다. 1948년 ‘세계 인권 선언’ 및 1966년 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’은 “가족은 사회의 자연적이고 기초적인 단위이며 사회 및 국가의 보호를 받을 권리를 지닌다”고 규정하며, 유엔난민기구는 이러한 원칙을 근거로 가족 결합을 추진한다.⁶

동 원칙은 1989년 ‘아동 권리 협약’에 아래와 같이 체화되었다.

“가족은 사회의 기본 집단이자 모든 구성원 및 특히 아동의 성장 및 복지를 위한 자연적 환경으로서, 공동체 내에서 충분히 그 책임을 다할 수 있도록 필수적 보호 및 지

⁵ UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response, 2003, <http://www.unhcr.org/3f696bcc4.html>

⁶ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html> and UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

원이 제공되어야 한다.”⁷

1951년 ‘난민 지위에 관한 협약’을 채택한 전권위원회(the Conference of Plenipotentiaries)는 최종 조약에서 난민 사례의 가족 결합이라는 주제에 대해 다음의 제언을 만장일치로 승인하였다.

“본 위원회는,

가족 결합이 사회의 자연적이고 기본적인 집단 단위이고, 난민의 필수적 권리이며, 이러한 결합이 지속적으로 위협받는다라는 점을 고려하고,

무국적자 및 관련 문제에 관한 특설 위원회의 공식 해석에 따라, 난민에게 주어지는 권리는 그의 가족 구성원에게 확대된다는 것을 만족스럽게 언급하며,

정부가, 특히 아래의 시각에 따라, 난민 가족의 보호를 위하여 필요한 조치를 취하도록 권고한다.

- (1) 특히 가장이 특정 국가의 입국을 위한 필수 조건을 충족한 사례에서, 난민 가족 결합이 유지될 것을 보장할 것.
- (2) 미성년 난민, 특히 동반자가 없는 아동 및 여아를, 후견 및 입양의 특별 조회를 수반하여 보호할 것.”⁸

가족 결합 및 분리된 난민 가족의 재결합(및 가정을 구성할 권리) 촉진을 모색함에 있어서, 유엔난민기구는 기본적 인도주의적 고려사항과 난민 상황을 개선하고 새로운 국가 공동체 내의 통합⁹을 촉진하는 기능을 기구에 부여한 유엔난민기구 규정을 따른다.

유엔난민기구 집행위원회는 가족 결합 및 재결합에 대한 다수의 결정문을 채택하였다.¹⁰ ‘가족 재결합에 관한 결정문 제9호 (1977년)’는 가족 재결합 원칙의 기본적 중요성을 재차 강조하였으며, 정부, 정부간 조직, 비정부기구의 적절한 개입을 통하여 분리된 난민 가족의 재결합을 촉진한다는 시각에 입각한 유엔난민기구의 조정 역할을 재확인하였

⁷ UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html> 제9조 및 제10조는 가족과 분리된 아동에 관한 조항으로, 아동과 부모의 재결합은 ‘적극적으로, 인도주의적인 방법으로 신속하게 처리되어야 함을 강조하고 있다.

⁸ UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>

⁹ 난민협약 및 유엔난민기구 사무소 규정 제 34조는 ‘통합(integration)’이 아닌 ‘동화(assimilation)’로 나타내고 있는데, 일반적으로 국제사회는, 난민은 자신의 문화 및 생활양식을 버려 수용사회의 국민과 구별이 불가능할 정도로 적응할 것을 기대한다는 개념을 거부하고 있다. UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Local Integration, 25 April 2002, EC/GC/02/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d6266e17.html>

¹⁰ Executive Committee Conclusions Nos. 1, paragraph (f); 9; 15 paragraph (e); 24; 84 paragraph (b); 85 paragraphs (k), (u), (v), (w), (x); 88; 100 paragraph (d); 101 paragraph (n), 103 paragraph (n); 104 paragraph (n) (iv); 105 paragraph (k), and 107 paragraph (h). UNHCR, Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, December 2009, 1975 - 2009 (Conclusion No. 1 - 109). <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b28bf1f2.htm>

다. 2007년의 '위험에 처한 아동에 관한 결정문'은 국가, 유엔난민기구, 기타 관련 기관 및 파트너가 "다른 장소에 있는 가족 구성원의 동시적 [재정착] 절차를 고려하고, 양친이 존재하는 가족 환경 내의 아동 보호를 선호하는 인식 하에서 가족 구성원을 정의하는 등 가족 결합에 있어 유연한 접근방식을 취할 것"을 권고한다.¹¹

(가령, 보호를 근거로) 한 명의 가족 구성원의 재정착이 고려되는 경우, 유엔난민기구는 가능하다면 가족 결합의 원칙에 따라 피부양 비(非)핵가족 구성원 등 모든 난민 가족 구성원이 함께 재정착되는 것을 보장할 수 있도록 노력한다. 하지만, 무엇이 가족을 구성하는지에 대하여 단일적이며 보편적으로 합의된 정의는 없으며, 이는 초기 재정착 및 추후 가족 재결합의 맥락에서 재정착을 통한 가족 결합의 보장을 어렵게 할 수 있다. 유엔난민기구는 가족 단위의 정의의 다양성으로 이어지는 상이한 문화적 측면과 사회 규범을 인식한다. 따라서 난민 가족의 범위를 결정하는 절차 내의 최적의 행동 방침으로서 문화적 민감성과 실용적 접근방식을 결합한 방향을 추천한다.¹² 핵가족이 분명히 중심이지만, 최종결정에서 가족 구성원 간의 신체적, 재정적, 심리적, 정서적 의존요소가 적절한 비중을 이룸이 바람직하다.

가족에 대한 문화적으로 민감한 이해는 박해와 내전에 의하여 피난이 강제된 난민을 위하여 중요하다. 난민 가족은 폭력과 피난으로 인하여 심각하게 감소되는 경우가 많고, 확대된 관계가 생존, 심리적 지원, 정서적 위안을 위하여 가족 단위에 배타적으로 의존하는 개인을 위한 최후의 방어선일 수 있다.

누가 가족 구성원인가?

핵가족(nuclear family)은 일반적으로 부부와 그들의 미성년, 피부양, 미혼 자녀와 미성년 형제자매로 구성되는 것으로 인식된다. 유엔난민기구는 법적으로 인정된 부부(동성 부부 포함)뿐만 아니라, 약혼, 관습혼("보통법"상 혼인), 장기간 파트너십(동성 파트너 포함) 관계의 개인도 핵가족 내의 부부로 고려한다.

나아가, **부양 관계(dependency)**의 개념은 실제로 가족 구성원을 식별하는데 중심적이다.

부양 관계는 가족 구성원 간에 사회적, 정서적, 경제적으로 존재하는 관계 및 유대를 의미한다. 운영적 목적에서, 유엔난민기구 사무소가 개별 사례에 적극적으로 개입하는 과정에서 볼때, 부양관계의 개념은 특히 경제적 이유로 그 또는 그녀의 생존을 다른 사람에게 상당히 그리고 직접적으로 의존하는 사람으로 이해되어야 하지만, 사회적 또는 정서적 의존관계나 문화적 규범 역시 고려되어야 한다.



¹¹ UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) 2007 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

¹² 이 접근법은 다양한 가족의 개념에 따른 다양한 권리를 규정하는 아동권리협약에서도 명확하다. UNHCR, Family Protection Issues, 4 June 1999, EC/49/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca00.html>



문제가 되는 사람들 간의 관계 또는 유대는 일반적으로 강력하고 지속적이며 합리적으로 지속되었을 수 있다. 부양 관계는 부모와 미성년 자녀의 관계와 같이 완전한 의존을 요구하지 않으며, 부부 또는 고령 부모의 사례와 같이 상호적 또는 부분적 의존일 수 있다. 부양관계는 보통 18세 미만일 때 존재하는 것으로 가정 할 수 있으나, 18세 이상인 자가 그 가족 단위 내에 머무르면서 경제적, 사회적, 정서적 유대를 유지하는 경우 부양관계가 계속한다고 본다. 영구적으로 또는 장기적으로 예상되는 기간 동안 장애가 있고 자족이 불가능한 사람에 대해서도 부양관계가 인정되어야 한다. 조부모, 미혼/독신 형제자매, 숙모, 숙부, 사촌, 조카, 손자 등의 세대의 기타 구성원도 부양관계에 있을 수 있다. 또한 생물학적 관계는 없으나 가족 단위 안에서 보살핌을 받는 개인도 부양가족이 될 수 있다.

별 프로그램¹³ 외의 유엔난민기구의 가족재결합 지원의 자격 요건은 가족단위 내 적어도 1명이 유엔난민기구의 보호대상자 혹은 다른 임무상의 대상자여야 한다. 난민이 아닌 자가 난민지위의 가족구성원과 함께하기 위해 재정착을 신청하는 경우, 유엔난민기구는 난민지위의 가족구성원을 사무소의 수급자로 간주한다.

영구적 해결책을 기다리는 동안 유엔난민기구의 가족결합 촉진 및 지원 활동

난민은 도피하는 과정에서 종종 가족과의 이별을 겪게 된다. 유엔난민기구는 가족이 영구적 해결책을 기다리는 동안, 가능하다면 피난국 내에서 가족결합이 이루어질 수 있도록 추진해야 한다. 가족의 다른 구성원이 같은 피난국의 다른 지역에 체류 중이거나, 각기 다른 피난국에 체류중인 사실이 판명된 경우에 이러한 노력이 가능하다. 가족재결합 추진을 위한 유엔난민기구의 활동에 대해서는 본 편람의 6.6.2에서 좀더 자세히 설명하도록 한다.

임시피난국 내에서 가족을 결합시키기 위해 가족구성원을 이동시킬 수 없는 경우, 영구적 해결의 가능성을 평가하는 과정에서 사무소 간의 조율이 긴밀하게 이루어져야 한다. 재정착적 측면에서, 유엔난민기구 현지사무소는 가족결합의 권리에 따라 가족이 동일한 재정착 수용국에 입국할 수 있도록 하기 위해 개입해야 하는 경우도 있다. 이러한 개입은 기본적 가족단위의 일부를 구성하는 양자, 성인 피부양자, 약혼자 또는 동성 파트너가 헤어지는 것을 방지하기 위해 종종 요구된다.

친인척의 소재가 불분명한 경우, 유엔난민기구가 해당인의 안부추적을 시도해야 하는 경우도 있다. 유엔난민기구의 'proGres' 데이터베이스와 정부당국의 보유기록을 포함한 신상정보기록은 유용한 정보원이다. 적십자 국제 위원회의 중앙 안부 조사국과 해당국 국내 조직은 이 분야에 관련하여 특별한 권한을 지니고 있으며, 국제이주기구 및 다양한 비정부기구들 또한 지원을 제공할 수 있다. 지금까지의 경험에서 비추어볼 때, 난

¹³ 이에 대한 한 예로, 베트남의 합법적출국프로그램(ODP)을 들 수 있는데, 유엔난민기구는 임무(mandate)에 해당하지 않으나, 가족결합과 관련된 원조를 요청하는 사람들을 대상으로 하는 특별 프로그램을 실시할 것을 요청 받았다.

민 스스로 자신의 인맥을 사용하여 찾는 것이 가장 효과적인 경우가 많다. 추적을 위해 출신국정황정보를 활용할 때에는 유엔난민기구의 기밀보장 정책 및 데이터 보호에 관한 국제적인 원칙을 위반하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

적절한 국내정책 채용의 촉진

가족 (재)결합을 촉진하기 위해 유엔난민기구가 맡은 주요 역할 중 하나는 재정착 수용국이 가족재결합 기준을 융통성있게 운용하며 가족결합 절차에 자원투자를 지원하도록 전면적인 협력을 얻는 것이다. 가족재결합 사례가 원만하고 순조롭게 해결되기 위해서 정치, 법률, 행정, 오퍼레이션 상의 기반정비 등을 계속적으로 진행하는 것은 유엔난민기구의 국제보호를 위한 일반적인 활동이다. 유엔난민기구는 각국에 대해 관용적이고 유연한 정책을 채용하도록 요청하는 것과 함께, 적절한 경우에는 언제나 가족구성원이 동일한 법적 지위를 부여 받고 난민과 동일한 처우기준을 부여 받도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

정부는 구체적으로 '핵가족'에 속하지 않는다고 여겨지는 사람이라도 사회적, 경제적인 측면에서 가족에게 의존하고 있는 사람이 그 가족과 헤어졌을 경우 초래될 심각한 고난을 감안하여 가족 구성원에 대한 포괄적인 정의를 채택하도록 독려된다.

핵가족이라는 기본적 가족단위의 보장을 우선하는 것은 당연하지만, 연령이나 교육 수준, 혼인 여부, 또는 어떠한 법적 지위에 있는지 등에 상관없이, 경제적, 사회적으로 해당 핵가족에게 의존할 수 밖에 없는 사람들을 가족에 포함할 수 있도록 긍정적으로 검토할 것을 각국 정부에게 권장한다. 여기에는 난민이 아닌 가족구성원도 가족에게 부양받고 있음을 이유로 재정착의 대상자가 되는 경우도 포함된다.

구체적으로 가족 구성원의 부양관계의 개념에 관하여 본 편람에 명시된 정의 및 정책이 재정착 대상 국가의 정의 및 정책과 부합하지 않는다 하더라도, 유엔난민기구 직원들은 편람 상의 정의를 따라야 한다.



DNA 테스트

유엔난민기구는 각국이 적절하고 정확하게 가족관계를 파악하고, 실효성 있는 가족결합절차 마련과 부정행위를 척결하는데 이해관계가 있음을 이해하는 한편, 국가가 DNA 감정에 의존하는 경향이 증가함에 따라 개인정보보호 및 가족결합에 미칠 수 있는 영향에 대한 우려도 가지고 있다.

유엔난민기구의 '난민의 맥락에서 본 가족관계를 확립하기 위한 DNA감정에 관한 노트'¹⁴는, (i) 존엄성과 인권보장 속에 DNA감정을 실행하는 방법에 관한 일반적 문제, (ii) 가족관계를 확인하기 위해 DNA감정을 실행하는 경우 적용되는 가족결합 원칙을 보장

¹⁴ UNHCR, UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context, June 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>

하기 위한 지침을 담고 있다.

유엔난민기구는 DNA감정에 대하여 존엄성과 권리에 기초한 접근법을 촉진한다. 일반적으로 DNA감정은 기타 모든 가족관계에 관한 증거를 평가한 후 심각한 의혹의 여지가 있을 경우, 또는 부정행위가 있거나, 부정행위가 없음을 증명하기 위해 DNA감정 이외에 방법이 없을 경우로 한정해야 한다. 부정적인 DNA감정결과가 나온 경우도 난민의 맥락에서 볼 때 종종 복잡한 가족구성형태가 존재함에 유의하여 그러한 감정결과가 가족관계를 결정하는 유일의 결정적 요소로 여겨서는 안된다.

이와 같은 이유로, 각국은 DNA감정에 관한 명확한 요건을 마련해야 한다. 감정을 받게 되는 사람은 감정의 목적, 감정절차에서 자신의 권리, 감정결과의 사용 등을 충분히 이해할 수 있도록 감정이 이루어지기 전후 적절한 카운슬링을 받도록 해야 한다. 감정은 꼭 완전한 사전동의(informed consent)를 얻은 후 실행하도록 하며, DNA정보 및 데이터의 수집, 전달, 보존의 경우 보안유지를 위한 적절한 절차를 따르도록 해야 한다.



주요문헌

- UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>
- UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007. No. 107 (LVIII) 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>
- UN General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, A/RES/34/180, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>
- UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response, May 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>

추가 참고문헌

- UNHCR, Family Protection Issues, 4 June 1999, EC/49/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca00.html>
- UNHCR, UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context, June 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>

5.2 특정 보호 필요성과 잠재적 취약성

잠재적으로 재정착이 필요한 난민을 식별하기 위해서는 난민 집단과 그들의 특정 필요성 및 취약성을 상세하게 알아야 한다. 그러나 등록, 참여적 평가, 조사 등의 다양한 식별 도구의 목적은 최적의 보호 개입의 형태를 평가하는 것이며, 재정착 필요성의 식별에 한정되지 않는다.

더욱이 난민은 스스로 해결책을 찾는 적극적인 참여자이기 때문에, 단순히 “취약한 집단”의 구성원이 아니라, 특정 필요성과 권리를 지닌 주체로서 난민을 보아야 한다. 취약성만 바라보면, 개인이 직면한 보호 위험을 충분히 분석할 수 없고, 그들의 역량을 무시할 수 있다. 보호 전략(적절한 영구적 해결책 평가 등)의 개발에 난민을 참여시키고 그들에게 힘을 실어주려면, 나이, 젠더 역할, 정신적·신체적 상태에 관련된 특정 필요성을 이해해야 하고, 난민을 보호하고 그들의 미래를 결정하기 위하여 취해지는 모든 조치에 적극적으로 참여할 난민의 권리를 인식하여야 한다. 아래에 강조된 난민 집단의 각 부분 내의 특정 보호 필요성 및 잠재적 취약성은 재정착 개입을 정당화할 수 있다.

5.2.1 여성 및 여아

분쟁은 여성 및 여아에 대한 차별과 폭력을 종종 악화시킨다. 분쟁 기간뿐만 아니라 분쟁이 끝난 후 여성 및 여아가 일상을 재건하려고 할 때에도 폭력은 만연한다. 성·젠더 폭력(강간, 강제 임신, 강제 낙태, 인신매매, 성노예, HIV/AIDS 등 성전염병의 의도적 확산 등)은 오늘날의 무력 분쟁을 규정짓는 특징 중의 하나이며 젠더와 관련된 박해를 구성할 수 있다.¹⁵ 주요 대상은 여성 및 여아이다. 또한 여성 및 여아는 무장 단체에 의하여 전투, 성적 착취, 기타 임무를 위한 납치 및 강제 징집을 당할 위험에 놓여 있다.

여성 및 여아의 강제 실향의 영향은 파괴적일 수 있다. 납치, 강간, 성적 학대, 희롱 및 착취의 위험은 난민 여성이 겪는 문제의 일부에 불과하다. 그들이 미혼이든, 미망인이든, 남성 가족구성원과 함께 있는지 여부는 관계 없다. 난민 여성의 안전에 대한 위협은 체제 공동체, 지방 정부, 군대, 기타 무장 세력 또는 난민 공동체 자체의 내부에서 비롯될 수 있다. 난민 여성의 가족이나 공동체 구성원이 그들의 고민에 대처하지 못하거나, 여성의 권리를 인정하지 않는 사회적·문화적 태도 때문에 도움을 주려고 하지조차 않을 수 있다. 유엔난민기구와 다른 원조 기관 역시 이러한 문제에 단기간에 효과적으로 대처하지 못할 수 있다. 문제의 고질적 본성이나 오래된 문화적 가치 및 관습의 변화의 어려움 때문이다.

또한 실향은 가족을 분리시킴으로써, 가족이 제공하던 지원과 보호를 제거하기도 한다. 남겨진 가족 구성원은 다른 역할을 맡아야 하기도 하며, 여성 및 여아는 자녀와 형제자매의 유일한 부양자가 되기도 한다. 분쟁 기간 중에는 편부모 가정이나 아동이 세

¹⁵ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>

대주인 가정의 숫자가 증가하고, 특히 여성 청소년 세대주는 권리 침해 및 소외의 위험에 놓이게 된다.

난민 여성 및 여아는 종종 유엔난민기구 또는 파트너 직원에 접촉하는 것이 어렵기 때문에, 사전적 지원을 통하여 난민 여성의 필요성(재정착을 통하여 최적으로 해결될 수 있는 보호 필요성 등)을 식별하고 해결할 필요가 있다.

캠프 안에서는 여성의 이동의 자유와 생계 유지 능력이 더욱 제한될 수 있고, 캠프 내 장기 체류의 증가는 여성 및 여아의 보호 위험으로 이어진다. 이러한 상황 속에서 가정 폭력, 알코올 중독 등 젠더 폭력은 증가한다. 예를 들어, 여성 및 여아는 캠프 밖에서 딸감이나 식수를 찾다가 공격 당할 수 있다. 사법 체계와 전통적 재판 구조의 부재 및 편향은 종종 그들을 구제하지 못하거나 더욱 거센 비난과 차별을 받게 한다. 재정적 자원이 고갈됨에 따라, 여성 청소년들은 점점 어린 나이에 결혼하게 된다. 일부 여성 및 여아에게는 생존적 성행위가 자신과 가족을 부양하는 유일한 방법이 되기도 한다.

도시 구역 내의 강제 실항 여성 및 여아는 그들의 권리를 효과적으로 실현하지 못할 수 있고, 보호와 지원을 구하려고 유엔난민기구나 실행 파트너 사무소에 접근하는 것이 더욱 어려울 수 있다. 도시 난민은 불결한 환경에 거주하고 교육, 의료 등 기본적 서비스에 접근하기 어려운 경우가 많다. 주거비나 식비로 지출할 돈이 없어서, 여성은 성적 착취의 위험을 감수한다. 일부 강제 실항 여성 및 여아는 체포와 추방 또는 그들이 집을 떠날 경우의 남편, 부친, 남자 형제, 기타 친족의 분노에 대한 공포로 사실상 가내 감금된다. 그들이 가정부로 고용되었을 경우에는 고용주에 의한 폭력이나 착취에 직면할 수 있는데, 이러한 처우에 저항할 수단이 남성 가정부에 비하여 제대로 갖춰져 있지 않을 수 있다.

주어진 난민 맥락에 따라, 여성 및 여아 난민은 가족 구성원이나 전통적 지원 구조로부터 분리되거나 공동체로부터 고립되어 다른 난민에 비해 더욱 취약할 수 있다. 그 결과 일부 여성 및 여아는 새로운 역할이나 지위를 맡아야 할 수 있다. 피신의 원인을 견뎌내는 것에 더하여, 그들은 피난국에서 새로운 도전(가령, 특수한 곤궁의 속에서 자신과 자녀를 부양하는 것)과 함께 새로운 형태의 폭력 및 위험에 직면할 수 있다.

피난국 내 난민의 보호 필요성 및 특정 취약성에 대한 정확하고 젠더를 고려한 평가는, 이들의 재정착 요구를 파악하는 데 있어서 매우 중요하다. 이러한 측면에서 여성 및 여아의 다양성을 존중하고, 나이, 언어, 종족, 인종, 계급, 문화, 종교, 장애, 성적 취향, 가족, 사회경제적 지위, 출신 배경 등의 요소가 젠더 평등과 효과적 보호에 추가적인 장벽을 만들 수 있다는 사실을 인식할 필요가 있다.

재정착 신청을 평가할 때, 국가는 실항이 여성에 미치는 불평등한 영향, 실항 주기의 모든 단계에서 여성 및 여아가 겪을 수 있는 폭력과 차별, 여성의 경제적 선택지의 제약을 인식하여야 한다. 예를 들어, 대안이 부족하고 사회적 보호가 부적절한 상황에서, 성적 노동은 생존을 위한 수단일 수 있다. 재정착국은 생존적 성행위에 관여된 난민 여성 및 여아를 차별하지 않아야 한다.

나아가, 차별적 선택 기준(통합 가능성, 나이, 가족 규모, 건강 상태, 종족, 종교, 국적 등)

은 취약 여성의 재정착 기회에 대한 접근을 제한하는 방식으로 작용할 수 있다. 특히, 재정착을 위하여 난민이 양호한 “통합 가능성”을 갖출 것을 요구하는 것은, 교육 및 고용 기회에 대한 제한적 접근으로 인하여 이미 불리한 입장에 처해 있던 여성과 함께, 노동 시장에서 높고 병들고 허약하다고 판단된 여성을 차별한다. 국가는 재정착 기회에 대한 여성의 평등한 접근을 보장하기 위하여 모든 장벽을 제거해야 한다.

필수 문헌

- UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UNHCR, Conclusion on Women and Girls at Risk, 6 October 2006, No. 105 (LVII) 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45339d922.html>
- UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women [CEDAW], CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations, 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html>



5.2.2 아동 및 청소년

아동이란 누구인가?

‘아동’은 유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child, CRC)¹⁶ 제1조의 정의에 따르면 “특별히 따로 법으로 정하지 않는 한 18세 미만의 모든 사람”을 의미한다. 유엔난민기구의 활동에 있어서 ‘아동’이라는 단어는 기구의 권한에 속하는 모든 아동을 의미하며, 비호 신청 아동, 난민 아동, 국내 실향 아동, 유엔난민기구의 원조와 보호를 받는 귀환 아동, 무국적 아동을 포함한다.



난민 아동은 안전과 복지에 있어서 평균 아동에 비하여 훨씬 큰 위험에 직면한다. 긴급 상황의 갑작스럽고 폭력적인 발생, 가족과 공동체의 붕괴와 함께, 대부분의 난민이 직면하는 심각한 자원 부족은 난민 아동의 신체적, 정신적 안녕에 심각한 영향을 미친다. 유아와 어린 아동은 종종 인구 실향 및 난민 유출에 동반되는 폭력, 질병, 영양실조의 가장 빠르고 빈번한 희생자이다. 긴급상황의 여파와 해결책의 모색 속에서 가족 및 가족적 구조로부터 분리되는 것은 모든 나이의 난민 아동에게 지속적인 악영향을 미친다. 아동은 보호 및 지원의 최초 수혜자에 속해야 하며, 고조된 위험에 처한 아동의 신속하고

¹⁶ 아동권리협약(CRC)은 아동과 관련한 대부분의 기준을 규정하는 협약이다. 아동권리협약은 난민협약은 아니지만 동 협약상의 권리는 18세 미만의 모든 자(제1조)에게, 어떠한 차별도 없이 (제2조) 부여되는 것으로, 난민아동 또한 이 대상에 포함된다. UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

지속적인 식별은 유엔난민기구의 우선 과제이다. 참여적 평가는 보호 대상 아동이 목소리를 내도록 도와 왔으며, 특히 프로그램과 보호 대응의 개발 및 개선에서 자신의 의견을 말할 아동의 권리를 보장한다.

1989년 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)은 아동 보호에 관한 주요 법률 문서이다. 비록 아동권리협약 내의 권리가 아동의 삶의 거의 모든 측면을 다루고 있지만, 아래의 세 가지 기본권은 매우 근본적이어서 아동권리협약 전반에 걸쳐 있다고 생각할 수 있다:

- 아동과 관련된 활동을 함에 있어 **아동의 최상의 이익**이 무엇인지 가장 먼저 고려해야 한다(제3조).
- 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 의견, 민족적·인종적·사회적 출신, 재산, 장애여부, 태생, 신분 등의 **차별이 없어야** 한다(제2조).
- 아동에게는 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 **자유롭게 의견을 표현할 권리**를 보장하고, 아동의 나이와 성숙도에 따라 그 의견에 적절한 비중을 부여해야 한다(제12조).

이러한 세 가지 권리는 매우 중요하고 상호 연결되어 있어서, 이를 “권리의 삼각형(triangle of rights)”이라고 생각하면 좋다. 삼각형의 세 가지 권리는 아동의 “생존과 발달”이라는 목표 달성에 있어서 서로를 강화한다.

또한 당사국은 모든 아동이 생명에 관한 고유의 권리를 가지고 있음을 인정하고, 아동의 생존과 발달을 최대한 보장해야 한다. (제6조)

아동권리협약은 특별히 따로 법으로 정하지 않는 한 18세 미만의 모든 사람에게 적용된다(제1조). 통상적 용례에서 **아동**은 아직 사춘기 또는 성적 성숙기에 도달하지 않은 사람이며, 더 이상 아동은 아니지만 아직 성년이 아닌 사람은 청소년으로 본다. 다른 문화적 맥락에서는, 나이 외의 요소가 누가 아동 또는 **청소년**인지 결정하는 데 중요할 수 있다. 이러한 문화에서는 사회적 역할, 젠더, 결혼 상태, 경제적 부양 능력과 같은 요소들이 생활 연령보다 아동의 기대를 형성하는데 더욱 중요할 수 있다. 일부 문화에서는 “청소년기”를 발달 단계로 보지 않으며, 사춘기가 성년기의 진입을 가리킨다. 그럼에도 불구하고, 국제법에 따르면 18세 미만의 모든 사람은 아동이다.

국가는 국제적 의무에 따라 아동 보호 체계의 확립과 실행을 촉진해야 하며, 관찰권 하의 모든 아동의 보호에 대한 비차별적 접근을 보장해야 한다. 포괄적 아동 보호 체계는 아동 학대, 유기, 착취, 폭력을 효과적으로 방지 및 대처하기 위하여 고안된 법률, 정책, 절차, 관행으로 구성된다. ‘위험에 처한 아동에 관한 집행위원회 결론(제107호, 2007년)’은 격차가 존재하는 국가 아동 보호 체계를 강화 및 보완함으로써 국가를 지원할 것을 유엔난민기구와 기타 관계 기관 및 파트너에 요청한다.

아동 보호에 관한 유엔난민기구의 포괄적 접근은 모든 관심 아동에게 폭력, 착취, 학대, 유기로부터의 보호가 필요하다는 것을 인식한다. 아동의 선택적 범주(**동반자가 없는 아동 및 분리된 아동** 등)은 고조된 위험에 처하며 표적적 지원을 요구한다.

정의

동반자가 없는 아동(unaccompanied children)(미동반 미성년자로 불리기도 한다)은 부모 및 기타 친족으로부터 떨어져 있으며 법적 또는 관습적으로 책임 있는 성인으로부터 보호되지 않는 아동이다.

분리된 아동(separated children)은 부모, 기존 법적 또는 관습적 주요 보호자로부터 분리되었지만 기타 친족으로부터는 분리되어 있지 않을 수 있는 아동이다. 따라서 기타 성인 가족 구성원을 동반하는 아동을 포함할 수 있다.

고아는 부모 양자의 사망이 확인된 아동이다.

아동을 고조된 위험의 상황으로 내모는 요소는 보다 넓은 보호 환경의 위험과 개인적 사정에 따른 위험 모두를 포함할 수 있다. '위험에 처한 아동에 관한 집행위원회 결론'은 개인적 위험 요소를 아래와 같이 (이에 제한되지 않음) 열거한다.

- 동반자가 없는 아동 및 분리된 아동. 특히 세대주 아동, 학대나 착취를 하는 성인을 동반한 아동.
- 무국적 아동
- 청소년. 특히 미성년 모친과 그 자녀
- 인신매매 및 포르노, 아동성애, 성매매 등 성폭행 피해 아동
- 고문 피해자
- 폭력 피해자. 특히 성-젠더 폭력, 기타 형태의 학대 및 착취 피해자
- 국내법으로 정해진 연령보다 어린 나이에 결혼한 아동이나 강제 결혼 관계에 놓인 아동
- 군대 또는 무장세력에 연루된 아동이나, 연루되었던 아동.
- 구금된 아동
- 사회적 차별에 고통 받는 아동
- 정신적 또는 신체적 장애를 가진 아동
- HIV/AIDS에 감염되었거나 증세를 보이는 아동 및 기타 심각한 질병에 고통 받는 아동
- 학교에 다니지 않는 아동¹⁷

위험에 처한 아동을 위한 사례 관리의 주요 요소

- 미동반 아동 및 분리된 아동, 기타 위험에 처한 아동을 효과적으로 보호하기 위해서는 아래와 같은 조치가 필요하다.

¹⁷ UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

- 동반자가 없는 아동 및 분리된 아동, 기타 위험에 처한 아동을 식별하기 위한 조치
- 아동을 고려한 등록 체계
- 후견인 지명
- 임시보호 제공 및 모니터링 시행
- 난민 지위 인정
- 신분 증명서
- 가족 관계의 적시 추적 및 확인
- 가족 재결합
- 영구적 해결책의 식별 및 시행

5.2.2.1 아동에게 최상의 이익

아동에게 최상의 이익 원칙은 유엔난민기구와 실행 파트너가 참여한 모든 보호 및 보육 이슈에 두루 걸쳐있어야 하며, 영구적 해결책에 대한 고려를 포함하여 실행 주기의 모든 단계에 걸쳐 체계적으로 적용되어야 한다. 모든 파트너 직원 및 공동체는 최선의 이익 평가의 절차 및 목적에 관하여 충분한 정보를 제공받아야 하며, 위험에 처한 아동의 식별 및 재정착에 관하여 훈련 받아야 한다.

“최상의 이익”이라는 용어는 아동의 복지를 폭넓게 기술한다. 이러한 복지는 아래와 같은 다양한 고려 사항에 의하여 인정된다.

- 아동의 나이, 젠더, 성숙도, 경험 등 개인적 요소
- 부모의 존재 여부, 아동과 가족 및 보호자 간의 관계의 질과 같은 사회적 맥락 요소
- 아동의 신체적, 심리적 상태
- 보호 환경 및 보안 상황

개별적 아동에게 영향을 미치는 활동에 최상의 이익 원칙이 적절히 적용되도록 보장하기 위하여, 상황에 따라 ‘최상의 이익 평가’ 또는 ‘최상의 이익 인정’이 필요하다. 유엔난민기구의 ‘아동의 최선의 이익 인정에 관한 지침’은 따라야 할 정책과 절차를 제시한다.¹⁸

국가는 일반적으로 아동의 최상의 이익 인정 조항을 포함한 아동 보호 체계를 갖추고 있다. 유엔난민기구가 최상의 이익 인정을 실행하는 경우는 업무 처리가 가능한 국가 기관이 부재하는 경우 또는 국가가 최상의 이익 인정을 실행할 수 없거나 실행을 원하지 않는 경우에 한한다.

최상의 이익 평가(Best Interests Assessment, BIA)는 식별부터 영구적 해결까지 실행 주기 전반에 걸쳐 계속되는 연속적 절차이다. 유엔난민기구 보호 대상 아동에 영향을 주는 결정 및 조치의 책임자가 아동의 최상의 이익을 평가하여야 한다. 아동이 결정

¹⁸ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

에 참여할 수 있도록 보장하는 조치를 취하여야 한다.

최상의 이익 인정(Best Interests Determination, BID)은 특정한 절차적 보호장치와 문서화 의무를 포함하는 공식 절차로서, 유엔난민기구의 특정 보호 대상 아동을 위하여 수행된다. 의사 결정자는 아동권리협약 및 기타 인권 문서가 인정한 권리와 의무에 방점을 두고, 특정 사례의 모든 관련 요소를 비교 검토하여 아동의 권리를 최대한 보호하는 포괄적 결정을 내릴 수 있어야 한다. 해당 절차에는 1명 이상이 참여하여야 하며 각각의 절차가 문서화되어야 한다.

최상의 이익 평가

최상의 이익 평가는 사례 관리와 일반적 아동 보호 활동의 필수 요소이다. 최상의 이익 평가의 일환으로써 아동의 상황이 평가되고 보호 및 보육 개입에 대한 권고가 이루어진다. 최상의 이익 평가는 최상의 이익 인정을 요구하거나 추천하는 결론을 내릴 수도 있다. 가족 추적을 위해 시간이 필요한 경우와 같이, 완전한 최상의 이익 인정이 필요하다는 것이 명백하지만 계속 늦춰지고 있는 경우에도, 최상의 이익 평가가 첫번째 절차가 된다. 이러한 경우, 적절히 수행된 최상의 이익 평가는 완전한 최상의 이익 인정을 위한 기초이자 아동의 상황 추이를 모니터링하는 도구가 된다.

최상의 이익 평가는 유엔난민기구의 보호 대상 아동에게 영향을 미치는 어떠한 조치에 대하여서도 사전적으로 이루어져야 하지만, 특정 상황에서는 완전한 최상의 이익 인정이 필요하다.

아래의 상황에서는 **최상의 이익 평가**가 반드시 실시되어야 한다.

- 위험에 처한 아동을 위한 **아동 보호 평가** (예: 동반자가 없는 아동 및 분리된 아동, 성폭력 피해 아동, 위험한 노동에 종사하는 아동 등)
- **대안적 보육(가령, 입양가정)에 아동 배치 전**
- **가족 추적 전**
- **가족 재결합 전**(주의: 복잡한 사례에서는 최상의 이익 인정이 요구된다)
- 양육자에 의하여 **아동의 교육에 대한 접근이 거부되는** 상황을 해결하기 위하여
- 부모/양육자와 함께 재정착이 고려되는 **기혼 아동 부부 (5.3.6장 참조)**
- 아동이 **한쪽 부모와만 영구적 해결책**이 고려되는데, 그에게 단독 친권이 없으며 다른 부모는 연락이 닿지 않는 경우

최상의 이익 인정

최상의 이익 인정은 언제 필요할까?

유엔난민기구와 파트너는 아래와 같은 상황에서 자신의 권한 하의 아동에 영향을 미치는 조치에 대하여 최상의 이익 인정을 실시하여야 한다.

- ☑ **동반자가 없는 아동 및 분리된 아동을 위한 임시 보육 조치의 예외적인 상황** (최상의 이익 인정 지침, 34~35쪽)
 - 입양 가족 또는 기타 보육 조치에서 학대, 유기, 착취, 폭력에 노출되는 (가능성이 있는) 경우
 - 보육 조치가 아동에게 적합하지 않은 경우 (가령, 문화적 또는 민족적 배경의 차이 관련)
- ☑ **보호자 미동반 아동 및 양육자와 분리된 아동을 위한 영구적 해결책**(자발적 귀환, 현지 통합, 재정착)의 식별 (최상의 이익 인정 지침, 30~31쪽)¹⁹
- ☑ **아동이 자신의 의사에 반하여 자신의 부모(또는 법률이나 관습에 의하여 양육권을 가진 사람)로부터 분리될 가능성이 있는데, 관련 당국이 조치를 취할 수 없거나, 취할 의지가 없는 경우** (최상의 이익 인정 지침, 36~42쪽)
 - 가정 내에서 학대, 유기, 착취, 폭력에 노출되는 (가능성이 있는) 경우
- ☑ **아동의 양육이 해결되지 않고 정부 당국이 양육에 관하여 판결을 내릴 수 없거나, 판결을 내릴 능력이 없는 상황에서 영구적 해결책의 식별 또는 보육 조치의 결정** (최상의 이익 결정 지침, 40~44쪽)
 - 부모가 이혼/별거하고 아동이 어느 부모와 함께 살지 합의하지 않은 경우²⁰
 - 한쪽 부모가 재정착되고 양육권 분쟁이 해결되지 못한 상황 (집행위원회 결론문 107호 (LVIII) h절 (xviii))

중요: 상기 사례에 관한 유엔난민기구의 결정은 아동의 최상의 이익 인정에 한정된다. 최상의 이익 인정은 양육권의 법적 결정이 아니다.

☑ 복잡한 사례에서, 가족 재결합 전²¹

주: 최상의 이익 인정 지침(22쪽)은 최상의 이익 인정이 요구되는 3가지 사례를 강조한다. 양육권 미해결 문제와 가족 재결합과 관련하여 최상의 이익 인정이 필요한 추가적인 상황에도 최상의 이익 인정 지침이 있으나, 이때에도 최상의 이익 인정 지침을 따르도록 하고 있다. 이는 최상의 이익 인정 지침의 다른 섹션 또는 참고문헌에서 찾아볼 수 있는 것과 같이, UNHCR 집행위원회 결론에서 확인할 수 있다.

¹⁹ 미성년인 부부가 적어도 어느 한 쪽의 부모를 동반하지 않고 이동하는 경우, 보호자 미동반 아동 또는 분리된 아동으로 인식해야 하며(USAC), 따라서 BID 실사가 요구된다. 이에 대한 상세는 5.3.6을 참조.

²⁰ 중혼 케이스의 이혼이나 이별과도 관련이 있다.

²¹ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, Annex 4, p. 78.

편부모 아동의 재정착을 고려할 때 최상의 이익 원칙의 적용

동반부모가 아닌 다른 한쪽의 부모와 연락이 닿지 않는 경우(행방불명의 경우)

- 편부모만 동반한 재정착이 아동에게 최상의 이익인지 여부를 결정할 때 **최상의 이익평가**를 실행해야 한다.
- 부재중인 다른 한쪽 부모의 지위 및 소재파악을 위한 문서(예를 들어, 사망증명서, 이혼 또는 양육권 관련 문서 등)의 존재여부를 조사하도록 한다.
- 부재중인 다른 한쪽 부모의 안부조사를 진행할지에 대해 아동과 의논하도록 한다. 유아의 경우 아동과 함께 있는 부모도 의논에 참가해야 한다. 이때 직원은 안부조사가 아동의 최상의 이익을 위해 적합한지, 완전한 안부조사가 이루어질 수 있는 지 등을 평가해야 한다.
- 안부조사의 시도에 관한 모든 정보, 신원 및 소재 관련 모든 정보를 기록하도록 해야 한다.
- 분리된 이유, 특히 부재중인 다른 한쪽 부모가 가정폭력의 원인을 제공했을 가능성에 대해 조사하고 기록하도록 한다.
- 부재중인 다른 한쪽 부모가 행사하는 친권의 정도를 조사, 기록한다²²
- 부재중인 다른 한쪽부모와 분리될 가능성에 대한 아동의 의견 또한 고려해야 한다.
- 아동은 편부모와 함께 재정착 할 때 미치는 장기적인 영향에 대한 정보(연령에 맞춘)를 제공받아야 한다. 또한 부재중인 한쪽 부모의 소재가 파악된 경우, 재정착 수용국에 의한 가족 재결합 가능성에 대한 객관적인 평가에 대한 설명이 이루어져야 한다.

동반부모가 아닌 다른 한쪽 부모에게 연락을 취할 수 있는 경우

- 해당 부모의 서면동의를 얻어야 한다.

동반부모가 아닌 다른 한쪽 부모가 동의서에 서명하는 것을 거부하는 경우

- 친권을 법적으로 결정하기 위해 유관 정무기관이 관여할 수 있도록 노력해야 한다.
- 지역 당국이 최상의 이익인정을 적용하려 하지 않거나 적용이 불가능한 경우, 또는 난민은 절차를 밟을 수 없는 경우, 편부모와 함께 재정착이 아동에게 최상의 이익인지 여부를 결정하기 위한 최상의 이익인정은 유엔난민기구가 실시해야 한다.

주: 재정착 수용국에 도착 후 아동의 동반 편부모가 온전한 친권을 얻기 위한 절차를 밟을 수 있도록 조언을 제공해야 한다.

편부모의 재정착 케이스가 가정에서 발생한 보호 리스크(가정폭력 등)로 인한 경우 필히 최상의 이익인정을 실시해야 한다.²³



²² UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, pp. 42–43 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

²³ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, p. 41. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

5.2.2.2 최상의 이익 인정 절차

최상의 이익 인정 절차 설계에 관한 세부사항은 '유엔난민기구 최상의 이익 인정 지침 실행을 위한 현장 편람(Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guide lines)'²⁴을 참조한다. 최상의 이익 인정은 사전 아동 보호 평가에 기초하여야 한다. 직원 또는 파트너는 아동 보호, 커뮤니티 서비스, 아동 복지 전문가와 함께 추가 면접을 실행하고 최상의 이익 인정 보고서 양식을 완성한다. 유엔난민기구 직원 1명이 최상의 이익 인정 관리자로 지정되어야 하고, 그는 모든 관계자가 비밀 유지 서약에 서명하는 것을 포함한 표준 운용 절차(Standard Operating Procedure)가 확립되고 준수되는 것을 보장하는 책임을 져야 한다. 최상의 이익 인정 관리자는 최상의 이익 인정 보고서 양식을 다학제 패널(multi-disciplinary panel)에 제출하기 전에 검토할 책임이 있다. 패널은 사례들을 개인별로 검토한다.

최상의 이익 인정 절차를 완성하려면, 아동 참여를 충분히 하고, 다양한 관련 분야의 전문가들이 개입하고, 절차의 모든 과정을 체계적으로 문서화하는 등, 지침이 추천하는 기본적인 절차적 세이프가드를 고수하는 것이 매우 중요하다.



최상의 이익 인정 절차는 실항 주기의 초기 단계에 시작함으로써 최상의 이익 인정이 영구적 해결책을 확정하기 직전에 실시되지 않도록 하여야 한다.

최상의 이익 인정 절차는 독단적으로 실시하여서는 안되며, 위험에 처한 아동의 조기 파악, 적절한 대응 서비스, 모니터링, 팔로우업 등을 위한 메커니즘을 포함하는 전반적 보호 프로그램에 통합되어야 한다.

정보수집

아동 보호 직원의 정보 수집 절차는 아래의 사항을 포함하여야 한다.

- 아동과 관련한 정보로, 이미 문서화된 정보 확인
- 나이에 맞는, 젠더를 배려한 방법을 통해 여러 차례에 걸쳐 면접을 실행하고, 필요에 따라 관찰을 통해 정보취득
- 양육자, 가족(확장된 가족 및 형제자매), 친구, 이웃, 후견인, 교사 등, 아동의 주변인과 면접실행
- 현 거주지 및 영구적 해결을 고려하는 장소의 조건에 대한 배경정보
- 적절하거나 필요하다고 고려될 때에는 전문가의 견해를 구한다

일반적으로 미동반 및 별거 아동에게 가장 적합한 영구적 해결책을 특정하려면 다양한 요소를 주의 깊게 비교-검토하여야 한다. 자발적 귀환, 재정착, 지역적 통합 등에 관한 결정은 아동에게 근본적이며 장기적인 영향을 줄 가능성이 높다. 가장 적합한 영구적

²⁴ UNHCR, Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb0.html>

해결책과 최상의 실행 시기를 확정할 때 아동의 권리를 충분히 고려하려면, 이러한 결정을 내리기 전에 최상의 이익 인정이 실시되어야 한다.

가족 추적, 재결합, 대안적 장기 케어 마련

아동이 미동반 또는 별거 상태로 확인되는 즉시 추적 작업을 시작한다. 모든 추적 활동은 아동 및 관련 가족구성원의 개인적 안전을 보호하는 방식으로 이루어진다. 입양, 개명, 가족 재결합이 가능한 장소로부터 원거리 이동 등, 최종적인 가족 재결합에 장애가 될 수 있는 어떠한 활동도 취해져서는 안 된다. 일반적으로 '수동적' 추적 작업과 '능동적' 추적 작업은 지역 레벨에서 활동하는 기관에 의하여 동시에 이루어진다.

수동적 추적은 아동의 기록과 행방불명 아동을 찾는 부모의 기록을 비교하여 대조하는 것을 포함한다. 이는 중앙적으로 이루어지기도 하고 분리된 가족 구성원의 등록과 문서화에 관여한 개별 기관에 의하여 지역 차원에서 이루어지기도 한다. 능동적 추적은 아동의 신원, 부모 및 기타 가까운 가족 구성원의 신원 및 주소에 관련된 조사를 실제로 수행하는 것을 포함한다. 국제적십자위원회(ICRC), 각국의 적십자, 적신월사(Red Crescent Society)는 국제기관을 통해 추적할 권한을 부여 받았으며, 국경을 초월한 안부조사의 경우, 이들 기관과 연계하여 실행하도록 한다.

추적 절차가 진행되는 동안에는 국제적십자위원회와 미동반 아동을 다루는 기관 사이의 협력과 정보 공유가 필수적이다. '미동반 아동 및 별거 아동에 관한 기구간 지침(Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children)'은 비밀 유지와 아동의 최상의 이익을 보장하기 위한 공통적인 절차와 기준을 제시한다.²⁵

추적이 성공적인 경우, 가족 재결합이 아동의 최상의 이익에 부합하는지 여부를 결정하기 위한 평가가 이루어진다. 오랫동안 떨어져 지낸 후와 같이 아동과 추적된 개인 간의 관계에 대한 의문이 존재하는 일부 사례나 과거에 학대를 당한 사례의 경우에는 재결합이 아동의 최상의 이익에 부합하는지 결정하기 위하여 최상의 이익 인정을 실시할 필요가 있다. 가족 재결합과 함께 지원을 받은 아동에 대해서는 유엔난민기구나 수용국 정부 부처를 포함하는 기타 자격을 갖춘 기관에 의하여 재결합 가족에 대한 팔로우업이 이루어져야 한다.

그러나 추적이 실패했거나 합리적인 기간 내에 가족 재결합이 불가능하거나 최상의 이익 인정 절차를 통해 재결합이 아동의 이익에 반하는 것으로 판단된 경우에는, 대안적 장기 케어가 제공되어야 한다. 장래에 가족 추적이 성공하였을 때 해당 아동의 거소를 파악하기 위하여, 입양 제공 기록이 반드시 보관되어야 하며 아동의 이동에 관한 모든 유의사항이 통보되어야 한다.

입양

입양은 일반적으로 재정착으로 이어지지 않는다. 아동 입양이 필요한 거의 모든 사례에

²⁵ Inter-Agency, Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, January 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>

서, 이러한 필요를 충족하는 확대 가족 구성원이나 아동의 출신 지역이나 비호국의 사람들이 존재한다. 이러한 사람들을 찾아내고 일부 초기 지원 서비스를 제공하는 노력이 이루어진다면 국제 입양은 거의 필요하지 않을 것이다.

재정착의 맥락에서, 확대 가족 구성원이나 아동과 무관한 사람이 입양처를 찾을 수도 있다. 이러한 경우에는 법적 기준이 엄격하게 준수되는지 감시하여야 한다. 아동권리협약은 '아동에게 최상의 이익이 무엇인지 가장 먼저 고려하여야 한다'고 규정하는데, 이는 아동의 복지가 입양 제안 부모의 이익을 포함한 상충되는 이익에 의하여 양보되어서는 안 된다는 것이다. 협약 제21조는 "아동의 입양은 적용 가능한 법과 절차에 따라 적절하고 신빙성 있는 정보에 기초해 이루어져야 하며 관계당국에 의해서만 허가되도록 보장해야 한다. 관계당국은 부모나 친척, 후견인과 관련된 아동의 신분상태를 고려해 입양의 허용여부와 필요한 경우 부모나 친척 등 관계자들이 협의해 입양에 대한 분별있는 동의를 했는가 하는 점을 결정한다."고 규정하며, 이를 위하여 필요한 모든 조치를 취할 것을 요구하고 있다.

또한 1993년 '국가간 입양에 관한 아동 보호 및 협력에 관한 헤이그 협약'의 가입국가는 국제 입양의 규제를 받는다.²⁶

이 협약은 '아동의 양육에 있어서 계속성의 장려와 아동의 민족적, 종교적, 문화적, 언어적 배경에 대하여 충분한 관심이 기울어져야 한다'고 요구한다(CRC 제20조 제3항). 이 조항은 민족간, 종교간, 인종간 입양을 금지하지 않는다. 대신에 최종 판단은 사례 별로 이루어지고, 아동의 최상의 이익을 가장 중요하게 고려하며, 모든 요소를 고려하여야 한다.

입양의 기준

유엔난민기구는 자신의 경험에 기초하여, **입양**이 고려될 때마다 모든 관심 아동에게 적용되는 기준을 채택하였다.

'난민 아동: 보호 및 돌봄에 관한 지침'은 아래와 같이 규정한다.

'유엔난민기구는 긴급 상황에 처한 아동은 입양의 대상으로 고려하지 않는다는 정책을 취하고 있다. 고등 판무관의 관심대상자에 포함되는 보호자 미동반 아동의 모든 입양은 아동의 최상의 이익에 부합할 수 있도록 결정하고 적용 가능한 국내법 및 국제법을 준수하여 실시해야 한다. 다음과 같은 경우에는 입양이 이루어져서는 안 된다.

- 아동의 최상의 이익에 부합하는 안부조사 및 가족재결합의 성공에 대해 합리적으로 기대할 수 있는 경우.
- 부모 또는 기타 생존한 가족구성원을 추적하기 위해 가능한 모든 조치를 취할 수

²⁶ UNHCR's policy on intercountry adoption is elaborated in UNHCR, UNHCR Policy on Adoption, 22 August 1995, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42f9c3714.html>. 이 문서는 the Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption (1993) 과 the Recommendation concerning the Application to Refugee Children and other Internationally Displaced Children (1994)의 관련조항을 담고 있다. Refugee Children, Global Consultations on International Protection, 4th Meeting, UN Doc. EC/GC/02/9, 25 April 2002, in Refugee Survey Quarterly, Vol. 22, No. 2/3 2003, p. 267 f., para. 9, recommendations 6 and 7.

있는 기간(보통 적어도 2년간량)이 경과하지 않은 경우.

- 아동 또는 부모가 나타낸 의사에 반하는 경우
- 존엄성과 안전이 보장되는 상황속에 자발적 귀환이 가까운 미래에 실현 가능하고, 아동이 출신국에서 가능한 선택지가 비호국 또는 제3국으로 입양되는 것 보다 아동의 심리적 사회적 및 문화적 요구에 보탬이 되는 경우'²⁷(130~131페이지)

주요문헌

- UNHCR, Summary of UNHCR's Executive Committee Conclusion on Children at Risk No. 107 (LVIII) – 2007, 5 October 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496630b72.html> full text at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>
- UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>
- UNHCR, Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>
- UNHCR, International protection of children of concern, 31 May 2010, C/61/SC/CRP.13, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbd4c042.html>
- Action for the Rights of Children, ARC Resource Pack, 2009, <http://www.savethechildren.net/arc/using/index.html> See specifically Foundations Module: child rights-based approaches, and Critical issues: Separated children.
- IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, Inter-Agency Standing Committee, 20 June 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>
- UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Children, 6 August 1993, EC/SCP/82, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f9e6a534.html>



5.2.3 고령 난민

위기와 재해는 고령자에게 불균형적인 영향을 미친다. 고령자 수가 세계적으로 인구의 11%에서 2050년에 22%로 증가하고, 고령자의 80% 이상이 개발도상국에 거주할 것으로 예측되므로, 실형 고령자 역시 증가할 것이다.²⁸ 상당한 수의 난민들이 수십 년간 장기화된 난민 상태에 놓여 있으며, 이들 난민 인구 역시 고령화하고 있다. 세계보건기구

²⁷ UNHCR, Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3470.html>

²⁸ Inter-Agency Standing Committee, Humanitarian Action and Older Persons, An essential brief for humanitarian actors, October 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490b0c102.html>

(WHO)가 채택한 고령자의 정의는 60세 이상의 사람이다. 고령 난민을 정의하는 연령은 정해져 있지 않는데, 대부분 이는 집단에 따라 기대 수명이 다르고, 고령화 진행은 개인의 신체적·심리적 건강, 가족 및 사회의 지원, 문화적 배경, 주거 환경, 경제적 상황과 같은 많은 요소들에 의하여 영향을 받기 때문이다.

도시와 캠프 환경 모두에서 고령자가 직면하는 문제는 심각하다. 고령 난민은 난민이 된 원인과 그 결과에 직면하였을 때 특히 취약할 수 있다. 고령자는 떠나기를 주저하는 경우가 잦기 때문에, 종종 위험으로부터 마지막으로 벗어나는 사람이 된다. 누군가는 피난하는 동안에 가족, 친구, 공동체로부터 분리되었거나, 가족 구성원의 죽음을 목격하였을 수 있다. 가족 지원의 상실은 지원이 필요한 고령자에게 주요한 영향을 미칠 수 있다. 망명의 신체적 고난은 이미 노쇠하거나 질병 및 질환을 이겨낼 힘이 없는 고령 난민에게 큰 피해를 줄 수 있으며, 가족 지원이 없는 이들에게 특히 그러하다.

고령 난민은 가능한 한 가족이나 커뮤니티 구성원과 재결합되어야 한다. 만약 고령 난민의 가족 구성원을 피난국 (또는 출신국) 내에서 추적할 수 없는 경우, 적절한 지원책이 모색되어야 한다. 또한 가족 재결합을 유지하고, 영구적 해결책을 고려할 때 가족 구성원에 의존하는 고령 난민이 포함될 수 있도록 모든 노력을 경주하여야 한다.

고령은 기동성, 시력, 청력, 근력의 저하로 이어질 수 있으며, 더위와 추위에 대하여 더욱 취약해진다. 가벼운 질병이 갑작스럽게 발전하여 고령자가 대응할 수 없는 정도의 큰 장애로 작용할 수도 있다. 고령자는 서비스에 접근하는 것이 더욱 어렵고 새로운 상황에 적응하는 것이 더욱 어려울 수 있다. 예를 들어 고령자는 배급 장소에 접근하거나 무거운 배급품을 운반하는 것이 더욱 어렵고, 이를 위한 보조 장치가 없으면 다른 사람에게 의존해야 할 수 있다.

고령자는 육아, 전통적 출산 서비스, 분쟁 조정, 문화 및 지혜를 물려주는 등 지역 사회와 가족의 자원이 되는 반면에, 가족이나 지역사회의 부담으로 여겨질 수도 있다. 이러한 처우로 인해 고령자는 우울증, 알코올 의존증을 겪을 수 있고, 고립되거나 고령자의 특수한 니즈가 반영되지 않는 경우로 이어질 수 있다. 고령 여성의 경우 젠더 역할로 인해 이중차별에 직면할 수 있다.²⁹

학대에 대한 취약성

고령자 학대는 보호상 중요 관심사이지만, 불행하게도 이와 관련한 문제들은 어떤 문화권에서도 실제보다 축소하여 보고되는 것으로 악명높다. 고령자 학대에는 신체적, 성적, 심리적, 경제적 학대 및 방치가 포함되며, 이는 부상, 질병, 생산성 상실, 절망, 고립으로 이어질 수 있다.

고령자 학대와 더불어 종종 간과되는 사실로, 고령 여성의 성별 및 젠더에 기초한 폭력을 들 수 있다. 고령 여성이 남녀혼용 쉼터나 캠프, 또는 그 주변에서 딸감 등을 모으다

²⁹ UNHCR, The Protection of Older Persons and Persons With Disabilities, 6 June 2007, EC/58/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1c.html>

가 강간이나 성폭력을 당한 사실이 보고되고 있다. 어떤 국가에서는 지역 사회에 영향을 미치는 불가해한 자연 현상 때문에 마녀로 낙인 찍혀서 불구가 되거나 외면당하거나 살해당하는 것으로 알려진다. 폭력은 수많은 복잡다양한 이유로 인해 밖으로 드러나지 않은 채 지나쳐갈 수 있는데, 주로, 이러한 폭력에 더해지는 과중한 오명으로 인해 고령 여성은 지역사회에 젊은 구성원들을 고발하는데 더욱 어려움을 겪게 된다.³⁰

영구적 해결책

해결책과 관련하여 사회통합의 경우, 고령자는 언어 구사 능력, 임금 보장 취업, 정기 연금·보건·교육 제도에 대한 접근성 등의 요소로 인해 보다 적은 사회통합의 기회가 주어지게 된다. 자발적 귀환의 경우, 국제 자금지원정책이 젊은 가족을 중심으로, 특히 주택과 토지배분에 있어 젊은 가족 위주로 이루어지는 탓에 귀환을 희망하는 고령자에 대한 지원제공이 어려울 수 있다.

재정착 수용국이 일반적으로 고령자에게 우선순위를 두지 않기 때문에, 고령자에게는 재정착 기회 역시 제한적일 수 있다. 나아가 일부 재정착 수용국은 가족 재결합의 요건으로 고령의 피부양 부모의 입국허가에 연령제한을 두거나, 엄격한 부양 기준을 설정하기도 한다.

가정 내 고령 난민의 이해관계 니즈는 재정착 결정이 이루어지기 전에 고려되어야 한다. 일부 고령 난민들은 가족 중에서 가장 강력한 보호 필요성과 가장 높은 재정착 요구를 지니기도 하지만 다른 고령 난민들은 가족과 함께 비호국을 떠나거나, 이미 재정착 국가에 거주 중인 가족구성원과 결합하는 것을 주저하는 고령 난민도 있다.

재정착한 가족구성원의 부양을 받는 고령 난민은 재정착 신청 리스트에 포함되어야 하며, 재정착 수용국은 가족 구성원 전원을 수용하는 것이 바람직하다.

재정착 신청 리스트의 특별 카테고리에는 고령 난민을 위한 별도의 카테고리가 더이상 존재하지 않는다. 재정착을 요하는 고령 난민들의 재정착 신청 카테고리는 해당인의 보호 필요성에 따라 선택될 필요가 있다.

주요문헌

- UN World Health Organization, Older people in emergencies: Considerations for action and policy development, 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493653482.html>
- Inter-Agency Standing Committee, Humanitarian Action and Older Persons. An essential brief for humanitarian actors, October 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490b0c102.html>
- UNHCR, The Protection of Older Persons and Persons With Disabilities, 6 June



³⁰ UNHCR concise guidance note on “Working with Older Persons in Forced Displacement”, (2011년 출판) 참조



2007, EC/58/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1c.html>

- Humanitarian Practice Network, Protecting and Assisting Older People in Emergencies, December 2005, Network Paper No. 53, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43cfa4364.html>
- UNHCR, UNHCR's Policy on Older Refugees, 19 April 2000, EC/50/SC/CRP.13, Annex II, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47036b502.html>

5.2.4 장애를 가진 난민

유엔의 '장애인의 권리에 관한 조약'은 장애인을 '장기적인 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적 장애를 가진 사람으로, 이와 관련한 여러 장벽으로 인해 다른 사람과 평등한 기반에서 완전하고 효과적으로 사회에 참여하는데 지장을 겪는 사람'이라고 정의하고 있다.³¹

의사소통, 집중력, 이해력, 기동성에서 어려움을 겪을 수 있는 장애인은 차별, 착취, 폭력에 노출될 리스크가 높으며, 필수적인 보호 서비스를 이용하는데 심각한 장벽을 마주할 수 있다. 장애를 가진 난민은 교통수단을 이용할 수 없거나, 서면 또는 구두로 안내되는 정보를 이용할 수 없고, 증명서나 지원수급을 위해 의료기관 등에 등록이 어려울 수 있으며, 면접 시 정확하게 상세내용을 기억하거나, 진술할 수 없는 등 다양한 어려움을 겪는다. 장애 아동 역시 학대, 방치, 유기, 착취, 건강 문제 등 보다 높은 리스크가 있으며, 장기적 심리사회적 혼란, 가족 분리, 교육권 거부의 위험에 처해있다.

장애인은 지역 사회에 부담으로 인식될 수 있으므로 낙인과 고립의 느낌이 강해질 수 있으며, 특히 지원을 제공하는 사회적 서비스가 없다면 더욱 그러하다.³²

집박으로 외출하지 않고 문화적 오명 때문에 숨겨진 (감금되었을 수도 있는) 장애를 가진 여성, 아동, 고령자는 특히 성적 또는 기타 형태의 착취 및 학대에 취약하지만, 종종 SGBV 방지 및 대응 프로그램으로부터 제외된다. SGBV는 또한 HIV/AIDS에 대한 취약성을 증가시킨다. 장애인은 법률, HIV/AIDS, 생식 보건 관련 서비스에 접근하기 어려운 경우가 많고, 다수의 제공 서비스가 이들의 니즈를 고려하지 않는다.³³

유엔난민기구의 2010년 '장애 난민 및 유엔난민기구의 보호와 지원을 받는 기타 장애인에 관한 집행위원회 결론(ExCom Conclusion on Refugees with Disabilities and other Persons with Disabilities protected and assisted by UNHCR)'은 다음과 같이 기술한다.

³¹ UN General Assembly, Convention on the Rights of Persons with Disabilities : resolution / adopted by the General Assembly, 24 January 2007, A/RES/61/106, Article 1(2), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f973632.html>

³² UNHCR, The Protection of Older Persons and Persons With Disabilities, 6 June 2007, EC/58/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1c.html>

³³ UNHCR concise guidance note on "Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement", (2011년 출판) 참조

- 많은 경우, 개발도상국인 수용국은 한정된 자원으로 인해 장애인을 위한 서비스 및 시설제공에 있어 다양한 문제에 직면하고 있음을 인식하고,
- 국제협력 및 책임공유 정신으로 국가가 이러한 책임을 다할 수 있도록 국가를 지원하는 국제사회 및 유엔난민기구의 역할을 재확인하고,
- 장애인의 요구, 권리 및 존엄성에 관한 트레이닝을 제공, 장애를 가진 관심대상자를 신속하고 체계적으로 파악 및 등록하고, 이용 가능한 프로그램, 서비스 및 절차를 보장, 생활환경을 개선하고 영구적 해결책 및 적절한 지원을 위한 평등한 기회를 보장하기 위해 국제협력을 향상하는 등 조치를 취할 것을 권고한다.³⁴

장애 난민은 보이지 않는 상태에 놓이고, 본국 귀환 시 지원과 서비스로부터 제외되며, 자립 및 커뮤니티 통합의 기회로부터 제외될 우려가 있다. 장애 난민의 재정착 가능성은 그들의 보호 니즈를 간과하고 일부 재정착 국가가 구속적 정책을 시행함에 따라 제한될 수도 있다.

장애는 인간의 속성 가운데 하나의 측면에 불과하고, 장애인은 재정착에 있어서 다른 난민과 동등한 입장에서 고려되어야 한다. 이들의 장애가 보호 위험 증가로 이어지는 경우, 재정착은 보호 수단으로서 가장 적절한 해결책이 될 수도 있다.

주요문헌

- UNHCR, Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR, No. 110 (LXI) – 2010, 12 October 2010, No. 110 (LXI) – 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbeaf8c2.html>
- UN General Assembly, Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution / adopted by the General Assembly, 24 January 2007, A/RES/61/106, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f973632.html>
- Women's Refugee Commission, Disabilities among Refugees and Conflict-affected Populations, June 2008, <http://womensrefugeecommission.org/programs/disabilities>



5.2.5 여성·남성 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더, 간성 (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex, LGBTI) 난민

세계 곳곳에서 개인들은 그들의 실제 또는 인식된 성적 지향, 젠더 정체성, 젠더 표현과 심지어 그들의 성적 신체 때문에 심각한 인권 침해의 피해자가 된다. LGBTI를 포함한

³⁴ UNHCR, Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR, No. 110 (LXI) – 2010, 12 October 2010, No. 110 (LXI) – 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbeaf8c2.html>

성소수자는 증오 범죄의 표적이 되고 처형, 감금, 성별 및 젠더에 기초한 폭력 등 심각한 기본권 침해에 직면할 수 있다. 차별 및 학대로 인하여, 여전히 미성년인 일부를 포함하는 많은 LGBT가 본국을 떠나 다른 곳에서 보호를 구한다. 기대 성역할을 따르지 않는 것은 종종 LGBT난민을 소외시키고 가족 또는 커뮤니티의 지원을 받지 못하게 하여, 보호 및 기본 서비스 접근에 있어서 곤란을 가중시킨다.

LGBT 난민이 실항 주기 전반에 걸쳐 경험하는 다양한 형태의 피해와 차별을 이해하는 것은 정부, 비정부기구, 유엔난민기구가 이들의 보호 니즈에 적절하게 대응하기 위하여 필수적이다.

용어

성적 지향(Sexual orientation)이란 각각의 인간이 이성, 동성 또는 하나 이상의 성의 개인에 대하여 정서적, 감정적, 성적 매력을 느끼고 그와 친밀한 관계를 가지는 능력을 의미한다.

젠더 정체성(Gender identity) 각각의 인간의 출생 성별과 일치할 수도 있고 일치하지 않을 수도 있는 내면적이고 개인적인 심심(甚深)한 젠더 경험을 의미한다.

젠더 표현(Gender expression)은 각각의 인간의 남성성 또는 여성성과 일치할 수도 있고 그에 관한 문화적인 규범적 기대에 부합하지 않을 수도 있는 젠더의 외부적 표현을 의미한다.

성적 신체(Sexed bodies) (기본적으로 각각의 인간의 염색체, 생식기, 생식샘에 의하여 정의됨) 남성성과 여성성에 대하여 문화적으로 정립된 기준에 따라 다를 수 있으며, 신체적 다양성의 주요 요소를 구성한다.

LGBT는 대부분의 사회에 존재하는 남성 및 여성의 젠더 역할에 대한 전통적 개념에 따르지 않는 사람들의 다양한 집단이나 공동체를 칭할 때 사용되는 포괄적 용어이다.

여성 동성애자(Lesbian)는 다른 여성에게 지속적인 신체적, 낭만적, 감정적 매력을 느끼는 여성을 가리킨다.

남성 동성애자(Gay)는 종종 다른 남성에게 지속적인 신체적, 낭만적, 감정적 매력을 느끼는 남성을 가리킬 때 사용되지만, '게이'라는 단어는 여성 및 남성 동성애자를 모두 칭할 때 사용될 수도 있다.

양성애자(Bisexual)는 남자와 여자 모두에게 신체적, 낭만적, 감정적으로 매력을 느끼는 개인을 가리킨다.

트랜스젠더(Transgender)는 젠더 정체성이나 젠더 표현이 태어났을 때 타고난 성별과 다른 사람들을 가리키는 포괄적 용어이다.

간성(InterseX)은 남성성 및 여성성의 문화적으로 정립된 기준과 관련된 신체적 변이를 가리키는 포괄적 용어이며, 염색체, 생식기, 생식샘의 차원의 변이와 간성 신체를 정상화하기 위하여 의학적 개입을 통하여 생산된 변이를 포함한다.³⁵

LGBTI는 다른 사람들과 동등한 기준에서 모든 인권을 향유한다. 성적 지향과 젠더 정체성으로 인하여 차별 받지 않는다는 인권 원칙은 난민 사정에 대하여서도 적용되며, 1951년 협약의 해석 및 적용에 관하여서도 마찬가지이다. 2007년 ‘성적 지향 및 젠더 정체성에 관한 국제인권법 적용에 관한 족자카르타 원칙(Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity)’은 LGBTI에 대하여 적용할 수 있는 인권 보호 프레임워크를 규정하며 난민 사정을 포함한다.³⁶

LGBTI보호는 특히 동성 관계, 복장 도착(cross-dressing), 성적 노동을 범죄화하는 법률을 가진 국가에서 곤란할 수 있다. LGBTI 비호 신청자들은 이러한 국가에서 그들의 성적 지향이나 젠더 정체성에 기초한 난민 인정 신청이 또한 ‘불법 행위’의 인정이 되기 때문에 잠재적인 추가적 박해에 노출된다. 공연음란 및 외설에 대한 윤리 법률 또한 종종 LGBTI에 반하여 불평등하게 적용된다. 이러한 법률이 강제되지 않는다고 하더라도 그 존재만으로도 학대와 차별로 이어질 수 있는 불관용의 문화를 반영하고 촉진하는 경우가 많다. LGBTI에 대한 적대적인 사회적 태도는 난민 및 이주자 공동체 안에서조차 더욱 심한 소외와 배척으로 이어진다.

성적 지향, 젠더 정체성, 연령, 국적, 인종에 더하여 HIV감염 여부, 일반적 건강까지 포함하기도 하는 수많은 교착 요소들이 LGBTI비호 신청자와 난민이 겪는 차별을 조장한다. 이들의 보호 니즈에 대한 대응을 평가할 때, 다양한 젠더 표현, 정체성 변화, 개인 및 그들의 파트너 또는 기타 가족 구성원이 실제로 처한 상황에 대한 완전한 검토가 이루어질 필요가 있다. 오직 재정적만이 1차 비호국 내에서 불관용과 증가된 위험에 직면한 LGBTI난민에게 실행 가능한 영구적 해결책일 수 있으며, 절차 장기화가 보안 위험을 약화할 수 있으므로 긴급 절차 또는 피난이 필요할 수 있다.³⁷

³⁵ UNHCR concise guidance note on “Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Persons in Forced Displacement.”(2011년 출판) 참조, UNHCR, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21 November 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html> ; UNHCR, The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees, 22 September 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c99a8f2.html>

³⁶ International Commission of Jurists (ICJ), Yogyakarta Principles – Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity, March 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>

³⁷ UNHCR, Summary Conclusions: Asylum-Seekers and Refugees Seeking Protection on Account of their Sexual Orientation and Gender Identity, November 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c999a42.html>



주요문헌

- UNHCR, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, UNHCR Geneva, 21 November 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>
- International Commission of Jurists (ICJ), Yogyakarta Principles - Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity, March 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>
- UNHCR, The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees, 22 September 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cff9a8f2.html>

5.2.6 소수자 및 원주민 집단 난민

소수자는 주변의 다수 집단과 다른 민족, 언어, 종교에 기초한 공통의 정체성을 지닌 사람들의 집단으로 넓게 이해된다. 유엔의 인권 체계에서 사용되는 ‘소수자’라는 용어는 보통 **국민 또는 민족적, 종교적, 언어적 소수자**를 의미한다.³⁸

원주민 집단은 식민지화나 국경 획정 이전부터 토지나 영역에 거주하였던 사람들의 자손이다. 그들은 종종 선대의 토지와 천연자원에 강한 유착을 가지고 있으며, 이는 그들을 다른 소수자 집단과 구별짓는다. 그들은 또한 다른 사회적, 경제적, 정치적 체제, 언어, 문화, 신앙을 가질 수 있다. 그들의 자기결정권은 그들이 거주하는 영역으로 다른 민족 집단이 반복적으로 이주해 오며 따라 반복적으로 침해되었다.

소수자와 원주민 집단은 보통 그들이 거주하는 사회에서 피지배적 위치에 있다. 이러한 불리한 위치는 그들과 관련된 의사결정에 대한 영향력의 부족으로 이어지고, 그들을 소외, 차별, 학대의 위험에 처하게 한다. 특히 분쟁이 진행중인 상황에서는, 이러한 차별은 궁극적으로 그들을 피난으로 이끄는 과격하고 폭력적인 양상을 나타낼 수 있다. 이는 아래의 경우를 포함한다.

- 소수자로서 정체성을 주장할 권리가 부정됨
- 자신들의 문화, 언어 및 종교를 자유롭게 즐기는 것에 대한 장벽, 이 같은 정체성의 표현으로 이어지는 요소를 이유로 조직적이고 집요하게 가해지는 차별
- 연령, 젠더, 장애, 종교, 언어 또는 문화 등 2가지 이상의 정체성 표현과 관련된 요소에 기초하여 여러 사회계층에 의한 차별, 또는 사회계층간의 차별
- 자신과 관련있는 정치적 또는 경제적 결정에 참가할 권리 부정

³⁸ UN General Assembly, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 18 December 1992, A/RES/47/135, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38d0.html>

- 소유권, 토지 또는 소유물 몰수
 - 책임전가(scapegoating), 폭력적인 공격, 대량학살, 강간, 강제이주 또는 학살
- 강제 이주 상황에서는 차별로 이어지는 지속적인 힘의 불균형이 소수자 또는 원주민 집단이 겪는 소외와 학대를 악화시킬 수 있다. 재정착은 소수자 또는 원주민 집단이 겪는 심각한 인권 침해를 해결하기 위한 가장 적절한 보호 수단일 수 있다.³⁹

주요문헌

- UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, February 2011, HR/PUB/10/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4db80ca52.html>
- United Nations, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 20 December 1993, A/RES/48/138, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f302c.html>
- International Labour Organization (ILO), Indigenous and Tribal Peoples Convention, C169, 27 June 1989, C169, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddb6d514.html>
- UN General Assembly, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: resolution / adopted by the General Assembly, 2 October 2007, A/RES/61/295, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471355a82.html>



5.3 특정 보호 위험 및 고려사항

특정 난민 집단의 잠재적 취약성을 넘어, 재정착을 필요로 하는 난민, 기타 관심대상자를 파악할 때 다른 보호 리스크와 확인을 요하는 사항이 발견될 수 있다. 이러한 사항은 재정착 고려가 필요한 난민을 파악할 때 긴급성과 적합성의 양 측면에 영향을 준다.

5.3.1 비(非)난민 무국적자

유엔난민기구의 관심대상자에는 비난민 무국적자가 포함된다. 2003년 ‘국제 보호에 관한 일반적 결론’ 제95호(LIV)에서 유엔난민기구 집행위원회는 국가가 특정한 예외적 상황에서 비난민 무국적자의 재정착을 고려할 것을 권고한다.

국가는 “무국적 사례의 해결 방법에 관하여 유엔난민기구와 협력하고, 무국적자의 상황이 현재 수용국이나 기타 이전 거소국에서 해결될 수 없고 불안정하게 지속되는 경우에는 재정착 장소 제공의 가능성을 검토할 것”

³⁹ UNHCR concise guidance note on “Working with National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, and Indigenous Groups in Situations of Forced Displacement.”(2011년 출판) 참조

이 권고된다.⁴⁰

일반적으로, 무국적자를 위한 해결책은 그들이 연고를 가지고 종국적으로 국적을 취득하거나 재취득할 수 있는 국가에서 모색되어야 한다. 거의 모든 사례에서, 이는 출신국이나 현재 또는 과거 거소국(또는 승계국)이 될 것이다.

하지만 일부 상황에서는 국제 사회의 반복적인 노력에도 불구하고, 현재 거소국이나 과거 거소국 또는 국적국 중 누구도 예견가능한 미래에 국적이나 영주권을 부여하지 않을 것이 분명하다. 이는 무국적자를 기본권을 향유할 수 없는 상태에 남긴다. 이러한 상황에서 특히 개인이 연고가 있는 국가의 외부에 있을 때 절박한 보호 요구가 발생하고 그 국가로 귀환할 수 없게 된다.

상기한 사항에 기초하여, 재정착은 개인이 아래의 상황에 있는 사례에서 고려될 수 있다.

- 현재 또는 이전의 거소국에서 1954년 무국적자의 지위에 관한 조약에서 규정된 것과 동등한 처우의 최저 기준을 보장하는 안전하고 법적인 거주 신분을 가지지 않은 경우.
- 이러한 거주 신분 또는 국적 취득에 대한 합리적인 전망이 없는 경우
- 현재 또는 과거 거소국 내에서 해결될 수 없는 절박한 보호 요구가 있는 경우

이러한 상황의 비난민 무국적자의 재정착을 검토하는 현장 사무소는 신청 전에 재정착 서비스 부서의 자문을 받아야 한다. 이러한 사례의 신청에 관한 지침은 7.2.2장에서 다룬다.

5.3.2 인신매매⁴¹

인신매매는 국제법에 의하여 금지되며, 증가하는 수의 국가의 국내 법제에서 범죄화되었다. 비록 국가가 인신매매를 근절하고 인신매매 피해자를 보호 및 지원할 책임을 지지만, 유엔난민기구는 관심 대상자가 인신매매의 피해자가 되지 않도록 보장하고 인신매매를 당하였거나 두려워하는 개인이 비호 절차에 접근할 수 있도록 보장할 책임을 진다. 인신매매를 당한 난민 또는 인신매매를 당할 위험이 있는 난민이 직면하는 특정한 보호 요구나 위험은, 재정착 요구를 나타낼 수 있다.

개념적으로, 인신매매 피해자는 매춘이나 기타 종류의 성적 착취, 강제 노동 또는 노역, 노예 또는 노예와 유사한 관행, 종속 또는 장기 적출 등을 통하여 이익을 위해 착취당했다.⁴²

⁴⁰ UNHCR, General Conclusion on International Protection, 10 October 2003, No. 95 (LV) – 2003, para. (v), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>

⁴¹ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>

⁴² UN General Assembly, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000, Article 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4720706c0.html>

난민으로 인정된 인신매매 피해자는 비호국 안에서 보복, 처벌, 재인신매매를 추가적으로 두려워할 수 있다. 인신매매범으로부터 도망친 피해자는 그들이 겪은 박해의 실제 정도를 드러내는 것에 대한 두려움에 빠져 있을 수 있다. 일부는 트라우마를 안고 있거나 전문가 자문과 함께 의학적·심리사회적 지원을 포함하는 보호 대응이 필요한 상황에 있을 수 있다.

특히 여성은 그들에게 일어난 일에 대하여 수치심을 느낄 수 있고, 성적 학대와 폭력으로 인하여 발생한 트라우마에 의해 고통받을 수 있으며, 추가적으로 그들의 가족과 커뮤니티로부터 거부당하는 것을 두려워할 수 있다.

아동 역시 특별한 주의를 필요로 하고, 인신매매 피해 아동에 대한 인신매매 조직 구성원의 복수, 사회적 배제, 배척, 차별의 영향이 아동 중심적인 방식으로 평가될 필요가 있다. 예를 들어, 성적 착취를 위하여 인신매매를 당했던 여아는 귀환하였을 때 가족으로부터 거부당하고 그녀의 커뮤니티에서 사회적 따돌림을 받을 수도 있다. 해외에서 유학 및 노동을 하고 가족에게 송금해 줄 것이라는 희망과 기대에서 부모에 의하여 보내진 소년 역시, 가족이 그 소년이 인신매매를 당해 강제 노동을 하였다는 것을 알게 되었을 때 가족으로부터 제외될 수 있다. 이러한 인신매매 아동 피해자는 그들의 가족에게 돌아갔을 때, 생존권을 포함한 그들의 인권에 대한 매우 제한적인 접근 및 향유 가능성을 가질 수 있다.⁴³

인신매매 피해자의 가능한 보호 및 지원 옵션의 범위를 늘리기 위한 보다 넓은 국제적 대응의 일환으로, 유엔난민기구는 또한 국제이주기구와 양 기관의 가능한 전문가, 자원, 잠재성을 결합하기 위한 목적으로 강력한 협력 프레임워크를 발전시켰다. 인도적 피난의 가능성을 포함하는, 비난민 인신매매 피해자의 보호를 위한 옵션 역시 모색하고 있지만, 이는 난민 재정착의 맥락 밖에 있다.⁴⁴

주요문헌

- UNHCR, Considerations on the Issue of Human Trafficking from the Perspective of International Refugee Law and UNHCR's Mandate, March 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ca275d2.html>
- UNHCR, Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07,
- <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>



⁴³ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A) 2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

⁴⁴ UNHCR, Developing Standard Operating Procedures to Facilitate the Protection of Trafficked Persons, December 2009, (Internal) <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>



- International Labour Organization (ILO), Understanding child trafficking, Text book 1, Training Manual to Fight Trafficking in Children for Labour, Sexual and Other Forms of Exploitation, September 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4acc55ef2.html>
- UNHCR, International protection for trafficked persons and those who fear being trafficked, 20 December 2007, ISSN 1020-7473, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c247bc32.html>

5.3.3 여성 할례(FGM)

여성 할례(FGM: Female Genital Mutilation)는 당사자의 심신 모두에 심각한 피해를 가져오는 젠더에 기초한 폭력의 한 형태로, 유엔난민기구는 박해에 상당한다고 인식한다.⁴⁵ “여성 할례”라는 용어(또한 “여성 성기 절단” 또는 “여성 성기 할례/절단”)으로 불림은 비의료적 이유로 여성 외음부의 부분적, 전체적 절단 또는 여성 생식기의 기타 손상을 포함하는 모든 시술을 의미한다.⁴⁶

여성 할례는 세계 모든 곳에서 발생하는 것으로 보고되고 있으나, 아프리카의 서부, 동부, 북동 지역, 아시아의 중동의 일부 국가, 북미와 유럽의 특정 이주민 공동체에서 가장 창궐한다. 비록 시술 방식은 다르지만, 일부 난민 캠프에서는 발생도가 매우 높다. 소말리아 난민 중에서 사례를 들자면, 유엔난민기구는 케냐의 다다브 캠프(Dadaab camp)의 8세 미만 여아의 97%가 여성 할례를 받았다고 추정한다.⁴⁷

유엔난민기구는 이러한 관습을 반대하는 캠페인에 적극적으로 관여하고 있으며, 여성 할례는 사회적, 문화적, 경제적, 정치적 구조에 깊이 뿌리 내린 젠더 불평등의 발현이라고 인식된다. 여성 할례가 널리 실행되는 곳에서는 보통 의문의 제기 없이 남녀 모두로부터 지지를 받으며, 규범을 따르지 않는 자는 비난, 희롱, 배척에 직면할 수 있다.

가족들로서는 보다 넓은 공동체의 지지 없이는 이러한 관습을 버리기 어렵다. 실제로 여아에게 해악을 초래할 수 있다는 것을 알면서도 이를 자행하는 경우가 많은데, 이 관습의 인식된 사회적 이익이 그 불이익보다 높게 여겨지기 때문이다. 여성 할례는 종종 “절단자(cutter)”에 더하여 가족 구성원의 직접적이고 적극적인 참여와 함께 이루어지기 때문에, 해당 사회의 대부분을 여성 할례(따라서 성별 및 젠더에 기초한 폭력)의 가

⁴⁵ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, (HCR/GIP/02/01), para. 9. See also UNHCR, Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation, May 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a0c28492.html>

⁴⁶ Inter-Agency, Eliminating Female Genital Mutilation: An Interagency Statement, February 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>

⁴⁷ UN General Assembly, Assistance to refugees, returnees and displaced persons in Africa: report of the Secretary-General, 26 August 2009, A/64/330, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac379512.html>

해자로 구성한다.

국제인권법의 관점에서 유엔난민기구는 여성 할례를 용인할 수 없으며, 절대 관습으로서 묵인하는 것으로 보이는 입장을 견지해서는 안 된다. 그러나 개별 사례에 대하여 법적 제재를 적용하거나 특정 비호국에 존재하는 제재를 촉구하는 것은 유엔난민기구의 역할이 아니다.⁴⁸ 이러한 사례를 기소할 책임은 비호국에 있다. 유엔난민기구의 임무인 난민의 보호 요구의 고려와 구분하여 다루어져야 한다. 난민이 여성 할례를 저질렀는지 여부와 관계 없이, 재정착은 여전히 매우 중요한 보호 수단이며, 실제로 유일하게 실행 가능한 영구적 해결책일 수 있다. 여성 할례의 피해자인 여아와 여성은 추가적으로 가족 구성원의 행위로 인하여 처벌 받아서는 안 되며, 가해자인 가족 구성원을 재정착 우선순위에서 제외함으로써 그들의 가족 결합의 권리가 침해되어서는 안 될 것이다. 재정착은 여성 할례의 위험에 처한 여아를 위한 적절한 보호 수단일 수 있다. 하지만 사례들은 맥락에 따라 주의 깊게 평가되어야 하며, 아동을 가족으로부터 분리하는 것을 고려할 경우에는 최상의 이익 인정이 필요하다.

5.3.4 성별 및 젠더에 기초한 폭력(SGBV)의 가해자

난민은 성별 및 젠더에 기초한 폭력으로부터 보호되어야 한다. 난민이 성별 및 젠더에 기초한 폭력(SGBV)의 가해자인 경우, 유엔난민기구는 수용국이 책임을 묻도록 권고한다. 동시에 유엔난민기구는 난민 가해자 역시 난민으로서 국제 보호를 받을 자격이 있는 것으로 인식한다.⁴⁹

재정착은 심각한 보호 위험이나 취약성에 직면한 난민을 위한 보호 수단이며, 재정착 고려의 우선순위는 필요성에 기초하여 주어진다. SGBV 가해자 혐의를 받는 난민 또는 혐의를 받는 가해자의 가족 구성원 등 절박한 보호 문제에 직면한 난민에게, 재정착은 난민 또는 그/그녀의 가족의 보호를 보장하기 위한 최적의 영구적 해결책으로 인정될 수 있다.

재정착은 또한 장기화된 상황에 놓인 난민과 기타 집단 재정착 맥락에서 영구적 해결책을 제공하는 수단으로 사용된다. 이러한 상황에서 유엔난민기구는 비슷한 보호 요구와 취약성에 직면한 사람들 안에서 재정착 우선순위를 평가한다. 따라서 운영적 상황에 따

⁴⁸ 2009년 기준 18개국이 구체적으로 FGM을 범죄화 하는 법률을 제정하고 있다 (베넌, 부르키나파소, 중앙아프리카공화국, 콩고, 코트디부아르, 지부티, 이집트, 에리트리아, 에티오피아, 가나, 기니아, 케냐, 나이지리아, 세네갈, 남아프리카, 수단, 탄자니아, 토고), 차드, 콩고민주공화국, 감비아, 모리타니아는 아직 구체적인 법률을 제정하지 않고 있으나, FGM은 형법에 따라 처벌받을 수 있다. 형법은 최소 3개월에서부터 종신형까지 다양하며, 여러 국가들이 벌금을 부과하고 있다. 하지만 케냐를 제외한 상기 국가들의 대부분이 FGM행위에 대한 유죄판결을 내리지 않았고, 대부분의 경우 기소된 케이스가 전무하다. 참조: United Kingdom: Home Office, Female Genital Mutilation (FGM), 20 June 2008.

⁴⁹ 하지만 일부 개인은 제1조 제F항 제a호의 '전쟁범죄 또는 인도주의에 반하는 범죄, 또는 제1조 제F항 제b호의 '피난국 밖에서 중대한 비 정치적 범죄를 저지른 경우'에 기초하여 심각한 SGBV범죄를 사유로 국제보호의 가치가 없다고 판단, 국제보호의 대상에서 제외하는 경우가 있다. 그러나 많은 SGBV범죄 (특히 가정 내에서 자행된 경우)는 인도주의에 반하는 죄에서 요구되는 '민간인에 대한 광범위하고 조직적인 공격'의 수준에 미치지 못하기 때문에 전쟁범죄에 해당하지 않고, 피난국 내에서 일어난 범죄(따라서 제1조 제F항 제b호와 관련없음)에 해당하지 않을 가능성이 있다. 보다 심각한 신청사례의 경우 배제조항 해당여부를 검토할 수 있는데, 사무소의 검토대상이 되는 사례 중 대부분에 대해서 제1조 제F항에 의한 배제가 보장되는 것은 아니다.

라 유엔난민기구는 SGBV관련 혐의가 존재하는 개인이나 특정 형태의 SGBV(특히 가정 폭력과 여성 할례와 같은 유해한 전통 관습)가 집단 내에서 널리 자행되는 경우의 재정착 사례를 고려하게 된다.

SGBV를 저질렀다는 혐의를 받는 난민을 재정착 희망자 리스트에 포함시킬 것인지 여부를 결정하는 상황에서, 유엔난민기구는 재정착 신청의 적절성과 재정착 운영의 통합성이 균형을 맞추도록 노력하며, 또한 보호·적법 절차·가족 결합의 원칙을 존중하는 공정하고 일관된 재정착 접근방식을 적용한다.

‘재정착 평가 도구: 성별 및 젠더에 기초한 폭력(SGBV)의 가해 혐의자’⁵⁰는 성별 및 젠더에 기초한 폭력의 혐의를 받는 난민 사례를 평가하고, 해당 사례를 재정착 희망자로 제출할 것인지 여부와 SGBV의 어떤 세부사항을 재정착 신청에 포함시킬 것인지 여부를 결정하는 절차를 조화롭게 하기 위하여 개발되었다.

이 도구는 직원들이 최종 결정을 내리기까지 모든 고려사항과 절차적 보호장치의 적용을 보장하도록 지도하며, 이는 관심 대상자에게 국제 보호를 제공할 유엔난민기구의 책임과 국제인권법의 기본 원리에 따른다.

난민에 대하여 심각한 결과를 초래할 수 있으므로, 모든 혐의는 조사되어야 하며, 근거가 있다고 보이는 경우 행위/범죄의 성격이 완전히 해명되어야 한다. 난민과 그/그녀의 가족 구성원은 사례 제출 여부에 대한 유엔난민기구의 결정과 유엔난민기구가 재정착 국가와 공유할 사건 관련 세부사항에 대한 정보를 제공받아야 하고, 이러한 결정의 영향에 관하여 개인적으로 자문을 받아야 한다.



주요문헌

- Inter-Agency, Eliminating Female Genital Mutilation, An Interagency Statement, February 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>
- UNHCR, UNHCR Policy on Harmful Traditional Practices (Annexes), 19 December 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3efc79f34.html>
- UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Alleged Perpetrators of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV), June 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a99d2.html>

5.3.5 중혼

중혼은 1명의 남편이 2명 이상의 부인을 가지거나(일부다처제) 더욱 드물게는 1명의 부인이 2명 이상의 남편을 가지는(일처다부제) 것으로서, 국제인권법 측면에서 확대

⁵⁰ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Alleged Perpetrators of Sexual and Gender-Based Violence, June 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a99d2.html>

나 차별에 대한 심각한 우려를 일으키고, 또한 재정착 측면에서 정책 곤란을 초래한다. 국제법 하에서, 중혼제는 혼인에 있어서 남녀 평등의 원칙에 대한 침해로 인식된다. 인권 위원회(The Human Rights Committee)는 일부다처제가 여성의 존엄을 침해하고 허용불가능한 차별로서 폐지되어야 한다고 판단하였다.⁵¹ 여성차별금지위원회(The Committee on the Elimination of Discrimination against Women)는 중혼제가 여성차별금지협약 제5조를 위반하며 여성 및 그 자녀의 감정적, 재정적 복지에 심각한 영향을 준다고 판단하였다.⁵²

하지만 유엔난민기구는 가족 구성에 대하여 문화적으로 다양한 해석을 존중하고 중혼 가족의 구성원의 보호를 보장하는 것을 목표로 하며, 일부다처제가 가능한 조항의 기준을 충족한다고 인식한다. 따라서 혼인이 계약상 유효한 경우, 모든 가족 구성원은 재정착에 대한 고려를 포함하여 유엔난민기구의 원조를 받을 자격을 가진다. 부양 관계가 존재하는 경우, 특히 아동이 관련된 경우와 출신국 또는 비호국 법률에 따라 혼인이 유효하게 성립된 경우에 유엔난민기구는 재정착 과정에서 가족의 결합을 존중하고 장려한다.

대부분의 재정착 수용국은 이러한 혼인을 금지하는 국내법을 가지고 있으며, 따라서 이러한 재정착 사례의 허가를 거부한다. 그러나 국가는 일부다처제에 연관된 한 사람(“파트너”)이 오직 한 명의 법적 배우자(“법적으로 인정된 배우자”)를 가진 것으로 인식할 수 있다. 이러한 재정착 국가의 법제는 흔히 가족으로 하여금 재정착 국가의 허가를 목적으로 분리를 선택하도록 이끈다. 파트너가 배우자들을 부양하는 경우, 이러한 요구는 차후에 피부양 가족 구성원의 분리 또는 유기로 이어질 수 있으며, 가족 결합의 권리와 아동의 권리에 모순된다.

또한 다른 사례들에서 파트너가 한 배우자와 분리되었으나 공식적으로 이혼하지는 않고 다른 배우자와 결혼 및 동거하는 경우에는, 그 파트너가 오직 현재 함께 살고 있는 배우자와 재정착될 경우, 여전히 사회적 오명 또는 기타 법적 및 보호 이슈가 발생할 수 있다. 이러한 모든 상황에서 비호국에 남겨진 배우자(들)와 자녀는 보호 위험에 더욱 취약해지며, 재정착을 개별적으로 실행하여야 할 수 있다.

그러므로 가족 내에서 파트너에게 부양되는 배우자가 2명 이상 존재하거나, 분리된 배우자들에게 보호 이슈가 발생할 수 있는 경우, 주의 깊은 고려가 필요하다. 원칙적으로 유엔난민기구는 신청자 남자와 그의 선택된 가족 구성원의 케이스를 재정착 국가에 제출하기 위해 여러 배우자들 중 한 명의 배우자를 선택하여 중혼 가정의 결합을 위협하게 되는 상황을 피해야 한다.

⁵¹ UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women), 29 March 2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139c9b4.html> 24단락 참조.

⁵² UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations, 1994, para. 14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html> See Article 5, UN General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, A/RES/34/180, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>

하지만 유엔난민기구는 관심 대상자를 위하여 영구적 해결책을 모색할 책임이 있으며, 중혼 가정이 재정착 고려의 타당성이 있는 보호 요구 또는 취약성을 안고 있는 상황이 있을 수 있다. 중혼 가정 난민의 재정착이 수반하는 특유하고 심각한 사회적, 법적 보호 문제를 고려하면, 중혼 가정 난민의 재정착 요구를 평가할 때는 추가적인 검토와 절차적 보호 장치가 필요하다. 중요한 검토사항은 가족의 현재 구성, 가족 결합의 원리, 아동의 최상의 이익, 보호 요구, 각각의 가족 구성원의 희망사항 및 고지에 입각한 동의, 예상 재정착 국가의 법제 등을 포함한다.

유엔난민기구의 재정착 평가 도구: 중혼 가정⁵³은, 재정착 고려 시 중혼 가정을 평가하기 위한 유엔난민기구의 절차를 지원하고, 재정착 진행이 결정된 경우에 절차를 담당하는 직원을 지도하기 위하여 개발되었다.

가족 결합을 유지하고 법적으로는 아니지만 사실상 인정된 배우자들과 그 자녀가 보호적 위험에 더욱 취약해지지 않도록 보장하기 위하여, 유엔난민기구는 중혼 가정을 2개 또는 그 이상의 사례들로 분리하고 이들이 재정착 대상 국가의 요건을 충족하도록 상호 참조 사례로써 제출을 고려할 수 있다.

유엔난민기구가 하나의 사례가 다른 사례와 따로 인정되어서는 안 된다고 판단하는 경우, 파트너 및 법적 배우자와 같은 국가(가능하다면 같은 지방 또는 공동체)에 비법률적 배우자들과 그 자녀를 재정착시킬 필요성을 재정착 국가와 함께 강화하는 것이 중요하다. 자녀가 한 부모와 분리되는 것을 피하려면, 양측 부모와 자별 아동의 권리를 변호하기 위하여 최상의 이익 인정(BID)이 이루어질 수 있다.⁵⁴

재정착을 목적으로 분리한 중혼 가정의 상호 참조 사례 제출은 파트너와 배우자들 간의 부양 관계, 아동의 최상의 이익, 재정착 목적을 위하여 사례를 분리할 것과 재정착을 위하여 제출될 것에 대한 모든 배우자들의 동의, 그리고 가장 중요하게는 파트너와의 관계가 법적으로 인정되지 않을 것이라는 점과 재정착 국가에서 그들의 권리와 그들의 자녀의 권리에 미칠 영향에 대한 비법률적 배우자의 이해에 기반을 두어야 한다.

중혼 가정 사례의 제출에 관한 실무 지침은 7.3.6장 및 7.4.4장을 참조한다.

5.3.6 아동 결혼

아동 결혼이나 최소한 둘 중 한 명이 18세 이하인 두 사람의 결혼은 유해한 전통 관습으로 인식되어 왔다.⁵⁵ 그러나 아동 결혼은 세계 곳곳에서, 특히 사하라 이남 아프리카, 동남아시아, 중동 및 아프리카-아시아 기타 지역의 일부 집단에서 일반적이다. 국제 인권 기구들은 국가가 조흔처럼 아동의 권리를 침해하고 아동의 건강에 영향을 미치는 유

⁵³ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families, June 2011, (Internal) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

⁵⁴ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, p. 41., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

⁵⁵ UNHCR, UNHCR Policy on Harmful Traditional Practices (Annexes), 19 December 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3efc79f34.html>

해한 전통 관습을 철폐하는 조치를 취할 것을 지속적으로 요청하여 왔으며, 이러한 의무는 아동권리협약(CRC)에 포함되었다.⁵⁶

유엔난민기구 집행위원회는 난민 아동의 보호를 촉진하기 위하여 유엔난민기구에 대하여 국가, 기타 관련 기관, 파트너와 결합하여 “아동에 대한 신체적 및 정신적 위해와 소년과 소녀에게 미치는 다른 영향을 고려하여 아동에게 유해한 전통 관습을 방지하고 근절[···]하기 위하여 효과적이고 적절한 조치를 취할 것”을 요청하였다.⁵⁷

아동 또는 강제 결혼 사례가 유엔난민기구의 주위에 포착된 경우, 유엔난민기구는 이를 방지하기 위하여 국가 기관 및 커뮤니티 지도자들과 함께 일하고, 실패하였다면 아동의 최상의 이익이 고려되는 것을 보장하는 적절한 조치를 취한다.⁵⁸

방지 활동은 아래의 사항을 포함한다.

- 조혼 대상인 아동의 보호 리스크(폭력, 착취, 학업중단, 조기임신 및 이로 인한 건강상의 영향 등)에 대해 부모, 소년소녀와 커뮤니티의 의식을 향상시킨다.
- 소년소녀에게 교육의 기회를 확대한다.
- 수입을 창출하는 활동을 통해 조혼 등 부정적인 대처전략을 방지한다.
- 장기적 보호전략과, 커뮤니티 및 정부당국과 긴밀한 협력을 통해 UNICEF 및 기타 관련 파트너와 협력에 기초한 적절한 아동보호법을 제정하고 정책과 실무를 실시한다.

변호, 인식 증대, 모니터링은 아동 결혼을 방지하고 이에 대응하기 위하여 보다 넓은 아동 보호 프로그램의 일부가 되어야 한다. 그러나 아동 결혼은 문화적, 사회적 관습 및 신앙에서 광범위하고 깊이 뿌리 내렸을 수 있으므로, 이를 해결하는 것은 극도로 어려울 수 있고, 오직 장기적으로 변화할 수 있다. 때문에 아동결혼을 근절한다는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 또한 아동 결혼의 개별 사례에 개입하는 것이 언제나 문제 해결로 이어지지 않을 수 있는데, 왜냐하면 때로는 아동에게 유리한 대안이 존재하지 않기 때문이다.

학대, 방치, 착취, 폭력의 위험 또는 징후가 있고 아동이 즉각적인 위험에 처해 있다는 명백한 증거가 존재하는 경우에는, 안전 가옥의 마련과 같이 아동의 안전을 보장하는 조치가 취해져야 한다. BID는 “양육 상황”이 아동의 최상의 이익에 부합하는지 판단할 필요가 있다. 기혼 아동은 부모의 양육, 보호, 지원이 부족한 경우가 많다. 그들은 다양한 위험에 직면한 미동반 아동으로 인식되어야 한다. 때로는 가족 중재 또는 지원이 아동의 재결합을 도울 수 있다. 그러나 적절한 해결책을 찾는 것이 매우 어려울 수 있으며, BID는 단지 아동에게 가장 덜 해로운 것이 무엇인지 결정할 뿐일 수 있다.

⁵⁶ UN General Assembly, Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages, 7 November 1962, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/456d89064.html> and UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, UN Treaty Series, vol. 1577, art. 24(3), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

⁵⁷ UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII)-2007 para. (h) (vii), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

⁵⁸ UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, section 5.2.2, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>

각각의 사례가 다르기 때문에 사례별 평가가 필요하다. 모든 결정과 절차는 아동의 최상의 이익 원칙에 의하여 지도되어야 한다. 그러나 **아래의 일반적인 고려사항이 평가되어야 한다.**

- 결혼한 아동의 연령과 성숙도
- 아동과 성년 배우자의 나이차
- 아동이 학대, 방치, 착취 또는 폭력에 노출된 징후
- 결혼기간, 결혼, 또는 사랑의 도피(elopement)와 관련된 상황
- 결혼이 정식 또는 비정식의 여부(상황에 따라 결혼을 정식결혼으로 보는 것으로 인해 어떤 이익의 수혜자격을 얻는 등, 소녀의 상황이 개선되는 경우가 있다)
- 배우자와 이별하는 경우, 아동이 직면할 가능성이 있는 리스크/결과
- 결혼, 이별, 이혼의 연령에 관한 국내법(출신국, 비호국 및 재정착 수용 대상국)
- 혼외자로서 현재 제공받고 있는 지원
- 미성년 미혼모의 자녀일 가능성

재정착 맥락에서 기혼 아동을 위한 최상의 이익 절차

유엔난민기구는 일반적으로 재정착을 정당화하는 심각한 보호 위험이 존재하고, 재정착이 아동의 최상의 이익에 부합하지 않는 한, 재정착을 위하여 기혼 아동 사례를 제출하지 않는다. 최상의 이익 평가(BIA)와 완전한 최상의 이익 인정(BID)은 아래의 상황에서 반드시 수행되어야 한다.

- **배우자가 양측 모두 아동이며, 부모나 양육자가 없이 재정착을 고려하는 경우, 이들 2명은 양 측 모두 양육자와 분리된 아동으로 간주되며, 최상의 이익인정이 개별로 진행될 필요가 있다.**
- **배우자가 양측 모두 아동이며, 부모 또는 양육자와 함께 재정착이 고려되는 경우, 최상의 이익평가만을 필요로 한다.**
- 성인과 결혼한 아동은, 상황 및 위에 설명한 일반적 고려사항에 따라 최상의 이익평가 또는 최상의 이익인정 중 어느 하나를 필요로 한다.
- 배우자가 양측 모두 아동이며, 이들 사이에 자녀가 있는 경우, 최상의 이익인정 절차 중 해당 자녀의 최상의 이익을 고려해야 한다.

재정착 평가도구: 기혼 아동⁵⁹은 유엔난민기구 직원이 아동 결혼 상태의 난민의 보호 요구, 법적 상황, 사회적 맥락을 평가하고, 재정착이 아동의 최상의 이익에 부합한다고 인정된 사례에서 재정착 제출 절차를 진행하는 것을 돕기 위하여 설계되었다. 아동 결혼과 관련된 보호 고려사항과 최상의 이익 인정의 요구사항은 본 편람의 **5.5.2장**에서

⁵⁹ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Married Children, June 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a79f2.html>

함께 다룬다.

아래와 같은 상황에서 기혼 난민 아동과 그 배우자를 위한 재정착 제출이 타당할 수 있다.

- 기혼 난민아동이 절박한 보호 요구나 취약성을 지니고 있거나,
- 기혼 난민아동을 부양하는 난민가족의 구성원이 절박한 보호 요구나 취약성을 지니고 있는 경우로,
- 각 보호요구 또는 취약성 해결을 위해 재정착이 가장 적합한 선택지로 판단되고,
- 기혼 난민아동이 배우자와 함께 재정착할 것을 희망하며,
- 최상의 이익평가 또는 정식인정(최상의 이익인정)을 통해 난민아동이 배우자와 함께 재정착 후보자에 포함되어야 한다고 판단되는 경우.

BIA/BID 절차를 통하여 권고된 경우와 같이, 기혼 난민 아동의 재정착은 아래의 사항을 위하여 필요할 수 있다.

- 가족결합을 유지하고, 아동이 부모 또는 법적 후견인과 분리되는 것을 방지할 필요가 있을 때.
- 아동이 18세가 되어 재정착 후보자로 수용국에 제출이 가능할 때까지 대기하는 동안 난민 또는 해당 아동의 가족 중 누군가가 보호 리스크에 보다 취약한 상황에 처하는 것을 방지할 필요가 있을 때.
- 성 및 젠더로 인한 폭력, 또는 기타 인권침해로부터 아동을 보호할 필요가 있을 때.

가족 결합 고려사항

가족 결합의 원칙은 오직 국제법상 아동의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서만 적용되어야 한다. 아동권리협약에서, 아동은 부모를 알고 부모의 양육을 받을 권리를 지니며, 그들의 의사에 반하여 부모와 분리되어서는 안 되며, 그들의 최상의 이익에 반한다고 결정되지 않는 한 부모와 관계 및 직접적 접촉을 유지할 권리가 있다.⁶⁰ 분리는 오직 아동의 최상의 이익에 부합하는 경우에만 실행한다.

난민 아동과 그/그녀의 자녀 모두를 위하여, 아동의 권리는 최상의 이익 평가 절차에서 최우선시되어야 한다. 기혼 난민 아동이 자녀를 가진 경우, 이러한 자녀의 가족 결합 권리 및 부모와 분리되지 않을 권리 역시 주요한 고려사항이다.

가족 결합은 사례 구성 및 영구적 해결책 결정의 지도 원칙이지만, 아동 결혼의 맥락에서 아동이 배우자나 기타 가족 구성원에 의한 SGBV의 위험에 처할 수 있다면, 가족 결합 유지나 가족 재결합 촉진이 언제나 아동의 최상의 이익에 부합하는 것은 아닐 수 있다.

그러므로 재정착이 기혼 아동에게 가장 적절한 해결책이 될 수 있는지 결정을 내릴 때, 모든 보호적 주의사항을 주의 깊게 파악하고 해결해야 한다.

⁶⁰ Convention on Rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, Entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49, Arts.7, 9, and 10.

5.3.7 HIV와 AIDS

난민 보호에 대한 인간 면역결핍 바이러스(human immunodeficiency virus, HIV) 및 후천성 면역 결핍 증후군(acquired immune deficiency syndrome, AIDS)의 영향은 지속적인 관심 이슈이다. 유엔난민기구는 영구적 해결책에 대한 접근을 포함하는 난민 보호 및 인권 원칙이 HIV/AIDS 감염자에게 어떻게 적용되는지에 대한 개요를 분명히 표현해 왔다.

HIV/AIDS 및 난민, 국내실향민, 기타 관심대상자에 관련 요점 10가지⁶¹

- 차별 받지 않기:** HIV/AIDS를 안고 살아가는 사람들은 차별이나 낙인 찍히는 일 없이 존엄성을 유지한 채 생활할 권리가 있다.
- HIV/AIDS 치료:** 난민, 국내실향민, 기타 유엔난민기구 기준 보호대상자는 다른 사람들과 마찬가지로 '가능한 한 최상의 신체적, 정신적 건강을 누리도록 모든 사람이 갖는 권리'를 누린다.
- 비호절차 밟기, 그리고 추적 및 송환으로부터 보호받기:** 비호희망자의 HIV상태는 비호신청절차를 막는 장애물이 되지 않는다. HIV는 강제송환으로부터 보호받을 권리에 서 제외될 근거가 될 수 없다.
- 자의적 구금 및 이동의 자유의 위법적 제한으로부터 보호:** HIV/AIDS 감염자를 구금, 또는 이동의 자유에 대한 제한이 단순히 감염되었다는 사실 또는 감염이 의심되는 것으로 인해 이루어지는 경우, 이는 자유와 신체의 안전에 대한 기본권, 이동의 자유에 대한 권리의 침해에 해당한다.
- 비밀유지 및 프라이버시 존중:** 원칙적으로 개인정보는 비밀이며, 해당 개인의 동의 없이 공유해서는 안 된다. 여기에는 해당인의 건강에 관련한 데이터도 포함된다.
- 자발적 카운슬링 및 검사(VCT) 제공:** VCT 프로그램은 사람들에게 HIV에 관한 정확한 정보를 전달하여 HIV감염예방에 중요한 역할을 한다.
- 강제검사로부터 자유로울 것:** 강제로 이루어지는 HIV검사는 관련 인권기준을 위반하는 것으로, 유엔난민기구는 비호희망자, 난민, 국내실향민과 기타 관심대상자를 대상으로 한 강제HIV검사를 명확히 반대한다.
- 영구적 해결책에 접근:** 난민 또는 가족구성원의 HIV상태로 인해 영구적 해결의 달성에 지장이 있어서는 안 된다. 재정착의 맥락에서 유엔난민기구는 HIV검사를 재정착의 전제조건으로 두는 것에 반대하지만, 재정착 수용국 중에는 HIV검사를 포함하는 출발 전 건강검진을 의무화 하는 국가도 있다. 검사가 이루어지는 경우, 인권이 존중되어야 하며, 자발적 카운슬링 및 검사기준이 충족되어야 한다. HIV양성 또는 AIDS

⁶¹ UNHCR, Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and other Persons of Concern, 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4444f0884.html>

보균자의 입국이 거부된 경우, 재정착 케이스에 자동적인 면제(automatic waivers)가 부여되어야 한다.

9. **HIV와 관련한 여성, 소녀 및 소년의 보호 필요성:** 여성 및 소녀는 HIV/AIDS로 인해 부당한 영향을 받을 수 있다. 폭력에 노출되기가 한층 쉬운 경우 등, 이들이 직면하는 보호문제에서는 젠더 불평등이 큰 부분을 차지할 우려가 있다. 성폭력과 신체적 폭력, 착취 등등으로부터 이들을 보호할 수 있는 적절한 조치를 마련할 필요가 있다.
10. **HIV 정보 및 교육마련:** 건강에 대한 권리는 HIV치료를 받는 것뿐 아니라 HIV관련 교육 또한 포함된다.

난민이 HIV를 보유한다는 사실은 그들의 HIV상태와 관련이 없는 핵심 보호 근거에 기초한 재정착 주장에 부정적인 영향을 주어서는 안 된다. 국가들은 HIV감염자를 제외할 수 있지만, 그들이 비호에 대한 정당한 필요성을 가진 경우, 유엔난민기구는 비호 필요성이 치료 및 돌봄과 관련된 어떠한 잠재적 비용보다도 우선한다고 강조한다.

난민을 위한 항레트로바이러스 치료 정책⁶² 및 의료 시설 내 HIV검사 및 카운슬링⁶³에 관한 유엔난민기구 정책은 재정착 목적을 위한 HIV 검사를 포함하는 치료 및 HIV 검사에 대한 접근, 카운슬링 이슈에 대한 지침을 제공한다. 재정착 제출에 관한 고려사항은 **6.4.3장**을 참조한다.

일부 재정착 국가는 HIV검사를 포함하는 출국전 건강 진단을 의무화 하고 있다. 유엔난민기구와 국제이주기구는 이러한 맥락에서 이루어지는 모든 HIV검사에 대하여 아래의 사항을 강력히 권고한다.

- **3C** : 사전동의(Informed Consent), 비밀유지(Confidentiality), 카운슬링(Counseling)의 3가지 조건을 충족할 것.
- 비호를 요구할 권리 및 영구적 해결책으로써 재정착이 제공되는 것에 지장을 주지 않을 것
- 검사 전, 후에 적절한 카운슬링을 포함, 충분한 자원과 질이 보증될 것⁶⁴

주요 관심 사항은 프라이버시 및 그/그녀의 HIV 상태에 관련된 모든 정보의 비밀유지에 관한 개인의 권리를 존중할 필요성이다. HIV검사 결과가 비밀 유지되고, 해당 개인이 고지에 입각한 동의를 한 후에만 가족 구성원, 실행 파트너, 유엔난민기구 직원 등의 제3자에게 공유되도록 보장하는 절차적 보호장치가 마련되어야 한다.⁶⁵

⁶² UNHCR, Antiretroviral Medication Policy for Refugees, 17 January 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b4af612.html>

⁶³ UNHCR, UNHCR/WHO/UNAIDS Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR, 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>

⁶⁴ UNHCR, UNAIDS, IOM - Joint Statement on HIV Testing in the context of resettlement, 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46822d001c.html>

⁶⁵ UNHCR's Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/71/2001-FOM/68/2001, (Internal) <http://>

아동은 그들의 최상의 이익이 보호되고, 그들이 의무적 HIV 검사와 같은 절차의 대상이 되지 않는 것이 보장되도록 특별한 주의를 요한다. 아동권리위원회는 국가가 어떠한 상황에서도 아동에 대하여 의무적 HIV검사를 실행하는 것을 삼가고, 이에 대한 보호를 보장하여야 한다고 분명히 밝혔다.

아동권리위원회는 아동 역시 프라이버시 권리를 향유하며, 이는 보건 환경 내에서도 마찬가지라는 것을 재차 강조하였다. 그러나 카운슬링과 검사 서비스는 아동의 능력이 진화 중이라는 사실에 대하여 적절한 주의를 기울여야 하고, 부모의 동의는 아동의 최상의 이익을 따를 때나 적용 가능한 국가 법제를 참작할 때 일반적으로 요구된다. 비록 아동의 HIV상태에 관한 정보는 아동의 동의가 없는 한 부모를 비롯한 제3자에게 공개되어서는 안 되지만, 이는 물론 아동의 연령 및 성숙도와 아동의 최상의 이익 인정에 따른다.⁶⁶

5.4 재정착 요구 확인 절차

난민 보호의 지속성을 보장하기 위해서는 재정착을 필요로 하는 난민을 효율적이고 효과적으로 파악하는 것이 필수적이다. 재정착을 보호 수단과 포괄적인 영구적 해결책 전략의 일환으로 사용하는 유엔난민기구의 우선순위에 따라, 유엔난민기구 국가 사무소는 전반적 계획 절차의 필수적 일부로서 재정착 사전 계획의 연도별 작업을 수행한다. 유엔난민기구 국가 사무소는 특정 집단의 전반적인 난민 재정착 요구, 다음 연도의 난민 재정착 요구, 이를 해결하기 위한 유엔난민기구의 수용력을 예측한다. 각국 사무소의 포괄적 요구 평가(Comprehensive Needs Assessments)는 재정착 계획을 반영하여야 하는데, 이는 재정착 활동이 진공 상태에서 이루어지는 것이 아니라, 기타 보호 영역에서 행해진 작업과 조화되도록 보장하기 위해서이다.⁶⁷

a. 재정착 요구의 초기 확인

재정착 요구의 초기 확인이 아우르는 두 가지 주요 측면은 아래와 같다.

1. **전략적 계획**은 proGres와 Focus⁶⁸ 같은 도구를 통하여 이루어지며, 전반적 요구의 징후를 제시하고 사전적인 영구적 해결책 계획을 가능하게 함으로써, 현재와 미래의 운영상 재정착 요구의 전체적 그림을 제시한다.
2. **개별적 확인**은 참여적 평가, 증가된 위험 확인 도구(Heightened Risk Identification

swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html and UNHCR Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and other Persons of Concern, 5 April 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4444f0884.html>. IOM 30/2006 – FOM/30/2006, 5 April 2006 (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/44ae7ca20.html>

⁶⁶ Committee on the Rights of the Child General Comment, No 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of the child, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834e15.html>, paragraphs 22–24

⁶⁷ 유엔난민기구는 계획, 보고, 실행을 위한 지침과 안내서를 매년 발행하고 있으며, 이러한 안내서는 유엔난민기구 인트라넷에서 확인 가능하다.

⁶⁸ Focus는 RBM(Result Based Management)소프트웨어로, 유엔난민기구 필드 오퍼레이션을 위한 예산수립, 모니터링과 보고를 위해 사용하고 있다.

Tool)⁶⁹의 활용과 파트너 및 기타 유엔난민기구 부서(가령, 보호 서비스나 커뮤니티 서비스)의 이관을 통하여 이루어지고, 등록 데이터를 확대하고 재정착 고려를 위하여 가장 취약한 개인을 확인하는 것을 도울 수 있다.

b. 재정착 제출을 위한 사례 확인

재정착 제출을 위하여 개별 사례를 확인하는 과정에서, 난민이 재정착 제출 카테고리의 하나에 해당한다는 것을 보장하는 별도의 절차가 필요하며, 이는 **6장**에서 자세하게 다룬다.

본 절은 효과적 확인 체계 및 이관 체계의 설립, 요구의 맵핑 및 프로파일링, 파트너십을 포함한 확인 도구 및 방법론에 관한 전체적 고려사항 중 일부와 보호 및 영구적 해결책 전략 내의 사전적 재정착 계획을 위한 전반적 고려사항 중 일부를 제시한다.

5.4.1 식별 체계 설립

유엔난민기구가 영구적 해결책의 포괄적 접근방식을 개발하는데 관심을 키우고 재정착의 전략적 활용이 증대함에 따라 효과적인 식별방법에 대한 수요 또한 증가하였다. .

유엔난민기구 국가사무소는 각각의 특수한 상황에서 어떻게 재정착 식별에 효과적이고 효율적으로 접근할 것인지 반드시 고려해야 한다. 난민 캠프에서 발생하는 식별상의 애로사항은 도심지와 같이 덜 구조화된 환경에서와는 다르며 설비가 제대로 마련되지 않은 환경의 난민캠프에서는 식별과 관련하여 다른 종류의 문제점이 발생하게 된다. 따라서 직원들은 사실상 (prima facie) 난민으로 집단인정을 받은 난민에 대해 개별지위심사를 통해 인정받은 난민과는 다른 접근법을 취할 필요가 있다. 식별 체계는 유엔난민기구나 파트너에 의하여 조직된 진행 중인 활동(가령, 등록, 문서 갱신, 카운슬링, 워크샵 등)에 연계시킴으로써 제한된 자원으로도 시행할 수 있다.

식별 체계는 특정한 운용적 맥락에 들어맞고 비계획적인 재정착 인도에 수반되는 위험(가령, 비현실적 기대, 사기, 비정기적 2차 이동, 재정착 인도의 비밀관적인 접근방식 등)을 완화할 수 있도록 설계되고 실행되어야 한다. 확인 체계는 유엔난민기구와 파트너가 사전에 체계적으로 식별 할 수 있도록 하여야 하며, 자신의 요구를 알림에 따라 가장 곤란을 겪을 수 있는 난민을 포함하여 심각한 피해의 위험에 처한 난민의 빠른 확인을 보장하여야 한다. 식별 체계는 또한 사무소와 지역의 전반적인 보호 및 영구적 해결책 전략에 통합되어야 한다.

유엔난민기구는 재정착을 위하여 난민의 주관적인 욕구가 아닌 그들의 객관적인 재정착 요구에 기초하여 난민을 식별한다. 식별은 수용국(host country), 재정착 수용국, 기타 파트너 또는 유엔난민기구 직원 자신 등 어느 특정 행위자의 욕구에 기초하여서는

⁶⁹ UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, June 2010, Second Edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html>; User Guide, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

안 된다. 요구에 기초한 식별은 또한 식별이 사무소의 기대 수용력, 예상 재정착 가능 장소의 수, 재정착 국가가 제시한 (공식적 또는 비공식적) 추가적 기준, 비호국이 부과한 규제에 의하여 제한되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 유엔난민기구는 재정착을 성공 시키기 위하여 비호국 및 수용국과 협력해야 하지만, 그들이 유엔난민기구의 확인 절차 자체에 영향을 미쳐서는 안 된다.

지정된 직원이 재정착을 목적으로 한 식별 활동 전반을 감독한다. 사무소 내에서 상호 연결된 업무 환경과 팀 역학을 함양시킴으로써, 재정착 및 기타 업무 분야(가령, 보호, 현지, 지역서비스)간의 시너지를 최대화하고, 사례 관리와 난민의 영구적 해결책 모색을 강화한다. 또한 유엔난민기구 직원이 NGO 및 기타 외부 파트너와 필요사항을 확인하기 위해 협력 및 조정하는 것도 필수적이다. 다양한 행위자가 재정착이 필요한 난민의 식별에 관여할 수 있지만, 투명하고 지속적인 식별을 보장하려면 이러한 행위자들이 재정착 담당 유엔난민기구 직원과 사무소 고위 관리자에 의하여 잘 관리되고 모니터링되도록 하는 것이 본질적이다.

요구 평가 및 최종적 재정착 식별에 잠재적으로 관여하는 파트너들의 수를 고려하였을 때, 정기적이고 효과적인 의사소통은 활동의 조화를 확보하는 것을 도울 것이다. 확인 절차를 잘 기록하고 재정착에 관한 표준적 기준 운용 절차(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)⁷⁰에 따라 투명한 식별 절차를 개발 및 시행하는 것 역시 매우 중요하다. 사기, 악용의 위험과 난민과 직원의 안전에 대한 위험을 완화하기 위한 보호장치 역시 모든 확인 메커니즘에 도입될 필요가 있다. 그러나 이러한 리스크에 대한 공포가 재정착 참여를 막아서는 안 된다. 재정착이 필요한 난민을 효과적으로 식별하는 체계의 확립이야말로 이러한 리스크를 완화할 것이기 때문이다.



재정착은 사무소 및 지역의 전반적인 보호 및 영구적 해결책 전략에 반드시 통합되어야 한다. 식별 체계는 반드시 지속적인 재정착 인도를 보장하고 사기 및 악용과 같은 위험을 완화할 수 있도록 설계되어야 한다.

5.4.2 운영 계획 내의 재정착 사전 계획

관심 집단의 요구의 평가와 관심 집단의 조건과 상황에 변화를 가져오는 최적의 전략 및 수단의 설계는 핵심적인 유엔난민기구 보호 절차로서, 운영 관리자와 모든 운영 팀이 완전한 주의를 기울이고 관여한다. 재정착을 사무소 계획 절차와 전반적인 보호 전략에 통합하는 것은 모든 영구적 해결책이 포괄적으로 평가되고, 재정착이 다른 활동에 미치는 부정적인 영향(또는 다른 활동이 재정착에 미치는 부정적인 영향)을 완화하는 것을 보장하도록 돕는다.

Focus 내의 연간 지역적/국가적 운영 계획 절차를 위하여, 유엔난민기구 팀들은 관심 집

⁷⁰ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d.html>

단의보호 문제 및 요구의 포괄적 평가를 수행하고, 그 결과를 간이 보호 평가(Summary Protection Assessments)으로 기록한다. 이러한 결과는 운영 계획을 설계 및 개발하기 위하여 분석된다. 관심 집단을 위한 최적의 목표를 선택하고, 해당 집단을 위한 보호 및 해결 전략을 개발 및 수정하는 것은 매우 중요한 계획 절차이다. 영구적 해결책은 지역적 맥락에서 계획되었을 때 가장 효과적인 경우가 많으므로, 평가 단계에서 출신국 및 비호국 주변국의 유엔난민기구 사무소와 대화하는 것은 피난의 원인, 영구적 해결책 모색과 관련된 문제점이 지속적으로 포괄적 평가에 반영되는 것을 보장하도록 돕는다. 재정착 사전 계획은 이러한 연간 절차의 필수적인 부분이며, 세계적인 재정착 요구가 포괄적으로 평가되고 해결되는 것을 보장한다.

간이 보호 평가(Summary Protection Assessments)는 관심 집단의 각 유형(가령, 난민, 무국적자, 귀환민, 국내실향민)에 현재 영향을 미치는 주요 보호 문제의 간략한 서술적 묘사를 제공하는 것을 목표로 하며, 이는 운영 계획의 기준으로 활용될 수 있다. 운영 목표는 기준점과 유엔난민기구가 수용 가능한 최저 기준으로 고려하는 조건 사이의 격차를 줄이기 위하여 설정되며, 최종적인 효과는 이러한 지표에 따라 측정된다. 평가에서 지표 활용은 결과 중심적 관리의 기본이 된다.

재정착을 관심 집단의 영구적 해결책의 하나로 결정한 각각의 국가 사무소는 전체적이고 당면적인 재정착 요구, 보호 및 영구적 해결책 전략, 수용력 및 제약을 분석하여야 한다. 국가 사무소는 다양한 정보 자원을 수집하고 표준적인 방법론을 준수함으로써, 다음 연도의 국가 운영 계획(Country Operations Plan)에서 재정착이 필요한 난민 수의 예측치를 산출한다. 비록 사무소들 역시 프로그램 연도의 사례 처리 수용력을 예측하거나 계획할 것이 요구되지만, 전반적인 재정착 요구는 사무소 수용능력이 아니라 실제 재정착 요구에 기초하며, 이는 적용 가능한 경우에는 재정착의 전략적 활용을 포함한다. 국가 사무소는 보호 프레임워크 및 해결책 전략 내의 재정착 활용 분석, 실행상 고려사항 및 한계, 확인된 재정착 요구 및 수용력 등의 정보를 제공하여야 한다.⁷¹

유엔난민기구 계획상 글로벌 재정착 요구 문서 (UNHCR Projected Global Resettlement Needs document)

제공된 정보는 관련 부서(Bureaux), 지역 거점 및 사무소(Regional Hubs/Offices)와 긴밀한 협의 하에 재정착 담당부서에 의하여 유엔난민기구 계획상 글로벌 재정착 요구(UNHCR Projected Global Resettlement Needs) 문서로 편찬되며, 다음 연도에 국가별 운영상 재정착 요구에 관한 내용을 담고 있다 이 문서는 전세계적인 유엔난민기구 재정착 운영의 논리와 범위를 제공하므로 사무소의 재정착 활동을 계획하기 위한 주요 문서이다. 이 문서는 재정착 국 및 NGO 파트너와 공유되며, 재정착 요구, 우선순위, 프로그램 실시에 있어서 발생 가능한 격차 및 난점에 관한 대화의 주요 참조 문서로 기능함으로써 다음 연도의 할당치 및 자원 분배에 관한 결정이 정보에 기초하여 이루어

⁷¹ 연간계획수립을 위한 지침과 안내는 유엔난민기구의 인트라넷을 참조

질 수 있도록 한다.

5.5 요구 확인을 돕는 도구와 방법론

재정착 계획을 포함하는 세계적 수준의 운영 계획은 개별적 운영을 통해 수집한 정보의 품질과 밀접하게 연관되어 있다. proGres 데이터베이스의 개발은 유엔난민기구에 등록뿐만 아니라 재정착을 포함하는 보호 개입의 관리에 필수적인 자원을 제공하여 왔다.

그 외에도 유엔난민기구는 수 년에 걸쳐 평가, 참가형 설계, 전략적 검토, 연령, 젠더, 다양성 분석, 역량강화(Capacity building), 자원조달 시스템 등을 강화하고 조달체계를 개선하기 위한 다양한 도구를 개발해왔다. 이들 모두는 요구를 확인하고, 이에 보다 잘 대응하는 능력을 기를 수 있도록 도와왔다.

평가 자체는 다양한 원천으로부터의 정보 수집으로서 분석으로 이어지는 것으로 가장 잘 이해된다. 정보는 보고서, 난민과의 대화, 정부 및 비정부 파트너와의 대화, 전문가 또는 커뮤니티 관계자 방문, 정보의 등록 및 프로파일링, 난민 인구의 특정 하위 집단의 상황에 대한 체계적 연구, 유엔난민기구 직원의 정기적 현장 방문에서의 직접적 관찰 등으로부터 도출된다.

개별 사업은 양질의 등록 정보에서 시작하여 사업 대상인 관심대상자 집단 및 개인의 특정 요구에 관한 양질의 정보를 수집 및 관리해야 하며, 이는 이상적으로 proGres(proGres가 없는 사업의 경우에는 해당 사업의 대체적 데이터베이스)에 저장 및 갱신되어야 한다.

proGres나 기타 데이터베이스의 효과적 활용에 더하여, 재정착 및 기타 보호 요구의 프로젝트는 난민과의 참여적 평가와 관심대상자와의 기타 상호작용이 이루어지는 동안 모아진 정보에 의존할 것이다. 연간 간이 보호 평가는 장래 계획에 중요한 정보를 제공하고, 이러한 정보 자원은 또한 향후에 개별 사례의 식별을 돕기 위하여 평가될 수 있다. 증가된 위험 확인 도구(Heightened Risk Identification Tool, HRIIT)의 활용과 효과적인 내·외부적 참조 체계의 확립은 향후 재정착이 필요한 취약 난민의 식별이 보장되도록 도울 것이다. 식별된 사례에 대하여 조치가 취해지도록 보장할 수 있는 효과적인 사례 관리 프레임워크 역시 마련되어야 한다. 기구 간의 환경에서 실시될 수 있는 이러한 노력 중의 일례로 집단의 심리사회적 요구의 확인을 들 수 있다. 유엔난민기구를 포함하는 기구간 상설 위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC)는 이러한 측면에서 유용한 긴급 상황에서 정신 건강 및 심리사회적 지원에 관한 IASC 지침⁷²을 발행하여 왔다. 아래의 섹션에서는 정보 수집과 요구 평가를 위한 유엔난민기구의 도구와 방법론을 검토한다. 정보원은 아래의 사항을 포함한다.

- 'proGres' 및 등록 자료

⁷² Inter-Agency Standing Committee, IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, 20 June 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d.html>

- 참여적 평가
- 내부·파트너 보고서 및 대화
- 증가된 위험 확인 도구(HRIT)로부터의 정보
- 내·외부 참조 체계

5.5.1 등록 - 식별의 출발점

등록 정보는 특히 중요한 정보원이다. 등록은 개인과 가족의 세부사항을 수집 및 기록하는 체계적 방법론이다. 등록 정보는 개인을 식별하고, 개인의 신원을 증명하거나 개인의 난민 및 기타 상태에 관한 정보를 제공하기 위하여 사용된다. 이 정보는 관심 집단을 개인적 기준으로 인식하기 위한 주요 수단이고, 따라서 효과적인 보호에 필수적이다.

유엔난민기구 등록 기준은 관심 집단의 모든 구성원의 핵심 일련 정보를 가능한 한 빨리, 이상적으로 관심 대상자의 도착 후 3개월 이내에 수집할 것을 요구한다. 그러나 등록 시기나 범위는 난민의 상황에 따라 다양할 수 있다. 난민의 대량 유입에 대처할 때에는, 모든 등록은 상당히 기본적인 확률이 높다. 보안 고려사항과 같은 기타 이슈들로 인하여 등록 정보의 수집이 어려울 수도 있다. 최초 등록은 연령, 젠더, 난민 집단의 가족 규모 통계와 같은 기본 사실관계를 포함한다. 또한 확보될 수 있는 요소로는 비호국 체류 기간, 국적, 민족적·종교적 특징이 있으며, 가능하다면 생계 수단, 거주지 및 특정 요구도 확보할 수 있다.

재정착 직원은 등록을 통하여 적어도 난민 집단의 기본적인 전기적(biographical) 정보에 접근할 수 있다. 더욱 상세한 등록 정보(가령, 특정 보호 및 지원 요구)가 가능한 경우에는, 보호상 개입의 필요성 뿐만 아니라 나아가 잠재적으로 재정착이 요구되는 난민을 식별하는 것 역시 가능할 수 있다. 등록 정보가 상세할 수록, 식별하는데 더 큰 도움이 된다.

유엔난민기구는 비호국 정부, 기타 파트너와 함께 등록을 실행할 수 있고, NGO만을 협력상대로 실행할 수도 있다. 재정착 이해에 관한 다면적 프레임워크(The Multilateral Framework of Understandings on Resettlement)⁷³는 재정착에 있어서 난민 등록의 중요성과 난민 등록이 왜 모든 난민 인구에게 가능하여야 하는지를 강조한다.

등록은 원칙적으로 개인, 가족/가정 또는 특정 요구 관련 정보의 모든 변화를 지속적으로 확인하고 기록하는 지속적인 절차이다. 정보 확인은 해당 집단에 상당한 변화가 있다고 여겨지거나, 등록 정보가 기타 이유로 정확하지 않다고 여겨지는 경우에 특히 중요하다. 이는 주요 신청자 및 모든 가족 구성원 관련 정보가 정확하게 하고 와전의 가능성을 방지하기 위하여 재정착 참조 절차의 모든 단계에서 특히 중요하다.

정확히 갱신된 등록 정보는 위험에 처한 개인과 개개인의 특정 요구를 파악하는데 도

⁷³ UNHCR, Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 16 September 2004, FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>

움이 된다. 올바른 등록 정보는 개인을 강제 송환(refoulement), SGBV, 불법 구금, 신분에 의한 장기 구금, 강제 징용과 같은 보호 문제로부터 보호하는 것을 도울 수 있다.

등록은 또한 위험에 처한 집단과 그들의 특정 요구 파악에 도움이 될 수 있다. 추적, 법정 대리 및 가족 재결합과 같은 특정 보호 프로그램은 현재의 신뢰 가능한 정보가 사용 가능할 때에만 적절하게 실행될 수 있다. 등록은 출생, 사망, 혼인, 이혼, 출입국 등의 필수 정보의 시간의 흐름에 따른 변화를 기록하고 갱신하는 지속적인 절차여야 한다.

proGres와 등록을 위한 유엔난민기구 편람

유엔난민기구는 세계적 수준의 정보 관리에서 상당한 진보를 이루어 왔다. 유엔난민기구 데이터베이스 proGres는 등록뿐만 아니라 재정착 활동 관리를 위한 주요 도구이다. 그 기원은 Project Profile로서, 난민 및 비호 희망자 등록에 관한 집행위원회 결론(제91호 2001년)⁷⁴에서 합의된 등록 기준을 실행하기 위하여 시작되었다. 프로젝트의 목표는 유엔난민기구 관심 대상자의 등록 절차를 지원하기 위한 통일된 기준, 절차, 도구를 개발하는 것이었다. 또한 정보 수집, 문서화, 관리를 망라하는 통일적 접근에 기초한 포괄적 체계를 설립하고자 하였다. 2003년 임시적으로 발간된 등록에 관한 유엔난민기구 편람(UHCR Handbook for Resettlement)은 이 프로젝트의 또다른 유용한 결과물로서, 보다 일괄된 세계적 등록 기준을 지원하도록 하였다.⁷⁵

유엔난민기구는 등록 정보가 모든 유엔난민기구 활동의 요구의 시각에서 수집되어야 한다고 강조하여 왔다. 그러나 정보의 유용성을 극대화하는 것은 향후 재정착 업무에서 결정적으로 중요하다. 재정착 담당직원은 다른 부서와 효과적인 연락체제를 구축하고, 등록 설계와 실행 단계에서 빠르고 정기적인 협의가 이루어지도록 할 필요가 있다.

등록에 관한 유엔난민기구 편람은 등록을 크게 세 단계로 규정한다. 각 단계는 수집되는 정보의 양, 일반 절차가 존중되는 정도, 운영 기준의 준수 정도에 따라 구별된다. 각 단계는 상호배타적이거나 비유동적인 카테고리라기보다는, 시간이 흐름에 따라 사업의 등록 전략이 진보되어야 한다는 것을 제시한다.

- **1단계:** 자원, 처리능력이 한정된 긴급 오퍼레이션에서 즉시 실시되어야 할 세대 단위 등록
- **2단계:** 어느 정도의 자원과 능력을 가지고 일단(in prima facie) 3개월 이내에 시행하며, 1단계의 정보에서 증가된 개인 등록이나 캠프운영, 자발적 귀환 작업
- **3단계:** 적절한 자원과 처리능력을 통해 개인의 지위결정에 대해 12개월 이내에 이

⁷⁴ 집행위원회 결론 제91호(LII) '주요 보호도구로써 조기등록의 기본적인 중요성 및 난민과 수용국, 특히 대량유입 및장기화된 난민상황에 직면한 개발도상국의 난민신청자를 등록, 문서화 할 때 물질적, 재정적, 기술적, 인적자원이 담당하는 결정적인 역할을 재표명하고, 이러한 맥락에서 프로젝트 프로파일에 의해 등록 및 문서화 활동을 지속적으로 전개하고, 이를 통한 등록분야의 현저한 발전을 환영하며, 국가 및 UNHCR이 관련 활동주체의 적절한 협력을 얻어 이와 관련된 활동을 계속할 수 있도록 장려한다' UNHCR, Conclusion on Registration of Refugees and Asylum-seekers, 5 October 2001, No. 91 (LII) - 2001 . <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bd3e1d44.html>

⁷⁵ UNHCR, UNHCR Handbook for Registration, September 2003. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>

루어지며, 1단계의 정보에서 증가된 개인의 '프로필'을 구성하는 개인등록과 비호국 사회로 통합, 재정착 작업

개인의 특정 요구는 3가지 등록 단계에서 모두 파악된다. 2단계에서 조기에 정확한 등록이 이루어진다면 보호상 또는 원조상 요구를 특정할 수 있기 때문에, 그 자체로도 재정착을 위한 프로필 작성에 큰 도움이 된다. 여기에는 다음과 같은 카테고리가 포함된다.

- 보호의 필요성이 명확한 사람
- 고문 피해자 또는 트라우마 경험자
- 미동반 아동 및 분리된 아동
- 단신 여성 또는 편부모
- 신체적 및 정신적 장애를 가진 사람
- 의료 지원을 요하는 사람

단, 2단계에서는 재정착에 가장 도움이 될 수 있는 3단계의 상세정보가 포함되어 있지 않다. 또한, 등록 담당직원은 의학적 요구와 심리사회적 요구를 특정하거나 확인할 수 있는 전문가가 아닐 가능성이 높기 때문에, 각 요구에 관한 정보는 확인을 거쳐야 할 가능성이 높다. 의학적 요구나 심리사회적 요구를 지닌 사람은 보통 후속 조치를 위해 보호 또는 커뮤니티 서비스 담당 직원에 이관되어야 하는데, 그들이 더 많은 정보를 얻을 가능성이 있기 때문이다.

등록은 원칙적으로 개인, 가족/가정, 특정 요구에 관한 정보의 변화를 지속적으로 확인 및 등록하는 지속적인 절차이다. 정보는 정기적으로 확인 및 갱신되어야 한다.



사무소는 proGres와 파일정보를 변경할 수 있는 권한자를 지정하여 SOP에 명시해야 한다.

ProGres의 활용

등록 정보는 보통 데이터베이스에 보존되므로 검색이 가능하다. proGres가 도입된 경우, 이는 보호·RSD·현장·커뮤니티 부서와 재정착 담당 직원을 포함하는 모든 직원에 의하여 사전적으로 활용되어야 한다. 그래야만 proGres의 식별 능력이 완전히 발휘될 수 있다.

다변수 정보(multivariate data) 분석은 집단 내의 패턴을 보여줄 수 있으며, 이를 통해 보호상의 고려사항을 도출할 수 있다. 또한 이러한 패턴은 참여적 평가나 한정된 대상을 위한 설문조사 설계 및 실시에도 도움이 될 수 있다. 이때, 정보(특히, 특정 요구 및 취약성)의 상호확인이 필요할 수 있는데, 데이터베이스에 확인 없이 기록되기도 하기 때문이다. 등록, RSD/보호, 커뮤니티 서비스 및 재정착 담당직원으로부터의 정보의 중앙

보관소로서, proGres데이터베이스는 이러한 작업을 매우 용이하게 한다.

파트너십에서의 proGres

‘proGres’는 원래 프로젝트 프로필이라는 명칭으로, 유엔난민기구의 난민등록과 난민관련 데이터 관리의 필요성을 충족하기 위해 2003년 개발되었다. 2010년 현재, ‘proGres’는 세계75개국 이상을 넘는 국가들에서 사용되고 있으며, 유엔난민기구의 관심대상자에 관한 정보를 보관하고, 관리하는 주요 보존장소이다. 세계 각지의 ‘proGres’데이터베이스는 약 480만명의 개인 기록이 모여있으며, 이중 280만건의 기록을 현재 사용중이다. ‘proGres’ 버전4를 개발하고 있는 ‘proGres in Partnership’ 프로젝트가 완료되면 ‘proGres’는 새로운 차원의 집단데이터 관리를 실행할 수 있을 것이다. 버전4에서 예정된 개선점은 일원화된 관리의 데이터 구조, 유엔난민기구사무소 및 외부 파트너간의 데이터 공유/교환, 긴급상태 도심지 환경에서 신속하고 효율적으로 등록을 강화하는 기능 등을 채용하고 있다.

5.5.2 참여적 평가

난민은 자신의 보호와 복지에 관한 의사결정의 중심에 있어야 한다. 난민들이 직면한 보호상의 문제점에 관해 보다 깊이 이해하기 위해서는, 난민과 직접 대화하고 귀 기울일 필요가 있다. 이를 위해서는 관심 대상자와의 체계적인 대화와 평가에 대한 설명이 이루어져야 하고 절차가 제공되어야 한다.

연령, 젠더, 다양성을 배려한 접근방식으로 이루어진 참여적 평가를 통해 매우 중요한 데이터를 얻을 수 있다. 즉시 개입이 필요한 난민을 특정하고, 지금까지 인지되지 않았거나 고려되지 않았던 개인의 취약성을 파악할 수 있을 것이다. 유엔난민기구와 파트너가 관심 집단과 함께 실행하는 참여적 평가는, 집단이 경험하고 있는 문제와 보호나 해결책의 실현을 저해하는 장애를 검토한다. 이 절차에서 팀들은 전형적으로 젠더 및 연령에 따라 구분되었거나 혼재된 집단과의 논의에서 언급된 이슈들을 상세히 기록한다. 또는 사람들이 사용한 언어를 그대로 기록하기도 하는데, 이것이 그들의 상황을 묘사하고 타인과 소통하기에 가장 투명한 방법일 경우가 많기 때문이다.

참여적 평가는 체계적인 대화를 통해 각종 연령 및 배경을 가진 난민여성 및 남성과 파트너십을 구축하는 절차이다. 참여적 평가에서는 난민이 직면한 각각의 보호상 위험, 배경의 원인, 리스크 대처능력, 해결책 관련 정확한 정보수집을 위해 여성, 소녀, 소년, 청년을 포함하는 남성과 각각 개별 의견교환이 포함된다. 참여적 평가는 권리에 기초한 접근법과 커뮤니티에 기초한 접근법을 실시할 기초가 되며, 커뮤니티를 동원하여 난민

자신이 보호상황을 개선하기 위한 집단행동에 나서는데 도움이 된다. 참여적 평가는 포괄적 상황분석의 한 단계이기도 하다.⁷⁶

재정착 요구는 참여적평가의 주요 초점은 아니지만, 향후의 계획을 돕는 중요한 정보를 제공한다. 특히 재정착 촉진의 기회와 도전, 파트너와의 협력 범위, 인사와 자원, 증가된 위험에 처한 난민을 식별하기 위한 재정착 도구 활용의 효율화에 도움이 될 수 있다. 실제로, 식별 작업이 영구적 해결책으로서의 재정착과 구분될수록, 획득된 정보가 재정착 쪽으로 왜곡될 가능성이 낮아진다. 이는 사기의 위험도 완화시킨다. 그럼에도 불구하고, 재정착 담당직원은 재정착 요구가 적절하게 식별될 수 있도록 모든 평가 작업의 설계에 관여해야 한다.

5.5.3 난민 요구의 맵핑 및 프로파일링

난민 집단의 사회인구학적 특징, 보호 요구 및 문제의 맵핑 및 프로파일링은 필수적인 관리 도구이며, 연간 계획 실행을 위한 귀중한 정보를 제공한다.

맵핑은 공통적인 요구와 특징을 가진 난민 집단 또는 카테고리를 식별하고, 유엔난민기구에 집단 프로필의 선명한 그림을 제공한다. 이는 사전적 개입이 필요할 수 있는 개인이나 집단과, 재정착이 최적인 영구적 해결책일 수 있는 난민들의 사전 식별을 용이하게 한다. 맵핑은 리스크를 미연에 방지하며, 중요한 계획 활동의 하나로서 그 결과는 지역/국가 운영 계획(Regional/Country Operation Plans)에 반영되어야 한다. 유엔난민기구 사무소는 적절한 정보가 영구적 해결책의 개발에 사용될 수 있도록, 인구 집단별 보호 요구를 체계적으로 파악해야 한다.

난민집단의 맵핑과 프로파일링을 작성할 때, 접근이 어려운 난민도 작성 대상에 포함해야 한다. 보통 캠프에서 생활하는 난민의 경우, 매우 상세한 정보를 얻을 수 있지만, 도심지와 기타 지역의 난민들과도 접촉할 수 있도록 노력을 기울여야 한다.⁷⁷



맵핑과 보호 프로파일링은 ‘보편적 명령(universal imperative)’이 재정착 요구의 국내 평가에서 존중되고, 지역 운영 계획에서 고려될 수 있도록 감시하는 역할도 한다. 따라서 맵핑은 난민 집단에 의한 보호 및 재정착 개입에 집중하고 이에 우선순위를 부여하는 기제로서 기능한다.

이상적으로, 맵핑과 프로파일링 중 두 가지 이상의 방법을 사용함으로써, 재정착 요구가 실제적이고 요구를 반영하는 것을 보장한다. 다학제적인 접근방식은 또한 잠재적 격차를 줄이고 정보 편견의 위험을 완화하는 것을 돕는다. 그러나 재정착이 필요한 난민

⁷⁶ UNHCR, UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations, First edition, May 2006, p. 1–2, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>

⁷⁷ UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>

을 확인하는 것이 개인이나 집단이 직면한 위험을 더하여서는 안 되고, 문화적·커뮤니티적 동학을 예민하게 파악하여 이를 난민 상황을 정확하게 반영하여야 한다. 비밀 유지 의무가 준수되어야 하고, 정보를 다른 행위자와 공유하기 전에 당사자의 동의를 받아야 한다. 이때에도 정보는 특정 목적을 위해 필요한 경우에 한하여 공유되어야 한다.⁷⁸ 재정착이 필요한 난민 집단의 프로파일은 개인이 직면한 보호 요구 및 위험의 맵핑을 통하여 확인되며, 이는 가능한 한 포괄적으로 기록되어야 한다. progress 데이터베이스를 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

5.5.4 증가된 위험 확인 도구

보호 개입을 요하는 개인 및 집단 확인에 유용한 또 다른 방법론은 증가된 위험 확인 도구 (Heightened Risk Identification Tool, HRIT)이다. 확인을 위한 다학제적 팀 접근방식을 포함하는 이 방법론은, 커뮤니티 기반의 참여적 평가를 개별 평가 방법과 연결함으로써 위험에 처한 난민 확인에 있어서 유엔난민기구의 실효성을 향상시키기 위해 개발되었다. 증가된 위험 확인 도구(HRIT)와 부속 사용자 지침(User Guide)은 유엔난민기구 직원(주로 커뮤니티 서비스와 재정착 등 보호 담당 직원)과 실행 파트너가 즉각적인 개입이 필요한 위험에 처한 개인을 확인할 수 있도록 설계되었다. 이 도구는 포괄적으로 사용되어야 하고, 재정착이 필요한 난민의 확인을 위해서만 사용되어서는 안 된다. HRIT는 원래 아래의 3가지 목표를 염두에 두고 2007년에 개발되었다.

- 위험에 처한 여성 및 여아에 관한 집행위원회 결론(제105호, 2006년) 및 2007~2009년 유엔난민기구 세계전략목표를 실행
- 요구에 기초한 계획, 확인 방법론, 사례 관리 체계를 강화
- 연령, 젠더, 다양성의 주류화를 촉진⁷⁹

HRIT는 유연하고 간단하지만, 포괄적으로 설계되었다. 이는 아래와 같이 다양한 방법 및 운영적 맥락에서 사용할 수 있다.

- RSD 전후
- 참여적 평가 작업과 연계
- 커뮤니티에 기초한 자문과 개별 평가를 위한 독립적인 방법
- 위험 수준을 측정하기 위한 난민 집단 표본 조사 도구
- 면접 양식 또는 사례 담당자를 위한 체크리스트
- 난민 캠프와 도심지 환경에서 순회 직원을 위한 체크리스트 도구

⁷⁸ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

⁷⁹ '연령, 젠더, 다양성 주류화(AGDM)'의 개념은, UNHCR의 각종 정책과 사업의 성과가 관심대상자에게 공평하게 그 영향이 미칠 수 있도록 하기 위해서는, 설계, 실시, 모니터링, 평가에 모든 연령과 각종 배경의 난민소녀, 소년, 여성, 남성의 깊은 참여가 필수적이라고 합의한 것이다.

HRIT는 2008년 초판 발간 후 세계 각지의 유엔난민기구 사업에서 널리 사용되었고 현장의 실험을 거쳤다. 사용자의 피드백에 기초하여 2010년 HRIT 2판이 발표되었다. 2판은 간단해지고 보다 사용자친화적인 도구이다. 또한 사례 관리를 강화하기 위하여 유엔난민기구의 등록 데이터베이스인 proGres에 대한 인터페이스가 용이해졌다.⁸⁰

5.5.5 확인 절차 중 내외부 파트너와의 협의

많은 운영 과정에서 재정착 요구 확인, 업무 공백, 수용력은 개선될 수 있다. 유엔난민기구는 책임 및 성과 지표의 강화에 초점을 두므로, 재정착 요구 확인을 개선하기 위한 노력이 증대할 가능성이 높다. 그러나 위험에 처한 난민을 확인할 책임이 재정착 담당 직원에게만 있는 것은 아니며, 재정착 담당부서가 확인 노력의 개선을 위하여 노력해야 할 유일한 당사자인 것도 아니다. 내부 동료, NGO 등 외부 파트너 그리고 난민 스스로가 위험에 처한 난민과 보호 개입이 필요한 난민의 확인을 도울 수 있는 중요한 정보와 접근성을 가지고 있을 수 있다.

파트너와의 협의는 유엔난민기구가 비호국 내 난민의 특유한 취약성에 대한 통찰력을 얻는 데 도움이 되고, 기존 등록 정보를 상호 확인하는 데 활용할 수 있는 추가적인 정보에 대한 접근을 제공한다. 참여적 평가, 커뮤니티 자문, 조사 역시 기존 등록 정보를 상호 확인하는 데 유용한 정보원이다. 모든 사용가능한 정보원(표준 보고서, 파트너 및 난민으로부터의 정보, 보호·커뮤니티 서비스·재정착 조정 부서의 보고서, 전략적 계획 회의 등)이 검증을 위하여 활용되어야 한다. 출신국 정보(Country of Origin Information, COI) 역시 RSD뿐만 아니라 재정착 요구의 확인 미 평가를 위해서도 유용한 도구가 될 수 있다.

유엔난민기구 직원 간의 내부 조정

등록 및 RSD를 담당하는 동료들은 누가 난민인지에 대한 정보뿐만 아니라, 누가 고문, 트라우마, 기타 특정 취약성에 의하여 고통받았을지에 대한 정보를 가지고 있을 가능성이 높다. 난민 지위 인정 정보 자체가 재정착 요구를 확인하는데 유용한 경우도 있다. 직원은 (1951년 협약에 따라 인정된 난민이든, 보다 넓은 정의에 따라 인정된 난민이든) 새롭게 인정된 난민들의 파일을 자발적으로 검토하여야 한다. 특정한 취약성(위험에 처한 여성, 의료 사례, 보안 사례, 폭력 및 고문 생존자 등)을 가진 개인을 확인하기 위해서이다. 이러한 스크리닝은 사무소 내의 조직과 협력을 요구하며, RSD, 재정착, 기타 보호 직원에 의하여 이루어질 수 있다. 그러나 3.1.4에서 논의한 바와 같이, 기대와 사기·남용 관련 위험을 관리하는 추가적인 보호장치로서, 난민지위인정 절차와 재정착 요구의 확인 사이에는 분명한 구분이 필요하다.

⁸⁰ UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, June 2010, Second Edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> User Guide, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

난민이 사실상(prima facie) 집단 기준으로 인정을 받은 경우, 현장 보호 담당직원은 특정 취약성을 지닌 난민에 관한 정보를 가지고 있을 가능성이 높다. 이러한 정보는 재정착을 목적으로 한 난민 집단의 초기 맵핑과 보호 프로파일링에 도움이 된다. 추정적 사례의 제출은 난민 지위를 재확인하기 위한 개별적 검토나, 맥락 및 재정착 국가에 따라서는 추정적 인정의 덜 형식적인 입증에 필요하다. 이러한 사례에 관한 RSD 및 재정착 담당직원 간의 긴밀한 협력은 유엔난민기구와 재정착 절차의 신뢰성을 담보하기 위하여⁸¹ 필수적이다.

재정착 요구는 난민 지위뿐만 아니라, 비호국 내의 특정 보호 요구에 근거를 둔다. 따라서 보호 담당직원과의 협력은 가령 어떤 취약성이 비호국 내에서 해결될 수 없는지 또는 어떤 난민이 증가된 위험에 처해있는지 확인하기 위하여 필요하다.

커뮤니티 서비스 부서 또는 직원이 존재하는 경우, 그들은 특정 요구를 가진 난민이 직면하는 문제를 확인하고, 현지의 맥락의 취약성을 드러내는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 이들은 재정착을 위한 특정 사례를 확인할 때 또한 도움이 되고⁸², 난민 집단 내에서 보호 요구 또는 위험을 맵핑하는 데 유용한 정보에 접근이 가능할 수 있다.

소규모의 사업에서는 보호, 커뮤니티 서비스, 재정착을 담당하는 분명한 부서가 존재하지 않는다. 유엔난민기구 보호 활동의 서로 다른 부문 간의 관계를 이해하는 것은 보다 큰 맥락을 유의하고 한 활동이 다른 활동에 미치는 부정적인 영향을 피하는 데 여전히 유용하다. 위에서 제시된 각각의 활동을 담당하는 개별 부서가 존재하는 대규모의 사업에서는, 서로 다른 담당 직원 간의 원활한 의사소통과 협력이 특히 중요하다.

외부 파트너와의 협력

비정부기구(NGO)와 같은 외부 파트너 역시 난민 및 잠재적으로 중요한 정보에 접근할 수 있다. 외부 파트너는 실행 파트너와 법률 기관, 종교 및 자선 기관, 지역 재단 등 기타 조직을 포함한다. 반드시 난민을 대상으로 하지 않는 조직(특히, 여성, 아동, 의료 및 사회 서비스 관련 조직)으로부터의 정보 역시 매우 유용할 수 있다.

NGO는 주요 활동을 통해 재정착이 필요한 사람들과 긴밀한 접촉을 가질 가능성이 높기 때문에, 요구를 확인하기 위한 실행 파트너로서 관여하거나, 유엔난민기구와 계약을 맺어 유엔난민기구의 보호 활동을 보조하는 경우가 있다. 이외에도 NGO는 유엔난민기구와 정식 조회 협정을 체결하지 않았더라도, 비공식으로 정보를 공유하고, 위험에 처한 사람을 파악하는데 도움을 주는 경우가 있다.

⁸¹ 3.1 참조

⁸² 5.6.1 참조

재정착 실무 협력에 관한 유엔난민기구-NGO 툴킷⁸³에는 재정착 필요성 특징을 포함한, 재정착 업무의 모든 측면에서 이루어지는 유엔난민기구와 NGO의 협력 실무지침이 포함되어 있다. 파트너십에 관한 상세한 내용은 **8장**을 참조하도록 한다.

어떤 협정의 경우라도, 난민이 NGO가 재정착 식별활동을 실행하고 있음을 인지한 경우, 특히 NGO직원이 난민 커뮤니티의 구성원인 경우, NGO가 커뮤니티의 압력을 받을 가능성이 있음을 항상 유의해야 한다. 이는 검토조치시스템을 구축할 때 확인할 필요가 있다.



5.6 재정착 고려를 위한 개별 사례 참조

보호와 재정착이 가장 필요한 난민이 그러한 서비스에 접근할 수 있도록 하는 것은 유엔난민기구가 부여받은 책임의 근본적인 측면이다. 일부 특히 취약한 난민들은 맵핑이나 기타 정보 분석을 통하여 확인되지 않을 수 있으나, 재정착이 필요한 특정 요구를 가지고 있을 수 있다. 따라서 보호 및 재정착 실시의 격차를 좁히는 내·외부 파트너와 효과적인 참조 체계를 마련하는 것이 유엔난민기구에게 필수적이다.

재정착 고려를 위한 참조는 기타 유엔난민기구 직원에 의하여 내부적으로 이루어지거나, 외부 파트너에 의하여, 또는 자기 참조로서 관심 난민에 의하여 직접적으로 이루어지는 경우도 있다. 가장 효과적이고 즉각적인 재정착 절차는 세 가지 정보원 모두로부터의 참조자료를 고려하고, 사전적 확인을 장려할 것이다. 그러나 일관성을 보장하고 사기의 가능성을 낮추려면, 정보원에 관계 없이 모든 참조 절차가 사무소의 재정착 SOP에 규정된 표준 절차를 따르도록 해야 한다.

각각의 사무소는 내부 및 외부 참조, 자기 참조를 수령하는 주 담당자를 지정하고, 재정착 요구의 문서화, 열람, 평가 절차를 확립해야 한다. 해당 현지 사무소의 역량에 따라, 외부 및 내부 참조의 주 담당자는 같은 사람일 수 있다.

참조자료의 작성, 수령, 평가 작업은 표준 참조 양식의 활용을 통하여 용이해진다. 재정착 검토 양식의 견본은 기초SOP에 첨부되어 있으며, 많은 현장 사무소가 내부 및 외부 참조 양식을 운영상 필요에 따라 조정하였다.

참조를 수령하는 주 담당자는 참조 직원 및 파트너에게 사전 문의를 하고, proGres와 기존 사례 파일에 수령한 참조자료를 기록한다. 현장 사무소가 해당 난민의 파일을 보유하지 않은 경우, **4.7.2**에서 설명한 지침에 따라 이 단계에서 개별파일을 작성하도록 해야 한다.

참조자료 평가에 관한 운영 지침은 본 편람 **7장**에서 다루도록 한다.

⁸³ UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement 는 www.unhcr.org 에서 확인할 수 있으며, 8.2.2에서 자세한 정보를 확인할 수 있다.



효과적이고 적절하게 관리된 참조 체계는 재정착 확인 중에 발생한 공백을 메운다.

5.6.1 내부 참조

현장 사무소의 다양한 부문들은 난민과 일상적으로 접촉하므로 재정착 참조자료를 작성하기에 적합할 수 있다. 보호 부서는 지속적인 보호 문제를 겪고 있는 난민을 확인할 수 있으며, 커뮤니티 서비스 직원들은 재정착 고려대상인 취약 난민을 확인 및 참조하기에 좋은 위치에 있다. 그러나 원칙적으로 교육, 보건, 식료품 배급, 기타 현장 활동 등 난민과 접촉하는 모든 유엔난민기구 직원이 보호 문제 또는 특정 재정착 요구를 가진 개인과 가족을 확인할 수 있다.

내부 참조가 재정착 고려가 필요한 난민을 확인하는 데 효과적이라면, 현장 사무소 내의 조정 및 훈련이 필수적이다. 적절한 참조만이 이루어지도록, 그리고 재정착에 대한 비현실적인 기대가 발생하지 않도록, 현장 사무소 직원을 대상으로 재정착의 성격과 한계에 대해 충분한 정보가 제공되어야 한다.

참조자료를 작성하는 사람은 해당 난민이 주체가 되어 정당하게 조치가 이루어질 수 있도록, 다음의 사항을 확인해야 한다.

- 모든 참조자료는 문서로 이루어져야 하며, 다음의 기본 정보를 포함해야 한다.
 - 기본 체격정보
 - 참조 사유
 - 요구의 긴박성
 - 요구 해결을 위해 이미 취해진 조치
 - 참조 직원의 성명 및 직함
 - 참조 일자
- 가족 구성은 등록 정보, 가정 방문(가능하면 커뮤니티 서비스 직원이 실행), 기타 직원의 보고 중 어느 하나에 의해 재정착 이외의 맥락에서 확인해야 한다.
- 실무상 일관성을 보장할 필요성과, 국제공통규범의 중요성. 사례는 오직 동일한 프로필의 사례들이 일반적으로 제출되었을 경우에만 참조되어야 한다.

참조를 수령하는 주 담당자는 참조 직원 및 파트너에게 사전 문의를 하고, proGres와 기존 사례 파일에 수령한 참조자료를 기록한다. 새로운 기록을 생성하기 전에 proGres를 철저히 검색함으로써 기록의 중복을 피하여야 한다.

5.6.2 외부 참조

외부 참조는 일반적으로 유엔난민기구의 사업 실행을 보조하는 NGO파트너, 기타 난민 업무에 관여된 NGO, 정부 기관 등 기타 외부 파트너에 의하여 이루어진다. 일부 NGO는 재정착 국가에 대한 평가 및 제출을 위하여 재정착 국가 또는 유엔난민기구에 직접적으로 재정착 참조자료를 제공한다.

유엔난민기구는 NGO와 국제 기구가 적극적으로 재정착에 관여하도록 지지하고 있다. NGO는 전문성과 난민집단 관련 지식을 갖추고 있으며, 특히 보호상의 문제에 직면한 취약한 난민을 파악하는데 기여할 수 있는 위치에 있다.

외부 참조는 재정착에 대한 접근을 확대하고 확인 능력을 향상하기 위한 중요한 수단이지만, 재정착이 필요한 난민을 사전에 파악하는 유엔난민기구 자신의 노력을 부정하는 것이 되어서는 안 된다. 유엔난민기구는 재정착 절차에서 중심적인 역할을 유지해야 한다. 난민문제 해결을 목표로 국제사회로부터 임무를 부여받은 유엔난민기구는 재정착이 전반적인 보호 및 영구적 해결책 전략에 자리를 잡을 수 있도록, 보호 맥락을 분석할 책임을 맡아야 한다. 재정착을 위한 NGO와의 파트너십은 부정부패와 위법행위를 방지하고, 유엔난민기구의 재정착 후보자 카테고리의 투명성과 일관성을 확보하며, 현장의 보호 문제로 인해 난민의 기대가 발생하지 않도록 효과적으로 조직되어야 한다. 난민을 참여시키고 난민에게 자문하는 것은 재정착 업무와 그 전략적 활용의 필수적인 부분이었고, 이는 앞으로도 그럴 것이다.

유엔난민기구와 외부 파트너 사이의 관계는 일반적으로 세 가지의 주요 협정을 따르며, 이를 통하여 파트너는 잠재적인 재정착 사례에서 적극적 역할을 맡게 된다. 어떠한 협정을 활용할지는 현지의 상황과 절차에 참여할 파트너의 능력 및 의지에 따라 결정된다. 여러 접근방식을 복합적으로 사용하는 것이 모든 오퍼레이션에서 가장 유용할 수 있다.

외부 참조를 수령하기 위한 협정의 종류

정식 협정

구체적인 프로젝트 계약 또는 각서를 통해 NGO 또는 정부기관이 난민집단의 보호, 기타 필요성을 평가하기 위해 프로젝트를 운영하는 경우가 있다. 보통 이러한 정식협정에서는 유엔난민기구 재정착 개입 등 케이스에 적절한 팔로우업을 조회하는 형태가 사용된다. 프로젝트가 복잡하거나, 유엔난민기구의 보호활동과 일관성이 있어야 하는 점, 특히 난민의 대량발생과 상황이 장기화 된 경우에 복잡하지만 일관성을 확보할 필요성이 있음을 고려하여 이러한 협정체결은 유엔난민기구 본부와 협의가 이루어진다.

2차적인 보호기능을 지닌 파트너십

난민지원 프로그램은 유엔난민기구 계약 또는 좀더 비공식적인 협정에 따라 난민캠프나 난민거주지에서 서비스를 제공하는 파트너에 의해 유지된다. 보호활동과, 위험에 처

할 가능성이 높은 난민을 파악하는 작업을 이러한 계약에 포함시킬 가능성과, 특히 특정 취약층의 난민집단에 관여하는 NGO와 계약을 맺음으로써 이러한 활동에 관여할 가능성을 모색하는 것 또한 고려할 수 있다. 그러나 이러한 협정은 재정착 담당직원뿐 아니라 기타 보호담당직원, 해당국의 유엔난민기구 사무소 대표 등의 상급 관리직, 그리고 해당하는 경우 NGO의 국내 대표가 관여해야 한다.

사례별(case by case)조회

많은 필드 오퍼레이션에서 난민을 대상으로 지원하는 NGO는 보통 본래의 프로그램의 취지가 손상될 것을 우려하여, 프로그램에 정식의 보호요소 또는 재정착 조회시스템을 도입하는 것을 원치 않을 때가 있다. 이러한 경우, 사례별로 비공식 조회 신청을 위한 체계 마련을 고려할 수 있다. 이러한 체계를 다른 외부 파트너와 함께 마련하는 것도 고려할 수 있다.

이러한 세 가지 가능한 형태의 협정의 성공은, 그것이 개별적이든 통합된 접근방식의 일환이든, 현장 상황, 재정착 요구의 긴급성 및 본성 그리고 NGO 및 유엔난민기구의 현장 역량에 달려 있다. 그러나 세 가지 접근방식은 모두 상당한 잠재력을 가지며, 일정 정도는 이미 다양한 형태로 적용되어 있다.

책임과 감시를 보장하기 위하여, 모든 협정은 NGO와 유엔난민기구의 역할 및 책임을 서면으로 특정하여야 하며, 이는 사무소 재정착 SOP에 상세하게 규정되어야 한다.

모든 외부 참조 체계의 공식적인 개발은 재정착 활동을 책임지는 직원에 의하여 승인받아야 하며, 아래와 같은 몇 가지 중요 요소를 포함하여야 한다.

- **훈련:** 유엔난민기구 외부의 행위자를 포함하는 모든 재정착 참조 체계는 재정착 절차 및 기준에 관한 적절한 훈련을 선행하여야 한다.
- **책임과 감시:** 모든 참조 체계는 신뢰할 수 있고 투명한 기준에 따라 운영될 수 있도록 정식화되어야 한다. 이를 위해 모든 협정은 NGO와 유엔난민기구의 구체적인 역할과 책임에 관한 지침, NGO와 난민에게 피드백을 제공할 책임, NGO와 유엔난민기구의 역할에 대한 정의, 재정착 편람에 규정된 수용국 제출용 후보자 카테고리를 이해했다는 사실 등을 서면에 명시해야 한다. 또한 활동과 우려사항과 관련한 의견이 이루어 지도록 NGO와 유엔난민기구 대표의 정기협의나, 참조 활동 확인을 통하여 적절한 감독이 이루어지도록 해야 한다.
- **표준화:** 표준 운영 절차(Standard Operation Procedures, SOPs)를 개발하여, NGO 참조 사례의 참조, 접수, 처리, 후속조치를 구체화하여야 하고, 모든 사례가 이러한 SOPs에 따라 참조된다는 것을 보장할 수 있는 장치가 실행되어야 한다.
- **보호조치:** 현장 사무소의 재정착 활동뿐만 아니라, 본래의 NGO 프로그램의 운영성을 유지하기 위하여, 보호조치를 해당 체계에 통합함으로써 오용 가능성을 낮출 수 있도록 하여야 한다. 모든 서비스는 무료로 제공된다는 점이 분명히 표시되어야 한다.

- **기대 관리:** 확인 활동의 증가는 난민 집단 내에서 재정착 기대를 상승시킬 가능성이 높다. 따라서 재정착 기대의 관리를 위한 공통 전략이 개발되어야 한다. (5.5장 참조)
- 외부 참조원의 성격에 따라 적절한 경우에는, 외부 참조자료를 수령하는 주 담당자를 복수로 선임할 수 있다. 주 담당자는 재정착 데이터베이스 또는 레지스트리에 참조자료의 수령을 기록하고, 현장 사무소가 해당 난민에 관하여 보유한 각종 파일 및 기록을 수집하여, 해당 참조자료와 기록을 재정착 요구 평가의 수행에 책임이 있는 지정된 직원에게 전달할 책임이 있다. (7장 참조)
- 주 담당자는 재정착 절차 전반에 걸쳐 외부 참조원과 연락하고, 외부 참조원에게 재정착 사례의 상태에 관한 정기적 업데이트를 제공할 책임을 진다.

5.6.3 자기 참조(Self-referrals)

자기 참조는 난민, 난민의 친척 및 친구, 난민 집단, 커뮤니티에 의하여 일반적으로 서면을 통하여 유엔난민기구에 직접적으로 전달되는 접근방식이다. 이러한 자발적인 요청은 전세계적으로 대부분의 유엔난민기구 현장 사무소의 재정착 활동의 공통적인 특징이 되었다.

이메일을 포함한 일부 서면 재정착 요청의 신뢰성에 의문이 있다고 보일 수 있지만, 자기 참조는 취약한 난민을 확인하고 난민에게 재정착 절차에 대한 직접적인 접근성을 제공하는 효과적인 방법이라는 것을 증명해 왔다.

그러나 자기 참조에 대한 지나친 의존은 재정착 확인에 있어서 몇 가지 문제를 야기한다.

- 자신의 보호 요구를 서면으로 표현할 수 없거나 다른 이유로 유엔난민기구에 접근하기 어려운 난민에 대한 잠재적 편견
- 정보의 종류를 제어할 수 없고, 제대로 된 정보에 기초하여 결정이 이루어졌는지 명확하지 못한 점
- 자기 참조의 신뢰성이 더욱 의문스러울 수 있음
- 유엔난민기구에 서면 주장을 제출하는 대가로 브로커가 비용을 부과하는 등 사기의 가능성

자발적 요청을 처리하는 것은 또한 시간이 많이 걸리는 일이 될 수 있다. 사무소들은 자발적 요청에 할애하는 시간으로 인해 내부조회와 외부조회에 지장이 가지 않도록 해야 한다.

자기 참조에 대처하려면 (인터뷰, 가정 방문, 기록 검토를 통한) 상세정보를 확인하고 증가된 기대치를 관리하는 절차 등 투명하고 표준화된 절차가 마련되어야 한다. 제삼자의 요청에 답변할 때 유엔난민기구의 비밀유지 지침(Confidentiality Guidelines)을 충실히 따르도록 배려해야 한다(해당 난민에 관한 개인정보를 난민의 동의 없이 제공하지 않는다).⁸⁴

⁸⁴ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (Internal) <http://>

재정착 요청을 제출하는 난민에게는 요청서 제출이 반드시 재정착 사례의 개시로 이어지는 것이 아니며, 더욱이 반드시 해당 난민의 재정착으로 이어지지 않는다는 점을 설명해야 한다. 또한 재정착을 위해 자발적 요청을 제출하는 난민은 이러한 요청의 처리 시간 또는 모든 자발적 요청이 답변을 받을 수 없다는 사실에 대한 설명을 받아야 한다. 이러한 문제에 대해서는 상급 보호 직원과 사전 협의가 있어야 하며, 이를 재정착 SOP에 담아야 한다.

난민은 유엔난민기구 내의 기타 부서나 파트너 기관에 의하여 처리될 수 있고 처리되어야 하는 요구에 의하여 재정착을 요청할 수 있다. 따라서 자발적 요청을 접수한 단계에서 난민이 제기하는 요구에 대처할 수 있는 적절한 부서나 파트너가 있는지 여부를 판단해야 한다(보통 보호 부서, 커뮤니티 서비스, 사회 서비스).

재정착 프로그램이 재정착 요구를 확인하기 위한 수단으로서 자기 참조에 지나치게 의존한다면, 이는 해당 사업의 보호 프레임워크에 체계적 문제나 공백이 있다는 것을 드러내는 것일 수 있다.

5.7 재정착이 필요한 집단의 확인

재정착이 난민 전체 집단을 위한 최적의 영구적 해결책이라고 확인하는 것은 보호 및 영구적 해결책 전략의 발전의 한 부분이다. 자격 있는 집단을 확인하는 절차는 아래에 제시된 일련의 단계를 포함한다. 집단 제출 처리의 운영적 측면은 7장에서 다룬다.

유엔난민기구 집단 방법론(UNHCR's group methodology)⁸⁵에 따라 재정착이 필요한 집단을 확인하는 것은 개별적 확인을 보충하고 유엔난민기구의 재정착 및 영구적 해결 활동의 추가적 요소로서 기능한다. 집단 재정착은 장기화된 난민 상황에서 종종 특정 집단을 위한 해결책에 대한 포괄적 접근방법의 중요 요소가 될 수 있다. 그러나 집단 재정착은 확립된 기준 및 절차에 근거하여 개별 재정착 사례를 확인하고 처리할 유엔난민기구의 책임과 의무를 대체하지 않는다는 점이 특기되어야 한다.

집단 재정착 방법론은 재정착 기회를 늘리는 것을 목표로 함과 동시에, 운영상 효율을 달성하고 가능한 경우에는 재정착의 전략적 활용을 성취한다.

실무상, 집단 처리는 유엔난민기구 및 재정착 국가에 의한 단순화된 대규모 사례 처리를 포함하며, 개별적인 재정착 등록 양식(Resettlement Registration Forms, RRFs)의 완전한 작성은 요구하지 않는다. 집단을 위한 표준화된 간이 RRFs를 활용하거나⁸⁶, 미국

swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html

⁸⁵ UNHCR, Methodology for Resettlement of Groups, IOM/67 – FOM 67/2003, (Internal) <http://intranet.hcrnet.ch/support/policy/iomfom/2003/iom6703b.htm>

⁸⁶ UNHCR, Operational Guidance Note: Preparing Abridged Resettlement Registration Forms (RRFs) for Expedited Resettlement Processing, 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ddde4702.html>

의 Priority 2 절차에 지정된 집단의 경우에는 RRFs 없이 정보를 직접 전송함으로써⁸⁷ 상당한 시간이 절약된다.

집단 재정착은 일반적으로 이러한 종류의 접근방식이 수반하는 위험을 최소화하기 위한 몇 가지 조건을 갖춘 대규모의 난민을 위하여 고려된다. 이와 관련하여, 모든 집단 재정착 제안은 최종 결정 전에 유엔난민기구 본부(재정착 서비스 및 관계 부문)와 논의되고 승인을 받아야 한다는 요건을 강조하는 것이 중요하다.

집단 재정착 방법론을 위한 운영 절차는 지역 상황, 자격을 갖춘 난민 집단의 성격, 해당 사례의 복잡성, 재정착 국가에 따라 다양할 가능성이 높다.

보호 전략 내의 집단 재정착

집단 재정착 절차는 현장 사무소의 보호 및 영구적 해결책 전략을 계획하는 작업의 일환으로서 집단 재정착 방법론의 잠재적 활용을 고려하는 것에서부터 시작한다. 영구적 해결책 전략은 지역적 맥락에 따라 계획되었을 때 가장 효과적인 경우가 많다. 평가 단계에서 인접국의 유엔난민기구 사무소와 대화하면, 집단 재정착 프로그램 개시의 잠재적 영향을 철저히 검토하는 데 도움이 될 수 있다.

5.7.1 '집단'의 확인

집단 재정착의 활용을 고려하는 현장 사무소는 장기화 및 기타 상태에 있는 잠재적 난민 집단을 확인하기 위해 특정 척도를 검토해야 한다. 아래의 척도가 지침이 된다.

- 집단의 구성원은 같은 국적, 공통된 난민신청사유와 재정착 필요성을 가진 편이 바람직하다. 단, 필수적인 것은 아니다.
- 집단난민은 젠더, 연령, 정치적, 민족적 또는 종교적 배경, 취약성 또는 국내/지역내의 다른 집단과 구별되는 기타 특징 등, 몇몇 공통의 특징을 공유해야 한다.
- 집단은, 집단이 무한으로 증원되어 부정행위의 가능성이 높아지는 것을 피하기 위해 명확한 한계선을 정하고 (규모가) 한정되어야 한다.
- 집단의 체류장소가 알려져 있으며 확립되어 있어야 한다.
- 집단구성원이 이미 어떠한 종류의 신분증명서를 가지고 있음이 바람직하다(예를 들어 유엔난민기구나 정부발행 증명서, 사진이 첨부된 신분증명서, 배급카드, 여행증명서).

⁸⁷ 'priority 2'에 관한 정보는 본 편람 Country Chapter의 미국 Chapter를 참조바람. proGres 에서 WRAPS로 데이터 직접전송에 대한 상세는 7.6.3을 참조 또는 다음 문서 참조: Interface between proGres and WRAPS: Standard Operating Procedures for UNHCR Offices that are not covered by a UNHCR Resettlement Hub, July 2007, Annexed to UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (internal) <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

집단은 해당 집단을 해당 국가 또는 지역 내의 다른 난민으로부터 쉽게 구별할 수 있는 상황적 맥락(가령, 모든 인원이 캠프 내 체류)이나 특정 성격(가령, 국적, 난민 주장, 피난 이력, 출신국 또는 수용국에서의 경험, 정치적·민족적·종교적 배경)에 의하여 정의될 수 있다. 바람직하게는, 집단 구성원을 정의하는 데 사용된 특징이 일부 구체적 또는 객관적 정보에 의하여 입증 가능하여야 한다. 국적, 도착 일자, 특정 기간 동안 특정 캠프 내 거주 등의 사실관계는 유엔난민기구가 재정착 이외의 맥락에서 수집한 정보에 따라 결정할 수 있는 경우가 많다.

확인 방법론

현장 사무소에 의하여 채택되는 확인 방법론은 지역의 요구와 상황에 따르게 된다. 아래의 정보원의 조합은 잠재적 재정착 집단의 확인을 도울 수 있다.

- 내부 정보 (가령, 참여적 평가, 커뮤니티 협의, 위험 평가, 사회 조사, 요구에 기초한 집단 맵핑, 보호 평가, RSD 및 커뮤니티 서비스 기초 정보, proGres 정보)
- 외부 정보 (가령, 난민, 난민 수용국, NGO, 대사관, 긴급 상황의 요건 등)
- 공동 활동 (가령, 재정착에 관한 연례 삼자 협의(Annual Tripartite Consultations on Resettlement), 재정착에 관한 실무자 회의(Working Group on Resettlement), 재정착 이니셔티브의 전략적 활용)

집단 제안

사무소 대표가 집단의 예비적 고려를 승인하면, 해당 현지 사무소는 예비적 집단제안서를 작성하여야 한다. (집단 프로필 및 제안서의 1차 단계). 이 문서는 대략 2~4쪽 분량으로 아래의 내용을 포함한다.

- 해당 집단의 기본적 성격(추정 규모, 인구통계학적 데이터 등)
- 해당 집단을 재정착에 제안하는 보호상의 근거
- 해당집단 구성원의 공통특징
- 재정착의 성공에 제약을 가져올 수 있는 요소들
- 유엔난민기구와 재정착국이 부담해야 할 예상자원
- 추천하는 절차의 형태(예를 들어, 집단 구성원임을 인정하고, 집단 구성원의 동의를 얻기 위한 확인작업, 간이 RRF와 기타 현지에서 합의된 신속한 절차)
- 실행 일정 제안
- 제출 대상 국가 추천

평가 및 분석

예비적 집단 제안은 예비적 피드백, 분석 및 평가를 위하여 해당 지역 재정착 거점/지역 사무소, 본부의 재정착 서비스 및 관련 부문에 제출되어야 한다. 재정착 부서는 1개월 이내에 유엔난민기구 본부의 실질적이고 통합적인 회신을 제공하여야 한다. 아래의 네 가지 가능한 회신 중의 하나가 현지에 제안될 것이다.

1. 해당 난민집단은 '집단'으로 인정하며, 절차를 계속하도록 한다(실시 가능성의 단계로 진행한다)
2. 제안된 집단의 재정착 실시 가능성을 판단하기 위해서 해당 집단 관련 추가적 정보가 요구된다. 여기에는 현지 사무소, 재정착 지역거점/지역 사무소, 재정착 담당부서 또는 조직간 조사미션에서 얻어진 정보, 본부의 요청에 의해 수집된 추가적 정보 등이 해당한다.
3. 집단방법에 의해 제안을 처리함은 적절치 못하다. 해당 난민집단은 개별적으로 재정착 절차가 이루어져야 한다. 직원은 능률적으로 재정착 절차를 진행하기 위해 개별 신청을 위한 간략RRF 사용을 고려할 것을 추천한다.⁸⁸
4. 제안은 추가적 조치를 취하기에 적절하지 않으며, 제안된 난민집단의 재정착은 진행하지 않도록 해야 한다.

상기의 회신 중의 무엇이 가장 적절한지 판단하기 위하여, 재정착 부서는 아래의 사항을 고려한다.

- 포괄적 해결전략 전체에서 해당 집단재정착의 전략적 의의와, 집단신청이 사무소의 보호전략에 미치는 영향
- 제안된 집단의 규모와 집단이 안정된 집단 또는 유동적 집단인지 여부를 판단
- 제안된 집단이 난민인정을 거쳤는지, 또한 난민신청사유의 공통성과 복잡한 정도 (재정착 수용국은 공통의 난민신청사유를 중시하며, 복잡한 난민신청사유는 적절하지 않을 가능성이 있다)
- 등록의 수준과 정확성, 확인에 필요한 자원 (현지사무소가 필요로 하는 지원의 정도)
- 해당 난민집단을 위한 지역 전체의 접근과 일관성, 해당 난민단체가 재정착에 성공한 경우 흡입(pull) 요인으로 작용할 가능성
- 안전상의 우려(유엔난민기구와 재정착 파트너가 해당 집단에 접촉가능 여부)
- 유엔난민기구, 국제기구, 대사관과 파트너간의 현지협력의 성격(협력의 정도, 마련된 간이절차체계의 유무, 처리능력)
- 집단신청을 대신할 수 있는 대체적 조치의 존재여부, 또한 집단절차 또는 간이절차가 시간적, 그리고 자원적인 면에서 가장 효율적이고 경제적인지.

⁸⁸ UNHCR, Operational Guidance Note: Preparing Abridged Resettlement Registration Forms (RRFs) for Expedited Resettlement Processing, 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ddde4702.html>

- 재정착 수용국 측의 의사와 수용능력

5.7.2 집단 프로필 및 제안서

현지 사무소는 재정착 부서의 답변을 받고, 그 내용이 제안에 긍정적인 경우, '집단 프로필 및 제안서(GPPD) 2차 절차'⁸⁹에 필요 정보를 모두 기재하고 완성해야 한다. 현지 사무소는 최종 승인을 위해 지역 재정착 거점/지역 사무소를 통해 유엔난민기구에 완성된 제안서를 제출해야 한다.

재정착국에 따라 '집단 프로필'이 개별 재정착 등록서식을 대체할 수 있다. 또는 간이RRF에 기재된 난민신청사유와 재정착 필요성을 대체할 수 있다. 이때 재정착국 직원이 재정착을 고려해야 할 전형적인 일반사항과 의문에 답하는 내용이어야 한다.

재정착국에 집단 제안서 제출

본부가 집단 제안서를 승인한 경우, 현지 사무소는 하나 또는 그 이상의 재정착국에 집단 제안서를 제출하기 위해 재정착 부서와 조정해야 한다. 상세한 설명은 이미 이루어졌을 수 있으나, 재정착 부서가 적합한 재정착국에 정식접촉을 실행하는 것이 중요하다.

보통 '집단 프로필 및 제안서(GPPD)'만이 공유되는데, 한정된 상황에서는 집단확인이 완료되고, 난민이 재정착 고려를 위해 자신의 상세내용이 재정착국과 공유되는 것에 개별 동의를 한 경우 한하여 재정착 부서는 집단에 속하는 개인의 임시 리스트를 공유하는 경우도 있다.

5.7.3 행동 계획

재정착국이 특정 집단의 절차진행에 명확한 관심을 표한 경우, 현지 사무소는 지역 재정착 거점/지역 사무소와 본부(재정착 부서 및 관련 부문), 지역 파트너 및 실행 파트너 단체와 협의에 기초하여 집단 재정착 행동 계획을 준비해야 한다. 계획은 지역 상황에 따라 큰 차이가 있을 수 있지만, 다음의 사항을 포함하도록 해야 한다.

- 절차 프레임(개별 파일내용에 관한 협정, 부양관계 문제를 다루기 위한 정의와 절차에 관한 재정착국과 협정)
- 리스크(부정부패 등)를 완화하고, 난민의 기대에 적절히 대처하기 위한 절차
- 신청을 위해 제공되는 문서의 종류에 대한 상세한 설명과 문서의 형태
- 역할과 책임
- 확인작업을 위한 스케줄과 업무계획
- 필요 자원(인원 수와 성격, 운송에 필요한 물자, 숙소, 인원 등 확보, 비용부담과 예산)

⁸⁹ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html> 에서 견본 참조.

- 문제해결 체계(기각된 사례를 다루기 위한 전략, 아동의 최상의 이익을 확보하기 위한 전략, 집단에서 발생하는 통합상의 특유 문제 등)
- 이후 절차의 기본적 전제

모든 경우에서 행동계획은 미등반 아동 및 별거 아동, 기타 위험에 처한 아동에게 특별한 주의를 기울여야 한다. 마찬가지로, 집단에서 특수한 수용 또는 통합상의 문제가 발생하는 경우, 이러한 문제가 존재하는 것에 수용국의 주의를 환기시킬 수 있도록 해야 한다.

5.7.4 확인과 동의

누가 집단에 포함될 자격이 있는 지 확인하고, 관련 난민의 동의를 얻는 절차는 집단 재정착 절차의 중요한 단계이다. 집단의 정의를 충족하는 사례만 재정착국에서 검토될 수 있도록 신중히 대응해야 한다. 이러한 작업의 시기는 난민의 상황, 기존 정보, 집단의 정의와 해당 집단의 재정착 필요성에 따라 바뀔 수 있다.

확인 작업을 어느 정도까지 세밀하게 실시할지는, 등록이 이루어진 시기가 얼마나 최근이며, 난민신청사유가 어느 정도 공유되었는지에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 최근에 포괄적이며 정확한 등록이 이루어져, 그 정보를 통해 집단 구성원이 특정 된 경우, 확인 작업을 상세히 실행할 필요가 없는 경우도 있다. 집단의 정의를 충족하는 사례만이 재정착을 위해 검토될 수 있도록 배려가 이루어져야 한다.

확인작업의 목적은 다음과 같다

- 집단에서 등록을 위해 이미 특정된 인물과 동일인임을 확인할 것(집단 구성원이 재정착에 실제로 얼마나 관심을 가지고 있는지 확인하는 것 또한 포함)
- 난민을 자칭하는 인물(예를 들어, 면접에 들어가기 위한 것을 이유로)이 배급카드의 적절한 보유자인지, 또는 해당인의 부양가족이 진정한 부양가족인지 여부를 확인할 것
- 가족 구성을 확인 할 것 (또는 필요에 따라 최상의 이익인정을 실시)
- 집단에 속하지 않는 사람을 특정하고, 제외 할 것(예를 들어, 사칭하는 사람, 배제조항에 해당하는 케이스 등)
- 유엔난민기구 재정착국, 또는 해당하는 경우 파트너와 정보를 공유하기 위해 난민의 동의를 얻는 것

현지 사무소는 모든 필요절차가 이루어지고, 비밀유지와 부정부패에 대한 예방조치가 존중될 수 있도록 경우에 따라 각 단계에 대한 SOP를 마련할 필요가 있다. 맥락에 따라 다르지만, 관련 결정이 나올 때까지 집단 구성원의 판단기준을 비밀에 부치는 것이 부정부패를 예방하는데 매우 중요하다.

일반적으로 확인작업은 유엔난민기구와 비호국 정부, 국제이주기구, 사업 파트너 또는 재정착국의 하나 또는 복수의 파트너에 의해 공동으로 실시된다. 확인작업에서 각 단체의 역할은 GPPD요약서에 규정되어 있으나, 현지 회의와 합의에 의해 보완하고 이를 문

서화하여 보관해야 한다. 확인작업은 다음의 사항이 요구될 수 있다.

- 오래된 명단과 재등록 리스트를 수작업으로 비교하는 확인 전 작업, '이중특정(double-identification)' 테스트를 충족하는 신청자를 우선한다.
- 사전확인에 관한 직원의 트레이닝 책임공유(유엔난민기구 직원, 또는 해당하는 경우 파트너 직원)
- 최근의 등록에 의거하여 (때에 따라, 적절한 경우, 면접을 대체하기 위해)
- 면접(면접 출석, 신청자가 부양가족과 함께 출석할 필요가 있다는 내용의 통지 포함)
- 정보제공 캠페인 (해당기준, 재정착국이 어떤 국가이며, 재정착 제안내용과 확인절차, 정보공유, 부정방지 대책과 기타 중요정보에 대해 해당 집단 전체에 일반적 정보가 잘 전달될 수 있도록 충분한 시간을 투자하기)
- 특별한 사례 신청, 추적 시스템, 정보관리와 부정방지 대책조치
- 상황에 따라 수정하고, 팔로우업 하기

이러한 확인작업은 다른 정보와, 충족되어야 할 재정착 절차 요건이 없는지 확인하는 기회이다. 이에 관한 표준화된 질문 및 서식을 마련하여 유용하게 사용할 수 있다.

정보제공과 카운슬링

정보제공 캠페인은 집단구성과 예상절차수순을 이해하고, 재정착에 대한 기대에 적절한 대응을 이루어질 수 있도록 미팅과 카운슬링을 통해 보완되어야 한다. 현지 사무소는 특별한 요구에 대해 논의하고, 집단구성(미등록 부양가족 등)관련 문제에 대처하며, 정보를 제공하고, 질문에 답하기 위해 절차의 모든 단계에서 난민개인, 난민 집단, 리더와 지역당국 등과 만나는 시간을 마련해야 한다.

5.8 식별할 때 겪게 되는 어려운 점

식별은 재정착 절차에서 가장 중요하고 도전적인 측면이라 할 만하다. 유엔난민기구는 다년간 계획, 포괄적 해결전략에서 재정착의 역할을 확대하고, 식별작업 절차의 개선을 중시하고 있으며, 그 결과 재정착이 필요하다고 판단되는 난민의 수가 현저히 증가하였다. 그러나 재정착을 요한다고 판단된 난민의 수는 현재 수용가능 수를 크게 웃돌기 때문에, 재정착을 요한다고 판단된 난민의 우선순위를 정하여 재정착 후보자 리스트 제출절차의 질서를 확보하고, 정원과 자원의 배분을 확대해 나아가야 한다는 새로운 난관이 생겨났다.

그러나, 재정착을 요하는 난민을 특정하고 케이스를 평가하는 것은 앞으로도 능동적이고 조직적으로 처리되어야 한다. 모든 관련직원과 다양한 담당부서 간의 긴밀한 협력과, 경우에 따라서는 사업파트너와도 긴밀한 협력을 도모하는 것이 매우 중요하다. 재정착을 필요로 하는 난민을 정확하고 신속하게 특정할 수 없다면 해당 난민에게 불필요한 위험이 지속되는 상황으로 이어질 수 있다. 재정착의 대상이 되는 난민 특징이 부적절하게

이루어지면 충족될 수 없는 기대가 발생하는 결과로 이어질 수 있다.

재정착 담당직원은 구체적인 상황에서 어떻게 해야 재정착 특정작업을 적절하고 효과적으로 실행할 수 있는지 검토해야 한다. 자원이 한정된 상황이라도, 현지에서 실시중인 다른 활동과 연동하거나, needs mapping제안서를 작성하여, 특정작업을 진행할 수 있다. 여기에서 needs mapping제안서는 요구를 특정한 후 필요한 자원을 입수할 때에도 사용이 가능하다.

5.8.1 기대 관리

본 편람의 4.5에서 설명한 것과 같이, 기대에 적절히 대처하는 것은 어떤 재정착 오퍼레이션에서도 주요 과제 중 하나이다. 특정작업의 확대는 종종 난민 집단의 기대치를 높이고 비현실적인 기대를 안겨줄 수 있다. 따라서 사무소는 재정착에 대한 기대치를 높이지 않으면서 보호와 집단의 특징에 대한 정보를 수집할 방법을 마련할 필요가 있다.

기대치를 제한할 수 있는 효과적인 방법 중 하나는, 난민의 요구와 보호 취약성을 특정하는 절차를 재정착 뿐 아니라 기타 보호개입과 연결할 수 있도록 다른 담당부서와 협력하는 것이다. 난민의 신분을 특정하는 방법으로 등록, 실태조사, 커뮤니티 미팅, 참가형 평가 등 다양한 방법을 들 수 있는데, 이들의 목적은 재정착 필요성 특정에 한정된 것이 아닌, 다른 개입의 필요성 평가도 포함된다.

카운슬링과 재정착에 관한 정확한 정보를 전달하는 것 또한 기대치에 적절하게 대응하고 부정부패와 불법행위 감소에 도움이 된다. 따라서 각 사무소의 정보전략 구축이 매우 중요하다. 정보전략은 여성과 아동을 포함, 다양한 난민의 집단과 접촉을 최대화 하는 정기 공개미팅, 팸플릿, 싸인, 포스터, 방송매체를 통해 재정착 관련 표준화된 정보를 제공, 난민이 유엔난민기구에 구체적으로 문의했을 때 또는 난민이 보호 필요성이나 지원과 관련한 개별 카운슬링 등이 포함된다.

재정착을 요하는 난민으로 특정되거나, 난민 스스로 이와 같이 주장하여 재정착 후보자로 제출된다고 단정할 수 없다는 사실을 포함, 현실적인 기대치를 유지하기 위해서는 절차의 투명성을 확보하는 것이 매우 중요하다.

유엔난민기구와 파트너가 난민과 대화하는 방법을 개선하고, 참가형 평가, 조사와 개별 면담을 통해 난민 개개인의 요구에 대처하는 것은 오해를 줄이고 절차에 대한 신뢰를 얻는데 도움이 된다. 난민이 스스로의 요구를 파악하고 가능한 해결책을 현실적으로 평가하는데 참가하는 것 또한 기대치를 관리하는 가장 효율적인 방법 중 하나이다.

5.8.2 트레이닝의 중요성

모든 직원과 파트너는, 재정착 결정은 본 편람에서 설명하는 정책과 절차에 따라 이루어짐을 숙지해야 한다. 재정착 후보자 파악이 정확하지 않은 경우, 불공평하고 비현실적인 기대치, 불안, 부실 운영의 인상을 주거나 부정부패를 초래할 우려가 있다. 또한 모든 직원과 파트너는 가장 취약한 난민의 접근을 향상시킬 방법을 포함, 식별하는 시스템을 각 활동에 어떻게 통합할지 이해하도록 해야 한다. 모든 직원과 파트너는 긴급개입을 요하는 케이스와, 비교적 다급하지 않은 케이스를 구별할 수 있어야 한다.

합동으로 이루어지는 정보공유와 트레이닝은, 재정착 케이스의 파악과 관리라는 각 측면, 유엔난민기구 행동규범과 비밀보호상의 고려사항, 부정부패와 남용 등의 리스크, 그리고 난민의 기대치에 어떻게 해야 적절히 대응할 수 있는지와 같은 점에 중점을 두어야 한다.

트레이닝은 특정 시스템을 마련하고, 일관성, 투명성, 책임소재를 확보하여 재정착과 관련한 부정적인 시선이나 잘못된 정보로 인한 인식에 대처하기 위한 중요한 한 부분을 구성함을 인식해야 한다. 일반직원, 상급직원, 국제직원, 현지직원, 내부직원, 외부직원을 포함, 특정작업과 조회에 관여할 가능성이 있는 모든 직원은 특정을 필요로 하는 요건과 더불어 유엔난민기구의 재정착 정책과 관행에 대한 트레이닝을 받도록 해야 한다. 트레이닝에 관한 자세한 내용은 4.8을 참조하도록 한다.



주요문헌

- UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, June 2010, Second Edition,
- <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ; User Guide,
- <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>
- UNHCR, UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations, May 2006,
- First edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>
- UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement,
- revised version 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- UNHCR, UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement,
- 2011, <http://www.unhcr.org/ngotoolkit>

제6장





제6장 유엔난민기구 재정착 제출 카테고리

도입

재정착 제출 카테고리

피난국에서 난민의 **법적/신체적 보호 필요성** (강제송환의 위협 포함)

고문/폭력의 생존자로서, 귀환 또는 비호 상황이 추가적인 트라우마 또는 위험 고조로 이어지거나, 적절한 치료가 가능하지 않은 경우

의료적 필요성, 특히 피난국에서 구명(life-saving) 치료가 불가능한 경우

위험에 처한 여성 및 여아로서, 젠더에 특유한 보호 문제를 가진 경우

난민 피난 또는 실항 때문에 국경 또는 대륙을 넘어 분리된 난민 가족 구성원을 재결합할 수 있는 유일한 방법이 재정착인 경우의 **가족 재결합**

위험에 처한 아동 및 청소년으로서, 최상의 이익 인정이 재정착을 지지하는 경우

오직 다른 해결책이 가까운 미래에 불가능하고, 재정착이 전략적으로 활용될 수 있으며, 포괄적인 해결책의 가능성을 열 수 있을 경우에만 일반적으로 적용되는, **예견 가능한 대안적인 영구적 해결책의 결여**

목적

본 장의 목적은 다음과 같다:

- 유엔난민기구 재정착 제출 카테고리를 설명한다.
- 각각의 특정한 재정착 제출 카테고리 하에서 케이스를 제출하기 위한 요건을 제시한다.
- 재정착 제출의 맥락 밖에서 유엔난민기구 사무소가 가족 재결합을 위해 제공하는 지원과 관련한 지침을 제공한다.

본 장의 구성

6.1 기본적인 고려사항	245
6.1.1 재정착 우선순위 레벨	246
6.2 법적 / 신체적 보호 필요성	247
6.2.1 법적 / 신체적 보호 필요성 카테고리 하의 제출	247
6.2.2 강제송환, 추방, 임의 체포/구금	248
6.2.3 피난국에서의 신체적 안전 또는 기본적 인권에 대한 위협	249
6.3 폭력 또는 고문 생존자	250
6.3.1 폭력 또는 고문 생존자 카테고리 하의 제출	251
6.3.2 폭력 및 고문의 정의	251
6.3.3 폭력 및 고문의 형태	253
6.3.4 폭력 및 고문의 영향	253
6.3.5 폭력 및/또는 고문 생존자의 평가 및 지원	254
6.4 의료적 필요성	256
6.4.1 의료적 필요성 카테고리 하의 제출	257
6.4.2 의료적 재정착 필요성의 우선순위	258
6.4.3 HIV 및 AIDS 감염 난민	260
6.4.4 의료적 필요성 카테고리 하에서 제출된 케이스의 운영적 측면	260
6.5 위험에 처한 여성 및 여아	261
6.5.1 위험에 처한 여성 및 여아의 식별	263
6.5.2 위험에 처한 여성 및 여아 카테고리 하의 제출	265
6.5.3 위험에 처한 난민 여성 및 여아의 카운슬링	268
6.5.4 위험에 처한 여성 및 여아 카테고리 하의 제출의 운영적 측면	268
6.6 가족 재결합	269
6.6.1 가족 재결합 카테고리 하의 제출	270
6.6.2 유엔난민기구가 추진하는 가족 재결합의 유형	271
6.6.3 가족 재결합 시나리오 및 과제	274
6.6.4 가족 재결합에 대한 국가의 접근	275
6.6.5 재정착 제출 외의 유엔난민기구 가족 재결합 지원	277
6.6.6 입국 기준에 따른 분리	281
6.6.7 유엔난민기구 권한 밖의 가족 재결합 케이스	282
6.7 위험에 처한 아동 및 청소년	283
6.7.1 위험에 처한 아동 및 청소년 카테고리 하의 제출	284
6.7.2 최상의 이익 인정	285
6.7.3 아동의 난민 주장	286
6.8 예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재	287
6.8.1 기본적 고려사항 및 방법론	289
6.8.2 객관적 지표 설정	289
6.8.3 부정적인 영향	295
6.8.4 협의 절차	295
6.8.5 우선순위 설정	296

6.1 기본적인 고려사항

유엔난민기구 재정착 활동은 난민에게 국제 보호 및 적절한 영구적 해결책을 제공하는 수단이다. 본 편람의 이전 장들에서 설명한 바와 같이, 난민에게 재정착을 통해 영구적 해결책을 제공하는 것은 또한 국제적 책임 공유의 실재적인 표현이다.

재정착 필요성의 식별은 보호 공백에 대한 유엔난민기구의 지속적인 평가의 한 부분이다. 난민은 피난국에서 위협에 직면하거나, 본 장의 다양한 카테고리 하에 상세히 규정된 특정 필요성 또는 취약성을 가진 경우에 재정착이 필요하다고 식별된다. 절박한 보호 위협이 없는 난민 역시, 포괄적 필요성 평가의 일환으로 재정착이라는 영구적 해결책이 최적의 해결책으로 판단된 경우, 재정착이 필요하다고 식별된다.

유엔난민기구 재정착 활동은 본 편람에서 설명하는 카테고리 및 고려사항을 정확하고 일관되게 적용하여 실시하는 것이 중요하다. 이러한 접근법은 재정착을 필요한 모든 난민이 적절한 관심을 받도록 보장할 것이다. 나아가 이는 난민들 사이의 좌절감 및 적대감과 기타 부정적인 현상(비일관적인 재정착 활동에 의한 2차적 또는 계속적 이동)을 피할 수 있도록 도울 것이다.



투명하고 일관성 있는 접근법은 유엔난민기구의 일반적인 신뢰도를 강화하고 난민, 재정착국, 기타 파트너의 신뢰를 넓힌다. 이는 재정착이 효율적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 한다.

통합 가능성이라는 개념은 재정착 케이스의 선발 및 진행에 부정적인 영향을 주어서는 안 된다. 예를 들어, 교육 수준 또는 통합 가능성을 향상시킬 것이라고 고려되는 기타 요소는 재정착 케이스 제출에 있어서 결정적인 요소가 아니다.¹

개별 난민이 부담이 되었다기 때문이라거나 그들의 행태 때문에, 또는 자신의 요구에 시선을 끌기 위하여 이루어진 행동(예를 들어, 사무소 직원에 대한 폭력적 또는 공격적 행동이나 단식 투쟁)에 대한 대응으로서 재정착을 추진해서는 안 된다.² 이러한 개인의 우려에 귀를 기울이고 적절한 대응을 해야 하지만, 재정착 고려 여부를 결정하는 것은 케이스의 내용(merits)이다. 마찬가지로, 조사활동에 협력했거나 기타 방법으로 유엔난민기구를 도운 난민에게 보상으로써 재정착이 담보되지 않으며, 협력으로 인한 위험 고조를 포함하는 케이스의 내용에 기초하여 검토되어야 한다.

재정착은 단지 난민의 곤궁에 대한 유감을 이유로 하거나, 개인의 인상적인 자질 때문에, 또는 이전의 직업적 지위 때문에, “가치가 있는(deserving)” 개인에 대한 보상으로

¹ Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities, Global Consultations on International Protection, 4th mtg., EC/GC/02/7, 25 April 2002. 참조. The Global Consultations on International Protection은 ‘통합 가능성’은 재정착 보호 케이스를 판단할 때 결정적인 요소가 되어서는 안 된다고 명시하고 있다.

² 이와 같은 상황에 대응하는 것과 관련하여 다음 참조: UNHCR, Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees, 15 September 2004, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>

서 추진되어서는 안 된다.

케이스가 재정착국에 제출되기 위하여, 난민은 하나 이상의 재정착 제출 카테고리의 제출 요건을 충족해야 한다. 이러한 제출 카테고리는, 아래의 하위 장에서 설명하는 것처럼, 포괄적으로 보아야 한다. 많은 경우에, 재정착 제출 카테고리는 중복될 수 있으며, 제출은 1차 및 2차 카테고리 모두에서 효과적으로 이루어질 수 있다.



6.1.1 재정착 우선순위 레벨

유엔난민기구 재정착 제출은 세 개의 우선순위 레벨을 가진다: 비상(emergency), 긴급(urgent), 일반(normal)

비상 우선순위

이 레벨은 보안 및 의료 상태의 절박성에 의하여 몇 시간 또는 수 일 내에 위협적인 상황으로부터 벗어날 필요가 있는 케이스에 적용된다. 비상 재정착은, 출신국으로의 강제송환의 위협을 받은 난민이나 피난을 구한 국가에서 신체적 안전에 대하여 생명을 위협하는 위협에 직면한 난민의 안전을 보장하기 위하여 필요할 수 있다. 이상적으로, 재정착국의 수용을 위한 비상 케이스 제출과 난민의 출발 사이에는 최대 7일의 기간이 존재한다.

비상 케이스의 제출은 난민 지위와 대피의 긴급성에 관한 철저한 평가가 이루어진 후에만 이루어져야 한다. 이러한 선별적 신청은 신뢰도와 부족한 재정착 장소를 보전하도록 돕는다. 난민의 현재 상황과 재정착이 얼마나 빨리 이루어져야 하는지에 대한 공통된 이해를 보장하기 위하여, 비상 및 긴급 케이스의 처리가 이루어지는 동안에 유엔난민기구와 재정착국 사이의 긴밀한 소통은 필수적이다.

각각의 사무소는 재정착이 이루어질 때까지 임시적 보호 조치를 취하고 지역 재정착 거점/지역 사무소/본부에 즉시 고지할 책임이 있다. 사무소는 또한 비상 통과 시설(Emergency Transit Facility)로 대피할 필요가 있는 상황인지에 관하여 즉시 자문을 구해야 한다. 비상상황 및 비상통과시설 관련 절차에 관하여 보다 자세한 설명은 **7.6.4 장**을 참조한다.

긴급 우선순위

신속한 재정착이 필요한 상황에 직면했지만, 상기한 것보다 덜 제한적인 기간을 요하는 난민은 긴급 케이스로 분류된다. 이러한 난민은 제출 이후 6주 이내의 신속한 재정착을 요하는 심각한 의료적 위험 또는 기타 취약성을 지닌다. 본부가 본래의 제출에 아직 관여하지 않은 경우, 현지 사무소는 본부의 지원을 요청할 수 있다. 일반적으로, 긴급 케이스는 식별 이후 2주 이내에 준비되고 재정착국에 제출되어야 한다.

일반 우선순위

대부분의 케이스는 이 카테고리에 해당한다. 이 레벨은 신속한 절차를 요하는 의료적, 사회적, 보안적 우려가 없는 모든 케이스에 적용된다. 가능하다면, 일반 제출은 재정착을 요하는 특정한 필요성에 따라 처리되어야 한다. 예를 들어, 예측 가능한 대안적인 영구적 해결책이 결여된 난민의 제출보다 위험에 처한 여성 또는 아동의 케이스에 우선순위를 두어야 한다. 유엔난민기구는 제출 이후 12개월 내의 결정 및 출국을 기대한다. 직원은 신중하게 적절한 레벨을 검토하고, 이에 따라 사안을 처리해야 한다. 분명히, 비상 및 긴급 우선순위의 부적절한 사용은 이러한 제출에 관한 유엔난민기구의 판단의 신뢰도를 깎아내림으로써, 이러한 채널의 효율성을 떨어뜨린다.



현지 사무소는 또한 일반 및 긴급 케이스가 비상 케이스가 되는 것을 막기 위하여, 필요성 식별과 재정착 제출 사이의 시간을 최소화하는 시스템을 마련하도록 해야 한다. 처리 지연을 피하기 위하여 제출의 완전성을 보장하는 것 역시 중요하며, 이는 특히 비상 또는 긴급 케이스에 대하여 매우 중요하다.

6.2 법적 / 신체적 보호 필요성

국제 보호의 하나의 도구로서, 재정착은 첫째로 난민의 법적 / 신체적 보호를 보장한다. 난민이 피난국에서의 계속적인 체류를 심각하게 위협하는 상황에 직면했을 때, 재정착은 기본적 인권을 보지하고 보호를 보장하는 유일한 방법일 수 있다.



난민의 법적 / 신체적 보호 필요성은 개인적 특성(성별, 연령, 장애, 성적 취향, 젠더 정체성, 종족 또는 기타 특징)에 따라 달라질 수 있다.

6.2.1 법적 / 신체적 보호 필요성 카테고리 하의 제출

국가의 영토 내에 있거나 국경에 있는 난민에게 보호를 제공하고 안전을 보장하는 것은 모든 국가의 책임이다. 이러한 보호가 제공되도록 피난국 당국에 관여하는 것은 유엔난민기구의 책임이다. 모든 개입 수단이 소진되었거나 적어도 평가된 후에만, 개인의 보호 필요성에 기초한 재정착이 고려되어야 한다.

법적 / 신체적 보호 필요성 카테고리 하의 재정착 제출을 위하여, 난민의 상황은 아래의 조건을 하나 이상 충족해야 한다.

- 출신국으로의 강제송환이나 난민이 강제송환 당할 수 있는 다른 국가로의 추방의 즉각적인 또는 장기적인 위협
- 임의 체포, 구금, 수감의 위협
- 피난국에서의 비호를 불가능하게 하는 신체적 안전 또는 기본적 인권에 대한 위협

6.2.2 강제송환, 추방, 임의 체포/구금

일부 상황에서는, 박해로부터 도망친 난민이 잠재적 피난국으로부터 입국을 거절당할 수 있으며, 추방의 위협을 받을 수 있다. 이러한 시나리오는 잠재적 비호국이 해당 난민의 입국 또는 체류가 허가될 경우에 자국의 정치적, 사회적, 경제적 안정이 위협받을 것이라고 믿는 경우에 발생할 가능성이 높다. 난민은 또한 출신국 및 비호국 정부가 긴밀한 정치적 관계를 가지고 해당 난민에 대한 상호간의 적의를 공유하거나, 출신국으로부터 도망칠 이유가 없다고 주장하는 상황에서 출국(장기적인 임의 구금의 가능성과 함께)의 위협을 받을 수 있다.

1951년 협약 또는 1967년 의정서 체약국이 아닌 일부 국가에서는, 비호 신청자나 심지어 유엔난민기구 임무 하의 난민 인정자까지 구금, 기소, 나아가 출국의 대상이 된다. 난민이 강제송환되거나 그들의 생명, 안전, 자유가 침해될 수 있는 나라로 추방되지 않도록 하기 위하여, 재정착은 유일한 옵션일 수 있다. 많은 국가들은 (때로는 특정한 기간 내에) 난민이 종국적으로 재정착되는 것을 조건으로, 오직 임시적인 수단으로써 비호를 제공한다. 유엔난민기구는 원칙적으로 (영구적 해결책의 제공을 포함하여) 난민 보호에 대한 국가의 책임을 장려해야 하지만, 이러한 케이스에 대하여 국가가 대안적 보호를 제공하지 않는다면 재정착에 의지할 수 있다.

비호신청자 또는 난민이 1951년 협약 및 1967년 의정서의 체약국에서 임의적 구금, 기소, 출국을 당할 경우, 유엔난민기구는 해당 국가에 난민 보호를 위한 국제 기준을 충족할 의무에 대해서 조언해야 한다. 이러한 상황에서 중점은 재정착이 아니라 국가 보호의 보장에 두어야 하지만, 보호 위협의 긴급성이 재정착을 유일한 가능한 해결책으로 만들 수 있다.

각 사무소는 즉각적인 보호 필요성에 대처하기 위해 임시 조치를 취할 책임이 있으며, 이는 비상 재정착이 이루어질 때까지 안전한 장소로 이동하거나, 비상 통과 시설(ETF)로 이동하는 것 등이 포함된다. 비상 통과 시설에 관한 자세한 설명은 7.6.4장을 참조한다.



6.2.3 피난국에서의 신체적 안전 또는 기본적 인권에 대한 위협

난민의 생명, 개인적 안전, 기타 기본적 인권 보장에 위협이 존재하는 경우, 재정착이 유일한 해결책일 수 있다. 위협은 현실적이고 직접적이어야 하며, 우발적이거나 부수적이어서는 안 된다. 과거의 괴롭힘은 특히 반복적인 경우에 하나의 지표가 될 수 있지만, 전제 조건은 아니다. 위협은 개인을 목표로 할 수 있지만, 집단(가족, 이웃, 성소수자 등)을 노릴 수도 있다. 위협은 지속적으로 존재해야 한다. 과거의 괴롭힘은 반복적인 경우에도 일반적으로 불충분하며, 재정착의 적합성 평가는 상황에 따라 달라질 것이다.

젠더는 위협의 성격, 요구되는 대응, 필요한 예방 조치의 판단에서 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 난민 여성 및 여아의 경우에, 신체적 안전에 대한 위협은 성폭력(강간, 성매매, 성적 강제, 성노예를 목적으로 하는 인신매매, 강제 결혼 등)의 형태를 띌 수 있다.

이러한 행위는 당국 관계자, 준군사 조직, 유사-국가 행위자, 동료 난민, 현지 집단 구성원, 투과적 국경 또는 기타 이유로 비호국에 쉽게 접근할 수 있는 출신국 국민 또는 거주민의 손에서 자행될 수 있다. 그러나 폭력의 위협은 가족 또는 커뮤니티 구성원으로부터 나올 수 있으며, 가정 폭력, 위탁 보육에서 분리된 아동에 대한 성적 학대, 강제 결혼, 여성 할례, “명예” 살인의 위협, 레즈비언으로 여겨지는 여성에 대한 “교정” 강간, 젠더 차별적 법률 또는 사회 행태학적 규범의 위반에 대한 처벌의 형태를 띌 수 있다.

레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 인터섹스(LGBTI)의 경우, 피난국의 차별적 법률과 적대적인 사회적 태도의 만연으로 인하여 인권 침해의 지속적인 위협에 처할 수 있다는 것을 주의하는 것이 중요하다. 이들의 행동은 사회적, 문화적, 종교적 규범에 반하는 것으로 여겨질 수 있으며, 효과적인 국가 보호에 접근하지 못한 채로, 국가 또는 비국가 행위자에 의한 다양한 형태의 폭력과 차별의 위협으로 밀어넣을 수 있다. LGBTI가 직면하는 피해와 차별의 형태에 관한 자세한 내용은 5.2.5장을 참조한다.

인권에 대한 부정이 난민을 위협에 처하게 하고 비호를 옹호할 수 없게 한다는 것이 인정된 상황에서, 재정착은 다른 모든 노력이 소진되거나 적어도 고려된 후에 추진하여야 한다. 이는 예를 들어, 전통적 또는 문화적 규범이나 관행으로부터 발현된 국내법이 국제 인권 기준에 부합하지 않는 상황(동성 관계의 범죄화, 소수자 또는 원주민 집단의 권리에 대한 체계적 부정 등)을 포함한다.

다른 상황에서는, 비호국에서 허가를 받은 난민이 해당 국가의 당국이 아닌 기타 적대적 집단 또는 정부에 의하여 위협을 받을 수도 있다. 이러한 상황에서 수용국이 위협에 대한 보호를 제공할 의지나 능력이 없는 경우에, 재정착이 유일한 해결책일 수 있다.

이는 또한 비호국에서 난민의 신체적 안전 또는 인권을 위협하는 가정 폭력, 인신매매의 위협, 혈족 또는 가족 불화를 포함할 수 있다. 나아가 재정착을 하나의 옵션으로 추구하기 전에 이러한 상황이 비호를 옹호할 수 없게 하는지 판단하여야 한다.

재정착 제출 이전에 (가능한 경우에는) 당국에 의한 보호의 재확립 또는 비호국 내에서의 재배치가 추진되어야 한다.



필수 문헌

- UNHCR, Self-Study Module 5: Human Rights and Refugee Protection, 15 December 2006, Vol. I, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466942032.html>, Vol. II, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4669434c2.html>
- UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>
- UNHCR, UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, 21 November 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>

6.3 폭력 또는 고문 생존자

고문 또는 폭력으로부터 생존한 난민은, 그들이 겪은 트라우마가 정신적, 신체적 안녕에 심각한 악영향을 미쳤을 수 있기 때문에, 재정착 고려를 정당화하는 특수한 필요성을 가질 수 있다. 비호국의 상황은 효과적인 지원을 제공하지 못할 수 있고(가령, 적절한 치료, 카운슬링 서비스, 안정성에 대한 접근이 불가능하기 때문에), 트라우마를 악화시킬 수 있다. 난민에게 가해진 고문 또는 폭력의 구체적인 형태 역시 나이, 성별, 특정 취약성에 따라 다양할 수 있다.

폭력 또는 고문 생존자는 트라우마의 징후를 명확하게 보이거나 그들의 경험에 대해 유엔난민기구에 알리지 않는 한 쉽게 식별되지 않을 수 있다. 유엔난민기구와 세계보건기구(WHO)가 공동 출판한 '난민의 정신건강'³은, 이러한 케이스를 보다 잘 인식하기 위한 방법에 관한 지침을 제공한다.

³ UNHCR, Mental Health of Refugees, 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html>

6.3.1 폭력 또는 고문 생존자 카테고리 하의 제출

폭력 또는 고문 생존자 카테고리 하에서 재정착 제출되는 난민의 특성은 아래와 같다.

- 출신국 또는 비호국에서 고문 및 폭력을 경험한 경우
- 명백한 신체적 징후 및 증상이 없더라도, 고문 또는 폭력으로 인하여 장기적인 신체적, 심리적 영향을 가진 경우
- 비호 또는 귀환으로 인해 추가적인 트라우마 또는 고조된 위험에 직면할 수 있는 경우
- 비호국에서 제공되지 않는 의료적, 심리적 치료, 지원, 카운슬링이 필요한 경우
- 구체적인 필요성을 충족하기 위해 재정착이 필요한 경우

6.3.2 폭력 및 고문의 정의

유엔난민기구는 극심한 형태의 학대를 겪은 난민의 재정착 필요성을 고려할 때, ‘고문’ 및 ‘폭력’이라는 용어에 대하여 광의의 해석을 장려한다.

폭력 자체는 극도로 분산되고 복잡한 현상이며, 이를 정의하는 것은 정확한 과학이 아니다. 행태에 관하여 무엇을 받아들일 수 있으며 받아들일 수 없는지와 무엇이 위해를 구성하는지에 대한 관념은, 문화적으로 영향을 받고 가치와 사회적 규범이 진화함에 따라 지속적으로 검토를 받는다. 그러나 유용한 정의가 세계보건기구에 의하여 만들어졌다.

폭력은 부상, 사망, 심리적 피해, 발육불량, 박탈로 귀결되거나 귀결될 가능성이 높은 자신, 다른 사람, 집단, 커뮤니티에 대한 물리적인 힘 또는 권력의 고의적인 사용 또는 그 위협이다.⁴

고문은 국제 문서 및 협약에서 정의되고 있다. 국제적으로, 가장 빈번하게 인용되는 정의는 1984년에 채택된 유엔의 ‘고문 및 기타 잔인한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’(CAT) (이하 고문방지협약)에 실려있다.

고문방지협약(CAT)에 정의된 고문⁵

⁴ World Health Organization, World Report on Violence and Health, 2002, http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_en.pdf

⁵ UN General Assembly, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: resolution/adopted by the General Assembly, 10 December 1984, A/RES/39/46, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2224.html>

“제1조 제1항 본 협약의 목적을 위하여, 고문은 신체적이든 정신적이든 사람에게 고의로 극심한 통증 또는 고통을 주는 행위로, 본인 또는 제삼자에게 정보나 자백을 받기 위해; 본인 또는 제삼자의 행위 또는 행위에 대한 혐의로 인해 본인을 처벌하거나; 본인 또는 제삼자를 협박하거나 강요 및 기타 비슷한 유형의 행위를 목적으로; 또는 어떠한 차별에 의한 이유로; 공무원 또는 기타 공무의 자격으로 행동하는 자에 의하거나 선동, 동의 또는 묵인 하에 자행되는 행위를 말한다. 이는 법적 제재로부터만 유발되거나, 법적 제재에 내재하거나 부속되는 통증 또는 고통은 포함하지 않는다.”

제16조는 잔인한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우 또는 처벌을 다룬다.

고문방지협약의 정의에 따르면, 공무원은 개인적으로 저지르거나 선동한 고문 행위뿐만 아니라, 그들이 동의하거나 묵인한 다른 사람의 고문 행위에 대하여도 책임이 있다는 것에 주목할 만하다. 국가 당국이 비국가 행위자의 부당한 대우를 포함하는, 부당한 대우로부터 효과적인 보호를 제공할 “능력이나 의지가 없는” 경우(가령, 그러한 행위를 방지하거나 개선하지 못하는 경우)에도 국가 책임이 발생한다.⁶ 이는 사적 시민에 의하여 자행되는 고문에 상응하는 가정 폭력과 유해한 전통 관습으로부터 개인을 보호하지 못하는 경우도 포함한다.

‘세계인권선언’ 제5조⁷와 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 협약’ 제7조⁸ 모두 “고문”, “잔인한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우 또는 처벌”을 금지한다. ‘고문 방지 및 처벌에 관한 미주 협약’⁹은 1985년에 ‘고문은 생존자의 인격을 말소하거나 (신체적 고통 또는 정신적 괴로움을 유발하지 않더라도) 신체적 또는 정신적 능력을 저해할 의도의 사람에 대한 방법의 사용으로 이해되어야 한다.’라는 추가적인 정의를 채택하였다.

국제법은 또한 강간이 고문의 한 형태라고 인식한다. 고문에 관한 유엔 특별 보고관은 1992년 ‘구금된 여성에 대한 강간 또는 기타 형태의 성폭력은 인간의 내재적 존엄성과 신체적 고통에 대한 권리에 대한 특히 수치스러운 폭력’으로, 이는 고문 행위를 구성한다”고 진술하였다.¹⁰ 남성 및 남아 역시 강간의 피해자이며, 특히 수치심에 의하여 트라우마를 겪을 수 있다.

⁶ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 4 (Rev.1), Combating Torture, May 2002, No. 4 (Rev.1), p. 34, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4794774b0.html>

⁷ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

⁸ UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

⁹ Organization of American States, Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, 9 December 1985, OAS Treaty Series, No. 67, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3620.html>. 아라빅/이슬람에서 고문의 정의는 다음을 참조- Miscellaneous, Cairo Declaration on Human Rights in Islam, 5 August 1990, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3822c.html> and UN General Assembly, Rome Statute of the International Criminal Court (last amended January 2002), 17 July 1998, A/CONF. 183/9, Article 7(2)(e), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html>

¹⁰ (Summary record of the twenty-first meeting, United Nations document E/CN.4/1992/SR.21, para. 35) quoted in UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 4 (Rev.1), Combating Torture, May 2002, No. 4 (Rev.1), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4794774b0.html>

6.3.3 폭력 및 고문의 형태

비록 국제인권법과 국제인도법이 모든 상황에서의 고문을 지속적으로 금지하고 있지만, 고문 및 부당한 대우는 전세계 국가의 반 이상에서 자행되고 있다.¹¹ 고문 방법은 피해자가 고문자가 원하는 대로 행동할 것을 강요하도록 고안되었다. 물리적 기술은 각종 형태의 구타, 절단, 화상, 질식, 성적 학대, 전기 충격을 포함한다. 사람들은 음식, 물, 소리, 빛, 프라이버시, 인간 접촉, 이동을 박탈당할 수 있다. 고문은 문화적 또는 종교적 금기를 위반하도록 강요하는 등 심각한 굴욕, 협박, 행태적 강제 형태를 띠 수 있다. 가짜 혐의, 사형 위협, 거짓 처형과 같은 심리적 기술은 피해자를 혼란스럽게 하고 저항을 무력화하기 위하여 사용된다.

난민은 출신국 또는 비호국에서 아래와 같은 극단적인 폭력의 기타 형태를 경험하거나 목격하였을 수 있다.

- 가족 구성원 또는 기타 지인의 폭력적인 사망을 경험
- 가족 구성원 또는 기타 지인의 고문, 심각한 부당 대우, 강간을 목격
- 성-젠더 폭력 (강간, 모욕, 성적 학대 또는 착취, 강제 매춘, 인신매매, 성노예, 심각한 정서적 또는 심리적 폭력 및 학대, 여성할례 등 유해한 전통 관습, 명예 살인 및 불구화)
- 유괴를 포함하는 실질적 비행사적 구금

고문 생존자 면담이 기타 가족 구성원을 위험에 처하게 하거나, 생존자에 대한 면담 후 보복으로 귀결되지 않기 위해 보호 환경이 신중히 평가되어야 한다. 가능하다면, 평가는 기술적 전문성을 갖추고 현지의 맥락을 이해하는 보호 담당 직원에 의하여 실시되어야 한다. 이는 강간, 고문, 구금 등 민감한 이슈에 대한 평가를 실시할 때 특히 중요하다.

6.3.4 폭력 및 고문의 영향

일부 형태의 고문 및 폭력은 신체적 부상, 상처, 장기적인 장애, 불구를 남긴다. 또한 단기적으로 폭력 및 고문의 극심한 심리적, 사회적 영향이 있을 수 있으며, 이는 장기적인 정신 건강을 지속적으로 저해할 수 있다.

그러나, 모든 고문 생존자가 쉽게 파악할 수 있는 의학적 증상을 나타내는 것은 아니다. 고문을 겪었지만 분명한 결과를 보이지 않는 난민의 경우에도, 언제나 잠재적인 영향의 위험을 고려해야 한다.

공통적인 결과는 공포, 우울, 불안과 같은 심리적 증상이다. 고문이나 폭력의 생존자는 집중 장애를 겪을 수 있고, 잠을 잘 수 없거나 악몽을 꿀 수 있다. 기타 지속적인 영향으로 심신적(psychosomatic) 트라우마, 발달·표현·신체적 질병의 해결에 중대한 영향

¹¹ 고문과 고문의 영향에 대한 상세는 다음을 참조: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("Istanbul Protocol"), 2004, HR/P/PT/8/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4638aca62.html>

을 미치는 정신적 요소의 장애를 포함할 수 있다. 이러한 문제는 일반적으로 즉시 시작하지만, 일부 경우에는 원래의 사건으로부터 수 개월 또는 수 년이 지난 후에 시작하기도 한다. 증상은 만성적이거나, 연장된 기간 동안 변동이 있을 수 있다. 고문의 심리학적 영향으로 인한 가장 공통적인 진단은 외상 후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder, PTSD)이다.¹² PTSD 진단은 정신과 의사 또는 심리학자에 의해 이루어진다.

여성과 남성은 폭력 및 고문을 다르게 경험할 수 있으며, 젠더, 나이, 가족 관계, 성적 취향에 따라 특정한 적응 기제를 가질 수 있다. 강간 및 기타 형태의 젠더 폭력(지참금 관련 폭력, 여성 할례, 가정 폭력, 인신매매)은 정신적, 신체적으로 심각한 통증과 고통을 가하며, 국가 또는 사적 행위자에 의하여 자행되는 박해의 형태로 사용되어 왔다는 것은 의심의 여지가 없다. 강간과 기타 형태의 성폭력은 생존자를 커뮤니티와 가족으로부터 배척받는 상황으로 이끌 수 있다. 성소수자에 대한 신체적, 성적 학대 행위가 처벌되지 않거나 동성 행위가 범죄화된 경우, LGBTI로 인식된 개인과 그 가족은 추가적인 희생과 커뮤니티로부터의 고립을 겪을 수 있으며, 이는 신체적 위해에 그치지 않는 심각한 심리적, 심리사회적 영향을 초래한다.

6.3.5 폭력 및/또는 고문 생존자의 평가 및 지원

본 카테고리 하에서 고려되는 재정착 케이스를 다룰 때, (절차적 및 기타) 구체적인 사항들을 고려할 필요가 있다.

생존자의 가족은 트라우마, 죄책감, 무력감 등 복잡한 감정을 느끼므로 특별한 보살핌과 주의가 필요하다는 것을 기억하는 것이 중요하다. 나아가, 특정 커뮤니티가 트라우마, 상실, 비탄, 정신병에 어떻게 반응하는지에 관한 정보를 고려하고 해당 재정착 파일에 포함시켜야 한다. 이는 성폭력 케이스(강간 포함)와 특히 관련이 있는데, 생존자, 생존자의 배우자 및 가족은 추가적인 피해와 커뮤니티로부터의 배척에 직면할 수 있기 때문이다.

신체적 증상이나 부상이 있는 경우, 난민의 신체 상태를 검사한 자격을 갖춘 의사의 보고서가 재정착 등록 서식(Resettlement Registration Form, RRF)에 포함되어야 한다. 이상적으로는, 난민의 심리 상태에 관한 심리학자 또는 정신과 전문의의 관찰 및 의견 역시 포함될 수 있다. 이러한 보고서는 긴급한 문제를 해결하기 위해 제공된 모든 치료와 필요한 치료 및 카운슬링의 접근 가능성에 관한 정보를 포함한다.

그러나, 모든 지역에서 의학적 평가가 가능한 것은 아니며 재정착 제출은 보고된 정신적 또는 신체적 건강에 대한 영향에 기초하여 이루어질 수 있다. 1차 비호국에서 심리적 평가 및 의료 보고서를 입수하기가 어려운 경우, 이는 RRF의 '특정 필요성(Specific Needs)' 섹션에서 설명되어야 한다. 추가적으로, 재정착 면접 도중에 난민이 언급하거나 나타낸 고문의 잠재적인 정신적 또는 신체적 건강에 대한 영향의 명시적인 징후는, 난민이 이를 경험한 기간과 함께 본 섹션에 기재되어야 한다.

¹² UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("Istanbul Protocol"), 2004, HR/P/PT/8/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4638aca62.html>

고문을 받았지만 분명한 영향을 보이지 않는 난민의 경우에는, 수용국이 난민의 배경과 관련하여 최대한 많은 정보를 확인할 수 있도록 RRF에 적절한 기록이 이루어지는 것이 특히 중요하다. 적절한 서비스가 제공될 수 있도록 수용국과 커뮤니티에 고문 관련 이력을 전달해야 한다.

폭력 및 고문의 생존자가 의료적, 심리적으로 적절한 서비스가 갖추어진 장소에서 생활할 수 있도록 배려가 이루어져야 한다. 안전한 환경과 생산적인 삶의 재건의 가능성을 제공하는 재정착은, 많은 생존자들에게 그 자체로 회복의 중요 요소가 된다. 그러나, 고문 또는 기타 심각한 형태의 폭력의 생존자에게는 체계적인 의료적 치료, 카운슬링, 기타 유형의 특별 지원이 필요할 수 있다. 특히 그들이 신체적 문제와 심각한 심리적 문제로부터 고통을 받는 경우에 그러하다.

적절한 기록과 본부, 재정착국 공무원, 재정착국 내의 유엔난민기구 사무소와의 적절한 소통은 난민이 재정착국에서 적절한 지원을 받을 수 있도록 도울 것이다. 그러나, 유엔난민기구는 해당 난민이 언제나 필요한 카운슬링 및 지원 서비스에 접근할 수 있다고 보장할 수 없다는 점을 유의해야 한다.



비밀유지

가족 구성원들이 해당 가족 내의 개인이 직면한 폭력을 모두 인지하고 있는 것은 아니라는 점을 잊지 말아야 한다. 예를 들어, 강간 또는 기타 성폭력의 생존자는 다른 가족 구성원에게 알리지 않았을 수 있다. 비밀유지를 지킬 수 있도록 주의를 기울여야 한다.



필수 문헌

- UN General Assembly, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, Article 1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html>
- UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response, May 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>
- UNHCR, Mental Health of Refugees, 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html>
- Inter-Agency Standing Committee, IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, 20 June 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>
- UNHCR, Handbook for Emergencies, February 2007, Third edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>

- The Victorian Foundation for Survivors of Torture Inc, Perspectives on Torture: the law, the effects, the debate, 2007, www.foundationhouse.org.au



6.4 의료적 필요성

의료적 필요성 카테고리 하의 재정착을 고려하기 전에, 모든 관련 직원은 기본 고려사항이 완전히 적용되었는지 여부를 확인하기 위해 특별히 주의를 기울여야 한다. 의료적 필요성을 지닌 사람의 재정착은 어려우며, 재정착 기회가 제한된다.

이러한 근거에 따라 유엔난민기구에 의하여 재정착이 고려되는 사람은, 해당 케이스의 의료적 사실과 인도주의적 고려사항 모두를 고려하여, 차별 없이(가령, 나이, 젠더, 다양성을 고려한 접근방식에 따라) 개별적으로 평가받아야 한다. 따라서, 치료를 위한 의료 진단 및 예후를 결정할 때 자격을 갖춘 의사의 상담을 받는 것이 필수적이다. 평가의 객관성과 공정성을 존중하기 위하여, 의료적으로 자격을 갖춘 유엔난민기구 직원보다는 독립적인 의료 종사자가 의료 평가 서식(Medical Assessment Form, MAF)을 작성하는 것이 강하게 추천된다.¹³ 또한, 유엔난민기구가 오직 재정착을 통해서만 대응할 수 있는 가장 심각하고 강력한 케이스를 식별하는 것도 필수적이다.

의료적 필요성을 지닌 대부분의 난민은 본 카테고리 하의 재정착을 필요로 하지 않거나 자격을 갖추지 못했을 것이다. 따라서 의료적 근거에 따른 재정착 제출에 의존하기 전에, 의료적 필요성의 성격과 비호국에서의 조화와 치료를 위하여 어떠한 가능성이 존재하는지 판단하는 것이 중요하다. 의료적 필요성을 지닌 사람의 재정착 추진의 복잡성과 어려움을 감안하여, 유엔난민기구 사무소는 본 제출 카테고리 하의 재정착을 위한 개인의 적격성을 평가하는 투명한 표준 운영 절차를 마련하고 공유하는 것이 바람직하다.

또한 의료적 문제가 있지만 본 카테고리 하의 재정착 자격을 갖추지 못한 개인이 기타 제출 카테고리 하의 재정착 자격을 갖출 수 있다는 것을 유의하는 것이 중요하다. 의료적 문제가 기타 재정착 제출 카테고리 하의 재정착 고려에 악영향을 미치는 것은 아니다. 난민의 필요성이 대응되도록 하기 위하여 의료 정보를 신중하게 기록하는 것이 중요하다.

¹³ UNHCR, Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note, IOM/044-FOM/044/2010, (Internal) UNHCR Intranet

6.4.1 의료적 필요성 카테고리 하의 제출

의료적 필요성 카테고리 하의 재정착 제출을 위하여 아래의 4가지 조건 모두를 충족해야 한다.

1. 진단

- 건강 상태 및 장애가 적절한 치료 없이는 생명을 위협하는 경우 또는
- 적절한 치료 없이는 돌이킬 수 없는 기능 상실의 위험이 존재하는 경우 또는
- 비호국의 특수한 상황/환경이 건강 상태의 원인이거나 심각하게 악화시키는 경우

2. 치료

- 비호국에서 충분한 치료가 가능하지 않거나(가령, 의료 시설 또는 전문가의 부족 때문에) 접근이 불가능한 경우(가령, 제약의 부과 또는 자금의 부족 때문에)¹⁴ 그리고
- 제삼국으로의 임시적인 의료적 대피를 통해 충분한 치료가 보장될 수 없는 경우

3. 예후

- 건강 상태 및 장애가 평범한 삶을 영위하고, 잘 적응하고, 만족스러운 수준으로 기능하는 데 심각한 장애가 되고, 비호국 내에서 해당 개인과 피부양 가족 구성원을 고조된 위험에 처하게 하는 경우 또는
- 비호국의 특수한 상황/환경이 건강 상태 및 장애를 상당히 악화시키는 경우 그리고
- 재정착국의 치료(재활 및 헬스케어 포함) 및 거주국 건강상태 및 장애를 상당히 개선하거나 일상적인 기능과 삶의 질 개선 이어질 수 있는 긍정적인 예후가 존재하는 경우

4. 정보에 기초한 동의

- 특히 건강 상태 또는 장애의 치료 가능성과 새로운 커뮤니티에서 필요한 사회적, 문화적, 심리적 적응에 관하여 상담을 받은 후에 개인이 표명한 의사에 부합하는 경우

¹⁴ UNHCR, UNHCR Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern, December 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1726e82.html>

6.4.1.1 의료적 필요성의 상황에 관한 지침

질병 및 기타 건강 상태

질병 및 건강 상태가 투약, 식이요법, 비호국에서 가능한 기타 치료를 통해 충분히 대처할 수 있는 케이스는 의료적 재정착을 고려하지 않아야 한다.

다른 곳에서의 치료를 통해 건강 상태가 좋아질 것으로 예상되는 경우에, 이러한 치료가 실제로 현지에서 가능한지 또는 의료 구조나 의료적 재정착에 대한 기타 대안이 실현 가능할지 판단해야 한다.

상기한 4가지 조건이 충족되지 않는 경우, 케이스의 모든 구성원에 대해 기타 유엔난민기구 재정착 카테고리의 적용 가능성을 검토한다.

장애

자신의 장애에 충분히 적응하고 만족스러운 수준에서 기능하는 난민은 일반적으로 본 카테고리 하의 재정착이 고려되지 않는다. 이러한 장애가 현지에서 또는 유엔난민기구 의료 이관 체계 내에서 치료되지 않고, 장애가 개인의 안전이나 삶의 질을 심각하게 위협할 때에만, 의료적 필요성에 근거한 재정착이 모색되어야 한다.

앞서 설명한 4가지 조건이 충족되지 않는 경우, 케이스의 모든 구성원에 대해 기타 유엔난민기구 재정착 카테고리의 적용 가능성을 검토한다. 실제로, 일부 상황에서는 개인의 장애가 그/그녀를 고조된 위험에 노출함으로써 가령 “법적 및 신체적 보호” 카테고리 하의 재정착을 요할 수 있다. 장애를 가진 난민이 직면하는 보호 위험에 관한 자세한 설명은 5.2.4장을 참조한다.

6.4.2 의료적 재정착 필요성의 우선순위

의료적 근거에 기초하여 제출되는 케이스는 건강 상태와 치료의 긴급성의 심각성 및 단계에 따라 우선순위를 정해야 한다. 재정착 우선순위의 평가와 적용은 환자의 치료와 제출 절차를 위해 중요하다. 평가를 담당하는 의사는 시기 적절한 의료적 대응이 이루어질 수 있도록 적합한 우선순위 레벨을 표시해야 한다. 정확한 우선순위가 없는 제출은 지연되기 쉬우며, 건강 상태의 악화를 초래하여 돌이킬 수 없는 기능 상실 또는 사망까지 이를 수 있다. 모든 재정착국이 비상 기준의 의료적 필요성을 지닌 케이스를 처리할 능력을 가지지 못했기 때문에, 우선순위 설정은 또한 제출국에 영향을 미친다.

우선순위 레벨	건강 상태의 심각성	의료적 개입을 위한 시한	재정착을 위한 시한 (출국)
비상	즉각적으로 생명을 위협하는 경우(가령, 구멍 수술).	<1개월	1주일 이내
긴급	즉각적인으로 생명을 위협하지는 않지만, 구명을 위한 개입을 요하는 경우. 추가적인 개입 없이는 중대한 진행이나 합병의 위험이 있는 경우(가령, 대부분의 암).	<6개월	6주 이내
일반	생명을 위협하지 않거나 중대한 진행/합병의 위험은 없으나, 진행/합병의 위험 감소와 해당 개인의 삶의 질 및 전반적 기능 개선을 위하여 개입을 요하는 경우.	≥6개월	52주 이내

의료 케이스의 우선순위 판단 후 추가적 고려 사항

유엔난민기구는 의료적 근거에 따른 강력한 재정착 필요성을 가진 개인의 우선순위를 고려할 때, 해당 케이스의 의료적 사실을 감안하며, 비차별적이고 임상적으로 접근해야 한다. 많은 케이스가 동일한 우선순위 레벨(가령, 일반 우선순위)의 재정착으로 식별된 특정한 상황에서는, 유엔난민기구 직원은 케이스들의 우선순위를 추가적으로 판단해야 할 수 있다.

동일한 카테고리 내에서 어떤 케이스를 우선할 것인지 결정할 때, 직원은 건강 상태와 더불어 기타 비의료적 고려사항(가족 구성원의 취약성 등)을 검토해야 한다. 나아가, 특정한 상황에서는 의료적 문제가 박해, 피난, 망명에 직접적으로 연관된 개인(폭력 및 고문 생존자 등)의 필요성에 우선순위를 두는 것이 적절할 수 있지만, 이는 유사하거나 보다 강력한 의료적 필요성 또는 관련 취약성을 가진 다른 사람들이 재정착에 접근하는 것을 저해하여서는 안 된다.



의료적 문제를 가진 난민을 적시에 식별하는 것은 예후에 중대한 영향을 미칠 수 있으며, 이는 재정착국의 수용 가능성에도 영향을 미칠 수 있다. 현지 사무소는 의료적 필요성 제출이 가능한 한 빨리 이루어지도록 해야 한다. 의료 평가 서식(Medical Assessment Form, MAF)은 오직 6개월 동안만 유효하다.

6.4.3 HIV 및 AIDS 감염 난민

HIV 또는 AIDS에 감염된 난민은 오직 그들의 전반적인 건강상태가 앞서 6.4.1장에서 정한 조건을 충족하는 경우에만 의료적 근거에 따른 재정착 자격을 갖추게 된다.

나아가, 난민이 HIV에 감염됐다는 사실이 그들의 HIV 상태와 관련 없는 핵심적인 보호 근거에 기초한 재정착 주장에 부정적인 영향을 미쳐서는 안 된다. 국가가 HIV 감염자의 입국을 허가하지 않을 수 있지만, 유엔난민기구는 비호의 필요성이 어떠한 의료적 문제의 치료 및 요양에 동반되는 잠재적 비용에 관한 우려에 앞선다는 점을 강조한다.

상황에 따라서는, 난민의 HIV상태가 그에 연관된 인권 침해(가령, 해당 인물의 친척의 신체적 안전)로 이어지거나 해당 개인의 비호 상태를 위험에 빠뜨릴 수 있다. 이러한 경우에, 비록 의료적 문제가 원인이 되었지만, 법적/보호 근거에 기초한 재정착이 필요할 수 있다.



5.3.7장에서 자세히 설명한 바와 같이, 재정착의 전제조건으로 HIV검사를 요구하는 모든 재정착국은, 국제 기준에 맞는 HIV검사 및 카운슬링 지침을 마련하고, 적용 및 모니터링을 보장하도록 권고된다.

‘난민에 대한 항레트로바이러스제’¹⁵, ‘의료 시설에서 HIV검사 및 카운슬링’¹⁶에 관한 유엔난민기구의 정책은 치료, HIV검사 및 카운슬링에 관한 지침으로 참조되어야 한다. 사무소는 검사 전후의 카운슬링이 개인에게 제공되지 않거나 결과 통지에서 비밀유지가 지켜지지 않은 케이스를 관련 국가의 당국과 재정착 담당 부서에 보고해야 한다. 이는 통지 책임이 유엔난민기구 직원에게 잘못 부과된 경우를 포함한다.

6.4.4 의료적 필요성 카테고리 하에서 제출된 케이스의 운영적 측면

의료적 필요성 카테고리에 하의 제출에 관하여, 아래의 운영적 측면을 유의하여야 한다.

- 유엔난민기구의 의료 평가 서식(Medical Assessment Form, MAF)은 검사한 의사에 의하여 완전히 작성되어야 한다.
- 비록 MAF는 6개월 동안 유효하지만, 비상 또는 긴급 제출에 첨부된 MAF는 예후를 정확하게 반영할 수 있을 만큼 최신이어야 한다.
- 의료 평가 서식 및 기타 의료 보고서는 알아볼 수 있어야 한다.
- 모든 문서에는 서명 및 날짜가 기재되어야 한다.

¹⁵ UNHCR, Antiretroviral Medication Policy for Refugees, 17 January 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b4af612.html>

¹⁶ UNHCR, UNHCR/WHO/UNAIDS Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR, 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>

- X 레이, CT 스캔, 사진 등은 가능하다면 파일에 포함되어야 한다.

재정착 담당 부서는 의료적 서류의 제출을 조정하고 한정된 숫자의 자리를 지역 재정착 거점에 할당한다. 의료적 케이스를 위하여 사용가능한 서류의 숫자가 제한되어 있기 때문에, 현지 사무소는 현지 제출 또한 모색하도록 장려된다.

가족 결합

의료적 필요성 카테고리 하의 재정착이 타당하다고 보이는 인물은 피부양 가족 구성원 (일부 상황에서는 부양 관계가 확고하게 설정된 경우에 비가족 간병인 포함)과 함께 재정착되어야 한다. 부양관계의 정의 및 가족 결합의 권리에 관한 5.1.2장의 지침을 검토한다.

재정착국이 피부양 가족을 복수의 케이스로 분할하라고 요구하는 상황에서는, 각각의 케이스에 대하여 가장 적절한 제출 카테고리를 선택하여야 하며, 가족 재결합 카테고리는 이미 재정착국에 있는 가족 구성원과의 재결합을 추진하는 케이스에 제한된다는 것을 염두에 두어야 한다. 케이스 구성에 관한 지침은 7.4장을 참조한다.

비상 또는 긴급 재정착이 가족 분리로 귀결된다면, 재정착된 난민의 가족 구성원/피부양자가 그/그녀와 재정착국에서 재결합하도록 보장하는 조치를 취하여야 한다.



필수 문헌

- UNHCR, UNHCR's Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern, December 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1726e82.html>
- UNHCR Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and other Persons of Concern, 5 April 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4444f0884.html>
- UNHCR, Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR, 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>
- UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

6.5 위험에 처한 여성 및 여아

여성 및 여아는 독특하거나 젠더에 관련된 형태의 박해 및 폭력에 직면할 수 있으며, 여성 및 여아가 보호받고 남성 및 남아와 동등한 기초에서 영구적 해결책에 접근하려면

특별한 조치가 필요하다.

위험에 처한 여성 및 여아의 재정착을 고려할 때 5장에서 논의한 주요 보호 개념을 검토해야 한다.

이는 전체 난민의 일부 집단(난민 여성 및 여아 등)의 보호 필요성 및 잠재적 취약성의 조기 식별과 즉각적 대응의 중요성, 보호 대응의 개선을 위한 보완적 방법으로서 커뮤니티에 기초하고 나이, 젠더, 다양성을 고려한 접근방식의 운영 방식을 포함한다.



다른 난민과 마찬가지로, 난민 여성 및 여아는 피난국에서 신체적 및 법적 보호 문제에 직면할 수 있다. 이러한 측면에서, 그들은 강제송환, 임의 체포, 기타 형태의 인권 침해로부터 보호를 받아야 한다. 그들은 또한 충분한 사회적, 경제적 권리를 부여하는 법적 지위와 음식, 주거, 의복 등 기본 필수품에 대한 접근권을 필요로 한다.

그러나, 집행위원회의 '위험에 처한 여성 및 여아에 관한 결론문(제105호, 2006년)'에 따르면, 위험에 처한 여성 및 여아의 보호에는 추가적인 어려움이 존재하며, 이에 정부, 유엔난민기구, 유엔 기구, NGO, 여성 및 커뮤니티와 협력하여 전체론적으로 대응하여야 한다. 결론문은 파트너십의 필요성 및 아래의 행동을 포함하여, 방지 전략, 대응, 해결책을 확인한다.

'위험에 처한 난민 여성 및 여아를 위한 보호 및 영구적 해결책의 도구로서 재정착 활용을 강화하고, 위험에 처한 여성 및 여아의 재정착 필요성을 식별하는 능력을 높이고(트레이닝 포함), 절차를 더욱 능률화한다(위험에 처한 난민 여성 및 그들의 피부양자의 출국을 빠르게 하는 조치의 확립 포함).'¹⁷

역사적으로, 특정 국가들은 이처럼 특정한 대응을 필요로 하는 요구를 인식하고 난민 여성을 위한 특별한 재정착 쿼터 및 프로그램을 도입하였다. 여성 및 여아의 재정착 기회는 다른 재정착 카테고리 하에서도 평등하게 존재하지만, 그들의 보호 필요성의 특수한 성격과 개인적 상황의 복잡성은 '위험에 처한 여성 및 여아' 재정착 카테고리 하의 제출을 정당화할 수 있다.

위험에 처한 여성 및 여아 카테고리의 근거

- 재정착을 통하여 젠더와 관련된 특정 보호 문제에 직면한 난민 여성 및 여아에게 국제적인 보호와 지원을 제공한다.
- "위험에 처했다"고 고려되는 난민 여성 및 여아의 신속한 처리와 빠른 출국을 확

¹⁷ UNHCR, Conclusion on Women and Girls at Risk, 6 October 2006, No. 105 (LVII), 2006, <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45339d922.html>

See also UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>

보한다.

- 위험에 처한 난민 여성 및 여아가 (필요한 경우에) 특별한 보살핌을 받고, 재정착국에 도착한 후에 사회 경제적 통합 및 자급자족(self-sufficiency) 달성의 측면에서 적절한 지원을 받도록 보장한다.

피난국에서의 난민의 보호 필요성 및 특정 취약성에 대한 정확하고 젠더를 고려한 평가는 재정착 필요성을 평가할 때 결정적일 수 있다. 이러한 측면에서, 여성 및 여아의 다양성을 존중하고 나이, 언어, 종족, 인종, 카스트, 문화, 종교, 장애, 성적 취향, 가족, 사회 경제적 지위, 농촌/도시 배경 등의 요소가 젠더 평등 및 효과적 보호에 추가적인 장벽을 만들 수 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다.

위험에 처한 여성 및 여아의 정의

유엔난민기구는 위험에 처한 여성 또는 위험에 처한 여아를 **젠더에 특유한 보호 문제를 가지며**, 일반적으로 남성 가족 구성원에 의하여 제공되는 **효과적인 보호를 결여한 여성 및 여아**로 고려한다.

그들은, **홀 세대주, 보호자를 동반하지 않은 여아 또는 여성, 남성(또는 여성) 가족 구성원을 동반한 여성**일 수 있다.

난민 여성 및 여아는 넓은 범위의 보호 문제를 겪었거나 위험에 처해 있을 수 있다. 이는 추방, 강제송환, 기타 보안 위협, 성폭력, 신체적 학대, 레즈비언으로 인식된 여성에 대한 “교정” 강간, 협박, 고문, 특정한 경제적 고난 또는 소외, 통합 기능성의 결여, 커뮤니티 적대, 다른 형태의 착취를 포함한다.

이러한 문제와 위험은 그들의 출신국이나 피난 과정에서부터 이어진 과거의 박해에 의하여 악화되는 경우가 많다. 가족과 커뮤니티로부터 쫓겨나고, 지원이나 문화적 연결고리를 박탈당한 트라우마, 역할과 지위의 갑작스러운 변화, 폭력의 사실 및 위협, 남성 가족 구성원의 부재 (절대적인 조건은 아님) 등으로 인해 일부 난민 여성 및 여아는 특히 취약한 상태에 놓일 수 있다.

6.5.1 위험에 처한 여성 및 여아의 식별

다양한 위험 요소의 식별 및 분석은 목표가 있는 대응을 가능하게 함으로써 위험에 처한 여성 및 여아의 판단을 돕는다. 그러나, 실행 인구 속에서 여성 및 여아는 남성 및 남아에 비하여 덜 두드러지는 경우가 많으며, (특히 보호 문제가 사적 영역에서 발생하거나 인도주의적 업무를 수행하는 직원으로부터 피해를 입은 경우에) 보호 문제를 신고하기 어려울 수 있다. 유괴, 강간, 성적 학대, 희롱, 착취 등의 위험은 난민 여성이 (그들이 남성 가족 구성원을 동반하든, 과부이든, 처녀이든 상관 없이) 겪는 문제의 일부에 불과하다. 여성의 권리를 옹호하는 법적 체계의 강화 등을 통하여 안전한 환경을 확립하고, 난민 여성 및 여아의 권한을 강화하는 조치 및 파트너십을 확립하는 것은, 위험을 방지

하고 식별하기 위한 주요 전략이다.

특수한 경우에는, 출신국에서의 과거의 트라우마 경험과 피난국에서의 극심한 고난의 상황이 난민 여성의 보호 문제를 강화하거나 악화하고 그들의 상황의 불안정성을 더할 수 있다. 이러한 보호 문제의 조기 식별 및 평가는 적절하고 즉각적인 대응과 (적절한 경우에, 본 카테고리 하의 재정착 제출을 포함하는) 향후의 해결책에 필수적이다.

난민 여성은 여성 통역원을 통하여 여성 면접관에게 말할 때, 그들의 보호 문제를 보다 편하고 솔직하게 말할 가능성이 높다는 것을 기억해야 한다.



난민 보호 상황의 정확한 평가

위험에 처한 난민 여성 및 여아를 적절하고 정확하게 파악하려면, 먼저 비호국의 전체적인 보호 상황을 정확하고 체계적으로 조기에 평가할 필요가 있다. 보호, 현지, 재정착, 커뮤니티, 사회/의료 서비스 등 다양한 분야에 종사하고 있는 직원들이 주의 깊게 정기적인 모니터링을 실시해야 한다. 또한 종교 지도자, 현지의 병원과 자선단체, 난민집단 등의 기타 파트너, 특히 난민 여성 집단 및 지도자 또한 모니터링 절차에 참여하도록 해야 한다. 난민 여성 및 여아의 보호 필요성을 조기에 효과적으로 파악하려면 다방면적인 접근방식이 필수적이다. ‘고조된 위험 식별 도구’¹⁸를 포함하는 식별 도구 및 방법론에 대한 개관은 5.5장을 검토한다.

보다 넓은 보호 환경에서의 위험 요소는 아래의 사항을 포함할 수 있다.

- 불안정 및 무력 분쟁;
- 성·젠더 폭력 (SGBV)
- 지원 및 서비스에 대한 부적절하거나 불평등한 접근
- 소외와 차별로 이어질 수 있는 수용 커뮤니티 내의 여성 및 여아의 지위
- 생계 수단의 결여
- 여성 및 여아의 권리를 지지하지 않는 법적 체계
- 여성 비호신청자의 필요성 및 주장에 민감하지 않은 비호 체계

난민 여아

난민 여아는 나이와 성숙도로 인해 폭력, 학대, 착취에 노출될 위험이 높고, 그러한 경험에 따른 트라우마나 실항의 상황을 견디는 것이 어려울 수 있기 때문에, 이들에게 특별한 주의를 기울여야 한다. 난민 여아는 착취에 대한 위험이 매우 높고, 강제 결혼, 조혼, 본인의 의사에 반하는 여성할례, 인신매매, 성노예 등의 위험에 직면할 가능성이 매우 높다.

¹⁸ UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, June 2010, Second Edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ; User Guide, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

가족 구성원과의 분리, 부모의 사망 등으로 인해 성인의 보호를 받지 못하는 어린 여아가 보다 어린 형제자매를 돌봐야 하는 상황에 처하는 경우가 많다. 이러한 경우 어린 여아에게 가해지는 부담은 특히 과중하며, 가족을 위한 일자리와 자신과 마찬가지로 여러 가지 보호상의 위험에 처한 어린 형제자매를 돌봐야 하는 중압감으로 인해 학교에 다닐 기회조차 한정되어 있다.

입양 가정에 보내진 여아 역시 종종 학교를 포함하여 커뮤니티의 생활에 참가할 권리를 박탈당하거나, 착취의 위험에 노출될 우려가 있다. 이러한 여아들은 입양가정에서 분리하여 적절한 양육 환경에 보내질 필요가 있다.

보호자를 동반하지 않은 여아, 분리된 여아, 기타 위험에 처한 여아에 대하여 최상의 이익 평가 및 최상의 이익 인정을 실시할 필요가 있다. 위험에 처한 아동 및 청소년 카테고리에 관한 지침은 6.7장을 참조한다.

6.5.2 위험에 처한 여성 및 여아 카테고리 하의 제출

식별 후에, 위험에 처한 여성 및 여아는 그들의 즉각적인 보호 필요성에 대한 대응과 그에 뒤따르는 장기적인 보호 필요성 평가를 필요로 한다.

젠더에 관련된 특정한 보호 문제에 직면한 난민 여성 및 여아의 모든 케이스에서 재정착이 반드시 최적의 해결책은 아니다. 모든 보호자를 동반하지 않은 아동, 분리된 아동, 기타 위험에 처한 아동에 대하여, 최상의 이익 인정(Best Interest Determination, BID)은 최적의 해결책 식별에 필수적인 절차이며, BID는 재정착에 앞서 실시되어야 한다. 보다 자세한 내용은 5.2.2.1장을 참조한다.

위험에 처한 여성 및 여아의 재정착 필요성 평가는 아래의 요소들 중 하나 이상의 강도와 해당 케이스의 긴급성을 포함해야 하고, 재정착국에서의 특정한 후속 절차를 결정해야 한다.

위험에 처한 여성 및 여아 카테고리 하의 재정착 제출은 아래의 경우에 고려된다.

- 여성이 젠더 때문에 불안정한 보안 또는 신체적 보호 위협에 직면한 경우
- 여성이 과거의 박해 및 트라우마에서 비롯하는 특정한 필요성을 가진 경우
- 여성이 착취 및 학대에 노출됨으로 인하여 극심한 고난의 상황에 직면하고, 비호가 불가능한 경우
- 사회적 규범, 관습, 법률, 가치의 변화로 인하여, 전통적인 보호 및 분쟁 해결 기제가 유예되거나 이탈되고, 지원 및 보호의 대안적 체계가 결여된 경우. 이로 인해 난민 여성 또는 여아가 비호를 불가능하게 하는 위험에 놓인 경우

불안정한 치안 상황

5.2.1장에서 논의한 바대로, 난민 여성은 개인적 안전에 대한 넓은 범위의 위협으로부터 고통받을 수 있다. 이는 추방, 강제송환, 성-젠더 폭력(성희롱, 가정 폭력, 학대, 고문, 성노예·성적 착취·강제 노동을 목적으로 한 인신매매, 기타 형태의 착취 등)을 포함한다. 가족 구성원은 도움을 줄 능력이나 의지가 없을 수 있으며, 유엔난민기구 및 기타 원조 기구 역시 단기적으로 이러한 문제를 효과적인 방식으로 해결할 능력이 없을 수 있다. 문제의 만성적인 성격이나 오랫동안 지속된 문화적 가치의 변화의 어려움 때문이다. 난민 커뮤니티 내의 엄격한 사회적 규범은 난민 여성의 신체적 보호가 더욱 위험하다는 것을 의미할 수 있다.

강간, 학대, 기타 형태의 폭력의 생존자인 여성에 대한 위협과 오명은 특히 전통적 사회에서 드문 현상이 아니며, 이러한 생존자들의 제3국 재정착 등의 방법을 통한 즉각적인 대피가 필요할 수 있다.

구체적으로 '위험에 처한 여성 및 여아' 카테고리 하의 재정착이 고려되는 가정 폭력 케이스와 관련하여, 보호 개입이 필요한 다수의 실무적, 법적 요소가 존재한다. 예를 들어, 여성 및 관계가 있는 아동을 비상 재정착이 이루어지기 전까지 안전한 장소로 이동할 필요가 있을 수 있다. 차후에 해당 장소를 안전상의 이유로 변경할 필요가 있을 수 있다. 게다가, 해당 여성의 파트너가 유엔난민기구 및 기타 조직의 개입을 인지하게 되면, 직원의 안전 문제로 이어질 수 있다. 사무소는 또한 해당 여성 및 자녀의 재정착 추진 과정에서 자녀 양육권이나 남편 또는 파트너의 기타 권리와 관련된 복잡한 법적 이슈에 대응해야 한다. 아동이 관여되어 있으나 양육권 문제가 해결되지 않은 경우, 최선의 이익 인정 절차가 적용되어야 한다.¹⁹ **5.2.2장**을 참조한다.

그러나, 이러한 문제는 논쟁적이고 복잡하며, 결과적으로 사무소에 부담이 될 수 있으므로, 해당 케이스에 관하여 본부에 자문을 구하고 지속적으로 보고해야 한다. 나아가, 비호국의 정부 당국과 잠재적인 재정착국의 당국이 해결책으로서 재정착을 수용할 의사를 표시하고 절차가 진행되는 동안 전면적인 협조를 제공하는 것이 매우 중요하다.

과거의 박해 및 과거의 트라우마로 인해 발생하는 특정 필요성

과거의 박해는 피난국에서 난민 여성의 보호 상황 및 실행 문제에 대한 대처 능력에 영향을 줄 수 있다. 과거의 박해에 대한 평가는 난민 여성의 요구, 필요한 대응 및 방지 조치에 관한 중요한 지표를 제공한다.

상당히 많은 경우에, 출신국에서 이미 심각한 트라우마를 겪은 난민 여성은 다시 트라우마를 겪을 가능성이 높다. 과거의 고문 또는 트라우마의 잠재적인 심리적 영향은, 피난국에서의 부정적인 상황과 함께, 그들의 정신 건강 상태를 악화시킬 가능성이 높다. 이러한 여성은 의미 있는 회복을 위하여 정신적, 심리적, 사회적 카운슬링 또는 재

¹⁹ UNHCR, Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

활 또는 의료적 치료를 필요로 할 수 있으며, 이러한 기회는 피난국에서 미리 갖춰져 있지 않을 수 있다.

과거의 트라우마 역시 피난국에서 현지에 통합하고 자녀를 부양하는 난민의 역량 및 의지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 해결책을 모색하는 과정에서 2차적 피해자(자녀 또는 가족 구성원)를 보호하는 것도 마찬가지로 중요하다. 성폭력의 여성 생존자의 경우, 성전염병(HIV/AIDS등), 자기 시술 낙태, 기타 관련 건강 문제에 대응하기 위하여 특정한 의료적 지원이 필요할 수 있다.

극심한 고난의 상황

일부 난민 여성 및 여아에게, 피난국에서의 극심한 고난은 불안한 법적·사회적 지위와 합쳐져, 학대 및 착취의 위험에 대한 추가적인 노출로 이어질 수 있다. 비호가 불가능해지고, 재정착이 정당화될 수 있다.

고난의 상황은 인도주의적 지원과 수입 창출 활동에 대한 접근이 매우 어려운 도시 지역에서 특히 극심할 수 있다. 일자리를 찾은 여성은 성별, 종족, 불안정한 법적 지위 때문에 현지 고용주로부터 차별과 괴롭힘을 받을 수 있다. 법적 제도가 불안정한 상황에서, 일부 난민은 집에서 쫓겨나고 비참한 가난 속에서 생활하게 될 수 있다. 이러한 어려움을 극복하기 위하여, 일부 난민 여성은 물질적 지원, 주거, 신분 및 거주 허가를 위하여 “현지 보호자”에게 의존하지 않을 수 없다. 다른 여성들은 자신과 자녀를 부양하기 위하여 개인 소지품을 팔거나, 성매매를 해야 할 수 있다.

극심한 고난이 계속되는 상황은 난민 여성 및 가족의 심각한 수준의 신체적, 정신적 질병과 가정 폭력의 증가로 귀결될 수 있다.

사회적 규범의 유예 및 이탈에 따른 사회적 지위의 변화

사회적 지위 또는 사회적 규범의 변화가 난민 여성 또는 여아를 비호가 불가능한 위험에 처하게 한다면 재정착을 고려해야 한다. 사회적 규범은 내전 및 난민 실항 기간 동안 자연스럽게 유예되곤 한다. 난민 상태에서 사회적 규범, 관습, 법률 및 가치의 유예는 여성을 보호받지 못한 채로 다양한 인권 침해에 놓이게 한다. 강간 또는 기타 형태의 성폭력 등 특정한 범죄의 발생은 난민이 아닌 상황보다 실항 상황에서 상당히 증가한다. 전통적 또는 법적 보호 및 분쟁 해결 기제가 무너져서, 여성 및 여아가 특히 취약해지고 가해자가 처벌이나 제재로부터 자유로워지기 때문이다.

전통 규범의 유예는 여성의 “적절한” 역할에 대한 태도와 인식을 포함하여 지배적인 사회 규범의 변화를 가져올 수 있다. 어떤 경우에는 이것이 성별 및 젠더의 전통적인 개념을 여성에 유리하게 긍정적으로 재정의하고 여성의 자기 인식을 개선한다. 여성의 연합 또는 네트워크와 같은 새롭고 창조적인 메커니즘은 전통적인 보호 구조를 대체하고 대안적인 참조점과 색다른 지원 체계를 제공할 수 있다..

그러나 다른 경우에는 보호의 전통적 메커니즘과 사회적 규범이 여전히 남아 있지만 난

민의 맥락에서 상당히 변질됨으로써, 난민 여성에 대한 위협이 된다. 실제로 문화적 가치의 변화는 난민 가족 또는 확대 커뮤니티 내의 충돌로 이어질 수 있으며, 이는 심각한 가정 폭력 또는 커뮤니티에 의한 난민 여성에 대한 낙인으로 귀결되는 경우가 많다. 난민 커뮤니티 내의 성-젠더 폭력의 생존자의 경우에는, 공격을 중재하려는 커뮤니티에 기초한 관습적 관행의 실행이 여성의 기본적 인권에 대한 심각한 침해로 이어질 수 있다.

6.5.3 위협에 처한 난민 여성 및 여아의 카운슬링

난민 여성의 보호 필요성이 수반하는 민감성 때문에, “위험에 처했다”고 식별된 난민 여성 및 여아에게 개별적으로 분리되고 비밀이 유지되는 카운슬링 서비스가 훈련받은 여성 직원에 의하여 제공되어야 한다.

재정착이 고려되는 위협에 처한 각각의 난민 여성 또는 여아는 케이스가 재정착국에 제출되기 전과 출국을 준비할 때 카운슬링을 받아야 한다. 카운슬링은 그녀의 케이스가 선택된 특정 카테고리 하에서 제출되는 이유와 그녀가 진행할 것으로 예상되는 재정착 절차(향후의 면접 및 검사 등)의 개관에 대한 설명을 포함해야 한다. 모든 가족 구성원과 특히 난민의 배우자는 적절한 카운슬링을 받아야 한다.

6.5.4 위협에 처한 여성 및 여아 카테고리 하의 제출의 운영적 측면

많은 재정착은 위협에 처한 여성 및 여아의 통합 필요성에 대응하기 위하여 특별 프로그램을 마련하고 있다. 각각의 재정착국의 정책, 절차, 정착 지원(비상 케이스 수용 능력 등)의 세부사항은 본 편람에 온라인으로 링크된 국가 장(country chapter)을 참조한다.

본 카테고리 하의 제출은 해당 난민이 왜 위협에 처한 여성 및 여아로 고려되는지에 대한 자세한 설명이 포함해야 한다. 재정착 등록 서식(Resettlement Registration Form, RRF)의 특정 필요성 섹션은 보호 직원 또는 실행 파트너가 제공한 모든 평가 및 보고를 포함하여 완벽하게 기재되어야 한다. 모든 개별적 제출에 대하여, 난민 주장의 세부 사항이 해당 케이스의 각각의 성인에 대하여 충분히 상술되도록 주의를 기울여야 한다.

필수 문헌

- UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UNHCR, Conclusion on Women and Girls at Risk, 6 October 2006, No. 105 (LVII), 2006, <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45339d922.html>
- UN General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, A/RES/34/180, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>





- UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women [CEDAW], CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations, 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html>
- UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guidelines for Prevention and Response, May 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>
- UNHCR, Mental Health of Refugees, 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html> (Especially Unit 9: Helping victims of rape and their communities.)
- UNHCR, Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement, Module 2: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination – Procedural Issues (Resource Package), October 2005, 2, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43e73b644.html>
- UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, June 2010, Second Edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ; User Guide, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

6.6 가족 재결합

국제 보호의 수단으로서 재정착의 중요성은 가족 재결합을 통해 난민의 삶의 기본적인 존엄이 유지되거나 회복되는 케이스로 확장된다. 난민이 출신국에서 도망칠 때, 피난 과정에서 가족 구성원들이 남겨지거나 흩어지는 경우가 많다. 어떤 경우에는, 가족 구성원이 재정착국에서 나머지 가족과 동반할 수 없게 되었을 때 난민 가족이 분리된다.

가족 분리는 고난으로 이어지고 가끔은 절망적인 결과를 낳는다. 이는 또한 난민의 새로운 국가에의 통합에 심각한 장애가 될 수 있다. 가족 결함의 실현은 모든 영구적 해결책의 중요한 측면으로 고려된다.



본 편람의 5.1.2장에서 다룬 가족 결함의 핵심 원칙과 유엔난민기구의 가족에 대한 정의를 검토한다.

가족과 재결합할 기회가 없다면, 재정착은 의미 있는, 영구적이고 지속가능한 해결책이 되지 못할 수 있다. 가족 재결합을 촉진하고 서로 의지할 수 있는 관계를 회복하는 것은 재정착국에서 통합의 여덟 가지 주요 목표 중의 하나이다. 이는 ‘재정착 난민의 수용 및 통합에 관한 국제 회의’에서 개발되고 승인된 원칙을 실무에 반영한 것이다.²⁰ 인도주의

²⁰ 지역사회 통합목표 전체와 추가 상세내용에 관해서는 아래의 링크를 참조. UNHCR, Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/>

적이고 실무적인 고려사항을 지침으로 삼고, 난민에게 국제 보호를 제공하고 난민 상황을 개선하기 위한 조치를 촉진하며 새로운 국가 커뮤니티 내의 통합을 용이하게 한다는 유엔난민기구 규정 하의 책임에 따라, 유엔난민기구는 박해 또는 피난의 결과로 분리된 난민 가족의 재결합 보장을 추구한다.

5.1.2장에서 검토한 바와 같이, 가족 재결합 케이스의 원만하고 질서 있는 해결을 위하여 정치적, 법률적, 행정적, 운영적 기반을 정비하도록 국가들의 협력을 확보하는 것은 유엔난민기구의 국제 보호 활동의 일반적인 부분이다. 유엔난민기구는 국가들이 관대하고 유연한 정책(가족의 포괄적 정의 등)을 채용하고, 신속한 가족 재결합이 가능하도록 자원을 투자하도록 권고한다. 재정착 자리의 수가 제한되어 있다는 점을 감안하여, 유엔난민기구는 재정착국이 그들의 재정착 쿼터 외에 가족 재결합 프로그램을 개발하도록 장려한다. 유엔난민기구는 가족 구성원이 동등한 법적 지위를 부여받고 난민과 동일한 수준의 대우를 받을 수 있도록 노력한다.

재정착의 맥락에서 가족 재결합을 지원하고 촉진하는 유엔난민기구 현지 사무소의 개입은 다양한 형태를 띠며, 가족 재결합을 1차 또는 2차 제출 카테고리로 하는 재정착 케이스 제출을 포함한다. 재정착 케이스의 제출 또는 기타 이민 옵션의 추진이 가족 재결합을 위하여 최적의 조치인지 여부를 결정하려면 각각의 개인의 케이스의 상황과 보호 고려사항이 주의 깊게 검토되어야 한다.

본 편람이 규정한 정의 및 정책(특히 가족 구성원의 식별에 있어서 부양관계의 개념과 관련하여)이 재정착 케이스가 제출되는 국가의 정의 및 정책과 언제나 부합하는 것은 아니지만, 유엔난민기구 직원은 이를 따라야 한다.



6.6.1 가족 재결합 카테고리 하의 제출

문자 그대로, 가족 재결합 카테고리 하의 재정착 케이스 제출은 난민이 재정착국에 이미 거주하는 가족 구성원과 재결합하기 위하여 이루어진다.

재정착 제출이 최적의 옵션인지 여부나 유엔난민기구가 국가의 가족 재결합 또는 인도주의적 이민 프로그램 하의 처리를 추진해야 하는지 여부를 판단하려면, 제출 결정을 내리기 전에 관련 재정착국의 가족 재결합 정책 및 절차를 주의 깊게 검토하여야 한다. 가족 재결합에 관련된 국가의 정책, 절차, 자원이 상당히 다양하기 때문에, 결정은 케이스 별로 이루어져야 한다.

가족 재결합 카테고리 하에서 재정착 제출이 이루어질 것인지 여부를 결정할 때 고려해야 할 요소들은 다음과 같다.

- 재정착 필요성의 긴급성
- 해당 난민의 장·단기적 보호 시사점

- 기타 이민 옵션의 가능성 및 접근성에 대한 현실적 평가
- 재정착국 선호도

일부 상황에서는, 가족 재결합을 위한 가장 효과적인 길은 국가의 직접적인 가족 재결합 또는 기타 인도주의적 프로그램이다. 그러나 다른 상황에서는 가족 구성원이 국가의 기준을 충족하지 못하거나, 대기 목록이 매우 길거나, 재정착국 내의 가족 구성원의 상황이 빠른 재결합 처리를 어렵게 할 수 있다. 이러한 경우에는 재정착 제출이 타당할 수 있다.

가족 재결합 카테고리 하의 제출을 위하여 아래의 네 가지 조건을 모두 갖추어야 한다.

- 재결합할 가족 내에서 적어도 한 명이 유엔난민기구 임무 하의 난민이거나 유엔난민기구의 보호대상자이다.
- 재결합할 개인이 유엔난민기구의 포괄적 정의 하의 가족 구성원이다(6.6.2장 참조).
- 해당 개인은 이미 재정착국 내에 있는 가족 구성원과 결합한다(6.6.3장 참조).
- 기타 가족 재결합 또는 이민 옵션의 가능성 및 접근성이 검토되고, 가족 구성원의 재정착 필요성과 보호 시사점을 감안하였을 때 재정착 케이스의 제출이 최적의 옵션으로 판단되었다(6.6.4장 및 6.6.5장 참조).

6.6.2 유엔난민기구가 추진하는 가족 재결합의 유형

가족 재결합은, 가족 재결합의 기본 원칙에 부합하고, 인권을 존중하며, 재정착을 통한 통합의 가능성을 증진시키는 방향으로 이루어진다. 5.1.2장에서 제시한 가족 결합의 원칙에 따라, 아래의 가족 재결합 유형이 유엔난민기구의 지원을 받는다.

6.6.2.1 핵가족의 재결합

핵가족 구성원을 재결합할 필요성에 대하여 국제적인 컨센서스가 존재한다. 아래에 언급한 핵가족 구성원에게 우선순위가 주어져야 하며, 특히 보호자를 동반하지 않은 아동에 대하여 그러하다.

배우자

유엔난민기구난 법적으로 인정된 배우자(동성 배우자 포함)뿐만 아니라 결혼하기로 약혼한 개인, 관습적 결혼을 한 개인(“관습법” 결혼으로 알려짐), 장기적 파트너십(동성 파트너 포함)을 확립한 개인을 핵가족 내의 배우자로 고려한다.

이는 일부다처제 결혼의 배우자에 대한 원칙에서도, 결혼이 유효하게 합의되었다면, 마찬가지로 적용된다. 그러나, 대부분의 재정착국은 일부다처제를 금지하는 자국의 법제의 시각에서 오직 한 명의 배우자만을 받아들일 것이므로, 이러한 케이스를 위한 최적

의 해결책을 평가할 때 주의를 기울여야 한다. 추가적인 지침은 '재정착 평가 도구: 일 부다처 가족'²¹을 참조한다.

한편, 재정착국에서 하나의 가족 단위로 살고자 하지 않는 별거 중의 배우자는 일반적으로 서로의 재결합을 위한 유엔난민기구 지원의 적격성을 갖추지 못한다. 그러나 그들은 자녀들과 재결합의 자격을 갖추었을 수 있다.

부모와 자녀

비록 일부 국가들은 18세 이하의 아동과 18세에 달한 아동을 구분하지만, 나이에 상관 없이 출신국에서 부모와 함께 생활한 사회적, 경제적, 정서적으로 의존적인 미혼 아동과 부모의 재결합을 촉진하는 것이 유엔난민기구의 정책이다. 이는 입양 아동(법적으로 입양되었든, 관습적으로 입양되었든 관계 없이)을 포함한다.

분리된 아동 및 보호자를 동반하지 않은 아동과 부모 또는 형제자매

아동 및 청소년의 안정적인 가정 환경에 대한 필요성은, 분리된 아동 및 보호자를 동반하지 않은 아동과 부모 또는 후견인의 재결합이 긴급하게 처리되어야 한다는 것을 의미한다. 형제자매가 서로에게 줄 수 있는 지원의 중요성을 인식하여, 보호자를 동반하지 않은 아동과 형제자매의 재결합 역시 우선순위를 가져야 한다.

그러나, 가족 재결합은 아동/청소년에게 언제나 최고의 해결책은 아닐 수 있다. 분리된 아동 또는 보호자를 동반하지 않은 아동이 관여된 모든 상황에서, 최상의 이익 인정(Best Interest Determination, BID)이 실시되어야 한다. 아동과 부모 사이의 관계의 질과 부모가 후견·지원·정서적 보양을 제공할 능력이 있는지 여부는 반드시 평가되어야 하는 이슈이다. BID 절차에 대한 추가적인 정보는 5.2.2.1장을 참조한다.

아동이 비호국이나 재정착국에 처음 도착했다면, 아동이 친척과 함께 친척의 거주국이나 제3국에서 사는 것이 아동의 최상의 이익이 아닌 한, 가족 재결합의 권리는 아동이 비호국 또는 재정착국에서 가까운 친척과 함께할 것을 요구한다.

6.6.2.2 가족의 기타 피부양 가족구성원의 재결합

가족 결합의 권리는 또한 아래의 카테고리의 특정한 관심 대상자의 재결합을 요구한다는 것이 유엔난민기구의 입장이다.

²¹ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families, June 2011, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

성인 난민의 피부양 부모

인도주의적이고 경제적인 고려에 기초하였을 때, 난민 또는 난민 가족과 원래 함께 살았거나, 재결합이 되지 않으면 홀로 또는 극빈하게 남겨지는 피부양 부모의 재결합이 이루어져야 한다.

기타 피부양 친척

미혼 형제, 자매, 고모, 삼촌, 사촌 등이 출신국에서 피부양자로서 가족 단위와 함께 생활했거나, 그들의 상황이 상당히 변화하여 피난국에서 난민 가족 구성원에게 의존하게 되었다면(가령, 배우자, 부모, 소득원의 사망에 의하여), 그들 역시 가족 재결합에 자격을 갖추었다고 고려되어야 한다.

보호자를 동반하지 않은 아동은, 해당 아동의 최상의 이익에 부합하고 가족 추적이 방해가 되지 않는 경우에, 핵가족의 구성원이 아닌 친척과 가족 재결합이 고려될 수 있다. 모든 경우에, 영구적 해결책으로서 가족 재결합 및 재정착이 아동의 최상의 이익에 부합하는지를 판단하기 위해, BID 가 실시되어야 한다.

가족 단위의 기타 피부양 구성원

가끔은 가족이 기타 개인(혈연 관계가 없는, 보호자를 동반하지 않은 아동, 고령의 이웃 등)을 받아들이거나 보양할 수 있다. 이러한 개인들이 상기한 “기타 피부양 친척”에서 언급된 친척과 같은 피부양 상황에 있다면, 그들 역시 재결합에 대한 유엔난민기구 지원의 자격을 갖추었다고 고려되어야 한다. 이러한 인물의 정확한 상황과 환경을 확인하기 위해 특별한 주의를 기울여야 한다.

이러한 경우에 양육 가족과 제3국에서 가족 재결합하는 것이 아동의 최상의 이익에 부합하는지 판단하기 위하여, 모든 보호자를 동반하지 않은 아동에 대하여 BID가 실시되어야 한다. 보호자를 동반하지 않은 아동 및 양육자와 분리된 아동의 경우도 마찬가지로, 부모 추적이 성공했을 시 아동의 현 체류지를 쉽게 파악할 수 있도록 기록을 작성하여 관리하고, 관계자 전원이 아동의 현 체류지를 파악할 수 있도록 조치해야 한다.

6.6.2.3 재결합이 고려될 수 있는 기타 친척

특정한 문화에서는, 기본적인 가족 단위가 조부모, 손자녀, 기혼 형제자매 및 그 배우자·자녀 등을 포함한다. 그러나, 실무적인 이유에서, 가족 단위에 의존하지 않는 확대 가족 구성원 또는 기타 친척의 재결합을 적극적으로 추진하는 것은 유엔난민기구의 정책이 아니다.

그럼에도 불구하고 유엔난민기구는 국가가 재정착을 위한 난민 선발에 있어서 가족 재결합에 대하여 넓고 유연한 기준을 채택하는 것을 강하게 지지한다. 재정착 운영의 과정에서 가족 집단의 통합을 유지하기 위한 노력이 이루어져야 하며, 친척이나 기타 개인적 연고가 있는 국가에 재정착해야 하는 난민의 수용을 촉진해야 한다.

6.6.3 가족 재결합 시나리오 및 과제

유엔난민기구는 아래에 제시된 모든 주요 시나리오에서 가족 재결합 지원을 제공한다. 그러나, 가족 재결합 카테고리 하의 유엔난민기구 재정착 제출은 이미 재정착에 있는 가족 구성원과 비호국에 있는 난민의 재결합을 추진하는 케이스에 제한된다. 특히, 재정착 케이스는 A 시나리오에 따라 가족 재결합이 필요한 경우에만 제출된다.

	Country of Origin	Country of Asylum	Country of Resettlement
A			
B			
C			
D		 	
E		 	
F			 

- **시나리오A: 가족의 일부가 재정착국에 도달하였으나, 기타 가족이 비호국에 있는 경우.**

비록 이러한 경우에 난민 가족의 모든 구성원이 출신국을 떠났지만, 재결합은 여전히 어려울 수 있다. 남은 가족 구성원의 재정착국 입국 허가가 어렵거나 지연될 수 있으며, 이러한 측면에서 유엔난민기구의 개입이 필요한 경우가 많다. 재정착국의 이민 또는 인도주의 프로그램이 불가능하거나 부적절하다면, 유엔난민기구는 가족 재결합 카테고리 하에서 재정착 제출할 수 있다.

- **시나리오B: 가족 일부가 재정착국에 도달하였으나, 나머지 가족이 아직 출신국에 있는 경우**

이는 유엔난민기구의 가족 재결합 지원이 타당성을 갖는 빈번한 케이스이다. 가족

구성원의 출신국으로부터의 출국이나 재정착국으로의 입국에 대한 승인을 얻기 위하여 관련 당국에 개입할 필요가 있을 수 있다.

■ **시나리오C: 가족 구성원 1명이 비호국에 있으나 다른 가족 구성원이 출신국에 있는 경우**

이는 역시 빈번한 케이스로서 유엔난민기구의 가족 재결합 지원이 타당성을 가질 수 있다. 최종적인 가족 재결합을 위하여 여전히 출신국에 있는 가족 구성원에 대한 기록이 주의 깊게 이루어져야 한다. 상황의 진척에 따라 비호국에서 재결합이 이루어지는 경우가 있고, 재정착국에서 이루어지는 경우도 있다. 또는 자발적 귀환 후 출신국에서 재결합이 이루어지는 경우도 있다.

■ **시나리오D: 같은 가족의 구성원이 다른 비호국에 있는 경우**

이러한 경우, 현지 사무소는 영구적 해결책의 실현을 기다리는 동안 관련 비호국들 중 어느 한쪽에서 가족 재결합이 이루어지도록 추진해야 한다. 가족 중 어느 한쪽 또는 양쪽이 가족 재결합 이외의 재정착 카테고리에 따라 시급한 재정착이 요구되는 신체적, 법적, 물질적 보호 필요성 또는 기타 상황이 발생한 경우, 분리된 가족이 하나의 재정착국에 합류하여 가족 재결합이 이루어질 수 있도록 관련 유엔난민기구 사무소, 정부, 파트너가 조치를 마련해야 한다. 이러한 개입은 입양 아동, 성인 피부양자, 약혼자, 기본 가족 단위의 일부를 구성하는 기타 친족의 분리를 막기 위하여 종종 요구된다. 관련 현지 사무소가 문제를 해결할 수 없는 경우에는 유엔난민기구 본부에 지원을 요청해야 한다.

■ **시나리오E: 같은 가족의 구성원이 같은 비호국 내의 다른 지역에 분리된 경우**

이는 난민들이 대량 유입의 상황에서 캠프에 수용된 경우에 종종 발생한다. 사무소는 가족 구성원의 재결합이 가능한 경우에 이를 추진하여야 한다.

■ **시나리오F: 가족 구성원이 다른 재정착국에 있는 경우**

가족의 어느 일부가 나머지에 합류해야 하는지에 관한 명확한 규칙이 부재하기 때문에, 관련 재정착국의 당국이 재결합은 다른 나라에서 이루어져야 한다는 의견을 가지고 입국을 거부하는 경우에 문제가 발생할 수 있다. 비록 피부양자들은 가족의 세대주가 정착한 나라에 수용되는 것이 일반적으로 기대되지만, 특정한 상황(가령, 해당 국가에서 성공적인 통합의 가능성이 낮거나 가족이 다른 곳에 보다 가까운 연고를 가진 경우)에는 다른 해결책이 적합할 수 있다.

6.6.4 가족 재결합에 대한 국가의 접근

재정착을 통하여 가족 재결합을 보장하는 것은, 초기 재정착이나 추후의 가족 재결합 모두에서 어려울 수 있다. 전체 가족 단위가 함께 재정착할 수 있도록 모든 노력을 경주하여야 하지만, 가족 구성원의 분산 때문에 이것이 언제나 가능한 것은 아니다.

국가와 유엔난민기구는 가족 결합의 원칙을 존중해야 할 필요성에 대하여 동의하지만,

부양관계의 개념에 근거한 유엔난민기구의 가족에 대한 정의는 일부 재정착국이 사용하는 정의에 비하여 보다 포괄적이다.

가족 추적 및 재결합을 위하여 다양한 메커니즘이 존재한다. 재정착국의 직접 처리하는 경우도 있고, 가족 구성원이 재정착국 또는 해외에서 개시한 이민 프로그램에 따라 진행되는 경우도 있다.

유엔난민기구는 각각의 재정착이 재정착 쿼터와 별도로 가족 재결합 프로그램을 마련하도록 요구한다. 일부 국가는 이러한 케이스를 위하여 인도주의적 카테고리 하에 개별적인 쿼터를 마련하고, 다른 나라들은 가족 재결합 케이스의 수를 제한하지 않는다. 그러나 일부 국가들은 가족 재결합 케이스를 전체 쿼터 안에서만 고려한다.

가족 구성원 자격의 정의, 적격성 기준, 절차는 재정착국에 따라 상당히 다양하다. 각각의 재정착국은 가족 재결합 정책 및 절차에 관한 자세한 정보를 국가 장(Country Chapter)에 제공하며, 이는 가족 재결합 케이스를 고려하는 유엔난민기구 사무소에 의하여 참조되어야 한다.

국가들은 재결합된 가족 구성원에게 재정착한 난민과 동등한 지위를 부여하도록 장려된다. 그러나 일부 국가에서는 가족 구성원에게 난민 지위에 비하여 출국(강제송환 등)에 대하여 낮은 수준의 보호를 받는 거주권이 부여된다.

아래에서 설명하는 특정한 국가 정책 및 절차 때문에 가족 재결합이 어려워진다.

가족 구성원의 제한적 정의

일부 경우에는 난민 가족 구성원이 출신국이나 첫번째 비호국에 남겨져 있을 수 있다. 잠재적 재정착국은 그들이 “핵가족”(즉 아버지, 어머니, 미성년 자녀)에 속한다고 고려하지 않기 때문이다. 출신국에서 광의의 또는 전통적 의미의 가족을 구성한 전체 집단이 재결합하는 것이 언제나 가능하지는 않지만, 국가들은 피부양 가족 구성원의 통합을 (나이, 교육 수준, 혼인 상태와 상관 없이) 긍정적으로 고려하도록 장려된다. 부양관계의 개념은 5.1.2장에서 보다 자세하게 설명하였다.

서면 증거 요구

관련 문제는 입국을 위한 가족 구성원의 혼인 상태 또는 호적의 증명이다. 친자 및 가족 관계를 확립하기 위해 모든 노력이 이루어져야 하지만, 난민의 출신국이나 피난국에 존재하는 특정한 상황을 고려할 필요가 있다.

이러한 상황은 난민이 정식 요건을 갖추거나 가족 재결합이 승인되기 전에 일반적으로 요구되는 서면 증거를 가져오는 것을 어렵게 하거나 심지어 불가능하게 할 수 있다. 유엔난민기구는 따라서 정부가 가족 재결합에 관한 법제 및 실무에서 유연한 접근방식을 택하여 대안적으로 관계를 증명할 수 있도록 장려해야 한다.

DNA감정은 관계를 증명하는 다른 모든 증거를 검토하였지만 중대한 의혹이 남아있거나, DNA 감정이 부정행위를 증명하기 위해 사용가능한 유일한 방법일 경우에만 활용되어야 한다. 추가적인 정보는 5.1.2.장을 참조한다.

제한된 쿼터

특정한 맥락에서 가족 재결합의 수효는 제한된 연간 처리 쿼터 및 경쟁적인 이민 우선 순위 때문에 가족 재결합을 위한 장기적인 대기 기간으로 이어질 수 있다.

특별 조치

신청자를 후원하는 개인이 주거 및 지원을 제공하도록 요구하는 일반적인 국내 이민 규제 때문에 가족 재결합이 제한되거나 지연되는 경우도 많다. 난민들은 특히 가족 구성원이 재정착국에서 경제, 고용, 주거 문제를 겪고 있는 경우에 이러한 요건을 갖추는 것이 불가능하다. 가족 분리가 길어질수록 심각한 사회 문제를 발생시키므로, 이러한 경우에 수용국은 법 규정을 개정하거나 특별 조치를 취하여, 난민이 피부양자를 수용하도록 지원하고 조기 재결합을 촉진하는 것이 강하게 요구된다.

합류된 가족 구성원의 지위

난민에게 관련 국제 문서 및 국가 법제에 따라 지위가 제공되는 주요 목적 중의 하나는 새로운 국가 커뮤니티에 대한 통합을 용이하게 하고 가능한 한 빠르게 난민 상태를 끝내도록 돕는 것이다. 난민 가족이 재정착국에 원만하고 적시에 통합할 수 있도록 하기 위하여, 합류된 가족 구성원에게 기존의 가족 구성원과 동등한 법적 지위 및 조치를 부여할 필요가 있다. 개인적인 상황에 따라 명시적으로 불가능한 경우(가령, 이국 시민권 또는 배제 조항의 적용 등의 공식적인 고려사항 때문에)를 제외하고, 관련 가족 구성원은 희망에 따라 난민 지위를 인정받아야 한다.

6.6.5 재정착 제출 외의 유엔난민기구 가족 재결합 지원

본 섹션에서는 유엔난민기구 사무소가 재정착 제출 외에 가족 재결합을 위해 난민에게 제공할 수 있는 지원에 대해 검토한다. 이러한 지원은 기타 인도주의적 이민 프로그램(구체적으로 가족 재결합 프로그램이 아니더라도)에 접근하는 난민에 대하여도 관련이 있을 수 있다.²²

6.6.1장에서 설명한 것과 같이, 현지 사무소는 관련 재정착국의 가족 재결합 정책 및 절차를 확인하고, 재정착 제출이 최적의 옵션인지 여부나 유엔난민기구가 국가의 가족 재결합 또는 인도주의적 이민 프로그램에 따른 처리를 추진해야 할지 여부를 신중히 판단해야 한다.

²² 예로 캐나다의 재정착 프로그램 중 개인 스폰서십을 들 수 있는데, 보통 캐나다의 자원 스폰서 그룹이 실행하는 것으로, 꼭 난민신청자와 관련이 있는 그룹이 실행하는 것은 아니다.

유엔난민기구는 자신의 임무 하의 난민의 가족 재결합을 추진하고 지원한다. 나아가, 유엔난민기구는 이러한 지원을 유엔 총회 결의에 의하여 사무소의 관심 대상으로 고려되는 출신국 밖의 실향민에 대하여 확대할 수 있다.

특정한 특별 프로그램을 제외하고,²³ 가족 재결합에 대한 유엔난민기구의 지원을 받으려면 재결합하려는 가족 단위 중 적어도 한 명이 유엔난민기구 임무 하의 난민 또는 기구의 보호 대상자여야 한다는 자격을 갖추어야 한다.



비난민이 난민인 가족 구성원과 합류하기 위하여 지원을 받는 경우에는, 유엔난민기구는 사무소 지원의 수혜자를 난민으로 간주한다.

6.6.5.1 개별 케이스에서 유엔난민기구 지원의 유형

사무소는 분산된 가족 구성원이, 자신이나 다른 가족 구성원에게 위험을 초래하지 않는다면, 재결합을 위한 첫번째 단계를 밟고 필요한 행정 절차를 개시하도록 장려한다. 이러한 경우에, 사무소의 역할은 난민에게 따라야 할 절차를 안내하고 처리 과정을 모니터링하는 것으로 제한된다.

그러나 많은 경우에 재정착 케이스 제출 외에, 재결합을 이루려면 유엔난민기구의 지원이 필요하다. 유엔난민기구 지원은 추적, 여행 허가서, 비자, 여행 조율에 대한 지원으로 확대될 수 있다.

가족 구성원 추적

5.1.2장에서 검토한 바와 같이, 친척이 소재불명인 경우, 유엔난민기구는 ‘proGres’ 등의 신원 정보 검토를 통하여, 그리고 국제적십자위원회(ICRC)의 중앙심민국(Central Tracing Agency) 및 관련 국가 당국, 국제이주기구(IOM) 또는 관련NGO와 협력을 통하여 추적을 추진해야 할 수 있다.

여행 허가서

가족 구성원이 출신국이 발급한 여권을 사용하지 못할 경우, 다른 형태의 여행 허가서가 필요하게 된다. 어떤 경우에는 여행 일정, 이동 수단, 관련 국가의 행정 요건에 따라, 목적국 당국의 비자를 대신하는 서신(a letter in lieu of a visa)으로 충분할 수 있다. 그러나 대부분의 경우에는 보다 공식적인 여행 허가서가 필요하다. 일부 임시 체류국은 특수 여권, 외국인 여권을 발급할 의향이 있을 수 있다. 1951년 협약 및 1967년 의정서 체결국에서는, 협약 여행 허가서가 난민 지위의 자격을 갖춘 가족 구성원에게 부여될 것이다. 여타의 여행 허가서 사용이 불가능하고 가족 구성원이 출신국 밖에 있을 경우, ICRC 여

²³ 이에 대한 한 예로, 베트남의 합법적출국프로그램(ODP)을 들 수 있는데, 유엔난민기구는 가족결합과 관련한 원조를 요하는 사람들을 대상으로 하는 특별 프로그램을 실시할 것을 요청 받은 프로그램으로, 유엔난민기구의 임무의 범주에 포함되지 않는 사람들에게도 혜택을 줄 수 있는 프로그램이다.

행 허가서를 얻을 수 있다. 지원이 필요한 경우에는 유엔난민기구 본부와 협의해야 한다.

입국 비자

여전히 출신국 또는 제삼국에 있는 다른 가족 구성원과 재결합하고자 하는 재정착국에 거주하는 난민은 일단 가족 구성원을 위하여 필요한 입국 비자 또는 이민 승인을 관련 당국에 신청하여야 한다.

어려운 문제가 발생하는 경우, 관련 유엔난민기구 현지 사무소가 재결합 승인을 위하여, 관련 국제 문서 및 집행위원회 결론문을 지적하며, 관련 정부에 개입해야 할 수 있다. 국가가 난민이 충족할 수 없는 조건의 달성 여부에 따라 허가를 내리거나, 특정 유형의 가족 재결합 승인을 전부 거절하는 경우에는, 이러한 문제를 유엔난민기구 본부에 보고하여야 한다. 난민 가족의 재결합이 목적이므로, 사무소는 영구적인 체류를 가능하게 하는 비자가 발급되도록 해야 한다.

출국 비자

많은 경우에, 가족 구성원이 출신국 또는 임시 피난국을 떠나려면 정식으로 허가 신청을 해야 한다. 이것이 가능한 경우, 출신국의 가족 구성원은 자신과 다른 사람을 위험에 빠트리지 않으면서 스스로 허가를 받도록 해야 한다. 필요한 경우에는, 국가 당국이 허가한다면, 국제이주기구(IOM)가 유엔난민기구와 IOM 사이의 프레임워크 협약에 따라 난민 및 가족 구성원이 출국 허가 신청을 하도록 지원할 수 있다.²⁴ 이는 사진 등 필요 서류의 구비와 요금 지불을 포함한다. 그러나 가족 구성원은 사전에 개입은 매우 민감한 문제일 수 있으며 언제나 성공적인 것은 아니라는 점에 대하여 상담을 받아야 한다.

여행 조율

진행 중인 재정착 활동의 프레임워크 내에서 여행이 조율되지 않는 이상, 여행 일정 조율은 원칙적으로 난민 가족의 책임이다. 그럼에도 불구하고, 일부 국가는 일반적으로 IOM을 통하여 개별적인 난민의 가족 재결합을 위하여 여행을 조율하고 비용을 부담한다.

유엔난민기구는 분리된 아동 또는 보호자를 동반하지 않은 아동의 케이스와 같이 필요한 경우에만 지원을 제공한다. 하지만 가족 구성원은 보조금 지원 이주 제도에 대한 자세한 정보를 위하여 IOM에 연락하도록 조언을 받을 수 있다. 이 제도를 통해, IOM은 (특히 출발 전 및 교통 조율을 처리함으로써) 지원이 필요한 난민과 기타 사람들을 돕는다. IOM은 항공업계와 항공 운임을 상당히 할인하고 무료 수하물 허용량을 증가하는 특별 가격 협약을 맺었다. 가족 구성원과 IOM 사이의 직접적인 소통이 불가능한 경우에는, 유엔난민기구 현지 사무소가 도움을 요청받을 수 있다.

²⁴ UNHCR, Guidance Note on Co-operation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector, May 2000, (Internal) <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

가족 재결합 여행 지원 프로젝트

진행 중인 재정착 활동 프레임워크 내에서 여행이 조율되지 않는 이상, 해외의 가족 구성원의 여행 비용은 원칙적으로 난민 가족의 책임이다. 가족 구성원은 유엔난민기구의 개입 또는 승인 없이, 직접적으로 IOM을 통하여 항공권을 할인 운임으로 구입할 수 있는 가능성에 대해 안내를 받아야 한다.

기타 자금이 활용 가능하지 않다면, 유엔난민기구는 가족 재결합 케이스에 지원할 수 있는 자금을 제한적으로 가지고 있다. 가족의 재결합 여행 지원 프로젝트 하의 보조금²⁵은 유엔난민기구의 재정착 담당 부서가 관리하며, 케이스가 다음의 조건을 모두 충족하는 경우에 고려될 수 있다.

- 모든 관련 가족 구성원이 확립된 기준 하의 가족 재결합 적격성을 갖출 것
- 가족 구성원 중 적어도 한 명이 유엔난민기구 임무 하의 난민으로 인정되었을 것
- 난민 가족의 분리가 자발적이지 않으며 박해 또는 피난과 관련이 있을 것
- 예상되는 재정착국(목적국)이 가족 구성원에게 입국 비자 및 법적 체류자격을 도착과 동시에 부여할 것
- 원조 제공이 유엔난민기구 지침상 적절할 것
- 가족 구성원이 공핍하여 스스로 여행 비용을 부담할 수 없을 것
- 기타 활용 가능한 자금원이 없을 것 (가령, 수용국, 친척, 스폰서, 자선단체 등)
- 유엔난민기구 재정착 담당 부서의 '가족 재결합 여행 지원 프로젝트'에 활용 가능한 자금원이 충분할 것. 일부 경우에는 현지 사무소가 활용 가능한 자금을 가질 수 있을

신청 절차를 위하여 목적국의 신청자와 이동이 시작할 나라에 있는 가족 구성원인 수혜자 모두 서류를 작성해야 한다. 유엔난민기구 현지 사무소 직원(목적국과 가족 구성원이 이동할 국가 모두)은 필요한 서류를 작성하고 적격성 및 필요성을 평가하기 위하여 가족 구성원을 면담함으로써 절차를 지원하도록 요청받는다. 면담을 진행할 때, 유엔난민기구 직원이나 국내 파트너의 가정 방문이 장려된다.

가족 재결합 여행 지원의 필요성 평가는 가족 연고와 관련 난민의 자금 필요성에 대한 확인을 포함한다. 따라서 출생 및 혼인 증명서와 같은 증빙 서류 역시 필요하다. 일부 경우에는, 최상의 이익 평가 또는 인정이 필요할 수 있다. 재정착 담당 부서는 목적국이 입국 비자를 부여하거나 약속하고, 도착과 동시에 가족에게 법적 체류자격을 부여하지 않는 한 케이스를 처리할 수 없다는 것을 유의하여야 한다.

케이스가 필요 조건을 충족한 경우, 현지 사무소는 작성된 신청서와 증빙 서류를 재정착 담당 부서에 검토를 위하여 보낸다. 검토에 대한 승인과 동시에, 유엔난민기구 본부는 국제이주기구에 연락하여 여행을 조율하도록 하거나 (여행 승인에 대한 적절한 예

²⁵ 가족재결합을 위한 이동지원프로젝트 (신청서 파트A와 파트B 포함)에 관한 추가정보는 유엔난민기구인트라넷의 재정착 페이지에서 확인 할 수 있다. UNHCR intranet, under the Delegation of Authority to the Field: Guidelines on Resettlement Dossier Case Submissions and Family Reunification Procedures in "Tools and Resources", 참조.

산 코드를 제공함으로써) 현지 사무소가 현지에서 대체적으로 여행을 조율하도록 승인하게끔 해야 한다. 여행 조율은 필요한 승인이 내려지고 여행 허가서 및 비자를 확보한 후에만 이루어져야 한다.

6.6.6 입국 기준에 따른 분리

가족 구성원의 한 명 이상이 재정착국의 특정 입국 기준을 충족하지 못함에 따라 재정착 도중에 난민 가족이 분리될 위험이 있다. 이러한 경우에, 사무소가 재정착국 당국에 접촉하여 가족 구성원이 인도주의적 관점에서 입국할 수 있도록 주장해야 하는 경우가 많다.

유엔난민기구가 가족이 부양 관계 때문에 분리되어서는 안 된다고 판단한 경우, 현지 사무소는 가족 전원을 수용하지 않는 수용국에 대한 신청을 취소하고 다른 국가에 재신청 할 것을 검토해야 한다. 피부양 가족 구성원의 분리 결정에 대한 지침은 **7.7.8장**을 참조한다.

재정착 후 형성된 혼인 관계

일부 재정착국은 재정착한 난민이 재정착국에 도착한 후에 재정착국 밖의 파트너와 결혼하거나 파트너를 찾은 경우에 난민 가족의 가족(재)결합을 허용하지 않는다. 해당 난민이 출신국으로 돌아갈 수 없다는 점을 특히 감안하였을 때, 입국 허가의 거절은 가족의 삶을(다시) 확립하는 데 심각한 장애가 된다.

이러한 상황에서 난민이 비호국 밖에서 생활하는 것이 현실적으로 불가능하다면, 국가에 의하여 추구되는 법적 목표와 가족결합권, 혼인권, 가족구성권에 대한 개입²⁶은 균형을 맞추어야 한다. 이를 평가할 때, 출신국으로 돌아갈 수 없는 난민의 특수한 상황을 감안하고, (다른 국가에서 강제송환의 위험 없이 난민 지위를 유지할 수 있는지 여부를 포함하여) 다른 곳에서 가정 생활을 영위할 수 있는지 여부를 평가할 필요가 있다. 기타 관련 요소는 아래와 같다.

- 배우자/파트너의 상황
- 각각의 국가 내에서 가족 구성원의 경제적, 사회적 통합 및 장래의 가능성
- 더 많은 수의 가족 구성원이 거주하는 국가
- 각각의 국가의 거주 기간
- 생계 유지의 가능성과 (영구적 해결책에 대한 접근 등) 효과적 보호 달성의 가능성

²⁶ According to the Human Rights Committee, “[t]he right to found a family implies, in principle, the possibility to procreate and live together ...”. See Human Rights Committee, General Comment No. 19 on Article 23 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1990, paragraph 5. The right to marry and found a family is contained in Article 16 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights (UDHR); Article 23 of the 1966 ICCPR; Article 5 of the 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (providing that States Parties undertake “to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, color, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of... the right to marry and choice of spouse”); Article 17 (2) of the 1969 American Convention on Human Rights (ACHR); and Article 12 of the 1950 European Convention for the Protection of Fundamental Rights and Freedoms (ECHR).

6.6.7 유엔난민기구 권한 밖의 가족 재결합 케이스

유엔난민기구 사무소는 확립된 기준 및 절차 하에서 지원 자격을 갖추지 못한 사람의 가족 재결합 또는 여행에 대한 지원을 요청받는 경우가 있다.

이러한 요청은 사무소 임무 범위에 포함되지 않는 사람, 가족 단위에 속하지 않은 친척, 비호국에 있는 난민 가족 방문만을 포함하는 가족 구성원 등을 포함한다. 요청은 행정 절차의 처리, 비자 및 여행 허가서 발급, 여행 경비 지원과 관련된 경우가 많다. 요청이 유엔난민기구 임무에 해당하지 않는다고 판단되면, 신청자에게 유엔난민기구가 도울 수 없으며 관련 대사관, 이미 사무소, NGO에 문의하도록 조언해야 한다. 신청자에게 IOM에 연락하여 이주 보조금 제도에 관한 정보를 확인하도록 조언할 수도 있다.

필수 문헌

- UNHCR, Summary Conclusions: Family Unity, June 2003, adopted at Global Consultation on International Protection, Geneva Expert Roundtable, Nov. 2001, in Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, (edited by Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003), 604–608, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33bed.html>
- UNHCR, Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context, June 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca12.html>

추가 참조

- Jastram, Kate and Kathleen Newland, Family unity and refugee protection in Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, (edited by Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003), 555–603, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33be0.html>
- UNHCR, Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- UNHCR, IOM/052/1983 – FOM/049/1983 The Reunification of Refugee Families, 18 July 1983, IOM/052/1983 – FOM/049/1983, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3c29fa1f4.html>



6.7 위험에 처한 아동 및 청소년

아동 및 청소년은 아동권리협약에 따라 특별한 배려와 지원을 받을 자격이 있다. 아동 및 청소년의 발달 필요성, 부양관계, 법적·사회적 지위를 고려하였을 때 특별한 주의를 기울일 필요가 있으며, 고조된 위험에 처한 아동의 빠르고 지속적인 식별은 유엔난민 기구의 우선과제이다.



본 편람의 5.2.2장은 난민 아동 및 청소년의 특정한 보호 필요성과 잠재적 취약성을 서술하고, 위험에 처한 아동을 위한 아동 보호 체계의 주요 요소를 제시하며, ‘아동의 최선의 이익 인정에 관한 유엔난민기구 지침’을 검토한다.

위험에 처한 아동 또는 청소년의 재정착을 검토할 때는 이러한 필수 정보를 검토하여야 한다.

본 섹션은 특히 ‘위험에 처한 아동 및 청소년’ 카테고리 하의 재정착 케이스 제출에 대하여 구체적으로 설명한다.

아동은 누구인가?

아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC) 제1조에 정의된 “아동”은 “아동에 대한 적용 법률에 따라 성년 지위를 빨리 취득하지 않는 한, 18세 미만의 모든 사람”을 의미한다.²⁷ 유엔난민기구의 활동에 있어서, “아동”이라는 용어는 사무소의 권한 하에 속한 모든 아동을 의미하며, 비호신청 아동, 난민 아동, 국내실향 아동, 유엔난민기구에 의하여 지원 및 보호를 받는 귀환 아동, 무국적 아동을 포함한다.

비록 아동의 일반적 용례가 사춘기 또는 성적 성숙기에 도달하지 못한 사람이고, 더 이상 아동이 아니지만 아직 성인이 아닌 사람을 청소년으로 보지만, 국제법 하에서는 18세 미만의 모든 사람이 아동이다.

보호자를 동반하지 않은 아동(unaccompanied children)은 부모와 기타 친족 모두로부터 분리되고 법적이나 관습적으로 책임이 있는 성인에 의하여 보양을 받지 못하는 아동이다.

분리된 아동(separated children)은 부모 또는 과거의 법적·관습적 주요 양육인으로부터 분리되었지만, 반드시 기타 친족으로부터 분리되지는 않은 아동이다. 따라서 기타 성인 가족 구성원이나 양육인을 동반한 아동을 포함할 수 있다.

(고아(orphans)는 부모가 모두 죽었다고 알려진 아동이다. 일부 국가에서는 한쪽 부모를 잃은 아동 역시 고아라고 부른다는 점을 유의한다. 모호한 의미 때문에 유엔난민기구는 고아라는 용어를 거의 사용하지 않는다.)

²⁷ UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

6.7.1 위험에 처한 아동 및 청소년 카테고리 하의 제출

위험에 처한 아동은 법적·신체적 보호 필요성을 가지고 있으며, 폭력 및 고문의 생존자일 수 있으며, 가족 재결합을 용이하게 하기 위하여 재정착 제출될 수 있다. 위험에 처한 여아는 ‘위험에 처한 여성 및 여아’ 카테고리 하에서 역시 제출될 수 있다. 6.5.2장을 참조한다.

그러나 ‘위험에 처한 아동 및 청소년’은 위험에 처한 난민 아동 및 청소년의 특정한 보호 필요성을 강조하고, 그들이 우선적 처리를 받도록 보장하기 위한 별개의 재정착 제출 카테고리이다. 이를 2차 제출 카테고리로 설정하면 재정착 케이스 안에서 분리된 아동 또는 위험에 처한 기타 아동 및 청소년의 존재에 대하여 주의를 끌 수 있다.

이 카테고리는 역사적으로 양육자 없이 재정착하는 보호자를 동반하지 않은 아동의 케이스에 주로 적용되어 왔다. 일부 재정착국은 특히 보호자를 동반하지 않은 아동의 필요성을 충족시키기 위하여 집중적인 재정착 지원 프로그램 및 대안적 양육 조치를 발전시켜 왔다.²⁸

‘위험에 처한 아동 및 청소년’을 1차 카테고리로 한 제출은, 재정착이 적절한 영구적 해결책이라고 결정하는 데 있어서 난민 가족 내의 아동 또는 청소년의 보호 필요성이 가장 강력한 요소였을 때도 적절하다. 이는 아동 또는 청소년이 그들의 정치적 또는 사회적 활동이나 성적 취향 때문에 보호 위험에 직면한 상황을 포함한다.

‘위험에 처한 아동 및 청소년’ 카테고리 하에서 재정착 제출되는 아동 및 청소년은 아래에 해당한다.

- 18세 미만이다.
- 보호자를 동반하지 않은 아동 또는 분리된 아동이거나 그렇지 않다.
- 비호국에서 해결되지 않는 강력한 보호 필요성을 가지고 재정착이 최적의 해결책으로 판단되었다.

‘위험에 처한 아동 및 청소년’ 카테고리 하에서 보호자를 동반하지 않은 아동 또는 분리된 아동의 제출을 준비할 때 아래의 고려사항을 유념하여야 한다.

- 최상의 이익 인정 재정착을 최적의 해결책으로 확인하여야 한다.

²⁸ 아동과 청소년의 정착 프로그램을 위한 지침은 다음을 참조: UNHCR, Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html> 의 3.3을 참조. 특정 재정착 프로그램의 상세는 본 편람에 첨부된 Country Chapter에서 확인 가능. <http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

- 이러한 케이스를 제출할 재정착국을 판단할 때 보호자를 동반하지 않은 아동 또는 분리된 아동에게 제공되는 서비스 및 지원이 고려되어야 한다.
- 난민 주장을 상술할 수 있는 아동의 능력 역시 재정착국 판단의 요소가 될 수 있다.
- 보호자를 동반하지 않은 아동 및 분리된 아동의 케이스에서 가족 추적 및 잠재적 재결합을 용이하게 하기 위하여 주의깊게 기록하여야 한다.

6.7.2 최상의 이익 인정

재정착이 검토되는 모든 보호자를 동반하지 않은 아동 및 분리된 아동은 '아동의 최상의 이익 인정에 관한 유엔난민기구 지침'이 제시한 기준 및 절차에 따라 최상의 이익 인정을 받아야 한다.²⁹ 최상의 이익 인정은 재정착이 아동의 최선의 이익에 부합하는지 여부를 평가한다.

'최상의 이익 인정 지침'에서 제시되고 5.2.2장에서 검토한 바와 같이, 보호자를 동반하지 않은 아동 및 분리된 아동, 기타 위험에 처한 아동의 상황에 대한 최상의 이익 평가는 위험에 처한 아동의 식별 후에 즉시 시작되어야 한다. 이 평가의 일환으로 가족 추적 절차가 개시되고, 단기적 보양 및 보호 필요성이 처리된다.

전세계적인 경험에 비추어 볼 때, 보호자를 동반하지 않은 아동이나 분리된 아동 및 청소년의 대다수에게 살아있는 부모 또는 기타 친척이 있으며, 이들은 추적을 통해서 찾을 수 있고 아동을 양육할 의사와 능력이 있다. 이러한 사실을 인식하는 것은 보호자를 동반하지 않은 아동과 분리된 아동을 돕기 위한 접근방식과 아동 보호의 기본 원칙의 근간이 된다.

공식적인 '최상의 이익 인정' 절차는 보호자를 동반하지 않은 아동 또는 분리된 아동의 식별 이후 2년 이내에 개시되어야 하며, 임시적 부양 조치에 문제가 있거나 영구적 해결책 또는 가족 재결합이 고려되는 경우에는 보다 빠르게 개시되어야 한다.

²⁹ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

6.7.3 아동의 난민 주장

재정착의 맥락에서, 일부 국가는 아동이 주 신청자인지 여부와 상관 없이, 아동을 포함하는 모든 개인이 난민 정의에 부합할 것을 요구한다. 유엔난민기구는 국가가 RSD 실시에 있어서 아동의 최상의 이익 원칙을 고려하고, 위험에 처한 아동의 재정착 제출을 검토할 때 가능한 한 광의의 해석을 사용하여 난민 지위를 인정하도록 장려한다.

성인에게 적용되는 난민 기준 및 절차를 적용한다면, 보호자를 동반하지 않은 아동이 난민 지위를 확립하는 것은 어려울 수 있다. 아동은 자신의 난민 지위 주장을 성인과 같은 방식으로 상술하지 못할 수 있으며, 이를 위하여 특별한 지원이 필요할 수 있다.

나아가, 아동 및 청소년의 특수한 박해 경험은 그들의 나이, 성숙 및 발달 수준, 성인에 대한 부양관계와 같은 요인 때문에 항상 고려되지는 못할 수 있다.

‘위험에 처한 아동에 관한 결론문’(2007년)에서, 유엔난민기구 집행위원회는 국제법에 따라 아동을 “권리의 적극적인 주체”로 인식할 필요성을 강조한다. 집행 위원회는 또한 아동이 아동에게 특유한 형태 및 징후의 박해를 경험하였을 수 있다는 점을 인식한다.³⁰

유엔난민기구의 ‘아동 비호 신청에 관한 지침’은 아동을 배려한 방식으로 난민 지위 인정을 실행하기 위한 실질적·절차적 지침을 제공한다. 비호 절차에서 강조되는 아동의 특유한 권리 및 보호 필요성은 재정착 절차에서 필요한 난민 주장의 검토 및 표현에 대해서도 관련이 있다.³¹

필수 문헌

- UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>
- UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>
- UNHCR, Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>
- UNHCR, Best Interests Determination Children – Protection and Care Information Sheet, June 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a076922.html>
- UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>



³⁰ UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, para. (b)(x)(viii), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

³¹ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>



- UNHCR, International protection of children of concern, 31 May 2010, EC/61/SC/CRP.13, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbd4c042.html>
- IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, Inter-Agency Standing Committee, 20 June 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>
- UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Children, 6 August 1993, EC/SCP/82, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f9e6a534.html>
- Inter-Agency, Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, January 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>

6.8 예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재

본 제출 카테고리는 급박한 보호 필요성에 따른 재정착을 요하지 않지만, 난민 상황의 종료(영구적 해결책)가 필요한 난민을 대상으로 한다. 이들은 예측 가능한 장래에 귀환이 불가능하고, 피난국에 정착할 기회가 없다. 많은 경우, 이들의 난민 상황은 장기화된다. ‘예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재’ 카테고리(과거 ‘현지 통합 가능성이 없는 난민’ 카테고리) 하의 대부분의 재정착 제출은, 5.7.1장에서 설명한 바와 같이, 특정 난민 집단의 필요성에 대처하기 위한 국가 또는 지역 전략과 연계되어 있다. 그러나, 개별적 케이스 역시 이 카테고리 하에서 제출될 수 있다.

재정착이 전체 집단 또는 특정 집단 내의 개인에게 최적의 영구적 해결책이라고 식별하는 것은 보호 및 영구적 해결책 전략 개발의 일부분이다. 이 카테고리 하의 재정착은 특히 재정착을 (포괄적 해결 전략 내에서) 전략적으로 사용할 수 있거나, 장기화된 난민 상황을 해결할 수 있을 때 유엔난민기구에 의하여 촉진된다.

장기화된 난민 상황은 “난민이 장기적이고 해결이 곤란한 담보 상태에 놓인 상황이다. 난민의 삶은 위협에 처해있지 않을 수 있지만, 망명 중의 수년 동안 기본권과 필수적 경제·사회·심리적 필요성이 충족되지 못한다. 이러한 상황에 놓인 난민은 종종 외부 지원에 대한 강요된 의존으로부터 자유로울 수 없다.”³²

재정착을 위한 사전 계획은 연간 계획 절차의 필수적인 부분이며, 이를 통해 관심 대상 집단의 보호 필요성을 평가하고, 난민 집단의 조건 및 상황에 변화를 가져올 최적의 전략(영구적 해결책 전략 등)을 판단한다. 자발적 귀환의 가능성, 비호의 질, 비호국에 내재한 사회적 가능성의 수준이 적절한 영구적 해결책 평가의 주요 고려사항이다. 재정착

³² Definition used in UNHCR, Protracted Refugee Situations, Standing Committee to the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, 30th meeting, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>

을 사무소의 계획 절차 및 전반적 보호 전략에 통합시키는 것은 세 가지 영구적 해결책이 모두 포괄적으로 평가되고, 재정착이 다른 활동에 (또는 다른 활동이 재정착에) 미치는 부정적인 영향을 완화하도록 돕는다.

영구적 해결책으로서 현지 통합은, 현지 통합과 자립 간의 관계와 함께, 본 편람의 **1.3.4 장**에서 정의하였다. 개념적으로, 현지 통합은 분명한 법률적, 경제적, 사회적, 문화적 기준을 세운다. '예견 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 카테고리는 미래 지향적이다. 이는 주어진 시기에 주어진 국가에서 제공되는 비호의 수준을 비호의 개선 가능성 및 예견 가능한 시간 내의 현지 통합 또는 자발적 귀환의 가능성과 비교 검토한다.

이러한 측면에서 유엔난민기구의 주요 과제는 주재국에서의 현지 통합 가능성이 없는 난민을 재정착시킴으로써 보호 원칙을 유지하면서도, 동시에 같은 국가에서 비호의 질과 난민의 현지 통합 가능성을 확대하고 강화하는 작업을 계속하는 것이다. 마찬가지로, 자발적 귀환이 시작되거나 진행 중인 경우에, 재정착 활동은 계속해야 하지만, 자발적 귀환을 저해하지 않도록 신중히 실시되어야 한다. 모든 재정착 노력은 (특히 영구적 해결책으로서 재정착은) 이러한 측면에서 명확한 전략을 제공하는 포괄적인 보호 프레임워크에 포함되어야 한다.

자립(self-reliance)은 유엔난민기구에 의하여 언제나 장려되며, 세 가지 영구적 해결책 모두에 대하여 근간을 제공한다는 것을 상기해야 한다. 자립은 자체적으로 현지 통합을 구성하지 않으며, 재정착을 배제하지 않는다. 현지 사무소는 난민, 정부, 기타 파트너와의 소통에서 이를 반영해야 한다. 잘못된 인식에 대처하고, 재정착 제출을 위한 '예견 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 카테고리 적용의 정확한 이해를 보장하기 위해서이다.

'예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 카테고리 하의 제출

본 카테고리 하의 난민 집단 제출은 유엔난민기구 본부의 재정착 담당 부서 및 재정착국과의 사전 협의를 필요로 한다. 간이 재정착 등록 서식(Resettlement Registration Form, RRF)이 집단 방법론 하에서 개발될 수 있다. **5.7장**을 참조한다.

'예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 카테고리 하의 재정착을 위하여 집단 또는 개인 케이스를 평가할 때, 법적 보호 및 영구적 해결책 관련 전제조건 및 지표, 비호 조건, 사회경제적 상황, 해당 개인의 심리사회적 상황을 주의 깊게 검토해야 한다.

'예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재'를 1차 재정착 카테고리로 삼아 개인 케이스를 제출할 때, RRF에 적절한 정당화 사유를 포함하는 것이 가장 중요하다.

6.8.1 기본적 고려사항 및 방법론

재정착을 위하여 제출되는 하는 모든 케이스와 마찬가지로, 제5장에서 설명한 재정착 고려의 전제조건이 충족되어야 한다. 5.4장과 5.5장에서 설명한 표준 식별 도구 및 방법론의 사용은 본 카테고리의 적용을 용이하게 하며, 일관성이 보장되도록 돕는다. 5.7.1장은 재정착이 필요한 집단의 식별을 다룬다. 본 편람의 이러한 섹션들을 검토하도록 한다.

본 카테고리의 적용을 고려하는 데 있어서 첫 번째 단계는 난민 집단의 프로파일링 또는 맵핑이라고 할 수 있다. 난민 집단의 사회인구학적 성격, 보호 필요성 및 문제의 맵핑은 공통적인 필요성과 성격을 지닌 집단이나 난민 카테고리를 식별한다. 또한 맵핑과 보호 프로파일링은 재정착 필요성의 국가 평가의 일관성을 확보하고 지역 운영 계획을 용이하게 하는 개관을 제공한다. 난민 집단의 요구를 이해하고, 특정한 문제에 대한 적절한 해결책을 제공하는 것은, 세 가지 영구적 해결책의 보완성을 현실화하는 주요 수단이며, '예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 재정착 제출 카테고리의 잠재적 적용가능성 평가에서 매우 중요한 요소가 된다.

두 번째로, 난민 또는 난민 집단에 대하여 본 카테고리 하의 재정착이 고려되어야 할지 여부를 결정하는 데 있어서, 일련의 '보호의 다양한 분야에 관련된 객관적 지표'의 설정 및 적용이 중요하다. 이는 보호 및 해결책의 가능성, 비호 조건, 사회경제적 고려사항, 심리사회적 요소와 관련된 지표를 포함한다.

세 번째로, 개인 수준의 분석이 본 재정착 제출 카테고리 활용의 케이스별 근거를 파악할 수 있다는 것을 유의하여야 한다.

네 번째로, 아래에서 설명할 객관적 지표는 '상호연관적이며, 일반적이고, 비전면적인 성격'을 가진다. 따라서, 유엔난민기구 현지 사무소는 필요에 따라 추가적, 국가별, (경우에 따라) 지역별 지표를 개발하도록 장려된다.

6.8.2 객관적 지표 설정

특정 난민 또는 난민 집단에 대하여 본 카테고리 하의 재정착을 고려하려면, 다음의 지표를 모두 충족해야 한다. 이 지표를 통해 자발적 귀환과 현지 통합이 불가능하고, 장기화된 난민 상황에 머물 위험에 처했음을 확인할 수 있다.

6.8.2.1 법적 보호 및 영구적 해결책 관련 지표

a. 피난국에서의 법적, 사회적, 경제적 보호

현지 통합의 정의는, 본 편람의 1.3.4장에서 설명한 대로, 국민이 향유하는 것과 비슷한 넓은 범위의 권리를 난민에게 부여하는 ‘법적 절차’를 주요 요소로 포함한다. 넓게 말하여, 비호국이 최소한 1951년 협약이 난민 처우와 관련하여 천명한 원칙과 기본적인 국제 인권 문서에 부합하는 보호 레짐을 제공하는지 여부에 대한 질문으로 번역될 수 있다. 만약 그렇다면, 문제의 난민은 현 시점에서 재정착 우선순위가 아닐 것이다.

하지만,

- 난민이 피난국에서 단순히 용인될 뿐이거나 “불법 이민자”로 인식되는 경우, 또는
- 피난국에서의 체류가 시적인 보호 레짐에 기초하여 성격상 재량적인 경우

‘예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재’ 제출 카테고리에는 여전히 옵션일 테지만, 다른 지표들의 적용을 분석할 필요가 있다.

b. 예견 가능한 미래의 자발적 귀환 가능성

예견 가능한 미래에 출신국으로 자발적 귀환이 가능한지 평가할 필요가 있다. 이러한 평가는 개인의 사회-경제적 및 심리적 측면을 감안하여야 하며(아래 참조), 단순한 객관적 요인의 분석으로 아래의 가정에 이를 수 있다.

- 고려 대상인 특정 난민의 안전과 존중을 갖춘 자발적 귀환이 여전히 불가능한 경우
- 예견 가능한 미래에 출신국의 상황이 개선될 것이라는 지표가 존재하지 않는 경우

이는 모두 ‘예견 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재’ 제출 카테고리가 대상 난민을 위한 옵션일 수 있다는 지표가 될 수 있다. 자발적 귀환이 자연스럽게 이루어지거나 적극적으로 추진되는 상황에서, 출신국에서의 박해에 대한 공포가 지속되어 귀환할 수 없는 개인이 있을 수 있다. 비호국 사회에서 현지 통합의 가능성이 보이지 않는 경우, 재정착은 난민을 위한 유일한 영구적 해결책이라고 볼 수 있다. 이러한 케이스는 비현실적인 재정착 기대를 피하기 위하여 신중하게 유엔난민기구 본부와의 협의 하에서 처리되어야 한다.

c. 난민이 비호국에서 의미 있는 현지 통합 가능성을 가지고 있는가?

난민은 현지 당국이, 유엔난민기구, 난민, 기타 행위자의 노력에도 불구하고, 일반적인 또는 특정 집단/국가 출신의 난민 집단에 대한 제한적인 통합 기회조차 완고히 거부하는 상황에서 의미 있는 가능성을 가지지 못할 수 있다.

의미 있는 통합 가능성의 지표는 아래의 사항을 포함한다.

- 취업 허가의 발급
- 현지 근로연수 제도에 난민을 포함
- 난민과 현지 구성원 간의 상당한 수의 결혼
- 특정 국적/카테고리의 난민에게 시민권을 부여하려는 당국의 의향

또한, 개별적 난민의 재정착 케이스는 비슷한 상황에 놓인 다른 난민의 상황과 비교하여 검토해야 한다. 이는 어떻게 하면 비슷한 카테고리에 속한 다른 난민 또는 피난국이나 이 외국에서 동일한 상황에 놓인 난민의 필요성에 가장 잘 대처할 수 있을지에 대한 현실적인 평가를 포함한다. 이러한 목적과 영구적 해결책 전략의 지역적 일관성을 위하여, 비슷한 프로필의 난민 집단을 담당하는 유엔난민기구 사무소와 긴밀하게 협의하여야 한다.



본 카테고리에 의한 재정착은 포괄적 해결책 전략의 가능성을 여는 역할을 할 수 있다. 귀환이나 통합이 불가능한 특정 집단 내의 난민에게 영구적 해결책을 제공하는 것은, 나머지 난민의 귀환 또는 통합을 용이하게 할 수 있다.

6.8.2.2 비호 상태에 관련된 지표

a. 비호국 내의 체류 기간

난민이 영구적 해결책을 결여했다고 말할 수 있는 피난국 체류기간의 절대적인 기준은 없다. 이러한 측면에서 강조가 되는 것은 기간과 관련된 엄격한 규칙이 아니라, 개인 또는 집단의 예견 가능한 현지 통합 가능성에 대한 주의 깊은 평가이다.

문화적, 사회적, 종교적, 교육적 배경 때문에, 개별 난민이 출신국에 대한 귀환 가능성이 나 피난국에서의 통합 가능성이 없다고 빨리 식별되는 경우도 있다. 본 카테고리 하의 재정착은 이러한 난민에게 최적의 해결책일 수 있다.

하지만, 영구적 해결책이 제공되지 않은 채로 체류가 길어질수록 현지 통합될 가능성은 낮아진다는 기본 가정 하에서, 체류 기간은 현지 통합의 가능성을 판단하는 하나의 요소이다.

난민 캠프 내의 장기 체류(공식적으로 5년 이상으로 정의됨)는 난민에게 노출되는 위험을 증대시킬 수 있으며, 부정적인 결과를 낳을 수 있다. 피난국에서 태어나서 다른 환경(난민 캠프, 도시 지역)에 대하여 알지 못하거나 조국을 본 적이 없는 난민 아동 및 청소년이 특히 영향을 받는다. 그들의 전반적인 상황을 감안하면, 이러한 아동 및 청소년은 “잃어버린 세대”가 될 위험에 처한다.

b. 피난국에서의 난민의 생활 환경

난민이 폐쇄된 캠프나, 표준 생활 조건보다 낮은 조건(가령, 주재국 내의 현지 일용 노동자의 최저 임금 이하의 소득)의 도심지에 체류하는 경우, 이는 현지 통합 가능성이 제한되었다는 지표일 수 있다.

반면에, 난민이 캠프 내외의 이동의 자유와 현지 인구와의 상호작용의 기회가 주어진 개방된 캠프에 근거하는 경우, 이는 반대의 가정을 대변한다. 이는 또한 도심지에서 합리적인 생활 조건 하에서 생활하는 난민에 대하여서도 적용된다. (이들이 주재국 내의 현지 일용 노동자의 최저 임금에 달하는 소득을 얻고 있음을 의미한다.)

c. 같은 집단/카테고리의 난민과 비교한 지역 내 난민의 생활 환경

피난국 내의 생활 환경이 해당 지역 내의 다른 국가에 있는 난민에 비하여 열악하거나 비슷한 경우에는, 재정착이 하나의 옵션으로 유지되어야 한다.

예를 들어, 특정 프로파일(종족, 국적 등)의 난민이 비호국의 폐쇄된 캠프에 수용되어 있으나, 이웃 국가에서는 이동의 자유를 향유하는 경우, '예측 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 제출 카테고리의 추가적인 분석이 타당할 수 있다.

6.8.2.3 사회·경제적 지표

a. 기본 서비스에 대한 접근

난민이 (근본적으로 특정 인권을 구성하는) 기본 서비스에 대하여 접근하지 못한다면, 이는 재정착이 적절할 수 있다는 지표이다. 아래에 열거된 항목들은 현지 통합 가능성의 부재를 시사한다.

교육

- 난민 아동이 초등 공교육 시설에 대하여 접근하지 못하는 경우
- 난민 아동 및 성인이 중등 공교육이나 직업 훈련 제도에 접근하지 못하는 경우

의료

- 난민이 아래의 이유로 공공 의료 시설에 접근하지 못하거나 접근이 제한되는 경우
 - 난민이기 때문에
 - 난민으로서 소수자에 속하여 열악한 시설이 제공되거나, 일반 시설에 대한 접근이 제한되기 때문에

근로권

- 난민이 고용될 권리 또는 기타 경제 활동에 접근할 권리를 향유하지 못하는 경우. 예를 들어, 현지 시장에서의 거래가 금지되거나 도시 지역에서 경제적 기회를 추구할 때 괴롭힘 또는 구금에 취약한 경우

재산권

- 난민에게 법률상 또는 사실상 재산의 임차 및 매수가 금지되어 있다. 사실상 장애는 일반적으로 난민 카테고리 또는 집단에 대한 차별에 기인하며, 예를 들어 현지 주민 보다 비싼 가격을 지불해야 하는 의무의 형태로 나타난다.

b. 비슷한 상황의 현지 주민의 전반적 생활 수준

비슷한 상황의 현지 주민과 비교하여, 난민이 서비스 및 주거에 대한 접근과 관련하여 정부 정책의 차원에서 차별을 받고, 이러한 처우가 1951년 협약이나 국제 인권 문서 하에서 정당화될 수 없는 경우, 이는 (다른 지표들이 마찬가지로 재정착을 해결책으로 지목한다면) 재정착이 추구되어야 한다는 지표일 수 있다.

c. 지역 내의 특정 난민 카테고리를 위한 재정착 기회

아래에 열거된 가정들은 재정착이 적절할 수 있다는 지표이다.

- 본 카테고리 하의 재정착이 (캠프에 거주하든, 도시 지역에 거주하든 상관 없이) 피난국 내의 같은 프로필의 난민을 위하여 지속적으로 실시되었다.
- 고려 중인 프로필에 속한 난민이 지역 내에서 유사한 재정착 기회를 가진다.
- 고려 중인 난민 프로필을 위한 재정착이, 같은 난민 구역 내의 다른 프로필(가령, 현지 주민과 결혼한 난민, 같은 문화적·언어적 배경을 가진 난민)의 현지 통합을 추구하는 포괄적인 영구적 해결책 전략의 일환으로 실시되었다.

d. 가족 지원 및 난민 커뮤니티로의 통합

이 지표는 개별 난민의 주관적인 수준에 더욱 방점을 둔다. 난민 개인/집단이 가까운 가족 구성원과 분리되었는지, 가까운 가족 구성원을 잃었는지, 미혼인지 여부를 확인하여야 한다. 이에 더하여, 해당 인물은 난민 커뮤니티로부터 지원을 받지 못하는지 여부도 확인하여야 한다. 가족 또는 커뮤니티 지원이 부재하다고 판단되었다면, 재정착이 고려되어야 한다.

e. 난민의 개인적 사회·경제적 프로필

- 개인/집단이 난민의 주류 사회적, 경제적, 커뮤니티 네트워크에서 배제된 경우 (이는 특히 난민들이 커뮤니티에 기초한 네트워크의 지원과 같은 일족 또는 커뮤니티 구성원 내의 자원 공유 덕분에 생존한다고 알려진 도시 맥락에서 관련이 있다.)
- 개인/집단이 유엔난민기구의 지원에 완전히 의존적이거나, 외부적인 이유(가령, 난민에 대한 정부의 제한적인 접근)로 비적극적인 경우

이러한 경우에, 재정착이 검토되어야 한다.

6.8.2.4 사회심리적 지표

a. 난민의 박해의 과거 이력 및 피난 상황

본 섹션에서 열거한 다른 지표와 마찬가지로, 아래에 제시된 주관적 지표들이 충족되는 경우, 다른 모든 지표가 적용되는 한에서 재정착이 검토되어야 한다.

- 개인/집단의 박해 이력이 비슷한 상황의 다른 난민/집단의 그것보다 상대적으로 더욱 가혹한 경우. 난민/집단의 피난 상황이 다른 제출 카테고리 하의 재정착을 정당화하는 특정 필요성을 만들어내지는 않지만, 비호 상황이 난민/집단의 동기, 정서적 역량, 피난국 통합의 어려움을 견뎌낼 능력에 부정적인 영향을 미친다.
- 개인/집단이 수년 동안 복수의 피난 이력을 가진 경우 (가령, 매우 어린 나이에 조국을 떠나 그후로 피난을 멈추지 못한 난민)
- 피난 이력이 난민의 정서적 안정과 자기 개발 기회(교육 및 훈련)에 강한 영향을 미친 경우. 본 카테고리 하의 난민은 사회적, 경제적으로 불리한 난민으로 고려된다.

b. 개인적 상황을 개선하기 위한 난민의 노력

개인/집단은 비호국에서 모든 가능한 기회(커뮤니티 활동, 자기학습, 언어훈련 등)를 활용하여 자신의 상황을 개선하고자 노력하는 과정에서 자발성과 기지를 드러냈다.

6.8.3 부정적인 영향

다른 영구적 해결책의 부재로 인하여 재정착 필요성이 있다고 판단된 경우에, 지배적인 보호 조건 및 기타 난민 개인 또는 집단을 위한 지역 내의 보호 기준과 같은 다른 부분에 부정적인 영향이 없다는 것을 보장하는 것이 중요하다.

영구적 해결책 전략은 지역적 맥락에서 계획되었을 때 가장 효과적인 경우가 많기 때문에, 이웃 출신국 및 비호국의 유엔난민기구 사무소와 평가 단계에서 나눈 대화는 일관성을 보장하고 특정 이니셔티브를 위협하거나 압도하는 “흡인 요인(pull factors)”의 발생을 방지하도록 돕는다.

6.8.4 협의 절차

재정착 사전계획은 연간 계획 절차의 필수적인 부분이며, 다음 연도의 각각의 국가 오퍼레이션에 대한 재정착 필요성의 개관과 함께, 처리 능력의 자원 평가를 제공한다. ‘유엔난민기구 세계 재정착 필요성 예측’ 문서는 매년 발행되어, 영구적 해결책 제공을 위하여 재정착이 필요하다고 식별된 난민에 대한 인식을 제고하기 위하여 재정착 파트너와 공유한다. 예견 가능한 대안적 영구적 해결책이 부재한 난민을 위하여 재정착을 고려할 때, 본 카테고리 하에 제출된 케이스에 대한 국가의 수용성을 필수적으로 감안해야 한다.

‘유엔난민기구 세계 재정착 필요성 예측’은 전세계 유엔난민기구 재정착 오퍼레이션의 근거와 범위를 제공하며, 재정착 필요성, 우선순위, 프로그램 실행의 예상 공백 및 난점에 관한 대화의 주요 참조 문서로 활용되며, 다음 연도의 쿼터 및 자원 분배에 관하여 정보에 근거한 결정을 가능하게 한다.

특정 난민 집단의 해결책에 관한 협의는 (‘재정착에 관한 다자간 양해 프레임워크’³³에 규정된 바와 같이 다수의 재정착국을 포함하는) 광범위한 다자간 접근방식의 형성을 촉진하고, 포괄적 해결책 전략 내에서 재정착의 전략적 활용을 지원할 수 있다. 기존에 본 카테고리(과거 현지 통합 가능성이 없는 난민) 카테고리) 하에서 제출된 난민 집단의 재정착에 관하여 협력하기 위하여, 수년 동안 다양한 다자간 핵심 그룹 및 연락 그룹이 형성되었다.

전반적으로 유엔난민기구 현지 사무소는 이러한 난민 집단에 대한 재정착 고려 단계의 초기에 유엔난민기구 본부와 협의함으로써, 의사 결정에 대한 정보를 제공하고 재정착 가능성에 관한 현실적 평가가 이루어지도록 하여야 한다. 재정착 면접을 개시하거나 난민에게 재정착이 하나의 가능성이라고 언급하기 전에, 모든 관련 당사자의 재정적 요건 및 처리 역량을 평가하여야 한다. 이는 재정착국, 유엔난민기구 본부, 관련 NGO와의 자세한 계획 및 교섭을 포함된다.

³³ UNHCR, Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 16 September 2004, FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>

6.8.5 우선순위 설정

개인 또는 집단은 재정착 자리 및 필요 자원을 활용 가능한 경우에만 본 카테고리 하에서 재정착 제출되어야 한다. '예견 가능한 대안적 영구적 해결책의 부재' 카테고리 하에서 제출된 케이스는 (긴급하지 않지만) 지속적인 재정착 필요성을 가진다고 인정된다. 재정착 자리가 제한되거나 재정착 활동을 수행할 적절한 자원의 활용이 불가능한 경우에는, 보다 긴급한 보호 우려가 관련된 케이스가 언제나 우선되어야 한다.

추가 참조

- UNHCR, Protracted Refugee Situations, Standing Committee to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 30th meeting, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>
- UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, 16 September 2003, EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>
- UNHCR, Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 16 September 2004, FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>
- UNHCR, Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- UNHCR, Position Paper on the Strategic Use of Resettlement, 4 June 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>
- UNHCR, The Strategic Use of Resettlement, 3 June 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>



제1강





제7장 재정착 추천 과정에서 지켜야 할 기본 절차

도입

재정착 추천 준비는 다음과 같은 재정착 절차의 공통 단계를 거쳐야 한다. 재정착 고려가 필요한 난민의 식별, 개별적 재정착 필요성의 평가, 재정착 추천 명단 제출 준비, 유엔난민기구의 명단 제출 결정, 재정착국의 결정, 출국 전 준비 및 모니터링.

목적

5장에서는 재정착 절차의 첫번째 단계인 '재정착 고려가 필요한 난민의 식별'에 대하여 살펴보았다.

본 장의 목적은 아래와 같다.

- 유엔난민기구 현장 사무소가 최초의 식별 이후 재정착 절차의 각 단계에서 맡아야 할 역할 검토
 - 케이스 평가 및 확인
 - 면접 실시
 - 문서(BID, MAF 등) 및 재정착 등록 서식(RRF) 작성
 - 유엔난민기구의 재정착 추천 명단 제출 결정 및 송부
 - 국가 선발 미션 준비 / 결정 및 실행
 - 결정 이후: 재추천, 가족 결합
 - 출국 준비 및 모니터링
 - 이러한 역할을 최적으로 달성하기 위하여 확립된 기준에 관한 지침 제공
 - 기본적 기준의 용이한 실행을 위해 설계된 실용적 도구 소개
- 개별 케이스 추천과 그룹 단위의 추천을 모두 다루도록 한다.

본 장의 구성

7.1 재정착 추천 과정에서의 보호장치	302
7.1.1 케이스 식별	303
7.2 케이스 확인 및 평가	304
7.2.1 등록 세부사항의 확인	305
7.2.2 난민 지위의 확인 또는 예외 사유로 인한 재정착 자격	305
7.2.3 재정착 필요성 평가	308
7.2.4 전문 직원 및 외부 전문가에 의한 평가	310
7.2.5 정기적 재정착 회의	311
7.3 면접	312
7.3.1 면접 준비	312
7.3.2 통역원과의 협업	314
7.3.3 예정된 면접에 나타나지 않은 난민	316
7.3.4 난민 응대 및 면접 개시	316
7.3.5 면접 실시	318
7.3.6 일부다처 가족 면접	322
7.3.7 기혼 난민 아동의 면접	325
7.3.8 구금 시설에서의 면접	326
7.3.9 가정 방문	327
7.4 케이스 구성	329
7.4.1 모든 피부양 가족 구성원은 함께 추천되어야 한다	330
7.4.2 가족 결합을 보장하기 위한 개별적 난민 사유의 보강	331
7.4.3 재정착 수용국의 재정착 케이스 분할 요건	332
7.4.4 일부다처 가족을 위한 케이스 구성 고려사항	333
7.4.5 기타 상호 참조 케이스	334
7.5 재정착 등록서식(RRF)의 준비	335
7.5.1 RRF 사용자 지침에 따른 섹션별 지침	336
7.5.2 RRF 작성을 위한 국가별 세부 지침	349
7.5.3 RRF 검토	350
7.5.4 지역 거점 또는 지역사무소 검토	351
7.5.5 검토 단계의 기각 또는 승인	352
7.5.6 추가적 RRF 조정	352
7.5.7 신청자와 정보 공유	352

7.6 유엔난민기구의 추천	353
7.6.1 추천할 국가 결정	354
7.6.2 추천 우선순위 결정	355
7.6.3 재정착 추천	356
7.6.4 긴급 환승 시설(Emergency Transit Facility)	359
7.7 재정착국의 선발	361
7.7.1 선발 미션	362
7.7.2 추가 정보 요청	365
7.7.3 추천 이후 후속 조치	365
7.7.4 선발 결정	366
7.7.5 수용	366
7.7.6 기각	367
7.7.7 재검토	368
7.7.8 피부양 가족 구성원의 분할 결정에 대한 대응	368
7.8 철회	369
7.8.1 처리 지연에 대한 대응	370
7.9 재추천	371
7.9.1 최초 검토	372
7.9.2 심층 검토	373
7.9.3 재추천을 위한 재정착국 선택	373
7.9.4 재추천	374
7.9.5 국가와 케이스 추천 이력 공유	374
7.10 절차 전반에 걸친 상담의 중요성	375
7.11 출국 전 준비 및 모니터링	376
7.11.1 유엔난민기구 감독의 중요성	377
7.11.2 건강진단	378
7.11.3 문화 오리엔테이션	378
7.11.4 여행문서	379
7.11.5 사증 (Visa)	379
7.11.6 여행비용	380
7.11.7 이동	380

7.1 재정착 추천 과정에서의 보호장치

현지의 맥락과 무관하게, 4장에서 설명한 재정착 관리 보호장치 및 기준은 재정착 절차의 온전성을 위하여 매우 중요하다. 재정착 추천은 몇 가지 주요 원칙에 따라 처리되어야 한다. 특히, 아래의 사항을 따라야 한다.

- 표준 운영 절차(Standard Operating Procedures, SOPs)를 따를 것¹
- 재정착 정책을 일관적으로 적용할 것
- 투명성, 감독, 책임을 보장할 것

각 현장 사무소의 재정착 표준 운영 절차는 재정착을 위해 개인을 심사하고 추천하는데 있어서 모든 유엔난민기구 사무소에 적용되는 기본적 기준을 포함해야 하고, 재정착 절차의 각 단계별로 해당 사무소만의 특정한 절차를 상세히 규정해야 한다.

1. 재정착 고려가 필요한 난민의 식별
2. 개별적 재정착 필요성의 평가
3. 재정착 추천 준비
4. 유엔난민기구 추천 결정
5. 재정착국 결정
6. 출국 전 준비 및 모니터링

절차의 투명성

재정착 절차에서 모든 단계를 기록하는 것은 매우 중요하다. 난민의 케이스 파일은 각각의 결정이 왜 그리고 누구에 의하여 이루어졌는지 명확히 표기해야 한다. proGres가 도입된 경우, 직원은 이를 활용하고 재정착 절차를 기록해야 한다. 모든 서류에는 서명과 날짜가 기록되어야 하고, 해당 난민의 케이스 파일철에 보관되어야 한다.

투명성은 또한 재정착 파트너와도 중요하다. 유엔난민기구는 재정착 파트너들과 보호의 필요성과 개입에 관하여 적절하게 논의하는 정기적 회의를 개최하여야 하고, 비밀유지의 원칙을 완전히 존중하면서 그들에게 재정착 절차의 정보를 지속적으로 제공하여야 한다.

감독 및 책임

재정착 활동의 책임관(Accountable Officer)은 모든 재정착 활동을 감독하고 조정하며, 효과적 관리와 SOP 준수를 보장한다. 이러한 감독 기능은 경우에 따라 절차의 서로 다른 단계에서 개별 케이스의 무작위 검사를 포함할 수 있다.

¹ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>



기억할 것: 케이스에 대하여 이루어진 모든 활동을 반영할 수 있도록 proGres를 업데이트하라.

7.1.1 케이스 식별

5.4장에서 자세히 논의한 대로, 재정착이 필요한 난민의 식별은 재정착 절차에서 가장 중요하고 어려운 측면이라고 할 수 있다. 보호와 영구적 해결의 필요성에 대한 유엔난민기구 표준 평가의 일환으로서 재정착의 필요성은 주도적으로 식별되어야 하며, 개인의 요구에 따라 반응적으로 식별되어서는 안 된다. 이러한 이유로, 재정착은 비호국 내의 난민의 필요성을 파악하는데 있어서 포괄적 보호 전략의 일부로서 채용되며, 적극적인 케이스 식별을 용이하게 하는 식별 및 회부 시스템을 포함한다.

Focus를 통한 연간 지역/국가 운영 계획의 절차를 위해 각각의 재정착 시행 사무소는 보호대상자의 현재 및 다년간의 재정착 필요성을 분석한다. 사무소는 proGres내에서 확인된 특정한 필요 사항, 참여형 평가, '고조된 위험 식별 도구(Heightened Risk Identification Tool)'의 적용 등 사용 가능한 정보들을 끌어와, 재정착이 필요한 난민의 전체 수와 다음 연도의 재정착 필요 난민 수를 측정하기 위하여 표준 방법을 따른다.

그러나 재정착이 필요하다고 식별된 난민의 수는 현재 수용가능한 장소의 수보다 훨씬 우세하다. 이것은 쿼터와 자원의 할당을 옹호하고, 재정착이 필요하다고 식별된 난민 중에서 우선순위를 결정하며, 재정착 추천 순서를 정하고, 난민의 기대를 관리하는 것과 관련하여 새로운 과제를 가져온다.

게다가, 재정착이 잠재적으로 필요한 난민의 식별과 케이스 평가는 계획 절차에 연결될 뿐만 아니라 현장의 파트너 및 사무소 내 관련 부서와의 적극적이고 체계적인 협력 절차를 구성한다.²

어떠한 식별 방법을 통해서든, 응급(Emergency) 또는 긴급(Urgent) 재정착이 필요하다고 식별된 난민 케이스는 즉시 처리되고 추천될 것이다.³ 개별적 재정착 필요성이 일반(Normal)의 우선순위로 평가된 케이스는 사무소의 연간 재정착 계획에 따라 지속적으로 추천된다. 재정착이 필요하다고 식별된 그룹은 해당 그룹의 재정착이 우선시 되고, 재정착국이 장소를 할당하였을 때에만 처리된다.



응급 및 긴급 재정착은 선별적으로 활용되어야 하고, 난민 지위와 이동의 긴급성에 대한 철저하고 객관적인 평가에 기초하여야 한다. 유엔난민기구와 재정착국은 응급 및 긴급 케이스를 처리하기 위해 신속한 조치를 취하고, 추가적인 자원을 제공하여야 한다.

² 식별방법과 보호조치의 자세한 내용은 제4장을 참조

³ 긴급하게 안전이나 의료적인 문제를 지닌 케이스는 위험상황으로부터 몇 시간 이내까지는 아니더라도, 수일 내에 이동이 이루어져야 한다. 심각한 의료적인 문제 또는 취약함으로 인해 신속한 재정착을 요하는 긴급 케이스는 제출로부터 6주 이내에 재정착이 이루어져야 한다.

7.2 케이스 확인 및 평가

조직 구조 및 인적 자원의 가용성은 현장 사무소마다 다르다. 각각의 현장 사무소는 본장에서 제공하는 지침을 그들의 특정한 상황에 맞게 적용하고, 현지의 절차를 재정착 SOP에 상세히 규정해야 한다.

재정착 고려를 위한 전제조건

- 신청자가 유엔난민기구*에 의하여 난민으로 인정되었을 것
 - 모든 영구적 해결책의 가능성이 평가되어, 재정착이 가장 적합한 해결책으로 식별되었을 것
- * 재정착이 최적이 영구적 해결책으로 고려된 비(非)난민 무국적자와, 가족 결합을 유지하기 위한 특정 비난민 피부양 가족 구성원의 재정착을 위하여 예외가 적용될 수 있다.

재정착 고려의 필요가 있다고 식별된 모든 난민은 재정착 추천 준비 전에 아래와 같은 **확인 및 평가 단계**를 거쳐야 한다.

1. 등록 세부사항의 확인
2. 난민 지위의 확인 또는 예외 사유로 인한 재정착 자격
3. 우선순위, 정책 고려사항, 추천 분류에 따른 **재정착 필요성 평가**

재정착 책임관은 재정착 필요성의 긴급성에 따라, 이러한 확인을 수행할 재정착 책임이 주어진 직원을 지명한다. 케이스가 내부적으로 회부되었다면, 확인 및 평가를 실행하는 직원은 케이스를 회부한 직원과 달라야 한다. 이는 객관성을 강화하고, 공백을 메우며, 개인적 편견의 인식을 줄이고, 부정부패로부터 보호한다.

이러한 확인은 개별 케이스의 신빙성과 재정착 필요성을 보장하고, 현장 사무소의 재정착 활동의 일관성을 보장하기 위하여 설계되었다. 기본 SOP의 부록에는 현장 사무소가 이러한 단계의 적절하고 효율적이며 효과적인 체계 및 절차를 개발하는 것을 도울 수 있는 견본 서식을 포함한다.

그룹 추천을 위하여

- 5.7.4장에서 설명한 대로, 확인 작업은 해당 그룹으로의 소속을 결정하고, 유엔난민기구가 재정착국과 정보를 공유하는 것에 대한 난민의 동의를 얻기 위하여 수행되어야 한다.
- 이러한 확인 작업은 또한 재정착 처리를 위하여 필요한 추가적 정보를 찾을 기회를 제공한다.

- 그룹의 처리를 위하여 개발된 SOP는 확인 작업을 위한 절차와 케이스 추천 전에 필요한 단계를 기술할 것이다.

7.2.1 등록 세부사항의 확인

다음의 등록 세부사항은 재정착 고려대상으로 식별된 각각의 난민에 대하여 확인되어야 한다.

- proGres(또는 다른 데이터베이스)의 신원 정보가 최신이고, 주 신청자(Principal Applicant)와 모든 피부양자의 사진이 포함되어 있을 것
- 가족 구성이 정확하고 완전할 것

바람직하게는, 이러한 세부사항은 재정착과 무관한 맥락에서(가령, 가정 방문 또는 난민과 직접적으로 재정착이 언급되지 않은 보호 담당 직원과의 면접) 확인될 수 있다. 이러한 수단은 두 가지 이유에서 중요하다. 첫째, 파일에 포함되어 있는 세부사항(특히 가족 구성)이 정확하고 재정착 고려에 의하여 왜곡되지 않는 것을 보장한다. 둘째, 난민의 입장에서 선부른 재정착 기대를 키우지 않는다.

가족의 세대주에 의하여 주장된 관계에 의심할 사유가 있다면, 피부양자들이 개별적으로 면접되어야 한다. 가족 구성의 신빙성에 관하여 의심이 계속된다면, 재정착 고려는 현장 사무소에 의하여 이러한 의심이 효과적으로 처리되고 해결될 때까지 보류될 수 있다. 불일치하는 내용은 가족 구성에 대한 사기적인 허위 진술을 시사할 수도 있지만, 핵가족 구성원이 아닌 피부양자로부터 분리될 가능성에 대해 잘못 이해하여 발생한 공포를 나타낼 수도 있다.



BID, 상담, MAF, 그리고 조사

이러한 확인 절차는 재정착 고려를 진행하기 전에 BID 또는 상담과 같은 보호 평가(Protection Assessments)를 통해 파악할 수 있는 가족 구성의 세부사항과 보호 필요성을 드러낼 수 있다. 이는 미동반 아동 및 분리된 아동, 일부다처제 가족, 기혼 아동을 포함할 수 있다. 의료 치료가 필요한 케이스는 의학적 또는 심리사회적 평가가 요구될 수 있다.

proGres 확인 역시 추가 조사가 필요할 수 있는 폭력 혐의와 관련된 특정한 필요 사항의 코드를 드러낼 수 있다.

이러한 평가가 완료되지 않았다면, 케이스는 필요에 따라 적합한 보호 담당 직원에게 이관되어야 한다.

7.2.2 난민 지위의 확인 또는 예외 사유로 인한 재정착 자격

해당 난민이 유엔난민기구에 의하여 난민으로 인정되었는지 역시 반드시 확인되어야

한다. 난민 지위는 proGres와 실제 파일을 대조하여 확인하여야 한다. 단, 난민 지위 인정(Refugee Status Determination, RSD)에 책임이 있는 보호 담당 직원의 추가적 확인이 필요할 수도 있다.

지위의 인정이 유엔난민기구에 의하여 이루어졌다면, 모든 단계(결정, 개인의 인정 근거, 신빙성 평가, 배제 고려사항 등)가 완전하게 기록되었어야 한다. 이러한 인정은 반드시 훈련된 RSD 담당 직원에 의하여 이루어져야 하지만, 재정착 담당 직원도 3장에서 설명한 난민 지위 인정의 요건에 대하여 충분히 이해하는 것이 중요하다.

개별적 RSD는 일반적으로 재정착을 목적으로 요구된다. 그러나, 때때로 재정착국이 사실상(prima facie) 난민 심사 기준으로 인정된 난민을 위한 유엔난민기구의 재정착 추천을 받아들인 경우가 있다. 따라서 해당 난민 케이스가 명백한 배제 요소를 보이지 않는다면, 유엔난민기구의 재정착 담당 직원은 재정착 추천의 일환으로 사실상 난민의 인정만을 입증해도 충분할 수 있다. 자세한 내용은 3.1.3장을 참조한다.

만약 검토 과정에서 **배제 사유**가 발견되었다면, 해당 케이스는 반드시 완전한 배제 분석을 위하여 보호 담당 부서로 되돌려 보내져야 하며, 그 결과가 재정착 추천을 진행할지 여부를 결정할 것이다.

만약 RSD가 비호국 정부에 의해 이루어졌다면, 이러한 사실은 proGres와 실제 케이스 파일에 기입되어야 한다.



유엔난민기구에 의하여 재정착 추천이 되기 위해 난민으로 인정되어야 한다는 요건에는 일정한 예외가 있다. 재정착이 최적인 영구적 해결책으로 고려되는 비난민 무국적자와, 가족 결합을 유지하기 위한 비난민 피부양 가족 구성원의 재정착에 대하여 예외가 만들어질 수 있다.

비(非)난민 무국적자의 재정착

유엔난민기구의 보호 대상자에는 난민이 아닌 무국적자가 포함된다. ‘국제적 보호에 관한 일반 결론문’ 제95호(LIV)에 따라, 유엔난민기구는 예외적으로 비난민 무국적자의 재정착을 고려할 수 있다. 자세한 사항은 1.2.3장 및 5.3.1장을 참조한다.

비난민 무국적자의 재정착은 다음의 조건에 해당하는 경우 고려할 수 있다.

- 현재 또는 과거의 상주국에서 1954년 ‘무국적자 지위에 관한 협약’에 규정된 처우와 동등한 최저 기준을 충족하는 **안정적이며 합법적인 체류 자격을 가지지 않은** 경우
- 이러한 **체류 자격** 또는 국적을 **취득할 만한 희망이 없는** 경우
- 현재 또는 과거의 상주국 내에서 처리될 수 없는 **중대한 보호 필요성을 가진** 경우

이러한 상황에 있는 비난민 무국적자의 재정착을 고려하는 현장 사무소는 본부의 재정착 담당 부서의 자문을 받아야 한다. 재정착 유망국에도 역시 추천 전에 케이스 고려의 의지와 국내법상 무국적 케이스 처리의 가능성을 확인하기 위하여 자문을 받아야 한다.

이상적으로, 국가는 재정착한 비난민 무국적자에게 재정착 난민에게 주어진 것과 유사한 지위를 부여해야 한다. 즉, 당사자와 동반 피부양자에게 재정착국의 국민이 향유하는 것과 비슷한 시민적, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 향유할 수 있는 지위와 궁극적으로 재정착국의 국적을 취득할 수 있는 기회를 예로 들 수 있다. 최소한으로는, 재정착된 개인에게 1954년 ‘무국적자의 지위에 관한 협약’상의 무국적자 지위가 부여되고, 동 협약에 명시된 권리와 의무가 인정되어야 한다.⁴

비난민 가족 구성원의 재정착

예외적인 상황에서, 유엔난민기구는 또한 가족 결합을 유지하기 위하여 피부양 비난민 가족 구성원을 재정착 추천에 포함시킬 수 있다. 이는 주로 피부양 배우자 또는 기타 친척이 비호국의 국민인 경우로, 대부분의 기타 피부양자는 파생적 난민 지위를 가질 수 있다.

RSD가 이루어지는 동안, 스스로 난민 지위의 기준을 충족한다고 인정된 피부양자에게는 파생적 난민 지위가 아니라 난민 지위가 인정된다. 재정착 난민과의 가족 관계는 그것만으로 박해에 이를 수 있는데, 이때 “특정 사회 집단의 구성원”이라는 기준이 적용될 수 있다.

난민인정자의 피부양자로서 개인적 주장을 할 근거가 없는 자는, 대부분의 경우 파생적 난민 지위를 부여받을 수 있다. 이는 주 신청자의 난민 인정 후에 비호국에 도착한 피부양자나, 다른 비호국에 있는 피부양자 등을 포함한다. 파생적 난민 지위를 취득한 자는 다른 난민인정자와 동일한 권리 및 자격을 향유한다. 그리고 향후 별거, 이혼, 사망에 의해 가족이 분리되거나 자녀가 성인 나이에 도달해도 이러한 지위를 유지하여야 한다. 따라서 대부분의 경우 난민의 피부양자는 난민 지위 또는 파생적 난민 지위를 가진다.

그러나, 비호국 국민은 난민 지위의 자격이 없다. 따라서 난민이 아닌 자가 난민 가족에게 정서적, 사회적, 경제적으로 의존하고 그의 시민권이 가족에 대한 어떠한 보호나 권리를 부여하지 않는 경우에는, 해당 비난민 가족 구성원을 재정착 추천에 포함하는 것이 가족 결합을 유지하기 위하여 적절하다.

부양관계를 기록하기 위해 존재하는 모든 서류와 가족 구성원의 개인적 상황에 대한 상세한 평가가 이루어져야 한다. 비난민을 포함한 가족을 고려하겠다는 재정착국의 합의 역시 필요하다. 재정착 국가가 재정착 추천 명단에 비난민 가족 구성원을 포함하는 것에 동의하지 않는다면, 해당국과 함께 기타 출입국 경로를 통한 처리 가능성을 모색하여야 한다. 그러나, 단기적 또는 장기적 분리의 위험성을 신중하게 검토해야 하고, 완전히 의존하는 비난민을 재정착 케이스에서 제외하는 결정이 내려지기 전에 해당 가족은

⁴ 1954년 협약은 무국적자의 체류국에서의 법적 지위에 관한 권리와 의무를 규정한 조항을 두고있으며, 여기에 규정된 권리와 의무는 난민협약에서 규정된 법적 제도와 거의 같다고 볼 수 있다. 이러한 권리로는 재판 청구권 및 재산권이 포함되며, 이는 일반 외국인에게 부여되는 권리와 최소한 동등하고, 각자의 종교 생활을 할 수 있는 자유도 포함된다. 의무는 체류국의 법령준수 등이 있다. 더 나아가, 위 협약은 유급고용, 공공교육, 공공구호, 근로 규정 및 사회보장 등 일상생활에 중대한 영향을 주는 다양한 사항을 규정하고 있다. UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>

반드시 상담을 받아야 한다. 추가적인 지침을 위하여 4.1.2장을 검토한다.

유엔난민기구는 또한 (유엔난민기구의 재정착 추천의 맥락 밖에서) 재정착국의 이민 프로그램을 통하여 처리되는 **가족 재결합**을 돕고 있다. 모든 당사자가 난민일 필요는 없으나, 사무소의 지원을 구하는 당사자 중에 적어도 한 명(재결합을 요청하는 개인이나 해당 개인이 재결합을 원하는 가족 구성원)이 난민이어야 한다. 사무소가 제공할 수 있는 지원의 종류에 관한 자세한 내용은 6.6.5장을 참조한다.



7.2.3 재정착 필요성 평가

개인의 재정착 필요성에 대한 사전 평가는 회부 파일(referral)에 기재된 정보와 난민의 파일에 기재된 모든 관련 정보에 기초하여 이루어져야 한다.

재정착 필요성의 사전 평가는 회부 파일 수령 후 2주 내에 완료되는 것이 바람직하다. 기본 SOP의 부록은 활용 가능한 '재정착 필요성 평가 서식(Resettlement Needs Assessment Form)'의 견본과, 자발적 요청에 대한 거절 서신의 견본을 포함한다. 이 단계에서 수집된 정보는 향후 재정착 등록 서식(Resettlement Registration Form, RRF)으로 그대로 옮길 수 있다.

재정착 필요성의 사전 평가의 일환으로 심사 담당 직원은 아래의 사항을 수행하여야 한다.

- 재정착 필요성에 대한 적절한 평가를 내리기에 **충분한 정보가 존재하는지** 판단한다(예를 들어, 의료적 평가, 또는 아동을 포함한 특정 케이스에서 최상의 이익 결정 등 전문 직원 또는 외부 전문가의 보고서).
- 신청자의 재정착 면접을 방해할 수 있는 **파일상의 모든 문제를 확인**한다(예를 들어, 조작의 증거와 같은 부정의 요소).
- **보호 환경과 재정착의 적절성을 검토**한다.
 - 자발적 귀환의 가능성
 - 비호의 수준(수용국의 기본 인권 존중 및 현지 통합의 가능성 등)
 - 보편적인 의무와 가능한 전략적 이익을 고려할 때, 재정착이 적절인지 여부
- 재정착 필요성을 평가하고, **주요 재정착 추천 카테고리**와 (가능한 경우에는) **부차적인 재정착 추천 카테고리**를 식별한다.
- 파일 내의 **모든 관련 정보**와 서류가 **번역되었는지** 확인한다.
- 타국에 있는 **가족 관계**를 위하여 케이스를 **검토**한다.
- 케이스의 **우선순위를 평가**한다. (즉, 개인이 긴급 또는 응급 재정착 개입을 요구하는지 여부) (6.1.1장 참조)
- 후속 조치의 제안 사항을 포함하는 **서면 요약**을 작성한다.

평가의 분석에 기초하여, 아래의 세 가지 가능한 후속 조치 중의 하나가 제안될 수 있다.

- 재정착 평가를 완료하기 전에 회부의 출처(referral source)로부터 **추가적 정보**가 요구된다.
- 재정착 필요성의 **근거가 있는** 것으로 보이고, 재정착 면접을 진행해야 한다.
- 재정착 개입이 **근거가 없거나** 유엔난민기구 지침 및 우선순위에 따랐을 때 이익이 부족한 것으로 보이고, 현 시점에서 해당 난민은 재정착을 위하여 고려되지 않을 것이라고 회부의 출처에 알려져야 한다.

응급 및 긴급 재정착 우선순위

응급 재정착 요구에 직면하였을 때, 난민의 진술을 조사할 시간이 심각하게 제한될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 진술의 진실성과 일관성을 확인하기 위해 주어진 시간을 최대한 활용해야 한다. 유엔난민기구의 신뢰도와 재정착국의 호응이 훼손되지 않도록, 이러한 우선순위는 명백히 적합한 경우에만 활용되는 것이 중요하다.

직원은 응급 또는 긴급 재정착 추천이 필요하다고 식별된 케이스를 반드시 재정착 책임관(Accountable Officer)과 보호 담당관 (Protection Officer)에게 즉시 통지해야 한다. 이상적으로, **응급** 케이스는 식별 후 **24시간 내에**, **긴급** 케이스는 **2주 내에** 준비 및 추천되어야 한다. 각각의 사무소는 즉각적인 보호 필요성에 대응하는 임시 조치를 취할 책임이 있다.

2차 검토 및 후속 조치

서면 평가와 제안 사항을 포함한 난민 파일은 검토를 위하여 감독관(supervising officer)에게 제출되어야 한다. 일반의 우선순위 케이스에 대하여 감독관은 수령 후 2주 내에 제안 사항을 검토해야 한다.

감독관이 적절한 행동 방향을 확정하면 관련 후속 단계가 진행되어야 하며, 난민 파일 및 proGres도 업데이트 해야 한다.

추가 정보가 필요한 경우:

- 회부의 출처에 추가 정보를 요청하는 서한/이메일을 보내고, 서신의 사본을 난민 파일에 첨부한다.
- 재정착 필요성 평가를 적절하게 완성하기에 충분한 정보를 모으기 위하여 필요한 경우 해당 난민과 면접을 계획한다.

재정착 필요성 평가의 완료가 반드시 유엔난민기구가 해당 난민의 케이스를 재정착을 위해 추천하는 것을 의미하지는 않는다는 것을 강조하는 것이 중요하다. 직원은 절차의 본 단계에서 재정착 기대를 키우지 않도록 특별히 주의를 기울여야 한다.

재정착 필요성의 근거가 있는 경우:

- 해당 난민과 모든 피부양자와 함께 재정착 면접 일정을 정한다.

재정착 개입이 근거가 없다고 보이는 경우:

- 회부 출처에 해당 난민은 현 단계에서 재정착이 고려되지 않을 것을 통지한다. 통지는 서면으로 이루어지는 것이 적절하며, 판단의 근거를 제시하여야 한다. 통지서의 사본을 해당 난민의 파일에 첨부하고, proGres를 업데이트한다.

회부 출처는 상황이 바뀌거나 새로운 요소가 나타났다면 유엔난민기구에 심사를 재고할 것을 요청할 수 있다. 이러한 요청은 서면으로 이루어져야 하고, 다른 보류 중인 재정착 케이스의 우선순위를 고려하여 현장 사무소에 의해 검토되어야 한다.

7.2.4 전문 직원 및 외부 전문가에 의한 평가

유엔난민기구의 전문 직원 또는 외부 전문가에 의한 보고서는 어느 특정한 필요 사항이 나 가족 상황을 가진 난민의 재정착 필요성을 평가하는데 필수적이다.

의료적 평가

의료적 필요성에 따라 재정착을 평가하는 케이스는 의료 보고서를 동반하여야 한다. 케이스가 고려할 만 하다면, 유엔난민기구 직원은 '의료적 필요성' 카테고리 하에서 재정착 추천이 고려되는 개인을, 인정 받고 자격을 갖춘 전문가에게 '의료적 평가 서식 (Medical Assessment Form, MAF)'의 작성을 위하여 이관하여야 한다.⁵ 이 전문화된 의료 서식은 필요한 지식과 임상 훈련을 받은 자격이 있는 의료 전문가에 의해 신속하고 정확하게 작성되어야 한다. 뿐만 아니라, 평가의 객관성과 공정성을 존중하기 위하여, 독립적인 임상 전문가가 재정착 추천이 고려되는 난민의 의료적 평가를 수행할 것이 강력하게 권고된다. 의료적 자격을 갖춘 유엔난민기구 직원은 원칙적으로 MAF 작성을 요청받지 않아야 한다.

MAF는 임상 결과와 진단 검사의 해석으로부터 끌어낸 적절한 정보를 기록한다. 이는 의료적 윤리를 존중하면서도 상세하고 명확하며 포괄적인 방식으로 작성되어야 한다. 적절한 의료 정보가 정리된 MAF는 유엔난민기구 직원이 의료적 근거에 따라 재정착을 위한 개인의 적격성과 우선순위를 결정하는 것을 돕는다. 의료적 문제가 있는 난민의 신속한 식별은 회복 과정에 바람직한 영향을 줄 수 있고, 이는 해당 케이스에 관한 재정착국의 결정에도 직접적인 영향을 줄 수 있다.

최상의 이익 평가(BIA)와 최상의 이익 결정(BID)

마찬가지로, 최상의 이익 결정(Best Interests Determination, BID)을 위해 아동과 그 한

⁵ 유엔난민기구, Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note, IOM/044-FOM/044/2010, (내부용), UNHCR 인트라넷에서 확인 가능.

경에 관한 포괄적인 정보 수집과 분석은 훈련을 받은 아동 보호, 커뮤니티 서비스, 아동 복지 담당 직원에 의하여 수행되어야 한다.

아동의 최상의 이익은 미동반 아동, 분리된 아동, 그리고 기타 위험에 처한 아동에 관한 모든 결정과 조치에서 우선적인 고려사항이다. 사무소는 반드시 '아동의 최상의 이익 결정에 관한 유엔난민기구 지침'⁶과 '아동권리협약'⁷을 준수해야 한다. 모든 미동반 아동 또는 분리된 아동, 그리고 기타 위험에 처한 아동의 재정착 추천을 위하여, '유엔난민기구 BID 지침의 실행을 위한 현장 안내서'⁸에 상세하게 규정되고 5.2.2장에서 검토된 대로 정식의 BID 보고서가 요구된다.

전문 직원과 접촉할 수 없거나, 어떠한 이유로든 필요한 보고서의 준비가 드물게 지연되는 경우, 재정착 지역 거점/지역 사무소 또는 재정착 담당 부서의 자문을 구한다.



현장 사무소는 일반 또는 긴급 케이스가 응급 케이스가 되는 것을 막기 위하여, 필요성 식별과 재정착 추천 사이의 시간을 최소화하는 시스템을 마련해야 한다.

7.2.5 정기적 재정착 회의

현장 사무소는 보호, 커뮤니티 및 사회 서비스 부서의 관련 직원이 참여하는 재정착 또는 영구적 해결책을 위한 정기 회의를 열어 재정착 필요성의 평가와 그 다음의 재정착 케이스 추천에 대해 논의할 수 있다.

많은 현장 사무소들의 경험에서, 정기 회의는 보호 필요성과 어려운 케이스를 위한 적절한 대응책을 논의하고, 재정착 실무와 절차를 검토할 수 있는 효과적인 포럼을 제공한다. 체계적이고 투명한 방식으로 수행되면, 이러한 회의는 또한 부정 방지 기제로서 기능할 수 있다. 가능하다면 이러한 포럼을 도입하는 것이 바람직하지만, 절차 상의 장애물이 되지 않도록 균형 잡힌 접근이 요구된다. 재정착 활동의 책임이 있는 직원은 재정착 케이스가 적시에 승인되고 처리될 것을 보장할 책임이 있다.



추가 참고문헌

- UNHCR, UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations, March 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da54722.html>
- UNHCR, UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations, May 2006, First edition, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>

⁶ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

⁷ UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

⁸ UNHCR, Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

- UNHCR, Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note, IOM/044-FOM/044/2010, (내부용), 유엔난민기구 인트라넷에서 확인 가능



7.3 면접

각각의 면접 장소에 따른 예방 조치와 관행에 관한 현장 보안 고문(Field Security Advisor)의 조언을 구하여야 한다. 직원은 또한 4.6장에서 제시한 보안 예방책을 검토하여야 한다.



그룹 추천

그룹의 처리를 위해 개발된 SOP는 어떠한 상황에서 추가적 면접이 요구될 수 있는지를 포함하여 확인 작업 후에 따라야 할 구체적 절차를 제시할 것이다.

7.3.1 면접 준비

면접은 재정착 필요성 평가의 준비에서 중요한 역할을 할 수 있고, 재정착 추천을 준비하는데 항상 필수적이다.

기본 SOP는 어떻게 면접을 준비하고, 실시하며, 기록할 것인지에 관한 자세한 지침을 제공한다. 현장 사무소의 재정착SOP는 지역적 맥락에 맞추어 개발된 절차와 도구를 포함할 수 있으며, 이는 반드시 직원이 필요한 정보를 난민에게 질문하고, 또한 필요한 정보를 난민에게 전달하도록 설계된 재정착 면접 체크리스트를 포함한다.

면접 일정을 세울 때, 난민에게 면접의 목적을 설명하고, 면접 장소에 모든 피부양자를 동반하고 모든 관련 서류를 지참하는 것의 중요성을 강조하는 것이 중요하다.

재정착 면접이 예정된 난민이라고 하더라도 그들의 케이스가 반드시 추천되는 것은 아니다. 기대 관리를 돕기 위하여, 면접관은 반드시 난민에게 케이스에 관하여 어떠한 사전 평가가 이루어졌는지와 무관하게, 면접은 확립된 정책과 우선순위에 따라 해당 난민이 재정착 자격을 갖추었는지 여부에 대한 철저한 평가라는 것을 설명하여야 한다.



훈련과 지침

면접관은 면접에 관한 지침을 위해서 '필수 문헌'에 참조된 난민의 면접을 위한 문서를 찾아보는 것이 권장된다. 특히 관련이 있는 문서는 '훈련 모듈 RLD4: 난민 지위 신청자

면접(Interviewing Applicants for Refugee Status)⁹으로서, 일반적인 면접 지침과 여성, 아동, 트라우마 생존자의 면접과 관련된 이슈를 포함한다. '유엔난민기구 BID 지침의 실행을 위한 현장 안내서'¹⁰는 아동과의 소통에 관한 지침을 제공한다. 폭력이나 고문 생존자를 어떻게 인식하고 대할 것인지에 관한 기본적 지침은 '난민의 정신 건강(Mental Health of Refugees)¹¹'에서 찾을 수 있다.

종합적으로, 면접관은 보다 취약한 가족 구성원의 필요성과 보호 위험 요소가 적절하게 식별되고 이들의 의견이 반영될 수 있도록, 나이에 적합하고 젠더와 다양성을 고려한 면접 및 소통 기술을 개발하도록 장려된다.

케이스별 준비

면접을 위하여 완전히 준비되는 것이 중요하다. 면접관은 난민의 출신국과 비호국의 현재 상황에 대하여 충분한 이해를 갖추어야 한다.

면접 전에, 면접관은 파일의 내용을 주의 깊게 검토하고, RSD 보고서를 포함한 모든 관련 정보가 포함되었는지 확인해야 한다. 면접관은 정보에 관련된 모든 불일치한 내용이나 서류의 진정성에 관한 의심을 기록해야 한다. 아직 이루어지지 않은 경우에는, 필요 서류의 번역이 요청될 수 있다.

추가적으로, 직원은 폭력 생존자(예를 들어, 성폭력 및 젠더에 기반된 폭력) 등 가족 내의 특히 취약한 사람과의 면접을 준비해야 한다. 면접에서 민감한 질문을 하게 될 것이고, 이러한 이슈를 문화적으로 존중하고, 젠더를 고려하며, 나이에 적합한 방법으로 다루는 것이 중요하기 때문이다. 가능하다면, 면접관과 통역인이 면접을 받는 난민과 동성이어야 한다. 가족 구성원의 면접은 개별적으로 신중히 이루어질 수 있도록 준비해야 한다.

면접 전 RRF생성 및 준비

특정한 상황에서, 면접 중 사용할 목적으로 proGres에서 재정착 등록 서식(RRF)을 생성하고, 신원 정보의 정확성을 보장하기 위하여 이를 가능한 한 철저하게 완성하는 것은 면접관에게 유용할 것이다. 면접 전에 7.5.1장에서 RRF작성에 관한 지침을 검토한다.

RSD 평가에 기초하여 난민 사유의 요약본을 작성하는 것도 난민 면접을 용이하게 하는 것을 도울 수 있다.



PRA 의 상황은 RRF의 난민 사유란에 사실적 시각에서 요약되어야 한다. 예를 들어, 'PRA는 자신이 강간을 당했다고 주장했다/설명했다'로 쓰면 안 된다. 대신 '신청자는 강간 당했다'로 기재한다.

⁹ UNHCR, RLD4 - Interviewing Applicants for Refugee Status, 1995, RLD4, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ccea3304.html>

¹⁰ UNHCR, Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

¹¹ UNHCR, Mental Health of Refugees, 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html>

7.3.2 통역원과 의 협업

면접의 대부분은 통역원의 지원을 받아 이루어진다. 통역원은 면접관을 대체하지 않지만, 난민과의 대화를 용이하게 하는 필수적인 역할을 한다.

통역은 기술이며, 통역원은 반드시 전문성, 진실성, 그리고 비밀유지를 보장하기 위하여 적절한 훈련을 받아야 한다. 직원은 유엔난민기구의 '난민 면접을 위한 통역원의 고용, 훈련, 감독, 업무 조건에 관한 유엔난민기구 지침'¹²을 참고하여야 한다. 필수적인 기본 훈련은 '자기학습 모듈 3: 난민 면접의 통역'¹³을 포함한다.

통역원은 업무를 시작할 때 '유엔난민기구 행동 규범'¹⁴ 및 '비밀유지 및 공정성에 관한 유엔난민기구 통역원 서약'¹⁵에 서명하여야 한다. 이 서약은 통역원의 의무와 윤리적 요구사항을 나열한다. 통역원과 관련된 추가적인 부정 방지 고려사항은 4.4장에서 다루었다.

통역원이 모든 보호 관련 면접, 특히 재정착 면접의 비밀유지에 관해 이해하는 것이 필수적이다. 통역원은 반드시 사전에 아래의 조건에 동의하여야 한다.

- 자신이 지원한 모든 면접의 내용 또는 특성을 공유하지 않을 것이다.
- 통역원으로서의 업무와 관련하여 유엔난민기구 구역 내에서 취급한 모든 문서의 내용 또는 특성을 공유하지 않을 것이다.
- 난민으로부터 직접적으로든 간접적으로든 어떠한 보수(현물 서비스 포함)도 요구하거나 수령하지 않을 것이다.
- 난민에게 면접 중이든 공식적 업무 외에서든 재정착 절차에 대한 조언이나 지침을 제공하지 않을 것이다.
- 면접 대상 난민과 이해 상충이 있을 경우 면접을 시작하기 전에 알려야 한다.
- 자신의 업무에서 최고 수준의 효율성, 숙련도, 진실성을 유지할 것이다.
- 이러한 조건을 위반하면 업무에서 제외될 것이다.

통역원 선발

통역원은 그들의 역할에서 독립적이고 객관적이어야 한다. 통역원을 선발할 때 난민의 문화, 젠더, 나이, 배경을 고려하는 것이 중요하다.

- 여성 난민은 여성 통역원을 통하여 여성 면접관에게 말하는 것이 보다 편안할 가

¹² UNHCR, Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters in a refugee context, IOM – FOM/005/2009, 19 January 2009, (내부용) <http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html>

¹³ UNHCR, Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context, 1 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49b6314d2.html>

¹⁴ UNHCR, UNHCR Code of Conduct, June 2004, <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

¹⁵ Annex 2, UNHCR, Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters in a refugee context, IOM – FOM/005/2009, 19 January 2009, (내부용) <http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.htm>

능성이 높을 것이다. 많은 난민 여성이 남성 통역원과 면접관에게 말하려고 하지 않는다.

- 남성 난민이 남성 통역원과 남성 면접관이 더욱 편안한 경우가 있을 수 있다.
- 아동 및 청소년과 일할 때에는, 필요한 기술을 갖춘 통역원을 선택하도록 관심을 기울여야 한다.

통역원의 중립성과 객관성의 중요성을 감안하여, 현장 사무소는 가능하다면 **난민 통역원의 활용을 피해야 한다**. 난민 통역원이 활용되는 곳에서는, 그들이 가족 관계를 통해서나 정치적 유대와 같은 기타 관계를 통해서, 면접 대상 난민과 어떠한 방식으로든 관계가 없다는 것을 확인하는 것이 중요하다. 통역원이 박해의 주제 또는 난민 커뮤니티에 적대적인 집단에 연관되지 않았다는 것을 확인하는 것 역시 중요하다.

통역원의 독립성을 보장하고 부정행위를 방지하기 위하여, 가능하다면 재정착 면접을 위한 통역원은 특히 난민 지위 인정 면접 등 이전의 면접을 통역했던 사람과 동일인물이 아니어야 한다. 추가적인 보호 및 양질의 보장을 위해, 통역원은 케이스 담당자들 사이에서 순환하며, 사전에 자신이 어떤 난민 케이스에 배정될 지 알지 못해야 한다.

통역원의 역할

통역원은 언제나 아래의 사항을 준수해야 한다.

- 명확히 규정된 역할을 가지고, 면접의 목적을 이해할 것
- 면접관의 지원을 받을 것
- 중립성을 지킬 것
- 정확성을 가지고 일할 것
- 존중을 바탕으로 대우받을 것
- 개인적 안전 및 보안을 위한 조치를 갖출 것

면접은 난민에게 통역원을 소개하고, 통역원의 역할을 설명하는 것으로 시작되어야 한다. 난민에게 비밀유지의 권리와, 면접관과 통역원 모두가 이를 존중한다는 것을 확인시켜 주는 것 역시 중요하다. 또한 통역원에게 어떠한 잠재적 이해 상충이 있는지 질문하여야 하며, 그렇다면 면접을 통역하지 않아야 한다는 것을 의미한다.

난민은 또한 통역에 만족하지 않을 경우 면접을 중지하거나, 해당 통역원의 서비스를 거부할 수 있다는 것을 안내 받아야 한다. 해당 통역원의 활용을 거부할 합리적인 이유가 있다면 면접은 다른 통역원을 찾을 때까지 연기되어야 한다.

질문은 통역원이 아닌, 난민을 향하여 이루어져야 한다. 통역원은 면접관과 난민이 말한 것을 정확하게 번역해야 하며, 요약하거나, 상술하거나, 말한 것에 대한 설명을 제공하려고 하지 않아야 한다. 통역원은 또한 면접 중에 메모를 하도록 훈련받아야 한다. 이는 모든 정보, 특히 날짜나 인명, 장소와 같은 중요 사실을 정확하게 기록하도록 도울 것이다. 면접 중에 통역원이 작성한 모든 메모는 난민 파일에 보관하여야 한다.

통역원의 보안

통역원들의 보안에 대하여 또한 특별한 주의가 기울여져야 한다. 재정착 추천이 되지 못한 난민에게 통역원이 위협을 받거나 심지어 공격을 당한 사례가 보고되었다. 통역원은 재정착 면접의 결과와, 결과적으로 재정착 절차에 영향을 주었다고 비난을 받을 수 있다. 따라서 통역인의 선발 및 훈련뿐만 아니라, 재정착 절차에 관여한 통역원의 개인적 안전과 보안을 보장하기 위한 조치에 특별한 주의를 기울여야 하는 이유이다. 이와 관련하여, 전문 보안 요원, 특히 현장 보안 고문(Field Security Advisor)에게 조언을 구하는 것이 제안된다.

7.3.3 예정된 면접에 나타나지 않은 난민

유엔난민기구 사무소와 개별적 난민 사이의 소통 방법은 현지의 맥락에 따라 달라진다. 이러한 방법의 신뢰도에 따라 면접 약속이 깨지는 횟수나 난민에 대하여 효과적으로 후속 조치를 취할 능력에 영향을 줄 수 있다. 유엔난민기구 직원은 예정된 재정착 면접에 출석하지 않은 난민에 대하여 서신 또는 기타 적절한 비밀유지 수단을 통해 접촉하여 2 주 내에 사무실을 방문하도록 요청해야 한다. 사무소들은 이 기간을 소통 방법의 신뢰도에 따라 조정할 수 있다.

난민은 예정된 면접에 출석하지 못한 이유를 설명해야 한다. 면접에 출석하지 않은 이유가 타당하다면, 감독관의 승인을 얻어 재정착 면접의 일정을 다시 계획해야 한다. 또한 주소, 전화번호, 이메일의 모든 변동사항을 유엔난민기구에 통지할 의무를 난민에게 재확인시켜야 한다. 제시된 모든 이유와 그에 대한 결정은 proGres에 기록되어야 한다.

난민이 지정된 기간 내에 사무소에 연락을 취하지 않는 경우, 해당 케이스는 해결을 위해 감독관에게 보내져야 한다. 특정 케이스에서는, 아직 시도하지 않은 다른 방법을 통하여 난민에게 접촉하는 것이 적절할 수 있다. 난민이 구금되었을 수도 있으므로, 난민이 출석하지 못한 사실을 보호 담당 부서와 공유하여야 한다. 난민과 접촉하기 위하여 이루어진 모든 합리적인 노력이 성공하지 못하였다면, 해당 재정착 케이스는 연락 두절에 근거하여 보류되어야 한다. 보호 담당 부서는 파일 관리SOP에 따라 파일 종료를 고려할 수 있다. proGres 역시 업데이트 되어야 한다.

난민이 지정된 기간 후에 사무소에 연락하였다면, 책임관은 면접에 불참한 이유를 평가하고, 재정착 처리를 재개할지 여부를 결정한다. 해당 케이스는 대안적 조치를 위하여 이관될 수도 있다.

7.3.4 난민 응대 및 면접 개시

가족 파일의 경우, 적어도 주 신청자와 그의 배우자 및 모든 성인에 대한 면접이 이루어져야 한다. 필요한 경우, 부모 또는 양육자의 동의를 얻어 청소년 자녀 역시 면접을 받을 수 있다. 가족 구성원들은 함께 출석해야 하지만, 성인들은 개별적으로 면접을 받

아야 한다. 면접관은 개인적이고 민감한 이슈에 대하여 질문할 것이며, 반드시 해당 난민과 신뢰와 존중의 관계를 형성해야 한다. 다른 문화적 맥락 때문에 오해가 발생할 소지가 있기 때문에, 문화적인 예의를 갖추고 나이, 젠더, 다양성을 고려한 방법으로 문제에 접근하고 편안한 분위기에서 대화가 이루어지도록 배려해야 한다. 가능하다면, 공모를 방지하고 비밀을 유지하기 위해서 개인 면접 전후에 분리된 대기실을 활용한다.

면접관은 주 신청자와 모든 피부양자가 면접일에 출석하고, 그들의 신원이 면접 시작 전에 확인되었는지 확인해야 한다. 케이스가 긴급한 성격이 아닌 이상, 가족이 모두 모이지 않았거나 또는 신분 증명 서류가 누락되었다면, 상황에 따라 면접은 연기되어야 할 수 있다.

난민이 면접의 목적과 자신의 권리 및 의무를 완전히 인식하고 있다는 것을 확실히 하기 위하여 면접 시작 전에 거쳐야 할 몇 가지 중요한 단계가 있다.

- **소개:** 면접관과 통역원은 자신의 이름과 직함을 소개하고, 면접관은 각자의 역할을 설명해야 한다.
- **신원 확인:** 면접관은 신분 증명 서류와 파일 및 proGres 내의 사진을 확인함으로써 각 가족 구성원의 신원을 확인하여야 한다.
- **면접 적합성:** 난민이 면접에 적합한지 여부에 대하여 어떠한 의심이 있다면, 면접 일정을 재조정해야 한다. 또한 난민에게 면접에 무리가 없는지 질문하고, 면접 일정이 재조정될 수 있다고 안심시켜야 한다.
- **유엔난민기구의 무상 서비스:** 면접관은 난민에게 유엔난민기구 직원이나 유엔난민기구에 의해 고용된 사람은 절대로 돈이나 서비스를 요구하지 않는다는 것을 안내하고, 어떠한 요구가 있는 경우 통보 절차에 대하여 설명하여야 한다.
- **재정착 상담:** 면접관은 재정착 절차 내에 면접의 목적을 설명해야 한다. 면접관은 또한 정해진 기준과 절차가 있고 이를 준수하여야 한다는 사실을 포함하여 재정착의 성격과 한계에 대해서도 설명해야 한다.
- **난민의 권리:** 난민이 통역원의 말을 이해할 수 있는지, 특정 통역원을 활용하는 것에 대한 이의가 없는지 확인해야 한다. 자신의 말이 잘 전달되지 않았다고 느끼거나, 휴식이 필요한 경우에는 면접을 중지할 수 있음을 안내하도록 한다.
- **난민의 의무:** 면접관은 난민에게 진실을 말할 의무, 정보를 감추지 않을 의무가 있음을 고지해야 한다. 위조 서류의 사용이나 정보 변조를 포함하는 부정행위는 범죄에 해당하며, 당국의 기소나 재정착 기각으로 이어질 가능성이 있음을 고지하도록 한다.
- **면접 실시:** 면접관은 면접의 절차를 설명해야 하는데, 면접 노트가 작성될 것이며, 가족 구성원 내의 성인은 개별적으로 질문을 받게 될 것이라는 점이 포함된다.
- **질문:** 면접관은 면접이 시작되기 전, 난민이 재정착 절차의 각 단계에 대해 충분히 이해하고 있는지 묻고, 절차에 관한 질문이 있으면 답변하도록 한다.

7.3.5 면접 실시

표준적인 재정착 면접은 몇 가지 구성요소가 있는데, 가족 구성, 박해 및 피난 경위, 재정착 필요성의 검토 등이다. 면접 전반에 걸쳐, 면접관은 면접의 제한적인 목적과, 면접이 집중적이고 효과적하도록 보장하는 전략을 염두에 두어야 한다.

- 난민이 자유롭게 이야기 할 수 있도록 장려하려면 “**개방형**” 질문을 하고, 특정한 세부사항을 유도하려면 “**단답형**” 질문을 한다.
- 난민이 사건들의 정확한 날짜를 제시하기 어려워하지만, 서로 다른 사건들이 언제 발생하였는지 명확히 하는 것이 중요하다면, 사건을 계절, 종교적 기념일, 기타 사건과 연결하도록 질문하는 것이 도움이 될 수 있다. 정확한 날짜를 국가의 달력에 기초하여 알고 있다면, 해당 날짜를 표준적인 태양력으로 정확하게 변환하도록 신경 쓰고, 투명성과 상호 참조를 위하여 본래의 날짜를 기록한다.
- ‘**꼭 필요한 부분**’에 대해서만 질문하고, 특히 민감한 이슈에 그렇게 한다.
- 일반적으로 공개하여 보이지 않는 신체 부분의 **상처나 부상**을 보여주거나 보여달라고 요청하는 것은 면접관에게 부적절하다는 것을 기억한다. 이러한 신체적 증거의 확인이 필요하다면, 의사나 간호사에게 증거를 확인하고 이것이 난민이 진술한 방식으로 발생한 것인지 평가하도록 요청해야 한다.
- 가능한 한 많은 정보를 수집하고, **사실 관계를 상호 확인하고 연대기 상의 격차를 파악한다**. 면접은 모든 불일치하는 내용을 명확하게 하고, 불명확하거나 오해의 소지가 있는 정보를 확인하려는 의도가 있다. 이는 추천이 타당한지 여부를 확인할 뿐만 아니라, 완전하고 일관된 RRF를 작성하는 것을 돕는 기능을 한다.
- 정식의 질문별 면접조서는 바람직하지만, 의무사항은 아니다. 현장의 상황에 따라 메모를 바로 RRF에 기입할 수 있다. 그러나, 면접 도중에 **복잡한 문제가 발생하였다면, 파일을 위하여 무엇이 논의되었는지에 대한 별도의 메모를 작성한다**.

가족 구성 확인

가족 결합의 권리는 기본적 원칙으로서, 면접관은 면접 절차 전반에 걸쳐 이를 가장 중요한 문제로 염두에 두어야 한다. 난민의 박해 경위나 재정착 가능성을 조사하기 전에, 가족 구성을 검토해야 한다. 이러한 확인은 유엔난민기구의 활용 가능한 정보가 정확하다는 것을 담보할 뿐만 아니라, 가족 결합 및 장래의 가족 재결합 가능성을 유지하도록 돕는다.

다음의 사항은 가족 구성 확인 절차를 용이하게 하기 위해 개발된 면접 기술 목록이다. 아래의 질문들은 민감하고 비위협적이며 대화적인 방식으로 물어보아야 한다. 추정 나이를 포함한 가족 구성은 재정착 외의 맥락에서 이미 확인이 되었어야 하므로, 모든 불일치하는 내용은 추궁보다는 존중적이고 중립적인 태도로 확인해야 한다.¹⁶ 본 절차의 목

¹⁶ 나이 추정에 관한 지침은 UNHCR Handbook for Registration, September 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html> 을 참조

표는 혈연에 의해서든 관습에 의해서든, 합법적으로 가족 구조의 일원인 모든 개인이 함께 재정착을 위하여 고려된다는 것을 보장하는 것이어야 한다. 핵가족의 일원이 아닌 피부양자를 위하여, 부양관계의 성격(사회적, 정서적, 경제적)을 메모하고 이를 주의 깊게 기록하는 것이 매우 중요하다.

- 각각의 개인에게 가족 관계를 질문한다. 개별적으로 면접했을 때 이러한 관계는 각 가족 구성원에 의하여 상호 확인될 수 있다.
- 참석 여부를 불문하고 모든 가족 구성원의 성명, 생년월일, 출생지를 확인한다. 개인의 신체적 외모와 케이스 상의 사진, 지문 또는 서명을 비교 확인한다.
- 가족의 누가 살아있고 누가 사망했는지, 누가 본국에 남아있고 누가 타국에 있는지, 누가 비호국에 있고 누가 가족과 함께 있는지 확인한다.
- 주 신청자와 배우자의 부모에 대해 기록하고, 양측 부모가 친부모임을 확인한다.
- 주 신청자와 배우자에게 이전에 혼인 이력이 있는지, 또는 일부다처 관계의 여부를 확인한다. 어느 한쪽에게 한 명 이상의 파트너가 있는 경우, 모든 파트너의 성명과 해당 혼인이 법률상에 의한 것인지 비공식적인 것인지를 기록한다. (이 정보는 다른 가족 구성원과 개별 면접을 가질 때 상호 확인할 수 있다.)
- 과거 관계의 자녀를 포함하여, 모든 자녀의 신원 정보가 기록되었는지 확인한다.
- 형제자매의 경우, 양측 부모가 동일인지 확인한다. 형제자매의 부친 또는 모친이 다른 경우, 신원 정보와 관계를 기록한다.
- 아동의 경우, 친부모를 확인한다. 부모가 주 신청자 또는 그 배우자가 아니라면, 친부모의 성명 및 신청자와의 관계를 기록한다. 다른 부모의 소재지 및 아동이 신청자와 함께 생활하게 된 경위에 대한 정보를 빠짐없이 기록한다. (가능하다면, 이는 등록 데이터베이스 및 커뮤니티 서비스 기록과 함께 확인하고, 적절한 경우에는 양육권 상담이나 최상의 이익 인정을 요청한다.)
- 가임 연령의 여성에게는 임신 중인지 질문한다.
- “가족” 구성원이 혈연 친족인지, 이웃인지, 같은 씨족 또는 부족 구성원인지 여부에 대해 질문한다. (다시 말해, 이모의 모친과 어머니의 모친이 같은지 질문하여 “형제”, “자매”, “사촌”, “이모”, “삼촌” 등을 정의한다.)
- 출신국 또는 비호국에서 같은 세대에서 생활한 다른 사람이 있었는지 확인하고, 그것이 같은 주택을 의미하는지, 같은 부지를 의미하는지, 아니면 경제적 세대 단위의 일부를 의미하는지 확인한다.
- 출신국에서 같은 세대에서 생활했던 사람들이 비호국에서도 해당 세대의 일원인지, 그렇지 않다면 그들은 어디에 있는지 확인한다.
- 난민에게 출신국 이외의 국가에서 생활하는 친족에 대하여 질문한다. 해당 관계가 재정착 추천 맥락에서 중요하다면(예를 들어, 그들이 재정착국에 거주하는 경우), 먼 친척도 역시 기록한다.



가족 결합

합법적으로 가족 구조의 일원인 모든 개인은 재정착을 위하여 함께 고려되어야 한다. 케이스 구성에 관한 추가적인 지침은 **7.4장**을 참조한다.

유엔난민기구 직원은, 특히 가족 구성원의 식별에서 부양관계의 개념과 관련하여, 유엔난민기구의 정의가 재정착 케이스가 추천되는 국가에 의하여 적용되는 것과 항상 일치하지 않을 수 있다는 사실에도 불구하고, 본 편람에 규정된 정의와 정책을 반드시 따라야 한다.

난민 사유

면접관은 18세 이상의 각각의 가족 구성원의 사유를 검토해야 하는데, 피부양 배우자는 예외가 될 수 있다. 재정착 면접 동안 난민 사유를 검토하는 데 필요한 시간은 주로 해당 난민 가족이 개별적 난민 지위 인정을 받았는지 사실상(prima facie)의 기준으로 인정되었는지에 따라 달라진다.

재정착 면접의 역할은 RSD를 수행하거나 사유의 모든 세부사항을 검토하는 것이 아니다. 난민 가족이 **개별적 난민 지위 인정**을 거쳤다면, 면접관은 재정착국이 질문할 것으로 보이는 세부사항이나 불일치 내용을 확인하는 것에 초점을 두어야 한다. 이는 빠졌거나 불명확한 정보의 완성, 연대기 상의 공백 체크, 유엔난민기구 기록의 정확성 확인 등을 포함할 수 있다.

사실상(prima facie)의 기준으로 인정된 난민의 재정착 추천에 대하여서는, 해당 난민 케이스가 명백한 배제 요소를 보이지 않는 한, **사실상(prima facie) 인정**을 입증하는 것으로 충분할 수 있다. 그룹 인정과 관련한 협약상 근거와, 해당 그룹의 사실상 난민 인정을 뒷받침한 출신국의 객관적 상황은 일반적인 방식으로 참조될 수 있으며, 그룹 인정 방법의 활용을 위해 그룹 프로필에 상술될 수 있다.

다른 맥락에서는, 사실상 인정 난민과 관련된 재정착 추천은 난민 지위를 재확인하고 난민 지위 인정의 근거를 상세히 기록하는 개별 심사를 요구한다. 그러나 이 개별 심사는 개별적 난민 지위 인정을 대신하지 않는다. 난민 지위의 적격성 심사에 적용되는 실질적 및 적법절차 원칙(**3장** 참조) 역시 사실상의 기준으로 인정된 난민의 사유에서 개인적인 요소를 도출하고 상술할 수 있으므로 재정착 면접과 관련이 있다.

개별적 난민 지위 인정을 거치지 않았으나, 사실상 기준으로 인정되었거나 파생적 난민 지위를 부여받은 모든 **18세 이상 피부양자**(피부양 배우자 제외)로부터 개별적 난민 주장의 요소를 도출하는 것 또한 중요하다. 개별적 보호 필요성의 상세사항을 RRF에 포함하는 것이 가족 결합의 보호를 도울 수 있는데, 특히 일부 재정착국이 각각의 성인이 개별화된 난민 사유를 명확히 할 수 있을 것을 요구하고, 유엔난민기구의 부양가족의 정의를 받아들이지 않을 수 있기 때문이다. 배우자에 대해서는 사유가 반드시 요구되지 않지만, 배우자가 다른 근거에서 비롯한 또 다른 피난 이력과 주장을 가졌다면 해

당 주장의 세부사항을 확인하여야 한다. 각각의 가족 구성원에게 자신의 난민 사유를 표현할 기회가 주어져야 한다.

상황에 따라서는, **아동** 또한 나머지 가족과 관련이 없는 난민 사유를 가질 수 있는데, 이 때 아동의 사유 역시 요약되어야 한다.

피부양자의 난민 사유가 주 신청자의 것과 완전히 무관할 수 있으며, 따라서 케이스를 전체적으로 강화할 수 있다. 그러나, 가족이 공통된 피난 이력을 공유하고, 사유가 주 신청자의 것과 동일한 근거에 기초하였거나 주 신청자와 그들 사이의 관계 때문이더라도, 이러한 개별적 난민 주장을 도출하는 것이 중요하다. 이는 가족 단위의 중요성과 상호 의존성을 강화하고, 각 개인의 보호 필요성이 적절하게 표현되도록 보장함으로써 전체 가족의 수용 가능성을 향상시킨다.



배제, 중지, 취소에 대한 검토를 유발할 수 있는 정보가 발견된 경우, 면접관은 배제 분석을 포함한 본래의 결정의 검토를 위하여 **해당 케이스 파일을 보호 담당관에게 이관**하여야 한다. 이는 과거에 적절하게 검토되지 않은 사실관계, 상당한 모순이 보이는 문제, 재정착 면접에서 처음으로 발견된 문제 등을 포함한다. 보다 자세한 내용은 **3.7장**을 참조한다.

재정착 필요성

면접에서는 본 편람 **6장**에서 제시된 요건 및 재정착 추천 카테고리들 지침으로 삼아 난민 가족의 재정착 필요성을 확인하여야 한다. 면접관은 각 가족 구성원의 재정착 필요성을 검토하고, 가족 내부의 상호의존관계를 기록해야 한다. 많은 경우, 성인 피부양자의 보호 필요성은 나머지 가족이 그들과 떨어져 재정착되었을 때 더욱 심각해질 수 있다.

설명한 바와 같이, 해당 가족에게 자발적 귀환이 가능한 선택이 아니라는 것과, 특정한 취약점이 비호국에서 해결될 수 없다는 것을 확인하는 것이 중요하다. 취약점에 관련된 모든 의혹과 불일치한 내용을 해소하는 것 역시 필수적이다.

충분한 정보가 갖추어졌다면, 면접관은 해당 케이스에 적합한 1차(primary) 및 2차(secondary) 재정착 추천 카테고리를 확정하고, 선택 이유를 파일에 기입한다.

면접 종료

면접에서는 난민이 질문할 기회와, 난민 스스로 중요하다고 생각하지만 다루지 못했던 정보를 제공할 기회가 주어져야 한다. 면접담당자는 파일에 보관된 모든 서류가 정확하고, 누락되는 정보가 없음을 확인할 필요가 있다. 추가적인 증빙자료가 필요한 경우 지정일까지 제출할 것을 난민에게 요청할 수 있다.

면접 중에는 가능한 한 난민의 진술을 메모한 내용을 난민과 함께 확인하여, 난민이 정보를 추가하거나 오류를 수정할 수 있도록 해야 한다. 이는 오류나 공백이 있을 시 이를 명확하게 하는 기회가 될 수 있다. 난민이 자신의 진술을 명확하게 해달라고 제안하면

면접관은 그러한 사항을 기록에 반영하도록 한다.

proGres 업데이트

면접 후 proGres에 정보를 업데이트 할때, 면접대상자의 친인척에 관한 자세한 내용도 잊지 말고 입력해야 한다. 직계가족(부모, 배우자, 자녀, 형제자매 등) 모두의 신원정보를 정확히 기록하면 RRF의 완성절차를 평이하게 할 수 있다.



7.3.6 일부다처 가족 면접

일부다처 가족을 면접할 때, 해당 가족의 혼인상 지위로 인한 사회적, 법적 문제와 재정착 진행중 발생할 수 있는 분리로 인해 새로운 보호 필요성이 생겨나지는 않을지에 대한 신중한 검토를 할 필요가 있다. 유엔난민기구의 '재정착 평가도구: 일부다처 가족'¹⁷에는 재정착이 일부다처 가족에게 적절한 해결책인지 검토할 때 따라야 할 지침이 설명되어 있다.

5.3.5장에서 설명한 바와 같이, 일부다처제는 혼인관계에서 남녀평등의 원칙을 위반하는 것으로 널리 인식되고 있다.¹⁸ 하지만 유엔난민기구는 가족의 정의에 대해 다양한 문화적 해석을 존중하고 있으며, 일부다처 가족 또한 유엔난민기구의 지원(재정착 고려를 포함)을 받을 자격이 있음을 인정하고 있다.

대부분의 재정착 수용국은 자국의 국내법이 일부다처제를 금하고 있는 점을 고려하여, 1명의 부인만을 수용하고 있으며, 일부다처 가족이 재정착을 시도하는 경우, 자녀가 친모 또는 친부 중 어느 한쪽과 분리될 우려가 있다.

유엔난민기구는 원칙적으로 1명의 남성과 그 남성이 선택한 가족구성원을 재정착 수용국에 고려대상으로 추천하기 위해 1명의 부인이 선택되고 다른 부인이 제외되어 결국 일부다처 가족의 결합이 위험에 놓이는 상황은 피하도록 해야 한다.

하지만, 일부다처 가족의 난민도 보호 필요성이나 취약성을 지닌 경우가 있고, 이는 재정착을 고려해야 할 이유가 될 수 있다. 일부다처 가족 난민의 재정착은 사회적, 법적 보호와 관련한 특유의 심각한 문제가 동반되기 때문에, 이들의 재정착 필요성을 평가 시 가족결합 이외의 검토와, 절차적 보호조치가 요구된다.

유엔난민기구는 다음의 경우 일부다처 가족의 구성원 모두를 재정착 추천하는 것을 고

¹⁷ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families, June 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

¹⁸ UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations, 1994, para. 14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html> ; Article 5, UN General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, A/RES/34/180, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>

려할 수 있다.

- 일부다처 가족 구성원 중 어느 한 명이 재정착을 고려할 필요가 있으며, 재정착 카테고리 중 어느 하나에 해당하여 추천에 고려될 자격이 있는 경우
- 가족결합의 원칙과, 신체적, 경제적, 심리적, 정서적인 의존관계로 인해 가족구성원 모두가 반드시 함께 재정착 대상이 되어야 할 필요가 명확한 경우

여러 케이스로 분할하여 추천하게 되더라도, 한 가족의 일괄적인 재정착 추천은 가족결합을 유지한다는 관점에서 그리고 재정착 수용국의 법률 상 부인으로 인정되지 않은 여성과 그녀의 자녀가 비호국에 남겨져 보호상의 위험에 취약하게 하는 상황을 피한다는 관점에서도 유용하다고 할 수 있다.

재정착 수용국이 이러한 추천을 수용할 의사가 있는지에 대해 초기단계에서 확인이 이루어져야 한다.

‘재정착평가도구: 일부다처 가족’에서 자세히 설명하는 바와 같이, 일부다처 가족 중 **성인 각자**의 면접, 상담, 협의는 다음의 관점에서 반드시 따로 이루어져야 한다.

- 성인 개인의 희망사항 확인
- 부양관계(dependency link) 확인
- 보호 필요성의 식별
- 개별적 난민사유의 요소 도출

배우자간의 신체적, 경제적, 심리적, 정서적 의존관계는 일부다처 가족을 재정착을 위해 추천할지 판단하는데 결정적인 요소다. 어떤 재정착 수용국도 가족이 일부다처 관습을 유지하도록 허용하지 않을 것이다.

상호의존관계(interdependency)

일부다처 가족의 부인들은 남편에게 의존하는 것과 동시에 서로 의존하고 있는 경우가 있다. 예를 들어, 부인 중 한 명이 장애인일 경우, 다른 부인에게 간호 등을 의존하고 있을 수 있다. 이러한 경우, 양쪽의 부인이 보호받을 수 있는 최상의 방법을 판단하고, 고려할 수 있는 해결책에 대해 재정착 수용국과 협의할 필요가 있다.

재정착 추천 과정에서 일부다처 가족의 부인과 자녀가 상호참조 케이스로 추천되는 경우 재정착 수용국의 법률 상 부인과 자녀의 법적권리와 그 의미를 파악해야 한다. 이때 명확히 해야 할 내용은 다음과 같다.

- 난민인정과 일부다처 가족 분리결정이 내려질 위험
- 재정착 수용국에서 각 부인들이 가지는 법적권리
- 재정착 수용국에서 자녀가 가지는 법적권리
- 재정착 수용국에서 동거에 대한 권리

재정착하는 난민은 수용국이 요구할 시 자신의 혼인상태를 법적으로 증명할 수 있는 문서를 준비해야 한다. 여기에는 다음의 서류가 포함된다.

- 법률에 의해 인정된 부인과 법정혼인증명서
- 다른 부인들과의 법정이혼증명서

재정착 추천(및 해당하는 경우 개별 케이스로 분할되어 진행되는 것)에 동의할지 난민 가족이 결정을 내리기 전에 부인들 및 자녀 개개인에 대해 구체적으로 어떤 법적, 사회적 영향이 미칠지 빠짐없이 평가하고, 그러한 영향에 대해 각 가족구성원과 철저한 대화가 이루어질 필요가 있다.

이때 면접은 반드시 가족구성원 그 누구도 강요 받은 일이 없음을 확인하도록 세심하게 실시되어야 한다. 유엔난민기구는 각 가족구성원에게 그들의 결정에 대한 비밀이 유지되는 것을 고지할 필요가 있는데, 이는 가족의 재정착 추천에 대해 동의하지 않는 구성원이 있을 수 있으며, 해당 가족의 재정착 추천이 이루어지지 않은 경우, 다른 가족구성원으로부터 비난 받을 우려를 해소하기 위함이다.

가족구성원 중 **각 아동** 또한 반드시 따로 면접, 상담, 협의가 되어야 하는데, 다음의 사항을 목적으로 한다.

- 보호 필요성의 식별
- 심사절차에 아동의 의견을 반영

가족 전체를 동일한 재정착 수용국에 추천하더라도, 대부분의 경우 가족은 2개 이상의 케이스로 분할이 요구된다.

부모를 대상으로 한 면접과 상담 또한 실시되어야 하는데, 다음의 사항을 목적으로 한다.

- 가족이 재정착 추천되는 것에 대해 부모가 **진정한 합의**를 보이는지 확인
- 재정착을 위해 **가족을 어떻게 분할할 지** 판단하고, **양육권**에 대해 논의
- 부모 중 어느 한쪽이 해당 가족의 케이스에 포함되지 않는 경우, 그의 자녀가 케이스에 포함된 다른 부모를 따라 재정착 추천 되는 것에 대해 **서면으로 사전동의**를 제공할 의사가 있는지 확인

양육권과 관련해 부모의 합의가 이루어지지 않는 경우, 국내의 유관당국의 관여를 통해 양육권 관련 법적 결정이 이루어지도록 노력해야 한다. 지역당국에 이를 위한 의사나 능력이 없는 경우, 또는 난민이 이를 위한 절차에 접근할 수 없는 경우, 유엔난민기구는 최상의 이익 결정(BID)을 실시하여 부모 중 어느 한쪽을 따라 재정착되는 것이 아동의 최상의 이익에 부합하는지 판단해야 한다. 아동과 함께 재정착하는 부/모에 대해서는 재정착 수용국 도착과 동시에 양육권 취득을 위한 절차를 밟도록 조연할 필요가 있다.

아동이 부모 중 어느 한쪽과 분리되는 상황을 피하고, 아동이 부모 양쪽과 함께 할 권리를 옹호하기 위해 최상의 이익 결정을 이용하는 것도 가능하다.¹⁹

¹⁹ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, p. 41. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

‘재정착평가도구: 일부다처 가족’에서 자세히 설명하는 바와 같이, 부인들이 함께 재정착하기를 희망하는 경우나, 따로 재정착하거나 비호국에 잔류하기를 희망하는 경우일 지라도, 가족에게 다음의 사항과 관련하여 상담해야 한다.

- 난민사유에 관한 평가는 개별적으로 이루어지며, 부인 중 어느 누구라도 재정착 신청이 기각될 가능성이 있다는 점
- 일부다처관계의 합법성과 관련하여 재정착 수용국의 특정한 국내법
- 재정착 수용국에서 동거를 금지하는 법률상의 요건

일부다처 가족 케이스의 구성에서 검토할 사항에 대해서는 7.4.4에서 설명하도록 한다.

7.3.7 기혼 난민 아동의 면접

난민가족 중에 18세 미만의 기혼아동이 있는 경우, 재정착을 적절한 해결책으로 판단하기 전에 특별한 검토를 거칠 필요가 있다. 모든 기혼아동의 케이스에 대해, 해당 아동과 그의 배우자를 함께 재정착 대상으로 할지 판단할 것을 목적으로 ‘최상의 이익 평가’(BIA) 또는 정식의 ‘최상의 이익 결정’(BID) 중 어느 하나를 실시할 필요가 있다.

‘재정착평가도구: 기혼아동’²⁰은 기혼아동의 난민케이스를 평가할 때 유엔난민기구가 부여받은 임무와 국제인권법의 기본원칙에 따라 난민아동의 가족결합, 영구적 해결책 및 보호를 실현할 의무를 반드시 보장하도록 개발되었다. 여기에는 재정착 필요성에 대한 결정을 내릴 때 고려사항과 절차상 보호조치의 개요가 설명되어 있다. 아동의 결혼과 관련한 보호상의 고려사항과, 기혼아동의 재정착을 검토할 때 실시하는 최상의 이익 평가 관련 지침은 본 편람 5.3.6장에서 또한 설명하고 있다.

아동의 결혼은 국제법상 법적 효력을 지니지 않으며, 성 및 젠더로 인한 폭력의 한 형태로 널리 다뤄지고 있기 때문에, 유엔난민기구는 원칙적으로 18세미만의 기혼난민아동을 그의 배우자와 함께 추천하지는 않는다. 단, 보호를 저해할 절박한 위험요인이 존재하고, 이에 대처하기 위한 최상의 방법이 재정착인 경우는 예외로 본다.

BID절차 결과에 기반하여 기혼난민아동의 재정착이 아래 사항을 위해 필요하다고 판단될 수 있다.

- 아동의 보호 필요성을 충족하기 위해
- 가족결합을 유지하고 부모나 법정보호자와 아동이 분리되는 것을 방지하기 위해
- 아동이 18세에 도달하여 재정착 추천이 가능할 때까지 기다려야 하는 것으로 인해 아동 또는 그의 가족구성원의 보호상 위험에 대한 취약성이 높아지는 것을 방지하기 위해

²⁰ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Married Children, June 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a79f2.html>

최상의 이익 결정을 실시한 결과, 재정착 추천이 해당 아동의 최상의 이익에 부합하는 것으로 판단된 경우, 해당 난민아동의 케이스에 가족구성원 중 누구를 포함시킬지, 또는 어떤 가족구성원을 상호참조 케이스로 포함할지 결정할 때 BID의 권고를 지침으로 삼아야 한다.

예를 들어, 아동과 그의 배우자의 경우 다음의 방법을 통해 재정착 추천을 고려할 수 있다.

- 아동의 부모와 동일한 케이스로 추천
- 아동의 부모와 같은 수용국에 연결케이스(linked case)로서 추천

아동은 부모와 함께 추천되고, 배우자는 포함하지 않을 수 있다. 이 때 추천서류의 혼인 상태 기재란에는 기혼으로 표시하지 않는다.

재정착 수용국이 기혼아동을 성인으로 인정하는 경우도 있다. 따라서, 개별적으로 난민 사유를 자세히 기록하기 위해 **18세미만의 기혼난민아동에 대해서도 개별면접이 실시되어야 한다.**

반면에, 재정착 수용국이 아동의 혼인사실에 대한 법적 효력을 인정하지 않을 수 있고, 기혼아동이 부모와 함께 재정착에 추천되어도, 해당 아동의 배우자는 받아들여지지 않을 수 있다. 아동과 부모만이 재정착이 수용되고 아동의 배우자는 기각될 위험(또는 반대의 상황이 벌어질 위험)이 항상 존재함을 가족에게 알려야 한다.

7.3.8 구금 시설에서의 면접

상황 상 구금시설에서 면접을 실시해야 하는 경우가 있다. 즉, 신청자가 당국 관리하에 있는 시설에서 출입의 자유가 제한된 상태에 있는 경우로, 공항의 구금시설, 교도소, 경찰서 등이 이에 해당한다. 이러한 장소에서 면접을 실시하는 것은 가능한 한 피하는 것이 좋지만, 당국이 이외의 장소에서 해당 신청인과 접촉하는 것을 허가하지 않을 수 있다.

구금된 난민 및 난민신청자가 유엔난민기구(사무소가 설치되지 않은 경우에는 기타 연락 가능한 국내의 난민지원기관)에 연락할 기회가 주어지도록 하는 유엔난민기구 집행위원회의 권고를 상기해야 한다. 유엔난민기구 사무소가 설치되지 않았지만 유엔개발계획(UNDP)의 사무소가 주재하는 국가의 경우, UNDP에서 보통 난민신청자/난민 면접 및 케이스작성과 관련하여 도움을 준다.

구금시설에서 면접이 실시되는 경우 다음 사항에 주의해야 한다.

- 면접관 및 일행은 면접 출석시 신분증명서류를 휴대할 것
- 면접을 위해 구금시설 출입허가를 사전에 권한당국에 요청할 것
- 면접대상자에게 면접일정을 사전통지 할 것
- 통역인은 유엔난민기구측에서 준비하여, 통역인에게 면접환경을 포함 면접의 상황에 대해 사전에 설명할 것

- 면접은 비밀이 보장되는 방(private room)에서 실시되어야 한다. 만약 불가능한 경우, 제삼자(교도관, 기타 피구금자 등)가 면접장소에 동석하지 않으며, 면접내용이 다른 사람에게 들리지 않는 환경에서 면접을 실시할 것
- 면접을 시작하기 전에 침착하고 안심할 수 있는 분위기를 마련하기 위해 신청자와 간단한 대화를 나눌 것
- 면접 중 기록할 경우, 구금시설을 나설 때 당국에 의해 기록을 압수당하거나 사본이 요구될 가능성이 있는지 검토할 것 (가능한 한 면접 시에는 간단한 요점만 메모하도록 하고, 완전한 기록은 시설에서 나온 후에 작성하도록 할 것)

7.3.9 가정 방문

직원 또는 파트너기관에 의한 가정 방문은 유엔난민기구가 난민의 생활상태와 구체적인 필요성을 파악하는데 도움이 되는 적합하고 귀중한 방법이라고 할 수 있다. 현장 사무소의 재정착SOP에는 가정 방문을 요하는 상황을 판단하기 위한 명확한 기준과, 가정 방문 시 이루어질 질문과 보고내용의 성격을 규정하는 지침이 포함되어야 한다. 다음과 같은 목적을 위해 가정 방문이 실시될 수 있다.

- **제도의 건전성을 위한 일반적 조치로써:** 가정 방문은 재정착 절차의 건전성을 보장하기 위한 것으로, 선택적으로 실시되어야 한다(현지의 필요사항이나 상황에 따라 임의적인 체크수단으로 이용하거나, 부정부패가 광범위한 상황, 재정착 개입을 결정할 때 구체적인 생활상황이 하나의 요소가 되는 경우, 일괄 실시하는 것도 고려할 수 있다). 이와 관련하여 가정 방문은 케이스의 신빙성을 조사할 목적으로도 활용할 수 있다.
- **케이스 기록작성을 향상시키기 위해:** 가정 방문을 통해, 재정착 추천을 뒷받침 할 세부적인 추가정보를 얻을 수 있고, 보호와 개입을 위한 임시적 또는 대체적 해결책을 직원이 마련하는데 도움이 된다.
- **위험에 처할 가능성이 있는 여성과 소녀의 평가:** 위험에 처할 가능성이 있는 여성과 소녀의 케이스에 대해 가정 방문을 실시하는 경우, 방문담당자는 해당 세대 내, 또는 확대가족 내 남성의 존재여부와 연령, 능력, 관계뿐 아니라 위험한 상황에 놓인 여성과 소녀의 정의에 포함되는 모든 요소에 광범위하게 초점을 맞춰야 한다.

가정 방문 실시를 위한 보호 조치

가정 방문 실시는 반드시 사유를 첨부하여 서류화 하고, 상급자의 허가를 받도록 한다. 현지 직원은 사생활을 배려하고, 해당 난민에게 위험이 미치는 일이 없도록, 그리고 난민신청자와 유엔난민기구 사이에 존재하는 힘의 차이(power diferencial) 등을 고려하여, 가정 방문이 유용하게 활용될 수 있도록 몇몇 보호조치를 마련할 필요가 있다.

- 교육을 받은 직원 또는 파트너(아래 참조)에 한하여 가정 방문을 허가해야 하며, 교육을 받지 않은 직원에게 가정 방문의 직무를 위임할 수 없다. 한정적인 자원, 현지의 필

요사항 및 사정을 고려할 때, 가정 방문은 국내직원이 실시하는 편이 적절할 수 있다.

- 가능한 경우, 방문담당자는 신청자의 케이스 담당관과는 다른 직원이 맡도록 한다 (커뮤니티 서비스 담당관이 가정 방문을 실시하는 편이 바람직하다).
- 여성이 세대주인 가정이 방문대상인 경우, 여성직원(필요에 따라 여성 통역인 대동)이 방문하도록 한다.
- 방문에 앞서 난민의 사전동의를 구하도록 한다. 난민이 가정 방문에 동의하지 않는 경우, 거부하는 이유를 기록하는 것과 함께, 거부사유의 신빙성을 평가하도록 한다.
- 상황에 따라 재정착 절차의 진실성을 위해 가정 방문이 요구되는 경우, 난민에게 가정 방문 계획에 대해 알리지 않고 유엔난민기구 사무소로 방문하도록 요청하는 방법도 고려할 수 있다. 난민이 동의하는 경우, 방문담당자는 유엔난민기구 사무소로부터 난민의 집까지 동행하여 가정 방문을 실시하도록 한다.
- 어떠한 경우라도, 난민에게 가정 방문 사유, 실시방법, 이후 케이스 관리와 관련하여 발생할 수 있는 영향에 대해 충분한 정보를 제공해야 한다.
- 가정 방문을 실시한 직원은 가정방문보고서를 작성하여 방문결과를 평가하고, 상급자에게 보고서를 제출하여 최종확인과 함께 추가적인 조언이나 조치를 구하도록 한다.

교육

- 가정 방문을 실시하는 직원은 방문이 세심하게 이루어질 수 있도록 충분한 교육을 받아야 한다. 교육에는 다음의 활동이 포함되어야 한다.
- 문화적 감수성 강화(난민들에 관한 지식을 심화하고, 가정 방문을 통해 주변의 관심을 사서 해당난민에게 해가 될 수 있고, 그로 인해 위험이 고조 될 수 있다는 점을 이해시킨다. 이때 사무소는 방문으로 인한 이점과 실점, 그리고 신청자 파일상의 다른 각종 정보를 비교하여 균형을 맞춰야 한다.)
- 젠더에 관한 감수성 강화 교육
- 행동규범에 관한 교육
- 전문적인 면접기술과 교섭기술을 익히기
- 전문적인 대인기술과 대화기술을 익히기

주요 문헌

- UNHCR, RLD4 – Interviewing Applicants for Refugee Status, 1995, RLD4, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ccea3304.html>
- UNHCR, Guidelines for Interviewing Unaccompanied Minors and Preparing Social Histories, October 1985, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfae5d.html>
- UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May





2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

- Finland: Directorate of Immigration, Guidelines for Interviewing (Separated) Minors, March 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/430ae8d72.html>
- UNHCR, Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context, 1 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49b6314d2.html>
- UNHCR, Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters in a refugee context, IOM/005-FOM/005/2009, (내부용) <http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/pdfid/497f147c2.pdf>
- UNHCR, Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context, 4 September 2002, (내부용) <http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>
- UNHCR Code of Conduct and Explanatory Notes, June 2004, <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

7.4 케이스 구성

재정착 난민이 재정착국에 성공적으로 통합하기 위해 가족결합의 보장은 필수적이며, 유엔난민기구는 재정착 시 부양가족이 분리되지 않도록 노력하고 있다. 많은 경우 가족은 새로운 문화와 사회에 적응해야 하는 난제에 부딪힌 난민에게 가장 강력하고 효율적인 정서적, 사회적, 경제적 지원군이다.

하지만 재정착 케이스의 적절한 가족구성을 결정할 때 유엔난민기구 직원이 문제점에 직면하는 경우도 종종 있는데, 국가에 따라 가족의 정의가 다르고, 케이스 진행절차에도 차이가 있기 때문이다.

유엔난민기구의 '재정착 케이스 구성에 관한 운영 지침 안내서'²¹에는, 재정착 케이스의 적절한 가족구성 결정과, 신속한 영구적 해결책 달성에서 가족결합을 보장하기 위한 재정착 케이스 준비에 관한 지침이 제시되어 있다.

재정착 케이스의 주 신청자

(PRA: The Principal Applicant on a resettlement case)

재정착 케이스를 준비할 때, 모든 성인의 난민 사유에 대해 신중히 평가할 필요가 있다. 주 신청자는 난민 사유를 상세히 주장할 수 있어야 한다.

등록 시, 일반적으로 전통적인 가족구조의 개념에 따라 세대주(HR1) 또는 주 신청자를 선정하게 된다.

²¹ UNHCR, Operational Guidance Note on Resettlement Case Composition, June 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7aa0d2.html>

보통, 주 신청자는 스스로 난민 사유를 상세히 주장 할 수 있는 한 변경되는 일은 없다. 단, 상황에 따라서 주 신청자를 재정착 추천 사유(재정착 필요성)를 지닌 성인으로 변경하는 것이 타당한 경우도 있다. 재정착 필요성의 성격과, 비밀유지가 요구될 가능성 또한 염두에 두어야 할 것이다. 아동이 가장 높은 재정착 필요성을 지닌 경우라도, 사유를 상세히 진술할 수 있는 성인이 케이스에 포함된 경우, 아동은 주 신청자가 되지 않는 것이 일반적이다.

예시:

부인의 경험과, 남편이 효과적인 보호를 제공하지 못한다는 사실에 기초하여 ‘위험에 처한 여성과 소녀’의 카테고리에 부부가 추천될 경우, **부인이 주 신청자가 된다.**

피부양자인 딸(20세)이 아버지에게는 알려지지 않은 피난국에서의 경험을 사유로 ‘폭력 및 고문 생존자’ 카테고리에 의해 가족전원이 추천되었다. 가족은 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포를 가지고 있다. **이 때 피부양자 딸(20세)이 주 신청자가 되어서는 안 된다.**

가족이 피난국에서 가족의 불안정한 상황을 이유로 ‘법적, 신체적 보호 필요성’ 카테고리에 의해 추천하는 경우, 피부양자인 딸(20세)이 체포되어 강제송환의 위기에 처한 상황이라도, **그 딸이 주 신청자가 될 수 없다.**

17세 아들의 질병을 사유로 ‘의료적 필요성’ 카테고리에 의해 가족을 추천하는 경우, **17세 아들이 주 신청자가 되어서는 안 된다.**

7.4.1 모든 피부양 가족 구성원은 함께 추천되어야 한다

본 편람의 5.1.2장에서 강조한 가족결합의 원칙에 따라, 원칙적으로 피부양자인 가족 구성원은 모두를 한 케이스에 포함하여 하나의 재정착 등록서식을 통해 일괄적으로 수용국에 추천해야 한다.

본 편람에서 설명하는 정의와 정책, 특히 가족구성원의 식별을 위한 부양의 개념과 관련한 정의와 정책은, 재정착 신청을 받는 수용국에서 적용되는 정의와 꼭 일치하지 않을 수 있으나, 유엔난민기구 직원은 유엔난민기구가 적용하는 정의를 따라야 한다.



‘가족단위’의 피부양자란, 핵가족, 확대가족의 피부양자, 가족과 강한 유대관계에 있지만 친족이 아닌 세대구성원으로 구성된다.

핵가족의 구성원, 즉 주 신청자와 그의 배우자, 그리고 피부양자인 자녀를 가족단위의 일원으로 본다,

- 모든 **피부양자녀**²²는 가족의 필수 구성원으로서 포함되어 추천되어야 하며, 아동의

²² 아동권리협약 제1조는 아동을 ‘18세 미만의 모든 자’로 규정하고 있다. 단, 해당 아동에게 적용되는 법률에 의해 보다 조기에 성년에 달했다고 보는 경우는 제외한다고 규정하고 있다. 18세미만의 모든 사람은 피부양상태에 있는

최상의 이익 결정에 의해 다르게 결정되지 않는 한, 분리 또는 분할 추천되어서는 안 된다. 해당 아동을 부모나 보호자와 동일 케이스로 추천할지 여부는 연령이나 혼인으로 인한 지위가 아닌, 부양관계에 따라 결정된다. 마찬가지로 피부양자인 형제 자매나, 혈연관계가 아닌 입양 또는 후견제도에 의한 피부양 아동 또한 동일한 케이스에 포함하도록 해야 한다.

- **사실혼 관계에 있는 배우자 또는 동성배우자**의 경우, 핵가족의 필수 구성원으로 인정되어야 하며, 법적으로 인정된 관계에 있는 인물과 마찬가지로 파생적인 난민지위를 인정받아 재정착 추천에 포함될 권리를 누릴 수 있어야 한다. 관계의 진실성에 대해 동성 커플에게 주어지는 적용기준 및 입증책임은 사실혼 관계의 커플에게 적용되는 것과 동일해야 하며, 동성커플의 경우, 결합관계를 법적으로 인정받기 어렵거나 인정받을 수 없을 가능성을 인지할 필요가 있다. 재정착 수용국을 선택 할 때에는 이러한 인물이 수용 대상국에서 어떠한 처우를 받을지 고려해야 한다.
- **비난민 피부양배우자** 또한 가족결합 유지를 위해 케이스에 포함되어야 한다. 피부양자인 사실을 기록하고, 재정착 케이스에 포함될 것을 주장하기 위해 입수 가능한 모든 서류 및 해당 가족구성원의 개인사정에 관한 상세한 평가가 이루어져야 한다. 이때, 난민이 아닌 인물을 포함하는 가족을 검토하는 것에 대한 재정착 수용국의 동의를 얻을 필요가 있다.

피부양자인 다른 세대구성원 또한 가족 구성원에 해당한다. 여기에는 피부양자인 부모, 연장자, 확대가족구성원 외에도 혈연관계와 상관없이 심리적, 신체적, 경제적, 정서적인 유대관계로 인해 주 신청자와 깊은 관계에 있는 기타 인물(이에 대한 판단은 부양관계의 원칙을 지침으로 삼는다)이 포함된다. 예외적인 사정이 있는 경우, 난민은 아니지만 난민가족에게 완전히 의존하고 있는 인물도 포함되는 경우가 있다.



수용국에 따라서는 부양여부와 상관없이 21세 미만의 모든 미혼자녀를 동일 케이스에 포함하도록 인정하는 경우가 있다. 이를 통해 폭넓은 가족결합이 가능하기 때문에, 직원은 재정착 등록서식 작성 시 이와 관련한 수용국의 지침에 따를 것을 권장한다.

7.4.2 가족 결함을 보장하기 위한 개별적 난민 사유의 보강

유엔난민기구 직원은 피부양성인을 포함하는 RRF를 제출할 때, 가족적 유대관계와 부양관계에 관한 상세한 설명과 함께 각 성인구성원의 난민 사유에 대한 요지를 기재하는 것이 바람직하다. 본 편람의 7.3.5장에서 설명한 바와 같이, 재정착 필요성에 관한 개별평가를 포함하는 것은 케이스가 전반적으로 보강되고, 가족결합의 중요성과 상호의존성이 추가적으로 강조되며, 개개인의 보호의 필요성을 적절하게 피력할 수 있어 가족 전체의 수용 가능성이 높아지게 된다.

것으로 본다.

수용국에 따라서는 가족을 보다 좁은 의미로 해석하여, 유엔난민기구가 단일케이스로 추천한 것을 여러 케이스로 분할하여 개개인의 난민 사유에 대해 자세히 상술할 것을 요구하는 경우가 있다. 또한 국가가 '분할결정'을 내리고 가족구성원의 일부에 대해서만 수용하고 나머지를 기각하는 경우도 있다. 케이스를 보강하기 위해 RRF에 독립된 단락을 마련하여 18세 이상 모든 성인의 난민 사유와 취약성을 상세히 기재할 필요가 있다.

난민 사유가 주 신청자의 사유와 밀접한 관련이 있는 경우, 이들에 대한 내용은 매우 간소한 정도에 그칠 수 있다. 공통된 피난경위나, 개인의 사유와 주 신청자의 사유가 동일한 이유로 발생 했거나, 주 신청자와의 관계로 인해 파생된 경우가 이에 해당 할 것이다. 하지만 케이스에 포함된 성인구성원 개개인을 독립적으로 기재하여, 개개인의 난민 사유를 보다 확실하게 표현할 수 있다.

재정착 수용 대상국을 선택할 때 가족결합과 관련하여 고려해야 할 사항

재정착 케이스를 어느 국가에 추천할지는 여러 가지 요소들에 좌우되어 결정된다. 여기에 대한 내용은 7.6.1장에서 자세히 다루도록 한다.

직원은, 확대가족의 존재여부와, 커뮤니티를 통해 특정 국가에 연고가 있는지, 또는 가족결합을 지원하거나 반대로 이에 지장을 줄 가능성이 있는 국가의 관행이나 요건에 대해 검토해야 한다. 여기에는 연령이나 혼인으로 인한 지위와 관련한 제도가 설치되어 있는지, 피부양자인 성인가족구성원의 수용에 어느 정도의 융통성이 허락되는지, 동성 혼 또는 사실혼의 허용여부, 일부다처 가족의 재정착을 위한 정책, 그리고 가족재결합 프로그램 등이 포함된다.

7.4.3 재정착 수용국의 재정착 케이스 분할 요건

부양가족 전원을 하나의 RRF에 기재하여 일괄후보로 추천하는 이유는 가족결합을 유지하고, 취약한 가족구성원이 남겨지는 일이 발생하지 않도록 하기 위함이다.

하지만 유엔난민기구의 임무에 포함되는 사람들의 영구적 해결책을 추진하기 위해서는 실무 상 재정착 수용국의 제한에 맞춰 케이스를 준비해야 할 경우가 있음을 유엔난민기구는 인지하고 있다. 재정착 수용국에 따라서는 유엔난민기구의 직원에게 재정착 케이스의 분할을 요구하지 않고, 가족의 넓은 정의를 적용할 여지가 있거나, 자국에서 처리를 진행하는 과정에서 자체적으로 케이스를 분할하는 경우도 있다.

한편으로는, 재정착 케이스를 2개 또는 그 이상으로 분할하여 개별검토를 실행하도록 유엔난민기구에 요구하는 수용국도 있다. 예를 들어 18세이상의 모든 대상자가, 피부양자 해당여부와는 상관없이 개별 상호조회 케이스로 추천할 것을 요구하는 국가가 있다. 재정착 수용국에서의 처리 진행을 간편하게 하기 위해 케이스를 분할하는 경우도 있지만, 이로 인해 가족이 분리되거나 부양관계에 대한 인정에 지장이 발생해서는 안 될 것이다. 따라서 재정착 케이스의 분할이 예상되거나, 요구되는 경우, 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

- 현지 직원은 분할이 예상되는 모든 케이스에 대해 수용국과 가능한 모든 선택사항에 대해 논의해야 한다.
- 확고한 부양관계로 인해 가족구성원 중 누군가가 빠진 채로 재정착이 이루어질 수 없다고 유엔난민기구가 판단한 경우, 케이스를 분할하는 경우라도, **가족결합**의 관점에서 같은 수용국을 대상으로 상호조회 케이스로서 **일괄추천** 되어야 한다.
- **분할추천으로 인해 발생할 결과와** 가능성에 대한 철저한 비교분석이 이루어져야 한다. 분할추천의 결과 중 가장 주목할 결과로는 분할수용결정(일부만 수용결정)의 가능성을 들 수 있고, 연결된 케이스 중 일부 케이스의 처리가 경우에 따라서는 수개월에서 수년간 지연되거나, 가족구성원이 따로 이동해야 할 가능성도 있다. 이러한 결과는 케이스에 따라 큰 문제가 될 수 있다.
- 케이스 분할이 필요한 경우, 분할사유와 이로 인해 발생할 수 있는 결과를 자세히 설명하고 난민의 동의를 얻는 것이 필수적이다. 재정착 추천이 되기 전에 성인가족구성원 개개인에 대해 개별적으로 조언, 협의하는 기회를 마련하고, 하나의 케이스를 여러 개의 상호참조케이스로 분할하는 것에 대해 **개개인으로부터 사전동의를** 얻어야 한다. 이때 가족 중 어느 누구도 결정에 대해 강요되지 않도록 신중한 평가가 이루어지는 것이 매우 중요하다.
- 각 사무소의 SOP에 proGress 상에서 **케이스를 분할, 통합하기 위한 절차**를 규정할 필요가 있다.
- 분할된 케이스는 부양관계에 중점을 두고 **상호참조**하게 된다. 즉, 분할되어 남겨진 케이스가 어떤 케이스인지 상호참조가 가능하도록 해야 한다(RRF의 섹션1과 7에서 기타 케이스에 대한 설명을 확인할 수 있다).
- 상호참조케이스의 경우, 적절한 재정착 후보 카테고리를 선택하도록 해야 한다. 일괄추천된 케이스는 가족재결합 카테고리를 이용할 수 없는 경우가 있다.²³

7.4.4 일부다처 가족을 위한 케이스 구성 고려사항

유엔난민기구의 '재정착평가도구: 일부다처 가족'²⁴에서 설명하고 있는 바와 같이, 일부다처 가족의 재정착을 검토할 때에는 가족분리의 가능성에 대한 신중한 평가가 이루어져야 한다.

대부분의 재정착 수용국은 여러 명의 배우자가 있는 케이스를 검토하지 않고, 재정착 진행 과정에서 자녀가 친모 또는 친부 어느 한쪽과 분리될 우려가 있다. 일부다처 가족의 재정착 필요성을 평가할 때 고려해야 할 보호상의 문제에 관해서는 **7.3.6장**에서 설명하고 있다.

²³ '가족재결합' 카테고리에 의한 재정착 추천은 이미 헤어진 가족을 재정착을 통해 재결합 시키는 경우에 한해 사용된다. 즉, 가족 중 어느 한쪽이 이미 재정착에 성공했는데 남은 가족이 아직 출신국이나 비호국에 머물러있는 경우나, 각각 다른 피난국에 임시거주중인 가족구성원이 같은 국가로 재정착을 통해 가족재결합을 달성하는 경우 등이 있다. 추가 지침은 6.6장을 참조.

²⁴ UNHCR, Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families, June 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

1명의 배우자만 인정됨에도 불구하고 해당가족에게 재정착이 가장 적절한 해결책으로 판단된 경우, 부양관계를 신중히 평가하여 케이스를 구성하도록 해야 한다. 유엔난민기구는 원칙적으로 이런 유형의 케이스를 추천할 때 해당가족 및 수용국과 면밀한 협의가 이루어진 후에, 또는 수용국이 가족전체를 일괄케이스로써, 아니면 상호참조 케이스로써 검토할 것을 조건으로 추진하고 있다.

일반적으로 첫 번째 부인이 법적으로 인정되는 배우자가 된다. 특수한 경우 법적으로 인정되지 않은 배우자와 그 자녀가 재정착을 통해 남편과 동일한 지역에 거주할 것을 인정하는 수용국도 있다. 이러한 경우 법률상 이혼이 요구되지 않더라도 해당 혼인은 법적으로 인정되지 않으며, 재정착 후 부부에 대한 중혼은 금지되게 된다.

드문 사례로, 특정 난민그룹에 대한 합의가 이루어질 경우, 재정착 수용국이 가족구성원 전원을 하나의 RRF에 기재하여 일괄적으로 추천하는 것을 허가하는 경우가 있다. 이러한 경우에도 재정착 수용국은 법적으로 인정되지 않은 부인들에 대해 남편의 난민 사유와는 별도로 개개인의 난민 사유를 개별적으로 평가하게 된다.

재정착 수용국에 따라서는 일부다처 가족에 대해 아동의 권리와 최상의 이익을 존중하기 위해 개별적이지만 상호참조케이스로 처리하는 것에 긍정적인 반응을 보이는 경우도 있다.²⁵ 이때 일부다처 가족은 2개 또는 그 이상의 케이스로 분할되어 남편, 법률상 부인과 친자가 하나의 RRF에 기재되고, 다른 부인들과 해당 자녀가 별도의 상호참조 RRF에 기재되게 된다.

일부다처 가족 케이스를 추천할 때 앞서 설명한 케이스 분할 시 보호조치(7.4.2장 및 7.4.3장 참조)를 준수해야 한다. 수용국이 가족의 일부만을 수용하고 일부를 기각하는 결정을 재고할 가능성이 없는 경우, 여러 선택사항을 신중히 검토할 것이 요구된다. 가능한 선택사항은 7.7.8장에서 설명하도록 한다.

7.4.5 기타 상호 참조 케이스

재정착 수용국의 요건을 충족하기 위해 부양가족이 별도의 케이스로 분할된 가정의 경우, 수용국이 이들 케이스의 병합을 검토할 수 있도록 관련 케이스를 확인할 수 있게 해야 한다. RRF의 섹션7에 이들 가족이 상호의존관계에 있으므로 케이스를 병합하여 검토할 필요가 있음을 강조하여 기재하도록 해야 한다.

다른 케이스 또한 상호참조 대상이 될 수 있다. 확대된 친족(extended relatives), 친구, 지역사회 구성원 등, 같은 장소로 재정착 시켜 서로 의지하고 통합 촉진으로 이어질 가능성이 있는 구성원들이 여기에 포함된다. 이들 케이스들이 동시에 추천될 경우, RRF

²⁵ 집행위원회 결론 107호는 각국이 '위기에 처할 가능성이 있는 아동을 보호하고 영구적 해결책을 위해 재정착 사용을 강화하며, 필요에 따라 다른 장소에 있는 가족구성원에 대한 병행선별절차가 진행되도록 검토하는 등 가족결합을 위한 융통성 있는 접근이나, 부모 양쪽이 모두 있는 가족환경에서 아동이 보호되는 것을 우선적으로 고려한 가족구성원의 정의에 대해 융통성 있는 접근을 취하도록 장려하고 있다' UNHCR, Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, para. (h) xviii. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

섹션7에서 이들 케이스를 병합하여 검토하거나, 지역사회와의 연고를 이유로 재정착 대상장소를 특정 장소로 요청하는 내용을 기재할 수 있다.

실제 부양관계가 존재하는 케이스는 항상 함께 추천되어 병합 검토되도록 강력하게 촉구해야 하며, 신청자가 서로 이해관계에 있는 케이스와는 명확히 구분되어야 한다. 이러한 케이스는 같은 지역사회를 재정착 대상지로 지정할 것을 권고하거나 요청할 수 있다.

7.5 재정착 등록서식(RRF)의 준비

재정착 담당관은 재정착 필요성 평가결과를 기초로 재정착 추천을 준비하도록 허가한다. 모든 추천서류는 재정착등록서식(RRF)과, 케이스 프로필, 그리고 해당 재정착 카테고리 에 맞는 첨부서류를 포함하도록 한다.

RRF는 각 난민의 필요성을 재정착 수용국에 제시하기 위해 유엔난민기구가 활용하는 주요 도구로, 높은 완성도의 RRF를 작성하는 것은 재정착 추천이 높은 수준에서 수용 될 수 있도록 하는데 필수적이다. 각국은 선발 미션 중 실시된 인터뷰, 또는 서류상으로 추천된 RRF에만 기초하여 결정을 내리게 된다.

RRF의 조건

- 명확한 내용으로 이해하기 쉬워야 함
 - 간결한 내용으로 한번 읽는 것으로 이해가 가능할 것
 - 모든 관련정보가 담겨있고, 필요한 서류가 첨부되어 완성된 상태여야 함
 - 일관적이며 모순된 점이 없어야 함
 - 사실관계가 명확하며, 객관적으로 작성된 내용으로, 면밀한 검토가 이루어졌어야 함
- RRF작성의 철저한 수준관리를 통해 내용의 일관성을 유지하고, 추가질문이나 수정을 위해 반송되는 RRF를 최소화하여 재정착활동을 보다 더 효율적으로 운영하고 활동의 신뢰성을 높일 수 있다.

재정착 그룹 추천

- 재정착 수용국과 합의에 의해 그룹단위로 추천 시 **축약판 RRF**(abridged RRF)를 사용
- proGres와 국제난민수용처리시스템(WRAPS: Worldwide Refugee Admissions Processing System)간의 인터페이스로 인해 미국으로 그룹단위 추천이 이루어질 경우 RRF는 요구되지 않는다. (7.6.3장 참조)

개별 추천 시 축약판RRF 사용

- 난민들이 유사한 난민 사유/재정착 필요성을 공유하지만 그룹으로 지정되지 않은 경우, 신속한 절차를 위해 개별 추천시에도 축약판 RRF를 사용할 수 있다.

7.5.1 RRF 사용자 지침에 따른 섹션별 지침

RRF의 작성은 유엔난민기구 직원에 의해 이루어져야 한다(유엔난민기구의 직접적인 감독 아래에 있는 계약직원 등 관련직원 포함). RRF 작성에 관한 상세지침은 proGres사용자를 위한 RRF: 사용자 지침²⁶에서 확인할 수 있으며, 제시된 지침을 준수하도록 한다.

사무소에 proGres가 도입되지 않은 경우, 직원은 proGres 비사용자용 RRF서식을 컴퓨터에 업로드 하여 'proGres비사용자를 위한 RRF: 사용자 지침'²⁷의 지시에 따라 진행하도록 한다.

RRF사용자 지침은 개별 추천 준비를 위한 객관적인 기준을 제시할 목적으로 작성되었다.

개별 추천의 수준을 높이고 RRF의 반송사례를 줄이는 동시에 재정착 수용국의 수용가능성을 높이기 위해 **모든 현장 사무소는 본 지침에 제시된 기준을 준수해야 한다.** RRF서식과 사용자 지침이 개정되었을 경우에는 재정착 담당부서가 현장 사무소에 이를 알리게 된다.



재정착 추천을 담당하는 유엔난민기구 직원 전원은 RRF사용자 지침에 제시된 기준을 완전히 이해해야 한다. 현장 사무소의 담당관은 해당 사무소가 제출하는 RRF가 지침의 기준을 충족하도록 할 책임이 있다.

RRF는 케이스 구성원과 친족의 신원이력을 포함, 기본적인 케이스 정보를 담고 있는 proGres를 통해 생성될 수 있다.

직원은 proGres에서 입력되지 않은 아래와 같은 케이스정보를 추가 할 수 있다.

- 케이스에 포함된 성인 개개인의 난민 사유와 개개인에 대해 유엔난민기구가 인정한 내용의 포괄적인 개요
- 재정착 필요성에 대한 설명과 이를 뒷받침 하는 내용
- 특별한 필요성과 취약성이 있는 경우 이에 관한 상세정보
- 추가사항이 있는 경우 이에 대한 정보(부양관계 평가결과 등)

본 섹션에서는 RRF작성과 관련한 몇몇 중요 포인트를 설명하도록 한다. 단, RRF사용자 지침이 보다 상세한 정보를 담고 있으며, 이를 준수하도록 해야 한다.



²⁶ UNHCR, Resettlement Registration Form (RRF) for proGres Users: User Guide, revised 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ad303552.html>

²⁷ UNHCR, Resettlement Registration Form (RRF) for Non-proGres Users: User Guide, revised 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ae579692.html>

섹션1 과 섹션2

양쪽 섹션에 기재된 케이스정보와 신원정보데이터는 proGres사용자의 경우 자동적으로 기재되어 있으며, proGres비사용자의 경우 풀다운 메뉴에서 선택이 가능하다. 단, 데이터가 가장 최신이며, 원본파일의 세부사항이 정확히 반영되었는지 확인하기 위해 모든 케이스와 섹션의 내용을 자세히 확인해야 한다.

RRF를 작성하기 전에

proGres를 사용중인 사무소는 RRF를 작성하기 전에 권한이 부여된 직원이 이미 판명된 각종 정보(개개인의 친부모 이름을 포함)를 proGres의 기본신원정보데이터 화면에 입력해야 한다. 현장 사무소의 재정착SOP에는 어떤 직원에게 등록내용과 신원정보데이터에 대한 수정권한이 있는지 명시하도록 한다.

수정

proGres를 통해 기입된 정보에 수정이 필요한 경우, proGres상에서 수정하도록 해야 한다. 여기에는 케이스 구성과 개인의 신원정보데이터의 세부수정 또한 포함된다.

섹션1: 케이스 관련 데이터



UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) - Resettlement Registration Form

1. Case-related Data

UNHCR case number:		HQ Reference number:	
Embassy file number:			
Submission Priority:	-	Case size:	
Primary Submission Category:	-		
Secondary Submission Category:	-		
Arrival:	Country of Asylum:	Cross referenced cases:	
Registration:	Refugee Status:		
Address:			

케이스번호, 파일번호, 조회번호(Case, File and Reference Numbers): 유엔난민기구 케이스번호는 필히 기재되어야 하며, proGres사용자의 경우 자동적으로 부여된다. 대사관 파일번호는 재정착 수용국이 부여하고 있으며, HQ조회번호는 재정착 담당부서를 통해 추천서류를 대상으로 담당부서가 부여하게 된다.

추천 우선순위(Submission Priority): 응급 또는 긴급 지정사유는 섹션5에 기재하도록 한다. 상호참조케이스 (특히 동시에 수용국으로 입국해야 하거나, 재정착 수용국의 요청에 의해 분할된 부양가족의 케이스)의 우선순위 또한 확인해야 한다.

재정착 추천 카테고리(Resettlement Submission Category): 카테고리가 중복된 경우를 많은 케이스에서 찾아볼 수 있는데, 2개 또는 그 이상의 카테고리에 의한 추천도

물론 유효하다. 직원은 관련된 주요 카테고리과 부차적 카테고리를 모두 기입하는 것이 바람직하다.

케이스 사이즈(Case Size): 난민이 아닌 피부양자의 가능성이 있는 인물을 포함, 모든 가족구성원이 케이스에 포함되어 인원수를 확인하도록 주의가 요구된다. 케이스의 인원수는 섹션2에 기입하게 될 가족구성원의 인원수와 일치해야 한다.

상호참조 케이스(Cross-Referenced Cases): 모든 상호참조 케이스가 정확히 기재되어야 한다. 재정착 수용국의 요청에 따라 부양가족을 개별케이스로 분할 한 경우 특히 중요하다. 이들 케이스를 동일한 추천의 일부로써 수용국에 일괄 추천하는 편이 바람직하며, 수용국에 이전에 추천된 케이스를 포함, 모든 관련케이스를 기재해야 한다.

섹션2: 개인 신원정보데이터(bio-data)

2. Individual Bio Data

(If NOT currently living with Principal Applicant, explain under Section 7 - Additional Remarks)

Relationship to PRA

UNHCR Registration Number:							
Alias Names:		Sex:		DOB:		Est.	Age:
Marital Status:		Country of Origin:					
Citizenship:		Place and Country of Birth:					
Religion:		Name of Father:					
Ethnic Origin:		Name of Mother:					
Education:							
Occupation/Skill:							
Languages:							
Specific Needs:							

본 섹션의 정보가 부정확 하거나 불완전 할 경우, 케이스 처리가 상당히 지체될 가능성이 있다. 다음의 사항을 주의하도록 한다.

- 아동은 가장 나이가 많은 아동부터 가장 어린 아동까지 출생순서대로 기재할 것
- 다른 피부양자는 배우자와 아동의 순서로 기재할 것
- 케이스에 포함된 모든 구성원의 생년월일 및 성명의 철자를 포함한 신원정보데이터를 주의 깊게 확인 및 상호확인을 거치도록 한다. 관련 케이스간의 성명과 철자가 일치하도록 확인할 것
- 케이스를 구성하는 개개인의 신원이 RRF상의 사진과 일치하는 것을 확인할 것. 사진은 부정방지를 위한 중요한 수단이다. 케이스를 구성하는 개개인의 사진이 최신 촬영된 것으로 선명한 화질일 것²⁸ (proGres를 통해 생성된 RRF가 아닐 경우, 각 사진에 해당인의 성명과 케이스번호를 기재할 것)
- 각 구성원의 친부모의 성명을 기재하고, 부모가 사망한 경우 그러한 사실을 기재할 것

²⁸ UNHCR, UNHCR Handbook for Registration, September 2003, Chapter 16, page 151-154, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>

섹션3: 해당 추천에 포함되지 않은 주 신청자 및 배우자의 친족

3. Relatives of principal applicant and spouse not included in this submission

ALL OTHER CLOSE RELATIVES OF THE APPLICANTS in the country of origin, the country of refuge / asylum or any other country. Note: Record at least all immediate biological and legal parents, spouses, children and siblings, including step and half relationships, of each person listed in Section 2. Where possible include any other relatives (e.g. more distant relatives residing in a country of resettlement) if the relationship is important in the context of the resettlement submission (e.g. sole surviving relative). People in a relationship of dependency to anyone listed in Section 2, but are unable to be included in the submission under Section 2, must be recorded. In the case of separated and/or unaccompanied children in Section 2, include all known family members.

Name:		Sex:		DOB:		Est.		Age:	
Relative of:									
Relationship:									
Place and Country of Birth:									
Country of Residence:		Legal Status:		Marital Status:					
Comments:									

이 섹션에서는 케이스 구성원의 가까운 친족과 피부양자를 모두 기재하도록 한다. 여기에 세부적인 정보까지 정확하게 기재해야 하는데, 이는 재정착 대상자와의 연결고리를 증명하여 가족결합을 유지하고 장래의 가족재결합을 실현하기 위해 중요하다. 다음의 사항들에 주의해야 한다.

- 친족을 기재 할 때 주 신청자의 친족에서 시작하여, 배우자의 친족, 아동의 친족, 그리고 마지막으로 케이스에 포함된 다른 성인 피부양자의 친족의 순으로 기재한다.
- 케이스에 포함된 개개인의 생물학적/법적 부모, 배우자, 아동 및 형제자매(이복관계 및 입양관계 포함)가 모두 기재되었는지 확인한다.
- 케이스 구성원 중 어느 누군가의 피부양자이나, 케이스에 포함할 수 없는 인물을 기재한다. (이러한 피부양자에 대해서는 섹션7에 마련된 공간에 기록을 추가한다.)
- 출신국, 비호국, 재정착 수용국과 기타 국가에 있는 친족을 기재한다.
- 행방불명된 가족구성원이 있는 경우, 사망한 것으로 추정되는 경우라도 기재한다.
- 먼 친척의 경우라도 그 관계가 재정착 후보로 수용국에 추천되는 것과 중요한 연관이 있다면 가능한 한 기재하도록 한다. 여기에는 재정착 수용국에 체류중인 친족이나, 홀로 거주중인 가족구성원이 포함된다.
- 미동반 또는 분리된 아동의 경우, 파악된 모든 가족구성원을 기재하도록 한다.
- 추천에 포함되어 있거나, 이미 어떤 국가에 재정착 추천된 상호참조케이스의 친족이 있는 경우 잊지 말고 기재할 것
- 상호참조케이스의 신원정보데이터가 일관되도록 확인한다.
- 친족의 주소와 전화번호 등이 있는 경우 기재하도록 한다. 특히 신청자의 친족이 이미 자국에 거주중인 경우, 수용국이 신원조회(security screening)를 원만하게 실행하는데 중요하다.

proGres비사용자

유엔난민기구직원은 RRF의 자유서술부분(narrative part)을 완성하기 전에 문서에 보호 조치를 할 것을 추천한다(메뉴에서 'Tools/Protect document'를 선택). 이 조치를 통해 문서의 형식이 보호되고, Tap버튼을 이용하여 섹션간의 이동이 가능하다.



섹션4: 난민 사유

RRF에는 난민 사유 및 케이스에 대한 유엔난민기구 인정의 포괄적인 개요를 기재해야 한다. 대부분의 수용국은 의사결정 절차의 일환으로써 적격성 심사를 실시하기 때문에, 18세 이상 모든 가족구성원의 난민 사유에 대한 개요를 알기 쉽게 기재하는 것이 모든 추천에서 필수적이다. 특히 면접이 없이 서류추천만으로 수용국의 심사가 이루어지는 서류상 추천의 경우, 개개인의 난민 사유에 대한 주장을 포괄적이고 명확하게 기입하는 것이 매우 중요하다.

난민 사유와 관련한 데이터와 정보는 내용의 불일치를 피하기 위해 상호참조 케이스와 최상의 이익 평가(BIA), 최상의 이익 결정(BID)과 **상호확인**이 요구된다. 이때 특히 날짜 및 관계에 주의를 기울여야 한다.



아래의 항목 별로 RRF의 관련 섹션을 참조하여 주 신청자, 배우자, 케이스에 포함된 18세 이상 인물의 사유의 대략적인 내용을 명확히 하도록 한다.

섹션4.1: 주 신청자가 난민으로 인정된 근거 요약

- 주 신청자의 연령, 성별, 혼인여부, 자녀의 수, 민족, 종교, 정치적 관계, 병역, 직업, 상거소지, 기타 관련배경 정보를 몇 줄에 걸쳐 연대순으로 기재할 것
- 박해에 대한 신청자의 공포와 직접적 관련이 있는 사실과, **인정된 내용의 요지**를 기재할 것. 주 신청자의 상황을 사실적 관점에서 서술형으로 요약할 것
예시: '주 신청자는 형제가 유괴되었다고 주장했다/설명했다' 등이 아닌, '주 신청자의 형제가 유괴되었다'라고 기재할 것
- 요약에는 다음의 관련사실을 포함하도록 한다.
 - i. **주 신청자의 프로필**: 해당인물의 각 측면 중 직면한 위험과 관련한 사항을 강조한다. 여기에는 주 신청자의 민족, 종교, 직업, 젠더, 성적취향, 또는 주 신청자가 어떤 일족, 가족, 부족의 구성원인 사실, 주 신청자의 출생지, 병역기피자/탈영병인 사실(해당 하는 경우)등이 포함된다. 주 신청자가 정치단체 또는 기타 단체와 연관된 경우, 직함이나 직급, 할당된 책임 또는 실제로 담당했던 책임이 있는 경우 상세히 기술한다.
 - ii. **주 신청자의 경험**: 직면한 위험의 요인으로 보이는 주 신청자의 경험을 기술한

다. 여기에는 주 신청자가 종사한 활동, 의견표현, 어떤 상황을 목격 또는 상황발생 시 그 장소에 있던 경험, 협박 받은 경험 등이 포함된다. 이러한 경험이 어떤 형식으로, 언제, 어디서 발생했으며, 주변상황과, 기타 관련인물 등 상세한 내용을 명확히 하도록 한다. 주 신청자가 경험이나 발생사건의 정확한 일시, 발생순서 등을 기억하지 못하는 경우는 그러한 내용을 기재하도록 한다.

- iii. **다른 인물의 경험:** 가족구성원이나 동료, 주 신청자와 비슷한 프로필의 인물 등, 주 신청자와 연관된 다른 인물의 경험을 기술하도록 한다. 다른 인물의 경험이 주 신청자가 직면한 위험을 어떠한 형태로 나타내는지 구체적으로 기술하도록 한다.

예시: ‘주 신청자의 형제인 새뮤얼은 XXX당의 청년조직 조직원으로, 정치적 활동과 관련하여 보안부로부터 잦은 심문을 받은 결과, 정식혐의가 없이 2009년 5월부터 구금된 상태이다.’

섹션4.2: 법적 분석 요약

케이스의 법적 분석을 다음의 요소를 포함하여 간략하게 요약하도록 한다.

- i. 충분한 근거가 있는 공포: 유엔난민기구가, 주 신청자가 출신국에 귀환 시 발생할 수 있다고 고려하는 합리적 가능성이 있는 위험에 대해 간략하게 요약하도록 한다.
- ii. 박해: 특정형태의 위험이 박해에 상당하는 이유와, 이때 문제가 되는 관련인권을 필요에 따라 강조하여 설명하도록 한다.
- iii. 협약상 사유와 관련성: 직면한 위험이 난민협약상 사유 중 하나 또는 그 이상과 관련성을 설명하도록 한다.

법적 분석의 내용은 개별 케이스에서 제시되는 적격성에 따라 달라질 수 있으나, 일반적으로 난민인정평가서의 법적 분석 표시란에 기재한 문제를 여기에서도 성실히 반영하도록 한다.

섹션4.3: 배제관련 분석 요약

- 배제에 해당하지 않는 경우, 주 신청자가 난민협약 제1조 제F항에 해당하지 않는 사유를 간단히 기재한다.

예시: ‘주 신청자가 난민협약 제1조 제F항 제a호, 제b호 또는 제c호의 배제조항 적용 대상에 해당할 수 있는 사건에 관여했거나, 관련이 있음을 나타내는 사항은 발견되지 않았음’

- 해당 난민의 케이스에 배제심사, 면접, 분석이 실시되었고, 배제대상이 아닌 것으로 인정된 경우, 별도의 단락을 할애하여 인정결과를 상세히 기재하도록 한다.

배제 평가

배제의 우려가 있는 케이스의 경우, 유엔난민기구는 신청자가 난민협약 제1조 제F항에 해당하지 않는 설득력 있는 이유를 기재하는 것이 필수적이다. 배제조항에 대한 우려를 해결하지 못하면 강한 보호 필요성이 있음에도 불구하고 케이스가 쉽게 기각될 수 있으며, 서류상 추천된 케이스의 경우 특히 그러하다.



섹션4.4: 적격성에 대한 최종의견서(Concluding Statement of Eligibility)

주 신청자의 난민 사유에 관한 요약은 적격성에 대한 최종 의견으로 마무리 한다.

예시: ‘유엔난민기구는 주 신청자가 난민지위에 관한 1951년 협약 제1조 제A항 및 1967년 같은 의정서의 기준을 충족하는 것으로 인정한다. 주 신청자는 자신의 정치적 의견 및 종교로 인해 이라크에서 박해를 받을 위험이 있는, 충분히 근거 있는 공포를 지니고 있다.’

섹션4.5: 성인 피부양자의 개별 난민 상유 요약

- 케이스에 포함된 성인 피부양자(18세이상)로, 배우자가 아닌 인물(예를 들어, 부모, 형제 등) 개개인에 대한 난민 사유를 간략하게 기재한다. 해당인이 개별적으로 난민인정절차를 거쳤거나, 파생적인 난민으로 지위를 인정받았거나, 그룹인정을 통해 난민인정을 받은 경우, 해당 사항을 명확히 기재한다. 케이스에 포함된 인물 모두가 함께 피난했는지, 또는 각각 다른 시기에 피난했는지 또한 기재하도록 한다. 피부양자의 주장 및 귀환에 대한 공포가 주 신청자와 동일한 경우, 이 섹션에 그러한 사항을 설명할 수 있다. 배우자에 대해서는 사유가 필히 요구되는 것은 아니지만, 개별 난민인정이 실시된 경우 또는 배우자의 난민 사유가 주 신청자와 상이한 경우, 이에 대한 상세내용을 기재해야 한다.
- 피부양자에게 배제사유가 없는 경우, 주 신청자는 제1조 제F항에 해당하지 않는 내용을 전개하고, 피부양자 또한 해당하지 않는다는 내용을 덧붙이도록 한다.
- 단, 피부양자가 개별적으로 배제심사를 받은 경우, 각 사항에 대해 별도의 공간을 할애하여 인정과 관련한 내용을 상세히 기재하도록 한다.

그룹 추천으로 제출된 RRF의 경우

- 섹션4의 기입은 불필요함

축약판 RRF를 통한 개별 후보자 추천의 경우

- 난민 사유에 관한 요지를 간략하게 기재하는 것도 가능함

섹션5: 재정착의 필요성

이 섹션은 proGres에서 생성되지 않는다. 재정착 추천 준비에 소요되는 시간을 절약하기 위해 재정착 필요성 평가에서 얻은 정보를 RRF로 가져오는 것이 가능하다. 이때 가져온 정보를 이 섹션에서 요구하는 기준에 따라 작성할 필요가 있다.

이 섹션에서는 난민에게 재정착이 필요한 이유와, 왜 재정착이 가장 적절한(또는 유일한) 영구적 해결책인지에 대해 가능한 한 정확하고 간결하게 기재하도록 한다.

섹션5.1: 출신국으로 자발적 귀환 또는 비호국의 지역사회로 통합 할 가능성이 보이지 않음

- 자발적 귀환을 모색하기 위해 취해진 조치를 구체적으로 설명할 것
- 피난국/비호국에서 해당 난민의 상황, 해당국의 전반적인 상황과 해당국에서 난민 보호에 영향을 미치는 관련정황을 설명하고, 추가적으로 현지의 지역사회로 통합을 위해 취한 조치를 구체적으로 설명할 것
- 해당하는 경우 주 신청자와 가족의 사증(visa)이 실효한 날짜 또는 실효될 날짜를 기재할 것

섹션5.2: 재정착 추천 카테고리 및 우선순위

- 유엔난민기구 재정착편람 '해당섹션'의 재정착 카테고리에 따라 주 신청자(PRA)의 케이스를 추천한다는 내용의 첫 줄로 시작한다.
- 기술 및 설명하는 모든 추천 카테고리명은 굵은 텍스트로 표시한다. 각 카테고리는 섹션1에서 기재한 주요 카테고리와 부차적 카테고리의 순으로 배치하고, 가장 중요한 카테고리를 맨 위에 기재하도록 한다.
- 추천 카테고리와 관련이 있는 개개인의 재정착 필요성을 상세히 기술한다. 예를 들어, 주 신청자의 추천 카테고리 가 '폭력, 고문 생존자'인 경우, 주 신청자가 받은 폭력, 폭력으로 인한 영향, 재정착을 통해 얻을 것으로 예상되는 이익 등에 관한 정보를 기재한다.
- 케이스가 '의료적 필요성' 카테고리에 의해 추천되는 경우, 의료평가서(MAF)의 결론을 기재하도록 한다. 케이스 추천은 가능한 한 신속하게 이루어져야 한다. 작성으로부터 6개월 이상 경과된 MAF는 수리될 수 없다.

섹션5.3: 응급 또는 긴급의 우선순위인 경우, 우선순위가 부여된 이유를 명확히 설명하기

- 긴급성 또는 응급성의 성격(즉, 수용국이 긴급/응급 결정을 내릴 필요가 있는지, 난민을 긴급/응급하게 출국시킬 필요가 있는지, 또는 양쪽 모두에 해당하는지)을 명시하기
- 일반의 우선순위가 아닌 긴급으로 추천이 필요한 이유, 또는 긴급의 우선순위가 아닌 응급의 추천이 필요한 것에 대한 정당한 이유를 명시하기

예시: ‘유엔난민기구는 주 신청자가 비호국에서 심각한 안전상의 문제에 직면한 것을 사유로, 주 신청자의 케이스를 응급의 우선케이스로 추천한다. 주 신청자는 체류사증의 유효기간이 도과된 것을 이유로 구금되어 있으며 강제송환의 절박한 위험에 처해있다.’

그룹으로 제출된 RRF의 경우

- 섹션5의 기입은 불필요함

축약판 RRF를 통한 개별 추천의 경우

- 특정 난민집단의 재정착 필요성을 개관한 표준적인 문서인 ‘재정착 필요성의 개요 분석’을 별도로 작성하여 섹션5를 대신하여 사용한다. 이 문서에는 출신국으로 자발적 귀환 및 피난국 지역사회로의 통합 가능성에 대한 분석내용을 기재하고, 재정착이 가장 적절한 영구적 해결책임을 설명한다.
- ‘재정착 필요성의 개요분석’에서 언급 후, 주 신청자의 지역사회 통합에 관한 개별 정보를 포인트 요약형태로 추가할 수 있다.

섹션 6: 특정한 필요사항 평가

proGres에 기록된 특정한 필요사항 코드가 케이스 구성원 전원의 섹션2로 불러와 기록된다. 단, 재정착 관련 특정한 필요사항에 대한 상세요약은 proGres에는 기록되어 있지 않다.



케이스 구성원 어느 누구든 특정한 필요사항이 있고 재정착 수용국의 주목이 필요한 경우 이 섹션에 상세내용을 추가하도록 한다. 이를 통해 수용국의 선발절차에 도움이 될 수 있으며, 동시에 출국과 통합과정에서 난민이 필요한 지원을 얻을 수 있도록 귀중한 배경정보를 제공할 수 있다. 재정착 수용국은 난민 도착 시 효과적인 서비스를 제공할 수 있도록 섹션6에 기재된 정보를 적합한 재정착 기관(정부기관 또는 비정부조직인 것과 상관없이)과 공유할 것을 추천한다.

지금까지 설명한 RRF의 섹션에서 충분한 설명이 이루어지지 않은 가족구성원의 신체적, 정신적 건강상태, 특정한 필요사항 또는 취약성이 있는 경우, 이 섹션에서 설명하도록 한다.

특히, 케이스 중 누군가에게 의료적, 심리적치료, 장애에 대한 지원이나 고려가 필요한 경우, 이에 대한 상세한 내용을 기재해야 한다. 구성원 중 임신 중인 인물이 있으면 이 또한 기재하고 분만예정일을 표시하도록 한다.

특정한 필요사항에 관한 첨부자료가 있을 경우, 이 섹션에서 해당 사항을 표시하도록 한다. 첨부자료로는 의료평가서(MAF), 기타 의료보고서, 심리평가결과, ‘최상의 이익 평가 또는 이익 결정’보고서, 기타 관련 보고서를 들 수 있다.

예시1: 성 및 젠더로 인한 폭력 ‘주 신청자의 부인은 콩고민주공화국에서 일어난 강간으로 인해 입은 상처에 대한 치료를 2009년도에 받았으나, 이후 이어지는 치료는 받지 않았다. 첨부된 의료평가서에서 상세히 기술한 바와 같이, 부인은 비호국에서 받을 수 없는 별도의 수술을 필요로 하고 있으며, 트라우마를 입었을 우려가 있으므로, 재정착 대상이 된다면 심리상담을 통해 혜택을 얻을 가능성이 있다.’

예시2: 장애 ‘주 신청자의 모친은 외상으로 인해 휠체어를 사용중임 (지팡이를 사용해 가까운거리를 도보로 이동 가능). 첨부한 의료보고서 참조바람’

섹션7: 추가사항

이 섹션에서는 앞에서 다룬 섹션들에서 명확하지 않았을 가능성이 있는 정보를 제시할 수 있다. 추가사항은 케이스를 원만히 처리하기 위해 필요할 수 있다.

예를 들어, 다음과 같은 사항에 대해 상세히 설명할 수 있다.

- 케이스에 포함된 성인(배우자 이외)과의 부양, 피부양관계 (경제적, 사회적, 정서적 의존관계)
- 상호참조 케이스에 포함된 인물의 부양관계와 이들의 케이스를 일괄 처리할 필요성
- 난민이 아닌 가족구성원이 부양가족인 사실과, 이들의 관계로 인해 국적국이 난민에게 제공해야 할 보호 또는 권리가 제공되지 않고 있는 점, 이들을 재정착 후보로 추천한 이유
- 주 신청자와는 다른 장소에 있는 가까운 친족
- 과거의 결혼 경험, 복잡한 가족관계 또는 가족력
- 양육권 증명서류, 양육권과 관련한 동의서, 추천할 수 없는 경우는 사정설명
- 과거에 시도된 가족재결합
- 성명의 철자 관련 문제, 등록데이터상의 문제점, RRF에 포함된 인물의 연령을 문서로 증명하기 어려운 경우 등
- 신분증명서류에 일치하지 않는 내용이 있는 경우 이에 대한 이유, 신분증명서류가 없는 이유
- 날짜의 오류 (차이)
- 수용국이 중요하거나 유용하다고 여길 다른 사항

일부 재정착 수용국이 요청하는 정보

스크리닝 또는 난민가족의 정착지 지정 및 통합과 관련한 개별정보를 섹션7에 기재하도록 수용국이 요청하는 경우가 있다. 이러한 정보로는 병역사항, 정치적 활동에 대한 정보(프로필이나 난민 사유의 일부로 이미 제공되지 않은 경우)나, 수용국과의 가족적

연고에 관한 세부사항 추가, 교육/직업/언어 관련사항들(섹션2에 기재되지 않은 경우)을 들 수 있다.

섹션8: 신청자 선언

8. DECLARATION

I/We, the undersigned, authorize UNHCR to share all information and any documents pertaining to me/us and my/our family/dependants in the context of a resettlement submission with officials of Governments other than my/our own. In this connection, I/we authorize the Government authority receiving this resettlement submission from UNHCR to share information contained in Sections 1-3 and 6-7 with an appropriate settlement service agency (either governmental or non-governmental) provided a confidentiality agreement exists between the agency and the Government authority to protect the confidentiality of that information. Furthermore, I/we authorize UNHCR to receive any information relating to a resettlement submission on my/our behalf from such Government authority. This includes, in particular, my/our agreement that the reasons for a decision relating to a resettlement submission are shared with UNHCR. All persons affirm that the information provided to UNHCR for the purpose of this submission is correct and truthful to the best of their knowledge.

Place and Date		
----------------	--	--

Place and Date	Signature of UNHCR Interviewer	
	Name:	
	Title:	

Place and Date	Signature of Interpreter (if applicable)	
	Name:	

위의 RRF선언란에 서명은 재정착 절차 전반에 걸쳐서 중요한 단계 중 하나이다. 난민에게 선언이란 RRF에 기재된 정보가 완전하고 정확한 것을 확인, 보증하는 필수적인 방법이다. RRF 선언은 올바르게 사용될 때 재정착에 대한 기대감과 부정에 대한 우려에 적절하게 대응할 수 있으며, 재정착의 의미에 대해 난민에게 설명할 수 있는 유익한 기회가 될 수 있다.

위의 선언에 서명하는 것을 통해 난민은 다음의 사항들을 허가한 것이 된다.

- 유엔난민기구가 난민의 출신국 이외 국가의 정부를 대상으로 케이스 추천을 목적으로 가족관련 정보와 문서(있는 경우) 등을 사용 및 공유한다.
- 재정착 추천을 수리하는 국가의 정부가 섹션1~섹션3 및 섹션6~섹션7에 기재된 정보를 적합한 재정착 기관(정부기관 또는 비정부조직에 상관없이)과 공유할 수 있다. 단, 이러한 정보의 비밀을 보호하기 위해 유엔난민기구가 정부와 비밀유지협정을 체결하였음을 조건으로 한다.
- 유엔난민기구는 정부당국으로부터 제공된 재정착 추천과 관련한 어떤 정보도 난민을 대리하여 받을 수 있다. 여기에는 특히 재정착 추천에 관한 결정과 이유를 유엔난민기구가 공유하는 것에 대한 난민의 합의가 포함된다.

RRF 선언란에 서명은 현실적으로 가능한 한 RRF의 작성이 완료된 후 RRF에 기재된 정보를 난민 본인이 검토하여 오류가 있으면 수정할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 불가능한 경우에는 면접 시 RRF 선언란에 서명을 받아도 좋다.





정확성과 투명성을 위해 서명일로부터 6개월 이내에 제출이 이루어지지 않은 경우에는 다시 한번 선언란에 서명을 받도록 해야 한다.

난민에게 선언란에 서명할 것을 요청하기 전에 다음의 절차를 거치도록 한다.

- 난민 사유 또는 이에 대한 요약은 다시 한번 난민에게 읽어주고 정보가 정확한지 확인하도록 한다. 오류가 있는 경우 수정하도록 한다.
- 난민이 유엔난민기구에 제공한 정보에 대해서는 난민 자신에게 책임이 있으며, 이후에 정보가 허위인 것으로 판명된 경우, 해당 케이스는 기각되고 진행이 중지될 수 있음을 난민에게 설명하도록 한다.
- 난민이 선언란에 서명하기 전, 면접 시 제공한 정보(가족구성의 상세사항을 포함)를 수정하거나, 명확히 할 기회를 제공한다.
- 이후 RRF에 어떠한 보고서와 의견이 추가되는지 난민에게 고지하도록 한다. 여기에는 진단서, 보호상황 관련 보고서, BID 의견서, 재정착 후 필요한 지원관련 의견서 등을 들 수 있다.
- 선언란에 서명하기 전에 난민이 RRF에 기재된 내용이 갖는 의미에 대해 심사숙고할 기회를 제공한다.
- 선언란에 서명하는 것이 재정착을 보증하는 것이 아님을 난민에게 설명한다. 추천을 하는 것은 유엔난민기구이지만 이에 대한 최종결정을 내리는 것은 재정착 수용국임을 설명한다.
- 선언란에 서명하는 것이 앞에 설명한 형태로 유엔난민기구와 정보를 공유하도록 허가하는 것임을 설명한다.
- 미동반 아동이 재정착의 주 신청자인 경우, 나이에 맞는 용어를 사용하여 아동이 이해하기 쉽도록 설명한다.

난민의 동의를 얻은 후, 주 신청자, 배우자, 케이스에 포함된 18세이상의 다른 인물들, 유엔난민기구 면접관 및 통역인(해당하는 경우) 등 **전원이 함께 선언란에 서명**하고, 서명날짜와 장소를 기록해야 한다.

미동반 아동이 주 신청자인 경우 또한 해당아동에게 동의할 능력이 있는 경우 선언란에 서명을 받도록 한다. proGres를 이용하면 각 성인의 선언란을 자동적으로 가져올 수 있다. 서명이 불가능한 인물은 지문날인으로 대체하도록 한다.

케이스에서 명확하지 못한 점이 있는 경우 또는 추가적인 정보가 필요한 경우 연락을 취할 수 있는 유엔난민기구 직원의 이름과 직함을 기재하도록 한다.

난민의 기대치에 적절히 대응하기 위해, 이후 이루어질 절차에 대해 다음의 사항을 설명하도록 한다.

- 추천 처리에 긴 시간이 걸릴 수도 있다.
- 난민이 선택한 국가가 재정착 후보지에 포함되지 않을 가능성이 있다.

- 절차 진행 중 케이스에 새로운 진전이 있는 경우, 사무소가 난민에게 연락을 취하며, 난민 또한 사무소에 연락하여 정보를 요구할 수 있다.
- 절차는 무상으로 진행되며, 케이스 처리와 관련하여 금전을 요구하는 인물이 있으면 비밀리에 사무소로 통보해야 한다.
- 가족구성이나 상황에 케이스와 관련하여 중요할 수 있는 변화가 일어난 경우, 난민은 가능한 한 빠른 시일내에 유엔난민기구에 통보할 책임이 있다.(이러한 통보는 가능한 한 서면으로 이루어져야 한다.)

신청자와 정보공유에 관한 지침은 **7.5.5장** 참조

재정착 추천은 선언란에 서명이 이루어진 후 6개월 이내에 제출되어야 한다. 추천(또는 재추천)이 6개월 이상 지연된 경우, 난민에게 이를 설명하고 새로운 선언란을 마련하여 서명을 받도록 해야 한다.

섹션9: 첨부자료

첨부 제출된 모든 자료의 목록을 이 섹션에 모두 기재하도록 한다. 소지한 중요문서는 모두 RRF에 첨부되어야 하며, 아래의 문서들이 이에 해당한다.

- 출신국 또는 비호국에서 발행된 신원증명서류
- 혼인증명서, 이혼증명서
- 양육권 관련서류
- BID또는 BIA보고서 (**5.2.2장** 참조)
- 의료평가서(MAF) (작성된 지 6개월 이내로, '의료적 필요성' 카테고리에서 해당하는 경우 첨부 필수)
- 기타 의료보고서 (엑스레이 사진, 스캔 등)
- RRF에 언급한 기타 문서(사건과 관련한 경찰 보고서나 목격자의 보고서, 부상이나 피부양성에 관한 의료보고서, 보호 또는 커뮤니티 서비스 담당에 의한 기타 보고서 등)로, 유엔난민기구의 '비밀유지지침'²⁹에 따라 제시된 문서
- 뒷받침 하는 문서의 정식 영문 번역본
- 케이스 관련 기타 문서

서류상 추천의 경우, 다른 신원증명서류를 구할 수 없는 경우 유엔난민기구가 발행한 신원증명서류를 첨부한다.

영문이 아닌 문서 원본은 해당 문서의 성격을 알기 쉽게 설명한 라벨을 부착하도록 한다.

가능한 한 간단하게 검색할 수 있도록 이 섹션에는 모든 문서의 목록을 기재하고,

²⁹ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001. (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

각 첨부문서에 알기 쉽게 라벨을 부착한다. 해당문서가 RRF와 별도로 송부된 경우 (또는 송부될 예정인 경우), 문서의 목록에 참조번호와 발송일(발송예정일)을 기재하도록 한다. 각 첨부문서에는 파일번호, 난민의 이름, 피난국을 표시한다.



다음의 경우 각 보고서가 필수적임

MAF

- '의료적 필요성' 카테고리에 따라 추천한 경우

BIA보고서 또는 BID보고서

- 미동반 아동 및 분리된 아동
- 양육권을 둘러싼 분쟁이 미해결 상태인 가족
- 기혼인 난민아동
- 법적으로 양육권이 인정되지 않았거나, 부모 중 동행 중이지 않은 어느 한쪽의 동의서가 없이 다른 한쪽의 부모와 재정착하려는 아동

7.5.2 RRF 작성을 위한 국가별 세부 지침

몇몇 현장 사무소가 재정착 활동 관련 문제들을 위한 지침과 표준문구를 제공하기 위해 국가별 RRF작성 지침을 마련하였다. 이러한 지침서는 수용국에 추천된 케이스 중 상당히 많은 난민들에게 영향을 미칠 가능성이 있는 현지 상황 특유의 문제가 기재되어 있다. 예를 들어, 가족관계, 이름표기방식, 여행문서의 유효성, 구금기간 등과 관련하여 반복적으로 발생할 우려가 있는 사항들이 기재되어 있다.

이와 같은 국가별 지침서를 작성하는 것은 유용하지만, 국가별 지침서는 RRF사용자 지침에 기재된 기준을 염두에 두고, 재정착 지역거점/현장 사무소 및 재정착 담당부서와 협의를 통해 작성해야 한다.

RRF서식은 재정착 수용국과 긴밀한 협의를 거쳐 채용된 것으로, 원칙적으로는 현지에서 서식에 내용을 추가하거나 변경해서는 안 된다. 지금까지 현장 사무소가 재정착 수용국과의 협의를 거쳐 축소/축약판 RRF를 받아들이도록 협정을 맺은 사례들이 있는데, 이는 특히 그룹 재정착의 경우였다. 이러한 RRF서식의 변경은 기준이 손상되지 않도록 재정착 지역거점/지역 사무소, 재정착 담당부서 등과 사전협의를 이루어질 필요가 있다.

유엔난민기구 절차의 조화와 간소화를 위해 표준적인 축약판 RRF를 마련하여, 재정착 수용국이 받아들이도록 장려하고 있다. 유엔난민기구 직원은 표준적인 축약판 RRF의 기준에 맞추어 작성하도록 한다.³⁰

³⁰ UNHCR, Operational Guidance Note: Preparing Abridged Resettlement Registration Forms (RRFs) for Expedited Resettlement Processing, 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ddde4702.html>

7.5.3 RRF검토

작성이 완료된 RRF의 수준관리는 효율성, 일관성, 신뢰성 향상으로 이어지게 된다. RRF에 대한 내부검토절차는 사무소 재정착 SOP에 이에 대한 개요를 규정하도록 해야 한다.



케이스 담당관은 수준보증검토를 위해 작성이 완료된 RRF와 케이스파일을 관리관 또는 별도 지정된 담당관에게 제출해야 한다. 내부검토는 먼저 RRF를 작성한 직원과는 다른 직원이 실시하게 되며, 거점/지역 사무소 또는 본부에서 조회하고 재정착 수용국에 추천하게 된다.

RRF에 대한 내부검토가 차질 없이 이루어지도록 하는 보조수단으로 관리표(control sheet)가 도움이 될 수 있다. 각 사무소가 현지상황에 맞춰 개량하여 사용할 수 있도록 기본 SOP31에 관리표의 서식이 첨부되어있다.

검토 절차

검토담당관은 다음의 절차를 진행한다.

- 해당 난민이 유엔난민기구 위임으로 난민 인정을 받았으며 (또는 7.2.2장에서 설명한 바와 같이 난민은 아니지만 무국적자, 또는 6장에서 설명한 난민이 아닌 피부양자), 재정착이 가장 적절한 해결책으로 판단되고, 재정착 카테고리 또는 6장에서 재정착 카테고리의 요건을 충족함을 확인 (하나 이상의 카테고리에 해당하는 경우는 각 카테고리에 대해 확인)
- RRF가 사용자지침에 기재된 기준에 따라 작성되었음을 확인
- 원본파일에 다음의 사항이 포함되었음을 확인
 - ✓ 뒷받침에 필요한 문서와 함께 1차 회부자료
 - ✓ 재정착 필요성에 대한 사전 평가 결과 및 결정문
 - ✓ 확인된 등록 및 난민지위
 - ✓ 작성이 완료되었고 서명을 받은 RRF와 이를 뒷받침 하는 모든 필요문서
 - ✓ RRF의 선언란에 서명 받았음을 확인
 - ✓ 케이스에 포함된 모든 신청자의 사진 (proGres에서 사진의 변경여부, 또는 사진의 최신상태를 확인한다. RRF가 proGres상에서 작성되지 않은 경우, 사진에 성명과 케이스번호가 기재된 것을 확인한다)
 - ✓ 가족구성상황에 변화가 있는 경우, 출생증명서, 입양관련문서 등 가족구성의 변화를 증명하는 문서 첨부을 확인한다. 첨부이 불가능한 경우 그에 대한 이유가 섹션7에 기재되었는지 확인

³¹ UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

- 내부의 일관성이 결여될 때(특히 자유서술부분 및 가족구성과 관련하여) 부정이 발생할 가능성이 있음을 인식할 것
- 완전한 RRF에 수정할 필요가 있는 경우, 케이스담당관과 논의하여 후속조치를 하도록 한다.

7.5.4 지역 거점 또는 지역사무소 검토

재정착 지역거점 또는 지역사무소가 설치된 지역에서 이루어지는 재정착 추천 절차의 경우, 절차의 수준과 완전성을 위해 재정착 지역담당관을 경유하여 진행하도록 해야 한다. 절차진행을 위해 필요한 권한에 대한 사항은 응급케이스 관련 절차를 포함하여 재정착SOP에 상세히 규정해야 한다.

검토할 요소

케이스 검토는 케이스가 발생한 사무소에서 해당 케이스의 조회 또는 작성 모두 관여하지 않은 직원이 실시하도록 해야 한다. 검토담당관은 RRF와 모든 첨부자료를 검토하고 다음의 사항을 확인하도록 한다.

- 유엔난민기구 규정상 난민자격과 난민협약상의 사유
- 재정착 필요성
- 부정부패, 기타 부정행위 또는 절차위반에 대한 증거
- 일관성(내부적인 일관성과 다른 케이스와의 일관성 양쪽 모두)
- 누락된 사항이 없고, 충분한 증거자료에 의해 뒷받침 될 것
- 명확하고 이해하기 쉬운 내용

정정 및 수정

- 검토담당관은 RRF 문법이나 철자의 오류, 내용상의 오류, 출신국정보(COI) 등을 필요에 따라 수정할 수 있다. 이러한 수정은 전문성을 기준으로 효율적인 처리를 위해 이루어진다.
- 경우에 따라 재정착 지역거점/지역사무소의 심사담당관은 RRF 작성자에게 RRF를 좀더 확고히 하기 위해 수정할 것을 요청하는 경우가 있다. 이는 작성자가 이러한 절차를 통해 학습할 수 있다는 점에서도 유익하다.
- proGres를 통해 작성된 섹션1~섹션3에 대한 수정은 부정방지를 위해 조회지 사무소에서만 수정이 가능하다.
 - 검토담당관의 역할은 조회지 사무소와 협력하여 여러 문제들을 해결하여 RRF를 완성시키는 것이다. 지역거점/지역사무소가 RRF에 실질적인 수정을 하는 경우, 일반적으로 RRF 작성자가 서면을 통해 허가를 얻어 수정하게 된다. 상황에 따라서는 (RRF의 작성자가 더 이상 해당 사무소에 근무하지 않는 경우 등),

해당 사무소가 수정을 허가하는 경우도 있다. 단, 수정이 극히 실질적인 부분에서 이루어지는 경우, 조희지 사무소는 새로운 선언란(new declaration page)을 제출해야 한다.

7.5.5 검토 단계의 기각 또는 승인

RRF에 대한 내부심사가 완료되고, 관리관 또는 지명된 직원의 권고승인을 얻으면 검토 담당관은 이에 따라 액션시트(action sheet), 관리표(control sheet) 또는 체크리스트, 그리고 proGres를 업데이트 해야 한다.

RRF와 케이스파일의 검토 결과, 해당난민에게 재정착 자격이 없다는 결론이 내려질 가능성이 있다. 이러한 경우 가능한 한 빨리 일정을 잡아 해당케이스의 구성원 전원에게 설명을 해야 한다.

RRF가 승인된 경우, 지역거점/지역사무소 또는 본부에 의한 심사단계, 또는 사무소 내부에서 추천 결정 단계 중 어느 한쪽으로 진행하게 된다.

7.5.6 추가적 RRF 조정

- 전자판 RRF는 접근제한이 설정된 컴퓨터 드라이브에 보존하거나, 패스워드를 설정하여 보호해야 한다. 완성된 전자판 RRF 또는 그 일부분은 접근권한이 없는 자는 접근 및 변경이 불가능한 방법으로 보존되어야 한다. 네트워크 드라이브에 RRF를 보존하는 경우, 패스워드를 통해 문서접근이 관리될 수 있도록 보호조치를 구축해야 한다. 컴퓨터 드라이브에 RRF를 보존하는 경우, 해당 드라이브의 접근이 엄격히 제한되도록 해야 한다.
- RRF를 수정할 때 수기로 작성하지 않도록 한다. 수기에 의한 수정이 꼭 필요한 경우, 수정액을 사용하지 않아야 한다. 기존의 정보는 선을 그어 지우고, 그 위에 새로운 정보를 펜으로 기입한 후 수정 일시와 수정한 사람의 이니셜을 수정이 이루어진 부분의 옆에 기입하도록 한다.

7.5.7 신청자와 정보 공유

난민은 자신에 관한 RRF의 일부 섹션에 한정하여 사본을 가질 권리가 있다. 유엔난민기구의 '개인 케이스 정보공유에 관한 비밀유지 지침'에 따라, 난민은 기본적으로 자신이 제공한 정보에 대해서는 입수할 권리를 가지고 있으며, 정당히 권한을 부여받은 난민의 대리인 또한 마찬가지이다. 하지만 유엔난민기구가 작성, 입수한 정보(면접조서, 케이스 평가결과, 유엔난민기구 사무소의 지시 또는 법적 견해, 유엔난민기구와 외부당사자의 통신내용, 의료적/사회적 상담기록, RRF 등)은 일반적으로 난민과 공유하지 않는다. 이때 직원의 안전을 위한 배려가 종종 중요한 요소로 작용한다.³²

³² UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (내부용) <http://>

즉, 난민은 RRF 작성을 위해 스스로 제공한 정보의 사본은 받을 수 있으나, 난민자격 (RRF 섹션4)이나 재정착 필요성(섹션5)에 관한 유엔난민기구의 분석내용의 사본에 대한 권리는 인정받을 수 없다. 이와 관련한 추가지침은 유엔난민기구 본부의 재정착 담당부서로 연락하여 알아 볼 수 있다.



주요 문헌

- UNHCR, Resettlement Registration Form (RRF) for proGres Users: User Guide, revised 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ad303552.html>
- UNHCR, Resettlement Registration Form (RRF) for Non-proGres Users: User Guide, revised 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ae579692.html>
- UNHCR, Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note, IOM/044-FOM/044/2010, 21 July 2010, (내부용) available on UNHCR Intranet
- UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001-FOM/068/2001, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

7.6 유엔난민기구의 추천

재정착 수용국에 난민의 케이스를 추천하고 재정착 검토를 요구하도록 하는 유엔난민기구사무소의 결정은 투명한 방법으로 객관적 기준에 따라 이루어져야 한다. 최종결정은 직원들의 충분한 협의를 거쳐 내려야 하며, 관리관의 재가를 얻어야 한다. 절차의 각 단계를 proGres와 해당난민의 파일에 기록하도록 하며, 이는 7장에서 규정한 기준에 따라 재정착 절차가 진행될 수 있도록 도움이 된다.

해당 케이스를 재정착을 위해 추천할지 판단할 때 다음의 요건을 충족할 필요가 있다.

- 해당 케이스는 최소한 본 편람 제3장에 따라 유엔난민기구 위임 난민지위를(또는 난민이 아닌 무국적자, 혹은 7.2.2장에 설명한 난민이 아닌 부양가족의 자격인정) 인정받았어야 한다.
- 다른 영구적 해결책에 대한 가능성이 충분히 검토되어, 재정착이 가장 적절한 영구적 해결책으로 판단되어야 한다.
- 해당 케이스가 본 편람 제6장에서 설명한 재정착 카테고리에 따라 재정착 필요성이 있다고 인정 되어야 한다.

swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html See also Chapter 4.2.4.

해당 케이스가 위의 요건을 충족하는 것으로 인정되면 재정착에 추천될 수 있다. 부양 가족의 상호참조케이스 또한 가능하다면 항상 동일한 추천 리스트의 일부로서 같은 수용국으로 일괄추천되어야 한다.

7.6.1 추천할 국가 결정

특정 케이스가 재정착 고려를 위해 추천되어야 한다고 판단이 내려지면, 다음 절차는 적당한 재정착 수용국을 파악하는 것이다(아직 확정되지 않은 경우). 이를 위한 고려사항은 다음과 같다.

- 가족의 연고, 특히 재정착 수용국에 있는 가족과의 연고
- 재정착 추천의 우선순위, 취약성, 재정착 수용국의 평균적인 처리기간, 긴급상황 처리능력
- 재정착 수용국의 선별기준과 수용우선순위
- 재정착 수용국의 연간 쿼터
- 건강을 위해 필요한 대응, 의료체제
- 언어능력
- 문화적 측면
- 국적
- 가족구성상황
- 재정착 수용국에 대한 난민의 희망사항(가능한 경우)

선택사항 검토

재정착 케이스 추천은 대부분 이미 수용실적이 있는 수용국을 상대로 이루어지게 되며, 현장 사무소는 본 편람의 Country Chapter (<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>)를 참조하여 선택한 국가의 재정착 프로그램 관련 정보를 얻도록 한다.

재정착 수용국은 자국의 규정과 우선순위에 따라 **연간 쿼터**를 설정하고 있으며, 유엔 난민기구와의 협의에 기초하여 재정착을 필요로 하는 난민들을 자국의 연간 쿼터내에서 어떻게 배분할지 결정하게 된다. 재정착을 받아들이는 지역이나 난민들을 지정하는 국가가 있고, 응급케이스, 긴급케이스, 가족재결합 케이스, 의료적 케이스 등 특정요구를 지닌 난민, 위험에 처할 가능성이 있는 여성을 위한 특별 수용정원을 마련한 국가도 있다. 재정착 담당부서는 현장 사무소가 추천대상이나 선발미션과 관련한 계획을 세울 때 참고할 수 있도록 재정착 수용국의 쿼터, 추천절차 관련 세부사항을 정리하였다.

재정착 수용국은 수용범위 전체 중 일부를 **서류상 추천**을 위해 할당하여, 난민과 직접 면접을 거치지 않고 결정을 내리고 있다. 수용하길 희망하는 특정난민그룹을 지정하는 경우도 있고, 유엔난민기구에 결정을 맡기는 경우도 있다.

그 외의 재정착 수용국은 재량 또는 법률에 의해 재정착 고려를 요청 받은 난민과 개별

면접을 요건으로 제시하고 있다. 면접은 일반적으로 비호국으로 재정착 선발미션을 실시할 때 이루어진다.

재정착 추천의 연간 쿼터는 정해져 있지 않지만, 가족적 연고가 있는 케이스 등, 당시 상황에 따라 수용하는 국가에 재정착 추천하는 것도 가능하다. 이러한 국가들이 특별 요구를 지닌 난민에게 이익이 될 수 있는 특별프로그램을 지속적으로 운영하거나 특정 난민그룹에 대한 지원요청에 응하는 경우도 있다.

현장 사무소는 재정착 추천에 적절한 국가 선택에 의문이 있는 경우, 재정착 지역거점/지역사무소 또는 재정착 담당부서와 논의하는 것을 추천한다.

가족결합

재정착 활동 과정에서 가족결합을 보전, 회복하기 위한 각종 노력이 이루어져야 한다. 유엔난민기구직원은 재정착 수용실적이 없는 국가라 할지라도 난민의 친척이 있거나, 난민과 기타 개인적 연고가 있는 국가에 수용될 수 있도록 추진해야 한다.

현장 사무소는 어떤 국가에 케이스가 추천되었는지 해당난민에게 설명해야 한다. 이는 재정착에 대한 기대치에 적절히 대처하는데 중요한 측면이기도 하다.

7.6.2 추천 우선순위 결정

재정착 필요성의 시급한 정도가 재정착 수용국의 선택이나 추천경로에 영향을 미치는 경우도 있다. 6.1.1장에서 설명한 바와 같이 재정착 추천은 3종류의 우선순위(응급, 긴급, 일반)로 추천될 수 있다. 일반이나 긴급의 케이스가 응급이 되는 일이 없도록 현장 사무소는 필요성을 특정하는 것부터 재정착 케이스 추천까지 소요되는 기간을 최단으로 유지하는 시스템을 마련해야 한다.

응급의 경우, 안전상의 위험이나 건강상태로 인해 즉각적인 대응이 요구되기 때문에, 난민에게 위험이 닥친 상태에서 수시간 이내는 어렵더라도, 수일내에 탈출할 수 있도록 조치할 필요가 있다. 응급의 케이스는 인정으로부터 24시간 이내에 추천되어야 한다. **긴급**은 중대한 건강상의 위험과 기타 취약성을 지닌 케이스로, 추천으로부터 6주 이내로 신속히 재정착이 이루어져야 한다. 긴급 케이스는 인정으로부터 2주 이내에 작성 및 추천이 이루어짐이 바람직하다.

유엔난민기구와 재정착 수용국은 신속히 대응해야 하며, 응급이나 긴급을 처리하기 위한 자원을 여유 있게 준비해야 한다. 국가에 따라서는 응급을 위한 특별 쿼터를 마련하고, 응급요구에 대응하기 위한 신속한 절차를 마련한 국가도 있다. 또한 연간 쿼터 설정하지 않은 국가 등, 사정에 따라 응급의 재정착 추천을 검토하고 신속한 대응이 가능하거나, 실제로 이러한 대응을 하고 있는 국가도 있다.³³

³³ 재정착 쿼터와 추천 절차에 관한 최신정보는 재정착 담당부서로 문의하도록 한다.

긴급의 추천과 응급의 추천을 위해 설계된 RRF는 긴급/응급의 성격, 즉, 재정착 수용국이 긴급/응급에 대한 결정이 필요한지, 난민을 비호국으로부터 긴급/응급히 출국시켜야 할 필요가 있는지, 또는 양쪽 모두에 해당하는지를 명시하도록 해야 한다. 응급과 긴급은 모든 단계에서 신속한 처리가 이루어져야 하며, 효과적인 후속조치가 뒤따라야 한다.

의료적 문제가 있는 난민을 늦지 않게 파악하는 것은 예후진단에 큰 영향을 줄 수 있으며, 재정착 수용국에 수용될 가능성에도 영향을 줄 가능성이 있다. 현장 사무소는 '의료적 필요성' 카테고리에 속하는 신청자가 가능한 한 조기에 추천될 수 있도록 해야 한다. 의료평가서(MAF)의 유효기간은 6개월이지만, 긴급/시급의 신청자를 뒷받침하는 MAF는 신청자의 예후진단을 정확히 반영할 수 있는 최신의 것이어야 한다.



7.6.3 재정착 추천

재정착 추천은 유엔난민기구의 정책과, 선택되는 재정착 수용대상국에 따라 재정착 지역 거점 또는 지역사무소를 경유하여 추천되는 경우, 유엔난민기구 본부를 경유하거나, 수용국에 직접 추천되는 경우도 있다.

응급 케이스로, 서류상 추천은 일반적으로 유엔난민기구 본부의 재정착 담당부서의 처리담당과가 재정착 지역거점을 경유하여 추천하도록 되어있다.

재정착 수용국에 따라서는 다른 케이스 또한 처리담당과를 경유하여 추천하도록 요구하는 국가가 있고, 지정된 절차상의 역할을 담당하는 출입국관리담당관이 주재하는 지역의 대사관으로 직접추천을 허가하는 국가도 있다. 예를 들어, 미국, 캐나다, 호주는 현장 사무소로부터 직접 추천을 받아들이고 있다. 단, 이들 국가에 대한 추천 또한 재정착 지역거점 또는 지역사무소가 설치된 경우, 이곳을 통해 이루어져야 한다. 이는 추천의 수준과 일관성을 확보하기 위한 하나의 보호조치이다.

좀더 자세한 내용은 재정착 지역거점/지역 사무소 또는 재정착 담당부서의 지침을 참조하는 것과 함께, 본 편람의 Country Chapter를 확인하기 바란다 (<http://www.unhcr.org/resettelementhandbook>). Country Chapter에서는 추천경로에 관한 각국의 절차에 대한 개요가 나타나 있으며, 서류상 추천과 선발미션의 면접이 실시되는 케이스로 나누어져 이에 대한 구체적인 지시도 제시되어 있다.

재정착 추천을 허가하는 관리관의 이메일 또는 메모에는 RRF와 필요한 추가문서가 첨부되어야 한다. 이메일 또는 메모에는 다음의 사항을 구체적으로 명시해야 한다.

- 주 신청자의 성명
- 케이스 파일번호
- 케이스 인원 수
- 신청자의 국적 및 비호국
- 추천의 우선도와, 처리시기에 영향을 줄 수 있는 취약성에 대해 구체적인 상세내용

▪ 해당하는 경우 일괄 처리되어야 할 상호참조케이스

재정착 추천 이메일 또는 관련메모는 서명 후 원본RRF와 함께 해당 난민파일에 보관해야 한다. 추천은 proGres에도 기록해야 한다. 부양가족의 상호참조케이스는 동시추천할 것을 추천하며, 하나 이상의 RRF가 동시에 제출된 경우, 하나의 이메일이나 메모를 준비하여 해당 케이스들의 사항(위에 설명한 사항들)을 명시하여 함께 송부하도록 한다. 재정착의 연간 쿼터를 정하지 않는 국가에 추천을 제출하는 경우, 해당국을 담당하는 유엔난민기구 사무소에게 통지하고, 추천 이메일 또는 관련메모의 사본을 제공해야 한다. 응급 케이스, 긴급 케이스, 의료적인 사유로 인한 서류상 추천 케이스의 쿼터는 제한되어 있기 때문에, 이러한 제한된 자리를 증대한 응급 케이스에 사용할 수 있도록 현장 사무소는 가능한 한 선발미션과 보통의 서류상 추천 쿼터를 사용할 수 있도록 지속적인 노력을 기울여야 한다.

서류상의 재정착 추천

현장 사무소는 서류만으로 심사되는 케이스 제출 절차에 대해 재정착 담당부서의 구체적인 지시를 참조해야 한다. 여기에는 한정된 응급, 긴급의 케이스의 사용, 의료적인 사유로 서류상 추천되는 케이스의 쿼터, 모든 재정착 수용국의 쿼터 개요, 추천 관련 지시사항, 관련 연락처 등이 포함된다.³⁴



현장 사무소는 케이스처리 및 통계기록용으로 사무소 내에서 사용되는 일반 그룹와이즈ID를 사용해야 한다. 현장 사무소는 재정착 추천 케이스, 보류중인 케이스, 수용이 결정된 케이스, 출국종료된 케이스에 관한 통계데이터를 정확히 기록하고 보고할 책임이 있다(4.9장 참조).

응급 및 긴급 케이스 제출

응급 및 긴급 케이스를 위해 마련된 제한적인 서류상 추천 쿼터를 보다 효율적으로 활용하기 위해 처리담당과가 이에 해당하는 추천의 조정을 담당하고 있다. 응급, 긴급, 의료적인 사유로 서류상 추천되는 케이스의 쿼터는 재정착 지역거점에 일정량이 배분된다.

현장 사무소는 **응급** 케이스의 설정과 동시에 각국에 주재하는 대표부 및 재정착 지역거점/지역 사무소 또는 재정착 처리담당부서와 협의를 통해 케이스의 상세내용과 추천에 상경로에 대해 논의할 것을 권장한다. 직원은 긴급성의 정도, 출국에 필요한 기간, 재정착 추천대상 국가를 선택할 때 영향을 줄 수 있는 대상국과의 연고사항, 기타 상세내용에 대해 언제든지 논의가 가능하도록 준비해야 한다. 각 사무소는 응급 및 긴급 케이스를 개별적으로 사후관리 하고, 불필요한 지연이 발생하지 않도록 담당자를 지정해야 한다.

³⁴ 'Guidelines on Resettlement Dossier Case Submissions and Family Reunification Procedures'이 이를 위한 지침으로 제공되고 있으며, 여기에는 최신 연간 쿼터를 기록한 부록자료와, 연락담당자 리스트, 통계보고서식 등이 첨부되어 있다. 최신판은 재정착 담당부서로 문의하도록 한다. HQRS00@unhcr.org

응급, 긴급, 의료적인 사유로 서류상 추천되는 케이스의 쿼터는 규모가 한정되어있기 때문에 현장사무소는 현지에서 동시에 제출이 가능한 다른 선택사항을 검토할 것을 추천한다. 응급 및 긴급 케이스가 진행되는 동안 현재 난민이 어떤 사정에 놓여있고, 얼마나 재정착을 신속하게 실현시켜야 할지에 대한 공통적인 이해를 구할 수 있도록 유엔난민기구와 재정착 수용국 사이에 긴밀한 의사소통이 이루어지는 것이 필수적이다.

완전히 서류만으로 심사를 받기 위한 추천은 높은 우선순위에 해당하는 근거를 기재하여 완성된 RRF와 이를 뒷받침 하는 추가문서를 포함하여, 응급의 경우 식별로부터 24시간 이내에, 긴급의 경우 2주 이내에 재정착 수용국으로 송부하는 것이 바람직하다.

재정착 수용국은 긴급의 추천 수리로부터 24시간 이내에 결정을 내리도록 요구된다. 상황에 따라서는 수용국의 수용결정을 신속히 통지하여 강제송환을 방지하고, 보호를 저해하는 다른 위험요인을 해소할 가능성으로 이어질 수 있다. 단, 모든 응급 케이스에 대해 수용국은 가능한 한 조기에(수용결정 후 1주일 이내가 바람직함) 출국이 가능할 수 있도록 조치할 것을 장려한다.

마찬가지로, 긴급 추천의 경우, 수용국은 수리로부터 2주 이내에 결정을 내리고, 수용결정으로부터 4주 이내에 출국을 위한 편의조치를 마련할 것을 장려한다.

유엔난민기구의 담당부서는 여행지시를 전달받은 후 출국을 위한 편의를 마련하기 위해 IOM 및 재정착 수용국의 담당기관과 긴밀한 연락을 유지하는 것이 바람직하다.

필요한 기간 내에 재정착 수용국으로 직접 출국이 불가능한 경우, 긴급 시 임시체류 시설에 이동하는 것을 고려할 수 있다. 이에 대한 지침은 7.6.4장을 참조하도록 한다.

복합(병행) 추천

원칙적으로 추천은 한번에 하나의 국가만을 대상으로 이루어져야 한다. 단, 보호상 특유의 문제를 이유로 유엔난민기구가 예외적으로 '병행(parallel)제출' 내지는 '복합(multiple)제출'(2개국 이상의 국가가 하나의 케이스를 동시에 검토)할 수 있다. 병행제출은 응급의 케이스만을 대상으로 하며, 유엔난민기구 본부 재정착 담당부서와 협의를 통해 합의가 이루어진 후, 또는 관련국가의 전면적인 이해를 얻은 후 진행하기 시작해야 한다. 예외적 사정이 있는 경우, 긴급의 케이스도 병행제출이 가능하지만, 재정착 담당부서의 사전허가를 얻을 것이 요구된다. 어떤 국가가 케이스를 수용을 결정할 경우, 현장 사무소는 이러한 사실을 즉시 모든 관계자에게 통지해야 한다.

WRAPS(Worldwide Refugee Admissions Processing System) 업로드

미국에 재정착 추천을 할 때, 필요설비가 갖추어진 경우, proGres와 미국 국무성 난민 처리센터의 WRAPS(Worldwide Refugee Admissions Processing System: 국제난민수용처리시스템)에 접속하여 인터넷상의 웹 인터페이스를 통해 진행할 수 있다. WRAPS는 미국의 난민수용프로그램의 대상이 되는 난민의 데이터 입력을 관리하고 표준화 할 목적으로, 재정착 지원센터(RSC -이전에는 Overseas Processing Entities로 알려짐)와

Refugee Processing Center가 사용하고 있다.

웹 인터페이스는 아래를 목적으로 사용할 수 있다.

- 유엔난민기구의 표준 RRF를 사용하여 개별 재정착 추천
- 유엔난민기구의 그룹 추천

WRAPS와 proGres 사이의 인터페이스에 관한 구체적인 정보는 '재정착 거점의 관할이 아닌 유엔난민기구 사무소를 위한 SOP(Standard Operating Procedures developed for UNHCR Offices that are not covered by a Resettlement Hub)³⁵를 참조하도록 한다. 재정착 거점이 공식 추천한 케이스는 현지에서 WRAPS에 송신한 추천 케이스와 조정된다.

7.6.4 긴급 환승 시설(Emergency Transit Facility)

응급 또는 긴급한 재정착 필요성을 지닌 난민의 케이스는 가능한 한 신속히 재정착 수용국에 직접 재정착 되어야 하지만, 항상 가능한 것은 아니다. 유엔난민기구는 본 편람의 2.3.3장에서 설명한 바와 같이 제3국으로의 영구적 재정착 절차가 계류되는 동안 난민을 체계적이고 신속하게 이동하여 임시적 거주가 가능하도록 긴급 환승 시설(ETF)을 설치하였다.

유엔난민기구 직원은 피난이 신속하게 이루어질 수 있도록 '긴급 환승 시설에 관한 지침'³⁶의 규정절차를 준수해야 한다.

대피가 고려될 수 있는 난민

응급 케이스에 따라서는 대피 대상으로 검토하기에 적절하지 않은 경우도 있다. ETF는 전문적인 치료를 받을 수 없기 때문에 중병을 앓는 난민이나, 즉시 중대한 의료적 개입을 요하는 난민은 검토의 대상에 포함시키지 않을 수 있다. 또한 즉각적인 출발을 요하는 케이스의 경우, ETF 이송을 위한 승인절차에 시간이 지체될 가능성이 있다.

환승시설로 대피가 적절하다고 고려되는 개인 또는 그룹으로 다음의 예를 들 수 있다.

- 해당 난민에게 강제송환(박해지역으로 송환), 기타 생명을 위협하는 심각한 상황에 직면할 절박한 위험이 있을 때
- 구급에 처해져 있으며, 가장 적절한 보호형태로 재정착이 요구되고, 신속한 석방을 위해 국외이송이 필요한 것으로 판단될 때
- 해당 케이스에 특별한 배려가 필요하며, 또는 많은 주목을 끄는 상황으로, 보호와 관련하여 절박하거나 심각한 문제에 직면한 경우

³⁵ UNHCR, Interface between proGres and WRAPS: Standard Operating Procedures for UNHCR Offices that are not covered by a UNHCR Resettlement Hub, July 2007, Annexed to UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

³⁶ UNHCR, Guidance Note on Emergency Transit Facilities: Timisoara, Romania / Manila, Philippines / Humenne, the Slovak Republic, May 4, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dddec3a2.html>

- 비호국이 재정착 수용국에게 입국사증을 발급하지 않는 경우, 안전이 확보되지 않아 접근이 제한된 경우 등, 해당난민에게 접촉이 불가능 하여 비호국에서 재정착 선고절차를 완료할 수 없는 경우
- 재정착을 필요로 하지만, 재정착 수용국이나 유엔난민기구의 입장에서 볼 때 비호국에게 해당 난민의 최종 재정착 목적지를 공개하지 않을 필요가 있을 때
- 해당 난민이 절박한 위험에 직면한 상태가 아니라고 할 지라도 피난시키는 편이 케이스를 신속하게 처리할 수 있고 필요비용의 면에서도 효율적일 때
- 기타 적절한 상황에서 필요에 따라

대피 절차

긴급 환송 시설로의 이동은 재정착 수용국이 수용여부를 보장하지 않더라도 재정착 추천의 선발절차를 ETF에서 계속할 것으로 합의할 것을 전제로 이루어진다. 이를 통해 난민이 ETF에서 발이 묶일 위험을 줄일 수 있다.

대피 절차의 복잡한 정도는 개별상황과, 절차에 관여하는 파트너의 숫자에 따라 달라질 수 있다. 하지만 어떠한 상황이라도 대피가 효율적이고, 예측 가능하며, 체계적으로 이루어지게 하기 위해서는 유엔난민기구 현지 직원, ETF직원, 본부와 적극적이며 계속적으로 협력할 필요가 있다.

기본적인 대피 절차는 다음과 같다.

- 유엔난민기구 현장 사무소, 거점, 지역사무소 중 어느 한 곳이 **대피를 요하는 케이스를 특정**하고, 재정착 담당부서의 ETF 담당자, 국제보호국(DIP), 관련 지역국에 이메일을 통해 요청하게 된다.³⁷ 가능한 한 필요사항의 기입을 마친 RRF 또한 첨부하도록 한다. 상황에 따라 케이스 처리를 간편하게 하기 위해 재정착 수용국이 ETF로 이동할 것을 요청하는 경우도 있다.
- 재정착 담당부서와 사무국은 해당 케이스가 **대피에 적합한 케이스인지 합동으로 평가를 실시**하며, 24시간 이내에 회답하게 된다.³⁸
- 재정착 담당부서는 **ETF에 빈 자리가 있는지 확인**하고, 현장 사무소에 결정내용을 전달한다.
- 재정착 담당부서는 IOM의 제네바본부와 재정착 수용국의 당국에 연락을 취하고, 이동제안의 상세를 전달한다. IOM 제네바본부는 현지 담당기관에게 **신속대응 기동기금**의 사용이 허가, 발동되었음을 통지한다.
- **재정착 추천** 처리는 응급 케이스와 동일한 경로로 진행되게 된다. 즉, 현장 사무소는 재정착 지역 거점/지역사무소(이 중 어느 지역사무소의 관할에 해당하지 않는

³⁷ 모든 이메일은 ETF이메일이 참조(CC)되도록 한다: HQDIPETE@unhcr.org

³⁸ 의견이 나뉘는 케이스나, 주목을 받는 케이스, 신중히 처리될 필요가 있는 케이스는 승인까지 좀더 많은 시간이 소요될 수 있다. 이때 난민인정, 배제조항 관련 면접, 대피의 필요성 등에 의혹이 있을 가능성이나, 추가정보가 요구될 가능성이 있다.

사무소의 경우, 재정착 담당부서의 ETF 담당부서)에게 스크리닝과 수준관리를 위해 해당 케이스 관련 서류를 송부한다. ETF소재국이 요청한 서류도 함께 송부한다.³⁹

- 거절, 현장 사무소 또는 ETF담당부서는 ETF담당자에게 **승인받은 서류를 전송**한다. 재정착 담당부서 및 지역국의 관련 담당부서에도 사본을 송부한다.
- 이때 현장 사무소는 **대피에 필요한 모든 파트너가 필요한 조치에 착수**했음을 확인하고, (필요에 따라 ICRC가 여행문서를 준비, IOM이 이동, 통과사증, 사증, 필요 시 여행수행원 준비 등) 모든 관련 현지당국과 각자의 권한 내에서 맡은 사항에 대해 연락을 취한다.
- ETF담당자는 제출자료를 확인하고, **ETF소재국 정부당국**에 전송한다. 정부당국은 해당 **난민의 입국과 임시체류 허가여부**를 7일(7영업일) 이내에 유엔난민기구에 정식통지한다.
- ETF담당자는 재정착 담당부서, 지역국, 재정착 지역거점/지역 사무소, 대피 준비를 진행하는 현장 사무소에 수용여부를 즉시 통지한다.
- 현장 사무소는 해당난민이 재정착 절차 및 긴급 환송 시설에 대한 충분한 설명을 받고, 이에 동의했음을 확인해야 한다.
- 현장 사무소는 도착 시 ETF에서 충분한 서비스와 원조가 제공될 수 있도록 추가정보를 제공할 수 있도록 하고, 난민이 무사히 도착할 때까지 모든 관계자에게 진행상황과 수시보고 하며 대피계획을 계속한다.

긴급 환송 시설에 난민이 도착한 후, 재정착 처리완료를 위해 어떤 절차가 필요한 지 결정하는 것은 각 재정착 수용국이다. 난민과 면접이 필요한 경우 수용국은 ETF에 미션을 보내거나, 화상회의를 통해 면접을 실시 할 수도 있다. 건강진단이 필요한 경우도 있고, 수용국이 출국 전에 문화 오리엔테이션이나 어학 학습을 준비하는 경우도 있다. 현장 사무소와 재정착지역거점/지역사무소는 최종 선별결과와 함께 ETF로부터 난민의 출발사항을 필히 확인하고, 난민파일과 proGres를 적절히 업데이트해야 한다.

7.7 재정착국의 선별

유엔난민기구는 재정착 케이스를 추천하지만, 재정착 수용국이 해당 케이스를 수용한다고 보장할 수 없다.

재정착 실현여부는 자국의 법령에 따라 난민을 수용하고 영토 내에 합법적 체류를 허가하는 재정착 수용국의 의사에 따라 결정된다. 본 편람의 Country Chapter(<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>)에서 입수가능)에서 상세히 설명하는 바와 같이 재정착 수용국은 각각 난민의 재정착에 관한 독자적인 규칙 및 절차를 규정하고 있다.

7.6.2장에서 설명한 바와 같이 재정착 수용국은 자국의 규칙과 절차에 따라 재정착 후

³⁹ 여기에는 개개인의 이름과 개인신원정보, 그룹프로필과 유엔난민기구 난민인증서 사본이 포함되어야 한다.

보자를 서류만으로 검토하고 난민과 직접면접을 요건으로 두지 않는 경우가 있다. 이외의 수용국은 각자의 재량 또는 법률에 따라 재정착 검토대상 난민에게 개별적으로 재정착 면접을 실시하고 있다. 일반적으로 이러한 면접은 재정착 선발미션 시 실행된다.

7.7.1 선발 미션

현지에서 이루어지는 선발미션은 각국이 난민과 직접면접을 통해 여러 재정착 케이스를 한번에 검토하고, 비호상황을 숙지할 수 있는 중요한 기회이다. 유엔난민기구에 대해 재정착 수용국이 파견한 담당관들과 대화를 통해 유엔난민기구의 목표에 대한 이해를 촉진하고 선발 시 융통성 있는 결정이 이루어지도록 장려할 수 있는 기회가 된다.

선발미션 실행을 위해서는 충분한 계획을 세울 필요가 있다. 합의된 숫자의 케이스를 사전에 준비해두는 것에서 그치는 것이 아니라, 미션 중 실행계획과 지원의 관리 등에도 상당한 노력이 필요하다. 각 재정착 수용국의 쿼터 배분이 확인되면 선발미션의 파견시기에 대해 수용국과 현장 사무소, 재정착 지역거점/지역사무소 (경우에 따라 재정착 담당부서)가 협의할 수 있다.

미션 준비

유엔난민기구는 재정착 수용국과 그들의 해외미션, NGOs, 재정착 지원센터(미국), IOM과 함께 국제적인 재정착 활동의 파트너 기관이다. 이들 각 기관은 재정착 미션의 계획과 지원을 위한 잠재적 역할을 담당하고 있다.

유엔난민기구 현장 사무소의 능력은 다양하며, 모든 사무소가 동일한 방법으로 선발미션을 지원할 수 있는 것은 아니다. 하지만 어떤 현장 사무소가 선발미션을 위해 지원 가능한 사항을 사전에 평가하는 것은 가능하다. 지원 가능한 사항과 그렇지 못한 사항을 조기단계에 수용국에 알리고, 수용국은 재정착 선발미션 시 필요한 지원을 받을 수 있도록 다른 방법을 모색할 수 있게 된다.

선발미션을 조기에 계획, 추진하여 미션이 성공적으로 이루어질 수 있도록 유엔난민기구는 종합적인 미션 사전 질문표와 미션 전 체크리스트를 마련하여 선발미션 중 재정착 면접을 계획하고 조직하기 위한 보조수단으로 사용할 수 있게 하였다.⁴⁰ 이 질문표는 필수사항은 아니지만 재정착 수용국 및 유엔난민기구가 질문표에 답하는 것을 통해 준비가 원만히 이루어질 수 있다. 미션이 유엔난민기구의 지원을 필요로 하는 경우 질문표에 기입할 것을 추천한다. 체크리스트를 통해 준비가 마련되었음을 확인할 수 있다.

- 질문표와 체크리스트는 다음의 정보처리를 포함한다.
- 연락담당자
- 선발미션의 예상일정

⁴⁰ UNHCR, Pre-Mission Checklist for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d2e2.html> ; and UNHCR, Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html>

- 합의된 재정착 케이스의 수와 구성
- 추천예정일
- 재정착 수용국이 사전에 입수하길 희망하는 정보로, 난민그룹에 관한 상세내용, 보호국의 정치, 치안상태, 기타 정보 등
- 도착 시 유엔난민기구가 실행하는 오리엔테이션, 브리핑에 대한 희망여부

재정착 수용국과 각국 주재대표가 질문표를 주고받는 것은 선발미션이 필요로 하는 지원과 이에 대한 유엔난민기구의 제공능력을 교섭하게 된다. 질문표와 체크리스트는 다음과 같은 사항에서 선발미션이 요청하는 지원내용을 확인한다.

- 입국사증
- 공항 응접
- 방문국에서 국내이동
- 숙박
- 시설, 서비스 등(면접실, 개별 대기장소, 보안요원, 통역인, 직원의 추가적 지원, 난민의 면접장소 이동, 컴퓨터 사용가능 여부, 프린터, 인터넷, 전화, 전기, 카메라, 기타 필요한 시설 또는 서비스 등)
- 면접일정 조정
- 면접 대상 난민에게 통지
- 통역인 대상 브리핑
- 면접 관련하여 난민에게 브리핑 세션 및 문화관련 오리엔테이션 개최
- 건강진단
- 정부직원 및 기타 기관과 회견준비
- 기타 특별 요구에 대응하기

유엔난민기구 활동에 주는 지장을 최소한으로 하기위해 선발미션 방문단은 가능한 한 자력으로 면접장소, 이동, 시설을 준비해야 한다. 유엔난민기구에 지원을 요청하기 전에 유엔난민기구 외의 시설(대사관, 사업파트너시설, 호텔 등)을 면접장소로 사용할 수 있는지 검토해야 한다. 이용가능한 통역인의 수는 한정되어 있는 경우가 많으며, 선발미션으로 인한 비용부담이 필요한 경우도 있다.

일부 외딴 곳에서는 유엔난민기구가 숙박시설을 마련하는 경우도 있다. 유엔난민기구의 복합시설 내 게스트하우스에 (보통 방문단이 비용부담) 숙박이 가능한 경우도 있으나, 모든 외딴 지역에서 이러한 시설이 보장되는 것은 아니다. 일부 외딴 지역의 생활 조건은 상상과 매우 다를 수 있기 때문에 방문단은 자신의 위생과 안전을 위한 예방책을 마련하고, 환자나, 식사 등의 배려가 필요한 사람의 경우 어려움이 예상됨을 이해하는 것이 바람직하다.⁴¹

⁴¹ UNHCR, Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html>

유엔난민기구 본부가 선발미션을 계획하는 경우 재정착 담당부서가 다음을 담당하게 된다.

- 관련 지역사무소 및 중앙행정기관과 연락을 취하고 지역 내 여러 국가를 방문할 가능성이 있는 미션일정을 명확히 한다.
- 현장 사무소가 관련 케이스파일을 특정하도록 요청하는 것과 함께, 난민그룹 구성과 인원수에 대해 선발미션이 어떤 관심을 가지고 있는지 통지한다.
- 케이스파일의 사본 또는 처리관련 정보가 필요한지 통지한다.
- 필요에 따라 특정한 필요사항이 있는 케이스를 확인한 후 선발미션을 위해 현장 사무소가 선택한 케이스 파일을 사전 스크리닝을 위해 관련국의 중앙행정기관에 직접 송부하도록 한다.
- 중앙행정기관이 사전 스크리닝을 실행하고 면접대상으로 선별한 케이스를 현장사무소에 통지한다.

선발미션의 준비가 수용국 당국과 현장 사무소 사이에서 직접적으로 이루어지는 경우, 유엔난민기구본부의 재정착 담당부서, 재정착 지역거점/지역사무소, 지역 내 각 현장 사무소를 대상으로 항상 정보제공이 이루어져야 한다. 이러한 대응은 하나 이상의 미션의 경우 미션간의 조정을 원활히 하고, 여러 미션이 지역 내 국가들을 방문할 때 중복이나 지연이 발생하는 것을 방지하는데 도움이 된다.

선발미션을 통해 면접을 받는 난민에게는 어떤 케이스라도 예정된 면접에 대한 브리핑이 제공되어야 한다. 이때, 누가 면접에 출석해야 하며, 어떤 서류를 지참해야 할지, 이동수단(해당하는 경우), 예상되는 면접스케줄, 면접 당일에 실시되는 기타 브리핑과 확인절차 등에 대한 설명이 이루어져야 한다.

현장 사무소는 선발미션을 대상으로 미션 시작 전 브리핑(initial briefing)과 종료 후 디브리핑(final debriefing)을 실시하는 것이 바람직하다. 방문단 도착 직후 면접 실시 전에 이루어지는 **시작 전 브리핑**은 미션일정과 시행계획, 피난국/출신국의 현 상황, 수용국에 제출된 케이스 개요 등을 논의할 수 있다.

이러한 브리핑이 해당국의 표준적인 수용기준을 충족하지 않는 경우라 하더라도, 추가 케이스를 제시하는 기회가 되는 경우도 있다. 선발미션 종료 후 **디브리핑**은 피드백을 얻고, 필요한 후속조치사항을 검토하는 기회가 된다. 수준관리에 참고하고 제공된 지원의 피드백을 위해 수용국은 미션 후 질문표를 작성하도록 권장된다.⁴²

주요문헌

- UNHCR, Pre-Mission Checklist for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d2e2.html>



⁴² UNHCR, Post-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631dcb2.html>



- UNHCR, Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html>
- UNHCR, Post-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions, 5 January 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631dcb2.html>

7.7.2 추가 정보 요청

선발미션과 서류에 의한 검토가 이루어지는 중에 재정착 수용국의 대표가 난민파일에 기재된 추가정보를 요청하는 경우가 있다.

유엔난민기구의 '비밀유지 지침'⁴³은 난민파일의 어느 부분을 외부파트너와 공유 가능한지 규정하고 있다. 설명을 요청하는 합리적인 요구에는 응할 필요가 있으나, 일반적 원칙으로는 RRF와 첨부문서 이외의 정보를 수용국과 공유할 필요는 없다. 케이스에 관한 추가정보 요청은 관리관 또는 상급보호담당관이 재정착 담당부서와 협력하여 대응하도록 해야 한다. 유엔난민기구 내부평가는 유엔난민기구의 국가별 대표 또는 대표대리의 사전승인이 없이는 공유될 수 없다. 복잡한 케이스의 경우 현장 사무소는 관련 재정착 지역거점/지역사무소 또는 재정착 담당부서와 협의할 것을 권장한다.

RRF 선언란에는 재정착 후보자 제출의 맥락에서 난민관련 정보와 문서를 수용국과 공유하도록 유엔난민기구에 허락한다는 문구가 기재되어 있으며, 재정착 담당관은 이 면책조항 또한 유의하도록 해야 한다.

7.7.3 추천 이후 후속 조치

재정착 담당관은, 현지에서 재정착 수용국에게 직접 제출한 서류, 재정착 지역거점/지역사무소, 본부 중 어느 한 곳을 통해 제출된 서류를 포함, 모든 추천에 대해 정기적으로 후속 조치가 이루어지도록 해야 한다.

응급, 긴급 케이스를 모니터하고, 기한이 지나도 결정이 내려지지 않은 경우에는 재정착 수용국을 접촉하여 확인하는 것이 특히 중요하다. 유엔난민기구는 결정지연에 대한 명확한 설명과, 결정예정에 대한 현실적인 가능성을 확실히 할 것을 요청해야 한다. 신속한 결정이 불가능한 경우, 케이스를 철회하고 신속한 결정이 가능한 국가에 재추천을 검토하는 것도 바람직하다. 철회에 관한 지침은 **7.8장**을 참조하도록 한다.

사무국에서 제출된 일반 케이스가 면접일정이나 면접 후 결정 시 현저히 지연되는 경우 (60일 이상), 재정착 수용국에 연락을 취해야 한다.

상황의 변화

유엔난민기구는 추천 후 케이스와 관련하여 발생한 변화를 인지한 경우, 적절한 형태로

⁴³ UNHCR, Confidentiality Guidelines, 1 August 2001, IOM/071/2001 – FOM/068/2001, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

지체없이 수용국에 그러한 내용을 전달할 책임이 있다.

난민에게 가족구성이나 케이스에서 중요할 수 있는 상황변화가 있는 경우, 유엔난민기구에 통보할 의무가 있음을 재확인 해야 한다. 상황에 따라서 가족구성의 변화로 인해 케이스 에 근본적인 변화가 있을 수 있고, 따라서 재정착 후보자 재검토가 이루어져야 할 가능성도 있다.

유엔난민기구는 가족결합을 확보할 책임이 있으며, 따라서 가족관계의 진실성을 확인 할 책임이 있다. 가족구성과 상황에 변화가 있는 경우, 직원은 아래와 같이 대응해야 한다.

- 출생, 사망, 이혼, 기타 가족구성 변화에 대해 재정착 수용국에게 즉시 통지하도록 한다.
- 가족구성의 변화와 관련하여 주 신청자와 대화를 나누고, '새로운' 성인 가족구성원이 있는 경우 해당인에 대한 면접을 실시한다.
- 뒷받침할 서류(출생증명서, 혼인증명서 등)의 원본을 입수, 검토하고, 사본을 취하도록 한다.
- 상황변화의 정당성과 신빙성 분석, 재정착 카테고리 변경(적절한 경우)을 포함, 상황에 대해 기재한 파일 보존용 메모를 작성한다.
- 필요한 경우 수정된 RRF를 작성한다.

재정착이 고려되는 케이스에서 가족규모의 변화에 패턴이 보이는 경우, 사무소는 이러한 배경에 어떠한 동기가 있는지 검토하고, 필요한 경우 난민 커뮤니티의 부정이나 강요를 방지하기 위한 조치를 취해야 한다. 가족규모에 예상 외의 변화가 발생하는 패턴이 보이는 경우, 긴급하지 않은 모든 케이스를 일단 보류하는 것도 가능한 옵션이라 할 수 있다. 관리관은 책임자인 보호담당관 및 사무소장과 협의를 통해 이러한 조치를 취할 필요가 있는지 신중히 판단해야 한다.

7.7.4 선발 결정

유엔난민기구사무소는 제출된 추천에 대한 결정을 통지 받는 즉시 케이스 관련 모든 사무소에 통지하고 proGres에 해당 내용을 갱신해야 한다. 유엔난민기구 본부를 통해 추천된 케이스는 재정착 담당부서가 현장 사무소에 통지하게 된다. 현장 사무소는 해당난민에게 결정을 신속하게 통지하도록 해야 한다(대사관 또는 사업파트너가 난민에게 통지하는 경우 제외). 마찬가지로 proGres에 업데이트 하도록 한다

7.7.5 수용

수용결정이 내려진 경우, 진행해야 될 다음 단계는 출국 전 수속이다. 유엔난민기구는 정부, IOM, 출국 전 준비에 관여하는 NGO직원과 긴밀히 연락을 취해야 한다. 보다 상세한 내용은 7.11.1장을 참조하도록 한다.

7.7.6 기각

기각결정이 내려지는 경우, 유엔난민기구는 결정을 검토하고 케이스를 평가하여 다른 재정착 수용국에 재추천하는 것이 적절한지 판단한다. 검토절차에 관해서는 7.9장에서 상세히 설명하도록 한다.

재정착 수용국이 제시한 기각사유는 proGres와 난민파일에 기록해야 한다. 기각을 전달하는 통지서에 이유가 나타나지 않은 경우 유엔난민기구는 재정착 수용국에게 보다 상세한 설명을 (가능하다면 서면을 통해) 요청해야 한다. 이 정보는 케이스 재추천 진행 여부와, 재추천을 위해 어느 정도의 재검토가 필요할지 평가하기 위한 중요한 요소가 된다.



상담과 정보제공

수용국의 기각결정이나 케이스 재추천 가능성을 포함, 난민에게 자신의 케이스에 영향을 주는 중요한 진전에 대해 설명해야 한다. 수용하지 않기로 결정한 국가가 그러한 사유를 제시한 경우, 난민에게 해당 사유 또한 전달해야 한다. 결정서 수취인이 난민 개인으로 설정되는 경우, 원본은 난민에게 전달하고, 사본에 결정서 원본은 난민에게 교부되었음을 표시하여 유엔난민기구의 파일에 보관해야 한다. 비밀유지를 위해 유엔난민기구 앞으로 온 이메일, 리스트, 서류의 사본은 난민에게 전달하지 않도록 한다. 유엔난민기구는 개인을 수취인으로 하는 형태의 서류송부를 권장하고 있다.

유엔난민기구는 아래와 같은 경우 재정착 케이스가 기각되었다고 본다.

- 수용국이 유엔난민기구로부터 추천을 접수하여 재정착 수용에 관한 자국의 정책과 법적 요건에 따라 해당 케이스를 충분히 검토한 후 공식적으로 기각조치를 취한 경우
- 수용국이 유엔난민기구가 제출한 케이스 검토를 거부한 경우
- 수용국이 어떠한 결정도 내리지 않은 채 추천을 유엔난민기구에 반송한 경우, 또는 유엔난민기구가 제출한 케이스는 기각될 가능성이 높은 것으로 수용국이 명확히 나타내는 경우, 또는 수용국이 결정이 내려지기 전에 유엔난민기구에게 케이스 철회를 권하는 경우

유엔난민기구는 각국에 대해 케이스 검토를 거부하거나, 결정을 내리지 않은 채 추천을 반송하는 것이 아닌, 정식 기각을 할 것을 장려하고 있다. 공평성 및 투명성의 면에서 비취할 때 유엔난민기구는 결정이 내려지기 전에 재정착 케이스를 철회하지 않도록 해야 한다(예외적인 사정에 의해 철회가 합당한 경우 제외).

수용국이 케이스 관련 추가정보를 요청하는 경우나, 유엔난민기구나 기타 출처를 통해 추가정보를 입수하기 전 까지 케이스 진행을 일시 정지하는 경우는 케이스가 기각되었다고 보지 않는다.

재정착의 맥락에서 볼 때 HIV검사는 복잡한 성격을 띠기 때문에 케이스가 HIV감염을

이유로 기각된 것으로 파악한 경우, 현장 사무소는 유엔난민기구 본부의 재정착 담당 부서와 연락을 취해 케이스 재검토를 요청하기 위한 면제, 예외 관련 일반요건에 대한 조언 및 지침을 구하는 편이 바람직할 수 있다. HIV검사와 관련하여 좀더 상세한 내용은 5.3.7장을 참조할 것.

7.7.7 재검토

유엔난민기구는 케이스를 기각한 수용국에 대해 예외적으로 재검토를 요청할 수 있다. 예를 들어, 수용국의 기각결정 요인에 대해 이후 대응이 이루어졌거나, 그러한 요인이 더 이상 존재하지 않은 경우 등이 있다. 재정착 수용국에 따라서는 난민이 케이스 기각결정에 대해 정식으로 재검토 요청할 권리를 인정하는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 재검토를 요청한 케이스는 기각된 케이스와 동일한 관심과 처리를 통해 재검토가 이루어지게 된다.

7.7.8 피부양 가족 구성원의 분할 결정에 대한 대응

케이스 기각 자체는 해당난민에게 심각한 상황이지만, 해당 케이스 또는 연계된 케이스가 '분할결정', 즉 가족의 일부는 수용되고 기타 가족구성원이 기각되는 상황에 놓여진 경우, 특별한 결과가 발생하게 된다.

부양가족과 이산가족이 되지 않도록 가족에게 그룹으로써 그리고 개인으로써 가장 피해가 적은 영구적 해결책을 제공하도록 수용국에 요청하는 모든 노력이 이루어져야 한다. 단, 재정착 수용국이 가족의 일부만을 수용하고, 분할결정을 재검토할 의향이 없는 경우, 유엔난민기구는 가족 중 남겨지는 인물이 없도록 연계된 케이스 모두를 철회하고 다른 국가에 재추천 하는 것을 고려하도록 조언해야 한다.

이용가능 선택사항과, 각 선택사항의 한계점, 위험성, 예상되는 결과 등에 대해 난민에게 상세한 설명을 제공하는 것은 난민가족이 충분한 정보와 참가를 통해 이와 같이 어려운 결정을 내리는데 빼놓을 수 없는 과정이다. 실제로 재정착 수용국이 분할결정을 내린 케이스는 가능한 선택사항이 거의 없으며, 각각 중대한 결과를 가져오게 된다.

- **철회 후 재추천:** 분할결정 대상이 된 가족의 모든 케이스는 철회 후 다른 재정착 수용국에 재추천할 수 있다. 단, 다음 재정착 수용국이 가족 전원 또는 가족 일부만이 라도 수용한다는 보장은 없다. 철회 후 재추천은 가족이 영구적 해결책을 달성하기 까지 또 다시 몇 개월, 또는 몇 년의 시간이 소요될 수 있다. 하지만 가족결합은 유지될 수 있기 때문에 이산가족이 되거나, 뒤에 남겨지는 등 가족의 지원이 없이 상황이 악화될 가능성에 직면하는 일은 피할 수 있다.
- **가족분할을 결심:** 난민가족에 따라서는 가족전체의 수용을 기다리는 것보다, 안전하고 위협받지 않는 상황이 보장되는 수용국에 가족 일부를 보내는 편이 좋다고 생각하여, 수용이 결정된 가족구성원을 재정착 수용국에 보낼 것을 선택할 수 있다. 이때 이러한 선택은 가족간의 상호의존도가 결여된 증거로 해석하는 것이 아닌, 오히려

가능한 선택사항이 거의 없는 상황에서 현실적인 접근이라고 봐야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 가족 일부가 출국하게 되어 1명 또는 그 이상의 가족구성원이 뒤에 남겨져 특히 취약한 상태에 놓이거나, 보호관련 특유의 문제에 직면할 위험이 있다.

- **가족재결합의 기회를 기다리기:** 비호국에 잔존하는 가족구성원을 위해 각종 보호 선택사항을 모색하는 것이 필수적이다. 경우에 따라 뒤에 남겨진 가족구성원이 재정착 수용국의 국내법에 따라 가족재결합의 실현기회를 기다리는 편이 적절한 경우도 있을 수 있다.
- **다른 국가에 추천하기:** 분할결정이 내려진 케이스 중에는 불가피한 보호 필요성을 지닌 경우도 있으며, 신속히 다른 수용국으로 추천이 이루어져야 하는 경우가 있을 수 있다.

7.8 철회

유엔난민기구는 수용국이 결정을 내리기 전에 케이스를 철회하는 경우가 있다. 아래와 같은 사정에 해당하는 경우, 이를 계기로 유엔난민기구는 케이스를 철회하고 다른 수용국을 대상으로 재추천 할 가능성이 있다.

- 기존 후보자 제출 대상국 이외의 국가에 재추천을 추진할 새로운 사정(가족연고, 정원 재분배, 선발미션이 다가온 경우, 등)이 파악된 경우
- 유엔난민기구가 원래 수용국 보다 신속한 결정이 요구된다고 보고 다른 국가로 재추천을 위해 케이스 철회를 결정하는 경우(예를 들어, 재정착 수용국 결정을 기다리는 케이스에게 보호관련 긴급 문제가 돌연 발생하여, 우선순위를 높이거나, 결정이나 출국을 신속히 진행해야 할 필요가 있는 경우, 신원조사 등 수용국 결정절차가 현저히 지체되는 경우 등)
- 앞서 설명한 바와 같이 수용국의 '분할결정'에 의해 부양가족이 헤어질 우려가 있고, 가족전체를 후보로 새로운 수용국에 추천할 것으로 결정된 경우

위와 같은 경우, 유엔난민기구의 결정은 철회에 해당하며, 수용국의 기각결정에는 해당되지 않는다. 기각된 케이스와 마찬가지로 철회 케이스는 재검토를 거쳐 재추천이 적절한지 평가하게 된다. 재검토에 관해서는 7.9장에서 자세히 다루도록 한다.

유엔난민기구는 아래와 같은 사정을 계기로 케이스 철회를 정할 수 있지만, 이러한 케이스는 사정이 변하지 않는 한 재검토가 타당하다고 인정하지 않는다.

- 재정착을 위해 추천된 이유가 상당부분 변화했거나 더 이상 존재하지 않는 경우 등 (예를 들어, 출신국, 가족의 상황, 보호 필요성에 대한 근본적인 변화가 있는 경우), 재정착 추천이 현재로서 부적절함을 시사하는 새로운 사정이 파악된 경우
- 난민이 실종되어 피난국에서 더 이상 연락이 닿지 않는 경우
- 난민이 어떠한 이유로 더 이상 재정착을 원하지 않는다는 의지를 표명한 경우
- 예외적인 상황에서 부정의 혐의가 증명된 경우 이에 대한 제재로 케이스를 철회하

는 경우⁴⁴

케이스 진행의 일시 정지 또는 철회는 재정착 관리관의 허가가 없이는 이루어질 수 없다.



7.8.1 처리 지연에 대한 대응

유엔난민기구와 재정착 수용국에 의한 케이스 처리지연은 난민에게 보호와 관련한 중대한 영향을 미칠 수 밖에 없다.

본 편람의 6.1.1장과 7.6.2장에서 논한 바와 같이, 추천의 우선순위는 개개인의 재정착 필요성에 의해 정해지는 것으로, 추천으로부터 출국가능일까지 대체적인 소요기간이 정해져 있다.

- **응급 케이스:** 보통 생명을 위협하는 절박한 상황으로, 7일 이내에 재정착을 위해 출국할 것으로 예상된다.
- **긴급 케이스:** 6주 이내에 출국되어야 한다.
- **일반 케이스:** 12개월 이내에 재정착이 실현되어야 한다.

유엔난민기구는 재정착을 시기 적절하게 난민 요구의 수준에 맞춰 실현할 수 있도록 위와 같은 기준을 마련하고 있다. 재정착 수용국이 위의 기간을 준수하지 않는 경우, 유엔난민기구는 수용국에 연락을 취해 설명을 요구하고, 결정과 출국기간에 관한 예상을 표시하도록 요청해야 한다. 케이스 처리의 진행방향에 대해서는 이러한 정보를 검토하며 결정해야 하는데 이를 위해서 몇몇 선택사항이 존재한다.

- **케이스 철회와 재추천:** 케이스를 철회하고 다른 수용국에 재추천 진행
- **동시에 병행제출:** 하나 이상의 재정착 수용국에 같은 케이스를 동시에 병행제출(7.6장 참조)하기. 동시 병행제출은 응급의 케이스만을 적용대상으로 하며, 유엔난민기구 본부의 재정착 담당부서와 협의를 통해 합의를 얻은 후로 한정해야 한다. 관련 각국의 합의, 이해는 재정착 담당부서가 맡게된다.
- **대피:** 케이스를 긴급 환송 시설(ETF)에 대피시키는 경우가 있다(7.6.4장 참조). 대피 실시를 위해서는 관련 각국의 사전합의와, 재정착 수용국이 케이스 승인의 가능성을 나타낼 것을 필요로 한다.⁴⁵
- **추천 우선순위 승격, 격하:** 긴급, 응급 지정의 진실성과 신빙성을 확보하기 위해 우선순위의 승격은 이에 해당하는 케이스에 한정하도록 해야 한다. 케이스 우선순위가 긴급 또는 응급로 승격된 경우, 이를 제출 대상국에 즉시 통지해야 한다.

⁴⁴ UNHCR, Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees, March 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>

⁴⁵ UNHCR, Guidance Note on Emergency Transit Facilities: Timisoara, Romania / Manila, Philippines / Humenne, the Slovak Republic, May 4, 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dddec3a2.html>

7.9 재추천

‘재추천’이란, 재정착 케이스를 수용국이 기각했거나, 유엔난민기구가 철회한 경우, 해당 케이스를 다른 수용국에 추천하는 것을 말한다.

유엔난민기구의 ‘재정착 케이스 재추천에 관한 지침’⁴⁶은 재정착 케이스 재추천이라는 유엔난민기구의 결정에 대해 전 세계적으로 일관성과 투명성을 확보하기 위해 이를 위한 절차와 상세 지침을 제시하고 있다. 이 지침의 내용은 다음과 같다.

- 각 케이스를 다른 수용국에 재추천 할지 판단하기 위한 다양한 고려사항을 제시하고 있다.
- 재추천 전에 케이스를 상세히 재검토 하고, 이전의 기각, 철회에서 파악된 우려사항을 조사하여 해소하고, 절실한 재정착 필요성의 존재여부를 확인하는 작업의 체계를 제시하고 있다.

유엔난민기구가 다른 국가에 재추천할 것을 의도로 케이스를 철회한 경우에도 해당 케이스를 다시 한번 재검토하여 재추천한 리스트가 최신 정보에 기초하여 정확하고 모순점이 없는지 확인하도록 한다. 수용국이 케이스를 기각한 경우, 직원은 먼저 기각사유를 평가하고 다시 한번 상세히 재검토할지 여부를 결정해야 한다.

기각사유 평가

모든 기각결정은 먼저, 기각결정이 해당 케이스에 불리하게 작용하는지를 확정하기 위한 검토가 이루어져야 한다. 기각 통지서에 기각사유가 기재되어 있지 않은 경우, 유엔난민기구직원은 재정착 수용국에게 보다 자세한 설명(가능하면 서면으로)을 요구해야 한다. 이 정보는 케이스 재추천을 진행할 지, 그리고 재추천을 위해 어느 정도의 재검토가 필요한지 평가할 때 중요한 요소로 작용한다.

케이스에게 불리하게 작용하지 않는 결정 / 사유가 기재되지 않은 결정

수용국의 기각결정이 불리하게 작용하는 결정이라고 보지 않는 경우는 다음과 같다.

- 이유나 정당한 사유가 나타나지 않은 경우
- 기각결정이 유엔난민기구의 재정착 선별과 관계가 없고, 해당국의 출입국관리법 고유의 이유로 인한 경우. 예를 들어, 수용국이 ‘통합 가능성’, HIV 감염사실, 가족의 규모 등 제한사유를 규정하는 국내법을 근거로 재정착을 수용하지 않는 경우가 있다.
- 수용국이 어떠한 결정도 내리지 않은 채 케이스 검토를 거부하거나, 유엔난민기구에 케이스를 반송한 경우로, 거부 또는 반송이 자국 고유의 기준에 의한 것임을 명확히 한 경우

⁴⁶ UNHCR, Guidelines on the Resubmission of Resettlement Cases, June 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/49818ae73a6.html>

케이스에 불리하게 작용하는 결정

다음의 경우 수용국의 기각결정은 케이스에 불리하게 작용한다고 볼 수 있다.

- 기각 사유가 재정착 필요성이나 자격에 관한 유엔난민기구의 판단에 대한 의문에서 비롯된 경우 (특히, 신빙성, RSD 심사나 난민지위를 인정받을 자격, 또는 가족구성에 관한 우려가 표명된 경우)
- 기각사유가 수용국 치안상의 우려와 관련된 경우
- 재정착 수용국이 유엔난민기구에게 같은 사유에 기초한 케이스를 철회할 것을 요청한 경우 (예를 들어, 수용국이 케이스에 불리한 사유로 인해 기각될 가능성이 높다는 견해를 알려온 경우 등)
- 수용국이 케이스에 불리하게 작용하는 사유를 알리고, 결정을 내리지 않은 채 케이스 검토를 거부하거나 유엔난민기구에 케이스를 반송한 경우

기각, 철회된 케이스를 재추천하는 경우, 이에 앞서 다음의 대응을 취하도록 해야 한다.

1. 재정착 실현가능성과 적절성을 평가하기 위해 **1차 재검토** 실시
2. 각자의 사정에 따라 필요한 경우 **상세 재검토**(면접 포함) 실시
3. 재추천 할 **재정착 수용국 선택**
4. 케이스 **재추천**

7.9.1 최초 검토

아래의 사항을 판단하기 위해 모든 재정착 케이스를 재검토 해야 한다.

- 재정착이 **적절하며 실현 가능성이 있는지**를 판단하기 위해
- 심층 재검토와 재면접이 필요여부를 판단하기 위해

보통 서류 재검토만으로 충분하지만, 케이스의 상황을 재확인하기 위해 면접이 필요한 경우도 있다.

일반적으로 유엔난민기구가 기각된 케이스를 재추천하는 것은 다음의 2가지 조건이 충족된 경우에 한정된다.

- 신청자가 난민이며, 유엔난민기구의 정책에 따라 여전히 재정착 자격을 가진 경우
- 해당인에게 재정착이 여전히 가장 적절하고 실현성 있는 선택사항인 경우

여기에서 **실현성**이 있다는 것은, 어떤 개인이 유엔난민기구의 정책에 따라 재정착 자격이 인정되는 것에는 변함이 없다고 하더라도, 케이스의 구체적 내용, 추천이력, 수용범위의 제약 등에 관한 다양한 이유로 인해 재추천이 더 이상 실현성 있는 선택사항이 아닌 경우도 있을 수 있다. **적절성**이란, 재정착이라는 선택사항이 아직 유효하지만, 이전에 재정착을 결심하도록 영향을 준 사정에 변화가 생겨 재정착이 더 이상 필요하지 않

거나, 적절하지 않은 상황을 가리킨다.

재검토를 통해 해당난민은 재정착 실현성이 없거나 적절하지 않다는 판단이 내려지는 경우가 있다. 이때, 이러한 결정은 난민파일에 빠짐없이 기록해야 한다. 난민에게는 케이스 상황에 대해 적절한 설명을 제공하고, 다른 재정착 수용국에 재추천 할 예정이 없다는 유엔난민기구의 입장을 확실히 전달해야 한다.

7.9.2 심층 검토

아래의 경우 케이스를 심층 재검토 해야 한다.

- 케이스 재검토를 통해 가족구성, 케이스의 상황 및 재정착 필요성에 변화가 있었음이 파악된 경우
- 이전의 추천으로부터 상당한 기간(6개월 이상)이 경과한 경우
- 케이스에 불리한 형태로 기각된 경우

주 신청자와 가족구성원, 피부양자를 대상으로 가족구성, 케이스 상황, 난민적격성, 재정착 필요성 등 케이스의 각종 측면을 확인하는 재면접을 실시해야 한다. 난민적격성, 난민인정, 배제우려의 경우, 케이스를 보호담당부서에 되돌려 보내 심층검토를 하도록 요청해야 한다. 케이스에 불리한 사유 등으로 인해 기각된 경우, 유엔난민기구는 지적된 우려사항이 해결되었음을 충분히 확인하도록 해야 한다. 추가정보, 설명, 자료 등이 제공되는 경우 RRF의 수정판 또는 개정판에 해당사항을 반영해야 한다.

7.9.3 재추천을 위한 재정착국 선택

재추천 대상 국가를 선택할 때 아래의 사항을 반영해야 한다.

- 응급 및 긴급 케이스는 추천 및 재추천 시 가장 높은 우선순위를 부여해야 한다.
- 해당국의 정책이나 우선순위를 고려하여 수용될 가능성이 가장 높은 국가를 선택해야 한다.
- 직원은 케이스의 우선순위에 적합한 기간 내에 추천 케이스를 처리할 가능성이 있는 국가를 선택해야 한다.
- 이전 재정착 추천이 '그룹단위의 재정착'을 통해 이루어진 경우, 가능한 한 같은 방법으로 재추천을 받아들여 줄 국가를 우선 선택해야 한다.

여러 차례 기각된 경우

케이스의 재추천 횟수에 정해진 제한은 없으나, 유엔난민기구는 재정착과 관련하여 남겨진 가능성과 수용결정이 내려질 가능성을 현실적으로 판단해야 한다. 케이스에 불리한 형태로 기각된 경우, 케이스에 대한 심층 재검토는 필수적이며, 그럼에도 케이스에 불리한 형태로 재차 기각된 경우, 가능한 한 지금까지 재정착 추천에 관여하지 않았던 유엔난민기구직원이 이에 대한 심층 재검토를 실시해야 한다. 재정착 실현 가능성이 낮아진 점을

고려하여 난민의 기대치에 대응하고 이들의 요구에 대처하는 것이 중요하다. 재추천이 가능한 선택사항이 없는 경우, 자발적 귀환이나 비호국 현지사회로 통합을 포함, 기타 대체할 수 있는 해결책을 모색해야 한다. 유엔난민기구는 예외적으로 일반적인 이주자 수용프로그램(예를 들어, 고급인재 수용 등)에 후보자를 제출하도록 신청자에게 조언과 지원을 제공하거나, 본부의 재정착 담당부서와 협의를 거쳐 현 재정착 프로그램에서 설치되지 않은 재정착 후보자 수용을 검토할 가능성이 보이는 국가에 접촉을 시도하는 경우도 있다.

7.9.4 재추천

케이스를 재추천하기 전에 아래와 같이 대응해야 한다.

- 추가정보, 설명 또는 자료가 제공된 경우 RRF에 해당사항을 모두 반영하여 갱신하도록 해야 한다.
- 서명을 받는 페이지의 서명일자가 6개월을 경과한 경우, 갱신하여 재서명 받도록 한다.
- 우선순위를 재평가하여 케이스의 재정착 필요성을 반영할 수 있는 적절한 우선순위(응급, 긴급, 일반)를 선택한다.

재추천은 규정된 승인절차, 추천절차에 따라 제출이 이루어지는 것과 함께, proGres에 해당내용을 업데이트하고 재추천이 이루어졌음을 난민에게 알리도록 해야 한다.

7.9.5 국가와 케이스 추천 이력 공유

유엔난민기구의 재추천은 해당 케이스가 적절한 재검토 절차를 거치고, 지금까지 기각 결정 시 제기된 우려에 대해 조사가 이루어지고 해결되었으며, 재정착 필요성이 여전히 확실한 것으로 충분히 확인된 경우에 한해 재추천이 이루어진다. 재정착 수용국이 제시한 기각사유는 재검토 절차의 수준을 향상하는 중요한 요소이며, 이를 통해 유엔난민기구는 재정착 수용국이 기각한 모든 케이스의 기각사유를 제시하도록 노력하고 있다.

유엔난민기구는 재추천 시 케이스 추천 이력을 재정착 수용국에 필기 공개하는 방법은 취하지 않고 있는데, 이는 이전에 내려진 기각결정 관련 정보를 제공하여 케이스의 실질적 내용 검토 시 불공평하거나 불리한 영향이 미칠 우려가 있기 때문이다. 이는 재정착 수용국이 유엔난민기구에게 케이스 기각에 대한 충분한 사유를 제시하지 않은 경우 특히 중요하다.

하지만 수용국과 추천 이력을 공유하는 것이 해당난민에게 이익이 될 것으로 보여지는 경우, 유엔난민기구는 상황에 따라 난민의 추천, 기각결정에 관한 정보를 제공하는 경우도 있다. 예를 들어, 어떤 케이스가 이전에 어떤 국가에서 기각되었으나 해당 케이스 당사자와 가까운 가족구성원이 그 국가에 체류중인 경우, 해당국에서 재정착이 실현될 수 있도록 유엔난민기구가 기울인 노력과 해당 케이스가 기각된 사유를 RRF에 설명하는 것이 바람직하며, 재추천을 위해서도 유리하게 작용할 가능성이 있다.

그 외에도 유엔난민기구가 추천 이력 관련 정보를 공유하는 예외 사정 또는 그러한 배려를 필요로 하는 상황이 있을 수 있다. 이러한 상황에서는 케이스 별로 신중한 평가가 이루어져야 하며 본부의 재정착 담당부서나 지역사무소 또는 지역거점과 상담을 통해 구체적 지침을 구하도록 해야 한다.

7.10 절차 전반에 걸친 상담의 중요성

4.5장에서 자세히 설명한 바와 같이 해당난민에게 상담을 제공하는 것은 유엔난민기구가 처음 난민과 접촉한 단계에서부터 무엇보다 중요한 사항이며, 재정착에 대한 기대치에 적절하게 대처하기 위해 특히 중요하다고 할 수 있다. 절차에 관여하는 정부 및 NGO 직원과 긴밀한 협력을 기초로 난민과 유엔난민기구가 열린 대화를 나누는 것이 가장 바람직한 형태이다. 가족구성원 전원(어린이 제외)을 대상으로 연령, 젠더, 다양성과 관련한 검토사항에 유의하여 적절한 설명이 이루어져야 한다.

재정착 준비를 위한 난민 상담

재정착 준비를 위해 난민 개개인과 상담을 갖는 경우, 신청자의 케이스파일 작성과 추천관련 절차, 수용국의 선별절차, 출국 전 절차에 대해 명확한 설명을 제공하는 것이 필수적이다. 절차 전반에 걸쳐 유엔난민기구의 모든 서비스는 무상으로 제공되며, 제출된 후보자는 자동적으로 수용이 보장되는 것이 아닌, 각 국가의 판단에 달린 것이라는 점, 절차는 상당한 시간이 걸리는 경우도 있다는 점을 확실히 전달해야 한다. 결과가 어떠한 형태로 언제 전달될지에 대해서도 난민에게 안내해야 한다.

수용 정원의 범위로 인한 제약이나, 어떤 국가가 수용국이 될지, 또 해당기준이나 수용 기준 등에 대한 설명을 통해 난민 스스로 재정착 수용국을 선택할 수 없는 이유를 난민이 이해하도록 할 수 있다. 유엔난민기구는 수용국에 재정착 추천시 가족의 연고를 중요시하고 있으나, 그렇다고 하여 재정착 수용국의 허가가 보장되는 것이 아님을 난민에게 설명하는 것이 매우 중요하다.

때로는 수용국의 재정착 수용제외에도 불구하고 난민이 특정 국가에 재정착하는 것을 거부하는 경우가 있다. 이러한 난민에게는 원하는 국가를 골라서 재정착하는 것은 불가능함을 설명해야 한다. 재정착 수용범위에 따른 제약에 대해 깊은 주의를 기울여 설명해야 한다. 난민이 숙려할 수 있는 기간에 제한을 두어야 하지만, 재정착을 거부할 경우, 상황에 따라 재정착 절차가 이 이상 진행될 수 없거나, 케이스 보류로 넘어갈 수 있음을 명확히 해두어야 한다. 이러한 케이스에 대해서는 보통 재평가가 요구된다.

난민은 재정착 수용국 도착 후 어떤 상황이 자신을 기다리고 있는지에 대해 가능한 한 많은 정보를 가지고 있어야 한다. 난민의 미래를 좌우하는 것은 통합절차에 대한 난민의 적극적인 참여라고 할 수 있다. 7.11.3장에서 설명하는 것과 같이 이러한 정보는 오리엔테이션 세션을 통해 전달하는 것이 바람직하다.

본 편람의 Country Chapter(<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook> 에서 입수 가능)에서 재정착 수용국의 설명 프로그램과 설명자료에 대한 자세한 내용을 확인할 수 있다. 이와 관련한 추가정보는 유엔난민기구 편람 '난민의 재정착, 난민 수용과 사회 통합 지침을 위한 국제편람'⁴⁷에서 참조할 수 있다.



신청이 기각된 난민에게 설명하기

케이스가 기각된 난민은 (때로는 여러 차례에 걸쳐 기각되기도 함) 의기소침하거나 화를 내는 일이 많다. 케이스가 기각된 경우 난민에게 신속하게, 그리고 가능한 한 직접 알리는 것이 중요하다. 기각사유를 통지 받은 경우 이에 대한 설명이 이루어져야 한다. 이때 난민이 취하는 태도와 상관없이 보통 상당히 낙담한 상태이기 때문에, 이후 대응에 관련하여 가능한 제안이 있으면 난민에게 전달해야 한다. 7.9.3장에서 설명한 바와 같이 여러 차례 기각된 케이스는 재정착이 가장 적절한 해결책인지를 판단하기 위해 필히 케이스를 재평가 해야 한다.

난민의 경험에 따라서 그들이 갖는 감정이나 취하는 행동은 매우 다양하다. 분노, 공격성, 부정, 억울함, 관심상실 등이 일반적인 반응이라고 할 수 있다. 이때 상담(Social Counseling) 제공은 난민이 자신의 상황을 받아들이고 앞으로의 일을 생각하는 계기가 될 수도 있다.

7.11 출국 전 준비 및 모니터링

난민의 재정착에 대한 수용결정이 내려진 후 출국이 이루어지기 까지 거쳐야 할 수많은 행정절차가 있다. 여기에는 다음과 같은 절차가 포함된다.

- 문화적 차이점에 대해 출국 전 상담과 오리엔테이션
- 건강진단과 팔로우업
- 출국사증과 여행준비
- 동행, 환송 준비(특히 의료관련 케이스의 경우)

재정착 수용국은 출국 전에 충족되어야 할 요건에 대해 각각 독자적인 규정을 마련하고 있으며, 이를 위한 비용을 부담하고 있다. 각 수용국은 난민에게 실시하는 출국 전 오리엔테이션의 내용과 실시를 파트너 기관에 위탁하거나, 직접 실시할 것을 결정하게 된다.

수용 결정으로부터 출국까지 소요기간은 난민의 소재지, 재정착 수용국의 규정에 따른 출국 전 요건, 각국이 필요로 하는 국내 준비 등으로 인해 상당부분 상이할 수 있다.

⁴⁷ UNHCR, Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>



신속한 출국(Expedited Travel)

응급 및 긴급 케이스의 경우 유엔난민기구 사무소와 파트너는 신속히 출국할 수 있도록 예외적인 조치를 마련해야 한다.

또한 유엔난민기구는 우선순위가 '일반'인 케이스에 대해서도 '위험에 처할 가능성이 있는 여성과 소녀'⁴⁸ 등 취약한 입장에 처한 개인의 보호상황을 모니터링하고, 이들 케이스의 절차가 신속히 진행될 수 있도록 해야 한다.

7.11.1 유엔난민기구 감독의 중요성

현지 특유의 상황과 상관없이 난민은 재정착 수용국의 효과적인 보호를 누릴 수 있을 때까지 유엔난민기구의 임무에 속하게 된다. 따라서 유엔난민기구는 출국 전 준비가 진행되는 동안 보호와 관련한 각종 우려를 고려하여 대응하도록 해야 한다.

출국 전 절차에 관해 유엔난민기구가 지는 책임의 구체적인 내용은 아래의 상황에 따라 상당부분 달라질 수 있다.

- 해당국의 다른 재정착 파트너, 특히 IOM의 사무소 설치 여부
- 재정착 수용국과 IOM 또는 다른 재정착 파트너와의 협의 여부
- 유엔난민기구가 IOM과 기타 재정착 파트너와 어떠한 협력관계에 있는지에 관한 여부

유엔난민기구는 해당지역의 IOM사무소, 위탁 받은 기타 파트너, 비호국 당국, 재정착 수용국 간의 조율을 위해 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 감동기능을 효과적으로 수행하기 위해 현장 사무소는 케이스 처리 및 출국준비 모니터링을 위한 담당자를 지정해야 한다.

이때 담당자는 수용 결정 후와 출국 전 신원확인이 확실히 실시될 수 있도록 출국 전 절차를 가능한 한 신속히 진행하고, 난민이 수용국으로 건너가 수용국의 보호 하에 놓일 때까지 유엔난민기구의 보호를 받을 수 있도록 하는 책임을 맡게 된다. 특히 담당부서는 응급 및 긴급 케이스의 출국이 지체되지 않았는지, 보호관련 중요한 문제가 발생하지 않았는지 주시해야 한다. 관리관은 난민의 재정착 수용국을 확실히 팔로우업 할 책임이 있으며, 적당한 경우 재정착 지역거점/지역사무소 또는 본부가 출국지연의 영향을 책임지게 된다.

각 현장 사무소는 각자의 재정착SOP에 IOM(또는 다른 파트너)와 함께 운영과 절차준수를 확보하기 위해 출국 절차 모니터링과 출국처리에 관한 현지 협의와 절차를 규정해야 한다.

⁴⁸ UNHCR, Conclusion on Women and Girls at Risk, 6 October 2006, No. 105 (LVII) – 2006, paragraph p ii. calls for “establishing measures to enable the speedier departure of refugee women at risk and their dependants”. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45339d922.html>

7.11.2 건강진단

각 재정착 수용국은 건강진단에 관한 독자적인 요건을 규정하고 있다. 여기에는 수용 전 의무검진, 검사 후 치료, 출국 직전 검진 등이 해당한다. IOM은 많은 국가들에서 난민의 재정착 전 건강검진, 수속, 치료를 담당하고 있다. 이러한 활동에 관한 구체적인 계획은 각 재정착 수용국이 규정하고 있다.

재정착 수용국에 따라 재정착 검토대상인 난민의 건강검진을 필수요건으로 두는 경우가 있다. 유엔난민기구는 어떤 질환, 장애가 있더라도 치료나 간호를 위한 비용을 걱정하는 것보다 보호의 필요성이 우선되어야 함을 강조하고 있다. 그러나 재정착 수용국들 중에는 난민의 건강문제가 재정적인 부담이 되거나, 국가의 의료서비스에 과도한 수요를 요구하게 되지 않을지 등을 우려하여 난민을 배제하거나, 전염병 확산을 예방하여 내국인의 건강을 지키기 위해 건강진단을 이용하는 경우가 있다.

재정착의 전제조건으로 HIV검사를 의무화 하는 모든 재정착 수용국은 검사와 상담에 관한 국제기준에 맞는 지침을 마련하도록 장려하고 있다. 본 편람의 5.3.7장에서 설명한 바와 같이 유엔난민기구와 IOM의 지침은 검사전과 후에 상담을 실시하고 난민에게 예방, 치료에 관한 정보를 제공하는 것과 함께, 개인적인 고민이나 가족관련 고민에 대응할 것은 요구하고 있다.⁴⁹

IOM은 국제적으로 축적해 온 건강진단 관련 경험을 통해 결핵이나 한센병의 진단, 관리, 정신과 서비스, 효과적인 예방접종 프로그램 실시를 포함, 많은 분야에서 기술적인 전문성을 발전시켜왔다. 따라서 현지 사무소는 재정착 절차와 관련하여 이러한 보건문제가 떠오른 경우, 현지의 IOM사무소와 연계할 필요가 발생할 수 있다.

의료적 준비 및 동행

신청자가 비행기로 이동하는 것에 무리가 없음을 확인하고, 재정착과 동시에 치료가 필요한 다른 의료상의 문제가 없는지 확인하기 위해 여행 예정일 직전에 출국 전 건강진단이 이루어지고 있다.

의료적인 문제가 있는 난민의 안전한 여행을 보장하고 항공회사의 요건을 충족할 수 있도록 IOM은 탑승 전 체크와, 필요에 따라서 의료인을 동행(medical escorts)시킬 수 있다. 의료인 동행의 필요성과 난민의 항공여행 적합성에 대한 의료적 판단은 국제항공운항협회(ATA)의 규칙에 따라 이루어진다.

7.11.3 문화 오리엔테이션

재정착이 받아들여진 난민 중 많은 사람들은 새로운 사회의 문화나 사회경제적 관습에

⁴⁹ UNHCR, UNAIDS, IOM - Joint Statement on HIV Testing in the context of resettlement, 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46822d001c.html> and UNHCR, UNHCR/WHO/UNAIDS Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR, 2009. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>

대해 약간의 지식을 가지고 있거나 전혀 지식이 없는 경우도 있다. 필요하고 정확한 정보들이 제공되지 않으면 난민들은 새로운 국가에서 생활에 대해 비현실적인 기대를 가질 수 있다. 이러한 기대에 적절히 대처하지 않으면 처음으로 수용국에 도착한 난민은 도착과 동시에 스트레스를 받게 되거나, 이들을 받아들인 지역사회와 사회복지 기관이 과도한 압력에 힘들어할 수 있고, 지역사회로 통합 가능성이나, 난민의 재정착에 대한 일반 주민의 지지가 위축될 가능성이 있다.

모든 재정착 수용국은 자국이 수용하기로 결정한 난민에게 출국 전 오리엔테이션을 실시하도록 추천한다. 최저한 문서자료나 비디오를 제공하여 난민이 재정착 후 직면하게 될 과제에 대해 현실적인 인상을 가지게 할 수 있다. 효과가 입증된 방법으로는, 며칠간의 오리엔테이션 코스를 통해 재정착 대상국의 상황, 이들에게 기대되는 태도 등을 상세히 소개하는 기회를 갖는 것이다.

IOM과 기타 기관은 특정 난민집단이나 재정착 수용국을 위해 맞춤형 '문화 오리엔테이션' 코스를 개발, 제공하는 노우하우를 구축해왔다. 난민은 재정착 절차(항공편을 이용한 이동 포함), 기후, 역사, 지리, 주택, 교육, 수용국의 정착 프로그램, 취업, 기타 공공서비스, 사회복지 서비스 등의 주제에 대한 정보를 얻게 된다. 또한 이들의 전통적인 관습 중 재정착 수용국에서 오해를 살 소지가 있거나, 장애물이 될 가능성이 있는 사항에 대한 설명을 제공받게 된다. 이러한 관습으로는 여성이나 아동의 권리에 관한 문화적 규범, 젠더간의 관계, 건강상의 문제, 그리고 수용국의 지역사회의 반발을 살 수 있는 다른 문화적 관습을 들 수 있다.

7.11.4 여행문서

난민은 출신국이 발급한 여권을 사용할 수 없기 때문에 다른 형태의 여행문서를 필요로 하게 된다. 드문 경우이기 하지만, 여정, 여행형태, 각 관계국의 행정요건에 따라 목적국의 당국이 발행한 사증을 대신하는 서한(a letter in lieu of visa)으로 충분한 경우도 있다. 단, 일반적으로 공식 여행문서가 필요하며 재정착 수용국은 간편한 이동이 될 수 있도록 증명서를 발급할 것을 장려한다.

난민협약 및 난민의정서의 체약국에서는 난민지위를 인정받은 자의 경우 난민여행증명서를 이용할 수 있다. 이용 가능한 여행증명서가 달리 없을 경우, ICRC의 여행문서를 얻는 방법도 있는데, 신청자가 작성, 서명한 신청서와 사진을 제출하여 발급받게 된다.

7.11.5 사증 (Visa)

입국사증

재정착 수용국 중에는 유엔난민기구 본부를 통하거나, 직접 현장 사무소에 연락하여 사증발급을 담당할 영사관을 통지하는 국가가 있다. 국내에 영사관이 주재하지 않는 경우 유엔난민기구는 수용국에게 연락을 취하여 인접국의 영사관 또는 제네바의 UN대표부

에 사증 관련 지시를 전달하여 유엔난민기구 본부로 전송될 수 있도록 요청하고 있다. 유엔난민기구 본부는 해당 지시를 현장 사무소에 전송하게 된다.

통과사증

통과사증이 필요한 경우는 국내의 해당 대사관에서 취득하도록 한다. IOM은 여러 국가의 정부 및 항공회사와 통과사증 면제를 위한 특별협정을 체결하고 있다.

출국사증

국가에 따라서 난민 인정자를 포함, 체류자가 권한당국에게 정식 출국사증을 신청할 것을 요청하는 경우가 있다. 이때 유엔난민기구가 해당국의 권한당국에 개입할 필요가 발생할 수 있다.

7.11.6 여행비용

여행의 준비와 비용은 재정착 수용국이 부담하게 된다. 대부분의 재정착 케이스에서 발생하는 여행비용은 수용국이 전액 부담하거나, 정부의 용자제도를 통해 지불하게 된다. 기타 자금출처로는 NGO, IOM이 운영하는 용자제도, 경우에 따라서 IOM의 신속대응이송기금(RRTF)등이 있다.

예외 상황에서 유엔난민기구가 비용을 부담하는 경우도 있다. 구체적으로, IOM에게 필요한 조치를 마련할 권한을 위탁하고, 유엔난민기구의 어떤 프로젝트에 그 비용을 청구하도록 하는 경우와, IOM의 활동지역이 아닌 경우 유엔난민기구가 독자적으로 준비하는 경우가 있다. 이때 유엔난민기구본부로부터 사전승인을 얻어야 한다.

여행준비는 필요한 출국, 입국사증을 취득한 후에 진행하는 것이 필수적이다.

7.11.7 이동

IOM은 여러 국가에서 유엔난민기구 또는 해당 수용국을 대신하여 이동준비를 맡고 있다. 현지에 IOM사무소가 있는 경우 유엔난민기구 현장 사무소는 난민의 여행준비가 완료되었고 수용국과 적절한 수용일정이 확인되는 즉시 IOM사무소에 연락을 취해 여행준비를 직접 실행에 옮겨야 한다.

이동과 관련한 유엔난민기구와 IOM의 협력관계는 안내문(guidance note)을 통해 공식화 되었고, 다음과 같은 IOM의 책임사항을 담고 있다.

- IOM은 유엔난민기구의 요청에 응하여 난민, 귀환민 및 기타 유엔난민기구의 보호대상자를 항공편, 선편 및 육로를 통해 시기 적절하게 이동시킬 책임을 맡는다 (필요한 경우 2차이동 포함)

- 항공편 및 선편을 통해 이동하는 경우 IOM은 입국관리절차와 통관절차에 대한 책임을 맡는다.
- IOM은 앞서 말한 이동의 제반비용을 부담하고, 유엔난민기구는 이 제반비용의 필요성에 대해 후원자들의 인식을 고취하기 위해 노력한다.
- IOM은 유엔난민기구의 요청에 따라 동행하는 유엔난민기구 또는 사업파트너 직원 이 IOM의 특별운임으로 상용항공편을 이용하여 업무상 이동이 가능하도록 마련한다. 단, 이는 여행의 사무비용에 관한 합의에 따른 것을 조건으로 한다.⁵⁰

IOM의 특별운임은 IOM의 보호 하에 원조를 받는 모든 카테고리에게 해당하는 사람에게 제공되며, 항공운임의 상당부분을 할인 받을 수 있으며, 많은 양의 수하물을 무료로 운송할 수 있다. 이동은 개인단위로 정기 항공편을 이용하거나, 단체탑승이 이루어지는 것이 일반적이다. 필요한 경우, 특히 대규모 이동 시 전세기를 이용하는 경우도 있다. IOM은 필요에 따라 버스, 트럭, 철도, 선편을 이용하여 이동하기도 한다.

성수기에는 IOM의 특별운임으로 예약이 가능한지 사전에 기간적 여유를 두고 문의하지 않을 경우 예약이 불가능 할 수 있다. 특별한 케이스, 특히 항공이동 중 난민에게 의료적 대응이 필요한 경우, 적어도 2~3주 전에 사전통보 하는 것이 필수적이다.

‘No Show’, 즉 예약자가 출발에 맞춰 나타나지 않은 경우, IOM은 즉시 관련 유엔난민기구사무소에 통지하는 것과 함께 재예약, 또는 예약을 취소하도록 한다.

IOM이 주재하지 않는 경우, 또는 IOM과의 협의가 일정 직무로 한정된 경우, 유엔난민기구 현장 사무소는 다음과 같은 임무를 담당해야 한다.

- 현장 사무소는 캠프나 기타 출발지점으로부터 난민이 이동하기 위한 준비를 담당해야 하는 경우가 있다. 타국으로 이동할 필요가 있는 경우, 관련 현장 사무소는 이동의 체류기간을 최소한으로 유지하며 여행준비가 이루어질 수 있도록 상호 협력하여 관계국 정부의 입국허가를 취득하고, 필요시 유엔난민기구본부와 협력하도록 한다.
- 난민이 필요한 여행증명서류 및 사증을 소지하고 있고 여행준비가 완료된 경우, 현장 사무소는 유엔난민기구본부의 재정착 담당부서에 통지하여 IOM제네바 본부가 적당한 항공편을 예약할 수 있도록 한다. 항공편의 상세일정은 이후 IOM이 현장 사무소, 수용국, 유엔난민기구본부에 연락하여 통지하도록 한다.
- 현장 사무소는 난민의 출발을 확인하고, IOM, 수용국, 유엔난민기구본부에 연락을 취한다.
- 어떠한 이유로 인해 예정에 따라 이동하지 못한 경우, 현장 사무소는 IOM, 재정착 수용국, 그리고 해당하는 경우 재정착 지역거점/지역사무소, 재정착 담당부서에 즉시 연락을 취하도록 한다. 상황에 따라 다르지만, 이후 IOM은 여행일정을 다시 예약하고 수용준비 진행을 위해 재정착 수용국에 연락을 취하도록 요청 받을 수 있다.

⁵⁰ UNHCR, Guidance Note on Co-operation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector, May 2000. (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

주요 문헌

- UNHCR, Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement, revised version 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- UNHCR, Guidelines on the Resubmission of Resettlement Cases, June 2011, (내부용) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/49818ae73a6.html>
- UNHCR, Guidance Note on Co-operation between IOM and UNHCR in the Transportation Sector, IOM/76/2002-FOM/72/2002, (내부용) <http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>



제8장





제8장 파트너십, 연락교환, 미디어 관련

도입

난민의 재정착은 유엔난민기구, 국가, NGO, 국제기구, 지역사회, 커뮤니티에 기반을 둔 단체나 기타 단체와의 협력과 다양한 파트너십을 통해 유지되고 있다.

재정착은 파트너십 활동으로, 협력강화는 재정착 사업의 향상으로 이어진다. 유엔난민 기구가 재정착을 필요로 하는 난민을 파악하고 케이스를 제출하는 한편으로, 재정착은 난민을 수용하고 통합을 지원하는 각국의 협력이 필요하며, 재정착이라는 사업을 통해 NGO와 국제기구가 중요한 역할을 이루어내게 된다.

미디어와의 협력은 후원을 확보하고 난민에 대한 사람들의 인식을 고취하는데 효율적인 수단이다. 난민의 어려움을 잘 이해하고 따뜻하게 맞아주는 커뮤니티는 통합절차의 또 다른 파트너인 난민에게 중요한 존재가 된다.

목적

본 장의 목적은 아래와 같다

- 유엔난민기구와 정부, NGO, 국제기구, 기타 재정착 관련 파트너와의 협력에 대한 개요
- 재정착의 흐름에 따라 이러한 협력관계의 구체적인 요소를 강조하고, 주요 파트너들의 역할 설명
- 미디어와 협력에 관한 지침 제공

본 장의 구성

8.1 재정착 파트너십	387
8.2 파트너	388
8.2.1 재정착 수용국	388
8.2.2 비정부조직(NGO)	389
8.2.3 기구간 협력: 국제이주기구(IOM)	391
8.3 파견 프로그램	392
8.3.1 유엔난민기구-ICMC 재정착 인력파견계획	392
8.3.2 보호능력 급증 대비 프로젝트 (Surge Protection Capacity Project)	393
8.3.3 기타 파견, 임시파견 프로그램	393
8.4 재정착 절차의 흐름에 따른 파트너십	393
8.4.1 특정과 참조	394
8.4.2 난민 카운슬링과 선별절차	395
8.4.3 건강진단	395
8.4.4 문화 오리엔테이션	395
8.4.5 이동	396
8.4.6 수용과 통합	396
8.5 옹호활동과 연락교환	397
8.6 미디어 관련	399
8.6.1 미디어에 대응하기	399
8.6.2 미디어 대응을 위한 지침	399
8.6.3 난민의 경험담	401
8.6.4 난민을 위협에 처하게 하는 일이 없이 미디어의 관심을 모으기	401
8.6.5 보호지향	401
8.6.6 사진	402
8.6.7 소셜 미디어	403

8.1 재정착 파트너십

재정착은 용어 자체가 파트너십 활동을 의미하며, 재정착 파트너 간의 효과적인 협력은 재정착 난민들이 제3국에서 새로운 삶을 영위할 수 있는 기회를 제공하는데 필수적이다. 한정된 자원에도 불구하고 재정착에 대한 필요성이 증가하는 현실에서는 이러한 필요성에 대응할 수 있도록 협력관계를 최적화 해야 한다.

재정착 파트너와의 협력은 재정착 고려가 필요한 난민을 현지에서 식별 및 추천하는 단계부터, 평가, 수용 및 이동, 그리고 재정착국 도착 및 사회통합에 이르는 재정착 과정의 전체에 걸쳐 이루어 진다.

유엔난민기구는 원래 여러 활동영역 전체를 통해 재정착의 다양화, 운용기준 향상, 그리고 활동운영의 개선이라는 목표를 통해 난민의 재정착 접근을 개선하는데 노력하고 있다. 파트너십 강화는 유엔난민기구 정책의 최우선 사항이며, 보호목표를 달성하고 난민이 영구적 해결책에 평등하게 접근할 수 있도록 하는데 필수적이다.

재정착 파트너는 재정착 절차상의 여러 제약들을 숙지하고, 긴급 및 시급사안에 특별한 주의를 기울일 필요성을 이해해야 한다. 유엔난민기구는, 재정착 시 정부와 NGO가 자신들이 관심을 가지고 있는 특정 집단의 재정착을 추진하기 위해 개입할 수도 있다는 점을 염두에 두는 한편, 난민보호 및 영구적 해결책과 관련한 상황적 이익의 관점에서 재정착을 검토해야 한다.

2.1.3에서 설명한 바와 같이 재정착 관련 워킹그룹(WGR)과 난민의 재정착에 관한 연례 삼자협의(ATCR)절차는 유엔난민기구, 각국 정부, NGO, 국제기구가 협력하여 재정착의 활용을 확대하고 문제점의 해결하며, 앞으로를 위한 공동전략과 방향성을 정하기 위한 역동적인 기회를 제공하고 있다.

수용국

수용국은 난민의 보호와 지원을 지지하고, 유엔난민기구가 난민을 위한 영구적 해결책을 모색하도록 돕는 상당히 중요한 역할을 맡고 있다.

수용국은 포괄적인 해결전략의 개발과 도입에 협력하도록 장려한다. 해결전략이란 난민의 자발적 귀환의 가능성, 또는 자립과 지역사회 통합의 가능성을 확충하는 것과 함께 귀환이나 통합이 불가능한 난민을 위해 재정착 절차지원에 대한 접근의 확대라고 할 수 있다. 상황에 따라, 수용국이 앞서 5.4에서 설명한 보호조치에 따라 리스크의 악화나 특별한 요구 발생으로 인해 재정착을 요할 가능성이 있는 난민에게 유엔난민기구의 관심을 모으는 활동에 관여할 수도 있다.

면접 및 선별절차를 위한 입국허가와, 출국비자 발급 등 난민의 원만한 출국을 위해서는 상황에 상관없이 수용국의 협력이 필수적이라고 할 수 있다.

8.2 파트너

8.2.1 재정착 수용국

각국 정부는 효과적인 재정착 프로그램을 확립하고 유지할 중요한 역할을 맡고 있다. 여기에는 난민이 새로운 지역사회에 통합할 수 있도록 서비스와 지원 제공이 포함된다.

재정착 수용국은 재정착을 위한 체제를 정기적으로 정비하고, 매년 유엔난민기구가 제출하는 일정규모의 후보자를 검토할 것에 합의하였다. 연간 프로그램이 정해진 것은 아니지만, 그때의 사정에 따라 재정착을 수용하는 국가나, 특정 요구를 지닌 난민을 지원하는 특별한 재정착 제도를 운영하는 국가도 있다. 재정착 수용국은 WGR 및 ATRC 절차의 정식 회원국이지만, 그때의 사정에 따라(ad hoc basis) 재정착을 수용하는 국가는 참관국(Observer States)으로 분류된다.

유엔난민기구는 다음과 같은 재정착 프로그램을 확립할 것을 촉구하고 있다.

- **예측가능성:** 여러 해에 걸쳐 수용할 것을 표명하고, 이를 위한 예산이 구성되어 있으며, 해당성 기준이 마련되는 등, 수용 수준의 면에서 예측 가능할 것.
- **다양성:** 특정 요구를 지닌 난민이나 보호 사례를 포함하는 등 난민보호 수혜 대상자의 다양성
- **대응성:** 긴급한 요구, 새로운 요구, 책임공유에 대한 긍정적인 대응
- **비차별성:** 재정착을 위해 난민을 선별할 때 난민의 요구, 국적과 민족, 종교, 가족규모, 기타 요인으로 인한 차별이 없을 것
- **적극성:** 예산상의 제약에 관해 국내에서 검토할 사항이나 통합관련 문제에 대해 적극적으로 대처하는 등 앞날을 예측한 행동. 정부나 NGO는 국내의 모든 재정착 파트너를 주도하고 정보를 공유하여 모든 레벨에서 적절한 재정착 사업기능을 확보하기 위해 원조할 특유의 과제를 가지게 된다.
- **전체성:** 폭넓은 보호전략 중, 보호, 영구적 해결책, 실효적인 부담공유나 책임공유를 실현하기 위해 재정착을 활용 시 포괄적으로 접근
- **출신국에 자발적 귀환 또는 비호국에서 사회통합의 가능성이 없이 장기화 된 난민 상황에 대한 영구적 해결책으로 재정착을 실현한다는, 재정착의 전략적 활용을 위해 긍정적으로 착수**

지방자치단체

재정착 수용국 중에는 지방자치단체가 난민 수용에 직접적인 역할을 담당하고 통합을 목적으로 한 서비스를 운영할 책임을 맡는 국가가 있다. 수용을 담당하는 지방자치단체는 새로이 도착한 난민을 위해 숙박시설을 찾고, 필요한 서비스 제공을 조율하며, 어학교실이나 취업준비를 포함, 지역사회 통합프로그램을 실현할 수 있도록 운영하고 있다. 적절한 주택이나 전문적으로 특화된 서비스 접근, 고용기회 등 지방자치단체의 대

응능력이나 자세가 재정착 프로그램 실시에 큰 영향을 주는 국가도 있다. 지방자치단체의 대응은 이러한 국가의 통합정책과 실시의 기초를 마련하게 된다. 따라서 지방자치단체가 재정착에 대응하는 지원체제를 조성 및 유지하는 것은 난민의 성공적인 지역 통합을 위한 열쇠가 된다.

8.2.2 비정부조직(NGO)

유엔난민기구의 NGO파트너

NGO는 유엔난민기구의 파트너 중 가장 큰 규모의 단일 단체로, 유엔난민기구 관심대상자의 기본적 요구를 충족시키는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 유엔난민기구는 다음의 두 가지 제휴형태로 NGO와 협력하고 있다.

사업실시 파트너십: 유엔난민기구의 재무규정에 따른 정식 프로젝트 계약에 의해 난민을 지원하는 특정 서비스를 실시하는 NGO에 유엔난민기구가 재정원조하는 형태. 이러한 기관의 75%는 지역기관 또는 국가기관이다.

운용 상의 파트너십: 유엔난민기구와 NGO간의 자발적이며 긴밀한 제휴로, 유엔난민기구의 재정지원은 포함되지 않는다.

NGO는 재정착 지원에서 비호국과 재정착 수용국 양측 모두에게 있어 중요한 역할을 맡고 있다. NGO파트너는 사업실시, 사업안내, 옹호활동 등의 분야에서 아래와 같은 폭 넓은 활동에 관여하고 있다.

- 공동계획 및 정보공유
 - 법률구조와 카운슬링
 - 난민이나 보다 넓은 커뮤니티를 상대로 정보전달
 - 재정착을 포함, 보호개입을 요하는 난민을 파악
 - 재정착 케이스 정리와 유엔난민기구에 검토 위탁
 - 아동의 최상의 이익인정 등 각종 평가실시
 - 전문화 된 특화 서비스 제공
 - 난민 선별과 이들을 재정착 수용국으로 이동
 - 출국하는 난민을 위한 문화 오리엔테이션 제공
 - 재정착 후 수용, 통합 프로그램 제공
 - 난민을 수용하는 지역 당국이나 커뮤니티를 위한 연수 및 능력개발 프로그램 제공
- 유엔난민기구는 재정착 활동의 일원으로 단기협정이나 NGO직원을 유엔난민기구 활동으로 파견하는 등 NGO와의 협력을 강화하고 있다.

재정착 프로그램에서 NGO의 역할과 기능은 국가에 따라 차이가 있을 수 있다. 많은 경우 NGO는 난민, 유엔난민기구, 재정착 수용국 정부나 커뮤니티 사이의 연락책 기능을 담당하고 있다. 재정착 수용국 중에는 케이스 정리나 출국 전 절차부터, 입국 후 수용이나 통합에 이르기 까지 NGO가 깊이 관여하도록 하는 국가도 있다. 계획수립, 선별미션, 서류심사에 NGO가 관여하는 국가도 있다.

NGO나 지역 자원봉사자들의 활동을 통해 일반시민이 처음으로 난민과 유엔난민기구의 활동을 접하기도 한다. NGO 활동의 이러한 측면은 후원금 모금, 다양한 난민집단의 권리옹호활동, 공보적인 역할 등 긍정적인 영향을 가져온다.

유엔난민기구와 NGO는 난민보호와 지원을 충실히 할 수 있도록 창조적인 파트너십을 모색하고, 구체적인 활동과 사업, 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다. 유엔난민기구와 NGO는 굳건한 관계를 유지해 나아가기 위해 '재정착의 실무협력을 위한 유엔난민기구-NGO툴킷'을 개발했다. 이 툴킷은 유엔난민기구 사무소가 재정착 분야에서 NGO파트너가 관여하는 방식의 일관성과 예측가능성을 구축하는데 도움이 된다.

재정착 실무협력을 위한 유엔난민기구-NGO 툴킷

재정착 파트너십에 관한 의견을 교환하고 우수사례를 공유하기 위한 자료집

툴킷의 특징

툴킷은 유엔난민기구와 NGO 사이의 재정착 관련 파트너십과 협력을 강화하기 위한 자료집이다. 이 툴킷에는 운용활동, 커뮤니티를 위한 사업안내활동, 정보공유, 계획수립 및 정책제안, 지역사회 수용과 통합 등 다양한 분야에서 유엔난민기구와 NGO가 협력할 수 있도록 실용적인 지침이 정리되어 있다. 툴킷은 Best Practice(모범실무)를 유도하고 지금까지의 노력을 학습할 수 있도록 과거와 현재 협력활동의 사례를 담은 사례집이기도 하다. 단, 이 툴킷은 'how to'와 같은 매뉴얼이 아니며, 단계별 지침을 제시하는 것이 목적이 아니다. 툴킷은 유용한 툴을 모아서 공유하는 것을 목적으로 하고 있다.

툴킷의 목적

툴킷은 현재 실시중인 협력이나 Best Practice(모범실무)의 잠재적 가능성에 대한 인식을 고취하고, 재정착을 위한 파트너십 강화를 지원하는 도구제공을 목적으로 하고 있다. 유엔난민기구와 NGO는 재정착을 포함, 해결책을 필요로 하는 난민을 특정하기 위한 협력 강화의 중요성을 인식하고 있다. 또한 도심지, 캠프, 기타 활동을 포함, 지역간 그리고 국내에서 균형적인 보호를 실현할 필요성도 이해하고 있다. 능력과 자원의 확보 없이 보호상의 공백을 채우기 위해서는 이러한 파트너십이 필수적이다.

툴킷의 사용자

유엔난민기구 현지 사무소, 관심을 보이는 NGO, 정부가 툴킷의 정보를 사용하고 각각

¹ 툴킷은 유엔난민기구, 유대인 이민지원협회(HIAS: Hebrew Immigrant Aid Society), Mapendo International 과 다른 NGO의 조언으로 공동개발되었다.

의 경험을 공유할 것을 장려한다. 난민과 보호 및 영구적 해결책을 필요로 하는 다른 사람들을 위해 보호와 지원 향상 활동 및 사업, 프로그램 가능성을 공동으로 모색하고 구체화 할 것을 추천한다.

툴킷의 사용방법

툴킷은 재정착 협력과 관련한 아이디어를 교환하기 위한 지식의 보고라고 할 수 있다. 툴킷은 <http://www.unhcr.org/ngotoolkit> 에서 열람할 수 있다. NGO와 유엔난민기구 직원은 재정착 운용 중 다양한 상황에서 이 툴킷을 활용할 수 있도록 스스로 관련 자료(템플레이트, 툴, 필드사례, 툴킷에 대한 의견)를 제공할 것을 장려한다.

8.2.3 기구간 협력: 국제이주기구(IOM)

난민이나 국내실향민을 포함, 지원을 필요로 하는 이주민을 위한 인도주의적 지원은 국제이주기구(IOM)에 위임된 임무 중 중요한 위치를 차지하고 있다. 이러한 의미에서 국제이주기구는 유엔난민기구의 필연적인 파트너라고 할 수 있다.

이 두 조직은 오랜 세월 동안 협력을 계속해 왔으며, 통합적인 정책과 실행에 대한 포괄적인 접근법을 보급하여 다양한 분야에서 협력모델을 구축해왔다.²

국제이주기구는 1951년 브뤼셀에서 설립, 국제적 이주원조를 필요로 하는 사람들의 이주를 실현하고, 이주분야에서 정부와 국제기구간의 협력촉진을 목적으로 한다. 국제이주기구가 제공하는 서비스로는, 출국 전 예비 스크리닝, 카운슬링, 여행에 필요한 문서 확보, 건강진단, 트레이닝, 이동, 도착 후 수용 및 통합 등이 포함된다.

국제이주기구의 헌장에 따르면 국제이주기구는 인도주의적이고 질서 있는 이주를 통해 이주민과 사회 모두에게 이익을 가져다 준다는 원칙에 따라 활동할 것을 강조하고 있다. IOM은 이주의 실질적인 어려움을 해결하도록 지원하고, 이주문제에 대한 사람들의 이해를 돕고, 이주를 통해 사회와 경제발전을 촉구하여, 이주민이 인간으로써 존엄성과 복지가 실제로 존중되는 사회가 실현될 수 있도록 활동하고 있다.

국제이주기구와 유엔난민기구의 양해각서(IOM and UNHCR's MOU)³는 양측 조직간의 활동을 체계적이고 협력적으로 추진하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 합의를 통해 양측 조직은 각자 널리 인정받은 전문지식에 입각하여 실무상의 협력관계 구축을 도모하고 있다.

² 국제이주기구와 유엔난민기구의 내부 조회도구 합동개발을 일례로 들 수 있다: Joint IOM and UNHCR internal reference tool: Developing Standard Operating Procedures to Facilitate the Protection of Trafficked Persons, December 2009, (internal) <http://swigea56,hcrnet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>

³ UNHCR/IOM/39/97-FOM/44/97 of 27 May 1997 on cooperation between UNHCR and IOM. 이 문서는 유엔난민기구와 국제이주기구의 관계를 규정하고, 전 세계에 걸친 IOM과 유엔난민기구의 활동의 상호성을 달성하기 위한 광범위한 프레임워크를 제공한다. UNHCR, Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, 15 May 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31a70.html>

국제이주기구(UNHCR)는 재정착 지원을 위해 항상 유엔난민기구와 긴밀히 협력해왔으며, 주로 난민의 이동과 관련한 협력으로, 어학연수나 문화 오리엔테이션 제공 등, 성공적인 사회통합의 기반을 마련하는 분야에서 이루어졌다. 또한 난민가족의 재결합 추진에서도 중요한 역할을 담당하고 있다.

8.3 파견 프로그램

유엔난민기구의 재정착 활동은 ‘협력직원(affiliated workforce)’으로 파견된 추가적인 직원에게 지속적으로 의지하고 있다. 유엔난민기구는 유엔난민기구 운용에 NGO직원을 받아들여 유엔난민기구의 보호실시와 재정착 활동 능력을 강화할 수 있다. 유엔난민기구 현지사무소에 파견, 또는 임명된 직원은 가장 취약한 입장에 놓인 난민을 특정하고, 재정착 필요성 평가, 재정착 케이스 정리 등의 업무를 지원하고 있다. 또한 많은 파견직원들은 난민지위인정(RSD), 아동보호(아동의 최상의 이익인정(BID) 실시 등), 여성과 소녀, 폭력 생존자를 위한 지원 등의 전문지식을 보유하고 있다.

인력파견협정에서 가장 우수한 사례로, 유엔난민기구-ICMC 재정착인력파견계획을 들 수 있다. 재정착 운용은 IRC가 운영하는 보호담당 로스터(Protection Roster)를 통한 파견, 마펜도 인터네셔널(Mapendo International, 이후 RefugePoint로 명칭변경)과 같은 기타 조직과 체결한 파견협정을 통해 도움을 받고 있다.

유엔난민기구에 협력하고 재정착 파견협정 체결을 고려 중인 NGO는 유엔난민기구본부의 재정착 담당부서와 연락을 취하기 바란다. 파견에 관심이 있는 개인은 적절한 기관에 연락을 취하도록 한다.

8.3.1 유엔난민기구-ICMC 재정착 인력파견계획

ICMC는 1998년부터 유엔난민기구와 협력하여 세계 각지에서 난민보호와 재정착을 통한 영구적 해결책 실현에 힘써왔다. 유엔난민기구-ICMC 재정착 인력파견계획이 운영하는 파견직원명부 상에는 높은 전문기술을 지닌 전문직원⁴이 300명 이상 현역으로 활동하고 있으며, 이 계획은 유엔난민기구의 협력직원 파트너 중 최대규모를 자랑하며, 아프리카, 아시아, 유럽, 라틴아메리카, 중동에 주재하는 유엔난민기구 현지사무소의 재정착활동 지원에 중요한 역할을 담당하고 있다. 이들을 통해 재정착을 필요로 하는 난민이 특정되며, 수용국에 재정착 후보자로 제출되는 숫자는 눈에 띄게 증가하고 있다.

ICMC 파견직원이 면접과 평가를 담당한 난민의 수는 2010년에 8만명 이상으로 집계되었다. 이 중 5만5천명 이상의 난민이 재정착 후보자로 수용국에 제출되었다. 이 인력파견계획은 유엔난민기구의 재정착을 향상시키고, NGO와 유엔난민기구 사이의 전문 지식 교류와 역량을 강화한다. 다양한 배경을 가진 전문가격자가 유엔난민기구 현지사무소에 배치되어 유엔난민기구의 재정착 프로그램이 어떻게 기능하는지 이해를 넓힐

⁴ 총 등록인원은 500명을 넘긴다.

수 있다. 또한 유엔난민기구도 재정착 수용국에서 지역사회를 기반으로 활동하는 사람들의 경험과, 자국의 행정기관에서 근무한 사람들의 경험을 통해 이익을 얻을 수 있다.

8.3.2 보호능력 급증 대비 프로젝트 (Surge Protection Capacity Project)

국제구조위원회(IRC: International Rescue Committee)는 유엔난민기구와 공동사업을 통해 보호능력 급증대비 프로젝트(Surge Protection Capacity Project)를 운영하고 있다. 300명 이상의 보호전문가가 현역 활동직원으로 등록되어있는 IRC는, 보호관련 전반, 무국적자 대응, 비호국 사회로 통합, 영구적 해결책, 성폭력 대응 및 예방과 같은 분야에서 유엔난민기구의 직원투입 능력을 강화하고 있다. 파견직원은 바로 현장투입이 가능한 보호기술과 지식을 보유하고 있으며, 이는 돌발적으로 직원의 수요가 증가했을 때 프로젝트에 대응할 수 있다.

8.3.3 기타 파견, 임시파견 프로그램

이외에도 유엔난민기구 재정착직원 수요지원을 위한 파트너십 협정을 고려할 수 있다. 예를 들어, 아프리카의 재정착 추진을 위한 파트너십 협정에 기초하여, 마펜도 인터내셔널(이후 RefugePoint로 명칭변경)의 직원이 다양한 기간에 걸쳐 유엔난민기구 현지사무소에 파견되었다. ‘Experts-on-Loan(전문가 대여)’이라고 불리는 이 제도는 재정착을 필요로 하는 특정 인물에게 접촉하거나, 재정착 실시능력이 한정된 지역의 실시능력을 전반적으로 향상시키는 것을 목적으로 한, 특정 대상을 위한 프로젝트를 실시하고 있다.

8.4 재정착 절차의 흐름에 따른 파트너십

파트너십이란, 실시능력이나 자원을 확보할 수 없을 때 보호 공백을 채우는데 도움을 주며, 난민의 요구에 대한 일관적이고 보완적으로 접근을 통해 이와 같은 장애물을 와해시킨다. 재정착 흐름의 전반에서 유엔난민기구와 NGO의 파트너십에 대한 이러한 인식은 유엔난민기구와 NGO이 전문지식을 보유하고 있으며, 난민의 영구적 해결책 모색을 위해 유엔난민기구와 NGO가 건전성, 객관성, 전문성에 대한 관심을 공유하고 있음을 재확인 하는 것이라고 할 수 있다.

재정착협력은 이미 체결된 실시협정에 도입될 수도 있다. 또한 유엔난민기구와 NGO가 체결한 운용 상의 파트너십 또는 사업실시 파트너십의 기반이 될 수 있다.

유엔난민기구-NGO 툃킷이 제안하는 창조적 파트너십의 예

유엔난민기구-NGO 툃킷을 통해 제안된 창조적 파트너십의 예로, 아래의 유엔난민기구-NGO협력분야의 실질적인 협력을 들 수 있다. 이 파트너십은 지금까지의 경험을 통해 난민보호와 재정착 실현에 유효하고, 서로 상호 강화하는 것이 실증되었다.

- 높은 리스크의 상황에 처한 난민 또는 특정 보호개입이 필요한 난민을 파악하고 조회하는데 유엔난민기구와 NGO 양측이 참가하는 운용 상의 파트너십과 사업 실시 파트너십
- 재정착 절차지원 파트너십 (예를 들어, 심리평가를 실행하여 아동의 최상의 이익 인정을 지원)
- 재정착 검토를 위해 난민을 유엔난민기구에 위임하는 활동에 NGO가 참가

재정착 관련 실질적 협력에 관한 유엔난민기구-NGO 툃킷의 상세내용은 8.2.2를 참조

8.4.1 특정과 참조

유엔난민기구와 NGO는 재정착을 포함하는 보호해결책을 필요로 하는 취약한 난민을 특정하기 위해 파트너십 강화가 중요한 것임을 이해하고 있다. 본 편람 5장은 외부위임 파트너의 관여 등 특정을 위한 툃과 방법을 설명하고 있다.

상황에 따라 NGO가 유엔난민기구 운용 상의 파트너로서 참가형 평가에 협력하는 경우가 있고, 사업 실시 파트너로서 재정착에 필요한 케이스 스크리닝을 담당하는 경우가 있다. 협력이 필요한 활동분야로는, 합동연수와 참가형 평가 또는 '높은 리스크를 지닌 개별 케이스를 특정하는 도구'를 활용한 평가에 관여하거나, 통합된 조회시스템과 절차정비에 따른 재정착을 포함, 보호가 미치는 범위 확대와 건전성 강화, 그러한 특정방법과 개별케이스 및 운영 구축 등을 들 수 있다.

NGO는 지원을 필요로 하는 난민을 위한 카운슬링 서비스를 제공하고 있다. 이 서비스를 통해 도심지의 다양한 소수 난민집단에게 유엔난민기구의 활동이 전달될 수 있다.

다른 상황에서, 캠프에 거주하는 난민집단 중 특정 집단이 민족적 배경이나 사회구성, 종교와 관련하여 재정착 필요성을 지닌 것으로 파악되는 경우가 있다. 이때 NGO는 잠재적인 재정착 케이스에 대한 조기평가와 특정, 재정착 서류작성에 필요한 문서준비 등 현지 사무소의 직원을 도울 수 있다. NGO가 집단방법을 통한 재정착 절차를 지원하는 것도 가능하다.

NGO에 의한 직접조회

재정착 수용국은 보통 유엔난민기구가 제출한 케이스를 최우선으로 다루고 있으나, 유엔난민기구가 제출한 케이스와 병행하여 다른 집단의 재정착 절차를 실행하고 인정하

는 국가도 있다. 이러한 집단이나 개인은 직접 NGO의 조회를 받기도 한다. 이때 유엔난민기구, 관련 수용국, NGO는 효과적인 정보공유, 전체적인 보호, 해결전략, 조회와 선별 등 운용상의 일관성과 효율성을 확보하는 것이 바람직하다.

해당성 기준과 수용요건은 재정착 수용국이 결정하는 부분이다. 재정착 케이스 절차와 예비심사 지원에 관여하는 NGO는 이러한 점에서 법률과 규제의 구속을 받게 된다. 각국의 재정착 프로그램에 대한 상세내용은 다음 웹사이트의 Country Chapter에서 확인할 수 있다. <http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

8.4.2 난민 카운슬링과 선별절차

유엔난민기구의 현지사무소는 재정착 기준에 해당할 수 있는 난민을 위한 카운슬링과 지원을 강화하기 위해 NGO와 바람직한 협력관계를 구축하게 된다. 미국 등 재정착 수용국 중에는 출입국관리국이 재정착 자격여부를 결정하기 전에 예비심사나 절차를 위해 NGO를 활용하는 국가가 있다. 이러한 NGO의 역할은 유엔난민기구 현지사무소의 활동을 강화할 수 있다. 대부분의 경우 각 케이스나 난민집단과 관련하여 유엔난민기구 현지사무소와 NGO간의 긴밀한 협력을 구축할 수 있다(미국에서 재정착에 관여하는 NGO는 재정착지원센터 - 이전에는 Overseas Processing Entity로 불림).



각국의 재정착 프로그램의 특성을 이해하고, 유엔난민기구가 재정착을 요한다고 판단한 난민들을 위해 활동하기 위해서는 유엔난민기구의 현지사무소가 NGO와 정부의 외교대표(대사 등)와 밀접히 협력하는 것이 중요하다. 자국정부로부터 예비심사나 절차를 위임 받은 NGO는 각 역할을 통해 특정 집단이나 개인을 옹호하는데 도움이 될 수 있다.

8.4.3 건강진단

재정착 난민을 수용하는 대부분의 국가는 특정 의료검사나 서류제출을 요건으로 두고 있다. 이러한 국가와의 협정에 따라 IOM은 다른 의료당국으로부터 전달받은 문서를 검토하거나 심사하고, 필요에 따라 전문의료인이 동행할 수 있도록 마련하고 있다.

8.4.4 문화 오리엔테이션

난민을 위해 출국 전 문화 오리엔테이션을 실시하기 위해 재정착 수용국은 IOM이나 NGO와 많은 부분 협력하고 있다. 오리엔테이션의 길이나 제공되는 정보, 훈련내용 등은 재정착 수용국이나 그때의 상황에 따라 달라질 수 있다. 상세내용은 7.11.3에서 찾아볼 수 있다. 각국의 재정착 프로그램에 대한 상세내용은 <http://www.unhcr.org/resettlementhandbook> 의 Country Chapter에서 확인할 수 있다.

8.4.5 이동

난민의 이동에 대한 1차적인 책임은 IOM이 맡고 있다. IOM은 국제적인 규모로 항공업계와 특별한 항공운임협정을 체결하였다. IOM의 특별할인운임은 IOM의 후원으로 지원 받는 모든 카테고리의 해당인에게 적용되며, 항공운임을 상당부분 절약하고, 보다 많은 수하물을 무료로 운송할 수 있다.

현재 운용 중인 재정착 프로그램에 이동원조가 마련되어 있지 않은 경우, 해당인에게 IOM이 운영하는 이주원조계획에 따라 할인요금으로 항공권을 구입하는 선택지가 있을 수 있다. IOM은 이와 같은 원조계획을 통해, 특히 출발 전이나 이동절차에서 지원을 필요로 하는 난민이나 다른 사람들에게 도움을 준다.

이동원조는 보통 개인이나 그룹에게 정기 운항하는 항공편을 제공하게 되는데, 필요에 따라 전세기를 마련할 수도 있다. 또한 필요에 따라 버스, 트럭, 기차나 배편으로 이동하는 방법도 고려할 수 있다.⁵

8.4.6 수용과 통합

NGO는 유엔난민기구와 재정착 정책에 대한 대민홍보활동, 유엔난민기구의 재정착 목표와 정책, 실무에 대한 사람들의 이해를 돕는 활동에 적극적으로 관여할 수 있다. 대표적인 예로 유럽난민기금(ERF)의 출자금으로 운영되는 'IOM - UNHCR - ICMC 합동 프로젝트: EU가맹국과 기타 관계자의 실무협력을 통한 EU 재정착 촉진'을 들 수 있다. 이 합동프로젝트는 도착한 난민의 수용과 통합을 위한 대응능력을 강화하고, 도착 전과 도착 후 협력을 강화, 그리고 관계자간의 협력을 개선하기 위해 EU가맹국 10개국의 시민 단체와 지역간의 협력증진을 도모하고 있다.

재정착 수용국 난민을 위한 NGO의 서비스

여러 재정착 수용국에서는 NGO가 도착한 난민에 대한 서비스 제공을 1차적으로 담당하고 있다. 이때 서비스 제공을 위한 경비는 수용국 정부가 제공하거나 NGO의 독자적인 모금을 통해 충당하고 있다. 각국의 사회복지 서비스 제도에 따라 다소 차이가 있지만 NGO의 난민서비스는 거주, 어학연수, 취업관련 서비스를 포함, 재정착 난민의 요구에 포괄적으로 대응한다고 말할 수 있다. NGO는 보통 난민을 위한 카운셀러의 역할을 맡아 특정 커뮤니티와 협력하거나, 커뮤니티 출신 직원과 계약을 통하여 이들의 언어로 서비스를 지원하거나, 문화적 차이를 배려한 지원을 제공하고 있다.

NGO는 종종 재정착 난민들을 위한 자원봉사자의 협력이나 개인 기부자의 직접적 기부를 제공하기도 한다. NGO의 이러한 기여는 각 재정착 수용국의 난민을 위한 부가가치적인 서비스라고 할 수 있다. 이처럼 NGO의 멘토, 친구들, 수용시설의 책임자, 문화통역인, 보증인 등에 의한 지원은 각 수용국과 지역사회에 따라 다양한 수준으로 제공된다.

⁵ UNHCR, Guidance Note on Co-operation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector, May 2000, (Internal) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

가장 중요한 점은 NGO는 난민의 재정착에 금전적, 물질적으로 기여하는 것에 그치지 않고 난민과 이들의 가족이 성공적으로 수용국 지역사회에 통합하는데 필요한 새로운 친구와 지인을 만들도록 지원한다는 것이다. 이러한 지원은 난민과 이들 가족의 요구를 충족시키는 종교단체, 커뮤니티 단체, 기업단체의 지역적 자원을 활용하여 이루어진다.

NGO는 문화에 민감한 정신건강이나 적응을 위한 전문서비스의 선봉에 서있다. NGO는 전문가협회, 대학, 병원, 보건센터와 밀접히 협력하여 난민이 지닌 특수한 요구(예를 들어, 고문이나 강간으로 인한 트라우마)를 파악하기 위해 노력하고 있다. 경우에 따라서는 이러한 서비스를 무료로 제공하거나, 단계적으로 가격을 낮추고, 정부, 비정부의 자금원조를 받기도 한다. 유엔난민기구 현지사무소는 난민의 특수한 정신건강이나 의료적 필요성에 관해 명확하지 않은 점이 있을 시 언제나 본부와 논의해야 한다.

몇몇 재정착 수용국에서는 NGO가 취업을 위한 연수제공의 주체가 되기도 한다. 새로이 재정착한 난민이 취업시장의 중요한 자원이 될 수 있도록 크고 작은 기업과 직접 협력하는 매우 새로운 서비스가 속속 등장하고 있다. 난민이 하루빨리 취업시장에 참가할 수 있도록 인센티브를 제공하는 수용국도 있다.

유엔난민기구 현지사무소는 난민들이 취업자리가 있으면 업무의 레벨을 가리지 말고 참가하고, 이들이 거친 직업훈련이나 취득한 자격보다 낮은 포지션일지라도 조기에 취업하도록 기대하고 있음을 난민에게 전달해야 한다.

NGO는 재정착 난민이 해외 거주중인 가족과의 재결합을 실현할 수 있도록 정부와 협력하고 있다. 이 분야에서 NGO가 관여하는 실무는 국가에 따라 매우 큰 차이가 있으며, NGO는 가족재결합 문제와 관련하여 해당 수용국의 법률과 규정을 준수할 것이 요구된다.

특히, NGO는 보통 이주민이나 재정착 절차의 범위 외에 있는 특별한 케이스에 관해서는 임시보호전락, 특별체류허가 프로그램(leave to remain), 기타 인도주의적 입국허가의 형태로 가족재결합을 도모할 수 있다. 이러한 케이스가 발생하는 경우, NGO네트워크를 가동하기 위해 재정착 수용국 주재 유엔난민기구 사무소에 연락을 취할 필요가 있다.

8.5 옹호활동과 연락교환

난민을 위한 옹호활동

NGO는 여러 재정착 수용국에서 정부, 공공기관, 기타 조직과 함께 난민보호와 지원 확대를 호소하는 옹호활동의 선봉을 맡고 있다. 이러한 활동은 NGO가 자신이 활동 영역이나 커뮤니티에서 특정 난민집단의 지위향상을 위한 옹호활동에서 명확히 나타난다. 옹호활동은 커뮤니티와 밀접한 관계에 있거나, 출신국과의 역사적인 관계로 인해 관심이 있는 특정 난민집단을 대신하여 공공교육 캠페인의 형태로 이루어지는 경우가 있다. 또한 NGO는 보다 폭넓은 케이스가 입국허가 결정을 받거나, 신속하게 이주가 이루어질 수 있도록 정부의 고위관료와 정치인을 대상으로 촉구하는 활동도 하고 있다.

많은 NGO들은 보호를 필요로 하는 특정 집단을 포함, 난민을 위한 로비활동에 종사하고 있다. 국가별 정치시스템에 따라 로비활동에 차이가 있지만, 대부분의 경우 난민의 요구에 대응해 활동하는 헌신적인 활동가들에 의한 광범위한 풀뿌리 네트워크로 구성되어 있다.

옹호활동은 특정 난민의 개별 케이스워크의 형태로 이루어지기도 하는데, 특정 개인이나 가족의 재정착을 신속히 이루기 위해 공교육을 도구로 이용하거나, 정부 고위관료와 접촉하는 방법을 들 수 있다.

NGO, 의원, 난민가족, 변호사, 재정착 수용국의 일반시민 등 모든 사람은 해당 국가를 담당하는 유엔난민기구 사무소를 통해 유엔난민기구의 운용사업에 대해 논의할 것을 추천한다. 각 유엔난민기구 사무소의 연락처는 <http://www.unhcr.org>에서 확인할 수 있다.

재정착 수용국에서의 옹호활동은 정부가 난민지원과 재정착 활동을 위한 충분한 자금을 제공하도록 촉구하는 NGO의 노력을 통해서도 확인할 수 있다. 여기에는 유엔난민기구가 제시하는 필요예산 전체에 대한 지원이나, 난민을 대상으로 한 서비스에 중점을 둔 국가의 사회복지 서비스 예산에 대한 지원 등이 포함된다.

경우에 따라서는 NGO의 옹호활동에 특정 법률에 대한 찬성 또는 반대하는 로비활동이 포함되는 경우가 있는데, 이를 통해 난민보호원칙이나 난민신청자를 위한 규정을 촉진하기 위한 활동이 이루어지게 된다. 이러한 입법은 국내적일 수 있지만 정부가 법률이나 집행의 조화를 도모하면서 지역적 또는 국제적 영향을 미칠 가능성도 있다.

NGO는 수용기준, 우선사항과 수용정원에 관한 정책수립에서도 중요한 역할을 맡고 있다. 많은 정부가 정책수립에서 NGO와 밀접한 협력관계를 유지하고, 새로운 프로그램이나 재정착 전략을 설계, 실행하기 위해 NGO 전문가의 자문을 구한다. 또한 NGO는 정책(통합과 적응)서비스 제공과, 난민이 새로운 생활을 시작하고 새로운 사회에 생산적인 구성원이 될 수 있도록 지원하는 통합, 적응 프로그램을 지역사회 단계에서 구상하는 활동에서도 최선봉을 맡고 있다.

유엔난민기구는 재정착의 필요성을 널리 호소하고, 공교육과 정보의 필요성을 충족하기 위해 NGO와 활발히 협력하고 있다

현지사무소 직원은 유엔난민기구 본부 및 해당 유엔난민기구 사무소와 옹호활동의 필요성에 대해 세심히 조정해야 한다.⁶ 마찬가지로, 현지 사무소와 로비활동을 벌이는 NGO의 요구 또한 유엔난민기구본부 및 기타 관련 사무소와 함께 조정하여 상황에 적절하고 효율적인 대화가 이루어질 수 있도록 해야 한다.



⁶ 다음의 유엔난민기구사무소가 재정착 수용국을 담당하고 있다: 캔버라 지역사무소(호주, 뉴질랜드), 브라질리아 지부사무소(브라질), 부에노스아이레스 지역사무소(아르헨티나, 칠레, 파라과이, 우루과이), 워싱턴 지역사무소(미국), 오타와 지부사무소(캐나다), 스톡홀름 지역사무소(덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴), 런던지부사무소(영국), 더블린 연락사무소(아일랜드), 헤이그 연락사무소(네덜란드), 파리 지부사무소(프랑스), 마드리드 지부사무소(스페인), 로마 지역사무소(포르투갈), 부다페스트 지역사무소(불가리아, 체코, 헝가리, 루마니아), 도쿄 지부사무소(일본)

유엔난민기구와 NGO는 PARinAC (Partnership in Action)의 정신에 따라 국제적인 난민보호의 필요성, 난민위기의 지역적 해결책, 재정착을 필요로 하는 특정 난민집단을 위한 영구적 해결책을 위한 활동을 효과적으로 추진할 수 있다.⁷

여러 국가들에서 재정착 활동을 담당하는 NGO 및 기타 NGO들은 각각의 활동과 시민의 의견을 조정하기 위해 산하단체와 네트워크 등을 통해 서로 도와가며 활동하고 있다. 유엔난민기구는 각 재정착 수용국에서 이와 같은 산하단체 및 개인멤버와 자주 협의하고 있다.

8.6 미디어 관련

8.6.1 미디어에 대응하기

미디어 기관은 지원을 동원하고 난민의 어려움에 대한 일반인의 의식을 고취시키는데 효과적인 매개체이다. 유엔난민기구는 서포터들과 의사소통하고, 유엔난민기구의 이념을 널리 전파하기 위하여 Twitter, Facebook, Youtube, Flickr 등 가장 인기 있는 온라인 매체를 사용하고 있으며 이들을 통해 유엔난민기구의 활동을 확인할 수 있다.

미디어와 협력은 효과적으로 이용한다면 난민에 대한 시민과 정부의 지원에 긍정적인 영향을 불러일으킬 수 있다. 또한 유엔난민기구 자체에 대한 이해와, 유엔난민기구가 우려하는 난민보호의 문제점, 유엔난민기구가 위임 받은 임무에 대한 이해를 넓힐 수 있다. 그리고 이러한 이해가 난민관련 사업에 꼭 필요한 자금을 모으는 계기로 이어지는 경우도 있다. 하지만 미디어를 통해 세간의 주목을 이끌어 난민 개인과 그들의 가족이 위험에 처하는 일이 없도록 주의할 필요가 있다. 효과적인 메시지 전달은 난민 재정착의 중요한 요소라고 할 수 있다.

8.6.2 미디어 대응을 위한 지침



미디어 기관으로부터 문의사항이 오는 경우 공보담당관(Public Information Officer)이 일반적으로 처리하고 있는데, 유엔난민기구의 공보정책은 직원이 담당분야에 관해 기자와 대화를 나누는 것을 용인 및 장려하고 있다. 재정착 사업에 대한 미디어의 관심은 사무소의 대표 및 담당책임자와의 긴밀한 논의를 통해 대응해야 한다. 특히 개인이 위험에 처하는 경우 등 상황에 따라서는 세간의 주목을 받는 것이 적절하지 못할 수 있다. 향후 미칠 영향이 우려되는 경우 유엔난민기구 본부의 공보부서와 논의해야 한다.

⁷ PARinAC Oslo Declaration and Plan of Action의 권고사항 32는 UNHCR로 하여금, 특히 정부들에 의해 정해진 재정착 활동량을 증가시키는 것을 목적으로, 재정착 NGO들과 현장 NGO들과 협력하도록 하고 있다. Partnership in Action (PARinAC), Oslo Declaration and Plan of Action, 9 June 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68f3d8.html>

‘UNHCR Manual’ 10장 7항 ‘현지직원을 위한 미디어 대응 관련 일반 지침’(유엔난민기구 인트라넷에서 참조가능)에서는 미디어와의 상호관계에서 도움이 되는 일반적인 지침과 주의할 점을 설명하고 있다. 여기에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

- **자연스러운 행동:** 안정되고 친밀하게, 프로의식과 인내심을 유지할 것
- **열린 태도:** 유엔난민기구의 활동의 성격 상 피할 수 없는 문제나 어려움에 대해 열린 태도로 응하고 잘못된 점은 솔직히 인정하기
- **사실에 기초:** 지금까지 파트너를 대한 것과 마찬가지로, 활동이나 인도주의적 필요성에 관한 사실과 수치를 제공한다. 직면한 문제나 이를 극복하기 위한 노력을 솔직히 소개한다.
- **정확성:** 질문을 잘 이해하지 못한 경우에는 이해하지 못했음을 전달하고, 저널리스트에게 팔로우업을 할 것을 제안하여 추후에 답변하도록 한다.
- **융통성:** 예외를 인정하길 희망하는 경우나, 이를 필요로 하는 경우가 있지만, 인터뷰는 일반적으로 녹취하도록 한다. 속성, 배경, 상세배경에 관한 인터뷰는 되도록 하지 않으며, 이에 응할 경우 세심한 주의가 필요하다.
- **흥미를 가질 수 있도록:** 사실을 말하는 경우라도, 지루하게 이야기를 전개할 필요는 없다. 이야기에 색을 더하여 무미건조한 사실이나 통계를 흥미롭게 전개할 수 있다.
- **현명하고 상식적으로:** 민감한 주제나 정치적 문제는 책임을 질 수 있는 정부관료에게 맡기고, 특별한 분야나 직접적 책임이 없는 분야는 담당하는 동료에게 맡기도록 한다. 정치적인 판단은 내리지 않아야 한다.
- **보호지향적으로:** 난민의 이름이나 개인정보를 사용하는 경우 주의하도록 한다. 폭력, 성폭력의 생존자나 아동 (특히 부모가 없는 아동)은 특히 배려해야 한다. 출신국이나 피난국에 아직 남아있는 가족의 위험에 대해서도 충분히 주의를 기울이도록 한다.
- **원만한 대화:** 전문용어나 업계용어의 사용은 피하도록 한다. 사람 대 사람으로써 친절하게, 인터뷰어를 직접 마주하고 이름을 부르도록 한다.
- **간결하게:** 모든 발언은 보다 짧은 발언이나 인용, 발췌되어 요약될 수 있음을 고려하여 간결하게 유지하도록 한다.
- **주의점:** 주제에서 벗어나거나, 미디어에 대해 불평하거나 공격하는 일이 없어야 하며, 자신이 발언하지 않은 내용을 인터뷰어가 발언한 것으로 하지 않도록 해야 한다.
- **사진에 신경쓰기:** 복장이나 배경을 의식하여 사진이 잘나오게 한다

성공적인 공보활동을 위해서는 저널리스트와 좋은 관계를 유지하는 것이 중요하다. 보호에 대한 우려나 인터뷰로 인해 난민에게 발생할 수 있는 리스크에 대해 저널리스트에게 사전에 설명해야 한다. 캠프방문의 경우 기본적인 규칙이 마련되어야 한다. 하지만 방문을 거절하거나 기본 규칙을 마련할 때 주의해야 하는데, 유엔난민기구가 무엇인가 감추려 하는 인상을 주거나, 미디어가 부정적인 관심을 가지게 할 수 있기 때문이다

8.6.3 난민의 경험담

미디어 기관은 그 성격 상, 사실이나 숫자에 관심이 있는 것과 마찬가지로 개인적인 경험담이나 상세내용에 흥미를 가지고 있다. 난민 개인의 이야기에 초점을 맞추면 해당 난민과 유엔난민기구, 재정착 활동에게도 이로울 수 있고, 이러한 관심을 상당으로 큰 이점으로 작용할 수 있으나, 보호상의 우려를 고려할 때 신중히 다룰 필요가 있다.

재정착 활동은, 복잡한 난민캠프나 도심지의 힘든 생활, 구금된 장소로부터 난민 개인을 1차 비호국과 같은 위험과 고통, 역경이 없는 안전한 제3국으로 이주시키는 활동이다. 여러 국가들, 특히 주요 위험지역에서 떨어져 있고 직접적으로 비호 희망자를 수용하는 일이 거의 없는 선진국의 경우, 재정착 활동가와 재정착 난민과의 접촉이 이들 선진국이 난민문제나 유엔난민기구와 가지는 사실상 유일한 접점이라고 할 수 있다. 정부 대표의 말을 빌리자면 재정착은 '유엔난민기구의 창'이라고 할 수 있다. 이에 따른 관심을 모아야 하며, 이러한 '창'을 통해 정확하고 긍정적인 인식을 심어줄 수 있는 모든 노력이 이루어져야 한다.

8.6.4 난민을 위험에 처하게 하는 일이 없이 미디어의 관심을 모으기

난민 개인의 문제를 공개하는 것으로 인해 일어날 수 있는 리스크를 최소화 하기 위해, 모든 기회를 통해 저널리스트가 특정 정보의 비밀을 유지하도록 노력해야 한다. 또한 저널리스트는 개인을 알아볼 수 있는 개인의 신원정보나 상세내용을 유출하는 일이 없도록 주의해야 한다. 예를 들어, 출신국에서 난민의 정치적 활동이나 그러한 활동이 일어난 날짜, 장소 등을 언급하지 않도록 한다. 사진은 난민의 이야기를 보조하는 역할을 하지만 난민과 사진에 대한 합의가 이루어지지 않을 시 게재하지 않아야 한다.

8.6.5 보호지향

재정착은 난민 개인의 케이스를 다루기 때문에, 관련 정보나 미디어에 대응할 때에는 보호를 염두에 두어야 한다. 유엔난민기구의 최우선 사항은 난민 개인의 보호이다. 난민 개인이 유엔난민기구에게 제공한 개인적 경험은 유엔난민기구만이 알고있어야 할 정보이다. 난민이 정보를 제공하고 자신의 개인정보를 공개하는 것에 대해 자유의지로 합의하지 않는 한 유엔난민기구의 허가를 받지 않은 인물과 공유하는 일은 없어야 한다.

난민의 이야기를 소개할 때 상세개인정보를 공개하는 일은 아직 출신국에 체류중인 관련인물이나 해당난민의 가족을 위험에 처하게 할 가능성이 있음을 인식하는 것 또한 중요하다. 여기에서 개인 정보란 난민의 이름, 성별, 가족상황, 출신지역이나 동네, 정치적 활동 등이 있다. 비호국에서, 또는 난민이 피난을 결심한 경우 출신국 당국에 의한 보복행위로 인한 위험성이 높아질 가능성이 있다. 난민보호관(Protection Officer)과의 긴밀한 협력은 이러한 잠재적 위험성에 대한 의식을 고취에 도움이 될 수 있다.

만약 미디어가 난민의 이야기를 집중조명하는 형식의 인터뷰를 요구한 경우, 난민의 보호를 위해 다음의 사항이 지켜져야 한다.

- 인터뷰 목적과 예상되는 영향에 대한 충분한 상담
- 인터뷰를 거절할 권리가 있음을 전달
- 가명을 사용하거나 개인사항을 파악할 수 없도록 할 권리가 있음을 전달 (예: 사람들의 주목을 받는 사건에 관련된 인물, 성폭력 생존자, 아직 출신국에 체류중인 가족을 걱정하는 경우 등)
- 기분이 불편한 경우 답변을 거부하거나 인터뷰를 중단할 권리가 있음을 전달

난민들이 폭력, 강간, 고문, 기타 잔혹행위의 체험담을 이야기 하기 전에 난민이나 난민 가족의 정신적 심리적 건강을 주의 깊게 배려할 필요가 있다. 체험을 공유하는 당사자의 안전 및 최상의 이익이 가장 우선되어야 한다. 난민이 희망한다면 미디어와의 인터뷰에 유엔난민기구 직원의 동석을 제안해야 한다. 난민아동의 경우, 특히 트라우마를 겪은 난민아동의 경우 미디어가 인터뷰를 단념하도록 해야 한다.



완성된 기사내용이 적절하지 않거나, 부정확하거나, 저널리스트가 명확히 전달한 기본원칙을 따르지 않은 경우, 해당 저널리스트나 편집자에게 바로 항의하지 않도록 한다. 사무소 대표나 유엔난민기구 본부의 공보부서에 이와 같은 사실을 즉시 전달하도록 한다.

8.6.6 사진

사진은 난민의 경험을 가장 인상 깊게 전달할 수 있는 방법 중 하나이다. 하지만 사진촬영의 대상이 되는 난민은 특별히 배려할 필요가 있다. 트라우마를 겪고 있거나, 안전하지 않다고 느끼거나, 단순히 사진찍히는 것을 원치 않을 수 있다.

난민을 세심하게 대하고, 사진을 촬영할 때는 항상 허가를 구하도록 하며 촬영을 거부할 수 있음을 알리도록 한다. 바다랭귀지에는 민감하게 대응해야 한다. 허락을 얻었다고 할지라도 불편해한다면 촬영되지 않도록 해야 한다.

민감성과 기밀성을 고려한 사진 촬영법

- 플래쉬 사용하지 말 것
- 클로즈업 촬영 보다는 먼 거리에서 촬영할 것
- 촬영하는 사진의 매수를 제한할 것
- 얼굴이 보이지 않도록 뒷 모습을 촬영
- 착취나 모욕적인 장면은 피할 것
- 난민에게 초점을 맞추는 대신 유엔난민기구 직원에게 초점을 맞춰 난민이 직접 노출되는 것을 피할 것
- 조명을 적절히 사용할 것 (배경 조명, 그림자나 실루엣을 통해 얼굴을 가리기)

- 피사체의 일부분만을 촬영하는 등 창의성을 발휘하기 - 이를 통해 얼굴을 노출시키지 않으면서도 감정을 담아낼 수 있다
- 손, 발, 신체 자세 등에 초점을 맞춰 촬영하기.

8.6.7 소셜 미디어

유엔난민기구는 트위터를 통해 최신 뉴스를 다루고 난민관련 대화에 참가하며, 유엔난민기구의 현장 동향을 팔로어들에게 전달한다. 유엔난민기구를 팔로우 하고 유엔난민기구의 활동과 관련한 의견교환은 다음의 URL에서 참가할 수 있다. www.twitter.com/refugees

유엔난민기구의 페이스북 페이지는 유엔난민기구 온라인 커뮤니티의 중심이 된다. 다음의 URL에서 유엔난민기구의 뉴스피드를 정기구독 할 수 있다. www.facebook.com/unhcr

Flickr는 누구나 사진을 업로드 하여 공유할 수 있는 사진공유 사이트이다. 유엔난민기구의 Flickr는 비영리조직 중 가장 많은 인기를 모으고 있는데, 세계 각지에서 이루어지는 유엔난민기구의 활동을 확인할 수 있다. www.flickr.com/unhcr

YouTube는 동영상 공유사이트이다. 유엔난민기구는 지지자가 동영상을 시청하고 주변과 공유하고 의견을 남길 수 있도록 최신 난민 동영상을 업로드 하고 있다. 다음의 URL에서 최신 동영상을 확인할 수 있다. www.youtube.com/unhcr

영아 유아 문과



용어 일람

연령, 젠더 및 다양성(Age, Gender and Diversity)¹

연령, 젠더 및 다양성(AGD)은 유엔난민기구의 인권과 지역사회에 기초한 접근법이다. 국제연합 난민고등판무관 사무소(“UNHCR”, 유엔난민기구)는 세계 각지의 오퍼레이션에서 AGD 접근법을 체계적으로 응용하고, 이를 통해 유엔난민기구의 관심대상자 모두가 동등한 권리를 누리고 자신과 가족의 삶, 그리고 지역사회에 영향을 주는 결정에 전면적으로 동참할 기회를 보장할 수 있도록 노력하고 있음. 또한 AGD를 주류화하여 평등성과 전면적인 참여를 기본이념으로, 기획, 프로그램 작성, 실시, 모니터링, 평가의 시행 등을 의미함.

난민보호의 과제(Agenda for Protection)

난민의 국제보호에 관한 세계협의의 (Global Consultations on International Protection)의 일환으로 유엔난민기구와 각국이 협의한 난민 및 비호신청자 보호의 개선을 위한 6개의 구체적인 목표로 구성된 행동계획이다. 2002년 10월 유엔난민기구 집행위원회에 의해 승인되었고, UN총회에 의해 승인 되었음.

원조(Assistance)

유엔난민기구의 관심대상자의 신체적, 물질, 법적 필요에 대처하기 위해 제공되는 원조이다. 여기에는 식료품, 의료품, 의복, 주거, 종자와 도구, 그리고 학교나 도로와 같은 기반시설의 공급이 포함됨. 유엔난민기구의 활동에서 원조는 보호목표의 달성을 보조 및 보완함.

비호(Asylum)

박해나 중대한 위해를 피하기 위하여, 또는 기타 사유로 인해 국적국 또는 상거소국을 떠난 자에게 어느 국가가 국내보호를 제공하는 것을 말함. 비호에는 강제송환금지의 원칙(non-refoulement), 비호국 영토 내 체류허가, 인도적 처우기준과 종교적으로는 영구적 해결책 등 여러 요소가 포함됨. (아래의 **비호신청자** 참조)

비호신청자(Asylum-seeker)

비호신청자란, 국제적 보호를 구하는 자를 뜻한다. 개별적 수속절차를 시행하고 있는 국가에서 비호신청자란 난민지위 인정을 위한 신청을 제출 한 후 이에 대한 해당 수용국의 최종결정이 내려지지 않은 상태에 있는 자를 가리킴. 모든 비호신청자가 난민지위를 인정받는 것은 아니며, 이와 같은 국가에 있는 난민은 난민신청자 초기단계에 비호신청자임. (위의 **비호** 참조)

¹ 본 용어일람에 나타난 정의는, 여러 자료로부터 도출하였으며, 특히 재정착에 관련된 용어에 중점을 두었다. 그 외 기타 용어의 정의는 다음의 문헌에서 찾아 볼 수 있다: UNHCR, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce7d444.html>; UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, Glossary, January 2008, <http://www.UNHCR.org/refworld/docid/47cfc2962.html>; and UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10 Point Plan in action, Glossary, February 2011, <http://www.UNHCR.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>

최상의 이익 평가(Best Interests Assessment: BIA)와 최상의 이익 인정(Best Interests Determination: BID)

BIA란, 아동에 대해 어떤 조치를 취할 때, 필히 아동의 최상의 이익이 최우선으로 고려될 수 있도록 담당직원에 의해 이루어지는 평가를 말함 (단, BID가 요구되는 경우를 제외함). 이때 평가는 담당직원이 독자적으로, 또는 요구되는 전문지식을 갖춘 직원에게 자문을 구하여 이루어지게 되며, 해당 아동의 참여 또한 필수임. BID란, 엄격한 절차적 보호조치 하에 이루어지며, 아동에게 영향을 미칠 수 있는 중요한 결정에 있어 아동의 최상의 이익이 무엇인지 판단하기 위해 마련된 정식절차임. 이러한 절차는 아동의 적절한 참여를 가능하게 하여야 하며, 차별적이지 않아야 함. 또한, 최상의 선택을 할 수 있도록 관련분야의 전문지식을 갖춘 심사관의 참가 및 모든 관련요소들의 균형을 갖춘 수 있도록 하여야 함.

최상의 이익의 원칙 (Best interests principle)

아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)에 명시된 것과 같이, ‘최상의 이익’이라는 용어는 넓게는 ‘아동의 복지 및 복리’를 의미함. 여기에서 말하는 복지 및 복리란, 연령, 아동의 성숙도, 부모의 존재여부, 아동의 주변환경과 경험 등 여러 가지 개별적 상황을 고려하여 판단하게 됨.

취소(Cancellation)

원래 인정되지 않았어야 할 난민지위의 인정에 대한 무효결정을 의미함. 취소는 최종적 결정에 작용하며, 이에 해당하는 자는 이후 이의신청 또는 재심의 대상이 될 수 없는 등, 최종 심사결과에 영향을 미침. 원칙적으로 취소는 최초 난민지위가 인정된 날로 거슬러 올라가 난민지위의 인정을 무효화함.

난민에 관한 카르타헤나 선언(Cartagena Declaration on Refugees)

1984년 11월 중미지역 난민의 국제적 보호에 관한 회의(Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America)에서 채택된 선언임. 카르타헤나 선언에서의 난민의 정의는, 난민지위에 관한 협약에 규정된 난민의 정의에서 더 확대되어, ‘폭력이 일반화 및 상습화된 상황이나 외세의 침략, 내전, 중대한 인권침해나 공공질서를 심각하게 저해하는 기타 사정에 의해 생명, 안전 또는 자유의 위협을 이유로 자국을 떠난 자’를 포함하도록 하였음. 카르타헤나 선언은 법적구속력을 지니고 있지 않지만, 라틴아메리카의 많은 국가들이 자국의 법령에 이 선언의 조항들을 포함하고 있음.

중지조항(Cessation clauses)

더 이상 필요성, 또는 타당성이 사라져 난민지위를 종료하는 상황을 규정하기 위한 조항으로, 난민지위에 관한 협약 제1조 제C항 및 1969년 아프리카에서의 난민문제의 특별한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구(OAU) 협약 제1조 제 4항에 명시되어 있음.

아동(Child)

아동권리협약(Convention on the Rights of the Child: CRC)에 의하면, 아동은, 만 18세 미만의 모든 이를 가리킴 (단, 해당 아동에게 적용 가능한 법률에 의해 보다 조기에 성년에 이르렀다고 보는 경우를 제외). CRC에서는 '아동'과 '미성년자'를 동등한 개념으로 보며, 여기에서 미성년자는 법으로 정하는 성년의 나이에 도달하지 않은, 따라서 법적으로 자립하지 않은 자로 정의하고 있음.

아동혼인(Child marriage)

혼인 시 최소한 어느 한쪽이 만 18세 미만인 경우를 말함.

시민(Citizen)

(아래의 국민(National) 참조)

행동규범(Code of Conduct)

복합적인 긴급사태나 자연재해에 대한 지원을 제공할 때, 기관이나 조직이 준수할 것을 합의한 공통원칙 및 기준을 말함. 유엔난민기구 직원은 전원 유엔난민기구 행동규범에 서명하고 이 규범의 윤리기준을 준수할 것을 서약해야 함.

보완적 보호(Complementary protection)

난민지위에 관한 1951년 협약 또는 1967년 의정서에서 규정하는 범위에는 포함되지 않으나, 국제적 보호를 필요로 하는 자의 체류를합법화 하기 위해 각국이 마련한 여러 제도를 말함.

비밀유지(Confidentiality)

신뢰관계 속에 공개된 해당인에 대한 관련정보를 허가를 받지 아니한 개인이나 집단에게 해당인의 정보가 이해가 상충되거나 사전 허가 없이 공개하지 않을 의무가 있음.

동의(Consent)

어느 행위를 취하는 것에 대하여 충분한 설명이 이루어진 후 이러한 행위에 자유롭고 자발적으로 합의하는 것을 말함. 권력의 남용, 무력 행사 및 위협, 기타 형태의 강압, 납치, 사기, 속임 및 그릇된 정보에 의해 이루어진 합의는 동의에 해당하지 않음.

난민협약상의 사유(Convention ground)

난민지위에 관한 협약상 난민의 정의에 의하면, 박해에 대한 공포가 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원인 사실, 그리고 정치적 의견이라는 다섯 가지 사유 중 적어도 한가지 이상에 해당해야 함.

난민의 지위에 관한 협약(1951년 협약) (Convention Relating to the Status of Refugees (1951 Convention))

난민보호를 위해 가장 광범위하게 적용할 수 있는 틀을 마련한 협약으로, 1951년 7월에 채택되어 1954년 4월에 발효되었다. 이 협약 제1조에 의하면, 협약의 적용범위를 '1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건'에 한정하고 있다. 이 제한은 1967년 난민의 지위에 관한 의정서에 의해 폐지됨.

협약난민(Convention refugee)

인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자로써, 박해를 받을 우려에 대한 공포로 인하여 출신국으로 돌아갈 수 없는, 난민의 정의에서 제외되지 않은 자를 말함. (난민 및 위임 난민 참조)

비호국 / 피난국(Country of asylum / Country of refuge)

비호신청자 또는 난민이 보호를 신청하는 국가. (수용국 참조)

국제관습법(Customary international law)

협약이나 법적 문서와 같은 정식문서 보다는 여러 국가의 일관된 실행으로부터 권함이 발생하는 국제법 규범을 가리킴. 국가의 실행이 국제관습법의 형성에 기여하기 위해서는, 그 관습이 법적 신념(opinion juris)을 가지고 실행되어야 함. 국제관습법은, 관련협약의 비준여부와 관계없이 '일관적인 반대국가'를 제외한 모든 국가에 대해 법적 구속력을 지님. (조약 참조)

파생적인 난민의 지위(Derivative refugee status) (가족결합 참조)

구금(Detention)

행동의 자유의 제한을 말하며, 통상적으로 강제감금에 의해 이루어짐. 난민의 지위에 관한 협약 제31조는, 해당국에 불법입국 또는 불법체류 난민에 대하여 행동의 자유의 제한에 관하여 일련의 보호조치를 마련하고 있음. 집행위원회(ExCom) 결론 제44호는 이러한 상황에 적용 가능한 기준을 제시하고 있음.

다양성(Diversity)

다양성이란, 각각 다른 가치관, 태도, 문화적 관점, 신념, 민족적 배경, 국적, 성적지향, 성정체성, 능력, 건강상태, 사회적 지위, 재능, 그리고 기타 구체적인 개인의 특징을 가리킴.

가정폭력(Domestic Violence)

사적인 공간에서 발생하는 폭력으로, 일반적으로 혈연관계나 친밀한 관계, 법적으로 연결된 관계에서 발생함. 가정폭력은 신체적, 정신적, 성적폭력 등 다양한 형태를 취하는데, 거의 대부분의 가정폭력은 특정한 젠더와 연관된 범죄로써, 남성이 여성에게 가하는 범죄를 말함. 여기에는 피해자의 안전, 건강, 복지에 절박한 위해를 가할 가능성이 있는 경제적 빈곤이나 고립상태 또한 포함됨.

영구적 해결책(Durable solution)

유엔난민기구의 관심대상자가 일반적인 생활을 영위할 수 있도록 관심대상자의 상황을 충분히, 그리고 영구적으로 해결하는 수단을 말함. 출신국으로 자발적 귀환, 난민신청국가에서의 현지사회에 통합(귀화를 포함), 그리고 제3국으로의 재정착이 이에 해당함. (**통합, 재정착, 자발적 귀환 참조**)

배제조항(Exclusion clauses)

난민지위가 부여되는 기준을 충족시키지만 해당인에 대한 국제적 보호를 인정하지 않도록 하는 법규정으로, 난민지위에 관한 협약 제1조 D, E, F항에서 규정하고 있음. 배제조항은 다음에 해당하는 자에게 적용됨: 유엔난민기구 이외의 UN기구로부터 보호 또는 지원을 받고 있는 자, 거주국의 관할관청에 의해 해당국의 국적을 보유하는 자와 동등한 권리와 의무가 있다고 판단된 자, 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 및 인류에 반하는 범죄, 중대한 비정치적 범죄, UN의 목적 및 원칙에 반하는 행위 등이 이에 해당됨.

고등판무관의 프로그램에 관한 집행이사회 (Executive Committee of the High Commissioner's Programme: ExCom)

고등판무관에게 직무수행에 관한 조언을 담당하는 이사회로써, 2011년 4월 현재, ExCom은 난민문제에 관심을 표명하는 85개국의 대표들로 구성되어 있음. 이 외에도 많은 국제기구, 정부간 조직, 그리고 비정부 조직 또한 ExCom에서의 옵서버 지위를 가지고 있음.

국제보호에 관한 집행이사회 결론(Executive Committee Conclusions on International Protection)

유엔난민기구 집행이사회가 협의를 통해 도달한 국제보호에 관한 합의가 국제보호에 관한 결론 (집행이사회회의 결론)이라는 형태로 표현된다. 공식적인 구속력은 없지만, 국제보호제도의 해석에 실질적 가치를 지니고 있음. 집행이사회회의 결론은 국제사회의 견해를 폭넓게 대표하는 의견표명으로 구성되어 있으며, 집행이사회회의 특화된 지식과 더불어, 이사회의 결론이 합의로 인해 채택된다는 점이 중요성을 더해줌.

추방 (Expulsion)

정부 당국에 의해 해당국의 영토로부터 합법적 거주자를 내보내는 것을 말함. 난민의 지위에 관한 협약 제32조에 의해, 국가의 안전이나 공공질서 유지를 이유로 하는 경우에 한해서 난민의 국외추방이 용인됨. 국외추방을 결정하는 절차는 공정하고 공평해야 하며, 난민의 경우, 다른 국가에 합법적으로 입국하기 위한 입국허가를 받기에 적당한 시간이 주어져야 함.

가족 재결합(Family reunification)

가족구성원, 특히 아동이나 고령의 피부양자 등을 이들의 가족이나 이전의 양육자(부양자)와 재회, 결함이 이루어지도록 하는 절차로서, 장기적인 돌봄을 확립(재확립)하는 것을 목적으로 함.

가족 통합(Family unity)

가족은 사회를 구성하는 가장 기초적인 집단으로써, 보편적으로 가족 통합 및 가족 생활의 권리는, 가족이 사회를 구성하는 가장 기초적인 집단이라는 일반적인 인정에 기반을 두고 있음. 가족통합의 권리를 존중하기 위해서는 각국이 이산가족을 낳는 행위를 자제하는 것뿐만 아니라, 가족통합을 유지하고 이산가족을 재통합 시킬 수 있는 조치를 취할 필요가 있음. 난민의 상황에서 가족통합을 유지하기 위해서는, 난민의 배우자와 피부양자에게도 난민지위를 부여함으로써 이들이 함께 가족생활을 영위할 수 있도록 배려하는 것이 포함됨. 이 같은 이유를 토대로 배우자 및 피부양자가 부여 받는 난민지위를 파생적 난민지위라고 부름. (가족 재결합 참조)

여성할례 (Female Genital Mutilation: FGM)

의학적이지 않은 이유로 여성의 성기를 부분적, 또는 완전히 절제하거나 생식기를 손상하는 행위를 말한다. FGM은 다음의 4가지 형태로 분류됨:

- (i) 음핵 및/또는 음핵의 포피의 부분적 또는 완전절제 (clitoridectomy: 음핵절제)
- (ii) 경우에 따라 대음순 절제를 동반하는 음핵 및 소음순의 부분적 또는 완전절제(excision: 절제)
- (iii) 경우에 따라 음핵절제를 동반하는 소음순 및 /또는 대음순을 절제 및 접합하여 덮개를 만들어 질 입구를 협소화하는 행위 (infibulation: 음부봉쇄) 그 외 봉합, 구멍뚫기, 상처내기, 굽어내기, 소작(cauterization) 등 의학적이지 않은 이유로 여성성기를 상하게 하는 행위. 'female genital cutting', 또는 'female genital mutilation/cutting' 등으로 불리기도 함.

젠더(Gender)

사회적으로 구축된 남녀의 역할로, 자신 및 타인에 의해 자신 및 타인을 정의하는 중심이 됨 (기본적으로 성별(sex)이란 남녀의 생물학적 차이를 가리킨다). 젠더 역할은 학습

되는 것이며, 시간의 흐름에 따라 변화할 수 있고, 문화에 따라 다양함. 어떤 상황에서라도 남녀의 의무, 책임, 제약, 기회, 특권은 젠더에 의해 결정되는 경우가 많음.

젠더의 평등 (Gender equality)

여성, 남성, 소녀 및 소년이 동등한 권리, 책임, 기회를 누리는 것을 말함. 젠더의 평등은 각 젠더의 이익, 요구, 우선권을 존중한다는 의미를 내포하고 있음.

젠더의 정체성(Gender identity)

젠더의 정체성은 개개인이 느끼는 깊은 내면적, 그리고 개인적인 젠더의 경험을 뜻함. 출생 시 생물학적 성별과 일치하지 않는 경우도 있음.

젠더 관련 박해(Gender-related persecution)

법률적 용어는 아니지만 난민지위인정에 있어서 젠더가 고려사항으로 작용하는 다양한 신청사유를 말함. 젠더와 관련된 신청사유는 남녀 신청자 모두에게서 찾아볼 수 있지만, 그 특유의 박해형태로 인해 여성신청자의 경우에서 조금 더 보편적임. 일반적으로 젠더와 관련된 박해는, 성폭력, 가정폭력, 강제피임, 여성할례와 기타 위해를 일으킬 소지가 있는 전통풍습, 사회적 관행을 위반하는 경우가해지는 처벌, 동성애자 차별 등이 포함되나, 이에 한정되는 것은 아님.

수용국(Host country)

국민이 아닌 자가 합법적 또는 불법적으로 체류, 거주하는 국가. (비호국 참조)

인권(Human rights)

개개인의 고유한 존엄성 및 양도할 수 없는 권리와 평등을 인정하고 보호하도록 국제적으로 합의된 기준을 말함. 모든 인간은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 견해, 국적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 지위 및 기타 어떠한 신분의 차별이 없이, 이와 같은 권리를 향유함. 여기서 말하는 권리는 국제관습법을 구성하거나, 여러 국내법, 지역법 그리고 국제법적 도구에서 규정하기도 함.

국내실향민(Internally displaced persons: IDPs)

자신의 집 또는 일상적 거주지에서 강제적 또는 의무적으로 도피하거나 떠나도록 된 사람들, 특히 무장 분쟁, 무분별한 폭력 상황, 인권 유린, 자연재해 또는 인공적으로 발생한 재해 등의 피해를 피하거나 그 영향으로 인해 실향된 사람들 중 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않은 사람 및 집단을 가리킴.

국제보호(International protection)

국제인도법, 국제인권법, 국제난민법 등 관련 법률에 따라 유엔난민기구의 관심대상자

인 여성, 남성, 소녀, 소년이 동등한 권리를 향유하는 것을 목적으로 하는 모든 행위를 말한다. 여기에는 각국과 유엔난민기구가 비호신청자와 난민을 대신하여 이들의 권리, 안전, 복지가 국제적 기준에 따라 인정받고, 이를 보장하는 목적의 개입이 포함됨. 이러한 개입으로는 강제송환 금지의 원칙(non-refoulement)의 존중, 안전보장의 권리, 공정한 난민지위인정 절차로의 접근, 처우의 인도적 기준, 그리고 영구적 해결책의 실행 등이 있음. 유엔난민기구는 국제적 수준의 난민보호를 임무로 하는 유일한 UN기구임.

국제난민법(International refugee law)

난민보호기준을 제정하는 국제관습법 및 국제규범이며, 난민법은 난민지위에 관한 협약 및 난민지위에 관한 1967년 의정서에 근거를 두고 있음.

생계(Livelihoods)

생활을 꾸려가기 위한 자원이나 활동을 아우른 것으로, 자원은 개인이 지닌 기술이나 능력(인적자본), 토지(자연적자본), 예금(금융자본), 설비(물적자본), 생활유지를 위한 활동을 돕는 정식 지원단체 또는 네트워크(사회자본)이 있음.

성소수자(Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex: LGBTI)

남녀 성역할에 관해 많은 사회가 가진 전통적 관념과는 다른 다양한 집단이나 커뮤니티를 가리키는 포괄적인 용어임. 레즈비언은 신체, 애정, 감정의 지속적인 관심대상이 여성인 여성을 지칭함. 게이는 보통 신체, 애정, 감정의 지속적인 관심대상이 남성인 남성을 지칭하지만, 게이인 남성과 레즈비언 모두를 가리킬 때 쓰이기도 함. 양성애자는 남성과 여성 양쪽에게 신체적, 애정적, 그리고 감정적으로 이끌리는 남성과 여성 모두를 가리킴. 트랜스젠더는 출생 시의 생물학적 성별과 본인이 느끼는 성 정체성/성 표현이 다를 경우를 포괄적으로 지칭하는 용어임. 인터섹스는 문화적으로 정립된 남성적, 또는 여성적 특성과는 다른 신체적 특성을 가진 경우를 가리키는 포괄적인 용어로, 염색체, 생식선, 생식기의 차이, 그리고 의학적 개입을 통해 신체가 정상화 된 경우도 이에 포함된다. 호모섹슈얼은 주로 동성에게 매력을 느끼는 남성 또는 여성을 지칭하지만, 많은 이들에 의하여 경멸적인 용어로 받아들여지기도 함.

지역사회 통합(Local integration)

비호국에서 영구적인 정착을 수반하는 난민들을 위한 영구적 해결책임. 지역사회 통합은 복합적이며 점진적인 과정으로, 법, 경제, 사회문화 라는 3가지 국면의 상관관계로 구성된다. 이 과정은 주로 난민의 귀화로 귀결되는 경우가 많음.

위임난민(Mandate refugee)

유엔난민기구 규정에 근거하여 그리고 국제연합 총회 및 경제사회이사회(ECOSOC)의 결의 하에 임무를 수행하는 유엔난민기구에 의해 난민으로 인정된 자를 가리킴. **(협약 난민과 난민 참조)**

이주민(Migrant)

‘이주민’을 정의하는 보편적인 뜻은 없지만, 일반적으로 ‘개인적 사정’에 의해 강제적인 외부요인의 개입 없이 자발적으로 이주한 모든 경우를 가리키는 용어로 인식됨.

소수집단(Minority)

소수집단이란, 문화 및 민족성, 언어, 종교에 관해 주변의 주류집단과는 다른 정체성을 공유하는 집단을 지칭하는 용어로 폭넓게 이해됨. 국제연합의 인권시스템에서 지칭하는 소수민족이란, 국제연합의 민족적, 인종적, 종교적, 언어적 소수민족의 권리에 관한 선언에 따라 민족적 또는 인종적, 종교적 및 언어적 소수민족을 가리킴.

국민(National)

해당국의 국적을 보유하는 자.

국적(Nationality)

개인과 국가의 법적 유대를 의미함. 일반적으로, 국적이란 일반적으로 출생 시 출생지에 의해 인정되는 경우(출생지주의)와 혈족에 의해 인정되는 경우(혈족주의), 또는 귀화에 의해 취득하는 경우가 있음. 국가에 따라서는 동일한 개념이 국내에서 시민(권)(citizenship)으로 지칭되는 경우도 있음.

비정부기구(Non-governmental organization: NGO)

기능적인 면에서 정부나 국가로부터 독립하여, 또는 정부나 국가를 대표하지 않는 조직을 가리킴. NGO라는 용어는 ECOSOC이 국제적, 지역적, 준지역적, 그리고 국내NGO에게 협의의 지위를 부여할 권한을 UN헌장 제71조에 의해 부여 받은 것에 유래함. 단, 이러한 지위는 해당 NGO가 특정분야의 지식에 관한 전문성을 인정 받았으며, 권위적 위치를 차지하고, 상설본부를 갖추고 있고, 민주적으로 채택된 규약이 있으며, 구성원들을 대표하여 발언할 권리를 가지고 있으며, representative 체계가 존재하며, 구성원들에 대한 적절한 책무성의 메커니즘이 있으며, 이를 통하여 제도와 행동에 대한 실효적 지배가 이루어져야 함. 또한, NGO에 대한 지원은 주로 독립적 기부금임.

강제송환 금지 원칙(Non-refoulement)

박해, 고문, 기타 중대한 위험에 처할 가능성이 있는 지역으로 방법에 상관없이 송환하는 것을 금지하는 국제인권법 및 국제난민법의 중심이 되는 원칙임. 강제송환은 예를 들어, 입국을 저지하거나, 국경에서의 입국거부, 제3국으로의 송환 등에 의해 발생하는 경우도 있음(indirect refoulement:: 간접적 강제송환). 강제송환 금지의 원칙은 국제난민법 중에서도 난민의 지위에 관한 1951년 협약 제33조 제1항에서 가장 명확하게 규정하고 있음. 또한 강제송환 금지의 원칙은 국제관습법의 한 부분으로, 1951년 난민의 지위에 관한 협약 또는 이와 관련된 국제난민법과 인권관련협약의 비체약국을 포함, 모든 국가에 대해 구속력을 행사함.

아프리카 난민문제의 특별한 사항에 관한 OAU 협약 (“OAU 협약” OAU(Organization of African Unity) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)

난민의 지위에 관한 협약을 보완하는 지역적 차원의 법문서로 1969년에 채택되었음. OAU협약은, 1951년 난민협약 상의 난민정의에 비해 보다 광범위한 대상기준을 제시하는데, 난민의 정의에 ‘외세의 침략, 점령, 외세의 지배, 출신국/국적국의 일부 또는 전체에 걸쳐 공공질서를 심각하게 저해하는 사건으로부터 피난한 자’ 또한 포함하고 있음. OAU 협약은, 현재 아프리카연합(African Union)으로 통칭되고 있음.

참가형 접근(Participatory approach)

문제를 특정하거나 최우선순위 설정을 위한 절차에, 정책 또는 개입의 주요 관계자(특히 수익자)가 밀접하게 관여하고 해결책을 분석, 계획, 실시, 모니터링 시 주요권한을 가진 개발이나 통제를 의미함.

참가형 평가(Participatory assessment)

체계적인 대화를 통해 의미 있는 참가를 촉진하여, 모든 연령, 배경, 성별의 대상자와 파트너십을 구축하는 절차임.

가해자(Perpetrator)

개인이나 집단에 폭력을 가하거나 기타 학대에 직접적으로 관여, 지원 또는 묵인하는 모든 개인이나 집단, 조직을 가리킴. 가해자는 실질적인 권력자나 권력을 가지고 있다고 인정되는 자, 결정권자, 또는 당국인 경우가 많으며, 그러한 위치에서 피해자나 생존자에게 지배력을 행사하는 경우가 많음. (생존자 참조)

박해(Persecution)

난민의 지위에 관한 협약은 의도적으로 박해의 핵심적인 개념을 정의하지 않았는데, 이는 이 협약의 초안자가, 변화를 거듭하는 박해의 형태를 망라하기 위해 박해라는 용어가 충분히 유연적으로 해석되도록 의도한 것임.

특정 (특수) 요구를 지닌 자(Person with specific (special) needs)

충분히 본인의 인권을 누리기 위해 특별한 지원을 필요로 하는 자. 특히 아동, 인신매매 피해자, 위협에 처할 가능성이 있는 여성, 고령자, 장애인 등의 경우 주로 특수 요구를 가지고 있음.

유엔난민기구의 보호대상자(Persons of concern to 유엔난민기구)

유엔난민기구의 임무에 의해 보호 및 지원을 제공하는 모든 대상자를 지칭함. 난민, 비호신청자, 귀환민, 무국적자, 그리고 많은 경우에 국내실향민도 여기에 포함됨. 유엔난

민기구가 보호대상자(난민은 제외)를 대신하여 행동을 취할 권한은 UN총회 및 경제사회이사회에 의한 여러 결의에 그 기반을 두고 있음.

장애인(Persons with disabilities)

유엔장애인권리협약은 장애인을 다음과 같이 정의하고 있음. '장기적인 신체, 정신, 지적 또는 감각적 장애를 가진 자로, 여러 장애와의 상호작용으로 인해 다른 사람들과 동등한 수준으로 사회에 온전히 그리고 효과적으로 참가할 수 없는 자'.

집단난민(Prima facie refugee)

적용 가능한 난민정의의 기준을 충족한다고 추정할 정당성이 있는 출신국의 상황과 해당인의 피난에 관련한 객관적 기준에 기초하여, 국가 또는 유엔난민기구가 난민으로 인정한 자를 가리킴. 집단난민으로 인정받은 자는 개인 자격으로 난민지위를 인정받은 자와 동등한 지위를 가짐.

보호(Protection)

국제인권법, 국제난민법, 국제인도법의 조문과 정신에 의거하여 개인의 권리가 충분히 존중될 수 있도록 하는 모든 활동을 포함하는 개념임. 보호에는 특정형태로 나타나는 학대의 즉각적인 영향의 감소 및 방지를 위한 환경을 마련하고, 회복 및 사회복귀 등을 통해 인간존엄성을 되찾는 일이 포함됨.

강제송환(Refoulement) (강제송환 금지 참조)

난민(Refugee)

관련 국제법 또는 지역적 난민법문서, 유엔난민기구 사무소규정, 국내법규의 난민정의에 의한 인정기준을 충족하는 자를 가리킴. 이 같은 문서의 다수가 박해를 받을 위험이 있는 충분한 이유 있는 공포 또는 생명이나 신체의 안전, 자유에 대한 중대하고 무차별적인 위협에 의해 출신국에 돌아갈 수 없는 자를 난민으로 정의하고 있음.

난민법(Refugee law) (국제난민법 참조)

난민 지위의 인정 및 절차(Refugee status determination: RSD)

국내법, 지역법 및 국제법에 의거하여 개인의 난민여부를 결정하기 위해 국가나 유엔난민기구가 시행하는 사법 또는 행정적 과정을 가리킴.

지역적 난민법문서(Regional refugee instrument)

지역, 준지역 내에서 각국 또는 정부조직이 채택한 난민에 관한 국제법문서를 말함. 이러한 문서는 보통 난민의 지위에 관한 협약을 보완하고, 해당 지역 특유의 난민문제를 반영하고 있다. OAU 협약이나 카르타헤나 선언 등을 예로 들 수 있음.

등록(Registration)

보호, 문서기록, 영구적 해결책 실시를 목적으로 유엔난민기구의 보호대상자 정보에 기록, 조회, 갱신을 실행하는 절차를 말함.

재통합(Reintegration)

귀환의 맥락에서 이주민이나 난민이 출신국 또는 상거소국 사회에 다시 한번 자리를 잡는 절차를 의미함. 재통합에는 신체적, 사회적, 법적 그리고 물질적 안정이라는 요소가 존재함.

귀환(Repatriation) (자발적 귀환 참조)

재정착(Resettlement)

재정착에는 난민을 선발하고 이동시키는 과정이 존재함. 이동이란 난민이 보호를 요청하는 국가로부터 영주권을 받고(난민으로서 체류할 권리) 입국을 승락한 제3국으로 이동하는 것을 가리킴. 영주권을 얻음으로써, 강제송환으로부터 보호받고, 제3국에 정착한 난민과 그의 가족, 피부양자 등은 제3국의 국민과 동등한 권리를 누릴 수 있게 됨. 종국적으로는 정착한 제3국에 귀화할 수 있는 기회도 주어지게 됨.

재정착 수용국(Resettlement country 또는 resettlement State)

난민에게 이동과 영주할 기회를 제공하는 국가로, 출신국이나 최초로 난민지위를 인정 받은 국가 이외의 국가를 가리킴. (재정착 참조)

자립(Self-reliance)

식량, 물, 주거, 신체의 안전, 건강, 교육 등을 포함하는 생활에 꼭 필요한 요구사항에 기본적으로 대처할 수 있는 개인이나 가족의 사회적 및 경제적 능력을 말함.

보호자/부양자와 분리된 아동(Separated child)

부모 또는 법률/관습상 주된 부양자와 분리된 아동으로, 그 외 친족과 분리될 것은 요구되지 않음. 따라서, 앞서 말한 보호자나 부양자 이외의 성인 가족구성원과 함께 있는 아동도 분리된 아동에 포함되는 경우가 있음.

성, 젠더에 기초한 폭력(Sexual and gender-based violence: SGBV)

공적/사적인 생활에서 성별이나 젠더에 기초한 신체적, 성적, 정신적 위해나 고통으로 귀결되는 모든 폭력을 말함. 여기에는 이와 같은 행위에 대한 협박, 강제적이거나 불합리한 이유로 자유를 박탈하는 행위도 포함됨. 성, 젠더에 기초한 폭력은 다음의 행위를 가리키지만, 여기에 국한되는 것 만은 아님.

- (i) 구타, 가정 내 아동에 대한 성적 학대, 결혼지참금과 관련하여 가해지는 폭력, 배우자간, 여성성기절제나 그 외 여성에게 위해가 되는 전통적 풍습, 배우자 이외로 부터 폭력과 착취에 관련하여 발생하는 폭력을 시작으로 한 가정폭력(신체적, 성적, 정신적 폭력).
- (ii) 강간, 성적학대, 직장이나 교육기관에서 발생하는 성적 괴롭힘이나 위협, 여성의 인신매매나 강제매춘을 시작으로 지역사회 전반에서 볼 수 있는 신체적, 성적, 정신적 폭력.
- (iii) 장소에 관계없이, 국가에 의한 신체적, 성적, 정신적 폭력과 이에 대한 묵인하는 경우.

성적취향(Sexual orientation)

이성, 동성, 양성애에 대하여 감정적, 애정적, 성적매력을 느끼거나 이성, 동성, 양성애와 친밀한 관계를 가지는 개인의 능력(capacity).

(인신)밀수 (Smuggling(of persons))

직접적 또는 간접적으로 금전 또는 기타 물질적 이익을 얻을 목적으로 체약국의 국민 또는 영주자가 아닌 자를 해당국에 불법입국 하도록 알선하는 것을 가리킴.(국제조직범죄 방지에 관한 UN협약의 이주자 밀수에 반대하는 의정서 제3조 제a항)

무국적자(Stateless person)

한번도 국적을 취득한 적이 없거나, 새로운 국적을 취득하지 않고 국적을 상실한 상태 등의 사유로 인하여, 어떠한 국가에서도 국민으로 여겨지지 않는 자.

유엔난민기구 사무소규정 (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (유엔난민기구 Statue))

1950년 UN총회에서 채택된 문서로, 유엔난민기구의 임무과 조직을 확립하고, 유엔난민기구의 법적행위능력의 범위와 기준을 제공함. 유엔난민기구의 임무는 이 후, 난민의 지위에 관한 협약, UN총회, ECOSOC 결의에 의해 그 범위가 확대됨.

생존자(Survivor)

성, 젠더에 기초한 폭력 등의 폭력행위를 당한 자로, 자신이 폭력행위를 경험했음을 스스로 인지하는 자를 가리킴. 피해자라는 용어는 무력감과 오명을 연상시키는 반면, 생존자라는 단어는 폭력피해자의 용기와 극복할 수 있는 힘에 초점을 두고 있음.

고문(Torture)

신체적, 정신적 여부와 상관없이 사람에게 고의적으로 극심한 고통을 가하는 행위로, 해당인 또는 제삼자에게 정보나 자백을 받아내거나, 해당인 또는 제삼자가 행하였거나 그러한 의심이 있는 행위에 대해 처벌, 해당인 또는 제삼자를 협박 또는 강요하는 일, 그 외 이와 비슷한 목적으로, 또는 차별을 이유로, 공무원이나 기타 공무의 목적으로 행동하는 자에 의해, 또는 선동이나 동의, 묵인 하에 자행되는 행위를 말함. 합법적 제재의 한도 내에서 고통을 유발하거나, 또는 합법적인 제재 고유의, 또는 이에 수반되는 고통을 가하는 행위는 고문의 정의에 포함하지 않음.

인신매매 (Trafficking in persons)

착취를 목적으로 사람을 징수, 운송, 이동, 은폐 또는 수령하는 행위로, 협박이나 권력을 이용하여, 또는 기타 형태의 협박을 사용하여 유괴, 사기, 기망, 권력남용 또는 권력 침해에 취약한 입장을 이용하는 행위. 타인을 관리, 혹은 지배하는 자의 동의를 얻을 목적으로 한 금전 또는 이익을 수수하는 행위 또한 이에 해당함. 착취에는 타인을 매춘이나 기타 형태의 성적 착취, 강제노동 또는 강제노역, 노예제도 혹은 이와 비슷한 행위, 예속시키거나 장기적출이 포함됨.

추적 기법 (Tracing)

피난이라는 상황에서 유엔난민기구의 보호대상자의 가족이나 가까운 인물의 소재를 확인하는 작업으로, 영구적 해결책의 맥락에서 가족재결합을 목적으로 하는 경우가 있고, 단순히 가족간의 연락을 목적으로 하는 경우도 있음. 국제적십자위원회(ICRC)에는 이러한 분야에 전문능력을 갖춘 중앙조사국(Central Tracing Agency)이 있음.

조약(Treaty)

국가나 조약 체결권을 가진 국제기구 간에 체결되어 법적 구속력을 지닌 국제적인 합의로, 국제법의 지배를 받음(단일문서, 복수문서의 여부와 상관없이, 일관된 명칭 또한 요구되지 않음). 따라서 협정, 합의, 의정서, 교환서한이나 교환공문은 모두 조약으로 볼 수 있음. 이와 같은 협정이 서면형식에 의한 것이 아닌 경우에도 해당 협정이 지닌 법적 구속력에는 변함이 없음.

보호자, 양육자를 동반하지 않은 아동(Unaccompanied child)

부모 및 그 외 친족과 분리되었고, 법률 또는 관습에 의해 보호, 양육 책임을 지닌 성인의 보호, 양육을 받지 못하고 있는 아동을 가리킴.

폭력(Violence)

타인이나 집단을 고의적으로 협박하거나, 위해를 가하려 하거나, 실제로 위해를 가하는 행위를 말함. 감정적, 사회적, 경제적인 힘, 강제, 압력, 신체적 위해를 시작으로 하는 지배나 탄압수단의 하나임. 신체적 폭행이나 무기를 사용한 협박 등 명백히 드러나는 경우와, 협박, 박해, 기만, 그 외 정신적 사회적 탄압과 같이 겉으로 드러나지 않는 경우가 있음. (성, 젠더에 기초한 폭력 참조)

자발적 귀환(Voluntary repatriation)

난민이 안전성과 인간존엄성을 유지하며 자발적으로, 또는 충분한 설명이 이루어진 후 출신국으로 귀환하는 것을 말함. 자발적 귀환에는 체계화 된 경우(해당국이나 유엔난민기구의 지원을 통해 귀환)와, 자주적인 경우(정부당국이나 유엔난민기구가 거의 관여하지 않거나, 또는 정부당국이나 유엔난민기구가 직접적으로 관여가 없는 형태로 귀환)가 있음.

Credits

Photo Credits

Cover	UNHCR / H. Caux
Foreword	UNHCR / E. Denholm
Preface	UNHCR / B. Manser
Chapter one	UNHCR / H. Davies (p. 8); UNHCR / H. Caux (p. 9)
Chapter two	UNHCR / V. Winter (p. 44); UNHCR / K. Gaugler (p. 45)
Chapter three	UNHCR / R. Arnold (p. 72); UNHCR / A. Escalante (p. 73)
Chapter four	UNHCR / B. Heger (p. 108); UNHCR / J. Rae (p. 109)
Chapter five	UNHCR / B. Bannon (p. 170); UNHCR / B. Moharrek (p. 171)
Chapter six	UNHCR / G.B.M. Akash (p. 242); UNHCR / B. Press (p. 243)
Chapter seven	UNHCR / B. Heger (p. 298); UNHCR / B. Heger (p. 299)
Chapter eight	UNHCR / J. Rae (p. 382); UNHCR / J. Rae (p. 383)
Glossary	UNHCR / V. Winter
Acronyms	UNHCR / B. Heger

Design and layout

Plain Sense, Geneva

Printing

Imprimerie Centrale S.A., Luxemburg



United Nations High Commissioner for Refugees
94, rue de Montbrillant
1202 Geneva, Switzerland
www.unhcr.org