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

[비공식 번역본입니다. 정확한 해석은 영문 원본 기준으로 해 주시기 바랍니다.]

대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서

I. 도입

1. 국제연합 난민고등판무관 사무소 (이하 '유엔난민기구' 또는 'UNHCR') 대한민국 대표부는 대한민국 난민법 개정안에 대한 의견서를 제공할 수 있게 된 점에 대해 한국 정부에 깊은 감사를 표합니다.[1]

2. 유엔난민기구는 난민들에게 국제적인 보호를 제공하고 정부와 함께 난민 문제에 대한 영구적인 해결책을 모색하기 위해 유엔 총회로부터 그 임무를 위임받은 기관으로서, 비호 분야의 법률 개정안에 직접적인 이해관계를 가지고 있으며, 각국 정부들과 함께 난민 문제의 영구적 해결 방안을 모색합니다.[2] 유엔난민기구 규정 제 8 조는 난민 보호에 관한 국제 협약의 적용을 감독할 유엔난민기구의 책임을 규정하고 있으며,[3] 1951 년 난민의 지위에 관한 협약[4] 및 1967 년 난민의 지위에 관한 의정서(이하 "1951 년 협약"으로 통칭)는 유엔난민기구의 임무 이행을 위해 협조할 의무를 당사국에게 부여하고 있는데, 이는 특히 1951 년 협약의 각 조항 적용을 감독하는 유엔난민기구의 의무 이행을 지원하기 위함입니다(1951 년 협약 제 35 조 및 1967 년 의정서 제 2 조).

3. 유엔난민기구의 감독 권한은 부분적으로 국제 난민 문서, 특히 1951 년 협약 조문 및 그 의미에 대한 해석 지침의 발행에 의해 행사됩니다. 이러한 지침은 유엔난민기구의 '*난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침*'("유엔난민기구 편람")과 국제 보호에 관한 후속 지침들에 포함되어 있습니다.[5] 또한, 유엔난민기구는 보호대상자들의 보호 및 해결책에 영향을 미치는 입법 및 정책안에 대한 의견을 제공함으로써 감독 권한을 이행합니다.

---

[1] 대한민국 정부의 난민법 개정안은 이곳에 공개되어 있습니다: https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=62041&lawCd=0&&lawType=TYPE5&mid=a10104010000. 본 의견서는 대한민국 정부 개정안의 비공식 유엔난민기구 영문 번역본에 기초해 작성된 것임을 밝힙니다.

[2] 유엔 총회, 유엔난민기구 규정, 1950 년 12 월 14 일, A/RES/428(V), https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html (이하 "규정").

[3] *같은 문서*, 제 8 조 (a)항. 규정 제 8 조 (a)항에 따르면, 유엔난민기구는 난민의 보호를 위하여 국제 협약을 감독할 권한을 갖고 있습니다. 규정의 문언은 유연하게 해석될 수 있으며 유엔난민기구의 감독 기능을 1 개 또는 그 이상의 특정 국제 난민 관련 협약 대상으로 제한하고 있지 않습니다. 유엔난민기구는 따라서 유엔난민기구 규정에 따라 난민의 보호와 관련한 모든 협약을 감독할 권한이 있습니다. 유엔난민기구, *유엔난민기구의 감독 의무*, 2002 년 10 월, ISSN 1020-7473, 7-8 면, https://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html.

[4] 유엔총회, 난민의 지위에 관한 협약, 1951 년 7 월 28 일, 유엔조약, 제 2545 호, 제 189 권, http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html. 1951 년 협약 제 35 조 (1)에 따라 유엔난민기구는 "이 협약의 규정 적용을 감독하는 임무"를 지닙니다.

[5] 유엔난민기구, *난민의 지위에 관한 1951 년 협약 및 1967 년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침*, 2019 년 4 월, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html.

4. 본 의견서는 1951 년 협약, 유엔난민기구 집행위원회(ExCom) 결정문, 유엔난민기구 지침 및 상급법원들의 주요 판례에 제시된 국제 난민보호기준에 근거합니다. 유엔난민기구 집행위원회의 결정문 또는 지침은 당사국을 구속하지 않지만, 당사국의 비호신청자 및 난민에 대한 법적 의무를 확인하는 비호신청자 및 난민의 처우 기준, 해석론 등을 제시하여, 국가가 법적 확신(*opinio juris*)을 갖는 데 기여합니다.[6] 대한민국은 2000 년부터 유엔난민기구 집행위원회 회원국으로서, 집행위원회에서 만장일치로 채택하는 국제 보호에 관한 결정문의 발전에 기여해 왔습니다.

5. 추가적인 참고 자료로는 유엔난민기구에서 제출한 '대한민국 난민법 시행령 및 시행규칙 제정안에 관한 UNHCR 의 의견(2013 년)'[7] 및 '2009 년도 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안에 대한 UNHCR 의 의견(2009 년)'이 있습니다.[8]

6. 법무부의 2020 년 12 월 28 일 보도자료에 따르면, 난민법 개정을 통해 달성하고자 하는 주요 목적에는 난민인정심사 절차의 전문성 및 공정성 제고, 시스템 남용을 막기 위한 효율성 강화, 그리고 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자의 권리로의 접근성 강화가 있습니다. 아시아 지역에서 최초의 종합적인 난민법으로서 대한민국 난민법이 갖는 중요성을 고려하여, 유엔난민기구는 국내 난민법 및 난민인정심사 절차, 그리고 난민, 인도적체류자, 비호신청자의 권리로의 접근성을 강화하고자 하는 대한민국 정부의 노력에 감사를 표명합니다.

7. 본 의견서를 제공함에 있어 유엔난민기구의 목표는 두 가지입니다. 첫째, 유엔난민기구는 개정된 난민법이 난민법과 관련된 국제 기준과 일치하도록 대한민국 정부를 조력하고자 합니다. 둘째, 유엔난민기구는 공정하고 효율적인 비호 절차를 수립하기 위하여 대한민국 정부에서 수행하는 노력을 지원하기 위한 기술적 전문성을 제공하고자 합니다.

8. 유엔난민기구의 의견서는 크게 두 항목으로 나뉘어집니다. 제 2 부는 개정안에 포함되어 있지 않은 일부 조항을 포함하여 일반 의견을 제공하며, 제 3 부에서는 개정안의 개별 조항들에 대한 구체적인 의견을 제시합니다.

9. 유엔난민기구는 본 의견서를 대한민국 정부에서 고려해 주기를 청하며, 이행을 위해 지속적으로 협력하길 희망합니다. 유엔난민기구는 대한민국 정부와 국내 비호 체계의 개편에 관한 더 심도있고 구체적인 협력을 할 준비가 되어 있습니다.

---

[6] Goodwin Gill/McAdam, 국제법 상의 난민, Oxford University Press, 2007, 217 면.
[7] 유엔난민기구, *대한민국 난민법 시행령 및 시행규칙 제정안에 관한 UNHCR 의 의견,* 2013 년 3 월 26 일, https://www.refworld.org/docid/54100f8f4.html.
[8] 유엔난민기구, *2009 년도 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안에 대한 UNHCR 의 의견* , 2009 년 6 월 15 일, https://www.refworld.org/docid/4a8d58092.html.

II. 일반 의견

10. 유엔난민기구는 비호 절차의 공정성과 효율성을 개선하기 위한 제안들에 감사를 표합니다. 이와 관련하여, 다음의 측면들이 고려되어야 합니다.

a) 영토 및 비호 절차로의 접근

출입국항에서의 회부 심사 절차는 국제 보호를 요청하는 개인들이 비호를 구하고 향유할 권리를 효과적으로 누릴 수 있고, 강제송환으로부터 보호받을 수 있도록 보장해야 합니다. 따라서, 출입국항, 특히 공항에서 시행되는 초기 선별심사 절차(screening procedures)는 적절한 절차적 안전장치를 갖추어야 하며(유엔난민기구에 연락하는 기회를 포함), 충분한 자격을 갖춘 심사관(officer)에 의해 수행되어야 합니다.[9] 적절한 안전장치를 갖춘 경우, 명백히 이유 없는 주장은 출입국항에서의 신속한 절차를 통해 심사받을 수도 있으나, 아동 비호신청자 및 다른 특히 취약한 난민신청자뿐만 아니라, 인도적 사유로 인정될 수 있는 신청을 포함한 다른 모든 신청은 항상 정규 난민인정심사 절차에 회부되어야 합니다.[10] 출입국항에서의 심사가 진행중인 비호신청자에게는 적절한 지원(reception arrangement)이 마련되어야 합니다. 이와 관련하여, 유엔난민기구는 공항을 포함한 출입국항에서의 심사 방식(screening modalities)이 비호 절차로의 효과적인 접근을 침해하지 않고 강제송환금지 원칙의 존중을 보장할 수 있도록, 난민법 제 6 조의 개정을 제안합니다.[11]

b) 높은 질의 개별 심사 결정 및 사례 처리 방식(case processing modalities)

절차적 안전장치에 따라 높은 질의 난민인정심사 절차를 유지하여 공정한 개별 결정을 내리는 것은, 심사 결정의 효율성 보장과 양립할 수 있으며 상호 이익을 가져옵니다. 보호가 명백히 필요한 출신국의 신청자에게는 간이 절차를 적용하는 등의 다양한 사례 처리 전략은,[12] 효율성을 증진시키는 동시에 결정의 질과 완전성(integrity)을 보호하기 위해 고려될 수 있습니다. 정규 비호 절차도 테러 행위와 같은 심각한 범죄 행위에 책임이 있는 사람들을 배제하기 위한 방안을 마련하여, 안보와 관련된 문제에 대응하는 데 기여할 수 있습니다.[13] 초기 적극 처리 (frontloading), 사례 분류(triaging) 및 다양한

---

[9] 유엔난민기구, *유럽 위원회의 비호절차규정에 관한 유엔난민기구 의견서,* 2019 년 4 월, COM (2016) 467, 36 면, https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html; 유엔난민기구, *공항 환승구역 및 "국제"영역에서 국제적 보호를 요청하는 사람에 대한 법적 고려,* 2019 년 1 월 17 일, 4 면, https://www.refworld.org/docid/5c4730a44.html.유엔난민기구, *이주 및 비호에 관한 유럽 위원회 협정안에 대한 유엔난민기구 제안서,* 2020 년 1 월, https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html 참조.

[10] 이는 근래 국가인권위원회에 의해서도 지적된 바 있습니다. 국가인권위원회, *공항 장기체류 난민신청 아동 인권 보호에 관한 의견표명,* 2020 년 4 월 21 일, https://www.refworld.org/docid/5f8955f34.html.

[11] 유엔난민기구, *공항 환승구역 및 "국제"영역에서 국제적 보호를 요청하는 사람에 대한 법적 고려* , 각주 9. 유엔난민기구, *강제송환금지 원칙에 대한 문서,* 1997 년 11 월, https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html.

[12] 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민 위임심사에 적용될 수 있는 사건 진행 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 및 참고서,* 2020 년, https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html.

[13] 유엔난민기구, *난민지위심사,* 2016 년 5 월, EC/67/SC/CRP.12, 4 면, https://www.refworld.org/docid/57c83a724.html.

차별화된 사례 처리 방식을 적용하는 것은 난민인정심사의 적체를 방지하고 해결하는 데 도움이 될 수 있으며, 난민인정심사의 효율성과 질을 절차적 기준에 따라 보장할 수 있습니다. 여기에는 개별 면접을 통해 진술이 청취될 권리와 신청인이 이해하는 언어로 된 정보로의 접근권, 법률 조력 및 법률 대리를 받을 권리, 그리고 효과적인 구제의 권리가 포함됩니다. 적절한 자원은 절차의 효율성 뿐만 아니라 특히 절차적 기준 보장을 포함한 절차의 질이 저하되지 않도록 보장하기 위해 필수적입니다.[14]

11. 2019 년 글로벌 난민 포럼(GRF)에서 서약한 대한민국 정부의 난민인정심사 역량 개발 의지에 주목하며,[15] 유엔난민기구는 개별 심사 결정의 질을 높이고 적절한 사례 처리 양식을 고려하는 방법에 대한 지속적인 관심을 환영하고, 법무부에서 필요한 지원을 제공고자 합니다. 이러한 고려사항에는 1 차 및 2 차 단계에서 결정의 질을 높여, 시스템에 대한 신청자와 여론의 신뢰가 향상될 수 있도록 하기 위한 지속적인 협의와 체계적인 개발이 포함됩니다.[16] 유엔난민기구는 난민인정심사 결정의 절차적이고 실질적인 사안들에 대한 지침에 관하여 자문을 제공하고, 비대면 및 대면 교육뿐만 아니라 현장에서의 교육을 통해 다양한 유형의 사례 및 주제에 대해 정기적인 교육을 진행하기 위한 자문을 제공할 준비가 되어 있습니다.

12. "*난민인정자, 인도적 체류자 및 난민신청자*"의 강제 송환을 금지하는 난민법 제 3 조와 관련하여, 유엔난민기구는 국제난민법에 따른 강제송환의 금지는 난민 인정 여부와 관계없이(난민인정행위는 성질상 확인적임) 난민 누구에게나 적용되며, 이에는 명시적으로 난민 지위를 신청하지 않은 개인들도 포함됨에 주목합니다. 마찬가지로, 국제인권법 상의 강제송환 금지는 그 지위에 관계없이 고문, 학대 또는 기타 심각한 인권침해로 인해 돌이킬 수 없는 위해를 입을 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 모든 사람에게 적용됩니다.[17] 따라서, 유엔난민기구는 "*난민 정의의 요건을 충족하는 사람 또는 고문, 학대 또는 기타 심각한 인권침해로 인해 돌이킬 수 없는 위해의 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 사람*"을 포함하도록 해당 조항을 개정할 것을 제안합니다.

---

[14] 유엔난민기구, *난민지위심사 지체의 예방 및 저감*, 2018 년 1 월, PPLA/2018/03, https://www.refworld.org/docid/5b1a38374.html. 유엔난민기구, *유엔난민기구 토론문: 공정 그리고 신속 – 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차*, 2018 년 7 월 25 일, https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html 참조.

[15] 대한민국이 글로벌 난민 포럼에서 서약한 내용은 다음과 같습니다. "2013 년 독립된 난민법을 제정한 아시아 최초의 국가로서, 대한민국은 난민 지위 심사를 위해 제도적 및 인적 역량의 강화를 위한 지속적인 노력을 기울여왔습니다. 이를 위해 대한민국 정부는 2013 년 법무부 산하에 난민 관련 문제를 다루는 부서를 창설했습니다. 또한 2016 년에는 서울 출입국·외국인청 산하에 난민지위심사만을 위한 독립적인 부서가 창설되기도 했습니다. 대한민국 정부는 또한 난민 보호의 역량을 강화하기 위해 관련 인력을 증대시키기 위한 노력을 지속적으로 기울여왔습니다. 난민지위심사 담당 공무원의 수는 난민법이 처음 제정되던 당시의 8 명에서 2019 년 7 월 기준 91 명까지로 크게 증가했습니다. 대한민국 정부는 이의신청만을 다루는 부서를 창설하는 등 난민지위심사에 대한 전문성을 제고하기 위한 다양한 노력을 기울일 것입니다." https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions

[16] 유엔난민기구, *난민지위심사 지체의 예방 및 저감*, 각주 14, 참조

[17] 유엔난민기구 집행위원회, 집행위원회 결정문 제 6 호 (XXVIII), 1977, 제(c)항; 집행위원회 결정문 제 79 호 (XLVII), 1996, 제(j)항; 집행위원회 결정문 제 81 호 (XLVII), 1997, 제(i)항; 유엔난민기구, *강제송환금지 원칙에 대한 문서*, 1997 년 11 월, 각주 11.

13. 유엔난민기구는 인도적 체류 자격이 1951 년 협약에 따른 난민 정의를 충족하지 못하는 이들의 국제적 보호 필요성에 실용적으로 대응하는 긍정적인 방법임을 인지합니다. 유엔난민기구는 해당 기준을 충족하는 이들이 인도적 체류 지위가 아닌 난민으로 인정받고 보호받을 수 있는 방식으로 1951 년 협약상 난민 지위 기준을 해석할 것을 대한민국에 요청합니다.[18] 이는, 특히 무력 충돌과 폭력의 맥락에서 제출된 난민 사유와 관련이 있습니다.[19] 또한, 유엔난민기구는 보충적 보호를 필요로 하는 이들에게 이를 부여함에 있어, 대한민국 정부에서 가장 높은 수준의 안정성과 확실성을 보장하기 위해 이들의 인권과 기본적 자유를 차별없이 보장하고, 관련 국제법들을 고려하며 아동 최선의 이익 및 가족 결합 원칙을 존중할 것을 권고합니다.[20]

14. 또한, 유엔난민기구는 난민법 제 37 조에 규정된 가족재결합의 기준을 확대하여 난민인정자 가족 외에 인도적 체류자의 가족이 포함될 수 있도록 고려해 주시기를 바랍니다.[21] 이와 관련하여, 글로벌 난민 콤팩트(GCR)에서는 각국이 난민들의 가족재결합을 촉진하기 위한 효과적인 절차와 회부 경로를 마련해, 보충적 보호를 받는 이들도 가족 재결합을 할 수 있도록 보장하고, 가족권을 지키기 위해 필요한 것을 넘어 과도한 법적 요건을 요구하지 않을 것을 촉구합니다.[22] 더불어, 1951 년 협약 제 34 조에 명시된 바와 같이, 유엔난민기구는 대한민국이 난민의 귀화를 장려할 수 있는 조항의 도입을 검토할 것을 권고합니다.[23]

III. 개정안 조항에 대한 구체적 의견[24]

15. 이하에서 유엔난민기구는 개정안의 주요 조항에 대한 구체적 의견, 즉, a) 적격성 심사(부적격 결정) 절차, b) 난민심사관 교육, c) 1 차 난민심사 과정에서의 절차적 권리, d) 난민위원회, e) 명백히 이유 없는 신청, f) 철회 간주, g) 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 권리로의 접근, 그리고 h) 허위 사실이 기재된 정보의 제출로 인한 벌칙에 관한 구체적 의견을 제시합니다.

a) 적격성 심사 (부적격 결정) (제 5 조의 2, 제 21 조, 부칙 제 3 조)

---

[18] 유엔난민기구 집행위원회, *보충적 국제 보호 제공에 관한 결정문 제 103 호 (LVI) – 2005*, 2005 년 10 월 7 일, 제 103 호(LVI), https://www.refworld.org/docid/43576e292.html.

[19] 유엔난민기구 집행위원회, *국제적 보호에 관한 지침 제 12 호: 난민의 지위에 관한 1951 년 협약 과 1967 년 의정서 제 1 조 제 A 항 제 2 호 및 지역 협약상 난민 의 정의 에 근거 한 무력 분쟁 및 폭력 사태에서의 난민 신청*, 2016 년 12 월 2 일, HCR/GIP/16/12, https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html.

[20] 유엔난민기구 집행위원회, *보충적 국제 보호 제공에 관한 결정문 제 103 호 (LVI) – 2005*, 2005 년 10 월 7 일, 제 103 호(LVI), 각주 17. 유엔난민기구, *보충적 형태의 보호를 포함한 국제 보호의 제공*, 2005 년 6 월 2 일, EC/55/SC/CRP.16, 9 면, https://www.refworld.org/docid/47fdfb49d.html 참조.

[21] 유엔난민기구, *이주 및 비호에 관한 유럽 위원회 협정안에 대한 유엔난민기구 제안서*, 각주 9, 5.

[22] 위의 글. *유엔난민기구, 이주 관련 초당적 위원회 보고서 – 스웨덴 이민법 개정안에 대한 유엔난민기구의 의견 [SOU 2020:54 – En långsiktigt hållbar migrationspolitik Betänkande av Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken]*, 7 Dec 2020, 8–9 면, https://www.refworld.org/docid/5fe9c7074.html.

[23] 유엔난민기구, *출입국관리법 및 국적법 개정안에 대한 유엔난민기구의 의견*, 2012 년 10 월 29 일, https://www.refworld.org/docid/509924e62.html 참조.

[24] 이하 개정안의 관련 조항은 이탤릭체로 표기하고, 추가된 조항은 밑줄로 표기하기로 함

제5조의2(재신청자에 대한 난민인정 심사 부적격결정)
① 법무부장관은 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민인정심사 부적격결정(이하 '부적격결정'이라 한다)을 할 수 있다.
1. 과거 난민인정 신청에 대하여 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람이 재신청한 경우. 다만, 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
2. 과거 난민인정결정이 취소·철회된 사람 또는 제19조의2에 따라 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본 사람이 재신청한 경우. 다만, 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
② 법무부장관은 난민신청자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는경우에는 그 신청서가 제출된 날부터 14일 이내에 난민인정 심사 부적격 여부를 결정하여야 하고, 그 기간 안에 결정하지 못하면 난민인정 여부에 대하여 심사하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 때에는 1회에 한하여 7일의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다.
③ 법무부장관은 제1항에 해당하는 사람에 대하여는 면접조사를 생략 하고 신청서 기타 자료에 의하여 부적격 여부를 결정할 수 있다.
④ 법무부장관은 부적격결정을 하는 경우에는 난민신청자나 그 대리인에게 그 사유를 적은 부적격결정통지서를 발급한다.

제21조 이의신청
② 제5조의2에 따른 부적격결정이나 제6조제3항에 따른 불회부결정을 받은 사람은 그 결정에 대하여 이의신청을 할 수 없다.

부칙
제3조(부적격결정 기간에 관한 특례) 제5조의2제1항 각 호에 해당하는 사람이 이 법 시행 전에 난민인정 신청을 하여 이 법 시행 당시 난민 인정 심사가 진행 중인 경우에는 제5조의2제2항에서 정한 기간에도 불구하고 이 법 시행일로부터 6개월 이내에는 부적격결정을 할 수 있다.

16. 개정안 제 5 조의 2 는 난민신청자가 중대한 사정변경 없이 재신청하거나, 과거에 난민인정결정이 취소 또는 철회되었거나, 또는 철회한 것으로 간주된 경우에 대해 심사에서 제외할 수 있는 (부적격 결정을 할 수 있는) 근거를 규정합니다.

17. 신청자가 이전 신청의 심사 이후에 추가적인 증거를 제출하거나 새로운 이슈를 제기하고자 하는 데에는 여러가지 이유가 있을 수 있습니다. 무엇보다도, 출신국에서의 상황 변화; 출신국에서의 출국 이후 신청자가 연관된 활동 또는 신념을 이유로 한 박해 또는 심각한 위해에 대한 두려움; 이전 절차의 진행 중 또는 이후 비밀 유지 원칙의 직간접적 위반에 기초한 두려움; 관련 사실 및 증거에 대한 적절한 검토 및 평가를 방해했을 수 있는 이전 절차에서의 부족함 또는 결함; 트라우마, 수치심 또는 기타 방해 요인으로 인해 이전 심사 절차에서 신청자가 완전한 구두 진술을 못했을 수 있는 상황; 또는 이전 절차 이후 신청자가 취득하게 되었거나 발생했을 수 있는 관련 증거 등의 이유가 있을 수 있습니다.[25]

18. 유엔난민기구는, 원칙적으로, 재신청에 있어 청구의 실질에 대한 검토를 필요로 하는 새로운 요소가 발생하였거나 제시되었는지를 사전심사할 수 있다는 데 동의합니다. 이러한 접근방식은 요건을 충족하지 못하는 재신청을

[25] 유엔난민기구, *비호 절차의 개선 : 법제 및 실천의 비교분석과 제안 – 주요 내용 및 제안*, 2010 년 3 월, 72-73 면, https://www.refworld.org/docid/4bab55752.html.

신속하게 식별할 수 있게 합니다. 그러나, 유엔난민기구에서는 이러한 예비 심사는 이전 절차에서 주장이 온전히 본안심사를 받은 경우에만 정당화된다는 입장입니다.[26]

19. 유엔난민기구의 *'난민인정심사 절차 표준'*에 따르면, 일반적으로, 난민인정심사 재개 신청은 서면으로 이루어져야 하며 제출된 새로운 정보 또는 추가 정보를 포함하여, 요청 사유를 개략적으로 설명해야 합니다. 심사 재개 신청은 어떤 형태의 선별 심사 절차 없이 거부되어서는 안 됩니다. 종결된 신청의 재개 결정은 해당 재개 신청의 선별 검토 및 관련 기록을 통해, 심사 재개를 위한 기준을 충족했는지 평가하는 선별 심사에 기초합니다. 선별 심사 과정에서는 개별 면접을 실시할 수 있습니다.[27] 적절한 절차에 따라 심사가 재개된 경우에는, 신청자의 개인적 상황에서의 중요한 변동 사항이나, 현지 체재 중 난민 신청을 포함하여, 신청자의 적격성 여부에 영향을 줄 수 있는 국적국/상주국 여건의 주요한 변동 사항 등이 심사 재개의 근거가 될 수 있습니다. 또한 신뢰할 수 있고 중요한 새로운 정보를 근거로 이전의 심사가 적절하게 결정되지 않았을 수 있는 경우, 청구가 이전에 부적절하게 결정되었음을 나타내는 중요한 이유가 발견된 경우, 적격성 심사 근거가 적절하게 검토되거나 다루어지지 않았음을 보여주는 새로운 정보가 있는 경우 등도 이에 해당합니다.[28]

20. 재신청의 예비적 심사에서는 절차적 안전장치가 핵심입니다. 개별 면접은 신청자가 신청 이유를 포괄적이고 직접적으로 심사 당국에 설명하고 입증할 수 있는 기회를 제공하고, 가능한 한 모든 관련 사실과 진술의 신빙성(신뢰성)을 정립할 수 있는 기회를 제공하기 때문에, 효과적이고 공정한 비호 절차의 필수적인 부분입니다.[29] 유엔난민기구는 원칙적으로, 모든 신청자에게 예비적 심사 (해당 조항과 같은 경우) 및 본안 심사 단계 모두에서, 개별 면접 기회가 보장되어야 한다고 항상 강력하게 권고해 왔으며, 예외적인 경우는 심사 당국이 가능한 증거를 근거로 난민 인정 결정을 내릴 수 있는 경우 또는 신청자가 자신의 통제 범위를 벗어난 지속적인 상황으로 인해 면접에 참석할 수 없는 경우 – 이러한 경우 면접은 연기되어야 함 – 가 있을 수 있습니다.

21. 특히, 난민 신청이 "명시적" 또는 "암묵적" 철회(철회 간주)라는 개념에 근거하여 불인정되었고, 이에 근거하여 이후의 신청이 "재신청"으로 고려되는 경우, 개별 면접이 이루어지지 않았을 수 있습니다. 이러한 경우, 국가는 개별 면접을 생략하는 방안을 선택하면 안 됩니다. 모든 사람은, 재신청인 경우를 포함하여, 효과적인 구제를 받을 권리가 있습니다. 1 차 심사 또는 이의신청 결정 이전에 본인의 신청이 철회된 신청자가 이후 재신청하는 경우, 해당 신청은 재개되어야 하며 1 차 심사 또는 이의신청 단계로 회부되어야 합니다.

---

[26] 위의 글.
[27] 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 9: 난민지위심사 사건종결 및 재개*, 2020 년 8 월 26 일, 제 9.2.2 항, https://www.refworld.org/docid/5e87076115.html.
[28] 위의 글, 7-8 면, 제 9.2.1 항.
[29] 유엔난민기구, *유엔난민기구 토론문: 공정 그리고 신속 – 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차*, 각주 14, 10 면.

또한, 이의신청을 기한 내에 제출하지 못하여 심사가 종결된 경우, 해당 신청자가 불인정 결정 및 이의신청 기간에 관해 적법하게 통보받았음을 확인할 수 없다면, 해당 신청은 이의신청 심사를 목적으로 재개되어야 합니다.[30]

22.부칙 제 3 조는 제 5 조의 2 항의 소급적용을 규정하고 있습니다. 유엔난민기구는 해당 조항이 적법절차와 절차적 공정성에 부합하지 않아, 현재 진행중인 신청에 해를 미칠 수 있기 때문에 삭제할 것을 권고합니다.

b) 난민심사관 교육(제 8 조 제 4 항)

제8조 (난민인정심사)
④ 법무부장관은 지방출입국·외국인관서에 면접과 사실조사 등을 전담하는 난민심사관 및 난민전담공무원(이하 "난민심사관 등"이라 한다)을 두며 난민신청자에 대한 면접과 사실조사에 필요한 전문지식, 이법에서 정한 절차, 관련 법제도, 국제인권조약에 명시된 난민의 지위 및 처우 등에 관하여 교육을 실시하여야 한다. 난민심사관의 자격과 업무수행 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

23.유엔난민기구는 난민인정심사 결정의 이론 및 실무에 관한 정부 난민심사관들의 역량 개발 및 교육 영역의 확대를 환영합니다. 난민심사관의 교육은 난민인정심사에 관련된 지식 뿐만 아니라 난민심사관의 분석 기술 및 비판적 사고 기술의 배양을 위해 필수적으로, 더 좋은 품질의 결정을 도출하고 효율성을 증진하여, 난민인정심사 적체를 방지하고 해결할 수 있게 하여 긍정적인 영향을 미칠 것입니다. 새롭게 업무를 시작하는 난민심사관들은 현장에서의 감독과 피드백이 가능한 현장 훈련을 포함하여, 관련 지식, 기술 및 태도에 관한 좋은 질의 교육을 적시에 받아야 합니다. 선별된 주제 분야에 대한 심화 교육 및 사례 결정에 대한 지속적인 감독을 통해 파악된 교육 필요를 반영한 집중 교육을 통해 전문성을 지속적으로 개발하는 것은 매우 중요합니다.[31] 유엔난민기구는 개정안의 이행을 위한 체계적인 교육 프로그램 개발을 위한 기술적 지원을 제공할 준비가 되어 있음을 거듭 강조드립니다.

c) 1 차 난민심사 과정에서의 절차적 권리 (제 5 조 제 1 항, 제 16 조, 제 18 조 제 2 항, 제 45 조의 2)

제5조(난민인정 신청)
① 대한민국 안에 있는 외국인으로서 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 할 수 있다. 이 경우 외국인은 난민인정신청서를 법무부장관이 지정하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다.

제16조(자료 등의 열람·복사)
① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서, 제8조제3항의 난민면접과정에서 생성된 녹음파일의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.
② 제8조제3항의 난민면접 과정에서 생성된 녹화파일은 난민신청자 본인이 요청하는 경우에는 지정된 장소에서 열람하게 할 수 있다.

[30] 유엔난민기구, 각주 27, 7-8 면, 제 9.2.1 항.
[31] 유엔난민기구, *난민지위심사 지체의 예방 및 저감, 각주 14, 18 면.*

제18조(난민의 인정 등)
② 법무부장관은 난민인정 신청에 대하여 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우에는 난민신청자에게 그 사유와 이의신청에 관한 사항을 적은 난민불인정결정통지서를 발급한다.

제45조의2(통역 등 지원) ① 법무부장관은 제5조제1항에 따라 난민인정신청서를 제출하는 사람 또는 제21조제1항에 따라 이의신청서를 제출하는 사람이 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우에는 신청서 접수 과정에서 통.번역을 제공할 수 있다.
② 법무부장관은 제18조제2항에 따라 난민불인정결정통지서를 발급받는 사람 또는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이의신청기각결정통지서를 발급받는 사람이 통지서에 적힌 내용을 한국어로 충분히 이해할 수 없는 경우에는 통역을 제공할 수 있다.
③ 법무부장관은 필요하다고 인정할 때에는 제1항, 제2항에 따른 통.번역 지원 업무를 민간에 위탁할 수 있다.
④ 제 3 항의 민간위탁 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

24. 유엔난민기구는 개정안 제 45 조의 2 에 규정된 바와 같이, 거점 출입국관리사무소에서 (난민신청을) 접수하는 과정에서 통·번역을 제공하는 것을 환영합니다. 동시에, 유엔난민기구는 접수 과정 중 통·번역의 제공은 재량이 아니라 의무화되어야 하며, 난민인정심사 절차에서의 통·번역이 훈련되고 자격을 갖춘 통·번역가들에 의해 제공되도록 보장할 것을 법무부에 권고드립니다. (난민신청의) 접수에서는 신청자와 관련된 모든 관련 데이터의 기록, 특정한 필요가 있는 이들의 확인 및 필요한 지원을 받을 수 있도록 의뢰(refer)하는 것을 수반합니다.[32] 효율성과 공정성 측면에서, 비호 시스템의 완전성(integrity)을 보장하기 위해 처음부터 관련 데이터와 정보를 정확하고 엄격하게 기록하는 것이 중요합니다.[33]

25. 유엔난민기구의 "*난민인정심사 절차 표준*"에 따르면, 신청자와 유엔난민기구간의 모든 의사소통은 신청자가 이해하고 명확하게 의사소통할 수 있는 언어로 이루어져야 합니다. 신청자는 접수, 1 차 심사, 이의신청, 취소, 철회(revocation), 정지(cessation) 및 재개 절차를 포함한 모든 난민인정심사 절차 단계에서, 교육을 받고 자격을 갖춘 통역인의 서비스에 접근할 수 있어야 합니다. 난민불인정 통지서는 난민 지위 신청의 거부에 대한 구체적이고 상세한 이유를 신청자가 이해하는 언어로 제공해야 합니다.[34]

d) 난민위원회 (제 25 조, 제 26 조, 제 27 조의 2 및 제 27 조의 3)

제25조 (난민위원회의 설치 및 구성)
② 위원회는 위원장 1명을 포함한 50명 이하의 위원으로 구성한다.
③ 위원회에는 전원회의와 위원회의 권한에 속하는 업무를 효율적으로 처리하기 위한 분과위원회를 둔다.
④ 전원회의는 해당 위원회 소속 위원 전원으로 구성하며, 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 위원회 및 분과위원회의 운영에 관한 사항

[32] 유엔난민기구, *공정 그리고 신속 – 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차 : 유엔난민기구 토론문*, 각주 14, 14 면.
[33] 위의 글, 6 면.
[34] 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 2.5: 유엔난민기구 난민지위심사의 해석*, 2020 년 8 월 26 일, 제 2.5.1 항, https://www.refworld.org/docid/5f3113ec4.html.

2. 분과위원회가 위원회에서 직접 처리하도록 결정한 사항
3. 그 밖에 위원회에서 처리하는 것이 필요하다고 위원장이 인정하는 사항
⑤ 분과위원회는 제4항 각호의 사항외의 사항을 심의한다.
⑥ 그 밖에 분과위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑦ 분과위원회에서 심의한 사항은 위원회에서 심의한 것으로 본다.

제26조(위원의 임명)
③ 위원의 임기는 3년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있다.
④ 위원이 궐위된 경우 새로 임명되거나 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 남은 임기로 한다.

제27조의2(의견진술 기회 부여 등)
① 위원회는 필요한 경우 이의신청을 한 사람(이하 "이의신청인"이라 한다) 또는 그 밖에 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 심의사항에 대한 의견을 들을 수 있다.
② 위원회는 필요한 경우 이의신청인에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우, 자료의 제출기한을 정할 수 있다.
③ 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있다.

제27조의3(이의신청인의 협조의무)
① 이의신청인은 위원회의 출석요구, 자료제출 요구 등에 성실히 협조하여야 한다.
② 이의신청인이 정당한 사유 없이 제27조의2제1항에 따른 위원회의 출석요구에도 불구하고 회의에 출석하지 않거나 같은 조 제2항의 기한 내에 자료를 제출하지 않은 경우 위원회는 이의신청인의 진술 또는 그 자료 없이 심의할 수 있다.

26. 유엔난민기구는 난민위원회에 충분한 인력과 자원을 할당하고 의견진술권을 적시하여, 이의신청 단계에서의 적법 절차를 강화하기 위한 노력을 환영합니다. 현재, 대부분의 난민인정신청은 1 차 심사 및 난민위원회 단계에서 불인정 결정을[35] 받고 있습니다. 유엔난민기구는 1 차 난민심사결정에 대한 행정적 이의신청이, 사실 및 법적인 문제 모두를 검토할 수 있는 권한이 있는 난민전문가들로 구성된 독립적이고 공정한 기관에 의해 이루어져야 한다는 기존 권고를 강조합니다.[36] 이런 맥락에서, 유엔난민기구는 난민위원회의 모든 위원들은 상임위원이어야 하며, 객관적이고 신뢰할 수 있는 출처의 정확한 최신 출신국정보를 수집할 책임이 있는, 훈련된 조사관들의 지원을 받을 것을 권고합니다.[37] 또한, 난민법이나 시행령에 난민위원회 전체회의 의사결정에 필요한 정족수를 명시하여 난민위원회의 위원 수 증가로 인한 의사 결정의 지연을 방지해야 할 것입니다. 추가적으로, 위에서 언급한 바와 같이, 유엔난민기구의 감독 권한과 관련하여 유엔난민기구의 옵서버(observer) 지위가 난민법에 명시되는 것을 권고합니다.

27. 개정안 제 27 조의 3 은 이의신청인의 협조 의무를 명시하고 있습니다. 1 차 심사 및 이의신청 단계 모두에서 비호신청자의 특수한 상황을 고려하여, 신청자에게 모든 필요한 증거를 제시하도록 요구해서는 안 됩니다. 특히, 비호신청자들이 종종 자신의 개별 서류 없이 피신했을 수 있다는 점을

[35] 대한민국 법무부 출입국·외국인정책본부가 발간하는 통계월보에 의하면, 2020 년 1 월부터 12 월까지의 난민인정률은 0.1%를 기록했습니다. 법무부 출입국·외국인정책본부, 2020 년 12 월 출입국외국인정책 통계월보, https://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do.
[36] 유엔난민기구, *2009 년도 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안에 대한 UNHCR 의 의견*, 각주 8, 22 면.
[37] *위의 글*, 25 면.

인정해야 합니다. 따라서, 구두 진술을 입증하기 위한 문서 증거를 제출하지 않았다는 점은, 그러한 진술이 알려진 사실과 일관되고 신청자의 일반적인 신빙성(신뢰성)이 양호한 경우, 사실로 받아들이는 데 방해 요인이 되어서는 안 됩니다.[38] 신청자는 문서 또는 기타 증거로 진술을 뒷받침할 수 없을 수 있으며, 신청자가 자신의 진술에 대한 모든 증거를 제공할 수 있는 경우는 일반적이지 않고 예외적일 것입니다. 대부분의 경우, 박해를 피해 피신하는 사람은 최소한의 필수품을 가지고, 심지어 개인 신상 문서 없이 도착했을 수 있습니다. 따라서, 원칙적으로 입증책임이 신청자에게 있지만, 모든 관련 사실을 확인하고 평가할 의무는 신청자와 심사관 사이에 공유됩니다. 실제로, 경우에 따라서는 심사관이 모든 수단을 동원하여 신청을 뒷받침하는 데 필요한 증거를 제시해야 할 수도 있습니다. 그러나, 그러한 독립적인 조사조차도 항상 성공적이지 않을 수 있으며, 또한 증거가 있기 어려운 진술이 있을 수 있습니다. 이러한 경우, 신청자의 설명이 신뢰할 수 있는 것으로 보인다면, 그에 반하는 타당한 이유가 없는 한, 신청자에게 유리한 해석을 해야 합니다.[39]

28. 이의신청자에게 본인과 가족을 위험에 빠뜨릴 수 있는 출신국 문서를 제출하거나 제공받을 수 있다고 기대해서는 안 된다는 점에 유의해야 합니다. 난민 및 비호신청자는 자신의 개인 정보 또는 이와 관련된 기타 정보를 출신국 당국이나 출신국 내의 비국가 행위자에게 알릴 경우 심각한 위해의 위험에 노출될 수 있습니다. 이와 같이, 난민신청자에게 서비스 및 지원을 제공하는 법률 조력인 및 기타 조력인들은 개별 난민신청자 또는 그 가족을 확인할 수 있는 개인 정보나 기타 정보를 공유하도록 요구되어서는 안 됩니다.[40]

e) 명백히 이유 없는 신청 (제 18 조의 2, 제 21 조 제 8 항, 제 44 조의 2)

제18조의2 (명백히 이유 없는 신청에 대한 난민불인정결정)
① 법무부장관은 난민신청자가 오로지 체류 연장 목적이나 사인간의 분쟁 또는 경제적인 이유 등 이 법에 따른 난민에 해당하지 아니함이 명백한 경우에는 “명백히 이유 없는 신청” 임을 명시하여 난민불인정결정을 한다.
② 제1항에 따른 난민불인정결정통지서 발급 등에 관하여는 제18조제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.

제21조 (이의신청)
⑧ 제7항에도 불구하고 법무부장관은 제18조의2에 따른 난민불인정결정에 대한 이의신청의 경우에는 이의신청서를 접수한 날로부터 2개월 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 이의신청에 대한 결정을 할 수 없는 경우에는 2개월의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다.

제44조의2(제소기간)
① 난민신청자는 제18조의2에 따른 결정에 이의가 있을 때에는 그 결정이 있음을 안 날부터 30일 이내에, 제18조의2에 따른 결정에 대해 제21조에 따라 이의신청을 거친 경우에는 그 이의신청에 대한

[38] 유엔난민기구, *난민 신청에서의 입증책임 및 기준*, 1998 년 12 월 16 일 , 제 10 항 https://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html.
[39] 유엔난민기구, *난민의 지위에 관한 1951 년 협약 및 1967 년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침*, 각주 5, 42 면.
[40] 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 2.1 : 유엔난민기구 난민지위심사 절차에서의 기밀 유지 정보 보호* 2020 년 8 월 26 일, https://www.refworld.org/docid/5f3112624.html.

결정이 있음을 안 날부터(행정심판을 청구한 경우 재결서의 정본을 송달받은 날부터) 30일 이내에 법원에 취소소송을 제기하여야 한다.
② 제1항의 소송은 결정이 있은 날부터, 제18조의2에 따른 결정에 대해 제21조에 따라 이의신청을 거친 경우에는 그 이의신청에 대한 결정이 있은 날부터(행정심판을 청구한 경우 재결이 있은 날부터) 90일을 경과하면 이를 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유가 있는 때에는 그러하지 아니하다.
③ 제 1 항에 따른 기간은 불변기간으로 한다.

29. 개정안에는 특정 신청에 대해 "명백히 이유 없는" 신청임을 명시하여 난민불인정 결정을 할 수 있는 불완전한 근거 목록을 포함한 조항과, 이의신청 결정 기간과 소송의 제소 기간을 제한하는 조항이 포함되어 있습니다. 유엔난민기구는 난민지위 기준과 명백히 관련이 없거나 명백히 거짓이거나 남용적인 신청은 명백히 이유 없는 신청으로 기각될 수 있음을 인지합니다. 그러나, 유엔난민기구는 개정안에서 "명백히 이유 없는" 신청으로 명시하는 기준이 너무 광범위하여 유엔난민기구의 입장이나 유엔난민기구 집행위원회 결정문의 관점과 일치하지 않음에 우려합니다.[41] 명백히 남용적 또는 명백히 사기적이거나, 난민협약과 아무런 연관성이 없는 경우에만 "명백히 이유 없는" 신청으로 간주된다는 것이 유엔난민기구의 입장입니다. 체류기간의 연장이나 경제 활동이 필요한 신청자의 경우에도 온전한 본안 심사가 필요한 비호 사유가 있을 수 있습니다.

30. 또한, 사인간의 분쟁에 근거한 비호 신청은 자동적으로 불인정하여서는 아니되고 신뢰할 수 있는 출신국정보에 근거하여, 출신국에서 효과적인 구제 및 보호를 받을 수 있는지에 강조하여 철저히 분석해야만 합니다. 비국가 행위자들이 박해의 가해자가 될 수 있음은 이미 명확히 확립된 바 있습니다. 국가에 의하지 않은 박해의 경우, 국가가 보호하려고 하지 않거나 보호를 제공할 수 없었다는 점이 입증되어야 합니다.[42] 문제는 두려움에 이르게 하는 위험이, 접근가능하고 효과적인 국가의 보호에 의해 충분히 완화되는지 여부입니다. 이러한 심사가 필요한 경우, 해당 국가의 일반적인 법질서, 사법 정의와 그 효력 등 일반적이고 구체적인 여러 요소들과 그 영향, 그리고 가용한 자원과 이를 적절하고 효과적으로 사용하여 주민을 보호할 수 있는 능력과 의지를 적절히 균형있게 평가해야 합니다.[43] 국가의 보호 능력을 볼 땐, 효과적인 법률과 절차적 체계의 존재 뿐만 아니라 국가가 그 체계를 효과적으로 구현하기 위한 능력과 의지를 가지고 있는지를 보아야 합니다.[44]

---

[41] 유엔난민기구 집행위원회, *명백히 이유 없는 혹은 남용적인 난민지위 및 비호 신청, 제 30 호 (XXXIV) - 1983*, 1983 년 10 월 20 일, 제 30 호 (XXXIV), https://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html; 유엔난민기구,*유엔난민기구 난민 위임심사에 적용될 수 있는 사건 진행 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 및 참고서*, 각주 12, 19-20 면.; 유엔난민기구, *유럽 위원회의 비호절차규정에 관한 유엔난민기구 의견서*, 각주 9, 30 면.

[42] 유엔난민기구, *박해의 주체 – 유엔난민기구 입장문*, 1995 년 3 월 4 일, 제 6 항, https://www.refworld.org/docid/3ae6b31da3.html.

[43] 유엔난민기구, *1951 년 난민의 지위에 관한 1951 년 협약 제 1 조의 해석*, 2001 년 4 월, 제 15 항, https://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html.

[44] *Molnar v. Canada (시민권 및 이민국 장관)*, [2003] 2 F.C. 339; [2002] F.C.J. No. 1425; 2002 FCT 1081, 캐나다 : 연방법원, 2002 10 월 16 일, 제 33 항, https://www.refworld.org/cases,CAN_FC,4039f1a64.html; *Elcock v. Canada (시민권 및 이민국 장관), [1999] F.C.J. 1438,* 제 15 항.

31.“명백히 이유 없는” 신청의 개념은, 명백히 이유 없을 가능성이 있음을 보여주는 지표를 근거로 하여, 특정사례를 적절한 사례 처리 양식에 배치하여 효율성을 향상시킬 수 있다는 점에서 사례관리의 유용한 도구가 될 수 있습니다. 그러나 **이 개념을 단순히 인정률이 낮은 난민 사유와 동일시해서는 안 되며, 그러한 지표가 확인되는 청구가 더 낮은 수준의 절차적 안전장치를 통해 처리되어서는 안 됩니다.**[45] 유엔난민기구는 특정 난민 신청이 명백히 이유없거나 남용적이라는 결정의 실질적인 특성 및 특정 신청에 대한 결정의 오류가 미칠 수 있는 중대한 결과, 그리고 적절한 절차적 보장이 수반되어야 하는 결정의 필요성을 확인합니다.[46]

32.명백히 이유 없는 주장에 대한 이의신청 심사 기간과 법원 제소 기간에 제한을 두는 것은, 해당인의 효과적인 구제 방안으로의 절차적 권리를 현저히 저해할 수 있습니다. 신청자에게 미칠 수 있는 잘못된 결정의 심각한 결과를 인식하여, 명백히 이유 없는 것으로 간주하는 결정은 적절한 절차적 안전장치를 보장하면서 내려야 합니다. 결정은 신청서에만 근거해서는 안 되며 자격을 갖춘 심사관에 의한 난민인정심사 면접을 포함해야 합니다.[47]

f) 철회 간주 (제 19 조의 2)

제19조의2(난민인정 신청의 철회간주)
다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민신청자가 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본다.
1. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 「출입국관리법」제30조제1항에 따른 재입국허가 없이 자발적으로 대한민국을 출국하거나 재입국허가를 받고 대한민국을 출국한 후 그 허가기간 내에 재입국하지 않은 경우
2. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 완전출국 의사를 밝히고 대한민국을 출국한 경우
3. 제 22 조제 2 항제 1 호부터 제 4 호에 해당하는 경우

33.개정안 제 19 조의 2 에는 신청자가 출국한 것으로 보이는 경우 또는 제 22 조 제 2 항에 따른 난민 취소 사유 중 하나에 해당하는 경우, 난민인정신청을 철회한 것으로 간주할 수 있는 일련의 근거가 포함되어 있습니다.

34.유엔난민기구는 “암묵적 철회(철회 간주)” 개념의 광범위한 사용이 신청자가 실제로 신청을 철회하고자 하지 않는 경우에도 대규모의 신청 거부를 초래할 수 있음에 우려합니다. 이는 결과적으로 수많은 재신청의 원인이 될 수 있으며, 이로 인해 “초기 적극 처리 (frontloading)” 원칙에 따른 비호 절차와는 반대로 오히려 절차가 길어질 수 있습니다. 일반적으로, 유엔난민기구는 심사 당국이 판단할 수 있는 모든 관련 사실과 상황을 완전히 조사한 결과, 신청자가 난민이 아니고 보충적 보호를 받을 자격도 갖추지 못했다고 결정한 경우에만 난민 신청이 불허될 수 있다고 판단합니다.

---

[45] 유엔난민기구, *유엔난민기구 난민 위임심사에 적용될 수 있는 사건 진행 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 및 참고서,* 각주 12. 20 면.
[46] 유엔난민기구 집행위원회, *명백히 이유 없는 혹은 남용적인 난민지위 및 비호 신청, 제 30 호 (XXXIV) - 1983,* 각주 41, 제(e)항.
[47] 위의 글.

35.유엔난민기구는 심사 당국이 완전한 심사를 할 수 없는 상황이 있을 수 있으며, 난민지위를 신청했음에도 불구하고, 개정안 제 19 조의 2 및 현행 난민법 제 8 조 제 6 항에 규정된 바와 같이 심사가 중단되어야 하는 경우가 있음을 인지합니다. 이러한 경우, 심사관이 특정 신청자의 상황이 본 조항의 적용범위에 해당한다는 결론을 증거에 기반해 내릴 수 있도록, 그 절차가 조항에 명시되어야 합니다. 유엔난민기구는 당국이 특정 기간 내에 신청자가 보고하지 않는 한, 그 신청이 철회된(거부된) 것으로 간주될 것임을, 신청자가 이해할 수 있는 언어로 서면 통지할 것을 권고합니다. 신청자에게는 심사 당국에 보고하여 신청을 포기한 것으로 간주된 상황이 자신의 권한 밖이었음을 입증할 기회가 주어져야 하며, 이 경우 심사를 재개하여야 합니다.

g) 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 권리로의 접근 (제 34 조 제 3 항, 제 34 조의 2, 제 39 조 제 2 항 및 제 40 조 제 2 항)

제34조(사회적응교육 등)
③ 법무부장관은 난민인정자의 사회적응을 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 정보와 상담을 제공할 수 있다.

제34조의2(취업지원) ① 법무부장관은 난민인정자가 안정적으로 생활을 영위하고 사회에 신속히 적응하는데 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업을 지원할 수 있다.
② 법무부장관은 제1항에 따른 업무와 관련하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장에게 협조를 요청하거나, 법무부장관이 지정하는 비영리법인의 장에게 위탁할 수 있다.

제39조 (인도적체류자의 처우)
② 제34조의2의 규정은 인도적체류자에게 준용한다.

제40조(생계비 등 지원)
② 법무부장관은 난민인정 신청일부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다. 다만, 난민신청자가 제5조의2제1항 각호의 사유 또는 제18조의2제1항에 해당하지 않을 가능성이 상당하고 특별한 필요성이 인정되는 경우에는 위 기간 이전이라도 취업을 허가할 수 있다.

36.유엔난민기구는 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 권리로의 접근성을 개선하기 위한 조항들이 포함된 것을 환영합니다. 유엔난민기구는 관련 조항들을 재량조항이 아닌 의무조항으로 개정하여, 실제 이행 과정에서 조항의 의도가 완전히 존중되고, 이행에 혼란을 방지할 것을 권고합니다. 또한, 유엔난민기구는 이들에 대해 난민법과 시행령에 규정된 권리가 투명하게 명시되고, 가능하다면 이러한 권리가 반영된 관련 체계도 언급할 것을 제안합니다.

h) 허위 사실이 기재된 정보의 제출로 인한 벌칙 (제 47 조)

제47조 (벌칙)
② 위조·변조되거나 허위사실이 기재된 문서 기타 자료를 제출하는 등 부정한 방법으로 난민인정 신청을 하도록 알선·권유한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
③ 영리를 목적으로 제2항의 행위를 한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

37. 현행 난민법 제 47 조 제 2 항 및 개정안 제 47 조 제 2 항 및 제 47 조 제 3 항은 난민인정심사 절차 중 허위 또는 위조 서류의 사용 및 허위 사실이 기재된 정보의 제출에 대해 난민신청자를 처벌할 수 있는 근거를 규정하고 있습니다. 유엔난민기구는 이 조항이 난민신청자에게 적용되는 경우, 1951 년 협약 제 31 조 제 1 항에 따라 규정된 비정규적 입국 및 체재에 대한 형벌 면제 기준에 부합하지 않음에 주목하고자 합니다.[48] 1951 년 협약 제 31 조 제 1 항은 "체약국은 이 협약 제 1 조와 같은 의미로 그들의 생명과 자유가 위협받는 영역에서 직접 탈출해 온 난민에게, 그들이 불법적으로 자국 영역 내에 입국하고 또는 체류하고 있다는 이유로 형벌을 과하여서는 안된다. 다만, 이는 그 난민이 지체 없이 국가기관에 출두하고 그들의 불법적인 입국 또는 체재에 대한 상당한 이유를 제시할 것을 조건으로 한다"고 규정하고 있습니다. 많은 경우, 비호신청자들은 박해를 피하기 위해 위조된 신분 증명에 의존해야 합니다. 따라서, 모든 비호신청은 각자의 입국 상황 및 조건, 해당 비호신청자가 허위 또는 위조된 문서를 사용할 수밖에 없었던 이유를 포함한 개별 사건의 특정한 상황에 근거하여 고려되어야 합니다.[49] 개정안 제 47 조 제 2 항 상의 근거는 1951 년 협약 제 31 조 제 1 항과 달리 비정규적으로 입국하는 비호신청자에 대한 처벌로 비호 절차와 결과와 관련되어 구금에 대한 위험으로 이어질 수 있습니다.[50] 유엔난민기구의 관점에서, 비호신청자들은 기본적 인권인 비호권을 주장하기 때문에, 비정규적인 방식으로 국내에 입국하거나 체재하는 다른 외국인들보다 추가적인 안전장치가 보장되어야 하는 그들의 구체적인 법적 상황을 인식하는 것이 중요합니다.[51] 이에 따라, 유엔난민기구는 해당 조항의 삭제를 촉구합니다.

결론

- 본 개정안은 행정 단계의 난민인정심사 절차에서의 적법 절차를 개선하고 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자의 권리로의 접근을 개선할 수 있는 몇 가지 환영할만한 요소를 포함하고 있습니다.

---

[48] 유엔난민기구, *난민의 지위에 관한 1951 년 협약 제 31 조: 불처벌, 구금 및 보호 [Global Consultations on International Protection/Second Track]*, 2001 년 10 월 1 일, https://www.refworld.org/docid/3bf9123d4.html.

[49] 유엔난민기구, *명백히 이유없는 난민신청에 대한 유엔난민기구 입장문*, 1992 년 12 월 1 일, 3 European Series 2, 397 면, https://www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html. 또한 난민 지위의 취소에 대해서는, "위조서류의 이용 그 자체로 난민지위신청 자체를 사기적인 것으로 간주할 수 없으며 난민지위의 자동적인 취소로 이어져서는 결코 아니 된다. 또한, 난민지위의 취소가 부정확한 진술에 대한 "처벌"이 되어서도 안된다는 점을 주지해야 한다." 유엔난민기구, *난민 지위의 취소에 관한 의견*, 2004 년 11 월 22 일, https://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html.

[50] 국제의회연맹과 유엔난민기구가 공동으로 편찬한, 국제의회연맹 국회의원을 위한 편람 제 27 호에서는 난민이 생명이나 자유가 위협받은 곳에서 곧바로 온 경우, 불법입국 및 체류를 하더라도 즉시 관련 기관에 이를 알리고 불법입국 및 체류에 대한 합당한 근거 가 있을 경우 처벌하지 않는 다는 점을 법률에 명시하도록 국회의원에게 권장하고 있습니다. 또한 비호를 요청한 개인에 대해서는 난민신청의 결과가 최종적으로 나오기 전까지는 비정규 입국이나 체류를 한 개인에 대한 법적 조치를 취하거나 지속하는 것을 방지할 수 있는 규정을 형사법제에 도입하고, 이민법 및 난민법의 관련 조항에 대한 언급을 해당 규정에 포함시켜 일관성을 유지할 것을 권하고 있습니다. 유엔난민기구, *국제 난민 보호 및 국가의 비호 체계 수립에 관한 지침*, 2017, 국회의원을 위한 편람 제 27 호, 95 면, https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html.

[51] 유엔난민기구, *유럽연합 의회 및 집행위원회의 비호신청자 수용에 대한 기준에 관한 지침 제안에 대한 유엔난민기구의 의견서*, 2011 년 6 월, 8 면, https://www.unhcr.org/513da1cc9.pdf.

- 그러나, 적격성 심사 절차의 신설과 '명백히 이유 없는' 신청의 광범위한 해석에 근거한 불인정 근거 규정으로 인하여 공정하고 효율적인 비호 절차로의 접근이 침해된다면, 이러한 개선점들의 영향은 제한적일 수 있습니다.

- 유엔난민기구의 관점에서는, 공정하고 효율적인 비호 절차를 위한 최선의 방법은 인력 배치, 사례 처리 양식 및 교육을 포함하여, 과정의 모든 단계에서 우수한 질의 의사 결정, 적절한 자원 할당 및 사례 관리 시스템을 보장하는 것입니다.

- 원칙적으로, 유엔난민기구는 재신청의 경우, 청구의 실체를 검토할 수 있는 새로운 요소가 발생 또는 제시되었는지를 사전심사할 수도 있다는 점에 동의합니다. 그러나, 이러한 예비적 심사는 이전의 청구가 온전히 본안심사받았을 경우에만 정당화됩니다. 절차적 안전성을 보장하기 위해, 개별 면접은 절차의 필수적인 부분입니다.

- 유엔난민기구는 개정안의 "명백히 이유 없는" 신청의 결정 기준이 지나치게 광범위함에 우려합니다. 유엔난민기구의 입장은 명백히 남용적 또는 명백히 거짓이거나, 1951 년 협약과의 연관성이 전혀 없는 신청의 경우에만 "명백히 이유 없는" 신청으로 간주될 수 있다는 것입니다. 이 개념은 단순히 낮은 인정률을 보이는 신청과 동일시되어서는 안 되며, 이러한 가능성을 제시하는 신청의 경우 더 낮은 수준의 절차적 안전장치에 따라 처리되어서는 안 됩니다.

- "철회 간주" 개념의 광범위한 사용은 신청자가 신청을 실제로 철회하려고 의도하지 않는 경우에도 대량의 신청 거부로 이어질 수 있습니다. 일반적으로, 유엔난민기구는 모든 관련 사실과 상황에 관한 완전한 심사를 거친 경우에만 신청이 불인정될 수 있다고 판단합니다.

- 난민신청자는 난민인정심사 절차 중 허위 또는 위조 문서, 또는 허위 정보를 제출한 이유로 벌칙을 부과받아서는 안 됩니다. 이러한 이유로 벌칙을 부과하는 것은 1951 년 협약 제 31 조 제 1 항과 부합하지 않습니다.

유엔난민기구 대한민국 대표부
서울, 2021 년 2 월 17 일