

대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서

I. 개요

1. 유엔난민기구 대한민국 대표부는 난민법 일부개정법률안¹(이하 “개정안”)에 관하여 입장을 표명할 기회를 마련해주신 대한민국 국회 법제사법위원회에 감사드립니다.
2. 유엔난민기구는 난민들에게 국제적 보호를 제공하고 각국 정부와 함께 난민 문제에 대한 영구적인 해결책을 모색하기 위해 유엔 총회로부터 그 임무를 위임 받은 기관으로서, 비호 분야의 법률에 대한 직접적인 이해관계를 가지고 있습니다.² 유엔난민기구 규정 제 8 조는 난민 보호에 관한 국제 협약의 적용을 감독할 유엔난민기구의 책임을 규정하고 있으며,³ 1951 년 난민의 지위에 관한 협약 및 1967 년 난민의 지위에 관한 의정서 (이하 통칭하여 ‘1951 년 난민협약’)는 특히 1951 년 난민협약의 적용 감독 지원 등 유엔난민기구의 임무 수행에 대한 협조 의무를 당사국에게 부여하고 있습니다 (1951 년 난민협약 제 35 조 및 1967 년 의정서 제 2 조).⁴ 유엔난민기구의 감독 기능은 법무부와 본 기구간 협력적 관계에 관하여 규정하고 있는 난민법 제 29 조에도 명시되어 있습니다.

¹ 정부 발의, 난민법 일부개정법률안, 의안번호 13939, 2021.12.17, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_L2K1V1H2M1U7F0L9R4D2O4U1K6Q2X9. 본 의견서는 첨부된 유엔난민기구의 비공식 개정안 번역본에 기초해 작성되었습니다.

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 난민협약 제 35 조 제 1 항에 따라 유엔난민기구는 “이 협약의 규정 적용을 감독하는 임무”가 있습니다.

3. 유엔난민기구의 감독 책무 수행은 부분적으로 국제 난민 법률문서, 특히 1951 년 난민협약 과 1967 년 난민의정서에 포함된 조항과 용어의 의미에 관한 해석 지침의 발행으로 이루어집니다. 이러한 지침에는 유엔난민기구의 난민의 지위에 관한 1951 년 협약 및 1967 년 의정서에 의한 난민지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침 (이하 “유엔난민기구 편람”)과 이후 발간된 여러 국제적 보호에 관한 지침들이 있습니다.⁵ 대한민국 법원은 1951 년 협약의 이행을 감독하는 임무와 함께 1951 년 협약 제 35 조에 따른 체약국의 의무와 유엔난민기구에 책임이 있다고 명시한 전문을 고려할 때 유엔난민기구 편람의 지침이 “협약의 해석과 적용에 있어 존중되어야 한다”는 것을 확인하였습니다.⁶ 본 유엔난민기구 편람은 캐나다, 영국, 미국의 대법원에서 “매우 관련 깊으며 권위있는,”⁷ 그리고 “매우 설득력 있고 권위있는”⁸ 자료로서 “중요한 지침을”⁹ 제공하며, “1951 년 협약 제 35 조에 따라, 당 기관이 협약 규정의 적용을 감독하는 책무를 수행함에 있어 편의를 제공할 체약국의 의무에 비추어 ‘상당한 비중을 두어야’” 한다고 인정받은 바 있습니다.¹⁰ 또한, 유엔난민기구 편람과 지침은 1969 년 조약법에 관한 비엔나 협약 제 31 조 제 3 항 제 B 호에 따라

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>.

⁶ 서울고등법원 2019.9.27. 선고 2019 누 47119 판결; 서울고등법원 2015.1.28. 선고 2014 누 52093 판결; 서울행정법원 2013.10.10. 선고 2013 구합 13617 판결 참조.

⁷ *Chan v. Canada (M.E.I.)*, [1995] 3 S.C.R. 593, 캐나다 대법원 1995 년 10 월 19 일 선고, www.refworld.org/cases,CAN_SC,3ae6b68b4.html 제 46 항 및 제 119 항; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 캐나다 대법원 1993 년 6 월 30 일 선고, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/1023/1/document.do> 713-714 면.

⁸ *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan*, 영국 상원 (사법위원회), 2000 년 12 월 19 일 선고, www.refworld.org/cases,GBR_HL,3ae6b73b0.html.

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

¹⁰ *Al-Sirri (FC) v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 54, 영국 대법원, 2012 년 11 월 21 일 선고, www.refworld.org/cases,UK_SC,50b89fd62.html 제 36 항. 유사한 맥락에서, 편람은 “협약상 의무에 대한 국제적 합의가 실제로 어떻게 적용되는지 알려주는 지침으로 특히 유용”하다는 평가를 받아왔습니다. *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Robinson*, 영국 항소법원(잉글랜드 및 웨일즈), 1997 년 7 월 11 일, www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3ae6b72c0.html, para. 11.

“그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행”을 반영하는데 있어 유효한 해석의 출처로 인정받고 있습니다.¹¹

4. 아래의 의견은 1951년 난민협약, 유엔난민기구 집행위원회 (“집행위”)의 결론, 유엔난민기구 지침, 그리고 상급 법원의 주요 판례에서 제시된 난민 보호에 관한 국제적 기준에 근거를 두고 있습니다. 비록 유엔난민기구 지침과 집행위의 국제적 보호에 대한 결정은 그 자체로 국가에 대한 법적 구속력은 없지만, 난민신청자와 난민에 대한 정부의 법적 책임의 형태를 보여주는 해석 방법과 처우 기준을 제시함으로써 법적확신(*opinion juris*)의 수립에 기여하고 있습니다.¹² 2000년부터 집행위의 회원국이었던 대한민국은 집행위가 만장일치로 의결한 “국제 보호에 관한 결론”을 도출하는데 기여해 오고 있습니다.
5. 또한, 아래의 의견은 2009년 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안(2009),¹³ 그리고 난민법 시행령 및 시행규칙 제정안 (2013)¹⁴에 관하여 제시한 과거의 의견들을 참고하며, 2021년 난민법 개정안에 관한 유엔난민기구의 입장 (이하 “2021년 유엔난민기구 의견서”) 또한 참고합니다.¹⁵
6. 개정안 상의 제안이유에 따르면 현행법 개정의 이유는 “난민인정자 등의 신속한 사회적응과 안정적인 국내 생활을 지원”하고, “난민신청자에 대한 인도적 지원을 강화”하며, “난민심사 제도가 체류 연장 수단으로 악용되는 것을 방지”하기 위함입니다.

¹¹ *Pushpanathan v Canada (M.C.I.)*, [1998] 1 SCR 982 제 54 항; *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan and Others*, 위의 글, para. 71.

¹² Goodwin Gill/McAdam, 국제법 상의 난민, Oxford University Press, 2007, 217 면

¹³ 유엔난민기구, 2009년도 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안에 대한 UNHCR 의 의견, 2009년 6월 15일, <https://www.refworld.org/docid/4a8d58092.html>.

¹⁴ 유엔난민기구, 대한민국 난민법 시행령 및 시행규칙 제정안에 관한 UNHCR 의 의견, 2013년 3월 26일, <https://www.refworld.org/docid/54100f8f4.html>.

¹⁵ 유엔난민기구, 대한민국 난민법 개정안에 대한 UNHCR 의 의견, 2021년 2월 17일, <https://www.refworld.org/docid/602cf8954.html>. 양 개정안의 유사성을 반영하여, 본 의견서는 2021년의 의견서와 상당 내용이 유사합니다.

7. 유엔난민기구는 아시아 지역에서 최초의 종합적인 난민 국내법으로서 대한민국 난민법의 중요성을 확인하며, 난민법 및 난민인정심사 절차를 보완 및 개선하고, 난민, 인도적체류자 및 난민신청자의 권리에 대한 접근을 확대하고자 하는 대한민국 정부의 노력에 사의를 표합니다. 또한, 2020 년 최초 공개된 난민법 개정안을 보완한 정부의 노력, 특히 2021 년 유엔난민기구 의견서에서 우려를 표명했던 “명백히 이유없는 신청”의 개념 관련 내용의 철회에 대하여 감사를 표합니다.¹⁶
8. 본 의견서를 제공함에 있어 유엔난민기구의 목표는 두 가지입니다. 첫째, 유엔난민기구는 개정될 난민법이 난민법과 관련된 국제적 기준에 부합하도록 대한민국 정부를 조력하고자 합니다. 둘째, 공정하고 효율적인 비호 절차를 수립하기 위하여 대한민국 정부에서 수행하는 노력을 지원하기 위한 기술적인 지원을 하고자 합니다.
9. 본 의견서는 크게 두 항목으로 나뉘어집니다. 제 2 부는 개정안에 포함되어 있지 않은 난민법의 일부 조항을 포함한 일반적인 의견을 제시하며, 제 3 부에서는 개정안의 개별 조항에 대한 구체적인 의견을 제시합니다.
10. 유엔난민기구는 대한민국 국회가 아래 의견을 고려해 줄 것을 요청하며, 아래 의견과 그것의 이행과 관련된 향후 협력을 고대합니다. 유엔난민기구는 한국 정부와 국내 비호 체계의 개편에 관한 더 심도 있고 구체적인 논의를 할 준비가 되어 있습니다.

II. 일반 의견

11. 유엔난민기구는 비호절차의 공정성과 효율성을 개선하기 위한 제안에 감사를 표합니다. 이와 관련하여, 다음의 측면들이 고려되어야 합니다.

가) 영토 및 비호 절차로의 접근

¹⁶ 위의 글, paras. 29-32.

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(이에는 유엔난민기구에 연락하는 기회를 포함합니다), 충분한 자격을 갖춘 심사관에 의해 수행되어야 합니다.¹⁷ 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.¹⁸ 출입국항에서의 심사가 진행중인 비호신청자에게는 적절한 지원(reception arrangement)이 마련되어야 합니다. 이와 관련하여, 유엔난민기구는 공항을 포함한 출입국항에서의 심사 방식이 비호 절차로의 효과적인 접근을 침해하지 않고 강제송환금지 원칙의 존중을 보장할 수 있도록, 난민법 제 6 조의 개정을 제안합니다.¹⁹

나) 높은 질의 개별 심사 결정 및 사례 처리 방식

절차적 안전장치에 따라 높은 질의 난민인정심사 절차를 유지하여 공정한 개별 결정을 내리는 것은, 심사 결정의 효율성 보장과 양립할 수 있으며 상호 이익이 될 수 있습니다. 보호가 명백히 필요한 출신국의 신청자에게는 간이 절차를 적용하는

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

¹⁸ 이는 최근 국가인권위원회에 의해서도 지적된 바 있습니다. 국가인권위원회, 공항 장기체류 난민신청 아동 인권 보호에 관한 의견표명, 2020년 4월 21일, <https://www.refworld.org/docid/5f8955f34.html>. 다음의 문서도 참조. 유엔난민기구, 국제 난민 보호 및 국가의 비호 체계 수립에 관한 지침, 2017, 국회의원을 위한 편람 제 27호, 162면, <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>

¹⁹ 유엔난민기구, 공항 환승구역 및 “국제”영역에서 국제적 보호를 요청하는 사람에 대한 법적 고려, 각주 17. 유엔난민기구, 강제송환금지 원칙에 대한 문서, 1997년 11월, <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>.

등의 다양한 사례 처리 전략은,²⁰ 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 마련하는 방식으로 안보와 관련된 문제 대응에 기여할 수 있습니다.²¹ 초기 적극 처리(frontloading), 사례 분류(triaging) 및 다양한 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.²²

12. 2019년 글로벌 난민 포럼 (GRF)에서 서약한 대한민국 정부의 난민인정심사 역량 개발 의지에 주목하며,²³ 유엔난민기구는 개별 심사 결정의 질을 높이고 적절한 사례 처리 방식을 고려하려는 노력을 환영하고, 정부가 필요한 지원을 제공하고자 합니다. 여기에는 1차 및 2차 단계에서 결정의 질을 높여, 비호심사체계에 대한 신청자와 여론의 신뢰가 향상될 수 있도록 하기 위한 지속적인 협의와 체계적인 개발이 포함됩니다.²⁴ 유엔난민기구는 난민인정심사 결정의 절차적이고 실질적인 사안들에

²⁰ 유엔난민기구, 유엔난민기구 난민 위임심사에 적용될 수 있는 사건 진행 방식, 용어 및 개념에 대한 용어집 및 참고서, 2020년, <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>.

²¹ 유엔난민기구, 난민지위심사, 2016년 5월, EC/67/SC/CRP.12, 4면, <https://www.refworld.org/docid/57c83a724.html>

²² 유엔난민기구, 난민지위심사 지체의 예방 및 저감, 2018년 1월, PPLA/2018/03, <https://www.refworld.org/docid/5b1a38374.html>. 유엔난민기구, 유엔난민기구 토론문: 공정 그리고 신속 - 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차, 2018년 7월 25일, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html> 참조.

²³ 대한민국이 글로벌 난민 포럼에서 서약한 내용은 다음과 같습니다. “2013년 독립된 난민법을 제정한 아시아 최초의 국가로서, 대한민국은 난민 지위 심사를 위해 제도적 및 인적 역량의 강화를 위한 지속적인 노력을 기울여왔습니다. 이를 위해 대한민국 정부는 2013년 법무부 산하에 난민 관련 문제를 다루는 부서를 창설했습니다. 또한 2016년에는 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 8명에서 2019년 7월 기준 91명까지 크게 증가했습니다. 대한민국 정부는 이의신청만을 다루는 부서를 창설하는 등 난민지위심사에 대한 전문성을 제고하기 위한 다양한 노력을 기울일 것입니다.” <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions>

²⁴ 유엔난민기구, 난민지위심사 지체의 예방 및 저감, 각주 22, 참조

대한 지침에 관하여 의견을 제공하고, 비대면 및 대면 교육뿐만 아니라 현장에서의 교육을 통해 다양한 유형의 사례 및 주제에 대해 정기적인 교육을 진행할 준비가 되어 있습니다.

13. “난민인정자, 인도적 체류자 및 난민신청자”의 강제 송환을 금지하는 난민법 제 3 조와 관련하여, 유엔난민기구는 국제난민법에 따른 강제송환의 금지는 난민 인정사실 여부와 관계없이 (난민인정행위는 성질상 선언적입니다) 난민 모두에게 적용되며, 명시적으로 난민 지위를 신청하지 않은 개인들도 여기에 포함된다는 점에 주목합니다. 마찬가지로, 국제인권법 상의 강제송환의 금지는²⁵ 고문, 학대 또는 기타 심각한 인권침해로 인해 돌이킬 수 없는 위해를 입을 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 모든 사람에게 그의 지위와 무관하게 적용됩니다.²⁶ 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. 유엔난민기구는 인도적 체류 자격이 1951 년 난민협약에 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 난민협약 상 난민 지위 기준을 해석할 것을 대한민국에 요청합니다.²⁷ 이는, 특히 무력 충돌과 폭력의 맥락에서 제출된 난민 사유와 관련이 있습니다.²⁸

²⁵ 한국은 이러한 의무를 명시적으로 정하는 여러 인권조약의 가입국이며, 여기에는 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 (“고문방지협약”), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (“자유권규약”) 등이 있습니다. 고문과 자의적 생명의 박탈의 금지는 이에 대한 위협으로의 강제송환 금지를 포함하는데, 국제관습법의 일부이며 강행규범의 지위를 취득하였습니다.

²⁶ 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 19.

²⁷ 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>

²⁸ 유엔난민기구 집행위원회, 국제적 보호에 관한 지침 제 12 호: 난민의 지위에 관한 1951 년 난민협약과 1967 년 난민의정서 제 1 조 제 A 항 제 2 호 및 지역 협약상 난민의 정의에 근거한 무력 분쟁 및 폭력 사태에서의 난민 신청, 2016 년 12 월 2 일, HCR/GIP/16/12, <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>.

15. 유엔난민기구는 필요로 하는 이들에게 보충적 보호를 부여할 때, 가장 높은 수준의 안정성과 확실성을 보장하기 위해 이들의 인권과 기본적 자유를 차별없이 보장하고, 관련 국제문서 상 기준을 반영하며, 아동 최선의 이익 및 가족 결합 원칙을 존중할 것을 권고합니다.²⁹ 더불어, 1951 년 난민협약 제 34 조에 명시된 바와 같이, 대한민국이 난민의 귀화를 장려할 수 있는 조항의 도입을 검토할 것을 권고합니다.³⁰

III. 개정안 조항에 대한 구체적 의견³¹

16. 이하에서 유엔난민기구는 개정안의 세부 조항에 대한 구체적 의견, 즉, 가) 적격성 심사, 나) 난민심사관 교육, 다) 취하 간주, 라) 난민위원회, 마) 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 권리, 바) 1 차 난민심사 과정에서의 절차적 권리, 그리고 사) 허위 사실이 기재된 정보의 제출로 인한 벌칙에 관한 구체적 의견을 제시합니다.

가) 적격성 심사 (제 5 조 2 항)

제 5 조의 2. (재신청자에 대한 적격심사)

(1) 다음 각 호의 사람은 제 5 조에 따른 난민인정 신청을 다시 하는 경우 난민인정 재심사의 적격 여부에 대한 심사를 받아야 한다.

1. 제 4 항제 2 호에 따른 난민인정 재심사 부적격 결정을 받은 사람
2. 제 8 조제 6 항 후단에 따라 난민인정 심사가 종료된 사람
3. 제 18 조제 1 항·제 2 항 및 제 19 조에 따른 결정을 받기 전에 난민인정 신청을 취하한 사람

²⁹ 유엔난민기구 집행위원회, 보충적 국제 보호 제공에 관한 결정문 제 103 호 (LVI) - 2005 각주 20, 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/47fd49d.html> 참조

³⁰ 유엔난민기구, 출입국관리법 및 국적법 개정안에 대한 유엔난민기구의 의견, 2012 년 10 월 29 일, <https://www.refworld.org/docid/509924e62.html> 참조.

³¹ 이하 개정안의 추가된 조항은 밑줄로 표기하기로 함

4. 제 18 조제 2 항 및 제 19 조에 따른 난민불인정결정을 받은 사람
 5. 제 22 조 항 또는 제 2 항에 따라 난민인정결정이 취소 또는 철회된 사람
 6. 제 22 조의 2 제 1 항에 따라 난민인정 신청 또는 이의신청을 취하한 것으로 보는 사람
- (2) 법무부장관은 제 1 항 각 호에 해당하는 사람이 제 5 조에 따른 난민인정 신청을 다시 한 경우에는 난민인정신청서가 제출된 날부터 21 일 이내에 난민인정 재심사의 적격 여부를 결정하여야 한다.
 - (3) 법무부장관은 제 2 항의 기간 내에 적격 여부를 결정하지 못하면 제 8 조에 따라 난민인정 심사 절차를 진행하여야 한다.
 - (4) 법무부장관은 제 2 항에 따라 난민인정 재심사의 적격 여부를 결정 할 때에는 제 1 항 각 호의 결정 등의 이유가 된 사정에 중대한 변경이 있는지를 심사하여야 한다. 이 경우 중대한 사정변경에 따른 난민인정 재심사 적격 여부의 결정은 다음 각 호의 구분에 따른다.
 1. 중대한 사정변경이 있는 경우: 난민인정 재심사 적격 결정
 2. 중대한 사정변경이 없는 경우: 난민인정 재심사 부적격 결정
 - (5) 법무부장관은 제 4 항제 1 호에 따른 난민인정 재심사 적격 결정을 받은 사람에게 대하여 제 8 조에 따른 난민인정 심사 절차를 진행하여야 한다..
 - (6) 법무부장관은 제 4 항제 2 호에 따른 난민인정 재심사 부적격 결정을 받은 사람에게 그 사유를 적은 난민인정 재심사 부적격 결정통지서를 발급하여야 한다.
 - (7) 법무부장관은 제 4 항에 따라 중대한 사정변경이 있는지를 심사할 때에는 해당 적격심사를 받는 사람(이하 “적격심사대상자”라 한다)에게 중대한 사정변경에 대하여 소명할 기회를 주어야 한다.
 - (8) 법무부장관은 제 4 항에 따라 중대한 사정변경이 있는지를 심사하기 위하여 필요한 경우에는 난민심사관 또는 난민전담공무원으로 하여금 적격심사대상자에 대하여 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.
 1. 문서 등 자료의 제출 요구
 2. 출석 요구
 3. 질문 또는 면접의 실시

17. 개정안 제 5 조의 2는 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.
18. 신청자가 이전 신청의 심사 이후에 추가적인 증거를 제출하거나 새로운 쟁점을 제기하고자 하는 데에는 여러가지 이유가 있을 수 있습니다. 이러한 이유에는 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 직·간접적 위반에 기초한 두려움, 관련 사실 및 증거에 대한 적절한 검토 및 평가를 방해했을 수 있는 이전 절차에서의 결함 또는 오류, 트라우마, 수치심 또는 기타 방해 요인으로 인해 이전 심사 절차에서 신청자가 완전한 구두 진술을 못했을 수 있는 상황, 또는 이전 심사 절차 이후 신청자가 새롭게 취득하였거나 새롭게 발생한 추가적인 관련 증거 등이 있을 수 있습니다.³²
19. 유엔난민기구는, 원칙적으로 재신청에 있어 주장의 실질에 대한 검토를 필요로 하는 새로운 요소가 발생하였거나 제시되었는지를 사전심사할 수 있다는 데 동의합니다. 이러한 접근방식은 요건을 충족하지 못하는 재신청을 신속하게 식별할 수 있게 합니다. 그러나 유엔난민기구는 이러한 예비 심사는 이전 절차에서 주장이 온전히 본안심사를 받은 경우에만 정당화된다는 입장입니다.³³
20. 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 일정 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

³² 유엔난민기구, 비호 절차의 개선 : 법제 및 실천의 비교분석과 제안 - 주요 내용 및 제안, 2010년 3월, 72-73면, <https://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>

³³ 위의 글.

심사에 기초합니다. 선별 심사 과정에서는 개별 면접을 실시할 수 있습니다.³⁴ 적합하게 1 차 불인정결정 및 이의신청 기간의 통지가 이루어진 신청자에 대해서는, 신청자의 개인적 상황에서의 중요한 변동 사항이나, 현지 체재 중 난민 신청에 따른 난민지위를 포함하여, 신청자의 난민지위 적격 여부에 영향을 줄 수 있는 국적국/상주국 여건의 중요한 변동 사항 등이 심사 재개의 근거가 될 수 있습니다. 또한 적합하게 1 차 불인정결정 및 이의신청 기간의 통지가 이루어진 신청자에 대해서는 이전의 심사가 적절하게 결정되지 않았다는 것을 보여주는 신뢰할 수 있고 중요한 새로운 정보가 있는 경우, 신청이 이전에 부적절하게 결정되었다고 믿을 만한 중대한 사유가 있는 경우, 난민지위에 대한 적격 근거가 적절하게 검토되거나 다루어지지 않았음을 보여주는 새로운 정보가 있는 경우 등도 심사 재개의 근거가 될 수 있습니다.³⁵

21. 재신청의 예비적 심사에서는 절차적 안전장치가 핵심입니다. 개별 면접은 신청자가 신청 이유를 포괄적이고 직접적으로 심사 당국에 설명하고 입증할 수 있는 기회를 제공하고, 심사 당국이 가능한 한 모든 관련 사실과 진술의 신빙성(신뢰성)을 정립할 수 있는 기회를 제공하기 때문에, 효과적이고 공정한 비호 절차의 필수적인 부분입니다.³⁶ 유엔난민기구는 원칙적으로, 모든 신청자에게 적격 심사(해당 조항과 같은 경우) 및 본안 심사 단계 모두에서, 개별 면접 기회가 보장되어야 한다고 항상 강력하게 권고해 왔으며, 이에 대한 예외는 심사 당국이 가용한 증거를 근거로 난민 인정 결정을 내릴 수 있는 경우 또는 신청자가 자신의 통제 범위를 벗어난 상황의 지속으로 인해 면접에 참석할 수 없거나 부적합한 경우가 있으며, 후자의 경우 면접은 연기되어야 할 것입니다.

22. 특히, 난민 신청이 “명시적” 또는 “암묵적” 철회(철회 간주)라는 개념에 근거하여 불인정되었고, 이에 따라 이후의 신청이 “재신청”으로 고려되는 경우, 개별 면접이 이루어지지 않았을 수 있습니다. 이러한 경우, 국가는 개별 면접을 생략하는 방안을

³⁴ 유엔난민기구, 유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 9: 난민지위심사 사건종결 및 재개, 2020년 8월 26일, 제 9.2.2 항, <https://www.refworld.org/docid/5e87076115.html>.

³⁵ 위의 글, 7-8면, 제 9.2.1 항.

³⁶ 유엔난민기구, 유엔난민기구 토론문: 공정성 과 신속성 - 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차, 각주 22, 10면.

택하면 안 됩니다. 모든 사람은, 재신청인 경우를 포함하여, 효과적인 구제를 받을 권리가 있습니다. 1 차 심사 또는 이의신청 결정 이전에 본인의 신청이 철회된 신청자가 이후 신청하는 경우, 해당 신청은 재개되어야 하며 1 차 심사 또는 이의신청 단계로 회부되어야 합니다. 또한, 이의신청을 기한 내에 제출하지 못하여 심사가 종결된 경우, 해당 신청자가 불인정 결정 및 이의신청 기간에 관해 적합하게 통지받았음을 확인할 수 없다면, 해당 신청은 이의신청 심사를 목적으로 재개되어야 합니다.³⁷

나) 난민심사관 교육 (제 8 조 2 항)

제 8 조의 2 (난민심사관 등)

(1) 지방출입국·외국인관서에 난민신청자에 대한 면접과 사실조사 등을 전담하는 난민심사관 및 난민전담공무원을 둔다.

(2) 법무부장관은 난민심사관 및 난민전담공무원에게 다음 각 호의 사항에 관한 교육을 실시하여야 한다:

1. 난민신청자에 대한 면접과 사실조사에 필요한 전문지식
2. 난민 관련 법제도·절차
3. 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약에서 규정하는 난민의 지위 및 처우
4. 그 밖에 난민 업무의 처리를 위하여 법무부장관이 필요하다고 인정하는 사항

(3) 난민심사관 및 난민전담공무원의 자격, 업무수행 및 교육에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

23. 유엔난민기구는 난민인정심사 결정절차의 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 배양에 필수적이며, 더 좋은 품질의 결정을 도출하고 효율성을 증진하여, 난민인정심사 적체를 방지하고 이를 해결하는데 긍정적인 영향을 미칠 것입니다. 새롭게 업무를 시작하는 난민심사관들은 현장에서의 감독과 피드백이 가능한 현장 훈련을 포함하여,

³⁷ 유엔난민기구, 각주 34, 7-8 면, 제 9.2.1 항.

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.³⁸ 유엔난민기구는 개정안의 이행을 위한 체계적인 교육 프로그램 개발을 위한 기술적 지원을 제공할 준비가 되어 있음을 거듭 강조드립니다. 난민심사 품질보증 사업 (quality assurance initiative)과 같은, 법무부와 유엔난민기구 간 협력사업 등을 통하여 현행 난민심사절차를 면밀히 점검하여, 교육이 필요한 영역을 확인할 수 있을 것입니다.

다) 취하 간주 (제 22 조 2 항)

제 22 조의 2 (난민인정 신청 등의 취하 간주)

(1) 난민신청자가 제 5 조·제 6 조 또는 제 21 조에 따라 난민인정을 신청하거나 이의신청을 한 후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 해당 난민인정 신청 또는 이의신청을 취하한 것으로 본다:

1. 제 22 조 제 2 항 제 1 호부터 제 4 호까지의 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우.
2. 「출입국관리법」 제 30 조 제 1 항에 따른 재입국허가를 받지 아니하고 자발적으로 대한민국에서 출국한 경우
3. 「출입국관리법」 제 37 조의 2 제 1 항제 1 호 및 제 3 호(같은 항 제 1 호에13 - 9 - 준하는 경우로 한정한다)에 해당하는 경우로서 대한민국에서 출국한 경우
4. 「출입국관리법」 제 37 조의 2 제 1 항제 2 호 및 제 3 호(같은 항 제 2 호에 준하는 경우로 한정한다)에 해당하는 경우

(2) 법무부장관은 제 5 조·제 6 조 또는 제 21 조에 따라 난민인정 신청이 나 이의신청을 받은 때에는 법무부령으로 정하는 바에 따라 그 신청자에게 제 1 항에 관한 사항을 즉시 서면과 구두로 고지하여야 한다.

24. 개정안 제 22 조의 2 에는 재입국허가 없이 대한민국에서 자발적으로 출국하였을 경우, 허가 기간 내 대한민국에 입국하지 않았을 경우, 또는 제 22 조 제 2 항에 따른 난민인정결정 철회 사유 중 하나에 해당하는 경우, 난민인정신청을 철회한 것으로

³⁸ 유엔난민기구, 난민지위심사 지체의 예방 및 저감, 각주 22, 18 면

간주할 수 있는 일련의 근거가 포함되어 있습니다. 이 조항은 심사당국이 난민신청자의 작위 또는 부작위에 근거하여 신청이 암묵적으로 철회된 것으로 간주할 수 있도록 하는 난민법 상 두 개의 조항 중 하나입니다. 다른 조항인 제 8 조 6 항은 난민심사 면접에 3 회 불출석하는 등의 사유로 법무부장관이 해당 난민심사를 종료할 수 있도록 하고 있습니다.

25. 유엔난민기구는 “암묵적 철회(철회 간주)” 개념의 광범위한 사용이 신청자가 실제로 신청을 철회하고자 하지 않는 경우에도 신청 거부를 초래할 수 있음에 우려합니다. 이는 결과적으로 새로운 적격심사 또는 본안심사로 이어지는 다수의 재신청을 초래할 수 있으며, 이는 난민심사절차가 지연되고 제도의 효율성이 악화되는 결과가 될 것입니다. 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.

26. 심사 당국이 완전한 심사를 할 수 없는 상황이 있을 수 있으며, 난민지위를 신청했음에도 불구하고, 개정안 제 22 조의 2 및 현행 난민법 제 8 조 6 항에 규정된 바와 같이 심사가 중단되어야 하는 경우가 존재할 수 있습니다. 신청자가 선의로 허가된 기간내 대한민국 영토로 귀환하지 못하였거나, 면접요청 또는 출석 요구를 선의로 받지 못하거나 응답하지 못했을 경우 등이 그러합니다. 이러한 경우, 심사관이 특정 신청자의 상황이 이 두 조항의 적용범위에 해당한다는 결론을 증거에 기반해 내릴 수 있도록, 그 결정 절차가 구체적으로 명시되어야 합니다. 유엔난민기구는 이 두 조항이 적용되는 경우에는, 특정 기간 내에 신청자가 연락하지 않는 한 그 신청이 철회된(거부된) 것으로 간주될 것임을 신청자가 이해할 수 있는 언어로 사전 서면 통지할 당국의 의무를 정할 것을 권고합니다. 신청자에게는 심사 당국에 연락하여 신청을 포기한 것으로 간주된 상황이 불가피 했음을 입증할 기회가 주어져야 하며, 이 경우 심사를 재개하여야 합니다.

라) 난민위원회(제 25 조, 26 조, 27 조 2 항, 제 27 조 3 항)

제 25 조 (난민위원회의 설치 및 구성)

(1) 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 법무부에 난민위원회(이하 “위원회”)를 둔다.

1. 제 21 조제 1 항에 따른 이의신청에 관한 사항
2. 위원회 및 제 27 조의 2 제 3 항에 따른 분과위원회의 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 위원회에서 처리하는 것이 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

(2) 위원회는 위원장 1 명을 포함한 50 명 이하의 위원으로 구성한다. 이 경우 중앙행정기관 소속 공무원이 아닌 위원(이하 “위촉위원”이라 한다)이 전체 위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.

제 26 조 (위원의 임명)

- (3) 위원의 임기는 3 년으로 하고, 한 차례만 연임할 수 있다.
- (4) 위원이 궐위된 경우 새로 임명되거나 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 남은 임기로 한다.

제 27 조의 2 (위원회의 회의)

- (1) 위원회의 회의는 위원장과 위원장이 매 회의마다 지정하는 8 명 이상 14 명 이내의 위원으로 구성하되, 위촉위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 구성하여야 한다.
- (2) 위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- (3) 제 25 조 제 1 항제 1 호에 따른 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.
- (4) 분과위원회에서 심의하여 위원 전원의 합의로 의결한 사항은 위원회가 심의하여 의결한 것으로 본다.

제 28 조 (의견 청취 및 자료 제출 등)

- (1) 위원회(분과위원회를 포함한다. 이하 같다)는 제 25 조제 1 항제 1 호의 이의신청에 관한 사항의 심의에 필요한 경우 이의 신청인 또는 그 밖의 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 의견을 들을 수 있다.
- (2) 위원회는 필요한 경우 이의 신청인에게 기한을 정하여 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.

(3) 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있다.

(4) 이의신청인은 제 1 항 및 제 2 항에 따른 위원회의 출석 요구 및 자료제출 요구에 성실히 협조하여야 한다.

(5) 위원회는 이의신청인이 정당한 사유 없이 제 1 항에 따른 위원회의 출석 요구에 응하지 아니하거나, 제 2 항에 따른 기한까지 자료를 제출하지 아니한 경우 이의신청인의 진술이나 그 자료 없이 이의신청을 심의할 수 있다.

(6) 제 1 항부터 제 5 항까지, 제 25 조부터 제 27 조까지 및 제 27 조의 2 에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

27. 유엔난민기구는 난민위원회에 충분한 인력과 자원을 할당하고, 의견진술에 대한 근거를 명시하여 이의신청 단계에서의 적법 절차를 강화하기 위한 노력을 환영합니다. 현재, 대부분의 난민인정신청은 1 차 심사 및 난민위원회 단계에서 불인정 결정을 받고 있습니다.³⁹ 유엔난민기구는 1 차 난민심사결정에 대한 행정적 이의신청에 대한 심사가, 사실 및 법적인 문제 모두를 검토할 수 있는 권한이 있는 난민전문가들로 구성된 독립적이고 공정한 기관에 의해 이루어져야 한다는 기존 권고를 반복합니다.⁴⁰ 이러한 맥락에서, 유엔난민기구는 난민위원회의 모든 위원들은 상임위원으로 구성하고, 객관적이고 신뢰할 수 있는 출처의 정확한 최신 출신국정보를 제공할 책임이 있는 숙련된 연구관들의 지원을 받을 것을 권고합니다.⁴¹ 추가적으로, 위에서 언급한 유엔난민기구의 감독 권한과 관련하여, 유엔난민기구의 옵서버(observer) 지위가 난민법에 명시되는 것을 권고합니다.

마) 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 권리 (제 34 조 3 항, 제 34 조 2 항, 제 39 조 2 항 및 제 40 조 2 항)

제 34 조 (사회적응교육 등)

³⁹ 대한민국 법무부 출입국·외국인정책본부가 발간하는 통계월보에 의하면, 2021 년 1 월부터 12 월까지의 난민인정률은 3.0%를 기록했습니다. 법무부 출입국·외국인정책본부, 2021 년 12 월 출입국외국인정책 통계월보, <https://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do>.

⁴⁰ 유엔난민기구, 2009 년도 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안에 대한 UNHCR 의 의견, 각주 13, 22 면

⁴¹ 위의 글, 25 면.

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

제 34 조의 2 (취업지원)

(1) 법무부장관은 난민인정자가 국내에서 안정적인 생활을 영위하고 사회에 신속하게 적응하는 데 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민인정자에게 취업에 필요한 지원을 할 수 있다.

(2) 법무부장관은 제 1 항에 따른 취업지원과 관련하여 지방자치 단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

(3) 법무부장관은 제 1 항에 따른 취업지원 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관이 지정하는 비영리법인에 위탁할 수 있다.

제 39 조 (인도적체류자의 처우)

(1) 법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다.

(2) 법무부장관은 제 1 항에 따른 허가를 받은 인도적체류자에게 취업에 필요한 지원을 할 수 있다.

(3) 제 2 항에 따른 취업지원에 관하여는 제 34 조의 2 를 준용한다. 이 경우 “난민인정자”는 “인도적체류자”로 본다.

제 40 조 (생계비 등 지원)

(3) 법무부장관은 제 2 항에도 불구하고 인도적 사정 등으로 특별히 취업을 허가할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 난민인정 신청일부터 6 개월이 지나지 아니한 경우에도 취업을 허가할 수 있다.

28. 유엔난민기구는 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 권리를 개선하기 위한 조항들이 포함된 것을 환영합니다. 유엔난민기구는 관련 조항들의 실제 이행 과정에서 조항의 취지가 완전히 반영되고 이행 상의 혼란을 방지하기 위해 이 조항들을 재량조항이 아닌 의무조항으로 개정할 것을 권고합니다. 또한, 유엔난민기구는 위 집단과 관련하여 난민법과 시행령에 규정된 권리가 투명하게 제시되고, 가능하다면 이러한 권리가 반영된 관련 체계도 제시할 것을 제안합니다

29. 개정안 제 2 조 제 4 호는 적격성 심사가 진행 중인 신청자들을 난민신청자의 범위에서 제외하였는데, 이는 유급노동에 대한 허가를 포함하여 그들의 권리 및 처우에 대한 접근의 박탈로 이어질 것입니다. 재신청 사실로 인해 수용 조건이

축소되거나 철회되어서는 안 되며, 국가는 최소한 모든 비호신청인의 품위 있는 생활 수준(dignified standard of living)을 보장하여야 합니다. 이는 재신청의 적격성 여부에 대한 심사가 진행될 때를 포함합니다.⁴²

바) 1 차 난민심사 과정에서의 절차적 권리 (제 45 조의 2)

제 45 조의 2(통역 또는 번역의 지원)

(1) 법무부장관은 다음 각 호의 사람이 우리말로 의사표현을 할 수 없거나 우리말로 적힌 내용을 이해할 수 없는 경우에는 각 호에 따른 신청을 접수하거나 각 호에 따른 결정통지를 할 때에 통역(제 1 호 및 제 5 호의 경우에는 번역을 포함한다)을 지원할 수 있다.

1. 제 5 조제 1 항 및 제 6 조제 1 항에 따라 난민인정을 신청하는 사람
2. 제 5 조의 2 제 4 항제 2 호에 따른 난민인정 재심사 부적격 결정을 받는 사람
3. 제 6 조제 3 항에 따른 난민인정 심사 불회부 결정을 받는 사람
4. 제 18 조제 2 항 및 제 19 조에 따른 난민불인정 결정을 받는 사람
5. 제 21 조제 1 항에 따라 이의신청을 하는 사람
6. 제 21 조제 6 항에 따라 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받는 사람
7. 그 밖에 법무부장관이 통역을 지원할 필요가 있다고 인정하는 사람

(2) 법무부장관은 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제 1 항에 따른 통역·번역 지원 업무를 해당 업무에 필요한 인력과 자격을 갖춘 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

30. 유엔난민기구는 개정안 제 45 조의 2 에 규정된 바와 같이, 난민신청 및 신청접수 단계를 포함하여 난민신청자들에게 통역 또는 번역을 제공하는 것을 환영합니다. 동시에, 유엔난민기구는 조항의 재량적 성격에 따라 일부 신청자들이 통·번역을

⁴² 유엔난민기구, 국제 보호를 위한 신청인의 수용 기준 관련 2013 년 6 월 26 일 유럽연합 의회 및 정상회의의 2013/33/EU 지침 제안에 대한 유엔난민기구 의견(UHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)), 2015 년 4 월, <https://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>, 49 면.

제공받지 못할 수 있다는 점에 대하여 우려를 표합니다.⁴³ 따라서, 난민신청 접수단계에서 통·번역의 제공을 의무화하고 법무부가 난민인정심사 절차에서의 통·번역이 훈련되고 자격을 갖춘 통·번역가들에 의해 제공되도록 보장할 것을 권고합니다. 난민신청 접수는 신청자와 관련된 모든 관련 데이터의 기록, 특정한 필요가 있는 사람의 식별 및 그들이 필요한 지원을 받을 수 있도록 의뢰하는 것을 수반합니다.⁴⁴ 효율성과 공정성 측면에서, 보호체계의 완전성(integrity)을 보장하기 위해 처음부터 관련 데이터와 정보를 정확하고 엄격하게 기록하는 것이 중요하며,⁴⁵ 이는 적절한 번역 및 통역으로 지원될 수 있습니다.

31. 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.⁴⁶

사) 허위 사실이 기재된 정보의 제출로 인한 벌칙 (제 47 조)

제 47 조(벌칙)

(2) 위조·변조되거나 허위사실이 기재된 문서나 그 밖의 자료를 제출하는 등의 부정한 방법으로 다음 각 호의 신청 등을 하도록 알선하거나 권유한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다

1. 제 5 조에 따른 난민인정 신청

2. 제 21 조에 따른 이의신청

⁴³ 이와 관련하여, “난민법 일부개정법률안 비용추계서 미첨부 사유서” 상에서 법무부가 지원 제외 대상 신청 선별 기준에 대한 구체적인 설명 없이 “난민협약 및 난민법 상 박해 사유에 해당하지 않는 난민신청은 통역 등 지원 대상에서 제외”할 의사를 밝힌 것에 주목합니다.

⁴⁴ 유엔난민기구, 유엔난민기구 토론문: 공정성 그리고 신속성 - 유럽연합에서의 신속하고 간소화된 절차, 각주 22, 14면.

⁴⁵ 위의 문서, 6면.

⁴⁶ 유엔난민기구, 유엔난민기구 난민지위심사 절차 상 기준 2.5 : 유엔난민기구 난민지위심사 절차에서의 해석, 제 2.5.1 항 2020년 8월 26일, <https://www.refworld.org/docid/5f3112624.html>.

3. 다음 각 목의 결정에 대한 행정심판 또는 행정소송 제기

가. 제 5 조의 2 제 4 항제 2 호에 따른 난민인정 재심사 부적격 결정

나. 제 6 조제 3 항에 따른 난민 인정 심사 불회부 결정

다. 제 18 조제 2 항 및 제 19 조에 따른 난민불인정결정

(3) 영리를 목적으로 제 2 항의 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

32. 현행 난민법 제 47 조 제 2 호, 개정안 제 47 조 2 항 및 제 47 조 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 난민협약 제 31 조 제 1 항에 따라 규정된 비정규적 입국 및 체재에 대한 형벌 면제 기준에 부합하지 않음에 주목하고자 합니다.⁴⁷ 협약 제 31 조 제 1 항은 “체약국은 이 협약 제 1 조와 같이 그들의 생명과 자유가 위협받는 영역에서 직접 탈출해 온 난민에게, 그들이 허가 없이 자국 영역 내에 입국 또는 체재하고 있다는 이유로 벌을 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 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.⁴⁸ 개정안 제 47 조 제 2 항 상의 사유는 난민심사과정 중 구금에 대한 위협으로 이어질 수 있는데, 이는 협약 제 31 조 제 1 항과 달리

⁴⁷ 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>.

⁴⁸ 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 다음의 문서 참조. “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 되어서는 안된다는 점을 주지해야 한다.” 유엔난민기구, 난민 지위의 취소에 관한 의견, 2004 년 11 월 22 일, <https://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html> 또한 유엔난민기구, 유엔난민기구 난민 편람, paras. 198-199 참조. 이에 따르면 비호 신청자는 권력기관에 대해 가지는 공포 때문에 자유롭게 이야기하고 자신의 사안을 온전히 정확하게 설명하는데 어려움을 겪을 수 있습니다. 또한 “사실과 다른 진술은 그것 만으로 난민지위인정을 거부하는 이유가 되지 않으며, 그러한 진술을 사안의 모든 사정에 비추어 보아 평가하는 것은 심사관의 책임”입니다.

비정규적으로 입국하는 비호신청자에 대한 처벌로 이어질 수 있습니다.⁴⁹ 유엔난민기구의 관점에서, 비호신청자들은 기본적 인권으로서 비호권을 구하고 있기 때문에, 비정규적인 방식으로 국내에 입국하거나 체재하는 다른 외국인들보다 추가적인 안전장치가 보장되어야 하는 그들의 구체적인 법적 상황을 인식하는 것이 중요합니다.⁵⁰ 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.
- 그러나, 적격성 심사 절차의 신설로 공정하고 효율적인 비호절차로의 접근이 침해된다면 이러한 개선점들의 영향은 제한적일 수 있습니다.
- 유엔난민기구의 관점에서 공정하고 효율적인 비호 절차를 위한 최선의 방법은 인력 배치, 사례 처리 방식 및 교육을 포함하여, 과정의 모든 단계에서 우수한 질의 의사 결정, 적절한 자원 할당 및 사례 관리 시스템을 보장하는 것입니다.
- 원칙적으로, 유엔난민기구는 재신청의 경우, 주장의 실체를 검토할 수 있는 새로운 요소가 발생 또는 제시되었는지를 사전심사할 수도 있다는 점에 동의합니다. 그러나, 이러한 예비심사는 기존의 비호 신청의 본안이 완전히 검토되었다는 전제 하에서만 타당합니다. 절차적 안전성을 보장하기 위해, 개별 면접은 절차의 필수적인 부분입니다.

⁴⁹ 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 근거가 있을 경우 처벌하지 않는다는 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>

⁵⁰ 유엔난민기구, 유럽연합 의회 및 집행위원회의 비호신청자 수용에 대한 기준에 관한 지침 제안에 대한 유엔난민기구의 의견서, 2011년 6월, 8면, <https://www.unhcr.org/513da1cc9.pdf>.

- “취하 간주” 개념의 광범위한 적용은 신청자가 신청을 실제로 철회하려고 의도하지 않는 경우에도 신청 거부로 이어질 수 있습니다. 일반적으로, 유엔난민기구는 모든 관련 사실과 상황에 관한 완전한 심사를 거친 경우에만 신청이 불인정될 수 있다고 판단합니다.
- 유엔난민기구는 난민인정자, 인도적체류자, 그리고 난민신청자들의 권리를 증진하기 위한 조항들이 개정안에 포함된 점을 환영합니다. 그러나 유엔난민기구는 건강 및 근로의 권리를 포함한 권리에 대한 접근이 완전히 보장되도록 관련 조항들을 재량조항이 아니라 의무조항으로 정할 것을 권고합니다. 적격심사 절차가 진행 중인 난민신청자도 근로의 권리가 보장되어야 합니다.
- 난민신청자는 난민인정심사 절차 중 허위 또는 위조 문서, 또는 허위 정보를 제출한 이유로 벌칙을 부과받아서 안 됩니다. 이러한 이유로 벌칙을 부과하는 것은 1951 년 난민협약 제 31 조 제 1 항과 부합하지 않습니다.

유엔난민기구 한국대표부

2022.4.15.