

UNHCR 한국대표부의 비공식 번역입니다.

대한민국 난민법 시행령 일부개정령(안)에 대한 UNHCR의 의견

제 1 부: 서론

1. 국제연합 난민고등판무관 사무소 (이하 ‘UNHCR’)는 주로 난민법, 동법 시행령 및 시행규칙을 통해 시행되는 국내 비호체계의 개선을 위한 대한민국의 지속적인 노력에 대해 찬사를 보냅니다.

2. UNHCR은 유엔총회에 의해 위임을 받은 난민과 기타 보호대상자들에게 국제적 보호를 제공하고 영구적 해결을 모색하는 임무를 지닌 기구로서 본 의견을 제출하는 바입니다.¹ UNHCR 규정(Statute)에 명시되어 있듯이, UNHCR은 특히 “난민보호에 관한 국제협약의 체결과 비준을 장려하고, 이의 적용을 감독하며 개정을 제의”²하는 방법으로 국제적 보호의 임무를 수행합니다. UNHCR 규정에 근거한 UNHCR의 감독 책임은 1951 년 난민의 지위에 관한 협약 (이하 ‘1951년 난민협약’) 제 35 조³ 및 1967 년 난민의 지위에 관한 의정서 (이하 ‘1967년 의정서’) 제 2 조에서 재차 확인되고 있으며, 이에 따라 체약국은 “국제연합 난민고등판무관 사무소의 [...] 임무 수행에 있어서 협력할 것을 약속하고, 특히 이 기관이 이 협약의 규정 적용을 감독하는 임무를 원활히 수행할 수 있도록 편의를 제공하여야”⁴ 합니다.

3. 또한, 본 의견서의 제출은 1951년 난민협약 및 1967년 의정서의 이행 및 준수를 위해 법무부와 UNHCR의 협력을 촉진하는 난민법 제29조 (유엔난민기구와의 교류·협력)에 근거합니다.⁵

4. UNHCR은 본 의견서를 제출함에 있어서 다음의 두가지 목적을 지향합니다.

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

² 국제연합 난민고등판무관 사무소 규정 참조. 국제연합 총회 결의문 428 (V), 부속서, UN Doc. A/1775, paragraph 8(a), available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>

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

⁴ UNTS No. 8791, Vol. 606, page 267.

⁵ 대한민국 난민법 29 조의 영문본 available at:

<http://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=refugee+act+&x=0&y=0#liBgcolor8>

첫째, UNHCR 은 대한민국의 법제가 1951년 난민협약, 1967년 의정서 및 기타 국제적 기준에 부합하도록 하는 지속적인 노력에 본 기구의 전문적인 지식을 제공하고자 합니다. 둘째, UNHCR은 특별히 관련된 절차적 보호에 대한 안내를 제시하여 국내 비호체계의 질과 효율성의 향상에 기여하고자 합니다.

5. 이하 의견은 대한민국 난민법 시행령 (이하 ‘시행령’) 일부개정령(안)의 비공식 번역본을 토대로 작성하였다는 점 참고하여 주시기를 바랍니다.

6. 제 2부에서는 3부에서 권고한 절차적 고려사항들에 대한 근거를 제시합니다. *UNHCR*은 대한민국이 아래 권고사항에 대해 심사숙고 해주시기를 **청하며** 관련하여 향후 더 깊은 협력과 논의가 이어지길 바랍니다.

7. 대한민국에서 향후 관련 법 및 시행규칙 개정과 국내 비호체계의 개선에 대해 더 폭넓고 상세한 논의를 원하시다면 언제든지 UNHCR에 요청해 주시길 바랍니다.

제 2 부: 근거

8. 시행령 개정령(안)은 난민위원회를 더욱 효율적으로 운영하고 현 제도 운영상의 단점을 보완하기 위해 원격 화상 회의 형태로 난민위원회 회의를 개최할 법적 근거를 수립하는 것을 목적으로 합니다.

9. UNHCR 은 코로나 19 전염병의 맥락에서 또는 긴급 상황의 경우 보호를 위한 적시 대응을 용이하게 하기 위한 노력과 밀접한 연관이 있는 시행령 개정령(안)을 전반적으로 환영합니다. UNHCR 은 효율적인 심의건 처리를 가능하게 하고 계류중인 심의건의 누적을 줄이거나 누적을 예방하는 기존 절차의 시행을 보장하려는 한국 정부의 노력에 감사를 표합니다. 그러나 비호신청자로부터 또는 비호신청자에 대해 수집한 모든 통신, 개인정보 또는 기타 정보의 기밀적 특성을 고려하여 UNHCR 은 난민인정심사(RSD)의 핵심 원칙의 준수와 관련되어 개정령(안)의 실시에 대한 잠재적 우려 사항에 주목하며, 사용되는 기술이 데이터 보안과 모든 정보의 기밀유지를 보장한다는 조건으로 난민인정심사의 맥락에서 원격 화상회의를 고려할 것을 권고합니다.⁶

⁶ 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020 년 8 월 26 일, p15 and para. 2.1. available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html> '유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 표준'은 UNHCR 이 자문 역할을 수행하는 상황에서는 국내 비호체계에 대한 의무적인 절차 표준을 안내하지는 않지만, 적법절차 기준을 개선하거나 국내 비호신청 절차 및 체계 발전을 지원하기 위해, 국제 기준과 인권 관행에 부합하는 본 절차 표준을 기반으로 권고할 수 있습니다.

10. 또한, UNHCR 은 개정령(안)의 실시로 비호신청자의 원격 난민인정심사 면접이 가능할 수 있음에 주목합니다. 이것은 이의신청 과정에서 비호신청자의 절차적 권리에 영향을 미칠 수 있으므로 특별한 주의가 필요합니다.

11. UNHCR 은 국내 법규정이 다음을 규정하고 있음을 주목합니다:

a. “제 25 조에 따른 난민위원회는 직접 또는 제 27 조⁷에 따른 난민조사관을 통하여 사실조사를 할 수 있다” (난민법 제 21 조 제 4 항⁸)

b. “난민위원회는 필요한 경우에는 난민신청자 또는 그 밖에 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 심의사항에 대한 의견을 들을 수 있다” (난민법 시행령 제 10 조 제 2 항⁹)

12. UNHCR 은 또한 ‘UNHCR 2020 년 난민인정심사 절차 표준¹⁰’의 7.4.2 항이 “일반적으로 신청자에게 대면으로 이의제기 할 기회를 제공해야 한다”¹¹ 라고 강조하고 있음에 주목합니다. 표준은 또한 이의제기에 따른 면접을 실시해야 하는 상황을 상세히 규정하고 있습니다.¹²

13. 위에 비추어, UNHCR 은 난민인정심사 면접에서 비호신청자, 통역사, 법률 대리인 및 제 3 자 (보호자 또는 지원인력)의 원격 참여에 대한 지침 및 관련된 절차적 고려사항을 제공하고자 합니다.

⁷ 난민법 27 조의 2 항은 다음과 같이 규정한다: “난민조사관은 위원장의 명을 받아 이의신청에 대한 조사 및 그 밖에 위원회의 사무를 처리한다”

⁸ 구 난민법(2014. 3. 18 법률 제 12421 호로 개정되기 이전의 것)의 영문 번역본은 <https://www.refworld.org/docid/4fd5cd5a2.html> 참조.

⁹ 구 난민법시행령 (2014. 5. 21. 대통령령 제 25354 호로 개정되기 이전의 것)의 영문 번역본은 <https://www.refworld.org/docid/5507fa5c4.html> 참조.

¹⁰ 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020 년 8 월 26 일, para. 7.4.2. available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.* „ 난민불인정결정의 근거가 된 신빙성 판단이 난민인정심사 면접에서 충분하게 다루어지지 않고 난민인정심사 평가단계에서 고려되지 않아 발생한 경우를 말한다.;

„ 난민신청자가 신청의 심사와 관련된 증거를 제시하였으나 난민인정심사 면접과 난민인정심사 평가단계에서 충분히 고려되지 않은 경우를 말한다;

„ 난민인정신청의 결정에 관련이 있는 난민신청자의 개인적 사유 혹은 출신국 상황의 변화에 대한 새로운 증거가 이의신청 단계에서 제시되거나 다른 경우에 이용이 가능하게 된 경우 이의신청 단계의 면접은 증거의 신빙성을 판단하기 위해 실시되어야 하며;

„ 이의신청서 및 난민인정심사 면접조서, 난민인정심사 평가 혹은 기타 관련 자료로 인해 난민인정신청자가 자신의 주장을 입증하는 능력에 제약을 받고 절차상의 공정성이 침해당했을 여지가 있는 경우로 다음의 비제한적 예시를 포함한다: 불충분한 통역, 난민심사관이나 통역인의 실제 발생한 혹은 발생했을 것이라는 우려가 있는 행동이나 이들의 인적사항 (인종, 종교, 성별 등), 난민신청자가 관련 증거를 제시할 수 있는 기회의 부족 혹은 제한; 난민신청자가 신빙성 우려 및 제의 우려에 반응할 수 있는 기회의 부족 혹은 제한, 난민인정심사 절차의 기밀유지의무를 실제로 위반하였거나 위반하였을 우려가 있는 경우, 부적절한 질문 등

제 3 부: 주요 절차적 고려사항

14. ‘난민인정심사 면접에서의 비호신청자의 원격 참여에 대한 UNHCR의 주요 절차적 고려사항’¹³에서 UNHCR은 일반적으로 대면 면접을 실시할 것을 권장합니다. 그러나 **예외적인 조치로**, 개별 난민인정심사 면접이 비호신청자 또는 인력의 안전 및 보안, 자원 가용성, 비호신청자에 대한 접근 또는 이를 위한 여행과 관련된 상당한 비용이나 기타 장애물 또는 공공 보건 조치로 인해 개별 난민인정심사 면접을 직접 수행할 수 없는 상황에서는 난민지위 청구에 대한 효율적이고 신속한 평가를 위해, 전화 또는 화상회의를 통해 원격으로 면접을 실시할 수 있습니다.¹⁴ 그러나 UNHCR은 이러한 면접이 그와 관련된 어려움과 한계를 고려할 때 각별히 주의하여 시행되어야 한다고 판단합니다.¹⁵ 따라서 UNHCR은 원격 난민인정심사 면접을 수행하기 전에, 다음과 같은 보안 및 완전성 과정의 관점 및 기술적 관점과 난민인정심사 과정¹⁶에 대한 잠재적 영향평가를 포함하여 원격 면접 수행의 타당성을 면밀히 평가할 것을 권고합니다.

15. ‘난민인정심사 면접에서의 비호신청자의 원격 참여에 대한 UNHCR 주요 절차적 고려사항 및 난민인정심사에 대한 UNHCR 절차 표준’에 명시된 원격 난민인정심사 면접을 수행할 때 절차적 안전장치에 대한 주요 기준은 다음과 같습니다¹⁷:

- a. 사용되는 기술은 명확하고, 안정적이며, 연속적인 오디오 및 비디오 전송이 이루어지도록 해야 한다.
- b. 사용된 기술은 배경 소음과 방해 없이 기밀 및 보안 통신이 가능해야 한다. 면접 중의 데이터 보호뿐만 아니라 면접 녹음/녹화의 보관에 대해서도 충분히 고려되어야 한다.

¹³ 유엔난민기구 (UNHCR), '난민인정심사 면접에서의 비호신청자의 원격 참여에 대한 UNHCR의 주요 절차적 고려사항', 2020년 5월 15일, available at: <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html>

¹⁴ 유엔난민기구 (UNHCR), '난민인정심사 면접에서의 비호신청자의 원격 참여에 대한 UNHCR의 주요 절차적 고려사항', 2020년 5월 15일, available at: <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html> 와 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020년 8월 26일, para. 2.5.5. 및 para. 4.3.2, available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>

¹⁵ 더 많은 정보를 위해서는 다음을 참고하십시오. 유엔난민기구 (UNHCR), '난민인정심사 면접에서의 비호신청자의 원격 참여에 대한 UNHCR의 주요 절차적 고려사항', 2020년 5월 15일, available at: <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ 유엔난민기구 (UNHCR), '난민인정심사 면접에서의 비호신청자의 원격 참여에 대한 UNHCR의 주요 절차적 고려사항', 2020년 5월 15일, available at: <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html> 와 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020년 8월 26일, para. 2.5.5. 및 para. 2.5.5, available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>

- c. 비호신청자는 난민인정심사 면접이 안전하고, 기밀이 유지되는 적절한 환경에서 수행되도록 관할 당국이 마련한 장소에서 면접에 참여해야 한다. 면접 시작 시 비호신청자의 신원을 확인하고, 신청자에게 이 점에 대해 적절하게 설명해야 한다.
- d. 신청자는 난민인정심사 면접/통역이 진행되는 조건에 대해 통지받고¹⁸, 이러한 과정의 기밀성에 대한 설명을 받아야 한다. 신청자에게 원격 면접 과정에 대해 질문을 하거나, 우려를 표할 기회가 제공되어야 한다. 심각한 우려가 제기되면 면접 진행의 적절성에 대한 평가가 진행되어야 하고, 이에 대한 고위 직원의 승인을 받아야 한다.
- e. 신청자로부터 전체 진술을 용이하게 취득할 수 있도록, 신청자와의 관계 구축에 특히 주의해야 한다. 신청자의 진술을 정기적으로 요약하고 신청자들이 이해하고 있는 바를 확인해야 한다. 이러한 원격 과정이 신청자가 전체적인 진술을 할 수 있는 의지와 능력에 영향을 미치는지 여부가 신뢰성을 평가할 때 고려해야 한다.
- f. 면접관은 면접 내내 신청자와 통역사 모두에게 적절한 품질의 오디오 및 비디오 전송을 보장할 수 있도록 유의해야 한다. 기술적인 문제가 있는 경우 문제가 해결될 때까지 면접을 연기해야 한다.
- g. 면접 상태에 대한 관찰 내용을 항상 조서에 기록해야 한다.
- h. 해당되는 경우, 원격으로 수행되는 난민인정심사 면접은 보관되는 서면 조서 외에 오디오 또는 비디오로 녹음/녹화해야 한다.¹⁹ 녹음 및 녹화의 완전성과 품질을 보장하기 위해, 가능하다면 면접을 신청자의 위치와 면접관의 위치에서 동시에 녹음 및 녹화할 것을 권장한다. 신청자 및 법률 대리인은 요청 시 녹음/녹화 및 조서를 열람할 수 있다.
- i. 비호신청자는 난민인정심사 면접이 끝난 후, 합리적인 시간 내에 원본 및 추가 증거 서류를 제출할 수 있는 양식을 통지 받고, 제출할 기회가 주어져야 한다.

¹⁸ 전자 기록의 사용 및 저장에 대한 설명도 포함됩니다.

¹⁹ 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020년 8월 26일, para. 2.5.5. 및 para. 4.3.12, available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>

j. 난민인정심사 과정의 효율성, 공정성, 투명성 및 편의성에 기여할 수 있도록 법률 대리인의 참여²⁰를 촉진하기 위한 조치를 취해야 한다.²¹ 신청자의 법률 대리인은 정당한 사유가 있다면 신청자의 동의를 얻어 면접 연기를 요청할 수 있다.²²

k. 지원인력, 법적 또는 일반적인 보호자, 아동 비호신청자의 보호자 또는 정신건강 증상, 지적 장애, 언어 장애 또는 청각 장애가 있는 비호신청자를 지원하는 인력과 같은, 기타 승인된 제 3 자의 참여가 용이해야 한다. 그들의 신원을 확인하고, 역할 및 기밀유지 의무를 설명해야 한다. 모든 진술 또는 제출서류는 기록하여 보관해야 한다.

l. 특히 아동, 청각 또는 시각 장애 또는 정신 건강 문제가 있거나 트라우마나 고문의 영향으로 힘들어하는 신청자의 경우, 이러한 유형의 면접이 신청자의 약력이나 상황을 고려할 때 적절하지 않을 수 있으므로 화상회의를 통한 난민인정심사 면접을 실시하기 전에 주의 깊게 배려해야 한다.

16. 이러한 의견을 제출하는데 있어 UNHCR 은 시행령 개정령(안)이 적법절차와 비호신청자의 절차적 권리를 강화하고, 도움이 필요한 사람들을 적기에 보호하고, 더욱 견고한 국내 비호체계의 수립에 기여하기를 바랍니다.

유엔난민기구 한국대표부
서울, 2020 년 9 월

²⁰ 가능하면 신청자와 같은 장소에서 참여하도록 합니다.

²¹ 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020 년 8 월 26 일, para. 2.7.1. available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>

²² 유엔난민기구(UNHCR), 유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준, 2020 년 8 월 26 일, para. 2.7.4. available at: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>