

법무부 난민법 개정안에 대한 의견

2022.12. 난민인권네트워크

■ SUMMARY

- 난민보호는 난민협약 당사국이자 아시아 유일 난민법 입법국으로서 한국에게 부여된 책임임
- 한국의 난민인정률은 타국에 비교하면 지나칠 정도로 저조하며, 난민제도 개선은 심사기능의 내실화 및 효율화가 선행되어야 함
- 난민신청자의 처우 개선은 기본적인 생계유지 및 인간의 존엄을 지키기 위한 최소한의 조건임
- 법무부 난민법 개정안은 '심사기능의 내실화 및 효율화', '난민신청자의 생존 보장'이라는 제도 개선의 핵심을 외면한 개악안임

○ 난민심사 부적격 결정 관련 (안 제2조, 제5조의2, 제21조 제2항)

법무부개정안은 '재신청자(과거 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람, 난민인정결정이 취소 또는 철회된 사람)는 중대한 사정변경에 대해 소명하지 못하면, 원칙적으로 면접조사를 생략하고 '부적격 결정'을 할 수 있다는 내용을 신설하였음.

그러나 이미 현재에도 '중대한 사정변경'을 협소하고 엄격하게 해석하고 있어 대부분의 재신청 난민들은 '사정변경이 없다'는 이유로 재신청 접수가 거부되거나 불인정되는 사례가 많음. 난민심사 부적격 결정에 관한 신설안은 재신청자에 대하여는 이미 난민사유가 없는 '남용적 신청자'일 뿐이라는 출입국의 근거없는 추측과 부당한 관점을 법문으로 승격시켜 이들을 신속히 퇴거시키기 위한 근거로 작용하게 될 것임.

○ 난민신청 취하 간주 관련 (안 제22조의2)

법무부개정안은 '재입국허가 없이 자발적으로 대한민국을 출국한 경우' 등 난민신청 취하를

간주하는 내용을 신설. 이는 본인의 의사와 무관하게 심사가 종료될 근거를 마련하는 것으로서 악용의 소지가 큰 것으로 평가됨. 현행규정 및 난민법 상 난민신청자의 지위에 비추어 난민신청자는 적법한 '이동의 자유가 있다는 점 등에 비추어, 위 신설사유는 난민신청의 철회 의사를 보여주는 객관적 행동이라고 보기 어려움.

○ 위조문서 제출의 처벌 강화 관련 (안 제47조)

난민인정심사의 과도한 서증 제출 요구 관행 개선 없이 본죄의 신설로 자신의 고의 없이 위조 여부를 확인할 수 없는 서류에 대한 제출이 위축되는 경우 난민심사과정에서 당사자의 불이익이 증대됨. 비영리단체 활동가 및 심사절차 조력자들의 증거제출 조력이 알선 권유행위로 포섭될 우려 있음. 허위여부 판정절차 규정 없어 형사소송법에 준하는 조사 없이 행정구속 가능. 위계에 의한 공무집행방해 등 기존 형벌 법규로 제재 가능함.

○ 난민위원회 확대 관련 (안 제25조, 제26조)

난민위원회는 그 동안 실무적, 구조적으로 법무부에 종속된 지위, 과중한 업무부담, 이의신청자의 절차적 권리 보장 등에 있어서 많은 문제를 노출하였고, 개정안도 이에 대한 본질적인 해결을 제시하지 못하고 있음.

■ 난민신청 통계에 대한 부당한 해석

○ 법무부 주장 요약

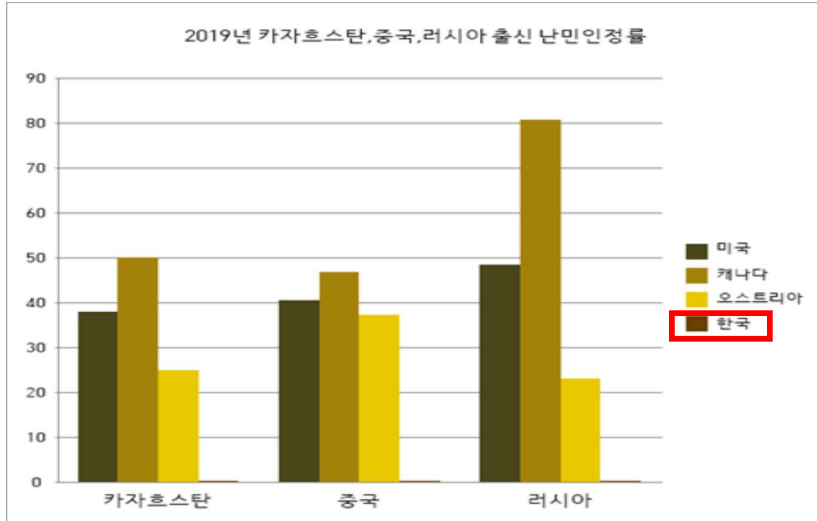
- 대한민국 내 난민신청자 중 다수는 박해 우려가 낮은 국가 (러시아, 카자흐스탄, 중국, 말레이시아) 출신이므로, 남용적 신청으로 의심됨

○ 국제난민신청 동향과의 부당한 단순 비교

- 난민신청자가 박해를 피해 타국으로 도피하는 경로는 주변 국가의 비자 정책, 입국 장벽의 유무, 인근 국가 또는 경유지의 항공편 운행 상황, 출신국의 박해 상황, 개별 난민 신청자의 상황 등에 따라 상이하며, 입국이 용이한 국가로 도피하여 난민신청하는 추세는 자연적인 현상임
- 국제 동향과 다른 국내 난민신청 현황 - 이를테면 전세계 난민신청 통계 상 1,2위를 차지하는 베네수엘라, 시리아 난민들이 한국까지 와서 난민신청하지 않는 상황 - 을 남용적 난민신청을 추단하는 근거로 사용하는 것은 비합리적인 주장임

○ 주요 난민신청자 출신국 내 박해 상황

- 카자흐스탄: 야당 활동 등에 대한 박해로 인한 난민신청자 수가 몇 년 전부터 국제적으로 급증하고 있으며, 2019년 기준 미국은 28.8%, 캐나다는 82.3% 등의 난민인정률이 확인됨. 한국 내 난민인정률은 0%임.
- 러시아: 성적 지향, 야당 활동에 대한 박해로 인해 난민신청자 수가 몇 년 전부터 국제적으로 급증하고 있으며, 2019년 기준 미국은 41.3%, 네덜란드 47.6% 등의 난민인정률이 확인됨. 한국 내 난민인정률은 0%임.
- 중국: 종교, 야당 활동, 소수민족 등에 대한 박해로 인해 난민신청자 수가 몇 년 전부터 국제적으로 급증하고 있으며, 2019년 기준 미국은 32.2%, 프랑스 47.4% 등의 난민인정률이 확인됨. 한국 내 난민인정률은 0%임.
- 말레이시아: 성적 지향 등으로 인한 박해로 인해 2019년 기준 영국 35.9%, 미국 23.3% 등의 난민인정률이 확인됨. 한국 내 난민인정률은 0%임.



■ 재신청자등에 대한 난민심사 부적격 결정 신설

○ 법무부 개정안 취지

- 반복적인 재신청, 명백히 이유없는 신청 등과 관련한 문제점을 개선하여 난민인정심사의 효율성을 제고하여 박해 우려가 높은 난민신청자가 신속하고 충실히 심사받을 수 있도록 하고자 함. 중대한 사정변경 없이 난민인정신청을 반복하는 경우에는 원칙적으로 21일 이내에 심사를 거쳐 난민심사 부적격결정을 하도록 함. (안 제5조의2 등).

- 난민신청자 A는 본국에서 반정부 시위에 참여하였다가 불법체포되어 구금되는 등의 정치적 사유로 인한 박해를 받았지만, 출입국에서는 A가 반정부 활동에 있어 '주동자'가 아니며 일반 시민으로서 시위에 참여하였을 뿐이고, 불시에 체포영장 없이 불법체포 및 구금을 당하여서 공식적인 체포영장이 없음에도, 체포영장 등 구금을 증명할 만한 문서가 없다는 이유 등으로 난민불인정처분을 받았다. 결국 소송과정에서도 기각결정으로 구제받지 못하고, 난민인정 재신청을 하였다. 2,3심이 진행되는 동안 본국에 있는 A의 가족에게 국가안보국에서 불시에 방문하여 가족들을 협박하고 A의 행방을 물으면서 불법 압수수색 등을 진행하였고, A의 형과 부친은 불법체포되어 3일 정도 구금된 상태에서 A에

대한 조사를 받는 일이 있었다. 이에 A는 재신청을 하면서, 본인의 가족들이 당하였던 위협적인 상황을 신청서에 기재하며 본국에서의 박해상황에 대한 사정변경을 피력하였지만, 출입국에서는 '그것은 A 본인에 관한 사건이 아니고, 가족에 관한 일이며, 가족이 A 때문에 구금되었다는 증거가 없다'는 이유로 이를 '중대한 사정변경'에 해당하지 않는다고 판단한 후, 면접조사도 생략한 채 부적격결정을 하였고, A는 박해가능성이 더욱 농후해진 상황임에도 이를 진술할 기회도 얻지 못한 채 출국명령처분을 받았다.

○ 난민인권네트워크 의견

- 재신청자(과거 부적격결정 또는 난민불인정결정받은 사람, 과거 난민인정결정이 취소·철회된 사람 등에 대한 부적격심사를 규정하여, 위 사유에 해당시 면접조사를 생략할 수 있고, 처분에 대한 이의신청이 불가하고(즉, 난민위원회 심의 불가)(안 제21조 제2항) 행정심판도 청구할 수 없음(안 제21조의2 등).
- 적격여부 심사를 도입하고 있는 해외입법례도 있지만, 해당 국가에서의 적격성 심사를 통과하는 회부율은 높은 것(예: 캐나다 약 90%)을 보면, 난민사유(혹은 재신청사유)가 명백히 없는 일부의 신청자들을 걸러낼 취지로 운용되고 있는 것을 알 수 있음
- 그러나, 한국의 경우 난민인정율은 매년 떨어지고 있으며, 2019년과 2020년 난민인정율은 0.4%, 2021년 난민인정율은 1%에 불과한 실정에서 위 개정안의 도입은 재신청자와 강제퇴거명령을 받은 자들에게는 부적격심사를 함에 있어 면접조사 기회도 박탈할 수 있게 하여 사실상 부적격대상자에 해당하는 경우에는 사실상 자동적으로 부적격처분을 할 수 있는 근거로 남용될 수 있음.
- 개정안 제5조의2 제1항 제1,2호는 과거의 신청에 대해 부적격결정, 또는 난민불인정결정을 받았거나, 혹은 과거 난민인정결정이 취소 철회된 자의 경우에도 '중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우'에는 적격심사를 통과할 수 있다는 취지의 단서가 있으나, 문제는 '중대한'의 의미는 이미 협소하고 엄격한 요건으로 좁혀 해석이 되고 있기도 하며, 물증을 취득하기 어려운 난민들의 경우 진술만으로 사정변경의 중대성을 입증하는 것에도 한계가 있으며, 부적격심사기간인 21일 이내에 담당 조사관이 신청인의 국가정황정보 등을 리서치 하면서 사정변경의 중대성을 파악한다는 것도 현재 난민과 조사관들의 업무로드 상 기대하기 어려움.

- 개정안 제5조의2 제3항 관련하여, 부적격심사 대상자에 대하여 면접조사를 생략하고 신청서 등만으로 부적격여부를 결정할 수 있다고 하였으나, 동조 제1항 각 호의 단서의 '중대한 사정변경'이나 '난민인정심사가 필요한 사실을 소명하는 경우' 등 부적격결정에서 제외될 수 있는 요건을 모호하게 규정하고 있을 뿐 아니라, 통상의 행정청의 관행으로 보아 엄격하게 해석되고 있는 용어("중대한", "소명")로 규정되어 있어, 사실상 부적격대상자에 해당 시 원칙적으로 부적격결정을 하려는 출입국의 의도로 해석됨.

■ 난민신청 취하 간주 신설

○ 법무부 개정안 취지

- 난민인정 심사의 절차상 의무를 게을리 한 사람에 대한 취하 간주 규정을 신설함.
- 난민신청자가 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 「출입국관리법」 제30조제1항에 따른 재입국허가 없이 자발적으로 대한민국을 출국한 경우, 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 완전출국 의사를 밝히고 대한민국을 출국한 경우 등에는 난민인정 신청 또는 이의신청을 취하한 것으로 간주함(안 제22조의2)

- 난민신청자 D와 그 배우자 및 자녀들은 본국에서의 박해 우려를 이유로 한국에서 난민신청을 하였다. 난민신청자 D씨는 적법한 난민신청자로서 G-1비자를 받은 상태이다. D의 부모들은 D와 달리 미국에서 체류 중인데 현재 A의 부모는 병세가 매우 나빠졌다. 이에 D가 병문안 및 사망관련 절차를 처리하기 위해 미국에 방문을 해야하는 필요성이 생겨 재입국허가를 신청하였으나 관할 출입국청은 해당 사유가 명확히 소명되지 않는다는 이유로 재입국허가를 하지 않았다. A는 재입국허가가 나지 않은 상태로 출국을 하는 것이 난민인정신청 철회한 것으로 간주되기 때문에 출국을 하지 못했다.

○ 난민인권네트워크 의견

- 해당 내용은 종전의 난민법에서 산재되어 있던 규정들을 모아 '철회간주'를 통해 심사를 종료할 수 있는 근거를 마련하기 위한 것임.
- 철회간주가 되려면 실제로 명백하게 본인이 '난민신청의 의사 철회'한 것으로 볼 수 있는 정도의 객관적 행동이 있어야 함. 신설조항은 이런 객관적인 행동과 상관없이 본인의 의사와 무관하게 임의로 심사가 종료될 수 있는 근거를 마련하고 있음. 특히, 각 호의 내용을 보면 악용의 소지가 큰 것으로 평가됨.
- 사실상 철회로 이해할 수 있는 2호와 달리, 1호의 경우 현재 난민신청자의 경우 '재입국허가' 없이 외국을 여행하고 돌아올 수 있고 심사기간 동안의 체류를 보장하는 취지를 고려하면 이는 당연한데, 이 조항을 보면 별도의 재입국허가를 앞으로 요구하겠다는 것으로 보임. 그리고 그 기준이 무엇이 될지 매우 불분명하고 정당하게 재입국허가를 거부할 사유 자체를 상정하기 어려움.
- 또한 체류를 보장한다는 측면에서 난민신청자는 충분히 적법한 체류기간 내에 제3국 여행 등 적법한 '이동의 자유'가 있고, 다양한 목적으로 '출국'을 할 수 있음. 따라서 대한민국 영토를 벗어났다는 이유만으로 난민신청의 철회라고 평가하기 어려움. 그러나 해당 조항의 내용은 난민신청자의 '출국'사실 자체만으로 난민신청자의 심사를 종료시킬 위험이 있음.

■ 위조문서 제출의 처벌 강화

○ 법무부 개정안 취지

- 위조문서 제출자에 대한 처벌규정을 강화하고, 이를 알선·권유하는 사람에 대한 처벌규정을 신설함(안 제47조).

- 난민신청자 H는 본국에서의 박해 우려를 문서 또는 증거자료로 입증하라는 난민심사관의 요구를 받고 본국의 친척에게 부탁하여 본국에서 자신의 이름으로 내려진 수배명령에 관한 문서를 전달받아 제출하였다. 난민심사관은 해당 문서를 보고 H의

국적국에서 적법하게 작성된 문서가 아니라며 출입국 사범과에서 조사를 받으라고 하였다. H는 조사 이후 벌금형 부과처분, 강제퇴거명령 및 보호명령을 받아 외국인보호소에서 난민인정심사 절차가 종료되기를 기다려야 했다.

○ 난민인권네트워크 의견

- 난민인정절차에서 과도한 입증서류를 요구하는 관행이 있고, 이를 충족하기 위해 난민신청자가 제출하는 서류 가운데 난민신청자가 위변조 사실을 알 수 없거나, 난민신청자 당사자에게 책임을 묻기 어려운 경우가 많음(진정한 작성 권한 있는 자가 작성하였으나 허위사실이 기재된 경우, 본국 내 지인의 도움을 받아 서류를 구하였으나 진정한 서류가 아닌 경우 등).
- 해외에서 작성된 서류에 관하여 위조·변조되거나 허위사실이 기재되었는지 여부를 난민심사 과정에서 밝히기 어려운 상황에서, 문서의 위변조 여부, 허위사실 기재 여부에 관한 수사 개시가 용이해지면서 난민신청자들의 심사를 받을 권리가 위축되고, 진정성을 확신하지 못하는 서류의 제출을 꺼리면서 한국의 증거제출요구 경향과 맞물려 난민인정심사의 부정확성, 불확실성 및 낮은 인정률의 문제가 증가할 것으로 우려됨.
- 위조문서 제출을 알선 또는 권유하는 자에는 영리를 목적으로 한 중개업자뿐만 아니라 선의로 난민인정절차에 조력하는 인권단체 활동가 및 변호사들이 형사처벌의 대상이 될 우려가 있으며, 이는 실제 위조 여부를 지득하기 어려운 상태에서 난민인정절차를 조력하는 특성상 조력자의 역할 역시 심각하게 제한함.
- 형법상 '위계에 의한 공무집행방해'는 단지 허위자료를 제출하였다는 것만으로 성립하지 않고, 공무원의 '충분한 심사에도 불구하고' 도저히 허위의 자료임을 발견할 수 없는 상태에서 유리한 처분을 받을 경우에 성립(허위 사실이 기재된 귀화허가신청서에 관하여 위계에 의한 공무집행방해가 성립되지 않는다고 한 2017. 4. 27. 선고 2017도2583 판결 참조). 이러한 요건의 충족 없이 무조건 형사처벌할 수 있도록 하는 것은 난민인정심사과정에서의 심사 해태에 관한 책임을 난민신청자에게 가혹하게 전가하는 것임.
- '부정한 방법으로 난민신청을 한 자'의 의미가 모호하여 명확성의 원칙에 반할 우려.

- 허위서류 여부를 조사하는 절차에 관한 규정이 없음. 난민법 10조 사실조사 규정을 이용하는 경우, 형사소송법상 피의자의 신문에 관한 규정은 물론이고 출입국관리법상 출입국사범 조사에 관한 규정에 비하여도 피의자(용의자)의 방어권에 대한 최소한의 보장조치 이루어지지 않음. 출입국관리법상 출입국사범 조사 규정을 적용하는 경우, 난민신청자 혹은 외국인인 알선·권유 용의자는 피의자신문과정에서 진술거부권 고지받을 권리, 변호인의 조력을 받을 권리와 같은 형사절차상 보장되는 피의자의 권리를 보호받지 못한 채 행정조사 결과 강제퇴거명령, 보호명령 등을 받아 인신 구속될 우려가 있음.
- 유엔난민기구는 많은 난민신청자가 정식 절차를 거쳐 입국하는 것이 불가능하거나 어렵기 때문에 허위 문서를 이용하거나 이민국 통제를 벗어나 타국에 들어가게 되며, 허위 문서를 제출한다고 해서 그 진술이 반드시 사실이 아니게 되는 것은 아니라는 점을 강조(UHCR, Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems). 신청자가 행한 진실과 다른 진술은 난민지위를 부인하는 이유가 되지 않고, 그러한 진술을 사안의 모든 사정에 비추어 보아 평가하는 것은 심사관의 책임 (UHCR, 난민 지위의 인정기준 및 절차편람). 타인여권을 빌려 그 타인의 명의로 입국하고 난민인정신청까지 한 사건에서 난민신청자에 대한 난민지위를 인정한 대법원 판례(대법원 2017. 3. 9. 선고 2013두16852 판결)를 고려할 때, 난민 상당수가 이러한 과정을 거치고, 이를 처벌 대상으로 하는 경우 보호를 받고자 하는 난민을 배척하는 결과임.
- 조사 과정에서 위조, 변조 또는 허위사실이 기재된 서류임이 확인된 경우 이를 난민신청자 진술의 신빙성의 문제로 종합적으로 판단하여 난민심사에 반영함으로써 난민심사의 충실성을 강화하는 것이 개정안의 전체적 입법취지에도 부합할 것임.
- 문서 위조에 관한 죄, 위계에 의한 공무집행방해의 죄 등 기존 형사법 체계에 의한 처벌이 가능하며 새로운 처벌 규정을 신설하기보다 기존의 형벌 규범에 따른 제재로서 개정안이 달성하고자 하는 목적은 충분히 달성 가능할 것으로 사료됨.

■ 난민위원회 확대

○ 법무부 개정안 취지

- 난민위원회의 구성을 현행 '위원장 1인을 포함한 15명 이하의 위원'에서 '위원장 1명을 포함한 50명 이하의 위원'으로 확대하고, 분과위원회의 운영방식을 개선함(안 제25조, 제26조, 제26조의2)
- 이의신청인의 의견진술 기회 부여 및 보충서면 제출권 등 이의신청인의 절차적 권리를 강화하는 규정과 협조의무 규정을 마련함(안 제27조의2, 제27조의3)

○ 난민인권네트워크 의견

- 현행 난민위원회는 비상설 자문위원회로 운영되고 있으며 독립된 기관도 결정기관도 아니며, 위원 또한 상임직위가 아닌 비상임직위여서 상시적인 이의신청 심의에는 한계가 있음. 또한, 국가정황정보의 조사를 담당할 조사인력 및 이의신청자의 면접 및 행정적 지원을 담당할 인력의 충분한 확보가 현실적으로 어려움. 이러한 제한은 이의신청 과정에서의 절차적 공정성을 위한 구두진술권의 보장과 객관적인 국가정황자료 수집을 어렵게 하여, 행정청에 의한 실질적인 이의 신청 심사 기능을 약화시킬 수밖에 없음. 따라서 개정안의 위원 증설의 취지 자체는 의미가 있다고 보임.
- 그러나 난민신청자의 협조 의무뿐 아니라, 난민위원회 자체를 아예 행정당국으로부터 분리시켜, 독립적인 법적 기준만으로 정무적 고려없이 난민여부를 심의할 수 있도록 하는게 가장 핵심적인 사항인데 이에 관한 규정들이 존재하지 않고, 1)심의일정의 본인 및 대리인에게의 공개, 2)심의 개시 여부의 통지, 3)자료제출원본의 위원들에게의 전달 확보 등과 같은 절차적 개선 역시 빠져 있다는 한계가 있음
- 개정안은 분과위원회에서 심의한 사항은 난민위원회에서 심의한 것으로 보도록 하고 있으나, 전원위원회의 기능을 소위원들에게 위임하는 것은 다양한 인적구성을 통한 심의를 피하는 전원위원회를 무력화시킬 소지가 있음.
- 분과위원회의 소관사항, 권한, 구성, 운영에 관하여는 법률에 아무런 규정을 두지 아니하고 모두 대통령령에 위임하고 있으나, 심의의 전문성·독립성 확보를 위해 필요한 기본적인 사항은 법률에서 규정하여야 함.
- 현재 심의구조의 밀행성을 타개하기 위하여, 심의일정을 본인 및 대리인에게 공개, 심의 개시 여부의 통지, 추가자료 제출시 기록에 편철의무를 통해 자료 원본을 위원들이 열람할 수 있도록 하는 등과 같은 절차적 개선을 차제에 함께 개선할 필요가 있음.

