

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제2위원회

결 정

사 건 21진정0274200 난민재신청자에 대한 체류연장 불허 결정에
따른 인권침해

진 정 인 ○○○ ○○○○ ○○

피진정인 법무부장관

주 문

1. 이 사건 진정은 기각합니다.
2. 법무부장관에게, 난민재신청자의 신분을 증명할 수 있는 서류를 발급하도록 하고, 심사기간이 부득이하게 장기화될 경우 최소한의 생존 보장을 위한 지원 또는 취업 허가 등의 절차를 마련하는 것이 필요하다는 의견을 표명합니다.

이 유

I. 진정사건 조사결과 및 판단

1. 진정요지

진정인은 2021. 4. 난민인정 재신청을 하면서, 기존의 체류자격(G-1)도 연장을 신청하였는데, 피진정인은 진정인의 체류자격 연장신청을 불허하고 외국인등록증을 회수함으로써 진정인이 난민심사 기간 중 불안정한 지위에 놓이게 하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

진정인은 2017년 최초 난민인정 신청을 했으나 관할 출입국·외국인청으로부터 난민불인정 결정을 받았으며, 행정소송을 제기해 대법원에서 2021. 2. 1. 최종 기각 확정판결을 받았고, 2개월 후 난민인정 재신청을 한 사람이다. 관할 출입국·외국인청에서는 난민 재신청 사유에 대해 심사해 본 결과 중대한 사정의 변경 없이 동일한 사유로 다시 난민인정 신청을 한 것으로 판단하여, 난민인정 신청자(이하 “난민신청자”라 한다)로서 대한민국에서 체류 가능한 자격인 G-1 체류기간 연장을 불허하였다. 이에 따라 외국인등록은 효력을 다하여 외국인등록증을 회수하였다. 다만 진정인의 난민인정 재신청 건에 대한 심사가 진행되는 동안 대한민국에서 체류할 수 있도록 출국기한 유예를 허가하였다.

진정인의 난민인정 재신청 건은 관련 법령에 따른 난민인정 심사 절차가 진행 중인 사안으로, 진정인은 「난민법」 제5조 제6항에 따라 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 대한민국 체류를 보장받는다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 진정인의 난민인정 신청 및 체류자격 연장 신청 관련 자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2017. 8. 29. 무사증으로 입국하여 2017. 11. 9. 피진정기관에 최초 난민인정 신청을 하고 난민신청자 체류자격(G-1-5)을 받았으나, 심사 결과 피진정인으로부터 난민불인정 결정을 받았다. 진정인은 이에 대하여 행정소송을 제기해 대법원에서 2021. 2. 1. 최종 기각 확정판결을 받았다.

나. 진정인은 2021. 4. 7. 피진정기관에 다시 난민인정 신청을 하면서 난민신청자 체류자격(G-1-5) 연장신청을 하였으나, 피진정인은 2021. 5. 7. 진정인에 대한 체류자격 연장 불허를 결정하고 진정인의 외국인등록증을 회수하였고, 2021. 5. 8. 진정인이 난민인정심사 기간 동안 국내 체류가 가능하도록 진정인에 대하여 출국유예 조치를 하였다.

다. 진정인은 진정접수 이후, 2021. 6. 25. 미등록 취업 중 사업장에서 좌측 손을 다치는 사고를 당해 산업재해 대상자로 지정되었고, 이에 따라 피진정인으로부터 2021. 11. 22. 기타체류자격(G-1-1)을 부여받아 현재 외국인등록증을 소지 중이다.

5. 판단

진정인은 2021. 4. 7. 난민인정 재신청과 함께 난민신청자 체류자격(G-1-5) 연장신청을 하였는데 피진정인이 체류자격 연장을 불허함으로써 인권을 침해하였다고 주장하고 있다.

피진정인은 진정인과 같이 재판까지 거쳐 난민인정 신청에 대한 불인정 결정이 확정된 난민신청자가 동일한 사유로 신청을 반복하더라도 현행법상을 제한할 수 있는 규정이 없어, 외국인이 체류연장 방편으로 난민제도를 남용하는 사례를 방지하여야 한다는 입장이다. 이에 따라 피진정인은 「난민법」 및 「출입국관리법」에 따라 난민신청자에 대한 체류자격 부여 및 변경, 기간연장에 관한 심사 시 난민신청자의 체류 실태, 범법 사실, 인도적 사유 등을 종합적으로 고려하여 체류허가를 결정하고 있으며, 진정인의 체류자격 연장신청도 동일한 기준으로 심사하여 불허한 것이라고 항변한다.

진정인은 대법원 기각 확정판결을 받은 이전 신청내용과 동일한 사유로 다시 난민인정 신청을 한 점, 피진정인이 진정인의 난민신청자로서의 체류자격(G-1-5) 연장신청을 심사한 과정에서 절차상 하자나 재량의 일탈·남용 등을 발견하기 어려운 점, 피진정인이 진정인의 난민인정 재신청을 접수함에 따라 진정인은 국내에서 체류하며 난민심사를 받을 수 있게 된 점, 피진정인이 본 진정사건 접수 이후 미등록 취업 도중 사고를 당해 산업재해 판정을 받은 진정인에게 기타(G-1-1)체류자격을 부여한 점 등을 모두 종합하면, 본 사건 진정은 인권침해에 이르렀다고 보기 어렵다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

II. 난민재신청자의 안정적 체류와 생존권 보장을 위한 의견표명

1. 의견표명의 배경

이 사건 진정은 기각하였으나, 국가인권위원회는 「세계인권선언」, 유엔 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」(이하 “난민협약”이라 한다), 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 “고문방지협약”이라 한다)등의 취지를 고려하여, 「난민법」에 난민인정을 신청하였다가 거부되자 재신청한 사람(이하 “난민재신청자”라 한다)들의 생존권을 보장하기 위한 적절한 대책을 마련할 필요가 있다고 판단하고 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 아래와 같이 의견표명을 검토하였다.

2. 판단

「대한민국 헌법」 제10조는 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권을 규정하면서 국가의 인권보장의무를 규정하고, 제34조 제1항은 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있다. 외국인의 기본권 보장과 관련하여, 헌법재판소는 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있다고 보아야 하고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐이다.”라고 실시하고 있다(헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494). 즉, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등권에 대하여는 국민뿐만 아니라 외국인을 포함한 모든 인간에게 적용되는 기본적 권리로 보고 있다.

난민신청자의 권리 보호와 관련하여, 난민협약 제33조 및 고문방지협약

제3조는 난민신청자의 강제송환을 금지하고 있다. 난민협약 제27조는 체약국으로 하여금 그 영역 내에 있는 난민으로서 유효한 여행증명서를 소지하고 있지 아니한 자에게 신분증명서를 발급하도록 규정하고 있다.

대한민국은 1992. 12. 3. 난민협약 및 ‘난민의 지위에 관한 1967년 의정서(이하 “난민의정서”라고 한다)’에 가입하였고, 난민협약상 규정된 난민의 지위를 보장하고 난민의 인권을 보호할 수 있는 난민인정제도 마련을 위해 2013. 7. 1. 아시아 최초로 독립된 「난민법」을 제정하였다. 「난민법」 제3조는 난민신청자에 대한 강제송환금지 원칙을 분명히 하고 있으며, 같은 법 제5조는 난민신청자들에게 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 체류에 관한 권리를 보장하고 있다.

유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR)는 1977. 12. 8. 유엔총회 결의문(A/32/12/Add.1)을 통해 공식적인 난민인정 여부와 관계없이 국적국으로 돌아가게 될 경우 박해를 받게 되는 자에 대한 강제송환금지 원칙 준수의 중요성을 재확인하고, 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 당사자가 심사기간 및 법원 등에 이의를 신청하는 기간동안 그 국가에서의 체류가 인정되어야 한다고 명시하였다. 또한 1984. 7. 20.에는 Identity documents for Refugees(EC/SCP/33)를 통해, 난민신청자의 기본적 보호를 위한 전제조건은 임시체류 허가의 형태를 취할 수 있는 체류자격 증명문서의 발급이며, 난민신청자에 대한 관할 당국은 최종결정을 내릴 때까지 보호를 받을 수 있도록 임시증명문서를 제공해야 한다고 한 바 있다.

위와 같이 국제인권규범은 난민신청자들이 강제송환을 당하지 않고 안정

된 상태에서 심사를 받을 수 있도록 보장할 것을 요구함은 물론이고, 우리나라의 「난민법」도 난민신청자의 체류에 관한 권리를 보장하고 있다.

문제는 난민재신청자에게도 이와 같은 권리가 보장되느냐인 바, 「난민법」은 난민재신청자에 대하여 별도로 규정하고 있지 않으므로, 난민재신청자도 「난민법」 제2조 제4호 가목에 따라 난민신청자의 법적 지위를 갖는다고 해석할 수밖에 없다. 따라서 난민재신청자는 난민신청자와 마찬가지로 「난민법」 제5조 제6항에 따라 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 대한민국에 체류할 수 있으며, 난민인정 심사에서 난민으로 판정받을 수 있는 가능성이 열려있으므로, 잠재적 난민의 지위로 보는 것이 타당할 것이다.

그런데 법무부는 현행 「난민법」이 난민신청 횟수에 제한을 두고 있지 않아 체류를 목적으로 난민심사제도를 남용하는 사례를 방지한다는 목적으로 「난민인정 심사·처우·체류지침」에 ‘남용적 난민신청 유형’(「난민법」 제8조 제5항 각호 해당자 및 소송절차 종료 후 재신청)을 규정하였다. 법무부는 이에 해당하는 난민재신청자를 원칙적으로 체류자격 허가 대상에서 제외함으로써 체류기간 연장 등에 대해 불허결정 및 출국명령을 하고 외국인등록증을 회수하고 있으며, 다만 3~6개월 범위 내에서 출국기한 유예조치를 할 뿐이다.

2021년 법무부 출입국통계 등에 의하면, 2021년 전체 난민신청 2,341건 중 1,044건은 재신청이고, 난민신청에 대한 심사기간은 평균 약 17.3개월이다. 즉, 절반 가까운 난민신청이 재신청인바, 체류자격을 연장받지 못한 난민재신청자는 난민신청자로서의 체류자격을 전제로 하는 생계비 지원신청, 허가를 받은 취업 활동, 출입국외국인지원센터 이용 등을 모두 할 수 없게

되고 단순 체류만 할 수 있는 상황이다. 더욱 난민재신청자가 이의신청 및 소송을 진행할 경우, 훨씬 더 오랜 기간 임시적인 신분증이나 생계비 지원도 없이 취업마저 하지 못하는 상태가 지속되어 생존권이 크게 위협받고 있는 실정이다.

법무부의 입장은 난민재신청이 사실상 강제퇴거를 면하기 위해 남용적으로 제기되는 것이 대부분이라는 인식 하에 최초 신청과는 달리 처우할 수밖에 없다는 것이다. 그러나 이와 같은 입장은 난민재신청을 일률적으로 남용적 신청으로 보는 것으로 난민인정의 국제적 분담원칙에 비추어 우리 정부가 취할 태도로는 부적절하다. 남용적 난민신청인에게 일정한 불이익이 주어지는 것은 위에서 본 유엔난민기구의 결의문에서도 알 수 있듯, 그 해결 방법은 신속한 절차를 통한 난민인정 여부의 결정이지, 난민재신청인에 대해 일률적으로 불이익을 줄 것은 아니기 때문이다.

법무부의 난민재신청자에 대한 일률적 제한 조치는 최근 몇 년 동안 전례 없이 많은 수의 난민인정 신청과 이로 인한 심사 적체에 대한 우려에서 시작된 것으로 이는 본말이 전도되었다는 비판을 받을 수 있다. 심사 적체 해소는 난민절차를 개선하고 전문 역량을 강화해 난민인정 절차의 신속성을 기함으로써 해결해야 한다는 것이 국제적 흐름에 맞는 정책이라고 본다. 난민재신청 건수 자체만을 감소시키고자 하는 조치는 난민 사건 적체를 줄이거나 억제하는 데 일시적인 성공을 거둘 수 있지만, 강제송환금지 등 난민에 대한 국가적 보호의무를 다하지 못할 위험이 있다.

따라서 난민재신청이 명백히 난민신청제도를 남용하는 때에는 신속한 절차를 통해 난민인정 여부를 결정해야지 재신청자에게 일률적으로 체류 상

불이익을 주는 것은 지양되지 않으면 안 된다.

이에 우리 위원회는 법무부장관에게, 난민재신청자에게도 신분을 증명할 수 있는 서류를 발급하도록 하고, 심사기간이 부득이하게 장기화될 경우 최소한의 생존 보장을 위한 지원 또는 취업 허가 등의 절차를 마련하는 등의 대책을 마련하는 것이 필요하다는 의견을 표명한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2022. 5. 13.

위원장 박찬운

위원 석원정

위원 윤석희

<별지>

관련 규정

1. 「대한민국 헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제34조 ① 모든국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

2. 「난민법」

제1조(목적) 이 법은 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」(이하 “난민협약”이라 한다) 및 「난민의 지위에 관한 1967년 의정서」(이하 “난민의정서”라 한다) 등에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “난민인정을 신청한 사람”(이하 “난민신청자”라 한다)이란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람

나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람

다. 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람

제3조(강제송환의 금지) 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다.

제4조(다른 법률의 적용) 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자의 지위와 처우에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「출입국관리법」을 적용한다.

제5조(난민인정 신청)

- ① 대한민국 안에 있는 외국인으로서 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 할 수 있다. 이 경우 외국인은 난민인정신청서를 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다.
- ⑥ 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지(난민불인정 결정에 대한 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우에는 그 절차가 종결될 때까지) 대한민국에 체류할 수 있다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지 정한 사항 외에 난민인정 신청의 구체적인 방법과 절차 등 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

제8조(난민인정 심사)

- ⑤ 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 난민신청자에 대하여는 제1항에 따른 심사절차의 일부를 생략할 수 있다.
 1. 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 한 경우

2. 난민인정을 받지 못한 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우
3. 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우

제40조(생계비 등 지원)

- ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다.
- ② 법무부장관은 난민인정 신청일부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다.

제41조(주거시설의 지원)

- ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자가 거주할 주거시설을 설치하여 운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 주거시설의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조(의료지원) 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 의료지원을 할 수 있다.

제43조(교육의 보장) 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다.

제44조(특정 난민신청자의 처우 제한) 제2조제4호다목이나 제8조제5항제2호

또는 제3호에 해당하는 난민신청자의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제40조제1항 및 제41조부터 제43조까지에서 정한 처우를 일부 제한할 수 있다.