

# 출신국 난민심사 및 난민재판 과정에서의 사실조회 문제 에 대한 개선방안 연구 보고대회

2023. 6. 27.(화) 14:00

**장소** 대한변협회관 지하 1층 세미나실 2

**주제** 난민심사 및 난민재판 과정에서의  
출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구



대한변호사협회



# 난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구

**일시** 2023. 6. 27.(화) 14:00  
**장소** 대한변협회관 지하 1층 세미나실 2  
**주최** 대한변호사협회

사회 : 송윤정 변호사 | 대한변협 난민이주외국인특위 간사

시 간	내 용
15:00~15:10 (10분)	인사말   김영훈   대한변호사협회 협회장
주제발표 14:10~15:10 (각 30분)	좌 장   양희철 변호사   대한변협 난민이주외국인특위 부위원장  <b>발제 1</b> 난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회에 관한 문제점과 개선방안 이상현 변호사 난민심사 · 재판 과정에서의 출신국 사실조회 개선방안 연구 TF 위원  <b>발제 2</b> 출신국에서 이루어지는 사실조사에 관한 해외의 사례 이환희 변호사 난민심사 · 재판 과정에서의 출신국 사실조회 개선방안 연구 TF 위원
지정토론 16:00~16:45 (각 15분)	하정훈 재판연구원   대법원 박영아 변호사   공익인권법재단 공감 안재필 사무관   법무부 난민심의과
16:45~17:00 (15분)	질의응답 및 폐회

# CONTENTS

난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구

## 보고서

1. 서론	가. 연구의 목적 및 필요성..... 11 (1) 연구목적..... 11 (2) 연구의 필요성 및 검토 방향..... 12
	나. 연구내용 및 방법..... 13 (1) 연구내용..... 13 (2) 연구방법..... 14
2. 사실조회 관련 국제기준 및 해외 각국의 난민심사 기준	가. 국제법 및 기준..... 15 나. 유럽연합..... 18 (1) 난민심사에서의 증거평가..... 18 (2) 난민심사에서의 신빙성 평가..... 19 (3) 난민심사에서의 정보 보호..... 20 (4) 정보 종류별 신빙성 담보의 방식..... 21 (5) EU의 국가정황정보 취합 및 활용..... 22
	다. 영 국..... 23 라. 미 국..... 27 마. 캐나다..... 33 바. 호 주..... 38
3. 인적사항 공개금지 의무 위반의 문제	가. 문제의 소재..... 43 나. 실무 및 쟁점..... 44 다. 당사자의 자발적인 동의를 전제로 한 올바른 사실조회 의 필요성..... 46
4. 사실조회에 관한 난민신청자의 절차참여 제한 문제	가. 서 설..... 48 나. 현 황..... 49 (1) 난민재판에서의 사실조회..... 49 (2) 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회..... 51 (3) 난민심사 과정에서의 사실조회..... 55
	다. 문제점..... 56 (1) 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회 의 문제점..... 56 (2) 난민심사 중 사실조회로 인한 난민신청자의 절차적 권리 침해..... 58 (3) 난민심사기록의 관리 및 공개에 관한 문제점..... 59 (4) 법무부 측 국가정황정보 데이터베이스 비공개 의 문제점..... 59
	라. 개선방안..... 60 (1) 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회 의 근절..... 60 (2) 사실조회에 관한 난민신청자의 절차적 권리 보장..... 60

	(3) 난민심사기록의 관리 강화와 적극적인 공개.....	61
	(4) 법무부 측 국가정황정보 데이터베이스의 확충과 적극적인 공개.....	61
<hr/>		
5.	가. 문제의 소재.....	64
난민재판의 증명책임	나. 난민재판에서의 증명책임 등에 관한 법리.....	65
및 외국 공문서의	(1) 난민의 특수성을 고려한 난민재판에서의 증명책임.....	65
진정성립 인정 문제	(2) 법무부장관의 자료수집 및 활용 의무.....	66
	(3) 외국공문서의 진정성립 추정.....	68
	다. 실무 및 쟁점.....	69
	(1) 난민재판에서 난민신청자에게 너무 높은 수준의 증명책임이 요구됨.....	69
	(2) 법무부가 난민인정 심사과정에서 난민에게 유리한 자료는 수집하지 않음.....	72
	(3) 난민재판 실무상 외국공문서의 진정성립이 추정되지 않음.....	73
	라. 개선방안 : 증명책임의 완화 및 전환의 모색.....	77
	(1) 난민신청자에게 너무 높은 수준의 증명책임이 요구되는 부분에 관하여: 난민재판의 특수성을 고려한 증명책임의 완화 또는 전환 필요.....	77
	(2) 법무부장관이 난민에게 유리한 자료를 수집하지 않는 부분에 관하여: 「난민법」 제9조의 해석 및 활용방안 모색.....	79
	(3) 외국공문서의 진정성립이 추정되지 않는 부분에 관하여: 외국공문서의 진정성립 추정을 위한 방안.....	81
<hr/>		
6.	가. 난민신청자의 자발적인 동의를 전제로 한 사실조회 의 필요성.....	85
결	나. 난민신청자의 인적사항 등이 공개될 위험을 방지하기 위한 노력의 필요성.....	85
론	다. 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회 의 근절.....	85
	라. 사실조회에 관한 난민신청자의 절차적 권리 보장.....	85
	마. 난민심사기록의 관리 강화와 적극적인 공개, 재판에서의 제출.....	86
	바. 법무부 측 국가정황정보 데이터베이스의 확충과 적극적인 공개.....	86
	사. 난민재판의 특수성을 고려한 증명책임의 완화 또는 전환 필요.....	87
	아. 법원의 적극적 석명 및 직권조사 의무.....	87
	자. 외국공문서 진정성립 추정을 위한 방안 마련.....	87

**보고대회 토론문**

「난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구」 토론문.. 89  
 하정훈 재판연구관 | 대법원

「난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구」 토론문.. 97  
 박영아 변호사 | 공익인권법재단 공감

난민심사 및 난민재판 과정에서의  
출신국 사실조회 문제에 대한  
개선방안 연구 보고대회



김영훈 협회장  
대한변호사협회

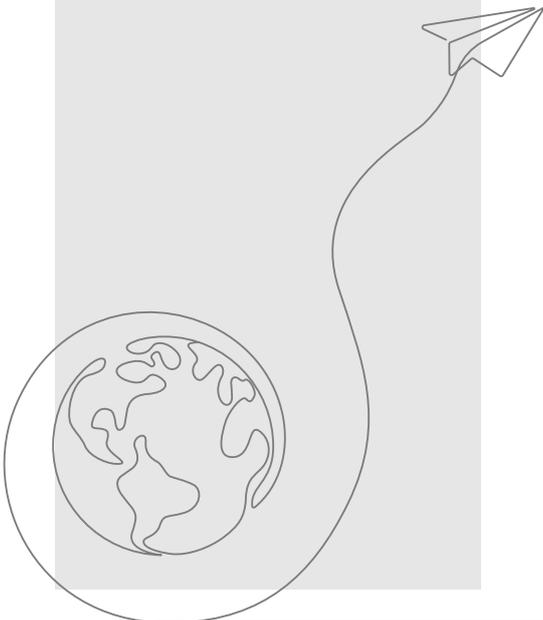
여러분 안녕하십니까.  
대한변호사협회 협회장 김영훈 변호사입니다.

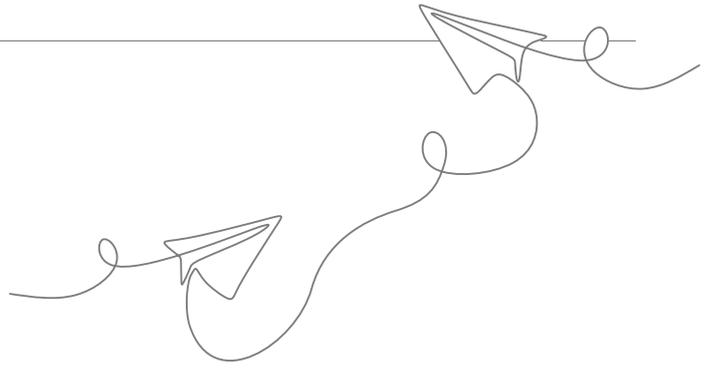
오늘 바쁘신 중에도 대한변호사협회가 주최하는 「난민심사 및 난민재판과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구 보고대회」에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다. 아울러, 오늘 보고대회 개최를 위해 힘써주신 대한변협 난민이주외국인특별위원회 및 난민심사·재판 과정에서의 출신국 사실조회 개선방안 연구 TF 위원 여러분의 노고에 감사드립니다.

특히 이번 보고대회에서 주제발표를 맡아주시는 이상현 변호사님, 이환희 변호사님, 그리고 지정토론자로 참여해주시는 하정훈 재판연구원님, 박영아 변호사님, 안재필 사무관님께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

우리나라는 1992년에 난민협약 가입, 1994년부터 난민제도를 시행하였고, 2013년 아시아 최초로 독립법률로서 난민법을 시행하여 국내외적으로 주목받았으며, 난민을 수용할 수 있는 선진국이라는 의미의 ‘난민 수용국’으로 분류되었습니다. 그러나, 실상 대한민국에서 난민으로 인정받기는 바늘구멍을 통과하는 것만큼 험난하고, 그 과정에서 난민 인권이 침해되는 사례도 빈번히 발생하고 있습니다.

난민법 등에서는 동의 없는 난민신청자 등의 인적사항 공개, 난민신청에 관한 정보의 제공을 금지하고 있습니다. 그러나 실제 난민 신청 및 인정심사 과정에서 공문서 등의





진위 확인을 위해 출신국 공관을 통한 사실조회가 이루어지고 있으며, 이는 난민신청자와 본국에 남겨진 가족에게 치명적인 위협이 되고 있습니다.

일례로, 최근 한 난민신청자가 자신에 대한 난민인정심사 불회부 결정을 취소해달라는 소송을 제기하였고, 그 과정에서 그가 제출한 형사판결문에 대한 무리한 사실조회가 출신국에서 이루어져, 수배 중이던 동생이 체포되기에 이르렀고 현재까지 수감 중이라는 사례가 보도되기도 하였습니다.

이에 이번 보고대회에서는 문제가 되고 있는 난민심사 및 재판 과정에서 출신국 사실조회 관행에 대한 검토 및 출신국에서 이루어지는 사실조사에 관한 해외사례 연구를 통해 난민심사 및 법원의 사실조회 관행 전반의 문제를 되돌아보는 자리를 마련하였습니다.

오늘 이 자리를 통해 난민심사 및 법원의 사실조회 관행에 대한 개선책을 모색하고, 나아가 안전하고 더 나은 삶을 보장하기 위한 건설적인 논의가 이루어지길 기대합니다.

대한변호사협회는 기본적 인권 옹호와 사회정의 실현을 사명으로 하는 인권단체로서, 인간 존엄과 존중의 가치가 우리 사회, 더 나아가 국제사회에 올바르게 구현되기 위한 지원과 협력을 아끼지 않을 것이며, 앞으로도 대한민국의 난민 인권 수준 향상을 위해 노력하겠습니다.

마지막으로 바쁘신 중에도 관심과 열정으로 소중한 시간을 내시어 자리하여 주신 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드리며, 건강과 행운이 항상 함께하시기를 바랍니다.

감사합니다.

2023. 6. 27.

대한변호사협회 협회장 김 영 훈



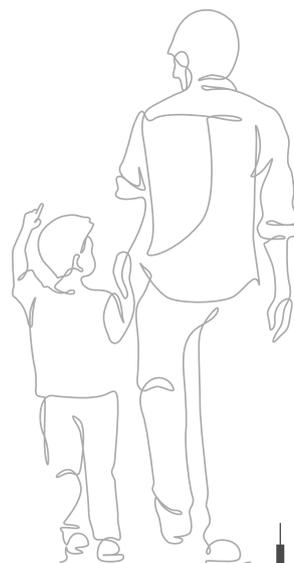
난민심사 및 난민재판 과정에서의  
출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구 보고대회

보고서

# 난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구 보고서

신진욱·이상현·이탁건·이환희·전수윤·최초록

대한변호사협회





# 난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구

신진욱·이상현·이탁건<sup>1)</sup>·이환희·전수윤·최초록



## 1. 서론

### 가. 연구의 목적 및 필요성

#### (1) 연구목적

이 연구는 대한민국 내 난민인정 심사 과정에서 관측되는 난민신청자<sup>2)</sup> 제출 문서 등에 대한 사실조회<sup>3)</sup> 관행을 검토하고(이하 “난민 출신국 사실조회 관행”이라고 한다), 해외 사례에 대한 비교법적 연구를 통해 이에 대한 해결책을 모색한다. 「난민법」 제17조 및 국제 기준은 동의 없는 난민신청자 등의 인적사항 공개를 금지하고, 특히 난민인정 신청에 대한 모든 정보의 출신국 제공을 절대적으로 금하고 있음에도 불구하고, 난민신청자가 제출한 공문서 등의 진위확인을 위해 출신국 공관을 통한 사실조회가 난민인정 심사 과정 및 재판 과정에서 종종 발생하는 것으로 보고되고 있고, 난민 조력 단체 및 변호사들은 이러한 관행으로 인한 위축효과를 수차례 우려한 바 있다. 2021년에는 한 난민신청자의 난민신청 사실이 알려져 본국에 있는 가족이 피해를 입었다는 보도가 있기도

1) The views expressed in this report are those of the author and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, UNHCR

2) “난민신청자”의 용어가 넓은 의미의 비호 또는 국제적 보호를 구하는 사람들(asylum-seeker, 비호신청인)을 모두 포섭하지 못한다는 비판도 있으나, 이하에서는 「난민법」 상의 문언 및 국내 난민인정 심사의 관행을 고려하여 난민신청자로 통칭하고, 다른 문서를 인용하거나 비호신청인이 별도의 개념으로 사용되는 경우는 “비호신청인”을 사용한다.

3) 이 보고서에서 사용하는 “사실조회”는 달리 명시하지 않는 한 법원이 「민사소송법」 제294조에 따라 진행되는 증거조사인 ‘사실조회’와 난민심사당국이 「난민법」 제11조에 따라 조사를 촉탁하여 진행하는 사실조사인 ‘사실조회’를 총칭한다.

하였다. 이 연구는 사실조회 및 외국 공문서 진정성 인정에 대한 실무적 검토를 넘어, 진술의 신빙성 판단에 대한 난민심사 당국 및 법원의 태도에 대한 비판적 검토까지 시도한다. 난민의 지위에 관한 협약<sup>4)</sup> 제정 이후 발전된 국제적 기준 및 해외 입법례는 진술의 신빙성에 대한 판단과 입증정도에 대해 별도의 특수한 법리를 발전시켜 왔고, 대한민국도 협약 당사국으로서 이러한 기준을 존중할 필요가 있다. 이러한 분석을 통해 연구자들은 난민심사 당국 및 법원의 사실조회 관행에 대한 단기적 및 장기적 개선책을 제언하고자 한다.

## (2) 연구의 필요성 및 검토 방향

난민 출신국 사실조회 관행에 대한 문제제기는 원칙적 측면에서 ①증명책임의 부담 및 진술의 신빙성에 대한 법무부 및 법원의 협소한 해석 ②난민신청자의 인적사항 공개 금지 의무의 위반으로 대별하고, 구체적·실무적으로 ①문서의 진정성립에 대한 과도하게 제한적인 실무기준 및 관행 ②난민신청자의 난민신청사실의 공개 위험에 대한 안전장치 부족과 이에 따른 실제적인 박해 위험으로 구별할 수 있다. 각 문제의식에 대해 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

### (가) 증명책임의 부담 및 진술의 신빙성

원칙적인 증명책임은 신청자가 지지만, 신청자가 모든 진술을 증거로 뒷받침하는 경우는 오히려 예외적이라는 것이 난민인정 심사의 특수성이다.<sup>5)</sup> “박해를 피해 온 사람은 최소한의 필수품만 가지고 오는 경우가 대부분이고, 신분 관련 서류조차 없는 경우도 매우 빈번”하기 때문이다.<sup>6)</sup> 따라서 심사 당국도 적극적으로 심사 과정에서 자료 수집을 통해 진술의 신빙성을 판단할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 증명책임에 있어서 신청자의 주장이 신빙성이 있다고 판단되면, “달리 불만한 상당한 이유가 없는 한” 신청자에게 유리한 추정(“benefit of the doubt”-의심스러울 때는 비호신청인의 이익으로 판단)을 하여야 한다.<sup>8)</sup> 이러한 증명책임의 분담은 난민협약의 가장 중요한 목표 중 하나인 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)과 난민인정행위의 선언적 성격에서도 도출된다. 즉, 모든 난민은 박해가 예상되는 출신국 등으로 강제로 송환하면 안 된다는 강제송환금지원칙은 난민신청자에게도 적용되는데, 난민인정행위는 그 성격상 선언적이므로 아직 당사국이 난민지위

4) 국내 발효일 1993. 3. 3. 이하 “1951년 난민협약” 또는 “난민협약”이라고 한다.

5) 유엔난민기구, 난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침(이하 “난민편람”), paras.196~199 참조.

6) 위의 글.

7) 위의 글.

8) 위의 글, paras. 203~204. “난민이 주장 사실 모두를 ‘증명’한다는 것은 거의 불가능하고, 만약 이를 요구하면 대다수의 난민이 난민으로 인정받을 수 없을 것이다.”



여부를 판단하지 못한 난민신청자도 강제송환으로부터 보호받아야 한다. 또한 난민신청에 대한 잘못된 판단으로 인해 발생하는 후과 -진정한 난민의 강제송환- 을 고려할 때, 난민신청행위의 특수성을 충분히 반영한 주장 및 증명책임을 난민심사의 각 당사자 -난민신청인 뿐만 아니라 난민심사당국에게도- 에게 지워야 한다는 것이다.<sup>9)</sup>

또한 원칙적으로는 난민신청자의 진술 자체에 대한 신빙성 판단을 기초로 하여 장래의 박해 위험을 심사하여야 하나, 이에 대한 당국의 협소한 해석이 문제이다. 결국 진술만으로는 난민지위가 인정되기 힘들니 난민심사당국에게 증명 문서를 제출해야 한다는 강력한 유인이 난민신청자에게 존재하고, 충분히 준비되지 않은 상태에서 신뢰할 수 없는 제3자로부터 문서를 받아 제출하는 경우도 많다. 난민신청인이 제출한 문서의 진위에 대해서는 난민심사당국이 독자적으로 판단할 수가 없으니 일단 본국에 사실조회를 하는 방향으로 진행되는 경우가 빈번하다.

#### (4) 난민신청자의 인적사항 공개

「난민법」 제17조에도 불구하고, 난민 국적국 소재 대한민국 대사관을 통하여 간접적으로 문서의 진정성립을 확인하는 과정에서 난민신청 사실의 비공개 원칙이 전면적으로 지켜지지 않는다는 문제제기가 다수 있다. 현지 자문 변호사 등을 고용하여 사실조회하는 과정에서 사실조회の内容이나 난민신청 사실이 알려진다는 것이다. 사실조회 기준이나 절차가 확립되어 있지 않은 상태에서 심사 과정, 또는 소송 과정에서 행정청이 자의적으로 문서의 진위 등을 확인하려고 한다는 문제제기이다.

이하에서는 이러한 문제의식에 기반하여, 유엔난민기구 보고서 및 지침과 다른 난민수용 선진국들의 사례를 먼저 광범위하게 검토하고, 난민인정 심사에서 요구되는 증명의 정도 및 진술의 신빙성의 판단 기준과 사실관계 조사 책임의 분담 원칙에 기초하여 박해 증명 문서의 진정성립 판단의 현행 실무를 비판적으로 검토하며, 난민신청자의 신청 사실을 포함한 인적사항이 실질적으로 보호될 수 있는 사실조사 방식의 방향을 제시한다.

## 나. 연구내용 및 방법

### (1) 연구내용

이 연구의 분석 대상은 행정청의 난민인정 심사 단계에서의 사실조회 관행, 재판단계에서의 법원

9) 이러한 취지에 따라 당사자주의의 형태를 띠고 있는 난민불인정결정취소소송에서도 피고인 법무부가 처분의 근거가 된 모든 자료를 처분 취소의 유불리와 무관하게 현출하는 것이 바람직하다. 아래에서 상술한다.

및 피고 행정청의 사실조회 관행을 포함한다. 사실조회 관행에 대한 실태를 파악하고, 관련한 제도의 개선을 제안한다. 개선책 제언을 위해 난민수용 경험이 대한민국보다 축적된 선진국의 입법례와 유엔난민기구의 권고 등 국제기준을 조사하여, 제도 개선안에 반영한다.

## (2) 연구방법

이 연구는 제도 개선안을 제시하기 위해 ①문헌연구 ②법제도 분석 ③전문가 인터뷰의 연구방법을 활용한다. 먼저 문헌연구를 통해 난민신청자의 인적사항 비공개, 외국 공문서의 진정성립, 진술의 신빙성 판단 기준 등과 관련된 국내 선행연구 및 기존 문헌을 검토하였다. 또한 해외 입법례 및 국제기준에 대한 기존 국내외 문헌을 검토하였다. 현행 국내 법제도를 분석하여 사실조회 관행에 미치는 영향을 검토하고, 국제법상 기준 및 해외 입법례를 비교하여 분석하였다. 난민소송 경험이 다수 있는 변호사, 난민재판 경험이 다수 있는 전직 판사 등을 대상으로 전문가 인터뷰를 진행하여 실제 난민인정신청 단계 및 재판 단계에서 처하게 되는 구체적인 어려움, 개선 사항 등에 대해 파악하였다. 법원행정처, 서울행정법원, 법무부 난민 담당 부처 등에 대한 질의도 시도하였으나, 촉박한 준비시한, 요청기관의 부정적 회신 등을 이유로 하여 질의 답변을 이 보고서에 담지는 못하였다.



## 2. 사실조회 관련 국제기준 및 해외 각국의 난민심사 기준

### 가. 국제법 및 기준

국제난민법은 비호 절차에 관하여는 각국의 재량권을 인정하기 때문에,<sup>10)</sup> 난민협약 등은 대한민국의 출신국 사실조회와 같은 출신국의 출처를 통해 신청자와 관련한 정보를 확인하거나 검증하는 절차의 실무적인 측면을 구체적으로 규율하지는 않는다. 다만 유엔난민기구는 국제난민법의 일반 원칙인 증명책임의 공유, 그리고 일반적인 기본권이자 난민에게 특별히 보장되는 비밀유지 및 정보보호와 관련된 기본권 보장의 맥락에서 관련 기준을 여러 지침 및 보고서를 통해 제시하고 있다.

유엔난민기구는 전반적으로 난민 절차에서 사실관계를 파악하고 평가할 의무는 심사결정권자(decision-maker)와 신청자가 공유하며, 증거의 유효성(validity)을 판단하는 의무는 심사결정권자에게 있다고 본다.<sup>11)</sup> 이는 심사결정권자가 이용 가능한 모든 수단을 통해, 신청을 뒷받침하기 위해 필요한 증거를 포함해 사건과 관련 있는 증거를 수집해야 하는 의무를 포함한다.<sup>12)</sup> 그 수단으로는 출신국 국가정황정보(Country of Origin Information, COI), 체류자격과 관련한 정보, 가족구성원 관련 문서, 언어 분석(language testing), 적절한 온라인 출처, 비밀유지 원칙을 준수하는 방식으로 진행되는 정보 및 증거 문서 사실확인을 위한 합리적인 질의 등이 제시된다.<sup>13)</sup>

유엔난민기구는 “난민 신청이 최종적으로 불인정 되기 전에 비호신청인의 개인정보 혹은 그와 관련한 모든 정보를 출신국의 당국에 공유하는 것은 1951년 난민협약의 정신에 반하는 것”이라고 하며, 출신국 당국에 해당 국가의 국민이 난민 신청을 진행했다는 어떠한 정보라도 공유하는 것은 피해야 한다고 보았다.<sup>14)</sup> 난민협약 상 난민신청 사실의 공개 금지 의무가 당사국에게 명시적으로 부여되어 있지는 않지만, 난민협약 제25조는 난민이 거주하는 국가의 난민에 대한 증명서 발급 등 행정적 원조 의무를 정하고 있는데, 이는 국적국의 지원을 받을 수 없는 난민신청자의 특수성을

10) 유엔난민기구, 난민편람, para.189.

11) 위의 글, paras.195~196.

12) 위의 글; 이러한 내용은 유럽연합 난민체계에서의 신빙성 평가에 관련한 원칙과 관행을 연구조사한 유엔난민기구의 보고서에서 또한 강조한다. 유엔난민기구, Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems (2013. 5.) [이하 “Beyond Proof”], 105.

13) 유엔난민기구, Beyond Proof, 128.

14) 이 일반 원칙은 비호국 당국이 해당 출신국을 “안전한 출신국”으로 분류하거나, 해당 난민 신청이 경제적인 동기를 기반으로 한다고 고려한다는 점과는 무관하게 적용된다. 유엔난민기구 일본대표부, Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information, (2005.03.31.), paras. 4~5.

인정한 조항으로 알려져 있으며,<sup>15)</sup> 유엔난민기구는 위 조항을 당사국의 난민신청자의 정보공유 금지 의무의 근거 중 하나로 원용한다.<sup>16)</sup> 또한 유엔난민기구는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 등 국제인권규범의 일반적 개인정보 보호의무에 터 잡아 난민신청자의 개인정보에 대한 보호의무를 당사국이 진다고 보며, 특히 난민신청 사실이 국적국에 알려지면 위협에 처할 수 있는 난민신청자의 특수성을 고려하여야 한다고 보고 있다.<sup>17)</sup> 즉, 난민신청자의 개인정보가 국적국에게 알려지면, 국적국에 남아 있는 난민신청자의 가족이나 지인이 위협에 빠질 수 있고, 난민신청자 본인이 난민신청 사실로 인한 박해의 위험 때문에 현지 체재 중 난민(refugee sur place)이 될 수 있으며, 국가 난민보호체계의 안정성 자체가 위협될 수 있다는 것이다.<sup>18)</sup> 따라서 출신국에 신청자의 정보를 확인해야 하는 경우에는 반드시 사전에 신청자의 동의를 얻어야 한다고 한다.<sup>19)</sup> 또한 신청인이 자발적으로 본인의 신원과 난민 신청 사실을 (언론 등을 통해) 밝혔다고 해서 신청자가 비밀유지 원칙의 보호를 명시적으로 포기했다고 해석해서는 안 된다.<sup>20)</sup> 출신국 내의 정보 출처를 통한 국가정황정보의 수집, 국가 파견 혹은 대사관을 통한 현지 사실조사 임무(fact-finding mission), 현지 변호사 혹은 독립적인 단체를 통한 조사 및 현지의 개인, 비정부단체(NGO), 국제기구, 지역 및 국가 당국 등의 자문과 같은 출신국 내 정보 출처의 사용은 적절한 경우에는 유용할 수 있다. 하지만 이는 어떠한 경우든 개인정보의 보호에 관한 국내 및 국제적 기준을 준수해야 한다. 또한 이 과정을 통해 수집한 정보에 관하여는 신뢰성(reliability)의 문제가 중요하게 대두되며, 이는 어떤 질문을 물었는지, 질문한 방식은 어땠는지, 정보의 출처는 어디인지, 그 출처의 질문자와 질문의 목적에 대한 시각은 어떠한지, 출처가 질문에 응답하는 이유는 무엇인지, 외부로부터의 어떠한 압력을 받았을 가능성은 없는지 등을 기준으로 판단해야 한다. 이때 난민신청자가 주장한 박해 주체인 정부의 공무원은 객관적인 정보원으로 고려되어서는 안 된다.<sup>21)</sup> 따라서 유엔난민기구는 난민 심사 당국이 신청인의 출신국에서 정보를 수집하는 경우, 이는 최대한 일반적이고 익명화된 자료요청 또는 조사

15) Eve Lester, Article 25, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary (Zimmerman ed.), Oxford University Press, 2011, pp. 1130~1131.

16) 유엔난민기구 일본대표부, 앞의 글.

17) 유엔난민기구 일본대표부, Advisory opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information, 2005, paras.3-4; 유엔난민기구 집행위원회, Conclusion on Registration of Refugees and Asylum-seekers No. 91 (LII), 2001.

18) 유엔난민기구 일본대표부, 위의 글, paras.14~17; 같은 취지로 영국 항소법원, H (A Child) (Disclosure of Asylum Documents), Re [2020] EWCA Civ 1001 (29 July 2020) 참조.

19) 동의를 구하지 않고도 정보를 공유하는 것이 정당화되는 경우는 제한적이고 예외적이며, 유엔난민기구는 이를 테러 행위의 방거나 1951년 난민협약 제1조 F항 배제조항에 해당하는 경우로 본다. 그 외에도 난민지위심사절차가 전부 종료된 자의 귀국이나 자발적 본국귀환 및 가족결합 등의 절차를 위해 정보공유가 필요한 경우가 있을 수 있다. 다만, 이를 위한 정보 공유는 법으로 정하고 필요한 범위 내에서만 진행해야 하고, 당사자를 위협에 처하게 해서는 안 된다. 위의 글, paras. 8, 11~13.

20) 위의 글, para.10.

21) 위의 글, paras.20~22.



방식으로 진행되어야 하며, 신청자 및 그의 가족구성원의 신원을 특정할 수 있는 이름이나 정보를 공유해서는 안 된다고 권고한다. 신청자의 서면 동의 없이 그가 제공한 진술 혹은 문서의 진위 확인이나 검증을 위해 출신국 내 누구와도 (정부 및 비정부행위자 모두 포함) 연락을 취해서는 안 된다고 강조한다.<sup>22)</sup>

마찬가지로 유엔난민기구의 “위임난민인정 절차기준”은<sup>23)</sup> 비밀유지의 원칙 준수 및 정보 보호와 관련한 일반적인 기준에서, 비호신청자 및 난민이 제공한 혹은 그를 대신하여 제공된 개인정보 및 여타 정보는 다음 조건이 (일부 혹은 다수) 충족되어야만 공개할 수 있다고 명시한다. 세부적으로 당사자의 동의가 있는 경우, 당사자의 중대한 혹은 최선의 이익(vital or best interests)이<sup>24)</sup> 관계된 경우, 유엔난민기구의 임무 수행에 필요한 경우, 그리고 보호대상자(person of concerns)<sup>25)</sup> 혹은 여타 개인의 안전을 위해 필요한 경우,<sup>26)</sup> 나아가 난민지위 인정심사에 포함된 정보는 다음 조건을 충족해야만 공개할 수 있다.<sup>27)</sup>

- 당사자의 자유의사에 의한, 고지받은 동의(free and informed consent)가 있어야 한다. 동의가 자유의사에 의하기 위해서는 당사자에게 온전한 선택권이 있어야 하며 동의를 거부 혹은 취소했을 때 부정적인 결과가 없어야 한다. 고지받은 동의는 사실관계 그리고 동의에 따른 영향과 결과에 대한 분명한 이해가 필요하며, 유엔난민기구는 정보수집의 목적과 용도를 당사자의 연령, 성별, 교육수준, 건강 및 장애여부 등을 고려하여 적절하게 고지해야 한다.<sup>28)</sup>
- 특정한 목표를 위해 필요하여 공개하는 정보의 유형과 범위는 정보 공개의 목적에 대해 필수적이고

22) 위의 글, 8면.

23) “위임난민(mandate refugee)”이란 1951년 난민협약 및 1967년 난민의정서 체약국 내에 있는지 혹은 해당 협약 및 의정서에 근거하여 체재국에서 난민으로 인정받았는지 여부와 별개로, 유엔난민기구가 그 임무 및 유엔난민기구 규정(Statute of the Office of the UN High Commissioner for Refugees)하에 보호를 제공하는 난민이다. 유엔난민기구, 난민편람, paras.14~19; 위임난민의 인정절차를 유엔난민기구가 진행할 때 적용하는 절차상 기준은 다음 문서에 기재되어 있다. 유엔난민기구, Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate (2020. 8.) [이하 “위임난민인정 절차기준”].

24) 중대한 이익(vital interests)이란 정보주체의 생명, 보전, 건강, 존엄 혹은 안전에 핵심적인(essential) 이익을 의미하며, 최선의 이익(best interests)이란 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)하의 아동 최선의 이익 원칙의 정의를 따른다. UNHCR, Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR (2018), paras.3.3.1~3.3.2.

25) 유엔난민기구가 그 임무에 따라 보호하고 지원하는 사람으로, 난민, 비호신청인(asylum-seeker), 무국적자(stateless person), 국내실향민(internally displaced person) 및 귀환민(returnee)을 포함한다.

26) 유엔난민기구, 위임난민인정 절차기준, 21.

27) 위의 글, 22.

28) 위의 글, 23. 또한 동의는 서면이나 구두 진술, 혹은 명확한 동의 행위(affirmative action)을 통해 받아야 하며, 이 동의를 면접 조서, 문서, 음성 녹음 등의 형태로 기록할 것을 권장한다. 유엔난민기구, UNHCR, Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, paras. 3.2.4~3.2.7.

비례적이어야 한다.

- 당사자와 그 가족구성원 및 관계자의 안전을 위협하거나 다른 보호 관련 위험을 발생시키지 않아야 한다. 또한 유엔난민기구 직원 혹은 제3자의 안전을 위협해서는 안 된다.
- 유엔난민기구 국제적 보호 임무와 그 인도적·비정치적 성격에 부합하며, 유엔난민기구 임무의 효과적인 수행 혹은 보호대상자의 유엔난민기구에 대한 신뢰와 신임을 훼손해서는 안 된다.
- 개인정보와 여타 기밀정보는 보안이 확실한 방식으로 전달되어야 한다.
- 정보의 수신자는 해당 정보의 비밀유지 원칙을 준수하도록 노력해야 하며, 그 방식으로는 예를 들어 협약의 체결 등이 있다. 또한 수신자는 비밀유지 원칙의 준수와 개인정보의 보호를 보장하기 위한 충분한 조치를 마련해야 한다.

특히 절차기준은 통상적으로 출신국의 당국 및 비국가행위자에게 비호신청자와 난민 및 그 가족구성원의 신원을 특정할 수 있는 어떠한 개인정보 및 여타 정보도 공유해서는 안 된다고 명시한다. 위의 조건에 따라 출신국의 당국에 비호신청자 및 난민의 정보를 공유하는 것이 적절하다고 판단되는 경우, 당사자의 자유의사에 따라 고지받은 동의가 필요하다.<sup>29)</sup>

## 나. 유럽연합

### (1) 난민심사에서의 증거평가

유럽연합은 공동유럽난민제도(Common European Asylum System, 이하, CEAS)를 통해 난민 관련 공통기준을 마련하고, 난민수용지침(2003/9/EC), 더블린 규칙, 난민자격지침(2004/83/EC; 현 2011/95/EU), 난민절차지침(2005/85/EC; 현 2013/32/EU) 등을 통해 난민 결정국가의 난민심사기준 및 절차를 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 이에 따르면, 난민지위를 결정하는 행정당국 및 관할 법원은, 증거 평가(Evidence assessment) 및 신빙성 평가(Credibility assessment)를 통한 확인을 거쳐 난민 신청사유와 난민지위와의 연관성과 주장의 정당성을 판단한다.

증거 평가(Evidence assessment)와 관련하여 유럽연합 법에는 ‘증거’에 대한 일반적인 정의가 없으며, 유럽연합의 난민보호체계의 근간을 이루는 “난민자격지침(Qualification Directive)”<sup>31)</sup>

29) 위의 글, 27.

30) 이형석, “EU에서 난민유입과 망명제도 변화에 관한 연구 - EU망명지침과 더블린 규칙을 중심으로”, 법학연구 제31권 1호, 2020, 240면.

31) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards



중 증거에 대한 규정도 역시 이에 대한 정의는 없다. 난민자격지침 제4조 제5항은 난민신청자의 진술이 문서 또는 기타 증거에 의해 뒷받침되지 않는 경우도 일정한 조건이 충족될 경우 추가적인 확인을 필요로 하지 않는다고 규정하고 있다.<sup>32)</sup> 유럽난민지원사무소(European Asylum Support Office, 이하 EASO)에서<sup>33)</sup> 발간한 해설에 따르면, 난민신청자에게 입증책임이 있다는 전제가 자칫 난민신청자의 진술을 뒷받침하는 서류 등의 증거가 반드시 있어야 한다는 것으로 비칠 수 있으나, 난민신청자의 진술이 반드시 문서 등의 증거로써 입증되어야 한다는 요건은 없다고 해석하여야 한다.<sup>34)</sup> 난민신청자는 본질적, 구조적으로 본인의 주장을 입증하기 어렵고, 특히 심각한 박해에 노출되어 출신국을 떠났을 경우 그의 주장을 뒷받침할 증거를 제시하기 어렵거나, 증거 자체가 부재할 수 있기 때문이다. 일반적으로 심사과정 중 증거 평가 요소로서 다양한 문서들이 제출되는데, 이에선 여권을 비롯한 출신국가에서 발행한 공문서 및 개인적 필요에 의해 발생한 사문서가 포함된다. 제출된 문서에 대해서는 아래의 신빙성 평가 단계에서 증명력에 대한 판단을 하게 된다.

## (2) 난민심사에서의 신빙성 평가

제출된 문서의 신빙성 평가(Credibility assessment)는 난민자격지침 제4조 제3항에 따라야 하며, 문서의 전체 맥락을 고려하여 그 일관성이 평가되어야 한다. 신빙성의 지표로는 내부 및 외부적 일관성(internal consistency, external consistency), 구체성(sufficiency of detail), 개연성(plausibility)이 고려되며, 특별히 문서로 된 증거의 경우에는 그 진위를 확인하기 위하여 다음 요소들을 기준으로 평가한다.

- 연관성(Relevance) : 중요한 사실관계와 관련이 있는지 여부

---

for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) [이하 “난민자격지침”]

32) 해당 조항은 사실 확인 불필요 요건을 다음과 같이 정하고 있다. (a) 신청자는 자신의 신청을 입증하기 위해 진정한 노력을 기울였을 것. (b) 신청자가 처분할 수 있는 모든 관련 있는 요소(all relevant elements)가 제출되었으며, 관련 요소가 결여된 경우 만족스러운 설명이 제공되었을 것. (c) 신청자의 진술은 일관되고 개연성 있으며(plausible) 신청자의 신청과 관련되고 접근 가능한 정보 중 신청자에게 특정한 정보 및 일반적인 정보와 배치되지 않는 것으로 밝혀졌을 것. (d) 신청인이 국제적 보호를 신청하지 않은 정당한 이유를 증명할 수 없는 한, 신청인은 가능한 한 빠른 시기에 국제 보호를 신청했을 것. (e) 신청자의 일반적인 신뢰성(reliability)이 확립되었을 것; 난민자격지침 상 “요소(element)”란 “신청자의 나이, 배경, 가족관계, 신원, 국적, 기존 상주국 및 지역, 이전 난민 신청 기록, 여행 경로, 여행증명서 및 국제적 보호를 구하는 이유에 관한 신청자의 증언 및 신청자가 구할 수 있는 모든 문서”를 의미한다. 유럽 난민자격지침 제4조 제2항.

33) 2021년 12월 유럽연합난민청 EUAA (European Union Agency for Asylum)으로 명칭이 변경되었다.

34) EASO, “Judicial Analysis: Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System”, 2018, 74.

- 존재여부(Existence) : 해당 문서가 실제로 존재하는 문서인지 여부
- 형식(Form) : 문서를 발행한 기관이나 국가의 실제 형식인지 여부. 다만 형식만으로 진위 여부를 평가해선 안됨.
- 내용(Content) : 문서의 내적 일관성, 신청자의 진술과 COI와의 일관성 등
- 성질(Nature) : 원본 또는 사본 여부, 문서의 상태, 훼손 또는 조작 여부 등
- 작성자(Author) : 작성자의 자격, 객관성, 경력 등

위 판별 기준 중 하나인 존재여부 및 형식은 해당 문서가 위변조된 것이 아닌 진정한 문서인지 여부, 즉 문서의 진본 여부와 관련 있는 것으로 상황에 따라 이를 조사할 필요가 있을 수 있다. 그러나 출신국의 경찰이나 사법부가 작성한 것으로 추정되는 문서의 진위 여부를 판단할 때 난민심사 당국은 이를 판별할 수 있는 전문지식이 없는 경우가 많다. 따라서 일부 상황에서는 보호를 위한 기밀성을 해치지 않는 범위에서 출신국에 대한 조사를 요구할 수 있다.<sup>35)</sup> 하지만 아일랜드 항소법원은 문서의 진위를 판별하는 데 있어서 당국의 조사가 반드시 필요한 것은 아니라고 판시했고,<sup>36)</sup> EASO의 해설도 이러한 판시의 취지를 따른다.<sup>37)</sup> 아래에서 상술하는 유럽인권재판소 결정(Singh v Belgium)은 문서의 진위 여부가 심사에 결정적이고 신청인에 대한 영향이 중대한 경우에는 국가의 조사의무가 발동된다고 보았으나, 그러한 조사의무가 일반적으로 난민심사당국에 부여된다고 볼 수 없다는 것이다. 유럽인권재판소 결정의 구체적인 사실관계에 비추어 볼 때 EASO의 입장이 타당한 해석으로 보인다.<sup>38)</sup>

### (3) 난민심사에서의 정보 보호

특히 취약한 상황에 놓여있는 난민신청자의 경우 개인정보에 대한 비밀 유지가 중요하다. “난민인정절차지침(Asylum Procedure Directive)”<sup>39)</sup> 제30조는 난민신청자에 대한 난민심사당국의 비밀 유지 관련 의무를 규정하며, 난민신청자 및 그 가족의 보호를 위해 신청 정보에 관한 직·간접적 공개를 금지하고 있다. 동 지침 제48조 역시 ‘EU 회원국은 이 지침을 시행하는 당국이 업무 과정에서

35) 위의 글, 60~61.

36) 아일랜드 항소법원, 2017년 2월 27일, AO v Refugee Appeals Tribunal & ors, [2017] IECA 51, para. 45.

37) EASO, 앞의 글, 61.

38) 같은 취지로 위의 글, 95.

39) Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) [2013] OJ L 180/60 [이하 “난민인정절차지침”]



언은 정보와 관련하여 국내법에 정의된 기밀 원칙에 구속되도록 해야 한다'고 규정한다. 이는 원칙적으로 국내법을 기밀원칙의 준거로 삼는다는 취지의 규정이지만, 기밀원칙의 해석 및 적용 시 현재의 유럽연합 개인정보보호 법제가 고려되어야 하며, (유럽연합 당사국을 구속하는) 유럽인권협약상의 규정도 이에 따라 해석되어야 한다.<sup>40)</sup>

#### (4) 정보 종류별 신빙성 담보의 방식

##### (가) 국 적

국적 정보의 경우 여권과 같은 문서에 대해서 그것이 위변조된 것이 아니라는 것이 입증되는 경우에만 신뢰할 수 있다고 보아서 안 된다. 나아가 국적에 대한 판단은 주요 전문가 증거의 존재와 같은 엄격한 증거 요건을 필요로 하지 않으며,<sup>41)</sup> 개인 면접을 통해서도 지원자의 국적을 확인할 수 있다. 또한 난민심사당국이 신청자의 국적 주장을 받아들이지 않을 경우에 신청자에게 설명할 수 있는 기회를 보장한다.<sup>42)</sup>

##### (나) 가족 관계

“가족재결합지침”은<sup>43)</sup> 난민에 특정된 지침은 아니지만, 그 적용대상에 난민을 포함하여 난민 가족관계 정보에 대한 판단기준을 제시하고 있다. 동 지침에 따르면 난민심사 당국은 신청자가 공식 증빙서류를 제출할 수 없는 상황에서는 다른 증거를 충분히 고려해야 하며 이를 국내법에 따라 평가하여야 한다.<sup>44)</sup> 가족 관계 정보의 경우, 난민이 가족관계에 대한 공식 증빙서류를 제출할 수 없는 상황에는 ‘더 유리한 기준’을 적용하여야 한다. 이는 가족관계에 관한 문서 증거가 제한적인 상황에서 난민신청자의 출신국과의 관계단절로 인해 공문취득이 어려울 수 있음을 고려한 결과이다. 또한 가족결합 신청권을 기각하는 결정 역시 서류 상의 증거가 부족하다는 사실에만 근거하지 않아야 한다. 이러한 조항들은 난민과 그 가족 간의 관계를 인정하기 위한 완화된 증거 기준을 형성하고 있으며, 프랑스 주정부는 난민 신청 초기 단계부터 신청인의 처와 자녀에 대해 그 문서의 진정성립을

40) EASO, 앞의 글, 61.

41) EASO, 앞의 글, 124; 같은 취지로 United Kingdom Immigration Appeal Tribunal, Smith v SSHD (Liberia), op. cit., fn. 414, paras. 46~49.

42) 위의 판결.

43) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

44) 제5조 제2항은 회원국이 국가 법률, DNA 분석에서 허용된 범위를 포함하여 인터뷰를 수행하고 ‘필요하다고 판단되는 기타 조사’를 수행함으로써 다른 증거를 얻을 수 있도록 허용한다.

입증할 책임이 피고 행정청에 있다고 판시하기도 하였다.<sup>45)</sup>

### (5) EU의 국가정황정보 취합 및 활용

EU 국가들은 문서의 진정성립 확인을 위해 자체 취합 및 생산된 국가정황정보를 적극 활용하는 것으로 보인다. 특히 독립적인 COI 전문 기관(부서)을 두고 난민신청자의 진술 및 제출서류에 대해서 전문적이고 축적된 COI 데이터베이스를 통해 확인하는 방식을 취하고 있다. 유럽 전역에서 COI 조사 및 자료 생성은 그 자체로 전문 분야로 자리 잡았으며, 각국 정부들 역시 COI 관련 정보를 제공하기 위해 전문 연구 단위를 설립했다. 각국의 COI 분석가들은 국가 상황에 대한 정보를 수집, 분석 및 배포함으로써 이를 사용해 국제적 보호에 대한 주장을 평가하고 정책 입안자 및 관련 종사자에 대한 전문적 지원 기능을 수행한다.<sup>46)</sup>

유럽연합 내에서 COI를 전담하는 정부 부처 설립은 1985년 독일에서 시작되었다. 스위스, 노르웨이 등이 그 뒤를 이었으며, 프랑스도 DIDR(Information, Documentation and Research Division)이라는 COI 전문 기관을 두고 있다. 1992년 6월 유럽이사회는 CIREA(Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum)를 설립하였는데, 이 기관은 난민신청자들의 국가정보 및 이주 경로, 난민에 관한 국내법 및 판례법에 대한 다양한 정보를 교환하는 플랫폼 역할을 하며 이들 단위 간에 협력 플랫폼으로서도 기능한다.<sup>47)</sup> 노르웨이는 Landinfo라고 불리는 COI 기관을 두고 있으며 이는 유럽에서 가장 규모가 크고 효과적으로 작동되고 있는 기관 중 하나이다. 약 30명의 직원이 한 국가의 상황에 대한 정보를 제공하는 상세한 보고서를 일상적으로 작성하며, 관련 종사자의 국가별 질문에 대해 응답을 제공함으로써 의사결정자와 이해관계자 간의 정확하고 신뢰할 수 있는 정보 교환 및 의사소통을 가능하게 한다.<sup>48)</sup> Landinfo의 웹사이트는 89개국의 950개 이상의 COI 보고서에 접근할 수 있는 데이터베이스를 포함하고 있으며 연구 작업을 공개적으로 출판함으로써 지식의 정당성을 확보한다.<sup>49)</sup> 독일의 Bundesamt für die Anerkennung Ausländischer Flüchtlinge(BAFI)의 정보 및 문서 서비스 기관에는 105명 직원이 있으며 이 중 33명은 4개의 지역 부서에서 근무하며 난민신청자의 출신 국가에 관한 분석 및 연구를 전담한다.<sup>50)</sup>

45) Council of State (France), decision of 24 November 2010, Mme M, application no 333913.

46) Jasper van der Kist & Damian Rosset (2020) Knowledge and legitimacy in asylum decision-making: the politics of country of origin information, *Citizenship Studies*, 24:5, 664.

47) Damian Rosset, Documenter les pays d'origine pour les procédures d'asile à l'Ofpra, 1988~2008 (2019.1.), <https://www.cairn.info/revue-mondes-2019-1-page-117.htm> (2022.10.26 확인)

48) Jasper van der Kist & Damian Rosset, 앞의 글, 667.

49) 위의 글, 669.

50) Damian Rosset, 앞의 글.



## 다. 영 국

영국 내무부(Home Office)의 난민 심사 절차는 전반적으로 비밀유지의 원칙에 따라 신청자의 정보를 보호한다. 2022년 현재 유럽연합 탈퇴로 인해 유럽연합의 난민 관련 지침은<sup>51)</sup> 더 이상 적용받지 않으나, 국내법인 이민법 규칙(Immigration Rules) 제339IA조는 유럽연합 관련 지침과 유사한 내용을 규율하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 개인의 난민 신청을 심사할 때 (i)난민 신청을 뒷받침하기 위해 제공 받은 정보와 난민 신청이 진행되었다는 사실은 신청자가 주장한(alleged) 박해 주체에게 공개되어서는 안 되며 (ii)해당 신청자가 난민 신청을 진행했다는 사실이 직접적으로 알려져 신청자 및 그 부양가족의 신체, 혹은 아직 출신국에 거주하는 그 가족의 자유 및 안전에 대한 위협으로 이어질 수 있는 방식으로 신청자가 주장한 박해 주체에게서 정보를 수집해서는 안 된다.<sup>52)</sup> 비밀유지의 원칙과 관련하여 2017년 고등법원(High Court of Justice)은 “개인정보보호에 합리적인 기대는 비호 체계 전반 그리고 1951년 난민협약, 유럽연합 난민자격지침, 유럽인권협약에 따른 의무의 적절한 이행의 작동에 있어 본질적이다”라고 강조한 바 있다.<sup>53)</sup> 난민 절차에서의 비밀유지, 정보 공개 및 문서의 진위 확인에 관하여는 앞서 논의한 법적 기준 및 후술할 판례를 정리한 내무부의 2022년 지침이 존재한다.<sup>54)</sup> 이 지침은 전반적으로 신청자 정보의 취급 및 공개에 대해 다루며, “난민 신청을 뒷받침하기 위해 신청자가 제공한 모든 정보에 대하여 비밀유지를 보장하며 이는 국내법을 따른다”라고 명시하고 있다. 이때 신청자에게 제공하는 개인정보보호 및 비밀유지에 관한 안내문 중 일부는 다음과 같다.<sup>55)</sup>

“내무부는 당신의 본국에 당신이 난민을 신청했다는 사실 혹은 그 이유를 알리지 않습니다. 당신 혹은 당신의 가족을 위협에 처하게 할 수 있는 어떠한 정보도 공유하지 않습니다. 하지만 당신이 내무부에 제출한 정보 일부는 본국에 공유될 수 있습니다. 예시로는 당신의 신청이 기각되어 여행 증명서를 얻어야 하는 경우가 있습니다.”

나아가 지침은 앞서 언급한 유엔난민기구의 2005년 권고적 의견을 요약·제시하며 숙지할 필요가 있다고 강조하고 있다.<sup>56)</sup>

51) 유럽연합 난민자격지침 및 난민절차지침.

52) UK Immigration Rules, Part 11: Asylum, 339IA at Home Office, Immigration Rules (2022.10.18. 갱신) <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum> (2022.10.19. 확인).

53) F v M and another (Joint Council for the Welfare of Immigrants intervening) [2017] EWHC 949 (Fam), para.60. 해당 사건 자체는 혼인 관계인 난민 당사자 간의 법적 분쟁에서 난민 신청에 포함된 정보의 공개에 관한 내용이나, 내무부는 이 전반적인 원칙을 따르고 있는 것으로 보인다.

54) UK Home Office, Disclosure and Confidentiality of Information in Asylum Claims, Version 2.0. (2022.08.26.). 해당 지침의 전판은 2021년 3월에 발간되었으며, 2022년 지침은 2021년 판례를 반영하도록 갱신되었다.

55) 위의 글, 12.

56) 위의 글, 12-13; 위의 2. 가. 국제법 및 기준 참조.

해외 문서의 사실조회 필요 여부를 판단함에 있어서 내무부 지침은 특정 문서를 신뢰할 수 있음을 증명(show)하는 것은 신청자의 몫이나, 심사결정권자가 문서의 위변조(forgery)를 주장할 경우 그 증명책임이 심사결정권자에게 있다고 강조한다.<sup>57)</sup> 이는 2002년 Tanveer Ahmed 판례에 따른 원칙으로 해당 사건에서 이민항소심판원(Immigration Appeal Tribunal)은<sup>58)</sup> 문서가 단순히 신뢰할 수 없을 뿐만 아니라(not merely unreliable) 위변조(forged)되었다는 주장은 예외적인 경우에만 필요하며, 이때 증명책임은 심사결정권자가 진다고 보았다.<sup>59)</sup> 하지만 이민항소심판원은 중요한 쟁점이 문서의 위변조되었는지 여부가 아니라 그 문서를 얼마만큼 신뢰할 수 있는가임을 강조하며, 대부분의 난민 사건에서 문서의 위변조 여부에 집중하는 것은 오류임을 지적했다. 심사결정권자는 특정 문서를 다른 증거와 분리해서 고려해서는 안 되며, 모든 증거를 총체적으로 고려해야 하기 때문이다.<sup>60)</sup> 오히려 이민항소심판원은 비용과 실무적인 측면을 고려했을 때 내무부는 신청자가 제공한 모든 문서의 진위 여부를 확인할 의무는 없으며, 진위를 확인하지 않는다는 결정 그 자체가 신청자와 내무부 어느 쪽에도 유리하거나 불리하게 작용해서는 안 된다고 강조했다.<sup>61)</sup> 한편 그럼에도 불구하고 문서가 위변조되었다고 주장해야 한다면 그 주장은 충분한 증거로 뒷받침되어야 한다.<sup>62)</sup>

사실조회 필요 여부에 관하여 내무부 지침은 2021년 QC China 판례를 따르고 있다.<sup>63)</sup> 상급행정심판원(Upper Tribunal)은 Tanveer Ahmed 판례 등 기존 국내 판례 및 유럽인권재판소의 Singh v. Belgium 결정을 인용하며,<sup>64)</sup> 문서의 진위 여부를 확인할 심사결정권자의 의무가 발생하는

57) 위의 글, 15.

58) 현재는 상급행정심판원(Upper Tribunal) 내 이민난민부(Immigration and Asylum Chamber)로 변경.

59) 파키스탄 출신의 신청자가 제출한 문서(체포영장, 소속 정당의 편지, 신문 기사 등)에 대한 진위에 관한 사건. 한편 심판원은 문서가 “위변조(forged)” 혹은 “진실되지 않음(not genuine)”의 의미가 불분명하며, 최소한 문서의 형식과 그 작성자가 적절한지, 그리고 그 내용이 진실한지의 질문은 구분해야 한다고 강조했다. UK Immigration Appeal Tribunal, Tanveer Ahmed v. Secretary of State for the Home Department (Pakistan) [2002] UKIAT 00439 (2002.02.19.), paras. 29~31.

60) 위의 판결, paras. 34~35.

61) 위의 판결, para.36.

62) 위의 판결, para.38.

63) UK Home Office, 앞의 글, 17; 중국 출신 신청자가 제출한 문서(특히 체포영장)의 사실조회를 결정권자가 진행하지 않은 것이 쟁점이었다. UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), QC (verification of documents: Mibanga duty) China [2021] UKUT 00033 (IAC) (2021.1.12.).

64) 이 사건에서 아프가니스탄에서 피난 온 시크교도들이 벨기에에서 난민 신청을 하였으나, 벨기에는 이들이 아프가니스탄 국적을 증명하지 못했다고 판단해 신청을 기각했다. 신청자가 이의절차에서 변호사, 유엔난민기구와 협력관계인 NGO, 유엔난민기구 인도대표부 등에서 얻은 문서 증거를 제출했지만 기각당했다. 유럽인권재판소는 난민 신청의 결과가 신청자에게 미칠 영향이 중대하므로, 이의신청은 가능한 한 엄밀하고 신중하게 평가해야 한다고 판단했다. 신청자의 문서는 난민 신청의 중심이 되는 사안이었으며, 간단한 절차로 문서의 진위 여부와 신뢰성을 결정적으로 확인할 수 있었음에도 사실조회를 진행하지 않은 것은 유럽인권협약 제13조 (실효적 구제를 받을 권리) 위반이라고 보았다. European Court of Human Rights, Singh and Others v. Belgium, App. No. 33210/11



경우는 다음 조건을 모두 충족하여야 한다고 판단했다. ▲해당 문서가 난민 신청에 중심적일 것 ▲진위 여부를 쉽게 확인할 수 있을 것 ▲진위 여부 확인이 해당 문서 내용의 신빙성에 관한 당면 문제(live-“issue”)를 해소할 가능성이 높을 것.<sup>65)</sup> 이러한 의무가 발생했다면 심사결정권자는 적절한 조사를 진행하지 않는 한 해당 문서의 진위 여부에 이의를 제기할 수 없다.<sup>66)</sup> 한편 상급행정심판원은 문서의 진위 여부와는 별개로 문서의 신뢰성은 법원 단계에서 사건의 모든 정황 및 그 모든 증거를 기반으로 하여 총체적으로 판단할 수 있다고 강조한다.<sup>67)</sup> 또한 지침은 모든 문서의 사실조회에는 이민법 규칙 제339IA조가 적용되며, 신청자의 어떠한 정보도 그의 서면 동의 없이 그 출신국 당국에 공유해서는 안 된다고 명시한다.<sup>68)</sup>

난민신청자에 대한 모든 개인정보가 서면 동의 없이 출신국 당국과 공유되지 않도록 보장하여야 한다. 신청자가 주장하는 출신국 박해 주체와 직접적으로 접촉하여 보호신청이 제기되었을 가능성을 인지하게 하거나, 신청자나 출신국 내 가족을 위협에 처하게 하면 안 된다.

지침은 2017년 VT Sri Lanka 판례를<sup>69)</sup> 인용하여 비밀유지의 원칙 적용을 제시한다. 해당 사건에서 상급행정심판원은 난민협약과 유럽연합 난민자격지침 및 난민절차지침의<sup>70)</sup> 인도주의적 목적과 난민 심사 중 비밀유지의 높은 중요성(utmost importance)을 강조했다. 이러한 원칙을 고려해 심판원은 신청자 혹은 그의 가족을 위협에 처하게 하거나, 현존하는 위협을 악화시키는 행위는 반드시 피해야 하며, 신청자는 그가 주장한 박해 주체에게 난민신청과 관련된 정보가 공개될 수도 있다는 두려움 없이 이러한 정보를 제공할 수 있어야 한다고 명시했다.<sup>71)</sup> 상급행정심판원은 비밀유지원칙 조항이 신청자가 주장한 박해 주체에게의 정보 공개(disclosure)와 그 박해 주체로부터의 정보 수집을 구분한다는 점을 언급하며, 특정한 정보의 공개가 아닌 박해 주체와의 직접적인 연락 그 자체가 중요하다고

(2012.10.2.) (English Summary) in European Court of Human Rights, Information Note on the Court’s Case-Law, No. 156 (2012.10.) 33~35.

65) QC China, para.37.

66) 한편 상급행정심판원은 법원 또는 상급행정심판원이 심사결정권자에게 특정 문서의 진위 여부 조사를 요구할 수 없으며, 조사할 의무의 발생 여부를 판단할 수만 있다고 보았다. 물론 의무가 발생한다고 판단했으며 결정권자가 이를 충족하지 못했다면, 그에 따른 결과가 (적절한 조사를 진행하지 않는 한 진위 여부에 이의를 제기할 수 없다는 제한) 발생할 것이다. 위의 판결, paras.25~26.

67) 위의 판결, para.27.

68) UK Home Office Guidance, 16.

69) 스리랑카 출신 신청자가 현지 변호사를 통해 얻은 문서(체포영장, 법원 문서 등)를 스리랑카 주재 영국 고등판무관사무소(British High Commission), 영연방(Commonwealth of Nations) 국가에 파견된 고등판무관이 근무하는 외교 공관에서 사실조회를 진행한 사건. UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), VT (Article 22 Procedures Directive - confidentiality) Sri Lanka [2017] UKUT 368 (IAC) (2017.7.19.) para.38.

70) 앞서 언급하였듯 2022년 기준, 영국의 유럽연합 탈퇴로 해당 지침은 영국에 직접적으로 적용되지는 않으나 영국의 이민법은 여전히 유럽연합의 난민자격지침 및 난민절차지침과 유사한 조항을 두고 있다.

71) VT Sri Lanka, paras.30~32.

보았다. 즉, 해당 박해 주체가 신청자의 난민신청 사실을 유추하거나, 신청자 본인 혹은 그 가족구성원에 대한 추가적인 위협으로 이어질 수 있는 방식의 직접적인 연락은 그 자체로 비밀유지원칙의 위반일 수 있다는 것이다.<sup>72)</sup> 신청자의 동의와 관련하여 내무부 지침은 2018년 PA Bangladesh 판례의<sup>73)</sup> 법리를 따르고 있다. 해당 사건에서 상급행정심판원은 해외 사실조회를 진행할 때 이민법 규칙 제339IA조 하의 신청자의 서면 동의가 법적으로 반드시 필요한 것은 아니며,<sup>74)</sup> 반대로 동의를 받았다고 해서 비밀유지원칙의 위반이 발생하지 않는 것은 아니라고 강조했다.<sup>75)</sup>

위의 판례를 종합하여 내무부 지침은 문서의 해외 사실조회가 (진위 확인이) 필요한 경우, 재외 공관 (영국 고등판무관사무소 등) 직원은 그 과정에서 신청자의 개인정보가 드러나지 않도록 주의해야 한다고 강조한다. 사실조회를 진행할 때 해당 재외 직원은 본인이 공관 직원이라는 간단한 설명만을 제공해야 하며, 직원의 소속기관, 신청자의 신원 등 정보가 식별 가능한 서류를 가져가면 안 된다. 국가에 의한 박해의 경우에는 경찰보다 법원을 통해 문서를 확인하는 것이 바람직하다. 전산체계를 이용해 사실조회를 진행할 때에도 신청자 혹은 그 가족이 식별되거나 추적당하지 않도록 주의해야 한다.<sup>76)</sup>

영국의 사법심사 과정에서는 법원이 명령하지 않는 한, 당사자가 증거를 공개할(disclosure) 전반적인 의무가 있는 것은 아니나,<sup>77)</sup> 일반적인 정직의무(Duty of candour)와 법원에 협력할 의무에

72) 위의 판결, paras.33~34; 해당 사건에서 영국 고등판무관사무소는 신청자가 주장한 박해 주체인 스리랑카 경찰 대테러리즘 부서를 통해 체포영장의 사실조회를 진행했다. 이 과정에서 문서 내 신청자의 이름과 주소는 지웠지만 문서의 일련번호는 그대로 기재했으며 요청 공문에 “이민 집행(Immigration Enforcement)”이란 문구가 포함되어 있어, 상급행정심판원은 경찰이 신청자를 특정할 가능성이 있었다고 보았다. 또한 고등판무관사무소가 해당 대테러리즘 부서에 연락을 취할 이유가 몇 없다는 점, 난민신청자 다수가 영국에서 보호를 구한다는 사실을 스리랑카 당국이 알고 있을 가능성이 합리적이라는 점 또한 고려 요소로 보았다. 고등판무관사무소는 난민신청자가 영국에 제출하는 대부분의 문서가 위조이며 신빙성이 없다고 주장했으나, 상급행정심판원은 이 주장이 사실이더라도 비호국 당국으로서의 비밀유지 의무는 계속된다고 판단하여, 고등판무관사무소가 문서 진위를 확인하는 방법은 난민절차지침 제30조를 위반하였다고 판결했다. 위의 글, paras.84~89.

73) 방글라데시 출신 신청자가 제출한 문서-경찰 최초사건기록(First Information Report) 및 사건기록부(charge sheets)를 영국 고등판무관사무소에서 사실 조회한 사건. UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), PA (Protection claim, Respondent’s enquiries, Bias) Bangladesh [2018] UKUT 337 (IAC) (2018.9.21.) paras.10~15.

74) 심판원은 VT Sri Lanka 판례에서 신청자의 서면 동의가 필요하다고 언급된 것이 법적 구속력이 없는 유엔난민기구 권고적 의견을 인용하였기 때문이라고 설명했다. 위의 판결, para. 52.

75) 위의 판결, paras. 53~54; 해당 사건에서는 영국 고등판무관사무소 직원이 해당 경찰서를 직접 방문해 문서 일련번호를 담당경찰관에게 이야기하고 문서 기록을 확인했다. 신청자가 제출한 문서의 일련번호와 경찰서 내 문서가 일치하지 않고 날짜와 내용 등이 달라 신청자의 이름이 밝혀지지 않았으며, 직원이 신청자의 이름을 밝히지 않았기 때문에 심판원은 신청자에 대한 위협이 추가로 발생하지 않았다고 보았다. 위의 판결, paras.56~58.

76) UK Home Office Guidance, 17.

77) UK Civil Procedural Rules, Part 54, Practice Direction 54A, 10.2.



따라 양 당사자는 관련 있는 사실을 법원에 제출할 의무가 있다.<sup>78)</sup> 이에 따라 다음과 같은 정부의 의무가 도출된다. (a)당국은 증거를 선택적으로 공개해서는 안 된다. 증거를 준비하는 과정은 “지닌 패를 모두 보인 채로(with all the cards face upwards on the table)” 진행되어야 한다. (b)정부의 주장과 증거는 명확한 언어로 작성되어야 하고, 자의적인 해석을 포함해서는 안 된다. (c)주장과 증거에 있어서 부작용으로 오해를 야기하여서는 안 된다. 예를 들어 중요한 문서나 사실을 공개하지 않거나, 특정 문서나 사실의 중요성을 자의적으로 인정하지 않는 행위 등이 금지된다.<sup>79)</sup>

## 라. 미 국

미국 국토안보부 이민국(US Department of Homeland Security, US Citizenship and Immigration Services)은 난민심사를 크게 미국 국외에서 신청하는 난민(refugee) 절차와 이미 미국 국내에 있는 자가 신청하는 비호(asylum) 절차 두 가지 형태로 나누어 진행하고 있다.<sup>80)</sup> 이민국 내의 난민비호국제운영부서(Refugee, Asylum and International Operations Directorate, 이하 “RAIO”)의 국제 및 난민업무과(International and Refugee Affairs Division)는 난민 절차를, 비호과(Asylum Division)는 비호 절차를 담당한다.<sup>81)</sup> 한편 별도의 부서인 부정적발국가안보부서(Fraud Detection and National Security Directorate, 이하 “FDNS”)에서 이민 관련 부정행위의 적발, 예방 및 행정적 조사와 국가안보 관련 사건 정책 설립 및 감독, 정보 공유 등을 담당하고 있다.<sup>82)</sup> 난민 및 비호 심사 중 신청자의 주장 및 제출한 문서 등에 대한 해외

78) UK Civil Procedural Rules, Part 54, Practice Direction 54A, 10.1. “In accordance with the duty of candour, the defendant should, in its Detailed Grounds or evidence, identify any relevant facts, and the reasoning, underlying the measure in respect of which permission to apply for judicial review has been granted.”; UK, Courts and Tribunal Judiciary, The Administrative Court Judicial Review Guide 2022 (2022.10.), paras.7.5.1, 15.1.1~15.1.4.

79) UK Courts and Tribunal Judiciary, The Administrative Court Judicial Review Guide 2022 (2022.10.), para.15.3.5.

80) US Citizenship and Immigration Services, Topics, “Refugees and Asylum” (2015.11.12. 갱신) at <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum> (2022.10.5. 확인); 난민(Refugee) 절차는 USRAP(United States Refugee Admissions Program) 하에 유엔난민기구, 미국 영사 등의 추천에 의한 경우(P-1), 특수한 인도적 우려사항에 따른 경우(P-2), 가족 결합(P-3)에 해당하는 경우에만 진행한다. 비호(Asylum) 절차는 미국 도착 1년 이내에 신청해야 하는 적극적 비호 절차(Affirmative Asylum Procedures), 신속 퇴거 절차(expedited removal proceedings) 진행 중 비호를 신청할 경우 신빙성 있는 두려움 심사(credible fear screening)를 거친 후 진행되는 비호 본안 면접(Asylum Merits Interview), 퇴거 절차 중 법무부 이민심사국(EOIR)의 이민판사에게 회부되어 진행되는 방어적 비호 절차(Defensive Asylum Processing) 등이 있다.

81) US Citizenship and Immigration Services, About Us, “Refugee, Asylum and International Operations Directorate” (2022.6.14. 갱신) at <https://www.uscis.gov/about-us/organization/directorates-and-program-offices/refugee-asylum-and-international-operations-directorate> (2022.10.5. 확인).

82) US Citizenship and Immigration Services, About Us, “Fraud Detection and National Security Directorate” (2022.6.15. 갱신), <https://www.uscis.gov/about-us/organization/directorates-and-program-offices/>

사실조회(Overseas Verification)는 위의 부서가 담당한다.

해외 사실조회에 관한 원칙은 미연방규정(Federal Regulation)이 난민 및 비호 심사에서 제3자에게의 정보 공개에 관한 규정을 통해 정하고 있다 (8 C.F.R. § 208.6). 해당 규정은 난민<sup>83)</sup> 및 비호 신청, 퇴거 유예(withholding of removal)<sup>84)</sup> 신청, 퇴거 절차 중 신빙성 있는 두려움 심사(credible fear determination)<sup>85)</sup> 혹은 합리적 두려움 심사(reasonable fear determination)<sup>86)</sup> 관련 기록에 포함된 혹은 이에 관한 정보를 신청자의 서면 동의 없이 제삼자에게 공유해서는 안 된다고 명시한다.<sup>87)</sup> 이와 같은 난민, 비호 심사 등 보호조치 및 절차를 특정 개인이 신청했다는 사실을 가리키는 국토안보부 및 법무부 이민심사국(Executive Office for Immigration Review)이 보관하는 기록 또한 미연방규정의 보호를 받는다.<sup>88)</sup> 다만 미국 정부 공무원 혹은 정부 계약자(contractor)가 미국 정부의 조사에서 다음 사항에 관련하여 정보를 검토할 필요가 있는 경우에는 정보 공개가 가능하다. i) 해당 비호 신청의 판단 및 신빙성 있는-합리적 두려움 면접과 심사의 고려. ii) 비호 신청 및 신빙성 있는-

fraud-detection-and-national-security-directorate (2022.10.5. 확인)

83) 기존 규정은 난민(refugee) 신청에 포함된 혹은 이에 관련한 정보는 명시하지 않았으나, 정책상 난민 신청 정보에도 마찬가지로 비밀유지 의무를 적용했던 것으로 보인다. 다만 2020년 12월, 이를 미연방규정하에 명시되도록 개정되었다. US Department of Homeland Security & US Department of Justice, Executive Office for Immigration Review, Procedures for Asylum and Withholding of Removal; Credible Fear and Reasonable Fear Review, Final Rule, 85 FR 80274 (2020.12.11.) 80386.

84) 이민국적법(Immigration and Nationality Act, 8 U.S.C. 1231(b)(3)) 혹은 고문방지협약(Convention Against Torture, and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment) 하에 특정 국가로 퇴거당할 시 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단 구성원 신분 혹은 정치적 의견을 기반으로 당사자의 생명 혹은 자유에 대한 위협 혹은 고문당할 가능성이 높은 경우(more likely than not), 해당 국가로의 퇴거를 유예하는 보호조치, 비호 신청을 진행할 때 동시에 신청할 수 있으며, 비호 신청이 기각당하더라도 해당한다. 다만 난민·비호 지위에 비해 제한이 많으며, 안전한 제3국으로는 퇴거당할 수 있다. 8 C.F.R. § 208.16, 8 CFR § 1208.13(c)(1) 참조; US Citizenship and Immigration Services & US Executive Office for Immigration Review, I-589, Application for Asylum and for Withholding of Removal, Instruction, OMB No. 1615-0067 (2022.7.26.) 3~4.

85) 신속 퇴거(expedited removal, 8 U.S.C. § 1225; 8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C) & § 1182(a)(7), 위변조 문서 및 허위를 통한 입국 시도, 입국에 필요한 문서 부재 등으로 인한 신속 퇴거) 시 비호 신청 의사 혹은 박해, 고문 또는 귀국의 두려움을 밝힐 경우, 이민국에서 당사자가 박해 혹은 고문에 대한 신빙성 있는 두려움을 심사하는 면접을 진행한다. 이민국에서 비호 지위 혹은 퇴거 유예 적격성을 판단하여 2차 면접을 진행하거나 (비호 본안 면접, Asylum Merits Interview), 법무부의 이민판사에게 회부되어 관련 절차를 진행한다. 8 C.F.R. § 208.30; US Citizenship and Immigration Services, Topics, “Credible Fear Screenings” (2008.9.26. 갱신) at <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/credible-fear-screenings> (2022.10.5. 확인).

86) 가중 중범죄(aggravated felony)에 따른 퇴거 절차(8 U.S.C. 1228) 및 퇴거 혹은 자발적 출국 이후 불법 재입국에 따른 퇴거 절차(8 U.S.C. 1231(a)(5)) 중 당사자가 특정 국가로의 퇴거에 대한 두려움을 밝힐 경우, 이민국에서 박해 혹은 고문에 대한 합리적 두려움을 심사하는 면접을 진행한다. 합리적인 두려움이 있다고 여겨지면 사건은 이민판사를 회부하여 퇴거 유예 신청을 진행할 수 있다. 8 C.F.R. § 208.31; US Citizenship and Immigration Services, Topics, “Reasonable Fear Screenings” (2011.3.16. 갱신) at <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/asylum/reasonable-fear-screenings> (2022.10.5. 확인).

87) 8 C.F.R. § 208.6(a). 후술할 예외사항 외에도 장관이 재량으로 정하는 사항은 예외로 두고 있다.

88) 8 C.F.R. § 208.6(b).



합리적 두려움 심사의 판단 및 그 판단을 하지 못하여 발생하는 법적 조치, 혹은 이러한 신청이 연관된 법적 조치에 대한 변호. 혹은 iii) 형사 및 민사 사건. 연방, 주, 지역 법원이 해당 신청에 관한 법적 조치를 검토할 때의 정보 공개 또한 예외 사항이다.<sup>89)</sup> 해당 미연방규정은 신청자가 출신국으로 송환되는 경우, 신청자 혹은 출신국 내의 그 가족구성원에 대한 정부 당국이나 비국가행위자의 보복적 조치로 이어질 수 있는 정보의 공개를 방지하는 것이 목적이다. 나아가 이러한 정보 공개를 통해 신청자가 주장하는 박해 주체에게 그의 난민 또는 비호 신청 사실을 알리게 된다면 체재 중 난민 사유에 해당할 수 있다.<sup>90)</sup>

한편 비호 심사 중 신청자의 주장 및 제출한 문서 등에 대한 해외 사실조회(Overseas Verification) 절차는 국토안보부 이민국의 전신인 법무부 산하의 이민귀화국(Immigration and Naturalization Service)에서부터 존재했던 것으로 파악된다. 2001년 법무부 이민귀화국 문서인 소위 “쿠퍼 메모(Cooper Memo)”는 미연방규정(8 C.F.R. § 208.6) 하 정보공개원칙에 따른 해외 사실조회와 비밀유지 지침을 제공한다.<sup>91)</sup> 해당 지침은 조사가 특정 신청에 대한 비밀유지 의무를 위반하지 않고 진행될 수 없다면 해당 조사를 중단해야 한다고 명시한다.<sup>92)</sup> 나아가 지침은 비밀유지 의무 위반의 발생을 다음과 같이 정의한다.<sup>93)</sup>

- 비호 신청에 포함된 혹은 이와 관련된 정보가 제3자에게 공개되었으며
- 그 정보 공개의 성질에 따라 제3자가 신청자의 신원을 다음 사항 중 하나와 연결할 수 있는 경우:
  - 그가 비호를 신청한 사실.
  - 비호 신청에 포함된, 개별 난민 사유에 관한 특정 사실 또는 주장 혹은
  - 그가 비호를 신청했다고 합리적으로 유추하기에 충분한 사실 또는 주장.

즉, 위의 두 가지 요소가 모두 충족되지 않는다면 비밀유지의무 위반은 발생하지 않는다. 비밀유지의무의 준수 여부는 어떠한 형태의 정보를 확인하는지와 조사가 어떻게 진행되는지에 달렸다. 예를 들어서 조사관이 해외 정부 등 제3자에게 신청자의 정보를 공개하더라도, 해당 제3자가 비호

89) 8 C.F.R. § 208.6(c).

90) US Citizenship and Immigration Services, Policy Manual, Vol.1, Part A, Chap.7 Privacy and Confidentiality (2022.09.29. 기준), F. Asylees and Refugees

91) US Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, Office of General Counsel, Confidentiality of Asylum Applications and Overseas Verification of Documents and Application Information [“Cooper Memo”] (2001.6.21.) retrieved by American Immigration Lawyers Association, AILA Doc. No. 01062199 (2001.6.21. 공개).

92) 위의 글, 3.

93) 위의 글, 3~4.

신청 사실, 비호 신청에 포함된 특정 사실 또는 주장, 혹은 신청자의 비호 신청 사실을 합리적으로 유추하기에 충분한 사실 또는 주장을 신청자의 신원과 연결할 수 없다면 비밀유지 의무 위반은 발생하지 않는다. 신청자의 신원 공개 또한 특정 정보에 관한 요청이 비호 신청 외의 목적으로도 통상적으로 이뤄지며(체류자격 신청자, 구직자에 관하여 등), 정보요청 중 비호 신청에 관하여 언급하지 않는다면 허용될 수 있다.<sup>94)</sup>

해당 지침은 난민 사유 중 대부분의 요소가 (신청사유의 중심이 되는 사건, 해당 사건이 일어난 장소 등) 신청자의 신원이나 비호 신청의 내용을 공개하지 않아도 확인 가능함을 강조하며, 이러한 접근법을 권장한다. 반면 특별히 민감한 사건에 관하여, 혹은 유사한 정보 요청이 통상적으로 이루어지지 않는 경우, 제3자에게 연락을 취하는 것은 현명하지 않다고 지침은 명시한다.<sup>95)</sup> 쿠퍼 메모의 지침은 나아가 문서의 해외 사실조회(overseas verification of documents)의 특수한 어려움을 강조하며 신청자의 신원이 직접적으로 드러나는 문서, 미국 정부가 특정 문서를 보유 및 조사 중이라는 사실 자체가 비호 신청 사실의 유추로 이어질 수 있는 문서의 공유는 비밀유지의무 위반으로 이어질 수 있다고 강조한다. 다만 신청자 신원이 드러나더라도, 관련 문서 진위 여부의 확인 요청이 비호 신청 외의 목적으로도 통상적으로 이루어진다면 비밀유지의무 위반은 아닐 수 있다. 지침은 가능하다면 해외 조사관이 신청자에 대한 언급 없이 직접 특정 문서 대장을 확인하는 방식을 (예를 들어 조사관이 신청자에 대한 언급 없이 출생증명서의 기록을 직접 확인하는 등) 비밀유지 원칙 측면에서 권장한다.<sup>96)</sup>

지침은 해외 사실조회 보고서의 최소 기준에 관하여도 명시한다. 조사 보고서는 “조사관이 보고서의 결론에 다다르기까지 실행한 사실적인 단계를 명시하여 그 결론의 확실한 근거를 제공하여야” 하며, 그 결론의 어조는 “중립적이어야 하고, 편파적이어서는 안 된다.” 나아가 보고서는 최소한 다음 내용을 포함해야 한다<sup>97)</sup> i)조사관의 이름 및 직위 ii)조사관 본인이 관련 언어에 유창하거나 또는 관련 언어 통역인을 사용했다는 진술 iii)조사관 및 통역인의 관련 있는 이력(교육, 실무 경험, 해당 지역에 대한 전문성 등) iv)조사의 세부적인 목적 v)면담 혹은 조사가 이루어진 장소 vi)조사 과정에서 면담한 개인의 이름 및 직위 vii)정보를 진위를 확인하기 위해 사용한 방법 viii)각 면담 및 조사의 맥락, 내용 및 결과 ix)담당 조사관이 미국연방규정(8 C.F.R. § 208.6) 하 비밀유지원칙(8 C.F.R. § 208.6)을 인지하고 있다는 진술.

쿠퍼 메모의 기준은 이후에도 일정 부분 적용되고 있는 것으로 보인다. 이민국 비호과의 2016년

94) 위의 글, 4.

95) 위의 글.

96) 위의 글, 4~5.

97) 위의 글, 6.



적극적 비호 절차 지침(Affirmative Asylum Procedures Manual)은 비밀유지와 관련한 사항에서, 특히 비밀유지 의무 위반의 발생에 관한 쿠퍼 메모의 기준을 직접적으로 인용한다.<sup>98)</sup> 또한 비호 심사 중 조사 단계에서 비호 심사관(Asylum Officer)은 해외 주재 미국대사관, 미국 주재 타국 대사관 및 영사 등 비호과 외부에 연락을 취할 수 있다.<sup>99)</sup> 해외 주재 미국대사관에의 연락에 관하여는 자세한 절차와 정책을 명시하지는 않으나, 개별 심사관이 직접 진행하는 것이 아니라 비호과 본부(HQASM, Headquarters Asylum Division)를 통해 진행하여야 한다고 언급한다. 미국 주재 대사관 및 영사에 대한 연락은 극히 예외적인 경우에 한하여, 타국의 법률에 관한 문의는 가능하다. 이때 쿠퍼 메모의 지침은 고려해야 할 사항으로 제시된다.<sup>100)</sup>

한편 해외 사실조회 자체는 이민국 FDNS(부정적발국가안보부서)에서 담당한다. 앞서 언급하였듯 FDNS는 이민 관련 부정행위의 적발 및 예방, 부처 간 정보 공유 등을 업무로 하며, 이때 해외 사실조회와 같은 행정적 조사(administrative investigation) 또한 진행한다.<sup>101)</sup> 이 맥락에서 해외 사실조회(Overseas Verification)란 “개개인의 이민행정 상 혜택(immigration benefits)<sup>102)</sup>의 신청 혹은 주장에 관해 해외에서의 사건, 학력, 경력 등이 사실임을 확인하거나, 해외가 출처인 문서 혹은 정보의 진위를 확인하는” 행정적 조사를 의미한다. FDNS 담당관은 이민국의 심사관에게서 부정행위, 국가안보 혹은 범죄 관련 사안에 대해 의뢰를 받아 행정적 조사를 진행하며, 해외 사실조회는 모든 국내 출처(정부 및 민간 데이터베이스, 공문서, 전화 및 대면 면담, 현장 조사 등)를 소진한 후에 진행할 수 있다. 그 절차는 다음과 같다.<sup>103)</sup>

98) US Citizenship and Immigration Services, Asylum Division, Affirmative Asylum Procedures Manual (2016.5.), pp.44~45, III.C. Confidentiality Issues. 나아가 제3자에게의 정보 공개와 관련하여 앞서 논한 미연방규칙 8 C.F.R. § 208.6에 따른 기준과 규정을 두고 있다.

99) 다른 연락책으로는 이민국 부정적발국가안보부서(FDNS), 국무부 민주주의인권노동국(Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor), 국제형사경찰기구(INTERPOL), 연방 법집행기관 등을 언급한다. 위의 글, 22~24.

100) 담당관이 해당 국가의 정보를 얻기 위한 다른 모든 조사 방법 및 출처를 사용했으나 관련 있는 정보를 찾지 못하였고, 그의 감독관이 해당 정보가 비호 신청에 중요하며 다른 출처를 통해 구할 수 없음에 동의하였고, 해당 연락이 미국연방규칙(8 C.F.R. 208.6) 하 비밀유지 의무를 반하지 않는 경우, 이 세 가지 조건이 충족되어야만 담당관이 직접 연락을 취할 수 있다. 위의 글.

101) 이때 FDNS는 이민국 내 타 부서 및 해외 사무소 등에 담당관을 배치하는 식으로 운영된다. 2021년 기준, RAO에는 FDNS 담당관을 총 140명 배치한 것으로 보인다. US Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, US Citizenship and Immigration Services: Additional Actions Needed to Manage Fraud Risks, GAO-22-105328 (2022.9.) 28; 앞서 언급한 이민국 RAO 비호국의 비호 절차 지침에서도 비호 신청의 조사 단계 중 FDNS 담당관에게의 연락을 언급하지만, 자세한 해외 사실조회에 관하여는 다루지 않는다. Asylum Division, 앞의 글, 3~24.

102) 국토안보부에서 제공하는 귀화를 통한 시민권 부여, 영주권 부여, 근로 체류자격 부여 등을 “이민 혜택(immigration benefits)”이라고 한다. 인도적 이민 정책의 일환으로 체류자격이 부여되는 난민 재정착, 비호 등이 포함된다. US Department of Homeland Security, Providing Immigration Benefits & Information (2022.10.14. 갱신) at <https://www.dhs.gov/providing-immigration-benefits-information> (2022.10.18. 확인).

103) US Department of Homeland Security, Privacy Impact Assessment for the Fraud Detection and National

- FDNS 담당관이 해외 사실조회 신청서(Overseas Verification Request)를 작성하여 내부 정보체계(FDNS-DS)에 입력하며, 적절한 해외 사무소를 선택하고, 해당 사무소에 이메일로 연락을 취한다. 이때 해외 사무소는 해외 이민국 국제 이민 사무소<sup>104)</sup> 혹은 이민국 현장사무소가 없는 국가의 경우에는 (국무부의) 대사관 및 영사를 포함한다.<sup>105)</sup>
- 해당 해외 사무소의 이민국 혹은 국무부 담당관이 문서 혹은 정보의 사실조회를 다음 방법을 통해 진행한다. ▲전화, 팩스, 이메일을 통한 확인 ▲해당 문서의 검사 및 지역별 보관소 및 데이터베이스와의 비교 ▲면담 ▲타 이민국 사무소, 국토안보부 부처 혹은 국무부 직원과의 자문 ▲타국 정부와의 자문 ▲외교 공문 ▲행정적 현장 조사.<sup>106)</sup>
- 이때 해외 사무소의 담당관이 연락을 취할 수 있는 대상은 다음과 같다. ▲당사자 ▲해당 사건에 관하여 정보가 있는 제3자 등 ▲교육, 금융 및 정부 기관 ▲근무처 ▲종교 시설 ▲의료 시설.<sup>107)</sup>
- 해외 사무소의 담당관이 문서 혹은 정보의 확인을 완료하면 그 내용을 해외 사실조회 보고서(Report of Overseas Verification) 형식으로 내부 정보체계에 입력한다. 해당 보고서는 사실조회의 성질, 이를 진행한 담당관, 사실조회의 방식과 그 결과의 세부사항을 반드시 포함해야 한다. 사실조회의 결과를 뒷받침하기 위한 자료 및 증거 또한 첨부한다.<sup>108)</sup>

해외 사실조회 진행 중 비밀유지원칙의 적용에 관해 자세한 사항은 확인할 수 없었으나, FDNS는 정보 노출의 위험과 관련하여 개인정보보호 훈련을 연간으로 진행하며, 그 내용은 허용되지 않은 정보의 공개에 따른 형사 처벌 및 민사 조치를 포함한다.<sup>109)</sup> 한편 2011년 FDNS 부정적발 업무 절차 기준(Fraud Detection Standard Operating Procedures)에서는 앞서 언급한 미연방규정(8 C.F.R. § 208)의 적용과 쿠퍼 메모의 지침을 언급하며, “타국 정부의 공무원과의 소통이 비호 혹은 난민 신청자의 비밀유지를 보장하지 못하는 방식으로 밖에 진행될 수 없다면, 이러한 소통은 절대 진행되어서는 안 되며, 이를 요청한 담당관에게 이 사실을 고지해야 한다”고 강조한 바 있다.<sup>110)</sup>

Security Directorate, DHS/USCIS/PIA-013-01 (2014.12.16.; 2020.3.3. Appendix 갱신) [이하 “FDNS PIA”] Appendix F Overseas Verifications, pp.36~37.

104) 2022년 5월 기준 중국(베이징 및 광저우), 엘살바도르, 과테말라, 인도, 케냐, 멕시코에 이민국 국제 이민 사무소가 있으며, 주로 해외 주재 미국대사관 내에 존재하는 것으로 보인다. US Citizen and Immigration Services, International Immigration Offices (2022.5.4. 갱신) at <https://www.uscis.gov/about-us/find-a-uscis-office/international-immigration-offices> (2022.10.18. 확인).

105) FDNS PIA, 4, 36; US Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, Asylum: Additional Actions Needed to Assess and Address Fraud Risks, GAO-16-50 (2015.12.), 44.

106) 위의 글, 36.

107) 위의 글, 37.

108) 위의 글.

109) 위의 글.

110) US Citizenship and Immigration Services, Fraud Detection and National Security, Fraud Detection



해외 사실조회 절차의 실질적인 사용에 관하여는 미국 회계감사원이 2015년 12월 보고서에서 검토한 바 있다. 보고서에 의하면 회계연도 2010년부터 2014년까지 비호국에서 요청한 해외 사실조회는 총 111건이었으며,<sup>111)</sup> 회계감사원이 면담한 비호 심사관은 해외 사실조회 절차를 드물게 이용한다고 답했다. 그 이유로는 사실조회 결과의 회신이 제시시간에 이루어지지 않는 점, 비밀유지원칙으로 인해 조회할 수 있는 정보가 제한적인 점, 그리고 문서 하나의 진위 여부에 비호 심사의 결과가 달린 경우가 적기 때문에 사실조회로 인해 심사의 결과가 바뀌지 않을 수 있는 점을 들었다.<sup>112)</sup>

## 마. 캐나다

캐나다의 난민 심사는 이민난민위원회(Immigration and Refugee Board)의 난민보호과(Refugee Protection Division)에서 진행한다.<sup>113)</sup> 문서의 사실조회와 관련 있는 이민난민위원회 기준으로는 “난민보호과 절차에서의 정보 수집과 공개에 관한 위원장 지시(Chairperson’s Instruction)”가 존재한다.<sup>114)</sup> 해당 문서는 해외 사실조회에 관하여 직접적으로 언급하지는 않으나, 난민심사에서 정보의 수집 및 공개와 관련하여 유의미한 기준을 제공한다.

위원장 지시는 난민 절차에서의 정보를 3개 종류로 구분한다. ▲국가정황정보(Country-of-origin Information, COI) 혹은 일반정보(general information) ▲이민장관 정보(Minister’s Information) ▲특정정보(specific information). 국가정황정보 혹은 일반정보는 “신뢰할 수 있으며, 시기적절하며, 공개된(reliable, timely and public available)” 정보이며, ①신청자가

Standard Operating Procedures, Ver.3.0 (2011.3.17.) retrieved by American Immigration Lawyers Association, AILA InfoNet Doc. No. 14092342 (2014.9.23. 공개) 123~124. 다만 해당 지침은 해외 사실조회 절차의 자세한 절차는 공개하지 않는다.

111) 국무부 연간 예산에 의하면 회계연도 2020년 FDNS이 요청받은 해외 사실조회는 1,411건, 회계연도 2021년에는 611건이었다. 하지만 이는 RAO 비호국의 비호 심사 중 사실조회 뿐만 아니라 국가안보와 공공안전, 범죄행위 등에 관한 사실조회 또한 포함한 숫자로 보이기 때문에 비호 심사와 관련한 사실조회 최근 사용빈도를 파악하기는 어렵다. US Department of Homeland Security, Congressional Budget Justification FY 2022, United States Citizenship and Immigration Services Budget Overview (2021.5.26.) CIS - IEFA - 22; US Department of Homeland Security, Congressional Budget Justification FY 2023, United States Citizenship and Immigration Services Budget Overview (2022.3.28.) CIS - IEFA - 30.

112) US Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, Asylum: Additional Actions Needed to Assess and Address Fraud Risks, 44.

113) 다만, 신청 시 적격 심사를 통과해야 이민난민위원회에 회부될 수 있으며, 적격성은 이미 난민 지위를 가지고 있는지, 난민 신청 기각 후 재신청, 국가안보, 국제인권법 위반, 범죄 행위 등을 기준으로 판단한다. Canada, Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27 (2022.6.23. 개정) ss.100~101.

114) Canada, Immigration and Refugee Board, Instructions for Gathering and Disclosing Information for Refugee Protection Division Proceedings, IRB/CISR 536 (02/07) (2012.12.15. 개정).

캐나다에서 난민 신청을 진행하였다는 사실을 특정하지 않고, 이를 특정할 수 없으며 ②공개된 정보로서 신청자 혹은 여타 개인의 생명, 자유 및 안전이 위협에 처할 심각한 가능성으로 이어지지 않는 정보를 의미한다.<sup>115)</sup> 이민장관 정보는 캐나다 이민부(Immigration, Refugees and Citizenship Canada)<sup>116)</sup>와 국경관리국(Canada Border Services Agency)이 관련 법에 따라 개별 신청자에 대하여 수집한 정보로서, 신청자의 신원 증명서, 여행증명서, 여행 정보 등 신청자에 관한 문서, 출입국항 또는 신청을 접수한 기관에서 이민부, 국경관리국 또는 신청자가 작성한 서류, 과거 신청 자료 등을 포함한다.<sup>117)</sup> 특정정보는 이민장관정보 및 일반정보 외의 신청자에 관한 정보이다.<sup>118)</sup>

난민 신청의 판단에 필요한 정보를 파악하고 난민보호심리(refugee protection hearing)에서 사용할 정보를 수집하는 것은 난민보호과 담당관의 책임이나, 이민난민위원회 내 연구부서(Research Directorate)가 국내 및 해외 정보 수집을 주로 담당한다. 난민보호과는 당사자가 제출한 정보가 불충분할 경우 필요한 정보를 연구부서에 요청한다.<sup>119)</sup> 특히 특정정보에 관하여 위원장 지시는 위험평가(risk assessment)를 진행하여 특정정보의 수집이 신청자 혹은 여타 개인의 생명, 자유 및 안전에 위협을 끼칠 심각한 위험이 없다고 판단되는 경우에만 이를 진행할 것을 일반원칙으로 두고 있다. 또한 특정정보는 해당 정보가 난민 신청의 결정적인 사안에 관련이 있다고 여겨지며, 이를 시기적절하게 구할 수 있고 새로운 혹은 결정적인 정보를 얻을 가능성이 높다고 여겨질 때에만 수집할 것을 명시한다.<sup>120)</sup> 특정정보의 수집 절차는 다음과 같다:<sup>121)</sup>

- 난민보호과 담당관은 사건에 중점이 되는 사안을 해결하기 위해 필요한 경우 특정정보의 수집을 결정할 수 있다. 이 경우 담당관은 정보수집요청서(AIF, Acquisition of Information Form) 초안을 작성한다.
  - ▶ 초안은 다음 내용을 포함하여야 한다. 필요한 정보에 관한 설명, 해당 정보 수집을 위해 접촉해야 할 특정 출처(들), 정보 수집의 목적과 그 방법, 정보 수집에 필요한 시간, (가능한 경우)

115) 위의 글, 1.

116) 이민난민시민권부, 구 이민시민부(Citizenship and Immigration Canada).

117) 그 외에도 캐나다 왕립기마경찰대(Royal Canadian Mounted Police)의 신원 및 범죄기록 확인(국제형사경찰기구(INTERPOL)을 통한 타국에서의 범죄기록 조사 등), 생체인식 정보(biometric information), 이민부 및 국경관리국이 관련 법에 따라 수집하는 정보, 이민장관이 절차에 개입하여야 하는가의 결정을 돕기 위하여 이민부 및 국경관리국이 수집하는 정보, 다른 국가·지역에서의 과거 난민 신청에 관한 정보 등을 포함한다. Canada, Immigration and Refugee Board, Instructions for Gathering and Disclosing Information for Refugee Protection Division Proceedings, 1~2.

118) 위의 글, 2.

119) 위의 글, 2.

120) 위의 글, 3.

121) 위의 글, 4~6.



예상되는 비용.

- ▶ 적절한 경우 담당관은 다음 사항에 관하여 연구부서에 도움을 요청할 수 있다. 정보 수집에 필요한 시간의 추산, 잠재적인 정보 수집의 출처와 방법의 파악, 정보 수집의 가능성 평가, 정보 수집에 필요한 비용의 파악
  - ▶ 정보 수집을 결정하기 전 담당관이 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 해당 정보가 사건의 중점이 되는 사안의 해결에 필요한지 여부, 해당 정보를 실제로 구할 수 있는지 여부, 정보의 수집으로 인해 절차가 비합리적으로 지연되는지 여부, 정보의 수집이 신청자 혹은 여타 개인의 생명, 자유 및 안전에 심각한 위험을 끼칠 가능성이 있는지 여부(즉, 위험평가를 진행하여야 한다), 정보의 수집 방법이 개인정보보호법(Privacy Act)을 준수하는지 여부.
- 담당관이 특정정보 수집을 진행하기로 결정한다면, 이를 난민보호과 사법지원팀(adjudicative support team)에 알려 다음 절차를 진행토록 한다.
    - ▶ 정보수집요청서(AIF)의 사본을 신청자에게 제공하고, 이에 대한 의견을 받는다. 의견은 요청서 제공 후 근무일 5일 내에 서면으로 난민보호관 등기소에 제출되어야 하며, 그 사본은 사건의 다른 당사자에게 공유한다.
    - ▶ 수집하는 정보의 출처(소유자)를 명시하고, 정보소유자가 해당 정보를 공유하는 것에 대한 신청자의 서면동의를 구하는 동의서를 정보수집요청서 사본에 첨부한다.<sup>122)</sup>
  - 신청자 의견 제출기한이 지난 시점에서 담당관은 정보수집요청서를 최종적으로 검토한다. 신청자 의견을 고려하여 적절한 경우 정보수집요청서를 수정한다. 특정정보 수집이 위의 고려사항을 충족하는지 평가하고, 이에 대한 내용을 정보수집요청서에 기록한다. 사법지원팀을 통해 정보수집요청서를 연구부서에 이메일로 전달하며, 그 사본은 당사자에게 공유한다.
    - ▶ 담당관은 정보 수집에 대한 신청자의 반대를 검토한 후, 정보수집요청서를 그 반대의견에 따라 수정하지 않고 그대로 진행할 수 있다. 요청서를 수정하지 않고 또는 정보공유에 대한 신청자의 동의 없이 진행하는 경우, 위의 특정정보 수집의 고려사항, 특히 위험요소에 관한 사항을 반드시 고려하여야 한다.
    - ▶ 담당관이 당사자의 동의 없이 특정정보 수집을 진행할 때에는 파악된 정보소유자가 신청자 정보 공개를 위해 신청자의 동의가 필요하다고 연구부서에 사전에 고지하지 않은 경우에만 그 진행이 가능하다. 동의서가 필요하다면 담당관은 20일 내에 신청자 동의서를 제출하여야 하며, 이를 이행하지 않을 시 연구부서는 특정정보 수집 절차를 종료한다.

122) 이때 난민보호관은 정보 수집에 대한 신청자의 동의를 구하는 것이 아니고 정보소유자에게 요청하는 정보가 그 공유에 신청자의 동의를 필요로 하는 경우, 그 동의를 구하는 것이다. 위의 글, 5.

- ▶ 특정정보 수집 고려사항이 충족되지 않거나, 여타 이유로 담당관이 특정정보 수집을 진행하지 않기로 결정하는 경우, 그 결정 내용을 정보수집요청서에 기록한다. 요청서의 사본은 사법지원팀을 통해 사건의 당사자에게 지체없이 전달한다.
- 이민난민위원회가 난민 사건의 심사에서 정보의 공개와 교환에 관하여 특정 연방·지방 정부 및 기관, 타국 정부, 국제 국가 간 기구 또는 비정부기구와 서면으로 합의한 바 있다면(written agreement), 반대 증거가 없는 한 담당관은 다음과 같이 간주할 수 있다.
  - ▶ 해당 정보를 얻을 수 있는 가능성이 높다.
  - ▶ 해당 정보의 수집이 특정 개인의 생명, 자유 및 안전에 대하여 위험을 끼칠 중대한 가능성이 없다.
- 특정정보 수집이 완료되었다면, 사법지원팀은 그 결과의 사본을 지체 없이 사건의 당사자에게 전달하며, 해당 정보에 관한 서면 의견서를 제출할 것을 권장한다.
  - ▶ 의견서는 난민보호심리일 전에 혹은 담당관이 정하는 날짜까지 제출한다. 의견서의 사본은 다른 모든 당사자에게 제공한다.
  - ▶ 수집한 특정정보를 특정 당사자에게 공개함이 (누구든지) 특정 개인의 생명, 자유 및 안전에 대한 위협으로 이어질 수 있다고 여겨지는 경우, 담당관은 해당 정보를 검토하여 이를 당사자에게 공개할 것인지 결정한다.
- 특정정보의 요청이 예상한 기간 내에 회신되지 않는 경우, 담당관은 요청한 특정정보의 중요성을 재평가하며, 이때 필요한 경우 관리자와 이 사안을 논의한다. 특정정보의 수집을 취소하기로 결정하는 경우, 담당관은 사법지원팀을 통해 이 사실을 당사자와 연구부서에 알린다.

한편 캐나다 연방법원(Federal Court)은 관련 판례를 통해 이민난민위원회가 해외 문서를 포함한 문서 증거의 진위 여부를 판단하기 위한 전문성이 있다고 간주하고 있다.<sup>123)</sup> 예를 들어 2018년 Bahati 판례에서<sup>124)</sup> 연방법원은 이민난민위원회에 문서의 진위 여부를 확인할 의무는 없으나, 필요하다면 위원회 자체의 전문성을 통해 이를 진행할 수 있다고 판단했다.<sup>125)</sup> 나아가 연방법원은

123) Canada, Immigration and Refugee Board, Legal Services, Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection (2020.12.31.), 2~85.

124) 신청자 및 그의 자녀 7명이 콩고민주공화국 출신임을 주장하며 정치적 의견을 사유로 난민 신청을 진행했으나, 이민난민위원회는 신청자가 증거로 제출한 문서를 (신분증명서, 학위, 출생증명서 등) 신뢰할 수 없다고 판단하여 이를 기각한 사건. Canada Federal Court, Bahati v. Canada (Citizenship and Immigration), 2018 FC 1071, (2018.10.24.).

125) 위의 판결, paras. 16, 20; 유사한 사례로 다음 참조. Canada Federal Court, Obozuwa v. Canada (Citizenship



2010년 Jacques 판례에서<sup>126)</sup> 이민난민위원회가 특정 문서의 진위 여부를 판단할 때에는 이를 뒷받침하는 증거가 필요하다고 강조한 바 있다. 법원은 이 뒷받침하는 증거가 여타 문서 증거 또는 진술일 수도, 혹은 문서의 문제가 명백하여 문서 그 자체가 증거일 수도 있으나, 충분한 증거 없이 문서가 위변조되었다고 판단할 수는 없다고 보았다.<sup>127)</sup> 마찬가지로 2018년 Mohamud 판례에서 연방법원은 이민난민위원회가 문서의 진위 여부를 추측에 따라 판단해서는 안 되며, 이를 위해서는 증거가 필요하다고 명시했다.<sup>128)</sup>

나아가 연방법원은 2020년 Liu 판례에서<sup>129)</sup> 타국 정부가 발행한 해외 문서는 그 진위 여부를 의심할만한 타당하고 증거를 기반으로 한 이유가 없다면 진실한 것으로 추정해야 한다고 강조했다.<sup>130)</sup> 문서의 진위 여부를 의심할만한 타당한 이유의 예시를 법원은 다음과 같이 들었다:<sup>131)</sup>

- 유효하게 발행된 공식 문서에서 합리적으로 기대할 수 없는 문서의 외견상 불일치(철자 표기의 오류 혹은 형식의 문제 등).
- 문서의 외견에 드러나는 변형 혹은 수정.
- 해당 유형의 문서에 관한 표준 서식과의 불일치.

and Immigration), 2019 FC 1007 (2019.7.26.) paras. 29~30. 나이지리아 출신 신청자가 제출한 문서를 이민난민위원회에서 자체적으로 검사하여 신뢰할 수 없다고 결론지은 사건. 연방법원은 이민난민위원회가 자체적으로 문서의 진위 여부를 확인할 전문성이 있으나, 해당 사건에서는 문서의 진위 여부를 확인하지 않더라도 여타 신빙성 문제가 있고 문서가 국가정황정보와 일치하지 않는 점 등을 들어 진위 여부를 확인하지 않은 것이 합리적이었다고 보았다.

126) 아이티 출신 신청자가 제출한 문서(그가 특정 정당 소속임을 보여주는 서신)의 본문이 상단에 비해 기울어졌다는 이유만으로 위조라고 판단하여 이민난민위원회가 신청을 기각한 사건. Canada Federal Court, Jacques v. Canada (Citizenship and Immigration), 2010 FC 423 (2010.4.19.), paras. 14~16.

127) 예를 들어 (기존 판례의 예시) 출생증명서에 국가명이 “스리랑카” 아닌 “실론”으로 표기되어 문서가 거짓되었다고 판단했으나 국가명이 “스리랑카”라고 명시되어야 한다는 증거가 없는 경우, 가족관계증명서에 식별번호가 없다는 이유로 문서가 거짓되었다고 판단했으나 해당 서식에 식별번호가 있어야 한다는 증거가 없는 경우 등은 오류이다. 한편 신청자의 증언을 의심하게 만드는 문서 증거를 기반으로 신청자가 제출한 문서가 증거로서 무게가 없다고 내린 판단, 복무증명서가 28년 전에 발급되었다고 하나 그 사진은 최신인 경우 해당 문서가 진실되지 않다는 판단 등은 오류가 아니다. 위의 판결, paras. 14~15.

128) 소말리아 출신임을 주장한 신청자가 국적을 증명하기 위해 제출한 공증받은 선서 진술서(affidavit)에 오타가 있었다는 이유로 이민난민위원회가 이를 받아들이지 않아 신청이 기각되었다. 연방법원은 사무 상의 오류가 문서의 진위 여부를 결정하지는 않으며 (연방법원은 본 법원에서조차 오기가 발생하곤 한다고 강조했다), 이민난민위원회가 선서진술서의 진실됨을 보여주는 여타 부분을 무시했다고 판단했다. Canada Federal Court, Mohamud v. Canada (Citizenship and Immigration), 2018 FC 170 (2018.2.14.), paras. 6~7.

129) 중국 출신인 사실혼 관계인 두 신청자의 난민 신청에서 (각 세부사항은 다르나 두 신청 모두 부정행위의 고발을 시도하였으나 오히려 정부에 대한 비방을 이유로 처벌받을 것이라는 정치적 의견 사유였다) 이민난민위원회가 반복된 국가정황정보를 사용한 것과 신청자가 제출한 문서(소환장 등)의 진위 여부가 문제가 된 사건. Canada Federal Court, Liu v. Canada (Citizenship and Immigration), 2020 FC 576 (2020.5.1.)

130) 위의 판결, paras. 85~86.

131) 위의 판결, para. 87.

- 해당 문서의 내용과 불일치하는 여타 신뢰할 수 있는 혹은 믿을 수 있는 증거(예를 들어 당사자가 제출한 출생증명서상 국적, 이름, 생년월일과 그가 사용한 유효한 여권상 국적, 이름, 생년월일이 불일치한다는 신뢰할 수 있는 혹은 믿을 수 있는 증거 등).
- 진위 여부가 문제가 되는 문서와 동일한 내용을 언급하는 여타 증거의 신뢰성 혹은 신용성(trustworthiness)에 대한 의심(당사자의 증언 등).

이때 법원은 해외 문서의 진위 여부는 신청자의 신빙성(credibility)에 대한 전반적인 우려와는 독립적으로 검토되어야 한다고 강조했다. 이는 심사결정권자가 “단순히 신청자를 믿지 않기 때문에 그의 주장을 뒷받침하는 증거 또한 믿지 않는” 순환 논법을 통해 증거를 거부할 위험이 있기 때문이다.<sup>132)</sup> 반면에 특정 유형의 해외 문서는 위변조된 경우가 흔하거나 위변조 문서를 쉽게 구할 수 있다는 전반적인 정보, 혹은 특정 유형의 해외 문서가 위변조하기 쉽다는 사실은 그 자체로 해당 문서가 진실되지 않다는 것을 의미하지는 않는다고 법원은 보았다.<sup>133)</sup>

난민심사 이후 사법심사(judicial review)를 위한 이의신청서(Application for Leave)가 연방법원에서 수리된 경우, 이민난민위원회는 다음 내용을 포함한 기록을 지체없이 작성하고 그 사본을 각 당사자와 법원 등기소에 송부하여야 한다. (a)사법심사의 대상인 결정과 명령 및 그 이유에 관한 서면 기록 (b)위원회가 보유하거나 통제하는 모든 관련 문서 (c)관련 심리 중 제출된 모든 선서진술서(affidavit) 혹은 여타 문서 (d)사법심사의 대상인 결정, 명령 및 여타 사안을 발생시킨, 관련 심리에서 나온 구술 증언의 녹취록(transcription).<sup>134)</sup> 제출되지 않은 서류가 존재하고 그 서류를 다른 방식으로 법원이 확인할 수 없으며 그 서류가 결정에 중요한 영향을 미쳤다고 판단된다면, 법원은 결정을 취소하여야 한다는 것이 캐나다 법원의 태도이다.<sup>135)</sup> 법원은 이민난민위원회가 보유하거나 통제하는 모든 관련있는 문서를 제출하도록 요구할 수 있다.<sup>136)</sup>

## 바. 호 주

호주의 난민 심사는 내무부(Department of Home Affairs)가<sup>137)</sup> 진행하나, 내부 절차가 공개되어

132) 한편 법원은 신청자 증언의 신빙성 혹은 신용성에 대한 의심이 너무나 강력하여 이를 뒷받침하는 해외 문서 또한 진실되지 않다고 합리적으로 유추할 수 있는 경우도 있을 수 있다고 언급했다. 위의 판결, paras. 89~90.

133) 즉, 그러한 정보는 해당 문서가 진위가 아니라는 결론에 부합하는 것일 뿐이고, 그 자체로 결론을 증명하지는 못한다는 것이다. 위의 판결, para.88.

134) Canada, Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, Sections 15&17.

135) Kong v Canada (Minister of Employment & Immigration), [1994] FCJ No 101 at para 21, 73 FTR 204 (Fed TD)

136) Canada, Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, Sections 17.

137) 기존에는 이민국적부(Department of Immigration and Citizenship) · 이민국경보호부(Department of



있지 않아 난민 심사 중 해외 사실조회가 어떠한 방식으로 진행되는지 세부 사항은 확인할 수 없었다. 다만 내무부 산하의 국가정황정보 서비스부서(Country of Origin Information Service Section)가 난민심사 관련 정보 수집을 담당하며, 그 중 질의응답(Q&A Responses)을 통해 개별 난민 사건에서 심사관의 특정 질문에 관하여 연구조사한 응답을 제공하는 것으로 보인다.<sup>138)</sup> 또한 내무부의 개인정보보호 정책은 호주가 타국 혹은 국제기구와 정보 공유에 관한 협정(agreement)을 맺은 경우, 신원 확인과 타국 및 타 기관에서의 난민 신청 기록을 확인하기 위해 정보를 교환할 수 있다고는 언급한다.<sup>139)</sup>

이의 절차를 담당하는 연방행정심판원(Administrative Appeals Tribunal)의<sup>140)</sup> 신빙성 평가 지침은 증거자료(documentary evidence)의 취급에 대해 다음과 같이 제시한다. 연방행정심판원은 전반적으로 제출된 자료의 중요성과 해당 자료의 진위 여부가 신청자의 주장에 중요한지를 평가해야 하며,<sup>141)</sup> 내무부 또는 다른 정보 출처부터 자료의 진위 여부에 관하여 조언을 구할 수 있다.<sup>142)</sup> 적절한 경우, 연방행정심판원은 자료의 진위 여부에 관하여 직접 평가할 수도 있다. 이때 자료의 외견, 언어 혹은 그 내용, 자료 내 일자에 관한 불일치, 신청자가 주장한 대로 해당 자료가 작성되었을 가능성, 연방행정심판원에 해당 자료가 제출된 시기, 자료와 관련한 구술 증언, 특정 국가 혹은 출처에서 제공한 증거 서류 및 자료의 위변조에 관련한 증거 등을 고려한다.<sup>143)</sup> 연방행정심판원이 제출된 자료가 진실되지 않다고 보며 해당 자료가 신청자의 주장에 중요한 경우, 연방행정심판원은 신청자가 이 우려사항에 관하여 설명할 기회를 제공해야 한다.<sup>144)</sup> 또한 신청자가 제출한 자료가 진실되지 않다고 판단한 경우, 연방행정심판원은 그 이유를 신청자에게 설명해야 한다.<sup>145)</sup>

난민심사의 맥락에서 정보 수집, 전반적인 개인정보의 보호 및 공개와 관련한 사안은 1958년 이민법(Migration Act 1958)에서 규정하고 있다.<sup>146)</sup> 제56조는 난민 자격을 포함한 체류자격의

---

Immigration and Border Protection)에서 진행했으나 해당 부서는 2017년 내무부로 편입되었다.

138) Australia, Department of Home Affairs, Country of Origin Services Section, Introduction to Country of Origin Information (COI) (FOI 공개 2020.10.22.; FA 20/05/00429-R1 Pt.1).

139) Australia, Department of Home Affairs, Privacy Policy, Privacy Part A: Collection, Use and Disclosure of Information (2020.04.29. 갱신) <https://www.homeaffairs.gov.au/access-and-accountability/our-commitments/plans-and-charters/privacy-policy/part-a> (2022.11.2. 확인).

140) 기존 난민심판원(Refugee Review Tribunal) 및 이민심판원(Migration Review Tribunal)은 연방행정심판원의 이민난민부(Migration & Refugee Division)로 편입되었다.

141) Australia, Administrative Appeals Tribunal, Migration and Refugee Division, Guidelines on the Assessment of Credibility (2015.7.), para.43.

142) 위의 글, para.44.

143) 위의 글, para.45.

144) 위의 글, para.47.

145) 위의 글, para.49.

146) Australia, Migration Act 1958, Act No. 62 of 1958 (2021.9.1. 개정).

심사 과정에서 내무부 장관이 원한다면 “관련 있는 정보”(relevant information)를 수집할 수 있다고 명시하며, 정보를 수집한 경우 체류자격의 부여 혹은 그 거부에 관한 결정에서 해당 정보를 반드시 고려해야 한다(have regard to).<sup>147)</sup> 이 맥락에서 “관련 있는 정보(relevant information)”란 (a)체류자격 부여 거부 혹은 신속절차(excluded fast track review) 적용의 이유이거나 그 이유 중 일부이며 (b)단순히 신청자가 속하는 집단에 관한 정보가 아니라 신청자 및 여타 개인에 대한 특정한 정보이며 (c)해당 신청에서 신청자가 제공하지 않은 정보를 의미한다.<sup>148)</sup> 이러한 정보의 수집과 사용에 관하여 장관은 반드시 각 사건의 상황에서 적절한 방법으로 신청자에게 관련 있는 정보의 세부사항을 전달하고, 해당 정보가 신청자의 신청을 고려할 때 왜 유의미한지 신청자가 이해할 수 있도록 합리적으로 실행 가능한 선에서 반드시 보장하며, 신청자에게 해당 정보에 대하여 의견을 제시할 것을 반드시 요청해야 한다.<sup>149)</sup> 이민법은 연방행정심판원에서의 이의 절차에 관하여도 유사한 규정을 두고 있다.<sup>150)</sup> 하지만 해당 규정이 결정권자에 의한 해외 사실조회 형태로 사용되는지는 확인할 수 없었다.

이민법은 난민 지위의 신청자에게 적용되는 정보의<sup>151)</sup> 보호 또한 규정한다. 제336조의E는 이민법상 허용된 공개(permitted disclosure)가 아닌 식별정보(identifying information)의<sup>152)</sup> 공개를 금지하고 있다.<sup>153)</sup> 허용된 공개는 다음 목적을 위한 식별정보의 공개를 포함한다. 이민 사건에서의 허위 문서 및 신원 사용의 방지, 난민 지위 신청자가 호주에 입국하기 전 보호를 받을 충분한 기회가 있었는지의 판단, 타국 정부에 해당 국가로의 비시민 강제퇴거, 추방 등에 관한 고지

147) 위의 법률, s56(1); 호주연방법원은 2019년 판례에서 제56조 제1항 하에서 장관이 수집한 정보를 고려해야 할 의무가 “수집한 모든 정보를 고려할 의무”이며, 이는 장관이 수집한 정보의 중요성을 먼저 고려하지 않고 이를 무시하지 않도록 보장하는 목적이라고 해석했다. “고려할 의무”(must have regard to)란 해당 정보를 적극적으로 지적인 사고과정을 거쳐 생각해야 한다는 것을 의미한다고 보았다. Australia, Federal Court of Australia, Minister for Home Affairs v Ogawa [2019] FCAFC 98 (2019.6.19.) paras.100~102 (Davis, Rangiah and Steward JJ).

148) 위의 법률, s57(1).

149) 다만 해당 정보가 (후술할 정보 공개 규정에 따라서) 공개가 허가되지 않는 정보인 경우는 해당하지 않는다. 위의 법률, s57(2).

150) 위의 법률, s359 및 s359A.

151) 개인정보(personal information)의 경우 후술할 1988년 개인정보보호법(Privacy Act 1988)의 정의를 따른다. 위의 법률, s5(1).

152) 식별정보는 다음 정보를 포함한다. ▲이민법 제5조의A 제3항에서 규정하는 특정 목적을 위해 내무부가 수집한 모든 개인 식별자(personal identifier) ▲이와 같은 모든 개인 식별자에서 파생된 모든 유의미한 식별자 ▲이와 같은 모든 개인 식별자 혹은 그 개인 식별자에서 파생된 모든 유의미한 식별자의 분석 결과에 관한 모든 기록 ▲이와 같은 개인 식별자, 개인 식별자에서 파생된 모든 유의미한 식별자, 그 분석에 관한 모든 기록에서 파생된, 특정 개인을 발견하거나 특정 개인에 관한 정보를 수집할 때 사용할 수 있는 여타 모든 정보. 위의 법률, s336A. 개인 식별자는 다음을 포함한다. ▲개인의 지문 혹은 손도장(handprint) ▲개인의 신장과 체중 ▲개인의 얼굴과 어깨가 드러난 사진 혹은 여타 영상 ▲개인의 음성 혹은 동영상 기록 ▲홍채 인식 ▲개인의 서명 등. 위의 법률, s5A(1).

153) 위의 법률, s336E(1).



등.<sup>154)</sup> 나아가 내무부 사무차관(Secretary) 혹은 호주 국경수비대 국장(Australian Border Force Commissioner)은 특정 목적을 위해서라면<sup>155)</sup> 타국 정부, 타국의 경찰, 법집행기관, 국경통제기관 등 특정 기관, 국제기구, 난민 및 인도적 지원 프로그램에서 개개인의 등록을 담당하는 타국의 기관 등을 대상으로 특정 식별정보의 공개를 서면으로 허가할 수 있다.<sup>156)</sup> 하지만 정보주체가 난민 지위의 신청자이며, 해당 난민 신청 혹은 주장과 관련 있는 타국 혹은 그 국가의 조직에게 정보를 공개하려는 경우, 또는 정보를 수신하는 국가 혹은 조직이 해당 식별정보를 해당 난민 신청 혹은 주장과 관련 있는 타국 혹은 그 국가의 조직에게 공개하지 않을 것이라고 정보 공개를 진행하는 공무원이 합리적으로 확신할 수 없는 경우에는 정보 공개가 허용되었다고 보지 않는다.<sup>157)</sup>

추가적으로 내무부 및 연방행정심판원은 1988년 개인정보보호법(Privacy Act 1988) 하에<sup>158)</sup> 제작된 호주 개인정보보호원칙(Australian Privacy Principles)의<sup>159)</sup> 적용을 받는다.<sup>160)</sup> 개인정보 보호원칙의 제6원칙은 특정 목적(주목적)으로 개인정보를 수집 및 보유하고 있는 주체는 그 외의 목적(부차적 목적)으로 정보를 사용하거나 공개해서는 안 된다고 명시한다.<sup>161)</sup> 이때 정보의 공개(disclosure)란 해당 “개인정보에 주체 외부의 누군가가 접근하거나 볼 수 있도록 하며, 해당 정보의 취급을 그 주체의 효과적인 통제에서 벗어나도록 하는 것”으로 해석한다. 이는 수신자의 의도보다는 공개하는 당사자의 행동에 초점을 맞추기 때문에 이는 적극적인 정보의 공개 혹은

154) 그 외에도 특정인의 신원 확인, 입국 혹은 출국을 용이케 하기 위한, 범죄 경력 및 인성 관련 우려사항(character concerns)의 조회, 호주 혹은 타국의 안보 관련 우려사항의 확인 등을 포함한다. 이는 제5조의A 제3항에서 규정하는 개인 식별자 수집의 목적을 포함한다. 위의 법률, s336E(2).

155) 서면 허가에서 어떠한 목적 하에 공개를 허가하는 것인지 명시해야 한다. 위의 법률, s336F(2); 이 경우 이민법이 허용하는 식별정보 허가의 목적은 제5조의A 제3항에서 규정하는 개인식별자 수집의 목적 중 하나여야 한다 (본문에서 언급하는 허용된 허가의 목적과 일부 동일하다). 위의 법률, s5A(3).

156) 위의 법률, s336F(1).

157) 위의 법률, s336F(3), (4); 정보주체인 당사자가 난민 신청 혹은 주장과 관련 있는 타국으로의 귀환을 요청했거나 동의한 경우, 또는 난민보호 체류자격 신청자이며 해당 신청 결과가 불인정이며 최종적으로 확정된 경우는 예외이다. 위의 법률, s336F(5).

158) Australia, Privacy Act 1988, Act No. 119 of 1988 (2021.9.4. 개정).

159) 위의 법률, s14; Australian Privacy Principles, in Australia, Privacy Act 1988, Schedule 1.

160) 「개인정보보호법」은 호주 개인정보보호 원칙의 적용을 받는 “개인정보처리 주체(APP entity)”의 정의에 각 부처, 심판원 등의 정부 기관(agency)을 포함하고 있다. Australia, Privacy Act 1988, s6(1); 구체적으로는 개인정보 보호원칙을 위반하는 행위를 하거나, 이를 위반하는 행위에 참여해서는 안 된다. 위의 글, s15; 나아가 개인정보보호 원칙 및 개인정보처리 주체에게 적용되는 개인정보보호 관련 규칙을 준수하며, 그 준수 여부에 대한 개인의 질의 및 진정을 처리할 수 있는 관행, 절차 및 체계를 시행하기 위해 합리적으로 노력해야 한다. Australia Privacy Principles, Principle 1.

161) 다만, 다음의 경우에는 2차 목적으로 사용 또는 공개가 가능하다. ▲정보주체가 개인정보의 사용 혹은 공개에 동의한 경우 ▲개인정보처리 주체가 2차 목적으로 정보를 사용 혹은 공개할 것이라고 개인이 합리적으로 기대할 수 있으며, 2차 목적이 1차 목적과 관련이 있는 경우. ▲법으로 혹은 법원·연방행정심판원 등의 명령에 의한 경우 등. Australia Privacy Principles, Principle 6; 전반적으로 Australia, Office of the Australian Information Commissioner, Australian Privacy Principles Guidelines (combined 2019.7.), Chapter 6 참조.

발표뿐만 아니라 의도치 않은 혹은 허가되지 않은 공개 또한 포함한다.<sup>162)</sup> 또한 개인정보보호원칙은 개인정보의 수집, 사용 및 공개에 관한 동의(consent)를 명시적 동의(구두 혹은 서면으로 동의)와 묵시적 동의(정보주체와 개인정보처리 주체의 행위를 고려했을 때 합리적으로 추론 가능한 동의)<sup>163)</sup> 구분하여 해석하며, 다음 조건을 충족해야 한다고 보고 있다. ▲동의를 자발적이어야 한다. ▲동의를 현재 유효하여야 하고 구체적이어야 한다. ▲정보주체는 동의 전 충분히 이에 대한 설명을 받아야 한다. ▲정보주체는 본인의 동의에 대해 이해하고 이를 전달할 수 있는 능력이 있어야 한다.<sup>164)</sup>

---

162) Australia, Office of the Australian Information Commissioner, 위의 글, paras.B.64~B.65, 6.9~6.10.

163) 다만 정보주체로부터의 정보 수집, 사용 혹은 공개가 도움이 된다고 해서 이에 동의한 것으로 간주해서는 안 된다. 정보주체가 정보 수집, 사용 혹은 공개의 이익에 대해 알았다고 해서 묵시적 동의를 간주해서는 안 된다. 전반적으로 개인정보의 취급에 반대하지 않았다고 해서 묵시적 동의를 간주해서는 안 된다. 정보의 수집, 사용 혹은 공개에 대하여 고지했다고 해서 묵시적 동의를 간주해서는 안 된다. 위의 글, paras.B.36~B.39.

164) 위의 글, paras.B.35, B.43~58.



### 3. 인적사항 공개금지 의무 위반의 문제

#### 가. 문제의 소재

**난민법 제17조(인적사항 등의 공개 금지)** ① 누구든지 난민신청자와 제13조에 따라 면접에 동석하는 사람의 주소·성명·연령·직업·용모, 그 밖에 그 난민신청자 등을 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니 된다. 다만, 본인의 동의가 있는 경우는 예외로 한다.

② 누구든지 제1항에 따른 난민신청자 등의 인적사항과 사진 등을 난민신청자 등의 동의를 받지 아니하고 출판물에 게재하거나 방송매체 또는 정보통신망을 이용하여 공개하여서는 아니 된다.

③ 난민인정 신청에 대한 어떠한 정보도 출신국에 제공되어서는 아니 된다.

**제47조(벌칙)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조를 위반한 자
2. 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술 또는 사실의 은폐로 난민으로 인정되거나 인도적 체류 허가를 받은 사람

「난민법」은 동의 없는 난민신청자 등의 인적사항 공개를 금지하고, 특히 난민인정 신청에 대한 어떠한 정보도 출신국에 제공되어서는 안 된다고 규정하며, 이를 위반한 경우 형사처벌할 수 있도록 규정한다(「난민법」 제17조, 제47조). 그런데 실무상 난민신청자가 직접 제출한 또는 진술한 사항의 진위를 확인하기 위하여 법무부와 법원에서 본국에 대한 사실조회가 이루어지는 경우가 종종 있다. 박해의 주체인 국적국 정부와 직접 연락을 하는 것은 아니고, 국적국에 주재하는 대한민국 대사관을 통해 간접적으로 확인하는 형태이기는 하지만 난민신청자로서는 그 과정에서 박해의 주체에게 사실상 난민신청 사실이 알려지는 것을 감수하기도 한다.

법원에서의 사실조회 절차에서는 그나마 난민신청자가 사실조회 사실을 인지하고 동의 여부를 결정할 수 있지만, 법무부에서 사실조회가 이루어지는 경우 난민신청자에게 사실조회 사실을 통지하는 경우는 현재까지 발견된 적이 없고, 그 결과에 대해서도 난민인정 신청에 대한 결과를 통지할 때 해당 내용이 불인정사유서에 적혀있는 경우에만 알 수 있다. 사실조회가 이루어졌는데 난민신청자는 전혀 모르고 있는 경우도 발생한다. 그럼에도 불구하고, 「난민법」 제17조 위반을 이유로 형사처벌이 문제된 사례는 지금까지 없다. 「난민법」 제17조의 규정은 명확하나, 지금까지 우리나라에서 인적사항의 공개 금지와 관련된 논의가 활발히 이루어지지 않는 것은 안타깝다. 난민신청자가 어떤 증거를 제출하고 나면, 그 증거의 신빙성 평가에 관한 부분에만 초점이 맞추어질 뿐, 난민신청자의 인적사항이 공개와 그 위험성에 대해서는 충분한 검토가 되지 않는 것이 현실이다. 이하에서는 현행 실무 관행에 대해서 비판적으로 살펴보고, 실무적인 대안을 모색해 보려 한다.

## 나. 실무 및 쟁점

「난민법」 제17조는 개인정보의<sup>165)</sup> 보호에 대한 고려를 넘어 난민인정 신청행위의 특수성을 고려한 입법으로 보인다. 즉, 난민인정 신청행위 자체가 자신의 국적국이 인권을 침해하거나 인권보호에 실패하였다는 것을 주장하는 것이므로, 국적국에 남겨진 가족에 대한 보복적 조치가 우려되기 때문이다.<sup>166)</sup> 1951년 난민협약 등 국제법 상의 (난민신청자의) 개인정보보호의무와, 이에 대한 유엔난민기구의 해석과 지침도 「난민법」 제17조의 내용을 지지한다.<sup>167)</sup>

실제로 대한민국에서도 난민신청자는 국적국의 보호를 자발적으로 포기한 자로 보고 여권 발급 및 갱신을 거부하는 대사관이 존재하는 것으로 알려져 있으며, 난민신청자의 난민신청 사실이 국적국에 알려지면서 신청자에 대한 주목가능성이 높아졌다는 이유로 박해에 대한 충분한 근거 있는 공포가 인정된 사례도 다수 있다.<sup>168)</sup> 결국 난민신청자의 인적사항 공개 금지 의무는 난민신청행위로 인해 신청자 본인 또는 주변인의 추가적인 박해가 발생하지 않도록 하여, 난민신청절차에 대한 난민신청자의 접근을 실효적으로 보장하기 위해 1951년 난민협약 당사국에게 당연히 부과되는 것이라고 볼 수 있으며, 이에 대한 일탈은 상정하기 힘들다.

「난민법」 제17조 제1항은 당사자 동의가 있는 경우, 개인정보의 제3자 제공을 예외적으로 허용하고 있으나, 제17조 제3항은 난민신청 사실에 대한 공개를 예외 없이 제한하고 있다. 이에 따라 난민 국적국에 직접적인 사실조회가 이루어지지 않는으나, 난민 국적국 소재 대한민국 대사관을 통하여 간접적으로 문서의 진정성립을 확인하는 과정에서 난민신청 사실의 비공개 원칙이 전면적으로 지켜지지 않는다는 문제제기가 다수 있다. 즉, 신청자의 국적국 대사관에서 자체적으로 사실조회 사실에 대해 확인하는 것이 아니라, 현지 자문 변호사를 고용하여 이를 확인하는데 그 과정에서 국적국 정부에게 사실조회 내용이 알려진다거나,<sup>169)</sup> 공관 직원이 직접 문서 발급처인 국적국 기관에 확인하는 과정에서 신청 사실이 알려진다는 것이다.<sup>170)</sup> 특히 판결문, 영장 등 난민신청자가 대상자인 문서의 진위를 확인하는 과정에서 문서의 개인정보를 삭제했다라도, 조회

165) 난민인정 신청에 대한 정보와 주소, 성명 등의 정보가 그 자체로, 또는 결합하여 쉽게 특정 개인을 식별할 수 있게 하는 개인정보로서, 개인정보보호법 상 보호되는 개인정보임은 따로 검토하지 않는다. 아래에서 살펴볼 「난민법」 제17조 제정 취지, 난민협약의 정신 및 개인정보 노출 시 후과를 고려하면, 「난민법」 제17조 상의 인적사항 공개 금지 의무는 개인정보보호법 및 법에서 정하고 있는 예외보다 우선적으로 적용되어야 한다.

166) 같은 취지로 서울행정법원, 난민재판의 이해, 2013, 68~69면. 법무부, 축조식 「난민법」 해설, 2014, 54면.

167) 위의 2.가.국제법 및 기준 참조.

168) 서울행정법원, 위의 글.

169) 이일, 토론문, “난민재판의 현황 - 사실조회, 번역문에 관한 논의”, 대한변협 난민이주외국인특별위원회월 뒀@ 짧엿 국제인권법연구회 공동학술대회, 인권의 관점에서 바라본 이주민의 권리 자료집, 212.

170) 위의 글.



받은 국가기관 입장에서는 난민신청자의 대한민국 정부에 대한 난민신청 사실을 충분히 추정할 수 있고, 이에 대한 고려가 부족하다는 문제제기가 있다.<sup>171)</sup>

아예 당사자의 동의를 받지 않고 법무부 단계에서 사실조회를 진행했다는 사례도 제기되었다. 법원에서도 일부 재판부의 경우 “원고의 개인정보가 대한민국 대사관 통제 하에 있지 아니한 단체 또는 사람에게 공개가 이루어질 위험성, 원고가 난민신청을 하였다는 사실이 국가기관에 알려질 수 있다는 위험성을 이해하고, 이에 동의”한다는 취지의 확인서를 원고로부터 징구한 후, 이에 기반하여 대사관 등에 사실조회를 한다고 알려져 있다.<sup>172)</sup>

실제로, 이집트 출신 난민신청자가 자신에 대한 난민인정 심사 불회부 결정을 취소해달라는 소송을 내자 인천공항 출입국·외국인청 직원은 그가 현지에서 가져온 형사판결문의 진위를 가리켰다며 그의 동의 없이 판결문을 이집트의 대사관으로 보냈고, 결국 난민신청자의 개인정보가 유출되어 그의 동생이 이집트 내에서 수감된 사례가 언론에 보도된 바 있다.<sup>173)</sup> 최근에는 일부 공관에서 과도한 실무부담 및 위법가능성을 이유로 하여 원칙적으로 사실조회 촉탁에 응할 수 없다는 입장을 전달하였다고 알려져 있다. 재외공관의 구체적인 답변은 다음과 같은 취지로 알려졌다.<sup>174)</sup>

1. 우리 대사관은 난민심사 및 난민불인정처분취소소송 관련 사실조회 요청에 따라 오랜 기간 수십 차례에 걸쳐 주재국 법원 및 경찰청 등을 방문하여 사실조회 요청사항을 확인 후 회신해 왔음. 그러나 우리 대사관의 이러한 활동에 대해 주재국 정부의 몇 차례 비공식적인 항의가 있었으며, 2022.2. 주재국 정부에서는 정식 외교통로를 통해 사건 문의를 진행해 줄 것을 공한으로 요청하였음.
2. 사실조회 사항
  - 위와 같은 사유로 우리 대사관은 요청한 서류의 진위 여부를 확인할 수 있는 방법이 더 이상 없음.
  - 주재국 정부의 서류 양식은 통일되어 있지 않아 관계 기관을 방문하여 직접 문의하지 않고서는 서류 양식 등에 대해서도 확답을 할 수 없음.

당사자의 동의 없는 사실조회도 문제이지만, 사실조회를 위하여 동의를 받는 절차 역시 문제가 된다. 「난민법」에서는 본인의 동의가 있는 경우 인적사항의 공개를 허용하고 있기 때문에 사실조회 과정에서 동의서를 작성하는 경우도 있다. 그런데 이 과정에서 사실상 난민 당사자의 동의가 요구되기도 하고, 동의를 하지 않으면 불리한 결정을 받는 경우도 발생한다.

171) 위의 글.

172) 김연주, “난민재판의 현황 - 사실조회, 번역문에 관한 논의”, 대한변협 난민이주외국인특별위원회엘 뿔@ 쥘옹 국제인권법연구회 공동학술대회, 인권의 관점에서 바라본 이주민의 권리 자료집, 166~167.

173) 경향신문, “[단독]3년 만의 난민인정, 동생은 감옥에 갇혔다” (2021. 11. 18.), <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202111180600001>

174) 변호사 A 인터뷰.

‘실명’으로 대사관에 사실조회를 해도 괜찮다는 내용의 동의서를 작성해서 서명을 받은 적이 있습니다. 그 과정에서 인적사항이 유출될 수 있을 것 같았는데, 통제되지 않는 사람에게 유출될 가능성이 있다는 것에 대해서도 동의한다는 문구를 넣었습니다. 당사자로서는 사실조회를 하지 않아 확실하게 패소할 것인지, 노출에도 불구하고 시도를 해 볼 것인지 고민해야 하는 상황에 처하게 됩니다. 당사자가 동의하지 않으면 재판부에서 신뢰하지 않기 때문에 왜 동의하지 않는지를 설명하기가 어렵습니다.

- C / 변호사

대리인 입장에서도 어떻게든 당사자의 동의를 받아야 한다는 생각이 들고, 대화의 방식 자체가 동의하도록 설득하는 방향으로 가게 됩니다. 물론 위험성 때문에 당사자가 동의를 안 하는 경우도 있는데, 이 경우 당사자에게 불이익하다는 것을 설명할 수밖에 없게 됩니다.

- D / 변호사

## 다. 당사자의 자발적인 동의를 전제로 한 올바른 사실조회의 필요성

「난민법」이 제17조에서 난민신청자의 인적사항 등의 공개를 금지하고 있는 점은 명확하다. 외국 공문서가 제출되는 경우, 실무상 그 진위를 확인하기 위하여 난민신청자의 출신국에 소재한 대한민국 대사관에 사실조회를 하고 있다. 실제 사실조회 과정에서는 난민신청자의 동의를 받는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있다는 점은 위에서 살펴본 바와 같다. 그러나 「난민법」 제17조의 취지를 고려하면 난민신청자의 동의가 전제되지 않은 사실조회는 「난민법」에 위배될 소지가 다분하다. 사실조회 과정에서 난민신청자의 동의는 반드시 필요하며, 당사자의 동의가 없다면 사실조회는 할 수 없다. 한편, 난민신청자의 동의는 자발적이고 그 내용을 충분히 이해한 것이어야 한다. 사실조회 과정에서 “원고는 위 절차에서 원고의 개인정보가 대한민국 대사관 통제 하에 있지 아니한 단체 또는 사람에게 공개가 이루어질 위험성, 원고가 난민신청을 하였다는 사실이 OOOO 국가기관에 알려질 수 있다는 위험성을 이해하고, 이에 동의함”이라고 기재한 동의를 받은 확인서가 제출된 경우가 있는데,<sup>175)</sup> 이는 「난민법」에 정면으로 반하는 내용이다. 애초에 난민신청 사실이 국가기관에 알려지는 것은 절대적으로 금지되어 있기 때문이다.<sup>176)</sup>

위에서 검토한 바와 같이, 유엔난민기구는 물론이고, 유럽, 영국, 미국 등 여러 국가에서 난민 신청자에 대한 비밀유지의무를 규정하고 관련 지침을 두고 있다. 유엔난민기구는 특히 진위 확인 과정에서 당사자의 동의와 익명성의 보장의 중요성을 강조하며, 난민신청자의 동의는 당사자의

175) 김연주, 앞의 글, 167면.

176) 위의 글.



자유의사에 의한 고지받은 동의(free and informed consent)여야 한다고 설명한다.<sup>177)</sup> 영국 내무부 지침은 모든 개인정보에 대한 출신국 당국과의 공유를 원칙적으로 금지하며, “신청자 혹은 그의 가족을 위협에 처하게 하거나, 현존하는 위협을 악화시키는 행위는 반드시 피해야 하며, 신청자는 그가 주장한 박해 주체에게 난민 신청에 관련된 정보가 공개될 수 있다는 두려움 없이 이러한 정보를 제공할 수 있어야 한다”는 법원의 판결을 주요하게 고려할 것을 강조하고 있다.<sup>178)</sup> 미국 법무부도 공개된 정보에 포함된 특정 사실 등을 통해 신청자의 신원이 유추될 수 있다면 비밀유지 의무 위반이 문제 된다고 제시하였다.<sup>179)</sup>

나아가 당사자의 동의를 받아 사실조회를 한다고 하더라도, 난민신청자의 인적사항 등이 공개될 위험을 방지하기 위한 노력을 기울여야 한다. 사실조회 사례 중에는 난민신청자의 인적사항을 표시한 사례도 있고 표시하지 않은 사례도 있는데, 인적사항을 표시한 사례는 당사자의 동의 여부를 불문하고 바람직하지 않다. 예를 들어 만약 난민신청자가 제출한 서류가 본국의 형사판결문이라면, 사실조회 사항은 해당 판결문이 난민신청자에 대한 진정한 문서인지 여부를 묻기보다는, 판결문의 성명 등 인적사항을 익명화하고 판결문의 작성방식과 취지에 비추어 법원에서 발급한 진정한 문서인지 여부를 묻는 것이 바람직하다.<sup>180)</sup> 위와 같은 내용을 참조로 하여 사실조회를 할 때에는 난민신청자의 인적사항이 공개되지 않도록 최대한의 노력을 기울여야 한다. 법무부와 법원에서는 이와 관련된 지침 또는 매뉴얼을 작성하는 것이 바람직하고, 지침을 작성하지 않는다고 하더라도 최소한의 기준은 마련하여야 한다.

177) 위 2. 가. 국제법 및 기준 참조.

178) 위 2. 다. 영국 참조

179) 위 2. 라. 미국 참조.

180) 같은 취지로 김연주, 앞의 글, 167.

## 4. 사실조회에 관한 난민신청자의 절차참여 제한 문제

### 가. 서 설

난민심사 절차에서 난민신청자의 절차적 권리를 보장하는 것은 중요한 의미를 가진다. 난민신청자에게 두터운 절차적 권리가 보장되는 가운데에서 난민심사 절차가 진행되어야만 공정한 난민심사가 진행될 수 있기 때문이다. 이에 「난민법」은 변호사의 조력을 받을 권리의 보장,<sup>181)</sup> 신뢰관계인의 동석 허용,<sup>182)</sup> 통역의 제공,<sup>183)</sup> 이해할 수 있는 언어로 조서 내용의 확인,<sup>184)</sup> 자료 등의 열람 복사권 보장<sup>185)</sup>에 관한 규정 등을 통해서 난민신청자의 절차적 권리를 보호하고 있다.

사실조회에서의 난민신청자의 절차적 참여권은 이러한 난민신청자의 절차적 권리의 하나이다. 난민신청자의 절차적 참여권이 실질적으로 보장되는 가운데 사실조회가 진행되어야 공정한 심사가 이루어질 수 있고, 실제적 진실에 보다 가깝게 다가갈 수 있으며 최종적인 결과에 대한 승복 가능성이 높아질 수 있다. 사실조회 절차에서의 난민신청자의 절차적 참여권이 어떠한 의미를 가지며 어떠한 요소들로 구성되는지를 알기 위해서는 먼저 난민심사 절차에서의 난민의 절차적 권리를 전반적으로 살펴볼 필요가 있다. 넓은 의미에서의 난민심사 절차는 행정청에 의한 심사절차와 법원에 의한 소송절차로 나누어지므로, 난민신청자의 절차적 권리는 결국 심사절차와 소송절차에서 각각의 절차에서의 난민신청자의 권리로 나뉘볼 수 있다.

전자의 심사절차는 주로 행정절차법 및 개별 법령의 행정절차에 관한 특칙에 의해서 규정된다. 절차 진행에 대해 통지받을 권리, 행정절차에 관한 문서 등을 열람하고 복사할 권리, 당사자의 의견을 진술하고 본인에게 유리한 자료를 제출할 권리, 결과에 대해서 통지받고 이유를 설명받을 권리 등이 그 주된 내용이다. 이러한 절차보장을 통해서 궁극적으로는 행정에 대한 참여를 도모하여 행정의 공정성과 투명성, 신뢰성을 확보하고, 당사자의 권익을 보호하는 것을 목적으로 한다.<sup>186)</sup> 후자의 소송절차는 주로 「행정소송법」과 행정소송절차에 준용되는 「민사소송법」에 의해서 규정된다. 그 주된 내용은 행정절차와 마찬가지로이다. 다만, 이에 더하여 민사소송의 근본원리 측면에서 추가적으로 요구되는 사항들이 존재한다. 대립당사자주의에 입각하여 대심적 구조로 진행되는

181) 「난민법」 제12조.

182) 「난민법」 제13조.

183) 「난민법」 제14조.

184) 「난민법」 제15조.

185) 「난민법」 제16조.

186) 행정절차법 제1조 참조.



민사소송의 특성으로 인해서, 행정절차와는 다르게 무기대등의 원칙이 중요하게 부각된다. 실제적 진실의 발견이라는 민사소송의 핵심 목적을 감안할 때, 증거의 구조적 편재를 해소하기 위한 제도적 뒷받침이 필요하다. 신속한 재판을 받을 권리의 보장을 위한 절차 진행도 요구된다.

한편, 일반 행정절차나 소송절차에서의 절차적 권리에 더해 난민심사 절차에서는 난민으로서의 특수성이 고려되어야 한다. 난민신청자의 모국어가 한국어가 아니어서 언어적 제약이 있다는 점, 본국에 본인의 신상이나 난민신청 사실이 알려지면 신변에 위험이 생길 수 있다는 점, 본국으로 돌아갈 수 없는 당사자의 상황으로 인해서 당사자가 출신국에서 직접 증거를 수집하는 데에 어려움이 따른다는 점, 증거의 구조적 편재 문제가 있어 당사자가 증거를 확보하기 어렵다는 점, 출신국 정부가 당사자를 탄압하는 주체이거나 적어도 당사자에게 적대적인 입장일 가능성이 높아서 출신국 정부 측을 온전히 신뢰할 수 없다는 점 등이 그러한 특수성일 것이다.

이를 종합하여 보면, 난민심사 절차 중에 진행되는 사실조회와 관련해서 보장되어야 할 난민신청자의 절차적 권리에 대해 아래와 같은 원칙을 도출할 수 있다.

- (1) 난민신청자에게 사실조회 진행과정이 공유되어야 한다. 적어도 난민신청자가 이를 확인할 수 있어야 한다.
- (2) 난민신청자에게 사실조회 결과가 공유되어야 한다.
- (3) 위와 같은 공유 및 확인은 난민신청자가 이해할 수 있는 방식으로 이루어져야 한다.
- (4) 난민신청자는 사실조회 대상과 내용, 절차, 방식에 대해서 의견을 제출할 수 있어야 한다.
- (5) 난민심사에서의 사실조회는 증거의 구조적 편재 문제를 해결할 수 있는 방식으로 진행되어야 한다.

아래에서는 위와 같은 원칙에 입각해서 사실조회 절차에서 난민신청자의 절차적 참여권이 보장되고 있는 현황과 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 검토한다.

## 나. 현 황

### (1) 난민재판에서의 사실조회

난민재판에서의 사실조회는 당사자신문과 난민재판에서 함께 가장 빈번하게 활용되는 증거조사방법 중 하나이다. 서울행정법원이 발간한 ‘난민재판의 이해’에서도 “유엔난민기구 (UNHCR) 한국대표부 등 관련기관에 대한 사실조회를 통하여 출신국가 정보를 현출시키는 방법은 난민소송에서 일반적인 증거신청 방법”이라고 서술되어 있다.<sup>187)</sup> 사실조회 대상기관 측면에서

187) 서울행정법원, 앞의 글, 70.

보면, 난민재판에서의 사실조회는 대부분 유엔난민기구 한국대표부이나 해외 주재 대한민국 공관에 대해서 이루어진다. 그 외의 기관에 대한 사실조회는 많이 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

사실조회 내용 측면에서 보면, 유엔난민기구 한국대표부에 대한 사실조회는 난민신청자 출신국의 국가정황정보에 관한 것을 내용으로 한다. 해외 주재 대한민국 공관에 대한 사실조회는 주로 문서의 진정성에 관한 내용으로 이루어진다. 앞서 소개한 정치적 이유로 형사처벌을 한 형사재판의 판결문에 대해서 그 진정성을 확인하는 사실조회가 대표적이다. 판결문 외에도 정치적 이유에서 발부된 체포 및 구속 영장 등에 대한 사실조회가 진행되는 경우가 있다.<sup>188)</sup> 형사절차에 관한 해외공문서가 아니더라도 난민재판에서 주요 증거로 해외 공문서가 제출되었을 경우, 그 진정성립에 대한 사실조회가 진행되는 경우가 있다. 예를 들어서, 중국 국적 난민신청자의 난민재판에서는 해당 난민신청자의 신분 증명과 가족관계 등과 관련하여 ‘호구부’가 증거로 제출되었는데, 중국 주재 대한민국 공관을 통해서 그 허위 여부에 대한 사실조회가 진행된 바 있다. 여기에서 호구부는 가족관계 등을 증명하는 서류로서 대한민국의 가족관계등록부와 유사한 문서이다. 이에 대해서 공관 직원은 호구부의 형식, 인영, 작성방식 등을 바탕으로 호구부의 허위 여부를 판단하였다.<sup>189)</sup>

사실조회 신청단계를 보면 출신국 국가정황정보에 관한 유엔난민기구 사실조회 경우 재판부가 직권으로 사실조회를 진행하는 경우는 많지 않으며, 대부분 원고 난민신청자 측의 신청으로 이루어진다고 한다. 원고가 주장하는 박해 우려에 대한 증명을 위해서 신청이 이루어지는 것으로 보인다.

문서의 진정성에 관한 해외 공관 사실조회 경우, 형식적으로는 원고 난민신청자 측의 신청자 측의 신청으로 이루어지는 경우가 대부분인데, 그 중 적지 않은 경우에는 재판부의 권유에 의해서 신청이 이루어진다고 한다.<sup>190)</sup> 문서의 진정성립 증명에 관한 「민사소송법」 규정<sup>191)</sup>이나 난민신청자가 제출한 외국 공문서의 진정성립에 관한 판례<sup>192)</sup>에 비추어 원고 난민신청자가 증거로 제출한 판결문은 그 진정성립의 증명책임이 원고 난민신청자에게 있다는 전제 하에, 원고 난민신청자 측이 관련 사실조회를 신청하도록 하는 실무관행이 있는 것으로 보인다.

이후의 사실조회 절차는 통상의 민사소송에서의 사실조회 절차<sup>193)</sup>에 따른다. 사실조회 신청 등에

188) 변호사 A에 대한 인터뷰.

189) 변호사 A에 대한 인터뷰.

190) 변호사 B에 대한 인터뷰.

191) 「민사소송법」 제356조 및 제357조.

192) 대법원 2016. 3. 10. 선고 2013두14269 판결.

193) 「행정소송법」 제8조, 「민사소송법」 제294조. 사건관리방식에 관한 예규.



대하여 의견진술이 필요하다고 인정되는 경우에는 소송당사자에게 신청 및 채택 사실을 고지하여 의견진술이나 참여의 기회를 부여하게 된다.<sup>194)</sup> 회보가 늦어지는 경우에는 법원은 소송촉진을 위하여 사실조회독촉서를 발송하게 되는데,<sup>195)</sup> 원고 난민신청자 측에서는 직접 독촉을 할 수는 없으나 법원에 독촉서 발송을 촉구할 수는 있을 것이다. 회보가 왔으나 불충분하거나 불명확하여 다시 보충적인 조회를 할 필요성이 있는 경우에는 재판장이 이를 촉구하는 공문을 발송하게 되는데,<sup>196)</sup> 원고 난민신청자 측에서는 재판부에 보충적 조회가 필요한 범위에 대해서 의견을 진술할 수 있을 것이다. 회보가 도착하면 법원은 즉시 양쪽 당사자에게 전화, 팩시밀리 등의 방법으로 그 사실을 통지한다.<sup>197)</sup> 변론기일 전에 미리 회보의 내용을 당사자가 확인하고 이에 대한 의견을 진술할 수 있도록 하기 위함이다. 변론기일에서는 당사자에게 의견진술의 기회를 주는 절차를 거쳐야 한다.<sup>198),199)</sup>

이와 같이 진행되는 난민재판에서 이루어지는 사실조회는 경우 대부분 원고 난민신청자 측의 신청으로 진행되므로, 신청단계에서 원고 난민신청자의 절차적 참여가 제한되는 문제는 발생하지 않는다. 신청 이후에도 절차진행에 관하여 소송당사자로서 의견을 개진할 수 있고 회보의 독촉을 촉구할 수 있다. 사실조회 결과를 확인할 수 있으며 필요할 경우 추가적인 조회에 대해서도 의견을 낼 수 있다.

결론적으로 난민재판에서 이루어지는 사실조회는 경우, 「민사소송법」과 법원 예규, 법원실무제요 등을 통해서 권장되어 정착된 실무관행 등에 따라 난민신청자의 절차적 참여권이 충실하게 보장되고 있다고 판단된다.

## (2) 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회

난민심사 당국은 적지 않은 사건에서 난민재판이 진행 중임에도 소정 내의 사실조회 절차를 거치지 않고, 소정 외에서 자체적인 사실조회를 하고 있다. 몇 가지 사례를 소개하면 다음과 같다.

**사례 1** 출입국항에서 난민신청을 하였으나 난민인정 심사 불회부결정을 받은 비호신청자가 해당

194) 법원실무제요 민사소송 III, 204면.

195) 법원실무제요 민사소송 III, 204면.

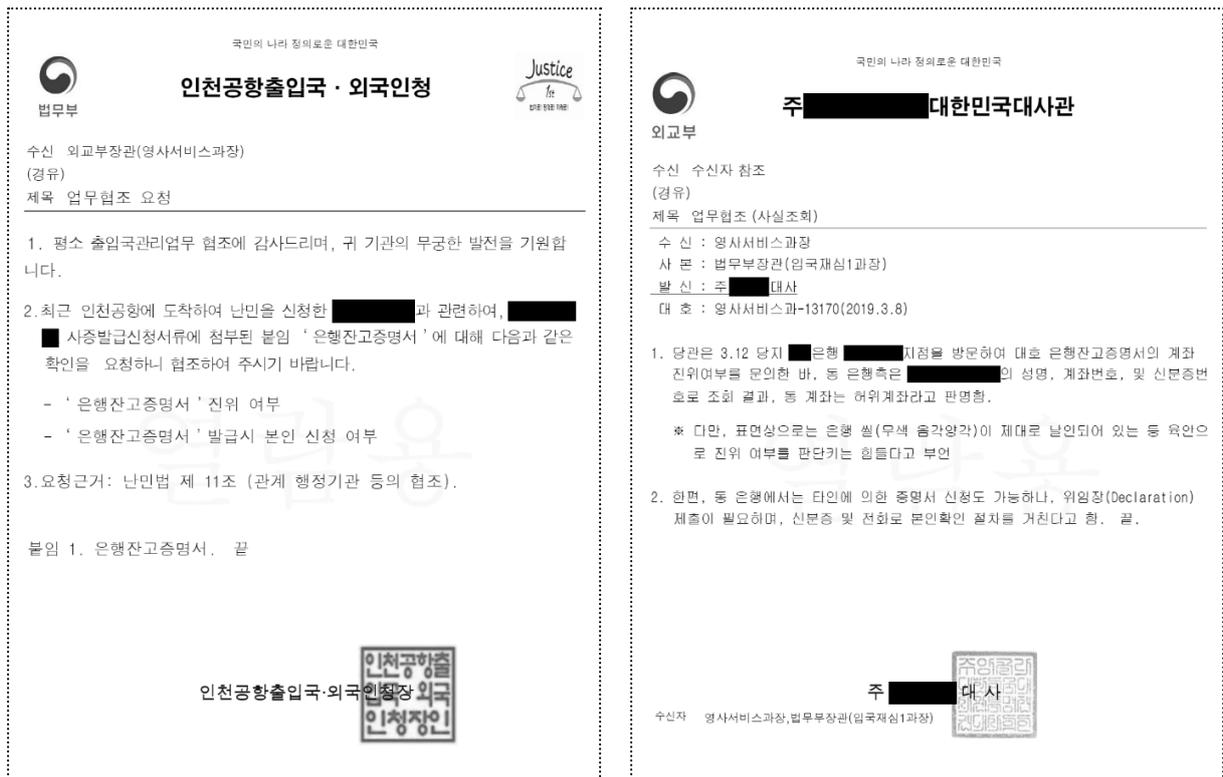
196) 법원실무제요 민사소송 III, 204면.

197) 법원실무제요 민사소송 III, 207면.

198) 대법원 1982. 8. 24. 선고 81누270 판결.

199) 법원실무제요 민사소송 III, 20면, 207면.

결정의 취소를 구한 사건<sup>200)</sup>에서, 피고 처분청은 재판 진행 중에 업무협조의 형식으로 출신국에 주재하고 있는 대사관에 사실확인을 요청한 바 있다. 이러한 사실확인은 두 차례에 걸쳐서 진행되었는데, 첫 번째는 원고 난민신청자가 여행비자 발급 단계에서 출신국 주재 대한민국 대사관에 제출한 은행잔고증명서의 진위 여부를 확인하는 것이었다. 피고 처분청은 서증으로 아래와 같이 대사관에 대한 업무협조 요청 공문과 이에 대한 대사관 측의 회신문을 제출한 것이다.<sup>201)</sup> 피고 처분청이 대사관에 이러한 확인을 요청한 사실이나 그 내용, 요청에 대한 회신을 받은 사실이나 그 내용은 전혀 사전에 공유되지 않았고, 재판부와 원고 난민신청자 측은 피고 처분청이 서증을 제출하였을 때에 비로소 그 사실을 알게 되었다. 내용적인 측면에서 보면, 해당 은행잔고증명서는 원고 난민신청자가 여행비자 발급 단계에서 출신국 주재 대한민국 대사관에 제출한 것으로서, 박해 우려와는 무관한 것이었다. 해당 은행잔고증명서는 원고 난민신청자가 박해를 피해 본국을 급하게 탈출하는 과정에서 제출된 것으로서, 원고 난민신청자 측도 그 진위 여부를 다루고 있지 않았다. 업무협조 요청 공문에는 「난민법」 제11조가 요청의 근거로 기재되어 있다.<sup>202)</sup>



200) 인천지방법원 2019구합50216호. 참고로, 이후 이 사건의 원고 측은 난민인정결정을 받았다.

201) 해당 문서에서 당사자의 인적사항과 출신 국가와 관련된 부분은 가렸다. 이하 같다.

202) 변호사 I에 대한 인터뷰.



두 번째 조회는 원고 난민신청자의 출신국 집에 대한 탐문을 대사관에 요청한 것이었다. 피고 행정청은 원고 난민신청자가 급박하게 출신국을 탈출한 것이 아니었다고 주장하였는데, 이를 뒷받침하기 위해서 원고 난민신청자 측이 본인의 집을 매도한 시기를 확인하려 했다. 원고 난민신청자 측의 거동이 국외 도피하는 사람의 처신으로 보이지 않는다는 취지이다. 이에 대해서 해당 대사관의 영사는 원고 난민신청자의 출신국 집에 방문하여 그 임대인과 면담을 한 후 원고 난민신청자의 발언을 들었다는 임대인의 말, 임차료 지급 현황과 거주 시기에 관한 임대인의 말을 기재한 방문결과를 회신하였다. 이 과정에서 주소지의 확인이 어려워져 원고 난민신청자가 다닌 학교를 방문하여 학교 교사로부터 학교에 다닌 시기와 집 주소를 추가로 문의하기도 하였다. 이때에도 사실조회에 대해서 재판부나 원고 난민신청자 측에 사전에 공유된 내용은 없었다.<sup>203)</sup>

국민의 나라 정의로운 대한민국

**인천공향출입국 · 외국인청**

Justice  
의  
나라  
정의로운

수신 수신자 참조  
(경유)  
제목 업무협조 요청

---

- 평소 출입국관리업무 협조에 감사드리며, 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
- 최근 인천공항에 도착하여 난민을 신청한 [redacted] 에 대한 기사가 불인과 같이 언론에 보도된 사실 관련하여 아래 문의사항에 대한 확인을 요청하니 협조하여 주시기 바랍니다.

가. 인적사항  
[redacted]

나. 거주지  
[redacted]

다. 문의사항

- 위 실거주지 매매일지(최초 집을 내놓은 시기, 중도금 및 잔금 시기)

라. 문의배경

- 상기인인 위 실거주지를 [redacted] 에 매도하였다고 진술하는데 이는 수배를 받아 국외 도피하는 사람의 처신으로 보이지 않음에 따라 박해 사건 시기와 충돌이 예상됨. [redacted]

마. 요청근거: 난민법 제 11조 (관계 행정기관 등의 협조).

국민의 나라 정의로운 대한민국

주 [redacted] 대한민국대사관

외교부

수신자 수신처참조  
(경유)  
제목 업무협조(난민심사 관련 사실조회)

---

수신 : 영사서비스과장  
사본 : 법무부장관(입국재심1과장)  
발신 : 주 [redacted] 대사  
대호 : 영사서비스과-7790(2019.2.7)

대호, [redacted] 의 등록주소지 및 실거주지 관련 당관이 파악한 사항을 아래 보고함.

0 당관 [redacted] 영사는 2.2(토) [redacted] 이 다녔던 [redacted] 학교 교사 3명 등을 통해 [redacted] 이 12월 중순까지 중학교를 다녔던 사실을 확인하고, [redacted] 의 실거주 주택의 건물 위치 정보를 파악함.

\* 대호 등록주소지(소유주택) 및 실거주지(임차주택)의 번지수가 특정되지 않아 그 위치를 찾는 것이 어려운 바, 당관은 [redacted] 이 취학한 학교를 방문하여 [redacted] 의 실거주지를 확인할 수 있었음.

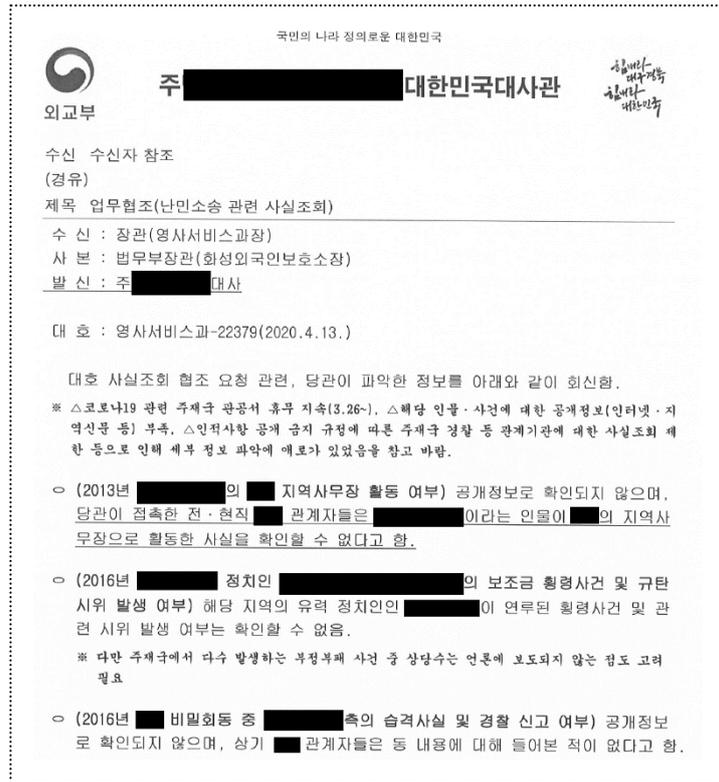
0 실거주 주택의 소유주 [redacted] 의 면담을 통해 파악한 내용은 아래와 같음.

- 실거주지의 소유주에 의하면, [redacted] 가 [redacted] [redacted] 라고 여러 차례 언급하였다고 함.
- 또한, [redacted] 가 월 [redacted] 상당의 임차료를 지불하면서 [redacted] 까지 해당 주택에 거주하였다고 함. 끝.

**사례 2** A국 출신의 정치적 난민에 관한 난민불인정결정 취소소송에서, 피고 처분청은 재판 진행 중에 원고 난민신청자가 특정 정당 지역사무장으로 활동하였는지 여부, 해당 정당에 대한 정치적 탄압이 지속되고 있는지 여부, 원고 난민신청자가 참여하였다고 주장하고 있는 시위가 실제로 있었는지 여부 등을 A국 주재 대한민국 대사관에 업무협조의 형식으로 문의하였다. 그리고 이에 대한

203) 변호사 I에 대한 인터뷰.

회신을 서증의 형태로 제출하였다. 이때에도 사실조회 진행에 대해서 재판부나 원고 난민신청자 측에 사전에 공유된 내용은 없었다. 나아가 대사관으로부터의 회신문만 증거로 제출되었고, 피고 처분청이 대사관에 질의를 한 공문은 제출되지 않았다. 원고 난민신청자로서는 구체적으로 어떤 절차를 거쳐서 어떤 내용을 질의하였는지도 알 수 없게 된 것이다.<sup>204)</sup>



이러한 사례들로부터 확인되는 현황은 다음과 같다.

- 피고 행정청은 재판진행 과정에서도 「난민법」 제11조에 근거해서 업무협조의 형식으로 해외 공관 등에 대해 사실확인을 요청하고 있다. 이는 원고 난민신청자로서는 증거수집을 위해서 사용할 수 있는 수단이 아니다.
- 소정 내의 절차인 사실조회를 통해서도 확인될 수 있는 사항에 대해서 소정 외의 사실조회가 이루어진다. 해외 공관에 대한 사실조회는 국제민사사법공조법 상의 촉탁경로를 거치지 않고 재판장이 직접 당해 해외 공관에게 사실조회서를 통상의 외국우편으로 발송하면 되므로, 소정 외의 절차가 특별히 더 신속하거나 간이하다고 보기도 어렵다.
- 사실조회가 시작된 사실이 원고 난민신청자에 알려지지 않는다.

204) 변호사 J에 대한 인터뷰.



- 사실조회에 대해서 원고 난민신청자의 동의 여부를 확인하지 않는다.
- 사실조회 대상이나 내용, 절차에 대해서 원고 난민신청자가 의견을 제출할 기회가 주어지지 않는다.
- 사실조회 대상이나 내용, 절차는 전적으로 피고 행정청의 판단에 의해 결정된다. 법원이나 원고 난민신청자의 관여는 배제된다.
- 사실조회 절차는 원고 난민신청자나 재판부가 알지 못하는 상황에서 진행된다. 따라서 난민심사 당국에게 불리한 사실조회 결과가 도착하면 이를 증거로 제출하지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 애당초 조사의 개시 사실을 외부에서 알 수 없으므로, 그 결과가 매번 재판에 제출되는지를 검증할 수 있는 방법이 없는 것이다.
- 내용의 측면에서 보면, 대체로 원고 난민신청자에게 불리한 사실에 대해서만 사실조회가 이루어진 것으로 보인다. 재판 과정 중에서 일방 소송당사자가 진행되는 조사라는 점을 감안할 때, 이러한 경향은 상당히 일반적일 것임을 추단할 수 있다.
- 사실조회 결과가 서증의 형태로 제출된 이후에, 그 내용이 불충분한 부분에 대해서 재판부나 원고 난민신청자 측이 보완을 요청할 수 있는 방법이 없다.
- 재판절차에서의 사실조회와 비교하였을 때, 소정 외의 사실조회는 조사의 방식이나 대상이 엄밀하게 특정되어 있지 않을 가능성이 높고 이에 따라 원고 난민신청자의 신변이 노출될 우려가 높다. 예를 들어 첫 번째 사례의 경우, 피고 행정청은 원고 난민신청자의 주거지에 대한 '탐문'을 요청하였는데, 영사는 교사, 임대인 등 다양한 사람에게 원고 난민신청자의 난민신청 사실을 알리게 되었다.
- 재판에 사실조회 결과만 제출되고 촉탁의 내용은 제출되지 않는 경우가 확인된다. 이로 인해 촉탁의 취지와 범위, 내용이 명확하지 않은 경우가 확인된다.
- 문서로 남아 있지 않은 피고 행정청과 해외 공관 사이의 연락이 있었을 가능성도 상당하다. 사례에서 확인되는 촉탁 내용이 추상적이고 포괄적인데 반해서, 그 결과는 상당히 세세하기 때문이다. 촉탁 요청 단계에서 촉탁 사항에 대해서 추가적인 설명이 이루어질 가능성이 있고, 조사과정에서 그 내용이 협의될 가능성도 배제하기는 어렵다.

### (3) 난민심사 과정에서의 사실조회

「난민법」 제11조는 “법무부장관은 난민인정 심사에 필요한 경우 관계 행정기관의 장이나 지방자치 단체의 장 또는 관련 단체의 장에게 자료제출 또는 사실조사 등의 협조를 요청할 수 있다”라고 규정하고 있다. 해당 규정에 근거해서 난민심사 과정에서는 사실조회가 활발하게 이루어지고 있다.

특히 해외 공관에 대한 사실조회가 많이 이루어진다. 사실조회 대상이나 내용, 절차에 있어서 앞서 설명한 난민재판 진행 중의 사실조회와 크게 다르지 않고, 몇 가지 점에서만 차이를 보인다.

첫째, 사실조회 시기가 협의의 난민심사 또는 난민불인정 결정에 대한 이의신청 단계에서 이루어지는 것인지, 아니면 난민재판 단계에서 이루어지는 것인지가 다르다. 둘째, 난민심사 과정에서는 원고인 난민신청자가 사실조회 진행 여부와 결과를 사후적으로도 확인할 수 없다. 이는 서증으로 제출되면 사후적, 제한적으로나마 이를 확인할 수 있는 재판절차와는 결정적인 차이가 있다. 심지어 난민심사 과정에서의 사실조회에 관한 일체의 서류는 이후의 난민재판이 진행된다고 하더라도 제출되는 경우가 흔하지 않다. 대립당사자주의에 입각해서 진행되는 난민재판에서 일방당사자의 지위에 놓이게 된 난민심사당국이 상대방인 난민신청자 측에 불리한 내용만 선별해서 제출할 우려도 적지 않다. 셋째, 대립당사자주의가 적용되는 재판과정에서는 난민심사당국이 난민신청자에게 불리한 사실을 주장, 증명하는 일방 당사자의 지위에 있는 반면, 심사과정에서는 중립적인 조사사이자 심판자로서의 지위에 있다. 같은 취지에서 「난민법」 제9조도 “법무부장관은 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하여야 한다”라고 규정하고 있다.<sup>205)</sup> 따라서, 적어도 규범적으로 보면 난민심사 과정에서의 사실조회 제도는 난민신청자에게 불리한 내용 뿐 아니라 유리한 내용에 대해서도 사실조사가 이루어지는 제도로 운영되어야 한다.

한편, 난민심사 과정에서 매년 해외 공관에 사실조회 방식으로 출신국 국가정황정보의 확인이 이루어지는 것은 아니다. 난민심사당국은 기존의 사실조회, 자체적인 조사 등을 통해서 축적된 자료를 토대로 자체적인 국가정황정보 데이터베이스를 구축하고 있다. 최근에는 국가정황정보의 수집을 위한 전담조직을 운영하는 것도 추진되고 있다.<sup>206)</sup> 그런데 국가정황정보에 관한 사실조회 결과나 이러한 국가정황정보의 데이터베이스는 외부에 공개되어 있지 않다. 난민심사의 결과에 대해서 추후 난민재판이 진행되더라도 사실조회 결과의 내용이 전부 제출되는 것은 아니며, 그 목록이 제출되는 경우도 확인되지 않는다.

## 다. 문제점

### (1) 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회 문제점

근본적으로 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회에 대해서는 법률상의 근거가

205) 아래 5.나. 난민재판에서의 증명책임 등에 관한 법리에서 상술한다.

206) 연합뉴스, 2022. 7. 31.자 기사, “법무부, 난민발생국 정황정보 수집 전담조직 운영 추진”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220731025100004>. 국회 법제사법위원회, 2023년도 법제사법위원회 소관 예산안 예비심사보고서, 2022.11., 108.



불명확하다. 난민심사당국은 이러한 사실조회를 할 때 「난민법」 제11조를 그 근거규정으로 들고 있는데, 난민재판이 시작되면 더 이상 「난민법」 제11조가 적용되지 않는 것으로 해석되기 때문이다. 그 근거는 다음과 같다.

첫째, 「난민법」 제11조의 문언상 관계 행정기관 등의 협조는 “난민인정 심사에 필요한 경우”에 이루어질 수 있다. 「난민법」의 체계적 해석상 ‘난민인정 심사’는 난민신청서 접수 후에 면접과 사실조사를 실시하여 처분을 내릴 때까지의 과정에 해당하므로, 이미 처분에 대해 재판이 진행되는 단계에서는 ‘난민인정 심사’가 진행 중이라고 볼 수 없다. 「난민법」 제8조 제6항은 난민신청자가 면접에 출석하지 않으면 난민인정 심사가 종료된다고 규정하고 있는데, 이 역시 같은 취지이다. 둘째, 「난민법」 제11조의 협조는 자료제출 또는 사실조사에 관한 것으로서 사실조사에 관한 「난민법」 제10조의 특칙에 해당한다. 「난민법」 제10조에 따른 사실조사에는 난민심사당국의 자체적인 조사와 관계 행정기관 등의 협조를 통한 조사가 있는 것이다. 그런데 「난민법」 제10조는 사실조사를 난민의 인정, 난민인정의 취소 및 철회 여부를 결정하기 위해서 할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 이미 난민불인정 결정을 내린 이후에는 사실조사를 할 수 없다고 보아야 한다. 셋째, 「민사소송법」상 직접심리주의<sup>207)</sup>에 비추어보더라도 소정 외에서의 사실조회를 허용할 필요성이 인정되지 않는다. 이러한 사실조회는 법원의 절차주재권을 침해할 수 있다. 이러한 사실조회는 무기대등의 원칙에도 반하며, 피고 행정청과 대등한 위치의 소송주체인 원고 난민신청자를 재판의 객체로 전락시켜서 그 절차적 권리를 침해할 수 있다. 형사사건에 관한 판례이기는 하나, 대법원도 전원합의체판결을 통하여 공소제기 후에 작성된 참고인진술조서의 증거능력을 부인하는 입장을 확립하고 있다.<sup>208)</sup> 규범적 해석에 따르더라도 「난민법」 제11조는 재판절차에서 적용되지 않는 것이 타당한 것이다. 또한 앞서 살펴보면 난민신청자의 절차적 권리에 관한 원칙에 비추어 보면 난민재판 진행 중의 사실조회는 다음과 같은 문제가 있다.

- 난민신청자에게 사실조회의 진행과정은 물론이고, 개시 여부도 공유되지 않는다.
- 난민신청자에게 사실조회의 결과가 항상 공개된다고 단언할 수 없으며, 공개 여부가 난민심사당국의 판단에 달려있게 된다. 사실조회 결과의 공유는 난민심사당국이 재판에서 서증으로 제출하는 방식으로 이루어지는데, 앞서 살펴보았듯이 사실조회의 결과 내용에 따라서는 사실조회가 진행되었다고 하더라도 그 결과가 재판에 제출되지 않을 가능성이 있기 때문이다.
- 난민신청자는 사실조회의 대상과 내용, 절차, 방식에 대해서 어떠한 의견도 낼 수 없다.
- 사실조회의 내용을 전적으로 난민심사당국이 정하고, 대립당사자주의에 의하여 사실조회가

207) 「민사소송법」 제204조.

208) 대법원 2000. 6. 15. 선고 99도1108 판결.

난민신청자에게 불리한 내용에 관하여 진행될 가능성이 높으므로, 이러한 사실조회는 증거의 구조적 편재 문제 해결에 전혀 도움이 되지 않으며 오히려 이를 악화시킨다.

- 「난민법」 제17조에 따른 난민신청자의 동의권이 침해된다. 인적사항에 관한 사항이 촉탁내용에 포함되어 있다고 하더라도 난민신청자에게 동의를 구하지 않고 사실조회가 진행되기 때문이다.

재판부 입장에서 보더라도 다음과 같은 문제가 있다.

- 재판부의 절차주재권이 전적으로 침해된다. 재판부는 사실조회에 대해서 일절 관여할 수 없으며, 사실조회가 진행된 사실도 사후적으로만 알게 되기 때문이다.
- 촉탁내용을 전적으로 난민심사당국이 정하기 때문에, 재판부가 생각하는 핵심 요증사실이 아닌 사실에 대해서 사실조회가 이루어질 수 있다. 결국 사실조회는 재판을 통한 실체진실의 발견에도 제대로 기여하지 못하게 된다.
- 전술한 절차적인 문제점들로 인하여 재판부로서는 그 회신내용을 신뢰하기 어렵다. 재판부의 주재와 쌍방당사자의 참여하에서 투명하고 공평하게 조사가 이루어지는 대신에, 일방당사자에 의해서 밀행적으로 이루어진 증거조사이기 때문이다.
- 사실조회 결과가 서증의 형태로 제출된 이후에, 그 내용이 불충분한 부분에 대해서 재판부가 보완을 요청할 수 없다.

## (2) 난민심사 중 사실조회로 인한 난민신청자의 절차적 권리 침해

난민심사 중 사실조회는 경우, 전술한 난민재판 진행 중 진행되는 소정 외의 사실조회와 달리, 법적 근거 부재의 문제, 재판부의 절차주재권 침해 문제는 발생하지 않는다. 결국 이 경우에는 난민신청자의 절차적 참여권 보장문제만 남는다. 이 문제는 기본적으로 앞서 살펴본 난민심사 중 사실조회와 중복되는 부분이 있다. 그리고 앞서 설명한 난민재판 중 사실조회와 난민심사 중 사실조회는 차이로 인하여 추가적으로 발생하는 문제가 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

- 난민신청자에게 사실조회는 진행과정은 물론이고, 개시 여부도 공유되지 않는다.
- 난민신청자에게 사실조회는 결과가 공개되지 않는다. 난민재판 중의 사실조회는 그 결과가 증거로 제출될 경우 사후적으로나마 난민신청자가 확인할 수 있는 반면에, 난민심사 중 사실조회는 사후적으로도 확인할 수 없다.
- 난민신청자는 사실조회는 대상과 내용, 절차, 방식에 대해서 어떠한 의견도 낼 수 없다.



- 「난민법」 제17조에 따른 난민신청자의 동의권이 침해된다. 인적사항에 관한 사항이 축삭내용에 포함되어 있다고 하더라도 실무상 난민신청자에게 동의를 구하지 않고 사실조회가 진행되기 때문이다.

### (3) 난민심사기록의 관리 및 공개에 관한 문제점

앞서 살펴본 문제 중에서 난민신청자가 난민심사 과정에서 진행된 사실조회의 개시와 진행, 결과를 사후적으로도 확인할 수 없는 문제는 난민심사기록의 편철, 열람·등사, 재판과정에서의 제출이 제대로 되지 않고 있다는 문제와 관련이 있다. 실무상 기록의 편철과 관리, 난민신청자의 기록 입수, 재판과정에서의 기록 제출이 거의 이루어지지 않고 있다. 그로 인하여 난민심사 과정에서 진행된 사실조회에 대해서는 난민신청자가 사후적으로나마 확인할 수 있는 길이 막혀 있고, 결과적으로 난민신청자의 절차적 권리가 크게 제약되고 있다.

### (4) 법무부 측 국가정황정보 데이터베이스 비공개 문제점

법무부 측 국가정황정보 데이터베이스가 외부에 공개되어 있지 않은 것은 난민신청자의 절차적 권리와 난민심사의 적정성·공정성 측면에서 문제가 된다. 출신국 국가정황에 관한 부정확한 사실을 바탕으로 난민심사가 이루어질 경우, 이를 반박할 수 있는 난민신청자의 기회가 제한되기 때문이다. 그리고 난민신청자가 반박의견을 낼 수 없게 되면 결국 상호공방을 통해서 정확한 출신국의 상황을 파악할 수 있는 기회도 사라지게 되므로, 난민심사의 적정성·공정성 측면에서도 문제가 생기게 된다. 부정확한 국가정황정보를 바탕으로 한 잘못된 심사결과가 도출될 수 있기 때문이다. 난민인정절차의 신속성 측면에서도 국가정황정보 데이터베이스를 공개할 필요성은 인정된다. 국가정황정보가 난민인정 여부의 중요 쟁점이 되는 경우, 난민심사 단계에서부터 정확한 국가정황에 대한 주장과 자료제출, 조사가 이루어질 필요가 있다. 국가정황정보 데이터베이스가 공개된다면 난민신청자가 그 내용을 확인하고 난민심사 단계에서부터 적극적으로 의견을 낼 수 있다. 반면 현재의 실무상으로는 난민신청자가 난민불인정결정이 내려진 이후에서야 난민불인정결정의 이유 등을 통해서 참조한 국가정황정보의 내용을 추정할 수 있을 뿐이어서, 이의신청 단계나 난민재판 단계에서 국가정황을 다룰 수밖에 없다.

한편, 국가정황정보 데이터베이스가 공개될 경우 외교적 마찰이나 심사의 공정성에 문제가 생긴다고 보기도 어렵다. 이미 국가정황에 관한 많은 내용들이 공개되어 있으며, 국가정황정보 데이터베이스는 이를 정리한 것에 불과하기 때문이다. 실제로 다른 나라의 경우 국가정황에 관한

보고서를 공개하고 있기도 하다. 관련 사건에서 법원도 외교적 마찰이나 심사의 공정성 우려를 인정하지 않은 바 있다. 난민심사보고서에 대한 비공개결정 취소소송에서 법무부 측은 난민심사 보고서에 기재된 출신국 국가정황을 공개할 경우 국가안전보장, 국방, 통일, 외교관계 등에 관하여 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있고, 난민인정 심사 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 주장하였으나, 법원은 이러한 주장을 받아들이지 않고 해당 부분의 공개를 명하였다.<sup>209)</sup>

## 라. 개선방안

### (1) 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회 의 근절

난민재판이 진행 중임에도 불구하고 소정 외에서 이루어지는 사실조회는 법률상 근거가 없고, 법원의 절차주재권과 난민신청자의 절차적 권리를 침해하며, 난민인정절차의 공정성과 적정성을 저해한다. 따라서 이러한 사실조회는 근절되어야 한다. 사실조사가 필요한 사항이 있다면 사실조회 신청 등 소정 내의 절차에서 증거조사가 이루어지도록 함으로써, 소송상대방인 난민신청자 측의 절차적 참여가 이루어지는 가운데 법원의 주재 하에 공정하게 절차가 진행되어야 한다.

### (2) 사실조회에 관한 난민신청자의 절차적 권리 보장

「난민법」 제11조에 근거하여 관계 행정기관 등에 대해 사실조회가 이루어질 경우 관련 내용이 난민신청자에게 공유되어야 하고, 난민신청자에게 사실조회에 대해 의견을 낼 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 먼저 사실조회 의 개시 단계에서부터 난민신청자에게 개시사실이 즉시 통지되어야 한다. 이때에는 사실조회 의 대상과 내용, 절차, 방식에 관한 내용이 함께 통지되어야 한다. 이러한 통지를 토대로 난민신청자는 사실조회 의 대상과 내용, 절차, 방식에 대해서 의견을 개진할 수 있어야 한다. 사실조회 의 내용에 난민신청자의 신상정보 등과 관련된 내용이 있다면 난민신청자의 동의를 구하는 절차가 진행되어야 한다. 난민신청자의 동의가 없다면 그러한 사실조회는 진행될 수 없다. 사실조회 의 과정도 난민신청자에게 공유되어야 한다. 난민심사당국이 먼저 통지하기는 어렵더라도, 난민신청자의 요청이 있을 경우 사실조회 의 과정에 대한 공유가 이루어져야 한다. 사실조회 의 결과가 도착하면 그 내용이 즉시 난민자에게 통지되어야 한다. 이를 토대로 난민신청자는 조사의 보완을 요청할 수 있어야 하고, 조사결과에 대한 의견을 개진할 수 있어야 한다. 위와 같은 일련의 절차는 난민신청자의 언어 등을 고려하여 난민신청자가 이해할 수 있는 방식으로 진행되어야 한다.

209) 서울고등법원 2022. 6. 15. 선고 2021누67314 판결(이후 상고기각되어 확정됨).



이러한 개선방안은 비교법적으로도 그 타당성이 인정된다. 앞서 살펴보았듯이, 캐나다의 경우 정보수집절차의 개시 및 완료 단계에서 난민신청자의 의견을 조회한다.<sup>210)</sup> 국가정황정보를 활용하는 경우에도 이민난민위원회의 웹사이트에서 어떤 정보를 활용했는지를 찾을 수 있다. 호주의 경우에도 정보의 수집에 있어서 반드시 난민신청자에게 관련 정보의 세부사항을 전달하여야 하고, 신청자에게 해당 정보에 대해서 의견을 제시할 것을 반드시 요청해야 한다.<sup>211)</sup>

### (3) 난민심사기록의 관리 강화와 적극적인 공개

난민심사 과정에서 당사자가 제출한 문서와 난민심사당국이 사실조회 등의 방법을 통해서 사실조사를 한 내용 등 난민심사 과정에서의 문서 일체는 그 목록이 작성되어야 하며, 기록으로 편철되어 관리되어야 한다. 그리고 처분 이후에는 난민신청자가 처분에 대한 불복여부를 판단하고, 이의신청 및 난민재판을 준비할 수 있도록 기록 전체가 입수 가능해야 한다. 심사 과정에서도 원칙적으로 난민신청자가 기록을 입수할 수 있어야 하고, 예외적으로 심사의 공정성에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 명백한 이유<sup>212)</sup>가 있는 부분만 입수가 제한되어야 한다. 난민재판이 진행된다면 행정청이 먼저 심사기록 일체를 재판에 제출하는 것이 타당하며, 만약 행정청이 제출하지 않는다면 법원은 직권으로 또는 원고 난민신청자 측의 신청에 따라 문서제출명령을 내려 심사기록이 재판에 제출될 수 있도록 해야 한다.

### (4) 법무부 측 국가정황정보 데이터베이스의 확충과 적극적인 공개

난민신청 과정에서 법무부는 적극적인 자료 수집과 증명에 대한 공동의 책임을 부담한다. 이는 난민지위 인정의 특수성과, 난민신청자에게 특유한 취약성에서 기인한 바는 위에서 살펴본 바와 같다. 적극적인 자료 수집과 심사 책임의 일환으로 각국 난민심사당국은 국가정황정보를 수집하여 이를 토대로 난민신청자가 주장하는 사실을 공동으로 증명하게 된다. 국가정황정보의 적극적 수집은 다양한 층위에서 난민지위 심사에 필수적이다. 먼저 난민신청자의 출신국의 객관적인 정황이, 난민신청자가 주장하는 난민사유 성립의 기반이 될 수 있는지에 대한 평가에 필요하다. 이는 비단 난민신청자의 과거 경험 또는 행위가 장래의 박해로 이어질 수 있는지에 대한 판단뿐만 아니라, 난민신청자의 신분 -특정 종교 또는 정치집단의 일원, 특정 민족의 일원 등- 이 그 자체로서

210) 위 2.마. 캐나다 참조.

211) 위 2.바. 호주 참조.

212) 직접 적용되는 규정은 아니나, 난민면접조서 등의 열람, 복사 제한 사유에 관한 「난민법」 제16조 제2항 단서에 준해서 예외를 정할 수 있을 것이다.

박해사유를 인정하는지 충분한지에 대한 평가에도 필요하다(다시 말해, 신청자의 행위 또는 경험에 대한 주장 및 증거의 신빙성을 판단하기 앞서, 난민신청자의 신분이 확정되면 그것만으로 박해에 대한 충분한 근거 있는 공포가 인정될 수 있다). 국가정황정보의 적극적인 수집은 또한 난민신청자 제출 서류의 진정성립에 대한 자체적인 판단을 용이하게 할 것이다. 이를테면 특정 국가·기관의 공문서의 진정성립 판단을 위해 반드시 해당 기관에 대한 간접적인 사실조회에 의존하지 않고, 난민심사당국 내 축적된 동일 국가·기관의 공문서의 형태·양식과 비교하여 난민신청자가 제출한 공문서의 진정성립을 추정할 수 있을 것이다. 또는 수집된 해당 국가·기관 발급 공문서에 대한 국가정황정보 -정보가 부실하게 기재된 공문서가 많다거나, 양식이 발급담당자·기간 등에 따라 상이할 수 있다는 점 등- 은 제출된 문서의 진정성립 판단에 도움을 줄 수 있다. 나아가, 축적된 국가정황정보는 난민신청자의 인적사항 공개의 위험을 최소화하는 방식으로 심사당국이 난민신청자의 주장사실에 대한 정보를 수집하는데 기여할 것이다. 예컨대 해당 국가 및 난민신청자의 신청에 대해 신뢰할 수 있는 외부 전문가 또는 전문가 집단을 식별하고, 이들을 통해 간접적으로 난민신청자 제출 증거의 증명력을 판단할 수 있을 것이다. 법무부도 최근 “국가정황정보 전담 인프라 보강, 국가정황정보 통합 데이터베이스 구축, 해외 주요국의 공신력 있는 국가정황 자료에 대한 번역 사업 추진 등”을 통해 국가정황정보 수집 관리 기능을 강화하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>213)</sup> 현재 민간 전문가 5명이 법무부 소속 국가정황정보 조사 전문인력으로 고용되어 근무 중이고,<sup>214)</sup> 개별 난민인정 심사 과정에서도 국가정황정보를 수집하는 것으로 알려져 있으나, 체계적인 국가정황정보 데이터베이스 구축을 위해서는 추가적인 자원과 인력이 필요해 보인다.

구축된 데이터베이스는 공개된 성격이어야 한다.<sup>215)</sup> 위에서 살펴본 바와 같이, 난민인정 심사에 사용된 국가정황정보의 공개의 필요는 처분의 대상인 개인에게 처분의 이유와 근거를 제시하여 그가 구제절차에 적절히 대처할 수 있도록 하여야 한다는 행정법의 기본 원칙과, 공정한 재판을 받을 권리에서 파생되는 무기대등의 원칙에서 1차적으로 도출된다.<sup>216)</sup> 또한 난민심사제도의 안정성과 신뢰성을 확보하여야 하는 난민심사당국의 책무에서도 수집된 국가정황정보 공개의 필요성을 찾을 수 있다. 공개된 국가정황정보 데이터베이스에 대한 외부로부터의 검증은 그 내용의 정확성 담보와 공신력 확보에 크게 기여할 것이고, 이는 다시 이러한 국가정황정보에 기반하여 내려진 난민심사 결정에 대한 신뢰 확보에 기여할 수 있을 것이다. 더 넓게는 난민심사제도의 안정성에 기여하는

213) 국회 법제사법위원회, 앞의 글, 108.

214) 위의 글, 106.

215) 한편, 해외의 경우에도 많은 국가가 국가정황정보 데이터베이스를 공개하고 있다. 노르웨이의 COI 기관 Landinfo의 사례는 앞서 살펴본 바와 같다. 위 2.나. 유럽연합 참조.

216) 같은 취지로 International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), IARLJ 10th World Conference, Tunis, 2014.10., Due Process Standards for the Use of Country of Origin Information (COI) in Administrative and Judicial Procedures, 3~4.



“생태계” 구축에도 도움이 될 것으로 보인다. 외국어로 작성된 국가정황정보에 대한 접근성 제한이 난민신청자에 대한 법률조력 등 외부조력에 큰 장벽으로 작용했던만큼, 번역된 국가정황정보 데이터베이스의 공개는 공익적 외부조력 POOL를 확대하고, 나아가 난민법률지원 비용을 낮출 수 있을 것으로 기대된다.<sup>217)</sup>

---

217) 이와 관련하여 과도기적 형태로 대한변호사협회가 선도적으로 이러한 역할을 수행하는 것도 상정해 볼 수 있다. 즉, 난민소송을 수행한 변호사들이 당사자의 동의를 받아 사용된 국가정황정보를 대한변호사협회에 제출하고, 대한변호사협회는 제출된 자료에 대해 개인정보 보호 등을 위한 검증작업을 한 후 이를 대한변호사협회 회원 및 검증된 시민단체 활동가에게 공개하는 것이다.

## 5. 난민재판의 증명책임 및 외국 공문서의 진정성립 인정 문제

### 가. 문제의 소재

난민재판에서는 난민의 특수성을 고려하여 일반적인 민사재판보다 낮은 증명의 정도가 요구된다. 대법원은 난민재판에서의 증명책임이 기본적으로 난민신청자에게 있다고 하면서도 일반적인 소송보다 증명의 정도를 완화하고 있다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결 참조). 또한 「난민법」은 난민인정 여부를 심사하는 법무부장관으로 하여금 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집할 의무를 부여하고 있다(「난민법」 제9조).

그런데 실제로는 난민신청자에게 지나치게 높은 증명책임이 요구된다. 난민인정 통계를 보아도 1994년부터 2021년까지 누적 난민인정률은 1.1%에 불과하다.<sup>218)</sup> 2021년 유럽 국가들의 1차 난민 인정비율이 41%에 육박하는 것과는 대조적이다.<sup>219)220)</sup> 법원에서의 승소율도 크게 다르지 않아 2019년에 난민신청자가 승소한 사례는 1,537건 중 4건에 불과했다.<sup>221)</sup> 특히 난민신청자가 어렵게 수집한 증거(판결문 등 외국 공문서)를 제출한 경우,<sup>222)</sup> 이것이 도리어 난민신청자의 발목을 잡는 경우도 발생한다. 난민심사와 난민재판 과정에서 해당 증거의 진위가 주된 쟁점으로 부각되는 것이다. 민사소송에서 제출된 공문서에 대해서 법원은 일단 진정성립을 추정하는데, 이는 외국공문서에 대해서도 다르지 않다(「민사소송법」 제356조 제1항, 제3항). 그런데 국내 공문서와 달리 외국공문서는 외관상 드러난 문서의 방식과 취지 자체로 공문서 여부를 판단하기 어렵다는 문제제기가 있다. 이러한 문제로 인해 실무에서는 신청자의 국적국에 주재하는 대한민국 대사관에 대한 사실조회 형태로 문서의 진정성립을 확인하는 경우가 많다.

결국 난민의 특수성을 고려한 원칙과 달리, 실무에서 난민신청자는 난민심사와 재판 과정에서 지나치게 높은 증명책임을 부담하게 된다. 또한 외국공문서를 제출한다고 하더라도 그 진정성립이

218) 법무부, 2021 출입국·외국인정책 통계연보, 98. 난민 신청 73,383건, 인정 831건.

219) 이진우, “한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구” (2022), 민족연구 79호, 69에서 재인용.

220) 세계 190개국 2000~2017년 평균 난민인정률은 29.9%, 보호율은 44.2%이고, OECD 37개국 2000~2017년 평균 난민인정률은 24.8%, 보호율은 38.0%이다. SBS, “난민문제, 이것부터 보고 보자” <https://mabu.newscloud.sbs.co.kr/201807refugee/>

221) 법률신문, “서울행정법원 법정, 잦은 외국인 출정 ‘이색적’” (2021. 3. 22.), <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=168713>

222) 이집트 출신의 난민신청자들 중 정치적 사유로 난민신청을 하는 경우, 궤석 재판으로 징역형을 선고받은 사례가 많다. 이들 중 일부는 이집트에 있는 변호사, 친인척 등을 통해 전달받은 판결문의 사본을 박해의 증거로 제출하고 있다.



지나치게 제한적으로 인정되는 문제도 발생하고 있다. 이하에서는 현행 실무 관행에 대해서 비판적으로 살펴보고, 실무적인 대안을 모색한다.

## 나. 난민재판에서의 증명책임 등에 관한 법리

### (1) 난민의 특수성을 고려한 난민재판에서의 증명책임

난민의 특수성을 고려하여 난민재판에서는 일반적인 민사재판보다 낮은 증명의 정도가 요구되는 것이 일반적이다. 난민은 박해를 피하면서 최소한의 필수품만을 휴대하는 경우가 대부분이고, 서류나 기타 증거로써 자신의 진술을 뒷받침하지 못하는 경우가 많기 때문이다.<sup>223)</sup> 사실상 난민재판에서는 난민신청자의 진술이 가장 중요하거나 거의 유일한 증거가 되는 경우가 많다. 유엔난민기구는 난민이 주장 사실 모두를 “입증”한다는 것은 불가능하다는 점을 강조하며 “의심스러운 경우에는 신청인에게 유리하게”의 원칙을 적용해야 한다고 설명한다.<sup>224)</sup>

우리 대법원은 증명책임이 기본적으로 난민신청자에게 있다고 하면서도 일반 민사 내지 행정소송보다 증명의 정도를 완화하고 있다. 난민신청자가 자신이 난민임을 증명할 수 있는 객관적인 증거 내지 자료를 제시하지 못하더라도 진술이 일관성있고 설득력이 있는 등 신빙성이 있으면 증명책임을 다한 것으로 보는 것이다. 이는 난민인정의 기준과 방향을 제시한 이른바 ‘나르씨쓰 판결’에서 시작된 것으로, 이러한 입장은 이후 대법원과 하급심 판결에도 이어지고 있다.

#### 〈박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포에 관한 법리를 최초로 제시한 대법원 판결〉

박해를 받을 ‘충분한 근거 있는 공포’가 있음은 난민 인정의 신청을 하는 외국인이 증명하여야 할 것이나, 난민의 특수한 사정을 고려하여 그 외국인에게 객관적인 증거에 의하여 주장사실 전체를 증명하도록 요구할 수는 없고 그 진술에 일관성과 설득력이 있고, 입국 경로, 입국 후 난민 신청까지의 기간, 난민 신청 경위, 국적국의 상황, 주관적으로 느끼는 공포의 정도, 신청인이 거주하던 지역의 정치·사회·문화적 환경, 그 지역의 통상인이 같은 상황에서 느끼는 공포의 정도 등에 비추어 전체적인 진술의 신빙성에 의하여 그 주장사실을 인정하는 것이 합리적인 경우에는 그 증명이 있다고 할 것이다. (대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결, 이하 “나르씨쓰 판결”)

#### 〈난민신청인 진술의 신빙성 평가와 관련한 법리를 제시한 대법원 판결〉

박해의 경험에 관한 난민신청인의 진술을 평가할 때 그 진술의 세부내용에서 다소간의 불일치가 발견되거나 일부 과장된 점이 엿보인다고 하여 곧바로 신청인 진술의 전체적 신빙성을 부정하여서는 아니 되고, 그러한 불일치·과장이

223) 유엔난민기구, 난민편람, para. 196.

224) 유엔난민기구, 난민편람, para. 203.

진정한 박해의 경험에 따른 정신적 충격이나 난민신청인의 궁박한 처지에 따른 불안정한 심리상태, 시간의 경과에 따른 기억력의 한계, 우리나라와 서로 다른 문화적·역사적 배경에서 유래한 언어감각의 차이 등에서 비롯되었을 가능성도 충분히 염두에 두고 진술의 핵심내용을 중심으로 전체적인 일관성 및 신빙성을 평가하여야 한다. (대법원 2012. 4. 26. 선고 2010두27448 판결)

다시 말해, 난민재판에서는 일반 민사소송이나 행정소송에서 요구하는 증명의 정도보다 낮은 ‘합리적 가능성(reasonable possibility)’이 적용되어 ‘합리적으로 생각할 때 그럴듯하다’라는 정도이면 증명이 된 것으로 본다.<sup>225),226)</sup> 난민신청인이 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포가 있다는 점은 증명하여야 하지만, 난민신청인이 자신이 난민임을 증명할 수 있는 객관적인 증거 내지 자료를 제시하지 못하더라도 진술이 일관성이 있고 설득력이 있는 등 신빙성이 있으면 증명책임을 다한 것으로 평가할 수 있다.<sup>227)</sup> 유엔난민기구 역시 ‘난민신청인이 처해 있는 특별한 상황에 기인하는 증명의 어려움을 고려할 때 난민인정과 관련된 증거의 요건을 너무 엄격하게 적용하여서는 안 된다’고 한다.<sup>228)</sup>

## (2) 법무부장관의 자료수집 및 활용 의무

본래 ‘난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안’이 발의될 당시에는 제9조(입증책임 및 입증정도)에서 “난민신청자는 본인이 난민임을 입증하여야 한다. 다만, 신청인의 진술이 거짓이라고 의심할만한 상당한 이유가 없는 한 그 진술을 뒷받침할 증거가 없다는 이유로 난민인정을 거부하여서는 아니된다.”라는 내용이 포함되어 있었다. 이는 유엔난민기구의 난민편람 제203항 및 제204항에서

225) 서울행정법원, 앞의 책, 74.

226) 주요 선진 국가도 ‘합리적 가능성’의 기준에 따라 판단하고 있다. 미국 연방대법원은 INS v. Cardoza-Fonseca 사건[INS v. Cardoza-Fonseca 480 U.S. 421 (1987)]에서 ‘사실이 존재할 가능성이 사실이 존재하지 않을 가능성보다 높은 정도(more probable than not)’의 기준보다 낮은 정도의 증명을 요한다고 하면서 50% 이하의 가능성이 있어도 박해의 가능성이 있다고 하며 ‘합리적인 가능성(reasonable possibility)’을 기준으로 제시하고 있다. 영국 최고법원은 R v. Secretary of State for the Home Department ex parte Sivakumaran 사건[R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Sivakumaran [1987] UKHL 1]에서 ‘합리적 가능성(reasonable chance)’, ‘진지한 가능성(serious possibility)’, ‘합리적으로 그럴듯한 정도(reasonable degree of likelihood)’ 등의 기준을 언급하고 있다. 한편 호주 연방최고법원은 Chan v. The Minister for Immigration and Ethnic Affairs 사건[Chan Yee Kin v The Minister for Immigration and Ethnic Affairs (1989) 169 C.L.R. 379]에서 50%의 가능성보다 낮은 가능성을 포함하는 실질적인 가능성인 ‘현실적 가능성(real chance)’을, 캐나다 연방항소법원은 Adjei v. Minister of Employment and Immigration 사건[Adjei v. Minister of Employment and Immigration, [1989] 2 FC 680]에서 종전의 ‘개연성 형량(balance of probability)’의 기준에서 벗어나 ‘합리적 가능성(reasonable chance)’을 각 제시하고 있다.

227) 서울행정법원, 앞의 책, 108.

228) 유엔난민기구, 난민편람 para. 197.



요구하는 ‘의심스러운 경우에는 신청인에게 유리하게(benefit of the doubt)’라는 원칙을 반영한 조항이라 볼 수 있다.<sup>229)</sup> 그러나 위 법률안 조항은 입법 과정에서 삭제되었고, 대신에 법무부장관에게 난민신청자에 대한 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용해야 할 의무를 부과하는 내용으로 바뀌어 규정되었다.<sup>230)231)</sup>

현행 「난민법」 제9조는 통상적으로 난민신청인에게 객관적인 증거의 수집을 기대하기 어렵기 때문에 난민신청인에게 유리한 자료를 수집할 의무를 법무부장관에게 부여한 것이다. 법무부장관이 위와 같이 난민심사절차에서 수집한 자료는 난민소송에서 난민신청인의 주장을 증명할 수 있는 자료로 활용할 수 있다.<sup>232)</sup>

**난민법 제9조(난민신청자에게 유리한 자료의 수집)** 법무부장관은 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하여야 한다.

유엔난민기구는 개별사안에 관련된 사실들은 난민신청자가 제출하여야 하지만, 그 증거의 진정성과 신청인 진술의 신빙성을 평가하는 것은 난민심사관이라고 하며,<sup>233)</sup> 결정권자가 이용가능한 모든 수단을 동원해 신청을 뒷받침하기 위해 필요한 증거는 물론이고, 사건과 관련 있는 증거를 적극적으로 수집해야 한다고 강조한다.<sup>234)</sup> 이와 같은 일반적인 기준이 우리 「난민법」 제9조에 반영되어 있다고 평가할 수 있다.

229) 안승훈, “2012. 2. 10. 법률 제11298호로 제정 공포된 「난민법」의 몇 가지 쟁점”, 재판자료 제125집: 행정재판실무연구회 IV (2013), 706. ; 이해영, 표현덕, “난민인정과 재판 절차의 개선 방안”, 사법정책연구원 (2017), 25에서 재인용.

230) 이해영, 표현덕, 위의 글, 25. 이러한 입법 배경에 대하여 법무부는 실무상 난민 요건의 진실성 여부에 대하여는 난민신청자 본인의 진술 이외에 기타의 사실 확인 방법이 존재하는 경우가 거의 없고, 우리 판례도 이러한 취지에서 난민신청자의 주장이 진실되고 일관성이 존재하는 경우 증명책임을 완화하여 주고 있음에 비추어 볼 때, 최초 법률안과 같은 정도로 증명책임을 완화와 전환을 인정하는 것은 우리나라 주권과 사법권을 지나치게 제한할 우려가 있어 난민신청자에 대한 유리한 자료 수집 의무를 선언하는 것으로 규정되었다고 설명하고 있다. 법무부, 2014 축조식 「난민법」 해설, 41.

231) 해당 내용은 유엔난민기구의 난민편람 제196항의 내용이 반영된 것으로 보인다. 유엔난민기구의 난민편람 제196항은 난민신청인이 증명책임을 지는 것이 일반적인 법원칙이라고 하면서도, ‘관련사실을 확인하고 평가할 의무는 신청인과 심사관이 공유한다’며, ‘실제로 경우에 따라서는 심사관이 이용가능한 모든 수단에 의하여 신청을 뒷받침하는데 필요한 증거를 제출할 수도 있다’고 기술하고 있다. James C. Hathaway와 Michelle Foster는 이에 대해 신청인과 난민심사국이 공유하는 것은 난민심사국이 신청인이 제출하는 증거에 대하여 단순히 수동적인 자세를 취해서는 안 된다는 것을, 또한 신청인이 사실을 오인하거나 진술을 적절하게 하지 못하더라도 난민지위를 인정해야 하는 의무가 있다는 것을 의미한다고 설명한다. James C. Hathaway and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status: Second Edition*, Cambridge University Press(2014), 120.

232) 서울행정법원, 앞의 책, 76.

233) 유엔난민기구, 난민편람, para. 195.

234) 유엔난민기구, 난민편람 paras. 195-196.

### (3) 외국공문서의 진정성립 추정

외국의 공문서라고 제출한 문서가 진정성립의 추정을 받기 위해서는 제출한 문서의 방식이 외관상 외국의 공공기관이 직무상 작성하는 방식에 합치되어야 하고, 문서의 취지로부터 외국의 공공기관이 직무상 작성한 것이라고 인정되어야 한다(「민사소송법」 제356조 제1항, 제3항). 우리 「민사소송법」은 공문서에 대해서는 증명을 필요로 하지 않고 일단 진정성립을 추정함으로써 당사자의 증명책임을 완화하고 있는 것이다.<sup>235)</sup>

**민사소송법 제356조(공문서의 진정의 추정)** ①문서의 작성방식과 취지에 의하여 공무원이 직무상 작성한 것으로 인정한 때에는 이를 진정한 공문서로 추정한다.  
 ②공문서가 진정하지 의심스러운 때에는 법원은 직권으로 해당 공공기관에 조회할 수 있다.  
 ③외국의 공공기관이 작성한 것으로 인정한 문서에는 제1항 및 제2항의 규정을 준용한다.

당사자가 외국의 공문서라고 하여 제출한 문서가 진정한 공문서로 추정되기 위하여는 제출한 문서의 방식이 외관상 외국의 공공기관이 직무상 작성하는 방식에 합치되어야 하고, 문서의 취지로부터 외국의 공공기관이 직무상 작성한 것이라고 인정되어야 한다. 법원은 이러한 요건이 충족되는지를 심사할 때 공문서를 작성한 외국에 소재하는 대한민국 공관의 인증이나 확인을 거치는 것이 바람직하지만 이는 어디까지나 자유심증에 따라 판단할 문제이므로 다른 증거와 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수도 있다(대법원 2016. 12. 15. 선고 2016다205373 판결).

한편, 재외공관공증법에서는 영사가 주재국 공문서의 도장 또는 서명의 진위 여부와 그 공무원의 직위를 확인할 수 있다고 정하고 있다. 또한 외국공문서에 관한 업무처리지침은 아포스티유 등 인증에 대해 규정하고 있는데, 난민신청자는 영사관의 확인이나 아포스티유를 발급받아 제출할 수 있는 지위에 있지 않기 때문에 이 규정이 적용될 여지는 거의 없다. 또한 아포스티유나 영사확인인 외국 공문서의 진정성립을 증명하는 한 방법으로서의 의미를 가지는 것이므로<sup>236)</sup> 아포스티유나 영사확인이 반드시 필요한 절차는 아니다.

235) 독일, 오스트리아, 일본 등 대륙법계 「민사소송법」은 우리나라 「민사소송법」과 마찬가지로 공문서의 진정성립을 추정(Vermutung der Echtheit)하는 규정을 두고 있다. 정선주, “외국 공문서의 진정성립”, 민사소송(제23권 제3호) (2019), 245. 반면 외국 공문서에 대해서는 입법례가 나뉜다. 일본은 우리와 동일하게 외국 공문서에 대해서도 국내 공문서의 진정성립 추정규정을 준용하고 있으나, 독일이나 오스트리아, 미국은 외국 공문서에 대해서는 그 진정성립의 판단을 법관의 자유심증에 맡기거나 증명할 것을 요구한다. 정선주, 위의 글, 249.

236) 정선주, 위의 글, 259.



**재외공관공증법 제30조(주재국 공문서 등의 확인)** ① 공증담당영사는 주재국 공무원이 발행하였거나 주재국 공증인이 공증한 문서에 찍힌 도장 또는 서명의 진위 여부와 그 공무원이나 공증인의 직위를 확인할 수 있다. 다만, 주재국이 「외국공문서에 대한 인증의 요구를 폐지하는 협약」(이하 “아포스티유 협약”이라 한다)의 가입국인 경우에는 아포스티유 협약에서 정하는 바에 따른다.

② 제1항 본문에 따른 확인은 공증담당영사가 해당 공무원 또는 공증인의 도장이나 서명 및 직위를 대통령령으로 정하는 서명부(署名簿)와 대조하는 방법으로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주재국 관계 기관에 직접 조회하는 방법으로 하여야 한다.

1. 해당 공무원의 도장이나 서명 및 직위가 서명부에 없는 경우
2. 해당 공증인의 도장이나 서명 및 직위가 서명부에 없는 경우
3. 대한민국 국가기관이 주재국 관계 기관에 직접 조회하여 줄 것을 요청하는 경우

**외국공문서에 관한 업무처리지침 제2조(외국공문서의 제출방법)** 외국의 정부나 그 밖의 권한 있는 기관이 발행한 서류 또는 공증인(법률에 따른 공증인의 자격을 가진 자만 해당된다)이 공증한 외국문서는 「재외공관공증법」 제30조제1항 본문에 따른 영사관의 확인을 받아 제출하여야 한다. 다만, 「외국공문서에 대한 인증의 요구를 폐지하는 협약」에 가입한 국가인 경우에는 그 협약에서 정한 바에 따라 아포스티유(Apostille)를 발급받아 제출할 수 있다.

**제3조 (등기관외의 심사)** 등기관은 외국의 정부나 그 밖의 권한 있는 기관이 발행한 서류 또는 공증인이 공증한 외국 문서에 제2조에 따른 영사관의 확인이나 아포스티유가 없는 경우에는 보정을 명하여야 한다[협약 가입국 현황 ([www.hcch.net](http://www.hcch.net)), ([www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)) 참조]. 다만, 영사관의 확인이나 아포스티유를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있고, 그 외국공문서가 적법하게 발급되었다고 인정할 만한 충분한 자료가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

## 다. 실무 및 쟁점

### (1) 난민재판에서 난민신청자에게 너무 높은 수준의 증명책임이 요구됨.

나르씨쓰 판결의 취지와 달리, 실제로는 난민신청자에게 지나치게 높은 수준의 증명책임이 요구되고 있다. 난민인정 통계를 보아도 1994년부터 2021년까지 누적 난민인정률은 1.1%에 불과하다.<sup>237),238)</sup> 법원에서의 승소율도 크게 다르지 않아 2019년에 난민신청자가 승소한 사례는 1,537건 중 4건에 불과하다.<sup>239)</sup> 사법정책연구원에서 2017년에 난민재판 담당 판사들을 대상으로 난민인정 요건에 관하여 증명 정도를 계량화할 경우 어느 정도의 기준으로 판단하는지에 관한 설문에서, 가장 많은 응답자가 ‘원고가 난민일 가능성이 60~70% 이상은 되어야 인정할 수 있다’고 답하였다(58.5%).

237) 법무부, 2021 출입국·외국인정책 통계연보, 98. 난민 신청 73,383건, 인정 831건.

238) 비슷한 시기인 2021년 유럽 국가들의 1차 난민 인정비율은 41%에 육박한다. 이진우, “한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구” (2022), 민족연구 79호, 69에서 재인용.

239) 법률신문, “서울행정법원 법정, 잦은 외국인 출정 ‘이색적’” (2021. 3. 22.), <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=168713>

다음으로 ‘원고가 난민일 가능성이 80~90% 이상은 되어야 인정할 수 있다’는 응답이 24.4%, ‘원고가 난민일 가능성이 최소한 50% 이상 되면 인정할 수 있다’는 응답이 12.2%였다. 특히 ‘원고가 난민일 가능성이 50% 미만이라도 30% 이상 되면 인정할 수 있다’는 응답자는 없었고, ‘원고가 난민일 가능성이 10%가 되더라도 본국으로 강제송환될 경우 박해 가능성을 부정할 수 없다면 인정할 수 있다’는 응답자는 1명(2.4%)에 불과하였다.<sup>240)</sup> 국제적으로 통용되는 기준인 합리적 가능성 기준을 적용하고 있는 응답자는 1명(2.4%)에 불과하다고 해석할 수 있다.

난민사건에서 기본적으로 제출되는 서증은 주로 난민인정신청서, 난민불인정결정통지서, 이의신청 기각 결정 통지서, 난민면접조서 등으로<sup>241)</sup> 피고가 제출하는 것이 대부분이다.<sup>242)</sup> 사법정책연구원의 위 설문에서, 피고 측의 난민면접조서나 난민불인정결정 등에 어느 정도의 증명력을 인정하고 있는지를 물었을 때, 가장 많은 응답자가 ‘당사자가 제출한 증거보다 약간 우월한 정도의 증명력을 인정하고 있다’라고 답하였다(39.0%). 다음으로 ‘당사자의 진술 등 당사자가 제출한 증거와 비슷한 정도의 증명력을 인정하고 있으며, 당사자가 변론절차에서 면접과정상 통역의 문제점이나 질문의 모호함 등을 지적하면 증거조사를 통해 잘못된 점을 파악하려고 한다’라는 응답(36.6%), ‘적법한 절차에 따라 작성된 것으로 보고, 당사자가 제출한 증거보다 훨씬 높은 증거가치를 부여하는 편이다’라는 응답(19.5%) 등이 있었다.<sup>243)</sup>

난민재판에서 제출되는 서증에 대해 법원은 원고가 제출한 서증은 ‘위조되었거나 원고의 이익에 부합하는 내용으로 작성된 경우가 많다’라고 평가하고, 피고가 제출한 서증 중 난민면접조서에 대해서는 ‘난민신청자를 상대로 추궁하는 내용 위주로 작성되는 등 피고 측 의도에 들어맞는 방식으로 편집된 경우가 종종 있다’라고 평가하는 등 기본적으로 난민재판에 제출된 서증에 대한 신빙성을 낮게 평가하는 것으로 보인다. 반면, 난민재판을 담당하는 공익변호사나 난민 전문가는 ‘증거수집에 어려움이 있는 난민신청자는 증거를 제출하기 어렵고, 간신히 증거를 제출하더라도 재판부에서 그 증거를 믿어주지 않아 현실적으로 무한입증을 해야 한다’라고 입증의 어려움을 호소하였다.<sup>244)</sup>

240) 이해영, 표현덕, 위의 자료, 92.

241) 서울행정법원, 사실심층실화를 위한 행정사건 유형별 증거조사모델 (2015), 8.

242) 난민재판에서 제출되는 서증에 대해 법원은 원고가 제출한 서증은 ‘위조되었거나 원고의 이익에 부합하는 내용으로 작성된 경우가 많다’고 평가하고, 피고가 제출한 서증 중 난민면접조서에 대해서는 ‘난민신청자를 상대로 추궁하는 내용 위주로 작성되는 등 피고 측 의도에 들어맞는 방식으로 편집된 경우가 종종 있다’고 평가하는 등 기본적으로 난민재판에 제출된 서증에 대한 신빙성을 낮게 평가하는 것으로 보인다. 반면, 난민재판을 담당하는 공익변호사나 난민전문가는 ‘증거수집에 어려움이 있는 난민신청자는 증거를 제출하기 어렵고, 간신히 증거를 제출하더라도 재판부에서 그 증거를 믿어주지 않아 현실적으로 무한입증을 해야 한다’고 입증의 어려움을 호소하였다. 이해영, 표현덕, 위의 자료, 97.

243) 이해영, 표현덕, 위의 자료, 97.

244) 이해영, 표현덕, 위의 자료, 97.



난민의 승소비율이 낮은 이유에 대해서도 판사들은 ‘원래 난민인정 요건을 갖추지 않은 사람들이 소를 제기하기 때문이다’라는 응답(52.7%)과 ‘원고가 증거를 제대로 제출하지 않고, 기일에 불출석하는 등 성실하게 소송을 수행하지 않기 때문이다’라는 응답(28.4%)이 많았다. 반면에 ‘법원에서 난민사건의 특수성을 간과하고 난민인정 요건을 너무 엄격하게 보기 때문이다’라는 응답(6.8%), ‘원고가 변호사 대리 없이 본인 소송을 하는 과정에서 적절한 조력을 받지 못하기 때문이다’라는 응답(5.4%) 등은 많지 않았다.<sup>245)</sup> 법원의 난민신청자에 대한 신뢰가 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

위와 같은 내용을 종합해 보면, 난민재판에서의 난민신청자의 입증책임의 정도에 관한 이른바 ‘합리적 가능성’ 원칙이 실제로는 적용되지 않고 있는 것으로 해석될 수 있다. 실제로 판결례를 분석해 보면 (i)원고 진술의 일관성 내지 신빙성을 부정할 만한 근거가 되기 어려운 세부적인 내용이나 (ii)사실에 관한 발견, 확인의무를 공유하고 있는 난민심사당국인 피고가 난민인정절차나 사실심의 심리과정에서 확인하였어야 할 증거의 진정성립에 관한 사항 및 (iii)피고가 원고에게 지적하여 해당 부분에 관한 진술을 보충하게 하였어야 할 사항 등에 관하여 심리가 부족함을 이유로 원심을 파기하는 사례가 다수 발견된다.<sup>246)</sup>

법원이 난민신청자에게 너무 높은 입증책임을 요구해 박해의 실제적인 위험이 없다고 본 대표적인 사례는 다음과 같다.<sup>247)</sup>

- 정부가 기독교인들을 박해하고 차별하는 미얀마 출신의 기독교 목사인 난민신청자가 버마족 승려를 기독교로 개종시킨 것 때문에 마을 사람들로부터 폭행을 당한 적이 있지만, 승려를 개종시킨 사건은 10년 전의 일이고 난민신청자는 미얀마에서 마을 주민들로부터 한 차례 폭행을 당했을 뿐이고 미얀마 정부로부터 소환이나 체포, 구금을 당한 적이 없는 경우<sup>248)</sup>
- 중국 파룬궁 수련생인 난민신청자가 파룬궁 수련과 파룬궁 수련자에 대한 박해 사실에 대해 사람들에게 알렸다는 이유로 체포된 적이 있고 아버지의 고발로 체포될 우려가 있어 숨어지내기도 하였으며 공산당 탈당 성명을 발표하였고 대한민국에 입국한 이후에도 파룬궁 수련을 계속하면서 사람들의 공산당 탈당을 종용하는 활동을 했지만, 중국에서 체포 후 풀려난 뒤 별다른 박해가 없었고 공산당 탈당 성명을 발표한 이후에도 중국 당국으로부터 조사를 받지 않았으며

245) 이해영, 표현덕, 위의 자료, 102~103.

246) 문영화, “난민소송의 특수성과 ‘박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포’에 관한 증명책임 - 대법원 2013. 12. 12. 선고 2011두12689 판결”, 성균관법학 제30권 제1호 (2018. 3.), 83~84.

247) 김종철, “난민관련 한국 법규정과 판례의 비판적 분석 - 1951년 난민의 지위에 관한 협약 제1조 A(2)와 관련하여 -”, 고려대학교 대학원 법학과 석사학위논문 (2014. 12.), 81~82.

248) 서울행정법원 2010. 5. 7. 선고 2009구합47477 판결.

대한민국에서의 파룬궁 활동도 보조적인 것에 불과한 경우<sup>249)</sup>

- 미얀마 출신의 난민신청자는 (2007년 9월 미얀마 샤프란 시위에) 세 차례 가담하여 승려들을 따라 구호를 외치고 거리를 행진하는 등으로 시위에 참여했다가 시위 참가자들의 상당수가 경찰에 체포되는 것을 보고 대한민국으로 피신하였지만, 시위에 가담했다는 이유로 체포, 수배, 조사받은 적이 없는 경우<sup>250)</sup>
- 아프가니스탄 접경지역인 파키스탄 북서변경주 출신의 난민신청자는 탈레반에 관한 정보를 파키스탄 정부에 제공했다는 이유로 탈레반으로부터 집이 폭파되는 등 박해를 받았다고 주장하였으나, 난민신청자는 탈레반으로부터 납치된 적이 없고 원고의 집을 탈레반이 폭파하였다는 증거가 없는 경우<sup>251)</sup>
- 라이베리아 출신 난민신청자가 라이베리아 내전 당시 반군인 NPFL(National Patriotic Front of Liberia)에 협력 요구를 거부한 것 때문에 나중에 정권을 잡은 NPFL 사람들에 의해 집이 폭파되고 폭행을 당하고 체포된 적이 있고 당시에 NPFL 출신이 정부의 요직을 차지하고 있다고 주장했지만, NPFL의 지도자였던 찰스 테일러가 전범 재판을 받고 있으므로 NPFL의 구성원들이 여전히 영향력이 있다고 보기 힘든 경우<sup>252)</sup>

여기서 더 나아가 하급심 판결 중에는 신빙성에 대한 명시적인 판단 없이 난민신청자가 제출한 증거를 믿을 수 없다는 이유로 난민인정을 배척한 경우도 있는데, 대표적으로는 소환장은 시위로부터 6년이 지난 발행된 것이고, 지명수배 공고에 인쇄된 국기가 다르기 때문에 난민을 인정할 수 없다는 서울행정법원의 판결이 있다.<sup>253)</sup> 이는 실제 판결이 난민소송에서 증명책임에 관한 일반적인 원칙에 따라 이루어지지 않고, 사실상 일반 민사소송이나 행정소송에서 원고에게 요구되는 증명책임이 난민들에게도 요구되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## (2) 법무부가 난민인정 심사과정에서 난민에게 유리한 자료는 수집하지 않음.

「난민법」 제9조에도 불구하고 법무부는 난민인정 심사 과정에서 난민에게 유리한 증거는 수집하지 않는 경우가 많다. 나아가 난민이 제출한 증거가 별다른 절차 내지 조사 없이 위조라고 판단되는 경우도 빈번하고, 이 과정에서 난민신청자가 반박할 기회는 없다. 증거의 제출 경위 등 증거의 진위를

249) 서울행정법원 2010. 2. 5. 선고 2009구합25453 판결.

250) 서울행정법원 2010. 9. 9. 선고 2009구합47187 판결.

251) 서울행정법원 2010. 4. 8. 선고 2009구합49619 판결.

252) 서울행정법원 2010. 4. 1. 선고 2009구합25675 판결.

253) 서울행정법원 2010. 5. 14. 선고 2009구합30189 판결. 김종철, 위의 논문, 82에서 재인용.



입증하기 위해 제출한 증거의 신빙성을 다시 입증해야 하는 등 순환논증에 빠지는 경우도 많다. 이는 난민재판 과정에서도 마찬가지여서, 비판이 많이 제기되고 있다.

“원고가 제출한 공문서가 위조라는 것에 대한 피고의 주장은 별다른 근거가 없는 경우가 많습니다. 해당 공문서가 일정 정도 형식을 갖춘 상태에서 피고가 그 공문서를 위조라고 주장하려면, 어느 정도의 근거는 필요하다고 생각합니다. 실제로 제가 대리했던 사건 중에는 피고가 ‘공문서 상 날짜와 요일이 잘 맞지 않아 수상하다’며 위조라고 주장했는데, 사실조회를 통해 오기라는 것이 확인되었습니다. 이 같은 내용은 단순한 오기에 불과하고, 공문서의 진정성립이 흔들릴 정도는 아니라고 생각합니다.”

- A / 변호사

“법무부는 물론이고 재판부도 특별한 이유 없이 ‘그냥’ 믿기 어렵다고 하는 경우가 많아요.”

- B / 변호사

판결문에 시선이 집중되고 나면 판결문본 아니라 다른 증거의 진정성도 의심되는 경우가 많습니다. 대리했던 사례 중에는 판결번호와 공동피고인 이름이 있고, 해당 내용이 무슬림형제단 웹사이트에 올라간 것까지 확인하였는데, 재판부는 해당 웹사이트를 믿을 수 없다고 배척하였습니다. 공동피고인이었던 사람이 이집트에서 징역형을 마치고 출소하여 그의 진술서를 받아 제출하였는데, 재판부는 진술서를 작성한 사람이 판결문에 기재된 그 공동피고인이 맞는지 믿을 수 없다고 또 배척하였습니다. 입증이 너무 어려워요.

F / 변호사

‘진본’을 냈더라도, 그 경위를 설명하였더라도, 행정당국은 100% 의심. 재판부에서는 판단의 보조적 자료라도 더 확보하기 위해 우선 사실조회를 해보자는 지휘를 하는 경우가 거의 모든 사건에서 발생함. 난민은 단지 ‘진본’을 제출했을 뿐인데, ‘무한입증의 부담’이 생김. 이 서류를 확인한 변호사나 현지 단체의 확인서를 내면, 그 확인서가 그 사람이 작성한 것이 맞는지 확인하고, 그게 맞다고 확인하면, 또 그 확인은 무슨 경위로 했는지 확인하고, 하는 형태의 무한입증이 요구되고, 그러다보니 행정청이 간편하게 ‘공관에 확인’하는 형태로 ‘탈법적 판단’을 하고 있음.

이일 변호사의 토론문<sup>254)</sup>

### (3) 난민재판 실무상 외국공문서의 진정성립이 추정되지 않음.

「민사소송법」은 외국공문서의 진정성립을 추정하고 있지만, 국내 공문서와 달리 외국공문서는 외관상 드러난 문서의 방식과 취지 그 자체로는 공문서인지 여부를 판단하기 힘들다는 문제가

254) 이일, “난민재판의 현황 - 사실조회, 번역문에 관한 논의”, 대한변협 난민이주외국인특별위원회, 이주인권사례연구 모임, 법원 국제인권법연구회 공동학술대회 인권의 관점에서 바라본 이주민의 권리 자료집, 212~213.

있다. 이 때문에 법원은 난민 사건에서 법원은 제반 사정에 비추어 객관적으로 외국의 공문서임을 인정할만한 상당한 이유가 있어야 한다며 외국 공문서의 진정성립을 까다롭게 판단하고 있다.

민사소송법 제356조 제1항에 따르면 문서의 작성 방식과 취지에 의하여 공무원이 직무상 작성한 것으로 인정한 때에는 이를 진정한 공문서로 추정하고, 같은 조 제3항에 의하여 위 규정은 외국의 공공기관이 작성한 것으로 인정한 문서에도 준용되므로, 외국의 공문서라고 제출한 문서가 진정성립의 추정을 받기 위해서는 제출한 문서의 방식이 외관상 외국의 공공기관이 직무상 작성하는 방식에 합치되어야 하고, 문서의 취지로부터 그 외국의 공공기관이 직무상 작성한 것이라고 인정되어야 한다. 현실적으로 공문서의 진정성립을 증명할 만한 증거를 확보하기 곤란한 경우가 많은 난민신청자가 제출한 외국의 공문서의 경우, 반드시 엄격한 방법에 의하여 진정성립이 증명되어야 하는 것은 아니지만, 적어도 문서의 형식과 내용, 취득 경위 등 제반 사정에 비추어 객관적으로 외국의 공문서임을 인정할 만한 상당한 이유가 있어야 한다. (대법원 2016. 3. 10. 선고 2013두14269 판결).<sup>255)</sup>

난민 재판의 경험이 있는 한 판사 출신 변호사는 형식상 외국공문서는 진위를 확인하기 어렵고, 그 제출 과정도 의심스럽다는 의견을 밝히기도 했다.

“외국 판결문은 우리나라 판결문과는 형식부터 다릅니다. 공문서인지 여부를 알 수조차 없습니다. 결국 사실조회를 할 수밖에 없는데, 사실조회를 하면 위조라거나, 성명불상의 경찰에게 문의했는데 사건이 확인되지 않는다는 화신이 옵니다. 나아가 법무부는 해당 국가에서 위조문서가 유행한다는 취지의 서면을 제출합니다. 이런 상황이 반복되다 보면, 난민신청자에 대한 신뢰가 떨어질 수밖에 없습니다.”

“공문서의 진위가 확인될 수 있다면 심리 과정에서 당연히 고려합니다. 하지만 특정 국가는 브로커가 존재하는 것 같습니다. 제대로 된 공문서나 사본을 제출하지 않습니다. 친척이 판결문을 찍어서 사진으로 보내줬다는 식이죠.”

- H / 전직 판사

결국 우리 법원은 외국공문서에 관하여는 객관적으로 진정성립에 관한 고도의 개연성이 존재하여야 한다는 기준을 제시하고 있는 셈이다. 이에 대해 난민재판 과정에서 외국공문서의 진정성립이 사실상 추정되지 않는 것이 실무이고, 공문서가 제출되면 해당 공문서의 진위 여부에만 의존해 재판이 진행된다는 비판이 있다.

“판결문이나 증거에 너무 집중되지 않도록 방향을 전환해야 할 것 같습니다. 재판부가 한 번 이집트 사건을 겪고 나면, 다른 사건에서 판결문 없이 시위 몇 번 한 것으로는 난민인정하기 어렵다는 쪽으로 박해에 대한 인식 자체가 협소해진다는 느낌이에요.”

- A / 변호사

255) 참고로 이 난민재판에서 제출된 외국 공문서는 방글라데시 법원의 판결문이었다.



“판결문 내지 공문서가 제출되고 나면, 모든 관심이 거기로만 쏠리고, 다른 증거는 들여다보지 않는다는 느낌이에요. 공문서가 형식을 갖추고, 입수 경위가 설명된다면 일응 증거능력이 있는 것으로 보고, 그 외에 진술만으로도 박해 가능성이 인정될 수 있다면 난민인정이 되어야 합니다. 상황이 이렇다 보니 오히려 공문서를 제출하지 않은 사건이 더 유리한 경우도 있어요.”

- G / 변호사

“법무부 심사 단계에서는 판결문을 제출하지 않았다가 재판 중 뒤늦게 판결문 사진을 입수해서 증거로 제출한 적이 있었는데, 괜히 제출했다는 생각이 들었습니다. 사진이 너무 흐린데다가 형식을 갖추고 있다고 보기 어려웠습니다. 입수 경위에 대해서도 설명을 해야 하는데, 본국에 있는 가족으로부터 메시지로 사진을 전달받아서 그 메시지는 삭제하였고, 이후 그 가족과는 연락이 두절 되었어요. 당사자는 진술을 일관되게 해왔는데, 재판부에서는 오히려 진술까지 신뢰하지 않게 되었습니다. 인터넷에서 유사한 형태의 판결문을 찾아보려고 했지만, 결론적으로 잘 되지 않았어요.”

- D / 변호사

“우선 판결문은 일응 진정한 것으로 추정할 수 있습니다. 진위가 문제되는 경우에도, 사실조회를 해야만 진정성립이 인정되는 것은 아니라고 생각해요. 진정성립을 확인하기 위하여는 ①공식 외교통로를 통할 수도 있겠지만, 어려운 경우 ②신뢰할 수 있는 외국단체나 ③외국변호사를 통해 확인할 수도 있다고 생각합니다. 그 외에도 이미 진정한 것으로 확인된 판결문이 축적되어 있고, 법무부도 그런 자료는 가지고 있을 것입니다. 기존에 진정한 것으로 확인된 문서와 새로 제출된 문서를 비교해 보는 방법도 가능하지 않을까요.”

- C / 변호사

이와 같이 엄격한 요건 하에 진정성립을 인정하기 때문에 난민신청자가 판결문 등 서증을 제출한 경우에는 국적국에 소재하는 대한민국 공관에 사실조회를 하는 경우가 많다. 즉, 문서의 진위가 문제되는 경우 법무부나 법원은 국적국에 있는 대한민국 대사관을 통해 정보를 얻는다. 이 경우, 법원에서 직접 사실조회를 진행하기도 하나, 국외송달을 거쳐야 하여 시간이 오래 걸리기 때문에 법무부가 조회사항을 팩스 또는 이메일을 보내면 대사관에서 답변을 보내주고 피고가 이를 증거로 제출하는 방식으로 진행된다.<sup>256)</sup>

실무에서 문서의 형식과 내용, 취득 경위 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 진정성립을 인정한 사례는 찾아보기 어렵다.<sup>257)</sup> 난민심사 과정에서 제출된 외국공문서는 결국 사실조회 절차를 통해서만 진정성립이 인정되는 것이 관행이다.<sup>258)</sup> 이를테면, 이집트 출신 난민신청자가 박해의 증거로

256) 이해영, 표현덕, 위의 글, 100.

257) 일부 하급심 판례에서 피고가 재판에서 공문서의 진정성립에 대해서 다투지 않는 경우 원고가 승소하는 경우가 발견된다. 제주지방법원 2022. 2. 15. 선고 2021구합5493 판결.

258) 외국 판결문은 우리 판결문과 형식이 다르기 때문에 그 자체로는 공문서인지 알 수 없어서 결국 사실조회를 통해 진위를 확인할 수밖에 없다고 한다. 전직판사 H에 대한 인터뷰.

형사판결문을 제출하는 경우, 법무부는 주 이집트 대한민국 대사관에 확인요청 공문을 발송하고, 해당 대사관의 답변에 따라 결과가 갈리게 된다.

그러나 대사관을 통한 정보의 경우 국적국 정부와의 외교적 관계 등을 고려하여 균형적인 정보를 주지 않는 경우가 존재하고, 질의 내용에 따라서는 정확하지 않은 편향된 내용의 답변이 올 수가 있다.<sup>259)</sup> 또한 재외공관 회신은 출처가 불분명하고 추측성 회신이 상당수이며 법무부에 유리한 경우가 많은데, 공문서라는 이유로 쉽게 증거가치가 부여된다는 비판이 있다.

각 대사관에서 회신한 사실조회결과만으로는 사실조회사항을 확인하는 과정에서 대사관의 자문변호사 내지 담당 직원이 출신국의 해당 기관 담당자에게 그와 같은 문의를 하게 된 배경 내지 이유를 설명하였는지를 확인할 수 없습니다.

- 김연주 판사의 발제문<sup>260)</sup>

공관 자문변호사가 내용을 확인하여 그 의견을 단지 부기하는 경우, 답변 내용의 정확성은 차치하고서라도 공관 자문변호사를 신빙할 수 없는 경우가 많음. (중략) 공관에서의 별도의 판단 없이 자문변호사에게 단지 묻는 것은, 결국 그 자문변호사를 조종하는 국적국 정부가 결정하는 것과 다름없는 무서운 결정을 낳음.

공관 직원이 '직접 문서 발급처(정부기관, 사법기관)에 찾아가 묻는다 하더라도, 결국 그 답변은 '박해를 하려고 하는 주체'에게 물어 듣는 것이 되어 '허위 답변'의 소지가 높을 뿐 아니라, 결국 이렇게 물으면 설령 신원을 가리고 묻는다 하더라도 사건번호를 조회하면 당연히 누구인지 특정이 될 뿐 아니라, "난민신청과 관계되어 그 내용을 확인하려고 하는 것임"을 박해의 주체인 당사국이 명확하게 알게 됨.

행정청은 결국 간접적으로 '박해의 주체'에게 다 묻고, 재판절차에서도 결국 간접적으로 '박해의 주체'의 의견을 물어 판결을 하게 되는 문제가 있음. 결국 한국의 난민심사당국이 아니라, 재판부가 아니라 박해의 주체가 난민인정결정의 결론, 난민사건 판결의 주문을 결정할 수도 있는 기이한 상황이 현재의 국면임.

- 이일 변호사의 토론문<sup>261)</sup>

재외공관에 사실조회를 하면 종전에는 재외공관과 계약을 맺은 자문변호사가 형식에 대한 답을 주거나, 직접 문서 발급처에 방문하였다고 하고 들은 내용을 그대로 옮긴 회신 내용을 받았습시다. 이는 부정확하거나, 난민보호에 적절치 않거나, 재판결과의 왜곡 가능성이 있습니다. 이에 대해 문제제기를 하자, 2021년부터는 자문변호사 대신 재외공관의 한국인 직원이 직접 문서 발급처를 방문하여 문의하는 방식을 택하고 있습니다. 사실상 그 회신의 결과에 재판 결과가 달려 있습니다.

- A / 변호사

259) 서울지방법변호사회, 난민사건 법률지원 매뉴얼, 2018, 98.

260) 김연주, 앞의 글, 168.

261) 이일, 앞의 글, 212~213.



## 라. 개선방안 : 증명책임의 완화 및 전환의 모색

### (1) 난민신청자에게 너무 높은 수준의 증명책임이 요구되는 부분에 관하여: 난민재판의 특수성을 고려한 증명책임의 완화 또는 전환 필요

#### (가) ‘합리적 가능성’ 내지 ‘의심스러운 경우에는 신청인에게 유리하게’ 원칙의 적용

난민의 특수성을 고려하여 난민재판에서는 ‘합리적 가능성’ 내지 ‘의심스러운 경우에는 신청인에게 유리하게’ 원칙이 반드시 적용되어야 한다. 난민인정절차 및 난민소송에서 난민신청인은 박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포에 대하여 증명책임을 부담하지만, 신빙성 있는 진술을 하면 증명책임을 다한 것이 되고, 진술을 뒷받침하는 자료까지 제출할 의무는 없으며, 오히려 심사관이 반증을 제시하여야 한다. 유리한 해석에 의한 이익의 원칙에 따를 경우, 난민신청인의 진술이 일관되고 납득할만하며 일반적으로 알려진 사실과 상반되지 않는 등 그 진술에 일반적인 신빙성이 있으면 존부가 불분명하거나 의심스러운 사실도 난민신청인에게 유리하게 그 사실이 존재하는 것으로 판단하여야 한다.<sup>262)</sup>

#### (나) 진술의 신빙성 평가에 중점을 둔 심리의 필요성

결국 합리적 가능성 원칙을 관철하기 위하여는 난민 진술의 신빙성 평가에 중점을 두게 될 수밖에 없다. 난민재판에서 입증의 대상이 되는 주요사실은 ‘충분한 근거가 있는 공포’의 여부이므로 난민의 진술이 주된 증거일 수밖에 없다. 이를 위하여는 당사자 신문 및 구술심리를 강화하여야 한다.

“당사자가 제출한 외국 공문서보다는 개인의 경험에 중점을 두고 판단합니다. 주변의 사소한 증거라 하더라도 개인 성 있게 논리적으로 지지 되어야 합니다. 주장하는 내용이 사실이 아니라면 증거가 작위적이고, 포괄적인 의도에 의해 만들어지는 것이기 때문에 믿기 어렵습니다. 난민면접조서를 살펴봐도 법무부는 구체적인 질문을 하지 않은 것으로 보입니다. 결국 재판부가 정말 궁금하면 당사자 신문을 할 수밖에 없습니다. 판결문이나 영장을 제출하는 것이 중요하다고 생각하지 않습니다.”

- H / 전직 판사

262) 난민재판의 이해, 77. 나아가, 난민신청인의 진술만으로 일단 요건사실이 인정되고, 그 반증의 제출책임이 행정당국에 넘어간다는 점에서 사실상 증명책임의 전환을 가져오는 것일 뿐만 아니라, 난민신청인의 진술에 의하여 형성된 낮은 정도의 확신에 의하여 증명이 된 것으로 본다는 점에서 증명의 정도를 완화하게 되는 것이라고 평가하는 견해도 있다. 황필규, “난민의 지위에 관한 협약상 충분한 근거가 있는 공포”, 박사학위논문, 서울대학교(2010)

실제 난민 재판에서는 당사자신문이 이루어지지 않는 경우가 대부분이다. 난민 사건 수가 급증하고 있는 현실에서 모든 사건에 대한 당사자신문이 불가능하다고 하더라도 법원에서 당사자신문을 적극적으로 고려할 필요는 매우 크다. 법원 사법정책연구원의 연구에서도 사건의 중요성에 비추어 사건을 유형화하여 차등적으로 당사자신문을 진행할 필요가 있다고 지적한 바 있다.<sup>263)</sup> 위 연구에서 제안된 유형화 및 차등화 방식은 다음과 같다.

- ① 우선 원고가 난민일 가능성이 있거나 난민면접조서가 의심스러운 경우에는 반드시 당사자신문을 시행하고, 정식으로 당사자신문조서를 작성할 필요가 있다. 이 경우 가급적 단문장답형 신문을 통해 당사자가 박해 사유 등에 관하여 상세하게 진술하도록 유도한다.
- ② 다음으로 난민일 가능성이 높지 않거나, 난민면접조서에 특별히 의심스러운 사정이 발견되지 않는 등의 경우에는 원고의 구체적인 주장은 소장, 준비서면, 난민면접조서 등에 나와 있으므로 변론절차에서 구술심리 원칙에 맞게 원고 주장을 진술할 수 있도록 하되, 그 취지만을 변론조서에 기재하거나 녹음파일 형태로 기록함으로써 효율적으로 진행한다.
- ③ 마지막으로 원고의 주장 자체로 난민인정 요건에 해당하지 않거나 명백하게 근거 없는 난민신청의 경우에는 소송에 앞서 당사자 본인 진술서 제출을 권유하여 청구원인과 난민인정신청서, 난민면접조서 등을 대조해 본 다음 변론기일에는 그 진술의 일관성 위주로 간단하게 질문하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

(다) 증명 기준과 정도 등 용이한 판단을 위해 사안별로 유형화, 구체화한 매뉴얼 및 내부지침의 제작

난민재판에서 주요사실인 박해에 대한 ‘충분한 근거가 있는 공포’는 미래의 잠재적 위험을 예측하는 것이므로 직접적인 증거가 불가능하고 간접사실의 증명을 통하여 이를 간접적으로 추인할 수밖에 없다는 특수성이 있다.<sup>264)</sup> 이처럼 진술의 신빙성 판단은 여러 간접사실을 종합하여 추론할 수밖에 없으므로 일률적으로 판단하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 증명 기준과 정도 등에 관한 용이한 판단을 위하여 법원 또는 법무부에서 매뉴얼 및 내부지침을 작성하는 것을 고려해 볼 수 있다.

이와 관련하여서는 유럽연합의 난민자격지침 등에서 진술에 대한 추가 증거가 불필요한 경우의 구체적인 요건 및 그 근거를 제시하고 있는 것을 참고할 수 있다.<sup>265)</sup> 한편, 서울행정법원 실무연구회에서 발간한 「행정소송의 이론과 실무」는 진술의 신빙성 판단을 위한 중요한 간접사실을 정리해 놓고 있는데,<sup>266)</sup> 서울행정법원을 비롯한 각급 법원에서 매년 사례들을 종합하여 주기적으로 업데이트하는 방안을 생각할 수 있다.<sup>267)</sup>

263) 이해영, 표현덕, 위의 글, 594.

264) 황필규, 앞의 글, 94.

265) 난민자격지침 제4조 제5항 등. 위 2.나.유럽연합 참조.

266) 서울행정법원 실무연구회, 행정소송의 이론과 실무, 사법발전재단 (2013), 422~427.

267) 이해영, 표현덕, 위의 자료, 593.



## (2) 법무부장관이 난민에게 유리한 자료를 수집하지 않는 부분에 관하여: 「난민법」 제9조의 해석 및 활용방안 모색

### (가) 법무부의 기록 편철 및 제출 의무

「난민법」 제9조에 따라 법무부장관은 난민신청자에게 유리한 자료를 적극적으로 수집하고 심사 자료로 활용해야 하는 의무가 있다. 이 의무를 적극적으로 이행하기 위하여 법무부는 모든 난민인정 심사 과정에서 신청서, 난민신청자가 제출한 증거, 면접 조서, 국가정황정보, 심사보고서, 그 외 수집한 자료에 관한 기록을 편철하고, 필요한 경우 이를 법원에 모두 제출해야 한다. 그러나 실제로는 법무부에서 수집·생성한 자료는 당사자의 열람이 상당히 제한되어 있고, 정보공개청구로도 그 자료를 열람하는 데에 한계가 있다.<sup>268)</sup> 당연히 관련 자료는 법원에 제출되지 않는다. 피고가 제출하는 자료는 난민불인정결정서(및 불인정사유서)와 난민면접조서 뿐이다. 모든 난민심사 과정에서 작성되는 심사보고서는 물론이고, 주요하게 참고하였을 것으로 추정되는 국가정황정보도 제출되지 않는다. 법무부가 난민신청자에게 유리한지, 불리한지 여부를 불문하고 적극적이고 충실한 조사를 하였는지 여부조차 알 수 없다.

영국 내무부 지침은 난민 심사의 결정을 내릴 때 쓰인 정보가 사법심사(judicial review) 등 이의절차에서 공개되어야 한다고 정하고 있다. 여기에 포함되는 정보는 이미 공적으로 공개된 증거 및 신청자가 제출한 증거뿐만 아니라 난민심사당국이 난민심사에서 수집한 증거도 포함된다.<sup>269)</sup> 캐나다도 심리 과정에서 제출되었거나 관련있는 문서를 난민심사당국이 법원에 제출해야 할 것을 정하고 있다.<sup>270)</sup> 결국 난민심사당국인 법무부는 소극적으로 신청자가 제시하는 증거를 평가하는 의무만 부담하고 있는 것이 아니라, 적극적으로 입수할 수 있는 모든 증거를 확보하여 평가할 의무를 부담하는 것이다. 「난민법」 제9조의 취지를 고려하면 법무부는 단순히 난민인정 여부를 평가할 의무만 부담하는 것이 아니라 난민신청자에게 유리한 증거를 수집할, 즉 난민신청자의 이익을 위하여 조력할 의무가 있다. 재판 과정에서도 난민신청자와 법무부는 단순히 대립하는 당사자로만 평가할 수 없고, 법무부는 난민신청자가 난민인정을 받을 수 있도록 조력해야 하는 공적 의무를 지니고 있다고 해석하는 것이 옳다. 외국의 사례를 살펴 보더라도 재판 과정에서 난민심사당국은 ①국가정황정보 ②신청자가 제출한 증거 ③난민심사당국이 난민심사 과정에서 수집한 증거 등은 모두 제출하고 있다. 난민의 특수성을 고려하였을 때, 법무부가 심사과정에서 수집한 증거는 모두 기록으로 편철하고

268) 현재 난민신청자가 열람·복사할 수 있는 자료는 본인이 제출한 자료와 난민면접조서 뿐이다(「난민법」 제16조). 심사보고서는 심사 중은 물론이고[법무부 난민정책과, “난민업무 지침” (2022. 9.), 56.], 심사가 종료된 이후에도 공개된 경우가 거의 없다. 면접 녹음·녹화물은 방문 열람은 가능하나, 복사는 불가능하다[법무부 난민정책과, “난민업무지침” (2022. 9.), 56.].

269) 위 2.다.영국 참조.

270) 위 2.마.캐나다 참조.

재판에도 제출하는 것이 마땅하다.

(4) 법원의 적극적 석명 및 직권심리

실무에서 피고인 법무부장관이 제출하는 증거로는 등록외국인기록표, 개인별 출입국 현황, 난민면접조서, 이의신청 기각결정통지서 인수증이 전부이다.<sup>271)</sup> 이 중 난민심사 그 자체와 관련된 정보는 난민면접조서 뿐이다. 그런데 인용판결이 선고된 사건에서는 위 증거 외에도 원고 본인신문, 출신국 국가기관의 공문서, 외국어 문서 및 영상, 사실조회 신청 등 추가적인 증거조사가 이루어진 사실을 확인할 수 있다. 이는 난민 재판에서 당사자의 적극적인 증거 제출과 법원의 석명 노력이 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다.<sup>272)</sup> 실제로 난민재판을 경험한 변호사들의 인터뷰에 따르면, 난민 당사자들 중에서는 심사 과정과 재판 과정을 구별하지 못하고, 이미 법무부에 제출한 증거는 법원에서도 검토하였을 것이라 생각하는 경우가 다수 있다고 한다. 이 경우 법원이 적극적인 석명을 하는 것이 의미가 있을 것이다.

“난민신청 당사자들은 행정절차와 법원절차가 다르다는 것조차 모르는 경우가 많습니다. 법무부에 이미 낸 자료는 법원에서 당연히 받았을 것이라 생각해서 다시 제출하지 않기도 해요. 피고는 면접조서와 처분서 외에는 제출하지 않고요. 법원이 피고 측에 다른 자료도 제출하도록 적극적으로 명할 수 있을 것 같습니다.”

- D / 변호사

영국의 사법심사 과정에서 모든 관련 있는 정보와 관련 있는 모든 사실을 법원에 제출할 의무를 양 당사자에게 부여하는 법리 및 절차규정,<sup>273)</sup> 캐나다 법원의 명령에 따라 “보유하거나 통제하는 모든 관련 있는 문서”를 피고 측이 법원에 제출하여야 하는 절차 규정<sup>274)</sup> 등도 참고할 수 있다.

「행정소송법」에 따르면, 법원은 필요하다고 인정할 때에는 직권으로 조사를 할 수 있다.<sup>275)</sup> 대법원 역시 법원의 적극적 석명 및 직권 조사, 심리 의무를 인정한 바 있다(대법원 2006. 9. 22. 선고 2006두7430). 난민재판에서도 「행정소송법」 제26조가 적용됨은 물론이다. 법원은 난민신청인이 주장을 하지 않더라도 기록에 나타난 사실에 대하여 직권으로 심리·판단하여야 하여 난민불인정 결정의 적법 여부를 따져보아야 하며, 난민불인정결정에 관하여 합리적인 의심을 품을 수 있는

271) 김연주, 앞의 글, 162.

272) 김연주, 앞의 글, 162.

273) 위 2.다.영국 참조.

274) 위 2.마.캐나다 참조.

275) 「행정소송법」 제26조(직권심리) 법원은 필요하다고 인정할 때에는 직권으로 증거조사를 할 수 있고, 당사자가 주장하지 아니한 사실에 대하여도 판단할 수 있다.



경우에는 당사자에게 구체적인 사실에 관하여는 석명할 의무가 있다.<sup>276)</sup> 「난민법」 제9조는 난민신청인이 난민소송에서 사용할 수 있는 유리한 자료의 수집의무를 법무부장관에게 부여하고 있는바, 이는 난민소송에서도 구체적인 사실에 관한 증거제출책임이 전적으로 난민신청인에게 부과되는 것이 아니라는 의미로 이해할 수 있다.<sup>277)</sup> 난민소송에서 국적국의 객관적인 상황이나 일반적으로 알려진 관련 정보에 관한 증거제출책임뿐만 아니라, 난민신청인이 제출한 증거의 진정성립 및 신빙성에 관한 증거의 제출책임을 전적으로 난민신청인에게 부과할 수는 없고, 오히려 사실발견의무를 공유하고 있는 피고 법무부장관에게 관련된 증거를 제출하도록 하여야 한다.<sup>278)</sup>

### (3) 외국공문서의 진정성립이 추정되지 않는 부분에 관하여: 외국공문서의 진정성립 추정을 위한 방안

#### (가) 반증이 없는 한 진정성립 추정

외국 공문서의 진정성립을 추정하는 데 있어서 가장 큰 난점은 특정 국가의 공문서의 방식을 국내 법원이 쉽게 접할 수 있는 것이 아니기 때문에 어떤 문서가 외국의 공문서인지 여부를 문서의 방식 등 ‘외관’을 통해 판단하기 어렵다는 것이다.<sup>279)</sup> 그렇다 하더라도 피고의 반증이 없는 한, 「민사소송법」의 취지에 따라 원칙적으로 외국 공문서의 진정성립은 추정되어야 한다. 유럽연합의 난민 증거와 신뢰도 평가에 있어 가장 중요한 원칙은 회원국이 진술 또는 증거의 배제를 증명해야 하는 부담을 진다는 것이다. 특히 영국 내무부의 2022년 지침과 지침이 인용하고 있는 판결들은 주목할 만하다. 이에 따르면 문서의 위변조를 주장하는 난민심사당국이 그것에 대한 증명책임이 있다. 특히 중요한 쟁점은 문서의 진위가 아니라 문서의 신뢰성이며, 난민 사건에서 문서의 진위 여부에 집중하는 것은 오류일 수 있다고 한다. 특정 증거를 다른 증거와 분리해서 고려해서는 안 되고, 모든 증거를 총체적으로 고려해야 하기 때문이다.<sup>280)</sup> 캐나다 법원 역시 충분한 증거 없이 단순한 추측만으로 문서의 진위 여부를 판단해서는 안 된다고 강조한다. 캐나다 연방법원은 타국 정부가 발행한 해외 문서는 그 진위 여부를 의심할만한 타당한 증거를 기반으로 한 이유가 없다면 진실한 것으로 추정해야 한다고 강조하고 있다. 캐나다 법원이 제시한 구체적인 기준들을 다시 나열하면 다음과 같다.<sup>281)</sup>

276) 문영화, 위의 논문, 71.

277) 문영화, 위의 논문, 71.

278) 문영화, 위의 논문, 71.

279) 정선주, 252.

280) 위 2.다.영국 참조.

281) 위 2.마.캐나다 참조.

〈문서의 진위를 의심할 만한 사유가 되지 않는다고 판단한 사례〉

- 난민신청자가 제출한 '특정 정당 소속임을 보여주는 서신'의 본문이 상단에 비해 기울어진 경우. 법원은 외형적인 불완전함과 그 출처에 관한 우려만을 이유로 신청자의 주장을 받아들이지 않는 것은 불합리하다고 판단하였음.
- 출생증명서에 국가명이 '스리랑카'가 아닌 '실론'으로 표기된 경우. 법원은 국가명이 '스리랑카'라고 명시되어야 한다는 증거가 없다고 판단하였음.
- 가족관계증명서에 식별번호가 없는 경우. 법원은 해당 서식에 식별번호가 있어야 한다는 증거가 없다고 판단하였음.
- 난민신청자가 국적을 증명하기 위해 제출한 공증받은 선서 진술서(affidavit)에 오타가 있는 경우. 법원은 사무상의 오류가 문서의 진위 여부를 결정할 수 없고, 본 법원에서조차 오기가 발생하곤 한다며 이민난민위원회가 진술서의 다른 진실된 부분을 무시하였다고 판단하였음.
- 특정 국가에서 위변조 문서를 손쉽게 구할 수 있다는 내용의 문서가 존재하는 경우.
- 브로커(smuggler)의 도움을 받았으며 출처를 알 수 없는 문서와 정부를 제출해 체류자격을 얻은 경우

〈문서의 진위를 의심할만한 타당한 이유의 예시〉

- 유효하게 발행된 공식 문서에서 합리적으로 기대할 수 없는 문서의 외견상 불일치(철자 표기의 오류 혹은 형식의 문제 등)
- 문서의 외견에 드러나는 변형 또는 수정
- 해당 유형의 문서에 관한 표준 서식과의 불일치
- 해당문서의 내용과 불일치 하는 여타 신뢰할 수 있는 증거(예를 들어 당사자가 제출한 출생증명서상 국적, 이름, 생년월일과 그가 사용한 유효한 여권상 국적, 이름, 생년월일이 불일치한다는 신뢰할 수 있는 증거 등)
- 진위 여부가 문제가 되는 문서와 동일한 내용을 언급하는 여타 증거의 신뢰성 혹은 신용성에 대한 의심(당사자의 증언 등)
- 복무증명서가 28년 전에 발급되었다고 하나 그 사진은 최신의 사진인 경우

캐나다 법원에 따르면 문서의 진위 여부는 난민신청자의 신빙성에 대한 전반적인 우려와는 독립적으로 검토되어야 하고, '단순히 신청자를 믿지 않기 때문에 그의 주장을 뒷받침하는 증거 또한 믿지 않는' 순환 논법에 빠지는 것을 유의하여야 한다.<sup>282)</sup> 유럽연합 지침은 자료의 신빙성 평가를 위해 내부 및 외부 일관성, 구체성, 합리성 등을 종합적으로 판단해야 한다고 제시하고 있으며,<sup>283)</sup> 호주의 지침도 외견, 언어, 내용, 자료 내 일자에 관한 불일치, 자료 제출 시기 등의 요소를 종합적으로 고려해야 한다고 명시하고 있다.<sup>284)</sup>

이처럼 공문서는 국외에서 작성되었다 하더라도 진정성립이 추정되는 것이 원칙이므로 그 진정성립은 특별한 사정이 없는 한 부정할 수 없다. 나아가 그 진정성립을 부정하기 위하여는

282) 위 2.마.캐나다 참조.

283) 위 2.나.유럽연합 참조.

284) 위 2.바.호주 참조.



판결문에 반드시 이유를 설시해야 한다.<sup>285)</sup>

(나) 주요 출신국 공문서 양식 데이터베이스 축적

앞서 살펴본 대로 외국공문서라 하더라도 진정성립을 일응 추정하는 것이 타당하다. 그러나 수기로 작성된 판결문 등 형식상 우리나라의 공문서와 같은 추정을 하기 어려운 공문서가 빈번하게 제출되는 것도 사실이다. 이 같은 경우를 대비하여 공문서가 많이 제출되는 국가의 경우 이미 진정성립이 인정된 공문서의 양식을 모아 데이터베이스로 축적하는 것이 도움이 될 수 있을 것이다. 다만, 공문서의 양식을 모은다 하더라도 일률적인 형식을 발견할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우라 하더라도 선불리 공문서의 진정성립을 부정해서는 안 된다. 공문서의 진위가 의심스러우면 법원이 적극적인 조사를 통해 허위 여부를 판단하되, 쉽게 진위를 판명하기 어려우면 합리적 가능성의 기준에 따라 난민 해당성 여부를 판단하여야 한다.<sup>286)</sup>

(다) 보론 : 문서진위 여부의 조사 미비를 이유로 한 처분의 취소

앞서 살펴본 대로 외국공문서라 하더라도 진정성립을 일응 추정하는 것이 타당하고, 공문서의 진위가 의심스러울 때에는 법원이 공문서 양식 데이터베이스 등을 바탕으로 한 적극적인 조사를 통해서 허위 여부를 판단하는 것이 타당하다. 그러나 법무부가 난민심사 과정에서 문서의 진위 여부에 대해서 제대로 된 조사를 하지 않은 채 만연히 문서의 진위가 의심스럽다며 난민불인정결정을 내린 경우로서, 법원이 난민재판 과정에서 그 진위 여부를 직접 판단하기 어려우면 법원은 난민심사 과정에서 문서의 진위 여부에 대한 조사가 미비한 하자를 이유로 처분을 취소하여 법무부가 이를 다시 심사하도록 하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

이러한 ‘문서진위 여부 조사 미비의 하자’는 법무부가 난민심사 과정에서 심사에 관한 의무를 다하지 못하였다는 것을 의미한다. 이 경우 법무부는 난민신청자가 제출한 문서를 충실하게 심사할 의무가 있음에도 이를 다하지 못한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 또한 「난민법」 제9조에 의하여 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하여야 하는 법무부로서는 문서의 진정성립을 바로 인정하기 어려운 경우에는 문서의 진위에 대한 적극적인 조사를 통해서 그 문서가 박해의 우려를 뒷받침하는 증거로 활용될 수 있는 방안을 찾아야 할 의무가 도출된다고도 볼 수 있다. 즉, 「난민법」 등의 해석을 통해서 ‘난민신청자가 박해의 우려를 뒷받침하는 증거로 외국의 공문서를 제출하였으나 그 진정성립을 바로 인정하기 어려운 경우, 적극적인 조사를 통해 그

285) 대법원 1986. 6. 10. 선고 85다카180 판결, 대법원 1990. 11. 23. 선고 90다카21022 판결 등은 국내에서 작성된 공문서에 관한 판결이지만, 외국공문서의 경우에도 적용될 수 있을 것이다.

286) 이해영, 표현덕, 위의 글, 595.

진정성립을 확인함으로써 해당 문서가 난민신청자에게 유리한 자료로 활용될 수 있도록 할 법무부의 의무'가 도출될 수 있으며, 난민심사 과정에서 이 의무를 다하지 못한 행위는 그 자체로 처분의 하자에 해당한다고 볼 수 있다. 난민심사 과정에서 난민심사 당국이 문서의 진위 여부를 확인할 의무는 비교법적으로도 유사한 내용이 확인된다.<sup>287)</sup>

난민재판에서 '난민심사 과정에서 난민심사 당국이 문서의 진위 여부를 충분히 확인해 성립을 인정하거나, 문서진위 여부에 대한 소정 내의 증거조사를 통해서 진위를 가리는 등 진위 여부를 직접 판단하는 방법이다. 두 번째는 법원이 심사의 미비를 이유로 처분을 취소하여 법무부가 문서진위 여부에 대한 충실한 조사를 거쳐 처분을 다시 내리도록 하는 방법이다. 전자는 분쟁을 일회적으로 해결할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 반면 해외 공문서 양식에 대한 데이터베이스가 구축되어 있지 않고 해외 공문서의 진위 여부에 대한 감정절차도 활발하지 않은 현재의 상황에서는 법원이 직접 판단을 내리는 데에 어려움이 따른다는 점에서는 후자가 타당하다. 또한 후자와 같은 판결이 내려진다면 향후 법무부가 문서의 진위 여부를 충실하게 조사하게 될 것이라는 효과도 기대해볼 수 있다. 둘 중에 어느 방법이 타당하다고 단언하기는 어려우나, 적어도 후자의 방안도 긍정적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

287) 위 2.다 영국, 2.바 호주 등.



## 6. 결 론

### 가. 난민신청자의 자발적인 동의를 전제로 한 사실조회의 필요성

「난민법」이 난민신청자의 인적사항 등의 공개를 금지하고 있는 점은 명확하고, 다른 해석의 여지가 없다. 난민신청자가 외국 공문서를 제출하는 경우, 사실조회가 필요한 경우가 있는 것은 사실이다. 그러나 난민신청자의 동의가 전제되지 않은 사실조회는 「난민법」에 위반될 소지가 다분하므로, 사실조회 과정에서 난민신청자의 동의는 반드시 필요하며 당사자의 동의가 없다면 사실조회는 할 수 없고 해석도 안 된다. 이와 같은 난민신청자의 동의는 자발적이고 그 내용을 충분히 이해한 것이어야 한다.

### 나. 난민신청자의 인적사항 등이 공개될 위험을 방지하기 위한 노력의 필요성

당사자의 동의를 받아 사실조회를 한다고 하더라도 난민신청자의 인적사항 등이 공개될 위험을 방지하기 위한 노력을 기울여야 한다. 사실조회사항은 해당 판결문이 난민신청자에 대한 진정한 문서인지 여부를 묻기보다는 판결문의 성명 등 인적사항을 익명화하고 판결문의 작성방식과 취지에 비추어 법원에서 발급한 진정한 문서인지 여부를 묻는 것이 바람직하다. 법무부와 법원에서는 이와 관련된 지침 또는 매뉴얼을 작성하는 것이 바람직하고, 지침을 작성하지 않는다고 하더라도 최소한의 기준은 마련하여야 한다.

### 다. 난민재판 진행 중 소정 외에서 이루어지는 사실조회의 근절

난민재판이 진행 중임에도 불구하고 소정 외에서 이루어지는 사실조회는 법률상 근거가 없고, 법원의 절차주재권과 난민신청자의 절차적 권리를 침해하며, 난민인정절차의 공정성과 적정성을 저해한다. 따라서 이러한 사실조회는 근절되어야 한다. 사실조사가 필요한 사항이 있다면 사실조회 신청 등 소정 내의 절차에서 증거조사가 이루어지도록 함으로써, 소송상대방인 난민신청자 측의 절차적 참여가 이루어지는 가운데 법원의 주재 하에 공정하게 절차가 진행되어야 한다.

### 라. 사실조회에 관한 난민신청자의 절차적 권리 보장

「난민법」 제11조에 근거하여 관계 행정기관 등에 대해 사실조회가 이루어질 경우 관련 내용이

난민신청자에게 공유되어야 하고, 난민신청자에게 사실조회에 대해 의견을 낼 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 먼저 사실조회 의 개시 단계에서부터 난민신청자에게 개시 사실이 즉시 통지되어야 한다. 이때에는 사실조회 대상과 내용, 절차, 방식에 관한 내용이 함께 통지되어야 한다. 이러한 통지를 토대로 난민신청자는 사실조회 대상과 내용, 절차, 방식에 대해서 의견을 개진할 수 있어야 한다. 사실조회 과정도 난민신청자에게 공유되어야 한다. 사실조회 결과가 도착하면 그 내용이 즉시 난민신청자에게 통지되어야 한다. 이를 토대로 난민신청자는 조사의 보완을 요청할 수 있어야 하고, 조사결과에 대한 의견을 개진할 수 있어야 한다.

## 마. 난민심사기록의 관리 강화와 적극적인 공개, 재판에서의 제출

난민심사 과정의 모든 문서는 그 목록이 작성되어야 하며, 기록으로 편철되어 관리되어야 한다. 처분 이후에는 난민신청자가 처분에 대한 불복여부를 판단하고 이의신청 및 난민재판을 준비할 수 있도록 기록 전체가 입수 가능해야 한다. 심사 과정에서도 원칙적으로 난민신청자가 기록을 입수할 수 있어야 하고, 예외적으로 심사의 공정성에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 명백한 이유가 있는 부분만 입수가 제한되어야 한다. 법무부는 난민재판에서 난민심사기록을 모두 법원에 제출해야 한다. 「난민법」 제9조에 따라 법무부장관은 난민신청자에게 유리한 자료를 적극적으로 수집하고 심사 자료로 활용해야 하는 의무가 있으므로 난민심사과정에서 수집된 증거는 모두 재판에 현출되는 것이 마땅하다. 만약 법무부가 난민심사기록을 제출하지 않는다면 법원은 문서제출명령을 통해서 난민심사기록이 재판에 현출 되도록 해야 한다.

## 바. 법무부 측 국가정황정보 데이터베이스의 확충과 적극적인 공개

국가정황정보를 적극적으로 수집, 관리 및 유지하는 것은 다음과 같은 측면에서 난민지위 심사에 기여한다. ①난민신청자 출신국의 객관적인 정황이 난민 사유에 부합하는지 평가하는 자료로서 활용될 수 있고 ②제출된 서류의 진정성립을 난민심사당국이 적극 심사할 수 있도록 돕고 ③나아가 난민신청자의 인적사항 공개를 최소화하는 방식으로 제출된 서류 평가 및 진위확인을 할 수 있도록 할 것이다. 구축된 국가정황정보 데이터베이스는 공개되는 것이 바람직하다. 이로써 난민신청자의 사법접근 및 권리구제를 돕고 데이터베이스 상 내용의 정확성 및 공신력 담보, 그리고 국가정황정보에 기반하여 내려진 난민심사 결정에 대한 신뢰 확보에 기여할 것이다. 더 넓게는 난민심사제도의 안정성에 기여하는 “생태계”(법률지원 등) 구축에도 도움이 될 것으로 보인다.



## 사. 난민재판의 특수성을 고려한 증명책임의 완화 또는 전환 필요

난민의 특수성을 고려하여 난민재판에서는 ‘합리적 가능성’ 내지 ‘의심스러운 경우에는 신청인에게 유리하게’ 원칙이 반드시 적용되어야 한다. 난민신청자로서는 박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포에 대한 증명책임을 부담하지만, 신빙성 있는 진술을 하면 증명책임을 다한 것이 되고, 진술을 뒷받침하는 자료까지 제출할 의무는 없으며, 오히려 심사관이 반증을 제시하여야 한다. 합리적 가능성 원칙을 관철하기 위하여는 결국 난민의 진술 신빙성 평가에 중점을 두게 될 수밖에 없다. 난민재판에서 입증의 대상이 되는 주요사실은 박해에 대한 ‘충분한 근거가 있는 공포’의 여부이므로, 이를 위하여는 당사자 신문 및 구술심리를 강화하여야 한다. 다만, 난민신청자의 진술의 신빙성 판단은 여러 간접사실을 종합하여 추론할 수밖에 없으므로 일률적으로 판단하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 증명 기준과 정도에 관한 용이한 판단을 위하여 매뉴얼 및 내부 지침을 작성하는 것을 고려해 볼 수 있다.

### 아. 법원의 적극적 석명 및 직권조사 의무

난민재판에서 난민신청자가 승소한 판결을 살펴보면, 증거조사가 충실히 이루어진 것을 발견할 수 있다. 이는 난민재판에서 당사자의 적극적인 증거 제출과 법원의 석명 노력이 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다. 「행정소송법」에 따르면, 법원은 필요하다고 인정할 때에 직권으로 조사를 할 수 있고, 대법원 역시 법원의 적극적 석명 및 직권 조사, 심리 의무를 인정한 바 있다. 법원은 난민신청자가 주장하지 않더라도 기록에 나타난 사실에 대해서 직권으로 심리, 판단할 수 있고, 당사자에게 구체적인 사실에 관하여 석명할 의무가 있다.

### 자. 외국공문서 진정성립 추정을 위한 방안 마련

외국 공문서의 진정성립을 추정하는 데 있어서 가장 큰 난점은 어떤 문서가 외국의 공문서인지 여부를 문서의 방식 등 ‘외관’을 통해 판단하기 어렵다는 것이다. 그렇다 하더라도 피고의 반증이 없는 한 「민사소송법」의 취지에 따라 원칙적으로 외국 공문서의 진정성립은 추정되어야 한다. 적어도 충분한 증거 없이 단순히 추측만으로 문서의 진위 여부를 판단해서는 안 된다. 캐나다 등 외국 판례에서 구체적으로 문서의 진위 여부를 의심할 만한 경우와 그렇지 않은 경우의 예시를 제시하고 있다. 이를 참조하여 단순한 추측에 기반하여 진위를 의심하는 사례는 배제할 수 있을 것이다. 외국 공문서라 하더라도 진정성립은 특별한 사정이 없는 한 추정되어야 하고, 그 진정성립을 부정하기 위하여는 판결문에 반드시 그 이유를 설시해야 할 것이다.



난민심사 및 난민재판 과정에서의  
출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구 보고대회

**보고대회 토론문**

**「난민심사 및 난민재판 과정에서의  
출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구」 토론문**

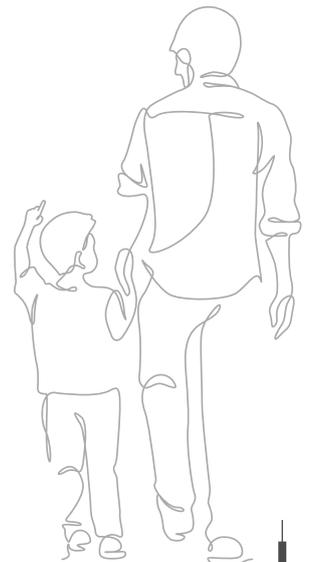
**토론문 1**

하정훈 재판연구관 | 대법원

**토론문 2**

박영아 변호사 | 공익인권법재단 공감

대한변호사협회





# 「난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구」 토론문



## 1. 들어가기에 앞서

- 우선 난민신청자의 출신국 사실조회 문제와 관련하여, 해외의 실무례를 충실하게 소개해주시고 이에 따라 나아갈 방향을 제시해주신 보고서 집필진께 깊이 감사드립니다.
- 위 보고서를 통해 난민인정심사 및 재판 과정에서 자칫 소홀하게 여길 수 있었던 난민법 제17조의 중요성을 새기게 되었고, 난민법 제17조의 취지가 재판실무에서 보다 적극적으로 구현되기 위해 법원 내부적으로도 이에 대한 실무례를 정립할 필요가 높다는 인식을 갖게 되었습니다.

## 2. 일반행정예 대비하여 본 난민인정절차 및 난민재판 특수성

- 보고서에 반복적으로 지적되었듯이, 난민신청자는 출신국에서 박해를 피해 입국한 자들로서 스스로 난민인정요건에 해당한다는 점을 적극적으로 입증하기 어렵다는 점을 본질적 속성으로 하고 있습니다. 게다가 난민신청자들의 출신국은 대부분 행정·사법 체계가 온전히 갖춰져 있지 않은 국가이다보니 우리나라에서 일반적으로 요구되는 수준의 신뢰도 높은 증거를 확보하기도 어려운 상황입니다.
- 이런 점에 더해 난민신청자가 박해를 받을 가능성이 있는 국가로 강제송환할 경우 개인의 생명·신체에 대한 중대한 침해가 일어날 가능성이 높다는 점에서 난민인정절차의 다음과 같은 특수성이 도출됩니다.

- [즉] ① 행정청은 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집할 의무를 부담하고, ② 난민 인정요건에 관한 입증의 정도가 낮아져야 한다는 점입니다.
- 위와 같은 난민절차의 특수성은 우리나라의 난민인정절차에도 형식적으로나마 인정되고 있습니다. 난민법 제9조는 법무부장관으로 하여금 난민신청자에게 유리한 자료를 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하도록 하고 있고, 대법원도 난민신청인의 신빙성 판단의 기준을 완화하여야 한다는 판시를 낸 적이 있습니다(대법원 나르씨스 판결)
- 이하에서는 난민인정절차에서의 위 두 가지 특성에 관하여 보고서가 제안한 내용에 관하여 토론하고자 합니다.

### 3. 난민소송에서 행정청의 지위에 관한 문제

- 보고서에 언급된 것처럼 난민소송절차에서의 행정청은 한편으로는 ① 난민에게 유리한 자료도 적극적으로 수집할 의무를 부담하는 객관적 심사결정권자로서의 지위를 가짐과 동시에, ② 민사소송법을 준용하는 행정소송절차에서의 대립당사자로서의 지위를 갖습니다.
- 우선 전자의 지위와 관련하여, 난민불인정결정에 대한 취소소송이 제기되면, 행정청으로서는 난민심사과정에서 확보한 자료를 전부 제출할 의무가 있다는 점에 관하여 전적으로 동의하고, 이를 위해 행정청으로서는 해당 자료를 형사사건의 수사기록에 준하여 편철하여 보관하여야 한다는 지적에도 동의합니다.

#### 가. 취소소송 제기 후의 소정의 사실조회 제한의 문제

- 그런데 난민불인정결정에 대한 취소소송이 제기된 후 소정의에서 행정청의 사실조회 등의 증거수집을 제한할 이론적 근거가 있는지는 다소 의문입니다.
- 보고서에서는 형사소송절차에서 기소 후의 수사가 제한된다는 점을 근거로 들었으나, 난민불인정결정에 대한 취소소송에 형사소송절차를 준용할 이론적 근거는 상당히 약합니다.
- 오히려 일반적으로 행정처분에 대한 취소소송이 제기된 경우 행정청이 그 처분의 적법성을 입증하기 위해 소정의에서 증거를 수집하는 것이 제한된다고 볼 근거가 없고, 난민인정절차에서도 이는 마찬가지로 적용되어야 하지 않을까 싶습니다.
- 우리 행정소송절차는 대립당사자주의를 근간으로 하는 민사소송절차를 준용하고, 직권주의적



요소는 보충적으로 적용될 뿐이므로, 행정청이 소정외에서 증거를 수집하여 제출한다고 하여 법원의 절차주재권이 침해된다고 보는 것도 어렵습니다.

- ➡ 만약 그와 같이 볼 경우 소정외에서 행정청에 의한 증거수집이 이루어지는 다른 행정소송에서도 법원의 절차주재권이 침해된다는 것인데, 이는 우리가 상정하는 행정소송과는 결을 달리합니다.
- ➡ 보고서는 마치 난민불인정결정에 대한 취소소송이 모든 증거조사가 공판정에서 이루어져야 한다는 공판중심주의가 적용되는 소송과 유사하다고 전제로 한 것 같은데, 우리나라의 행정소송은 오히려 민사소송절차를 준용하고 있습니다.
- 보고서에서 소정외의 사실조회를 제한하여야 한다는 근거로 법원을 통해 사실조회 등이 이루어질 경우 난민신청자의 절차적 권리가 보장될 수 있다는 점을 들고 있습니다.
- 법원을 통해 사실조회가 이루어질 경우 난민신청자가 해당 사실조회가 이루어지기 전에 의견을 개진할 수 있고, 사실조회와 그 결과를 모두 투명하게 고지받을 수 있다는 점에서 절차적 권리가 충분히 보장받을 수 있을 것입니다.
- 그러나 이는 출입국행정청에 의한 사실조회가 이루어지는 절차 전방에 대하여 난민신청자의 절차적 권리를 보장하고, 투명성을 제고하는 방향으로 진행되어야 할 문제로 보입니다.
- 물론 소정외의 사실조회를 제한할 경우 취소소송이 제기된 후의 난민신청자의 절차적 권리가 보장받을 수 있다는 현실적인 이점이 있다고는 하나, 위와 같은 현실적 필요성만으로 취소소송 제기 후의 소정외 사실조회가 제한되어야 한다고 볼 이론적 근거가 되기에는 부족하지 않나 싶습니다.
- 나아가, 현실적 필요성이라는 측면에 비추어 볼 때도 난민신청자가 소송절차에서 한 주장의 진위를 파악하기 위해 사실조회를 거칠 필요가 있는데, 사실조회를 할 것이라는 내용이 미리 난민신청자 측에 알려지게 될 경우 난민신청자가 주장한 대로 진술하도록 사전에 진술내용을 공모할 수도 있다는 위험도 있습니다.
  - ➡ 이런 점에서 행정청으로서는 취소소송 제기 후에도 난민신청자에게 알리지 않고 독자적으로 증거조사를 할 현실적 요청도 있어 보입니다.
  - ➡ 물론 위와 같은 조사를 수행한 후에는 사후적으로 그와 같은 조사를 하였다는 사실과 그 조사결과를 난민신청자에게 전부 공개하고, 그 조사 과정에서 난민의 신분이 출신국 당국에 노출되지 않도록 유의하여야 한다는 점은 동일하게 적용되어야 할 것입니다.

## 나. 문서진위 여부의 조사 미비를 이유로 한 처분의 취소 문제

- 난민인정절차에서 행정청의 지위는 단지 난민신청자가 주장하는 사항을 소극적으로 판단하는 것이 아니라 적극적으로 유리한 자료도 수집할 의무가 있는 지위에 있다는 점은 반복적으로 지적된 부분입니다.
- 보고서 83면 이하에 기재된 내용, 즉 문서진위 여부의 조사 미비를 이유로 난민불인정결정을 취소해야 한다는 주장은 위와 같은 행정청의 의무를 포착하여, 행정청이 난민법에서 정한 적극적 조사의무를 수행하지 않은 경우 난민불인정결정을 위법하다고 판단하여야 한다는 결론으로 보입니다.
- 이는 마치 재량권 일탈·남용의 하자 유무를 심사할 때에 ‘재량권의 불행사’를 독립적인 처분 취소 사유로 삼는 구조와 유사하다고 보입니다.
- 그런데 재량권의 불행사를 취소사유로 삼는 것은 행정권을 행사하는 주체가 행정청이라는 점을 존중하여 재량권이 행사되지 않은 경우 그 재량권을 다시 한 번 행사할 기회를 부여하겠다는 취지가 있습니다.
  - ➡ 법원은 재량권 행사의 결과가 적법한지에 대한 판단을 하지 않은 채 행정청으로 하여금 다시 재량을 행사할 기회를 준다는 점에서 행정청의 재량적 판단을 존중하는 데에서 도출되는 법리입니다.
- 그런데 ‘문서진위 여부의 조사’의 경우 사실인정의 문제로서 행정청의 재량적 판단이 문제될 여지가 적습니다.
- 그리고 난민인정요건에 해당하는지에 대한 판단도 행정청에게 어떤 재량이 있다고 보기 어려우므로, 법원으로서도 행정청의 적극적 자료수집의무 위반을 이유로 처분을 취소할 이론적 근거도 약합니다.
- 즉, 난민인정요건에 해당하는지 여부에 관하여는 법원이 행정청으로 하여금 적극적으로 자료를 수집한 뒤 다시 한 번 판단하게 하는 방법으로 그 재량적 판단을 존중할 필요성이 높은 영역이 아니라는 뜻입니다.
- 따라서 법원으로서도 소송절차 내에서 유리한 자료가 제출되면 이를 토대로 난민인정요건 해당 여부에 대하여 독자적으로 판단하는 것이 바람직하다고 사료됩니다.



## 4. 난민인정요건에 관한 증명의 정도 완화의 문제

- 우리나라의 난민인정절차에서 난민인정요건의 증명의 정도가 지나치게 높다는 점은 통계적 수치를 통해 직관적으로 알 수 있습니다.
- 그런데 이와 같은 문제를 현실적으로 해결할 방법을 찾기는 대단히 어려운 점이 있습니다.
- 우선 법원에서 난민소송을 담당하는 판사들은 순환보직의 형태로 경력 중 일부분만 난민재판을 담당하게 되고, 난민재판을 담당하는 경우에도 난민재판 외에 다른 일반 행정소송 사건도 계속 담당합니다.
- 그와 같은 경우 법관이 수년간 재판을 하면서 체득한 증명의 정도를 난민 사건에 대하여만 유독 달리 적용한다는 것이 대단히 어려울 수 있습니다.
  - ➡ 특히 난민재판을 담당하면서 체류기간 연장 목적의 남용적 난민신청자들을 반복적으로 경험하게 될 경우 증명의 정도를 달리해야 한다는 원칙을 충실히 구현하기 어려울 수도 있습니다.
- 일반적인 소송절차에서는 문서로서의 입증이 대단히 중요하고, 객관적 제3자가 아닌 당사자들의 진술에 큰 무게를 두지 않는데, 수년간 위와 같은 일반소송절차를 진행한 법관들로서는 기존의 재판방식과 증명의 정도를 탈피하기가 쉽지 않을 수 있습니다.
- 이와 같은 점에서 우리나라의 난민소송에서도 문서 및 그 진정성립 유무를 강조하는 듯한 실무례가 형성되었을 것으로 보입니다.
- 이처럼 난민인정절차 및 난민재판은 보고서에서 지적한 특수성이 있기 때문에 해당 소송에 관한 전문적 법리를 발전시켜나갈 전문법관 또는 전문법원이 요청되는 측면도 있어 보입니다. 그러나 이는 지나치게 거시적인 논의로 보입니다.
- 결국, 현재 난민심사결정권자들이 난민인정요건에 대한 완화된 입증의 정도를 구체적인 사건에서 적용할 수 있도록 하는 방법을 모색하는 것이 당면한 과제라고 할 것입니다.
- 그런데 이는 현실적으로 실현하기 대단히 어려운 측면이 있습니다.
- 우선, ‘50% 이하의 가능성이 있어도 난민으로 인정되어야 한다’는 서술은 매우 추상적이고 주관적 이어서 구체적인 사례에서 어떻게 구현되는지를 알기 어렵습니다. 저도 위 기준이 실제 사건에 적용될 때 어떠한 모습으로 적용되는지를 아직도 정확하게 안다고 말할 수 없습니다. 따라서 단순히 증명의 정도가 완화되어야 한다고 강조하는 것은 자칫 추상적이고 공허한 구호에만 머물 위험이 높습니다.

- 특히, 모든 사건은 개별 사안마다 사실관계를 달리하고, 그 사안에서 실제 법정에서 당사자의 진술 등을 통해 받을 수 있는 인상도 다르기 때문에 개별 법관이 어떠한 증명의 정도로 판단을 하였는지를 알기도 대단히 어렵습니다. 개별 사건에서 법관이 어떠한 증명의 정도를 적용하였는지는 판단자의 내심의 영역의 문제이기 때문입니다.
- 이와 같은 상황에서 우리나라 법관들이 난민인정요건의 국제적으로 통용되는 기준과 달리 너무 엄격한 증명의 정도를 요구하고 있다고 주장하는 것 또한 개개의 법관들로서는 받아들이기 어려운 측면도 있을 수 있습니다.
- 대법원 또한 이미 나르씨스 판결을 통해 난민인정요건에 관한 입증정도가 완화된다는 법리를 실시하였기 때문에 이에 관한 새로운 실시가 이루어질 여지도 적습니다.
- 따라서 난민인정절차에서의 '완화된 증명기준'이 무엇인지를 구체적으로 나타내고 개별 사례를 통해 습득할 표본을 제시하는 것이 중요하다고 보입니다.
- 법실무는 도제식으로 습득하고 체득하는 부분이 많은데, 우리나라는 난민인정요건의 증명책임의 정도에 관하여 국제적으로 통용되는 기준을 도제식으로 습득할 기회가 없었고, 그 결과 현재 법원은 일반소송에서 적용하던 증명의 정도를 난민소송에도 그대로 적용하고 있다는 비판을 받고 있습니다. 이런 점에서 위와 같은 구체적 사례를 기반으로 한 교육자료가 큰 도움이 될 것이라는 기대를 갖고 있습니다.
- 외국의 구체적 사례 중에 우리나라의 현재 엄격한 기준으로는 난민으로 인정되지 않았을 것이나 국제적으로 통용되는 증명정도에 관한 기준으로는 난민으로 인정된 사례집을 충실하게 만들어 난민심사결정권자(출입국행정청, 서울행정법원 등)에 대한 교육자료로 활용하는 것이 가장 효과적이지 않을까 합니다.
- 그리고 위와 같은 자료는 난민신청자의 진술 모순, 객관적 증거의 부재, 객관적 사실과의 불일치, 공문서의 진정성립, 박해사실에 대한 진술의 구체성 부족, 주목가능성과 같이 난민심사결정권자가 난민 불인정사유로 삼는 대표적인 유형별로 해외 사례들을 수록하는 것도 방법이라고 보입니다.
- 물론, 난민인정요건에 관하여 엄격한 증명을 요구하는 현재 실무의 모습은, 북미·유럽에 비해 난민과 외국인에 대하여 다소 배타적인 태도를 취하는 사회의 분위기나 문화와도 관계가 있다고 할 것입니다.
- 그러나 최소한 법을 해석하고 적용하는 기관에서는 위와 같은 해외 사례에 대한 꾸준한 홍보 및 교육 등을 통해, 외국인에 대한 추상적인 두려움과 같은 감정을 넘어 국제적으로 통용되는 기준에 근거하여 유의미한 변화를 이끌어낼 수 있기를 기대합니다.

# 「난민심사 및 난민재판 과정에서의 출신국 사실조회 문제에 대한 개선방안 연구」 토론문



박영아 변호사 | 공익인권법재단 공감

1. 연구보고서는 난민사건에 제출된 공문서의 진정성립 판단을 위한 출신국 주재 한국대사관에 대한 사실조회 문제부터 난민사건에서의 입증책임 문제까지 광범위한 주제를 다루고 있다. 서로 연결되어 있는 주제들인 만큼 연구보고서의 이러한 범위설정이 적절하다고 생각한다. 결론에 대해서도 큰 이견이 없다. 이하에서 몇 가지 고려사항들을 첨언하고자 한다.
2. 난민인정의 요건사실은 “인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해”를 “이유로” “박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포”로 인하여 “국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인” 또는 “상주국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인”이다. 그러므로 난민사건에서 확인되어야 하는 것은 ①신청인의 국적, 무국적인 경우 상주국, ②신청인의 신분과 이력이 다섯 가지 난민사유 중 하나로 포섭되는지 여부, ③신청인이 그러한 신분과 이력으로 인하여 출신국으로 귀환할 경우 박해의 위험이 있는지 여부라고 할 수 있다. 이 중 신청인의 신분과 이력은 과거 또는 현재의 사실에 해당하는 반면, 박해의 위험은 아직 발생하지 않은 일에 대한 것이다. 이와 관련, 입증책임에 대해 논할 때 사실에 대한 것인지, 위험에 대한 것인지를 구분할 필요가 있다고 생각한다. 왜냐하면 엄밀히 말하면 과거 또는 현재 사실에 대해 50%의 개연성이 있다고 하는 것과 아직 발생하지 않은 일에 대해 50%의 개연성이 있다고 하는 것은 같은 의미라고 볼 수 없기 때문이다. 아직 발생하지 않은 장래의 박해에 대해 10%, 20%, 30%... 90%의 개연성이 있으므로 박해 가능성을 인정하겠거나 하지 않겠다는 것은 사실인정의 문제라기보다 어느 정도의 위험성을 감수할 것인지 평가의 문제에 더 가깝다고 할 수 있다. 여기서 반드시 고려되어야 하는 것은 장래에 어떤 일이 발생할 확률을 예측하는 것 자체가 어렵고, 박해 받을 위험이 10%라고 하더라도 결코 적은 확률이라고 볼 수 없다는 점이다.

3. 한편, '의심스러운 경우 신청인의 이익으로'의 원칙을 과거 또는 현재의 사실에 적용하는 경우 난민 요건과 관련된 사실이 인정될 수 있다는 합리적 의심이 존재하는 때 신청인의 이익으로 판단해야 한다는 의미가 된다. 해당 원칙을 박해 가능성에 대한 평가에 적용하는 경우 박해의 개연성이 어느 정도인지 판단할 수 있는 국가정황정보 등 객관적 정보가 충분하지 않을 때 또는 박해의 가능성을 배제할 수 없을 때 신청인의 이익으로 판단해야 한다는 것이다. 이때 중요한 것은 신분과 이력 등 난민 요건과 관련된 사실을 먼저 특정하고, 인정 여부를 판단한 후 박해 가능성을 판단해야 한다는 것이다.<sup>1)</sup> 이때 진술의 대한 신빙성 평가는 특정 사실의 인정 여부의 한 요소이다. 그러나 많은 경우 진술의 신빙성에 대한 부정적 평가 후 난민 요건과 관련된 사실 인정 여부에 대한 판단 없이 바로 "충분한 근거가 있는 공포"가 없다는 결론으로 넘어가는 것을 볼 수 있다. 이러한 판단구조하에서 진술의 신빙성에 대한 의심이 바로 박해 가능성의 부정과 연결되고, 진술의 신빙성에 대한 평가와 박해 가능성에 대한 평가가 다분히 주관적 기준에 따라 이루어질 가능성이 높기 때문에 '의심스러운 경우 신청인의 이익으로' 원칙이 작동될 가능성이 작다.
4. 그러한 점에서 현재의 실무는 '의심스러운 경우 신청인의 이익으로'와 상당히 동떨어져 있다고 볼 수 있다. 과거와 현재의 신분과 이력에 대해서는 확신에 이르는 입증을 요하고, 장래의 박해 가능성에 대해서도 귀국 후 짧은 시일 안에 박해를 받을 가능성이 높다는 점에 대한 설득을 요구한다. 국내 피신 대안과 관련해서도 재이주 지역에 정착하여 최소한의 인간다운 생활을 영위할 가능성이 있는지 여부에 대한 입증책임이 심사당국에 있음에도 구체적으로 따지지 않고, 박해의 주체가 사인인 경우 만연히 박해의 위험이 아닌 다른 지역에서 안전하게 살 수 있다고 전제하는 경우가 많다.
5. 국가정황에 대한 사실인정의 중요성 역시 여전히 간과되고 있다. 국가정황정보는 난민요건과 관련된 사실 인정의 중요한 근거가 됨과 동시에 확정된 사실관계, 즉 신청인과 같은 신분과 이력을 가진 사람의 경우 박해받을 위험이 있는지를 판단하는 기준을 제공한다. 즉, (박해가능성과 관련된) 국가정황정보는 난민신청인의 박해가능성에 대한 직접증거에 해당한다고 볼 수 있다.
6. 국가정황정보의 중요성에 대한 간과는 난민신청인이 제출한 증거서류의 진정성립 여부 확인에 부여되는 비중과 대비된다. 형사판결문의 진정성립여부가 많이 문제되었던 난민사건은 주로 특정국가에 집중되었던 것으로 알고 있는데, 연구보고서에서도 언급하고 있듯이 해당 국 정부가 공식외교채널을 통한 것을 요청할 때까지 진정성립여부에 대한 확인은 해당 국 주재 한국대사관의

1) Allan Mackey et al., A Structured Approach to the Decision Making Process in Refugee and other International Protection Claims (2017), International Association of Refugee Law Judges



자문변호사가 형사판결문에 적힌 인적사항과 사건번호를 가지고 해당 판결을 한 법원에 가서 실제 사건기록이 있는지 확인하는 방식으로 이루어진 것으로 알려져 있다. 이러한 방식으로는 난민신청인의 인적사항과 난민신청사실(또는 정황)이 출신국 정부에 알려질 가능성을 배제할 수 없다. 그럼에도 불구하고 해당 판결문의 진정성립여부가 난민사건의 결과를 좌우하는 재판실무로 인해 소송대리인 입장에서 할 수 있는 최선은 그러한 위험이 있음을 알리고 본인에 관한 정보가 출신국 정부에 알려지는 위험과 사실조회를 거부했을 경우 받을 불이익(난민불인정) 사이에 선택권을 주는 외에 없다. 따라서 이번 연구를 계기로 난민신청인의 인적사항과 난민신청을 한 사실이 출신국 정부에 알려질 위험이 있는 방식의 사실조회는 허용될 수 없다는 원칙이 확립되길 바라는 마음이다. 법원 역시 사실조회 신청을 권유하기 전에 사실조회가 어떻게 이루어지는지, 신청인의 인적사항과 난민신청사실이 출신국 정부 등 잠재적 박해자에 알려질 가능성이 있는지 확인할 필요가 있다.

7. 이와 관련, 미국의 비호심사관들이 사실조회 결과의 회신이 제시간에 이루어지지 않는 점, 비밀유지의 원칙으로 인해 조회할 수 있는 정보가 제한적인 점, 그리고 문서 하나의 진위 여부에 비호 심사의 결과가 달린 경우가 적기 때문에 사실조회 절차를 드물게 이용한다는 조사결과에 주목할 필요가 있다.
8. 서류의 진정성립 여부 이전에 그 내용에 대한 파악이 우선되어야 할 터인데도, 적어도 직접 수행한 사건들에 비추어 볼 때 신청서와 진술서 외에 본국 언어로 작성된 증거서류가 난민심사 단계에서 당국에 의해 번역되는 경우가 매우 드물다. 예산확보의 어려움을 고려하더라도, 면접 과정에서라도 난민신청인이 해당 서류를 제출하는 취지를 파악하고 번역 필요성을 판단하려는 경우도 많지 않은 것으로 보인다. 사실조회를 결정적 입증방법으로 간주하기 전에 선행되어야 하는 조치들이라고 생각한다.
9. 한편, 출신국 주재 한국대사관에 대한 사실조회는 해당 대사관에서 활용하는 인력 등에 따라 그 신뢰성의 편차가 큰 것으로 보인다. 직접 수행한 사건에서 사실조회 회신 내용 자체로 보아 어떤 문서인지 전혀 이해하지 못했음이 분명한 경우도 있었다.
10. 위와 같은 문제점을 고려할 때 외부 기관에 대한 사실조회 등의 조사절차를 명확히 하여 투명하게 운영하고 당사자의 의견 제출 기회와 조사 결과를 알 수 있도록 보장할 필요가 있다는 보고서의 지적에 동의한다.

11. 다만 난민심사 과정에서 심사 당국이 문서의 진위여부를 충분히 확인하지 않은 하자를 처분취소 사유로 삼아야 한다는 제안에 대해 다소 유보적이다. 객관적 근거 없이 신청인이 진정성립을 입증하지 못함에 터 잡아 만연히 “위조의 의심”이 있다는 이유로 증거능력을 부정하거나 나아가 이를 근거로 진술의 신빙성을 부정하는 근거로 삼는 것은 문제가 있지만, 어떠한 경우에도 문서의 진위가 반드시 확인되어야 난민사건을 판단할 수 있다는 전제 자체가 잘못되었다고 보기 때문이다.
12. 난민신청인의 진술로 파악할 수 있는 정보 외에 객관적 국가정황정보를 조사하고 제시할 의무는 난민심사 당국에 있다고 본다. 보고서도 지적하는 바와 같이 난민법 제9조는 법무부장관에 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하도록 의무를 부과하고 있는바, 국가정황정보 조사는 상당한 전문성을 요함과 아울러, 주로 영어, 불어, 독일어 등의 언어로 작성되어 있어 조력을 받지 못하는 이상 신청인에게 접근성 자체가 없는 경우가 많다. 아울러 국가정황정보는 난민사건의 핵심적 요건사실인 “박해를 받을 수 있다는 공포에 충분한 근거가 있는지 여부”의 중요한 기준을 제공하는 자료이기 때문에 국가정황정보를 조사하지 않은 것은 그 자체로 난민사건을 자의적으로 판단했다고 볼만한 근거가 된다.
13. 난민심사기록이 당사자에게 공개되고, 난민불인정소송에서 전부 법원에 제출될 필요가 있다는 지적에 대해서 전적으로 동의한다.
14. 충실하고 알찬 보고서를 처음부터 끝까지 읽을 기회를 주셔서 감사합니다.