

자유권위원회

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서 제5조 제4항에 따른 자유권위원회의 견해

자유권위원회

사건번호 3742/2020^{*,**}

진 정 인 : 젠틸맨 이사 마굼바(Gentilmen Issa Magumba)
(대리인: 변호사 정신영)

피 해 주 장 인 : 진정인

당 사 국 : 대한민국

진 정 일 : 2020. 5. 1. (최초제출일)

참 고 문 서 : 2020. 5. 26. 자로 당사국에 전달된 위원회 절차규정 제92조에 따른 결정(서면으로 발행되지 않음)

견 해 채 택 일 : 2026. 3. 13.

사 안 : 공항 환승구역에서의 난민 신청 불가로 콩고민주공화국으로 송환될 위험

절 차 쟁 점 : 심리적격성 - 소명 부족;
국내구제절차 미소진

본 안 쟁 점 : 생명권; 고문 또는 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않을 자유; 자의적 구금; 구금 환경

규 약 조 항 : 제6조 제1항, 제7조, 제9조 제1항, 제10조 제1항

선택의정서 조항: 제2조 및 제5조 제2항 (b)호

1.1 진정인 젠틸맨 이사 마굼바(Gentilmen Issa Magumba)는 1974. 8. 10.에 출생한 콩고민주공화국 국민이다. 진정인은 자유권규약 제6조 제1항, 제7조, 제9조 제1항, 제10조 제1항에 명시된 권리가 침해되었다고 주장한다. 선택의정서는 당사국에서 1990. 7. 10. 발효되었다. 변호사가 진정인을 대리하였다.

1.2 위원회는 2020. 5. 26. 신규 진정 및 임시조치에 관한 특별보고관을 통하여 임시조치를 부여하기로 결정하고, 본 진정이 심리되는 동안 진정인을 콩고민주공화국으로 송환하지 않을 것을 당사국에 요청하였다.

* 자유권위원회 제145차 회기에서 채택된 견해(2026. 3. 2.-19.)

** 본 진정 심리에 참석한 자유권위원회 위원 명단: Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Rodrigo A. Carazo, Yvonne Donders, Carlos Ramón Fernández Liesa, Laurence R. Helfer, Konstantin Korkelia, Dalia Leinarte, Bacre Waly Ndiaye, Hernán Quezada Cabrera, Akmal Saidov, Ivan Šimonović, Tijana Šurlan, Teraya Koji, Hélène Tigroudja, and Imeru Tamerat Yigezu. 위원회 절차규정 제108조에 따라 서창록 위원은 본 진정 심리에 참석하지 않았다.

1.3 2020. 9. 7. 당사국은 본 진정의 적격심사를 본안심사와 분리해 진행할 것을 요청하였다. 2021. 3. 11. 위원회는 신규 진정 및 임시조치에 관한 특별보고관을 통하여 본 진정의 적격심사와 본안심사를 함께 진행하고, 임시조치를 유지하기로 결정하였다. 또한 위원회는 진정인이 억류되어 있던 공항 환승구역에서 밖으로 그를 이동시키고, 기본적인 숙소를 제공하며, 적절한 식사와 영양소, 적절한 의료서비스에 대한 접근을 보장할 것을 요청하였다.

사실관계

2.1 진정인은 콩고민주공화국의 사업가였다. 2015년, 진정인은 사업 파트너를 돕기 위해 아부(Abou)와 카타웨자(Kataweza)라는 두 명의 남성 동료를 보냈다. 이후 진정인은 아부와 카타웨자가 콩고민주공화국 동부에서 활동하는 우간다 무장 반군 조직인 연합민주군-우간다해방군(ADF-NALU)에 강제로 징집되었다는 사실을 알게 되었다. 2년 후, 진정인 본인 또한 납치되어 ADF-NALU에 강제로 징집당했고, 베니 지역의 숲에서 군사훈련을 받았다. 훈련 중 진정인은 ADF-NALU 소속 반군이 약물에 취해 다른 사람들을 살해하는 장면을 목격하였다. 또한 진정인은 콜탄, 우라늄, 전기석과 같은 광물을 채굴해야 했다. 진정인은 해당 반군 조직을 범죄조직으로 인지하였으며, ADF-NALU가 정부와 교전하는 틈을 타서 6개월만에 탈출할 수 있었다.

2.2 진정인이 고향으로 돌아왔을 때, 그가 ADF-NALU에 납치되었다는 사실을 아는 사람은 아무도 없었다. 그러나 진정인의 동료인 카타웨자가 살해당하자, 카타웨자의 가족은 진정인을 ADF-NALU의 구성원이라고 비난하며 그의 집을 불태우고 쌍둥이 형제를 살해하였다. ADF-NALU에 가담하였다는 이유로 핍박받을 것이 두려웠던 진정인은 해당 사건을 경찰에 신고할 수 없었다. 진정인의 다섯 자녀와 한 명의 조카 또한 진정인을 반군 소속이라며 비난하는 사람들과 경찰에 대한 두려움 때문에 도망칠 수밖에 없었다. 진정인은 자녀 및 조카와의 연락이 끊겼으며, 현재 그들의 행방을 모르고 있다.

2.3 진정인은 4개월 동안 비룽가 국립공원에 숨어 지냈다. 이후 인도네시아에 있는 친구의 도움으로 콩고민주공화국을 떠날 수 있었다. 진정인은 르완다로 넘어가 키갈리 국제공항을 통해 인도네시아로 출국하였다. 진정인은 본인을 체포하기 위해 콩고민주공화국 정보기관이 인도네시아로 요원을 보냈다고 의심하여 베트남으로 도피한 뒤, 하노이에서 유엔난민기구에 연락하였다. 그러나 도움을 받으려면 방콕으로 가야한다는 권고를 받았다. 진정인은 방콕 대신 팔라우로 떠나기로 결정하였다.

2.4 2020. 2. 15. 팔라우로 이동하던 중 진정인은 아시아나 항공편을 이용한 환승객으로 인천국제공항에 도착하였다. 그는 잠이 들었다가 깨어보니 여권을 잃어버렸다는 사실을 알게 되었고, 더 여행을 지속할 기력이 없다고 느꼈다. 진정인은 공항 입국심사대에 있는 출입국심사관에게 가서 당사국에서 난민신청을 하고 싶다는 의사를 밝혔다(22시 48분). 그는 난민신청 사유에 관하여 간략하게 질의를 받았다. 출입국심사관은 진정인의 진술을 서면으로 기록하고 그의 신분증을 스캔하였다.¹⁾ 또한 출입국심사관은 진정인이 국내 입국심사를 거치지 않은 환승객이기 때문에 당사국에서 난민신청을 할 자격이 없다고

1) 사용된 신분증의 종류(여권 외)에 관해서는 추가적인 정보가 제공되지 않았다.

진정인에게 고지하였다. 진정인은 아시아나항공 직원에게 인계되어 공항 제1터미널 환승구역으로 안내되었다. 진정인은 그때부터 해당 환승구역에 억류되어 있었다. 진정인은 아시아나항공 직원들이 콩고 측 외교관의 도움을 받아²⁾ 그에게 환승구역을 떠나 당사국을 출국하도록 강요하였다고 덧붙였다.

2.5 난민신청 접수가 거부된 이후, 2020. 3. 3. 진정인은 도움을 요청하기 위해 유엔난민기구 한국대표부에 이메일을 보냈다. 유엔난민기구는 한국 변호사들에게 연락하였고, 이들은 2020. 3. 31. 인천지방법원에 공항에서의 난민신청신청 거부처분을 취소하는 소를 제기하였다. 해당 사건은 본 진정을 제출할 당시 인천지방법원에 계류 중이었다.³⁾

2.6 진정인은 국경에서의 난민신청 거부가 회복할 수 없는 위해의 발생 위험에 대한 검토 없이 이루어져 사실상 강제송환에 해당함을 주위적으로 주장한다. 당사국의 관할권 밖에 있는 진정인과 유사한 상황에 놓인 개인의 청구를 법원이 인용한 선례가 없다는 점에서, 진정인은 당사국이 언제든지 자신을 환승구역에서 이동시킬 수 있음을 우려한다. 진정인에 대한 당사국의 퇴거 명령 집행을 막을 법적 근거가 부재함을 고려할 때, 해당 사건이 인천지방법원에 계류 중이라고 하더라도 진정인의 강제송환 위험은 임박해 있다.

2.7 진정인은, 당사국이 출입국항에서 난민신청을 거부당한 자들을 ‘출국대기실’에 구금해 왔음을 지적한다. 진정인은 본인의 경우, 출입국항에서 난민신청을 할 기회조차 부여받지 못했고, 가능한 해결책에 대한 어떠한 지원이나 명확한 일정도 없이 환승구역에 방치되었기에, 그동안 당사국은 불회부 결정도 강제퇴거 명령도 내리지 않았다고 지적한다. 진정인은 환승구역 내 구금의 적법성을 검토할 수 있는 법령이나 정책이 존재하지 않는다고 덧붙인다.

2.8 진정인은 위원회에 진정을 제출한 이후, 환승구역에서의 체류가 「인신보호법」상 ‘위법하게 개시된 수용’에 해당한다고 주장하며 2020. 7. 13. 인천지방법원에 인신보호구제를 청구하였다. 2021. 4. 13. 진정인은 행정소송의 승소 결과로 대한민국에 입국하였으며, 난민지위인정절차가 진행되는 동안 난민신청자 자격으로 국내에 체류하고 있다.

2.9 그러나 진정 제출 당시, 진정인은 행정적 난민신청 절차와 이와 관련된 행정소송 절차가 불합리하게 지연되고 있으므로 가용한 국내 구제절차를 모두 소진할 필요가 없는바, 그러한 구제절차를 모두 소진했다고 주장하였다.⁴⁾ 또한 진정인은 위원회의 결정례를 원용하며, 성공 가능성이 낮은 구제절차는 소진할 필요가 없다고 주장한다.⁵⁾ 동일한 사안이 다른 국제 수사 또는 해결 절차에 회부된 바는 없다.

진정

2) 이에 관해서는 추가적인 정보가 제공되지 않았다.

3) 계류 중인 해당 사건은 당사국의 출입국당국의 난민신청 접수를 요청하기 위함으로, 이에 대한 결정이 내려진 후에도 추가적인 법적 절차가 필요하다. 만약 진정인의 사건이 인용될 경우, 진정인은 난민신청을 제출할 수 있게 되며, 당사국은 해당 난민신청에 대한 최초 심사를 진행하게 된다.

4) *Coronel et al. v. Colombia* (CCPR/C/76/D/778/1997), 6.2문단.

5) *Thompson v. Panama* (CCPR/C/52/D/438/1990), 5.2문단.

3.1 진정인은 당사국이 회복할 수 없는 위해의 발생 위험에 대한 검토 없이 2020. 2. 15. 인천국제공항에서 진정인의 난민신청 접수를 거부한 것은, 만약 그가 당사국으로부터 이동될 경우 규약 제6조 및 제7조에 따른 그의 권리를 침해하는 것이라고 주장한다.⁶⁾ 당사국의 접수 거부, 진정인이 반군 소속이자 신병 모집자라는 혐의를 받고 있고 당국 및 그의 동료인 카타웨자의 가족으로부터 위협을 받고 있는 콩고민주공화국으로 사실상 강제송환하는 것이므로, 규약 제7조 위반으로 이어질 수 있다고 주장한다. 진정인은 본인이 회복할 수 없는 위해의 실제적 위험에 직면하였다는 점을 입증하였다고 주장한다.⁷⁾

3.2 대한민국 법률상 난민신청은 출입국항에서도 가능하다. 외국인이 출입국항에서 난민신청을 하는 경우, 해당 신청은 실제적 청구에 대한 본안심사가 아닌 적격심사의 대상이 된다. 난민신청자의 강제송환금지를 보장하기 위하여 당사국은 신청 장소와 관계없이 규약 제6조 및 제7조에 따라 회복할 수 없는 위해의 발생 위험을 심사하는 적절한 절차를 갖추어야 한다. 당사국이 진정인의 난민신청을 거부한 유일한 근거는 진정인이 ‘입국심사를 받는’ 외국인이 아니라 단지 환승객일 뿐이라는 점이었다. 당사국은 「난민법」 제6조를 문자 그대로 해석하여, ‘입국심사를 받는’ 외국인만이 출입국항에서 난민신청을 할 수 있다고 본 것이다.

3.3 진정인은 환승구역 등 공항 제한 구역 내 수용이 규약 제9조상 자유의 박탈에 해당한다고 주장한다.⁸⁾ 이에 따라 진정인은, 어떠한 행정명령도 발부되지 않은 상태에서 법적 근거 없이 인천국제공항 환승구역에 구금되었고, 그 구금은 기한의 정함이 없었으며 환승구역 내 구금의 적법성을 심사받을 가능성도 없었다는 점에서 규약 제9조 제1항에 따른 본인의 권리가 침해되었다고 주장한다.

3.4 진정인은 콩고민주공화국으로 돌아갈 경우 고문 또는 그 밖의 학대에 처해질 수 있는바 당사국을 떠나는 선택을 할 수 없기 때문에 환승구역에 자발적으로 머무르는 것이 아니라고 덧붙인다.⁹⁾ 또한 코로나19 사태가 지속됨에 따라, 당사국에 체류한 적 있는 자의 입국을 금지하는 국가들이 증가하고 있어 다른 국가로 이동하는 것도 불가능하다고 주장한다. 진정인은 2020. 2. 15.부터 환승구역에 억류되어 있었다. 아울러 진정인은 장기 구금의 적법성을 판단할 수 있는 독립적인 심사 메커니즘이 존재하지 않는다고 덧붙이며, 「인신보호법」에 따른 수용해제 요청¹⁰⁾ 역시 공항 환승구역에 구금되었던 자에 대해 인용된 선례가 없어 본인 또한 인용될 가능성이 낮다고 주장한다.

3.5 나아가 진정인은 환승구역에서 사생활이 보장되지 않고, 의료서비스 접근이 제한되며, 지속적인 조명 아래 생활하도록 강요받았기 때문에 비인도적인 여건하에 억류되어 있었고, 비인도적인 처우를 직면했다고 주장한다. 또한 코로나19 기간 동안 어떠한 보호조치도

6) 자유권위원회 일반논평 제31호(2004), 12문단.

7) *Warda Osman Jasim v. Denmark* (CCPR/C/114/D/2360/2014), 8.3문단.

8) 벨기에에 대한 최종견해(CCPR/CO/81/BEL, 17문단, 추방 대기 중인 이주민 구금 관련)에 인용된 자유권위원회 일반논평 제35호(2014) 5문단. 또한 UNHCR의 2012년 「난민신청자 구금 및 대체구금에 적용되는 기준 및 표준에 관한 개정 지침」 참조.

9) *Amuur v. France* 사건에서 유럽인권재판소는 어떠한 국가도 난민신청자들에게 보호를 제공하고 있지 않았기 때문에, 환승구역이 ‘내부로’는 닫혀 있으나 ‘외부로’는 열려 있다는 이유로 난민신청자들이 환승구역을 떠날 수 있었다고 보는 주장을 기각했다.

10) 인신보호구제청구.

없이 억류된바, 코로나19 감염 위험이 높아져 생명의 위협을 받고 있다고 주장한다. 따라서 당사국이 규약 제6조 제1항, 제7조 및 제10조 제1항에 따른 진정한의 권리를 침해하였다고 주장한다.

심리적격성에 대한 당사국의 의견

4.1 2020. 9. 7. 당사국은 본 진정의 심리적격성에 이의를 제기하며, 적격심사를 본안심사와 분리해 진행할 것을 요청하였다. 먼저 당사국은 사실관계와 관련하여, 진정한이 2020. 2. 18. 공항 보안 요원에게 난민신청 의사를 표현했다고 주장하였다. 2020. 3. 31. 진정한은 인천지방법원에 난민인정신청거부취소 소송을 제기하였다. 인천지방법원은 2020. 6. 4. 판결에서, 인천국제공항 입국장에서 진정한이 난민인정 신청의사를 표시했다거나 당사국이 그 신청의 접수를 거부했음을 인정할 만한 근거 또는 증거가 불충분하다고 판시하였다. 그러나 법원은 “출입국관리공무원은 난민인정 신청에 관하여 문의하거나 신청 의사를 밝히는 외국인이 있으면 적극적으로 도와야 한다”고 규정하는 「난민법」 제5조 제4항을 근거로 들어 진정한의 청구를 인용하였다. 이에 당사국은 항소하였고, 해당 사건은 서울고등법원에 계류 중이었다. 위원회에 진정을 제출한 이후인 2020. 7. 13.에 진정한은 환송구역에서의 체류가 「인신보호법」상 ‘위법하게 개시된 수용’에 해당한다고 주장하며 인신보호구제를 인천지방법원에 청구하였다. 당사국의 의견서가 제출되었을 당시, 해당 사건은 인천지방법원이 심리 중이었다. 당사국은 진정한의 난민신청 관련 절차는 서울고등법원에, 인신보호구제청구는 인천지방법원에 계류 중이었으므로 진정한이 국내구제절차를 모두 소진하지 않았다고 주장하였다. 또한 당사국은 사법절차 진행기간이 부당하거나 불합리하게 지연되었다고 볼 수 없는바, 진정한의 주장이 충분히 소명되지 않았다고 보았다.

4.2 이후 당사국은 진정한이 공항 환송구역에 계속 머무르고 있으며, 그곳에서 의료서비스를 포함한 다양한 시설을 이용할 수 있다고 진술하였다. 진정한의 인신보호구제청구는 2020. 11. 19. 인천지방법원에서 기각되었다. 법원은 진정한이 당사국의 입국이 거부된 채 환송구역에 머무르고 있을 뿐 구금되어 있다고 볼 수 없다고 판시하였다. 진정한은 이에 불복하여 항소하였으며, 당사국의 의견서 제출 당시 해당 사건은 인천지방법원에 계류 중이었다.

심리적격성에 대한 진정한의 의견

5.1 2020. 12. 14. 진정한은 심리적격성에 대한 당사국의 의견에 대해 자신의 의견을 제출하면서, 관련 절차가 불합리하게 지연되고 있고 승소 확률도 낮다는 점을 들어 국내구제절차를 소진하지 않았다는 주장에 반박하였다. 그는 신체적·정신적 부담으로 인한 사실관계 진술 일부 불일치를 정정하면서, 당사국이 그를 환송구역에 머물게 함으로써 적절한 생계 유지 수단을 제공하지 않았다고 주장하였다. 진정한은 변호인의 지인이 기부한 현금으로 음식을 구매하거나, 환송구역에 있는 승객들로부터 간헐적으로 제공받은 음식에 의존하여 생활해 왔다고 진술하였다. 환송구역 내 휴게시설, 샤워시설 및 무료 인터넷 키오스크를 이용 가능하다는 설명이 있었으나, 진정한은 코로나19 발생 이후

샤워시설이 폐쇄되었고, 해당 시설을 주 1회만 이용할 수 있었다는 점을 지적하였다. 환송구역 내 진정인의 구금과 관련하여, 인천지방법원은 2020. 11. 19. 진정인을 구금된 상태로 볼 수 없다고 보아 인신보호구제청구를 기각하였다. 진정인은 이에 항소하였으며, 해당 사건은 당시 인천지방법원에 계류 중이었다. 진정인의 의견에 따르면, 난민인정심사 불회부결정 취소 소송에서 승소하지 않는 한 사법절차가 얼마나 오래 지속될지, 환송구역을 떠날 수 있을지 불분명하였다.

5.2 진정인의 건강 상태는 더욱 악화되었으며, 인천국제공항 내 병원으로 이송되었음에도 불구하고 적절한 검사와 진단 없이 진통제만을 처방받았다. 당사국은 그에게 식량, 적절한 숙소 및 의료서비스에 대한 접근을 제공하지 않음으로써 그의 생명권을 침해하였다.

5.3 진정인의 난민신청 자격과 관련하여, 인천지방법원은 2020. 6. 4. 판결에서 진정인이 2020. 2. 18.부터 난민신청 의사를 명확히 표시하였음을 인정하였다. 이에 대해 진정인은 당사국이 「난민법」 제6조에 따라 난민신청서 작성·제출을 지원하고 난민지위인정절차를 진행하는 등의 조치를 취할 의무가 있었다고 거듭 주장하였다. 법원은 진정인에게 조력을 제공하지 않은 당사국의 부작위는 「난민법」 제6조 위반에 해당한다고 판시하였다. 이에 당사국은 진정인이 단순 환송객으로서 난민신청 자격이 없다고 주장하며 해당 판결에 항소하였다.

심리적격성 및 본안에 대한 당사국의 의견

6.1 2022. 7. 6. 제출한 답변서에서 당사국은 본 진정이 심리 부적격하거나, 본안상의 이유가 없다고 주장하였다.

6.2 심리적격성과 관련하여, 당사국은 진정인이 모든 국내구제절차를 소진하지 않았음을 상기하였다. 또한 국내구제절차의 진행이 불합리하게 지연되기도, 실효성이 없지도 않았다고 주장하였다. 당사국은, 환송구역에 머무르던 중인 2020. 3. 31.에 진정인이 인천지방법원에 “난민인정신청거부취소 소송 및 출입국항에서의 난민인정신청 절차 미개시 관련 부작위 위법 확인에 대한 소”를 제기하였음을 지적하였다.

6.3 진정인은 행정소송에서 승소하여 대한민국에 입국하였으며, 난민지위인정절차가 진행되는 동안 난민신청자 자격으로 국내에 체류하고 있다. 따라서 당사국은 진정인의 권리가 국내 사법절차를 통해 보호되었다고 주장한다.

6.4 본안과 관련하여, 당사국은 출입국당국에 의한 국경에서의 난민신청 거부가 강제되거나 또는 사실상 강제송환에 해당하여 규약 제6조 제1항 및 제7조 위반이라는 진정인의 주장이 합리적이지 않다고 반박하였다. 또한 당사국은 「출입국관리법」 제62조 제4항에 따라 난민지위인정절차가 진행되는 동안 진정인이 본인의 의사에 반하여 송환될 가능성은 없다고 지적하였다.

6.5 규약 제9조에 대한 주장과 관련하여, 당사국은 진정인이 2020. 2. 15. 인천국제공항에 도착하였을 당시, 아시아나항공의 팔라우행 좌석을 확보할 수 있었으므로 자유가 박탈된 상태가 아니었다고 주장하였다. 진정인이 언제든지 자유롭게 환송구역을 떠날 수 있었음에도 당사국에 입국하고자 하는 자신의 의지에 따라 그곳에 머무르기로 결정한

것이다. 따라서 ‘자의적 체포 또는 구금’이나 ‘자유 박탈’ 행위는 존재하지 않았으며, 당사국은 규약 제9조 제1항에 따른 의무를 준수하였다고 주장하였다. 끝으로 당사국은 환승구역에서 진정인에게 응급의료 서비스 및 법률대리인의 조력을 제공하였으며, 이는 규약 제10조 제1항에 부합한다고 주장하였다.

심리적격성 및 본안에 관한 당사국의 의견에 대한 진정인의 의견

7.1 진정인은 당사국의 2022. 7. 6.자 답변에 대한 자신의 의견서를 2022. 11. 7.에 제출하였다.

7.2 진정인은 서울고등법원이 확정한 인천지방법원의 명령에 따라 2021. 4. 13. 환승구역에서 수용 해제되었음을 지적하였다. 출입국당국이 진정인의 난민신청을 접수하지 않은 것은 위법하다고 판단한 서울고등법원의 2021. 4. 21. 판결에 따라 당사국은 2021. 5. 24. 진정인의 난민신청을 접수하였다. 2022년 11월부터 진정인의 난민지위인정절차에는 아무런 진전이 없었다. 진정인은 임시 체류 비자로 당사국에 계속 거주하고 있다. 그는 건강 문제로 인해 근로계약이 계속해서 해지되어 생계 유지에 어려움을 겪고 있으며,¹¹⁾ 정기적인 수입이나 사회적 지원 없이 자선 활동에 의존해 왔다고 주장한다.

7.3 환승구역 내 진정인의 구금과 관련하여 당사국은 가능한 한 빨리, 최소한 진정인의 난민신청 접수를 거부한 것은 위법하다고 판단한 인천지방법원의 2020. 6. 4. 판결 이후에는 진정인을 수용 해제했어야 한다. 그러나 진정인은 2021. 4. 13. 인천지방법원이 진정인의 임시해제신청에 대한 결정을 내린 후야 비로소 공항 환승구역을 떠날 수 있었다. 이러한 구제절차의 지연은 소명된 적 없으며, 불합리한 지연으로 보아야 한다. 생명권 침해와 관련하여, 진정인은 14개월 동안 공항 환승구역에 머무르면서 어떠한 구제조치도 없이 생명을 위협하는 어려움을 겪었다. 진정인은 당사국에 대해 손해배상을 청구할 수 있었으나, 난민지위인정절차가 진행 중인 상황에서 그러한 청구를 할 경우 받게 될지도 모르는 불이익을 우려하였다고 주장한다. 따라서 진정인은 손해배상 청구가 가용한 구제수단이 아니라고 판단하였다.

7.4 또한 진정인은 규약 제6조 제1항 및 제7조에 관한 자신의 주장(상기 3.2문단)에 대한 당사국의 반박에 오해의 소지가 있다고 보았다. 다만 당사국이 난민지위인정절차에 관한 재량권 및 외국인의 입국 및 체류를 규율할 권한을 가진다는 점은 인정하였다. 이 사건에서 당사국은 진정인이 환승객이라는 이유만으로 진정인의 난민신청을 허용하지 않았다. 국경에서의 난민신청결정에 대해 실효성 있고 독립적인 심사를 보장하는 구체적인 법률 조항이 없는 상황에서, 난민신청을 거부당한 자들은 강제송환 금지 원칙에 따른 권리를 박탈당하게 되며, 이는 규약 위반이다.¹²⁾

7.5 규약 제9조 제1항 위반 주장에 대한 당사국의 반박과 관련하여, 진정인은 당사국의 주장이 난민신청자가 환승구역과 당사국을 자유롭게 떠나 어떤 국가로든 갈 수 있다는 법적 허구에 근거한 것이라고 본다. 진정인은 모든 구금 결정은 구금 정당화 사유가

11) 진정인은 전반적으로 만성 하반신 통증을 호소하였으며, 이로 인해 업무를 효율적으로 할 수 없었다고 진술하였다.

12) *Alzery v. Sweden* (CCPR/C/88/D/1416/2005), 11.8문단.

평가될 수 있도록 주기적인 검토를 받아야 하며, 구금 기간은 당사국이 적절한 정당성을 제시할 수 있는 기간을 초과해서는 안 된다는 위원회의 결정례를 인용한다. 진정인은, 자신을 특정 장소에 구금한다는 명시적 결정은 없었으나, 사법절차 진행 기간인 2020. 2.부터 2021. 4.까지 환송구역을 떠나는 것이 허용되지 않았다는 점에서, 당사국의 행정력 행사로 인해 자신의 자유가 박탈되었다고 주장한다. 국경에서 난민신청이 거부된 자들의 환송구역 구금을 금지하는 입법적 조치가 전무한 상황에서, 당사국은 거부 처분을 받은 난민신청자들을 사실상 자의적으로 구금하고 있으며, 이는 규약 제9조 제1항 위반이다.

7.6 규약 제6조 제1항, 제7조 및 제10조 제1항 위반 주장과 관련하여, 진정인은, 진정인이 정식 구금된 것이 아니므로, 편의시설이 적절히 갖추어진 환송구역에서 당사국은 진정인에 대한 의무가 없다는 당사국의 주장에 주목한다. 이에 대해 진정인은, 본인이 극빈 상태였으며 환송구역 내 높은 상품 및 서비스 물가를 감당할 수 없었다고 반박하였다. 또한 14개월 동안 여덟 차례에 걸쳐 변호인과 면담할 수 있는 별도의 공간을 제공한 것을 당사국이 ‘인도적인 조치’로 평가한 점에 대해서도 이의를 제기하였다. 진정인은 난민신청자에게는 변호인의 조력을 받을 권리가 보장되며, 면담 공간의 제공은 인도적 배려가 아니라 법적 의무라고 주장한다. 규약은 국가에 의해 자유를 박탈당한 개인의 생명을 보호하는 데 필요한 모든 조치를 취할, 더욱 강화된 보호의무를 당사국에 부담한다.¹³⁾ 그러나 당사국은 코로나19로부터 본인을 보호하기 위한 어떠한 조치도 취하지 않았다. 진정인은 환송구역에서 음식, 마스크, 비누, 의약품 등 기부받은 물품에 의존하여 생명을 유지했다고 거듭 주장하였다. 또한 코로나19 기간 동안 샤워시설이 폐쇄되어 위생을 유지하는 데 어려움을 겪었고, 의료서비스도 받을 수 없었다고 주장한다. 환송구역에서 진정인의 생계 유지를 위한 적절한 조치를 취하지 않은 당사국은 진정인에 대한 보호의무, 즉 규약 제6조 제1항, 제7조 및 제10조 제1항에 따른 의무를 위반하였다.

7.7 진정인은 2017년에 납치되어 강제실향된 이후 돌아갈 수 있는 안전한 장소가 없었고, 33개월이 넘는 기간 동안 어떠한 법적 보호나 구제조치도 없이 방치되었다는 점을 상기한다.

당사국의 추가 의견

8.1 2023. 2. 1. 당사국은 진정인의 난민지위인정절차가 아직 진행 중이기는 하나, 그럼에도 불구하고 이는 불합리하게 지연되기도 실효성이 없지도 않은, 가용한 국내구제절차에 해당한다는 의견을 제출하였다. 다만 당사국은 자국의 난민인정률이 상대적으로 낮음을 인정했으며, 난민지위인정절차의 장기간 소요에 대한 비판을 인정하되 이를 해결하기 위해 난민심사 인력 증원, 난민 면접의 절차적 공정성 제고 등 다양한 조치를 취해 왔다고 밝혔다.

8.2 진정인의 환송구역 체류 장기화와 관련하여, 당사국은 불합리한 지연이 있었다는 진정인의 주장에 반박하면서, 진정인이 법원에 제기한 행정소송에서 승소한 이후 2021. 4. 13.에 환송구역을 벗어나 당사국에 입국하였음을 상기하였다. 당사국은 정부의 조치로 인해 진정인이 주장하는 생명권이 침해되어 손해를 입었다면, 진정인은 손해배상청구 등

13) 자유권위원회, 일반논평 제36호(2018), 25문단.

사법적 구제조치를 취할 수 있었다고 주장하였다.

8.3 당사국은 2021. 5. 24.부터 진정인의 난민지위인정절차가 진행 중이고, 손해배상도 청구하긴 했으나, 그 외 진정인이 취한 모든 구제조치가 국내 절차를 통해 완료되었거나 해당사항이 없게 되었다고 주장한다. 진정인은 손해배상청구 소진을 시도하지 않았으므로, 진정인의 진정은 심리부적격 선언되어야 한다.

8.4 아울러 당사국은 본안에 관한 진정인의 의견에 대해 답변서를 제출하면서, 환송구역에서의 난민신청 제도 개정 사실을 위원회에 고지하였고, 서울고등법원의 「난민법」 해석에 따라 공항 환송객도 난민신청을 할 수 있음을 강조하였다.¹⁴⁾ 정부는 공항 환송객이 대한민국에 입국하여 난민신청 의사를 표명하는 경우, 이를 ‘지체없이’ 담당공무원에게 인계하여 추가 절차를 진행하도록 「난민업무지침」을 개정하였다. 또한 당사국은 입국이 불허된 외국인들을 위한 공항 대기 구역 개선 사실도 언급하였다.

진정인의 추가 의견

9.1 2023. 6. 8. 진정인은 추가 의견서를 제출하면서, 보호를 받기 위해 당사국에 도착한 이래로 39개월 넘게 난민지위인정절차가 심사 첫 단계에 머물러 있으며, 2023. 6.까지 난민심사관과 면접을 하지 못했다는 점을 지적하였다. 진정인은 건강 상태로 인해 일을 할 수 없었고, 난민신청자로서 어떠한 사회보장 서비스도 받을 수 없었다. 그는 당사국으로부터 아무런 보호를 받지 못한 채 극빈 상태로 방치되었다.

9.2 진정인은 진행 중인 난민지위인정절차가 실효성이 없다는 주장을 거듭 강조하면서, 설령 해당 절차가 종결된다고 하더라도 공항 환송구역 내 구금에 대한 손해배상 문제나, 생명권 침해 주장과 같은 본인의 청구 본안은 다루어지지 않을 것이라고 주장하였다. 또한 진정인은 환송구역 내 구금에 대해 2023. 4. 24. 손해배상 청구 소송을 제기하였다고 밝혔다.

9.3 진정인은 또한 서울고등법원의 2021. 4. 21. 판결에 따라, 당사국이 유사 사례 방지를 위해 공항 환송구역의 여건을 개선하고 공항 환송객의 난민신청을 허용하며 그 신청을 지체없이 처리되도록 하는 노력을 기울이고 있음을 언급하였다.

당사국의 추가 의견

10.1 2023. 11. 17. 당사국은 심리적격성 및 본안에 관한 추가 답변서를 제출하면서, 국내구제절차가 소진되지 않았다는 기존 주장을 거듭 강조하였다.

10.2 진정인이 난민지위인정절차를 진행 중이나, 해당 절차가 불합리하게 지연되고 있으며 실효성이 없다는 증거는 부재하다. 또한 진정인은 2023. 4. 24. 대한민국을 상대로 손해배상 청구 소송을 제기하였다. 국내구제절차는 실효적이고 시의적절하게 이루어졌으며, 따라서 본 진정은 심리 부적격으로 판단되어야 한다.

14) 2021. 4. 21. 서울고등법원(2020누45348 판결)은 대한민국 관할의 환송구역에 진입한 외국인은 「난민법」 제6조에 따라 난민 신청을 할 권리를 가진다고 판시하였다.

10.3 진정인을 난민으로 인정하는 데 불합리한 지연이 발생했다는 주장과 관련하여, 당국은 2023. 6. 진정인에게 두 차례 출석을 요구하였으나, 진정인은 사전 통보도 없이 불참하였고 연락도 되지 않았다. 2023. 8. 3. 당국은 면접을 실시하였다. 2023. 8. 29. 진정인의 난민신청이 거부되었으며, 보충적 인도적 체류 자격(보호)도 불인정되었다. 같은 날 진정인은 난민불인정 결정에 대하여 법무부장관에게 이의신청을 제기하였다. 해당 이의신청 절차는 2023. 10. 기준 진행 중이었다. 법무부장관에게 제기한 이의신청이야말로 가용한 국내구제절차가 아직 소진되지 않았음을 입증한다. 따라서 난민지위인정절차가 불합리하게 지연되었다는 진정인의 비판은 근거가 없다.

10.4 난민인정률이 낮으므로 난민지위인정절차의 실효성이 없다는 비판과 관련하여, 관련 자료에 비추어 볼 때 난민지위인정절차는 실효적이며, 불복절차 또한 보장되어 있다.

10.5 당사국은 공항 환승구역에서 외국인인 진정인을 자의적으로 구금하였다는 주장을 다시 한번 부인하였다. 「난민의 지위에 관한 협약(1951)」에 따라, 당사국은 「난민법」에서 △ 국내 체류 외국인을 위한 (일반적인) 난민인정신청제도와 △ 입국한 외국인을 위한 출입국항 난민인정신청제도를 별도로 운영하고 있다. 출입국항에 도착한 외국인이 난민 신청하였으나 거부된 경우, 해당 개인은 본국으로 송환되거나, 제3국으로 출국하거나, 출입국항에 머물면서 사법절차를 통해 그 결정에 불복하는 선택지가 있다. 당국이 난민신청을 거부하는 경우, 해당 개인은 입국이 거부되며 공항을 벗어날 수 없다. 해당 개인이 타국으로의 송환을 거부하더라도 신체의 자유에 대한 제한은 없다. 개인은 공항의 출국대기실 및 환승구역을 자유롭게 이동할 수 있으며, 본인의 의사에 따라 공항 체류 기간을 결정할 수 있다.

10.6 인천국제공항 터미널은 도보로 50분이 걸릴 정도로 면적이 넓으며, 터미널 내 출국대기실 등 제한된 공간에 갇혀있지 않고 이동의 자유를 누릴 수 있다. 현 출국대기실이 당사자의 의사에 반하여 무기한 구금할 수 있는 시설이라는 진정인의 주장은 사실과 다르다.

10.7 당사국은 또한, 구제수단의 부재와 난민지위인정절차의 불합리한 지연으로 인해 생활이 궁핍해졌고 생명권이 침해되었다는 진정인의 주장에 이의를 제기하였다. 당사국은 「난민법」 제40조에 따라 난민신청자는 생계비를 신청할 수 있다고 지적하였다. 그러나 진정인은 생계비를 신청한 적이 없으며, 취업허가 역시 신청한 바 없다. 또한 진정인은 2023. 3. 의료비를 한 차례 신청하였으나, 신청 금액이 최소 금액을 미달한 소액이어서 지급 불허되었다. 그 이전에는 공항 환승구역에서 머물던 2020. 7. 7. 당시 병원 진료를 받은 적이 있으나, 응급한 상황이 아니었다고 진료기록에 기재되어 있다. 당사국은, 정부가 사회적 지원을 제공하지 않아 궁핍한 상황에 처하게 되었고 이는 생명권 침해에 해당한다는 진정인의 주장이 소명된 바 없다고 보았다. 이에 따라 당사국은 규약 제6조 제1항, 제7조, 제9조 제1항, 제10조 제1항을 위반한 사실이 없다고 주장한다.

10.8 공항 출국대기실 환경이 열악하다는 주장과 관련하여, 당사국은 이러한 주장이 위원회의 심리 범위를 벗어났으며 사실과도 다르다고 반박하였다. 다만 정부는 향후 유사한 사례가 발생할 경우에 대비하여 개선 계획을 수립했다. 당사국은 경제적 어려움으로 인해 환승구역 내 식량을 구할 수 없어 지나가는 승객들이 제공하는 음식에 의존할 수밖에 없었다는 진정인의 주장에 반박을 제기하였다. 출국대기실의 관리 책임이

정부로 변경된 2022. 8. 이후부터는 국가 예산으로 식사가 제공되고 있다. 식사의 질과 관련하여, 당사국은 조식은 간편식으로 제공되고 중식 및 석식은 국제선 기내식과 동일한 수준으로 제공된다고 덧붙이며, 식사의 질이 열악하다는 주장은 부적절하다고 보아야 한다고 주장하였다.

10.9 출국대기실에서 “의료서비스가 대부분 이용 불가하다”는 주장과 관련하여, 당사국은 현장에 기초의약품이 비치되어 있으며, 2022년의 경우 인천공항 구급대가 경증 환자를 조치한 사례가 23건, 공항 밖에서 외래 진료를 받은 사례가 12건이었다고 설명하였다.

10.10 출입국항 밖 출국대기소 설치를 추진하는 법안에 대한 비판과 관련하여, 진정인은 출국대기소의 운영이 난민신청자의 무기한 구금으로 이어질 수 있다고 주장하였다. 이에 대해 당사국은, 2022. 12. 15. 대한민국 국회에 제출되어 당시 계류 중이던 해당 법안의 목적은 식사 및 개인 소지품 제한에 관한 우려 해소를 포함하여, 공항에 장기간 체류하는 사람들의 생활 여건과 권리를 개선하는 데 있으므로 이는 자의적 구금을 허용하는 것으로 볼 수 없다고 설명하였다.

진정인의 추가 의견

11. 2025. 6. 2. 진정인은 난민지위인정절차의 진행 현황을 제출하면서, 특히 본인의 난민신청이 2023. 8. 29. 인천출입국·외국인청에 의해 거부되었고, 난민불인정 결정에 대한 이의신청도 2023. 11. 24. 법무부장관에 의해 기각되었다고 밝혔다. 이후 진정인은 난민불인정결정의 취소를 구하는 행정소송을 인천지방법원에 제기하였으나, 법원은 2024. 7. 26. 진정인의 청구를 각하하였다. 또한 진정인은 「국가배상법」 제2조 제1항에 따라 손해배상청구소송을 제기하여, 난민신청절차를 이용할 수 없는 상태에서 공무원들이 자신을 14개월 동안 공항 환송구역에 방치하여 자유를 제한한 것은 위법하다고 주장하였다. 그러나 법원은 2024. 6. 19. 진정인의 손해배상 청구를 기각하였다.

쟁점 및 위원회의 심사 절차

적격심사

12.1 진정에 포함된 주장을 심리하기에 앞서, 위원회는 절차규정 제97조에 따라 해당 진정이 선택의정서상 심리적격성을 갖추었는지를 결정해야 한다.

12.2 위원회는 선택의정서 제5조 제2항 (a)호에서 요구하는 바에 따라, 동일한 사안이 다른 국제적 조사 또는 해결 절차에서 심리되고 있지 않음을 확인하였다.

12.3 위원회는 진정인이 가용한 모든 국내구제절차를 소진하지 않았다는 당사국의 주장에 주목한다. 위원회에 진정이 제출될 당시 진정인의 취소소송이 계류 중이었고(상기 4.1, 6.1, 10.2문단 참조), 이후 제기된 난민신청 및 난민지위인정절차 또한 계류 중이었으며(7.2, 8.2문단 참조), 해당 절차들은 불합리하게 지연되지 않았다(10.2문단 참조)고 당사국은 주장한다. 당사국은, 인천지방법원과 서울고등법원이 각각 2020. 6. 4.와 2021. 4. 21.에

진정인에게 유리한 판결을 내렸고, 진정인이 2021. 4. 13. 공항 환승구역을 벗어나 당사국에 입국하게 되었다(8.3문단 참조)는 점에서 사법적 구제수단의 실효성이 입증되었으며, 따라서 진정인의 주장은 이미 완료되었거나 해당 사항이 없게 되었다고 주장하였다. 또한 위원회는 진정인이 2023. 4. 24.에서야 손해배상 청구를 제기하였으며, 2021. 5. 24.에 제출한 난민신청은 2023. 8. 29. 불인정 결정되었고, 난민불인정 결정에 대해 법무부장관에게 제기한 이의신청은 2023. 10. 당시 계류 중이었다(10.3문단 참조)는 당사국의 주장에 주목한다.

12.4 위원회는 또한 가용한 국내구제절차를 모두 소진하였다는 진정인의 주장과, 구제절차가 불합리하게 지연되었고 승소 확률도 낮다는 진정인의 주위적 청구에 주목한다. 특히 진정인은 다음과 같이 주장하였다: (a) 국경에서의 난민신청 거부에 대한 불복절차가 존재하지 않았다. (b) 2020. 3. 31. 진정인은 국경에서의 난민신청 거부처분의 취소를 구하는 행정소송을 인천지방법원에 제기하였고, 법원은 진정인이 환승객일지라도 난민신청서를 제출할 자격이 주어졌어야 한다고 판단하여 진정인의 청구를 2020. 6. 4.에 인용하였다. (c) 정부가 인천지방법원의 판결에 항소하여 절차가 장기화되었고, 서울고등법원이 2021. 4. 13. 진정인의 공항 환승구역 수용 해제를 명령하고 2021. 4. 21. 진정인의 난민신청신청거부취소 소송을 인용할 때까지 진정인의 환승구역 구금 기간은 14개월 더 연장되었다. (d) 2020. 7. 13. 진정인은 인신보호구제청구를 하였으나, 2020. 11. 19. 인천지방법원에 의해 기각되었다. (e) 2021. 5. 24. 제출된 진정인의 난민신청은 2023. 8. 29. 거부되었고, 난민불인정 결정에 대해 법무부장관에게 제기한 이의신청도 2023. 11. 24. 기각되었으며, 서울고등법원에서의 항소심은 계류 중이다.

12.5 위원회는 진정인의 주위적 청구가 당사국에 입국하지 않은 환승객은 난민신청이 불가하다는 점, 국경에서의 난민신청 거부처분에 불복할 기회가 부재하다는 점, 공항 환승구역에 머무르는 동안 법원에 난민신청신청거부취소 소송을 제기할 수 있는 권리가 자신에게 있는지 법적으로 불확실하다는 점, 그리고 이에 대한 사법적 선례가 없다는 점을 구성함에 주목한다. 아울러 위원회는 진정인이 민사적 구제수단 또한 추구함으로써 상당한 주의의무를 다하였으나, 2023. 4. 24. 제기한 손해배상 청구가 2024. 6. 19.에 기각된 것으로 보아 손해배상 절차가 실효성이 없었다는 진정인의 예비적 청구에도 주목한다(상기 11문단 참조).

12.6 위원회는, 진정인은 해당 사건에서 실효적인 것으로 보이는 한 사실상 이용 가능한 모든 국내구제절차를 소진할 의무가 있으며,¹⁵⁾ 국내구제절차의 진행이 불합리하게 지연되는 경우 실효적인 구제로 간주하지 않는다는 위원회의 이전 결정례를 상기한다.¹⁶⁾ 또한 위원회는, 진정을 심리함에 있어 국내구제절차의 소진 여부는 해당 진정이 심리되는 시점을 기준으로 판단한다는 확립된 결정례를 상기한다.¹⁷⁾

12.7 이 사건에서 위원회는, 진정인이 2020. 3. 31. 취소소송을 제기하였고, 2020. 5. 1. 진정서 최초 제출 이후 국내구제절차를 단계적으로 이용해 왔다는 당사국의 주장에 주목한다(상기 4.1문단 참조). 그러나 위원회는, 진정인이 특히 자신의 지위와 권리에 관한

15) 예: *Urszula Saad v. Libya* (CCPR/C/143/D/3324/2019), 7.4문단 참조.

16) 예: *Rajapakse v. Sri Lanka* (CCPR/C/87/D/1250/2004), 9.4-9.5문단; *Sendic v. Uruguay* (CCPR/C/14/D/63/1979), 17문단; 및 *Del Cid Gómez v. Panama* (CCPR/C/54/D/473/1991), 5.1문단 참조.

17) *Luiz Inácio Lula da Silva v. Brazil* (CCPR/C/134/D/2841/2016 (Final proceedings)), 7.4-7.5문단.

법적 불확실성 속에서 공항 환승구역에 머물러 있었고, 행정소송에 자동 집행정지 효력이 없어 언제든지 강제송환될 위험을 두려워하는 상황에서, 본인이 주장하는 침해에 대해 국내적 차원의 구제를 받기 위하여 가능한 모든 합리적인 시도를 해왔음에 주목한다. 또한 위원회는, 진정인이 국경에서의 난민신청 거부처분에 대한 불복절차를 이용할 수 없었고, 단지 2020. 6. 4. 및 2021. 4. 21. 법원에서 진정인 승소로 선고된 난민인정신청거부취소소송만을 제기할 수 있었음에 주목한다(상기 2.5와 2.6문단 및 각주 3 참조). 위원회는 또한 당사국이 결국 2021. 5. 24. 진정인의 난민신청을 접수하였으나, 난민지위인정절차가 진행되는 동안 진정인의 최종 퇴거를 집행 정지하는 효력은 없었음에 주목한다. 나아가 위원회는 해당 절차가 면접 지연 등을 포함하여 2년 이상 만족스럽게 해결되지 않았고, 난민신청은 2023. 8. 29. 거부되었으며, 이에 대한 이의신청도 2023. 11. 24. 기각되었고, 이후 2024. 7. 26. 인천지방법원의 불인정결정에 대한 항소심이 행정소송 절차의 일환으로 서울고등법원에서 계류 중임에 주목한다(상기 11문단 참조). 동시에, 진정인의 민사상 손해배상 청구 역시 2024. 6. 19. 기각되었다.

12.8 이상의 사정을 고려하여, 위원회는 관련 국내구제절차가 이용 불가능하였거나(예: 환승객의 난민신청 거부처분에 대한 불복절차 부재), 불합리하게 지연되었거나(예: 난민인정신청거부취소 소송 이후 난민지위인정절차가 진행됨), 또는 부분적으로만 실효적이었다(예: 인정된 바와 같이, 난민지위인정절차의 지연 및 집행정지 효력의 부재, 낮은 난민인정률, 그리고 본 사건에서 인신보호구제청구 및 손해배상 청구 절차의 실효성 부재)고 본다.¹⁸⁾ 따라서 위원회는 선택의정서 제5조 제2항 (b)호의 요건이 진정인의 주장을 심리하는 데 문제가 되지 않는다고 판단한다.

12.9 난민인정 제도 이용과 관련하여, 위원회는 진정인의 난민신청이 2021. 5.나 돼서야 접수되었고, 이후 2023년 난민 심사 당국이 심사 후 거부처분을 내렸으며, 진정인이 난민인정 절차에서의 절차적 하자나 자의성에 관해 어떠한 정보도 제출하지 않았음에 주목한다. 자신이 콩고민주공화국으로 송환될 경우 회복할 수 없는 위해의 개인적이고 실제적인 위협에 직면할 것이고 이는 곧 규약 제6조 제1항 및 제7조상 권리(강제송환 금지 원칙의 실제적 요소)의 침해라는 진정인의 주장에 관하여, 당시 당사국이 검토한 내용을 바탕으로 보았을 때 회복할 수 없는 위해의 발생 위험이 충분히 소명되지 않았다고 판단하는바, 선택의정서 제2조에 따라 해당 주장은 심리하기에 부적격하다고 위원회는 선언한다. 또한, 진정인의 생명 및 존엄한 처우에 대한 위험이 구금 환경으로 인해 가중될 가능성에 관하여, 규약 제6조 제1항 및 제7조가 위반되었다는 진정인의 주장은, 규약 제10조에 대한 진정인의 주장과 연결지어 보았을 때 충분히 소명되지 않았다고 위원회는 판단한다. 따라서 위원회는 해당 주장 역시 선택의정서 제2조에 따라 심리하기에 부적격하다고 판단한다.

12.10 그러나 위원회는, 진정인이 입국심사를 거치지 않았다는 이유로 공항 환승구역 체류 중 난민신청을 할 수 없었던 점과 관련된 규약 제7조 위반 주장, 그리고 규약 제9조 제1항 및 제10조 제1항 위반 주장은 심리적격성을 판단하기에 충분히 소명되었다고 본다. 따라서 위원회는 해당 주장에 대해서는 심리 적격을 선언하고 본안심사를 진행한다.

18) 예: *A.B. and B.D. v. Poland* (CCPR/C/135/D/3017/2017), 8.3문단 참조.

본안심사

13.1 위원회는 선택의정서 제5조 제1항에 따라 양 당사자가 제출한 모든 정보를 고려하여 본 진정을 심리하였다.

13.2 규약 제7조와 관련하여 위원회는, 송환될 경우 진정인이 직면할 수 있는 회복할 수 없는 위해의 발생 위험에 대해 충분히 고려하지 않은 채 당사국의 출입국항에서 제출된 난민신청이 즉시 거부되어 처리되지 않았다는 진정인의 주장에 주목한다.¹⁹⁾ 위원회는 또한 「난민법」 제6조에 따라 외국인인 공항 환송구역이 아니라 출입국항에서만 난민신청을 제출할 수 있다는 당사국의 주장에 주목한다. 당사국은 「난민법」 제6조에 대한 당사국의 해석에 따라, ‘입국심사를 받는’ 외국인만이 출입국항에서 난민신청을 할 수 있다고 주장한다. 그러나 진정인은 당사국의 강제송환금지 의무는 ‘입국심사를 받는’ 난민신청자에게만 한정되어서는 안 되며, 당사국 영토 내 모든 개인에게 확대되어야 한다고 반박하였다. 나아가 위원회는 진정인이 2020. 3. 31. 난민신청 거부처분 취소소송을 제기하였고, 인천지방법원과 서울고등법원이 각각 2020. 6. 4. 및 2021. 4. 21. 진정인 승소 판결을 내리면서, 공항 환송구역은 당사국의 관할 아래에 있으므로 환송객 역시 「난민법」 제6조에 따라 난민신청을 할 권리를 가진다고 판단한 점(상기 8.4문단 참조)에 주목한다. 위원회는 이후 당사국이 마련한 법률 개정안 및 정책 개선에 주목한다.

13.3 위원회는 자유권규약의 당사국에 부과되는 일반적 법적 의무의 성질에 관한 일반논평 제31호(2004)에서, 규약 제6조 및 제7조에 규정된 것과 같이 회복할 수 없는 위해의 실제적 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 경우, 당사국은 해당 개인을 자국 영토에서 인도, 송환, 추방, 또는 그 밖의 방법으로 이동시키지 않을 의무가 있다²⁰⁾고 언급한 바 있다. 또한 위원회는 규약 제7조에 따라 합리적 청구가 제기된 경우, 개인의 추방 결정에 대한 실효적이고 독립적이며 집행정지 효력을 수반하는 심사 기회가 보장되어야 함을 상기한다.²¹⁾

13.4 이 사건에서 위원회는, 당사국이 진정인의 난민신청을 거부한 유일한 근거가 진정인이 「난민법」 제6조 제1항상 “입국심사를 받는” 외국인에 해당하지 않는다는 점이었음에 주목한다. 위원회는 당사국이 비준한 「난민의 지위에 관한 협약(1951)」상 의무가 각 당사국의 국내법을 통하여 이행된다는 점을 인정하면서도, 국내법은 자유권규약과 같은 국제인권법상 의무도 함께 준수하여야 한다고 본다. 이상의 내용을 고려할 때 위원회는, 진정인이 단지 환송객이며, 출입국항, 즉 당사국의 국경 또는 영토에 있지 않았다는 이유만으로 2020. 2. 15. 당시 난민신청 권리를 부정당하였다고 판단한다. 따라서 위원회는 진정인의 난민신청이 형식적 사유를 근거로 거부됨에 따라, 콩고민주공화국으로의 강제송환으로부터 보호받을 기회를 박탈당하였다고 본다. 이에 따라 위원회는 당사국이 규약 제7조에 따른 진정인의 권리를 침해하였다고 판단한다.²²⁾

13.5 규약 제9조 제1항과 관련하여, 진정인의 난민신청이 당사국의 출입국당국에 의해 거부된 이후, 어떠한 행정명령도 발부되지 않은 상태에서 법적 근거 없이 2020. 2. 15.부터

19) 상계서, 9.2문단.

20) 자유권위원회 일반논평 제31호(2004): 동 규약의 당사국에 부과되는 일반적 법적 의무의 성질, 12문단.

21) *A.B. and B.D. v. Poland*, 9.5문단 또한 참조.

22) *A.B. and B.D. v. Poland*, 9.5문단 (규약 제2조 제3항과 함께 해석).

인천국제공항 환승구역에 구금되었고, 그 구금은 기한의 정함이 없었으며 환승구역 내 구금의 적법성을 심사받을 가능성도 없었다는 진정인의 주장에 위원회는 주목한다. 위원회는, 국경에서 난민신청 접수가 거부된 외국인들은 당사국을 떠날 자유가 있고, 출국을 거부하는 경우 공항 내에 머물러야 하지만 출국대기실 및 환승구역 내에서는 자유롭게 이동할 수 있으며, 당사국 당국은 진정인을 공항 환승구역에 구금한다는 어떠한 결정도 내린 적이 없다는 당사국의 주장에 주목한다. 또한 위원회는, 인천지방법원의 2020. 6. 4. 판결과 서울고등법원의 2021. 4. 21. 판결을 함께 고려하며, 진정인이 행정소송을 제기하였음에도 2021. 4. 13. 수용 해제될 때까지 14개월 동안 환승구역에서 사법절차의 결과를 기다려야 했음에 주목한다.

13.6 위원회는, 공항 제한구역 내 수용과 같이 보다 좁은 영역에서 이동을 엄격하게 제한하는 것²³⁾도 자유 박탈에 해당하며, 이러한 신체의 자유 박탈은 자유로운 동의 없이 이루어진다²⁴⁾는 위원회의 결정례를 상기한다. 위원회는 또한 난민에 대한 장기간·무기한 구금은 자의적일 수 있다는 점에 주목한다.²⁵⁾ 이 사건에서 위원회는 인천국제공항 환승구역이 당사국의 관할 아래에 있다는 점에 대해 당사국이 이의를 제기하지 않았다고 본다.²⁶⁾ 또한 위원회는 진정인이 환승구역에서 14개월 동안 사실상 구금 상태에 있었고, 당사국을 떠나는 것 외에는 공항을 벗어날 방도가 없었으며, 그의 인신보호구제청구는 실효성이 없었던 것으로 드러났고, 오직 행정소송이라는 대안을 통해 비로소 환승구역에서 수용 해제될 수 있었다는 진정인의 주장에 주목한다. 따라서 위원회는, 진정인에 대하여 어떠한 행정명령도 발부되지 않았다는 점에서 그가 법적 근거 없이 공항 환승구역에 구금되었고, 진정인이 처음부터 자신의 자유가 얼마나 오랫동안 박탈될지 알 수 없었으므로, 적절한 정당성 없이 불확정 기간 동안 구금되었으며, 진정인이 다른 국가로 출국하여 환승구역을 떠날 것이 사실상 기대되어 해당 조치의 비례성 또는 필요성이 입증되지 않은 채로 구금되었는바, 이 사건의 사정을 고려할 때 자의성을 구성한다고 판단한다. 이에 따라 위원회는 당사국이 규약 제9조 제1항에 따른 진정인의 권리를 침해하였다고 본다.

13.7 규약 제10조 제1항과 관련하여, 위원회는 코로나19 기간 중 환승구역 내 비인도적이고 비위생적인 환경 속에서 어떠한 보호조치도 없이 구금되어 있었다는 진정인의 주장에 주목한다. 또한 위원회는 당사국이 진정인에게 음식, 숙소, 의료서비스, 위생시설, 법률상담을 제공하였다고 반박한 점(상기 6.5, 7.7, 10.8문단 참조)에도 주목한다. 그러나 위원회는 진정인이 2021. 4. 13. 수용 해제될 때까지 코로나19 기간 중 비위생적인 환경, 부적절한 숙소, 불충분한 음식과 의약품, 그리고 24시간 내내 소등되지 않는 환경에 노출되어 있었다고 본다.²⁷⁾ 이에 위원회는 규약 제10조 제1항에 따른 진정인의 권리가 침해되었다고 판단한다.

23) 위원회 일반논평 제35호 (2014), 5문단 참조.

24) 상거서, 6문단.

25) *Bakhtiyari et al. v. Australia* (CCPR/C/79/D/1069/2002), 9.3문단; 및 *Tran v. Australia* (CCPR/C/143/D/3665/2019), 10.4문단. 또한 유럽인권재판소, *Z.A. and Others v. Russia* (신청번호 61411/15, 61420/15, 61427/15 및 3028/16), 2019. 11. 21. 대법정 판결 164~171문단 및 187~197문단 참조.

26) 유럽인권재판소, *Z.A. and Others v. Russia* (신청번호 61411/15, 61420/15, 61427/15 및 3028/16), 2019. 11. 21. 대법정 판결 129~134문단.

27) 위원회 일반논평 제21호(2017) 3문단 참조: 취약한 상황에 처한 개인을 위한 보호 조치에 관한 내용.

14. 위원회는 선택의정서 제5조 제4항의 권한에 따라, 당사국이 규약 제7조, 제9조 제1항, 제10조 제1항에 따른 진정인의 권리를 침해하였다는 견해를 채택한다.

15. 규약 제2조 제3항 (a)호에 따라, 당사국은 진정인에게 실효적인 구제조치를 제공할 의무가 있다. 이는 규약상 권리가 침해된 개인에 대한 완전한 배상을 당사국에 요구함을 의미한다. 따라서 당사국은 특히 진정인이 입은 물질적·정신적 피해에 대하여 적절한 배상을 제공해야 한다. 또한 당사국은 향후 유사한 권리 침해가 재발하지 않도록 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있다.

16. 선택의정서의 당사국이 됨으로써 당사국은 자유권규약 위반 여부를 결정할 수 있는 위원회의 권한을 인정하였으며, 자유권규약 제2조에 따라, 자국의 영토 및 관할권 내의 모든 개인에게 자유권규약에서 인정하는 권리를 보장하고, 그러한 권리가 침해되었다고 결정된 경우 실효적인 구제조치를 취할 의무를 부담하였음을 유념하면서, 위원회는 본 견해를 이행하기 위하여 당사국이 취한 조치에 대한 정보를 180일 이내에 제출할 것을 요청한다. 또한 당사국이 이 견해를 당사국 공식 언어로 공표하고 널리 배포할 것을 요청한다.
