기후변화법제 연구 18-17-⑨

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권

## 환경이주민의 법적 지위 및 보호

장민영

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 기후변화와 지속가능 법제연구: 인권

## - 환경이주민의 법적 지위 및 보호 -

## - Legal Status and Protection of Environmental Migrants -

연구책임자 : 장민영(한국법제연구원 부연구위원)
Jang, Min-young

2018. 10. 31.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

## 연 구 진

| |
|---|
| 연구책임 장민영 부연구위원 |
| 심의위원 배건이 부연구위원<br>장은혜 부연구위원<br>이세련 전북대학교 교수 |

# 요 약 문

## Ⅰ. 연구 배경 및 목적

○ 기후변화는 예전과는 다르게 환경적인 변화들을 양상하면서 인간의 생활조건을 악화시키고 있으며, 이로 인한 인적 이동은 점차 현실화 되고 있고 향후 더욱 가속화 될 것으로 예상됨

○ 환경이주민에 대한 인권 취약성이 국제 사회의 주요 논제로 제기됨에 따라, 이들에 대한 인권 보호 필요성을 강조하기 시작하였고 개별국으로 하여금 환경이주민들의 인권 보호를 위한 방안들을 강구하도록 요구하고 있음

○ 환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 국내 법제는 환경이주민 관련 법적 지위 및 권리에 관한 규정이 미비한 상태임

○ 환경이주민의 법적 지위 및 권리 보장과 관련하여 인권기반적 접근을 통해 국내 법제의 문제점 및 개선방안 검토하고자 함

## Ⅱ. 연구 범위

○ 본 연구는 기후변화로 인한 국외 이동에 있어서 환경이주민의 입국・체류 자격 그리고 이에 수반하는 처우 및 권리 보장에 초점을 맞추어 연구할 것임

## Ⅲ. 주요 내용

○ 기후변화로 인한 인적 이동

- 기후변화와 관련하여 기온 상승, 빙하의 해빙, 해수면 상승, 가뭄·사막화 및 물 부족 그리고 자연재해의 강도·빈도의 증가 등이 초래되고 있음

- 이로 인해 생활환경이 척박해지고 생계유지가 현저히 곤란하게 됨에 따라 특히, 남아시아, 남태평양 군소도서국가, 아프리카 사헬지대 및 중앙아메리카 지역 등에서 인적 이동이 두드러지게 나타나고 있음

○ 환경이주민의 개념

- 초기 기후변화로 인한 이주민들에 대하여 환경난민으로서 보호하려는 시도들이 있었으나, 박해, 충분한 근거가 있는 공포, 인종·종교·국적 등의 박해사유 등 난민협약상 난민으로 인정되기 위한 요건들과 부합하지 않는다는 점 등으로 인하여 이를 부인하는 것이 추세임

- 실향민의 경우 이동의 반경이 국내로 제한적이고 강제적인 또는 강요된 이주라는 측면에서 구분됨

- 반면, 최근 기후변화로 인한 인적 이동을 지칭하는데 가장 적합한 것으로 인식되는 환경이주민은 기후변화로 인한 국내외 인적 이동 그리고 자발적 및 비자발적 이동을 모두 포함함

○ 환경이주민 보호 관련 국제규범 및 외국 법제

- 환경이주민의 권리 보호 필요성에 대한 공통의 인식이 확립되었음에도 불구하고 아직까지 국제 사회는 법적 구속력이 있는 개별 조약을 채택하고 있지 못한 상황이고, 여러 연성법 형식으로 환경이주민의 인권 보호 필요성을 강조하면서 개별국으로 하여금 이를 구체화하도록 권고하고 있음

- 뉴질랜드의 경우 환경이주민에 대하여 입국·체류를 허가하는 판결이 있기도 하였으나 이후 법원은 이를 부인하는 입장을 고수하였고, 최근 정부는 이에 대한 반발로 환경이주민에 대한 인도주의적 비자제도 신설을 추진하고 있음

- 미국, 스웨덴 및 핀란드의 경우 자연재해와 관련하여 외국인의 자국내 입국 및 체류 자격 등을 인정하는 입법례를 두고 있어, 환경이주민에 대한 적용 가능성이 있음

○ 국내 법제 현황 및 문제점

- 환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 환경이주민의 법적 지위 및 권리에 관한 국내 법제는 미비한 상황임

- 입국 및 체류 관련하여, 「출입국관리법」상 외국인근로자 관련 비전문취업 목적의 장기체류자격을 환경이주민에게 적용할 수 있을 것인지 논의될 수 있겠으나, 해당 제도의 근본적인 취지 및 운영 실무를 감안할 때 적합하지 아니함

- 또한 「난민법」상 인도적체류자 관련 규정들을 유추 적용하는 것을 검토할 수 있겠으나 인도적체류자의 경우 난민인정의 보충적 성격이라는 점 등 「난민법」의 취지를 감안할 때 확대 적용하는 것은 타당하지 아니함

- 체류 기간 동안의 처우 및 권리 관련하여, 「난민법」상 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자에 대한 처우 규정의 경우 그 적용대상이 한정되어 있기 때문에 이를 확대하여 환경이주민에게 적용하는 것은 적합하지 않지만 인도적체류자의 경우 그 인정근거의 유사성으로 인하여 환경이주민 관련 제도 마련시 참고하는 것은 타당할 것임

- 또한 재해 등으로 이주한다는 점에서는 환경이주민과의 관련성을 인정할 수는 있겠으나 재난안전법 및 댐건설법의 지원 규정들은 특수한 경우에 해당 지역의 주민 또는 거주자를 대상으로 하고 있어 환경이주민에게 적용할 여지는 없겠으나 장기적인 개선방안 마련시 참고할 수 있겠음

○ 국내 법제 개선방안

- 인권기반적 접근에서 환경이주민의 법적 지위 및 권리에 관한 논의에 접근하여야 할 것임

- 환경이주민들이 환경 재해 등 기후변화로 인하여 자국 또는 거주국에서 생계유지가 현저히 불가능하여 대한민국에 입국하려고 하는 경우를 위하여 「출입국관리법」에 인도주의적 사증제도를 신설함

- 환경이주민 관련 인도주의적 사증제도 도입시 관련 절차도 함께 마련되어야 할 것인 바, 국가를 지정하는 방식, 사증 발급의 수적 제한을 두는 방식, 신청 및 이의신청에 대한 결정권자, 사증 발급시 체류 기간 설정 및 연장 가능성 등도 포함되어야 할 것임

- 또한 절차적 권리로서 통지권, 진술권 및 재심청구권에 관한 사항도 검토되어야 하며, 체류 기간 동안 취업활동 허용에 대한 규정도 요청됨

- 마지막으로 환경이주민을 위한 인도주의적 사증 제도가 신설되는 경우 이에 대한 인식제고를 위한 홍보 및 교육 시행을 위한 법제도도 함께 마련되어야 할 것임

▶ **주제어 : 환경이주민, 기후변화, 환경난민, 인권법, 출입국관리법**

# Abstract

## Ⅰ. Backgrounds and Purposes

○ Climate change precipitates unprecedented environmental changes and exacerbates living conditions and, therefore, human mobility is becoming real and expected to accelerate in the future.

○ The international society has paid attention to the human rights vulnerability of environmental migrants and requested individual countries to take appropriate legislative and administrative measures to protect the human rights of environmental migrants.

○ In spite of the possibility of influx of environmental migrants into the Korea, the Korean legislation do not provide the legal status and rights for them.

○ With regard to the legal status and rights of the environment migrants, this report tries to review the problems and improvements of domestic legislation through a human rights-based approach.

## Ⅱ. Scope

○ This report will focus on the entry and stay status of environment migrants and their accompanying treatment and rights in the international human mobility due to climate change.

## Ⅲ. Major Content

○ Human mobility due to climate change

- Climate change has incurred global warming, thawing of ice glaciers, sea level rise, drought, desertification and water shortages and increased intensity and frequency of natural disasters.

- Due to poor living conditions and a significant difficulty in sustaining the livelihoods, human mobility has emerged particularly in South Asia, small islands countries of the South Pacific, African Sahel belt and Central America.

○ Concept of environment migrants

- There were early attempts to protect migrants regarding climate change as environment refugees, but they failed because the refugees under the Refugee Convention must be satisfied with the requirements such as persecution, well-founded fear, persecution based on ethnicity, religion, or nationality, etc.

- The concept of displacement does not fit to migration regarding climate change in that the displacement covers only internal mobility and compulsory or forced human mobility.

- Environmental migrants have been recently considered as the most suitable term for human mobility due to climate change on the grounds that the term of environmental migrants includes the cause of human mobility, that is, climate change and covers

both domestic and international human mobility and voluntary and involuntary mobility.

○ International law and foreign legislation concerning the protection of environment migrants

- Despite the universal perception of human rights protection for the environment migrants, the international community has not yet adopted any legally binding treaties for the human rights protection of environmental migrants and recommended states parties to take effective legislative and administrative measures for human rights protection of the environmental migrants.

- In New Zealand, the court once held towards approving the legal status of entry and stay for environmental migrants but the judgment has been contradicted by the following judgements and, accordingly, the progressive new government announced to introduce the humanitarian visa system for environmental migrants last year.

- Domestic laws of the United States, Sweden, and Finland provide the visa system permitting entry and stay of foreigners in connection with natural disasters and, these provisions is possible to apply to environmental migrants.

○ Status and problems of domestic legislation

- In spite of the possibility of influx of environmental migrants into the country, the Korean legal system does not provide for the legal status and rights of environmental migrants.

- With regard to entry and stay, it may be discussed whether the Immigration Act can apply the non-specialized long-term residency visa related to foreign workers to environmental migrants, but this is not reasonable from the perspective of the legal purpose and practices of that visa system.

- It is also possible to consider applying the humanitarian sojourners provisions under the Refugee Act, but it is not appropriate to expand the application of the Act in that the system is regarded as a supplementation of refugee recognition and the purpose of the Act is related to the human rights protection for refugees.

- It is not appropriate to directly apply the articles regarding the treatment and rights of refugees during their stay to environmental migrants but the provisions for the treatment and rights of humanitarian sojourners could be a good reference for suggesting legal improvements regarding environmental migrants on the ground that humanitarian sojourners and environmental migrants need to be protected due to similar conditions such as inhumane treatment or punishment and threat to life or liberty.

- Despite the common characteristic in terms of migration due to natural disasters, there is no room to apply the provisions of the Disasters Safety Framework Act and the Dam Construction Act to environmental migrants because these acts are aimed at owners or residents in the specific areas.

○ Improvements of Korean legislation

- Discussions regarding the legal status and rights of environmental migrants should be discussed from a human rights-based perspective.

- The Immigration Act needs to newly adopt a humanitarian visa system for environmental migrants who are unable to maintain their livelihood in their own country or residential country due to climate change.

- New system regarding humanitarian visa for environmental migrants should be prepared to include how to designate a country, how to set a limit on the number of visa, who has the decision power regarding applications and complaints, and how long they can stay in Korea.

- New system regarding humanitarian visa for environmental migrants should also be considered for the protection of procedural rights such as the right to notification, the right to statement and the right to appeal, and for permitting employment activities during their stay.

- Finally, if the humanitarian visa system is established for the environmental migrants, a legal system for promoting public awareness and implementing education should be prepared.

▶ Key Words : Environmental Migrants, Environmental Refugees, Climate Change, Human Rights Law, Immigration Act

요 약 문 ····· 5
Abstract ····· 11

제1장 서 론 / 19

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 21
제2절 연구의 범위 ····· 23

제2장 기후변화와 환경이주민 / 25

제1절 기후변화와 인적 이동 ····· 27
1. 기후변화의 개념과 영향 ····· 27
2. 인적 이동의 유형 및 현황 ····· 31
제2절 환경이주민의 의의 ····· 34
1. 환경이주민의 개념 ····· 34
2. 환경이주민 현황 및 예상 ····· 42

제3장 환경이주민에 관한 국제규범 및 외국 법제 / 47

제1절 환경이주민에 관한 국제규범 ····· 49
제2절 환경이주민에 관한 외국 법제 ····· 55
1. 뉴질랜드 ····· 55
2. 미 국 ····· 65
3. 스웨덴 ····· 74
4. 핀란드 ····· 76

제4장 환경이주민에 관한 국내 법제 분석 및 개선방안 / 79

제1절 개 관 ····· 81
제2절 입국 및 체류 관련 법제 ····· 82
1. 출입국관리법 ····· 82
2. 난민법 ····· 98
제3절 권리 보장 관련 법제 ····· 103
1. 난민법상 처우 규정 ····· 103
2. 재난 및 안전관리 기본법 ····· 109
3. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 ····· 110
제4절 문제점 및 개선방안 ····· 111
1. 국내 법제의 문제점 ····· 111
2. 국내 법제 개선방안 ····· 116

제5장 결 론 / 121

참고문헌 ····· 127

# 제1장
# 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 범위

# 제1장 서 론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

기후변화는 예전과는 다르게 환경적인 변화들을 양상하면서 인간의 생활조건을 악화시키고 있다. 기온 상승, 해수면 상승, 홍수, 빙하의 해빙, 가뭄・사막화 및 물 부족, 그리고 자연재해와 같은 현상들은 기후변화만으로 촉발된다고 볼 수 없지만 기후변화로 인하여 그 위험성, 빈도 및 강도가 증가되며, 이로 인하여 담수의 감소, 농작지 및 거주지의 파괴・축소, 농수・식수 및 식량 부족 등 생활환경이 척박해 지고 있다. 이러한 상황은 남아시아 지역, 남태평양 지역, 중앙아메리카 지역 및 아프리카 사헬지대에서 특히 두드러지게 나타나고 있다.

기후변화로 인한 생활환경의 악화는 유례없는 인적 이동을 야기하고 있다. 국제기구의 분석에 따르면, 2008년-2016년 동안 매년 평균 2,600만 명이 기후변화 등 환경재해로 인하여 이주하였던 것으로 나타났고, 2050년까지는 2억 명 이상이 환경적인 이유로 어쩔 수 없이 이주하게 될 것이라고 관측되고 있다.[1] 특히 방글라데시, 미얀마, 태국 등 동남아시아 국가들의 경우 기후변화 영향으로 인한 해수면 상승, 홍수, 태풍 등이 이미 국내 중・단기 이주 원인으로 꼽히고 있으며, 향후 국외 이주의 가속화 요인으로 작용할 것으로 분석되고 있다. 또한 남태평양의 섬나라인 키리바시(Kiribati), 투발루(Tuvalu)의 경우 기후변화와 관련하여 2005-2015년 동안 각각 전체 국민의 29%, 16%가 뉴질랜드로 이주하고 있다.[2]

1) *See* UN Environment Programme, Frontiers 2017: Emerging Issues of Environmental Concern 71 (2017).
2) *See* UN University-Institute for Environment and Human Security, Climate Change and Migration in the Pacific:

환경이주민들의 인권 취약성에 대한 우려가 제기됨에 따라 최근 국제 사회에서는 이들의 인권을 보호할 수 있는 방안들에 대하여 논의하기 시작하였다. 초기에는 난민협약상 난민의 지위를 인정함으로써 환경이주민들의 입국 및 체류를 보장하는 한편, 새로운 곳에서 적응할 수 있도록 각종 지원을 줄 수 있는 방안들을 고민하였다. 하지만 유엔난민기구(UNHCR) 등 국제기구의 경우 환경이주민에 대한 법적 보호 필요성은 인정하면서도 이들을 난민협약상 난민과는 구별되는 것으로 보는 것이 추세이다. 따라서 국제 사회는 다른 측면에서 환경이주민의 인권 보호를 위해 접근하고자 노력하는 한편, 환경이주민 보호를 위한 개별국의 의무를 강조하고 있다.

이에 발맞추어 환경이주민들의 인권 보호를 위하여 입국·체류 자격 보장 등에 관한 개별 국가들의 법제에 대한 논의도 한창이다. 대표적으로 뉴질랜드의 경우 판례를 통해 환경이주민의 법적 지위를 보장하기도 하였고, 향후 이들을 위한 특별 체류 자격을 신설할 계획을 마련하고 있다. 미국, 핀란드 등의 경우 환경이주민을 위한 법제를 별도로 두고 있지는 않지만, 기존의 이민법 등의 규정들을 통해 환경이주민의 입국 및 체류가 가능한지 여부가 검토되고 있다.

환경이주민의 유입은 우리에게 무관한 이야기가 아니다. 남아시아 지역에서의 환경이주민 현황은 이미 상당한 수준이고 조만간 더욱 악화될 것으로 예상되고 있다. 해당 지역에서 더 이상 거주하기 힘든 사람들이 우리나라로 이주하기를 시도하는 것 역시 소원한 일이 아닐 것이다. 따라서 환경이주민의 국내 수용과 관련하여 국제법상 대한민국이 부담하는 의무에 대하여 고찰하는 한편, 환경이주민의 입국 및 체류 자격에 관련된 국내 법령 그리고 체류에 수반되는 권리 보장에 관련된 국내 법령에 대한 검토가 요청된다. 국제규범 및 외국 입법례와의 비교 분석을 통해 국내 법제의 문제점이 무엇인지 살펴보는 한편, 관련 법령의 개선방안을 모색하고자 한다.

---

Links, Attitudes and Future Scenarios in Nauru, Tuvalu, and Kiribati (Dec. 3, 2015), available at https://i.unu.edu/media/ehs.unu.edu/news/11747/RZ_Pacific_EHS_ESCAP_151201.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

## 제2절 연구의 범위

본 연구는 환경이주민들의 인권을 보장하기 위하여 이들의 법적 지위 및 보호에 대한 법제 개선방안을 고찰하는 것인 바, 기후변화로 인한 국외 이동에 있어서 입국 및 체류 자격 그리고 이에 수반하는 권리 보장에 초점을 맞추어 검토할 것이다. 기후변화로 인한 인적 이동에는 후술하는 바와 같이 여러 유형이 있다. 여기에는 국내에서의 이동(internal migration), 인접국으로 이주하는 국경간 이주(cross-boarder migration) 그리고 지역을 넘어서는 국제적 이주(international migration)가 포함된다. 환경이주민에 관한 권리 보장에 대한 접근은 국내적 접근과 국제적 접근이 서로 상이하다. 기후변화와 연관하여 국내에서 인구가 이동하는 것에 대하여 환경이주민이라는 측면에서 접근하는 개별국은 거의 없고, 다만 기존의 재난관련 법령에 근거한 지원과 연관하여 논의되고 있다. 한편 국제 사회에서 환경이주민 이슈는 개별국 내부의 문제로서 접근하기 보다는 인류가 함께 해결하여야 하는 문제로 접근하고 있으며 또한 국제법 차원에서 즉 국가가 다른 국가 혹은 그 국민에 관한 문제에 대하여 어떻게 대응할 것인지에 대한 차원에서 논의되고 있으며, 이에 관한 규범 형성을 위해 나아가고 있는 상황이다. 이러한 측면에서 본 연구는 환경이주민과 관련하여 현재 국제 사회의 주된 논점이 되고 있는 국외 이주, 즉 국경간 이주 및 국제적 이주를 아우르는 경우에 한정하여 살펴보고자 한다.

또한 본 연구는 환경이주민의 입국 및 체류 자격 인정 여부를 중심으로 살펴보고자 한다. 모든 인권 이슈는 환경이주민에게도 적용될 수 있을 뿐만 아니라 특히 취약한 상황에 놓인 환경이주민들의 경우 그 인권 침해 가능성도 훨씬 우려할 수준이라 할 것이다. 모든 인권 이슈를 다루는 것도 의미가 있겠지만 본 연구는 기후변화로 인한 국외 이주와 관련하여 가장 기초적인 문제에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 기후변화로 인한 국외 이주에 관련된 법적 지위 문제는 환경이주민들이 국적을 갖지 아니한 국가에 입국할 수 있는지 여부 그리고 체류할 수 있는 자격을 부여할 것인지 여부와 가장 근본적으로 연결되기 때문에 이 문제에 집중하기로 한다. 더 나아가 입국 및 체류 자격에 수반하여 보장

되는 권리들에 대한 보장을 함께 고찰함으로써 환경이주민들에 대한 보호 방안을 검토하고자 한다.

korea
legislation
research
institute

# 제2장

# 기후변화와 환경이주민

제1절 기후변화와 인적 이동
제2절 환경이주민의 의의

# 제2장 기후변화와 환경이주민

## 제1절 기후변화와 인적 이동

### 1. 기후변화의 개념과 영향

기후는 고정불변한 것이 아니라 시간이나 장소에 따라 변화할 수 있는 것이다. 역사적으로도 400~500년을 주기로 지구의 연평균 온도가 1.5℃ 내외로 변동하여 왔다.[3] 이러한 측면에서 기후변화는 "기후 특성의 평균 그리고/혹은 가변성 측면에서 변화함으로써 (예컨대 통계 검정 이용을 통해) 식별될 수 있는 그리고 수십 년 혹은 그 이상 오랜 기간 동안 지속되는 기후 상태의 변화"[4]를 뜻하는 개념이었다.

그런데 지구온난화의 심각성이 지적되면서 기후변화의 개념도 변화하였다. 20세기 후반 들어 지구의 온도가 유례없이 급격히 증가하고 있다는 주장들이 제기됨에 따라 1988년 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 "IPCC")가 조직되어 이에 관한 전문적인 연구를 수행하였다. 1990년 IPCC가 발표한 제1차 보고서에 따르면, 다음 세기 동안에는 10년간 0.3℃ 지구 평균 온도가 상승하여 2025년까지 1℃가 상승하여 결국 21세기 말에는 3℃가 상승하게 되며 이는 지난 만 년 동안의 기후변화를 능가하는 수준이다.[5] 더 나아가 IPCC는 이와 같은 급격한 온도의 상

3) *See* IPCC, Climate Change 2013: The Physical Science Basis 126, available at http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_ALL_FINAL.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

4) *See id.* It says that "[c]limate change refers to a change in the state of the climate that can be identified (e.g., by using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer."

5) *See* IPCC, Climate Change: IPCC Scientific Assessment xi (1990).

승의 주된 원인이 인간의 활동에 있다고 분석하였고, 이는 이산화탄소, 메탄 등과 같은 온실가스 배출과 직결된다고 경고하였다.[6] 이러한 위기의식 속에서 1992년 채택된 UN 기후변화에 관한 기본 협약(UNFCCC: UN Framework Convention on Climate Change, 이하 "기후변화기본협약" 또는 "UNFCCC")은 기후변화를 "직접적인 혹은 간접적인 인간 활동에 의하여 지구대기의 구성을 변화시키는 것으로서 상당 기간 동안 관측된 자연적 기후 가변성에 이외의 기후의 변화"[7]로 정의함으로써 기후변화를 종래 자연적으로 발생하였던 기후의 변화를 제외하고 인간에 의해 유발되는 기후의 변화로 한정하였다.

예전과는 다른 기후변화 현상들은 예전과는 다르게 여러 환경적인 변화들을 야기하고, 결국 예전과는 달리 인간의 생활조건을 악화시키고 있으며 앞으로 보다 더 악화시킬 것으로 예측되고 있다. 첫째, 기후변화는 해수면의 이상적인 상승을 유발한다. IPCC 보고서에 따르면, 지구 해수면은 2100년까지 최소 18cm, 최대 49cm 상승할 것으로 예상된다.[8] 해수면의 상승은 육지로의 염수침입, 범람, 해안가 침식, 담수의 감소 등에 영향을 미칠 수 있고, 이는 결국 농작물의 감소, 필수 식량 및 물 자원의 파괴 및 해안 저지대 지역의 침수와 같은 위협을 야기할 수 있다. 전 세계 인구의 44%가 해수면에서 150km 내에서 거주하는 것으로 추정되는 바,[9] 해수면의 상승은 인간의 거주 및 생활에 치명적인 악영향을 미칠 것이다. 특히 후술하는 바와 같이 태평양의 마샬군도나 투발루와 같은 작은 섬나라와 같은 경우에는 이러한 해수면 상승으로 인해 일부 거주지는 물론, 국가 자체의 존립이 위기에 처할 수도 있는 상황이다.

둘째, 홍수는 오로지 기후변화 때문에 발생하는 현상은 아니지만 기후변화로 인해 그 위험성, 강도 및 빈도가 증가된다. 기후변화는 강수량을 증가시키고, 빙하를 녹게 만들고 사막화를 야기하는데 이는 결국 홍수의 위험성, 강도 및 빈도를 증가시킬 수 있기 때문이

6) *See id.*

7) *See* Art. 1 of the UNFCCC. It defines climate change as "a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods."

8) *See* IPCC, Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policymakers 13 (2007).

9) *See id.*

다. 전문가들의 예측에 따르면, 2025년까지 개발도상국의 절반이 넘는 사람들이 홍수와 폭풍에 매우 취약한 환경에 직면하게 될 것이고[10] 2080년대에는 전 세계 인구의 20%가 홍수 위협에 영향을 받는 유역에 거주하게 될 것이다.[11] 홍수는 대규모적인 이주를 촉발할 수 있는데, 홍수로 인해 해수면이 40cm 상승하게 된다면 매년 100만 명의 사람들이 홍수로 인해 거주지를 떠나야 하는 상황에 처해질 것으로 보고된다.[12]

셋째, 기후변화는 빙하의 해빙으로 인한 생활여건의 어려움도 유발한다. 지난 30년간 빙하로 덮여있던 지역의 약 25%가 녹았으며[13] 현재 추세로 볼 때 향후 십 년 내에 작은 빙하들은 완전히 사라질 것으로 예상된다.[14] 빙하로부터 얻어지는 담수에 의지하던 사람들에게 이러한 현상은 심각한 위해가 될 것이다. 갠지스강 지역을 포함한 일대의 500만 명의 사람들은 히말라야-힌두쿠시(Himalaya-Hindu Kush) 지역의 빙하에서 생성되는 담수에 의존하고 있으며[15] 빙하의 해빙수는 중국 인구의 25%에 해당하는 2억 5천만 명에게도 대단히 중요한 삶의 자원이다. 빙하호의 잦은 범람은 인근 주민의 사망, 하류 지역의 산림 및 농장 등의 파괴, 재산 손괴 등을 유발하는 반면[16] 건기가 도래하면 해빙수의 부족으로 인해 생활 여건이 피폐해진다.[17]

넷째, 기후변화로 증대되는 가뭄, 사막화 및 물 부족 현상 역시 인간의 생활여건을 보다 더 척박하게 만들 것이다. 지구 온도의 유례없는 상승으로 인해 전 세계적으로 가뭄이 심각해지고 사막화 현상의 발생이 악화될 것이라고 보고된다.[18] 기후변화가 폭우 및 홍

10) *See* Sarah La Trobe, Climate and Poverty 12 (2002).

11) *See* Nigel Arnell et al., Freshwater Resources and Their Management *in* IPCC: Impacts, Adaptation and Vulnerability 323-34 (2007).

12) *See id.*

13) *See* Her Majesty's Treasury, Stern Review Report on the Economics of Climate Change 63 (2006).

14) *See id.*

15) *See id.*

16) *See* Richard Kattelmann, Glacial Lake Outburst Floods in the Nepal Himalaya: A Manageable Hazards 145-49 (2003).

17) *See supra* note 13 at 64 and 105.

18) *See* Frank Biermann & Ingrid Boas, Protecting climate Refugees: The Case for a Global Protocol, Environment (Dec. 2008).

수로 연결되는 것도 사실인 반면, 예전보다 연평균 강수량은 오히려 감소하면서 가뭄이나 사막화를 초래하기도 한다.[19] 또한 지구온난화로 인한 해수면 상승은 지하수 등을 염류화하여 생활에 필요한 담수의 이용가능성을 낮출 뿐만 아니라[20] 강수량의 변화 역시 깨끗한 물의 공급을 저해하는 요소가 된다.[21] 연구에 따르면, 2020년까지 아프리카 지역의 7,500만~2억 5천만 명의 사람들이 가뭄으로 인한 피해에 직면할 것이라고 한다.[22] 또한 물 부족 현상은 전 세계 인구의 50~60%가 거주하는 히말라야-힌두쿠시 지역 거주민에게 악영향을 미칠 뿐만 아니라[23] 지구 연평균 온도가 요즘 같은 추세로 2°C 상승하게 된다면 8억~18억 명의 사람들이 물로 인해 고통을 받을 것이라고 한다.[24]

다섯째, 기후변화는 자연재해의 빈도와 강도를 증가시키는데, 이는 결국 생활환경을 열악하게 만든다. 지구온난화는 특히 수문기상학적인 자연재해, 즉 폭풍, 허리케인 및 사이클론의 위력을 더욱 강하세 만든다. 왜냐하면 따뜻한 해수는 허리케인과 같은 재해를 더욱 강력하게 만드는 '연료'같은 역할을 할뿐만 아니라 따뜻할수록 허리케인에 흡착력이 강해서 보다 많은 수분을 머금게 되기 때문에 더욱 강력한 힘을 갖게 되기 때문이다.[25] 더구나 지구온난화로 인한 해수면 상승은 폭풍 해일, 홍수 또는 해안 침식을 가중시켜 폭풍 등 자연재해로 인한 피해를 더욱 악화시키기 때문이다.[26] 연구 결과를 보면,

---

19) *See* Mannava V.K. Sivakumar & Robert Stefanski, Climate Change in South Asia *in* Climate Change and Food Security in South Asia 24 (R. Lal et al. eds., 2011).

20) *See* Nicholls et al., *Coastal Systems and Low-Lying Areas, in* IPCC: Impacts, Adaptation and Vulnerability 335 (2007).

21) *See* Angela Williams, *Promoting Justice Within the International Legal System: Prospects for Climate Refugees, in* Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy 85 (Benjamin J. Richardson et al. eds., 2009).

22) *See* Purple Romero, Wealthy Nations' Failure to Mitigate Climate Change Violates Rights in Developing Countries, ABS-CBN News (Sep. 15, 2008).

23) *See* T. P. Barnett et al., Potential Impacts of a Warming Climate on Water Availability in Snow-Dominated Regions 306 (2005).

24) *See* Rachel Warren et. al., Understanding the Regional Impacts of Climate Change: Research Report Prepared for the Stern Review on the Economics of Climate Change 16 (2006).

25) *See* The Guardian, Denying Hurricane Harvey's climate links only worsens future suffering (Sep. 5, 2017), available at https://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2017/sep/05/denying-hurricane-harveys-climate-links-only-worsens-future-suffering. (Last visit was Oct. 30, 2018)

26) *See id.*

북대서양에서 발생하는 허리케인의 경우 지난 2~30년간 그 강도가 증가하고 있는데, 4 내지 5 단계에 해당하는 강력한 허리케인이 45~87% 증가하였고 따뜻한 온도로 인해 폭풍의 속도가 2~10% 정도 상승되어 그 피해를 가중시켰다.[27]

## 2. 인적 이동의 유형 및 현황

보다 더 나은 환경을 찾기 위한 인적 이동(human mobility)은 전혀 새로운 것은 아니다. 유사 이래 인간은 질병, 전쟁, 자연 재해, 경제적 혹은 사회적 요인 등 여러 이유들로 인하여 다른 지역으로 이주하여 왔다. 예컨대 신대륙의 발견은 1820년대까지 천 만이 넘는 사람들의 이주를 촉발하였고, 2차 대전 이후 일자리와 안전을 찾아 북미, 서유럽 등지로 이주한 수는 기존의 2 ~3배가 넘을 만큼 크게 증가하였다.[28]

현대 사회에 있어서 최고의 화두 중 하나인 기후변화(climate change) 역시 인적 이동의 원인으로 부각되고 있다. 인간 활동의 영향으로 인한 유례없는 온실가스 배출로 인한 대기와 지구 환경의 변화는 인류가 환경적인 압박에 보다 더 취약해지도록 함으로써 가속화된 혹은 새로운 형태의 이주현상을 나타나게 하였다.

기후변화는 인간의 안전과 생존에 직・간접적으로 영향을 미치기 때문에 대규모의 인적 이동을 유발시킬 수 있다. 이러한 인적 이동은 세 가지의 형태가 있는데, 국내에서의 이주, 국경간 이주 그리고 국제적 이주가 여기에 포함된다. 첫째, 국내 인구 이동(internal migration)은 한 나라 내에서 인구가 이동하는 현상으로서 해당 국가에 사회적, 정치적 그리고 경제적 파급효를 미친다. 대표적인 예로 꼽히는 것이 바로 시리아 가뭄이다. 지구온난화로 인해 시리아 지역의 지하수가 급격히 감소하는 등 가뭄이 2006년 이래 심각해지기 시작하였고 전국의 농산물 생산량의 2/3을 차지하는 북동부 지역이 크게 타격을 입

27) *See* Center for Climate Change and Energy Solutions, Hurricanes and Climate Change https://www.c2es.org/content/hurricanes-and-climate-change/. (Last visit was Oct. 30, 2018) See also IPCC: Summary for Policymakers, *supra* note 8 at 15.

28) *See* Jeffrey G. Williamson, *Global Migration,* Finance and Development Vol. 43 No. 3 (IMF, Sep. 2006), available at http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/williams.htm. (Last visit was Oct. 30, 2018)

으면서 생존을 위해 국내 이주가 진행되면서 2011년 결국 내전을 촉발시키는 결정적 원인이 되기도 하였다.[29]

둘째, 국경간 이주(cross-boarder migration)는 인접국으로 인구가 이동하는 현상으로서 자칫 국제 분쟁으로 연결될 수도 있는 위험성이 있다. 특히 인간이 거주할 수 있는 지역이 한정되고 물 자원이 제한적인 아프리카 지역의 경우에는 더욱 그러한데, 예를 들면 수단, 케냐, 에티오피아 및 우간다의 국경 지역 거주자들의 국경간 이동은 종종 지역 분쟁으로 비화되기도 한다.[30]

셋째, 기후변화는 지역을 넘어서는 국제적 이주(international migration)를 발생시키기도 한다. 종종 보도되는 바와 같이, 중동이나 아프리카의 사람들이 유럽으로 이주하는 것을 목격할 수 있다. 예컨대 이탈리아의 경우 2014년 이주민의 수가 2013년 보다 네 배가 넘는 17만 명이라고 추산하고 있다.[31] 이 중 대다수는 시리아에서 온 사람들로서 내전에서 탈출한 사람들이지만 앞서 설명한 바와 같이 그 시리아 내전이 가뭄 등 기후변화로 촉발된 것이라는 측면에서 기후변화와의 연결성을 무시할 수 없다고 할 것이다.

기후변화와 관련한 현상들은 인적 이동을 발생시키는 도화선이 되기도 하는데, UN은 다섯 가지의 전형적인 기준들을 설정하였다. 첫째, 기후변화로 인해 홍수, 허리케인, 태풍, 산사태 등 갑작스러운(sudden-onset) 자연재해의 수적 및 질적 증가는 대규모의 인적 이동을 야기할 수 있다. 보고에 따르면 2008년에서 2013년 사이에 발생한 갑작스런 자연재해와 연결된 인적 이동의 85%가 기후와 관련된 사건이었는데, 연평균 2,700만 명의 사람들이 기후와 관련된 위험으로 이주하였다.[32] 특히 이와 같은 갑작스런 자연재해는

29) *See* Collin P. Kelly et. al., *Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought,* PNAS Vol 112 No. 12 (Mar. 17, 2015), available at http://www.pnas.org/content/112/11/3241. (Last visit was Oct. 30, 2018)

30) *See* Mostafa Mahmud Nasar, *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus,* 36 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 713, 740 (Spring 2012).

31) *See* IOM, 2015 Global Migration Trends: Factsheet 12 (2015).

32) *See* Int'l Displacement Monitoring Center, Global Estimate 36 (Sep. 2014).

수문기상학적인(hydro-meteorological) 사건이 대부분이며, 기후관련 이주에 있어서 홍수가 67%, 폭풍이 32%에 달하였다.[33]

둘째, 가뭄, 사막화, 물 부족, 염류화 등과 같은 점진적인(slow-onset) 환경 악화도 대규모 인적 이동의 동기가 된다. 이러한 인적 이동은 엄밀한 의미에서 강제 이주(forced displacement)에는 해당되지 않을지라도 현 거주지에서의 생활이 불가능하기 전에 보다 나은 생활조건으로 살아가기 위해 이주하는 것이다.[34] 이러한 이주의 경우 일시적인 경우에 해당할 수도 있다. 예컨대 서아프리카 사헬 지방의 경우를 예로 들 수 있다. 물론 사막화 및 해수면 상승으로 거주가 불가능한 경우에는 강제 이주이자 영구적인 이주로 분류될 것이다.

셋째, 국토의 영구적인 손실의 경우 기후변화로 인한 인적 이동이 발생한다. 특히 군소도서개발국의 가라앉음 현상(SIDS: Sinking of [small] Island Developing States)과 관련이 있다. 전 세계적으로 이에 해당되는 국가로 분류되는 경우는 52개이다.[35]

넷째, 증가된 자연 재해로 인해 정부가 거주부적합으로 설정할 필요가 있는 지역의 경우에 해당한다. 재해 지역으로부터 대피 계획이 근접 지역으로의 단기간 이주가 될 수도 있지만 경우에 따라서는 영구적으로 국내 이주로 이어질 수도 있다.

다섯째, 기후변화 등으로 인해 자원이 부족하여 폭력이나 전쟁이 발생된 경우 인적 이동이 발생할 수도 있다.[36] 전술한 바와 같이 시리아의 경우 이에 해당할 것이다.

---

33) *See id.*

34) *See* Human Rights Council, Annual Report of the UN High Commissioner for Human Rights and Report of the OHCHR and the Secretary-General: The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Boarder Migrants, A/HRC/37/CRP.4, para. 5 (Mar. 22, 2018).

35) *See* UN Dep. of Economic and Social Affairs, Population and Development in SIDS 2014, available at http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/environment/SID_%202014_%20wallchart.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

36) *See supra* note 34 at para. 95.

## 제2절 환경이주민의 의의

### 1. 환경이주민의 개념

대부분의 인적 이동은 복합적이고 중복적인 원인들에 의해 발생하는 것이다. 기후변화로 인해 야기되는 인적 이동 역시 하나의 이유만을 근거로 촉발된다기 보다는 대부분의 경우 오랜 기간 동안 쌓여온 다양한 이유들과 사정들이 결합하여 이루어진다. 기후변화로 인한 인적 이동이 최근에야 국내외적으로 주목받기 시작한 단계여서 이들에 대한 법적 보호는 물론이거니와 이들을 지칭하는 용어조차 확고히 정립되어 있지 못한 상황이다. 게다가 기존의 규범들의 보호를 받는 대상자에 포함시키는 것에도 한계가 있는 실정이다.

기후변화로 인해 이동하는 사람들에 대한 법적 보호 필요성이 제기되면서 초기에는 이들을 "기후 난민(climate refugees)" 또는 "환경 난민(environmental refugees)"이라고 명명하여 난민으로서의 지위를 부여하고 권리를 보장하려는 경향이 있었다. 기후 난민이라는 용어는 1970년대부터 등장하였는데,[37] 1985년 UNEP(UN Environmental Programme) 전문가인 Essam El-Hinnawi가 자신의 저서[38]에서 "환경 난민" 및 "기후 난민"이라는 용어를 사용하면서부터 본격적으로 법적 이슈로 논의되기 시작하였다.[39] 이는 전통적인 난민협약상의 법적 틀에서 이들을 보호하려는 취지였다. 그런데 주목하여야 할 점은 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees, 이하 "난민협약" 또는 "Refugee Convention")[40] 제1조는 난민의 개념에 관하여 정의하고 있는데, "인종, 종교, 국적 또는

37) *See* European Parliament, The Concept of 'Climate Refugee': Towards a Possible Definition 4 (May 2018), available at http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

38) *See* Essam El-Hinnawi, Environmental Refugees (UNEP, 1985). It defines 'environmental refugees' or 'climate refugees' as "those people who have been force to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of marked environmental disruption (national and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life."

39) *See supra* note 37.

40) *See* Convention relating to the Status of Refugees, UN T. S. Vol. 189 p. 137, adopted on July 28, 1951, entered into force on Apr. 22, 1954.

특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견"[41]을 박해의 대상이 되는 경우로 한정하고 있다는 사실이다.

| 난민협약 제1조상 난민의 개념 | |
|---|---|
| [A]ny person who … owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. | "난민"[은] … 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적 국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주 국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자…를 말한다. |

<출처: 필자 정리>

난민협약상 난민은 다음과 같은 네 가지 개념징표가 있다. 박해(persecution), 충분한 근거가 있는 공포(well-founded fear), 다섯 가지 박해 사유로서의 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견, 국적국 또는 종전 상주국 밖에 있으면서 국적국 또는 종전 상주국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원치 않을 것이 그것이다.[42] 난민으로서 인정되는 경우 강제송환금지(non-refoulement)[43]가 보장됨은 물론이거니와 통상적으로 국민에게 보장되는 각종 정치적 및 시민적 권리뿐만 아니라 사회적 및 경제적

41) *See* Art. 1 of the Refugee Convention.

42) 조정현, 난민지위협약상 박해의 이유, 난민의 개념과 인정절차 (정인섭 • 황필교 편, 2011) 114-15쪽 참조.

43) *See* Art. 33(1) of the Refugee Convention. It says that "[n]o Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion."

권리도 보장되기 때문에[44] 이와 같은 난민 지위 인정의 근거가 되는 난민의 개념에 대하여는 엄격하게 해석하는 것이 보편적이다.

기후변화로 인하여 이주하는 자들을 난민으로 볼 수 있을 것인가의 문제는 난민협약상 난민의 첫째 및 셋째 개념징표와 관련하여 논란이 되어왔다. 협약상 난민으로 인정받기 위해서는 '박해'가 있어야 한다. 전통적인 의미에서의 '박해'는 국가 또는 비국가행위자에 의해서 자행되는 것으로 이해되었다. 즉 박해란 국가에 의해 발생되거나 국가의 책임으로 볼 수 있는 비국가행위자(non-State actors)에 의해 발생되는 기본적인 인권에 대한 중대한 침해를 의미한다.[45] 비록 기후변화가 인간 활동에 의한 직·간접적인 영향으로 발생하는 것이라고 할지라도 본질적으로 인간의 행위라기보다는 자연 현상이라는 점을 무시할 수 없다. 환경이주민의 이주 원인이 기후변화라는 측면에서 과연 이것을 박해로 볼 수 있을 것인가에 대하여 학계와 인권기구들은 회의적인 입장을 보이고 있다.[46] 대표적인 예를 들면, UN 난민기구(UNHCR: UN High Commissioner for Refugees)는 기후변화로 인하여 국외 이주하는 경우에 무력 전쟁이나 폭력이 수반되지 않는 한 난민협약상 난민으로 볼 수 없다는 입장을 견지하고 있다.[47]

또 다른 문제는 바로 난민협약상 난민으로 인정받기 위해서는 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견과 같은 다섯 가지의 사유로 인하여 박해를 받을 것이 요청된다는 점이다. 환경이주민, 즉 기후변화로 인한 인적 이동이 이와 같은 다섯 가지 박해 이유와 직접적으로는 관련이 없다. 다만 기후변화로 인한 피해가 특정

44) 예컨대, 우리의 경우 「난민법」(법률 제14408호, 2016. 12. 20일 개정 및 시행)에 따라 난민으로 인정되는 경우 "국민과 같은 수준"으로 사회보장을 받을 수 있고, "국민과 같게" 교육권을 보장받는다.

45) *See e.g.* James C. Hathaway & Michelle Foster, The Law of Refugee Status, 294 (2nd ed., 2014); 김성수, 난민의 요건과 출입국관리법상 난민인정에 관한 검토, 난민의 개념과 인정절차(정인섭·황필교 편, 2011), 188쪽

46) *See e.g.* Julia Toscano, *Climate Change Displacement and Forced Migration: An International Crisis*, 6 Ariz. J. Envtl. L.&Pol'y 457, 477 (Nov. 23, 2015); Kara K. Moberg, *Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection,* 94 Iowa L. Rev. 1107, 1121 (Mar. 2009); Suzette Brooks Masters, *Environmentally Induced Migration: Beyond a Culture of Reaction,* 14 Geo. Immigr. L.J. 855, 867 (Summer 2000).

47) *See e.g.* UNHCR, The Environment & Climate Change, 9 (Oct. 2015); UNHCR., Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's Role 7 (2017), available at http://www.unhcr.org/protection/environment/5975e6cf7/climate-change-disaster-displacement-overview-unhcrs-role.html. (Last visit was Oct. 30, 2018)

집단의 사람들에게 더욱 심각하게 미친다는 측면에서 관련이 있다고 주장하는 견해도 일부 존재한다. 동일한 사건이나 위험에 대하여 인종, 성, 나이 등에 따라 차별적으로 피해를 발생시키는 사회적 구조 문제를 지적하기도 한다.[48] 그러나 주의하여야 할 점은 이와 같은 다섯 가지 사유에 '근거하여' 박해가 발생한다는 측면이다. 여기에서 "근거하여(on account of)"[49]라 함은 성별, 인종 등의 사유가 박해자의 행위에 동기가 되어야 한다는 의미이다. 기후변화 측면에서 살펴볼 때, 성별, 인종, 정치적 견해 때문에 자연현상이 차별적으로 발생한다고 볼 수는 없을 것이고 결국 다섯 가지 박해의 사유와 관련된 개념 징표가 기후변화로 인한 인적 이동에 적용되어 난민 개념을 인정하기란 어려울 것이다.

요약하여 볼 때, 환경이주민에게 난민협약상 난민으로서의 지위를 인정하기는 쉽지 않다. 난민의 개념은 난민협약에 따라 명문화되어 있는데, 특히 다섯 가지 사유에 근거한 박해가 있어야 한다는 개념요소가 환경이주민을 난민으로 볼 수 있는가와 관련하여 문제되고 있다. 전통적으로 국제인권기구 및 개별국들은 난민의 개념에 대하여 엄격하게 해석하고 있으며, 특히 난민협약의 이행감시기구인 난민기구(UN High Commissioner of Refugee)는 환경이주민을 환경 난민으로 명명 및 보호하려는 것에 대하여 공식적으로 반대 입장을 보이고 있다.[50]

한편, 기후변화로 인한 인적 이동과 관련하여 "국내실향민(IDP: internally displaced persons)"이라는 용어를 사용하기도 한다. 실향(displacement)이라는 용어 자체가 "전적으로 강제적인 이동(movement that are described predominately force)"[51]을 뜻하는 것으로 인식된다. 이러한 측면에서 국내실향에 관한 UN 지도 방침(UN Guiding Principle on Internal Displacement)[52] 역시 국내실향민을 비자발적으로 거주지를 떠나는 경우로서 국경 내에서의 인적 이동으로 보고 있다.[53]

48) *See* Kara K. Mober, *supra* note 46 at 1125.

49) *See* at 1126.

50) *See* UNHCR, *supra* note 47.

51) *See supra* note 000 (Human Rights Council, The Slow Onset) at para. 16 (Mar. 22, 2018).

52) *See* Economic and Social Council, Report of the Representative of the SG on the Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2 (Feb. 11, 1998).

53) *See id* at 5.

| 국내 실향에 관한 UN 지도 방침 | |
|---|---|
| Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border | 국내실향민은 특히 무력 분쟁, 일반화된 폭력 사태, 인권 침해 혹은 자연적인・인위적인 재해의 결과 또는 이를 피하기 위하여 집 또는 거주지에서 달아나거나 떠나도록 강요받거나 강제되는 사람 또는 집단이지만 국경을 벗어나지는 않은 사람이나 집단을 말한다. |

<출처: 필자 정리>

국내실향민 역시 기후변화로 인한 인적 이동을 설명하기에 적합하지 않은 측면이 있다. 우선 국내실향민은 이주 원인으로 자연적인・인위적인 재해를 포함하고 있지만 과연 기후변화가 여기에 해당할 수 있을 것인가 의문이다. 기후변화로 인하여 자연 재해의 빈도와 정도가 증대되는 현상이 나타남은 이미 설명한 바와 같다. 하지만 여타의 모든 기후변화 현상들이 재해에 해당될 수 있을지는 논란의 여지가 있다. 재해에 관해서 아직까지 국제사회에서 합의된 개념정의는 없다. 참고로 미국법상 재해는 "급작스런(sudden)" 사건의 경우에 해당된다.[54] 기후변화에 의한 징표들은 서서히 진행되는 경우가 상당하기 때문에 이러한 해석이라면 재해의 개념에 기후변화가 획일적으로 포함되기는 어려울 것이다. 물론 국

54) *See* 15 U.S. Code § 632(k). It says that;
(1) For the purposes of this chapter, the term "disaster" means a sudden event which causes severe damage including, but not limited to, floods, hurricanes, tornadoes, earthquakes, fires, explosions, volcanoes, windstorms, landslides or mudslides, tidal waves, commercial fishery failures or fishery resource disasters (as determined by the Secretary of Commerce under section 4107(b) of title 16), ocean conditions resulting in the closure of customary fishing waters, riots, civil disorders or other catastrophes, except it does not include economic dislocations.
(2) For purposes of section 636(b)(2) of this title, the term "disaster" includes –
(A) drought;
(B) below average water levels in the Great Lakes, or on any body of water in the United States that supports commerce by small business concerns; and
(C) ice storms and blizzards.

제법위원회(ILC: International Law Commission)의 재해에 있어서 사람의 보호에 관한 조문 초안(Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters)[55]과 같이 재해의 개념을 좀 더 포괄적으로 본다면[56] 이러한 논란은 해소될 수도 있을 것이다.

또한 국내실향민은 이동의 반경을 국내로 제한하고 있어 기후변화로 인한 인적 이동을 설명하기에는 부족한 측면이 있다. 전술한 바와 같이 기후변화로 인한 인적 이동의 주요 부분은 국외로의 이동이다. 특히 이슈가 되고 있는 남태평양의 섬나라들의 가라앉음 현상으로 인한 인접국으로의 혹은 여타의 외국으로의 이주에 관하여는 국내실향민의 범주에 포함시켜 해결하기는 어려운 상황이다.

국내실향민은 강제적인 혹은 강요된 이주라는 측면 역시 기후변화로 인한 인적 이동과는 다소 거리가 있는 개념이다. 기후변화에 기인한 이주는 전술한 바와 같이 비자발적인 경우도 있겠지만 자발적인 이주까지 포함하고 있다. 뿐만 아니라 기후변화로 인한 이주의 경우 그 원인도 복합적이고 중복적이기 때문에 사실 자발적인지 비자발적인지를 구분하는 것이 매우 어려운 것이 사실이다. 예컨대 시리아 건처럼 가뭄으로 인한 이주가 내전으로 비화되고 이주민들이 이주를 결심하게 되는 사정도 각양각색이라서 과연 강제적인 이주인지 자발적인 이주인지 명확하게 분류할 수 없다.

최근 많이 사용되는 용어 중 하나는 바로 "기후실향민(climate displaced person)" 또는 "환경실향민(environmental displaced person)"이다. '기후' 또는 '환경'이 포함되어 있어서 기후변화로 인한 인적 이동의 특성을 반영할 수 있는 장점을 가지고 있다. 또한 전술한 국내실향민(IDP)과는 달리 '국내(internally)'에서의 인적 이동에 한정하고 있지 않음으로써 국제적인 인적 이동까지 포함할 수 있어 기후변화로 인한 인적 이동의 특징에 결부시키기 적합하다. 그러나 '실향(displacement)'이라는 개념징표로 인하여 강제적인 이주에

55) *See* UN GA, Report of the International Law Commission, A/71/10, 12-73 (2016).

56) *See* Article 3 of the Draft Articles sayst that "… "disaster" means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society…"

적용되고 자발적 이주 혹은 복합적인 사정에 의한 이주를 아우르기에 불충분한 측면이 있다.

기후변화로 인한 인적 이동을 설명하는 용어로써 보편적으로 사용되는 용어는 바로 "환경이주민(environmental migrants)"이다. '이주(migration)'에 관한 법적 정의는 이주노동자 및 가족의 권리 보호를 위한 국제 협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of their Families, 이하 "이주노동자협약" 또는 "ICPMW")[57]에서 유추하는 것이 일반적이다. 동 협약 제2조는 이주노동자에 대하여 구체적으로 정의하고 있는데,[58] 동 조항을 간추려보면 결국 '이주민'이란 "일시적으로 혹

57) *See* International Convention on the Protection for the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, UN T.S. Vol. 2220, p. 3, A/RES/45/158, adopted on Dec. 18, 1990, entered into force on July 1, 2003.

58) *See* Art. 2 of the ICPMW. It says that;

For the purposes of the present Convention:

1. The term "migrant worker" refers to a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national.
2. 
   (a) The term "frontier worker" refers to a migrant worker who retains his or her habitual residence in a neighbouring State to which he or she normally returns every day or at least once a week;
   (b) The term "seasonal worker" refers to a migrant worker whose work by its character is dependent on seasonal conditions and is performed only during part of the year;
   (c) The term "seafarer", which includes a fisherman, refers to a migrant worker employed on board a vessel registered in a State of which he or she is not a national;
   (d) The term "worker on an offshore installation" refers to a migrant worker employed on an offshore installation that is under the jurisdiction of a State of which he or she is not a national;
   (e) The term "itinerant worker" refers to a migrant worker who, having his or her habitual residence in one State, has to travel to another State or States for short periods, owing to the nature of his or her occupation;
   (f) The term "project-tied worker" refers to a migrant worker admitted to a State of employment for a defined period to work solely on a specific project being carried out in that State by his or her employer;
   (g) The term "specified-employment worker" refers to a migrant worker:
      (i) Who has been sent by his or her employer for a restricted and defined period of time to a State of employment to undertake a specific assignment or duty; or
      (ii) Who engages for a restricted and defined period of time in work that requires professional, commercial, technical or other highly specialized skill; or
      (iii) Who, upon the request of his or her employer in the State of employment, engages for a restricted and defined period of time in work whose nature is transitory or brief; and who is required to depart from the State of employment either at the expiration of his or her authorized period of stay, or earlier if he or she no longer undertakes that specific assignment or duty or engages in that work;
   (h) The term "self-employed worker" refers to a migrant worker who is engaged in a remunerated activity

은 영구적으로 태어나지 않은 곳에서 살면서 그 나라에서 상당한 사회적 연관을 가지고 있는 사람(any person who lives temporarily or permanently in a country where he or she was not born, and has acquired some significant social ties to this country)"[59]을 일컫는다. '실향'은 강제적인 인적 이동과 연관되는 반면, '이주'는 보다 폭넓게 적용된다. 기본적으로 이주는 '자발적' 이동을 내포하고 있다.[60] 더 나아가 이주는 "전적으로 강제적이지는 않지만 그렇다고 하여 완전히 자발적이지도 않는" 이동까지도 포함하는 개념이다.[61]

'환경이주민'은 기후변화로 인한 인적 이동을 위해 가장 적합한 용어로 이해된다. '환경'이 포함됨으로써 기후변화와 인적 이동과의 상관성을 설명할 수 있다. 또한 국내적 이동이나 국제적 이동 한쪽에 한정하고 있지 않아서 양자를 모두 아우를 수 있는 장점도 있다. '이주'가 본래 자발적인 이동에 근간을 둔 용어이기 때문에 기후변화로 인한 인적 이동과 같이 전적으로 자발적인 인적 이동으로 볼 수 없는 경우에도 적용할 수 있을 것인가 논란의 여지가 있지만, 앞서 설명한 바와 같이 '이주'의 개념을 점차 확대하여 접근하고 있다. 예컨대 UN 기관이나 IOM(International Organization of Migration)과 같은 전문기구들이 기후변화로 인한 인적 이동에 있어서 환경이주민이라는 용어를 많이 사용하는데, "국제적인 이주는 종종 명백히 강제적인 이동과 완전히 자발적인 이동간 연속체를 따라 발생한다(international migration often takes place along a continuum between movement that is explicitly forced and that which is entirely voluntary)"[62]고 인식함으로써 '이주'가 내포하는 자발적 인적 이동이라는 한계를 극복하려는 경향을 보이고 있다.

---

otherwise than under acontract of employment and who earns his or her living through this activity normally working alone or together with members of his or her family, and to any other migrant worker recognized as self-employed by applicable legislation of the State of employment or bilateral or multilateral agreements.

59) *See e.g.* UNESCO, Migrant/Migration, available at http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/. (Last visit was Oct. 30, 2018)

60) *See supra* note 37.

61) *See supra* note 34 at 8.

62) *See supra* note 34 at para. 16.

## 2. 환경이주민 현황 및 예상

기후변화 자체의 복잡성 그리고 기후변화로 인한 인적 이동으로 구분하기 어려운 특성 등으로 인하여, 환경이주민의 발생 현황 또는 이에 대한 예측을 하기는 쉽지 않다. 그러다 보니 환경이주민에 관하여 국제적으로 통용되는 통계 혹은 예상치는 없는 상황이다. 수적인 통계 및 예측은 관련 정보의 근거나 방식에 따라서도 상이하다. 그럼에도 불구하고 몇몇 예상치를 살펴보면 다음과 같다. Friends of Earth의 예상에 따르면 환경이주민 수는 2050년까지 2억 명에 달할 것이다.[63] 옥스퍼드대학교의 Norman Myers 교수 연구팀은 2050년까지 1억 5천만 명의 환경이주민이 발생할 것으로 예측하였다.[64] 지역별 환경이주민 현황 및 예상치는 다음과 같다.

### (1) 남아시아

남아시아는 기후변화에 의하여 가장 심각하게 영향을 받을 수 있는 지역 중 하나이다. 이 지역은 히말라야 산기슭의 8개의 국가들, 즉 아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 파키스탄 및 스리랑카로 구성된다. 히말라야 산맥이 자리 잡고 있다 보니, 전술하였던 지구온난화로 인해 발생할 수 있는 각종 현상들이 나타나기 최적의 장소이기도 하다. 게다가 이곳에서 전 세계 인구의 64%가 살고 있는데다가 농업에 상당 부분 의존하는 경제적 특징을 보이기 때문에 기후변화로 인한 영향에 보다 더 취약하다.[65]

실제 남아시아 지역은 기후변화로 인한 문제들이 현실화되고 있다. 연평균 온도가 상승하고 가뭄과 사막화가 심각해지고 있을 뿐만 아니라 폭우 증가 및 강수량의 변동 등이 확인되고 있다. 방글라데시의 경우 해수면 상승이 주목되고 있는데, 2020년에 10cm,

63) *See* Camilo Boano, Roger Zetter & Tim Morris, Force Migration Policy Briefing 1: Environmentally Displaced People - Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihood and Forced Migration, 12 (Refugee Study Centre University of Oxford, Nov. 2008).

64) *See id.*

65) *See supra* note 34 at paras. 79 & 81.

2050년에 25cm, 2100년에는 1m까지 상승할 것으로 예측되며 결국 150만에서 1,700만 명의 사람들이 집을 잃고 이주해야 하는 상황에 처해질 것이다.[66] 2010년 두 달간의 폭우로 인한 홍수로 인해 1,100만 명의 파키스탄인들이 국내실향민이 되었고 2013년 아프가니스탄 가뭄은 쿠치족의 실향을 야기하였다.[67] 방글라데시도 홍수와 폭풍으로 인해 매년 60만 명이 실향하였고 지난 수십 년간의 홍수는 백만 명이 집을 잃게 만들었다.[68] 2009년 사이클론 아일라(Aila)로 인해 수천명이 방글라데시에서 인도로 이주하였고 네팔에서의 제방 붕괴로 인해 45,000 명이 인도로 이주하였다.[69]

### (2) 태평양 도서국가

태평양 도서국가 역시 기후변화에 매우 취약한 지역으로서 이로 인한 인적 이동의 우려가 가장 큰 곳에 꼽힌다. 수천 개의 섬으로 이루어진 태평양군도에는 22개의 국가가 있는데, 뉴질랜드를 제외하고는 모두 작은 개발도상국에 해당하는 섬나라이다.[70] 지리적으로 고립된 특성으로 인해 경제적인 여건이 좋지 않다. 태평양 도서국가 전 면적의 16%가 저고도해안지역(LECZ: low-elevation costal zone)[71]이고 특히 투발루(Tuvalu)의 경우 모든 국토가 해수면 보다 5m 이내의 높이에 있다.[72]

태평양 군소 도서국들은 해수면 상승에 매우 취약하다. 전 세계적인 해수면 상승 평균은 1993년 이래 매년 1.3~1.7mm에 해당하는데 태평양 섬나라들의 경우 이 보다 4배 이상 높은 해수면 상승을 기록하고 있다.[73] 특히 키리바시(Kiribati), 투발루 및 마샬제도와 같

66) *See supra* note 34 at para. 82.
67) *See supra* note 34 at para. 84.
68) *See id.*
69) *See supra* note 34 at para. 86.
70) *See supra* note 34 at para. 107.
71) 저고도해안지역이란 해수면보다 1~20m 고도 범위 내의 해안지역에 위치한 지형을 말한다. NASA, Data and Applications Online: Low Elevation Coastal Zone (Mar. 2016), available at http://www.ciesin.org/documents/lecz-final.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)
72) *See supra* note 34 at para. 109.
73) *See supra* note 34 at para. 110.

은 환마도(atoll island)로 구성된 국가들은 해수면 상승으로 인한 위험성이 보다 심한데, 몇몇 국가들의 경우 이미 해수의 침투 및 해안가 침식이 발생하고 있다.[74]

해수면 상승만이 태평양 섬나라들이 겪는 기후변화는 아니다. 가뭄도 심각한 영향을 미치고 있는데 2013년 마샬제도는 재난을 선포할 만큼 심각한 가뭄을 겪었고 2015년 팔라우 역시 긴급사태를 선언할 만큼 가뭄의 위협에 시달렸다.[75] 이외에도 태평양 군도국들은 폭풍, 사이클론, 홍수 등 여타의 기후변화에 따른 어려움들에 직면하여 있다.[76]

태평양 도서국가의 사례는 기후변화와 인적 이동에 관한 전형적인 측면을 보여주고 있다. 자연재해와 같은 갑작스런 기후변화와 관련하여 시골 지역에서 도시 지역으로 이주하는, 즉 국내 이주 형태를 보여준다.[77] 반면 해수면 상승, 가뭄 등과 같은 기후 사건과 관련하여서는 국외로 이주하는 형태를 보여주고 있다.[78] 대표적인 예를 들면 투발루의 경우 해수면 상승으로 인하여 피지나 뉴질랜드 같은 외국으로 이주하는 양상을 보인다.[79]

### (3) 중앙아메리카

엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 파나마 등 중앙아메리카 국가들의 경우에도 기후변화 현상들이 관찰되고 있다. 여기에는 강수량 감소, 가뭄, 갑작스러운 자연재해의 증가 등이 포함된다.[80] 중앙아메리카 국가들은 농업에 대한 의존도가 높기 때문에 가뭄, 강수량 감소 등은 치명적이라 할 것이다.[81] 국민들의 생계의 상당 부분을 책임지는 옥수수, 커피 등의 수확량이 감소하면서 빈곤이 심각한 사회 문제가 되고 있으며, 식자재 값이 상승하면서 아이들의 영양이 위협받고 있을 뿐만 아니라 생활이 어려운 탓에 등교 비율도 줄어들고 있는 상황이다.[82]

---

74) *See supra* note 72.
75) *See supra* note 34 at para. 111.
76) *See supra* note 34 at para. 112.
77) *See supra* note 34 at para. 114.
78) *See id.*
79) *See id.*
80) *See supra* note 34 at para. 122.
81) *See supra* note 34 at para. 119.
82) *See supra* note 34 at paras. 122 & 123.

특히 중앙아메리카 지역은 갑작스러운 재해들, 예컨대 허리케인, 열대폭풍우 및 홍수에 매우 취약한데,[83] 이는 국외 이주 현상을 촉진하는 원인이 되기도 한다. 대표적인 예를 꼽자면, 1998년 허리케인 미치(Hurricane Mitch), 2000년 엘살바도르 지진 그리고 2016년 허리케인 오토(Hurricane Otto)와 같은 심각한 재해들은 멕시코 및 미국으로 이주하던 기존의 경향을 한층 더 가속화시켰다.[84]

**(4) 아프리카**

아프리카의 사헬지대(Sahel belt)는 기후변화로 인한 이주와 관련하여 가장 주요하게 꼽히는 지역이다. 사헬지대는 사하라 사막 남쪽의 세네갈 , 모리타니(Mauritania) 남부, 말리(Mali) 중부, 나이지리아 북부, 니제르(Niger) 남부, 차드 및 수단의 중남부까지, 아프리카 대륙 서쪽에서 동쪽까지 띠 모양의 지대를 일컫는다. 1970년대 이후, 이 지역의 기온이 0.5~1℃까지 상승하였으며, 초대형 폭풍이 3배 이상 증가하였고, 특히 가뭄과 강수량 부족이 심각한 상황이다.[85] 특히 이 지역의 주민들 79%가 농업에 의존하는 비율이 높아서, 이와 같은 기후변화에 대단히 취약한 면모를 보이고 있다.[86]

가뭄 및 사막화가 사헬지대에서 문제되는 기후변화 현상의 전부는 아니다. 계절에 따른 강수량의 변동 및 작은 폭우로 인하여 홍수도 증가하고 있다.[87] 뿐만 아니라 사헬지역 서부의 경우 해안가와 맞닿은 지역의 경우 해수면 상승도 심각한 문제이다. 해당 지역의 경우 해수면보다 불과 1m 이내의 고도에 있다 보니, 최근의 해수면 상승은 큰 위협으로 다가오고 있다.[88]

83) *See supra* note 81.
84) *See supra* note 34 at para. 125.
85) *See supra* note 34 at para. 96.
86) *See supra* note 34 at para. 94.
87) *See supra* note 34 at para. 99.
88) *See supra* note 34 at para. 102.

특히 사헬지대의 복잡한 사회적 배경은 기후변화로 인한 이주 현상을 더욱 가속화시키고 있다. 아프리카 지역의 높은 인구 밀도는 기후변화로 인한 생활환경의 악화를 더욱 가중하고 있다. 아프리카 지역의 총 인구는 현재 12억만 명인데 2050년까지 25억만 명으로 늘어날 것으로 예상된다.[89] 기후변화로 나빠진 식량 사정은 말리, 수단 등에서와 같이 분쟁을 야기하기도 하고, 이와 관련하여 대규모 이주를 불러오기도 한다.[90]

사헬지대의 기후변화 현상은 이곳 주민들의 국경간 이주를 더욱 촉진하고 있다. 본시동 지역 국가들은 조약을 통해 국경간 출입 및 거주를 자유롭게 허용하고 있기도 하다.[91] 이러한 사회적 배경에 덧붙여 최근의 기후변화로 인한 생활환경의 악화는 사헬지대 주민들의 이주를 더욱 활발하게 하고 있다. 예컨대, 2012년 한 해에만 나이지리아 북동부 지역의 주민 6백만 명 이상이 그리고 차드 지역의 50만 명 이상이 홍수 등 기후변화와 연관하여 이주하였다.[92] 이주민들의 90% 정도는 지역 내에서 이주하고 있으나 최근에는 유럽이나 미국으로의 대규모 이주 현상이 두드러지게 나타나고 있다.[93]

89) *See* European Council on Foreign Relations, Climate-driven Migration in Africa, https://www.ecfr.eu/article/commentary_climate_driven_migration_in_africa (Dec. 20, 2017). (Last visit was Oct. 30, 2018)

90) *See supra* note 34 at para. 95.

91) *See supra* note 34 at para. 92.

92) *See* European Council on Foreign Relations, note 89.

93) *See id.* and *supra* note 34at para. 105.

korea
legislation
research
institute

# 제3장

# 환경이주민에 관한 국제규범 및 외국 법제

제1절 환경이주민에 관한 국제규범
제2절 환경이주민에 관한 외국 법제

# 제3장 환경이주민에 관한 국제규범 및 외국 법제

## 제1절 환경이주민에 관한 국제규범

국제 사회는 환경이주민의 법적 지위 인정 및 보호에 대하여 필요성을 공감하고 있음에도 불구하고 아직까지 법적 구속력 있는 개별 조약을 채택하고 있지는 못하고 있는 상황이다. 다만 UN 기구 또는 전문기구 차원에서 여러 연성법(soft law) 형식으로 환경이주민에 대한 인권 보호를 요청하면서 개별 회원국으로 하여금 이를 구체화하도록 권고하고 있다.

우선 기후변화에 관한 유엔 기본 협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, 이후 "기후변화기본협약" 또는 "UNFCCC")[94] 차원에서 환경이주민 관련 규범들을 살펴보면 다음과 같다. 기후변화기본협약은 환경이주민의 인권 보호 및 법적 지위 보장 등에 대한 직접적인 규정은 없었다. 그런데 2008년 인도주의기구간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, 이하 "IASC")[95]가 기후변화 및 재난으로 인하여 실향 및 이주의 가능성에 대하여 관심을 기울일 것을 요청하는 공동의견서를 UNFCCC에 전달하였다.[96] 이에 2010년 칸쿤에서 개최된 제16차 당사국회의(COP: Conference of the Parties)에서 환경이주민의 보호와 관련된 사항이 공식적으로 논의되었다. 당시 당사국회

94) *See* UN General Assembly, United Nations Framework Convention on Climate Change : resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/48/189 (Jan. 20, 1994).

95) 1992년 유엔 총회 결의(A/RES/46/182)에 근거하여 설립된 인도주의 기구간 조정기관이다. WHO, UNHCR, FAO 등과 같은 유엔 전문기구들이 회원으로 참여하고 있으며, 국제적십자(ICRC), 국제이주기구(International Organization of Migration) 등 비유엔기관들도 상임초청기관(standing invitee)로 참여하고 있다.

96) *See* UNHCR, *supra* note 47 at 11.

의 결정[97]에서는 "가능한 경우 국가, 지역 및 국제적 차원에서 기후변화로 인한 실향(displacement), 이주(migration) 및 계획된 재배치(planned relocation)[98]와 관련하여 이해, 조정 및 협력을 제고하기 위한 조치들을 취할 것"[99]을 요청하였다. 이러한 기념비적인 결정은 기후변화로 인한 인적 이동과 관련된 이슈들을 국제기구 차원에서 논의할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가받고 있다.[100] COP 16 결정 및 COP 18 결정[101]으로 인해, 환경이주민에 대한 연구와 정책들이 본격적으로 이루어졌고 이러한 노력들은 파리협정 및 그 후속 과정들을 통해 보다 구체화되었다.

파리협정(Paris Agreement)[102]은 환경이주민 보호에 대하여 두 차례 언급하고 있다. 첫째는 서문에서 "기후변화는 인류 공통의 관심사임을 자각하고 당사국은 기후변화를 해소하기 위한 조치를 취함에 있어서 인권에 대한 의무, 건강권 및 원주민, 지역주민, 이주민, 아동, 장애인 및 취약한 상황에 처한 사람들의 권리를 존중하고 증진하며 감안하여야 한다"[103]라고 선언하였다. 더 나아가 "당사자는 협력과 촉진을 기반으로 … 기후변화의 부

97) *See* [UNFCCC] COP, Decision adopted by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Mar. 15, 2011).

98) 계획된 재배치(planned relocation)는 칸쿤 결정에서 실향 및 이주와 함께 사용되었으나 이들과 구분되는 개념으로 사용되고 있지는 아니하다. 자세한 내용은 UNHCR, Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future, para. 29 (Mar. 12-14, 2014), available at http://www.unhcr.org/54082cc69.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

99) *See supra* note 97 at para. 14(f). It says that the Conference of the Parties "invites all the Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework … by taking … [m]easures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels."

100) *See* UNHCR, *supra* note 47 at 12.

101) *See* [UNFCCC] COP, Decision adopted by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2012/8/Add.1, para. 7(a)(vi) (Dec. 8, 2012). It says that he Conference of the Parties "*[a]knowledges* the further work to advance the understanding of and expertise on loss and damage, which includes, … [e]nhancing the understanding of …[h]ow impacts of climate change are affecting patterns of migration, displacement and human mobility."

102) *See* Paris Agreement (Dec. 13, 2015), *in* UNFCCC, COP Report No. 21, Addenum, at 21, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/10/Add, 1 (Jan. 29, 2016).

103) *See* the Preamble of the Paris Agreement. It says that "the Parties to this Agreement … *[acknowledge]* that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations …"

정적 영향과 관련된 손실 및 피해에 관한 이해, 행동 및 지원을 강화하여야 한다"[104]고 정하고 있는 파리협정 제8조와 관련하여, 당사국은 결정[105]을 통해 "기후변화 부작용과 관련된 실향(displacement)을 방지하고, 최소화하며 해소할 통합적인 방안을 위한 권고를 개진할 수 있는"[106] 대책위원회(task force)를 발족시켰다. 현재 활발하게 활동중인 실향에 관한 대책위원회(Task Force on Displacement)는 2018년 12월 개최 예정인 제24차 당사국회의에 관련 권고안을 제시할 예정이다.[107]

유엔 기관 차원에서도 환경이주민에 관한 규범 형성을 위한 노력들이 지속적으로 이루어지고 있다. 무엇보다 SDGs 관련하여 2015년 유엔 총회가 채택한 결의문[108] 역시 환경이주민에 대한 보호 필요성을 명시하였다. 동 결의문은 동시대의 난제로서 경제적 불평등, 성차별, 청년 실업 등을 꼽으며 이를 해결하기 위한 목표 설정 및 국가별 협력 등을 강조하였다.[109] 특히 "기후변화는 우리 시대의 최대의 과제 중 하나"[110]로 인식하면서 이로 인한 환경적인 변화 및 삶의 피폐에 대하여 우려를 표명하였다. 이러한 연관에서 전 세계적으로 촉발되고 있는 이주(migration) 현상이 지속가능한 발전을 위한 긍정적인 요인이 될 수 있다면서 "인권의 온전한 보장 및 이주민에 대한 인간적인 처우가 수반되는 안전하고 질서있는 정규 이주(safe, orderly and regular migration)를 보장"[111]을 위해 국제 사회가 협력할 것을 요청하였다.

104) *See* Art. 8(3) of the Paris Agreement. It says that "[p]arties should enhance understanding, action and support … on a cooperative and facilitative basis with respect to loss and damage associated with the adverse effects of climate change."

105) *See* [UNFCCC] COP, Decision adopted by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Jan. 29, 2016).

106) *See id.* at 49. It says that "[t]he Conference of the Parties … requests … to establish, according to its procedures and mandate, a task force … to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change."

107) *See* UNFCCC, Task Force on Displacement - Workplan and Milestones, available at https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD#eq-3. (Last visit was Oct. 30, 2018)

108) *See* UN General Assembly, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, adopted on Oct. 21, 2015.

109) *See id.* at para. 14.

110) *See id.*

111) *See supra* note 108 at para. 29.

환경이주민의 보호 문제는 동 결의문을 통해 확정된 17가지의 지속가능발전목표(SDGs) 실현과 직·간접적으로 연결된다.

| |
|---|
| **Goal 4 Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all**<br>**모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진** |
| 4.b By 2020, substantially expand globally the number of scholarships available to developing countries, in particular least developed countries, small island developing States and African countries, for enrolment in higher education, including vocational training and information and communications technology, technical, engineering and scientific programmes, in developed countries and other developing countries<br>선진국 및 기타 개발도상국에서 직업훈련, 정보통신기술, 기술·공학·과학 프로그램을 포함한 고등교육을 받을 수 있도록, 2020년까지 개발도상국, 특히 최빈국, 군소도서개도국, 아프리카 국가에 전달되는 장학금의 수를 전 세계적으로 대폭 늘린다. |
| **Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls**<br>**성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화** |
| 5.2 Eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation<br>인신매매와 성착취 및 기타 유형의 착취를 포함하여, 공적 및 사적인 영역에서 여성 및 여아를 대상으로 하는 모든 형태의 폭력을 없앤다. |
| **Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all**<br>**모두를 위한 지속적·포용적·지속 가능한 경제성장, 생산적인 완전고용과 양질의 일자리 증진** |
| 8.7 Take immediate and effective measures to eradicate forced labour, end modern slavery and human trafficking and secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour, including recruitment and use of child soldiers, and by 2025 end child labour in all its forms<br>강제노동과 현대판 노예제, 인신매매를 근절하고, 소년병 징집 및 동원을 포함해 가장 가혹한 형태의 아동노동의 금지 및 종식보장하기 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취하고, 2025년까지 모든 형태의 아동노동을 없앤다. |
| 8.8 Protect labour rights and promote safe and secure working environments for all workers, including migrant workers, in particular women migrants, and those in precarious employment |

| |
|---|
| 이주노동자, 특히 여성 이주자와 불안정한 고용상태에 있는 노동자를 포함한 모든 노동자의 권리를 보호하고, 안전하고 안정적인 노동환경 조성을 확대한다. |
| **Goal 10. Reduce inequality within and among countries**<br>**국내 및 국가 간 불평등 감소** |
| 10.7 Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies<br>계획적이고 잘 관리된 이주정책의 이행 등을 통해 체계적이고 안전하며 정규적이고 책임 있는 인구의 이주와 이동을 위한 편의를 제공한다 |
| 10.c By 2030, reduce to less than 3 per cent the transaction costs of migrant remittances and eliminate remittance corridors with costs higher than 5 per cent<br>2030년까지 이주자 송금 수수료를 3% 미만으로 줄이며 5% 이상의 비용이 발생하는 송금 경로를 줄인다. |
| **Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels**<br>**지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두를 위한 정의에의 접근제공, 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축** |
| 16.2 End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children<br>아동을 대상으로 하는 학대, 착취, 인신매매와 모든 형태의 폭력 및 고문을 종식한다. |
| **Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development**<br>**이행수단 강화, 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화** |
| 17.18 By 2020, enhance capacity-building support to developing countries, including for least developed countries and small island developing States, to increase significantly the availability of high-quality, timely and reliable data disaggregated by income, gender, age, race, ethnicity, migratory status, disability, geographic location and other characteristics relevant in national contexts<br>2020년까지 최빈국, 군소도서개도국을 포함한 개발도상국에 양질의, 시의적절하고, 신뢰가능하며, 세분화된(소득, 성별, 연령, 인종, 민족, 이주상태, 장애여부, 지리적 위치 및 기타 국별 맥락에 따라) 데이터의 가용성을 대폭 향상하기 위해 역량강화 지원을 확대한다. |

<출처> 필자 정리

유엔 총회는 2016년 난민 및 이주민에 관한 선언(Declaration of Refugees and Migrants)[112]을 채택하였다. 동 선언은 난민 및 이주민들의 인권 보호를 위해 전 세계 국가들의 협력을 촉구하는데 주 목적을 두고 있다. 최근 유례없는 인적 이동 현상과 관련하여 특히 '대규모의' 난민 및 이주에 있어서 발생할 수 있는 인권 문제들을 해소하는데 초점을 두고 있다. 동 선언은 난민 및 이주민 전반에 대하여 적용되는 것으로서, 여기에는 기후변화 및 자연재해 등 환경적인 원인으로 인한 인적 이동도 포함된다.[113] 이주민 보호와 관련하여, 동 선언은 이들 역시 존엄한 존재로서 불가침의 권리를 향유하고 있음을 전제로 하면서[114] 국제인권규범상 자유 및 권리들을 보유한다고 천명하고 있다.[115] 그러면서도 이주 상황에서의 인권 침해 위험이 높은 부분, 예컨대 이주민들에 대한 차별 금지,[116] 건강권 보장,[117] 적법절차 보장,[118] 여성과 아동과 같은 인권취약계층에 대한 특별한 보호,[119] 인신매매 및 강제근로로부터의 보호[120] 등을 강조하였고 이를 위한 개별국의 노력 및 국제 협력도 촉구하고 있다.[121] 더 나아가 이주민들의 인권 보장을 강화할 수 있도록 국제기구 차원에서 관련 논의가 보다 더 활성화되도록 요청하였다.[122]

이러한 연관에서 각종 유엔 기구 및 관련 인권기구들은 환경이주민의 법적 지위 보장 및 권리 보호를 위한 노력들을 기울이고 있다. 예컨대 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)[123]의 이행감시기구인 여

112) *See* UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016: New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1 (Oct. 3, 2016).

113) *See id.* at para. 1.

114) *See id.* at para. 13.

115) *See id.* at para. 5.

116) *See id.* at paras. 22 & 39.

117) *See id.* at para. 30.

118) *See id.* at para. 33.

119) *See id.* at paras. 29, 31 and 32.

120) *See id.* at para. 35.

121) *See id.* at paras. 24 and 38.

122) *See id.* at paras. 61-63.

123) *See* Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, UN T.S. Vol. 1249, p. 13, adopted by UN G.A. Res. 34/180 on Dec. 18, 1979, entered into force on Sep. 3, 1981.

성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)가 최근 채택한 일반권고(general recommendation)[124]에서는 환경이주민의 보호 필요성 그리고 특히 여성과 소녀 환경이주민들의 인권 보장을 위해 개별국가들은 입법적, 행정적 조치들을 취할 의무가 있음을 다시 한 번 상기시키고 있다.[125] 이외에도 유엔 인권고등판무관(UN High Commissioner for Human Rights)이 발표한 "취약한 상황에 처한 이주민의 인권 보호를 위한 기본원칙 및 실무 지침(Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations)"[126]은 차별금지, 폭력으로부터의 자유, 신체의 자유 및 자의적 구금으로부터의 자유, 아동에 대한 특별 보호, 교육권 보장 등을 포함하는 환경이주민을 포함한 이주민들의 인권 보장을 위한 20개의 기본원칙들을 제시하였다.

## 제2절 환경이주민에 관한 외국 법제

### 1. 뉴질랜드

#### 1) 지리적 특성

뉴질랜드는 환경이주민과 관련한 법제에 있어서 국제사회의 기준을 선도하는 국가로 평가받고 있는데,[127] 이는 뉴질랜드가 갖는 지리적 특성에 기인한다고 말하여도 과언이 아니다. 뉴질랜드 주변에는 남태평양의 도서국가들이 인접하여 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 남태평양 도서국가들의 경우 기후변화에 매우 취약한 상황이다. 특히 이 지역의 많은 국가들이 저고도해안지역인데, 기후변화로 인한 해수면 상승으로 국가의 존립이 위협받고

124) *See* Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 37: Gender-related Dimension of Disaster Risk Reduction in the Context of Climate Change, CEDAW/C/GC/37 (Feb. 7, 2018).

125) *See id.*

126) *See* Human Rights Council, Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations, A/HRC/34/41, adopted on Jan. 21, 2017.

127) *See* Julia Toscano, *supra* note 46 at 486.

있는 상황이다. 이뿐만 아니라 사이클론, 가뭄, 폭풍, 홍수 등 자연재해로 인하여 생활이 척박해 지고 있을 뿐만 아니라 급격한 인구증가로 인해 이와 같은 상황은 더욱 악화되고 있다.[128] 남태평양 도서국가들의 주민들 상당수는 기후변화에 대한 적응(adaptation)의 일환으로 이웃 나라인 뉴질랜드로 이주하는 방법을 채택하고 있는 추세이다.[129]

### 2) 현행 법제

미국, 스웨덴 등 전술한 국가들과 달리 뉴질랜드의 경우 기후변화와 관련하여 이주를 허용하는 법제를 두고 있지는 않다. 뉴질랜드의 2009년 이민법(Immigration Act 2009)[130]은 외국인의 입국 및 거주와 관련된 사항들을 규율하는 법으로서 영주권, 사증(VISA) 등의 종류, 신청자격, 발급절차, 이의제기 등에 관하여 정하고 있다. 동법의 경우 환경 재해 등과 관련하여 환경이주민에 대한 일시적이든 영구적이든 체류자격을 인정하고 있는 조항은 없다.

다만 뉴질랜드법은 인도주의적 차원에서 뉴질랜드에서의 체류를 허용하는 보다 폭넓은 제도를 마련하고 있다. 뉴질랜드 이민법은 제5부(Part 5)에서 “난민 및 보호 자격의 판정(refugees and protection status determinations)”을 두면서 국제인권조약상 보호가 요청되는 소정의 사람들에 대하여 뉴질랜드 체류를 허용하는 법적 근거 조항을 제공하였다.[131] 여기서 지칭하는 ‘보호가 요청되는 사람’들에는 세 가지 유형이 있다. 첫째, 난민협약상 난민으로 인정되는 자이다.[132] 둘째, 고문 및 그 밖의 잔혹한・비인도적인 혹은

128) *See* Asian Development Bank, Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific 35 (2012).

129) *See id.* at 37.

130) *See* Immigration Act 2009, Public Act 2009 No 51, available at http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0051/latest/DLM1440303.html. (Last visit was Oct. 30, 2018)

131) *See* Sec. 124 of the Immigration Act 2009. It says that;
The purpose of this Part is to provide a statutory basis for the system by which New Zealand—
(a) determines to whom it has obligations under the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees and the Protocol Relating to the Status of Refugees; and
(b) codifies certain obligations, and determines to whom it has these obligations, under—
(i) the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment:
(ii) the International Covenant on Civil and Political Rights.

132) *See* Sec. 129 of the Immigration Act 2009.

굴욕적인 대우 또는 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 이하 "고문방지협약" 또는 "CAT" 또는 "Convention against Torture")[133]에 따라 보호받는 사람들(protected persons)로서 뉴질랜드에서 추방되는 경우 고문을 당할 위험에 처할 수 있는 사람을 일컫는다.[134] 셋째, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 "자유권규약" 또는 "ICCPR")[135]에 따라 보호받는 사람들(protected persons)이 포함되는데, 뉴질랜드에서 추방된다면 자의적인 생명 박탈이나 잔혹한 처우를 당할 위험이 있는 사람들을 의미한다.[136] 이민법 제130조 및 제131조에 근거한 "보호받는 사람들(protected persons)"로 인정되기 위해서는 신청인의 국적국 혹은 이전 체류국에서 유의미한 보호를 받을 수 있다면 뉴질랜드 이민법상 '보호받는 사람들'에 해당될 수 없다.[137] 보호받는 사람들로 인정되는 경우, 뉴질랜드에서 추방되지 않고 체류할 수 있는 자격을 부여받는다.[138] 다만 예외적으로 고문 혹은 "임의적인 생명 박탈이나 잔혹한 대우에 처할 위험이 있는 곳이 아닌 여타의 다른 곳으로 추방될 수는 있다."[139]

뿐만 아니라 이민법은 인도주의 차원에서 거주를 허용할 수 있는 예외조항을 두고 있다. 이민법 제207조 제1항[140]에 따르면, 뉴질랜드에서 추방하는 것이 부당하고 지나치게

133) ***See*** Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, G.A. Res. 39/46, adopted on Dec. 10 1984, entered into force on June 26 1987.

134) *See* Sec. 130, Para. 1 of the Immigration Act 2009.

135) ***See*** International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A (ⅩⅩⅠ), U.N. GAOR, 21st Sess., Supp. No.16, U.N.Doc. A/6316, adopted on Dec. 16, 1966, entered into force on Mar. 17, 1976.

136) *See* Sec. 131, Para. 1 of the Immigration Act 2009.

137) *See* Sec. 130, Para. 2 and Sec. 131, Para 2 of the Immigration Act 2009. Its says that "…a person must not be recognised as a protected person in New Zealand under the Convention Against Torture[or the Covenant on Civil and Political Rights] if he or she is able to access meaningful domestic protection in his or her country or countries of nationality or former habitual residence."

138) *See* Sec. 130, Para. 4 and Sec. 131, Para 4 of the Immigration Act 2009.

139) *See* Sec. 164, Para. 4 of the Immigration Act 2009. It says that;
A protected person may be deported to any place other than a place in respect of which there are substantial grounds for believing that the person would be in danger of being subjected to−
(a) torture (as defined in section 130(5)); or
(b) arbitrary deprivation of life or cruel treatment (as defined in section 131(6)).

140) *See* Sec. 207, Para. (1) of the Immigration Act 2009. It says that;
(1) The Tribunal must allow an appeal against liability for deportation on humanitarian grounds only where it

가혹하다고 볼 인도주의적 성격의 특별한 사정이 있는 경우 그리고 뉴질랜드에 남아 있는 것이 모든 사정을 고려해도 공공의 이익에 반하지 않는 경우에 예외적으로 해당인의 체류를 허용할 수 있다.

뉴질랜드 이민법상 체류와 관련된 결정은 일차적으로 법무부 소속의 난민 및 보호 담당관(refugee and protection officers)에 의해 결정된다. 동 결정에 대하여 이의가 있는 경우에는 이민 및 보호 재판소(Immigration and Protection Tribunal)[141]에서 다툴 수 있다. 이민 및 보호 재판소에서는 난민 지위 및 보호받는 사람들(protected persons)에 관한 결정에 대한 항고기관으로서 독립적이고 전문적인 기관이다.[142] 실제 환경이주민에 관련된 법적 지위 인정 여부에 대한 결정도 이곳에서 심도 있게 다루어지고 있다.

재판소 판정에 불복하는 경우 보통법상 고등법원(High Court)[143]에 항소할 수 있다.[144] 더 나아가 고등법원판결에 불복하는 경우에는 다시 항소법원(Court of Appeal)에 제소할 수 있다.[145] 마지막으로 항소법원 판단에 불복하는 경우에는 최종적으로 대법원(Supreme Court)에서 다툴 수 있다.

---

is satisfied that—

(a) there are exceptional circumstances of a humanitarian nature that would make it unjust or unduly harsh for the appellant to be deported from New Zealand; and

(b) it would not in all the circumstances be contrary to the public interest to allow the appellant to remain in New Zealand.

141) 난민 지위 신청 등에 대한 이의제기는 난민지위소청본부(Refugee Status Appeals Authority)가 담당하였는데, 2009년 법 개정을 통해 난민지위소청본부, 소개검토청(Removal Review Authority), 거주검토위원회(Residence Review Board) 및 추방검토재판소(Deportation Review Tribunal)를 통폐합하여 이민 및 보호 재판소(Immigration and Protection Tribunal)를 신설하였다.

142) *See* Sec. 217, 218 and 219 of the Immigration Act 2009.

143) 재판소(tribunals) 결정에 대한 이의결정이 아닌 경우, 즉 통상의 1심 법원은 지방법원(district court)에서 다툰다.

144) *See* Sec. 245(1) of the Immigration Act 2009. It says that "[w]here any party to an appeal to, or matter before, the Tribunal (being either the person who appealed or applied to the Tribunal, an affected person, or the Minister, chief executive, or other person) is dissatisfied with any determination of the Tribunal in the proceedings as being erroneous in point of law, that party may, with the leave of the High Court (or, if the High Court refuses leave, with the leave of the Court of Appeal), appeal to the High Court on that question of law."

145) *See* Sec. 246(1) of the Immigration Act 2009. It says that "[a]ny party to an appeal under section 245 who is dissatisfied with any determination of the High Court in the proceedings as being erroneous in point of law may, with the leave of that court (or, if the High Court refuses leave, with the leave of the Court of Appeal), appeal to the Court of Appeal. Section 56 of the Senior Courts Act 2016 applies to any such appeal."

### 3) 판결례

환경이주민의 법적 지위 인정 여부에 대한 판단은 이민 및 보호 재판소(IPT: Immigration and Protection Tribunal)에서 심도 있게 다루어지고 있다.[146] 안타깝게도 동 재판소는 환경이주민의 법적 지위 인정에 부정적인 입장을 견지하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 뉴질랜드의 지리적 특성으로 인하여 남태평양 군소도서개발국(SIDs)에서 발생되는 기후변화 및 이로 인한 인적 이동 현상이 뉴질랜드에 상당한 영향을 미치고 있다. 남태평양 군소도서개발국(Small Island Developing States) 출신자들은 기후변화로 인한 이주 필요성을 주된 원인으로 꼽으면서 난민 지위 또는 "보호받는 사람들(protected persons")로서의 지위 인정을 주장하는 사건들이 증가하였다. 재판소의 전신에 해당하는 뉴질랜드 난민지위소청본부(Refugees Status Appeal Authority) 때부터 이러한 신청들에 대하여 지속적으로 기각 결정을 하여 왔다.[147]

환경이주민 법적 지위와 관련된 이민 및 보호 재판소의 대표적인 기각 결정으로는 2013년 사건[148]을 꼽을 수 있다. 동 사건은 남서태평양에 위치한 군소도서개발국인 키리바시(Kiribati) 출신인 Ioane Teitiota[149]에 의해 신청되었다. 키리바시는 영국, 일본, 미국 등에 의의한 점령 그리고 내전 등 복잡하고 아픈 역사를 겪었을 뿐만 아니라 최근 기후변화로 인하여 해수면 상승, 염류화, 식수 오염, 어업생산물 감소, 홍수, 폭풍해일 등 심각한 급작스러운(sudden onset) 및 점진적인(slow onset) 환경 재해들로 어려움을 겪고 있는 상황이다.[150] 이처럼 기후변화로 인한 어려움 및 이에 따른 경제적 어려움 등으로 인하여 신청인과 그의 부인은 자국을 떠나 2007년 뉴질랜드로 이주하였다.[151] 이후 부부는 뉴질

146) 환경이주민관련 사건은 동 재판소에서 그리고 항소의 경우 전술할 바와 같이 각급 법원에서 다시 판단된다. 법원의 판단에서 동 재판소의 결정이 구체적으로 그리고 중요하게 다루어지고 있고, 동 재판소의 결정이 대부분 그대로 인정되기 때문에, 이후 판결례에서는 동 재판소의 결정 요지 등에 초점을 맞추고 분석될 것이다.

147) *See e.g.* Refugee Appeal No. 72185[2000] NARSAA (Aug. 10. 2000); Refugee Appeal No. 72313[2000] NARSAA 491 (Oct. 19, 2000); Refugee Appeal No. 72316[2000] NARSAA 464 (Oct. 19, 2000).

148) *See AF(Kiribati),* [2013] NZIPT 800413 (June 25, 2013).

149) IPT 결정에서는 익명으로 표시되었으나, 후술하는 바와 같이 IPT 결정 이후 상소심에서는 실명이 공개되었다.

150) *See supra* note 148 at para. 5.

151) *See supra* note 148 at paras. 39&40.

랜드에서 3명의 자녀를 출산하였으나 혈통주의를 따르는 뉴질랜드의 국적법상 국적을 취득하지 못하였고,[152] 결국 신청인 가족은 뉴질랜드에서 불법 체류자로 지내왔다.[153] 이에 신청인은 뉴질랜드 이민법상 난민 또는 보호받는 사람들로 인정해 줄 것을 주장하며 뉴질랜드에서의 합법적인 거주를 요청하였다.

동 사건에서 신청인은 기후변화를 이유로 하여 난민 지위 그리고 보호받는 사람들로서의 지위를 인정하여 줄 것을 주장하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 뉴질랜드 이민법은 환경재해 등과 관련하여 외국인이 적법하게 체류할 수 있는 제도를 두고 있지 않기 때문에, 뉴질랜드로 이주를 원하는 사람들이 거주 자격을 다툼에 있어서 우선적으로 난민 지위 인정을 원용하는 것이 일반적이다. 그리고 이민법 제131조에서 규정하는 보호받는 사람들로서의 지위 인정을 부차적으로 원용하는 것이 통상적이다.[154]

이민 및 보호 재판소는 동 사건에 대하여 기각 결정을 하였다. 우선 신청인의 난민 지위를 인정하지 않았다. 재판소는 뉴질랜드 이민법이 난민협약상 난민에 대하여 법적 지위를 인정하고 있음을 확인하는 동시에 동법상 난민의 개념 역시 난민협약상 난민으로 좁게 해석하였다. 이민법상 난민이란 난민협약상 난민의 개념과 같은 것으로 보고, 결국 "인종, 종교, 국적, 특정 사회적 집단의 구성원 혹은 정치적 견해에 근거하여 박해를 받을 것이라는 사실에 입각한 두려움(well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion)"[155]에 근거하여 판단될 수 있다고 보았다.[156] 기후변화로 인한 인권 침해와 관련하여 그 보호의 필요성은 인정하면서도 그렇다고 하여 이민법상 규정된 난민으로서의 보호 대상은 아니라고 못 박았다.[157] 물론 기후변화로 인한 인권 침해가 난민협약상 열거된 다섯 가지 요

152) *See* Sec. 6 of the [New Zealand] Citizenship Act 1977.

153) *See supra* note 148 at para. 19.

154) 보호받는 사람들과 관련하여서는 전술한 바와 같이 제130조 및 제131조 두 개의 사항이 있다. 제130조는 고문과 관련된 조항으로서, 대부분의 신청인들은 동조를 원용하고 있지는 않는다. 제131조는 자의적인 생명 박탈 및 잔혹한 대우와 관련하여 정하고 있는데, 통상적으로 신청인들은 '자의적인 생명 박탈' 부분을 원용하고 있다.

155) *See* Art. 1A(2) of the Refugee Convention.

156) *See supra* note 148 at para. 53.

157) *See supra* note 148 at para. 55.

소들 중 하나와 결합된 경우라면 당연히 난민협약상 난민으로서 보호될 수 있다고 설명하였다.[158]

더 나아가 재판소는 난민협약상 요구되는 '박해'라는 것은 인력(human agency)으로 발생하는 것에 한정하였고, 자연재해로 인한 경우까지 확대하지 않았다. 난민협약상 박해는 일반적으로 "기본적 인권에 대한 지속적인 혹은 조직적인 침해로서 국가의 보호가 실패된 경우(sustained or systematic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection)"[159]라고 이해되는데, 법원은 인권침해는 '국가 혹은 비국가단체의 행위'에 의해서 유발되는 것으로 인식하였다.[160] 또한 여기서 의미하는 "국가 보호가 실패된 경우"란 "인권 침해 기관들을 통제하여야 하는 국가의 능력 부재 혹은 의지 부족 또는 국제인권법상 의무적인 조치 이행의 실패"[161]라고 보는 것이 뉴질랜드의 확립된 판례라고 설시하면서, 자연재해에만 근거하여 발생하는 인권 침해는 난민협약상 박해에 해당하지 않는다고 판단하였다.

뿐만 아니라 재판소는 이민법상 '보호받는 사람들(protected persons)'의 지위를 요청하였던 신청인의 주장 역시 기각하였다. 이민법 제131조[162]에 따르면, 보호받는 사람들로 인정받기 위해서는 뉴질랜드에서 추방될 경우 자의적인 생명 박탈(arbitrary deprivation of life)에 처해질 위험이 있다고 믿을 만한 '상당한 근거(substantial grounds)'가 있어야 한다. 동조의 해석과 관련하여, 재판소는 '자의적인 생명 박탈'이라 함은 국가에 의해 자행되는 생명의 침해 또는 국가의 부작위에 의한 생명의 침해 형태가 있다는 전제 하에 기후변화로 인한 생명 침탈은 후자와 관련이 있을 수 있다고 인식하였다.[163] 재판소의 판단에 따르면, 부작위에 의한 생명권 침해를 방지하기 위하여 국가는 자연 재해로 야기

158) *See supra* note 148 at paras. 55-59.
159) *See supra* note 148 at para. 53.
160) *See supra* note 148 at para. 54.
161) *See id.*
162) *See* Sec. 131 of the [New Zealand] Citizenship Act 1977.
163) *See supra* note 148 at para. 86.

되는 위협으로부터 국민을 보호할 적극적인 의무가 국가에게 부여되고 있다.[164] 재판소는 이 사건에서 신청인은 생명 박탈과 관련된 국가의 행위 그리고 이를 방지하기 위한 노력을 기울였어야 했음에도 하지 않았던 국가의 부작위 그 어떤 것도 입증하지 못하였다고 보았다.[165] 오히려 재판소는 키리바시 정부는 기후변화로 인한 국민의 생명권 보호를 위하여 대내외적으로 온갖 노력을 다하였다고 판단하였고, 특히 현재 시점에서 키리바시에서의 생활이 생명에 대한 위험을 느낄 정도에 해당하지 않는다고 설시하였다.[166] 결국 재판소는 자의적인 생명 박탈을 근거로 보호받는 사람으로서의 지위를 주장한 신청인의 주장을 받아들이지 않았다.

환경이주민의 법적 지위 인정에 관한 이민 및 보호 재판소의 기각 결정 기조는 2014년의 이례적인 결정[167]으로 흔들리게 되었다. 동 결정은 투발루(Tuvalu) 출신의 신청인이 제기한 사건이었다. 투발루는 키리바시와 마찬가지로 기후변화 영향으로 인해 해수면 상승으로 염수의 침수가 심각한 상태이고 어업 등 경제적 상황이 매우 나빠 실업률이 갈수록 심각해지는 상황이다.[168] 신청인은 부인과 2007년 투발루를 떠나 뉴질랜드에 오게 되었고 이후 자녀 두 명을 출산하였으나 이들 모두 시민권 또는 영주권을 취득하지 못하고 '불법'으로 체류하고 있는 상태였다.[169] 이후 신청인의 부모와 형제자매들도 뉴질랜드로 이주하여 '합법적으로' 거주하고 있는 상태였는 바, 투발루에 신청인의 친족들은 거의 남아 있지 않아 만일 신청인 가족이 투발루에 돌아간다면 도움을 받을 사람들이 전혀 없는 상황이었다.[170]

종래 환경이주민의 법적 지위와 관련된 사건에서 난민 혹은 보호받는 사람들로서의 지위 인정을 요청한 반면, 이번 사건 신청인은 뉴질랜드 이민법 제207조 제1항의 인도주의적

164) *See supra* note 148 at para. 87.
165) *See supra* note 148 at para. 88.
166) *See supra* note 148 at paras. 88&89.
167) *See AD(Tuvalu),* [2014] NZIPT 501370-371 (June 4, 2014).
168) *See supra* note 167 at paras. 9&28.
169) *See supra* note 167 at paras. 4&24.
170) *See supra* note 167 at paras. 5&50.

예외조항을 근거로 뉴질랜드에서의 체류 자격 인정을 주장하였다. 동조항은 전술한 바와 같이 인도주의 차원에서 뉴질랜드에서의 거주를 허용하는 예외적인 상황을 규정한 것이다.

재판소는 세 가지 인도주의적 관점에서 신청인의 추방에 대하여 살펴보았다. 첫 번째 관점은 신청인과 친족과의 연결고리의 단절이다. 재판소는 친족간 유대관계가 매우 긴밀할 뿐만 아니라 독자인 신청인이 어머니를 가까이서 부양하여야 할 의무를 부담하여야 하는 신청인의 민족적 특성을 감안하였다. 두 번째 관점은 아동의 최선의 이익(the best interests of the child)이다. 아동의 최선의 이익은 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, 이하 "아동권리협약" 또는 "CRC")[171]상 기본원칙 중 하나로서, 누구든지 아동과 관련된 사항을 결정함에 있어서 무엇보다 '아동'에게 가장 도움이 되는 방향이 무엇인지를 고민하여야 한다는 것이다.[172] 재판소는 신청인의 자녀는 비록 뉴질랜드 시민권을 획득하지는 못하였지만 뉴질랜드에서 태어나고 한 번도 투발루에 가본 적도 없는 상황이라는 점 그리고 자연재해에 취약한 아이들을 일가친척 하나도 없는 투발루에 보낸다는 것이 과연 아동의 최선의 이익에 합치하는가를 고려하였다.[173] 세 번째 관점은 기후변화로 인한 투발루의 환경적 상황이다. 재판소는 기후변화로 인하여 투발루의 환경적인 그리고 경제적인 열악함을 확인하는 한편, '특히' 신청인의 경우 귀향하였을 때 자리를 잡도록 도와줄 사람도 전혀 없고 아이들도 어리다는 특수성을 참고하였다.[174] 이와 같은 사항들을 종합적으로 고려하여 재판소는 신청인을 추방하여 투발루로 보낸다는 것은 신청인에게는 특별히 부당하고 지나치게 가혹하다는 결론을 내렸다.[175]

2014년 투발루와 관련된 재판소의 결정은 매우 파격적인 것이었다. 기존의 사례들은 환경이주민에게 난민 지위 또는 보호받는 사람들로서의 지위를 인정하여 줄 것에 대한

171) *See* Convention on the Rights of the Child, UN T.S. Vol. 1577, p. 3, adopted by G.A. Res. 44/25 on Nov. 20, 1989, entered into force on Sep. 2, 1990.

172) *See* Art. 3, Para. 1 of the CRC. It says that; "[i]n all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration."

173) *See supra* note 167 at paras. 23&24.

174) *See supra* note 167 at para. 29.

175) *See supra* note 167 at paras. 30-32.

논의였고, 이에 대하여 재판소는 엄격한 잣대로 기각하는 입장을 오랫동안 견지하여 왔었다. 비록 2014년 결정은 재판소가 강조한 바와 같이 '신청인의 특수성'을 감안하여 난민 지위 등에 근거한 주장이 아니라 '인도주의적 예외규정'에 근거하여 판단된 사건이었다 할지라도, '세계 최초로' 환경이주민에 대한 법적 지위를 인정한 결정으로서 대내외적으로 커다란 반향을 일으켰다.[176]

하지만 환경이주민에 대한 법적 지위를 인정한 재판소의 결정은 이후 지속되지 않았다. 대표적인 예를 들면, 2014년 사례와 마찬가지로 투발루 출신의 신청인이 제기한 환경이주민의 법적 지위 인정에 관한 사건[177]을 꼽을 수 있다. 재판소가 강조한 바와 같이 2014년 결정은 '신청인의 특수성'을 감안하여 인도주의적인 측면에서 거주 자격을 인정한 예외적인 판단이었던 반면, 2017년 사건의 개요가 2014년 사례와 매우 유사하였음에도 불구하고[178] 재판소는 이를 기각하는 결정을 내렸다.[179] 2014년 재판소 결정이 전술한 바와 같이 환경이주민의 법적 지위를 인정한 선도적 결정으로 관심을 받았던 만큼, 2017년의 기각 결정은 아래 설명하는 바와 같이 또 다른 법적 쟁점을 야기하였다.

#### 4) 이민법 개정 추진

2017년의 재판소 기각 결정은 환경이주민에 대한 법적 지위를 보호하지 않고 있는 뉴질랜드 법제에 대한 개정 요구로 이어졌다. 동 결정 이후 뉴질랜드 정부는 이민법상 환경

176) *See e.g.* Rachel Nuwer, *The World's First Climate Change Refugees Were Granted Residency in New Zealand*, (Smithsonian, Aug. 7, 2014), https://www.smithsonianmag.com/smart-news/worlds-first-climate-change-refugees-were-just-granted-residency-new-zealand-180952279/; Rick Noack, *A Proposal in New Zealand Could Trigger the Era of 'Climate Change Refugees'* (Washington Post, Oct. 31, 2017), https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/31/a-proposal-in-new-zealand-could-trigger-the-era-of-climate-change-refugees/?noredirect=on; NZ Herald, *Tuvalu Climate Change Family Win NZ Residency Appeal* (Aug. 3, 2014), https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11303331. (Last visit was Oct. 30, 2018)

177) *See AJ(Tuvalu),* [2017] NZIPT 801120-123 (Mar. 20, 2017).

178) 2014년 결정에서 재판소는 신청인의 어머니를 포함한 일가친척이 모두 뉴질랜드에 거주하고 있다는 점을 특별히 고려하였는데, 2017년 사례의 경우 신청인에게 이와 같은 사정이 없었다. *See supra* note 167; *supra* note 177 at paras. 15-23.

179) *See supra* note 177 at para. 57.

이주민 관련하여 인도주의적 사증(humanitarian visa) 신설을 추진하겠다고 밝혔다.[180] 제도 신설을 추진하는 녹색당은 이러한 인도주의적 비자 도입시 수적 한계를 설정하는 정책을 고려하고 있는데, 1년에 100개 이내에서 환경이주민을 위한 비자를 승인하는 방안을 고려하고 있는 것으로 알려져 있다.[181] 그러나 2018년 10월 현재까지 관련 법령에 대한 보다 구체적인 개정안은 제시되고 있지 않은 상황이다.

## 2. 미 국

미국의 경우 환경이주민의 법적 지위 및 보호와 관련하여 적용될 수 있는 제도가 존재한다. 1990년 이민법(Immigration Act) 개정 당시 신설된 '임시보호신분(TPS: Temporary Protected Status)'가 바로 그것이다. 임시보호신분은 무력 전쟁이나 환경 재난 혹은 특이하고 임시적인 상황으로 인하여 자국으로 돌아갈 수 없는 외국인에게 소정 기간 동안에 미국에서 거주하면서 일을 할 수 있도록 예외적으로 허용하는 제도이다.[182]

임시보호신분 제도는 사실 환경이주민 이슈와 직접적으로 연관되는 것은 아니다. 하지만 후술하는 바와 같이 환경 재해의 경우 체류 자격 및 소정의 권리 부여를 규정하고 있는 임시보호신분은 기후변화와 관련된 환경 재해로 인한 이주민에 대하여 논리적으로 이를 유추적용할 수 있다. 환경이주민의 법적 지위 및 보호에 관하여 확실한 국내외적 방안이 제시되고 있지 못한 상황에서, 임시보호신분은 환경이주민을 위한 대안으로서 주목받고 있다.[183]

---

180) *See e.g.* Alex Randall, *New Zealand Proposes Humanitarian Visa for 'Climate Refugees'* (Diplomat, Nov. 30, 2017), https://thediplomat.com/2017/11/new-zealand-proposes-humanitarian-visa-for-climate-refugees/; Lin Taylor, *New Zealand Considers Visa for Climate 'Refugees' from Pacific Islands* (Reuter, Nov. 17, 2017), https://www.reuters.com/article/us-newzealand-climatechange-visa/new-zealand-considers-visa-for-climate-refugees-from-pacific-islands-idUSKBN1DH1JB; Lauren Tousignant, *New Zealand Might Create Visa for Climate Change Refugees* (New York Post, Oct. 31, 2017), https://nypost.com/2017/10/31/new-zealand-might-create-visa-for-climate-change-refugees/. (Last visit was Oct. 30, 2018)

181) *See* Rick Noack, *A Proposal in New Zealand Could Trigger the Era of 'Climate Change Refugees'* (Washington Post, Oct. 31, 2017), available at https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/31/a-proposal-in-new-zealand-could-trigger-the-era-of-climate-change-refugees/?noredirect=on&utm_term=.b4effca7add8. (Last visit was Oct. 30, 2018)

182) *See* US Citizenship and Immigration Services, Temporary Protected Status: What is TPS, available at https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status. (Last visit was Oct. 30, 2018)

183) *See e.g.* Carey DeGenaro, *Looking Inward: Domestic Policy for Climate Change Refugees in the United States*

이민법은 임시보호신분과 관련하여 다음과 같은 요건들을 두고 있다. 우선, 법무부장관이 특정 국가를 대상국으로 지정하는 경우에만 해당 국가의 국민들이 임시보호신분을 얻을 수 있도록 정하고 있다.[184] 특히 환경 재난과 관련하여 "지진, 홍수, 가뭄, 전염병 또는 다른 환경 재난 등으로 인하여 상당하지만 일시적인 생활 여건의 혼란이 발생하여"[185] "해당국이 공식적으로 대상국 지정을 요청"[186]하고 "당해 국민이 일시적으로 자국으로 돌아가기 불가능한 경우"[187]에만 법무부장관이 일시보호신분을 발급할 수 있는 대상국으로 지정할 수 있도록 한정하고 있다.

**8 U.S. Code § 1254a (b) (1)**

(b) Designations

(1) In general The Attorney General, after consultation with appropriate agencies of the Government, may designate any foreign state (or any part of such foreign state) under this subsection only if—

(A) the Attorney General finds that there is an ongoing armed conflict within the state and, due to such conflict, requiring the return of aliens who are nationals of that state to that state (or to the part of the state) would pose a serious threat to their personal safety;

(B) the Attorney General finds that—

(i) there has been an earthquake, flood, drought, epidemic, or other environmental disaster in the state resulting in a substantial, but temporary, disruption of living conditions in the area affected,

(ii) the foreign state is unable, temporarily, to handle adequately the return to the state of aliens who are nationals of the state, and

(iii) the foreign state officially has requested designation under this subparagraph; or

(C) the Attorney General finds that there exist extraordinary and temporary conditions in the foreign state that prevent aliens who are nationals of the state from returning to the state in safety, unless the Attorney General finds that permitting the aliens to remain temporarily in the United States is contrary to the national interest of the United States.

*and Beyond*, 86 U.Colo.L.Rev. 911, 1010 (2015).

184) *See* 8 U.S. Code § 1254a(b)(1)

185) *See id.*

186) *See id.*

187) *See id.*

A designation of a foreign state (or part of such foreign state) under this paragraph shall not become effective unless notice of the designation (including a statement of the findings under this paragraph and the effective date of the designation) is published in the Federal Register. In such notice, the Attorney General shall also state an estimate of the number of nationals of the foreign state designated who are (or within the effective period of the designation are likely to become) eligible for temporary protected status under this section and their immigration status in the United States.

**8 U.S. Code § 1254a (b) (2) & (3)**

(b) Designations

(2) Effective period of designation for foreign states The designation of a foreign state (or part of such foreign state) under paragraph (1) shall—

(A) take effect upon the date of publication of the designation under such paragraph, or such later date as the Attorney General may specify in the notice published under such paragraph, and

(B) shall remain in effect until the effective date of the termination of the designation under paragraph (3)(B).

For purposes of this section, the initial period of designation of a foreign state (or part thereof) under paragraph (1) is the period, specified by the Attorney General, of not less than 6 months and not more than 18 months.

(3) Periodic review, terminations, and extensions of designations

(A) Periodic review

At least 60 days before end of the initial period of designation, and any extended period of designation, of a foreign state (or part thereof) under this section the Attorney General, after consultation with appropriate agencies of the Government, shall review the conditions in the foreign state (or part of such foreign state) for which a designation is in effect under this subsection and shall determine whether the conditions for such designation under this subsection continue to be met. The Attorney General shall provide on a timely basis for the publication of notice of each such determination (including the basis for the determination, and, in the case of an affirmative determination, the period of extension of designation

under subparagraph (C)) in the Federal Register.
(B) Termination of designation
If the Attorney General determines under subparagraph (A) that a foreign state (or part of such foreign state) no longer continues to meet the conditions for designation under paragraph (1), the Attorney General shall terminate the designation by publishing notice in the Federal Register of the determination under this subparagraph (including the basis for the determination). Such termination is effective in accordance with subsection (d)(3), but shall not be effective earlier than 60 days after the date the notice is published or, if later, the expiration of the most recent previous extension under subparagraph (C).
(C) Extension of designation
If the Attorney General does not determine under subparagraph (A) that a foreign state (or part of such foreign state) no longer meets the conditions for designation under paragraph (1), the period of designation of the foreign state is extended for an additional period of 6 months (or, in the discretion of the Attorney General, a period of 12 or 18 months).

둘째, 임시보호신분은 지정된 기간에만 유효하다. 임시보호신분은 영구적인 것이 아니다. 임시보호신분 대상국으로 지정하는 경우 법무부장관은 그 기간도 함께 결정하는데, 6개월에서 18개월 내에서 정하도록 되어 있다.[188] 다만 해당 기간은 연장될 수 있는데, 법무부장관은 기간 만기 60일 전에 대상국 재지정 결정을 할 수 있으며 보통은 6개월, 최대 18개월까지 연장할 수 있다.[189] 재지정 횟수에 관해서는 제한이 없으며 재지정 이후 또다시 재지정할 수도 있다.[190]

**8 U.S. Code § 1254a (c) (1) & (2)**

(c) Aliens eligible for temporary protected status
(1) In general
(A) Nationals of designated foreign states Subject to paragraph (3), an alien, who is a

188) *See* 8 U.S. Code § 1254a(b)(2)(B).
189) *See* 8 U.S. Code § 1254a(b)(3).
190) *See id.*

national of a state designated under subsection (b)(1) (or in the case of an alien having no nationality, is a person who last habitually resided in such designated state), meets the requirements of this paragraph only if—

(i) the alien has been continuously physically present in the United States since the effective date of the most recent designation of that state;

(ii) the alien has continuously resided in the United States since such date as the Attorney General may designate;

(iii) the alien is admissible as an immigrant, except as otherwise provided under paragraph (2)(A), and is not ineligible for temporary protected status under paragraph (2)(B); and

(iv) to the extent and in a manner which the Attorney General establishes, the alien registers for the temporary protected status under this section during a registration period of not less than 180 days.

(B) Registration fee

The Attorney General may require payment of a reasonable fee as a condition of registering an alien under subparagraph (A)(iv) (including providing an alien with an "employment authorized" endorsement or other appropriate work permit under this section). The amount of any such fee shall not exceed $50. In the case of aliens registered pursuant to a designation under this section made after July 17, 1991, the Attorney General may impose a separate, additional fee for providing an alien with documentation of work authorization. Notwithstanding section 3302 of title 31, all fees collected under this subparagraph shall be credited to the appropriation to be used in carrying out this section.

(2) Eligibility standards

(A) Waiver of certain grounds for inadmissibility In the determination of an alien's admissibility for purposes of subparagraph (A)(iii) of paragraph (1)—

(i) the provisions of paragraphs (5) and (7)(A) of section 1182(a) of this title shall not apply;

(ii) except as provided in clause (iii), the Attorney General may waive any other provision of section 1182(a) of this title in the case of individual aliens for humanitarian purposes, to assure family unity, or when it is otherwise in the public interest; but

(iii) the Attorney General may not waive—

(I) paragraphs (2)(A) and (2)(B) (relating to criminals) of such section,

(II) paragraph (2)(C) of such section (relating to drug offenses), except for so much of such paragraph as relates to a single offense of simple possession of 30 grams or less of marijuana, or

(III) paragraphs (3)(A), (3)(B), (3)(C), and (3)(E) of such section (relating to national security and participation in the Nazi persecutions or those who have engaged in genocide).

(B) Aliens ineligible An alien shall not be eligible for temporary protected status under this section if the Attorney General finds that–

(i) the alien has been convicted of any felony or 2 or more misdemeanors committed in the United States, or

(ii) the alien is described in section 1158(b)(2)(A) of this title.

셋째, 임시보호지위를 인정받고자 하는 대상국의 국민은 소정의 자격을 갖추어야 한다. 해당국이 최근 대상국 지정이 유효한 이후로 해당인은 미국에 있어야 하며, 해당인은 법무부장관이 지정한 날 이래 미국에서 지속적으로 거주하여야 한다.[191] 또한 임시보호신분으로 지정되기 위해서는 범죄 경력이 있거나 특정 범죄와의 관련성이 의심되어서는 안 된다. 예컨대 미국에서 흉악범 혹은 2건 이상의 경범죄 선고를 받은 경우에는 그 자격을 상실한다.[192] 혹은 성별, 인종 등을 근거로 타인을 박해하거나 이에 가담하는 경우, 테러 행위에 참여하거나 테러 조직과 연관이 있는 경우, 국가 안보에 저해가 된다는 충분한 사유가 있는 경우 등도 이에 해당한다.[193]

임시보호신분과 관련하여 해당 외국인은 세 가지의 권리를 보유한다. 첫째, 임시보호신분을 인정받은 자는 소정의 기간 동안 미국에서 체류할 수 있는 권리를 갖는다.[194] 전술한 바와 같이 임시보호신분의 대상이 되기 위해서는 이미 미국에 입국하고 있는 경우에만 가능하다. 그러므로 임시보호신분 인정으로 인하여 입국할 수 있는 권리가 발생할 여지는 없고 다만 법무부장관이 지정한 기간 동안에 미국에 합법적으로 거주할 수 있는

191) *See* 8 U.S. Code § 1254a(c)(1).
192) *See* 8 U.S. Code § 1254a(c)(2)(B)( ⅰ ).
193) *See* 8 U.S. Code § 1254a(c)(2)(B)( ⅱ ).
194) *See* 8 U.S. Code § 1254a(a)(1)(A).

권리를 부여받는다. 그렇다고 하여 소정 기간 동안에 자유로이 입출국할 수 있는 권리가 포함되지는 않았다. 따라서 해당인이 출국하는 경우 다시 재입국할 자유까지 보장받는 것은 아니다.[195]

둘째, 임시보호신분의 지위를 인정받은 자는 미국에서 합법적으로 일할 수 있는 권리를 향유한다. 관련법은 임시보호신분 대상국 국민으로서 전술한 자격요건을 충족한 경우에 법무부장관을 그 사람이 미국에서 일할 수 있도록 하여야 하며 고용 허가증을 발부하도록 정하고 있다.[196] 다만 이러한 권리는 법무부장관이 사전에 임시보호신분 지정시 정한 기간 내로 한정된다.[197]

셋째, 임시보호신분에 관하여 고지받을 권리를 보유한다. 해당인은 임시보호신분 인정에 관한 정보를 고지받을 권리를 갖는다.[198] 뿐만 아니라 강제퇴거 개시 또는 중에 해당인의 국적국이 임시보호신분 대상국으로 지정되는 경우, 이에 관하여 지체없이 고지받을 권리도 보유한다.[199] 이와 같은 고지는 해당인이 이해할 수 있는 언어와 방식으로 이루어져야 한다.[200]

| **8 U.S. Code § 1254a (a) (1)~(3)** |
| --- |
| (a) Granting of status<br>(1) In general In the case of an alien who is a national of a foreign state designated under subsection (b) (or in the case of an alien having no nationality, is a person who last habitually resided in such designated state) and who meets the requirements of subsection (c), the Attorney General, in accordance with this section－ |

195) *See* Jill H. Wilson, *Temporary Protected Status: Overviews and Current Issues*, 3(Congressional Research Service, Jan. 17, 2018).
196) *See* 8 U.S. Code § 1254a(a)(1)(B).
197) *See* 8 U.S. Code § 1254a(a)(2).
198) *See* 8 U.S. Code § 1254a(a)(3)(A).
199) *See* 8 U.S. Code § 1254a(a)(3)(B).
200) *See* 8 U.S. Code § 1254a(a)(3)(C).

(A) may grant the alien temporary protected status in the United States and shall not remove the alien from the United States during the period in which such status is in effect, and

(B) shall authorize the alien to engage in employment in the United States and provide the alien with an "employment authorized" endorsement or other appropriate work permit.

(2) Duration of work authorization

Work authorization provided under this section shall be effective throughout the period the alien is in temporary protected status under this section.

(3) Notice

(A) Upon the granting of temporary protected status under this section, the Attorney General shall provide the alien with information concerning such status under this section.

(B) If, at the time of initiation of a removal proceeding against an alien, the foreign state (of which the alien is a national) is designated under subsection (b), the Attorney General shall promptly notify the alien of the temporary protected status that may be available under this section.

(C) If, at the time of designation of a foreign state under subsection (b), an alien (who is a national of such state) is in a removal proceeding under this subchapter, the Attorney General shall promptly notify the alien of the temporary protected status that may be available under this section.

(D) Notices under this paragraph shall be provided in a form and language that the alien can understand.

미국에서 임시보호신분 제도의 이용은 활발한 상황이다. 제도가 도입된 1991년 무력분쟁이 있었던 엘살바도르, 레바논, 리베리아 및 쿠웨이트가 처음으로 대상국으로 지정되었고, 이후에도 꾸준히 활용되고 있다. 2017년 10월 기준, 엘살바도르, 아이티, 네팔 등 10개국의 약 44만 명의 사람들이 임시보호신분 자격으로 미국에 체류하고 있다.[201]

201) *See supra* note 195 at 5.

<표> 임시보호신분 지정국 및 보유자 현황

| Country | Arrival Date[a] | Expiration Date | Expected Reregistrants[b] | Individuals with TPS[c] |
|---|---|---|---|---|
| El Salvador | February 13, 2001 | September 9, 2019 | 195,000 | 262,526 |
| Haiti | January 12, 2011 | July 22, 2019 | 46,000 | 58,557 |
| Honduras | December 30, 1998 | July 5, 2018 | 57,000 | 86,031 |
| Nepal | June 24, 2015 | June 24, 2018 | 8,950 | 14,791 |
| Nicaragua | December 30, 1998 | January 5, 2019 | 2,550 | 5,305 |
| Somalia | May 1, 2012 | September 17, 2018 | 250 | 499 |
| South Sudan | January 25, 2016 | May 2, 2019 | 70 | 77 |
| Sudan | January 9, 2013 | November 2, 2018 | 1,040 | 1,048 |
| Syria | August 1, 2016 | March 31, 2018 | 5,800 | 6,916 |
| Yemen | January 4, 2017 | September 3, 2018 | 1,000 | 1,116 |
| **Total** | | | **317,660** | **436,866** |

<출처: Jill H. Willson, Temporary Protected Status: Overviews and Current Issues (Congressional Research Service, 2018) 5쪽>

주목할 점은 환경 재해가 임시보호신분 지정 원인으로 꼽히는 경우가 증가하고 있다는 것이다. 제도가 처음 시행되었을 당시 임시보호신분 대상으로 지정된 국가들은 대부분 내전 등 무력 분쟁이 있었던 국가들이었다. 보스니아-헤르체코비아, 코소보, 르완다, 엘살바도르 등 초기 임시보호신분 지정국들은 무력 분쟁이 있는 경우에 해당되었다. 점차 허리케인, 지진 등 환경 재해로 인하여 임시보호신분 대상국으로 지정된 사례가 증가하였는데, 1999년 온두라스 및 니카라과, 2010년 아이티,[202] 2015년 네팔[203] 등이 여기에 포함된다.

임시보호신분이 환경이주민에게 적용될 수 있는 것이 논리적으로 가능하지만 다음과 같은 점에서 이들을 보호하기 위한 법제로서 보는 데에는 한계가 있다. 첫째, 임시보호신분이 과연 환경이주민의 법적 지위 및 권리 보호를 위하여 충분한 것은 아니다. 임시보호신분이 환경 재해로 인한 경우까지 활용되고 있는지만 법적으로 그리고 실무적으로 기후

202) *See* Dep. of Justice, Federal Register, Vol. 75, No. 13 (January 21, 2010), available at https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2010/01/21/fr21jan10.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

203) *See* Dep. of Justice, Federal Register, Vol. 80, No. 121 (June 24, 2015), available at https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2015/06/24/fr24jun15.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

변화와의 연관에서 논의되고 있지는 않은 것이 사실이다. 전술한 바와 같이 기후변화로 인하여 자연 재해의 빈도 및 강도가 증가한다고 논의되는 것이 일반적이지만, 임시보호신분 제도가 운용됨에 있어서 기후변화 그리고 이와 관련한 이주민 현상의 대응책으로써 실무상 접근하고 있는 것은 아니라는 점이다. 특히 자연 재해 이외의 기후변화와 관련된 이주 현상에 대하여는 임시보호제도를 적용할 수 없다는 문제점이 지적될 수 있다.[204]

둘째, 임시보호신분은 일시적으로만 인정되는 지위라는 점이다. 환경이주민의 경우 기후변화로 인하여 생활환경이 악화되어 그 지역에서 더 이상 거주하기 어렵기 때문에 발생하는 것이다. 그런데 임시보호신분은 그 제도의 특성상 일시적으로만 미국에서의 체류 및 취업이 허용되기 때문에, 장기간 체류가 필요한 환경이주민에게 적합하지 않다는 문제점이 제기된다. 더구나 임시보호신분 지정은 법무부장관의 결정에 따른다는 측면에서, 정부의 정책 방향에 따라 예측 불가능하다는 특징이 있다는 점에서 비판이 제기되고 있다.[205]

셋째, 임시보호신분에 근거하여 보장되는 권리가 한정적이라는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 임시보호신분의 경우 소정 기간 동안 미국에서의 체류 및 취업할 수 있는 권리 및 동 제도와 관련된 정보를 고지 받을 권리가 전부이다. 이외에 지원 또는 보장되는 권리는 없는 상황이다. 기후변화로 인하여 삶의 터전을 완전히 잃고 타국으로 이주하는 환경이주민의 특성을 감안할 때, 체류 및 취업 권리 이외에 여타의 지원방안이 절실하다 할 것이다.[206]

## 3. 스웨덴

미국과 마찬가지로 스웨덴도 환경 재난과 관련하여 외국인의 입국을 허용하는 근거규정을 두고 있다. 스웨덴 외국인법(Alien Act)[207]은 외국인의 입국 및 거주와 관련된 사항을 정하고 있는데, 특히 동법 제4장은 난민의 인정 절차 및 권리 등에 관한 내용을 규율하

204) *See* Aurelie Lopez, *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*, 37 Envtl.L. 365, 401 (2007).

205) *See supra* note 183 at 1017.

206) *See* Elizabeth Keyes, *Unconventional Refugees*, 67 Am.U.L.Rev. 89, 109 (2017).

207) *See* [Swedish] Alien Act 2005:716.

고 있다. 동법 제4장은 “난민 및 그 밖의 보호를 필요로 하는 사람들(refugees and persons otherwise in need of protection)”로 명명되었으며 동 장의 정의규정에서 난민과 ‘그 밖의 보호를 필요로 하는 사람들’에 대하여 설명하고 있다. 외국인법 제4장 제2조[208]에 따르면, ‘그 밖의 보호를 필요로 하는 사람들’에는 사형, 고문, 기타 비인간적인 혹은 모멸적인 처우 혹은 처벌을 받을 우려가 있거나 국내외 무력 분쟁으로 인해 보호가 필요하거나 환경 재해(environmental disaster)로 인하여 고국에 돌아갈 수 없는 사람들이 포함된다.

스웨덴의 관련 법규정은 미흡한 편이며 또한 매우 제한적인 측면이 있다. 미국의 경우 관련 법령에 근거하여 환경 재해로 인한 외국인의 거주에 관하여 상세하게 규정하고 있고 실제 많은 수의 외국인들에게 자격 및 권리를 부여하고 있다. 그러나 스웨덴 이민법은 환경 재해로 인하여 돌아갈 곳이 없는 외국인에 대하여 보호 필요성을 인정하는 규정을 두고 있지만, 동법 또는 여타의 법령에서 이와 관련된 규정을 전혀 두고 있지 않은 상황이다. 이민법 제4장은 난민과 그 밖의 보호가 필요한 사람들에 대하여 정하고 있는 듯하지만, 관련 조문은 모두 ‘난민’에 적용되는 것뿐이고 ‘그 밖에 보호가 필요한 사람들’을 대상으로 하는 규정은 없다. 특히 주무기관인 스웨덴 법무부의 이민 및 망명 정책과(Division of Migration and Asylum Policy)는 동 조항의 적용을 제한하고 있는데 갑작스러운 환경 재해의 경우만 인정하고 점진적인 환경 재해의 경우에는 대상이 아니라고 해석하고 있다.[209] 또한 조건을 부여하고 있는데, 자국에 안전한 지역이 없는 경우에만 허용

208) *See* Ch. 4, Sec. 2 of the Alien Act says that;
In this Act a ‘person otherwise in need of protection’ is an alien who in cases other than those referred to in Section 1 is outside the country of the alien’s nationality, because he or she
1. feels a well-founded fear of suffering the death penalty or being subjected to corporal punishment, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment,
2. needs protection because of external or internal armed conflict or, because of other severe conflicts in the country of origin, feels a well-founded fear of being subjected to serious abuses or
3. is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster.
The corresponding applies to a stateless alien who is outside the country in which he or she has previously had his or her usual place of residence.

209) *See* Benjamin Glahn, ‘Climate Refugees’? Addressing the International Legal Gap - Part Ⅱ, Int’l Bar Ass’n (2009), available at https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=3e9db1b0-659e-432b-8eb9-c9aeea53e4f6. *See* also Emily Hush, Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden, Columbia Journal of European Law (Sep. 7, 2017), available at http://c

된다는 입장을 견지하고 있다.[210]

뿐만 아니라 스웨덴의 경우 외국인법에서 환경 재해와 관련하여 외국인 보호 근거 규정을 두고는 있지만 실질적인 보호에 대하여는 의문이 제기된다. 스웨덴의 경우 실제 환경 재해를 이유로 보호 대상으로 인정하여 입국을 허용한 사례는 없다.[211] 게다가 최근 유럽 지역에 난민 증가 현상이 보이면서 유럽 각국은 외국인의 출입국 및 거주 자격과 관련된 내국법을 개정하여 제한을 두고 있는데 스웨덴 역시 그러하다. 스웨덴은 환경 재해의 경우도 포함하여 '그 밖의 보호 필요성이 있는 사람들'에 대한 조항을 2016년7월 21일부터 2019년 7월 20일까지 3년 동안 그 적용을 중지하였다.[212]

## 4. 핀란드

핀란드 외국인법(Alien Act)[213] 역시 환경 재해와 관련하여 '일시보호(temporary)' 제도를 두고 있다. 동법은 외국인의 출입국 및 거주에 관련하여 규율하는 법으로 난민 등 인도주의적 보호 제도도 함께 규정하고 있다. 동법 제109조[214]는 '일시보호' 제도를 정하고 있는데, 무력 분쟁이나 환경 재해 등으로 외국으로 대량의 이주가 발생하여 국제적인 보호가 필요하고 자국 혹은 영구적인 거주국으로 돌아갈 수 없는 경우에 적용하고 있다.

---

jel.law.columbia.edu/preliminary-reference/2017/developing-a-european-model-of-international-protection-for-environmentally-displaced-persons-lessons-from-finland-and-sweden/. (Last visit was Oct. 30, 2018)

210) *See* UNHCR, Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law 12 (May 20, 2009).

211) *See* Benjamin Glahn, *id.*

212) *See* Emily Hush, *supra* note 209.

213) *See* [Finnish] Alien Act 301/2004. Its English version is available at https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf. (Last visit was Oct. 30, 2018)

214) *See* Sec. 109 of the Alien Act. It says that;

(1) Temporary protection may be given to aliens who need international protection and who cannot return safely to their home country or country of permanent residence, because there has been a massive displacement of people in the country or its neighbouring areas as a result of an armed conflict, some other violent situation or an environmental disaster. Providing temporary protection requires that the need for protection may be considered to be of short duration. Temporary protection lasts for a maximum of three years in total.

(2) The Government decides in a plenary session on population groups that may be given temporary protection and on the period when residence permits may be issued on the basis of temporary protection.

이민법은 일시보호 제도와 관련하여 결정 절차, 권리 등에 대하여도 규정하고 있다. 일시보호는 정부의 전체 회의(plenary session)에서 결정되는데, 이 때 대상 집단 및 기간을 함께 판단한다.[215] 일시보호는 일시적인 거주 자격을 부여하는 것으로서 1회에 1년의 범위 내에서 승인되며[216] 최대 3년을 넘지 아니한다.[217] 일시보호 결정이 내려지면 해당 기간 동안 거주 자격(residence permit)을 부여받지만 그렇다고 하여 사회보장의 대상이 되는 것은 아니다.[218] 대상자가 비정치적 범죄, 반인도적 범죄 등 이민법 제87조 제2항[219]에 해당하는 행위를 할 우려가 있거나 혹은 공공질서나 안전을 해하는 행위를 하는 경우 일시호보 결정은 취소될 수 있다.[220]

핀란드의 법제는 다음과 같은 장점을 꼽을 수 있다. 첫째, 핀란드의 일시보호 제도는 기후변화와 관련한 인적 이동에 보다 폭넓게 적용될 수 있다. 스웨덴 법제가 급작스럽게 발생하는 환경 재해에만 적용되는 것으로 정한 반면 핀란드 법제는 그 범위를 한정하고 있지 않음으로써 갑작스런 기후변화로 인한 재해는 물론 점진적으로 발생하는 경우까지도 포함할 수 있다. 둘째, 핀란드의 일시보호는 효력이 존재하는 제도이다. 전술한 바와 같이 스웨덴의 경우 환경 재해와 관련한 이주민의 보호관련 근거규정을 2019년까지 일시적으로 정지하였다.[221] 핀란드 역시 외국인법에서 외국인의 거주와 관련된 인도주의적 보호 제도를 폐지하였다. 그러나 환경 재해와 관련된 일시보호 제도는 이러한 경향에도

215) *See* Sec. 109(2) of the Alien Act.

216) *See* Sec. 110(1) of the Alien Act.

217) *See* Sec. 109(1) of the Alien Act.

218) *See* Sec. 110(1) and 110(2) of the Alien Act.

219) *See* Sec. 87(2) of the Alien Act. It says that;
Asylum is not granted to aliens if they have committed, or if there are reasonable grounds to suspect that they have committed:
1) a crime against peace, war crime or crime against humanity as defined by international agreements concerning such crimes;
2) a serious non-political crime outside Finland before entering Finland as refugees; or
3) an act which violates the aims and principles of the United Nations.

220) *See* Sec. 110(3) of the Alien Act.

221) *See* Emily Hush, *supra* note 209.

불구하고 존치하고 있다.[222] 이처럼 법규정은 유효할지 모르나 안타깝게도 환경 재해와 관련하여 일시보호가 인정된 사례는 아직까지 없는 상황이다.[223]

222) *See id.*

223) *See* Hélène Ragheboom, The International Legal Status and Protection of Environmentally-Displaced Persons: A European Perspective 402 (2017).

korea
legislation
research
institute

# 제4장

# 환경이주민에 관한 국내 법제 분석 및 개선방안

제1절 개 관
제2절 입국 및 체류 관련 법제
제3절 권리 보장 관련 법제
제4절 문제점 및 개선방안

# 제4장 환경이주민에 관한 국내 법제 분석 및 개선방안

## 제1절 개 관

본 장에서는 환경이주민의 법적 지위 및 권리 보호와 관련된 국내법제를 살펴보고자 한다. 현재까지 국내법상 환경이주민을 직접적으로 명시하면서 이들에 대한 법적 지위 및 권리를 보호하고 있는 규정은 없는 상황이다. 비록 환경이주민에 관한 사항을 직접적으로 규율하고 있지 않을지라도 관련된 법령상 규정들을 분석함으로써 이들의 지위 및 권리를 보장할 수 있는지 방안을 모색하여 보고자 한다.

관련 법령에 대한 분석은 두 가지 측면에서 접근될 것이다. 우선은 환경이주민의 법적 지위, 즉 입국 및 체류 자격 인정 여부와 관련된 부분이다. 이와 관련하여서는 외국인의 입국 및 체류 관련 사항들을 규율하고 있는 출입국관리법령 그리고 난민으로서의 입국 및 체류에 관한 제도를 규정하고 있는 「난민법」을 살펴볼 것이다. 더 나아가 환경이주민이 체류가 승인된 이후 부여받을 수 있는 권리 보장 측면에서 관련 국내 법령을 검토할 것이다. 환경이주민에게 유추 적용 가능한 국내법상 권리 보장 규정들을 찾기 보다는, 환경이주민과 비교 가능한 상황에 처한 경우에 지원방안을 마련하고 있는 국내법령들을 살펴볼 것이다. 환경이주민 논의시 함께 언급되고 있는 난민인정자와 관련하여 「난민법」이 인정하고 있는 각종 권리를 조사할 것이다. 또한 재해로 인하여 이주하게 되는 경우 이주민에게 부여되는 지원 규정들도 함께 조사할 것이다.

관련된 국내법령에 대한 분석과 함께, 이러한 규정들이 환경이주민의 경우 적용되기 어려운 문제점들도 함께 고민할 것이다. 더 나아가 그럼에도 불구하고 국내법 체계에서

환경이주민에 관련 법적 지위 및 권리 보호가 필요한 이유에 대하여서 논의할 것이다. 마지막으로 환경이주민의 입국 및 체류 자격 그리고 이와 관련한 권리 보호를 위한 국내 법제의 개선방안을 제시할 것이다.

## 제2절 입국 및 체류 관련 법제

### 1. 출입국관리법

「출입국관리법」[224]은 대한민국에 입국 및 체류할 수 있는 자격, 기간, 절차 등을 정하고 있는 법률이다. 동법은 대한민국 국민의 입출국과 관련된 사항들을 규율하고 있을 뿐만 아니라 외국인의 입출국 및 체류에 관한 사항들을 포함하고 있다. 외국인이 대한민국에 입국하는 경우 동법에 따라 외국인은 유효한 여권과 사증(VISA)을 가지고 있어야 한다.[225] 사증은 대한민국 입국의 적합여부를 심사한 후 발급되는데, 이 때 체류 자격 및 기간을 정하여 명시토록 하고 있다.[226] 이 경우 외국인은 사증발급시 입국 허용 여부가 결정되며, 입국이 허용되는 경우 체류자격에 따라 적시된 체류기간 동안에 대한민국에서 체류할 수 있게 된다.

체류자격은 「출입국관리법」상 세 가지로 분류되며, 이에 따라 다양한 종류의 사증이 발급된다. 동법은 외국인의 체류자격을 단기체류자격, 장기체류자격 그리고 영주자격을 정하고 있다. 단기체류자격의 경우 사증면제, 관광·통과, 일시취재, 단기방문 및 단기취업의 목적으로 원칙적으로 90일 이내에서 체류할 수 있는 자격이다.[227] 여기서 사증면제란 사증면제협정이 체결된 국가의 국민의 경우에는 사증이 없어도 입국할 수 있도록 「출입국관리법」이 허용하고 있는 경우이다. 2018년 10월 현재 일반여권소지자 중에서 사증면제협정

224) 「출입국관리법」, 법률 제15492호, 2018. 3. 20일 개정, 2018. 9. 21일 시행 참조.
225) 「출입국관리법」 제7조 제1항 참조.
226) 「출입국관리법」 제9조 제3항 및 동법 시행규칙(법무부령 제936호, 2018. 9. 21일 개정 및 시행) 제8조 제3항 참조.
227) 「출입국관리법」 제10조 및 제11조 및 동법 시행령(대통령령 제29163호, 2018. 9. 18일 개정, 2018. 9. 21일 시행) 제12조 및 별표 1 참조.

이 체결되어 우리나라에 사증 없이 입국할 수 있는 국가는 미국, 호주, 영국, 일본, 사우디아라비아 등 112개국이다.[228] 다만 사증 없이 체류할 수 있는 기간은 국가별 사증면제협정에 따라 상이한데, 최소 30일에서 최장 180일까지로 국가마다 차이가 있다.[229]

**<표> 단기체류자격(제12조 관련)**

| 체류자격 (기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| 1. 사증면제(B-1) | 대한민국과 사증면제협정을 체결한 국가의 국민으로서 그 협정에 따른 활동을 하려는 사람 |
| 2. 관광·통과(B-2) | 관광·통과 등의 목적으로 대한민국에 사증 없이 입국하려는 사람 |
| 3. 일시취재(C-1) | 일시적인 취재 또는 보도활동을 하려는 사람 |
| 4. 단기방문(C-3) | 시장조사, 업무 연락, 상담, 계약 등의 상용(商用)활동과 관광, 통과, 요양, 친지 방문, 친선경기, 각종 행사나 회의 참가 또는 참관, 문화예술, 일반연수, 강습, 종교의식 참석, 학술자료 수집, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 90일을 넘지 않는 기간 동안 체류하려는 사람(영리를 목적으로 하는 사람은 제외한다) |
| 5. 단기취업(C-4) | 일시 흥행, 광고·패션 모델, 강의·강연, 연구, 기술지도 등 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 20. 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 분야에 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하거나 각종 용역계약 등에 의하여 기계류 등의 설치·유지·보수, 조선 및 산업설비 제작·감독 등을 목적으로 국내 공공기관·민간단체에 파견되어 단기간 영리활동을 하려는 사람 |

<출처: 출입국관리법 시행령 [별표 1]>

228) 외교부, 비자, https://www.0404.go.kr/consulate/visa.jsp 참조. (Last visit was Oct. 30, 2018)
229) 위의 자료 참조.

장기체류자격은 유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등의 목적으로 90일 이상 체류할 수 있는 자격을 부여하는 것이다.[230] 「출입국관리법 시행령」은 장기체류자격에 대한 다양한 종류 및 이에 따른 사증 종류를 정하고 있다.[231]

**<표> 장기체류자격**

| 체류자격 (기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| 1. 외 교(A-1) | 대한민국정부가 접수한 외국정부의 외교사절단이나 영사기관의 구성원, 조약 또는 국제관행에 따라 외교사절과 동등한 특권과 면제를 받는 사람과 그 가족 |
| 2. 공 무(A-2) | 대한민국정부가 승인한 외국정부 또는 국제기구의 공무를 수행하는 사람과 그 가족 |
| 3. 협 정(A-3) | 대한민국정부와의 협정에 따라 외국인등록이 면제되거나 면제할 필요가 있다고 인정되는 사람과 그 가족 |
| 4. 사증면제(B-1) | 대한민국과 사증면제협정을 체결한 국가의 국민으로서 그 협정에 따른 활동을 하려는 사람 |
| 5. 관광·통과(B-2) | 관광·통과 등의 목적으로 대한민국에 사증 없이 입국하려는 사람 |
| 6. 일시취재(C-1) | 일시적인 취재 또는 보도활동을 하려는 사람 |
| 7. 삭제 <2011.11.1> | |
| 8. 단기방문(C-3) | 시장조사, 업무 연락, 상담, 계약 등의 상용활동과 관광, 통과, 요양, 친지 방문, 친선경기, 각종 행사나 회의 참가 또는 참관, 문화예술, 일반연수, 강습, 종교의식 참석, 학술자료 수집, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 90일을 넘지 않는 기간 동안 체류하려는 사람(영리를 목적으로 하는 사람은 제외한다) |

230) 「출입국관리법」 제10조 및 제11조 및 동법 시행령(대통령령 제29163호, 2018. 9. 18일 개정, 2018. 9. 21일 시행) 제12조 및 별표 1의2 참조.

231) 위의 법령 참조.

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| 9. 단기취업(C-4) | 일시 흥행, 광고·패션 모델, 강의·강연, 연구, 기술지도 등 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하려는 사람 |
| 10. 문화예술(D-1) | 수익을 목적으로 하지 않는 학술 또는 예술 관련 활동을 하려는 사람(대한민국의 고유문화 또는 예술에 대하여 전문적인 연구를 하거나 전문가의 지도를 받으려는 사람을 포함한다) |
| 11. 유　학(D-2) | 전문대학 이상의 교육기관 또는 학술연구기관에서 정규과정의 교육을 받거나 특정 연구를 하려는 사람 |
| 12. 기술연수(D-3) | 법무부장관이 정하는 연수조건을 갖춘 사람으로서 국내의 산업체에서 연수를 받으려는 사람 |
| 13. 일반연수(D-4) | 법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 교육기관이나 기업체, 단체 등에서 교육 또는 연수를 받거나 연구활동에 종사하려는 사람[연수기관으로부터 체재비를 초과하는 보수(報酬)를 받거나 유학(D-2)·기술연수(D-3) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다] |
| 14. 취재(D-5) | 외국의 신문, 방송, 잡지, 그 밖의 보도기관으로부터 파견 또는 외국 보도기관과의 계약에 따라 국내에 주재하면서 취재 또는 보도활동을 하려는 사람 |
| 15. 종교(D-6) | 외국의 종교단체 또는 사회복지단체로부터 파견되어 대한민국에 있는 지부 또는 유관 종교단체에서 종교활동을 하려는 사람과 대한민국 내의 종교단체 또는 사회복지단체의 초청을 받아 사회복지활동을 하려는 사람 및 그 밖에 법무부장관이 인정하는 특정 종교활동 또는 사회복지활동에 종사하려는 사람 |
| 16. 주재(D-7) | 가. 외국의 공공기관·단체 또는 회사의 본사, 지사, 그 밖의 사업소 등에서 1년 이상 근무한 사람으로서 대한민국에 있는 그 계열회사, 자회사, 지점 또는 사무소 등에 필수 전문인력으로 파견되어 근무하려는 사람[다만, 기업투자(D-8) 체류자격에 해당하는 사람은 제외하며, 국가기간산업 또는 국책사업에 종사하려는 경우나 그 밖에 법무부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 1년 이상의 근무요건을 적용하지 않는다]<br>나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항제1호에 따른 상장법인 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관이 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 설립한 해외 현지법인이나 해외지점에서 1년 이상 근무한 사람으로서 대한민국에 있는 그 본사나 본점에 파견되어 전문적인 지식·기술 또는 기능을 제공하거나 전수받으려는 사람(다만, 상장법인의 해외 현지법인이나 해외지점 중 본사의 투자금액이 미화 50만 달러 미만인 경우는 제외한다) |
| 17. 기업투자(D-8) | 가. 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국인투자기업의 경영·관리 또는 생산·기술 분야에 종사하려는 필수 전문인력(국내에서 채용하는 사람은 제외한다)<br>나. 지식재산권을 보유하는 등 우수한 기술력으로 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조의2제1항제2호다목에 따른 벤처기업을 설립한 사람 중 같은 법 제25조에 따라 벤처기업 확인을 받거나 이에 준하는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>다. 다음의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 지식재산권을 보유하거나 이에 준하는 기술력 등을 가진 사람 중 법무부장관이 인정한 법인 창업자<br>1) 국내에서 전문학사 이상의 학위를 취득한 사람<br>2) 외국에서 학사 이상의 학위를 취득한 사람<br>3) 관계 중앙행정기관의 장이 지식재산권 보유 등 우수한 기술력을 보유한 사람으로 인정하여 추천한 사람 |
| 18. 무역경영(D-9) | 대한민국에 회사를 설립하여 경영하거나 무역, 그 밖의 영리사업을 위한 활동을 하려는 사람으로서 필수 전문인력에 해당하는 사람[수입기계 등의 설치, 보수, 조선 및 산업설비 제작·감독 등을 위하여 대한민국 내의 공·사 기관에 파견되어 근무하려는 사람을 포함하되, 국내에서 채용하는 사람과 기업투자(D-8) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다] |
| 18의2. 구직(D-10) | 가. 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격[예술흥행(E-6) 체류자격 중 법무부장관이 정하는 공연업소의 종사자는 제외한다]에 해당하는 분야에 취업하기 위하여 연수나 구직활동 등을 하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>나. 기업투자(D-8) 다목에 해당하는 창업 준비 등을 하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| 19. 교수(E-1) | 「고등교육법」에 따른 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 전문 분야의 교육 또는 연구·지도 활동에 종사하려는 사람 |
| 20. 회화지도(E-2) | 법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체 부설 어학연수원, 그 밖에 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람 |
| 21. 연구(E-3) | 대한민국 내 공·사 기관으로부터 초청을 받아 각종 연구소에서 자연과학 분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구·개발에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다] |
| 22. 기술지도(E-4) | 자연과학 분야의 전문지식 또는 산업상 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위하여 대한민국 내 공·사 기관으로부터 초청을 받아 종사하려는 사람 |
| 23. 전문직업(E-5) | 대한민국 법률에 따라 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사, 그 밖에 국가공인 자격이 있는 사람으로서 대한민국 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다] |
| 24. 예술흥행(E-6) | 수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고·패션 모델, 그 밖에 이에 준하는 활동을 하려는 사람 |
| 25. 특정활동(E-7) | 대한민국 내의 공·사 기관 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람 |
| 25의2. 삭제 <2007.6.1> | |
| 25의3. 비전문취업<br>(E-9) | 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 국내 취업요건을 갖춘 사람(일정 자격이나 경력 등이 필요한 전문직종에 종사하려는 사람은 제외한다) |
| 25의4. 선원취업<br>(E-10) | 다음 각목에 해당하는 사람과 그 사업체에서 6개월 이상 노무를 제공할 것을 조건으로 선원근로계약을 체결한 외국인으로서 「선원법」 제2조제6호에 따른 부원(部員)에 해당하는 사람 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 가.「해운법」 제3조제1호·제2호·제5호 또는 제23조제1호에 따른 사업을 경영하는 사람<br>나.「수산업법」 제8조제1항제1호, 제41조제1항 또는 제57조제1항에 따른 사업을 경영하는 사람<br>다.「크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 국적 크루즈사업자로서 같은 조 제4호에 따른 국제순항 크루즈선을 이용하여 사업을 경영하는 사람 |
| 26. 방문동거(F-1) | 가. 친척 방문, 가족 동거, 피부양(被扶養), 가사정리, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 체류하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>나. 다음 어느 하나에 해당하는 사람의 가사보조인<br>1) 외교(A-1), 공무(A-2) 체류자격에 해당하는 사람<br>2) 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국투자가(법인인 경우 그 임직원을 포함한다)로서 기업투자(D-8), 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 체류자격에 해당하는 사람<br>3) 정보기술(IT), 전자상거래 등 기업정보화(e-business), 생물산업(BT), 나노기술(NT) 분야 등 법무부장관이 정하는 첨단·정보기술 업체에 투자한 외국투자가(법인인 경우 그 임직원을 포함한다)로서 기업투자(D-8), 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 체류자격에 해당하는 사람<br>4) 취재(D-5), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하거나 그 체류자격에서 거주(F-2) 바목 또는 영주(F-5) 가목의 체류자격으로 변경한 전문인력으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>다. 외교(A-1)부터 협정(A-3)까지의 체류자격에 해당하는 사람과 외국인등록을 마친 사람의 동거인으로서 그 세대에 속하지 않는 사람<br>라. 그 밖에 부득이한 사유로 직업활동에 종사하지 않고 대한민국에 장기간 체류하여야 할 사정이 있다고 인정되는 사람 |
| 27. 거주(F-2) | 가. 국민의 미성년 외국인 자녀 또는 영주(F-5) 체류자격을 가지고 있는 사람의 배우자 및 그의 미성년 자녀<br>나. 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함한다)에서 출생한 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>다. 난민의 인정을 받은 사람 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 라. 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국투자가 등으로 다음 어느 하나에 해당하는 사람<br>1) 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국인으로서 기업투자(D-8) 체류자격으로 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람<br>2) 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국법인이 「외국인투자 촉진법」에 따른 국내 외국인투자기업에 파견한 임직원으로서 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람<br>3) 미화 30만 달러 이상을 투자한 외국인으로서 2명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람<br>마. 영주(F-5) 체류자격을 상실한 사람 중 국내 생활관계의 권익보호 등을 고려하여 법무부장관이 국내에서 계속 체류하여야 할 필요가 있다고 인정하는 사람(강제퇴거된 사람은 제외한다)<br>바. 외교(A-1)부터 협정(A-3)까지의 체류자격 외의 체류자격으로 대한민국에 7년 이상 계속 체류하여 생활 근거지가 국내에 있는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람[다만, 교수(E-1)부터 전문직업(E-5)까지 또는 특정활동(E-7) 체류자격을 가진 사람에 대해서는 최소 체류기간을 5년으로 한다]<br>사. 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) 또는 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 과거 10년 이내에 법무부장관이 정하는 체류자격으로 4년 이상의 기간 동안 취업활동을 한 사실이 있는 사람 중 다음 요건을 모두 갖춘 사람<br>1) 법무부장관이 정하는 기술·기능 자격증을 가지고 있거나 일정 금액 이상의 임금을 국내에서 받고 있을 것(기술·기능 자격증의 종류 및 임금의 기준에 관하여는 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시한다)<br>2) 법무부장관이 정하는 금액 이상의 자산을 가지고 있을 것<br>3) 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 품행이 단정하고 대한민국에서 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것<br>아. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따라 공무원으로 임용된 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>자. 나이, 학력, 소득 등이 법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람<br>차. 투자지역, 투자대상, 투자금액 등 법무부장관이 정하여 고시하는 기 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 준에 따라 부동산 등 자산에 투자한 사람 또는 법인의 임원, 주주 등으로서 법무부장관이 인정하는 외국인. 이 경우 법인에 대해서는 법무부장관이 투자금액 등을 고려하여 체류자격 부여인원을 정한다.<br>카. 자목이나 차목에 해당하는 사람의 배우자 및 자녀(법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 자녀만 해당한다) |
| 28. 동반(F-3) | 문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람의 배우자 및 미성년 자녀로서 배우자가 없는 사람[기술연수(D-3) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다] |
| 28의2. 재외동포<br>(F-4) | 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호에 해당하는 사람(단순 노무행위 등 이 영 제23조제3항 각 호에서 규정한 취업활동에 종사하려는 사람은 제외한다) |
| 28의3. 영주(F-5) | 법 제46조제1항 각 호의 강제퇴거 대상이 아닌 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람<br>가. 대한민국 「민법」에 따른 성년이고, 본인 또는 동반가족이 생계를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추는 등 법무부장관이 정하는 조건을 갖춘 사람으로서, 주재(D-7)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격이나 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람<br>나. 국민 또는 영주(F-5) 체류자격을 가진 사람의 배우자 또는 미성년 자녀로서 대한민국에 2년 이상 체류하고 있는 사람 및 대한민국에서 출생한 것을 이유로 법 제23조에 따라 체류자격 부여 신청을 한 사람으로서 출생 당시 그의 부 또는 모가 영주(F-5) 체류자격으로 대한민국에 체류하고 있는 사람 중 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려한 결과 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>다. 「외국인투자 촉진법」에 따라 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국투자가로서 5명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람<br>라. 재외동포(F-4) 체류자격으로 대한민국에 2년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>마. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호의 외국국 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 적 동포로서 「국적법」에 따른 국적 취득 요건을 갖춘 사람<br>바. 종전 「출입국관리법 시행령」(대통령령 제17579호로 일부개정되어 2002. 4. 18. 공포·시행되기 이전의 것을 말한다) 별표 1 제27호란의 거주(F-2) 체류자격(이에 해당되는 종전의 체류자격을 가진 적이 있는 사람을 포함한다)이 있었던 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>사. 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>1) 국외에서 일정 분야의 박사 학위를 취득한 사람으로서 영주(F-5) 체류자격 신청 시 국내 기업 등에 고용된 사람<br>2) 국내 대학원에서 정규과정을 마치고 박사학위를 취득한 사람<br>아. 법무부장관이 정하는 분야의 학사 학위 이상의 학위증 또는 법무부장관이 정하는 기술자격증이 있는 사람으로서 국내 체류기간이 3년 이상이고, 영주(F-5) 체류자격 신청 시 국내기업에 고용되어 법무부장관이 정하는 금액 이상의 임금을 받는 사람<br>자. 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력이 있는 사람 중 법무부장관이 인정하는 사람<br>차. 대한민국에 특별한 공로가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>카. 60세 이상으로서 법무부장관이 정하는 금액 이상의 연금을 해외로부터 받고 있는 사람<br>타. 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 이 표 제27호 거주(F-2)란의 사목 1)부터 3)까지의 요건을 모두 갖추고 있는 사람 중 근속기간이나 취업지역, 산업 분야의 특성, 인력 부족 상황 및 국민의 취업 선호도 등을 고려하여 법무부장관이 인정하는 사람<br>파. 거주(F-2) 자목에 해당하는 체류자격으로 대한민국에서 3년 이상 체류하고 있는 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>하. 거주(F-2) 차목의 체류자격을 받은 후 5년 이상 계속 투자상태를 유지한 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람과 그 |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 배우자 및 자녀(법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 자녀만 해당한다)<br>거. 기업투자(D-8) 다목에 해당하는 체류자격으로 대한민국에 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 투자자로부터 3억원 이상의 투자금을 유치하고 2명 이상의 국민을 고용하는 등 법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 사람<br>너. 5년 이상 투자 상태를 유지할 것을 조건으로 법무부장관이 정하여 고시하는 금액 이상을 투자한 사람으로서 품행 등 법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 사람<br>더. 기업투자(D-8) 가목에 해당하는 체류자격을 가지고「외국인투자촉진법 시행령」제25조제1항제4호에 따른 연구개발시설의 필수전문인력으로 대한민국에 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람 |
| 28의4. 결혼이민(F-6) | 가. 국민의 배우자<br>나. 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함한다)에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 부 또는 모로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>다. 국민인 배우자와 혼인한 상태로 국내에 체류하던 중그 배우자의 사망이나 실종, 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람 |
| 29. 기타(G-1) | 외교(A-1)부터 결혼이민(F-6)까지, 관광취업(H-1) 또는 방문취업(H-2) 체류자격에 해당하지 않는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람 |
| 30. 관광취업(H-1) | 대한민국과 "관광취업"에 관한 협정이나 양해각서 등을 체결한 국가의 국민으로서 협정 등의 내용에 따라 관광과 취업활동을 하려는 사람(협정 등의 취지에 반하는 업종이나 국내법에 따라 일정한 자격요건을 갖추어야 하는 직종에 취업하려는 사람은 제외한다) |
| 31. 방문취업(H-2) | 가. 체류자격에 해당하는 사람: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 외국국적동포(이하 "외국국적동포"라 한다)에 해당하고, 다음의 어느 하나에 해당하는 18세 이상인 사람 중에서 나목의 활동범위 내에서 체류하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람[다만, 재외동포(F-4) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다] |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 1) 출생 당시에 대한민국 국민이었던 사람으로서 가족관계등록부, 폐쇄등록부 또는 제적부에 등재되어 있는 사람 및 그 직계비속<br>2) 국내에 주소를 둔 대한민국 국민 또는 영주(F-5) 체류자격 마목에 해당하는 사람인 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 사람<br>3) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자와 그 유족 등에 해당하거나 「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조에 따른 독립유공자와 그 유족 또는 그 가족에 해당하는 사람<br>4) 대한민국에 특별한 공로가 있거나 대한민국의 국익 증진에 기여한 사람<br>5) 유학(D-2) 체류자격으로 1학기 이상 재학 중인 사람의 부모 및 배우자<br>6) 국내 외국인의 체류질서 유지를 위하여 법무부장관이 정하는 기준 및 절차에 따라 자진하여 출국한 사람<br>7) 1)부터 6)까지의 규정에 해당하지 않는 사람으로서 법무부장관이 정하여 고시하는 한국말 시험, 추첨 등의 절차에 따라 선정된 사람<br>나. 활동범위<br>1) 방문, 친척과의 일시 동거, 관광, 요양, 견학, 친선경기, 비영리 문화예술활동, 회의 참석, 학술자료 수집, 시장조사・업무연락・계약 등 상업적 용무, 그 밖에 이와 유사한 목적의 활동<br>2) 한국표준산업분류표에 따른 다음의 산업 분야에서의 활동<br>가) 작물 재배업(011)<br>나) 축산업(012)<br>다) 작물재배 및 축산 관련 서비스업(014)<br>라) 연근해 어업(03112)<br>마) 양식 어업(0321)<br>바) 소금채취업(07220)<br>사) 제조업(10～33). 다만, 상시 사용하는 근로자 수가 300명 미만이거나 자본금이 80억원 이하인 경우에만 해당한다.<br>아) 하수, 폐수 및 분뇨 처리업(37)<br>자) 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(38)<br>차) 건설업(41～42). 다만, 발전소・제철소・석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우는 제외한다. |

| 체류자격<br>(기호) | 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위 |
|---|---|
| | 카) 산동물 도매업(46205)<br>타) 기타 산업용 농산물 및 산동물 도매업(46209)<br>파) 가정용품 도매업(464)<br>하) 기계장비 및 관련 물품 도매업(465)<br>거) 재생용 재료 수집 및 판매업(46791)<br>너) 기타 가정용품 소매업(475)<br>더) 기타 상품 전문 소매업(478)<br>러) 무점포 소매업(479)<br>머) 육상 여객 운송업(492)<br>버) 냉장 및 냉동 창고업(52102). 다만, 내륙에 위치한 업체에 한정한다.<br>서) 호텔업(55111). 다만, 「관광진흥법」에 따른 호텔업은 1등급·2등급 및 3등급의 호텔업으로 한정한다.<br>어) 여관업(55112)<br>저) 일반 음식점업(5611)<br>처) 기타 음식점업(5619)<br>커) 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업(581)<br>터) 음악 및 기타 오디오물 출판업(59201)<br>퍼) 사업시설 유지관리 서비스업(741)<br>허) 건축물 일반 청소업(74211)<br>고) 사업시설 및 산업용품 청소업(74212)<br>노) 여행사 및 기타 여행보조 서비스업(752)<br>도) 사회복지 서비스업(87)<br>로) 자동차 종합 수리업(95211)<br>모) 자동차 전문 수리업(95212)<br>보) 모터사이클 수리업(9522)<br>소) 욕탕업(96121)<br>오) 산업용 세탁업(96911)<br>조) 개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)<br>초) 가구 내 고용활동(97) |

<출처: 출입국관리법 시행령 [별표 1의2]>

또한 「출입국관리법 시행규칙」은 장기체류자격별 상한을 정하고 있다.[232]

**<표> 장체류자격별 체류기간의 상한**

| 체류자격(기호) | 체류기간의 상한 | 체류자격(기호) | 체류기간의 상한 |
|---|---|---|---|
| 외교(A-1) | 재임기간 | 구직(D-10) | 6개월 |
| 공무(A-2) | 공무수행기간 | 교수(E-1) | 5년 |
| 협정(A-3) | 신분존속기간 또는 협정 상의 체류기간 | 회화지도(E-2) | 2년 |
| | | 연구(E-3) | 5년 |
| 문화예술(D-1) | 2년 | 기술지도(E-4) | 5년 |
| 유학(D-2) | 2년 | 전문직업(E-5) | 5년 |
| 기술연수(D-3) | 2년 | 예술흥행(E-6) | 2년 |
| 일반연수(D-4) | 2년 | 특정활동(E-7) | 3년 |
| 취재(D-5) | 2년 | 비전문취업(E-9) | 3년 |
| 종교(D-6) | 2년 | 선원취업(E-10) | 3년 |
| 주재(D-7) | 3년 | 방문동거(F-1) | 2년 |
| 기업투자(D-8) | 영 별표 1의2 11. 기업투자(D-8)란의 가목에 해당하는 사람 : 5년 | 거주(F-2) | 5년 |
| | | 동반(F-3) | 동반하는 본인에 정하여진 기간 |
| | | 재외동포(F-4) | 3년 |
| | 영 별표 1의2 11. 기업투자(D-8)란의 나목·다목에 해당하는 사람 : 2년 | 결혼이민(F-6) | 3년 |
| | | 기타(G-1) | 1년 |
| | | 관광취업(H-1) | 협정 상의 체류기간 |
| 무역경영(D-9) | 2년 | 방문취업(H-2) | 3년 |

<출처: 출입국관리법 시행규칙 [별표 1]>

그리고 출입국관리법령은 영주자격을 부여할 수 있는 자에 대하여 정하고 있다.[233] 영주자격을 가진 자의 경우 동법령상 체류기간의 정함이 없음은 물론이라 할 것이다.

232) 「출입국관리법 시행규칙」 제18조의3 참조.

233) 「출입국관리법」 제10조 및 제11조 및 동법 시행령(대통령령 제29163호, 2018. 9. 18일 개정, 2018. 9. 21일 시행) 제12조의2 및 별표 1의3 참조.

**<표> 영주자격에 부합하는 사람**

| | |
|---|---|
| 영주<br>(F-5) | 법 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람<br>1. 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 별표 1의2 중 10. 주재(D-7)부터 20. 특정활동(E-7)까지의 체류자격이나 별표 1의2 중 24. 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람<br>2. 국민 또는 영주자격(F-5)을 가진 사람의 배우자 또는 미성년 자녀로서 대한민국에 2년 이상 체류하고 있는 사람 및 대한민국에서 출생한 것을 이유로 법 제23조에 따라 체류자격 부여 신청을 한 사람으로서 출생 당시 그의 부 또는 모가 영주자격(F-5)으로 대한민국에 체류하고 있는 사람 중 법무부장관이 인정하는 사람<br>3. 「외국인투자 촉진법」에 따라 미화 50만 달러를 투자한 외국인투자가로서 5명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람<br>4. 별표 1의2 중 26. 재외동포(F-4) 체류자격으로 대한민국에 2년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>5. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호의 외국국적동포로서 「국적법」에 따른 국적 취득 요건을 갖춘 사람<br>6. 종전 「출입국관리법 시행령」(대통령령 제17579호로 일부개정되어 2002. 4. 18. 공포·시행되기 이전의 것을 말한다) 별표 1 제27호란의 거주(F-2) 체류자격(이에 해당되는 종전의 체류자격을 가진 적이 있는 사람을 포함한다)이 있었던 사람으로서 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>가. 국외에서 일정 분야의 박사 학위를 취득한 사람으로서 영주자격(F-5) 신청 시 국내 기업 등에 고용된 사람<br>나. 국내 대학원에서 정규과정을 마치고 박사학위를 취득한 사람<br>8. 법무부장관이 정하는 분야의 학사 학위 이상의 학위증 또는 법무부장관이 정하는 기술자격증이 있는 사람으로서 국내 체류기간이 3년 이상이고, 영주자격(F-5) 신청 시 국내기업에 고용되어 법무부장관이 정하는 금액 이상의 임금을 받는 사람 |

| | |
|---|---|
| | 9. 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력이 있는 사람 중 법무부장관이 인정하는 사람<br>10. 대한민국에 특별한 공로가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>11. 60세 이상으로서 법무부장관이 정하는 금액 이상의 연금을 국외로부터 받고 있는 사람<br>12. 별표 1의2 중 29. 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 같은 표 중 24. 거주(F-2)란의 사목 1)부터 3)까지의 요건을 모두 갖추고 있는 사람 중 근속기간이나 취업지역, 산업 분야의 특성, 인력 부족 상황 및 국민의 취업 선호도 등을 고려하여 법무부장관이 인정하는 사람<br>13. 별표 1의2 중 24. 거주(F-2) 자목에 해당하는 체류자격으로 대한민국에서 3년 이상 체류하고 있는 사람으로서 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람<br>14. 별표 1의2 중 24. 거주(F-2) 차목에 해당하는 체류자격을 받은 후 5년 이상 계속 투자 상태를 유지하고 있는 사람으로서 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람과 그 배우자 및 자녀(법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 자녀만 해당한다)<br>15. 별표 1의2 중 11. 기업투자(D-8) 다목에 해당하는 체류자격으로 대한민국에 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 투자자로부터 3억원 이상의 투자금을 유치하고 2명 이상의 국민을 고용하는 등 법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 사람<br>16. 5년 이상 투자 상태를 유지할 것을 조건으로 법무부장관이 정하여 고시하는 금액 이상을 투자한 사람으로서 법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 사람<br>17. 별표 1의2 중 11. 기업투자(D-8) 가목에 해당하는 체류자격을 가지고 「외국인투자촉진법 시행령」 제25조제1항제4호에 따른 연구개발시설의 필수전문인력으로 대한민국에 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람<br>18. 별표 1의2 중 24. 거주(F-2) 다목에 해당하는 체류자격으로 2년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람 |

<출처: 출입국관리법 시행령 [별표 1의3]>

우리 출입국관리법령을 살펴보면, 외국의 법제와 달리 환경이주민에 대하여 적용할 수 있는 입국 및 체류 규정이 없다.[234] 외국인의 경우 입국 및 체류가 인정될 수 있는 경우에

234) 난민 및 인도적체류자 관련하여 환경이주민 적용가능성 여부는 후술하는 난민법 부분을 참고.

는 관광, 취업, 취재, 투자, 연구 등의 활동 목적이 있는 경우로 정하여져 있다. 환경이주민이라는 이유에만 근거하여 입국 및 체류를 허용하는 법규정은 존재하지 않는다. 환경이주민이 예컨대 취업, 연구 등의 목적도 함께 고려하여 입국 및 체류자격을 신청한 경우 우리 정부가 이를 허용한다면 환경이주민의 입국 및 체류가 가능할 수도 있을 것이다. 우리 정부는 외국인 입국 및 체류 결정에 있어서 환경이주민임을 고려하고 있지 않고 있다.[235] 이러한 상황에서 설령 환경이주민이 취업, 연구 등을 근거로 입국 및 체류가 인정되었다 하더라도 이를 환경이주민으로서의 법적 지위를 부여하는 근거로 논의될 수는 없다 할 것이다.

## 2. 난민법

「난민법」은 난민협약 및 난민의정서상 난민의 지위 인정 및 권리 보호와 관련하여 우리의 이행의무를 구체화하기 위하여 제정·시행되고 있는 법률이다. 대한민국은 난민협약 및 난민의정서를 1992년 12월 3일에 가입하였다.[236] 동 조약들에 따른 개별국의 의무를 이행하기 위하여 1993년 「출입국관리법」[237]에 난민인정절차에 관련된 규정들을 신설하였다. 하지만 도입 이후 약 20년 동안 난민으로 인정된 사례가 불과 100 건도 되지 않을 정도로 난민인정 제도는 소극적으로 운영되었다.[238] 이에 대하여 국제사회의 비판이 고조되는 등 제도에 대한 개선 필요성이 제기됨에 따라[239] 2012년 개별법으로서 「난민법」이 제정되기에 이르렀다.

「난민법」이 정하고 있는 보호 대상은 모두 세 가지로 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자가 포함된다.[240] 「난민법」은 난민협약과 마찬가지로 "인종, 종교, 국적, 특정 사

235) 법무부 출입국·외국인정책본부, 외국인체류 안내메뉴얼 (2016. 1. 15일) 참조. 동 안내메뉴얼은 외국인의 체류자격 및 기한 결정에 관한 지침을 정하고 있는데, 여기에 결정의 고려사항으로서 기후변화 혹은 환경이주민 여부를 포함하고 있지 않다.

236) *See* UNHCR, State Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, 4, available at http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html. (Last visit was Oct. 30, 2018)

237) 「출입국관리법」, 법률 제4522호, 1992. 12. 8일 개정, 1993. 4. 1일 시행 참조.

238) 최유·권채리, 「난민법」에 대한 사후적 입법평가 (한국법제연구원, 2017) 72쪽 참조.

239) 위의 보고서 참조.

240) "대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 자"를 일컫는 '재정착희망난민'도 있는데, 「난민

회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인”[241]을 난민으로 보고 있다. 「난민법」상 난민인정절차에 따라 난민으로 인정된 사람이 바로 난민인정자이다.[242] 비록 난민으로 인정되지는 않았지만 “고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는”[243] 경우 인도적체류자로 인정될 수 있다. 그리고 난민인정 신청 중이거나 난민으로 인정되지 않아 이의신청 혹은 법원의 심판을 기다리는 경우 이들을 난민신청자로 분류한다.[244]

| 난민법 | 난민법 시행령 |
|---|---|
| **제1조(목적)** 이 법은 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」(이하 "난민협약"이라 한다) 및 「난민의 지위에 관한 1967년 의정서」(이하 "난민의정서"라 한다) 등에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.<br>**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. "난민"이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회 집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해 | |

법」은 재정착희망난민에게 국내 정착을 허용하는 경우 난민인정으로 간주하기 때문에 본 보고서에서는 난민인정자와 구분하여 별도로 논의하지 않는다. 자세한 내용은 「난민법」 제2조제5호 및 제24조 참조.

241) 「난민법」 제2조 제1호 참조.

242) 「난민법」 제2조 제2호 참조.

243) 「난민법」 제2조 제3호 참조.

244) 「난민법」 제2조 제4호 참조.

| 난민법 | 난민법 시행령 |
| --- | --- |
| 를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 "상주국"이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.<br>2. "난민으로 인정된 사람"(이하 "난민인정자"라 한다)이란 이 법에 따라 난민으로 인정을 받은 외국인을 말한다.<br>3. "인도적 체류 허가를 받은 사람"(이하 "인도적체류자"라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류 허가를 받은 외국인을 말한다.<br>4. "난민인정을 신청한 사람"(이하 "난민신청자"라 한다)이란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.<br>가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람<br>나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람<br>다. 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람 | **제2조(인도적 체류 허가)** ① 법무부장관은 난민인정을 신청한 사람(이하 "난민신청자"라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 「난민법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제3호에 따라 인도적 체류 허가를 할 수 있다.<br>1. 법 제18조제2항에 따라 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우<br>2. 법 제21조제1항에 따른 이의신청에 대하여 이 영 제11조제1항에 따라 기각결정을 하는 경우<br>② 법무부장관은 법 제2조제3호 및 제1항에 따라 인도적 체류 허가를 한 경우 그 내용을 난민신청자에게 서면으로 통지한다. 이 경우 법 제18조제2항에 따른 난민불인정결정통지서 또는 이 영 제11조제1항에 따른 이의신청 기각결정통지서에 인도적 체류를 허가하기로 한 뜻을 적어 통지할 수 있다.<br>③ 인도적 체류 허가를 받은 사람(이하 "인도적체류자"라 한다)은 「출입국관리법」 제23조부터 제25조까지의 규정에 따라 체류자 |

| 난민법 | 난민법 시행령 |
|---|---|
| 5. ~ 6. 생략. | 격을 받거나 체류자격에 대한 변경허가 또는 체류기간의 연장허가를 받아야 한다. |

<출처: 필자정리>

「난민법」은 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자에 대하여 입국・체류 및 처우 지원을 규정하고 있는데, 대상자별로 상이하다. 난민인정자의 경우 가장 포괄적인 혜택을 보장받는다. 입국 및 체류의 경우, 난민인정자는 출입국관리법령에 따라 F-2 사증을 발급받는데,[245] 이 때 5년까지 체류기간을 인정받고[246] 이후 난민인정 사유가 소멸할 때까지 체류기간 연장이 가능하다.[247]

인도적체류자의 경우도 체류 자격 및 소정의 권리가 보장되지만 난민인정자가 누리는 수준에는 미치지 못한다. 인도적체류자의 경우 G-1 사증이 발급되며,[248] 따라서 1년의 체류기간을 인정받는다.[249] 이후 인도적 체류허가 인정 사유가 소멸할 때까지 체류기간 연장이 가능하다.[250]

난민신청자의 경우에도 소정의 입국・체류 자격 및 지원 혜택을 보장받는다. 난민신청자는 G-1 사증을 발급받아 6개월을 기한으로 체류할 수 있다.[251] 다만 난민인정 심사가 종료될 때까지만 이를 연장 받을 수 있다.[252]

245) 「출입국관리법 시행령(」대통령령 제29163호, 2018. 9. 18일 개정, 2018. 9. 21일 시행) 제12조 및 별표 1의2 참조.
246) 「출입국관리법 시행규칙」(법무부령 제936호, 2018. 9. 21일 개정 및 시행) 제18조의3 및 별표 1 참조.
247) 법무부 출입국・외국인정책본부 난민과, 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자를 위한 난민인정절차 가이드북 (2015년) 8쪽 참조.
248) 「출입국관리법 시행령」(대통령령 제29163호, 2018. 9. 18일 개정, 2018. 9. 21일 시행) 제12조 및 별표 1의2 참조.
249) 「출입국관리법 시행규칙」(법무부령 제936호, 2018. 9. 21일 개정 및 시행) 제18조의3 및 별표 1 참조.
250) 법무부 출입국・외국인정책본부 난민과, 앞의 책, 10쪽 참조.
251) 법무부 출입국・외국인정책본부 난민과, 앞의 책, 11쪽 참조.
252) 위의 자료 참조.

국제적 논의가 환경이주민을 초기 난민 차원에서 접근하였음을 고려할 때, 「난민법」상 보호 대상에 환경이주민을 포함시킬 수 있는가를 고찰해 볼 수 있을 것이다. 「난민법」은 전술한 바와 같이 난민인정자, 인도적체류자 그리고 난민신청자로 분류하고 있는데, 이 중에서 인도적체류자에 환경이주민을 포함시킬 수 있을지 검토할 필요가 있겠다. 난민인정자 그리고 난민인정을 신청하고 그 결정을 기다리고 있는 난민신청자의 경우 환경이주민을 포섭할 여지가 크지 않기 때문이다. 「난민법」 그리고 이와 깊이 연관이 있는 난민협약의 경우, 난민으로 인정받기 위해서는 인종 등의 이유로 한 박해가 있어야 하며 기후변화로 인한 생명 등의 침해 위험성은 이러한 박해로 볼 수 없다는 것은 이미 살펴본 바와 같다. 이러한 측면에서 난민으로 인정된 자 그리고 난민으로 인정받기 위해 신청한 자의 범주에 환경이주민을 포함시킬 수는 없겠다.

기후변화로 인한 이주민에 대하여 인도적 차원에서의 체류 허가 필요성 측면에서 과연 「난민법」상 인도적체류자로 볼 수 있을 것인가 의문이다. 만일 환경이주민이 인도적체류자 범주에 포함된다면, 「난민법」상 보장된 인도적체류자의 지위 및 권리를 환경이주민도 보유할 수 있기 때문이다. 「난민법」은 인도적체류자를 난민이 아닌 자로서, 즉 인종 등의 이유로 박해를 받지 아니한 자로서 고문 등의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등에 대한 현저한 침해를 받을 수 있는 자로 정하고 있으며, 이러한 침해의 원인에 대하여 한계에 대하여 별다른 언급을 하고 있지 아니하다. 따라서 기후변화로 인하여 생활환경이 악화되어 생명 등에 대한 침해가 발생할 위험이 있는 경우도 이와 같은 인도적체류자 범주에 포함될 수 있을 것인지 의문이 제기될 여지가 있다. 하지만 「난민법」상 인도적체류자는 "난민인정의 보충적 효과로서 인정"[253]되고 있는 제도로 볼 수 있다는 점 그리고 난민협약 및 난민의정서의 국내적 이행을 위한 것이라는 「난민법」의 입법목적을 감안할 때 인도적체류자의 범위를 난민과의 연관성 없이 무제한으로 확대하는 것은 입법체계상 타당하지 아니할 것이다.

253) 최유 · 권채리, 앞의 보고서, 147쪽 참조.

# 제3절 권리 보장 관련 법제

## 1. 난민법상 처우 규정

「난민법」은 대상자에 따라 구분하여 처우를 보장하고 있다. 「난민법」은 전술한 바와 같이 그 보호 대상을 난민인정자, 인도적체류자 그리고 난민신청자로 구분하고 있다. 그리고 난민인정자, 인도적체류자 그리로 난민신청자에 대하여 각기 다른 처우 규정을 마련·운용하고 있다.

<표> 난민법상 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자 처우 규정

| 구분 | | 난민인정자 | 인도적체류자 | 난민신청자 |
|---|---|---|---|---|
| 난민법 | 기본원칙 | 제30조(난민인정자의 처우) ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다. ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.<br>제38조(난민인정자에 대한 상호주의 적용의 배제) 난민인정자에 대하여는 다른 법률에도 불구하고 상호주의를 적용하지 아니한다. | | |

| 구분 | | 난민인정자 | 인도적체류자 | 난민신청자 |
|---|---|---|---|---|
| | 세부처우규정 | 제31조(사회보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「사회보장기본법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.<br>제32조(기초생활보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「국민기초생활 보장법」 제5조의2에도 불구하고 본인의 신청에 따라 같은 법 제7조부터 제15조까지에 따른 보호를 받는다.<br>제33조(교육의 보장) ① 난민인정자나 그 자녀가 「민법」에 따라 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다.<br>② 법무부장관은 난민인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그의 연령과 수학능력 및 교육여건 등을 고려하여 필요한 교육을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.<br>제34조(사회적응교육 등)<br>① 법무부장관은 난민인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 | 제39조(인도적체류자의 처우) 법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다. | 제40조(생계비 등 지원) ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다.<br>② 법무부장관은 난민인정 신청일부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다.<br>제41조(주거시설의 지원)<br>① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자가 거주할 주거시설을 설치하여 운영할 수 있다.<br>② 제1항에 따른 주거시설의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<br>제42조(의료지원) 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 의료지원을 할 수 있다.<br>제43조(교육의 보장) 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다. |

| 구분 | 난민인정자 | 인도적체류자 | 난민신청자 |
|---|---|---|---|
| | 한국어 교육 등 사회적응 교육을 실시할 수 있다.<br>② 법무부장관은 난민인정자가 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.<br>제35조(학력인정) 난민인정자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국에서 이수한 학교교육의 정도에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다.<br>제36조(자격인정) 난민인정자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다.<br>제37조(배우자 등의 입국허가)<br>① 법무부장관은 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 「출입국관리법」 제11조에 해당하는 경우가 아니면 입국을 허가하여야 한다.<br>② 제1항에 따른 배우자 및 미성년자의 범위는 「민법」에 따른다. | | 제44조(특정 난민신청자의 처우 제한) 제2조제4호다목이나 제8조제5항제2호 또는 제3호에 해당하는 난민신청자의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제40조제1항 및 제41조부터 제43조까지에서 정한 처우를 일부 제한할 수 있다. |

<출처: 필자정리>

난민인정자에 대한 처우 규정은 두 가지로 구분될 수 있겠다. 우선, 난민인정자에 대하여 「난민법」은 몇 가지 원칙적인 사항들을 규율하고 있는데, 난민협약상 권리 보장, 국가 및 지방자치단체에 대한 난민 처우 정책 수립·조치 의무 부과 그리고 난민 처우에 대한 상호주의원칙 배제가 포함된다. 난민협약은 자영업(self-employment),[254] 자유업(liberal professions),[255] 배급(rationing),[256] 주거(housing),[257] 공교육(public education),[258] 공적 구호(public relief)[259] 및 노동법과 사회보장(labour legislation and social security)[260]에 관

254) 난민협약 제18조 참조. 동조는 다음과 같다; 체약국은 합법적으로 그 영역안에 있는 난민에게 독립하여 농업, 공업, 수공업 및 상업에 종사하는 권리 및 상업상, 산업상 회사를 설립할 권리에 관하여 가능한 한 유리한 대우를 부여하고, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.

255) 난민협약 제19조 참조. 동조는 다음과 같다;
1. 각 체약국은 합법적으로 그 영역안에 체재하는 난민으로서 그 체약국의 권한 있는 기관이 승인한 자격증서를 가지고 자유업에 종사할 것을 희망하는 자에게 가능한 한 유리한 대우를 부여하고, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.
2. 체약국은 본토 지역이외에 자국이 국제관계에서 책임을 가지는 영역내에서 상기한 난민이 정주하는 것을 확보하기 위하여 자국의 헌법과 법률에 따라 최선의 노력을 한다.

256) 난민협약 제20조 참조. 동조는 다음과 같다; 공급이 부족한 물자의 분배를 규제하는 것으로서 주민전체에 적용되는 배급제도가 존재하는 경우, 난민은 그 배급제도의 적용에 있어서 내국민에게 부여되는 대우와 동일한 대우를 부여받는다.

257) 난민협약 제21조 참조. 동조는 다음과 같다; 체약국은 주거에 관한 사항이 법령의 규제를 받거나 또는 공공기관의 관리하에 있는 경우 합법적으로 그 영역안에 체재하는 난민에게 주거에 관하여 가능한 한 유리한 대우를 부여하고, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.

258) 난민협약 제22조 참조. 동조는 다음과 같다;
1. 체약국은 난민에게 초등교육에 대하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.
2. 체약국은 난민에게 초등교육외의 교육, 특히 수학의 기회, 학업에 관한 증명서, 자격증서 및 학위로서 외국에서 수여된 것의 승인, 수업료 기타 납부금의 감면 및 장학금의 급여에 관하여 가능한 한 유리한 대우를 부여하고, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.

259) 난민협약 제23조 참조. 동조는 다음과 같다; 체약국은 합법적으로 그 영역안에 체재하는 난민에게, 공공구제와 공적원조에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.

260) 난민협약 제14조 참조. 동조는 다음과 같다;
1. 체약국은 합법적으로 그 영역안에 체재하는 난민에게, 다음 사항에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.
(a) 보수의 일부를 구성하는 가족수당을 포함한 보수, 노동시간, 시간외 노동, 유급휴가, 가내노동에 관한 제한, 최저고용연령, 견습과 훈련, 여성과 연소자의 노동 및 단체교섭의 이익향유에 관한 사항으로서 법령의 규율을 받거나 또는 행정기관의 관리하에 있는 것.
(b) 사회보장(산업재해, 직업병, 출산, 질병, 폐질, 노령, 사망, 실업, 가족부양 기타 국내법령에 따라 사회보장제도의 대상이 되는 급부사유에 관한 법규).
다만, 다음의 조치를 취하는 것을 방해하지 아니한다.

련된 권리들을 보장하고 있는 바, 「난민법」상 난민인정자들은 이와 같은 권리들을 보유한다. 한편, 「난민법」은 상호주의를 배제하는 규정을 두고 있는데, 이는 사회보장기본법 규정과 연관된 것이다.[261] 사회보장기본법은 "출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스"[262] 적용에 있어서 외국인의 경우 상호주의원칙에 따라 보장받을 수 있다.[263] 그런데 「난민법」상 상호주의 배제 규정은 이러한 사회보장에 있어서 상호주의원칙에 대한 예외로써 난민인정자의 경우 사회보장과 관련하여 외국 정부가 한국인에게 인정하는 처우에 비례하여 부여 여부 또는 정도를 결정하는 것이 아니라 대한민국 국민과 같은 수준으로 사회보장을 받을 수 있음을 의미한다.[264]

「난민법」은 난민인정자에 관한 처우를 구체적으로 보장하는 규정을 두고 있다. 난민인정자의 경우 취업활동에 대한 별도의 언급이 없는데, 난민협약상 취업 제한 조치를 난민에게 적용하지 않는다는 원칙에 따라[265] 난민인정자는 별도의 허가 없이 국내에서 취업활동을 할 수 있다.[266] 국민기초생활 보장법상 기초생활급여는 외국인인 경우 "대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양

---

(ⅰ) 취득한 권리와 취득과정중에 있는 권리의 유지를 위하여 적절한 조치를 취하는 것.
(ⅱ) 거주하고 있는 체약국의 국내법령이 공공자금에서 전액 지급되는 급부의 전부 또는 일부에 관하여, 또한 통상의 연금의 수급을 위하여 필요한 기여조건을 충족시키지 못하는 자에게 지급되는 수당에 관하여 특별한 조치를 정하는 것.

2. 산업재해 또는 직업병에서 기인하는 난민의 사망에 대한 보상을 받을 권리는 그의권리를 취득하는 자가 체약국의 영역 밖에 거주하고 있다는 사실로 인하여 영향을 받지 아니한다.
3. 체약국은 취득되거나 또는 취득의 과정중에 있는 사회보장에 관한 권리의 유지에 관하여 다른 체약국간에 이미 체결한 협정 또는 장차 체결할 문제의 협정의 서명국의 국민에게 적용될 조건을 난민이 충족시키고 있는 한 그 협정에 의한 이익과 동일한 이익을 그 난민에게 부여한다.
4. 체약국은 상기한 체약국과 비체약국간에 현재 유효하거나 장래 유효하게 될 유사한 협정에 의한 이익과 동일한 이익을 가능한 한 난민에게 부여하는 것을 호의적으로 고려한다.

261) 최유·권채리, 앞의 보고서 148쪽 참조.
262) 사회보장기본법(법률 제14839호, 2017. 7. 26일 개정 및 시행) 제3조제1호 참조.
263) 사회보장기본법 제8조 참조.
264) 「난민법」 제31조 참조.
265) 난민협약 제17조 참조.
266) 김예경·백상준·정민정, 난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향, NARS 현안분석 Vol. 20, 국회입법조사처 (2018. 9. 3일) 10쪽 참조.

육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람"[267]에 한하여 그 수급자격을 인정하고 있음에도 불구하고, 난민인정자는 동법상 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여(解産給與), 장제급여(葬祭給與) 및 자활급여를 보장받을 수 있다.[268] 또한 난민인정자의 경우 본인 또는 그 자녀가 초·중등교육을 받을 수 있는 권리가 보장되며[269] 자신이 원하는 경우 사회적응교육 및 취업교육도 받을 수 있고[270] 외국에서 이수한 학력 및 외국에서 취득한 자격을 인정받을 수도 있다.[271] 더 나아가 난민인정자의 경우 배우자 및 미성년 자녀까지도 국내 입국 및 체류를 허가받을 수 있다.[272]

인도적체류자에 대한 「난민법」상 처우 규정은 상당히 제한적이다. 난민인정자의 경우에는 취업에 있어서 허가 등 별도의 제약을 받지 않는 반면, 인도적체류자는 취업활동 및 취업을 위해서는 법령에 따라 허가를 받아야 가능하다.[273] 뿐만 아니라 난민인정자에게 인정되는 사회보장, 기초생활급여 등도 인도적체류자에게 확대되는 것은 아니다. 난민신청자에게는 후술하는 바와 같이 생계비 지원이 가능한데, 이를 인도적체류자에게도 적용 가능한지 문제될 수 있다.

난민신청자였던 인도적체류자의 경우 난민으로 신청을 하였으나 그 기준에 부합하지 않아 난민으로 인정되지 않은 경우기 때문에, 난민신청자로서의 자격도 여전히 누릴 수 있는가가 논의될 수 있겠다. 하지만 후술하는 바와 같이 난민신청자에게 인정되는 생계비 지원은 난민 신청 이후 6개월 등의 기한이 정하여진 것이어서 2018년 6월 기준, 1차 난민심사 기간이 8.5개월인 상황에서[274] 생계비 보장 규정을 인도적체류자에게 유추하여 적용하는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 것이다. 한편, 난민인정자와는 달리 배우자 및

267) 국민기초생활 보장법(법률 제15185호, 2017. 12. 12일 개정, 2018. 1. 13일 시행) 제5조의2 참조.
268) 「난민법」 제32조 및 국민기초생활 보장법 제7조부터 제15조까지 참조.
269) 「난민법」 제33조 참조.
270) 「난민법」 제34조 참조.
271) 「난민법」 제35조 및 제36조 참조.
272) 「난민법」 제37조 참조.
273) 「난민법」 제39조 및 동법 시행령 제24조 참조.
274) 김예경·백상준·정민정, 앞의 자료, 11쪽 참조.

미성년 자녀에 대한 체류 허가 역시 인도적체류자에게는 해당되지 않는다.

인도적체류자가 체류 자격 및 허가받은 경우의 취업활동 이외에 여타의 혜택을 누리지 못하는 반면, 난민신청자의 경우 난민법령이 정한 소정의 처우를 보장받는다. 예컨대 난민신청 이후 6개월 이내의 경우 생계비 등을 지원받을 수 있다.[275] 6개월이 경과하면 허가를 받고 취업활동을 할 수 있다.[276]

또한 신청자 및 그 가족에게 초・중등교육의 기회도 주어진다.[277] 난민신청자는 주거시설을 지원받을 수 있으며[278] 의료지원도 받을 수 있다.[279] 하지만 이러한 처우 보장은 재량으로 정하여진 것이어서, 관련 예산과 정책이 충분하지 못한 현 상황에서 난민신청자에 대한 주거시설 및 의료 지원이 미흡한 것으로 평가받고 있다.[280]

## 2. 재난 및 안전관리 기본법

「재난 및 안전관리 기본법」[281](이하 "재난안전법"이라 한다)은 "재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방・대비・대응・복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항"[282]을 규율하기 위한 법률이다. 재난안전법상 재난에는 자연재난과 사회재난을 포함한다. 여기에서 자연재난은 "태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성・유성체 등 자연우주물체의 추락・충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해"[283]를 의미하는 바, 경우에 따라 기후변화로 인한 자연재해와 연관될 수 있겠다.

275) 「난민법」 제40조 제1항 참조.
276) 「난민법」 제40조 제2항 참조.
277) 「난민법」 제43조 참조.
278) 「난민법」 제41조 참조.
279) 「난민법」 제42조 참조.
280) 주거 및 의료 지원 관련 현황 및 문제점에 대한 자세한 내용은 최유・권채리, 앞의 보고서 161-163쪽 참조.
281) 재난안전법, 법률 제15764호, 2018. 9. 18일 개정 및 시행 참조.
282) 재난안전법 제1조 참조.
283) 재난안전법 제2조제1호가목 참조.

특히 재난안전법은 자연재난 등이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 일정 지역으로부터 대피명령을 발할 수 있다.[284] 또는 위험구역으로 지정하여 위험지역에 출입하는 행위를 금지·제한하거나 퇴거·대피 명령을 내릴 수 있다.[285] 이러한 명령에 응하지 않는 경우에는 위험하다고 판단되는 경우 강제로 대피조치를 취할 수도 있다.[286]

재난안전법은 자연재해로 인하여 이주하는 경우와 관련하여 지원방안을 정하고 있다. 이주 관련 지원은 전술한 바와 같이 자연재난 등으로 인하여 퇴거 또는 대피명령에 따라 이주하거나 강제대피조치로 인하여 살던 지역에서 떠나야 하는 주민을 대상으로 한다.[287] 해당 주민에 대하여 임대주택에서 살도록 해주거나 아니면 새로 거주할 주택의 임차비를 융자하도록 규율하고 있다.[288]

## 3. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률

「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」[289](이하 "댐건설법"이라 한다)은 댐의 건설 및 관리, 댐건설에 따른 환경대책 그리고 지역주민에 대한 지원 등을 규정하는 법률이다. 특히 댐건설법은 댐 건설로 인하여 지역이 수몰되는 경우 이주해야 하는 해당 지역의 주민들에 대한 제도적 지원방안을 포함하고 있다. 지원의 대상이 되는 '수몰이주민'은 댐건설로 인하여 "주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주대책대상자"라 한다)"[290]에 해당하는 경우이다.[291]

수몰이주민에 대한 지원대책은 다음과 같다. 첫째, 수몰이주민이 댐이 건설되는 지역에 토지, 건물 등을 소유하고 있고 해당 토지, 건물 등이 수용된 경우 「공익사업을 위한 토지

284) 재난안전법 제40조 참조.
285) 재난안전법 제41조 참조.
286) 재난안전법 제42조 참조.
287) 재난안전법 시행령(대통령령 제29165호, 2018. 9. 18일 개정 및 시행) 제74조제8호 참조.
288) 위의 자료 참조.
289) 댐건설법, 법률 제15624호, 2018. 6. 8일 개정 및 시행 참조.
290) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(법률 제15309호, 2017. 12. 26일 개정 및 시행 2018. 3. 27일 시행) 제78조제1항 참조.
291) 댐건설법 제2조제4호 참조.

등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 보상받을 수 있음은 물론이라 할 것이다.[292] 둘째, 수몰이주민은 거주 지역의 수몰로 인하여 기존의 생업 활동에 지장이 있는 경우 이를 보완 또는 대체하기 위한 지원을 받을 수 있다. 수몰이주민이 이주 이후에도 농업을 계속하려는 경우 대토(代土) 알선 및 영농 교육을 받을 수 있고,[293] 더 이상 생업을 지속할 수 없어 새로운 직업을 찾는 경우에는 직업훈련 및 취업의 알선을 지원받을 수 있다.[294] 또한 경우에 따라 우선 고용의 혜택을 받을 수도 있고,[295] "댐저수구역의 수면 및 토지를 이용한 낚시터의 운영"[296]을 지원받거나 "토산품 등의 판매를 위한 간이매점의 운영"[297]을 지원받을 수도 있다. 셋째, 수몰이주민 중에서 특히, 수몰지역의 이주정착지에 이주하지 않는 토지, 건물 등의 소유권자 그리고 "세입자 또는 무허가건축물(신고하지 아니하고 건축한 건축물을 포함한다)의 소유자로서 기본계획의 고시일 3년 전부터 해당 지역에 계속 거주하는 자"[298]의 경우에는 이주정착지원금과 생활안정지원금을 받을 수 있다. 이주정착지원금은 세대당 2천만 원이다.[299] 그리고 생활안정지원금은 세대 구성원 1명당 250만 원이되, 다만 세대당 1천만 원을 넘지 않는다.[300]

## 제4절 문제점 및 개선방안

### 1. 국내 법제의 문제점

기후변화로 인한 인적 이동은 점차 현실화되고 있고 향후 더욱 가속화될 것으로 예상되고 있다. 기후변화와 관련하여 기온 상승, 빙하의 해빙, 해수면 상승, 가뭄 및 사막화

292) 댐건설법 제11조제3항 참조.
293) 댐건설법 시행령 제35조제1항제1호 참조.
294) 댐건설법 시행령 제35조제1항제2호 참조.
295) 댐건설법 시행령 제35조제2항제3호 참조.
296) 댐건설법 시행령 제35조제2항제1호 참조.
297) 댐건설법 시행령 제35조제2항제2호 참조.
298) 댐건설법 제39조 및 동법 시행령(대통령령 제28947호, 2018. 6. 8일 개정 및 시행) 제31조제2항 참조.
299) 댐건설법 시행령 제31조제3항제1호 참조.
300) 댐건설법 시행령 제31조제3항제2호 참조.

그리고 자연재해의 강도 및 빈도의 증가 등이 초래되고 있으며 이로 인하여 생활환경이 척박해 지고 있는 것이 목도되고 있는 것이 현실이다. 특히 이러한 상황은 남아시아 지역, 남태평양 군소도서국가, 아프리카 사헬지대 및 중앙아메리카 지역에서 두드러지게 나타나고 있고 해당 지역의 사람들이 인근 국가로 이주하는 현상들이 실제 발생하고 있다. 대표적인 예를 들면, 해수면 상승으로 인하여 국가가 존립에 처한 남태평양의 군소도서국가인 투발루, 키리바시의 경우 뉴질랜드로 이주하는 사례들이 사회적으로 이슈가 되기도 하고, 2009년 사이클론으로 인해 도시가 파괴된 방글라데시와 네팔 국민들 수만 명이 인도로 이주하기도 하였다.

기후변화와 관련한 사안들은 기존에 환경적인 측면에서 접근하는 경향이 있었으나 최근 국제 사회에서는 이러한 문제들에 대하여 인권법적 시각에서도 바라보는 경향이 두드러진다. 특히 기후변화로 인한 인적 이동과 관련하여 발생하는 인권 침해에 우려를 나타내면서 환경이주민의 인권 보호를 위하여 노력하고 있다. 국제 사회는 환경이주민 특유의 인권 취약성에 주목하면서, 환경이주민이 처한 특수한 상황들에 초점을 맞추고 이를 해결하기 위한 방안들을 모색하고 있다. 또한 아직까지 환경이주민 인권 보호를 전적으로 규율하는 법적 구속력을 가진 규범을 채택하지는 못하였으나 기존의 국제인권규범, 기후변화기본협약, 각종 지침 또는 결의 등을 통해 환경이주민 역시 각종 자유와 권리를 향유하여야 함을 확인하는 한편, 이를 이행하기 위한 각국의 의무를 상기시키고 있다.

아직까지 대부분의 개별국가들이 환경이주민의 인권 보호를 위하여 구체적인 법적 방안들을 마련 및 운영하고 있지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 최근 뉴질랜드에서 환경이주민의 입국 및 체류 자격 인정 여부에 관한 논의들은 주목할 만하다. 해수면 상승으로 살 곳이 없어지거나 생활이 어려워진 남태평양 도서국의 국민들이 뉴질랜드로 이주하게 된 경우 뉴질랜드 이민법상 이들의 입국 및 체류 자격이 인정될 수 있느냐 여부가 법원에서 다투어진 사례에서 초기 인정하는 판결을 내렸으나 이후 환경이주민의 입국 및 체류 자격을 부인하였다. 이러한 논의 속에서 최근 뉴질랜드 정부는 이민법 개정을 통해 환경이주민의 입국 및 체류 자격을 인정할 수 있는 제도 도입을 추진하고 있는 상황이다. 한편, 미국, 스웨덴 및 핀란드의 입법례도 환경이주민의 입국 및 체류 자격 인정과

관련하여 의미가 있다. 미국 등의 경우 환경이주민의 입국 및 체류 자격을 위한 특유의 제도를 두고 있는 것은 아니다. 그러나 자연재해와 관련하여 외국인의 자국내 입국 및 체류 자격 등을 인정하고 있는 제도를 두고 있고, 이를 환경이주민의 경우에 적용할 수 있다. 실제 미국의 경우 이민법상 임시보호제도를 엘살바도르 등 기후변화와 연관된 이주에 적용하여 해당 국민들의 입국 및 체류 자격을 인정하는 동시에 체류하는 동안에 고용을 허용한 사례들이 있다.

환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 우리의 경우 환경이주민의 법적 지위에 관한 법제가 미비한 상태이다. 전술한 바와 같이 기후변화로 인한 인적 이동은 현재진행형인데다가 향후 증가할 것으로 예측되고 있다. 특히 지리적으로 가까운 남아시아 지역의 경우 기후변화와 연관한 이주가 실제 발생하고 있는데다가 해당 지역의 사람들이 대한민국으로 이주를 시도하는 시나리오도 예견 가능한 상황이다.

최근 우리 사회의 뜨거운 논제로 부각되고 있는 제주 예멘 난민 사례를 통해서도 이러한 가능성은 충분히 짐작할 수 있겠다. 아시아 아라비아반도 남부에 위치한 예멘은 4년 전부터 내전이 시작되었는데 최근 외국 군대의 개입 등으로 그 상황이 더욱 악화되었다. 2016년부터 내전을 피해 예멘인들이 대한민국에 입국하기 시작하였는데 최근 540여명이 제주도에 입국해 난민을 신청하면서 이들에 대한 난민 지위 인정 여부에 대한 국내 여론이 대립하고 있는 상황이다.[301] 이들에 대하여 난민 지위는 인정하지 않되, 앞서 살펴본 '인도적 체류 허가'를 인정하면서[302] 상황은 외견상 일단락되는 형상을 보이고 있다. 예멘인들의 갑작스럽게 한국행을 선택한 것은 최근 테러 등의 이유로 인하여 유럽지역에서 난민에 대한 적대감이 높아지고 경제난 등으로 인하여 아프리카 또는 아랍 출신에 대한 난민 인정 수가 줄어든 국제 정세와도 관련이 있겠다.[303] 제주 예멘 난민 사례는 기후변

301) 백철, [특집] 예멘 난민 논란, 내면은 '이슬람포비아', 주간경향 제1284호 (2018. 7. 9.), http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201807021506521&pt=nv#csidx7ea87ca184f2232ab3be17fd85a9974 참조. (Last visit was Oct. 30, 2018)

302) 정진우, 제주 예멘인 난민 인정 0 … 인도적 체류 339명 허가 (중앙일보, 2018. 10. 18), https://news.joins.com/article/23049277 참조. (Last visit was Oct. 30, 2018)

303) 이만종, [기고] 인권과 안보…난민을 바라보는 서로 다른 시각 (매일경제, 2018. 6. 21일),

화로 인한 인적 이동에 있어서, 특히 아시아 지역에서 발생하는 환경이주의 경우 대한민국에 영향을 미칠 수 있음을 충분히 짐작케 한다.

관련 법령을 살펴본 결과, 우리의 경우 환경이주민의 법적 지위를 인정하는 법제는 마련되어 있지 않다. 외국인의 입국 및 체류와 관련된 사항을 정하고 있는 「출입국관리법」은 외국인에 대하여 단기체류자격, 장기체류자격 또는 영주자격을 규율하고 있다. 환경이주민의 국적국이 대한민국과 사증면제협정이 체결된 경우라면 입국이 가능하고 국가에 따라 30일에서 180일까지 체류할 수 있는 자격이 인정될 수 있으나 해당 기간 동안에 취업활동 등을 할 수는 없다. 이러한 측면에서 단기체류자격의 인정이 생활터전을 잃고 상당 기간 거주하면서 생계를 위해 취업활동을 하여야 하는 환경이주민에게 적합한 것으로 보기에는 어려움이 있겠다.

한편, 「출입국관리법」 제10조의2 제2항에 따르면 "유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등의 목적으로 대한민국에 90일을 초과하여 법무부령으로 정하는 체류기간의 상한 범위에서" 적법하게 대한민국에 체류할 수 있다. 이 중에서 소위 '외국인근로자'와 관련된 '비전문취업' 목적의 장기체류자격을 환경이주민의 입국 및 체류 관련하여 적용할 수 있을 것인가 살펴볼 수 있을 것이다. 해당 사증의 근본적인 취지는 외국인근로자에 대한 고용허가제도를 위한 것인데, 내국인 근로자를 채용하지 못하는 경우 사용자에게 외국인근로자를 사용할 수 있도록 허용하기 위해 마련된 것이다. 특히 동 제도의 전제조건은 "사용자가 내국인근로자를 구하기 위해 노력했음에도 불구하고 내국인근로자의 전부 또는 일부를 채용하지 못한 경우에만 고용허가를 신청"[304]할 수 있도록 하고 있고, 동 신청이 접수되면 "외국인구직자명부에 등록된 자 중에서"[305] 선발하여야 한다는 점이다. 이러한 제도의 취지 및 실제 운영을 감안할 때, 취업 관련 장기체류자격 인정 제도가 환경이주민에 적용될 수 있다고 볼 수 없겠다.

---

http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2018&no=392893 참조. (Last visit was Oct. 30, 2018)

304) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 (법률 제14839호, 2017. 7. 26일 개정 및 시행) 제8조제1항 참조.

305) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙(고용노동부령 제201호, 2017. 12. 8일 개정 및 시행) 제5조제2항 참조.

「난민법」 역시 환경이주민의 법적 지위를 인정하기 위한 근거로 원용되기에는 어려움이 있다. 「난민법」은 난민협약상 난민으로서의 지위를 인정하는 제도뿐만 아니라 이에 미치지 않는 경우 '인도적 체류'를 허가할 수 있는 제도도 함께 두고 있어 환경이주민의 경우 후자의 해당가능성을 논의할 수 있을 것이다. 「난민법」상 인도적 체류 자격은 "고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 경우"[306]에 인정될 수 있다. 과연 기후변화로 인하여 인간적인 삶에 위협이 발생한 경우 "그 밖의 상황으로 인하여 생명…을 현저히 침해"당한 것으로 볼 수 있는지 의견이 대립될 수 있을 것이다. 하지만 「난민법」의 입법목적 등을 고려할 때 환경이주민을 인도적체류자로 분류·인정하는 것은 적합하지 않다고 본다.

국내법제 하에서 이주민에 대한 지원을 구체적으로 정하고 있는 「난민법」, 재난안전법과 댐걸설법을 살펴보았으나, 이들 법령에서 정하고 있는 권리를 환경이주민에게 부여하는 것은 어렵겠다. 「난민법」은 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자에 대한 처우 지원 규정으로서 그 적용대상이 한정되어 있기 때문에, 이를 지나치게 확대하여 환경이주민에게 적용하는 것은 타당하지 아니하다. 다만 인도적체류자의 경우 처우에 관련된 규정을 환경이주민관련 법제 개선방안 마련시 참고하여 볼 수 있을 것이다. 인도적체류자의 경우 '비인도적 처우' 또는 '그 밖의 상황'에 기인하여 '생명이나 신체의 자유 등'이 침해될 상당한 사유가 있는 때 그 지위가 인정된다는 측면에서, 기후변화로 인하여 생활환경이 열악하게 되어 생계 유기가 현저히 곤란하여 이주하는 경우와 상당히 유사한 점이 있기 때문이다.

한편, 재난안전법은 자연재해로 인한 이주와 관련하여 지원을 규율하고 있다는 점에서 기후변화와 연관한 인적 이동과 연결될 수 있는 부분이 있다 할 것이다. 그러나 재난안전법상 지원들은 자연재난이 발생한 지역에 거주하고 있는 주민들을 대상으로 하여 대피

306) 「난민법」 제2조제3호 참조.

또는 퇴거 명령으로 거주지를 상실한 경우 임대주택에 거주할 수 있는 권리 혹은 주택임차비를 융자받을 수 있는 권리를 보장하는 것임을 감안할 때, 외국에서 발생한 기후변화로 인하여 대한민국으로의 이주를 허용하는 외국인에게 적용될 여지는 없다.

댐건설법은 댐수몰로 인하여 거주지를 상실한 주민에게 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 수령할 수 있는 권리, 우선 고용 등의 혜택을 받을 수 있는 권리를 다양하게 정하고 있다는 장점이 있다. 하지만 동법상 지원들 역시 환경이주민에 적용될 가능성은 전무할 것이다. 왜냐하면 이러한 지원들은 댐수몰로 인하여 거주할 수 없는 지역에 토지, 건물 등의 소유권을 가지고 있거나 세입자인 경우를 대상으로 하므로 기후변화로 인하여 해외에서 이주하고자 하는 자들은 그 적용대상이 아니기 때문이다.

## 2. 국내 법제 개선방안

위에서 살펴본 바와 같이 환경이주민의 대한민국으로의 유입 가능성에 대비하여 관련 법제 마련이 요청된다. 그럼에도 불구하고 국내법은 환경이주민에 대한 법적 지위 부여 및 체류 기간 동안에 인정되는 권리에 대하여 규율하고 있지 못한 상황이다. 이러한 입법적 미비는 다음과 같은 세 가지 사항들을 고려하여 개선되어야 할 것이다.

첫째, 환경이주민의 법적 지위 인정 및 보호 관련 문제는 인권기반적 접근(human rights based approach)이 요청된다. 인권기반적 접근이란 "모든 국제・국내적 사회문제를 인권적 관점(human rights perspective)에서 접근하라는 것"[307]으로서 어떠한 이슈를 다룸에 있어서 인권 기준과 원칙(human rights standards and principles)들이 실행될 수 있는 방향으로 수행되어야 한다는 것이다.[308] 앞서 살펴본 바와 같이, 국제 사회는 기후변화와 인권과의 관련성에 대한 인식을 점차 고조하고 있으며 특히 환경이주민의 인권 보호를 위한 개별국의 의무를 강조하고 있다.

307) 서원상, 국제법상 '환경난민'에 대한 인권 기반적 접근, 환경법과 정책 제3집 (강원대학교 비교법학연구소, 2009. 11월) 138쪽 참조.

308) UN Population Fund, The Human Rights-Based Approach, https://www.unfpa.org/human-rights-based-approach#. (Last visit was Oct. 30, 2018)

환경이주민 문제의 경우 해당인의 국적국 또는 기존 거주국에게 일방적으로 책임을 전가하기 어렵고 인간 활동에 의해 유례없는 기후변화를 야기한 선진국의 책임이 오히려 크다는 특징이 있다는 점에서,[309] '공동의 그러나 차별적 책임(common but differentiated responsibility)'[310] 원칙에 따라 국제 협력을 촉구하는 방식이 요구된다.[311] 이러한 관점에서 환경이주민의 국내 유입 문제에 있어서 기후변화에 대한 책임 있는 국제 사회의 일원으로서의 적극적으로 대응하여야 할 것이다.

둘째, 환경이주민이 대한민국에 적법하게 입국 및 체류하는 한편, 체류 기간 동안에 생계를 유지할 수 있도록 관련 권리를 인정하도록 관련 법제가 개정되어야 할 것이다. 앞서 살펴본 미국 등 주요 선진국의 입법례를 참고하여 기후변화와 관련하여 대한민국에 이주하기를 희망하는 자에 대하여 입국 및 체류 자격을 부여할 수 있는 제도를 도입하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 더 나아가 체류가 합법적으로 인정되는 기간 동안에 환경이주민 처우 보장에 관한 사항들도 함께 마련되어야 할 것이다.

우선 환경이주민의 입국 및 체류 자격과 관련하여서는 「출입국관리법」상 관련 제도를 신설하는 것이 적합할 것이다. 미국 등 주요 선진국의 입법례의 경우 환경이주민의 법적 지위 인정에 관한 사항들은 외국인의 입국 및 체류 자격을 규율하는 법률을 통해 살펴볼 수 있었다. 국내 법체계의 경우 역시 외국인의 입국・체류 관련 사항을 정하면서 사증의 유형 및 기간 등을 구체적으로 분류하고 있는 「출입국관리법」에 '환경 재해 등 기후 변화로 인하여 자국 또는 거주국에서 생계유지가 불가능한 경우'에 있어서 인도주의적 측면에서 입국을 허용하는 제도를 두는 방안을 검토할 필요가 있겠다.

309) 서원상, 앞의 글 145쪽 참조.

310) '공동의 그러나 차별화된 책임'이란 "전체 지구 공동체의 일원으로 모든 국가는 지구 환경보호에 대해 참여하여야 하지만 지구의 환경악화에 대해 각국이 서로 다른 역사적 책임 및 각국이 보유한 경제적인 능력 및 기술능력 등 모든 국가의 상황을 고려하여 각국이 차등적인 책임을 부담한다는 원칙"으로서 기후변화기본협약 제3조에 규정되어 있다. 자세한 내용은 소병천, 기후변화 대응 국제논의의 쟁점 및 국제법적 함의 (서울국제법연구 제16권 제2호, 2009년) 19~20쪽 참조.

311) 서원상, 앞의 글, 144쪽 참조.

환경이주민에 대한 인정 여부와 관련된 절차도 함께 「출입국관리법」에 마련되어야 할 것이다. 입국 및 체류를 신청하는 개개인을 대상으로 하는 방안도 있겠다. 그런데 기후변화로 인하여 생활조건이 열악해 지는 경우는 개별적인 상황이라기보다 해당 지역 또는 국가에 관련된 상황이기 때문에, 국가를 대상으로 인정여부를 결정하는 미국 이민법의 방식도 참고할 만하겠다. 또한 환경이주민에 대한 인도주의적 차원의 사증이 발급되어 국내 체류인원이 대규모로 증가하는 경우 고용시장 등 국내 경제에 미치는 파급효과도 감안하여야 할 필요가 있을 것이다. 고용허가제 관련하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(외국인근로자법)[312]이 외국인인력정책위원회로 하여금 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등을 심의·의결하여 조정케 함으로써[313] 내수 경제 등에 악영향을 미치지 않도록 제도를 설계하고 있는 점 그리고 뉴질랜드가 추진하고 있는 인도주의적 비자 제도 역시 수적 제한 설정을 고려하고 있다는 점을 감안하여, 환경이주민에 대한 인도주의적 사증의 초기 제도 도입시 사증 인정 건수(件數)에 대하여 정책적 재량을 인정할 수 있도록 하여 탄력적으로 운용할 수 있도록 함이 바람직할 것이다.

환경이주민을 위한 인도주의적 사증 발급 결정권자에 관한 사항도 검토되어야 할 것이다. 「난민법」의 경우 난민지위 인정 여부에 관하여 1차적으로 법무부장관이 결정하도록 하고 있으며, 이의 신청이 있는 경우 이를 심사하기 위하여 난민위원회를 설치하여 운영하도록 정하고 있다.[314] 기후변화 관련 인도주의적 사증은 전술한 바와 같이 「출입국관리법」을 통해 규율하도록 하는 것이 바람직할 것이고, 관련 결정에 관한 사항도 원칙적으로는 「출입국관리법」상 규정들을 따르는 것이 타당할 것이다. 따라서 인도주의적 사증의 신청에 대한 결정 및 이의신청에 대한 결정에 한 권한 일반적인 사증에서와 마찬가지로 법무부장관에게 부여할 수 있겠다.[315] 미국 이민법상 임시보호신분에 관한 결정도 법무부장관 소관으로 정하여 있는 것과 같은 취지일 것이다.[316] 다만, 환경이주민을 위한 사

312) 외국인근로자법, 법률 제14839호, 2017. 7. 26일 개정 및 시행 참조.
313) 외국인근로자법 제4조제2항제2호 참조.
314) 「난민법」 제18조, 제21조 및 제25조 참조.
315) 「출입국관리법」 제17조 및 제60조 참조.
316) *See* 8 U.S.C. 1254a(a)(1).

증은 인도주의적 차원에서 제도화된 것으로서 외국인에 관한 일반적인 사증 발급 제도와는 차이가 있다는 측면에서, 「난민법」이 이의신청에 대하여 별도의 위원회를 설치하여 심의하게 하는 방안을 참고할 만하다 할 것이다. 즉 환경이주민을 위한 인도주의적 사증 발급과 관련하여 이의신청이 있는 경우 이를 심의할 수 있는 위원회를 설치하는 방안을 장기적으로 마련하는 것도 필요할 것이다.

환경이주민이 합법적으로 입국한 이후 체류 가능한 기간 설정도 「출입국관리법」에서 함께 마련되어야 할 것이다. 미국의 임시보호제도와 같이 환경이주민의 체류 기간을 미국의 임시보호제도와 같이 단기적으로 2~3년 내외 설정하되, 연장할 수 있는 가능성도 열어두는 방안을 검토할 필요가 있겠다. 기후변화로 인하여 이주하는 경우는 기존의 생활환경이 회복될 수 없거나 회복되는데 오랜 시간이 소요되는 경우가 상당할 것이기 때문이다.

환경이주민의 법적 지위 관련 사항들이 규정되는 경우 이들이 보장받아야 하는 권리들에 대한 고려도 함께 이루어져야 할 것이다. 인도주의적 사증제도가 인정되는 경우, 신청인에게는 기본적으로 관련 제도 정보 및 신청 결과 등을 통지 받을 수 있는 권리, 관련 절차에서 진술할 수 있는 권리, 신청이 거부되는 경우 재심을 청구할 수 있는 권리 및 이러한 절차에서 신청인이 이해할 수 있는 언어 사용이 보장될 권리가 부여되어야 할 것이다. 또한 체류 기간 동안에 취업활동이 허용되는지에 대한 부분도 검토되어야 할 것이다. 전술한 바와 같이 「난민법」상 인도적체류자는 법령에 따라 허가를 받는 경우 취업이 가능하도록 정하고 있다. 환경이주민의 경우 인도주의적 차원에서 입국 및 체류를 보장하고 있다는 점, 기후변화로 인하여 자국 또는 거주국에서 생계를 영위하기 어려워 이주를 신청하는 것인 점 등을 감안, 합법적으로 대한민국에 입국·체류하는 동안에 취업활동을 할 수 있도록 허용하는 것아 비람직하겠다. 장기적인 개선방안으로는 기후변화로 인하여 생활이 열악한 상황에 놓여있는 이주민들에게 인도주의적 차원에서 난민신청자와 유사하게 일정 기간 생계비를 지원하거나 임시로 거주할 수 있는 공간을 지원하거나 여타의 지원방법을 확대하는 것도 고민해볼 필요가 있을 것이다.

셋째, 환경이주민의 국내 수용과 관련한 법제 신설과 함께 이에 대한 인식제고를 위한 홍보 및 교육 시행을 위한 법제도 함께 마련되어야 할 것이다. 제주도 예멘 난민 사례라든가 최근 사회 문제로 지적되고 있는 외국인 혐오증(xenophobia)[317]을 감안해 보면, 환경이주민에 대한 인권 보호 필요성 그리고 이와 관련한 대한민국의 이행의무에 대하여 국민적 공감대가 형성되기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 환경이주민 법적 지위 인정 및 보호에 관한 제도의 도입 및 운영에 있어서 정부의 적극적인 정책 운영이 필수적이라 할 것인 바, 이에 관한 근거규정을 법령에 규정하도록 하여야 하겠다.

구체적으로는 기후변화, 환경이주민 현황과 국내 유입, 환경이주민 인권 보호의 필요성 및 국제 규범 및 환경이주민 인권 보호를 위한 대한민국의 이행의무, 환경이주민 유입에 따른 긍정적인 효과 등에 관한 정보를 제공하고 인식제고를 위한 방안을 마련하여야 할 것이다. 향후 환경이주민에 대한 입국 및 체류 자격 인정 등에 관한 법제가 도입되는 경우, 관련 법령에 대한 정보 제공 활성화를 위한 방안들도 마련되어야 할 것이다. 더 나아가 제도 도입 이후에는 국내에 체류하는 환경이주민들의 인권을 보장하기 위하여 환경이주민들의 인권 현황에 대한 실태조사를 실시하는 한편, 침해에 대하여는 신고하거나 피해를 구제할 수 있는 방안들도 함께 검토하여야 할 것이다.

317) 백상진, “예멘 난민에 대한 분노, 한국인의 심각한 외국인 혐오증” (국민일보, 2017. 7. 3일), http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012490984&code=61121111&cp=nv; 김미영, [헬로! 아세안] 신남방 정책 성공하려면…국내 다문화가정 차별・편견부터 깨야 (이투데이, 2017. 11. 3일), http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1562245#csidxb6d549185613037a87df5f5518dc4c2 참조.. (Last visit was Oct. 30, 2018)

# 제5장

# 결 론

# 제5장 결 론

기후변화로 인한 인적 이동은 점차 현실화되고 있고 향후 더욱 가속화될 것으로 예상되고 있다. 기후변화와 관련하여 기온 상승, 빙하의 해빙, 해수면 상승, 가뭄 및 사막화 그리고 자연재해의 강도 및 빈도의 증가 등이 초래되고 있으며 이로 인하여 생활환경이 척박해 지고 있는 것이 목도되고 있는 것이 현실이다. 특히 이러한 상황은 남아시아 지역, 남태평양 군소도서국가, 아프리카 사헬지대 및 중앙아메리카 지역에서 두드러지게 나타나고 있고 해당 지역의 사람들이 인근 국가로 이주하는 현상들이 실제 발생하고 있다.

환경이주민들의 인권 취약성에 대한 우려가 제기됨에 따라 최근 국제 사회에서는 이들의 인권을 보호할 수 있는 방안들에 대하여 논의하기 시작하였다. 초기에는 난민협약상 난민의 지위를 인정함으로써 환경이주민들의 입국 및 체류를 보장하는 한편, 새로운 곳에서 적응할 수 있도록 각종 지원을 줄 수 있는 방안들을 고민하였다. 하지만 유엔난민기구(UNHCR) 등 국제기구의 경우 환경이주민에 대한 법적 보호 필요성은 인정하면서도 이들을 난민협약상 난민과는 구별되는 것으로 보는 것이 추세이다. 국제 사회는 환경이주민 특유의 인권 취약성에 주목하면서, 환경이주민이 처한 특수한 상황들에 초점을 맞추고 이를 해결하기 위한 방안들을 모색하고 있다. 또한 아직까지 환경이주민 인권 보호를 전적으로 규율하는 법적 구속력을 가진 규범을 채택하지는 못하였으나 기존의 국제인권규범, 기후변화기본협약, 각종 지침 또는 결의 등을 통해 환경이주민 역시 각종 자유와 권리를 향유하여야 함을 확인하는 한편, 이를 이행하기 위한 각국의 의무를 상기시키고 있다.

이에 발맞추어 환경이주민의 인권 보호를 위하여 입국 및 체류 자격에 관한 개별국의 법제에 대한 논의가 한창이다. 최근 뉴질랜드는 해수면 상승으로 살 곳이 없어지거나 생

활이 어려워진 남태평양 도서국의 국민들이 뉴질랜드로 이주하게 된 사례에서 초기 이들의 입국 및 체류 자격을 인정하는 판결을 내렸으나 이후 이를 부인하였다. 이후 뉴질랜드 정부는 이민법 개정을 통해 환경이주민의 입국 및 체류 자격을 인정할 수 있는 제도 도입을 추진하고 있는 상황이다. 한편, 미국, 스웨덴 및 핀란드의 입법례는 자연재해와 관련하여 외국인의 자국내 입국 및 체류 자격 등을 인정하고 있는 제도를 두고 있고, 이를 환경이주민의 경우에 적용할 수 있다.

환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 우리의 경우 환경이주민의 법적 지위에 관한 법제가 미비한 상태이다. 「출입국관리법」은 소위 '외국인근로자'와 관련된 '비전문취업' 목적의 장기체류자격을 두고 있어 환경이주민의 입국 및 체류 관련하여 적용할 수 있을 것인가 의문시될 수 있으나 해당 제도의 근본적인 취지 및 실제 운영을 감안할 때, 동 제도를 환경이주민에 확대·적용하는 것은 어렵겠다. 「난민법」상 인도적 체류 자격 역시 동법의 입법목적 등을 고려할 때 환경이주민을 인도적체류자로 분류·인정하는 것은 적합하지 않다고 본다.

이주민에 대한 지원을 규정하는 재난안전법은 자연재해로 인한 이주와 관련하여 지원을 규율하고 있다는 점에서 기후변화와 연관한 인적 이동과 연결될 수 있는 부분이 있다 할 것이나 재난안전법상 지원들은 자연재난이 발생한 지역에 거주하고 있는 주민들을 대상으로 하여 대피 또는 퇴거 명령으로 거주지를 상실한 경우 임대주택에 거주할 수 있는 권리 혹은 주택임차비를 융자받을 수 있는 권리를 보장하는 것임을 감안할 때, 외국에서 발생한 기후변화로 인하여 대한민국으로의 이주를 허용하는 외국인에게 적용될 여지는 없다. 댐수몰로 인하여 거주지를 상실한 주민에게 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 수령할 수 있는 권리, 우선 고용 등의 지원을 규율하는 댐건설법상 지원들은 수몰지역에 토지, 건물 등의 소유권을 가지고 있거나 세입자인 경우를 대상으로 하므로 역시 환경이주민에 적용하는 것은 불가능할 것이다. 다만 인도적체류자의 경우 처우에 관련된 규정을 환경이주민관련 법제 개선방안 마련시 참고하여 볼 수 있을 것이다. 인도적체류자의 경우 비록 난민인정제도에 대한 보충성이라는 측면에서 환경이주민의 경우와는 차별적이라 하겠지만, 그 인정 근거에 있어서는 양자간 상당한 유사점이 있기 때문이다.

환경이주민의 대한민국으로의 유입 가능성에 대비하여 환경이주민에 대한 법적 지위 부여 및 체류 기간 동안에 인정되는 권리에 관한 입법적 미비는 다음과 같은 방향으로 개선되어야 하겠다. 첫째, 환경이주민의 법적 지위 인정 및 보호 관련 문제는 인권기반적 접근(human rights based approach)이 요청된다. 환경이주민의 국내 유입 문제에 있어서 기후변화에 대한 책임 있는 국제 사회의 일원으로서의 적극적으로 대응할 수 있는 법제 방안을 도입 및 운용하여야 할 것이다. 둘째, 환경이주민이 대한민국에 적법하게 입국 및 체류하는 한편, 체류 기간 동안에 생계를 유지할 수 있도록 관련 권리를 인정하도록 관련 법제가 개정되어야 할 것이다. 앞서 살펴본 미국 등 주요 선진국의 입법례를 참고하여 기후변화와 관련하여 대한민국에 이주하기를 희망하는 자에 대하여 입국 및 체류 자격을 부여할 수 있는 제도를 「출입국관리법」에 도입하는 방안을 신설하여야 할 것이다. 환경이주민을 위한 인도주의적 사증 제도가 새롭게 도입되는 경우, 관련 절차, 신청 및 이의신청에 대한 결정권자, 체류 기간 설정 및 연장 가능성 그리고 체류 기간 동안에 보장되는 권리들, 예를 들면 절차적 권리로서 통지권, 진술권, 재심청구권, 취업 등에 대하여 장·단기적 방안들이 함께 마련되어야 할 것이다.

셋째, 환경이주민의 국내 수용과 관련한 법제 신설과 함께 이에 대한 인식제고를 위한 홍보 및 교육 시행을 위한 법제도 함께 마련되어야 할 것이다. 환경이주민 법적 지위 인정 및 보호에 관한 제도의 도입 및 운영에 있어서 정부의 적극적인 정책 운영이 필수적이라 할 것인 바, 관련 정보의 제공에서부터 인식제고를 위한 활동 및 환경이주민 인권 보장을 위한 실태조사 및 침해구제까지 다각적으로 검토되어야 할 것이다.

# 참고문헌

# 참고문헌

## < 국내문헌 >

김성수, 난민의 요건과 출입국관리법상 난민인정에 관한 검토, 난민의 개념과 인정절차 (정인섭 · 황필교 편, 2011)

김예경 · 백상준 · 정민정, 난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향, NARS 현안분석 Vol. 20, 국회입법조사처 (2018. 9. 3일)

법무부 출입국 · 외국인정책본부, 외국인체류 안내메뉴얼 (2016. 1. 15일)

----------, 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자를 위한 난민인정절차 가이드북 (2015년)

서원상, 국제법상 '환경난민'에 대한 인권 기반적 접근, 환경법과 정책 제3집 (강원대학교 비교법학연구소, 2009. 11월)

소병천, 기후변화 대응 국제논의의 쟁점 및 국제법적 함의 (서울국제법연구 제16권 제2호, 2009년)

조정현, 난민지위협약상 박해의 이유, 난민의 개념과 인정절차 (정인섭 · 황필교 편, 2011)

최유 · 권채리, 「난민법」에 대한 사후적 입법평가 (한국법제연구원, 2017)

## < 외국문헌 >

Angela Williams, Promoting Justice Within the International Legal System: Prospects for Climate Refugees, in Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy (Benjamin J. Richardson et al. eds., 2009)

Asian Development Bank, Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific (2012)

Aurelie Lopez, The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, 37 Envtl.L. 365 (2007)

Benjamin Glahn, 'Climate Refugees'? Addressing the International Legal Gap - Part Ⅱ, Int'l Bar Ass'n (2009)

Carey DeGenaro, Looking Inward: Domestic Policy for Climate Change Refugees in the United States and Beyond, 86 U.Colo.L.Rev. 911 (2015)

Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 37: Gender-related Dimension of Disaster Risk Reduction in the Context of Climate Change, CEDAW/C/GC/37 (Feb. 7, 2018).

Collin P. Kelly et. al., Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought

Elizabeth Keyes, Unconventional Refugees, 67 Am.U.L.Rev. 89 (2017)

Emily Hush, Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden, Columbia Journal of European Law (Sep. 7, 2017)

Essam El-Hinnawi, Environmental Refugees (UNEP, 1985)

European Council on Foreign Relations, Climate-driven Migration in Africa (Dec. 20, 2017)

European Parliament, The Concept of 'Climate Refugee': Towards a Possible Deficnition 4 (May 2018)

Frank Biermann & Ingrid Boas, Protecting climate Refugees: The Case for a Global Protocol, Environment (Dec. 2008)

Hélène Ragheboom, The International Legal Status and Protection of Environmentally-Displaced Persons: A European Perspective (2017)

Her Majesty's Treasury, Stern Review Report on the Economics of Climate Change (2006)

Int'l Displacement Monitoring Center, Global Estimate (Sep. 2014)

IPCC, Climate Change 2013: The Physical Science Basis

IPCC, Climate Change: IPCC Scientific Assessment xi (1990).

IPCC, Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policymakers 13 (2007)

James C. Hathaway & Michelle Foster, The Law of Refugee Status (2nd ed., 2014)

Jeffrey G. Williamson, Global Migration, Finance and Development Vol. 43 No. 3 (IMF, Sep. 2006)

Jill H. Wilson, Temporary Protected Status: Overviews and Current Issues (Congressional Research Service, Jan. 17, 2018)

Julia Toscano, Climate Change Displacement and Forced Migration: An International Crisis, 6 Ariz. J. Envtl. L.&Pol'y 457 (Nov. 23, 2015)

Kara K. Moberg, Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection, 94 Iowa L. Rev. 1107 (Mar. 2009)

Mannava V.K. Sivakumar & Robert Stefanski, Climate Change in South Asia in Climate Change and Food Security in South Asia (R. Lal et al. eds., 2011)

Mostafa Mahmud Nasar, Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus, 36 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 713 (Spring 2012)

[New Zealand] AD(Tuvalu), [2014] NZIPT 501370-371 (June 4, 2014)

[New Zealand] AF(Kiribati), [2013] NZIPT 800413 (June 25, 2013)

[New Zealand] AJ(Tuvalu), [2017] NZIPT 801120-123 (Mar. 20, 2017)

[New Zealand] Refugee Appeal No. 72185[2000] NARSAA (Aug. 10. 2000)

[New Zealand] Refugee Appeal No. 72313[2000] NARSAA 491 (Oct. 19, 2000)

[New Zealand] Refugee Appeal No. 72316[2000] NARSAA 464 (Oct. 19, 2000)

Nicholls et al., Coastal Systems and Low-Lying Areas, in IPCC: Impacts, Adaptation and Vulnerability

Nigel Arnell et al., Freshwater Resources and Their Management in IPCC: Impacts, Adaptation and Vulnerability

Richard Kattelmann, Glacial Lake Outburst Floods in the Nepal Himalaya: A Manageable Hazards (2003)

Rachel Warren et. al., Understanding the Regional Impacts of Climate Change: Research Report Prepared for the Stern Review on the Economics of Climate Change (2006)

Sarah La Trobe, Climate and Poverty (2002)

Suzette Brooks Masters, Environmentally Induced Migration: Beyond a Culture of Reaction

T. P. Barnett et al., Potential Impacts of a Warming Climate on Water Availability in Snow-Dominated Regions (2005)

[UN] Economic and Social Council, Report of the Representative of the SG on the Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2 (Feb. 11, 1998)

UN Environment Programme, Frontiers 2017: Emerging Issues of Environmental Concern 71 (2017).

UN GA, Report of the International Law Commission, A/71/10 (2016)

----, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016: New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1 (Oct. 3, 2016)

----, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, adopted on Oct. 21, 2015

UNHCR, The Environment & Climate Change (Oct. 2015)

-----, Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's Role (2017)

-----, Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law (May 20, 2009)

-----, Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future (Mar. 12-14, 2014)

[UN] Human Rights Council, Annual Report of the UN High Commissioner for Human Rights and Report of the OHCHR and the Secretary-General: The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Boarder Migrants, A/HRC/37/CRP.4 (Mar. 22, 2018)

----------, Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations, A/HRC/34/41, adopted on Jan. 21, 2017

[UNFCCC] COP, Decision adopted by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Mar. 15, 2011)

----------, Decision adopted by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2012/8/Add.1 (Dec. 8, 2012)

----------, Decision adopted by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Jan. 29, 2016)

UNFCCC, Task Force on Displacement - Workplan and Milestones

UN University-Institute for Environment and Human Security, Climate Change and Migration in the Pacific: Links, Attitudes and Future Scenarios in Nauru, Tuvalu, and Kiribati,

[U.S.] Dep. of Justice, Federal Register, Vol. 75, No. 13 (January 21, 2010)

----------, Federal Register, Vol. 80, No. 121 (June 24, 2015)

기후변화법제 연구 18-17-⑨

기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권
- 환경이주민의 법적 지위 및 보호 -

2018년 10월 28일 인쇄
2018년 10월 31일 발행

발 행 인 | 이 익 현

발 행 처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전 화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | http://www.klri.re.kr

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ⓒ
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-920-8 93360

**저자명**

장 민 영

**학 력**

Northwestern Univ. School of Law S.J.D.
(법학박사)
(현) 한국법제연구원 부연구위원

**연구실적 및 논문**

방산비리 제재 실효성 강화 및 상 · 벌 균형에 대한 법령 정비 방안 연구(책임, 한국법제연구원 · 방위사업청, 2018)

예산법률의 법적 성격에 관한 연구 (공동, 한국법제연구원 · 기획재정부, 2018)

가정폭력에 대한 국가 책임 – 국가의 적극적 의무 및 상당 주의의무에 대한 유럽인권재판소 판례 분석을 중심으로 (인하법학, 2018)

아동 근로 법제의 문제점 및 개선방안 연구 (중앙법학, 2018)

현대판 노예제에 관한 문제점 및 입법적 개선방안 연구 (중앙법학, 2017)

환경권 측면에서 영국의 청정화력발전 육성 법제 연구 (중앙법학, 2017)

아동 인권 측면에서 교복 제도에 대한 비판적 검토 – 학생의 표현의 자유를 중심으로 (원광법학, 2015)

히잡(Hijab)에 관한 유럽에서의 논의 및 우리 사회에 대한 함의 (국제법 동향과 실무, 2015)

우리 소년보호감호제도의 문제점 및 개선방안 (원광법학, 2014)

# 기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권

## 환경이주민의 법적 지위 및 보호

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락

9 788966 849208 93360
ISBN 978-89-6684-920-8
값 7,000원