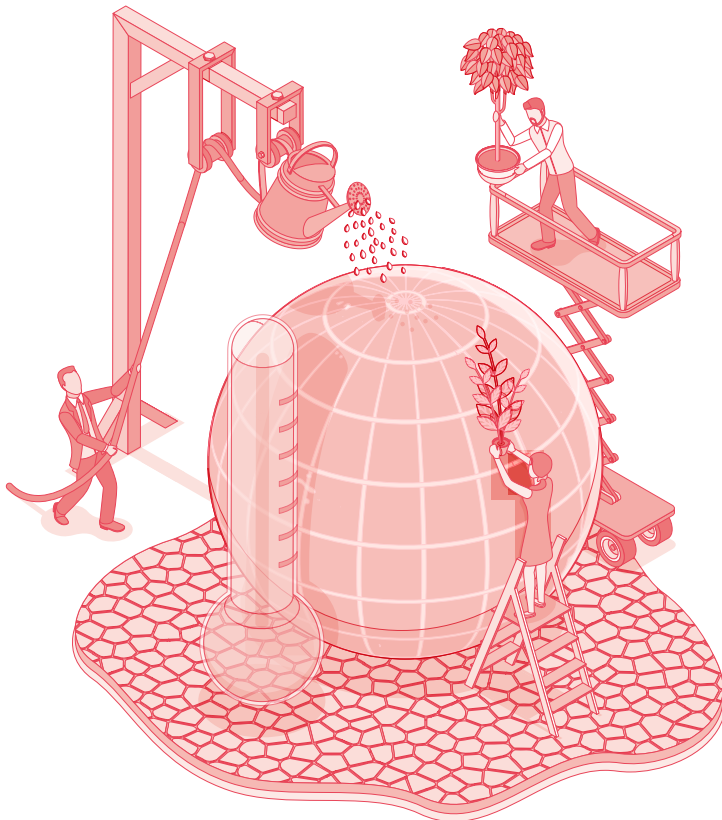


# 기후변화와 지속가능발전 법제연구: 인권

## - 환경이주민의 법적 지위 및 보호 -

환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 국내 법제는 환경이주민에 관한 법적 지위 및 권리에 관한 규정이 마련되어 있지 못한 상태이다. 국제규범 및 외국 입법례에 대한 비교법적 고찰을 바탕으로 본 연구는 환경이주민의 법적 지위 및 권리 보장과 관련하여 인권기반적 접근을 통해 국내 법제의 문제점 및 개선방안을 제시하고 있다.

장민영(한국법제연구원 국제협력실 부연구위원)



## I. 연구 배경 및 목적

기후는 고정불변한 것이 아니라 시간이나 장소에 따라 변화할 수 있는 것이다. 역사적으로도 400~500년을 주기로 지구의 연평균 온도는 1.5℃ 내외로 변동하여 왔다. 하지만 20세기 후반 들어 인간 활동의 영향으로 유례없는 지구온난화가 진행됨에 따라 예전과는 다르게 환경적인 변화들을 양상하면서 인간의 생활조건을 악화시키고 있다. 이와 관련하여 기후변화는 인적 이동을 가속화시키거나 새로운 형태의 인적 이동을 촉발시키고 있는데, 그 원인과 과정에서 발생하는 인권의 침해 문제는 최근 국제 사회의 주요 논제로 제기되고 있다.

기후변화로 인하여 이주하는 사람들, 즉 환경이주민(Environmental migrants)에 대한 인권 보호 필요성이 강조되기 시작하면서 국제인권규범은 개별국으로 하여금 이들의 인권 보호를 위한 방안들을 강구하도록 요구하고 있다. 하지만 환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 국내 법제는 환경이주민에 관한 법적 지위 및 권리에 관한 규정이 마련되어 있지 못한 상태이다. 국제규범 및 외국 입법례에 대한 비교법적 고찰을 바탕으로, 본 연구는 환경이주민의 법적 지위 및 권리 보장과 관련하여 인권기반적 접근을 통해 국내 법제의 문제점 및 개선방안을 제시하고 있다.

## II. 국제규범 및 외국 입법례

환경이주민의 권리 보호 필요성에 대하여 공통의 인식이 확립되었음에도 불구하고 아직까지 국제 사회는 법적 구속력이 있는 개별 조약을 채택하고 있지 못한 상황이고, 다만 여러 연성법(Soft law) 형식으로 환경이주민의 인권 보호 필요성을 강조하면서 개별국으로 하여금 이를 구체화하도록 권고하고 있다. 예를 들면, 파리협정(Paris Agreement)은 서문 및 제8조를 통해 환경이주민의 인권 보호를 위한 당사국의 의무를 확인하고 있다. 또한 유엔총회는 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals) 관련 2015년 채택한 결의문에서 환경이주민에 대한 인권 보장 및 “인간적인 처우가 수반되는 안전하고 질서있는 정규이주”를 위해 국제 사회가 협력할 것을 요청하는 한편, 2016년 난민 및 이주민에 관한 선언(Declaration of Refugees and Migrants)을 통해 환경이주민 역시 각종 자유와 권리를 향유함을 확인하면서 이를 위한 개별국의 노력 및 국제협력을 촉구하고 있다.

뉴질랜드는 환경이주민과 관련한 법제 및 판례에 있어서 주목받는 국가로 평가받고 있다. 왜냐하면 기후변화로 인한 해수면의 상승으로 인하여 점차 국토가 가라앉고 있는 남태평양의 도서국가들과 인접하여 있는 지리적 특성 때문이다. 뉴질랜드의 이민법은 환경이주민의 체류자격을 인정하는 명문의 조항은 없지만 “인도주의적 차원에서 체류를 허용”하는 규정을 적용하여 환경이주민의 합법적인 거주를 승인하기도 하였다. 2014년 이민 및 보호 재판소(Immigration and Protection Tribunal)는 투발루(Tuvalu) 출신의 환경이주민이 제기한 사건에서 신청인이 부양하여야 할 부모가 뉴질랜드에서 거주하고 있다는 점, 뉴질랜드에서 태어나고 자란 신청인의 자녀가 투발루로 보내지는 것은 ‘아동의 최선의 이익(the best interests of the child)’에 반한다는 점 및 투발루에는 경제적 및 인적 기반이 전혀 없다는 점을 고려할 때 신청인을 추방하는 것은 특별히 부당하고 지나치게 가혹한 것이기 때문에 인도주의적 체류허용 규정을 적용하여 합법적인 체류자격을 인정하였다. 최근 뉴질랜드 정부는 환경이주민에 대한 인도주의적 비자제도를 신설하는 법안을 추진중이기도 하다.

미국의 경우 환경이주민의 입국 및 체류 자격을 위한 특유의 제도를 두고 있는 것은 아니다. 하지만 이민법상 임시보호신분(TPS: Temporary Protected Status)을 통해 환경

재해로 인한 이주민들의 체류를 허용하고 있는데 환경이주민 경우에도 이를 적용할 수 있겠다. 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. 임시보호신분을 인정받은 경우에는 미국에서 소정의 기간 동안 체류할 수 있는 권리, 합법적으로 일할 수 있는 권리 그리고 이에 관한 정보를 고지받을 권리를 보유한다.

### III. 국내 법제 현황 및 문제점

대한민국 역시 기후변화로 인한 인적 이동 현상에 영향을 받을 수 있음은 예외가 아니다. 특히 지리적으로 가까운 남아시아 지역의 경우 기후변화와 연관한 이주가 실제 발생하고 있는데다가 해당 지역의 사람들이 대한민국으로 이주를 시도하는 시나리오는 충분히 예견 가능한 상황이다. 환경이주민의 국내 유입 가능성에도 불구하고 국내 법제는 환경이주민의 법적 지위 및 권리 보호에 미흡한 상황이다. 외국인의 입국 및 체류와 관련된 사항을 정하고 있는 「출입국관리법」을 살펴보면, 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 보기에 어려움이 있겠다.

「난민법」상 “인도적 체류자”에 환경이주민의 해당가능성을 검토해 볼 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”에 인정될 수 있다. 하지만 「난민법」의 인도적 체류제도는 난민인정의 보충적 성격이라는 점 등 입법취지를 고려할 때 기후변화의 경우를 “그 밖의 상황으로 인하여 생명...을 현저히 침해”당한 것으로 확대해석하는 것은 타당하지 않겠다.

「재난 및 안전관리 기본법」은 자연재해로 인한 이주와 관련하여 지원을 규율하고 있다는 점에서 기후변화와 연관한 인적 이동과 연결될 수 있는 부분이 있다. 그러나 동법상 지원들은 자연재난이 발생한 지역에 거주하고 있는 주민들을 대상으로 하여 대피 또는 퇴거 명령으로 거주지를 상실한 경우 임대주택에 거주할 수 있는 권리 혹은 주택임차비를 용자받을 수 있는 권리를 보장하는 것임을 감안할 때, 외국에서 발생한 기후변화로 인하여 대한민국으로의 이주를 허용하는 외국인에게 적용될 여지는 없다.

「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」은 댐수몰로 인하여 거주지를 상실한 주민에게 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 수령할 수 있는 권리, 우선 고용 등의 혜택을 받을 수 있는 권리를 다양하게 정하고 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.

체류 기간 동안의 처우 및 권리와 관련하여, 「난민법」상 인도적 체류자에 대한 처우 규정의 경우 그 적용대상이 한정되어 있기 때문에 이를 확대하여 환경이주민에게 적용하는 것은 적합하지 않지만 인도적 체류자의 경우 그 인정근거의 유사성으로

인하여 환경이주민 관련 제도 마련 시 참고하는 것은 의미가 있을 것이다. 또한 재난안전법 및 댐건설법의 지원 규정들 역시 특수한 경우에 해당 지역의 주민 또는 거주자를 대상으로 하고 있어 환경이주민에게 적용할 여지는 없겠으나 장기적인 개선방안 마련 시 참고할 수 있을 것이다.

#### IV. 개선방안

우선, 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”으로서 어떠한 이슈를 다룸에 있어서 인권 기준과 원칙(human rights standards and principles)들이 실행될 수 있는 방향으로 수행되어야 한다는 것이다. 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 국제 협력을 촉구하는 방식이 요구되는 바, 환경이주민의 국내 유입 문제에 있어서 기후변화에 대한 책임 있는 국제 사회의 일원으로서의 적극적으로 대응하여야 할 것이다.

환경이주민이 대한민국에 적법하게 입국 및 체류하는 한편, 체류 기간 동안에 생계를 유지할 수 있도록 관련 권리를 인정하도록 법제를 개선하는 방안을 검토할 필요가 있겠다. 미국 등 주요 선진국의 입법례를 참고하여 기후변화로 인하여 대한민국에 이주하기를 희망하는 자에 대하여 입국 및 체류 자격을 부여할 수 있는 제도를 「출입국관리법」에 신설할 수 있을 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 등에 대한 장·단기적 방안들이 함께 마련되어야 할 것이다. 환경이주민의 경우 대한민국에 합법적으로 입국·체류하는 동안에는 취업활동을 할 수 있도록 허용하는 방안에 대한 검토도 병행되어야 할 것이다. 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.

마지막으로 환경이주민의 국내 수용과 관련한 법제 신설의 경우 이에 대한 인식제고를 위한 홍보 및 교육 시행을 위한 법제도가 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.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한  
<기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권> 전문을 볼 수 있습니다.