

유엔인권해설집

인권과 난민

주(註)

이 책자는 유엔인권해설집(Human Rights Fact Sheet) 제20권을 번역하였음을 밝힙니다.



유엔인권해설집
「인권과 난민」

Contents

서문	7
유엔과 난민	10
국제난민법/기타 국제규약	13
인권과 난민	19
인권침해와 난민	24
결론	31

|서문

국제난민 및 실향민 문제는 오늘 날 국제사회가 당면한 가장 복잡한 문제들 중 하나이다. 유엔이 취약한 처지에 있는 난민들을 보호하고 지원하기 위한 보다 효과적인 방안들을 지속적으로 모색하고 있는 가운데, 이 문제에 관한 많은 논의가 진행되고 있다.

일각에서는 구호기구들 간의 협력과 조정을 강화할 것을 주장하고 있는 반면, 다른 일각에서는 국제법상의 문제점들을 지적하고, 난민 기준을 개선할 것을 촉구하고 있다. 그러나 난민문제는 복합적인 차원의 전 세계적인 문제라는 점에는 모든 사람들이 동조한다. 그러므로 이 문제에 대한 접근방법 또는 해결책은, 대량 난민 발생의 원인부터 비상사태 및 본국 송환 등 난민 문제 대책까지 포괄적으로 다루어져야 한다.

이러한 논의에서 일부 사실들에 관해서는 이론의 여지가 없다. 첫째, 일부 대량 난민이동은 막을 수 있지만, 어떠한 대량 난민이동도 자발적으로 발생하는 것이 아니라는 점이다. 그 누구도 스스로 원해서 난민이 되지는 않는다. 난민이 된다는 것은 이방인이 된다는 것

이상을 의미한다. 그것은 망명 생활을 해야 하고, 먹을 것과 입을 것, 그리고 살 곳 등 생존에 필요한 의식주를 다른 사람들의 도움으로 살아야 한다는 것을 의미한다.

전 세계 난민의 수효, 지리적 분포, 그리고 자국탈출의 원인들에 관한 정보는 공개되어 있다. 시대적으로 살펴보면, 난민 문제에는 지난 50년 세월동안 양적으로나 질적으로도 엄청난 변화가 있었다.

유엔은 창설 이후부터 세계 전역의 난민을 보호하기 위해 활동해왔다. 유엔난민고등판무관실이 설치되었던 1951년에는 난민고등판무관실의 지원대상에 속하는 난민의 수가 1백만 명 정도로 추산되었었다. 오늘 날에는 그 수가 1천 7백 5십만 명으로 추정되고 있고, 근동 지역 팔레스타인 난민을 위한 유엔구호 및 활동 기구 (UNRWA)가 지원하는 국제난민이 2백 5십만 명, 그리고 실항민이 2천 5백만 명 이상이 되는 것으로 추정되고 있다.

1951년에는 난민의 대다수는 유럽인들이었다. 오늘날의 난민들은 주로 아프리카 및 아시아 지역 출신이다. 과거와는 다르게, 오늘 날의 난민 이동은 개인적인 탈출이 아닌 대량 탈출의 형태로 바뀌어 가고 있다.

탈출의 이유도 자연 재해, 생태적 재앙, 극심한 빈곤 등 다양하다. 그렇기 때문에 오늘 날의 난민들 중 많은 사람들이 난민지위에 관한 협약의 난민의 정의에 해당되지 않는다. 이 협약은 인종, 종교, 국적, 소속된 특정 사회집단 또는 정치적 견해를 이유로 하는 박해받는 희생자들을 난민으로 정의하고 있다.

유엔은 대규모 실항민 발생의 수가 최근 들어 증가하고 있는 데 대

해 크게 우려하고 있다. 실항민이란 고향으로부터 피난은 했지만 자국의 영토 내에 남아있는 자들을 말한다.¹⁾ 이들은 자국 내에 있기 때문에 현재의 난민보호체제 하에서는 보호대상에서 제외된다. 실항민의 대다수가 개도국에서 발생하고 있고, 주로 여성과 아동들이다. 일부 국가들에서는 실항민이 인구의 10퍼센트 이상을 차지한다.

난민문제는 국제사회의 상호의존성을 보여주는 전형적인 예이다. 한 국가의 문제가 다른 국가들에게 즉각적인 영향을 미친다는 사실을 입증하고 있는 것이다. 또, 현안들 간의 상호관련성을 시사하는 사례이기도 하다.

난민문제와 인권문제는 명백하게 상호연관 되어 있다. 인권침해는 대규모 난민이동의 주요 원인 중의 하나일 뿐만 아니라, 인권침해가 존재하는 한 자발적 송환의 가능성은 배제된다. 소수집단에 대한 인권침해와 민족분쟁이 대규모 난민이동과 실항민 발생의 원인이 되는 경우가 증가하고 있는 것이 오늘 날의 추세이다.

난민과 실항민들의 최소한의 권리를 무시하는 것도 또 다른 차원에서 이 두 문제들의 상관관계를 보여준다. 망명을 시도하는 과정에서, 난민들은 안전한 영토로 들어가는 것을 막는 각종 규제 조치들에 부딪치고 있다. 일부 경우에는 망명 신청자들과 난민들이 구금 당하거나, 생명과 자유, 그리고 안전을 위협 받는 곳으로 강제송환되기도 한다. 일부는 무장집단들의 공격을 받거나, 징집되어 내전에 강제로 참전하고 있다. 또, 망명 신청자들과 난민들이 인종주의적 공격의 희생자가 되기도 한다.

1) 실항민에 관한 유엔 사무총장의 분석보고서, document E/CN.4/1992/23, p. 4.

망명 신청 전후를 포함해서 망명의 전 과정에 걸쳐서 난민들의 인권은 존중되어야 한다. 인권의 존중은 오늘 날의 난민이동 문제를 예방하고 해결하는 데 필요한 전제 조건이다. 오가타 사다코 (Sadako Ogata) 유엔난민고등판무관은 난민문제는 모든 정부들과 국민들의 인권존중의 의지를 시험하는 시금석이 되어야 한다고 밝히고 있다.

유엔과 난민

교통과 통신의 혁명적인 발전은 20세기 전반에 걸쳐서 인간과 재화 및 정보의 대규모 국경 이동을 가능하게 했다.

그러나, 20세기 인간의 이동이 모두 자발적으로 이루어진 것은 아니었다. 현대기술은 대량파괴무기의 발전을 가져왔고, 그 결과 폭력이 비자발적인 출국의 가장 주요한 요인이 되었다. 2차대전과 1945년 발발했던 130여 차례의 무력충돌로 인해 수백만의 사람들이 고향과 나라를 등져야 했다.

유엔헌장 초안 작성자들은 대규모 폭력과 시련의 고통스런 기억을 되살리며, 조인국들에게 다음 세대들은 전쟁의 참화를 겪지 않게 하라고 촉구했다. 그들은 국제협력을 통해 경제적, 사회적, 또는 인도주의적 성격의 국제문제를 해결하도록 그리고 인종, 성별, 언어 또는 종교의 구별 없이 모든 사람의 인권과 기본적 권리가 증진되고 존중될 수 있도록 유엔이 지원을 해야 한다고 주장했다.

이러한 맥락에서 유엔이 가장 먼저 해결해야 할 문제들 중 하나는

전쟁으로 인해 모든 기반을 송두리째 잃고 국제난민, 실향민, 무국적자, 그리고 송환자로 전락한 사람들의 운명이었다. 이 문제는 국제적 문제인 동시에 인도주의적 문제였다.

국제난민구제기관 (IRO)

1946년 후반 2차 회기에서 유엔총회는 국제난민구제기관 (IRO)를 설립했다. 이 기구는 유엔구제부흥기관 (UNRRA)의 업무를 인수 받고, 난민의 등록, 보호, 재정착, 송환 등의 책무를 임시로 맡았다.

난민들은 주로 유럽의 30여 개국 출신이었다. 1947년 7월부터 1952년 1월까지, 국제난민구제기관은 1백만 명의 난민들이 제3국 정착을 지원했으며, 73,000명을 본국 송환했고, 41만 명의 실향민들이 정착할 수 있도록 도왔다.

전후 정치적 긴장으로 말미암아 국제난민구제기관의 사업은 논쟁의 대상이 되었고, 자금도 부족했다. 54개 회원국들 가운데 불과 18개국만이 기부금을 제공했다. 또, 사업비는 급증하여 1951년에는 4억 달러에 달했다.

난민문제를 해결하기 위해서는, 유엔 자신의 감시 하에 추가적인 국제적 노력이 추진되어야 한다는 사실이 분명해졌다. 이에 따라, 국제난민구제기관의 책임이 만료되기 훨씬 이전부터 후속 기구의 설립에 관한 논의가 시작되었다.

유엔난민고등판무관 (UNHCR)

1949년 12월 3일, 유엔총회는 총회 결의안 319 A (IV)를 통해 유엔 난민고등판무관실을 설립하기로 결의했다. 판무관실은 1951년 1월 1일 3년을 최초 임기로 하는 유엔총회의 부속기구로 설립되었다.

유엔난민고등판무관실의 임기는 그 이후 5년씩 연장되어 왔으며, 현재 임기는 1993년 21월 31일 종료된다. 현재 전 세계 1천7백만 난민들을 보호하고 있다. 사무소는 스위스 제네바에 위치해 있으며, 세계 100여국에 지부를 두고 있다. 1991년 현재, 총 직원 수는 2,300명 이고 일반 및 특별 프로그램 하의 총지출은 8억6천2백5십만 달러이다.

판무관실 규약 제 1조는 고등판무관의 주 임무는 국제적 차원에서 난민들을 보호하고, 자발적 본국송환을 촉진하도록 당사국 정부들을 지원하거나, 난민들이 새로운 국가에 통합될 수 있도록 지원함으로써 장기적인 난민문제의 해결책을 추진하는 것이라고 규정하고 있다. 고등판무관의 기능은 철저하게 비정치적이며 인도주의적 및 사회적 인 것이다.

규약은 난민 보호를 위해 고등판무관이 수행해야 할 책무들을 다음과 같이 규정하고 있다.

- (a) 난민 보호를 위한 국제협약의 체결 및 비준을 촉진하고, 국제협약의 적용을 감시하며, 수정안을 제출한다.
- (b) 난민들의 상황을 개선하고 보호를 필요로 하는 난민 수 감소를 위한 조치들이 취해지도록 노력한다.

- (c) 자발적 본국송환과 새로운 국가에서의 정착을 지원한다.
- (d) 난민의 입국 허용을 위해 노력한다.
- (e) 난민의 자산 이전을 돕고, 한 국가의 영토 내에 있는 난민의 수와 상황, 그리고 관계법령에 관한 정보를 당사국 정부로부터 입수한다.
- (f) 각국 정부 및 국제기구들과 긴밀한 관계를 유지한다.
- (g) 난민 문제를 다루는 민간기구들과 관계를 구축한다.
- (i) 민간 차원의 활동들을 조정하는 역할을 한다.

규약이 기초 된 이후 세월이 흐르면서 난민보호에 관한 책무들은 더욱 다양해졌다.

국제난민법

수많은 국제기구들은 난민의 대우에 관한 기준을 확립하고 정의한다. 그 중 가장 중요한 것이 1951년 난민의 지위에 관한 유엔협약과 이 협약에 부속된 1967년 난민의 지위에 관한 의정서이다.

난민 지위에 관한 협약 (1951)

1951 협약은 당시 새로 설립된 유엔인권위원회의 권고에 따라 기초 되었으며, 난민의 대우에 관한 기준을 마련한 이정표가 되었다.

협약 1조는 난민이라는 용어의 일반적인 정의를 내린다. 난민이란 1951년 1월 1일 이전에 발생한 상황으로 인해, 그리고 인종, 종교, 국적, 소속된 특정 사회집단 또는 정치적 견해 등을 이유로 박해 받을 것이라는 근거 있는 두려움 때문에, 자신이 국적을 가지고 있는 국가 밖에 나와 있고, 그러한 두려움 때문에 그 국가의 보호를 받을 수 없거나, 받을 의사가 없는 모든 사람, 또는 그러한 상황들로 인해 과거의 거주지가 있던 국가의 국적을 가지고 있지 않고, 그 국가의 영토 밖으로 나와 있는 사람으로서 그러한 두려움 때문에 그 국가로 돌아갈 수 없거나, 돌아갈 의사가 없는 모든 사람들을 말한다.

이 협약은 난민의 기본권을 비롯한 난민대우의 최소 기준들을 규정한다. 또, 난민의 법적 지위, 고용과 복지에 관한 권리, 신분증 및 여행서류, 조세, 재정착을 위해 입국을 허용 받은 국가로 자산을 이전할 권리 등을 규정한다.

이 협약은 난민자격을 가진 자들을 추방 또는 강제송환 하는 것을 금지한다. 협약 33조는 가입국들은, 어떠한 경우에도, 인종, 종교, 국적, 소속된 특정 사회집단 또는 정치적 견해를 이유로 난민의 생명 또는 자유가 위협 받을 수 있는 국가의 영토로 당사자를 추방 또는 송환해서는 안 된다. 고 규정한다. 34조는 난민의 귀화와 동화에 대해 규정을 하고 있다. 다른 조항들은 재판, 교육, 사회보장, 주거 및 이동의 자유에 대한 권리들을 다룬다.

1967 난민 지위에 관한 의정서

1951 협약은 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건들로 인해 난민이

된 사람들에게만 적용될 수 있었다. 그러나 1951년 이후의 상황들을 보면 난민이들은 단순히 2차대전과 그 후유증으로만 발생한 일시적인 현상이 아니었다.

1950년대와 1960년대 전반에 걸쳐서 특히 아프리카를 중심으로 새로운 난민 집단들이 발생했다. 이들 난민들에게는 1951 협약의 한시적 보호가 적용될 수 없었다.

1967 의정서는 새로운 난민들, 즉 협약의 정의에는 해당되지만, 1951년 1월 1일 이후에 발생한 상황들로 인해 난민이 된 사람들에게도 협약을 확대 적용할 것을 규정했다.

1992년 4월 1일 현재, 111개국이 1951 협약과/또는 1967 의정서에 가입했다.

기타 국제기구 및 협약

기타 협약들과 선언들이 난민에 관련된 규정들을 포함하고 있다. 그 중 일부를 아래에 언급해 놓았다.

1949 전시 민간인 보호에 관한 4차 제네바협약 4조는 민간인 희생자들을 보호하기 위한 조항으로서 국제난민과 실항민 보호를 규정한다. 1977 추가의정서 73조는 난민과 무국적자는 4차 제네바협약 1부 및 3부에 의해 보호 받는다고 규정하고 있다.

1954 무국적자의 지위에 관한 협약은 무국적자라는 용어를 어떠한 국가의 법률에 의해서도 자국민으로 간주되지 않는 사람이라고 정의한다. 이 협약은 무국적자에 대한 대우 기준도 규정한다. ”

1961 무국적자 감소에 관한 협약에 따르면, 협약국들은 자국의 영토 내에서 출생했으나 국적이 없는 자에 대해서는 자국의 국적을 부여하는 데 동의한다. 또, 협약국들은 조건에 변화가 있을 시, 국적을 박탈당하면 무국적자가 되는 사람에 대해서는 국적을 박탈하지 않는 데도 동의한다. 이 협약은 개인 또는 집단이 인종적, 민족적, 종교적 또는 정치적인 이유로 국적을 박탈당해서는 안 된다고 규정한다.

유엔총회가 채택한 1967년 영토적 비호(망명)에 관한 유엔선언은 망명에 관한 기본원칙들을 규정한다. 이 선언은 망명의 허용은 평화적이고 인도주의적인 행위이며, 따라서 어떠한 국가도 영토적 비호⁴⁴ 허용을 적대적인 행위로 간주해서는 안 된다고 규정한다. 이 선언은 기본적 인도주의적 원칙인 강제송환의 금지를 확인하며, 어떠한 국가로부터도 떠날 수 있고 귀국할 수 있는 권리와 망명을 신청하고 허용 받을 권리를 규정하는 세계인권선언 13조와 14조를 인용한다.

지역별 기구 및 협약

아프리카

1950년 후반 이후 아프리카의 전쟁과 내전으로 인해 고향을 등지는 난민의 수가 증가함에 따라서, 난민에 관한 가장 포괄적이고 중요한 지역별 조약으로 인식되는 조약이 체결되었다. 아프리카통일기구가 1969년 9월 10일 아프리카 난민문제에 관한 아프리카통일기구협약(OAU)을 채택한 것이다. 이 협약이 중요한 의미를 갖는 것은 난민의 정의를 확대했기 때문이다. 아프리카 국가들은 근거가 확실한 박

해에 대한 두려움이라는 기준은 아프리카의 모든 난민 상황들을 포함하기에는 충분치 못하다고 판단했다.

아프리카협약 1조 문단 2항은 난민이라는 용어는 외부침략, 점령, 외국의 지배 또는 고국 또는 국적이 있는 국가의 일부 또는 전부의 공공질서를 심각하게 교란하는 사건들로 인해 평화로운 고향을 떠나 외국으로 피난을 가야 하는 모든 사람들을 의미한다. 고 규정한다.

아프리카통일기구 협약은 1951 협약과 중복되는 것이 아니라 1951 협약을 보완하는 것이다. 아프리카통일기구 협약은, 난민의 정의를 확대한 것 이외에도, 망명에 대한 규정을 담고 있다. 있다. 또, 자발적 송환(5조)와 난민의 정부전복 활동을 금지(3조)하는 중대한 조항들도 규정하고 있다.

1992년 2월 현재, 42개 국가들이 아프리카통일기구 협약을 비준했다.

유럽

유럽의회는 난민에 관한 몇 가지 규약들을 채택했다. 그 중 중요한 것들을 살펴보면 다음과 같다.

- (a) 난민의 비자 철폐에 관한 유럽협정(1959)
- (b) 박해위험에 있는 자의 망명에 관한 결의안 14 (1967)
- (c) 난민에 대한 책임이전에 관한 유럽협정 (1980)
- (d) 망명에 관한 국가절차의 조화에 관한 권고 (1981)
- (e) 제네바협약의 기준을 충족하는 비공식적 난민의 보호에 관한

권고 (1984)

(f) 더블린협약 (1990) - 이 협약은 망명 신청자가 1개국 이상의 회원국들에 망명신청을 했을 경우, 어느 국가가 망명신청을 심사할 책임이 있는지에 관한 기준들을 규정한다.

본국송환 및 사회보장에 관한 유럽 협약들도 난민에 관한 조항들을 담고 있다. 유럽공동체 회원국들이 체결한 그 밖의 조약들의 목록은 아래와 같다.

라틴 아메리카

라틴 아메리카는 기나긴 망명의 역사를 가지고 있다. 1889년 조인된 국제형법에 관한 몬테비데오조약은 망명에 관한 최초의 지역별 조약이었다. 그 다음 1954년에는 영토적 비호(망명)에 관한 카라카스협약이 뒤를 이었고, 이후 많은 조약들이 체결되었다.

1980년대 중앙아메리카의 내전으로 인해 1백만에 달하는 대규모 난민이 발생하여 난민들이 유입되는 국가들에게 심각한 경제적 및 사회적 문제들을 야기했다.

1984년, 이들 난민 수용국 (host countries)들은 카르타헤나 난민선언을 채택했다. 이 선언은 강제송환의 금지, 난민 융화의 중요성, 그리고 난민문제의 원인을 근절하기 위한 노력 등을 선언하여 중앙아메리카 난민들의 대우에 관한 법률적 기초가 되었다.

이 선언의 난민 의 정의는 아프리카통일기구 협약의 정의와 유사하다. 이 선언은 난민에 대하여 만연된 폭력, 외국의 침략, 내전, 대규모 인권침해, “기타” 공공질서를 심각하게 교란하는 상황으로 인해

“

생명과 안전 또는 자유를 위협 받았기 때문에 고국을 떠난 사람들 로 정의한다. (3편 3항).

카르타헤나 선언은 구속력을 갖고 있지는 않다. 그러나 실제로는 수많은 라틴 아메리카 국가들이 이 선언을 적용하고 있으며, 일부 국가들은 국내법에 편입시키기도 했다.

인권과 난민

망명 신청자들과 난민들은 국제인권조약들이 규정하는 모든 권리와 기본적 자유를 누릴 권리가 있다. 그러므로 인권의 보호라는 보다 광범한 관점에서 난민보호를 봐야 한다. 2차 대전 종전 후 인권기구와 난민기구가 별도로 설립되었다는 것이 인권과 난민 문제가 별개의 문제라는 의미는 아니다.

유엔의 인권부문과 유엔난민고등판무관의 활동은 양자의 목적이 모두 인간의 존엄성을 수호하는 것이라는 점에서 서로 뿔레야 뿔 수 없는 관계에 있다. 유엔의 인권프로그램들은 국가 영토 내의 개인들의 권리를 다룬다. 반면, 난민 기구는 고국을 떠나 온 사람들의 최소한의 권리를 회복을 다루기 위하여 설립되었다.

인권과 난민문제의 밀접한 관계와 관련해서 몇 가지 의문이 제기된다.

첫째, 난민이란 어떤 사람이며, 그들은 국제법상 어떠한 권리를 갖는가? 1951 협약과 1967 의정서에 의해 난민으로 인정받지 못하는 망

명 신청자들은 어떠한 권리를 갖는가? 난민과 경제적 이주자의 구별 기준은 무엇인가? 국제사회가 본국의 보호를 거부하는 자들의 보호를 거부할 수 있는가?

또, 인권침해와 난민이동 사이에는 정확히 어떠한 상관관계가 있는가? 인권침해가 어느 정도로 대규모 난민이동에 영향을 미치는가? 난민 수용국에서는 망명신청 과정에서 난민의 권리들이 어떤 식으로 침해되고 있는가?

마지막으로 본국송환과 인권 사이에는 어떠한 관계가 있는가? 본국이 국민의 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리들을 보장할 수 없거나 보장할 의사가 없을 경우에도 진정한 자발적인 본국송환이 가능한가?

난민의 권리

국제적 난민 보호에 관한 개념은 점진적으로 변화되어 왔으며, 오늘날에는 일련의 제도적 및 법률적 대책을 의미하게 되었다. 난민발생을 예측하고, 난민 문제의 항구적 해결책을 마련하는 것이 난민고등판무관의 두 가지 주요 기능들이다.

구체적으로 말해서, 국제적 보호 임무는 강제적 본국송환 방지, 망명 신청과정 지원, 법률적 자문 및 지원, 난민의 신체적 안전을 위한 제도, 자발적 본국송환의 권장 및 지원, 난민의 재정착 지원 등을 의미한다. (유엔난민고등판무관실 규약 8조)

이와 같이 국제적 보호 기능은 법적인 기반을 보유하고 있고, 고등

판무관은 이 기능을 해야 할 의무가 있다. 보호 받을 권리는 별도의 권리로서 정의되지는 않았지만, 1951 협약과 기본 조항들, 특히 강제송환 금지의 원칙에 내재되어 있다.

또, 보편적으로 인정되는 인권들 중 많은 것들이 난민에게 직접적으로 적용될 수 있다. 이러한 권리로는 생명의 권리, 고문 및 학대로부터 보호받을 권리, 국적을 가질 권리, 이동의 권리, 자신의 국가를 포함하여 어떠한 국가로부터도 출국할 수 있는 권리, 고국으로 귀국할 권리, 강제송환되지 않을 권리 등이 있다.

이러한 권리들은, 모든 사람들, 시민, 그리고 비 시민을 위한 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리들 중에서도 특히, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제협약, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제협약에 강조되어 있다. 이 두 가지 권리가 국제권리장전을 구성한다.

- (a) "모든 사람은 자의적인 체포, 구금 또는 추방을 당하지 않는다." (세계인권선언 9조);
- (b) "모든 사람은 박해를 피해 다른 나라에서 망명을 신청하고 살 수 있는 권리를 갖는다." (세계인권선언 14조);
- (c) "모든 사람은 국적을 가질 권리를 갖는다." (세계인권선언 15조);
- (d) "모든 사람은 한 나라의 국경 내에서 거주이전의 자유와 거주지의 자유를 영위할 권리를 갖는다." (세계인권선언 13; 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 12조)

강제송환의 금지

국제인권장전은 난민들에 관한 모든 중요한 권리들을 구체적으로 언급하고 있지는 않다. 난민의 국제적 보호의 핵심은 강제송환, 생명 또는 자유를 위협받을 수 있는 곳으로 추방되지 않을 권리이다. 이는 1951 협약 33조에 규정된 강제송환 금지의 원칙이다.

강제송환 금지의 원칙은 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지에 관한 협약 3조에서도 규정되어 있다. 협약 3조는 회원국들은 고문을 받을 위협이 있다고 믿을만한 근거가 있는 국가로 개인을 추방, 강제송환 또는 인도해서는 안 된다 (문단 1)고 규정한다. 나아가, 그러한 근거가 있는지를 결정할 때에는, 관계기관은 당사국 내에서 전반적이고 명백한 또는 대규모의 인권침해가 지속적으로 발생하고 있는지 등의 모든 관련사항을 고려해야 한다. (문단 2)고 규정한다.

..

난민인가, 경제적 이주자인가

일부 국가들은 망명 신청자들의 대다수가 난민이 아니라 실제로는 경제적 이주자들과 주장한다. 이들 국가들은 현재 망명 신청자 중 10내지 20퍼센트에게만 난민 자격을 부여하고 있다.

오늘날의 난민 이동은 제2차 세계대전 직후의 상황과 크게 다르다. 고국을 떠나는 이유가 단순히 박해를 피하기 위한 것이 아니라 복합적인 경우가 대단히 많다. 사람들은 내전, 대규모 인권침해, 외국의 침략 및 점령, 빈곤, 기아, 질병 및 생태학적 재난 등을 피해 고국을 떠나지만, 많은 수가 유엔의 난민의 정의에 해당되지 않기 때문에 난

민의 지위를 얻지 못하고 있다.

유엔의 정의에 따르면, 정치적 난민만이 난민에 해당한다. 난민의 지위에 관한 1951협약은 박해에 대한 두려움을 강조하고 있지만, 난민협약에서도 이 용어를 명확하게 정의하지 못하는 실정이다. 이 협약 33조는 인종, 종교, 국적, 소속된 특정 사회집단 또는 정치적 견해를 이유로 한 생명과 자유의 위협을 언급한다. 이 정의는 제2차세계대전 직후의 상황 하에서 내려진 것으로 오늘 날의 난민 상황에 맞지 않는 경우가 대단히 많다.

그 결과, 일부 국가들, 특히 아프리카와 라틴 아메리카의 국가들은 난민의 정의를 확대했다. 그러나, 그 밖의 많은 국가들은 1951협약의 정의를 철저히 적용해서 대다수 망명신청을 거부하고 있다.

인권의 관점에서 볼 때, 이러한 상황은 매우 우려할 만하다. 난민과 경제적 이주자를 명확하게 구분한다는 것은 언제나 매우 어렵다. 생명과 자유에 대한 위협의 측면을 더 강조하면, 아사에 직면한 사람들과 정치적 신념 때문에 자의적인 박해위험을 받는 사람들을 쉽게 구분할 수 없다.

이러한 문제들은 차치하고라도, 한 사람이 난민인가 아니면 경제적 이주자인가, 시민인가 시민권이 없는 자인가, 박해를 피하려는 자인가, 무력충돌, 생명의 위협, 또는 극심한 가난을 피하여 탈출하는 자인가를 막론하고, 그러한 사람은 최소한의 인권과 최소한의 대우를 받을 권리가 있다.

인권침해와 난민

대량 난민의 근원으로서의 인권침해

1980년 이래 유엔총회와 유엔인권위원회는 대규모 난민이동 방지 방안에 중점을 두어 왔다. 유엔인권위원회는 매년 인권과 대량 난민 이동의 문제를 위원회의 의사일정에 포함시켜 왔으며, 인권침해와 난민이동의 관계를 강조해 왔다. 근년에는 실항민의 문제도 논의해 왔다.

이 두 기구는 여러 결의안들을 통해서 유엔 사무총장에게 새로운 난민이동 방지를 위한 국제협력에 관한 보고서를 작성해 줄 것을 요청해 왔으며, 인권과 대량 난민이동의 문제를 연구하도록 특별보고관을 임명하는 한편, 새로운 난민이동 방지를 위한 국제협력에 관한 17인 정부 전문가 그룹을 설치했다.

특별보고관은 1982년 유엔인권위원회 38차회기에 연구 보고서²⁾를 제출했다. 이 보고서는 대량 난민이동은 인권박탈과 고난만을 초래하는 것이 아니라, 갈수록 국제사회에 무거운 짐이 되고 있다고 진술했다. 난민 문제의 성격이 변화하고 있다는 점을 비추어 볼 때, 자발적 본국송환, 정착 및 재정착이라는 3가지 전통적 해결책들은 계속 추진되겠지만, 다른 보완책들이 마련되어야 할 것이다.

특별보고관은 대규모 난민이동이 다양하고 복잡한 원인들에 의해 발생하고 있다는 점을 강조했다. 그는 인권침해를 대량 난민이동의

2) Document E/CN.4/1503.

주요 원인 중의 하나로 파악했다.

인권의 억압 또는 명백한 침해에 대한 대응책이 마련되지 않고, 세계의 자원을 보다 공정하게 분배하지 못하고, 자제와 관용이 강화되지 못하고, 인종, 종교, 소속된 사회집단 또는 정당을 불문하고 모든 사람에게 직장과 품위 있는 삶, 그리고 분쟁으로부터의 자유를 추구할 권리를 부여하지 않는다면, 세계는 대규모 난민이동의 문제를 안고 살아가야 한다. 이 문제를 방지하면, 전 세계의 평화와 안정에 갈수록 더 큰 위협이 될 것이다.³⁾

정부 전문가 그룹의 최종 보고서⁴⁾도 대규모 난민이동이 복합적이고도 상호 연관된 정치적, 경제적, 사회적 및 자연적 원인에 의하여 발생한다는 점을 강조했다. 이 그룹은 권고안들을 통해 유엔 총회가 회원국들에게 유엔헌장의 원칙들을 준수하고, 특히 무력사용 또는 무력사용 위협에 의존하지 말고, 평화적으로 분쟁을 해결하고, 인권을 증진하고 대규모 난민이동을 초래할 수 있는 상황을 조성하지 말고, 난민이동을 방지하기 위해 서로 협력하고, 난민의 대우에 관한 국제법들을 준수함으로써 새로운 대규모 난민 이동을 방지할 것을 촉구하도록 제안했다.

특별보고관이 보고서를 통해 제출한 권고안에 따라 유엔 사무총장은 1987년부터 1991년까지 연구 및 정보수집 사무소 (ORCI)를 설치 운용했다. 이 사무소는 새롭게 발생하는 대규모 난민 이동의 방지를 위한 조기경고활동, 난민이동 및 실항민의 발생과 유사한 비상상황의 요소들의 감시, 가능한 대응계획의 수립 등의 사업에서 핵심역할을

3) 같은 문서 9항 참조.

4) Document A/41/324, annex.

했다. 현재는 유엔 정치문제부에서 이러한 역할을 하고 있다.

이러한 활동들은 대규모 난민이동을 방지하기 위해 국제사회가 고려하고 있는 새롭고 종합적으로 중요한 대책의 일부이다. 예방을 하려면 문제의 근원을 제거해야 한다. 현재, 난민이 발생하는 국가의 국내 및 국제분쟁, 인권침해, 경제개발과 성과 등 정치적 및 경제적 상황들에 초점이 모아지고 있다. 이러한 문제들은 모두 상호 연관되어 있다. 국제사회는 각 인권이 상호 의존적이고, 시민적 및 정치적 권리들뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리들도 존중되어야 한다는 점을 누누이 강조해 왔다. 이러한 권리들의 존중은 인류의 발전과 인간 존엄성의 보전에 중요한 조건이다.

대규모 난민이동의 방지 활동과 더불어, 유엔인권위원회는 최근의 실향민 문제도 논의하고 있다. 1992년, 유엔 사무총장 대리를 임명하여, 특히, 실향민과 관련된 인권문제에 관한 정보를 수집하고, 기존의 국제인권법, 인도주의법, 난민법 및 기준을 점검하고, 이 법들을 실향민들에게도 적용할 수 있는지를 검토하도록 했다. 사무총장 대리의 보고서는 이듬해 열린 유엔인권위원회 49차회기에 제출되었다.⁵⁾

이 보고서는 실향민 문제들이 인도주의적, 정치적 및 경제적 차원에서 서로 연관된 인권문제라는 점을 인식하여, 유엔 체제 내에 실향민 문제들을 담당할 종합적 기구를 설치할 것을 권고했다. 이러한 기구가 담당해야 할 가장 중요한 기능은 실향민 발생의 징후를 조기에 탐지한다는 방침하에 각국의 상황들을 감시하는 것이다. 이러한 조기 경고체제는 실향민들의 고통을 경감시키고, 새로운 실향민의 발생을 방지하기 위한 통합적 과정의 첫 번째 단계가 될 것이다.

5) Document E/CN.4/1993/35.

난민의 권리에 대한 침해

이제 국제사회는 인권침해가 대규모 난민 이동의 주요 원인이라고 인식하고 있다. 문제의 근원을 제거하려는 노력을 지속하면서도, 망명 신청자들이 고국을 떠난 이후에 직면하는 어려움들에도 관심이 집중되고 있다. 특히 세 가지 문제가 우려되고 있다. 첫째는, 망명 신청자들에게 문을 걸어 잠그는 안타까운 추세이다. 둘째는 망명신청 과정 동안, 심지어 난민 지위가 부여된 이후에도, 망명 신청자들의 최소한의 권리가 침해되고 있다는 사실이다. 불관용, 인종주의, 외국인 혐오증, 공격, 민족적 및 인종적 긴장 및 분쟁이 많은 곳에서 증가하고 있으며, 많은 집단들, 특히 망명 신청자들과 난민들에게 많은 영향을 끼치고 있다. 셋째는 난민발생 국가들에서 인권침해가 지속되고 있으며, 자발적 본국송환이 가능하게 되려면 그러한 인권침해 문제가 해결되어야 한다는 점이다.

규제 조치

망명 신청자들에게 문을 닫는 경향이 갈수록 강해지고 있다. 일부 정부들은 망명 신청자, 경제적 이주자 및 불법 체류 외국인들의 유입이라는 문제에 직면하여, 이들이 자국 영토 내로 진입하는 것을 막기 위한 규제 조치들을 도입했다. 이러한 조치들로는 일부 국가의 국민들에게는 복잡하고 부담스러운 비자 발급 요건을 요구한다거나, 비자가 없는 외국인을 운송하는 항공사들에게 벌금을 부과하는 행위 등이 있다.

망명 신청자들에 대한 부당한 대우

일부 경우에는 망명 신청자의 대우에 관한 최저 기준들이 준수되지 않고 있다. 부적절한 난민심사 절차와 공항 및 국경에서의 강제송환이 일부 망명 신청자들에게 엄청난 어려움을 주고 있다. 본국으로의 강제 송환 등 비인도적인 형태의 강제송환의 경우, 망명 신청자들의 자유와 안전이 위협받을 수 있다. 망명 신청자들은 그들이 탄 배가 바다로 되돌려 보내져 해상에서 굶어 죽거나, 해안에 착륙을 시도하다가 해적 또는 상어들의 먹이감이 되기도 한다.

다른 형태의 부당한 대우로는 신체공격, 정당한 이유가 없는 장기간의 구금, 그리고 가혹한 신문 등을 들 수 있다. 당사국 정부가 난민 및 망명 신청자들을 적절하게 보호하지 않아서 이들이 인종주의 및 외국인혐오주의로 인한 신체적 위협에 노출되는 경우도 있다.

망명 신청자들의 권리의 부인

망명 신청자들의 시련은 이들이 마침내 국경을 건너서 망명 신청의 첫 번째 단계에서도 계속 된다. 앞에서 언급한대로, 이 과정에서 장기간의 구금 및/또는 신문이 진행된다. 망명 신청서가 심사를 받고 있는 동안, 그리고 심지어 난민 지위가 부여된 이후에도, 이들은 수많은 규제와 장애에 직면하게 된다.

어떤 경우에, 난민들은 수용소에 수용되고, 법원과 법률적 지원이 차단된다. 더욱이, 난민들은 스스로 일자리를 구할 수도 없으며, 자영업을 할 수도, 토지를 매입할 수도 없다. 실제, 자발적으로 귀국한

많은 경우에서, 난민들은 난민수용국의 비인간적인 삶 때문에 돌아가지 않을 수 없었다고 느끼고 있다.

생명과 자유, 그리고 안전의 권리에 대한 침해

일부 지역에서는 난민들이 정기적으로 공격당하고 학대를 받는다. 많은 난민들이 난민수용소 및 정착촌에서 군대공격 또는 무장세력 공격을 받고 사망한다. 젊은 남성들과 미성년자들은 무장세력 또는 게릴라 집단에 신병 모집되어 강제로 내전에 가담하기도 한다.

유엔총회는 수많은 결의안을 통해 난민 수용소에 대한 공격을 규탄했다. 유엔인권위원회도 레바논 수용소의 팔레스타인 난민들에 대한 공격, 태국-캄보디아 국경에서의 공격 등 구체적인 사례들에 대해 우려를 표명했다. 여성과 아동들이 특히 위협에 노출되어 있다. 아동권리에 관한 협약(1989)은 난민 아동들에게 적절한 보호와 인도주의적 지원(22조)을 제공하라는 구체적인 조항을 규정했다. 세계 난민 인구 중 많은 비율이 여성이다. 이들이 피난 국가에서 신체적 및 성적 학대를 당하는 일이 매우 빈번하게 발생하고 있다.

난민과 외국인 혐오적 또는 인종주의적 공격

근년 들어 난민 및 망명 신청자들에 대한 폭력적 공격이 크게 증가했다. 오늘 날, 이러한 현상이 만연한 국가에 살고 있는 난민들은 신체적 공격과 생명 및 안전에 대한 위협 속에서 두려움에 떨며 살고 있다.

특히 취약한 외국인 집단 난민들이 인종주의적 혐오의 주요대상이 되는 경우가 많다. 일부 국가에서는 정치적 논쟁으로 말미암아 외국인들과 관련된 모든 문제들이 얼버무려 지는 경향이 있다. 망명 신청자들, 난민들, 경제적 이주자들, 이민자 및 계절적 취업자들이 외국인이라는 하나의 집단으로 간주되는 경우도 많다.

그로 인해 세가지 종류의 결과들이 초래된다. 첫째, 난민의 보호 및 강제송환 금지의 원칙들이 반복적으로 위반되고 있다. 둘째, 난민들에 대한 폭력사건의 수가 증가했다. 셋째, 난민 문제가 인도주의적 차원이 아닌 정치적 차원에서 다루어 지고 있으며, 이주민 정책과 난민 정책의 경계가 모호해 지고 있다.

인권침해와 자발적 송환

인권문제와 난민문제의 상관관계는 항구적인 해결을 통해서만 종료된다. 난민 지위에 관한 협약 1조 C항은 난민의 지위는 영속적인 것이 아니라고 규정하고, 협약의 적용이 종결되는 조건들을 열거한다.

망명은 항구적인 난민문제의 해결책도 아니며, 진정한 인도주의적인 해결책도 아니다. 고국을 떠날 수밖에 없기 때문에 떠나야 하는 망명은 일시적인 조치에 불과하다. 난민의 인권이 존중되는 가운데 자발적인 본국송환이 이루어 질 때에만 합당하고 인도주의적인 조치가 취해졌다고 말할 수 있다.

본국에서 인권 침해가 계속되고 있는 한, 어떠한 난민도 자발적으로 귀국을 결정할 것이라고 믿기는 어렵다. 그러므로 본국에서 모든

인권의 존중이 회복되고 증진되었을 때, 그리고 무력분쟁이 종결되었을 때에만, 난민들의 자발적 귀국의 여건이 마련되었다고 할 수 있다.

| 결론

난민문제는 국제사회가 지속적으로 해결해야 할 과제이다. 난민을 받아들이는 국가들은 난민들 보호하고, 이들에 대한 관용을 장려해야 할 책임이 있고, 난민을 발생시키는 국가들은 인구의 대량 출국을 야기한 행위들을 방지할 의무가 있다.

이와 동시에, 국제사회는 새로운 난민이동을 방지할 최선의 방법이 무엇인지에 대하여 합의를 도출해야 한다. 난민발생의 근원을 보다 심도 있게 연구하고 시정해야 한다. 빈곤이 난민발생의 주요 원인이라면, 경제개발원조 또는 기술지원으로 일부 해결책을 찾을 수 있을 것이다. 인권침해가 대량 난민이동의 주요 원인이라면, 유엔 인권기구들의 지속적인 감시, 인권침해에 대한 국제사회의 규탄, 그리고 특정 인권침해 상황들을 연구하고 제안을 할 특별보고관의 임명 등이 해결책이 될 수 있을 것이다. 무력분쟁이 난민발생의 원인이라면, 분쟁방지를 위한 외교적 노력, 중재를 통한 분쟁해결강화, 인도주의법 존중 등이 해결책이 될 수 있을 것이다.

그러나 국제사회는 항상 비상사태에 대비해야 한다. 이런 관점에서 볼 때, 유엔 사무총장이 구축한 조기경고체제가 커다란 역할을 할 수 있을 것이다. 이 체제는 어떠한 상황이 대규모 난민을 발생시킬 것인

가를 예측하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다. 통합적인 그리고 전면적인 대응이 비상사태를 가장 효율적으로 대비하는 방법이 될 것이다.

또 다른 새로운 과제는 국경을 넘어 철실하게 필요한 보호와 지원을 받을 수 있는 영토로 들어오지 못하는 실향민 문제이다. 실향민은 세계 전역에 걸쳐 약 2천4백만 명에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이들 중 많은 수가 전투지역에 남아있고, 영양실조에 허덕이고, 식수와 의약품을 공급하지 못하는 등 극심한 고통에 시달리고 있다. 실향민 문제는 앞으로 국제사회가 해결해야 할 최대의 도전으로 등장할 것으로 예상된다.

인권 해설집(Human Rights Fact Sheet) 목록

- No. 1 인권기구 (Human rights machinery)
- No. 2 국제인권장전 (The international bill of human rights) (1차개정판)
- No. 3 인권분야의 자문 및 기술적 협력 (Advisory services and technical cooperation in the field of human rights) (1차개정판)
- No. 4 고문방지 (Combating torture) (1차개정판)
- No. 5 인종주의 및 인종차별철폐 투쟁에 대한 제2차 10개년 행동계획 (Programme of action for the second decade to combat racism and racial discrimination)
- No. 6 강제적 비자발적 실종 (Enforced or Involuntary Disappearances) (2차개정판)
- No. 7 진정 절차 (Complaint Procedures)
- No. 8 인권을 위한 세계 공보 캠페인 (World public information campaign for human rights)
- No. 9 원주민의 권리 (The Rights of Indigenous Peoples) (1차개정판)
- No. 10 아동의 권리 (The Rights of the Child) (1차개정판)
- No. 11 초법적, 약식 및 자의적 처형 (Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions) (1차개정판)
- No. 12 인종차별철폐위원회 (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination)
- No. 13 인도주의법과 인권 (International Humanitarian Law and Human Rights)
- No. 14 동시대적 형태의 노예제 (Contemporary Forms of Slavery)
- No. 15 시민적 및 정치적 권리: 인권이사회 (Civil and Political Rights: The Human Rights Committee)

- No. 16 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 (The Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (1차개정판)
- No. 17 고문방지위원회 (The Committee against Torture)
- No. 18 소수집단의 권리 (Minority Rights) (1차개정판)
- No. 19 인권의 보호와 증진을 위한 국가인권기구 (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)
- No. 20 인권과 난민 (Human Rights and Refugees)
- No. 21 적절한 주거를 가질 권리 (The Human Right to Adequate Housing)
- No. 22 여성차별: 여성차별철폐협약 및 여성차별철폐위원회 (Discrimination against Women: The convention and the Committee)
- No. 23 여성 및 아동의 건강에 영향을 주는 해로운 전통적 관행 (Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children)
- No. 24 이주노동자의 권리 (The Rights of Migrant Workers)
- No. 25 강제퇴거와 인권 (Forced Evictions and Human Rights)
- No. 26 자의적 구금에 관한 실무그룹 (The Working Group on Arbitrary Detention)
- No. 27 유엔 특별보고관 관련 17가지 FAQ (Seventeen Frequently Asked Questions about United Nations Special Rapporteurs)
- No. 28 용병활동이 국민의 자결권에 미치는 영향 (The Impact of Mercenary Activities on the Right of Peoples to Self-Determination)
- No. 29 인권운동가: 인권 옹호활동을 위한 권리의 보호 (Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights)

"인권해설집(Human Rights Fact Sheet)"은 제네바에 주재한 유엔 인권고등판무관실에서 제작하였다. 동 책자는 활발하게 고려되고 있거나 특별하게 관심의 대상이 되는 선별된 인권문제를 다루고 있다.

"인권해설집(Human Rights Fact Sheet)"은 많은 독자들을 대상으로 기본적 인권이 어떠한 것이고, 유엔이 인권보호와 증진을 위하여 어떠한 활동을 하고 있으며, 인권의 실현을 위하여 사용가능한 국제적 제도(international machinery)는 어떠한 것이 있는지 등에 대한 이해를 증진시키기 위한 의도로 제작되었다. 내용 변경이 없고, 제네바 주재의 유엔인권고등판무관실과 재발행 기관이 협의하고 크레딧(credit)을 얻는다는 조건하에 유엔 공식 언어 이외의 다른 언어로 번역하여 재발행이 가능하다.

문의처

유엔 인권고등판무관실
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8-14, avenue de la Paix
1211 Geneva 10, Switzerland

뉴욕사무소(New York Office):
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America



유엔인권해설집
「인권과 난민」

|인쇄일| 2005년 11월 일
|발행일| 2005년 11월 일
|발행처| 국가인권위원회 국제협력담당관실
|주 소| 100-842 서울특별시 중구 을지로 1가 16번지
<http://www.humanrights.go.kr>
|전 화| 02 2125 9660~5
|F A X| 02 2125 9666
|인쇄처| 도서출판 한학문화(02)313-7593(代)

ISBN: 89-90475-76-7 94300 비매품
89-90475-51-1(세트)