

동북아시아 난민 법제 현황 및 지역적 협력체 제안

김 은 경*

목차

- | | |
|----------------------|----------------------------------|
| I. 서론 | III. 동북아 지역의 난민 보호를 위한
협력체 제안 |
| II. 동북아 지역의 난민 법과 정책 | IV. 결론 |
-

I 국문초록 I

난민협약에 가입한 국가는 국제인권법상 난민 보호를 해야 할 의무를 진다. 이 논문에서는 동북아 3국의 난민 법제를 연구하였으며, 지역적 인권협력의 초석이 될 난민협력 가능성을 논하였다. 중국은 난민 보호 의지를 표명하면서 국제사회에 편입하고자 하나 난민법의 미비로 법적 안정성이 침해되고 있으며, 인근 지역과의 개별협정을 통해 난민을 송환하는 국제법 위반의 모습을 보인다. 일본은 비교적 정치한 법이 있으나, 국제 인권 위원회 등에 의해 불법구금에 대한 비판을 받고 있다. 또 유학생, 재정착 난민 위주로 난민을 수용하고 있으며, 그 수가 적다는 비난을 피할 수 없다. 한국에 판례가 인정하는 반정부 활동이나 종교 활동에서의 적극성 판단 기준이 현재의 인터넷 기술이 발달한 시대에 적용하기 힘든 불명확한 기준임을 비판하였다.

* 이화여대 국제법박사, Temple University(Japan Campus) LL.M.

논문접수일 : 2020. 1. 2., 심사개시일: 2020. 1. 17., 게재확정일 : 2020. 2. 14.

아시아 지역은 여타 지역과 달리 고유한 지역 인권 법제가 없다는 비판을 받는다. 동북아시아는 과거사 문제가 완전히 해결되지 않아 유럽이나 미주, 아프리카 같은 포괄적인 지역 인권협정이 체결되기는 어려워 보인다. 그러나 아시아 일부 국가가 체결한 난민과 이민자 관련 선언들은 아시아 지역의 난민 문제를 다루는 지역적 협력체가 필요하다는 것을 시사한다. 적은 수의 당사자가 협의의 일치에 이르는 것이 더 수월할 수 있다는 점, 동북아 지역이 장차 예상되는 북한 이탈민의 대규모 유입에 대비할 공통의 필요성이 있다는 점에 착안하여, 이 논문에서는 경제 규모의 유사성이나 지역적 근접성으로 난민 수용이 가능한 한·중·일 3국 중심의 난민 보호를 위한 협의체를 주장하였다. 최근 의미 있는 결과를 보여주고 있는 동북아 환경협력 공동연구와 같이, 각국의 난민 인권 법제를 조사하고 문제점을 공유 해결하는 과정에서 동북아 지역의 인권의식이 향상될 것을 기대하였다. 난민 보호라는 국제인권법 일부에서의 협력이 아시아 지역의 포괄적인 지역적 인권협정으로 발전하기를 기대한다.

주제어 : 난민협약, 한·중·일 난민법, 국제인권법, 지역 인권보장체제, 동북아시아 지역 인권협력

I. 서론

UN난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, 이하 “UNHCR”이라고 함)의 2018년 UNHCR 연간 통계자료에 따르면, 약 7천80만명이 강제적으로 국외 이주되었고, 2천5백90만명 가량이 난민(Refugee)으로 추정되며 그 중 절반 이상이 18세 이하이다.¹⁾ 그

1) UNHCR, About Us, Figures at a Glance, Statistical Yearbooks,

“An unprecedented 70.8 million people around the world have been forced from home. Among them are nearly 25.9 million refugees, over half of whom are

중 아시아는 2014년 최다 난민 배출지역이었으나, 전 세계적으로 난민이 급증함에 따라, 2017년에는 다른 지역에 순위를 내준 상태이다.²⁾ 2018년 상반기에는 제주도의 무사증 제도를 이용하여 제주도에 온 예멘인 561명 중 549명이 난민 지위를 신청하였다. 당시 난민신청허가폐지를 요구하는 인터넷 국민청원은 70만 명이 넘었고, 예멘 출신 난민신청자에 대한 꺾림의 설문 조사에서, 최소한 수용해야 한다는 의견이 62%, 강제 출국 조치를 해야 한다는 의견이 20%로, 응답자 중 80% 이상이 예멘 난민에 대하여 부정적인 의견이었다.³⁾

유교, 한자 문화권으로 지역적 문화적 동질성을 가지고 있으며, 최근에는 북한 문제 등 국제법적 공통의 관심사를 가지고 있는 한국, 중국, 일본이라는 동북아 3국은 인권문제에 대하여 지역적 협력을 할 필요성이 있다. 특히 동북아 3국이 직면한 문제들은 국익의 충돌보다는 피해자의 인권적 측면에서 접근해야 해결할 수 있는 문제가 상당수 존재하며, 지역 난민협력의 시도가 동북아시아의 인권 수준의 향상으로 이어질 수 있는 발판이 될 것이라 기대한다. 중국은 이미 약 32만 명을 수용하였고,⁴⁾ 한국과 일본은 아시아 최초로 독자적인 난민법을 제정하거나 재정착제도를 도입하는 등 국내 법제를 정비하였다. 이 논문은 동북아 3국의 지역적 난민 협조에 앞서, 동북아 3국이 어떤 식으로 난민 보호를 하고 있는지 각국의 비

under the age of 18.” <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (최종방문 2019. 12. 20).

2) UNHCR, 난민보호 대상자, <https://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001002.html> (최종방문 2019. 11. 28).

3) 한국꺾림 데일리 오피니언, 314호 10면.

4) World Bank Data, Refugee population by country or territory of asylum <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=CN> (최종방문 2019.10.20).

교적 최신 난민법과 정책의 소개 및 비판하며, 동북아 3국의 난민 보호 수준을 향상되는 방향으로의 지역협력을 제안한다.

Ⅱ. 동북아 지역의 난민 법과 정책

1. 중국

가. 중국의 법과 정책

중국은 공산주의 국가 중 처음으로 다음 3개 조항에 대하여 유보를 하면서,⁵⁾ 1982년에 1951년 난민의 지위에 관한 협약(1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 “난민협약”이라고 함)과 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol relating to the Status of Refugees, 이하 “난민의정서”라고 함)에 가입하였다. 중국의 국제협약에 가입하게 된 배경으로는 베트남 보트피플의 중국 정착을 들 수 있다. 1979년 중반까지 베트남 출신 망명자 200,000명 이상이 중국에 정착하였다.⁶⁾ 베트남은 이들이 베트남 국적이라고 주장하였으나, 중국은 이들 대부분이 중국의 후손이라고 주장하였고 이들을 중국인으로 여겼기 때문에 중국인과 같은 법적 지위를 부여하였다.⁷⁾ 이미 중국인과 같은 법적 지위를 부여하였기 때문에, 난민

5) 난민협약 제14조 후반부의 저작권 및 공업소유권에 관한 부분, 난민협약 제16조(3) 체약국 국민에게 부여되는 동일한 재판받을 권리, 난민의정서 제4조 분쟁 해결

6) United Nations General Assembly (UNGA), Meeting on Refugees and Displaced Persons in South-East Asia, Convened by the Secretary-General of the United Nations at Geneva, on 20 and 21 July 1979, and Subsequent Developments: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/34/627, 1979.

7) M. Godley, “A Summer Cruise to Nowhere: China and the Vietnamese Chinese

협약에 가입하였어도 보트피플에 대한 추가적인 의무가 생기지는 않았지만, 국제협약 가입이 전반적인 난민 보호 향상에 도움이 되었다.⁸⁾

중국 헌법은 조약 체결 시 국내법적 효력에 대하여 침묵하고 있으며, 학자들 간에도 합의된 바가 없다. 그러므로 국제협약의 체결이 있더라도, 국내법상 규정이 있어야 효력이 발생한다.⁹⁾ 그러나 중국은 한국과 일본이 고유의 난민법이나 혹은 입관법을 제정한 것과는 달리, 국내의 난민 관련 법이 미흡하고 난민심사 기준(refugee status determination)에 대한 규정도 존재하지 않는다. 중국은 난민심사기준을 정한 국내법이 없기 때문에 UNHCR 북경사무소는 중국 정부와 난민 지위 결정 협력에 관한 협정을 맺고,¹⁰⁾ 중국에서 난민 지위 결정이나, 난민에게 숙소 제공, 의료 제공 등의 지원을 하고 있다. 그러나 망명자가 UNHCR 사무소를 이용하는 것은 비용면이나 거리 면에서 매우 어렵고 중국 정부 자체가 UNHCR 북경 사무소에 실질적으로 관여하지 않으며, 북경사무소에 대한 경제적 지원도 적게 하고 있다는 비판이 있다.¹¹⁾

중국 법제에서 난민에 대해 언급하고 있는 것은 중국 헌법 제32조,¹²⁾ 2012년 출입국관리법 제46조가 있을 뿐이다. 출입국관리법

in Perspective”, The Australian Journal of Chinese Affairs, No.4, 1980, pp.49-50.

8) Lili Song, “China and the International Refugee Protection Regime: Past, Present, and Potentials.” *Refugee Survey Quarterly* 37.2, 2018, p.145.

9) XUE Hanqin and JIN Qian, “International Treaties in the Chinese Domestic Legal System”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 8 Issue 2, 2009, pp.299-322.

10) China-UNHCR Agreement on the Upgrading of the UNHCR Mission in the People’s Republic of China to UNHCR Branch Office in the People’s Republic of China. 제3조(1).

11) Lili Song, 위의 논문, p.150.

12) 중국 헌법 Article 32 [Rights of Foreigners](1) The People’s Republic of China protects the lawful rights and interests of foreigners within Chinese territory, and

제46조는 난민으로 인정된 자와 난민심사가 진행되고 있는 난민 지위 신청자만을 대상으로 하여, 그들의 중국 거주 가능성만을 언급하고 있다.¹³⁾ 중국 헌법이 추상적으로 난민 권리에 대한 일반적인 원칙을 선언하고 있지만, 구체적으로 난민 지위를 인정받기 위한 요건을 규정한 법이 없다는 것은 중국 난민 보호 체계의 단점이라고 볼 수 있다. 특히 헌법 이외에 유일하게 난민에 대해 언급하고 있는 중국 출입국관리법은 난민으로 인정된 자와 인정될 가능성이 있는 자를 대상으로 규정하고 있으며, 그 전 단계에 있는,¹⁴⁾ 더 보호가 취약한 자들이 어떤 식으로 난민 지위를 인정받을 수 있는지 구체적인 선별과정에 대한 언급이 없어서 법적 안정성 및 예측 가능성을 부여하지 못하고 있다.¹⁵⁾

국내의 난민 법제가 부족한 상황이다 보니 일본 및 한국과는 달리, 재정착 제도도 법제화되어 있지 않다. 그러나 재정착제도 법제

while on Chinese territory foreigners must abide by the law of the People's Republic of China, (2) The People's Republic of China may grant asylum to foreigners who request it for political reasons. [WIPO 영어 번역본 참조]

13) 중국 출입국 관리법 Article 46 Foreigners applying for refugee status may, during the screening process, stay in China on the strength of temporary identity certificates issued by public security organs; foreigners who are recognized as refugees may stay or reside in China on the strength of refugee identity certificates issued by public security organs. http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=92908&p_country=CHN&p_count=1161 [ILO 번역본 참조]

14) 일단 난민 지위를 인정받으면, 법적으로 보호받을 수 있어, 난민 지위 신청자들에게는 난민인정을 받는 것이 꿈이다.

15) Lili Song도 난민지위 신청서 제출절차, 유효한 것으로 간주 되는 신청서, 선별과정을 구성하는 항목, 난민 지위는 어떤 사람에게 부여될 수 있는지, 어떤 기관이 난민 인정을 할 수 있는지, 난민지위를 획득하지 못한 사람은 어떤 구제를 받을 수 있는지에 대하여는 명확한 언급이 없다는 것이 문제라고 지적하였다. Lili Song, "Refugees or Border Residents from Myanmar? The Status of Displaced Ethnic Kachins and Kokangs in Yunnan Province, China", *International Journal of Refugee Law*, Vol 29, No. 3, 2017, pp.475-476.

화 미비에도 불구하고, 중국은 1981년부터 1982년 사이에 태국에 있는 라오스와 캄보디아 사람 2500여 명에게 재정착 기회를 부여한 바 있다.¹⁶⁾ 법제화 완성은 더디지만 이러한 경험들이 중국의 난민 보호 법제화에 도움이 될 것이라 기대한다.

나. 중국의 난민 지원 현황

중국은 2013년 1월 터키의 시리아 난민을 위하여 100만 달러를 UNHCR에 기부하였다.¹⁷⁾ 또 2016년(UN Summit for Refugees and Migrants)에서, 리커창 총리가 인도적 지원으로 100만 달러 추가 지원을 약속했고, 2017년 5월 시진핑 주석은 일대일로 국제협력 정상 포럼(Belt and Road Forum for International Cooperation)에서 아시아와 아프리카의 난민 관련 국제기구에 10억 달러를 기부하겠다고 약속하였다. 2017년 11월 UN 파견 중국대사는 UN 총회에서 중국은 상호 존중, 형평, 정의, 인류의 공통된 미래를 고려하는 공동체 건설에 기반을 둔 새로운 국제 외교를 수립한다고 주장하였다.¹⁸⁾

일대일로 정책은 단순한 경제협력 사업이 아니라 중국 중동 동남아 아프리카, 유럽을 잇는 대규모 인프라 구축사업이며, 국제사회의 각종 외교 안보 현안을 포괄하는 다층적 다자적 협력의 장이다.¹⁹⁾ 중국의 현재 가장 중요한 대외정책으로 볼 수 있는 일대일로

16) UNHCR, The People's Republic of China, Fact Sheet (Dec, 2015). <https://www.unhcr.org/protection/operations/5000187d9/china-fact-sheet.html?query=china> (최종방문 2019. 10. 20).

17) UNHCR Refugee Situations, "The Government of the People's Republic of China to donate USD 1 million to UNHCR for Syrian refugees", <https://data2.unhcr.org/en/news/12985> (최종방문 2019. 10. 20).

18) "Statement by Counsellor YAO Shaojun during the General Debate on the Item of Refugees at the Third Committee of the 72nd Session of the General Assembly", <http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t1507214.htm>

19) '일대일로'국제협력 정상포럼의 개최 의미와 시사점, 국회입법조사처 이슈와 논

정책에서 난민 지원을 언급하면서, 중국이 단지 경제발전을 위한 원조뿐이 아니라 책임감 있게 난민 보호를 하면서 국제사회에서의 영향력을 확보해 나가려는 것으로 보인다. 과거 중국이 난민협약에 가입하게 된 역사적 배경에는 당시 인도차이나 보트 피플의 영향도 있으나,²⁰⁾ 1981년부터 1984년까지 8개의 인권협약에 가입한 것을 국제사회에 편입하고자 하는 중국의 갈망에서 원인을 찾기도 한다.²¹⁾

다. 난민협약을 위반하는 중국의 개별협정

중국 난민 정책 중 가장 큰 문제는 난민협약상의 강제송환금지 원칙보다 중국과 인근 국가들과의 개별 협약상의 내용이 우선된다는 것이다. 1948년 영국에서 독립한 미얀마는 주류민족이자 불교인 버마족이 소수민족에 대한 정책에 반발하면서 이슬람인 로힝야족과 기독교인 카친족 등 소수민족에 대한 탄압이 이루어졌다. 중국과 국경을 마주하는 미얀마 북부에 거주하는 카친(Kachin)족은 미얀마 정부가 수력발전 댐을 건설하기 위해 카친족 군 기지를 폐쇄하자, 이에 반발하여 내전을 벌여왔으며,²²⁾ 2011년 6월까지 약 1만 명이 국경을 맞닿고 있는 원난성으로 피신하였다.

문제는 중국 정부가 국제 구호기관들이 카친족에 접근하는 것을 막았으며,²³⁾ 국제협약상 난민임이 분명한 이들을 난민으로 인정하

점 1316호, 2017년, 1면, 4면.

20) 당시 중국은 인도차이나 보트피플을 중국인의 후손이라고 여겨, 이들을 수용하는데 정치적 부담감이 적었다.

21) Lili Song, "China and the International Refugee Protection Regime: Past, Present, and Potentials", *Refugee Survey Quarterly*, 2018, 37호, p.145.

22) Human Rights Watch(2012.3.20.) "Burma: Reforms Yet to Reach Kachin State", <https://www.hrw.org/news/2012/03/20/burma-reforms-yet-reach-kachin-state> (최종방문 2019. 12. 20).

지 않고 단지 접경지역 거주자(Border Residence)라고 칭하며, 본국으로 이들을 돌려보내고 있다는 것이다. 중국은 비슷한 이유로 코캉족(Kokang)에 대해서도 난민 인정을 하지 않고 있다. 중국은 미얀마 등 인접 국가들과 개별적인 협정을 맺었는데,²⁴⁾ 그 협정에 따라 무비자 통행증 발급이 가능하지만, 많은 이들이 실질적으로 통행증을 발급받지 못하여 본국으로 송환되고 있다.²⁵⁾ 그러나 국가간 개별 협정에 의해 난민협약의 가장 중요한 내용이라고 할 수 있는 송환금지원칙이 지켜지지 않는다는 것은 심각한 인권 침해이다. 송환금지원칙은 국제법상 강행규범(jus cogens)로 여겨져 국내 유보(reservation)가 불가능한 원칙이다.²⁶⁾ 제네바협약과 이에 대한 국제적십자위원회의 해석에 의하더라도, 본국 송환 시 생명에 대한 위험이 “실질적으로” 예측되는 곳으로 이송하는 것을 금지하고 있다는 점을 고려하면,²⁷⁾ 이들에 대한 송환은 난민협약 및 국제인도법

23) UNCHR, Refworld, “Myanmar: Kachin refugees in China in need(2012. 6월), <https://www.refworld.org/docid/4fed9f2b2.html> (최종방문 2019.10.20).

24) 중국-미얀마 경계 지역 관리 및 협력에 관한 협정(Agreement on Chinese-Myanmar Border Management and Cooperation between China and Myanmar) <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=317&lib=tax&SearchKeyword=&SearchCKeyword> (최종방문 2020. 2. 10).

중국과 경계협정을 맺은 나라로는 미얀마, 북한, 베트남, 네팔, 라오스, 몽고가 있음

25) Lili Song, “Refugees or Border Residents from Myanmar? The Status of Displaced Ethnic Kachins and Kokangs in Yunnan province, China”, *International Journal of Refugee Law*, Vol 29, No. 3, 2017, pp.468-470.

26) Jean Allain, “The jus cogens Nature of non-refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, Vol 13, Issue 4, 2001; Aoife Duffy, “Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20, Issue 3, 2008.

27) 이세련, “1951년 난민의 지위에 관한 협약의 현대적 재조명”, 『인도법 논총』 38호, 대한적십자사 인도법연구소, 2018, 87-88면. Julia Mink, *EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle the Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment*, *European Journal of*

위반이라고 볼 수 있다.

라. 중국 난민 법제에 대한 비판

현재 중국이 수용한 난민은 32만 명이다.²⁸⁾ 난민 관련 법제가 비교적 잘 정비되어있는 한국과 일본에 비하면 중국은 헌법과 출입국 관리법에 제한적으로 난민심사를 받는 자와 난민 인정자의 거주 여부를 규정할 뿐, 실질적으로 난민협약상 국내 이행 입법이라고 볼 수 있는 법제가 완비되어 있지 않다. 또 난민 지원을 통한 국제사회에서의 위상에 대한 지도층의 열망에도 불구하고, 대중의 난민에 대한 태도는 여타 국가와 같이 비우호적이다. 세계난민의 날인 2018년 6월 20일, UN의 중국 공식 웨이보는 “우리는 난민과 함께합니다”라는 홍보 동영상일 게시하였고, 영상이 널리 퍼지면서, 중국은 난민을 받아들여야 하는가에 대한 토론이 벌어졌다. 대부분은 중국은 난민을 받아들일 상황이 아니며, 예전에 한 가구 한 자녀 갖기 운동으로 인해 희생했던 중국인들이 난민을 받아들여야 한다는 것에 심한 불만을 표시하였다.²⁹⁾ 중국의 미비한 법제에도 불구하고, 국제사회로의 참여 열망은 높지 않다. 하지만 대중의 난민 보호에 대한 인식은 앞으로 개선될 필요가 있다.

Migration and Law 14, 2012.

28) World Bank Data, Refugee population by country or territory of asylum <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=CN> (최종방문 2019. 10.20).

29) What's on Weibo, China Media, “Chinese Netizens on World Refugee Day: “Don't Come to China” <https://www.whatsonweibo.com/chinese-netizens-world-refugee-day-dont-come-china/> (최종방문 2019.10.20).

2. 일본

가. 일본 난민법과 정책

일본법원 최초의 정치 망명 판결이라고 일컫는 사례는 한국인 윤수길 사건이다. 박정희 정권 시절 일본에서 남북조선 통일운동을 하던 윤수길은 1962년 불법 입국자로 도쿄 입국관리사무소에 수용되어 강제퇴거 통보를 받았다. 윤수길은 한국으로 송환되면 일본 체류 중 한국 정부에 대한 반정부 활동으로 국가보안법 등에 의해 처벌된다고 하여, 정치범 불인도 원칙을 원용하여 취소소송을 제기하였다.³⁰⁾ 1심은 “정치범 불인도 원칙은 확립된 국제관습이며, 인도되는 경우 처벌당할 것이 확실하므로,³¹⁾ 정치범으로 인도할 수 없다고 판결을 내렸다. 그러나 도쿄 고등법원은 “한국에 송환되어도 정치 활동을 이유로 처벌된다 할 수 없고 정치범 불인도의 원칙은 확립된 국제관습이 아니다”라고 하면서, 지방법원 판결을 뒤집었으며 일본최고재판소는 고등법원의 판결을 지지하였다. 그러나 일본법무부는 윤수길을 추방하지는 않고 특별 재류 자격(special residence status)을 부여하였다. 윤수길 사건은 일본에서 정치범 불인도 원칙에 관한 문제를 정면으로 다뤘다는 점에서 의미가 있는데,³²⁾ 이는 곧 이은 1975년 베트남 전쟁으로 인한 보트 피플의 등장과 함께 일본 사회에 난민에 대한 주위를 환기시키는 계기가 되었다고 생각한다.³³⁾

30) 오미영, “정치적 망명자의 비호에 관한 소고: 윤수길(尹秀吉)사건에 있어서의 일본법원의 입장을 중심으로”, 『평화학연구』, 제15권 5호, 2014, 234면.

31) 당시 같이 남북조선통일운동을 하던 조용수(전 민족일보사장)은 5.16 직후 사형을 당했으므로, 한국으로 인도할 경우 처벌당할 것이 확실하였음.

32) 오미영, 위의 논문, 240면.

33) 다나카 히로시 또한 인도차이나의 난민 수용이 일본의 국제조약의 가입, 일본 국내법 개정의 시발점이 되었다고 주장하였다. 신예진과 신지원, “일본 재정착

일본은 본국이 수용한 난민을 인도차이나 난민, 협약 난민, 재정착 난민으로 구분하여 명명한다. 일본도 중국과 비슷하게 1975년 베트남 전쟁 종결 이후로 베트남, 라오스, 캄보디아, 인도차이나 3국에서 정치적인 이유로 수년간 발생한 난민을 수용하면서, 난민협정에 가입하게 되었다. 당시 각 국가들이 베트남 난민을 받아들이기로 합의하면서 일본도 1978년 4월 각료회의의 승인을 통해, 베트남 난민의 정착을 인정하였으며³⁴⁾, 1978년부터 2005년 말까지 인도차이나 난민 정착 수용 수는 11,319명에 이르렀다.³⁵⁾

국제협약의 가입으로 인해, 일본은 국내법을 개정하여,³⁶⁾ 난민 인정 절차를 규정하였다. 일본의 난민 인정 제도는 출입국 관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法, 이하 “입관법”이라 한다) 제7장 이하 제61조의2부터 제61조의 2의 14까지 규정되어 있다. 2004년 입관법이 개정된 일본 난민법 개정에 있어 큰 획을 가져왔다는 평가가 있다.³⁷⁾ 실질적으로 난민신청자에게 국제인권기준에 걸맞는 지위가 인정되는지는 별개이며, 2004년 입관법 개정의 하나의 배경이 되었다고 볼 수 있는 아프가니스탄 난민 일제 수용과 함께 후술한다.

난민 수용과 관련 제도에 대한 고찰”, 「동아연구」, 제65권, 2013, 198면.

34) 川上郁雄, 인도차이나 난민수용 30년을振り返る, <http://www.gsjal.jp/kawakami/dat/051126.pdf>

35) 일본 외무성 홈페이지, “국내의 난민 수용” 2. 인도차이나 난민 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/qa1.html> (최종방문 2019. 10. 30).

36) 1981년 법률 제86호로 입관법이 개정됨

37) 1) 난민인정 신청기간 제한을 폐지, 2) 난민인정 절차가 종료되기 전까지 강제 송환되지 않도록 난민신청자의 법적 지위 보장, 3) 난민심사 참여원의 참여이 주요 내용이다. 난민인정과 재판절차의 개선 방안, 사법정책연구원, 2017, 487-488면.

나. 일본의 난민 관련 법과 정책 중 주목할 만한 사항

(1) 의무이행소송의 인정

일본 판례 중 특기할 사항은 법무 대신에게 난민 인정을 이행하라는 판결을 내릴 수 있다는 것이다. 일본은 2005년 행정사건소송법을 개정하면서 의무이행소송을 명문으로 인정하고 있다.³⁸⁾ 그러므로 난민 불인정처분을 받아 취소소송을 제기하는 자는 취소소송과 동시에 법무 대신을 피고로 난민 인정처분을 구하는 의무이행소송을 제기할 수 있다.³⁹⁾ 한국은 학계에서 지속적으로 의무이행소송을 인정해야 한다고 주장하였지만 아직 인정되지 않는데, 일본에서와 같은 의무이행소송은 난민 지위를 신속하게 인정하도록 행정부에 직접 이행의무를 부과하고 있어 난민신청자에게 유리하게 작용하고 있다.

(2) 난민기금과 유학생의 활용

일본은 전통적으로 국제사회에 많은 기금을 내왔다.⁴⁰⁾ 일본은 또 일본 국제 협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하

38) 일본 행정사건소송법 제3조 제6항 この法律において「義務付けの訴え」とは、次に掲げる場合において、行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることを求める訴訟をいう。

39) 1) 인정처분의 경우, 청구인은 의무이행소송을 제기할 수 있으며, i) 당사자의 신청이 선행되었을 경우 신청형, ii) 당사자의 신청이 없을 경우 직접형 의무이행소송이 가능하다. 2) “불”인정 처분의 경우, i) 당사자로서는 이를 취소하는 취소소송을 제기하거나, 신청이 거부당했음을 이유로 하여 ii) 의무이행소송 중 신청형 의무이행소송을 제기할 수 있다. 이동희, “일본에서의 행정사건소송법의 개정과 전망-새로운 소송유형의 도입을 중심으로”, 『법제』, 제135호, 2005, 145-147면.

40) 2017년 10월 기준 UNHCR 기부액 순위, Voluntary Contributions to UNHCR in 2017 http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/donor_ranking/2017%20-%20UNHCR%20Donor%20Ranking%20by%20Country.pdf (최종방문 2020. 2. 10).

“JICA”라고 한다)를 통하여 요르단에 있는 특별 경제 지구(Special Economic ones, SEZ)에 150억 엔을 집행했다. 이는 국제사회에 기부하는 것에 대한 국내적 반발이 적기 때문이다. 기부라는 전통이 일본의 강점이기도 하고, 국제사회가 일본에 대해 기대하는 바이기도 하다.⁴¹⁾ 시리아 난민을 수용하는 시리아 인근의 요르단에 거액을 기부하는 것은 일본 기업에 대한 호감도를 상승시켜 사적 분야의 투자로도 이어질 수 있다.

일본은 또한 유학생에 대한 일본 국민의 태도가 비교적 우호적인 점을 이용하여,⁴²⁾ 2017년부터 시리아 난민 유학생과 그 가족을 수용하기 시작하였다. 이 사업은 JICA를 중심으로 행해졌으며, 시리아의 부흥을 바라는 인재의 육성이 목적이다.⁴³⁾ 2017년 8월에는 19인의 가족이 일본에 입국하였고, 이후 5년간 총 150명의 연수 인원을 수용할 계획이다. 또 난민지원협회는 세계종교인 평화회의와 연계하여, 일본어 학교와 일본 대학에서 시리아 난민이 공부할 수 있도록 하였다. 2017년 3월 6명이 일본 관동지역과 관서 지역의 일본어 학교에,⁴⁴⁾ 2018년 4월 이후에는 6명이 수도권과 오키나와의 일본어 학교 및 대학에 입학하였다.⁴⁵⁾ 비교적 사회에 안정적으로 정착할 만한 유학생이나 연수생 위주로 난민을 수용하는 것은 정치적으로

41) Saburi Takizawa, “Japan’s Refugee Policy: Issues and Outlook”, International Affairs, No662, 2017, p.10.

42) 앞의 논문 9면.

43) 独立行政法人国際協力機構, (2017.8.21.), 「将来のシリア復興に向け、日本での修士号取得の機会を提供」 https://www.jica.go.jp/press/2017/20170821_01.html (최종방문 2019.12.16).

44) 難民支援協会 「日本初民間主導による難民受け入れ"プライベート・スポンサーシップ"を開始」 2017年 2月 9日 <https://www.refugee.or.jp/jar/release/2017/02/09-0000.html> (최종방문 2019.12.16).

45) 琉球新報 (2018. 4. 13), “希望の将来開けるー シリア留学生 2人入学”

는 성공적일 수 있으나, 그 수가 매우 미미하여 국제사회에서 생색 용에 불과한 것이 아닌가 하는 의문이 있다.

(3) 난민심사에 다양한 전문가의 참여

일본은 2004년 입관법 개정으로 인하여, 난민심사 참여원의 참여를 도입하여 다양한 참여자가 난민심사에 참여할 수 있도록 하였다.⁴⁶⁾ 난민심사에 참여원이 될 수 있는 자는 법률이나 국제 정세에 관한 학식과 경험이 있는 자로, 법조인, 대학교수, 전직 외교관, 해외 협력 난민 지원과 관련된 비영리 단체 관계자 등이 임명된다.⁴⁷⁾ 입관법 개정 전에는 난민불인정처분 등에 이의신청이 있으면, 법무 대신이 지정하는 입국심사관인 난민조사관이 조사하고 법무 대신이 결정하였다. 그러나 2004년 입관법 개정으로 법무 대신이 난민심사 참여원을 임명, 이들로부터 의견서를 제출받아 결정하게 되었다.⁴⁸⁾⁴⁹⁾

다. 난민 신청자에 대한 반인권적 구금

(1) 일본 입관법 개정 및 수감 상황

일본 입관법은 난민신청자를 수감한다는 문제가 있다. 불법 입국, 불법 상륙 등 입관법 제24조 각호의 퇴거 강제사유에 해당된다고 의심할 만한 사유가 있는 경우에는 수감명령서에 의한 수감이 가능

46) 입관법 제61조2의10

47) 이혜영 등, 난민인정과 재판 절차의 개선 방안, 연구총서 2017-10, 사법정책연구원, 2017, 488면.

48) Osamu Arakaki, 위의 책, pp.61-62.

49) 고결한 인격을 가진 공정한 판단을 할 수 있는 자로서, 법률 또는 국제 정세에 관한 학식과 경험이 있는 자를 난민심사참여원으로 임명, 법조인, 대학교수, 전직 외교관, 해외 협력 난민 지원과 관련된 비영리 단체 관계자 등이 임명된다. (사법정책연구원 위의 자료집, 488면).

하다.⁵⁰⁾ 또 퇴거강제명령서가 발부되면 송환이 가능할 때까지 수감을 지속할 수 있다.⁵¹⁾ 2001년 아프가니스탄 난민신청자들을 일제 수감 한 사건이 있었다. 불법입국을 하였으나, 자진 신고한 자들을 일제 수감 한다는 것에 대해 사회적 논란이 있었는데, 당시 19세~22세 정도 되었던 아프가니스탄 난민신청자들이 가위로 얼굴과 배를 수십 군데 찢른 사례, 동전이나 비누를 삼킨 사례, 자기 몸에 방화 한 사례 등이 보고되었다.⁵²⁾ 2003년 12월 제4차 출입국 관리 정책 간담회는 ‘난민 인정 제도에 관한 검토 결과 (최종보고)’에서 “현행법상 난민신청자가 불법체류자인 경우, 난민 인정 신청 수속과 퇴거 강제 수속이 동시에 진행되게 되어, 신청자가 퇴거강제 수속을 위해 당국에 수감 되는 것에 대해 인권상 문제가 있다는 비판이 있는 것도 사실”이라고 지적하였다.

이 점을 고려하여 2004년 개정 입관법은 일정한 요건을 충족하는 난민신청자에 대해서는 수감 하지 않는다는 임시체류 허가제도를 도입하였다.⁵³⁾ 그러나 임시 체류허가 인정비율이 2017년에는 6%, 2018년에는 4%에 불과해,⁵⁴⁾ 제도의 도입 취지를 무색하게 한다는 비판을 받았다. 이러한 비판에도 불구하고 2018년 1월 일본 법무성은 ‘난민 인정 제도의 적정화를 위한 운용 재검토에 대하여’를 발표하여 재신청자 등에 대해서는 원칙적으로 체류 제한을 고집할 것, 즉 수감 하겠다는 방침을 밝히고 있다.

50) 일본 입관법 제39조 제1항.

51) 입관법 제52조 5항.

52) Iwasaki Atsuko, “Open the Door- Japan's Policy of Exclusion of Refugees”, *The Asia-Pacific Journal*, Vol.4, Issue.2, 2006, pp.2-4.

53) 입관법 제61조2의 4.

54) 法務省入国管理局プレスリリース(2018), “難民認定者数等について”

(2) 수감의 불법성을 인정한 판례

난민협약 제 31조 2항을 고려하여, 난민신청자를 구금해서는 안 된다는 도쿄지방법원 판결이 존재하긴 하다.⁵⁵⁾ 난민 신청을 한 아프가니스탄 난민을 수감명령서에 의해 수감 한 사안에서 “난민에 해당하는 일정한 개연성이 있다면 수감 할 필요가 있는지 여부를 검토한 후 그 필요성이 인정될 경우에만 수감 할 수 있다”고 판단하였다. 난민협약 제31조는 난민의 정상적인 수속을 통해 입국하기 어려운 경우가 많다는 점을 고려하여, [...] 난민에 해당될 가능성이 있는 자에 대하여 불법 입국 및 불법 체류에 해당하는 상응하는 이유가 있음을 들어 수감 명령서를 발부하고 수감하는 것은 난민협약 제31조 2항을 위반하는 것이라고 할 것이라고 하면서, 동향이 난민이 다른 나라에 입국 허가를 얻기 위해 “필요한 모든 편의”를 부여하도록 의무화하고 있으며, 여기서 말하는 편의의 공여 중에는 적어도 신변구속을 하지 않는다는 것이 포함되어 있으므로 불법 입국만을 이유로 신변구속을 하는 것은 동향을 잘못 해석한 것이라고 판시하였다.

(3) 일본 난민 법제에 대한 비판

위에서 언급하였듯 일부 지방법원 판례는 난민신청자의 구금에 대하여 석방을 인정하는 결정을 보여주고 있으나, 여전히 일본은 3년 이상 구금되는 사람이 수 백명에 이르는 등 심각한 인권 침해 현상을 보인다.⁵⁶⁾ UN의 다양한 인권 위원회는 일본 정부에 대하여, 난민신청자가 부당하게 장기간 수감 되는 것에 대한 문제점을 지적

55) 도쿄지방법원판결 2002년 3월 1일, 판례시보 1774호 25항.

56) 동일본입국관리센터 및 오오무라입국관리센터 피수용자수 및 수용기간 통계 (<http://www.jicl.jp/hitokoto/images/20191104.pdf>) (최종방문 2020. 2. 10).

하고, 수감은 마지막 수단으로 짧은 기간 동안에만 사용되어야 하며, 대체 수단이 우선적으로 사용되어야 한다고 지속적인 경고를 하여왔다.⁵⁷⁾

일본은 국제사회에 전통적으로 많은 기금을 기부하고, 재정착 난민제도를 일찍이 도입하고, 난민심사 위원회 구성에 있어 다양성을 꾀하는 등 외견적으로는 난민을 수용하려는 모습을 보인다. 그러나 실질적으로 난민 인정 수가 매우 적으며, 그나마 유학생 등을 난민 수용의 하나로 이용하려 하고 있다. 신체의 자유를 침해하는 구금에 관하여도 국제사회의 계속된 비난에도 불구하고 개선이 이루어지는 것처럼 보이지 않으며, 이는 심각한 인권 침해이다.

3. 한국

가. 한국 난민법과 정책

한국은 1992년 난민협약 및 의정서에 가입하였으며, 1993년 난민협약에 대한 이행조치로 출입국관리법을 개정하였다. 그러나 출입국 관리법에서 난민의 지위와 처우를 규정하기에는 법체계상 한계가 있어,⁵⁸⁾ 난민협약에 가입한 지 20년 만인 2012년 독립된 난민법을 제정하였다. 아시아 최초의 독자적인 난민법이라는 점에서 국내외적으로 주목을 받았다.⁵⁹⁾

난민법은 “재정착 희망난민”이란 대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인이라고 정의하면서,⁶⁰⁾ 한국은

57) CAT/C/JPN/CO/2, CERD/C/JPN/CO/7-9 등.

58) 오승진, “난민법 제정의 의의와 문제점”, 『국제법학회논총』, 제57권 제2호, 2012, 93면.

59) 연합뉴스(2013년6월) “‘난민법’ 7월부터 전면시행...아시아 최초”, <https://www.yna.co.kr/iew/AKR20130618142900004> (최종방문 2020. 2. 10).

아시아 최초로 2010년 재정착 난민제도를 도입했던 일본에 이어 아시아에서 두 번째, 전 세계에서 28번째로 재정착 난민을 수용한 국가가 되었다. 난민법 제24조(재정착희망난민의 수용)에 따라 법무부 장관이 2015년부터 2017년까지 가족 단위의 미얀마 난민을 매년 30명 이내로 수용하는 재정착 시범 사업을 실시하여 2017년 7월까지 미얀마 카렌족 출신 재정착 난민 86명이 입국하였다. UNHCR은 재정착 난민의 선정 기준으로 인권 보호의 필요성을 유일한 기준으로 삼을 것을 권고하고 있으나, 실제 재정착 난민으로 카렌족을 선정한 이유는 해외 재정착 사례를 고려하여 사회적 통합 가능성 및 개인 자립 가능성을 선정 기준으로 삼았고, 구체적으로 사회문화적 유사성, 의사소통 가능성, 건강상태, 가족관계 등을 종합적으로 고려하였다.⁶¹⁾ 그리하여 외모와 성품이 한국인과 비슷하다고 판단된 카렌족을 가족 단위로 수용하였으며, 현재 카렌족의 한국 정착은 비교적 성공적이라는 평가를 받고 있다.⁶²⁾

나. 한국 난민 관련 판례-종교적 기준에 대한 비판

판례는 단지 개종이 아닌 종교 지도자 정도로 활동할 정도 혹은 적극적인 행위로 인하여 해당 국가에 알려질 위험이 있는 경우에는 난민으로 인정해 주는 경향을 보인다.

미얀마 교회 전도사판결에서, “교회 전도사로 성탄절 기념행사를 하다 군인들로부터 폭행을 당하는 등 박해를 받고 우리나라에 입국한 후, 소수민족 공동체 회장으로 활동하면서, 미얀마 대사관 앞에

60) 난민법 제2조(정의) 제5호.

61) 송소영, “한국의 재정착희망난민 도입 방안”, 한국의 재정착난민 도입방안을 위한 공청회 자료집, 2014, 17면.

62) 조영희, “한국의 재정착 난민제도 시행평가 및 발전방향 검토”, IOM이민정책연구원 정책보고서 No. 2017-01, 2017, 22면.

서 군부독재 반대 시위를 벌여 미얀마 정부에 신원이 알려졌을 가능성이 크다고 하면서, 난민이라는 특수성을 고려할 때 원고가 주장하는 내용 전체를 객관적인 증거로 입증하도록 요구할 수 없다” 하였다. 이 사안에서 국내 입국 전 미얀마에서 성탄절 기념행사를 하다가 박해를 당했다는 부분에 진술의 신빙성이 인정된다고 하였다.⁶³⁾ 미얀마 소수민족 출신 침례교 목사의 강제퇴거 명령 및 보호 명령 취소소송은 난민 인정판례는 아니지만, 이 자가 난민 신청을 남용한 것이 아니라고 하면서, 종교적 박해를 이유로 난민 신청을 하는 경우 난민심사의 기준을 간접적으로 제시하였다. 이 사안에서 판례는 친(Chin)족이 미얀마 정부로부터 정치적 종교적 이유로 박해를 받는 소수민족인 사실, “원고는 단순한 침례교도가 아니라, 안수를 받고 목회 활동을 하던 목사라는 사실”을 원고의 난민 신청이 남용이 아니라는 판단 근거로 제시하였다.⁶⁴⁾ 그러나 반드시 종교 지도자나 적극적인 포교 활동을 하는 사람이 더 신앙심이 높다고 할 수 없다. 법원의 피상적인 신앙심 판단은 최근 국민청원 등으로 공론화된 이란인 중학생 난민 인정사건에서도 찾아볼 수 있다.

최근 서울 지역 중학생들이 학교 친구인 이란인 중학생을 난민으로 받아달라고 국민청원이 있었다. 이 중학생은 이란에서 태어났지만 7살에 한국으로 와 개신교를 믿다가 천주교로 개종하였는데, 1심에서는 종교적 박해를 이유로 난민으로 인정하였으나 2심에서는 종교적 정체성을 갖기에는 나이가 너무 어리고, 개신교에서 천주교로 개종한 것에 있어 진정성을 발견하지 못하여 난민 불인정을 하

63) 국민일보, “미얀마인 전도사, 난민 인정해야...서울 행정법원 “현지박해 인정”, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0003573531&code=11131100&sid1=chr/> (최종방문 2019. 12. 16).

64) 서울행법 2013.10.10. 선고, 2013구합13617.

였다. 대법원은 심리 불속행으로 이란인 중학생은 난민 불인정으로 추방당할 위기였다. 그러나 출입국관리사무소에 난민 지위 재신청을 하여 난민 지위를 인정받은 사건이다.⁶⁵⁾

난민 인정 절차에서 종교 지식에 관하여는 UNHCR 국제적 보호 지침은 종교 교리에 대한 지식이 전혀 없더라도 종교를 이유로 박해 받을 수 있으며, 지식의 부족은 주관적이고 개인적인 측면을 이해함으로써 설명될 수 있다고 설명하고 있다.⁶⁶⁾ 교리 지식에 대한 평가가 난민 인정 여부에 있어서 하나의 객관적인 기준이 될 수 있는 것에는 동의하나, 사람마다 기억력 등 개인적인 능력이 다르기에 신앙심을 평가할 때 개인적 능력을 고려한 주관적 평가요소도 고려되어야 한다. 특히 성인이 되어서 입국한 난민의 경우, 한국어가 미숙하여 교리습득과 기도문 암송 등이 미숙할 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 객관적 지식이 부족하고, 나이에 불문하게 자신이 믿는 신앙을 위해 목숨을 바치는 경우는 역사상 종종 발견된다는 점도 인식하고 판단하여야 한다.

다. 한국 난민 법제에 대한 비판

한국은 독자적인 난민법을 구축하고 재정착 난민제도를 시행하는 등 법제로서는 동북아 3국 중에서는 부족하지 않은 모습을 가지고 있다. 그러나 세계 11위라는 경제 규모를 고려했을 때 난민에 대해 책임져야 할 몫 중 0%를 이행하고 있다는 비판이 있을 정도로⁶⁷⁾

65) 청와대 국민청원 참고, <https://www1.president.go.kr/petitions/303099> (최종방문 2019. 10. 30).

66) UNCHR 국제적 보호지침 제6호 제28항~제30항.

67) 경향신문(2018. 6. 30), “유엔난민협약 가입한 한국 ‘책임분담률 0%’ 손놓고 있지만, 혐오정서는 더 커져” http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201806300600015 (최종방문 2019. 10. 30).

세계 평균 난민 인정률 38%에 훨씬 못 미치는 4.1%를 보인다.

일본은 고령화로 인하여 경제 동력이 상실될 것을 우려하여 외국인 노동자를 유입하려 하고 있으며 난민 문제도 경제 활력을 불어넣을 방안으로 고려하고 있다. 한국은 일본보다 더 심각한 저출산 문제를 겪고 있으며 고령화가 가장 빠른 속도로 이루어지는 나라여서, 사회적 부양비용이 갈수록 높아질 것이 예상된다. 저출산 고령화로 인한 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 2050년까지 이민자 1159만 명을 받아들여야 한다고 주장이 있으며,⁶⁸⁾ 경제 동력을 위한 노동력 확보 이외에도, 성인 난민에게 현금지원을 하면 지역경제에서 지원 금액 이상의 연간 실질 소득이 증가한다는 연구 결과도 있다.⁶⁹⁾

난민협약의 체결국으로써 협약상의 의무 및 그동안 국제사회에 진 빚을 갚아야 할 의무뿐 아니라 저출산 고령화로 인하여 경제 동력 상실에 필요한 인구의 유입이라는 경제적인 판단까지 고려한다면, 난민 인정은 보다 적극적으로 이루어져야 한다.

Ⅲ. 동북아 지역의 난민 보호를 위한 협력체 제안

1. 동북아시아의 난민 보호 협력체의 필요성

세계인권선언 제14조에서 비호를 구할 권리를 규정한 이후에도,⁷⁰⁾ 유럽, 미주, 아프리카는 독립적인 인권협약을 체결하여, 지역

68) 최홍, “금융위기와 외국인 고용환경의 변화”, 삼성경제연구소 SERI, 제287호, 2010년 4월, 10면.

69) J.Edward Taylor et al, “Economic impact of refugee”, PANS, Vol.113, No.27, 2016, p.7449.

내의 인권증진에 힘쓰고 있다.⁷¹⁾ 그러나 아시아 지역을 아우르는 지역 인권협정은 존재하지 않으며, 아시아 중 일부 국가들이 체결한 난민이나 이민자 관련한 선언이 산발적으로 존재하는 상황이다.⁷²⁾

그중에서 아시아 아프리카 사법 자문기구(Asian-Africa Legal Consultative Organization: AALCO)가 채택한 2001년 법적 구속력 없는 개정된 방콕원칙(Bangkok Principle, 이하 ‘개정된 방콕원칙’이라고 한다)은 1955년 반둥회의(Bandung Conference)를 기반으로 하며, 아시아와 아프리카 지역의 민족자결권(right to self-determination)을 중시하는 지역 기구가 개정하여 채택한 아시아 지역의 난민 보호에 관한 선언이라는 점에서 의미가 있다. 이 원칙이 현재까지 아시아의 난민 관행에 큰 영향을 주지 못하고 있다는 평가도 있으나,⁷³⁾ 최근 파키스탄이 로힝야 난민을 전향적으로 판단한 사건,⁷⁴⁾ 인도네시아에서도 개정된 방콕원칙을 난민 보호의 근거로 들고 있다는 사실,⁷⁵⁾ 개정된 방콕원칙은 아시아 지역의 난민 보호가 미흡하다는 UNHCR의 주장에 따라 개정된 것이라는 사실은 아시아 지역 내의

70) The Universal Declaration of Human Rights(1948) Article 14(1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

71) 유럽인권협약(European Convention on Human Rights), 아프리카인권헌장(African Charter on Human and Peoples' Rights), 미주인권협약(American Convention on Human Rights).

72) ASEAN인권선언, 알마티 프로세스, 밀입국과 인신매매 등 초국가적 범죄에 관한 발리 프로세스 등이 있음.

73) Savtri Taylor, "Refugee Protection in the Asia Pacific Region," International Refugee Rights Initiative, Rights in Exile Programme, 2016, p.6. <http://www.efugeelegalaidinformation.org/refugee-protection-asia-pacific-region> (최종방문 2019. 11. 10).

74) UNHCR, "UNHCR welcomes Pakistan's decision to extend stay of Afghan refugees." <https://unhcrpk.org/unhcr-welcomes-the-extension-of-por-cards-to-afghan-refugees/> (최종방문 2019. 11. 27).

75) Ademola Abass, Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective, Routledge, 2014.

난민 문제를 다루는 지역적 협력체가 필요하다는 것을 시사한다.⁷⁶⁾

인권문제는 아니지만, 동북아시아에서 지역적 협력이 성공적으로 운영되고 있는 것으로는 동북아시아 환경협력을 예로 들 수 있다.⁷⁷⁾ 중국 정부는 그동안 중국발 미세먼지에 대하여 중국 측 책임을 부정하였다. 그러나 최근 한중간 공동연구는 한국의 미세먼지 중 32%가 중국발임을 인정하는 의미 있는 연구 결과를 발표하였다.⁷⁸⁾ 대기오염의 원인을 분석하는 것은 동북아 지역의 대기오염 문제를 해결하기 위한 기반으로 중요하다. 이렇듯 동북아시아 지역에서 동북아 3국이 난민 문제를 국제인권법에 부합하는 방식으로 해결할 수 있는지 감시하고 격려하는 시도는, 추후 동북아 지역에서 보편적인 인권의 문제를 다루고 협력하는데 기초가 될 것으로 기대할 수 있다.

문재인 정부는 100대 국정과제인 동북아 플러스 책임공동체 형성의 세부 실천과제 중 하나로, 동북아 플러스 책임공동체 형성을

76) 1648년 베스트팔렌조약 이후 국제법의 주요 당사자가 주권 국가임은 주지의 사실이지만, 인권과 환경이 국제사회의 중요 문제로 등장하면서 국제사회의 다양한 당사자를 인정할 수밖에 없게 되었다. (W. Michael Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", *American Journal of International Law*, Vol 84, Issue 4. 등 참고) 인권문제를 해결하는 데 있어 주권 국가의 재량에 의존하고 있을 수만은 없다. 특히 국경을 넘나드는 것이 흔한 난민 문제의 경우(난민을 한 국가 내에서의 강제적 이주자라고 보기도 하나, 현재 국제적으로 문제 되는 난민은 국경을 넘는 이주자임) 주권 국가의 법제와 재량에 의지하기보다 국제적 협력체를 활용해야 한다고 생각한다.

77) North-East Asian Subregional Programme for Environmental Cooperation (NEASPEC)은 1993년 동북아시아의 환경문제를 다루기 위해 설립되었음.

78) 동아시아연구원 보고서 EAI 논평(2019. 4. 9), "한중 미세먼지 저감 협력의 첫 단추: 공동의 인식과 조사", http://eai.or.kr/main/search_view.asp?intSeq=9990&board=kor_report (최종방문 2020. 2. 10).

환경부 보도해명(2019. 11. 20) "동북아 장거리 대기오염물질 공동연구 보고서, 최초발간", <https://me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=1095660&menuId=286> (최종방문 2019. 12. 16).

제시하였다.⁷⁹⁾ 이 체제는 안보, 사회, 문화 등 협력 의제를 다양화하여 동북아시아 대화의 장을 마련하려고 하는데, 동북아시아 난민 협력도 충분히 언급될만한 주제라고 생각한다. 가까운 장래에 한국이 직면할 난민 문제인 북한 이탈민 문제에 도움이 될 것이고,⁸⁰⁾ 지리적 경제적 근접성을 가진 동북아 3국으로부터 시작한 지역적 협조는 유사성이 크지만, 당사자 수가 적은 집단이 협약을 체결하는데 오히려 더 쉬울 수 있다는 것을 고려할 때 동북아시아의 난민 보호를 위해 필수적인 요소라 하겠다. 이하에서는 기타 지역의 난민 구제 정책과 협력에 비추어 동북아 3국의 난민협력을 위하여 필요한 내용을 제안하기로 한다.

2. 인권 교육과 제도의 완비

한국인들이 무사증으로 제주도 입도한 예멘인에 대한 반감, 최근 난민의 날을 맞이하여 인터넷 웨이보에서 벌인 중국인들의 토론에서 보았듯, 어느 나라나 난민 수용에 대한 국민의 반발은 크다. 그러나 라틴아메리카지역은 전통적으로 난민 우호적인 법제를 갖추고 있으며 이 지역에서 동북아에 부족한 인권 존중의 정신을 찾아볼 수 있다.

라틴 아메리카 지역은 일찍이 1889년 아르헨티나, 볼리비아, 파라과이, 페루, 우루과이는 국제형법에 관한 몬테비데오 협약(Montevideo Treaty on International Penal Law)을 체결하면서 정치적 난민의 불

79) 외교부 정책소개, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20373/contents.do
최종방문 2020. 2. 10).

80) 한반도 내 무력 충돌 시 대규모 난민 유출 사태 가능성을 주목하고, 국제법상 인도적 보호에 대하여 논한 논문으로는 정경수, “대규모 난민 유입에 대한 국경 폐쇄와 인도적 보호”, 『국제법평론』 통권 제49호, 국제법평론회, 2018.

가침한 망명을 이미 인정한 바 있다.⁸¹⁾ 비교적 최근인 2004년“남미 지역의 난민의 국제적 보호 강화를 위한 멕시코 선언과 행동계획”⁸²⁾이 도입된 이후, 남미지역 내에서의 난민 보호를 위한 보호 메커니즘을 확장해왔으며 난민 보호는 괄목할 만한 성장을 이뤘다. 남미지역 몇몇 국가들은 난민 지위를 헌법적으로 보장하고 있으며,⁸³⁾ 난민 보호와 도움을 제공하기 위한 법제가 마련되었다.⁸⁴⁾

남미지역이 난민 보호에 우호적인 이유는 각국의 정책 결정자들이 스스로 국가를 떠난 경험이 있기 때문이다. 남미지역은 1970~1980대 군사독재 시절 남미를 탈출했던 사람들은 국제적인 보호를 받았으며, 추후 자국으로 돌아와 정치 및 사회에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이들이 개인적으로 망명 및 국제연대의 혜택을 경험했기 때문에 남미지역은 난민 문제를 다루는데, 다른 나라와 다르게 유리한 정책을 취해왔다는 평가가 있다.⁸⁵⁾ 한국은 한국 전쟁 이후, 국제사회로부터 많은 원조를 받아 세계 11위의 경제 성장을 이룩하였다. 이에 난민협약상의 체약국의 의무뿐 아니라, 국제사회의 온정에 보답해야 할 도의도 있다. 한국이 인권 교육에 있어서 동북아 3국에서 적극적인 역할을 해나갈 수 있어야 하며 각국의 정책

81) Treaty on International Penal Law (1889) Article 16 Political refugees shall be afforded an inviolable asylum.

82) 2004 Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America.

83) 남미 15개국에서 right to asylum을 헌법에서 보장하고 있다. 볼리비아, 브라질, 콜롬비아, 쿠바, 도미니카 공화국, 에콰도르, 엘 살바도르, 과테말라, 아이티, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파라과이, 페루, 베네수엘라이다.

84) MPA에서 소개하는 연대의 도시(Ciudades Solidarias)는 UNHCR이 난민 보호를 강화하기 위하여, 6개국 16개 도시와 계약을 체결하여, 도시에 있는 난민을 돕는 프로그램으로, 난민에게 긴급 주거, 의료, 교육, 직업의 기회를 제공한다. 연대의 도시 프로그램은 MAP에서 가장 혁신적인 방법으로 평가된다.

85) Varoli, F., “Cities of solidarity: Local integration in Latin America.”, *Forced Migration Review* 34, 2010, pp.44-46.

담당자들에 대한 난민 교육,⁸⁶⁾ 일반인을 상대로 인권의식을 고양하는 교육이 필요하다.

3. 동북아 3국의 난민 지원기금

한국에서는 이민자들의 국내 정착을 지원하기 위하여 이민 통합기금 설치안이 발의되었다.⁸⁷⁾ 외국인이 한국에 내는 범칙금과 수수료로 기금을 충당하며,⁸⁸⁾ 이렇게 조성한 기금을 외국인의 국내 사업 적용 지원, 난민 처우개선 등에 이용하겠다는 것이다. 국내 기금과 별도로, 동북아시아 지역의 난민 보호나 예방을 위하여 동북아 3국의 난민 지원기금을 설치 운용하는 것도 제안할 수 있다. 지역 통합기금으로는 EU의 비호 이민 통합기금(Asylum, Migration and Integration Fund: AMIF, 이하 “EU 이민 통합기금”)이 성공적으로 운용된다고 평가되고 있다.⁸⁹⁾ EU는 역내 유입되는 이민자, 망명자 문제를 유럽 차원에서 해결하기 위하여 운영하는 EU 이민 통합기금은 본래 3가지 기금으로 나뉘어 있던 것을 2014년 통합한 것이다.⁹⁰⁾

86) Oxford refugee center에서는 각국에서 난민 정책을 담당하는 자들을 교육시키고, 관련 박사학위 취득자들에게 토론과 학문의 장을 제공하고 있다. 한국에서도 한국인뿐 아니라 동아시아 난민 문제 해결을 위한 교육과 토론의 장을 선제적으로 설치 운영하는 방안도 고려할 수 있다. <https://www.rsc.ox.ac.uk/study>

87) 2018년 8월 더불어민주당 정성호 의원 대표 발의안, 서울경제(2019. 4. 8) “부처간 이견에 ‘외국인 사회통합기금’ 하세월”, <https://www.sedaily.com/NewsView/1VHSC3N93C> (최종방문 2019. 12. 2).

88) 2008년~2011년 출입국 관리법에 따른 수수료와 범칙금, 과태료를 합한 금액은 연평균 760억원이며, 2015년 이후에는 수수료가 2배로 인상되어 수수료 수입만 연간 800억원, 과태료 수입은 400억원에 이를 것이라 예측.

89) 두 번의 세계대전 이후 대립이 심했던 유럽도 유럽석탄철강공동체(ECSC)나 유럽안보협력기구(OSCE)를 거치면서 지금의 EU로 성장한 경험을 참고할 필요가 있다.

90) European Commission, Migration and Home Affairs, Asylum, Migration and Integration Fund <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration->

기금이 통합되면서 유사한 제도 사이에서 나타나던 정책 일관성 문제에 대한 지적이 사라졌으며, 기금의 규모가 확대되면서 긴급지원을 위한 예산이 증액되었고 유사시 대응능력이 강화되었다. 다년간 사업에 대한 장기 지원이 가능해져 안정적으로 사업을 정착시킬 가능성이 커졌다.⁹¹⁾

중국은 국가 지도자가 국제사회에서 높은 수준의 기금을 부여한다고 공언하였고, 일본의 경우는 이미 오랜 기간에 걸쳐 기부를 통하여 국제사회에서 위상을 지켜왔다. 이들이 이미 UNHCR이나 난민 캠프에 지급하는 기금 일부를 동북아시아 난민통합기금으로 운영하는 것도 현실적인 제안이 될 수 있다.

4. 당사국 간 조사와 참여

국제사회에서 영향력 있는 국가로 행사하고 싶다는 중국의 의도와는 달리, 실제 중국 국경 인근에서는 피난민들을 다시 본국으로 송환하는 국제인도법상 송환금지원칙 위반이 공공연히 자행되고 있다. 일본도 적법하게 난민 신청을 한 자들에 대한 구금 관행이 UN 인권 위원회의 지속적인 권고에도 시정되지 않고 있다.

국제기구의 권고가 강제성이 없기 때문이기도 하지만 국제법의 특성상 주권 국가에 강제성을 부여하기는 쉽지 않기에 이 문제의 현실적인 해법은 당사자 간 지역적 특수성에서 찾고자 한다. 전 세계 대부분 국가가 가입되어있는 UN이나 UN 산하 UNHCR의 권고는 회원국 입장에서는 지역적 특수성을 반영하지 못하여 현실과 동떨어져 있을 수 있기에, 비슷한 경제적 수준 및 인접한 지리적 특성을

asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en (최종방문 2019. 11. 28).

91) "EU이민 통합기금은 어떻게 운영되는가?", IOM이민정책연구원(2015.8), 4면.

가진 국가들끼리 조사하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 특히 이들 세 개의 국가는 급격한 인구 노령화가 진행되었거나 인구 노령화 사회로 조만간 진입하게 될 것이므로, 난민을 사회 제도권 안으로 포섭하여 경제 활동에 참여하게 하는 등 국가 및 지역공동체의 이익을 증진하는 방안을 모색하고 공유하는 것도 난민 문제의 현실적인 해결에 도움이 될 것이다.

IV. 결 론

아시아 지역은 포괄적인 지역 인권법 체계가 존재하지 않는다는 비판을 받고 있다.⁹²⁾ 공통의 유교 및 한자 문화권을 가지고 있지만, 식민지배로 인한 과거청산이 제대로 이루어지지 않고, 최근까지도 제국주의의 망령은 한국, 중국, 러시아 등 인근 국가들과 영토에 대한 논쟁을 불러일으키고, 과거 피식민 지배 국민의 분노를 자아 내기도 한다. 이러한 역사적 특수성을 가진 동북아시아 지역에 유럽인권협약과 같은 포괄적인 인권협약을 기대하는 것은 요원해 보인다.

하지만 최근 동북아시아 미세먼지에 대한 공동연구에서 볼 수 있듯이 문제의 원인을 조사하고 인정하는 낮은 단계의 협력에서 시작한다면, 중국에는 각국이 원하는 수준의 협력에 도달할 수 있다는 기대를 할 수 있게 되었다. 또 앞서 본 아시아 지역의 산발적인 난민 보호에 관한 협정도 미약하게나마 인근 지역의 난민 보호에 도

92) UNHCR News (2009. 10. 12), "Asian civil society mobilizes in support of refugee rights", <https://www.unhcr.org/news/latest/2009/10/4ad331cf6/asian-civil-society-mobilizes-support-refugee-rights.html> (최종방문 2019. 12. 16).

움이 되어, 인권 보호에 대한 지역적 협력의 가능성이 있음도 알게 되었다.

중국은 자국 내의 인권탄압 문제와 무관하게 국제사회에서 난민 문제의 해결에 있어서 적극적인 행보를 보이며, 일본과 한국은 난민 법제는 선진적이거나 난민신청자의 인권 침해나 실제적인 난민 인정 등에 있어서 국제사회의 위상에 걸맞지 않은 폐쇄적인 경향을 보인다. 지역적 난민협력체는 동북아 인권의 포괄적인 보호 체제 도입을 목표로 하고 있으나, 최근 이슈가 되는 난민 문제에 일단 한정하여 문제를 해결해 나가는 것이 현실점에서의 가능성 있는 대안이 될 것이다. 이를 위해서는 우선 동북아시아 3국이 난민법과 정책에 있어서 국제인권 규범을 준수하고 있는지 협동조사가 필요하며, 이를 기반으로 동북아 3국 난민 보호 협정 등으로 발전시켜 나가야 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 신예진과 신지원, “일본 재정착난민 수용과 관련 제도에 대한 고찰”. 「동아 연구」, 2013.
- 오미영, “정치적 망명자의 비호에 관한 소고: 윤수길(尹秀吉)사건에 있어서의 일본법원의 입장을 중심으로”, 「평화학연구」 제15권 5호, 한국평화연구학회, 2014.
- 오승진, “난민법 제정의 의의와 문제점”, 「국제법학회논총」 제57권 제2호, 대한국제법학회, 2012.
- 이동희, “일본에서의 행정사건소송법의 개정과 전망-새로운 소송유형의 도입을 중심으로”, 법제 135호, 2005.
- 이세련, “1951년 난민의 지위에 관한 협약의 현대적 재조명”, 「인도법논총」 38호, 대한적십자사 인도법연구소, 2018.
- 정경수, “대규모 난민 유입에 대한 국경 폐쇄와 인도적 보호”, 「국제법평론」 통권 제49호, 국제법평론회, 2018.

2. 국가보고서 등

- 김예경, “일대일로 국제협력 정상포럼의 개최 의미와 시사점”, 「국회입법조사처 이슈와 논점」 1316호, 국회입법조사처, 2017.
- 송소영, “한국의 재정착 희망 난민 도입 방안”, 「한국의 재정착난민 도입방안을 위한 공청회 자료집」 2014.
- 오정은, “EU이민 통합기금은 어떻게 운영되는가?”, IOM이민정책연구원, 2015.
- 이혜영 외, “난민인정과 재판 절차의 개선 방안”, 「사법정책연구원연구총서」, 사법정책연구원, 2017.
- 조영희, “한국의 재정착 난민제도 시행평가 및 발전방향 검토”, 「IOM이민정책연구원 정책보고시리즈」, IOM 이민정책연구원, 2017.

서울고등법원 2010. 11. 2. 선고 2009누26199 판결
서울고등법원 2011. 12. 14. 선고 2010누41934 판결
서울행정법원 2010. 6. 25. 선고 2009구합13617 판결
서울행정법원 2013. 10. 10. 선고 2013구합13617 판결

3. 국외 문헌

- Osamu Arakakai, *Refugee Law and Practice in Japan*, Ashgate Publishing, 2008.
- Iwasaki Atsuko, “Open the Door- Japan's Policy of Exclusion of Refugees”, *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 4, Issue 2, 2006.
- Julia Mink, “EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle the Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment,” *European Journal of Migration and Law* 14, 2012.
- Kay Hailbronner, “Non-Refoulement and Humanitarian Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 26, 1986.
- Lili Song, “Refugees or Border Residents from Myanmar? The Status of Displace Ethnic Kachins and Kokangs in Yunnan Province, China”, *International Journal of Refugee Law*, Vol 29, No. 3, 2017.
- _____, “China and the International Refugee Protection Regime: Past, Present, and Potentials”, *Refugee Survey Quarterly*, 37.2, 2018.
- M. Godley, “A Summer Cruise to Nowhere: China and the Vietnamese Chinese in Perspective”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 4, 1980.
- Saburi Takizawa, “Japan’s Refugee Policy: Issues and Outlook”, *International Affairs*, No. 662, 2017.
- Savtri Taylor, “Refugee Protection in the Asia Pacific Region”, *International Refugee Rights Initiative, Rights in Exile Programme*, 2016.

- Susan Kneebone, “The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 27, No. 4, 2014.
- Varoli, F., “Cities of solidarity: Local integration in Latin America”, *Forced Migration Review* 34, 2010.
- W. Michael Reisman, “Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law”, *American Journal of International Law*, Vol 84, Issue 4. 1990.
- XUE Hanqin and JIN Qian, “International Treaties in the Chinese Domestic Legal System”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 8, Issue 2, 2009.
- Zhiding Hu & Victor Konrad, “In the Space between Exception and Integration: The Kokang Borderlands on the Periphery of China and Myanmar”, 23:1, *Geopolitics*, 2018.

“Burma: Reforms Yet to Reach Kachin State”, 『Human Rights Watch』
CAT/C/JPN/CO/1, CAT/C/JPN/CO/2
CAT/C/JPN/CO/1, CAT/C/JPN/CO/2
CCPR/C/JPN/QPR/7
CCPR General Comment No. 35

児玉晃一 外, 『コンメンタル出入国管理及び難民認定法』, 現代人文社, 2012.
法務省入国管理局プレスリリース(2018), “難民認定者数等について”
東京地裁昭37(行)129号, 昭和44(1969)1.25, 行政事件裁判例集, 第2巻
東京高裁昭44(行コ)5号, 昭和47(1972)4.19, 訟無月報, 第18巻
最高裁昭47(行ツ)65号, 昭和51(1976)1.26, 最高裁判所裁判集民事, 117巻
東京地判 平成 13・11・6 ジュリスト 1224号 310頁
東京地判 平成 14・3・1 ジュリスト 1774号 25頁

<Abstract>

The Refugee Laws in the northeastern Asia and its regional cooperative system

Eun-Kyung Kim*

China, Japan and South Korea are the countries that have joined the Convention Relating to the Status of Refugees and are economically capable of protecting displaced people in Asia. In this article, the domestic refugee laws and policies for these northeast Asian countries will be examined. While China does not have its own refugee law, the nation wants to be acknowledged in the international community by making speeches and donations. However, refugees in China from neighboring countries are being repatriated, which is a violation of article 33 of the UN Convention on Refugees, which deals with the principle of non-refoulement. In Japan, the refugee laws themselves are not a serious issue. However, the problem lies in the unnecessary detention of refugee applicants. In Korea, the court has an ambiguous standard for deciding refugee standards especially religious or anti government activities.

Unlike other regions such as the Americas, Africa or the EU, there are no regional human rights treaties in Asia. It is necessary for the three northeast Asian countries to establish a regional cooperative system for the protection of refugees in the event of regional catastrophe, such as a possible North Korean mass exodus. For regional cooperation, it is important for each country to report and encourage the implementation of the Convention on Refugees on a regular basis, to instill the spirit of hospitality and human rights. It is also important to have a common

* J.S.D, Temple University(Japan Campus) LL.M.

refugee fund to prepare for a sudden large-scale influx of displaced people.

Key Words : Convention Relating to the Status of Refugees, International Humanitarian Laws, International Human Rights Laws, Regional Cooperative System for Human Rights

