

기후난민 보호의 구조와 국제법상 보호

이일*

국문요약

‘기후 변화’는 국경을 넘는 강제이주를 발생시킨다. 소위 기후 난민들이 국제법상 비호신청을 통한 난민등의 지위를 신청할 경우에 대해 종전의 연구들은 보호 가능성을 쉽사리 부정할 경우가 많았다. 그러나 일반적으로 언급되는 법리적 난점에도 불구하고 난민협약상 요건을 기후 난민이 만족시키지 않는다고 단정하기 어렵다. 또한 관련성 요건을 만족하기 어렵다 하더라도 국제인권협약에 따른 보충적 보호지위의 부여는 이론상 난점이 보다 적다. 또한 난민법 레짐 뿐 아니라 기후법 레짐을 함께 고려하면 기후 난민의 경우 피난국의 보호 책임의 법리적 구조가 일반적인 난민의 그것과 다르다는 것을 알 수 있다. 기후 난민의 경우 ‘선진국(주로 부속서 1국가들, 기후 변화 발생 주된 책임)’과 ‘국적국(난민 발생 책임)’, ‘협약국(난민 심사 및 정착 책임)’의 3자 구도가 형성되어 재정, 기술, 역량 강화 지원등 선진국의 기후 변화에 따른 난민 보호 책임 분담의 역동이 유엔기후변화협약과 파리협정의 이행감독 과정에서 발생할 수 있다. 따라서 피난국과 국제사회의 기후난민 보호 책임은 일반적인 경우보다 더욱 강화된다.

주제어: 기후난민, 난민협약, 국제인권협약, 국가책임, 파리협정

* 공익법센터 어필 변호사, il.lee@apil.or.kr

I. 서론

21세기에 들어 ‘기후변화’와 ‘난민’ 두 가지는 국제사회의 연대를 요청하는 가장 시급하고 중요한 이슈다. ‘기후변화’라는 중립적 용어는 기후 변화의 문제가 이미 임계점을 넘었다는 취지의 ‘기후위기’라는 보다 절박하고 사회적 실천을 요청하는 용어로 대체되어 가고 있다. 지난 2024년 바쿠에서 열린 29차 총회를 포함하여 매년 개최되는 유엔기후변화협약 당사국총회(COP)에 대한 여러 국가와 시민사회 진영들 사이의 상반되는 기대와 실망은 점차 가중되고 있다. 동시에 보호가 필요한 ‘난민’의 수는 난민 보호 체계가 설립된 이래 최고를 향해 갱신하고 있고, 서구에서 난민보호는 국내정치상 중요한 정치적 의제가 되고 있다.

이와 같은 중차대한 ‘기후변화’와 ‘난민’의 이슈가 서로 교차되는 지점이 이른바 ‘기후 난민’(Climate Refugees)의 이슈다. 비록 ‘기후 변화’에 따른 ‘인권 침해’만을 전적으로 주장하여 난민으로서 보호를 구한 사례는 국내에 아직 실무상 등장하지 않은 것으로 보인다. 그러나 이 주제에 대하여 구체적으로 기후 난민이 보호될 수 있을 것인가에 대한 상세한 법률적 논의는 거의 존재하지 않고 오히려 ‘난민협약’에 따른 보호는 어려움을 전제하고 새로운 틀이 필요하다는 형태의 논의가 주를 이루고 있다.¹⁾²⁾ 그러나 난민협

1) 국내의 주요한 선행 연구로는 ‘환경난민’에 대해 특정사회집단 구성원 지위에 의한 보호 필요성을 언급한 박병도, 2020. “환경난민의 법적 지위” 『국제법학회논총』제47권 제3호, ‘환경난민’을 유형으로 분류하되 ‘공통의 차별화된 원칙(CDR)’에 의한 구제를 요청한 서원상, 2009. “국제법상 ‘환경난민’에 대한 인권기반적 접근”, 『환경법과 정책』제3집, ‘환경이주민’을 협약상 난민으로 보호하기가 어렵다고 평가하고 인도주의적 사증제도 신설을 대안으로 제시한 장민영, 2018. “기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권, 환경이주민의 법적 지위 및 보호”, 『기후변화법제연구』, 18-17-⑨ 한국법제연구원, 최초의 긍정적 판결인 유엔자유권규약위원회의 2019년 *Ioane Teitiota v. New Zealand* 결정과 2020년 프랑스 보르도 항소법원 판결, 2021년 이탈리아 대법원 판결을 분석한 김선희, 2022. “기후난민의 인권 보호 - 강제송환금지원칙을 중심으로 -”, 『세계헌법연구』제28권 제2호, 2011년 난센 이니셔티브 이후 ‘환경난민과, 기후난민’ 용어의 효용성이 상실하였다는 분석하에 ‘환경 이주민’ 용어를 채택하며 인도주의적, 환경법적 새로운 접근을 요청한곽신재, 2022. “‘환경 이주민’ 보호에 관한 국제법적 논의 : 개념정의 및 제도설정을 중심으로”, 『공익과인권』제22권.

2) 난민협약상 요건에 따라 상세하게 분석하고, 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 및 제32조에 의거하여 적극적인 포섭을 시도한 논문으로는 정재준, 2022. “기후난민

약 및 국제인권협약이 살아있는 문서이며, 해석은 시대의 변화에 열려 있다는 것을 감안하고, ‘기후 난민’에서의 피난국의 보호책임은 종전의 일반적인 난민의 보호책임과 다른 구조를 갖고 있다는 것을 고려하면 현재의 국제법 체계 내에서도 보호가능성은 쉽사리 부정할 수 없다. 오히려 기후 레짐을 난민레짐과 함께 함께 고려할 경우 피난국의 난민보호 책임은 더욱 선명해진다. 따라서 본 논문은 기후 난민도 기존 난민 레짐에 포함될 수 있는지, 기후 레짐이 오히려 기후 난민에 대한 보호필요성을 어떻게 구조적으로 보강하는지를 검토하고자 한다.

II. 기후 난민의 정의 및 보호

1. 기후 난민 개념의 국제법적 도전

‘기후 난민’의 개념은 확립되었다고 보기 어렵다. 법적으로 난민 보호 레짐의 근간을 이루는 1951년 난민협약의 텍스트에는 ‘환경 또는 기후’가 언급되지 않았다.³⁾ 1985년 엘히나위가 ‘환경 난민’이라는 용어를 처음 사용⁴⁾ 하며 환경파괴와 강제이주를 최초로 연결시켰다고 평가되나 이에 관한 국제협약이 존재하지는 않아 그 이후로도 용어가 법적으로 확립된 것은 아니다. 사회적으로도 ‘환경 이주민’(Environmental Immigrant), ‘환경 난민(Environmental Refugee), ‘기후 난민’과 같은 용어가 혼용되고 있다.⁵⁾ 동시에 재난으로부터 탈출한 이재민의 개념도 함께 사용되고 있다.

1990년에 기후변화에 관한 정부간 협의체인 국제기구로서 정기적으로 보고서를 발표하는 IPCC는 이미 1990년에 기후 위기는 인류의 대이동을 낳을 것임을 예견했다.⁶⁾ 지구 온난화는 수자원의 고갈과 해수면의 상승, 토지

보호를 위한 난민협약상 법적 쟁점과 해석”, 연세대학교 대학원 석사논문.

3) 제2차세계 대전의 상흔 위에서 성립한 1951년 난민협약의 제정 당시에는 현재와 같은 기후위기에 대한 고려를 사실 하지 못했던 것은 사실이다.

4) El-Hinnawi, Essam. 1985. 『Environmental Refugees, Nairobi: United Nations Environment Programme』, 4.

5) 환경난민과 기후난민의 용어에 관한 논란에 관한 상세한 정리로는 김선희(2020), 133-138.

의 사막화, 농작물 작황의 변화로 사람들의 이주를 촉진하고, 온열진환과 관련 전염병을 증대시킨다. 기후변화는 “생명권, 자기결정권, 발전권, 식량권, 물, 위생에 대한 권리, 건강권, 주거권, 교육권, 의미있고 정보에 기반한 참여에 대한 권리, 기후변화로 인해 가장 큰 영향을 받은 사람들의 권리, 미래 세대의 권리”에 영향을 미친다.⁷⁾

1992년 유엔기후환경협약이 채택되면서 국제사회의 연대를 통한 기후변화의 해결이 국제연합 내에서도 논의되기 시작하였다. 앞서 본 것처럼 1990년 IPCC 보고서에서도 기후변화의 가장 큰 영향이 이주에 있다는 것이 언급되었고, 21세기 말까지 약 1억 5000만명의 환경 난민이 발생할 것이라는 경고도 등장하며,⁸⁾ 환경이후로 기후 변화와 강제이주(Forced migration) 사이의 관계는 조금씩 주요한 의제가 되었다. 그러나 사회적으로 기후 난민이 주요한 의제가 되어가는 것과 달리 ‘기후법 레짐’⁹⁾에서는 인권 이슈가 정면으로 언급되지 않았다.¹⁰⁾ 국가결정기여(NDC)와 같은 국가간 이해관계가 첨예하게 대립되는 협상을 요하는 이슈들이 더욱 전면에 나섰고, 인권 이슈의 언급은 각국의 또다른 법적 책임과 연계될 수 있어 파장을 쉽사리 가늠할 수 없기 때문이다. 반면 ‘난민법 레짐’에서는 난민협약에 기후 변화에 대한 문구가 없었음에도 점차 언급이 증대되고 있다. 최근 캄팔라 협정 등 ‘기

-
- 6) “기후 변화의 가장 심각한 영향은 해안선 침식, 해안 홍수 및 심각한 가뭄으로 인해 수백만 명이 강제로 이주되는 인류의 이주에 대한 영향일 수 있다”. OHCHR. 2015. “Understanding Human Rights and Climate Change”<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf> (최종검색일 2025. 9. 26.), 103.
- 7) OHCHR. 2015. “Understanding Human Rights and Climate Change”<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf> (최종검색일 2025. 9. 26.), 13-14
- 8) Myers, N. 1997. “Environmental refugees”, 『Population and Environment』 19(2), 167-182
- 9) 난민협약은 1951년 난민협약을 중심으로, 국제인권협약은 소위 자유권 규약, 사회권 규약, 고문방지협약 등을 중심으로 발전하였고 ‘보호(Protection)’의 측면에서 이를 ‘난민법 레짐’이라고 부를 수 있다면, 유엔기후변화협약과 파리협정을 중심으로 발전한 기후변화 대응의 법적 체계를 ‘기후법 레짐’이라고 부를 수 있을 것이다. 이 연구는 독자적으로 발전해온 두 법체계 사이의 교차성에 주목한다.
- 10) 파리협정 전문에 언급된 인권 관련 내용은 2019년 24회 당사국 총회에서도 명시적인 이행지침으로 포함되지 않았다. Duyck, Sébastien. 2019. “Delivering on the Paris Promises? Review of the Paris Agreement’s Implementing Guidelines from a Human Rights Perspective”, 『CLIMATE LAW』, 211.

후 난민’을 직접적으로 언급하는 지역 협정이 등장하고 있다.¹¹⁾ 유럽연합에서도 2019년 유럽의회는 상당히 포괄적인 내용의 ‘기후 난민의 법적 지위’에 관한 결의안을 채택¹²⁾하였다. 난민협약의 한계를 보완하기 위해 ‘전사회적 접근’과 ‘각 국가간 공약(Pledge)’을 제출하고 4년마다 함께 논의할 것을 결의하며 2019년 유엔 총회에서 채택된 난민글로벌 컴팩트에서는 강제이주의 원인으로 ‘기후, 환경파괴 및 재난’을 언급하고 명시적으로 있고,¹³⁾ 이주글로벌컴팩트¹⁴⁾에서도 강제이주의 동인을 줄이기 위한 ‘기후 변화의 완화 및 적응’에 대해서 언급하고 있다. 그러나 이에 관한 각 당사국의 구체적인 의무가 명시되어 있지는 않다.

이처럼 ‘기후 난민’에 관한 개념과 해결책을 ‘난민법 레짐’에서 전면적으로 도입하는 것이 늦어지고 있는 이유는 예상하기 어렵지 않다. 첫째로, 난민협약에 관한 전통적 이해에 따르면 기후, 환경은 난민협약의 5대 사유에 명시되어 있지 않아 협약상 보호가 되는지가 불분명하다. 그럼에도 기후 난민이라는

11) 예를 들어, 국내실향민에 관해서 기후난민 보호를 천명하는 캄팔라 협약(2009년 아프리카 국내 실향민 보호 및 지원을 위한 아프리카 협약(African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa) 제5조 제4항이 “당사국이 ‘기후 변화를 포함한 자연재해 또는 인재로 인해 국내 실향민이 된 사람들을 보호하고 지원하기 위한 조치를 취해야 한다’라고 언급한다.

12) “총회는 ‘기후 난민’에 대한 법적 구속력 있는 정의를 없다고 해서 기후 변화로 인해 강제로 이주해야 하는 사람들을 보호하기 위한 구체적인 정책 개발 가능성이 배제되지 않는다고 생각한다. 기후 악화로 인한 인간의 이동성과 이주에는 더 나은 대응이 필요하다. 따라서 유럽 평의회 회원국은 자연 재해 및 인재 보호를 위해 보다 적극적인 접근 방식을 취하고 유럽과 기타 지역 모두에서 재해 대비 메커니즘을 개선해야 한다. ”라고 하며 지역사회의 회복력 향상, 개별국가 차원의 역량향상, 조중 중재 및 자금조달의 강화를 결의안을 통해 요청하고 있다. European Parliament. 2019. “A legal status for “climate refugees”Resolution 2307 <https://pace.coe.int/en/files/28239/html> (최종검색일 2025. 9. 26.). 많은 수정이 가해졌지만 위 결의안의 상세한 초안은 (Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS) 기후 난민의 쟁점들을 두루 다루고 있어 참고할 필요가 있다.

13) “climate, environmental degradation and natural disasters”. 글로벌 난민컴팩트에서는 명시적으로 목표13에서 기후변화로 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응을 언급하면서 강제이주와 기후변화와의 연관성을 명시적으로 언급하고, 유엔난민기구의 활동 범위 안에 포섭시키고 있다. 최계영. 2023. “지속가능발전목표와 난민보호 - ‘난민 글로벌 컴팩트’를 중심으로 -”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 23-19-⑧, 16

14) UN General Assembly. 2019. “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration(73/195)”, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>

용어를 공식화하면 난민협약의 이행을 감독하는 유엔난민기구의 보호임무의 범위에 명확히 포함되는 것으로 보일 수 있기 때문이다. 둘째로, 국제 기구의 임무 범위의 문제를 넘어, 법과 현실사이의 괴리가 존재하는데 이 용어를 공식화하면 사람들에게 기후 난민이 법적으로 보호된다는 잘못된 환상을 심을 수 있고, 셋째로, 이와 같은 난민용어 범주의 확대는 국경통제에 있어서 난민을 안보 위협으로 이해하는 경우가 점차 증대하고 있는데 지나친 확대는 협약상 보호되는 난민들에 대한 보호까지 약화시킬 수 있기 때문이다.

이러한 배경 속 유엔난민기구는 초기엔 ‘기후 난민’이라는 용어를 직접적으로 사용하는 것을 오히려 반대해왔지만,¹⁵⁾ 기후 변화 강제 이주 사이의 피할 수 없는 관계에 대해서 전문가 검토 보고서를 통해 의견을 조금씩 정립해 왔고,¹⁶⁾ 난민협약 50주년을 기념하는 2011년에는 비록 실패로 돌아갔지만 기후와 재난 상황이 포함된 난민협약이 적용되지 않는 상황에서 국경 간 이주에 대한 글로벌 프레임워크를 마련하기 위해 노력하기도 했다.¹⁷⁾ 특히 2018년의 연구에 따르면 ‘재난의 영향은 난민 협약에 따른 난민 지위 주장을 강화하거나 강화하는 조건을 만들 수 있다’고 명시적으로 언급했으며,¹⁸⁾ 최근 2020년에는 난민협약에 따른 난민인정심사시 “기후 변화의 영향 또는 재난의 영향의 사회적, 정치적 특성”과 잠재적으로 “국가 및 사회 구조와 개인의 복지 및 인권 향유에 미치는 중대한 악영향”을 고려해야한다고 강조했다.¹⁹⁾ 기후 난민의 강제송환금지원칙에 따른 보호가능성을 최초로

15) 대표적인 유엔난민기구의 종래의 입장은 UNHCR. 2009. “Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR's Perspective”, 7.

16) 이를 열거하면, Piguet, Etienne. 2008. “Climate change and forced migration”, 『UNHCR Research paper』 No.153, and McAdam. 2011. “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards”, 『Unhcr legal and protection policy research series』, Weerasinghe, S. 2018. “In Harm's Way: International Protection in the context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change”, 『UNHCR Legal and Protection Policy Research Series』.

17) UNHCR. 2011. “Intergovernmental Event at the Ministerial Level of Member States of the United Nations on the Occasion of the 60th Anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 50th Anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness”.

18) Weerasinghe(2018), 15.

19) UNHCR. 2020. “Legal Considerations regarding Claims for International Protection Made in the context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters”<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123356> (최종검색일 2025. 9. 26.),

언급한 결정인 2019년 유엔자유권규약위원회의 소위 “테이오타 사건” 결정²⁰⁾ 이후에는 기후 변화로 인한 생명권 침해가 강제송환금지원칙의 보호 대상이 될 수 있다는 취지의 논평을 내기도 했고,²¹⁾ 같은 해 난민글로벌컴팩트에서는 앞서 본 것처럼 목표에 ‘기후와 강제 이주’의 관계가 포함되었다. 최초 난민협약엔 기후 난민 개념이 포함되는지 여부가 불확실했으나, 난민 개념의 진화적 발전과 난민협약 외 보충적 보호의 발전, 기후 레짐과의 긴밀한 관련성의 탐구로 인해 기후 난민의 국제법적 보호 필요성의 근거는 점차 더 축적되어 가고 있다.

2. 기후 난민의 특이성 : 피난국의 ‘차별화된’ 보호책임구조

난민의 피난은 ‘국가의 책임’과 관련하여 여러 가지 쟁점을 낳는다. 우선 네가지 주체가 등장한다. ①난민, ②난민의 ‘국적국’, ③박해를 피해 피난하여 난민을 맞닥뜨린 ‘피난국’, ④ ‘국적국’과 ‘피난국’을 제외한 ‘국제사회’다. 난민이 국적국에서의 박해를 피난하여 피난국으로 가서 비호신청을 하면 피난국이 심사를 하고, 여러 정치적 역동에 따라 피난국의 인접국가인 지역국들 또는 전지구적인 국가들이 이에 관한 일정한 지원과 이해관계를 표명한다.

난민법 레짐의 난민보호에 관한 법리적 기초는 피난국이 제공하는 ‘박해’로부터의 ‘보호’를 국적국이 제공할 수 없는 ‘보호’의 보충적 성격의 보호 즉, ‘대체적인 보호’로 한정하면서²²⁾ 피난국의 관할 안에 도착한 난민을 자신의 의사에 반하여 송환할 수 없다는 강제송환금지원칙에 있다. ‘대체적인 보호’(성격)와 ‘강제송환금지’(내용) 두 측면에서 피난국의 난민보호 책임은 법률적이고 한정적인 형태를 띤다. 피난국은 강제송환금지의무를 위반하지 않기 위해 ‘비호신청’을 한 난민의 지위를 심사해야 하며, 이에 따라 확인된 난민의 권리에 기초해 당해 난민을 ‘보호’해야 한다. 이와 같은 최소화된 의

para.5.

20) UN Human Rights Committee (HRC), 2020. “Ioane Teitiota v. New Zealand (advance unedited version)”, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN, <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html> (최종검색일 2025. 9. 26.)

21) 김선희에 따르면 유엔난민기구의 공식적 입장이 위 테이오타 사건 이후 변화하고 있음이 감지된다고 하기도 한다. 김선희(2022), 144.

22) Hathaway, James C. 2014. 『The Law of Refugee Status(Second edition)』, Cambridge, 184-185.

무는 ‘난민 피난’의 원인 제공에 ‘피난국’이 기여했는지 여부와 무관하다. 이와 같은 최소화된 의무만을 부여하는 것은 사실 피난국이 난민의 발생에 전혀 기여하지 않았더라도 난민협약과 국제인권협약의 가입으로 인해 표명한 국제연대의 의사와 이로 인한 ‘보호 책임’ 수락의 의사 표명에 기초하여 모든 국가가 ‘난민의 심사’와 ‘보호’에 관한 책임을 질 수 있도록 하기 위한 것이다.²³⁾ 최근의 난민 글로벌컴팩트와 같은 법체계의 발전에도 불구하고 아직까지 단일한 국가가 아닌 ‘국제사회’는 피난국과 달리 ‘심사와 보호’의 법적 책임은 지지 않기 때문에 국제연대와 같은 수사와 달리 전면에 등장하지 않는다. 이 체계하에서는 난민발생 책임은 ‘국적국’에 있고, 피난국에 도착한 ‘난민’의 지위는 취약하며, ‘피난국’은 난민보호에 소극적이 되고, ‘국제사회’는 사라진다. 일반적인 난민에 관한 피난국의 보호 책임은 이러한 구조 속에 최소화된 형태로 놓여 있다. 현행 국제 난민레짐은 영토책임 원칙에 의거하여 관할권 밖에서의 피난국의 난민보호 책임을 인정하지 않는다. 더욱이, 많은 피난국(이면서 배출국)은 난민이 자국의 관할권 하에 들어오는 것을 의도적으로 회피하는 책임 외부화 정책(externalisation policies)을 실행하고 있다.²⁴⁾ 이러한 정책은 결과적으로 국경에서의 비극을 초래하고 보호받아야 할 이들을 위한 법적·물리적 공간과 보호의 질을 축소시키는 결과를 낳는다. 이는 피난국의 행위의 인과적 결과로부터 발생하는 윤리적, 재정적 비용을 가장 취약한 국가들에게 전가하는 행위로 해석될 수 있으며, 이는 기후 정의의 근본 원칙에 정면으로 위배되는 구조적 모순을 드러낸다.

그런데 기후 난민에 관해서는 피난국의 보호 책임은 이처럼 소극적인 것에 머물기 어려운데 다음과 같은 구조적 차이가 있기 때문이다. 첫째, 기후 난민에게서는 ‘난민 피난의 원인’이 국적국에게만 있는 것이 아니다. 일반적인 난민에 있어서는 ‘국적국’이 ‘오롯이’ 지는 책임으로 인해(전쟁, 정치적

23) 난민법 레짐의 구조와 달리, 통상적으로는 ‘난민보호의 책임’은 난민의 국적국이나 이에 기여하여 피난을 발생시킨 제3국에게만 있는 것이 아닌가, 왜 우리 나라가 난민을 보호해야 하나 하는 주장이 등장하는 경우가 있다. 그러나 국제사회가 확립해 온 난민법 레짐은 의무의 내용과 성격을 최소화 할 뿐, 국제사회의 연대 속 모든 피난국에게 심사와 보호의 책임을 지운다.

24) Wissing, Ruben, “Common but Differentiated Responsibility in Climate and Genocide Cases: A Potential Distribution Mechanism for Extraterritorial Responsibility Refugee Protection”, VerfBlog, 2024/7/30, <https://verfassungsblog.de/common-but-differentiated-responsibility-in-climate-and-genocide-cases/>

격변, 종교, 인종, 사회적 차별 등) 작위 또는 부작위로 그 안에서 ‘박해’를 발생시키고 국민을 보호하는데 실패하여 난민이 피난하게 된다.²⁵⁾ 그런데 기후 난민에 있어서는 ‘국적국’에게만 난민 발생의 책임을 돌리기 어렵다. 대부분의 경우에서 근본 원인인 ‘기후 변화’의 발생의 요인 - 예컨대 탄소 배출 등 - 들은 오히려 ‘국외’에 있는 1세계 국가들에게 있다. 저개발국에서 발생하는 기후 변화는 선진국에서 수 세기 동안 지속된 온실가스 배출과 인과관계가 있을 수 있다. 오히려 일반적으로 기후 난민의 국적국들은 난민요건의 배경을 이루긴 하나 오히려 비난을 다 받는 것은 부당한 측면이 있다. 오히려 난민들이 일반적으로 향하려 하는 ‘피난국’도 국적국 보다 더 큰 기후 변화의 책임 발생에 기여한 국가일 수 있기 때문이다.²⁶⁾

유엔기후변화협약은 기후변화에 대한 대응 행동에 있어서 ‘형평성’(equity), ‘공통의 그러나 차별화된 책임’(common but differentiated responsibilities), ‘개별국가의 능력’을 고려하고 있고, 기후 변화의 원인을 주로 제공한 유엔기후변화협약 부속서1국가²⁷⁾들에게 즉, 선진국들에게 감축의무를 부과한다. 파리협정 같은 논리로 ‘감축’과 ‘적응’이라는 목표달성을 위해 부속서1국가들은 비부속서1국가들에게 ‘재정’, ‘기술개발 및 이전’, ‘역량배양’을 꾀하며, 이를 위해 제13조에서 강화된 투명성체계가 규정되어 있다.²⁸⁾ 난민법 레짐에서는 전지구적 문제로 난민문제를 인식하면서도 결국 난민을 발생시킨 국적국의 책임이 선명하여 이와 같은 저개발국가에 대한 지원의무가 명시되어 있지 않

25) 물론, 일반적인 난민의 경우도 국적국이 소위 파탄국가(Failed state)가 된 근거를 그 국가에서만 찾을 수는 없고 타국과들과의 관계, 역사, 경제, 외교가 중첩되어 발생하는 것일 수도 있다. 그러나 기후 난민은 그와 같은 관계가 대항적 국가간(state vs state)에서 발생한다기 보다는 전지구적인(global) 관계에서 발생한다는 근본적 차이가 있다.

26) 소위 피터 싱어의 ‘역사적 원칙’을 오염자 부담(pollutter’s pay) 원칙에 따라 피난국의 기후로 인한 이주민에 대한 ‘도덕적’ 책임으로 설명하는 견해로는 Nawrotzki, Raphael J. “Climate Migration and Moral Responsibility”. 『Ethics, Policy & Environment』, Volume 17, 2014 - Issue 1, 73-75.

27) 호주, 오스트리아, 벨라루스, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 크로아티아*, 키프로스*, 체코*, 덴마크, 유럽경제공동체(EEC, 현재 EU), 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리히텐슈타인*, 리투아니아, 룩셈부르크, 말타*, 모나코*, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 슬로바키아*, 슬로베니아*, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국, 미국(*나중에 추가된 국가).

28) 박덕영 외. 2021. 『파리협정의 이해』. 서울: 박영사. 144-146.

다. 그러나, 기후법 레짐에서 기후변화의 원인은 ‘공통의 그러나 차별화된 책임’이 있다.²⁹⁾ 둘째, 따라서 피난국은 당해 난민을 ‘강제송환하지 않을 의무’만 소극적으로 갖고 국적국과 아무런 관계를 유지하지 않는 일반적 난민³⁰⁾과 달리 기후 난민에 대해서는 피난국이 기후 변화를 늦추고 난민 발생이 감소되도록 적극적으로 국적국과 ‘대화’하고 ‘지원’할 수 있게 된다. 셋째, 이에 이어서 일반적 난민에서는 뒤로 물러나 있던 국제사회가 난민 발생에 관한 법적 책임을 갖고 국적국과 ‘대화’하고 ‘지원’을 검토하게 된다.³¹⁾

따라서 기후 난민의 경우 ‘기후 변화 발생의 책임 주체(주로 부속서1국가), ‘국가 보호 실패 책임 주체(국적국),’비호신청 및 송환여부를 판단하는 책임 주체(피난국)이 서로 다른 역동을 이루고 있고, 결국 저개발 국가의 경우 비호신청에서 평가되어야 할 국적국의 ‘기후변화로 인한 인권침해 위험성의 일정 수준 이하로의 감소 여부’는 기후 변화 발생 책임 주체의 ‘재정, 기술 개발 및 이전, 역량 배양’의 불충분성에서도 기인할 수 있는 것이다. 그렇다면 인류공동의 책임으로 인식하는 책임분담 및 배분이 난민협약 레짐에서는 실패해왔지만, 이와 같은 기후법 레짐 하에서는 특정 국가(협약국)가 기후 난민의 수용 부담을 지나치게 많이 지게 될 경우, 이에 관한 법적 책임의 분담도 별도로 논의해야 한다.³²⁾ 실제로 유럽의회의 결의안은 난민법 레짐과

29) 국제사법재판소의 2025년 권고적 의견에 따르면 제4조의 의무는 모두 법적 구속력이 있는 의무다. 비록 위 의견이 피난국의 난민보호 책임을 직접 언급하진 않았으나 본 연구에 따른 기후 난민 특유한 구조는 위와 같은 ICJ의 해석으로 보다 강화될 수 있다. ICJ, 2025. “Advisory Opinion, Obligations of states in respect of climate change”, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf> (최종접속일 2025. 9. 26.), para. 201-212.

30) 난민법 레짐에서는 오히려 난민의 비호신청에 관한 모든 정보를 국적국 정부에게 공유하지 않을 비밀유지의무를 갖고 있다.

31) ‘공동의, 차별화된 책임’과 기후난민에 대한 각국의 책임 분담의 방법과 근거에 관한 학자들의 견해를 정리한 연구로는 Dowd, Rebecca and Jane McAdam. 2017. “International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees: What, Why and How?” 『International and Comparative Law Quarterly』(66)(4), 886-887.

32) 예컨대, 유럽연합에서는 지중해를 통한 ‘난민’들의 피난의 최초 도착지점에 있는 그리스, 이탈리아가 주로 떠돌던 규정의 ‘최초 도착 국가 원칙’에 따라 심사 및 수용 책임을 주로 지게 되고 이를 근거로 유럽연합 내에서 여러 가지 지원들이 위 국가들에 대해서 유럽 연합의 틀 안에서 이루어지게 되는데, 기후 난민들도 대량으로 발생하게 될 경우 지역 협정이 아닌 전지구적 연대를 통한 책임 분담과 지원도 구성해 볼 수 있다.

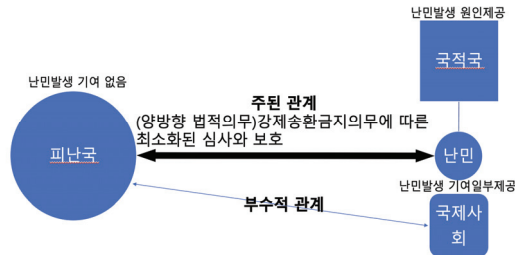
달리 이와 같은 지점을 다음과 같이 명시한다.

5.4 회원국의 비호시스템과 국제법을 통해 출신국의 장기적인 기후변화를 피해 도망친 사람들을 보호한다. 유럽 평의회의 산업화된 회원국은 이러한 국가, 특히 인간이 만든 기후 변화의 영향을 받는 남반구 국가에 대해 특별한 책임을 지며, 따라서 기후 난민에게 적절한 비호를 제공해야 한다.³³⁾

결국 ‘기후 난민’은 ‘피난국이 기여 없이 맞닥뜨려 출현한 난민’이 아니기에 기후 난민 보호에는 피난국은 소극적인 ‘심사’ 및 ‘보호’에 그치지 않고 기후 변화를 줄이기 위한(따라서 기후 난민 발생을 줄이기 위한) 법적 의무를 갖고, 국경에 도착한 난민들에 대해서는 ‘일반적인 난민과 달리 난민 발생의 기여’가 있으므로, 강제송환금지의무의 범위 외의 보다 광범위한 난민 보호 책임을 제도적으로 설계해야 한다.³⁴⁾

기후 난민에 대한 피난국의 강화된 보호의무가 드러나도록 이를 그림으로 간략히 그려보면 다음과 같다.

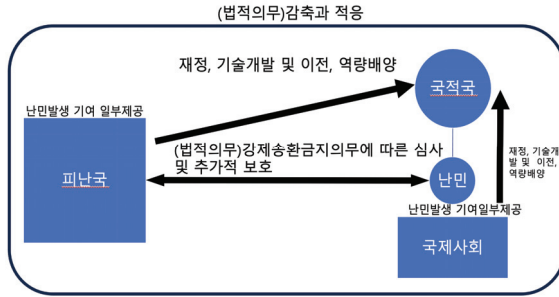
〈그림 1〉 일반적 난민과 기후 난민의 4주체간 관계 비교
일반적인 난민의 4주체간 관계



33) European Parliament(2019), para 5.4

34) Dadhania(2023)는 ‘오염’, ‘경제적 제국주의’ 등의 국경을 넘는 불법행위를 언급하면서 차별화된 책임이 있는 기후 난민이 국제난민 레짐에서 보호받지 못할 경우, 국가책임 원칙을 ‘무력 충돌’ 뿐 아니라 ‘기후 변화’로 인한 난민 발생에도 확장시켜 볼 가능성도 논의한다. Dadhania, Pooja R. 2023. “State Responsibility for Forced Migration”, 64 B.C. L. Rev. 745, 35, 57.

기후 난민의 4주체간 관계



Ⅲ. 난민협약에 따른 보호가능성

1. 난민요건과 쟁점

특정한 난민이 국경을 넘어 비호신청을 하고, 심사를 통해 난민협약에 따른 난민으로서 보호 받기 위해서는 난민협약 제1조 A (2)에서 규정하고 있는 난민의 정의에 포섭되어야 한다.³⁵⁾ ‘기후 변화’를 원인으로 한 비호신청에 대해 난민협약상 난민의 지위를 인정할 경우의 세 가지 난점이 있다.

첫째, ‘박해의 주체’가 누구인지의 문제다. 난민협약에 따른 보호는 국적국 정부가 보호할 수 없을 경우 즉, 보호할 ‘책임’을 충실히 이행하지 않을 경우 협약국 정부가 대신 보호한다는 대체성(Surrogacy) 개념에 근간을 두고 있는데 과연 기후 변화의 책임을 대부분 제3세계에 위치하여 기후 변화에 크게 기여하지 않았을 국적국 정부에게 물을 수 있는 것인가의 문제다.³⁶⁾ 그러나 난민협약 제1조 A (2)는 박해의 주체를 명시하지 않고 있고 ‘국적국이 보호하지 못할 경우’만 언급하고 있기에 ‘기후 변화’의 위기로부터 충분히 보호하지 못한 경우라면 난민협약상 난민의 정의에 포함될 수 있

35) 김종철. 2014. “난민정의에 대한 한국 판례의 비판적 고찰 - 합리적인 근거 있는 우려를 중심으로”, 『서울국제법연구』 제21권 제2호. 19-21.

36) Moberg, Kara K. “Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection”, 94 Iowa L. Rev, 1120-1122.

다.³⁷⁾ 앞서본 것처럼 ‘기후 위기’의 책임을 국적국 정부에게만 물을 수 없다는 것이지 이로 인한 ‘재난으로부터의 국민을 보호할 의무’에 관한 책임은 ‘국가 보호 실패’로 포섭될 수 있다.

둘째, ‘박해’에 해당할 수 있는지 여부다. 난민협약상 박해³⁸⁾에 대해 한국의 대법원 판례는 그 의미를 ‘생명, 신체 또는 자유에 대한 위협을 비롯하여 인간의 본질적 존엄성에 대한 중대한 침해나 차별을 야기하는 행위’(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930 판결)라고 하여 ‘기본권에 대한 중대한 침해나 차별’일 것을 요청하고 있다. 그런데, 과연 미래에 국적국으로 난민을 송환하게 될 경우 받게 될 기후 변화에 따른 양상들을 ‘기본권에 대한 중대한 침해나 차별’이라고 볼 수 있는가에 대해 대체로 회의적인 평가가 많았다. 더욱이 ‘급박한 재해’가 아니라 ‘장기적이고 오래걸리는 향후의 박해(해수면 상승, 수자원 고갈, 기온 상승)’라면 인권침해의 시점이 급박하지 않기에 박해로 볼 수 있는지에 대한 부정적 평가들이 존재했던 것이다. 그러나 인권의 종류에 따라 침해정도의 판단 기준이 다르기 때문에³⁹⁾ 개별적으로 중대한 인권침해인지를 별도로 판단해야하는데, 강제송환금지원칙의 10년동안의 이론적 발전과 기후 변화가 기후 위기로 명명되고 그 실체를 전지구적으로 확인해가면서 ‘생명권’(자유권 규약 제6조 제1항), ‘비인도적인 또는 굴욕적인 처우를 받지 않을 권리’(자유권 규약 제7조)에 해당할 수도 있다는 평가들이 나오고 있으므로 결국 이는 본질적 어려움이라 보기 어렵다.

최근 유럽 국가들을 중심으로 피난국 정부에게 ‘비호’를 청구하는 소송이 아닌, 국적국 정부에게 ‘불충분한 기후변화 대응’에 관한 위법성을 주장하는 이른바 ‘기후소송’에서 ‘국가의 보호조치 의무 위반’을 확인하는 국내법원 사건들이 등장하고 있음은 고려할 필요가 있다.⁴⁰⁾ 위 유형의 기후소송들에

37) 애초에 이와 같이 문언에 충실한 해석을 통해, 과거엔 국가만이 박해의 주체가 될 수 있다고 여겨졌으나 후에 ‘국가 보호 실패’가 있을 경우 비국가행위자(Non-State Actor)에 의한 박해도 난민요건상 난민에 해당된다는 것이 이론의 여지 없이 확립되었다.

38) 학자에 따라서는 그 내용을 ‘Serious Harm’으로 명명하기도 한다. 대표적으로는 James C. Hathaway.

39) 예를 들어 난민판례 제51항 “생명 또는 자유에 대한 위협은 항상 박해가 된다고 추론할 수 있다. 다른 중대한 인권침해도 동일한 이유로 박해에 해당한다고 볼 수 있다”

40) 한편, 유럽내 국가들의 국내법원에서 ‘국가를 상대로 기후 변화 대응’을 요구하는 소송들에서 네덜란드(Netherlands v. Urgenda, 2019), 아일랜드(Friends of the Irish

서 환경정책에 관한 사법부의 심사강도, 세대간 형평과 정의, 구체적이고 개별적인 청구인들의 침해 입증 요부등의 쟁점이 민사상 국가배상 등의 형태로 이미 판단을 받고 있다. 예컨대 독일연방헌법재판소는 ‘노이바우어’사건에서 ‘많은 수의 사람들이 영향을 받는다는 사정이 개인의 기본권에 대한 영향을 받는 것을 배제하지는 않는다’라고 판시하였다.⁴¹⁾ 그러나 비호신청 사건에서는 헌법재판에서의 자기관련성과 직접성을 넘어 기후난민들에게 통상적인 난민사건들처럼 개별적인 박해가능성에 대한 입증을 요구할 수 있기에 비호신청의 다소 문이 좁아질 수 있다.

가장 큰 이론상 난점은 세 번째에 있는데, ‘관련성’(제3요건)을 인정할 수 있는지 여부다. 난민이 받게 될 박해가 ‘인종, 국적/민족, 종교, 정치적 의견, 특정사회집단구성원지위’와 관련성을 갖는다고 볼 수 있는지 여부다. 기후 변화가 결부된 구체적 사례에서 ‘정부가 차별적인 정책을 펼치거나’,⁴²⁾ ‘비국가행위자가 이와 같은 협약상 사유에 근거한 인권침해’⁴³⁾를 가하는 경우에 해당된다면 달리 평가할 수도 있다. 그러나 기후변화의 국지적인 영향으로부터 국내에서 피신한 국내실향민이 아니라 자국에서는 기후변화의 위협이 전역에 미쳐서 보호가 불가능하다는 이유로 피신한 경우에도 국적국에서 특정사회집단구성원지위와 ‘관련된’ 박해라고 볼 수 있는지가 문제된다.

2. ‘기후 난민의 특정사회 집단 신분 포섭’에 관한 가능한 해석론

특정 사회집단 개념은 여러 논쟁을 거치며 발전하여 왔다. 보호대상 특성 접근법’(내재적), ‘사회적 인식 접근법’(외재적)으로 나눌 수 있는데,⁴⁴⁾ 유엔

Environment v. Ireland, 2020), 독일(Neubauer et al., 2021), 각각 원고 승소 확정 판결을 내린적이 있다고 한다. 특히 위 네덜란드 v. 우르헨다 사건에서는 ‘네덜란드 정부에게 온실가스 배출로 인하여 유럽인권협약 제2조의 생명권과 제8조 사생활과 가정생활의 보호 규정’을 들어 보호조치 의무 위반을 인정했다고 한다. 윤세종. 2022. “기후위기에서 사법부의 역할 : 국가를 상대로 한 기후소송을 중심으로”, 『공익과인권』 제22권, 18-19.

41) BVerfG 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Urteil v. 29. April 2021, 윤세종(2022), 31에서 재인용

42) 예컨대, 기후 변화가 가져온 부정적 영향을 방지하기 위해 인종, 국적/민족, 종교, 정치적 의견 등에 따른 차별적인 정책을 펼칠 경우를 상정할 수 있다.

43) 기후 변화가 가져온 부정적 영향으로 발생한 분쟁에서 비국가 행위자가 당해 난민을 인종, 국적/민족, 종교, 정치적 의견등을 들어 공격하는 경우를 상정할 수 있다.

난민기구는 두가지 중 하나에 해당할 경우에도 협약상 난민에 해당할 수 있다고 하였다.⁴⁵⁾ 한국의 고등법원 판결례에서도 “집단”이란, 보호받아야 할 특성을 공유하고, 그로써 사회적으로 다른 사람들과 구별하여 유형화할 수 있는 다수의 개인들이라는 의미로서, 그것이 조직화한 단체로서 체계적 실체를 가질 필요나, 그에 속하는 사람들 사이에 정체성, 소속감, 연대감, 일체감의 공유까지 존재하여야 할 필요까지는 없다”라고 하여 외부에서 인식할 수만 있다면 실제로 내재적 집단을 이를 필요까지는 없다는 판시 하였다.⁴⁶⁾ 이는 근본적으로 ‘구별되는 집단’이 ‘차등적 처우’를 받을 경우를 전제한다. 통상적으로 난민협약에서 상정한 다른 4가지 사유에 의한 인권침해가 아니더라도 구체적으로 ‘그 국가 내에서’ 연원한 역사, 사회적 배경에 따라 ‘어떤 구별되는 집단’에 따른 비본질적인 차등적 처우가 있을 경우 이러한 차별에 근거한 인권침해로부터 보호하기 위한 개념이라고 이해왔다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾

그런데 난민협약의 문언에 충실할 경우 ‘특정사회집단구성원신분’ ‘을 이유로’(owing to)에서 특정사회집단구성원 신분을 반드시 특정 국가내의 일부 집단을 전제한 것으로 한정할 근거가 없다.⁴⁹⁾ 문언상 난민협약상 사유를 이유로 ‘박해를 받을 우려가 있다는 충분한 공포로 인해 국적국의 보호를 받을 수 없’기만 하면 되는 것이기에 ‘보호대상 특성접근법(내재적)’ 또는 ‘사회적 인

44) “변경될 수 없는 특성”등에 기초하여 집단을 판단하는 것과, 사회적 인식에 근거하여 판단하는 두 방법에 대한 설명으로는 최계영. 2017. “성소수자의 난민인정요건 - 대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두56080 판결의 비판적 검토”, 『행정판례연구』, 한국행정판례연구회 제22권 제2호, 360-361.

45) UNHCR. 2002. “Guidelines on International Protection No. 2: “Membership of a Particular Social group“ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02)” <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-2-membership-particular-social-group-within-context> (최종접속일 2025. 9. 26.)

46) 서울고등법원 2022. 4. 19. 선고 2021누34345 판결

47) 예를 들어, “모든 투발루 국민은 투발루에 살면서 동일 한 환경 문제와 경제적 어려움에 직면하고 있다. 오히려 항소인들은 다른 모든 투발루 국민들과 마찬가지로 자연의 힘에 의해 해안지가 침식되고 만조시 가족 재산이 일부 물에 잠기는 불행한 피해자들이다”(뉴질랜드 Refugee Appeal No. 72189/2000, RSAA (17 August 2000) para. 13.) McAdam(2011), 14에서 재인용

48) 이를 편의상 ‘평등권’에 근거한 특정사회집단구성원 신분 이해라고 부를 수도 있을 것이다.

49) 이를 앞선 견해와 비교하여 ‘자유권 및 사회권’에 근거한 특정사회집단구성원 신분 이해라고도 부를 수도 있을 것이다.

식 접근법(외재적)’에 따라 ‘집단’으로 분류되지만 하면 되는 것이지 반드시 ‘국내에서의 소수집단으로서 받게될 차별 즉 평등권 침해할 존재’할 필요는 없기 때문이다. 예컨대 ‘태평양 도서국가에서 장래에 국가가 해수면 상승으로 소멸할 것이 예상되는 경우’를 상징할 때 그 국가의 국민은 기후 변화로 인해 중대한 인권침해를 받을 것이 자명한 특성을 공유하고 있고, 동시에 다른 국가의 국민과 달리 외부에서 식별가능한 집단이기도 하다. 문언상 그와 같은 제한이 없기 때문에 ‘자유권 및 사회권’과 같은 인권 침해가 존재하면 족하다.

더욱이 위와 같은 논의는 이론적인 것에 불과할 수 있는데 그 이유는 위난(危難), 예컨대 전쟁과 자연재해가 발생할 경우 위난은 집단들에 공평하게 해를 끼치지 않기 때문이다. 대부분의 국가에서 위난에 대비할 수 있는 경제적, 사회적 지위가 있는 소수 집단은 내부에서 인권침해를 방지할 방법을 마련하거나, 별다른 어려움 없이 국외로 난민이 아닌 다른 유학, 취업, 투자 이민 등의 우월적 체류지위를 통해 쉽게 이주하여 위난을 피할 수 있다. 그런데 대부분의 사람들에게겐 그 정도가 큰 위난의 경우 국내에서 보호를 구할 대책을 마련하는 것은 고사하고 해외로 ‘비호신청을 통한 난민’이 아닌 다른 방법으로 이주할 수 있는 방법이 단절되어 있다. 실제로 기후 난민이 아니더라도 전쟁과 같은 일반적인 위기에 있어서 해외로 최후의 수단인 ‘비호신청’을 통해 피난하게 되는 사람들은 개별적 사정에 따라 난민협약상 사유와의 관련성 요건을 만족할 수 있는 경우가 많다. 그런데 보다 인권침해의 충격이 일반적인 기후 변화의 경우 ‘기후 변화로 인해 해외로 자유롭게 안전하게 이주할 수 없는 집단’에 속하는 국민들은 ‘국내’에도 ‘차별받는 집단’을 이룰 수 있고, 차등적인 처우로부터의 보호 필요성을 염두에 둘 경우 이들은 특정사회집단구성원 신분으로 분류될 수 있을 것이다.⁵⁰⁾

따라서 유엔난민기구 역시 2020년부터 무력충돌 상황에서의 난민인정가능성과 같은 논리로, 기후변화나 재해로 인한 난민의 협약상 난민 인정여부에 대해 가능성을 열어두고 있는 것이다.⁵¹⁾ 향후 더욱 발전적인 해석이 각국 법원과 국제기구를 통해 확인 될 것으로 본다.

50) 장기적인 이주과정을 고려할 때 ‘비호신청’ 외의 방법으로 안전한 이주를 택할 수 있는 ‘경제적, 사회적 지위를 가진 집단’은 ‘기후 난민’으로 등장하지 않을 것이다.

51) UNHCR(2020), 6. “People may also have a valid claim for refugee status where the adverse effects of climate change or disasters interact with conflict and violence.”

3. 기후 난민의 난민협약상 보호에 관한 그 밖의 쟁점

한편, 위와 같은 견해에 따라 기후 난민이 난민협약상 보호대상으로 포섭된다고 전제하더라도 실제 심사에는 ‘기후 난민’의 특수성을 고려하여 특유한 쟁점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, ‘기후 변화’를 독립적인 비호신청의 근거로 보기 보다는 비호신청의 배경을 이루거나, 다른 원인들과 복합적으로 작용하는 것으로 이해해야 한다. 기후 변화는 비호신청인의 출신국에서의 다양한 역동을 일으킨다. 즉, 기후 변화는 이것이 미치는 부정적 영향을 제거하려는 출신국 정부의 정책의 작위 또는 부작위,⁵²⁾ 비정부행위자간의 다툼과 차별 등⁵³⁾ 이에 관한 활동에 영향을 주고 이와 같은 박해의 주체의 활동은 ‘기후 변화’라는 배경 또는 복합적인 동인과 함께 난민의 피난을 촉발시킨다. 단시간에 일어나는 ‘자연 재해’로 인한 급박한 피난은 이를 일차적 원인으로 상정할 수 있으나 통상적인 난민신청과 달리 ‘기후 변화’만을 독립적인 원인으로 한 비호신청과 피난은 상정하기 어렵다.⁵⁴⁾

둘째, ‘기후 변화’라는 복잡한 논의 자체에 함몰되지 않고, ‘비호신청자’에게 미치는 인권침해의 영향에 초점을 두고 분석해야 한다.⁵⁵⁾ 발생하는 변화가 빠르게 일어나는지 여부에 따라 ‘(단기적인) 자연 재해’와 ‘(장기적인) 기후변화’를 구분할 수도 있는데, 결국 이로 인해 난민에게 발생하는 인권침해의 양상은 다르지 않다. 전통적으로 폭풍, 해일, 가뭄, 화산폭발과 같은 ‘자연 재해’는 난민들의 이주를 국내외로 촉발시켰고, 이와 같은 재해에 관해서 각국은

52) 여기서는 기후 변화로 인한 인권침해를 방지하기 위해 국가가 실효적으로 활동할 의사와 능력이 있는가 즉, ‘국가보호의 실패’ 여부가 쟁점이 될 수 있다.

53) 기후 변화로 인해 발생한 희소한 자원(예컨대 대표적으로 기후변화로 인한 장기간의 가뭄과 수자원의 고갈)을 둘러싼 국내의 사인간의 분쟁은 기후 변화보다 직접적인 동인이 될 수 있다.

54) 물론 호주에서 오랫동안 축적된 태평양 도서국가의 수면상승으로 인해 미래에 국가가 소멸할 것임을 근거로 한 비호신청에 대한 판결들이 있으나 그와 같은 사례들의 경우에도 ‘기후 변화’가 아니라 기본권 보호의무를 지닌 국가의 중장기적인 작위 또는 부작위에 초점을 둘 수 있다.

55) 이러한 관점에서 학자들은 이에 “Displacement related to the Impacts of Disasters and Climate Change”와 같이 ‘재난’과 ‘기후변화’를 묶어서 평가하기도 한다. 대표적으로는 Goodwin-Gill, Guy S. 2021. 『The Refugee in International Law』, Oxford (4th Kindle Edition), 1980.

난민들을 임시 체류자격 부여와 같은 다양한 방법으로 보호해왔다. 그렇다면 기후 변화에 따른 비호신청의 경우도 생명권 및 비인도적 처우를 당하지 않을 권리와 같은 인권 침해를 자연재해와 동일하게 발생시킨다. 출신국으로 미래에 송환하게 될 때에 발생하게 되는 인권침해가 무엇인지, 이와 같은 송환이 강제송환금지의무의 위반에 해당하는지에 주목할 필요가 있다.⁵⁶⁾

셋째, 국적국에서 주장하거나, 협약국에서 긍정적으로 원용하려 하는 ‘시간의 항변’⁵⁷⁾은 제한적으로만 고려해야 한다. 해수면의 상승, 가뭄으로 인한 수원지의 변화, 기온 상승으로 인한 풍토병과 온열질환의 발생 등 실제로 이주를 촉발시키고 있는 기후 변화에 따른 비호신청의 경우 그 성격상 ‘인권 침해’의 결과가 오랜 시간 이후에 발생할 수도 있다. 테이오타 사건에서도 키리바티 정부의 적극적인 노력을 통해 기후 변화의 문제에 대응할 수 있다는 취지의 견해가 다수의견에서 실시되었는데 부당하다. 난민협약에서 비호신청의 입증 정도는 난민편람에 따른 ‘난민신청인의 이익으로’ 원칙에 있다. 그 이유로 박해의 발생가능성도 존재하고 발생하지 않을수도 있지만 발생할 수 있는 그 근거만 충분히 확보된다면 설령 발생하지 않을 가능성이 더 높더라도 박해는 존재하는 것으로 평가해야한다. 기후 난민의 경우도 설령 그 박해의 위험이 짧게는 수년, 길게는 십수년 이후에 고도화될 것으로 예측된다 하더라도, 그 가능성에 충분한 근거가 있다면 비호신청은 허용되어야하고, ‘시간이 지나면 해결될 수도 있을 것이다’와 같은 자의적 조건에 난민의 보호를 연동시키거나, ‘당해 국가의 노력이 이를 감축시킬 수 있을 것이다’와 같은 국가책임 면제에 관한 외교적 이론은, 구체적 당해 난민의 보호 여부에 연동될 수는 없다.

넷째, 주체를 혼동해서는 안된다. 기후 변화를 촉발한 것은 당해 국적국의 책임이 아니고 전지구적인 공통의 책임이거나, 오히려 차별화된 책임으로서 1세계 및 탄소를 과다 배출하는 일부 국가들의 책임이 많다는 주장이

56) 예컨대, 한국에서는 ‘전쟁’으로 인한 난민신청의 경우 오히려 전쟁이 벌어지는 국가에서 왔다면 전쟁이 5대사유에 해당하는 협약상 근거를 발생시킬 가능성이 높아 신중한 평가가 필요함에도 불구하고 실무상 행정청이 전쟁은 난민협약상 5대 사유에 해당하지 않는다고 신청을 기각하는 잘못된 실무례가 있는데, 이러한 문제에 유의해야 한다.

57) Jane McAdam(2021)은 이를 “Issues of Timing”이라고 명명한다. McAdam, Jane. 2021. “Displacement in the Context of Climate Change and Disasters”, 『The Oxford Handbook of International Refugee Law』, 842-843.

기후 난민의 송환시 위험평가에서 등장할 수 있다. 그러나 기후 난민의 비호신청에서의 평가는 ‘기후 변화의 발생 원인에 대한 책임’을 묻는 것이 아니라 ‘기후 변화로 인한 인권침해의 위험성을 일정 수준 이하로 감소시키지 못한 결과’를 확인하는 것이다. 기후 난민의 비호신청에서 이 부분은 국제국의 위법성을 묻기 위한 책임 추궁이 아니라, 비호를 구하는 기후 난민에게 발생할 수 있는 인권 침해가능성을 협약국이 ‘대체적’으로 보호하기 위한 책임 확인이기에 혼동되어서는 안된다.

IV. 국제인권협약 - 자유권규약, 고문방지협약 등에 따른 보호가능성

국제인권법은 국가가 자국의 관할권 내에서 개인에게 제공해야하는 최소한의 대우 기준을 규정한다. 인권을 존중하고 보호해야하며, 이를 위해 적극적인 조치를 취하지 않을 경우 국제인권법의 의무 위반이 될 수 있다. 특히 국제인권법이 보장하는 인권으로부터 그와 같은 인권이 침해될 수 있는 곳으로의 강제송환을 금지하는 강제송환금지의무도 도출되는데, 특히 자유권규약 제6조, 제7조와 고문방지협약 제3조, 지역협약이지만 유럽인권협약 제3조가 그 근거다.⁵⁸⁾

앞에서 본 것처럼 난민협약에 따른 보호의 가장 큰 이론적 난점이 ‘관련성’요건에 있으므로, 관련성 요건을 요구하지 않는 기타 국제인권협약에 따른 보호가능성이 보다 적극적인 방안으로서 고려될 수 있다. 실제로 기후난민에 대한 최초의 적극적인 결정인 소위 ‘테이오타 결정’이 난민협약이 아닌 자유권 규약에 근거해서 나온 것도 이러한 배경 때문으로 이해할 수 있다. 그러나 ‘관련성’요건이 없는 만큼, 강제송환금지의무의 범위가 지나치게 확대되지 않게 하기 위해 자유권규약과 고문방지협약의 위반 여부에 대한 입증기준은 상당히 높게 설정되어 있다.

자유권 규약 제6조는 생명권을,⁵⁹⁾ 제7조는 고문, 가혹한, 비인도적 또는

58) 김후신, 2021. “난민협약 외의 난민에 대한 강제송환금지: 자유권규약과 인도적 체류허가”, 『저스티스』 통권 제183호, 618.

모욕적인 처우나 형벌을 받지 않을 권리를 규정한다.⁶⁰⁾ 고문방지협약 제3조는 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 나라로의 추방, 송환, 인도를 금지한다.⁶¹⁾ 난민협약 제33조 외에도 강제송환금지의무의 근거가 존재한다.

자유권 규약 제6조의 생명권은 첫째, 자의적 생명 박탈의 금지, 둘째, 생명보호의 의무를 내용으로 하는 것으로 이해된다. 제6조에 대한 유권해석이 라 할 수 있는 일반논평 제36호 : 제6조(생명권)⁶²⁾은 다음과 같이 난민협약보다 넓은 범위⁶³⁾의 의무의 송환금지⁶⁴⁾를 담고 있다. 를 따라야 한다. 자유권규약위원회는 이 조항에 생명권을 적극적으로 향유할 권리도 포함한다고 해석 하여 사회적 경제적 권리와도 연결시키고 있다.⁶⁵⁾

실제로 위 논평 제62, 63단락은 기후 난민의 권리와 연결되어 매우 중요하다. 유엔기후변화협약과 파리협정에서의 명시적 의무와 더해 자유권 규약의 ‘생명권’ 조항에서는 환경을 보호하고 보존하기 위한 당사국의 조치 의무(62단락)가 있고 이 의무는 국적과 무관하게 모두에게 미치며(63단락), 생명권이 위협될 수 있는 곳으로는 송환이 금지(30, 31단락)되는 것이다.

59) 자유권규약 제6조(생명권) 1. 사람은 누구나 생명을 누릴 권리를 가진다. 이 권리는 법률에 의해 보호받는다. 아무도 그 생명을 함부로 빼앗기지 않는다.

60) 자유권규약 제7조(고문·인체실험의 금지) 아무도 고문이나 가혹한, 비인도적인 또는 모욕적인 처우나 형벌을 받지 않는다. 특히 본인의 자유의사에 따른 동의 없이는 아무도 의학적 또는 과학적 실험의 대상이 되지 않는다.

61) 고문방지협약 제3조 1. 어떠한 당사국도 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다.

62) ICCPR, 2019. “General comment No. 36 on article 6: right to life”, CCPR/C/GC/36, <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/general-comment-no-36-article-6-right-life> (최종 접속일 2025. 9. 26.)

63) 31. 규약 제6조에 의거한 인도, 강제퇴거, 또는 달리 송환하지 않을 의무는 난민 지위 가 없는 외국인도 보호하도록 규정되어 있기 때문에, 국제난민법상의 강제송환금지 (non-refoulement) 원칙보다 더 넓은 범위일 수 있다. 그러나 당사국은 출신국 내에서 생명권이 침해될 실제 위험이 있다고 주장하는 모든 망명 신청자에게, 난민이나 기타 개별적 또는 집단적 지위를 결정하며 강제송환에 대비한 보호조치를 제공하는 절차에 접근할 수 있도록 허용해야 한다. ICCPR(2019), para. 31.

64) 30. 생명권을 존중하고 보장해야 할 의무에 따라 당사국은, 동 규약 제6조에 따른 생명권이 위반될 실제 위험이 존재한다고 믿을 만한 실질적인 근거가 있는 국가로 개인을 강제퇴거, 인도 혹은 달리 송환하는 것을 삼가야 한다 ICCPR(2019), para. 30. 물론 송환금지는 2004년 일반 논평 제31호 12단락에서 오래전에 천명되었다.

30. 물론 송환금지는 2004년 일반 논평 제31호 12단락에서 오래전에 천명되었다.

65) 도경옥. 2022. “국제인권규약상 생명권과 한국의 실행”, 『외법논집』 제46권 1호. 511

이로 인해 소위 테이오타 결정의 다수의견은 구체적으로는 당해 청원인에 대한 생명권침해가 10-15년이 걸릴 것이기에 임박한 것은 아니고, 국내 피신 대안도 가능할 수 있다고 평가하였지만, 원론적으로 ‘자유권규약 6조 및 7조의 회복불가능한 손해발생의 실질적 위험이 있을 근거가 있는 곳으로 송환해서는 안된다고 하며 환경파괴가 생명권의 실효적인 향유를 방해하여 결국 침해를 가져올 수 있을 것이라고 한 것’이다.⁶⁶⁾

위 결정은 근본적으로 ‘국가의 적극적 보호조치의 실패’가 충분한 근거를 가지고 입증되어야 함을 전제하였기에 사실상 ‘시간의 항변’을 쉽게 인정한 문제가 있다. 10년에서 15년 후에 발생할 위험이 ‘임박한 위험이 아니’어서, ‘국가의 적극적 조치’를 기대할 수 있어 생명권 향유의 침해가 아니라고 본다면, 대부분의 기후 난민 비호신청 사례에서 ‘단시간의 재난’이 아닌한 국가의 적극적 조치를 기대하기 어렵기 때문이다.⁶⁷⁾

고문방지협약 제3조와 자유권규약 제7조의 ‘비인도적이거나 굴욕적인 대우를 받지 않을 권리’의 위반은 통상 ‘심각한 인도주의적 상황에 노출되거나 사회경제적 권리를 박탈당하는 것이 그러한 상황 자체보다는 국가의 고의적인 조치 또는 무조치와 연관된 경우’에 발생한다고 평가된다.⁶⁸⁾ 비인도적이거나 굴욕적인 대우와 더불어 고문을 엄격히 금지하는 고문방지협약과 궤를 같이하여 자유권규약 제7조 위반의 경우 그 입증정도와 국가의 보호조치의 무 위반의 정도가 매우 높게 설정되어 있기에 실질적으로 기후 난민의 비호신청과 연계되어 평가할 경우 국적국에서 기후 변화로 인해 비인도적이거나 굴욕적인 대우를 받게 되고 그것이 당사국의 고의적이거나 명시적인 부작위로 인한 것이어야 함까지 입증되어야 할 필요가 있다.

결국, 자유권 규약과 고문방지협약에서의 보호 역시 ‘송출국’(비호신청인이 피난을 구한 협약국) 그리고 ‘수용국(비호신청인의 국적국)’⁶⁹⁾의 국가의 작위 또는 부작위와 연계되어 협약 위반을 판단하기 때문에⁷⁰⁾ 기후 난민의

66) 김선희(2022), 139-141.

67) 실제로 소수의견을 적시한 칸 라키 무후무자 재판관은 실질적 위험의 발생을 만족시키기 위해서 계속 기다려야 한다는 것은 규약의 정신에 위배된다고 하였다.

68) Goodwingil(2021), 2007-2008. 가이 굿윙길에 따르면 테이오타 결정에서는 제7조 위반여부를 엄밀히 판단하진 않았지만, 뉴질랜드 법원은 이와 연관된 판결들을 ‘자연재해’와 연관해서 판시한 적들이 있다고 한다.

69) 비호신청을 접수한 수용국이 아님을 유의해야 한다.

70) 난민협약에 있어서 국가보호의 실패는 ‘형식설’과 ‘실질설’의 대립 속에 국가의 기

보호에 근본적으로 실효적일 것을 기대하기는 쉽지 않다. 특히 기후 난민의 경우 당해 국가의 일반적인 기후 변화로 인한 인권 침해를 주장해야 하는데, 사법부와 국제인권조약 위원회들에서 제3국 정부의 활동에 대해 특정 국가의 전역에 영향을 미칠 정도로 ‘기후 변화로부터 인권보호하는 것에 실패’하였다는 평가를 내리기는 매우 쉽지 않을 것이기 때문이다. 테이오타 결정은 ‘기후 난민’에 대한 최초의 구속력 있는 당연한 결정이 국제기구에서 내려졌다는 것에 그쳐야하고, 앞으로는 구체적으로 ‘국가의 보호의무’에 대한 평가기준을 어떻게 마련할 것인가가 앞으로의 법리적 과제가 될 것이다.

V. 결어

‘기후 난민’의 문제는 향후 법리적인 발전이 주로 ‘국적국의 기후 변화’에 대한 완화 노력등이 실효적인가 여부의 평가기준 등을 중심으로 발전할 것이다. 그러나 ‘기후 변화’의 결과로 발생하는 인권 이슈 중 가장 유의미한 기후 변화로 인한 이주와 난민 보호에 관한 정책을 법리적인 발전 이후로 미루는 것만은 타당하지 않다. 현재로서도 난민협약상 난민의 범위에 기후 난민은 포함될 수 있고, 특히 ‘부속서1’국가들이 지는 ‘공통의, 차별화된 책임’의 범위에는 기후 변화로 인한 난민들의 수용에 관한 책임도 포함되는 것으로 해석되어야 한다.

단, 현재까지의 법리적 논의와 한국 정부의 난민협약 및 국제인권협약 이행 실태에 비추어 보면 ‘기후 난민’에 관한 피난이 발생할 경우 난민들은 권리에 기반한 보호를 받기 어렵고, 국제사회의 집중된 일반적인 보호가 요청될 경우에만 재량에 기초한 체류자격만 임시로 부여될 가능성이 있어 보인다. 이에 난민법 레짐과 기후법 레짐에 모두 참여하고 있고 비록 부속서1 국가는 아니지만 탄소배출량 측면에서 배출량을 제한해야할 국가에 포함되는 국가인 한국 정부의 책무를 고려할 때 다음과 같은 정책적 대안들이 검토될 필요가 있다.

본권 보호의무가 형식적인 것이 아니고 실제로 위험을 제거할 것을 기대할 수 있을 정도로 ‘효과적’이어야 한다는 것으로 귀결되어 있는데, 자유권규약과 고문방지협약은 보다 높은 기준을 설정하고 있는 상태이므로

첫째, ‘기후 난민’이 한국으로 피난할 수 있는 시나리오들을 검토하고, 보호가 필요한 경우 적절한 절차를 통해 보호될 수 있도록 계획을 마련해야 한다. 특히 ‘무력 충돌’의 예상치 못한 발생시 한국 정부는 미얀마의 쿠데타 이후 기타(G-1-99) 체류자격을 ‘인도적 특별체류허가’라는 형태로 사안에 따라 부여하고 있는데 이에 관한 아무런 일반적인 기준이 없다. 난민협약에 따른 보호, 국제인권협약에 따른 보호와 더불어 유연한 대처가 가능하려면 미국의 임시보호지위(TPS)와 같이 ‘재난, 국지적인 인권 침해’를 포괄할 수 있는 제도를 아예 창설하는 것도 좋은 방법이다.

둘째, 기후난민에만 해당하는 것은 아니나 근본적인 보호를 위해서는 난민협약 외 국제인권법에 따른 보호를 위해 ‘보충적 보호지위’ 자체를 창설할 필요가 있다.⁷¹⁾ 특히 관련성 요건의 장벽을 이론적으로 돌파하기 전에는 ‘보충적 보호지위’를 통한 보호가 관건적이다.

셋째, 기후 난민 보호를 위해 한국정부의 국제사회에 대한 포괄적인 입장 표명과 이에 근거한 세부 계획의 작성이 필요하다. 기후난민은 난민협약 레짐과 파리협정을 포함한 유엔기후변화협약 레짐의 교차지점에 존재하는 것이며 한국 정부는 위 두 협약의 협약국임에도 기후 난민에 대한 언급은 물론 어떠한 공약도 내놓지 않고 있다. 예를 들어 기후변화협약에 근거한 국가결정기여의 2021년 개정판에도 난민, 이주는 물론 일반적인 인권에 대한 언급도 전혀 없다.⁷²⁾ 난민글로벌컴팩트에 따라 4년마다 개최되는 글로벌 난민포럼 제1차(2019), 제2차(2023)에서도 기후 난민에 대한 언급은 전혀 없다. 유럽연합의회의 경우 앞서 언급한 결의안을 통해 지역적으로는 유엔 지속가능발전목표(SDGs)에 근거한 지역사회의 회복력 제고, 국가 차원에서의 단기적 재해 및 장기적 기후변화 대처 역량 강화등은 물론 캄팔라 협약과 유사한 메커니즘을 도입하여 국제인권법의 관련 발전을 유럽연합에 도입할 것, 임시 거주지위부여를 통한 자연재해 피해자를 각국이 수용할 것, 기후

71) 김세진. 2018. “한국의 인도적 체류지위 현황과 보충적 보호지위 신설의 필요성”, 국제학술심포지엄 대한민국 난민법의 현재와 미래 : 난민보호의 강화 자료집, 243-244.

72) UNFCC Secretariat. 2021. “Submission under the Paris Agreement The Republic of Korea's Enhanced Update of its First Nationally Determined Contribution December 23, 2021”, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/211223_The%20Republic%20of%20Korea%27s%20Enhanced%20Update%20of%20its%20First%20Nationally%20Determined%20Contribution_211227_editorial%20change.pdf (최종검색일 2025. 9. 26.)

난민들을 돕기 위한 국제연대기금의 설립 고려, 기후 난민에 대한 적절한 비호 제공들을 명시하고 있다.⁷³⁾ 국가결정기여에 직접적으로 포함시키기 어렵다면 글로벌 난민포럼을 통해 발표할 공약에 이를 언급할 수 있고, 난민 협약 레짐에 관련된 정책계획의 일환인 외국인정책기본계획 등에도 기후 난민에 대한 계획을 포함시킬 수 있고, 이에 따라 내부 심사관 교육, 정책개발 및 집행, 연구용역의 발주 및 검토와 같은 일련의 정책적 준비를 시작할 수 있다.

이일은 공익법센터 어필의 대표이다. 네 자녀를 두고 있고, 한국의 난민, 구금된 이주민의 권리를 옹호하기 위한 법률 조력 활동을 개인 난민 조력과, 기획 소송 등 다양한 방법을 통해 비영리 공익변호사단체인 어필에서 펼쳐오고 있다. 현재 서울대학교 행정법 전공 박사과정 중으로, 실무옹호 활동과 학술적 연구활동의 선순환을 위해 노력하고 있다.

73) European Parliament(2019), para 5.1-5.3.

참고문헌

- 곽신재. 2022. “‘환경 이주민’ 보호에 관한 국제법적 논의 : 개념정의 및 제도설정을 중심으로.” 『공익과인권』제22권.
- 김선희. 2022. “기후난민의 인권 보호 - 강제송환금지원칙을 중심으로 -.” 『세계헌법연구』제28권 제2호.
- 김종철. 2014. “난민정의에 대한 한국 판례의 비판적 고찰 - 합리적인 근거 있는 우려를 중심으로 .” 『서울국제법연구』 제21권 제2호.
- 김세진. 2018. “한국의 인도적 체류지위 현황과 보충적 보호지위 신설의 필요성.” 국제학술심포지엄 대한민국 난민법의 현재와 미래 : 난민보호의 강화 자료집.
- 김후신. 2021. “난민협약 외의 난민에 대한 강제송환금지: 자유권규약과 인도적 체류허가.” 『저스티스』 통권 제183호.
- 도경옥. 2022. “국제인권규약상 생명권과 한국의 실행.” 『외법논집』 제46권 1호.
- 박덕영 외. 2021. 『파리협정의 이해』. 서울: 박영사.
- 박병도. 2020. “환경난민의 법적 지위.” 『국제법학회논총』. 제47권 제3호.
- 서원상. 2009. “국제법상 ‘환경난민’에 대한 인권 기반적 접근.” 『환경법과정책』제3집.
- 외교부. “외교정책>조약·국제법>조약정보>다자조약(Multilateral Treaty)” https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3835/contents.do (최종검색일 2025. 9. 26.)
- 유럽인권재판소 사무국. “유럽인권협약 제2조에 관한 해설서 - 생명권”(2021. 12. 31. 개정), https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_kor (최종검색일 2025. 9. 26.)
- 윤세중. 2022. “기후위기에서 사법부의 역할 : 국가를 상대로 한 기후소송을 중심으로.” 『공익과인권』제22권.
- 장민영. 2018. “기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권, 환경이주민의 법적 지위 및 보호.” 『기후변화법제연구』. 18-17-⑨ 한국법제연구원.
- 정재준. 2022. “기후난민 보호를 위한 난민협약상 법적 쟁점과 해석.” 연세대학교 대학원 석사논문.

- 최계영. 2017. “성소수자의 난민인정요건 -대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두 56080 판결의 비판적 검토.” 『행정판례연구』. 한국행정판례연구회 제 22권 제2호.
- _____. 2023. “지속가능발전목표와 난민보호 - ‘난민 글로벌 콤팩트’를 중심으로-.” 한국법제연구원 이슈페이퍼 23-19-⑧.
- Dadhania, Pooja R. 2023. “State Responsibility for Forced Migration.” 64 B.C. L. Rev. 745.
- Dowd, Rebecca and Jane McAdam. 2017. “International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees: What, Why and How?”. 『International and Comparative Law Quarterly』(66)(4).
- Duyck, Sébastien. 2019. “Delivering on the Paris Promises? Review of the Paris Agreement's Implementing Guidelines from a Human Rights Perspective”. 『CLIMATE LAW』.
- ECHR. 2023. “*Fact shee- Climate change*.” https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng (최종검색일 2025. 9. 26.)
- El-Hinnawi, Essam. 1985. 『Environmental Refugees, Nairobi: United Nations Environment Programme』.
- European Parliament. 2019. “*A legal status for “climate refugees” Resolution 2307* <https://pace.coe.int/en/files/28239/html> (최종검색일 2025. 9. 26.)
- Goodwin-Gill, Guy S. 2021. 『The Refugee in International Law』. Oxford (4th Kindle Edition).
- Hathaway, James C. 2014. 『The Law of Refugee Status(Second edition)』. Cambridge.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. “1990 Policymakers’ summary of the potential impacts of climate change (Report from Working Groupe II to IPCC) IPCC - Secretariat, Geneva.” https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_wg_II_spm.pdf (최종검색일 2025. 9. 26.)
- ICCPR. 2019. “General comment No. 36 on article 6: right to life.”

- CCPR/C/GC/36. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/general-comment-no-36-article-6-right-life> (최종접속일 2025. 9. 26.)
- ICJ, 2025. “Advisory Opinion, Obligations of states in respect of climate change.” <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf> (최종접속일 2025. 9. 26.)
- McAdam, Jane. 2011. “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards.” 『Unhcr legal and protection policy research series』.
- _____. 2021. “Displacement in the Context of Climate Change and Disasters .” 『The Oxford Handbook of International Refugee Law.
- Moberg, Kara K. “Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection.” 94 Iowa L. Rev. 1107, 1121 (2009).
- Myers, N. 1997. “Environmental refugees.” 『Population and Environment』 19(2).
- OHCHR. 2015. “Understanding Human Rights and Climate Change.”<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf> (최종검색일 2025. 9. 26.)
- Piguet, Etienne. 2008. “Climate change and forced migration.” 『UNHCR Research paper』 No.153.
- Nawrotzki, Raphael J. “Climate Migration and Moral Responsibility.” 『Ethics, Policy & Environment』. Volume 17, 2014 - Issue 1.
- UN General Assembly. 2019. “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration(73/195).”<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>
- UN Human Rights Committee (HRC). 2020. “Ioane Teitiota v. New Zealand (advance unedited version).” CCPR/C/127/D/2728/2016. UN. <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html> (최종검색일 2025. 9. 26.)
- UNFCCC Secretariat. 2021. “Submission under the Paris Agreement The Republic of Korea's Enhanced Update of its First Nationally Determined Contribution December 23, 2021.” <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/>

2022-06/211223_The%20Republic%20of%20Korea%27s%20Enhanced%20Update%20of%20its%20First%20Nationally%20Determined%20Contribution_211227_editorial%20change.pdf (최종검색일 2025. 9. 26.)

UNHCR. 2002. “Guidelines on International Protection No. 2: ”Membership of a Particular Social group“ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02).” <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-2-membership-particular-social-group-within-context> (최종접속일 2025. 9. 26.)

_____. 2009. “Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR’s Perspective.” <https://www.refworld.org/docid/492bb6b92.html> (최종검색일 025. 9. 26.)

_____. 2020. “Legal Considerations regarding Claims for International Protection Made in the context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters.” <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123356> (최종검색일 2025. 9. 26.)

Weerasinghe, S. 2018. “In Harm’s Way: International Protection in the context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change”. 『UNHCR Legal and Protection Policy Research Series』.

Wissing, Ruben. “Common but Differentiated Responsibility in Climate and Genocide Cases: A Potential Distribution Mechanism for Extraterritorial Responsibility Refugee Protection.” VerfBlog. 2024/7/30.
<https://verfassungsblog.de/common-but-differentiated-responsibility-in-climate-and-genocide-cases/>

Abstract

The Structure of Climate Refugee and Protection Mechanism Under International Law

IL LEE*

Climate change causes forced migration across borders. Despite the commonly cited legal difficulties, it is difficult to conclude that climate refugees do not satisfy the requirements of the Refugee Convention. Furthermore, even if the requirement of relevance is difficult to satisfy, granting protection under international human rights conventions presents fewer theoretical obstacles. Moreover, considering refugee law regime and the climate law regime together reveals that the legal structure of the host country's responsibility to protect differs for climate refugees compared to that for conventional refugees. For climate refugees, a tripartite framework emerges involving 'developed countries (primarily Annex I countries)', 'countries of nationality', and 'Convention countries'. This dynamic of sharing responsibility for protecting climate refugees, including financial, technical, and capacity-building support from developed countries, may arise during the implementation oversight processes of the UNFCCC and the Paris Agreement. Therefore, the responsibility of host countries and the international community to protect climate refugees is heightened.

Key Words: climate refugees, refugee convention, international human rights convention, state responsibility, Paris Agreement

논문투고일: 2025. 09. 26.

논문심사일: 2025. 11. 10.

게재확정일: 2025. 11. 21.

* Attorney at Law Advocates for Public Interest Law, il.lee@apil.or.kr