**대안적 국내 보호에 대한 미시간 지침**

전세계의 많은 관할권내에서, “대안적 국내 피신”(“internal flight”) 또는 “대안적 국내 재정착”(“internal relocation”) 규정은 출신국의 모든 지역이 아닌 일부 지역에서 난민협약상 난민사유에 해당되는 박해의 위협이 있는 자에게 난민 지위를 불허하는데 갈수록 적용되고 있다. 따라서 난민법과 정책에서도 그렇듯이 국가별 관행의 차이로 인해 보편적인 난민보호의 실현가능성은 어려워 보인다. 본 지침은 국제난민법이 “대안적 국내 보호”(“internal protection alternative”) 로 저자는 더욱 정확하게 설명된다고 생각하는 것에 어떠한 방식으로 적용되어야 하는지에 대해 규정하고자 한다. 이 지침서는 관련 규범과 국가 관행에 대한 공동 연구의 산물이며, *1999년 4월 제1차 국제난민법의 도전과제에 대한 학회(First Colloquium on Challenges in International Refugee Law)* 에서 논의되고 재정립되었다.

**분석 프레임워크**

1. 1951년 난민 지위에 관한 협약(“난민협약”) 의 1(A)(2)조에 명시된 난민정의의 핵심은 본국에서의 박해 위협 때문에 당사국에서 보호를 요구할 자격이 있는 자를 규명하는 것이다. 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 출신국의 보호를 받을 수 없는 자이거나, 혹은 출신국의 보호를 받는 것을 원하지 않는 자일 경우에만 당사국은 대리 보호를 제공할 의무를 가진다.

**2.** 따라서 비호신청자에게 박해의 위협으로부터 실질적인 보호가 제공 가능한 선에서는 협약난민의 지위가 인정되지 않아도 된다.

**3.** 기존에는 박해의 위협과 그에 상응하는 보호 제공의 가능성은 단순히 비호신청자의 출신국과 연관해서 평가되었다. 출신국의 일부 지역에서 충분히 심각한 위협이 존재한다는 증거가 있으면 비호신청자의 “국가”에서 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포가 있다는 것이 암묵적인 전제였다. 하지만 현재 대부분의 선진난민수용국들은 출신국 내의 지역별 위험 정도의 차이를 고려하는 방식으로 변화했다. 소위 “대안적 국내 피신” 또는 “대안적 국내 재정착” 규정하에 출신국 내의 다른 곳에서 보호를 찾았어야 하거나 찾을 수 있었을 것이라는 근거로 국가들은 점차 한 지역에서 위험한 상황에 직면하고 있다는 것이 인정된 자에게 협약난민으로 받아주기를 거부하고 있다.

**4.** 일부의 경우, 비호신청자의 출신국 내에서 박해 위협으로부터 실질적인 보호가 제공될 수 있다. 신중한 조사 결과, 특정 비호신청자는 “대안적 국내 보호”가 있다고 판단되면, 협약난민의 지위를 불허하는 것은 합법적이다.

**5.** “대안적 국내 보호”의 존재여부에 대한 합법적인 조사는 비호신청자가 출신국에서 출국을 피할 수 있었는지(“대안적 국내 피신”)를 단순히 조사하는 것이 아니다. 또한 현재 비호신청자의 출신국 내의 다른 지역에서 박해의 위협을 피할 수 있는지(“대안적 국내 재정착”)만을 조사하는 것이 아니다. 그보다 “대안적 국내 보호” 분석은 비호신청자가 현재 본국의 일부 지역에서 실질적인 보호를 받을 수 있기 때문에 본국에서의 박해 위협으로부터 국제적 보호를 필요하지 않는 비호신청자를 파악하는데 주력해야 한다. 이에 따라서, 국내 보호 조사는 *난민 협약의* 요건에 전적으로 부합하며 실행될 수 있다.

**6.** 다음은 비호신청자가 “대안적 국내 보호”를 받을 수 있다는 전제하에, 잠정적의 비호국에서 난민 보호 부여를 합법적으로 거부할 수 있는 상황들을 요약해 놓은 것이다. 난민 협약의 요건에 기반한 분석이며, 기본적으로 주요 선진난민수용국들의 법률에 의거하였다. 한 국가의 영토에서 비호신청자를 추방하는 것에 관해 다른 국제법적 의무나 특정한 국가의 국내법에 따라 생길 수 있는 추가적인 제한은 다루지 않는다. 특히, *아프리카 난민문제의 특정양상을 규율하는 아프리가통일기구 협약*의당사국은 협약난민 뿐만 아니라, “…출신국 혹은 국적국의 **일부 또는 전체에서** 외부침략, 점령, 외국의 지배 또는 공공질서를 심각하게 저해하는 사건…(필자의 강조)”으로 인해 위협에 처한 자들을 보호할 의무를 가지고 있다.

**7.** 더 일반적으로는 당사국은 “대안적 국내 보호”를 받을 수 있는 비호신청자에게 난민지위를 인정하지 않는 의무를 가지고 있지 않다. 난민지위는 비호신청자의 국적국 또는 상주국의 정황과 관련하여 심사되기 때문에, 그리고 실질적인 국내 보호를 받을 수 있는 자는 협약상의 난민 지위에서 제외된다는 명시적인 조항이 없기 때문에, 당사국은 출신국의 일부 지역에서만 박해의 공포를 느끼는 자에게 난민지위를 인정할 권한이 있다.

**대안적국내보호 분석의 일반적 성질 및 요건**

**8.** 난민신청자가 본국을 떠났을 당시의 상황을 순전히 소급 평가한 것에 기반하여 난민지위 인정을 거절하는 것을 정당화하는 국제법 조항은 없다. 난민협약에서 난민 보호의 의무는 미래위험평가를 명시적으로 전제한다. 즉, 출신국에서 떠났을 당시 상황에 관계 없이, 오직 출신국에서 현재 박해를 받을 우려가 있다면 그 개인은 협약난민이다. 국내보호분석은 단지 출신국 내에서 현재 실질적인 보호가 가능한지 파악하는데 관련될 때 이 조사에 적용 된다.

**9.** 전향적 국내보호분석은 난민신청자가 이미 출신국을 떠난 시점에서 시작되기 때문에, 출신국 내에서 현재 실질적인 보호의 가능성은 “대안적 국내 보호” 기준을 만족하는 것으로 판단된 국내지역으로 난민신청자가 돌아갈 수 있을 경우에만 존재한다. 잠정적 비호국이 실제로 안전하고 현실적으로 난민신청자를 국내피신처에 되돌려 보낼 수 있지 않는 한 국내보호라는 이유로 난민신청을 거부하면 안 된다.

**10.** 법적으로 연관이 있는 국내보호는 보통 출신국 국가정부가 직접 혹은 지역이나 지방정부의 법적 대리를 통해서 제공해야 한다. 국가간 조약을 통해 대리국가보호를 마련함으로써 근본적으로 실패한 국가보호에 대응한다는 난민협약의 기본 책무를 지키기 위해, 국내보호를 근거로 비국가 실체의 통제를 받는 지역으로 되돌려 보내는 것은 단지 그 실체가 아래 15-22 조항에 명시된 대로 지속적인 보호를 제공할 능력이 있다는 확실한 증거가 있을 경우에만 고려되어야 한다.

**11.** 국내보호 평가는 난민은 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포가 있을 뿐만 아니라 국적국의 보호를 받을 수 없는 자 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자여야 한다는 점이 협약의 요건에 내재되어 있다.

**12.** 따라서 고려되어야 할 첫 질문은 난민신청자가 적어도 그 국적국의 일부 지역에서 난민협약상의 난민요건에 부합하는 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포를 갖고 있는가 하는 것이다. “대안적 국내 보호”의 가능성을 고려하기 전에 먼저 이 첫 질문에 대한 답을 해야 할 것이다. 완료되어야 한다. 국내보호의 현실성은 난민신청자가 처한 위험을 정확히 이해하는 것에 기반하여야만 적절하게 측정될 수 있다.

**13.** 적어도 나라의 한 지역에서 난민 난민협약상의 난민요건에 부합하는 박해의 우려가 확인이 된 점을 두고 평가되었다면, 두 번째 질문은 난민신청자가 박해의 위험으로부터 실질적인 국내보호를 받을 수 있는가 하는 것이다. 이 질문은 다음과 같이 세 부분으로 세분화 될 수 있다:

a) 제안된 국내피신처가 난민신청자에게 확인된 박해위험에 대한 실질적인 ‘해결책’이 될 수 있는가?

b) 제안된 국내피신처가 박해위험에 해당하는 또는 상당하는 위험으로부터 안전한가?

c) 제안된 국내피신처의 지역 상황이 적어도 난민협약의 “보호”라는 최소한의 개념적 해석을 만족하는가?

**14.** “대안적 국내 보호”의 존재에 대한 이 질문은 난민신청자의 출신국에서 난민협약상의 난민요건에 부합하는 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포가 적어도 한 지역에서 존재한다는 것에 입각하고 있기 때문에, 따라서 협약난민지위 자격에 대한 추정 권리에 의해, 13조항에 명시된 상쇄적인 대안적 국내 보호의 존재에 대한 입증책임은 모든 경우 잠정적 비호국 정부에게 있어야 한다.

**제1요건: 주요 박해 위험에 대한 해결책**

**15.** 우선, “대안적 국내 보호”는 출신국의 한 지역에서의 위험에 대한 보호를 요청할 추정상의 필요를 만들어낸 난민협약상의 난민요건에 부합하는 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포가 더 이상 존재하지 않은 곳이어야 한다. 단순히 제안된 국내피신처에 박해의 주체나 주도자가 아직 존재하지 않는다는 것을 확인하는 것만으로는 충분하지 않다. 박해의 주체나 주도자의 영향이 국내피신처로 지정된 지역 밖에서 국한되어 있을 것이라는 확실한 근거가 있어야 한다.

**16.** 따라서 본래의 박해위험의 주체나 주도자가 그 국가의 정부이거나 또는 국가 정부의 지원을 받는 경우 “대안적 국내 보호”를 적용해도 된다는 생각을 강력히 꺼려야 한다.

**제2요건: 박해의 또는 박해에 상당하는 추가적인 위험이 없음**

**17.** 박해위험으로부터의 국내보호에 대한 의미 있는 이해는 출신국의 한 지역에서 확인된 위험에 대한 “해결책”이 존재한다는 것 이상을 고려해야 하는 것이어야 한다. 제안된 국내피신처에 일반적으로 심각한 해의 위험조차 확연한 위험이 있다면, 난민지위 인정 요구는 국내보호라는 이유로 불허 될 수 없다. 이 요건은 다음과 같은 두 가지 이유로 정당화될 수 있다.

**18.** 첫째, 난민신청자는 제안된 국내피신처와 관련해 독립적인 난민신청을 할 수 있다. 우려스러운 해가 박해의 영역에 해당할 만큼 심각하다면, 난민협약상의 박해사유와 연관이 된다는 것을 보여주어야 하는 요건은 분명히 만족된다. 그렇지만 난민협약상의 박해사유로 인한 출신국의 한 지역에서의 박해에 대한 공포는 난민신청자가 현재 제안된 국내피신처에서 그 위험에 노출되지 않을 것이다.

**19.** 둘째, 난민신청자를 국내피신처에서 심각한 위험에 노출시키는 것을 방지해야하는 법적 책임은 난민협약 33조 1항에서 근거를 찾을 수 있겠다. 난민협약 33조 1항에 따르면 당사국은 난민협약상의 박해사유로 “…난민신청자의 생명이나 자유가 위협을 받는 영통의 국경으로 어떠한 방식으로든…” 되돌려 보내는 것을 피해야 한다. 특정하게 제안된 국내피신처에 해당되는 해(예를 들어, 기근이나 지속적인 분쟁)의 강도가 특히 높은 수준으로 상승할 경우, 그 정도가 박해의 위험까지는 아니더라도, 난민신청자는 유일한 대안이 난민협약상 난민사유에 해당하는 박해 위험이 존재하는 것으로 알려진 출신국의 다른 지역으로 되돌아 가는 것이더라도, 실제로 제안된 국내피신처를 떠나야 할 필요를 느낄 수 있다.

**세 번째 조건: 차별 없는 보호에 대한 최소한의 책임의 존재**

**20.** 난민지위의 불허는 단순히 출신국의 일부 지역에 박해의 위험이 존재하지 않다는 것에 입각한 것이 아니라 난민신청자가 출신국에서 국내보호를 받을 수 있다는 결론에 의한 것이다. 이와 같은 해석은 국내보호가능성 조사에 해당되는 모든 난민 신청자에 대한 국제난민보호의 자명한 필요성으로 인한 것이다. 만약 난민신청자가 출신국 내에서 보호를 받을 추정상의 권리의 행사가 실제로 가능하다는 근거로 난민지위의 인정이 불허된다면, 그 국내보호의 충분성은 난민법이 보장하는 보호의 범위를 근거 삼아 논리적으로 판단한다.

**21.** 제공된 국내 피신처에서의 차별 없는 보호에 대한 주요 내용을 정립하는데 좋은 주장은 발전시켜서 널리 알려진 다양한 국제인권을 참고 할 수 있다. 특히

특히, 난민협약 서문에서 “기본적인 권리와 자유를 모든 사람이 차별 없이 향유한다는 원칙”의 중요성을 언급한 것에 기대해 볼 수 있다. 그러나 난민협약 자체는 이와 같은 모든 권리와 자유를 난민에게 보장할 의무를 당사국에게 부여하지는 않는다. 그보다, 2~33조항은 난민의 권리와 자유를 다음과 같이 내생적으로 정의하고 있다. “난민의 권리와 자유는 난민 지위와 관련된 기존 국제협약을 개정하고 강화하기 위해 그리고 이런 국제협약이 **부여한 보호**와 범위를 확장하기 위해 필요하다 (필자의 강조). 이와 같은 권리는 대부분 상대어로 명시되어 있어 난민과 일반 시민 간의 차별을 금지하는 일반적인 의무를 효과적으로 위임한다.

**22.** 따라서 최소한 제안된 국내피신처의 상황은 보호의 내용에 대해 문서로 명시화하여 정의한 상대적이면서도 차별 없는 기준을 충족해야 한다. 이와 관련된 측정상대는 잠정적 수용국에서가 아닌 제안된 국내피신처에서의 다른 사람들에 대한 처우다. 따라서, 국내보호는 단순히 박해의 위험으로부터 난민 신청자를 보호하는 것뿐만 아니라 고용, 공공 복지, 교육과 같은 혜택을 누리는 것을 목적으로 국내 피신처의 다른 사람들과 동화되는 것이다.

**‘타당성’**

**23.** 현재 ‘국내 피신’ 혹은 ‘국내 재정착’ 조사에 의존하고 있는 대부분의 국가는 정책 입안자들이 일반적으로 또는 특정한 난민신청자의 상황에 비추어 제안된 국내 피신처로 되돌려 보내는 것이 “타당’한지도 고려해야 한다. 본문에서 제안한 것처럼 ‘대안적 국내 피신’에 대한 신중한 평가와 확인절차를 따른다면 국제 난민법 상 보호가 가능한 국내 피신처로 난민 신청자를 귀환시키는 것과 관련하여 그 타당성을 평가해야 하는 추가적인 의무는 없다.

**24.** 그럼에도 불구하고

국내 피신처로 난민 신청자를 되돌려 보내는 것에 대해 ‘타당성’을 평가하는 것은 전권대사회의(the Conference of Plenipotentiaries)의 권고안 E(Recommendation E)의 정신과 일맥상통한다. 즉, 난민협약은 “[중략] 협약에 명시된 범위를 능가하는 예로 가치가 있고 모든 국가들은 [중략] 난민협약을 지침 삼아 자국의 영토에 난민으로 잇는 자와 난민협약의 조건에 포함되지 아니하는 자들에게도 난민협약에 따른 처우를 제공해야 한다.”

**절차적 세이프가드**

**25.** 출신국의 다른 지역에서 발생할 수 있는 위험(본문 15~16번 참조)에 대해 완전히 알고 있는 상황에서만 ‘대안적 국내 보호’의 가능성을 평가할 수 있기 때문에, 가속화된 또는 명백히 근거 없는 난민인정절차를 통해 난민지위를 불허하는데 국내보호조사가 한 기준으로 절대 포함되어서는 안 된다.

**26.** ‘대안적 국내 보호’의 가능성에 대한 평가가 국제난민법이 세운 기준에 부합하도록 하기 위해서는 잠정적 비호국이 난민신청자에게 국내보호가 고려되고 있다는 점과 또한 국내보호의 가능성 여부를 찾는데 사용되고 있는 정보를 분명히 공유해야 한다. 모든 난민인정신청 사례와 관련해서 결정권자는 공정해야 하며, 특히 ‘대안적 국내 보호’의 가능여부와 관련된 모든 정보는 난민신청자가 그 정보에 대해 의견을 개진하고 결정권자에게 다른 관련 정보를 제공할 기회를 같지 않은 이상 고려되지 않는다는 것을 보장해야 한다.

대안적 국내 보호에 대한 미시간 지침은 1999년 4월 9~11까지 미국 미시간주 앤 아버(Ann Arbor, Michigan, USA)에서 진행된 제1차 국제 난민법의 도전과제에 대한 학회(the First Colloquium on Challenges in International Refugees Law)에서 모든 참석자가 만장일치로 합의한 내용이다.

**James C. Hathaway 교수**

학회 진행자(Colloquium Convener)

미시간 주립대학교(University of Michigan)

**Philip Rudge 교수**

학회 의장Colloquium Chairperson

미시간 주립대학교(University of Michigan)

**Deborah Anker 교수**

하버드 대학교(Harvard University)

**Jean-Yves Carlier 교수**

루방라누브 대학교(Université de Louvain-la-Neuve)

**Rodger P.G. Haines, Q.C. 교수**

오클랜드 대학교(University of Auckland)

**Lee Anne de la Hunt 교수**

케이프타운 대학교(University of Cape Town)

**David A. Martin 교수**

버지니아 대학교(University of Virginia)

**V. Vijayakumar 교수**

인도 국립 법과 대학(National Law School of

India University)

**Deborah Benedict 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Jonathan Chudler 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Anne Cusick 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Michael Kagan 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Sheila Minihane 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Lakshmi Nayar 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Frank Richter 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Ali Saidi 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)

**Kathryn Socha 학생**

미시간 법과대학(University of Michigan Law School)