



국내이재민을 위한 항구적 해결책에 관한 IASC 프레임워크

IASC FRAMEWORK ON DURABLE SOLUTIONS FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS

브루킹스 연구소 - 베른대학교
국내 이재이주 프로젝트

2010년 4월

사진 제공

- Front Cover (Left) © 국제이주기구(IOM) / Celeste Hibbert, 소말리아, 2011.
Front Cover (Right) © 국제이주기구(IOM) / Jeff Labovitz, 아프가니스탄, 2002.
Opening Page © 국제이주기구(IOM) / David Lang, 스리랑카, 2005.
Page ii © 국제이주기구(IOM) / Nekrawesh, 아프가니스탄, 2000.
Page iv © 국제이주기구(IOM) / Nekrawesh, 아프가니스탄, 2000.
Page vi © 국제이주기구(IOM) / Daniel Pepper, 아프가니스탄, 2002.
Page 4 © 국제이주기구(IOM) / Daniel Pepper, 아프가니스탄, 2002.
Page 10 © 국제이주기구(IOM) / Mark Turner, 아이티, 2010.
Page 28 © 국제이주기구(IOM) / Alan Motus, 필리핀, 2013.
Back Cover (Left) © 국제이주기구(IOM) / Alan Motus, 필리핀, 2013.
Back Cover (Right) © 국제이주기구(IOM) / Daniel Pepper, 아프가니스탄, 2002.

발행인 국제이주기구(IOM) 한국대표부
서울시 중구 무교로 32 효령빌딩 1203호

Email iomseoul@iom.int

Website www.iom.or.kr

인쇄 2015년 3월 26일

발행 2015년 3월 26일

『국내이재민을 위한 항구적 해결책에 관한 IASC 프레임워크』는 국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른 프로젝트(Brookings-Bern Project on Internal Displacement)가 2010년 4월 발간한 IASC Framework on Durable Solutions for IDPs의 국문 번역본입니다. 본 번역본은 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID) 산하 해외재난지원국(Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, OFDA)의 지원으로 국제이주기구(IOM) 한국대표부가 번역 및 발간하였습니다.

브루킹스 연구소 - 베른대학교
국내 이재이주 프로젝트

1775 Massachusetts Avenue NW Washington, DC USA

Tel: +1 (202) 797-6168

Fax: +1 (202) 797-2970

이메일 brookings-bern@brookings.edu

홈페이지 www.brookings.edu/idp



항구적 해결책 지원 과정은 포괄적이어야 하며, 여성, 아동 (연령과 성숙도를 고려하여), 장애인, 잠재적 소외계층을 포함하여 모든 이재민이 과정에 동등하게 포함되어야 한다.

4 항구적 해결책의 달성 정도를 측정하는 기준은 무엇인가?

항구적 해결책이 어느 정도까지 달성되었는지 측정하는 기준은 다양하다. 항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 차별 없이 다음과 같은 사항을 누릴 수 있다:

- 장기적 안전, 치안 및 이동의 자유;
- 적절한 식량, 식수, 주거, 의료 서비스 및 기초 교육에 대한 최소한의 접근권을 포함한 적절한 생활 수준;
- 직업과 생계수단에 대한 접근권;
- 주택, 토지 및 사유재산을 돌려주거나, 혹은 이에 대한 보상을 제공하는 효과적인 체계에 대한 접근권.

또한, 몇몇 정황에서는, 항구적 해결책 달성을 위해 국내이재민은 차별 없이 다음과 같은 혜택을 누릴 필요가 있다:

- 개인 문서 및 기타 문서에 대한 접근권과 수정 권한;
- 이재이주 간 헤어진 가족과의 자발적인 재결합;
- 공공 문제에 있어 지역 주민과 동등한 수준의 참여;
- 이재이주 관련 인권 침해에 대한 효과적인 구제책 (사법, 조정 및 침해 원인 관련 정보에 대한 접근권 포함).

간단한 참조 가이드

국내 이재이주에 관한 지침 제6원칙은 “이재이주는 상황에 따라 요구되는 것보다 더 길게 지속되어서는 안 된다”고 명시한다. 현 국제법에 의거하여, 국내이재민이 항구적 해결책을 달성할 권리는 제28-30번 원칙에 기술되어 있다.

1 국내이재민을 위한 항구적 해결책이란?

국내이재민의 특정한 필요와 인권문제는 분쟁 혹은 자연 재해가 끝난다고 해서 자동으로 해결되지 않는다. 또한, 현재 일어나고 있는 분쟁 혹은 재난으로부터 피신처를 찾겠다고 사라지는 문제도 아니다. 오히려, 이재민들은 고향으로 돌아가거나, 자국 내 다른 곳에 정착하거나, 혹은 현지에 통합되어 살아가려 하더라도, 지속적으로 문제에 직면하게 된다. 이들은 이재이주에 대한 항구적 해결책을 찾을 때까지 지속적인 지원을 필요로 한다.

항구적 해결책은 국내이재민이 그들의 이재이주와 관련된 특정한 원조와 보호를 요하지 않고, 이재이주로 인한 차별 없이 인권을 충분히 향유할 때 달성된다. 항구적 해결책은 다음과 같은 형태로 달성된다:

- 출신지에 지속 가능한 방식으로 재통합되는 경우 (이하 “귀환”으로 표기);
- 국내이재민이 피난한 지역에 지속 가능한 방식으로 현지 통합되는 경우 (현지 통합);
- 자국 내 다른 지역에 지속 가능한 방식으로 통합되는 경우 (국내 타 지역 정착)



간단한 참조 가이드

국내이재민을 위한 항구적 해결책 강구는 다음과 같은 맥락에서 이해되어야 한다:

- 이재이주 관련 특정 필요를 해소하는 점진적이며 장기적인 과정이며, 차별 없는 인권의 영위를 확보하기 위한 과정
- 인권, 인도주의, 개발, 재건, 평화구축을 위한 정교한 과정
- 다양한 관계자의 조정되고 시기 적절한 관여를 필요로 하는 과정

2 항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은?

- 국내이재민에게 항구적 해결책을 제공할 일차적 책임은 국가 당국에 있다. 국제 인도적 지원 및 개발 단체들은 국가 당국의 노력을 보완하는 역할을 맡는다.
- 관련 국가 당국들은 국내이재민들을 지원하는 인도적 지원 및 개발 단체들이 항구적 해결책 달성을 도모하는데 있어 신속하게, 방해 받지 않으며 역할을 다할 수 있도록 권한을 부여해야 한다.
- 국내이재민의 필요, 권리, 그리고 정당한 이익은 항구적 해결책에 대한 모든 정책 및 결정에 있어 최우선으로 고려되어야 한다.
- 관련된 모든 기관은 국내이재민이 항구적 해결책의 목적, 계획 과정, 그리고 집행 과정에 대해 충분히 알고 자발적인 선택을 하며, 계획 과정 및 집행 과정에 참여할 권리를 존중해야 한다.
- 귀환이 불가능할 시, 국내이재민이 현지 통합이나 국내 타 지역에서의 정착을 원해도, 이재민의 선택은 귀환이 가능해진 이후 귀환할 권리의 포기로 간주하지 않는다.

- 국내이재민의 생명, 안전, 자유, 건강 등이 위협받는 지역으로의 귀환 혹은 이주는 어떠한 경우에도 허용하지 않는다.
- 항구적 해결책을 강구하는 국내이재민은 이재이주와 관련된 이유로 차별 받아서는 안 된다.
- 이와 같은 맥락에서, 국내이재민이 (재)통합되는 지역 주민 및 커뮤니티의 필요를 이재민의 필요 때문에 경시하지 않는다.
- 국내이재민은 항구적 해결책을 찾은 이후에도 국제 인권 및 인도법의 보호를 받는다.

3 항구적 해결책을 지원하기 위한 권리 기반의 과정은 어떻게 조직되어야 하는가?

국가 및 현지 당국, 인도적 지원 및 개발 관계자는 국내 이재민을 효과적으로 지원하고 권리에 기반한 접근 방법을 정립하기 위해 협력해야 하며, 이는 다음과 같은 효과를 내기 위함이다.

- 국내이재민은 자신이 추구하는 항구적 해결책에 대해 충분히 알고 자발적인 결정을 내릴 수 있다.
- 국내이재민은 복구 및 개발 과정에 자신의 권리와 필요가 반영될 수 있도록 항구적 해결책의 계획 및 집행 과정에 참여할 수 있다.
- 국내이재민은 항구적 해결책을 지원하는 비정부기구, 국제 인도적 지원 및 개발 관계자에 대해 안전하고, 방해 없이, 적시에 접근할 수 있다.
- 국내이재민은 항구적 해결책이 달성되는 과정과 현장 상황을 효과적으로 모니터링하는 체계에 대한 접근권을 갖는다.
- 분쟁이나 폭력사태로 인한 이재이주의 경우, 이재민은 평화 조정 및 구축에 최소한 간접적으로 관여할 수 있으며, 이러한 노력은 항구적 해결책을 보장한다.

IASC

INTER-AGENCY
STANDING COMMITTEE

BROOKINGS

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

**국내이재민을 위한
향구적 해결책에 관한 IASC 프레임워크**

2010년 4월

브루킹스 연구소 - 베른대학교
국내 이재이주 프로젝트



목 차

| | |
|--|----|
| 서 문 | V |
| 개 관 | 01 |
| ① 국내이재민을 위한 항구적 해결책이란? | 05 |
| ② 항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은? | 11 |
| ③ 항구적 해결책을 지원하기 위한 권리 기반의 과정은 어떻게 조직되어야 하는가? | 15 |
| 항구적 해결책을 위한 자발적이며 정보에 기반한 거주지 결정 | 15 |
| 항구적 해결책 계획 및 관리에서의 국내이재민의 참여 | 19 |
| 항구적 해결책 지원 단체에 대한 접근권 | 22 |
| 효과적인 모니터링에 대한 접근권 | 23 |
| 평화 이행 및 구축 과정에 반드시 국내이재민을 참여시키고 항구적 해결책을 강화해야 한다 | 24 |
| ④ 항구적 해결책의 달성 정도를 측정하는 기준은 무엇인가? | 27 |
| 장기적 안전 및 치안 | 27 |
| 차별 없는 적절한 생활 수준의 영위 | 31 |
| 생계 수단과 일자리에 대한 접근권 | 34 |
| 효과적이고 접근이 용이한 주택, 토지 및 재산 회복 체계 | 35 |
| 개인 및 기타 문서에 대한 차별 없는 접근권 | 38 |
| 가족 재결합 | 40 |
| 공공 문제에 대한 차별 없는 참여권 | 41 |
| 효과적인 구제책과 사법에 대한 접근권 | 42 |



서 문

국내이재민을 보호하는 데 있어 궁극적인 해결책은 이재민들의 역경에 대한 항구적 해결책을 확보하는 것입니다. 그러나 항구적 해결책을 달성하는데 있어 수반되는 어려움 또한 간과할 수가 없습니다. 항구적 해결책은 평화, 치안, 영토 통제, 동등한 처우, 그리고 자원의 공정한 분배 등 보다 고차원의 문제와 결부되기 때문에, 쉽게 달성할 수 있는 해결책이 아닙니다. 점진적인 성과를 내기 위해, 정부, 국제기구, 비정부기구, 그리고 가장 중요한 국내이재민 당사자를 포함해 다양한 관계자들의 노력이 결집되어야 합니다.

이 보고서는 오랜 노력의 산물입니다. 2001년, 전(前) 유엔 긴급구조조정관은 국내이재민이 더 이상 도움을 필요로 하지 않을 정도로 자립했다고 판단할 수 있는 시기에 대한 지침을 제공하기 위해 전(前) 국내이재민 담당 유엔 사무총장 특별 대표에 조언을 구했습니다. 국내 이재이주에 대한 브루킹스 연구소와 베른대학교 공동 프로젝트 대표와 조지타운 대학교 국제이주연구소의 요청으로 심층 연구가 진행되었습니다. 그리고 정부, 공여기관, 국제기구, 비정부기구, 시민사회 대표, 그리고 국내이재민 관련 기구 등 다양한 이들과의 폭넓은 대화를 통해, 2007년에 항구적 해결책에 관한 프레임워크 파일럿 버전을 마련할 수 있었습니다.

다양한 기관과 실무현장에서의 의견을 수렴한 결과, 보고서의 상당 부분을 개정하는데 필요했던 기틀을 마련할 수가 있었습니다. 이 보고서는 실무 현장, 인도적 지원기관 간 상임위원회(ASC), 조기복구 및 보호를 위한 글로벌 클러스터 실무단의 구성 단체, 그리고 유엔 산하 개발 단체-인도적 지원 집행 위원회(UNDG-ECHA)의 전환 실무단의 의견을 수렴하여 작성되었습니다.

2009년 12월 인도적 지원기관 간 상임위원회(ASC) 실무단이 승인한 이 프레임워크는 분쟁 및 자연재해 후의 항구적 해결책에 대해 다루고 있습니다. 이 프레임워크는 항구적 해결책을 강구하는데 있어 필요한 인권 원칙을 설명하고 있으며, 항구적 해결책의 달성 정도를 기능하는 기준을 마련했습니다. 또한, 현지 정황에 알맞게 적용된다면, 항구적 해결책의 달성 정도를 파악할 수 있는 지표의 예시를 제시하고 있습니다.

국내이재민들이 안전과 존엄성을 보장받는 가운데 정상적인 생활을 영위할 수 있도록, 본 프레임워크가 항구적 해결책을 지원하는 인도적 지원 및 개발 단체, 그리고 국가 및 현지 당국에 많은 도움이 되길 희망합니다.



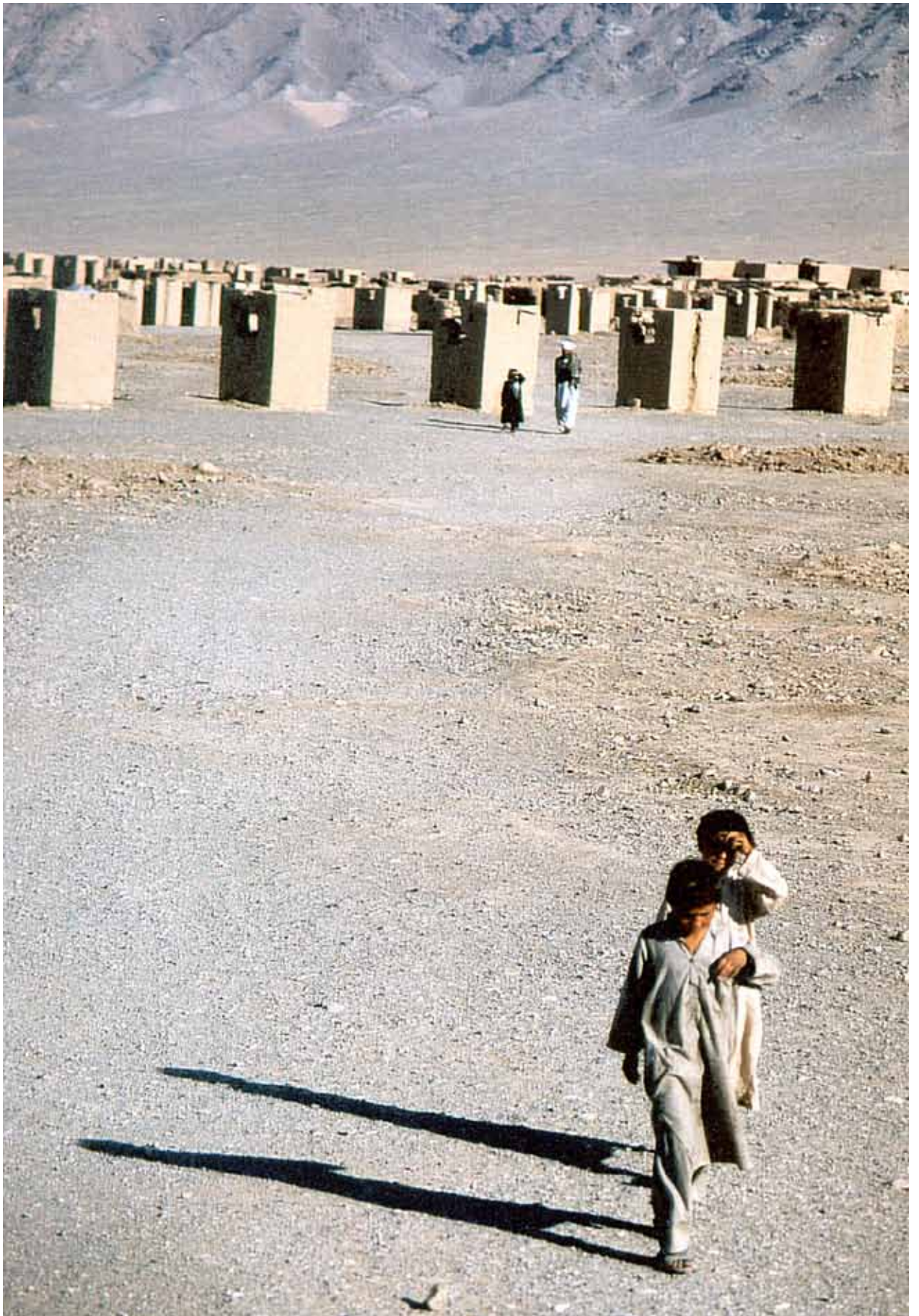
John Holmes

유엔인도주의업무조정국(OCHA) 사무차장 겸
긴급구조조정관



Walter Kälin

국내이재민 인권 담당
유엔 사무총장 특별 대표



개 관

이재이주는 인생을 송두리째 바꾸는 사건이다. 이재이주의 뼈아픈 경험은 되돌릴 수 없더라도, 국내이재민들은 항구적 해결책을 달성함으로써 정상적인 생활을 영위할 수 있어야 한다. 국내 이재이주에 관한 지침 제28번 원칙에 기술되어 있듯이, 국내이재민은 항구적 해결책을 구할 권리가 있으며, 일반적으로 그러한 노력에 대한 지원이 필요하다. 국내 이재이주에 관한 지침 제28-30번 원칙은 항구적 해결책에 대한 국내이재민들의 권리, 국가 당국의 책임, 그리고 항구적 해결책 달성을 지원하는 인도적 지원 및 개발 단체들의 역할을 기술하고 있다.

제28번 원칙은 관할 당국에 국내이재민이 안전하고 존엄성을 보장받는 가운데 자발적으로 그들의 고향이나 상주지로 귀환하거나, 본국의 다른 지역에 자발적으로 재정착할 수 있는 여건을 조성하고 그 수단을 제공할 일차적 의무와 책임이 있다고 명시한다. 국내이재민에 대한 항구적 해결책을 확보하는 것은 국익과 직결되는 문제이기도 하다. 항구적 해결책 없이 국내이재민을 소외된 채로 방치하는 것은 위기를 겪은 국가의 장기적 평화와 안정, 복구 및 재건에 있어 큰 장애물이 될 것이다.

항구적 해결책을 마련하기 위해서는, 국가 당국 및 현지 당국, 인도적 지원 및 개발 단체 등 모든 이해관계자들이 협력하여 국내이재민을 돕기 위한 올바른 전략과 실행 방안을 모색해야 하며, 항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 기준을 확립해야 한다.

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

『국내 이재이주에 관한 지침』은¹ 이재이주의 모든 단계에 적용되며 (이재이주로부터의 보호, 이재이주 도중의 보호와 지원 및 항구적 해결책의 달성), 국내 이재이주를 해결하기 위한 인권에 기반한 접근법의 기본 지침을 다루고 있다.

해당 원칙은 국제 인권법 및 인도법에 기반을 두고 있고, 이를 반영하며, 이에 의거하여 집행된다. 해당 원칙은 2005년에 개최된 세계 인권 정상 회담, 유엔인권이사회 및 총회에서 “국내이재민의 보호를 위한 중요한 프레임워크”로 인정받은 바 있다.

유엔총회 결의안 제64/162호, 11항 및 유엔인권이사회 결의안 제6/32호, 5항 참조

¹ 『국내 이재이주에 관한 지침』은 www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx에서 다운로드할 수 있다.

본 국내이재민을 위한 항구적 해결책에 관한 IASC 프레임워크는 항구적 해결책의 개념을 명확화하고 이를 달성하기 위한 일반적 지침을 제공하고자 한다. 이번 프레임워크는 2007년에 발표한 파일럿 버전을 기반으로 하고 있으며, 이는 당시 인도적 지원기관 간 상임위원회가 승인한 후 현장에서 시범 적용하는 것을 제안한 바 있다. 2009년에는 파일럿 버전과 잇따른 초안들에 대한 현장에서의 피드백을 반영하여 이 프레임워크를 개정 및 확정하였다.

개정 과정은 국내이재민 인권 담당 유엔 사무총장 특별 대표의 주도하에 조기복구 및 보호를 위한 클러스터 실무단, 유엔난민기구, 유엔개발계획, 유엔인도주의업무조정국, 국제이주기구, 유엔아동긴급기금(UNICEF), 유엔환경계획, 국내 이재이주 모니터링 센터 등 여러 기관과 긴밀히 협력하여 추진되었다. 국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른 프로젝트 또한 지원을 제공하였다.²

본 프레임워크의 목적 및 범위

본 프레임워크의 목적은 다음과 같다:

- ❖ 국내이재민에 대한 항구적 해결책의 개념에 대한 이해 증진;
- ❖ 항구적 해결책 달성에 필요한 과정 및 조건에 대한 일반적 지침 제공;
- ❖ 항구적 해결책 달성 정도의 파악 지원

본 프레임워크는 무력분쟁, 폭력사태, 인권 유린, 천재 혹은 인재에 의한 국내 이재이주의 항구적 해결책에 대한 지침을 제공하기 위해 작성되었다.³ 본 프레임워크는 포괄적이므로, 구체적인 상황과 맥락에 맞추어 적용되어야 한다. 이는 인도적 지원 및 개발 단체와 국가 당국 및 현지 당국 등이 사용하는 보다 세부적인 운영 지침을 보완하는 용도로 사용될 수 있을 것이다.

² 프레임워크의 파일럿 버전은 조지타운 대학교 국제이주연구소의 의견을 반영하여 작성되었다.

³ 상기 상황은 물론 중복이 가능하며, 특히 복합 비상사태의 맥락에서 재난이 이재이주로 이어지는 경우 더욱 그러하다. 모든 재난으로 인한 이재이주가 기후 변화로부터 기인하는 것은 아니지만, 최근 기후변화가 자연재해와 이재이주를 악화시키는 경우가 증가하고 있다. 본 프레임워크는 개발로 인한 이재이주에 대한 일반적 지침을 제공할 수 있으나, 재정착에 대한 기존의 특별 지침을 꼭 참고해야 한다. 특히, 비자발적 재정착에 대한 운영정책(OP 4.12, 2001년 12월, 세계은행 발행); 개발로 인한 퇴거 및 이재이주 관련 기본 원칙 및 지침(A/HRC/4/18, 2007, 적정 주거 특별 조사위원 발행); 비자발적 재정착에 대한 정책(1996, 아시아개발은행 발행) 참조

본 프레임워크의 최우선적인 목표는 국제기구 및 비정부기구가, 국내 이재이주로 인한 인도적 지원 및 개발 문제를 해결하는 정부의 노력을 보다 효과적으로 지원하는 데 있다. 해당 프레임워크는 국내이재민을 보호하고 그들에게 인도적 지원을 제공할 최우선적 권리와 책임이 있는 정부뿐만 아니라, 기타 이해관계자, 특히, 공여기관과 국내이재민 당사자에게도 유용할 수 있다.⁴

본 프레임워크는 현지의 실정에 따라, 국내 이재이주에 대한 항구적 해결책이 달성되었는지 판별하는 이들을 지원하도록 설계되었다. 문서의 질을 보강하기 위해, 관련된 사례들은 문서 곳곳의 서로 다른 색의 상자에 다음과 같이 구분되어 있다. 관련 법리 (초록), 추가적인 개념 설명 (빨강), 항구적 해결책 달성의 모범 사례 (파랑), 항구적 해결책 달성 측정을 위한 잠재 지표 (보라). 보라색 상자에 정리된 지표들은 항구적 해결책 달성 측정을 위한 유일한 지표라고 할 수 없지만, 현지 상황에 적합한 항구적 해결책 달성 정도를 나타내는 지표의 예시로 활용될 수 있을 것이다.

⁴ 일부 상황에서는, 본 프레임워크가 그 지역을 지배하는 실질적 세력에도 적용될 수 있다. 여기서 실질적 세력이란 해당 지역에 공식적인 국가의 통제력이 미치지 못하는 경우, 해당 세력이 국제법에 따라 국가로서의 기능을 수행하는 경우를 말한다. 국제법위원회 제53회 회의에서 승인되고 유엔 총회의 제56/83호 결의안에 회부된, 국제적 부당행위에 대한 국가적 책임 명시 조항 초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) 제9조 참조



국내이재민을 위한 항구적 해결책이란?

항구적 해결책은 국내이재민(IDPs)이 더 이상 이재이주로 인한 특정한 지원과 보호를 필요로 하지 않으며, 이재이주로 인한 그 어떤 차별 없이 그들의 인권을 영위할 수 있을 때 달성된다.

항구적 해결책은 다음과 같은 형태로 달성된다:

- ❖ 출신지에 지속 가능한 방식으로 재통합되는 경우 (이하 “귀환”으로 표기);
- ❖ 국내이재민이 피난한 지역에 지속 가능한 방식으로 현지 통합되는 경우 (현지 통합);
- ❖ 자국 내 다른 지역에 지속 가능한 방식으로 통합되는 경우 (국내 타 지역 정착)

이재이주의 즉각적인 원인을 해소하는 것이 (예: 평화협정 체결이나 홍수로 불어난 물의 감소) 항구적 해결책을 달성할 기회를 제공할 수도 있다. 그러나 대부분의 경우 즉각적인 원인의 해소가 항구적 해결책으로 이어지지는 않는다. 고향이나 평소 거주지로 명목상 귀환하거나, 국내 다른 지역으로 이동하거나, 현지 통합을 선택하는 등의 단순한 물리적 이동 역시 항구적 해결책이라 볼 수 없다(특히, 분쟁 발생 이후).

1

항구적 해결책과 국내이재민의 등록

일부 경우에는 지원 (예: 식량)을 제공하기 위한 목적으로 국내이재민을 등록한다. 문제는 이들이 해당 지원을 더 이상 필요로 하지 않고, 동일한 목적으로 국내이재민의 등록을 말소하는 것이 이들이 항구적 해결책을 찾았다는 것을 의미하는 것이 아니라는 점이다. 국제법의 관점에서, 국내 이재이주는 사실에 입각한 상태이며, 난민법에서와 달리 법적인 “국내이재민의 지위”는 존재하지 않는다.

국내이재민의 등록은 구체적인 목표와 연계될 경우, 즉, 구체적인 지원의 제공과 연계될 경우 매우 유용할 수 있다. 국내이재민의 등록 혹은 등록 말소가 항구적 해결책 추구권을 포함해 국제법 하의 개인의 권리에 더해지거나 또는 이로부터 박탈되는 것은 아니다.

참조: 브루킹스 연구소-베른대학교 국내 이재이주 프로젝트, 국내이재민 보호: 입법자 및 정책 입안자를 위한 매뉴얼 (2008), 13-15 페이지, 5

국내 이재이주의 원인과 국내이재민이 선택한 항구적 해결책이 무엇이든, 많은 국내이재민들이 계속해서 주거의 필요와 이재이주와 관련된 인권문제를 겪을 것이다. 예를 들어, 고향으로 돌아온 이재민들은 그들을 이재이주시킨 재난으로 인해 기존의 거주지가 거주할 수 없을 정도로 안전하지 않거나, 다른 사람들이 거주지를 사용하고 있는 등의 이유로 부서진 집을 다시 짓거나 토지에 대한 소유권을 주장할 수 없을 수 있다. 현지 통합을 택한 국내이재민들은 상주민이나 당국의 차별로 인해 일자리를 찾거나 주거를 임차하지 못할 수도 있다. 국내 타 지역에 정착하는 이들은 새로운 쉼터에서 생계, 교육, 보건서비스를 받을 수 있을 때까지 인도적, 개발적, 재정적 지원이 필요하다.

또한, 항구적 해결책은 단순히 국내이재민이 이전에 살던 집으로 돌아가거나 이재이주 이전의 상태로 돌아가는 것으로 이해해서는 안 된다. 만약 국내이재민이 이재이주로 인한 특정 필요가 충족되고, 이재이주로 인한 차별 없이 권리를 영위할 수 있다면, 고향으로 돌아가지 않더라도 항구적 해결책을 찾을 수 있다.

국내이재민이 항구적 해결책을 달성했다라도 이재이주가 아닌 다른 이유에서 비롯된 필요가 발생하거나 인권문제를 겪을 수 있다(예: 국내이재민이 이재이주 이전부터 소외되고 가난했던 지역으로 귀환하거나 이주할 때, 또는 국내이재민보다 더 광범위한 인구가 국내이재민들과 마찬가지로 선거나 기타 공공 행사에 참여하는 데 어려움을 겪는 경우).

1

따라서 잔존하는 이재민의 필요나 인권 문제가 이재이주 상태와 관련되어 있는지 여부를 판단하는 것이 중요하다. 다음 기준들이 국내이재민의 필요나 인권문제가 이재이주 특성의 문제인지 여부를 판단하는데 도움이 될 수 있다:

- ❖ **국내이재민의 필요나 인권문제가 이재이주를 야기한 사건의 결과나 이재이주에서 비롯된 경우.** 예를 들어, 국내이재민이 대피 과정에서 신분증을 분실하여 대체 서류가 필요한 경우, 폭력적으로 국내이재민을 몰아낸 이들이 여전히 국내이재민의 토지를 점거하고 있어 귀환한 국내이재민의 생계수단이 없는 경우, 국내이재민 여성이 수용 가족에 의한 성폭력에 노출되어 있을 경우.
- ❖ **국내이재민의 필요 및 인권문제가 국내이재민이 고향을 떠난 것에서 비롯된 경우.** 예를 들어, 이재이주로 인해 땅을 경작할 수 없어서 집으로 돌아온 이후에도 식량 지원이 필요한 경우, 혹은, 고향을 떠나 타 지역에 재정착한 이재민이 인구조사에 참여하지 못하여 투표권을 행사하지 못할 경우.
- ❖ **국내이재민의 필요 및 인권문제가 국내 타 지역에서의 재정착 및 지역 통합, 귀환의 조건과 연계되며, 이러한 조건이 국내이재민이 항구적 해결책을 찾는데 장애물로 작용할 경우.** 예를 들어, 홍수로 인해 고향을 떠난 국내이재민이 당국이 댐 건설 혹은 기타 재해 위험 저감 조치를 하기 전까지 홍수가 빈번한 지역으로 돌아갈 수 없는 경우, 혹은, 무장 세력을 해산 및 무장해제하고, 가해

자를 처벌하며, 커뮤니티의 화해와 평화를 도모하여 국내이재민이 안전하게 돌아올 수 있도록 보장할 필요가 있는 경우. 혹은 국내이재민이 공공서비스나 적절한 생계수단이 존재하지 않는 오지로 이사해야 할 경우.

- ❖ **국내이재민의 필요와 인권문제가 이들에 편중된 영향을 미치는 문제, 특히 차별의 결과일 경우.** 예를 들어, 상주민의 고용률이 높음에도 불구하고 현지에 통합하려는 국내이재민이 직장을 구하지 못할 경우. 다른 국내이재민이 특정 지역에 정착하려 할 때, 증오형 범죄의 표적이 될 경우.

점진적이며 복잡한 과정

진정한 항구적 해결책을 확보하는 것은 국내이재민이 이재이주와 관련된 차별 없이 그들의 권리를 누리도록 보장하면서, 이재이주 특정 필요를 점진적으로 감소시키는 장기적 과정이다. 어떤 해결책은 물리적 귀환, 재정착, 혹은 현지 통합이 이루어진 후 수년, 혹은 수십 년이 지나야만 항구적이 될 수도 있다.

이는 복잡한 과정이며, 여러 가지 난제를 수반한다:

- ❖ **인권 문제:** 항구적 해결책을 찾는 것은 이재이주를 겪어야 했던 국내이재민의 안전, 재산, 주거, 교육, 생계에 대한 권리를 포함하는 인권을 되찾는 것이다. 이는 '전환기 정의 (과거 청산)' 혹은 다른 적절한 조치를 통하여 과거의 불의를 바로잡고, 정의를 바로 세우며, 진실을 밝힐 권리를 포함할 수도 있다.
- ❖ **인도적 문제:** 항구적 해결책 달성 과정에서, 많은 경우 국내이재민은 지속적으로 인도적 지원을 필요로 한다. 무너진 집을 재건할 때까지 쉼터가 필요하고, 수확 전까지 식량 배급을 요하며, 보건 체계가 재건될 때까지 긴급 보건서비스를 필요로 한다.
- ❖ **개발 문제:** 항구적 해결책을 달성하는 것은 새천년 개발 목표와 연계하여 식별된 주요 개발 문제를 다루는 것을 수반한다. 여기에는 귀환, 현지 통합 또는 기타 정착 지역에서의 생계 수단과 교육 및 보건서비스의 제공, 지역 거버넌스 구조 및 법치주의 확립 지원, 그리고 주택 및 기반시설 재건 등이 포함된다.
- ❖ **평화 구축 혹은 재건 문제:** 어떤 경우에는 분쟁, 폭력사태, 대규모의 천재지변 혹은 인재 이후의 항구적 해결책은 현지, 심지어는 국가의 정치적, 경제적, 사회적 안정화 없이는 달성이 불가능할 수 있다.

다자간에 조정된 시기 적절한 참여를 요하는 과정

국가 당국 및 현지 당국, 인도주의, 개발 및 인권 단체, 국제 정치 관계자⁶ 등, 항구적 해결책을 지원할 수 있는 일련의 관계자들은 항구적 해결책 달성 과정의 초기부터 협력해야 한다.

인도적 지원 및 개발 단체 모두 항구적 해결책의 달성을 지원하는 데 있어 나름의 역할이 있다. 관련 당국과 인도적 지원 및 개발 단체 간의 상호협조가 필수적이다. 국제기구와 비정부기구 성격의 인도적 지원 및 개발 단체와 관련 당국의 협조를 촉진하는 위원회 등과 같이 국가적 수준의 조정 체계는 각 기구의 책임을 효과적으로 분산시킬 수 있으며, 일관적이고 포괄적인 전략을 보장할 수 있다.

모범 사례: 우간다의 조정 체계

우간다 국무총리실 산하 재난 관리 및 난민부는 우간다 내의 국내이재민 관리 정책 집행을 조정, 감독 및 모니터링한다. 장관급 정책위원회와 유관기관 기술위원회 등 두 개의 국가 수준의 위원회 (인도적 지원 커뮤니티의 구성원도 포함)는 정책 입안 및 관리를 담당한다. 현지 수준에서는, 지역 재난관리 위원회가 국가 정책을 집행하게 된다.

국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른대학교 프로젝트, 국내이재민에 대한 우간다 국가 정책 집행: 배경 보고서 (2006) 참조⁷

1

이러한 맥락에서, 개발 기관들이 국내이재민들의 필요와 문제 해결을 담당하는 관련 당국을 지원할 수 있는 조기 복구 및 복구 전략수립과 활동에 있어 그들의 책임을 인지하고 참여하며, 이를 장기 개발 프로그램 계획으로 이행할 것을 강조해야 한다. 과거 경험을 통해 조기 복구의 중요성이 증명된 바 있다. 조기 복구를 위한 투자는 항구적 해결책 달성을 가속화하며, 이재이주의 장기화를 예방할 수 있고, 수용 커뮤니티를 포함하여 피해 인구 내의 즉각적인 복구 활동을 촉진하며, 이재이주의 재발을 예방할 수 있다. 항구적 해결책을 위한 조기 복구의 우선 순위는 현지 거버넌스 조직의 재건, 국가적 보호 조직 체계 (경찰, 현지 법원 등)의 확립, 기초 서비스 (학교, 기본 의료서비스, 식수 및 위생)의 제공 등이며, 이와 같은 체계가 이미 존재하는 경우, 해당 체계를 국내이재민의 특정한 필요에 맞추어 적용하는 것이다. 또한, 조기 복구 노력에 있어 국내이재민 개개인이 자신의 생계를 다시 이어나갈 수 있도록 즉각적이고 가시적인 지원을 제공하는 것이 중요하며, 이러한 지원은 인도적 대응의 일환으로 초기에 시작되어야 한다.

⁶ 지역 국제기구, 유엔 평화구축위원회나 평화유지 및 정치적 목적의 기구 등 국제기구들은 특정한 맥락에서 보면 아주 중요한 역할을 담당할 수 있다. 지금까지, 평화구축위원회는 관련 정부들과 긴밀한 협조 하에 분쟁을 겪은 몇몇 국가에 대한 평화구축 전략을 개발했으며, 이 중 몇몇 국가에 대한 전략에는 국내이재민에 대한 항구적 해결책이 포함되었다.

⁷ www.brookings.edu/~media/Files/events/2006/0704_uganda/20060704_Uganda_bgpaper.pdf에서 열람 가능

항구적 해결책을 지원하는 공여기관들은 조기 복구에 소요되는 자금을 지원할 준비가 되어 있어야 한다. 조기 복구는 생계 유지 및 평화 구축의 기능을 함에도 불구하고, 조기 복구에 대한 관심이 부족한 경우가 많다.

조기 복구란?

조기 복구는 인도적 환경에서 시작되는 복구의 다차원적 과정이다. 조기 복구는 인도적 지원 프로그램을 보강하고 지속 가능한 개발을 촉진하는 개발 원칙을 따른다. 조기 복구는 위기 이후 자립 가능하고, 국가가 주도하며, 회복력이 있는 복구를 추구한다. 여기에는 기초 서비스, 생계수단, 쉼터, 거버넌스, 치안 및 법치주의, 환경 및 사회적 측면의 복구가 포함되며, 국내이재민들의 재통합도 포함된다.

참조: 조기 복구 지침서, 조기 복구에 관한 클러스터 실무단, 2008년 4월 발간



항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은?

국내 이재이주에 관한 지침과 그 기반이 되는 국제법상 체계(국제 인권법과 적용 가능한 경우에는 국제 인도법 포함)는 항구적 해결책을 강구하는 과정에서 지켜야 할 권리와 책임을 명시하고 있다. 항구적 해결책 달성 지원을 위한 모든 전략 및 활동은 상기 권리와 책임을 기반으로 해야 한다.

- ❖ **국내이재민이 보호받고 지원받을 권리를 보장하고 이들에게 항구적 해결책을 제공할 일차적 책임은 국가 당국에 있다.**⁸ 이러한 책임의 실현 방식은 상황에 따라 다를 수 있으나, 구체적으로 국가 당국은 최소한 국내이재민의 권리를 보장하고, 국가 및 현지 대응을 이끌어내기 위한 효과적인 정부 조직을 확립하고, 인도적 지원 및 개발 지원의 제공을 용이하게 하고, 국가 예산과 국제 사회의 원조를 통한 적절한 재정 지원을 가능하게 할, 최소한의 법적, 정책적 체계를 확립해야 한다.
- ❖ **국가 당국 및 현지 당국은 국내이재민이 항구적 해결책을 찾을 수 있도록 국제 인도적 지원 및 개발 단체들이 고유의 권한을 행사하고 신속, 원활하게 임무를 수행할 수 있는 여건을 보장해야 한다.**⁹ 국내이재민 보호와 지원의 일차적 책임은 당국에 있지만, 국제 인도적 지원 및 개발 단체들이 이를 보완하는 역할을 수행한다.
- ❖ **국내이재민의 권리, 필요, 정당한 이익은 국내 이재이주와 항구적 해결책 모색과 관련한 모든 정책과 의사결정에 있어 최우선 고려사항이 되어야 한다.** 항구적 해결책은 많은 경우 영토 보존, 주권, 치안과 관련된 많은 주요 사안과 직결된다. 그럼에도 불구하고, 국내 이재이주에 대한 법과 정책은 언제나 국내이재민의 필요 및 취약성에 대한 고려와 더불어 국제 인권 기준에 기반하여야 한다.

2

⁸ 국내 이재이주에 관한 지침 28(1)번 원칙 참조. 영토에 대한 효과적인 통제력을 구축한 실질적 당국은 법적 인정을 받지 않더라도 법적으로 인정된 당국과 유사한 책임이 있다.

⁹ 국내 이재이주에 관한 지침 30번 원칙 참조

- ❖ 모든 관련 당국은 국내이재민이 어떤 항구적 해결책을 강구할지에 대해 충분히 알고 스스로 결정을 내릴 권리를 존중해야 한다.¹⁰ 국내이재민은 또한 항구적 해결책 강구를 위한 전략 및 프로그램의 계획 및 관리 과정에 참여할 권리가 있다.¹¹ 국내이재민은 본인의 상황에 따라, 귀환, 현지 통합, 혹은 국내 타 지역에서의 정착 여부를 결정할 권리가 있다. 서로 다른 종류의 항구적 해결책은 상하관계 없이 모두 동등하다. 평화협정은 특정한 항구적 해결책을 정책적으로 선호할 수 있으나, 이러한 경우에도 이동의 자유 보장 원칙은 유효하며 개인의 선택은 존중받고, 또 지원되어야 한다. 국가 당국 및 현지 당국, 인도적 지원 및 개발 단체들은 국내이재민의 실질적인 선호에 맞춘 항구적 해결책을 계획해야 하며, 의미있고 현실적인 해결책을 제공하기 위해 노력해야 한다.
- ❖ 국내이재민이 귀환이 불가능한 상황에서 현지 통합이나 국내 타 지역 정착을 선택하더라도, 귀환이 가능해질 경우에 귀환할 수 있는 권리는 상실되지 않는다. 항구적 해결책을 선택할 권리를 행사하는 것은 다양한 방안(귀환, 현지 통합, 타 지역 정착)이 가능함을 전제로 한다. 가까운 미래에 귀환할 가능성이 없는 (예: 미결 영토 분쟁이나 재난으로 인해 해당 지역에서의 거주 불가능할 경우) 국내이재민은 대다수의 경우 언젠가는 귀환할 수 있을 것이라는 희망을 가지고 우선 현지 통합을 선택하게 된다. 국내이재민의 이재이주 지역에서의 생활 환경 정상화를 지원하는 것이 (구직 지원, 주거 마련 등) 그들의 귀환할 권리를 배제하는 것은 아니다. 오히려, 이러한 지원은 이재이주가 장기화되는 것을 방지하고, 국내이재민들의 자생력을 증진시키며, 이들이 향후에 고향으로 돌아갈 때 더 유리한 위치에 설 수 있도록 한다. 국내이재민들이 귀환이 가능하지만 현지 통합이나 국내 타 지역에서의 장기간 정착을 선택할 경우에도, 그들은 고향으로 돌아가거나 향후 다른 곳으로 이동할 자유가 있다.

2

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

15(d) 원칙은 다음과 같이 명시한다:

국내이재민은 “그들의 생명, 안전, 자유 및/또는 건강이 위협받을 수 있는 곳으로 강제 송환되거나 재정착되는 것로부터 보호받을 권리”를 가진다.

¹⁰ 이러한 권리는 자유롭게 이동하고 거주할 권리에서 비롯되고, 세계인권선언 13(1)조에 의해 보장되며 국내 이재이주에 관한 지침 28번에도 명시되어 있다. 항구적 해결책을 위한 자발적이고 충분히 알고 스스로 내린 선택 부분 참조

¹¹ 국내 이재이주에 관한 지침 28번 및 항구적 해결책 계획 및 관리 과정에의 국내이재민 참여 부분 참조

- ❖ 그 어떠한 경우에도, 국내이재민은 그들의 생명, 안전, 자유, 건강이 위협받는 지역으로 귀환하거나 이주하도록 장려 또는 강요를 받아서는 안 된다. 정책 결정자들은 많은 경우, 어느 시점에서 귀환, 현지 통합, 그리고 타 지역에서의 정착 지원을 시작해야 하는가에 대한 문제를 놓고 고심하게 된다. 이 시점을 향구적 해결책의 달성 시점과 혼동해서는 안 된다.

실질적으로, 인도적 지원 및 개발 단체나 국가 당국 및 현지 당국이 국내이재민의 귀환이나 정착을 지원하는 시점에서 향구적 해결책을 위한 모든 조건이 구비되어 있을 필요는 없다. 그러나 국내이재민의 귀환, 현지 통합, 국내 타 지역 정착에 대한 결정이 전적으로 자발적이라 할지라도, 이러한 결정이 이들의 생명, 안전, 자유, 건강을 위협에 빠뜨리거나, 현지에서의 최소 생활수준에 미치지 못할 경우, 이들의 선택이 권장되어서는 안 된다. 독립적 모니터링을 포함하여, 귀환 및 이주 지역의 환경에 대한 지속적인 모니터링이 매우 중요하다. 국내이재민의 안전하지 않은 귀환 혹은 재배치를 밀어붙일 수 있는 이재이주 지역의 여건 역시 모니터링해야 한다.

시기상조의 귀환 지원을 요하는 예외적 상황

대부분의 경우 귀환은 향구적 해결책의 전망이 밝을 경우에만 권장된다. 향구적 해결책의 전망이 없는 임시 귀환은, 이재이주 지역에 계속해서 거주하는 것보다 귀환이 덜 위험할 것으로 판단되는 예외적 상황에서 보호 대책의 일환으로 활용될 수 있다.

인도적 지원 관계자들은 국내이재민이 귀환 혹은 이주가 안전하지 않음을 앞에도 불구하고 귀환 혹은 이주를 강행할 경우 이들을 지원해야 하는가에 대한 딜레마에 빠지게 된다. 국내이재민들에게 이렇게 위험한 결정의 권장은 철저히 자제하면서, 경우에 따라서는 이들의 위험 부담을 줄이는 차원에서 지원을 제공하는 방안이 더 적절할 수도 있다.

- ❖ 귀환, 현지 통합, 혹은 국내 타 지역 정착을 결정한 국내이재민은 이재이주와 관련된 이유로 차별을 받아서는 안 된다.¹² 향구적 해결책 지원 과정과 그 달성 정도의 현황 파악에 있어 국내이재민에 대한 차별 없는 대우는 가장 기본적인 원칙이다. 국내이재민은 이재민이라는 사실 자체를 비롯하여, 인종, 종교, 성별, 언어, 정치적 또는 개인적 견해, 국적, 고향, 신체적 장애, 연령, 결혼 여부, 가족관계, 기타 조건 등 그 어떠한 이유로도 차별 받아서는 안 된다.

¹² 국내 이재이주에 관한 지침 제29(1) 원칙은 "고향이나 상주지로 귀환했거나 본국의 다른 지역에 재정착한 국내이재민은 이재이주로 인해 차별 받아서는 안 된다. 이들은 모든 단계에서 공공 문제에 온전히 평등하게 참여할 권리와 공공 서비스에 대한 평등한 접근권을 가진다."고 명시한다.

- ❖ 유사한 논리로, 국내이재민을 통합(혹은 재통합)하는 주민들과 지역 커뮤니티의 필요 또한 경시되어서는 안 된다. 국내이재민의 정착과 통합은 기존 커뮤니티의 서비스와 자원에 대한 막대한 부담이 될 수 있다. 국내이재민과 수용 커뮤니티의 필요를 충족시키는 커뮤니티 기반의 접근법을 확립하는 것은 두 커뮤니티 간의 갈등요소를 완화할 수 있으며, 보다 효과적인 국내이재민 통합 혹은 재통합을 지원할 수 있을 것이다.

모범 사례: 소말리아 내 국내이재민과 기타 취약 계층을 위한 주거 사업

소말리아 보사소(Bossasso) 소재의 유엔 해비타트(UN-Habitat)는 현지 당국과 협력하여 장기간 이재이주 문제를 겪고 있는 커뮤니티에 저렴한 가격으로 주거를 제공할 계획을 수립했다. 필요한 훈련을 받는 소규모의 커뮤니티 기반 사업체들은 현지에서 구할 수 있는 건축 자재를 제공한다. 주택의 일정 비율은 현지 취약 계층에게 할당되며, 취약 계층 식별은 현지 당국과의 협조 하에 이루어진다. 현지 당국은 모든 거주자들에게 소유권을 부여하고, 법적 부양가족에 집의 소유권을 세습할 권리와, 15년 이상 주택을 소유한 경우 이를 양도, 매각하거나 용자 받을 수 있는 권리를 부여한다.

참조: 유엔 해비타트, 보사소(Bossasso): 전략적 도시계획을 위한 첫걸음 (2009)

2

- ❖ 항구적 해결책을 달성한 이후에도, 국내이재민은 국가 및 국제 인권법의 보호를 받으며, 적용이 가능한 경우 국제인도법의 보호도 받을 수 있다.

항구적 해결책을 지원하기 위한 권리 기반의 과정은 어떻게 조직되어야 하는가?

국가 당국 및 현지 당국과 긴밀한 협조 하에 임무를 수행하는 인도적 지원 및 개발 단체는 국내이재민을 과정 전체의 중심에 놓고 권리 기반의 접근 방법을 활용하여 지원해야 한다. 국내이재민은 항구적 해결책을 강구하는 주체여야 하고, 일반적으로는 실제로 그러하다.¹³ 권리 기반 접근법은 다음과 같은 사항을 보장해야 한다:

- ❖ 국내이재민은 자신이 추구하는 항구적 해결책에 대해 충분히 알고 자발적인 결정을 내릴 수 있다;
- ❖ 국내이재민은 복구 및 개발 과정에 자신의 권리와 필요가 반영될 수 있도록 항구적 해결책의 계획 및 집행 과정에 참여할 수 있다;
- ❖ 국내이재민은 국제 인도적 지원 및 개발 관계자에 접근할 수 있다;
- ❖ 국내이재민은 항구적 해결책을 효과적으로 모니터링하는 체계에 대한 접근권을 갖는다;
- ❖ 분쟁이나 폭력사태로 인한 이재이주의 경우, 이재민은 평화 조정 및 구축에 최소한 간접적으로 관여할 수 있으며, 이러한 노력은 항구적 해결책을 보강한다.

3

위 5개 목표는 제 3장에 기술된 권리 및 책임에 기반한다. 이 장은 항구적 해결책을 달성하는 데 필요한 일반적인 조건들을 설명하며, 운영 매뉴얼에 기술되는 것과 같은 구체적인 지침은 생략한다.

항구적 해결책을 위한 자발적이며 정보에 기반한 거주지 결정

국가 및 현지 당국과 인도적 지원 및 개발 단체는 항구적 해결책을 선택하기 위해 필요한 모든 정보를 국내이재민에게 제공해야 하며, 이들이 자발적으로 선택할 수 있도록 보장해야 한다.

항구적 해결책을 위한 자발적이며 정보에 기반한 거주지 결정

아프리카 국가의 국내이재민의 보호와 지원을 위한 아프리카 연합 협정 제11(2)조는 다음과 같이 기술한다:

“국가는 국내이재민이 귀환, 현지 통합 혹은 재배치에 관해 자유와 정보에 기반한 결정을 내릴 수 있도록 귀환, 현지 통합, 재배치 및 기타 방안에 대해 그들과 협의하고, 지속 가능한 해결책을 찾는데 그들의 참여를 보장해야 한다.”법에서와 달리 법적인 “국내이재민의 지위”는 존재하지 않는다.

¹³ 많은 경우, 국내이재민들은 계획된 절차의 범위 바깥에서 즉흥적으로 항구적 해결책을 모색한다.

항구적 해결책과 관련된 정보는 여성, 아동 (나이와 성숙도에 따라), 장애인, 잠재적으로 소외된 계층 (예: 국내이재민 내 소수 집단) 등 국내이재민의 모든 계층에 전달되어야 한다. 이러한 정보는 문맹을 포함한 국내이재민의 모든 계층이 이해할 수 있는 언어와 양식으로 제공되어야 한다. 국내이재민이 도시 지역에 집중되어 있거나 혹은 분산된 경우, 이들이 항구적 해결책과 관련된 정보와 협의에 대해 정보를 제공받을 수 있도록 보장하는 특별한 노력이 필요할 수 있다. 최소한, 다음의 정보는 제공되어야 한다:

- ❖ 출신 커뮤니티, 잠재적 현지 통합 지역, 혹은 본국 내 정착할 다른 지역에 대한 일반적 상황에 대한 현황 파악 내용으로, 이에는 정치적 상황, 안전 및 치안, 이동의 자유, 사면권이나 법적 보장, 인권 상황, 여성, 아동, 청년, 소수, 노인, 장애인 등의 권리를 보호하는 법적 및 기타 체계, 그리고 이들에게 가용한 지원의 종류와 기간 등이 포함된다. 이 현황 파악에는 귀환, 현지 통합, 혹은 국내 타 지역에 정착이 예상되는 지역에서 이재이주 재발 위험에 대한 현실적인 현황 파악에 포함되어야 하며, 현존하는 보호 및 (재난) 위험요인을 완화할 수 있는 장치에 대한 객관적인 정보 또한 포함된다. 상주민들과의 원활한 통합 혹은 재통합을 보장할 수 있는 장치에 대한 정보 또한 제공되어야 한다.
- ❖ 귀환, 현지 통합, 국내 타 지역 정착의 절차로서, 여기에는 재통합 지원 패키지, 행정 절차, 필요 서류 등의 정보가 포함된다. 귀환이나 국내 타 지역 정착의 경우, 국내이재민은 어떤 물품을 가져갈 수 있는지, 어떤 교통수단을 이용할 수 있는지, 장애인을 위한 조건은 어떻게 되는지 등의 실용적인 정보를 필요로 할 것이다.
- ❖ 귀환, 현지 통합, 국내 타 지역 정착의 절차로서, 여기에는 재통합 지원 패키지, 행정 절차, 필요 서류 등의 정보가 포함된다. 귀환이나 국내 타 지역 정착의 경우, 국내이재민은 어떤 물품을 가져갈 수 있는지, 어떤 교통수단을 이용할 수 있는지, 장애인을 위한 조건은 어떻게 되는지 등의 실용적인 정보를 필요로 할 것이다.

남성, 여성, 일정 연령과 성숙도 이상의 아동이 참여하는 커뮤니티 회의(전체 참석이 불가능하다면 대표만 참석하는 소그룹 회의도 가능)를 통해 정보를 제공하는 것은 특정한 개인에게만 특혜를 주는 것을 방지하면서 모든 국내이재민들에게 정보를 전달하는데 하나의 효율적인 방법이 될 것이다. 특히, 국내이재민들이 분산되어 있거나, 이들에 대한 접근이 어렵거나, 항구적 해결책을 즉각적으로 취할 수 없는 경우, 라디오 등 접근 가능한 매스미디어의 활용이 특히 유용하다.

모범 사례: 외딴 지역의 국내이재민에게 닿을 수 있는 단파 라디오 방송

수단과 콩고민주공화국에 위치한 유엔평화유지단과 협력 관계에 있는 히론델 재단은 국가 공용어 및 현지 방언으로 질 좋은 뉴스와 음악 프로그램을 제공하는 라디오 방송국("라디오 미라야"와 "라디오 오카피")를 운영한다. 이들 방송국의 단파 방송은 오지에서도 수신 가능하며, 국내이재민과 기타 분쟁 피해를 입은 사람들에게 귀환 가능성이나 다른 항구적 해결책을 찾을 가능성에 대한 정치, 인도적 지원 및 개발 정보 등 귀중한 정보를 제공한다.

참조: www.radiookapi.net 및 www.mirayafm.org

가능한 범위 내에서, 국내이재민 대표가 귀환이나 국내 타 지역 정착을 위해 후보지를 방문하여 상황을 파악하도록 해야 한다. 이렇게 "가서 직접 보는" 방문 기회는 여성, 일정 연령과 성숙도 이상의 아동, 장애인, 잠재적 소외 계층 등 모든 국내이재민 계층에 주어져야 한다. 이러한 방문에는 귀환이나 정착 후보지 주민들과 협의하여 향후 갈등을 유발할 수 있는 사안과 그 해결방법 등을 모색할 수 있는 기회도 포함되어야 한다. 인도적 지원 및 개발 단체들은 국가 및 현지 당국이 국내이재민에 적절히 정보를 제공할 역량을 개발할 수 있도록 지원해야 한다.

국내이재민에게는 항구적 해결책을 자발적으로 선택할 기회가 주어져야 한다. 원칙적으로 이러한 선택은 개인의 의사결정에 기반해야 한다. 그러나 많은 경우, 현지 상황을 고려하여 가족 단위 혹은 커뮤니티 단위의 결정을 내리는 것이 더 수용 가능하고 적절할 수 있다. 이러한 경우, 여성, 아동(연령 및 지적 성숙도를 고려하여), 장애인, 잠재적 소외계층이 모두 의사결정 과정에 포함되어야 한다. 또한, 합당한 이유를 근거로 가족이나 커뮤니티와는 별개의 항구적 해결책(예: 이재이주 후유증을 겪거나, 귀환하기에 취약하거나, 현재 받고 있는 교육을 마치기를 원하는 경우)을 선택하는 성인에 대한 지원 방안도 마련되어야 할 것이다. 아동을 위한 항구적 해결책을 강구할 경우, 아동의 이익이 최우선 순위로 고려되어야 할 것이다. 연령과 성숙도에 따라 아동의 입장을 충분히 들어보고 이들의 견해도 일정 수준 이상으로 고려되어야 한다.

3

모범 사례: 터키 국내이재민의 항구적 해결책 강구에 대한 설문조사의 사례

1990년대 초반, 터키 동남부 지역에서 반란군 무장세력과의 무력분쟁으로 대규모의 국내 이재이주가 발생하였다. 이에 대한 대응을 더욱 복잡하게 만든 요인은 급속한 도시화와 높은 국내 이주였는데, 이로 인해 국내이재민의 수를 산출하기가 어려웠고, 이들과 경제적 이주민을 분간하는 것 또한 어려웠다. 문제를 해결하기 위해, 터키 정부는 하세테페 대학교 인구학 연구소에 국내이재민의 현 상황과 향후 계획에 대한 연구를 의뢰했다. 2006년 12월에 발표된 연구 결과는 양적, 질적 방법론을 융합하여 상세한 정보를 담고 있었다.

2010년, 국내이재민의 필요와 인식에 대한 두 번째 설문조사 결과가 발표되었다. 이 조사는 13개 주에서 4,000명이 넘는 사람들과의 인터뷰를 기반으로 작성되었으며, 국가 당국 및 현지 당국이 국내이재민을 보호하고 지원할 수 있도록 실증적인 근거를 제공하였다.

참조: 하세테페 대학교 인구학 연구소 발간, "이주와 이재민에 관한 설문조사"¹⁴

국내이재민의 귀환, 현지 통합, 타 지역 정착을 방해하거나 유도하는 그 어떤 강압적인 행위도 허용되지 않는다.¹⁵ 여기서 강압적 행위란, 단순히 물리적인 완력 행사, 이동의 자유를 제한하는 행위, 희롱 및 협박 뿐만 아니라, 무언의 강압적 행위, 즉 잘못된 정보를 고의적으로 전달하는 행위, 조건부 지원, 그리고 귀환, 현지 통합, 타 지역 정착에¹⁶ 대한 최소한의 조건이 아직 충족되지 않은 상태에서 국내이재민 캠프, 수용 센터, 임시 쉼터 등을 철수하거나 지원이 이루어지는 기간을 임의로 제한하는 행위 등이 포함된다.

또한 국내이재민은 의미 있는 선택권을 가져야 하며, 이는 주로 지원의 이용가능성과 연계된다. 원칙적으로, 복구 및 재건은 국내이재민이 강구하는 항구적 해결책 유형에 맞추어져야 한다. 특정 항구적 해결책과 연계되는 선별적 지원이나 인센티브는 객관적이고 납득 가능한 이유에 한해 수용 가능하다. 예를 들어, 귀환 지역への 투자는 평화협정에 따라 귀환이 가장 적절한 방안으로 결정되었을 경우 수용 가능하다. 또 다른 예로, 국내이재민들이 홍수가 발생할 위험이 높은 지역으로 안전하게 귀환할 수 없고, 현지 통합 후보지가 이들의 통합을 감당하지 못할 경우, 관련 당국은 국내 타 지역への 정착을 우선순위로 고려할 수 있다. 항구적 해결책을 위해 특정 지역을 다른 지역보다 우선시할 수 있는 관련 요인은 다음과 같다:

3

- ❖ 국내이재민 다수의 희망;
- ❖ 국내이재민의 권리, 필요, 적법한 이익을 고려한 평화 협정에 명시된 우선순위;¹⁷
- ❖ 국내이재민이 귀환, 현지 통합, 혹은 국내 타 지역에 정착할 경우 지역 사회의 수용 능력;
- ❖ 각 지역의 재난 위험을 포함한 안전 보장 및 보호 대책 수준의 차이;
- ❖ 각 지역의 천연 자원, 지속 가능한 생계수단 및 일자리, 기반 시설이나 공공 서비스 수준의 차이;
- ❖ 항구적 해결책의 환경적 지속가능성;
- ❖ 가용 자원 및 약정 기부금을 고려하여 다양한 안을 지원하는 데 소요되는 총 비용

¹⁵ 국내 이재이주에 관한 지침 제28번 원칙에 의거, 국내이재민은 안전하며, 존엄성을 보장받는 가운데 출신지, 또는 원래 거주하던 지역으로 귀환하거나, 국내 타 지역への 자발적인 재정착을 보장받아야 한다.

¹⁶ “항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은?” 섹션 참조

¹⁷ 평화 협정 체결 과정에 국내이재민이 어떻게 참여할 수 있는지에 대해서는 아래 단락 참조

항구적 해결책과 환경적 지속가능성

다수의 국내이재민이 특정 지역에서 항구적 해결책을 강구할 경우, 해당 지역의 환경과 천연자원에 영향을 준다. 환경 오염과 자원고갈은 항구적 해결책에 부정적인 영향을 끼쳐 국내이재민과 수용 커뮤니티간의 장기간에 걸친 위기 혹은 잠재적 갈등의 요소로 이어질 수 있다. 따라서, 항구적 해결책을 계획하는 과정에서 천연자원(예: 목재, 석유 등)의 지혜로운 관리와 지속 가능한 생계수단의 확보에 초점을 맞추어야 한다.

특정한 지역으로의 귀환이나 정착 조건이 너무 위험하기 때문에 항구적 해결책의 선택권이 제한되는 특수한 상황이 있을 수 있다. 이동과 거주 자유는 기본적인 인권이지만, 특별한 조건에서는 제한될 수 있다. 국내이재민이 귀환 혹은 정착하려고 하는 지역에, 관련 당국의 노력에도 불구하고, 이들의 생명과 건강에 중대한 위협을 가할 수 있는 요인이 존재할 경우, 이들의 귀환 및 정착은 제한될 수 있다. 예를 들어, 반복적으로 발생하는 재난은 모든 필요한 재난 위험 관리 조치를 취하더라도, 해당 지역에서 국내이재민의 거주를 불가능하게 하거나, 심각하게 위협하게 만들 수 있다. 또는, 특정 지역의 지뢰 제거가 너무 어렵고 위험하여 분쟁 이후의 다른 필요와 비교해 보았을 때 적절하지 않은 작업이 될 수 있다.

심각한 수준의 인권 유린으로 비롯된 이재이주, 특히 인종청소 같은 경우, 관련 당국은 추가적인 인권유린으로부터 국내이재민들을 보호할 막중한 의무가 있으며, 이들의 귀환이 영구적으로 금지되어서는 안 된다.

3

거주와 이동의 자유를 금지하거나 거부하는 조치는 법에 의거하여 취해야만 한다. 정착 제한 조치는 최후의 수단으로만 취할 수 있으며, 국내이재민의 생명, 안전, 건강에 대한 심각한 위협으로부터 이들을 보호하기 위해 절대적으로 필요하다고 사료될 때만 가능하다. 이러한 조치는 반드시 차별 없이 취해져야 한다. 국내이재민은 이러한 제한 조치를 시행하기 이전에 이에 대해 알고 있어야 하며, 이는 대피한 지역이 영구적인 주거지가 되는 경우에도 마찬가지이다. 국내 대안으로서 선정된 정착 지역은 이전 거주지에 필적할 만한 생활 수준, 생계 수단, 공공 서비스 등을 갖추고 있어야 한다. 이러한 결정은 국내이재민이 이해할 수 있는 언어와 양식을 통해 전달되어야 한다.

항구적 해결책 계획 및 관리에서의 국내이재민의 참여

항구적 해결책을 지원하는 계획 및 관리의 모든 과정에서 국내이재민과의 협의와 이들의 참여가 보장되어야 한다.¹⁸ 이러한 과정에는 여성, 아동(연령과 성숙도를 고려하여), 장애인, 잠재적 소외계층 등을 포함한 국내이재민의 모든 계층이 포함되어야 한다. 국내이재민과 기타 피해 인구를 수용하는 수용 커뮤니티와도 협의해야 한다.

¹⁸ 국내 이재이주에 관한 지침 28(2)번 원칙과 '항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은?' 부분 참조. 방법론에 대한 지침은, The UNHCR Tool for Participatory Assessments in Operation) (2006) 참조

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

국내 이재이주에 관한 지침 28(2)번 원칙:

“국내이재민의 귀환, 재정착 혹은 재통합의 계획 및 관리 과정에서 이들의 완전한 참여를 보장하기 위한 특별한 노력이 필요하다.”

국내이재민을 참여시키는 과정에서 국내이재민 커뮤니티 내의 기존 사회 구조, 조직 형태, 의사결정 과정을 존중해야 하며, 이 과정에서 여성, 아동 (연령과 성숙도를 고려하여), 장애인, 잠재적 소외계층의 참여가 완전한 평등을 보장받는 가운데 이루어져야 한다. 커뮤니티 회의, 사회적 서비스 제공, 식량 제공 센터, 기술 훈련 및 소득 창출 프로그램 등 국내이재민이 모이는 모든 환경이 국내이재민이 항구적 해결책을 계획하고 관리하는 데 완전히 참여하도록 하는 데 활용될 수 있다. 홍보 활동, 다양한 이해당사자 간의 원탁 회의, 정부 관료와 커뮤니티 간의 대화에의 시민사회의 참여는 국내이재민과 기타 피해 인구가 받을 수 있는 사회적 낙인이나 편견을 줄이는 데 도움이 될 것이다. 또한, 항구적 해결책을 자발적으로 강구하는 국내이재민도 지속적인 지원과 보호 필요에 대한 상담을 받을 필요가 있다.

3 항구적 해결책을 달성하기 위해, 국내이재민의 권리, 적법한 이익과 이들의 전망에 영향을 미치는 법적, 정책적 대안 (예: 갈등 조정에 대한 법률 및 전환기적 정의, 혹은 재난 대비 정책) 역시 국내이재민과의 협의를 통해 마련되어야 한다.

여성, 아동, 장애인, 잠재적 소외 계층 등을 포함한 모든 국내이재민의 필요와 권리는 복구 및 개발 전략을 수립할 때 반드시 고려되어야 한다. 어떤 경우에는, 복구 및 개발 전략과 이에 필요한 법적 체계 수립에 있어 국내이재민을 위한 맞춤 전략의 수립이 적절할 수 있다. 국가 당국 및 현지 당국은 복구 및 개발 과정을 주도할 책임이 있으며, 가용 예산을 할당하는 데 있어 우선순위를 설정함으로써 주도적인 역할을 정립해야 한다.

모범 사례: 세르비아의 도시 정부 수준의 실행 계획

세르비아에서, 난민 판무관은 다수의 국내이재민과 난민이 있는 시의 정부는 현지 주민과 이재민 커뮤니티들이 서로 협의하여, 이재민들의 통합을 지원하기 위한 현지 실행 계획을 수립하도록 장려했다. 이러한 실행 계획을 도입한 시 정부는 해당 계획에 소요되는 예산의 반을 난민 판무관으로부터 충당 받았다.

유엔 사무총장 국내이재민 인권 특별대표의 세르비아와 몬테네그로 2005년도 임무에 대한 후속 방문 보고서 참조, UN Doc. A/HRC/13/21/부록 1, 9항

국내이재민과 이들을 통합 혹은 재통합할 커뮤니티의 필요 현황을 파악하고 이들과 협의하는 것은 국내이재민의 특정한 필요와 권리를 고려하고, 이들의 기존 생존 전략을 보강하는 데 있어 필수적이다.

일부 상황에서는, 이재이주 맞춤형 전략이 더 적절할 때도 있다. 이는 국가적 수준의 전략이 될 수도 있으며, 이재이주에 영향을 받은 특정 지역에만 국한된 전략이 될 수도 있고, 몇몇 나라가 공동으로 개발한 지역적 전략이 될 수도 있다. 또 다른 경우에는, 특정 지역을 겨냥한 일반적인 복구 및 개발 전략과 국내이재민의 필요와 권리를 결부시켜 전략을 수립할 수도 있다. 국내이재민 맞춤형 접근법과 지역 기반의 접근법 중 어느 것이 더 적합한지 판단할 수 있는 기준은 다음과 같다:

- ❖ 전체 피해 인구 중 국내이재민의 비율은 얼마나 되는가?
- ❖ 귀환, 현지 통합, 국내 타 지역 정착지에서 국내이재민과 수용 커뮤니티 간의 심각한 격차가 나타나는가?
- ❖ 국내 이재이주와 주요 복구 및 개발 문제가 연관성이 있는가?
- ❖ 일반 주민과 국내이재민의 필요는 어느 정도의 차이를 보이는가?
- ❖ 국내이재민 맞춤형 접근법이 지역 기반의 접근법과 비교하여 국내이재민과 수용 커뮤니티 간의 관계와 갈등 조정에 어떤 영향을 미칠 것인가?
- ❖ 일반 주민들은 복구를 완료하여 개발 단계에 들어선 데 비해, 국내이재민들은 아직도 장기화된 이재이주를 겪고 있는가?

3

모범 사례: 터키 내 국내이재민의 현지 통합 지원

터키 동남부의 '반(Van)' 주는, 2006년에 국내 이재이주 관리 계획을 발표했다. 이 계획은 국내이재민 뿐만 아니라, 주 정부 및 현지 당국, 비정부기구, 민간 부문 대표, 상공회의소, 기업인 및 노동조합 등 여러 이해 당사자들과의 긴밀한 협의를 기반으로 마련되었다. 해당 계획은 그 집행에 있어 국내이재민들의 참여를, 주 정부 차원의 보다 효과적인 대응을 위한 수단을 넘어, 국내이재민들을 '의존하는 문화'에서 탈피시키고, 국가 복지의 수동적 수용자에서 능동적 시민으로 변화시키는 것을 그 목표로 하고 있다.

'반' 행동 계획은 "기존 계획의 확장"을 통해 가난한 국내이재민들의 현지 통합을 시도한다: 국내이재민들은 가계 복지를 증진시키기 위한 '반' 주 정부의 사업들, 즉 식량 은행의 설립, 다양한 사회적 서비스를 제공하는 "녹색 네트워크"의 수립, 소액 대출 프로그램의 마련과 아동 연구 재할 및 훈련 센터의 설립을 폭넓게 활용했다.

참조: 국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른대학교 프로젝트, 국내이재민 보호: 입법자 및 정책 입안자를 위한 매뉴얼 (2008), pp. 34 & 92¹⁹

국내이재민 맞춤형 전략은 이재이주의 부담을 공유하는 상주민의 필요 또한 고려해야 한다. 이에는 이재이주 가족을 받아들이고 지원한 수용 커뮤니티와 수용 가족, 그리고 귀환하거나, 현지에 통합되거나, 국내 다른 지역에 정착한 국내이재민을 받아들인 커뮤니티들을 포함한다.²⁰ 국내이재민 집단 간 필요가 다르지 않은 한, 각 집단을 구별 지어서는 안 된다(예: 분쟁의 다른 국면에서 발생한 국내이재민 집단들, 혹은 자연재해로 인한 국내이재민 대 분쟁으로 인한 국내이재민).²¹ 국내이재민이 귀환 난민이나 동원 해제된 전투원들이 받는 지원과 비슷한 수준의 재통합 지원을 받을 수 있도록 모든 노력을 기울여야 한다.

전략 실행을 조정하고, 조기 복구 노력이 장기 복구, 개발 및 재건 프로그램까지 이어지도록 하기 위해 조정 체계가 마련되어야 하며, 기존의 조정 체계를 기반으로 보강하는 형태가 가장 이상적이다.

재난의 경우, 재난 이후 복구 및 재건 계획에 국내이재민들의 특정한 필요가 반영되는 것이 중요하며, 이러한 필요는 재난 피해를 입은 다른 인구의 필요와는 다를 수 있다. 상기 원칙에 따라 국내이재민은 이러한 계획의 설계 단계에 참여해야 한다.

3 항구적 해결책 지원 단체에 대한 접근권

국가 당국은, 국내이재민의 귀환, 현지 통합, 국내 타 지역 정착을 지원하는 국제 인도적 지원 및 개발 단체 그리고 비정부기구의 노력에 대해 국내이재민이 안전하고, 제약 없이, 시의 적절하게 접근할 수 있도록 허용하고 장려해야 한다. 국제 및 국가 수준의 인도적 지원 및 개발 단체는 항구적 해결책을 지원하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 이에 대한 접근권은 임의로 거부되어서는 안 되고, 특히, 당국이 자체적으로 인도적 지원, 통합 혹은 재통합에 대한 지원을 제공할 수 없거나 그럴 의사가 없는 경우 더욱 그러하다.

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

제 30번 원칙은 다음과 같이 기술한다:

“모든 관계 당국은 국제 인도적 지원 기관과 기타 적합한 관계자들이 각각의 임무를 실행하는 데 있어 국내 이재민이 귀환 또는 재정착 및 재통합 시 이들을 지원할 수 있도록 신속하고 방해 없이 접근할 수 있도록 허가하고, 이를 용이하게 해야 한다.”

²⁰ ‘항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은?’ 부분 참조. 사무총장의 국내이재민 인권 특별 대표는 “이재이주 피해 커뮤니티”를 인용하여 국내 이재이주는 국내이재민들뿐만 아니라 다른 이들에게도 파급효과를 미치는 현상이며, 이에 따라 보다 다양한 계층의 수혜자들에게 지원이 필요함을 촉구한 바 있다.

²¹ 재통합 지원이나 특별 사법 절차(예: 재산 환수에 대한 접근권을 제공하기 위한 국내이재민 등록 절차는 포괄적이어야 하며, 국내 이재이주에 관한 지침 제2원칙이 서술적으로 정의하는 이재민을 등록에서 임의로 제외해서는 안 된다.

효과적인 모니터링에 대한 접근권

국가 당국, 현지 당국, 인도적 지원 및 개발 단체들은 항구적 해결책을 지원하며 이를 달성하기 위한 당면 과제를 결정하는 과정을 모니터링 하기 위해 효과적인 체계를 갖추어야 한다. 이러한 모니터링은 현지의 상황이, 특히 안전, 치안 및 자발적 귀환과 관련하여, 본 프레임워크와 이것의 기반이 되는 국제 인권 기준에 부합하도록 보장하는 역할을 한다. 현황 파악은 젠더 분석과 더불어 특별한 지원이 필요한 사람들과 이재민 집단 내 소외계층도 고려하여 시행되어야 한다. 국내이재민과 기타 피해 인구가 민원을 제기할 수 있는 신뢰성 있는 제도의 마련은 관련 국가 및 현지 당국의 즉각적인 대처를 가능하게 한다.

모니터링을 위한 객관적이고 투명한 기반을 구축하기 위해, 본 프레임워크²²에 명시된 기준들은 현지 사정에 긴밀히 맞추어진 지표로 재해석되어야 한다. 이러한 지표들은 국내이재민 커뮤니티와 협의 후 관련 당국, 인도적 지원 및 개발 단체들과의 긴밀한 협조 하에 개발되어야 한다. 분쟁 이후의 상황에서 신뢰할 만하며, 유용하게 쓸 있도록 분류된 데이터를 얻는 게 쉽지는 않지만, 이러한 지표들은 소규모의 대표 표본 집단을 선정하여 설문조사를 통해 얻은 데이터를 기반으로 산출하거나, 독립된 전문가가 수행하는 질적 방법론(관심 집단 인터뷰 등)을 활용한 현황 파악을 통해 산출된다. 분류된 데이터가 있다면, 이러한 지표들은 국내이재민 커뮤니티 내의 성별, 연령, 민족 및 기타 범주에 따른 차이를 나타내도록 해야 한다.

3

모범 사례: 필리핀 내 재배치 모니터링

2009년 가을, 태풍으로 비상사태가 발생했을 때, 필리핀 정부는 고향으로 돌아갈 수 없는 수많은 가정들을 위한 항구적 해결책으로 이주를 제안했다. 보호 클러스터는 『항구적 해결책을 위한 프레임워크』에서 도출한 이주 과정에 대한 구체적인 지표를 이용하여 보호 현황 파악을 실시하였다. 이들 지표에는 이주 과정을 계획하고 실행하는데 있어 국내이재민의 의견이 포함되었는지의 여부, 주거, 식수, 의료서비스, 위생, 기초 교육 등의 기초 서비스에 대한 접근성의 수준 등이 포함되었다.

현황 파악을 통해 이주 아동들이 학교에서 “불법 거주자”라는 낙인이 찍혀 받는 차별과 같은 수많은 난제가 식별되었다. 보호 클러스터와 정부는 현황 파악을 통해 식별된 사항들을 활용하여 이러한 문제에 대한 적절한 정책적 해결책을 찾고 있다.

국제 모니터링 단체, 국가 인권 단체, 비정부기구 및 기타 독립 기관들은 국내이재민 귀환지나 정착지, 그리고 개별 국내이재민에 대해 자유롭게 원활한 접근권을 보장받아야 한다.²³ 외부 독립 기관의 정밀 조사는 국가 당국 및 현지 당국, 인도적 지원 및 개발 단체의 자체 모니터링을 보강할 수 있다. 독립 체

²² '항구적 해결책 달성 정도 결정 조건' 부분 참조

²³ 국내 이재이주에 관한 지침 30번 원칙 참조

계는 공표를 통해 일의 투명성을 보장해야 한다. 모니터링의 업무의 범위는 국가 당국 및 현지 당국, 그리고 모니터링 기관이 체결한 양해 각서에 정확히 기재해야 한다.

분쟁 및 폭력으로 인한 이재이주인 경우, 평화 구축 과정에 국내이재민의 참여와 항구적 해결책이 강구되어야 한다.

평화 이행 및 구축 과정에 반드시 국내이재민을 참여시키고 항구적 해결책을 강화해야 한다

가능한 경우, 국내이재민은 평화 이행 과정에 참여해야 한다. 이들의 권리, 필요, 적법한 이익은 평화 이행 과정에서 도출되는 평화 협정과 평화 구축 전략에서 다루어져야 하며, 이 이행 과정에서 항구적 해결책이 보장될 것인지의 여부와 어떻게 보장될 것인지가 미리 결정된다. 동시에, 국내이재민을 위한 항구적 해결책은 지속적인 평화를 구축하는 데 핵심적인 요소가 될 수 있다. 인도적 지원 및 개발 단체는 평화 이행 과정이 어떻게 항구적 해결책의 잠재력을 강화할 수 있는지 (그리고 항구적 해결책이 어떻게 평화 이행을 강화할 수 있는지) 이해하기 위해, 분쟁과 이재이주의 연관성을 분석해야 한다.

3

모범 사례: 콩고민주공화국 동부 안정화 계획의 주요 목표로서의 항구적 해결책

콩고민주공화국 정부와 유엔은 분쟁의 영향을 받은 콩고민주공화국 동부 지역의 치안과 안정을 지원하기 위한 조정 계획을 발표하였다. 보다 포괄적인 복구 맥락에서 이루어지는 국내이재민의 귀환 및 재통합은, 국가 권위의 확대, 치안의 증진, 정치적 대화, 그리고 성차별폭력에의 대항과 더불어 이러한 안정화 계획의 주요 과제 중 하나로 식별되었다. 2009년 11월, 해당 과제를 지원하기 위한 프로젝트에 소요되는 재정을 충당하기 위해 상당량의 복구 및 안정화 기금이 조성되었다.

참조: 유엔 안정화 및 안보 지원 전략 (UNSSSS, 2008), 콩고민주공화국 정부, 전쟁 피해 지역 안정화 및 재건 프로그램 (STAREC, 2009)

여성, 아동 (연령과 성숙도를 고려), 장애인, 잠재적 소외 계층을 포함한 모든 국내이재민이 평화 이행 과정에 참여해야 한다. 또한 국내이재민은 평화구축 전략의 계획 및 집행 과정에 적극적으로 참여해야 한다.²⁴ 평화 협상 과정에서 국내이재민의 직접적인 참여가 불가능하거나 바람직하지 않을 경우, 간접적인 참여가 보장되어야 한다. 인도적 지원 및 개발 단체는 국내이재민의 참여를 옹호하고, 훈련, 커뮤니티 개발 등의 수단을 통해 그들의 효과적인 참여를 지원하는 데 주요 역할을 해야 한다.

²⁴ 평화 이행 과정 및 평화 협정과 국내 이재이주의 통합 (국내 이재이주에 관한 브루킹스 - 베른 프로젝트 / 미국 평화 연구소 발간, 2010) 참조; 더불어 여성 평화, 안보에 대한 유엔 안보리 결의안 1325번 (2000) 참조

국내이재민 커뮤니티와의 협의 과정에 여성의 참여 보장

평화 이행 과정의 초기에 여성들의 참여를 전략적으로 개시할 시점을 식별하는 것은 협상 과정과 그 결과물에 있어 이들의 영향력을 크게 향상시킬 수 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 조치가 권고된다:

- ▶ 국내이재민 인구를 포함한 여성 단체 및 단체 지도자와의 현장 중심 협의를 통해 여성 시민사회 조직 명부 작성
- ▶ 협상을 진행하는 쪽과 국내이재민 단체의 대표 중 최소 30%를 여성으로 할당
- ▶ 평화 이행 과정의 여러 단계에서 (광범위한 시민 사회 유권자의 일원으로서) 이재민 여성과 협상 당사자들을 포함한 여성 단체 간의 회의 조직
- ▶ 이재민 여성이 공식적인 평화 이행 과정을 관측하고 자문하도록 하기 위해 협상 과정에 참여할 여성 자문 위원회 발족 지원
- ▶ 이재민 여성과의 협의 과정이 협상에 직접적으로 반영되도록 보장

참조: 유엔여성개발기금(UNIFEM), *평화의 확보: 평화 구축 절차에 있어 여성의 효과적인 참여를 위한 국제 사회 지침서* (뉴욕: UNIFEM, 2005년 10월 발간)

3

항구적 해결책의 마련은 평화 협정의 구체적인 목표가 되어야 한다. 분쟁과 이재이주 간에 밀접한 관련이 있을 경우, 평화 협정은 다음과 같은 국내이재민의 특정한 필요를 효과적으로 충족해야 한다:

- ❖ 안전 및 치안;
- ❖ 주택, 토지 및 재산 문제;
- ❖ 갈등 중재 및 평화 구축;
- ❖ 분쟁 이후 재건; 및
- ❖ 인권 침해에 대한 구제책

평화 협정에는 다음과 같은 사항이 반영되어야 한다:

- ❖ 국내 이재이주와 연관되어 명확하고 일관된 정의 사용;
- ❖ 국내이재민의 필요와 적법한 이익을 반영하는, 이재이주 관련 권리 및 보호 조치 포함;
- ❖ 국내이재민과 연관된 관계자들의 역할과 책임을 구체화; 및
- ❖ 국내이재민의 참여 문제를 포함한 이행 과정 명시

모범 사례: 과테말라 평화 이행 과정에서의 이재민 참여

과테말라의 평화 이행 과정에서, 난민 커뮤니티의 대표들로 구성된 소위 “상임 위원회(Permanent Commissions)”는 난민과 과테말라 정부 간의 직접 협상에 참여하였다. 이는 36년을 끌어온 무력 분쟁을 종식시킨 과테말라 평화 협정에 귀환 난민들과 항구적 해결책을 모색하는 국내이재민들의 우려사항이 고려 되도록 하였다.

참조: 과테말라 정부와 멕시코 내 과테말라 난민 대표 간 의정서 (1992년 10월 8일 서명) 및 무력분쟁으로 인한 실항민의 재정착 의정서 (1994년 6월 6일)²⁵

공식적인 평화 이행 과정이 없는 경우, 또는 평화 이행 과정이 있더라도, 일반적으로 커뮤니티의 화해 및 신뢰 구축 체계가 필요하다. 특히, 국내이재민과 상주민, 혹은 국내이재민 인구 내의 다른 집단들이 분쟁 중에 대립 관계에 있었지만, 현재 같은 지역에 함께 거주할 경우 더욱 그러하다. 또한, 토지나 생계 수단 등 희소 자원을 놓고 경쟁이 심한 커뮤니티에 국내이재민이 통합 혹은 재통합을 시도하는 경우에 일어나는 갈등을 해소하기 위한 장치도 필요할 수 있다.²⁶

3

²⁵ www.acnur.org/biblioteca/pdf/2417.pdf 및 http://www.brookings.edu/~media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Guatemala/Guatemala_ResettlementAgreement.pdf에서 열람 가능

²⁶ 재난 발생 이후 상황에서 자원 경쟁은 통상적으로 발생하며, 이러한 경우에도 일반적으로 갈등 해소 체계가 필요하다.

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하는 기준은 무엇인가?

다음 8개 기준이 항구적 해결책의 달성 정도를 측정하는 척도로 활용될 수 있다:

- ❖ 안전 및 치안;
- ❖ 적절한 생활 수준;
- ❖ 생계 수단에 대한 접근권;
- ❖ 주택, 토지 및 재산의 회복;
- ❖ 문서에 대한 접근권;
- ❖ 가족 재결합;
- ❖ 공공 문제への 참여;
- ❖ 효과적인 구제책과 사법에 대한 접근권

이러한 기준은 구체적인 상황과 사정을 염두에 두고 적용할 필요가 있다. 또한, 이 기준들은 상호 연계되며 중복될 수 있다(예: 토지 소유권 회복은 생계 수단의 마련 및 생활 수준의 향상에 긍정적인 영향을 미친다). 상기에 명시한 바와 같이, 위 8개 기준을 뒷받침하는 근거는 무차별 원칙으로, 즉 국내이재민은 이재이주 및 다른 이유로 그 어떠한 차별도 받아서는 안 된다는 원칙에 기반을 둔다.²⁷

대다수 이재이주 상황의 복잡함과 난제 때문에, 위 기준은 중기에 달성하기 어려울 수 있다. 따라서 위 기준은 항구적 해결책 달성을 위한 진행 과정을 측정하기 위한 기준점으로 인식되어야 한다.

4

장기적 안전 및 치안

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 국가 당국 및 현지 당국의 효과적인 보호 아래 신체적 안전과 치안을 누린다. 이는 이들이 이재이주를 유발했거나 재발시킨 위협요인으로부터 안전하게 보호받는다는 것을 의미한다. 항구적 해결책을 달성한 이재민에 대한 보호 수준은 최소한 이재이주의 영향을 받지 않은 커뮤니티 및 지역의 보호 수준과 동일해야 한다.

²⁷ '항구적 해결책 강구를 위한 주요 원칙은?' 부분 참조



향구적 해결책의 달성 정도를 측정하는 기준은 무엇인가?

많은 경우 절대적인 안전과 치안을 확보하는 것은 불가능하지만, 국내이재민은 출신지의 커뮤니티로 귀환하거나 국내 타 지역에서의 정착을 이유로 공격, 희롱, 협박, 박해 등 기타 처벌을 목적으로 한 행위의 대상이 되어서는 안 된다. 또한, 국내이재민들은 지뢰, 불발탄, 총기 등의 폭력으로부터 보호받아야 한다. 이재이주와 이에 대한 사회적 결과로서 여성, 청소년들이 착취, 가정 폭력, 성폭력에 노출될 수 있고, 이 문제에 대한 조치가 반드시 이루어져야 한다.

모범 사례: 코트디부아르에서의 조기 귀환 확보

어떤 경우에는, 포괄적인 평화 협정의 부재에도 불구하고, 이재민의 안전한 귀환을 도모할 수 있다. 2005년 3월, 코트디부아르 펑골로(Fengolo) 마을의 게레(Guéré)족은 부족 간의 충돌로 인해 인근의 두에쿠에(Duékoué) 마을로 피난을 떠났다. 인도주의 공동 행동계획에 따라, 인도적 지원 기관 간 상임위원회 국가팀의 인도적 지원 기관들은 인도적 지원 조정관의 지휘 아래 상황을 안정화시키기 위한 중립 병력 파견을 건의했다. 그리고 곧바로 가옥을 수리하고 긴급 농업 프로그램과 사회 통합 프로그램을 가동하였으며, 주민들에게 식량과 의료 지원을 제공했다. 이를 통해 975명의 이재민들이 2007년 3월 체결된 평화 협정 이전에 귀환할 수 있었다.

참조: 유엔 사무총장 국내이재민 인권 특별대표, 코트디부아르 임무단, U.N. Doc. A/HRC/4/38/Add.2, 54항²⁸

4

향구적 해결책을 달성한 국내이재민은 이동의 자유를 누릴 수 있다. 정착 지역을 자유롭게 떠날 수 있으며, 다시 그곳으로 돌아올 수도 있다. 이들의 필수적인 이익이나 다른 이들의 자유를 보호하기 위해 임시적으로 통행 제한 조치를 내릴 수는 있으나 (예: 치안이 좋지 못한 상황에서의 통금), 이러한 조치를 차별적이거나 임의적인 목적으로 취할 수는 없다. 예를 들어, 이동의 자유를 제한하는 조치를 국내이재민에게만, 혹은 이들이 사는 특정 지역에만 취하고, 현지 상주민에게는 취하지 않는 것은 국내이재민들이 향구적 해결책을 달성하는데 심각한 장애물이 될 수 있다.

국내이재민들이 재난이 빈번한 지역으로 귀환 혹은 정착하는 경우, 자연 재해 혹은 인재의 위험을 최소화하기 위해, 가능한 수준에서 재난 위험 저감 조치(조기 경보, 사전 준비, 완화 및 적응 등)를 취할 수 있다. 많은 경우, 이재이주 이전에 충분한 보호가 제공되지 않았었기 때문에, 이전의 상태를 복원하는 것은 충분한 조치가 될 수 없다. 대신에, 국가 당국 및 현지 당국, 그리고 공여 기관은 이재이주 이전보다 “더 나은 조건”을 만들기 위해 상당한 투자를 할 준비가 되어 있어야 한다. 국가 당국 및 현지 당국은 재발할 수 있는 자연 재해와 연쇄적으로 나타날 수 있는 위험으로부터 국내이재민과 현지 주민의 취약성을 줄이는 조치를 취해야 한다.

²⁸ www.brookings.edu/~media/Files/Projects/IDP/UN%20Reports/Mission%20Reports/A%20HRC%204%2038%20AD_D2engl.pdf에서 열람 가능

모범 사례: 알제리와 방글라데시의 재난 위험 저감 및 조기 경보 조치

홍수 빈번 지역의 개발은 주거지가 아닌, 인명과 재산을 위협할 가능성이 적은 농경지로서 사용을 장려하는 방향으로 제정된 규정을 따르면서 추진될 수 있다. 예를 들어, 알제리의 재난관리법은 건물을 절대 지을 수 없는 홍수 고위험 지역과 특별 홍수대책을 마련한 경우에 건물을 지을 수 있는 홍수 저위험 지역을 표시한 홍수 위험 지도를 제공한다.

방글라데시는 기상 예보를 바탕으로 정부가 잠재적 사이클론 발생 24시간 전에 초기 경보를 제공하고, 18시간 전에 “위험 단계”임을 공표하고, 10시간 전에 “고위험 단계”임을 공표하도록 하는 사이클론 경보 시스템을 도입했다. 방글라데시 정부는 커뮤니티에 임박한 폭풍우 경보를 목적으로 라디오 방송, 그리고 메카폰 및 휴대용 사이렌을 사용하는 33,000명의 마을 기반 자원봉사자들을 차용하는 “사람-중심적” 사이클론 대비 프로그램을 운영하기 위해 방글라데시 적신월사 및 국제적십자·적신월사연맹과 파트너십을 체결하였다.

참조: 국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른 프로젝트, 국내이재민 보호: 입법자 및 정책 입안자를 위한 매뉴얼 (2008), pp. 54-55²⁹

생계수단의 지속 가능한 이용과 환경 보호(예: 삼림 재건 프로그램) 촉진을 위한 노력은 자연적 위험요인이 인재가 되는 것을 방지하는 데 기여할 수 있다.

4

재해 위험 저감을 위한 모든 적절한 필요 조치를 취했음에도 불구하고, 최소한의 안전이 보장되지 않을 경우, 최후의 수단으로 국내이재민을 유사한 생활 수준을 영위할 수 있는 타 지역으로 영구적으로 재배치하는 것이 필요할 수 있다.³⁰

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 경찰, 법원, 국가 인권 기관, 그리고 국가 재난관리 서비스 등 국가 및 현지의 보호 체계에 온전하고 차별 없는 접근권을 가진다. 국내이재민이 신체적인 안전과 치안에 위협을 받지 않도록 보장할 일차적 책임은 국가 및 현지 당국에 있다. 국가 및 현지 당국은 특히 이들의 특정한 보호 필요를 충족시킴으로써 이재민들을 보호해야 한다. 오지 혹은 분쟁이나 자연재해로 심각한 피해를 입은 지역에서 법 집행 및 사법 체계가 불안정하거나 재건되지 않은 경우에도, 국내이재민은 국가 및 현지 보호 체계에 상주민과 동일한 수준의 접근권을 보장받아야 한다. 귀환, 현지 통합, 혹은 타 지역 정착지에, 효과적인 법원과 경찰력을 정립 혹은 재건하는 것이 우선순위로 고려되어야 한다.

분쟁이나 심각한 자연재해를 겪은 국가는 안전과 치안을 확보하기 위해 국제사회의 임시 지원이 필요할 수 있다. 국가 및 현지 당국이 이재민 보호의 완전한 책임을 질 수 있도록 하는 점진적인 인계 절차는 항구적 해결책을 촉진한다. 인계 전략 없이, 평화유지군 등 국제 관계자의 지속적인 주둔에 의존한 국내이재민의 보호는 일반적으로 항구적이지 않다.

²⁹ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx에서 열람가능

³⁰ 항구적 해결책을 위한 자발적이며 정보에 기반한 거주지 결정 부분 참조

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 안전 및 치안³¹

- 국내이재민이 귀환 혹은 정착한 타 지역의 주요 도로, 거주 지역 및 경작지의 지뢰와 불발탄의 제거 정도
- 검문소나 기타 특별 치안 조치의 축소 정도
- 국내이재민의 이동의 자유에 대한 차별적 혹은 임의적 제한의 부재
- 전(前) 전투원의 무장해제, 동원해제 및 재통합 진행 정도
- 국가 평균 혹은 이재이주 이전의 현지 상황과 비교하여 국내이재민의 귀환 또는 정착지에 배치된 경찰서, 법원, 그리고 훈련 받은 경찰 및 법관의 수, 상주민과 비교하여 국내이재민의 경찰 및 사법에 대한 접근성의 정도, 국내이재민 지역에 경찰의 순찰 빈도.
- 국내이재민이라는 이유만으로 표적이 되어 자행되는 폭력 및 위협 행위 신고건수
- 상주민이 겪는 범죄 빈도, 이재이주 이전의 상황 또는 (적절한 경우) 국가 평균과 비교하여 국내이재민이 겪는 폭력 범죄의 빈도
- 특정 지역으로의 자발적 귀환의 지속성 정도
- 자연재해에서 비롯된 위험에 노출된 인원 수의 감소 정도
- 미래의 위험도 감소를 위해 취해진 조치
- 항구적 해결책을 강구하는 국내이재민의 안전과 치안에 대한 인식³²

차별 없는 적절한 생활 수준의 영위

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 차별 없이, 적절한 생활 수준을 영위하며, 이에는 최소한의 쉼터, 보건, 식량, 식수, 기타 생존 수단 등이 포함된다. 최소한 다음의 항목들에 국내이재민의 원활하고 지속 가능한 접근이 보장되어야만 적절한 생활 수준의 영위가 이루어지고 있다고 할 수 있다:

- ❖ 필수 식량 및 음용수;
- ❖ 위생;
- ❖ 성폭력 피해 치료 및 산부인과 진료 등을 포함한 필수 보건서비스
- ❖ 기본적 쉼터 및 주거;
- ❖ 초등학교 교육;

³¹ 이러한 지표들은 예시이다. 상황에 따라 특정 지표의 사용은 적절할 수도, 그렇지 않을 수도 있다. 이 프레임워크를 사용하는 사람은 상기 지표가 요구하는 양적 데이터가 어느 정도까지 획득 가능한지 결정해야 할 필요가 있다. 이에 대한 정보는 '효과적인 모니터링에 대한 접근권' 부분 또한 참조

³² 국내이재민 커뮤니티의 안전과 치안에 대한 인식은 이들이 효과적으로 보호받고 있는지 결정하는데 도움이 될 수 있다. 그러나, 폭력과 치안불안 상태에 장기간 노출된 경우, 이는 그들의 이러한 위험에 대한 인식 수준에 영향을 줄 수 있다는 점을 감안해야 한다.

경제 및 사회적 권리에 따른 최소한의 핵심 요건

경제 및 사회적 권리의 경우, 국가 당국은 국민의 최소 생활 수준을 보장하며, 이를 위해 국가 예산을 적절히 분배해야 할 의무가 있다. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 의거하여, 해당 위원회는 다음과 같은 견해를 견지한다. “모든 국가 구성원의 최소한의 권리는 보장되어야 한다. 따라서, 예를 들어, 필수 식량, 보건, 기본 쉼터 및 주거, 기초 교육에 대한 접근권을 박탈당한 개인의 수가 상당할 경우, 해당 국가 당국은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약을 이행하지 못하고 있다고 볼 수 있다.”

참조: 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회, 제 3회 일반 논의: 국가 당국 의무의 본질 (1990), 제10항³³

이러한 맥락에서, ‘적절함’이란 최소한으로 제공되는 재화와 용역이 다음과 같은 특성을 가짐을 의미한다:

- ❖ **가용성**: 현지 정황을 감안하여, 피해 인구가 충분한 양과 질의 재화와 용역에 대한 접근이 가능하다. 예를 들어, 항구적 해결책을 강구하는 국내이재민을 위한 주택의 재건 및 신축이 필요할 경우가 있다. 이에는 이들이 귀환, 현지 통합 또는 타 지역에서의 정착을 도모하지만 이재이주 이전에 주택이 없었던 경우가 포함된다.
- ❖ **접근성**: 재화와 용역이 (a) 필요한 모든 이에게 차별 없이 제공되며, (b) 취약 계층 및 소외 계층을 포함한 모든 이에게 경제적, 물리적으로 안전하고 쉽게 접근 가능하며, (c) 수혜자들이 이러한 사실을 알고 있다. 예를 들어, 재난으로 인한 환경 오염이나 토양 오염 때문에 필수 식량 및 음용수가 제공 불가능한 경우, 적절한 생활 수준이 보장된다고 할 수 없다.
- ❖ **수용성**: 재화와 용역이 수혜자의 성별과 연령에 맞게, 그리고 문화적으로 적절하게 제공된다. 예를 들어, 토착민이나 유목민들은 문화적 전통에 따라 일반적으로 특수한 식량과 거주 문화를 영위한다.
- ❖ **적응성**: 재화와 용역이 국내이재민의 변화하는 수요에 맞추어 유연하게 제공된다.³⁴

국가 당국 및 현지 당국은 국내이재민의 이러한 필요를 충족할 주된 책임이 있으며, 이에 필요한 예산을 할당해야 한다. 또한 국가의 가용 자원이 불충분할 경우 관련 인도적 지원 및 개발 단체를 통해 이를 지원해야 한다.

³³ www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument에서 열람가능

³⁴ 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회, 제 4회 일반 논의(1991): 적절한 주거지를 영위할 권리 (규약 제 11조(1)), 8항; 제 12회 일반 논의(1999): 적절한 식량에 대한 권리 (11조), 8-13항; 제 15회 일반 논의(2002): 식수에 대한 권리 (경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제 11, 12조), 12항

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 현지 주민과 비슷한 수준의 교육, 보건, 사회적 주거, 기타 복지 등 공공 서비스에 동일하게 접근할 수 있다.

모범 사례: 보스니아 헤르체고비나 내 귀환 아동에 대한 교육 제공

보스니아 헤르체고비나에서는, 이재이주를 겪은 소수 민족의 귀환을 장려하기 위해, 관련 당국은 법적으로는 학교를 열기 위한 최소한의 학생 수를 채우지 못하더라도 학교를 여는 조치가 필요할 수도 있음을 인지했다. 교육부 또한 소수 민족의 귀환을 포함한 자발적인 항구적 해결책의 모색을 장려하기 위해, 소수 민족 출신 교사를 점진적으로 고용하여 학교에서 전과목을 가르칠 수 있도록 하는 데에 동의했다. 또한, 학위 수료증 및 졸업장 상호 인정에 대한 협약도 이루어졌다.

참조: 국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른 프로젝트, 국내이재민 보호: 입법자 및 정책 입안자를 위한 매뉴얼 (2008), pp. 232, 237 & 239³⁵

이재이주 피해 지역과 그렇지 않은 국내 타 지역과의 큰 격차가 존재하는 경우 (이는 갈등 상황과 이재이주 재발의 원인이 될 수 있음), 국내이재민과 기타 피해 인구의 경제, 사회, 문화적 권리를 실현하기 위해 관련 당국과 유관 기관들의 가시적인 노력이 필요하다. 대부분의 경우, 항구적 해결책을 보장하기 위해서는 이재이주의 근본적인 원인을 찾고 이재이주 이전보다 “더 나은 조건”을 달성하는 것이 필요하다.

4

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 적절한 생활 수준

- 국내이재민들에게 필수적인 식량, 음용수, 기본적 쉼터 및 필수 보건서비스를 제공하기 위한 지원 프로그램 정립
- 영양 실조 상태이거나 집이 없는 국내이재민 수의 추산치
- 현지 주민, 이재이주 이전의 수준, 국가 평균과 비교했을 때 필수 식량, 음용수, 기본적 쉼터 및 필수 보건서비스를 누리지 못하는 국내이재민의 비율
- 현지 주민, 이재이주 이전의 수준, 국가 평균과 비교했을 때 적절한 조건에서 기초 초등 교육을 받는 국내이재민 아동의 비율
- 국내이재민 아동의 취학을 방해하는 법적, 행정적 장애물의 부재
- 이재이주로 인해 학업을 중단했다가 재개하는 아동의 비율
- 현지 주민, 이재이주 이전 수준, 국가 평균과 비교했을 때 인구 과밀 거주지/쉼터에서 살고 있는 국내이재민의 비율
- 유사한 조건 하의 현지 주민과 비교했을 때, 국내이재민들이 공공 서비스, 지원, 해외 송금에 접근할 때 겪는 특정한 장애물의 부재

생계 수단과 일자리에 대한 접근권

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 일자리와 생계수단에 대한 접근권을 가진다. 국내이재민에게 가용한 일자리와 생계수단은 최소한 이들의 사회적, 경제적 필요를³⁶ 충족시킬 수 있어야 하며, 이러한 필요가 공공 복지를 통해 충족되지 못할 경우 더욱 그러하다.

최소한의 권리를 넘어서는 생계수단에의 접근권은 상대적인 개념이라고 할 수 있다. 재통합은 많은 경우 국내이재민을 포함한 전 국민에게 영향을 미치는 취약한 경제와 높은 실업률이라는 환경에서 이루어질 수밖에 없다. 모든 국내이재민이 일자리를 구하거나 이전 직장으로 돌아갈 수는 없다. 그러나 국내이재민은 현지 주민과 동등한 조건에서 일자리와 생계 수단에 접근할 수 있어야 하며, 이를 막는 장애물이 있어서는 안 된다(예: 오지로 재배치 된 국내이재민이 현지 노동 시장으로 갈 수 있는 교통수단이 없거나 그 가격을 감당할 수 없는 경우).

국내이재민이 새로운 전문적 지식을 습득하고, 새로운 생계 수단에 적응하며, 새로운 기술을 익힐 수 있도록 그들의 필요에 우선순위를 부여하는 조치가 필요할 수 있다(예를 들어, 지방 출신의 국내이재민이 도시 환경에 통합되거나, 노동 시장으로부터 오랜 기간 배제되어 있었던 경우). 특히, 당국에 의해 강제적으로 고위험 지역에서 재배치된 국내이재민의 경우 대안이 될 만한 생계수단을 제공받아야 한다.³⁷

4

모범 사례: 세르비아의 마을 주택 프로그램

세르비아에서는, 인도적 지원 단체 디박(Divac)이 관련 당국 및 유엔난민기구(UNHCR)와 협력하여, 국내이재민 가족이 쓸만한 상태의 집을 특정 가격 이하로 저렴하게 구할 수 있도록 지원하는 프로젝트를 시행하고 있다. 이 프로젝트는 이재민 가족이 선택한 집을 그들이 살 수 있도록 재정적, 행정적 지원을 제공한다. 또한, 수혜 가족은 소규모 사업을 시작할 수 있도록 기초 장비와 훈련을 제공받는다. 수혜자들은 다양한 생계 수단(예: 현지 시장에서 판매할 수 있는 농작물을 재배할 수 있는 비닐하우스 등)을 선택할 수 있다.

참조: 유엔 사무총장 국내이재민 인권 특별대표, 세르비아 몬테네그로 2005년도 임무단 후속 방문, U.N. Doc. A/HRC/13/21/Add.1, 10항참조³⁸

이재이주 동안에도 국내이재민에게 주어졌던 기회는 최대한 보존되어야 한다. 이재이주가 오랜 기간 지속되거나 국내이재민이 농촌에서 도시로 이주해야 하는 경우, 이들 커뮤니티 내부의 사회적 관계가 변화하게 된다. 여성 및 청년들은 출신지에서는 받을 수 없었던 교육과 노동의 기회를 제공받게 될 수도 있다.

³⁶ '차별 없는 적절한 생활 수준의 영위' 부분 참조

³⁷ '항구적 해결책을 위한 자발적이며 정보에 기반한 거주지 결정' 부분 참조

³⁸ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx에서 열람 가능

모범 사례: 조지아(그루지아) 국내이재민을 위한 현대기술 접근권

민간 기관, 교육부, 유엔난민기구(UHCHR), 월드비전 조지아 지부는 조지아 내 9개 국내이재민 거주지에 커뮤니티 기술 접근(Community Technology Access, CTA)센터를 건립하였다. 해당 커뮤니티 기술 접근 센터는 국내이재민 및 수용 커뮤니티가 컴퓨터와 인터넷 기술을 교육 뿐만 아니라 비즈니스 및 생계 수단의 목적으로 활용하여 자생력을 강화시킬 수 있도록 한다. 여기서 제공되는 서비스에는 기초 컴퓨터 활용 반, 기업가 훈련, 비즈니스 센터, 직업 교육 서비스, 커리어 컨설팅 등이 있다.

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 일자리 및 생계수단

- 국내이재민은 구직 및 경제 활동에 있어 현지 상주인이 받지 않는 법적, 행정적 제약을 받지 않는다.
- 현지 주민, 이재이주 이전 수준, 또는 국가 평균과의 비교를 통한 국내이재민의 실업률
- 이재이주에 영향을 받지 않은 주민과 비교해 보았을 때의 국내이재민의 고용 형태와 조건 (비공식 시장 취업률, 최저 임금과 같은 노동법의 적용 여부 등)
- 현지 주민, 이재이주 이전 수준, 또는 국가 평균과 비교해 보았을 때의 국내이재민의 빈곤율

4

효과적이고 접근이 용이한 주택, 토지 및 재산 회복 체계

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 귀환하였거나, 또는 현지 통합이나 국내 타 지역에서의 정착 선택 여부와 상관없이 그들의 주택, 토지 및 재산의 시기 적절한 환수를 위한 효과적인 체계에 대한 접근권을 가진다.³⁹ 이러한 기준은 단지 주택(주거용 부동산), 농경, 상업적 재산뿐만 아니라, 임대 및 임차 계약에도 적용된다. 환수나 보상 받을 권리는 주택, 토지, 재산에 대한 소유권, 임차권 등을 포함한 접근권(분쟁의 소지가 없는 사용이나 점거에 근거한 공식 및 비공식 소유권이나 권리 포함)을 상실한 남성, 여성, 아동을 포함한 모든 국내이재민에게 적용된다. 또한 이 기준은 사망한 가족의 재산을 상속하고자 하는 이들에게도 적용된다(예: 고아). 토착민과 같이 자신의 거주지에 대해 특별한 애착을 가진 이들에게는 더욱 특별한 관심이 필요하다.

³⁹ 이에 대한 더 자세한 지침은 난민 및 이재민의 주택 및 재산 환수에 대한 인도적 지원 기관 간 핸드북 참조. 2007년 3월 발간 "피니어로 원칙의 집행 과정" www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf에서도 열람가능

모범 사례: 보스니아 헤르체고비나 특별 재산 환수 절차

보스니아 헤르체고비나의 재산 환수 과정은 각 도시 정부의 현지 재산 위원회에서 적용하는 특별 절차를 규정하는 법규에 기반한다. 예를 들어, 1992-95년 전쟁 이전에는, 사유 재산 소유주들이 과세를 피하기 위해 토지 대장 기록에 그들의 소유권을 등록하지 않았다. 보스니아의 전(戰) 후 환수법은 이러한 풍습을 감안하여, 등록된 소유주뿐만 아니라, 법적 소유권자도 재산에 대한 권리를 주장할 수 있게 하였다: “실 재산 소유주는 언제든지 유기 재산에 대한 소유권을 주장할 수 있다. 다만, 재산 유기 선언 시기에 실 재산에 대한 무조건적 소유권을 보유하고 있던 이들 역시 실재산에 대한 재소유권 주장이 가능하다.”

참조: 임시적 유기 실재산에 대한 법의 적용 중지제에 대한 법, 보스니아 헤르체고비나 연방 관보, 11/98호 제 4조

주택, 토지 및 재산에 대한 환수 절차와 이에 따른 보상은 복잡하고 시간이 오래 걸리는 과정이다. 국내 이재민이 항구적 해결책을 달성했다고 할 수 있는 시점에도 이러한 절차가 끝나지 않았을 수도 있다. 가장 중요한 점은 국내이재민이 재산 환수 및 보상(필요 시 무료 법률 자문 포함)에 대한 효과적이고 편리한 체계에 접근 가능하며 이러한 절차가 진행되는 도중에도 안전하게 거주할 수 있어야 한다는 것이다. 어떤 경우에는, 특별 반환 및 보상 체계 (예: 토지 소유권 주장 위원회)를 새로 확립하는 것이 적절할 수도 있고, 다른 경우에는 기존의 조직, 예를 들면 재산분쟁 조정체계 등이 효과적이고 공정하게 문제를 풀어나갈 역량을 보유할 수도 있다.

4

주택, 토지 및 재산권 문제를 해결하는 데는 포괄적인 견해가 필요하다. 원칙적으로, 환수가 가장 선호되는 구제책이지만, 일부 경우에는 다자간의 이권을 계산해 볼 때 환수보다는 보상이 공정한 해결책일 수도 있다. 이재이주 과정에서 임차권을 박탈당한 이들에게도 적절한 해결책이 필요하다. 재산 환수 과정에서 퇴거대상이 되는 이들, 즉 국내이재민의 재산을 임시로 점유하고 있는 사람들을 위한 대안도 필요하다. 이들이 이재민으로서 신의를 가지고 재산을 점유하고 있는 경우(예: 국내이재민 소유주와 점유인간 임차계약 협상 등을 통해), 더욱 그러하다.

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

원칙 29(2)번:

“관할 당국은 귀환 및/또는 재정착한 국내이재민이 이재이주 당시 두고 왔거나 빼앗긴 재산과 소유물을 가능한 선에서 되찾을 수 있도록 국내이재민을 지원할 의무와 책임이 있다. 이러한 재산과 소유물의 회수가 불가능한 경우, 관할 당국은 해당 국내이재민이 적절한 보상이나 다른 형태의 정당한 배상을 제공하거나 이를 얻을 수 있도록 지원해야 한다.”

여성과 아동이 재산에 대한 소유권 및 접근권을 주장하는 데 있어 겪는 문제에는 더욱 특별한 관심이 필요하다. 특히 재산 상속에 법적인 장벽이 있을 경우 더욱 그러하다. 국내이재민 중 취약 계층(예: 다자녀 가구 또는 이재민 임시수용시설에서 거주하고 있는 국내이재민)의 소유권 주장은 우선적으로 고려되어야 한다

유기 재산이나 불법 소유에 대해 불공정한 법규에 의해 국내이재민이 재산권을 상실하지 않도록 국가법의 검토, 필요하다면 개정도 필요하다. 마지막으로, 국내이재민의 재산 환수를 위한 제도적 집행이 필요하다. 특히, 이들이 주택, 토지 및 재산을 재소유하게 된 후 이들의 수용 커뮤니티 내에서의 안전, 치안 및 재통합을 보장할 수 있는 조치가 필요하다. 재산권이 없는 귀환 주민과 재산이 없는 지역에 통합 및 정착하는 국내이재민을 위해 기본 쉼터와 주택에 대한 접근권이 보장되어야 한다.⁴⁰

모범 사례: 조지아 내 이재민 임시수용시설의 사유화

2009년, 조지아 정부는 국내이재민에 대한 국가 전략 실행 계획을 수정했다. 가까운 미래에 다수의 국내이재민이 고향으로 돌아갈 수 없을 것이라는 예상을 전제로, 이들을 위한 항구적인 주택을 공급하기로 전략의 방향을 잡았다. 최소한의 생활 수준을 보장하는, 국가 소유의 이재민 임시수용시설에 거주하는 국내이재민은 1 조지아 라리라는 상징적인 가격에 본인의 주택을 소유할 수 있다. 최소한의 생활 수준을 보장하지 못하는 이재민 임시수용시설이나 민간 숙소에 거주하는 국내이재민들을 위해서는 항구적인 주택 대안을 제공이 계획되어 있다.

참조: 국내이재민에 대한 국가 전략 실행 계획 (조지아 정부 칙령 403호), 2009년 5월 28일 승인

4

파손된 집으로 되돌아가기를 원하는 국내이재민의 경우, 집을 재건축하거나 다른 대안을 제공받아야 한다. 어떤 경우에는, 관련 당국이 주택의 파손에 대한 책임을 지고 집을 재건해 주어야 할 법적인 의무가 있다(예: 국제인도법을 위반한 군사 작전을 강행했거나, 필요한 자연재해 방지 대책을 적절히 세우지 않았기 때문에 집이 파손된 경우). 또 다른 경우에는, 법적인 책임은 없지만 귀환 주민의 적절한 생활 수준의 영위로 이어지는 항구적 해결책 마련을 위해 무너진 집을 재건할 필요가 있다.⁴¹

⁴⁰ 차별 없는 적절한 생활 수준의 영위 부분 참조

⁴¹ id

항구적 해결책 달성 정도 측정을 위한 잠재적 지표: 주택, 토지 및 재산권 보호

- 이재이주 관련 주택, 토지 및 재산 분쟁 해결을 위한 효과적이고 접근이 용이한 체계와 주택, 토지 및 재산권 이행에서 가장 일반적인 문제 해결을 위한 절차의 존재
- 국내이재민의 토지 및 재산 청구권 해결 및 정상 집행 비율; 잔여 청구건의 수; 그리고 잔여 청구건을 해결하는데 필요한 예상 시간
- 여전히 적절한 주택이 없는 국내이재민의 비율, 시간 추이에 따른 해당 비율의 감소, 및 현지 주민의 비율이나 국가 평균과의 비교 수치⁴²
- 파괴 또는 손상 이후 적절히 보수된 국내이재민의 주택 비율; 보수가 필요한 잔여 주택의 수 및 잔여 주택의 보수에 필요한 예상 시간⁴³
- 국내이재민이 주택, 토지 및 재산 회복과 개선 프로그램(신용 대출 프로그램 포함)에 현지 주민과 동일한 수준의 접근이 가능한지 여부

일부 상황에서는, 국내이재민이 항구적 해결책을 얼마나 달성했는지를 측정하기 위해 다음 4개 기준을 살펴봐야 할 필요가 있다.

4

개인 및 기타 문서에 대한 차별 없는 접근권

항구적 해결책을 달성한 국내이재민은 공공서비스, 재산 및 소유물 재청구, 투표 또는 항구적 해결책과 관련된 기타 목적의 활동을 추구하는 데 필요한 개인 및 기타 문서에 대한 접근권을 가진다.⁴⁴ 이재이주 과정에서, 많은 이재민들이 여권, 주민등록증, 출생증명서, 혼인신고증, 유권자 신분증명 카드, 부동산 권리증서, 취학 기록, 학위, 근무 확인서, 사회 보장 카드 등 법적인 권리를 행사하는데 필요한 서류를 분실하는 경우가 많다. 또 다른 경우, 국내이재민들이 이러한 서류를 한 번도 발급받은 적이 없거나, 해당 서류가 인정받지 못할 수도 있다. 이는 항구적 해결책을 강구하는 과정에서 심각한 문제로 이어질 수 있다 (예: 현지 통합을 원하는 도심지의 국내이재민이 출생증명서이나 주민등록증이 없어 구직이 불가능한 경우).

⁴² 이 지표는 적절한 생활 수준의 달성 정도를 측정하는 데에도 유용한 지표이다(상기의 '차별 없는 적절한 생활 수준의 영위 부분 참조).

⁴³ 이 지표 또한 '적절한 생활 수준' 부분과 연관이 있다.

⁴⁴ 문서화된 행정체계를 이용할 권리는 법에 의거 인정받을 권리(세계인권선언 제6조), 출생 직후 주민등록 권리(아동권리협약 제 7조), 재산 및 주거의 권리(세계인권선언 제 17조, 25조), 교육받을 권리(세계인권선언 제 26조) 등과 마찬가지로 자명한 권리이다. 국내 이재이주에 관한 지침 20(2) 원칙 참조

모범 사례: 코트디부아르 내 국내이재민의 신원 확립을 위한 증언의 활용

코트디부아르 정부는, 2007년부터 2008년까지 모든 사람들에게 출생증명서와 신분증을 발급하기 위한 목적으로 주민 등록 활동을 시행했다. 해당 지역의 고위급 관료의 동석 하에 지역 법관의 승인을 받아 주민등록을 받기 위해서는 증인 2명의 구두 증언이면 충분했다.

참조: 국내 이재이주에 관한 브루킹스-베른 프로젝트, 국내이재민 보호: 입법자 및 정책 입안자를 위한 매뉴얼 (2008), p. 165⁴⁵

국가 당국 또는 현지 당국은 서류를 찾으러 떠나온 지역으로 돌아가야 하는 등의 불합리한 조건을 부과하지 않고, 신분 증명 서류의 신규 발급 혹은 이재이주 과정에서 분실한 서류의 재발급을 용이하게 할 의무가 있다. 남녀는 서류를 발급받을 동등한 권리가 있고, 여성은 자신의 이름이 명기된 서류를 발급받을 권리가 있다. 가족과 헤어지고 보호자가 없는 아동 또한 자기 이름이 명기된 서류를 발급받을 권리가 있다.

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

제 20 원칙은 다음과 같이 명시한다:

- 모든 사람은 어디서나 동일하게 법적으로 보호받아야 한다.
- 국내이재민의 해당 권리를 이행하기 위해, 관계 당국은 여권, 개인 신원 문서, 출생증명서 및 결혼증명서와 같이 법적 권리를 누리고 행사하는 데 필요한 모든 문서를 발행해야 한다. 특히, 해당 당국은 국내이재민이 발급하려는 문서나 기타 필요한 문서를 취득하기 위해 상주지로 돌아가기를 요구하는 등 불합리한 조건을 부과하지 않고 새로운 문서를 발행하거나 이재이주 동안 잃어버린 문서 교체를 용이하게 해야 한다.
- 여성과 남성은 이러한 필요 문서를 취득할 동일한 권리를 가지며, 본인의 이름으로 해당 문서를 발급받을 권리를 가진다.

영토가 분할 통치되는 경우, 해당 문서에 대한 실질적인 대책이 필요하다. 예를 들어, 국가 당국은 그 지역을 실질적으로 다스리는 세력을 법적으로 인정하지 않더라도, 해당 세력이 발행한 서류를 일단 개인의 신분을 증명하는 증거로 인정해야 할 수도 있다.

45 www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx에서 열람 가능

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 문서에 대한 접근권 보장

- 국내이재민 여성과 남성은 출생증명서, 주민등록증, 유권자 신분증명 카드 혹은 기타 신분 증명 서류를 취득 (대체) 하는데 있어 법적 또는 행정적 제약을 받지 않는다.
- 현지 상황을 고려하여 문서를 대체하는 체계에 대한 접근이 용이하고 비용이 적정하다.
- 현지 주민, 이재이주 이전 수준, 또는 국가 평균과의 비교를 통한 출생증명서, 주민등록증, 기타 신분 증명 서류가 없는 국내이재민의 비율.
- 영토가 분할 통치되는 경우, 정부 당국과 실질적 지배 세력이 각각 발급한 문서의 상호 인정 여부

가족 재결합

가족과의 재결합을 원하는 국내이재민은 재결합을 통해 가족과 함께 항구적 해결책을 모색할 수 있다. 이재이주로 헤어진 가족은 최대한 빠른 시간 내에 재결합해야 하며, 아동, 노인 등 취약 계층이 포함되어 있을 경우 더욱 그러하다. 영토가 분할 통치되는 경우, 국가 당국 및 실질적 지배 세력은 서로 실용적인 방식으로 협력(인도적 지원 단체나 기타 중립 기관 등을 통해)하여 국경 봉쇄 같은 장애물 없이 가족 재결합을 허용해야 한다.

4

보호자 미동반 아동이나 가족과 이산한 아동은 일반적으로 가족 재결합을 통해 아동의 최선의 이익을 구할 수 있다. 그러나 이에 앞서, 가족과의 재결합이 아동으로 하여금, 착취, 학대, 방치 등의 위협에 노출시킬 가능성이 있는지에 대해 현황을 파악할 필요가 있다. 이러한 현황 파악은 특히 국가 당국 및 현지 당국의 검증된 정보에 기반해야 한다. 가족과의 재결합이 아동을 위협에 노출시키거나 노출시킬 가능성이 있다고 판단되면, 가족 재결합이 아동에게 가장 바람직한 일인지에 대해 현황을 파악할 필요가 있다. 관련 당국은 아동이 가족을 찾을 때까지 아동을 보호할 책임이 있다.

모범 사례: 앙골라 이산 가족 방지 대책

앙골라 국내이재민 재정착 규범 집행 예규에 따르면 귀환이나 재정착 과정의 집행 담당 기관은 “국내이재민이 의료적 필요가 있을 경우 가족이 있는 지역에 남지 않고 의료 후송될 수 있도록 보장”해야 한다. 사회적 지원 및 재결합을 담당하는 주 당국은 이러한 절차에 따라 가족과 헤어진 아동을 식별할 책임이 있다. 당국은 가족 재결합을 촉진하기 위해 가족과 이산한 아동의 사진을 포함하는 데이터베이스를 구축하고 다른 주 당국과 이러한 정보를 공유해야 한다.

참조: 각료 회의 칙령 79/02 승인 국내이재민 재정착 규범집행 예규

향구적 해결책의 달성 정도를 측정하는 기준은 무엇인가?

실종된 가족의 생사여부와 위치를 파악하고, 직계 친족에게 조사의 진행 과정과 결과를 통보할 수 있도록 최단 시간 내에 적절한 추적이 이루어져야 한다. 어떤 경우에는, 당국과 인도적 지원 관계자들이 최선을 다했음에도 불구하고, 실종된 친족을 찾는 것이 불가능할 수 있다. 이러한 경우, 특별한 법적 조치를 마련하여 직계 가족이 연금과 가족 재산에 접근할 수 있게 하고, 부모의 보호를 받지 못하고 있거나 가족과 이산한 아동의 보호 방안을 공식화하거나 법제화하여 그들이 보호 시설로 가지 않도록 할 필요가 있다.

향구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 가족 재결합

- 이산 가족 재결합을 위한 체계가 정립되고, 가족 재결합을 막는 이동의 제한이 없는지의 여부
- 가족과 재결합하지 못한 국내 이재 아동 또는 피부양자의 수
- 가족이나 기타 경제적 부양자와의 헤어짐으로 인해 재산이나 연금 등에 접근이 불가능한 사람의 수
- 향후 거취를 결정하기 위한 현황 파악이 필요하지만 아직 이를 받지 못한 국내 이재 아동의 수

공공 문제에 대한 차별 없는 참여권

4

향구적 해결책을 달성한 국내이재민은 이재이주로 인한 이유로 차별받지 않으며 현지 주민과 동등한 수준에서 공공 문제에 참여할 권리를 행사할 수 있다. 이는 커뮤니티 문제에 자유롭게 동등하게 참여하며, 투표권, 피선거권 및 모든 공공 서비스 분야에서 근무할 수 있는 권리를 포함한다.

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

국내 이재이주에 관한 지침 제 29 (1) 원칙은 다음과 같이 명시한다:

“고향이나 상주지로 귀환했거나 본국의 다른 지역에 재정착한 국내이재민은 이재이주로 인해 차별받아서 안 된다.”

제 22 (d) 원칙은 다음과 같이 명시한다:

국내이재민은 “투표하고 정부 및 공공 문제에 참여할 권리가 있으며, 이에는 해당 권리를 행사하는 데 필요한 수단에 접근할 권리가 포함”된다.

많은 경우, 이러한 과정은 국내이재민의 귀환, 현지 통합 또는 국내 타 지역 재정착에 앞서 특별한 조치를 요한다. 수많은 국내이재민이 귀환하지 못한 경우, 이들의 거주지에서 유권자 등록 및 이에 대한 교육 프로그램의 제공, 부재자 투표의 시행, 또는 특별 투표소에서의 투표권 행사 방안 마련 등의 조치가 필요할 수 있다.

모범 사례: 시에라리온 내 유권자 등록의 이전

시에라리온의 2002년 투표에는 “투표권 이전”이란 프로그램이 포함되었는데, 이 프로그램은 이재이주를 당한 유권자들이 고향으로 돌아온 이후, 다른 지역에서 유권자 등록을 하였더라도 개표일에 출신지에서 투표한 것으로 인정되는 제도이다. 유권자 등록 시스템이 전산화되어 있지 않았음을 고려하여, 귀환 유권자는 두 부분으로 구성된 서류를 작성해야 했다. 현지 투표위원회가 한 부분을 보관함으로써 유권자등록 이전 처리 조치를 하고, 귀환 유권자가 나머지 한 부분을 유권자 등록의 증거물로 보관하였다..

참조: 선거법 (2002), 제 5조 (1) ⁴⁶

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 공공 문제에 대한 참여

- 국내이재민은 현지 주민과 동등한 투표권, 피선거권, 공무 수행권을 보장받는다.
- 현지 주민, 또는 국가 평균과 비교하여 유권자로 등록된 국내이재민 성인의 비율
- 현지 주민, 또는 국가 평균과 비교하여 선거에 참가하는 국내이재민 성인의 비율
- 전체 인구 중 국내이재민의 비율과 전체 공무원 또는 국회의원 중 국내이재민 성인의 비율과의 비교 지표

4

효과적인 구제책과 사법에 대한 접근권⁴⁷

임의적 이재이주⁴⁸ 등 국제 인권법 및 인도법 위반 사례의 피해자가 된 국내이재민들은 효과적인 구제책과 사법에 대한 온전하며 차별 없는 접근권을 가진다. 이에는 기존의 전환기적 사법 체계, 배상책 및 인권 침해의 원인에 관한 정보에 대한 접근권도 포함된다.

국제 인권법 및 인도법 위반 사례의 모든 피해자는 효과적인 구제책⁴⁹을 구할 권리가 있으며, 국내이재민도 해당 권리를 갖는다. 효과적인 구제책은 사법에 대한 공정하고 효과적인 접근권, 피해에 대한 충분하고 효과적이며 적시적인 배상, 그리고 인권 침해 및 배상 체계와 관련된 정보에 대한 접근권 등을 포함한다.⁵⁰

⁴⁶ www.sierra-leone.org/Laws/2002-2.pdf에서 열람가능

⁴⁷ 주택, 토지, 재산 환수에 대해 76-82번 단락 참조

⁴⁸ 기본 지침 6번은 임의적 이재이주로부터 보호받을 권리와 임의적 이재이주의 몇 가지 사례를 기술하고 있다.

⁴⁹ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조 3항, 세계인권선언 제8조 참조. 국제 인도주의 조약은 이러한 권리를 명시하지 않으나, 이러한 권리는 국제인권법 및 국제 인도법의 심각한 위반으로 인한 피해자의 구제 및 배상권에 대한 기본 원칙과 지침에 의거하여 인정되었고, 유엔총회에서 결의 제 60/147호를 통해 승인되어 회원국에 권고되었다.

⁵⁰ 구제 및 배상권에 대한 기본 지침과 원칙 제12항

관련 법리: 국내 이재이주에 관한 지침

제 6 (2) 원칙은 다음과 같이 명시한다:

“금지되는 임의적 이재이주에는 다음과 같은 경우가 포함된다.

1. 인종 격리 정책, “인종 청소” 혹은 피해 인구의 민족적, 종교적, 인종적 구성을 바꾸는 것을 목적으로 하거나 그러한 결과를 초래하는 유사 관행에 기반한 이재이주;
2. 연루된 민간인의 안전이나 긴요한 군사적 이유가 절실히 필요한 경우를 제외한 무력 분쟁 상황;
3. 납득할만한 최우선적 공공 이익으로 정당화되지 않는 대규모 개발 프로젝트의 경우;
4. 피해 인구의 안전과 건강을 위해 대피가 필요한 경우를 제외한 재난의 경우; 그리고
5. 집단 처벌의 수단으로 이용된 이재이주”

이재이주를 야기하거나, 이재이주 간 발생한 국제 인권 및 인도법의 위반에 대한 효과적인 구제책을 확보하는 것은 국내이재민의 항구적 해결책 달성 가능성에 큰 영향을 줄 수 있다. 효과적인 구제책을 확보하지 못한다면 이는 또 다른 이재이주로 이어지거나, 화해 조성 과정을 지연시키거나, 국내이재민들 간에 장기화된 부당감과 적대감을 조성할 수 있고, 결국 항구적 해결책 달성에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서, 국내이재민을 위한 정의를 구현하는 것은 장기적 평화와 안정을 위한 필수 요소이다.

그러므로 항구적 해결책을 달성하기 위해서는 때에 따라서, 과거에 있었던 불미스러운 일에 대해 가해자에 책임을 묻고, 공식적인 절차를 통해 피해자에 대한 배상 조치를 취하며 (보상금 포함), 이재이주의 원인에 대한 정보를 제공하는 과정이 필요하다. 이러한 조치는 국내이재민이 전쟁 범죄, 또는 반인륜적 범죄의 피해자가 되었거나, 가해자의 위협에 아직도 노출되어 있어서, 이재이주 경험을 물리적, 사회적, 감정적으로 극복하기 위한 공식적인 사법 절차가 필요하다고 판단될 경우 더욱 그러하다.

모범 사례: 콜롬비아 형법전에서 임의적 이재이주를 범죄로 규정

반인륜적 범죄나 전쟁범죄에 준하는 임의적 이재이주 행위는 국내법에서 범죄로 인정되어야 하며 형사 처벌의 대상이 되어야 한다. 콜롬비아 형법전에서 예시하듯, 국내법은 최소 기준을 넘어 이재이주 행위를 금지할 수도 있다:

“특정 인구에 대한 폭력이나 기타 강압적 조치를 통해 개인 및 집단의 거주지를 변경하도록 임의적으로 유도하는 자는, 법에 의거한 최저 임금의 500 배에서 2,000 배에 달하는 벌금형과 5년에서 10년간의 공무 집행 금지 조치에 더해 15년에서 30년의 징역에 처할 수 있다.

[강제 이재이주의] 정의에는 국제인도법에 의거하여, 주민의 안전이나 군사적 이유 등 공적인 이유로 야기한 이주는 포함되지 않는다.”

참조: 콜롬비아 형법전 (2000년 7월 6일 개정), 284A조

4 배상은 다음의 형태를 띠 수 있다. 임의적으로 이재이주를 당하기 이전 상황으로 회복하는 것을 목표로 한 배상, 경제적으로 추산 가능한 피해에 대한 배상, 재활 치료 (신체적, 정신적 치료 포함), 배상 및 보상 조치가 불가능한 경우 범죄에 대한 공식적 인정, 공식적 사과, 그리고 가해자 개인에 대한 사법 조치 등을 통해 이루어져야 하는 만족감⁵¹ 제공 등이 이에 포함된다.⁵² 배상은 국내이재민이 겪어야 했던 구체적인 인권 유린 문제의 성격, 심각성, 규모, 빈도 등을 고려하여 적절히 이루어져야 한다. 어떤 경우에는, 지나치게 복잡한 시스템보다는 간단하며 관료적이지 않은 행정 절차(예: 다양한 형태의 손실 자산에 대한 보상 금액 표준 마련)가 더 적합할 수 있다.

이재이주 동안 혹은 이후에 정당하고 공정한 방식으로 제공된 인도적 지원 및 개발 원조는 커뮤니티의 갈등 조정 및 예방에 상당한 기여를 할 수 있으나, 이를 보상으로 간주할 수는 없다. 진상규명위원회의 활용을 포함하여 이재이주의 원인을 규명할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 이러한 경우, 국가 및 국제법에 의거한 국제 범죄 사면 제한 규정이 항상 준수되어야 한다.

⁵¹ 국제적 부당행위에 대한 국가적 책임 명시 조항 초안 (참조: 유엔총회 결의안 제53/86호), 제37조

⁵² 참조: 구제 및 배상권에 대한 기본 지침과 원칙 (유엔총회 결의안 제60/147호), 제19-22항 참조, 국제적 부당행위에 대한 국가적 책임 명시 조항 초안 (유엔총회 결의안 제53/86호), 제34-37조

관련 법리: 자연재해에서의 국가 책임

아프리카 국가의 국내이재민 보호와 지원을 위한 아프리카 연합 협정 제12(2)조:

자연재해 상황에서 국가가 국내이재민을 보호하고 지원하지 않은 경우에도 국가는 국내이재민이 겪은 피해에 대해 보상할 책임이 있다.

유럽 인권재판소는 외네일디즈 대 터키 사건에 대한 2004년 11월 30일의 판결과 부다예바 대 러시아 사건에 대한 2008년 3월 20일의 판결에서 국가가 직무 태만의 사유로 천재 및 인재로부터 주민들을 보호하기 위한 적절한 조치를 취하지 않은 것에 대해 국가의 배상 책임을 물었다.

재난이나 비국가 세력이 심각한 범죄를 자행한 경우, 관련 당국은 주민들을 위해 적절한 보호 조치를 취하지 않은 것에 대한 책임을 져야 할 수도 있다. 또는, 관련 당국이 주민들을 위한 보호 조치를 취했음에도 불구하고 비국가 세력이 국내이재민에게 범죄를 자행할 수도 있다. 이러한 경우에도, 관련 당국은 필수적인 인권 보호에 대한 책임과 관련 절차에 따라 필요한 모든 조치를 취하여 가해자에게 사태에 대한 책임을 묻고 피해자에게 합당한 보상이 이루어지도록 해야 한다. 이러한 과정은 혁신적인 조치를 요할 수도 있다. 예를 들면, 임의적 이재이주를 야기하여 막대한 이익을 취한 가해자의 자산을 압류 및 재분배하거나, 해당 지역의 가해자로 하여금 국내이재민의 파괴된 가옥과 필요한 기반시설을 재건하도록 하는 방안이 있다.

4

여성, 아동 (연령과 성숙도를 고려), 장애인, 잠재적 소외계층을 포함한 모든 국내이재민은 현존하는 구제책에 대해 충분히 알 권리가 있으며, 이에 대한 기획, 실행, 현황 파악 단계에 참여할 수 있어야 한다.

현존하는 구제책에 대한 정보는 국내이재민이 이해할 수 있는 언어와 양식으로 전파되어야 한다. 국내이재민은 관련 기관에 지리적, 문화적, 경제적으로 접근할 수 있어야 한다. 교육 수준, 사회적 지위, 성별, 연령에 상관없이 모든 피해자가 접근할 수 있도록 구제책을 제공하는 체계는 간단해야 하며, 국내이재민이 접하게 되는 특정한 난관들, 예를 들어 문서 분실, 정신적 트라우마, 추가 피해에 대한 공포 등을 고려해야 한다. 이러한 체계는 또한 분쟁의 성격에 맞고, 피해자들 간의 분열을 조장하지 않으며, 기존의 사회적, 경제적 불평등을 심화시키지 않도록 고안되어야 한다.

모범 사례: 터키의 보상금 취득을 위한 간소화된 절차

터키의 '테러행위로 인한 손실 보상 및 대 테러 조치 법'은 국내이재민의 부동산 및 유동 자산, 가축, 수목, 농작물, 신체적 부상, 장애, 죽음 등에 대한 보상을 받을 수 있게 보장한다. 다양한 형태의 자산(예: 과실수)에 대한 보상 금액을 추산할 수 있게 해주는 "매트릭스"를 도입함으로써 이러한 자산 가치의 추산이 더욱 간편화되었다.

터키 정부는 또한 이재이주 동안에 접근이 불허되어 야기된 손실에 대한 보상도 제공한다. 법을 이행하는 위원회는 증거가 될 만한 어떤 정보나 문서도 탐색 및 승인할 수 있는 권한을 보유한다.

참조: 테러행위로 인한 손실 보상 및 대 테러 조치 법 5233번 항목 (2004)

또한, 국내이재민의 참여는 그들의 정의감과 자존감을 고취시키고, 피해자와 국가 간의 관계를 재정립하는데 있어서도 많은 도움이 될 수 있다.

국내이재민이 겪었던 고통에 대해 효과적인 구제책을 제공할 주된 책임은 국가 당국 및 현지 당국에 있으나, 국제 관계자로부터의 지원이 필요할 수도 있다. 인도적 지원 및 개발 단체 역시 국내이재민의 사법 및 구제책에 대한 접근권 옹호, 국가 당국의 책임 이행 지원, 국내이재민 대상 인권 교육, 관련 조치의 기획 및 실행 과정에 있어서의 국내이재민의 참여 지원 등 여러 과정에서 중요한 역할이 요구된다. 따라서, 인도적 지원 및 개발 단체는 발생한 인권 침해 사태의 형태, 성격, 주기, 해당 지역의 정치적, 사회적 환경과 국내이재민 및 기타 피해자의 특정한 요구에 대한 심층적 분석을 수행하는 것이 중요하다.

항구적 해결책의 달성 정도를 측정하기 위한 잠재적 지표: 배상

- 국내이재민에게 비국가 세력이 자행한 인권 유린 행위를 포함한 위법 행위에 대해 효과적인 구제책을 마련할 수 있는, 법적인 효력과 실질적인 역량을 갖춘 접근 가능한 체계의 존재 여부
- 사태에 대한 효과적인 구제와 올바른 사법 처리가 이루어졌다고 생각하는 국내이재민의 비율
- 이재이주 관련 인권 유린 및 인도법의 심각한 위반 사례 중 그에 대한 효과적이고 적절한 배상으로 마무리된 사례의 비율



국제이주기구(IOM) 한국대표부

서울시 중구 무교로 32 효령빌딩 1203호

Email iomseoul@iom.int

Website www.iom.or.kr



International Organization for Migration (IOM)
IOM 국제이주기구



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE