

대한민국 내 무국적 현황

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

2021.12

김철효·최서리

연구보고서 집필진

김철호 박사 (전북대학교)

최서리 박사 (이민정책연구원)

이 연구에 피력된 의견은 유엔난민기구 한국대표부의 의견과 다를 수 있습니다.

목차

제1장	서론	1
1.1	연구배경	1
1.2	연구범위 및 방법	3
제2장	무국적에 관한 국제기준과 국내 이행	5
2.1	무국적에 관한 국제협약	5
2.1.1	무국적자의 정의	5
2.1.2	무국적의 인정	7
2.1.3	무국적자의 지위	8
2.1.4	무국적의 감소	11
2.2	UNHCR의 실무상 정의, ‘국적미확인자’ 및 관련 개념	13
2.2.1	‘국적미확인자’	13
2.2.2	사실상 무국적	15
2.2.3	무국적과 관련한 UNHCR의 임무 및 활동	16
2.3	무국적에 관한 국제적 의무의 국내 이행	18
2.3.1	대한민국의 무국적자에 관한 국제법상 의무	18
2.3.2	국내법상 무국적과 국적	19
2.3.3	국내 무국적자 지위 개선을 위한 시도	21
제3장	국내 체류 무국적 관련 인구의 유형	23
3.1	‘위장결혼’을 이유로 한 국적 취소	23
3.1.1	국적취소에 따른 법률상 무국적자 발생	23
3.1.2	2006년 이전 국적 박탈에 관한 적절한 절차의 부재	24
3.1.3	국적 취소의 부당함 호소	27
3.1.4	출신국 국적 회복에의 접근권 부재	27
3.1.5	‘위장결혼’의 방지 및 계속되는 무국적 문제	29
3.2	러시아에서 무국적이 된 과거 국민의 귀환	31
3.2.1	CIS 국가 내 무국적자 동포	32
3.2.2	귀환하는 러시아 내 동포의 국적 회복 또는 판정	34
3.3	일본에서 무국적이 된 과거 국민의 귀환	36
3.3.1	일본 내 무국적 동포	36
3.3.2	대한민국의 비일관적 처우 (1): 조선적 동포 대한민국 국민 인정	39

3.3.3	대한민국의 비일관적 처우 (2): 조선적 동포 무국적 인정.....	41
3.4	‘무국적’ 비호신청자의 도착 (1): 베트남 보트피플(boat people).....	42
3.4.1	베트남 보트피플의 도착.....	42
3.4.2	대한민국 정부의 비호신청자에 대한 불분명한 정책.....	44
3.4.3	베트남 비호신청자 현재 지위의 불분명함.....	45
3.5	‘무국적’ 비호신청자의 도착 (2): 북한이탈주민.....	46
3.5.1	북한이탈주민의 대한민국 국민 인정.....	46
3.5.2	보호 대상이 아닌 북한이탈주민의 대한민국 국적 판정.....	48
3.5.3	북한이탈주민을 주장하는 무국적자.....	49
3.5.4	북한국적자와 중국국민 부모사이의 중국내 출생미등록아동에 대하여 증가하는 우려... 51	
3.6	무국적이 될 위험에 처한 출생미등록아동.....	53
3.6.1	출생등록과 무국적의 감소.....	53
3.6.2	국내 외국인 또는 무국적 아동의 출생등록.....	53
3.6.3	출생미등록 난민 아동.....	54
3.6.4	무국적이 될 위험에 처한 미등록이주민 자녀.....	56
제4장	대한민국 내 무국적 인구 통계.....	58
4.1	무국적자 통계의 출처.....	58
4.1.1	무국적자 수치에 영향을 미치는 요인.....	58
4.1.2	무국적과 관련된 공식통계.....	60
4.1.3	무국적 관련 출입국·외국인정책 통계의 신뢰성.....	62
4.2	대한민국 출입국·외국인정책 통계를 통한 무국적 인구 추정.....	63
4.2.1	‘무국적자’의 ‘출입국’.....	64
4.2.2	‘체류외국인’ 통계상 ‘무국적’ 인구.....	77
4.2.3	‘무국적자’ 통계의 문제점.....	84
4.2.4	국적 관련 통계에 나타난 ‘무국적자’.....	85
제5장	국내 무국적 관련 인구의 권리와 인권 실태.....	89
5.1	사법적 지위.....	89
5.1.1	체류자격.....	89
5.1.2	신분 상 지위.....	92
5.1.3	동산 및 부동산.....	93
5.1.4	결사의 권리.....	94
5.1.5	사법접근권.....	94
5.2	유급직업.....	95
5.3	복지 및 사회권.....	98
5.3.1	노동법.....	98
5.3.2	사회보장.....	99

5.3.3 공공구호.....	102
5.3.4 주거.....	104
5.2.6 학교교육.....	105
5.2.7 행정적 조치.....	106
제6장 결론 및 제언.....	108
6.1 무국적자의 정의.....	109
6.1.1 국내법상 무국적자의 법적 정의 수립.....	109
6.1.2 출입국·외국인정책 통계상 ‘무국적’ 정의.....	109
6.1.3 무국적에 관한 개별법 재정.....	110
6.2 무국적의 인정.....	110
6.2.1 무국적 인정 절차 수립.....	110
6.2.2 무국적 인정 절차가 고려해야 할 문제.....	111
6.3 무국적자의 지위.....	112
6.3.1 「무국적자의 지위에 관한 협약」이 규정한 무국적자의 지위 보장.....	112
6.3.2 ‘불법체류 외국인’ 상태인 무국적자의 보호.....	112
6.4 무국적의 감소.....	113
6.4.1 「무국적의 감소에 관한 협약」 비준.....	113
6.4.2 출생등록제도의 개선.....	113
참고문헌.....	115

표 목차

표 1 「무국적자의 지위에 관한 협약」상 무국적자의 지위, 권리의 범위 및 국가와의 유대관계 정도.....	11
표 2 북한이탈주민 입국인원 현황	47
표 3 출입국통계 상 ‘무국적자’의 출입국, 1960-2020.....	68
표 4 ‘무국적자’의 ‘상륙허가’와 ‘상륙자 출국’, 1971 - 2020	69
표 5 ‘무국적자’ 여행목적별 입국 통계, 1960-1977.....	70
표 6 ‘무국적자’ 체류자격별 입국 통계, 1978-1992.....	71
표 7 출입국통계상 체류자격별 ‘무국적자’ 입국, 1993-2020	72
표 8 ‘무국적자’ 출국 전 체류 기간, 1993 - 2013.....	73
표 9 유형별 ‘상륙허가’, 1971 - 2013.....	74
표 10 입국목적별 ‘무국적자’ 출국, 1960-1993.....	75
표 11 ‘무국적’으로 분류된 ‘체류외국인’ 인구, 2012, 2013, 2020.....	80
표 12 체류자격별 ‘무국적’ ‘장기체류 외국인’, 1993 - 2013.....	83
표 13 국적 관련 통계에 나타난 ‘무국적자’, 2005 - 2013.....	88

그림 목차

그림 1 출입국 통계상 무국적자 증감 요인.....	60
------------------------------	----

사례 목차

사례 1 “위장결혼” 판정을 받고 무국적자가 된 사례.....	24
사례 2 “위장결혼” 판정을 받고 일정 기간 이후 무국적자가 된 사례	25
사례 3 “위장결혼” 판정이 부당함을 호소하는 사례.....	27
사례 4 무국적자의 국적 판정 절차 접근권 제한	36
사례 5 ‘분단 한국’의 국적 거부	38
사례 6 한국 정부의 배우자 체류자격 거부 사유로서 조선적 동포의 대한민국 국적 인정	40

사례 7 한국 정부의 여행증명서 발급 거부 사유로서 조선적 무국적 인정	42
사례 8 무국적이 된 베트남 출신	44
사례 9 북한이탈주민을 주장하는 화교	50
사례 10 무국적이 될 위험이 있는 미등록이주민의 자녀	56
사례 11 국적이 출입국공무원에 의해 자의적으로 공식문서에 기록된 사례.....	62

제1장 서론

1.1 연구배경¹

한국은 1962년 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 유보조항 없이 가입하였으나, 「무국적의 감소에 관한 협약」에는 아직 가입하지 않은 상태이다. 무국적 지위 혹은 무국적의 감소에 관한 입법 이후 국내에서는 무국적과 관련한 후속 논의가 없었다. 2006년에 와서야 유엔난민고등판무관사무소(United Nations High Commissioner for Refugees, 이하 “UNHCR”) 한국대표부가 「무국적자에 대한 국제적 보호」에 관한 국제회의를² 개최해 UNHCR의 지침인 「국적과 무국적: 국회의원을 위한 편람(Nationality and Statelessness: Handbook for Parliamentarians)」 한국어 번역본을 공개하고, 국회의 유재건 의원이 국내 무국적에 대한 초기 조사결과를 발표하며 주의를 환기하여 무국적에 대한 공적인 논의가 시작되었다. 무국적 인식 제고를 위한 UNHCR의 노력은 이후로도 연이은 워크숍의 형태로 계속되어, 2008년에는 「무국적에 관한 한국 국적법과 국제적 협약의 관계에 대한 워크숍」을,³ 그리고 2009년에는 「무국적 문제에 관한 워크숍: 국내 및 국제적 기준과 사례」를⁴ 개최하였다. 가장 최근의 공적 논의로는 2013년 「무국적과 이주배경 아동 출생등록에 관한 컨퍼런스」가⁵ 진행되어, 아동 무국적의 잠재적 위험 요소로서 출생등록의 문제가 최초로 제기되었다.

한국 내 무국적에 관한 우려가 증가하면서 2009년, 무국적의 몇몇 사례가 세간의 이목을 끌었다. 사회적으

1 저자들은 영문보고서 교정과 한글 번역을 맡아 주신 전수연, 김다운 선생님께 감사드립니다.

2 2006년 6월 20일, 국가인권위원회, UNHCR 및 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union) 공동으로 국회에서 주최되었다.

3 2008년 6월 5일, UNHCR 과 세계국제법협회(International Law Association) 한국본부 공동으로 고려대학교에서 주최되었다.

4 2009년 11월 27일, 고려대학교와 UNHCR 공동으로 고려대학교에서 주최되었다

5 2013년 11월 8일, 세이브더칠드런, UNHCR 및 국가인권위원회 공동으로 국회에서 주최되었다.

로 이슈화가 된 최초 사례는 위장결혼 판결을 받아 귀화가 취소되어 무국적이 된 결혼이민자 집단의 사례였다. 당사자는 한국 국적을 취득하였을 때 출신국 국적을 포기하였으나, 출신국의 규정으로 인해 종전의 국적을 회복하지 못하였다. 두 번째 사례에서는 당사자가 본인이 북한이탈주민이라고 주장하였다. 이 당사자의 경우, 정부가 한국 국적을 확인하기를 거부하여 무국적이 되었다.

법무부는 새롭게 나타나는 무국적의 문제에 집중하여, 정인섭 외(2009)에 위탁하여 실시한 「무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구」를 발표하였다. 같은 해 UNHCR은 최홍엽(2009)에 위탁한 「무국적 관련 국제협약과 한국법의 비교」를 발표하였다. 이 밖에도 북한이탈주민과 그 자녀가 맞닥뜨리는 국적 문제에 관한 논문이 발표되기 시작하였다(장복희, 2009, 2010; 이규창, 2012). 최근에는 이주배경에서 출생하였으나 출생등록에 접근할 수 없어 무국적이 될 위험에 처한 아동에 대한 우려가 증가하고 있다(김철효 외, 2013).

한편 법적인 관점에서 무국적에 관한 문제의식이 증가한 반면, 한국의 맥락에서 무국적자와 국적미확인자(persons of undetermined nationality)의 상황에 대한 포괄적인 현황 조사는 이루어지지 않고 있다. 전반적으로 법학 외 다른 사회과학 영역에서 무국적에 대한 관심은 적었고, 특히 통계 분석을 통한 국내 거주하는 무국적 인구에 대한 심도 있는 연구는 부재하다. 또한 무국적 인구의 상황과 특성에 관한 실증적인 연구는 찾아보기 힘들다. 현재 국내에 거주하는 무국적자들이 어떠한 사유에서 무국적자가 되었고, 무국적자가 된 후의 경험을 살펴보는 ‘실태파악’은 한국 정부가 국제협약이 부여하는 의무 사항을 이행하고 관련된 정책을 수립 및 시행하는데 가장 기본이 되는 과정이라 할 수 있다.

한편 UNHCR의 최근 ‘무국적 현황 분석’을 위한 노력은 한국의 무국적자에 대한 연구에 유의미한 이해를 제공한다. UNHCR은 유럽 국가의 무국적의 현황을 개관하는 보고서를 발간하였다.⁶ 이들 보고서는 기존

6 Mapping Statelessness in the United Kingdom (2011), Mapping Statelessness in the Netherlands (2011), Mapping Statelessness in Belgium (2012), Mapping Statelessness in Malta (2014), Mapping Statelessness in Denmark (2020), Mapping Statelessness in Norway (2015), Mapping Statelessness in Austria (2017), Mapping Statelessness in Iceland (2014), Mapping Statelessness in Lithuania (2016), Mapping Statelessness in Sweden (2016), Mapping Statelessness in Estonia (2016), Mapping Statelessness in Portugal (2018), Mapping Statelessness in Finland (2014), Mapping Statelessness in Poland (2019), Mapping of the Population at Risk of Statelessness in Albania (2018).

통계 및 관련자료를 분석하면서 무국적 관련 인구의 통계를 추산하려는 시도를 하였지만, 통계를 집계하는 방식에 있어 그 기준이 모호하여 무국적 관련 인구의 규모와 특성을 파악하는데 어려움이 있다는 점을 지적하였다. 또한 무국적자나 국적미확인자에 대한 접근이 어렵다는 점을 감안하여 민간단체나 변호사를 통해 무국적 관련 인구를 모집하여, 이들과의 심층면접을 통해서 이들이 경험하고 있는 인권실태를 고발하였다. 이들 보고서는 또한 국내법을 무국적에 관한 대표적인 두 개 협약과 비교한 결과로서 정책을 제언하였다.

본 연구 「대한민국 내 무국적의 현황」은 무국적 현황 조사를 위한 국제적 노력에 기여하기 위한 UNHCR 한국대표부의 노력의 일환이다. 본 연구는 2014년 작성된 내용을 기반으로 출판을 위해 2021년 수정되었다.

1.2 연구범위 및 방법

본 연구는 대한민국 국적법을 국제기준에 비추어 분석하는 기존 연구를 (정인섭 외, 2009; 최홍엽 2009) 반복하기보다는 국내 ‘무국적 현황 조사(mapping the statelessness)’에 집중한다. 이는 국내 무국적 인구의 규모와 특성을 파악하고, 이들의 경험과 인권 실태를 조사하는 것을 목표로 한다.

본 연구는 우선 연구 대상이 되는 인구, 즉 무국적자와 ‘국적미확인자’의 정의에 관하여 논의한다. ‘사실상 무국적자(*de facto*)’ ‘무국적이 될 위험에 처한 인구(population at the risk of statelessness)’와 ‘귀환이 불가능한 자(*the unreturnable*)’ 등 기타 무국적에 관한 개념에 대한 유구한 논쟁 또한 소개한다. 그 다음으로는 이러한 정의하의 다양한 인구의 사례를 살펴본다. 본 연구는 또한 국내의 공식 통계를 검토하여 국내 무국적 인구의 규모를 가늠하려 시도한다. 나아가 이들의 인권 실태에 대하여도 보고한다. 결론으로는 한국 내 무국적에 관한 정책적 제언을 제시한다.

본 연구의 범위는 한국 내에 거주하는 무국적 관련 인구로 그 연구 범위를 제한하였다. 해외에 거주하는 동포 가운데 무국적 상황에 처해 있는 사람들에 관한 언론보도 및 사회적 관심이 있으나 본 연구에서는 이

들이 한국에 도착한 경우에만 그 사안을 다룰 것이다. 본 연구에서 다루는 인구는 무국적에 대한 국제기준 및 UNHCR의 실무상 정의에 따라 크게 두 집단으로 분류할 수 있으며, 자세한 사항은 다음 장에서 논의한다. 첫 번째 집단은 「무국적자의 지위에 관한 협약」이 정의하는 ‘무국적자’이다. 이들은 무국적에 관한 국제법의 보호를 받는다. 두 번째 집단은 ‘국적미확인자(persons with undetermined nationality)’로, 이에 관한 실무상 정의를 UNHCR이 제안한 바 있다 (UNHCR, 2021).

본 연구에서 적용한 방법론은 문헌조사, 공식 통계의 분석 및 당사자와의 면담을 포함하였다. 문헌조사로는 국내 및 타 국가의 무국적 현황 조사에 관하여 찾을 수 있는 문헌을 검토하였다. 특히 언론 매체가 대한민국 내 무국적의 다양한 양상에 대한 유의미한 정보를 제공하였다. 무국적 인구의 규모와 특징에 관하여는 대한민국 법무부 출입국·외국인정책본부의 통계를 분석하였다. 자료 일부는 공식 웹사이트 등 공식적으로 이용 가능한 출처에서 얻었으나, 공개된 공식 자료에 포함되지 않는 통계는 정보공개제도나 법무부 출입국·외국인정책본부 담당공무원과의 면담을 통해 구할 수 있었다. 추가적으로, 무국적자 또는 국적미확인자에 해당하는 당사자와의 심층면접 또한 2012년과 2021년에 진행하였다. 면담 대상자 대부분은 이민 관련 민간단체의 도움을 받아 모집할 수 있었다. 민간단체 활동가, 연구자 및 UNHCR 직원 등 전문가와의 면담과 논의 또한 진행하였다.

제2장 무국적에 관한 국제기준과 국내 이행

2.1 무국적에 관한 국제협약

2.1.1 무국적자의 정의

제1차 세계대전 이후 전쟁과 이에 따른 국경변화로 유민과 무국적자가 발생하였고 사회 모든 분야에서 정부통제가 강화되면서 무국적자의 지위는 점차 열악해지기 시작하였다. 1930년 헤이그 국제법전 편찬회의(Hague Conference for the Codification of International Law)에서 「국적법 저촉의 일부 문제에 관한 협약(Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws)」, 「무국적의 일부 경우에 관한 의정서(Protocol relating to a Certain Case of Statelessness)」,⁷ 「무국적에 관한 특별의정서(Special Protocol concerning Statelessness)」⁸ 등을 채택하면서 국제사회는 국제조약을 통해서 무국적의 발생을 방지하려고 노력하였다. 그러나 무국적자의 지위를 개선하기 위한 대책은 마련되지 않았다(정인섭 외, 2009). 제2차 세계대전 이후 유엔의 설립과 함께 무국적 문제에 대한 관심이 다시 커지게 되었는데, 1947년 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 어떠한 정부의 보호도 받지 못하는 자들의 법적 지위에 대해서 유엔이 조속히 검토할 것을 촉구하였다.⁹ 이에 유엔 사무총장은 1949년 「무국적 연구(A Study of Statelessness)」¹⁰ 보고서를 제출하였다(정인섭 외, 2009). 이후 국제사회는 무국적에 관하여 두 가지 방향의 대응을 하였는데, 하나는 무국적자의 취약한 지위를 개선하려는 노력이었고 다른 하나는 무국적의 발생 자체를 방지 혹은 감소하려는 노력이었다(정인섭 외, 2009).

이러한 국제사회에 의한 노력의 대표적인 성과는 1954년 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 체결이다. 이

7 League of Nations, *Protocol Relating to a Certain Case of Statelessness*, 12 April 1930, No. 4138. 179 LNTS 115

8 League of Nations, *Special Protocol Concerning Statelessness*, 12 April 1930, C.27.M.16.1931.V

9 UN Doc. E/600 (1947), para. 46. "That early consideration be given by the United Nations to the legal status of persons who do not enjoy the protection of any Government, in particular pending the acquisition of nationality as regards their legal and social protection and their documentation"

10 UN Doc. E/1112; E/1112/Add.1.

협약은 무국적자를 ‘어떠한 국가에 의하여도 그의 법률의 시행상 국민으로 간주되지 아니하는 자’로 정의한다(제1조 제1항). 협약국은 이 조항을 유보할 수 없으며, 해당 정의는 국제관습법의 일부로 여겨진다 (UNHCR, 2012a). 하지만 협약은 다음과 같은 자에게는 적용되지 않는다: i) UNHCR 외에 다른 유엔기구로부터 보호 또는 원조를 받고 있는 자; ii) 거주하는 국가에서 국민이 가지는 권리와 의무를 가진 것으로 인정되는 자; iii) 입국 전에 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄, 또는 인도에 반하는 범죄를 저지른 자; 거주국 입국 전에 그 국가 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 자; 유엔의 목적과 원칙에 반하는 행위를 저지른 자(제1조 제2항).

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 1960년, 여섯 국가가 비준하여 발효하였다. 이 협약에는 2021년 12월 3일 기준, 96개국 이 비준하였고, 한국은 1962년 가입한 바 있다. 이는 유사한 성격의 「난민의 지위에 관한 협약(Convention on the Status of Refugee)」에 비해 훨씬 적은 숫자이다. 이렇게 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 가입국이 적은 이유에 대해 정인섭 외(2009)는 동 협약이 각국이 수용하기 어려울 정도의 처우를 무국적자에게 제공할 것을 요구하고 있어서라기 보다, 오늘날 무국적 문제가 제2차 세계대전 직후와 같이 국제적 이목을 끌지 못하기 때문이라고 지적하였다.

해당 무국적자 정의의 실제 적용에 관한 심도 있는 논의는 협약 채택 후 반세기가 지나서야 이루어지기 시작하였다. 2010년 개최된 국제법 하에서의 무국적자 개념에 관한 전문가회의(Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law) 등 여러 노력의 결과로서, 2012년 UNCHR은 4개의 무국적에 관한 지침을 발표하였다. 그 중 첫 번째인 「무국적에 관한 지침 제1호: 1954년 무국적자의 지위에 관한 협약 제1조 제1항의 “무국적자”의 정의」(HCR/GS12/01)는 협약상 ‘무국적자’ 정의의 법적 해석을 위한 방향을 제시한다. 이 문서는 한 사람이 제1조의 요건을 충족하는 무국적자이며, 따라서 당사자가 제1조의 요건을 충족한다는 국가 혹은 UNHCR의 인정은 창설적이 아닌 선언적 성질을 지닌다고 강조한다. 지침은 또한 「난민의 지위에 관한 협약」의 범위에 속하는 무국적자는 무국적자에 대한 보호와 비교해서 그 기준이 더 높은 난민 보호 체계의 보호를 받을 자격이 있다고 해설한다.

제1조의 정의상 ‘어떠한 국가’에 관하여, 지침 제1호는 한 사람의 무국적 여부를 확인할 때 검토해야 하는

국가는 개인이 (그 영역 내의) 출생이나 혈통, 혼인, 상주 등을 통하여 어떤 형식으로든 ‘유의미한 관계’를 맺은 국가로 한정된다고 명시한다. 지침은 또한 해당 조항에서 언급하는 ‘법률’은 단순히 법률만을 의미하지는 않고 부령(ministerial decrees), 규정(regulations), 명령(orders), 판례법(judicial case law),¹¹ 관행(customary practice) 등을 포함할 뿐 아니라, 성문법이 그 시행에서 상당히 달라지는 경우 또한 포함하도록 폭넓게 해석하여야 한다고 본다. 한 개인이 ‘법률의 시행상 국민으로 간주될 수 있는지’ 여부를 따지기 위해 고려해야 하는 측면을 지침은 다음과 같이 상술한다: 국적 취득 또는 상실의 자동적 및 비자동적 방식; 국적 사안에 대한 관할 정부기관의 확인; 관할 정부기관의 증거 평가; 국가 관행이 국적 취득의 자동적 방식과 상반되는 경우에 관한 고려; 관할 정부기관의 입장에 관한 증거 부재 시 국적 판정 (UNHCR, 2012a).

2.1.2 무국적의 인정

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 ‘무국적자’의 법적 정의를 설립한 것처럼 무국적자를 확인하기 위한 체계를 규정하고 있지는 않다. 협약에서는 무국적 인정 절차를 명시적으로 다루지는 않지만, 협약상 적절한 기준의 처우를 무국적자에게 제공하기 위해 무국적자를 확인할 묵시적인 책임이 존재한다. 한 사람이 무국적자인지 인정하기 위한 절차의 수립은 무국적자와 국가 양측에게 중요하다. 무국적 인정 절차는 당사자가 협약이 명시한 그의 지위와 권리를 주장할 수 있도록 하여 무국적자의 인권 존중을 증진함에 필수적인 역할을 한다. 이는 또한 국가가 협약상 책임을 존중할 능력을 강화하기 위해 중요하다.

UNHCR은 앞서 언급한 전문가회의의 결과로서 「무국적에 관한 지침 제2호: 개인의 무국적 인정 절차에 관한 지침」(HCR/GS/12/02)을 발표하였다. 지침은 증거의 문제 등을 포함하여 무국적 인정 절차를 제작하기 위한 방법에 대해 제안한다. 한편 지침은 거주국에서 오랜 기간 관계를 맺은 사람의 경우, 무국적자 지위가 아닌 국민의 지위를 받을 자격이 있기 때문에 무국적자 지위를 위한 무국적 인정 절차가 부적절할 수 있다고 명시한다. 이러한 주민에 대하여는 맞춤형 국적 캠페인 혹은 국적 검증 활동을 진행할 것을 국가에게 권고한다.

¹¹ 판례법 전통이 있는 국가의 경우.

지침 제2호는 무국적 인정 심사절차 수립에 관하여 심사절차의 설계와 위치, 그 접근성 및 절차적 보장 등에 관하여 자세한 권고를 상술한다. 신청자가 난민과 무국적 정의 양측에 모두 해당할 수 있는 가능성 때문에, 난민 지위의 인정과 무국적의 인정 심사 간 조율의 중요성 또한 강조한다. 지침은 나아가 한 사람의 무국적 여부 판정에 있어 결정적인 증거 평가의 세부사항에 대하여도 상술한다. 무국적의 정의를 고려할 때, 무국적자는 소극적 사실(a negative)의 증명, 즉 어떠한 국가에 의하여도 그의 법률의 시행상 국민으로 간주되지 않는다는 증명을 요구한다. 이는 신청자에게 상당한 어려움으로 작용하며, 따라서 지침 제2호는 신청자와 심사관이 무국적 심사절차에서 증명책임을 원칙적으로 공유하며, 증거를 수집하고 사실관계를 확인하기 위해 협력하여야 한다고 강조한다 (UNHCR, 2012b).

2.1.3 무국적자의 지위

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 국가가 무국적자에게 제공해야 할 광범위한 시민적, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 규정한다. 협약은 제12조부터 제32조에서 무국적자의 권리를 다음 4개의 범주로 상술한다.

- 사법상 지위 (신분상 지위, 동산과 부동산, 저작권 및 산업재산권, 결사의 권리, 사법접근권);
- 유급직업 (임금이 지급되는 직업, 자영업, 자유업);
- 복지 (배급, 주거, 공교육, 공적 구호, 노동법과 사회보장);
- 행정적 조치 (행정적 원조, 이동의 자유, 신분증명서, 여행증명서, 조세 부담, 자산의 이전, 추방, 귀화)

이 협약은 1951년 「난민의 지위에 관한 협약」을 토대로 삼아 무국적자의 지위를 규정하였다. 두 협약 사이의 유사점은 크게는 공통된 성안 과정 때문이다 (UNHCR, 2012c). 그럼에도 불구하고 두 협약이 각각 명시하는 무국적자와 난민의 지위에는 분명한 차이점이 일부 존재한다. 예를 들어 「무국적자의 지위에 관한 협약」에는 「난민의 지위에 관한 협약」에서 규정하고 있는 강제송환금지(non-refoulement)와 불법 입국에 대한 처벌 금지에 관한 조항이 없다는 점을 꼽을 수 있다. 또한 「무국적자의 지위에 관한 협약」은 근로의 권리와 결사의 권리에 관하여 「난민의 지위에 관한 협약」에 비해 낮은 기준을 제시한다. 즉, 국제법은 전반적으로 난민에게 무국적자보다 더 높은 처우 기준을 제공한다. 무국적 난민의 경우, 국가가 두 협약을

모두 비준하였다면 둘 중 더 높은 기준의 처우를 제공하여야 한다.

무국적자의 지위에 관한 법적 해석에 관하여 UNHCR은 2012년 「무국적에 관한 지침 제3호: 국내 차원에서 무국적자의 지위」(HCR/GS/12/03)를 발표하였다. 이 지침은 협약이 요구하는 처우 기준, 이주 상황 또는 ‘자국 (own country)’ 내에서 등 다양한 무국적 사례에 따라 어떻게 지위를 부여하여야 하는지 상술한다. 「난민의 지위에 관한 협약」과 마찬가지로, 「무국적자의 지위에 관한 협약」은 국가 다음 개인과 국가 사이의 관계의 척도에 따라 그 수혜자에게 처우를 제공하도록 요구한다.

- 시민이나 기타 외국인에게 제공하는 처우와 무관하게 무국적자에게 제공하는 처우;
- 국민과 동일한 처우;
- 가능한 한 유리하고, 어떤 경우에도 동일한 사정하의 외국인에게 일반적으로 제공하는 것보다 불리하지 않은 처우;
- 일반적으로 외국인에게 제공하는 것과 동일한 처우 (UNHCR, 2012c)

협약상 무국적자의 권리는 이들이 국가와 맺고 있는 유대관계의 정도를 기반으로 제공된다. 「난민의 지위에 관한 협약」과 마찬가지로, 어떤 조항은 당사국 내의 ‘모든 무국적자’에게 제공되나, 다른 조항은 당사국 영역 내에 “합법적으로 있는지”, “합법적으로 체류하는지” 또는 “상주하는지”에 따라서 조건적으로 적용된다. 지침 제3호는 국가와의 유대관계의 정도를 다음과 같이 설명한다.

- ‘모든 무국적자(any stateless person)’: 국가의 관할권이 미치지거나 당사국 영역 내에 현존하는 모든 무국적자;
- 체약국 내에 ‘합법적으로 있는(lawfully in)’ 무국적자: 국가에게 명시적으로 허가를 받았거나, 영역 내에 있음이 알려지만 이를 금지받지 않은 국가가 국가 내 존재를 승인받은 무국적자. 무국적 인정 절차를 시작한 신청자를 포함한다.
- 체약국 내에 ‘합법적으로 체류하는(lawfully staying)’ 무국적자: 장기적으로 거주하거나, 수개월 이상의 임시적인 체류를 승인받은 무국적자. 인정 절차를 위해 사용한 시간을 고려해 무국적으로

인정받은 개인을 포함한다.

- 체약국 내에 ‘상주하는(habitually resident)’ 또는 ‘거주하는(residing)’ 무국적자: 영주권을 받았거나 수년간 국가 내에 정착한 사람.

따라서 무국적자는 국가와의 유대관계 정도에 따라 다른 범위의 다양한 권리를 받을 자격이 있다. 예를 들어 사법접근권에 관하여는 ‘모든 무국적자’가 ‘국민과 동일한 대우’를 향유한다(제16조 제1항). 반면 자영업에 관하여는 ‘체약국 합법적으로 그 영역 내에 있는 무국적자’에게만 ‘동일한 사정하의 외국인에게 일반적으로 제공하는 것보다 불리하지 아니한 대우’를 제공한다. 아래 표는 협약상 제공받는 권리, 그 권리의 범위 및 무국적자의 유대관계를 정리한 것이다(표 1 참조).

표 1 「무국적자의 지위에 관한 협약」상 무국적자의 지위, 권리의 범위 및 국가와의 유대관계 정도

	모든 무국적자	국가 내에 합법적으로 있는 무국적자	국가 내에 합법적으로 체류하는 무국적자	상주하는 무국적자
국민 혹은 외국인과 무관한 처우	신분상 지위 (제12조) 행정적 원조 (제25조) 귀화 (제32조) 신분증명서 (제27조)	<왼쪽의 모든 권리> 추방 (제31조)	<왼쪽의 모든 권리> 여행증명서 (제28조)	<왼쪽의 모든 권리>
국민과 동일한 처우	자유로운 사법접근권 (제16조 제1항) 배급 (제20조) 초등교육 (제22조 제1항) 종교 (제4조)	<왼쪽의 모든 권리>	<왼쪽의 모든 권리> 공적 구호 (제23조) 노동법 및 사회보장 (제24조)	<왼쪽의 모든 권리> 저작권 및 산업재산권 (제14조) 법률구조 및 소송비용 담보면제 (제16조 제2항)
가능한 한 유리하고, 어떤 경우에도 동일한 사정하의 외국인에게 일반적으로 제공하는 것보다 불리하지 않은 처우	동산과 부동산 (제13조) 초등교육 외의 교육 (제22조 제2항)	왼쪽 칸의 모든 권리 자영업 (제18조)	왼쪽 칸의 모든 권리 결사의 권리 (제15조) 주거 (제21조)	왼쪽 칸의 모든 권리
일반적으로 외국인에게 제공하는 것과 동일한 처우		이동의 자유 (제26조)	왼쪽 칸의 모든 권리 임금이 지급되는 직업 (제17조) 자유업 (제19조)	왼쪽 칸의 모든 권리

2.1.4 무국적의 감소

국제사회가 무국적과 관련하여 기울인 또다른 형태의 노력은 무국적자의 발생 자체를 방지 혹은 감소하려는 것이다. 과거 1930년 「국적법 저축의 일부 문제에 관한 협약」이 국민의 구성범위를 정하는 문제를 국가의 재량사항임을 밝히고 있고(제1조, 제2조), 대체적으로 국제법에서는 국적의 부여에 대한 국가의 광

범위한 결정권을 인정하고 있다.

1961년 「무국적의 감소에 관한 협약(Convention on the Reduction of Statelessness)」이 채택되어 1975년 12월 발효하였다. 「무국적의 감소에 관한 협약」은 무국적의 방지와 감소를 위하여 체약국에게 국적 취득 및 상실에 관한 국적법의 국제 기준을 제공한다. 2014년 5월 31일 기준, 55개국이 이 협약에 비준하였으며, 이는 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 비해 현저히 낮은 숫자이다. 한국 역시 이 협약에 비준하지 않았고, 따라서 이 협약의 의무에 의하여 구속받지 않는다. 한편, 정인섭 외(2009: 80)는 「무국적의 감소에 관한 협약」이 “법의 소극적 저촉에 의해 발생하는 법률상의 무국적을 억제하기 위해 국가간 법이 상충하지 않도록 하는 기준을 제공한다”고 평가하면서, 이 협약에의 비준의 중요성을 강조하고 있다.

「무국적의 감소에 관한 협약」은 체약국이 “자국 영역에서 출생하여 다른 방법 없이는 무국적이 되는 자에게 자국 국적을 부여한다”고 규정하고 있으며(제1조 제1항), “국적의 박탈로 인하여 무국적이 된다면, 그의 국적을 박탈하지 아니한다”고 규정하고 있다(제8조). 또한 비차별원칙을 적용하여 “인종적, 민족적, 종교적 또는 정치적 이유로 어느 개인 또는 집단에 대하여 그들의 국적을 박탈할 수 없다”(제9조)고 명시한다. 하지만 동 협약은 체약국이 무국적자에게 무조건으로 국적을 부여해야 한다고 요구하고 있지는 않다.

UNHCR은 「무국적의 감소에 관한 협약」에 관하여도 해석을 위한 포괄적 문서를 발표한 바 있으며, 이는 특히 무국적 아동의 감소에 중점을 맞춘 「무국적에 관한 지침 제4호: 1961년 무국적의 감소에 관한 협약 제1조부터 제4조까지에 따른 모든 아동의 국적에 관한 권리 보장」(HCR/GS/12/04)이다. 지침 제4호는 제1조부터 제4조까지가 주로 아동의 국적 취득에 관한 내용이고, 이는 ‘아동의 무국적을 방지하기 위한 노력의 초석’이라고 지적한다 (UNHCR 2012d). 지침은 제1조 제1항의 ‘다른 방법 없이는 무국적이 되는’이라는 용어를 ‘해당 아동이 영역 내 출생 (속지주의) 혹은 국민에 의한 출생에 (속인주의) 따른 유대관계를 맺은 체약국이 국적을 부여하지 않는 한 무국적이 되는’ 상황으로 해석한다 (UNHCR 2012d: 18항). 「무국적의 감소에 관한 협약」에 의하면, 이러한 아동은 출생 시 자동적으로 또는 후에 신청 절차를 통해 국적을 취득한다. 지침 4호는 체약국 영역 내에서 출생하여 다른 방법 없이는 무국적이 되는 아동과, 해외에서 출생한 개인의 국적 부여에 대한 포괄적인 해석을 제공한다. 이는 또한 기아 및 선박 또는 항공기에서 출생한

아동 등의 사례 또한 다룬다.

지침 제4호는 또한 난민 아동의 특수한 지위를 인식한다. 어떠한 아동은 난민인 부모에게서 출생하며, 그 부모 또한 무국적이거나 혹은 해외에서 출생한 아동에게 국적을 부여함에 제한이 있어, 부모의 국적을 취득하지 못한다. 난민은 난민 지위의 성질 그 자체로 인해 영사 업무에 접근하지 못하는 경우가 잦으며, 따라서 공식적인 등록 또는 여타 절차에 접근하지 못한다. 아동이 출생한 국가가 「무국적의 감소에 관한 협약」의 체약국이라면, 해당 아동은 출생 시 자동적으로 혹은 신청 절차를 통해 국적을 취득할 권리가 있다. 하지만 난민에게 출생한 아동이 출생 시 부모의 국적을 자동적으로 취득한다면, 그는 주로 사실상(de facto) 무국적자로 여겨지며, 체약국은 출신국 국적을 박탈하지 않도록 주의하여야 한다.

2.2 UNHCR의 실무상 정의, ‘국적미확인자’ 및 관련 개념

2.1.1 ‘국적미확인자’

국가는 통계 보고 혹은 기타 목적으로 종종 ‘미확인 국적(undetermined nationality)’ ‘국적 불명(unknown nationality)’ 혹은 ‘국적 조사 중(nationality under investigation)’ 등의 용어를 사용한다. 지침 제4호는 위와 같은 국적을 분류하기 위해 ‘미확인 국적’을 ‘포괄적 용어(umbrella term)’로 언급한다. 이 용어는 국가가 당사자를 무국적으로 명명하지 않고 대신 그 국내법의 특수한 용어를 사용하는 경우 또한 포함한다 (UNHCR 2012d). 하지만 이러한 집단에 대한 국제적으로 통용되는 정의는 존재하지 않는다.

‘국적미확인자(persons with undetermined nationality)’는 무국적자를 포함할 수 있기 때문에 UNHCR의 잠재적인 보호 대상에 속한다. 지침 제4호는 국가가 국적미확인 아동을 발견하는 경우, 「무국적의 감소에 관한 협약」에 따라 아동의 국적미확인 상태가 장기화되지 않도록 가능한 한 빨리 아동이 다른 방법이 없이는 무국적이 되는지 파악할 것을 권고한다. 이러한 기간은 5년을 넘어서는 안 되며, 해당 아동은 「아동의 권리에 관한 협약」에 따라 시민인 아동과 마찬가지로 동등한 인권을 향유하여야 한다. 체약국이 다른 방법 없이는 무국적이 되는 아동에게 출생 시에 국적을 자동적으로 부여한다면, 다른 국적의 보유가 증명되

기 전까지 국적미확인 아동에게도 동일하게 처우하여야 한다 (UNHCR, 2012d).

최근 UNHCR이 발표한 무국적 현황 조사에 관한 보고서는 무국적자 혹은 사실상 무국적자와는 별개의 ‘귀환이 불가능한 자(the unreturnable)’의 개념을 언급한다. 영국에 관한 보고서는 ‘영국 이민법의 적용을 받으나, 어떠한 국가로도 귀환하거나 송환될 수 없는 자[로서] ... 영국 내에 머물 권리가 없으며 국적국 혹은 종전의 상주국으로의 출입을 허가받지 못하였다는 특성을 공유’하는 자를 포함시키며 이들을 ‘귀국불가자’로 명명하였다 (UNHCR/Asylum Aid 2011: 14). 이러한 개개인의 상황은 방치된다면 향후 무국적으로 이어질 수 있다. 네덜란드에 관한 보고서 또한 ‘귀환이 불가능한 자’라는 용어를 ‘본인의 명시적인 의향 혹은 수용국의 시도에도 불구하고, 국적국으로 귀환할 (혹은 송환될) 수 없거나, 현재 수용국에 거주할 법적인 권리가 없는 자’의 의미로 사용하였다 (UNHCR, 2011b: 6). 일부 귀환할 수 없는 자는 국적국의 원조 혹은 협조가 없어 귀환하지 못한다 (UNHCR, 2011b). ‘귀환할 수 없는 자’의 용어는 무국적이 될 위험에 처한 인구를 파악할 때 유용하나, 본 연구에서는 한국의 맥락에서 귀환할 수 없다고 주장하거나 귀환할 수 없다고 여겨지는 난민, 비호신청자 및 미등록이주민 등 여타 인구와의 혼동을 피하기 위해 해당 용어의 사용을 피하였다.

최근 UNHCR은 통계 자료 수집에서 ‘국적미확인자’ 용어를 사용할 것을 권고하였다. 이는 무국적이 될 위험에 처하였으나 무국적이라는 확실한 증거는 부재한 자를 가리키는 하위 범주이다. 해당 용어에 대한 법적 정의는 없으나, UNHCR은 다음과 같은 정의를 제안하였다.

“한 사람이 국적미확인자라는 판단은 다음 사실을 확인하는 심사를 통해 내릴 수 있다: 어떠한 국적도 보유한다는 증거가 없다; 그리고 A) (출생, 혈통, 혼인 혹은 상주 등을 기반으로) 1 개 이상의 국가와 유대관계를 맺고 있거나 혹은; B) 거주국의 정부기관이 당사자가 타국과 그러한 유대관계를 맺고 있다고 인식되거나 대우받는다.” (UNHCR, 2021: 56)

추가적으로 UNHCR은 ‘무국적이 될 위험에 처한 자(persons at risk of stateless)’라는 용어는 그 정의가 불분명하기 때문에 양적 연구에서 사용하지 않을 것을 권고하였다. 이 개념에 대하여 국제적으로 합의된 법

적 혹은 기술적 정의는 없으나, 이는 주로 무국적에 취약한 자를 설명하기 위하여 사용된다. 개인이 무국적이 될 위험에 처하였다고 고려하기 위해 도달하여야 하는 적정선은 상황에 따라 상이할 수 있으며, 이 용어에는 지나치게 포괄적인 의미로 사용될 위험이 있다. 따라서 이러한 범주에 관한 다양한 연구에서 생산된 자료는 비교가 불가능할 수 있다 (UNHCR, 2021: 56).

2.2.2 사실상 무국적

1946년 정부간 난민위원회(Intergovernmental Committee on Refugees)는 내부보고서를 통해 “사실상 무국적자”를 “국적이 있음에도 불구하고 국적국 밖에 있는 동안 국적국의 외교나 영사적 보호(diplomatic and consular protection)를 제공받지 못하는 사람”이라고 정의하였다. 1949년 유엔 사무총장의 「무국적 연구」 보고서에서는 사실상 무국적자의 개념을 확장하여 “본인이 국민이었던 국가를 떠났으며 더이상 국가 정부기관의 보호와 원조를 제공받지 못하는 사람(having left the country of which they were nationals, no longer enjoy the protection and assistance of their national authorities)”이라고 정의하였고, 국적국 정부가 그 보호와 원조 제공을 거부하는 경우 뿐만 아니라 개인 스스로 그 보호와 원조를 거부하는 경우도 포함하는 것으로 논의되었다.

1954년 「무국적자의 지위에 관한 협약」이 유엔 무국적자 지위에 관한 회의(UN Conference on the Status of Stateless Persons, 이하 뉴욕회의)에서 체결될 당시 ‘사실상 무국적자’에 대하여는 합의가 이루어지지 않아 이 정의는 초안에 포함되지 않았다. 후에 「무국적의 감소에 관한 협약」을 체결한 유엔 미래 무국적의 종식과 감소를 위한 회의(UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness)에서 역시 최종 의정서를 통해 “사실상 무국적자(persons who are stateless de facto)가 실효적 국적(effective nationality)을 취득할 수 있도록 가능한 범위 내에서 법률상 무국적자(persons who are stateless de jure)로 다루어야 한다”고 권고하였다.

이 용어에 대한 국제법상 받아들여지는 정의는 없으나, UNHCR의 실무상 정의가 가장 유용하고 포괄적일 것이다. 지침 제1호는 2010년 국제법상 무국적자의 개념에 관한 전문가 회의(Expert Meeting on the Concept

of Stateless Persons under International Law)의 결정문 내 다음 실무상 정의를 언급한다: ‘사실상 무국적자는 국적국 밖에 있으며 해당 국가의 보호를 받을 수 없거나, 정당한 이유로 이를 받기를 원치 아니하는 자이다. 이러한 맥락에서 보호란 국민을 대상으로 한 국제위법행위를 구제하기 위해 국적국이 행사하는 외교적 보호권뿐만 아니라 국적국으로의 귀환 등을 포함하는 외교적 및 영사의 전반적인 보호 및 지원 또한 뜻한다’ (UNHCR 2013a).

사실상 무국적자에 관하여 지침 제3호는 ‘국가는 ... 다른 국가에서 보호를 받을 가능성이 있는 무국적자에 대하여 권고한 것과 비슷한 지위를 부여하는 방법을 고려’할 것을 권고하며, 이는 ‘영사의 지원이 개선되거나 당사자를 위한 영사의 지원 정책이 변경’되는 임시적인 조치를 포함한다 (UNHCR 2013c: 48항). 한편 국가에 의한 보호 가능성이 더 요원한 경우, 지침 제3호는 국가가 당사자에게 ‘무국적자로 인정된 사람에게 부여하는 것과 유사한 거주 허가를 부여’할 것을 권고한다.

그럼에도 불구하고, 지침 제1호가 강조하듯이 「무국적자의 지위에 관한 협약」 제1조 제1항상 “무국적자” 정의에 해당하는 자를 무국적자로서 인정하며 이러한 사람을 사실상 무국적자로 잘못 부르지 않도록 특별히 주의해야 한다. 그렇지 않으면 당사자가 「무국적자의 지위에 관한 협약」이 보장하는 보호를 받지 못하게 될 수 있기 때문이다”. 실제로, 사실상 무국적자의 사례로 여겨지는 대부분의 사건에서 당사자는 난민을 위한 보호를 필요로 하는 사람으로 분류될 수 있다. 따라서 이러한 사례에서는 당사자의 「난민의 지위에 관한 협약」에 의한 난민 지위 인정을 우선적으로 고려해야 한다.

그 정의에 대한 논란으로 인해 ‘사실상 무국적자’는 더이상 유용한 개념으로 여겨지지 않는다. 앞서 언급 하였듯이, 연구 목적으로는 ‘국적미확인자’라는 용어를 사용할 것이 권고된다.

2.2.3 무국적과 관련한 UNHCR의 임무 및 활동

무국적에 대한 UNHCR의 실무상 책임은 초기에는 유엔난민기구 규정 제6항 제A호 제2목 및 「난민의 지위에 관한 협약」 제1조 제A항 제2호하의 난민에 해당하는 무국적자만을 다루도록 제한되어 있었다. 하지만 「무국적의 감소에 관한 협약」의 채택 이후 무국적에 대한 UNHCR의 실무상 책임은 확장되었다. 「무국

적의 감소에 관한 협약」 제11조는 체약국이 ‘국제연합 내에 이 협약상의 이익을 청구하는 자가 본인의 청구의 심사를 신청하고 적절한 정부기관에 대한 청구 제출의 지원을 요청할 수 있는 기관의 설치를 추진’할 것을 요구한다. 이 협약의 제11조와 제20조가 명시한 기능을 수행하기 위해, UNHCR의 임무는 1974년 유엔총회 결의안 제3274(XXIX)호 및 1976년 결의안 제31/36호에 따라 협약에 해당하는 사람 또한 포함하도록 확장되었다. 후에 UNHCR 집행위원회 결정문 제78호는 1995년 유엔총회 결의안 제50/152호를 지지하며 UNHCR에게 무국적자에 대한 전반적인 책임을 위임하였다. 잇따라 유엔총회는 2006년 결의안 제61/137호에서 집행위원회 결정문 제106호가 명시한 다음 4개의 넓은 영역의 책임을 지지하였다.

- 무국적의 확인(identification of statelessness);
- 무국적의 방지(prevention of statelessness);
- 무국적의 감소(reduction of statelessness);
- 무국적자의 보호(protection of stateless persons).

그 이후, UNHCR은 무국적 관련 4개의 영역에 앞장섰다. UNHCR은 국가가 「무국적자의 지위에 관한 협약」 및 「무국적의 감소에 관한 협약」을 비준할 것을 권장한다. 예를 들어, 「난민의 지위에 관한 협약」 체결 60주년 및 「무국적의 감소에 관한 협약」 체결 50주년을 기념하는 유엔총회 결의에 따라 UNHCR은 2011년 12월 7일부터 8일 사이 제네바에서 난민과 무국적자에 관한 정부간 장교급 회의(Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons)를 개최한 바 있다. 이 회의는 국가가 무국적을 방지하거나 줄이도록 법을 개선하고, 무국적 인정 절차를 수립하거나 그 수립을 위한 단계를 밟으며, 각국의 무국적 상황을 이해하고 해결하기 위한 연구, 현황 조사 계획 혹은 인식 제고 캠페인을 진행하고, 무국적에 관한 국제적 원칙을 존중하고 관련 조치를 취할 것을 약속하도록 촉진하였다. 대한민국은 이 회의에 참석하였으나, 위의 무국적에 관한 약속은 체결하지 않았다 (UNHCR 2012).

또한, UNHCR은 국가에게 국적법에 관한 기술적 조언 및 무국적 문제 해결을 위한 지원을 제공한다. 「무국적의 감소에 관한 협약」 체약국에서, UNHCR 현지 사무소(Field Office)는 협약상의 권한을 주장할 수 있는 개인을 찾아내어 조사로 밝혀낸 바와 협약상 보호에 대해 법정조언자(amicus curiae) 의견서를 제출

할 수 있다 (UNHCR, 2010a). 하지만 관련 협약은 협약의 이행 여부를 감시하는 기관 혹은 그러한 기능을 명시하지 않기 때문에 UNHCR 또한 그러한 업무를 수행하지는 않는다.

UNHCR은 「무국적자의 지위에 관한 협약」 및 「무국적의 감소에 관한 협약」에 관한 법적 해석의 지침을 제공하기 위해 「무국적의 감소에 관한 협약」 체결 50주년을 맞이하여 몇 차례 전문가 모임을 진행하였다.¹² 이후 2012년 UNHCR은 이 회의의 결과를 정리하여 이 장에서 설명한 4권의 무국적에 관한 지침을 발표하였다. 또한 2020년, UNHCR은 2020년 「무국적에 관한 지침 제 5호: 1961년 무국적의 감소에 관한 협약 제 5조부터 제9조상 국적의 상실 및 박탈」을 발표한 바 있다.

2.3 무국적에 관한 국제적 의무의 국내 이행

2.3.1 대한민국의 무국적자에 관한 국제법상 의무

대한민국은 「무국적자의 지위에 관한 협약」 및 여타 주요 국제 인권조약의 당사국이지만,¹³ 「무국적의 감소에 관한 협약」에는 가입하지 않았다. 따라서 한국은 무국적자의 보호에 대한 국제적 의무에 구속을 받는다. 하지만 한국이 그 국제적 의무를 이행하고 있는지는 의심스럽다.

「대한민국헌법」 제6조 제1항은 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’고 명시한다. 따라서 「무국적자의 지위에 관한 협약」 및 여타 국제 인권조약은 대한민국 국내법과 같은 지위를 가진다. 이론적으로는 이 협약을 이행을 위한 특별한 법적 절차 없이 국내

12 Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law, Prato, Italy, 27-28 May 2010; Expert Meeting on Statelessness Determination Procedures & Statelessness Status at the National Level, Geneva, 6-7 December 2010; Expert Meeting on Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children, Dakar, 23-24 May 2011

13 대한민국이 당사국인 국제 인권조약은 다음을 포함한다. 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」, 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」, 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「장애인의 권리에 관한 협약」.

사법부 및 정부에 적용할 수 있다. 이 원칙은 헌법재판소의 판례로 확인된 바 있다.¹⁴ 나아가 헌법 제6조 제2항은 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다’고 명시한다. 무국적자는 대한민국의 비시민으로서 「출입국관리법」에 따라 ‘외국인’으로 분류된다(제2조).¹⁵ 따라서 한국 내 무국적자는 「무국적자의 지위에 관한 협약」 및 여타 국제 인권조약에 따라 보호를 받아야 한다.

이러한 원칙과는 다르게, 실제로는 국제 조약은 그 규정이 국내법에 성문화되지 않는 한 적용될 수 없다. 사법부는 종종 국제 조약의 규정을 결정의 법적 근거로서 적용하나, 행정부는 해당 기관이 담당하는 업무와 관련한 국내법만을 이행한다. 따라서 해당 규정이 관련한 국내법으로 제정되지 않는 한 행정부는 국제적 의무를 이행할 수 없다.

대한민국이 「무국적자의 지위에 관한 협약」 이행을 위한 적절한 조치를 취하지 않았음은 널리 받아들여지는 사실이다 (정인섭 외, 2009; 최홍엽 2009). 1961년 한국 정부가 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 가입하였을 당시, 정부는 이 협약이 국내법에 유의미한 영향을 미치지 않을 것이라고 여겼다. 대신 입법부 문건은 정부가 협약 가입을 형식적인 문제로 여겼다는 것을 보여준다:

我國(아국)이 直接(직접) 받는 惠澤(혜택)은 없고, 다만 人道的 見地(인도적 견지)에서 UN에 積極 協力(적극 협력)하는데 意義(의의)가 있음. 同 協約(동 협약)에 加入(가입)하여도 我國(아국)이 支拂(지불)해야 할 負擔金(부담금)은 없음.¹⁶

그 이후로 60여년 동안 협약의 이행에 관한 진지한 후속조치는 논의되지 않았다.

2.3.2 국내법상 무국적과 국적

「무국적자의 지위에 관한 협약」의 해석에 있어 한국법의 가장 치명적인 문제는 국내법상 ‘무국적자’의 정

14 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가 13 전원재판부[합헌].

15 시행 2021. 7. 13., 법률 제 18295 호, 2021. 7. 13., 일부개정.

16 ‘무국적자의 지위에 관한 국제협약 가입 동의안’. 1962년 7월 28일 내각이 제안, 8월 1일 국가재건최고회의의 제 58차 본회의의 비준 동의 의결.

의, 그 인정, 지위 및 감소에 관한 법적 규정이 거의 전무하다는 것이다. 또다른 문제는 정부가 명확한 정의를 규정하지 않은 채로 정부 문건 및 규칙에서 ‘무국적자’라는 용어를 사용한다는 것이다. 헌법에 의해 「무국적자의 지위에 관한 협약」은 이미 국내법의 일부이기 때문에 무국적자의 정의에 관한 법적 규정이 필요치 않다는 주장도 있을 수 있다. 하지만 국내법상 정의의 부재는 관련 규칙의 이행과 관련 통계의 관리에 혼선을 초래할 수 있기 때문에 (통계에 관련한 세부적인 문제는 제4장 참조) 문제가 된다.¹⁷

국내법은 무국적자의 지위에 관하여 몇 차례 언급한다. 예를 들어 「출입국관리법 시행규칙」은 해외의 ‘무국적자’가 ‘외국인입국허가서’를 발급받아 입국할 수 있다고 명시한다 (제8조). 이 규정은 타국에서 발행한 관련 여행증명서를 지닌 무국적자의 한국 입국에 관한 내용, 즉 타국에서 이미 무국적으로 인정받은 자를 대상으로 한다. 「여권법 시행령」 또한 출국하는 ‘무국적자’에게 ‘여행증명서’를 발급할 수 있다고 명시한다 (제16조). 이 규정의 ‘무국적자’가 타국에서 무국적으로 인정받은 사람과 한국 내에서 무국적이 된 사람을 모두 포함하는지는 불분명하다. 이 규정이 후자를 포함한다면, 국내법상 한 사람을 무국적으로 판정하고 인정하는 법적 절차가 부재하기 때문에 이는 문제이다.

「난민법」 또한 난민의 정의와 관련하여, 「난민의 지위에 관한 협약」과 유사하게 ‘무국적자’를 언급한다 (제2조).¹⁸ 따라서 국내 현행법은 동시에 난민이기도 한 무국적자만을 인정한다.

「국적법」은 무국적의 감소에 관련하여 특히 유의미한 규정을 포함한다. 이 법은 국적에 관하여 전반적으로 혈통주의(*jus sanguinis*)를 따르고 있으나, 무국적 부모 혹은 부모 불명인 아동에 대하여는 예외적으로 출생지주의(*jus soli*)를 적용한다. 제2조 제1항은 ‘부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자’는 출생과 동시에 대한민국 국민이라고 명시한다. 제2조 제2항은 ‘대한민국

17 이러한 상황은 대한민국의 「난민의 지위에 관한 협약」 이행과 비교된다. 「난민법」 및 「출입국관리법」 모두 난민의 정의를 명시하여 협약상 난민 정의를 재확인하고 있다.

18 제 2 조: 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “난민”이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.

에서 발견된 기아(棄兒)는 대한민국에서 출생한 것으로 추정한다'고 명시하며; 즉, 이러한 자는 대한민국 국적에 대한 자격을 지닌다. 이 두 조항은 국적법의 1948년 제정 당시부터 해당 법의 일부였다. 대한민국은 「무국적의 감소에 관한 협약」 당사국이 아니나, 이 두 규정은 무국적의 감소에 관한 국제관습법을 반영한다.

「국적법」은 또한 대한민국 국적인 부모로부터의 출생 외에도 국적을 취득할 수 있는 몇 가지 방법을 제시한다. 무국적자를 포함한 외국인은 ‘귀화’ (제4조) 또는 과거에 대한민국 국민이었다면 ‘국적회복’을 (제9조) 통해 국적을 취득할 수 있다. ‘국적미확인자’는 ‘국적 판정’ (제20조) 절차를 통해 대한민국 국적을 취득할 수도 있다. 하지만 이는 당사자가 무국적인지 여부를 판정하는 것이 아닌, 그가 대한민국 국민인지 여부를 판정하는 절차이다. 따라서 당사자가 대한민국 국민이 아닌 것으로 판정나는 경우, 그가 타국의 국민인지 또는 무국적자인지는 판단하지 않는다.

2.3.3 국내 무국적자 지위 개선을 위한 시도

2000년대 중반부터 UNHCR, 민간단체 및 일부 정치인은 국내 무국적자의 무국적 상태를 해결하고 그 지위와 권리를 개선하기 위해 노력하여왔다. 무국적자의 다양한 집단 중, ‘위장결혼’ 판결로 무국적이 된 집단이 사회의 이목을 끌었다.

민간단체의 지지를 얻어 김춘진 의원은 ‘위장결혼’ 판결을 통해 무국적이 된 사람의 상황을 해결하기 위한 3개 법안을 발의한 바 있다. 첫 번째로, 「국적법 일부개정법률안」은 국적을 취득한 후 가족관계를 형성하고 한국에서 5년 이상 거주한 경우, 국적 취소 사유에도 불구하고 국적을 유지할 수 있도록 하자는 것이 주요 내용이다. 두 번째로 「국적상실자의 구제에 관한 특례법안」은 1998년 「국적법」 개정 이전에 혼인으로 한국에 입국하여 대한민국 국적을 취득하였다가 그 혼인이 위장으로 판결되어 국적을 상실한 자가 자녀를 출산하여 양육하거나 가족관계를 형성한 경우 인도적 차원에서 국적을 유지할 수 있어야 한다는 내용이다. 세 번째로 「출입국관리법 일부개정법률안」은 국적 재취득 심사를 청구하였으나 그 타당성이 없는 것으로 결정된 자에게는 체류자격을 부여하여 일반귀화 요건을 갖추 수 있도록 해주는 것이 그 내용이다.

그러나 한국 정부는 ‘위장결혼’ 판결을 받은 자에 대한 우호적인 대우가 국내에 합법적으로 체류하며 귀화의 기회를 기다린 외국인과의 형평성을 이유로 이 법안에 반대하였다. 법무부 또한 법안이 정부가 ‘위장결혼’ 등 ‘불법행위’를 권장하는 것처럼 보일 수 있다고 우려를 표하였다. 반면 민간단체는 1998년 이전 불충분한 법규로 인해 발생한 무국적에 대해 한국 정부가 일부 책임이 있다고 주장하였다. 해당 법안이 무국적 상황의 실제적인 해결에 적절치 않다는 의견 또한 있었다. 법안은 무국적자가 대한민국 국적 신청을 할 수 있는 법적 체류 기간을 연장하지만, 결과적으로 귀화 신청을 거절당한 사람에 대하여는 어떠한 해결책도 제공하지 않았기 때문이다 (정인섭 외, 2009).

결국 해당 법안은 통과되지 않았고, 제18대 국회 회기의 종료와 함께 폐기되었다. 대신 민간단체의 노력의 결과로, 법무부는 ‘위장결혼’으로 무국적자가 된 사람들에게 ‘방문동거(F-1)’ 체류자격을 부여하였다 (자세한 사항은 3.1 참조).

2011년에는 국가인권위원회가 “위장결혼으로 인한 무국적자의 인권증진 방안”과 관련하여 정부부처들을 대상으로 정책권고를 제시하였다. 법무부 장관에게 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 규정된 무국적자의 지위와 권리가 국내에서 보장될 수 있도록 법과 제도를 정비할 것을 권고하였다. 또한, 외교통상부장관에게는 위장결혼으로 대한민국 국적을 상실한 무국적자에게 여행증명서를 발급하고, 보건복지부장관에게는 정부의 의료비지원사업 대상에 무국적자를 포함시킬 것을 권고하였다.

2012년에는 국가인권위원회가 “이주민 인권에 대한 사회적 이해를 증진시키고 정책 입안 및 입법 과정에서 발행하는 인권침해를 방지하고자” 「이주민권가이드라인」을 발표하였는데, 이 가이드라인에서 무국적자를 국내 주요 이주민 집단에 포함시켰다. 무국적자의 인권보호 강화를 위해 (1) “국적상실결정 등으로 인해 무국적자로 되어 인권침해가 발생하지 않도록 필요한 법령 및 제도를 정비”하고, (2) “영아 및 아동이 무국적화가 되지 않도록” 하며, 3) “무국적자의 인권을 포괄적으로 보장하기 위하여 무국적자 감소에 관한 협약(1975)을 비준”할 것을 핵심추진과제로 선정하였다(국가인권위원회, 2012).

제3장 국내 체류 무국적 관련 인구의 유형

이 장에서는 연구대상인 무국적자와 그와 유사한 상황에 처해 있는 인구의 특징을 살펴보도록 한다. 이러한 인구의 대부분은 무국적 맥락에서 언론 또는 학계에 의해 논의된 바 있으나, 이는 무국적에 대한 국제적 기준에 따른 법적 지위에 관한 진지한 검토는 포함하지 않았다. 따라 이 장에서는 이러한 집단을 파악하고 그 지위를 검토한다.

3.1 ‘위장결혼’을 이유로 한 국적 취소

3.1.1 국적취소에 따른 법률상 무국적자 발생

본 연구에서 살펴볼 무국적자 집단의 첫 번째는 대한민국 국민과 외국인 사이의 혼인과 이에 따른 대한민국 국민 배우자의 국적 취득의 맥락에서 발견할 수 있다.¹⁹ 이러한 당사자는 혼인을 통한 귀화로 대한민국 국적을 취득하기 위해 출신국 국적을 포기하였다. 그러나 한국 정부는 그 혼인을 ‘위장결혼’으로 보아, 결과적으로 대한민국 국적이 취소된 사례이다. 과거 국적의 회복이 어렵기 때문에, 당사자는 무국적이 된다.

국내 「국적법」은 원칙적으로 이중국적을 허용하고 있지 않다. 따라서 귀화를 통해 대한민국 국적을 취득한 자는 기존 국적을 포기해야 한다 (제10조 제1항). 정부가 이중국적의 예외적인 사례를 허용하기 시작한

¹⁹ 한국에서 국제결혼은 1990년대부터 증가하기 시작하여 2000년대 초부터 빠른 속도로 증가하였다. 1992년 5,534 건이었던 것이 2001년 14,523 건으로 증가하였고, 2005년에는 42,356 건에까지 이르렀다. 이후 점차 감소하기 시작하여 최근에는 연간 3만건을 약간 상회하는 수준을 유지하고 있다. 2012년 1월 1일 현재 결혼이민자는 220,687명으로 전체 외국인주민의 15.7%를 차지하고, 이 가운데 한국국적을 취득한 자가 76,473 명이다(행정안전부, 2012). 외국인과의 국제결혼은 주로 한국인 남편과 외국인 아내 사이의 결혼 형태를 띠고 있다. 외국인 아내를 국적별로 분류하면 2005년까지는 중국 출신이 대부분을 차지하였다면, 이후 중국 출신자는 점점 줄어드는 대신 베트남 출신자가 눈에 띄게 증가하였다(통계청, 2011).

2010년 이전에는 대한민국 국적 취득을 원하는 대한민국 국민의 외국인 배우자는 출신국의 국적법과 무관하게 기존 국적을 포기해야 하였다.

하지만 몇몇 혼인은 대법원에 의해 ‘위장결혼’으로 판결받았다. 이에 따라 법무부는 귀화허가를 취소하였고, 대한민국 국민의 배우자는 국적을 상실하였다. 하지만 국적이 취소된 대한민국 국민의 배우자 중 일부는 과거 국적을 회복하지 못하였고, 국내에서 무국적인 상태로 살고 있다 (사례 1).

사례 1 “위장결혼” 판정을 받고 무국적자가 된 사례

H씨는 1997년 중국 한 동네에 사는 아주머니의 소개로 결혼중개업자를 만나게 되었고, 중국에 이혼한 남편과의 사이에서 낳은 자녀를 남겨둔 채 1998년 2월 한국에 입국하였다. 그리고 입국 한달 후 중국 국적을 포기하고 한국 국적을 취득하였다. 하지만 7월에 결혼중개업자가 위장결혼을 알선한 혐의로 체포되어 조사를 받았고, 그 결혼중개업자가 H씨에게도 허위로 결혼을 알선하였다고 진술하여 당시 가출하여 여관에서 청소를 하면서 생활 중인 H씨에게 수배가 내려졌다. 결국 H씨는 체포되어 구금되었는데, 한국에 오기 위해 많은 돈을 지불한 H씨는 중국으로 돌아가게 되면 빚더미에 앉을 것이 분명하기 때문에, 상황을 타개하기 위하여 알고 지내는 한국인에게 신원보증을 부탁하여 결국 구속되지 않고 자유롭게 생활할 수 있게 되었다. H씨는 심적으로 불안한 생활을 하였지만, 선거에도 참여하는 등 한국인으로서 생활하기에 지장이 없었다고 하였다. 그러던 중 2005년 여권을 신청한 후 아무런 문제가 없이 발급이 되어서 중국에 남겨둔 자녀를 만나러 가기로 결심하였는데, 같은 해 7월 출국하기 위해 인천공항에 갔다가 단속되었다. 출입국관리사무소에서 20일 동안 구금되었고, 1,000만원 보호일시해제금을 납부하고 나오게 되었다. H씨는 이미 한국에서 10년 이상 생활하였기 때문에 생활터전이 한국에 있어 더 이상 중국으로 돌아가서 생활할 수 없다고 주장하고 있다.

3.1.2 2006년 이전 국적 박탈에 관한 적절한 절차의 부재

2006년 이전, 국내에는 국적 취소에 관한 법적 절차가 존재하지 않았다. 당시에는 혼인으로 대한민국 국적을 취득한 자가 ‘위장결혼’ 판정을 받으면, 법무부가 호적 관계 기관에 당사자를 가족관계등록부에서 제적

하도록 요청하였다. 대한민국은 혈통주의 국적 체계를 채택하며, 당시 호적부는 그 국민의 국적을 증명하는 유일한 문서였다.

그러나 공식적인 절차가 없었기에 국적 취소는 당사자에게 통보되지 않았다. 많은 당사자가 공항에서 출입국심사를 받기 전까지 본인이 ‘위장결혼’을 이유로 대한민국 국적을 상실하였는지 알 수 없었다. 나아가 당사자가 호적부에서 제적되었는지 정보는 다른 정부기관에 공유되지도 않았기 때문에, 당사자는 대한민국에서 수년간 문제를 겪지 않고 생활할 수 있었다 (사례 2).

사례 2 “위장결혼” 판정을 받고 일정 기간 이후 무국적자가 된 사례

O씨는 1996년 1월 중국에서 결혼중개업자를 통해 한국 사람을 소개받고 한국에 입국한 후 같은 해 3월 국적을 취득하였다. 1999년 결혼중개업자가 위장결혼 알선 혐의로 체포되면서 O씨에 대한 수배가 내려졌지만, O씨는 이 사실을 알지 못하였다고 한다. 1999년 말 주민등록증이 새롭게 변경된다는 공지에 따라 새 주민등록증을 발급받기 위해 동사무소에 갔다가 체포되었고, 경찰이 동사무소에 출동하여 O씨는 경찰서로 인계되었다. 경찰서에서 조사를 받은 후 담당 경찰관과 함께 지방법원으로 가서 재판을 받게 되었다. 2000년 2월 ‘공정증서불실기재 및 동행사’라는 죄목으로 집행유예 2년 6월을 선고받았다. 그러나 O씨는 아무도 알려주지 않아서 한국 국적이 취소된 지는 몰랐다. 법원 판결로 국적이 취소되었으나 이에 대한 행정적 조치는 내려지지 않았던 것으로 보인다. 집행유예가 끝난 후인 2002년 8월 중국에 방문하였고, 같은 해 10월 국내 입국하였다. 이 때만 해도 한국 국적자로 생활하는데 문제가 없었던 것이다. 그런데 2003년 5월 단속에 적발되어 외국인보호소에 구금되었고, 그 때가 되어서야 국적이 취소되었음을 통보받았다. 돌아갈 본국이 없기 때문에 8개월 15일 동안 구금되었고, 결국 1,000만원의 보증금을 내고 보호일시해제를 받았다. 현재는 F-1 자격으로 체류 중이다.

적절한 법적 절차 없이 국적을 취소하는 2006년 이전 한국 정부의 관행은 일반적인 국제법 원칙으로

여겨지는 자의적인 국적 박탈 금지의 위반으로 보아야 한다.²⁰ 이는 최소한의 절차적 및 실체적 기준을 충족하지 않기 때문만이 아니라, 개인이 무국적이 되는 상황에 대한 보호장치 또한 없었기 때문에 자의적인 국적 박탈로 보아야 한다. 특히 2006년 이전 자의적인 절차로 인해 대한민국 국적을 상실한 당사자가 그 이후로도 무국적 상태에 남겨졌다는 점을 인식하여야 한다.

2006년, 정부는 국적 취소에 관한 절차적 규정을 예규의 형태인 「국적업무처리지침」로 발표하였다. 후에 국적 취소 절차에 관한 규정은 2010년 「국적법」에 조항으로 제정되었다.²¹ 이 규정은 국적 박탈의 절차적 및 실체적 측면에 대한 상당한 발전을 보여준다. 그러나 해당 법은 정부의 결정에 불복할 적절한 기회를 규정하지 못한다는 점에서 여전히 문제적이다. 「국적법 시행령」이 ‘당사자에게 소명할 기회’를 제공하나(제27조 제2항), 사건의 재검토 또는 결정의 파기에 대한 절차는 부재하다. 2008년, 일부 정치인은 독립전문가로 이루어진 ‘국적취소심의위원회’를 설치하는 국적법 개정안을 발의하였다.²² 다만 해당 법안은 국회에서 통과되지 않았다.

이때 중요한 지점은, 「무국적의 감소에 관한 협약」이 국적을 거짓 또는 기망으로 취득한 경우 당사자가 무국적이 되더라도 당사국의 국적 박탈을 허용한다고 하더라도(제8조 제2항), 무국적을 최대한 피해야 한다는 국제법의 일반적 원칙이 존재한다는 것을 인식하는 것이다. 국적 박탈의 사례에서, 이 일반적 원칙을 준수하기 위해서는 당사자의 과거 국적 재취득을 용이하게 하려는 노력이 있어야 한다.

20 자의적인 국적 박탈에 관한 국제적 기준에 관하여는 다음 참조. UN Human Rights Council (2009), ‘Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General’ (A/HRC/13/34) and UN Human Rights Council (2012), ‘Resolution adopted by the Human Rights Council, Human rights and arbitrary deprivation of nationality’ (A/HRC/RES/20/5).

21 「국적법」은 ‘법무부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 귀화허가나 국적회복허가 또는 국적보유판정을 받은 자에 대하여 그 허가 또는 판정을 취소할 수 있다’고 명시한다(제 21 조). 「국적법 시행령」은 귀화의 취소 사유가 될 수 있는 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’을 다음과 같이 정의한다: ‘(1) 귀화허가[를] ... 받을 목적으로 신분관계 증명서류를 위조·변조하거나 위조·변조된 증명서류를 제출하여 유죄 판결이 확정된 사람; (2) 혼인·입양 등에 의하여 대한민국 국적을 취득하였으나 그 국적취득의 원인이 된 신고 등의 행위로 유죄 판결이 확정된 사람; (3) 대한민국 국적 취득의 원인이 된 법률관계에 대하여 무효나 취소의 판결이 확정된 사람; (4) 그 밖에 귀화허가, 국적회복 허가 또는 국적보유 판정에 중대한 하자가 있는 사람’ (제 27 조 제 1 항). 시행령은 또한 ‘법무부장관은 ... 당사자에게 소명(疏明)할 기회를 주어야 한다’고 명시한다(제 27 조 제 2 항).

22 국적법 일부개정법률안(김춘진의원 대표발의)(2008. 11. 24.)

3.1.3 국적 취소의 부당함 호소

‘위장결혼’ 판결로 국적을 취소당한 일부 무국적자는 법무부 혹은 법원의 ‘위장결혼’ 판결이 부당하고 불평등하였다고 주장하였다(사례 3). 1990년대 말 당시 ‘위장결혼’에 대한 판결은 혼인 과정에서 ‘알선료를 지급한 경우 무조건 위장결혼으로 일축’하였고, 혼인한 쌍방의 의도에 대해 자세히 조사하지 않았다 (박정해, 2009). 혼인이 위장결혼으로 성립하려면 쌍방이 위장을 의도하였는지, 당사자 중 일방이 위장을 의도하였는지, 중개업자에게 ‘위장결혼’의 의도가 있었는지 등 몇 가지 요소가 검토되어야 한다. 그러나 일부는 무국적자는 본인의 사건에서 조사가 철저하거나 충분치 않았으며, 따라서 법원의 판결이 부당하고 불평등하였다고 주장하였다 (박정해, 2009).

사례 3 “위장결혼” 판결이 부당함을 호소하는 사례

L씨는 중국에서 1994년 이혼을 하고 딸과 함께 살다가 1997년 결혼중개업자를 통해 만난 한국인과 재혼하여 한국 국적도 취득하였다. 하지만 1998년 8월 결혼중개업자가 재판을 받는 과정에서 L씨의 결혼도 위장으로 판결이 났다고 한다. 결혼 후 어느 날 법원에서 재판을 받아야 한다는 연락을 받았고, L씨의 남편도 참석이 요구되었다고 한다. L씨의 한국인 배우자는 정신장애를 앓아왔는데, L씨는 남편이 판사가 묻는 말에 제대로 답변을 못하였다. 법원은 1998년 8월 그 혼인을 ‘위장결혼’으로 판결을 내렸다. 그러나 L씨는 남편과의 결혼 생활을 유지하였고, 2006년에야 한국 국적이 상실되었다는 것을 알게 되었다. 이때부터 L씨는 이 문제를 해결하기 위해 법무부 장관, 국가인권위원회, 대통령 앞으로 진정서를 작성해서 보냈지만 결국 문제를 해결하지 못하였다. 현재는 위장결혼으로 무국적자가 된 다른 사람들과 함께 2011년 F-1체류 자격을 부여받았고, 최근에는 혼인관계가 유지되었다는 점이 인정되어 F-6(결혼) 체류자격이 부여되었다.

3.1.4 출신국 국적 회복에의 접근권 부재

대한민국 국민의 배우자가 ‘위장결혼’ 판결로 국적을 취소당한 경우, 무국적을 피하는 방법 중 하나는 출신국의 과거 국적을 회복하는 것이다. 하지만 일부 무국적자는 출신국의 관계 정부기관 혹은 영사서비스에 접근하지 못하여 국적 회복이 불가능하였다.

공식 출입국 통계에 따르면, 대한민국 국민과 혼인한 ‘결혼이민자’의 대부분은 과거에 혹은 현재 중국 국적을 보유하고 있다고 한다 (출입국·외국인정책본부 2013b). 중국 결혼이민자 중 대다수는 중국 동포인 소위 ‘조선족’이며, 무국적이 된 개개인이 대부분 이 집단에 속한다. 이 항에서는 무국적자의 출신국의 국적법에서 국적 회복에 관한 규정과 그 시행에 대해 살펴본다.

중국의 국적법은 기본적으로 이중국적을 허용하지 않는다(제3조). 또한 외국에서 거주하고 있는 중국 국민이 외국국적을 취득한 시점에 자동적으로 중국 국적을 상실한다고 규정한다(제9조). 즉, 중국 동포 등을 포함한 중국 국적자가 대한민국 국적을 취득할 경우 중국 국적을 자동적으로 상실하며 이는 ‘유예기간 없이’ 적용된다.

중국의 국적법은 또한 국적회복 절차를 규정하고 있는데 ‘중국 국적을 가진 적인 있는 외국인은 정당한 이유 있는 경우 중국 국적회복을 신청할 수 있도록’ 하고 있다(제13조). 이때 중국 국적을 회복할 경우 기존의 취득한 외국 국적은 취소되어야 한다. 중국 공안부는 국적 회복 신청의 접수 기관으로 중국 내 현·시·급 공안국 등과 함께 ‘국외의 외교대표기관(대사관)’도 포함한다고 명시한다. 따라서, 한국에 체류하고 있는 사람이 중국 국적을 회복하려면 중국대사관에 접수할 수 있다.

그러나 중국의 공안부의 이러한 규정에도 불구하고, 외교부에서는 별도의 규정을 두지 않고 있어 재외 중국 대사관이 그 업무를 실제로 집행하는 지는 확인되지 않고 있다. 특히 주한 중국대사관의 경우에도 이에 대한 일반인을 대상으로 하는 공시를 하지 않고 있다(김명아, 2011).

법무부 관계자의 증언에 따르면 주한 중국대사관은 2000년대 초까지는 ‘위장결혼’으로 인한 대한민국 국적 상실자에게 국적 회복을 허가해 준 사례가 있다고 전해지나, 2000년대 중반 이후로 이러한 통로가 차단되었다고 한다. 과거 H씨 (위의 사례 1) 등과 관련하여 법무부가 중국 정부에 이들의 국적 회복을 요청한 적이 있었지만, 중국 정부는 ‘국적허가 취소는 개인의 부정한 방법에 의한 결과로 개인문제인 만큼 중국 정부가 관여하지 않겠다고 하는 입장’을 보였다고 한다(김용필, 2009). 또 한 민간단체 대표는 현재 국내

남아있는 무국적자들은 중국 영사의 고압적인 태도를 볼 때 중국 국적 회복 가능성이 없다고 주장한다.²³ 이 대표에 의하면, 중국 정부의 국적 회복 허가에 관한 강경한 태도는 일부분 한국 정부의 뒤늦은 통보 혹은 신청에 대한 무국적자 당사자의 주저 등으로 인한 국적 회복 신청의 지연 때문이었다고 한다. 그는 또한 불법적으로 이중장부를 써서 중국 국적이 상실되지 않도록 조치를 취한 사람만이 대한민국 국적을 잃은 후에도 무국적자가 되지 않았다고 주장한다.

국적 회복 절차의 복잡함 역시 국내에서 무국적 상태가 된 과거 중국 국적자들이 국적 회복 신청을 기피하는 중요한 원인 중 하나라는 지적 또한 존재한다 (김명아 2011). 필요한 문서와 구체적인 절차는 중국 내 각 지역별(시, 현급) 공안국에 따라 상이하다고 보고되는데, 이로 인해 무국적자는 출신 지역의 신청 조건을 이해할 때 어려움을 겪는다고 한다. 특히 국적 회복을 위한 절차에 필요한 제출 서류로 거주국의 여권과 거주국의 거류 증명을 요구하는데, 이는 대한민국 국적을 이미 상실한 무국적자인 경우나 체류자격 마저 상실하여 미등록 상태인 사람인 경우 국적 회복 절차를 시작하는 것조차 어렵게 하는 요인 중 하나이다.

3.1.5 ‘위장결혼’의 방지 및 계속되는 무국적 문제

1998년 이전에는 대한민국 국민과 결혼한 ‘외국인 여성’은 혼인 후 6개월 내에 기존 국적을 포기한다는 조건으로, 혼인 즉시 자동적으로 대한민국 국적을 취득하도록 되어 있었다. 한편 「국적법」의 엄격한 부계혈통주의로 인해 이 규정은 대한민국 국민과 결혼한 외국인 남성의 경우 적용되지 않았다. 따라서 여성 이민자가 한국으로 이주할 수 있는 경로는 극히 제한적이었으나, 혼인은 여성 이민자가 대한민국 국적을 취득할 수 있는 상대적으로 쉬운 방법이었다. 한국 정부는 ‘위장결혼’의 문제를 인식한 후, 이를 방지하기 위한 조치로 1997년 12월 「국적법」을 대대적으로 개정하였다. ‘위장결혼’ 판결로 무국적이 된 ‘외국인 배우자’ 중 다수는 개정 「국적법」이 시행된 1998년 6월 이전에 대한민국 국적을 취득하였다.

「국적법」은 귀화 요건을 엄격히 하는 방식으로 변경되었다. 1997년 개정은 한국인과 혼인한 외국인이라도 “혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자” 혹은 “혼인한 후 3년이 경과하고 혼인

23 중국동포 지원 민간단체 면접조사 자료 (2012.10.7.)

한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자”만 귀화 허가를 받을 수 있게 하였다(제6조). 한편 한국은 외국인 배우자가 불가피한 사유로 국적 취득의 기회를 놓칠 경우 이에 대한 보호조치를 도입하였다. 2004년 「국적법」 개정은 ‘배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자’ 또는 ‘그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자’의 경우 혼인을 유지할 수 없더라도 귀화허가를 받을 수 있도록 하였다.

한국 정부는 귀화는 점점 어렵게 만드는 한편, 중국 동포인 이민자의 노동 이주 접근권은 점진적으로 쉽게 하였다. ‘위장결혼’의 증가와 그 결과로 인한 무국적은 지난 20여년간의 대한민국과 중국 사이의 국제이주 현상의 맥락에서 이해하여야 한다. 1992년 대한민국과 중국이 수교를 한 이후 중국 동포인 소위 ‘조선족’의 유입이 단순기능업종에의 종사를 목적으로 급증하였다. 그러나 정부는 이들의 경제적 목적을 이유로 2000년대 중반까지는 관련 정책을 엄격히 유지하였다. 1999년 9월, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」을 제정하여 한국에 오고자 하는 재외동포의 권리와 처우를 규정하였으나 이 법은 중국 및 CIS(독립국가연합) 국가의 국적에 대하여는 여전히 차별적이었다. 후에 한국 정부는 이민 우대 정책에 이국적을 포함하였으며, 재중 및 재러 동포의 자유로운 임금노동을 허가하는 ‘방문취업제’를 시행하였다.

2010년, 한국 정부는 ‘위장결혼’ 판결을 이유로 한 무국적의 감소를 위하여 상당한 노력을 기울였다. 첫 번째로 한국 정부는 이중국적을 일부 허용하는 정책을 도입하였다. 2010년 「국적법」 개정을 통해 한국은 국내에서 외국 국적을 행사하지 않겠다는 서약을 조건으로 예외적인 사례로 이중국적을 허용한다. 그 예외적인 사례가 대한민국 국민의 배우자에 의한 귀화를 포함한다(제10조 제2항)²⁴ 이는 「국적법」의 무국적 방지에 관한 상당한 개선이라고 볼 수 있다. 현재 대한민국 국민의 외국인 배우자는 출신국이 달리 요구하지 않는 한, 본인 출신국의 국적을 포기하지 않아도 대한민국 국적을 취득할 수 있다.

두 번째로, 법무부는 인도적 고려에 따라 ‘1998. 6. 14. 전에 [대한민국] 국민과 혼인하여 [대한민국] 국적을

24 다른 예외적인 사례로는 특별한 공로로 인한 국적 회복 허가를 받은 자, 외국인에게 입양된 후 국적 회복 허가를 받은 자, 만 65세 이후에 국적 회복 허가를 받은 자 등이 있다.

취득한 자로 혼인일로부터 6개월이 경과한 후 원 국적을 포기함으로써 무국적 상태에 있는 자'를 '예외적인 사례'로 인정하는 조항을 신설하였다 (법무부 국적업무처리지침 제12조). 그러한 무국적자가 미등록 체류 상태를 해결하기 위해 출입국관리법 위반에 관한 조사에 응하고 관련 벌금을 냈다면, 귀화 또는 국적 회복을 신청할 수 있다. 신청이 진행되는 동안 신청자에게는, 대한민국 국민과 혼인 중이라면 'F-6-1 (결혼 이민)',²⁵ 그렇지 않다면 'G-1 (기타) 체류자격이 제공될 수 있다.

한국 정부가 귀화 요건을 엄격히 하고, 중국 동포의 노동이주는 용이하게 하며 이중국적을 허용하는 정책은 '위장결혼'의 방지와 그 결과로서 무국적 감소에 영향을 미쳤다. 1998년 이전 대한민국 국적을 취득하였으나 '위장결혼' 판결로 무국적이 된 자에 대한 위의 조치는 국적을 회복할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 무국적 감소를 위한 상당한 개선이라고 볼 수 있다. 그러나 1998년 이전 혼인을 통해 대한민국 국적을 취득한 자에게만 제한된다. 보고에 의하면, 1998년 이후 국적을 취득하였으나 '위장결혼' 판결로 무국적 상태에 놓이는 무국적자 일부는 계속해서 발견되며 (정인섭 외, 2009), 이들의 무국적 상황을 해결할 방도는 없는 상황이다.

3.2 러시아에서 무국적이 된 과거 국민의 귀환

보고에 의하면, CIS 국가 및 일본 내 동포 중 상당수가 무국적자라고 한다. 해당 지역의 재외동포의 이주 동선은 식민주의, 한반도 국가의 독립과 분열의 역사와 관계가 깊다. 그러한 국가들 내 무국적자의 경우, 한국 밖에 거주하기 때문에 전반적으로 본 연구의 범위에서는 벗어나 있다. 그러나 그러한 무국적자 중 상당수가 대한민국 국적 취득 혹은 가족 방문을 위해 한국으로 온다. 이 절에서는 대한민국으로 귀환하는 무국적자 동포에 대하여 살펴본다.

²⁵ 2014년 5월 이전에는 F-2-1 (거주) 비자였다.

3.2.1 CIS 국가 내 무국적자 동포

19세기에 걸쳐 조선의 빈곤한 농부들은 황무지를 개간하기 위해 중국 북동지역 또는 극동 러시아로 이주하였다. 이후에는 일제강점기로부터 망명 중 군사를 조직한 독립운동가들이 이주하였다. 일본이 만주를 점령하고 괴뢰국을 세울 당시에는 250,000명 이상의 한국인 개발 계획에 강제로 동원되어 이주하였고, 추가로 25,000명이 자원하여 이주하였다 (T. Kwon, 1996 as cited in Yoon, 2012: 414). 중국 영역 내 한국인은 북동 지역에 조선족 공동체를 형성한 반면, 러시아 영역 내 한국인 대다수는 1937년 구 소련 정권하에 중동아시아 지역으로 강제이주 당하여, 그곳에 고려인 공동체를 형성하였다.

소련이 붕괴하고 이를 CIS(독립국가연합)가 승계하였을 당시, 최소 2억 8천만명이 국적법 간의 격차와 새로이 독립한 국가의 관행으로 국적을 상실하였다 (Faruharson, 2011). 고려인의 대부분 또한 무국적이 되었으며, 아직까지 무국적으로 남아있다고 보고된다.²⁶ 한국 정부는 CIS 국가 내 대한민국 국적을 보유하지 않은 동포의 수가 479,310명이며, 그 중 대부분은 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄 및 우크라이나 등지에 산다고 보고한다 (외교통상부, 2013). 공식 통계에도 불구하고, 무국적자 인구수에 대한 추정은 상이하다. 한 연구는 공식 통계에 집계되지 않은 무국적자 동포의 수가 최대 10%까지 더 있다고 본다 (이채문, 2012). 또다른 연구는 러시아 내 무국적 동포가 4만에서 5만명, 우크라이나 내에는 2만명이라고 추정한다 (정인섭 외, 2009). 이들은 소련 붕괴 이전 및 이후 고려인의 중앙 아시아 국가로부터 러시아 및 우크라이나로의 ‘재이주’와 관련이 있다고 여겨지나 (예를 들어 Unheling, 2004; 이채문, 2012), 그 중 얼마나 많은 무국적 동포가 국적을 취득하였는지에 관하여는 알려진 바가 없다 (이채문, 2012). 고려인을 지원하고 있는 한 민간단체 대표에 따르면 무국적자로 고려인이 한국에 들어오는 것은 거의 불가능하다고 한다.²⁷

본 연구는 러시아 극동 지역 내, 특히 사할린 지역의 당사자에 초점을 맞추며, 이는 이들 중 많은 사람이 한

26 이들이 무국적이 된 이유는 (1) 구 소련 여권을 갱신하지 못하거나 새로 수립된 국가의 국적을 재신청하지 못해 국적이 말소된 경우, (2) 구 소련 혹은 원적국의 여권 자체를 분실한 경우, (3) 적법한 이주 절차를 거치지 못해 불법체류 상태로 전락한 경우로 나뉜다(이범관, 2008: 15).

27 재외동포 지원 민간단체 대표 이메일 인터뷰 자료 (2012.12.21.)

국으로 이주하고자 하였고 현재도 한국 내 거주 중이기 때문이다. 사할린 섬에 거주하고 있는 사할린 동포는 대부분 제2차 세계대전 당시 강제이주의 피해자이다. 1938년부터 1944년까지 일제 식민 통치하에 43,000명의 한국인이 사할린 일본 점령지로 강제노역을 위해 징용되었다(노영돈, 1991). 제2차 세계대전 이후, 사할린 섬은 구 소련에 의해 재점령되었는데, 사할린 동포는 당시 남한의 미군정과 구 소련의 외교적 노력 부재로 귀환하지 못하였다(이채문, 2012). 이후 구 소련 정부는 소비에트연방 또는 조선민주주의 인민공화국 국적을 취득할 것을 제안하였으나, 일부 동포는 본인이 대한민국 국민이라고 주장하며 이를 거부하였다. 실제로 이들 중 대부분은 남한 지역 출신이었다. 그러나 이들은 냉전 시대 중 대한민국 정부에 접근할 수 없었고, 결과적으로 무국적이 되었다. 그 후 약 50년간 이들은 무국적으로 남았다.

제2차 세계대전 이후, 1910년 한일병합조약에 따라 한국인에게 부여된 일본 제국 국적은 취소되었고, 한국인은 미군정 통치하에 본인의 조선 국적을 회복하여야 한다. 하지만 이는 구 소련 내의 한국인에게는 적용되지 않았다.

1938년 개정된 소비에트연방 국적법에 의해 무국적자로 처리되었다고 한다. 2000년 기준 4,000명이 여전히 무국적자로 남아 있다고 보도되었지만(정인섭 외, 2009), 재외동포 문제에 관심을 두고 활동하고 있는 민간단체에 따르면 사할린 동포와 그 후손의 대부분은 러시아 국적(구 소련 국적)을 취득하였다고 한다. 국가정보원의 추정에 의하면 1989년, 사할린 동포 35,191명 중 5%가 무국적이었으며, 나머지는 구 소련 또는 조선민주주의인민공화국 국민이었다(노영돈, 1991).

한국으로 귀환하기를 원하는 동포를 송환하기로 대한민국, 일본 및 구 소련 정부가 동의한 것은 1990년에 이르러서야 었다. 1992년 대한적십자사 및 일본적십자사가 주선하여 한국으로 영주귀국한 최초 76명 중 상당수인 46명이 무국적이었다고 보고된다.²⁸ 그 후로 4,189명의 동포가 한국으로 귀환하였고, 2015년 말까지 190명이 추가로 귀환할 계획이었다.²⁹ 그러나 대한적십자사는 최근 귀환자 중에는 무국적자가 더이

28 “사할린동포 76명 영주귀국”, 경향신문 1992. 9. 30. 자 22면.

29 ‘사할린 한인 1세 영주귀국 내년에 일단락…한일간 합의’, 연합뉴스, 2014. 6. 2. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20140530069300371>).

상 없다고 진술한다.³⁰ 이들은 모두 1945년 8월 15일 이전에 사할린에서 출생하였거나 거주한 동포 1세와 그 배우자 또는 장애인 자녀였다. 최근 언론 보도에 의하면, 사할린 내에 20명에서 30명 정도의 무국적 동포가 남아 있으며, 이들은 대부분 강제이주 피해자인 동포 2세 혹은 3세라고 한다.³¹

3.2.2 귀환하는 러시아 내 동포의 국적 회복 또는 판정

1948년 「국적법」이 시행될 당시, 대한민국이 승계한 조선의 국민은 자동적으로 대한민국 국적을 취득하였다(김경제, 2008). 한국은 혈통주의를 택하고 있기 때문에, 대한민국 국적은 재외 조선 국민 및 그 후손이 대한민국 국적을 포기하지 않는 한 이들에게도 적용되었다. 「국적법」은 또한 ‘대한민국의 국민이었던 외국인은 국적회복허가를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다’고(제9조) 명시한다. 재외동포가 러시아 국적을 보유한 경우, 이들은 국적 회복을 신청하거나, 또는 러시아 국적의 취득이 본질적으로 자발적이지 않았기 때문에 ‘이중국적’에 해당할 수 있다(노영돈, 1991). 조선민주주의인민공화국 국적을 보유한 경우, 이들은 「대한민국헌법」에 따라 자동적으로 대한민국 국민으로 간주된다.³² 어떠한 국적도 취득하지 못하였다면, 이들은 「국적법」에 따라 대한민국 국민으로 간주된다. 그러나 사할린 무국적 동포는 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 따라 무국적자이기 때문에, 한국은 이들을 국민으로 인정해야 한다.

사할린 동포가 과거 대한민국 국적의 증거를 가지고 있다면 국적 회복 절차를 통해 대한민국 국적을 취득할 수 있다(「국적법」 제9조). 법무부 예규 「외국국적 동포의 국적회복 등에 관한 업무처리 지침」에 따르면 이 절차는 ‘1949년 10월 1일 전에 한반도 및 그 부속도서에서 중국 등지로 이주하였거나 중국 등지에서 출생한 자’ 또는 이에 해당하는 자의 ‘직계비속’인 외국국적 동포에게 적용된다(제2조). ‘외국국적 동포’는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에서 정의하는 ‘대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속’으로서 외국인 또는 무국적자를 포

30 적십자 담당직원 전화 인터뷰, (2014. 6. 5.)

31 “국적 없이 살아온 삶, ‘피고’ 대한민국은 알려나...”, 한겨레, 2014. 2. 12. (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/623893.html).

32 헌법 제 3 조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’고 선언하며, 이는 조선민주주의인민공화국 영역은 대한민국 영역의 일부로 간주됨을 의미한다.

함한다(제2조).³³ 위의 지침은 또한 가족관계기록사항에 관한 증명서 및 그 밖의 자료를 대한민국 국적을 증명하는 증거로 요구한다.³⁴ 법무부는 외국 여권, 여행증명서 혹은 그 밖의 한국 입국에 사용된 문서를 요구한다(대한민국 정부, 2014). 무국적자를 위한 실체적 혹은 절차적 요건의 면제는 별도로 존재하지 않는다.

사할린 동포에게 가족관계증명 등 과거 대한민국 국적의 증거가 없는 경우, ‘국적판정’ 절차를 신청을 할 수 있다(「국적법」 제20조). 법무부는 ‘대한민국 국적의 취득이나 보유 여부’를 심사한 후 판정한다. 즉, 국적판정제도는 당사자가 대한민국 국민인지 여부를 판정하는 제도이며, 어떤 사람이 ‘무국적자인지 여부’를 판정하는 제도는 아니다. 「국적법 시행령」 제24조 제3항은 국적의 판정에서 다음과 같은 요소를 검토한다: ‘1. 혈통관계; 2. 국외이주 경위; 3. 대한민국 국적 취득 여부; 4. 대한민국 국적을 취득한 후 스스로 외국국적을 취득함으로써 대한민국 국적을 상실한 사실이 있는지 여부’. 한 연구에 의하면(최홍엽, 2009), ‘사할린 귀환자’가 국적의 판정을 신청하는 경우, 정부는 일반적으로 이들을 대한민국 국민으로 판정한다고 한다. 이는 이들 대부분이 한국 도착 이전에 이미 외교부 및 대한적십자사에 의해 심사를 받았기 때문이다.

무국적 동포는 주로 과거 대한민국 국적의 증거를 가지고 있지 않다. 따라서 이들은 국적 회복보다는 국적 판정 절차에 의지하여야 한다. 그럼에도 불구하고, 국적 판정의 신청은 ‘출입국·외국인청장등에게 제출’되어야 하는 반면(「국적법 시행령」 제23조), 국적 회복 절차는 ‘외국에 주소를 두고 있는 사람’의 경우에도 신청할 수 있도록 허가하고 있다(「국적법 시행령」 제25조). 한편 「외국국적 동포의 국적회복 등에 관한 업무처리 지침」은 당사자가 ‘적법하게 입국·체류 중인 때에 한하여 법무부장관에게 그 신청을 할 수 있다’고 명시하고 있다(제4조). 이러한 규정은 사할린 내 무국적 동포의 대한민국 국적 취득 접근성을 심각하게 제한하며, 이 문제는 동포 2세와 3세에게 있어 더 심각하다. 한국 정보와 대한적십자사가 사할린 동

33 이 정의는 ‘외국인’이 무국적자를 포함한 ‘대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람’을 의미하기 때문에, 무국적자를 제외하지 않는다(「출입국관리법」 제 2 조).

34 본인의 가족관계기록사항 증명서, 본인의 부모의 가족관계기록사항에 관한 증명서 및 본인과의 관계를 증명할 수 있는 공식 문서, 8촌 이내 혈족의 가족관계기록사항에 관한 증명서 및 그 혈족과의 관계를 증명할 수 있는 공식 문서, 또는 이에 준하는 증명자료(제 5 조).

포 1세의 귀환은 조직하고 있으나, 동포 2세와 3세는 한국에 입국한 후에야 대한민국 국적 취득을 신청할 수 있다. 하지만 이는 무국적자에게는 극도로 어려운 일이다 (사례 4).

국적 판정의 접근성 문제는 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 위반으로 진지하게 고려되어야 한다. 이는 대한민국 국적 취득을 신청하고자 하는 일부 무국적자에게 실제의 장벽으로 작용한다.³⁵

사례 4 무국적자의 국적 판정 절차 접근권 제한

60세 김명자 씨는 평생 무국적이었다. 그의 아버지는 1938년 남사할린으로 징용되어 1977년 ‘러시아 국적을 받으면 안 된다’는 유언을 남기고 세상을 떠났다. 김 씨의 형제는 2009년 영주귀국하여 한국 국적을 취득하였으나, 이는 형제의 경우 1945년 8월 15일 이전에 출생하였기 때문에 가능하였다. 김 씨의 경우 1945년 이후 출생하여 귀환 프로그램에 초대받지 못하였다. 한국으로 가 국적 판정을 신청할 여유가 없었다. 김 씨는 한국 내 변호사의 도움을 받아 한국 정부를 대상으로 본인의 한국 국적을 인정하라는 소를 제기하였다. 소는 2012년 8월 시작되어 2014년 6월 판결이 나올 예정이다. 김 씨의 두 형제 또한 무국적이다.³⁶

3.3 일본에서 무국적이 된 과거 국민의 귀환

3.3.1 일본 내 무국적 동포

1945년 이전, 약 210만 정도의 동포가 일본으로 강제노역이나 군 복무를 위하여 강제 징용되거나 취업 또는 유학을 이유로 자발적으로 이주하였다. 일제강점기 중 이들은 1910년 한일병합조약에 따라 일본 국적으로 여겨졌다. 제2차 세계대전이 끝날 당시에 이 중 140만명은 본국으로 송환되었고, 남은 이들은 ‘조선적’ 외국인으로 등록되었다 (허전, 2012).

35 UNHCR, 「무국적에 관한 지침 제 2 호: 개인의 무국적 인정 절차에 관한 지침」(HCR/GS/12/02) 참조.

36 ‘국적 없이 살아온 삶, ‘피고’ 대한민국은 알려나...’, 한겨레, 2014. 2. 12. (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/623893.html)

1948년 한반도의 남북에서 각기 단독정부가 수립되면서, 두 국가의 국적법은 당시 한반도 내에 거주하고 있던 ‘조선’인을 거주 지역에 따라 국민으로 인정하였다 (Kohki, 2012). 일본 내 동포 대부분은 남한 지역에 고향이 있었으나, 93,340명의 조선인은 조선민주주의인민공화국 적십자사와 일본 적십자사 사이의 재일조선인의 귀환에 관한 협정에 따라 조선민주주의인민공화국으로 자발적 귀환하였다 (허전, 2012). 한편 1965년 한일 수교 이후 일본 정부는 대한민국만을 한반도의 공식 국가로 인정하였다. 따라서 일본 정부의 관점에서 대한민국 국적만이 유효한 국적이었으며 ‘조선적’은 단순히 무국적자의 상징적 정체성이 되었다. 하지만 일부 당사자는 ‘조선적’을 유지하였다. 현재 일본 외국인등록 체계에서 ‘조선적’을 유지하고 있는 동포의 수에 대해서는 공식집계가 공개되지 않고 있으나 3만에서 6만여명 사이로 추산되고 있다.³⁷

북한은 여전히 ‘조선인’은 그 국민이라는 입장을 유지하고 있기 때문에, 조선적 동포는 재일조선인총연합회를 (북한에 소속감을 갖는 재일동포 연합) 통해 조선민주주의인민공화국 외무성의 허가에 따라 조선민주주의인민공화국 여권을 취득할 수 있다 (Kohki, 2010).³⁸ 하지만 일본은 조선민주주의인민공화국을 국가로 인정하지 않기 때문에, 조선민주주의인민공화국 여권을 소지한 사람은 여전히 일본 정부에 의해 조선적으로 분류된다. 일본 정부가 ‘조선적’이라는 국적 분류를 유지하고는 있으나, 조선이 더이상 국가로 존재하지 않기 때문에 ‘조선적’은 국적으로 성립하지 않는다. 따라서 정부는 이들을 무국적자로 대우하기를 선호한다. 하지만 조선민주주의인민공화국 여권을 소지한 조선적 동포는 일본 출입국을 위해서는 일본 정부가 발행한 여행증명서가 필요하나, 조선민주주의인민공화국에는 자유롭게 입국할 수 있다.³⁹ 이러한 맥락에서 조선민주주의인민공화국 여권을 소지한 조선적 동포를 국제법상 무국적자로 분류하지 않는 것이

37 ‘재일조선적 동포: ① 그들은 누구?’, 연합뉴스 2010. 12. 12., (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814696>) (2013. 2. 28. 확인); ‘일제 패망 후 한국 국적 안 받은 3만~4만 재일동포’, 경향신문 2012. 12. 9. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201212092339585&code=940100) (2013. 2. 28. 확인).

38 실제로는 대한민국 국민 또한 조선민주주의인민공화국 여권을 취득할 수 있다. 조선민주주의인민공화국과 대한민국 양측은 서로를 국가로 인정하지 않으나, 상대 국가의 국민은 자국민으로 인정한다.

39 한 연구는 조선민주주의인민공화국이 조선인에게 방문비자를 취득할 것을 요구한다고 주장한다. 진희관. 2011. “북한의 재외동포정책 연구 - 재총총련, 재 CIS 동포, 재일총련 그리고 재미동포 정책 비교 연구를 중심으로”, 『통일문제연구』. 55: 63-106. 한편 한 조선인 당사자는 조선인은 ‘재외동포’로 인정되기 때문에 조선민주주의인민공화국 여권을 취득할 필요가 없다고 주장한다. 이들은 조선민주주의인민공화국이 일본 정부가 발급한 여행증명서와 외국인등록증을 기준으로 시민권을 인정하였다고 주장한다. ‘국적강요는 인권침해, 끝까지 맞설 것: 재일동포 리정에 이야기 (하)’ 일다 2011. 11. 16. (<http://m.ildaro.com/a.html?uid=5548>) (2014. 6. 6. 확인).

적절하다.

일부 조선적 동포의 경우 조선민주주의인민공화국 여권을 보유하나, 조국이 분단된 상황에 대한 정치적 거부 의사를 표시로 대한민국, 조선민주주의인민공화국 및 일본 국적 취득을 전부 거부하고, 분단되지 않은 국가 ‘조선’을 본인의 국적국이자 국가 정체성으로 여기는 이들 또한 존재한다. 이들은 ‘통일 한국’의 국적만을 취득할 것이라고 주장한다(사례 5).

사례 5 ‘분단 한국’의 국적 거부

유명한 소설가이자 조선적 재일동포 1세 김석범 씨는 ‘현재 한국에 살고 있는 국민들이 한국 국적을 갖고, 북한에 사는 주민들이 북한 국적을 갖고 있는 것처럼, 식민지 조선의 백성으로 일본에 와 살고 있는 이들은 조선적을 유지하는 것은 당연한 일’이라고 말한다. 그는 ‘조국의 분단이라는 부당한 현실을 인정하지 않으며 남한이나 북한 어느 쪽도 지지하지 않는다. 통일된 조국만이 내게 국적을 부여할 수 있다’고 주장한다. 김 씨의 두 자녀 역시 조선적을 유지하고 있다. 많은 동포 2세와 3세가 세상을 떠난 부모의 뜻을 이어가겠다는 취지로 조선적을 유지한다.⁴⁰

‘조선적’을 유지하고 무국적으로 남겠다는 선택에 따르는 결과를 고려할 때, 이들을 ‘편의상 또는 선택에 따라’ 혹은 다른 국적 취득을 목적으로 국적을 포기한 자와 동일하게 대우하는 것은 적절하지 않다.⁴¹ 일부 문헌은 이들이 ‘필요한 절차를 밟으면 정부기관에 의한 보호를 받을 수 있다’는 이유로 이들을 무국적으로 인정하여서는 안 된다고 주장한다 (Kohki, 2010). 하지만 당사자에게 ‘조선적’ 외의 다른 국적을 취득할 것을 강요하는 것은 국제인권법상 근본적이고 양도불가능한 인권인 양심과 표현의 자유에의 권리의 심각한 침해로 이어질 것이다.⁴² 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 목적이 ‘인류가 차별 없이 기본 권리와 자

40 ‘재일조선적 동포: ① 그들은 누구?’, 연합뉴스 2010. 12. 12., (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814696>) (2013. 2. 28. 확인).

41 「무국적에 관한 지침 제 3 호: 국내 차원에서 무국적자의 지위」(HCR/GS/12/03), 42-43 항.

42 「세계인권선언」 제 18 조 및 제 19 조; 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제 18 조 및 제 19 조; 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제 5 조.

유를 향유한다는 원칙'을 추구하고, '무국적자가 기본 권리와 자유를 가능한 한 광범위하게 행사할 수 있도록 보장'하기 위하여 노력하는 것임을 고려할 때 (협약 전문), 체약국이 조선적 동포에게 협약이 규정하는 지위와 권리의 향유를 보장하는 것은 적절하다.

3.3.2 대한민국의 비일관적 처우 (1): 조선적 동포 대한민국 국민 인정

대한민국 또한 조선적 동포가 대한민국 국민이라는 입장을 유지한다. 「국적법」에 의하면 이들은 국적 회복 또는 판정 절차를 통하거나 귀화 절차를 통해 대한민국 국적을 취득할 수 있다. 조선적 동포가 대한민국 국적을 취득한다면 일본 정부는 이들을 '조선인'이 아니라 '대한민국 국민'으로 등록한다. 따라서 '조선'의 국가 정체성을 유지하기를 원하는 동포는 대한민국 국적을 거부하는 경향이 있다.

조선적 재일동포가 대한민국을 방문하고자 하는 경우, '여행증명서'를 발급하여 출입하도록 보장하고 있다. 외국국적 동포의 이민 관련 사안은 일반적으로는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」이 다르나, 무국적 동포 이민의 경우 「남북교류협력에 관한 법률」을 따른다.⁴³ 「남북교류협력에 관한 법률」 제 10조는 '외국 국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 외국 거주 동포'가⁴⁴ 대한민국을 방문하기 위해서는 「여권법」하의 '여행증명서'를 (제14조) 소지하여야 한다고 명시한다. 「남북교류협력에 관한 법률」은 또한 해당 조항의 제목에서 외국 거주 동포의 출입을 '보장'하여야 한다고 명시한다.

법무부는 2010년 10월 '재일 조선적도 한국 국적자'라는 취지의 검토의견을 내 조선적 동포의 대한민국 국적을 재확인한 바 있다.⁴⁵ 이 검토의견은 한국에서 체류하던 조선적 동포의 장기거주 체류자격 신청을

43 「남북교류협력에 관한 법률」의 주요 범위는 '한반도의 평화와 통일'과 '군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력'이다. 해당 법이 무국적 동포를 규율한다는 사실은 해당 무국적 동포가 여타 일반적인 재외동포보다 조선민주주의인민공화국과 관련이 깊다고 보는 대한민국 정부의 인식을 반영한다..

44 '외국 거주 동포'는 '대한민국의 국민으로서 외국에 거주하고 있는' 재외국민 및 '대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한' 외국국적 동포를 포함한다. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제 2 조.

45 '법무부 '재일 조선적(籍)도 한국 국적자'', 연합뉴스, 2010. 12. 2., (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004799961>) (2013. 2. 28. 확인).

거절하는 근거로서 나온 의견이었다(사례 6).

사례 6 한국 정부의 배우자 체류자격 거부 사유로서 조선적 동포의 대한민국 국적 인정

리정에 씨는 제일 ‘조선적’ 동포이다. 리 씨는 2012년 10월 대한민국 국민과 결혼하여 배우자 체류자격(F-2-1)을⁴⁶ 발급해 달라고 요청하였다. 그러나 법무부는 미군정의 국적에 관한 임시조례인 ‘남조선과도정부 법률 제11호(1948. 5. 11)와 대한민국 국민이 되는 요건을 정한 제헌 헌법 및 「현행 대한민국헌법」 제3조를 근거로 “제일 조선인은 대한민국 국적을 가진 것으로 볼 수 있다”며 외국인 배우자 체류자격 발급을 거부하였다. 리 씨의 부모는 현재 일본에서 특별영주 자격으로 체류 중이며 한국 국적으로 변경하였지만, 리 씨는 ‘조선적’을 고수하며 한국 국적 취득을 거부하고 있다. 리 씨는 ‘조선이라는 나라는 분단 이전의 내 조국이고 조선적은 지금까지 내 삶의 전부’라고 말하면서 ‘남북이 통일되는 날까지 조선적을 포기할 수 없다’고 주장한다.⁴⁷

리정에 씨는 장기체류가 허가되지 않은 채 3개월 단기입국 허가를 받아 일본과 한국을 오가며 생활하였다. 2012년 1월에는 특별한 이유 없이 재입국이 불허가 되었다. 리 씨의 남편은 ‘여행증명서가 거부된 데는 김정일 국방위원장 사망 이후 경색된 남북관계가 영향을 미쳤으리라’고 짐작하였다.⁴⁸ 배우자와 분리된 후, 리 씨는 2013년 4월 시아버지의 장례를 위해 한달간 입국을 허가받을 수 있었다.⁴⁹ 보고에 의하면 그는 아직도 두 국가를 오가고 있으며, 2014년 6월에도 한국을 방문하였다고 한다.⁵⁰

조선적 동포에게 ‘여행증명서’를 발급할 때 한국 정부의 자의적인 관행에 대한 논란도 일었다. 현행 「여권

46 현 F-6 결혼이민 비자.

47 ‘조선적 제일동포 3 세 리정애씨’, 연합뉴스 2010. 9. 7. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004643695>) (2013. 2. 28. 확인).

48 “우리 부부 별거상태... 한국정부, 이래도 됩니까”, 오마이뉴스 2012. 1. 31. (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001691196) (2013. 2. 28. 확인).

49 ‘아버님이 돌아가시면서 저를 한국에 불러주셨다’, 통일뉴스 2013. 4. 24., (<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=102262>), (2014. 6. 6. 확인).

50 ‘때이른 무더위 속 6.15 공동선언 이행을 위한 의지’, 통일뉴스, 2014. 6. 2., (<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=107545>) (2014. 6. 6. 확인).

법」이 여행증명서 발급에 관하여 외교부에게 지나치게 넓은 재량권을 허가한다는 주장은 자주 있어왔다(박기갑, 2008). 「여권법 시행령」은 외교부 장관이 무국적 재외동포를 포함하여 ‘여행증명서를 발급할 필요가 있다고 외교부장관이 인정하는 사람’에게 여행증명서를 발급할 수 있다고 규정한다(제16조 제5항). 민간단체가 수집한 공식 통계에 의하면 2000년부터 2007년 사이에는 20,315건의 신청 중 11건만이 거부되어 대부분의 조선적 신청자가 여행증명서를 얻을 수 있었다고 한다. 그러나 신청 거부는 2008년 2,307건 중 7건으로 증가하였고, 2009년에는 1,497건 중 279건으로 급증하였다. 2010년부터는 사실상 이들에 대한 여행증명서 발급을 중단한 것으로 알려지고 있다.⁵¹ 언론은 이를 ‘한반도 정세 급변을 고려해 정부가 여행증명서 발급 기준을 까다롭게 적용’한다고 해석한다.⁵²

여행증명서를 신청하는 과정에서 대한민국 국적 취득을 강요당하였다고 주장하는 조선적 동포의 사례 또한 존재하였다. 재일 조선적 동포의 진정에 따라 2009년, 국가인권위원회는 이러한 관행이 ‘피해자의 정서적 신념이나 세계관에 반하는 행동을 강요하는 결과’를 낳으며, 헌법이 보장하는 ‘행복추구권 및 국적선택에 대한 자기결정권’ 그리고 ‘양심의 자유’를 침해한다고 결정하였다.⁵³ 이러한 관행이 계속되는지는 확인된 바 없으나, 많은 조선적 동포가 이러한 강요를 경험한다고 증언하였다.⁵⁴

3.3.3 대한민국의 비밀관적 처우 (2): 조선적 동포 무국적 인정

재일 조선적 동포에 대한 계속되는 여행증명서 발급 거부로, 한 동포는 외교통상부를 상대로 소송을 제기하였다. 소송 과정에서 외교통상부는 ‘조선적들은 무국적자이며 정부의 입국심사를 받아야 한다’고 주장하였으며, 고등법원은 이 주장을 받아들였다. 2013년 대법원이 고등법원의 판결을 재확인하여 소가 종료

51 ‘조선 국적’ 재일동포 입국 막는 ‘꼭 막힌’ 나라’, 경향신문 2010. 9. 30., (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201009300016565&code=940100), (2014. 6. 6. 확인); ‘조선적 재일동포에게 등돌린 정부, 거드는 대법원’, 프레시안 2013. 12. 18., (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=112573>) (2014. 6. 6. 확인).

52 ‘재일조선적 동포: ① 그들은 누구?’, 연합뉴스 2010. 12. 12., (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814696>) (2013. 2. 28. 확인).

53 국가인권위원회, 재일조선인 국적취득 강요에 의한 인권침해, 09 진인 2583 (2009. 12. 1.)

54 ‘조선적 재일동포 3 세 리정애씨’, 연합뉴스 2010. 9. 7. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004643695>) (2013. 2. 28. 확인); ‘재일 조선적 동포: ③ 합리적 해법’, 연합뉴스 2010. 12. 12., (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814698>) (2013. 2. 28. 확인).

되었다 (사례 7).⁵⁵

사례 7 한국 정부의 여행증명서 발급 거부 사유로서 조선적 무국적 인정

정영환 씨는 조선적 재일동포 3세이다. 2009년 서울에서 열린 학술대회에 참가하기 위해 오사카총영사관에 여행증명서를 발급해달라고 요청하였다. 그는 기존 다른 학술대회 참여를 위해 한국을 방문한 적이 있었기에 증명서를 구할 때 걱정을 하지 않았다. 그러나 정 씨의 신청은 “경찰청에서 신원증명이 되지 않았다”는 이유로 거절당하였다. 이에 외교통상부를 상대로 소송을 제기하였다. 1심에서 서울행정법원은 여행증명서 발급의 거부가 ‘그 처분 사유가 존재하지 않거나 합리적인 재량권의 범위를 일탈, 남용’하였다고 판단하여 승소하였다. 그러나 2심은 이 판결을 뒤집었고, 법원은 외교통상부의 ‘조선적들은 무국적자이므로 정부의 입국심사를 받아야 한다’며 ‘친북성향도 의심되기 때문에 외국인보다도 엄격하게 입국이 허용되어야 한다’는 주장을 받아들였다. 2013년 서울대법원은 고등법원의 판결을 인정하였다. 정 씨는 그 후로는 한국을 방문할 수 없었으나, 화상통화를 통해 한국 내 학술대회에는 종종 참여하였다.

이러한 사례들은 한국 정부가 재일 조선적 동포에 대하여 일관적인 입장을 유지하지 못하고 있음을 보여준다. 무국적의 개념은 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 따른 그 지위를 보호하는 것이 아닌, 무국적자의 권리를 제한하고자 하는 의도로 사용되었다. 한국의 이러한 접근은 위의 사례들에서 조선적 동포의 기본적인 인권의 심각한 저해로 이어졌다.

3.4 ‘무국적’ 비호신청자의 도착 (1): 베트남 보트피플(boat people)

3.4.1 베트남 보트피플의 도착

1975년부터 1989년 사이 약 3,000명에 이르는 베트남 비호신청자가 한국에 상륙하였다. 최초로 도착한 자

55 ‘조선적 재일동포에게 등돌린 정부, 거드는 대법원’, 프레시안 2013. 12. 18., (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=112573>) (2014. 6. 6. 확인).

들은 1975년 ‘사이공 함락’ 수일 전 대한민국 해군에 의한 철수 작전에서 대한민국 국민과 함께 피신한 사람들이었다. 피난민 중 910명이 베트남인이었으며, 이들 중 대다수가 대한민국 국민의 가족 혹은 친지였다 (정인섭 외, 2009).⁵⁶ 두 번째로 도착한 자들은 남베트남 해군 상륙정에서 표류하였다 한국 화물선에게 구조된 216명의 베트남인이었다 (노영순, 2014).

한국 정부는 비호신청자의 상륙을 허가하였지만 한국 내 정착은 허용하지 않았다. 대신 정부는 이들을 UNHCR 및 대한적십자사가 운영하는 보호소에 수용하였다. 이미 대한민국 국민과 가족관계 혹은 사실혼 관계에 있던 자들은 대한민국 국적을 취득할 수 있었으나, 대부분은 제3국에 재정착하였다. 예외적으로 무국적자 49명은 계속거주자격을 통해 대한민국 내 정착할 수 있었다 (정인섭, 2009).⁵⁷

1975년 두 차례의 도착 이후로, 1970년대 후반부터 1980년대에 걸쳐 1,382명의 베트남 비호신청자가 도착하였다. 이들은 모두 한국 영해 또는 공해에서 한국행 선박에 의해 구조된 소위 ‘보트피플(boat people)’이었으며, 한국 내 난민구호소에 임시 수용되었다. 1993년 구호소가 폐쇄되며 당사자는 전부 예외 없이 제3국으로 재정착되었다 (노영순, 2014; 정인섭, 2009).

그러나 언론 보도에 의하면, 1975년 이전에 도착한 베트남 비호신청자 중 일부는 한국에서 정착하였다고 보고된다. 이들은 대한민국 국민과 혼외관계에 있었던 베트남 여성 및 주로 ‘라이다이한(Lai Dai Han)’으로 불리는 베트남에서 출생한 그 혼외자녀였다. 그 중 일부는 당사자와 관계가 있는 대한민국 국민의 초청으로 한국에 입국하였으나, 그 외에는 해로로 도착하였다. 어떤 사례의 당사자는 1990년 중반에도 여전히 무국적자였던 것으로 드러났다. 당사자의 현재 소재는 알려진 바가 없다 (사례 8).

56 또다른 연구는 다른 자료를 인용하며 베트남인의 숫자가 823 명이었다고 주장한다. 노영순 (2014) “부산입항 1975년 베트남난민과 한국사회” 『사총』 81: 329-364.

57 또다른 연구는 다른 자료를 인용하며 정착한 베트남인의 숫자가 51 명이었다고 주장한다 (위의 글). 한편 출입국 공식 통계는 1975년 대한민국에 입국한 무국적자가 49 명이었다고 보고하지만, 이 통계가 베트남 비호신청자의 숫자를 보여주는지에 관하여는 확인된 바가 없다.

사례 8 무국적이 된 베트남 출신

후아씨는 대한민국 국민이자 자녀의 부친인 김 씨의 초청으로 1978년 3명의 자녀와 함께 한국에 도착하였다. 그 후 김 씨가 후아씨와 베트남에서 만나기 전에 서울에 이미 가족이 꾸렸음을 알게 된다. 이들은 적십자의 지원과 단순노동으로 생활을 이어갔다. 김 씨는 가족관계상 자녀들을 입양하기를 거부하였기 때문에, 자녀들은 무국적이 되었다. 후아씨의 자녀는 적십자의 도움으로 학교를 갈 수 있었다. 그러나 후아씨의 자녀 응웬(한국 이름 김정렴) 씨에게는 무국적을 이유로 대학을 가기 위한 학력고사 시험 자격이 주어지지 않았다. 대학이 무국적자를 외국인으로 인정하지 않아 외국인을 대상으로 하는 입학 시험마저도 치를 수 없었다. 1992년, 서울대학교는 무국적자를 외국인으로 인정하기로 결정하였고, 응웬 씨는 대학에 입학할 수 있었다.⁵⁸

3.4.2 대한민국 정부의 비호신청자에 대한 불분명한 정책

대한민국이 공식적으로 베트남 비호신청자를 무국적자로 분류하는지 또는 난민으로 보는지는 다소 불분명하다. 당시 대한민국은 이미 「무국적자의 지위에 관한 협약」 당사국이었기 때문에, 예외적으로 49명의 비호신청자의 정착을 수용한 결정은 어쩌면 협약의 이행으로 볼 수 있을지도 모른다. 그러나 한국 정부가 「무국적자의 지위에 관한 협약」을 근거로 그러한 결정을 내렸다는 증거는 없다. 1975년 이후 이와 같은 정착 사례가 없었다는 점을 고려하면 오히려 그 결정을 인도적 또는 정치적 고려사항을 근거로 내렸다고 이해하는 것이 더 적절할 것이다 (정인섭, 2009).

그러나 대한민국 정부는 베트남 비호신청자를 ‘무국적자’로 등록하였다.⁵⁹ 이는 국제 정치에서의 한국의 입장과 깊은 연관이 있다. 한국은 베트남전쟁 당시 미국과의 소위 ‘혈맹’을 이유로 남베트남을 지지하였다. 전쟁 종료 후, 한국 정부는 베트남사회주의공화국을 정당한 국가로 인정하기를 거부하였다. 남베트남

58 ‘베트남난민 소녀 서울대 입학, 보트피플로 입국 김정렴양’, <경향신문> 1992년 1월 24일자.

59 한국의 출입국 통계는 1975년 이전에는 월남(남베트남)을 국적으로 분류하였다. 이 분류는 1976년 사라졌으며, 1981년부터 ‘베트남’이 대신 등장하기 시작하였다.

의 붕괴 이후 피신한 베트남 비호신청자 또한 남베트남인임을 주장하였다. 따라서 한국 출입국 통계는 ‘베트남’이라는 국적 분류 대신 이들을 ‘무국적자’로 분류하였다.

그러나 정부는 또한 해당 집단에 대하여 ‘난민’이라는 용어를 자주 사용하였다. 이러한 비호신청자를 수용하기 위한 시설의 공식 명칭은 ‘월남난민보호소’였으며, 1979년 「월남 난민에 관한 처리 지침」라는 문서 또한 발표하였다(노영순, 2014). 언론은 이러한 사람의 집단을 가리켜 난민이라는 용어를 사용하였다. 하지만 당시 대한민국은 「난민의 지위에 관한 협약」에 비준하지 않았었고, 따라서 이들을 난민으로 인정할 의무가 없었다. 49명의 비호신청자의 정착을 수용한 것은 예외적인 사례였다. 이들은 「난민의 지위에 관한 협약」상 의무에 따른 것이 아닌, 대한민국 해군에 의해 구조되었거나 대한민국 국민과 관계가 있다는 인도적 및 정치적 이유로 수용된 것이었다.

3.4.3 베트남 비호신청자 현재 지위의 불분명함

출입국·외국인정책본부 담당 공무원이 제공한 통계에 의하면, 2012년 9월 기준, ‘베트남 비호신청자’ 및 그 후손으로 분류된 사람 97명이 아직도 존재한다고 한다.⁶⁰ 그 중 14명은 유효한 체류자격(예를 들어 F-1(방문동거) 및 F-2(거주) 체류자격) 보유하고 있으나, 다른 이들은 「출입국관리법」에 따라 체류자격을 취득 혹은 갱신하지 않은 소위 ‘불법체류자’이다. ‘베트남 비호신청자’가 40년 가까이 무국적으로 남은 이유는 알 수 없다. 「국적법」은 ‘5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것’을 조건으로 외국인에게 ‘귀화 허가’를 허용하고 있다(제5조). 따라서 1975년에 한국에 도착한 자는 ‘영주할 수 있는 체류자격’을 유지하는 한 귀화를 신청할 자격이 있다. 「국적법」은 또한 대한민국 내에서 무국적 부모에게서 출생한 자는 출생 시 자동적으로 대한민국 국적을 취득한다고 명시한다(제2조 제1항). 따라서 베트남 출신 무국적자 부모가 한국에 도착한 후 출생한 아동은 국적을 자발적으로 포기하지 않은 한 자동적으로 대한민국 국민이 된다.

보고에 의하면 이들은 제3국의 재정착할 수 있을 것이란 기대로 한국 거주의 초기 단계에서 국적 취득을

60 출입국·외국인정책본부 문서 ‘2012년 9월 무국적 외국인 통계’, (2012. 11.)

거부하고 무국적으로 남기로 하였다고 한다 (노영순, 2014). 이들이 양심 혹은 국가 정체성을 이유로 대한
민국 국적을 거부하였는지에 관하여는 알려진 바가 없다. 무국적자 중 소위 ‘불법체류자’의 비율이 높은
것을 고려할 때,⁶¹ 체류자격 없이 장기간 거주한 것이 이들을 귀화 절차 접근으로부터 제한하였을 가능성
이 있다. 하지만 한국 정부가 이들의 소재에 대하여 정보가 없다는 점에 미루어볼 때, ‘불법체류’ 중으로 기
록된 무국적자가 이미 한국을 떠났을 가능성도 상당히 높다. 이러한 가능성에 무관하게, 적절한 보호를 제
공하지 않고 무국적자를 방치하였다는 점에서 한국 정부는 무국적자의 보호에 대한 국제적 기준하의 의
무, 특히 「무국적자의 지위에 관한 협약」 제32조를 온전히 이행하지 못하였다.

3.5 ‘무국적’ 비호신청자의 도착 (2): 북한이탈주민

2000년대부터 북한을 ‘이탈’하여 대한민국에 도착한 사람의 수가 증가하였고, 2013년에는 그 수가 26,121
명에 이르렀다 (표 2). 대한민국은 북한 국적자를 대한민국 국민으로 인정하기 때문에, ‘이탈주민’은 북한
국적자로 확인되는 순간 대한민국 국적을 취득한다. 그러나 일부 ‘북한이탈주민’의 국적을 판정할 수 없
어 입국심사 중 이들을 무국적으로 분류하였다.

3.5.1 북한이탈주민의 대한민국 국민 인정

조선민주주의인민공화국은 유엔 회원국이지만, 대한민국은 그 헌법에 따라 이를 적당한 국가로 인정하지
않는다. 「대한민국헌법」은 그 영역을 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’고 정의한다 (제3
조). 따라서 대한민국 정부는 북한 국적자를 자국 국민으로 대한다.⁶² 이러한 자의 대한민국 국내법적 지위
와 관련하여 논쟁의 여지가 있지만,⁶³ 지배적 견해는 이들이 ‘국내법상 대한민국 국민이면서 국제법상으로

61 예를 들어, 출입국 공식 통계에 의하면 2013 년 무국적자 180 명 중 113 명이 ‘불법체류자’로 기록되었다. 법무부
출입국·외국인정책본부 (2013b) 2012 출입국·외국인정책 통계연보.

62 헌법재판소 및 대법원 또한 그러한 접근법을 적용한다. (정인섭 외, 2009).

63 일부 학자는 대한민국의 법은 조선민주주의인민공화국의 영역에서 실질적으로 효력이 없기 때문에, 영토에 관한 헌법 규정은
규범적이 아니라 선언적이라고 주장한다. 따라서 이들은 조선민주주의인민공화국 국민은 외국인 혹은 무국적자로 분류되어야 한다고
본다. (도회근, 1998).

는 사실상 북한 국적을 갖는다’는 것이다 (정인섭 외, 2009). 결과적으로 대한민국은 북한을 ‘이탈’한 사람을 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 국내 보호와 정착 지원을 필요로 하는 ‘북한이탈주민’으로 인정한다.⁶⁴

표 2 북한이탈주민 입국인원 현황

구분	- 1998	1999 - 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
입국인원 (명)	947	1,044	1,143	1,282	1,896	1,382	2,022	2,548	2,804	2,929	2,402
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
입국인원 (명)	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	229	33,752

자료: 통일부 (2014).

이론상으로는 국내법상 북한 국적자에게 대한민국 국적이 인정되지만, 이 국적을 실효적으로 행사하기 위해서는 국적 인정 절차가 필요하다. 북한이탈주민이 대한민국의 보호를 구하고자 하는 의사를 표시하였다면, 대한민국 정부는 (국가정보원, 통일부 및 경찰청 등) 당사자가 ‘북한이탈주민’으로서 보호를 받을 자격이 있는지 확인하는 ‘합동조사’를 진행한다 (「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 제12조). 여타 국적 관련 사안과 달리, 이 절차는 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회’에 의하여 결정되며 (「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조), 이는 국적 정책의 비밀관성이라는 문제를 야기할 수 있다고 지적된다 (정인섭 외, 2009).

실제로는 당사자가 타국에서 대한민국의 보호를 구하는 것이 대부분인데, 이러한 경우 국가정보원은 ‘임시보호조치’를 제공하고 (제7조 제3항) 당사자에 대한 ‘합동조사’를 진행하기 위해 그를 입국시킨다. 공관

64 해당 법의 제 2 조는 ‘북한이탈주민’을 ‘군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람’으로 정의한다.

으로 파견된 정부관계자가 당사자의 ‘임시보호조치’와 입국 자격을 위한 초기 조사를 진행한다. 당사자가 북한 국적자가 아닌 것으로 확인되면 그는 대한민국 국적 인정 절차를 진행할 수 없다. 이 경우 당사자는 사람들은 해당 타국 이민국의 소관이 된다. 이 ‘임시보호조치’의 결정이 북한이탈주민 보호의 시작점이나, 해당 절차에 대한 진지한 검토는 진행된 바 없다.

‘보호 결정’은 실질적으로는 북한이탈주민의 대한민국 국적의 인정과 마찬가지로이다. 당사자가 대한민국 정부의 보호를 받는 시점부터, 그는 ‘가족관계등록’을 할 자격을 얻으며, 이는 주로 새로운 가족관계등록의 창설을 통해 이루어진다(제19조). 가족관계등록은 개인을 대한민국 국민으로 확인하기 위한 핵심적 증거이다. 한편 ‘보호 결정’의 주요 기준은 당사자가 조선민주주의인민공화국에 의해 해당 국민으로 인정되는지 여부인데, 이는 대한민국이 조선민주주의인민공화국의 정당성을 인정하지 않는다는 점을 고려하면 의미심장하다(이규창, 2012).

3.5.2 보호 대상이 아닌 북한이탈주민의 대한민국 국적 판정

대한민국 정부는 또한 조선민주주의인민공화국을 이탈한 자가 ‘북한이탈주민’으로서 보호와 정착지원을 받을 자격이 없다고 결정할 수 있다. ‘비보호 결정’에는 크게 3개의 사유가 있다: 첫 번째, 당사자가 국제형 사범죄 혹은 중대한 비정치적 범죄에 연루된 경우; 두 번째, ‘위장탈출혐의’가 있는 경우; 세 번째, 해외체류 여건 등을 고려하여 보호 필요성이 현저히 부족하다고 여겨지는 경우가 있다(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제9조). 정부 문건에 의하면, 2013년 6월 기준 25,210명의 북한이탈주민 중 99명이 보호대상자가 아니라는 결정을 받았다고 한다.⁶⁵

보호대상자가 아니라고 결정되는 경우에도 이는 당사자가 대한민국 국민이 아니라는 확인은 아니다. 당사자가 국적의 자격을 가지나 앞서 언급한 사유로 ‘합동조사’를 통해 보호대상자는 아님이 밝혀진 경우에도(예를 들어 국내 입국 후 3년이 지나서 보호 신청한 사람 등) 통일부가 가족관계등록 절차를 통하여 당사자의 대한민국 국적을 인정할 수 있다(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제9조 제3

65 국가인권위원회 결정, ‘북한이탈주민 정착지원을 위한 제도 개선 권고’ (2013. 10. 17.)

항).

그러나 당사자가 대한민국 국적의 자격이 없는 것으로 확인된다면, 그는 ‘위장탈출 혐의자’로 여겨져 「출입국관리법」 위반으로 보호소에 구금될 수 있다. 당사자는 소위 ‘불법이주민’으로 여겨지며 종전의 상주국 혹은 국적국으로 강제퇴거 대상이 될 수 있다. 강제퇴거 이전에 당사자는 「국적법」 제20조에 따라 국적판정 절차에 신청할 수 있다. 이 절차는 일반적으로 6개월에서 12개월이 소요되는 것으로 알려져 있으며, 그 기간 동안 당사자는 ‘국적미확인자’로 여겨진다. 다만 이는 정부가 공식적으로 사용하는 용어는 아니다.

법무부 공식 통계에 의하면 국적 판정 절차를 통해 국적을 확인한 ‘북한 국민’은 304명이다.⁶⁶ 이들은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 명시하는 정착지원의 일부를 제공받을 수 있다 (제9조 제3항). 한 연구에 의하면 (정인섭 외, 2009), 이러한 대표적인 사례가 ‘조교(朝僑)’로 불리는 중국 출생 북한 국적자라고 한다.

3.5.3 북한이탈주민을 주장하는 무국적자

출입국 통계는 2004년부터 2013년 사이 국적 판정에서 불인정을 받은 신청은 80건이었다고 보고한다. 이 중 대부분은 ‘북한이탈주민’임을 주장하였으나 대한민국 국민으로 인정되지 않았고 따라서 보호대상자 자격을 얻지 못하였다.⁶⁷

이들 중 일부는 북한 국적자도, 유의미한 유대관계를 맺은 국가의 (대부분의 경우 중국) 국민도 아닌 것으로 드러났다. 그러한 경우, 당사자는 무국적자로 이해되어야 한다.⁶⁸ 이들 중 대부분은 북한에서 상주지를

66 출입국·외국인정책본부 통계연보 (2005-2013).

67 한 연구가 수집한 공식 자료에 의하면, 2004년부터 2008년 사이 북한이탈주민을 주장한 신청 44건이 불인정되었다고 한다 (정인섭 외, 2009).

68 이러한 사람 중 일부는 타국 국민인 것으로 드러났다 (예를 들어 중국).

두었거나 출생한 중국 이민자인 ‘화교(華僑)’이다.⁶⁹ 북한 정부는 이러한 사람들에게 외국인 등록을 발급하기는 하나, 화교는 중국과의 유의미한 유대관계, 호구 제도로 주로 불리는 가족관계등록 제도 등을 상실한 경우가 잦다. 일부 경우에는 중국 정부는 이러한 사람을 그 국민으로 인정하지 않아, 당사자는 결과적으로 무국적이 된다(사례 9).

사례 9 북한이탈주민을 주장하는 화교

K씨는 북한 국적 어머니와 중국 국적 아버지 사이에서 출생하였고, 북한 국적법에 따라 출생과 함께 북한 국적을 취득하였다. 하지만 아버지가 종파분자로 몰려 경성군으로 추방되고, 그가 만17세가 되던 해 자녀의 안전을 걱정한 아버지는 K씨가 화교증(외국인등록증)을 발급받도록 하였다. 이 증서는 북한 정부가 발행하는 것이기 때문에 중국 정부가 인정한 것은 아니었고, K씨의 사례는 본인 진술 외에는 중국 국적에 대한 증거자료가 없는 상황이다. 2004년 중국 연길에서 한국에서 비호를 신청하려는 북한이탈주민 3명을 만나 같은 해 10월 몽골에서 북한이탈주민 보호 신청을 냈다. 그는 북한이탈주민 임시 보호 조치를 받아 입국하였지만, 국가정보원이 그를 화교로 분류하였고, 법무부는 국가정보원의 의견을 받아들여 ‘불법체류자’가 된 K씨는 서울출입국관리사무소로 넘겨졌다. 그리고 2005년 3월 K씨는 중국으로 강제송환되었다. 그러나 K씨가 중국 단둥 항구에 도착하자마자 중국 공안에 체포되었고, 중국 변방구류장으로 끌려 갔다. 2005년 3월 K씨는 다시 한국으로 되돌려 보내졌다. K씨는 화성외국인보호소에 구금되었고, 2005년 8월 한 민간단체가 신원보증을 해주어서 보호일시해제 조치로 보호소를 나왔다. 2006년 11월 보호일시해제 기간을 연장받지 못해 다시 화성외국인보호소로 보내졌고, 2007년 2월 다시 보호일시해제 조치로 보호소를 나왔다. 현재 K씨는 F-1(방문동거) 자격으로 국내 체류하고 있다.⁷⁰

69 보고에 의하면 북한 내 중국 이민자 혹은 화교 당사자에게는 3개의 유형이 있다고 한다: 첫 번째, 한국전쟁 중 중국인민지원군으로 참전하였다가 전후 북한에 그대로 남게 된 사람 및 그 후손; 두 번째, 1950년 후반 중국에서 벌어진 반우파투쟁이나 1960년대 문화대혁명 시기에 정치적 박해를 피해 북한으로 넘어 온 사람; 세 번째, 무역을 목적으로 들어온 사람. 1960년대에는 약 10만명의 화교가 북한에 거주하였고, 1997년 기준으로는 그 수가 감소하여 약 6,000명의 화교가 북한에 거주하는 것으로 추정되고 있다. (정은이, 2011).

70 이 사례는 다음 연구에서 보고되었다. (정인섭 외., 2009; 이규창; 2012).

만일 과거 북한 국적자가 과거 국적의 충분한 증거를 가지고 있다면 국적 회복을 통해 대한민국 국적을 취득하는 것도 고려할 수 있다(「국적법」 제9조). 그러나 이미 북한에서 이탈한 사람이 국적의 충분한 증거를 가지고 있을 가능성은 매우 낮으며, 북한에서 관련 증거를 취득하기에 극히 어려운 상황에 처하여 있다. 간이귀화(제6조) 또한 당사자가 북한 국적자인 부모와의 관계를 증명할 수 있다면 방법이 될 수 있다.⁷¹ **그러나** 재차 강조하지만, 대부분의 경우 당사자가 관련 증거를 얻기란 매우 어렵다. ‘합동조사’의 결과와 국가정보원의 정보는 보통 국적 판정에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 이미 그 절차에 따라 타국 국민으로 결정받은 사람이 이 결정이 국적 판정 절차에서 뒤집히는 경우는 극히 적다(정인섭 외, 2009).

당사자가 대한민국 국적 자격이 없는 것으로 확인되었더라도, 그가 북한에 상주지를 두고 있던 경우에 당사자에게는 종전의 상주국과 관련하여 난민 보호가 필요로 할 수 있다. 이러한 상황에서는 난민 지위 인정 절차에의 접근이 우선적으로 고려되어야 하며, 당사자의 「무국적자의 지위에 관한 협약」상의 이익을 받을 자격에 관한 판정은 그가 비호를 신청하지 않거나 난민이 아니라는 결정을 받았을 시에만 진행되어야 한다. 하지만 이러한 이들은 국내에서 난민보다는 ‘북한이탈주민’을 위한 보호를 구하는 경향이 있다. 그 이유로는 첫 번째, 국내법상 북한이탈주민은 난민에 비해 보다 더 우호적인 처우를 제공받는다. 두 번째로, 이들 대부분은 박해에 대한 충분한 근거 있는 두려움을 증명할 수 있을지 확신하지 못한다. 대한민국 정부의 관점에서는 법에 따라 이론상으로는 자국 영역에서 피신한 사람을 난민으로 인정함에 논란의 여지가 있다고 볼 수 있다. 결과적으로 국적 판정에서 불인정 받은 사람이 난민 지위 인정을 신청한 사례는 알려진 바가 없다.

3.5.4 북한 국적자와 중국 국민 부모 사이의 중국 내 출생 미등록 아동에 대하여 증가하는 우려

중국 국민과 북한 국적자 사이에서 중국 내 출생한 아동은 이론상으로는 중국과 북한 국적 모두 받을 자격이 있으며, 결과적으로 대한민국 국적의 자격 또한 지닌다. 그러나 한 보고서에 의하면 이러한 아동의 약 1

71 제 6 조 제 1 항은 ‘부 또는 모가 대한민국의 국민이었던 사람’은 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있었다면 귀화허가를 받을 수 있다고 명시한다.

만에서 2만 명이 중국 내에서 무국적으로 남아있으며,⁷² 이 자료는 북한이탈주민에 관련한 연구에서 자주 인용된다. 이러한 아동의 부모는 북한으로의 강제송환을 우려해 중국의 가족관계등록 체계인 호구에 등록하기를 거부하는 경우가 잦다. 국적에 관련한 문서가 전혀 없는 미동반 아동의 사례 또한 알려진 바가 있다.

이러한 아동의 북한 국적자 부모는 경제적 혹은 정치적 사유로 북한을 이탈하였으므로 조선민주주의인민공화국 공관의 영사 지원에 접근할 수 없다. 해당 아동은 국내법상 대한민국 국민으로 여겨질 수 있으나, 대한민국 정부는 이들이 ‘북한이탈주민’으로서의 보호를 구하지 않는 한 이러한 사례에 개입하지 않는다. 실제로는 해당 아동은 3개 국가 어느 곳에서도 보호를 받지 못한다 (정인섭 외, 2009). 중국 영역 내 무국적 문제는 본 연구의 범위 밖에 있으나, 조선민주주의인민공화국 출신인 무국적 아동에 관한 중국의 국제인권법상 의무에 관하여는 논의가 될 필요가 있을 것이다.

이러한 아동이 대한민국에 입국하거나 ‘북한이탈주민’으로서 보호를 구한다면, 해당 사례는 본 연구의 주제에 해당할 것이다. 아동이 부모의 북한 국적을 증명할 수 있다면, 그의 대한민국 국적도 자동적으로 확인될 것이다. 그러나 아동은 해외에서 10년 이상 거주한 사실이 인정된다면 ‘북한이탈주민’을 위한 보호와 정착지원을 받지 못할 수도 있다 (「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제9조).

미동반 아동이 사망한 부모 중 일방이 북한 국적자였음을 증명하지 못하는 경우, 그는 무국적이 될 위험에 처할 수 있다. 「국적법」은 ‘대한민국에서 발견된 기아’는 대한민국 국적 취득 자격이 있다고 명시한다 (제2조 제2항). 그러나 해당 미동반 아동이 대한민국 외의 다른 국가에서 발견된 경우, ‘대한민국에서 발견된’ 기아에 해당하지 않아 무국적이 될 수 있다. 그러한 상황에 해당하는 사례는 알려진 바가 없으나, 상당한 수의 아동이 이와 같은 상황에 처하였다고 보고된다는 점을 고려한다면 무국적과 관련하여 이에 대한 우려가 제기되어야 한다.

72 ‘중국 내 “무국적” 탈북자 2 세들’. <조선일보> 2008. 3. 7. (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/03/07/2008030700058.html).

3.6 무국적이 될 위험에 처한 출생미등록아동

3.6.1 출생등록과 무국적의 감소

출생등록은 정부에 의한 아동 출생의 공식적인 기록으로 아동의 존재를 법적으로 수립하고, 이를 통해 많은 아동에게 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보장의 기반을 제공한다. 따라서 국제인권법은 출생등록에의 권리를 근본적인 인권으로 폭넓게 인정한다. 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」은 ‘모든 어린이는 출생 후 즉시 등록’된다고 명시한다(제24조 제2항); 「아동의 권리에 관한 협약」 또한 출생등록 권리의 중요성을 재차 강조한다(제7조 제1항). 마찬가지로 국제사회는 ‘아동을 위한 다양한 범주의 서비스나 조정을 제공하는데 평등성을 보장할 수 있는 가장 강력한 제도’인 ‘보편적 출생등록’을 지지한다(김철효 외, 2013).

출생등록은 무국적의 방지와 감소에 있어 중요하다. 이는 개인의 국적을 결정하는 본질적인 정보, 즉, 출생지주의 체계의 경우 아동의 출생지와 혈통주의 체계의 경우 아동의 부모를 기록하기 때문에 국적 취득을 위한 필수적인 단계이다. 모든 출생미등록 아동이 무국적은 아니다. 하지만 출생미등록은 무국적이 발생할 수 있는 상황에서 태어난 경우, 예를 들어 부모의 국적, 인종, 출신 등이 서로 다른 경우, 이주배경에서 출생한 경우, 시민권을 거부당한 민족 또는 여타 주변화된 소수자 배경에서 출생한 경우, 접경 지역에서 출생한 경우 등 무국적이 될 수 있다 (UNHCR and PLAN, 2012)

3.6.2 국내 외국인 또는 무국적 아동의 출생등록

출생등록 체계는 주로 크게 2개의 유형으로 분류하며, 이는 각각 ‘사건별 편제방식’과 ‘인적 편제방식’이다. 전자는 신분의 변동사항인 출생 그 자체를 등록하는 반면, 후자는 신생아를 부 혹은 모의 자녀로 가족관계등록부에 등록한다. 대한민국은 출생등록에서 ‘인적 편제방식’을 택하고 있다(김철효 외, 2013). 따라서 대한민국 내에서 출생한 아동은 출생신고에 따라 그 부모의 가족관계등록에 추가된다(「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제44조). 대한민국 내 가족등록은 대한민국 국민과 그 가족에게만 가능하다(제1조).

외국인 또는 무국적자는 대한민국 국민과 가족관계에 있지 않은 한 등록 자격이 없다. 결과적으로 대한민국 내에서 출생한 양 부모가 모두 외국인인 아동은 대한민국의 적절한 정부기관에 본인의 출생을 등록할 방법이 없다. 하지만 무국적자 부모에게서 출생한 아동은 「국적법」에 따라 대한민국 국적을 출생 시 취득할 수 있다(제2조 제1항). 따라서 이 경우 아동은 새로운 가족관계등록을 창설할 수 있다.

국제사회는 대한민국 영역 내에서 출생한 아동에게 보편적 출생등록을 제공하지 않음에 대한 우려를 표한 바 있다. 유엔 아동권리위원회는 2012년, 대한민국이 ‘부모의 법적지위 또는 출신에 관계없이 모든 아동이 출생등록이 가능하도록 조치를 취할 것을’ 촉구한 바 있다.⁷³ 유엔 인종차별철폐위원회 또한 ‘난민, 인도적 체류자격자, 난민신청자의 자녀와 ... 미등록 이주자 자녀의 출생을 적절히 등록할 수 있도록 제도적 절차를 수립할’ 필요성을 재차 강조하였다.⁷⁴ 보편적 출생등록제도의 도입에 관한 권고는 유엔 인권이 사회의 보편적 정례인권검토에서 반복되었다.⁷⁵ 이에 대한 대한민국의 답변은 권고를 거부한다는 것이었다. 대한민국은 ‘대한민국에서 출생한 아동의 부모가 난민 인정 등의 이유로 본인의 국가에 등록을 할 수 없을 경우, 외국인등록 등 체류허가를 부여한다’고 주장하였다.⁷⁶

정부는 난민 지위를 인정받은 난민 아동에게는 ‘외국인등록’을 부여한다고 주장하나, 이는 해당 아동들 ‘출생등록’ 하였다는 의미는 아니다. ‘외국인등록’은 외국인의 체류자격을 확인하기 위한 등록이다. 따라서 이는 출생지, 부모 등 자세한 사항을 포함하지 않기 때문에 출생등록을 대체할 수 없다(김철효 외, 2013).

3.6.3 출생미등록 난민 아동

대한민국의 출생등록제도는 가족관계등록을 중심으로 두기 때문에, 정체성이 다양한 부모에서 출생한 아

73 Committee on the Rights of the Child. 2012. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Republic of Korea (UN Doc. CRC/C/KOR/CO/3-4), para. 36-7.

74 Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 2012. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Republic of Korea (UN Doc. CERD/C/KOR/CO/15-16), para. 13.

75 Human Rights Council. 2012. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Republic of Korea (UN Doc. A/HRC/22/10), para. 124-129.

76 Human Rights Council. 2013. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Report of Korea, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (UN Doc. A/HRC/22/10/Add.1), para. 17.

동이나 이주 배경의 아동 중 일부는 출생등록을 하지 못한 상태이다. 결과적으로 이들은 무국적이 될 위험에 처한다.

난민 또는 무국적자 부모에게서 출생한 아동은, 특히 그 부모가 난민의 특성 그 자체로 국적국 영사관에서 자녀의 출생을 등록하지 않을 타당한 이유가 있기 때문에, 주로 본인의 국적을 입증할 때 어려움을 겪는다. UNHCR의 「무국적에 관한 지침 제4호: 1961년 무국적의 감소에 관한 협약 제1조부터 제4조까지에 따른 모든 아동의 국적에 관한 권리 보장」은 이러한 상황에서 난민 아동의 특수한 처지에 관하여 설명한다. 그 부모의 국적국이 해외에서 출생한 아동에게 국적을 부여할 때 등록 또는 여타 절차를 요구하는 경우, 아동은 무국적이 될 수 있다. 지침은 「무국적의 감소에 관한 협약」의 당사국은 협약 제1조에 따라 이러한 아동에게 국적을 부여하여야 한다고 설명한다. 부모의 국적국에서 아동이 부모의 국적을 출생 시 자동으로 취득한다고 규정한다면, 이러한 아동은 사실상 무국적자로 간주할 수 있으며 이들의 출신국 국적을 박탈하지 않도록 주의를 필요로 한다.

대한민국은 국적에 있어 혈통주의를 채택하고 있다. 따라서 대한민국에서 출생한 난민 아동은 대한민국 국적을 자동적으로 취득할 수 없다. 다만 무국적자 부모에게서 출생한 아동의 경우 대한민국 국적에의 권리를 지닌다(제2조 제1항). 대한민국은 「무국적의 감소에 관한 협약」 당사국이 아니기 때문에, 무국적 감소에 대한 국제의무가 대한민국의 영역에서 적용되지는 않는다. 결과적으로, 대한민국에서 출생한 많은 난민 아동이 무국적이 될 위험에 처하여 있다. 국내 난민 실태를 조사한 연구에 의하면, 대한민국에서 출생한 난민 아동의 19.4%만이 부모의 국적국 영사에서 출생등록을 할 수 있었다고 한다(김종철 외, 2008). 또다른 연구는 대한민국에서 출생한 아동을 데리고 있는 난민 및 비호신청자 41명 중 10명만이 본인의 국적국 영사에서 출생등록을 할 수 있었다고 보고한다.(김현미 외, 2010). 이러한 아동은 무국적자이거나 사실상 무국적자이다.

아동의 부모가 대한민국 정부가 인정한 난민 지위를 보유하는 경우, 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것 등 요건을 갖춘다면 귀화를 신청할 수 있는 기회를 얻는다. (「국적법」 제5조). 그러나, 국내 난

민은 주로 귀화 요건이 지나치게 충족하기 어려우며 오랜 시간이 걸린다고 호소한다.⁷⁷ 이들은 장기화된 무국적 상태를 방지하기 위해 무국적 난민에게는 ‘간이귀화’(「국적법」 제6조) 또는 ‘특별귀화’(제7조) 요건을 적용하여야 한다고 주장한다.

3.6.4 무국적이 될 위험에 처한 미등록이주민 자녀

본 연구는 이주배경 혹은 정체성이 다양한 부모에게서 출생한 아동 중 출생미등록으로 결과적으로 무국적이 될 위험에 처한 집단을 발견하였으며, 이는 미등록이주민의 자녀와 혼외관계에서 출생한 아동이다. 대부분의 사례는 국적국 영사 서비스에의 접근권 제한과 관련이 있었다. 예를 들어, 국내 일부 미등록이주민은 국적국의 재외공관이 당사자의 ‘불법체류’를 이유로 그 자녀의 출생등록을 거부하였다고 주장하였다. (사례 10)

사례 10 무국적이 될 위험이 있는 미등록이주민의 자녀

2005년 한국인과 결혼을 위해 입국한 베트남 여성은 가정폭력 때문에 결혼생활을 유지하지 못하고, 2006년 가출을 하였다. 가출 후에 외국인 남자 친구를 만나 사실혼 관계를 유지하였고, 그 상황에서 임신을 하게 되었다. 아이의 임신사실을 알고 그 남자친구는 도망쳤고, 베트남 여성은 수녀회의 도움을 받아 2008년 7월 아이를 출산하였다. 이후 그는 2011년 한국인 남편이 일방적으로 이혼소송을 진행하였다는 사실을 알았다. 그는 또한 이혼으로 인해 체류자격이 취소되어 ‘불법체류자’가 되었다는 것을 알았다. 본인은 자녀와 함께 베트남으로 귀환하기를 원하여 자녀의 출생을 등록하려고 시도하였다. 그러나 베트남 대사관에서는 자녀가 한국인 남편과의 혼인 관계가 있던 중에 출생하였고, 본인의 ‘불법체류’를 이유로 법적 절차가 복잡하다는 이유로 출생신고를 받아주지 않았다. 당사자는 어떠한 절차를 밟아야 하는지 전혀 모르며, 더욱이 소송 혹은 여타 법적 조치를 감당할 여력도 없다. 그의 자녀는 국내에 출생미등록 상태로 남아있다.

77 로HING야 난민 인터뷰 (2012. 10. 15.) 당사자는 ‘간이귀화 요건’을 (「국적법」 제 6 조) 적용하는 방안을 제안하였다.

베트남 국적법은 ‘베트남 영역 내외에서 출생하였고 부모 중 일방이 베트남 시민인 아동은 ... 베트남 국적을 보유한다’고 명시한다. 따라서, 위의 사례에서 해당 아동은 무국적은 아니다. 하지만 이 아동은 특히 국적국으로의 귀환과 관련하여 본인 국적국의 보호를 받을 수 없기 때문에 사실상 무국적 상태에 이른다.

미등록이주민 자녀의 대다수는 무국적자는 아니다. 하지만 위의 국내 미등록이주민 사례에서 나타난 것처럼 거주국이 그 영역 내에서 외국인의 출생등록을 허가하지 않으며, 출신국이 실무적인 이유로 필요한 영사적 지원 제공을 거부하는 경우, 해당 미등록이주민 자녀는 사실상 무국적이 되거나, 무국적이 될 위험에 처한다. 미등록이주의 문제는 무국적 문제와는 별개로 다루어져야 한다. 이 두 문제를 구분하지 않는다면, 이는 무국적의 방지와 감소를 위한 옹호 활동에 혼선과 후속적인 어려움을 초래할 수 있다. 하지만 위의 사례가 보여주듯이, 미등록이주민 자녀의 출생미등록은 여전히 무국적의 방지와 감소 맥락에서 진지하게 검토될 필요가 있다.

제 4 장 대한민국 내 무국적 인구 통계

이 장에서는 대한민국 내 무국적 인구의 규모와 특징을 살펴 본다. 무국적 인구의 공식 통계는 대한민국 법무부가 생산하는 출입국·외국인정책 통계에 나타난다. 그러나 통계 수치는 두 가지 이유에서 그 신뢰도가 떨어지는데, 첫째 ‘무국적’ 범주에 대한 법적 정의가 없으며, 둘째 출입국 통계 상 국적 기록에 대한 신뢰가 없기 때문이다.

4.1 무국적자 통계의 출처

4.1.1 무국적자 수치에 영향을 미치는 요인

이 절에서는 출입국 통계상 무국적자 수의 증감에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 검토한다. 이를 통해 이민 관련 통계들 가운데 어떠한 통계자료가 검토되어야 하는지를 확인하고자 한다. 앞서 제3장에서 검토된 바와 같이 개인이 ‘무국적’으로 기록되는 데는 몇 가지 경로가 있다.

첫째, 해외에서 무국적자로 이미 인정받고 무국적자 여행증명서를 소지한 무국적자가 대한민국에 입국하면 출입국 통계상 무국적으로 기록된다. 따라서 출입국 통계 가운데 ‘외국인 입국’, ‘긴급상륙’(출입국관리법 제15조), ‘재난상륙’(출입국관리법 제16조) 과 같은 유량 통계자료가 검토될 필요가 있다. 이들 통계에는 ‘무국적’이 국적 범주 가운데 하나로 포함되어 있다. 이 통계에는 ‘무국적이 된 과거 국적자의 귀국’(오류! 참조 원본을 찾을 수 없습니다. 및 오류! 참조 원본을 찾을 수 없습니다. 참조), ‘무국적 비호신청인의 입국’(오류! 참조 원본을 찾을 수 없습니다. 참조)가 포함될 수 있다. 그러나 출입국통계 국적 범주 가운데 ‘한국계 러시아인’ 범주가 있는 것으로 보아 러시아정부로부터 무국적으로 판정된 사람은 이 통계에 포함되지 않았을 것으로 볼 수 있다.

무국적자가 국내에 입국하고자 할 때는 출입국관리법(제7조)에 따라 법무부가 발급하는 ‘사증’이나 ‘외국인입국허가’를 받아야 한다. 그리하여 무국적자가 도착하면 입국이 기록된다. 무국적자가 대한민국을 떠나면 역시 출국이 기록된다. 여권법시행령(제16조)은 ‘외교부장관은’ ‘출국하는 무국적자’에게 ‘여행증명서를 발급할 수 있다’라고 정하는데, 여기에 따라 ‘여행증명서’를 발급 받고 대한민국을 떠나는 무국적자가 출국 통계에 포함될 수도 있다. 이런 경우는 다른 국가에서 발급한 여행증명서를 가지고 입국한 무국적자가 분실 등의 문제로 인해 국내에서 재발급 받아야 하는 경우가 포함될 수 있다. 또 국내에 무국적 판정 절차가 부재함에도 불구하고, 국내에서 무국적이 된 사람이 한국 정부로부터 무국적자로 인정된 경우도 포함될 수 있다. 사례가 발견되지는 않았지만 이런 경우가 있다면 자의적인 방식으로 누군가를 무국적자라고 인정하여 ‘여행증명서’를 발급한 것이기 때문에 문제가 될 수 있다.

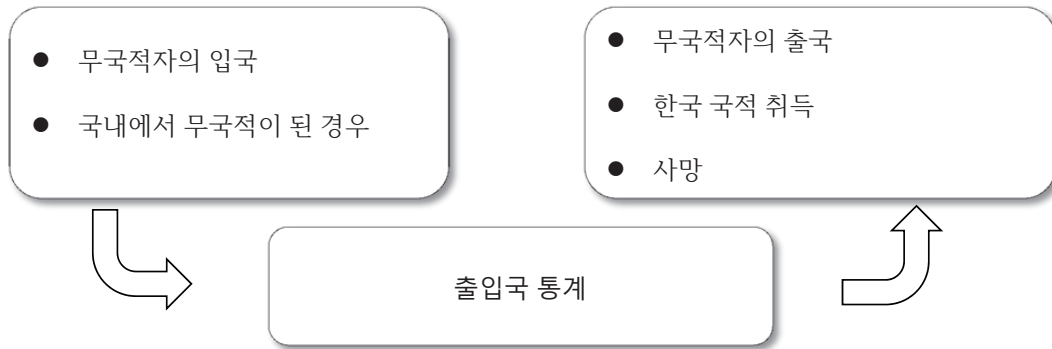
둘째, ‘체류외국인’의 저량 이주통계에는 과거 한국 국적 또는 다른 국가의 국적이었으나 국내에 체류하는 동안 무국적이 된 사람이 포함된다. 과거 한국 국적이었으나 국내에서 무국적이 된 사람은 국적상실 절차에 따라 파악될 수 있다. 귀화가 취소되어 한국 국적을 상실한 사람(오류! 참조 원본을 찾을 수 없습니다. 참조)과 ‘북한이탈주민’이나 ‘무국적’ 또는 ‘국적미상’으로 분류된 사람(오류! 참조 원본을 찾을 수 없습니다. 참조)도 여기에 포함된다. 그러나 무국적 상태임에도 불구하고 한국 정부가 임의로 특정한 국가의 국적을 가진 것으로 간주하여 그 국적자로 기록되는 경우도 있다. 현행 국적법에 국적판정(제20조) 절차가 있으나 이것은 누군가가 무국적자인지 여부를 판정하는 것이 아니라 한국 국적자인지에 대해서만 판정한다. 따라서 국내에 체류하는 동안 무국적자가 되는 사람은 당사자가 출입국 당국에 직접 보고하지 않는 한 기록될 수가 없다. 따라서 ‘무국적’ 상태임에도 불구하고 국적을 가진 사람인 것으로 기록되어 있을 수도 있다.

한편 대한민국에서 무국적자의 자녀로 출생한 아동은 국적법에 따라 대한민국 국적을 취득한다(국적법 제2조). 따라서 이 경우 무국적자의 증가 요인이 되지 않는다.

국내 무국적자의 숫자를 감소시키는 요인도 있다. 첫째 국내에 입국한 무국적자 또는 국내에서 무국적자가 된 사람이 출국하는 경우이다. 전자의 경우 타국에서 발급된 여행증명서를 소지하고 있고, 후자의 경우

여권법시행령(제16조)에 따라 한국 정부가 발급한 여행증명서를 소지할 수 있다. 둘째 귀화를 통해 한국 국적 취득(국적법 제4조에서 제7조), 부모가 귀화를 통해 한국 국적을 취득함에 따라 자녀도 수반 취득(제8조), 국적회복에 의한 국적 취득(제9조), 국적 판정에 따라 한국 국적 확인(제20조) 등의 경우가 있다. 셋째 국내에서 무국적자가 사망한 경우가 있을 수 있다.

그림 1 출입국 통계상 무국적자 증감 요인



4.1.2 무국적과 관련된 공식통계

법무부는 출입국관리법 시행규칙(제82조)에 따라 출입국·외국인정책 통계를 생산한다. 이 통계는 전국의 출입국관리사무소가 출입국관련 행정의 내용을 입력한 자료로 만들어진다. 통계는 출입국·외국인정책본부가 취합하여 매월 발표한다. 출입국·외국인정책 통계에는 외국인의 출입국, 외국인 체류, 국적관련 사항, 재외동포의 체류, 난민의 신청과 인정, ‘불법체류’ 등이 포함되며, 통계자료는 국적과 체류자격으로 분류된다. 통계 자료 대부분에는 국적의 한 항목으로 ‘무국적’이 포함된다.

무국적의 규모를 파악하기 위해 출입국 통계는 가장 신뢰할만한 자료라고 할 수 있는데, 대부분의 무국적

자는 출입국관리사무소에 출입국 또는 국적 관련 사항을 등록해야 하기 때문이다. 그러나 출입국 또는 국적 통계가 일부 무국적자 집단을 포괄하지 못할 수도 있는데, 국내 체류 중 무국적자가 되었으나 국적의 변화를 출입국관리사무소에 신고하지 않은 경우가 이에 해당한다. 그런 사람이 허가된 체류기간을 초과하여 체류하면 ‘불법체류자’(미등록이주민)으로 기록된다.

한편 내외국인을 포괄하는 국내거주 인구에 관한 가장 포괄적인 공식통계로 통계청이 매 5년마다 실시하는 인구주택총조사 결과를 들 수 있다. 이 조사는 대한민국 영토 내에 거주하는 모든 내외국인과 이들의 거처를 전수조사하는 것이다.⁷⁸ 가장 최근에 실시된 2010년 조사 통계에서는 외국인의 국적에 대한 조사가 있었는데, 이때 피조사자가 국적과 관련한 문항에서 기존의 출입국·외국인정책 통계에 기록된 자신의 국적과 달리 자신이 주장하는 국적을 기록했을 가능성이 있다. 기존의 출입국·외국인정책 통계에서 집계되지 않은 무국적을 주장하는 사람의 통계가 집계될 가능성이 있는 것이다. 2010년 조사의 결과에 따르면 조사된 589,532명의 외국인 가운데 “기타”의 국적으로 기록된 사람은 63,169명이다. 이 가운데 “무국적”이라고 조사에 응한 사람의 수를 확인하는 방법이 있을 수 있겠으나, 현재 공개된 자료를 통해서서는 확인할 수 없었다.

그러나 2005년의 인구주택총조사를 분석한 한 연구에 따르면 행정자료상 체류외국인 규모의 42%에 그치는 수준에서만 외국인을 파악하고 있고, 조사원의 직접 면접보다는 외국인 고용주 혹은 외국인 거주지 관리인 등을 통한 우회적인 조사가 일반적인 것을 보면 이 조사의 외국인 통계의 신빙성은 떨어진다고 보아야 한다(양경진, 2009). 2010년 조사 결과에서도 집계된 외국인의 수는 출입국·외국인정책 통계 상 체류외국인의 수(2010년 12월 말 1,261,415명)의 절반에도 미치지 못하는 것을 확인할 수 있다.

또한 행정안전부는 “지방자치단체 외국인주민 현황” 통계를 제작하는데, 이 통계는 기존의 법무부 출입

78 조사대상에서 제외되는 인구는 해외취업 혹은 유학중인 사람, 외국 외교관, 외국 정부 또는 국제기구 등의 공무를 수행하기 위해 거주하고 있는 국내거주 외국인 및 그 가족, 그리고 국내 주둔 외국 군인, 군무원 및 그 가족 등이다. 조사대상에서 제외되는 거처는 국군, 전투경찰대(경찰청 및 해양경찰청)의 병영 막사, 교도소, 소년원, 구치소, 경찰서 보호소 등 시설, 외국군대의 병영막사, 대상에서 제외되는 외국인이 살고 있는 거처 등이다.

국·외국인정책 통계 상의 “등록외국인 현황 자료”를 기초로 “한국국적을 가지지 않은 자”를 산출된다. 그러나 이 통계는 정책상의 목적을 이유로 “외국인주민”에 “한국국적자”까지 포함시키고 있다.

4.1.3 무국적 관련 출입국·외국인정책 통계의 신뢰성

그러나 무국적자에 관한 일부 출입국통계는 그 신뢰성에 있어 문제가 있음을 지적할 필요가 있다. 이 문제는 앞서 제2장에서 논의한 바와 같이 국내법에 ‘무국적’에 관한 법적 정의와 무국적 판정절차가 없기 때문에 발생한다. 또 국내법에는 출입국 통계에 누가 ‘무국적자’로 분류되는 지에 대한 법적인 근거도 없다. 따라서 무국적에 관한 일부 통계는 자의적인 분류에 따라 집계되었을 가능성이 있고, 무국적자가 무국적이 아닌 사람의 통계에 포함되어 있을 수 있다. 이 절은 출입국 통계의 신뢰성 문제를 지적한다.

외국인이 대한민국에서 90일 이상 체류하고자 하는 경우, 출입국·외국인관서에 등록하여야 하며, 이때 출입국 담당공무원은 「출입국관리법」에 따라 당사자의 ‘국적’을 등록하여야 한다(제32조). 그러나 ‘무국적자’의 이민통계 자료를 어떻게 기록하는지에 관한 규정 또는 지침을 「출입국관리법」 및 그 하위 시행령, 조례 등에서 찾을 수는 없었다.⁷⁹ 국적이 불명인 사람 혹은 무국적자의 기록에 관한 명확한 지침이 없기 때문에, 일부 특이 사례에서는 ‘외국인등록’을 담당하는 출입국공무원이 외국인의 국적에 대한 자의적인 분류를 창설하기도 한다. 예를 들어, 한 아동의 부모가 국내 난민 혹은 비호신청자이고, 부모의 국적국 공관에서 출생등록을 할 수 없는 경우, 해당 아동의 국적은 주로 그 사건을 담당하는 출입국공무원의 자의적인 분류에 따라 기록된다(사례 11).

사례 11 국적이 출입국공무원에 의해 자의적으로 공식문서에 기록된 사례

A는 한국 정부에 의해 난민 지위 인정을 받은 파키스탄 국적 모와 ‘인도적 체류자격’을 받은 방글라데시 국적 부 사이에서 출생하였다. 모친의 난민 지위를 이유로 A는 파키스탄 공관에 출생등록을 할 수 없었다.

79 하위 법령과 지침은 다음을 포함한다. 「출입국관리법 시행령」(대통령령), 「출입국관리법 시행규칙」(부령), 「출입국기록관리 및 정보화업무처리지침」(법무부훈령).

실은 그의 부모도 A가 파키스탄 국적을 어차피 취득할 수 없다는 것을 알고 있었는데, 이는 파키스탄 국적법이 외국인 국민과 혼인한 파키스탄 여성의 자녀를 국민으로 인정하지 않기 때문이다. A의 부친 또한 방글라데시 공관의 영사지원에 접근할 수 없었는데, 방글라데시 정부에 의한 잠재적인 박해의 두려움을 사유로 인도적 체류자격을 받은 그에게는 공관이 어떠한 서비스도 제공하지 않았기 때문이다. 부친은 가족이 영사지원을 받을 수 있다면 A가 방글라데시 국적을 받을 수 있다고 알고 있다.

이들 가족은 A의 난민 체류자격을 신청하러 출입국·외국인사무소를 방문하였다. 출입국공무원은 단순히 출입국기록상 모친의 국적을 따라 A의 국적을 ‘파키스탄’으로 기록하였다. 파키스탄이 이 국적을 인정하지 않을 것을 알기에 A의 부모는 그의 미래를 걱정한다.

심지어 본 연구를 통해서 출신국 정부가 특정 소수민족의 국적을 인정하기를 거부함에도 소수민족배경의 난민을 출신국 국민으로 기록하는 사례 또한 발견되기도 하였다.⁸⁰

국내 무국적에 관한 기존 연구는 (정인섭 외, 2009) 위의 예시와 유사한 사례를 최소 10건 발견하였다. 본 연구는 ‘인도적체류자’인 나이지리아 국적 부와 미얀마 국적 모 사이에서 출생한 아동이, 국적을 기록하지 말아달라는 부의 요청으로 외국인등록에서 국적이 공란으로 처리된 사례 또한 찾을 수 있었다.

‘외국인등록’에 관한 출입국기록은 국내 ‘외국인등록’ 업무를 진행하는 31개 출입국·외국인청/사무소의 담당공무원이 입력한 자료이다. 따라서 무국적자 혹은 국적미확인자의 국적 기록에 대한 현재의 비밀관적인 관행은 특히 무국적에 관한 출입국기록에 혼선과 오류를 초래한다.

4.2 대한민국 출입국·외국인정책 통계를 통한 무국적 인구 추정

출입국·외국인정책 통계의 한계에도 불구하고, 이는 국내 무국적 연구를 위해 사용 가능한 유일한 공식 자

80 당사자가 안전상 이유로 자세한 인적사항을 밝히기를 거부하였으므로 이를 공개하지 않는다.

료이다. 본 연구는 1960년부터 2020년까지의 연간 출입국·외국인정책 통계 내 ‘무국적’ 자료를 검토하여 국내 ‘무국적’ 인구를 추산한다. 해당 통계에서 사용하는 ‘무국적자’ 용어는 「무국적자의 지위에 관한 협약」 규정상 무국적자 정의를 따르지 않으므로, 본 연구에서는 따옴표 처리로 국내 출입국·외국인정책 통계에서 사용하는 ‘무국적자’ 분류를 표기한다.

앞서 논의하였듯, 출입국·외국인정책 통계에 기록되는 무국적자의 2개 유형은 다음과 같다.

- (1) 타국에 의하여 무국적이 이미 인정된 사람으로 ‘여행증명서’와 ‘외국인입국허가서’를 지니고 대한민국에 도착한 무국적자;
- (2) 대한민국 내에서 무국적이 된 무국적자.

첫 번째 집단에 관한 출입국·외국인정책 통계는 무국적자의 출입국 통계에⁸¹⁾ 반영되기 때문에 상대적으로 직관적이다. 그러나 두 번째 집단의 경우 국내법상 무국적 판정의 공식적인 절차가 존재하지 않으므로 문제적이라 할 수 있다. 따라서 출입국·외국인정책 통계가 각 유형의 무국적 인구를 일부 혹은 전부 포함하는지 여부를 자세히 검토할 필요가 있다.

4.2.1 ‘무국적자’의 ‘출입국’

‘출입국’ 및 ‘상륙허가’ 통계는 「출입국관리법」에 따라 대한민국에 입국 및 출국하는 (제7조, 제28조, 제14조의2부터 제16조) 외국인의 출입국기록을 기반으로 집계된다. 이 통계는 대한민국에 입국 및 출국하는 ‘무국적자’의 수를 보여준다. 특정 기간 동안 입국자 수와 출국자 수의 차이, 즉 ‘순이주(net-migration)’ 통계는 국내 무국적자 수의 추정에 유용한 자료일 수 있다.

‘무국적자’ 항목은 외국이 발행한 여행증명서를 소지하고 대한민국에 입국한 무국적자의 수이다. 이 자료

81 출입국·외국인정책 통계의 입국 및 출국 자료는 전반적으로 신뢰성 있다고 여겨진다. 대한민국의 군사력이 집결된 국경 상황으로, 법무부 통제하의 출입국항 외의 입국지점으로 입국하기는 매우 어렵다. 밀입국에 관하여 알려진 사례는 몇 안 되지만, 위조문서를 통한 입국은 여전히 대한민국 정부의 우려사항이다.

는 국내에서 무국적이 된 사람은 포함하지 않는다. ‘무국적자’의 출국 통계는 한편으로는 이전에 입국한 무국적자의 출국과, 다른 한편으로는 무국적으로 인정되어 한국 정부가 발행하는 ‘여행증명서’를 소지하고 출국하는 사람을 포함할 수 있다. 앞서 언급하였듯이, ‘무국적자 출국’을 위한 ‘여행증명서’는 무국적 인정의 법적 절차 없이 외교부에 의해 발행되었으나, 이와 관련하여 알려진 사례는 적다.⁸² 따라서 ‘무국적자’의 입국 및 출국 통계는 외국에서 그 지위를 인정받은 무국적자의 출입국에 관한 것일 가능성이 높다.

나아가 ‘상륙허가’ 통계 또한 대한민국에 상륙한 ‘무국적자’의 수를 추산할 때 유용할 수 있다. 「출입국관리법」은 특수한 경우에 체류자격의 발급 없이 외국인의 임시적인 ‘상륙’을 허가한다. ‘승무원’ (제14조), ‘여행객 승객의 ‘관광상륙’ (제14조의2), ‘긴급상륙’ (제15조), ‘재난상륙’ (제16조) 및 ‘난민 임시상륙’의 (제16조의2) 경우 ‘상륙’이 허가된다.

1960년부터 2020년까지 통계를 구할 수 없는 기간을 제외하고,⁸³ ‘무국적자’의 입국 최소 34,459건 및 출국 25,792건이 기록되었다. 이 기간 동안 ‘무국적자’의 순이주는 8,404건이다 (표 3). ‘무국적자’ 분류 내 ‘상륙허가’ 항목에 따르면 1971년부터 2020년 사이, 최소 1,491명의 무국적자가 대한민국에 상륙할 것을 허가 받았다. 구할 수 있는 통계 자료는 순이주를 추정하기에는 부족하였으나, 출입국·외국인정책 통계에 의하면 1980년부터 2020년 사이의 기간 동안 출국한 상륙자 수는 최소 312명이다 (표 4).

‘외국인 입국’, ‘외국인 출국’, ‘상륙허가’ 및 ‘상륙자 출국’ 통계를 검토해본 결과, 1960년부터 2020년 사이 35,950명 이상의 ‘무국적자’가 한국에 도착하였고, 그 중 최소 26,104명이 한국을 떠났다고 추정할 수 있다. 총 순이주는 9,846건에 이른다고 볼 수 있다. 그러나 특히 지난 7년 기간처럼 통계를 구할 수 없는 연도가 많기 때문에, 국내 무국적자 수의 실제 규모를 확인하기란 어렵다. 이 9,846명에 해당하는 모든 사람이

82 외교부가 제공한 정보에 의하면, 2008년 8월 26일부터 2012년 10월 15일까지 발행된 ‘여행증명서’는 2건이다 (이 정보는 2012년 10월 15일, 정보공개청구를 통해 수집하였다). 외교부 문서에 의하면 2008년 8월 26일 이전의 자료는 전산화가 되지 않았기 때문에 제공이 불가능하다고 한다.

83 2007~2009년 통계에는 ‘무국적자’가 별도로 집계되지 않고 ‘기타’에 포함된 것으로 추정된다. 다른 연도의 통계를 고려하였을 때, ‘기타’ 항목의 약 10% 정도가 ‘무국적자’인 것으로 추정된다. 따라서, 해당 기간 동안 입국과 출국의 추정치는 각각 2,226건 및 2,385건이고, 순이주는 -159건으로 추정된다. 2014년 이후의 통계 또한 구할 수 없었으나, 이 기간 동안의 통계는 추정하기 어렵다.

국내에 머무는 것은 아니다.

체류자격별 입국자 통계는, 대한민국 입국 시 출입국·외국인정책 통계에 기록된 ‘무국적자’의 특성을 파악할 때 도움이 된다. 1975년까지는 적은 수의 ‘무국적자’만이 ‘공무’, ‘협정수행’ 또는 ‘상용’ 목적으로 도착하였다(표 5). 이들의 국적 지위를 고려할 때, 무국적자가 ‘외교’ 또는 ‘공무’ 체류자격을 보유하고 있을 가능성은 매우 낮다. 이는 잘못 기록되었을 가능성이 높다. 출입국 통계는 1994년부터 국적에 ‘기타’ 항목을 기록하기 시작하였는데, 그 하위 항목은 2001년부터는 ‘무국적자’ 및 ‘국제연합’을 포함하였고, 1994년 당시에는 ‘공해’ 또한 포함하였다. 이러한 세부분류 이전에는 ‘무국적자’ 통계가 ‘국제연합’ 혹은 여타 여행 증명서 소지자의 통계에 포함되었을 수도 있다.

‘무국적자’의 도착은 1976년부터 갑자기 증가하다가 1999년에 정점에 달하였다. 이 증가 추세는 전반적으로 ‘관광/통과’ 체류자격 보유자의 증가에서 시작되었는데, 이 체류자격은 30년간 ‘관광’, ‘통과’ 혹은 ‘단기자격’ 등 용어가 바뀌어왔다(표 6 및 표 7 참조). 출입국공무원의 증언에 의하면, 이러한 도착의 상당수는 미국 또는 일본 정부가 발급한 여행증명서를 소지한 자에 관한 통계였다고 한다.⁸⁴ 그 대부분은 북미권 국가가 운영한 난민 재정착 프로그램과 관련되었다고 여겨진다. 국제이주기구 한국대표부에 의하면, 해당 기구는 1991년부터 동남아시아 국가에서 북미권 국가로 이동하는 난민의 대규모 통과를 진행한 바 있다고 한다. UNHCR에 의하여 난민으로 인정받은 수천명의 당사자가 미국 또는 캐나다로 이동하는 중 인천 또는 김포국제공항에서 환승하였다. 이들은 출입국·외국인정책 통계에서는 ‘무국적자’로 분류되었을지 모르나, 이러한 사람은 「무국적자의 지위에 관한 협약」상 무국적자가 아니라 「난민의 지위에 관한 협약」상 난민으로 간주되어야 한다.

따라서 ‘무국적자’ 국적 분류의 국제관계 혹은 단기 체류자격을 지닌 사람의 대부분은 실제로는 「무국적자의 지위에 관한 협약」상 무국적자의 정의와는 무관하다.

84 출입국·외국인정책본부 공무원 인터뷰 (2012. 10.)

‘무국적자’ 입국의 대다수는 단기 체류자격 보유자이다. 따라서 순이주 중 미미한 숫자만이 앞서 언급한 무국적자의 첫 번째 유형에 해당한다. 법무부는 ‘관광통과(B-2)’ 체류자격 보유자는 이를 연장하거나 여타 장기 체류자격으로 변환할 수 없다고 안내한다(출입국·외국인정책본부, 2014). 따라서 ‘무국적자’의 대부분은 단기간 내에 출국한다는 조건으로 대한민국에 입국한다. 실제로 출국 전 체류기간에 관한 통계는 ‘무국적자’가 대한민국 출국 전 단기간 동안만(10일 이내) 체류한 사실을 보여준다(표 8). 따라서 이 중 많은 사람이 앞서 언급한 두 번째 유형처럼 장기 체류자격으로 전환하여 대한민국에 머물었다고 보기는 어렵다. 한편 얼마나 많은 ‘무국적자’가 단기 체류자격을 소지하여 입국하였고, 장기간 체류를 허가받았는지에 관한 포괄적인 통계는 확인할 수 없다.

유형별 ‘상륙’에 관한 통계 또한 1971년부터 2013년까지의 기간 동안 확인할 수 있다. 그 중 대부분은 ‘승무원’, ‘긴급’ 및 ‘재난’ 상륙이다(표 9). 많은 수의 승무원이 ‘무국적자’로 분류되었을 것이라고 보기는 어렵다. 2001년부터 ‘상륙’에 관한 출입국 통계는 ‘기타’를 국적 분류에 추가하기 시작하였고, 상당수의 ‘무국적자’가 이 분류에 속하였다. 따라서 2001년 이전 ‘승무원’ 상륙으로 분류된 ‘무국적자’는 국적을 대한민국 정부가 확인할 수 없거나 또는 출입국 통계에 적절하게 기록되지 않은 사람이라고 간주할 수 있다. 즉, 이들은 무국적자와는 무관하다.

1970년 중반부터 1980년대 중반까지는 상당한 숫자의 ‘긴급’ 및 ‘재난’ 상륙이 기록되었다. 이는 해로로 상륙한 베트남 비호신청자와 관련이 있다고 여겨진다(위 3.4절 참조). 이들의 국적은 「무국적자의 지위에 관한 협약」상 무국적과 관련이 있으나, 이들의 상황은 또한 「난민의 지위에 관한 협약」과 관련이 있다.

체류자격별로 분류된 자세한 출국 통계는 1960년부터 1970년, 그리고 1980년부터 1993년까지의 자료만 존재한다(표 10). 이 통계는 대부분의 출국이 단기 체류자격 보유자에 의한 출국이었다고 보여주나, 1990년대 중반에 급속도로 증가한 순이주의 이유를 파악할 때 유용하지는 않다.

표 3 출입국통계 상 ‘무국적자’의 출입국, 1960-2020

연도	입국	출국	순이주	누적순이주	연도	입국	출국	순이주	누적순이주
1960	0	0	0	0	1991	763	867	-104	-107
1961	2	4	-2	-2	1992	883	910	-27	-134
1962	4	4	0	-2	1993	1,649	1,538	111	-23
1963	4	3	1	-1	1994	1,632	1,598	34	11
1964	1	1	0	-1	1995	1,110	899	211	222
1965	0	0	0	-1	1996	1,377	898	479	701
1966	0	0	0	-1	1997	1,021	615	406	1,107
1967	1	0	1	0	1998	3,463	3,072	391	1,498
1968	2	2	0	0	1999	3,660	3,466	194	1,692
1969	0	1	-1	-1	2000	1,839	1,839	0	1,692
1970	18	7	11	10	2001	880	590	290	1,982
1971	9	11	-2	8	2002	1,687	367	1,320	3,302
1972	22	23	-1	7	2003	3,098	172	2,926	6,228
1973	7	11	-4	3	2004	2,252	93	2,159	8,387
1974	16	25	-9	-6	2005	86	96	-10	8,377
1975	49	30	19	13	2006	83	56	27	8,404
1976	172	108	64	77	2007*	-	-	-	-
1977	308	185	123	200	2008	-	-	-	-
1978	236	187	49	249	2009	-	-	-	-
1979	298	218	80	329	2010	200	114	86	-
1980	223	223	0	329	2011	153	100	53	-
1981	289	234	55	384	2012	146	93	53	-
1982	336	470	-134	250	2013	194	123	71	-
1983**	223	224	-1	249	2014	-	-	-	-
1984	603	630	-27	222	2015	-	-	-	-
1985	824	869	-45	177	2016	-	-	-	-
1986	783	924	-141	36	2017	-	-	-	-
1987	914	1,076	-162	-126	2018	-	-	-	-
1988	845	882	-37	-163	2019	101	-	-	-
1989	861	812	49	-114	2020	-	-	-	-
1990	1,233	1,122	111	-3	총계***	34,459	25,792	-	8,404

출처: 출입국통계연보, 1960 – 2020.

* 2007-2009년과 2014-2020년에는 ‘무국적자’ 수치가 나타나지 않음.

** 1983, 1991, 1992년 ‘입국’ 수치는 ‘긴급상륙’을 제외하기 위하여 보정되었음. 1980, 1983 – 1986, 1991 – 1993년 ‘출국’ 수치 역시 같은 방식으로 보정되었음.

*** 총계는 2007-2009년, 2014-2020년 수치를 포함하지 않음.

표 4 ‘무국적자’의 ‘상륙허가’와 ‘상륙자 출국’, 1971 - 2020

연도	상륙	출국	연도	상륙	출국	연도	상륙	출국
1971	0	-	1988	370	0	2005	2	2
1972	0	-	1989	41	0	2006	0	0
1973*	-	-	1990	0	0	2007	0	0
1974	3	-	1991	30	72	2008	0	0
1975	15	-	1992	6	10	2009	0	0
1976	10	-	1993**	0	148	2010	0	0
1977	104	-	1994	0	0	2011	0	0
1978	158	-	1995	0	0	2012	0	0
1979	171	-	1996	0	0	2013	2	2
1980	75	45	1997	0	0	2014	-	-
1981	231	0	1998	0	0	2015	-	-
1982	177	0	1999	0	0	2016	-	-
1983	7	7	2000	-	0	2017	-	-
1984	44	10	2001	0	0	2018	-	-
1985	31	7	2002	2	2	2019	12	6
1986	0	1	2003	0	0	2020	-	-
1987	0	0	2004	0	0	Total	1,491	312

출처: 출입국통계연보, 1971 - 2013.

* 1973, 2000년 ‘상륙’ 수치는 확인할 수 없음. 1971 - 1979, 2014-2018 and 2000년 ‘출국’ 수치도 확인할 수 없음.

** 1980 - 1993 년 출국 수치는 ‘체류자격별 외국인 출국’ 통계에서, 1994 - 2013, 2019년 수치는 ‘국적별 상륙허가’ 통계에서 추출함.

표 5 '무국적자' 여행목적별 입국 통계, 1960-1977

	외교			공무			문화업무				
	총계	상용	취재	취업거주	관광	방문시찰	문화체육	종교관계	기타		
1960	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1961	2	1	1	0	0	0	0	0	1		
1962	4	0	0	4	0	0	0	0	0		
1963	4	0	0	1	0	3	0	0	3		
1964	1	0	0	1	0	0	0	0	0		
1965	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
총계											
1966	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1967	1	0	0	0	1	0	0	0	0		
1968	2	0	0	0	1	0	0	0	1		
1969	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1970	18	7	1	1	7	1	1	1	1		
총계											
		공용 (7-2)	협정수행 (7-3)	상용 (7-7)	운동여흥행 (7-11)	거주 (7-12)	방문 (7-13)	관광 (7-15)	통과 (7-17)	가족 (16-4-10)	기타항목*
1971	9	0	0	3	0	0	0	5	1	0	
1972	22	0	0	9	0	0	0	8	3	1	
1973**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1974	13	0	2	4	0	0	0	7	0	0	
1975	49	1	4	7	7	1	6	20	0	0	
1976	172	3	3	12	2	1	71	76	3	0	
1977	308	2	9	33	2	1	62	181	5	1	

출처: 출입국통계연보, 1960 - 1977.

* '취재(7-4)', '종교사회사업(7-5)', '기술지도(7-6)', '예술학술활동지도(7-10)', '시찰(7-14)'.
 ** 자료 확인할 수 없음.

표 6 '무국적자' 체류자격별 입국 통계, 1978-1992

	총계	공용	협정수행	상용	운동학살 등	여행	회의참가	관광	통과	방문	가족	기타	기타 항목*
		(7-2)	(7-3)	(7-4)	(7-14)	(7-15)	(7-17)	(7-18)	(7-19)	(7-20)	(22-4/22-17)	(7-23)	
1978	236	1	2	37	4	0	0	145	0	5	5	31	6
1979	298	5	5	31	1	5	4	183	7	21	1	26	9
1980	223	5	12	40	2	4	4	101	4	21	9	7	14
1981	289	7	8	34	4	4	10	181	10	24	0	0	7
1982	336	4	3	37	13	1	0	226	12	23	6	0	11
1983	223	5	3	52	5	0	3	125	5	15	0	2	8
	총계	공무	협정수행	단기자격	기술	상용	여행	동거	거주	동반	입국허가	기타	기타 항목**
1984	603	2	4	476	3	79	2	6	0	1	19	0	10
1985	825	1	5	720	1	53	3	2	0	5	30	1	3
1986	788	5	7	674	1	77	3	6	0	3	6	1	0
1987	919	6	5	752	3	70	9	0	1	1	58	0	9
1988	853	3	1	672	4	83	10	0	2	6	40	12	12
1989	870	23	2	629	2	84	8	0	2	2	101	1	7
1990	1242	21	1	1107	2	62	5	0	5	4	18	0	8
1991	763	16	8	637	3	56	3	3	0	6	20	0	11
1992	883	6	1	835	3	24	6	1	2	3	0	0	2

출처: 출입국통계연보, 1978 - 1992.

* '외교(7-1)', '취재(7-4)', '단기취재(7-5)', '종교사업(7-6)', '기술지도(7-6)', '투자(7-10)', '유학(7-13)', '시찰(7-16)';

** '외교', '취재', '사회사업', '투자', '교수', '연구', '고용', '유학', '연수', '사면(사증면제)', '군인', '종교',

표 7 출입국통계상 체류자격별 '무국적자' 입국, 1993-2020

총계	국제관계			단기자격				장기자격				기타항목*	
	공무 (A-2)	회의/합정 (A-3)	관광통과 (B-2)	일시취재 (C-1)	단기상용 (C-2)	단기종합 (C-3)	단기취업 (C-4)	범문동거 (F-1)	거주 (F-2)	등반 (F-3)	재외동포 (F-4)		결혼이민 (F-6)
1993	1662	0	5	9	117	1346	2	3	4	1	-	-	14
1994	1632	0	13	5	198	1391	3	3	14	0	-	-	5
1995	1110	0	9	16	144	898	1	0	4	0	-	-	38
1996	1377	0	16	8	153	1124	7	2	6	0	-	-	61
1997	1021	0	24	20	114	834	3	2	5	2	-	-	7
1998	3463	0	21	2406	103	921	4	2	3	0	0	-	3
1999	3660	1	18	2592	92	951	2	0	0	0	0	-	2
2000	1839	2	11	1363	0	397	0	0	1	0	0	-	8
2001	880	0	5	665	1	169	2	2	1	1	0	-	3
2002	1687	0	14	1382	2	21	0	1	2	1	0	-	2
2003	3098	0	12	2845	0	20	0	1	0	0	0	-	10
2004	2252	2	9	2114	0	9	2	1	2	0	0	-	13
2005	86	0	6	20	0	5	0	0	3	0	0	-	3
2006	83	0	6	29	1	40	1	0	0	0	0	-	1
2010	200	1	0	45	0	117	5	0	8	0	0	-	12
2011	153	0	1	29	0	99	2	2	3	0	3	-	6
2012	146	1	2	7	0	123	0	1	2	0	7	2	1
2013	194	0	1	13	0	158	0	2	3	0	9	4	4
2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2019	101	0	0	2	0	80	1	2	0	0	2	5	8
2020	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

출처: 출입국통계연보, 1993 - 2020 (2014-2019, 2020 자료 확인할 수 없음).

* 문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 종교(D-6), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 예술여행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 군인(M-1) 자격이 포함되어 있음. 1993년 통계에서 같은 해 출국한 '임시상륙' 148명은 제외됨.

표 8 '무국적자' 출국 전 체류 기간, 1993 - 2013

기간 연도	총계	1 - 2 일	3 - 10일	10 - 90일	90일- 1 년	1년 이상	재입국
1993	1688	602	928	89	57	3	9
1994	1599	895	602	79	5	3	15
1995	899	256	489	139	10	4	1
1996	898	277	497	98	17	2	7
1997	615	229	319	48	11	1	7
1998	3072	2296	691	55	22	2	6
1999	3466	2442	899	72	50	1	2
2000	1,839	1357	400	50	32	0	
2001	590	456	80	33	20	1	0
2002	367	229	85	36	9	1	7
2003	172	88	49	29	6	0	0
2004	93	40	36	9	8	0	0
2005	96	12	29	13	42	0	0
2006	56	7	26	5	18	0	0
2007 - 2009*	-	-	-	-	-	-	-
2010	114	24	65	16	6	3	0
2011	100	14	53	20	6	7	0
2012	93	6	53	23	6	5	0
2013	123	14	74	17	11	7	0

출처: 출입국통계연보, 1993 - 2013.

* 자료 확인 안됨.

표 9 유형별 ‘상륙허가’, 1971 - 2013

연도	총계	임시	승무원	크루즈	긴급	재난	기타*
1971	0	0	0	0	0	0	0
1972	0	0	0	0	0	0	0
1973**	-	-	-	-	-	-	-
1974	3	0	0	3	0	0	0
1975	15	0	4	11	0	0	0
1976	10	0	5	5	0	0	0
1977	104	0	5	46	0	53	0
1978	158	0	3	59	0	96	0
1979	171	1	1	62	0	107	0
1980	75	6	0	43	0	26	0
1981	231	2	3	58	0	168	0
1982	177	3	21	87	1	65	0
1983	7	1	0	6	0	0	0
1984	44	0	42	2	0	0	0
1985	31	0	4	0	27	0	0
1986	0	0	0	0	0	0	0
1987	0	0	0	0	0	0	0
1988	370	0	370	0	0	0	0
1989	41	0	0	0	0	41	0
1990	0	0	0	0	0	0	0
1991	30	0	4	0	0	26	0
1992	6	0	1	0	0	5	0
1993	0	0	0	0	0	0	0
1994 - 1999	0	0	0	0	0	0	0
2000	-	-	-	-	-	-	-
2001	0	0	0	0	0	0	0
2002	2	0	1	0	0	0	1
2003	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0
2005	2	0	1	0	0	0	1
2006 - 2012	0	0	0	0	0	0	0
2013	2	0	1	0	0	0	1
Total	1,479	13	466	382	28	587	3

출처: 출입국통계연보, 1971 - 2013.

* ‘군함’, ‘상륙허가’

** 1973, 2000년 ‘상륙’ 자료 확인 불가.

표 10 입국목적별 '무국적자' 출국, 1960-1993

	총계		외교		문화영구		거주방문		기타				
	총계	12	3	3	3	4	4	2	2				
1960-1965	총계	10	1	1	8	8	1	1	1				
1965-1970	총계	10	1	1	8	8	1	1	1				
1971-1979*	총계	10	1	1	8	8	1	1	1				
1980	총계	223	5	12	40	2	4	101	4	21	9	7	14
1981-1982	총계	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1983	총계	224	5	3	52	5	3	125	5	15	0	2	8
1984****	총계	630	3	5	491	2	4	11	0	1	18	6	9
1985	총계	869	0	7	731	1	5	1	1	8	38	16	3
1986	총계	924	6	6	672	1	3	9	6	4	127	10	1
1987	총계	1,076	6	4	774	2	12	0	7	3	184	5	5
1988	총계	882	12	8	681	5	6	0	9	9	36	22	14
1989	총계	812	20	8	588	3	7	2	3	1	96	4	2
1990	총계	1,122	21	3	1,001	2	7	0	8	4	10	0	3
1991	총계	867	10	2	729	1	3	2	1	6	32	14	11
1992	총계	910	4	6	853	3	4	2	4	4	0	1	4
1993	총계	국재관계		단기자력		단기취업		방문동거		거주		기타항목***	
		공무 (A-2)	회의/협정 (A-3)	단기상용 (C-2)	단기종합 (C-3)	단기취업 (C-4)	방문동거 (F-1)	거주 (F-2)	동반 (F-3)	기타 (7-23)	기타항목**		
		1,538	(A-2)	(A-3)	119	1390	3	2	8	1	12		

출처: 출입국통계연보, 1960-1993.

- * 1971-1979년, 1981-1982년 자료 확인할 수 없음.
- ** '외교(7-1)', '단기취재(7-5)', '종교사업(7-6)', '기술지도(7-8)', '투자(7-10)', '시찰(7-16)'.
- *** '외교', '취재', '종교', '사회사업', '투자', '교수', '연구', '고용', '유학', '연수', '사면(사증면제)', '군인'.
- **** '상륙허가', '제임국' 항목 제외.
- ***** 문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 종교(D-6), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 군인(M-1) 자격이 포함되어 있음.. 1993년 통계에서 같은 해 출국한 '임시상륙' 148명은 제외됨.

4.2.2 ‘체류외국인’ 통계상 ‘무국적’ 인구

‘체류외국인’ 통계는 특정 시점에 대한민국에 체류하는 외국인의 수를 집계하는 이주 저량 통계자료이다. 한국 정보는 이를 매달 그리고 매년 공개한다 (통계월보/연보). 본 연구는 매해 마지막 일자를 기준으로 하는 통계연보를 검토한다.

‘체류외국인’은 체류의 기간에 따라 2개의 유형으로 분류된다. ‘단기체류 외국인’은 대한민국 내에 90일 이내의 기간 동안 체류가 허가된다. 한편 ‘장기체류 외국인’은 90일을 초과하여 체류할 수 있으며, 이를 위해 「출입국관리법」 제31조에 따른 ‘외국인등록’을 하거나 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 ‘국내거소신고’⁸⁵ 하여야 한다. 두 유형의 통계 자료 모두 국적 분류에 ‘무국적자’를 포함한다. 체류자격이 만료되거나 취소된 후 대한민국에 남아있는 외국인인 같은 통계 내의 소위 ‘불법체류 외국인’으로 분류된다.⁸⁶

‘단기체류 외국인’ 통계는 입국 및 출국일자를 기준으로 집계된다. 단기 체류자격을 지니고 입국한 무국적자가 이 분류에 따라 기록된다. 그러나 이들이 출국할 때에는 통계에서 집계되지 않는다. 이 분류상 ‘무국적자’는 타국에서 발급받은 무국적자 여행증명서와 한국 정부가 발급한 사증을 받았기에 입국 시 이미 무국적자로 인정받은 사람만을 포함한다. 따라서 이러한 사람은 이전에 타국에서 무국적을 인정받았을 가능성이 높다.

‘장기체류 외국인’ 통계는 ‘외국인등록’ 및 ‘국내거소신고’를 기준으로 집계된다. 따라서 이 통계는 이미 무국적자 지위를 인정받고 입국한 사람과 대한민국 내에서 무국적이 되어 ‘무국적자’로 재분류된 사람을 모두 포함한다. 후자의 경우, 장기 체류자격으로 입국하였거나 단기 체류자격에

85 외국국적 동포로 인정받은 사람은 (‘재외동포’ 체류자격 (F-4) 보유자) 90 일을 초과하여 체류하는 경우 출입국·외국인사무소에 거주지를 신고하여야 한다.

86 국제사회에서는 전반적으로 ‘불법체류 외국인’이라는 용어를 피하는 편이나, 본 연구는 대한민국 정부의 출입국·외국인정책 통계에서 사용하는 분류로 이 용어를 사용한다. 혼동을 피하기 위해, 이 용어는 따옴표로 (‘’) 표기한다.

서 장기 체류자격으로 전환하였을 수 있다.

외국인이 본인 국적의 여권으로 입국한 후, 합법적인 체류 기간 중 무국적이 되었을 수 있다. 이러한 무국적자가 본인의 변경된 상황을 한국 정부에 알리지 않거나, 정부가 이를 인정하지 않을 경우, 당사자는 ‘체류외국인’ 통계상 ‘무국적자’ 분류가 아닌 본인의 기존 국적 분류에 남게 된다.

‘체류외국인’ 통계는 다양한 형태의 무국적자 수를 파악하기 위해 유용하다. 이 통계는 특정 시점에 국내에 거주하는 것으로 한국 정부가 인정한 외국인을 보여준다.

2020년 출입국·외국인정책 통계연보는 ‘무국적자’의 통계를 명시하지는 않는다. 대신 본 연구는 한국 정부에 대한 정보공개청구를 활용해 자료를 수집하였다. 법무부가 제공한 자료에 의하면 2020년 기준 213명의 ‘무국적자’가 국내에 체류 중이었다 (표 11). 그 중 55명은 단기 체류자격을 보유한, 입국 시 이미 무국적자로 인정된 사람이었다. ‘무국적자’로 분류된 장기 체류자격 보유자는 176명이었다.

‘무국적’ 인구 자료를 포함한 가장 최근의 출입국·외국인정책 통계연보는 2013년 연보였다. 이러한 사람의 대부분은 ‘불법체류 외국인’으로 분류되었을 가능성이 높으며, 이는 당사자가 유효한 체류자격을 가지고 입국하였다더라도 현재는 체류자격이 없다는 의미이다. 다른 경우에는 한국에 잠시간 방문한 사람이 있을 수 있으며, 가장 짧게는 환승 통과 등을 목적으로 1일만 머문 경우도 있다.⁸⁷ 장기체류 외국인 중 65명이 ‘불법체류 외국인’으로 기록되었다. 이들의 ‘외국인등록’은 이미 만료되었거나 취소되었기 때문에, 등록된 외국인의 통계에 집계되었을지라도 한국 정부는 이들의 소재에 대하여는 정보가 없다. 해당 ‘불법체류 외국인’은 ‘방문동거(F-1)’ 및 ‘거주(F-2)’ 체류자격 보유자로 이루어지며, 각 체류자격 중 ‘불법체류 외국인’이 과반수를 넘는다. 2012년 출입국 통계

87 예를 들어, 외국인이 12월 31일에 입국하여 그 다음날 출국하였다면, 그는 여전히 해당 연도의 ‘단기체류 외국인’으로 분류된다. 통계가 대한민국에 단기 체류자격으로 국내에 체류하는 외국인의 수를 매해 마지막 일자에 집계하기 때문이다.

연보는 체류자격의 하위 분류의 세부사항을 제공하기 때문에 무국적 인구의 특성을 추정할 때 도움이 될 수 있다.

추가로, 본 연구는 2012년 11월 출입국공무원과의 인터뷰 중 한 비공개문건을 입수하였으며, 이는 2012년 9월 기준 ‘무국적자’로 분류된 사람의 수가 183명이었다고 보여준다. 그 구성은 ‘베트남 비호신청자’ 97명, ‘위장결혼 판결을 받은 자’ 31명, ‘외국 국적 포기 의무를 불이행한 자’ 19명, ‘북한 이탈주민 중 화교’ 11명, 기타 5명이었다.⁸⁸ 이 문건은 1970년대에서 1980년대 사이 도착한 베트남 비호신청자는 (위 3.4절 참조) ‘방문동거(F-1)’ 또는 ‘거주(F-2)’ 체류자격으로 분류되었음을 보여준다. 또한 이들 중 대부분은 ‘불법체류 외국인’이었으며, 따라서 대한민국 정부는 이들의 소지에 대해 아는 바가 없었다. 이러한 당사자가 국내에 무국적으로 남아 있다면, 이는 「무국적자의 지위에 관한 협약」, 특히 제32조(귀화)의 심각한 위반이라 할 수 있다.

‘위장결혼’ 판결로 귀화가 취소된 대한민국 국민의 과거 배우자는 (위 3.1절 참조) 주로 ‘결혼이민(F-6)’ 체류자격과 관련이 있었으나, 당사자는 ‘F-1비자를 받았다’고 증언하기 때문에 ‘방문동거(F-1)’ 또는 ‘거주(F-2) 체류자격으로 분류되었을 수도 있다. 2011년 12월 ‘결혼이민(F-6)’ 체류자격이 도입되기 이전에 정부는 ‘배우자(F-1-3)’ 체류자격을 부여하였고 이는 ‘F-1 비자’의 하위 분류였다. 따라서 이전에 ‘F-1 비자’를 취득하였으나 ‘불법체류 외국인’이 된 사람은 여전히 ‘F-1 비자’로 분류되었을 수 있다.

이 비공개문건은 북한 국적자이자 대한민국 국민으로 확인되지 않은 ‘북한이탈주민’의 경우 (위 3.5절 참조) ‘방문동거(F-1)’ 또는 ‘결혼이민(F-6)’ 체류자격을 보유하고 있다고 보여준다.

88 출입국공무원 인터뷰 및 비공개문건 (2012. 11.)

표 11 '무국적'으로 분류된 '체류외국인' 인구, 2012, 2013, 2020

연도	총계	소계	체류자격	(명)	체류자격	(명)	체류자격	(명)	체류자격		(명)
									체류자격	(명)	
2020*	231	단기	관광/통과 (B-2)	10	단기방문(C-3)	45					
			유학 (D-2)	14	방문동거(F-1)	84	거주 (F-2)	19	재외동포 (F-4)	22	
			영주 (F-5)	4	결혼이민(F-6)	17	방문취업 (H-2)	-	기타	16	
2013	222	단기	관광/통과 (B-2)	12	단기방문(C-3)	49					
			(‘합법’/‘불법’)	1/11	(‘합법’/‘불법’)	6/43					
		예술홍행 (E-6)	1	방문동거(F-1)	75	거주 (F-2)	20	재외동포 (F-4)	5		
		(‘합법’/‘불법’)	1/0	(‘합법’/‘불법’)	25/50	(‘합법’/‘불법’)	5/15	(‘합법’/‘불법’)	5/0		
		영주 (F-5)	0	결혼이민(F-6)	22	방문취업 (H-2)	38	기타	-		
				(‘합법’/‘불법’)	22/0	(‘합법’/‘불법’)	38/0				
	54	단기	관광/통과 (B-2)		단기방문(C-3)						
			일반무사증 (B-2-1)	12	단기일반 (C-3-1)	38	단기상용 (C-3-4)	4			
2012	180		방문동거 (F-1-1)	53	국적신청 (F-1-7)	1	동포배우자등 (F-1-9)	1	기타동거 (F-1-99)	16	
		장기	국민의 배우자 (F-2-1)	11	기타 장기 (F-2-99)	11	방문동거(F-1)	1	재외동포(F-4)		
			결혼이민(F-6)				기타(G-1)		일반동포 (F-4-2)	2	
			국민배우자 (F-6-1)	13	지녀양육 (F-6-2)	1	난민인도적체류허가 (G-1-6)	1	방문취업(H-2)		

출처: 법무부, 2012, 2013, 2020. (2020년 자료는 정부 정보공개청구 절차를 통하여 법무부로부터 받음).

대한민국 정부가 ‘무국적자’ 통계에 ‘외국 국적 포기 의무를 불이행한 자’ 분류를 포함하고 있다는 점은 문제적이다. 이는 「국적법」 제10조가 규정하는 다음 의무를 충족하지 않은 사람의 사례일 것이다. ‘대한민국 국적을 취득한 외국인으로서 외국 국적을 가지고 있는 자는 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 그 외국 국적을 포기하여야 한다’, 그렇지 않으면 당사자는 ‘그 기간이 지난 때에 대한민국 국적을 상실한다’. 대한민국 국적을 취득한 무국적자가 그 외국 국적을 포기하는 것은 논리적으로 불가능하다. 따라서 정부가 대한민국 국적을 상실하였으나 여전히 외국 국적을 보유하고 있는 사람을 ‘무국적자’로 분류하였을 가능성이 있다.

‘체류외국인’ 통계는 대한민국 내에 거주하는 것으로 정부가 인정하는 ‘무국적자’의 수를 파악할 때 유용하나, 여전히 문제가 있다. 첫 번째로, 무국적자의 인정에 법적 근거가 없다. 무국적자의 법적 정의와 인정 절차가 법적으로 규정되지 않기 때문에, 통계 자료가 관련 있는 사례를 놓치거나 무관한 사례를 포함할 수 있다. 두 번째로, 이 통계는 무국적자의 이주 동향을 보여주지 못한다. 시간 순의 통계 자료가 무국적자의 이주경향과 특성을 이해할 때 더 도움이 될 수 있을 것이다.

앞서 언급하였듯이, ‘무국적자’의 입국 통계는 아주 적은 수의 ‘무국적자’만이 ‘장기 체류자격’을 보유하고 입국한다고 보여준다 (표 7).⁸⁹ 또한 앞서 논의한대로 ‘단기 체류자격’ 보유자 중 대다수가 그 자격을 ‘장기’로 전환할 수 있을 가능성은 극히 낮다. 이는 ‘체류외국인’ 통계상 (표 11) ‘무국적자’ 중 ‘장기 체류자격’ 보유자의 대부분은 대한민국 내에서 무국적이 되었거나 또는 정부에 의해 ‘무국적’을 인정받은 사람임을 의미한다. 매년 그 수를 집계하고 이를 체류자격별로 분류하는 ‘체류외국인’ 통계는 얼마나 많은 사람이 언제 국내에서 무국적이 되었는지 파악할 때 유용하다.

통계는 ‘무국적자’ 중 ‘장기체류 외국인’의 숫자가 1996년 급증하였고, 이러한 경향이 2007년까지 지속되었음을 보여준다 (표 12 참조). 이 기간 동안, ‘방문동거(F-1)’ 체류자격 보유자의 증가가 국

89 체류자격의 ‘단기’ 및 ‘장기’ 구분은 1993 년에서야 도입되었다. 따라서 1993 년부터의 통계 자료가 대한민국 입국자 중 장기 체류자격 보유자의 비율을 파악할 때 유효하다.

내 ‘무국적자’의 증가로 이어졌다. 이는 주로 제2차 세계대전 이후 러시아 내에서 무국적이 된 과거 국민의 귀환과 연관된 것으로 보인다 (위 3.2절 참조). 이 체류자격 보유자 수는 2000년부터 점차적으로 감소하였는데, 이는 아마 해당 무국적자가 국적 회복 또는 판정 절차로 대한민국 국적을 취득하였기 때문일 것이다. 이러한 감소는 또한 러시아 내 무국적자를 위한 귀국프로그램이 진행됨에 따라 새로이 입국하는 사람의 수가 줄은 것과도 연관된 걸로 보인다.

‘방문동거(F-1)’ 관련 통계, 특히 2000년대 초반의 자료는 북한 국적자로 확인되지 않아 대한민국 국민으로 인정받지 못한 ‘북한이탈주민’ 또한 포함한다 (위 3.5절 참조). 해당 인터뷰 대상은 본인이 이 체류자격을 보유한다고 증언하였다. 1970년대와 1980년대에 대한민국에 도착한 베트남 비호신청자 (위 3.5절 참조) 중 일부가 ‘방문동거(F-1)’ 또는 ‘거주(F-2)’ 체류자격으로 분류되었다는 점 또한 알려져있다. 따라서 이들은 1990년대와 2000년대 해당 분류에 남아있었다. 2001년부터는 ‘배우자(F-1-3)’ 체류자격 또한 급증하였다. 이 분류는 주로 ‘위장결혼’ 판결로 인해 귀화가 취소된 대한민국 국민의 과거 배우자와 관련이 있다 (위 3.1절 참조) 2011년 12월, ‘국민의 배우자(F-6)’ 체류자격이 도입된 후로는 대한민국 정부는 해당 집단에게 이 체류자격을 부여하고 있다.

표 12 체류자격별 '무국적' '장기체류 외국인', 1993 - 2013

Year	Total	연수 등* (D-2, D-4, D-6, D-8)	고용 등 (E-6, E-7, E-8)	방문동거 (F-1)	배우자 (F-1-3)	거주 (F-2)	동거 (F-3)	재외동포 (F-4)	국민의 배우자 (F-2-1/ F-6)	기타 (G-1)	방문취임 (H-2)
1993	79	0	0	12	0	64	3	0	0	0	0
1994	107	0	0	46	0	58	3	0	0	0	0
1995	147	0	0	103	0	43	1	0	0	0	0
1996	844	1	1	800	0	39	2	0	0	1	0
1997	954	0	0	917	0	36	1	0	0	0	0
1998	498	0	0	473	0	24	1	0	0	0	0
1999	431	0	0	408	0	22	1	0	0	0	0
2000	402	1	1	376	0	22	1	0	0	1	0
2001	386	1	0	172	191	20	2	0	0	0	0
2002	374	0	0	163	176	20	2	0	13	0	0
2003	372	3	2	162	166	20	1	0	18	0	0
2004	341	2	2	152	154	14	1	0	16	0	0
2005	329	1	0	148	147	15	1	0	15	2	0
2006	337	1	0	149	141	14	1	0	17	14	0
2007	238	1	0	119	66	14	1	0	29	7	1
2008	123	2	0	39	33	14	0	0	28	7	0
2009	106	1	0	35	22	14	0	0	29	5	0
2010	121	1	0	72	0	37	1	0	0	5	5
2011	118	0	0	71	0	35	1	0	1	3	7
2012	126	0	0	71	0	22	0	3	14	1	15
2013	161	0	1	75	0	20	0	5	22	0	38

출처: 출입국통계연보, 1993 - 2013.

*연수 등에는 유학(D-2), 일반연수(D-4), 종교(D-6), 기업투자(D-8) 포함. '고용 등'에는 예술행정(E-6), 특정직업(E-7), 비전문취업(E-9) 포함. '국민의 배우자'는 2011년 (F-2-1)에서 (F-6)로 바뀜.

4.2.3 '무국적자' 통계의 문제점

앞서 언급하였듯이, 출입국·외국인정책 통계상 '무국적자'라는 용어는 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 따른 무국적자의 국제적 정의에 정확히 부합하지는 않는다. 따라서 출입국 통계의 숫자는 앞서 언급한 무국적자 집단의 (즉, 이미 무국적자로서 대한민국에 도착한 사람과 대한민국 내에서 무국적이 된 사람) 규모를 추정할 때는 유용할지 모르나, 국내 무국적 인구의 규모를 정확히 반영하지는 않는다.

첫 번째로, '무국적자'의 누적 '순이주'의 출국 및 입국 자료와 '체류외국인' 중 '무국적자' 이주 저장 자료 사이의 차이가 설명되어야 한다. 약 10,032명 '무국적자'의 순이주 중 일부는 실제로 국내에 남아있을 수 있다. 국내에 입국한 '무국적자'가 실제로 한국에 남았다면 이는 다음과 같은 경우일 수 있다.

- (1) 장기 체류자격을 가지고 입국하여 국내에 장기체류를 하고 있는 사람;
- (2) 단기 체류자격으로 입국하였으나 입국 이후 장기 체류자격으로 변경한 사람;
- (3) 유효한 체류자격으로 입국하였으나 이후 체류자격 만료 이후 미등록 상태로 체류하고 있는 사람;
- (4) 대한민국의 국적을 취득한 사람.

한편 그 중에는 대한민국에 남아있지 않는 사람이 있을 가능성도 있으며, 이는 다음과 같은 경우일 수 있다.

- (5) 외국 국적을 취득한 후 (예를 들어 대한민국 내 공관의 조치를 통하여) 출국한 사람;
- (6) 대한민국 내에서 사망한 사람.

통계상 차이를 설명할 수 있는 또다른 이유는 다음과 같다.

(7) 출입국 통계의 기록과 집계에서의 오류.

입국 및 출국 통계의 면밀한 검토를 통하여 알 수 있는 사실은 ‘무국적자’에 대한 출입국·외국인정책 통계가 신뢰성이 부족하다는 점이며, 이는 주로 ‘무국적자’의 정의에 관한 혼동 때문이다. 그 규모를 정확히 추정할 수는 없으나, 앞서 다루었듯이 ‘무국적자’의 ‘순이주’ 통계의 상당히 많은 부분은 주로 ‘자료의 기록과 집계에서의 오류’로 인한 것으로 보인다.

4.2.4 국적 관련 통계에 나타난 ‘무국적자’

앞서 논의하였듯이 (위 4.1.1항) 국적의 취득 또는 상실 무국적 인구의 규모에 상당한 영향을 미친다. 예를 들어 ‘무국적자’로 인정된 상태로 국내에 입국하였고 이에 따라 기록된 사람은 「국적법」의 ‘귀화’ (제4조), ‘국적 회복’ (제9조), ‘국적 판정’을 (제20조) 통해 대한민국 국적을 취득할 수도 있다. 이 경우, 당사자는 출입국 통계의 ‘입국 통계’와 ‘체류외국인’ 통계에는 이미 기록되었으나, 대한민국 국적 취득 후에 전자의 통계에는 집계되지만 후자의 통계에서 제외된다. 과거 국민의 귀환이 이러한 예시에 해당한다 (위 3.2절 참조).

외국 국적을 지니고 입국한 사람은 그 과거 국적에 따라 분류되어 ‘입국 통계’에 기록된다. 이러한 사람이 대한민국 국적을 취득하고 과거 국적을 포기하는 경우, 그는 출입국 통계상 ‘체류외국인’에서 제외된다. 그러나 그가 취득한 대한민국 국적이 취소되고 과거 국적을 회복할 수 없는 경우, 무국적이 되어 이에 따라 ‘체류외국인’으로 집계된다. ‘위장결혼’ 판결로 대한민국 국적이 취소된 대한민국 국민의 과거 배우자가 그 예시이다 (위 3.1절 참조).

법무부는 2005년부터 국적 관련 업무의 관행에 관한 통계를 발표하고 있다. 국적에 관한 각 절차의 총 건수는 1991년부터 제공되나, 과거 국적을 기준으로 분류된 자료는 2005년부터만 존재한다.

국적 관련 통계는 2005년부터 2013년 사이 과거에 ‘무국적자’로 분류된 1,921명이 대한민국 국적을 취득하였다고 보여준다 (표 13). 그 중 538명은 ‘귀화’를 통하여, 512명은 ‘국적 회복’을 통하여

대한민국 국적을 취득하였다. 이는 귀환한 과거 한국 국민의 사례와 관련이 있다 (위 3.2절 참조). ‘귀화’ 사례의 경우 베트남 비호신청자와도 관련이 있을 수 있다 (위 3.4절 참조). 또한 314명이 ‘국적 판정’을 통해 국적을 취득하였다. 이러한 사람은 주로 국적이 확인되지 않은 북한 국적자와 관련이 있는 것으로 보인다 (위 3.5절).

통계는 또한 ‘국적 취득’ 사례가 555건이라고 보고한다. 이러한 사례는 ‘인지에 의한 국적 취득’ (「국적법」 제3조) 및 ‘국적 재취득’ (제11조) 등 사례로 이루어진다. 무국적자 부모에게서 출생한 아동은 출생 시 대한민국 국적을 취득할 수 있는데 (제2조 제3항), 이러한 사례 또한 해당 통계에 포함된다.

이는 무국적의 감소에 크게 기여한다. ‘무국적자’로서 입국한 사람 중 상당수가 대한민국 국적을 취득한 것으로 간주된다. 이는 ‘순이주’의 숫자가 높은 것을 일부 설명한다. ‘순이주’ 10,032명 중 상당수는 대한민국 국적을 취득한 사람이다.

한편 출입국 통계상 ‘무국적자’의 수를 증가시키는 152건의 사례 또한 있었다. ‘국적 상실’ 116건 과 ‘국적 포기’ 26건이 그러한 사례다. 이들이 과거 ‘무국적자’로서 대한민국 국적을 취득하였으나 외국 국적을 취득하여 이를 상실 또는 포기한 사람인지, 또는 과거 대한민국 국민이었으나 무국적이 된 것인지는 불분명하다. 이들이 후자에 해당한다면, 이는 「무국적의 감소에 관한 협약」의 심각한 위반일 것이다.

‘국적 상실’은 ‘외국 국적의 취득’ (「국적법」 제15조), ‘귀화 허가의 취소’로 (제21조) 인하여 발생할 수 있다.⁹⁰ 이는 전반적으로 ‘위장결혼’ 사례와 관련 있는 것으로 간주되나 (위 3.1절 참조), 일부 과거 무국적자가 외국 국적을 취득하여 대한민국 국적을 상실한 사례도 가능할 수 있다. 당사자가 무국적이 되기 위해 국적을 포기할 가능성은 극히 낮으므로 ‘국적 이탈’의 (제14조) 사례는 의심스

90 ‘국적 상실의 결정’은 (제 14 조의 3) 복수국적자에게만 적용된다.

럽다. 다만 대한민국 국적을 취득한 과거 무국적자가 후에 외국 국적 취득으로 이를 포기하였을 수는 있다.

그러나 이러한 통계 자료에서 ‘무국적자’의 분류가 국내법상 정의되지 않다는 점은 여전히 문제적이다. 따라서, 이들 중 얼마나 많은 사람이 「무국적자의 지위에 관한 협약」이 정의한 무국적자에 해당하는지는 불분명하다. 나아가, 입국 및 출국 통계에서 볼 수 있듯이, 국적에 관한 통계 자료 일부에 통계상 오류 혹은 자료의 부적절한 관리 등 문제가 있을 수도 있다.

표 13 국적 관련 통계에 나타난 '무국적자', 2005 - 2013

연도	무국적자 감소 요인						무국적자 증가 요인		
	계	귀화	국적회복	국적판정	국적취득	국적선택	계	국적상실	국적이탈
2005	208	75	51	41	41	0	1	1	0
2006	243	81	56	46	60	0	2	2	0
2007	353	96	79	89	89	0	50	41	9
2008	283	86	86	46	65	0	12	3	9
2009	314	91	98	46	78	1	15	6	9
2010	339	98	116	46	78	1	17	8	9
2011	68	4	8	0	56	0	14	14	0
2012	50	3	8	0	39	0	18	18	0
2013	63	4	10	0	49	0	23	23	0
Total	1921	538	512	314	555	2	152	116	36

출처: 출입국통계연보, 2005 - 2013.

제 5 장 국내 무국적 관련 인구의 권리와 인권 실태

전술한 바와 같이, 대한민국은 「무국적자의 지위에 관한 협약」 및 대한민국이 가입한 다른 국제인권조약에 따라 무국적자의 권리를 보호할 의무가 있다. 이 단원은 국내 무국적자의 인권 상황을 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 이행의 관점에서 살펴본다. 협약은 체약국에게 광범위한 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 무국적자에게 부여할 것을 정하고 있다. 동 협약은 이러한 권리를 아래와 같이 분류하고 있는데, 이 단원에서는 아래의 분류에 따라 무국적자의 인권 실태를 검토한다.

- 사법적 지위 (개인적 신분, 소유권, 단결권, 법원에의 접근가능성 등),
- 유급고용 (임금소득 고용, 자영업, 자유전문직에의 접근가능성 등),
- 복지 (배급, 주거, 공공교육, 공고부조, 노동법, 사회보장 등),
- 행정적 조치 (행정적 지원, 이동의 자유, 신분증명서, 여행증명서, 부과금, 재산의 이전, 귀화 등)

5.1 사법적 지위

5.1.1 체류자격

「무국적자의 지위에 관한 협약」에 무국적자의 체류자격에 대한 구체적인 조항은 없다. 그러나 국내 외국인의 거주와 관련하여 가장 중요한 부분은 체류상태 또는 체류자격이다. 국내법 상 무국적자는 외국인으로 분류되므로, 각 체류자격(비자)의 종류와 이에 부수하는 처우가 국내 무국적자의 지위에 상당한 영향을 미치게 된다. 전술한 바와 같이 대한민국에는 현재 무국적임을 판정하는 절

차가 없고, 대한민국 국적을 소지한 사람인지 여부를 판단하는 절차만 있다. 무국적자는 출입국관리법에 따라 '외국인'으로 분류되므로, 국내 체류를 위해서는 체류자격(법 제10조)이 요구된다.

따라서 '체류자격'이 국내 모든 외국인들의 체류기간뿐만 아니라 '체류 및 활동범위'(제17조) 및 취업활동(제18조)를 결정짓는 가장 중요한 기준이 된다. 예를 들어 단기비자 소지자는 수익활동이 금지되나, 일부 장기비자 소지자는 경제활동 종사가 허용된다.

출입국통계에 따른 '무국적자'의 체류자격은 2개의 단기 비자와 6개의 장기비자로 분류된다. 관광통과(B-2) 또는 단기종합(C-3)를 소지한 무국적자는 90일 이내의 국내 체류가 허용된다. 이들은 모두 입국 당시부터 여행증명서를 통해 '무국적자'로 분류된 사람들이다. 무국적자에게 부여된 장기비자는 예술흥행(E-6), 방문동거(F-1), 거주(F-2), 해외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2) 비자이다. 이 비자 소지자들은 모두 90일 이상 3년 이내 법무부장관이 정하는 상한의 국내 거주가 허용된다(출입국관리법 시행규칙 제18조의3).

장기비자 소지자들은 지방출입국·외국인관서에 주소를 보고하고 등록하여야 하며, 단기비자 소지자도 출입국관리법에 따라 외국인등록을 하여야 한다(제31조). 한국 정부는 등록된 외국인에게 외국인등록증을 발급한다. 외국인등록증에 관한 상세한 내용은 아래에서 검토한다. 각 체류자격은 출입국관리법 시행령(제23조)에 따라 다른 수준 및 종류의 유급직업을 허용하는데, 유급직업에 대해서도 아래에서 서술한다.

앞서 살펴 본 바와 같이 출입국통계에 따르면 다수의 '무국적자'는 '불법체류 외국인'로 분류되어 있다(표4). '불법체류 외국인'은 부여된 체류자격에서 허용된 체류기간이 도과한 이후에도 자격의 갱신 또는 변경 없이 계속 체류하거나, 허용된 활동범위 외의 활동을 수행하여(유급직업 또는 정치활동 등) '불법체류' 상태가 된다. '불법체류 외국인'은 출입국관리법(제46조)에 따라 강제퇴거 대상이다. 이들은 재한외국인기본법에서 정한 외국인 처우의 대상이 될 수 없는데, 동법의 수범 대상인 외국인은 '불법체류 외국인'을 제외하고 있기 때문이다(제2조).

「무국적자의 지위에 관한 협약」(제31조)에 반하여 불법체류 외국인 지위를 가진 ‘무국적자’를 한국 정부가 송환한 사례는 알려지지 않았다. 그러나 국내 미등록 이주민은 대체로 심각하게 취약한 지위에 놓인다고 알려져 있고(설동훈 외, 2005), 불법체류 외국인의 지위에 놓인 ‘무국적자’도 예외가 아니다.

인터뷰에 따르면 “위장결혼”을 이유로 대한민국 내에서 무국적 상태가 된 사람에게는 2011년 5월 이전에는 아무런 체류자격이 부여되지 않았다 (3.1 참조).⁹¹ 이들은 강제퇴거 대상으로 간주되었고, 따라서 출입국 관련 법령 위반을 이유로 외국인보호소에서 구금되었다. 100만원에서 1,000만원의 보증금을 내면 보호의 일시적 해제가 허용되었다. 보호일시해제⁹² 기간은 3개월마다 연장되어야 했지만, 여전히 체류자격은 없는 상태였다. 무국적자를 위한 옹호단체들의 노력으로 2010년에는 보호일시해제 기간이 1년으로 연장되었고, 2011년 이후에는 이러한 무국적자에게 연간 갱신이 필요한 F-1사증을 발급하였다. 사증을 발급받기 전에 ‘불법’ 체류한 기간에 상응하는 범칙금을 납부하여 ‘불법체류 외국인’ 지위를 소멸해야 한다.

인터뷰에 응한 무국적자들은 거액의 범칙금으로 인해 ‘불법체류 외국인’ 지위를 가진 무국적자들이 사증 발급을 신청하는 것을 주저하게 된다고 말한다. 구금 상태에 놓여있지 않다면 F-1 사증을 발급받아서 생활여건이 크게 나아지지도 않는다. 따라서 거액의 범칙금을 내는 대신에 ‘불법체류 외국인’으로 남게 된다고 한다. 또한 사증 신청을 하지 않는 이유 중 일부는 ‘불법체류’가 그들의 잘못이 아니라 한국 정부의 관리 부실 때문이라는 점도 있다 (3.1절). 같은 이유로 사증을 발급 받은 뒤에도 갱신을 거부하는 경우도 있다. 이러한 사례는 출입국 통계 내 ‘무국적자’ 분류에 ‘불법체류 외국인’의 높은 비중과 관련되어 있다. 「무국적자의 지위에 관한 협약」은 난민 지위에 관한 협

91 출입국·외국인정책본부 관계 공무원 면접조사 (2012.10.)

92 출입국관리법 제 63 조.

약과는 다르게 불법입국에 대한 처벌 면제 조항이 없기 때문에, 이러한 사례가 그 자체로 협약 위반은 아니다. 그러나 '불법체류'를 이유로 한 거액의 범칙금은 무국적자의 지위와 장기적인 무국적자 수 감소를 저해하는 요인으로 보인다.

5.1.2 신분상 지위

「무국적자의 지위에 관한 협약」에 따르면 “무국적자의 신분은 그 주소지 국가의 법률에 의하여 또는 주소지가 없는 경우에는 그 거주지 국가의 법률에 의하여 결정한다”(제12조 제1항). 무국적자가 이전에 취득한 권리로서 신분상 지위에 수반되는 권리, 특히 혼인에 수반되는 권리는 체약국이 존중하여야 한다(제12조 제2항). 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약(제24조 제2항) 및 아동권리 협약(제7조 제1항)은 특히 신생아의 출생등록할 권리의 중요성을 강조하고 있는데, 출생등록은 무국적 감소를 위해 중요한 요소임은 위에서 설명한 바와 같다(3.6절).

현행 국내법 상 출생, 혼인 및 사망은 가족관계 등록에 관한 법률(제1조)에 따라 가족관계등록부에 등록해야 할 가족관계의 발생 및 변동 사항이다. 가족관계등록부는 국내에서 출생, 혼인 및 사망을 등록할 수 있는 유일한 절차이며, 혈통주의를 따르는 한국에서 한국 국적을 부여 받기 위한 필수적인 근거가 되기도 한다.

한국에서 출생한 무국적자의 자녀는 출생사실로 인해 한국 국적을 취득한다(국적법 제2조 제1항). 따라서 한국 국적을 취득한 다른 외국인과 같이 새로운 성과 본을 창설하여 가족관계를 등록할 수 있다(가족관계등록법 제96조). 이러한 경우를 제외하면 무국적자가 가족관계 등록부에 등재될 수 있는 방법은 없다.

국내에서 외국인이 다른 외국인과 혼인하는 경우, 이미 가족관계등록부에 등재된 자(한국 국적자)와의 가족관계가 없기 때문에 가족관계등록부에 혼인사실을 등록할 수 없다. 혼인사실로 인해 체류자격에 변동이 있다면 출입국·외국인관서에 혼인사실을 신고하여야 하지만 한국 정부가 혼인

사실을 증명해 주는 것은 아니다. 이와 마찬가지로 무국적자는 다른 무국적자나 외국인과 혼인하더라도 한국 정부를 대상으로 혼인사실을 등록할 수 없다. 따라서 다른 무국적자와 혼인하거나, 본국 영사관에 접근할 수 없는 난민과 혼인하는 무국적자는 국내에서 혼인사실을 등록하거나 증명받을 길이 없다.

외국인이 한국 국적자와 혼인한다면 한국 국적 배우자의 가족관계등록부 일반등록사항란에 기록된다(가족관계등록예규 제452호). 등록 당시 외국 국적 배우자의 국적도 신고하여야 한다(가족관계등록법 제71조). 또한 외국 국적 배우자는 국적국 정부가 발급한(미혼사실에 대한 증명 등) 혼인성립요건 구비증명서를 제출하여야 한다(가족관계등록예규 제33호). 무국적자는 위와 같은 요건을 충족하지 못할 수 있으며, 무국적자와의 혼인은 국내 공적 장부에 등재될 수 없다.

5.1.3 등산 및 부동산

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 등산 및 부동산과 관련하여 동일한 사정의 외국인에게 일반적으로 제공하는 것과 동일하거나 더 유리한 대우를 무국적자에게 제공할 것을 규정하고 있다(제13조). 이러한 대우는 재산의 소유권과 이에 관한 기타 권리 및 임대차 및 기타 계약에 대해 적용된다.

국내법은 부동산등기법에 따라 국민에게 적용되는 절차 외에 건물 임대차와 관련하여 외국인에게 다른 제약을 부과하지는 않는다. 그러나 토지의 경우 외국인은 외국인토지법에 따라 토지 취득사실을 한국 정부에 신고할 의무가 있다. 부동산의 취득이 수익 목적이라면 외국인투자촉진법에 따라 외국인투자기업 설립 등이 필요하다.

부동산을 취득한 자는 이를 등기하여야 한다. 장기체류 외국인으로서 외국인 등록이 되었다면 외국인등록번호로 등기할 수 있다. 단기체류 외국인이라면 「법인 아닌 사단·재단 및 외국인의 부동산등기용 등록번호 부여절차에 관한 규정」에 따라 부동산 등기를 위한 외국인 등록번호 부여가 가능하다. 그러나 ‘불법체류 외국인’은 이러한 요건을 충족하지 못한다.

외국인 등록이 된 무국적자는 다른 외국인과 같은 정도의 대우가 제공된다. 그러나 단기체류 사증 소지 무국적자는 현실적으로 부동산 등기에 대한 제약이 존재한다. 부동산 등기 절차 상 본국 주소 및 여권 등 무국적자가 제공할 수 없는 서류 제출을 요구하기 때문이다.

재산권과 관련하여 무국적자가 겪은 어려움에 대한 사례가 알려진 바는 없다. 이는 다수의 국내 무국적자가 경제적으로 취약한 지위에 있기 때문인 것으로 보인다.

5.1.4 결사의 권리

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 비정치적 및 비영리적 단체와 노동조합에 대한 결사의 권리를 ‘합법적으로 그 국가의 영역 내에서 체류하는’ 무국적자에게 동일한 사정 하의 외국인에게 일반적으로 제공되는 것보다 불리하지 아니한 대우를 제공한다(제15조).

출입국관리법은 국내 외국인에게 원칙적으로 정치활동을 금지하고 있다(제17조 제2항). 이 조항은 무국적자에게도 적용된다. 국내 외국인이 정치활동을 한 경우 강제퇴거 대상이 될 수 있다. 그러나 ‘정치활동’에 대한 범위가 따로 정의되어 있지 않기 때문에 논란의 여지가 있다.⁹³ 동 조항이 「무국적자의 지위에 관한 협약」(제15조)에 명백히 위반된다고 보기는 힘드나, 국제인권법 상 기본적인 권리인 표현의 자유(자유권규약 제19조), 집회의 자유(제21조) 및 결사의 자유(제22조)에 반할 여지가 크다.

5.1.5 사법접근권

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 무국적자는 모든 체약국의 영역 내에서 자유로운 사법접근권을 가진다고 정하고 있다(제16조 제1항).⁹⁴ 사법접근권은 한국이 체약국인 국제인권조약에서도 명시

93 ‘국내 외국인 150 만 시대... “정치 활동하지 말고 있으라”’, <뉴스시스> 2014. 5. 25. (http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140523_0012937834&clD=10201&pID=10200).

94 그러나 법률구조 및 소송비용의 담보면제를 포함한 재판받을 권리는 상주국 내에서 향유할 수 있다(제 16 조 제 2 항).

된 기본적인 인권으로서, 자유권규약(제14조), 인종차별철폐협약(제5조 (a)항), 여성차별철폐협약(제15조), 아동권리협약(제40조) 등에서 규정하고 있다.

‘불법체류 외국인’의 사법적 권리의 제한을 정하는 국내법은 따로 없다. 따라서 ‘불법체류’하는 무국적자도 국내에서 사법서비스에 접근할 수 있다. 하지만 공무원의 통보의무가 사법 접근권을 심대하게 저해한다는 점이 지적되고 있다(김철호 외, 2013). 출입국관리법 제84조 제1항은 공무원이 ‘그 직무를 수행할 때에 [강제퇴거 대상이 되는] 사람을 발견하면 그 사실을 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 알려야 한다’고 정하고 있다. 단, 학교, 공공보건의료기관 등에 종사하는 공무원은 의무에서 면제된다. 동 조항은 ‘불법체류 외국인’이 경찰 또는 사법기관에 접근하여 권리 침해에 대한 구제를 구하는 것을 제한한다는 논의가 존재한다. ‘불법체류 외국인’ 지위가 있는 ‘무국적자’도 동일한 문제가 있다. 한국 정부의 이러한 정책은 「무국적자의 지위에 관한 협약」 제16조가 규정하는 모든 무국적자에 대한 사법접근권 보장에 심대한 장벽으로 존재한다.

5.2 유급직업

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 유급직업과 관련하여 “체약국은 합법적으로 그 국가의 영역 내에 체류하는 무국적자에게, 임금이 지급되는 직업에 종사할 권리에 관하여 가능한 한 유리한 대우를, 그리고 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정하의 외국인에게 일반적으로 제공되는 것보다 불리하지 아니한 대우를 제공” 하며, “모든 무국적자의 권리 [...]를 국민의 권리와 동등하게 하기 위한 호의적인 고려를 한다”(제17조)라고 규정하고 있다. ‘합법적으로 영역 내에 있는’ 무국적자는 자영업에 종사할 수 있으며(제18조), ‘합법적으로 영역 내에서 체류하는’ 무국적자는 자격이 있다면 ‘자유업’에 종사할 수 있다(제19조).

대한민국 내 무국적인정절차가 존재하지 않기 때문에 사증이나 체류허가가 없으나 체류자격 부여

를 위해 출입국 당국을 접촉한 모든 잠재적 무국적자는 ‘합법적으로 체약국 영역 내에 있’으므로 자영업이 허용된다고 보아야 한다. ‘적법 체류’ 외국인에 해당하는 단기 사증 소지자, 불법체류 외국인에 해당하나 과거 장기거주 비자를 소지하였던 무국적자도 여기에 해당한다. 유효한 장기거주 사증을 소지한 사람은 체약국 영역 내 ‘합법적으로 체류’하고 있으므로 임금이 지급되는 직업 및 자영업에 종사할 수 있어야 한다.

그러나 국내 현실은 국제 기준과는 다르다. 전술한 바와 같이 출입국관리법은 무국적자를 포함한 외국인의 유급직업 종사를 엄격하게 통제한다. 국내 취업활동을 희망하는 외국인은 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받거나 (출입국관리법 제18조 제1항), 미리 법무부 장관의 체류자격 외 활동허가를 받아야 한다 (제20조). 이러한 체류자격을 가진 외국인도 지정된 근무처에서 근무하여야 한다 (제18조 제2항). 취업활동은 체류자격에 따라 명시된 범위로 제한된다 (출입국관리법 시행령 제23조 제1항).

예술흥행 (E-6) 또는 방문취업(H-2) 등 취업과 관련된 장기거주 사증을 소지한 무국적자는 각 체류자격의 범위 내에서 유급 직업에 종사할 수 있다 (출입국관리법 시행령 제23조). 거주 (F-2) 체류자격의 대부분, 그리고 결혼이민(F-6) 체류자격의 전부에 해당하는 가족 관련 장기 거주 사증을 소지한 자는 활동범위의 제약 없이 유급 직업에 종사할 수 있다 (제23조 제2항). 재외동포(F-4) 사증 소지자도 단순노무, 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 반하는 행위 (도박 등) 등을 제외하면 유급 직업에 종사할 수 있다 (제23조 제3항).

방문동거(F-1) 체류자격의 경우 출입국관리법 제20조에 따라 법무부장관의 “체류자격 외 활동” 허가를 받을 경우에만 직업활동을 할 수 있다. F-1 체류자격을 가진 자가 유급직업에 종사할 수 있는지는 법이 아니라 법무부 장관의 재량에 따라 허용되는 것이다. 한국 정부는 난민인정결정을 기다리는 난민신청자 (난민법 제40조 제1항) 또는 난민불인정결정을 받았으나 인도적 체류 지위를 부여 받은 자 (난민법 제39조)에 대해서도 동일한 정책을 시행하고 있다. 취업활동에 대한 재량적

허가는 난민 및 무국적자 보호를 위한 국제적 의무에 미달한다고 비판받고 있으며, 특히 ‘국제법 상 의무’를 ‘정부 공무원의 재량’으로 격하하였다는 점에서 특히 문제적이다(정인섭 외, 2009).

“위장결혼”으로 인한 국적 상실 등으로 인해 국내에서 발생한 무국적자에 대한 인터뷰는 ‘재량적 허가’ 정책이 무국적자의 취업할 권리를 보호하는데 실패하였다는 것을 잘 보여준다. 관련 옹호단체에 따르면 2012년부터는 방문동거(F-1) 자격으로 체류하는 무국적자들에게 “체류자격 외 활동”의 허가를 통해 취업을 허용하고 있으나, 문서 증빙 제출과 취업허가의 ‘모순적인 규정’이 체류자격 외 활동 허가에 대한 장벽으로 작용한다.⁹⁵ 출입국관리법 시행규칙 제76조 제2항은 “체류자격 외 활동”으로 취업을 하기 위해서는 취업허가를 받기 전에 고용주와 고용주와 고용계약서를 체결하여 출입국관리사무소에 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 인터뷰한 무국적자들은 체류허가를 받기 전 고용계약을 체결하는 것은 매우 어렵다고 진술한다. 출입국관리법 상 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 사람의 고용이 금지(제18조 제3항)되기 때문에 고용주들이 취업허가를 아직 받지 아니한 무국적자의 고용을 꺼리기 때문이다.⁹⁶

인터뷰에 따르면 ‘위장결혼’ 또는 북한이탈주민과 관련되어 방문동거(F-1) 자격으로 체류하는 다수의 무국적자들은 위와 같은 취업 관련 규정을 따르는 것이 현실적으로 불가능하다고 주장한다. 대신 이들은 취업허가 없이 임시적, 시간제 노동에 종사하며 고용주로부터 그들의 지위를 감추고 있다. 대체로 취업 기회를 얻기 위해 한국인으로 행사하는데, 고용주나 출입국 당국으로부터 발각될 수 있다는 상시적인 불안 속에서 생활한다. 출입국 당국에게 알려진다면 체류자격 외 활동을 이유로 체류자격이 박탈될 수 있다. 이는 난민신청자들 중 일부가 이미 경험한 상황이다(김현미 외, 2010, 김철효, 2010).

95 세계동포신문 대표 인터뷰 2012년 10월.

96 비슷한 상황에 처해 있는 난민지위를 신청하여 심사 기간이 1년을 넘은 사람이나 인도적 체류허가를 부여 받은 사람들이 사실상 고용계약을 체결하는 것이 불가능하다는 토로를 했다는 사실은 이미 다른 연구를 통해 많이 밝혀졌다(예, 김현미 외, 2010, 김철효, 2010).

무국적자들은 불안정한 채용이 가장 우려된다고 진술하는데, 이는 생계유지가 불안정하기 때문이라고 한다. 종종 자선단체의 지원에 의존해야 하지만, 지속 가능한 생계유지 수단이 아니다. 체류자격의 주변적인 요건이 체류자격의 갱신 또는 취득을 포기하게 만드는 이유가 된다. 이들은 가능한 '법적 지위'가 생활여건 개선에 실익이 없다는 이유만으로 '불법체류 외국인'이 된다. 정부로 인해 '불법체류 외국인'으로 분류된 '무국적자'는 어떠한 경제활동에 종사하는 것도 금지될 뿐만 아니라, 강제퇴거 대상이 될 수 있다.

따라서 유효한 단기사증이나 기간이 도과하였거나 취소된 장기사증을 소지하거나 소지하였던 무국적자가 자영업 종사가 보장되지 않는 것은 문제이다. 방문동거(F-1) 체류자격은 사실상 취업이 허용되는 체류자격이 아니기 때문에 '유급직업'이나 '자영업'에 종사할 수 없는데 이는 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 명백히 반한다. 2013년 체류 외국인 통계 (표11)에 따르면 공식 출입국통계에서 무국적자로 인정된 222명 중 7명의 단기 체류자격과 65명의 장기 체류자격을 보유했던 사람들은 이제 체류기간이 도과되었는데, 협약 상의 '자영업'에 종사할 권리가 박탈되었음을 의미한다. 또한 25명의 유효한 방문동거 체류자격을 가진 자들은 '유급직업'과 '자영업'에 종사할 권리를 향유하는데 지장이 있다.

5.3 복지 및 사회권

5.3.1 노동법

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 노동법과 사회보장과 관련하여 “그 영역 내에 합법적으로 체류하는 무국적자에게 국민에게 제공하는 것과 동등한 대우를 제공한다”고 규정하고 있다(제24조). 노동법에는 동일한 보수, 노동시간, 초과 근무 시 조치, 유급휴가, 재택근무의 제한, 최저고용연령, 견습과 훈련, 여성과 연소자의 노동 및 노사의 단체교섭에 기인한 이익 등이다. 노동권은 대한민국이 가입한 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 규약(제7조- 8조), 인종차별철폐협

약 (제5조 (e)항), 여성차별철폐협약 (제11조), 아동권리협약 (제32조) 등 국제인권조약에 명시된 기본적인 인권이다.

대한민국의 근로기준법은 ‘국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우’를 금지하고 있다 (제6조). 노동권 및 최저임금은 국민과 외국인에게 동일하게 적용된다. 노동조합 및 노동관계조정법은 노동조합을 조직하고 가입할 자유를 모든 근로자에게 보장하고 (제5조) 조합원에 대한 차별을 금지하고 있다 (제9조). 따라서 다른 모든 외국인과 같이 무국적자도 국민이 향유하는 노동권을 동일하게 향유할 수 있다.

그러나 실제 근무처에서 외국인에 대한 차별은 계속하여 확인되고, 무국적자도 이에서 자유로울 수 없다. 공식 통계에 따르면 이주노동자의 평균임금은 국민에 비해 30% 정도 낮은 것으로 예측된다 (통계처, 2014). 임금체불, 폭력, 학대 및 성추행 등은 이주노동자들이 일상적으로 접하는 문제이다 (국제앰네스티, 2009). 인터뷰한 무국적자 중 일부는 근로 중 심각한 인권침해가 없었다고 설명하였는데, 이들은 한국에서 장기체류하였거나, 한국 국민의 전 배우자거나, 또는 한국 출생이거나 언어 구사 능력이 있는 등의 이유로 상대적으로 잘 정착하였기 때문이다. 그러나 그러한 배경이 없는 무국적자는 이주노동자가 접하는 노동권 침해를 유사하게 경험할 개연성이 높다.

5.3.2 사회보장

협약은 합법적으로 체류하는 무국적자는 국민과 동일한 사회보장을 받는다고 규정하고 있다 (제24조). 국가의 사회보장제도에 따라 사회보장은 연금, 업무상 상해, 직업병, 출산, 질병, 장애, 노령, 사망, 실업, 가족부양 및 기타 사고 등을 포함한다. 사회보장권은 대한민국이 가입한 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 규약(제9조), 인종차별철폐협약 (제5조 (e)항), 여성차별철폐협약 (제11조), 아동권리협약 (제26조) 등 국제인권조약에 명시된 기본적인 인권이다.

대한민국의 사회보장제도는 사회보장기본법 (제3조)에서 정하는 것처럼 사회보험, 공공부조, 사회보장 및 다른 관련 복지 프로그램 등 4개의 분류로 대별할 수 있다. 4개의 주요 사회보험제도가 사회보장제도의 중요한 요소인데, 국민연금, 고용보험, 국민건강보험 및 산업재해보상보험이 그것이다.

국민연금은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대한 연금급여 제도이다 (국민연금법 제1조). 국민연금은 의무보험으로, 모든 국민은 수입원에 따라 사업장 또는 지역가입을 통해 당연히 가입을 하게 된다. 그러나 정부 공무원, 무직, 18세 미만 또는 60세 초과인 자들은 이 제도 대상에서 제외된다. 사업장 가입자의 경우 절반의 연금보험료는 고용주가 지급하고, 절반의 보험료는 근로자의 월급에서 차감된다.

국내에서 고용되거나 거주하는 외국인도 당연히 이 보험제도의 대상이 되는데, 다음의 경우에는 제외된다 (제126조). 체류기간연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자, 외국인등록을 하지 아니하거나 강제퇴거명령서가 발급된 자, 방문동거(F-1) 등의 체류자격이⁹⁷ 있는 자 (국민연금법 시행령 제111조).

따라서 단기 또는 방문동거(F-1) 체류자격을 가진 무국적자는 국내에서 합법적으로 체류하고 있다 하더라도 국민연금 가입 대상이 되지 않는다. 고용허가 대상 체류자격을 가진 무국적자는 국민연금 가입 대상이다. 그러나 무국적자의 불안정한 고용상태를 고려하면 다수의 무국적자가 연금 대상에서 제외된 것으로 알려져 있다. 고용주는 종종 비공식적 고용형태로 보험료 지급 의무를 회피하려고 한다. 따라서 취약한 상황에 놓인 무국적자는 현실적으로 연금 가입대상에서 제외된다.

고용보험은 ‘실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자 등의 직업능력의 개발과 향상 … 근로자 등이 실

97 ‘문화예술(D-1)’, ‘유학(D-2)’, ‘산업연수(D-3)’, ‘일반연수(D-4)’, ‘종교활동(D-6)’, ‘방문동거(F-1)’, ‘동반(F-3)’, ‘기타(G-1)’ 체류자격이 포함된다(국민연금법 시행규칙 제 53 조).

업한 경우 … 근로자 등의 생활안정과 구직 활동을 촉진'하기 위해 시행되는 보험 제도이다 (고용보험법 제1조). 일부 예외를 제외하면 모든 근로자들이 이 보험 가입 대상이며 (제8조) 보험료는 일부 (60%) 고용주가 지급하고 그 외는 근로자가 지급한다.

국민보험제도와 유사하게 유급직업을 허용하는 유효한 체류자격이 있는 외국인도 고용보험 가입 대상이다 (고용보험법 시행령 제3조). 따라서 단기 또는 방문동거(F-1) 체류자격을 가진 무국적자는 고용보험 가입 대상이 아니다. 비정기적 또는 불안정적 고용상태에 있는 자들도 보험에 의해 보호받기 힘들다.

국민건강보험제도는 “국민의 질병·부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활과 출산·사망 및 건강증진”에 대하여 국가가 제공하는 보험서비스이다(「국민건강보험법」 제1조). 수입원에 따라 직장가입 또는 지역가입이 가능하다. 고용주가 보험료의 절반을 납부하고, 나머지는 근로자가 납부한다.

국민건강보험법에 따르면 외국인도 가입자 또는 피부양자가 될 수 있다 (제109조 제2항). 외국인은 외국인등록이 되어야 하고, 고용된 상태라면 고용주가 그를 직장가입자로 신청하여야 한다. 고용상태가 아니라면 지역가입자로 건강보험에 가입할 수 있다 (국민건강보험법 시행령 제76조). 장기체류자격을 가지고 외국인 등록이 된 무국적자도 국민건강보험 가입 대상이지만, 단기 체류자격 소지자는 가입 대상이 아니다.

법률 조항에도 불구하고 인터뷰에 응한 무국적자 중 누구도 보험가입자가 아니었다. 대부분 방문동거(F-1) 자격으로 체류하고 있었는데, 유급직업이나 보험가입의 대상이 아니었다. 지역가입이 가능했을 수도 있지만, 보험료가 부담되어 가입하지 않았다. 일부 무국적자는 중대한 질병 또는 부상이 있을 때 건강보험이 없어 큰 곤란을 겪었다고 진술했다. 이들은 수술이나 다른 치료에 따른 거액의 비용을 납부하기 위해 사금융에 의존해야 했다고 한다.

산업재해보상보험은 업무상의 재해를 보상하고, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위

하여 시행되는 의무보험이다 (산업재해보상보험법 제1조). 이 보험제도는 일부 극소수의 예외를 제외하면 모든 사업장에 적용된다. 고용주가 보험료 전액의 납부 의무를 부담한다.

모든 고용된 외국인인 동 보험 가입 대상이며, 이들의 체류자격이나 사증과는 무관하다. 따라서 모든 무국적자도 보험의 보호를 받는다. 보고된 바에 따르면 비공식적 영역에서 근로하는 노동자들은 종종 동 보험 제도의 범위에서 벗어난다.⁹⁸ 알려진 사례는 없으나 무국적자 중 다수가 불안정한 고용상태임을 고려하면 비슷한 경우가 있을 수 있다.

사회보장과 관련하여 무국적자에 대한 처우는 난민에 대한 처우와 비교된다. 난민법은 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 정하고 있다 (제31조). 그러나 난민법은 난민지위가 인정되지 않은 난민신청자의 사회보장을 받을 권리를 인정하고 있지 않다. 국내 법제에 따르면 결국 난민지위와 같이 특별한 지위가 인정되어야 사회권을 향유할 수 있다. 다시 말해, 무국적인정절차의 부재는 국내 무국적자의 사회권 보장의 가장 큰 장벽 중 하나이다.

5.3.3 공공구호

다수 무국적자의 취약하고 불안정한 고용상태를 고려하면, 사회보험보다 공적구호 또는 공적 원조의 대상이 되는 경우가 많을 것이다. 「무국적자의 지위에 관한 협약」은 합법적으로 체류하는 무국적자는 국민과 동일한 공적 구호와 공적 원조를 받는다고 규정하고 있다 (제23조). 공적 구호는 사회보장권의 일부로서 기본적인 인권이며, 한국이 가입한 국제인권조약에도 명시되어 있다.

공공구호는 사회보장법 (제3조)에서 정한 사회보장제도의 한 축을 차지한다. 한국에서는 공공구호와 관련된 법률로 「국민기초생활 보장법」, 「긴급복지지원법」, 「의료급여법」 등이 있다.

98 '일하다 다쳐도 보상 못 받는데... 특수고용직 산재보험 의무화 말라?', <한겨레> 2014. 4. 3. (http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/631195.html?_fr=mt5r).

국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 제공한다(「국민기초생활 보장법」 제1조). 수급권자는 부양을 받을 수 없는 자로서 최저생계비 이하의 소득이 인정되는 자 등이다(제5조).

외국인은 대체로 수급권자가 될 수 없는데, 일부 예외가 존재한다. 대한민국 국민과 혼인한 외국인 중 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육, 임신, 대한민국 국적의 직계존속와의 동거 등으로 국민과의 유대관계가 인정되는 자는(제5의2조) 수급권자가 될 수 있다. 국내에서 난민지위가 인정된 난민 또한 특별히 난민법에 따라 수급권자가 될 수 있다(제32조).

그러나 무국적자를 포함한 그 외 모든 외국인은 수급대상이 되지 않는다. 이는 협약 상의 대한민국의 의무에 명백히 반한다. 난민인정자가 수급 대상인 점을 고려하면, 무국적인정절차의 부재가 지원이 필요한 무국적자의 보호에 대한 장벽으로 작용한다고 보인다.

긴급복지지원제도는 「긴급복지지원법」에 따라 “위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람”을 “신속하게 지원”하는 것을 목적으로 한다(제1조). 위기상황은 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구급시설에 수용, 중한 질병 또는 부상, 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대, 가족구성원으로부터 가정폭력 또는 성폭력, 화재 또는 자연재해로 인하여 거주 주택의 상실 등이 해당한다(제2조).

이 법률은 일부 외국인도 긴급지원대상자에 포함시키고 있는데(제5조의2), 그 대상은 국민의 배우자, 국민의 전 배우자로서 대한민국 국적을 가진 직계존속을 돌보고 있는 사람, 난민인정자, 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람 등이다(긴급복지지원법시행령 제1의2조). 또한 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하면 위에 해당되지 않는 외국인도 지원대상이 될 수 있다.

무국적자는 긴급복지지원 대상이 되는 외국인에 포함되지 않는데, 보건복지부장관의 재량에 따라

지원 대상이 될 수는 있다. 난민인정자는 긴급복지지원 대상이 되는데, 이는 난민 지위에 관한 협약에 부합한다.

의료급여제도는 필요한 사람에게 무료 또는 최소한의 비용으로 진료 받을 수 있도록 지원하는 제도이다. 의료급여제도는 「의료급여법」으로 규정하고 있는데, 대상자는 대체로 국민기초생활보장법, 재해구호법, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 등 다른 공공구호 대상자다 (제3조). 외국인 중 난민법에 따른 난민인정자들은 특별히 국민기초생활보장법 대상이면 의료급여 대상일 수 있다. 따라서 무국적자는 의료급여제도 대상이 아닌데, 이는 협약에 부합하지 않는다.

5.3.4 주거

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 주거와 관련하여 체약국 영역 내에 합법적으로 체류하는 무국적자에게 '가능한 한 유리한 대우를, 그리고 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정하의 외국인에게 일반적으로 제공하는 것보다 불리하지 아니한 대우를' 제공할 것을 정하고 있다. 주거권은 한국도 가입한 사회권규약 (제11조)에서 보호하는 인권이기도 하다.

전술한 바와 같이 부동산의 소유와 관련하여 국내법은 무국적자를 비롯한 외국인에 대해 별도의 제약을 가하고 있지 않다. 부동산의 임대에도 마찬가지이다. 그러나 외국인 등록이 없다면 임대인 또는 중개인에 따라 임대차 계약 체결이 어려울 수 있다.

무국적자 인터뷰에 따르면 임대료 지급도 힘든 무국적자들의 경제적 어려움이 중요한 문제이다. 가끔 자선단체 또는 사적 네트워크를 통해 숙소를 찾기도 하지만, 한국 정부가 지급하는 공식적인 재정지원은 없다.

중앙정부 (국토교통부 산하 한국토지주택공사) 및 지자체 (서울시 산하 서울주택도시공사 등)는 국민임대주택, 장기공공임대주택, 공공임대주택, 공공분양주택 등 취약계층을 위한 다양한 지원 제도를 운영하고 있다. 그러나 동 제도는 모두 국민만을 대상으로 하며, 무국적자를 포함한 외국인

은 모두 동 제도 대상에서 제외된다.

5.2.6 학교교육

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 무국적자에게 초등교육에 관하여 국민에게 제공하는 것과 동일한 대우를 제공하며, 초등교육 외의 교육에 관하여 동일한 사정하의 외국인에게 일반적으로 제공하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 제공한다고 정하고 있다 (제22조). 교육권은 대한민국이 가입한 국제인권조약에서도 보장된다. 사회권규약(제13조), 인종차별철폐협약(제5조 (e)항), 여성차별철폐협약(제10조), 아동권리협약(제28-29조)가 교육권을 보장한다.

「교육기본법」은 의무교육을 “6년의 초등교육과 3년의 중등교육”이라고 정하고 있다 (제8조). 동 법은 외국인을 배제하지는 않으나, 공교육의 주요 대상은 국민이다. 따라서 의무교육은 국민을 대상으로 하고, 외국인을 대상으로 하고 있지 않다고 할 수 있다.

외국인 아동 또는 학생은 학교장에게 입학할 신청하는 방식으로 초등학교 또는 중학교에 입학할 수 있다 (「초·중등교육법 시행령」 제19조 제1항 및 제75조 제2항). 입학 허가는 학교장의 재량이다. 학교장은 원칙적으로 아동의 체류자격을 확인하여야 하나, 아동 또는 부모가 거부하는 경우 거주사실을 확인할 수 있는 서류로 충분하다 (제19조 제2항, 제75조 제2항). 또한 교육 공무원은 출입국관리법 상 불법체류 외국인 통보의무에서 면제된다 (제87조). 따라서 모든 외국 아동은 체류자격과 무관하게 초등 및 중등 교육에 접근할 수 있으며, 무국적 아동도 공공교육을 받을 수 있다.

출입국·외국인정책 통계에 따르면 10-14세 연령층에 속한 무국적 아동이 4명, 15-19세 연령층에 속한 무국적 아동이 2명이다. 연구자들은 학령기 자녀를 둔 무국적자 부모를 만날 수 있었는데, 여전히 공공교육 접근에 대한 어려움이 있다는 것을 확인하였다. 거주지를 관할하는 학교의 장의 재량으로 무국적 아동의 입학할 허가하게 되는데, 때때로 관련 신분증명이나 안정적인 체류자격이

없는 무국적 아동의 입학 허가를 꺼리는 경우가 있다. 전술한 바와 같이 무국적 아동의 교육원은 학교장 또는 교육당국의 재량에 놓여서는 안되며, 협약 미 다른 국제인권협약에 따라 국내법에 명시될 필요가 있다 (정인섭 외, 2009 참조).

무국적 아동을 포함한 많은 외국인 아동은 학교 입학 후에도 학교생활 적응에 어려움을 겪는 경우가 많다. 이주아동 교육권에 대한 실태조사에 따르면 (Lee et al., 2010), 다수의 이주아동은 가족의 불안정한 지위로 인해 교육에 지장을 받는다. 상급학교로의 진학이 보장되어 있지 않은 상황 역시 학생들의 학업의욕에 영향을 주었다고 한다. 무국적 아동 또한 유사한 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.

5.2.7 행정적 조치

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 무국적자가 권리행사를 하는 데 행정적 지원이 필요할 경우 거주국에서 그러한 지원을 하도록 규정하고 있는데, 이에 는 행정적 지원, 이동의 자유, 신분증명서, 여행증명서, 조세 부담, 자산의 이전, 추방, 귀화 관련 조치가 포함된다 (제25조 내지 제32조).

영역 내 무국적자에게 신분증명서를 발급하는 것은 협약 체결국의 중요한 의무 중 하나이다. 여행증명서가 없는 무국적자에게 신분증명서는 자신의 신분을 증명하는 유일한 공적 문서이기 때문이다. 협약은 “유효한 여행증명서를 가지고 있지 아니한 그 영역 내의 무국적자에게 신분증명서를 발급”할 의무를 체결국에게 부여하고 있다 (제27조).

전술한 바와 같이 국내 일부 무국적자는 장기 체류자격을, 일부는 단기 체류자격을 가지고 있다. 그러나 이들 중 다수는 더 이상 유효한 비자가 없다. 장기 체류자격을 가진 무국적자를 포함한 모든 외국인은 출입국 사무소에 외국인등록을 하여야 한다. 이들은 주소 등을 신고하고 외국인등록 후 외국인등록증을 발급 받는다 (제31조 및 제33조). 출입국관리법은 외국인등록증이 주민등록증과 유사한 신분 증명서임을 정하고 있다 (제88조의2). 따라서 외국인등록증이 협약에서 상정하는

신분증명서와 동일하다고 할 수도 있다. 그러나 무국적자가 불법체류 외국인인 경우, 이들의 외국인등록증은 더 이상 유효한 신분증명서가 아니다. 협약은 모든 무국적자가 체류자격과 무관하게 신분증명서를 발급 받을 것을 규정하고 있다.

단기 체류자격 외국인은 외국인등록 대상이 아니다. 따라서 이들은 외국인등록증을 발급 받을 수 없다. 단기 체류 무국적자는 타국이 발행한 여행증명서를 발급 받았을 것이나, 일부는 여행증명서가 없거나 여행증명서가 더 이상 유효하지 않을 수 있다. 이들이 유효한 여행증명서나 신분증명서가 없다면, 협약 상의 규정에 반한다.

협약은 체약국이 영역 내에 합법적으로 체류하는 무국적자에게, 그 영역 밖으로의 여행을 위한 여행증명서를 발급할 것을 정하고 있다 (제28조). 전술한 바와 같이 여권법 시행령이 한국을 출국하는 무국적자에게 여행증명서가 발급될 수 있다고 규정하고 있다 (제16조). 그러나 여행증명서 발급 대상인 무국적자 인정을 위한 법적 근거는 마련되어 있지 않다. 외교부에서 제공한 정보에 따르면 2008년 8월 26일부터 2012년 10월 15일까지 단 2건의 여행증명서 발급이 이루어졌다.⁹⁹ 2건 모두 난민지위가 인정된 무국적 난민이었던 것으로 알려져 있다. 무국적인정절차가 없이 무국적자에 대한 여행증명서의 발급 가능성은 매우 낮다고 보인다.

협약은 무국적자의 동화 및 귀화를 가능한 한 용이하게 한다고 정하고 있다 (제32조). 국적법은 대한민국과 밀접한 관계가 있는 외국인에 대해서는 간이귀화를 허용하고 있다 (제6조). 대상자는 부 또는 모가 대한민국의 국민이었던 사람, 대한민국에서 출생한 사람으로서 부 또는 모가 대한민국에서 출생한 사람, 대한민국 국민의 양자(養子)로서 입양 당시 성년이었던 사람, 배우자가 대한민국의 국민인 외국인 등이다. 무국적자는 위의 대상에 해당하지 않는다.

99 정보공개청구를 통하여 얻은 정보(2012년 10월 15일). 이 정보에 따르면 2008년 8월 26일 이전의 자료는 전산화가 되지 않아 확인할 수 없다고 한다.

제 6 장 결론 및 제언

대한민국은 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 당사국으로서 무국적자의 지위를 보장할 의무가 있다. 이는 또한 국제 인권조약의 당사국으로서 그 영역 내 무국적자를 포함한 모든 사람의 인권을 보호하고 촉진할 의무가 있다.

본 연구는 국내에 6개 유형의 무국적자가 있음을 파악하였으며 이는 다음과 같다. (1) ‘위장결혼’ 판결로 이유로 귀화가 취소되어 무국적이 된 사람; (2) 러시아에서 무국적이 되었으며 대한민국에 정착하고자 하는 과거 국민; (3) 분단 이전의 한국 국적의 유지를 주장하며 그 결과로 무국적으로 남은 일본 내 동포; (4) 베트남전쟁 이후 도착한 남베트남 비호신청자; (5) 북한을 이탈하였으나 북한 국적을 보유하고 있지 않은 사람; (6) 대한민국에서 출생하였으나 출생등록의 부재로 무국적이 될 위험에 처한 아동.

본 연구는 또한 구할 수 있는 공식 출입국 통계를 기반으로 국내 무국적자의 규모와 특성을 추산하려 시도하였다. 그러나 무국적의 국내법상 정의의 부재는 통계 자료의 신뢰성에 심각한 문제를 초래하기 때문에 국내 무국적자의 정확한 규모를 추산하기는 상당히 어렵다.

국내 무국적자의 지위 또한 대한민국의 「무국적자의 지위에 관한 협약」 이행을 평가하는 방식으로 검토하였다. 적절한 체류자격의 부재가 무국적자의 여타 모든 지위에 영향을 미치는 가장 시급한 문제이다. 무국적자는 가족관계등록 자격이 없기 때문에 유급직업, 복지 및 사회적 권리 접근성을 제한받는다.

국내 무국적자의 현황을 조사하며, 이 장에서는 무국적자의 정의와 인정, 무국적자의 지위 개선 및 무국적의 감소에 관하여 대한민국 정부를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

6.1 무국적자의 정의

6.1.1 국내법상 무국적자의 법적 정의 수립

본 연구에서 반복적으로 지적한 바와 같이, 국내법에는 무국적자의 법적 정의가 존재하지 않는다. 이는 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 불이행이다. 무국적자의 법적 정의 수립은 정부가 무국적 인정 절차를 도입하거나 무국적자의 지위를 보장하기 위한 조치를 취할 법적 근거를 마련하기 때문에 ‘무국적자 보호의 첫걸음’이라 할 수 있다(최홍엽, 2009).

대한민국이 1962년 「무국적자의 지위에 관한 협약」 가입 이후로 국내법에 ‘무국적자’의 정의를 도입하지 않은 것과는 대조적으로, 「난민의 지위에 관한 협약」에 비준하면서는 「출입국관리법」에 ‘난민’의 정의를(제2조) 추가한 바 있다. 새로 제정된 「난민법」 또한 동 협약의 정의를 그대로 채택하여 난민 정의를 수립하고 있다(「난민법」 제2조). ‘무국적자’의 정의 또한 동일한 방법으로 추가될 수 있다. UNHCR의 「무국적에 관한 지침 제1호: 1954년 무국적자의 지위에 관한 협약 제1조 제1항의 “무국적자”의 정의」(HCR/GS12/01)는 해당 정의를 수립할 때 유용하게 참고할 수 있을 것이다.

6.1.2 출입국·외국인정책 통계상 ‘무국적’ 정의

앞서 논의하였듯이, 출입국·외국인정책 통계는 ‘무국적’을 국적 분류로 사용하고 있다. 그러나 해당 통계 내에서 그 용어의 정의는 존재하지 않는다. 무국적자 정의의 부재는 무국적자에 관한 출입국 통계의 입력, 집계 및 처리에서 예를 들어 무국적자, 국적미확인자와 외국인의 국적에 관한 정보가 누락된 경우를 혼동하는 등의 혼선을 초래한다.

국내법에 무국적자 정의에 대한 규정이 제정된다면, 그 정의는 출입국 통계에도 적용되어야 한다. 무국적자에 대한 출입국 통계는 해당 정의에 맞추어 조정되어야 한다. 정부는 또한 무국적자에 대한

출입국 통계의 수집에 관한 지침을 제작하고, 관련 공무원에게 적절한 훈련을 제공하여야 한다.¹⁰⁰

6.1.3 무국적에 관한 개별법 제정

대한민국은 「난민의 지위에 관한 협약」 비준 당시 「출입국관리법」에 난민의 정의, 인정 절차 및 지위에 관한 규정을 추가한 바 있다. 정부는 해당 규정을 일반 이민법에서 분리하여 개별법, 즉 「난민법」을 제정하였다. 해당 법은 전반적으로 「난민의 지위에 관한 협약」에 부합한다고 여겨진다 (Kim, 2012).

「무국적자의 지위에 관한 협약」과 「난민의 지위에 관한 협약」 사이의 유사한 구조를 고려할 때, 「난민법」과 유사한 무국적자에 관한 법을 제정하거나 또는 무국적자 관련 규정을 「난민법」에 추가하여 정부의 무국적 관련 의무를 이행하도록 하는 것이 효과적일 수 있다. 예를 들어 정인섭 외 (200) 연구는 ‘난민과 무국적자의 지위와 처우에 관한 법률’을 마련할 것을 권고한 바 있다.

6.2 무국적의 인정

6.2.1 무국적 인정 절차 수립

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 무국적 인정 절차를 명시적으로 다루지는 않는다. 그러나 협약 체결국이 무국적자에게 적절한 지위를 제공하고 권리를 부여함에 있어 무국적자의 인정이 필수적인 전제조건임은 자명하다. 스페인, 필리핀, 미국과 몰도바 등 점점 더 많은 국가 또한 무국적 인정 절차를 도입하고 있다.

본 연구에서 살펴본 무국적자의 대부분은 국내에서 무국적이 된 사람이었다 (제3장 참조). 이들은 출입국 통계상 ‘무국적자’로 기록되나 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 따라 무국적자로 법적인

¹⁰⁰ UNHCR 은 노르웨이 통계청(Statistics Norway, SSB)의 지원을 통하여 관련 프로그램을 진행한다고 알려져있다.

인정을 받은 바는 없다. 대한민국 정부는 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 부합하는 무국적 인정 절차를 마련해야 한다.

대한민국 정부는 이미 「난민법」 규정에 따라 포괄적인 난민 인정 절차를 도입한 바 있다 (제5조부터 제24조). 「무국적자의 지위에 관한 협약」과 「난민의 지위에 관한 협약」의 유사성을 고려할 때, 무국적 인정 절차를 수립할 때 난민 인정 절차를 참고하는 것이 도움이 될 것이다. 대한민국은 또한 ‘국적 판정’ 절차를 이미 보유하고 있으며, 이 절차는 국적미확인자가 대한민국 국적을 보유하고 있는지 확인하도록 설계되었다 (「국적법」 제20조). ‘국적 판정’과 ‘무국적 인정 절차’ 사이의 관계를 파악하는 것 또한 필요할 것이다.

6.2.2 무국적 인정 절차가 고려해야 할 문제

현행 난민 인정 절차에 관하여 제기된 문제는, 두 절차 사이의 관계를 고려할 때 무국적 인정 절차 수립에서 또한 참고할 수 있을 것이다. 인정 절차의 공정성과 접근성, 절차 담당 공무원의 전문성, 장기화된 절차 기간은 난민 인정 절차에서 가장 자주 제기되는 문제점이다. 「난민법」은 이러한 문제를 다루기 위한 세부사항을 규정한다. 그러나 특정 집단에 대한 소위 ‘신속절차(fast track)’ (제8조 제5항) 등의 일부 조항은 공정한 인정 절차에 심각한 제한으로 작용할 수 있어 심히 논란의 여지가 있다 (Kim, 2012).

국내에서 무국적 인정 절차를 설계할 때 위의 문제를 진지하게 고민해야 할 것이다. 이와 관련하여서 「무국적에 관한 지침 제2호: 개인의 무국적 인정 절차에 관한 지침」(HCR/GS/12/02)이 유용한 지침을 제공한다.

6.3 무국적자의 지위

6.3.1 「무국적자의 지위에 관한 협약」이 규정한 무국적자의 지위 보장

앞서 논의하였듯이, 적절한 체류자격 지위의 부재는 무국적자의 권리 보호의 실패로 이어지는 근본적인 문제이다. 그 체류자격의 형태는 다양하나, 많은 무국적자가 국내에서 90일 이내로 유효한 단기 체류자격 또는 1년에서 2년간 유효한 장기 체류자격을 보유한다. UNHCR의 「무국적에 관한 지침 제3호: 국내 차원에서 무국적자의 지위」(HCR/GS/12/03)는 당사국이 무국적으로 인정된 사람에게 최소한 2년간 유효한 거주허가를 제공할 것을 권고한다.

많은 무국적자가 ‘방문동거(F-1)’ 등 유급직업 종사가 허가되지 않는 체류 지위를 보유한다. 이는 협약상 유급직업에 관한 규정의 위반이다. 따라서 대한민국 정부는 무국적자에게 취업허가, 예를 들어 ‘거주(F-2)’ 체류자격의 제공을 고려해야 한다 (정인섭 외, 2009; 최홍엽, 2009). 무국적 인정 절차를 진행 중인 사람에게도 적절한 체류자격을 제공해야 한다. 국내 무국적자는 전반적으로 사회복지 제공에서 제외된다. 정부는 관련 법을 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 맞추어 개정하는 것을 고려해야 한다.

「난민법」은 난민인정자에게는 ‘거주(F-2)’, 난민신청자와 ‘인도적체류자’에게는 ‘기타(G-1)’ 체류자격을 제공한다. 난민인정자에게는 국민 또는 다른 외국인과 동등한 수준의 사회보장 서비스가 제공되며, 난민신청자는 취업허가를 얻거나 또는 생계지원을 지원받는다. 이미 존재하는 난민 관련 법적 조항은 무국적자의 보호체계를 수립할 때 유용할 것이다.

6.3.2 ‘불법체류 외국인’ 상태인 무국적자의 보호

현행 출입국 통계는 무국적자 중 ‘불법체류 외국인’ 비율이 높음을 보여준다. 이는 무국적자의 지위와 관련하여 우려스러운 문제이다. 통상적으로 ‘불법체류 외국인’은 다양한 측면에서 취약하고 불안정한 조건에서 처하지만, 대한민국 정부는 ‘불법체류 외국인’의 소재 또는 상황에 관한 정보

를 가지고 있지 않다. ‘불법체류 외국인’ 상태인 무국적자가 관련 벌금의 부담으로 체류자격을 합법화하기를 꺼린다는 점 또한 관찰된 바 있다.

「무국적자의 지위에 관한 협약」은 「난민의 지위에 관한 협약」과 달리 불법 체류에 따른 처벌의 면제를 규정하고 있지는 않으나, 그럼에도 한국은 무국적자 대부분이 그 지위를 합법화할 수 있도록 권장할 방법을 고민해야 한다. 처벌이 무국적자 지위의 합법화 또는 무국적 인정 절차의 전제조건이라면, ‘위장결혼’ 사례에서 볼 수 있듯이 해당 절차의 실효성이 상당히 제한될 수 있다.

6.4 무국적의 감소

6.4.1 「무국적의 감소에 관한 협약」 비준

한국은 「무국적의 감소에 관한 협약」의 당사국이 아니다. 대한민국 국적을 상실하여 국내에서 무국적이 된 무국적자의 수가 상당하는 점을 고려할 때, 대한민국 국적을 상실할 가능성은 낮추는 것이 무국적 감소의 중요한 방안일 것이다.

「국적법」의 국적 취득에 관한 규정은 상대적으로 「무국적의 감소에 관한 협약」과 부합한다고 볼 수 있다. 예를 들어, 부모가 무국적자인 국내에서 출생한 아동은 대한민국 국적의 권리가 있으며(제2조 제1항), 이는 「무국적의 감소에 관한 협약」과 유사하다(제1조 제1항). 한편 ‘위장결혼’을 이유로 한 대한민국 국적의 취소는 국가에 의한 국적 박탈로 무국적이 되는 사람의 전형적인 사례이며, 이는 「무국적의 감소에 관한 협약」의 위반이다(제8조 제1항). 한국 정부는 「무국적의 감소에 관한 협약」 비준을 고려하고 무국적 감소를 위한 국제적 노력에 동참해야 한다.

6.4.2 출생등록제도의 개선

앞서 논의하였듯이, 현재 국내 ‘출생등록’ 체계는 외국인 부모에게서 국내 출생의 등록 또는 증명

을 인정하지 않는다 (김철효 외, 2013). 출생등록의 부재는 반드시 무국적으로 이어지지는 않는다. 하지만 출생미등록 상태가 장기화되는 경우, 이러한 출생미등록 아동은 무국적이 될 위험에 계속해서 노출될 수 있다.

출생등록의 권리는 「아동의 권리에 관한 협약」이 규정하는 근본적인 인권 중 하나이다 (제7조). 한국 정부는 대한민국 영역에서 출생한 외국인 또한 출생등록 자격을 가지도록 현행 출생등록제도를 개선하는 방향을 고려해야 한다.

참고문헌

한글자료

- 국가인권위원회. 2012. 「이주 인권가이드라인」.
- 김명아. 2011. “중국 국적회복절차 규정을 통하여 본 중국 국적법에 관한 소고”, 『외법논집』. 35(1): 47-63.
- 김사강. 2011. “부산, 경남지역 미등록 이주민 자녀들의 건강권과 보육권”, 「이주아동의 인권 증진을 위한 심포지엄」.
- 김연철. 1997. “북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망”, 삼성경제연구소.
- 김용필. 2009. “한국인-중국동포 간의 결혼 현상으로 바라본 동포문제 바로찾기”, 「세계한인학회 포럼」 발표자료. 2009년 2월 19일.
- 김종철. 2012. “난민법 제정의 의미와 향후 과제”, 『복지동향』, 160: 29-33.
- 김종철, 양혜우, 이병렬, 이호택, 한태희, 황필규. 2008. 「국내 난민 등 인권 실태조사」. 국가인권위원회.
- 김철효. 2010. 「대한민국 내 난민의 경제적, 사회적 및 문화적 권리: 법률 및 정책의 현황 및 국제법에 따른 검토」. 유엔난민기구.
- 김치영, 정현태, 오윤수. 2010. 『한국사회복지법제론』. 파워북.
- 김현미 외. 2010. 「한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안」. 법무부 연구용역 보고서.
- 노영돈. 1991. “사할린 한인의 귀환문제에 관하여”, 『인도법논총』. 10(11).
- 노영순. 2014. “부산입항 1975년 베트남난민과 한국사회”, 『사총』. 81: 329-364.
- 도회근 (1998) “북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구”, 『헌법학연구』 4(2): 339-358.

- 박기갑. 2008. “무국적 관련 국제규범과 한국 국적법의 조화”, 「무국적에 관한 한국 국적법과 국제적 협약의 관계에 대한 워크숍」. 2008년 6월 5일.
- 박기갑. 2009. 「무국적 문제에 관한 워크숍: 국내 및 국제적 기준과 사례」. 2009년 11월 27일.
- 박정원. 2008. “국적에 대한 권리와 국제법”, 『외국법제연구』. 2008/9: 87-98. 한국법제연구원.
- 박정해. 2009. “결혼중개업 규제법의 필요성과 제정방향”, 「위장결혼으로 인한 한국국적상실자 구제를 위한 입법 공청회」 자료집. 2009년 3월 10일.
- 박찬운. 2006. “무국적자에 대한 국제적 보호와 우리의 과제”, 「무국적자에 대한 국제적 보호」. 2006년 6월 20일.
- 석원정. 2010. “이주아동의 교육권 실태조사 종합보고 및 정책제언”, 이주아동 교육권 현황 및 개선방안 토론회. 2010년 11월 1일.
- 설동훈, 황필규, 고현웅, 양혜우. 2005. 『미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사』. 국가인권위원회.
- 소라미. 2012. “이주민에 대한 귀화·영주 제도 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토”, 「영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?」 토론회 자료집, 2012년 11월 30일, 국회다문화포럼 ‘다정다감’, 이주민의 안전한 삶을 위한 연대회의, 전국이주여성쉼터협의회 주최.
- 송종호. 2005. “인정과 보호제도 분석”, 『민족연구』. 23: 6-30.
- 아시아의 창, 안산이주민센터, 오산이주노동자센터, 평택외국인복지센터, 유엔인권정책센터. 2012. 「이주노동자 미취학 자녀의 양육환경 실태조사 보고서」.
- 양경진. 2009. “인구주택총조사 외국인 조사방법 개선”, 「2009년 상반기 연구보고서 제II권」.
- 유엔난민기구/국제의회연맹. 2005. 국적과 무국적: 국회의원을 위한 편람.
- 이규창. 2012. “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 『통일정책연구』. 21(1): 213-238.
- 이범관. 2008. “무국적 고려인 문제에 대한 고찰과 정책 제언 - 우크라이나 무국적 고려인을 중심으로”, 2008년 국정감사 정책자료집 II.

- 이상윤. 2010. “외국인체류 및 난민, 무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안”
- 이혜원, 김미선, 석원정, 이은하. 2010. 「이주아동의 교육권 실태조사」. 국가인권위원회.
- 이채문. 2012. “재외한인의 무국적과 정책과제: 독립국가연합의 무국적 고려인에 대한 연구”, 『디아스포라연구』. 6(2): 31-59.
- 이호택. 2012. “난민법 제정의 의미와 과제”, 「난민법 제정의 의미와 향후 과제 세미나」 국회인권포럼.
- 장복희. 2009. “무국적 탈북자의 권리와 법적 지위”, 『동아법학』. 43: 449-476.
- 장복희. 2010. “무국적 탈북자의 인권 보호”, 『홍익법학』. 11(1): 257-280.
- 정은이. 2011. “북한에서 시장의 역사적 형성과정과 경제구조의 변화”, 『아세아연구』. 54(1): 220-283.
- 정인섭. 1988. “일본의 귀화제도와 재일한국인”, 『해외동포』. 27: 2-31.
- 정인섭 외. 2009. 「무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구」. 법무부 연구용역 보고서.
- 정병호 외. 2011. 「이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사」. 국가인권위원회 연구용역 보고서.
- 제니스 마샬. 2006. “UNHCR and Statelessness”, 「무국적자에 대한 국제적 보호」. 2006년 6월 20일.
- 진희관. 2011. “북한의 재외동포정책 연구 - 재중총련, 재CIS동포, 재일총련 그리고 재미동포 정책 비교 연구를 중심으로”, 『통일문제연구』. 55: 63-106.
- 최홍엽. 2008. “무국적자의 법적 지위와 한국의 최근 사례”, 『법학논총』. 15(2): 209-430.
- 최홍엽. 2009. 「무국적 관련 국제협약과 한국법의 비교」. 유엔난민기구 한국대표부 연구용역 보고서.
- 허전. 2012. “일본의 국적제도와 재일동포”, 『세계헌법연구』. 18(3): 29-62.
- 황필규. 2010. “이민 관련 법 기초 연구”, 이민정책연구원.

영문자료

- International Court of Justice. 1955. “Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)” (<http://www.icj-cij.org/docket/files/18/2674.pdf>, 최종 접속일: 2012.12.2.)

- International Monetary Fund, 2010. *World Economic Outlook 2010*.
- Manly, Mark and Santhosh Persaud. 2007. “UNHCR and Responses to Statelessness,” *Forced Migration Review* 32.
- Kim, Chulhyo. 2012. ‘A Step Forward to Refugee Protection? South Korea’s New Refugee Act’, *Oxford Monitor of Forced Migration*, 2(1).
- Kohki, Abe. 2010. *Overview of Statelessness: International and Japanese Context*. UNHCR.
- UNHCR. 1988. “Lawfully Staying – A Note on Interpretation”
- UNHCR. 2010a. “UNHCR and De Facto Statelessness”
- UNHCR. 2010b. “UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note”
- UNHCR. 2010c. “The Concept of Stateless Persons under International Law: Summary Conclusions,” Expert meeting organized by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Prato, Italy, 27-28 May 2010.
- UNHCR. 2011a. “Guidance Document on Measuring Stateless Populations (temporary release),” commissioned by Field Information and Coordination Support Section (FICSS), Division of Programme Support and Management (DPSM) in collaboration with Statelessness Unit, Division of International Protection (DIP).
- UNHCR. 2011b. *Mapping Statelessness in the Netherlands*.
- UNHCR. 2012a. Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, 20 February 2012, HCR/GS/12/01.
- UNHCR. 2012b. Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining Whether an Individual is a Stateless Person, 5 April 2012, HCR/GS/12/02.
- UNHCR. 2012c. Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level, 17 July 2012, HCR/GS/12/03.
- UNHCR/Asylum Aid. 2011. *Mapping Statelessness in the United Kingdom*.

정부문건

- 법무부 출입국·외국인정책본부 통계연보 (1970-2020)
- 법무부 출입국·외국인정책본부 통계월보. 2012.6.
- 인구총조사과. 2011. “2010 인구주택총조사 전수집계 결과(인구부문)”
- 행정안전부. 2012. ‘2012년 지방자치단체 외국인주민 현황’.

Mapping

Statelessness

in the Republic of Korea

2021

Chulhyo Kim (Jeonbuk National University)

Seori Choi (Migration Research and Training Centre)

Commissioned by UNHCR Representation in the Republic of Korea

The views expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of UNHCR or the United Nations.

Contents

1	Introduction	1
1.1	Background	1
1.2	Research scope and methods	3
2	International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation	5
2.1	Conventions on Statelessness	5
2.1.1	The definition of stateless persons	5
2.1.2	The determination of the statelessness	7
2.1.3	The status of stateless persons	8
2.1.4	The reduction of statelessness	11
2.2	UNHCR's working definition, 'persons with undetermined nationality' and other related concepts	12
2.2.1	'Persons with undetermined nationality'	12
2.2.2	<i>De facto</i> statelessness	13
2.2.3	UNHCR's mandates and activities on Statelessness	15
2.3	ROK's implementation of international obligations to the statelessness	16
2.3.1	ROK's obligations on stateless persons under the international laws	16
2.3.2	Statelessness and nationality in the ROK laws	17
2.3.3	Initiatives to improve the status of stateless persons in the ROK	19
3	Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK	21
3.1	Revocation of naturalization on the ground of immigration fraud: 'sham marriage'	21
3.1.1	Revocation of naturalization on the ground of 'sham marriage'	21
3.1.2	The lack of appropriate procedure on the deprivation of nationality before 2006	22
3.1.3	The claims of inappropriate decision of naturalization revocation	24
3.1.4	The lack of access to the reinstatement of nationality by the origin states	25
3.1.5	The prevention of 'sham marriage' and still-remaining problems of statelessness	26
3.2	Returning former nationals who rendered stateless in Russia	28
3.2.1	Stateless persons with Korean origin in CIS states	29
3.2.2	The reinstatement or determination of nationality of the returning ethnic Koreans in Russia	30
3.3	Returning the descendants of former nationals who rendered stateless in Japan	33
3.3.1	Stateless persons with Korean origin in Japan	33
3.3.2	ROK's contradictory treatments (1): recognizing <i>Joseon</i> people as ROK nationals	35
3.3.3	ROK's contradictory treatments (2): considering <i>Joseon</i> people as stateless	38
3.4	Arrivals of 'stateless' asylum-seekers (1): Vietnamese 'boat people'	39
3.4.1	The arrivals of Vietnamese 'boat people'	39
3.4.2	ROK government's ambiguous policy on the asylum-seekers	40
3.4.3	Ambiguity of the current status of the Vietnamese asylum-seekers	41
3.5	Arrivals of 'stateless' asylum-seekers (2): DPRK 'escapee'	42
3.5.1	The recognition of DPRK 'escapees' as the ROK nationals	43
3.5.2	The determination of ROK nationality for the person not entitled to the protection	45
3.5.3	Stateless persons who claim to be DPRK escapees	46
3.5.4	Growing concerns on the undocumented children born to parents of DPRK and Chinese nationals in China	48
3.6	Child without birth registration at risk of rendering stateless	49
3.6.1	Birth registration and the reduction of statelessness	49

3.6.2	Birth registration of foreign or stateless child in the ROK	49
3.6.3	Refugee children without birth registration	50
3.6.4	Children of undocumented migrant at risk of rendering stateless.....	52
4	The Statistics of Stateless population in the ROK.....	53
4.1	The sources of the statistics of stateless persons.....	53
4.1.1	Factors that affect the figures of stateless persons	53
4.1.2	Official statistics related with statelessness	55
4.1.3	The credibility of immigration statistics in relation with statelessness.....	56
4.2	Estimation of stateless populations in the ROK based on the immigration statistics	58
4.2.1	The ‘entry and departure’ of ‘stateless persons’	59
4.2.2	‘Stateless’ population in the ‘foreign residents’ statistics.....	71
4.2.3	The problems of ‘stateless persons’ data.....	77
4.2.4	‘Stateless persons’ in nationality-related statistics	78
5	Human rights conditions of stateless persons in the ROK.....	81
5.1	Judicial status	81
5.1.1	Visa status	81
5.1.2	Personal status.....	83
5.1.3	Movable and immovable property	85
5.1.4	Right of association.....	86
5.1.5	Access to court.....	86
5.2	Gainful employment	87
5.3	Welfare and social rights.....	90
5.3.1	Labour standards	90
5.3.2	Social security	91
5.3.3	Public relief.....	94
5.3.4	Housing.....	95
5.3.5	Public education.....	96
5.4	Administrative measures.....	97
6	Conclusions and recommendations	100
6.1	The definition of stateless persons	100
6.1.1	Establishing the legal definition of stateless persons in the ROK laws	100
6.1.2	Defining the ‘statelessness’ in the immigration statistics.....	101
6.1.3	Introducing a separate law on the statelessness	102
6.2	The determination of statelessness.....	102
6.2.1	Establishing the statelessness determination procedures	102
6.2.2	Issues to be considered for the statelessness determination procedures	103
6.3	The status of stateless persons	103
6.3.1	Ensuring the status of stateless persons as stipulated in the 1954 Convention ...	103
6.3.2	Protecting the stateless persons with ‘illegal foreigner’ status.....	104
6.4	The reduction of statelessness.....	105
6.4.1	The ratification of the 1961 Convention	105
6.4.2	The improvement of birth registration system	105
	References.....	106

Tables

Table 1 The status of stateless persons, scope of entitlement and degrees of attachment to the State under the 1954 Convention	10
Table 2 Arrivals of DPRK escapees	44
Table 3 Arrivals and departures of 'stateless persons' in immigration statistics, 1960-2020.	63
Table 4 'Landing permissions' and 'departure of landing persons' of 'stateless persons', 1971 - 2020	64
Table 5 Arrivals of 'stateless persons' by purpose of entry in immigration statistics, 1960-1977.....	65
Table 6 Arrivals of 'stateless persons' by purpose of entry in immigration statistics, 1978-1992.....	66
Table 7 Arrivals of 'stateless persons' by visa category in immigration statistics, 1993-2020	67
Table 8 Period of stay of 'stateless persons' before departure, 1993 – 2013	68
Table 9 'Landing permissions' by types of landing, 1971 - 2013	69
Table 10 Departures of 'stateless persons' by purpose of entry in immigration statistics, 1960-1993.....	70
Table 11 'Foreign resident' populations under 'stateless persons' category, 2012, 2013 and 2020.....	74
Table 12 The 'long-term foreign residents' under 'stateless persons' category in immigration statistics by visa type, 1993 – 2013.....	76
Table 13 Nationality-related statistics of 'stateless persons', 2005 - 2013	80

Figures

Figure 1 The factors affecting the figures of statelessness in immigration data	55
---------------------------------------------------------------------------------------	----

Cases

Case 1 ‘Sham marriage’ decision leading to statelessness	22
Case 2 Lack of appropriate procedures for the deprivation of nationality	23
Case 3 Claiming the unfairness of the Court decision on ‘sham marriage’	24
Case 4 Limited access to nationality determination process for stateless persons.....	32
Case 5 Refusal of nationalities of 'divided Korea'	34
Case 6 ROK claiming a Joseon people to be ROK national as a ground of rejecting family visa	36
Case 7 ROK government recognizing <i>Joseon</i> people as stateless persons as a ground of rejecting travel document.....	38
Case 8 Out-of-wedlock children with Vietnamese origin rendered stateless	40
Case 9 Former DPRK national rendered stateless in the ROK	46
Case 10 Child of undocumented migrants at risk of statelessness	52
Case 11 Arbitrary record of nationality by immigration officer.....	57

1 Introduction

1.1 Background¹

The Republic of Korea (hereinafter ‘ROK’) acceded to the Convention Relating to the Status of Stateless Persons in 1962 without any reservation, although it has not joined the Convention on the Reduction of the Statelessness yet. Since then, no further discussions had followed for the legislation of either the status of the statelessness or its reduction in the ROK. The public discussion on the statelessness in the ROK began only after the United Nations High Commissioner for Refugees (hereinafter ‘UNHCR’) Korea called attention by organising a meeting, entitled ‘International Protection of Stateless Persons’² in 2006, where UNHCR introduced the Korean translation of UNHCR’s guidebook *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians* and Mr. Yoo Jay Kun, member of National Assembly introduced preliminary findings on the statelessness in ROK. UNHCR’s efforts for awareness-raising continued by hosting a series of workshops in 2008 and 2009: ‘Workshop on the Relationship between the Korean Nationality Law and the International Instruments regarding Statelessness’³ and ‘Workshop on Statelessness Issues: National and International Standards and Practices’⁴. The most recent public discussion was made in 2013 at ‘Conference on Statelessness and Birth Registration’⁵, where the issue of birth registration was first raised as a potential risk of rendering children stateless.

Along with the increasing concerns on statelessness in the ROK, a few cases of statelessness began to draw public attention in 2009. The first case known to the public involved a group of marriage migrants who became stateless after their naturalization was cancelled due to the conviction for a sham marriage. They had given up their nationalities of origin when they acquired the nationalities of the ROK but they could not restore their former nationalities due to the regulations of their countries of origin. The second

¹ The authors express their sincere gratitude to Da Eun Kim and Sooyoon Jeon for proofreading this report.

² The meeting was co-organised by the NHRC, the UNHCR and Inter-Parliamentary Union on 20 June 2006 at National Assembly.

³ The workshop was co-hosted by the UNHCR and International Law Association Korean Branch on 5 June 2008 at Korea University.

⁴ The workshop was co-hosted by Korea University and the UNHCR on 27 November 2009 at Korea University.

⁵ The conference was co-organised by Save the Children, the UNHCR and the NHRC on 8 November 2013 at National Assembly.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

case concerned persons who claimed to be Korean citizens who left the Democratic People's Republic of Korea (hereinafter 'DPRK'). They remained stateless because the ROK government refused to confirm his Korean nationality.

Paying attention to the emerging cases of the stateless persons, the Ministry of Justice published 'A Study on System for the Management of Statelessness and Establishment of the Public Order' in 2009 (Chung et al. 2009). In the same year, UNHCR published 'A Comparative Research on International Conventions and Domestic Law' (Choi 2009). Academic papers were published to discuss the nationality-related challenges faced by the stateless residents who left the DPRK and their children (Jang, 2009, 2010; Lee, 2012). Recently, there are increasing concerns on the children born in the ROK with a migrant background but without access to birth registration, who are also at the risk of rendering stateless (Kim et al. 2013).

Despite the increasing concerns on statelessness from the legal perspectives, no comprehensive study mapping the situation of stateless persons and persons of undetermined nationality is found in the context of the ROK. Along with the lack of social scientists' interest in statelessness as a research topic, no serious examination of the official statistics on the stateless population has been conducted. It is also hard to find an empirical study of the situation and characteristics of the stateless population. What made the people become stateless, and what do the people experience after became stateless? These are essential questions that the government has to be informed about for its fulfilment of the international obligations on statelessness.

The UNHCR's recent initiative of 'mapping the statelessness' provides meaningful insights to study the stateless persons in the ROK. It has published a series of reports mapping statelessness in European countries.⁶ These reports attempted to estimate the populations of stateless persons by analyzing existing statistics and relevant documents, despite the difficulties in collecting and categorizing the data. They also presented the experiences and human rights conditions of the stateless persons and persons of undetermined nationality, which was studied with the assistance of NGOs and lawyers for the recruitment of research participants. Then, the reports proposed policy recommendations as a result of the examination of the domestic laws in comparison with the two Conventions on statelessness. This report, mapping the statelessness in the ROK, is a UNHCR Korea's initiative to join the global efforts

⁶ *Mapping Statelessness in the United Kingdom* (2011), *Mapping Statelessness in the Netherlands* (2011), *Mapping Statelessness in Belgium* (2012), *Mapping Statelessness in Malta* (2014), *Mapping Statelessness in Denmark* (2020), *Mapping Statelessness in Norway* (2015), *Mapping Statelessness in Austria* (2017), *Mapping Statelessness in Iceland* (2014), *Mapping Statelessness in Lithuania* (2016), *Mapping Statelessness in Sweden* (2016), *Mapping Statelessness in Estonia* (2016), *Mapping Statelessness in Portugal* (2018), *Mapping Statelessness in Finland* (2014), *Mapping Statelessness in Poland* (2019), *Mapping of the Population at Risk of Statelessness in Albania* (2018).

for mapping the statelessness. This report was first drafted in 2014 and revised for publication in 2021.

1.2 Research scope and methods

This study seeks to focus on ‘mapping the statelessness’ rather than to repeat the legal analysis of ROK’s nationality law against international standards (e.g. Chung et al. 2009, Choi 2009). It seeks to estimate the size and characteristics of stateless populations and to investigate their experiences and human rights conditions in the ROK.

This report begins with a discussion about the definitions of the population under this study: statelessness and ‘persons of undetermined nationality’. It also introduced long-standing debates over other related concepts such as ‘*de facto* stateless persons’, ‘population at the risk of becoming stateless’ and ‘the unreturnable’. Then, it examines the various cases of the population under these definitions. It also seeks to estimate the size of stateless populations by examining the official statistics available in the ROK. Then, it reports their human rights conditions. In conclusion, the authors propose policy recommendations for the statelessness in the ROK.

The scope of this research is limited to the population residing in the ROK. While media reports often cover the stories of ethnic Koreans who became stateless while residing overseas, this research examines this population only when they arrived in the ROK. The population under this study is broadly categorized into two groups in accordance with the international standards on statelessness and UNHCR’s working definitions, of which details will be discussed in the next chapter. The first group of this study’s concern is ‘stateless persons’, as defined by the 1954 Convention. This group of people is supposed to be under the protection of international laws on statelessness. The second group is ‘persons with undetermined nationality’, of which the working definition was proposed by the UNHCR (UNHCR 2021).

The research methods used for this research include literature review, the analysis of official statistics, and interviews with individuals. The authors reviewed all available literature on ‘mapping statelessness’ both in the ROK and other countries. Media reports provided useful information on different patterns of statelessness in the ROK. For the estimation of the size and characteristics of stateless populations, they examined official immigration statistics of the Korea Immigration Service, Ministry of Justice of ROK. Although some data were available from public sources such as the official website of the Korea Immigration Service, unpublished data were obtained through both the Information Disclosure Process of the ROK government and interviews of immigration officers. In addition, in-depth interviews of those who were considered as either stateless persons or persons with undetermined nationality were

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

also conducted in 2012 and 2021. Most interviewees were recruited through the assistance of migrant-rights NGOs. The authors also conducted interviews and meetings with experts including NGO activists, scholars and UNHCR staff members.

2 International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation

2.1 Conventions on Statelessness

2.1.1 The definition of stateless persons

In the aftermath of World War I, the national borders were changed, and thousands of people became displaced or stateless. The strengthened border controls of the governments even worsened the deteriorated status of stateless persons. In 1930, the international community began to put its efforts to prevent statelessness through adopting international treaties. As a part of the efforts, the Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, the Protocol Relating to a Certain Case of Statelessness⁷ and the Special Protocol concerning Stateless was adopted at the Hague Conference for the Codification of International Law. Nevertheless, no measure was taken in relation to the improvement of the status of stateless persons. After World War II, the newly established United Nations again paid attention to the problems of statelessness; thus, in 1947, the UN Commission on Human Rights adopted a resolution to urge that the 'early consideration should be given ... to the legal status of persons who do not enjoy the protection of any Government'.⁸ Since then, the international community has been responded to the issues of the statelessness in two ways: an effort to improve the status of stateless persons and an effort to reduce or prevent statelessness (Jung et al., 2009).

As an outcome of the efforts of the international communities, the United Nations adopted *the Convention Relating to the Status of Stateless Persons* (hereinafter '1954 Convention') in 1954. The 1954 Convention provides the definition of a stateless person as 'a person who is not considered as a national by any state under the operation of its law' (Article 1(1)). State Parties are not permitted to enter a reservation to this article, and this definition is considered as part of the customary international law (UNHCR, 2012a). However, the 1954 Convention does not apply to i) persons who are receiving protection or assistance from the UN agencies other than UNHCR, ii) persons who are recognized as having the rights and obligations of the nationals by the country where they live; iii) persons who have committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity; a serious non-political

⁷ League of Nations, *Protocol Relating to a Certain Case of Statelessness*, 12 April 1930, No. 4138. 179 LNTS 115

⁸ UN Doc. E/600 (1947), para. 46

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

crime outside the country of their residence prior to their admission to that country; or acts contrary to the purposes and principles of the United Nations (Article 1(2)).

The 1954 Convention entered into force in 1960 by being ratified by the six countries. As of 3 December 2021, 96 countries are Contracting States to this Convention, including the ROK which acceded to the Convention in 1962. This is a far smaller number than the number of State Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugee (hereinafter ‘1951 Refugee Convention’). The low number of ratifications is rather due to the lack of public attention on the issues of statelessness after World War II than to the high level of requirement for the Contracting States (Jung et al., 2009).

The serious discussions on the practical application of the definition were conducted only after a half-century of the adoption. As an outcome of a series of its efforts, including the Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law in 2010, UNHCR presented four guidelines on statelessness in 2012. The first one, *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Person* (HCR/GS12/01) provides interpretive legal guidance for the definition of ‘stateless person’ in the 1954 Convention. This document emphasizes that an individual is a stateless person if only their situation meets the conditions in Article (1): thus, the recognition of a State or UNHCR that an individual satisfies the test in the Article is declaratory rather than constitutive. It also clarifies that stateless persons who fall within the scope of the 1951 Refugee Convention are entitled to the protection under the refugee protection system, which is likely higher standards of protection compared to stateless persons.

As for the interpretation of ‘by any state’ in this article when someone is questioned whether stateless or not, the Guidelines No. 1 specifies the States that need to be examined are limited to the states with which a person enjoys a relevant link, in particular by birth on the territory, descent, marriage, or habitual residence. It also interprets the reference to ‘law’ in the article should be read broadly to encompass not just legislation, but also ministerial decrees, regulations, orders, judicial case law⁹, customary practice, and also to cover situations where the written law is substantially modified when it comes to its implementations in practice. The guidelines elaborate the aspects that have to be considered for establishing whether an individual is ‘not considered as a national under the operation of its law’ such as automatic and non-automatic modes of acquisition or withdrawal of nationality; identifying competent authorities for nationality matters; evaluating evidence of the competent authorities; considerations where State practice contravenes automatic modes of acquisition of nationality’

⁹ In countries with a tradition of precedent.

2 International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation

assessing nationality in the absence of evidence of the position of competent authorities (UNHCR, 2012a).

2.1.2 The determination of the statelessness

The 1954 Convention does not prescribe any mechanism to identify a stateless person as it establishes the international legal definition of 'stateless person'. Although the Convention does not explicitly address statelessness determination procedures, there is an implicit responsibility to identify stateless persons in order to accord them appropriate standards of treatment under the Convention. Establishing a mechanism to determine whether a person is stateless is important for both stateless persons and States. The statelessness determination procedures play an essential role in enhancing respect for the human rights of stateless persons through enabling them to claim their status and rights as provided in the Convention. They are also crucial for enhancing the ability of States to respect their obligations under the Convention.

UNHCR presented *Guidelines on Statelessness No.2: Procedures for Determining whether an individual is a Stateless Person* (HCR/GS/12/02) in 2012 as a result of the Expert Meeting. The Guidelines advise on the modalities of creating statelessness determination procedures, including questions of evidence that arise in such mechanisms. However, this document clarifies that the stateless determination procedures for the purpose of obtaining status as stateless persons are not appropriate for those who have long-established ties to the countries of residence because they may be entitled to the status of nationals, not that of stateless persons. The states are rather advised to undertake targeted nationality campaigns or nationality verification efforts for these populations.

The Guidelines No. 2 elaborates the detailed advice on establishing stateless determination procedures, including design and location of determination procedures, access to procedures and procedural guarantees. It emphasizes the importance of coordination between refugee status determination and statelessness determination considering the possibility that an applicant may fall within both definitions. It also elaborates the details on the assessment of evidence which is crucial for the determination of whether a person is stateless. Given the definition of statelessness, a stateless person requires the proof of a negative: the proof that an individual is not considered as a national by any State under the operation of its law. This presents significant challenges to applicants; thus, the Guidelines No. 2 emphasizes that the burden of proof is, in the case of statelessness determination, in principle shared: both the applicant and examiner must cooperate in obtaining evidence and in establishing the facts (UNHCR, 2012b).

2.1.3 The status of stateless persons

The 1954 Convention establishes a broad range of civil, political, economic, social and cultural rights to be accorded to stateless persons by State Parties. From Article 12 to Article 32, the Convention details the following four categories of rights of stateless persons:

- judicial status (personal status, movable and immovable property, artistic and industrial property, association, access to courts);
- gainful employment (wage-earning employment, self-employment, liberal professions);
- welfare (rationing, housing, public education, public relief, labour legislation and social security);
- administrative measures (administrative assistance, freedom of movement, identity papers, travel documents, fiscal charges, transfer of assets, expulsion, naturalization).

The status set out for stateless persons in the 1954 Convention is largely modelled on the 1951 Refugee Convention. The parallels between the two Conventions are largely originated from the shared drafting history of the two Conventions (UNHCR, 2012c). However, there are several significant differences between the status of stateless persons and refugees as provided by the two Conventions. Unlike the 1951 Refugee Convention, the 1954 Convention does neither prohibit *refoulement* nor protect stateless persons against penalties for illegal entry. The 1954 Convention provides a lower standard of the right to employment and the right to association compared to the 1951 Refugee Convention. As such, international law generally provides higher treatment standards to refugees than those of stateless persons. Therefore, for those who are stateless refugees, if the states ratified both the Refugee Convention and the 1954 Convention, the states should provide for higher standards of treatment.

For interpretative legal guidance on the status of stateless persons, UNHCR presented *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level* (HCR/GS/12/03) in 2012. This document overviews the standard of treatment as required by the Convention and elaborates how the status is to be implemented in different stateless cases in a migratory context or in their 'own country'. As it is under the 1951 Refugee Convention, the 1954 Convention requires the Contracting States to provide its beneficiaries with treatment in accordance with the individual relationship with the states along with the following scale:

- treatment which is to be afforded to stateless persons irrespective of the treatment afforded to citizens or other aliens;
- the same treatment as nationals;

2 International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation

- treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances; and
- the same treatment accorded to aliens generally (UNHCR, 2012c).

These rights of stateless persons under the Convention are extended to them based on their degree of attachment to the State. Some provisions are applicable to 'any stateless person' in the State party, while others are conferred on the condition whether they are 'lawfully in', 'lawfully staying in' or 'habitually resident' in the territory of the State Party, similarly to the provisions of 1951 Refugee Convention. The Guidelines No. 3 describes each degree of attachment to the State as below:

- 'any stateless person': any stateless person who is subject to the jurisdiction of a State party or in its territory;
- stateless persons 'lawfully in' the Contracting State: a stateless person whose presence in the country is authorized by the State through being explicitly sanctioned or known and not prohibited, including applicants who enter into a statelessness determination procedure;¹⁰
- stateless persons 'lawfully staying' in the Contracting State: a stateless person whose long-term period of residence or temporary permission to stay for more than a few months is authorized by the State, including individuals recognized as stateless considering the length of time spent for the determination;
- stateless persons who are 'habitually resident' or 'residing' in the Contract State: those who have been granted permanent residence or settled in the country for a number of years.

Thus, considering the degree of attachment to the State, a stateless person is entitled to the different scope of different rights. For instance, with regard to the right to access to courts, 'all stateless persons' shall enjoy 'the same treatment as a national' (Article 16(1)); but, in terms of self-employment, only 'stateless persons lawfully staying in the Contracting State' shall accord 'treatment not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances'. The below table summarises the entitlement of rights, the scope of entitlement, and the degree of attachment of stateless persons (see Table 1).

¹⁰ In the case where are no stateless determination procedures established (such as in the ROK), all potentially stateless persons who have approached the immigration authorities, particularly those who do not have a valid visa or resident permit who are seeking to regularize their immigration status should also be included in this category.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Table 1 The status of stateless persons, scope of entitlement and degrees of attachment to the 1954 Convention

	All Stateless persons	Those who are lawfully in the Contracting State	Lawfully staying in the State	Habitual residence
Treatment not comparable with other nationals or aliens	Personal status (Art. 12) Administrative Assistance (Art. 25) Naturalization (Art. 32) Identity Paper (Art. 27)	All rights on the left-hand columns Expulsion (Art. 31)	All rights on the left-hand columns Travel documents (Art. 28)	All rights on the left-hand columns
Same treatment as a national	Free access to courts of law (Art. 16(1)) Rationing (Art. 20) Elementary education (Art. 22(1)) Religion (Art. 4)	All rights on the left-hand columns	All rights on the left-hand columns Public relief (Art. 23) Labour legislation and social security (Art. 24)	All rights on the left-hand columns Artistic rights and industrial property (Art. 14) Legal assistance and exemption from cautio iudicatum solvi (Art. 16(2))
Treatment as favourable as possible and not less favourable than aliens generally in the same circumstances	Movable and immovable property (Art. 13) Education other than elementary education (Art. 22(2))	All rights on the left-hand columns Self-employment (Art. 18)	All rights on the left-hand columns Right of association (Art. 15) Housing (Art. 21)	All rights on the left-hand columns
Same treatment as an alien generally		Freedom of movement (Art. 26)	All rights on the left-hand columns Wage-earning employment (Art. 17) Liberal professions (Art. 19)	All rights on the left-hand columns

2.1.4 The reduction of statelessness

Another form of the international community's effort regarding statelessness is to reduce or prevent the production of statelessness. Previously, the 1930 Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law emphasized that it is for each state to determine who its nationals are under its law (Article 1 and 2), and the international law generally recognizes a wide range of discretion of states in terms of granting its nationality.

In 1961, the Convention on the Reduction of Statelessness (hereinafter '1961 Convention') was adopted, and it became effective in December 1975. The 1961 Convention provides its Contracting States with an international standard of nationality laws of the acquisition and loss of nationality in relation to the prevention and reduction of statelessness. As of 31 May 2021, only 75 states ratified this Convention, which is far less than the ratification of the 1954 Convention. ROK is not a party to this Convention; thus, it is not bound by the obligations of this Convention. However, South Korean scholars claim that states need to ratify the 1961 Convention because it helps 'to prevent contradiction between nationality laws of each state and to reduce statelessness' (Jung et al., 2009: 80).

The Convention specifies that a Contracting State 'shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless' (Article 1(1)), and 'shall not deprive a person of his nationality if such deprivation would render him stateless' (Article 8). Moreover, it applies the principle of non-discrimination and holds that 'a Contracting State may not deprive any person or group of persons nationality on racial, ethnic, religious or political grounds' (Article 9). The 1961 Convention, however, does not require its Contracting States to unconditionally grant stateless persons its nationality.

UNHCR also presented a comprehensive interpretive document on the 1961 Convention with a particular focus on the reduction of a stateless child, that is *Guidelines on Stateless No.4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* (HCR/GS/12/04). The Guidelines No.4 points out that the Article 1-4 principally concern the acquisition of nationality by children, which is the 'cornerstone of efforts to prevent statelessness among children' (UNHCR 2012d). This document interprets the term 'would otherwise be stateless' in the Article 1(1) of the 1961 Convention as 'the child would be stateless unless a Contracting State with which he or she has a link through birth in the territory (*jus soli*) or birth to a national of that State (*jus sanguinis*) grants that child its nationality' (UNHCR 2012d: para.18). According to the Convention, such child should acquire the nationality of the State automatically at birth or at a later time through an application procedure. The Guidelines No.4 presents a comprehensive interpretation of the Convention Articles on the grant of nationality to both children born in the territory of a Contracting State who would otherwise be stateless and to individuals born abroad. It also covers other cases such as foundling and children born on a ship or in an aircraft.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

The Guidelines No.4 also identifies the special position of refugee children. Some children are born to refugee parents who are themselves stateless or cannot acquire the nationality of their parents due to restrictions on the transmission of nationality to children born abroad. Refugees often cannot have access to consular services due to the very nature of refugee status; thus, they cannot have access to an official procedure for registration or other procedure. If the State where the child is born is party to the 1961 Convention, such children should be entitled to acquire the nationality of the State Party either automatically at birth or through an application procedure. However, if a child born to refugees automatically acquires the parents' nationality at birth, they are often considered as *de facto* stateless persons, and the Contracting State should be careful not to deprive the child's nationality of the State of origin.

2.2 UNHCR's working definition, 'persons with undetermined nationality' and other related concepts

2.2.1 'Persons with undetermined nationality'

States often use the term 'undetermined nationality', 'unknown nationality' or 'nationality under investigation' for the purpose of statistical reporting or other purposes. The Guidelines No.4 makes a reference to 'undetermined nationality' as 'an umbrella expression' for the classification of the nationality status as above. This term also covers the cases where States do not classify a person as 'stateless, but instead use a specific term based on their domestic law (UNHCR 2012d). Nevertheless, there is no internationally accepted definition of this group.

The 'persons with undetermined nationality' are potential of UNHCR's concern because they may include stateless persons. The Guidelines No.4 recommends that when States find a child of undetermined nationality, they need to determine whether a child would otherwise be stateless as soon as possible not to prolong a child's status of undetermined nationality in line with the 1961 Convention. Such period should not exceed five years, and such children should enjoy equal human rights as children who are citizens as required by the Convention on the Rights of Child. If a Contracting State grants its nationality automatically at birth to children who would otherwise be stateless, it should provide the same treatment to children of undetermined nationality unless and until the possession of another nationality is proven (UNHCR 2012d).

The recent reports of mapping statelessness that were published by UNHCR refer to the concept of 'unreturnable' in relation to this population in relation to the population other than stateless persons or *de facto* stateless persons. The report on the United Kingdom includes 'people who were subject to UK immigration law, but could not return or be returned to any country including, if known, their country of nationality. This working definition

2 International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation

was chosen to reflect the common characteristics that the group shared, in that they did not have the right to remain in the UK and that they were unable to gain admittance to their country of nationality or former habitual residence' and termed them as 'unreturnable' (UNHCR/Asylum Aid 2011, 14). If the situation of these persons is left unaddressed, it may lead to statelessness in the future. The report of Netherlands also uses 'unreturnable' in the sense that 'people, despite their own express wishes or the attempts of the host State, can neither return (nor be returned) to their country of nationality, nor are legally entitled to reside in their current host country' (UNHCR, 2011b: 6). Some of the unreturnable cannot return because there is no assistance or cooperation by the country of nationality (UNHCR, 2011b). Nevertheless, although the term 'unreturnable' is useful to identify the population who may be at risk of becoming stateless, the authors of this report avoided it because the term may confuse many readers with other populations who claim or are considered as not able to return such as refugees, asylum seekers and undocumented migrants in the context of ROK.

Recently, UNHCR suggested the 'persons with undetermined nationality' should be used as a working definition for the purposes of collecting statistical data. They are persons at risk of stateless who are in the absence of overwhelming evidence of being stateless. Although there is no legal definition of this term, the UNHCR suggests the definition of this term as follows:

"A person may be assessed as being with undetermined nationality following a review that verifies the following: they lack proof of possession of any nationality; and either A) have links to more than one State (on the basis of birth, descent, marriage or habitual residence); or B) are perceived and treated by authorities in the State of residence as possessing such links to other States." (UNHCR 2021, 56)

In addition, UNHCR recommended the 'persons at risk of stateless' not to be used in quantitative research due to the lack of a clear definition. Although this concept has no internationally agreed legal or technical internationally definition, it is often used to describe those who could be vulnerable to statelessness. The threshold that must be reached before a person is considered at risk of statelessness may vary according to context and the term risks being applied in a manner that is overly inclusive. Data generated from different studies on this category may, therefore, not be comparable (UNHCR 2021, 56).

2.2.2 De facto statelessness

In 1946, an internal report of the Intergovernmental Committee on Refugees suggested the concept of *de facto* stateless persons as 'people who have a nationality but are refused diplomatic and consular protection by the state of nationality while being outside that state'. In 1949, *A Study of Statelessness* prepared by the Secretary-

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

General of the United Nations extended the concept to encompass people ‘having left the country of which they were nationals, but no longer enjoy the protection and assistance of their national authorities’, proposed to include not only the cases of national authorities refusing to grant them assistance and protection but the cases of themselves renouncing the assistance and protection of the countries of which they are nationals.

When the 1954 Convention was adopted in the UN Conference on the Status of Stateless Persons, *de facto* stateless persons were excluded from the draft of the Convention due to the lack of the consensus on its definition. Later, the UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness which adopted the 1961 Convention recommended in its Final Act that ‘persons who are stateless *de facto* should as far as possible be treated as stateless *de jure* to enable them to acquire an effective nationality’.

Although there is no accepted definition of this term in international law, the UNHCR’s working definition would be the most useful and comprehensive one. The Guideline No.1 refers to the conclusion of Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law, 2010 for the working definition: ‘*de facto* stateless persons are persons outside the country of their nationality who are unable or, for valid reasons, are unwilling to avail themselves of the protection of that country. Protection in this sense refers to the right of diplomatic protection exercised by a State of nationality in order to remedy an internationally wrongful act against one of its nationals, as well as diplomatic and consular protection and assistance generally, including in relation to return to the State of nationality’ (UNHCR 2013a).

As for the status of *de facto* stateless persons, the Guideline No.3 recommend ‘States may consider giving them a status similar to that ... for stateless persons who have the possibility of securing protection elsewhere’, that is an interim measure such as ‘improved consular assistance or a change in policy with regard to consular assistance for such individuals’ (UNHCR 2013c: para.48). However, the prospects of national protection appear more distant; the Guidelines No.3 recommends the States to grant them ‘a residence permit similar to those granted to persons who are recognized as stateless’.

Nevertheless, as the Guideline No.1 emphasizes, one has to make sure ‘those who qualify “stateless persons” under Article 1(1) of the 1954 Convention are recognized as such and not mistakenly referred to as *de facto* stateless persons as otherwise they may fail to receive the protection guaranteed under the 1954 Convention.’ In fact, most of the cases that may be considered to be *de facto* stateless persons can be categorized the persons who require the protection for refugees. Thus, the primary consideration that should be made for such cases is to determine the refugee status of the persons in accordance with the 1951 Refugee Convention.

Due to the controversy over its definition, *de facto* statelessness is not considered as a useful concept anymore. As stated earlier, it is recommended that the ‘persons with undetermined nationality’ to be used for research purposes.

2.2.3 UNHCR's mandates and activities on Statelessness

The mandate responsibilities of UNHCR to address statelessness were initially limited to stateless persons who were refugees as set out in paragraph 6(A)(ii) of the UNHCR Statute and Article 1(A)(2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. However, UNHCR's mandate responsibilities on the statelessness have expanded since the adoption of the 1961 Convention. Article 11 of the 1961 Convention requires the Contracting State to 'promote the establishment within the framework of the United Nations, of a body to which a person claiming the benefit of this Convention may apply for the examination of his claim and for assistance in presenting it to the appropriate authority'. To undertake the functions foreseen by Articles 11 and 20 of the 1961 Convention, the UNHCR's mandate was expanded to cover persons falling under that Convention by General Assembly Resolutions 3274(XXIX) of 197 and 31/36 of 1976. Later, UNHCR was entrusted with responsibilities for a stateless person generally under UNHCR Executive Committee Conclusion 78, which was endorsed by the General Assembly in Resolution 50/152 of 1995. Subsequently, the General Assembly, in Resolution 61/137 of 2006, endorsed four broad areas of responsibility for UNHCR as set out in Executive Committee Conclusion 106:

- the identification of statelessness,
- the prevention of statelessness,
- the reduction of statelessness,
- the protection of stateless persons.

Since then, UNHCR has actively taken the lead in four broad areas on statelessness. UNHCR encourages states to ratify both the 1954 Convention and the 1961 Convention. For example, UNHCR facilitated Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons, Geneva, 7-8 December 2011, pursuant to General Assembly resolution to commemorate the 60th anniversary of the 1951 Refugee Convention and the 50th anniversary of the 1961 Convention. This Event galvanized states to pledge to undertake law reform to prevent or reduce statelessness; to implement better civil registration and documentation systems to prevent and reduce statelessness; to establish statelessness determination procedures or to take steps towards establishing such procedures; to undertake studies, mapping initiatives or undertake awareness-raise campaign to better understand and address statelessness in their countries; to address statelessness through foreign policy initiatives, and to respect international principles and to take action on statelessness. Although ROK attended the Event, it did not participate in any of the above pledges on statelessness (UNHCR 2012).

UNHCR also provides states with consultations regarding nationality law and assistance to solve the

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

statelessness problem. Also, in the Contracting States of the 1961 Convention, UNHCR's Field Office may submit amicus curiae brief on its own investigation on individuals who may claim the status and protection as provided by the Conventions (UNHCR, 2010a). Nevertheless, as the Conventions do not stipulate the institution or function to monitor the implementation of the Conventions, UNHCR does not have such functions.

UNHCR conducted a series of expert consultations in the context of the 50th Anniversary of the 1961 Convention in order to produce interpretative legal guidance with regard to the issues in the 1954 Convention and the 1961 Convention.¹¹ As a result, UNHCR presented four Guidelines on Statelessness as mentioned in this chapter. In 2020, UNHCR also presented the fifth guideline entitled: 'Guideline on Stateless No.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness'.

2.3 ROK's implementation of international obligations to the statelessness

2.3.1 ROK's obligations on stateless persons under the international laws

The ROK is the state party to the 1954 Convention and other major international human rights treaties,¹² although it did not join the 1961 Convention. Therefore, it has to abide by the international obligation for the protection of stateless persons. However, whether the ROK fulfils the implementation of the international obligation is questionable.

Article 6(1) of the *Constitution of the Republic of Korea*¹³ stipulates that 'treaties duly concluded and promulgated under the Constitution and the generally recognized rules of international law shall have the same effects as the domestic laws of the ROK'. Thus, the 1954 Convention and other international human rights treaties have the same status as the domestic laws of the ROK. Theoretically, the Convention can be applied to the judiciary and government of the ROK without a particular legal procedure for implementation. This principle was also reconfirmed in case law of the Constitutional Court.¹⁴ In addition, Article 6(2) of the Constitution

¹¹ The consultations include Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law, Prato, Italy, 27-28 May 2010; Expert Meeting on Statelessness Determination Procedures and Statelessness Status at the National Level, Geneva, 6-7 December 2010; Expert Meeting on Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children, Dakar, 23-24 May 2011.

¹² The international human rights treaties that the ROK is state party to include International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; International Covenant on Civil and Political Rights; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Convention on the Rights of the Child; Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

¹³ Constitution No. 10, amended on 29 October 1987 (entered into force on 25 February 1988).

¹⁴ Decision of the Constitutional Court 99 Hun Ga, 26 April 2001.

2 International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation

provides that 'the status of aliens shall be guaranteed as prescribed by international laws and treaties'. The stateless persons are non-citizen of the ROK and considered as 'foreigners' by *Immigration Control Act*¹⁵ (Article 2). Therefore, stateless persons in the ROK are supposed to be protected by the 1954 Convention and other international human rights treaties.

Contrary to the principles, the international treaties cannot be applied in the ROK in practice if the provisions are not codified in domestic laws. Although the judiciary bodies sometimes apply the provisions of international treaties as a legal ground for its judgment, the administrative bodies implement only the relevant domestic laws each body is in charge of. International treaties are out of the jurisdiction of any government agency; thus, without legislation of the provisions into the relevant domestic laws, the administrative bodies cannot implement the international obligations.

It is broadly accepted that the ROK has not taken appropriate measures to implement the 1954 Convention (Chung et al. 2009, Choi 2009). When the ROK government acceded to the 1954 Convention in 1962, it did not consider the Convention would have any significant implication in the legislation of the ROK. Instead, a document of legislative body of the ROK reveals that the government considered the accession to the Convention was an issue of formality:

There is no benefit to our country, but it [accession to the 1954 Convention] is meaningful in the sense that [the ROK] actively cooperates with UN from humanitarian perspective. When [the ROK] accedes to this Convention, there is no financial contribution that our country will have to pay.¹⁶

Since then, there has been no serious follow-up for the implementation of the Convention.

2.3.2 Statelessness and nationality in the ROK laws

The critical problem of the ROK laws in relation to the implementation of the 1954 Convention is that there is almost no legal provision on definition, determination, status and reduction of 'stateless persons' in any of the domestic laws. Another problem is that the government often uses the term 'stateless persons' in government documents and rules without even a definition of the term. It may be argued that the legal provision on the definition is not required because the 1954 Convention is already considered as a part of ROK's law in accordance with the *Constitution*. However, if the lack of definition in domestic laws causes confusions in the

¹⁵ Act No. 18295, amended on 13 July 2021 (entered into force on 13 July 2021).

¹⁶ The Motion on the Accession to the Convention relating to the Status of Stateless Persons. Proposed by cabinet on 28 July 1962 and accepted by the National Supreme Council for the Reconstruction on 1 August 1962.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

implementation of related rules or the management of related statistics (see Chapter 4 for details on the problems of statistics), it is problematic.¹⁷

There are a few mentions of the status of stateless persons in the ROK law. For example, the *Enforcement Rule of Immigration Control Act* stipulates that the ‘stateless persons’ in an overseas country may enter the ROK by the issuance of a ‘foreigner entry permit’ (Article 8). This provision is about the stateless persons who enter the ROK with relevant travel documents issued by another country; in other words, those who were already recognized as being stateless by another country. The *Enforcement Decree of Passport Act* also provides that a ‘travel document’ can be issued to the ‘stateless persons’ who leave the ROK (Article 16). It is not certain whether the ‘stateless persons’ in this provision include both who were recognized as stateless by another country and who are rendered stateless in the ROK. If it includes the latter case, the provision is problematic because there is no legal procedure to determine or recognize a person to be stateless in the ROK laws.

The *Refugee Act* also mentions ‘stateless persons’ in relation to the definition of refugee (Article 2), that is in line with the 1951 Convention.¹⁸ Thus, the current laws of the ROK recognize only the stateless persons who are also refugees.

The *Nationality Act* has a particularly meaningful provision in relation to the reduction of stateless persons. While the law generally accepts *jus sanguinis* principle in relation with the nationality, it exceptionally applies *jus soli* approach to the child of stateless or unknown parents. Article 2(1) stipulates that ‘a person who was born in the ROK, if both of the parents are unknown or have no nationality’ shall be a national of the ROK at birth. Article 2(2) provides that ‘an abandoned child found in the ROK shall be recognized as born in the ROK’; thus, it is also eligible for the ROK nationality. These two provisions have been in the Act since the introduction of the Act in 1948. Although the ROK is not a party to the 1961 Convention, these two provisions are a reflection of customary international law on the reduction of statelessness.

The *Nationality Act* of the ROK also provides several ways to attain the ROK nationality other than by the birth to the parents of ROK nationality. Foreigners, including stateless persons, may attain the ROK nationality by ‘naturalization’ (Article 4) or ‘reinstatement of nationality’ (Article 9) if they are a former ROK national. The ‘persons with undetermined nationality’ may obtain the ROK nationality through the ‘determination of nationality’ (Article 20) procedure. However, this is still not a procedure that determines whether a person is

¹⁷ This situation is compared with the ROK’s implementation of the 1951 Convention. Both the *Refugee Act* and *Immigration Control Act* stipulate the definition of refugee by reaffirming the definition in the Convention.

¹⁸ Article 2 The terms used in this law are defined as below.

1. “Refugee” means a foreigner who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion is unable or unwilling to avail himself of the protection of the country of his or her nationality; or a stateless foreigner owing to such fear is unable or unwilling to return to the country where he or she resided before entered the ROK (hereinafter “the country of habitual residence”).

2 International Standards on Statelessness and the ROK's Implementation

stateless or not, but rather of determining whether ROK national or not. Thus, if a person is determined not to be a non-ROK national, he or she is not determined whether a nation of another country or stateless.

2.3.3 Initiatives to improve the status of stateless persons in the ROK

Since the mid-2000s, there have been efforts of UNHCR, civil societies and some politicians to resolve the statelessness of stateless persons in the ROK and to improve their status and rights. Among other groups of stateless persons, those who rendered stateless due to the conviction of 'sham marriage' drew the most attention of the public.

With the support of civil society groups, National Assembly Member Mr Kim, Choon Jin proposed three draft bills to resolve the statelessness of those who rendered stateless due to the conviction of 'sham marriage'. First, the Bill of Partial Amendment of the Nationality Act proposed that the persons who have formed family relations after acquiring nationality or resided in the ROK for more than 5 years should be allowed to maintain their ROK nationality, even though they are subject to the revocation of nationality. Second, the Bill on Special Cases concerning the Loss of Nationality proposed that those who obtained the ROK nationality through marriage before the amendment of the *Nationality Act* in 1998 should maintain their ROK nationality even though they were convicted of 'sham marriage' on the humanitarian ground, if they gave birth to a child of ROK nationality or formed a family. Third, the Bill of Partial Amendment of the Immigration Control Act proposed that the persons whose applications for the reinstatement of nationality were declined shall be still granted status of sojourn and allowed to apply for general naturalization.

The ROK government, however, was against the proposed bills, because the favourable treatment to the convict of 'sham marriage' is unfair to other foreigners who have lawfully stayed and waited for the opportunity of naturalization. The Ministry of Justice of the ROK was also concerned that it would imply that the government endorses and encourage such 'illegal acts' as 'sham marriage'. On the other hand, civil societies claim that the Korean government is partially responsible for the statelessness that occurred due to the inadequate legal provisions before 1998. Others evaluated these bills are not appropriate for the actual resolution of the statelessness: although they may accord the prolonged legal stay of the stateless persons until they apply for ROK nationality, they still do not provide any solution to those who would be rejected to the naturalization in the end (Chung et al. 2009).

Nevertheless, all the three bills failed to pass and were abrogated with termination of the 18th session of the National Assembly. Instead, with the endeavours of civil society groups, the Ministry of Justice granted the 'family visitation (F-1)' visas to the stateless persons of 'sham marriage' cases (details will be discussed in Section 3.1).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

In 2011, the National Human Rights Commission of Korea issued several policy recommendations to relevant government authorities on ‘Measures for the Promotion of Human Rights for Persons who rendered Stateless due to Sham Marriage’. The recommendation suggested that the Minister of Justice should take measures including the revision of domestic laws in order to ensure the status and rights of stateless persons as provided by the 1954 Convention. It also recommended the Minister of Foreign Affairs and Trade to issue travel documents for them, and the Minister of Health and Welfare to add stateless persons to the list of the Medical Expenses Benefit Project.

In 2012, the Commission published the *Guidelines on Human Rights of Migrants* ‘to promote social understandings on migrant rights and to prevent violations likely to occur during the draft of policy and laws.’ The guidelines include stateless persons in the list of major migrants group staying in the ROK. For the promotion of human rights of stateless persons, the Commission prioritized three measures to be taken for the protection of stateless persons: ‘(1) to revise the relevant legislations and system to prevent human rights violations of those who rendered stateless as a result of loss of nationality, etc; (2) to prevent babies and children from being stateless; (3) to ratify the Convention on the Reduction of Statelessness for the comprehensive guarantee of the human rights of stateless persons’ (National Human Rights Commission of Korea 2012).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

This chapter reviews the profiles of the population that this study concerns in relation with statelessness. Many of them are already discussed by media or academics in the context of statelessness, but without serious examination of their legal status in line with international standards on statelessness. Thus, this chapter seeks to identify such groups of population and to examine their status.

3.1 Revocation of naturalization on the ground of immigration fraud: ‘sham marriage’

3.1.1 Revocation of naturalization on the ground of ‘sham marriage’

The first group of stateless persons, examined by this study, is found in the context of the marriage between a ROK national and a foreign national and subsequent acquisition of ROK nationality by the spouse of ROK national.¹⁹ They had to give up their nationality of origin state in order to attain the nationality of ROK through naturalization by marriage. However, their marriages were recognized by the ROK government as ‘sham marriage’ and, consequently, their nationality was cancelled. Due to the difficulties in the reinstatement of their former nationality, they fell into statelessness.

In principle, the *Nationality Act* of the ROK does not permit dual-nationality. Thus it requires an individual who attain the ROK nationality through naturalization to renounce the previous nationality (Article 10(1)). Before the ROK permitted some exceptional cases of dual-nationality in 2010, all foreign spouses of ROK national who wanted to attain ROK nationality before 2010 had to give up their previous nationality of origin state

¹⁹ International marriages in the ROK started increasing since the 1990s, then dramatically increased from the early 2000s. According to the statistics, the number of international marriages was 5,534 in 1992, but reached 14,523 in 2001, and 42,356 in 2005. It decreased slightly since then and reached 15,341 in 2020. In 2020, there are 168,594 marriage immigrants and another 6,717 acquire Korean nationality by naturalization (The Ministry of Justice, 2020). The most common form of the international marriage in the ROK is done in a form of a husband who is a national of the ROK marrying a foreign wife. In terms of the nationalities of wives, the majority was from China by 2005, but the number of Vietnamese wives significantly increased since then (National Statistical Office).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

regardless the nationality law of their origin state.

Some of the marriages were, however, ruled to be 'sham marriage' by the Supreme Court of ROK. Subsequently, the ROK government (Ministry of Justice) revoked the permission of naturalization, and the spouses of ROK nationals lost their ROK nationalities. However, some of the spouses of ROK nationals whose ROK nationalities were cancelled could not reinstate their previous nationality and still live in the ROK in the situation of statelessness (see Case 1).

Case 1 'Sham marriage' decision leading to statelessness

H, former Chinese national, married a man of ROK nationality on paper only through a marriage broker and came to the ROK in February 1998. A month later, she voluntarily renounced her Chinese nationality in order to acquire ROK nationality. However, in July 1998, the broker was arrested and charged of assisting sham marriages. The sham marriage of H was revealed during the investigation of the broker. She was arrested for the charge of sham marriage but later was released on bail. She didn't realize her ROK nationality was cancelled until she was again arrested at Incheon Airport before she tried to go to China for travel in 2005. She was again released on bail. She still lives in the ROK without the nationality either of ROK or China.

3.1.2 The lack of appropriate procedure on the deprivation of nationality before 2006

Before 2006, there was no legal procedure on the revocation of nationality in the ROK. When an individual who acquired ROK nationality through marriage was convicted of 'sham marriage', the Ministry of Justice requested family register office to expel the person from his or her family register. The ROK adopts *jus sanguinis* nationality system, and the family register was the only official document that proves the nationality of its nationals.

Nevertheless, the cancellation of the nationality was never reported to the individual concerned, because there was no such official procedure. Many of those who were convicted of 'sham marriage' did not realize that they lost their ROK nationalities until they were found at immigration control of airport. Moreover, the information that the person was expelled from his or her family register was not shared by other government agencies, so the person could live in the ROK for several years without any problem (see Case 2).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

Case 2 Lack of appropriate procedures for the deprivation of nationality

O attained the ROK nationality in March 1996 after marriage with a Korean national who she met through a broker in China. The broker was, however, arrested in 1999 with the charge of organizing sham marriages. Being one of the broker's clients, she was also arrested and convicted for false documentation with a suspended sentence in February 2000. However, she never realized her ROK nationality was annulled because nobody informed her so. It seemed even though her nationality was supposed to be annulled by the court decision; no administrative measures had taken in that regard. Her ROK passport was still valid, and she could even travel to China for three months in 2002 after the probation period with the ROK passport. All of sudden, she was arrested by immigration officials and detained in March 2003 for being 'illegal foreigner'. Finally, she was informed that her ROK nationality was annulled. She was detained for 8 months and 15 days, and temporally released after paying the deposit of 10 million Korean Won. It has been already quite long time since she lost her Chinese nationality, it seems impossible to recover it. Now, she lives in the ROK with F-1 (Family visitation) visa that has to be renewed every two years.

The ROK government's practice of the revocation of the nationality without appropriate legal procedure before 2006 should be considered primarily against the prohibition of the arbitrary deprivation of nationality, that is considered as a general principle of international law.²⁰ It can be considered as the arbitrary deprivation of nationality not only because it did not comply with minimal procedural and substantive standards, but also did not safeguard the persons against becoming stateless. It should be recognized that the persons who lost their ROK nationalities due to the arbitrary procedures before 2006 remain stateless.

In 2006, the ROK government introduced the procedural provisions for the revocation of nationality only in a ministerial ordinance, namely, *Ordinance of the Ministry of Justice on Nationality Affairs*. Later, the provisions on the procedures of the revocation were legislated as an article of the *Nationality Act* in 2010.²¹ These provisions show considerable improvements in the procedural and substantive aspects with regard to deprivation of nationality. However, it is still problematic that the Act fails to stipulate an appropriate chance to appeal

²⁰ For the international standard on the arbitrary deprivation of nationality, see UN Human Rights Council (2009), 'Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General' (A/HRC/13/34) and UN Human Rights Council (2012), 'Resolution adopted by the Human Rights Council, Human rights and arbitrary deprivation of nationality' (A/HRC/RES/20/5).

²¹ The *Nationality Act* of the ROK provides that 'the Ministry of Justice may revoke permission or adjudication of a person who has obtained permission of naturalization, reinstatement of nationality or adjudication of nationality by false or other wrongful means' (Article 21). The Enforcement Decree of Nationality Act specifies the cases of 'false or other wrongful means' that may become the grounds of the revocation of naturalization: (1) 'a person who forges or falsifies evidential documents on status relationship for the purposes of obtaining permission for naturalization, ... , or a person who is found guilty by submitting forged or falsified evidential documents; (2) 'a person who has attained the nationality ... on the ground of marriage, adoption, etc., but is found guilty due to an act ... which is a ground of the attainment of nationality'; (3) 'a person for whom the judgment of invalidity or revocation becomes final and conclusive in respect of legal relation which is a ground of the attainment of nationality'; (4) 'any other person who has a serious defect in respect of permission for naturalization ...' (Article 27(1)). The Decree also provides that 'the Minister of Justice shall ... provide the party concerned with an opportunity to explain' (Article 27(2)).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

against the government's decision. Although the Enforcement Decree of Nationality Act provides 'the party concerned with an opportunity to explain' (Article 27(2)), there is no procedure on the re-examination of a case or reversal of a decision. In 2008, several politicians of the ROK proposed the amendment of the *Nationality Act* to introduce the 'Committee on the Deprivation of Nationality' composed of independent experts.²² However, the Bill was never passed by the National Assembly.

It is important to recognize that there is still a general principle of international law that statelessness ought to be avoided, even if State parties to the 1961 Convention are permitted to deprive an individual of nationality if that nationality has been obtained by fraud, even in the case where it renders that person stateless (Article 8(2)). In the case of the deprivation of nationality, in order to comply with the general principle, there should be efforts to facilitate the individuals reacquiring their previous nationality.

3.1.3 The claims of inappropriate decision of naturalization revocation

Some stateless persons whose ROK nationalities were annulled due to the conviction for 'sham marriage' claimed that the rulings of sham marriages by the Ministry of Justice or the Courts were unjust and unfair (see Case 3). In the late 1990s, the court decision on the 'sham marriage' was made on the sole ground of 'whether a party of the marriage paid a procuration fee to a broker', without thorough investigation of the intentions of the both parties of marriage (Park 2009). There are several elements to be examined in order to rule a marriage to be 'sham marriage': whether both parties agreed to the 'sham marriage', whether each party of the marriage disguised their intention on marriage, whether the marriage broker intended to make it 'sham marriage', and so on. However, some stateless persons argue that the investigation on their cases was never thorough and enough, accordingly the court decisions were unjust and unfair (Park 2009).

Case 3 Claiming the unfairness of the Court decision on 'sham marriage'

L married a ROK national married through a broker and acquired the ROK nationality. The broker was convicted of organizing sham marriages, and she and her husband were also summoned to appear before the court. When they appeared before the court, L's husband could not answer the judge's question properly due to his psychiatric disorder. The court ruled their marriage to be 'sham marriage' in August 1998. She was informed her ROK nationality was annulled only in 2006, even though she still maintained a marital relationship with her husband.

²² 'The Bill of the Partial Amendment of Nationality Act, proposed by Member of National Assembly Kim, Choon Jin' (24 November 2008).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

Since then, she has submitted petitions to the Minister of Justice, the National Human Rights Commission, and the President, but no one could resolve the problem. Later, she was granted of 'F-1 (family visitation)' visa together with other people who rendered stateless by the court judgments. Later, she was granted of 'F-6 (spouse of a Korean national)' visa after her marital relationship was recognized, but she has to renew the visa every 3 years.

3.1.4 The lack of access to the reinstatement of nationality by the origin states

When the ROK nationalities of the spouses of ROK were annulled due to the conviction of 'sham marriage', a way they could avoid the statelessness may be to recover their previous nationality of origin states. However, the restoration of their previous nationality was impossible for some of the stateless persons due to the lack of access to appropriate authorities or consular service of their origin state.

According to the official immigration statistics, the majority of the 'marriage migrants' who married ROK nationals either formerly held or still hold Chinese nationality (Korean Immigration Service 2012). The majority of the Chinese marriage migrants are those who have Korean origin, so-called '*Joseonjok*'; and it is also known most of the persons who rendered stateless belong to this group.²³ This section reviews the legal provisions of the origin state and their implementations with regard to the reinstatement of nationality.

The nationality law of China basically does not permit double nationalities (Article 3). It provides that a national of China who has attained the nationality of a foreign state will lose the nationality of China at the time of attainment of the foreign nationality (Article 9). Thus, the Chinese 'foreign spouses' of Korean nationals, including those who have Korean origin, lost their Chinese nationality automatically and 'without grace period' after they acquired the ROK nationalities.

The nationality law of China permits the reinstatement of nationality: 'a person who has lost the nationality of China may re-attain the nationality if there is a valid reason' (Article 13). When a former Chinese national re-attain his or her Chinese nationality, the foreign nationality that the person previously attained should be cancelled. The Ministry of Public Security of China stipulates the government agencies in charge of receiving the application for nationality reinstatement are both the municipal Public Security Bureaus and 'diplomatic missions in overseas countries'. Therefore, those who live in the ROK may submit the application for the reinstatement of nationality to the embassy or consulate of China in the ROK.

Nevertheless, although the Ministry of Public Security of China designates diplomatic missions to receive the

²³ The authors of this study interviewed 7 persons who rendered stateless due to the conviction of 'sham marriage'; and all of them belonged to this ethnic group.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

applications, the Ministry of Foreign Affairs of China does not have any specific regulation in this regard. Therefore, it is not known whether the diplomatic missions implement the policy in practice. The Chinese Embassy in the ROK does not make any related information publicly available (Kim, 2011a).

According to the testimony of an official of the Ministry of Justice of the ROK, the Chinese Embassy in the ROK accepted the applications of the reinstatement of nationality until the early 2000s; however, it stopped it in the mid-2000s. The Ministry of Justice once requested the Chinese government to reinstate the nationality of the stateless persons including H (Case 1); however, reportedly, the Chinese government adhered to strong stand that ‘the cancellation of nationality is an outcome of individual’s unlawful act and the problem of individuals, thus, the Chinese government would involve itself in the problem’ (Kim, 2009). A staff of NGO working on the advocacy of ‘*Joseonjok*’ in the ROK argued that it would be almost impossible for the stateless persons to reinstate their Chinese nationality, considering the high-handed attitudes of the Chinese Embassy.²⁴ According to him, the strong stand of the Chinese government against the permission was, to some extent, affected by the delay in the application of reinstatement of nationality that was caused by either the belated notice of the ROK government or the stateless persons’ reluctance to apply the reinstatement. He also argued that only those who maintained a second set of nationality registry in China by illegal methods could manage to avoid becoming stateless after they lost ROK nationalities.

The complicated procedure of the applications for the reinstatement of nationality is also pointed out as a reason why the stateless persons were reluctant to apply for it (Kim, 2011). It is argued that the requirement of documents and the procedures of applications vary from local Public Security Bureaus to other local Bureaus, so it is difficult for the stateless persons to understand the requirement for their origin locality. The authority-in-charge often requires the passports and evidence of residence from the state of residence for the application of the reinstatement; however, they were also difficult to obtain for the stateless persons who also became undocumented.

3.1.5 The prevention of ‘sham marriage’ and still-remaining problems of statelessness

Before 1998, a ‘foreign woman’ who married the ROK national could acquire ROK nationality automatically and immediately after the marriage with the condition of losing her original nationality within 6 months. However, this rule did not apply to ‘foreign man’ who married the ROK national due to the strict patriarchal principle of the then Nationality Act. Thus, marriage was a relatively easy way for female migrants who wanted to acquire ROK nationality, while there was a very limited number of routes to the migration to the ROK for

²⁴ An interview that was conducted on 7 October 2012.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

female migrants. After the ROK government realized the problems of 'sham marriage', it made a considerable amendment in the Nationality Act in December 1997 as a measure to prevent the 'sham marriages'. Many of the 'foreign spouses' who rendered stateless due to the conviction of 'sham marriage' acquired the ROK nationality before the amended Nationality Act entered into force in June 1998.

The Nationality Act has changed toward increasing the requirement for naturalization. The amendment of the Act in 1997 required foreign spouses of a ROK national to sustain domicile in the ROK 'for not less than two and a half years consecutively under the state of marriage' or to stay in marriage for three years and sustain domicile in the ROK 'for not less than one year consecutively under the state of marriage' before he or she 'may obtain permission of naturalization' (Article 6). Meanwhile, the ROK introduced a protective measure to prevent the foreign spouses from missing the chance to acquire nationality due to unavoidable reasons. In 2004, the Act was again amended to allow the foreign spouses 'who was unable to make a normal married life due to a death or missing of one's spouse and without any reasons attributable to oneself' or 'who is bringing up or is to bring up a minor born by the marriage' even though they could not continue the marriage.

While the ROK making naturalization more difficult, it has gradually eased access to labour migration for Chinese migrants of Korean origin. The increase of 'sham marriages' and consequent statelessness needs to be understood in the context of international migration trends from China to the ROK for the last 20 years. Since the establishment of diplomatic relations between the two states in 1992, there have been influxes of Chinese migrants to the ROK, including the '*Joseonjok*', for the purpose of being engaged in low-skilled wage work. However, the government had maintained restrictive policies against them until the mid-2000s because of their economic purposes. In September 1999, the ROK introduced the Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans and provided preferential treatments to Korean diaspora who wanted to come to the ROK; however, the Act was still discriminatory against the Korean diaspora with Chinese or CIS nationalities. Later, the ROK government included the nationals of the two states in the subject of preferential immigration policy; and introduced labour migration policy allowing the Korean diaspora with Chinese or CIS nationalities to freely engage themselves in wage work, namely Visit and Work Programme.

In 2010, the ROK government made significant efforts for the reduction of stateless persons due to the conviction of 'sham marriage'. First, the ROK government also introduced the policy that partly permits dual nationality. By the amendment of the *Nationality Act* in 2010, the ROK allowed exceptional cases where individuals may retain their other nationality with the condition that they vow their intention not to exercise their other nationality in the ROK. These exceptional cases included the case of naturalization as the spouse of

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

ROK national (Article 10(2)).²⁵ This was a significant improvement of the Act in relation with the prevention of statelessness. The foreign spouse of a Korean national is now able to acquire ROK nationality without giving up his or her nationality of origin state, unless the rules of origin state still require one to do so.

Second, the Ministry of Justice introduced a provision to allow ‘exceptional cases’ on the basis of humanitarian consideration for ‘the persons who acquired the [ROK] nationality by marrying a [ROK] national before 14 June 1998 and renounced his or her original nationality, and rendered stateless due to that reason’ (Article 12 *Ordinance of the Ministry of Justice on Nationality Affairs*). If such a stateless person resolves his or her condition of illegal sojourn by attending the investigation on immigration offence and by paying relevant penalty, he or she may apply for the attainment of nationality by naturalization or the reinstatement of nationality. During the period of application, the applicants may be granted of ‘F-6-1 (spouse of a Korean national)’ visa²⁶ if he or she continues the marital relationship with a [ROK] national, or ‘G-1 (miscellaneous)’ visa if not.

The ROK government’s policies of strengthening the requirement of naturalization, easing labour migration for Chinese migrants of Korean origin, and allowing multiple nationalities had effects on preventing ‘sham marriages’ and consequently reducing ‘statelessness’. The recent measure to allow the stateless persons, due to the conviction of ‘sham marriage’, who had attained the ROK nationality before 1998, is a significant improvement for the reduction of statelessness by granting them the opportunity to restore their nationalities. However, this opportunity is limited to those who attained the ROK nationality automatically by marriage before June 1998. Reportedly, several stateless persons who attained the nationality after 1998 but were rendered stateless due to the conviction of ‘sham marriage’ are still found (Chung et al. 2009), but there is no way for them to resolve their stateless situation.

3.2 Returning former nationals who rendered stateless in Russia

Reportedly, there are significant number of stateless persons with Korean origin in the CIS countries and Japan. The migratory trajectory of the Korean diaspora in this region is closely related with the history of colonization, independent and division of the Korean nation. The stateless persons in these countries are not generally within the scope of this study because their residence is out of the ROK. However, the considerable numbers of the

²⁵ Other exceptional cases are the reinstatement of ROK nationality for special contribution to the country, the reinstatement after being adopted by foreign national, and the reinstatement after turning to 65 years of age.

²⁶ Before May 2014, it was F-2-1 (residential) visa.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

stateless persons come to the ROK for the acquisition of the ROK nationalities or for the visit to families. This section examines the stateless persons of Korean origin who return to the ROK.

3.2.1 Stateless persons with Korean origin in CIS states

Throughout the late 19th century, poor *Joseon*²⁷ farmers migrated to Northeast China or the Russian Far East for the cultivation of wasted land. They were followed by independent movement activists who organized armies in exile during the colonial rule. When Japan occupied Manchuria by building a puppet state, more than 250,000 Koreans were forced to migrate for development projects, while another 250,00 were considered as voluntary migrants (T. Kwon, 1996 as cited in Yoon 2012, 414). While the Koreans in Chinese area built *Joseonjok* communities in the Northeast Chinese provinces, the majority of those in the Russian area were forcefully relocated to Central Asian republics in 1937 under the USSR rule, where they built *Koryoin* communities.

When the USSR was dissolved and succeeded by the CIS, at least 280 million people lost their citizenship due to the gaps in the nationality laws and practices of the newly independent states (Faruharson 2011). The majority of *Koryoin* also rendered stateless, and many of them reportedly remain so.²⁸ The ROK government reports there are 479,310 Korean diaspora who do not hold the ROK nationality throughout the CIS states; and the majority of them live in Russia, Uzbekistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Ukraine (Ministry of Foreign Affairs 2013). Despite the official data, the estimations on the number of stateless persons vary: a study estimates there is as many as 10 percent of extra stateless ethnic Koreans who were not included in the above figure (Lee 2012a); another study estimates there were 40,000-50,000 stateless ethnic Koreans in Russia and another 20,000 in Ukraine in 2004 (Chung et al. 2009). They are considered to be related with the 're-migration' of the *Koryoin* from the Central Asian republics to Russia and Ukraine before and after the resolution of the USSR. Reportedly, there were some initiatives to respond the statelessness problems in Russia and Ukraine (e.g. Uehling 2004, Lee 2012a), but it is not known how many stateless ethnic Koreans could attain the nationalities (Lee 2012a). According to an NGO supporting the *Koryoin*, it is almost impossible for the stateless *Koryoin* to enter the ROK with the status of a stateless person.²⁹

This study rather focuses on those who remained in the Far East Russia, namely the Sakhalin area during the forced relocation, because many of them sought to migrate to the ROK and currently reside in the ROK. The

²⁷ *Joseon* is the name of kingdom in Korean peninsula before the Japanese colonization between 1910 and 1945, and the establishment of the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea in 1948.

²⁸ The main reasons were understood as: 1) they lost their nationality because they could not re-issue the former Soviet Union passport, or could not reapply for the nationality of newly established state; 2) they have lost their identification document including passports; 3) they could not go through appropriate migration process and became illegal migrant (Lee, 2008: 15).

²⁹ Interview via email with a representative of an overseas-Korean supporting NGO (21 December 2012)

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

stateless persons of Korean origin in Sakhalin Island are mostly the victims of the forced migration during the Second World War. Between 1938 and 1944 under Japanese colonial rule, 43,000 Koreans were conscripted to the Japanese-occupied Sakhalin area for forced labour (Loh 1991). After the Second World War, Sakhalin Island was re-occupied by the USSR, but the Koreans failed to return home due to the lack of diplomatic efforts of the then US Military Administration in the southern part of Korean peninsula and the USSR (Lee 2012a).

After the Second World War, the nationality of the Empire of Japan that was attached to Korean people by 1910 Japan-Korean Annexation Treaty was annulled; and Korean people were supposed to restore their *Joseon* nationality by the rule of the US Army Military Government in Korea. However, this did not apply to the ethnic Koreans in the territory of the USSR. Later, USSR offered them to acquire either USSR nationality or DPRK nationality, but some of the ethnic Koreans refused either option because they claimed to be the nationals of the ROK. In fact, most of them were from the southern part of the Korean peninsula. During the Cold War period, however, they could not have any access to the ROK government; consequently, they were rendered stateless. Since then, there was remained stateless for five decades. According to an estimation of ROK's information agency in 1989, 5 per cent of 35,191 ethnic Koreans in Sakhalin were stateless while others were the nationals of either USSR or DPRK (Loh 1991).

It was only in 1990 when the governments of ROK, Japan and the USSR agreed to repatriate the ethnic Koreans who want to return to the ROK. In 1992, the first 76 permanently returned to the ROK through the arrangement of National Red Cross of the ROK and Japan; reportedly, 46 of them were stateless.³⁰ Since then, 4,189 ethnic Koreans returned to the ROK, while 190 more are planned to return by the end of 2015.³¹ However, National Red Cross of the ROK states there are no stateless persons at least among the recent returnees.³² They are all the first generations who were born or lived in Sakhalin before 15 August 1945³³ and their spouses or children with disability. According to a recent news report, there are still 20 to 30 more stateless ethnic Koreans in Sakhalin, who are mostly the second or third generations of the victims of the forced migration.³⁴

3.2.2 The reinstatement or determination of nationality of the returning ethnic Koreans in Russia

When the *Nationality Act* of the ROK was introduced in 1948, the nationals of *Joseon*, which was succeeded

³⁰ '76 Sakhalin returnees return permanently', The Kyunghyang Shinmun, 30 September 1992, page 22.

³¹ 'The permanent return of the first generation of Koreans in Sakhalin finishes next year, as agreed between Korea and Japan', The Yeonhap News, 2 June 2014 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/05/30/0200000000AKR20140530069300371.HTML>).

³² A telephone interview with a staff in charge of the issue, 5 June 2014.

³³ The date when Korea became independent from Japanese colonial rule.

³⁴ 'Sakhalin Koreans file suit for S. Korean nationality', The Hankyoreh, 15 February 2014 (http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/624286.html).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

by the ROK, automatically attained the ROK nationality (Kim 2008). Since the ROK adopted the *jus sanguinis* principle, the ROK nationality also applied to the *Joseon* nationals and their decedents in the overseas country, unless they renounced their ROK nationalities. The *Nationality Act* also provides ‘a foreigner who was a national of the ROK may attain the nationality of the ROK by obtaining permission for the reinstatement of nationality’ (Article 9). If the ethnic Koreans hold Russian nationality, they may apply for the reinstatement of nationality or may be considered as ‘dual nationality’ considering their attainment of Russian nationality was not voluntary in essence (Loh 1991). If they hold the DPRK nationality, they are automatically considered as the national of the ROK according to the *Constitution of the ROK*.³⁵ If they did not attain any nationality, they should be considered as the nationals of the ROK according to the *Nationality Act*. However, the stateless ethnic Koreans in Sakhalin are still stateless according to the 1954 Convention, before the ROK recognizes them as its national.

When the ethnic Koreans from Sakhalin has proof of former ROK nationality, they can attain the ROK nationality through the reinstatement of nationality process (Article 9 of the *Nationality Act*). The *Ordinance of the Ministry of Justice on the Reinstatement of Nationality for Overseas Korean who Holds Foreign Nationality, etc.* of the Ministry of Justice stipulates that this process applies to the overseas Korean ‘who migrated from the Korean peninsula and its adjacent islands to China, etc. or is born in China before 1 October 1949’ or ‘his or her lineal descendants’ (Article 2). The ‘overseas Korean’ includes the foreign national or stateless persons who have held ‘the nationality of the Republic of Korea (including those who had emigrated abroad before the Government of the Republic of Korea was established) or as their lineal descendants’ as defined in *Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans* (Article 2).³⁶ The Ordinance also specifies that the required proof of former ROK nationality is the family registration and related documents.³⁷ The Ministry of Justice also requires the foreign passport, travel document or other document that used for entering the ROK (Government of the Republic of Korea 2014). No other substantive or procedural requirement is waived for the stateless persons.

If the ethnic Koreans from Sakhalin does not have proof of former ROK nationality, such as a family registration document, they have to apply for the determination of nationality process (Article 20 of the *Nationality Act*). The Ministry of Justice determines ‘whether a person has attained or is holding the nationality of the Republic of Korea’ in the case where such fact is unclear. This process determines whether a person is a Korean national or not, not whether he or she is stateless. Article 24(3) of the *Enforcement Decree of the Nationality Act* specifies

³⁵ Article 3 of the Constitution proclaims ‘the territory of the Republic of Korea shall consist of the Korean peninsula and its adjacent islands’, which means the territory of the DPRK is considered as part of ROK territory.

³⁶ This definition does not exclude stateless persons because the definition of ‘foreign national’ includes ‘any person who is not a national of the Republic of Korea’ including the stateless persons (Article 2 of the *Immigration Control Act*).

³⁷ Family registration document of himself or herself, family registration document of his or her parent and official documents proving the relationship with his or her parents, family registration document of relative of same great-great-grandparents and official documents proving the relationship with the relative, or other equivalent proof (Article 5).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

that the factors to be examined for the determination of nationality are ‘1. the applicant’s family line; 2. reasons for immigration; 3. whether the nationality of the Republic of Korea is attained; 4. whether any records showing the loss of the nationality of the ROK by reason that they voluntarily attained a foreign nationality after acquiring the nationality of the Republic of Korea exist.’ According to a study (Choi 2009), when ‘Sakhalin returnees’ apply for the adjudication of nationality, the government generally determines them as a national of the ROK. This is because most applicants were already screened by the Ministry of Foreign Affairs and the National Red Cross of the ROK before their arrival in the ROK.

The stateless ethnic Koreans often lack proof of former ROK nationality; thus, they have to rely on the determination of the nationality process rather than the reinstatement process. Nevertheless, the application for the determination of nationality has to be submitted to ‘the head of an immigration office, etc.’ (Article 23 of the *Enforcement Decree of the Nationality Act*), while the application for the reinstatement of nationality process is permitted to the person ‘who has a domicile overseas’ (Article 25 of the same Decree). The *Ordinance of the Ministry of Justice on the Reinstatement of Nationality for Overseas Korean who Holds Foreign Nationality, etc.* even stipulates ‘only those who legally enter and stay in the country may apply for the reinstatement of nationality or naturalization’ (Article 4). These provisions seriously limit the accessibilities of the stateless ethnic Koreans in Sakhalin who seek to apply for the attainment of ROK nationality, and it is even worse for the second or third generations. Although the ROK government and the National Red Cross of the ROK currently organize the repatriation of the first generation of the ethnic Koreans in Sakhalin, the second or third generations may apply for the attainment of the ROK nationality only after they manage to enter the ROK. However, this is extremely difficult for stateless persons (see Case 4).

This issue of the accessibility of the determination of nationality should be seriously considered as being against the 1954 Convention. It causes serious barrier for some stateless persons who seek to apply for the attainment of ROK nationality in practice.³⁸

Case 4 Limited access to nationality determination process for stateless persons

Kim, Myung Ja, 60-year-old, has been stateless for her whole life. Her father was conscripted to South Sakhalin in 1938, and passed away in 1977 leaving a will ‘Never attain Russian nationality’. Her elder brother attained the ROK nationality after he permanently returned to the ROK through the repatriation programme in 2009, that was possible because he was born before 15 August 1945. However, Kim, Myung Ja could not be invited to the

³⁸ See the UNHCR *Guidelines on Statelessness No.2: Procedures for Determining whether an individual is a Stateless Person* (HCR/GS/12/02).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

repatriation programme because she was born after 1945. She could not afford to arrange the trip to the ROK to apply for the determination of her ROK nationality. Instead, she decided to file a lawsuit against the ROK government with the help of pro bono lawyers in the ROK, demanding the recognition of her ROK nationality. The lawsuit began in August 2012, and the decision is expected in June 2014. Her two other siblings are still stateless, too.³⁹

3.3 Returning the descendants of former nationals who rendered stateless in Japan

3.3.1 Stateless persons with Korean origin in Japan

Before 1945, there were about 2.1 million ethnic Koreans who had been either conscripted for forced labour or military or voluntarily moved for economic or educational reasons. During the Japanese colonial rule, they were considered as the subjects of Imperial Japan according to the 1910 Japan-Korea Annexation Treaty. At the end of the Second World War, about 1.4 million returned to their home and those who remained were registered as foreigner with ‘*Joseon* (*Chosen* in Japanese) nationality’ by *Order on the Registration of Alien* of Japan (Heo 2012).

After the establishment of the ROK and the DPRK in 1948, the nationality laws of both states recognized the ‘*Joseon*’ people as its national (Kohki 2010). Although the majority of the ethnic Koreans in Japan had their homes in the southern part of the Korean peninsula, 93,340 *Joseon* people voluntarily repatriated to the DPRK through Agreement on Repatriation of Korean Residents between the Red Cross Societies of the DPRK and Japan between 1959 and 1984 (Heo 2012). However, when the ROK and Japan established diplomatic relations in 1965, Japan recognized the ROK as the only legitimate state in the Korean peninsula. Thus, from the perspective of the Japanese government, the ROK nationality became the only legitimate one while *Joseon* (*Chosen*) became a mere symbolic identity of stateless persons. Since then, many ethnic Koreans in Japan have attained either the ROK nationality or Japanese nationality. However, some people maintained that their nationality is that of *Joseon* (*Chosen*). Although the official figure is not revealed, it is estimated that some 30,000 - 60,000 people are registered as holding the Joseon nationality as their nationality under the alien

³⁹ ‘Sakhalin Koreans file suit for S. Korean nationality’, The Hankyoreh, 15 February 2014 (http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/624286.html).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

registration of Japan.⁴⁰

Since the DPRK still maintains the position that the *Joseon* people are its nationals, *Joseon* people may obtain DPRK passport through the General Association of Korean Resident in Japan (pro-DPRK association of Korean residents in Japan) under the authorization of the DPRK Foreign Ministry (Kohki 2010).⁴¹ However, Japan does not recognize the DPRK as a state; thus, those who hold DPRK passports are still categorized as *Joseon* people by the Japanese government. Although the Japanese government maintains ‘*Joseon*’ as a category of nationality, ‘*Joseon*’ itself does not constitute nationality because *Joseon* does not exist as a state any longer; thus, the government rather treats them as stateless persons. However, *Joseon* people holding the DPRK passport may enter the DPRK freely,⁴² although they still have to use travel documents issued by the Japanese government to exit and return to Japan. In this sense, it is appropriate that *Joseon* people holding the DPRK passport should not be categorized as stateless persons under international law.

While some *Joseon* people hold DPRK passports, others still reject the possibility of acquiring a nationality whether ROK, DPRK or Japanese nationality on the basis that they consider ‘*Joseon*’, the undivided Korea, to be their state of nationality and identity. Instead, they claim they will attain only the nationality of the ‘undivided Korea’ in the future (see Case 45).

Case 5 Refusal of nationalities of ‘divided Korea’

Well-known novelist and the first generation of *Joseon* people in Japan, Kim, Seok Beom argues ‘for those who came to and live in Japan as the subject of *Joseon* under the Japanese colonial rule, it is as natural to hold the nationality of ‘*Joseon*’ as people in the ROK hold ROK nationality and people in the DPRK hold DPRK nationality.’ And, he claims ‘I do not accept the unjust reality of divided homeland. I do not support either South or North Korea. Only unified Korea can grant me nationality.’ His two daughters also maintain *Joseon* as their nationality. Many second- or third-generation ethnic Koreans maintain it in order to keep the wills of the

⁴⁰ ‘Joseonjeok: Who are they?’, The Yonhap News Agency, 12 December 2010, (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814696>), accessed on 28 February 2013; ‘30,000~40,000 Korean-Japaneses who did not get the nationality of the ROK after the collapse of the Imperial Japan’. Kyunghyang Shinmun, 9 December 2012 (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201212092339585&code=940100), accessed on 28 February 2013.

⁴¹ In fact, even the ROK nationals may acquire the DPRK passport. Both the DPRK and the ROK does not recognize each other as a state, but recognize each other’s nationals as its nationals.

⁴² A research claims that it is known that the DPRK government requires *Joseon* people to obtain visa for the visit to the DPRK (Jin 2011). However, a *Joseon* people claim that she did not need DPRK passport because they were considered as ‘overseas citizen’. They claim DPRK recognized their citizenship through the travel document and alien registration card that were issued by Japanese government. (‘Forcing to obtain nationality is human rights violation. I will continue challenge it: story of Lee, Jeong Ae, a Korean diaspora in Japan’, Ilda, 16 November 2011, (<http://m.ildaro.com/a.html?uid=5548>) accessed on 6 June 2014).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

deceased parents.⁴³

Considering the consequences that follow from the ‘choice’ of ‘*Joseon*’ as their nationality to remain stateless, it is not appropriate to consider them in the same way as persons who have renounced their nationality ‘as a matter of convenience or choice’ or for the purpose of acquiring other nationality.⁴⁴ Some literature claim that they are not to be considered as stateless on the basis that ‘they would be able to obtain protection from the authorities through necessary procedures’ (Kohki 2010). However, if anyone imposes them to attain a nationality other than ‘*Joseon*’, it will lead to serious violation of the right to freedom of conscience and expression that is fundamental and inalienable human rights under international human rights law.⁴⁵ Considering the purpose of the 1954 Convention is to pursue ‘the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination’ and to endeavor ‘to assure stateless persons the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms’ (Preamble), it is appropriate for the Contracting States to ensure the *Joseon* people to enjoy the status and rights as prescribed in the Convention.

3.3.2 ROK’s contradictory treatments (1): recognizing *Joseon* people as ROK nationals

The ROK also maintains that the *Joseon* people are the nationals of the ROK. According to the *Nationality Act*, they may obtain their ROK nationality through the reinstatement or determination of nationality process or through the naturalization process. If the *Joseon* people obtain the ROK nationality, they are not registered as ‘*Joseon*’ people but as ‘ROK national’ by the Japanese government. Thus, the *Joseon* people who want to maintain their identity of state as ‘*Joseon*’ tend to refuse the ROK nationality.

When ethnic Koreans in Japan with *Joseon* identity intend to travel to the ROK, the government of ROK issues ‘travel document’ to use to enter the ROK territory. While the immigration-related matter of foreign nationals of Korean origin is generally dealt with by *Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans*, the immigration of stateless persons of Korean origin is covered by the *Inter-Korean Exchange and Cooperation*

⁴³ ‘Joseonjeok: Who are they?’, The Yonhap News Agency, 12 December 2010, (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814696>), accessed on 28 February 2013.

⁴⁴ See presented *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level* (HCR/GS/12/03), paragraphs 42-43.

⁴⁵ Article 18 and Article 19 of Universal Declaration of Human Rights; Article 18 and Article 19 of International Covenant on Civil and Political Rights; Article 5 of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Act of the ROK.⁴⁶ The Article 10 of the *Inter-Korean Exchange and Cooperation Act* provides that if ‘an overseas Korean⁴⁷ who neither holds a foreign nationality nor the passport of the ROK’ intends to travel to the ROK, he or she shall carry a ‘travel document’ under the *Passport Act* of the ROK (Article 14). The Act also implies the government should ‘guarantee’ the entry of such overseas Koreans by mentioning it in the title of the provision.

The Ministry of Justice of the ROK reconfirmed the ROK nationality of *Joseon* people by presenting a legal opinion in October 2010 that states ‘*Joseon* people in Japan is ROK national’.⁴⁸ This official opinion was made as a ground for the government to reject the application of long-term stay visa that was made by a *Joseon* people having stayed in the ROK (see Case 6).

Case 6 ROK claiming a *Joseon* people to be ROK national as a ground of rejecting family visa

Lee, Jeong Ae is ethnic Korean in Japan with *Joseon* identity of state. She married a ROK national in October 2012 and made an application for ‘spouse visa’ (F-2-1).⁴⁹ The Ministry of Justice, however, rejected the application because ‘*Joseon* people in Japan is considered to have the ROK nationality’ on the basis of *Temporary Ordinance on Nationality* (Military Government Act No. 11) of 11 May 1948 under US Army Military Government in Korea, Article 3 of the first and current *Constitution of the ROK*. Lee’s parents obtained the ROK nationality and live in Japan with special permanent residence, but Lee rejects the ROK nationality and adheres to *Joseon* identity of state. She claims ‘undivided *Joseon* is my homeland and *Joseon* identity is everything about my life. I cannot give up my *Joseon* nationality until the day when South and North Korea are unified.’⁵⁰

Lee was allowed to have only three-month short-term entry permit, so had to continue her married life by travelling between Japan and the ROK. In January 2012, her application for entry permit was rejected without specific reason; and her husband presumes that ‘the rejection is influenced by the increased tension between

⁴⁶ The major scopes of the Act are ‘the peace and unification of the Korean Peninsula’ and ‘reciprocal exchange and cooperation between the area south and north of the Military Demarcation Line’ (Article 1). The fact that this law governs the stateless persons with Korean origin reflects the ROK government’s presumptions that they are more related with DPRK than other general overseas Koreans.

⁴⁷ ‘Overseas Korean’ is defined as ‘Korean national residing abroad’ or ‘foreign nationality Korean’ ‘who, having held the nationality of the ROK (including those who had emigrated abroad before the Government of the ROK was established) or as their lineal descendants, have acquired the nationality of a foreign country’ by the Article 2 of *Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans*.

⁴⁸ ‘The Ministry of Justice, “An overseas Korean in Japan with *Joseon* nationality is also a national of the ROK”’, The Yonhap News, 2 December 2010, (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004799961>), accessed on 28 February 2013.

⁴⁹ Currently F-6.

⁵⁰ ‘Lee, Jeong Ae, the 3rd generation of overseas Korean with *Joseon* identity’, The Yonhap News Agency, 7 September 2010 (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004643695>), accessed on 28 February 2013.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

South and North Korea.⁵¹ After being separated from her partner, she could get a one-month entry permit at the occasion of the death of her father-in-law in April 2013.⁵² Reportedly, she is still travelling between the two countries, and she was in the ROK in June 2014.⁵³

There were controversies over the ROK government's arbitrary practice with regard to the issuance of the 'travel document' for ethnic Koreans with *Joseon* identity. It is often argued that the current *Passport Act* authorize too broad discretionary power to the Minister of Foreign Affairs in relation with the issuance of the travel document (Park 2008). The *Enforcement Decree of Passport Act* of the ROK provides the Minister of Foreign Affairs may issue a travel document to, among the stateless overseas Koreans, 'whom it is deemed necessary by the Minister of Foreign Affairs to issue travel document' (Article 16(5)). According to an official data that was obtained by an NGO, most *Joseon* applicants could obtain the travel document between 2000 and 2007: 11 rejections out of 20,315 applications. However, the rejected cases began to increase to 7 out of 2,307 applications in 2008 and jumped to 279 out of 1,497 applications in 2009. Since 2010, it is alleged that almost no travel document was issued for *Joseon* people.⁵⁴ Media interpreted that 'this arbitrary restriction seems to be related with the internal politics of South Korea and the relationship between South and North Korea.'⁵⁵

The *Joseon* ethnic Koreans who applied for the travel documents argue that the ROK government sometimes presses them to obtain the ROK passport. Upon a complaint made by a *Joseon* ethnic Korean in Japan, the National Human Rights Commission of the ROK decided such practice 'leads to pressing the victim to act against his or her political belief or view' and 'is the violations of the right to pursue happiness, the right to self-determination in relation with the selection of nationality, and freedom of conscience against the Constitution of the ROK'.⁵⁶ Although it is not confirmed whether such practice continues, many *Joseon* ethnic Koreans testified they experienced such pressures.⁵⁷

⁵¹ 'My couple in separation, why does the ROK government do this to us?', Ohmynews, 31 January 2012. (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001691196), accessed on 28 February 2013.

⁵² 'My father-in-law's death allowed me to come back to Korea', Tongil News, 24 April 2013 (<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=102262>), accessed on 6 June 2014.

⁵³ 'The will to implement 6.16 Joint Declaration in the middle of early summer', Tongil News, 2 June 2014, (<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=107545>) accessed on 6 June 2014.

⁵⁴ 'This stiff country shuts up the entry of *Joseon* ethnic Koreans in Japan', The Kyunghyang Shinmun, 30 September 2010 (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201009300016565&code=940100), accessed on 6 June 2014; 'The government refuses *Joseon* ethnic Koreans in Japan; and the Supreme Court supports it', Pressian, 18 December 2013 (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=112573>), accessed on 6 June 2014.

⁵⁵ 'Joseonjeok: Who are they?', The Yonhap News Agency, 12 December 2010, (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814696>), accessed on 28 February 2013.

⁵⁶ 'Human rights violation case caused by the pressure of obtaining nationality to a *Joseon* people in Japan' (National Human Rights Commission of the ROK, Case: 09 Jin In 2583).

⁵⁷ 'Lee, Jeong Ae, the 3rd generation of overseas Korean with *Joseon* identity', The Yonhap News Agency, 7 September 2010 (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004643695>), accessed on 28 February 2013;

3.3.3 ROK's contradictory treatments (2): considering *Joseon* people as stateless

Upon the continuous rejection of the travel document for *Joseon* ethnic Koreans in Japan, a *Joseon* ethnic Korean in Japan brought a legal suit against Ministry of Foreign Affairs of the ROK. During the trial process, the Ministry of Foreign Affairs of the ROK claimed that '*Joseon* people are stateless, thus, required to abide by immigration processes'; and this argument was accepted by the High Court of the ROK. In 2013, the litigation was completed by the Supreme Court of the ROK re-confirming the decision of the High Court (see Case 7).⁵⁸

Case 7 ROK government recognizing *Joseon* people as stateless persons as a ground of rejecting travel document

Chung, Young Hwan is third-generation *Joseon* ethnic Korean in Japan. He applied for the travel document at ROK Consulate in Osaka in order to attend an academic conference in the ROK in 2009. Since he already had experiences of visiting the ROK for other conferences, there was no reason why he would worry about the permission. However, his application was rejected on the ground that 'the police failed to examine his proof of identification.' He challenged the decision of Ministry of Foreign Affairs by bring the case to the court. The first trial was decided in favour of him: Seoul Administrative Court decided the rejection of travel document was made 'without ground or beyond appropriate discretion'. However, the second trial reversed the decision: the court accepted the claim of the Ministry of Foreign Affairs that '*Joseon* ethnic Korean in Japan is not a ROK national but a stateless person; moreover, it is lawful to reject the applicant who is suspicious of linkage with North Korea.' In 2013, the Supreme Court re-confirmed the decision of the High Court. Chung has never been able to visit the ROK, but still often attend conferences in the ROK through video conference.

These cases reveal that the ROK government fails to hold a coherent position on *Joseon* ethnic Koreans in Japan. The concept of statelessness was used with the intention of restricting the rights of the stateless persons, rather than to protect their status in line with the 1954 Convention. This approach of the ROK led to significant deteriorations of basic human rights of *Joseon* ethnic Koreans as presented in above cases.

'*Joseon* ethnic Koreans in Japan: reasonable solutions', The Yonhap News, 12 December 2010, (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004814698>) accessed on 28 February 2013.

⁵⁸ 'The government refuses *Joseon* ethnic Koreans in Japan; and the Supreme Court supports it', Pressian, 18 December 2013 (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=112573>), accessed on 6 June 2014.

3.4 Arrivals of 'stateless' asylum-seekers (1): Vietnamese 'boat people'

3.4.1 The arrivals of Vietnamese 'boat people'

Between 1975 and 1989, almost 3,000 Vietnamese asylum-seekers landed in the ROK. The first arrivals were of those who were accompanied by the ROK nationals during the evacuation campaign of the ROK Navy a few days before the 'Fall of Saigon' in 1975. There were 910 Vietnamese among the evacuees, many of whom were the families or relatives of the ROK nationals (Chung 2009).⁵⁹ The second arrivals were 216 Vietnamese who were rescued from drifting South Vietnamese navy vessel by a ROK cargo ship (Nho 2014).

Although the ROK government permitted the landings of the asylum-seekers, it did not permit them to settle down in the ROK. Instead, the government accommodated all of them in an asylum-seeker camp that was run by UNHCR and National Red Cross of the ROK. Those who were already in family or common-law relationships with the ROK nationals could obtain the ROK nationalities, but most others were resettled to third countries. Exceptionally, 49 stateless persons were permitted to settle in the ROK with long-term residence visas (Chung 2009).⁶⁰

Since the first two arrivals in 1975, another 1,382 Vietnamese asylum-seekers arrived throughout the late 1970s and the 1980s. They were all the 'boat people' who were rescued in the ROK's territorial water or in the international water by the ships heading to the ROK. They were all temporarily accommodated in the asylum-seeker camp in the ROK. It is broadly understood that none of them were allowed to settle in the ROK. All were resettled to third countries later without any exception before the closure of the asylum-seekers camp in 1993 (Nho 2013, Chung 2009).

However, according to news reports, several Vietnamese asylum-seekers who arrived after 1975 were found to have still settled down in the ROK. They were Vietnamese females who had been in extramarital relationships with ROK nationals and their out-of-wedlock children who were born in Vietnam, often known as '*Lai Dai Han*'. Some of them were able to enter into the ROK by the invitation of the ROK national in relationship with the person, but others arrived by boat. In some cases, they were found to be still stateless until the mid-1990s.

⁵⁹ Another study argues there were 823 Vietnamese based on a different source of data (Nho 2014).

⁶⁰ Another study argues there were 51 people who settled down based on a different source of data (Nho 2014). However, the official immigration statistics presents there were 49 stateless persons who entered the ROK in 1975, although it is not confirmed that this figure shows the number of the Vietnamese asylum-seekers either.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Their current whereabouts are not known (see Case 8).

Case 8 Out-of-wedlock children with Vietnamese origin rendered stateless

Hua Dao Thu arrived in the ROK with her three children in 1978 with the invitation of ROK national, Kim, the father of the three children. When they arrived, they found Kim had already had a family in Seoul before he met Hua in Vietnam. They survived on subsidies given by Red Cross and manual works. Since Kim refused to adopt the children in his family registration, they remained stateless. Hua's children managed to go to school with the help of Red Cross. However, Hua's daughter My Ngyung (Korean name is Kim, Jeong Yeom) was not entitled to national achievement test for entering university because she was stateless. She could not even apply for the university entrance test for foreigners, because universities did not recognize stateless persons as foreigners. In 1992, Seoul National University decided to accept stateless persons as foreigners; and My Ngyung could enter the university.⁶¹

3.4.2 ROK government's ambiguous policy on the asylum-seekers

It is somewhat ambiguous whether the ROK officially categorized the Vietnamese asylum-seekers as stateless persons or refugees. Since the ROK was already a State Party to the 1954 Convention, the acceptance of the settlement of the 49 asylum-seekers may be considered as the implementation of the Convention. However, there is no evidence or record that the ROK government made the decision on the ground of the 1954 Convention. Instead, it seems to be appropriate to understand that the decision of the acceptance was made on the basis of humanitarian or political considerations (Chung 2009), considering there was no more settlement after 1975.

The ROK government still recorded all the Vietnamese asylum-seekers as 'stateless persons'.⁶² This is closely related to the ROK's position in international politics. The ROK supported South Vietnam during the Vietnam War as a 'blood alliance' of the United States. After the termination of the War, the ROK government refused to recognize the Socialist Republic of Vietnam as a legitimate state. The Vietnamese asylum-seekers, who fled after the break-down of South Vietnam, also refused it and still claimed to be South Vietnamese. The ROK's immigration statistics did not have either 'Vietnam' or 'South Vietnam' as a category of nationality; instead, it

⁶¹ 'After 14 years of living in father's country, Miss Kim, Jeong Yeom could enter SNU. Vietnamese refugee girl, happy with the hope of becoming a nurse', The Kyunghyang Shinmun, 1 February 1992, page 21; 'The sorrow of "stateless refugees" in their father's country', Hankyoreh, 2 May 1995, page. 5.

⁶² The immigration statistics of the ROK had the category of 'South Vietnam' (*Wolnam* in Korean) as a nationality until 1975. That category disappeared from 1976; and 'Vietnam' began to appear as a nationality category in 1981.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

recorded them as 'stateless persons'.

However, the government also often used the term 'refugee (*Nanmin* in Korean)' for this group of people. It officially named the facility to accommodate the asylum-seekers 'Vietnamese Refugee Protection Camp (*Wolnam Nanmin Bohoso* in Korean)' and also introduced '*Guideline on the Treatment of Vietnamese Refugee*' in 1979 (Nho 2014). The media broadly used the term refugee to refer to this group of individuals. However, the ROK had not yet ratified the 1951 Refugee Convention at that time; thus, did not have the obligation to accept them as refugees. Accepting the 49 asylum-seekers of the first arrival was rather an exceptional case. They were accepted not because of the state obligation under the 1951 Convention, but because of humanitarian and political considerations they were all rescued by the ROK navy and related with the ROK nationals.

3.4.3 Ambiguity of the current status of the Vietnamese asylum-seekers

According to the statistics that were obtained by an immigration official, as of September 2012, there are still 97 people who are considered as 'Vietnamese asylum-seekers' and their descendants.⁶³ Among them, 14 people hold valid visas (i.e. F-1 (visiting and joining family) visa and F-2 (residential) visa), but others are known to be 'illegal stayers' who did not obtain or renewed their visa in accordance with *Immigration Control Act* of the ROK.

It is not known why the 'Vietnamese asylum-seekers' maintain to be stateless for almost 40 years. The *Nationality Act* of the ROK provides that a foreigner who 'is to sustain a domicile in the ROK for at least five consecutive years' may 'obtain permission for naturalization' (Article 5). Thus, those who arrived in 1975 are entitled to apply for naturalization, as long as he or she maintained 'legal status of sojourn'. The *Nationality Act* also provides that a person who was born to stateless parents in the ROK attain the ROK nationality by birth (Article 2(1)). Thus, a child, who was born to stateless persons of Vietnamese origin after their parent arrived in the ROK, is automatically ROK national, unless he or she voluntarily renounced his ROK nationality.

Reportedly, they refused the ROK nationality at the early stage of residence in the ROK and maintained stateless because they still had expectations of getting resettled in a third country (Nho 2014). It is not known whether they refused the ROK nationality on the basis of conscience or national identity. Considering the high proportion of 'illegal stayers' among stateless persons,⁶⁴ it is also possible that the long-period of staying without a visa may have barred them from having access to naturalization procedures. However, it is also highly possible that

⁶³ Korea Immigration Service document, 'The statistics on stateless foreigners as of September 2012', November 2012.

⁶⁴ For example, 113 people among 180 stateless persons in 2013 were recorded as 'illegal stayers' according to official immigration statistics (Korea Immigration Service 2013b).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

those who are recorded as ‘illegally staying’ stateless persons may have already left the ROK, considering the ROK government does not have any information about awareness of their whereabouts. Regardless of such possibilities, by having abandoned the stateless persons without providing appropriate protections, the ROK government failed to fully implement the obligations under the international standards on the protection of stateless persons, especially Article 32 (Naturalization) of the 1954 Convention.

3.5 Arrivals of ‘stateless’ asylum-seekers (2): DPRK ‘escapee’

Since the 2000s, an increasing number of people who ‘escaped’ the DPRK has arrived in the ROK; and the total number reached 26,121 in 2013 (

3.5.1 The recognition of DPRK ‘escapees’ as the ROK nationals

Although the DPRK is a member state of the United Nations, the ROK does not recognize it as a legitimate state by its Constitution. The *Constitution of the ROK* defines that its territory ‘shall consist of the Korean peninsula and its adjacent islands’ (Article 3); thus, the ROK government considers the nationals of the DPRK as its nationals. Although this approach is controversial, the dominant view is that ‘North Koreans are the ROK nationals under the domestic law of the ROK, but also hold the DPRK nationality under international law’ (Chung et al. 2009). Consequently, the ROK recognizes the DPRK escapes as ‘residents escaping from North Korea’ who require protection and settlement assistance in the ROK in accordance with *Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North Korea*.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

Table 2). Since the ROK recognizes the DPRK nationals as the ROK nationals, the ‘escapees’ obtain the ROK nationality as soon as they are identified as the DPRK nationals. However, the ROK government is unable to determine the nationality of some of the DPRK ‘escapees’ or finds them to be stateless during the immigration process.

3.5.2 The recognition of DPRK ‘escapees’ as the ROK nationals

Although the DPRK is a member state of the United Nations, the ROK does not recognize it as a legitimate state by its Constitution. The *Constitution of the ROK* defines that its territory ‘shall consist of the Korean peninsula and its adjacent islands’ (Article 3); thus, the ROK government considers the nationals of the DPRK as its nationals.⁶⁵ Although this approach is controversial,⁶⁶ the dominant view is that ‘North Koreans are the ROK nationals under the domestic law of the ROK, but also hold the DPRK nationality under international law’ (Chung et al. 2009). Consequently, the ROK recognizes the DPRK escapes as ‘residents escaping from North Korea’⁶⁷ who require protection and settlement assistance in the ROK in accordance with *Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North Korea*.

⁶⁵ The Constitutional Court and Supreme Court of the ROK confirm this approach (Chung et al. 2009).

⁶⁶ There are scholars who argue that the Constitutional provision on the ROK’s territory is not normative but declaratory, because the ROK law is not practically effective in the territory of the DPRK. Thus, they argue the DPRK nationals should be considered as foreigners or stateless persons (Doh 1998).

⁶⁷ Article 2 of the Act defines that the term “residents escaping from North Korea” means persons who have their residence, lineal ascendants and descendants, spouses, workplaces, etc. in the area north of the Military Demarcation Line (hereinafter referred to as “North Korea”), and who have not acquired any foreign nationality after escaping from North Korea.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Table 2 Arrivals of DPRK escapees

Year	Before 1999	1999 - 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Number of Arrivals	947	1,044	1,143	1,282	1,896	1,382	2,022	2,548	2,804	2,929	2,402
Year	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Number of Arrivals	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	229	33,752

Source: Ministry of Unification (2014).

The DPRK nationals who seek to settle in the ROK are required to go through the nationality recognition process, although they are theoretically considered as the ROK nationals. Once a DPRK resident expresses the intention to seek the protection of the ROK, the ROK government (National Intelligence Service, Ministry of Unification and the Police.) conducts a ‘joint investigation’ to identify whether they are eligible for the protection for a ‘resident who escaped from North Korea’ (Article 12 of *Enforcement Decree of Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North Korea*). Unlike other nationality-related matters, this decision is made by the ‘Consultative Council on Residents Escaped from North Korea’ under the Ministry of Unification (Article 6 of the Act), which is the potential cause of the problems of inconsistency in the nationality law, as claimed by lawyers (Chung et al. 2009).

If the person seeks the protection of the ROK in the overseas country, which is the majority case in reality, the National Intelligence Service provides ‘provisional protective measures’ (Article 7(3)) and brings them to the ROK for the ‘joint investigation’. The ROK government officials, who were dispatched to the diplomatic missions, would conduct a preliminary investigation to decide whether the person is eligible for the ‘provisional protective measures’ and the entry to the ROK. If the person is not identified as a DPRK national, they cannot have access to the process of ROK nationality recognition. Instead, he or she is transferred to the immigration authority of the overseas country. The decision of the ‘temporary protective measures’ is a starting point of the protection of the DPRK escapees, although there has been no serious review of the process.

The ‘decision of protection’ is, in practice, the recognition of the ROK nationality of the DPRK escapees. As soon as the person becomes under the protection of the ROK government, they are entitled to register at ‘family registration’, mostly by creating a new family registration (Article 19). The family registration is the core evidence to identify a person to be the national of the ROK. Meanwhile, the major criteria for the ‘decision of protection’ is whether the person is recognized as the national of the DPRK by the DPRK government, even

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

though, ironically, the ROK does not acknowledge the legitimacy of the DPRK (Lee 2012b).

3.5.3 The determination of ROK nationality for the person not entitled to the protection

The ROK government also decides a DPRK escapee is not entitled to the protection and settlement assistance for a 'resident escaped from North Korea'. The 'non-protection decision' is made on the ground of mainly three reasons: first, the person who was involved in international or nonpolitical and serious crimes; second, 'suspects of disguised escape'; third, the person who is considered not to require protection, having a habitual residence.⁶⁸ According to a government document, among 25,210 'residents escaped North Korea', 99 people were decided not to be entitled to the protection as of June 2013.⁶⁹

When a person is decided not to be entitled to protection, it does not mean he or she is confirmed to be a non-national of the ROK. If the person is found to be still eligible for the nationality but not for the protection through the 'joint investigation' due to one of above mentioned reasons (e.g. persons who have earned their living for not less than ten years in the country of former residence or persons who have applied for protection one year after their entry into the ROK), the Ministry of Unification may still facilitate the recognition of his or her ROK nationality through family registration process (Article 9(3) of the Act).

However, if the person is not identified to be eligible for the ROK nationality, he or she may be considered as 'suspect of disguised escape' and transferred to immigration detention for the violation of immigration law. The person is considered as 'illegal migrant' and may face the deportation to the country of former habitual residence or of his or her nationality. Before the deportation, the person may apply for the nationality determination process as provided in the Article 20 of the *Nationality Act*. It is known that the nationality determination process generally takes 6 – 12 months; during this period, the person is considered as 'persons with undetermined

⁶⁸ The Article 9 of the *Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North* and the Article 16 of its Enforcement Decree provide the persons who may not be designated to be eligible for protection are:

1. International criminal offenders involved in aircraft hijacking, drug trafficking, terrorism or genocide, etc.;
2. Offenders of nonpolitical and serious crimes, such as murder;
3. Suspects of disguised escape;
4. Persons who have earned their living for not less than ten years in their respective countries of sojourn (except the cases of unavoidable reasons such as 1. arrestment or detention; 2. long-term detention before entry into the ROK; 3. life in seclusion or escape; 4. other relevant reasons);
5. Persons who have applied for protection when one year elapsed since their entry into the Republic of Korea;
6. Other persons (such as 1. the decision of the person's protection is anticipated to cause serious difficulties to the ROK in politics and diplomacy; 2. the persons who committed violence that may cause serious damage to other's safety or broke down facilities during the provisional protection period; 3. the person who obtained legal status of sojourn in a third country after having left North Korea).

⁶⁹ Decision of National Human Rights Commission, 'The Recommendation on the Improvement of System on the Settlement Assistance for residents escaped from North Korea' (17 October 2013).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

nationality’, although this is not a term officially used by the government.

According to the official statistics of the Ministry of Justice, there were 304 ‘North Koreans’ who were confirmed to be the nationals of the ROK through the nationality determination process.⁷⁰ They may be provided with some of the settlement assistance as the *Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North Korea* prescribes (Article 9(3)). According to a study (Chung et al. 2009), many of them were found to be the DPRK nationals, but had been born in China, also known as *Jogyo*.

3.5.4 Stateless persons who claim to be DPRK escapees

The immigration statistics shows there were 101 cases, of which application for the nationality determination was rejected between 2004 and 2013. Most of the rejected cases are known to be those who claimed to be ‘residents escaped from North Korea’, but were determined not to be the ROK national, hence, not entitled to the protection.⁷¹

Some of them are found to be neither DPRK nationals nor the nationals of another State to which they have a relevant link in most cases China. In this case, they should be considered to be stateless persons.⁷² Many of them are known to be Chinese migrants who had habitual residence or were born in the DPRK, also known as *Hwagyo*.⁷³ Although the DPRK government issues foreign registration for such persons, they often lost a relevant link with China such as family registration, also broadly known as *hukou*. Sometimes Chinese government refused such a person to be its national; consequently, they rendered stateless (see Case 9).

Case 9 Former DPRK national rendered stateless in the ROK

Kim was born to Chinese father and North Korean mother in the DPRK. He attained the DPRK nationality by birth under the DPRK nationality law, but his father renounced Kim’s DPRK nationality at the age of 17 because he was worried about possible political repression on his son. His father had been expelled to a rural area for political reasons. Kim obtained *Hwagyo* card (alien card) from the DPRK government, which is not recognized

⁷⁰ Korea Immigration Service of Ministry of Justice, *Korea Immigration Service Statistics (2005 – 2020)*.

⁷¹ According to the official data that was obtained by a study (Chung et al. 2009), 44 ‘allegedly’ DPRK escapees who made the application between 2004 and 2008 were rejected.

⁷² Some of them are found to be the national of another State (i.e. China)

⁷³ Reportedly, there are three types of Chinese migrants or *Hwagyo* in the DPRK: first, some of them are those who remained in the DPRK after taking part in the Korean War or their descendants; second, others fled from political persecution during the Cultural Revolution in China during the 1960s; the third group is those who entered the DPRK for trade purpose. It is estimated that there were about 100,000 *Hwagyo* in the 1960s DPRK, but the figure dropped to 6,000 in 1997 (Joung 2011).

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

in China. In 2004, he joined a group of 'North Korean defectors' seeking asylums in the ROK. They met each other in Yanji, China and headed to Mongolia. In October, they applied for the protection for 'residents escaped from North Korea'. He entered into the ROK under the temporary protection measures. However, when he arrived, the National Intelligence Service categorized him as *Hwagyo* and transferred him to Ministry of Justice. He was detained at Seoul Immigration Office, and was deported to China in March 2005. As soon as he arrived in Dandong, China, he was arrested by Chinese Public Security and detained at Border Detention Centre. Soon, he was sent back to the ROK and detained at Hwasung Foreigner Protection Centre (immigration detention centre). In August 2005, he was temporarily released on bail by having an NGO to stand surety for him. In November 2006, he was not allowed to extend the temporary release, and was detained again. In February 2007, he was again released temporarily. Kim is currently staying in the ROK with the F-1 (Family visitation) visa.⁷⁴

If the person who formerly held the DPRK nationality has sufficient evidence of the former nationality, he or she may consider obtaining the ROK nationality through the reinstatement of nationality (Article 9 of the *Nationality Act*). However, it is very unlikely for such a person to have sufficient evidence because they had been away from DPRK and they are already in extremely difficult situation to acquire such evidence from the DPRK. The simple naturalization process (Article 7 of the Act) may be an option, if they may prove the relationship with their parents who held the DPRK nationality.⁷⁵ However, again, it is often challenging for such person to have such evidence. The result of the 'joint investigation' and the information of the National Intelligence Service usually have a decisive influence in the nationality determination; thus, it is known that once a person is considered as a national of another state by the process, it is hardly reversed by the nationality determination process (Chung et al. 2009).

If the person is identified as not being entitled to ROK nationality but he or she was previously habitually resident in DPRK, he or she may have refugee protection needs in respect of their country of former habitual residence. In such circumstances, access to the refugee status determination procedure should be the primary consideration, with the determination of whether an individual is entitled to the benefits of the 1954 Convention only occurring if the individual either does not seek asylum or is determined not to be a refugee. However, these persons tend to prefer seeking the protection for 'residents escaped from North Korea' over that for refugees in the ROK, because first, the former is entitled to much more favourable treatments than the latter by the ROK laws; second, many of them are not certain whether they could prove that there had been under well-founded

⁷⁴ This case is reported by Chung et al. (2009) and Lee (2012b); and was also often mentioned during the interviews of relevant NGOs.

⁷⁵ Article 6(1) stipulates 'a person whose father or mother was a national of the ROK' may obtain permission for naturalization after three consecutive years.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

fear of being persecuted. From the perspective of the ROK government, it is also controversial to recognize the person who fled from theoretically its own territory by law as a refugee. Consequently, there is no known case where the person who applied for refugee status determination after being rejected by the nationality determination.

3.5.5 Growing concerns on the undocumented children born to parents of DPRK and Chinese nationals in China

A child born to the parents of a Chinese national and a DPRK national in China is theoretically entitled to both the nationality of China and the DPRK; and consequently, the nationality of the ROK. However, there was a report that approximately 10,000 – 20,000 of such children are estimated to remain stateless in China,⁷⁶ which was broadly referred to by many studies on DPRK escapees. Their parents often refuse to register their children in the family registration of China, *hukou*, with the fear of forced repatriation to the DPRK. It is known that there are also unaccompanied children without any document on nationality.

Since the children's parent with DPRK nationality fled from the DPRK for economic or political reasons, they do not have access to consular service of the DPRK diplomatic mission in China. Although the children may be considered as ROK nationals under the ROK laws, the ROK government does not intervene in the cases unless they seek the protection for 'residents escaped from North Korea'. In practice, the child cannot enjoy the protection of any of the three states (Chung et al. 2009). Although the stateless issues in the territory of China are beyond the scope of this study, the obligation of China under international human rights law would need to be examined in relation with the stateless children of DPRK origin.

Once such a child enters the ROK or seeks the protection for 'residents escaped from North Korea', the case becomes the concern to this study. If such a child may prove their parents hold the DPRK nationality, their ROK nationality is automatically confirmed. However, the child may have not been entitled to the protection and settlement assistance for 'residents escaped from North Korea', if he or she is recognized to have lived in another country for longer than 10 years (Article 9(1) 4. of *Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North Korea*) before the law was amended on 8 December 2020.

If unaccompanied children fail to prove that one of his or her deceased parents was a DPRK national, they may be at risk of rendering stateless. The *Nationality Act* of the ROK provides 'an abandoned child found in the ROK' is entitled to the ROK nationality (Article 2(2)). However, if the unaccompanied children are found to be

⁷⁶ 'The second generations of North Korean defectors in China are stateless.' The Chosun Ilbo. 7 March 2008. (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/03/07/2008030700058.html), accessed on 11 June 2014.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

born in another country than the ROK, they may not be regarded as the abandoned child ‘found in the ROK’; thus, may render stateless. Although there is no known case of such circumstance, it should be an issue of concern in relation with statelessness considering the reportedly large number of the children in such situations.

3.6 Child without birth registration at risk of rendering stateless

3.6.1 Birth registration and the reduction of statelessness

Birth registration is the official recording of a child’s birth by the government and establishes the existence of the child under the law; thus, it provides the foundation for safeguarding many of the child’s civil, political, economic, social and cultural rights. Thus, international human rights laws broadly recognize the right to birth registration as fundamental human rights. International Covenant on Civil and Political Rights provides ‘[e]very child shall be registered immediately after birth’ (Article 24(2)); Convention on the Rights of the Child also reiterates the importance of the right to birth registration (Article 7(1)). The international community also advocates ‘universal birth registration’, which is ‘one of the most powerful instruments to ensuring equity over a broad scope of services and interventions for children’ (UNICEF 2014).

Birth registration is important for the prevention and reduction of statelessness. Birth registration is an essential step to acquiring nationality because it documents the essential information that decides one’s nationality: the birthplace of a child for *jus soli* nationality system and the parents of a child for *jus sanguinis* system. Not all children without birth registration are stateless. However, lack of birth registration can result in stateless, if children are born in circumstances that might cause statelessness: such as being born to mixed parentage, born in a migratory setting, born to ethnic or other marginalized minorities denied citizenship, or born in border areas.(UNHCR and PLAN 2012)

3.6.2 Birth registration of foreign or stateless child in the ROK

The birth registration system is often categorized into two types: ‘registration of event’ and ‘registration of family registration. While the former is to register the event of birth itself, the latter is to register a newborn baby to the family registry as a child of their parents. The ROK adopts the ‘registration of family relation’ system for birth registration (Kim et al. 2013). Thus, when a child is born in the ROK, he or she is added to already existing family registry of his or her parents by a birth report (Article 44 of *Act on the Registration, etc. of*

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Family Relationship). The family registration of the ROK is available exclusively for the ‘nationals’ of ROK and their family (Article 1). Foreigners or stateless persons are not eligible for the registration unless they are related to a ROK national by family. Consequently, a child born in the ROK, whose both parents are foreigners, has no way to register his or her birth to a relevant authority of the ROK government. However, a child born to stateless parents may acquire the ROK nationality by birth in accordance to *Nationality Act* (Article 2(1)); thus, he or she can also register his or her birth by establishing a new family registry.

The international community has expressed concerns that the ROK fails to provide universal birth registration for the children born within the territory of the ROK. UN Committee on the Rights of the Child urged the ROK ‘to undertake measures to ensure that birth registration is available to all children regardless of their parents’ legal status and/or origin’ in 2012.⁷⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination reiterated the need ‘to establish a system and procedures to properly register the births of the children of refugees, humanitarian status holders and asylum seekers born in the State party, ... and of children of undocumented migrants.’⁷⁸ The recommendations for the introduction of universal birth registration were repeated at the Universal Periodic Review of UN Human Rights Council.⁷⁹ The response of the ROK was rather a simple rejection: it claimed ‘[i]n the cases where the parents of children in the [ROK] cannot make registrations to their country due to reasons such as refugee recognition, permission for stay including alien registration is granted to the children’.⁸⁰

Although the government claimed the refugee child, whose refugee status was determined, is granted the ‘alien registration’, it does not mean the child has ‘birth registration’. The ‘alien registration’ is to identify the status of the sojourn of foreigners; thus, it cannot be a substitute for the birth registration because it does not include detailed information on the birth such as the place of birth, parents, etc. (Kim et al. 2013).

3.6.3 Refugee children without birth registration

Due to the ROK’s birth registration system that is oriented in family registration, a number of children born to mixed parentage or in a migratory setting lack birth registration. As a result, they are at risk of rendering

⁷⁷ Committee on the Rights of the Child. 2012. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Republic of Korea (UN Doc. CRC/C/KOR/CO/3-4), para. 36-7.

⁷⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 2012. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Republic of Korea (UN Doc. CERD/C/KOR/CO/15-16), para. 13.

⁷⁹ Human Rights Council. 2012. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Republic of Korea (UN Doc. A/HRC/22/10), para. 124-129.

⁸⁰ Human Rights Council. 2013. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Report of Korea, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (UN Doc. A/HRC/22/10/Add.1), para. 17.

3 Stateless Persons and Population related to Statelessness in the ROK

statelessness.

The children, who are born to refugee or stateless parents, often face challenges establishing their nationality, particularly because their parents have a good reason not to register their birth with the consular authorities of their State of nationality owing to the very nature of refugee. The UNHCR *Guidelines on Stateless No.4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* clarifies the special position of refugee children in such circumstances. If the State of their parent's nationality requires registration or other procedures for the transmission of nationality by descent to children born abroad, the children may render stateless. The Guideline clarifies that the State Party to the 1961 Convention should grant its nationality to such children in accordance with Article 1 of the Convention. If the law of the State of the parent's nationality provides the children shall automatically acquire the parents' nationality at birth, they are considered as *de facto* stateless persons who require careful consideration not to deprive the child's nationality of the State of origin.

The ROK adopts *jus sanguinis* principle in nationality; thus, the refugee children born in the ROK cannot acquire the ROK nationality automatically, although the child born to stateless parents are entitled to the ROK nationality (*Nationality Act* Article 2(1)). Since the ROK is not a State Party to the 1961 Convention, the international obligation for the reduction of statelessness is not implemented in the territory of the ROK. Consequently, many refugee children born in the ROK are at risk of rendering stateless. According to a research on the conditions of refugees in the ROK, only 19.4% of refugee children born in the ROK could make birth registration at the consulate authorities of their parent's nationality (Kim et al. 2008). Another study showed that only 10 out of 41 refugees and asylum seekers who have children born in the ROK could make birth registration at the consulate authorities of their countries of nationality (Kim et al. 2010). These children are either stateless or *de facto* stateless.

If the parents of the children hold the refugee status as the ROK government recognized, they have the opportunity to apply for naturalization after legally staying in the ROK for longer than five years consecutively and meeting other requirements (Article 5 of the *Nationality Act*). However, refugees in the ROK often complain that the requirements for the naturalization procedures are too difficult to meet and also take a too long period.⁸¹ They argue that the 'simple naturalization' (Article 6 of the *Nationality Act*) or 'special naturalization' (Article 7) should apply for stateless refugees in order to avoid the prolonged period of statelessness.

⁸¹ Interview with a Rohingya refugee (15 October 2012). He suggested 'simplified naturalization' (Article 6 of the *Nationality Act*).

3.6.4 Children of undocumented migrant at risk of rendering stateless

The research also found other groups of children in migratory settings or mixed parentage lack birth registration, and consequently, at risk of rendering stateless, particularly the children of undocumented migrants and of out-of-wedlock relationships. Most cases were related with the limited access to the consulate services of the state of nationality. For example, several undocumented migrants in the ROK claimed that the consulate authority of their country of nationality refused the birth registration of their children born in the ROK owing to the ‘unlawfulness’ of their staying in the ROK (see Case 10).

Case 10 Child of undocumented migrants at risk of statelessness

A Vietnamese woman married a Korean man in 2005, but she could not continue married life due to domestic violence. She ran away from her husband the year after. She met a foreign man and lived together; but when they found she was pregnant, the man ran away. She gave birth the child in 2008. Later, she found her husband unilaterally divorced her by court decision in 2011. She also found her visa was also cancelled and she rendered unlawful migrant due to the divorce. In 2012, she wanted to go back to Vietnam with her child and sought to register the birth of her child. However, Vietnamese Embassy in the ROK refused the birth registration of the child, saying a series of complex legal procedures would be required for the birth registration of a child of out-of-wedlock birth and of unlawful residence. She is not aware of what procedures she will have to take; and, even worse, she does not think she can afford lawsuit or other legal actions. She sought the birth registration at a ROK government authority, but she could not do it either. Her child remains without birth registration in the ROK.

The *Law on Vietnamese Nationality* stipulates ‘[a] child born inside or outside the Vietnamese territory either of whose parents is a Vietnamese citizen ... has Vietnamese nationality’. Thus, the child of the above case is not considered as stateless. However, considering this child is unable to avail of the protection of the country of his or her nationality, especially in relation to return to the State of nationality, the situation of the child reaches *de facto* stateless.

The majority of the children of undocumented migrants are not stateless. However, as the above case of an undocumented migrant in the ROK demonstrates, if the country of residence does not allow the birth registration of foreigners in its territory and if the parent’s country of origin refuses relevant consulate services for practical reasons, the child of undocumented migrant may render *de facto* stateless and be at risk of rendering stateless. The issue of unauthorized migration has to be dealt with separately from that of statelessness; otherwise, it may cause confusions and subsequent difficulties in the promotion activities for the prevention and reduction of statelessness. However, as the case demonstrates, the lack of birth registration of the children of undocumented migrants still requires serious consideration in relation with the prevention and reduction of statelessness.

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

This chapter seeks to estimate the size and features of stateless population in the ROK. The official statistics of stateless population in the ROK is presented in the immigration statistics that is produced by the Ministry of Justice. However, the credibility of the figures is in question due to two major reasons, among others: no legal definition of the category of ‘statelessness’ and unreliable nationality-record in immigration data.

4.1 The sources of the statistics of stateless persons

4.1.1 Factors that affect the figures of stateless persons

This section reviews the possible factors that affect the increase or decrease of stateless persons in the immigration statistics. This is useful for identifying which dataset should be examined among statistics on immigration, population and other related areas. As examined in the Chapter 3, there are several ways that an individual may be recorded as stateless.

First, when stateless persons, who were already recognized as stateless by another state and hold travel documents of stateless persons, arrive at the ROK, they are recorded as stateless in the immigration data. The migration flow data of ‘arrival of foreigners’, ‘emergency landing’⁸² and ‘disaster landing’⁸³ among the immigration statistics are relevant for this purpose. They all include ‘stateless’ as a category of nationalities. These data may include the arrivals of ‘returning former nationals who rendered stateless’ (as described in Section 3.2 and 3.3), and ‘the arrivals of stateless asylum-seekers’ (as described in Section 3.4). However, considering the datasets have ‘Korean-Russian’ as a category of nationality, those who were recognized as stateless by the Russian government may not be included in the figures of the arrivals of stateless persons.

⁸² Article 15 of the *Immigration Control Act* provides that if ‘a foreigner on board ship, etc. (including crew members) is required to land urgently due to a disease or any other accident, an immigration control official may permit an emergency landing for up to 30 days, in receipt of an application by the head of such ship, etc. or forwarding agent.’

⁸³ Article 16 of the Act provides that if ‘it is required to urgently rescue a foreigner on board ship, etc. in distress (including crew members), [the head of office or branch office] may permit a disaster landing for up to 30 days, in receipt of an application by the heads of the ships, etc., ... who have rescued the foreigner.’

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

When stateless persons seek to enter the ROK, they should hold a ‘visa’ or ‘foreigner entry permit’ that is issued by the Ministry of Justice in accordance with the *Immigration Control Act* (Article 7). This entry is recorded in the arrival data of stateless persons. If this stateless person leaves the ROK, it is also recorded in the departure data. The departure data may also include the stateless persons who leave the ROK with the ‘travel document’ issued in accordance with the *Enforcement Decree of Passport Act* (Article 16) that provides ‘[t]he Ministry of Foreign Affairs may issue a travel document ... to [d]eparting stateless persons’. These cases are considered to be the stateless persons who previously entered the ROK with travel documents issued by other states but had problems with the document during their stay in the ROK (such as loss). However, it is also possible they may be the stateless persons who rendered stateless in the ROK and recognized so by the government in spite of the lack of statelessness determination procedures. This case is rather problematic because the issuance of such a ‘travel document’ may be based on arbitrary recognition of someone as a stateless person, although there is no known case of such kind.

Second, the migration stock data of ‘foreign residents’ include those who rendered stateless during their stay in the ROK, including the former nationals of the ROK or other states. The former ROK nationals who rendered stateless in the ROK can be identified by the ROK government through the procedure of the loss of nationality. Those who lost their ROK nationality by the revocation of naturalization (as described in Section 3.1) and those who were determined not to be ROK national among the ‘DPRK escapees’ (as described in Section 3.5) are categorized either ‘stateless’ or ‘unknown’ nationality. However, it is also possible if the ROK government continue to consider the person as a national of a certain State, they remain to be recorded as the national of the State. This is because the nationality determination procedures in accordance with the ROK’s *Nationality Act* determine whether the person is ROK national not whether stateless. The foreign nationals who were rendered stateless during their stay in the ROK cannot be identified unless they report to the immigration office of the ROK. Thus, it is possible that some of such people remain not recorded as ‘stateless’.

Since the children born to stateless parents in the ROK attain the ROK nationality in accordance with the *Nationality Act*,⁸⁴ the birth of the children of stateless parents does not lead to the increase of stateless persons.

There are several factors that may decrease the number of stateless persons in the ROK. The first is the departure of stateless persons either who arrived in the ROK or who rendered stateless in the ROK. The former holds a travel document that was issued by another State; and the latter holds a travel document that was issued by the ROK government in accordance with the *Enforcement Decree of the Passport Act*.⁸⁵ The second possibility is

⁸⁴ Article 2 (Attainment of Nationality by Birth)

(1) A person falling under any of the following subparagraphs shall be a national of the Republic of Korea at birth:

...

1. A person who was born in the Republic of Korea, if both of the person’s parents are unknown or have no nationality.

⁸⁵ Article 16 (Persons Entitled to Issuance of Travel Document)

that stateless persons obtain the ROK nationality through naturalization permit (Article 4-7 of the *Nationality Act*), concurrent attainment as a child of the person who attained the ROK nationality by the naturalization permit (Article 8), the reinstatement of nationality (Article 9), or the determination of nationality (Article 20). The third possibility is the death of stateless persons in the ROK (Figure 1).

Figure 1 The factors affecting the figures of statelessness in immigration data



4.1.2 Official statistics related with statelessness

The Ministry of Justice of the ROK produces the immigration data in accordance with the *Enforcement Rule of Immigration Control Act* (Article 82). The data is produced by immigration offices across the country based on their performance of immigration-related administrations. The statistics are compiled and publicized on a monthly basis by the headquarters of the Korea Immigration Service. The immigration statistics include the datasets of arrivals and departure of foreigners, foreign residents, nationality related affairs, the residence of overseas Koreans, application and recognition refugees and ‘illegal residence’. The data is categorized by nationality and visa status. Most data sets have ‘stateless’ as a category of nationality.

The immigration statistics provide the most reliable data for capturing the figures on stateless because most stateless persons are required to be registered at the immigration offices for immigration or nationality-related

The Minister of Foreign Affairs may issue a travel document to those falling under any of the following subparagraphs ...

1. Departing stateless persons;

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

matters. However, it is possible that the immigration and nationality records cannot capture a certain group of stateless persons, such as the foreigners who were rendered stateless during their stay in the ROK but did not report the change of their nationality to the immigration offices of the ROK. If such persons remain in the ROK beyond the period that their visas permit, they are recorded as ‘illegal migrants’ or undocumented migrants.

The most comprehensive statistics of the general population in the ROK is the National Population and Housing Census data. The Census is conducted every 5 years by the National Statistical Office of Korea, and it collects the data of the whole population in the territory of the ROK at the point of survey.⁸⁶ At the most recent Census in 2010, the questionnaires on the current nationality and the nationality of birth were included in the format of an open-ended question. Thus, stateless persons could respond to the survey by stating themselves as stateless. According to the publicly available sources,⁸⁷ among 589,532 foreigners who participated in the Census in 2010, 63,169 replied that their nationalities are ‘others’. However, the statistics of those who responded ‘stateless’ is not publicly available at present.

Although the Population and Housing Census data is the most comprehensive source of population data, it is highly problematic with regard to the statistics of foreigners. The National Census of 2010 failed to cover even half of all foreigners who stayed in the ROK: the number of foreign residents by the end of 2010 was 1,261,415 according to the immigration data. Although the government prepared the extra questionnaires and information in 9 foreign languages in order to increase the participation of foreigners, it is often argued that many surveys of foreigners were conducted indirectly through their employers or landlords; thus, the credibility is highly questionable (Yang 2009).

Meanwhile, the Ministry of Security and Public Administration of the ROK also produces the statistics of ‘foreign residents’ in local governments. These statistics are, however, produced based on the data of the immigration statistics. These statistics include those who obtained the ROK nationality through naturalization for administrative purposes.

4.1.3 The credibility of immigration statistics in relation with statelessness

Nevertheless, it has to be noted that some immigration statistics of stateless persons are questioned about its

⁸⁶ The people who are excluded from the Census are the nationals who reside in overseas countries; foreign diplomats, the foreign staff of foreign government or international organizations, and their families who reside in the ROK. The places that are excluded from the Census are the barracks of national military forces and combat police, prisons, juvenile reformatories, detention centers, detention facilities in police stations, the barracks of foreign military forces, and designated foreigner’s residences.

⁸⁷ The Census data is publically available at the website of the statistics authority of the ROK government: ‘Korean Statistical Information Service’ (<http://kosis.kr/>, accessed on 14 June 2014).

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

credibility. This issue is related to the lack of the legal definition of ‘statelessness’ or the statelessness determination procedures in the ROK laws as discussed in Chapter 2, or the lack of the guidelines on the practice of recording the ‘stateless persons’ for immigration statistics. Furthermore, there is no legal ground for who is categorized as ‘stateless persons’ in immigration statistics in the ROK laws. Thus, it is highly possible that some of the immigration statistics of stateless persons are produced on the basis of arbitrary categorization of non-stateless persons, and for the same reason, some statistics of non-stateless foreigners may include stateless persons. This section examines the credibility of immigration statistics in light of the problems in the ROK laws.

When a foreigner who seeks to stay in the ROK for longer than 90 days registers at an immigration office, the immigration officials have to register the ‘nationality’ of the person in accordance with the *Immigration Control Act* (Article 32). However, no provision or guideline about how to record ‘stateless persons’ in immigration data was found in the Act or its subsidiary Decrees or Ordinances.⁸⁸ Since there is no clear set of guidelines about how to record the nationality of unknown or stateless persons, the immigration officials in charge of ‘foreigner registration’ often make arbitrary categorizations for the nationality of foreigners in some peculiar circumstances. For example, when children are born to the parents of refugee or asylum-seekers in the ROK and cannot have access to birth registration at the consulate authority of their parent’s nationality, their nationality is often recorded by an arbitrary categorization of the immigration official in charge of the issue (Case 11).

Case 11 Arbitrary record of nationality by immigration officer

A is born to a Pakistani mother whose refugee status was determined and a Bangladeshi father who was granted a ‘humanitarian visa’ by the ROK government. A’s birth could not be registered at the Pakistan consulate authority because of his mother’s refugee status. In fact, the parents already knew A could not obtain Pakistani nationality anyway because Pakistani nationality laws do not accept the child of a Pakistani woman who married foreign nationals. A’s father could not have access to the consulate service of Bangladesh diplomatic mission in the ROK because the consulate office does offer any service to him since he obtained the humanitarian visa on the ground of possible fear of prosecution in Bangladesh. He understands his son can obtain Bangladeshi nationality if they can have access to the consulate service.

They went to the immigration office of the ROK to apply for a refugee visa for their newborn child. The immigration official simply recorded the nationality of the child as ‘Pakistani’ following his mother’s nationality

⁸⁸ The subsidiary laws and guidelines include the *Enforcement Decree of Immigration Control Act* (Presidential Decree), *Enforcement Rule of Immigration Control Act* (Ministerial Rule), and *Ministerial Ordinance on the Management of Immigration Record and Informatization Affairs*.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

recorded in the immigration data. A's parents know this nationality will not be accepted by the Pakistani government, so they are concerned about the future of their child.

This study also found the refugees with ethnic minority backgrounds were recorded as the nationals of their origin country, although the government of the country refuses to recognize the nationality of the ethnic minority.⁸⁹

A previous study on statelessness in the ROK (Chung et al. 2009) found at least 10 similar cases as above. This study even found a child born to a Nigerian father and a Myanmar mother both holding 'humanitarian status' had no sign on the line for his nationality in his foreigner registration because his father requested an immigration officer not to record any nationality.

The immigration data for 'foreigner registration' is the compilation of the data that were input by relevant officials at 31 immigration offices handling the 'foreigner registration' affairs throughout the country.⁹⁰ Thus, the current inconsistent practice of recording the nationality of stateless persons or persons with undetermined nationality causes the confusions and errors in the immigration statistics, particularly in relation with statelessness.

4.2 Estimation of stateless populations in the ROK based on the immigration statistics

Despite the fallacies in the immigration statistics, it is still the only available official data for studying statelessness in the ROK. This report examines the data on 'stateless' categories of annual immigration statistics reports from 1960 to 2020 and estimate the figures of 'stateless persons' in the ROK. As the term 'stateless persons' used in the immigration statistics is not produced in accordance with the definition of stateless persons as stipulated by the 1954 Convention, this report uses quotation marks to identify the category of 'stateless persons' used in the immigration statistics of the ROK.

⁸⁹ This report does not publicize the detailed identity of this refugee, because the interviewee wanted not to be publicized for safety reason.

⁹⁰ As of June 2014 (Korea Immigration Service 2013a).

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

As reviewed in the previous section, two types of stateless persons are recorded in the immigration statistics:

- (1) the stateless persons whose statelessness were previously determined by another State and arrived in the ROK with the ‘travel document’ and ‘foreigner entry permit’;
- (2) the stateless persons who rendered stateless in the ROK.

The immigration data of the first group are relatively straightforward because this group is reflected in the data of arrival and departure⁹¹ of stateless persons. However, the data of the second group are problematic because there is no official procedure for the determination of statelessness in the ROK laws. Thus, each type of immigration data has to be scrutinized whether it may include any or both of the two groups of stateless populations.

4.2.1 The ‘entry and departure’ of ‘stateless persons’

The ‘entry and departure’ data and ‘landing permission’ data are produced on the basis of the immigration record of foreigners who arrived in and departed from the ROK in accordance with the *Immigration Control Act* (Article 7, Article 28, Article 14 – 16-2). This data shows how many ‘stateless persons’ arrived in and departed from the ROK. The difference between the numbers of arrival and departure during a certain period, in other words ‘net-migration’, may be a useful source of estimation for the number of stateless persons in the ROK.

The entry data of ‘stateless persons’ are the numbers of stateless persons who held the travel document issued by a foreign State when they entered the ROK. This data does not include any person who was rendered stateless in the ROK. The departure data of ‘stateless persons’ may include, on one hand, the departures of the stateless persons who previously entered the ROK, on the other hand, those of the persons who might be recognized as stateless and left the ROK with the ‘travel document’ issued by the ROK government. As stated earlier, the ‘travel documents’ for ‘departing stateless persons’ have been issued by the Minister of Foreign Affairs without legal process of statelessness determination, although only a few cases are known as such.⁹² Thus, it is highly possible that the most arrivals and departures of the ‘stateless persons’ are of the stateless persons whose status was determined by a foreign State.

⁹¹ The arrival and departure data of ROK’s immigration statistics are generally accepted to be reliable. Due to highly militarized borders of the ROK, it is very hard to enter the country through the entry points other than the ports of entry under the control of Ministry of Justice. Few cases of smuggling is known, although the entries using forged documents are still the matter of concerns of the ROK government.

⁹² According to the information provided by the Minister of Foreign Affairs, there were only 2 issuances of the ‘travel documents’ between 26 August 2008 and 15 October 2012 (The information obtained through the official information disclosure procedure, 15 October 2012). The document states the information before 26 August 2008 is not available because the data is not computerized.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

In addition, the ‘landing permission’ data may also be useful for figuring out the number of ‘stateless persons’ who landed in the ROK. The *Immigration Control Act* of the ROK also permits the temporary ‘landing’ of foreigners without the issuance of visa for special cases. The ‘landing’ is permitted in the cases of ‘crew’ (Article 14), short cruise ‘tour’ (Article 14-2), ‘emergency’ (Article 15), ‘disaster’ (Article 16) and ‘refugees’ (Article 16-2).

Between 1960 and 2020, there were at least 34,459 arrivals and 25,792 departures of ‘stateless persons’ except the period when the data is not available.⁹³ The net-migration of ‘stateless persons’ during this period is 8,404 (see Table 3). The ‘landing permission’ data under the category of ‘stateless persons’ shows at least 1,491 ‘stateless persons’ were permitted of landing in the ROK between 1971 and 2020. Although the data available was not sufficient to estimate the net-migration, the number of those who departed from the ROK is at least 312 during the period between 1980 and 2020 according to the immigration statistics (see Table 4).

Reviewing the statistics of ‘entry of foreigners’, ‘departure of foreigners’, ‘landing permission’ and ‘departure of landing persons’, we may estimate that more than 35,950 ‘stateless persons’ arrived in the ROK and at least 26,104 of them left the country between 1960 and 2020. The total net-migration may reach up to 9,846. However, since the data are not available from public sources for many years, particularly for the last 7 years, it is hard to validate the actual size of stateless persons in the ROK. This figure of 9,846 people does not mean they all remain in the ROK.

The arrival data that is broken down by visa categories helps to understand the profiles of the ‘stateless persons’ who were recorded in the immigration statistics when they entered the ROK. Until 1975, only a minimal number of ‘stateless persons’ arrived for the purpose of ‘official’, ‘implementation of agreement’, and ‘commercial’ purposes (Table 5). It is highly unlikely that stateless persons travel with ‘diplomatic’ or ‘official’ visas, considering their status of nationality. It is possible that some of them may be mistakenly recorded. The immigration statistics began to include ‘others’ as a category of nationality in 1994. This category include, as its sub-categories, ‘stateless persons’, ‘United Nations’ from 2001 and even ‘international sea’ in 1994. Before such specifications were made, it is possible some of the ‘stateless persons’ data in the past may include ‘United Nations’ or other travel document holders.

The arrivals of ‘stateless persons’ suddenly increased from 1976, which peaked in 1999. The increase was mostly led by the increase of ‘tourist/transit’ visa holders, of which visa category was in different names such as ‘tourism’, ‘transit’ or ‘short-term status’ throughout the three decades (see Table 6 and Table 7). According

⁹³ The data of ‘stateless persons’ between 2007 and 2009 are not available, but they seem to be included in the upper category, ‘others’. Considering the figures of other years, approximately 10% of ‘others’ is estimated to be ‘stateless persons’. Thus, the estimated arrivals and departures are 2,226 and 2,385 respectively; and the net-migration between this period is estimated to be -159. The data after 2014 is not available either, but it is very difficult to estimate the figures.

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

to the testimony of an immigration official, a considerable number of these arrivals was about those who held travel documents that were issued by the governments of the United States or Japan.⁹⁴ Many of them are believed to be related to the refugee resettlement programmes, run by North American countries. According to the Seoul Office of International Organization for Migration, it facilitated the large scale of transit of refugees who travelled from Southeast Asian countries for resettlement in North American countries since 1991. Thousands of people who were recognized as refugees by UNHCR stopped over at Incheon or Gimpo International Airport of the ROK on their way to the United States or Canada. Although these people were categorized as 'stateless persons' under the nationality category of the ROK's immigration statistics, they have to be considered as refugees under the 1951 Convention rather than the stateless persons under the 1954 Convention. Thus, the majority of who held visas related with international relations or the short-term visas under the nationality category of 'stateless persons' in the immigration statistics are, in fact, not related with the definition of stateless persons under the 1954 Convention.

The majority of arrivals of 'stateless persons' is short-term visa holders. Thus, only a tiny portion of the net-migration is related to the first case (1) among the above possibilities. The Ministry of Justice informs that 'Tourist/transit (B-2)' visa holders are not permitted to extend the visa or transfer it to other long-term visas (Korea Immigration Service 2014). Thus, the majority of the 'stateless persons' entered the ROK on the condition of leaving the country in a brief period of time. In fact, the breakdown of the departure data by the period of stay shows most 'stateless persons' stayed in the ROK for a short time (less than 10 days) before they left the country (see Table 8). Thus, it is not likely that many of them transferred to long-term visa holders and remain in the ROK as the case (2) above. However, the comprehensive statistics on how many 'stateless persons' entered the ROK with the short-term visa and were permitted to stay for a long-term period is not available.

The 'landing' data by the types of landing is also available between 1971 and 2013, but no stateless data is available since then. The majority is 'crew', 'emergency' and 'disaster' landing (Table 9). It is highly unconvincing that the high number of crews was categorized as 'stateless persons'. From 2001, the 'landing' data of immigration statistics began to add 'unknown' as a category of nationality, and there were significant numbers of 'stateless persons' under this category. Thus, the 'stateless persons' under the category of 'crew' before 2001 are considered to be persons whose nationality was not identifiable by the ROK government or not properly recorded in the immigration data. Therefore, they are not related to stateless persons.

There were significant numbers of 'emergency' and 'disaster' landings from the mid-1970s to the mid-1980s. They are believed to be related to the Vietnamese asylum-seekers who landed on the ROK by boats (see Section 3.4). However, although their nationality is related to statelessness under the 1954 Convention, their situation

⁹⁴ An interview with the official of Korea Immigration Service, October 2012.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

is also related to the refugee under the 1951 Convention.

The details of departure data that is broken down as per visa categories are available only between 1960 – 1970 and 1980 – 1993 (Table 10). Although this data shows the most departures were made by the short-term visa holders, it is not useful to identify the reasons of rapidly increased net-migration which began in the mid-1990s.

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

Table 3 Arrivals and departures of 'stateless persons' in immigration statistics, 1960-2020

Year	Arrival	Departure	Net-migration	Accumulated net-migration	Year	Arrival	Departure	Net-migration	Accumulated net-migration
1960	0	0	0	0	1991	763	867	-104	-107
1961	2	4	-2	-2	1992	883	910	-27	-134
1962	4	4	0	-2	1993	1,649	1,538	111	-23
1963	4	3	1	-1	1994	1,632	1,598	34	11
1964	1	1	0	-1	1995	1,110	899	211	222
1965	0	0	0	-1	1996	1,377	898	479	701
1966	0	0	0	-1	1997	1,021	615	406	1,107
1967	1	0	1	0	1998	3,463	3,072	391	1,498
1968	2	2	0	0	1999	3,660	3,466	194	1,692
1969	0	1	-1	-1	2000	1,839	1,839	0	1,692
1970	18	7	11	10	2001	880	590	290	1,982
1971	9	11	-2	8	2002	1,687	367	1,320	3,302
1972	22	23	-1	7	2003	3,098	172	2,926	6,228
1973	7	11	-4	3	2004	2,252	93	2,159	8,387
1974	16	25	-9	-6	2005	86	96	-10	8,377
1975	49	30	19	13	2006	83	56	27	8,404
1976	172	108	64	77	2007 ⁹⁵	-	-	-	-
1977	308	185	123	200	2008	-	-	-	-
1978	236	187	49	249	2009	-	-	-	-
1979	298	218	80	329	2010	200	114	86	-
1980	223	223	0	329	2011	153	100	53	-
1981	289	234	55	384	2012	146	93	53	-
1982	336	470	-134	250	2013	194	123	71	-
1983 ⁹⁶	223	224	-1	249	2014	-	-	-	-
1984	603	630	-27	222	2015	-	-	-	-
1985	824	869	-45	177	2016	-	-	-	-
1986	783	924	-141	36	2017	-	-	-	-
1987	914	1,076	-162	-126	2018	-	-	-	-
1988	845	882	-37	-163	2019	101	-	-	-
1989	861	812	49	-114	2020	-	-	-	-
1990	1,233	1,122	111	-3	Total ⁹⁷	34,459	25,792	-	8,404

Source: *Immigration Statistics, 1960 – 2020*.

⁹⁵ In 2007-2009 and 2014-2020, the figures of 'stateless persons' are not identifiable.

⁹⁶ The figures of 'arrival' was adjusted to exclude 1 'temporary landing' in 1983, 1991 and 1992. The figures of 'departure' also did the same in 1980, 1983 – 1986, 1991 – 1993.

⁹⁷ The total number does not include the those in 2007-2009 and 2014-2020.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Table 4 ‘Landing permissions’ and ‘departure of landing persons’ of ‘stateless persons’, 1971 - 2020

Year	Landing	Departure	Year	Landing	Departure	Year	Landing	Departure
1971	0	-	1988	370	0	2005	2	2
1972	0	-	1989	41	0	2006	0	0
1973 ⁹⁸	-	-	1990	0	0	2007	0	0
1974	3	-	1991	30	72	2008	0	0
1975	15	-	1992	6	10	2009	0	0
1976	10	-	1993 ⁹⁹	0	148	2010	0	0
1977	104	-	1994	0	0	2011	0	0
1978	158	-	1995	0	0	2012	0	0
1979	171	-	1996	0	0	2013	2	2
1980	75	45	1997	0	0	2014	-	-
1981	231	0	1998	0	0	2015	-	-
1982	177	0	1999	0	0	2016	-	-
1983	7	7	2000	-	0	2017	-	-
1984	44	10	2001	0	0	2018	-	-
1985	31	7	2002	2	2	2019	12	6
1986	0	1	2003	0	0	2020	-	-
1987	0	0	2004	0	0	Total	1,491	312

Source: *Immigration Statistics*, 1971 – 2013.

⁹⁸ The data of ‘landing’ not available in 1973 and 2000. The data of ‘departure’ not available in 1971 – 1979, 2014-2018 and 2000.

⁹⁹ Departure data in 1980 – 1993 were extracted from ‘departure of foreigners by status of sojourn’ data; and the data in 1994 – 2013 and 2019 were extracted from ‘landing permission by nationality’ data.

Table 5 Arrivals of 'stateless persons' by purpose of entry in immigration statistics, 1960-1977

	Total	Commercial	Journalism	Employment/residence	Tourism	Visit/observation	Culture and sports	Region	Others	Cultural affairs	
1960	0					Official 0				0	
1961	2					0				1	
1962	4					4				0	
1963	4					1				3	
1964	1					1				0	
1965	0					0				0	
Total		Commercial (7-7)	Journalism (7-3)	Employment/residence (7-7)	Tourism (7-11)	Visit/observation (7-12)	Culture and sports (7-13)	Region (7-15)	Others (16-4-10)	Cultural affairs (7-17)	
1966	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1967	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
1968	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
1969	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1970	18	7	1	1	7	1	1	1	1	1	
Total		Official (7-2)	Implementation of agreement (7-3)	Commercial (7-7)	Spots/entertainment (7-11)	Resident (7-12)	Visit (7-13)	Tourism (7-15)	Family (16-4-10)	Transit (7-17)	Other categories ¹⁰⁰
1971	9	0	0	3	0	0	0	5	0	1	0
1972	22	0	0	9	0	0	0	8	1	3	1
1973 ¹⁰¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	13	0	2	4	0	0	0	7	0	0	0
1975	49	1	4	7	7	1	6	20	0	0	3
1976	172	3	3	12	2	71	71	76	3	3	2
1977	308	2	9	33	2	1	62	181	1	5	12

Source: *Immigration Statistics, 1960 - 1977*.

¹⁰⁰ Other categories include 'Journalism (7-4)', 'Religious and social activities (7-5)', 'Teaching of technology (7-6)', 'Teaching of art and academic activities (7-10)', 'Inspection (7-14)'.
¹⁰¹ Data not available.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Table 6 Arrivals of 'stateless persons' by purpose of entry in immigration statistics, 1978-1992

	Total	Official (7-2)	Implementation of agreement (7-3)	Commercial (7-9)	Sports, academic (7-14)	Entertainment (7-15)	Conference (7-17)	Tourism (7-18)	Transit (7-19)	Visit (7-20)	Family (22-4/22-17)	Other (7-23)	Other categories ¹⁰²
1978	236	1	2	37	4	0	0	145	0	5	5	31	6
1979	298	5	5	31	1	5	4	183	7	21	1	26	9
1980	223	5	12	40	2	4	4	101	4	21	9	7	14
1981	289	7	8	34	4	4	10	181	10	24	0	0	7
1982	336	4	3	37	13	1	0	226	12	23	6	0	11
1983	223	5	3	52	5	0	3	125	5	15	0	2	8
	Total	Official	Implementation of agreement	Short-term status	technology provision	Commercial	Entertainment	Partner	Resident	Accompanied	Entry permit	Others	Other categories ¹⁰³
1984	603	2	4	476	3	79	2	6	0	1	19	0	10
1985	825	1	5	720	1	53	3	2	0	5	30	1	3
1986	788	5	7	674	1	77	3	6	0	3	6	1	0
1987	919	6	5	752	3	70	9	0	1	1	58	0	9
1988	853	3	1	672	4	83	10	0	2	6	40	12	12
1989	870	23	2	629	2	84	8	0	2	2	101	1	7
1990	1242	21	1	1107	2	62	5	0	5	4	18	0	8
1991	763	16	8	637	3	56	3	3	0	6	20	0	11
1992	883	6	1	835	3	24	6	1	2	3	0	0	2

Source: *Immigration Statistics, 1978 - 1992*.

¹⁰² Other categories include 'Diplomatic (7-1)', 'Journalism (7-4)', 'Short-term journalism (7-5)', 'Religious activities (7-6)', 'Teaching of technology (7-8)', 'Investment (7-10)', 'Overseas study (7-13)', 'Inspection (7-16)';

¹⁰³ Other categories include 'Diplomatic', 'Journalism', 'Religion, welfare', 'Investment', 'Professorship/Research and study', 'Employment', 'Overseas study', 'Training', 'Visa exemption', 'Soldiers'.

Table 7 Arrivals of 'stateless persons' by visa category in immigration statistics, 1993-2020

	International relations			Short-term visa					Long-term visa				Other categories ¹⁰⁴
	Official mission (A-2)	Convention/agreement (A-3)	Tourist/Transit (B-2)	Temporary journalism (C-1)	Short-term business (C-2)	Short-term general (C-3)	Short-term employment (C-4)	Family visitation (F-1)	Residential (F-2)	Dependent family (F-3)	Overseas Korean (F-4)	Marriage migration (F-6)	
1993	0	5	9	0	117	1346	2	3	4	1	-	-	14
1994	0	13	5	0	198	1391	3	3	14	0	-	-	5
1995	0	9	16	0	144	898	1	0	4	0	-	-	38
1996	0	16	8	0	153	1124	7	2	6	0	-	-	61
1997	0	24	20	0	114	834	3	2	5	2	-	-	7
1998	0	21	2406	0	103	921	4	2	3	0	0	-	3
1999	1	18	2592	0	92	951	2	0	0	0	0	-	2
2000	1839	2	11	1363	0	55	397	0	2	1	0	-	8
2001	880	0	5	665	1	31	169	2	2	1	0	-	3
2002	1687	0	14	1382	2	21	262	0	1	2	1	0	2
2003	3098	0	12	2845	0	20	210	0	1	0	0	-	10
2004	2252	2	9	2114	0	9	100	2	1	2	0	-	13
2005	86	0	6	20	0	5	49	0	0	3	0	-	3
2006	83	0	6	29	1	5	40	1	0	0	0	-	1
2010	200	1	0	45	0	12	117	5	0	8	0	-	12
2011	153	0	1	29	0	8	99	2	2	3	0	-	6
2012	146	1	2	7	0	0	123	0	1	2	0	7	2
2013	194	0	1	13	0	0	158	0	2	3	0	9	4
2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2019	101	0	0	2	0	80	1	2	0	0	2	5	8
2020	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source: *Immigration Statistics, 1993 – 2020* (Data of 2014-2019 and 2020 not available).

¹⁰⁴ 'Other categories' includes long-term visas such as 'Cultural Arts' (D-1), 'Study abroad' (D-2), 'Industrial trainee' (D-3), 'General trainee' (D-4), 'Religious affairs' (D-6), 'Supervisory intra-company transfer' (D-7), 'Trade management' (D-9), 'Professorship' (E-1), 'Foreign language instructor' (E-2), 'Research' (E-3), 'Arts & performances' (E-6), 'Special occupation' (E-7), 'Non-professional employment' (E-9), 'Working visit' (H-2), international relations-related visas such as 'Diplomacy' (A-1), 'Military' (M-1) and 'Crews'. It excludes 148 cases of 'emergency landing' in 1993, who all left the ROK in the same year.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Table 8 Period of stay of ‘stateless persons’ before departure, 1993 – 2013

Stay Year	Total	1 – 2 days	3 – 10 days	10 – 90 days	90 days – 1 year	Longer than 1 year	Re-entry
1993	1688	602	928	89	57	3	9
1994	1599	895	602	79	5	3	15
1995	899	256	489	139	10	4	1
1996	898	277	497	98	17	2	7
1997	615	229	319	48	11	1	7
1998	3072	2296	691	55	22	2	6
1999	3466	2442	899	72	50	1	2
2000	1,839	1357	400	50	32	0	
2001	590	456	80	33	20	1	0
2002	367	229	85	36	9	1	7
2003	172	88	49	29	6	0	0
2004	93	40	36	9	8	0	0
2005	96	12	29	13	42	0	0
2006	56	7	26	5	18	0	0
2007 - 2009 ¹⁰⁵	-	-	-	-	-	-	-
2010	114	24	65	16	6	3	0
2011	100	14	53	20	6	7	0
2012	93	6	53	23	6	5	0
2013	123	14	74	17	11	7	0

Source: *Immigration Statistics*, 1993 – 2013.

¹⁰⁵ Data not available.

Table 9 'Landing permissions' by types of landing, 1971 - 2013

Year	Total	Temporary	Crew	Cruise	Emergency	Disaster	Others ¹⁰⁶
1971	0	0	0	0	0	0	0
1972	0	0	0	0	0	0	0
1973 ¹⁰⁷	-	-	-	-	-	-	-
1974	3	0	0	3	0	0	0
1975	15	0	4	11	0	0	0
1976	10	0	5	5	0	0	0
1977	104	0	5	46	0	53	0
1978	158	0	3	59	0	96	0
1979	171	1	1	62	0	107	0
1980	75	6	0	43	0	26	0
1981	231	2	3	58	0	168	0
1982	177	3	21	87	1	65	0
1983	7	1	0	6	0	0	0
1984	44	0	42	2	0	0	0
1985	31	0	4	0	27	0	0
1986	0	0	0	0	0	0	0
1987	0	0	0	0	0	0	0
1988	370	0	370	0	0	0	0
1989	41	0	0	0	0	41	0
1990	0	0	0	0	0	0	0
1991	30	0	4	0	0	26	0
1992	6	0	1	0	0	5	0
1993	0	0	0	0	0	0	0
1994 - 1999	0	0	0	0	0	0	0
2000	-	-	-	-	-	-	-
2001	0	0	0	0	0	0	0
2002	2	0	1	0	0	0	1
2003	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0
2005	2	0	1	0	0	0	1
2006 - 2012	0	0	0	0	0	0	0
2013	2	0	1	0	0	0	1
Total	1,479	13	466	382	28	587	3

Source: *Immigration Statistics*, 1971 – 2013.

¹⁰⁶ 'Others' include 'Military ship' and 'Landing permit'.

¹⁰⁷ The data of 'landing' not available in 1973 and 2000.

Table 10 Departures of ‘stateless persons’ by purpose of entry in immigration statistics, 1960–1993

	Total	Cultural affairs											Resident and visit				Others
		Cultural affairs											Resident and visit				
		Diplomatic		Tourism			Others						Resident and visit				
		Diplomatic		Tourism			Others						Resident and visit				
1960-1965	12	3										4				2	
1965-1970	10	Commercial															
1971-1979 ¹⁰⁸	-	1	Tourism													1	
		Official (7-2)	Implementation of agreement (7-3)	Commercial (7-9)	Sports/academic (7-14)	Entertainment (7-15)	Conference (7-17)	Tourism (7-18)	Transit (7-19)	Visit (7-20)	Family (22-4/22-17)	Other categories ¹⁰⁹					
1980	223	5	12	40	2	4	4	101	4	21	9	7				14	
1981-1982	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	
1983	224	5	3	52	5	0	3	125	5	15	0	2				8	
Total	Official	Official	Implementation of agreement	Commercial	Sports/academic	Entertainment	Conference	Tourism	Transit	Visit	Family	Other categories ¹⁰⁹				Other categories ¹¹⁰	
1984 ¹¹¹	630	3	5	491	2	80	4	11	0	1	18	6				9	
1985	869	0	7	731	1	58	5	1	1	8	38	16				3	
1986	924	6	6	672	1	79	3	9	6	4	127	10				1	
1987	1,076	6	4	774	2	74	12	0	7	3	184	5				5	
1988	882	12	8	681	5	80	6	0	9	9	36	22				14	
1989	812	20	8	588	3	78	7	2	3	1	96	4				2	
1990	1,122	21	3	1,001	2	63	7	0	8	4	10	0				3	
1991	867	10	2	729	1	56	3	2	1	6	32	14				11	
1992	910	4	6	853	3	25	4	2	4	4	0	1				4	
		International relations		Short-term visa		Short-term employment				Long-term visa							
		Official mission (A-2)	Convention/agreement (A-3)	Short-term business (C-2)	Short-term general (C-3)	Short-term employment (C-4)	Family visitation (F-1)	Residential (F-2)	Dependent family (F-3)	Other categories ¹¹²							
1993	1,538	3	1	119	1,390	3	2	8	1	12							

Source: *Immigration Statistics, 1960 – 1993*.¹⁰⁸ Data not available in 1971-1979 and in 1981-1982.¹⁰⁹ Other categories include ‘Diplomatic (7-1)’, ‘Short-term journalism (7-5)’, ‘Religious activities (7-6)’, ‘Teaching of technology (7-8)’, ‘Investment (7-10)’, ‘Inspection (7-16)’,¹¹⁰ Other categories include ‘Diplomatic’, ‘Journalism’, ‘Religion, welfare’, ‘Investment’, ‘Professorship/Research and study’, ‘Employment’, ‘Overseas study’, ‘Training’, ‘Visa exemption’, ‘Soldiers’.¹¹¹ The data excludes ‘landing permit’ and ‘re-entry’ categories.¹¹² ‘Other categories’ includes long-term visas such as ‘Culture and arts’ (D-1), ‘Supervisory intra-company transfer’ (D-7), ‘Trade management’ (D-9), ‘Arts & performances’ (E-6). It excludes 148 cases of ‘emergency landing’ in 1993, who all left the ROK in the same year.

4.2.2 'Stateless' population in the 'foreign residents' statistics

The 'foreign residents' statistics is the migration stock data that indicates the number of foreigners who stay in the ROK at a certain point in time. The ROK government publicizes the data on both a monthly and annual basis. This report examines the annual statistics, which indicates the figures on the last day of every year.

There are two types of 'foreign residents' depending on the length of stay. On the one hand, the 'short-term foreign residents' are permitted to stay in the ROK for 90 days or less; on the other hand, the 'long-term foreign residents' are permitted to stay longer than 90 days and are required to do 'foreigner registration' or 'resident report of overseas Koreans'¹¹³ in accordance with Article 31 and Article 6 respectively of *Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Korean*. Both data include 'stateless persons' under their nationality categories. If the foreigners remain in the ROK after their visas are expired or cancelled, they remain in the same category of the statistics being classified as 'illegal foreigners'.¹¹⁴

The 'short-term foreign residents' data are produced based on the arrival and departure data. The stateless persons who entered the ROK with the short-term residence visa are recorded under this category. However, when they leave the country, they are excluded from this data. The 'stateless persons' in this category are all those who were recognized as stateless when they entered the county because they held both the travel documents of stateless persons issued by another state and the visas of 'foreigner travel permit' issued by the ROK government. Thus, it is highly possible that these people were previously determined as stateless by another state.

The data of 'long-term foreign residents' are produced on the basis of the 'foreigner registration' and 'residence report of overseas Koreans' in the ROK. Thus, this data may include both those who entered the ROK being recognized of stateless status and those who were rendered stateless during their stay in the ROK and were re-classified as 'stateless persons' by the ROK government. The latter may have entered the country with the long-term residence visa or transferred their short-term visa to the long-term one.

After foreigners entered the ROK with the passport of their nationality, they may render stateless during

¹¹³ Foreign nationals who were recognized as having Korean origin ('overseas Korean' visa (F-4) holders) are required to report their residence to an immigration office for the stay longer than 90 days.

¹¹⁴ Although the term 'illegal foreigners' is broadly avoided by international community, this report uses this term as a category for immigration statistics as used by the ROK government. In order to avoid confusion, this report put quotation marks (''), when this term is used.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

or after the authorized period of stay in the country. If such stateless person does not report their changed circumstance to the ROK government or the ROK government does not recognize the circumstance, the persons remain under the category of their former nationality in the ‘foreign resident’ statistics, not under the ‘stateless persons’ category.

The ‘foreign resident’ statistics are useful for figuring out the numbers of the different types of stateless persons. This statistic represents the foreigners who are recognized by the ROK government as actually residing in the ROK at a certain point of time.

The *Immigration Statistics of 2020* does not specify the statistics of ‘stateless persons.’ Instead, the authors acquired the data through the ROK government’s Information Disclosure process. According to the data provided by the Ministry of Justice, there were 231 ‘stateless persons’ in 2020 (see Table 11). Among them, 55 are short-term visa holders who were already recognized as stateless when they entered the country. There are 176 long-term visa holders who are classified as ‘stateless persons.’

The most recent ‘stateless’ population data publicly available from the *Immigration Statistics* is those of 2013. Many of them are likely classified as ‘illegal foreigners’, which means that they are currently staying in the country without a valid visa although they entered the country with a valid one. Others may be those who make only a very brief visit to the ROK, as short as just one day visit for transit.¹¹⁵ Among them, 65 persons are recorded as ‘illegal foreigners’. Their ‘foreigner registrations’ have already been expired or cancelled; thus, although they are included in the statistics of registered foreigners, the ROK government does not have information about their whereabouts. The ‘illegal foreigners’ consist of ‘family visitation (F-1)’ and the ‘residential (F-2)’ visa holders, and they make the majority in each visa category. The *Immigration Statistics of 2012* provides the details of visa sub-categories which may also help estimate the characteristics of stateless populations.

In addition, the authors of this research obtained an unofficial document obtained during an interview of an immigration official in November 2012, which shows the number of ‘stateless persons’ was 183 in September 2012. Among them, 97 were ‘Vietnamese asylum-seekers’; 31 were ‘sham marriage convicts’; 19 were ‘those who did not fulfil the obligation to renounce foreign nationality’; 11 were ‘*Hwagyo* among the DPRK escapees’; and there were 5 others.¹¹⁶ This document shows some of the Vietnamese asylum-seekers who arrived in the 1970s and the 1980s (see Section 3.4) are classified

¹¹⁵ For example, if a foreigner arrives in the ROK on 31 December of a year and leaves the country the day after, he or she is still counted as ‘short-term foreign resident’ of the year because the statistics counts the number of foreigners who stay in the ROK with short-term visa on the last day of a year.

¹¹⁶ An interview and unofficial document, November 2012.

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

under either the ‘family visitation (F-1)’ or ‘residential (F-2)’ visa category. Many of them are also ‘illegal foreigners’; thus, the ROK government does not know their whereabouts. If they remain stateless in the ROK, this is a serious violation of the 1954 Convention, especially Article 32 (Naturalization).

The former spouses of a ROK national, whose naturalizations were cancelled for the conviction for ‘sham marriage’ (see Section 3.1), are largely related with the ‘spouse of a Korean national (F-6)’, but may also be still categorized under the ‘family visitation (F-1)’ or ‘residential (F-2)’ visa as they testified they were granted ‘F-1 visa’. Before the ‘spouse of a Korean national (F-6)’ visa was introduced in December 2011, the ROK government granted the ‘spouse (F-1-3)’ visa, which is one of the subcategories of the ‘F-1 visa’. Thus, it is possible that those who obtained the ‘F-1’ visa but were rendered ‘illegal foreigner’ may remain under the ‘F-1 visa’ category.

The unofficial document shows the ‘residents escaped from North Korea’ who were not identified as the DPRK nationals and as the ROK nationals (see Section 3.5) held either the ‘family visitation (F-1)’ or ‘spouse of a Korean national (F-6)’ visa.

It is problematic the ROK government has ‘those who did not fulfil the obligation to renounce foreign nationality’ category in the statistics of ‘stateless persons’. These cases are those who did not fulfil such obligation as stipulated in Article 10 of the *Nationality Act*: ‘a foreigner who has attained the nationality of the Republic of Korea but retains a nationality of a foreign country shall renounce the nationality of the foreign country within one year after the attainment of the nationality of the Republic of Korea’, and if not, the person ‘shall lose the nationality of the Republic of Korea upon the expiration of the time specified therein.’ Logically, it is impossible for stateless persons to renounce their foreign nationality when they obtain the ROK nationality; thus, it may be possible that the ROK government counted those who still hold a foreign nationality but lost the ROK nationality as ‘stateless persons’.

Although the ‘foreign resident’ data is useful to grasp the number of ‘stateless persons’ who were recognized by the government as residing in the ROK, it is still problematic. First, the recognition of stateless persons is not legally grounded. Because the legal definition and determination procedures are not legally provided, the data may miss other relevant cases or include irrelevant cases. Second, this data cannot show the trend of immigration of stateless persons. Therefore, the chronicle data is more useful for understanding the trends and profiles of stateless persons.

Table 11 'Foreign resident' populations under 'stateless persons' category, 2012, 2013 and 2020

Year	Total	Sub-total	Visa category	Population	Visa category	Population	Visa category	Population	Visa category	Population	
2020*	231	Short-term	Tourist/Transit (B-2)	10	Short-term general (C-3)	45					
		Long-term	Student (D-2)	14	Family visit (F-1)	84	Residential (F-2)	19	Overseas Korean (F-4)	22	
			Permanent residence (F-5)	4	Marriage migration (F-6)	17	Visit & employment (H-2)	-	Others	16	
2013	222	Short-term	Tourist/Transit (B-2)	12	Short-term general (C-3)	49					
		Long-term	('legal'/'illegal')	1/11	('legal'/'illegal')	6/43					
			Art & entertainment (E-6)	1	Family visit (F-1)	75	Residential (F-2)	20	Overseas Korean (F-4)	5	
	('legal'/'illegal')		1/0	('legal'/'illegal')	25/50	('legal'/'illegal')	5/15	('legal'/'illegal')	5/0		
	2012	180	Long-term	Permanent residence (F-5)	0	Marriage migration (F-6)	22	Visit & employment (H-2)	38	Others	-
				Tourist/Transit (B-2)		('legal'/'illegal')	22/0	('legal'/'illegal')	38/0		
Visa exemption general (B-2-1)				12	Short-term general (C-3)		Short-term business (C-3-4)	4			
2020*	180	Short-term	Family visit (F-1-1)	53	Application for nationality (F-1-7)	1	Spouse of overseas Korean (F-1-9)	1	Other family visit (F-1-99)	16	
			Spouse of Korean (F-2-1)	11	Other long-term (F-2-99)	11	Overseas Korean contributor (F-4-1)	1	Overseas Korean general (F-4-2)	2	
			Spouse of Korean (F-6-1)	13	Marriage migration (F-6)		Refugee humanitarian status (G-1-6)	1	Visit and work drawn (H-2-5)	15	
		Long-term	Permanent residence (F-5)	0	Marriage migration (F-6)		Others (G-1)		Visit and Work (H-2)		
			Tourist/Transit (B-2)		Short-term general (C-3)		Family visit (F-1)				
			Visa exemption general (B-2-1)	12	Short-term general (C-3-1)	38	Short-term business (C-3-4)	4			

Source: Ministry of Justice.

* The data of 2020 was provided by Ministry of Justice through Information Disclosure process.

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

As stated earlier, the arrival data of ‘stateless persons’ show there was very small number of ‘stateless persons’ arrived with ‘long-term visas’ (see Table 7).¹¹⁷ It is also very unlikely that a large number of ‘short-term visa’ holders transferred their visas to ‘long-term’, as discussed above. This means the majority of the ‘long-term visa’ holders among the ‘stateless persons’ in the ‘foreign resident’ data (Table 11) are those who were rendered stateless in the ROK or were recognized as being ‘stateless’ by the ROK government. The statistics of ‘foreign resident’ that compiles the figures of each year and is categorized by visa types is helpful for understanding how many people rendered stateless in the ROK and when it happened.

The data shows that the number of ‘long-term residents’ under the ‘stateless persons’ category suddenly increased in 1996, and such trend continued until 2007 (see Table 12). During this period, the ‘family visitation (F-1) visa’ holders led to the increase of ‘stateless persons’ staying in the ROK. This seems mostly related to the returning former nationals who rendered stateless in Russia after the Second World War (see Section 3.2). Those who hold this visa gradually decreased from 2000, probably because the stateless persons obtained the ROK nationality through reinstatement or determination of nationality procedures. The decrease seems also related to the progress in the repatriation programme for the stateless persons in Russia and consequent decrease of new arrivals.

The data of ‘family visitation (F-1)’, especially from the early 2000s, also includes the ‘residents escaped from North Korea’ who were not identified as the DPRK nationals; thus, not as the ROK nationals (see Section 3.5). The interviewees testified that they held this visa. It is known that some of the Vietnamese asylum-seekers who arrived in the 1970s and the 1980s (see Section 3.4) are classified under either the ‘family visitation (F-1)’ or ‘residential (F-2)’ visa category. Thus, they remained under this category throughout the 1990s and 2000s. The ‘spouse (F-1-3)’ category shows a sudden increase from 2001 onward. This category is related chiefly to the former spouses of a ROK national, whose naturalizations were cancelled for the conviction for ‘sham marriage’ (see Section 3.1). After the ‘spouse of a Korean national (F-6)’ visa was introduced in December 2011, the ROK government granted this visa to this group of stateless persons.

¹¹⁷ The division of visas between ‘short-term’ and ‘long-term’ was introduced only in 1993. Thus, the data from 1993 is valid for identifying the proportion of long-term visa holders among those who entered the ROK.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

Table 12 The 'long-term foreign residents' under 'stateless persons' category in immigration statistics by visa type, 1993 – 2013¹¹⁸

Year	Total	Training, etc. (D-2, D-4, D-6, D-8)	Employment, etc. (E-6, E-7, E-8)	Family visitation (F-1)	Spouse (F-1-3)	Residential (F-2)	Dependent Family (F-3)	Overseas Korean (F-4)	Spouse of a Korean national (F-2-1/ F-6)	Miscellaneous (G-1)	Working Visit (H-2)
1993	79	0	0	12	0	64	3	0	0	0	0
1994	107	0	0	46	0	58	3	0	0	0	0
1995	147	0	0	103	0	43	1	0	0	0	0
1996	844	1	1	800	0	39	2	0	0	1	0
1997	954	0	0	917	0	36	1	0	0	0	0
1998	498	0	0	473	0	24	1	0	0	0	0
1999	431	0	0	408	0	22	1	0	0	0	0
2000	402	1	1	376	0	22	1	0	0	1	0
2001	386	1	0	172	191	20	2	0	0	0	0
2002	374	0	0	163	176	20	2	0	13	0	0
2003	372	3	2	162	166	20	1	0	18	0	0
2004	341	2	2	152	154	14	1	0	16	0	0
2005	329	1	0	148	147	15	1	0	15	2	0
2006	337	1	0	149	141	14	1	0	17	14	0
2007	238	1	0	119	66	14	1	0	29	7	1
2008	123	2	0	39	33	14	0	0	28	7	0
2009	106	1	0	35	22	14	0	0	29	5	0
2010	121	1	0	72	0	37	1	0	0	5	5
2011	118	0	0	71	0	35	1	0	1	3	7
2012	126	0	0	71	0	22	0	3	14	1	15
2013	161	0	1	75	0	20	0	5	22	0	38

Source: *Immigration Statistics, 1993 – 2013*.

¹¹⁸ 'Training, etc.' includes Study abroad (D-2), General training (D-4), Religious affairs (D-6), Corporate investment (D-8); 'Employment etc.' includes Artis & Performances (E-6), Special occupation (E-7), Non-professional employment (E-9); 'Spouse of a Korean national' was changed from (F-2-1) to (F-6) in 2011.

4.2.3 The problems of 'stateless persons' data

As mentioned earlier, the term 'stateless persons' in the immigration statistics of the ROK is not exactly compatible with the international definition of stateless persons in accordance with the 1954 Convention. Thus, the figures of the immigration statistics do not precisely represent the size of the stateless population in the ROK, although it is helpful for estimating the size of the two groups of stateless persons (i.e. the stateless persons who arrived in the ROK and those who rendered stateless in the ROK) as examined earlier.

First, the large disparity between the accumulated figure of 'net-migration' of 'stateless persons' in the in-and-out data and the stock migration figure of 'stateless persons' in the 'foreign residents' data has to be explained. Among the approximately 10,032 net-migrations of the 'stateless persons', some of them may actually remain in the ROK. If the 'stateless persons' who entered the ROK remain in the ROK, they may be one of the below cases:

- (1) those who entered the ROK with a long-term visa and still stay in the ROK;
- (2) those who entered the ROK with a short-term visa and transferred it to a long-term visa to remain in the ROK;
- (3) those who entered the ROK with a valid visa but remain undocumented until after the expiry of the visa;
- (4) those who obtained the ROK nationality.

However, it is also possible that they do not actually remain in the ROK but maybe one of the below cases:

- (5) those who left the ROK after obtaining the nationality of another country (e.g. through the arrangement of a diplomatic mission in the ROK);
- (6) those who died in the ROK.

Another possible reason for the statistical disparity may be:

- (7) errors in recording or compiling immigration data.

Through the close examination of the arrival and departure data, it is found that the immigration statistics of 'stateless persons' are not reliable, mostly because of confusion in the definition of the category 'stateless persons'. Although the figures cannot be estimated, the considerable portion of the high 'net-migration' of 'stateless persons' seem to be primarily caused by the 'errors in the recording

and compiling data' as addressed earlier.

4.2.4 'Stateless persons' in nationality-related statistics

As discussed early (section 4.1.1), the acquisition or the loss of nationality have significant impacts on the size of the stateless population. For example, those who entered the ROK being recognized as 'stateless persons' and was recorded accordingly may attain the ROK nationality in accordance with the *Nationality Act* through 'naturalization' (Article 4), 'reinstatement of nationality' (Article 9), 'determination of nationality' (Article 20). Then, this persons were recorded in the 'arrival data' of the immigration statistics and the 'foreign resident' data, but they are excluded from the latter although remains in the former data after the acquisition of the ROK nationality. For example, the case of returning former Koreans (see Section 3.2).

The persons who entered the ROK with foreign nationality are recorded in the 'arrival data' under the category of their former nationality. If they obtain the ROK nationality and renounce the former nationality, they are excluded from the 'foreign resident' data of the immigration statistics. However, if their attainment of the ROK nationality is cancelled and they cannot restore the former nationality, they render stateless and may be recorded accordingly in the 'foreign resident' data. For example, the cases of a former spouse of a ROK national whose ROK nationality was revoked due to the conviction of 'sham marriage (see Section 3.1).

The Ministry of Justice government has published statistics on its practice on nationality-related affairs since 2005. Although the total number of each nationality-related procedure is available from 1991, the data categorized by the former nationality is available from 2005 only.

The nationality-related data shows 1,921 people who were previously under the category of 'stateless persons' obtained the ROK nationality between 2005 and 2013 (Table 13). Among them, 538 people obtained the ROK nationality through 'naturalization and 512 through the 'reinstatement of nationality'. They are related with the returned former Korean nationals (see Section 3.2). The 'naturalization' cases may also be related with the Vietnamese asylum-seekers (see Section 3.4). There were another 314 people who obtained nationality through the 'determination of nationality'. They seem to be mostly related with the DPRK nationals whose nationality was not confirmed (see Section 3.5).

The statistics also show there are also 555 cases of 'acquisition of nationality'. These cases consist of such cases as 'attainment of nationality by acknowledgement' (Article 3) and 're-attainment of nationality' (Article 11). The child born in the ROK to stateless parents can attain the ROK nationality by birth (Article 2(3)), and this case is also included in this data.

4 The Statistics of Stateless population in the ROK

This is a significant contribution to the reduction of stateless persons. Among the ‘stateless persons’ who entered the ROK, a significant number is considered to have obtained the ROK nationality. This also partly explains the high number of ‘net-migration’. A considerable portion of the 10,032 ‘net-migration’ is those who obtained the ROK nationality.

There were also 152 cases that caused the increase of ‘stateless persons’ in the immigration statistics. They are 116 ‘loss of nationality’ cases and 26 ‘renunciation of nationality’ cases. It is not clear whether they are the former ‘stateless persons’ who obtained the ROK nationality but lost or renounced it because they obtained a foreign nationality or they are the former ROK national who rendered stateless. If they are the latter cases, this is a serious violation of the 1961 Convention.

The ‘loss of nationality’ can be caused by the ‘attainment of foreign nationality’ (Article 15), ‘revocation of permission of naturalization’ (Article 21).¹¹⁹ This case is generally considered to be related with the ‘sham marriage’ cases (see Section 3.1), although it is also possible some of former stateless persons obtained foreign nationality and lost their ROK nationality. The ‘renunciation of nationality’ (Article 14) is questionable because it is highly unlikely that a person may renounce his or her nationality to render stateless. It may be possible they are the cases of former stateless persons who obtained the ROK nationality but later obtained a foreign nationality and gave up the ROK nationality.

However, it is still problematic that the category of ‘stateless persons’ in these statistics is still not defined by the ROK law. Thus, it is not certain how many of those in the statistics are compatible with the stateless persons as defined in the 1954 Convention. Furthermore, as already observed in the arrival and departure data, it is also possible some of the data on nationality may also involve statistical errors or ill-management of data.

¹¹⁹ The loss by the ‘decision on loss of nationality’ (Article 14-3) applies only to those with multiple nationalities.

Table 13 Nationality-related statistics of 'stateless persons', 2005 - 2013

Year	Reduction of stateless persons					Increase of stateless persons			
	Total	Naturalization	Reinstatement of nationality	Determination of nationality	Acquisition of nationality	Choice	Total	Loss of nationality	Renunciation of nationality
2005	208	75	51	41	41	0	1	1	0
2006	243	81	56	46	60	0	2	2	0
2007	353	96	79	89	89	0	50	41	9
2008	283	86	86	46	65	0	12	3	9
2009	314	91	98	46	78	1	15	6	9
2010	339	98	116	46	78	1	17	8	9
2011	68	4	8	0	56	0	14	14	0
2012	50	3	8	0	39	0	18	18	0
2013	63	4	10	0	49	0	23	23	0
Total	1921	538	512	314	555	2	152	116	36

Source: *Immigration Statistics, 2005 - 2013*.

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

As discussed earlier, the ROK is obliged to protect the rights of stateless persons in accordance with the 1954 Convention and other international human rights treaties that the ROK is a state party to. This chapter examines the human rights conditions of stateless persons in the ROK, especially from the view of the implementation of the 1954 Convention. The 1954 Convention establishes a broad range of civil, political, economic, social and cultural rights to be accorded to stateless persons by State Parties. It specifies the below four areas in relation with the status of stateless persons, which this chapter takes into account for the examination of the human rights conditions of stateless persons in the ROK:

- judicial status (personal status, movable and immovable property, artistic and industrial property, association, access to courts);
- gainful employment (wage-earning employment, self-employment, liberal professions);
- welfare (rationing, housing, public education, public relief, labour legislation and social security);
- administrative measures (administrative assistance, freedom of movement, identity papers, travel documents, fiscal charges, transfer of assets, expulsion, naturalization).

5.1 Judicial status

5.1.1 Visa status

There is no specific provision on the visa status of stateless persons in the 1954 Convention. However, the visa status or the status of sojourn is the most important aspect of a foreigner's residence in the ROK. The stateless persons are also considered as foreigners under the ROK law; thus, the types of visa and the entitlement guaranteed by each visa category have significant influences on the status of stateless persons in the ROK.

As repeatedly mentioned earlier, there is neither definition of stateless persons nor statelessness

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

determination procedures in the ROK laws. Accordingly, the ROK laws do not stipulate any particular legal status of stateless persons. Instead, the stateless persons are considered as ‘foreigners’ by the *Immigration Control Act*; thus, they should hold a ‘status of sojourn’ (Article 10) in order to maintain their stay in the ROK.

The ‘status of sojourn’, in other words, visa status, is the core standard that regulates not only the period of stay but also the status, rights and the ‘scope of activity’ (Article 17) and ‘employment’ (Article 18) for all foreigners in the ROK. For example, the short-term visa holders are not permitted to any income-earning activity, but some of the long-term visa holders are allowed to engage in economic activities.

The immigration statistics show that ‘stateless persons’ in terms of immigration statistics currently hold 2 types of short-term visas and 6 types of long-term visas (see Table 11). The ‘stateless persons’ who hold ‘tourist/transit (B-2)’ or ‘short-term general (C-3)’ visas are permitted to stay for 90 days or less in the ROK. They were all already recognized as ‘stateless persons’ when they entered the ROK through their travel document of stateless persons. The long-term visas that the ‘stateless persons’ currently hold are ‘arts and performance (E-6)’, ‘family visitation (F-1)’, ‘residential (F-2)’, ‘overseas Korean (F-4)’, ‘spouse of a Korean national (F-6)’ and ‘working visit (H-2)’ visas. All these visa holders are permitted to stay for longer than 90 days and up to 3 years in the ROK, depending on the decision of the Minister of Justice (Article 18-3 of the *Enforcement Rule of the Immigration Control Act*).

While the long-term visa holders are required to register at immigration offices and to report their addresses, the short-term visa holders are entitled to foreign registration according to the *Immigration Control Act* (Article 31). The ROK government issues the ‘foreigner registration card’ to the registered foreigners. The details of the identity card are discussed in the following section (see Section 5.4.1). Each visa status permits different levels or types of gainful employment to the visa holders in accordance with the *Enforcement Decree of the Immigration Control Act* (Article 23). The details of the wage-earning employment issues are discussed in the following section (see Section 5.2).

The immigration statistics present that the majority of ‘stateless persons’ is recognized as ‘illegal foreigners’ by the ROK government (see Table 11). The ‘illegal foreigners’ are rendered ‘illegal’ by staying in the ROK longer than the authorized period without renewal or transfer of their visas or by performing any activities beyond the authorized ‘scope of activity’ (i.e. gainful employment or political activity). The ‘illegal foreigners’ are basically subject to ‘deportation’ in accordance with the *Immigration Control Act* (Article 46). They are not entitled to any services for foreigners as stipulated in the *Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea* because the definition of ‘foreigners in Korea’ excludes the ‘illegal foreigners’ (Article 2).

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

There is no known case where the ROK government executed the expulsion of a ‘stateless person’ with ‘illegal foreigner’ status in violation of the 1954 Convention (Article 31). However, the undocumented migrants in the ROK are generally known to be under seriously vulnerable conditions (Seol et al. 2005); and the ‘stateless persons’ in ‘illegal foreigner’ status are not exceptions.

According to the interviews, those who were rendered stateless in the ROK due to the conviction of ‘sham marriage’ had not been granted any visa until May 2011 (see Section 3.1).¹²⁰ They were considered being subject to ‘deportation’ and, accordingly, detained in the immigration detention centres for the violation of immigration laws. They were temporarily released on bail of 1 million to 10 million Korean Won [approximately 1,000 to 10,000 US Dollars]. The ‘temporary release from internment’¹²¹ had to be renewed every 3 months, but they still remained without visas. Due to the efforts of advocacy groups for stateless persons, the ‘temporary release from internment’ was extended to one year basis in 2010. Since 2011, the ROK government has granted F-1 visas to the stateless persons, which has to be renewed every year. Before they are granted a visa, they are also supposed to pay a fine for the period of staying in the ROK ‘illegally’ and to clear out their ‘illegal foreigner’ status.

Interviewees testified the large amount of fine often discourages the stateless persons in ‘illegal foreigner’ status from applying for the visa. Unless they are under detention, they do not find having the F-1 visa significantly improves their living conditions. Thus, they decide to remain as ‘illegal foreigners’ instead of paying the large amount of fine. They also argue that their refusals are partly due to the fact that the ‘illegal stay’ was not their fault but caused by the mismanagement of the ROK government (see Section 3.1). Even after they hold the visa, they sometimes refuse to renew their visas annually due to the same reasons. These cases are related with the high proportion of ‘illegal foreigners’ among the ‘foreign residents’ under the category of ‘stateless persons’ in the immigration statistics (see Table 11). This case is not against the 1954 Convention, which does not have a provision on the waiver of penalties on illegal presence unlike the 1951 Convention. However, the large amount of fine for the ‘illegal residence’ seems negative to the status of stateless persons and even to the reduction of statelessness in the long run.

5.1.2 Personal status

The 1954 Convention provides that the personal status of a stateless person should be governed by the

¹²⁰ Interview with an immigration official, October 2012.

¹²¹ In accordance with the Article 63 of the *Immigration Control Act*.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

law of the country of his or her domicile or residence (Article 12(1)). Rights previously acquired by a stateless person and dependent on personal status, such as rights attaching marriage, should be respected by the Contracting State (Article 12(2)). The Convention of Civil and Political Rights (Article 24(2)) and the Convention on the Rights of the Child (Article 7(1)) particularly emphasizes the importance of the right to birth registration of a new-born child; the birth registration is an important system for the reduction of statelessness as discussed earlier (see Section 3.6).

Under the current ROK's laws, birth, marriage, and death are considered as the 'establishment and change of family relations' and have to be registered to the 'family registration system' in accordance with the *Act on the Registration, etc. of Family Relationship* (Article 1). The family registration system is the only mechanism through which people can register the birth, marriage and death in the ROK. It is also the essential basis for recognizing a person's ROK nationality, since the ROK maintains *jus sanguinis* principle.

The child of stateless persons born in the ROK attains the ROK nationality by birth (Article 2(1) of the *Nationality Act*); thus, he or she may register at the family registration by establishing a new surname and origin of a surname like other foreigners who acquired the ROK nationality (Article 96 of the *Act on the Registration, etc. of Family Relationship*). Except for this case, stateless persons basically cannot register in the family registration system.

If a foreigner marries another foreigner in the ROK, they cannot register their marriage at the family registration system of the ROK because they have no family relationship with anyone already in the family registration (i.e. a ROK national). Although they still have to report the marriage to an immigration office, if the marriage affects their status of sojourn, the ROK government does not certify their marriage. Likewise, a stateless person, who marries another stateless person or a foreigner, cannot register their marriage at ROK government. Consequently, a stateless person, who marries another stateless person or a refugee who does not have access to a consulate service, has no way to register or certify their marriage in the ROK.

If a foreigner marries a ROK national, he or she is recorded on the family registration of the ROK national spouse as a dependent (*Court Ordinance on the Registration of Family Relationship, No. 452*). When they apply for this, they are required to provide the nationality of the foreign spouse (Article 71 of the *Act on the Registration, etc. of Family Relationship*). In addition, the foreign spouses also have to submit the document issued by the government of their nationality that certifies they meets the requirement for the establishment of marriage (i.e. the evidence of being unmarried) in accordance with the *Court Ordinance on the Registration of Family Relationship, No. 33*. A stateless person may meet

neither requirement; consequently, the marriage with a stateless person is not eligible for being recorded on officially in the ROK.

5.1.3 Movable and immovable property

The 1954 Convention stipulates any stateless person should be accorded to the same or more favourable level of treatment than that accorded to aliens generally in the same circumstances in relation to movable and immovable property (Article 13). Such treatment should apply to the ‘acquisition’ of the property, other rights pertaining thereto, and rights to leases and other contracts.

The ROK laws do not impose any particular restriction on the acquisition or leases of buildings to foreigners other than the procedures that are imposed on the ROK nationals in accordance with the *Registration of Real Estate Act*. However, as for land, foreigners are required to report the acquisition to the government in accordance with the *Foreigner’s Land Acquisition Act*. If the acquisition of real estate is made for the purpose of profit, the foreigner has to register as ‘foreign corporation’ in accordance with the *Foreign Investment Promotion Act*.

When a person acquires immovable property, he or she has to register the property as registration of real estate. If the foreigner has ‘foreign registration’ for the long-term residence, he or she may register with his or her ‘foreign registration number’. If the foreigner has only a short-term residence, he or she may obtain ‘foreigner registration for real estate’ in accordance with the *Rule on the Procedures of the Provision of Registration Number for the Registration of Real Estate of Non-Corporation Association or Foundation and Foreigners*. However, ‘illegal foreigners’ are not eligible for any of those options.

Stateless persons who hold ‘foreign registration’ are accorded to the same treatment as foreigners in general. However, stateless persons who hold short-term visas may face obstacles to the registration of real estate in practice; because the registration of real estate procedures requires the documents that stateless persons may not provide, such as the address at home country and passport.

There is no known case of any stateless person who faced problems in relation to the right to property. This seems partly because many stateless persons in the ROK are under financially disadvantaged conditions.

5.1.4 Right of association

The 1954 Convention also provides that the right of association of ‘non-political and non-profit-making associations and trade unions’ should be accorded to stateless persons ‘lawfully staying in their territory’ at the level of ‘not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances (Article 15).

The *Immigration Control Act* prohibits any foreigner from engaging in any political activity in the ROK in principle (Article 17(2)). This provision also applies to stateless persons. If a foreigner in the ROK is engaged in political activity, they may face deportation. However, since there is no defined scope of the ‘political activity’, this provision is controversial.¹²² Although this provision does not seem clearly against the 1954 Convention (Article 15), it is likely that it leads to the restrictions of fundamental human rights enshrined in the international human rights laws such as the right to freedom of opinion and expression (Article 19 of *International Covenant on Civil and Political Rights*), the right to peaceful assembly (Article 21) and the right to freedom of association (Article 22).

5.1.5 Access to court

The 1954 Convention stipulates that any stateless person have ‘free access to the Courts of Law’ on the territory of all Contracting States (Article 16(1)).¹²³ The ‘access to court’ is a fundamental human right that is reiterated by international human rights treaties that the ROK is a state party to, such as International Covenant on Civil and Political Rights (Article 14), Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5(a)), International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Article 15), and Convention on the Rights of Child (Article 40).

There is no specific domestic laws restricting the judicial rights of the ‘illegal foreigners’. Thus, the ‘stateless persons’ in ‘illegal foreigner’ status are also entitled to judiciary services in the ROK. However, it is broadly pointed out that the public official’s ‘obligation to notify’ often poses serious obstacles to the access of ‘illegal foreigners’ to judicial rights (Kim et al. 2013). Article 84(1) of the *Immigration Control Act* stipulates if a public official finds, ‘in the course of carrying out his or her duties, a person [subject to deportation] or deemed to be in contravention of this Act, he or she ‘shall immediately inform’

¹²² ‘1.5 million of foreigners in Korea, “stay without any political activity”’, *Newsis*, 25 May 2014, (http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140523_0012937834&cID=10201&pID=10200).

¹²³ However, the legal assistance and exemption from payment of security for legal costs may be offered to the stateless persons who have ‘habitual residence’ (Article 16(2)).

it to the immigration office, except in cases such as officials working in the field of education or public health and medical treatment. It is broadly discussed that this provision hinders the ‘illegal foreigners’ from approaching the police or judicial body to seek a legal remedy for the violation of their rights. The ‘stateless persons’ in the ‘illegal foreigner’ status are also in the same position. This policy of the ROK government, in practice, poses a significant obstacle to the implementation of the right to free access to courts for all stateless persons as stipulated in the 1954 Convention (Article 16).

5.2 Gainful employment

The 1954 Convention provides that the Contracting States should accord three different types of gainful employment to the stateless persons at the level not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances or as favourable as possible. The stateless persons ‘lawfully staying in the territory’ are entitled to ‘the right to engage in wage-earning employment’ (Article 17). The stateless persons ‘lawfully in the territory’ have the right to engage on self-employment (Article 18). The stateless persons ‘lawfully staying in the territory’ and with relevant competence have the right to hold ‘liberal profession’ (Article 19).

Considering the fact that there is no statelessness determination procedures in the ROK, all potentially stateless persons who have approached the immigration authorities, particularly those who do not have a valid visa or resident permit but seek to regularize their immigration status, should be considered as ‘lawfully in’ the Contracting State and, accordingly, entitled to ‘self-employment’. The short-term visa holders with ‘legal foreigner’ status belong to this category. The stateless persons with ‘illegal foreigner’ status who once held long-term visas should also belong to this category. Those who hold valid long-term visas are considered to be ‘lawfully staying’ in Contracting State; thus, entitled to both ‘wage-earning employment’ and ‘liberal profession’.

However, the reality is quite different from the international standards. As mentioned earlier, the *Immigration Control Act* strictly controls the gainful employment of foreigners, including stateless persons. A foreigner, who intends to be employed in the ROK, should obtain ‘the status of sojourn eligible for employment activities (Article 18(1)) or ‘prior permission for activities other than his or her original status of sojourn from the Minister of Justice’ (Article 20). When the foreigner holds such status of sojourn, he or she should work only at the ‘designated working place (Article 18(2)). The type of

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

work has to be within the scope of activities as defined by the status of sojourn (Article 23(1) of the *Enforcement Decree of the Immigration Control Act*).¹²⁴

The ‘stateless persons’ who hold employment-related long-term visas such as ‘arts and performance (E-6)’ and ‘working visit (H-2)’ visa holders are entitled to gainful employment within the ‘activity scope’ of each visa (Article 23(1) of the same Enforcement Decree). Those who hold some of the family-related long-term visas such as most cases of ‘residential (F-2)’ visa holders and all ‘spouse of a Korean national (F-6)’ visa holders are permitted to engage in gainful employment without restriction on the ‘scope of activity’ (Article 23(2)). The ‘overseas Korean (F-4)’ visa holders are also entitled to gainful employment except ‘simple manual labour’ and ‘an act violating good morals and other social orders’ (such as gambling) (Article 23(3)).

However, the ‘family visitation (F-1)’ visa holders are not permitted to do gainful work unless they obtain special permission for the ‘activities other than the status of sojourn’ from the Minister of Justice as Article 20 of the *Immigration Control Act* stipulates. Whether the stateless persons with ‘family visitation (F-1)’ visa can do the gainful work is decided by the discretion of the Minister of Justice, not by the law. The ROK government maintains the same policy toward the asylum-seekers who are waiting for the outcome of the refugee determination procedure (Article 40(1) of the Refugee Act) or who failed to be determined as a refugee but as ‘humanitarian resident’ status holder (Article 39 of the *Refugee Act*). The discretionary grant of the right to work is criticized for failing the implementation of international obligation on refugee and stateless persons, and it is particularly problematic that the policy ‘downgraded’ the international legal obligations to the level of ‘discretion of a government official’ (Chung 2009).

The interviews of those rendered stateless due to the conviction of ‘sham marriage’ show that the ‘discretionary grant’ policy fails to protect the right to work of the stateless persons. According to an advocacy group, although the ROK government has granted the ‘special permission’ to work to the stateless persons holding ‘family visitation (F-1)’ visa since 2012, the ‘contradictory rules’ on the requirement of documentation and employment permit hinder the stateless persons from applying for the special grant.¹²⁵ The Article 76(2) of the *Enforcement Rule of the Immigration Control Act* requires a stateless person who intends to obtain the ‘special permission’ to work to submit the ‘employment contract’ made with the potential employer. However, the stateless persons testify it is extremely

¹²⁴ The employment of the foreigner who does not hold such status of sojourn is prohibited (Article 18(3)); and the arrangement or encouragement of employment of such employment is also prohibited (Article 18(4)).

¹²⁵ Interview with the representative of Newspaper for the Worldwide Korean October, 2012.

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

challenging to obtain an employment contract before they have permission to work. Employers are generally reluctant to make the contract with a person who is not permitted to work because they are afraid that the contract may lead to the violation of the *Immigration Control Act* that prohibits the employment of a foreigner without a relevant working visa (Article 18(3)).

According to the interviews, many stateless persons of the ‘sham marriage’ cases and the former DPRK residents of non-ROK nationality with the F-1 visas claimed that it was practically impossible to abide by the requirement for special permission to work. Instead, they gain subsistence by relying on temporary, part-time and casual jobs without permission to work, hiding their status from employers. They usually pretend to be a ROK national to get such employment opportunities but live with constant worries of being known to their employers or immigration office. If they are known to the immigration office, they may face the cancellation of their visas for conducting activities other than the status of sojourn permits. This is, in fact, the same situation that a number of asylum-seekers have already experienced in the ROK (Kim et al. 2010, Kim 2011).

The stateless persons testify that the unstable employment is the biggest concern for them because it leads to the insecurity of their livelihoods. They often have to rely on the assistance that is offered by charity organizations, but it is never a sustainable source of livelihood. The irrelevant conditions of the visas often become the reason for the stateless persons to give up the renewal or attainment of the visas. They are rendered ‘illegal foreigners’, simply because they found the ‘legal status’ did not help in improving their living conditions. The ‘stateless persons’, who are considered as ‘illegal foreigners’ by the government, are not only prohibited from engaging in any economic activity but also may be subject to deportation.

Thus, it is problematic that the ‘stateless persons’ who hold valid short-term visas or whose long-term visas were expired or cancelled are not entitled to self-employment. It is also clearly against the 1954 Convention that the ‘stateless persons’ who hold valid ‘family visitation (F-1)’ visa are entitled to neither ‘wage-earning employment’ nor ‘liberal profession’ in practice. According to the ‘foreign resident’ data (Table 11), as of 2013, among the 222 ‘stateless persons’ who were recognized by the official immigration statistics, the 7 short-term and 65 long-term visa holders have their visas expired, which means they are deprived of the Convention right to engage in ‘self-employment’. In addition, 25 valid ‘family visitation’ visa holders also face obstacles to practicing the right to ‘wage-earning employment’ and ‘liberal profession’ as stipulated in the 1954 Convention.

5.3 Welfare and social rights

5.3.1 Labour standards

The 1954 Convention provides that ‘lawfully staying’ stateless persons are entitled to the same levels of labour standards (Article 24) as is accorded to nationals of the Contracting State. The labour standards include equal remuneration, working hours, overtime arrangements, paid holidays, restrictions on homework, minimum age of employment, apprenticeship and training, women’s work and the work of young persons, and the benefits of collective bargaining. The right to labour standards is fundamental human rights as stipulated in international human rights treaties, which the ROK is state party to, such as International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 7 – 8), Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5(e)), International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Article 11), and Convention on the Rights of Child (Article 32).

The *Labor Standards Act* of the ROK prohibits ‘the discriminatory treatment in relation to terms and conditions of employment on the ground of nationality, religion, or social status’ (Article 6). The labor standards and minimum wage equally apply to both ROK nationals and foreigners. The *Trade Union and Labor Relations Adjustment Act* provides that all workers are free to establish or join a trade union (Article 5) and prohibits discrimination against union members (Article 9). Thus, like all other foreigners, stateless persons are also entitled to equal labour rights as ROK nationals enjoy.

However, the discriminations against foreigners at work are broadly reported in practice; and the stateless persons are not free from them. According to official data, migrant workers’ average wage is estimated to be about 30 percent lower than that of ROK nationals (Statistics Korea 2014). The overdue wages, violence, degrading treatment and sexual harassment are widespread problems that migrant workers face regularly (Amnesty International 2009). Some stateless persons who were interviewed for this study testified that they did not face serious violations at work because they are relatively well settled down in the ROK as long-term residents, former spouses of a ROK national, or having Korean origin or language skills. However, it is highly likely that the stateless persons who do not have such backgrounds may face similar violations of labour standards as migrant workers experience.

5.3.2 Social security

The 1954 Convention provides that ‘lawfully staying’ stateless persons are entitled to the same levels of social security (Article 24) as is accorded to nationals of the Contracting State. Depending on the coverage of the social security schemes of the country, the ‘social security’ includes pension, employment injury, occupation diseases, maternity, sickness, disability, old age, death, unemployment, family responsibilities and any other contingency. These provisions are all fundamental human rights as stipulated in international human rights treaties, which the ROK is a state party to, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 9), Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5(e)), International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Article 11), and Convention on the Rights of Child (Article 26).

The social security system of the ROK consists of 4 pillars: social insurances, public assistance, social welfare services, and other related welfare programs as defined in the *Framework Act on Social Security* (Article 3). The major component of the social security system is the 4 major social insurance schemes that are run by the ROK government: ‘National Pension’, ‘Employment Insurance’, ‘National Health Insurance’ and ‘Industrial Accident Compensation Insurance’.

The National Pension is a social insurance scheme for income security of old-age, disability, or death (Article 1 of the *National Pension Act*). This is compulsory insurance; thus, all ROK nationals are, ‘as a matter of course’, supposed to join the scheme through their workplace or individually depending on the source of income. However, there are exceptional cases that are exempted from the scheme, such as government employees, unemployed or those who are younger than 18 or at or older than 60. For workplace-based insured, half of the insurance premium is paid by the employer, and another half is deducted from the employee’s wage.

The foreigners, who are employed or reside in the ROK, are also covered by this scheme ‘as a matter of course’, unless they are any of the exceptional cases (Article 126). The exceptional cases are the foreigners who ‘stay without obtaining a permit for an extension of the period of stay’; who ‘fail to make a foreigner registration’ or ‘to whom a forced deportation order has been issued’; and who hold exceptional visas¹²⁶ including ‘family visitation (F-1)’ visa (Article 111 of the *Enforcement Decree of*

¹²⁶ They include ‘cultural arts (D-1)’, ‘study abroad (D-2)’, ‘industrial training (D-3)’, ‘general training (D-4)’, ‘religious affairs (D-6)’, ‘family visitation (F-1)’, ‘dependent family (F-3)’, and ‘miscellaneous (G-1)’ visas (Article 53 of the *Enforcement Rule of the National Pension Act*).

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

the National Pension Act).

Thus, the stateless persons who hold short-term visas and ‘family visitation (F-1)’ visas are not entitled to the National Pensions scheme, even though they are ‘lawfully staying’ in the ROK. The stateless persons, who hold such types of valid visas as permitting employment are entitled to the national pension. However, it is known that due to the unstable employment of stateless persons, it is known that many stateless persons are excluded from the insurance. Employers often maintain informal forms of employment in order to avoid the payment of the employers’ portion of the insurance premium. Consequently, the stateless persons in vulnerable situations are excluded from the receipt of the pension in practice.

The Employment Insurance is an insurance system ‘to prevent unemployment, to promote employment, to develop and improve the vocational skills . . . , to support the livelihood of unemployed workers and their job seeking’ (Article 1 of the *Employment Insurance Act*). All employees, except a few exceptional cases, are entitled to this insurance scheme (Article 8), and the insurance premium is partly (60 percent) paid by the employers; and the rest is paid by employees.

Like the National Pension Scheme, the foreigners who hold valid visas that permit gainful employment are entitled to the Employment Insurance scheme too (Article 3 of the *Enforcement Decree of the Employment Insurance Act*). Thus, the stateless persons who hold short-term or ‘family visitation (F-1)’ visas are not entitled to the Employment Scheme; and those who hold casual jobs or unstable employment are not protected by this Insurance.

The National Health Insurance Scheme is the national insurance programme that provides ROK nationals with insurance benefits for the prevention from, medical examination and treatment of, and rehabilitation from diseases and injury; for childbirth and death; and for improvement of health (Article 1 of the *National Health Insurance Act*). One can join the insurance scheme through their workplace individually, depending on the source of income. Employers pay the half of insurance premium, and employees pay another half.

According to the *National Health Insurance Act*, foreigners are also entitled to becoming ‘policyholders or dependents’ of the National Health Insurance scheme (Article 109(2)). The foreigner has to hold a ‘foreigner registration’. If they are employed, the employer is obliged to report them as ‘employer-provided policyholder’. If the foreigner is not employed, they may still join the National Health Insurance as a ‘locally provided policyholder’ (Article 76 of the *Enforcement Decree of the National Health Insurance Act*). The stateless persons who hold long-term visas and foreigner registration are

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

entitled to the National Health Insurance, while the short-term visa holders are not.

In spite of the legal provisions, none of the stateless persons who were interviewed for this study was found to be the ‘policyholder’ of the National Health Insurance scheme. Most of them were ‘family visitation (F-1)’ visa holders; thus, they were entitled to neither gainful employment nor the ‘employer-provided policyholder’ of the scheme. Although they might have applied for the ‘locally provided policyholder’ through local offices, they did not because they could not afford the insurance premium payment. Some stateless persons testified that they experienced extremely difficult situations due to the lack of health insurance when they had major diseases or injuries. They testified that they had to rely on private loans to pay for a large amount of hospital fees for operations and other medical treatments.

The Industrial Accident Compensation Insurance is the compulsory insurance scheme for employers to compensate for any occupational accident faced by employees and to facilitate the rehabilitation of workers suffering from occupational accidents (Article 1 of the *Industrial Accident Compensation Insurance Act*). This insurance scheme applies to all workplaces except very limited cases. Employers are responsible for the full insurance premium.

All foreigners who are employed are entitled to the Industrial Accident Compensation regardless of their status of sojourn or the validity of their visas. Thus, all stateless persons are entitled to the Compensation. Reportedly, the workers in informal sectors are often excluded from the Industrial Accident Compensation Scheme.¹²⁷ Although there is no known case, it is possible that the stateless persons may face such cases, considering many of them have unstable employment situations.

The treatments of stateless persons in relation to social security are compared with those of refugees in the ROK. The *Refugee Act* of the ROK provides ‘a foreigner who is recognized as a refugee and resides in the ROK is entitled to the same level of social security as ROK nationals’ (Article 31). However, the *Refugee Act* does not recognize the right to social security of asylum-seekers who were not recognized as a refugee by the government. This case shows that, under the ROK’s legal system, the legal determination of a person as holding a special status like a refugee is the essential prerequisite for the entitlement of social rights. In other words, the lack of statelessness determination procedures is one of the key obstacles for protecting the social rights of stateless persons in the ROK.

¹²⁷ For example, ‘Cannot receive compensation for the injury during work, but still not eligible for compulsory industrial accident compensation scheme?’, Hankyoreh, 3 April 2014 (http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/631195.html?_fr=mt5r), accessed on 28 June 2014.

5.3.3 Public relief

Considering the vulnerable and unstable employment conditions, many of the stateless persons in the ROK are considered to be in need of public relief or public aid rather than social insurance. The 1954 Convention provides that ‘lawfully staying’ stateless persons are entitled to the same levels of public relief and assistance (Article 23) as is accorded to nationals of the Contracting State. Public relief is one of the fundamental human rights as a part of the right to social security, as enshrined in international human rights laws that the ROK is a state party to.

The ‘public assistance’ is a pillar of the ROK’s social security system as defined in the *Framework Act on Social Security* (Article 3). In the ROK, there are several public assistance programmes for disadvantaged groups of people, such as ‘National Basic Livelihood Security’, ‘Emergency Aid and Support’ and ‘Medical Care Assistance’.

The National Basic Livelihood Security scheme provides the individuals in need with the required financial assistance in accordance with the *National Basic Livelihood Security Act* (Article 1). The beneficiaries are the individuals whose income is ‘no more than the minimum cost of living’ and who have no person liable for supporting them (Article 5).

Foreigners are generally excluded from the beneficiary of the Basic Livelihood scheme, except for a few cases. A spouse of a ROK national is exceptionally entitled to the scheme, if he or she has a very strong tie with a ROK national such as ‘being pregnant, raising a minor child with the ROK nationality, or sharing livelihood or dwelling with the spouse’s lineal ascendant having the ROK nationality’ (Article 5-2). Refugees, who are recognized by the ROK, are also exceptionally entitled to the scheme in accordance with the *Refugee Act* (Article 32).

However, no other foreigners, including stateless persons, are eligible for the assistance from the National Basic Livelihood Security scheme. This is certainly against the ROK’s obligation under the 1954 Convention. Considering the recognized refugees are entitled to the basic livelihood security assistance, the lack of statelessness determination procedure is again an important obstacle to the protection of the stateless persons in need of the assistance.

The Emergency Aid and Support Scheme is to offer ‘prompt assistance’ to the people in ‘critical situations’ and in need of livelihood assistance in accordance with the *Emergency Aid and Support Act* (Article 1). The ‘critical situation’ includes such situation as the household cannot afford the minimum

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

cost of living because it is deprived of the main source of income due to the death, disappearance, detention, etc. of the main income earner; a seriously ill or injured person; a person who has been abandoned, deserted or abused by any household member; a person faces domestic violence or sexual abuse by any other household member; a person who lost accommodation due to a fire or other disaster (Article 2).

According to the Act, some foreigners are exceptionally eligible for the emergency aid (Article 5-2). The exceptional cases include a spouse of a ROK national, a former spouse of a ROK national who is responsible for the care of a lineal ascendant and descendant with ROK nationality, refugee recognized by the ROK government, the victim of fire, crime or other natural disaster of which cause does not attribute to him or her (Article 1-2 of the *Enforcement Decree of the Emergency Aid and Support Act*). In addition, if the Minister of Health and Welfare recognize the need for emergency assistance, a foreigner other than the above categories may also be eligible for the assistance.

Stateless persons are not included in the list of foreigners who are eligible for the emergency aid, although they still may be provided with such aid by the discretion of the Ministry of Health and Welfare. Again, the recognized refugees are eligible for the emergency aid in line with the 1951 Convention.

The Medical Care Assistance scheme is to provide the person in need with free medical care or at a minimal cost. According to the *Medical Care Assistance Act*, the beneficiaries are mostly the beneficiaries of other public assistance schemes such as the National Basic Livelihood Security scheme, Disaster Relief scheme, the Act on the Protection and Settlement Support of North Korean Refugees, etc. (Article 3). Among foreigners, the refugees recognized by the *Refugee Act* are exceptionally eligible for the Medical Care Assistance scheme if they are the beneficiaries of the Basic Livelihood Security scheme. Consequently, stateless persons are not entitled to the Medical care Assistance, which is, again, not incompatible with the 1954 Convention.

5.3.4 Housing

With regard to housing, the 1954 Convention stipulates the Contracting States should accord to stateless persons 'lawfully staying' the treatment 'not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances'. The right to adequate housing is also a human right that is protected by International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 11), which the ROK is a state party to.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

As discussed earlier, the ROK laws do not restrict the foreigner's acquisition of real estate; and stateless persons are generally accorded to the generally same treatment. Likewise, there is no restriction that is imposed by the government in relation to renting accommodation. However, if a stateless person does not hold valid 'foreign registration', he or she may face difficulties in making renting contract depending on the landlord or real estate agency.

According to the interviews of stateless persons, an imperative problem is, rather, the economic difficulties as bad as they cannot afford the rent for accommodation. They sometimes rely on charity organizations or personal networks to find out a shelter but there is no official subsidy on the accommodation provided to the stateless persons by the ROK government.

The central government (Korea Land and Housing Corporation under the Ministry of Land, Infrastructure and Transport) and local governments (for example, Seoul Housing Corporation under Seoul Metropolitan City) of the ROK operates various housing support schemes for disadvantaged group of people such as 'national rental housing', 'long-term public rental housing', 'public rental housing', 'public tract housing' etc. However, all these schemes are exclusively for the ROK nationals; thus, no foreigners, including stateless persons, are entitled to the schemes.

5.3.5 Public education

The 1954 Convention stipulates that all stateless persons should be accorded to the elementary education at the same level that is accorded to its nationals, and to the education other than the elementary education not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances (Article 22). The right to education is also guaranteed by international human rights treaties that the ROK is a state party to. The right to education is a fundamental human right as stipulated by International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 13), Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5(e)), International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Article 10), and Convention on the Rights of Child (Article 28 – 29).

According to the *Framework Act on Education*, the compulsory education of the ROK covers both elementary education of 6 years and secondary education of 3 years (Article 8). Although the law does not exclude foreigners, the main beneficiary of public education in the ROK is ROK nationals. Thus, the compulsory education applies to the ROK nationals, but not to foreigners.

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

Foreign children or students may enrol at an elementary or middle school by applying for admission to the principal in accordance with the *Enforcement Decree of the Elementary and Secondary Education Act* (Article 19(1) and Article 75(2)). Whether a foreign student will be accepted is decided by the principal. Although the principal should verify the visa status of the foreign child in principle, if the child or his or her parents refuse such verification, a document that verifies the child's residence in the ROK is sufficient for the application (Article 19(2) and Article 75(2)). In addition, the government employees in the education sector are exempted from 'obligation to report illegal foreigners' stipulated in the *Immigration Control Act* (Article 87). Thus, all foreign children may have access to elementary and secondary education regardless of their visa status; and accordingly, stateless children are also entitled to public education.

According to the immigration statistics, there are 4 stateless children at the age between 10 and 14, and 2 at the age of between 15 and 19. The researchers of this study had a chance to interview one of their parents and found out that they still had difficulties in having access to public education. Whether a stateless child is accepted by a school is decided by the principal of the school in the area of his or her residence. Sometimes, the principal is reluctant to accept such stateless children as not having relevant personal identification certificates or stable status of residence. As mentioned earlier, the stateless child's right to education should not be left to the discretion of the principal or education authority but has to be enshrined in the ROK's law in accordance with the 1954 Convention and other international human rights treaties (c.f. Chung 2009).

Many foreign children, including stateless children, face difficulties in adaptation to school life, even after they were accepted by the school. According to a study on the right to education of migrant children (Lee et al. 2010), many migrant children have difficulties in learning due to the unstable residential status of their families. The uncertainty of whether they will be accepted by higher education also deters the children from continuing the learning. The stateless children also seem to have such difficulties.

5.4 Administrative measures

The 1954 Convention provides that the Contracting State should provide administrative assistance to stateless persons from Article 25 to Article 32 such as 'administrative assistance', 'freedom of movement', 'identity papers', 'travel documents', 'fiscal charges', 'transfer of assets', 'expulsion' and 'naturalization'.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

The issuance of ‘identity papers’ to stateless persons in its territory is an important obligation of a state party to the 1954 Convention. Otherwise, the stateless person has no opportunity to have any official document to prove his or her identity unless he or she holds a valid travel document. The 1954 Convention stipulates the Contracting States should issue the identity papers to ‘any stateless person in their territory who does not possess a valid travel document’ (Article 27).

As stated earlier, some stateless persons in the ROK hold long-term visas, while others hold short-term visas. However, many of their visas are not valid anymore. All foreigners, including stateless persons who hold long-term visas, are required to register at immigration offices. They have to report their addresses and receive the ‘foreigner registration card’ issued by the ROK government in accordance with *Immigration Control Act* (Article 31 and Article 33). The Act affirms that the ‘foreigner registration card’ is the effective identity certificate, equivalent to the national identity card of ROK nationals (Article 88-2). Thus, the ‘foreigner registration card’ is also equivalent to the ‘identity papers’ as stipulated by the Convention. However, if the stateless persons are with the ‘illegal foreigner’ status, their ‘foreigner registration cards’ are no longer valid as identity papers. The 1954 Convention affirms ‘any stateless person’ is entitled to the identity paper regardless of their visa status.

The short-term visa holders are not eligible for the ‘foreigner registration’; thus, not even entitled to the ‘foreigner registration card’. Although the stateless persons who hold short-term visas seem to possess travel documents issued by another country, it is still possible that some of them do not possess such travel documents or their travel documents are not valid anymore. If the short-term visa holders have neither valid travel documents nor identity papers as stateless persons, this is again against the Convention.

The 1954 Convention also provides that the Contracting States shall issue ‘stateless persons lawfully staying in their territory’ travel documents for the purpose of overseas travel (Article 28). As discussed earlier, the *Enforcement Decree of Passport Act* of the ROK provides a ‘travel document’ can be issued to the ‘stateless persons’ who leave the ROK (Article 16). However, there is no legal ground on the determination of stateless persons who are entitled to the travel documents. According to the information provided by the Minister of Foreign Affairs, the issuance of the ‘travel document’ was as little as 2 cases between 26 August 2008 and 15 October 2012.¹²⁸ It is known that they were for the stateless refugees who were recognized by the ROK. Without the stateless determination procedures,

¹²⁸ The information obtained through the official information disclosure procedure (15 October 2012). The document states the information before 26 August 2008 is not available because the data is not computerized.

5 Human rights conditions of stateless persons in the ROK

the possibility of the issuance of travel documents for stateless persons is very limited.

The 1954 Convention provides that the Contracting States shall facilitate the assimilation and naturalization of stateless persons (Article 32). The *National Act* of the ROK offers the simplified naturalization procedure for the foreigners who have close ties with ROK nationals (Article 6). The eligible persons are a foreign child of a ROK national, the third-generation migrant born in the ROK, a person adopted by a ROK nation being an adult, and the spouse of a ROK national. However, stateless persons are not eligible unless they belong to one of above cases.

6 Conclusions and recommendations

The ROK has obligations to ensure the status of stateless persons as the State Party of the 1954 Convention. It is also obliged to ensure the protection and promotion of the human rights of all people in its territory, including stateless persons as the state party to international human rights treaties.

This study identified that there are at least six types of stateless persons in the ROK, namely: (1) those who rendered stateless due to the revocation of naturalization on the ground of the conviction of 'sham marriage', (2) the former ROK nationals who rendered stateless in Russia and seeks settlement in the ROK, (3) the ethnic Koreans in Japan who claim to maintain the former Korean nationality before the establishment of both ROK and DPRK, and consequently, remain stateless, (4) the South Vietnamese asylum-seekers who arrived after the Vietnam War, (5) those who escaped from the DPRK but does not hold DPRK nationality, and (6) the children born in the ROK at risk of rendering stateless due to the lack of relevant birth registration.

This study also sought to estimate the numbers and profiles of stateless persons in the ROK based on the available official immigration data. However, the lack of a legal definition of statelessness in the ROK causes serious problems in the credibility of the data; hence, it is quite hard to estimate the exact number of stateless persons in the ROK.

The status of stateless persons in the ROK was also examined by evaluating the ROK's implementation of the 1954 Convention. The lack of relevant visa status is one of the cross-cutting issues that affect all other status of stateless persons. The stateless persons were not eligible for family registration; and had limited access to gainful employment, and welfare and social rights.

On the basis of the mapping stateless persons in the ROK, this chapter discusses the policy recommendation to the ROK government for the definition and determination of stateless persons, the improvement of the status of stateless persons, and the reduction of statelessness.

6.1 The definition of stateless persons

6.1.1 Establishing the legal definition of stateless persons in the ROK laws

As repeatedly pointed out throughout this study, the ROK laws do not have a legal definition of stateless

persons. This is a failure of the implementation of the 1954 Convention. The establishment of the legal definition of stateless persons is ‘the first step for the protection of rights of stateless persons’ (Choi 2009) because the legal definition provides the legal ground for the ROK government to introduce the determination procedures of statelessness or take measures to ensure the status of stateless persons.

Contrary to the fact that the ROK had not introduced the definition of ‘stateless persons’ in the domestic laws when it acceded to the 1954 Convention in 1962, it introduced the definition of ‘refugee’ in the *Immigration Control Act* (Article 2), when it ratified the Convention. The Act defines the ‘refugee’ by referring to the definition provision of the Convention. The newly introduced *Refugee Act* also establishes the definition of refugee by adopting the same definition of the Convention (Article 2). The definition of ‘stateless persons’ may also be introduced in the same way. The UNHCR document *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Person* (HCR/GS12/01) is a useful reference point for establishing the definition.

6.1.2 Defining the ‘statelessness’ in the immigration statistics

As discussed earlier, the immigration data of the ROK employs the ‘statelessness’ as a category of nationality. However, no definition of the term is found in the statistics. The lack of definition of statelessness caused the confusion in inputting, compiling and processing the immigration data on stateless persons: for example, the confusions between stateless persons, persons with undetermined nationality, or missing the information of nationality of a foreigner.

Once the definition provision is introduced in the relevant domestic laws, the definition should apply to the immigration statistics. The immigration statistics on stateless persons have to be adjusted in line with the legal definition. The ROK government should also establish the guidelines on the production of immigration statistics on stateless persons and provide the appropriate training to the relevant government employees.¹²⁹

¹²⁹ It is known that UNHCR initiates such programmes with *pro bono* support from the Norwegian Statistics Office.

6.1.3 Introducing a separate law on the statelessness

The ROK previously introduced the provisions on the definition, determination and status of refugees in the *Immigration Control Act*, when it ratified the 1951 Convention. It recently took out the provisions from the general immigration law and established a separate law on refugees, namely *the Refugee Act*. The new Act is generally considered to be compatible with the 1951 Convention (Kim 2012).

Considering the 1954 Convention on stateless persons and the 1951 Convention on refugees have the ‘parallel’ structures, it may be effective for the ROK government to fulfil its obligation on statelessness either by introducing a law on stateless persons parallel to the *Refugee Act* or by adding the provisions on stateless persons to the *Refugee Act*. For example, Chung et al. (2009) proposed the introduction of the ‘Act on the Status and Treatment of Refugee and Stateless Persons’.

6.2 The determination of statelessness

6.2.1 Establishing the statelessness determination procedures

The statelessness determination procedures are not explicitly addressed in the 1954 Convention. However, it is obvious that the determination of stateless persons is the essential prerequisite for the Contracting State of the Convention to accord the appropriate status and rights to stateless persons. An increasing number of states has introduced stateless determination procedures, such as Spain, the Philippines, the United Kingdom and Moldova.

The majority of stateless persons this report examined are those who rendered stateless in the ROK (see 3). They were recorded as ‘stateless persons’ in the immigration statistics but have never been legally recognized as stateless persons in accordance with the 1954 Convention. It is necessary for the ROK government to set up the statelessness determination procedures in line with the 1954 Convention.

The ROK government has already introduced a comprehensive refugee determination procedure that is prescribed in the *Refugee Act* (Article 5 – 24) in detail. Considering the parallels between the 1954 Convention and the 1951 Convention, it is useful for the ROK government to refer to the refugee determination procedures for the establishment of the statelessness determination procedures. The ROK also has the ‘nationality determination’ procedure, which is designed to identify whether persons of undetermined nationality have the ROK nationality (Article 20 of the *Nationality Act*). It is also

necessary to identify the relationship between the ‘nationality determination’ and ‘statelessness determination procedures’.

6.2.2 Issues to be considered for the statelessness determination procedures

The issues that have been raised in relation to the current refugee determination procedures provide useful reference points for the establishment of the statelessness determination procedures, considering the relationship between the two procedures. The fairness of the determination, accessibility to the procedures, the expertise of government employees in charge of the procedures, the prolonged period of the procedures are the most frequently raised issues with regard to the refugee determination procedures. The new *Refugee Act* stipulates considerable details in order to address these issues. However, some provisions, such as the ‘fast track’ provision (Article 8(5)) for a certain group of asylum-seekers, are significantly controversial because it may cause serious limits to the fair process of the determination process (Kim 2012).

When the statelessness determination procedures are designed for the ROK, the above issues will have to be seriously considered. In this regard, the UNHCR *Guidelines on Statelessness No.2: Procedures for Determining whether an individual is a Stateless Person* (HCR/GS/12/02) provides useful guidelines.

6.3 The status of stateless persons

6.3.1 Ensuring the status of stateless persons as stipulated in the 1954 Convention

As discussed earlier, the lack of relevant visa status is the fundamental problem that leads to the failure of protecting the rights of stateless persons. Although the visas vary, many of the stateless persons in the ROK hold short-term visas for 90 days or less or long-term visas for one or two years. The UNHCR *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level* (HCR/GS/12/03) recommends that the State Party grant persons recognized as stateless a residence permit valid for at least 2 years.

Many stateless persons hold the status of sojourn with which they are not permitted to engage in gainful

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

employment, such as ‘family visitation (F-1)’ visa. This is against the Convention provision on gainful employment; thus, the ROK government should consider granting stateless persons work permits, for example, by granting a ‘residence (F-2)’ visa (Chung et al. 2009, Choi 2009). Those who are in the process of stateless determination procedures also have to be granted relevant visas. The stateless persons in the ROK are also broadly excluded from social welfare provisions. The ROK government should consider revising the relevant laws in line with the 1954 Convention.

The new *Refugee Act* grants the ‘resident (F-2)’ visas to recognized refugees and ‘miscellaneous (G-1)’ visas to the asylum-seekers in the process of refugee determination procedures or those who are with ‘humanitarian status’ although were rejected of refugee status. The recognized refugees are provided with the same level of various social security services as citizens or other foreigners, and the asylum-seekers are provided with either work permits or living cost subsidies. The already existing refugee-related legal provisions are useful for setting up the structure for the protection of stateless persons.

6.3.2 Protecting the stateless persons with ‘illegal foreigner’ status

The current immigration statistics show a high proportion of ‘illegal foreigners’ among the stateless persons. This is a concerning issue in relation to the status of stateless persons. Although the ‘illegal foreigners’ are usually in vulnerable and unstable conditions in many aspects, the ROK government does not have information on the whereabouts or conditions of ‘illegal foreigners’. It is also found that the stateless persons with ‘illegal foreigner’ status are often reluctant to legalize their visa status due to the burden of a fine for having been ‘illegal foreigner’.

Although the 1954 Convention does not offer the exemption of stateless persons from the penalties of unlawful stay, unlike the 1951 Convention, the ROK still needs to consider how to encourage the large proportion of stateless persons to legalize their status. If the penalty is a prerequisite for the legalization of stateless persons or for the statelessness determination procedures, their effectiveness may be significantly limited, as already have seen in the case of the ‘sham marriage’ cases.

6.4 The reduction of statelessness

6.4.1 The ratification of the 1961 Convention

The ROK is still not the State Party to the 1961 Convention on the reduction of statelessness. Considering the considerable number of stateless persons in the ROK are those who rendered stateless due to the loss of the ROK nationalities, the government's efforts to reduce the possibility of losing the ROK nationality is an important measure to reduce statelessness.

The provisions on the acquisition of nationality in the *Nationality Act* of the ROK are relatively in line with the 1961 Convention. For example, the child of stateless parents born in the ROK is entitled to the ROK nationality (Article 2(1)), which is in line with the 1961 Convention (Article 1(1)). However, the revocations of the ROK nationalities of the 'sham marriage' are typical cases that the state deprived the nationality of a person who will render stateless, which is against the 1961 Convention (Article 8(1)). The ROK government should consider the ratification of the 1961 Convention and join the international efforts to reduce statelessness.

6.4.2 The improvement of birth registration system

As discussed earlier, the current 'family registration' system of the ROK does not accept the registration or certification of birth to foreign parents in the ROK (Kim et al. 2013). The lack of birth registration does not immediately lead to statelessness. However, if the period without an appropriate registration prolongs, the children without such registration may remain at the risk of rendering stateless in the future.

The right to birth registration is one of the fundamental human rights as stipulated in the Convention on the Rights of Child (Article 7). The ROK government should consider the way to improve the current birth registration system in order to include foreigners born in the ROK territory eligible for the birth registration.

References

- Amnesty International. 2009. *Disposable Labour: Rights of Migrant Workers in South Korea*. London: Amnesty International.
- Choi, Hong Yup. 2009. *A Comparative Research on International Conventions and Domestic Law*. UNHCR.
- Chung, In Sup. 2009. "The acceptance of refugees in Korea." *Seoul International Law Journal* 16 (1):197-222.
- Chung, In Sup, Jeong Hae Park, Cheolwoo Lee, and Hotaeg Lee. 2009. *A Study on System for the Management of Statelessness and Establishment of the Public Order*. Ministry of Justice.
- Doh, Hee Geun. 1998. "A Study on the Constitutional Status of North Korean Residents." *Constitutional Law* 4 (2):339-358.
- Faruharson, Marjorie. 2011. *Stateless in Central Asia*. UNHCR.
- Government of the Republic of Korea. 2014. "Hi Korea: e-Government of Foreigners." accessed 3 June 2014. http://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR_en.pt.
- Heo, Jeon. 2012. "Nationality law of Japan and Korean diaspora in Japan." *World Constitution Study* 18 (3):29-62.
- Jin, Hee Kwan. 2011. "North Korean Overseas Korean policy." 23 (1):63-106.
- Joung, Eun-lee. 2011. "History of Market and Changes of Economic Structure in North Korea." *The Journal of Asiatic Studies* 54 (1):220-267.
- Kim, Chulhyo. 2011. "The Economic, Social and Cultural Rights of Refugees in South Korea: the Laws and Policies, and an Analysis based on the International Law." *The Theory and Practice of Human Rights Law* (2):37-111.
- Kim, Chulhyo. 2012. "A Step Forward to Refugee Protection? South Korea's New Refugee Act." *Oxford Monitor of Forced Migration* 2 (1).
- Kim, Chulhyo, Kiwon Kim, Rami Soh, Yejin Shin, and Seori Choi. 2013. *The Birth Registration of Migrant Children in the Republic of Korea*. Seoul: Save the Children.
- Kim, Hyun Mee, Hotaeg Lee, Won Geun Choi, and Jun Kyu Park. 2010. *Human rights conditions of refugee, etc. in the ROK and policies for the improvement of social conditions*. Ministry of Justice.
- Kim, Jong Cheol, Hye Woo Yang, Byung Ryul Lee, Hotaeg Lee, Taehee Han, and Pil Kyu Hwang. 2008. *Human rights conditions of refugees, etc. in the ROK*. National Human Rights Commission of the ROK.
- Kim, Kyong-Je. 2008. "National under Article 2 of the Constitution." *Public Law Journal* 9 (2):69-89.

References

- Kohki, Abe. 2010. Overview of Statelessness: International and Japanese Context. UNHCR.
- Korea Immigration Service. 2013a. "Jurisdictions of affiliated organizations." Korea Immigration Service, accessed 15 June 2014. http://immigration.go.kr/HP/TIMM/imm_05/imm_0507/imm_507000.jsp.
- Korea Immigration Service. 2013b. Korea Immigration Service Statistics 2012. Gwacheon: Department of Immigration Information, Korea Immigration Service, Ministry of Justice.
- Korea Immigration Service. 2014. Visa instruction guide (Eligibility, required documents and other prerequisites for all visa types). Korea Immigration Service.
- Lee, Chai Mun. 2012a. "Statelessness of Overseas Koreans and Its Policy Agenda : A Study on the Stateless Koreans in the CIS." *Diaspora Study* 6 (2):31-59.
- Lee, Hye Won, Misun Kim, Won Jeong Seok, and Eun Ha Lee. 2010. An Investigation on the Rights to Education of Migrant Children. National Human Rights Commission of Korea.
- Lee, Kyu-Chang. 2012b. "Legal approach to protection for stateless North Korean defectors." *Unification Policy Study* 21 (1):213-238.
- Loh, Yeong-Don. 1991. "Repatriation of Koreans from Sakhalin Island." *The Korean journal of humanitarian law* 10·11:219-236.
- Ministry of Foreign Affairs. 2013. The statistics of overseas Koreans. Seoul: Ministry of Foreign Affairs.
- Ministry of Unification. 2014. "Statistical Information." Ministry of Unification, accessed 9 June 2014. http://www.unikorea.go.kr/index.do?menuCd=DOM_000000105006000000.
- National Human Rights Commission of Korea. 2012. Guidelines on Human Rights of Migrants. National Human Rights Commission of Korea.
- Nho, Young Soon. 2013. "Diaspora at Sea : Boat People in Korea (1977 ~ 1993)." *Journal of Diaspora Studies* 7 (2):75-108.
- Nho, Young Soon. 2014. "Vietnamese refugee of 1975 and Korean society." *Sachong* 81 (0):329-364.
- Park, Ki Gap. 2008. "International Standards on Statelessness and the Nationality Act of the ROK." In *Workshop on the Relation between the Nationality Act of the ROK on Statelessness and International Standards*, edited by UNHCR Seoul. UNHCR Seoul.
- Seol, Dong-Hoon, Pil-Kyu Hwang, Hyun Ung Goh, and Hae-Woo Yang. 2005. Survey on Undocumented Migrants in Detention Facilities of Korea. National Human Rights Commission.
- Statistics Korea. 2014. "e-National Indicators." accessed 1 February 2014. <http://www.index.go.kr/>.
- Uehling, Greta. 2004. Evaluation of UNHCR's programme to prevent and reduce statelessness in Crimea, Ukraine UNHCR EPAU.
- UNHCR. 2021. Quick Guides: Researching Statelessness.

Mapping Statelessness in the Republic of Korea

UNHCR, and PLAN. 2012. *Under the Radar and Under Protected*. Plan/UNHCR.

UNICEF. 2014. "Child protection from violence, exploitation and abuse: Birth registration." UNICEF, accessed 13 June 2014. http://www.unicef.org/protection/57929_58010.html.

Yang, Kyung Jin. 2009. "The improvement of Population and Housing Census survey method for foreigners." In *2009 First Half Research Report II*, edited by Statistical Research Institute. Daejeon: Statistical Research Institute.

Yoon, In-Jin. 2012. "Migration and the Korean Diaspora: A Comparative Description of Five Cases." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38 (3):413-435.