



탈북민 강제송환의 국제법적 문제

서유석

(북한연구소 연구위원)

탈북민 송환문제에 대한 국내외 반응

지난 2월 중국 옌볜(延邊) 투먼(圖們) 구류장에 수용된 탈북민들이 우리 정부 및 사회단체와 국제사회의 북송 저지 활동에도 불구하고 송환된 것으로 알려지면서 탈북민 송환문제가 초미의 관심사로 떠오르고 있다. 이에 대한 국내외의 반응이 뜨겁다. 먼저 지난 3월 4일 일요일, 연세대학교 100주년 기념관에서 북송저지를 위한 콘서트가 개최됐다. 최근에는 중국 탈북민 북송반대시위가 서울 종로구에 위치한 중국대사관 맞은편에서 거의 매일 진행되었고 지난 3월 4일에는 안철수 서울대 융합과학기술대학원장이 중국대사관 앞 농성장을 찾아 지지의사를 표명하면서 주목을 받았다.

이어 13일 스위스 제네바에서는 ‘제4차 인권과 민주주의를 위한 제네바회의’에서 중국 내 탈북민의 강제북송에 대한 국제사회의 관심을 촉구 하고 각종 인권침해 상황을 알리기 위한 활동이 진행되었다. 이 행사에 앞서 현장에서 우리나라 국회대표단과 주(駐)제네바 북한대표부 대사간에 가벼운 몸싸움이 벌어지는 소동이 발생했다. 당시 김형오 전 국회의

장을 단장으로 한 국회대표단은 나가는 서 대사를 둘러싸고 탈북민 복송 문제반대 구호를 외쳤고 이 과정에서 유엔경비 및 북한 대표단 인물들과의 경미한 충돌이 발생했다.

이러한 움직임에 가장 당혹스러운 것은 중국이다. 중국 외교부는 탈북민 강제복송과 관련한 답변을 거부한 상태에서 공식적으로 “중국은 국내법, 국제법, 인도주의 원칙에 따라 신중한 타협을 거쳐 해당 문제를 처리해왔다”는 기존 입장을 확인하는 수준에서 입장을 밝히고 있다.

지난 3월 2일 김성환 외교통상부 장관이 방한 중인 중국 양제츠(楊潔篪) 외교부장에게 탈북민들이 국제법상 강제송환 금지의 원칙에 따라 송환돼서는 안된다는 점을 지적했지만 “국내법, 국제법 인도주의적 관점에서 진행되어 왔다”는 주장과 “탈북민 문제가 국제화, 정치화, 난민화하는 것을 원치 않는다”는 답변만 돌아왔다. 이명박 대통령도 이날 청와대에서 양 부장을 만나 중국의 협조를 구했으나 “한국 정부의 관심을 중요시할 것이고, 후진타오 국가주석에게 전달하겠다”며 답변을 피했다. 정리하자면 중국은 현재 탈북민들을 난민으로 인정하지 않고 불법월경자로 보고 있다. 중국은 기본적으로 탈북민들을 ‘북·중 국경지역 업무협정’에 따라 처리하겠다는 입장이다.

이와 같이 탈북민 송환문제가 이슈가 되고 있는 근본적인 이유는 송환된 탈북민에 대한 북한당국의 비인간적 대우 때문이다. 송환된 탈북민들은 한국행이나 아니면 단순 중국행이나에 따라 다른 처벌을 받는다. 생계 문제로 탈북한 경우에는 노동단련대나 교화소로 보내지지만 한국행을 시도한 경우에는 정치범수용소에 수감될 수 있다. 북한은 탈북민들의 탈북 목적과 중국에서의 행위에 따라 세 가지로 구분하여 처벌하는 것으로 알려졌다. 첫 번째는 우리측 특정요원(국정원, 기무사)과 만난 자로 무조건 처형된다. 두 번째는 '불순외부인 접촉자'로 선교단체, 인권단체 등과 접촉하는 경우 정치범수용소에 수감된다. 마지막으로 '한국행 시도자'로 이들도 정치범수용소에 가야한다.

문제는 첫 번째와 두 번째 경우는 거의 ‘사망’이라고 판단해도 될 만큼 탈북행위를 강력하게 처벌하고 있는 추세다. 탈북민 문제가 어제오늘의 일이 아니나 김정은 체제 들어 탈북민을 엄격히 단속하고 한층 가혹하게 처벌하고 있다. 탈북민들을 “배신자” 정도로 치부하던 북한이 이제는 가혹한 형벌로 다스릴 수밖에 없을 정도로 탈북문제가 정치화되었다.

탈북민 강제송환 금지의 법적 근거들

현재 중국내 탈북민들은 약 1만에서 2만 정도로 추산되고 있다. 결국 탈북민 강제송환문제의 법적 충돌 지점은 북·중간 맺어진 국경지역 업무협정과 UNHCR(유엔난민고등판무관실)의 위임된 권한에 따른 난민 인정의 문제 및 인권법의 영역이라 할 수 있다. 탈북민은 국제법상 위임난민(Mandate Refugees)의 지위를 가질 수 있는데 이는 1951년 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees, 이하 ‘난민협약’)에서 정의하는 난민에는 해당하지 않지만, UNHCR이 위임권한에 따라 난민으로 인정하는 경우 위임난민으로 인정할 수 있기 때문이다. UNHCR규정의 기준에 부합되는 사람은 그가 체재하고 있는 국가에서 난민 인정 여부에 관계없이, 고등판무관이 제공하는 국제연합의 보호를 받을 자격이 있다. 그러한 난민은 UNHCR의 규정에 따라 위임난민의 자격을 받을 수 있다.

중국은 일관되게 탈북민 문제를 ‘중국 국내법, 국제법 및 인도주의원칙’에 따라 적절히 처리하고 있다고 입장을 밝히고 있는데 여기서의 ‘국제법’은 먼저 국제난민법으로 이해 될 수 있다. 이는 관련규정의 엄격한 해석을 통해 탈북민들의 난민지위 인정가능성을 일괄부정하기 위한 것으로 볼 수 있다. 현재 탈북민들이 중국의 베이징 등에 위치한 UNHCR에 난민신청을 하면 중국정부의 난민인정 여부와는 별도로 UNHCR이 독자적으로 위임난민으로 지정, 유엔의 보호를 받을 수 있는 방법이 있다. 하지만 중국내 UNHCR 주변은 중국당국이 삼엄하게 감시하고 있

기 때문에 현실적으로 접근이 불가능한 실정이다.

1951년 난민협약 제33조(강제송환금지의 원칙)는 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경을 추방하거나 송환하여서는 안 된다고 명문화하고 있지만 실제적인 구속력이 없기 때문에 실효성이 떨어진다. 강제송환금지의 원칙은 난민으로 공식적으로 인정된 것에 관계없이 본국으로 돌아가는 경우 박해를 받는 모든 사람에게 적용되는 것으로 1977년 UNHCR의 집행위원회 결의 28호에서 정하고 있다. 이에 반해 국제인권법에 대해서 중국은 국제법에 해당하는 의무조항을 존중하며 중국국내법과 국제인권법이 상충할 때는 국제협약이 우선이라고 2001년 6월 11일 유엔에 제출한 보고서를 통해 밝힌바 있다.

중국은 6대 핵심인권조약에서 자유권 규약을 제외하고 조약 당사국에 해당한다. 6대 핵심인권 조약은 1966년 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약), 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약), 1966년 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(인종차별철폐협약), 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐협약), 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약), 마지막으로 아동의 권리에 관한 협약(아동권리협약)이다.

6개 핵심인권조약은 모두 국가정기보고제도를 채택하고 있다. 이는 당사국이 정기적으로 이행보고서를 제출하도록 하고 해당위원회가 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표하도록 하고 있다.

정부와 시민단체간 역할분담 필요

국제난민협약과 국제인권법에 탈북민들의 강제송환을 금지시킬 수 있는 법적 근거가 있음에도 불구하고 중국은 탈북민들이 경제적인 이유로

국경을 넘어 들어온 단순 ‘불법월경자’로 규정, 이들을 북한으로 송환하고 있다. 중국은 북한과 맺은 ‘변경지역 국가 안전 및 사회질서를 위한 의정서’에 근거해 탈북민들에 대한 강제 송환을 강행하고 있는 것이다. 1986년 8월 개정된 이 의정서는 양측 정부의 허가를 받지 않고 국경을 넘어온 사람은 송환하도록 하고 있다.

현재 북한 당국은 우리 정부가 탈북민 강제송환문제를 유엔 인권이사회 등 국제무대로 끌고 가는 것을 맹비난하고 있다. 그만큼 탈북민 강제송환문제는 북한당국에게도 아킬레스건으로 작용하고 있다. 최근 탈북을 원천봉쇄하기 위한 북한당국의 움직임도 포착되고 있다. 국경지역을 담당하고 있는 양강도, 자강도, 평안북도, 함경북도의 경비여단 인력을 다른 지역 부대와 교체시켜 현지에 연결된 인적 연결망을 차단하는 조치를 취하고 있다. 탈북민 송환문제를 둘러싸고 우리 정부와 국제사회가 중국에 송환금지를 요청하고 있지만 북·중 관계의 특수성을 고려할 때 중국이 요청을 들어줄 가능성은 높지 않다. 하지만 탈북민 문제가 국제여론화될 경우 중국정부도 부담을 가질 수밖에 없다.

이 시점에서 정부는 물론 시민단체의 역할도 필요하다. 외교적으로 미묘한 사안에 대해서는 민간단체에서 적극적으로 호응해 주는 것이 바람직하다. 정치권에서도 여야의 정파적 이해를 떠나 초당적 차원에서 대응해야 하며 상황에 따라 공식-비공식적으로 다양한 외교채널을 동원하는 것이 필요하다. 동시에 국제 여론을 지속적으로 환기시키기 위해 송환된 탈북민들의 처우나 신상에 대한 모니터링을 강화해야 한다. 이를 통해 북한당국을 직접 압박하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 과거 북한은 인권관련 개별사안에 대해 관련자를 TV에 출연시키는 등 국제사회의 비난을 피하기 위한 움직임을 보였던 점을 상기해 볼 필요가 있다. **北韓**