



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

북한이탈주민의 국제적 보호에 관한 연구

A Study on International Protection
for the North Korean Defectors

이 봉 구

한양대학교 대학원

2011년 2월

박사학위논문

북한이탈주민의 국제적 보호에 관한 연구

A Study on International Protection
for the North Korean Defectors

지도교수 김 경 민

이 논문을 정치학 박사학위논문으로 제출합니다.

2011년 2월

한양대학교 대학원

정치외교학과

이 봉 구

이봉구의 정치학 박사 학위 논문을 인준함.

2011년 2월

심 사 위 원 장 정 진 성

심 사 위 원 김 경 민

심 사 위 원 김 유 은

심 사 위 원 최 진 우

심 사 위 원 홍 용 표



한양대학교 대학원

차 례

국문요지.....	1
제1장 서론.....	3
1. 연구 목적.....	3
2. 연구 방법.....	6
제2장 난민에 관한 고찰.....	8
1. 난민 보호의 유래.....	8
2. 난민의 개념.....	10
(1) 난민의 정의.....	10
(2) 난민 개념의 확대.....	13
3. 난민의 국제적 보호	16
(1) 강제송환금지의 원칙.....	16
(2) 난민의 비호 문제.....	19
4. 유엔난민고등판무관(UHCR)의 역할과 임무.....	21
(1) 유엔난민고등판무관의 설립 유래.....	21
(2) 유엔난민고등판무관의 역할.....	22
(3) 유엔난민고등판무관의 임무.....	23
(4) 자발적 귀환과 재정착 지원.....	25
5. 난민문제해결 사례.....	27
(1) 독일.....	27
(2) 베트남.....	29
(3) 이스라엘.....	31
제3장 북한이탈주민의 국제적 보호.....	33
1. 북한이탈주민의 난민자격인정.....	33
(1) 찬반 의견.....	34
(2) 검토.....	41
2. 북한이탈주민의 강제송환.....	46
3. 북한이탈주민의 외교적 비호(庇護).....	49

제4장 북한이탈주민에 대한 주변각국의 입장.....	53
1. 중국.....	53
2. 미국.....	56
3. 태국.....	58
4. 러시아 등 여타 국가.....	59
5. 한국.....	63
 제5장 북한이탈주민과 국제적 인권.....	66
1. 유엔의 대북한 결의안 채택.....	66
2. 국제 NGO의 활동.....	69
3. 중국과 국제인권법.....	71
(1) 고문방지위원회의 견해.....	72
(2) 인종차별철폐위원회의 견해.....	72
(3) 여성차별철폐위원회의 견해.....	73
(4) 아동권리위원회의 견해.....	73
 제6장 북한이탈주민의 국제적 보호 실질적 방안.....	75
1. 국제사회를 통한 방안.....	75
(1) 국제기구 및 UN의 역할증대.....	75
(2) 동북아다자안보협력기구와 인권.....	77
(3) NGO의 지원과 협력.....	78
(4) 국제회의 개최 (ARF 활용).....	80
(5) 자발적 귀환추진.....	81
2. 남.북한간 협력.....	81
(1) 남.북한간 대화와 경제협력.....	81
(2) 잠재적 북한이탈주민 귀환 조치.....	82
3. 대중국 외교적 노력.....	84
(1) 중국측의 사정.....	84
(2) 대중국 외교적 영향력 행사 강화.....	85
 제7장 결론.....	87

참고문헌.....	90
-----------	----

Abstract.....	95
---------------	----

국 문 요 지

이 논문은 북한이탈주민의 국제적 보호에 관한 연구이다. 국제적 보호에는 난민의 지위 인정과 강제송환금지가 가장 중요한 문제이다. 난민의 지위 인정과 강제송환금지에 관한 이론만으로는 북한이탈주민에 대한 국제적 보호의 목적을 달성하기가 어려움으로 국제적인 실질적 보호 방안을 강구하여야 한다.

난민은 넓은 의미로는 본국에서 박해를 받기 때문에 외국으로 이탈한 사람들이다. 냉전이 종식된 오늘날에도 인종적, 종교적, 민족적 갈등으로 인하여 난민 문제가 계속 발생하고 있다. 따라서 난민 문제는 세계 평화와 안전을 위협하는 국제 문제가 되고 있다.

1990년대 이후 북한이탈주민들은 북한의 경제난과 식량난 그리고 갖은 인권유린으로 인하여 중국으로 탈출하여 은신하고 있다. 이들의 수는 5만 내지 10만명으로 추산되고 있다.

이들 북한이탈주민들은 중국에서 약간의 돈을 벌어 일부 귀환하기도 하나 북한에서 계속되는 경제난과 처벌의 위협 때문에 중국에 계속 체류하면서 대부분 한국으로 입국하기를 기도하고 있다. 중국에 체류하는 북한이탈주민은 북한은 물론 중국이나 한국으로 부터도 법적 보호를 받지 못하고 있다. 중국은 북한과 체결한 양자 조약에 의해 불법월경자라는 이유로 이들을 체포하여 북한으로 강제 송환하고 있다.

북한이탈주민은 전부는 아니나 상당수가 1951년 난민협약과 1967년 동의정서에 의해 난민의 지위를 인정받아 체류국인 중국이나 제3국에 합법적으로 체류할 수 있다.

이 논문에서는 북한이탈주민이 난민과 관련이 있으므로 국제법상 난민에 관한 유래, 난민의 개념, 난민의 국제적 보호, UNHCR의 역할과 임무등 난민 전반에 관하여 먼저 설명한다.

그리고 북한이탈주민의 난민 자격 여부에 관하여 학자들의 견해를 수록하고, 이를 검토하고 비평한다.

북한이탈주민이 난민 자격이 있는가 여부는 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 공포로 인하여 국외에 체류하면서 북한의 보호를 받는 것을 원하지 않는 경우에 성립된다.

중국은 1982년에 난민협약과 난민의정서에 가입하였다. 중국은 다른 외국

사람에 대해서는 난민의 지위에 관하여 UNHCR 과 협의하고 난민의 지위를 인정하고 있다. 그러나 북한이탈주민에 대해서는 전혀 난민의 지위를 인정하지 않고 UNHCR 과 협의도 하지 않고 있다. 중국은 북한과 체결한 양자 조약에 의거하여 이들을 체포하여 강제 송환하고 있다. 이는 국제법 위반이다.

북한이탈주민들은 중국 공안의 체포 및 강제송환이 두려워 외국 공관예의 진입, 즉, 외교적 비호의 방법을 통해 제3국으로, 사실상 대부분 한국으로 입국하고 있다.

북한이탈주민 문제는 이들이 주로 중국에 체류하고 있으므로 중국과 관련이 있다. 북한이탈주민은 대한민국의 헌법상 한국인이므로 한국과도 직접 관련이 있다. 이들이 중국에 체류하면서 몽골, 러시아, 태국, 베트남, 라오스 등 국가로 이동하고 있어 이들 나라와 관계가 있다. 또한 북한의 열악한 인권 문제로 인하여 미국, EU, 일본등 인권 선진 국가와도 관련이 있어 이들 나라의 북한이탈주민에 대한 입장을 설명한다.

인권은 모든 사람에게 적용되는 보편적 권리이다. 따라서 북한이탈주민의 인권은 국제적인 관심사가 되고 있다. 2001년부터 2010년 까지 UN에서 이루어지고 있는 북한인권 결의안에 관해서 설명한다.

중국은, 북한이탈주민은 난민협약상 난민이 아니라고 주장한다. 중국은 공식적으로 국제법, 국내법 및 인도주의 원칙에 따라 북한이탈주민 문제를 처리한다고 주장한다. 중국은 국제인권법 분야인 5개의 인권관련 협약에 가입하고 있다. UN의 각 인권조약위원회는 북한이탈주민 문제에 관하여 중국이 국제인권법을 위반하고 있음을 우려하고 조약의 의무를 준수할 것을 촉구하고 있다.

북한이탈주민의 국제적 보호는 난민에 관한 이론만으로는 보호를 받을 수 없어 실질적인 다양한 방법이 강구되어야 한다. 따라서 국제적 보호를 위한 실질적 방안으로 국제 사회를 통한 방안과 남북한간 협력 및 중국에 대한 다양한 외교적 노력을 강구하는 것이 절실히 필요하다.

북한이탈주민은 앞으로 남북한 통일에 중요한 역할을 할 것이다. 입국한 북한이탈주민이 한국사회에 적응하는 과정에서는 취업과 교육문제가 가장 중요하다. 이들이 국내 정착에 성공한다면 통일 후에 이루어질 남북한간 조화에 큰 도움이 될 것이다.

제1장 서론

1. 연구목적

국제사회에는 정치적, 종교적, 인종적 이유 등으로 본국에서 박해를 받기 때문에 외국으로 이탈하는 사람들이 있다. 이들을 난민이라 한다. 제1차 대전 후 러시아 혁명으로 인해 발생한 백러시아난민, 독일의 나치 대두로 인한 유대난민 등 대량의 난민이 발생하여 난민의 보호가 국제적인 과제가 되었다. 국제연맹은 이들 난민에 대해 여권에 대신하는 여행증명서를 발급하여 여행자격을 보증하였다.¹⁾

제2차 세계대전 후에는 난민보호에 관한 국제적 협력 필요성이 더욱 절실했다. 1948년의 세계인권선언(제14조)에는 “모든 사람은 박해를 피하여 타국에 피난처를 구하고 비호(asylum)를 향유할 권리를 가진다”고 선언하고 있다. 이에 부응하여 제정된 난민에 관한 조약은 1951년 난민지위협약과 1967년 동협약의정서이다. 그 외에도 1969년의 아프리카 난민에 관한 OAU 협약, 1984년 중남미지역의 난민문제 해결을 위한 Cartagena선언 등이 있다. 특히 유엔은 1950년 「유엔난민고등판무관실규정」을 채택하여 유엔난민고등판무관으로 하여금 난민의 보호임무를 맡게 하였다.

냉전이 종식된 오늘날에도 인종적, 민족적, 종교적 갈등으로 인해 난민문제가 계속 발생하고 있다. 난민문제는 세계평화와 안전을 위협하는 국제문제가 되고 있다. 한국의 경우도 북한의 식량난이 심각해지면서 북한의 국경선을 넘어 중국으로 탈출하여 은신하고 있는 북한 이탈주민에 대해 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다.

북한을 탈출하여 주로 중국에 체류하고 있는 북한이탈주민은 수만 명에 달할 것으로 보인다. 한국정부는 1999년 이들 북한이탈주민을 1~3만명으로 추정하였고 중국정부는 1만명 정도로 추산하였다. 1998년 중국 동북 3성의 조선족이 거주하는 2400여개의 마을을 직접 조사한 「(사) 좋은 벗들」은 동북3성에 체류하는 북한이탈주민의 수는 14~20만명으로 추정하고 그 외에 떠돌아다니는 사람들을 포함하여 중국 체류 북한이탈주민을 최고 30만명으로 평가하였다. 「탈북난민보호유엔청원본부」는 1999년 현재 10~20만명으로 추산하였다.²⁾

1) 水上千之(편), 『國際人權法論』, (東京: 有信堂 高文社, 2002), p. 52.

2) 이우영, “해외체류탈북자보호 및 국내정착지원 방안”, 『2001년도 북한인권운동본부 학술세미나 논문집』, (2001. 12. 10), pp. 100~101.

미국 국무성이 2004년 10월 북한인권법 시행 후 2005년 2월에 발표한 북한이탈주민의 수는 2000년에 75,000~125,000명으로 추산했지만 현재는 3~5만명 선으로 줄어들었다고 추정하였다.³⁾

현지 조사결과와 현지 공관 및 정부의 의견을 종합해 볼 때 확실하지는 않으나 현재 중국에 체류하는 북한이탈주민의 수는 약 5만 내지 10만명 선으로 추정된다.

“사회주의권의 몰락에 이은 국제적 고립과 체제의 경직성으로 북한은 유례없는 경제난, 식량난, 에너지난을 겪고 있다. 1990년대 초반 이후 계속된 마이너스 경제성장과 1995년 이후 연속된 수해와 가뭄으로 대규모 기아사태를 가져와 약 200만의 아사자가 발생하였으며 생존을 위해 북한주민들은 중국으로 탈출하기 시작하였다. 중국 동북지역에 체류하던 북한이탈주민들이 처음에는 몽골과 동남아 제국을 통해 한국으로 입국하였으나 2002년 이후로는 중국주재 외국공관 진입을 통해서도 입국함에 따라 북한이탈주민문제는 점차 국제적인 문제로 부각되었다.”⁴⁾

북한이탈주민들은 식량을 구해 일부 귀환하기도 하나 북한에서 계속되는 경제난과 처벌의 위험 때문에 중국에 계속 체류하고 있다. 실제로 이들은 인신매매와 임금을 착취당하면서도 강제송환이 두려워 불안과 곤궁 속에서 은신하는 생활을 계속하고 있다. 이들은 중국이 안전한 은신처가 되지 못함으로 대부분 한국으로의 입국을 추진하고 있다. 한국으로 입국한 북한이탈주민은 1990년대 초에는 연간 1자리 수였으나, 1994~1998년간에는 연간 2자리수로 증가하였다. 1999년부터 2001년까지는 세 자리수로 증가하였고 2002년부터는 매년 1천명 이상으로 증가하여 2010년 3월 말 현재 18,509명이나 되었다.⁵⁾

이 지구상 어느 누구도 인간이라면 마땅히 국가 또는 국제기구의 보호를 받는다. 그러나 중국에 체류하는 북한이탈주민은 북한은 물론 중국이나 한국으로부터도 법적 보호를 받지 못하고 있다. 중국은 북한과 체결한 협정에 의해 북한 이탈주민을 불법월경자로 취급하여 강제 송환을 하고 있다. 중국은 상당수의 북한이탈주민이 국제법상 난민이 확실함에도 불구하고 그 의무를 이행하지 않고 있다.

모든 난민은 국제적 보호를 받아 체류국에 합법적으로 거주할 수 있다. 그러나 현재 중국에 체류하는 5만내지 10만여명의 북한이탈주민은 적절한 국제적 보호를 받지 못하고 있다.

3) 조선일보, 2005. 2. 26.

4) 우승지, 『탈북자문제와 한반도의 국제정치』, (서울 : 외교안보연구원, 2005), p. 5.

5) 입국자 통계, 통일부 (www.unikorea.go.kr) 검색일 : 2010.11.18.

전부는 아니지만 상당수의 이들 북한이탈주민은 “1951년 난민협약과 1967년 동협약의정서(이하 난민협약 이라함)”에 의하여 난민의 지위를 인정받아 다른 일반 외국인과 동일한 거주자격으로 체류국에 거주할 수 있다. 그리고 난민협약상 난민의 지위를 인정받지 못하는 상당수의 북한이탈주민도 UNHCR의 관행에 비추어 볼 때 인도주의적 보호의 대상이 되어 현지난민 또는 위임난민의 지위를 인정받아 체류국 또는 제3국에 거주할 수 있다.

그러나 중국에 체류하는 북한이탈주민들은 중국당국이 체포하여 북한으로 강제송환하고 있다. 이들 북한이탈주민들은 강제송환을 당하지 않을 수 있어야 한다.

난민은 난민 협약상 그 생명 또는 자유가 위협을 받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다는 강제송환금지원칙을 규정하고 있다.⁶⁾

중국에 체류하는 북한 이탈주민의 경우 난민의 지위를 인정받은 경우는 물론, 난민의 지위가 확정될 때까지는 난민이라는 추정하에 이러한 강제송환을 하지 않아야 한다.

본 연구는 1990년대 이후 중국으로 탈출한 북한이탈주민이 어떠한 국제적 보호를 받아야 하는가를 연구하고자 한다. 국제적 보호의 내용은 북한이탈주민이 난민의 지위를 인정받을 수 있는가 하는 문제이다. 그리고 난민의 지위를 인정받을 경우와 난민의 지위에 준하는 대우를 받는 경우에도 국제법상 확립된 강제송환금지원칙의 적용을 받아야 한다. 따라서 북한이탈주민의 난민의 지위를 인정하는 문제와 난민의 지위인정과 관련하여 강제송환금지원칙과 외교적 비호문제를 연구하고자 한다.

난민의 지위를 인정받을 수 있는 가의 문제에 관하여 이 분야의 모든 학자들은 찬성하는 입장과 반대하는 입장을 갖고 있다. 그러나 지금까지 국내 외를 불문하고 찬성하는 입장과 반대하는 타인의 입장을 설명하거나 비평하는 경우가 거의 없었다. 이에 대하여 본인은 찬성하거나 반대하는 학자들의 입장을 그대로 요약하여 수록한 후, 전반적으로 이들의 주장을 비평하고 본인의 입장을 설명하고자 한다. 그리고 북한이탈주민이 주로 중국에 있는 외국공관에의 진입, 즉 “기획탈북”을 시도한다는 사실관계를 본인은 이를 국제법상의 “외교적 비호”로 설명하고자 한다.

국제법상의 규정만으로 북한이탈주민의 실질적 보호가 이루어질 수 없다. 이를 위해서는 한국을 비롯한 미국, EU, 동남아제국들의 역할, UN등 국제기구의 역할과 국내외 NGO의 역할이 현실적으로 또한 실질적으로 중요하다. 또한 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고 북한으로 강제송환을 하는 중

6) 난민의지위에관한협약(1951.7.28.채택) 제33조1항 (추방 또는 송환의 금지).

국 측의 사정을 검토함과 동시에 대중국 외교적 영향력 행사에 대하여도 연구.검토하고자 한다.

2. 연구방법

북한이탈주민은 현재 5~10만명으로 추산하고 있다. 이들은 북한의 식량난과 경제난으로 1990년 중반이후 사선을 넘어 북한을 탈출하여 대부분 중국에 체류하고 있다. 중국은 이들을 모두 불법체류자로 보고 체포하여 북한으로 강제송환하고 있다. 북한은 북한을 탈출하는 북한이탈주민의 수가 크게 증가함에 따라 강제송환시 처벌의 강도를 줄이기도 하지만 중국에서 한국인을 접촉하거나 한국의 기독교인을 접촉하고 또 한국 등 외국에 가기를 기도한 전례가 있을 경우 정치범 수용소로 보내거나 처형을 자행하고 있다.⁷⁾

인간은 누구나 살고 싶은데 살고 행복을 누릴 권리가 있다. 그러나 북한이탈주민은 생존하기 어려운 빈곤하고 기본적 인권이 보장되지 않는 북한에서 탈출하여 주로 중국에 숨어살고 있다. 이들은 난민자격취득등 국제적 보호를 받아 체류국 또는 제3국에서 거주하며 인간다운 생활을 할 권리가 있다.

본 연구는, 북한이탈주민은 기본적으로 난민과 관련된 문제이므로 먼저 난민에 관한 전반적인 고찰을 하고자 한다.

난민보호의 유래를 서술한 후 오늘날 난민에 관한 기본조약인 협약상의 난민의 개념에 관해 상세히 설명한다. 그러나 기본적인 난민협약상의 난민개념은 범위가 너무 협소하여 지역상의 난민 개념과 UNHCR의 난민 개념으로 크게 확대되었다.

북한이탈주민의 국제적 보호는 난민자격을 받을 수 있는가의 여부가 가장 중요하므로 국내 학자들의 주장의 찬반내용을 기록하고 비평하고자 한다.

북한이탈주민의 문제는 북한의 인권문제와 관련된 것이므로 유엔을 통하여 이루어지는 대북한 결의내용을 설명한다. 난민문제는 인권문제와 직접 관련이 있으므로 중국이 각종 국제인권협약당사국으로서 북한이탈문제를 어떻게 처리하고 있는가를 살펴보고자 한다.

북한이탈주민의 문제는 중국과의 관계가 가장 중요하며, 중국 외에도 탈출 경로로서 몽골 및 동남아 각국이 관련되어 있고, 인권문제와 관련하여 미국 등 서방제국도 큰 관심을 보이고 있어 국제적인 문제가 되고 있다. 이들 관련국들의 입장을 설명하고자 한다. 또한 분단국가였으나 통일을 이룩한 독일

7) 『2009 북한인권백서』 (통일연구원), p. 345, 박상봉, “중국내 탈북자현황, 정책 및 전망”, 『새로운 차원에 접어든 북한난민문제의 해결과 접근』, (서울 : 한국해양전략연구소, 2003), p. 71.

과 베트남이 난민과 이주민 문제를 해결한 전례가 있으므로 이들 국가가 처리한 난민과 이주민 문제를 어떻게 처리 하였는가를 보고, 난민 정착 문제를 성공적으로 이룩한 이스라엘의 예를 살펴보고자 한다.

북한이탈주민의 국제적 보호는 난민자격에 관한 이론만으로서로는 해결되지 않으므로 실질적 보호방안을 상세히 설명하고자 한다. 이 내용은 남북한간의 대화와 협력, 국제기구 및 유엔의 역할, 동북아다자안보협력기구 설치, NGO의 지원과 협력 및 국제회의 개최 등의 방법 등이 동원될 수 있다. 북한이탈주민에 대해 국제적 보호를 하지 않고 있는 중국 측 사정과 북한이탈주민 문제 해결을 위한 대중국 외교적 영향력 행사 방법에 대해 연구.검토한다. 그리고 본 연구는 외교통상부, 주중대사관, 주태국대사관과 접촉하여 중국을 비롯한 한반도 주변각국의 입장을 조사.검토하고자 한다.

제2장 난민에 관한 고찰

1. 난민 보호의 유래

난민은 역사가 생긴 이래 있어왔지만, 난민을 국제적으로 보호하기 시작한 것은 제1차 세계대전 이후의 일이었다. 제1차 세계대전말기에 러시아에서의 볼셰비키 정권의 수립과 유럽열강제국에 의한 대러시아 간섭의 결과 러시아의 난민들이 다른 유럽제국으로 탈출하기 시작하였다.⁸⁾ 150만명 이상의 러시아 난민이 발생하자, 국제연맹은 이들 러시아 난민을 보호하기 위하여 1921년 노르웨이의 프리요프 난센박사(Dr. Fridtjof Nansen)를 난민고등판무관으로 임명하여, 먼저 이들 러시아 난민에게 여행증명서(Nansen's Passport)를 발급하여 주었다. 1926년에는 오토만제국의 박해를 받아 탈출한 아르메니아인에게도 외국에 체류, 이주할 수 있는 여행증명서를 발급하고, 1928년에는 앗시리아인 등 중동인을 위하여 그리고 1933년에는 나치정권이 권력을 잡은 이후 발생한 독일난민에게도 여행증명서를 발급하는 등 이들 난민을 보호하기 위한 활동을 전개하였다.⁹⁾

제2차 세계대전 이후에도 난민이 계속 발생하여 이를 해결하기 위하여 유엔은 1946년 12월 총회 결의에 의하여 국제난민기구(International Refugee Organization, IRO)를 설립하였다. 이전까지는 난민을 개별적으로 심사하지 않고 러시아 난민, 아르메니아 난민, 독일 난민과 같이 집단적으로 난민을 인정하였다.¹⁰⁾

이 국제난민기구 현장에서는 집단난민 외에도, 인종, 종교 또는 정치적 의견을 이유로 제2차 세계대전이 발발하기 이전부터 난민으로 인정된자, 제2차 세계 대전의 발발에 따른 사건의 결과로서 자신의 출신국 혹은 종전의 상주국 밖에 있는 자로서, 그 국가의 보호를 받을 수 없거나 또는 보호를 받는 것을 원하지 않는 자, 전쟁고아 또는 부모가 실종되어 보호자가 없는 무의탁 아동을 포함하고 있다.

국제난민기구 현장은 난민이 되는 사유를 명확히 표시하고 있으며 특히 정치적 의견을 이유로 하는 난민의 경우를 언급하고 있다.¹¹⁾

1950년 12월 국제연합총회는 유엔난민고등판무관실규정(Statute of

8) UNHCR, 『난민의 국제적 보호 - 훈련서1』, (서울, UNHCR, 1998), p.3.

9) UNHCR, 위의 책, pp. 3-4.

10) 조백기, "국제법상 북한인권문제에 관한 연구", 한국해양대학교 대학원 해사법학과 박사학위논문, (2004), pp. 171-173.

11) UNHCR, (1998), 앞의 책, pp. 7-8.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Statute of Office of UNHCR)을 채택하여 유엔난민고등판무관이 수행할 임무를 규정하였다. 난민고등판무관의 임무는, 이 규정의 범위에 속하는 난민에 대하여 국제적 보호를 부여하고, 난민의 자발적인 본국귀환이나 새로운 국가 공동체 내에서의 동화를 실현하기 위하여 각국 정부를 지원하거나 민간단체를 지원함으로써 난민문제의 해결을 모색하는 것이다.¹²⁾

UNHCR이 설치되어 활동을 개시함에 따라 IRO는 1951년 6월 그 임무가 종료되었다.¹³⁾

국제연합은 난민의 보호에 관한 국제 협력의 촉진을 위한 조약의 정비가 필요하여 1951년 7월 "난민과 무국적자의 지위에 관한 국제연합전권회의"를 개최하였다. 이 회의에서 "난민의 지위에 관한 협약 (Convention relating to the Status of Refugees)"을 채택하였다. 이 협약은 보호의 대상인 난민의 정의를 시기적, 지리적 제한, 즉 "1951년 1월 1일 이전에 유럽에서 발생한 사건"에 한정하였다. 그러나 1967년 1월 작성, 발효된 "난민의 지위에 관한 의정서 (Protocol relating to the Status of Refugees)"에서는 위의 시기적, 지리적 제한을 삭제하게 되어 보편적 성격을 가진 하나의 난민협약이 되었다.¹⁴⁾

UNHCR은 난민에게 국제적 보호를 제공할 책임을 지니고 있으며 전세계적으로 난민을 보호할 구체적 임무를 부여받은 유일한 국제기구이다. UNHCR은 UNHCR규정, 유엔총회 및 경제사회이사회(ECOSOC) 결의문, 1951년 난민협약에 의하여 난민의 보호대상자의 범위가 정해지고 있다. 따라서 UNHCR의 임무는 1951년 난민 협약 및 1967년 난민의정서의 체약국의 임무보다 훨씬 광범위하다.¹⁵⁾

2008년 10월 현재 147개국이 난민협약 또는 1967년 난민의정서에 가입하였고, 유엔난민기구 집행위원국 57개 국가들이 유엔난민기구인 난민보호 정책과 지원 활동 구상에 기여하고 있다.¹⁶⁾

현재 동아시아지역에서는 중국(1982), 러시아(1993), 일본(1981), 한국(1992), 필리핀(1981), 캄보디아(1992)가 난민협약 및 동의정서에 가입하고 있다.¹⁷⁾

12) UNHCR, (1998), 위의 책, p. 8.

13) 김명기, 『북한주민의 인권과 국제법』, (서울 : 법서출판사, 2000), p. 169.

14) 畑 博行, 水上千之 편, 『國際人權法論』, (東京 : 博文社, 2002), pp. 52-53.

15) WWW.UNHCR.ORG/3b73bod63.htm(2010.3.31)

16) UNHCR & IPU, Refugee Protection : a guide to International Refugee Laws, (Geneva, UNHCR, 2001), P6, UNHCR 한국사무소 제공자료(2010.3.31)

17) UNHCR 한국사무소 제공자료(2010.3.31)

한국은 1992년 12월 3일 난민지위협약과 난민의정서에 가입하고, 1993년 12월 출입국관리법과 1994년 6월에 출입국관리법시행령에 난민인정조항을 신설하여 1994년 7월부터 난민지위인정신청을 접수받기 시작하였다. 실제로는 2001년부터 난민을 받아 들여 2004년까지 18명의 난민을 인정하였다.¹⁸⁾ 2010년 8월 31일 현재 난민인권센터(NANCEN) 통계에 의하면, 미얀마 90명, 방글라데시 45명, 콩고민주화공화국 16명, 에티오피아 15명 등 213명이 한국으로부터 난민인정을 받았다.¹⁹⁾ 법무부(국적난민과)는 2010년 10월 19일 현재 217명이 난민인정을 받았다고 확인하였다.

2. 난민의 개념

(1) 난민의 정의

난민협약²⁰⁾상의 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서 상주국에 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자를 말한다.²¹⁾

난민이 되기 위해서는, 첫째, 자신의 출신국 밖에 있어야 한다. 둘째, 박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포(well-founded fear of being persecuted)를 가지고 있어야 한다. 셋째, 공포는 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견의 이유에 근거하여야 한다. 넷째, 박해의 공포로 인하여 그 국가의 보호를 받거나, 그 국가로 돌아가는 것이 불가능하거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국가로 돌아가는 것을 원하지 않아야 한다.²²⁾

이를 다시 세분화하여 설명한다.

1) 충분한 근거가 있는 공포 (well-founded fear)²³⁾

18) 이호택, “한국난민의 경제·사회·문화적 처우실태”, 『인권법 이론과 실제』, 제1호 2009/12 창간호 (한양대학교 공익소수자인권센터), p.55.

19) nancen.tistory.com/387 (2010.10.18)

20) "난민협약"은 1951년 『난민의 지위에 관한협약』과 1967년의 『난민의 지위에 관한 의정서』를 포괄하여 말한다.

21) 『난민의지위에 관한협약』 제1조 A(2).

22) UNHCR, (1998), 앞의 책, p. 27.

"박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거(well-founded fear of being persecuted)"는 난민 정의의 핵심문구이다. 충분한 근거가 있는 공포의 용어는 주관적인 요소와 객관적인 요소를 모두 포함한다. 주관적 요소로서의 공포는 비호신청인의 심리상태로서 주관적 상황을 말한다. 신청인의 개인적 배경 및 가족 배경, 인종적, 종교적, 민족적, 사회적 또는 정치적 집단의 구성원 신분, 그가 처해 있는 상황에 대한 본인의 해석 및 개인적 경험을 고려하여야 한다.

객관적 요소로서는 신청인의 진술은 배경 상황과 관련하여 평가되어야 한다. 신청인의 출신국의 상황을 이해하는 것은 신청인의 신뢰성과 그 신청의 충분한 근거가 있는 지를 평가하는 데 중요한 요소가 된다.

일반적으로 자신의 출신국에 계속해서 거주하는 것이 협약상의 난민의 정의에 언급된 이유로 그에게는 참을 수 없는 것이 되고, 또는 출신국으로 돌아간다면 동일한 이유로 참을 수 없는 것이 됨을 믿을 수 있는 사유가 있는 경우, 신청인이 충분한 근거가 있는 공포를 가지는 것으로 생각할 수 있다.

2) 박해 (persecution)²⁴⁾

충분한 근거가 있는 공포는 박해와 연관되어야 한다. 기근이나 자연재해의 공포를 느끼는 자는 난민협약상 난민정의에 언급된 이유 중 하나로 박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포를 가지지 않는 한 난민이 아니다. 박해는 난민협약이나 그 외 국제조약에서도 정의되지 않고 있다. 난민협약 제33조로부터, 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 한 생명이나 신체적 자유에 대한 위협이 박해가 된다는 추론을 할 수 있다.

1948년 세계인권선언 (The Universal Declaration of Human Rights)은, 인간의 기본적 권리를 고문으로부터의 자유, 또는 잔인하거나 비인도적이거나 혹은 굴욕적인 처우나 형벌로부터의 자유, 노예 신분이나 노예상태로부터의 자유, 법 앞에 하나의 인격체로 인정받을 권리, 사상, 양심 및 종교의 자유, 자의적인 체포, 구금으로부터의 자유, 사생활, 가정과 가족생활에 대한 자의적인 간섭으로부터의 자유를 열거하고 있다. 이 기본적 권리를 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 침해하는 것은 박해로 간주될 수 있다.

23) UNHCR, 『난민지위의 인정 - 훈련서2』, (서울, UNHCR, 1999), p. 6.

24) UNHCR, (1999), 위의 책, pp. 6-7.

3) 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견²⁵⁾

인종은 통상적으로 인종(races)이라고 쓰여지는 모든 종류의 인종집단을 포함하는 광의의 의미이다.

종교를 이유로 한 박해는 종교집단의 구성원 신분의 금지, 공적 혹은 사적으로 숭배금지, 종교교육의 금지, 어떤 종교집단에 대해 종교의 신봉 혹은 구성원 신분을 이유로 한 차별 등이 포함된다.

국적은 "시민권"에 한정되지 않고 특정 민족, 종교, 문화 혹은 언어 집단의 구성원 신분을 모두 포함한다.

특정사회집단의 구성원 신분으로서 특정사회집단은 유사한 배경, 습관 또는 사회적 지위를 가진자들로 집단이 이루어진다. 가족은 사회의 연합체 혹은 집단으로서의 특정사회집단의 구성원 신분이 될 수 있다. 이 항목의 이유로 박해를 받을 우려가 있는 공포를 가진다는 주장은 다른 이유 즉, 인종, 종교 또는 국적의 이유로 박해를 받을 우려가 있는 공포를 가진다는 주장과 대개 중복된다.

정치적 의견은 세계인권선언 제19조에 기초한 것이다. 즉, 사람은 누구나 의견 또는 발표의 자유를 향유할 권리를 가진다. 이 권리는 간섭없이 자기 의견을 가질 자유와 모든 수단을 통하여서나 또는 국경에 관계 없이 정보와 사상을 탐구, 입수 또는 전달하는 자유를 포함한다. 정치적 의견은 단순히 정부의 의견과는 다른 정치적 의견을 가졌다는 사실만으로는 난민지위를 주장할 수 있는 이유가 되지 않고 그러한 의견을 가지고 있으므로 인하여 박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거의 공포를 가지는 사유를 입증해야 한다.

신청인의 의견은 정부기관에 의하여 용인될 수 없는 것이어야 한다. 신청인의 의견이 당국에 알려지거나 당국이 그러한 의견은 신청인에게서 기인하는 것으로 알고 있어야 한다. 신청인 혹은 이와 유사한 입장에 있는 자가 탄압조치를 받았거나 이러한 위협을 받아야 한다.

4) 국적국 혹은 이전의 상주국

개인이 자신의 출신국의 영역관할권 내에 있는 한 국제적 보호를 받을 수 없다. 국적국 혹은 이전의 상주국 밖에 있어야 한다. 박해가 출신국의 국내에서 행해진 것만을 의미하지는 않는다. 현지에 체재중에 난민이 되는 경우와 같이 개인이 출신국을 떠난 이후에 발생하는 상황으로 인하여도 공포를

25) UNHCR, (1999), 위의 책, pp. 7-8.

가질 수 있다.

5) 난민적용 정지와 배제

자발적으로 국적국의 보호를 받고 있는 경우, 국적을 상실한 후 자발적으로 국적을 회복한 경우, 새로운 국적을 취득하고, 또한 새로운 국적국의 보호를 받고 있는 경우, 박해를 받을 우려가 있는 공포 때문에 떠난 국가에 다시 돌아와 정착하여 그 국가의 보호를 다시 받고 있는 경우, 난민으로 인정되게 된 관련 사유가 소멸되었기 때문에, 더 이상 국적국의 보호를 받는 것을 거부할 수 없게 된 경우는 난민협약상의 난민의 지위가 정지된다.²⁶⁾

그리고 UNHCR이 아닌 국제연합의 기구나 기관의 보호 또는 원조를 제공받고 있는자, 당해인이 거주하고 있는 국가의 국민과 동일한 권리와 의무로부터 혜택을 받고 있는 자, 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄, 또는 인도에 반하는 범죄를 범한 자, 피난국에 입국하기 전에 중대한 비정치적 범죄를 범한 자, 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 한자는 난민협약상의 난민지위의 이익을 부여 받을 수 없다.²⁷⁾

(2) 난민 개념의 확대

1951년의 난민협약과 1967년의 난민의정서가 난민을 정의하고 그의 지위를 인정하는 가장 중요한 기준이 되는 것은 사실이다. 당초는 유럽지역에서 난민이 발생하였으나 그 후 아프리카, 아시아, 중남미 등 전 세계로 확대되었고 난민의 발생요인도 협약상 난민의 범위를 넘어 무력충돌에서부터 자연적 재난을 원인으로 하는 다양한 난민이 발생하고 있다.

따라서 협약상 난민에 속하지는 않지만 국제사회는 국제적 보호를 필요로 하는 난민의 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 전개하여 왔다. 아프리카와 중남미 등에서의 지역적 난민협정과 유엔의 지원을 받은 UNHCR의 활동에 의해서 난민의 개념이 확대되어 가고 있다.

1) 지역협정상의 난민

- 아프리카 단결기구(OAU) 협약

26) 1951년 난민협약 제1조 C.

27) 1951년 난민협약 제1조 D, E, F.

아프리카 식민지 시대가 종료하면서 잇따른 분쟁으로 대규모 난민이 발생하였다. 아프리카 단결기구(Organization of African Unity, OAU)는 1963년부터 아프리카 대륙이 당면하고 있는 난민 문제의 특수한 상황을 고려하여 지역적 난민협약이 필요하다고 보았다. 1969년에 채택된 OAU협약(1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)은 난민의 정의로서 1951년 난민협약의 내용을 그대로 수용하고, 이에 추가하여 "그의 출신국 또는 국적국의 일부 또는 전부에 대한 외부침략, 점령, 외국의 지배나 공공질서를 심각하게 해치는 사건을 이유로" 강제로 자신의 나라를 떠나야만 했던 사람을 포함하고 있다. 이는 민간의 소요, 폭력 및 전쟁으로부터 탈출한 자도 그가 박해를 받을 위험에 대하여 충분한 근거가 있는 공포를 가지고 있는 자와 관계없이 이 협약의 당사국인 국가에서 난민지위를 주장할 수 있는 권한이 있다.²⁸⁾

그러나 이 OAU 협약은 체약국인 아프리카 지역 국가에 한정된 협약이다. OAU회원국 53개국 중 1992년에 가입한 케냐를 포함하여 41개국이 이 협약에 가입하고 있다.²⁹⁾

- 카르타헤나(Cartagena) 선언

1984년에 UNHCR은 콜롬비아 카르타헤나에서 정부대표, 저명한 남미법학자들로 구성된 전문가 협의회를 개최하였다. 이 협의회에서 카르타헤나 선언(1984 Cartagena Declaration)을 채택하였다.

이 선언에서 "보편화된 폭력, 외부침략, 국내소요, 대량의 인권침해 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타 상황으로 인하여 자신의 생명, 안전이나 자유가 위협받음으로 인하여 자국을 탈출한 사람"도 난민으로 포함시켜야 함을 권고하였다.

이 선언은 각국에 대하여 관행적으로 적용되고 있고, 일부 국가의 국내법에 수용되고 있다. 이 정의는 OAU협약의 그것과 유사하며, UNHCR 집행위원회, 미주기구(Organization of American States, OAS) 및 국제연합 총회에 의하여 지지되었다.³⁰⁾

이들 지역협약은 난민협약과 난민의정서 상의 난민개념에 추가하여 그 지역 특유의 난민발생 원인을 규정하여 난민의 범위를 확장시켰다. 그러나 OAU협약은 아프리카지역에, 카르타헤나 선언은 남미지역에서만 난민으로

28) UNHCR, (1998), 앞의 책, p. 29.

29) UNHCR & IPU, Refugee Protection, (2001), 앞의 책, p. 13.

30) UNHCR, (1998), 앞의 책, pp. 29-30.

보호될 수 있는 것이다.

2) 유엔난민고등판무관(UNHCR)의 난민개념

UNHCR은 난민의 국제적 보호 문제를 전담하는 UN기구로서 그의 활동을 함에 있어서 유엔총회와 유엔경제사회이사회(ECOSOC)의 지시를 받게 된다.

1957년 유엔총회는 그 결의를 통하여 헝가리 난민과 홍콩내 중국 난민에 대하여 UNHCR이 이들 난민문제를 해결하도록 지시하였다. UNHCR 규정이나 UN총회가 부여한 광범위한 권한에 의하여 UNHCR이 난민으로 고려하는 자를 위임난민(Mandate refugees)이라고 한다. UNHCR의 난민지위인정은 난민 협약이나 난민의정서의 당사국인 비호국과는 독립적으로 이루어지고 있다.³¹⁾

위임난민은 난민협약상 난민인정의 신청이 거부된 자이건, 인도적 차원의 "사실상의 난민"에 해당하는 자들이다. 위임난민은 강제송환을 당하지 않도록 UNHCR의 보호를 받고, 인도적 원칙에 따른 처우를 보장받을 수도 있으나, 협약상 난민에 부여되는 것과 동일한 권한을 가지지는 않는다.³²⁾

UNHCR은 거주국을 이탈한 후, 경우에 따라 어떤 특별한 이유로, 박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포가 있는 것으로 판단될 수 있는 사람의 경우와, 대규모로 국경을 이탈한 사람들로서 출신국의 보호를 받을 수 없거나 또는 보호를 받기를 원하지 않는 것으로 판단되거나 추정되는 사람의 경우는 UN의 목적에 합당한 넓은 의미의 난민으로 인정하고 있다.³³⁾

그 외에도, 1971년 유엔총회 결의 2790(XXVI) (인도의 동파키스탄 난민 원조), 1981년 유엔총회결의 36/125(난민 및 피난민 보호 및 원조), 1982년 유엔총회결의 37/195(난민 및 피난민의 기본적 권리) 등에 의하여 UNHCR의 업무 범위가 크게 확대 되었다. 전 세계적으로 널리 퍼지고 있는 대규모 난민 유출에 대처하기 위하여 개인 심사에 의한 난민인정을 행하지 않고 특정사건에 관련되는 사람들을 일괄하여 난민으로 인정하고 보호하도록 하였으며, 협약상의 난민이 아니지만 보호를 필요로 하는 사람에 대해서는 일정한 기준을 정하여 기본적 권리를 보호하도록 하는 등 유엔총회가 결의에 의하여 UNHCR에 권한을 부여하여 난민을 보호하도록 하였다.³⁴⁾

31) UNHCR & IPU, Refugee Protection, (2001), 앞의 책, p. 22.

32) 장복희, "대량 탈북난민에 대한 국제법적 대응" 정일형, 박준호 공편, 『한중수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』, (백상재단, 2003), p. 195.

33) Guy S. Goodwin-Gil and Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3rd ed. Oxford University Press, New York, 2007, p. 32.

34) 川村眞理 『難民の 國際的 保護』, (東京: 現代人文社, 2003), pp.19-21.

3. 난민의 국제적 보호

(1) 강제송환금지의 원칙

난민의 국제적 보호의 기본 핵심은 강제송환금지의 원칙(the principle of non-refoulement)이다. 강제송환금지의 원칙은, 가장 넓은 의미로는, 난민은 박해, 여타 학대 또는 고문(persecution, other ill-treatment or torture)을 받을 수 있는 국가로 송환하여서는 안된다는 원칙이다.³⁵⁾ 다시 말하면, 어느 누구도 자신의 생명 혹은 자유가 위협 받을 수 있는 국가로 그의 의지에 반하여 난민을 강제로 송환할 수 없다는 국제법원칙이다. 또한 이 원칙은 난민의 인권을 최소한이라도 보장하자는 취지에서 형성된 것이며 이 원칙은 관련 국제 문서와 다수 국가의 국내법이 인정하는 국제법상의 원칙이다.

난민은 정치적 난민과 인도적 난민으로 구별할 수 있다. 정치적 난민은(political refugees) 인종, 종교, 국적, 특정한 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포 때문에 본국을 떠난 경우이고, 인도적 난민(humanitarian refugees)은 내전, 군사적 점령, 자연재해, 인권의 중대한 위반 또는 열악한 경제적 상황 등을 피하기 위하여 본국을 떠난 경우를 말한다. 정치적 난민에 대하여는 1951년 유엔난민협약과 1967년 동의정서에 의하여 강제송환금지가 규정되어 있다. 그러나 인도적 난민의 경우는 현재까지 국제법에 의하여 성문화되어 있지는 않고 있다.³⁶⁾

1951년 난민협약은 정치적 난민에 대해서 조약당사국이 부담하여야 할 가장 중요한 의무인 강제송환금지를 규정하고 있다.

1) 강제송환금지의 원칙의 유래

강제송환금지의 원칙이 태동한 것은 1905년 영국의 외국인법(Aliens Act)에 의하여 종교 또는 정치적 이유로 박해 또는 처벌 받기를 피하기 위한 경우 입국을 인정하는 것에서 시작되었다. 그러나, 국제적 관행으로 받아들여지기 시작한 것은 제 1차 세계대전 이후라 할 수 있다. ³⁷⁾ 1933년 난민의

35) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, p. 201.

36) 최태현, “국제법상 강제송환금지 원칙에 대한 고찰”, 『법학논총』 제5집, 1992, p. 166.

37) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, p. 202.

국제적 지위에 관한 협약(1933 Convention relating to the International Status of Refugees)에서 처음으로 국제 문서화 되었다.

동협약 제3조에서 체약국은 국가안보나 공공질서에 의한 경우를 제외하고는 추방 또는 입국 거부와 같은 경찰 조치를 적용함으로써 체류 중인 난민을 추방할 수 없다고 규정하였다. 당시는 영국 등 8개국만이 비준한 상태였다. 1936년 및 1938년 독일출신난민의 지위에 관한 협약(Agreements regarding refugees from Germany in 1936 and 1938)에서 체약국을 떠나도록 요구 받은 난민에게 준비할 수 있는 적절한 기간을 부여하여야 하며 합법적으로 체류하는 난민은 국가안보나 공공질서를 이유로 한 경우를 제외하고는 추방할 수 없도록 하였다.³⁸⁾

제2차 세계대전이후 1949년 2월에는 유엔이 강제송환금지원칙을 받아들여지게 되었다. 같은 해 국제난민기구(International Refugee Organization, IRO)가 설립되어 세계대전이후 162,000명의 난민을 받아들였는데 이 중 상당한 수가 동유럽으로부터 온 정치적 난민이었다.

1949년 유엔경제이사회(ECOSOC)는 난민협약을 준비하기 위한 특별위원회를 개최하기 시작하였다. 1950년 개최된 회의에서 체약국은 “인종, 종교, 국적 또는 정치적 의견(race, religion, nationality or political opinion)을 이유로 생명과 자유가 위협받을 영역으로 어떤 방법으로든지 난민을 송환할 수 없다는 제안을 하게 되었다. 이 결과 1951년 유엔난민협약에서 강제송환금지 원칙이 성문화되었다.³⁹⁾

2) 1951년 유엔난민협약상의 규정

강제송환금지의 원칙은 유엔난민협약 제정이후 다른 국제문서에도 규정되어 있지만, 1951년 난민협약에서 가장 정교하게 규정되었다 할 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

“제 33조(추방 또는 송환의 금지)

- 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협을 받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다.
- 체약국에 있는 난민으로서 그 국가의 안보에 위험하다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자 또는 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄

38) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 위의 책, pp. 202-203.

39) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 위의 책, pp. 203-204.

의 판결이 확정되고 그 국가 공동체에 대하여 위험한 존재가 된 자는 이 규정의 이익을 요구하지 못한다.”

이 규정은 사실상 정치적 난민에만 해당되는 규정이다. 다만, 국가안보에 위험한 경우와 중대한 범죄로 유죄 판결을 받아 국가에 위험한 존재인 경우는 예외를 인정하였다. 또한 동협약 제 42조에서 강제송환금지의 원칙(제33조)은 어떠한 국가도 서명, 비준 또는 가입시에 “유보”할 수 없도록 하고 있다.

강제송환금지의 원칙은 일부학자들은 국제관습법상의 원칙으로 되기에는 어렵다고 주장한다. 국제관습법으로 되기에 필요한 법적 확신을 수반한 통일적이고 집약적인 국가 관행에 의하여 충분히 지지되고 있지 않다고 한다. 전반적으로 강제송환금지원칙은 형성중에 있는 국제관습법의 원칙으로서 또는 서구, 미주 및 아프리카 지역에서의 지역적 국제관습법상의 원칙이라고 평가할 수 있다고 한다.⁴⁰⁾

다수의 학자들은 강제송환금지의 원칙이 국제관습법으로 성립되었다고 보고 있다. 난민협약 이후 국제조약, 결의나 선언, UNHCR의 활동을 통해 국제관습법화 되었으며 난민협약 제33조는 국제관습법을 성문화한 것이라고 보고 있다.

강제송환금지원칙이 규정된 난민협약을 현재 147개국이 가입하고 있으며 강제송환금지원칙은 협약 상 유보가 금지 되는 동시에 강행규범으로 인정되고 있어 국제관습법이 되었다고 볼 수 있다.⁴¹⁾

3) 난민협약이후 국제문서상 강제송환금지 원칙

1984년 고문방지협약 제3조는 고문을 받을 위험이 있는 국가에 어떤 사람이라도 송환하는 것(expel, return or extradite)을 금지한다고 명확히 규정하고 있다.

그리고 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약(ICCPR66) 제 7조는 어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌(torture, inhuman or degrading treatment or punishment)을 받지 아니한다고 규정하고 있는 데⁴²⁾, 이 조항은 강제송환금지원칙을 포함하는 것으로 해석되고 있다.

그리고 1969년 OAU협약 제2조 3항에서 생명, 신체적 완전성(physical

40) 최태현, 앞의 글, p. 171-172.

41) 조백기, (2004), 앞의 글 pp. 206-207.

42) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, pp. 208-209.

integrity) 또는 자유가 위협을 받는 영역으로 어느 누구도 강제송환하는 것을 금지하고 있다. 또한 1969년 미주인권협약 제22조 2항은 인종, 국적, 종교, 사회적 신분 또는 정치적 의견을 이유로 생명과 자유가 위협을 받는 국가로 강제송환하는 것을 금지하고 있다. 그리고 1950년 유럽인권협약 제3조도 강제송환금지 원칙을 규정하고 있다.

4) 인도적 난민에 대한 강제송환금지의 원칙

인도적 난민에 대하여도 강제송환금지의 원칙을 적용하려는 노력이 강화되고 있다. 강제송환금지 원칙은 송환이라는 개념 속에 입국 거부도 포함시키고 있다. 인도적 난민에 대한 강제송환금지의 원칙은 국가나 국제기구에 의한 난민지위의 결정과는 관계없이 적용되고 객관적인 조건이 충족되면 적용될 수 있다는 입장에서 난민의 본국이 난민을 발생시키는 상황(인권위반, 내전상태 또는 무질서 상태)에 있다는 것을 입증하는 한 적용될 수 있다고 한다.⁴³⁾

그리하여 스웨덴의 경우, 1951년 난민협약에는 합치하지 않으나 스웨덴에 체재하도록 허가받을 인도적 사유가 있다고 확인 된 자에게 부여(B 지위)하고 있다.⁴⁴⁾

UNHCR의 관행에 의하여 인정되는 인도적 난민에 대해서도 강제송환금지의 원칙이 적용되고 있다. 1997년 UNHCR 계획집행위원회는 『집행위원회 결론 82』에서 강제송환금지 원칙은 난민 지위를 부여 받았는 지 여부를 불문하고, 인종 기타의 이유로 자유와 생명이 위협 받을 수 있거나 혹은 고문의 위협에 처할 위험이 있다고 믿을 만한 실질적 근거가 있는 영역으로 어떠한 방법으로든지 난민을 추방 혹은 송환하는 것을 금지한다고 선언하였다.⁴⁵⁾

(2) 난민의 비호 문제

비호(asylum)라 함은 난민이 국적국의 박해로부터 도피할 수 있도록 하기 위해 국적국의 관할권이 미치지 않는 외국 영토 또는 외교공관(군함 또는 군

43) 최태현, 앞의 글, p. 190.

44) 최태현, 위의 글, p. 190.

45) 제성호, “해외탈북자의 법적 지위와 처리 방향”, 『서울 국제법 연구원』, 제 9권 1호, (2002), pp. 56-57.

용항공기를 포함)에 난민을 비호하고 국적국에 대하여 그의 인도를 거절하는 것을 말한다.⁴⁶⁾

영토적 비호는 영토주권행사의 일환으로 간주될 수 있으나 외교적 비호는 영토주권에 의하여 위임받은 하위의 법적 근거에 의하여 행사되고 있다. 실체상으로는 비호의 개념은 국가주권의 행사와 인도적 사항이라고 하는 고려가 서로 상충되는 지점에서 조정이 이루어진 것이라고 보고 있다.⁴⁷⁾

영토적 비호와 외교적 비호에 관하여 설명하고자 한다.

1) 영토적 비호 (territorial asylum)

영토적 비호를 부여할 수 있는 권리는 국제관습법으로 확립되었다. 이 영토적 비호권은 영토주권의 행사로서 국가가 보유하는 권리이지 난민이나 망명자 개인이 외국에 대하여 주장할 수 있는 권리는 아니다.

세계인권선언(1948 Universal Declaration of Human Rights)에서는 "모든 사람은 박해로부터 보호를 외국에서 구하여 이를 향유할 수 있는 권리가 있다(Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution)."고 규정하고 있다(제14조 1항).

1947년 UN총회는 영토적 비호에 관한 선언(Declaration on Territorial Asylum)을 채택하였다. 이 선언에서 각국은 독자적으로 비호여부에 대한 근거를 결정하고, 박해의 대상자에게는 입국을 허용하고 이미 입국한 자에 대해서는 출국이나 강제송환으로 그가 박해를 받을 어떠한 국가로도 추방하면 안된다. 또한 세계인권선언 제14조에 의하여 부여된 영토적 비호는 모든 국가에 의하여 존중되어야 한다고 표시하고 있다. 그러나 이 선언은 영토적 비호에 대한 하나의 권고적 지침에 불과하며 아무런 구속력이 인정되고 있지 않다.

그렇다 하더라도 오늘날 난민에 대한 견해에 주목해 본다면 입국이나 임시적 피난처의 제공은 허용해 주어야 한다는 점에 대해서는 일반적인 동의를 얻고 있는 추세에 있다.⁴⁸⁾

2) 외교적 비호 (diplomatic asylum)

46) 이병조·이중범, 『국제법신강』, (서울 : 일조각, 1990), p. 573.

47) 김정건, 『국제법』, (서울 : 박영사, 1998), pp. 493-494.

48) 김정건, (1998), 위의 책, pp. 494-495.

정치적 망명자를 제외 외교공관 등에서 비호함을 외교적 비호라고 한다. 19세기 스페인 내란시 정치 투쟁의 희생자들에게 비호를 부여한 일이 많았다. 1862년 그리스 혁명시, 1867년 몰다비아와 세르비아에서의 유대인 학살시, 1894년 터키에서의 아르메니아인 학살시 외국 공관이 비호처로 이용되었다. 그러나 19세기말을 지나면서 외교적 비호의 관행은 유럽에서는 거의 사라졌다. 유럽 이외의 지역에서는 특히 중남미 국가에서 외교적 비호제도가 널리 인정되었는데, 1928년 2월 하바나 제6차 미주국 회의에서 조약화 되었다. 그 후 1933년 몬테비데오 조약도 외교적 비호권을 인정한 바 있고, 1954년 3월 카라카스에서 열린 제10차 미주국 회의에서도 외교적 비호에 관한 조약을 채택한 바 있다.⁴⁹⁾

1950년 토레 사건에서 국제사법재판소가 외교적 비호권의 존재를 부인하는 판결을 내린 바 있는 등 오늘날 중남미를 제외하고는 외교적 비호를 인정하지 않고 있다.⁵⁰⁾

일반적으로 외교적 비호권은 법적권리가 아니고 합법은 아니지만 불법도 아닌 "인도적 관행"의 문제로 간주되고 있다. 관행상 외교적 비호를 받은 자들은 거의 대부분 정치범들이다. 1989년 중국의 천안문 민주화 시위시 중국의 반체제 물리학자 팡리즈(方勵之)부부가 북경주재 미국 대사관에 피신하여 1년여간 비호를 받다가 미국으로 출국하였다. 1956년 헝가리 사태시 헝가리 부다페스트 주재 미국 대사관은 1956년부터 15년간 Mindszenty 추기경을 비호해 준 일이 있다.⁵¹⁾

4. 유엔난민고등판무관(UHCR)의 역할과 임무

(1) 유엔난민고등판무관의 설립 유래

세계 제2차 대전 후 국제연맹을 대신하여 1945년 10월 국제연합이 설립되고 나서 바로 난민보호문제가 제기되었다. 유엔총회는 1946년 12월 국제난민기구(International Refugee Organization, IRO)의 설립을 결의하였다. 당시 난민은 주로 소련으로부터 서구쪽으로 온 사람들이었다. IRO는 난민의 본국 귀환을 주업무로 한다고 주장하고 다만 본국귀환을 강제하는 것을 거부한다는 조건을 제의하였다. IRO 규정에서 본국귀환을 거부하기 위해서는 "인종, 종교, 국적, 정치적 의견이 있고 국제연합헌장의 전문에 정해진 국제

49) 정인섭, 『국제법의 이해』, (서울 : 홍문사, 1996), pp. 269-271.

50) Haya de la Torre Case, ICJ Reports (1951), p. 7.

51) 김대순, 『국제법론』, (서울 : 삼영사, 1999), pp. 303-304.

연합의 원칙에 반하지 않는 것을 이유로 박해 또는 박해를 받을 우려가 있는 상당한 공포가 있어야 한다”는 기준을 정하였다. 이 기준은 UNHCR 규정상의 난민 개념과 난민협약상의 난민 개념을 정하는 데 커다란 영향을 미쳤다.⁵²⁾

IRO는 각국의 비준이 늦어 1948년에 겨우 발족하게 되었다. IRO 규정상 발효를 위해서는 15개국이 가입하여야 하는 데 그 후 모두 18개국이 가입하였다. IRO 발족 후 소련과 동구제국으로부터 온 난민이 본국 귀환을 희망하는 자는 거의 없고 계속 증가하였다. 난민이 소련외에도, 1948년 체코슬로바키아에서 5만명이 서구제국으로, 동독에서는 1950년 한 해만으로도 20만명이 서독으로 피난을 오게 되었다.

IRO는 미국의 의존도가 높고 사실상 활동자금의 반을 미국이 부담하고 있었다. 소련은 IRO 활동을 강력히 비난하게 되어 미국은 IRO의 종료를 주장하게 되었다. 대량 난민의 발생은 동구 뿐만 아니라 아랍지역, 인도, 파키스탄 지역에도 발생하여 IRO에 대신하는 세계적으로 대처할 난민보호기관의 필요성을 느끼게 되었다. 그리하여 유엔총회는 1949년 IRO를 대신하여 UNHCR을 설치하기로 결의하여 1950년에 설립되었다.

UNHCR는 IRO에 비하면, 지역의 구애를 받지 않고 현재 및 미래의 난민 뿐 아니라 특정 인종을 대상으로 하지 않는 보편적인 기관이 되었다. 따라서 난민보호제도의 역사상 획기적이고 또 그 활동이 광범위하고 그 성격도 적극적이 되었다.⁵³⁾

(2) 유엔난민고등판무관의 역할

UNHCR기구는 1950년 12월 유엔총회에 의하여 설립되었다. UNHCR은 난민에 대한 국제적 지원과 보호를 제공하는 유엔 기구로서 유엔사무총장의 지명에 따라 유엔 총회에서 선출된다. UNHCR은 유엔 총회의 권능하에서 행동하며 총회와 경제사회이사회의 정책지침을 따라야 한다. UNHCR은 유엔총회, 경제사회이사회에 출석하여 자신의 견해를 진술할 수 있으며, 년 1회 경제사회이사회를 통하여 총회에 보고를 하여야 한다. UNHCR은 일반 유엔 기구와는 달리 이사회나 기관을 가지고 있지 않으며, 유엔총회의 결의에 따라 설치된 집행위원회(Executive Committee)가 있어 집행위원회는 UNHCR의 예산의 책정, 승인, 감독 및 자문 기관의 역할을 한다.⁵⁴⁾

52) 本間 浩, 『難民問題とは何か』, (東京: 岩波新書, 1990), pp. 66-67.

53) 本間 浩, (1990), 위의 책, pp. 69-70.

54) 『UNHCR사무소 규정』, 제1조, 3조, 11조.

(3) 유엔난민고등판무관의 임무

유엔난민협약과 난민의정서는 체약국들에게 난민보호에 대한 법적 근거가 되고 있는데 UNHCR는 1950년 12월 유엔총회가 채택한 UNHCR 자체 규정에 의하여 난민에 대한 국제적 보호를 제공하고 영구적인 해결책을 모색하는 권한을 부여 받았다. 따라서 UNHCR는 유엔총회의 권한하에 행동하며, 유엔의 후원하에 난민에 대하여 국제적 보호를 부여하고, 난민의 자발적 본국 귀환이나 새로운 국내 공동체에서의 동화를 실현하기 위하여 각국 정부를 지원함으로써 난민문제의 영구적 해결을 모색하는 임무를 수행한다. 또한 관련국 정부의 승인하에 난민문제에 관련된 민간단체를 지원한다.

지금까지 유엔총회는 난민협약과 난민의정서가 다루지 못한 다양한 보호가 이루어 질 수 있도록 UNHCR의 권한과 책임을 지속적으로 확대하여 왔다. 이들 중에는 위임난민(mandate refugee)문제와 귀환자, 무국적자 및 실향민 문제가 포함된다.⁵⁵⁾

UNHCR기구에는 고등판무관이 있고, 78개 회원국으로 구성된 집행위원회가 있다. 현재 110여개국에 걸쳐 6600여명의 직원을 갖고 있다. 예산은 당초연도에는 연 30만불이었으나 2009년 현재 연 20억불이나 된다. 지금까지 처리한 난민은 3,440만이나 된다. 이중 실향민이 1,440만명이며, 80만여명의 망명 신청자(asylum seekers)를 처리하였다.⁵⁶⁾

이스라엘의 건립으로 고향을 잃은 팔레스타인 난민에 대해서는 유엔 팔레스타인 난민구호사업기구(The United Nations Relief Works Agency for Palestine Refugees in the Near East UNRWA)가 1948년 창설되어, 요르단, 레바논, 시리아, 가자 지구와 요르단강 서구에서 별도로 지원활동을 하고 있다.⁵⁷⁾

UNHCR는 난민문제의 해결과 접근 방식을 높이 평가 받아 1954년과 1981년 두 차례에 걸쳐 노벨 평화상을 수상하였다.

UNHCR의 기본 임무는 다음과 같다.⁵⁸⁾

1) 난민보호에 관한 국제협약의 체결과 비준을 장려하고, 이의 적용을 감독하며 개정을 제의한다.

2) 각 정부와의 특별협정을 통하여 난민의 상태를 개선시키고 보호를 요

55) UNHCR & IPU, (2001), 앞의 책 pp. 21-22.

56) www.unhcr.org(2010.4.3).

57) UNHCR & IPU, (2001), 앞의 책, p. 23.

58) 『UNHCR 사무소 규정』, 제8조.

하는 난민의 수를 줄이기 위하여 취하여진 조치의 이행을 촉진한다.

3) 난민의 자발적 귀환 또는 새로운 국내 공동체에서의 동화를 촉진하기 위하여 정부차원 및 민간 차원의 노력을 지원한다.

4) 각 영역으로 난민의 입국을 고취시키며, 극도의 곤경에 처한 자들이 이에 배제되지 아니하게 한다.

5) 난민의 자산, 특히 그들의 재정착에 필요한 자산의 이전 허가를 얻을 수 있도록 진력한다.

6) 영역내에 있는 난민의 수, 상태 및 난민 관련 법규에 관한 정보를 정부로부터 제공받는다.

7) 각 정부와 관련 정부간 기구와의 긴밀한 연락관계를 유지한다.

8) 난민문제를 다루는 민간단체와 최선의 방법으로 연락관계를 수립한다.

9) 난민의 복지와 관련하여 민간단체의 노력을 조정한다.

UNHCR은 난민보호에 필요한 조치를 국가에 대하여 강제할 수는 없다. 난민문제를 처리함에 있어서 신속하고 긴밀한 조치를 취할 사항이 있을 수 있다. 이러한 경우 민간단체로 부터의 도움을 받게 된다. UNHCR규정에는 난민보호활동 중 민간단체의 지원을 받는 것은 공적으로 인정하고 있다. 따라서, UNHCR은 난민지원활동을 하는 민간단체에 대한 경제적인 지원을 한다. 이 경제적인 지원에 대해서는 유엔감사위원회의 감사를 받는다. 민간단체는 난민지원에 있어서 정부보다도 신속하고 또 개개의 난민과 긴밀히 접촉할 수 있으며 국가와 국가간의 벽인 주권이라는 벽을 뛰어 넘어 인도적 활동을 행할 수 있다. 적십자사, 국제기아대책기구 등 민간단체는 UNHCR에 있어서 난민보호활동의 수족과 같은 역할을 하고 있다.⁵⁹⁾

NGO와의 협력은 국제적 보호의 효과적 이행을 위해서는 필수적인 것이다. NGO는 언제, 어디서나 난민문제를 해결하기 위해 직접 난민을 만날 수 있다. NGO의 지원은 다음과 같은 3가지 영역에서 중요한 의미를 가진다. 즉, 정보의 공유로서 국가기관에 의하여 난민의 강제송환 또는 국제기준에

59) 本間 浩, (1990), 앞의 책, pp. 80-81.

부합하지 않는 난민처우의 위험을 UNHCR에 알리는 주체는 주로 현지에 있는 NGO이다. 법률자문과 대리와 같은 일정한 보호활동이 변호사 협회와 같은 NGO를 통하여 이루어 질 수 있다. 그리고 난민의 권리 보호로서 NGO는 난민의 어려운 처지, 당해 기본적 인권에 대하여 대중매체, 공공여론 및 정부의 주의를 환기시키는 데 중요한 역할을 수행한다.⁶⁰⁾

UNHCR와 협력하고 있는 수백 개의 NGO중 난민보호문제에 관계하는 NGO는 다음과 같다.⁶¹⁾

1) 난민과 망명자에 대한 유럽협의회(European Consultation on Refugees and Exile, ECRE) - 이는 광범한 유럽 NGO의 토론의 장이 되고 있다. 이는 비호에 관한 유럽법률단체(European Legal Network on Asylum, ELENA)와도 유대관계를 맺고 있다.

2) 비호와 난민에 대한 유럽교회 실무자 모임(European Churches' Working Group on Asylum and Refugees).

3) 국제사면위원회(Amnesty International, AI) - 인권침해를 고발하는데 뛰어난 역할을 하고 있으며, 매년 보고서를 통하여 UNHCR의 직접적인 관심사가 되는 난민 출신국의 정보를 제공하고 있다.

4) 인권에 관한 국제 헬싱키 연합(International Helsinki Federation for Human Rights) - 동유럽의 수많은 감시위원회를 가진 보호기구이다.

5) 인권감시협회(Human Rights Watch) - 미국 뉴욕에 본부를 두고, 아프리카, 아시아, 미주와 유럽 등 전 세계에서 활동하고 있는 인권옹호 및 보호활동을 하는 기구이다.

(4) 자발적 귀환과 재정착 지원

UNHCR의 임무로서 자발적 귀환의 장려는 UNHCR의 보호임무의 기본적인 형태이고 난민 문제의 가장 이상적인 영구해결책이다. 또한 자발적 본국 귀환이나 제1차 비호국내에서의 정착이 가능하지 않는 경우, 제3국에서의 재정착이 영구적 해결책이 될 수 있다.⁶²⁾

- 본국 귀환 지원

UNHCR은 자신의 출신국으로 돌아가기를 원하는 개인난민의 본국귀환을

60) UNHCR, (1998), 앞의 책, p. 58.

61) UNHCR, (1998), 위의 책, pp. 60-61.

62) UNHCR, (1998), 위의 책, pp. 63-64.

추진할 때, 난민이 자신의 선택과 관련된 모든 정보를 입수하였는 지 확인해야 한다. 각자의 결정이 어떠한 종류의 압력도 없이 자유롭게 이루어진 것인가를 확인해야하고 난민이 필요한 여행증명서를 발급 받았는 지, 여행경비를 위한 재정적 지원을 받았는 지를 확인하는 것이 꼭 필요한 사항이다. 대규모의 자발적 본국귀환은 UNHCR활동의 중요한 특징이 되고 있다. 대규모 자발적 귀환에 대한 지원은 UNHCR의 집행위원회 결정 18과 40에 의하여 공식적으로 인정되었다. 대규모 자발적 귀환은 조직화되기도 하였고 자연스럽게 진행되기도 한다. 주로 중미, 아프리카 및 서남아시아 난민들의 경우가 그러하다. 이와 관련하여 UNHCR은 모든 상황에 공통되는 다음과 같은 광의의 일정 지침에 따라 시행한다.

1) 주요관련 당사자들이 직접 대화할 수 있도록 주선한다. 자발적 본국귀환을 용이하게 하는 일정한 조건의 조성은 국가의 책임이다. UNHCR은 중개 또는 대화채널의 역할을 하는 것 뿐 아니라, 적극적으로 대화를 주선하는 중요한 역할을 한다. 이러한 대화는 난민 출신국, 비호국 및 UNHCR을 포함하는 3자 협의 체계 내에서 이루어진다. 이들의 임무는 귀환을 공동으로 계획하고 실현시킬 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 난민 자신이 초기단계에서부터 이 작업에 직접 참여하는 것이 필수적이다.

2) 난민에 대해 그들의 본국상황에 관한 충분한 정보를 제공한다. 본국귀환을 결정하기 전에 난민대표자들이 난민자격을 상실하지 않은 채, 개인적으로 본국을 방문하는 기회가 주어질 필요가 있다.

3) 귀환이 자발적인 것임을 확인한다. 본국 귀환은 난민 자신의 자유로운 의사 표시에 의해서만 가능하다. 난민을 면담함으로써, 그가 귀환을 생각하고, 자신의 결정에 대하여 이야기하며, 그것이 자신의 자발적인 결정에 의한 것임을 서면으로 확인 받는 것이 필요하고, 그가 본국의 상황을 충분히 알고 있는 지 확인한다.

4) 이동상황을 감독하기 위한 특별조치를 수립한다. 접경지점에 독립적인 감독관을 배치하고, 난민대표자와 연락을 취할 체제를 갖춘다.

5) 수송수단의 마련과 수용시설을 설치함으로써 귀환을 촉진한다. 입국증명서의 발급을 감독하고 귀환에 따르는 일정한 원조를 제공한다.

6) 출신국 정부에 의하여 제공되는 특사, 보증의 이행을 확인하기 위하여 귀환이후 상황을 감시한다. 이는 UNHCR이 어떠한 방해도 없이 난민귀환자를 직접 만나볼 수 있어야 함을 의미한다.

7) 개발원조계획에 책임을 담당하는 세계은행(IBRD)과 국제연합개발계획(UNDP)과 같은 유엔기관과 협력하여 난민의 재동화를 지원한다. UNHCR의 역할은 귀환직후의 구호 원조로 한정한다.

- 난민의 재정착 지원

자발적 본국귀환이나 제1차 비호국내에서의 정착이 가능하지 않을 경우, 제3국에의 재정착이 영구적 해결책이 될 수 있다.

본국 직원의 추적을 받는 난민이나 강제송환에 직면한 난민들은 조속한 재정착이 이루어져야 한다. 그리고 위협에 처한 여성, 고문 또는 폭력의 피해자, 신체장애인 등은 인도적인 이유로 우선적으로 재정착이 필요하다. 또한 가족의 일부가 이미 입국이 허가된 국가에서 난민가족이 재결합을 하기 위해서도 재정착이 우선적으로 고려되어야 한다. 이들 재정착과정에서 필수적인 사항은 비용문제가 대두되는 데 이를 해결하는 방안이 필요하다.

5. 난민문제해결 사례

분단국가로 있다가 통일되는 과정에서 나타난 난민문제(이주문제라고도 볼 수 있음)를 해결한 사례를 보고자 한다. 한국과 같이 남북한으로 분단되어 있는 국가의 경우 분단국가의 난민문제를 어떻게 해결하였는가는 북한이탈주민문제 해결에 도움을 줄 것으로 보인다. 따라서 독일과 베트남의 난민문제 해결사례를 찾아보고, 여기에 추가하여 난민정착문제를 성공적으로 이끈 이스라엘의 난민유입문제를 설명하고자 한다.

(1) 독일

1950년에서 1989년까지 동독인 365만명이 서독으로 이주하였다. 이들 이주자들은 탈출자와 이탈자로 분류하고 있다. 탈출자는 당국의 허가 없이 불법으로 동독을 떠난 사람들이다. 이들은 목숨을 걸고 국경을 탈출한 사람과 업무상 또는 개인적으로 동독을 떠나 해외여행중 동독으로 귀환하지 않은 사람들이다. 이탈자는 동독 당국으로부터 여행허가를 받고 동독을 떠난 자들

을 말한다. 탈출자는 이 기간 동안 약4만명에 달하며 이들 중에는 서독 정부가 몸값을 치른 정치범들 약 32,000명과 동독에서 강제추방당한 사람들도 포함된다.⁶³⁾

서독은 서독의 헌법인 「기본법」에 따라 동독 주민들도 자국민으로 규정하였다. 이 규정으로 동독주민들의 서독 정착과 적응에 대한 정부의 정당성을 부여하는 법적 기반이 되었다. 또한 서독의 인도주의적 배려가 동독 주민의 이주 욕구를 증대시켰다. 또한 서독은 1950년 「긴급수용법」을 제정하여 동독이주민들에 종합적·체계적 지원을 제공하였다. 서독정부는 이주민 분산의 원칙을 지켜 중앙에 집중되는 폐해를 방지하고 대량 이주에 효율적으로 대응하였다. 이주민들에 대한 정착금은 무상지급을 지양하고 대출제도를 활용하여 이주민들의 적응의지와 책임의식을 높이도록 하였다.⁶⁴⁾

서독이 동독 탈출자와 이주자들에게 즉시 신분증명서를 발급하게 된 것은 서독 헌법인 「기본법」 제116조에서 '독일인은 독일 시민권을 소유한 자이다'라고 규정하였기 때문이다. 서독은 동독을 국가로 인정하지 않았고 1967년 제정된 동독 국적법을 인정하지 않아 동독인들이 서독 관할지역에 도달하는 즉시 희망에 따라 서독 여권을 발급받을 수 있었다. 이는 외국에서도 가능하였다. 1972년 「동서독 기본협약」에서도 "동서독간 체결된 기본협약은 국적과 관련된 문제를 규제할 수 없다"고 외교문서에 기록해 두었다. 단일 국적에 대한 서독 정부의 입장이 양국을 묶는 결정적 결과를 가져왔다.⁶⁵⁾

“독일의 통일은 1960년대 브란트의 동방정책으로 시동이 걸리기 시작하였다. 브란트는 유럽의 평화 질서를 위하여 소련을 위시한 동유럽 국가들과 조약을 체결하였다. 소련과는 모스크바 조약, 폴란드와는 바르샤바 조약, 체코와는 프라하 조약, 그리고 동독과는 동서독 기본조약을 체결하였다. 1969년에 시작한 빌리 브란트의 조약정치는 그 후 유럽의 긴장완화를 조성하는 데 큰 공을 세웠다. 특히 동서독 간의 활발한 인적교류가 이루어져 동독의 변화를 가져오는 데 중요한 역할을 하였다.”⁶⁶⁾

“동서독간에는 분단상태에서도 해마다 수만명의 동독인들이 서독으로 넘어갔는데 이러한 현상은 서독의 경제력과 적극적인 통일정책의 결과였다고 볼 수 있다. 서독은 동독과의 화해정책을 추구하면서도 인권에 대해서는 확

63) 한스 유르겐 카(Hans-Juergen Kaack), "독일의 교훈 : 서독의 동독 이주자 처리방안", 『새로운 차원에 접어든 북한난민 문제의 해결과 접근』, (한국해양전략연구소, 2003), pp. 76-77.

64) 광해룡, 『북한이탈주민 현황과 문제』, (서울 : 학술정보(주), 2005), pp. 145-146.

65) 한스 유르겐 카, (2003), 앞의 책, pp. 78-79.

66) 이영기, 『독일 통일의 해부』, (서울 : 국제언론문화사, 1989), p. 6.

고한 입장을 갖고 대처하였다. 1963년 이래 서독은 동독 정부와의 비밀거래를 통하여 정치범 석방, 이산가족 재회, 동독을 탈출하려다 체포된 사람들과 그 가족들의 서독행을 위하여 동독정부에 막대한 돈과 물자를 제공하였다. 그 결과 동서독 통합이 이루어진 1989년 까지 약30만명의 동독 주민이 자유를 찾아 서독에 오게 되었다.”⁶⁷⁾

“32,000명에 달하는 동독 정치범의 석방은 서독정부가 서독의 기독교와 천주교 대표를 중재자로 하여 석방에 필요한 자금을 쉬투트가르트 소재 교회 구호단체를 통하여 동독의 거래 협상부서에 전달되었다. 이 거래는 "인도주의적 사안"으로 불리어졌는데 1964년부터 1989년까지 계속되었다. 서독 정부는 총 34억3천6백만 마르크를 동독에 지불하였다.”⁶⁸⁾

1989년 8월 동독인 131명이 동베를린 주재 서독대표부에 진입하여 서독행을 요구한 것을 계기로 동독인들의 탈출러시가 이루어지기 시작하였다. 이 탈출러시가 헝가리, 폴란드, 체코 주재 서독대사관으로 연결되었다. 같은 해 8월 19일에 600여명의 동독 젊은이들이 헝가리에서 개최된 행사에 참석후 헝가리 국경을 통하여 오스트리아로 탈출하였다. 그 후 동독의 만류에도 불구하고 헝가리는 서독 정부의 요청을 받아들여 두 달 만에 2만여 명의 동독인들이 오스트리아를 통하여 서독으로 탈출하게 되었다. 체코 프라하 주재 서독 대사관에 진입한 6천여 명의 동독인들은 서독에서 보내온 열차편으로 서독으로 가게 되었다. 1989년 8월부터 11월까지 20여만명의 동독난민들이 유럽의 서독 대사관에 진입하였다. 그해 11월 9일에는 동독인의 서독행 자유여행이 허용되고 베를린 장벽이 붕괴되어 1990년 10월 독일의 통일이 이루어졌다.⁶⁹⁾

(2) 베트남

베트남은 1954년에 분단되었으나 내전 끝에 1975년 4월 북베트남에 의해 통일이 이루어졌다.

1975년 4월 베트남의 통일이 이루어짐을 계기로 베트남인 난민 탈출이 본격적으로 시작되어 국제사회가 직접 개입하게 되었다.

베트남 난민문제를 국제사회가 대응하게 된 것은 1975년부터 1999년까지 세 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 베트남의 통일이 된 1975년부터 1979

67) 이신화, "세계난민문제해결사례와 탈북자 문제", 『탈북자문제의 이해』, (KBS 남북교류협력기획단, 2003), pp. 31-32.

68) 한스 유르겐 각, (2003), 앞의 책, pp. 97-98.

69) 이신화, (2003), 앞의 책, p. 32.

년까지로 동남아 인접국가들이 임시 수용소를 건립하여 이들을 수용하면서 서방국가로 정치적 망명을 주선하였다. UNHCR 통계에 의하면 1976년에서 1992년까지 베트남 난민은 792,893명이고 이들 중 438,436명이 동남아와 동북아 지방의 난민수용소에 체류하다가 난민지위를 인정받아 미국, 캐나다, 호주, 스웨덴 등 서방국가에 정착하게 되었다. 이중 약 20만 명은 1979년 전에 서방국가로 가게 되었다.⁷⁰⁾ 두 번째는, 1979년에서 1989년간의 시기로 베트남 난민들이 중단되지 않고 계속 발생하여 서방국가로 가는 것이 어렵게 되었다. 국제 여론과 동남아 국가들의 비용부담의 어려움으로 인하여 UNHCR과 미국 등 서방국가들은 1979년 「제1차 인도차이나난민에 관한 국제회의」를 개최하였다. 이 회의에서 “순차적 출발 계획(Orderly Departure Programme: ODP)”이 마련되었다. 이 계획으로 베트남 난민들이 안전하고 합법적으로 이주할 수 있는 통로가 이루어졌다. 따라서 베트남 난민들이 불안한 상태에서 비밀리에 보트로 나라를 떠나는 것을 국제사회가 줄이도록 노력하였다. 제3국 정착을 위한 신청마감일의 엄격한 실시와 난민 캠프의 폐쇄로 난민유출동기를 감소시켰다.⁷¹⁾

세 번째는, 1989년부터 1999년의 기간으로, 1980년대 중반부터 정치적 망명을 위장한 경제 이주민이 급증하였다. 이에 대처하기 위하여 국제사회는 1989년 6월 제2차 인도차이나 난민회의를 소집하였다. UNHCR의 주도로 아시아의 첫 번째 망명국가들과 서구의 재정차국가들이 참석하여 "포괄적 행동계획(Comprehensive Plan of Action for Indo-Chinese Refugees: CPA)"을 마련하였다.⁷²⁾ 베트남 난민들은 난민요청의 권리가 주어졌고 그 지위가 개별적으로 심사되었다. 난민으로 판정된 자는 모두 제3국에 정착하였고, 난민자격을 얻지 못한 자들은 UNHCR 보호하에 본국으로 귀환하였다.⁷³⁾

난민인정을 받은 경우, 아시아 각국들은 대부분 이를 거부하였기 때문에 미국 등 서구에 재정착하게 되었다. 난민 인정을 받지 못한 사람들은 1999년 3월까지 베트남으로 귀환하였는데 그 인원은 11만명에 달했다. 베트남 정부가 UNHCR과의 합의에 따라 귀국자들이 어떠한 형사처벌도 받지 않도록 하였고, 정치적으로 박해하거나 비난받을 재교육을 실시하지도 않았다. UNHCR은 베트남 정부와 긴밀히 협력하여 난민들의 귀환에 관련된 재정지원, 행정절차 협의, 사후 재정착실태 확인을 비롯한 각종 지원을 제공하였다.

70) 이신화, (2003), 위의 책, pp. 33-34.

71) 곽해룡, (2005), 앞의 책, p. 161.

72) 곽해룡, (2005), 위의 책, pp. 161-162.

73) 제성호, "탈북자의 국제적 보호와 유엔의 역할", 『국제법학회논총』, 제48권 제3호, (2003, 12), p. 226.

이와같이 베트남 난민의 본국 귀환을 성공적으로 실시한 것은 UNHCR의 역할이 중요하였음을 보여주었다.⁷⁴⁾

UNHCR은 귀환자들이 돌아오는 21개성에서 30만달러에 상당하는 경비로 건강, 교육, 농업, 축산, 어업 분야가 포함되는 여러 가지 세부 프로젝트를 운영하였다. UNHCR은 6개월마다 귀환자 정착지원 프로젝트가 실행되는 현장을 방문하여 확인, 감독, 평가를 하였다. 세부 프로젝트의 구체적인 집행은 베트남 정부의 귀환자 재정착 부서인 “노동이민문제 및 사회사업부 (Ministry of Labor Immigrant and Social Affairs, MOLISA)”를 통하여 행해졌다.⁷⁵⁾

UNHCR은 베트남을 위하여 25년동안 1억천3백만불을 지원하였다. 그 내역을 보면, 망명이 거부된 자의 복귀를 위하여 7천1백만불, 재통합을 위해 3천오백만불, 600여개의 작은 마을 발전 계획을 추진하는 데 1천4백만불을 사용하였다. ⁷⁶⁾

베트남의 난민문제가 해결된 것은 베트남이 귀환자들에게 어떠한 형사적 처벌도 내리지 않고 실제로 이들의 생활을 지원하였고, 또한 주변국 몇 개국의 지원만으로는 불가능하고 미국 등 서방국가, 국제기구 및 NGO 등이 적극 협력하였기 때문에 가능하였다.

(3) 이스라엘

이스라엘은 이주민에 의하여 건국되고 경영되는 나라이다. 세계 제2차 대전 후 건국 초기부터 “유대인 협회”(Jewish Agency)를 통하여 해외에 거주하는 유대인들의 국내 이주를 지원하여 왔다. 1968년에는 내각에 이주민부 (Ministry of Immigrant Absorption)를 설치하여 이주정책을 적극 실행해 왔다. 유대인은 해외 어디에 살든지 이스라엘에의 이주가 조건없이 허가되며, 입국하면 이주민들이 이스라엘의 중류사회에 편입되도록 지원하였다. 모든 이주민들이 이스라엘로 입국하게 되면 시온주의(Zionism)에 입각하여 이스라엘이라는 국가안에 통합시키려고 노력하고 있다. 이주민들이 정착에 실패하여 사회내 하층계급으로 전락하는 것을 방지하는 것이 유대인 귀향정책의 지속적 추진의 바탕이 되고 있다.⁷⁷⁾

1989년 동구의 사회주의권의 붕괴로 특히 소련으로부터의 이주가 급증하였다. 1989년부터 1997년까지 약 85만명의 유대인들이 이주해왔다. 이 중

74) 곽해룡, (2005), 앞의 책, pp. 163-164.

75) 곽해룡, 위의 책, p. 165-166.

76) 곽해룡, 위의 책, p. 166.

77) 곽해룡, 위의 책, P.147-148.

소련으로부터 1990년부터 1996년까지 67만명에 이르는 유대인들이 이스라엘에 이주해왔다. 이로써 1988년 이스라엘 인구가 15%나 증가하게 되었다. 또한 다른 지역과는 달리 소련지역출신 이주민들은 기술 및 교육수준이 높아 이스라엘 사회에 순조롭게 정착하였다.⁷⁸⁾

78) 박해룡, 위의 책, P.148.

제3장 북한이탈주민의 국제적 보호

북한이탈주민의 국제적 보호는 북한이탈주민에 대해 난민자격이 있음을 이론적으로 증명하고, 난민자격과 관련하여 개인의 생명이나 자유가 위협을 받을 우려가 있는 북한으로 강제 송환을 하지 않아야 하는 것을 의미한다.

중국이 유독 북한이탈주민에 대해 난민심사를 받아들이지 않고 무조건 강제송환을 하고 있는 상황에서 외국공관을 통한 비호(외교적 비호)도 난민의 국제적 보호의 방법이 될 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 난민자격 인정, 강제송환금지 및 비호문제에 관해 설명하고자 한다.

1. 북한이탈주민의 난민자격인정

"일반적으로 강학상의 난민이라 함은, 일신상의 이유로 국적국(1국가의 국민인 경우) 또는 상주국(무국적자인 경우)에서 외국으로 탈출하여 비호(또는 망명, asylum)를 요청하는 자를 말한다."⁷⁹⁾ 또한 국제법상으로는 난민이란, 국적을 가진 자가 자국이나 거주지 바깥에 위치하여 인종, 종교, 국적, 특정 사회계층, 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 만한 근거 있는 공포로 인해 귀환을 원하지 않는 자를 의미한다.⁸⁰⁾

1990년대 중반부터 북한에서 탈출하여 대부분 중국에 체류하고 있는 북한이탈주민은 현재 10여만 명으로 추산하고 있다.⁸¹⁾

이들 북한이탈주민이 난민협약 상 난민 자격이 있는가는 많은 학자들간에 언쟁이 계속되고 있다.

어느 학자도 북한이탈주민 전부가 난민 자격이 있다 또는 난민 자격이 없다고 주장하지는 않고 있다. 대체로 북한이탈주민 대부분이 난민자격이 있다는 주장과 대부분이 난민자격이 없다는 주장으로 나누어지고 있다. 따라서 북한이탈주민의 난민자격을 놓고 주장의 찬반을 명확히 구별하기는 어려운 것으로 보인다.

난민자격이 있다고 비교적 찬성하는 쪽의 주장과 비교적 반대하는 쪽의 주장을 소개한다.

79) 제성호, (2002), 앞의 글, p. 43.

80) 원재천, "탈북자문제, 국제소송을 통한 해결책", 『새로운 차원에 접어든 북한난민문제의 해결과 접근』, (한국해양전략연구소, 2003), p. 19.

81) 통일연구원, 『북한인권백서 2007』, (서울 : 통일연구원, 2007), p. 281.

(1) 찬반 의견

1) 비교적 찬성하는 의견

- 장복희는 "대량 탈북 난민에 대한 국제적 대응"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁸²⁾

“탈북자들이 외교공관을 통해 탈출하거나 목숨을 건 해상탈출을 시도하는 것을 보면 반드시 경제적 이유만으로 북한을 떠나는 것은 아님을 알 수 있다.

기본적으로 경제적 동기에 의한 탈북으로 보이나 실제로 자신의 생명과 신체적 사회적 안전에 중대한 결과를 가져오는 정치적 의견에 기인한 것일 수 있다. 다만, 탈북자들이 내적으로 품고 있는 자신의 정치적 의견을 표현하고 밝히지 못하는 처지일 수 있다. 탈북자가 북한을 탈출한 원인이 혹 경제적 이유에 있다고 하더라도 이는 결국 북한의 총체적인 사회적 불안정과 그로 인한 열악한 인권상황의 표출인 것이다. 북한으로 돌아갈 경우 북한의 정책이나 법률에 의하여 중벌과 중형으로 처해질 것이 예상되는 경우 이들은 분명 난민의 범주와 국제적 보호의 대상임이 틀림없다. UNHCR은 박해로 인해 조국을 떠난 사람뿐 아니라 자국으로 돌아가게 될 경우 부당한 형벌과 박해의 대상이 되는 자, 자국을 탈출할 때는 박해가 없었어도 돌아가게 되는 경우 박해를 받게 될 자 역시 난민으로 간주할 것을 권유하고 있다. 또한 탈북자의 경우 UNHCR을 통하여 위임난민으로서의 지위를 인정받을 수 있다. 위임난민은 강제송환을 당하지 않도록 UNHCR의 보호를 받고 기본적으로 인도적 원칙에 따른 처우를 보장받을 수 있으나 협약난민에게 부여되는 것과 동일한 권한은 가지지는 않는다.”

- 원재천은 "탈북자문제, 국제소송을 통한 해결책"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁸³⁾

“북한 정부의 허가 없이 국경을 벗어난 북한 주민은 북한 당국에 있어서는 중범죄자이다. 또한 북한은 이러한 탈북자를 정치범으로 간주한다. 북한

82) 장복희, "대량 탈북 난민에 대한 국제법적 대응", 『한·중수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민문제』, (백상재단, 2003), pp. 194-196.

83) 원재천, (2003), 앞의 책, pp. 20-21.

당국에 있어서 북한을 탈출한 자는 북한 정치체제에 대한 과도한 불만을 표출한 사람인 것이다.

노동당과 김정일의 의견 이외의 기타 의견을 허용하지 않는 나라에서 탈출이라는 방법을 통한 불만의 표현은 심각한 정치 범죄에 해당된다.

북한을 떠나는 이유가 식량을 위해서거나 극도의 경제적 곤궁을 피하기 위해서거나 한번 북한 밖으로 나가게 되면 이들은 정치범으로 기소와 박해를 받을 위험에 놓이게 되며, 이들에 대한 정치적 처벌과 박해가 명백하기 때문에 국제관례상 난민에 해당하게 된다.

전부는 아니라 할지라도 대부분의 중국 내 탈북자는 국제법상 난민 지위를 획득할 수 있을 것으로 본다.”

- 이용중은 "국제난민법과 탈북자보호"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁸⁴⁾

“북한을 탈출하여 자발적으로 귀환할 의사가 전혀 없이 장기간 중국에 체류하고 있으며 난민지위를 인정받아 한국이나 제3국으로 가기 위하여 베이징 내 각국 외교 공관에 진입하여 비호를 요청 혹은 UNHCR 사무소와 접촉을 시도하거나 심지어는 중국 외교부공관에 난민 신청을 하기 위하여 진입을 시도하는 탈북자들을 볼 때 그들의 행위가 단순히 경제적 동기의 탈출자라고 보기에에는 너무나 정치적이다. 그들이 초기 식량 등 경제적 원인에 의한 탈북을 감행했다손 치더라도 본국 귀환 의사가 전혀 없는 상태로 장기간 중국에 체류하면서 난민지위 신청 기회를 찾고 있다는 점을 볼 때 1951년 협약상의 난민지위 획득의 기본조건을 충족시키지 못한다고 볼 수가 없다.

중국 체류 탈북자의 경우 난민 신청시 탈북 동기와 현재의 조건 그리고 본국 송환시 우려되는 박해의 예상 정도에 따라 개별적으로 판단해야 한다. 본국으로 귀환할 의사가 전혀 없이 한국이나 제3국행을 위하여 각국 외교공관의 비호를 통하거나 혹은 중국 정부나 UNHCR에 직접 난민 신청을 시도하는 탈북자들은 개별적이고 구체적인 상황에 따라 1951년 협약의 적용을 받는 협약난민이나 UNHCR의 심사에 의한 위임난민의 지위 혹은 최소한 사실상의 난민지위를 부여받아 국제적 보호의 대상이 되어야 한다.”

- 제성호는 "해외탈북자의 법적 지위와 처리 방향"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁸⁵⁾

84) 이용중, "국제난민법과 탈북자 보호", 『한·중 수교 10년 중국 국적 조선족과 탈북난민 문제』, (백상재단, 2003), pp. 140-141.

“공산주의국가들은 내국민의 해외여행을 엄격히 통제하는 동시에 허가 없는 출입국을 엄격히 규제하고 있는 것이 일반적인 관행이다. 또한 사회주의 국가들 상호간에 있어서 허가 없는 출입국 자체를 체제에 대한 도전행위, 즉 반역죄로 간주하면서 엄격한 형벌로써 처벌하고 있다. 이처럼 출입국관리법을 매우 엄격히 적용하는 사실 때문에 공산주의 국가의 경우 자유와 생존적 확보를 위한 국외 탈출은 곧 생명을 건 모험일 수밖에 없다. 이러한 점에 비추어 볼 때 북한에서 정치적 의견을 달리한다는 이유로 반정부적·반체제적인 행동을 하지 않았다 하더라도, 그는 허가 없는 국외 탈출을 시도하는 순간 그와 동시에 본국의 정부 내지 정치 체제에 대한 저항적(즉 정치적 의견을 달리하는) 의사 표시를 한 것을 의미하게 된다.

탈북자들이 중국에 의해 체포되어 본국인 북한에 송환될 경우 탈북목적, 탈북기간, 북한주소지, 한국인(특히 선교사) 접촉 여부 등을 고려하여 처벌하고 있는 것이 현실이다. 이것은 탈북자들의 송환시 박해가능성을 말해주는 것이다. 탈북이전 북한 당국에 의한 박해 가능성은 아니고 사후적인 박해가능성이라는 점에서 엄격한 의미에서 난민협약상의 난민조건을 충족하는 것은 아니나, 탈북행위의 정치성을 높여주는 부분이라고 할 수 있다.

요컨대 탈북자의 탈출행위는 그 자체 북한체제에 대한 도전행위이며, 정치적 의견을 달리하는 이유로 한 (그 때문에 박해받을 가능성을 가진) 탈출이라고 볼 수 있다는 것이다. 탈북자들이 당초 경제적 궁핍이나 곤경을 피하기 위한 경제적 동기에서 탈출했다라도 탈출행위의 정치적 성격으로 인하여 탈북자들은 모두 난민협약상의 난민의 지위를 가질 수 있다는 결론에 이르게 된다.”

- 이장희는 "재외 탈북자의 법적 지위"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁸⁵⁾

“재러시아 또는 재중국 탈북자는 노동당원이 아니라는 즉 비당원이라는 "특정사회의 구성원 신분" 또는 "정치적 의견"을 이유로 박해를 받을 우려가 있는 자에 해당되어, 난민협약상 난민의 자격 요건을 구비한 것으로 봄이 타당하다. 다만 탈북자가 오로지 식량난, 경제난을 이유로 한 이른바 경제적 난민이라면 다수설에 의할 때 이들을 난민으로 보기 어렵다.

85) 제성호, "해외 탈북자의 법적 지위와 처리방향", (2002), 앞의 글, pp. 50-51.

86) 이장희, "재외탈북자의 법적지위", 제34회 국회인권포럼세미나 (2008. 9. 18), pp. 26-31.

난민협약, 난민의정서 그리고 난민관련 국제법원칙 및 규정을 포괄한 것을 국제난민법이라고 할 때, 국제난민법의 궁극적 목적은 인간의 생명과 존엄의 보호에 있다고 할 수 있을 것이다. 더구나 난민유입형태의 변화에 따른 처리기능 확대에 대한 국제적 추세도 난민개념의 확대에 있는 만큼, 재외 탈북자의 구체적 인권침해상황을 종합적으로 판단해 볼 때, 재외 탈북자는 광의의 난민으로 충분히 볼 수 있다고 본다. UNHCR도 실무에서는 이를 인정하고 있다.”

- 윤여상은 다음과 같이 주장하고 있다.⁸⁷⁾

“탈북자는 순수한 경제적 사유를 넘어 절대빈곤으로 아사직전 자신과 가족의 생명과 신체를 유지하기 위해 생명과 신체에 대한 박해의 위협 및 공포를 감수하고 북한을 탈출한 사람들로 보아야 한다. 이들은 단순히 좀 더 나은 생활을 영위하기 위해 본국을 탈출한 것이 아니라 생명과 신체를 유지하기 위해 생명을 담보로 탈출한 사람들로 탈북자는 난민으로 규정되어야 한다.”

- 비티 문타폰(Vitit Muntarhborn)은 제7차 유엔인권이사회에 보고한 「북한인권 상황에 관한 보고서」에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁸⁸⁾

“난민들은 박해 때문에 본국을 떠난 난민(보편적 의미의 난민 -traditional refugee)과 본국을 떠난 후 박해를 두려워하는 현지 난민이 있다.

북한 난민들에게도 첫 번째와 두 번째 경우가 발견되고 있다. 두 번째 경우(현지난민)는 북한으로 돌아갈 경우 당국의 허가 없이(출국 비자) 북한을 떠난 것에 대한 처벌을 받을 수 있기 때문에 발생하며, 차후의 문제이기는 하나 이와 같은 박해의 위협은 잠재적 혹은 실질적 박해와 다름이 없다. 몇몇 경우, 북한으로 돌아온 사람들에게 관대한 처우를 하는 것으로 보고되기도 했다. 예를 들면, 기근으로 북한을 떠난 사람이 본국으로 돌아올 경우 수감되기 보다는 반복적으로 북한을 떠나는 사람, 북한 당국이 적대적으로 간

87) 김수암, 『해외체류 탈북자 문제의 쟁점과 과제』, (통일연구원, 2006), p. 9.

88) 비티 문타폰, "조선민주주의 인민공화국의 인권상황", 2008. 2. 15. 제출한 제7차 인권이사회 북한인권특별보고관의 북한인권보고서(A/HRC/7/20), 생명과 인권 vol.47 봄호, 북한인권시민연합, (2008), p. 51.

주하는 정치적 관계를 가진 사람, 또는 이웃국가에서 선교사에게 도움을 청한 경우 등에 있어서는 재교육, 강제노동, 감금 등의 처벌을 받는다.”

2) 비교적 반대하는 의견

- 김찬규는 "탈북자의 보호에 관한 국제법적 고찰"에서 다음과 같이 주장하였다.⁸⁹⁾

“탈북자는 북한 당국의 허가 없이 북한을 탈출한 자와 허가를 받고 떠났지만 기간내에 돌아오지 않은 자가 있을 것이다. 북한에 돌아오면 박해를 받게 된다는 확고한 근거가 있는가?

북한형법(1999년 개정)에는 허가 없이 국경을 넘는 자는 3년이하의 노동교화형에 처한다고 규정하고 있다. 허가 없이 국경을 넘는 자에 대해 3년 이하의 노동교화형을 과함은 자유사회에서는 유례를 찾아보기 힘든 중형이 아닐 수 없지만 그것이 법에 따라 구성되고 적법절차에 의해 내려진 재판기관의 판결의 결과라면 박해의 핵심인 신체적 또는 정신적 위해로 이어지는 차별적 실행(discriminatory practices resulting in physical or mental harm)이라고 보기는 어려울 것이다.

북한과 중국간에 「변경지역의 국가 안전과 사회질서 유지 업무를 위한 상호협력의정서」상 탈북자에게는 불법 월경죄와 범법자의 두 종류가 있다. 불법월경자가 형법상 불법월경죄에 해당된다. 액면 그대로라면, 북한에 송환된다고 하더라도 박해받을 확고한 공포가 있다고 말하기 어려울 것으로 본다. 이것은 그들이 국제법상의 난민에는 해당하지 않는다는 뜻이다. 따라서 그들에 대한 보호는 난민의 지위에 관한 협약 또는 의정서로서는 불가능하고 국제인권법 쪽에서 보호의 방법을 찾아야 하리라고 본다.”

- 임태근은 "탈북자의 국제적 보호"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁹⁰⁾

탈북자들의 탈북동기로 보아 난민협약상 난민개념의 요건이 인종, 국적, 종

89) 김찬규, "탈북자의 보호에 관한 국제법적 고찰", 『한·중수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』, (백상재단, 2003), pp. 162-165.

90) 임태근, "탈북자의 국제적 보호", 『민주법학』 제 17호, (민주주의법학연구회, 2000), p. 136.

교 및 정치적 박해 여부에 대한 입증은 곤란하다고 할 것이다. 북한 자체의 폐쇄성과 단일 민족국가라는 점, 그리고 대부분의 탈북자들이 북한사회에서 당원이나 고위직의 신분을 가진자들이 아니라는 점에 비추어 박해의 입증이 어렵다고 할 것이다. 특정사회집단의 구성원에 해당되는 지 여부에 대해서는 입증이 상기 요건들보다 상대적으로 쉬울 수 있으나 이 또한 용이한 일이 아니다. 따라서 탈북자들이 협약상 난민으로 중국당국에 의해 인정받기는 사실상 불가능하다고 할 것이다.”

- 조백기는 "국제법상 인권문제에 관한 연구"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁹¹⁾

“북한이탈주민의 법적 지위를 난민협약상의 난민으로 인정하는 긍정적 견해는 이들의 인권을 보호하고자 하는 취지에서 나온 견해로 보여진다.

이러한 주장은 난민의 개념을 지나치게 확장하는 것으로 조약의 일반적인 해석원칙에 어긋나는 것이라고 보여진다.

북한이탈주민의 국제법적 지위에 있어서 각각의 경우마다 특수성을 가지고 있으므로 획일적인 기준을 가지고 단정할 수 없기 때문에 개별적인 난민 신청과 심사를 통하여 난민협약상의 난민자격을 인정받을 수 있는 북한이탈주민도 있을 수 있을 것이다. 하지만 대부분의 북한이탈주민들이 굶주림으로부터 벗어나기 위하여 중국으로 월경한 사람들이라고 볼 때, 이들 모두를 단순히 정치적 난민으로 인정하기는 어렵다고 보여진다.”

- 박기갑은 "국제인권법차원에서 탈북자보호방안"에서 다음과 같이 표현하고 있다.⁹²⁾

“대부분의 학자가 인정하듯이 현행 국제협약상의 난민개념을 탈북자에게 적용하기에는 적절치 않다. 알려진 바에 따르면 탈북자 가운데는 1951년 난민의 지위에 관한 협약에서 일컫는 급박한 상황에 처해 있는 자도 있지만

91) 조백기, "국제법상 북한인권문제에 관한 연구 - 북한이탈주민의 국제법상 지위를 중심으로", (2004), 앞의 글, pp. 211-213.

92) 박기갑, "국제인권법 차원에서 탈북자 보호방안, 특히 유엔인권소위 제54차 회기결의를 중심으로", 『한·중수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』, (백상재단, 2003), pp. 170-171.

그렇지 아니한 자들도 다수 있기 때문에(소위 자신의 이익 추구를 위해 이탈하였거나 제3국 입국당시에는 적법한 절차를 밟았으나 추후에 어떠한 이유로 말미암아 불법체류자의 상황으로 된 자들) 모든 탈북자가 자동적으로 국제법상 난민의 지위를 요청할 수는 없을 것이다.”

- 이금순은 "탈북자 문제 해결방안"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁹³⁾

“탈북자들이 실질적으로 반정부적·반체제적인 행동을 하지 않았을지라도 허가 없이 국외탈출을 시도하는 순간 체제에 대한 저항적(정치적 의견을 달리하는) 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 된다면, 일차적인 탈출동기가 빈곤 내지는 기아로부터의 탈출이라는 경제적인 요인일 경우에도 탈출자에 대한 정치적 박해 및 처벌이 명백하기 때문에 국제관계상 난민에 해당되며, 강제송환이 금지된다. 이제까지 탈북자들이 북한으로 송환될 경우 북한 형법 제47조에 의거 정치적 박해 또는 처벌을 받을 위험이 명백하기 때문에 국제법상 난민의 지위를 부여 받아야 한다는 주장이 지배적이었다. 그러나 북한이 1996년말 이후 탈북자 송환과정상 비인도적 처우도 상당부분 개선되었기 때문에 탈북자를 난민협약과 난민의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민으로 규정하기는 현실적으로 어려움이 있다.”

- 곽해룡은 "북한이탈주민 현황과 과제"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁹⁴⁾

“모든 북한이탈주민을 난민으로 보기 어렵다. 따라서 북한이탈주민을 유형별로 나누어 지원대상자에 따른 적합한 방안을 나누어 지원대상자에 따른 적합한 방안을 제시하는 것이 필요하다. UNHCR에서 북한이탈주민에 대해 일부 난민이 존재한다는 언급은 그간 국내외 NGO의 난민인정을 위한 노력의 부분적 결실로 볼 수 있다. 그러나 이러한 언급은 당장 중국을 비롯한 제3국에 있는 북한이탈주민들이 난민으로 인정받는 것과는 별개의 문제이다.”

- 김강녕은 "탈북자의 인권침해실태와 보호방안"에서 다음과 같이 주장하고 있다.⁹⁵⁾

93) 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』, 통일연구원 연구총서 99-02, (통일연구원, 1999), pp. 21-22.

94) 곽해룡, (2005), 앞의 책, p. 189.

“탈북자들이 북한으로 송환될 경우 형법 제62조에 의거 정치적 박해 또는 처벌을 받을 위험이 명백하기 때문에 국제법상 난민의 지위를 부여 받아야 한다는 주장이 지배적이었다. 그러나 북한이 1996년말 이후 식량을 구하기 위해 도강하는 경우에 대한 처벌을 완화하였고, 국경이동, 북한 주민 송환 과정상 비인도적 처우도 상당부분 개선되었기 때문에 탈북자를 난민협약과 난민의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민으로 규정하기는 현실적으로 어려움이 있다. 1998년 9월 개정된 북한헌법에서도 조국과 인민에 대한 배반죄(구헌법 제86조)를 삭제하는 등 급증하는 탈북사태에 대응하여 처벌을 완화에 따라 제3국에 체류하는 탈북자의 난민 지위 획득이 어려워지고 있다. 북한이 강제송환이후 정치적 처벌을 완화하고 있기 때문에 상당수의 탈북자들은 개별적인 정치적 박해의 위험이 다소 감소한 것은 사실이다. 그러나 이들은 송환 이후 구조적 처벌로 인해 어려움에 봉착하게 될 것이며, 송환이후 조사 및 처벌의 위험이 여전하다는 점에서 이들은 단순한 밀입국자 송환의 경우로 처리하여서는 곤란하다고 할 수 있다. 탈북자들은 북한 내의 극심한 식량난을 피해 탈출한 경우로 협약상의 난민의 지위를 부여받기는 어려운, 국제사회의 보호와 관심의 대상이 되어야 할 것이다.”

(2) 검토

비교적 찬성하는 쪽의 입장을 보면, 언론의 자유가 없고 여행도 극히 제한적이며 배급제가 시행중인 공산독재국가인 북한에서의 탈출은 그 자체가 정치적 의견의 표시와 같으므로 난민협약상의 박해의 공포사유인 정치적 의견을 이유로 탈출한 것으로 보고 있다.

그러나 국내입국 북한이탈주민을 대상으로 한 탈북동기를 보면 2000년부터 2004년 6월간 생활고로 탈출한 사람은 55.53%, 체제불만은 9.0%이다.⁹⁶⁾ 그리고 2005년도 국내입국 북한이탈주민의 학력을 보면 “고등중학교” 이하가 73.3%, 전문대학이상이 26.7%이다.⁹⁷⁾ 그리고 2009년도 국내입국 북한이탈주민 중 여성 비율은 77%이며 출신계층은 노동자·농장원이 95%를

95) 김강녕, “탈북자의 인권침해실태와 보호방안”, 한국통일전략회편, 『탈북자 문제의 실제적 해부』, (도서출판 이경, 2006), pp. 76-77.

96) 박영자, “재중탈북자 현황과 실태”, 『재중 탈북자 인권관련 전문가 간담회자료』, (국가인권위원회, 2007.3), pp. 26-27.

97) 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, 『기रो에선 탈북자 정착 지원정책』, (북한인권시민연합, 2007.12), p. 19.

이루고 있다.⁹⁸⁾

이상으로 볼 때 비교적으로 학력이 낮은 하층민으로서 경제적인 생활고로 입국한 사람이 대부분임을 알 수 있다. 이러한 경우 정치적인 의견도 있을 수 있으나 대부분 경제적인 식량부족 사정이라 할 수 있어 난민협약상의 정치적 의견만으로 설명하기는 어려울 것이다.

비교적 반대하는 쪽의 입장을 보면, 난민협약상의 규정을 문맥 그대로 상당히 엄격하게 해석하여 경제적인 이유가 아닌 “정치적 난민”으로 보기 어렵다고 주장한다. 그리고 강제송환 될 경우 형법(형법개정, 법정형 완화)에 규정된 대로 처벌하고 있으며, 강제송환 과정상 비인도적인 처우도 상당히 개선되어 난민으로 보기 어렵다고 주장한다.

북한은 2004년에 개정한 형법은 구형법의 비법월경죄의 법정형을 3년 이하의 “로동교화형”을 2년 이하의 “로동단련형”으로 완화하였다. 2년 이하의 “로동단련형”은 1년의 “로동교화형”에 해당하기 때문에, 법정형이 3년에서 1년으로 완화되었다.⁹⁹⁾ 그리고 “2000년 이후에는 정치범 수용소로 이관되는 경우는 거의 나타나지 않고 있으며 대부분 노동단련대에서 1-6개월 정도의 ”로동단련형”을 받게 된다”¹⁰⁰⁾고 한다. 그러나 형벌이 완화되었다고 박해의 공포가 없다고 할 수 없다. 그리고 2009년에는 탈북에 대한 처벌이 강화되었으며 가족에 대한 강제추방도 국경지역에서 빈번히 이루어진다고 한다.¹⁰¹⁾ 북한에는 법률의 규정이 있다고 하더라도 그대로 시행되지 않고 있다. “북한이탈주민의 증언에 따르면 북한에서 정당한 법 절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문을 자행하는 등 실제로 비인간적인 처우가 만연되어 있다고 한다.”¹⁰²⁾

송환지역인 북한의 국가보위부 구류장은 주로 온성, 회령, 신의주에 있으며 여기에서 알몸수색이 이루어진다. 북한 조사기관은 “돈을 찾아내기 위해 자궁검사를 하거나 발가벗긴 채 일어섰다 앉았다를 반복시키거나, 밥을 먹여 용변을 보도록 한 후 검사를 하도록 하고 있다” 또한 “중국에서 임신한 이후 강제 송환된 여성들에 대해 낙태를 종용하고 출산 시 영아를 방치하여 사망하도록 하는 사례에 대해 국제사회의 비난이 일 자 일부지역에서는 출산을 허용하고 아이를 중국 남성에게 인계하고자 하였던 것으로 파악되었다. 그러나 2004년 이후에도 낙태유도 및 영아방치 사례가 지속적으로 수집되고

98) 통일연구원, 『북한인권백서 2010』, (통일연구원, 2010), p. 89.

99) 통일연구원, (2010), 위의 책, p. 383.

100) 통일연구원, (2010), 위의 책, p. 385.

101) 통일연구원, (2010), 위의 책, p. 385.

102) 통일연구원, (2010), 위의 책, p. 90.

있다”고 한다.¹⁰³⁾ 북한에는 연좌제에 의한 신분차별, 계층에 따른 거주지역 차별, 출신성분에 의한 차별 등 각종 차별이 있다.¹⁰⁴⁾

2010년 11월 10일 대한변호사회가 발간한 “2010 북한인권백서”에서, 북한이탈주민 200명을 대상으로 북한에서의 인권침해에 대해 설문조사를 하였다. 33.0%가 의사 표현의 자유를 억압받았다하며, 11.5%가 불공정한 식량 배분, 9.0%가 정치범 수용소가 주는 공포, 7.5%가 자의적 구금이라고 하였다. 그리고 응답자의 98.5%는 북한에 살면서 “이것도 인간의 삶인가”하는 회의를 느꼈다고 하였으며 자주 그런 생각을 했다는 사람도 64%에 달했다고 한다.¹⁰⁵⁾

과거 동독에서와 같이 상호통제와 감시제도가 있어 강제송환 시 형벌이 완화되거나 송환과정상 인도적인 처우가 개선되었다 하더라도 강제송환되어 북한에서 살아간다는 것은 민주주의 사회에 살고 있는 우리가 상상할 수 없는 상황에 처하게 됨으로 박해의 공포가 없다고 말 할 수 없다.

북한이탈주민이 난민협약상 난민의 자격이 있는가 여부는, 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 공포로 인하여, 국외에 체류하면서, 북한의 보호를 받는 것을 원하지 않는 경우에 성립된다.

북한이탈주민의 경우, 박해의 공포로써 인종과 국적은 문제가 될 사항이 아닐 수 있으나, 종교, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견의 경우는 가능성이 충분하다고 볼 수 있다.

북한은 사실상 종교의 자유를 인정하지 않고 있다.

세계인권선언에는, 모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유를 향유할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 또 이 권리는 종교 또는 신앙을 변경할 자유 및 단독적으로 또는 타인과 공동하여 또는 공식적으로 혹은 사적으로 종교, 행사, 예배 및 의식에 의하여 그 종교 또는 신앙을 표명할 자유를 포함한다고 규정하고 있다(제18조).

그리고 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(국제인권규약 B규약)에는 모든 사람은 스스로 선택한 종교나 신념을 수용할 권리와 공적으로나 사적으로 예배·의식·행사 및 선교에 의하여 종교나 신념을 표방할 권리를 갖는다고 규정하고 있다(제18조).

북한 당국은 종교는 인민의 아편이라는 김일성의 교시에 따라 전국 이래

103) 통일연구원, (2010), 위의 책, pp. 385-387.

104) 통일연구원, (2010), 위의 책, pp. 174-183.

105) nkchosun.com(2010.11.11)

종교탄압을 꾸준히 실시해 왔다. 북한은 종교를 계급사회에서 지배계급의 착취를 옹호하는 제국주의적 침략도구로 설명하고 있다. 이러한 종교에 대한 기본인식에 따라 과거 많은 종교인들이 성분불량자로 간주되어 고문을 받거나 처형되었다.¹⁰⁶⁾

북한은 유엔회원국으로서 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 가입국이며 헌법상으로는 종교의 자유를 인정하고 있다. 그러나 북한이탈주민들의 증언에 의하면, 종교의 자유가 허용되지 않고 있다. 평양이외 지역에는 교회와 성당시설이 존재하지 않고 있다. 북한당국은 교회·성당·사찰은 해외 종교인, 관광객 등 방문객을 위한 정치적 목적에 따른 대외선전용 시설로 활용하고 있다. 개인차원에서의 신앙생활은 철저히 탄압하고 있다. 또한 강제송환된 북한이탈주민이 남한의 종교인물을 접촉한 경우에는 일반 북한이탈주민보다 더 강한 처벌을 받고 있다.¹⁰⁷⁾

서울에서 송출되는 극동방송을 듣고 예수를 믿게 된 평안남도 남포시 주민 102명이 2년여의 신앙생활을 하던 중 2005년 4월에 북한당국에 체포되어 40명은 남한의 녹화물을 불법 시청했다는 구실로 처벌되고 62명은 정치범 수용소인 요덕 15관리소로 보내어졌다고 한다.¹⁰⁸⁾

따라서 종교인, 주로 기독교인인 북한이탈주민은 "종교"를 이유로 박해를 받을 우려가 있는 충분한 공포가 있다고 볼 수 있다.

그리고 "특정사회집단의 구성원 신분"으로 인한 박해가능성이 인정될 수 있다.

북한 당국은 1959년부터 1960년까지 "불순분자"를 추방하거나 처형한 후, 사회주의체제로 전환하기 위하여 주민을 계급별로 3계층 51개 성분으로 분류하였다. 3계층은 핵심계층(핵심군중, 28%), 동요계층(기본군중, 45%), 적대계층(복잡군중 및 감시대상, 27%)으로 분류되었다. 이중 적대계층은 북한 사회에서 감시를 받고, 교육, 직업 선택 면에서 여러 가지 제도적 및 사회적 차별을 받고 있다. 월남자 가족, 친일파, 지주·자본가의 가족, "반당·반혁명 종파분자" 등은 그 대표적 예이다. 이들은 북한 사회에서 제대로 대접을 받을 수 없는 계층으로써 박해 받을 우려가 있는 공포가 있다고 할 수 있다.¹⁰⁹⁾

또한, 정치적 의견을 이유로 인한 박해가능성이 있다고 볼 수 있다.

공산주의 국가들은 자국민의 해외여행을 엄격히 통제하고 있으며 허가 없는 출입국은 반역죄로 간주하면서 엄중한 처벌을 하고 있다. 사실상 공산주

106) 통일연구원, 『북한인권백서 2007』, (서울 : 통일연구원, 2007), pp. 168-169.

107) 통일연구원, (2007), 위의 책, pp. 168-178.

108) 모퉁이돌선교회, 『카타콤소식』, 통권 제218호 (2008. 10), p. 14.

109) 통일연구원, 『북한인권백서 2002』, (서울 : 통일연구원, 2002), pp. 82-100.

의 국가의 경우 자유와 생존권 확보를 위한 국외탈출은 생명을 건 모험이다. 북한은 세계 어느 공산국가보다도 폐쇄적이고 국내여행자제도 통제를 하는 국가이다. 북한에서 정치적 의견을 달리한다는 이유로 반정부적·반체제적인 행동을 하지 않았다하더라도 국외탈출을 시도한다면 이는 본국정부에 대한 저항이라 볼 수 있다.¹¹⁰⁾

북한은 지구상 현존하는 국가 중 가장 무자비하고 독재적인 정권에 의해 통치되고 있다. 또한 북한은 오로지 은둔중인 지도자의 생존만을 최고의 가치로 받들고 책임있는 국가들의 일원으로 동참하라는 요구를 거둬 무시하고 있는 나라이다.¹¹¹⁾

북한은 통행증 없이는 해당 거주구역 밖을 여행할 수 없다. 허가 없는 이동은 범법 행위이며 허가 없는 국경이동은 중죄로 된다. 사실상 북한은 탈주자를 배신자로 보고 있다. 북한 형법 제47조는, "공화국 국민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망치거나, 간첩 행위를 하거나, 적을 도와주는 것과 같은 조국 반역행위를 한 경우에는 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다"고 규정하고 있다.

이상으로 미루어 볼 때 북한 이탈주민의 상당 부분은 종교, 특정사회계층 또는 정치적 이유로 처벌을 받을 위험이 명백하기 때문에 국제법상 난민의 지위를 부여받아야 한다.

북한이탈주민은 핵심, 동요, 적대계층으로 분류된 사회에서 국가의 식량배급을 통해 생활을 영위하는 주로 하층민에 속하는 사람들이 대부분이다. 따라서 “북한이탈주민들이 정치적 박해에 상응하는 북한 정부의 경제 정책으로 인하여 떠날 수밖에 없는 상황으로 내 몰려 온 것이라면, 설령 경제적 고난을 이유로 국경을 넘는 것이라고 하더라도 난민에 해당될 수 있다.”¹¹²⁾

북한이탈주민은 식량난과 경제난 속에서 언론, 출판, 집회, 거주이전 등 인간의 기본적 인권을 보장받지 못하고 있고, 재판절차도 없이 강제수용소로 끌려가는 경우가 허다하다. 이러한 북한의 환경에서 생사를 걸고 북한을 탈출하는 것 자체가 정치적 의견의 표시로써 난민자격이 인정된다. 물론 모든 북한이탈주민이 난민자격이 있다고 보지는 않으나 대부분 난민자격이 있다고 본다. 중국을 경유하여 제3국에 입국한 대부분의 북한이탈주민이 미국, 독일, 영국 등 서방 선진국에 의하여 난민의 지위를 받고 있는 것도 실제로

110) 제성호, (2002), 앞의 책, pp. 50-51.

111) 로스-레티넌, "미 의원(로스-레티넌), 탈북자 미정착 도움줘야", nkchosun.com(2008.10.9.)

112) 로베르타 코헨, “탈북난민 보호를 위한 법적 근거”, 『제10회 북한인권.난민문제 국제회의-캐나다 토론토』, 북한인권시민연합, 2010.8.21-22, pp. 50-51.

난민자격이 있음을 증명하고 있다.

2008년 3월 현재 영국은 130명, 벨기에 9명, 노르웨이 7명, 독일 276명, 네덜란드 15명, 덴마크 7명, 아일랜드는 5명의 북한이탈주민을 난민으로 인정하였다.¹¹³⁾ 2009년 5월 현재 캐나다는 27명,¹¹⁴⁾ 2009년 7월 현재 미국은 91명의 북한이탈주민을 난민으로 인정하였다.¹¹⁵⁾

미국 등 서방선진국은 중국을 경유하여 입국한 500명 이상의 북한 이탈주민을 국제법상 난민으로 인정하였다.

그러나, 중국은 1982년에 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서에 가입한 국가이지만, 중국에 체류 중인 10만 여 명의 북한이탈주민에 대해 전연 난민의 지위 인정을 거부하고 있다. 이는 명백히 국제법을 위반하고 있는 것이다.

중국은 북한이탈주민들에 대해 국제법상 난민으로 인정하지 않고 "경제적 불법월경자"라는 입장을 취하여 북한으로 강제송환을 하고 있다. 그러나 북한이탈주민들이 중국에 주재하는 외국공관에 진입하여 외교문제가 발생할 경우에는 제3국 추방형식을 취하여 대부분 한국으로 입국하는 것을 허용하고 있다.

2. 북한이탈주민의 강제송환

난민의 국제적 보호에 있어 가장 중요한 것은 강제송환금지(non-refoulement)이다. 이는 난민의 생사의 문제이며 잘못된 결정으로 인하여 비호신청인이 출신국으로 돌아가는 경우 그 결과는 극적인 것이 될 수 있다.¹¹⁶⁾

중국은 1960년에 체결한 「중국·북한 범죄인 인도 협정」(일명 밀입국자 송환협정), 1986년에 체결한 「국경지역의 국가안전 및 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서」 그리고 1998년 이후 적용되고 있는 「길림성변경관리조례」를 근거로 북한이탈주민을 불법월경자로 취급하여 북한으로 강제송환하고 있다.¹¹⁷⁾

중국 사회과학원 정신저(鄭信哲)연구원이 중국의 학술지 중남민족(中南民

113) nkchosun.com. (2008. 3. 26)

114) dailynk.com. (2009. 5. 6)

115) dailynk.com (2009. 7. 18)

116) UNHCR, (1999), p. 3.

117) 윤여상, "탈북자 문제에 대한 관련국의 정책", 『탈북자 문제의 이해』, (서울 : KBS, 2003), p. 44.

族)에 발표한 논문에 따르면, 2002년 강제송환된 탈북자는 4,809명이라고 밝혔다. 이중 연변조선족자치주가 직접 체포하여 북송한 자는 3,732명으로 2002년 2,040명이고 그 이전에 체포된 자가 1,692명이라고 했다. 탈북난민 보호UN청원운동본부는 1998년 중국길림성에서만 6,500명의 북한이탈주민이 북한으로 강제 송환되었다고 했다.¹¹⁸⁾

미국난민이민위원회(USCRI)는 "2006년 국제난민보고서"에서 중국으로부터 강제 북송되는 북한이탈주민은 주100명, 연간 5천명에 이른다고 발표하였다.¹¹⁹⁾

1951년 난민협약 제33조 1항에는 "채약국은 어떠한 방법으로도 그의 인종, 종교, 국적, 특정사회집단에서의 소속 또는 정치적 의견으로 해서 그의 생명 또는 자유가 위협받게 될 지역의 국경에 추방하거나 송환할 수 없다"고 규정하고 있다.

1951년 난민협약에 가입하고 있는 중국은 생명 또는 자유가 위협받게 되는 북한으로 북한이탈주민을 강제송환 하고 있어 이는 난민협약에 규정된 강제송환금지 원칙을 준수하지 않고 있는 것이다.

고문방지협약에도 고문의 위협을 받고 있는 국가에로 강제송환을 할 수 없다고 규정하고 있다. 중국은 또한 고문방지협약에도 가입하고 있는 데 고문이 자행되고 있는 북한에 북한이탈주민을 강제송환하고 있다.¹²⁰⁾

UNHCR은, 1981년 EXCOM(The Executive Committee of the High Commissioner's Program)을 통해, "국경에서의 입국거절 불가를 포함하는 강제송환 금지의 기본원칙을 엄격히 준수하여야 한다는 결론을 내린바 있다. 또한 1993년 유엔총회에 제출할 UNHCR의 보고서를 통해, "모든 난민은 그 지위가 확정될 때까지는 난민이라는 추정하에서 다루어져야 하며, 강제송환 금지의 원칙은 공식적으로 난민자격이 확정되었는가 여부를 불문하고 적용하여야 한다"고 언급하였다.

2002년 8월 유엔인권소위원회는 "난민의 국제적 보호(International Protection for Refugees)에 관한 결의안을 채택하였다. 이 결의안에서 강제송환금지의 원칙을 천명하였다. 즉, "국제법에 나타난 강제송환금지의 기본적인 원칙의 중요성을 다시 한 번 확인하며"라고 언급함으로써 일반국제법 즉 국제관습법의 원칙임을 표시하고 있다.¹²¹⁾

118) 한영진, "중국의 탈북자 단속 강화정책과 재중 탈북자들의 탈중(脫中)러시", 『생명과 인권』, vol. 44. 여름, 북한인권시민연합 (2007), p. 13.

119) 동아일보, 2006. 6. 16.

120) 2008. 12. 18. 제63차 유엔총회에서 채택한 북한인권결의안 1항(a)에서 북한은 고문, 비인간적인 구금상태를 포함해 비인간적 혹은 굴욕적인 대우 또는 처벌을 하고 있다고 언급함.

최태현은, 강제송환금지원칙은 국제관습법으로 되기에 필요한 법적 확신을 수반한 통일적이고 집약적인 국가관행에 의하여 충분히 지지되지 않고 있다고 주장하고 있다. 또한 그는 강제송환금지원칙은 형성 중에 있는 국제관습법상의 원칙일 뿐이라고 말하고 있다.¹²²⁾

그러나, 오늘날 강제송환금지원칙은 국제관습법상의 원칙이 되었다고 볼 수 있다. 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서의 가입국은 141개국에 이르며, 이 협약에 규정된 강제송환금지원칙은 유보가 허용되지 않는 조항이다.

2001년 12월 제네바에서 개최된 "1951년 난민지위에 관한 협약 체결국 회의"에서 동원칙은 국제관습법임을 천명하였다.¹²³⁾

이와 같이 강제송환금지원칙은 다수의 국제협약¹²⁴⁾과 국제기구의 결의 및 선언, UNHCR의 결정과 많은 국가들의 관행에서도 인정되고 있으므로 국제관습법이 되었다고 볼 수 있다. 국제관습법화 된 이상은 협약의 당사국이 아니라 하더라도 이에 구속되는 것이다.

따라서 중국이 북한이탈주민을 수시로 강제송환하고 있는 것은 1982년에 가입한 난민협약뿐만 아니라 1984년에 가입한 고문방지협약과 국제관습법을 위반하고 있는 것이다.

UNHCR는, 중국이 북한이탈주민에 대해 난민지위를 부여하지 않고 북한이탈주민과의 접촉을 불허하고 있어, 북한이탈주민문제에 대해 공식적으로 또한 적극적으로 개입하지 못하고 있다. 그러나 UNHCR 아시아태평양 담당 국장은 한국의 NGO에 보낸 공식답변에서 “중국에 있는 북한주민 가운데 소수의 난민들(a small group of refugees)이 존재한다는 사실에 유의하여 왔다”고 하며 이것이 UNHCR의 공식 입장이라고 밝혔다. 또한 최근 UNHCR는 북한이탈주민을 “우려 그룹”이라고 공식 발표하고 국제법에 의한 위임난민(mandate refugee)으로 간주할 수 있다는 입장을 밝혔다.¹²⁵⁾

UNHCR이 북한이탈주민을 난민으로 인정한다면 난민협약상 중국이 무조건 난민으로 인정하지 않고, 강제송환하는 것은 국제법 위반임이 더욱 명백한 것이다.

당초 북한이탈주민의 주요 탈출로는 몽골이었다. 2002년 이후에는 몽골로의 입국이 어려워져 동남아제국, 즉, 베트남, 미얀마, 라오스, 태국 등으로

121) 박기갑, (2003), 앞의 글, p. 173.

122) 최태현, (1992), 앞의 글, p. 171.

123) 박기갑, (2003), 앞의 글, p. 173.

124) 1969년 OAU협약 제2조 3항, 1969년 미주인권협약 제3조 1항, 1984년 고문방지협약 제3조 1항 등.

125) 윤여상, (2003), 앞의 글, P. 49.

변경하게 되었다. 몽골과 이들 동남아 국가는 모두 난민협약에 가입하지 않고 있다. 이들 나라들은 남.북한과 다 같이 외교관계를 맺고 있으나 인권선진국은 아니다. 그러나 지금까지 현지에서 불법입국 혐의로 체포한 북한이탈주민을 박해 또는 고문의 우려가 있는 북한으로 강제송환한 예가 없다. 이는 강제송환금지가 국제관습법화 되었음을 사실상 증명하고 있는 것이다.

3. 북한이탈주민의 외교적 비호(庇護)

외국대사관에 의한 외교적 비호는 일부 중남미 지역의 경우를 제외하고는 국제법적으로 인정되지 않고 있다. 그러나 일반적인 비호가 아닌 난민의 일시적 비호는 사실상 인도적으로 급박한 경우나 이를 인정하는 경우가 많이 나타나고 있다. 정변 또는 쿠데타의 경우가 그러하다.

1936년 스페인 혁명시 스페인인들이 스페인 주재 각국 대사관에 피난처를 구한 경우가 있었는데 당시 스페인정부는 당초 관용의 정신으로 이를 인정하였다. 그러나 일정기간 후 부터는 외국 대사관에 의한 일시적 피난을 인정하지 않았다. 미국은 급박한 경우 무고한 사람의 현지 미국 대사관에서의 피난은 이를 인정하고 있다. 1984년 영국은 남아프리카에서의 정치적 망명자 6명에 대해 일시적 피난(비호)을 인정한 바 있고, 1982년 프랑스는 중앙아프리카에서 정부전복을 시도한 야당 지도자 Angé Patassé에 대해 일시적 피난을 인정한 바 있다.¹²⁶⁾

이들의 경우는 대부분 일반 난민이 아닌 정치적 주요인사들의 정치적 망명을 위한 외국대사관으로의 비호 요청이었다.

북한이탈주민의 경우, 2002년 3월 중국에 체류하던 북한이탈주민 25명이 중국 주재 스페인 대사관에 진입하여 외교적 비호를 요청하였다. 이를 계기로 2002년 한 해 동안에도 100여명의 탈북자들이 중국 주재 미국, 캐나다, 일본과 주로 서유럽의 대사관 또는 영사관에 진입하여 외교적 비호를 요청하였다.¹²⁷⁾

중국정부는 2002년 5월 31일자 외교 공한을 통하여 대사관 또는 영사관은 외교적 비호권이 없다는 국제법 원칙이 있으므로 각국 대사관 또는 영사관에 진입한 불법침입자들(illegal intruders)을 발견 즉시 중국의 보안 당국에 인계해주도록 요청하였다.¹²⁸⁾

126) B. Sen, A Diplomatic Handbook of International Law and Practice (London : Martinus Nijhoff publishers, 1988), pp. 411-413.

127) 박상봉, "중국내 탈북자 현황, 정책 및 전망", 『새로운 차원에 접어든 북한난민문제의 해결과 접근』, (서울 : 한국해양연구소, 2003), p. 49.

중국은 북한이탈주민의 외국공관진입을 계기로 전국적으로 북한이탈주민의 색출을 강력하게 추진하면서 중·북한의 국경에 대한 단속과 순찰을 대폭 강화하고 특히 외국공관에의 진입을 철저히 감시하고 있다.

중국은 중국 주재 외국공관에 진입한 북한이탈주민에 대해 각 외국 공관의 교섭과 항의 및 세계 언론의 비난이 두려워 "국내법, 국제법과 인도주의 정신에 따라" 제3국으로 추방한 후 한국으로 보내는 형식을 취하고 있다.

2002년 5월 23일 최초로 북한이탈주민 3명이 중국주재 한국총영사관에 진입한 이래 2004년말까지 249명이 진입하여 한국으로 입국하였다. 2001년 6월 최초로 장길수 가족 7명이 북경주재 UNHCR에 진입한 이래 2004년말까지 외국공관으로 진입하여 한국으로 입국한 북한이탈주민은 88명이나 된다.¹²⁹⁾

2003년 9월말에는 주중한국대사관 영사부에 진입한 북한이탈주민의 수가 112명에 달하였다. 영사부가 보호할 수 있는 적정인원은 50-60명 정도이었다. 주중한국대사관은 북한이탈주민 처리문제만으로도 업무가 과다하여 중국 외교부에 영사부를 폐쇄하겠다고 통보하였다. 이는 중국정부에 대해 북한이탈주민의 출국을 지연시키고 있음에 대한 항의였다. 이에 중국 정부는 29명의 북한이탈주민의 출국을 허가해 주었다. 한국은 영사부를 폐쇄한지 2주만에 일반영사업무를 재개하였다. 당시 주중대사인 김하중에 의하면, 2002년 5월 (북한이탈주민의 한국대사관 최초진입시기)부터 2008년 2월까지 5년 9개월간 북한이탈주민이 영사부에 진입한 건수가 430여번 이었고, 한국으로 입국시킨 북한이탈주민(영사부 진입자)은 1,060여명이었다고 하였다.¹³⁰⁾

한국 대사관에는 평균 150명이 넘는 북한이탈주민이 상시 체류하게 되어 한국 공관이 사실상 북한이탈주민이 한국으로 가기 전 체류하는 호텔역할을 하고 있다. 한국 대사관이 중국정부와의 교섭으로 월평균 50여명이 한국으로 입국하고 있다.¹³¹⁾

중국 정부는 외국 공관에 진입한 북한이탈주민에 대해 외교적 비호를 인정하지는 않고 있으나 북한 송환을 자제하고 대부분 한국으로 보내는 것을 인정하고 있다.

중국은 최근에는 북한이탈주민이 중국주재 외국대사관에 진입하지 못하도록 경찰을 통한 경비를 더욱 강화하고 있다. 북한이탈주민이 외국공관에 진

128) 2002. 5. 31. 중국외무성 외교 공한 (2002 LINGSIZI NO. 694.)

129) 정신철, 『한반도와 중국 그리고 조선족』, (서울:도서출판, 2004), p.287 - 이 자료에서 중국 주재 한국 및 외국공관입국 북한이탈 주민통계는 외교통상부 자료라고 언급하고 있으나 확인이 되지 않고 있음.

130) 김하중, 『하나님의 대사』, (서울 : 규장, 2010), pp. 95-98.

131) 조선일보, "박성준 베이징 지국장의 동아시아 칼럼", 2007. 9. 8.

입하여 해당공관이 외교적 비호를 요청하더라도 국제법 위반이라는 이유로 출국 허가를 신속히 해결해 주지 않고 있다. 중국은 비호요청자의 출국을 지연시키는 방법을 통하여 북한이탈주민의 외국공관진입 시도를 좌절시키고 있다.

최근에는 북한이탈주민이 주중한국대사관에 진입하기 위해서는 한국의 위조여권을 소지하여 “합법적”으로 대사관에 진입하는 방법도 이루어지고 있으나 쉽게 성사되지 않고 있다.

2010년 10월 8일 일본의 ASAHI 신문보도에 의하면, 중국주재 일본의 공관에서 보호중인 북한이탈주민이 중국정부의 출국허가를 받지 못하고 2년째 발이 묶여 있다고 보도하였다. 현재 일본공관이 보호하고 있는 북한이탈주민은 10여명이라 한다. 이들은 1959-1984년간에 이루어진 “재일동포북송사업” 당시 북한으로 갔다가 탈출한 사람들이다. 중국정부는 이들을 일본에 보내주는 조건으로 일본정부에 “앞으로 북한이탈주민을 보호하지 않는다는 약속”을 요구하고 있으나 일본정부가 이를 거부하고 있다. 일본정부는 자국 출입국관리법상 일본에 거주할 자격이 있는 전(前)재일 한국인이나 북한인, 이들의 3촌이내 가족인 북한이탈주민들을 인도적 입장에서 보호하여 왔다. 일본이 지금까지 이들 북한이탈주민 100여명의 망명을 허용해 일본에 입국하게 하였다. 중국측은 이들 북한이탈주민의 출국을 계속 인정하게 되면 이들 북한이탈주민의 유입이 늘어날 것을 이유로 일본에 협조를 요청하면서 출국 허가를 지연시키고 있다.¹³²⁾

북한이탈주민이 중국주재 외국공관에 진입하여 외교적 비호의 방법을 사용한다는 것은 사실상 또는 국제법적으로 가능한 방법으로 생각할 수가 없었다. 이 방법이 법적으로 가능했다면 북한이탈주민이 북한에서 탈출을 시작하던 1997년부터 이미 시도되었을 것이다.

중국정부의 강력한 조치로 2002년초에는 북한이탈주민의 주탈출로이던 몽골노선이 거의 폐쇄되고 중국내 계속 체류도 더욱 어려워지게 되었다. 북한이탈주민이 중국으로부터의 탈출은 사실상 국내외의 NGO들의 도움으로 이루어졌다.

중국정부의 강제송환이 계속 강화됨에 따라 북한이탈주민들이 더 이상 잠복할 수 없게 되고 NGO들도 장기간 보호활동에 재정적 한계를 느끼게 되었다. ¹³³⁾

특히 북한이탈주민들은 북한으로 강제송환될 경우, 한국의 선교사를 접촉했거나 남한 또는 타외국으로의 출국을 시도했다면 강제수용소로 가거나 심

132) dailynk.com(2010.7.8)

133) 石丸次郎, 「北の サラムタチ」, (東京: Infobahn, 2002), p. 279.

하면 사형을 당할 수도 있는 등 가혹한 처벌을 받게 된다. 중국주재 외국공관에 진입한 후 체포되어 강제송환될 수도 있고 그냥 체류하다 체포되어 강제 송환될 수도 있는 처지에 놓인 것이다. 이러한 생사기로에서 국내외 NGO의 도움을 얻어 중국주재 외국공관에 뛰어드는 외교적 비호의 방법을 택하여 결과적으로 세계역사에 없는 외교적 비호의 방법을 통한 난민 탈출에 성공한 것이다.

중국이 북한이탈주민을 전혀 난민으로 인정하지 않고 체포하여 강제 송환을 계속하고 있는 한, 여러 방법을 통해 중국주재 한국공관을 포함한 외국공관에서의 진입, 즉, 외교적 비호의 방법을 계속하는 것이 하나의 해결책이 될 수도 있다. 중국이 북한이탈주민에 대해 외교적 비호에 관한 별도의 강경 조치를 취하지 않는 한 외국공관 진입 방법은 계속될 것이다.

제4장 북한이탈주민에 대한 주변각국의 입장

북한이탈주민과 관련된 국가는 이들이 주로 체류하는 중국이다. 그리고 한국 또는 서방국가로 가기 위한 경유지인 몽골과 러시아 등 북방국가와 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 태국 등 남방국가 및 한국과 같이 목적지인 미국 등 서방국가들이다.

중국을 제외하고는 몽골과 러시아는 물론 난민협약에 가입하지 않은 동남아 각국도 어느 경우에도 북한이탈주민을 북한으로 바로 강제송환한 일은 없다. 이들 몽골 및 동남아 국가들은 북한이탈주민이 북한으로 강제송환되었을 경우 북한이 어떻게 대우하는 가를 사실상 알고 있기 때문이다. 물론 이들 나라들에 대한 한국의 외교도 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다.

북한이탈주민들이 1996년 이후 중국의 베이징(공로) 또는 하얼빈(육로)쪽을 통하여 몽골에 들어간 후 주로 한국으로 입국하였다.

북한이탈주민에 대한 중국의 강력한 단속의 결과, 2002년 3월 북한이탈주민 25명이 중국주재 스페인대사관에 진입한 후 제3국을 경유하여 한국으로 입국한 것을 계기로 베트남, 라오스, 미얀마, 태국, 캄보디아 등 동남아 5개국, 소위 “동남아 루트”가 활기를 띠고 있었다. 그러나 그 후 2004년 7월 베트남에 체류중이던 468명의 북한이탈주민이 대거 한국으로 입국하게 된 사건을 계기로 베트남 루트가 사실상 폐쇄되었다. 그리하여 지금은 주로 라오스, 미얀마를 경유하여 태국을 통해 제3국으로 출국하고 있다. 2007년 4월에는 태국의 수용소에 420명의 북한이탈주민이 단식 농성을 하는 사건이 생기기도 하였다.¹³⁴⁾

지금은 라오스, 미얀마를 경유하여 태국을 통해 제3국으로 입국하는 최상의 방법이 이루어지고 있다. 따라서 태국 루트는 중요한 생명선이 되고 있는 실정이다. 2009년에 한국에 입국한 북한이탈주민 85%가 태국 루트를 통하여 한국에 입국하였다.

중국을 포함한 관련국가들의 북한이탈주민에 대한 입장을 언급하고자 한다.

1. 중국

중국은 북한이탈주민을 불법입국자 또는 불법월경자로 보고 있다. 중국은 1982년 "난민지위에 관한 협약"과 "난민지위에 대한 의정서"에 가입하였으

134) 동아일보, “23만원이 없어 눈물흘리는 탈북자들”, 2010.2.3.

나 북한이탈주민에 관한 한 전혀 이 협약의 적용을 배제하고 있다. 따라서 중국은 북한과 1960년대 초 체결한 밀입국자 송환협정, 1986년 체결한 "국경지역 무역협정"과 1998년부터 실시중인 "길림성 변경 관리조례"에 따라 처리하고 있다.¹³⁵⁾

중국은 1990년대 초에는 북한이탈주민에 대해 동북 3성에 거주하는 조선족의 호의적 태도와 짧은 체류 기간으로 큰 문제를 삼지 않았다. 1997년 이후 북한이탈주민이 대량으로 유입되어 국제적 관심이 증대하게 되었다. 이에 중국은 북한이탈주민은 난민협약상의 난민으로 보지 않고 일시적 유민이며 불법월경자로 보고 중국과 북한과의 양자문제로 규정하여 북한으로 강제송환을 하고 있다.¹³⁶⁾

그러나 중국은 2002년 3월 북한이탈주민 25명이 중국 주재 스페인 대사관에 진입한, 소위 기획망명이후, 한국 대사관과 영사관을 포함한 모든 외국공관에 진입하여 제3국행을 희망한 경우, 국제적 쟁점으로 부상하는 것을 우려하여 제3국행을 통한 한국행을 허용하고 있다.

그 중 일부이지만 제3국행을 끝까지 희망할 경우 미국 등 서방제국으로 직접 입국하는 것을 허용하고 있다.

중국은 2001년 WTO에 가입하고 2008년 올림픽 개최국이 되었으며 경제적으로는 미국 다음의 제2위의 경제대국이 되어 중국의 국제적 이미지에 손상을 가져오는 것을 희망하지 않게 되었다.

그러나 중국은 북한이탈주민이 불법월경자라는 입장과 강제송환정책은 계속 고수하고 있으나 상황에 따라 다소 유연하게 대처하고 있다. 중국은 북한이탈문제가 국제적인 인권문제로 비화되는 것을 극히 우려하고 있다. 북한이탈주민문제가 발생하지 않도록 감시를 철저히 하고 일단 문제가 발생하면 조기에 처리하는 태도를 취하고 있다. 사건이 발생하면 신속하게 북한으로 송환하여 외국의 간섭기회를 봉쇄하여 버린다. 또한 외국공관 진입문제가 발생하면 국외추방으로 결국 한국으로 가는 길을 열어주고 있다.¹³⁷⁾

중국은 공식적으로는 북한이탈문제를 "국제법과 국내법 그리고 인도주의 원칙에 근거하여" 처리한다는 방침을 취해오고 있다.¹³⁸⁾

여기서 국제법은 중국이 가입한 난민협약을 의미한다. 또한 북한과 체결한

135) 이장희, "재외탈북자의 법적지위", 제34회 국제인권포럼세미나, 국회인권포럼, (2008.9.18), p. 13.

136) 서보혁, "탈북자 문제에 관한 국제사회의 동향", 『재중탈북자 인권관련 전문가 간담회자료』, (국가인권위원회, 2007.3), p. 42.

137) 정천구, "조선족, 탈북자 그리고 한중관계", 『탈북자문제의 실제적 해부』, (도서출판 이경, 2006). p. 208.

138) 통일연구원, 『북한인권백서 2005』, (통일연구원, 2005), p. 265.

1986년의 국경무역협정 등 3개의 협정을 의미한다. 중국은 난민협약상으로는 북한이탈주민을 난민이 아니라고 해석하여 난민지위를 전연 인정하지 않고 있다. 그러나 중국은 북한과 체결한 양자협정을 통하여 북한이탈주민을 강제송환하고 있다.¹³⁹⁾

중국은 중국내에서 북한이탈주민의 소재를 당국에 고발 하면 보상을 주고 있으며, 북한이탈주민을 도와준 사람에 대해서는 발각되면 벌금을 부과하고 있다. 고발의 보상은 3천 위안이며, 도와준 경우의 벌금은 1만 위안이라는 조선족 선교사들(중국국적)의 증언이 있다.¹⁴⁰⁾

중국은 북한이탈주민이 중국내 외국공관에 진입한 경우 국제적인 문제가 될 수 있으므로 국제관례에 따라 강제송환하지 않고 인도주의적인 처리, 즉, 제3국 추방형식으로 대부분 한국으로, 일부 예외적인 경우 미국등 서방제국으로의 출국을 허용하고 있다.

한국의 외교통상부가 북한이탈주민 문제에 관하여 중국과 교섭하는 과정에서 중국측이 주장하는 내용은 다음과 같다.¹⁴¹⁾

“북한인의 불법월경자는 국제법상 난민이 아니다. 북한인 월경자는 북한 공민이며, 이 문제에 관한 한 한국은 당사자가 아니다. 국군포로와 납북자 해결문제에 관하여는 한국과 합의된 바는 없으나, 국군포로에 관한한 다소 배려해주고 있다. 중국은 북한인의 불법월경자는 국제법, 국내법, 그리고 인도주의 원칙에 따라 처리한다.”

“중국에는 294,110명의 UNHCR이 인정한 난민이 있으나 2001년 보고서에는 12명만이 망명신청자로 등록되어 있다. 이중 북한이탈주민은 전연 포함되어 있지 않다.”¹⁴²⁾

1995년 체결한 중국과 UNHCR간 상호협정에는 UNHCR지원은 중국내의 난민에 대하여 무제한으로 접촉할 권리를 갖고 있다고 규정하고 있다.¹⁴³⁾

중국은 난민협약상 UNHCR과의 협력의무가 있고 또한 UNHCR사무소가 중국에서 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 북한이탈주민이 주로 체류하는 중국과 북한의 국경지역에의 접근을 하지 못하도록 하고 있다. 난민문제에

139) 조정현, 『주요국제문제분석』, “재중탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안: 국제인권조약 이행감독장치를 중심으로”, (외교안보연구원, No. 2009-30, 2009.10.5), p. 4.

140) 가토 히로시, “북한으로부터의 대량탈북 가능성”, 『새로운 차원에 접어든 북한난민 문제의 해결과 접근』, (한국해양전략연구소, 2003), p. 120.

141) 외교통상부 확인(2009. 10. 1)

142) 원재천, 앞의 글, p. 31. (통계가 정확한 지 재확인되지 않고 있음)

143) 가토 히로시, (2003), 앞의 글, p. 134.

관한 한 중국은 북한이외의 타국가로부터 온 난민과 완전히 다른 취급을 하고 있다.

중국은 북한이탈문제를 포함한 북한의 인권문제를 근거로 국제사회가 북한을 압박하는 것에는 반대하는 입장을 취하고 있다. 즉, 중국은 유엔인권이사회와 유엔총회에서는 북한인권문제에 관한 한 유엔상임이사국임에도 불구하고 항상 반대하는 입장을 취하고 있다.¹⁴⁴⁾

중국은 자국 헌법 제32조 6항에서, “중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구하는 외국인에 대하여 보호받을 권리를 부여한다”고 규정하고 있으나 북한이탈주민을 정치적 망명자로 인정하지 않고 있다. 그리고 1997년 형법을 개정하여 “국경관리방해죄”를 신설하여 북한이탈주민을 돕는 자국민에 대해서도 범인은익죄로 규정하여 벌금을 부과하고 있다.

2. 미국

미국은 북한이탈주민문제는 북한의 인권과 관련된 문제로 보고 있다. 미국은 자국의 안보에 위협을 가하는 것으로 판단되는 인권유린국에 대하여 국내법을 제정하여 직접 개입하는 방식의 인권외교정책을 수행하고 있다. 이러한 정책의 맥락에서 2004년 북한인권법을 제정, 시행해오고 있다. 북한 인권법은 북한의 인권상황 개선과 북한이탈주민의 보호가 1차 목적으로 되어 있고 간접적으로 북한 체제의 변화를 유도하려는 의도가 내재되어 있다.¹⁴⁵⁾

“미국의 북한인권법에서는 북한의 인권 개선을 위해 미국정부가 외교적으로 취해야 할 방향을 제시하면서 권고하고 있다. 이를 위해 미국, 북한, 동북아 국가 간의 협상에서 북한인권문제가 주요 요소로 취급되어야 한다는 점을 권고하고 있다.”¹⁴⁶⁾

또한 국무부내에 북한인권담당 특사를 임명하도록 규정하였다. 그리고 북한 인권 개선을 위한 방향성과 조치를 제시하는 동시에 북한 주민의 인권 개선을 촉진하기 위한 정책을 추진하고 있다. 즉, “북한 인권 개선을 위해 활동하는 개인과 비영리단체에 대한 재정적 지원을 하고 북한 내 인권, 민주주의를 증진하려는 프로그램을 지원하기 위해 2005년부터 2008년까지 매년 200만 달러를 지원할 수 있도록 하였다.”¹⁴⁷⁾ 또한 북한으로의 정보수집 확대를 위해 자유 아시아 라디오, 미국의 소리 등 대북한 라디오 방송을 매일 3시간에서 12시간으로 확대하도록 규정하였다. 그리고 북한 이탈주민에 대

144) 동아일보, “유엔, 대북결의안 5년연속 채택”, 2009.12.21.

145) 김수암, 『미국의 대북인권정책연구』, (통일연구원, 2004), p. 66.

146) 김수암, (2004), 위의 책, p. 69.

147) 김수암, (2004), 위의 책, p. 71.

한 난민보호조치조항이 북한인권법의 핵심 중의 하나이다. 법제정후 180일 이내에 국무부는 북한난민의 상황을 기술하고 북한이탈주민에 대한 미국의 정책을 설명하는 보고서를 제출하도록 규정하고 있다.¹⁴⁸⁾

미국은 이 북한인권법이 4년간 유효한 한시법이었는데 2008년 9월 북한인권법을 재승인하여 2012년까지 4년간 연장하였다.¹⁴⁹⁾

미국은 북한인권법 시행을 통해 인권문제를 이유로 북한을 더욱 압박할 수 있게 되었다. 한국의 대북한 인권단체들의 경우, 미국의 재정지원을 받아 더욱 적극적으로 활동할 수 있게 되었다.

2004년 북한인권법 제정 이후 난민 자격으로 미국에 입국한 북한이탈주민의 수는 91명으로 증가되었다.¹⁵⁰⁾

미국의 부시 정부는 처음에는 북한이탈주민문제를 포함한 북한인권문제를 강조하였으나 그 후 북한과 핵협상을 하면서 북한 인권문제를 소홀히 했다. 북핵문제해결을 위한 6자회담을 진전시키기 위해 인권문제를 다루지 않은 채, 핵문제를 해결하고 나서 처리하기로 하였다.

“2007년 10월 29일자로 미하원 본회의는 중국정부에 대해 북한이탈주민 강제북송 중단과 인권을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 이 결의안은 1951년 난민지위협약을 준수해 북한이탈주민의 강제북송을 중단하고 이들을 불법 이민자로 규정하지 말며, 이들이 망명을 요구할 합당한 기회를 제공하고, UNHCR의 북한이탈주민의 접근을 허용할 것을 중국정부에 요청하였다.”¹⁵¹⁾

북한의 제2차 핵실험 이후 6자회담이 결렬되고 새로 취임한 한국의 이명박 정부가 북한인권 실태를 공개적으로 비난함에 따라 미국은 북한인권문제에 대해 새롭게 접근하고 있다. 현재로서는 미국의 오바마 정부가 북한과 핵협상을 하면서 북한인권문제를 포함한 북한인권문제를 다시 중요하게 다룰 것으로 보인다. 오바마 정부는 2009년 9월말 새로운 대북인권특사를 지명하였다.¹⁵²⁾

미국국무부 북한인권특사인 로버트 킹은 2010년 11월 5일 아시아태평양연구소에서 “북한과의 관계와 인권신장의 기회”라는 제목의 연설을 하였다. 그는 “인권을 미국이 가장 우선적으로 고려하는 사안”이라며, 인권문제가 미국과 북한간 관계 개선에 중대한 영향을 미칠 것“이라고 하였다. 특히 북한이탈주민 강제송환과 관련하여 중국에 1951년 난민협약과 1967년 동 의정서의 당사자로서 의무를 다할 것을 촉구하였다.¹⁵³⁾

148) 김수암, (2004), 위의 책, pp. 69-71.

149) 동아일보, "미하원, 북인권법만장일치 가결", 2008. 9. 25.

150) 조선일보, "미 입국한 탈북자 2004년 이후 91명", 2009. 7. 13.

151) 이장희, "재외탈북자의 법적 지위", (제34회 국회인권포럼세미나, 2008. 9. 18), p.32.

152) 동아일보, 2009.10.6.

3. 태국

태국은 1951년 체결된 난민협약에 가입하지 않고 있으나 유엔난민고등판무관의 자국 내 활동을 허용하고 있다. 태국은 난민협약을 체결한 국가가 아니므로 북한이탈주민이 태국에 입국하였을 경우 난민으로 취급하지 않고 불법입국자로 처리하고 있다. 태국의 현행법상 불법입국자로 취급하여 2천~3천 바트(원화로 약8만~24만원)의 벌금을 부과하거나 그 벌금에 해당하는 10~30일의 구류처분에 처한다. 벌금 또는 구류처분 후 희망에 따라 제3국, 즉 주로 한국 그리고 미국 등 서방제국으로 추방하고 있다.¹⁵⁴⁾

태국에는 베트남, 미얀마, 라오스, 캄보디아로부터 들어온 난민이 10만명 이상 체류하고 있어 난민문제로 안보·경제적인 어려움을 당하고 있다. 그러나 난민 문제에 관한 한 관대한 입장을 보여왔다.

태국은 남북한 동시수교국이나 북한이탈주민에 관한 한 한국과 미국 등 서방제국과의 외교관계를 중시하여 인도적인 입장에서 처리하고 있다. 태국 정부는 태국주재 북한대사로부터 북한이탈주민문제는 자국문제이므로 북한으로 이송해달라는 요청을 꾸준히 받고 있으나 이를 사실상 인정하지 않고 있다.¹⁵⁵⁾

중국에서 체류하는 북한이탈주민이 한국 등 제3국으로 갈 수 있는 가장 중요한 경유지 국가는 태국이다. 종전에는 몽골을 통해 탈북하였으나 기후조건과 몽골의 입장(중국과 북한의 압력)으로 인해 2003년 이후로는 대부분 태국을 통해 제3국으로 가고 있는 실정이다. 태국에 입국한 북한이탈주민들은 치앙라이주 메싸이 수용소, 치앙라이주 치앙센 수용소, 방콕 중앙수용소, 방콕 북서부 깐짜남리 수용소, 동북부 논카이 수용소에 분산하여 보호된다.¹⁵⁶⁾ 이중 수도인 방콕 이민국 수용소에서만 북한이탈주민의 한국 등 제3국행을 취급한다. 태국에 도착한 후 약 3개월에 걸쳐 태국의 국내절차를 거쳐 제3국으로 출국하게 된다.¹⁵⁷⁾

태국은 난민협약 가입국은 아니나 UNHCR과 긴밀한 협조하에 난민들에 대해 인도적 처우를 해오고 있어 국제사회로부터 존경을 받고 있다. 태국은 1980년도에도 인도차이나 반도 3개국과 미얀마로부터 난민 1백만명을 받아들인바 있다. 현재도 태국과 미얀마 국경지대의 9개지역에 미얀마 난민을

153) nkchosun.com(2010.11.6)

154) dailynk.com, "태국, 탈북자 정책 강경으로 선회하다.", 2009. 2. 5.

155) dailynk.com, "태국정부, 탈북자 복송 공개 발표 왜", 2007. 4. 3.

156) 이영환, "재외탈북자 실태와 변화 양상-동남아를 중심으로", 『북한인권』, 2008. 4., p. 12.

157) dailynk.com(2009.10.30)

포함한 각국의 난민 14만명을 보호하고 있다.¹⁵⁸⁾ 따라서 태국은 다른 수많은 난민 문제가 있기 때문에 북한이탈주민만을 우선 처리하기 어려운 실정이다. 2006년 현재 태국 당국이 허용하는 한국행 출국인원은 주당 30명선이라고 한다.¹⁵⁹⁾

태국정부는 공식적으로 북한이탈주민은 불법입국자로서 태국법과 인도주의 원칙에 따라 처리한다고 말하고 있다. 태국에서 국내법에 따라 심사 후 대부분 한국으로, 일부는 미국으로 출국시키고 있다. 태국 입국 후 출국하는 데는 약 1개월이 소요되며 현재 한국으로의 입국자수는 전체 입국자의 80%를 점하고 있다(외교통상부 확인).

4. 러시아 등 여타 국가

러시아는 1990년을 전후하여 북한의 노동자들이 벌목장을 이탈하였을 때 북한 안전원의 체포활동을 목인하고 현지 경찰에 적발된 경우, 북한과 구 소련간에 체결된 「소련과 북한간의 민사 가족 및 형사사건들에 대한 법률상 방조 공조에 관한 조약(1957)」에 따라 북한이탈주민을 북한으로 인계하였다. 이후 러시아는 북한이탈주민에 대해 다소 관용정책을 발표하였는데 그 내용은 탈북자의 러시아내 정착은 가능한 한 제한하지만 제3국으로의 출국을 인정하고 이들을 북한으로 강제송환은 금지하였다. 그리고 러시아 정부는 1994년 후반기부터 UNHCR을 통해 북한이탈주민의 한국입국에 대해 일부 협조하고 있다. 즉, 러시아는 적극적으로 난민지위를 부여하고 있지는 않으나 UNHCR이 인도적 차원에서 난민으로 인정하는 판정을 하면 이를 근거로 비공식적으로 난민자격을 인정하고 있다.

러시아는 중국보다 북한이탈주민의 인권보호에 보다 적극적이다. 그러나 러시아는 난민은 개별적이고 특별 사안에만 인정하고 본격적으로 적극적인 조치를 취하지 않고 방임하는 태도를 취하고 있다.¹⁶⁰⁾

러시아는 1999년 12월 30일 중국에서 넘어 온 7인의 북한이탈주민을 UNHCR가 난민의 지위를 인정하였음에도 불구하고 중국으로 강제송환하여 국제적으로 비난을 받은 바 있다. 이들은 중국에서 북한으로 다시 강제송환되어 1명은 구류장에서 사망하고, 다른 5명은 요덕강제수용소에 수감되고 1명은 완전통제구역(중신수용소)에 수감되었다.¹⁶¹⁾

2003년부터 중국 엔지시에 체류하던 북한이탈주민 백모(여)씨가 중국에

158) 이영환, 앞의 책, p.12.

159) 이영환, 위의 책, p. 14.

160) 이장희, (2008), 앞의 글, p. 15.

161) 북한인권시민연합, 『생명과 인권, vol. 39 봄/2006』, p. 26 및 44.

서 러시아 국경을 넘어가 2003년 10월 3일 러시아 블라디보스토크에서 UNHCR과 현지 한국총영사관의 도움으로 난민으로 인정받아 한국으로 입국하게 되었다.¹⁶²⁾ 2009년 9월 러시아에서 근무하던 북한 근로자 12명이 UNHCR의 지원을 받아 한국으로 입국하였으며, 현재 다른 4명이 추가로 한국 망명을 신청한 상태에 있다고 일본 교토 통신이 보도하였다.¹⁶³⁾

몽골은 2003년 이후 태국 등 동남아 루트가 이루어지기 전에는 북한이탈주민들이 주로 몽골에 입국한 후 한국으로 갈 수 있었다.

북한이탈주민에 대한 몽골의 정책은 인도적 고려 사항에 기반을 두어, 장기적 해결에 앞서 그들에게 임시적 피난처를 제공해왔다. 몽골은 망명을 요청하는 사람들에 대해 강제송환을 금지하는 국제적 원칙을 준수해왔으며 이를 위해 UNHCR과 긴밀한 협조를 해 오고 있다. 2007년 북한을 탈출한 수백명의 북한주민들은 몽골의 보호와 도움을 받았으며 한국에 재정착하기 전 다양한 피난처를 제공받았다. 몽골은 현재 난민협약과 동 선택의정서의 가입을 고려중에 있다.¹⁶⁴⁾

두리하나 선교회를 비롯한 탈북지원시민단체들에 의하면, 2004년 10월 현재 한국에 입국한 북한이탈주민 6,000명 가운데 25%인 1500명 정도가 직·간접적으로 몽골을 거친 것으로 보고 있다.¹⁶⁵⁾

몽골은 망명을 요청하는 사람들에 대해 강제송환을 금지하는 국제적 원칙을 준수해왔으며 이를 위해 UNHCR과 긴밀한 협조를 해오고 있다.¹⁶⁶⁾

현재 몽골의 많은 노동자들이 한국에 와서 취업을 하면서 연간 200만불 이상을 본국에 송금하고 있다. 몽골정부는 이러한 외환송금과 관련하여 북한이탈주민의 중국경유 한국에 입국하는 것을 용인하고 있는 것으로 이해된다. 그러나 최근 중국과 북한의 직·간접적 압력으로 중국경유 몽골로의 탈출 루트는 크게 힘을 잃게 되어 태국 등 동남아로 변경하고 있는 실정이다.

일본은 미국에 이어 2006년 일본판 「북한인권법」을 제정하였다. 즉, 「납치문제 및 기타 북한당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률」(the Act on Measures for Resolving the Abduction Issue and other

162) 동아일보, “러, 중국경유 입국탈북자 첫 난민인정”, 2008. 10. 13.

163) dailynk.com, “러시아별목공동 북주민 12명 한국망명”, 2009. 12. 26.

164) 비릿 문타폰, “조선민주주의 인민공화국의 인권상황”, 제7차 유엔인권이사회, 유엔북한인권특별보고관의 북한인권보고서 (2008. 2. 15 제출), 『생명과 인권』, vol. 47/봄, 북한인권시민연합, 2008. p. 58.

165) 조선일보, “한국 온 탈북자 6천명 중 25%가 몽골 거쳐”, 2004. 11. 16.

166) 비릿 문타폰, (2008), 앞의 보고서, 제54항.

Human Rights Infringements Committed by the North Korean Authorities)이다. 이 법은 주로 북한에 의한 일본인 납치문제를 취급하고 있지만 또한 북한이탈주민을 보호하고 돕는 방법을 제시하고 있다. 이것은 북한인권상황에 영향을 받은 여러 집단 즉, “일본으로 돌아가기를 원하는 일본인 배우자와 북한국적의 아이들, 가족들과 일본으로 돌아가기를 원하는 북한에 정착한 재일교포(조총련소속), 그리고 일본으로 망명을 희망하는 북한 사람들을 도울 수 있도록 문을 열어놓았다.”¹⁶⁷⁾

일본은 1960년대에 북송된 일본인 배우자와 그 가족들이 일본으로 돌아가기를 희망하는 경우 중국(주중 일본공관)을 경유하여 입국하는 것을 허용하고 있다. 2009년 2월 현재 200여명이나 입국하였다.¹⁶⁸⁾

2002년 5월 8일 북한이탈주민인 김광철 가족 5명이 중국에 있는 센양일본총영사관에 진입하다 중국경찰에 압송되는 사건이 발생하였다.¹⁶⁹⁾ 이 과정에서 일본총영사관이 이들을 적극 비호하지 않고 중국 경찰의 체포과정을 방관하였다는 이유로 세계여론의 질타를 받았다. 이 사건을 계기로 일본은 북한이탈주민 공관진입에 대해 중국 주재 타외국공관과 동일한 입장을 취하게 되었다. 이들 북한이탈주민은 일본측이 중국경찰의 공관침입에 대해 항의하고, 중국과 교섭하여 한국으로 입국할 수 있게 되었다.

일본은 북한이탈주민문제를 포함한 북한인권문제에 관하여 한국정부(김대중 및 노무현 정부)보다도 더 적극적이었으며 EU와 함께 유엔인권이사회와 유엔총회에서 결의안제출의 제안국으로 활동해 왔다.

베트남은 인근 동남아 국가와 마찬가지로 난민협약이나 난민의정서의 가입국은 아니다. 그러나 중국과는 달리 북한이탈주민을 북한으로 바로 강제송환을 하지는 않고 있다.

몽골쪽으로는 탈출이 어려워진 북한이탈주민들은 베트남이 중국의 동북3성과는 거리가 멀지만 남쪽으로 중국과 국경을 접하고 있어 중국으로 부터의 입국을 시도하게 되었다. 2004년 전후로 북한이탈주민들이 베트남으로 계속 들어오게 되면서 2004년 1월에는 그 수가 200여명이 되었다.¹⁷⁰⁾ 베트남이 이들 북한이탈주민을 한국으로 가도록 조치하지 못하는 사이 현지 북한대사관이 개입하게 되어 남북한 양국과 외교관계를 갖고 있는 베트남의 입장이 어렵게 되었다.

그러나 한국정부의 적극적인 외교교섭으로 2004년 7월 468명의 베트남

167) 비릿 문타폰, (2008), 위의 보고서, pp. 62-63.

168) "최근 일본정착 탈북자 200여명". dailynk.com, 2009. 2. 11.

169) 石丸次郎, (2002), 앞의 책 pp. 13-14.

170) 연합뉴스, “베트남에 탈북자 220여명 체류”, 2004. 1. 6.

체류 북한이탈주민을 2대의 전세항공기편으로 한국으로 입국시키게 되었다.¹⁷¹⁾ 이 사건을 계기로 북한은 베트남에 공개적 비난과 항의를 하고 베트남 주재 북한대사를 소환시켰다. 그리고 재발방지 약속을 이행하지 않을 경우 북한의 전공관원을 철수시키겠다고 베트남에 압박을 가하였다.¹⁷²⁾

베트남은 당초 북한이탈주민의 대거 한국행을 허가한 것을 베트남과 한국 간에 비밀로 하였으나, 언론을 통해 알려짐으로써 베트남의 대북한 외교가 어렵게 되었다. 베트남은 한국정부에 항의를 하였고 이 사건을 계기로 중국에서 베트남으로 들어오는 통로는 베트남의 국경 통제 강화로 사실상 거의 폐쇄 되었다.

베트남의 강경조치로 어렵기는 하지만 그래도 계속 중국.베트남 국경선을 통하여 북한이탈주민들이 베트남으로 들어오고 있다. 2009년 9월에도 북한이탈주민 9명이 중국국경을 거쳐 하노이 주재 덴마크대사관에 진입하여 한국으로 가기를 희망하였다.¹⁷³⁾

캄보디아는 북한이탈주민에 대해 비우호적인 편은 아니며, 당국이 뇌물을 요구하거나 과도한 벌금을 부과하는 사례가 빈번히 있는 편이다.¹⁷⁴⁾

북한이탈주민들이 2004년까지는 중국에서 베트남, 베트남에서 캄보디아, 캄보디아에서 태국으로 가는 길을 선호하였으나 2004년 7월 468명의 북한이탈주민의 한국행 조치이후에는 베트남에서 캄보디아로 가는 길이 거의 막혀 버렸다.

그러나 캄보디아에 도착하여 현지 한국대사관과의 연락만 되면 한국으로의 입국에는 어려움이 없다. 캄보디아는 어느 경우에도 북한이탈주민을 북한으로 강제송환하는 일은 없었다.

미얀마는 중국과 국경을 접하고 있어 동남아 루트에 있어서 라오스와 함께 태국으로 가는 관문이 되고 있다. 그러나 교통사정이 나쁘고 태국과 미얀마간 국경이 마약 유통의 범죄 통로로 되어 있고 태국의 안보와 치안문제로 국경을 통제하고 있어 라오스행 만큼 중요 노선이 되지 않고 있다.¹⁷⁵⁾

미얀마는 자국 이민법에 의해 처벌한 후 희망하는 제3국, 사실상 한국으로 출국시키고 있다.

171) 통일부, 『통일백서 2005』, 남북관계주요일지 2004,

한국일보, “탈북자 정책 멀리보는 눈이 필요하다”, 2004. 7. 8.

172) 미국의 소리 방송(VOA), “북한, 탈북지원 동남아 4국 대사소환”, 2004. 8. 31.

173) 조선일보, “탈북자 9명, 주베트남덴마크대사관 진입”, 2009. 9. 25.

174) 이영환, 앞의 글, p. 11.

175) 이영환, 위의 글, p. 11.

라오스는 공식적으로는 북한이탈주민을 중국으로 강제 송환할 것을 천명하고 있다.¹⁷⁶⁾ 그러나 뇌물 등 비정상적인 방법으로 현지에서 해결이 되어 강제송환은 사실상 이루어지지 않고 있다. 라오스는 국경통제가 엄격하지 않아 2002년 이후 중국에서 태국으로 가는 중요한 길목이 되고 있다.

라오스는 불법입국하는 북한이탈주민에 벌금(미화 200불정도)을 부과한 후 한국으로 입국하는 것을 용인하고 있다.¹⁷⁷⁾ 보통의 경우는 라오스는 라오스의 메콩강을 경유하여 태국으로 막 바로 이동하는 길목이 되고 있다. 현재는 중국--라오스--태국으로 가는 루트가 가장 선호하는 통로가 되고 있다.¹⁷⁸⁾

EU는 북한이탈문제를 포함한 북한인권문제에 관하여 지난 10년동안 EU와 북한간에 진행된 모든 정치적 협의에서 논의하여 왔다. “유엔과 관련하여 EU는 2003년, 2004년 및 2005년에는 유엔인권회를 통하여, 그리고 2005년 이후에는 매년 유엔총회를 통하여 북한이탈주민문제를 포함한 북한인권 상황에 대한 결의안들을 일본과 함께 적극적이고 주도적으로 제시하였다”. 최근에는 유엔인권이사회에서 채택한 결의안도 EU가 발의하여 2010년 3월에 모든 EU회원국들의 지지로 채택되도록 하였다. EU는 “북한이탈주민의 강제송환문제와 관련하여 EU대표자들은 중국당국자들과 수차례 그리고 최근에는 2010년 6월 29일 이 문제를 제기하였다. EU는 중국이 북한이탈주민을 경제적 이주자로 간주하는 시각을 견지하고 있다는 것에 유감을 표명하고, 앞으로 지속적으로 이를 중국 측에 언급할 기회를 가질 것을 약속하고 있다.”¹⁷⁹⁾

5. 한국

한국정부는 해외체류 북한이탈주민 중 한국으로 입국하기를 희망하는 자는 원칙적으로 모두 수용한다는 입장을 취하고 있다. 또한 제3국 정착희망자에게는 최대한 정착지원을 제공하는 것을 원칙으로 한다. 한국정부는 북한이탈주민의 국내이송을 위해서는 체류국가의 협조가 필수적이므로 체류국과의 비공개 교섭을 통해 입국을 지원하고 있다.¹⁸⁰⁾

176) 조정현, 앞의 글, p. 2.

177) 동아일보, “23만원 없어 눈물흘리는 탈북자들”, 2010. 2. 3.

178) 이영환, 앞의 글, p. 11.

179) (사) 북한인권시민연합, “유럽연합집행위원회대외관계총국장 회신”, 『생명과 인권』, Vol.57 Fall 2010, pp.38-39.

그리고 한국정부는 유엔이 난민개념 및 보호대상을 확대하고 있는 추세 및 북한사회의 특수성을 감안하여 광의의 난민으로 간주하고 있으며 어느 경우에도 인도주의적 관점에서 본인의 의사에 반해 강제송환해서는 안된다는 입장이다.¹⁸¹⁾

『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(제3조)』은 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다고 규정하고 있다. 따라서 한국정부는 북한이탈주민을 수용하되 탈북을 유도하거나 장려하는 것은 아니다. 어떤 의미에서는 소극적인 수용이지 적극적인 수용은 아닌 것이다. 적극적인 수용은 대량 탈북을 유도하여 북한의 조기붕괴를 가져오게 하는 갈등이 생길 수 있다고 보고 있다.¹⁸²⁾

북한인권문제를 거론할 때, 당연히 북한이탈주민문제가 제기된다. 북한이탈주민의 강제송환금지, 송환자에 대한 처벌완화, 고문금지, 난민인정 등의 문제가 포함되기 때문이다.

과거 김영삼 정부는 국제사회의 북한인권 움직임에 보조를 맞추어 북한인권문제에 보다 적극적이었다. 1996년 9월 유엔총회연설에서 공노명 외무장관은 전후 최초로 북한인권문제를 원론적인 수준에서 거론하였다. 통일부 산하 통일연구원에 북한인권정보센터를 설치하고 1996년부터 매년 북한인권백서를 출간하고 있다. 1998년부터 김대중 정부는 북한에 대해 “햇볕정책”을 추구하면서 북한인권문제에 대해서 관심을 보이지 않았다. 노무현정부도 북한인권문제에 대해 소극적인 자세를 보였다. 한국은 유엔인권위원회의 대북한 인권결의안 투표에 불참하거나 기권을 하였다. 그러나 이명박 정부는 신대북정책을 통해서 핵문제 및 인도지원에 있어서 상호주의 원칙을 유지하면서 인권문제에 대한 보편주의적 접근 및 국제공조를 표방하고 있다. 2008년 유엔인권이사회의 대북인권결의안에 찬성하고 2009년에는 공동제안국이 되었다. 2008년 및 2009년 유엔총회에서도 대북한인권결의안에 공동제안국이 되었다.¹⁸³⁾

한국의 헌법상 북한주민은 모두 한국 국민이다. 북한을 탈출한 북한이탈주민은 다른 외국의 제지가 없다면 언제든지 한국에 입국할 수 있고 입국하여 한국의 국적을 받을 수 있다. 한국정부는 제3국의 제지가 없는 한 북한이탈주민에 대한 외교적 보호를 적극 실행하도록 하여야 한다. 외교관은 외교관

180) 오윤경외, 『21세기 현대 국제 법질서』 (박영사, 2001), p. 268.

181) 오윤경외, 위의 책, p. 267.

182) 윤여상, “탈북자 문제에 대한 관련국의 정책”, 『탈북자 문제의 이해』 (KBS 남북교류협력단 2003), p. 50.

183) 이원웅, “북한인권 개선행위자들의 활동 평가”, 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』, 2009북한인권국제회의, 북한민주화네트워크, 2009. 9, pp. 20-22.

의 주 임무중의 하나가 자국민에 대한 외교적 보호이므로 모든 한국외교관은 제3국에 있는 북한이탈주민의 외교적 보호를 위해 적극 노력하여야 한다.

독일의 통일이 동독인들의 마음속에 형성된 근본적인 체제 비판과 거부, 서독의 민주사회가 자신들의 지향체제임을 깨닫고 선택하여 동독을 탈출함으로써 통일이 이루어졌다.¹⁸⁴⁾ 한국이 북한이탈주민을 적극 받아드리는 것은 한반도 통일을 촉진하는 결과가 될 것이다.

184) 손기웅, “통독 20주년 교훈과 한반도 통일준비”, 「통일시대」, 2010.10월호(민주평화 통일자문회의), p. 26.

제5장 북한이탈주민과 국제적 인권

인권은 모든 사람에게 적용되는 보편적 권리이다. 이 권리는 국가영역에 합법적으로 있거나 불법적으로 있거나 관계없이, 내국민, 외국인, 난민, 비호를 구하는 자 등 모든 사람에게 적용된다. 따라서 북한이탈주민의 인권은 국제적 인권의 문제가 되고 있다.

북한 이탈주민은 국제법상 북한의 국민이지만 대한민국 헌법상 대한민국의 국민이다. 따라서 북한이탈주민문제는 북한에 한정된 문제가 아니고 남한이 관련된 문제이다. 또한 체류국으로서 중국, 러시아의 문제이며, 경유국으로서 몽골, 태국, 라오스, 미얀마, 베트남 등 동남아 제국의 문제가 되고 있다. 북한이탈주민문제는 난민문제이면서 특히 미국, EU 등 선진민주제국에서 주시하고 있는 국제적 인권의 문제가 되고 있다.

1. 유엔의 대북한 결의안 채택

현재 주로 중국에 체류하고 있는 북한이탈주민은 세계도처에 체류하는 2천여만명의 난민과는 달리 유엔의 어떤 기관으로부터도 보호를 받지 못하고 있다. 이들은 북한과 중국으로부터의 체포, 구금, 강제송환의 악순환 속에서 기본적 생존권마저 위협 받으면서 살아가고 있다. 185)

특히 중국은 5만 내지 10만여명에 달하는 북한이탈주민을 불법체류자로 보고 난민으로 처리할 자세를 조금도 보이지 않고 있다. 이들은 신분상의 불안정으로 강제송환, 노동력 착취, 인신매매 등 심각한 인권침해의 대상이 되고 있다.

유엔인권소위원회는 2001년에 이어, 2002년에도 「난민의 국제적 보호」라는 의제하에 중국내 탈북자들의 인권을 보호하기 위한 결의안을 채택하였다. 이 결의안에서, 난민보다 넓은 의미로 강제송환을 금지하는 것이 국제법, 특히 세계인권선언과 국제인권규약에 비추어 국가들이 지켜야 할 의무라는 점을 강조하고 있다. 186)

그 외에도 기아나 빈곤으로 조국을 탈출한 자들 역시 1951년 난민지위에 관한 협약에 의하여 보호받아야 하고 여성과 여자 아이 난민에 대해 특별고려의 필요성을 강조하고 있다. 187)

185) 조선일보, 박수길, "북인권" 과감히 제기할 시점", 2002. 8. 27.

186) 박수길, (2002), 위의 글.

187) 2002. 8. 14. 제54차 유엔인권소위원회가 채택한 "난민의 국제적 보호" 결의안은 전

유엔인권위원회는 북한인권상황에 관해 2003년, 2004년, 2005년에 결의안을 채택하였으며, 유엔인권이사회는¹⁸⁸⁾ 2008년, 2009년 및 2010년에도 결의안을 채택하였다. 이들 결의안에서 "북한 이탈을 반역행위로 간주하여 외국에서 송환되어온 북한의 주민들에 대한 구금, 고문, 비인간적 또는 굴욕적 대우, 사형 등의 처벌 부과와 감옥과 노동 수용소에서의 영아 살해", 즉, 송환된 북한이탈주민의 인권에 대해 우려를 표명하였다.

또한 동결의안에서 유엔인권위원회는 북한에서 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해상황이 계속되고 있는 것에 대해 우려를 표명하였다. 그리고 2002년 결의안에서 처음으로 북한인권상황에 관해 조사하고 유엔인권위원회에 보고하도록 하는 북한인권특별보고관을 임명할 것을 결의하였다.¹⁸⁹⁾

그리고 2009년 결의안은 북한인권특별보고관의 임기를 1년 더 연장하도록 하였다. 동 결의안에서도 북한의 모든 인권과 기본적 자유를 전면적으로 보장할 것을 촉구하고 특히, 정치범과 송환된 북한이탈주민에 대한 인권 남용을 지적하였다.¹⁹⁰⁾

유엔총회가 처음으로 2005년에 북한인권결의안을 채택한데 이어 2006년에도 북한인권결의안을 채택하였다. 한국은 2003년부터 2005년간 유엔인권위원회에서 채택한 북한인권결의안에 2003년에는 불참하였고 2004년과 2005년에는 기권하였다. 그 후 새로 창설된 유엔인권이사회에서는 2008년에는 찬성하였고, 2009년과 2010년에는 공동제안국으로 참여하여 찬성 투표하였다. 한국은 2005년의 유엔총회의 북한인권결의안에는 기권하였으나 2006년의 결의안에서는 찬성한 바 있고 2007년의 결의안에는 다시 기권하였다.

유엔총회에서 채택한 결의안에는 "북한 내에서 고문과 공개처형, 불법 구금 등 광범위한 인권침해가 이루어지고 있을 뿐 아니라 강제 송환된 북한이탈주민을 반역자로 규정해 구금, 고문, 사형 등의 처벌을 가하고 있다."며 우려를 표시하였다.¹⁹¹⁾

2007년 12월 제62차 유엔총회에 이어 2008년 12월 제63차 및 2009년

문과 9개 항목으로 구성됨. 2001년 제53차 회기에서도 전문과 7개항으로 구성된 결의안(2001/16)을 채택함.

188) 유엔총회는 2006년6월(총회결의 60/251) 유엔인권위원회를 해체하고, 47개 이사국으로 구성되는 유엔인권이사회를 총회산하 보조기구로 설립함.

189) 2004 유엔북한인권결의안, (유엔인권위원회 제60차 회의 의제항목 9, 국제연합경제사회이사회 E/CN.4/2004/L.21, 2004. 4. 8.), 『생명과 인권』, 제 32호 여름, 북한인권시민연합, 2004, pp. 17-21.

190) "유엔인권이사회 북한인권결의안 채택", dailynk.com, 2009. 3. 27.

191) 동아일보, "북인권' 유엔총회 첫상정", 2005. 11. 4,

동아일보, "정부, 북인권 결의안 찬성", 2006. 11.17.

12월 제64차 유엔총회에서도 북한인권결의안을 채택하였다. 한국은 2008년 및 2009년 유엔총회에서는 “「인권은 인류보편적 가치이므로 여타 사안과 분리하여 인권문제 그 자체로 다루어야 한다」는 북한인권문제에 관한 한국 정부의 기본입장에 따라 공동제안국으로 참여하였다.”¹⁹²⁾

동 결의안에서, "북한으로 추방되거나 송환된 난민과 망명자의 상황, 해외에서 귀국한 북한주민에게 가해지는 제재, 즉, 구금, 고문, 비인간적 또는 굴욕적인 대우, 혹은 사형 등의 처벌, 그리고 이와 관련, 모든 국가가 강제송환 금지원칙을 존중하고 피난처를 구하는 자들을 인도적으로 다룰 것을 촉구하며, 피난처를 구하는 자들의 상황을 개선하기 위해 유엔인권최고대표 및 동 사무소에 방해받지 않는 접근을 보장할 것을 촉구한다"고 표명하였다.

2010년 제65차 유엔총회에서도 가결될 것이 확실시 되는 북한인권결의안이 2010년 10월 28일 현재 유엔총회 제3위원회에 제출되어 있고 한국을 포함한 44개국이 공동제안국으로 참여하고 있다.¹⁹³⁾

또한 "인권이사회 결의 7/15에 따라 유엔 북한인권특별보고관의 임무가 연장되었음에도 북한 정부가 동보고관의 임무를 인정하지 않고 보고관에 대한 협조를 계속 거부하고 있다"고 지적하였다.¹⁹⁴⁾

따라서 유엔총회는 계속해서 북한이탈주민에 대한 강제송환금지원칙을 존중하고, 이들에 대해 고문, 사형 등 가혹한 처벌을 하지 않도록 종용하고 있다.

한국의 북한인권결의안 참가결과¹⁹⁵⁾
(2003-2010년간)

	연도	찬성	반대	기권	불참	비고
유엔인권 위원회	2003년				○	
	2004년			○		
	2005년			○		
유엔인권 이사회	2008년	○				
	2009년	○				공동제안국
	2010년	○				공동제안국
유엔총회	2005년			○		
	2006년	○				
	2007년			○		
	2008년	○				공동제안국
	2009년	○				공동제안국

192) 외교통상부, 『2010 외교백서』, (서울:외교통상부, 2010), p.190.

193) U.N.General Assembly, A/c.3/65/L.47, 2010.10.28.

194) 제63차 유엔총회 결의 (2008. 12. 18 채택).

195) 2010.11.11 외교통상부(인권사회과) 확인, 도표화

2. 국제 NGO의 활동

국제관계에서 일 국가가 타국의 인권을 직접 거론하기는 쉬운 일이 아니다. 그러나 국제적으로 인권문제를 취급하는 국제 NGO들은 자국 또는 타국의 간섭없이 각 국가의 인권문제를 거론하고 있다.

국제 NGO의 협조없이 국제사회에서 북한인권문제의 부각은 어려운 것이 사실이다. 북한이탈주민문제를 포함한 북한인권문제는 일부 국제 NGO가 80년대부터 관심을 가지고 주시한 바 있지만, 본격적으로 북한이탈주민 문제 등 북한 인권문제가 국제화된 것은 2000년대 이후의 일이다.¹⁹⁶⁾

북한인권관련 활동을 전개하고 있는 NGO가 가장 많은 나라는 역시 미국이다. 미국의 대표적인 NGO는 국방포럼재단(Defense Forum Foundation), 국제민주주의추진재단(National Endowment for Democracy, NED), 미국 북한인권위원회(The U.S. Committee for Human Rights in North Korea), 인권감시협회(Human Rights Watch) 등이다.

국방포럼재단은 1987년에 설립된 NGO로서 북한에 대한 인도적 지원지속, 북한이탈주민들의 난민지위 획득, 미국 망명허용 및 북한이탈주민의 수용소 건립문제, 정치범 수용소 등에 관심을 갖고 활동을 하고 있다. 국제민주주의추진재단(NED)은 북한인권관련 세미나 등 북한인권관련 활동을 적극 전개하고 있다. 특히 NED는 한국의 NGO인 북한인권시민연합과 북한민주화네트워크에 재정을 지원하고 있다.¹⁹⁷⁾

가장 역사가 깊고 세계적으로 널리 알려진 NGO는 영국 소재 국제사면위원회(Amnesty International)이다. "2004년 국제사면위원회 보고서:북한편"에는 "중국에서 돌아온 망명자들"이라는 제목으로 보고서를 발행 하였다. "수많은 북한 주민들은 중국국경을 넘고 있다. 2004년 10월 베이징 소재 한국영사관에는 피난처를 찾는 300명 가량의 북한주민들로 가득 찼다. 이들 중 많은 이들이 제3국을 통해 한국으로 입국하기 위하여 중국을 떠날 수 있었다. 수 많은 북한주민들은 중국에서 체포되었고 북한으로 강제 송환되었다. 상당수의 자료에 따르면, 북한으로 송환된 사람들은 대부분 장기적인 구금, 심문과 고문을 당하였다. 그 중 어떤 이들을 비참하고 비인간적이거나 굴욕적인 상태의 감옥이나 노동수용소로 보내어졌다"고 보고하고 있다.¹⁹⁸⁾

196) 원재천, "국내외 NGO의 대북인권운동과 정부의 역할", 『제8기 북한인권·난민문제 아카데미』, (사단법인 북한인권시민연합, 2004), p. 94.

197) 김수암, (2004), 앞의 책, pp. 53-54.

198) 국제사면위원회, "2004 국제사면위원회 보고서 : 북한편", 『생명과 인권』, vol.32 여름, 북한인권시민연합, p. 26.

인권감시협회(Human Rights Watch)는 1978년에 설립된 인권관련 NGO이다. 2002년 11월에 「보이지 않는 탈출 : 중국의 북한 사람들(The Invisible Exodus : North Koreans in the People's Republic of China)」이라는 제목으로 36면에 걸쳐 북한이탈주민문제에 관한 보고서를 발표하였다. 동보고서에서 북한은 북한을 떠나는 자들을 처벌하는 행위를 즉각 중단하고 이와 관련하여 구형, 감금, 강제노동, 거주제한, 공기관의 차별대우, 혹은 모든 유사처벌 및 구속조치를 인가하는 모든 법안, 법령, 법규 및 명령을 폐지하라고 권고하고 있다. 또한 북한을 떠나 중국이나 제3국으로 출국한 자의 가족들을 처벌하는 행위를 중단하라고 권고하였다. 중국측에 대하여는, 국제인권보호와 난민규제 책임에 위배되는 북한주민의 강제송환 노력을 즉각 중지하라고 권고하였다. 그리고 북한이탈주민에 대해 UNHCR과 협의하여 난민자격 심사체제를 구성하고 UNHCR이 북한이탈주민을 접견할 수 있도록 하라고 권고하고 있다.¹⁹⁹⁾

그리고 또한 인권감시협회는 2007년에는 "도강자(탈북자)들에 대한 가혹한 처벌정책"의 제목으로 보고서를 발표하였다.

동보고서에서, 북한은 모든 북한주민들이, 특히 굶주림을 피할 목적인 경우, 나라 안팎을 자유롭게 여행하도록 허용하고, 송환된 주민들에 대한 처벌을 중지할 것을 권고하였다. 중국에 대해서는 북한주민들의 체포와 송환을 중단하고 UNHCR이 국경지역 및 중국 동북부 지역에 자유롭게 접근하여 북한주민들의 상황을 조사하고 난민 지위가 보장되는 제3국으로 재정착을 촉진하며, 중국인과 결혼한 북한 여성들에게 합법적인 거주 지위를 보장하도록 권장하고 있다.²⁰⁰⁾

미국 북한인권위원회(The U.S. Committee for Human Rights in North Korea)는 2006년에 "북한난민의 위기: 인권과 국제적 반응(The North Korean Refugee Crisis : Human Rights and International Response)"이라는 제목으로 76면에 걸쳐 북한이탈주민의 인권에 관한 보고서를 발표하였다.

동보고서에서 중국에 있는 북한이탈주민의 97%는 북한으로 돌아가기를 희망하지 않으며 90%이상이 북한으로 돌아갈 경우, "박해를 받을 우려가 있는 충분한 공포(well-founded fear)가 있으므로 난민의 지위를 획득해야 된다고 주장하고 있다.²⁰¹⁾

199) Human Rights Watch, 『The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China』, (New York, 2002), pp. 5-6.

200) 인권감시협회(북한인권시민연합 번역), "북한: 도강자(탈북자)들에 대한 가혹한 처벌정책", 2007. 4. 26.

201) U.S. Committee for Human Rights in North Korea, "The North Korean Refugee

3. 중국과 국제인권법

중국은 공식적으로 국제법, 국내법, 및 인도주의 원칙에 따라 북한이탈주민문제를 처리한다고 주장하고 있다²⁰²⁾. 이 경우 국제법은 난민협약과 중국과 북한간 양자조약인 1986년 국경업무상호의정서 등을 의미한다고 생각된다. 중국은 난민협약상 북한이탈주민 모두가 난민이 아니라고 주장한다. 따라서 중국은 중국과 북한간 체결한 위의 양자조약에 따라 북한이탈주민을 불법체류자로 간주하여 북한으로 강제송환을 하고 있다.

난민협약상으로 볼 때, 중국에 체류하는 5만 내지 10만여명의 북한이탈주민은 정치적 의견, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 종교 등의 이유로 박해를 받을 것이 확실하여 난민으로 인정해야 하나 중국은 이를 전적으로 인정하지 않고 있다.

중국은, UNHCR이 북한이탈주민의 상당수가 난민으로 인정할 수 있다고 보고 있으며, EU제국, 미국, 캐나다 등이 이들에 대해 대부분 난민지위를 인정하는 것과는 너무나 다른 모순되는 국제법 해석을 하고 있다.

중국은 국제인권법 분야인 5개의 인권관련 협약에 가입하고 있다. 자유권규약(CCPR 66), 인종차별철폐협약(ICERD 66), 여성차별철폐협약(CEDAW 79), 고문방지협약(CAT 84) 및 아동권리협약(CRC 89)이 그것이다.²⁰³⁾

국제인권법은 이 세상 모든 개인에게 적용된다. 따라서 중국이 북한이탈주민은 불법체류자일뿐 난민이 아니라고 주장하더라도 적용이 가능하다. 이들 규약의 각 인권조약위원회(committee)는 당사국의 인권조약의 이행사항을 감독할 수 있다.

2001년에는 인종차별철폐위원회, 2005년에는 아동권리위원회, 2006년에는 여성차별철폐위원회, 2008년에는 고문방지위원회가 북한이탈주민문제에 대해 중국이 인권법을 위반하고 있음을 우려하고 관련 의무의 준수를 촉구하였다.²⁰⁴⁾

Crisis: Human Rights and International Response", (Washington, 2006), p. 22.

202) 조정현, “제중탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안”, 『주요국제 문제분석』, (외교안보연구원, 2009. 10.5), p. 4.

203) 조정현, (2009), 위의 글, p. 7.

204) 조정현, 위의 글, p. 10.

(1) 고문방지위원회의 견해

고문방지위원회는 2008년 중국이 제출한 정기보고서를 검토한 후 2008년 12월에 고문방지위원회의 최종 견해를 발표하였다. 고문방지위원회는 개별적인 심사없이 북한이탈주민을 고문을 받을 위험이 있는 북한으로 강제송환한 중국에 대해 큰 우려를 표명하였다. 이는 고문방지협약 제3조의 의무사항인 강제송환금지원칙을 위반한 것이다.

2007년 고문방지위원회는 상대적으로 덜 고통을 가하는 행위인 “그 밖의 잔혹한 행위, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌”, 즉 기타 학대해위(ill-treatment)에 대해서도 강제송환금지원칙이 적용된다는 입장을 밝힌 바 있다. “중국도 원칙적으로는 중국의 양자조약상의 인도 혹은 송환의무보다 고문방지협약상 강제송환금지원칙이 더 우선한다는 입장을 고문방지위원회에 제출한 보고서에서 수차례 명확히 밝힌바 있다.”²⁰⁵⁾

(2) 인종차별철폐위원회의 견해

인종차별철폐위원회는 중국이 인종차별철폐협약의 이행과 관련해 제출한 보고서를 검토한 후 2001년 그의 견해를 발표하였다.

인종차별철폐위원회는 UNHCR이 북한이탈주민을 난민으로 인정한 경우에도 비호가 조직적으로 거부되고 강제송환하고 있다고 우려를 표명하였다. 중국은 현재 UNHCR과 협력하여 약 30만명의 중국계 베트남 난민을 수용하고 있으며 이들에게 관대한 대우를 제공하고 있다. 또한 베이징 주재 UNHCR사무소가 개별난민지위 심사를 중국정부가 일부 허가하였으나 파키스탄, 소말리아, 이란, 아프카니스탄 등 국가에 한정하고 여기에 북한이탈주민은 완전히 제외하였다. 이는 인종차별철폐협약 제1조의 인종차별행위로 볼 수 있다.²⁰⁶⁾

인종차별철폐위원회는 중국이 난민관련 입법작업을 진행중에 있다고 다소 긍정적인 평가를 하였다.²⁰⁷⁾ 그러나 북한이탈주민이 여전히 난민지위인정을 거부당한 채 강제송환을 당하고 있다고 우려하며 신속한 난민법령의 제정과 함께 관련 절차에 대한 모든 비호를 구하는 자들의 자유로운 접근을 권고하였다.

205) 조정현, 위의 글 p. 12.

206) 조정현, 위의 글, p. 13.

207) 조정현, 위의 글, p. 13.

(3) 여성차별철폐위원회의 견해

여성차별철폐위원회는 중국이 여성차별철폐협약의 이행과 관련하여 제출한 보고서를 검토한 후 2006년 동위원회의 견해를 발표하였다. 동위원회는 중국이 난민협약 당사국이지만 여성 난민 및 비호를 구하는 자들의 보호를 위한 법규가 불비함에 대해 우려를 표명하였다. 특히 북한이탈주민중 여성들이 겪고 있는 학대, 인신매매, 강제 결혼 및 사실상 노예제의 희생자가 되고 있음에 우려를 표명하였다.²⁰⁸⁾ "동위원회는 UNHCR과 협력하여 여성친화적인 난민심사환경을 조성할 것을 권고하였다. 중국은 체류중인 북한이탈주민중 4분의 3이 여성이고 상당수가 사기, 강박, 납치 등에 의해 각종인신매매의 희생자가 되고 있음을 감안하여 관련 입법의 제정과 강제송환을 하지 않는 각종 정책을 이행하여야 할 것이다."²⁰⁹⁾

(4) 아동권리위원회의 견해

2005년 아동권리위원회는 중국이 아동권리협약의 이행에 관한 보고서를 검토한 후 그의 견해를 발표하였다. 동위원회는 북한이탈 아동들을 경제적 이주민으로 간주하여 무조건 북한으로 강제송환하는것에 대해 우려를 표명하였다. 특히 중국의 헌법 및 아동권리협약상의 모든 인권보장을 중국의 관할 하에 있는 난민, 비호를 구하는 자, 불법이민자까지도 포함하는 모든 아동들에게 까지 강제송환을 금지할 것을 권고하였다. 또한 북한이탈 아동을 포함하여 부모를 동반하지 않는 아동이 회복 불가능한 피해의 위험(이민법 위반에 대한 과도한 처벌 등)이 있다고 믿을만한 근거가 있는 국가로 송환하지 않아야 한다고 강조하였다.²¹⁰⁾

이상 4개 위원회의 이행감독위원회가 모두 북한이탈주민 문제를 거론하여 중국의 조약상의 의무 위반에 대해 우려를 표명하였다. 중국이 가입한 5개 인권조약(중국은 자유권 규약은 서명만하고 비준하지 않음)은 모두 북한이탈주민 문제와 관련된 조항을 포함하고 있다. 난민협약상 강제송환금지원칙이 있지만 고문방지협약상의 강제송환금지원칙은 강행규범성을 인정받기 때문에 중국이 북한과의 양자조약상의 송환의무로 항변할 수도 없는 것이다. 인권은 “인류 보편적 가치이므로 여타 사안과 분리해서 인권문제 그 자체로

208) 조정현, 위의 글, p. 14.

209) 조정현, 위의 글, p. 14.

210) 조정현, 위의 글, p. 14-15.

다루어야 한다”는 한국정부의 기본 입장을 견지하면서 한국정부는 난민협약상의 원칙과 동시에 인권협약상의 원칙을 갖고 중국정부에 대한 외교활동을 펼쳐나가야 할 것이다. 또한 정부가 외교적으로 직접 제기하기가 어려운 문제는 국제 및 국내 NGO들을 통해 특히 국제인권법적 주장을 하도록 지원하여야 할 것이다.

제6장 북한이탈주민의 국제적 보호 실질적 방안

한국의 NGO인 "좋은 벗들"은 2006년 중국의 동북 3성의 약3만명을 조사한 결과 북한이탈주민은 약 10만명이고 북한이탈주민이 출산한 어린이들이 5만명에 이른다고 추정하였다. 국제위기감시기구 (International Crisis Group)는 다른 비정부 기구들의 보고와 중국 조선족과의 현지 인터뷰를 토대로 탈북자 규모가 10만명에 이른다고 추정하였다.²¹¹⁾

중국은 1982년이래 난민협약과 동의정서에 가입하고 있으나 북한이탈주민에 관한 불법체류자로 간주하여 북한으로 강제송환을 하고 있다. 난민협약상으로는 생명 또는 자유가 위협받게 되는 국가로 강제 송환할 수 없는 규정이 있고 이 규정은 오늘 날 국제관습법화 되어 있다. 난민협약상으로는 난민문제에 관한 난민의 체류국은 UNHCR과 협력.협의를 하여야 한다. 그러나 난민협약상으로는 주권국가인 중국을 강제할 수 있는 절차가 없다.

이들은 인신매매, 성적학대, 구타, 협박, 노동력 착취 등 상상하기 힘든 갖은 인권유린을 당하면서도 자기 입장을 정당하게 표현하지 못하고 숨어 살고 있어 그 수를 정확히 파악하기 힘들다. 여러 통계와 정황으로 보아 현재도 5만 내지 10만명이 될 것으로 추산된다.

이 많은 북한이탈주민은 체류국인 중국은 물론이고 본국인 북한으로부터도 보호를 받지 못하는 국제적 미아인 것이다. 이들에 대해 구호에 그치지 않는 실질적인 다양한 보호방안이 강구되어야 한다.

이러한 국제적 보호를 위한 실질적 방안은 국제사회를 통한 방안과 남.북한간 협력을 통한 방안이 있을 수 있다. 또한 북한이탈주민은 대부분 중국에 체류하고 있으며 중국을 통해서 제3국으로 이동하고 있으므로 중국과의 관계가 가장 중요하다. 따라서 중국을 향한 다양한 외교적 노력을 해야 하는 방안이 있을 수 있다. 이 모든 방안을 국내외적으로 총력을 다하여 강구하는 것이 필요하다.

1. 국제사회를 통한 방안

(1) 국제기구 및 UN의 역할증대

북한이탈주민 문제를 해결하는 데 있어서 중요한 방법은 국제사회의 관심을 환기시키는 일이다. 관심이 생기면 물질적 지원이 이루어질 수 있고 북한

211) 통일연구원, 『북한인권백서 2009』, (서울 : 통일연구원, 2009), pp. 318-319.

이탈주민의 인권상황을 개선하기 위한 다양한 방법이 이루어질 수 있다.²¹²⁾

국제기구 및 유엔에서 북한이탈주민 문제를 포함한 북한인권문제에 대한 결의안을 통과시킨다면 북한의 국제규약의무와 도덕적 책임을 추궁하기 때문에 상당한 외교적 압력을 가하는 것이 된다.²¹³⁾

지금까지 유엔은 북한인권결의안 채택을 통하여 북한에 대해 외교적 압력을 가해오고 있다.

2001년과 2002년에는 유엔인권소위원회에서 결의안을 채택하였다. 2003년, 2004년 및 2005년에는 유엔인권위원회에서, 2008년, 2009년 및 2010년에는 유엔인권이사회(2006년 유엔인권위원회를 유엔인권이사회로 격상)에서 결의안을 채택하였다. 그리고 2005년부터 2008년 간 매년 유엔총회에서 대북한인권결의안을 채택하였다. 유엔인권이사회(인권위원회포함)와 유엔총회에서의 결의안 발의는 EU와 일본의 주도로 이루어졌다. 한국은 2008년 11월부터는 유엔총회와 유엔인권이사회에 상정되는 북한인권결의안에 공동 제안국으로 참여하여 결의안 채택에 적극 관여하고 있다.²¹⁴⁾

북한이탈주민문제는 북한의 총체적인 인권문제로 발생하고 있음을 감안하여, 유엔인권이사회와 유엔총회에서 매년 북한이탈주민 문제를 포함한 북한인권결의안이 채택되도록 국제사회에 여론을 환기시켜야 한다. 만시지탄이지만, 2008년부터는 한국정부가 적극참여하고 있어 다행이다. 한국은 민족과 동포애로서도 중요하지만, 인도적인 문제와 보편적인 인권문제해결을 위하여 대북한 관계에서 더욱 적극적인 자세를 취하는 것이 요구된다.

북한이탈주민문제를 포함한 난민문제는 UNHCR이 주도적으로 개입하여야 한다. 지금까지 중국은 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고 UNHCR의 개입을 반대하고 있다. “UNHCR은 인도적 기구로서 유엔회원국의 국내문제에 개입하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.”²¹⁵⁾

베이징 주재 UNHCR은 2006년 초부터 소규모로 북한이탈주민을 수용해 보호한 후 제3국행을 주선해 왔으나, 중국정부의 요구에 따라 2007년 7월 이후 북한이탈주민을 받아들이지 못하게 되었다.²¹⁶⁾

2008년 3월에 베이징 UNHCR의 시설에 보호 중이던 북한이탈주민 7명을 미국에 입국시켰으며,²¹⁷⁾ 2008년 8월에는 베이징 올림픽을 앞두고 남아 있

212) 제성호, (2003), 앞의 글, p. 224.

213) 이원웅, (2009), 앞의 글, p. 17.

214) 신각수(외교통상부 제2차관), 대한변호사회 및 (사)북한인권시민연합주최, 유엔인권이사회의 북한인권상황정례검토준비 심포지엄, 축하에서 언급, 2009. 6. 29.

215) 제성호, (2003), 앞의 글, p. 225.

216) 통일연구원, “국제사회의 동향”, 『북한인권』, (2009), 제4권1호, p. 40.

217) 통일연구원, 『북한인권백서』, (2009), p. 349.

던 북한이탈주민 5명을 난민자격으로 체코 경유 미국으로 입국시켰다. 2008년 7월이후 UNHCR은 북한이탈주민에 대한 보호를 재개하였다고 한다.²¹⁸⁾ 베이징 주제 UNHCR은 2005년 이래 매년 한국의 외교부 담당관과 중국에 체류하는 북한이탈주민의 현황과 전망, 기타 협조할 사항에 관하여 협의를 해오고 있다.²¹⁹⁾

중국에는 294,110명의 UNHCR 인증 난민이 있으나 2001년 보고서에는 12명이 난민신청자(asylum-seeker)로 등록되어 있다. 이 12명 중 북한이탈주민은 포함되어 있지 않다.²²⁰⁾

UNHCR은 베트남 난민문제, 아프리카, 중동 및 남미 등의 난민문제에 적극적으로 개입하여 많은 성과를 거두어 왔다. 북한의 인권 및 경제정책으로 보아 앞으로도 계속 북한이탈문제가 발생할 것이므로 UNHCR은 미국, EU, 일본 및 서방제국과 긴밀히 접촉하여 중국과 북한을 설득하는 노력을 기울여야 한다.

한국은 UNHCR에 더 많은 재정지원을 하고 또한 한국인 직원을 더 많이 배치, 근무하도록 하여 북한이탈주민문제 해결을 위한 분위기를 조성하여야 한다.

한국은 1992년 유엔난민협약에 가입한 이래 2010년 10월 19일 현재 217명의 난민을 받아 드렸으나 난민인정실적이 너무 빈약한 편이다. “OECD 국가(평균)는 인구 500명당 1명의 난민을 받아 드렸다”고 한다.²²¹⁾ 한국이 난민인정에 관한 선진국 수준이 되려면 96,000명의 난민을 받아 들여야 한다는 통계가 나오므로 중국에 대해 북한이탈주민을 난민으로 인정하도록 강력 요청하려면 한국도 난민인정을 더욱 활성화하여야 한다고 생각된다.

(2) 동북아다자안보협력기구와 인권

북한의 핵개발저지를 위하여 6자회담이 개최되어 왔으나 2005년과 2009년 양차에 걸친 북한의 핵실험으로 6자회담은 현재 결렬된 상태이다. 북한의 핵실험으로 유엔안보리에 의한 제재가 계속되고 있는 한 북한의 진로는 더욱 어려워 질 것이다. 북한의 비핵화를 희망하고 있고 6자회담의 주도국인 중국이 있는 한, 중국과 북한과의 관계를 고려할 때 북한의 반대에도 불구하고 6자회담은 재개될 것으로 보인다.

6자회담을 통한 북한핵문제의 해결은 김정일 정권에 대한 체제보장, 적대

218) 통일연구원, 『북한인권백서』, (2009), 앞의 책, p. 351.

219) 2008. 9 외교통상부 보도자료.

220) 원재천, (2003), 앞의 글, p. 31.

221) 조선일보(사설), 2010.11.5.

정책포기 등 각종 보장과 대대적인 경제지원을 통하여 해결될 것으로 생각된다.

6자회담을 통해 북한핵문제가 해결되면, 6자회담의 구성국인 남·북한, 중국, 미국, 일본, 러시아 등 6개국을 중심으로 "동북아다자안보협력기구"로 발전할 수 있다.

"동북아다자안보협력기구"는 북한핵문제를 계기로 지역안보, 경제협력 및 인권문제 등을 포함한 문제를 처리할 지역공동체로 발전할 수 있고, 참여국 모두 동북아 지역문제를 포괄적으로 다룰 수 있는 협의체의 필요성을 인정하고 있다.²²²⁾

1975년에 성사된 "유럽안보협력회의"는 당시 소련과 동구, 미국 및 서유럽을 포함한 기구로서 안보, 경제협력과 인도적 협력 등 3가지 중요 분야가 포함된 국제협정이었다. 당시 유럽안보협력회의의 구성과정에서 소련 측은 안보와 경제협력에만 관심이 있었고, 미국 측은 인도적 협력, 즉 인권을 포함시키는 데 큰 관심을 갖고 있었다.²²³⁾

동북아다자안보협력기구의 설립을 위한 과정에서도 유럽안보협력회의의 성사과정과 유사한 일이 일어날 것으로 예견된다. 중국과 북한은 인권문제의 거론을 반대할 것이다.

그러나 유럽안보협력회의를 거울삼아 여하한 경우라도 인도적 내지 인권문제를 의제에 포함시켜야 한다. 인권문제가 거론되면 가장 먼저 논의될 사항은 북한이탈주민 문제의 해결이 제의될 수 있다.

북한이탈주민 문제가 거론되면 자연적으로 중국에 대해 난민협약에 의한 난민인정문제, 강제송환금지의 문제가 제기된다. 또한 북한이탈주민 문제 발생을 방지하기 위해 북한의 식량난과 경제난 문제가 제기되고 이를 위한 해결방안이 나올 수 있다.

어려운 과제이긴 하여도 동북아다자안보협력기구를 성사시켜 이를 통해 북한이탈주민 문제를 포함한 북한인권문제를 해결할 수 있을 것으로 생각된다.

(3) NGO의 지원과 협력

북한이탈주민들에 대한 국제적 보호를 추진함에 있어서 더 적극적인 주체

222) 최의철 외, 『동북아지역인권체제(포럼) 구성 추진』, (서울 : 통일연구원, 2005), p. 131.

223) 최의철 외, (2005), 위의 책, p. 89.

는 국가보다도 NGO라고 볼 수 있다. 한국을 비롯한 서구 우방국들이 중국과 북한에 대해 직, 간접으로 설득과 회유 등 여러 외교적인 방법을 추진하고 있음은 사실이다. 각 국가들이 사회주의적이고 전체주의적인 중국과 북한을 납득시키는데는 한계가 있다는 것이 오늘날의 현실이다.

국제법인 난민협약은 21세기의 현실에 맞지 않을 정도로 화석화되어 있고, 중국은 민주화되어 있지도 않고 보편적 가치인 인권을 그대로 받아들이지 않고 국가주권과 내정간섭이라는 벽을 갖고 상대하고 있다.

한국 정부의 경우만 보더라도 중국정부에 대해 공개적으로 주장할 수 없는 외교적 한계를 갖고 있다. 예를 들어, 2002년 중국주재 스페인 대사관에 북한이탈주민이 진입한 이래, 외국 공관에 진입한 북한이탈주민을 중국 정부는 이를 국제법 위반이라고 주장하면서도 사실상 제3국 추방형식으로 거의 전부 한국으로 보내고 있다. 이 경우 한국정부가 적극적으로 나서서 북한이탈주민을 중국주재 한국공관이나 외국공관에 진입하도록 종용할 수 없다. 또한 북한이탈주민을 중국의 국경을 지나 동남아국가나 몽골 쪽으로 입국하도록 직접 지원할 수 없다.

그러나 NGO들은 이를 행하여 성공하고 있고 앞으로도 계속할 것으로 보인다. 한국의 NGO인 "북한인권시민연합"은 1999년 이래 매년 북한인권과 난민문제 국제회의를 개최하여 북한이탈주민의 인권유린상황을 전 세계에 알리고 있다. 그 외에도 직접 중국현지를 탈출하는 것을 도와주고 유엔인권이사회와 유엔총회에서 북한인권결의안이 통과되도록 북한인권특별보고관이나 외국의 NGO 및 여러 국제기구에 정보를 제공하고 있으며 북한고문실태 보고서, 북한여성인권침해실태보고서 등 책자를 작성하여 요로에 배포하고 있다.²²⁴⁾ 이보다 더 중요한 것은 중국체류북한이탈주민을 직·간접으로 지원하여 한국으로 오도록 주선하고 있다.

그 외에도 (사)북한민주화네트워크 등 기독교, 불교의 단체들이 북한이탈주민의 국제적 보호를 위해 활동하고 있다.

한국정부는 이들 국내 NGO의 활동을 내부적으로는 찬성하면서도 대외적으로는 이들의 활동을 억제시켜왔다. 미국정부의 지원을 받는 미국의 NGO들이 북한이탈주민의 국제적 보호를 위해 한국 NGO에 대해 경제적인 지원을 하고 있다. 한국정부도 앞으로는 한국의 관련 NGO들에 대해 직, 간접적인 방법으로 격려하고 지원해야 한다. 또한 한국정부는 국제적인 NGO들에 대해서도 북한이탈주민의 국제적 보호를 위한 활동에 대해 지원을 하여야 한다.

224) 북한인권시민연합, 『사단법인 북한인권시민연합 2008 활동보고서』, (2009. 1),

p. 3.

이는 정부가 할 수 없는 일을 국내 및 국제 NGO들이 수행하고 있기 때문이다.

(4) 국제회의 개최 (ARF 활용)

난민 즉, 북한이탈주민의 국제적 보호를 실현하기 위해서는, 중국측이 북한이탈주민에 대해 난민인정절차를 추진해야 한다. 그리고 고문과 인권유린이 자행되는 북한으로 강제송환을 하지 않아야 한다. 이외에도 중국이 스스로 자국에 정착시키지 못할 경우 제3국 정착을 지원해야 한다.

북한에 대해서는, 일부 자발적 귀환을 받아들이는 대신 이들에 대해 처벌을 하지 않고 국내에서의 활동에 어떠한 차별도 두어서는 안 된다. 이 문제는 1970년대 UNHCR의 베트남 난민의 자발적 귀환자의 재정착 지원사업을 따르도록 하여야 한다.

이러한 조치들을 추진하기 위해서는 북한이탈주민과 관련이 있는 중국, 남·북한, 동남아, 몽골, 러시아, 미국 등 서방 선진국이 포함되는 국제회의를 통해 가능하리라 생각된다.

별도의 새로운 국제회의를 개최하기 보다는 기존의 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)을 통해 추진하는 것이 좋을 것 같다.

ARF는 “1994년 ASEAN 대화상대국들인 한국, 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 및 EU 7개국 과 ASEAN 6개국이 아태 지역의 다자안보협력문제를 논의하기 위해 출범하였다.” 매년 1회 외무장관회의와 고위관리회의를 개최한다. 현재 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 몽골, 북한 등이 가입하여 총 27개국이 참가하고 있다. “ARF가 출범한 배경은 탈냉전기 안보적 불확실성을 제거해 나감으로써 아태지역의 안정적 질서를 모색하고, 포괄적 안보개념에 입각하여 새롭게 등장한 초국가적 안보위협에 공동대응하기 위한 것이었다. 이를 위해 ARF는 신뢰구축증진, 예방외교메카니즘개발, 갈등해결 등 점진적, 단계적 접근방식을 취해왔으며, 다각적인 안보대화과정을 통해 상호신뢰 구축”, 군사적 투명성 제고, 정보교환촉진, 인적 네트워크 구축 등을 추진하고 있다.²²⁵⁾

북한이탈주민문제는 지역적으로는 중국, 러시아, 남·북한, 몽골과 동남아시아제국이 관련되어 있고, 제3국 정착 문제는 미국, EU가 포함되어 있으므로 ARF를 통하여 제의되도록 하면 좋을 것으로 생각된다.

225) 배금찬, "신정부의 지역협력 외교과제 : 「신아시아 협력외교」 구상을 중심으로", 『2008 봄 주요국제문제분석』, (외교안보연구원, 2008), pp. 101-102.

(5) 자발적 귀환 추진

북한이탈주민문제를 진정시키기 위해서는 자발적 귀환이 이루어져야 한다. 한국에 정착한 사람도 일부는 귀환하고 싶다는 사람도 있을 수 있고 중국에 체류하는 사람은 어느 정도 귀환하고 싶다는 사람도 있다. 자발적 귀환이 성공적으로 되기 위해서는 식량 획득 등 경제적 이유일 경우 처벌하지 않아야 하며 귀환 후 경제적으로 자립할 수 있어야 한다.²²⁶⁾

UNHCR은 그 임무로서 자발적 귀환의 장려는 UNHCR의 국제적 보호임무의 기본적 형태이고 난민문제의 가장 이상적인 영구해결책으로 보고 있다.

UNHCR은 주로 대량난민의 경우 자발적 귀환을 적극 장려해왔다. UNHCR과 베트남간에 체결한 양해각서를 통해 소위 보트 피플의 본국귀환을 성공시켰다. 북한의 경우는 자발적 귀환자가 많은 수는 아니지만 UNHCR과 북한이 협약을 체결하고 중국과 한국이 이를 보증 지원한다면 성공할 수도 있다. 물론 북한 측의 태도가 가장 중요하다.

베트남의 난민들의 경우 성공한 선례가 있으므로 북한이탈주민 일부가 성공한다면 계속 이를 따를 사람들이 생길 수 있다. 이 경우 북한이탈주민들이 어떠한 압력도 없이 자유롭게 이루어져야 하며, 재정적 지원을 받아 입국하고 계속 안정된 생활을 유지해야 함이 필수적이다.²²⁷⁾

2. 남.북한간 협력

(1) 남.북한간 대화와 경제협력

북한이탈주민의 국경탈출은 1997년부터 본격적으로 시작되었다. 탈출의 주된 원인은 식량부족이라고 보고 있다. 식량부족은 경제난을 일으켰고 따라서 탈출자를 양산하였다.²²⁸⁾

식량난과 경제난을 해소하는 것이 탈출자를 줄이는 방법이다. 북한은 폐쇄적인 사회주의 계획경제 구조에 선군정치라는 전제군국정치를 행하고 있다. 실은 이러한 정치경제구조로는 식량난과 경제난을 해결하기 힘들 것이다.

“북한은 장기침체구조의 경제성장, 대외무역감소에 의한 최저경제기반 붕

226) 곽해룡, (2005), 앞의 책, P. 179.

227) UNHCR의 본국귀환지원제도 참조.

228) 정주신, 『탈북자 문제의 인식』, (서울 : 한국학술정보(주), 2007), p. 37.

괴, 환율.물가요동으로 생활경제불안 확산, 식량난 등으로 취약계층 빈곤상태 악화, 대북 금융제재강화로 외자유치 성공 불투명 등 5개 위기에 처해있다”²²⁹⁾

가장 좋은 방법은 하루라도 빨리 러시아, 중국 또는 동구제국과 같이 개혁·개방정책을 추구해야 할 것이다. 또한 폐쇄, 고립정책을 버리고 일반적인 국제사회의 일원이 되는 길을 택해야 할 것이다.

현재의 북한사정으로는 어느 국가보다도 북한을 잘 아는, 또한 북한과 불가분의 관계가 있는 남한과 대화를 하고 경제적으로 협력하여야 길이 열릴 수 있다고 생각된다.

북한이 자국의 경제를 활성화시켜야 식량난과 경제난을 해결할 수 있다. 북한의 지금의 국제정세로는 남한과 경제 협력을 하는 것이 경제 활성화의 최적의 방법이 될 것이다.

남북한 경제협력의 전제로는 먼저 핵을 포기하여야 한다. 과거의 동맹국이던 러시아와 중국을 포함한 세계 대부분의 국가가 북한의 핵생산과 보유를 반대하고 있다. 북한이 남한을 겨냥한 핵을 포기하지 않는다면 남북한간의 건설적인 경제협력은 이루어질 수 없다.

"북한은 1998년 시작된 금강산 관광을 통해 연간 3천만 달러 상당의 수입을 올렸는데 2008년 7월 남한 관광객 피살사건을 계기로 중단되기전까지 10년간 3억달러 상당의 수입을 올렸다.”²³⁰⁾ 개성을 포함한 금강산 관광뿐 아니라 중국을 통해 우회하는 백두산 관광도 속히 이루어져야 할 것이다.

구체적인 경제협력으로는 북한이 많이 보유하고 있는 광물자원의 개발에서의 협력이 이루어져야 한다. 그리고 현재의 개성공단과 같은 제2, 제3의 공단을 통해 협력이 이루어지도록 노력하여야 한다.

(2) 잠재적 북한이탈주민 귀환 조치

북한이탈주민으로서 중국내 체류하는 동안 선교사와 접촉하였거나 기독교를 신봉한 경우, 남한인사와 접촉하여 남한 입국을 시도한 경우는 강제송환될 경우 극형으로 사형을 당하거나 강제 수용소로 보내어진다고 한다. 강제 수용소에 수용된 인원은 정확히 알 수는 없으나 수백명이 될 것으로 추정된다. 이들은 기회만 주어진다면 언제든 탈북할 사람들로써 잠재적 북한이탈주민이라고 볼 수 있다.

229) 조봉현, “대북인도지원.경제협력 진전은 북한하기 나름”, 『통일시대, 2010-11월호』, (민주평화통일자문회의, 2010), p.34.

230) 조봉현, 위의 글, p.34.

그리고 북한에 억류되어 있는 국군포로의 규모는 한국전쟁 중 실종된 것으로 신고된 행방불명자가 41,971명이며 이중 포로교환시 귀환자 8,726명과 전사처리된 자 13,836명을 제외하면 19,409명으로 추정된다. 이중 증언자들의 증언을 통해 560명 정도가 생존해 있을 것으로 추정된다. 1994년 조창호 소위를 시작으로 계속 발생하여 2008년 12월 기준 귀환 국군포로는 76명에 달하고 있다.²³¹⁾ 북한에 생존해 있는 이들 국군포로 및 그 가족들은 잠재적 북한이탈주민들이다.

이들 잠재적 북한이탈주민은 국가가 모든 방법을 통해서 한국으로 귀환조치시키는 방안을 강구하여야 한다. 물론 이중 국군포로의 귀환이 급선무라고 보아야 한다.

중국에 체류중인 국군포로도 한국으로의 입국이 잘 이루어지지 않고 있다. 2004년 12월 중국으로 탈출했던 국군포로 한택만씨(당시 72세)는 다음 해 북송된 후 강제 수용소로 보내어졌다. 국군 포로 정모씨(82세)는 2009년 8월 중국으로 탈출했으나 8일뒤 중국공안에 잡혀 북한으로 강제송환되었다.²³²⁾ 그리고 국군포로 A씨(84세)는 2010년 9월25일 현재 제3국의 한국영사관에 체류하면서 한국으로의 입국을 기다리고 있다.²³³⁾

“중국과 한국정부는 국군포로의 경우 일단 중국정부에 신변을 인계하여 2주동안 조사를 거쳐 인도받는 것을 원칙적으로 합의(2006년 4월)한 것으로 공개되었다.”²³⁴⁾ 그러나 이러한 합의는 시행되지 않고 있음이 확실하다.

서독은 1963년부터 베를린 장벽이 무너진 1989년까지 정치범 석방을 위한 거래(Haeblingsfreikauf)를 통하여 동독의 정치범들을 서독으로 이주시켰다. 이 기간 동안 서독은 344천만 DM을 동독에 제공하였으며 그 결과 33,755명의 정치범이 석방되었다. 1963년 이 사업이 시작될 초기에는 한 명 당 평균적으로 4만 DM이 제공되었다. 1982년에는 한 사람당 95,700 DM으로 증가되었으며 가족 결합의 경우에는 한 사람 당 10만 DM을 지급하였다. 서독은 이를 물자로 공급하였으며 현금 형식으로 지급하지 않았다. 양측이 합의된 물자지원은 쉬투트가르트 소재 독일신교연합회 산하 사회복지기구가 담당하였다. 동독측은 공급제품 결정시 1965년부터 소비제품보다 외화절약효과가 크고 국민경제 전체에 파급효과가 큰 산업용 원자재, 예를 들면, 원유, 구리, 은, 주석 등을 선호하였고, 1970년에 들어서는 국제시장에서 쉽게 상품화 될 수 있는 원유, 다이아몬드, 수은 등을 선호하였다.²³⁵⁾

231) 통일연구원, 『북한인권 백서 2009』, (서울:통일연구원, 2009), pp.3 13-314.

232) 동아일보(사설), 2010. 7. 22.

233) 동아일보, 2010. 9. 25.

234) 통일연구원, 『북한인권백서 2009』, 앞의 책, p. 316.

235) 손기웅, 『동서독간 정치범석방 거래』, (서울:통일연구원, 2005), pp. 1-9.

서독이 통일이 될 때까지 대금을 지급하고 동독의 정치범을 석방시킨 것을 모방하여 한국의 경우도 시도하는 것이 좋을 것 같다. 적어도 강제송환되어 강제수용소에 수용된 북한이탈주민과 생존하는 국군포로에 대해서 시도해 볼 수 있다.

물론 초기에는 전혀 가능성이 없다고 볼 수 있다. 그러나 동.서독의 경우에 가능하였다면 한국의 경우도 시도해 볼만하다. 금강산 관광과 개성공단도 시도해 보지 않았다면 이루어지지 않았을 것이다. 북한의 경제사정을 고려하고 비밀히 이루어진다면 언젠가는 가능하리라 생각된다.

3. 대중국 외교적 노력

(1) 중국측의 사정

2003년부터 매년(단, 2006년 및 2007년 제외) 유엔인권위원회와 2008년 이후 유엔인권이사회가 북한인권결의안을 가결하였고, 2005년부터 유엔총회가 매년 북한인권결의안을 가결하여 북한이탈주민 문제를 제기해 왔다. UNHCR도 북한이탈주민중에는 상당수 난민이 있음을 인정하고 중국과 접촉해 왔다. 그러나 중국은, 북한이탈주민은 불법월경자라는 주장을 하면서 북한과 체결한 양자협정에 따라 북한이탈주민을 체포하여 강제송환하고 있다. 이는 국제법, 즉 난민협약과 동 의정서 상 생명이나 자유가 위협을 받을 우려가 있는 지역으로 강제송환을 금지한 규정을 위반한 것이다. 중국은 난민협약과 같이 이미 가입하고 있는 고문방지협약에 의하면, 고문을 받을 위험이 있는 국가에 어떤 사람이라도 강제송환하는 것을 금지한 규정에도 위반하고 있다. 그리고 유엔은 중국이 가입하고 있는 인종차별철폐위원회, 아동권리위원회 및 여성차별철폐 위원회에서도 중국이 북한이탈문제에 대해 국제인권법을 위반하고 있다고 우려를 표하고 그 의무를 준수하도록 촉구한 바 있다.

한국과 중국의 교역규모는 한.미간 및 한.일간 규모를 합친 것보다 커졌고²³⁶⁾ 연 500만의 인적 왕래와 1일 120편의 정기항공편 등 한.중 양국관계가 긴밀해졌다. 2008년 5월이후 한.중 양국은 과거 “전면적 협력동반자” 관계에서 “전략적 협력동반자” 관계로 격상되었다. 2010년 11월 11일 한.중간 정상회담에서 후진타오 주석은 2010년 1월부터 9월 한.중 양국간 교역은

236) 조선일보, 2010. 5. 13.

36.7%가 증가하였고 국제관계에도 긴밀히 협력하고 있다면서 이는 모두 “전략적 협력 동반자” 관계를 증명하는 것이라고 언급하였다.²³⁷⁾

중국은, 한국이 정치.문화적으로 중요한 국가가 되었지만 북한과 관련하여 정치.군사적으로는 냉전시대의 자세와 크게 변하지 않았다. 지난 번 천안함 사태 시 유엔무대에서 무조건 북한을 지원한 것에서 증명이 되고 있다.

중국은 기본적으로 한반도의 현상유지를 희망하고 있다. 남한에 의한 통일이나 미국 주도에 의한 통일이 이루어 질 때 북한이라는 완충지대가 사라지고 미국과 직접 대결하게 되는 위협을 받게 된다고 보고 있다.

중국은 북한이탈주민을 난민으로 인정한다면 북한의 경제사정과 인권관계를 감안할 때 대규모의 난민이 발생할 가능성이 있다고 보고 있다. 그 경우, 중국의 조선족 세력이 강화되고 중국의 동북지역의 사회적 불안정이 생기고 또한 난민으로 인정할 경우 난민은 일반적으로 외국인에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니하는 대우를 하여야 하므로 대규모 난민에 의한 경제적 부담을 우려하고 있다.²³⁸⁾

또한 중국은 대규모 난민이 발생하여 많은 난민이 남한으로 가기를 희망한다면 이를 거부하기 어렵고, 대규모로 또 연속적인 탈북은 독일의 통일이 동독인의 서독으로의 대대적인 유입으로 이루어진 것과 같은 결과를 초래하는 것을 우려하고 있다고 본다.

(2) 대중국 외교적 영향력 행사 강화

북한이탈주민은 95% 이상이 중국과 관련되고 또한 중국에 체류중이다. 중국정부는 이들을 유엔난민협약에 의하지 않고, 중국과 북한간에 체결한 양자협정에 근거하여 북한으로 강제송환을 하고 있다.

중국은 북한이탈주민을 제외한 여타 외국인에 대해서는 난민협약에 근거하여 난민을 UNHCR과 협력하여 처리하고 있다. 중국은 북한이탈주민에 관한 이들에 대한 접근과 이 문제에 관해서 UNHCR과 협력을 하지 않고 있다.

한국과 세계 모든 국가는 중국이 난민협약을 무시하고 북한이탈주민을 강제송환하는 것에 대해 국제법 위반임을 이론적으로 계속 표현하고 제시하여야 한다. 지금까지 EU, 미국, 캐나다 등이 강제송환을 반대하여 왔다.

중국은 한국과 여타 서방국들의 주장이 있었기 때문에 북한이탈주민 처리에 다소 온화한 태도를 보이고 있는 것도 사실이다.

237) 조선일보, 2010. 11. 11

238) 박해룡, (2005), 앞의 책, p.66

중국내 외국공관 진입 즉, 외교적 비호의 형식을 통한 제3국 출국이 이루어지고 있는 것은 그 예가 될 수 있다. 실제로 외국공관진입과 관련된 외교적 비호는 일부 남미국가를 제외하고는 국제적으로 인정되지 않는 제도인 것이다.

한국으로서는 북한이탈주민은 한국헌법에 의해서 한국인이다. 이들은 한국 법률에 의해서 입국 후 당연히 한국국적을 받고 있다. 북한과의 이중국적 문제도 생기지 않고 있다. 따라서 한국은 한국이 할 수 있는 모든 방법을 통하여 중국에 영향력을 행사하여 적어도 강제송환을 하지 않도록 종용하여야 한다. 여기에 한국이라 함은 한국정부, 의회, 학자, 지식인, NGO 등 모두를 포함한다. 국제적으로는 UN, 유엔인권이사회, UNHCR, 유엔인권고등판무관 등 국제기구와 국제 NGO가 가능한 모든 방법을 동원하여 북한 이탈주민의 강제송환에 관한한 중국에 적절한 영향력을 행사하도록 권고, 종용하도록 하여야 한다. 여기에 한국도 적극적으로 동참하여 중국에 압력을 가할 것을 검토하고 시행하여야 한다.

제7장 결론

북한이탈주민은 1990년대 중반이후 식량난과 경제난을 당하여 더 이상 생존하기 힘든 상황에서 대부분 생사를 걸고 북한의 국경을 탈출하여 중국에 숨어 살고 있는 사람들이다. 이들의 수는 한국의 NGO들이 조사한 바로는 초기에는 30만명까지 추정된 바 있으나, 현재는 5-10만명으로 추산된다.

중국은 1960년대 초 북한과 체결한 협정인 「중·북한 탈주자 및 범죄인 상호인도협정」과 1986년 체결한 「국경지역업무협정」에 의하여, 중국에 체류중인 북한이탈주민을 체포하여 북한으로 강제송환하고 있다.

북한이탈주민문제는 중국과 북한이 직접 관련된 문제이다 이들은 같은 동포라는 이유만이 아니라 대한민국의 헌법 상 한국인이므로 한국도 직접 관련된 문제이다. 이들이 주로 중국에 체류하면서 제3국, 대부분 한국으로 가기 위하여 몽골, 러시아와 태국, 베트남 등으로 이동하고 있어 이들 나라와도 관계가 있다.

또한 북한의 열악한 인권문제로 인하여 미국, EU, 일본 등 인권선진국과도 관련되어 국제적인 문제가 되고 있다.

이들 북한이탈주민은 자국민 북한의 보호를 받을 수도 없고, 또 받기를 희망하지도 않는 사실상 보호를 받지 못하는 사람들이다. 그러나 인간인 이상 이들은 국제적인 보호를 받아야 한다. 이들이 국제적 보호를 받기 위해서는 먼저 난민의 자격을 취득하여야 체류 자격을 얻고 또한 강제송환을 당하지 않는다.

중국은 1982년에 난민협약과 동의정서에 가입하였다. 중국은 UNHCR의 지원을 받아 이들에 대해 난민자격심사를 하여야 한다. 중국은 다른 외국인에 대해서는 난민자격을 심사하고 있으나 유독 북한이탈주민에 대해서는 난민자격심사를 거부하고 있다. 이것은 국제법 위반이다.

북한이탈주민의 국제적 보호를 위해서 이들이 난민의 자격이 있음을 안보리 상임이사국인 중국에 대해 설득하고 또 압력을 넣어야 한다. 오늘날은 난민협약에 의해 난민이 되지 않는 사람의 경우도 난민개념을 확대하여 위임난민을 인정하고 있다. 이렇게 하여 적어도 세계 최악의 인권유린국인 북한으로 강제송환을 하지 못하도록 하여야 한다.

북한이탈문제는 실제로는 난민의 인권문제인 것이다. 따라서 국제적 보호를 받도록 중국과 북한에 대해 압력을 가하기 위해서는 이론적으로 난민자격을 주장함과 동시에, UN과 UNHCR 등 국제기구를 통해서도 난민자격인정과 강제송환금지를 요청해야 한다.

이론만이 아닌 보다 실질적인 보호를 하기 위해서는, 북한에 대해 강제송환된 북한이탈주민에 대한 심한 처벌과 차별대우를 하지 않도록 종용하여야 한다. 유엔인권위원회(2006년 유엔인권이사회로 격상)는 2003년부터 유엔총회는 2005년부터 매년 북한인권결의안을 통과시켰다. 앞으로도 추이를 보면서 이를 계속하도록 하여야 한다.

핵문제에 관한 6자회담이 이루어지면 6자회담을 동북아다자안보협력기구로 발전시켜 북한이탈주민문제를 포함한 북한인권문제를 거론할 수 있다.

중국은, 북한이탈주민을 북한의 공민으로 보고 있어, 한국정부가 중국에 대해 자국민보호를 주장하기 어려운 것은 사실이다.

한국정부가 공식적으로 할 수 없는 일이 있으므로 국내외의 NGO의 협력을 받도록 하고 이들 NGO에 각종 지원을 해야 한다.

또한 북한이탈주민문제는 국제적인 문제가 되고 있어 70년대 베트남난민문제를 처리한 경험을 이용하여 국제회의를 개최할 수 있다. 새롭게 국제회의를 개최하기 보다는 더 쉬운 방법으로 현재 매년 개최되고 있는 아세안지역포럼(ARF)을 통해 국제적 보호를 위한 방법을 제기할 수 있다. 일부이긴 하지만 베트남 난민의 경우와 같이 자발적 귀환문제를 제기하여 처리할 수 있다고 본다.

한국정부는 북한이탈주민에 관한 한 과거의 조용한 외교방식을 지양하고 보다 적극적인 자세로 중국을 설득하는 등 대중국 외교적 영향력 행사를 강화하여야 한다. 협약상의 난민의 지위뿐 아니라 위임난민의 지위도 인정토록 하고 북한으로 강제송환을 자제토록 적극 설득해야 한다.

한국은 1992년 중국과 수교 후 16년간의 짧은 기간에도 불구하고 정치, 경제, 문화 등 여러 분야에서 괄목할 정도로 양국관계가 발전하여 종전의 "전면적 협력 동반자 관계"에서 "전략적 협력 동반자 관계"로 발전하였다.

수교 당시 양국 교역은 63억불(중국측 통계) 수준이었으나 2009년 말 현재 한국의 대중국교역은 1,410억불(수출 867억불, 수입 543억불)로써 1992년보다 22배의 성장을 가져왔고, 중국은 한국의 제1위 교역대상국이다.

대중국 투자는 260억불이나 된다. 2009년 1년간 454만 명의 인적 왕래가 있었으며 한국과 중국 간 주당 정기항공운항편수는 837편(1일 120편)으로서 중국의 33개 도시를 운항하고 있다. 2009년 1년간 북한과 중국의 교역은 26.7억불로서 한·중 교역의 52분의 1정도밖에 되지 않는다.²³⁹⁾

이러한 한국과 중국과의 긴밀한 관계를 고려할 때, 한국은 보다 적극적으로 인권과 관련되는 북한이탈주민문제를 중국 측에 제기할 수 있다고 본다.

북한이탈주민의 실질적 보호는 난민협약, 고문방지협약, 국제인권규약 등

239) 외교통상부, 2009년도 중국개황 (2010. 10. 21).

국제법에 의한 이론적인 근거를 제시하여 설득하여야 하며 또한 보다 실질적으로 가능한 모든 방법을 통하여 추진하여야 진전된 보호를 할 수 있다고 본다.

북한이탈주민의 한국으로의 입국자 수는 2010년 11월에는 2만명이 넘을 것으로 보고 있다.²⁴⁰⁾ 과거 동.서독 관계와 비교해본다면 2만명은 많은 수가 아니다. 북한이탈주민이 국제적 보호를 받아 정착을 한다면 90% 이상이 한국으로 입국할 것으로 전망된다. 중국에 5~10만명이 체류 중인데 빠른 시일 내에 이들이 한국에 입국하도록 하여야 한다.

북한이탈주민은 앞으로 남.북한 통일에 중요한 역할을 할 것이다. 입국한 북한이탈주민이 한국 사회에 적응하는 과정에서는 취업과 교육이 가장 중요한 과제가 될 것이다. 이들이 국내 정착에 성공한다면 통일 후에 이루어질 남북간 조화에 큰 도움을 줄 것이다.

240) 동아일보, 2010.11.16.

참고문헌

1. 단행본

- 곽해룡, 『북한이탈주민 현황과 문제』, 서울 : 학술정보(주), 2005.
- 김대순, 『국제법론』, 서울 : 삼영사, 1999.
- 김명기, 『북한주민의 인권과 국제법』, 서울 : 법서출판사, 2000.
- 김수암, 『미국의 대북인권정책연구』, 통일연구원, 2004.
- 김정건, 『국제법』, 서울 : 박영사, 1998.
- 김하중, 『하나님의 대사』, 서울: 규장, 2010.
- 오윤경외, 『21세기국제법질서』, 서울 : 박영사, 2001.
- 우승지, 『탈북자문제와 한반도의 국제정치』, 서울 : 외교안보연구원, 2005.
- 이병조·이중범, 『국제법신강』, 서울 : 일조각, 1990.
- 이영기, 『독일 통일의 해부』, 서울 : 국제언론문화사, 1989.
- 정인섭, 『국제법의 이해』, 서울 : 홍문사, 1996.
- 정주신, 『탈북자 문제의 인식』, 서울 : 한국학술정보(주), 2007
- 정주신, 『현대탈북자 문제의 이해』, 서울 : 프리마, 2009
- 최의철 외, 『동북아시아인권체제(포럼) 구상』, 서울 : 통일연구원, 2005.
-
- 水上千之(편), 『國際人權法論』, 東京 : 有信堂 高文社, 2002
- 畑 博行, 水上千之 편, 『國際人權法論』, 東京 : 博文社, 2002.
- 川村眞理, 『難民の 國際的 保護』, 東京: 現代人文社, 2003.
- 本間 浩, 『國際難民法의 理論과 그의 國內的 適用』, 東京: 現代人文社, 2005.
- 本間 浩, 『難民問題とは 何か』, 東京: 岩波新書, 1990.
- 石丸次郎, 『北の サラムタチ』, 東京: Infobahn, 2002.
-
- Sen, B. A Diplomatic Handbook of International Law and Practice, London : Martinus Nijhoff publishers, 1988.
- Goodwin-Gil, Guy S. and McAdam, Jane, The Refugee in International Law, 3rd ed. Oxford University Press, New York, 2007.

2. 논문

- 가또 히로시, “북한으로부터의 대량탈북 가능성”, 『북한 난민문제의 해결과 접근』, 해양전략연구소, 2003.
- 김강녕, "탈북자의 인권침해실태와 보호방안", 『탈북자 문제의 실체적 해부』, 도서출판 이경, 2006.
- 김찬규, "탈북자의 보호에 관한 국제법적 고찰", 『한·중수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』, 백상재단, 2003.
- 로베르타 코헨, “탈북난민 보호를 위한 법적 근거”, 『제10회 북한인권·난민 문제 국제회의 - 캐나다 토론토』, 북한인권시민연합, 2010.
- 박기갑, "국제인권법 차원에서 탈북자 보호방안, 특히 유엔인권소위 제54차 회기결의를 중심으로", 『한·중수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』, 백상재단, 2003.
- 박상봉, "중국내 탈북자 현황, 정책 및 전망", 『북한난민문제의 해결과 접근』, 서울 : 한국해양연구소, 2003.
- 박영자, “재중탈북자 현황과 실태”, 『재중 탈북자 인권관련 전문가 간담회 자료』, 국가인권위원회, 2007.
- 배궁찬, "신정부의 지역협력 외교과제 : 「신아시아 협력외교」 구상을 중심으로", 『2008 봄 주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2008.
- 비딧 문타폰, "조선민주주의 인민공화국의 인권상황", 2008. 2. 15. 제출한 제7차 UN인권이사회 북한인권특별보고관의 북한인권보고서 (A/HRC/7/20), 생명과 인권 vol.47 봄호, (사)북한인권시민연합, 2008.
- 서보혁, "탈북자문제에 관한 국제사회의 동향", 『재중탈북자 인권관련 전문가 간담회 자료』, 국가인권위원회, 2007.
- 윤여상, "탈북자 문제에 대한 관련국의 정책", 『탈북자 문제의 이해』, KBS, 2003.
- 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, 『기로에선 탈북자 정착 지원정책』, 북한인권시민연합 등, 2007.
- 원재천, "탈북자문제, 국제소송을 통한 해결책", 『북한난민문제의 해결과 접근』, 한국해양전략연구소, 2003.
- 원재천, "국내외 NGO의 대북인권운동과 정부의 역할", 『제8기 북한인권·난민문제 아카데미』, 사단법인 북한인권시민연합, 2004.
- 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』, 통일연구원 연구총서 99-02, 통일연구

- 원, 1999.
- 이신화, "세계난민문제해결사례와 탈북자 문제", 『탈북자문제의 이해』, KBS 남북교류협력기획단, 2003.
- 이용중, "국제난민법과 탈북자 보호", 『한·중 수교 10년 중국 국적 조선족과 탈북난민 문제』, 백상재단, 2003.
- 이우영, "해외체류탈북자보호 및 국내정착지원 방안", 『2001년도 북한인권운동본부 학술세미나 논문집』, 2001. 12. 10.
- 이원웅, "북한인권개선행위자들의 활동평가", 『북한인권운동의 국제연대와 협력방안』, (사)북한민주화네트워크, 2009. 9. 24.
- 이장희, "재외탈북자의 법적지위", 제34회 국회인권포럼세미나, 2008. 9. 18.
- 임태근, "탈북자의 국제적 보호", 『민주법학』 제 17호, 민주주의법학연구회, 2000.
- 장복희, "대량 탈북 난민에 대한 국제법적 대응", 『한·중 수교 10년 중국국적 조선족과 탈북난민문제』, 백상재단, 2003.
- 정철구, "조선족, 탈북자 그리고 한중관계", 『탈북자문제의 실체적 해부』, 도서출판 이경, 2006.
- 제성호, "해외탈북자의 법적 지위와 처리방향", 『서울국제법연구』 제9권 1호, 서울국제법연구원, 2002.
- 제성호, "탈북자의 국제적 보호와 유엔의 역할", 『국제법학회논총』, 제48권 제3호, 2003, 12.
- 조백기, "국제법상 북한인권문제에 관한 연구 - 북한이탈주민의 국제법상 지위를 중심으로-", 한국해양대학교 대학원 해사법학과 박사학위논문, 2004.
- 조정현, "재중탈북자 문제의 국제인권법적 해결방안: 국제인권조약 이행감독장치를 중심으로", 『국제문제분석』, 외교안보연구원, 2009.
- 최태현, "국제법상 강제송환금지원칙에 관한 고찰", 『법학논총』 제5집, 국민대학교 법학연구소, 1992.
- 한스 유르겐 각(Hans-Juergen Kaack), "독일의 교훈 : 서독의 동독 이주자 처리방안", 『북한난민 문제의 해결과 접근』, 한국해양전략연구소, 2003.
- 한영진, "중국의 탈북자 단속 강화정책과 재중 탈북자들의 탈중(脫中)러시", 『생명과 인권』, vol. 44. 여름, 북한인권시민연합, 2007.

3. 기타자료

국제사면위원회, "2004 국제사면위원회 보고서(북한인권시민연합 번역) : 북한편", 2008.

모퉁이돌선교회, 『카타콤소식』, 통권 제218호, 2008. 10.

민주평화통일자문회의, 『통일시대』, 2010. 11.

북한인권시민연합, 『사단법인북한인권시민연합 2008 활동보고서』, 2008.

외교통상부, 『2010 외교백서』, 외교통상부, 2010.

이영환, "재외탈북자 실태와 변화양상-동남아를 중심으로", 『북한인권』, 북한인권시민연합, 2008. 4.

인권감시협회, (북한인권연합 번역), "북한 : 도강자(탈북자)들에 대한 가혹한 처벌정책", 2007. 4. 26.

통일부 (www.unikorea.go.kr), 입국자 통계, 2009.10.8.

통일부, 『통일백서』, 2005.

통일연구원, 『북한인권백서 2002』, 통일연구원, 2002.

통일연구원, 『북한인권백서 2005』, 통일연구원, 2005.

통일연구원, 『북한인권백서 2007』, 통일연구원, 2007.

통일연구원, 『북한인권백서 2009』, 통일연구원, 2009.

통일연구원, 『북한인권백서 2010』, 통일연구원, 2010.

Haya de la Torre Case, ICJ Reports, 1951.

Human Rights Watch, 『The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China』, New York, 2002.

UNHCR & IPU, Refugee Protection : a guide to international Refugee Laws, Geneva, UNHCR, 2001.

UNHCR, 『난민의 국제적 보호 - 훈련서1』, UNHCR, 1998.

UNHCR, 『난민지위의 인정 - 훈련서2』, UNHCR, 1999.

U.S. Committee for Human Rights in North Korea, "The North Korea Refugee Crisis: Human Rights and International Response", Washington, 2006.

생명과 인권(북한인권시민연합)

동아일보

연합뉴스

조선일보
dailynk.com
nkchosun.com

ABSTRACT

A Study on International Protection for the North Korean Defectors

Rhee, Bong Koo
Dept. of Political Science and
Diplomacy
The Graduate School of
Hanyang University

This thesis is a study on international protection for the North Korean defectors. The two most important aspects for international protection are the recognition of refugee status and the principle of non-refoulement. It is difficult to attain the goal of international protection for the North Korean defectors based only on the recognition of refugee status and the principle of non-refoulement.

In a broad sense, refugees are those who defect to a foreign country because they would be persecuted at home. Though the cold war has ended, to this day, refugee problems are continuously arising due to conflict in race, religion and nationality. Therefore, the problem of refugees pose a threat internationally to world peace and safety.

Since the 1990s, North Korean defectors are escaping and hiding in China due to hardships in the economy, lack of food and violation of human rights in North Korea. The number of defectors is estimated to be between 50,000 to 100,000.

Some return to North Korea after earning a bit of money in China, but because of the continuous hardships in the economy and the danger of being punished upon return, North Korean defectors stay in China, mostly attempting to enter South Korea. For those defectors staying in China, they obviously do not have any legal protection from North Korea as well as from China and South Korea. Under the bilateral agreements between China and North Korea, China arrests

the North Korean defectors for having crossed the border illegally and forcibly repatriate them to North Korea.

Some of the North Korean defectors can remain legally in China or in a third nation by obtaining the status as refugees under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

Since North Korean defectors have relevance with refugees, this thesis will explain first about refugees in general, including the origin of refugees in the perspective of international law, the concept of refugees, the international protection of refugees and the role and responsibility of UNHCR.

Then the thesis will include the scholars' view on the eligibility of North Korean defectors as refugees and this will be reviewed and criticized.

The eligibility of the North Korean defectors as refugees is decided upon the well-founded fear of being persecuted due to race, religion, nationality and membership of a particular social group or political opinion, resulting in living abroad and not wishing to receive the protection of North Korea.

China joined the Convention relating to the Status of Refugees and the Protocol relating to the Status of Refugees in 1982. China discusses with UNHCR the status of other foreign refugees and recognizes them as refugees. However, China does not regard North Koreans as refugees and does not discuss at all with UNHCR regarding them. China arrests and repatriates the North Korean defectors by force in accordance with the bilateral agreements made with North Korea. This is illegal by the international law.

As the North Korean defectors fear of being arrested by the Chinese police and of being forcibly repatriated to North Korea, they enter foreign embassies under the diplomatic asylum to come to South Korea.

The problem of the North Korean defectors are related with China since most of these people are staying in China. North Korean defectors are legally Koreans and so are directly linked with South Korea. As they are staying in China but are moving to Mongolia,

Russia, Thailand, Vietnam, and Laos, these nations are related as well. In addition, because of the human rights problem, this is also related with human rights of developed countries such as the US, EU and Japan. The stance of these nations regarding the North Korean defectors will be covered.

Human rights is a universal right applying to all people. Therefore, the human rights of the North Korean defectors is becoming a matter of concern internationally. The North Korean Human Rights Resolution adopted by the UN from the year 2001 to 2010 will be explained.

China insists that North Korean defectors are not refugees in accordance with the Convention Relating to the Status of Refugees. Officially, China insists that they are dealing with the problem of North Korean defectors according to the principles of international law, national law and humanitarianism. China has joined the five human rights related conventions which are part of the international human rights law. The Human Rights Convention Committees of the UN express their concerns that China is violating the international human rights law regarding North Korean defectors and urge China to respect the obligations of the conventions.

Since the international protection for North Korean defectors cannot take place by the theory of refugee status alone, more substantial and various methods have to be considered. First is cooperation by international society. Secondly, economic cooperation and dialogue between South Korea and North Korea and thirdly but most urgently, diverse diplomatic efforts towards China are required.

North Korean defectors will place an important role in the reunification of the two Koreas. For the North Koreans who have entered Korea, in the process of adapting to the Korean society, solutions for employment and education would be key issues. The success of their integration to Korean society will play a big role in the harmonization of South and North Korea after the reunification.