

재중 탈북자 실상의 변화와 정책추진방향

김수암
통일연구원

December 2012

Knowledge-Net for a Better World

The East Asia Institute(EAI) is a nonprofit and independent research organization in Korea, founded in May 2002. The EAI strives to transform East Asia into a society of nations based on liberal democracy, market economy, open society, and peace.

The EAI takes no institutional position on policy issues and has no affiliation with the Korean government. All statements of fact and expressions of opinion contained in its publications are the sole responsibility of the author or authors.

 **EAI** is a registered trademark.

© Copyright 2012 EAI

This electronic publication of EAI intellectual property is provided for non-commercial use only, as long as it is unaltered and complete. Copies may not be duplicated for commercial purposes. Unauthorized posting of EAI documents to a non-EAI website is prohibited. EAI documents are protected under copyright law.

The East Asia Institute
909 Sampoong B/D, Eulji-ro 158
Jung-gu, Seoul 100-786
Republic of Korea
Tel 82 2 2277 1683
Fax 82 2 2277 1684



재중 탈북자 실상의 변화와 정책추진방향

김수암
통일연구원

December 2012

I. 문제제기

1990년대 국가의 배급에 의지하고 있던 북한주민들은 경제난에 따른 심각한 식량난으로 인해 아사라는 극단적 상황에 직면하게 되었다. 당시 당국의 허가 없이 다른 국가로 넘어가는 것은 조국반역 행위로서 심각한 처벌이 뒤따르게 되었다. 그럼에도 불구하고 아사라는 절망적 상황에 몰린 북한주민들은 처벌의 위협을 무릅쓰고 식량을 구하기 위해 국경을 넘어 중국으로 넘어가게 되었다. 그런데 북한의 경제난이 장기화되면서 단순히 식량을 구하려 넘어갔다 되돌아오던 탈북행위의 성격도 변화하기 시작하였다. 점점 중국 내에서 체류하면서 돈을 벌려는 탈북 행렬이 증가하게 되었다.

이와 같이 중국에 체류하는 탈북자들이 증가하면서 핵심 당사국인 중국은 탈북자 문제를 주요 현안으로 다루지 않을 수 없었다. 중국은 탈북자에 대해 인권적·인도적 관점에서 접근하기보다 북중간의 정치·안보적 이해라는 전략적 관점에서 접근하였다. 특히 중국은 탈북자에 대해 ‘난민’이 아니라 경제적 목적으로 중국과 북한의 국경을 불법적으로 넘어온 ‘불법월경자’라는 입장을 확고하게 견지하였다. 이러한 입장에 따라 중국은 탈북자들을 체포하여 북한으로 강제로 송환하여 왔다. 다만, 국제사회의 비난이 거세지면서 중국 내 공관에 진입한 탈북자들의 제3국 정착을 허용하는 등 일부 인도적 관점을 수용하기도 하였다. 이러한 일부 전향적 조치에도 불구하고 탈북자들의 강제 송환이 지속되면서 주로 탈북자의 국제법적 신분과 강제송환문제에 국내외의 관심이 집중되어 왔다.

1990년대 중반 탈북 행렬이 본격화된 이후 탈북 현상의 장기화 과정에서 탈북양상이 변화하고 있다. 먼저 북한 내 배출요인, 중국·한국 등 외부의 유인요인도 변화하고 있다. 특히 탈북자들의 탈북동기에서 커다란 변화가 나타나고 있다. 또한 남성 중심에서 여성 중심으로 탈북자의 성별 비율이 급격하게 변화하였다. 이들 탈북 여성들은 비자발적 형태로



중국 남성과 결혼관계를 유지하여 왔고 이 과정에서 탈북 여성과 중국 남성 사이에 태어난 아동들의 인권문제가 주요 현안으로 대두되고 있다. 또한 남한에서 정착하는 탈북자들의 규모가 증가하는 가운데 기입국한 탈북자와 북한 내 가족과의 연계가 탈북 행위의 성격에 변화를 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 변화 현상에서 보듯이 1990년대, 2000년대를 거치면서 탈북자 문제는 복합적 성격을 띠게 되었다. 따라서 우리는 탈북 현상의 장기화에 따른 탈북자 문제의 복합적 성격을 정확하게 규명하고 그 대응방안을 마련할 필요가 있다. 무엇보다도 탈북자 문제는 핵심 당사자인 강대국 중국의 태도를 변화시켜야 하는 전략적 성격을 내포하고 있다는 점도 고려하여 접근해야 한다. 이 글에서는 탈북행위 성격의 변화 양상을 규명하고 중국의 태도 변화를 유도할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

II. 중국 체류 탈북자 양상의 변화

고난의 행군 이후 거의 20년 동안 탈북 행렬이 지속되는 과정에서 중국 내 탈북자 성격도 변화를 겪고 있다. 따라서 효율적인 탈북자 정책을 수립하기 위해서는 이러한 탈북자 성격의 변화에 대한 면밀한 고찰이 전제되어야 한다.

1. 중국 체류 탈북자 규모의 감소

중국은 탈북자를 불법월경자로 규정하고 있기 때문에 유엔난민최고대표사무소(UNHCR)와 NGO의 접근을 허용하지 않고 있다. 이로 인해 탈북자 규모를 체계적으로 조사할 수 없는 상황이다. 따라서 중국에 체류하고 있는 탈북자 규모를 정확하게 파악하기는 어렵다. 다만 1990년대 중반 이후 탈북자 지원 단체와 전문가들은 표본 조사를 통해 탈북자 규모를 추산하여 왔다. 이와 같이 추산의 방식으로 규모에 접근함으로써 발표 주체별로 상당한 편차를 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 북한 내 고난의 행군 시기에 맞물려 1999년 후반 중국 내 탈북자 규모가 가장 정점에 달했다는 사실에 대해서는 공감대가 형성되었다.

1990년대 후반 정점을 기록한 중국 내 체류 탈북자의 규모는 2000년대 들어 지속적으로 감소되는 것으로 파악되고 있다. 발표 주체별로 여전히 규모의 편차가 있지만 2000년대 초반이 되면 탈북자의 규모에 대해 10만명 선이라고 추산하는 견해가 다수를 점하고 있다. 그런데 2000년대 중반으로 접어들면서 탈북자 규모는 더욱 축소되는 것으로 평가되고 있다. 미 국무부는 2005년 2월 조사결과를 토대로 미국의 탈북자 정책의 근간이 될 해외체류 탈북자 규모에 대해 3만~5만 명으로 추정할 바 있다.¹ 좋은벗들도 2005년 6~7월 국경에서 500km 반경에 있는 동북3성 농촌지역에 대한 중국 현장조사 결과를 토대로 탈북자 규모가



5만명 선인 것으로 발표하였다.²

2000년대 후반이 되면 탈북자 규모는 2만~5만명 선으로 보다 감소한 것으로 추정되고 있다. 피터슨 연구소의 놀랜드와 헤거드는 2008년 중국 내 탈북자가 크게 감소되어 2~4만명 정도로 추산하였다. 현재 민간단체 일부는 1만 2천~2만명 선으로 추정하고 있다.³ 그러면 전반적으로 중국에 체류하는 탈북자 규모가 감소하는 요인은 무엇인가? 첫째, 후술하듯이 신규탈북의 경우 남한행을 희망하는 비중이 압도적으로 높다는 점에서 중국 내 체류 규모의 증가로 이어지지 않고 있다. 둘째, 중국에 장기 체류하는 탈북자들도 지속적으로 남한으로 입국하고 있다. 신규 탈북에 따른 중국 체류 탈북자 증가가 없는 가운데 탈북자에 대한 중국공안의 단속으로 인한 신분불안정, 강제 송환 이후 북한당국에 의한 처벌에 직면한 탈북자들은 제3국에서 재정착을 모색하도록 만드는 요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 중국 내 체류하는 탈북자가 제3국 정착을 위해 중국을 떠나면서 중국 내 탈북자 규모가 감소하는 요인으로 작용하고 있다. 미국, 영국, 캐나다 등 탈북자들의 국제이동 경로가 다양해지고 있지만 특히 남한에서 정착하기 위해 중국을 떠나는 탈북자가 증가하면서 남한 내 유인요인이 중국 내 탈북자 규모 감소의 핵심 요인이 되고 있다. 2002년부터 1,000명을 넘어선 이후 2006년부터 2,000명 이상의 탈북자가 남한에 입국하고 있다. 신규 탈북이 급격하게 감소하는 가운데 기존에 중국에 체류하고 있던 탈북자들의 남한 입국이 꾸준하게 증가하면서 중국 체류 탈북자 규모는 지속적으로 감소하고 있는 것으로 판단된다. 셋째, 중국 당국이 탈북자를 체포하여 지속적으로 북한으로 강제송환하고 있다.

이와 같이 탈북자의 전체 규모는 감소하고 있지만 이들의 중국 내 체류는 장기화되고 있다. 따라서 규모의 축소와 체류의 장기화를 고려한 실질적 보호방안을 마련할 필요가 있다.

2. 탈북동기의 변화

규모의 축소 및 체류의 장기화와 더불어 배출요인(push factor)의 관점에서 탈북 동기의 변화양상을 고려할 필요가 있다. 핵심 배출요인의 하나인 탈북동기에 변화가 나타나고 있다. 첫째, 초창기 생존을 위한 탈북보다는 북한 내 삶과 비교하여 ‘보다 나은 삶’을 찾아 탈북하는 현상이 늘어나고 있다. 이에 따라 경제적 동기 자체에도 질적 변화가 나타나고 있다. 둘째, 기입국 북한이탈주민들의 권유에 따른 탈북이 크게 증가하고 있다.

[표 1]에서 보듯이 통일연구원이 2010년부터 금년 10월말까지 입국한 606명의 탈북자를 대상으로 실시한 실태 조사에서 606명 조사대상자 중 402명이 탈북동기에 대해 응답하였다. 이들 402명의 탈북동기를 살펴보면 여전히 경제적 이유가 39.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있지만 기입국 가족의 권유도 25.7%로 상당히 높게 나타나고 있다. 그리고 북한체제에 대한 불만도 12.6%로 나타나고 있다. 이와 같이 북한체제에 대한 불만, 처벌에 대한 두려움, 한국행이라는 탈북동기는 북한당국의 입장에서 조국반역죄 등 반국가 및 반민족 범죄 차원에서 처벌할 가능성이 높다는 점에서 탈북자의 국제법적 지위규정에 영향을 미치는 주요 요소가 될 수 있다.



[표 1] 탈북동기

면접일자	2010 년	2011 년	2012 년	2010-2012 년	
탈북동기	건	건	건	건	(%)
경제적 이유	23	77	64	164	39.1
북한 체제에 대한 불만	6	21	26	53	12.6
가입국 가족 권유	6	46	56	108	25.7
처벌에 대한 두려움	0	6	8	14	3.3
불법행위 처벌 회피	2	5	6	13	3.1
기타	10	32	26	68	16.2
무응답	104	43	39	186	-
합계	151	230	225	606	100.0

3. 중국 내 탈북자 문제 양상의 변화

고난의 행군 시기 대규모 탈북 행렬이 시작된 이후 20년 가까운 세월이 흘렀다는 점에서 탈북자 문제의 성격을 단순화해서 설명하기 어려울 정도로 복잡하게 변화하고 있다. 따라서 중국당국으로 하여금 탈북자 문제에 대해 전향적 자세로 전환하도록 설득 혹은 촉구해나가기 위해서는 중국 내 탈북자 문제의 성격에 대한 면밀한 분석이 전제되어야 한다.

탈북자 문제와 관련하여 중국이라는 ‘공간’의 성격에 근본적인 변화가 초래되고 있다. 탈북행렬이 시작된 이후 탈북자들은 식량을 구하러 중국에 갔다가 되돌아가는 것이 일반적인 현상이었다. 그런데 점차 남성에서 여성 중심으로 탈북자의 성별 비율이 변화하면서 공간으로서의 중국의 성격에도 변화가 나타나게 되었다. 즉, 중국에 체류하는 비율이 점차 증가하게 되었다. 일시적 식량구득이라는 목적을 위해 잠시 머무르다 귀국하는 공간으로서의 중국이 ‘체류’의 장소로 변화하게 되었다. 그리고 체류로 성격이 변화되는 과정에서 탈북자들의 희망도 다양하게 분화되었다. 즉, 체류 후 돈을 벌어서 북한으로 귀환, 지속적 중국 체류, 남한행이라는 탈북에 따른 최종 선택에서도 분화가 이루어지고 있다. 특히 이 과정에서 중국 체류 후 남한행이라는 새로운 선택이 추가되었다.

2000년대 후반에도 신규 탈북은 지속되는 것으로 파악되고 있다. 다만 신규 탈북이 지속됨에도 불구하고 중국 내 탈북자 체류 규모가 감소하는 것은 신규탈북의 성격의 변화가 핵심 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 신규 탈북은 대부분 남한에 기 정착한 탈북자들이 북한에 있



는 가족들을 남한으로 데려오기 위해 이루어지고 있다. 이로 인해 신규 탈북이 이루어지고 있지만 중국에 체류하기보다 단기간에 중국을 거쳐 남한으로 직행하는 경우가 대부분이다. 따라서 신규 탈북자들에게 중국은 과거와 달리 ‘체류지’라기보다 동남아 국가를 거쳐 남한과 제3국에 정착하기 위한 ‘중간 경유지’로서 의미가 변하게 되었다. 이에 따라 탈북자들에게 중국은 ‘체류지’와 ‘경유지’라는 복합적 의미를 갖는 공간으로 변화하고 있다. 이와 같이 신규탈북의 성격 변화로 인해 신규 탈북이 이루어지더라도 중국 내 체류 탈북자 규모는 증가하지 않고 있다.

2000년대 후반 들어 신규 탈북의 경우 중국이 체류지 보다는 경유지라는 의미가 훨씬 강해지고 있다는 사실은 국내에 입국하는 탈북자들의 중국 내 체류기간을 통하여 살펴볼 수 있다.



[표 2] 국내 입국 탈북자의 중국 체류기간

최종탈북~남한입국기간	건	소계(%)	(%)
1 개월 미만	3	0.5	
1~2 개월	171	31.3	44.4
2~3 개월	69	12.6	
3~4 개월	21	3.8	
4~5 개월	13	2.4	8.6
5~6 개월	13	2.4	
6~12 개월	44	8.0	8.0
12~18 개월	36	6.7	9.8
18~24 개월	17	3.1	
2 년~3 년	34	6.2	
3 년~4 년	20	3.6	14.2
4 년~5 년	24	4.4	
5 년~6 년	17	3.1	
6 년~7 년	17	3.1	
7 년~8 년	9	1.6	11.2
8 년~9 년	13	2.4	
9 년~10 년	6	1.0	
10 년 이상	21	3.8	3.8
무응답	56		
합계	604	100.0	100.0



위의 [표 2]에서 보듯이 통일연구원이 2010년 이후 입국한 북한이탈주민 604명을 대상으로 중국 내 체류 기간을 조사한 결과 56명의 무응답을 제외한 548명이 응답하였다. 여기서 체류기간은 최종적으로 탈북한 시점을 기준으로 남한에 입국하는데 소요된 기간을 의미한다. 그 결과 3개월 이내가 44.4%, 6개월 이내가 8.6%로 6개월 이내가 53%에 이르고 있다. 그리고 1년 미만을 기준으로 할 경우 61%에 육박하고 있다. 이러한 통계에서 보듯이 2010년 이후 입국한 북한이탈주민의 경우 중국이 체류지라기보다는 사실상 경유지로서 성격을 띠는 공간으로 변화하고 있다. 그리고 5년 이상 장기 체류 후 입국하는 비율도 15%에 이르고 있다. 이러한 비율에서 보듯이 중국에 체류 후 남한으로 입국하는 탈북자들도 여전히 상당한 비중을 차지하고 있다.⁴

전체 체류 규모의 감소와 더불어 중국에서 일정 기간 체류하는 탈북자의 경우에 체류지역에도 변화가 나타나고 있다. 탈북 행렬 초창기 탈북자들은 주로 중국 내 연변조선족 자치주에 체류하고 있었다. 처음 조선족 사회는 탈북자들에 대해 우호적이었다. 그런데 일부 탈북자들의 범죄에 따른 사회적 불안과 중국 당국이 탈북자 보호에 대한 처벌을 강화하면서 탈북자에 대한 조선족 사회의 우호적 인식은 변하게 되었다. 또한 탈북 여성의 비율이 늘어나고 강제결혼 등 체류 방식이 변화하면서 연변 조선족 자치주 대신 동북3성 전역으로 체류지역이 확산되고 있다. 연변조선족 자치주에 체류하는 탈북자들이 크게 감소하는 대신 국경에서 멀리 떨어진 산간 오지지역의 한족 마을 혹은 대도시 지역체류비율이 늘어나고 있는 것으로 파악되고 있다.

여전히 여성이 압도적인 비율을 차지하고 있지만 남한 내 가족이 북한의 가족을 중국을 경유하여 남한으로 데려오려는 신규 탈북의 성격 변화로 인해 인신매매의 가능성은 줄어들고 있다. 다만 중국에 장기적으로 체류하는 탈북자들의 인권 상황은 여전히 열악하다. 불법월경자라는 탈북자에 대한 중국의 입장이 확고하게 견지되는 상황에서 신분불안정에 따른 탈북자의 법적 지위 문제, 인권유린 현상 등은 본질적으로 해소되지 않는 채로 남아 있다.

여성 중심의 탈북 현상이 주류를 이루는 가운데, 이들 탈북 여성들이 점차 내륙으로 팔려가 강제 결혼 등의 형태로 동거생활을 하면서 중국 남성과 탈북 여성 사이에 출생한 아이가 심각한 탈북자 문제로 부상하고 있다. 탈북여성이 계속 중국 남성과 가정생활을 유지하더라도 탈북여성의 불법적 신분으로 인해 자녀의 호구 취득은 자녀의 인권상황에 영향을 미치는 가장 핵심요소로 작용하고 있다. 특히 호구를 취득하지 못할 경우 탈북여성이 출산한 자녀의 교육권과 건강권을 저하시키는 핵심요인으로 작용하고 있다. 그리고 강제 결혼 이후 출산한 탈북 여성이 남한으로 가면서 아이를 데리고 오지 못하는 경우 이들 아동들이 결혼 가정에서 자라는 문제가 발생하고 있다. 일부 브로커들이 내지에까지 진출하여 가정을 이룬 탈북 여성들을 남한으로 데려오면서 이들 탈북 여성들과 가정을 이루었던 중국 내 가족들의 반감을 사는 사례도 발견되고 있다. 마찬가지로 탈북 여성이 중국 공안에 체포되어 강제로 북한에 송환되는 경우에도 아동들은 결혼가정에서 자랄 수밖에 없는 상황은 변하지 않고 있다. 다만, 최근 입국하는 탈북자들을 대상으로 하는 인터뷰 과정에서 탈북여성과 중국 남성 사이에 태어난 자녀들이 다양한 방식으로 호구를 취득하는 비율이 증가하는 것으로 파악되고 있다.

이러한 중국 남성과 탈북 여성 사이에 태어난 아동 문제는 남한과 미국 등 기타 국가의 탈북자 정책에도 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 남한으로 입국하는 탈북여성들이 중국 내



에서 출산한 아동을 데려 오는 경우 현행 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따르면 강제로 추방되지는 않지만 법적인 보호대상자는 아니다. 이와 같이 현재 우리 사회에서 이들 아동들의 정착 문제가 현안으로 대두되고 있다. 후술하듯이 미국 내에서도 탈북아동입양법 등 관련 법률의 발의를 통해 탈북여성이 중국에서 출산한 아동을 입양하는 문제에 관심을 보이고 있다.

III. 탈북자에 대한 중국과 북한의 입장

1. 탈북자에 대한 중국의 입장

탈북자 문제의 해결에 영향을 미치는 핵심 요소는 중국의 탈북자 정책이다. 중국에 체류하는 탈북자 문제, 중국에서 직접 제3국으로의 정착을 시도하는 탈북자 문제, 중국과 동남아를 경유하여 제3국에 정착하려는 탈북자 문제는 모두 중국의 탈북자 정책의 영향을 받을 수밖에 없다.

중국은 탈북 양상과 국제 여론의 추이, 국내 정치·사회적 안정, 북·중관계, 한·중관계 등을 종합적으로 고려하여 탈북자 문제에 접근하고 있다. 탈북자에 대한 인도주의적 처리를 요구하는 국제사회의 압력과 전통적인 우방인 북한과의 전략적 관계, 탈북자 문제가 중국 국가이익에 미칠 수 있는 영향 등을 종합적으로 고려하여 접근하고 있다. 중국은 이러한 요소들을 종합적으로 고려하여 “국제법, 국내법, 인도주의 원칙에 입각하여 탈북자 문제를 처리한다”는 입장을 확고하게 견지하여 오고 있다.

특히 국제법이라는 기준과 관련하여 중국이 고려하는 요소는 2가지이다. 첫째, 중국 자신이 가입한 난민지위에 관한 협약과 난민지위에 관한 의정서이다. 둘째, 중국과 북한 사이에 체결한 양자 협정이다. 중국은 기본적으로 탈북자의 법적 지위에 대해 난민협약이 아닌 중북 사이에 체결한 양자 협정 중심으로 접근한다는 입장을 취하고 있다. 이러한 입장에 따라 중국은 탈북자에 대해 난민의 지위를 인정하지 않고 경제적 사유에 따른 ‘불법월경자’로 규정하고 있다. 구체적으로 중국은 북중간에 체결한 양자 협정에 따라 탈북자 문제를 처리하고 있다. 1960년에 체결한 「□□-북한 범죄인상호인도협정」, 1986년에 체결한 「□□ 지역의 국가안전 및 사회질서 유지 업무를 위한 상호협력 의정서」, 그리고 1998년 1월 1일 이후 적용되고 있는 「길림성변경관리조례」 선전제강 등 중국과 북한 사이에 체결한 양자 협정에 따라 탈북자 문제를 처리하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 1997년 3월 14일 제8기 전국인민대표회의에서 형법에 밀입국의 안내 및 운송에 대해 ‘국경관리방해죄’를 추가하였다.

이상에서 보듯이 중국은 난민협약이 아닌 북중간에 체결한 양자협정을 적용하여 탈북자는 난민이 아니라 불법월경자라고 규정하여 지속적으로 단속하고 있다. 그리고 중국은



탈북자들을 지속적으로 단속하고 있으며 적발된 탈북자를 체포하여 북한으로 강제적으로 송환한다는 기본입장을 확고하게 견지하고 있다. 중국은 북중 양자협정을 적용하여 탈북자 문제를 처리하고 있기 때문에 유엔난민최고대표사무소가 탈북자에게 접근하는 것을 원칙적으로 차단하고 있다. 마찬가지로 탈북자에 대한 민간단체의 지원활동에 대해서도 지속적으로 단속·통제하고 있다.

끝으로 인도주의 원칙과 관련하여 중국은 중국 내 외국 공관에 진입한 탈북자에 대해서는 인도주의 원칙에 따라 정착을 희망하는 국가로 출국하는 것을 허용하여 왔다. 그렇지만 공관에 진입하더라도 장기간 출국을 불허함으로써 중국은 공관 진입을 통한 제3국 정착을 사실상 제약하는 정책을 추진하고 있다.

2. 송환탈북자에 대한 북한의 처벌

중국 체류 탈북자에 대한 중국당국의 태도 변화를 유도하는 정책에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요소는 북한으로 강제 송환된 탈북자에 대한 북한의 처벌이다. 송환 탈북자에 대한 처벌의 법적 기준은 북한의 형법과 출입국법을 통해 살펴볼 수 있다.

먼저 북한형법을 살펴보면 북한은 형법상 정치적 성격의 범죄(반국가 및 반민족범죄)와 일반범죄로 범죄행위를 구분하고 있다. 첫째, 정치범죄의 성격을 갖는 경우 탈북자에게 적용될 수 있는 범죄 조항으로 형법 제62조 ‘조국반역죄’를 들 수 있다. 동 조항에서는 “국민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역 행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로 동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다”고 규정하고 있다. 둘째, 일반범죄의 성격을 갖는 경우 탈북자에게 적용될 수 있는 범죄조항으로 형법 제233조 ‘비법국경출입죄’를 들 수 있다. 동 조항에서는 “비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처한다”고 규정하고 있다. 다음으로 출입국법도 탈북자 처벌에 적용될 수 있다. 출입국법 제 45조는 “국민이 이 법을 어긴 경우에는 벌금을 물리거나 출국, 입국을 금지시킨다. 정상이 무거운 경우에는 형사책임을 지운다”고 명시하고 있다.

1990년대 고난의 행군으로 많은 주민들이 굶주리는 절박한 상황에서도 탈북행렬이 시작되는 초기에는 탈북자들은 상당히 엄중하게 처벌을 받았다. 북한당국은 탈북행위에 대해 기본적으로 정치적 관점에서 접근하였다. 따라서 초창기 탈북행위에 대해 정치범죄로 규정하였고 이러한 관점에서 처벌이 이루어졌다. 그렇지만 북한당국이 배급을 책임지지 못하는 상황에서 경제적 어려움으로 발생하는 대량 탈북현상을 전부 정치적 행위로 처벌하기는 어렵게 되었다. 강력한 처벌에도 불구하고 오히려 현실적으로 탈북자의 규모가 증가하는 상황이 지속되면서 북한당국도 정치적 성격의 탈북 동기와 생계로 인한 탈북 동기로 구분하여 접근하지 않을 수 없었다. 중앙배급체계의 붕괴로 인해 생계조차 꾸리지 못하는 주민들의 생존을 위한 탈북까지 정치적 성격으로 처벌하기 어려워지면서 생계를 위한 탈북에 대



한 처벌 수준도 완화되었다.

중국에서 단속된 북한주민들은 중국 변방부대를 거쳐 송환지역 국가안전보위부에서 철저하게 조사를 받게 된다. 특히 이 과정에서 보위부원은 도강목적, 중국 내 행적, 도강시기 및 회수 등을 집중적으로 조사하고 있다. 조사결과 탈북동기 및 중국 내 행적에 따라 처벌형태가 결정된다. 남한인 접촉, 종교 관여 등 탈북동기가 정치적 성격을 갖는다고 판단되면 국가안전보위부에서 지속적으로 관찰하고 정치범죄에 의거하여 엄중하게 처벌하게 된다. 생계를 위한 단순 탈북이라고 판단하면 탈북자가 거주하는 현지 인민보안부로 이관한 후 일반범죄에 의거하여 노동단련대에 1개월~6개월 정도 수감된다. 이 경우 대부분 송환 이후 최종 석방까지 구금기간이 1년 미만이 걸린다. 다만, 단순 생계목적이라고 하더라도 탈북 횡수에 따라 엄하게 처벌하고 있다. 전반적으로 탈북자에 대한 정치적 처벌은 대폭 완화되었지만 교화소 수감, 노동단련대 수용 등 처벌은 지속적으로 이루어지고 있다. 또한 탈북자 가족에 대한 감시, 강제추방 등의 불이익을 줌으로써 탈북행위를 억제하려는 연좌제 성격의 처벌도 병행되고 있다.

강제송환 탈북자에 대한 북한당국의 처벌은 중국 내 탈북자의 법적 지위를 규정하는 데 중요한 판단요소로 작용하게 된다. 이러한 처벌은 2가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 실제 탈북 동기가 체제에 대한 불만일 경우 협약 상의 난민에 해당될 수 있다. 그런데 탈북 동기가 체제에 대한 불만이 아니라 하더라도 송환 후 북한당국에 의해 탈북 동기가 정치적 성격을 갖는 것으로 규정되어 엄중하게 처벌을 받는다면 이는 ‘전가된 정치적 의견’(imputed political opinion)⁵에 해당될 수 있다. 이 경우 난민의 여건을 갖추지 못하게 된다.

처벌수준과 더불어 강제 송환된 탈북자가 국가안전보위부 조사과정에서 심각한 가혹행위에 직면하는지가 중국의 탈북자 정책 변화 유도를 위한 주요한 요소로 작용할 수 있다. 그동안 우리는 난민지위에 관한 협약을 중심으로 중국의 강제송환 문제에 접근하여 왔다. 그렇지만 탈북자에 대한 중국의 강제송환이 부당하다는 또 다른 국제인권법 근거로 ‘고문 및 그밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지에 관한 협약’(이하 고문방지협약)을 들 수 있다. 고문방지협약 제3조에는 “어떠한 당사국도 고문 받을 위협이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다”고 강제송환금지원칙을 규정하고 있다. 이러한 조항에 따르면 난민지위 여부를 떠나 송환되었을 때 고문 등 가혹행위를 받을 위협이 높으면 강제송환해서는 안된다. 통일연구원이 국내 입국 탈북자를 대상으로 실시하고 있는 심층 인터뷰에 따르면 탈북자들은 북한으로 송환되어 국가안전보위부에서 조사받는 과정에서 고문, 구타, 강제낙태 등 비인권적 행위에 직면하는 것으로 파악되고 있다.⁶ 그러므로 고문방지협약에 가입한 당사국인 중국은 강제송환 후 탈북자들이 고문 받을 위협이 있는 상당한 근거를 갖고 있다는 점에서 강제송환을 중지해야 할 국제법적 의무가 있다.



IV. 탈북자 정책 추진 방안

1. 기본방향

탈북자 문제는 당사자인 탈북자가 처한 상황을 실질적으로 개선할 수 있는 ‘실천가능성’이라는 기준에서 접근해야 한다. 위에서 살펴보았듯이 탈북현상이 장기화되면서 탈북자의 체류지역, 체류 유형 등을 포함하여 하나의 개선방향을 설정하기 어렵다. 따라서 탈북자가 처한 현실을 고려하여 개선방향을 설정할 필요가 있다. 탈북 현상의 장기화에 따른 탈북자가 처한 현실의 변화, 탈북자 문제에 대한 중국 정부의 입장을 고려하여 복합적이고 현실적으로 개선방향을 마련할 필요가 있다.

탈북자 정책을 효율적으로 수립하기 위해서는 탈북자 문제의 성격을 냉철하게 바라볼 필요가 있다. 탈북자 문제는 인권적 사안이지만 중국의 태도 변화를 유도해야 하는 국제정치 사안이기도 하다. 그리고 중국과의 정치·경제적 국가이익도 고려하지 않을 수 없는 상황이다. 이러한 점에서 탈북자 문제는 인권적 사안이지만 문제해결이라는 관점에서 볼 때 중국의 태도를 변화시켜야 하는 전략적 의제이기도 하다. 이와 같이 강대국인 중국의 전향적 태도 변화를 유도하기 위해서는 한중 양자적 접근, 다자적 접근, 민관협력 등 복합적인 전략을 포괄적으로 전개해야 한다.

구체적으로 효율적인 탈북자 정책을 수립하기 위해서는 다음과 같은 요소를 고려할 필요가 있다.

첫째, 정책을 효율적으로 기획·집행할 수 있는 정책 인프라를 구축하고 역량을 결집해 나가야 한다. 특히 중장기 전략과 세부정책을 종합적으로 기획하고 효율적으로 집행할 수 있는 정책 인프라를 구축해야 한다.

둘째, 책임있는 강대국으로서 국제적 의무를 집중적으로 부각시켜 나가야 한다. 무엇보다도 글로벌 스탠더드를 바탕으로 국제여론을 조성하는 데 주력해야 한다. G2로 부상하고 있는 중국도 국제사회의 여론을 의식하지 않을 수 없다. 따라서 대국으로서 국제규범의 창출에 중요한 역할을 수행하고 있는 중국으로 하여금 국제법적 의무에 대해 반박하기 어려운 정교한 국제법 논리를 개발해야 한다. 우선 탈북자의 법적 신분을 뒷받침할 수 있는 국제법적 보호 논리를 개발해나가야 한다. 강제 송환될 경우 처벌의 위협에 직면한다는 점에서 ‘협약난민’, ‘현장난민’ 등의 개념에 입각하여 구체적인 사례를 축적해나가는 동시에 법적 신분과 무관하게 강제송환 정책의 변화를 유도할 있는 방안도 함께 모색해나가야 한다. 그리고 전반적인 북한인권 상황 개선을 위해 중국도 책임있는 대국으로서 역할을 수행해야 한다는 점을 강조할 필요가 있다. 이러한 커다란 틀 속에서 탈북자 문제에 대한 중국의 전향적 자세를 촉구해나가도록 해야 한다.

셋째, 중국에 체류하고 있는 탈북자들에 대한 현실적인 보호방안이 구체적으로 마련해야 한다. 중국 정부로 하여금 ‘인도적’ 관점에서 탈북자 문제에 접근하도록 실질적인 보호방안을 제시할 수 있어야 한다. 현실적으로 ‘난민’의 지위만으로 접근할 경우 탈북자를 실질적



으로 보호하기 어려운 것이 현실이다. 탈북 현상의 장기화에 따라 탈북자의 지위를 일반화하기 어려운 상황을 고려하여 접근해야 한다.

넷째, 한국행을 희망하는 탈북자들이 안전하게 중국을 경유할 수 있는 메커니즘을 만들어야 할 필요가 있다. 이러한 메커니즘은 2가지 여건 조성을 전제로 추진해나갈 수 있을 것이다. 한국행을 희망하는 탈북자 전원을 수용한다는 기본원칙을 견지하되, 탈북자 문제와 관련하여 탈북행렬을 조장하지 않는다는 정책기조를 확고하게 전달할 필요가 있다. 또한 민관협력을 통해 브로커들의 과도한 행위를 자제할 수 있는 자정 메커니즘을 마련해야 한다. 특히 앞에서 살펴보았듯이 국내입국 북한이탈주민들 중 기 입국한 북한이탈주민이 북한 내 가족을 데려오는 비율이 크게 증가하고 있는 바, 탈북 행렬 조장으로 오해받지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다. 이러한 전제조건을 바탕으로 중국 정부와 비공개 협상을 통해 중국을 경유하여 한국으로 안전하게 입국할 수 있는 비공식 합의를 이끌어낼 필요가 있다.

2. 세부 추진방안

(1) 체계적 정책인프라 구축

간헐적인 문제 제기로 중국의 탈북자정책을 변화시키기는 어렵다. 중국의 행동변화를 이끌어내려면 종합적인 중장기적 전략 아래 체계적인 방식으로 탈북자 문제의 해결을 추진해나가야 한다. 이를 위해 탈북자 문제를 종합적으로 입안·조율·추진할 수 있는 정책인프라를 구축해야 한다. 첫째, 중국의 태도를 변화시킬 수 있는 구체적 전략을 개발하고 역할분담의 전략 아래 집행하고 조율하는 시스템을 구축해야 한다.

둘째, 중국 정부의 태도를 변화시키기 위해 개별국가, 유엔, NGO 등 다양한 행위자의 역량을 결집할 수 있는 네트워크를 구축해야 한다. 이를 위해 우선 국내적으로 민관협력 시스템을 구축해야 한다. 민관 협력을 바탕으로 탈북자 문제를 상시 모니터링하는 국제 네트워크를 형성해나갈 필요가 있다. 그리고 국내적으로 탈북자 문제를 지속적으로 모니터링할 수 있는 상시 포럼을 결성하여 운영해야 한다. 또한 국내 북한인권단체와 탈북자 단체들이 정책협의회를 결성하여 탈북자 문제에 대해 협력할 수 있는 여건을 조성하고 지원해나가야 한다. 이러한 민관협력은 역할분담이라는 관점에서 추진될 필요가 있다. 한중간 정치·경제적 국가 이익을 고려할 때 우리 정부가 한중 양자관계에서 탈북자 문제를 핵심 외교의제로 설정하기 어려운 측면이 있다. 따라서 우리 시민사회가 국제사회와의 네트워크를 구축하여 지속적으로 탈북자 문제를 국내외적으로 공론화하고 중국의 태도를 변화시킬 수 있는 캠페인을 전개해나가도록 지원해나갈 필요가 있다. 이 과정에서 중국 시민사회를 대상으로 하는 공공외교를 강화해나가야 한다. 금년도 탈북자 강제송환 문제가 국제적으로 공론화되는 과정에서 중국의 네티즌들이 중국의 강제송환에 대해 부정적 견해를 표명한 사실에 주목할 필요가 있다.

셋째, 유엔과 개별국가를 대상으로 국제사회에서 탈북자 문제를 공론화 할 수 있는 외교 시스템을 구축해나갈 필요가 있다. 먼저 유엔인권이사회에서 탈북자 문제가 지속적으로



공론화될 수 있도록 외교노력을 결집해야 한다. 또한 유엔 무대에서 탈북자 문제에 대한 공론화를 지지하는 개별국가들이 확산될 수 있도록 노력해야 한다. 특히 미국과 일본 이외에 중국이 상대적으로 여론의 부담을 느낄 수 있는 캐나다, 호주, 민주적 성격의 정권을 갖고 있는 남미와 아프리카 국가들이 탈북자 문제의 공론화에 나설 수 있도록 외교적 노력을 강화해나가야 한다. 또한 미얀마 등 동남아국가들의 협력과 지지를 이끌어낼 수 있도록 외교 역량을 발휘해야 한다.

이러한 정책인프라와 더불어 탈북자 실태를 지속적이고 체계적으로 수집할 수 있는 조사시스템을 구축할 필요가 있다. 실태조사는 2가지 차원에 중점을 두고 실시되어야 한다. 첫째, 협약상의 난민, 위임난민, 현장난민 등 국제법상 탈북자의 지위를 규정할 수 있는 보다 구체적인 자료들을 축적해나가야 한다. 이와 관련하여 협약상의 난민과 더불어 난민의 지위에 대해 확대되는 논리를 보다 구체적으로 실태조사에 반영할 필요가 있다. 난민지위 협약은 제2조에서 “인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 우려가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자”라고 난민의 개념을 정의하고 있다. 그리고 제33조에서 “체약국은 난민을 어떠한 방법으로든 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협 받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환해서는 아니 된다”고 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)을 규정하고 있다.

강제송환 금지원칙에서 말하는 ‘난민’이란 난민으로 공식적으로 인정받은 사람은 물론이고 아직 난민지위가 판정되지 않아 난민일 가능성을 배제할 수 없는 ‘비호를 구하는 자’(asylum-seekers)까지 포함하는 것으로 일반적으로 해석되고 있다. 그리고 난민현상의 특수한 한 형태를 설명하기 위해 고안된 ‘현장난민’의 개념도 탈북자에게 적용될 수 있다. 현장난민이란 국적국을 벗어날 때 난민에 해당되지 않더라도 국적국으로 돌아갈 경우 박해의 위험에 처하면 난민으로 인정할 수 있다는 개념이다. 전 유엔북한인권특별보고관 비턴 문타본이 탈북자들은 현장난민에 해당된다고 주장한 바 있다. 이와 관련하여 현장난민의 신분적 지위를 뒷받침할 수 있는 ‘박해’ 개념을 중심으로 처벌행태를 집중적으로 조사해야 한다. 이 과정에서 실제적 정치적 의견과 무관하게 박해자로서 북한당국의 탈북자들의 정치적 의견을 전가하는 ‘전가된 정치적 의견’(imputed political opinion)을 입증할 수 있는 자료를 집중적으로 축적해야 한다. 탈북자들이 강제 북송 시 처벌 가능성을 고려할 때 ‘전가된 정치적 의견’(imputed political opinion)에 기인한 박해에 대한 ‘합리적 가능성’(reasonable possibility)을 근거로 난민지위를 인정받을 수 있다.⁷

둘째, 현실적인 보호방안을 중국에 요청하기 위해 탈북여성의 체류 실태, 출산 아동 실태 등을 보다 체계적으로 조사해야 한다. 이와 관련하여 국내에 입국한 북한이탈주민들이 중국 체류시 생활상에 대해 집중적으로 조사를 실시할 필요가 있다.

셋째, 중국당국에 의해 체포되어 북한으로 강제송환된 탈북자들이 조사과정에서 당하는 가혹행위와 처벌수위에 대해 집중적으로 조사할 필요가 있다. 2가지 차원에서 국제법적



대응을 뒷받침할 수 있는 자료를 축적해나가야 한다. 고문방지협약 상 강제송환금지 원칙을 뒷받침할 수 있는 고문 등 가혹행위에 대해 국제사회에서 통용되는 기준에 따라 구체적으로 입증할 수 있는 방식으로 침해사례가 축적되어야 한다. 앞으로 탈북자가 강제송환 이후 겪게 되는 가혹행위에 대해 체계적으로 조사하고 이를 바탕으로 중국당국으로 하여금 고문방지협약을 준수하도록 촉구해나가야 할 것이다. 또한 탈북자를 강제송환할 경우 북한 내에서 가혹행위를 당하게 되어 사실상 중국이 간접적으로 북한주민의 인권을 침해하는데 일조하게 된다는 점을 집중적으로 부각시켜나갈 필요가 있다.

(2) 다자적 네트워크 구축과 중국정부의 태도 변화

첫째, 조약에 기반한 기구(treaty-based bodies)라는 핵심 국제인권조약의 이행감독장치를 보다 적극적으로 활용해나갈 필요가 있다. 헌장에 기반한 기구는 국가를 대표하여 견해를 표명한다는 점에서 정치적 성격을 띠는 점에서 상당한 반발이 예상된다. 반면, 조약에 기반한 기구는 국가를 대표하는 것이 아니라 전문위원의 전문적 평가라는 점에서 상대적으로 정치적 논쟁에서 자유로울 수 있다.

현재 중국은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR), 인종차별철폐협약(ICERD), 여성차별철폐협약(CEDAW), 고문방지협약(CAT), 아동권리협약(CRC)에 가입한 당사국이다. 이러한 핵심 국제인권조약은 당사국의 이행을 관장할 이행감독위원회 내지 조약감시기구를 두고 있다. 이러한 이행감시기구들은 국가 정기보고제도를 운영하고 있다. 해당 위원회는 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 당사국과 관련된 권고사항을 담은 최종검토의견서(Concluding Observations or Comments)를 발표하고 있다.



[표 3] 6대 핵심인권조약의 이행감독장치 및 중국

인권조약	중 국	국가정기 보고제도	국가간 통보제도	개인 통보제도	비공개 조사제도
사회권규약 (ICESCR66)	1997 년 서명 2001 년 비준	○	해당무	해당무	해당무
자유권규약 (ICCPR66)	1998 년 서명 아직 미비준	해당무	해당무	해당무	해당무
인종차별 철폐협약 (ICERD66)	1981 년 가입	○	○ (수락선언불필요)	X (수락선언무)	해당무
여성차별 철폐협약 (CEDAW79)	1980 년 서명 1980 년 비준	○	해당무	X (선택의정서 비당사국)	X (선택의정서 비당사국)
고문방지협약 (CAT84)	1986 년 서명 1988 년 비준	○	X (수락선언무)	X (수락선언무)	X (유보)
아동권리협약 (CRC89)	1990 년 서명 1992 년 비준	○	해당무	해당무	해당무

출처: 조정현, “주요 국제문제 분석,” 2009-30, 외교안보연구원, 2009.10.5

여성의 비율이 압도적으로 높으며 중국 남성과 강제결혼에 따른 자녀 출산, 강제송환 후 고문 가능성 등 탈북자들의 특성을 고려할 때 탈북자문제는 중국이 가입한 조약감시기구의 위임에 부합하는 인권의제에 해당될 수 있다. 개인통보제도 등에 대해서는 유보 혹은 추가의정서에 가입하지 않았다는 점에서 활용하기 어렵다. 따라서 서방국가 및 NGO 등과 협력하여 조약감시기구의 국가보고 제도를 적극 활용할 필요가 있다. 특히 ‘최종검토의견서’(Concluding Observations) 제도를 적극 활용해나가야 한다. 이미 중국이 가입한 5개 조약을 관장하는 조약감시기구들이 ‘최종검토의견서’에서 탈북자 문제에 대한 중국정부의 정책에 우려를 표명한 바 있다.⁸

따라서 앞으로 중국이 가입한 국제인권조약의 의무에 따라 국가보고서를 제출할 경우 해당 조약감시기구에 다양한 정보를 제공함으로써 최종검토의견서에서 중국정부의 태도 변화를 요구하는 내용이 보다 구체적으로 담길 수 있도록 노력해야 한다.

둘째, 2006년 유엔인권이사회가 새롭게 출범하면서 도입한 새로운 제도인 보편적 정례 검토제도(Universal Periodic Review)를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. UPR제도에 따라 유엔 회원국은 4년 주기로 유엔 인권이사회에 보고서를 제출하고 심의를 받도록 되어 있다. 이 제도에 따라 4년 단위의 1차 주기가 끝나고 금년도부터 2차 주기가 시작되고 있다.



1차 주기에서 중국은 UPR 4차 회기(2009년 2월 9일 심의, 10일 보고서 채택), 북한은 UPR 6차 회기(2009년 12월 7일 심의, 12월 9일 보고서 채택)에서 UPR 심사를 받았다. 동 심의 결과 탈북자에 대한 언급 상황은 다음과 같다.

중국과 북한은 각각 UPR 17차 회기(2013년 10월 21일-11월 1일), UPR 19차 회기(2014년 4월-5월)에 2번째 UPR 심사를 받도록 예정되어 있다. 이 과정에서 탈북자 문제가 적극적으로 공론화될 수 있도록 역할 분담 관점에서 외교적 노력을 강화해나가야 할 것이다. 첫째, 유럽연합, 캐나다, 호주 등 다른 국가로 하여금 발언과정에서 탈북자 문제에 대한 중국 정부에 전향적 태도를 권고하도록 협력을 요청해야 할 것이다. 둘째, UPR 심의를 위해 3개의 공식 보고서가 제출하도록 되어 있다. 그 중 하나가 NGO들이 제공한 정보에 대해 유엔 인권최고대표사무소(UNOHCHR)에서 요약하여 보고서(Summary of stakeholders' information)를 제출하도록 되어 있다. 따라서 국내외 NGO가 연대하여 NGO 보고서에 탈북자 문제가 적극적으로 포함될 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 보고서에서는 탈북자 강제송환 금지, 탈북 여성과 남성 사이에 태어난 자녀를 포함한 현실적 보호, 강제송환 후 처벌 및 가혹행위 중지 등의 내용이 담길 수 있어야 한다.

셋째, 유엔 인권이사회의 특별절차(Special Procedure)의 주제별 위임제도(Thematic Mandate)에 따른 특별보고관, 실무그룹 등과의 협력을 강화해나갈 필요가 있다. 특히 고문 특별보고관(Special Rapporteur on torture and other cruel, inhumane or degrading treatment or punishment), 인신매매특별보고관(Special Rapporteur on the Human Rights Aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children), 여성폭력특별보고관(Special Rapporteur on violence against women in law and in practice), 국내유민특별보고관(Special Rapporteur on the rights of internally displaced persons) 등과 협력을 강화해나가야 할 것이다. 이들 특별보고관들은 자신의 위임소관과 관련하여 조사활동을 전개하여 보고서를 제출하도록 되어 있다.

이와 관련하여 다음과 같은 선례를 들 수 있다. 인신매매 특별보고관은 2006년 3월 24일자로 중국정부에 서신을 보냈다. 동 서신에서 2006년 2월 28일 중국에 의한 북한 여성의 강제송환에 관한 정보를 전달하였다. 이 정보에 의하면 북한여성과 1살짜리 딸이 6년 전에 3,000위안에 팔려 중국 남성과 강제로 결혼하였다. 곧 중국 남성과 사이에 둘째 딸을 출산하였다. 그런데 2006년 2월 25일 중국 공안에 의하여 체포되었고 3일후 북한 보위부원에게 인계되었다. 이에 대해 중국 정부는 2006년 6월 14일자 답신에서 강제송환된 여성의 성명, 나이, 중국입국 장소, 거주지, 강제송환된 국경지점, 중국 아버지 신상 등에 대해 제공되지 않아 조사하기 어렵다고 답변하고 있다. 다만, 중국과 외국과의 접촉이 증가하면서 중국에서도 마찬가지로 여성과 아동의 인신매매를 포함한 위반이 발생하기 시작하고 있다는 점을 인정하면서 강력하게 처벌한다고 강조하고 있다.⁹

동일한 사안에 대해 북한당국에게 긴급호소문이 발송되고 있다. 북한인권특별보고관과 주제별 특별보고관들이 2006년 3월 24일자 공동으로 강제송환된 탈북여성 문제에 관한 긴급 호소문을 발송하였다. 이 호소문에 의하면 이 탈북 여성은 북한에서 데리고 온 딸과 함



계 중국 남성 사이에서 둘째 딸을 출산하였는데, 중국공안당국에 의해 체포되어 2006년 2월 28일 북한 보위부원에게 강제송환되었다고 한다. 이와 관련하여 여성의 보호와 인신매매, 착취 등에 대해 보호조치를 강구하도록 북한당국에 공동으로 요청하였다. 이러한 문제 제기에 대해 북한당국은 적대적인 세력들이 북한의 이미지를 훼손하려는 목적으로 조작된 정보를 유폐시키려는 음모의 산물로서 인권과 상관성이 없다고 주장하고 있다. 또한 북한인권특별보고관과 마찬가지로 주제별 특별보고관도 북한의 진솔함과 관용을 무시하므로 대응할 필요성을 느끼지 않는다고 거부전략으로 일관하고 있다. 이러한 태도에 따라 2006년 3월 24일자 특별보고관의 공동서신을 반송한다고 주장하고 있다.¹⁰

고문특별보고관은 2005년 12월 20일자 서신에서 북한에 강제 송환된 탈북자에 대한 잔혹하고 비인간적이며 굴욕적인 처벌 문제를 제기하였다. 또한 임신한 송환 여성에 대한 비인간적인 대우문제도 제기하고 있다. 또한 여성폭력특별보고관은 2005년 12월 20일자 서신에서 중국 내 북한여성의 인신매매문제를 제기하였다.¹¹

넷째, 유엔 인권이사회 회기 중 탈북자 문제가 공론화될 수 있도록 개별국가와 협력을 강화해나갈 필요가 있다.

다섯째, 유엔과 별도로 탈북자 보호를 위해 개별국가와 협력네트워크를 형성될 수 있도록 노력해야 한다. 한중 전략대화, 중미 전략대화에서 현실적 보호방안 마련에 대한 중국정부의 태도 변화를 유도하고 한국과 미국 사이에 탈북자 문제 협의를 위한 협력을 강화해야 한다. 그리고 중국과 인권대화를 하는 개별국가들이 탈북자 해결을 촉구하도록 외교 협력을 강화해야 한다. 이를 위해 외교통상부가 중심이 되어 탈북자 문제에 관심이 국가들과 비공개 외교협의체 구성·운영하는 것으로 고려할 수 있다.

(3) 양자협상을 통한 중국 체류 탈북자 실질적 보호 마련

국제규범만으로 중국의 태도를 변화시키는 데는 일정 정도 한계가 있다. 중국과의 협력을 통하여 중국 내 체류 탈북자의 현실적인 보호 방안을 마련하는 데도 주력해야 한다. 이를 위해 정부 차원에서 중국정부와 조용한 외교를 통해 중국 내 탈북자를 실질적으로 보호할 수 있는 방안을 병행해나갈 필요가 있다.

특히 중국에 장기체류하면서 사실상의 결혼관계를 유지하고 있는 경우에 대한 실질적인 보호방안이 보다 적극적으로 모색되어야 한다. 중국정부는 중국인과 혼인한 외국인 및 이들 사이에 출생한 자녀에게 법적 지위를 보장하는 것으로 알려지고 있으나, 북한여성의 경우는 본인들의 중국체류자체가 불법이며 강제송환의 위협으로 인해 공식적인 법적 절차를 받을 수 없는 상황이다. 이와 관련하여 특별한 일시구조절차 등을 통해 중국인과 결혼관계를 맺고 있는 북한여성과 어린이들에게 합법적인 지위를 부여하는 것도 고려할 수 있다. 그리고 북한여성과 중국인 남성 사이에 태어난 어린이들의 경우 취학을 위해서는 법적 구조절차가 필요하다는 점에서 구체적인 조치들이 논의되어야 한다. 중국 일부 지역에서는 지역정부차원에서 중국남성과 북한여성 사이에 출생한 아이들에게 호구를 부여하고 있는



것으로 알려지고 있다. 다만 출생신고를 위해 병원발급 증명서 등 관련자료 획득과정에서 비용이 소요되기 때문에 빈곤상태에 있는 가정에서는 어려움이 있는 것으로 파악되는 바, 우리 정부가 지원할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 최근 규모가 증가하고 있는 북한가족을 데려 오는 경우 비공식적으로 이들이 안전하게 동남아국가로 갈 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 국군포로가 안전하게 우리 사회로 귀환할 수 있는 협력체계를 구축해야 한다. 2004년 12월 국군포로 한만택이 탈북하여 한국입국을 시도하다가 중국에 체포되어 북송되는 사건이 발생한 이후 2006년 중국과 한국정부는 국군포로의 경우 일단 중국정부에 신변을 인계하여 조사를 거쳐 인도받는 것을 비공식적으로 합의한 것으로 알려지고 있다. 그런데 최근 중국은 이러한 비공식 합의에 비협조적인 태도로 대응하고 있다고 한다. 우리 정부는 중국과 긴밀하게 협의하여 국군포로와 그 가족이 안전하게 남한으로 올 수 있도록 새로운 협력체계를 구축해야 한다. ■



Notes

¹ U.S. Department of State. 2005. *The Status of North Korean Asylum Seekers and the U.S. Government Policy toward Them*. The Bureau of Population, Refugees and Migration, February.

² 김국신 외. 2011. 《북한인권백서 2011》 서울: 통일연구원. pp. 382~384.

³ Yoonok Chang, Stephan Haggard, and Marcus Noland. 2008. “Migration Experiences of North Korean Refugees: Survey Evidence from China, Peterson Institute for International Economics.” Working Paper Series. March; 통일연구원. 탈북자 지원단체 관계자 면담. 2011년 3월 24일.

⁴ 다만, 최근 탈북한 탈북자를 조사대상자 선정의 1차 기준으로 삼았기 때문에 이 조사를 통해 전반적인 중국 내 탈북자 체류기간을 파악하는 데는 한계가 있음을 밝힌다.

⁵ 조정현. 2008. “‘Republikflucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자문제에의 적용.” 〈서울국제법 연구〉 제15권 2호.

⁶ 김수암 외. 2012. 《북한인권백서 2012》 서울: 통일연구원 참조

⁷ 조정현. 2008. “‘Republikfucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자 문제에의 적용.” 〈서울국제법 연구〉 제15권 2호 참조.

⁸ 국가정기보고제도에 따라 조약감시기구가 최종검토의견서에서 탈북자 문제에 대한 중국정부의 정책에 우려를 표명한 사례에 대해서는 조정현. 2009. “주요 국제문제 분석.” 2009-30. 외교안보연구원. 10.5 참조.

⁹ 유엔문서번호 A/HRC/4/23/Add. 1.

¹⁰ 유엔문서번호, A/HRC/4/15; A/HRC/4/31/Add. 1; A/HRC/4/23/Add.1.

¹¹ 유엔문서번호, A/HRC/4/33/Add. 1; A/HRC/4/30.Add.1; A/HRC/4/34/Add.1.



Author's Biography

김수암
통일연구원

통일연구원 연구위원인 김수암 박사는 서울대학교에서 정치학 박사학위를 받고 민주평통 상임위원, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 연구관심은 북한인권, 대북지원, 남북간 인도주의 사안 등이다. 수많은 논문과 연구보고서를 출판했으며, 최근 논문으로는 “대북지원과 국민적 합의,” “유엔인권레짐과 북한인권: ‘전략’과 ‘관계’를 중심으로,” “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로” 등이 있다.

Knowledge-Net for a Better World

- This article is the result of the East Asia Institute's research activity of the Asia Security Initiative Research Center.
- Any citation or quotation is prohibited without prior permission of the author.
- The contents of this article do not necessarily reflect the views of the EAI.
- The East Asia Institute, an Asia Security Initiative core institution, acknowledges the MacArthur Foundation for its generous grand and continued support.

