

재중 탈북자 보호와 「이주노동자권리협약」

이 규 창

통일연구원 부연구위원

그동안 해외 탈북자의 보호에 대한 국제법적 근거로 주로 「유엔난민협약」이 인용되어왔다. 그러나 「유엔난민협약」의 해석을 둘러싸고 해외 탈북자, 특히 재중 탈북자들이 「유엔난민협약」상의 난민에 해당된다는 주장과 그렇지 않다는 주장이 첨예하게 대립되어 왔다. 재중 탈북자들이 「유엔난민협약」상의 난민이 아니라고 주장하는 측에서는 「유엔난민협약」이 아닌 다른 국제인권조약에서 재중 탈북자의 법적 보호에 대한 근거를 찾는 노력을 기울여야 한다고 주장하고 있다.

생각건대, 「유엔난민협약」의 해석상 재중 탈북자들은 난민에 해당될 수 있고 실제로 미국, 독일, 영국, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드 등은 자국에 체류 중인 탈북자들에게 난민의 지위를 부여하기도 하였다. 그러나 중국 정부는 일관되게 탈북자들에게 난민의 지위를 인정하지 않고 있다. 이와 같은 현실을 감안할 때 탈북자들이 난민의 지위를 인정받도록 하는 노력을 기울이는 동시에 국제인권법 분야에서 해외 탈북자 보호의 법적 근거를 찾는 노력을 병행할 필요가 있다. 이는 ‘한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력’해야 할 정부의 책무이기도 하다(「남북관계발전에 관한 법률」 제9조 제1항). 이 점에서 중국이 당사국으로 되어 있거나 비준 또는 가입은 하지 않았지만 현재 발효하고 있는 국제인권조약의 규정들을 하나하나 꼼꼼하게 살펴볼 필요가 있다.

이런 맥락에서 아래에서는 유엔 7대 인권조약의 하나로 간주되고 있는 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약」(이하 「이주노동자권리협약」)을 재중 탈북자 보호의 관점에서 간단히 분석하고자 한다.

「이주노동자권리협약」은 1990년 12월 18일 제69차 유엔총회에서 채택되어 2003년 7월 1일부터 발효하고 있는데 이주노동자의 권리를 보장하기 위한 노력의 역사에서 새로운 장을 열었다는 평가를 받고 있다. 이 협약이 우리의 관심을 갖게 하는 이유는 다른 국제인권조약들과는 달리 불법체류 외국인들의 보호에 많은 부분을 할애하고 있다는 점이다. 현재 중국 체류 탈북자의 수는 발표기관마다 차이가 있어 정확한 숫자를 파악하기 어려운 점이 있기는 하지만 한 가지 공통적인 것은 상당수의 탈북자들이 중국 내에 불법체류하고 있다는 사실이다. 「이주노동자권리협약」은 협약의 적용대상을 체류 자격과 관계없는 모든 이주노동자와 그 가족, 신고된 또는 정규적 상황의 이주노동자와 그 가족, 특별한 유형의 이주노동자와 그 가족 등 3가지 부류로 구분하고, 불법체류자를 포함한 모든 이주노동자와 그 가족의 보호에 대해서는 제3부(제8조~제35조)에 자세하게 규정하고 있다. 그리고 이 협약은 다른 국제인권조약들과 마찬가지로 협약 내용의 이행을 감시하기 위하여 위원회를 설치하고 국가보고서 제출, 개인통보, 국가통보 제도를 시행하고 있다.

그런데 「이주노동자권리협약」을 재중 탈북자에게 적용하기 위해서는 다음과 같은 법적 문제점들이 제기된다.

첫째, 재중 탈북자들이 「이주노동자권리협약」상의 이주노동자에 해당되는가의 여부이다. 이 협약은 이주노동자를 “국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 유급활동에 종사하고 있거나 또는 종사하여 온 사람”으로 정의하고 있다(제2조 제1항). 탈북자들의 체류가 장기화되면서 탈북자들이 현지어(現地語)를 익히고, 취업을 하거나 중국내 한국인 기업이나 가정에서 일자리를 얻는 등 체류형태가 변화하고 있다(통일연구원, 「2007년 북한인권백서」). 이를 볼 때 재중 탈북자 모두는 아니라고 하더라도 취업중이거나 취업예정인 탈북자들은 「이주노동자권리협약」상의 이주노동자에 해당된다는 해석이 가능할 수 있다.

둘째, 중국이 아직까지 「이주노동자권리협약」을 비준하지 않고 있다는 점이다. 「이주노동자권리협약」은 채택 당시부터 이주노동자들에게 중요한 역할을 할 수 있을 것이라는 기대를 받은 반면, 가족결합·사회보장·고용보장 등에 있어서 고용국들에게 적지 않은 부담이 되고 있다. 불법체류자들을 양산할 것이라는 우려도 존재하고 있다. 이를 반영이라도 하듯 「이주노동자권리협약」은 2003년 7월 1일 발효하기는 하였지만 주요 이주노동자 고용국들이 비준하지 않고 있다. 한국 역시 아직까지 이 협약에 비준하지 않고 있다. 먼저 한국이 비준을 하고 중국에 대하여 비준할 것을 요구하는 방안도 생각해 볼 수 있겠지만, 이 협약은 유보를 금지하고 있기 때문에(제88조) 한국이나 중국 모두 이 협약에 가입하는 문제가 그리 간단해 보이지 않는다.

셋째, 「이주노동자권리협약」은 난민에게는 적용되지 않는다는 점이다(제3조 d). 다시 말해 재중 탈북자 보호의 국제법적 근거로 「이주노동자권리협약」과 「난민협약」 두 가지를 동시에 원용할 수 없다는 데에 우리의 고민이 있다. 재중 탈북자 보호의 법적 근거로 「이주노동자권리협약」을 원용하는 경우에는 「유엔난민협약」을 원용할 수 없고, 반대로 「유엔난민협약」의 적용을 주장하는 경우에는 「이주노동자권리협약」의 적용을 주장할 수 없다. 여기서 우리는 선택의 문제에 부딪치게 된다. 두 협약을 비교해보면 「이주노동자권리협약」은 이주노동자의 추방 시 여러 가지 권리를 보호하고 절차를 보장하고 있지만(제22조) 「난민협약」 제33조와 같은 강제송환 자체를 금지하는 규정은 존재하지 않는다.

결국 재중 탈북자들이 「이주노동자권리협약」상의 이주노동자에 해당할 수 있고 중국이 이 협약을 비준하는 경우 탈북자들에게의 적용을 주장할 수 있겠지만 그럴 경우 우리가 중국 정부에 대하여 내세울 수 있는 무기인 「유엔난민협약」을 주장할 수 없게 되고, 난민지위 요구를 포기하는 것과 같은 결과를 초래할 수 있으므로 「이주노동자권리협약」을 재중 탈북자에게 적용하는 문제는 신중한 접근이 필요하다.

물론 「이주노동자권리협약」이 난민에게 적용될 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 중국이 이 협약을 비준하면서 「이주노동자권리협약」이 난민에게 적용된다는 점을 자국 국내법에 명시하게 되면 가능하다(제3조 d 단서). 바꿔 말해 중국이 탈북자를 난민으로 인정하고, 「이주노동자권리협약」에 가입하고, 자국 국내법에 「이주노동자권리협약」을 난민에게 적용한다고 명시하는 3가지의 조건 모두가 충족되는 경우에는 탈북자들에게 「유엔난민협약」과 「이주노동자권리협약」이 모두 적용되게 된다. 그러나 이 3가지 조건 모두가 충족되기를 기대하는 것은 매우 어렵다고 해야 할 것이다.

