

국제법상 중국의 탈북자 보호 의무

조 정 현 (북한인권연구센터 부연구위원)

Online Series CO 12-06

이번 달 들어 중국에 체류 중인 탈북자들이 중국 공안에 붙잡혀 강제 송환 위기에 처해 있다는 소식이 끊이지 않고 있다. 북한인권단체들이 주장하는 바에 따르면 그 수는 점점 늘어나 현재 80명에 이르는 탈북자가 연지, 선양, 창춘, 룡징, 허룽, 칭다오, 정저우 등지에 체포·구금되어 있다고 한다. 우리 정부는 중국에 사실관계 확인을 요청하며 중국의 국제협약 준수를 강조하였으나, 중국의 공식적 반응은 매우 의례적인 간결한 답변뿐이었다. 2월 20일 중국 외교부 대변인 홍레이는 탈북자의 강제송환 중단 요구와 관련해 “중국은 국제법과 국내법, 그리고 인도주의 원칙에 따라 문제를 처리하고 있다”는 기존의 입장을 반복하였다. 그렇다면 중국이 상세한 설명 없이 매번 반복하고 있는 이러한 처리 기준, 그 중에서도 중국이 첫 번째로 준수하고 있다고 주장하는 ‘국제법’의 구체적 내용은 과연 무엇인가?

난민지위협약상 강제송환금지 의무

중국이 1982년 9월 24일 가입하여 당사국이 된 1951년 ‘난민의 지위에 관한 협약(이하 ‘난민지위협약’)은 제33조에서 “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다. 이 조항이 바로 난민에 대한 강제송환금지원칙(*principle of non-refoulement*)을 규정한 것인데, 비록 ‘난민’이란 단어가 사용되

었지만 내용상 여기서의 ‘난민(refugees)’에는 이미 난민으로 공식적으로 인정받은 사람은 물론 아직 난민지위가 판정되지 않아 난민일 가능성을 배제할 수 없는, 즉 ‘비호를 구하는 자(asylum-seekers)’까지 포함하는 것으로 일반적으로 해석되고 있다. 따라서 북한으로 강제송환되면 “생명이나 자유가 위협받을 우려가” 매우 높은 탈북자의 경우임에도 불구하고 적절한 국내 난민인정절차를 거치지 않고 일괄해서 모든 탈북자들을 ‘경제적 이주민(economic migrants)’ 내지 ‘불법 이민자(illegal immigrants)’로 간주하여 강제송환하는 행위는 중국이 난민지위협약상 강제송환금지 의무를 위반하고 있음을 명백히 보여 주는 것이다. 탈북자들이 정식 난민지위인정절차를 밟게 된다면 그 중의 대다수는, 북송 시의 정치적 처벌 가능성을 고려할 때, ‘전가된 정치적 의견(imputed political opinion)’에 기인한 박해에 대한 ‘합리적 가능성(reasonable possibility)’을 근거로 난민지위를 인정받을 수 있을 것이다.¹⁾

고문방지협약상 강제송환금지 의무

중국이 1986년 12월 12일 서명하고 1988년 10월 4일 비준하여 당사국이 된 1984년 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 ‘고문방지협약)’에도 강제송환금지원칙이 규정되어 있다. 제3조에서 “어떠한 당사국도 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니 된다”고 규정한 고문방지협약은 그 대상이 난민뿐 아니라 모든 인간에게 적용된다는 점에서 앞서의 난민지위협약보다 그 적용대상이 넓다. 또한 제3조의 강제송환금지원칙은 해석상 ‘고문(torture)’은 물론 정도가 더 약한 기타 ‘학대행위(ill-treatment)’에도 적용됨으로써 그 범위가 상당히 넓다. 또한 난민지위협약 제33조에서도 금지한 ‘추방(expulsion)’ 및 ‘송환(return)’에 더해 고문방지협약 제3조는 명시적으로 범죄인 ‘인도(extradition)’도 금지하고 있다. 따라서 중국이 탈북자들을 “고문(및 기타 학대행위)받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는” 북한으로 적절한 사전조치 없이 일괄 강제송환한다면 이는 협약당사국인 중국이 고문방지협약상의 강제송환금지 의무를 명백히 위반하는 것이다.

또한, 중국이 북한과의 범죄인인도조약 등 양자조약으로 탈북자를 북송해야 할 조약상 의무가 있다 하더라도, 그 조약이 국제법상 강행규범(*jus cogens*)인 고문금지 및 관련 강제송환금지에 반하는 내용을 포함하고 있다면 이는 원천적으로 무효이다. 중국당국도 1993년, 2000년, 2007년 고문방지위원회(Committee against Torture)에 각 년에 제출한 국가보고서에서 고문금지협약 제3조상의 강제송환금지원칙은 중국의 양자조약상 인도 혹은 송환 의무에 우선한다는 입장을 이미 수차례 밝힌 바 있다.

1) 자세한 내용은, 조정현, “Republikflucht(국가탈출죄)의 법리 및 탈북자문제에의 적용”, 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (2008. 12) 참조.

기타 국제법상 의무

탈북자들에게 난민지위인정절차에의 접근을 차단하는 것, UN난민기구(UNHCR)의 탈북자 접근을 차단하는 것, 30만 명에 달하는 중국 내 인도차이나 난민 등과 탈북자를 차별하는 것 등도 각각 난민지위협약 제31조, 제35조 및 제3조의 위반 소지가 농후하다. 또한 중국이 당사국인 1966년 인종차별철폐협약, 1979년 여성차별철폐협약, 1989년 아동권리협약, 1966년 사회권규약도 탈북자와 관련해 중국의 국제 의무를 상기시켜 준다. 이러한 여러 협약의 이행감독 위원회들도 이미 탈북자 처리와 관련된 중국의 태도 변화를 촉구한 바 있다.²⁾

중국당국은 이상에서 언급된 국제법적 의무를 준수해야 하는 동시에 스스로도 표방하고 있는 “인도주의 원칙”에 따라 탈북자를 강제송환하는 비인도적 행위를 중단해야 한다. 주요 국제인권협약에 가입한 당사국으로서 인류보편적 가치인 인권에 대한 최소한의 인식을 공유하고 있다면 국제사회가 왜 중국의 탈북자 강제송환에 대해 우려하는지 깨달을 수 있을 것이다. 책임 있는 강국으로 부상하고 있는 중국이 국제인권협약을 준수하는 대국적인 결단을 내리기를 촉구하는 바이며, 국제인권협약에 입각하여 더욱 적극적으로 사태 해결을 위해 노력하려는 모습을 보이고 있는 우리 정부의 분발도 기대해 본다.

2) 자세한 내용은, 조정현, “국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동조약의 이행감독장치를 중심으로”, 『국제법학회논총』, 제54권 제1호 (2009. 4) 참조.