



북한 내 이동의 자유

Freedom of Movement in North Korea



한동호 · 김수경 · 이경화



북한 내 이동의 자유

Freedom of Movement in North Korea



한동호 · 김수경 · 이경화

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

I. 서론 _ 5

1. 북한사회 변화와 이동의 자유 _ 7
2. 이동의 자유에 대한 국제기준과 북한의 상황 _ 8
3. 연구의 목적과 방법 _ 9

II. 여행증을 통한 주민통제 _ 13

1. 여행증과 주민 이동제한 _ 15
2. 승인번호 구역 설정을 통한 특정지역 접근제한 _ 21
3. 여행증과 주민단속 _ 23

III. 강제추방 _ 27

1. 일탈행위 관련 강제추방 _ 31
2. 특정 지역 통제를 위한 강제추방 _ 34
3. 탈북자 가족에 대한 강제추방 _ 35
4. 기타 강제추방 _ 38

IV. 국경출입 제한 및 자유로운 퇴거 금지 _ 41

1. 출입국 서류 발급에 대한 엄격한 통제 _ 44
 - 가. 여권 _ 44
 - 나. 국경지역 출입국 증명서 _ 46
2. 출입국 통행검사 강화 _ 47
3. 비법월경자에 대한 단속 및 처벌 강화 _ 49

V. 결론 _ 53



표 목 차

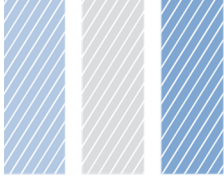
- [표 III-1] 일탈행위자 및 가족에 대한 강제추방 _ 32
- [표 III-2] 특정지역 통제를 위한 강제추방 _ 35
- [표 III-3] 탈북자 가족에 대한 강제추방 _ 37
- [표 IV-1] 북한의 출입국법 규정 (2013년 수정보충) _ 44
- [표 IV-2] 북한의 불법적 국경출입 처벌 규정
(2012년 수정보충) _ 50





I
서론





I. 서론

1. 북한사회 변화와 이동의 자유

북한이라는 사회는 다양한 관점을 통해 분석할 수 있다. 북한인권 침해실태 또한 국제사회의 기준을 중심으로 분석할 수 있다. 2012년 김정은 체제가 본격 등장하면서 북한정치 및 사회 전반을 설명하기 위한 다양한 시도가 있어 왔다. 북한인권 침해실태를 규명함으로써 김정은 체제 하 북한주민들이 처한 현실에 대해 분석하는 것은 북한사회 전반을 파악할 수 있는 하나의 방안이 될 것이다. 북한사회의 급격한 변화는 장마당 경제의 성장, 사회 내 만연한 부정부패, 국가에 의한 주민통제 등 다양한 특징을 통해 나타나고 있다. 특히, 김정은 체제의 북한은 외부정보 및 문화에 대한 통제 강화, 국경통제를 통한 탈북현상 차단 등 강력한 사회통제를 표방하고 있다. 하지만 통제가 강화될수록 주민들의 일상생활 속 삶의 방식도 이에 적응하여 진화하고 있다고 볼 수 있다.¹⁾ 북한 내 이동의 자유에 대한 이해는 북한사회의 급격한 변화를 잘 드러내 주는 하나의 유용한 분석틀이 될 수 있다. 특히, 북한 내 이동의 자유 확대현상은 외부정보 유입 및 주민의식 변화와도 직결되는 사안이기 때문에 향후 북한사회의 변화를 예측할 수 있는 주요한 척도의 하나로 볼 수 있다.

북한사회의 특징 중 하나는 강력한 통제기제가 작동하는 사회라는 점이다. 주민에 대한 국가의 통제는 체제 안정성의 차원에서 적극적으로 작동하고 있으며, 이러한 경향성은 김정은 체제 들어 보다 강화되었다.²⁾ 이동의 자유, 표현의 자유 등 기본적인 인권 전반을 박탈당하고 있는

1) 북한사회의 변화를 북한 당국의 통제와 주민의 일상생활이라는 프레임으로 분석한 연구서로 홍민·박순성 엮음, 『북한의 권력과 일상생활: 지배와 저항 사이에서』 (파주: 한울아카데미, 2013) 참조.

북한주민들의 관점에서 보면, 가고 싶은 곳도 마음대로 갈 수 없고, 말 한마디를 해도 늘 주의를 해야 하는 것이다. 북한 내 이동의 자유 확대라는 것은 단순히 북한주민들의 자유로운 이동과 이에 따른 생활반경의 확대만을 의미하지는 않는다. 오히려, 이동의 자유 확대는 자유로운 개체로서의 인간성의 회복이자, 의식의 전환을 경험할 수 있는 결정적인 기회로 작용할 수 있다. 국제사회가 북한주민의 이동의 자유 확보에 대해 지속적인 문제 제기를 하는 이유이다.

2. 이동의 자유에 대한 국제기준과 북한의 상황

이동의 자유(freedom of movement)에 대한 권리는 국제사회가 인정하는 주요 보편적 권리 중 하나이다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 ‘자유권규약’) 제12조 제1항에 따르면, “합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주지의 자유에 관한 권리를 가진다”고 명시되어 있다. 또한, 자유권규약 제12조 제2항은, “모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다”고 규정하고 있다. 합법적으로 일정 지역에 거주하는 모든 사람은 그 영역 내에서 거주할 곳을 선택할 수 있고 필요에 따라 이동할 수 있으며 나아가 퇴거할 수 있는 기본적 권리를 가지는 것이다. 한편, 자유권규약 제12조 제3항에서는, “국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다”고 언급하고 있다. 유엔 자유권위원회(UN Human Rights Committee)는 이동 및 거주지의 자유권을 제한할 경우 그 조건이 국내법상 명확히 제시되어 있어야 하며, 단순히 국가기밀 보호를 위해 개인의 출국을 금지하거나 특정

2) 북한의 사회통제 기제를 북한 당국의 지배구조와의 관계 속에서 분석한 연구서로 안희창, 『북한의 통치체제: 지배구조와 사회통제』 (서울: 명인문화사, 2016) 참조.

한 허가증이 없다는 이유로 국내이동을 금지하는 것은 자유권을 제한할 수 있는 사례에 해당되지 않는다고 해석하였다.³⁾

북한은 자유권규약 당사국이며 국내 법제도적 차원에서도 거주나 여행 등에 관한 이동의 자유를 규정하고 있다. 북한은 1998년 9월의 헌법 개정에서 “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다(제75조)”라는 내용을 추가하였다. 하지만 북한주민의 일상생활을 단속하는 대표적인 법인 「인민보안단속법」 제30조에 따르면, “인민보안기관은 여행질서, 걸어 다니는 질서를 어기는 행위를 단속한다”고 규정하고 있다. 「행정처벌법」 제194조(여행질서위반행위)에서도 “여행질서를 어겼거나 비법적으로 통제지역에 출입한 자에게는 경고, 엄중경고, 벌금 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동, 로동교양 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다”라고 규정하고 있다. 이처럼 북한주민은 여행질서를 어기거나 통제지역에 출입할 경우 당국에 의해 처벌을 받게 된다. 결국 북한 당국은 헌법상에서는 기본적인 이동의 자유를 명시하고 있지만, 국내 법제도적으로는 여행질서 확립이라는 명분 아래 실제로 전 주민의 자유로운 이동 및 통행을 제한하고 있다.

3. 연구의 목적과 방법

북한사회의 급격한 변화와 국제사회의 보편적 기준이라는 관점에서 볼 때 이동의 자유 분야는 북한인권 침해실태를 구성하는 핵심 사안 중 하나이다. 본 보고서의 목적은 북한 내 이동의 자유 실태에 대한 객관적 분석을 제공하고, 나아가 관련된 인권침해 실태가 향후 북한사회의 변

3) UN Human Rights Committee(HRC), General Comment, No. 27 (1999), paras. 12, 16. “These conditions [for restricting the rights] would not be met, for example, if an individual were prevented from leaving a country merely on the ground that he or she is the holder of ‘State secrets’, or if an individual were prevented from travelling internally without a specific permit.”

화에 대해 가지는 보다 근본적 함의를 제시하는 것이다. 연구 방법론적으로는 북한이탈주민의 다양한 증언과 관련 자료를 객관적으로 비교·검증하여 분석하였다. 구체적으로 본 보고서에 인용된 북한이탈주민 증언 내용은 통일연구원 북한인권연구센터에서 지난 2012년부터 2016년까지 북한이탈주민에 대해 수행한 심층면접 자료를 주된 정보원천으로 사용하였다.⁴⁾ 북한실태를 다루는 여러 연구들은 공통적으로 자료의 부족, 증언 간의 불일치, 심지어 모순이라는 문제에 직면하게 된다. 특히, 북한이탈주민 증언을 활용한 대부분의 연구가 증언 내용의 신뢰성 확보라는 과제를 안고 있다. 이러한 배경에서 본 보고서는 통일연구원 북한인권연구센터에서 지난 5년간 수행한 심층면접 자료의 내용을 최대한으로 소개하고⁵⁾ 그 속에서 인권침해 실태를 주제별로 선별하는 방식을 채택하였다.⁶⁾

북한이탈주민의 증언에 기초하여 북한 내 이동의 자유 실태를 조사하는 과정에서는 다소 중복되거나 혹은 서로 모순되는 증언들에 대한 구분과 해석이 필요하였다. 중요한 것은 다양한 증언들을 지속적으로 수집하는 가운데, 조금씩 드러나는 사실관계 혹은 연관성을 관찰할 수 있었다는 점이다. 이러한 증언수집 및 해석 과정을 통해 연구자들이 발굴한 관련 소주제들은 다음과 같다. 여행증과 주민 이동제한, 승인번호 구역 설정을 통한 특정지역 접근제한, 여행증과 주민단속, 일탈행위 관련 강제추방, 특정지역 통제를 위한 강제추방, 탈북자 관련 강제추방, 출입국 서류 발급에 대한 엄격한 통제, 출입국 통행검사 강화, 비법월경자에 대한 단속 및 처벌 강화 등이다. 이러한 소주제어들은 이동의 자유 관련하여

4) 통일연구원 북한인권연구센터의 북한인권 심층면접조사 데이터베이스(DB)는 2008년부터 체계적으로 축적되어 왔다. 본 보고서의 주된 내용은 2012년에서 2016년의 기간 동안 수행된 북한이탈주민 심층면접의 결과물이다. 또한, 필요한 경우 2017년 조사결과도 참조하였다. 각 북한이탈주민의 증언은 고유번호(NKHR면접년도/순번)로 각주 처리하였다.

5) 5년간 수행한 심층면접 자료는 2012년부터 2016년에 발생한 사건에 대한 자료가 아니라 그 기간 동안 면접했다는 의미이다. 따라서 실제 사건시기는 2012년 이전 사례도 다수 포함된다.

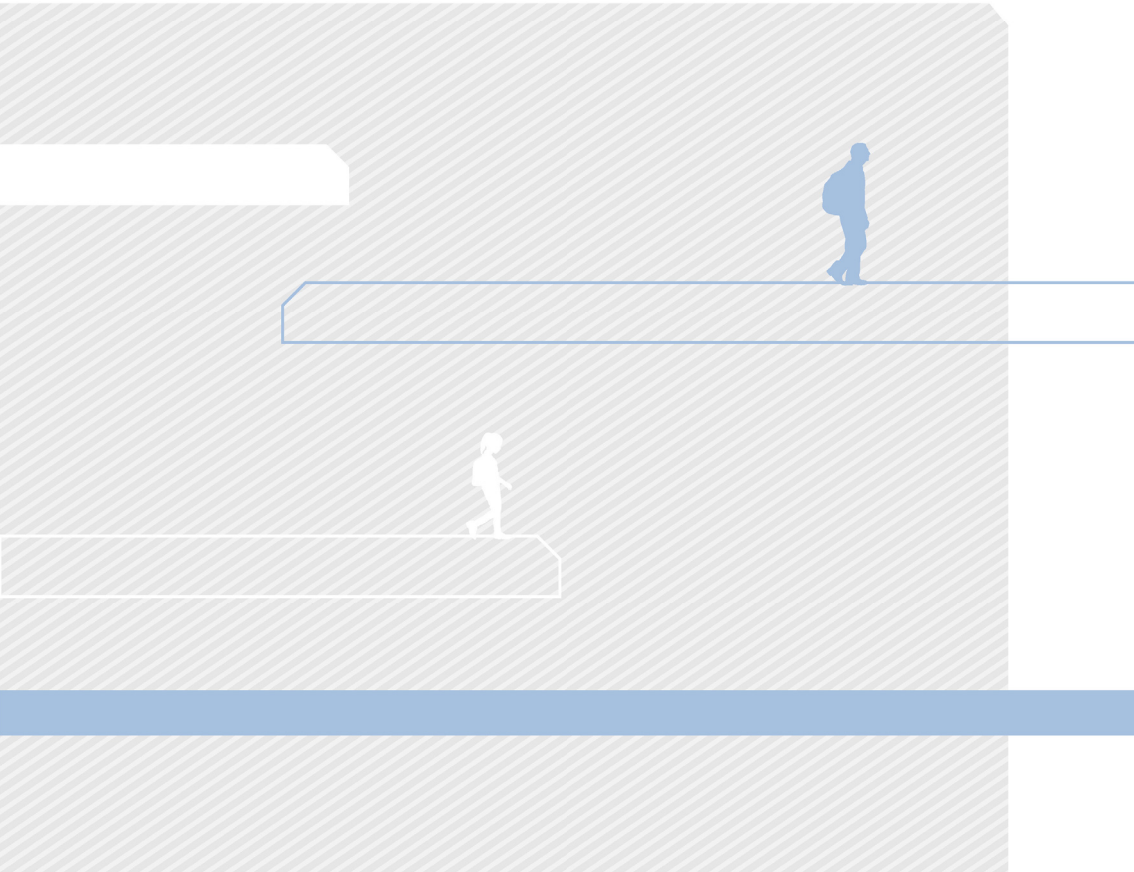
6) 이러한 방식은 증언 그 자체의 텍스트에 의존하여 연관된 주제를 찾아내는 방법이다. 즉, 선행적 차원에서 관련 주제를 중심으로 증언을 재해석 하는 것이 아니라 관련 증언을 중심으로 소주제를 찾아내는 방식을 택하였다.

북한사회를 특징지을 수 있는 지속성과 변화라는 틀로 재해석 할 수 있다. 이하에서는 북한 내 이동의 자유 실태를 크게 ①여행증을 통한 주민 통제 ②강제추방 ③국경출입 제한 및 자유로운 퇴거 금지로 나누어 살펴 보고자 한다.



II

여행증을 통한 주민통제





II. 여행증을 통한 주민통제

1. 여행증과 주민 이동제한

북한 당국에 의한 주민 이동의 자유 통제를 가장 극명하게 보여주는 제도가 바로 여행증 제도이다. 이 제도를 통해 북한 당국은 주민에 대한 효율적 통제를 실행할 수 있다. 원칙적으로 거주지를 떠나 여행하는 모든 북한주민은 여행증을 소지해야 하며, 여행지에 도착해서는 지역 인민위원회에 신고해야 하기 때문에 기본적으로 모든 북한주민의 이동에 대한 통제가 가능하다. 숙박등록의 경우, 숙박등록부에 인적사항을 기재하고 해당 지역 보안서에 신고하는 절차를 거쳐야 한다. 여행증은 북한주민의 이동 시 반드시 발급받아야 할 문건으로 해당 지역 인민위원회 2부에서 발행하는 것으로 알려져 있다.⁷⁾ 기업소 근무자의 경우, 기업소 경리원 여행증 수표, 보안원 및 보위원 여행증 수표, 기관기업소 행정책임자 여행증 수표를 거쳐 최종적으로 인민위원회 2부에 제출하면 여행증이 발급되며, 소요기간은 3~4일로 추정된다.⁸⁾ 일반주민의 경우, 인민반장 도장, 동사무소 도장, 보위지도원 도장, 보안서 도장을 받는 절차를 거쳐 2부에서 증명서를 발급하는 것으로 알려져 있다.⁹⁾

여행증 발급신청에 소요되는 기간은 한 달에서 세 달 정도까지 다양한 증언이 수집되었다. 한 증언자는 여행증 발급에 뇌물 없이는 10일이 소요되었지만, 뇌물을 줄 경우 하루 내에 가능하다고 증언하였다.¹⁰⁾ 비

7) NKHR2012000223; NKHR2013000088; NKHR2015000031; NKHR2016000025.

8) NKHR2014000140.

9) NKHR2016000045.

10) NKHR2016000097.

슷한 경우로 합법적으로 발급을 신청할 경우 15~20일이 소요되는데 2부 지도원에게 담배 한 갑을 주고 기간을 다소 앞당기거나 평양의 경우 만오천 원을 준 경우 바로 발급받았다는 증언도 있었다.¹¹⁾ 이처럼 뇌물을 공여하고 하루 만에 혹은 즉시 여행증을 발급받은 경우도 많았다.¹²⁾ 2011년 11월에 평남 개천을 방문한 한 증언자는 2부에 신청서와 천오백 원을 내고 보름 만에 여행증을 발급 받았는데, 기간은 보통 한 달이었고, 여행지에서 연기도장을 받으면 석 달까지 연장이 가능하다고 증언하였다.¹³⁾ 함북 청진에 거주했던 한 증언자는 친척방문을 위해 담배 한 보루를 주고 여행증을 발급받았는데, 합법적인 발급의 경우 석 달 이상 걸리며 평양이나 나선 등 특별한 지역을 제외하면 공민증만 소지한 채 뇌물을 주고 어디든 갈 수 있다고 증언하였다.¹⁴⁾ 또 다른 증언자는 일반적으로 평양에 갈 때 여행증 발급이 10~15일이 걸렸으며, 지방의 경우 4~7일이 걸렸고, 담배 세 갑을 주고 즉시 발급받은 경험이 있다고 증언하였다.¹⁵⁾

여행증 제도는 주민들의 자유로운 이동을 제한하는 주된 메커니즘으로 여전히 작동하고 있지만 동시에 상당 부분 와해된 상황도 포착되고 있다. 이러한 제도적 이완 현상은 발급 과정과 실제 사용 과정에서 광범위하게 드러나고 있다. 하지만, 지역별 혹은 구역별로 다양한 증언이 수집되고 있어 쉽게 일반화하기 어려운 측면이 있다. 2부에서 발행하는 여행증은 원래 무상발급이 원칙이지만, 대부분의 북한주민들은 돈이나 담배 등 뇌물을 써서 여행증을 발급받는 데 익숙하다. 한 증언자는 인민위원회 2부에 ‘급행료’ 만 원을 내고 여행증을 1~2일 만에 발급 받았으며,

11) NKHR2015000008.

12) NKHR2012000162; NKHR2012000222; NKHR2013000003; NKHR2013000208; NKHR2014000119; NKHR2015000113; NKHR2015000142; NKHR2016000003; NKHR2016000097; 한 가지 흥미로운 사실은 뇌물액수에 따라 발급기간에 차이가 있었다는 것이다. 2013년 평북 신의주를 여행한 한 여행자는 만오천 원의 경우 2~3일, 이만오천 원의 경우 즉시 발급이라고 증언하였다. NKHR2014000188.

13) NKHR2015000157.

14) NKHR2016000098.

15) NKHR2016000175.

이를 ‘합법적’ 과정으로 인식하고 있었다.¹⁶⁾ 2015년 3월, 함북 청진으로 여행한 한 증언자는 동생 면회를 위한 여행증 발급에 한 달이 걸렸으며 합법적인 경우 수수료가 없지만 본인은 뇌물로 20위안을 제공했다고 증언하였다.¹⁷⁾ 북한사회 모든 영역에서 뇌물이 통용됨에 따라 합법 혹은 불법 사이의 경계가 점차 희미해지는 것으로 보인다. 이처럼 2부에서 증명서를 발급받은 경험이 있는 대다수 북한이탈주민들은 뇌물을 준 적이 있다고 증언했다. 국경연선 지대와 평양, 나진선봉 등 특수구역의 경우 여행증 발급이 매우 어려우며 많은 뇌물이 요구된다.¹⁸⁾ 같은 맥락에서 국경연선 지역이 목적지일 경우, 합법이든 불법이든 “돈을 고이지 않으면” 여행증이 발급되지 않는다는 증언도 있다.¹⁹⁾ 또한, 타 지역 사람이 국경지대로 접근할 때에는 많은 비용과 노력이 들지만, 국경지역 사람들이 타 지역으로 이동할 때는 상대적으로 수월하다고 볼 수 있다.²⁰⁾ 북한 내에서는 여행증 발급을 위해서 돈이 필요하다는 인식이 광범위하게 존재하는 것이다. 구체적으로 2012년 봄 국경연선인 혜산에 가기 위해 북한돈 8만 원을 고인 경험이 있으며,²¹⁾ 평양 지역의 경우 3만 원,²²⁾ 일반지역은 3~5천 원²³⁾이 소요되었다는 증언도 있었다. 한 증언자는 혜산으로 가기 위해 100위안을 내고 3일 만에 여행증을 발급받았다고 증언하였다.²⁴⁾ 2012년 4월 함남 함흥으로 장사를 하기 위해 여행증을 발급받은 한 증언자는 함흥까지 100위안, 평양까지 200위안이 든다고 증언하였다.²⁵⁾

16) NKHR2013000077.

17) NKHR2016000171.

18) NKHR2016000069.

19) NKHR2013000218. 국경연선의 경우, 여행증 발급을 위해 돈이나 담배 등 현금 혹은 현물을 제공하는 것이 일반화된 현상으로 보인다.

20) NKHR2015000009; NKHR2016000126.

21) NKHR2014000003.

22) NKHR2014000002; NKHR2014000023.

23) NKHR2014000023.

24) NKHR2013000097.

25) NKHR2016000103.

심지어 장사를 목적으로 이동하기 위해 공민증과 여행증 모두를 위조 발급받은 사례도 있었는데, 이 경우 북한 돈 만 원을 내고 공민증은 이틀 만에, 북한 돈 5천 원~만 원을 내고 여행증은 하루 만에 발급받았다고 한다.²⁶⁾ 2013년경 평양 가는 여행증을 발급받은 한 주민은 평양의 경우 10만 원, 일반지역은 3만 원, 연선지역은 30달러의 뇌물을 바친다고 증언하였다.²⁷⁾ 2012년 회령으로 여행한 한 여행자는 보통 국경연선의 경우 3만 원이었으나 가격이 점차 올라서 본인은 8만 원을 지출했다고 증언하였다.²⁸⁾ 2014년 10월 연산군에서 양강도 백암군까지 여행한 한 증언자는 각 단계에서 서명을 받을 때마다 담배 한 갑씩을 바쳤으며, 즉시 발급을 요할 경우 2만 원을 내야 했다고 증언하였다.²⁹⁾ 한 증언자는 2012년 8월 함남 북청군의 친정집을 방문하기 위해 2부 지도원에게 담배 한 갑을 주고 바로 발급받았다고 증언하였다.³⁰⁾ 또 다른 여행자는 2013년 1월 함남 북청군 친정집 방문을 위해 2만 원을 내고 이틀 만에 발급받았다고 증언하였다.³¹⁾ 한 여행자는 2012년 11월 평남 대동군의 시택을 방문하기 위해 공장 경리원을 통해 만오천 원을 내고 한 달 기간의 여행증을 발급받았다고 증언하였다.³²⁾ 한 여행자는 2012년 6월, 7만 원을 내고 강원도 금강군 국경지역(전연지역) 여행증 두개를 발급받았다고 한다.³³⁾ 2부 지도원에게 담배 두 갑 혹은 한 보루를 고여서 여행증을 즉시 발급받거나 하루 정도 걸린 경우도 있었다.³⁴⁾

여행증 발급의 경우, 뇌물 액수도 다를 뿐더러 각 주민이 처한 상황 또는 환경에 따라 여행증 발급도 달라지는 것으로 보인다. 한 증언자는 농장원인 아버지가 지역에서 인정받는 일꾼이었기 때문에 본인의 여행

26) NKHR2013000223.

27) NKHR2013000229.

28) NKHR2013000109.

29) NKHR2015000021.

30) NKHR2013000120.

31) NKHR2013000106.

32) NKHR2013000130.

33) NKHR2013000144.

34) NKHR2014000119; NKHR2014000131.

증 발급에도 아무 어려움이 없었으며, 실제로 함흥, 원산, 남포, 평양 지역을 2~3번씩 여행한 경험이 있다고 증언하였다.³⁵⁾ 이처럼 주변에 영향력 있는 사람을 아는 경우 여행증 발급이 상대적으로 수월하다는 증언이 많았다. 하지만 여행증 발급 자체가 어려운 경우도 다수 존재하였다. 한 증언자는 2015년 도강하다가 잡힌 이력 때문에 여행증 발급 자체가 불허되었고, 이 경우 뇌물로도 소용이 없었다고 증언하였다.³⁶⁾ 비슷한 경우로 한 증언자는 가족 중 탈북한 사람이 있을 경우 여행증 발급이 불가능하다고 증언하였다.³⁷⁾ 이처럼 여행증 발급 자체가 원천적으로 봉쇄된 주민들도 존재하는데 이 경우 불법적 수단을 통해서 이동할 수밖에 없다. 여행증 발급 사유 또한 중요한데, 이유가 분명해야 하며 가족 면회 등의 사유가 발급에 보다 유리하다고 한다.³⁸⁾ 특히 보위 지도원의 서명을 받을 경우, 여행의 목적이 분명히 드러나야 한다는 것이다.³⁹⁾ 한 증언자는 2009년에 회령에 위치한 전거리교화소에 수감된 딸을 면회하기 위해 인민위원회 2부에 ‘고향담배’ 두 갑을 바치고 여행증을 발급 받았으며, 함북 연사군에서 회령까지 써비차를 이용하였는데,⁴⁰⁾ 초소 단속에 걸리더라도 면회를 간다고 하면 대체적으로 통과시켜 주었다고 증언하였다.⁴¹⁾

한편, 국경연선 지대를 중심으로 볼 때, 도 내에서 이동하는 경우 여행증 없이 공민증만으로 이동 가능하다는 증언이 많았다.⁴²⁾ 회령 출신으로 청진에서 장사경험이 있는 한 북한이탈주민은 공민증만 소지하고 함북도 내 이동이 가능했으며, 다른 지역 사람이 도 내로 이동하려면 여행증이 필요했다고 증언하였다.⁴³⁾ 그런데, 이는 법제도적 변화로 인한

35) NKHR2014000196.

36) NKHR2016000164.

37) NKHR2015000064.

38) NKHR2016000171.

39) NKHR2015000021.

40) 써비차(벌이차)는 북한주민의 이동수단으로 기관기업소에 이름만 걸어 두고 사실상 개인이 운영하는 차를 의미한다.

41) NKHR2013000236.

42) NKHR2014000065; NKHR2014000085; NKHR2014000113.

현상이 아닌 북한주민들의 사회적 적응의 결과물로 볼 수 있다. 예를 들어 친척방문이나 장사와 같은 사적인 목적을 위해 기차로 이동하는 경우 원칙적으로는 여행증과 승차표를 소지해야 일단 열차를 탈 수 있고, 승무안전원이나 단속원에게 뇌물을 고여서 이동하는 경우도 상당수인 것으로 파악된다.⁴⁴⁾ 주민이동과 관련하여, 보통 장사를 하러 다니는 주민들은 비용절감을 위해 기차를 이용하는 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 북한 내 여행증 제도가 여전히 시행 중이기 때문에 기차를 타는 경우에도 차표와 여행증, 공민증이 필요하다. 하지만 실제로는 공민증만 가지고 탑승하는 경우가 많다. 그 이유는 기차를 탄 이후 승무안전원과 ‘사업’하면 되기 때문이다. 이 과정에서 문서를 위조하는 경우도 있는 것으로 보인다. 심지어, 공민증마저 없이 탑승하는 경우도 있다고 한다.⁴⁶⁾ 여행증이나 차표가 없을 경우 보통 기차를 탈 때 승무원에게 담배 한두 갑을 뇌물로 줘야 한다.⁴⁷⁾

여행증 관련 북한이탈주민 증언은 그 내용이 가지각색이어서 쉽게 일반화할 수 없는 측면이 있다. 그럼에도 불구하고, 가장 핵심적 발견은 여행증 제도가 여전히 존속하는 가운데 주민들은 각각이 처한 현실에 맞게 뇌물을 고이고, 안면을 트고, 주변사람을 활용하여 자신의 목표를 달성하고 있다는 점이다. 특히 여행증을 발급받는 대다수가 장사를 위한 경우가 많은데 이는 생계와 직결되는 사안이다. 이러한 관점에서 북한 당국은 여행증 제도를 통해 사회적 통제를 지속하고는 있지만 주민들의 이동이 일상생활 영위를 위한 생계 목적이라는 측면을 어느 정도 감안하고 있음을 알 수 있다. 당국의 통제 속에서 삶을 영위하기 위해 주민들은 뇌물을 ‘고이게’ 되는데, 이를 통해 이동의 자유가 어느 정도 확보되지만 이 또한 자

43) NKHR2013000202.

44) NKHR2016000033; NKHR2016000049; NKHR2016000081; NKHR2016000152.

45) 일반적으로 북한 내 이동수단으로 돈 있는 사람들은 차를, 돈 없는 사람들은 기차를 이용하는 것으로 알려져 있다. NKHR2014000164.

46) 관련 증언자는 공민증을 소지할 경우, 불필요하게 단속될 수도 있다고 증언하였다.

47) NKHR2014000065.

원을 가진 자와 못 가진 자 간 차별적으로 적용되는 제한된 자유라는 측면에서 북한사회 내 자유권 확대로 해석하기에는 어려움이 있다.⁴⁸⁾

2. 승인번호 구역 설정을 통한 특정지역 접근제한

「행정처벌법」 제194조는 ‘비법적으로 통제지역에 출입한 자’에 대한 처벌조항을 명시하고 있다. 여기서 통제지역에 대한 불법적 출입은 당국이 허가한 증명서 없이 해당 지역에 출입하는 행위를 의미한다. 다시 말하면, 북한주민이 당국이 설정한 통제지역에 출입하기 위해서는 특별한 허가를 받아야 한다. 북한은 일반주민의 출입이 자유롭지 않은 민감한 지역을 승인번호 구역으로 지정하여 통제하고 있다. 승인번호 구역이란 그 지역에 출입하기 위한 당국의 특별 허가증이 필요한 특정구역을 의미하며, 승인번호는 국가보위성(인민보안성 주관, 국가보위성, 인민군 수도방어사령부 공조)⁴⁹⁾이 여행신청자의 여행동기와 신원사항을 추가로 확인한 뒤 별도로 부여하는 허가번호를 의미한다. 승인번호 신청은 크게 조직적 신청과 개별적 신청으로 나뉜다. 조직적 신청은 평양시에서 개최하는 대회나 회의, 경축행사, 단체여행 등 ‘공적인’ 성격의 여행 시 각자 신원을 검토하여 집단적으로 승인번호를 발급해주는 경우이며, 개별적 신청은 당국에서 정한 사적출입용무규정(직계범위 관혼상제, 진단서 발급에 의한 중앙병원치료 등)에 준해 일일이 세부사항을 검토·승인하는 제도이다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면 승인번호 구역을 출입하기 위한 여행증은 일반 여행증과 확연히 구분된다고 한다.⁵⁰⁾ 승인번호 구역에 출입하기 위한 증명서의 경우 여러 가지 색깔의 줄이 그어져 있고,

48) 북한사회 내 부패현상과 인권 증진 관련 연구로 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012) 참조.

49) 북한의 국가안전보위부는 2016년 12월 18일 조선중앙TV를 통해 명칭이 국가보위성으로 변경된 것으로 알려졌다. 북한이탈주민의 증언에서는 대부분 보위부라는 명칭을 사용하였지만 본문에는 최근 변경된 명칭인 국가보위성으로 기술하였다. 다만 북한이탈주민의 증언 내용에서는 보위부라는 명칭을 그대로 두었다.

50) NKHR2016000016.

국가보위성 압호 번호가 적혀 있기 때문에 여타 증명서와 확연히 구분된다.⁵¹⁾ 일반적으로 승인번호 구역은 수도지역(평양시 전체), 특수경제지역(나진선봉, 금강산관광개발구, 신포시 금호지구, 평북 영변원자력지구, 함북 길주지구 등), 국경연선지역, 천연지역(휴전선 접경지역)을 포함하는 것으로 알려져 있다.⁵²⁾ 또한, 군수공장이 밀집해 있는 자강도의 경우 도 지역 전체를 승인번호 구역으로 취급하는데 증언에 따르면 자강도는 평양보다 더 접근이 어려운 지역이라고 한다.⁵³⁾ 개별적 주민들이 사적인 용무로 승인번호 구역을 출입하고자 하는 경우 2부를 비롯해 승인절차과정에 바치는 뇌물은 일상적인 여행절차를 밟을 때와는 차원이 다르다. 통상 장사를 비롯한 다양한 명목으로 승인번호를 신청할 때 실무취급자나 중간 승인자(조직책임자, 보안원 등)에게 돈이나 물건으로 큰 몫을 떼놓고 시작하는 경우가 다반사다. 한국에 입국한 북한이탈주민의 대부분이 양강도 및 함경남북도 등 국경지대에 거주하던 북한주민 출신이라는 점을 감안하면 이들의 반복되는 증언은 다소 지역편중적일 수도 있다. 그러나 한편으론 이러한 증언들이 해당 지역에 대한 구체적 정보를 제공한다는 점에서 매우 소중한 자료라 할 수 있다. 앞서 언급했듯이 대체적으로 같은 도 내 이동의 경우는 여행증 없이 공민증만으로 이동이 가능한 것으로 보이는데, 이는 다른 도 지역으로 이동할 경우에는 반드시 여행증이나 혹은 이에 필적할 수 있는 증명서가 필요하다는 것으로 해석될 수 있다.

사실, 특정지역 접근제한은 차치하고라도 북한주민 대다수에게는 자신의 고향을 떠나 타 지방으로 이동하는 것 자체가 이례적인 일이라고 볼 수 있다. 북한주민의 대부분은 자신이 나고 자란 곳에 평생을 머무른

51) NKHR2014000085; NKHR2014000214. 평양 여행증의 경우 빨간줄과 승인번호가, 해산을 위시한 국경연선 여행증에는 파란줄과 승인번호가 있었다고 한다. 또 다른 증언자는 자강도는 빨간줄, 평양 및 국경연선은 파란줄, 기타 지역은 줄이 없었다고 증언하였다. NKHR2013000077.

52) 이러한 승인번호 구역 혹은 특수구역은 국가계획에 의하여 그 지역 내 주민정리 사업이 우선적으로 진행된다. 이후, 지역 관리 차원에서 외부인의 출입을 엄격히 통제하게 된다. 통일연구원 전문가 자문회의, (2017.08.16., 통일연구원)

53) NKHR2016000069.

다. 상급학교 진학, 군복무, 결혼 등 인생의 중요한 전환기를 맞이하게 되거나, 견학, 친척방문, 장사 등을 위해 잠시 살던 곳을 떠날 때를 제외하고는 자신의 고향 혹은 그 주변에서 평생을 보내게 되는 것이다. 더욱이 여가를 즐기기 위해서 혹은 문화권 향유 차원에서 여행하는 떠난다는 개념은 북한에 존재하지 않는다.⁵⁴⁾ 따라서, “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다”는 헌법 제75조의 규정은 법제도상으로는 가능한 것이지만 일반주민에게 해당되는 개념은 아니라고 볼 수 있다. 고향을 떠나 이동하는 것도 힘들거니와 수도인 평양을 포함한 특정지역에 접근하기 위해서는 특별한 허가가 필요하다는 사실 자체가 북한의 잘 구획된 통제체제를 상징적으로 보여주는 것이다. 앞서 언급되었듯이, 유엔 자유권위원회 일반논평 제27호에서는 ‘특정한 허가증이 없다는 이유로 국내이동을 금지하는 것’이 국제법상 이동 및 거주 자유권 제한사항이 아니라고 판단하였다. 결론적으로 북한 내 존재하는 승인번호 구역은 단순히 국가안보 혹은 공공질서를 위한 당국 차원의 조치라기보다는 주민 일반의 이동과 출입을 막기 위한 통제구역으로 의미가 더 강하다. 특히 수도지역은 ‘수뇌부보위’ 명분으로, 전연지역은 ‘체제수호’ 명목으로, 국경지역은 ‘체제통제’ 차원에서 철저하고 엄격한 상시적인 ‘통제관리’ 시스템을 유지하고 있다. 국가 내 일반주민의 출입이 통제되는 승인번호 구역이 널리 존재한다는 사실 자체에서 통제국가인 북한의 특성을 엿볼 수 있다.

3. 여행증과 주민단속

주민단속은 북한주민의 일상생활 속에서 빠질 수 없는 통제 매커니즘이며, 보통 중앙 규찰대라 하는 조직이 주민 일상생활에서의 범위반 행위를 단속한다. 단속의 중요한 부분 중 하나가 주민 이동에 관한 것인데, 이 때 승무보안원이나 보위지도원이 여행자의 여행증 유무를 검사하여

54) 통일연구원 전문가 자문회의 (2017.08.31., 통일연구원)

이를 근거로 처벌을 내린다. 이처럼 여행증명서 단속은 국가 기관에 의한 개인의 이동의 자유 통제에 핵심기제로 작동하고 있다. 더불어 숙박 등록 및 각종 검열도 사회통제 전반과 밀접한 관련이 있다. 여행증 검사는 각 구간별로 존재하는 초소에서 주민들의 이동을 통제하는 것인데, 단속과정에서 다른 범죄행위가 드러나 부당한 처벌로 이어지기도 한다. 일례로 한 북한이탈주민 증언에 따르면, 여행증 없이 이동하다 단속되었는데 관련 문건을 검사하던 중 어머니의 탈북 사실이 드러나게 되었고 그 결과 본인의 죄과가 단순 여행증 미지참이 아니라 탈북시도의 일환인 비법월경 시도로 해석되었다고 한다.⁵⁵⁾ 다른 한 증언자는 국경연선 지대인 양강도에만 12개 초소가 있어서 지속적인 단속이 이뤄진다고 증언하였다.⁵⁶⁾ 국경연선 지대의 경우, 타 지역에 비해 단속 초소가 더 많은 것으로 보이며 해산에서 보천은 40리 정도 되는 가까운 거리이지만 그 사이에 초소가 6개 존재했다고 한다.⁵⁷⁾ 또 다른 증언자는 양강도 백암에서 강원도 고산까지 이동하였는데 그 사이에 초소 25개를 통과했다고 증언하였다.⁵⁸⁾

하지만, 단속을 당하더라도 여행증 발급의 경우처럼 뇌물로 해결이 가능한 것으로 보인다. 단속을 당해본 경험이 있는 한 여행자의 경우, 북한돈 1~2만 원 정도의 벌금을 내면 해결이 된다고 증언하였다.⁵⁹⁾ 또 다른 증언자는 함경남도에서 양강도까지 단속 초소가 5개 정도 된다고 증언하였고, 여행증이 없는 경우 초소를 우회해 산길로 2시간을 걸어 다시 버스를 타고 가는 식으로 총 12시간이 소요되었다고 한다.⁶⁰⁾ 2012년 3월, 함흥 친언니 집을 방문한 어떤 증언자는 여행증 발급 없이 6천 원으

55) NKHR2017000054. 동 증언자는 어머니의 탈북으로 인해 본인의 죄과가 '반국가범죄'에 해당하는 것으로 해석되었고, 그 결과 시 국가보위성(소관) 조사를 받았다고 부연하였다. 2013년 이후 북한 당국은 단순 월경의 경우도 남한행으로 간주하는 등 일체의 탈북행위에 대해 '반국가범죄'의 높은 형을 적용해 온 것으로 알려져 있다.

56) NKHR2016000029.

57) NKHR2015000059.

58) NKHR2015000071.

59) NKHR2016000137.

60) NKHR2015000009.

로 써비차를 이용하였는데 단속에 걸리는 경우에도 운전자와 단속원이 연계되어 있어서 문제없었다고 한다.⁶¹⁾ 여행증 관련 주민단속은 해당지역에 도착했을 때도 적용된다. 보통 여행증은 15일 혹은 한 달 등 유효기간이 정해져 있는데, 이 경우 뇌물을 통해 기간을 연장할 수 있다. 한 증언자는 2012년 가을 해산에서 평성으로 장사를 하러 가서 지역 2부에 담배 한 갑을 바친 뒤 기간연장을 받았다고 증언하였다.⁶²⁾ 평양이나 나진선봉 같은 승인번호 구역도 보통 여행기간이 15일에서 한 달로 정해져 있지만 뇌물을 고이고 기간 연장을 받았다는 사례도 있다.⁶³⁾ 그런데, 여행증을 발급 받고 해당 지역에 들어온다고 해도 숙박검열 혹은 가택수색 등 단속은 계속된다. 특히, 국경연선 지역의 경우 일주일에 2번 정도 숙박검열이 진행되는데 2015년경부터 국경에 대한 통제가 더 강화되어 일일보고 체계를 통해 인민반장은 보안서에, 보안서는 당기관에 보고하여 각 사람의 동향을 파악한다는 것이다.⁶⁴⁾ 따라서, 국경연선 지역의 경우 설사 여행증 없이 지역 내로 들어왔다고 해도 수시로 행해지는 검열 및 단속을 통해 외부지역 사람이 드러나거나 출신지가 불분명할 경우 언제든지 체포 및 처벌될 수 있는 상황이다. 이처럼 여행증 관련 단속은 단순히 이동의 자유뿐만 아니라 다양한 차원에서 북한 당국이 가할 수 있는 사회통제의 일환일 수 있다. 즉, 다양한 차원의 통제를 실현할 수 있는 일종의 시작점인 셈이다.

61) NKHR2012000201.

62) NKHR2015000134.

63) NKHR2015000142.

64) NKHR2015000152. 동 증언자는 가택수색이 사람이든 물건이든 불법적 요소를 찾는 것이라면, 숙박검열은 외부지역 사람이 들어왔는지 여부를 보는 것이라고 하였다.



Ⅲ

강제추방





Ⅲ. 강제추방

자유권 규약 제12조 제1항은 “합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유와 거주에 관한 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 또한 유엔 자유권위원회는 모든 사람은 자신이 선택한 장소에 정착할 수 있는 권리가 주어지며 이 권리에는 선택한 주거지에서 강제로 쫓겨나는데 대한(forced displacement) 보호를 포함한다고 해석하고 있다.⁶⁵⁾ 그러나 실질적으로 북한에서 주민들에게 주거지를 선택할 수 있는 권리는 주어지지 않고 있으며 강제추방이 자행되고 있다. 북한 민법(2007) 제50조 ‘국가소유재산의 살림집 리용권’에서 정하고 있듯이, 살림집이라고 불리는 주거지는 국가의 소유로 주민들에게 이용권을 주고 법적으로도 그 이용권을 보장하도록 규정하고 있다.⁶⁶⁾ 따라서 강제추방은 주거지 소유권이 아닌 이용권을 박탈하는 행위로 볼 수 있으며 이동의 자유가 없어 한 지역에서 사는데 익숙한 북한 주민들에게는 영구적인 주거지 박탈로 생명과 삶을 위협할 수 있는 심각한 차별 조치가 된다.⁶⁷⁾ 그러나 북한에서 강제로 거주지를 이전하게 하는 조치는 공공연하게 발생되어 왔다. 강제추방은 김정은 집권 이후 새롭게 나타난 현상은 아니다. 이미 북한 정권 초기부터 발생해 왔다. 주민들에 대한 강제추방 조치는 김정은 정권 하에서도 정권 차원에서 주거지 제한과 박탈을 통해 주민들을 통제하고 억압하는 기제로 꾸준히 활용되고 있다.

65) UN Human Rights Committee(HRC), General Comment, No. 27 Article 12 (Freedom of Movement),(1999), para. 7.

66) 「조선민주주의 인민공화국 민법(2007년)」, 제50조.

67) 강제추방 된 사람이 원래 거주지로 돌아오는 경우가 있으나 원래 살던 집에 들어갈 수 없어 방랑하는 생활을 하게 된다는 증언이 있다. NKHR2013000090.

북한의 강제추방 조치는 다양한 인권 침해적인 요소를 지니고 있다. 첫째, 강제추방이 헌법이나 형법, 행정처벌상에서의 법적 형벌로 규정되어 있지 않지만 종종 형벌의 형태로 나타나고 있다. 공개재판을 통해 강제추방이 결정되는 경우가 있지만 당국의 조사에 따라 강제추방 대상자가 일방적으로 정해지고 집행 절차가 뚜렷하게 드러나지 않는 경우도 상당수 있는 것으로 보인다. 공개재판 판결 이후라고 하더라도 “다음날 새벽에 갑자기 차에 태워 어디론가 실려 갔다”는 등의 증언이 있었다.⁶⁸⁾ 둘째, 강제추방 대상자의 범위는 강제추방 되는 사유의 심각성에 따라 특정한 기준 없이 결정되는 것으로 보인다. 거의 대부분 연좌제가 적용된다. 일탈 또는 불법적인 행위를 저지른 당사자뿐만 아니라 가족들까지 고통이나 불이익을 주는 것이다. 셋째, 강제추방을 당하는 사유는 가족 구성원의 불법 행위가 원인이 되기도 하지만 탈북자 가족들을 통제하기 위해서도 행해지며, 단지 그 지역에 거주하는 것이 합당하지 않다는 사유가 적용되기도 하였다. 여기에는 성분이 좋지 않은 주민이거나 ‘농민’인 경우도 포함된다고 하였다. 그 밖에도 교화소 출소자와 그 가족들을 특정 지역에서 강제추방하는 경우가 있었다. 넷째, 강제추방의 범위나 또는 사유와 상관없이 가족 단위의 추방 대상자들은 사전에 아무런 준비를 갖추지 못한 채 열악한 생활환경에 놓인다. 이들은 생계를 위한 활동이 힘든 척박한 불모지로 보내지는 것으로 파악된다.⁶⁹⁾ 이하에서는 강제추방을 실시하는 요인을 토대로 4개의 유형으로 구성하였다. ①일탈 행위 관련 강제추방 ②특정지역 통제를 위한 강제추방 ③탈북자 가족에 대한 강제추방 ④기타 강제추방이다. 다만, 김정은 정권 들어 강제추방이 예전보다 줄어들었다는 증언들도 존재한다. 강제추방지로 보내진 주민들이 탈북하는 경우가 늘어나면서 오히려 수용소로 보내는 경우가 많아졌다는 것이다.⁷⁰⁾ 그러나 2012년부터의 강제추방 사례들을 정리한

68) NKHR2014000010.

69) NKHR2015000133.

70) NKHR2016000060.

결과, 여전히 강제추방은 북한의 통제 조치의 일환으로 지속되고 있는 것으로 보인다.

1. 일탈행위 관련 강제추방

북한 당국이 범죄를 저질렀다고 판단하는 경우 공개재판을 통해 범죄 행위자 및 가족들을 강제추방하는 사례가 있었다는 증언이 다수 수집되었다. 그러나 북한의 형법에서 형벌 종류를 살펴보면 강제추방이라는 처벌 조항은 찾기 어렵다.⁷¹⁾ 범법행위로 인해 강제추방 되었다는 증언에 나타난 죄목은 빙두거래(마약류), 밀수, 절도 등 경제사범, 인신매매, 음란물 시청 및 음란행위 등이 있다. 일례로 북한의 형법을 보면 밀수죄(제199조)의 경우 밀수행위에 대해 1년 이하의 노동단련형에 처하며 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처하도록 되어 있다.⁷²⁾ 또한 음란행위에 대해서는 형법 제250조에서 여러 남녀가 음탕한 행위를 한 경우 1년 이하의 노동단련형, 정상이 무거운 경우 5년 이하의 노동교화형에 처하도록 되어 있다.⁷³⁾ 이처럼 처벌 규정에 강제추방에 대한 내용이 없음에도 불구하고 이들 범법행위자와 동반 가족들은 공개재판 등의 절차 후 함께 강제추방 되는 경우가 있었다.

일탈행위자와 직계가족들은 공개재판이 끝난 다음날 추방지역으로 옮겨진다고 한다.⁷⁴⁾ 2012년 2월 양강도 혜산시에서 빙두거래로 인해 당사자 및 가족들이 강제추방 되었다는 증언이 있다. 2015년에는 양강도 삼지연군에서 중국 밀수가 적발되어 열 세대 이상의 일탈행위자와 가족이 한꺼번에 추방되었다고 한다.⁷⁵⁾ 또는 일탈행위자는 총살되고 남은

71) 북한의 형법에서 형벌의 종류는 9가지이다. 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형은 기본형벌이며 선거권박탈형, 재산몰수형, 벌금형, 자격박탈형, 자격정지형은 부가형벌이다. 조선민주주의 인민공화국 형법(2012년 수정) 제27조, 제28조.

72) 「조선민주주의 인민공화국 형법(2012년 수정)」, 제199조(밀수죄).

73) 「조선민주주의 인민공화국 형법(2012년 수정)」, 제250조(음탕한 행위죄).

74) NKHR2015000073.

가족들이 추방된 경우가 있었다. 2014년 3월 경 함북 도인민위원회 무역부장이 금을 횡령하여 국가재산판매죄로 총살되었다고 한다. 남은 아내와 자녀들은 함북 청진에서 길주군으로 추방되어 온 것을 목격했다는 증언이 있다.⁷⁶⁾ 강제추방은 청소년의 일탈행위에도 적용되어 부모가 함께 추방된 사례가 있었다. 2012년 3월 양강도 보천군 학생 3명이 전기선을 절단했다는 이유로 공개재판 후 부모까지 각각 추방지역으로 보내졌다고 한다. 양강도 보천군에서 양강도 문암리, 호산리, ○○리로 각각 보내졌다는 증언이 있다.⁷⁷⁾ 양강도 혜산시에 거주하던 한 증언자는 2012년 공개재판에서 남녀 청소년들이 한국의 성인녹화물을 시청한 후 문란행위를 하다 적발되어 본인 및 부모가 농촌 및 탄광 등지로 추방되는 것을 목격하였다고 한다. 다만 이 사례에서 증언자는 부모가 고위간부인 경우였음에도 불구하고 자녀들의 범법행위로 인해 추방당한 것은 예외적이라고 하였다.⁷⁸⁾

[표 III-1] 일탈행위자 및 가족에 대한 강제추방

증언내용	증언번호
2012년 1월 평안남도 청남구 삼봉 분주로 앞 용궁리 논밭에서 보위부 기지장이 뇌물을 바쳤다는 이유로 공개총살 되었음. 뇌물을 받은 보위부장, 청남구 연합당 책임비서 식료공장 지배인, 차 사업소 지배인, 채신소장은 뇌물수수로 강제추방 되었음. 평안남도 청남구에서 평안남도 맹종리 및 심양 등지로 각각 보내졌음.	NKHR2013000097
2012년 2월 함경북도 청진시에 거주하던 이웃이 빙두거래로 인해 추방되었음.	NKHR2012000222
2012년 4월 양강도 혜산시에 거주하던 한 남성이 빙두거래로 양강도 갑산군 동정리로 추방되었음.	NKHR2013000090

75) NKHR2016000063.
 76) NKHR2015000053.
 77) NKHR2013000068.
 78) NKHR2016000038.

증언내용	증언번호
2013년 3월 이웃이 인신매매를 했다는 이유로 양강도 혜산 시에서 양강도 삼수군으로 추방되었음.	NKHR2013000147
2013년 봄, 함경북도 청진시 포항구역에 거주하던 당간부가 경제사범을 사유로 가족을 동반하여 농촌으로 추방되었음.	NKHR2014000010
2015년 4월 중국 화교로 오산덕동 60반에서 살던 이웃이 한 국으로부터의 송금을 중개하다가 발각되어 어랑군으로 추방 되었음. 강제추방된 사람은 일가족 4명이었음.	NHKR2015000131

이처럼 북한에서는 범죄라고 확정된 일탈행위에 대한 처벌적 조치로 강제추방이 발생하고 있었다. 이러한 조치는 형법에 규정되어 있는 바와 같이 각 범법행위의 성격이나 정도에 따라 정해지는 것이 아니라 자의적이고 광범위하게 적용되고 있는 것으로 보인다. 또한, 일탈행위와 관련하여 가족까지 강제추방이라는 조치로 불이익을 주거나 처벌하는 것은 북한에서 전근대적인 연좌제가 여전히 실시되고 있음을 보여준다.⁷⁹⁾ 근대형법에서는 형사책임 개별화 원칙이 확립되어 범죄인과 어떤 관계가 있다는 이유로 불이익을 가하거나 형사책임을 지우는 제도를 금하고 있다. 북한의 법조항에서는 연좌제를 금지하는 규정이 마련되어 있지 않으므로 북한 내 범법자의 가족들에게 까지 적용되는 강제추방을 방지하기 위해서는 이를 개선해야 할 필요성이 있다.

2. 특정 지역 통제를 위한 강제추방

김정은 집권 이후 일탈행위와 무관하게 일부 주민들을 특정 지역에서 거주하지 못하도록 내보냈다는 증언이 있었다. 특수계층이 사는 특별지역으로 구분되는 곳에 성분이 낮은 계층을 살지 못하도록 추방하는 것이

79) 우리나라는 헌법에서 “모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니 한다.”는 규정으로 연좌제를 금지하고 있다. 「대한민국헌법」 제13조 제3항.

다. 이는 북한 당국의 통제정책의 일환으로 볼 수 있다. 평양 지역에서는 체제 수립 이후 지속적으로 이러한 강제추방이 있어왔다.⁸⁰⁾ 김정은 정권에서는 평양의 인구를 줄이기 위해 전과자나 무직자를 강제 이주 시키는 조치를 취한 것으로 알려져 있다. 평양시 인구를 축소한다는 중앙의 방침에 따른 것이다. 이러한 방침은 평양시민을 줄여 식량배급 등 혜택을 확대하는 한편 체제 불만자를 색출하고 통제를 강화하려는 목적에서 비롯된 것이다.⁸¹⁾ 특별히 양강도 삼지연군에서도 이러한 형태의 강제추방이 진행되고 있는 것으로 보인다. 삼지연군은 김정일의 고향으로 일명 ‘혁명의 성지’ 또는 ‘제2의 평양’으로 불린다고 한다. 군 지역 거의 전반이 혁명사적지와 그에 종사하는 관리인원들을 위주로 구성된 우상화지역의 특성상 각종 정치·경제적 전과자나 그 가족들은 해당 지역에서 이주시키는 것이 원칙으로 되어있다. 더욱 중요한 요인은 동 지역이 김정은이 자주 찾는 1호 행사구역이라는 ‘특수성’ 때문이며, 해당 지역 주민 구성이나 일상관리는 ‘수뇌부 보위’라는 명분 하에 보다 엄격하게 관리된다.⁸²⁾ 다수의 증언에서 삼지연군은 교화형 이상을 받은 사람들이 거주하지 못하는 곳으로 전과자와 그 가족들이 강제추방된다고 한다.⁸³⁾

또한, 북한 당국에서 강제추방을 위해 체계적인 조사를 실시했다는 증언이 있다. 한 북한이탈주민의 구체적인 증언에 따르면 김정일의 고향인 삼지연군에서 2013년 중순부터 강제추방이 재개되어 그 사례가 급속도로 증가하고 있다고 한다. 추방 대상자는 부모의 출신지가 본래 삼지연군이 아닌 농촌연고자, 교화출소자 및 각종 비법월경자 등이라고 한다. 증언에 따르면 교화출소자 및 가족들을 가장 먼저 내보냈으며 농촌연고자들 역시 일제히 조사를 거쳐 적발되는 즉시 추방되었다고 한다.

80) 북한은 1960년대부터 상이군인인 ‘영예군인’과 특권층 출신 장애인을 제외한 일반 장애인들을 평양에서 지방으로 강제 추방하는 정책을 펴 온 것으로 알려져 있다. 또한 2006년에는 평양 내 정신병자들을 추방하는 조치가 있었던 것으로 보인다. “북, 평양 내 정신병자 강제이주,” 『데일리NK』, 2016.07.10.

81) “북, 평양시 인구 축소... 전과자 강제이주,” 『YTN』, 2017.09.02.

82) 통일연구원 전문가 자문, 2017.10.24.

83) NKHR2014000081; NKHR2016000114.

이러한 사업은 인민반의 협조를 통해 보안서가 진행하고 있으며 대상자들을 불시에 차로 실어가고 있다고 증언하였다.⁸⁴⁾

〈표 III -2〉 특정지역 통제를 위한 강제추방

증언내용	증언번호
2013년 일가족이 평양에서 함남 이원군으로 추방을 왔음. 이 가족의 아버지가 큰 잘못을 했다는 얘기를 들었음. 일가족은 부모와 딸 2명으로 4인 가족이었음. 가족 모두 17년 동안 교화소 생활 후 강제추방된 것이라고 하였음.	NKHR2015000052
2014년 4월 양강도 삼지연군 인민반 농장원인 김○○이 2차례 교화형을 다녀왔다는 이유로 양강도 삼지연군에서 백암군으로 추방되었음. 아내와 딸이 동반 추방됨.	NKHR2015000002

이처럼 북한은 특정지역에 대한 당국의 통제를 강화하기 위한 목적으로 강제추방을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 전과자나 장애인, 또는 출신성분에 의한 차별로 일반주민들을 주거지에서 내쫓는 이 같은 조치는 주거권에 대한 심각한 침해로 평가할 수 있다.

3. 탈북자 가족에 대한 강제추방

2012년 이후 증언을 통해 가족 중 한국행으로 추정되는 행방불명자가 있는 경우 강제추방 당한 사례들이 다수 수집되었다. 국가보위성은 국경지역을 중심으로 행방불명자를 조사하는데, 이는 탈북자 가족을 파악하여 추가적 탈북을 차단하려는 것이다. 행방불명자의 가족들은 행방불명자의 행선지가 중국인지 한국인지, 행방불명의 시기와 원인이 무엇인지 등을 집중적으로 조사받게 된다. 북한에서 탈북은 정치적 사건에

84) NKHR2014000120.

해당하기 때문에 처벌이 두려워 일반주민들은 모든 수단과 노력을 동원해 ‘탈북자 가족’이 아닌 ‘행방불명자의 가족’으로 남으려고 한다.⁸⁵⁾ 실제로 이미 탈북한 가족이 당국에 적발돼 강제추방 당할 것이 두려워 탈북을 결심하게 되었다는 증언이 있었다. 한 북한이탈주민은 친오빠의 사돈 식구들이 한국으로 떠난 것이 발각되어 2011년 4월경 오빠가 가족들과 함께 강제추방 되는 상황을 목격하였다. 이들은 양강도 풍서군에 있는 산꼭대기 농장마을에서 직접 집을 짓고 거주하도록 방치되었으며 열악한 환경에서 가족 모두 헤산으로 도망갔다고 한다. 이후 국가보위성의 감시로 인해 산골로 도망가 원두막 같은 집을 짓고 살았으나 추위와 식량 부족으로 매우 피폐한 삶을 살고 있었다. 이를 목격한 증언자 본인도 딸이 한국으로 간 것이 발각되어 강제추방될 것에 대한 두려움으로 탈북을 결심하게 되었다고 한다.⁸⁶⁾

증언에 따르면 탈북자 가족들을 추방시키는 지역이 따로 존재하는 것으로 보인다. 이러한 지역들은 주로 함경북도와 양강도 지역에 집중되어 있는데 해당 지역에서 발생하는 탈북자 가족들은 국경에서 떨어진 내륙의 산간오지로 이주시키는 것이 원칙이다. 양강도의 경우 12 개 시·군 지역 중 국경연선 7개 지역에서 발생하는 탈북자 가족들을 나머지 5개 지역으로 이주시키다 보니 산간오지 지역들은 더 거주시키기 힘든 ‘포화’ 상태로 된지 오래라고 한다.⁸⁷⁾ 주로 추방 범위는 직계가족들을 대상으로 하는 것으로 파악되지만, 친인척까지 강제추방 되었다는 증언도 있다. 이들 강제추방 대상자들이 추방지에 도착해보니 이미 포화 상태여서 본래 살던 곳으로 돌려보내지는 경우도 있었다고 한다.⁸⁸⁾

85) “북 국경지방, 행방불명자 재조사,” 『자유아시아방송』, 2016.08.30.

86) NKHR2015000133.

87) 통일연구원 전문가 자문, 2017.10.24.

88) NHKR2015000035.

〈표 III-3〉 탈북자 가족에 대한 강제추방

증언내용	증언번호
2012년 3월 양강도 혜산시에 거주하던 이웃이 탈북자 가족이라는 이유로 추방되었음.	NKHR2012000244
2012년 6월 양강도 혜산시에 거주하던 이웃이 아들이 도강(한국행)하는 바람에 가족들 모두 혜산시 춘동에서 상수군 관령으로 추방되었음. 이들은 다시 귀가하였음.	NKHR2013000182
2013년 1월 함경북도 회령시에서 이웃 탈북자 가족이 추방당했다가 다시 돌아왔음. 특별히 탈북자 가족을 추방 보내라는 당중앙(김정은)의 지시가 있었음.	NHNR2015000035
2013년 8월 양강도 혜산시에서 광산 노동자로 일하던 처남 가족이 추방됨. 한국에 있는 딸과 통화하는 것이 보위지도원에게 적발되어 혜산시 혜탄동에서 풍서군으로 추방되었음.	NKHR2015000130

탈북자 가족에 대한 강제추방은 오랜 기간 동안 광범위하게 발생하고 있는 것으로 보인다. 2013년 이후 김정은의 특별지시가 있었다는 증언이 있는 반면, 최근 들어서는 이러한 조치가 줄어들었다는 증언이 있다. 다른 유형과 비교해 보았을 때, 탈북자 가족에 대한 추방에 대한 사례는 감소하고 있는 것으로 보인다. 이는 북한 당국이 탈북자 가족에 대한 처우를 개선하고 있는 것이 아니라, 탈북자 가족이 늘어나면서 이들을 수용할 수 있는 주거공간 확보의 어려움, 탈북자 가족들이 연이어 탈북하는 현상으로 인해 강제추방 조치를 취하지 않고 있는 것으로 추정된다.⁸⁹⁾

4. 기타 강제추방

그 밖에도 특정인 및 특정사건과 관련된 인물과 그 가족 및 친지들을 강제추방하는 경우가 여전히 존재했다. 이와 같은 경우에는 다른 사안과

: 89) 통일연구원 전문가 자문회의 (2017.08.16., 통일연구원)

비교해 추방되는 대상자의 범위가 넓다. 2012년부터 2016년까지의 증언들을 종합한 결과 특정인과 특정사건과 관련된 강제추방은 두 건의 사건으로 인한 것으로 나타났다. 2012년 7월 북한으로 재입북했던 탈북자 출신 전영철을 둘러싼 ‘동까모 사건’과 2013년 12월 북한에서 발생한 장성택 처형 사건이다. 동까모 사건이란 탈북자 출신인 전영철이 2012년 7월 19일 평양에서 열린 기자회견에서 남한 내 탈북자 단체인 ‘김일성 동상을 까는 모임(동까모)’과 남측의 정보기관, 미국의 사주로 국경지방의 김일성 주석 동상을 파괴하려다 체포되었다고 주장한 사건이다. 이에 대해 북한은 남한과 미국이 북한의 김일성 동상을 파괴해 김정은 체제를 흔들고 북한 내부에 혼란을 조성하려 했다고 주장했다.⁹⁰⁾ 이 사건과 관련하여 함경북도 회령시에서 거주하던 전영철의 부모가 회령시 시내에서 신흥리 농촌지역으로 강제추방 당했다고 한다.⁹¹⁾ 또한 전영철의 형과 그 직계가족은 함경북도 회령시 강안동에서 강원도 원산시로 강제추방되었다는 증언이 있다.⁹²⁾ 그밖에도 전영철을 도운 것으로 판명된 6개 가구가 강제추방 되었다는 증언도 있다.⁹³⁾

장성택 처형 사건과 관련하여 2013년 후반부터 2014년 초에 7개 가구의 주민들이 평양에서 강제추방되어 고원탄광으로 배치된 일이 있었다고 한다.⁹⁴⁾ 또한 2014년 평양에서 이웃이 장성택과 관련되어 있다는 이유로 가족과 함께 함경북도 연사군으로 강제추방되는 것을 목격했다는 증언이 있다.⁹⁵⁾ 평안북도 철산군 출신인 한 북한이탈주민은 북한에서는 철산을 추방기지로 일컫는다고 하였다. 철산은 특히 농사가 힘들고 열악한 지역으로, 이곳으로 추방되어 온 주민들이 많았으며 장성택, 박남기와 관련된 사람들이 다수 추방되어 살고 있는 곳이라고 증언하였

90) “동까모 테러 주장, 남북 진실종합,” 『연합뉴스』, 2012.07.20.

91) NKHR2014000017.

92) NHKR2015000025.

93) NKHR2015000010.

94) NKHR2015000051.

95) NKHR2016000188.

다.⁹⁶⁾ 이와 같이 북한에서는 특정사건 또는 특정인과 연루된 친족 및 관련자들과 그 가족들을 강제추방 하는 일이 여전히 발생하고 있었다. 정치적으로 파장이 큰 사건 및 인물에 대한 조치로 일탈행위자 및 가족에 대한 강제추방보다 추방대상자의 범위가 더 넓은 것으로 조사되었다. 즉, 연좌제의 범위가 확장 적용된 것이다. 이는 일반주민들에게 반국가 행위에 대한 경각심을 주어 통제를 강화하려는 당국의 조치로, 추방 당사자에 대한 심각한 인권침해일 뿐만 아니라, 일반주민들에 대한 압박 조치로 볼 수 있다.

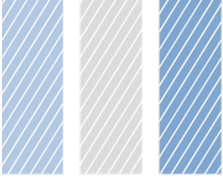
∴ 96) NKHR2016000190.



IV

국경출입 제한 및 자유로운 퇴거 금지





IV. 국경출입 제한 및 자유로운 퇴거 금지

자유권규약 제12조 제2항은 “모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다”고 규정하고 있다. 유엔 자유권위원회는 이 조항이 국가가 자국을 떠나려는 개인에 대해 여권 등 필요한 서류를 적절하게 제공해야 할 의무를 포함한다고 해석하고 있다.⁹⁷⁾ 북한 당국은 출입국법에 의거해 북한주민 및 외국인의 국경출입을 규제한다. 2013년 수정 보충된 「조선민주주의인민공화국 출입국법(이하 ‘출입국법’)」에 따르면 북한주민은 ‘공무’ 또는 ‘사사용무’를 위해 ‘려권(여권)’, ‘사증’ 또는 ‘국경지역 출입국증명서’를 발급받아 국경지역을 출입할 수 있다. 이론적으로는 북한의 일반주민도 이러한 출입국 서류들을 신청하고 발급받을 수 있지만, 대다수의 북한주민이 국경은커녕 평생 고향을 벗어나는 일조차 드물다는 점을 고려할 때 출입국 서류를 발급받는 일은 극히 드물다고 할 수 있다. 이 장에서는 북한의 국경출입 통제 사례를 크게 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 첫째, 북한주민의 출국에 필요한 서류 발급을 제한함으로써 출국을 원천적으로 차단하는 것이다. 둘째, 출입국 통행검사를 강화해 불법 국경출입자를 색출하는 것이다. 셋째, 불법 국경출입자에 대한 처벌을 강화함으로써 탈북을 예방하는 것이다. 국경출입 통제 강화는 결국 여권 발급을 위한 뇌물의 증가, 탈북을 위한 브로커 비용의 상승 등으로 이어지고 있다.

97) UN HRC, General Comment, No. 27 (1999), para. 9.

1. 출입국 서류 발급에 대한 엄격한 통제

가. 여권

북한주민들이 국외로 이동하는 경우는 크게 취업 및 공무를 위한 장기체류와 여행 및 친척방문을 위한 단기체류로 구분할 수 있다. 먼저, 장기체류는 외교관, 해외노동자, 유학생과 같은 특수한 경우에만 여권을 발급받아 국외로 이동하게 된다. 출입국법 제11조에 따르면 여권은 ‘공무’의 경우 외무성이, ‘사사용무’의 경우 출입국사업기관이 발급하게 되어 있다(〈표 IV-1〉 참조). 그러나 실제로 일반주민은 여권을 구경하기조차 어려우며 여권이 무엇인지에 대한 개념 자체를 이해하지 못하는 경우도 많다고 한다.⁹⁸⁾

〈표 IV-1〉 북한의 출입국법 규정 (2013년 수정보충)

제11조 려권, 사증의 발급신청	공무로 출입국하려는 공민의 려권, 사증발급신청은 그를 파견하는 기관이 외무성에 한다. 사사용무로 출입국하려는 공민의 려권, 사증발급신청은 본인이 거주지의 출입국사업기관에 한다.
제13조 국경지역 출 입국증명서의 발급신청	공무로 출입국하려는 공민의 국경지역 출입국증명서의 발급신청은 그를 파견하는 기관이 출입국사업기관 또는 해당 기관에 한다. 사사용무로 출입국하려는 공민의 국경지역 출입국증명서의 발급신청은 본인이 거주지의 출입국사업기관에 한다.

여권 발급은 국가보위성에서 담당하는데, 주민의 국경출입을 비밀경찰이자 방첩기관인 국가보위성이 관장한다는 것은 북한에서 출입국이 엄격한 통제 아래 있음을 보여준다. 여권 신청서를 거주지역 국가보위성 외사과 지도원에게 제출하면 평양에 있는 국가보위성의 심사 및 승인을 거쳐 여권이 제작된다. 이는 다시 해당국가 대사관(중국 등)에 보내져 사

98) 통일연구원 전문가 자문회의 (2017.08.16., 통일연구원)

증(visa)을 발급받게 된다. 일반적으로 사증은 여행자가 직접 대사관에 신청하지만 북한에서는 당국이 이 업무를 대행하며 여행자가 직접 대사관과 접촉할 수 없다. 사증발급이 완료된 여권은 다시 외사과 지도원에게 내려보내지고 여권신청자에게 전달된다. 특이한 점은, 북한의 경우 출국 시에도 출국사증을 발급받아야 한다는 것이다. 일반적으로 여권을 소지하면 출국신고만으로 출국이 가능하지만 북한주민은 출국 이전에 당국으로부터 출국을 허가하는 사증을 얻어야 한다. 예를 들어, 주민이 중국을 방문하기 위해서는 중국 정부가 발행한 입국사증과 북한 당국이 발행한 출국사증이 동시에 필요하다. 북한은 외국인의 입국보다 자국민의 출국에 대한 통제가 더 중요하기 때문이다.

자국민 출국에 대한 엄격한 통제는 해외노동자 파견과정에서도 확인할 수 있다. 해외노동자는 국가보위성 담화, 중앙당 담화 등을 통해 철저한 사상검증을 거친 후에야 선발되며 출국 전에 일정기간 의식교육을 받아야 한다.⁹⁹⁾ 또한 당국은 도주 위험을 방지하기 위해 반드시 가족과 자녀가 있는 사람만 해외노동자로 선발한다.¹⁰⁰⁾ 이는 북한에 남은 가족을 볼모로 해외노동자의 귀국을 강제하는 것으로, 이동의 자유를 심각하게 침해하는 행위라 할 수 있다. 이들은 국경을 출입국할 때만 여권을 손에 쥌 수 있으며 출입국 수속을 마친 후에는 당국이 여권을 다시 회수한다는 증언도 다수 수집되었다.¹⁰¹⁾ 북한에서는 여권 발급에 연령제한이 있는 것으로 알려져 있으며 실제로 국가보위성 외사과 내부규정상 50세 이상의 공민에게만 여권을 발급한다는 증언이 수집되었다.¹⁰²⁾ 그러나 탈북자들의 증언을 종합해볼 때 이는 지켜지지 않는 것으로 보인다. 수집된 증언 가운데 최근 5년간 여권을 발급받은 적이 있다는 탈북자는 대부분 30~40대였다.¹⁰³⁾ 한 탈북자는 여권 발급 당시 35세였기 때문에

99) NKHR2013000196; 북한이탈주민 ○○○ 면접 (2017.07.31., 서울).

100) NKHR2014000112; NKHR2014000063.

101) 이상산·오경섭·임예준, 『2017 북한 해외노동자 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 91.

102) NKHR2014000044; NKHR2015000043; NKHR2014000080.

103) NKHR2016000185; NKHR2015000015; NKHR2015000037; NKHR2015000070; NKHR20

국가보위성 담당 지도원에게 뇌물을 제공하고 여권을 발급받았다고 증언하였다.¹⁰⁴⁾ 이처럼 여권 발급의 자격이나 절차가 지나치게 까다롭기 때문에 실무를 담당하는 국가보위성 지도원에게 뇌물은 필수적이다. 2012년 중국에 있는 조선족 친척을 방문하기 위해 여권을 발급받은 한 탈북자는 3000위안을 지도원에게 제공했다고 한다.¹⁰⁵⁾ 또 다른 탈북자는 여권 발급을 위해 3년 동안 지속적으로 담당자에게 뇌물을 주었다고 증언하였다.¹⁰⁶⁾ 여권 발급이 얼마나 빨리 발급되는지의 여부는 외사과 지도원의 역량과 뇌물 액수에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

나. 국경지역 출입국증명서

국경지역에 거주하는 주민들이 친척방문이나 소규모 교역을 위해 단기로 국외(중국)에 나갈 경우에는 ‘국경지역 출입국증명서’를 발급받아 국경을 드나들게 된다. 「출입국법」 제13조에 따르면 국경지역 출입국증명서는 출입국사업기관에 발급을 신청하게 되어있다(〈표 IV-1〉 참조). 여기서 출입국 사업기관은 여권의 경우와 마찬가지로 국가보위성을 의미한다. 국경지역 출입국증명서는 흔히 국경통행증, 도강증 등으로 불리며 시·도 국가보위성에서 발급한다.¹⁰⁷⁾ 여권과 달리 중앙조직이 아닌 시·도 차원의 보위성이 발급을 담당하는 것으로 보아 국경지역 출입국증명서는 여권보다는 상대적으로 발급이 수월한 것으로 보인다.

국경지역 북한주민들이 친척방문을 위해 중국에 갈 경우에는 ‘초청통지서’ 수속을 밟아야 한다. 중국의 친척이 정해진 양식에 맞게 초청장을 작성하여 당국에 제출하면 확인 작업을 거쳐 통행증을 발급받는다. 그러나 초청장을 위조하거나 뇌물을 써서 당국의 통제를 우회하는 경우도 빈

14000165; NKHR2013000167; NKHR2012000003; NKHR2012000103.

104) NKHR2015000070.

105) NKHR2014000165.

106) NKHR2012000103.

107) NKHR2015000043; NKHR2012000091.

번한 것으로 알려졌다.¹⁰⁸⁾ 국경무역을 하는 경우에는 ‘도강증(渡江證)’이라고 불리는 국경통행증을 발급받으며 이는 중국에서 초청장을 받지 않아도 발급이 가능한 것으로 알려져 있다.¹⁰⁹⁾ 국경지역 출입국증명서 역시 합법적 절차를 통해 신청하더라도 뇌물 없이는 발급이 어렵다는 것이 탈북자들의 증언이다. 한 탈북자는 2007년 군(郡)보위성 외사과에 도강증 발급을 신청하였는데 북한돈 100만 원을 바치고서야 4년이 지난 2011년에 발급을 받을 수 있었다고 한다.¹¹⁰⁾ 그러나 김정은 집권 이후 국경통제가 강화되면서 통행증 발급 자체가 어려워진 것으로 보인다. 한 탈북자의 증언에 따르면 2012년까지는 중국에 친척이 없어도 뇌물로 통행증 발급이 가능했으나 2013년부터는 뇌물로도 발급이 불가능해졌다고 한다.¹¹¹⁾

한편 최근에는 도강증 없이 국경을 몰래 드나드는 밀무역(밀수) 행위를 묵인하라는 지시가 국경경비대에 하달되었다고 한다.¹¹²⁾ 이는 최근 대북제재 강화로 당국이 경제적 압박을 받고 있는 가운데 외화벌이의 숨통을 트이게 하려는 방편으로 보인다. 요약하면, 여권은 일반주민이 발급받는 경우가 드물고 외교관, 해외노동자, 유학생과 같이 특수한 경우에만 엄격한 통제 하에 제한적으로 발급되며, 국경지역 출입국증명서는 국경지역에 거주하는 주민들이 친척방문이나 소규모 무역을 위해 발급받는 것으로 주변 정세와 당국이 처한 상황에 따라 임의적 방침을 통해 통제를 강화하기도 완화하기도 하는 것으로 보인다.

2. 출입국 통행검사 강화

북한은 2013년 출입국법을 개정하면서 ‘통행검사’에 대한 내용을 별

108) NKHR2014000044; 통일연구원 전문가 자문회의, (2017.08.16., 통일연구원)

109) ‘도강증’은 주로 중국에서 국경지역 출입국증명서를 지칭할 때 사용하는 명칭이라고 한다. 통일연구원 전문가 자문회의 (2017.08.16., 통일연구원)

110) NKHR2012000062.

111) NKHR2014000044.

112) “북, 국경 경비대에 ‘밀수 단속 말라’ 은밀히 지시,” 『자유아시아방송』, 2017.08.25.

도의 장으로 신설했다. 개정 전까지만 해도 통행검사에 대한 내용은 “국민은 해당출입국증명서에 확인을 받고 출입국하여야 한다. 출입국확인 은 해당 국경통과지점에서 통행검사기관이 한다”는 조항이 전부였다 (2012년 구법 제15조). 그러나 2013년 법 개정을 통해 통행검사에 대한 내용을 총 12조에 걸쳐 확장했다. 우선 출입국하는 국민, 외국인과 운수 수단은 국경통과지점에서 통행검사를 받아야 할 의무가 있음을 명시하였고(제30조) 통행검사기관의 임무와 권한을 자세하게 나열하였다(제31조). 또한 “나라의 안전과 사회질서를 침해할 수 있는 금지품과 기밀에 속하는 문건, 자료 같은 것”의 휴대를 금지하였다(제34조). 특히 출입국 하는 운수수단에 대한 통제를 강화하였다. 개정 전에는 출입국을 위해 이용하는 운수수단에 대해서는 별도의 규제가 존재하지 않았다. 그러나 개정된 법 하에서는 교통운수기관이 운수수단의 출입국 자료를 통행검사기관에 사전에 통보하여야 하며(제35조), 운수수단 책임자는 통행검사기관의 승인 없이 사람이나 짐을 태워서 안 되고 출입국 금지자를 태울 경우 법적 책임을 지게 된다(제36조 및 제41조). 또한 자동차를 운전해 국경을 통과하는 국민과 외국인은 출입국사업기관 또는 상대방 국가의 해당기관이 발급한 자동차국경통행증을 검사받아야 한다(제37조).

마지막으로 배를 이용해 국경을 드나드는 선원에 대한 통제도 강화되었다. 외국 국적의 배는 무역항에 입항하기 전에 통행검사기관의 검사를 받아야 하며 정해진 항로를 이탈하여 항해하는 행위를 하지 말아야 한다 (제38조). 또한 무역항에 입항한 외국국적의 선원이 배에서 내릴 때에는 통행검사기관에 상륙신청을 하고 승인을 받아야 하며(제39조) 국민, 외국인이 배에 오르내릴 때나 외국 국적의 배와 접선할 때 통행검사기관의 검사 또는 승인을 받아야 한다(제40조). 국경을 출입하는 국민 및 외국인에 대한 통행검사는 법 개정 전에도 실시되어 왔지만 통행검사기관의 임무와 권한을 법 규정에 자세하게 나열하고 그 범위와 대상을 명시한 것은 불법적인 국경출입에 대한 처벌 근거를 강화하려는 것으로 풀이된다.

이는 김정은 집권 이후 국경통제가 관행적 차원뿐만 아니라 법적 차원에서 강화되었음을 보여준다.

3. 비법월경자에 대한 단속 및 처벌 강화

앞서 서술된 바와 같이 정당한 절차를 거쳐 국경출입 허가 서류를 받는 것이 사실상 불가능하기 때문에 불법적으로 국경을 넘는 사례가 늘어나는 것은 당연한 수순이다. 2000년대 초반부터 급격하게 증가하기 시작한 탈북자의 숫자는 김정은이 집권한 2011년까지 증가세가 이어졌다. 북한 형법 제221조(비법국경출입죄)에 따르면 불법적으로 국경을 출입한 자는 1년 이하의 노동단련형에, 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처하도록 되어 있다(〈표 IV-2〉 참조). 2000년대 들어 탈북이 급격히 증가하면서 북한은 단순히 생계를 위해 국경을 넘는 경우와 한국행을 목적으로 탈북하는 경우를 분리하여 전자의 경우에는 노동단련형에 해당하는 비교적 가벼운 처벌을 하였다. 그러나 김정은 집권 이후에는 처벌이 강화되어 탈북 목적이나 횡수에 상관없이 노동교화형이 부과되고 있다.¹¹³⁾ 또한 비법국경출입죄는 2015년 8월을 기점으로 대사(大赦·사면)가 적용되지 않는 죄로 새롭게 분류되었다.¹¹⁴⁾

일부 증언에 따르면 최근에는 불법으로 국경을 넘는 행위에 대해 비법국경출입죄가 아닌, 조국반역죄를 무조건 적용해 훨씬 더 무거운 처벌을 내린다고 한다.¹¹⁵⁾ 조국반역죄(형법 제63조)는 “공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 것과 같은 조국반역 행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에”, “정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다”고 명시하고 있다(〈표 IV-2참조〉). 이러한 사실들로 미루어볼 때 김정

113) NKHR2015000092; NKHR2015000084; 통일연구원 전문가 자문회의 (2017.08.16., 통일연구원)

114) 통일연구원, 『2017 북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 107.

115) 통일연구원 전문가 자문회의 (2017.08.16., 통일연구원)

은 집권 이후 탈북은 정상을 참작할 여지가 없는 매우 위중한 범죄로 분류되고 있는 것으로 보인다.

〈표 IV-2〉 북한의 불법적 국경출입 처벌 규정 (2012년 수정보충)

제221조 비법국경출입죄	비법적으로 국경을 출입한 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 앞 항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처한다.
제63조 조국반역죄	공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 것과 같은 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재산 몰수형에 처한다.

김정은 집권 이후 국경통제가 강화된 것은 탈북자 단속에 대한 여러 방침에서도 확인된다. 김정은은 북한 정권의 공식 후계자로 확정된 직후인 2010년 11월 “국경에서 시범으로 경적을 한 번 울리라”는 지시를 내려 국가보위성, 보위사령부, 중앙당 간부들로 이뤄진 검열대를 국경지역에 파견했다.¹¹⁶⁾ 김정일 사망 직후인 2011년 말에는 탈북을 전시범죄로 규정하고 탈북을 시도한 자에 대해 “3대를 멸족하라”는 지시를 내렸다. 또한 2014년에는 “탈북하다 적발된 주민이 도강을 멈추지 않고 반항할 경우 현장에서 총살하라”는 명령이 국경경비대에 하달되었다.

또한 국경지역의 물리적 장벽이 강화되었다. 북한은 2010년 10월부터 두만강 연선지역에 콘크리트 기둥을 10미터 간격으로 세우고 그 사이에 철조망을 치고 있다는 증언이 수집되었다.¹¹⁷⁾ 또한 2014년 1월에는 함경북도 회령시 전체 인민반을 대상으로 한 보위성 강연회에서 연선

116) 이규창, “북한의 탈북 감시 및 처벌 강화와 우리의 대응,” (통일연구원 Online Series CO 11-30, 2011. 11.10.).

117) NKHR2016000126.

지역의 집을 철거하고 지뢰를 매설하겠다는 등의 내용이 고지되었으며, 중학생들은 국경봉쇄에 쓸 정규규격 못판을 1인당 5개씩 가져오라는 지시를 받았다.¹¹⁸⁾ 2015년에 고압전선 공사가 시작되었다는 증언도 수집되었다.¹¹⁹⁾ 북한주민들이 국경경비대에게 뇌물을 주고 탈북하는 사례가 증가하자 김정은은 이를 막기 위해 국경경비 권한을 인민무력부에서 국가보위성로 이관하여 국경경비대 내부 단속을 강화하였다.¹²⁰⁾ 또한 탈북자들이 경비대에게 뇌물을 주면 일단 받고 도강을 도와줄 것처럼 하다가 탈북자들이 현장에 나타나면 체포하라는 지시를 내렸다.¹²¹⁾ 탈북자를 검거하는 경비대원은 입당을 시켜주고 대학도 입학시켜주겠다는 파격적 제안을 내걸기도 하였다.¹²²⁾

설령 천신만고 끝에 국경 탈출에 성공했다 하더라도 탈북자들은 중국 공안에 발각돼 강제송환될 위기에 처하게 된다. 올해 7월 중국 윈난성 쿤밍에서 17명의 탈북자가 체포되었는데, 이 중 일가족 5명은 미리 가지고 있던 청산가리를 먹고 모두 자살한 것으로 알려졌다.¹²³⁾ 북송 후 처형을 당하거나 가혹행위를 당할 것이 예상되었기 때문이다. 중국은 최근 대대적인 탈북자 색출에 나서고 있는데, 사드 배치로 한중관계가 악화되면서 보복의 일환으로 탈북자 단속을 강화하고 있다는 분석이 나오고 있다.¹²⁴⁾ 이처럼 한중관계, 북중관계 등 주변정세에 따라 탈북자의 안위가 위협해지는 경우 또한 비밀비재하다. 탈북자를 강제로 북송하는 것은 국경출입을 봉쇄하는 것만큼이나 이동의 자유에 대한 심각한 침해라고 할 수 있다.

118) NKHR2014000050.

119) 통일연구원, 『2017 북한인권백서』, p. 107.

120) NKHR2013000133.

121) NKHR2014000050.

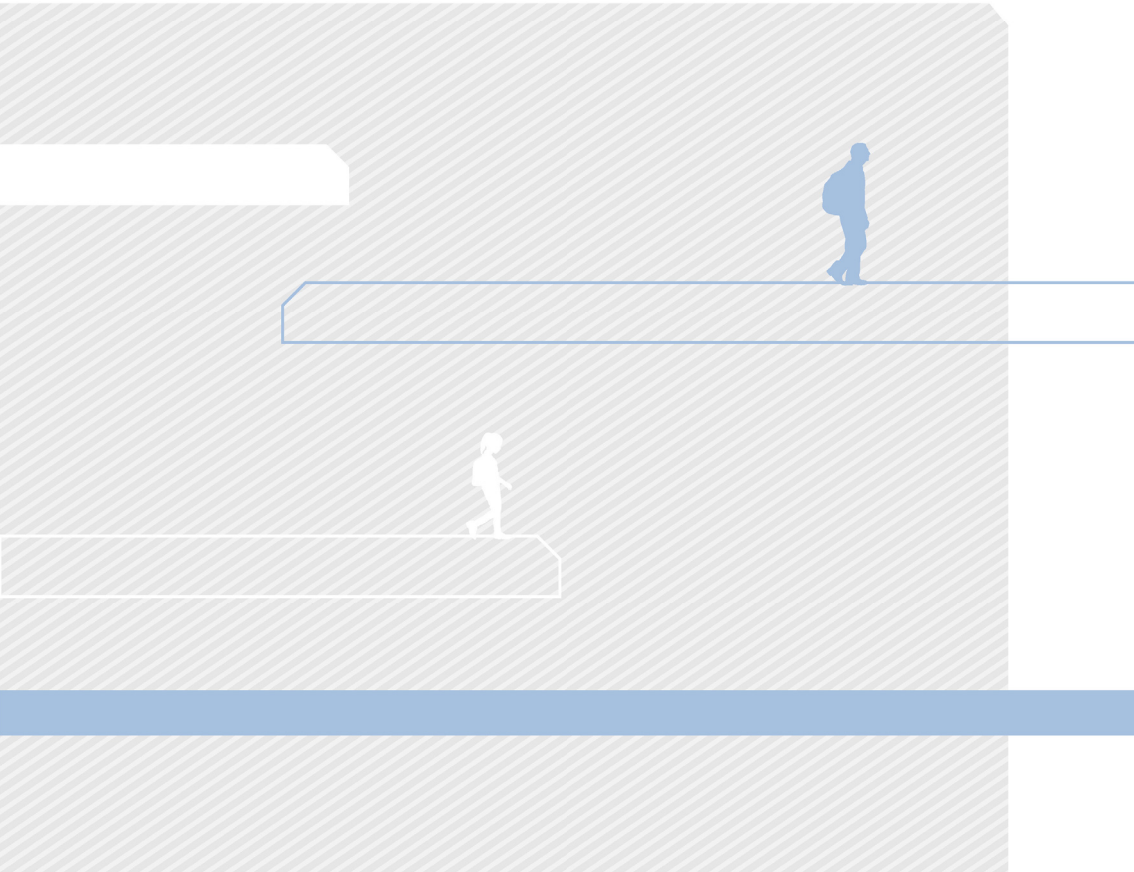
122) 위의 증언.

123) “한국행 시도하다 붙잡힌 탈북자 일가족 5명 자살,” 『자유아시아방송』, 2017.07.21.

124) “[주성하 기자의 서울과 평양 사이] 사드 보복으로 죽어가는 사람들,” 『동아일보』, 2017.08.17.



결론





V. 결론

이상에서 북한주민들의 이동의 자유 실태를 살펴보았다. 북한주민들의 이동의 자유에 대한 권리는 각종 법제도적 통제 및 사회 전반의 통제를 통해 상당 부분 제약되고 있는 것으로 보인다. 다만, 북한 내 장마당 경제의 도입과 각종 부정부패로 인한 제도적 이완 현상 등으로 통제체제의 일부 이완현상도 존재한다. 하지만 여전히 북한 당국은 북한 내 지역 간 이동 뿐 아니라 국경출입에 있어서도 다양한 방식의 통제를 가하고 있는 것으로 파악된다. 북한 당국은 여행증 제도, 구간별 단속, 강제추방, 국경통제 강화 등 다양한 제도적 기제를 통해 주민의 자유로운 이동을 제약하고 있는 것으로 파악된다. 북한 당국의 이동의 자유 제약은 북한 당국의 사회통제라는 큰 틀 속에서 설명할 수 있다. 즉, 북한 당국은 이동의 자유 확대에 대한 주민들의 권리 신장을 통해 각종 비사회주의 현상 및 자본주의·자유주의 사상의 확대를 경계하고, 나아가 이러한 사회적 개방성으로 인한 주민의식의 변화를 경계하고 있는 것으로 보인다.

김정은 체제는 집권 이후 지속적으로 주민의 이동을 제한해 왔으며 이러한 현상은 현재도 계속되고 있다. 그럼에도 불구하고, 북한주민들은 당국의 통제에 대해 적극적으로 대응하고 있는 실정이다. 당국의 잦은 단속과 숙박검열, 가택수색 등 다양한 형태의 이동 및 거주 자유권 침해에도 불구하고 북한주민들은 다양한 수단과 방법을 통해 자신들의 이동의 자유를 확보하고 있다. 생계를 위한 이동, 친척방문을 위한 이동, 더 나은 기회를 위한 이동 등 다양한 동기의 이동에 대한 증언이 청취되었다. 북한주민들의 자유에 대한 갈망을 계속해서 제한할 순 없다. 특히, 새로운 세계에 대한 호기심과 이동에 대한 인간의 욕구는 매우 자연스러

운 현상으로 어느 누구도 완벽히 통제할 순 없을 것이다. 향후 북한주민의 이동 실태에 대한 더 많은 연구가 절실하다. 특히 국경지대 뿐 아니라 내륙에 거주하는 북한주민의 이동의 자유 현황에 대한 조사가 더 축적되어야 할 것이다. 북한 당국도 주민에 대한 통제를 하루아침에 그만 둘 수는 없겠지만 강제추방과 같은 당국 차원의 적극적 인권침해 행위는 국가 수준에서 멈출 수 있을 것이다. 한국을 위시한 국제사회는 북한주민의 이동의 자유권 확보를 위해 지속적으로 노력하되, 특히 강제추방과 같은 명시적 인권침해에 대해 더 많은 증언을 확보해야 하며, 국경을 이탈했다가 강제복송된 수많은 탈북경험자들이 겪는 인권유린 실태에 대한 명확한 입장을 견지해야 한다.



www.kinu.or.kr

북한 내 이동의 자유