

중국 UPR을 통한 탈북민 보호 방안 논의

Online Series

2024. 02. 15. | CO 24-14

이 금 순(인권연구실 석좌연구위원)

2024년 1월 23일 중국은 제45차 유엔인권이사회 회기에서 제4차 보편적정례검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)를 받았다. 이번 제4차 중국 UPR 과정에서 우리 정부는 서면질의 및 현장발언(상호대화)을 통해 탈북민 및 탈북민 출신 아동 보호문제를 적극적으로 제기하고 관련 보호방안을 권고하였다. 이를 계기로 유엔인권메커니즘을 통한 탈북민 보호 및 북한인권 증진 방안을 검토해보고자 한다.

UPR의 의미 및 절차

UPR은 유엔인권위원회가 2006년 인권이사회로 전환되면서, 193개 유엔회원국이 보편적이고 동등한 차원에서 인권 의무 준수 노력을 객관적이고 신뢰할 만한 정보에 기반하여 정례적으로 심의 받도록 하기 위해 마련되었다. 이는 모든 회원국들이 동등한 입장에서 인권 개선 및 인권의 장애요인 극복 노력들을 적극적으로 설명하고, 인권보호 및 증진 관련 모범사례들을 공유하기 위한 차원이다. UPR의 목표는 기본적으로 회원국의 인권상황을 점검하여 인권보호 및 증진 노력을 제고하기 위한 것이다. 따라서 인권침해가 발생한 경우 문제를 제기하고 대상국의 인권기록을 평가한다.

UPR은 이사회 회원국(47개)으로 구성된 UPR 실무그룹(Working Group)이 담당하며, 각 심의마다 3개국(‘트로이카’)이 선정되어 보고관의 역할을 한다. UPR은 해당국가가 제출한 보고서를 3시간 30분 동안 심의하고 결과보고서를 채택하는 방식으로 진행된다. 기본적으로 모든 회원국이 참여하여 질문, 논평, 제안을 발표할 수 있으며, NGO 및 개인들도 이해관



제자로서 심의대상국의 인권실태 자료들을 제공할 수 있다. 유엔의 특별절차 및 인권조약기구들의 인권보고서에 담긴 내용들도 심의과정에 활용된다. 해당국가가 유엔회원국으로서 유엔헌장, 세계인권선언, 가입한 국제인권조약, 자체적으로 실행하겠다고 선언한 인권계획, 적용가능한 국제인도법 등을 기반으로 인권의무를 준수하였는지 검토하게 된다. 검토보고서 채택은 심의가 이루어진 후 48시간 이후에 이루어지며, 30분간 심의내용 요약 및 권고사항 등을 담은 보고서가 제시되며 해당국은 권고사항에 대한 거부 및 수용 혹은 주목한다는 내용을 언급할 기회를 갖게 된다. 중국의 심의 결과보고서는 1월 26일에 채택되었다. 이후 실무그룹 보고서 초안을 회람하고 2주 이내에 보고서에 대한 편집이 이루어지며, 인권이사회 예비회기에서 정식으로 채택되기 전에 심의대상국은 보충발언 기회를 통해 제기된 질문 및 정책권고 내용에 대한 답변을 할 수 있다. 또한 이사회 회원국 및 다른 국가들도 결과보고서에 대한 의견 제시 기회를 활용할 수 있다. UPR 결과보고서에서 제시된 권고사항의 이행여부는 이후 UPR 심의시 검토되는 바 해당 국가는 실행노력을 제시하여야 하며, 이러한 과정에서 국제사회는 해당국가에게 권고사항 준수를 위한 역량형성 및 기술지원을 실시하게 된다.

이번 제4차 중국 UPR은 알바니아, 아랍에미리트, 말라위가 보고관의 역할을 하였고, 36개 국가가 사전서면질의를 제출하였다. 이번 중국 UPR에서 161개국이 상호대화에 참여하였고, 중국에 대해 428개 정책권고를 제시하였다. 1월 26일 중국에 대한 4차 UPR 보고서¹⁾를 채택하였으며, 중국은 428개 권고를 검토하여 56차 유엔인권이사회 전에 수용여부를 발표하도록 하였다.

중국 UPR과 탈북민 관련 논의 동향

북한주민의 주요 탈북경로가 국경을 접하고 있는 중국이지만, 중국정부는 탈북민을 ‘난민’이 아닌 ‘불법이주자’로 규정하여 강제송환하여 왔다. 또한 북한당국이 강제송환된 탈북민들을 강력하게 처벌을 한다는 점에서, 국제사회는 이를 중대한 인권침해로 규정하며 개선을 촉구하여 왔다. 이러한 맥락에서 중국 UPR 과정에서 탈북민 보호 문제는 인신매매 및 강제송환금지(non-refoulement) 원칙 차원에서 제기되어 왔다. 제1차 UPR(2009)에서 명시적으로 탈북민을 언급하지는 않았으나, 유엔난민기구가 중국정부에게 난민지위 절차 결정 및 정부인력 역량개발 관련 유엔난민기구의 기술지원을 받아 망명법을 제정하도록 권고하였음

1) 심의결과보고서 초안이 참여국의 회람을 거쳐 UN document A/HRC/56/6 으로 발표될 예정이다.



을 언급하였다.²⁾ 제3차 UPR(2018)에서는 아동권리위원회가 인접국으로부터 중국으로 입국한 아동들이 여전히 ‘경제적 이주자’로 규정되어, 송환되면 회복 불가능한 위험이 있다는 고려 없이 본국으로 송환된다는 점에 우려를 표명하였다는 점이 언급되었다.³⁾ 또한 고문방지위원회도 유사한 우려를 표명하였으며, 유엔난민기구(UNHCR)는 인접국으로부터 온 망명자에 대해 중국 내 법적 체류를 허가하는 신분증 혹은 문서제공 등 실행가능하고 유효한 인도주의적 보호를 보장할 수 있는 모든 조치를 취할 것을 권고하였다고 언급하였다. 여성차별철폐위원회는 모든 형태의 노예제를 금지하는 차원에서 성적 착취, 강제노동, 강제결혼 및 불법입양 등의 목적으로 이루어지는 인신매매를 처벌하기 위한 반인신매매법의 부재에 대한 우려를 언급하였다.⁴⁾

이번 제4차 UPR에서, 인종차별철폐위원회(The Committee on the Elimination of Racial Discrimination)는 중국이 인신매매의 예방, 단속, 근절을 위한 노력을 강화하고 적극적으로 인신매매 피해자의 식별, 지원, 재활을 위한 표준절차들을 적용하도록 권고하였다. 이와 함께 인신매매 행위의 규모, 식별, 조사, 처벌, 제재된 노예화 및 피해자 지원 등에 대한 세부 통계를 제시할 것을 촉구하였다.⁵⁾ 여성차별철폐위원회(The Committee on the Elimination of Discrimination against Women)는 성적 착취, 강제결혼 혹은 첩의 목적으로 중국이 북한여성 및 여아들의 인신매매 대상국이 되고 있다는 점에 명시적인 관심을 표명하였다. 이러한 탈북여성 및 여아를 중국당국은 ‘불법이주자’로 규정하고 있으며, 일부가 강제로 송환되고 탈북여성이 중국에서 출산한 아동이 탈북 어머니의 송환위험 노출로 인해 출생등록을 하지 못하고, 이들 아동에게 출생등록, 국적, 교육 및 보건 권리가 박탈되고 있음을 지적하였다.⁶⁾

제4차 중국 UPR에 제기된 국제인권단체들의 탈북민 관련 내용을 살펴보면,⁷⁾ 휴먼라이츠

2) UN HRC, Working Group on the Universal Periodic Review, China, Compilation Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with Paragraph 15(B) of the Annex to HRC Resolution 5/1. UN document A/HRC/WG.6/4/CHN/2. para. 66.

3) UN HRC, Working Group on the Universal Periodic Review, Compilation on China, Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights, UN document A/HRC/WG.6/31/CHN/2. para. 66.

4) 위의 문서, para. 33

5) UN HRC, Working Group on the Universal Periodic Review, China, Compilation of Information prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN document A/HRC/WG.6/CHN/2. para. 25.

6) 위의 문서, para. 26.

7) UN HRC, Working Group on the Universal Periodic Review, Summary of stakeholders' submissions on China, UN document A/HRC/WG.6/CHN/3, para. 26.



워치(Human Rights Watch)는 중국이 이웃국가를 포함한 국가의 여성과 아동의 인신매매를 저지하지 못하였다고 지적하였다. HRW는 공안기관들이 인신매매 피해자를 보호하기보다는 불법이주자로 구금하고 있으나 국적이나 이민지위와 관계없이 인신매매 피해자들에 대한 서비스 제공이 필요하다고 지적하였다. 국제인권연맹(International Federation for Human Rights)과 북한인권정보센터(NKDB)는 중국이 중국 내 북한여성의 인신매매를 예방할 필요한 조치를 입법화하고, 성적 착취와 인신매매의 피해자 및 생존자에게 지원과 통합적인 돌봄을 제공하여야 한다고 권고하였다.

서면질의에서 캐나다와 우리 정부는 탈북민과 관련하여 명시적으로 언급하였다. 캐나다는 중국정부가 특별히 탈북민 관련, 유엔고문방지협약(고문, 기타의 잔인하고 비인도적인 행위 또는 처벌을 금지하는 협약) 제3조에 명시된 ‘강제송환금지’원칙을 어떻게 준수하는가를 질의하였다. 우리 정부는 중국이 북한을 포함하여 외국 탈출민의 망명절차에 관한 정보를 제공할 수 있는지, 중국이 인신매매, 강제결혼 및 기타 형태의 착취에 노출된 북한을 포함한 외국 탈출여성들을 보호하고 지원하기 위해 어떤 조치를 취하고 있는지, 중국 국내법에 따라 ‘불법이주자’로 분류된 북한을 포함 외국 탈출 여성이 중국에서 출산한 아동을 보호하고 지원하기 위해 어떠한 조치를 취하고 있는지를 질의하였다.

상호대화에서 체코는 탈북민의 강제복송을 중지할 것을 중국정부에 권고하였다. 에콰도르는 인신매매의 감지, 보호 근절을 위해 노력하고 피해자 보호를 제공할 것을 권고하였다. 피지도 탈북민을 직접 명시하지 않았으나, 여성과 아동 등 인신매매 근절을 위해 지속적인 노력을 강화하고, 피해자에게 실효적인 보호 및 지원을 제공할 것을 권고하였다. 우리 정부는 상호대화에서 중국이 북한을 포함한 외국 탈출민들에게 적절한 보호를 제공하고, 강제송환 금지 원칙과 같은 국제규범을 준수하고, 1951년 난민협약 이행차원에서 난민법 제정을 검토할 것을 권고하였다. 우루과이는 강제송환 금지 원칙 준수와 난민지위 신청자에 보장되는 보호 조치를 강화할 것을 권고하였다.

시사점 및 향후과제

2023년 아시안게임 이후 중국의 대규모 탈북민 강제복송에 대한 우려가 부각되면서, 제4차 중국 UPR에서도 탈북민 강제복송 금지 및 탈북여성 출산 아동에 대한 보호와 지원 관련 질의 및 정책권고가 이루어졌다. 이는 국제사회와의 연대를 통한 윤석열 정부의 적극적인 북한인권 개선 정책의지가 반영된 것이기도 하다. 우리 정부가 유엔인권메커니즘을 통한



북한인권 개선 논의를 보다 다각적으로 확대한 것은 바람직한 조치이다. 이번 제4차 UPR을 계기로 중국이 유엔조약기구(treaty-based bodies)의 탈북민 관련 정책권고를 적극적으로 수용하도록 촉구하여야 할 것이다. 인종차별철폐위원회(2018)⁸⁾, 아동권리위원회(2013)⁹⁾, 여성차별철폐위원회(2023)¹⁰⁾, 고문방지위원회(2015)¹¹⁾에서도 탈북민 보호 및 송환 임신 탈북여성의 강제낙태 금지 등이 언급된 바 있다.

중국의 육지국가경계법(2022) 및 반간첩법(2023) 시행으로 중국 내 탈북민의 인권상황은 더욱 열악해지고 있다.¹²⁾ 국제사회는 중국정부에 대해 탈북민의 강제송환 금지 원칙 준수와 함께 자유의사에 대한 제3국 출국 허용을 더욱 강력하게 촉구하여야 한다. 중국 내 탈북민 보호와 관련 인신매매특별보고관(Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children)의 역할이 강화될 수 있도록 촉구할 필요가 있다. 이와 함께 중국에서 사실혼 관계로 출산한 탈북민의 강제송환은 가족권 차원에서도 금지되어야 함을 강조하여야 한다.

- 8) 인종차별철폐위원회는 탈북민 망명자들이 송환금지 보호대상임에도 불구하고, 여전히 강제송환되며, 이들의 중국출산 아동들이 출생등록시 부모의 강제송환 위험으로 인해 무국적자로 공공교육이나 기타 서비스를 받을 수 없다는 점에 우려를 표명하였다. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined fourteenth to seventeenth periodic reports of China, UN document CERD/C/CHN/CO/14-17, para 51.
- 9) 아동권리위원회는 탈북아동은 여전히 경제적 이주자로 간주되어 송환 이후 회복 불가능한 위험이 있다는 고려 없이 북한으로 송환되고 있다는 점에 우려를 표명하였다. 또한 탈북여성이 중국에서 출산한 아동은 법적 신분이 주어지지 않으며, 어머니의 신분이 식별되면 북한으로 강제송환의 위험으로 호구제에 등록되지 않아서 교육과 같은 기본권에 접근하지 못하고 있다는 점에 우려를 표명하였다. Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of China, adopted by the Committee at its sixty-fourth session(16 September-4 October 2013), UN document CRC/C/CHN/CO/3-4, para 81 (a), (b).
- 10) 여성차별철폐위원회는 인신매매 피해자로 자발적 혹은 강제결혼하여, 등록하지 않는 상태에서 중국인과 아이를 출산한 탈북여성들에게 지위를 부여하여 인정하고, 아동들이 출생등록을 할 수 있도록 하며, 중국 국적을 취득하고 차별 없이 교육과 보건서비스에 접근할 수 있도록 하며, 탈북민 어머니와 중국을 떠나는 것도 허용하여야 한다고 명시하였다. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the ninth periodic report of China, UN document, CEDAW/C/CHN/CO/9, para 30.
- 11) 고문방지위원회는 중국의 고문방지위원회 제5차 심의보고서 최종견해에서 북한으로 강제송환된 탈북민들이 조직적인 고문과 학대의 대상이 되고 있음을 시사하는 100건이 넘는 탈북민 증언이 유엔에 접수된 점(UN document A/HRC/25/63 para 42-23)을 주목한다고 언급하면서, 중국은 불법이민자들과 인신매매 희생자들의 복수를 즉각 중단해야 한다고 권고하였다. 이와 함께 유엔난민기구가 국경을 넘은 북한국적자들에게 자유롭게 접근하여 난민지위 자격 여부를 결정할 수 있도록 허용하라고 촉구하였다. Committee against Torture, Concluding observations on the fifth periodic report of China, UN document CAT/C/CHN/CO/5, para 46. 이러한 배경에는 공익법센터 어필과 피난처가 중국 내 탈북자를 위한 CAT보고서를 제출하는 등 국내민간단체들이 중요한 역할을 수행한 바 있다. <<http://apil.or.kr/news/1811>> (검색일: 2024.2.11.).
- 12) 이규창, “국경개방과 북한주민 인권침해,” (통일연구원 Online Series CO 23-26, 2023.8.30.).



올 11월 북한 제4차 UPR이 예정되어 있으며, 북한은 8월 5일까지 국가보고서를 제출하도록 되어있다. 북한은 유엔회원국으로서 국제사회의 북한인권 압력에 대응하여 적극적으로 자신들의 인권 관련 노력을 부각하는 장으로 UPR을 활용하고자 할 것이다. 북한인권에 대한 국제사회의 우려와 관심을 반영하여, 제4차 UPR에 사전질의 및 상호대화에 참여하는 국가의 수도 증가할 것이다. 또한 이미 북한이 수용한 정책권고의 이행상황을 점검하고자 하는 노력도 강화될 것이다. 제4차 UPR을 계기로 우리 정부의 북한인권 개선 노력을 다각도로 추진하여야 할 것이다. 특별히 사전질의와 상호대화를 통해 강제송환된 탈북민 관련 명시적인 언급이 다양한 국가에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 강제송환된 탈북민 관련 구체적인 인권침해 정보에 기반하여 국제사회가 개선 관련 정책권고를 제시할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. ©KINU 2024

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.