

## 탈북 청소년 북송과 관련국의 국제법상 의무

조 정 현 (현안연구TF 팀장)

Online Series CO 13-16

지난 5월 10일 라오스에서 체포되어 조사를 받던 탈북 청소년 9명(15세~23세)이 라오스 당국과 북한의 긴밀한 협조 속에 27일 중국을 거쳐 28일 평양으로 압송되었다. 대부분이 꽃제비 출신인 이들은 한국으로 가고자 하는 의사를 명확히 라오스 이민국에 표명했음에도 불구하고 한국으로 보내지던 이전 관행과는 달리 그들의 자유의사에 반해 고문과 박해 가능성이 농후한 북한으로 강제송환 되었다.

이에 우리 정부는 물론 국제사회도 한 목소리로 우려를 표명하였다. 안토니오 구테레스 유엔난민기구(UNHCR) 최고대표, 마르주끼 다르스만 유엔 북한인권특별보고관, 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 대변인은 연이어 이러한 강제북송이 국제관습법으로 확립된 강제송환 금지원칙(*principle of non-refoulement*) 위반이라고 지적하며 북한에 대해 이들의 불처벌 및 신변 보호를 요구하였다. 세계적 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)와 국제엠네스티(AI)도 이러한 대열에 동참하였다.

반면 라오스 외교부는 10대 탈북 청소년들이 아직 어려(14세~18세로 발표) 정치적 망명을 요청했다고 보기는 어렵고 오히려 인신매매를 당한 것으로 보여 국내법상 관련 규정에 의거 불법행위에 대해 법을 집행했을 뿐이라고 주장하였다. 중국 또한 외교부 대변인을 통해 9명의 탈북 청소년이 합법적 증명서인 여권과 비자를 소지하고 중국을

통과한 사안으로 중국은 출입국 관련 법령에 따라 통과를 허락했다고 밝히면서, 중국은 탈북자 문제를 “국내법, 국제법, 인도주의 원칙에 따라 타당하게 처리한다”는 기존 입장을 재확인하였다.

그렇다면 국제법적 견지에서 라오스와 중국의 태도를 어떻게 볼 것인가? 라오스의 관련 국제법상 의무는 무엇이고 탈북 아동은 과연 난민이 될 수 없는 것인가? 이전과 달리 단순 조연 역할에 그친 중국은 과연 아무런 법적 책임이 없는 것인가?

### 라오스 정부의 국제법상 의무

라오스는 1951년 난민지위협약 당사국이 아니라서 난민협약 제33조상의 강제송환금지원칙<sup>1)</sup>과 직접적으로는 관련이 없다. 물론 이 원칙은 이미 국제관습법으로서 세계 어느 나라에도 적용되는 것이기 때문에 강제송환금지원칙은 계속 주장될 수 있다. 하지만 더욱 명확한 근거는 라오스가 기타 다양한 국제인권조약의 당사국이라는 점에서 찾을 수 있다. 라오스는 제3조에 강제송환금지원칙<sup>2)</sup>이 명시된 1984년 고문금지협약(CAT84)<sup>3)</sup>은 물론 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약, ICCPR66),<sup>4)</sup> 1989년 아동권리협약(CRC89)<sup>5)</sup> 등 대부분의 핵심인권조약에 비준 내지 가입하였다.

북한 내 강제송환 탈북자의 처벌 상황을 살펴보면, 일반적인 단순 탈북자 처벌과 달리 종교 및 외국인과의 접촉한 자, 그리고 한국행을 기도한 자들은 조사과정에서의 고문 등 비인도적 처우는 물론 정치범수용소 수감과 같은 가장 강력하고 초법적인 처벌을 받을 가능성이 매우 높다. 이번 탈북 청소년의 경우 한국인 선교사의 지원을 받고 송환 시 가방에도 성경이 들어 있었던 것으로 알려져 있으며, 무엇보다도 한국행을 추진하던 도중 북한의 강력한 요청으로 강제송환된 경우이기 때문에 다른 어떤 탈북자의 경우보다도 더 위험한 상황에 처해 있다고 볼 수밖에 없다. 물론 북한의 정치적 선전용으로 그들이 이용될 가능성도 배제할 순 없지만 이러한 경우에도 그들의 이용가치가 다 소진되면 곧바로 정치범으로 취급될 개연성이 높다. 이렇듯 박해나 고문 받을 위험이 있는 곳으로 추방, 송환 내지 인도하는 것은 명백히 라오스가 2012년 당사국이 된 고문금지협약 제3조상의 강제송환금지원칙 위반이다.

아울러, 자유권규약 제7조 고문금지 조항 자체에는 강제송환금지의 내용이 명시적으로 포함되지는 않았지만 자유권위원회(Human Rights Committee)는 자신의 일반논평(General Comment)을 통

- 1) “1. 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다.”
- 2) “1. 어떠한 당사국도 고문 받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니 된다.”
- 3) 라오스: 2010년 9월 21일 서명, 2012년 9월 26일 비준, 2012년 10월 26일 라오스에 발효.
- 4) 라오스: 2000년 12월 7일 서명, 2009년 9월 25일 비준, 2009년 12월 25일 라오스에 발효.
- 5) 라오스: 1991년 5월 8일 가입, 1991년 6월 8일 라오스에 발효.

해 내용상 제7조에는 고문 및 기타 비인도적 행위 관련 강제송환금지원칙이 포함된 것으로 해석한 바 있다.<sup>6)</sup> 따라서 2009년에 자유권규약의 당사국이 된 라오스는 이번 탈북 청소년 복송을 통해 자유권규약 제7조상 의무 또한 위반하였다. 특히, 난민협약과 달리 고문금지협약이나 자유권규약에 근거한 강제송환금지원칙은 난민 지위 여부와 상관없이 모든 인간에게 적용 가능하다.

미성년자인 아동이 정치적 망명 의사를 표명할 수 있는가, 또는 이들이 난민 지위를 신청할 수 있는가의 문제에 대해 살펴보면, 기본적으로 우리 정부도 밝혔듯이 이러한 절차에 나이 제한이 있지는 않다. 라오스도 당사국인 아동권리협약에 의하면, 협약의 목적상 아동은 18세 미만의 모든 사람을 말하는데(제1조), 동 협약 제22조 1항은 “난민으로서의 지위를 구하거나 또는 적용 가능한 국제법 및 국내법과 절차에 따라 난민으로 취급되는 아동”에 대해 특별한 보호 및 지원을 제공할 것을 규정함으로써 난민지위 신청자격이 성인에만 국한되지 않는다는 점을 보여준다. 아동권리협약은 이 밖에도 아동최선이익의 원칙(제2조), 고문금지(제37조) 등을 규정하고 있는데 이러한 제반 조항들이 이번 탈북 청소년 문제와 관련하여 원용될 수 있을 것이다.

마지막으로, 라오스 당국은 이번 사건을 인신매매로 선전하고 있는데, 탈북 청소년들을 ‘강제로’ 팔아 넘겨 경제적 이익을 취하려는 것이 아닌 인도적 차원에서 이들에게 도움을 주고 제3국으로의 입국을 지원한 것은, 인권위반 사안인 ‘인신매매(trafficking)’가 아니라 출입국 관련 위반 사안인 ‘밀입국 지원(smuggling)’에 해당한다고 보는 것이 타당하다. 라오스가 주장하는 대로 불법입국 등 국내법 위반 사안에 대해서는 적절한 수준에서 처벌할 필요성이 분명히 있지만, 그렇다고 밀입국을 통해 국내에 들어왔다는 이유로 난민지위 신청자격을 아예 부정하거나 박해나 고문 위험이 있는 곳으로 강제로 추방하는 것은 국제법상 정당화 될 수 없다.<sup>7)</sup> 밀입국 행위는 벌금 등으로 별도로 처벌하되, 강제송환금지원칙은 이러한 경우에도 엄격히 지켜져야 한다.<sup>8)</sup>

## 중국 정부의 국제법상 의무

한편, 난민지위협약은 물론 고문금지협약, 아동권리협약 등 관련 국제인권조약의 당사국인 중국은<sup>9)</sup> 기본적으로 탈북자와 같은 비호를 구하는 자들(asylum-seekers)에게 국제법상 강제송환금지원칙을 적용할 의무가 있다.<sup>10)</sup> 다만, 이번 탈북 청소년들의 경우와 같이 라오스 정부가 북한과의 긴밀한 협조 속에 합법적 출입국 증빙서류를 라오스 출국 전에 이미 모두 갖추고 중국 당국이 구체적 관련 상황을 인지하지 못한 상황에서 중국을 단순히 경유만 한 것이라면 중국에게 라오스와 같은

6) Human Rights Committee(CCPR), General Comment 20 (Article 7) (1992), para. 9.

7) 1951년 난민지위협약 제31조 참조.

8) 국내법 규정을 이유로 조약 등 국제법상 의무의 불이행을 정당화 할 수는 없다. 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(라오스 1998년 3월 31일 가입) 제27조; 2001년 UN 국제법위원회(ILC) 국가책임법 초안 제32조.

9) 중국은 1998년 10월 5일 자유권규약에 서명하였지만 아직 이를 비준하진 않았다.

10) 탈북자 관련 중국의 국제법상 의무에 대한 자세한 내용은, 조정현, “국제법상 중국의 탈북자 보호 의무”, KINU Online Series CO 12-06 (통일연구원, 2012.2.21) 참조.

비판을 가할 수는 없을 것이다.

그러나 우리 정부가 밝힌 바와 같이 27일과 28일 오전에 걸쳐 서울과 베이징의 외교 경로를 통해 우리 측이 중국 측에 강제북송을 막아 달라고 수차례 요청한 것이 사실이라면, 중국 정부 또한 경유국으로서 자신의 영토에서 일어난 사안에 대해 자신의 난민협약 및 고문금지협약상 강제송환금지 의무를 적절히 이행하지 못했다는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다.

보다 근본적으로는, 중국의 탈북자 일괄 강제북송 정책으로 인해 이번에 9명의 탈북 청소년들과 같이 수많은 탈북자들이 거대한 중국 대륙을 가로질러 동남아 국가까지 목숨을 건 긴 여정을 떠날 수밖에 없는 현실에 대해, 중국 정부는 책임 있는 대국으로서 보다 전향적인 자세로 자신의 기존 정책을 재고해야 할 것이다.

## 한국의 대응방안

사실 이 모든 문제는 북한이 송환된 탈북자에 대해 국제기준에 맞는 적절한 수준의 대우를 부여하면 해결될 일이다. 자유권규약 및 아동권리협약 당사국인 북한은 자신의 국제법상 의무를 상기하고 주민들에게 이동의 자유를 부여하고 강제송환된 탈북자들에게 과도한 정치적 처벌을 부과하지 말아야 할 것이다. 최근 설립되어 7월 1일부터 활동 개시 예정인 유엔 북한인권 조사위원회(COI)에서 특히 주목하고 있는 사안이 북한의 정치범수용소 운영 및 외국인 납치 문제이다. 한국행을 시도한 탈북 청소년들이 구금시설에서 고문을 당하고 정치범수용소에 보내질지, (가능성은 낮지만) 탈북 청소년 중 한 명이 일본에서 납치된 한 여성의 자녀인지 등에 대해 국제사회는 주목하고 있다는 점을 북한은 명심해야 할 것이다.

북한을 설득하고 주변국들과의 공조 및 협력을 회복·공고화하기 위해서는 여러 공식·비공식적 대응이 현명하고 조화롭게 이루어져야 한다. 지나친 규범적 접근은 자칫 상대방과의 교섭을 어렵게 할 수도 있을 것이다. 그럼에도 기본적인 국제법적 지식에 입각한 분석을 토대로 치밀한 대응전략을 수립해야 소기의 성과를 도출할 수 있을 것이다. 우리 정부는 라오스, 중국, 북한의 국제법상 의무 및 책임 소재를 분명히 파악한 토대 위에서 양자 협상 및 다자인권무대를 활용하는 세부대책을 수립해야 할 것이다. 끝으로, 이번 사건을 계기로 탈북자 및 북한인권 정책을 효율적으로 추진할 수 있는 법적·제도적 기반을 마련하기 위해 여·야가 열린 마음으로 북한인권법 제정에 보다 적극적인 자세로 나서야 할 것이다. © KINU 2013

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